creative commons

COMMONS DEED

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 이용허락조건을 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

dCollection

행정학 박사 학위논문

공공기관의 관리제도와 대리인비용에 관한 연구

2022년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

이 주 경

공공기관의 관리제도와 대리인비용에 관한 연구

지도교수 김상헌

이 논문을 이주경 박사학위논문으로 제출함
2021년 10월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학 전공
이 주 경

이주경의 박사 학위논문을 인준함
2021년 12월

위 원 장 금 현 섭 (인)

부위원장 권 일 웅 (인)

위 원 박 한 준 (인)

위 원 배 광 빈 (인)

위 원 김 상 헌 (인)

국문초록

초기 공공기관은 시장실패(market failure)를 해결하기 위하여 국가가 시장에 개입할 목적을 가지고 설립되었다.[1] 그러나 행정환경의 복잡성과 다양성이 증가하면서 이에 대응하기 위해 다양한 영역에서 공공기관이 설립·운영되고 있다. 특히 복지국가체제하에서 정부의 공공재 생산, 서비스 제공, 그리고 정책집행은 하나의 단일체제인(unified monolithic) 전통적인 정부조직에 의해서만 이루어질 수는 없다. 정부조직의 범위를 벗어난 공기업, 산하기관 또는 민간조직이지만 정부의 규제 및 지원을 받으면서 다양한 형식으로 정부의 통제를 받는 조직들에 의해 공적인 재화와 서비스가 생산되고 공급된다(최진현외, 2012). 2021년 예산안 및 기금운용계획안 기준으로 555.8조원의 정부총지출 중 18.3%(101.7조원)가 공공기관에 대한 정부지원예산일 정도로(NABO, 2020), 공공기관은 정부를 대신하여 재화와 서비스를 제공하며 국민경제에 큰 부문을 차지하고 있다.

공공기관의 기능과 역할이 확대되고 그 중요성이 커지는 만큼 이러한 공공기관의 책임성을 어떻게 확보할 것인가는 정부의 또 다른 과제로서 강조되고 있다. 따라서 관리할 공공기관의 범위를 정하고, 그에 대한 체계적인 관리시스템을 마련하는 것은 국가의 책임성 및 재무건전성 측면에서도 중요한 의미를 가진다.

공공기관은 실주인인 국민으로부터 권한을 위임받은 대리인이자 공적인 목표를 공공기관에 부여하는 주인인 중앙정부와 복대리인 관계를 가지고 있다. 이러한 소유구조의 복잡성으로 주인-대리인이론에서 발생하는 도덕적 해이가 공공기관 내에 더 폭넓게 존재하게 되고 비효율이 발생하게 된다. 따라서 오랜 시간 공공기관 관리의 핵심은 어떻게 대리인

1) 일차적으로 시장실패에 대한 대응은 정부가 맡게 되지만, 정부조직은 인사·조직·예산운영이 경직적이기 때문에 시의적절한 대응이 어렵다. 따라서 인사·조직·예산운영의 자율성이 상대적으로 높은 공공조직을 통해 공공서비스를 제공하여 시장실패를 교정한다는 논리가 그 핵심이다(최병선, 1993).

문제를 해소하는가에 방점을 두고 이루어져 왔다. 일각에서는 근본적인 소유구조 개선을 위한 민영화가 필요하다는 견해, 정부의 규제를 완화하고 경영의 자율성을 증대해야 한다는 견해, 효과적인 기업지배구조 설계를 통해 이를 통제하여야 한다는 견해 등 다양한 의견들이 제시되고 있다.

공공기관에 대한 체계적 관리의 시발이 된 「정부투자기관관리기본법(1984년 제정)」제정 이후 법·제도적인 관리체계의 개선이 지속적으로 이루어져 왔으며, 정부투자기관과 산하기관 등 분산적으로 관리되어 오던 공공기관을 체계적으로 관리하기 위해 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 「공운법」)」이 제정되었다. 이 법은 공공기관 관리체계를 기획재정부(구 기획예산처) 중심으로 개편하고, 기존에 투자기관·출자기관·산하기관 등[2] 다양한 이름으로 불리며 유형분류가 모호했던 기관들을 하나의 틀로 새롭게 분류하였다(박상희외, 2012). 「공운법」상의 '공공기관 지정'과 '유형구분'은 정부의 관리범위를 확정하는 동시에 유형에 따른 지배구조를 적용함으로써 공공기관에서 더욱 문제시되는 정보비대칭과 이해상충을 개선하여 궁극적으로 대리인비용을 감소시키고 성과를 제고하는데 목적이 있다. 현재 제도적 통제 및 정치적 통제가 주도면밀하게 존재하고 있으나 과연 이러한 통제가 과연 본질적인 통제를 이룰 수 있는지에 대해서는 의문이 존재한다. 본 연구의 목적은 현재 공공기관의 관리제도가 공공기관에서 더욱 크게 발생하는 대리인비용을 줄일 수 있는지를 밝히고, 이를 통해 보다 효과적인 관리방안을 모색하는 것에 있다. 또한 공공기관의 기관장은 이러한 대리인비용에 영향을 줄 수 있는 핵심변수가 될 수 있음에도 그동안 대리인으로서의 기관과 기관장을 분리하지 않고 분석이 이루어진 측면이 있다. 기관장의 특성(외부영입, 정치적 연결성, 기관장 교체)이 이러한 대리인비용에 영향을 줄 수

2) 「공운법」 제정 당시, 「정부투자기관관리기본법」 적용대상 기관은 13개, 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」 적용대상 기관이 3개, 「정부산한기관관리기본법」의 적용대상 기관이 88개였다.

있어 이를 실증적으로 확인하고자 하였다.

본 연구는 관리제도가 대리인비용에 미치는 영향을 분석하기 위해 「공운법」 제정 및 최초지정이 이루어진 2007년부터 2020년 현재까지 지정된 바 있는 공공기관 353개를 대상으로 패널자료를 구축하여 관리제도와 대리인비용의 관계를 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 통해 분석하였다. 이때 연구변수로는 공공기관의 범위를 설정하고 최소한의 관리틀을 제시하는 '지정'과 공공기관의 내·외부지배구조의 차이를 발생시키는 '유형변경'으로 하였으며, 종속변수는 대리인비용(agency cost)으로 하였다. 유형변경이 실제로 공공기관의 내부지배구조인 이사회 특성을 변화시켰는지 살펴보고 이러한 내부지배구조의 변화가 대리인비용의 감소로 이어지는지를 추가적으로 분석하였다. 대리인비용은 Ang, Cole and Lin(2000)의 연구에서 사용된 자산효율성(자산회전율)과 비용효율성(운영비용비율)을 대리변수(proxy)로 사용하였다. 또한 기관장의 특성이 관리제도가 대리인비용에 영향을 주는 조절변수가 될 수 있을 것으로 보고 관리제도와의 상호작용항을 넣어 분석하였다.

분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 비공공기관이 '지정'으로 인해 정부가 직접적으로 관리하는 공공기관의 범위에 들어오게 됨으로써 대리인비용이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 공공기관 지정시 경영공시, 통합공시를 의무적으로 수행하여야 하고, 「공운법」에 규정된 일련의 절차와 기준 등을 준수하게 됨으로써 투명성이 증가하고 업무의 규정화가 이루어져 대리인의 사적행위가 통제된 결과로 해석할 수 있다. 또한 공공기관이 된 그 자체로 대외적인 관심도가 증가하는 등 비공식적인 통제가 대리인비용을 감소시키는데 영향을 주었을 가능성도 존재한다.

둘째, 유형변경으로 인한 내외부 지배구조의 변화는 공공기관의 대리인비용을 줄이는 방향성은 보여주었으나 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하였다. 다만 기타공공기관에 비해 준정부기관의 경우에 비용효율성 측면에서 대리인비용이 감소하였고, 공기업에서는 이러한 효과가 나타나지 않았다. 이는 「공운법」의 유형분류 목적이 유형별 표준적 지배

구조를 제시하는 것임을 상기하여 볼 때, 유형별 지배구조가 대리인비용을 감소시키는데 효과적이지 않을 수 있음을 보여준다. 한편으로는 현재의 공공기관 유형구분이 「공운법」상의 지배구조와 정합성이 떨어져서 나타나는 결과로도 해석이 가능하다.

셋째, 유형변화가 내부지배구조인 이사회 특성(이사회 규모, 비상임이사비율, 기관장과 의장분리)의 변화를 통해 대리인비용에 영향을 미치는지를 분석한 결과, 유형변경이 이사회의 특성에는 유의미한 영향을 주었지만, 이것이 대리인비용의 감소로 연결되지 않는 것으로 나타났다. 이는 유형별 지배구조가 대리인비용을 감소시키는데 효과적이지 않을 수 있음을 보여주는 동시에 현재의 제도가 형식적으로는 지배구조의 틀을 갖추는데 기여하였으나 실질적인 감시와 견제기능을 수행하기 위한 전문성과 독립성을 보장해주지 못하는 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 기관장의 특성(교체여부, 외부영입, 정치적 연결성[3])과 대리인비용간의 관계를 살펴보면, 기관장 교체여부는 대리인비용을 높이는 것으로 나타났다. 대리인 관계의 지속성은 정보비대칭을 낮춰주는데 공공기관의 경우 임기가 고정되어 있고, 정권에 따른 교체가 빈번히 이루어져 주인과 대리인의 관계가 단기적일 수밖에 없다. 또한 교체가 잦을 경우 사후평가 조차 이루어지기 힘들기 때문에 대리인의 사적소비가 극대화될 수 있다. 반면 정치적으로 연결된 기관장은 공공기관의 대리인비용을 낮추는 것으로 나타났다. 이는 공공기관 기관장에 대한 정치적인 통제가 대리인비용을 낮추는데 효과적일 수 있으며, 정부부처나 국회 등과 의사소통이 원활히 이루어짐으로써 정보비대칭을 낮출 수 있고 이해상충을 줄일 수 있음을 시사한다.

다섯째, 공공기관 지정으로 인한 대리인비용감소를 기관장의 교체 및 기관장의 정치적 연결이 약화시키는 것으로 나타났다. 특히 기관장 교체는 자산효율성과 비용효율성에서 긍정적 효과를 모두 상쇄시키는 것으로

3) 본 연구에서 정치적 연결성이란 기관장 임명 전 행정부 및 국회 등에서 고위직(차관급)을 역임한 경우를 의미한다.

나타났다. 잦은 기관장 교체가 대리인 관계의 지속성을 떨어뜨려 대리인 비용을 증가시킬 수 있고, 지정으로 인한 긍정적 효과마저 상쇄할 수 있음을 보여준다.

본 연구는 연구주제 측면에서는 공공기관 관리제도와 대리인비용간의 관계를 실증적으로 분석한 연구라는 점에서 의의가 있다. 기타공공기관까지 포함하는 14년간의 패널데이터를 구축하여 연구기간 및 대상을 확대한 점에서도 의의가 있다. 본 연구는 투명성을 강화하는 정책이 공공기관의 대리인비용을 낮추는데 효과적임을 보여주었다. 현재의 지배구조가 상업적 공공기관을 전제로 설계되었고, 유형변화 자체가 지배구조의 변화를 이끌어내기는 하였으나 이러한 변화가 견제와 감시를 통한 대리인비용의 감소로 연결되지 않음을 확인하였다. 이를 감안할 때 유형별 지배구조가 공공기관의 유형에 맞게 재설계될 필요가 있으며, 이러한 지배구조가 작동할 수 있도록 적절한 권한과 책임이 부여될 필요가 있음을 발견하였다. 이러한 지배구조 재설계에 앞서 기관의 업무의 특성과 법적 형태, 시장의 구조 등을 고려하여 공공기관에 대한 유형 분류가 적절히 이루어질 필요가 있음을 도출하였다. 또한 공공기관의 기관장의 잦은 교체가 대리인비용을 증가시켜 비효율성이 높아질 수 있으므로, 기관장의 임기보장 및 성과에 따른 연임을 활성화하는 것이 필요할 것으로 보인다. 공공기관의 자율권 확대와 같이 인센티브 부여를 통해 대리인비용을 줄이려는 시도들도 향후 고려되어야 할 것이다.

주요어 : 공공기관, 지정, 지배구조, 기관장, 대리인비용

학 번 : 2010-31239

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1
1. 연구의 배경 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 5
제 2 절 연구의 범위와 방법 ····· 6
제 3 절 연구의 구성 ····· 9

제 2 장 이론적 논의 ····· 10
제 1 절 이론적 배경 ····· 10
1. 대리인 이론(principal Agent Theory)과 비용(Agency Costs) ··· 10
2. 공공기관의 대리인 문제 ····· 13
3. 기관장과 대리인비용 ····· 16
4. 대리인 문제 해소 방안 ····· 17
제 2 절 공공기관의 지정 및 유형분류 ····· 25
1. 공공부문의 범위 및 유형에 관한 이론적 논의 ····· 25
2. 공공기관 유형분류의 국제 기준 ····· 33
제 3 절 선행연구 검토 및 가설 설정 ····· 36
1. 대리인비용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 ····· 36
2. 공공기관 지정 및 유형구분에 관한 연구 ····· 43
3. 기관장의 특성과 대리인비용에 관한 논의 ····· 46
4. 기존 연구와의 차이점 ····· 51

제 3 장 공공기관 관리제도 ····· 54
제 1 절 공공기관의 운영에 관한 법률의 제정의 의의 ····· 54
1. 공공기관의 운영에 관한 법률 제정 배경 ····· 54
2. 공공기관 지정제도 ····· 58
3. 유형 및 구분기준 ····· 63

제 2 절 공공기관 유형별 지배구조 ····· 71
1. 내부 지배구조 ····· 71
2. 외부 지배구조 ····· 77
제 3 절 현행 지정 및 유형분류의 문제점 ····· 87
1. 지정제도의 문제점 ····· 87
2. 유형구분제도의 문제점 ····· 88
제 4 절 공공기관 지정 현황 ····· 90

제 4 장 연구의 설계 ····· 93
제 1 절 연구의 분석틀 ····· 93
제 2 절 연구의 대상 및 모형 ····· 96
제 3 절 자료의 원천 ····· 98
제 4 절 변수의 설정 ····· 99
1. 독립변수 : 공공기관 관리제도 ····· 99
2. 종속변수 : 대리인비용 ····· 100
3. 조절변수 : 기관장의 특성 ····· 103
4. 매개변수 : 이사회 특성 ····· 105
5. 통제변수 ····· 107

제 5 장 분석의 결과 ····· 113
제 1 절 기술통계 및 상관관계 분석 ····· 113
제 2 절 지정제도와 대리인비용 ····· 125
제 3 절 공공기관의 유형변경과 대리인비용 ····· 130
1. 유형변경과 대리인비용 ····· 130
2. 유형변경과 지배구조의 매개효과 ····· 134
3. 유형변경 대상기관 분석 ····· 140
제 4 절 기관장 특성의 조절효과 분석 ····· 145

제 6 장 결 론 ····· 152

제 1 절 연구의 요약 ····· 152
제 2 절 연구의 함의 및 정책적 시사점 ····· 156
제 3 절 연구의 한계 및 제언 ····· 161

참 고 문 헌 ····· 163

<부록 1> 연도별 공공기관 지정 변경 내용(2007~2020) ····· 190

<표 차례>

<표 1> 내·외부 지배구조의 구분 ····· 21
<표 2> 민간기업과의 지배구조 차이 ····· 21
<표 3> OECD 공기업지배구조 가이드라인(2005) ····· 23
<표 4> Wamsley와 Zald(1973)의 유형분류 ····· 27
<표 5> Anthony(1980)의 조직분류 ····· 27
<표 6> Perry & Rainey(1988)의 유형 분류 ····· 29
<표 7> 거버넌스와 재정자율성에 따른 공공기관 유형분류 ····· 31
<표 8> 수입의 원천 및 통제방식에 따른 분류(김준기, 2002) ····· 32
<표 9> 정부의 지배력 판단기준 ····· 35
<표 10> 공공기관 지배구조 및 이사회 제도 관련 연구 ····· 39
<표 11> 공공기관 지정 및 유형화에 관한 연구 ····· 44
<표 12>「공운법」외 법령의 공공기관의 정의 ····· 55
<표 13>「공운법」의 구성 ····· 58
<표 14> 공공기관 지정 절차 ····· 60
<표 15> 기존 법률의 적용범위와의 비교 ····· 61
<표 16> 공공기관 지정요건과 유사 기준 ····· 63
<표 17> 공공기관 유형 구분 요건 ····· 65
<표 18> 유형별 지배구조 표준모델 ····· 67
<표 19> 기존 제도의 주요 지배구조 ····· 68
<표 20> 자체수입액 산정기준 ····· 70
<표 21> 공공기관 유형구분과 유사기준 ····· 70
<표 22> 준정부기관 지정시 변경사항: 창업진흥원의 예시 ····· 73
<표 23> 공공기관 유형별 「공운법」 적용내용 ····· 75
<표 24> 공공기관 유형에 따른 임원 임명 절차 ····· 75
<표 25> 「공운법」 및 시행령에 따른 각종 지침 ····· 78
<표 26> 「공운법」 및 관련 지침의 기타공공기관 적용여부 ····· 80
<표 27> 공기업·준정부기관의 경영감독기능 비교 ····· 81

〈표 28〉 설립목적법상 주무부처의 감독 및 승인 예시 ·····81
〈표 29〉 공공기관 통합공시항목 및 「공운법」조항(2020.9월 기준) ·····85
〈표 30〉 연도별 공공기관 지정 현황(2007~2020) ·····90
〈표 31〉 2007년 대비 2020년 기관수 변동 ·····92
〈표 32〉 지정·유형변경 대리인비용의 관계 ·····95
〈표 33〉 독립변수의 측정 ·····99
〈표 34〉 기관 유형의 변경 유형 ·····100
〈표 35〉 정부직접지원액의 구분 ·····109
〈표 36〉 주요 변수의 정리 ·····112
〈표 37〉 주요 변수의 기술통계값 ·····113
〈표 38〉 유형변경기관 변경유형별 분류 ·····114
〈표 39〉 연도별 기관장 교체유형 ·····116
〈표 40〉 연도별 정치적 연결강도 기관장 분포 ·····116
〈표 41〉 기능 및 업령별 기관수 ·····117
〈표 42〉 자산규모 2조원 이상인 기관 ·····118
〈표 43〉 상관관계 분석표 ·····124
〈표 44〉 공공기관 지정과 대리인비용: 미지정 포함(FE) ·····128
〈표 45〉 공공기관 지정과 대리인비용: 지정변동기관(G1)대상 (FE) ·····129
〈표 46〉 유형변경과 대리인비용: 지정이후 전체(FE) ·····133
〈표 47〉 유형변경과 지배구조변화: 지정이후 전체(FE) ·····136
〈표 48〉 유형별 지배구조변화: 지정이후 전체(FE) ·····137
〈표 49〉 지배구조 변화의 매개효과: 지정이후 전체(FE) ·····138
〈표 50〉 지배구조 변화의 매개효과: 유형별(FE) ·····139
〈표 51〉 유형변경과 대리인비용: 유형변동기관(G2) 대상(FE) ·····141
〈표 52〉 공공기관 유형변동과 대리인비용: 유형변동기관(G2) 대상(FE) ·····142
〈표 53〉 유형변경과 지배구조변화: 유형변동기관(G2) 대상(FE) ·····143
〈표 54〉 지배구조 변화의 매개효과: 유형변동기관(G2) 대상(FE) ·····144
〈표 55〉 정치적 연결성과 대리인비용: 미지정 포함(FE) ·····147
〈표 56〉 정치적 연결성과 대리인비용: 지정 이후(FE) ·····148

〈표 57〉 정치적 연결성의 조절효과 ·····150
〈표 58〉 정치적 연결과 대리인비용: 변동기관(G1, G2) 대상 ·····151
〈표 59〉 가설 채택 여부 정리 ·····154

<그림 차례>

<그림 1> 연구의 범위 ····· 7
<그림 2> 공공성 그리드(Publicness Grid) ····· 28
<그림 3> Finders와 McConnel(1999) 유형분류 ····· 29
<그림 4> Gill(2002)의 공공부문 조직형태 분류 ····· 30
<그림 5> SNA에 따른 공공부문에 대한 분류체계 ····· 34
<그림 6> IMF의 공공부문 분류 ····· 36
<그림 7> 공공기관의 범위 ····· 59
<그림 8> 공공기관 지정 및 유형구분 프로세스 ····· 67
<그림 9> 공공기관 지정 추이(2007~2020년) ····· 91
<그림 10> 연구의 분석틀 ····· 94
<그림 11> 연도별 기관장 교체 수 ····· 115
<그림 12> 공공기관 유형별 자산규모 ····· 119
<그림 13> 공공기관 유형별 매출액규모 ····· 119
<그림 14> 연도별 매출액 분포 ····· 120
<그림 15> 연도별 경상운영비 분포 ····· 120
<그림 16> 연도별 자산 분포 ····· 121
<그림 17> 평균 경상운영비 추이 ····· 122
<그림 18> 평균 매출액 추이 ····· 122
<그림 19> 평균 자산규모 추이 ····· 122
<그림 20> 평균 직원규모 추이 ····· 122
<그림 21> 평균 총수입규모 추이 ····· 122
<그림 22> 평균 정부직접지원액 추이 ····· 122

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

공공기관은 시장실패(market failure)를 해결하기 위하여 국가가 시장에 개입할 목적을 가지고 설립되었지만,[4] 행정환경의 복잡성과 다양성이 증가하면서 이에 대응하기 위해 다양한 영역에서 공공기관이 설립·운영되고 있다. 특히 복지국가체제하에서 정부의 공공재 생산, 서비스 제공, 그리고 정책집행은 하나의 단일체제인(unified monolithic) 전통적인 정부조직에 의해서만 이루어질 수 없다. 정부조직의 범위를 벗어난 공기업, 산하기관 또는 민간조직이지만 정부의 규제 및 지원을 받으면서 다양한 형식으로 정부의 통제를 받는 조직들에 의해 공적인 재화와 서비스가 생산되고 공급된다(최진현외, 2012).[5]

우리나라에서 공공기관은 경제개발의 동인(engine)으로서 역할을 수행했을 뿐 아니라 지금까지도 국민경제에 중요한 부문을 차지하고 있다. 2020년 결산기준, 공공기관의 자산규모는 902조원이며 부채규모는 545조원에 달한다(NABO, 2021). 2021년 예산안 및 기금운용계획안 기준으로 정부총지출은 555.8조원인데, 이중 공공기관에 대한 정부지원 예산안은 101.7조원으로 약 18.3%를 차지한다(NABO, 2020). 공공기관은 경제개발

---

4) 일차적으로 시장실패에 대한 대응은 정부가 맡게 되지만, 정부조직은 인사·조직·예산운영이 경직적이기 때문에 시의적절한 대응이 어렵다. 따라서 인사·조직·예산운영의 자율성이 상대적으로 높은 공공조직을 통해 공공서비스를 제공하여 시장실패를 교정한다는 논리가 그 핵심이다(최병선, 1993).

5) 「공직자윤리법」이 시행된 1983년에는 공직유관기단체가 24개, 정부투자기관을 비롯하여 총 102개 기관에 불과하였으나 2020년 하반기 기준 총 1,227개 기관(공공기관 포함)이 존재하고 있다. 이는 정부부문의 분화(hive-off)와 정부부문으로의 포집(hive in)을 통해 전통적인 정부 부문과 민간 부문은 줄어들지만 공공 부문은 확대되고 다양화된다.

시기에 국가의 사회기반시설 조성과 관련된 독점적 사업을 수행하며 시장 내 우월적 지위를 보장받은 한편, 그에 대한 반대급부로서 정부로부터 강력한 통제 또한 받아왔다. 오랜 기간 행정부 주도의 권위주의적 발전을 해왔기 때문에 공공기관과 정부부처의 관계는 수직적·권위적으로 형성되어 왔다(조규철, 1996; 정용덕, 2001).

공공기관의 기능과 역할이 확대되고 그 중요성이 커지는 만큼 이러한 공공기관의 책임성을 어떻게 확보할 것인가는 정부의 또 다른 과제로서 강조되고 있다. 이윤이라는 단일의 명확한 목표를 가지고 운영되는 민간기업과는 달리, 공공기관은 저마다의 설립목적(목표)을 가지고 '공공성'을 추구하기 때문에 이에 대한 관리는 복잡할 수밖에 없다. 또한 공공기관은 주인-대리인 관계의 복합성, 성과측정의 어려움, 그로 인한 조직의 내부성[6] 등으로 인해 민간기업에 비해 더 큰 대리인비용을 발생시킨다. 공공기관은 정부를 대신해 재화와 서비스를 제공하기 때문에 이에 대한 대가로 정부의 재정지원을 받는 등 암묵적 지불보증을 받게 된다. 따라서 정부가 관리할 공공기관의 범위를 정하고, 그에 대한 체계적인 관리시스템을 마련하는 것은 국가의 재무건전성에도 중요한 의미를 가진다.

국민과 정부 그리고 공공기관들이 각기 다른 목표를 갖게 되거나 비대칭 정보를 대리인인 정부나 공공기관이 독점하는 경우 민주주의의 결손(democratic deficit)을 유발할 우려가 있다. 이러한 이유로 강조되는 것이 바로 공공기관의 민주적 책임성(democratic accountability)이며(Skelcher, 1998), 책임성을 보장하기 위해 도입하는 다양한 제도가 공공기관의 지배구조이다(한상일, 2010).

우리나라의 경우 공공기관에 대한 체계적 관리의 시발이 된 「정부투자기관관리기본법(1984년 제정)」 제정 이후 법·제도적인 관리체계의 개선이 지속적으로 이루어져 왔으며, 정부투자기관과 산하기관 등 분산적으로 관리되어 오던 공공기관을 체계적으로 관리하기 위해 2007년 「공

6) 내부성이란 공식적 목표가 구성원들의 사적 목표로 대치되는 현상을 의미한다.

공기관의 운영에 관한 법률(이하 「공운법」)」이 제정되었다. 이 법은 공공기관 관리체계를 기획재정부(구 기획예산처) 중심으로 개편하고, 기존에 투자기관ㆍ출자기관ㆍ산하기관 등[7] 다양한 이름으로 불리며 유형 분류가 모호했던 기관들을 하나의 틀로 새롭게 분류하였다(박상희 외, 2012). 대체로 이러한 공공기관의 관리는 도덕적 해이(moral hazard) 및 기회주의 행동방지를 위한 통제기제 및 평가방법에 중점을 두고 이루어져 왔다.

「공운법」 제1조[8]는 공공기관의 자율경영 및 책임경영체제의 확립을 법의 목적으로 언급하면서, 동법 제3조[9]에서 공공기관의 '자율적 운영'을 보장해야 함을 명시하고 있다. 두 조항은 정부가 공공기관의 자율적인 운영을 보장하는 한편, 공공기관은 국민의 세금(국가재정)이 지원되는 데에 따른 규범적·정책적 책임을 다하여야 함을 의미하는 규정이라고 볼 수 있다. 정부는 공공기관의 소유주체(owner)로서, 공공기관의 책임성 확보를 위해 기관경영과 관련된 상당 부분을 규제하고 있다. 대표적으로 「공운법」은 임원 및 감사의 임면, 경영 공시, 고객만족도 조사, 경영실적평가 등 공공기관 운영의 기본적인 틀을 규정하고 있다.

국가재정이 지원되는 기관에 대한 관리·감독이 필요한 것은 사실이지만, 정부 지원을 받는 모든 기관을 감시하는 것은 비용적인 측면에서 효율적이라고 볼 수 없다. 따라서 우리나라는 일정 기준을 세우고, 그에 해당하는 기관을 공공기관으로 매년 지정하고 있다. 정부는 「공운법」 제4조에서 제6조에 의거하여 매년 1월 공공기관운영위원회를 통해 공공기관으로의 지정과 유형구분 등을 심의·의결하고 있다. 공공기관들은

---

7) 「공운법」 제정 당시, 「정부투자기관관리기본법」 적용대상 기관은 13개, 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」 적용대상 기관이 3개, 「정부산한기관관리기본법」의 적용대상 기관이 88개였다.

8) 제1조(목적) 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.

9) 제3조(자율적 운영의 보장) 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.

정부의 지정을 통해 공식적인 정부의 통제 및 감독을 받게 된다.

공공기관은 실질적 주인인 국민으로부터 권한을 위임받은 대리인이자 공적인 목표를 공공기관에 부여하는 주인인 중앙정부와 복대리인 관계이다. 이러한 소유구조의 복잡성으로 주인-대리인 이론에서 주장하는 도덕적 해이가 공공기관 내에 더 폭넓게 존재하게 되고 비효율이 발생하게 된다. 또한 시장구조적 특성상 재화와 서비스 생산 및 판매활동에서 시장의 경쟁압력이 부재하여 이윤동기, 기술혁신 및 비용점감 유인이 부족하다. 이러한 구조적인 특성으로 인해 운영의 비효율이 발생하며, 이를 해소하기 위한 여러 방안들이 논의되고 있다. 일각에서는 소유구조 개선을 위한 민영화를 비롯해 정부의 규제를 완화하고 경영의 자율성을 증대해야 한다는 주장이 제기되는 한편, 효과적인 기업지배구조 설계를 통해 이를 통제하여야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 현재 제도적 통제 및 정치적 통제가 주도면밀하게 존재하고 있으나 과연 이러한 통제가 과연 본질적인 통제를 이룰 수 있는지에 대해서는 의문이 존재한다. 복잡한 주인-대리인 구조로 인해 오히려 공공기관에 대한 통제가 왜곡되거나 형식적이고 외형적인 방식으로 이루어지고 있다는 비판도 받고 있다. 따라서 공공기관에 대한 관리가 대리인 문제를 적절히 통제하고 있는지에 대한 확인과 함께 효과적인 관리방안을 모색할 필요가 있다.

공공기관의 대리인 문제와 이로 인한 대리인비용을 탐색함에 있어 내부지배구조의 주요 인물인 기관장에 주목할 필요가 있다. 공공기관의 기관장에 대한 임면권은 정부에 있으며, 정치적인 고려에 따라 기관장이 임명되는 경우가 많다. 공공기관의 비효율성이 이러한 정치적 임명으로 인해 발생한다는 지적들이 있으나 이를 실증적으로 살펴본 연구는 많지 않다. 정치적으로 연결된 기관장의 경우 역선택(adverse selection)을 줄이기 위한 정부(중간대리인)의 합리적 선택(rational choice)이 될 수 있으며, 정부와의 이해상충을 줄여 대리인비용을 감소시키는 존재로 인식될 수 있다. 따라서 기관장과 대리인비용에 대한 실증분석을 통해 이러한 논의들을 확인해보고자 한다.

2. 연구의 목적

본 연구는 현재의 공공기관 관리제도가 복대리인 구조라는 태생적 구조적 결함으로 인한 대리인비용을 감소시킬 수 있는가를 살펴봄으로써 정부의 공공기관 관리정책의 효과성을 확인함과 동시에 유형별로 차별화된 지배구조가 이러한 대리인비용을 낮추는데 긍정적인 영향을 주는지 확인하고자 한다. 또 기관장 변수와 대리인비용에 관한 기존의 선행연구들을 토대로, 기관장의 교체 및 교체유형, 정치적 연결성(political connection) 등이 공공기관의 대리인비용에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다.

「공운법」상의 '공공기관 지정'과 '유형구분'은 정부의 관리범위를 확정하는 동시에 유형에 따른 지배구조를 적용함으로써 공공기관에서 더욱 문제시되는 정보비대칭과 이해상충을 개선하여 궁극적으로 대리인비용을 감소시키고 성과를 제고하는데 목적이 있다. 본 연구의 목적은 현재 공공기관의 관리제도가 공공기관에서 더욱 크게 발생하는 대리인비용을 적절히 통제하고 있는지 실증적으로 분석함으로써 현재의 공공기관 관리제도가 대리인비용을 줄이는 데에 적합한지에 대해 논의하고자 한다. 이를 정리하면 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 본 연구는 공공기관의 지정을 통해 경영공시 및 혁신, 고객만족도 조사 등을 수행하는 등 변화가 수반되고, 이것이 기관의 대리인비용에 어떠한 영향을 미치는지 자산효율성과 비용효율성 관점에서 확인하고자 한다. 신규로 지정된 공공기관의 경우 「공운법」의 적용으로 기관경영과 관련된 포괄적 규제를 받게 된다. 「공운법」상의 경영공시 및 사전·사후적 통제 등을 통해 공공기관을 체계적으로 관리함으로써 공공기관의 대리인비용이 감소할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이를 실증적으로 확인해보고자 한다.

둘째, 기획재정부가 지정한 공공기관이라 하더라고 그 유형에 따라 내·

외부 지배구조가 달라지기 때문에 유형변경이 대리인비용에 미치는 영향 또한 다를 수 있다. 「공운법」에서는 기타공공기관이냐 아니냐에 따라 지배구조가 크게 달라지기 때문에 기타공공기관에서 공기업·준정부기관으로 유형이 변경된 경우와 반대로 공기업·준정부기관에서 기타공공기관으로 유형이 변경된 경우를 비교하여 대리인비용에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

셋째, 유형변화가 내부지배구조인 이사회 특성(이사회 규모, 비상임이사비율, 기관장과 의장분리)의 변화를 통해 대리인비용에 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 제도상의 변화가 실질적인 효과로 연결되는지에 대해 논의해보고자 한다.

넷째, 외부에서 영입된 기관장의 경우 경영에는 무관심하거나 전문성이 결여되어 대리인비용을 증가시킬 수 있는 반면, 정치적으로 연결이 강한 기관장(politically connected ceo)이 임명된 경우에는 주인인 부처와 대리인인 기관간의 이해 상충을 줄일 수 있어 대리인비용을 감소시킬 수 있다. 기관장의 교체 및 교체유형, 정치적 연결 강도 등이 대리인비용에 미치는 영향을 확인하고, 이러한 기관장 특성 변수의 조절효과를 살펴보고자 한다.

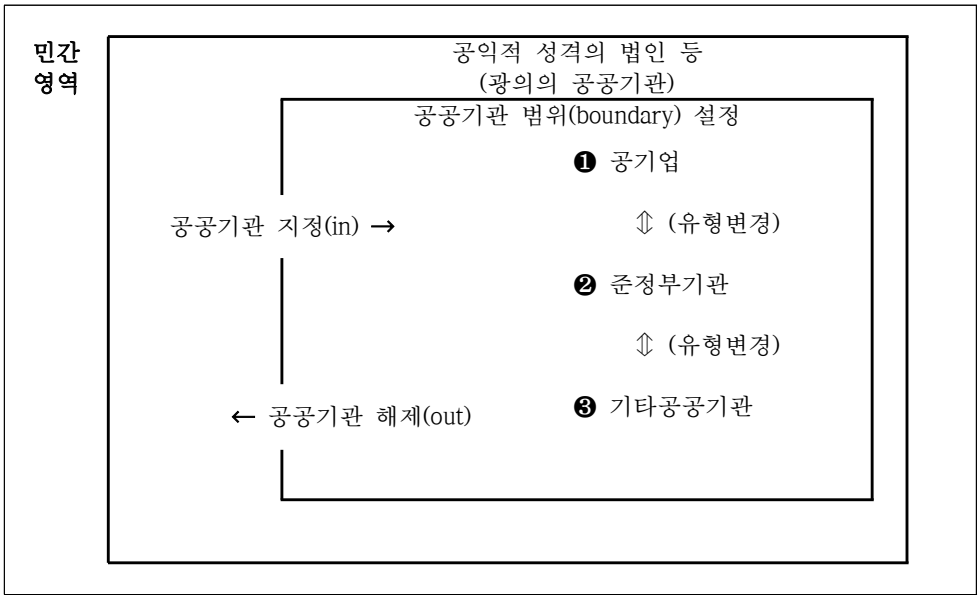
이를 통해 정부의 공공기관의 관리정책이 기관의 대리인비용에 어떠한 영향을 미치는지 효율성 측면에서 분석하고, 향후 공공기관의 관리정책의 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

공공기관은 ‘공적 업무를 달성하기 위해 공적인 돈(세금)을 소비하지만, 선출직 대표자들로부터 어느 정도의 독립성은 갖고 있는 조직’(Flinders & Smith, 1999)이라 할 수 있다. 우리나라의 공공기관에 대한 정의는 법령에 따라 차이가 존재한다. 「공운법」 제4조 규정에 따라

지정·고시된 기관을 가장 일반적으로 사용하고 있으나 기타 법령에서는 중앙행정기관과 지방자치단체, 공공단체 중 대통령이 정하는 기관도 공공기관으로 정의하고 있다. 이러한 차이는 공공기관을 「공운법」에 한정하느냐 또는 '공공'의 범위를 정부를 포함한 일반적인 공공부문(Public Sector)으로까지 확대하느냐에 따라 달라진다(기획재정부, 2012). 본 연구의 대상은 「공운법」 제4조에서 규정하는 공공기관으로 한정하였다.

<그림 1> 연구의 범위



우리나라 공공기관 관리제도의 근간인 「공운법」의 핵심은 정부가 관리하여야 할 공공기관의 범위를 확정하고 관리하는 것(지정)과 기관의 성격과 중요도를 고려하여 적절한 내·외부지배구조를 적용하는 것이다(유형구분). 따라서 본 연구에서는 '공식적인 정부의 관리대상이 되는 것'과 '내·외부 지배구조의 변경'이 공공기관에서 더욱 문제시 되는 도덕적 해이(moral hazard)와 이로 인한 대리인비용(agency costs)에 어떠

한 영향을 주는지 확인하고자 한다.

그동안 공공기관의 지배구조와 대리인비용에 대한 여러 논의가 이루어져 왔지만 이사회의 구성에 초점을 둔 연구가 다수이며, 유형별 차이나 기관장 특성에 관한 논의는 많이 이루어지지 않았다. 공공기관으로 지정되면 「공운법」 규정에 따라 유사한 제한을 받게 되지만 기관유형(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)이 무엇이냐에 따라 지배구조상 큰 차이가 발생한다. 본 연구에서는 정부의 '지정'과 '유형구분'이라는 정책결정으로 인해 외생적 변이(exogenous variation)가 발생한다고 전제한다. 즉 공공기관으로 지정된 경우와 지정되지 않은 경우(또는 지정해제된 경우), 기타공공기관에서 공기업·준정부기관으로 유형이 변경되거나 반대로 공기업·준정부기관에서 기타공공기관으로 유형이 변경된 경우 적용되는 지배구조가 달라짐으로써 대리인비용의 변화가 나타날 수 있다.

이러한 관리제도의 효과를 분석하기 위해 「공운법」 제정 및 최초지정이 이루어진 2007년부터 2020년 현재까지 지정된 바 있는 공공기관 353개를 대상으로 패널자료를 구축하여 관리제도의 적용이 기관의 대리인비용에 미치는 영향을 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 통해 분석하기로 한다. 공공기관의 기관장은 내부지배구조의 주요 변수이지만, 대리인비용 연구에서 중요하게 다뤄지지 않았다. 본 연구에서는 대리인비용에 영향을 줄 수 있는 기관장 관련 변수-정치적으로 연결된 기관장인지 여부, 외부영입 기관장인지 여부, 기관장 교체여부-등을 관리제도의 효과를 조절하는 조절변수로 보고 관리제도와의 상호작용항을 넣어 분석하고자 한다.

제 3 절 연구의 구성

본 연구는 공공기관 관리제도와 대리인비용간의 관계에 대한 논의를 진행하기 위해 다음과 같이 구성되었다. 제2장에서는 주인-대리인 이론을 통해 공공기관 비효율성의 주된 원인으로 언급되는 대리인 문제와 이로 인한 대리인비용을 살펴보고, 정부가 관리하여야 할 공공기관의 범위 및 관리방식에 대한 논의를 위해 공공기관의 범위와 유형구분에 관련된 이론적 논의를 살펴본다. 본 장은 특히 공공기관에서의 대리인 문제의 발생원인과 대리인비용을 보다 자세히 살핀 후, 공공기관의 대리인비용을 줄이기 위한 대안-소유구조, 지배구조, 인센티브 등-들에 대해 살펴볼 것이다. 또한 국제기준들에서 제시하는 공공기관의 범위와 구분기준에 대해 살펴본다. 마지막으로 관련된 선행연구를 참고하여 관리제도와 대리인비용에 관한 가설을 설정하였다. 제3장에서는 「공운법」의 제정 배경 및 그에 따른 공공기관의 지정 및 유형구분의 의미와 구체적인 내용을 기존제도 및 국제기준과 비교하여 살펴본다. 또한 현재 공공기관의 지정 및 유형분류 현황 및 문제점에 대해 소개한다. 제4장에서는 연구의 분석틀을 소개하고 연구 방법 및 변수의 설정을 통해 연구 설계를 제시한다. 연구의 표본과 자료의 원천을 소개하고 주요 변수에 대해 논의한다. 제5장에서는 제3장에서 정리한 공공기관 관리제도들이 대리인비용에 어떠한 영향을 주는지 고정효과모형을 통해 실증분석하고 그에 대한 결과들을 제시한다. 제6장 결론에서는 분석결과를 요약하고, 연구의 이론적·정책적 의의를 설명한다. 또한 본 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언으로 마무리한다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 이론적 배경

1. 대리인 이론(principal Agent Theory)과 비용(Agency Costs)

대리인 이론은 둘 이상의 주체간의 계약 관계에 관한 이론으로, 주인을 대신하여 의사 결정 권한이 대리인에게 위임된다는 사실에서 출발한다. 대리인 이론에서 대리인(agent)과 주인(principal)은 모두 오로지 자기이익(self interest)에 의해 동기가 부여된다고 가정하며, 대리인은 자신의 부를 증진하기 위해 자신에게 부여된 권한을 사용한다(Barnea, Haugen & Senbet 1985; Bromwich, 1992; Chowdhury, 2004; Agarwal et al., 2014). 대리인 문제[10]는 대리인과 주인의 이해가 서로 상충하는 상황에서 불확실성과 정보비대칭으로 인해 대리인과의 계약만으로는 주인이 대리인의 사익 추구를 완전히 막을 수 없기 때문에 발생하게 된다(Agarwal et al., 2014).

더 많은 정보를 가진 대리인은 정보의 비대칭 상황을 이용하여 자신의 이익을 추구하려는 기회주의적 속성을 나타낼 가능성이 높다(Jensen & Meckling, 1976). 최고경영자(대리인)는 주주(주인)를 위한 대리인으로 일할 것을 약속하고 고용되었음에도 불구하고 주주의 이익을 최대화하지 않는 방법으로 행동할 동기를 가질 수 있다. 자기 중심적이고 위험회피적인 경영자들은 주주들의 이익을 최대화하는 방법이 아닌 기업의 양적

10) 대리인 문제의 유형은 크게 수직적 대리인 문제와 수평적 대리인 문제 두 가지로 나눌 수 있다. 수직적 대리인 문제는 주주와 경영진의 갈등을 말하며, 수평적 대리인 문제는 지배주주와 소액주주 간에 발생하는 갈등을 의미한다(Shapiro 2005). 일본의 게이레츠, 한국의 재벌과 같은 기업은 주주 간의 장기적인 관계를 구축하고 신뢰와 충성도를 구축하는 것을 목표로 하므로 수평적 유형의 대리인 문제가 발생하며, 일반적으로는 주주와 대리인간의 수직적 대리인 문제가 빈번히 발생한다(Norli et al. 2015).

성장(Boumol, 1958), 경영자로서 갖게 되는 여러 특권들의 남용(Lambert & Larcker, 1985), 혹은 그들의 직위를 유지하는 데 도움이 되는 전략들을 수행함으로써(Morck et al., 1989) 그들의 효용을 최대화할 동기를 가지게 된다(김해룡외, 2001). 이러한 기회주의적 속성은 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)로 지칭되는 대리인 문제(agency problem)를 발생시킨다(강윤호, 2009). 따라서 대리인 이론은 정보 비대칭과 이해 충돌의 맥락에서 주인이 대리인을 어떻게 통제할 수 있는지에 초점을 두며, 대리인이 최대한 주인의 이익을 위해 업무를 수행할 수 있도록 인센티브를 설계하는 것을 중요하게 다루고 있다(권순만외, 1995; 강윤호, 2009, 박정수외, 2011). 대리인 문제의 해결책으로는 대리인 스스로가 자신의 능력과 지식에 관한 정보를 위임자에게 드러내는 방법(signalling), 위임자가 차별화된 복수의 계약을 제공하여 대리인으로 하여금 선택하게 함으로써 능력과 지식에 관한 정보를 얻는 방법(screening), 대리인의 능력과 업무성과에 관한 명성(reputation)에 의존하는 방법, 다수의 대리인(multiple agent)을 고용함으로써 대리인간의 경쟁, 상호통제, 정보의 제공 등을 꾀하는 방법, 조직 내에서 정보체계나 공동지식을 구축하여 정보의 비대칭성 자체를 완화하는 방법 등의 제시된다(권순만외, 1995).

대리인비용은 주주, 채권 보유자, 경영자, 원자재 공급업체, 직원, 고객 및 정부 등 기업의 다양한 이해관계자간의 이해 상충으로 인해 발생하며(Machlup 1967, Jensen & Meckling 1976, Fama 1980, Fama & Jensen 1983), 특히 경영자의 '도덕적 해이(moral hazard)'에 의해 발생되는 제반 비용을 의미한다(Jensen & Meckling, 1976). 대부분의 대리인 관계는 직접 또는 간접적으로 주인이 부담하는 감시감독 비용을 발생시키고, 다양한 이해관계자의 상충되는 주장을 해결하기 위한 비용을 발생시킨다.

대리인비용은 크게 모니터링 비용과 확증 비용, 잔여손실 비용으로 구분된다(Jensen & Meckling, 1976). 모니터링 비용(monitoring cost)은 주인

이 대리인의 행동을 감독하거나 제한하려고 할 때 발생하는 비용이다. 예를 들어, 이사회는 주주를 대신하여 경영진의 활동을 모니터링하고 제한함으로써 주주의 가치를 극대화하는 행동을 하는데, 이사회를 구성하는 비용은 적어도 기관의 모니터링 비용으로 간주할 수 있다(Wilkinson, 2013). 확증 비용(bonding cost)은 경영진이 궁극적으로 주인의 이익을 위해 최선의 행동을 하고 있음을 확증하기 위해 발생하는 비용을 말하며, 그렇게 행동하지 않았을 때 주인에게 보상하는 것을 모두 포함하는 비용이다. 잔여 손실(residual cost)은 모니터링 및 확증 조치가 모두 시행된 후 이해 상충으로 인해 발생하는 괴리에 대해 주인이 감수하게 되는 부의 감소를 의미한다(Baker & Anderson, 2010). 한편 Baker와 Powell(2005)은 이러한 대리인비용을 직접비용과 간접비용으로 나누고 있다. 직접비용이란 주주의 입장에서 관리자와의 잠재적인 충돌을 줄이기 위해 발생되는 비용(보너스, 스톡옵션 계획, 감사 수수료, 경영 인센티브 및 인프라)이며, 간접 대리인비용은 관리자가 수익성 있는 투자를 하지 못한 결과로써 발생하는 비용이다.

Jensen과 Meckling(1976)은 소유자와 관리자가 일치하지 않는 경우, 즉 소유자가 자신의 지분을 100% 미만으로 줄이면 관리자가 개인의 이익을 위해 기업 자원을 소비하거나 낭비하는 유인이 증가한다고 주장한다. 이를 수직적 대리인비용이라 한다. 소유자가 외부인을 관리자로 고용하는 경우 이해관계의 불일치 및 불완전한 모니터링 문제로 인한 수익 손실 또는 이익 감소의 형태로 대리인비용이 발생할 수 있다. 그러한 측면에서 관리자의 소유지분이 없는 공공기관의 대리인비용이 가장 크다. 지배주주가 있는 경우 일반적으로 경영진을 선출하거나 직접 임원직을 맡아 회사 경영에 적극적으로 참여할 수 있다. 이러한 집중된 소유권은 수직적 대리인 문제를 완화하는 데는 도움이 되지만 지배 주주는 소수 주주에게 불리한 결정을 강요하여 사적 이익을 얻을 수도 있다(Grossman & Hart, 1980; Dyck & Zingales, 2004; Gilson & Gordon, 2003; Roe, 2005). 이를 수평적 대리인비용이라고 하며, 일반적으로는 수직적 대리인비용이

더욱 빈번히 나타난다.

2. 공공기관의 대리인 문제

공공기관의 운영원리 중 사기업과 가장 상이한 것은 복대리 구조를 가지고 있다는 것이다. 사기업의 주인-대리인 관계는 주인(주주)-대리인(경영진)으로 단순한 반면, 공공기관의 경우 주인(국민・주민)-중간대리인(정치권・정부)—최종대리인(공공기관)인 복대리 구조를 가지고 있다(Vickers & Yarrow, 1988, 1991). 흩어져 있는 주주들은 경영진의 고용 조건에 대해 협상하거나 경영진의 활동을 모니터링하고 통제하는 데 필요한 정보와 제도적 메커니즘이 부족하다(Brudney, 1985). 대부분의 공공기관은 정부가 직간접적으로 소유하고 있으나 공공기관의 궁극적인 소유자는 일반 국민이라는 점에서 민간기업과는 달리 복잡한 소유구조를 지니고 있다. 민간 기업은 공공기관에 비해 소유권이 집중되어 있어 소유주가 경영진에 대한 모니터링을 더 많이 수행할 수 있으며(Jensen & Meckling, 1976; Ball & shivakumar, 2005; Chen et al., 2011; Golubov & Xiong, 2016), 주요 투자자가 내부 기업 정보에 접근할 수 있기 때문에 대리인 문제를 해결할 가능성이 더 높다(Ball & Shivakumar, 2005; Burgstahler, Hail & Leuz, 2006; Chen et al., 2011). 따라서 정보 비대칭 및 이해(목표) 충돌 상황은 특히 공공부문에서 빈번히 발생하고 있다(Boorsma & Halachmi, 1998). Linet et al.(1998)의 연구 역시 도덕적 해이(moral hazard) 및 관리적 여유(management slack)와 같은 대리인 문제가 공공기관에서 표면화될 가능성이 더 높다고 지적한다. 공공기관의 대리인 문제는 주인-대리인 관계를 형성하고 있는 국민, 정부, 공공기관이 서로 다른 이익과 효용 및 정보를 소유하고 있다는 사실에서 발생한다.

· 공공기관 주인(국민)의 목적함수: max U(x) = max W(x)

· 공공기관 중간대리인의 목적함수: max U(x) = max [W(x) + α P(x)]

· 공공기관 최종대리인의 목적함수: max U(x) = max[W(x) + β P(x)]

W(x): 사회적 후생

P(x): 대리인의 사적목표

α, β: 상대적 가중치

· 민간기업 주인의 목적함수 : max U(x) = max Π(x)

· 민간기업 대리인의 목적함수: max U(x) = max[Π(x) + γ P(x)]

Π(x): 이윤

P(x): 대리인의 사적목표

γ: 상대적 가중치

민간기업과 공공기관 모두 주인의 목적함수와 대리인의 목적함수를 일치시키기 위해서 대리인의 사적목표인 P(x)와 상대적 가중치인 β와 γ를 줄이는 것이 중요하다. 공공기관의 경우 이윤 Π(x)에 비해 사회적 후생인 W(x)가 불명확하며, 민간기업에 비해 β를 통제할 수 있는 수단이 제한적이다. 일반적으로 민간기업의 경우 대리인을 규제하는 다양한 방식이 존재하는데, 주주(shareholders)와의 성과인센티브 계약, 자본시장(capital market)에 의한 적대적 인수(hostile takeover), 법적 체계(legal system), 상품시장(product market)의 경쟁과 수익성 등에 의해 규율을 받는다(campbell, 2006: 213-214). 그러나 공공기관의 경우 상품시장이 부재하고, 정부의 암묵적 지불보증이 존재하며, 공공성을 중시하기 때문에 민간기업에 적용되는 규제들이 작동하지 않거나 제한적이다.

또한 공공기관은 소유주인 국민의 이익과는 다른 이해를 추구하는 경영자(대리인)-관료(위임자) '팀' 에 의해 관리된다(Aharoni, 1986). 공공기관의 β를 줄이기 위해 정부나 국회에 의한 정치적 통제가 이루어지기도 하는데, 오히려 이러한 정치적 통제가 목적함수의 왜곡을 발생시켜 더 큰 대리인비용을 야기하기도 한다.[11] 공공기관은 실제로 일반 대중의 대

11) 주주의 목표는 기업가치의 극대화이기 때문에 공공기관의 주주로서 정부의 이익

리인 역할을 하는 국회, 장관 및 공무원과 같은 다양한 대리인에 의해 통제되며(Krishnaswamy et al., 1994), 다양한 이해관계자간 상충되는 주장[12]으로 인해 더 큰 대리인비용이 발생한다. 사실상 정치인과 관료의 공공기관 운영에 대한 과도한 개입과 통제는 비효율성의 원인으로 자주 언급되고 있다(Lioukas, Bourantas, & Papadikis, 1993; OECD, 2015). Qian(1996)은 1990년대 중국 공기업이 처한 어려움이 대리인 문제와 정치인 통제의 결합으로 발생하였다고 보았다. 정치인의 통제는 대리인비용을 줄이기 위한 견제와 균형의 메커니즘이 되기도 하지만 정보의 손실, 비효율적인 경영 간섭, 비전문적 경영진의 임명, 잘못된 투자 결정 및 연성예산제약(soft budget constraints)[13]등의 문제를 야기하기도 한다. 공공기관의 성과는 정치적 통제로 인한 비용[14]과 대리인비용에 달려있으며(Shleifer & Vishny, 1994; Qian, 1996), 이러한 비용을 억제할 수 있는지 여부가 공공기관 개혁의 핵심이라 할 수 있다. 주인-대리인 관계의 복합성, 성과측정의 어려움, 그로 인한 조직의 내부성[15] 등으로 인해 공

은 기업가치 극대화이며 이를 위하여 공기업의 경영자는 독점이윤을 추구하고 정부로서는 시장의 진입장벽을 높여야 할 것이다. 이에 반하여 공공이익을 추구하기 위한 정부의 의무는 공공복리를 극대화하는 것이며, 이를 위하여 공공기관의 경영자는 저소득층이 공공서비스를 제한 없이 이용할 수 있는 방향으로 운영하여야 한다. 또한 정부와 정치인으로서는 정치적인 이익이 되는 방향으로 공기업의 경영을 추진하게 하려 하거나 공기업의 독점이윤을 분배하여 정치적 입지를 강화하는데 이용하기 위하여 공기업의 경영을 통제하려 할 수도 있다. 따라서 이와 같은 문제를 해소할 수 있는 장치를 갖추는 것이 필요하다(손양호, 2017).

12) 예를 들어, 정책 결정을 내리는 동안 노동부 장관은 더 많은 고용을 창출하는데 관심을 가지는 반면, 재무부 장관은 공공기관이 더 많은 소득을 창출하여 세금 인상의 필요성을 줄일 수 있기를 원할 수 있다. 공공기관 내부의 경영자와 노동자 사이에서도 이와 동일한 문제가 발생한다. 구체적으로 정부에서 임명한 기관장은 높은 성과를 선호하는데 반해, 공공기관 노동자는 더 높은 임금과 고용수준을 선호할 수 있다(곽채기, 1994).

13) 사회주의 경제체제의 가장 중요한 유인문제(incentive problem)를 설명하기 위해 등장한 연성예산제약이론은 예산이 지출에 대하여 엄격한 제약조건으로 작동하지 않는 상황을 지칭한다. 연성예산제약의 대표적인 사례로 제시된 것이 사회주의경제에서 정부와 공기업간의 관계이며, 연성예산제약에 의한 도덕적 해이는 지방정부 및 공공기관 등에서 나타날 수 있다.

14) 경제적 효율성과 다른 정치적 목표를 가진 정치인이 기업을 통제하는 것과 관련된 비용을 의미한다.

15) 내부성이란 공식적 목표가 구성원들의 사적 목표로 대치되는 현상을 의미한다.

공기관의 대리인비용이 민간기업에 비해 더 크게 발생하기 때문에, 대리인 문제는 여전히 공공기관의 주요 관심사라 할 수 있다(Lei et al., 2013).

3. 기관장과 대리인비용

민간기업의 최고경영자와 공공기관의 기관장을 비교하면 몇 가지 큰 차이가 있다. 민간기업의 경우 소유권의 분산이 가능하며, 기업의 경영자도 소유자가 될 수 있다. 이러한 이유로 민간기업을 대상으로 한 다수의 연구들은 경영자가 소유한 지분의 효과를 살펴보고 있다[16]. 반면, 공공기관에서는 기관장의 이러한 지분참여 가능성이 존재하지 않는다. 두 번째로, 관계의 지속성 측면에서 차이가 있다. 민간기업의 최고경영자는 성과(수익)에 따라 고용계약이 연장될 수 있으나 공공기관의 고용여부는 성과 여하에 좌우되기보다는 정치적 고려에 의해 이루어지는 경우가 많으며, 정해진 임기 동안만 경영에 참여하게 된다. 마지막으로는 공공기관 경영진의 임명권이 정부에 귀속되어 있고 이로 인해 민간의 최고경영자에 비해 정치적인 영향을 쉽게 받을 수 있다는 점이다.

주인의 입장에서 대리인을 선택할 때 역선택(adverse selection)의 가능성이 항상 존재한다. 위임자인 정부는 자질과 능력 및 전문성에 대해 잘 알고 있는 인물을 임명할 가능성이 크며, 이를 통해 역선택의 가능성을 줄이고자 할 수 있다. 위임자인 정부는 유능한 대리인(기관장)을 선택하여야 하고, 그 대리인이 자신을 대신하여 업무를 적절히 수행하는지를 관찰하여야 하는데, 정부는 대리인의 숨겨진 특성(hidden characteristic)으로 인한 정보의 비대칭성을 줄이기 위해 능력과 업무성과에 관한 명성(reputation)이 있는 정치적 연결된 인물을 임명할 유인이 발생한다. 대리인 이론의 관점에서 주인의 이해와 대리인의 이해가 상충하지 않고 일치

16) Gul et al. (2012), Locke와 Fauzi(2012), Mcknight와 Weir(2009)은 경영자의 보유지분 증가가 대리인비용을 줄인다는 결과를 제시하였다.

(alignment)한다면 대리인의 이해가 곧 주인의 이해가 되기 때문에 도덕적 해이는 발생하지 않을 것이다(배관표, 2017). 정치적 연결강도가 강한 기관장일수록 정부와 기관장간의 이해상충이 크지 않을 수 있으며, 이해상충이 발생한다고 해도 이의 조절이 용이할 수 있을 것이다.

공공기관의 대리인(CEO 등)은 그들의 경력과 명성이 사업(project)의 성공적인 수행과 관련되어 있기 때문에 덜 위험한 선택을 할 확률이 높다. 일상적인 의사결정에서 덜 위험한 결정을 내리거나 더 많은 위험을 수반하는 결정을 연기하는 것을 선호한다. 이러한 의사결정의 왜곡은 공공기관의 성과에 더욱 부정적 영향을 줄 수 있다(Krishnaswamy et al., 1994).

4. 대리인 문제 해소 방안

일반적으로 대리인 문제를 해결하기 위한 방안으로는 주로 소유구조의 개선, 지배구조의 개선, 성과계약 및 인센티브 마련 등이 제시되고 있다. 민간기업에 비해 공공기관들은 시장의 견제와 감시가 없고 고용주(주인)와 대리인 관계가 복잡하기 때문에 효과적인 지배구조를 수립하지 않으면 경영이 방만해지고 도덕적 해이에 빠지기 쉽다. 국민경제에 필수적이며 독점적인 재화를 생산하고 공급하는 공공기관의 경영이 비효율적일 경우 국가경제에 미치는 영향은 막대하고, 그 폐해는 납세자인 국민에게 돌아가게 된다(NABO, 2007)[17]. 따라서 공공기관의 경영진이 사적 목표를 추구하지 않도록 하려면 일부 비용을 들여서 이를 방지하는 메커니즘과 절차를 수립해야 하며(Krishnaswamy et al., 1994), 이는 정부와 공공기관 간 지배구조 설계 논의로 이어지게 된다.

대리인비용을 최소화하기 위해 가장 효율적인 통제시스템을 개발하게 되고 이에 따라 효율적인 조직구조(efficient form of organization)가 설계된다. 공공기관 대리인 문제의 통제 메커니즘으로 거버넌스가 중요하

17) NABO(2007), 『공공기관 지배구조 평가』. 국회예산정책처

게 언급되면서 이사회의 효율성, CEO에 대한 모니터링 및 보상 계약의 중요성이 강조된다. 반면 대리인 문제의 직접적인 해결을 위해 공기업의 민영화가 논의되기도 하고(이상철, 1997), 대리인의 자율과 책임 확보를 위해 의사결정의 분권화를 통해 공공기관에 자율성을 부여하고, 그 결과에 대해 책임을 강화하는 통제 방안이 논의되기도 한다(윤성식, 1997).

1) 소유구조와 대리인비용에 관한 논의

소유구조와 대리인비용에 관한 연구들은 내부자지분이 높을수록, 외국인 지분율이 높을수록, 소유집중도가 클수록 대리인비용이 감소한다고 주장한다. Ang et al.(2000)은 1992년에 1,708개의 미국내 중소기업의 표본을 사용하여 회사를 외부 경영자가 관리할 때 대리인비용이 더 높고 경영자의 소유권 지분이 클수록 줄어든다는 것을 발견하였다. 내부자의 지분이 증가하면 주주와 경영진간 이해상충이 감소하고 대리인비용이 감소한다는 이해일치가설은, 경영자가 회사를 소유하는 것을 지지한다(Jensen & Meckling, 1976; singh & Davidson Ⅲ, 2003). 이러한 대리인비용은 경영자의 소유주식이 낮을수록 커지므로 100%의 소유권을 가지지 않은 경영자는 기업의 가치나 이익에 최선을 다하기보다는 자신의 부수익에 집착할 가능성이 있다고 밝히고 있다. Gogineni, Linn와 Yadav(2013)는 최대주주가 자기자본의 50% 미만을 소유하는 기업(공유지배력 보유 기업)이 최대주주가 소액주주로부터 사적 이익을 얻을 수 있는 충분한 권한을 갖고 있는 기업보다 대리인비용이 더 낮다는 것을 발견하였다. 민간기업을 대상으로 한 많은 연구들은 지배주주와 소액주주간에 발생하는 갈등으로 인한 대리인비용에 초점을 두고 있다. 또한 외국인 지분율에 따른 대리인비용을 분석한 연구들도 대체로 외국인 지분율이 높아질수록 자기자본에 의한 감시와 경영에 대한 투명성이 증가하여 대리인비용을 낮춘다는 결과를 보여주고 있다(조성빈, 2006; 강동관, 2005 및 2009; 박종훈외, 2008). 김현종(2006)의 연구는 민간기업과

정부지배기업(공기업, 민영화기업, 법정관리기업)등을 대상으로 소유지배괴리지표(소유권, 지배주주의 지배력 지분)가 기업의 성과(영업이익률, 경상이익률, ROA)에 미치는 영향을 연구하였다. 이 연구에서는 공기업이 다른 기관들에 비해 성과지표가 낮게 나타났는데, 정부의 소유권이 감소할수록 성과지표 중 영업이익률이 상승하는 것을 보여주었다.

이러한 논리에 의하면 대리인비용을 줄이는 방안은 공공기관의 소유구조를 바꾸는 것, 즉 민영화(privatization)[18][19]라 할 수 있다. 민영화의 목표는 공기업 경영자가 자본 시장과 상품 시장으로부터 더 많은 규율을 받게 됨으로써 대리인비용을 줄이는 것이다(Jones et al., 1999; Qian, 1996). 최근에는 다양한 정치적, 규제적, 문화적 요인으로 인해 정부가 소유권과 통제권을 개인 소유주에게 완전히 이전하는 민영화보다는 부분민영화가 주로 이루어지고 있다(Bortolotti & Faccio, 2009; Boubakri, Cosset, & Saffar, 2017). 공공기관의 지분매각을 통해 소수주주가 정부 및 경영진을 견제하도록 함으로써 대리인비용을 낮추고 일정한 범위에서 시장에 의한 경영감시기능을 활용할 수 있을 것이다(정찬형, 2012). 그러나 공공기관의 경우, 독점적 서비스를 제공하고 공공기관에 부여된 정책적 목표와 국가의 사회문화적 분위기 등으로 인해 지분매각과 같은 민영화 추진이 사실상 어려운 실정이다.

2) 기업지배구조와 대리인비용

---

18) 민영화(Privatization)란 경제적 자원과 각종 정치적 권한이 공공부문에서 민간부문으로 이전되는 것을 말한다. 민영화는 두 가지 축으로 개념정의되는데, 하나는 소유권이 정부소유에서 민간소유로 이전하는 것을 말하고, 다른 하나는 시장구조가 독점에서 경쟁으로 전환되는 것을 의미한다(삼성경제연구소, 1997). 공공기관의 민영화는 기업지배구조의 주체를 정부에서 민간주주로 전환함으로써 기업의 목표를 기업가치의 극대화로 설정하고, 이를 달성하기 위한 경영효율성 제고 노력을 유도하는데서 그 의의를 찾을 수 있다(오연천, 1999).

19) Hafsi(1987)는 공기업이 완전한 독립성과 자율성을 획득하는 것은 민영화되는 것이라고 언급하고 있다.

기업지배구조는 이사회, 경영진, 주주 및 기타 이해 관계자와 같은 기업의 다양한 참여자간의 권리와 책임을 정하고 기업 업무에 대한 의사결정을 위한 규칙과 절차를 규정하는 것이다(Rezaee, 2009). 좁은 의미로는 기업의 소유와 경영의 분리로 인하여 발생하는 경영자와 주주 사이의 이익충돌문제를 해결하려는 논의를 의미한다. 주로 영리기업에서 경영자 또는 대주주의 경영독주 현상으로 발생하는 문제를 해결하기 위한 방안으로서 기업지배구조가 논의되어 왔다(손양호, 2017). 대리인비용 관점에서의 지배구조에 관한 연구는 주로 임원과 이사회의 구성 등에 초점을 두고 있다(조성빈, 2005; 이희섭외, 2010; 권예경; 2010). 그러나 민간기업과 공공기관의 지배구조는 설립목적이나 경영진의 임면, 평가 등에 있어서 상당한 차이를 보인다(<표 2>). 공공기관에 있어서 내부지배구조는 공공기관의 의사결정이 견제와 균형의 원리에 입각하여 설립목적 구현에 가장 적합하도록 보장하는 시스템이라고 할 수 있으며, 기관장, 이사회, 감사 등의 구성 및 역할체계 등을 규율한다. 반면 외부지배구조는 주인(국민)이 공공기관의 설립을 통제하고 설립 이후의 기관운영의 책임성을 확보하는 감독시스템을 의미한다. 따라서 정부가 국민을 대신하여 경영목표의 설정 및 경영평가 및 보상, 경영공시 및 회계투명성 등을 규율하는 것이 이에 해당된다.

공공기관 지배구조의 목표는 내·외부 대리인비용을 최소화하는 것이라 할 수 있다. 내부 대리인비용이란 일반적인 지배구조에서와 마찬가지로 경영자에 의해 발생하는 일반적인 대리인비용을 의미하며, 공기업의 생산품인 재화와 용역의 소비자인 국민의 이익과 공기업 주인으로서의 국민의 이익이 상충될 경우 관료와 정치인들이 조정하게 되는데 이를 외부대리인비용이라고 한다. 내부 대리인비용을 최소화하기 위하여 정부의 지배권한을 강화하면 경영자에 대한 감독이 강화되는데, 이렇게 되면 외부 대리인비용은 증가한다(정찬형외, 2012). 반대로 공기업의 경영자에게 많은 권한을 주고 경영의 자율성을 확대하게 되면, 내부 대리인비용은 증가하지만 관료와 정치인들의 영향력은 감소하여 외부대리인비용은 줄

어든다(유민수, 2010; 정찬형외, 2012).

<표 1> 내・외부 지배구조의 구분

구분	민간기업	공공기관
내부지배구조	주주총회, 이사회, 감사, 직원(노조)	이사회, 감사, 직원(노조)
외부지배구조	투자자 · 자본시장(정보공시 요구), 채권단(신용평가 · 감사), 기업인수시장(M&A)	국회(국정감사), 감사원(회계감사), 행정부(경영실적평가), 언론, 국민

자료: 조택(2007) 참고하여 재정리

<표 2> 민간기업과의 지배구조 차이

구분	민간기업	공공기관
설립목적	이윤목표	공익목표
주인	특정인(주주)	불특정 일반국민
대리인	경영진	정부(1차 대리인), 경영진(복대리인)
주주총회	존재	없는 기관이 다수
경영부실시 처리	도산 또는 M&A	재정에서 보전
경영진 임면	이사회 추천→주총 임명	기관장 제청→주무부처 또는 대통령 임면
평가체계	시장평가	경영평가
감시주체	주주(투자자), 채권단, 경쟁사	정부, 국회, 감사원, 언론
정보공개 요구	강함	약함

각국의 정부는 체계적인 수준에서 공공기관의 유형과 권한, 책임기제를 명확히 하고, 기관에 적합한 지배구조(Good Governance)를 위한 일반원칙을 확립하고, 자율적 기관의 법적 토대를 개선함으로써 제도적 명확성을 확보하기 위해 노력하고 있다(OECD, 2002). OECD는 각국 공기업의

지배구조 실태분석 및 의견수렴을 토대로 2005년 4월 28일 「공기업 지배구조 가이드라인(이하 「OECD 가이드라인)」[20]을 제정하여 발표하였다. 이 가이드라인의 주요 내용은 공기업 관련 정부기능 중 소유권기능과 산업정책·규제기능의 분리, 이사회의 독립성·권한 강화, 경영투명성 강화 등이라 할 수 있으며, 민간기업에 적용되는 기업지배구조 원칙을 바탕으로 하되 공기업의 특성-공기업에 대한 정치적인 관여와 간섭의 가능성, 소유자인 국가의 무관심과 소극성, 주인이 불분명하다는 점-을 반영하였다(손양호, 2017). 「OECD 가이드라인」은 공기업에 대한 정부의 소유권 행사를 개선하기 위해 작성되었으나 상장된 공기업은 물론이고 특정 공공정책을 수행하는 비상업적 공기업과 법령기업에도 적용될 수 있다(곽채기, 2005). 「OECD 가이드라인」은 이후 2015년 한차례 개정되었으며, 제정당시 주요 내용은 <표 3>와 같다.

20) 「OECD 가이드라인」에 규정된 바람직한 지배구조에 관한 내용들은 구속력이 없는 권고사항이며, 그 시행여부는 회원국 정부의 판단에 달려있다.

<표 3> OECD 공기업지배구조 가이드라인(2005)

원칙	내용
Ⅰ. 공기업에 대한 효율적 법령 및 규제체계 확립	A. 정부의 소유권 행사 기능과 다른 기능 분리 B. 공기업 관련 관행 지침이나 법령의 단순화 및 체계화 C. 공공서비스의 의무 및 책임을 법이나 규제에 명시, 비용보상의 투명화 D. 일반법 및 일반적으로 적용되는 규제의 적용 비배제 경쟁중립성 절차의 존재 E. 필요한 경우 공기업 자본구조조정이 가능하도록 법률 및 규제체계의 신축성 F. 재정조달의 경쟁중립성
Ⅱ. 소유권 행사자로서의 정부	A. 정부 소유권 정책의 목적, 역할, 집행방법 개발 및 공표 B. 공기업의 완전한 경영자율권 보장 C. 공기업 이사회의 역할수행 보장 및 독립성 존중 D. 소유권 행사기관의 대외기관에 대한 설명의무 및 타 기관과의 명확한 관계설정 E. 관련 법령에 따라 적극적으로 소유권을 행사
Ⅲ. 주주의 공평한 대우	A. 모든 주주들을 공평하게 대우 B. 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수 C. 주주와의 협의 및 자문을 위한 적극적인 방안 개발 D. 주요 의사결정에 참여하기 위한 소액주주의 주주총회 참석 용이
Ⅳ. 이해관계자와의 관계	A. 이해관계자의 권리 인식 및 존중 OECD기업지배구조 원칙 준용 B. 이해관계자와의 관계 보고 C. 내부 윤리규범으로서 준법감시 프로그램을 개발 및 이행
Ⅴ. 투명성 및 공시	A. 일관되고 종합적인 보고서 작성 및 연차보고서 발간 B. 효율적인 내부 감사절차 개발 C. 매년 독립된 외부회계감사 D. 상장기업과 같은 회계 및 감사기준 적용 E. OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요사항에 관한 정보 제공
Ⅵ. 공기업 이사회의 책임	A. 임무의 명확성, 공기업 성과에 대한 궁극적인 책임 B. 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할, 최고경영자 임명 및 해임 C. 객관적이고 독립적인 판단을 하 수 있는 인물들로 구성, 이사회의장과 CEO의 분리 D. 종업원 대표권의 효율적 행사, 이사회의 실무적 기능 정부 독립성 제고 E. 필요한 경우 특별위원회 설립 F. 매년 이사회 실적에 대한 평가실시

자료: OECD, OECD Guideline on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005; 허경선・라영재(2012: 90) 재인용

3) 유인체계(incentive)의 마련

정부는 공공기관을 통제하면서 공공기관의 성과가 향상될 것으로 기대하지만(Walker, Boyne, & Brewer, 2010), 오히려 통제로 인해 각종 비용을 유발할 수 있다(박재완, 1997; 김대중, 2017). 공기업에 대한 초기 연구에서도 '공기업을 더 면밀한 감독하에 두는 것보다 적절한 자유를 주는 것'이 보다 효과적이라고 하였다(Hanson, 1959). Choksi(1979)는 개발도상국의 산업정책 결정을 조사하면서 공기업의 경영자가 일상적인 결정에 대해 충분한 자율성을 부여받지 못한다는 공통점을 발견하고, 공기업의 성과 향상의 필수 요건은 정치적·경제적 자율성의 보장이라고 언급하였다. 또한 Krishnaswamy et al.(1994)은 공기업의 경영진에게 인센티브를 제공함으로써 대리인비용을 줄이기 위한 시도가 이루어져야 하며, 공기업에 보다 명확한 목표를 설정할 필요가 있음을 강조한다. 대부분의 공기업에서도 일부 인센티브 제도가 존재하지만(Aharoni 1986), 이러한 인센티브가 대리인비용을 줄이는 방향으로 조정될 필요가 있다(Krishnaswamy et al., 1994).

신공공관리론(New Public Management, NPM)에서도 대리인 이론과 마찬가지로 공공기관의 관리자(경영진)는 중앙정부의 이익과 일치하지 않는 개인의 이익에 봉사하기 때문에 최적의 방식으로 사업을 수행한다고 신뢰할 수 없다고 주장한다(Schick, 1996, 18-19). 따라서 공공기관의 성과에 대한 정보가 정부에 제공되어야 하며 기관의 이익을 정부의 이익과 일치시키기 위한 인센티브도 함께 제공되어야 한다고 본다(Verheost, 2005). 따라서 신공공관리론자들은 정부가 공조직의 관리자들에게 경영자율성(managerial autonomy)을 부여하고, 투입 통제(input control)보다는 결과 통제(output control)로, 사전적 통제보다는 사후적 통제로 관리방식을 전환함으로써 공조직을 더욱 생산적이고 효율적으로 작동하게 할 수 있다고 제안한다(Barzelay, 2001; Dunleavy & Hood, 1994; Frederickson,

1980; Frederickson, 1996; Hood, 1995; Marini, 1971; McLaughlin et al., 2002; Osborne & Gaebler, 1992; Peters & Pierre, 1998).

제 2 절 공공기관의 지정 및 유형분류

1. 공공부문의 범위 및 유형에 관한 이론적 논의

대리인 이론에서 주장하는 바와 같이 공공기관의 대리인 문제는 민간기업에 비해 더욱 복잡하며, 그로 인한 비용이 더 크게 발생한다. 이로 인해 공공기관의 대리인 문제를 해결하기 위한 소유구조의 개선, 지배구조의 설계, 유인체계의 마련 등 정부의 여러 통제 방안들이 논의되는데, 현실적으로 이러한 논의는 공공기관의 범위를 어디까지 볼 것인지, 또 공공기관을 어떻게 유형화할 것인지와 밀접히 연관되어 있다.

공공기관 지정 및 유형분류의 목적을 살펴보면, 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 조직 관리의 관점에서 공공기관의 책임성과 효율성을 제고하기 위해 바람직한 지배구조를 설정하기 위한 것이다. 다양한 공공기관을 합리적인 기준에 따라 분류하여 기관 간 차이점과 강점 및 약점을 체계적으로 파악할 수 있어야만 효율적인 지배구조를 설계할 수 있으며(설광언 외, 2005), 공공기관 특성에 따라 강조되는 책임성 유형이 차별화되기 때문에 유형분류를 통해 각 기관에 요구되는 책임성이 무엇인지를 명확히 할 수 있다. 둘째는 민간과 공공부문간의 역할분담 및 기능조정을 위한 것이다. 공공과 민간부문의 구분은 고정된 것이라 아니라 경제성장과 성숙 정도, 민주주의 수준 등에 따라 끊임없이 변화한다. 공공기관의 유형화는 이러한 역할분담과 기능조정을 위한 기준점을 제시해 줄 수 있다.

공공기관의 지정 및 유형분류에 앞서 공공부문과 민간부문의 영역을 어떻게 구분하는지를 탐색할 필요가 있다. 공공부문을 정의하기 위해 먼

저 공공부문이 수행해야 하는 기능(function) 관점에서 접근할 수 있다. IMF의 정부재정통계매뉴얼 2001(Government Financial Statistics Manual, GFSM)과 유럽 회계시스템인 ESA 95에서는 정부기능분류(COFOG)를 정부지출에 대한 국제적으로 합의된 통계로 사용한다. 이러한 기능적 접근 방식을 사용할 때의 문제는 정부가 수행하는 대부분의 지출 기능을 민간부문에서도 수행한다는 점이다. 예를 들어, 건강, 교육, 사회 보호 및 환경 보호에 대한 서비스 제공은 공공과 민간부문 모두에서 제공되며, 민간 또는 공공부문이 이러한 영역에서 서비스를 제공하는 정도는 정치 및 문화적 요인과 정부의 역할에 대한 합의에 따라 국가마다 차이가 있다. 두 번째는 공공부문과 민간부문을 소유권(ownership)의 개념으로 구분하는 것이다. 기본적으로 소유권은 재산의 소유와 관련이 있으며 소유자는 해당 재산에 대한 권리와 통제를 행사한다. 소유권은 일반적으로 법률에 따라 권리가 보호되는 자산과 관련된 조치에 대한 책임을 의미한다. 그러나 민간과 공공의 구분이 모호한 경우에는 세 번째 기준인 '통제(control)'를 사용할 수 있다. 이러한 통제는 정책적 통제(policy control)와 재정적 통제(financial control)로 나누어진다. 전자는 일반적인 기업정책을 결정하는 권한을 의미하며, 후자는 기업의 활동으로부터 이익을 얻기 위한 재무 및 운영 정책을 통제할 권한을 뜻한다(Lienert, 2009; 4-9). 마지막으로 공공부문과 민간부문의 경계를 명확히 하기 위해 법률이 제정되기도 하는데, 특정 공기업을 설립하기 위해 특별법(Special legislation)이 제정될 수도 있고, 정부의 권한을 포함한 일반적인 틀을 규정하는 일반법(State Enterprise Laws)[21]이 제정될 수도 있다.

어느 한 가지 기준으로 공공부문과 민간부문을 구분할 수 없기 때문에, 많은 학자들 또한 여러 가지 기준을 복합적으로 사용하여 공공부문을 나누고 이들 조직의 유형화를 시도하고 있다. 용어나 개념적으로는 차이를 보이지만 앞서 언급된 기능(function)과 소유권(ownership), 통제(control), 법률 또는 법적 형태(law or legal form) 등이 주된 기준으로

21) Lienert(2009)는 세네갈과 캄보디아 등을 예로 들고 있다.

사용되고 있다. Wamsley와 Zald(1973)의 연구는 소유권(ownership)과 재원(funding)에 따라 공공부문과 민간부문을 구분하고 있다(Rainey, 1997). 이 중 공공기관은 민간이 소유하나 공공재원으로 운영되는 조직 또는 정부가 소유하기만 민간의 재원으로 운영되는 조직을 의미하게 된다.

<표 4> Wamsley와 Zald(1973)의 유형분류

	공적 소유 (Public Ownership)	민간 소유 (Private Ownership)
공공 재원 (Public Funding) ex. 세금, 정부계약	(1) 정부 - 국방부/경찰청	(2) 준정부조직 - 국책연구소(랜드연구소)
민간 재원 (Private Funding) ex. 매출, 사적 기부	(3) 준정부조직 - 공기업/연방주택담보은행	(4) 민간기업

자료: Rainey(1997, p.68)

Anthony(1980)은 이익지향성과 재무자원의 원천을 기준으로 조직을 분류하였다. 이익지향성은 조직의 활동목적이 이익 창출에 있고, 조직이 소유한 재산이나 조직 활동의 성과가 구성원들에게 배분되는 것을 의미하며, 재무자원의 원천은 조직 활동의 재무자원이 재화와 서비스의 제공에 따른 대가로 조달되는지를 의미한다(최진현외, 2012).

<표 5> Anthony(1980)의 조직분류

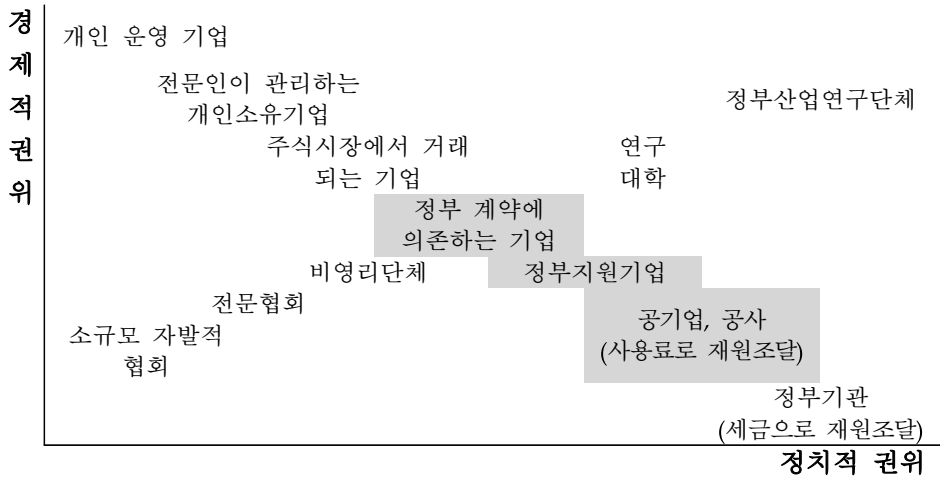
이익의 지향점	영리(for profit)	비영리(non for profit)	
재무자원의 원천	이익지향적 (재화와 서비스 판매)	비이익지향적 Ⅰ (정부지원+재화와 서비스 판매)	비이익지향적 Ⅱ (정부지원)

자료: 최진현 외(2012), p.78

Bozeman(1987)은 모든 조직들이 일정 수준의 정치적인 영향력을 가지고 있으며, 외부적인 정부통제를 받는다고 보았다. ‘정치적 권위

(Political authority)' 와 '경제적 권위(Economic authority)' 를 기준으로 조직의 공공성이 결정되며 이에 따라 조직의 유형이 구분된다. 경제적 권위는 조직의 수입과 자산의 사용에 관해 소유권자와 관리자가 더 많은 통제력을 획득할수록 증가하며, 정부조직(Government authority)의 통제력이 증가할 때 감소한다. 반면, 정치적 권위는 국민 또는 정치체제에 의해 인정받는 정도를 의미하며, 조직이 국민 또는 정부기구의 이익을 대표하여 행동하고 법적 구속력이 있는 의사결정을 내릴 수 있도록 해준다(Rainey, 1997).

<그림 2> 공공성 그리드(*Publicness Grid*)



자료:Bozeman(1987)

Perry와 Rainey(1988)는 공공부문과 민간부문의 조직유형을 소유권(ownership)과 재원조달 주체(공공, 민간), 사회적 통제양식(정치체제, 시장)에 따라 공공기관을 6개의 유형으로 구분하였다. 정부가 대주주이면 공기업으로, 소규모 주주이면 규제기업으로 분류가 가능하며, 재원을 어떻게 확보하느냐에 따라 준정부기관, 정부기업, 정부지원기업으로 분류한다.

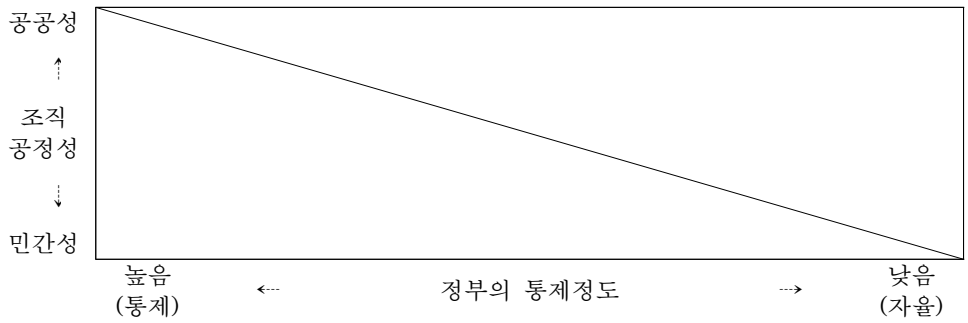
<표 6> Perry& Rainey(1988)의 유형 분류

구분	소유권	재원	사회적 통제	대표 연구
행정부	공공	공공	정치체제	Meyer(1979)
준정부기관	공공	민간	정치체제	Walsh(1978)
정부지원기업	민간	공공	정치체제	Mosoif&Seidman(1980)
규제기업	민간	민간	정치체제	Mintnick(1980)
정부기업	공공	공공	시장	Barzeley(1992)
정부소유기업(SOE)	공공	민간	시장	Vernon(1984), Zif(1981)
정부위탁기업	민간	공공	시장	Sharkansky(180)
(순수)민간기업	민간	민간	시장	Williamson(1975)

자료: Perry& Rainey(1988), Rainey(2002) 재인용

Finders와 McConnel의 연구(1999)는 조직의 유형이 공공성과 중앙정부와의 거리, 즉 정부부처의 통제수준에 따라 달라진다고 하였다. 공공성을 측정하는 지표로는 공적 공급, 설립주체(정부), 권한의 지속성, 이사 임명여부, 재원조달방식, 책임성, 실제적인 공권력, 공적 목적 등을 제시할 수 있다. 이러한 통제의 수준(또는 기관의 자율성)에 영향을 미치는 요소로는 권한의 위임(Terms of Reference), 산출물의 특성, 정치적 특징(Political Salience), 기관의 전문성, 임원의 임면, 재원조달의 조건 등이 있다(설광언외, 2005).

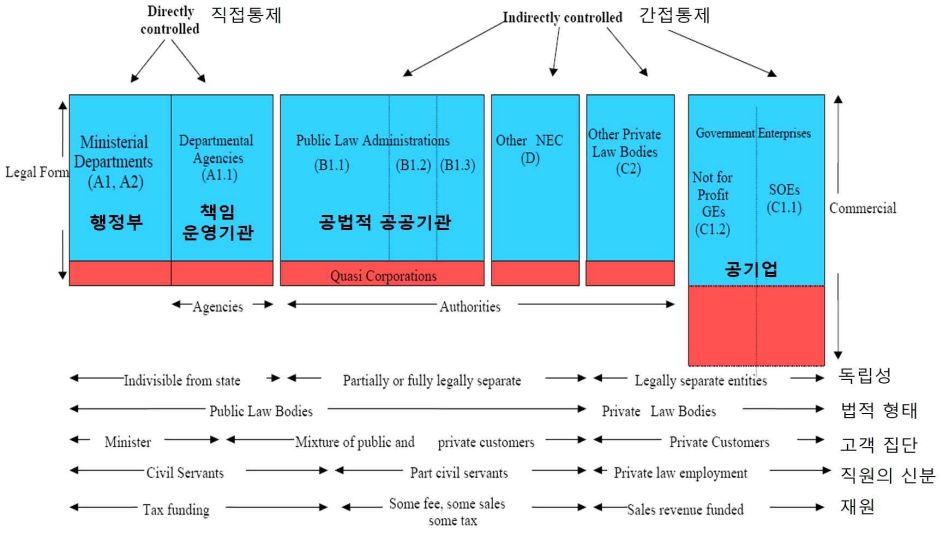
<그림 3> Finders와 McConnel(1999) 유형분류



자료: Finders와 McConnel(1999)

앞서의 논의가 조직의 공공성에 초점을 두었다면, Gill(2002)의 연구는 상업성을 주요 기준으로 논의한다. Gill(2002)은 조직유형의 선택에 영향을 미치는 핵심요소 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 정부 활동의 내재적 특성인 성과측정의 가능성(measurability) 및 응집성, 둘째, 환경적 측면에서 정책적 지속가능성과 안정성, 셋째, 활동과 환경적 요소의 결합을 의미하는 상호부합성이 조직유형의 선택에 영향을 미친다고 보았다. Gill(2002)은 공공부문의 조직유형을 정부의 통제 형태에 따라 나누고, 해당기관에서 수행하는 활동의 상업성 여부와 정부의 정책적 이해관계의 측정 가능성을 기준으로 조직 유형을 제시하였다. 정부의 직접통제기관은 정부부처와 책임운영기관이 해당되며, 간접통제기관으로는 공법적 공공기관, 정부소유기업(SOE), 비영리공기업 등이 해당된다. 공법적 공공기관은 활동분야의 상업적 성격이 낮은 반면 성과의 측정가능성은 상대적으로 높은 기관이며, 정부소유기업(SOE)은 활동분야의 상업적 성격이 강하고, 성과의 측정가능성도 높은 기관이라 할 수 있다. 비영리 공기업은 활동분야의 상업적 성격은 높으나 성과의 측정가능성은 낮다는 특성이 있다(박정수외, 2010).

<그림 4> Gill(2002)의 공공부문 조직형태 분류



Eger(2005: 128)는 공공기관(government corporation)을 “특정한 공공 목적을 수행하기 위한 법인체”로 정의하고, 거버넌스 자율성(governance autonomy)과 재정 자율성(Financial autonomy)이라는 두 차원을 중심으로 조직 유형을 제시하였다(배용수, 2015). 이 때 거버넌스 자율성과 재정 자율성을 각각 제한, 중간, 높음 세 수준으로 나눈다. 여기서 거버넌스의 자율성은 이사회의 자율성을 의미하는데, 자율성의 정도에 따라 자문이사회, 자치이사회, 선출이사회로 구분된다. 자문이사회의 경우 정부당연직 이사가 존재하며, 정부로부터 제한된 자율성을 갖는다. 자치(Self-governing) 이사회는 선출직 공무원이 모든 공조직을 감독할 시간이나 능력이 부족하기 때문에 이를 기업지배구조인 이사회(대리인)에 위임한다. 대리인 이론에서 언급하듯이 이사회의 주요 임무는 주인의 의사를 반영하는 결정을 내리는 것이다. 이러한 유형의 이사회는 정부로부터 중간 정도의 자율성을 가진다. 선출이사회의 경우 투표를 통해 제재를 받을 수 있으며, 정부로부터 높은 자율성을 가지고 구성원에 직접 반응한다. 재정적 자율성은 부채 발행 및 과세 능력을 보유하느냐에 따라 달라지는데, 기업의 수익이 수수료와 요금에서만 발생하는 경우 재무적 자율성이 제한적이며, 세금을 부과할 수 있는 경우에는 중간, 모두가 가능한 경우에는 높은 자율성을 갖는다고 보았다. 이에 따라 유형 매트릭스를 구성하면 <표 7>과 같다.

<표 7> 거버넌스와 재정자율성에 따른 공공기관 유형분류

구분		거버넌스(이사회) 자율성		
		제한	중간	높음
재정자율성	제한	통제기관 (controlled authority)	관리기관 (governing authority)	직접책임기관 (directly accountable authority)
	중간	통제구역 (controlled district)	관리구역 (governing district)	직접책임구역 (directly accountable district)
	높음	통제위원회 (controlled commission)	관리위원회 (governing commission)	직접책임위원회 (directly accountable commission)

자료: Eger(2005:131)

Eger(2005: 128)의 거버넌스 자율성(독립성)과 재정 자율성(독립성)을 중심으로 제시한 기준은 Bozeman(1987)이 조직의 공공성(Publicness)을 조직의 재정에 대한 통제력의 정도(경제적 권위)와 국민이나 정부에 의한 법적 구속력(legitimacy)의 정도(정치적 권위)에 따라 제시하는 논의와 유사한 관점을 견지한다(배용수, 2015).

김준기(2002)는 정부부처와의 관계, 독립성, 법적 근거에 따라 ①준정부부처형, ②정부기업(검사·평가기관(위탁기관), 정부금융기관, 비금융공기업), ③공공법인체(정부출연연구기관, 교육기관, 의료기관, 공공진흥기관), ④조합 및 협회로 분류하였다(권오성외, 2008). 공공형은 주로 정부의 이전지출과 보조금을 통해 재원을 충당하는 기관을, 상업형은 재화나 서비스의 판매수입을 통해 재원을 충당하는 기관을 말한다(권오성외, 2008). 수입의 원천과 공공기관 통제방식에 따라 공공기관을 분류하면 다음과 같이 구분할 수 있다.

<표 8> 수입의 원천 및 통제방식에 따른 분류(김준기, 2002)

		통제방식	
		관료형	기업가형
수입의 원천	공공형(Public)	준정부기관	일부 진흥기관(검사기관), 출연연구기관, 공공재단
	상업형(Commercial)	연금과 기금	교육기관, 의료기관, 공기업, 정부금융기관, 협회 및 조합

이러한 이론적 모형을 바탕으로 살펴본 공공기관 범위와 유형을 구분함에 있어 중요한 기준은 조직의 기능, 소유권과 재원, 정부의 통제, 법적 형태 등으로 정리할 수 있다.

2. 공공기관 유형분류의 국제 기준

국제적인 유형분류는 각국 간의 정부지출의 비교가능성을 목적으로 이루어지고 있다. 우리나라에서는 이러한 통계 목적의 유형구분[22]과 관리 목적의 공공기관 유형구분이 다르게 이루어지고 있어, 양자간 차이를 이해하는 것이 선행될 필요가 있다. 통계적 목적이라 할지라도 일반정부의 범위를 어디까지로 봐야 할 것인가에 대한 논의는 여전히 중요한 문제이다. 특히 공공기관 관리효율성과 재정관리를 위해 공공기관 유형구분에 국제통계기준과의 관계가 고려될 필요가 있다(이혜윤, 2013).

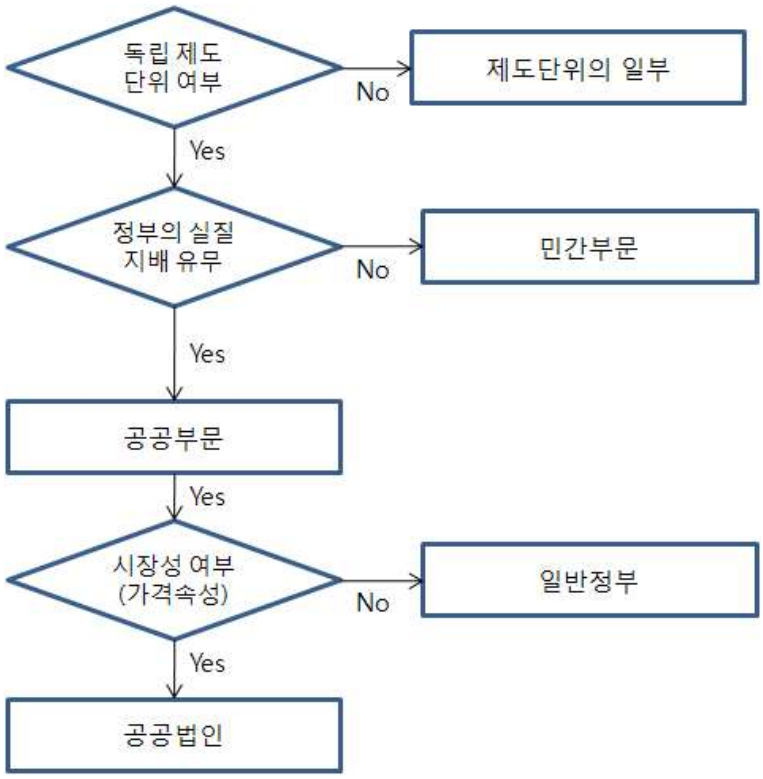
UN의 국민소득계정체계에서 제시한 경제주체의 분류체계에 의하면 공공부문은 일반정부와 공기업(금융공기업과 비금융공기업)으로 구성되어 있다. 공공부문을 구성하는 하위부문인 일반정부부문과 공기업부문은 다시 기업(준기업 포함), 비영리기관, 정부단위로 구분되는 기본적인 경제활동 주체인 동시에 제도단위로(institutional units)로 구성되어 있다(곽채기, 2013). 독립된 제도단위[23] 가운데 정부의 지배력 유무에 따라 공공부문과 민간부문으로, 공공부문 내에서 일반정부와 공공법인으로 각각 분류한다. 공공부문에서 공공법인과 일반정부를 구분하는 기준은 시장성 여부이며, 시장성이란 '경제적으로 의미있는(significant) 가격'으로 판단하고 있다.

---

22) 우리나라의 경우 한국은행에서 UN(United Nations)의 1993 SNA(System of National Accounts)가 제시한 제도단위 및 시장성을 기준으로 정부포괄범위를 설정하고, 발생주의에 따른 재정통계를 산출한다.

23) 그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 실체들과 거래를 수행할 수 있는 경제적 실체를 의미한다.

<그림 5> SNA에 따른 공공부문에 대한 분류체계



2008 SNA에서는 정부가 특정기관 또는 제도단위에 대한 지배권을 확보하는 방법으로 크게 두 가지 방법을 제시하고 있다. 첫 번째는 직접적인 소유에 의한 지배이며, 두 번째는 소유 이외의 방법, 예를 들면 특별한 법령과 규제, 임원의 임면권 등을 통한 지배이다. 2008 SNA에서는 이 둘 중 어느 하나라도 해당하면 정부의 지배를 인정하고 공공부문으로 분류하고 있다(곽채기, 2013).

<표 9> 정부의 지배력 판단기준

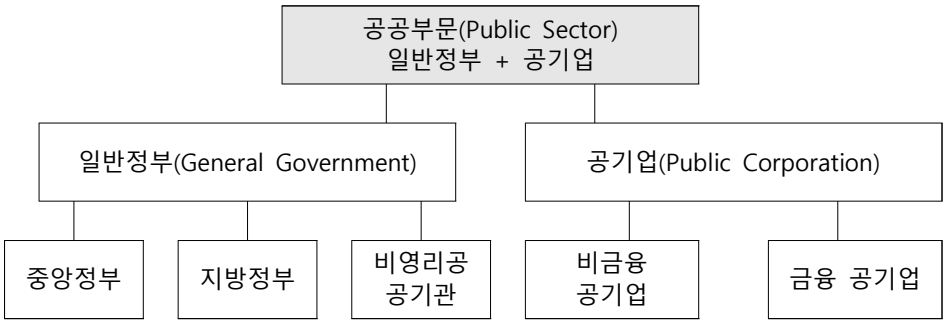
법인기업에 대한 **정부의 지배력 판단기준**	비영리단체에 대한 **정부의 지배력 판단기준**
• 과반이상 주식 보유 여부 • 이사회 및 기타 중요 협의체 기구에 대한 통제 여부 • 집행간부 등 주요 인사에 대한 임명 및 파면권 보유 여부 • 위원회 및 기타 지배기구의 운영 및 정책 결정권 보유 여부 • 황금주(golden shares) 및 옵션(주식매수 청구권 등) 보유 여부 • 규정 및 규율 통제 여부 • 정부가 생산물에 대한 유일한 수요자인 경우(수요독점) • 정부대출을 통한 통제	• 비영리단체의 간부 임명권 보유 여부 • 중요 의사결정에 정부의 관례를 합법화시키는 규정 및 기타제도의 존재 여부 • 비영리단체의 정책 및 프로그램 결정에 관여할 수 있는지 여부 • 정부에 대한 차입 정도 • 비영리단체 활동에 수반되는 위험에 대한 정부의 부담 정도

ESA95[24]는 유럽연합에서 1993 SNA(System of National Accounts 1993) 지침을 회원국에 보다 구체적으로 적용하기 위한 기준이다. 경제부문 분류에 대하여 SNA지침을 거의 모두 수용하고 있는데, 법적·사회적으로 비영리 기관인 제도단위에 50%규칙을 적용하여 경제부문을 분류하는 것이 특징이라 할 수 있다. 50%규칙에 의하면 비영리기관은 '생산원가 대비 매출액(원가보상률)'을 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 '시장 비영리기관'으로 그렇지 않으면 '시장외적 비영리기관'으로 간주하며, 일반정부에 의해 통제되는 비영리기관들 중에서 '시장 비영리기관'은 공기업으로 '시장외적 비영리기관'은 일반정부로 각각 분류하고 있다.

IMF의 GFSM은 일반정부부문의 재정운영·재정상태·유동성의 연구에 필요한 재정통계 작성을 위한 지침으로 제도단위와 제도부분의 정의와 분류, 일반정부부문의 내용은 SNA지침과 모두 동일하다.

24) EU, 「ESA 95 Manual on government Defit and Debt」

<그림 6> IMF의 공공부문 분류



제 3 절 선행연구 검토 및 가설 설정

1. 대리인비용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구[25)]

1) 기업지배구조와 대리인비용에 관한 연구

경영진의 사적소비와 같은 기회주의적 행동으로 인해 대리인비용이 증가하게 되는데, 내부의 견제와 감시를 통해 이를 통제하는 방법이 기업지배구조이다. 일반적으로 민간기업의 지배구조는 내부지배구조와 외부지배구조 나누어 분류한다. 기업지배구조는 기업의 부정행위를 방지하는 방법을 설계하고 인센티브 및 모니터링 메커니즘을 사용하여 이해상충을 다룸으로써, 이해 관계자의 이익을 조정한다(Kung & Munya, 2016). 좋은

25) 선행연구에서는 대리인비용(agency costs)에 영향을 주는 다양한 요인들이 제시되고 있는데, 본 연구에서 언급하는 기업지배구조와 투명성 이외에도 소유구조(Fama & Jensen, 1983), 회계처리상의 보수주의(Ball & Shivakumar, 2005; 김보영 외, 2014), 신용등급(Bhojraj & Sengupta, 2003; 김문태·김영환, 2007), 회계이익의 질(Jiraporn et al., 2008; 안윤영 외, 2005), 경영자 보상(변동헌·신준용, 2003), 감사품질(노준화 외, 2003)등이 있다.

기업지배구조란 소유권과 통제 사이, 그리고 조직에서 발생하는 이해관계자의 이익 간의 균형을 유지하는 것이다. 이러한 지배구조의 효율성은 여러 문헌에서 광범위하게 연구되는 주제이다(McKnight & Weir 2009; Singh & Davidson, 2001).

대리인비용 관점에서의 지배구조에 관한 연구는 주로 임원과 이사회의 구성 등에 초점을 두고 있다(조성빈, 2005; 이희섭외, 2010; 권예경; 2010). 특히 지배구조 중 이사회는 기업 성과에 영향을 미치는 중요한 기구로 인식되고 있다(Shleifer & Vishny, 1997; Hermalin & Weisbach, 2001). 이사회는 주주를 대신하여 경영자의 의사결정을 감시하고 성과평가와 보상수준을 결정할 권한을 가지기 때문에, 이사회의 기능이 활성화되면 대리인 문제를 감소시킬 수 있다고 여겨진다. 이사회 규모와 관련하여서는 총 이사수가 많아짐에 따라 파생될 수 있는 조정과 운영절차의 번거로움으로 인해 이사회 규모가 큰 기업일수록 대리인비용을 증가하고 비효율성이 커진다고 보고 있다(Lipton & Lorsch, 1992; Jensen, 1993; Yermack, 1996; 권해익·이준영, 1999; 이홍렬, 2000; 윤평식, 2005; 전무경·이기은, 2013). 사외이사의 비율이 높은 경우 최고경영자 교체의 가능성이 더욱 커지며(Weisbach, 1988), 이사회 구성원 중에 사외이사가 내부이사보다 경영자를 효율적으로 감시하여 기업의 경영성과에 영향을 준다는 연구들이 존재한다(Menon & Williams, 1994; Baysinger & Butler, 1985). 이사회의 구성 내지는 특성과 기업성과에 관한 연구[26]들도 존재하는데 특히 사외이사비율, 이사회 소유지분율, 전문성과 활동성, 기업복잡성 등이 기업성과(기업가치, 총자본이익률 등)에 미치는 효과에 대해 다양한 연구결과를 제시하고 있다. 하지만 이러한 기존 연구들은 민간기업을 대상으로 실시된 연구들로 공공기관 이사회의 분석에 그대로 적용하기에는 한계가 존재한다. 왜냐하면 기업 내부구조에 있어 일반기업과 공공기관

26) Hermalin & Weisbach, 1991; Byrd & Hickman, 1992; 이홍렬, 2000; 박경서·이은정·장하성, 2003; 김영규·김달현, 2003; 김영규, 2004; 윤봉한・오재영, 2005; 문상혁, 2006; 김봉진, 2009; 최순재・김영길, 2009; 차온아・정태훈, 2009; 정무관외, 2009; 신종현・이상휘, 2011; 진무경・이기은, 2013

이사회의 경우 역할에 차이가 있어 동일한 기준으로 평가할 수 없기 때문이다(김준기, 2005).

국내 공공기관의 지배구조 연구는 「공운법」 제정 이전에는 정부투자기관의 지배구조와 이사회의 제도적 측면에 관한 연구(안용식, 1986; 이만우, 1999), 지배구조 및 이사회에 대한 평가 및 개선방안에 관한 연구(선우석호, 2000; 이상철, 2001; 곽채기, 2002; 김준기, 2005)가 주를 이루었다. 「공운법」 제정 이후에는 공운법에 따른 지배구조에 관한 특성과 향후 과제에 관한 연구(조택, 2007; 김판석 외, 2008; 유민수, 2010)가 이루어지고 있다.

<표 10> 공공기관 지배구조 및 이사회 제도 관련 연구

연구자	연구대상 및 내용
이만우 (1999)	개정된 「정부투자기관관리기본법」과 공기업 지배구조를 검토하고 문제점과 개선방안 제시
선우석호 (2000)	「정부투자기관관리기본법」 개정 후 정부투자기관 지배구조를 제도적 측면과 실제 운용현황을 분석하여 문제점을 추출하고 지배구조개선안 제시
이상철 (2001)	개정된 「정부투자기관관리기본법」에서 규정하고 있는 정부투자기관 이사회의 구조적 특징을 관료제적 구조와 목표지향적 구조의 이분법에 따라 분석하고 여기서 예상되는 문제점을 분석하여 제도적 보완장치 제시
곽채기 (2002)	정부투자기관의 지배구조와 운용실태를 분석·평가하고 효율적인 기업지배구조를 구축하기 위한 제도적 개선방안 제시
김준기 (2005)	지배구조 개선을 위한 이사회의 기능 및 중요성을 검토하고 13개 정부투자기관을 중심으로 이사회 구성현황과 운영에 대해 파악하여 바람직한 지배구조 개선을 위한 이사회의 기능과 역할 및 정부역할 제시
조택 (2007)	「공운법」제정 후 변화된 우리나라 공공기관 지배구조에 대한 평가 후 향후 과제를 모색 - 우리나라 공공기관 지배구조의 역사적 변천 및 현황 제시 후 지배구조 평가 분석틀에 따라 향후과제 제시
김판석 외 (2008)	참여정부에서 추진했던 “공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신”의 성과에 대한 포괄적인 평가와 함께 지속적 혁신을 위한 새로운 정책과제(내부통제강화, 인사제도 개선, 성과관리 및 경영평가제도 개선, 공시제도 강화) 도출
유민수 (2010)	OECD의 「공기업 지배구조 가이드라인」과 공기업 운영에 관한 일반법인 「공운법」의 내용검토를 통해 우리나라 공기업 특성에 맞는 지배구조 개선방안 제시
허경선·라영재 (2011)	공공기관의 지배구조 현황 및 쟁점을 살펴보고 해외공공기관 지배구조 사례를 분석하여 공공기관의 지배구조를 평가하고 개선방향제시

특히 공공기관의 대리인비용에 관한 연구는 민간기업에 비해 그 연구결과가 충분히 축적되지 못하였다. 대체로 공공기관 지배구조와 대리인비용에 관한 연구들은 이사회 규모가 커질수록, 사외이사의 비율이 높을수록 대리인비용이 감소한다는 결과를 보여주고 있다(권예경, 2010; 최진현외, 2012; 박종춘, 2012). 권예경(2010)은 2006~2009년에 걸쳐 129개 지방공기업을 대상으로 지배구조(총 임원수, 비상임임원 비율, 성과급 비

중, 외부감사 수감횟수)가 대리인비용에 미치는 영향을 분석하였다. 지방공사와 공단간 차이가 있으나 총임원수와 비상임임원 비율, 외부감사 수감횟수는 자산회전율에 긍정적인 영향을 주었고, 총임원수와 경영자 성과급은 영업외비용비율을 낮추는 것으로 나타났다.

강태윤(2011)은 공기업의 경영감시기제(이사회, 경영평가, 성과급 비중 등)와 정부지원액비율, 부채비율과 같은 공기업의 구조적 특성을 나타내는 변수들이 대리인비용에 미치는 영향을 실증분석하였다. 이사회 활동 변수들과 경영평가 변수가 대리인비용 감소에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났으며, 성과급 비중만 일부 효과를 나타내었다.

최진현외 연구(2012)는 2005~2010년 동안의 공공기관을 비공공성기관과 공공성기관, 경쟁형 기관과 독점형 기관으로 구분하고 지배구조가 대리인비용에 미치는 영향요인을 확인한 후, 지배구조와 대리인비용의 관계에 조직특성에 따른 차이가 존재하는지 확인하였다. 이사회 규모가 클수록 자산회전율은 높아지고 영업외비용 비율은 낮아져서 대리인비용을 감소시키는 경향이 있는 반면, 감사의 독립성이 클수록 자산회전율은 낮아지고 업무추진비 비율과 영업외비용 비율은 높아져서 대리인비용을 증가시키는 경향이 있다고 하였다. 이를 바탕으로 비공공성기관은 지배구조를 개선하기 위하여 이사회 독립성에 초점을 맞출 필요가 있는 반면, 공공성기관은 이사회규모와 감사의 독립성에 초점을 맞출 필요가 있음을 제시하였다.

박종춘(2012)의 연구는 63개 공기업 및 준정부기관을 대상으로 2006년부터 2010년간 공공기관의 내부지배구조(사외이사비율, 이사회 규모)가 경영성과와 대리인비용에 어떠한 영향을 미치는지 패널모형을 통해 분석하였다. 이를 통해 이사회 규모가 크고 사외이사비율이 높을수록 대리인비용이 낮아진다는 분석결과를 제시하였다.

고은영(2014)의 연구는 2008~2012년에 걸친 80개 공기업과 준정부기관을 대상으로 기관장의 임용유형과 대리인비용간의 관계를 회귀분석 하였다. 공공기관 기관장의 업무전문성 요인에 의한 임용여부와 기관의 판매

관리비율이 통계적으로 유의한 수준에서 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

2) 지배구조원칙의 변화와 대리인비용에 관한 논의

외부적 요인에 의한 기업지배구조 변경이 대리인비용에 미치는 영향을 실증분석한 연구로는 K.Henry(2010)와 Nguyen et al.(2020)의 연구가 있다. Nguyen et al.(2020)은 다양한 유형의 대리인 이론의 특성과 문화와 법률 시스템에 의해 주도되는 실제 기업지배구조의 수준을 살펴보고, 2013년부터 2018년까지 베트남 호치민 증권 거래소(HOSE)에 상장된 281개 기업의 이사회 특성(규모, 이사회 구성, CEO의 의장 겸임여부) 및 소유구조(경영 소유권, 정부 소유권, 외국인 소유권)를 분석하였다. 정치적·경제적 구조 전환으로 인해 복잡한 기업지배구조 시스템을 지닌 베트남 상장기업의 대리인비용을 결정하는 요인을 실증적으로 분석하고, 기업지배구조와 대리인비용의 연관성을 연구하였다. 이 연구에서는 기업지배구조를 규정한 법률과 이의 적용으로[27] 인해 대리인비용이 감소하였음을 보여주었다(Nguyen et al., 2020).

K.Henry(2010)는 2003년 호주 증권 거래소(ASX) 상장 기업을 위해 발표된 모범 기업지배구조 원칙 및 모범사례 권장사항의 영향으로 인한 기업지배구조의 변화와 대리인비용의 관계를 다루었다. 이 연구는 행동강령이 도입되기 전과 이후(1992년부터 2002년까지)의 기업지배구조를 비교하였다. 그 결과 시행 중인 ASX 기업지배구조위원회에서 요구하는 기업지배구조의 조정이 대리인비용을 크게 줄인 것으로 나타났다. 이러한 연구들은 표준적 기업지배구조의 적용이 대리인비용의 감소를 이끌어낼 수 있음을 보여주는 연구라 할 수 있다.

---

27) 베트남 상장기업에 적용되는 2017년 '베트남 기업지배구조에 관한 법령 71'은 이사회 구성원의 최소 3분의 1이 독립적인 구성원이어야 하고 이사회에 독립적인 감사 위원회가 있어야 한다고 규정하고 있다.

3) 투명성과 대리인비용에 관한 논의

대리인 이론에 따르면 경제주체 간에 정보비대칭 상황이 대리인비용을 발생시키기 때문에, 경영자의 사업계획안과 현황에 대한 보다 많은 정보가 공개된다면 대리인비용을 줄일 수 있다(강동관, 2009). 기업의 투명성이란 일반적으로 기업의 현황과 기획, 의사결정 및 실행과정과 결과에 대한 정보의 공시를 의미한다. 이러한 기업정보의 공시는 기업과 관련된 모든 이해관계자와 신뢰를 구축하고, 정보공유를 통해 주인의식을 고양함으로써 기업의 가치 및 성장에 긍정적인 영향을 준다. 의무적이든 자발적이든 기업의 경영공시(disclosure)는 기업의 경영을 규율하는 메커니즘으로 이론화되어 기업이 대리인의 역할을 효과적으로 수행하도록 한다(Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976). Bushman과 Smith(2001)는 이러한 현상을 경영공시의 지배구조 역할이라고 부른다.

재무정보 및 이에 대한 경영공시가 재무보고 과정에서의 관리적 남용을 제한하는 통로를 제공하며(Ewert & Wagenhofer, 2005), 조직성과 향상을 위해 필요한 경영진 모니터링을 가능하게 한다(Eisenhardt, 1989; Bushman & Smith, 2001). 경영공시는 경영진에게 의사결정에 유용한 정보를 제공하여 사업과 관계된 자원을 효율적으로 사용할 수 있도록 하고 이해관계자의 모니터링 활동을 개선하여 경영활동에 도움을 준다. 많은 실증 연구에서도 회계 정보에 대한 경영공시가 긍정적인 효과를 나타낸다고 밝혔으며(Barth et al., 2008; Ahmed et al., 2017; Guay et al., 2016; Christensen et al., 2015), 특히 투명성을 개선한다고 하였다(Ashbaugh & Pincus, 2001; Bova & Pereira, 2012). 국내 강동관의 연구(2009)는 기업들의 사업공개성을 투명성지수로 활용하여 대리인비용과의 관계를 분석하였는데, 투명성이 대리인비용을 낮춘다는 사실을 보여주었다. 이러한 투명성은 대리인 문제에서 중요한 정보의 비대칭을 완화시킴으로써 대리인비용을 감소시켜 기업의 경제적 성과에도 도움을 준다.

2. 공공기관 지정 및 유형구분에 관한 연구

공공기관 지정 및 유형구분에 관한 국내연구는 크게 법적인 측면에서 접근한 연구(최용전, 2007; 정해방, 2012; 김정현외, 2012; 정찬형외, 2012; 김도승외, 2013)[28]와 행정학적 측면에서 접근한 연구들(설광언 외, 2005; 고영선외, 2008; 박정수외, 2010; 곽채기, 2012; 박정수외, 2013, 이혜윤, 2017)이 주를 이룬다. 법적인 측면에서 이루어진 연구들은 현행법상의 지정 및 유형분류의 특징 및 문제점을 주로 언급하고 있으며, 행정학적 측면에서 접근한 연구들은 현황을 바탕으로 문제점을 도출하고 공공기관 지배구조 개선방안을 모색하거나 새로운 유형분류의 기준을 제시하고 있다.

28) 최용전(2007)은 지정 및 유형분류상의 문제점으로, 첫째, 공공기관의 목적인 '공공기관의 대국민 서비스 증진'이 분류기준에 포함되지 않았다고 지적한다. 둘째, 기업성(상업성)을 강조한 공기업 분류로 인해, 오히려 공공성이 부수적 기준이 되어 양자간 조화를 이루는 분류가 되지 못하고 있다고 지적하였다. 셋째, 「정투법」과 「정산법」이 「공운법」으로 통합되면서 법률이 하나 줄어든 것일 뿐, 특별한 변화는 없다는 점을 지적하고 있다.

<표 11> 공공기관 지정 및 유형화에 관한 연구

연구자	내용
설광언·박재신외 (2005)	▪ 정부산하기관의 현황과 문제점 분석 ▪ 공공기관 유형분류를 위한 기준 제시하고, 지배구조 개선방안 제시
성도회계법인 (2006)	▪ 공공기관을 목적사업수입(경쟁형, 소비자유형, 공익선형, 독점형), 비목적사업사업수입, 사업외수입으로 구분하고 가중치를 부여해 유형을 분류함
조택 (2007)	▪ OECD논의에 기초하여 우리나라 공공기관 지배구조의 문제를 분석하고 개선방향을 제시함
고영선외 (2008)	▪ 국내 실태분석과 외국사례를 토대로 공공기관 유형분류기준의 개선방안을 제시 ▪ 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 유형화함
성명재외 (2009)	▪ 기존 제도분석과 설문조사 등에 기초하여 공공기관 유형화의 문제점을 제시하고 공공성과 시장성 등의 관점에서 개선방안을 제시함
곽채기 (2009)	▪ 정부, 공기업, 순수 민간부문을 제외한 나머지 부문을 준공공부문으로 정의하고 개선방안을 모색함
박정수외 (2010)	▪ 공공기관 지정제도 및 유형화 실태 전반에 대한 현황을 소유구조, 공공성, 시장성, 중요성 기준으로 분석하여 개선방안을 제시
곽채기 (2012)	▪ 국제 분류기준(2008 SNA)을 살펴본 뒤, 정부의 지배성 판단기준과 시장성 판단기준에 대한 합리적 개선방안을 모색
박정수외 (2013)	▪ 공공기관 관리정책을 고찰한 뒤, 공공기관 정책 이해관계자를 중심으로 설문조사를 실시함 ▪ 이를 통해 새로운 공공기관 관리모형을 제시
윤상우 (2013)	▪ 공공기관 지정제도 현황을 토대로 공공기관 지정 및 유형분류 사례 분석을 통해 지정 및 유형분류의 문제점과 개선방안 제시
이혜윤 (2017)	▪ 공공부문의 산출물 특성을 중심으로 정책수단의 관점에서 관청유형을 적용하여 공공기관 유형화를 제시하고, 공공기관 유형이 기능과 역할에 부합할 필요가 있음을 제시

앞서 살펴본 바와 같이 기업지배구조를 규정한 법률과 이의 적용으로 기관의 대리인비용이 감소하였음을 보여준 연구(K.Henry, 2010; Nguyen

et al., 2020)와 이사회의 특성과 투명성이 대리인비용에 영향을 주었다는 선행연구를 바탕으로 「공운법」의 제정과 이의 적용은 이사회를 비롯한 기업지배구조를 변화시킬 뿐만 아니라 경영공시를 통해 정보비대칭 상황을 완화하여 대리인비용의 통제에 매우 유의미한 변수가 될 수 있다. 즉 「공운법」상 지정과 유형에 따라 달리 적용되는 지배구조가 대리인비용에 영향을 줄 수 있음을 예측해 볼 수 있다.

공공기관으로의 지정여부 및 유형구분은 개별 공공기관의 관리체계에 실질적인 영향을 미치며, 합리적인 지배구조를 설계하기 위한 전제조건으로서 의미를 가진다(설광언 외, 2005). 선행연구를 통해 공공기관으로의 지정은 경영공시, 고객만족도 조사 등을 통해 기관에 대한 인지도를 높일 뿐 아니라, 내부 정보가 외부에 공개됨으로써 정보의 비대칭을 감소시키게 된다. 또한 주무부처 또는 기획재정부로부터 경영실적평가를 받게 됨으로써 대리인의 기회주의적 행동이 감소할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1. 공공기관 지정은 외부지배구조 개선(경영공시, 사전·사후통제)을 통해 대리인비용을 감소시킨다.

가설 1.1. 기타공공기관으로 지정될 경우 대리인비용이 감소한다.

가설 1.2. 준정부기관으로 지정될 경우 대리인비용이 감소한다.

가설 1.3. 공기업으로 지정될 경우 대리인비용이 감소한다.

특히 공공기관 유형 중 공기업과 준정부기관으로 지정되는 경우에는 대리인비용에 영향을 줄 수 있는 이사회 구성 및 임원 임면 등 내부 지배구조는 물론 사전적 통제의 강화, 사후적 평가주체의 변화 등 외부 지배구조상의 큰 변화가 발생한다. 따라서 이러한 내·외부 지배구조의 변화가 대리인비용을 낮출 수 있다는 가정 하에 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2. 공기업과 준정부기관으로의 유형변화는 대리인비용을 감소시킨다.

가설 2.1. 기타공공기관에서 준정부기관으로의 유형변화는 대리인비용을 감소시킨다.

가설 2.2. 기타공공기관에서 공기업으로의 유형변화는 대리인비용을 감소시킨다.

가설 3. 공기업과 준정부기관으로의 유형변화는 내부지배구조의 변화를 통해 대리인비용을 감소시킨다.

가설 3.1. 기타공공기관에서 준정부기관으로의 유형변화는 내부지배구조의 변화를 통해 대리인비용을 감소시킨다.

가설 3.2. 기타공공기관에서 공기업으로의 유형변화는 내부지배구조의 변화를 통해 대리인비용을 감소시킨다.

3. 기관장의 특성과 대리인비용에 관한 논의

기관장은 조직의 최고 의사결정권자로서 기관 활동에 가장 적합한 전략과 물적・인적 자원을 선택하고 배분함으로써 조직의 성과에 직접적인 영향을 미친다(Ojokuku et. al., 2012: 202). 또한 기관장은 내부지배구조의 중요한 구성원이자 주인 또는 이사회와는 다른 목적함수를 지닌 존재이기도 하다. 기관장은 정보 비대칭 및 이로 인한 대리인비용을 감소시켜 기업의 가치를 향상시킬 수도 있고(Monks & Minow, 2001), 잉여 현금 흐름의 과소 투자로 대리인비용을 발생시킬 수도 있다(Guariglia, & Yang, 2016). 그러나 민간기업과 달리 정부의 지원을 받는 공조직의 경우 공공기관의 기관장은 기관 운영에 있어 상당한 제약을 받을 수 있다(Moe, 1984).

대리인 이론에서는 주주인 정부에게 임원의 임면에 대한 절대적인 권

한을 부여함으로써 공기업을 효율적으로 통제할 수 있다고 보고 있다[29]. 그러나 Krueger(1990)는 공기업의 임명과정에서 임무적합성보다는 정치적으로 연결된(politically connected) 인물이 고용되어 기관의 효율성이 낮아진다고 보고 있다. 또 정치인의 영향력에 의하여 공기업이 과도한 고용을 유지하게 된다는 연구들(Shleifer & Vishny, 1994; Beycko et al.,1996)은 정치적 통제로 인해 공공기관의 비효율성이 증가할 수 있음을 보여준다. 공공기관의 기관장은 내부보다는 정치적인 고려에 의해 외부에서 임명되는 경우가 많으며, 관리경험(전문성)이 부족한 인사가 임명될 가능성이 높다. 그렇기 때문에 공공기관 임원의 평판 및 인맥, 리더십 등은 공공기관의 성과에 있어 매우 중요한 요소가 된다(Aharoni 1986, Seguin 1989, Monsen & Walters, 1983).

기관장(CEO)의 교체는 민간·공공 영역을 떠나 조직의 변화를 야기하며, 경영성과에 직접적인 영향을 미친다(Carrrol, 1984; Weisbach, 1988; Davidson et al., 1993; Zajac & Westphal, 2013). 대리인비용과 직접적으로 관련된 연구는 아니지만 기관장(CEO) 교체와 관련된 많은 연구들이 독립변수로서 조직성과를 사용하고 있으며, 조직성과가 경영자교체와 유의미한 관계가 있다고 본다(Grusky, 1963; Helmich,1977; James & Soref, 1981; Tushman et al., 1989; Vancil, 1987; Boeker, 1992; Kaplan, 1997, 장진호외, 2005; 박지현외, 2010; 구본경외, 2011). Murphy와 Zimmerman(1993)의 연구에 의하면 기관장(CEO) 교체 전에 매출액증가율이 매우 현저히

29) 현재 공공기관의 기관장에 관한 임면권한은 주무부처와 대통령이 나누어 가지고 있으며 대통령이 임명하는 기관은 공기업 30개와 준정부기관 37개이며, 나머지 기관장들은 주무부처에서 임명한다. 대통령과 주무부처는 임원인사에 대한 입장과 시각에서 차이를 보인다. 대통령은 국정에 대한 통제력과 정치적 자원을 확보하기 위한 수단으로 접근하지만, 주무부처는 승진 적체의 해소나 공공기관 관리상의 편의 등 합리적 지대추구 관점에서 접근한다(박상희 외, 2012). 수요와 공급 측면으로 살펴보면, 정부 관료제 내의 인사적체 및 급여 문제를 해결하거나, 공공기관에 대한 장악력을 높이고 통제의 용의성을 높이기 위한 합리적 선택(rational choice)으로 보는 공급적 관점과 공공기관이 스스로 정부에 대한 접근성을 높이고 양질의 정보와 인맥(informal network)을 가진 인사를 확보함으로써 불확실성을 줄이기 위해 전략으로 보는 수요측 관점이 있다(박상희 외, 2012).

감소하는 경향을 보이며, Abe(1997)의 연구에서도 저조한 매출액증가율이 기관장(CEO) 교체를 증가시킨다고 나타났다. 이러한 기관장 교체의 효과에 대한 연구 결과는 혼재되어 있다. 기관장 교체가 경영성과에 부정적이라는 연구(강영걸, 1999; 이명석, 2001, 김부경외, 2018), 유의미한 연결이 나타나지 않는다는 연구(유승원외, 2012; 박원, 2013) 등 일관된 결과가 나타나지 않는다. 김부경 외(2018)의 연구에서는 공공기관의 기관장 교체는 경영성과 지표인 경영평가점수에 유의한 부(-)의 관계가 있다고 하였다.

또한 주인-대리인간 관계의 지속성은 대리인비용에 영향을 줄 수 있다. 대리인과 주인간의 장기적인 관계가 형성될수록 정보비대칭이 줄어듦으로써 대리인비용이 낮아질 수 있는 반면, 기관장(CEO)의 재임기간이 길어질수록 업무능력이 향상되어 사외이사가 제 역할을 수행하기 어렵고, 기관장(CEO)의 이사회에 대한 영향력이 강화될 수 있어(진태홍, 2003) 대리인비용이 증가할 가능성도 존재한다. 본 연구에서는 공공기관의 기관장이 정치적 고려에 의해 임면되고 한정된 임기동안만 경영한다는 점에 근거하여 기관장의 교체가 대리인비용에 부정적일 것으로 보고, 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설4. 공공기관의 기관장의 교체는 대리인비용을 증가시킨다.

대리인 이론에 의하면, 기관장의 외부영입은 내부승진에 비해 조직의 정보 획득 및 처리에 있어 열위에 있기 때문에(Murphy, 1999), 경영성과에도 부정적인 영향을 줄 수 있는 반면(이명석, 2001; 김헌, 2007), 내부승진의 경우 조직 및 업무를 잘 파악하여 대처함으로써 조직성과에 긍정적인 영향을 줄 수 있다(김헌, 2007; 김다경 외, 2014). 그러나 일부 연구에서는 내부승진자가 기관성과에 영향을 미치지 않거나 부정적이라는 연구 결과도 존재한다(유승원, 2009; 안성규외; 2013, 김보은, 2017; 한인섭외, 2017). 반면 외부영입 기관장의 경우 기관의 체질 개선 및 개혁을 가

능하게 하고, 정부정책 추진시 일관성을 확보할 수 있다(하혜수, 2013).

Ang et al.(2000)은 소유지분이 없는 외부 경영자의 경우 1만큼의 부수적인 소비시 100%를 얻게 되지만, 1만큼의 기업의 이윤이 발생하는 경우에는 1%도 얻을 수 없기 때문에, 외부 경영자일때 대리인비용이 더 높을 수밖에 없다고 하였다. 대리인비용 관점에서 배현정외(2011)의 연구는 민간기업을 대상으로 경영자 유형을 전문경영자와 소유경영자로 나누어 경영자 유형에 따른 대리인비용을 분석하였다. 연구결과, 전문경영인인 기업일수록 자산효율성 향상보다는 사적소비수준을 통해 대리인비용을 통제한다고 보았다. 고은영의 연구(2012)에서는 공기업과 준정부기관의 근무경험 및 관련부처 · 유관기관 근무여부를 기준으로 기관장의 유형을 업무전문성 임용과 업무전문성 외적 임용으로 구분한 뒤 대리인비용과의 관계를 분석하다. 연구결과 오히려 전자의 경우 비용 효율성이 나빠지는 것으로 나타났다. 대리인비용의 발생이 정보비대칭에서 발생하므로, 본 연구에서는 내부출신 기관장에 비해 외부영입 기관장이 대리인비용을 증가시킨다고 다음의 가설을 설정하였다.

가설5. 외부영입 기관장은 내부출신 기관장에 비해 대리인비용을 증가시킨다.

우리나라의 공공기관 임원에 대한 이른바 ‘낙하산 인사’는 언론을 통해서는 많이 다루어진 것에 비하여 학술적인 연구는 부족한 편이다(민희철, 2008). 낙하산 인사에 대한 부정적인 여론에도 불구하고, 학문적으로는 ‘정치적 연결성’이라는 개념으로 접근하는 새로운 논의들이 제시되고 있다. 공공기관 기관장의 정치적 임명이 정부의 정책사업 수행과 비전문성으로 인한 경영 비효율을 발생시키고, 이로 인해 기관의 부채를 증가시킨다는 지적도 있지만(Niessen & Ruenzi, 2010; Goldman et al.,2009; 하세정외, 2014), 다른 한편에서는 공공기관 기관장의 정치적 임명이 공공기관의 자원으로 활용되어 조직의 성과 또는 책임성 확보에 긍

정적인 영향을 준다는 연구들이 제시되고 있다(Bertrand et al., 2004; Wu et al., 2018; 최부경외, 2018). 이러한 연구들은 정치적으로 연결된 기업이 자금 조달, 정부 보조금 지원, 규제완화, 정부계약의 우선권, 법인세 절감, 시장에서의 지배력 확대 등에서 유리한 기회를 얻는다고 한다(김다경외, 2014; 민희철, 2008; Shleifer & Vishny, 1994; Faccio, 2006; Chong & Gradstein, 2007). 뿐만 아니라, 정치적으로 연결된 기업은 법률 제정 등 정책 형성 과정에 개입하여 장・단기 관점에서 해당 기업에 이득이 되도록 제반 영향력을 행사할 수 있다고 주장한다(Hellman et al., 2003; Slinko et al., 2005; 유승원, 2014). 공공기관의 특성상 정부나 주무부처에 의존성이 강하기 때문에 공공기관이 스스로 정부에 대한 접근성을 높이고 양질의 정보와 인맥(informal network)을 가진 인사를 데려옴으로써 재정적 자원과 전문성, 정보에 대한 접근성 등을 얻을 수 있다(김부경외, 2018).

Faccio(2006, 2010)는 기관의 임원이 국회의원, 장관, 국가원수(대통령) 및 고위관료들과 밀접한 관계일 때 정치적으로 연결되었다고 보았다. 정치적 연결된 기업이 주식시장에서 높은 성과를 보였지만, 정치적 연결로 얻을 수 있는 여러 혜택이 정치인의 지대추구 등으로 상쇄된다고 보았다. Wu et al.(2018)은 중국기업을 대상으로 한 연구를 통해 CEO의 정치적 연결이 기업 성과와 CEO 보수수준 모두에 긍정적인 영향을 미친다는 실증분석 결과를 제시하였다.[30] 기관 입장에서는 정치적으로 연결된 인사가 기관장으로 임명됨으로써 외부자원 동원을 더욱 수월히 할 수 있게 된다.

가설6. 기관장의 정치적 연결성은 공공기관의 대리인비용을 감소시킨다.

30) 기업성과는 ROA로 측정하였으며, 기관장의 정치적 연결성은 중앙정부나 지방정부의 관료 혹은 군부 출신이거나 공산당 위원으로 정의하였다(Wang&Qian, 2011)

정치적 연결 인사를 영입하면 인건비와 내부 운영경비가 과다하게 증가하여 장기적으로 기관성과에 영향을 줄 수 있는 연구개발 등의 재원 마련이 어려워질 수 있다(Desai & Olofsgard, 2011). 또한 이러한 기관장의 교체여부 및 교체유형, 정치적 연결성은 제도적인 변화에 따른 대리인비용의 관계의 조절변수가 될 수 있다.

가설7. 기관장의 특성은 관리제도가 대리인비용에 미치는 영향을 조절한다.

가설 7.1. 기관장의 교체는 공공기관 지정이 대리인비용에 미치는 긍정적 영향을 약화시킨다.

가설 7.2. 외부영입 기관장은 공공기관 지정이 대리인비용에 미치는 긍정적 영향을 약화시킨다.

가설 7.3. 정치적 연결이 강한 기관장은 공공기관 지정이 대리인비용에 미치는 긍정적 영향을 강화시킨다.

가설 7.4 기관장의 교체는 공공기관 지배구조변화가 대리인비용에 미치는 긍정적 영향을 약화시킨다.

가설 7.5. 외부영입 기관장은 공공기관 지배구조변화가 대리인비용에 미치는 긍정적 영향을 약화시킨다.

가설 7.6. 정치적 연결이 강한 기관장은 공공기관 지배구조변화가 대리인비용에 미치는 긍정적 영향을 강화시킨다.

4. 기존 연구와의 차이점

대리인비용을 줄이기 위해, 정부는 공공기관을 대상으로 한 지속적인 개혁을 수행해왔다. 김대중의 정부의 민영화, 노무현 정부의 혁신, 이명박 정부의 선진화, 박근혜 정부의 정상화 등이 대표적이라 할 수 있다. 그러나 정권초기에 이루어지는 개혁들의 효과는 강력하지만 크고 작은 사회적 비용을 수반한다. 따라서 공공기관의 대리인비용을 줄이기 위해

서는 공공기관에 좋은 지배구조(good governance)를 설정하는 것이 필요하며, 이를 위해 정부가 표준적인 지배구조를 마련하는 것이 중요하다.

우리나라 공공기관 관리제도를 집약적으로 보여주는 것이 바로 「공운법」이라고 할 수 있다. 「공운법」은 크게 공공기관 범위설정 및 유형분류, 외부감독·평가시스템, 내부견제장치, 임원인사시스템 측면에서 기존의 제도와는 차별화된다. 「공운법」 제정이후 15년이라는 시간이 경과하는 동안 집권 정부의 주요 의제에 따라 많은 규정개정이 이루어져 왔음에도 불구하고 「공운법」상의 공공기관 관리의 기본틀(framework)은 크게 변화하지 않고 유지되고 있다.

그동안 공공기관의 관리제도, 특히 지배구조와 관련된 다수의 연구가 이루어졌으나 본 연구는 기존의 연구들과는 몇 가지 차별점을 가진다. 먼저 연구대상 측면에서 기타공공기관까지 포함한 공공기관 전체를 대상으로 연구대상을 확장한 연구라는 점이다. 기존의 지배구조에 관한 연구들은 민간기업을 대상으로 한 연구들이 지배적이며, 공공기관을 대상으로 한 연구들은 주로 공기업을 중심으로 진행되었다. 중앙정부가 관리하는 전체 공공기관에서 기타공공기관의 비중이 가장 큼에도 불구하고 상대적으로 기타공공기관을 대상으로 한 연구는 간과된 측면이 있다. 둘째, 본 연구는 제도적인 측면에서의 지배구조의 변화로 인한 대리인비용을 실증적으로 살펴본다는 점에서 기존 연구와는 차별화된다. 대리인비용과 기업의 소유·지배구조 간에 많은 연관성이 있음이 밝혀졌지만 이러한 분석은 주로 소유·지배구조가 기업성과나 가치에 미치는 영향에 중점을 두고 이루어져 왔고, 대리인비용에 대한 직접적인 측정분석이나 연구는 비교적 근래에 시작되었다(강동관, 2009). 대리인비용을 살펴본 연구들의 경우도 사외이사(비상임이사) 비율, 이사회 규모 등에 따른 대리인비용을 분석하였는데, 이러한 연구들은 대체로 민간기업을 대상으로 활발히 진행되었다. 공공기관의 지배구조를 연구한 문헌들은 대체로 제도적인 문제점이나 이사회의 특성에 따른 기관 성과 등을 논의하는 연구들로, 대리인비용 측면을 살펴본 연구는 많지 않다. 사실상 공공기관의 대

리인 문제가 더욱 복잡하고 그 통제수단이 한정적이라는 측면에서 민간을 대상으로 한 연구결과를 공공기관에 대입하는 것은 적절치 않다. 공공기관의 경우 이사회뿐 아니라 정부 및 국회, 감사원 등 복잡한 내·외부 지배구조를 「공운법」으로 규정하고 있어 이에 대한 종합적인 접근이 필요하다. 본 연구에서는 관리제도로의 편입과 유형변경으로 인한 지배구조의 차이에 초점을 두고 이러한 변화가 대리인비용에 실질적인 영향을 주었는지를 분석함으로써 현재의 지배구조의 효과성을 실증적으로 살펴본다는 점에서 기존 연구와는 차별화된다.

마지막으로, 대리인비용 연구에서 중요하지만 간과되었던 기관장의 특성을 살펴본다는 점이다. 민간기업과는 달리 공공기관의 기관장은 중간 대리인이라 할 수 있는 정부에 의해 임명되며, 따라서 시장보다는 정치적 상황에 보다 민감하게 반응할 수밖에 없다. 따라서 공공기관의 기관장은 한정된 임기와 정치성으로 인해 대리인비용을 증가시킬 수 있다. 또한 잦은 기관장의 교체는 주인과 새로운 대리인 관계를 형성하게 됨으로써 정보비대칭을 높일 가능성이 있다. 주인의 역선택 방지를 위한 정치적 임명이 실제 주인-대리인간 이해상충을 줄이고, 정부정책에 동조하여 적극적으로 기관을 운영할 것인지에 대한 논의가 충분히 이루어지지 않았다. 따라서 기관장의 특성이 대리인비용에 어떠한 영향을 주는지 실증적으로 접근한다는 점에서 의의가 있다.

제 3 장 공공기관 관리제도

제 1 절 공공기관의 운영에 관한 법률의 제정의 의의

1. 공공기관의 운영에 관한 법률 제정 배경

정부가 직접 대응할 수 없는 다양한 영역이 새롭게 등장하면서 정부의 공적 기능을 대리하는 공공기관 역시 증가하고 있는 실정이다. 우리나라의 경우 국가 및 지방자치단체 등으로부터 재정지원 또는 임원 선임 등의 승인을 받는 등 공공성이 있는 기관·단체로서 지정된 공직유관단체가 2020년 하반기 기준 총 1,227개 기관(공공기관 포함)이 존재하고 있다. 많은 국가들 역시 현재 각기 다른 정부기능 수행을 위해 다양한 형태의 공공기관을 활용하고 있다(OECD, 2002). 따라서 이러한 공공기관이 기관의 설립목적을 달성하고 기대한 성과를 도출할 수 있도록 적절한 지배구조를 마련하여 주는 것이 국가적 과제로서 강조되고 있다(박정수 외, 2010). 각국 정부는 체계적으로 공공기관의 유형과 권한, 책임기제를 명확히 하고 공공기관에 적합한 지배구조를 설정하기 위한 일반원칙을 확립하며 자율적 기관의 법적 토대를 마련함으로써 공공기관의 제도적 명료성을 확보하기 위해 노력하고 있다(OECD, 2002). 이때 공공기관의 소유자(owner)로서 가장 중요한 역할은 ‘정부 소유의 총체적인 목적과 지배구조상의 정부의 역할, 소유권 정책의 시행방법 등을 정하는 것’이다(OECD 가이드라인 II-A, p.11).

<표 12> 「공운법」외 법령의 공공기관의 정의

법령	공공기관의 정의
「국가균형발전특별법」	• 중앙행정기관 • 「공운법」제4조에 따른 공공기관 • 그 밖의 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관
「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」	• 「국가균형발전특별법」 제2조 제10호의 기관(상동)
「공공감사에 관한 법률」	• 「공운법」 제4조에 따라 지정된 기관(기타공공기관으로서 직원의 정원이 100명 미만인 기관은 제외) • 「감사원법」 제22조제1항 및 제23조에 따른 감사원 감사의 대상기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체
「공공기록물 관리에 관한 법률」	• 국가기관・지방자치단체 • 「공운법」 제4조에 따른 기관,
「공공기관의 정보공개에 관한 법률」	• 국가기관, 지방자치단체, 「공운법」 제2조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단 • 그밖에 대통령령으로 정하는 기관
「국가재정법」	• 「공운법」 제39조의2
「국가회계법」	• 「공운법」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정・고시된 공공기관
「국가정보화 기본법」	• 「공운법」에 따른 공공기관 • 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단 • 특별법에 따라 설립된 특수법인 • 「초・중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교 • 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인・기관 및 단체
「국가통합교통체계 효율화법」	• 중앙행정기관 및 지방자치단체 • 「공운법」 제5조에 따른 공기업 • 「지방공기업법」 또는 대통령령으로 정하는 법률에 따라 설립된 공사 또는 공단 중 교통시설의 개발・운영 또는 관리를 담당하는 공사 또는 공단 • 「정부출연연구기관 등의 설립・운영 및 육성에 관한 법률」 또는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립・운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관
「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」	• 국가행정기관·지방자치단체 그 밖의 공공기관 중 대통령령이 정하는 기관

공공기관에 대한 정의는 다양하게 이루어지고 있다. 넓은 의미에서 공공기관은 공공재나 공공서비스 제공을 위해 정부가 설립하였거나 재정을 지원해주는 모든 기관을 의미한다(박정수외, 2010). 현재 우리나라에서는 「공운법」에서 정의하는 '공공기관'을 가장 일반적으로 개념으로 사용하고 있으나 법률에 따라 중앙정부 및 지방자치단체, 교육기관, 지방공기업 등을 포괄한 개념으로 '공공기관'을 사용하기도 한다.

민간기업의 지배구조는 이윤동기와 시장 감시기능을 기본원리로 하여 내·외부 이해관계자간의 견제와 감시가 이루어지게 된다. 공공기관의 경우 설립근거법이 존재하고, 법적 독점권과 정부의 재정지원 등으로 도산위험이 없으며 시장경쟁도 미약하다. 따라서 공공기관 통제의 핵심은 정부가 민간의 시장[31] 규율을 대체할 수 있도록 효율적인 내·외부의 감독시스템을 마련하는 것이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 원칙과 기준 없이 부처편의에 따라 기관을 설립하고 감독하면서 공공기관의 범위가 어디까지인지 불분명해지고 정부감독의 사각지대가 발생하였다. 감독체계 또한 주무부처와 기관별로 일관되게 이루어지지 않았다. 일례로 한국전력공사는 「정부투자기관관리기본법(이하 '정투법')」으로, 한국지역난방공사는 「정부산하기관관리기본법(이하 '정산법')」으로, 한국가스공사는 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률(이하 '민영화법')」으로 감독하는 등 각기 다른 체계로 감독이 이루어지고 있었다. 또한 경영 성과에 대한 국민들의 직접적인 감시기제가 부족하였고, 공개되는 정보들도 한정적일 뿐 아니라 기관 홈페이지에 개별적으로 공시되어 국민들의 정보 접근성이 낮은 문제점도 있었다. 무엇보다 내부 견제 및 균형장치로서 중요한 이사회 및 감사의 역할이 형식적으로 운영되고 있다는 비판도 제기되었다.

감사원은 2005년 7월 '공기업 경영혁신 추진실태 감사결과'[32]를 통

31) 이때의 시장은 상품시장과 자본시장 모두를 의미한다.
32) 감사원이 2004.9월~11월 사이 44개 정부투자기관 및 출자기관을 대상으로 실시

해 소관 중앙부처인 기획예산처(현 기획재정부)에 효율적인 공공기관 관리를 위한 관련 법률의 정비를 요구하였다(박정수, 2010). 또한 법・제도 정비를 통해 그간 관리의 사각지대에 놓여 있었던 일정 규모 이상의 공공기관이 관리체계 안으로 흡수하고 공공기관 유형에 부합하는 합리적인 지배구조 및 관리・감독 시스템을 마련할 것을 요구하였다(박정수 외, 2013).

이러한 공공기관 관리체계의 문제점을 해소하기 위해 정부는 과거 정부투자기관과 정부산하기관, 정부출연기관 등 분산적으로 관리되어 오던 공공기관을 체계적으로 관리하기 위해 두 개의 관리기본법을 통합하여 2007년 1월 19일 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 '공운법')」을 제정하고 동년 4월 1일부터 시행하였다. 기획예산처의 공공기관 지배구조 혁신방안에서는 그간 원칙없이 분류되던 기관유형을 국제기준을 감안하여 상업성(자체수입비율) 정도에 따라 "공기업"과 "준정부기관"으로 구분하고 동일 유형에 대해 일원화되고 표준화된 관리방식을 적용할 것을 제시하였다. 이러한 논의 끝에 공공기관의 경영투명성 제고와 경영책임성 확보를 그 목적으로 삼고, 공공기관운영위원회를 중심으로 한 경영감독의 일원화, 이사회 및 감사의 기능 강화, 경영공시의 강화를 주된 내용으로 하는 「공운법」이 제정되었다. 「공운법」은 모든 공공기관을 대상으로 한 의무적 경영공시와 혁신(3장), 공기업·준정부기관을 대상으로 한 표준지배구조 설계를 중점적으로 규정하였다(4장). 이로써 공공기관의 범위와 유형분류, 내·외부 경영관리구조 개선, 임원 임면의 공정성에 관한 사항 등이 체계적으로 규정되었다. 「공운법」은 OECD에서 권고하고 있는 공공기관에 대한 정부의 총체적인 목적과 정부의 역할 및 시행방법을 규정한 법으로써, 우리나라 공공기관 관리제도의 근간이라고 할 수 있다. 「공운법」의 구성은 <표 13>과 같다.

한 공기업 운영 전반에 대해 감사한 결과이다.

<표 13>「공운법」의 구성

구분		관련조항	주요 내용
제1장	총칙	제1조~7조	목적, 적용대상, 자율적운영의 보장, 공공기관 지정 및 유형구분, 기관신설 심사 등
제2장	공공기관 운영위원회	제8조~10조	공공기관운영위원회의 설치 및 구성, 회의 등
제3장	공공기관의 경영공시 등	제11조~15조	경영공시, 통합공시, 고객헌장 및 고객만족도 조사, 공공기관 기능조정 및 혁신 등
제4장	공기업・준정부기관의 운영	제16조~52조의6	정관, 이사회, 임원, 예산회계, 경영평가와 감독 등
제5장	보칙	제53조~54조	벌칙 적용에서의 공무원 의제, 소수주주권의 행사 등
제6장	벌칙	제55조~56조	-

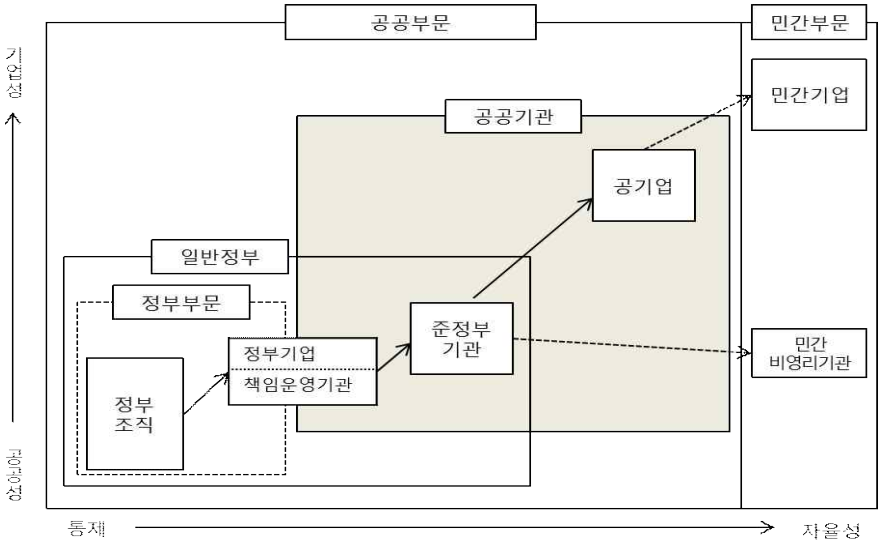
출처: 법령정보센터를 참고하여 저자정리

2. 공공기관 지정제도

1) 지정의 목적 : 관리범위의 설정

지정은 정부가 관리하고자 하는 '공공기관'의 범위를 설정하는 행위이다. 공적 기능을 수행하는 다양한 조직들이 존재하고 있으나 정부는 「공운법」에 제2조의 요건을 충족하는 기관들을 '공공기관'으로 별도로 지정하여 관리하고 있다. 공공기관 지정은 정부가 직접적으로 관리할 기관의 범위를 확정한다는 점에서 「공운법」의 핵심이라고 할 수 있다.

<그림 7> 공공기관의 범위



자료: 한국조세재정연구원(2018), p.30

기획재정부장관이 「공운법」에 따라 특정 법인을 공공기관으로 지정할 경우, 그 법인은 운영의 투명성 제고 및 책임경영체제 구축을 위해 「공운법」이 정한 각종 의무를 부담하여야 한다.[33][34] 즉 공공기관으로의 지정은 정부의 통제대상이 됨을 의미한다. 공공기관의 통제 주체는 국민, 국회, 대통령, 감사원, 중앙부처 등 다양하지만 기관경영과 관련된 직접적인 통제 주체는 기획재정부장관이라고 할 수 있다. 지정된 공공기관은 기관운영과 관련하여서는 기획재정부의 관리감독을 받게 되고 주무사업과 관련하여서는 주무부처의 관리감독을 받게 된다. 반면 공공기관 지정에서 제외된 기관은 중앙정부 차원에서 주관하는 공통된 관리·감독 대상이 되지 않아 공공기관에 비해 기관운영상의 자율성이 보장되고 주

33) 행정법적으로 기획재정부장관의 지정행위는 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사에 해당하므로 취소소송의 대상이 되는 처분으로서의 법적 성격을 가진다(오준근, 2013)

34) 부설기관의 경우 물리적인 실체(법인)가 없기 때문에 공공기관 지정대상에 해당되지 않는다.

무부처의 재량적 관리가 용이한 편이라 할 수 있다(김도승외, 2013).

정부는 「공운법」 제4조에서 제6조에 의거하여 매년 1월 공공기관운영위원회를 통해 공공기관으로의 지정과 유형구분 등을 심의·의결하고 있다. 정부는 지정고시를 통해 새로이 「공운법」 적용대상이 되는 기관을 지정하고(신규지정), 기존에 지정된 기관 중 지정요건에 해당되지 않게 되었거나, 지정실익이 없는 기관은 지정에서 해제하고(지정해제), 유형 등 지정요건의 변동이 있는 경우에는 변경하여 지정하고 있다(변경지정). 공공기관 지정대상 기관을 주무기관의 장이 기획재정부장관에게 통보하면, 주무기관장과 기획재정부장관이 협의하여[35] 지정안을 확정하고, 기획재정부 장관이 고시로 공공기관을 지정·해제·변경한다.[36]

<표 14> 공공기관 지정 절차

공공기관 지정 절차	내용	근거
1. 공공기관 지정대상 기관 통보	주무기관의 장이 기획재정부장관에게 공공기관 지정의 대상이 되는 기관을 통보 (매 회계연도 개시 1개월 전)	「공운법」 시행령 제8조
2. 주무기관의 장과 협의	기획재정부장관이 지정안을 마련하여 주무기관의 장과 협의	「공운법」 제6조 제2항
3. 공공기관운영위원회 심의·의결	공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관 지정안을 확정	「공운법」 제6조 제2항
4. 기획재정부장관 지정고시	기획재정부장관은 공기업·준정부기관을 새로 지정하고 지정을 해제하거나 구분을 변경하여 지정 (매 회계연도 개시 후 1월 이내)	「공운법」 제6조 제1항, 제3항

2) 기존 제도와의 비교

과거 정부투자기관의 경우 정부지분이 50% 이상이면 별도의 지정절차

35) 지정권자는 기획재정부장관이지만 지정시 주무부처와 협의하도록 규정하고 있다.

36) 연도별 신규지정, 지정해제, 변경지정 사항은 <부록1>에 정리하였다.

없이 「정투법」이 적용되었으며, 적용 제외를 받기 위해서는 법률에 명시적으로 열거되어야 했다. 「정부산하기관관리기본법(이하 정산법)」의 경우 이와 마찬가지로 별도의 지정행위 없이 법적용의 대상이 결정되었으며, 적용 제외 대상이 되기 위해서는 법률에 명시되거나 명시된 요건을 충족하여야 한다. 현재 「공운법」에서는 기획재정부장관이 공공기관으로 "지정할 수 있다"고 규정하고 있어 공공기관 지정에 대한 재량권을 인정하고 있다. 실제로 '지정유보기관'의 존재는 이러한 정부의 재량권이 발현된 것을 의미하며, 요건상 지정결과와 실제 지정결과 사이에는 차이가 존재한다.

적용범위에 있어서 「정투법」과 「정산법」을 비교해보면 「공운법」의 범위가 양자를 아우르면서도 보다 포괄적인 적용범위를 규정하고 있음을 알 수 있다. 정부는 「공운법」 제4조에서 규정하고 있는 요건을 충족할 경우 해당 기관을 '공공기관'으로 지정하고 있다. 그러나 공공기관 지정요건에 해당된다 하더라도 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관, 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관(지방직영공기업, 지방공사 및 공단 등), 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사는 공공기관으로 지정할 수 없다.

<표 15> 기존 법률의 적용범위와의 비교

구분	적용범위	예외
정투법	**정부투자기관** :납입자본금의 5할이상 정부가 출자한 기업체	1. 한국방송공사, 한국교육방송공사 2. 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행 등 금융기관
정산법	**정부산하기관** 1. 연간 정부출연금이 50억원 이상인 기관(단체) 2. 정부가 최대지분을 보유하고 있는 기관(단체) 3. 연간 정부지원액(출연금, 보조금, 위탁사업수입, 독점사업수입)	1. 다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 2. 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 업무질서

구분	적용범위	예외
	이 해당 기관(단체)의 총수입의 50퍼센트 이상이고, 50억원 이상인 기관(단체)	유지 등을 목적으로 설립된 기관 또는 단체 3. 외교·안보관련 기능, 학술연구기능, 법률구조·갱생보호기능 또는 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관 또는 단체
민영화법	**정부출자기관** (명시적 규정 부재)	
정부출연연법	**정부출연연구기관** 정부가 출연하고 연구를 주된 목적으로 하는 기관	-
공운법	**공공기관** 1. 법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관 2. 정부의 직간접지원액이 총수입액의 1/2을 초과하는 기관 3. (i)정부지분이 50%이상이거나 (ii)정부지분이 30%~50%이면서 사실상지배력을 보유한 기관 4. (i)정부와 1~3호에 해당하는 기관의 지분이 50%이상이거나 (ii)정부와 1~3호에 해당하는 기관의 지분이 30%~50%이면서 사실상지배력을 보유한 기관 5. (i)1~4호 기관의 지분이 50%이상이거나 (ii)1~4호 기관의 지분이 30%~50%이면서 사실상지배력을 보유한 기관 6. 1~4호 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관	1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관 3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

자료: 국가법령정보센터, 저자 정리

3) 국제기준과의 비교

국제기준에서는 정부의 실질적 통제가능성, 공공성, 재정지원여부 등을 기준으로 공공기관의 범위를 설정하고 있으며, 설립목적이 회원간 상

호부조나 복리증진에 제한되는 경우에는 공공기관에서 제외하고 있다[37]. 현재 공공기관의 지정 요건은 크게 정부출연기관 여부, 정부지원액이 총수입액의 50%를 초과하는지 여부, 정부가 실질적인 지배력을 지니고 있는지 여부로 요약되며, 구체적으로는 법적인 형태, 소유권, 재원, 정부지배력 등을 기준으로 구성되어 있다고 볼 수 있다.

<표 16> 공공기관 지정요건과 유사 기준

	지정 요건	유사 기준
1	법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관	법적 형태(legal form), 소유권(owenership)
2	정부의 직간접지원액이 총수입액의 1/2을 초과하는 기관	재원(Funding)
3	(i)정부지분이 50%이상이거나 (ii)정부지분이 30%~50%이면서 사실상지배력을 보유한 기관	소유권(owenership), 정부 지배력(government control)
4	(i)정부와 1~3호에 해당하는 기관의 지분이 50%이상이거나 (ii)정부와 1~3호에 해당하는 기관의 지분이 30%~50%이면서 사실상지배력을 보유한 기관	
5	(i)1~4호 기관의 지분이 50%이상이거나 (ii)1~4호 기관의 지분이 30%~50%이면서 사실상지배력을 보유한 기관	
6	1~4호 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관	법적 형태(legal form), 소유권(owenership)

자료: 국가법령정보센터, 저자 정리

3. 유형 및 구분기준

1) 유형 구분의 목적 : 유형별 지배구조 설계

공공기관의 유형이 어떠하냐에 따라 조직관리에 있어서의 패러다임의

37) 현재 공운법 제4조 제2항 제1호에서 이를 반영하고 있다.

차이가 발생하게 된다. 공기업과 같이 상업적 성격이 강한 조직의 경우, 산출물을 통해 인센티브 설계나 경영목표 설정 및 평가 등이 좀 더 명확하게 이루어질 수 있다. 또한 공공기관의 유형을 표준화하는 것은 다양한 규모의 회사들의 성과를 평가함에 있어서 왜 서로 다른 점에 중요성을 두는 것이 필요한지에 대한 이유를 설명해 주기도 한다.

기본적으로 「공운법」에 따른 공공기관의 유형구분은 재원조달방식(정부지원액비율), 중요성(규모), 업무복잡성, 엄격한 계약 가능성 등의 기준을 고려한 분류이다(KDI, 2008: 64-67; 성명재 외, 215-217). 「공운법」에 따라 지정된 공공기관은 인력규모, 자산규모, 총수입규모, 자체수입액 비율 등을 고려하여 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관, 기타공공기관으로 구분 지정된다[38]. 2020년까지는 기타공공기관과 그 외 유형을 구분함에 있어 직원정원 50인 이상이라는 기준만을 두었으나 유형구분의 자의성에 대한 지적(김정현외, 2012; 정해방, 2012; 곽채기, 2012; 박정수외, 2013; 윤상우, 2013)이 지속적으로 제기됨으로 인하여 2021년 공운법이 개정되었다. 개정된 법령에 따르면, 공기업과 준정부기관은 직원정원 50인 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상이어야 한다.[39]

38) 기본적으로 유형분류는 지정요건에 따라 이루어지고 있으나 실제 지정결과가 요건상 지정결과와 100% 일치하고 있지는 않다.

39) 과거 인원규정만 두었으나 인원, 자산, 총수입 조건이 추가되어 이를 모두 충족하여야 한다.

<표 17> 공공기관 유형 구분 요건

유형 구분		지정요건	
공기업		자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관	①직원 정원 50인 이상, ②총수입액 30억원 이상, ③자산규모 10억원 이상
	시장형	총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업	
	준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업	
준정부기관		자체수입액이 총수입액의 2분의 1 미만인 공공기관	
	기금관리형	「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관	
	위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관	
기타공공기관		공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관 -「공운법」 제5조 제1항 및 시행령 제7조 제1항의 요건을 충족하지 않는 공공기관 -「공운법」 제5조 제1항의 요건을 충족하지만 시행령 제7조의2에 해당하는 공공기관 - 기관의 성격 및 업무특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정가능	

자료: 기획재정부. 한국조세재정연구원, 2021. 2021 공공기관 현황편람

공공기관을 지정하고 그 유형을 분류하는 과정은 다음과 같다. 일차적으로 정부의 직·간접인 설립과 출연 그리고 정부지원액과 지분율을 기준으로 하고, 임원의 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 행사하고 있는지를 2차적 기준으로 삼아 이에 해당하는 기관들을 공공기관으로 분류한다(지정). 이 중에서 자체수입액이 전체수입액의 과반이 넘으면 공기업으로 분류하고(동법 제4조, 제5조), 특히 85%를 상회하는 공기업을 시장형 공기업으로 분류하며 그 외 기관은 기타공공기관과 준정부기관으로 구분한다(동법 시행령 제7조). 국가재정법상 기금을 관리하는 기관들은 별도로 기금관리형 준정부기관으로 분류하고 있다.

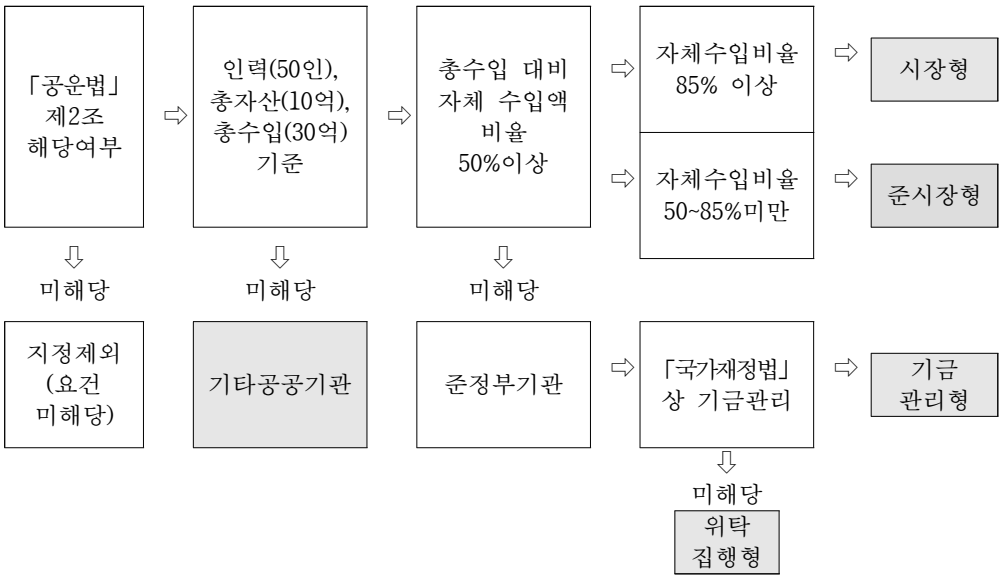
과거에는 공기업과 준정부기관이 아닌 공공기관을 기타공공기관으로 분류하는 방식을 취하였다가 2018년 법개정시(2018.3.27.) 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있도록 하였고, 2020년 법개정시(2020.3.31.) 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정할 수 있도록 명시하였다(공운법 제5조 제2항 및 시행령 제7조의 2[40]). 요건에 따라 기관유형이 구분되면, 유형별로 표준화된 지배구조가 적용된다(<표 18>).

---

40) 제7조의2(기타공공기관의 지정기준) ① 기획재정부장관은 법 제5조제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관을 기타공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있는 기관으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관
 가. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원 또는 「국립대학치과병원 설치법」에 따른 국립대학치과병원
 나. 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원 또는 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원
 다. 「공공보건의료에 관한 법률」에 따른 공공보건의료기관
 라. 그 밖에 다른 법률에 따라 별도의 책임경영체제가 구축되어 있다고 기획재정부장관이 인정하는 기관
2. 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관
 가. 공공기관이 출연 또는 출자하여 설립한 교육기관
 나. 법무·준사법 업무, 합의·조정 업무나 국제규범이 적용되는 업무 등을 수행하는 기관
 다. 민간기업과의 경쟁을 고려해 자율경영 필요성이 높은 기관
 라. 연구개발을 주된 목적으로 하는 기관
 마. 그 밖에 가목부터 라목까지의 규정에 따른 기관과 유사한 기관으로서 기관 운영의 독립성과 자율성 확보의 필요성이 높다고 기획재정부장관이 인정하는 기관
3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 기관으로서 법 제8조에 따른 공공기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관

<그림 8> 공공기관 지정 및 유형구분 프로세스



<표 18> 유형별 지배구조 표준모델

구분	시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업수행	정부기금 직접운용
지배구조 설계방향	강한 기업원리	기업원리 + 일부통제	공적 관리	공적 관리
이사회 모델	이사회 중심 모델	이사회 강화 모델	자문형 이사회 모델	Dual Borad 모델
소유권 기능	공운위	공운위	주무부처·공운위	주무부처·공운위

2) 기존제도와의 비교

종전의 제도는 공공기관의 범위 설정뿐 아니라 공공기관에 대한 관리체계나 지배구조에 있어서도 공통된 기준이나 절차를 마련해 두고 있지 않으며 유사한 기관별로 표준화가 이루어지지 않아 국회·감사원 및 관련 전문가들로부터 지속적으로 개선을 요구받았다(박정수 외, 2013). 정

부투자기관, 정부산하기관, 「민영화」법 적용기관은 임원 선임 및 평가체계 등에 있어 각기 다른 지배구조를 지니고 있었는데, 이를 정리하면 <표 19>와 같다.

<표 19> 기존 제도의 주요 지배구조

구분		정투법(13개)	민영화법(3개)	정산법(88개)
임원선임	기관장	사장추천위→ 주무장관 제청→ 대통령 임명	사장추천위→ 주총 선임	대부분 주무장관이 임명 또는 승임
	감사	투자기관운영위원회 의결→ 기획예산처 장관 제청(재경부 장관 협의)→ 대통령 임명	주총 선임	①주무장관 임명(46개) ②주무장관 승인(24개)
	상임이사	사장 제청→ 주무장관 임명	주총 선임 (사장이 추천하는 경우 이사회 동의 필요)	①사장제청→ 주무장관 임명(28개) ②주무장관 승인→ 사장임명(17개) ③이사회 의결→ 주무장관 승인(10개) (상임이사가 없는 기관도 존재)
	비상임이사	사장 제청→ 투자기관운영위 의결→ 기획예산처 장관 임명	주주 또는 주주협의회 추천→ 주총 선임	①사장 제청→ 주무장관 임명(17개) ②이사회 의결→ 주무장관 승인(9개) ③일부 당연직 임명, 그 외 이사회나 주무장관이 임명(33개) ④사외이사가 없는 기관(15개)
사업계획 및 예산확정		이사회 의결	이사회 의결	①이사회 의결→ 주무장관 승인(62) ②이사회 의결→ 주무장관 보고(17)
경영성과 평가체계		「정투법」에 의한 평가	이사회에 의한 사장 평가	「정산법」에 의한 평가 (일부 기관은 과학기술기본법(6개)과 기금관리기본법(15개) 평가로 대체)

3) 국제기준과의 비교

현재 「공운법」에서는 공공기관의 시장성을 구분하기 위한 기준으로 '자체수입비율'을 사용하고 있다. IMF의 GFS 및 EU의 ESA상 시장산출물 기준은 원가보상률[41]이 50%이상일 경우 공기업으로 분류하고 있으나 우리나라에서는 시장기제에 의한 원가보상비율을 산정하기 위한 시장을 통한 매출수입과 생산원가에 관한 의미있는 회계자료가 충분하지 않아 「공운법」에서는 이의 대리개념으로써 자체수입비율을 사용하고 있다. 공기업과 준정부기관을 구분하는 기준으로 '총수입 대비 자체수입' 기준으로 50%원칙을 적용하고 있다.[42] 공공기관의 자체수입비중은 기관의 자율적인 노력에 의해 시장에서 창출한 수입과 시장이 제대로 형성되지 않은 상태에서 법적으로 부여된 독점적 지위를 통해 확보된 자체수입으로 구성된다. 자체수입 산출시 수입의 성격, 즉 공급의 법적 독점성과 이용강제성의 여부에 따라서 개별 수입항목의 질적 차이가 발생할 수 있기 때문에 이를 반영하여 4가지 유형으로 구분하고, 가중치를 각각 달리 부여하여 산정하였다(성명재외, 2009: 223). 현재 자체수입비율의 산정방식은 다음과 같다.

$$\text{자체수입비율} = \frac{[(a)*1.0+(b)*0.5+(c)*0.5+(d)*0.25]+(e)*0.5+(f)*\text{가중치평균값}}{\text{총수입액}}$$

41) 원가보상률은 매출액/(매출원가+영업비용)으로 산출한다. 원가보상비율은 IMF의 GFSM(Government Finance Statistics Manual)이 제시하는 제도단위(institution), 즉 하나의 독립된 기관(조직)으로서 경제적으로 '유의미한 가격'에 기관이 생산한 재화와 용역의 공급과 수요를 통해 창출한 매출액이 생산비용의 50%를 보전할 수 있는지에 관한 기준이다.

42) 그러나 공기업과 준정부기관의 구분기준으로 채택한 '경제적으로 의미있는 가격' 여부를 판단하는 지표로 원가보상률 대신 자체수입 비율을 설정함에 따라 시장성 판단 기준의 타당성에 대한 논란이 존재한다.

<표 20> 자체수입액 산정기준

수입유형		개념	가중치(%)
사업 수입	고유목적 사업수입	법령상 독점& 이용강제(a)	25%
		법령상 비독점&이용강제(b)	50%
		법령상 독점&이용비강제(c)	50%
		법령상 비독점&이용비강제(d)	100%
	기타사업 수입	법령 등에 규정되지 않은 사업으로 인한 수입(e)	50%
사업외 수입		사업수입에 부대하여 발생한 수입총액(f)	가중평균 비율 적용
정부직접지원액		손익계산서상의 출연금·보조금·부담금·이전수입 등	0%

자료: 윤상우(2013: 8)

<표 21> 공공기관 유형구분과 유사기준

유형	유사 기준
기타공공기관	-
준정부기관	재원(Funding), 기관 규모
공기업	수익성(원가보상률, 자체수입비율)

제 2 절 공공기관 유형별 지배구조

1. 내부 지배구조

전체 공공기관에 적용되는 「공운법」 조항은 제3장(공공기관의 경영공시 등) 및 제5장(보칙) 및 6장(벌칙) 등이며, 공기업과 준정부기관은 이와 함께 이사회, 임원의 임명 및 구성, 예산회계, 경영감독 등 한층 강화된 관리 감독을 받게 된다. 기타공공기관은 경영공시와 고객만족도 조사, 경영혁신) 등 상대적으로 가벼운 의무만 수행하며, 그 외 이사회, 임원 임면 등과 관련된 사항에 대하여 개별 설립근거법에 관련 규정이 있는 경우 그에 따르게 된다(NABO, 2013). 따라서 기타공공기관은 공기업·준정부기관에 비하여 임원 임면, 인력·조직·예산 등과 관련하여 상대적으로 자율성을 확보할 수 있다(NABO, 2013). 이러한 유형 구분의 핵심은 유형별 지배구조 설계에 있으며. 공공기관 유형별 「공운법」 적용내용은 다음 <표 24>, <표 25>와 같다.

공기업과 준정부기관은 기관의 형태와 특성 및 업무내용에 해당되는 내용을 정관에 기재하여야 하며, 공기업과 준정부기관으로 지정된 후 3월 이내에 주무기관장의 인가를 받아야 한다(제16조). 또한 경영목표 및 예산 및 결산, 운영계획 및 중장기재무관리계획, 재화 및 서비스의 판매가격, 기본재산의 취득 및 처분, 타 기업체에 대한 출연·출자·채무보증 등의 사항을 심의·의결하기 위해 이사회를 두어야 하며, 기관장은 이사회에 국정감사 및 감사원 감사결과와 그에 대한 조치 계획 및 실적, 단체협약 결과 등을 보고하여야 한다(제17조).

공기업과 준정부기관은 기관장을 포함한 이사와 감사를 임원으로 두고, 공기업·준정부기관의 내부 견제 및 균형장치를 보강하기 위해 과반수 이상의 비상임이사가 참여하는 이사회를 구성하도록 하였으며[43], 이사의

43) 공기업의 경우 상임이사 수는 이사정수의 1/2 미만으로 하며, 준정부기관의 상임이사 수는 이사정수의 2/3 미만으로 한다(「공운법」 제24조).

정수를 기관장을 포함한 15인 이내로 하여 이사회 운영의 효율성을 제고하도록 하였다. 「OECD 가이드라인」을 참고하여 내부감사기능을 제고하기 위해 시장형 공기업의 감사위원회 설치를 의무화하였다[44]. 이사회의 책임성 강화 움직임에 병행하여 기관 경영감시에 필요한 실질적인 권한도 부여하였다. 비상임이사가 기관장 해임을 건의할 수 있도록 하였으며(제22조 제1항), 비상임이사의 감사요청권(제22조 제2항)과 자료요구권(제22조 제3항)을 신설하여 기관장에 대한 견제기능을 뒷받침하였다(기획재정부, 2011)[45]. 또한 비상임이사에 대한 직무수행실적평가(제36조)를 신설하여 실적이 저조한 비상임이사에 대한 견제장치도 마련하였다.

공공기관의 규모 및 업무성격을 고려하여 임원임면에 대한 권한을 대통령, 기획재정부장관 및 주무기관의 장에게 부여함으로써 경영자에 대한 통제권을 규정하고 있다. 이는 상법에서 주식회사의 주주에게 경영진을 통제할 수 있는 권리를 부여하고 있는 것과 맥락을 같이 한다(손양호, 2017).

만약 기타공공기관으로 분류된 공공기관이 공기업·준정부기관으로 변

---

44) 감사위원회제도에 관해서는 '상법'의 일반규정과 상장회사에 대한 특례규정에서 각각 규정하고 있는데, 그 내용 면에서는 차이가 있다. 상법에 의하면 회사는 정관이 정하는 바에 따라 감사에 갈음하여 감사위원회를 설치할 수 있으며, 이때에는 감사를 따로 둘 수 없다(상법 제415조의2 제1항). 공운법 제 20조(위원회)에서 감사위원회를 규정하고 있으며 제2항에서 시장형 공기업과 자산규모 2조원이상인 준시장형 공기업은 감사위원회를 설치하도록 되어 있다. 공운법 제정이후 이에 해당되는 기관들은 기존의 감사제도를 감사위원회로 변경하도록 하였다. 공운법 제24조 제1항 단서조항도 상법과 마찬가지로 감사위원회를 설치한 경우에는 감사를 두지 아니한다고 규정하여, 양자 중 하나의 제도만을 운영할 것을 명시하고 있다.

45) 제22조(해임 요청 등) ①이사회는 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 이사회의 의결을 거쳐 주무기관의 장에게 그 기관장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다. ②비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우에는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사(監事)나 감사위원회에 특정사안에 대한 감사(監査)를 요청할 수 있다. 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다. ③비상임이사는 기관장에게 이사로서의 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다. 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

경지정되게 되면, 앞서 언급한 「공운법」 규정에 따라 내·외부 지배구조 상의 변화가 발생한다. 감사부서를 신설해야 하고, 선임 비상임이사를 선임해야하며, 임원의 임면권자와 경영실적평가의 주체가 변하게 된다.

<표 22> 준정부기관 지정시 변경사항: 창업진흥원의 예시

구분	기타공공기관	준정부기관	근거	기한
감사 부서 신설	-	감사부서 조직 감사계획 수립(매년) 감사결과 국회, 기재부, 중기부 제출	공운법 제32조 감사운영 규정 제6조	-
선임 비상임 이사 지정	-	비상임이사 중 기관경영 관련 학식과 경험을 보유한 자를 선임으로 호선	공운법 제21조	-
임원 임명권 변경	(기관장) 원장선발위원회 추천→중기부 추천→이사회 임명 (상임이사) 중기부 추천→총회 임명 (비상임이사) 중기부 추천→총회 임명 (감사) 총회 임명	(기관장) 임원추천위원회 추천→중기부 임명 (상임이사) 기관장 임명 (비상임이사) 중기부 임명 (감사)임원추천위원회 추천→공운위 심의의결→기재부 임명	공운법 제26조	-
임원추천위원회 운영규정 마련	원장선발위원회 운영규정 구성 및 활용	임원추천위원회 운영규정 변경	경영지침 35조	-
회계감사인 선임위원회	-	회계감사인선임위원회 설치 및 구성	공운법 제43조의 3 시행령 제26조의 2	-
정관인가	중기부 인가	지정후 중기부로부터 정관 재인가	공운법 제16조	3개월 이내
경영목	매년 초 경영방침 수립	**중장기(5년이상)**	공운법	매년

구분	기타공공기관	준정부기관	근거	기한
표수립		**경영목표 수립** 후 기재부 및 중기부 제출	제46조	10월 31일 까지
경영실적보고	경영실적보고서 중기부 제출	경영실적보고서 기재부 및 중기부 제출	공운법 제47조	매년 3월 20일 까지
경영실적평가	중기부 평가	**기재부 평가**	공운법 제48조	
고객헌장 제정	(미제정)	고객헌장 제정 및 공표	공운법 제13조	기재부 통보 후
윤리헌장 제정	(미제정)	윤리헌장 제정 및 공표	혁신지침 제26조	-
회계원칙	일반기업회계기준 준용(K-GAAP)	국제회계기준 준용(K-IFRS)	공운법 제39조	-

<표 23> 공공기관 유형별 「공운법」 적용내용

구분	공기업		준정부기관	기타공공기관
	시장형	준시장형		
통합 공시	○	○	○	○
고객만족도 조사	○	○	○	○
기능조정 등	○	○	○	○
공공기관 혁신	○	○	○	○
이사회구성	15인이내	15인이내	15인이내	「한국수출입은행법」 등 일부기관의 경우 개별법에서 열거
이사회의장	선임 비상임이사	기관장[1]	기관장	
감사위원회	○ (설치 필수)	○[1] (설치 가능)	× (설치 가능)	
선임비상임이사	○	○	○	
상임이사정수	1/2 미만	1/2 미만	대규모기관 : 1/2 미만 소규모기관 : 2/3 미만	
임원 임면	○	○	○	
임기	기관장 : 3년, 이사 · 감사 : 2년 (연임은 1년 단위)			
기관장과의 경영계약	○	○	○	×[2]
임원 보수기준	○	○	○	×
감사 · 감사위원에 대한 직무수행 평가	○	○	○	×
예산안 확정	이사회 의결		주무장관 승인	×

주 :1. 자산 2조원 이상인 대규모 기관의 경우 시장형 공기업과 마찬가지로 선임 비상임이사가 의장이며, 감사위원회 설치가 의무화됨
2. 기타공공기관의 경우 주무부처에 의한 경영실적평가를 받고 있음

자료: 기획재정부 보도자료, 2014년 공공기관 지정안 확정

<표 24> 공공기관 유형에 따른 임원 임명 절차

기관 및 직위			임원추천위원회 추천	공운위의 심의·의결	제청	임명
공기업	기관장	대통령령이 정하는 규모 초과	○	○	○ (주무기관의 장)	대통령
		대통령령이 정하는 규모 이하	○	○	×	주무기관의 장
	상임이사		×	×	×	공기업의 장
	비상임이사		○	○	×	기재부 장관
	감사	대통령령이 정하는 규모 초과	○	○	○ (기재부 장관)	대통령
		대통령령이 정하는 규모 이하	○	○	×	기재부 장관
준정부기관	기관장	대통령령이 정하는 규모 초과	○	×	○ (주무기관의 장)	대통령
		그밖의 경우	○	×	×	주무기관의 장
	상임이사		×	×	×	준정부기관의 장
	비상임이사	대통령령이 정하는 규모 이상 등	○	×	×	주무기관의 장
		그밖의 경우	×	×	×	주무기관의 장
	감사	대통령령이 정하는 규모 초과	○	○	○ (기재부 장관)	대통령
		그밖의 경우	○	○	×	기재부 장관

주 : 대통령령이 정하는 규모란 위탁집행형의 경우 총수입액 1천억원, 직원정원 500명 이상이며, 기금관리형의 경우 자산규모 1조원, 직원정원 500명 이상을 의미함

자료: 국회예산정책처, 대한민국 공공기관Ⅰ, 2018, p.2.

2. 외부 지배구조

1) 사전적 통제: 경영지침 등

기획재정부는 「공운법」에 근거한 각종 고시와 지침 등을 통하여 공공기관의 조직・인사・재무(예산) 등에 관여하고 있으며, 절차 및 세부기준 등을 제시하고 있다.[46] 이러한 고시 및 지침의 대표적 근거 규정은 「공운법」 제50조(경영지침)라고 할 수 있다. 해당 규정은 기획재정부장관이 조직 운영과 정원・인사관리에 관한 사항, 예산과 자금운영에 관한 사항, 그밖에 재무건전성 확보를 위하여 필요하다고 인정되는 사항에 대한 경영지침을 정하여 주무기관장에게 통보할 것을 명시하고 있다.

> **「공운법」 제50조(경영지침)** ①기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 "경영지침"이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.
> 1. **조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항**
> 2. **예산과 자금 운영에 관한 사항**
> 3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 **재무건전성 확보**를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

「경영지침」은 총 69조에 걸쳐서 조직 및 정원(2장), 인사운영(3장), 예산 및 자금 운용(4장), 이사회의 운영(5장), 기관장의 경영성과 협약(6장) 등에 대해 상세히 규정하고 있다. 정부는 「경영지침」 외에도 「예산편성지침」, 「예산집행지침」, 「임원보수지침」 등을 통해 공공기관의 경영활동과 관련된 사항을 상세히 규정하고 있다.

---

46) 해당 지침에 대한 자세한 내용은 기획재정부 발간 「공공기관 운영 법령·지침」을 참고하였다.

<표 25> 「공운법」 및 시행령에 따른 각종 지침

- 공기업・준정부기관 경영에 관한지침
- 공공기관의 혁신에 관한 지침
- 공기업・준정부기관 예산편성지침
- 공기업・준정부기관 예산집행지침
- 공기업・준정부기관 임원 보수지침
- 기관장 경영성과계획서 작성지침
- 공공기관의 통합공시에 관한 기준
- 공공기관의 안전관리에 관한 지침
- 공공기관의 안전관리등급제 운영에 관한 지침
- 공공기관 임원 직무청렴계약 시행지침
- 공기업 준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침
- 공기업・준정부기관 감사기준
- 공기업・준정부기관 감사위원회 운영지침
- 공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙
- 공공기관 구분회계 운영지침
- 공공기관 신설타당성 심사제도 운영계획
- 공공기관 공무 국외여행 개선방안

일반적으로 공공기관은 인력증원이 필요하거나 조직 확대를 하고자 할 경우 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장과 사전협의를 하여야 하며, 반드시 이사회의 의결을 거쳐야한다. 인력증원 또는 기구신설・확대가 필요한 경우에는 자체 기능조정 또는 인력재배치로 해소하는 것을 기본으로 하며, 지속적인 인력이 요구되는 경우라도 다음 연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진해야 한다.[47] 그러나 「공운법」 제51조[48]에서는 공공기관의 주요사업과 관련된 관리·감독권한을 여전히 주

47) 기획재정부, 공기업·준정부기관 경영에 관한 지침

48)「공운법」 제51조(공기업・준정부기관에 대한 감독) ①기획재정부장관과 주무기관의 장은 공기업・준정부기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다.
②**기획재정부장관**은 **공기업**의 경영지침 이행에 관한 사항을 감독한다.
③**주무기관의 장**은 다음 각 호의 사항에 대하여 공기업・준정부기관을 감독한다.
1. 공기업・준정부기관에 위탁한 사업이나 소관 업무와 직접 관련되는 사업의 적정

무부처의 권한으로 규정하고 있다.

<표 26> 「공운법」 및 관련 지침의 기타공공기관 적용여부

「공운법」	관련 지침 등	기타공공기관 적용여부
제33조(임원의 보수기준)	공기업·준정부기관 임원 보수지침	혁신지침 제5조 제3항 (임원 보수 준용)
제39조의2(중장기재무관리계획의 수립 등)	중장기 재무관리계획 수립	-
제43조(결산서의 제출)	공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙	-
제50조 및 경영지침 제51조(구분회계의 운영)	공공기관 구분회계 운영지침	-
제50조(경영지침) 및 경영지침 제49조(예산 세부지침)	공기업·준정부기관 예산편성지침	혁신지침 제5조 제2항 (총인건비 인상률 및 차등기준 준용)
제50조(경영지침) 및 경영지침 제49조(예산 세부지침)	공기업·준정부기관 예산집행지침	-
제50조(경영지침)	공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침	혁신지침 제6조의 2 (증원의 절차 및 경영지침 제6조 준용- 중기인력운영계획 수립 등) 혁신지침 제21조 제4항 (경영지침 제10조 임금피크제 준용) 혁신지침 제22조 제4항 (직무능력중심 채용 준용) 혁신지침 제25조 (인사운영의 공정성 확보 위한 제16조(채용 공정성관리), 제17조(채용비위 피해자 구제), 제22조(승진의 제한),

한 수행에 관한 사항과 그 밖에 관계 법령에서 정하는 사항

2. **준정부기관**의 경영지침 이행에 관한 사항

「공운법」	관련 지침 등	기타공공기관 적용여부
		제23조(위탁업체 등의 관리), 제25조(포상 제한), 제26조(징계 등 복무관리), 제29조(징계의 감경가중), 제30조(징계시효), 제43조(임원 임명시 고려사항-양성평등임원임명목표제) 및 제7장을 준용)
제40조(예산의 편성) 제3항 및 동법시행령 제25조의3 제6항	공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침	-
제15조(공공기관의 혁신)	공공기관의 혁신에 관한 지침	적용
제11조(경영공시) 제12조(통합공시)	공공기관의 통합공시에 관한 기준	적용
제15조(공공기관의 혁신)	공공기관의 안전관리에 관한 지침	적용
제15조(공공기관의 혁신) 및 공공기관의 안전관리에 관한 지침 제27조	공공기관의 안전관리등급제 운영에 관한 지침	적용
제13조(고객헌장과 고객만족도 조사)		적용
제17조~제23조(이사회)		-
제51조(공기업준정부기관에 대한 감독)		-
제52조(감사원감사)		(공운법이 아닌 감사원법에 따라 감사)

* 자산 2조원 이상, 손실보전조항 해당 기관
자료: 국가법령정보센터, 저자정리

<표 27> 공기업 · 준정부기관의 경영감독기능 비교

구분		내용
공기업	경영감독	예산·조직·인원·보수·재무건전성 등에 대한 경영지침 시행
	사업감독	주무부처가 산업정책·규제기능 담당, 개별 정책사업 감독
준정부기관		주무부처가 기관경영 감독 및 개별 정책사업에 대한 감독기능을 수행

<표 28> 설립목적법상 주무부처의 감독 및 승인 예시

구분	관련 조항
감독	**한국도로공사법 제17조(감독) 국토교통부장관**은 공사의 업무 중 다음 각 호의 사항에 대하여 **지도 · 감독**한다. 〈개정 2013. 3. 23.〉 1. 사업실적 및 결산에 관한 사항 2. 제12조에 따른 업무의 적절한 수행에 관한 사항 3. 이 법에 따라 국토교통부장관이 공사에 위탁한 사업에 관한 사항 4. 그 밖에 관계 법령에서 정하는 사항
사업 실시계획의 승인	**한국수자원공사법제10조(사업 실시계획의 승인)** ①공사는 다음 각 호의 사업을 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업의 실시계획(이하 "실시계획"이라 한다)을 수립하여 제1호의 경우에는 **환경부장관의 승인**을, 제2호의 경우에는 **국토교통부장관의 승인**을 받아야 한다. 다만, 다른 법률에 따라 실시계획과 같은 내용의 사업계획에 대한 관계 행정기관의 장(권한이 위임된 경우 그 위임을 받은 자를 포함한다)의 승인 · 인가 · 허가 또는 면허 등을 받고 그 내용을 환경부장관 또는 국토교통부장관에게 보고한 경우에는 그러하지 아니하다. 〈개정 2013. 3. 23., 2018. 6. 8., 2020. 3. 31., 2020. 12. 31.〉 ⑤ 공사가 제1항에 따라 **승인을 받은 실시계획을 변경하려면 환경부장관 또는 국토교통부장관의 승인**을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 환경부장관 또는 국토교통부장관에게 보고하고 변경할 수 있다. 〈개정 2013. 3. 23., 2018. 6. 8.〉 ⑥ 제5항에 따른 실시계획변경의 승인에 관하여는 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

자료: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr)

2) 사후적 통제: 경영평가제도

사전적인 통제 이외에도 사후적인 통제에 있어서도 유형간 차이가 존재하는데, 대표적인 것이 바로 공운법 제48조[49]에 규정되어 있는 경영실

---

49) 제48조(경영실적 평가) ①기획재정부장관은 제24조의2제3항에 따른 연차별 보고서, 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 제46조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정은 제외한다)된 해에는 경영실적을 평가하지 아니한다.
②기획재정부장관은 제1항 본문의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 경우 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)의 규정에 따라 기금운용 평가를 받는 기관과 「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관등의 육성)제3항에 따라 평가를 받는 기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용한다.
③기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적의 평가를 위하여 필요한 경우 공기업·준정부기관에 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.
④ 공기업·준정부기관이 제24조의2제3항에 따른 연차별 보고서, 제31조제3항 및 제4항에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 경영실적보고서 및 그 첨부서류를 제출하지 아니하거나 거짓으로 작성·제출한 경우 또는 불공정한 인사운영 등으로 윤리경영을 저해한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가 결과와 성과급을 수정하고, 해당 기관에 대하여 주의·경고 등의 조치를 취하거나 주무기관의 장 또는 기관장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청하여야 한다. 이 경우 기획재정부장관 또는 주무기관의 장은 감사, 감사위원회 감사위원 또는 기관장이 관련 직무를 이행하지 아니하거나 게을리 하였다면 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 감사, 감사위원회 감사위원 또는 기관장을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.
⑤ 제1항에 따른 경영실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정하되, 공기업·준정부기관에 대하여 다음 각 호의 사항이 평가에 반영될 수 있도록 정하여야 한다.
1. 경영목표의 합리성 및 달성 정도
2. 주요사업의 공익성 및 효율성
3. 직원의 고용 형태 등 조직·인력 운영의 적정성
4. 제39조의2에 따른 중장기재무관리계획의 이행 등 재무운용의 건전성 및 예산절감노력
5. 제13조제2항에 따른 고객만족도 조사 결과
6. 합리적인 성과급 지급제도 운영
7. 그 밖에 공기업·준정부기관의 경영에 관련된 사항
⑥ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가의 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관경영평가단(이하 "경영평가단"이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.
⑦기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.

적평가제도(이하 ‘경영평가’)이다. 경영평가는 공공기관의 자율·책임경영을 확보하기 위해 1984년 도입된 제도로 정부가 공공기관이 일정기간 동안에 달성한 경영실적을 체계적으로 평가하여 그 결과를 인사 및 성과급 차등 지급 등에 연계함으로써 사전적으로는 경영의 자율권을 보장하고 사후적으로는 경영에 대한 책임을 확보하는 제도이다. 경영평가는 달성해야 할 목표와 방향을 사전에 지표로 설정하고 사후적으로 결과를 확인하는 과정을 거치게 되는데, 이는 경영목표 달성 정도에 대한 성과감사의 특성과 함께 공공기관 경영의 사후적 통제로서의 의미를 지닌다(박용기·송영렬, 2007: 6).

공공기관 경영평가제도는 1984년 도입된 이후로 공공기관의 경영효율성을 제고하기 위한 핵심적인 관리수단으로서의 역할을 수행하고 있고(곽채기, 2003), 공공기관의 방만경영과 도덕적 해이 등과 같은 시장실패를 보완하기 위한 제도로서 기능하고 있다(박영범, 2004: 24). 경영평가제도의 역할 및 기능은 (ⅰ)정부의 사전적 경영개입 최소화, (ⅱ)경영혁신을 위한 경쟁원리 도입, (ⅲ)평가결과의 경영 환류, (ⅳ)공공기관의 경영투명성 제고 등이다. 다만 기타공공기관은 주무부처에 의해 경영실적평가를 받고 있으며, 기획재정부의 사후관리의 대상에서 제외됨에 따라 공기업과 준정부기관에 비해 상대적으로 경영상 통제가 제약될 수 있다.

---

⑧기획재정부장관은 제7항에 따른 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 제25조 및 제26조의 규정에 따른 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.

⑨ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 제50조제1항에 따른 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.

⑩ 제1항에 따른 경영실적 평가의 절차, 경영실적 평가 결과에 따른 조치 및 경영평가단의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 통합공시제도

「공운법」 제11조 제1항은 경영목표 및 예산, 인력, 결산서, 정관 등의 정보를 기관 홈페이지에 공시하도록 규정하고 있고, 제12조는 제11조 제1항의 규정에 따라 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시하도록 규정하고 있다.

제11조(경영공시) ①공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 사유에 해당되는 경우 또는 주무기관의 장이 국가안보를 위하여 필요하다고 인정하여 기획재정부장관과 협의한 경우에는 해당되는 부분을 공시하지 아니할 수 있다.

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
2. 결산서
3. 임원 및 운영인력 현황
4. 인건비 및 복리후생비 예산과 집행 현황
5. 자회사·출자회사·재출자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황
6. 고객만족도 조사 결과
7. 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과
8. 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한정한다)
9. 정관·사채원부, 지침·예규 등 내부 규정 및 이사회 회의록
10. 감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
11. 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
12. 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정등)부터 제34조의2(권고등)까지의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항
13. 징계제도 관련 정보 및 징계처분 결과 등을 포함한 징계운영 현황
14. 소송 현황, 법률자문 현황, 소송대리인 및 고문변호사 현황
15. 중장기재무관리계획 중 기관별 중장기재무관리계획
16. 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항

통합공시시스템인 알리오사이트[50]에서는 일반현황, 기관운영, 주요사업 및 경영성과, 대내외평가, 정보공개(채용정보 및 계약정보 등), 5개 부

50) https://www.alio.go.kr/

문 총 42개 항목에 대한 기관정보를 공개하고 있다. 2020년 1월 지정된 340개 공공기관 및 그 부설기관(23개)은「공운법」제12조 및「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 의거하여 2020년 4월 말까지 2019년 말 기준의 경영정보를 공시하여야 하며, 기획재정부는 통합공시점검을 통해 오공시 및 불성실공시 기관에 대해서 벌점을 부과하는 등 자료의 정확성을 담보하고 있다. 이러한 전체 공공기관의 통합 경영정보공시를 통해 공공기관 정보에 대해 장소와 시간에 관계없이 국민감시체계를 구축함으로써 공공기관의 책임성과 투명성을 향상시키는 것으로 평가받고 있다.

<표 29> 공공기관 통합공시항목 및 「공운법」 조항(2020. 9월 기준)

대항목	공시항목명	제11조 제1항 각 호
Ⅰ. 일반현황	1. 일반현황	제1호
Ⅱ. 기관운영	2. 임직원 수	제3호
	3. 임원현황	제3호
	4. 신규채용 현황 및 유연근무 현황	제3·16호
	5. 임원연봉	제3·4호
	6. 직원 평균보수	제4호
	7. 기관장 업무추진비	제16호
	8. 복리후생비	제4호
	9. 그 밖의 복리후생제도 등의 운영현황	제4·16호
	10. 임원 국외출장 내역	제16호
	11. 노동조합 관련현황	제16호
	12. 내부규정	제9호
	13. 징계현황	제13호
	14. 소송 및 법률자문 현황	제14호
	15. 일·가정 양립 지원 제도 운영 현황	제16호
Ⅲ. 주요사업 및	16. 요약 재무상태표	제2호
	17. 요약 손익계산서 (또는 요약 포괄손익계산서)	제2호

대항목	공시항목명	제11조 제1항 각 호
경영성과	18. 수입·지출현황	제1·2·4호
	19. 주요사업	제16호
	20. 투자집행내역	제16호
	21. 자본금 및 주주현황	제2호
	22. 장단기 차입금현황	제2호
	23. 투자 및 출자현황	제5호
	24. 연간 출연 및 증여	제16호
	25. 경영부담 비용추계	제16호
	26. 중장기 재무관리계획	제15호
	27. 12개 주요기관의 상세부채정보	제16호
	28. 납세정보 현황	제16호
	29. 감사보고서	제2호
Ⅳ. 대내외평가	30. 국회 지적사항	제12호
	31. 감사원/주무부처 지적사항	제11·12호
	32. 경영실적 평가결과	제8호
	33. 경영평가 지적사항	제8호
	34. 고객만족도 조사결과	제6호
	35. 감사직무실적 평가결과	제7호
	36. 이사회 회의록, 내부 감사결과	제9·10호
Ⅴ. 공지사항	37. 경영혁신사례	제16호
	38. 임직원 채용정보	제16호
	39. 계약정보(기관별 용역 등 수의계약 정보)	제16호
	40. 연구보고서	제16호
	41. 안전관리 현황	제16호
	42. 기타정보공개	제16호

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 2020 공공기관 현황편람

제 3 절 현행 지정 및 유형분류의 문제점

1. 지정제도의 문제점

현재의 지정제도는 정부의 실질적인 영향력(지배력)이 일정 수준 이상이면 공공기관으로 지정하고 있다. 현재의 지정제도와 관련하여, 법률적으로는 위임규정인 기획재정부 장관의 고시로 이루어져 그 기준이 모호하다는 점, '기획재정부 장관이 지정할 수 있다'로 규정되어 있어 지정유보 등에 있어 재량이 광범위하여 자의성이 있을 수 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다(정해방, 2012). 한국거래소는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」이 개정됨에 따라 2014년 공공기관 지정시 공공기관 지정요건을 충족하지 않음(정부지원액비중 50% 미만)에도 불구하고 정부의 '공공기관 정상화대책'에 의해 방만경영 중점관리 대상기관으로 선정된 점을 고려하여 공공기관 지정을 유지하다 2015년 공공기관 지정 시 공공기관에서 지정 해제된 바 있고, 한국산업은행과 중소기업은행은 2012년 공공기관 지정 당시 민영화 추진을 고려하여 공공기관 지정에서 해제되었다가 2013년 민영화 논의가 공식적으로 중단됨에 따라 2014년에 공공기관으로 재지정되어 「공운법」 적용대상이 되었다. 방만경영 등이 문제되었던 금융감독원은 지정요건을 충족하나 준사법적 기능을 수행한다는 이유로 경영구조개선을 조건으로 하여 지정이 유보되어 왔다. 또한 매년 지정이 이루어져 제도의 안정성이 떨어질 수 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다(정해방, 2012; 김정현외, 2012; 정찬형외, 2012; 김도승외, 2013). 일례로 JDC의 자회사인 ㈜해울의 경우 2015년에 기타공공기관으로 지정되었다가 이듬해인 2016년에 지정해제되었고, 사단법인 한국산학연협회은 2018년 기타공공기관으로 지정되었다가 정부지원비율 하락으로 2년만인 2020년에 지정해제된 바 있다. 또한 다양한 공적기능을 수행하는 기관들 중 일부기관만을 공공기관으로 특별히 지정하기 위해서는 공공기관이 국민 및 국가경제에 미치는 영향 등 중요성을

감안하여야 한다는 지적이 있다(박정수외, 2013).

2. 유형구분제도의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 현재 「공운법」상 활용되고 있는 공공기관 유형화의 기준은 기관규모(직원정원, 자산규모, 총수입규모), 총수입액 중 자체수입액 비중, 그리고 기금관리 여부이다. 기관규모는 거대 공공기관을 반영하기 위해, 자체수입 비중은 시장성 정도를 반영하기 위해 사용되고 있다. 그러나 자체수입액 비율의 경우 기관의 자체적인 노력에 따른 수익창출정도를 의미하기보다는 정부가 공공기관에 부여한 독·과점적 지위와 소비자의 이용강제를 통한 수익으로 발생하는 경우가 많아 엄밀한 의미에서 기관의 자체적인 노력에 의한 결과라고 평가하기가 어렵다는 문제점이 있다. 또한 ESA 95에서 사용하는 원가보상률과 비교할 때 시장에서 경제적 의미가 있는 가격을 충분히 반영하는 개념이라고 보기 힘들다고 할 수 있다. 이밖에도 상업성과 공공성의 개념이 명확히 정의되지 않아 차별화된 지배구조 설계방향이 제시되지 않았다는 지적이 있다(KDI, 2008; 2009; 박정수외, 2013).

앞서 언급한 바와 같이 공공기관의 유형을 구분하는 목적은 공공기관의 업무특성과 중요도를 반영하여 관리·감독의 수준을 설계하기 위함이다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2020). 이에 대해 현행 공공기관의 유형구분이 관리의 필요성, 기관 성격 등에 관계없이 포괄적으로 설정되어 있어 공공기관의 기능정립 및 전략적 관리가 미흡하고(성명재외, 2009), 이에 따른 공공기관의 지배구조가 공공기관의 소유구조 및 기관이 생산·제공하는 재화와 서비스의 특성을 적절히 반영하지 못하고 있다는 지적이 존재한다. 좀 더 자세히 살펴보면, 유형화와 관련하여 제기되는 문제점은 유형의 단순화이다. 중앙정부의 관리효율성 측면에서 유형의 단순화가 주는 장점도 있지만, 한 유형 내에 다양한 특성의 기관들을 혼재시켜놓음으로 인해 지배구조와의 정합성이 떨어질 수 있는 단점도 존재한

다. 기금관리형을 제외한 준정부기관이 모두 위탁집행형으로 구분됨에 따라 위탁집행형 유형에 다양한 특성들이 혼재된 기관들이 분포되어 있다. 기타공공기관의 경우 인력과 자산, 수입 등 규모나 중요도 면에서 공기업이나 준정부기관과 비교하여 손색이 없는 기관이 많음에도 불구하고 기타공공기관으로 지정되어 있다. 중소기업은행과 수출입은행, 산업은행을 비롯해, 국립대학교 병원[51], 정부출연연구기관 등 다양한 성격과 규모의 기관들이 한 유형으로 구분되고 있다.

둘째, 유형분류에 있어서도 임의성 문제는 여전히 존재한다. 정부는 공기업 또는 준정부기관의 법률상 요건을 충족함에도 불구하고, 정책적 판단으로 일부 기관들을 기타공공기관으로 지정하고 있는데, 기타공공기관으로 분류하였던 한전의 발전자회사(남동발전㈜, 남부발전㈜, 동서발전㈜, 서부발전㈜, 중부발전㈜, 한국수력원자력㈜)를 2011년 시장형 공기업으로 분류한 것이 대표적인 사례라 할 수 있다. 최근에도 기타공공기관이었던 강원랜드㈜, 그랜드코리아레저㈜가 시장형 공기업으로 유형이 변경된 것도 유형분류가 정부의 정책적 판단에 영향을 받는다는 사실을 보여주는 사례라 할 수 있다.

셋째, 현행 「공운법」에서 기관유형별 지배구조의 설계는 기타공공기관을 제외한 공기업과 준정부기관에 한정되어 규정하고 있으며, 현재 공기업과 준정부기관을 각각 시장형 공기업과 준시장형 공기업, 기금관리형과 위탁집행형으로 구분하고 있으나 관리체계상 차이가 크지 않다. 특히 자산 2조원이상인 준시장형 공기업의 경우에는 시장형 공기업과 동일한 지배구조가 적용되고 있어 공공기관 유형별로 설계된 현재의 지배구조가 차별화되지 않는다는 문제점도 제기되고 있다.

---

51) 국립대학병원의 경우 모두 자체수입비율이 50% 이상으로 준시장형 공기업의 요건을 충족함에도 불구하고 기타공공기관으로 지정되고 있다.

제 4 절 공공기관 지정 현황

2020년 지정된 공공기관은 총 340개로 전년대비 1개 기관이 추가로 지정되었으며 최초 지정된 2007년에 비해서는 42개 기관이 증가하였다. 매년 1월 경 공공기관운영위원회의 심의·의결로 공공기관이 확정되는데, 이후 필요에 따라 수시지정이 이루어진다. 전체 공공기관 중 기타공공기관이 차지하는 비중은 약 61.5%로, 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2007년 4월 1일 「공운법」 시행 이후 공공기관 지정현황은 <표 30>와 같다.

<표 30> 연도별 공공기관 지정 현황(2007~2020)

(단위: 개)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
①공기업		24	24	24	22	27	28	30
	시장형	6	6	6	8	14	14	14
	준시장형	18	18	18	14	13	14	16
②준정부기관		77	77	80	79	83	82	87
	기금관리형	13	14	16	16	17	17	17
	위탁집행형	64	63	64	63	66	66	70
③ 기타공공기관		197	204	193	185	176	176	178
계		298	305	297	286	286	286	295
구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
①공기업		30	30	30	35	35	36	36
	시장형	14	14	14	14	15	16	16
	준시장형	16	16	16	21	20	20	20
②준정부기관		87	86	89	88	93	93	95
	기금관리형	17	17	16	16	16	14	13
	위탁집행형	70	69	73	72	77	79	82
③ 기타공공기관		187	200	202	207	210	210	209
계		304	316	321	330	338	339	340

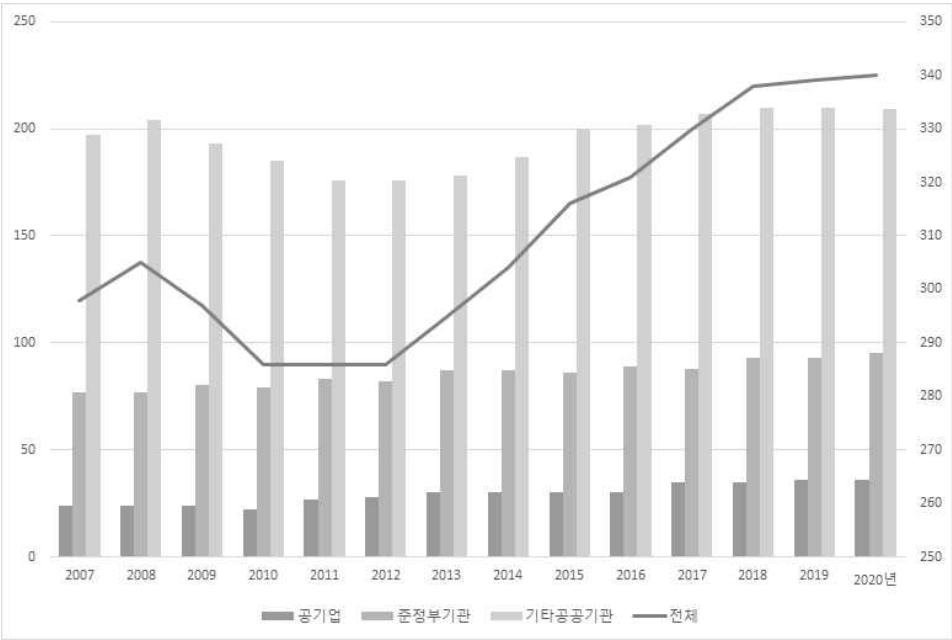
주1: 연도말 기준으로 작성하였으며, 연도 중 수시지정 결과를 반영하여 1월 지정결과와 차이가 발생함

자료: 기획재정부, 연도별 공공기관 지정 보도자료(2007~2020)를 참고하여 작성

공공기관 지정 기관수는 정권별 기조에 따라 차이를 보이고 있다. 최초지정이 이루어진 2007년에는 300개 내외였으나 이명박 정부에서는 '공공기관 선진화 정책'으로 공공기관간 통폐합이 다수 이루어지면서 공공기관 수가 284개까지 감소하였다.[52] 이후 박근혜 정부부터는 다시 공공기관 수가 증가하여 2020년 340개에 달하고 있다.

<그림 9> 공공기관 지정 추이(2007~2020년)

(단위: 개)



자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2020 공공기관 현황 편람』, 2019. 10., p. 27

2007년 공공기관 첫 지정과 비교하면 2020년 기준으로 42개의 공공기관이 증가했으며, 기금관리형을 제외한 모든 유형에서 기관수가 증가했음을 알 수 있다.

52) 공공기관 선진화 정책에 따라 기지정된 35개 기관이 15개 기관으로 통합되었다.

<표 31> 2007년 대비 2020년 기관수 변동

(단위: 개)

구분		2007년	2020년	변동치
①공기업		24	36	△12
	시장형	6	16	△10
	준시장형	18	20	△2
②준정부기관		77	95	△18
	기금관리형	13	13	-
	위탁집행형	64	82	△18
③ 기타공공기관		197	209	△11
계		298	340	△42

2007년부터 2020년까지 한번이라도 공공기관으로 지정되었던 기관은 431개이며, 이중 현 340개 기관을 제외한 91개 기관은 지정해제 되었고, 340개 기관 중 209개 기관은 2007년 이후 지속적으로 공공기관으로 지정되어 관리되고 있다(연도별 변동사항은 <부록1> 참고).

지정해제사유는 크게 기관통폐합 또는 기관폐지 등으로 지정행위의 물리적 실체가 없는 경우(부설기관 포함), 정부지분매각 또는 정부지원감소로 인해 「공운법」 제4조의 요건에 미해당하는 경우, 정부정책(민영화 등)이나 기관성격(예술창작법인), 기관규모(인력 등) 등에 대한 고려가 필요한 경우 등이 있다. 특히 2007년 「공운법」 제정 당시 공공기관으로 지정되었던 중소기업은행과 산업은행의 경우는 민영화 추진을 위해 2012년 지정해제 되었다가 민영화 중단으로 2016년 재지정되었다.

제 4 장 연구의 설계

제 1 절 연구의 분석틀

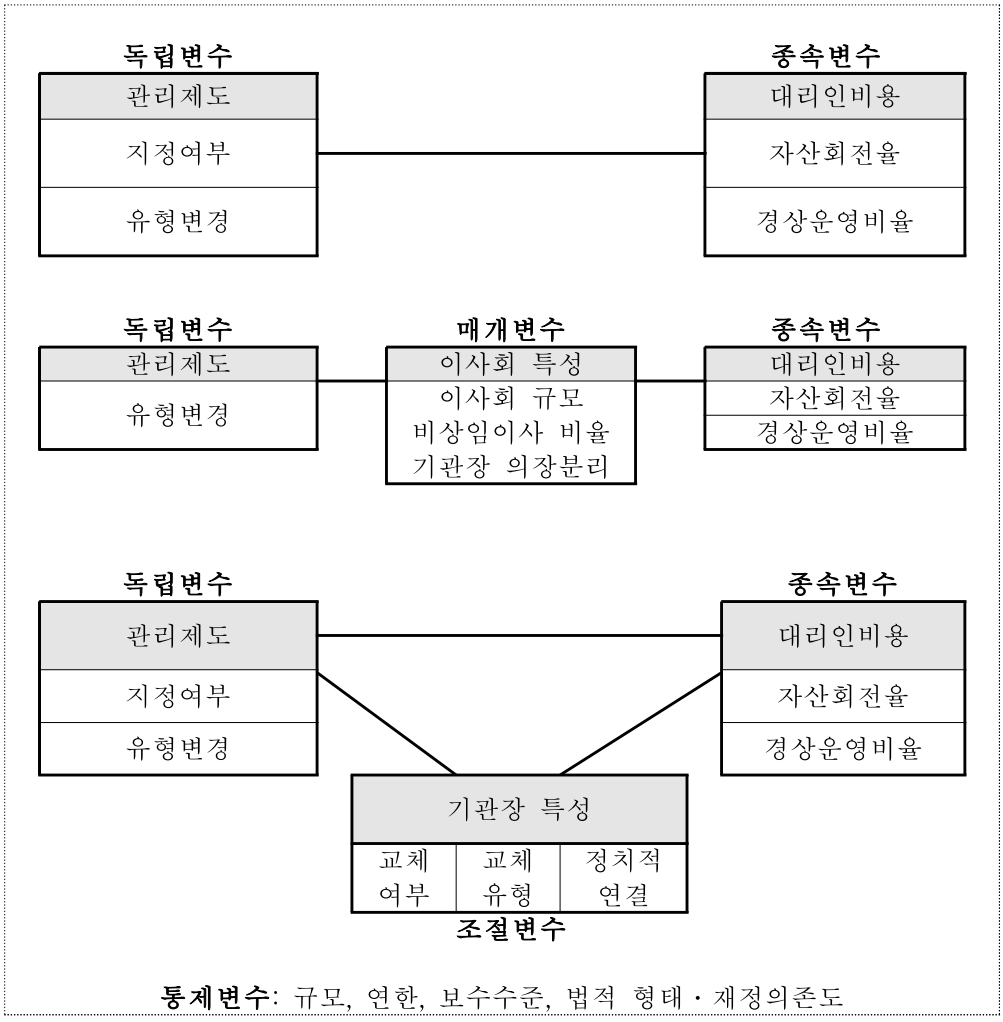
본 연구는 공공기관의 관리제도와 이에 따른 대리인비용의 변화를 살펴보고, 내부지배구조의 중요변수인 이사회와 기관장에 주목하여, 이사회가 관리제도가 대리인비용을 미치는 영향을 매개하는지, 또 정치적으로 임명되는 기관장 특성이 조절효과(moderating effect)를 나타내는지 실증분석하고자 한다.

본 연구의 연구문제는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, '공공기관으로의 지정이 대리인비용에 어떠한 영향을 주는가'이다. 지정은 의무적으로 주기적인 경영공시를 하게 함으로써 정보의 비대칭을 줄여주고, 중요기관으로 인식됨에 따라 비공식적인 통제(언론의 감시 등)가 이루어질 수 있다. 또한 기관운영과 관련하여 「공운법」에 규정된 일련의 절차와 기준들을 준수해야 하는데 이는 대리인의 사적행위를 제한함으로써 대리인비용을 감소시킬 수 있다. 둘째, 공공기관의 유형화가 적합한 지배구조 설계를 통한 관리효율성 증진이라고 할 때, 지배구조의 변동이 실제 대리인비용에 긍정적인 영향을 주었는지를 살펴본다. 공기업·준정부기관인 경우에는 기타공공기관에는 적용되지 않는 내·외부지배구조[53]가 적용되며, 이를 통해 대리인에 대한 적절한 견제와 균형이 이루어지도록 설계되어 있다. 따라서 이러한 유형변경으로 대리인비용이 감소하는지를 확인하고자 한다. 셋째, 기관장의 특성이 공공기관 관리제도가 대리인비용에 미치는 영향을 조절하는지를 살펴본다. 정부의 입장에서는 역선택을 방지하기 위해 명성(reputation)있는 대리인을 선택할 수 있으며, 정부와의 정보비대칭과 이해상충을 줄일 수 있는 기관장을 선택할 유인이 존

53) 내부지배구조는 이사회 및 감사 등이 해당되며, 외부지배구조로는 기획재정부의 경영지침(사전통제), 주무부처 및 기획재정부에 의한 경영평가(사후통제), 경영공시 등이 있다.

재한다. 따라서 정부부처는 정치적으로 연결된 기관장을 임명함으로써 대리인비용을 줄일 수 있다. 또한 기관장의 교체여부는 교체전후로 대리인의 사적행위를 증가시킬 수 있고, 외부의 영입된 기관장은 사적 행위에 따른 이득을 더 크게 느껴 대리인비용을 증가시킬 수 있다. 따라서 본 연구의 분석틀은 <그림 10>와 같다.

<그림 10> 연구의 분석틀



연구변수로는 공공기관의 범위를 설정하고 최소한의 관리틀을 제시하는 '지정'과 공공기관의 내·외부지배구조의 차이를 발생시키는 '유형변경'으로 하였으며, 종속변수는 대리인비용(agency cost)으로 하였다.

<표 32> 지정 · 유형변경 대리인비용의 관계

공공기관 지정	⇨	경영공시 사전·사후 통제	⇨	대리인비용 감소
유형 변경	⇨	이사회 규모 및 구성 감사위원회 구성 강화된 사전·사후통제	⇨	대리인비용 감소

관리제도에 따른 대리인비용의 차이를 분석하기 위해서는 기관특성에 대한 통제가 필요하다. 통제변수로는 대리인비용에 영향을 줄 수 있는 정부의존도(정부직접지원비율), 부채비율, 설립근거법의 형태, 기관특성인 기관의 규모(size)와 연한(age), 총수입, 보수수준 등을 설정하였다.[54] 관리제도와 대리인비용간의 효과를 조절하는 변수로서는 기관장의 특성(교체여부, 교체유형, 정치적 연결)을 설정하였다.

54) 본 연구에서 소유권, 즉 정부지분율은 정부출자기관에 한정되며, 이 역시 2007년부터 2020년간 변동치가 크지 않아 통제 변수에서는 제외하였다.

제 2 절 연구의 대상 및 모형

본 연구의 대상은 「공운법」 제4조에서 6조로 규정하고 있는 한국의 '공공기관'이다. 연구의 시간적 범위는 「공운법」이 제정된 2007년부터 2020년으로 하였다. 분석을 위해 총 353개 공공기관[55]의 14개년에 걸친 패널데이터를 구성하였고,[56] 고정효과모형분석(Fixed effect model)을 통해 지정과 유형변경에 따른 대리인비용간의 관계를 살펴보았다.

실험의 엄격한 정의는 무작위배정을 통해 처리집단과 통제집단의 동일성을 보장하는 것이지만, 대규모 사회현상을 다루는 사회과학에서는 무작위 배정에 의한 실험이 곤란한 경우가 많다. 그러나 연구자의 인위적인 개입 없이도 실험집단에 대한 외생적인 변이(exogenous variation)가 발생하여 실험설계에서와 유사한 상황이 발생하는 경우, 외생변수에 대한 적절한 통제를 통해 인과관계 규명이 가능하다. 본 연구는 이러한 자연실험(Natural Experiment)의 아이디어를 차용하여 관리제도가 대리인비용에 미치는 영향에 대한 인과적 추론을 시도하고자 하였다.

패널자료분석은 순수한 횡단면이나 시계열분석에서 찾을 수 없는 랜덤효과들을 측정하고 확인할 수 있는 장점이 있다(Baltagi, 1998; Hsiao, 2014; Matyas & Sevestre, 1992). 이를 통해 시간에 따른 개체특성의 변동효과와 개체에 따른 시간특성의 변동효과를 복합적으로 반영하여 신뢰할 수 있는 모수들의 추정과 예측이 가능하다. 확률효과모형과 고정효과모형 중 적절한 추정모형을 선별하기 위해서는 설명변수와 개별효과 교란항 사이에 상관관계가 존재하는가 여부를 확인할 필요가 있다. 고정효과의 의미는 그룹(공공기관) 이질성에 해당하는 u_i를 확률변수가 아니고 추정해야 할 모수로 간주하는 의미이다. 고정효과모형은 오차항 u_i과 관찰된 설명변수 x_{it}가 상관관계(내생성)이 있더라도 여전히 α와 β에 대

55) 2020년 기준, 「공운법」상 지정된 공공기관의 수는 340개이나 자료수집을 통해 13개 기관의 데이터를 추가로 확보하여 총 353개 기관을 연구대상으로 하였다.

56) 본 패널데이터는 분석기간 동안 대상기관의 변동(신규지정 및 해제)이 존재하여 연도별로 대상기관 수의 변동이 있다.

한 일치추정량을 구할 수 있다는 장점이 있다. 본 연구에서는 패널 개체가 모집단으로부터 추출된 표본의 일부분이 아니라 공공기관 전체를 대상으로 하고 있기 때문에 오차항 u_i를 고정효과로 봄이 타당할 것이다. 이를 확인하기 위해 하우즈만 테스트(Hausman Test)를 실시하였으며, 테스트 결과 귀무가설을 기각하여 고정효과모형을 채택하였다.

본 연구는 지정 및 유형변경이 대리인비용에 미치는 영향을 실증분석하기 위해 다음과 같은 분석모형을 설정한다.

(1) $Y_{i,t} = \beta o + \beta_1 D_{i,t} + \beta_2 X_{i,t} + é$

$Y_{i,t}$ = 자산회전율(자산 대리인비용), 경상운영비율(비용 대리인비용)

$D_{i,t}$ = 지정여부, 유형변경 여부

$X_{i,t}$ = *통제변수(법적 형태, 정부지원액비율, 부채비율, 기관연혁, 기관규모, 직원평균보수, 기관장 연봉)*

$(0 < i \leq 353,\ 2007 \leq t \leq 2020)$

유형변경이 내부지배구조의 변화를 발생시키고, 이로 인해 대리인비용이 변화하는지를 살펴보기 위하여 다음과 같은 분석모형을 추가로 분석하였다.

(2) $Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 D_{i,t} + \beta_2 M_{i,t} + \beta_3 X_{i,t} + é$

$M_{i,t} = \alpha_0 + \gamma_1 D_{i,t} + \gamma_2 X_{i,t} + é$

$M_{i,t}$ = *이사회 특성(이사회 규모, 비상임이사 비율, 기관장 의장분리)*

기관장의 정치적 연결성과 대리인비용과의 관계를 분석하기 위해 세 가지 변수를 추가한 모형으로 분석을 수행하였다.

(3) $Y_{i,t} = \beta 0 + \beta_1 D_{i,t} + \beta_2 X_{i,t} + \beta_3 Z_{i,t} + é$

$Z_{i,t}$ = 기관장 특성(교체여부, 외부영입, 정치적 연결성)

마지막으로 정치적 연결성의 조절효과를 확인하기 위해, 지정 및 유형 변경과 정치적 연결성의 상호작용항을 포함하여 다음과 같은 모형으로 분석하였다. 상호작용항으로 인한 다중공선성 문제를 해결하기 위해 평균중심화 정리를 추가적으로 실시하였다.

(4) $Y_{i,t} = \beta 0 + \beta_1 D_{i,t} + \beta_2 X_{i,t} + \beta_3 Z_{i,t} + \beta_4 X_{i,t} * Z_{i,t} + é$

제 3 절 자료의 원천

본 연구의 자료는 다음과 같다. 공공기관 및 지정과 유형에 관한 정보는 매년 1월 공공기관운영위원회의 심의·의결로 확정되며, 기획재정부의 지정고시가 이루어지게 된다. 따라서 지정 및 유형구분에 관한 기초자료는 기획재정부의 공공기관 지정 관련 보도자료를 참고하였다. 그 외 공공기관의 기본정보, 인력 및 재무정보는 공공기관경영정보시스템(ALIO, All Pubilc Information In-One)[57]을 통해 수집하였다. 그러나 ALIO 시스템의 경우 당해 연도에 지정된 공공기관의 과거 5개년의 데이터를 제공하고 있기 때문에[58] 부족한 자료는 기획재정부와 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 매년 공동으로 발간하고 있는 『공공기관 현황편람』[59]을 통해 보완하였다. 기관장의 교체시기 및 출신과 관련된 정보는

57) http://www.alio.go.kr

58) 2020년도에 해제된 기관의 경우, 공시대상에서 제외되며 시스템상에서도 해제기관의 과거 데이터를 제공하지 않는다.

59)한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 발간하는 『공공기관현황편람』은 당해 연도 ALIO시스템 공시자료를 바탕으로 작성되고 있으며, 2012년부터 매년 발

ALIO시스템의 기관장의 임원정보와 네이버 인물사전 및 뉴스검색 등을 통해 수집하였다.

제 4 절 변수의 설정

1. 독립변수 : 공공기관 관리제도

우리나라 공공기관 관리제도의 근간인 「공운법」의 핵심은 정부가 관리하여야 할 공공기관의 범위를 확정하고 관리하는 것(지정)과 기관의 성격과 중요도를 고려하여 적절한 내·외부지배구조를 적용하는 것이다(유형구분). 따라서 본 연구에서는 공공기관 관리제도를 독립변수로 설정하고, 공공기관 지정여부 및 지배구조 변경여부로 측정하였다.

공공기관 지정 및 유형은 매년 1월 기획재정부의 지정고시로 확정되며, 비공공기관이 공공기관으로 지정되면 「공운법」에 따라 통합공시 및 고객만족도 조사, 혁신활동 등을 수행하여야 한다. 지정 이전은 0, 지정 이후는 1로 처리하였다. 또한 이사회 및 임원 임면 등과 관련된 지배구조 변화는 유형이 공기업과 준정부기관이 되는 경우에 발생하므로 기타공공기관인 경우에는 0, 공기업 또는 준정부기관인 경우에는 1로 처리하였다.

<표 33> 독립변수의 측정

독립변수	측정
지정	지정전=0, 지정후=1
유형(지배구조)변경	기타공공기관=0, 공기업·준정부기관=1

간되고 있다. 2017년까지는 공공기관 정책동향과 함께 개별 공공기관의 정보를 제공하였으나, 2018년부터는 공공기관 정책동향과 전체 공공기관에 대한 취합정보를 제공하고 있다.

공공기관의 유형변경은 지배구조의 변화를 수반하며, 이는 대리인비용의 감소를 가져올 수 있다. 본 연구에서는 유형변경의 유형을 크게 5가지[60]로 구분하였다.

<표 34> 기관 유형의 변경 유형

변경 유형	내용	지배구조 변화
1유형	기타공공기관→준정부기관	변동
2유형	기타공공기관→공기업	
3유형	준정부기관→기타공공기관	
4유형	준정부기관↔공기업	변동 없음
5유형	유형 변경 없음	

2. 종속변수 : 대리인비용

본인-대리인 문제는 공공기관의 효율성 측정을 정당화하는 중요 근거로 사용되어 왔다(김준기, 2014). 즉 공공기관의 목적함수가 국민이나 정부의 목적함수와 다를 수 있으므로[61] 효율성 측정을 통해 방만 경영과 비효율적인 경영을 통제하고 관리할 필요가 있다는 것이다(고길곤외, 2016).

기업 수준의 대리인비용은 경영진과 주주간의 이해 상충과 관련된 효율성 손실을 반영한다. Fama와 Jesen(1983)은 대리인비용을 경영자의 지위에 따르는 부수익(perquisite)과 부실경영(shirking)의 결과로 본다. 개별 기업의 감추어진 비용을 완전히 추적하는 것이 거의 불가능하기 때문에 대리인비용을 정확히 계산하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 기존의 연

60) 공기업에서 기타공공기관으로 변경된 경우는 존재하지 않아, 유형에서 제외하였다.
61) 본 논문의 p.12-13에 간단한 수식으로 표현하였다.

구들은 이러한 대리인비용을 대신할 수 있는 대리변수(Proxy)를 이용하여 분석하고 있다(Ang et al., 2000; Easterbrook, 1984; Henry, 2010; Jurkus et al., 2011; Nguyen et al., 2020; Li et al., 2021; 강동관, 2009).

대리인비용과 관련한 이전 연구들은 회계학과 경제학에서 사용되는 효율성 비율 개념을 응용하거나(Ang et al., 2000; 황동섭, 2003; 강동권, 2005), 경영자의 사적 소비성향을 이용하여(Yafeh & Yosh, 1996; Morck & Nakamura, 1999, 박헌준 외, 2004) 대리인비용을 측정하고 있다. 김보영외의 연구(2014)는 보수주의[62]에 따른 보유현금에 따른 기업가치 변동치로 대리인비용을 측정하였고, 강동관의 연구(2009)에서는 매출액 대비 접대비 비중으로 대리인비용을 측정하였다.

본 연구에서는 주인과 경영자간의 이해상충에 따라 발생하는 대리인비용[63]을 측정하기 위해 Tirole(1986)과 Gogineni, Linn, Yadav(2013)의 대리인비용 정의를 사용하였다. Tirole(1986)은 대리인비용에 있어 비효율적인 투자와 불충분한 노력이 핵심이라고 보았고, Gogineni et al.(2013)의 연구에서도 대리인비용 측정이 투자 부족과 같은 비효율적인 자산 활용, 과도한 생산 비용 및 낭비적인 관리 행위, 수익 감소를 유발하는 경영진의 노력 부족 등을 고려해야 한다고 주장하였다.

대리인비용에 관한 대표적 연구인 Ang et al.(2000)은 대리인비용을 자산운영의 효율성 측면에서 총자산 대비 매출액을, 비용지출의 효율성 측면에서 매출액 대비 운영비용을 대리인비용으로 정의하였다. 운영비용 비율은 경영진의 재량적 행동을 반영한 대리인비용으로 비생산적인 활동에 대한 지출을 의미한다. 이는 회사의 경영진이 과도한 부속품 소비, 통신비, 접대비, 여행 경비 등과 같은 관리 특혜를 포함하는 영업비용을 얼마나 효과적으로 통제하는가를 반영하는 변수로 운영비율 비율이 높으면 대리인비용이 높다는 것을 의미한다(Ang et al., 2000; Yafeh &

62) 회계에 있어서 보수주의는 대체로 기업의 재무 상태를 건실하게 보고하기 위해서 순자산의 가치를 낮게 평가하거나, 또는 이익에 비해 손실을 빨리 인식하는 회계처리를 일컫는다(Watts and Zimmerman 1986).

63) 이러한 이해상충은 대체로 전술한 1유형의 대리인 문제에 해당한다.

Yosha, 2003; Nagar et al., 2010; Gogineni et al., 2013). 자산회전율은 이사회와 경영진이 기업의 자산을 얼마나 효율적으로 이용하는가를 반영하는 것으로 경영진이 수익 창출을 위해 통제 하에 있는 자산을 어떻게 사용하는지 반영한다(Ang et al., 2000; Singh & Davidson, 2003; Gogineni et al., 2013). 특히 자산회전율은 잘못된 투자 결정, 경영진의 불충분한 노력(insufficient effort), 비생산적인 자산의 증가 등으로 인한 비용을 반영한다. 자산회전율은 운영비용 비율과는 달리 대리인비용과 역의 관계를 가지는 지표로서 자산회전율이 높을수록 대리인비용은 낮아진다고 볼 수 있다(조성빈, 2007). 반대로 자산회전율이 낮으면, 불필요한 자산이 많거나 자산 이용의 효율성이 떨어진다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 주주와 경영진간의 대리인 문제로 인한 대리인비용을 나타내는 대리변수로 선행 연구들에서 주로 사용된 자산회전율과 운영비용 비율을 대리변수로 사용하였다(Ang et al., 2000; Singh & Davidson, 2003).

일반적으로 민간기업의 경우 운영비용 비율을 매출액 대비 판매관리비로 측정하고 있으나, 본 연구는 공기업·준정부기관에 국한하지 않고 다양한 성격의 기타공공기관[64]까지 아우르고 있기 때문에 판매관리비 대신 경상운영비를 사용하였다[65]. 「예산편성지침」[66]에서는 경상운영비를 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로 정의하고 있으며, 경상운영비에는 비급여성 복리후생비[67], 업무추진비(접대비 포함)[68], 교육훈련비, 여비교통비, 수선

64) 민법상 재단법인은 비영리사업을 목적으로 하고 있기 때문에, 매출원가를 산출하기 힘들다.

65) 기타공공기관의 경우 국제회계기준(IFRS)을 적용하지 않으며 일부 기타공공기관의 경우 발생주의 회계를 적용하지 않고 있다. 국제회계기준(IFRS)를 도입한 공기업・준정부기관의 경우도 도입 시기에 있어 차이가 존재한다. 이러한 이유로 손익계산서상의 통일된 기준의 판매관리비 개념을 사용하는 데에는 어려움이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 이를 대체하는 개념으로 경상운영비율을 사용하기로 한다.

66) 「2020년도 공기업・준정부기관 예산편성지침(이하 편성지침)」은 공기업・준정부기관의 예산을 크게 인건비, 사업비, 경상운영비, 자금 및 기타예산, 예비비, 기타 등으로 구분하고 있다.

67) 복리후생비(법인과의 근로계약에 의하여 근로를 제공하고 그 대가를 받는 직원

유지비, 통신비 등을 포함하는데, 이러한 항목은 대리인의 사적소비와 관련성이 큰 항목들로 볼 수 있다. 자산회전율과 경상운영비 비율의 산출식은 다음과 같다.

$$\text{자산회전율} = \frac{\text{매출액(백만원)}}{\text{총자산(백만원)}},\ \text{경상운영비비율} = \frac{\text{경상운영비(백만원)}}{\text{매출액(백만원)}}$$

3. 조절변수 : 기관장의 특성

1) 기관장 교체여부

선행연구에서는 대체로 기관성과가 저조한 경우 기관장 교체가 발생하며 사외이사비율과 같은 지배구조의 특성이 최고경영자 교체의 가능성을 높일 수 있다고 하였다(Weisbach, 1988)[69]. 본 연구에서는 기관장 교체를 대리인비용을 감소시키기 위한 처방으로 접근하기 보다 오히려 기관장 교체가 기관장의 기회주의적 행동을 더욱 강화하는 유인으로 작용할 수 있다고 가정하였다. 또 기관장의 교체는 주인-대리인 관계의 단절을 의미하며, 정보비대칭 상황을 가중시킬 수 있다. 따라서 기관장의 교체가 대리인비용을 증가시킬 수 있다고 설정하였다. 본 연구의 기관장 교체여부는 기관장의 임명시기를 기점으로 구분하였는데, 새로운 기관장의 임

의 복리후생을 위해 지급되는 비용)에서 급여성 복리후생비(소득세법상 근로소득으로 분류된 경비)를 제외한 경비이며, 주택대출금, 학자금, 개인연금, 의료비 등이 해당된다.

68) 업무추진비란 사업추진에 소요되는 연회비, 기타 제경비 및 업무협의, 간담회 등 각 기관의 기본적인 운영을 위하여 소요되는 경비를 의미하며, 「법인세법」 제25조의 접대비를 포함한다.

69) 패널로짓모형을 통해 기관장 교체여부와 ROA(t), ROA(t-1), 비상임이사비율, 상임감사유무 등의 영향을 분석한 결과, 통계적으로 유의미한 결과를 얻을 수 없었으며, ROA(t), ROA(t-1)의 경우 선행연구와 달리 기관장 교체와 정(+)의 방향성을 보여주었다. 이를 통해 공공기관의 기관장의 교체가 경제적인 성과에 의해 이루어지지 않음을 확인할 수 있다.

명된 해에는 1, 기존 기관장의 재임기간과 연임기간에 대해서는 0으로 처리하였다.

2) 기관장 교체유형

기관장 교체유형은 크게 외부영입과 내부승진으로 구분하였다. 본 연구에서 외부영입 및 내부승진의 정의는 안성규·박제규 연구(2013)의 정의를 사용하기로 한다. 내부승진자는 해당 공공기관 출신자로 기관장으로 승진한 사람이 해당된다. 기관장으로 임명될 당시(또는 직전) 해당 기관에 근무 중이었거나 임명 전 주된 근무경력이 기관에 있는 경우 내부승진으로 처리하였다.[70] 그렇지 않은 경우는 모두 외부영입으로 처리하였다. 외부영입은 시민단체, 재계, 교수 및 연구원, 관료, 정치인 등이 모두 해당된다.

3) 정치적 연결성

Faccio(2006)는 기관의 임원이 국회의원, 장관, 국가원수(대통령) 및 고위관료들과 밀접한 관계일 때 정치적으로 연결되었다고 보았다. Fan et al.(2007)은 중국기업의 이사가 (1)전·현직 행정부 공무원인 경우, (2)전·현직 전국인민대표회의(NPC)의 구성원인 경우, (3)전·현직 중국인민정치협상회의(CPPCC) 위원인 경우에 해당기업이 정치적으로 연결되었다고 보았다. Wang과 Qian(2011)은 중앙정부나 지방정부의 관료 혹은 군부 출신이거나 공산당 위원인 경우 정치적 연결성이 있다고 정의하였다. 본 연구에서도 이러한 선행연구를 토대로 기관장 임명전 정부조직법상 차관급 이상[71]에 해당하는 직위-국회의원, 청와대 수석비서관, 행정부의 장·차관,

---

70) 모기관의 자회사의 경우(ex. 한국철도공사와 코레일유통), 모기관의 임직원이 자회사의 기관장으로 임명되는 경우 동일하게 외부영입으로 처리하였다.
71) 정부조직법상 개별 국회의원은 차관과 동일한 지위를 갖는다.

처·청장, 광역자치단체장-에 있었던 경우 정치적 연결성이 있다고 보았다. 따라서 임명전 차관급 이상의 직위에 재직한 경우는 1, 이외의 경우는 0으로 처리하였다.

4. 매개변수 : 이사회 특성

1) 이사회 규모

대규모 이사회는 전략적 옵션에 관한 전문 지식과 조언을 모으는 데 도움이 될 수 있으며 주주는 더 많은 사업성과에 대한 정보 얻을 수 있다(Monks & Minow, 2004; Udiale, 2010). 반면 이사회의 크기가 클수록 이사회의 협력과 의사소통에 문제가 발생하여 대리인비용이 증가하기도 한다(Lipton & Lorsch 1992; Jensen 1993; Eisenberg et al. 1998). Jensen(1993)은 이사회 크기가 일정 수준 이상으로 증가하면 이사회가 제공하는 이점보다 단점이 더 클 수 있다고 지적하고 있다. 이사회의 규모와 기업가치에 관한 연구들(Lipton & Lorsch, 1992; Jensen, 1993; Yermack, 1996; 권해익·이준영, 1996; 이홍렬, 2001; 윤평식, 2005; 전무경·이기은, 2013)은 대다수가 이사회 규모가 커질수록 기업가치에 부정적인 영향을 미치므로 적정규모를 유지해야 한다는 연구결과를 보여주고 있으나 반대결과를 제시(원구환, 2007; 이기열, 2010)하는 연구도 존재한다.[72] 특히 공공기관과 대리인비용의 관계를 살펴본 논문들에서는 이사회 규모가 대리인비용 감소에 긍정적이라는 결과를 보여주고 있어 본 연구에서도 이사회 규모가 대리인비용을 낮추는 것으로 보았다. 각 기관의 이사회의 규모는 해당연도 상임이사수와 비상임이사수, 기관장을 합한 수치로 산출하였다. 다만 항만공사와 같이 비상임이사 7인으로만 이사회(항만위원회)를 구성하는 경우는 별도로 해당 값을 입력하였다.

---

72) 원구환(2007)의 연구는 이사회 규모와 기업성과가 정(+)의 관계를 나타내었다.

2) 비상임이사 비율

선진국뿐 아니라 신흥경제국의 대부분의 연구에서도 이사의 독립성이 대리인 문제를 완화하고 통제하는 데 중요한 역할을 한다고 알려져 있다. 상임이사는 사업을 담당함으로써 기관장의 관심에 따라 영향을 받게 되는 반면, 비상임이사는 회사 경영활동으로부터 독립되어 있기 때문에 주주의 이익을 위해 일할 가능성이 높다(Brown et al. 2011). Menon과 Williams(1994)는 이사회 구성원 중에 사외이사가 내부이사보다 경영자를 효율적으로 감시한다는 연구결과를 보여주었으며, Baysinger와 Butler(1985)도 사외이사의 비율이 높은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 기업의 경영성과가 뛰어난 것으로 보았다. McKnight 및 Weir(2009)와 Henry(2010)의 연구는 사외이사가 지배하는 이사회가 효과적으로 행동할 가능성이 더 높기 때문에 상당한 비율의 비상임이사가 있는 이사회가 경영진의 재량권 행사를 줄일 수 있다는 일관된 결과를 보여주었다. 권예경(2010)은 우리나라 지방공기업이 중국의 국유 주식회사와 유사점을 제시하면서 지방공기업의 비상임이사가 경영진에 대한 견제역할을 제대로 수행하고 있다고 보았다. 본 연구에서는 총 이사회규모 중 비상임이사가 차지하는 비중을 산출하여, 대리인비용에 미치는 영향을 살펴보았다.

3) 기관장과 의장분리(duality)

이사회의 또 다른 중요한 특징은 기관장(CEO)과 의장의 분리여부(duality)로, 공공기관의 기관장이 이사회 의장을 겸임하는지 여부로 판단한다. Fama와 Jensen(1983)은 CEO의 의장 겸임이 조직 구조를 합리화하고 기업의 의사결정 과정에서 갈등을 줄이는 데 도움이 된다고 이론적으로 주장하였고, 경영자가 기업의 소유자일 때 이러한 의장직 겸임이 정보 비대칭을 최소화하여 보다 효율적인 경영이 가능하다는 연구도 존재한다(Dang et al., 2018). 그러나 이사회 의장이 전략적 의사결정 후 그

결정을 감독하고 직접 집행까지 하게 되면 너무 많은 권한을 보유하게 되고, 기관장으로서의 특권과 혜택 때문에 사업적인 판단을 무시하도록 편향될 수 있다(Conyon & He, 2012). 「OECD 가이드라인」도 이러한 측면에서 기관장과 의장의 분리를 권고하고 있다. 본 연구에서는 「공운법」에 따라 기관장과 의장 겸직이 분리되는 경우는 1, 그 외의 경우는 0으로 처리하였다.

5. 통제변수

1) 법적 형태

기관의 법적 형태도 대리인비용과 관련되어 있다. 상법의 적용을 받는 주식회사 형태의 공공기관의 경우는 민법상 재단법인[73]인 공공기관이나 개별법에 의해 설립된 기관에 비해 시장에 의한 견제를 받을 수 있고 상법에 규정된 지배구조에 따라 운영하여야 한다.[74] 또한 개별법에 의해 설립된 기관의 경우 설립주체가 중앙정부이며,[75] 설립근거법이 폐기되지 않는 한 기관의 운영이 지속되므로 효율적 운영을 위한 기관의 노력이 적을 수 있다. 따라서 공공기관의 설립근거법에 따라 민법상 기관, 상법상 기관, 개별법상 기관으로 각각 더미변수로 처리하였다.

2) 재정의존도

73) 민법상 재단법인은 목적재산을 그 출연(出捐) 목적에 적합하도록 관리하기 위한 주체적 조직으로, 학술 ·종교 ·자선(慈善) ·기예(技藝) ·사교(社交) 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하여야 한다(민법 32조).

74) 재단법인은 주무관청의 설립허가가 있어야 설립이 가능하다. 법적 형태는 권한과 책임의 법적 문제와 기업이 부담해야 할 세무문제 등에 있어서 중요한 영향을 미치며, 회계기준 등의 차이도 발생시킨다.

75) 이 경우 「공운법」 제 4조의 1호 기관에 해당하게 된다.

독립채산제는 국가재정 의존으로부터의 탈피를 의미하며, 독립채산제를 도입함으로써 공공기관은 정부나 의회(권력 행정)로부터 독립되어 자주성을 확보할 수 있다(윤성식, 1998; 유훈, 2002; 이상철, 2000). 공기업의 경우 운영원칙이 기본적으로 독립채산제임에도 불구하고 상당한 재원을 정부로부터 직·간접적으로 지원받고 있다.

Lioukas et al.(1993)은 관리자가 인식하는 통제의 강도가 자원에 대한 국가 의존도와 밀접하게 연관되어 있다고 보았다. 공공기관이 필요로 하는 재정적 자원의 일부를 국가가 제공[76]하거나 통제하기 때문에 공공기관과 정부간 재정적 의존관계가 성립한다(Christensen, 2001; Yamamoto, 2006; 지민정, 2015; 정민순외, 2020). 합리적 선택(rational choice)의 관점에서 정부재정에 의존하는 기관일수록, 비용절감이나 효율성 개선을 위한 노력을 덜 기울인다고 본다. 이에 따라 재정의존도가 높을 경우, 대리인비용이 증가할 수 있다. 본 연구에서는 재정적 의존도를 기관의 총수입[77]에서 정부직접지원액이 차지하는 비율로 계산하였다.

$$\text{정부의존도} = \frac{\text{출연금} + \text{보조금} + \text{부담금} + \text{이전수입(백만원)}}{\text{총수입액(백만원)}}$$

76) 정부 보조금, 정부에서 승인하거나 보증한 신용 기관의 대출, 기업에 대한 출자 등이 해당되며, 이러한 재정적 자원은 민간자본에서 대체할 수 없다.

77) 「공운법」 시행령 제2조에서는 “총수입액이란 당해 기관이 사업을 수행하거나 정부・지방자치단체 및 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액 중 미래 상환의무가 있는 금액 등을 제외한 것”이라고 정의하고 있다. 정부지원액은 총수입액 중 출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액 및 「부담금관리기본법」에 따른 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액(시행령 제3조 제1호)과 법령에 당해 기관의 업무로 규정되어 있거나 법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액, 또는 법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 따라 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액(시행령 제4조 제2호), 이의 운영으로 발생한 부대수입액(시행령 제3조의 3호)의 합으로 규정하고 있다. 일반적으로 1호에 해당하는 지원액을 직접지원액, 2호에 해당하는 지원액을 간접지원액으로 구분한다.「국가재정법」 제12조에 따라, 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있도록 규정하고 있어, 출연금의 경우 법률에 근거가 있는 경우에만 공공기관에 대한 출연이 가능하도록 규정하고 있다(NABO, 2020, 56).

<표 35> 정부직접지원액의 구분

구분		내용
정부 직접지원액	출연금	기관 고유목적 사업 수행 등을 위해 정부로부터 직접 출연받은 금액
	보조금	보조금관리에 관한 법률에 따라 지원받은 금액
	부담금	부담금관리기본법에 따른 부담금 수입
	이전수입	기금으로부터의 전입금 등 기타 정부로부터 이전받은 수입

3) 부채비율

기존 연구에서는 부채가 많으면 기업파산과 경영자 교체의 가능성이 높아지기 때문에 경영자의 효율적 경영을 촉진하는 경향이 있다고 본다(Safieddine & Titman, 1999; McKnight & Weir, 2009). 부채비율이 증가하는 경우 경영감시를 강화하거나 투명성을 요구할 가능성이 높아 대리인비용이 감소한다. 반면 공공기관의 경우 정부정책사업 추진을 이유로 자금운영을 소홀히 할 수 있어 대리인비용이 증가할 수 있다. 따라서 본 연구에서도 부채비율이 대리인비용에 영향을 미친다고 가정하고 통제변수로 추가하였다.

$$\text{부채비율} = \frac{\text{타인자본(부채)}}{\text{자기자본(자본)}}$$

4) 기관특성

대규모 기관은 경제활동의 여러 분야, 광범위한 산업계 또는 사회이익집단에 영향을 주는 자원규모를 관리할 수 있기 때문에 정부의 개입과 주의를 더 받기 쉽다(Lioukas, 1993). 기업규모가 커질수록 일반대중은 기

업에 대한 관심이 많아지고 기업의 투명도가 높아지고 정보의 비대칭정도가 낮아져서 감독비용이 줄어들 수 있다(高雷 외, 2007).

반면 기업규모가 커질수록 내부능력의 축적이 높을 수 있고(권정욱 외, 2012), 정보비대칭에 따른 대리인 문제가 심각해질 수 있다(박헌준 외, 2004). 대규모 기관의 경영진은 기업이 보유하고 있는 순수한 경제적 자원과 풍부한 기술적 지식의 이점을 활용하여 정치 과정에서 적극적인 역할을 수행할 수 있다(Aharoni 1986, Tivey 1982, Walters & Monsen 1983). 기업규모의 증가는 경영인이 통제해야 할 경영범위를 증가시키고, 권한위임 상황을 발생시켜 대리인비용을 증가시킬 수 있다.

기업지배구조 개선을 위한 제도적 장치를 도입하고 유지하기 위해서는 상당한 자원이 소요되기 때문에 기업 규모는 기업지배구조 장치를 강화시키는 방향으로 작용할 것으로 예상할 수 있다(최진현외, 2012). 그래서 기업 규모가 큰 기업일수록 경영의사결정이 복잡하고 전문화되어 보다 고도화된 기업지배구조를 필요로 할 것이다(박경서외, 2004).

또 기업연령(age)이 높으면, 타성에 젖거나 경영관행이 진부해져 (Jovanovic, 1982; Evans, 1987) 기관 성과가 낮아질 수 있다. 기관 연한이 오래될수록 정부와 상호협력적이던 공공기관이 그 역할과 기능이 점차 성장, 확대되면서 정부와의 대립관계로 변화하는 경향도 발견된다 (Hafsi, 1985). 이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서는 기관의 규모와 기관의 연한을 통제변수로 설정하였다. 기관 규모는 각 연도말 자산과 직원(일반정규직), 총수입[78]의 자연로그값으로 측정하였고, 기관연한은 '2020 - 설립연도'로 계산하여 산출하였다.

5) 보수수준

78) 공공기관의 총수입은 인건비, 경상운영비, 사업비 등 총지출에 대응되기 때문에 총수입액은 해당 공공기관의 연도별 사업규모와 비례한다고 볼 수 있다(NABO, 2020; 14).

기업지배구조의 주요 구성요소는 기업의 경영자에게 제공되는 보수이다. 관리자와 주주 간의 정보 비대칭을 고려할 때 보상 계약이 관리자로 하여금 주주의 부를 극대화하도록 동기를 부여할 수 있다(Murphy, 1999; Core & Guay, 2001; Rashid, 2008). 반면 Tan과 Wang(2007)은 공기업의 보수와 공기업의 성과가 서로 연동되지 않기 때문에 보수가 경영진에게 긍정적인 인센티브로 작동하지 않는다고 보았다. 일반적으로 선행 연구들은 더 나은 보수가 대리인의 문제를 완화하고(Jensen & Meckling, 1976; Andreas, Rapp & Wolff, 2012) 더 나은 성과를 달성할 수 있다고 제안한다(Cheng & Firth, 2006). 기업성과와 경영자보수 사이에도 유의미한 정의 상관관계가 존재한다는 선행연구들이 주를 이루고 있다(이미주 외, 2020). 따라서 직원과 기관장의 보수수준이 높으면 대리인비용을 낮출 수 있다고 보고, 본 연구의 통제변수로 설정하였다. 이상의 변수들을 정리하면 <표 36>과 같다.

<표 36> 주요 변수의 정리

변수명		측정	출처
관리 제도	지정여부	미지정기관=0, 공공기관=1	기획재정부 보도자료 (지정고시)
	유형(지배구조) 변화	기타공공기관=0, 공기업·준정부기관=1	
대리인 비용	자산효율성	매출액/총자산	알리오 시스템 및 현황편람
	비용효율성	경상운영비/매출액	
이사회 특성	이사회 규모	이사회 규모= 상임이사수+비상임이사수+기관장	
	비상임이사 비율	비상임이사수/이사회규모	
	기관장 의장 분리	기관장 의장분리=1, 그 외 =0	
기관장 특성	교체여부	재임·연임=0, 신임=1	알리오 시스템 (임원정보) 및 네이버인물사전, 신문기사 등
	교체유형	내부승진=0, 외부영입=1	
	정치적 연결성	차관급 이상의 고위직 출신=1 그 외=0	
법적 형태		민법, 상법, 개별법 Dummy 변수	알리오 시스템 및 현황편람
재정의존도		정부직접지원액/총수입액	
부채비율		부채/자본	
보수수준(천원)		기관장 연봉, 직원의 평균보수	
기관 특성	인력규모 (명)	정규직 정원의 자연로그값	
	자산규모 (백만원)	기관 자산의 자연로그값	
	총수입규모 (백만원)	기관 총수입의 자연로그값	
	연한(age)	2020-설립연도	

제 5 장 분석의 결과

제 1 절 기술통계 및 상관관계 분석

본 연구에는 353개 기관의 4,306개의 관측치가 존재하며, 주요 변수에 대한 기술통계값은 <표 37>와 같다.[79]

<표 37> 주요 변수의 기술통계값

변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
지정 여부	4,306	0.928	0.256	0	1
지배구조 변경	4,306	0.354	0.478	0	1
기관 연한	4,286	22.252	18.368	0	116
자산 규모	4,248	11.211	2.768	0	19.706
직원 규모	4,254	5.502	1.522	1.610	10.382
총수입 규모	4,238	11.603	2.117	5.878	18.279
민법 기관	4,306	0.099	0.299	0	1
상법 기관	4,306	0.092	0.289	0	1
개별법 기관	4,306	0.808	0.394	0	1
정부지원비율	4,238	38.951	36.076	0	100
부채비율	4,243	800.736	11,543.59	-53,178.82	402,536
기관장 연봉	3,989	154,078.7	64,431.85	0	594,991
직원평균보수	4,019	63,194.73	16,654.29	0	117,249
기관장 교체	4,301	0.334	0.472	0	1
외부영입기관장	4,211	0.843	0.364	0	1
정치적연결 기관장	4,211	0.099	0.299	0	1
자산 효율성	4,019	5.536	43.235	0	1491
비용 효율성	3,067	0.229	5.022	0	275.974

지정 이전에 해당하는 데이터는 전체 4,306개 중 7.2%에 해당하는 310개이며, 분석기간 중 신규로 지정된 기관은 총 122개 기관이다. 공공기

79) 종속변수인 자산효율성과 비용효율성의 이상치(outlier)에 대한 우려가 존재하여, 종속변수를 로그값으로 변환 후 동일 모형으로 분석한 결과, 독립변수의 종속변수에 대한 유의성과 방향성의 큰 차이가 나타나지 않았다(부록2 참고).

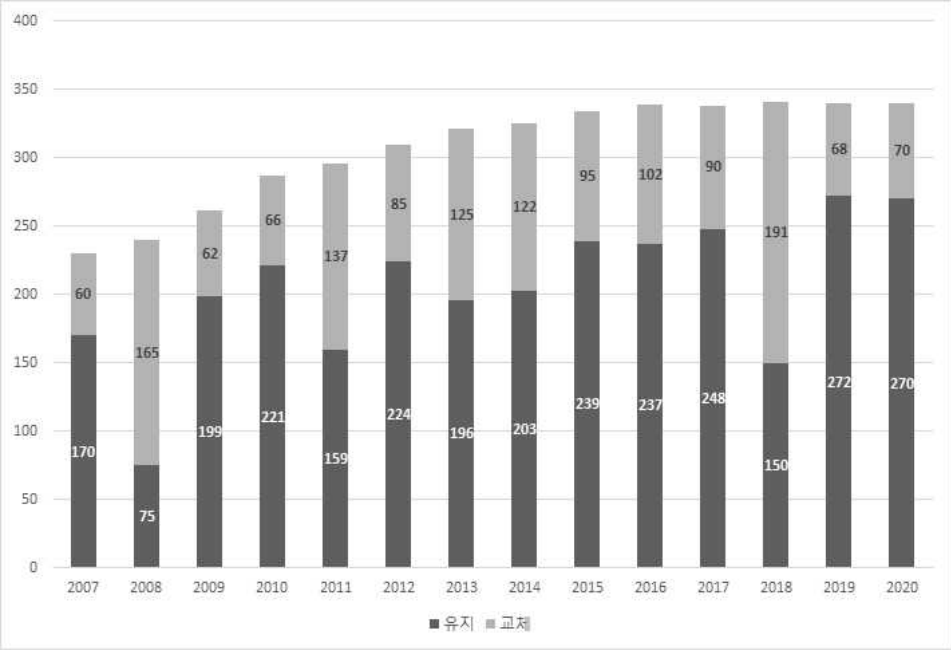
관으로 지정된 3,996개의 데이터 중 공기업·준정부기관에 해당하는 데이터는 1,526개로 약 38%에 해당하며 이 중 유형이 변경된 기관은 45개 기관이며, 변동유형별로 나누어보면 <표 38>와 같다.

<표 38> 유형변경기관 변경유형별 분류

	변경전	변경후	해당 기관명
1유형 (21)	기타공공기관	준정부기관	농림수산식품교육문화정보원, 농림식품기술기획평가원, 아시아문화원, 연구개발특구진흥재단, 재단법인 대한건설기계안전관리원, 중소기업기술정보진흥원, 중소벤처기업진흥공단, 창업진흥원, 축산물안전관리인증원, 한국건강가정진흥원, 한국건강증진개발원, 한국국제협력단, 한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국보육진흥원, 한국사회보장정보원, 한국산림복지진흥원, 한국수목원관리원, 한국식품안전관리인증원, 한국재정정보원, 한국수산과학기술진흥원
2유형 (15)	기타공공기관	공기업	㈜강원랜드, ㈜한국가스기술공사, 그랜드코리아레저㈜, 울산항만공사, 주식회사 에스알, 한국남동발전㈜, 한국남부발전㈜, 한국동서발전㈜, 한국서부발전㈜, 한국수력원자력㈜, 한국전력기술주식회사, 한국중부발전㈜, 한전KDN, 한전KPS㈜, 해양환경공단
3유형 (7)	준정부기관	기타공공기관	영화진흥위원회, 한국문화예술위원회, 한국산업기술시험원, 한국세라믹기술원, 한국에너지정보문화재단, 한국예탁결제원, 한국원자력안전기술원
4유형 (2)	공기업↔준정부기관		여수광양항만공사, 한국관광공사

기관장 교체는 연도별로 적게는 20%에서 많게는 70%까지 이루어졌다. 특히 보수정당과 진보정당간의 정권교체가 있었던 2008년과 2018년에 다수 이루어진 것을 볼 때, 공공기관이 정부의 주요한 정책수단으로 활용되고 있으며 기관장 임명을 통해 정치적인 통제력을 행사하고 있음을 짐작할 수 있다. 또한 공공기관 기관장의 임기가 3년임을 고려할 때 교체시기에 있어 뚜렷한 주기성을 보여주지 못하는 점은 임명된 기관장들이 임기(3년)를 다 채우지 못한 채 교체되는 경우가 많기 때문으로 해석할 수 있다. 분석기간 중 기관장 교체가 가장 빈번히 이루어진 기관은 통일연구원으로, 2007년부터 2020년까지 총 10번의 기관장 교체가 이루어졌다.

<그림 11> 연도별 기관장 교체 수



내부승진 기관장(15.7%)에 비해 외부영입 기관장(84.3%)의 비율이 월등히 높게 나타났으며, 내부승진의 경우 주로 국립대병원과 출연연구기관

이 비중이 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 39> 연도별 기관장 교체유형

	내부승진		외부영입		전체
연도	인원(명)	구성비(%)	인원(명)	구성비(%)	인원(명)
2007	35	18.8	151	81.2	186
2008	38	16.4	194	83.6	232
2009	38	14.8	218	85.2	256
2010	41	14.7	238	85.3	279
2011	38	13.1	251	86.9	289
2012	38	12.5	265	87.5	303
2013	42	13.2	276	86.8	318
2014	52	16.1	271	83.9	323
2015	57	17.2	275	82.8	332
2016	53	15.7	284	84.3	337
2017	60	17.9	276	82.1	336
2018	53	15.5	288	84.5	341
2019	57	16.8	282	83.2	339
2020	59	17.4	281	82.6	340
Total	661	15.7	3,550	84.3	4,211

정치적 연결이 강력한 기관장의 비율은 전체 4,211개 데이터 중 419개(9.95%)로 나타났으며, 연도별 비율은 <표 40>와 같다.

<표 40> 연도별 정치적 연결강도 기관장 분포

	연결강도 낮음		연결강도 높음		전체
연도	인원(명)	구성비(%)	인원(명)	구성비(%)	인원(명)
2007	154	82.8	32	17.2	186
2008	206	88.8	26	11.2	232
2009	223	87.1	33	12.9	256
2010	239	85.7	40	14.3	279
2011	252	87.2	37	12.8	289
2012	267	88.1	36	11.9	303
2013	281	88.4	37	11.6	318
2014	295	91.3	28	8.7	323
2015	299	90.1	33	9.9	332
2016	304	90.2	33	9.8	337

2017	307	91.4	29	8.6	336
2018	326	95.6	15	4.4	341
2019	320	94.4	19	5.6	339
2020	319	93.8	21	6.2	340
Total	3,792	90.0	419	10.0	4,211

2020년 340개 기관 기준으로, 법적 형태가 민법상 기관인 공공기관은 32개이며 상법상 기관인 공공기관은 27개, 나머지 281개 기관은 개별법에 의해 설립된 기관이다. 전체 353개 기관을 기능[80] 및 업령에 따라 구분하여 보면, 교육·연구기능을 수행하는 기관이 총 97개로 가장 많았고 2020년 기준으로 10~20년 미만에 해당하는 기관들이 118개로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 41> 기능 및 업령별 기관수

기능	기관수	기관연한(업령)	기관수
1. 교육연구	**97개**	1. 10년미만	51개
2. 공공·안전	41개		
3. 산업	45개	**2. 10~20년 미만**	**118개**
4. SOC	28개		
5. 보건·의료	23개	3. 20~30년 미만	61개
6. 복지·고용	26개		
7. 금융	21개	4. 30~50년 미만	88개
8. 에너지	21개		
9. 방송·문화예술	51개	5. 50년 이상	35개
계	353개	계	353개

자산규모가 2조원[81]이상인 대규모 공공기관은 총 48개 기관으로, 공기업 유형이 25개, 준정부기관이 16개, 기타공공기관이 7개이다.

80) 기관의 기능분류는 기본적으로 기획재정부 주관 공공기관 고객만족도 조사에서 활용하고 있는 9개 대분류를 사용하였다. 조사대상이 아닌 공공기관의 경우 해당 기관의 주요사업과 유사기관의 기능상 분류를 참고하였으며 출연연구기관들은 모두 교육 및 연구기능으로 분류하였다. 기능별 해당 기관은 부록에 정리하였다.

81) 현재 시장형 공기업을 분류하는 기준으로 자산 2조원 이상과 자체수입비중 85%를 적용하고 있으며, 이때 자산규모는 증권거래법을 참고한 기준으로 볼 수 있다.

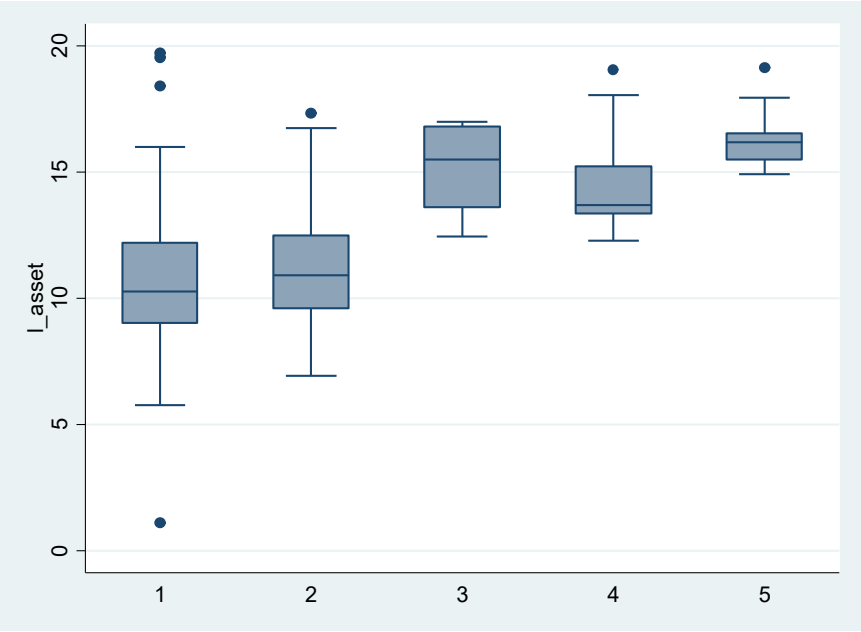
<표 42> 자산규모 2조원 이상인 기관

유형	해당 기관명	기관수
시장형	부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국광물자원공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사 *강원랜드㈜, 한국남동발전㈜, 한국남부발전㈜, 한국동서발전㈜, 한국서부발전㈜, 한국수력원자력㈜, 한국중부발전㈜*	16
준시장형	여수광양항만공사, 인천항만공사, 주택도시보증공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사	9
기금관리형	공무원연금공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 국민체육진흥공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소벤처기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사	10
위탁집행형	국가철도공단, 국민건강보험공단, 한국농어촌공사, 한국산업단지공단, 한국예탁결제원, 한국장학재단	6
기타공공기관	국방과학연구소, 서민금융진흥원, 중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행, 한국예탁결제원, 한국해양진흥공사	7

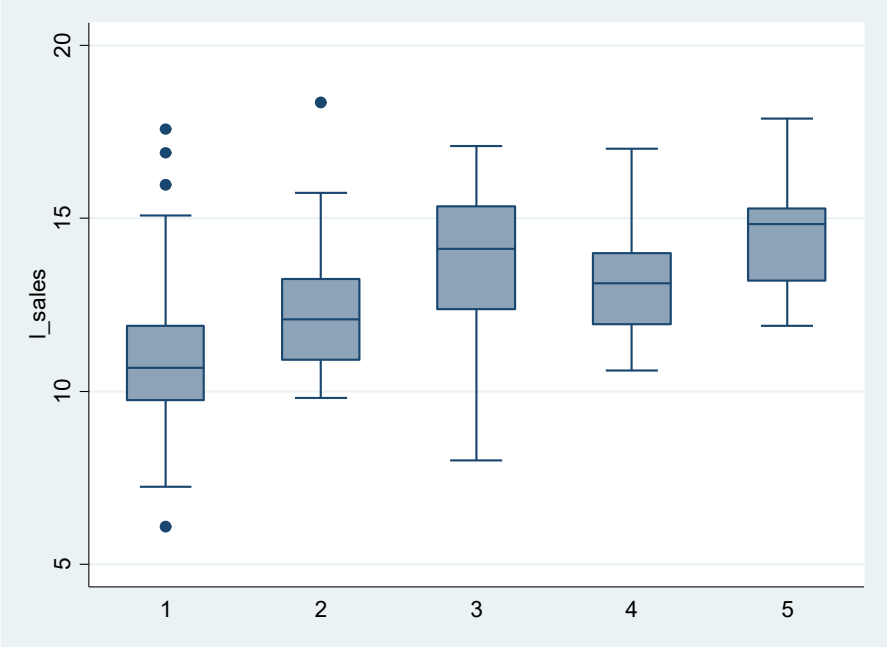
주: 이탤릭체는 과거 기타공공기관에서 시장형공기업으로 유형이 변경된 기관임

2020년 자산규모를 기준으로 살펴보면, 기타공공기관인 중소기업은행(361조 6,161억 7,700만원)과 한국산업은행(304조 9,964억 7,800만원)이 각각 1, 2위를 차지하고 있으며, 그 뒤로 한국전력공사(203조 1421억 1100만원)와 한국토지주택공사(185조 2,864억 5,700만원), 한국수출입은행(98조 1,726억 2,200만원) 순으로 규모가 큰 것으로 나타났다. 2020년 매출액 기준으로 살펴보면, 위탁집행형 준정부기관인 국민건강보험공단의 매출액이 가장 크며(92조 5,950억 800만원), 시장형 공기업인 한국전력공사가 58조 5,693억 1,400만원으로 두 번째로 크고, 기타공공기관인 한국산업은행이 42조 7,342억 5,200만원으로 세 번째로 크다.

<그림 12> 공공기관 유형별 자산규모

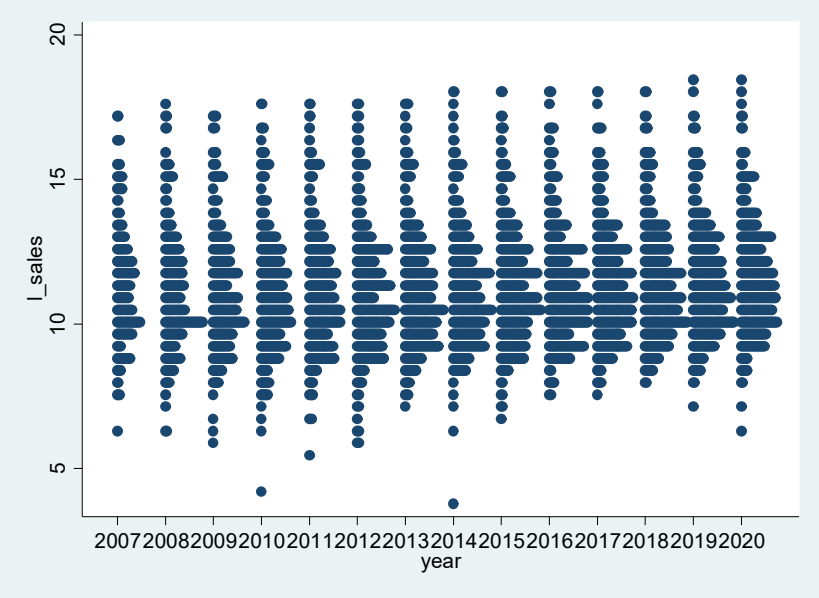


<그림 13> 공공기관 유형별 매출액규모

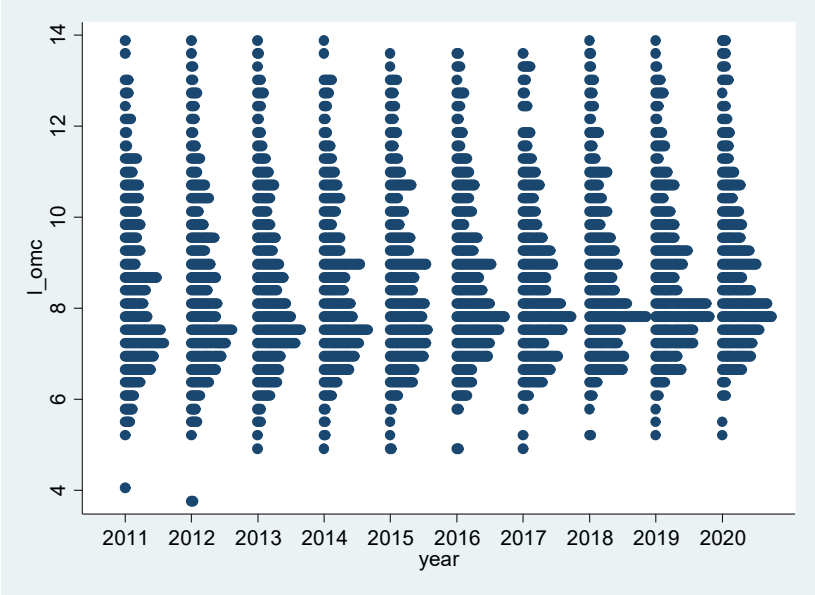


주요 변수의 연도별 분포 및 평균값 추이는 다음 그림과 같다.

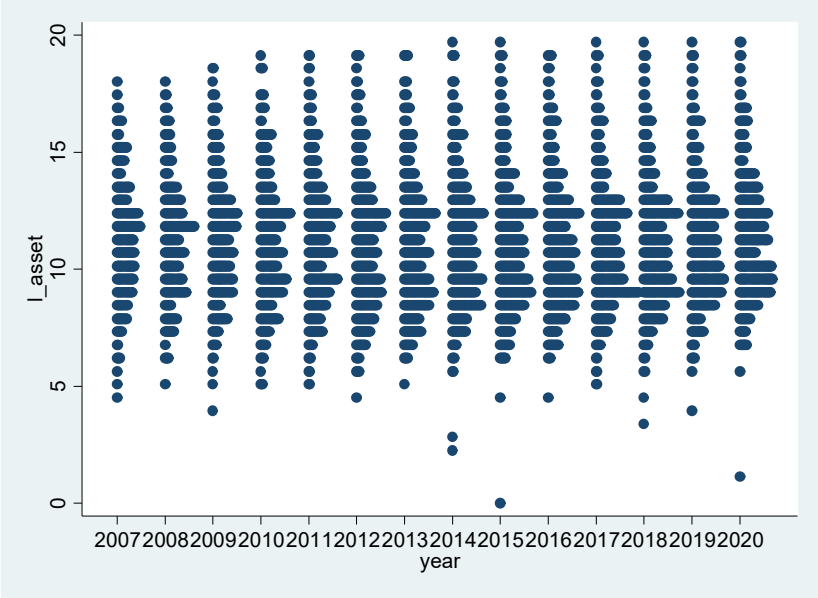
<그림 14> 연도별 매출액 분포



<그림 15> 연도별 경상운영비 분포

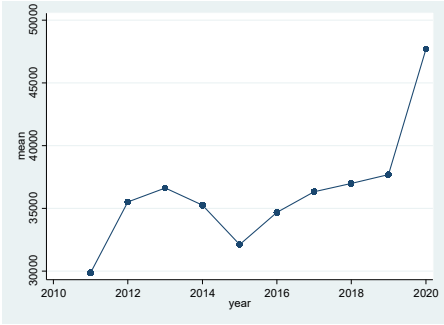


<그림 16> 연도별 자산 분포



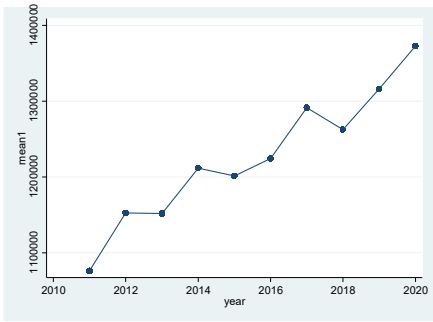
<그림 17> 평균 경상운영비 추이

(단위: 백만원)



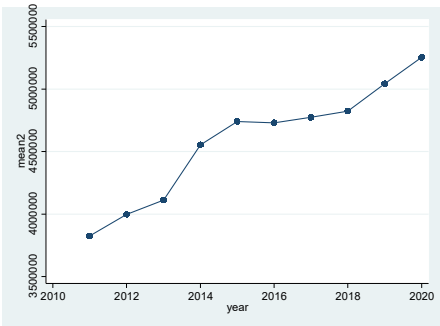
<그림 18> 평균 매출액 추이

(단위: 백만원)



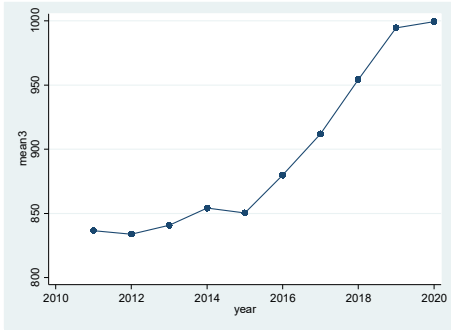
<그림 19> 평균 자산규모 추이

(단위: 백만원)



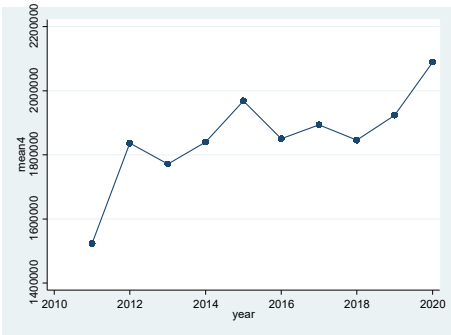
<그림 20> 평균 직원규모 추이

(단위: 명)



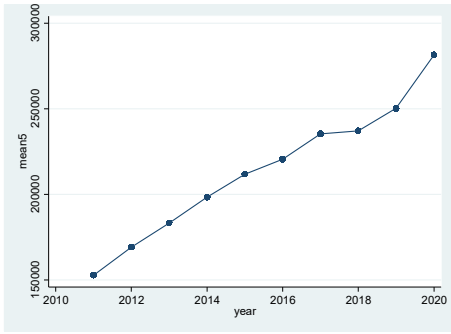
<그림 21> 평균 총수입규모 추이

(단위: 백만원)



<그림 22> 평균 정부직접지원액 추이

(단위: 백만원)



상관분석결과, 주요 변수간 상관관계가 대체로 유의하게 나타났으며, 상관계수 값이 0.5를 넘어서는 변수는 발견되지 않았다. 추가적으로 다중공선성 문제를 확인하기 위해 1차적으로 회귀분석 후 VIF(variance inflation factors) 값을 확인한 결과 모두 10이하로 나타나 변수간 다중공선성 문제는 크지 않음을 확인하였다. 다만 기관장 변수의 조절효과를 분석함에 있어서는 상호작용항으로 인한 다중공선성 문제가 발생하여 평균중심화(mean centering) 정리를 한 후 조절효과를 분석하였다.

<표 43> 상관관계 분석표

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.지정여부	1.000									
2.유형(지배구조)변경	0.205***	1.000								
3.자산효율성	-0.009	0.043***	1.000							
4.비용효율성	-0.078***	-0.016	-0.003	1.000						
5.기관연한	0.239***	0.094***	-0.069***	-0.019	1.000					
6.민법기관	-0.219***	-0.139***	0.057***	-0.008	-0.113***	1.000				
7.상법기관	0.023	-0.068***	-0.027*	-0.007	-0.088***	-0.106***	1.000			
8.개별법기관	0.150***	0.156***	-0.023	0.012	0.151***	-0.684***	-0.653***	1.000		
9.자산규모	0.239***	0.414***	-0.155***	-0.002	0.352***	-0.310***	0.115***	0.152**	1.000	
10.직원규모	0.250***	0.403***	-0.047***	-0.020	0.426***	-0.298***	0.209***	0.073***	0.751***	1.000
11.총수입규모	0.245***	0.486***	-0.010	-0.003	0.311***	-0.295***	0.126***	0.132***	0.896***	0.797***
12.정부지원비율	-0.070***	-0.145***	0.034**	0.026	-0.185***	0.086***	-0.341***	0.186***	-0.487***	-0.434***
13.부채비율	0.005	0.047***	-0.007	-0.003	-0.049***	-0.012	-0.016	0.021	0.039**	-0.019
14.기관장교체	-0.062***	0.002	-0.008	0.023	-0.026*	0.014	0.020	-0.025*	-0.015	-0.007
15.외부기관장	-0.064***	0.190***	0.043***	0.009	-0.221***	0.109***	0.013	-0.092***	-0.132***	-0.234***
16.정치적연결CEO	-0.006	0.174***	-0.010	0.003	0.061***	-0.069***	-0.077***	0.109***	0.150***	0.153***

구분	11	12	13	14	15	16
11.총수입규모	1.000					
12.정부지원비율	-0.415***	1.000				
13.부채비율	0.006	0.037**	1.000			
14.기관장교체	-0.014	-0.006	0.008	1.000		
15.외부기관장	-0.086***	0.133***	0.023	0.019	1.000	
16.정치적연결CEO	0.183***	-0.020	-0.015	0.001	0.137***	1.000

제 2 절 지정제도와 대리인비용

공공기관 지정이 대리인비용에 미치는 효과를 분석한 결과, 공공기관으로의 지정은 1% 유의수준에서 자산회전율은 높이고 경상운영비 비율은 낮추는 것으로 나타났다. 공공기관 지정으로 인해 공공기관이 자산을 효율적으로 사용하여 수익이 높아지고, 비용측면에서도 대리인의 사적소비가 적절히 통제되고 있는 것으로 보인다. 이러한 결과는 대리인에 대한 주인의 감시·감독 체계가 도덕적 해이 방지에 영향을 줄 수 있음을 보여준다. 공공기관 지정으로 경영공시 및 통합공시(「공운법」 제11조 및 제12), 업무 프로세스의 표준화, 회계처리에 대한 기준 및 규제 등이 이루어짐에 따라 주인과 대리인간 정보의 비대칭성이 완화되어 대리인비용이 감소했다고 볼 수 있다.

먼저 「공운법」상에 규정된 일련의 기관 경영과 관련된 절차와 규정들은 대리인의 행동이 잘 드러나게 해 줄 수 있다. 업무의 규정화 가능성(programmability of task)[82]은 대리인의 행동을 쉽게 측정할 수 있게 할 수 있으며(Eisenhardt, 1988), 이것이 대리인의 기회주의적 행동을 방지하는 역할을 할 수 있다.[83]

또한 경영공시가 경영진의 관리적 남용을 제한하고(Ewert and Wagenhofer, 2005), 조직성과 향상을 위해 필요한 경영진 모니터링을 가능하게 한다는 점(Eisenhardt, 1989; Bushman and Smith, 2001)에서 의무적 경영공시가 공공기관의 투명성을 높인 것으로 해석할 수 있다. 공공기관의 경우 기관경영과 관련된 정보들을 주기적으로 공개함으로써 주인

---

82) 규정화 가능성은 대리인에 의한 적절한 행위가 사전에 구체화될 수 있는 정도로 정의된다. 잘 규정된 업무와 관련된 대리인의 행위는 관찰하고 평가하기 쉽다(정재을, 2008).

83) 일부 기관인터뷰에서 이를 뒷받침하는 의견을 들을 수 있었다.

1. “가이드라인이나 지침이 있을 때 기관경영이 보다 명확화되는 장점이 있다”(A 준정부기관 사회적가치실 실장)
2. “업무량은 증가하였으나 절차 및 업무범위가 명확해짐으로써 업무효율성이 증가하였다”(B 준정부기관 사회적가치실 실장)

-대리인간 정보 불균형을 줄여준 것으로 보인다. 추가적으로 공공기관으로 지정되게 되면 정부에 재정자원, 시장[84], 임원임명과 같은 필수자원을 의존하게 되며(Aharoni 1986, Pfeffer & Salancik 1978), 이러한 자원의존성은 정부가 공식적 통제뿐 아니라 비공식적 통제를 할 수 있도록 해준다(Lioukas, 1993). 더불어 국민과 언론 등 대외적인 관심도가 증가하고, 이것이 공공기관에 비공식적인 압박으로 작용하여 대리인비용을 감소시켰을 가능성도 있다.

미지정시와 비교하여 보면, 기타공공기관일 때 자산회전율은 높고 경상운영비 비율은 낮은 것으로 나타났다. 준정부기관과 공기업의 자산회전율은 유의미하지 않으나 양(+)의 방향으로 나타났고, 경상운영비 비율은 통계적으로 유의미하게 낮아지는 것으로 나타났다. 모든 유형에서 대리인의 사적소비와 관계된 대리인비용이 감소하는 것으로 나타나 공공기관 지정이 비용효율성 증가에 효과적인 통제수단으로 작동했다고 판단할 수 있다. 이는 기타공공기관까지 준용되고 있는 「예산편성지침」과 「예산집행지침」등에 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 교통비 등을 포함하는 경상운영비에 대한 세부적 기준을 마련함으로써 대리인의 부수적 이익 추구를 방지하는 데 기여했을 것으로 생각할 수 있다.

정부직접지원액비율과 대리인비용간의 관계는 10% 유의수준에서 정(+)의 관계로 나타났다. 즉 정부의존도가 높아질수록 대리인비용(경상운영비율)이 증가하는 것으로 볼 수 있다. 정부지원을 통해 적자 분을 보전할 수 있기 때문에 최적생산이나 가격변화에 둔감해지고(오영균, 2008: 126), 궁극적으로 기관의 대리인비용을 증가시킨 것으로 해석할 수 있다. 이는 기관의 지출에 있어서 예산이 제약요인으로 작용하지 않고 정부에 의존하게 됨으로써 재정운영에서 최선을 다하지 않는 도덕적 해이에 빠질 수 있음을 지적한 선행연구결과와도 일치한다(Kornai, 1986; 하혜수 외, 2015).

인력규모가 클수록 대리인비용은 감소하는 것으로 나타났으며, 총수입

84) 이때의 시장은 공공부문(Public sector)으로의 판매 등을 의미한다.

이 큰 기관은 자산효율성은 높지만, 비용효율성은 낮은 것으로 나타났다. 자산회전율은 기관의 활동성과도 연결되는 지표이므로, 기관의 사업규모를 대변하는 총수입과 정(+)의 관계를 나타낸다고 볼 수 있다. 자산규모가 클수록 자산회전율이 낮게 나타났는데, 이는 네트워크산업과 같이 설비자산이 많은 경우에는 자산회전율이 낮게 나타나는 것과 관련된다고 볼 수 있다. 대규모의 공공기관의 경우 투자나 사업의 추진이 기관의 독자적인 판단에 의해 이루어지기 보다는 정부의 정책적 결정으로 인해 결정되는 경우가 많기 때문에 자산 활용의 제약이 더 클 수 있다.

일반적으로 민간기업의 경우 부채비율이 높을수록 대리인비용이 낮아지는 결과들이 제시되었으나(Safieddine & Timan, 1999; McKnight & Weir, 2009), 본 연구에서는 부채비율이 대리인비용에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이는 공공기관의 경우 사실상 부채비율의 증가로 파산될 위험이 없고, 자본시장에 대한 의존보다는 정부재정에 대한 의존이 크기 때문에 대리인비용에 영향을 주지 못한 것으로 해석할 수 있다. 또한 공공기관의 부채비율의 증가가 정부정책사업 수행에서 비롯되는 경우가 많아 공공기관이 부채비율 증가에 민감하게 반응하지 않으며 기관 운영의 압박요인으로 인식하지 않았을 가능성도 크다.

지정변동 기관만을 대상으로 대리인비용을 분석해보면, 지정으로 경상운영비 비율이 유의미하게 감소하여 비용효율성이 크게 증가한 것으로 나타났다. 유형별로 그 효과를 구분하여 보면, 모든 유형에서 유의미하진 않지만 경상운영비 비율이 감소하는 방향을 나타내었고, 기타공공기관과 준정부기관의 경상운영비 비율이 통계적으로 유의미하게 감소하는 것으로 나타났다. 공기업일 때는 자산회전율과 경상운영비율 어느 측면에서도 대리인비용의 유의미한 감소가 나타나지 않았다.

<표 44> 공공기관 지정과 대리인비용: 미지정 포함(FE)

변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
지정		7.411***	-2.503***		
		(2.782)	(0.525)		
유형	기타			7.687***	-2.259***
				(2.810)	(0.526)
	준정부			4.785	-5.974***
				(4.680)	(0.926)
	공기업			8.514	-2.756**
				(5.549)	(1.197)
기관연한		0.506*	-0.0200	0.497*	-0.0270
		(0.299)	(0.0633)	(0.300)	(0.0633)
log 자산		-18.36***	1.661***	-18.41***	1.628***
		(1.079)	(0.223)	(1.081)	(0.223)
log 직원수		8.710***	-2.137***	8.914***	-1.869***
		(3.113)	(0.652)	(3.129)	(0.652)
log 총수입		6.688***	1.143***	6.804***	1.250***
		(1.550)	(0.354)	(1.558)	(0.353)
설립근거	민법	3.255	-0.176	2.730	-0.902
		(7.480)	(1.310)	(7.517)	(1.315)
	상법	10.27	-0.199	10.21	-0.191
		(17.10)	(3.146)	(17.11)	(3.135)
정부직접지원액 비율		0.0278	0.0151	0.0304	0.0171*
		(0.0439)	(0.0103)	(0.0440)	(0.0103)
부채비율		-0.00332	-0.000182	-0.00337	-0.000275
		(0.00648)	(0.00145)	(0.00648)	(0.00145)
직원평균보수		0.000133	1.03e-05	0.000130	7.83e-06
		(0.000112)	(2.41e-05)	(0.000112)	(2.40e-05)
기관장보수		1.20e-05	-8.92e-07	1.19e-05	-1.54e-06
		(1.94e-05)	(3.92e-06)	(1.94e-05)	(3.92e-06)
상수항		55.67***	-18.25***	54.49***	-19.38***
		(20.14)	(4.493)	(20.22)	(4.485)
Observations		3,731	3,012	3,731	3,012
R-squared		0.086	0.039	0.086	0.046
Number of id		342	339	342	339

주1. 괄호안의 수치는 표준오차이며, 유의성수준은 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1임
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 45> 공공기관 지정과 대리인비용: 지정변동기관(G1)대상 (FE)

변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
지정		5.441	**-2.626****		
		(6.093)	**(1.073)**		
유형	기타			6.500	**-2.231****
				(6.142)	**(1.071)**
	준정부			-9.655	**-10.57*****
				(12.58)	**(2.404)**
	공기업			3.950	-2.557
				(23.12)	(4.381)
기관연한		1.295	-0.0492	1.439	-0.0224
		(1.567)	(0.216)	(1.577)	(0.216)
log 자산		-35.30***	3.617***	-35.72***	3.494***
		(2.986)	(0.596)	(3.003)	(0.593)
log 직원수		15.78*	-3.676**	17.03**	-2.874*
		(8.232)	(1.535)	(8.284)	(1.540)
log 총수입		9.652**	1.615*	10.36**	1.843**
		(4.123)	(0.842)	(4.156)	(0.838)
설립근거	민법	6.762	-0.410	2.437	-2.712
		(18.09)	(2.928)	(18.36)	(2.973)
	상법	-	-	-	-
정부직접지원액 비율		0.0253	0.0345	0.0392	0.0375
		(0.118)	(0.0256)	(0.118)	(0.0254)
부채비율		-0.0112	-0.000562	-0.0115	-0.000485
		(0.0225)	(0.00367)	(0.0225)	(0.00364)
직원평균보수		0.000236	1.77e-05	0.000198	-3.02e-06
		(0.000331)	(5.86e-05)	(0.000332)	(5.85e-05)
기관장보수		3.95e-05	-6.74e-06	3.95e-05	-7.03e-06
		(7.05e-05)	(1.21e-05)	(7.07e-05)	(1.21e-05)
상수항		143.9***	-33.89***	138.0***	-36.05***
		(52.92)	(10.21)	(53.10)	(10.15)
Observations		1,037	935	1,037	935
R-squared		0.147	0.076	0.149	0.092
Number of id		121	119	121	119

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제
3. 지정변동기관에서는 상법변동 기관이 없어 누락됨

제 3 절 공공기관의 유형변경과 대리인비용

1. 유형변경과 대리인비용

공공기관으로 지정된 이후 공공기관 내 유형변경에 따른 대리인비용을 분석한 결과, 유형변경이 대리인비용을 줄이는 방향성은 보여주었으나 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이로써 본 연구의 <가설 2>를 지지하지 않았다. 다만 유형별로 살펴보면, 기타공공기관에 비해 준정부기관의 경상운영비 비율이 5% 유의수준에서 감소하는 것으로 나타났으며, 공기업의 경우에는 자산효율성과 비용효율성 측면 모두에서 유의미한 관계를 보여주지 않았다. 기타공공기관에서 공기업 또는 준정부기관으로 그 유형이 변경되는 경우 준정부기관의 경우에만 대리인비용 감소에 부분적인 효과가 있을 뿐 전체적으로는 큰 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

특히 「공운법」의 유형분류 목적이 유형별 표준적 지배구조를 제시하는 것임을 상기하여 볼 때, 유사한 지배구조와 기획재정부 중심의 사전·사후적 통제를 받음에도 불구하고 준정부기관과는 달리 공기업의 대리인비용이 감소하지 않는 것에 대해서는 다음과 같이 생각해볼 수 있다. 먼저 공기업으로 변경된 기관들의 경우 공기업으로의 지배구조변화가 대리인비용을 감소시키는데 효과적이지 않을 수 있다. 두 번째로는 기타공공기관에서 공기업으로 유형이 변경된 기관의 경우 대부분 공기업(모회사)의 자회사(예: 발전자회사)로 법적 형태가 주식회사인 경우가 많아 이미 상법상의 지배구조를 어느 정도 갖춘 상태이기 때문에 유형변경으로 인한 효과가 크지 않았다고 볼 수 있다. 세 번째로, 준정부기관의 업무 성격상 주무부처의 집행적 업무를 수행하고 있고, 공기업에 비해 주무부처에 대한 기관의 자율성이 떨어질 수 있다. 「공운법」제51조에 따라 사업감독권과 기관경영감독이 주무부처의 권한으로 규정됨에 따라 이러한 일원화된 통제로 대리인의 사적소비가 공기업에 비해 더욱 제한되었을

가능성이 있다.

앞의 분석과 마찬가지로 자산규모가 클수록 자산회전율이 낮아지고 경상운영비율도 낮아지며, 총수입규모가 클수록 자산회전율은 높아지고 경상운영비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 기관의 규모를 어떠한 기준에서 바라볼 것인지에 따라 대리인비용에 미치는 영향은 다르게 나타나지만, 자산규모와 수입규모가 클수록 비용효율성 측면에서 대리인비용이 감소하는 모습을 보여주고 있다.

앞서 공공기관 지정으로 인한 대리인비용 분석결과와 비교할 때 특이한 점은 정부에 대한 재정의존도의 방향성이 대리인비용(경상운영비 비율)을 낮추는 것으로 나타난다는 점이다. 합리적 선택 관점에서 정부지원액 비율이 높을수록 노력유인이 부족할 것이라는 예상과는 달리 공공기관이라는 틀 안에 편입된 이후에는 정부에 대한 재정의존도가 높아질수록 부처(주인)의 통제에 보다 민감하게 반응하여, 대리인의 사적소비가 효과적으로 통제된다고 해석할 수 있다.

공공기관의 기관연한이 높아질수록 대리인비용이 증가하는 것으로 나타나는데, 정부와의 안정적 관계형성과 연한이 증가함에 따른 내부 전문성 확보로 인한 비대칭 상황에서 비용절감의 노력유인이 감소한 것으로 해석할 수 있다.

이상의 내용을 통해 현재 지배구조의 유효성을 논의할 때, 두 가지 측면에서 접근해볼 수 있다. 먼저 유형별 지배구조의 변화가 대리인비용 감소에 영향을 주지 못하였고 보는 접근이다. 현재의 「공운법」상의 지배구조는 「OECD 가이드라인」의 영향을 받았으며[85], 상업적 공공기관에 적합한 지배구조로 설계된 측면이 있다. 따라서 법적 형태가 다양하고 공공성이 강한 업무를 수행하는 공공기관에는 이러한 지배구조가 적합하지 않을 수 있다. 두 번째 가능성은 그동안 많은 연구들에서 지적하고 있듯이 현재의 공공기관의 유형분류 자체가 「공운법」상의 지배구조에 적합하지 않을 가능성이다. 「공운법」 제정당시 유형별 표준 지배구

85) 「OECD 가이드라인」의 경우 상장된 공기업을 주로 다루고 있다.

조를 설계하였지만, 지배구조가 적용되기 전 단계인 유형분류 자체가 기관의 특성을 적절히 구분하는 기제로서 기능하지 못했을 가능성이 있다. 현재 공기업과 준정부기관을 구분하는 기준으로 사용하고 있는 자체수입비율의 경우, 업무의 성격과 시장의 구조 등을 포괄적으로 반영함에 따라 공공기관의 유형과 지배구조간 적합성을 떨어뜨렸을 가능성이 있다[86].

「공운법」상의 내부지배구조(이사회의 특성)가 대리인비용 감소에 유의미한지 확인하기 위해 유형변경이 이사회의 규모와 비상임이사 비율, 기관장의 의장분리 등에 미치는 영향을 살펴보고, 또 이러한 이사회 관련 변화가 유형변경이 대리인비용에 미치는 영향을 매개하는지를 분석하였다.

86) 현행 지정체계에서는 법적 독점성과 이용 강제성을 동일한 가중치로 처리하고 있다. 마사회의 독점사업수입인 경마사업수입과 위탁사업수입인 승강기안전공단의 승강기검사수입의 성격은 상이하지만 동일하게 50%가중치가 적용되어 산출되고 있다.

<표 46> 유형변경과 대리인비용: 지정이후 전체(FE)

변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
유형변경		1.546	-0.0237		
		(2.490)	(0.0167)		
유형	준정부			2.697	**-0.0450****
				(3.263)	**(0.0202)**
	공기업			0.234	0.0109
				(3.462)	(0.0250)
기관연한		0.266	**0.00336****	0.275	**0.00311****
		(0.230)	**(0.00157)**	(0.231)	**(0.00158)**
log 자산		-12.65***	-0.00954*	-12.63***	-0.00977*
		(0.831)	(0.00540)	(0.832)	(0.00540)
log 직원수		3.767	-0.00828	3.700	-0.00674
		(2.433)	(0.0166)	(2.437)	(0.0166)
log 총수입		5.510***	-0.0369***	5.461***	-0.0363***
		(1.301)	(0.00996)	(1.304)	(0.00996)
설립근거	민법	2.137	0.000948	2.363	-0.00349
		(5.469)	(0.0305)	(5.486)	(0.0306)
	상법	8.906	0.193***	8.954	0.193***
		(12.01)	(0.0702)	(12.01)	(0.0701)
정부직접지원액 비율		-0.0106	**-0.000820*****	-0.0122	**-0.000785*****
		(0.0360)	**(0.000268)**	(0.0361)	**(0.000269)**
부채비율		-2.29e-05	-2.86e-07	-2.26e-05	-2.96e-07
		(4.57e-05)	(3.26e-07)	(4.57e-05)	(3.26e-07)
직원평균보수		9.79e-05	2.84e-07	9.85e-05	3.18e-07
		(9.34e-05)	(6.81e-07)	(9.35e-05)	(6.81e-07)
기관장보수		1.46e-05	-2.87e-09	1.45e-05	2.32e-09
		(1.44e-05)	(9.48e-08)	(1.44e-05)	(9.48e-08)
상수항		46.98***	0.642***	47.26***	0.633***
		(16.81)	(0.123)	(16.82)	(0.124)
Observations		3,521	2,840	3,521	2,840
R-squared		0.078	0.020	0.078	0.021
Number of id		340	337	340	337

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

2. 유형변경과 지배구조의 매개효과

<표 47>을 살펴보면, 「공운법」상에서 규정하고 있는 이사회 규모(15인 이내), 비상임이사 비율(과반수 이상), 기관장과 의장분리 등을 중심으로 지배구조의 변화를 살펴보면, 유형변화가 지배구조 변화에 통계적으로 유의미한 영향을 준 것으로 볼 수 있다. 기타공공기관에서 준정부기관 또는 공기업으로 유형이 변경되는 경우 이사회규모와 비상임이사 비율이 증가하고, 기관장의 의장분리가 증가하는 것으로 나타났다. 유형별로 나누어 살펴보면 특히 이러한 변화는 공기업에서 주로 나타나고 있다(<표 48>).

선행연구들에서는 이사회의 규모와 비상임이사의 비율이 높아질수록, 기관장의 의장분리가 이루어질수록 대리인비용이 감소한다는 결과를 보여주고 있어, 이러한 공공기관 유형변경으로 인한 지배구조 변화가 대리인비용에 미치는 영향을 매개하는지 살펴보았다. 분석결과 유형변경이 지배구조변화에는 유의미한 영향을 주었지만, 이것이 대리인비용의 감소로 연결되지는 않는 것으로 나타났다. 많은 선행연구들에서 이사회의 규모와 비상임이사 비율이 대리인비용 감소에 효과적이라는 결과를 제시하고 있는데(원구환, 2007; 권예경, 2010; 최진현외, 2012; 박종훈, 2012), 본 연구의 분석결과는 이러한 선행연구와는 일치하지 않았다. 이에 대해 살펴보면, 유형변화에 따라 「공운법」에 따라 이사회 관련 지배구조를 바꿔야하는 의무가 발생하고, 이에 따른 변화가 이루어졌으나 대리인비용의 감소로 이어지지 않은 것으로 해석할 수 있다. 이는 형식적인 형태를 갖추는 것보다 실질적으로 어떠한 이사회를 구성하는가가 더 중요한 문제임을 보여준다. 「공운법」에서 '경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람'으로 그 자격을 규정하고 있으나 비전문적인 비상임이사가 임명되는 경우, 이사회의 실질적인 권한이 부족하여 이사회가 의사결정상의 절차적 정당성만을 부여하는 경우에는 비상임이사의 비율이 높다하더라도 대리인비용을 줄이는데 기여하지 못할 수 있다. 내부 경영진을 견제할

수 있는 전문성 있는 인사가 임명되었는지, 또 그러한 비상임이사의 이사회 참여 및 발언권이 충분히 보장받고 있는지, 비상임이사의 성과에 대한 적절한 평가 등이 이루어지고 있는지 역시 중요하다. 따라서 「공운법」에 따라 이사회의 규모와 비상임이사비율 등을 변화시켰지만, 이사회의 실질적인 독립성 및 전문성 강화 등이 이루어지지 않은 것으로 해석해 볼 수 있다. 「공운법」 제 36조에 공기업·준정부기관 비상임이사의 직무수행실적평가에 대한 근거규정을 마련하고 있으나 「공운법」 제정 이래 한 차례도 실시된 적이 없어 비상임이사의 전문성과 책임성을 담보하기 어려울 수 있다.

따라서 유형변경으로 인한 준정부기관의 비용효율성이 증가는 내부지배구조의 변화의 결과라기보다는 외부지배구조의 변화(경영평가 주체의 변화 등)로 인해 발생하는 변화로 해석할 수 있다.

<표 47> 유형변경과 지배구조변화: 지정이후 전체(FE)

변수명		이사회 규모	비상임이사 비율	기관장 의장분리
유형변경		**0.302***	**0.0137****	**0.247*****
		(0.175)	**(0.00664)**	**(0.00847)**
기관연한		-0.0505***	0.000229	0.00263***
		(0.0187)	(0.000710)	(0.000773)
log 자산		-0.100*	0.000407	0.00661**
		(0.0605)	(0.00229)	(0.00278)
log 직원수		0.163*	0.00336	-0.00628
		(0.0915)	(0.00347)	(0.00431)
log 총수입		-0.0259	-0.00870	-0.00767
		(0.171)	(0.00648)	(0.00784)
설립 근거	민법	-0.457	-0.00860	0.0472**
		(0.390)	(0.0148)	(0.0189)
	상법	-0.563	0.0490	0.00973
		(0.857)	(0.0325)	(0.0415)
정부직접지원액 비율		-0.00181	-0.000113	-0.000330***
		(0.00255)	(9.64e-05)	(0.000118)
부채비율		-5.20e-05	-3.72e-06	7.27e-06
		(0.000327)	(1.24e-05)	(1.58e-05)
직원평균보수		-1.42e-06	-9.05e-08**	-1.07e-07**
		(1.05e-06)	(3.96e-08)	(4.87e-08)
기관장보수		3.17e-05***	4.61e-07	2.85e-08
		(8.07e-06)	(3.06e-07)	(3.15e-07)
상수항		9.703***	0.722***	-0.0269
		(1.243)	(0.0471)	(0.0559)
Observations		3,081	3,081	3,660
R-squared		0.016	0.009	0.236
Number of id		305	305	348

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 48> 유형별 지배구조변화: 지정이후 전체(FE)

변수명		이사회 규모	비상임이사 비율	기관장 의장분리
유형	기타	-	-	-
	준정부	0.141	0.00480	0.00845
		(0.227)	(0.00859)	(0.00881)
	공기업	**0.498****	**0.0245*****	**0.535*****
		(0.248)	**(0.00938)**	**(0.00959)**
기관연한		-0.0523***	0.000129	0.000679
		(0.0188)	(0.000712)	(0.000623)
log 자산		-0.104*	0.000175	0.00176
		(0.0606)	(0.00230)	(0.00224)
log 직원수		0.170*	0.00376	0.00363
		(0.0918)	(0.00347)	(0.00347)
log 총수입		-0.0139	-0.00804	0.00589
		(0.171)	(0.00649)	(0.00630)
설립 근거	민법	-0.489	-0.0104	0.000758
		(0.391)	(0.0148)	(0.0152)
	상법	-0.570	0.0486	0.000303
		(0.857)	(0.0325)	(0.0333)
정부직접지원액 비율		-0.00155	-9.88e-05	3.70e-06
		(0.00256)	(9.68e-05)	(9.48e-05)
부채비율		-5.67e-05	-3.98e-06	9.25e-07
		(0.000327)	(1.24e-05)	(1.27e-05)
직원평균보수		-1.40e-06	-8.93e-08**	-7.10e-08*
		(1.05e-06)	(3.96e-08)	(3.91e-08)
기관장보수		3.19e-05***	4.68e-07	2.85e-08
		(8.07e-06)	(3.06e-07)	(2.53e-07)
상수항		9.653***	0.719***	-0.0925**
		(1.243)	(0.0471)	(0.0449)
Observations		3,081	3,081	3,660
R-squared		0.016	0.010	0.508
Number of id		305	305	348

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 49> 지배구조 변화의 매개효과: 지정이후 전체(FE)

변수명	자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
유형변경	1.546 (2.490)	-0.0237 (0.0167)	1.529 (3.076)	-0.0237 (0.0183)
이사회규모			-0.0686 (0.325)	-0.00123 (0.00209)
비상임이사비율			1.878 (9.720)	-0.0187 (0.0723)
기관장 의장분리			-0.362 (5.581)	0.00417 (0.0569)
기관연한	0.266 (0.230)	0.00336** (0.00157)	0.302 (0.299)	0.00196 (0.00198)
log 자산	-12.65*** (0.831)	-0.00954* (0.00540)	-13.70*** (0.960)	-0.0124** (0.00599)
log 직원수	5.510*** (1.301)	-0.0369*** (0.00996)	5.077*** (1.471)	-0.0468*** (0.0111)
log 총수입	3.767 (2.433)	-0.00829 (0.0166)	4.739* (2.838)	0.00429 (0.0187)
설립 근거 민법	2.137 (5.469)	0.000947 (0.0305)	2.416 (6.003)	0.000527 (0.0324)
설립 근거 상법	8.906 (12.01)	0.193*** (0.0702)	9.619 (13.17)	0.198*** (0.0746)
정부직접지원액 비율	-0.0106 (0.0360)	-0.000820*** (0.000268)	0.00142 (0.0416)	-0.000691** (0.000296)
부채비율	-0.00229 (0.00457)	-2.86e-05 (3.26e-05)	-0.00211 (0.00501)	-3.23e-05 (3.48e-05)
직원평균보수	1.46e-05 (1.44e-05)	-2.86e-09 (9.48e-08)	1.61e-05 (1.65e-05)	-1.59e-08 (1.03e-07)
기관장보수	9.79e-05 (9.34e-05)	2.84e-07 (6.81e-07)	0.000107 (0.000129)	1.22e-06 (8.75e-07)
상수항	46.98*** (16.81)	0.642*** (0.123)	57.12*** (21.20)	0.737*** (0.154)
Observations	3,521	2,840	2,944	2,406
R-squared	0.078	0.020	0.084	0.026
Number of id	340	337	297	293

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 50> 지배구조 변화의 매개효과: 유형별(FE)

변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
유형	준정부	2.697	-0.0450**	2.455	-0.0467**
		(3.263)	(0.0202)	(3.578)	(0.0215)
	공기업	0.234	0.0109	-0.655	0.0249
		(3.462)	(0.0250)	(5.296)	(0.0301)
이사회규모				-0.0668	-0.00122
				(0.325)	(0.00209)
비상임이사비율				2.062	-0.0252
				(9.728)	(0.0723)
기관장 의장분리				1.692	-0.0491
				(6.899)	(0.0626)
기관연한		0.275	0.00311**	0.311	0.00162
		(0.231)	(0.00158)	(0.299)	(0.00199)
log 자산		-12.63***	-0.00977*	-13.67***	-0.0128**
		(0.832)	(0.00540)	(0.961)	(0.00599)
log 직원수		5.461***	-0.0363***	5.026***	-0.0458***
		(1.304)	(0.00996)	(1.474)	(0.0111)
log 총수입		3.700	-0.00674	4.655	0.00677
		(2.437)	(0.0166)	(2.843)	(0.0187)
설립 근거	민법	2.363	-0.00349	2.606	-0.00430
		(5.486)	(0.0306)	(6.015)	(0.0325)
	상법	8.954	0.193***	9.654	0.197***
		(12.01)	(0.0701)	(13.17)	(0.0745)
정부직접지원액 비율		-0.0122	-0.000785***	-6.99e-05	-0.000643**
		(0.0361)	(0.000269)	(0.0417)	(0.000297)
부채비율		-0.00226	-2.96e-05	-0.00209	-3.35e-05
		(0.00457)	(3.26e-05)	(0.00501)	(3.48e-05)
직원평균보수		1.45e-05	2.32e-09	1.62e-05	-1.40e-08
		(1.44e-05)	(9.48e-08)	(1.65e-05)	(1.03e-07)
기관장보수		9.85e-05	3.17e-07	0.000106	1.29e-06
		(9.35e-05)	(6.81e-07)	(0.000129)	(8.75e-07)
상수항		47.26***	0.633***	57.46***	0.728***
		(16.82)	(0.124)	(21.21)	(0.154)
Observations		3,521	2,840	2,944	2,406
R-squared		0.078	0.021	0.084	0.028
Number of id		340	337	297	293

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

3. 유형변경 대상기관 분석

유형변경기관만을 대상으로 지배구조 변동에 따른 대리인비용을 살펴보면(<표 51>), 전체 기관을 대상으로 한 분석과 크게 다르지는 않았다. 유형변경 기관에서도 지배구조의 변화가 공공기관의 자산효율성이나 비용효율성 측면 어디에도 유의미한 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 준정부기관만 비용효율성이 10% 유의수준에서 유의미한 감소를 보여주었다.

추가로 유형변경 공공기관을 대상으로 변경유형(1~4유형)에 따른 대리인비용을 분석하였다(<표 52>). 분석 결과 기타공공기관에서 준정부기관으로 유형이 변경된 경우에 경상운영비율을 낮추는 결과를 보여준 반면, 기타공공기관에서 공기업으로 변화하거나 준정부기관에서 기타공공기관으로 유형이 변동한 경우에는 대리인비용상의 뚜렷한 변화는 나타나지 않았다. 준정부기관에서 기타공공기관으로 유형이 변경된 경우에는 경상운영비 비율이 낮아지는 방향성은 나타났으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 이는 기타공공기관이 준정부기관 또는 공기업으로 유형변경시에는 의무적으로 규정에 따라 지배구조를 변화하여야 하지만, 반대의 경우에는 이전의 지배구조로 돌아갈 유인이 없으므로 기존의 지배구조를 그대로 유지할 가능성이 높다. 이러한 현상은 역사적 제도주의에서 언급하는 경로의존성(path-dependency)으로 해석이 가능하다. 다만 2유형에 해당하는 기타공공기관에서 공기업으로 변경된 기관의 경우, 대체로 공공기관의 자회사이고 이미 상법상 주식회사에 해당하여 상법 규정에 따라 공운법상의 지배구조와 유사한 기업지배구조를 갖추고 있어 유형변경으로 인한 대리인비용의 변화가 크지 않았을 것으로 해석할 수 있다.

앞서와 마찬가지로 유형변경이 이사회 규모 및 구성 등에 유의미한 영향을 주었으나, 이러한 이사회의 특성이 대리인비용을 유의미하게 매개하는 효과는 나타나지 않았다. 다만 기관장이 의장을 겸직하는 경우에 자산회전율이 높아지고, 이사회의 규모가 커질수록 경상운영비율이 악화

되는 것으로 나타났다.

<표 51> 유형변경과 대리인비용: 유형변동기관(G2) 대상(FE)

변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
유형변경		-0.241	-3.128		
		(0.930)	(2.098)		
유형	준정부			1.141	**-4.801***
				(1.170)	**(2.530)**
	공기업			-2.100	-0.371
				(1.335)	(3.136)
기관연한		0.685***	-0.203	0.791***	-0.373
		(0.203)	(0.468)	(0.210)	(0.489)
log 자산		-8.702***	6.746***	-8.522***	6.604***
		(0.604)	(1.273)	(0.609)	(1.278)
log 직원수		5.597**	-17.07***	4.752**	-16.32***
		(2.199)	(4.654)	(2.235)	(4.694)
log 총수입		7.436***	12.38***	7.162***	12.67***
		(1.302)	(2.987)	(1.306)	(2.995)
설립근거	민법	-6.180	-7.800	-5.384	-8.839
		(3.780)	(7.206)	(3.790)	(7.255)
	상법	-	-	-	-
정부직접지원액 비율		-0.0608**	0.104	-0.0744***	0.131
		(0.0264)	(0.0883)	(0.0272)	(0.0912)
부채비율		-0.00960	0.0117	-0.00752	0.00963
		(0.0123)	(0.0230)	(0.0123)	(0.0231)
직원평균보수		-0.000200**	0.000209	-0.000202**	0.000233
		(7.93e-05)	(0.000193)	(7.91e-05)	(0.000194)
기관장보수		4.07e-06	-1.64e-05	3.25e-06	-1.53e-05
		(1.12e-05)	(2.51e-05)	(1.12e-05)	(2.51e-05)
상수항		-12.36	-139.9***	-7.199	-146.2***
		(12.91)	(30.75)	(13.14)	(31.19)
Observations		477	390	477	390
R-squared		0.471	0.187	0.475	0.190
Number of id		44	44	44	44

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 52> 공공기관 유형변동과 대리인비용: 유형변동기관(G2) 대상(FE)

변수명		자산효율성	비용효율성	자산효율성	비용효율성
유형변경		-0.241	-3.128		
		(0.930)	(2.098)		
유형 변경 타입	1유형			1.536	**-10.08*** **
				(1.677)	**(3.561)**
	2유형			-2.081	-1.090
				(1.505)	(3.487)
	3유형			0.658	2.433
				(2.125)	(4.432)
	4유형				
기관연한		0.685***	-0.203	0.776***	-0.176
		(0.203)	(0.468)	(0.226)	(0.502)
log 자산		-8.702***	6.746***	-8.531***	6.459***
		(0.604)	(1.273)	(0.610)	(1.273)
log 직원수		5.597**	-17.07***	4.527**	-15.83***
		(2.199)	(4.654)	(2.278)	(4.725)
log 총수입		7.436***	12.38***	7.150***	13.68***
		(1.302)	(2.987)	(1.323)	(3.019)
설립 근거	민법	-6.180	-7.800	-5.264	-10.81
		(3.780)	(7.206)	(3.816)	(7.290)
	상법	-	-	-	-
정부직접지원액 비율		-0.0608**	0.104	-0.0711***	0.139
		(0.0264)	(0.0883)	(0.0270)	(0.0894)
부채비율		-0.00960	0.0117	-0.00792	0.0130
		(0.0123)	(0.0230)	(0.0124)	(0.0230)
직원평균보수		-0.000200**	0.000209	-0.000193**	0.000216
		(7.93e-05)	(0.000193)	(7.95e-05)	(0.000192)
기관장보수		4.07e-06	-1.64e-05	2.29e-06	-1.11e-05
		(1.12e-05)	(2.51e-05)	(1.13e-05)	(2.51e-05)
상수항		-12.36	-139.9***	-6.066	-161.8***
		(12.91)	(30.75)	(13.53)	(31.93)
Observations		477	390	477	390
R-squared		0.471	0.187	0.475	0.201
Number of id		44	44	44	44

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 53> 유형변경과 지배구조변화: 유형변동기관(G2) 대상(FE)

변수명		이사회 규모	비상임이사 비율	기관장 의장분리
유형변경		**0.377****	**0.0201*****	**0.193*****
		(0.170)	**(0.00773)**	**(0.0229)**
기관연한		0.00215	0.00110	0.0190***
		(0.0363)	(0.00166)	(0.00488)
log 자산		-0.0413	-0.00229	0.0374***
		(0.104)	(0.00475)	(0.0140)
log 직원수		-0.384*	0.00596	-0.0460*
		(0.198)	(0.00902)	(0.0265)
log 총수입		-0.538	-0.0372**	-0.0617
		(0.380)	(0.0173)	(0.0505)
설립 근거	민법	-0.755	-0.00192	0.120
		(0.706)	(0.0322)	(0.0952)
	상법	-0.563	0.0490	0.00973
		(0.857)	(0.0325)	(0.0415)
정부직접지원액 비율		-0.00551	-0.000193	-0.00109*
		(0.00505)	(0.000230)	(0.000617)
부채비율		-0.00525**	-5.53e-05	0.000320
		(0.00228)	(0.000104)	(0.000309)
직원평균보수		-1.76e-06	9.07e-08	-1.42e-07
		(2.02e-06)	(9.19e-08)	(2.70e-07)
기관장보수		5.75e-05***	7.71e-07	-1.49e-06
		(1.35e-05)	(6.14e-07)	(1.82e-06)
상수항		14.94***	0.824***	0.311
		(2.298)	(0.105)	(0.307)
Observations		498	498	504
R-squared		0.108	0.065	0.338
Number of id		45	45	45

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 54> 지배구조 변화의 매개효과: 유형변동기관(G2) 대상(FE)

변수명	자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
유형변경	-0.241	-3.128	0.366	-3.103
	(0.930)	(2.098)	(1.012)	(2.136)
이사회규모			0.0441	**2.398*** **
			(0.296)	**(0.748)**
비상임이사비율			1.548	-28.15
			(6.808)	(20.13)
기관장 의장분리			**-3.924** **	2.618
			(1.952)	(6.477)
기관연한	0.685***	-0.203	0.770***	-0.159
	(0.203)	(0.468)	(0.209)	(0.472)
log 자산	-8.702***	6.746***	-8.442***	6.646***
	(0.604)	(1.273)	(0.615)	(1.271)
log 직원수	7.436***	12.38***	7.184***	14.85***
	(1.302)	(2.987)	(1.335)	(3.039)
log 총수입	5.597**	-17.07***	6.029***	-18.77***
	(2.199)	(4.654)	(2.242)	(4.681)
설립근거 민법	-6.180	-7.800	-6.733*	-5.868
	(3.780)	(7.206)	(3.820)	(7.156)
설립근거 상법				
정부직접지원액 비율	-0.0608**	0.104	-0.0936***	0.117
	(0.0264)	(0.0883)	(0.0302)	(0.0873)
부채비율	-0.00960	0.0117	-0.00604	0.0229
	(0.0123)	(0.0230)	(0.0125)	(0.0230)
직원평균보수	4.07e-06	-1.64e-05	5.29e-06	-6.56e-06
	(1.12e-05)	(2.51e-05)	(1.14e-05)	(2.50e-05)
기관장보수	-0.000200**	0.000209	-0.000205**	5.81e-05
	(7.93e-05)	(0.000193)	(8.09e-05)	(0.000196)
상수항	-12.36	-139.9***	-16.77	-155.3***
	(12.91)	(30.75)	(14.66)	(34.96)
Observations	477	390	473	389
R-squared	0.471	0.187	0.480	0.218
Number of id	44	44	44	44

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

제 4 절 기관장 특성의 조절효과 분석

기관장 특성의 조절효과를 분석하기에 앞서 기관장 특성과 대리인비용 간의 관계를 먼저 살펴보았다. 공공기관으로 지정되기 전 데이터가 포함된 분석에서는 기관장 교체여부를 제외한 나머지 기관장 특성변수는 대리인비용과 유의미한 관계를 나타내지 않았다(<표 55>). 방향성 측면에서 정치적으로 연결강도가 강한 기관장의 경우 자산회전율은 떨어뜨리지만 경상운영비 비율은 낮추는 것으로 나타났으며, 외부 영입 기관장의 경우에는 이와 반대되는 방향성을 보여주었다. 기관장의 교체는 자산효율성과 비용효율성 측면에서 대리인비용에 부정적임을 보여주며, 비용효율성은 10% 유의수준에서 떨어지는 것으로 나타나 본 연구의 <가설 3>이 지지되었다.

기관장 교체와 대리인비용간 정(+)의 관계는 대리인 관계의 지속성에서 기인한다고 할 수 있다. 주인과 대리인의 관계가 장기적 관계에 있다면 주인은 대리인에 대해 비교적 잘 알 수 있으나, 단기적 관계에 있다면 주인과 대리인 사이의 정보비대칭성은 더 클 수 있다(정재을, 2008). 민간기업의 경우 경영자의 성과와 업적에 따라 어느 정도 장기적 관계가 가능하지만, 공공기관의 경우 「공운법」상 임기가 3년으로 고정되어 있고, 정권변화에 따라 주어진 임기를 완료하지 못하는 경우들도 빈번히 발생하기 때문에 대체로 단기적 관계인 경우가 많다. 이러한 대리인 관계의 비지속성은 교체시기에 기관장이 기회주의적 행동을 더욱 나타낼 수 있음을 시사한다. 게임이론(Game theory)에서 언급하듯 단발성 게임의 경우 죄수의 딜레마의 상황이 나타날 확률이 크다.

대리인의 행동에 대한 관찰이 완전할 경우에는 이탈행동에 주인의 보복이 가능하며, 대리인의 노력수준에 대한 관찰이 불완전한 상황에서 게임이 반복될 경우 유인규제를 통해 차선의 해를 달성할 수 있다. 따라서 노력에 대한 결과를 바탕으로 기관장에 대한 평가와 유인체계를 마련하고 기관장 연임이 가능한 지배구조를 설계함으로써 대리인비용의 증가를

억제시킬 수 있을 것이다.

외부출신 기관장이 내부 승진자들에 비해 지속적인 개혁과 변화 등 조직의 혁신을 추구하는 경향이 크다는 선행연구(안성규·박재규, 2013; 하혜수, 2013)와는 다르게, 본 연구에서는 이러한 결과가 나타나지 않았다. 공공기관에서 외부출신 기관장이 임명된 경우는 자산회전율과 경상운영비 비율 모두 대리인비용을 줄이는 방향성을 보여주었으나 통계적으로는 유의미하지 않아, 본 연구의 <가설 4>를 지지하지 않았다.

공공기관에 있어서 정치적 연결이 강한 기관장인 경우 비용측면에 있어 대리인비용을 유의미하게 낮추는 것으로 분석되었다(<표 55>). 정부의 입장에서 역선택(adverse selection)을 방지하고자 정치적 연결성이 강한 기관장을 임명하고자 할 유인이 존재하며, 정치적으로 연결된 기관장은 정부와의 비대칭을 완화하고 이해상충을 줄일 것이라는 본 연구의 가설을 지지하는 것으로 나타났다. 정치적 연결이 강한 기관장의 경우 소액주주나 회사의 최종 소유자의 이익보다는 자신의 효용을 높이는데 관심을 갖고(Tan & Wang, 2007), 최소비용 이상의 예산과 최소인원 이상의 인원을 투입하여 기관 운영의 목표를 왜곡하고 기업의 성과를 저해한다(Bertrand et al., 2018; Boubakri et al., 2008; Fan et al., 2007)는 기존의 선행연구와는 다른 결과를 보여준다. 우리나라의 경우 오랜 시간에 걸쳐 정부부처와 공공기관간 수직적인 관계가 형성되었고, 제도적으로도 기관장에 대한 강력한 통제권이 정부에 부여됨으로써 기관장의 기회주의적 행동을 제어할 수 있으며, 특히 정치적 연결이 강한 기관장의 경우에는 이러한 정치적 통제가 보다 효과적으로 작용할 수 있음을 보여준다.

<표 55> 정치적 연결성과 대리인비용: 미지정 포함(FE)

변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
지정		7.692*** (2.874)	-2.528*** (0.535)		
유형	기타			7.969*** (2.901)	-2.275*** (0.536)
	준정부			4.987 (4.773)	-6.019*** (0.934)
	공기업			8.762 (5.620)	-2.750** (1.207)
정치적 연결	교체 여부	-0.0371 (1.109)	0.321 (0.202)	-0.0274 (1.109)	0.337* (0.202)
	외부 영입	0.395 (2.183)	0.140 (0.416)	0.388 (2.184)	0.161 (0.414)
	정치적 연결	-0.532 (2.222)	-0.0501 (0.438)	-0.506 (2.224)	-0.0588 (0.437)
기관연한		0.519* (0.308)	-0.00886 (0.0643)	0.511* (0.309)	-0.0158 (0.0643)
log 자산		-18.36*** (1.097)	1.710*** (0.227)	-18.41*** (1.099)	1.679*** (0.226)
log 직원수		8.815*** (3.176)	-2.171*** (0.660)	9.019*** (3.191)	-1.900*** (0.660)
log 총수입		6.477*** (1.580)	1.178*** (0.357)	6.602*** (1.589)	1.290*** (0.357)
설립 근거	민법	3.045 (7.567)	-0.157 (1.324)	2.506 (7.604)	-0.890 (1.329)
	상법	10.11 (17.23)	-0.352 (3.168)	10.06 (17.23)	-0.363 (3.156)
정부직접지원액 비율		0.0303 (0.0450)	0.0152 (0.0104)	0.0332 (0.0452)	0.0173* (0.0104)
부채비율		-0.00346 (0.00673)	-0.000203 (0.00152)	-0.00352 (0.00673)	-0.000308 (0.00152)
직원평균보수		0.000138 (0.000114)	9.38e-06 (2.45e-05)	0.000135 (0.000114)	6.90e-06 (2.44e-05)
기관장보수		1.30e-05 (1.97e-05)	-6.66e-07 (4.00e-06)	1.29e-05 (1.98e-05)	-1.25e-06 (4.00e-06)
상수항		56.13*** (20.78)	-19.47*** (4.618)	54.85*** (20.86)	-20.72*** (4.611)
Observations		3,695	2,990	3,695	2,990
R-squared		0.085	0.041	0.085	0.048
Number of id		342	338	342	338

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 56> 정치적 연결성과 대리인비용: 지정 이후(FE)

변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
유형변경		1.543	-0.0232		
		(2.498)	(0.0167)		
유형	준정부			2.731	**-0.0449****
				(3.271)	**(0.0203)**
	공기업			0.187	0.0119
				(3.472)	(0.0251)
기관장 특성	교체 여부	-0.0255	0.000109	-0.0310	0.000331
		(0.804)	(0.00465)	(0.804)	(0.00465)
	외부 영입	0.649	-0.00153	0.657	-0.00159
		(1.569)	(0.00955)	(1.569)	(0.00954)
	정치적 연결	-1.028	**-0.0183***	-1.021	**-0.0185***
		(1.591)	**(0.00998)**	(1.591)	**(0.00997)**
기관연한		0.261	0.00317**	0.270	0.00293*
		(0.235)	(0.00159)	(0.236)	(0.00159)
log 자산		-12.43***	-0.00979*	-12.40***	-0.0100*
		(0.844)	(0.00549)	(0.845)	(0.00548)
log 직원수		3.844	-0.00836	3.776	-0.00683
		(2.451)	(0.0166)	(2.455)	(0.0167)
log 총수입		5.361***	-0.0367***	5.310***	-0.0360***
		(1.319)	(0.0100)	(1.323)	(0.0100)
설립 근거	민법	1.730	-0.000785	1.967	-0.00536
		(5.516)	(0.0308)	(5.532)	(0.0309)
	상법	8.465	0.193***	8.510	0.192***
		(12.07)	(0.0705)	(12.07)	(0.0705)
정부직접지원액 비율		-0.0106	**-0.000840*****	-0.0123	**-0.000804*****
		(0.0365)	**(0.000271)**	(0.0366)	**(0.000271)**
부채비율		-2.32e-05	-3.08e-07	-2.29e-05	-3.20e-07
		(4.73e-05)	(3.42e-07)	(4.73e-05)	(3.42e-07)
직원평균보수		9.90e-05	2.61e-07	9.96e-05	2.94e-07
		(9.40e-05)	(6.85e-07)	(9.40e-05)	(6.84e-07)
기관장보수		1.53e-05	2.17e-09	1.52e-05	7.80e-09
		(1.45e-05)	(9.58e-08)	(1.46e-05)	(9.58e-08)
상수항		45.34***	0.652***	45.63***	0.643***
		(17.19)	(0.126)	(17.20)	(0.126)
Observations		3,499	2,828	3,499	2,828
R-squared		0.075	0.022	0.075	0.023
Number of id		340	337	340	337

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

기관장 특성의 조절효과 유무를 분석한 결과, 기관장의 교체여부는 자산회전율과 경상운영비율에 미치는 긍정적 영향을 조절시키는 것으로 나타났다. 기관장 교체는 그 자체로도 비용효율성 측면에서 부정적인 영향을 주며, 특히 공공기관으로 지정됨으로써 발생하는 긍정적 효과를 모두 약화시키는 것으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 기관장의 교체로 주인과 대리인의 관계가 단절됨에 따라 주인과 대리인 사이의 정보비대칭을 더욱 강화시킬 수 있음을 시사한다. 공공기관이 지정되게 되면 기관장은 3년의 임기라는 제약조건 하에서 기관을 운영하게 되므로 장기적인 관점보다는 단기적인 관점에서 기관을 운영할 수밖에 없으며, 자산을 효율적으로 사용하여 장기적인 성과를 높이기보다는 안정성을 추구하고자 할 수 있다.

정치적으로 연결된 기관장의 경우 대리인비용에 직접적인 영향을 주지 않았으나 공공기관 지정 이후 경상운영비 비율의 감소를 약화시키는 부(-)의 조절효과를 나타내었다.

지정이후 공공기관의 유형이 변경된 경우를 살펴보면, 기관장의 교체여부 및 교체 유형, 정치적 연결강도 모두 대리인비용에 미치는 영향을 조절하지 않는 것으로 나타났으며, 정치적 연결된 기관장은 직접적인 효과만 나타내었다.

<표 57> 정치적 연결성의 조절효과

변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
지정(1)		8.295*** (2.998)	-1.868*** (0.546)		
유형변경(2)				1.482 (2.506)	-0.0230 (0.0168)
기관장 특성	교체 여부(a)	0.0968 (1.110)	0.386* (0.202)	-0.0272 (0.806)	0.000370 (0.00467)
	외부 영입(b)	0.151 (2.204)	0.228 (0.415)	0.581 (1.586)	-0.000472 (0.00960)
	정치적 연결(c)	-0.0820 (2.240)	-0.0318 (0.438)	-0.467 (1.836)	-0.0273** (0.0114)
(1)*(a)/(2)*(a)		-9.447** (4.786)	-4.651*** (0.871)	-0.0769 (1.582)	-0.00463 (0.00929)
(1)*(b)/(2)*(b)		-12.35 (9.364)	0.619 (1.699)	-0.981 (3.375)	0.0211 (0.0201)
(1)*(c)/(2)*(c)		7.728 (8.940)	-2.780* (1.513)	-1.889 (3.261)	0.0307 (0.0204)
기관연한		0.475 (0.309)	-0.0288 (0.0642)	0.260 (0.236)	0.00314** (0.00159)
log 자산		-18.42*** (1.097)	1.691*** (0.226)	-12.43*** (0.845)	-0.00993* (0.00549)
log 직원수		8.669*** (3.178)	-2.225*** (0.657)	3.884 (2.455)	-0.00816 (0.0166)
log 총수입		6.544*** (1.590)	1.351*** (0.358)	5.371*** (1.320)	-0.0367*** (0.0100)
설립 근거	민법	3.694 (7.568)	0.121 (1.318)	1.773 (5.519)	-0.000762 (0.0308)
	상법	10.09 (17.22)	-0.293 (3.150)	8.884 (12.16)	0.185*** (0.0710)
정부직접지원액 비율		0.0280 (0.0450)	0.0131 (0.0104)	-0.0105 (0.0365)	-0.000835*** (0.000271)
부채비율		-0.00345 (0.00672)	-0.000135 (0.00152)	-2.30e-05 (4.73e-05)	-3.09e-07 (3.43e-07)
직원평균보수		0.000152 (0.000114)	1.14e-05 (2.46e-05)	9.83e-05 (9.40e-05)	2.63e-07 (6.84e-07)
기관장보수		1.32e-05 (1.98e-05)	6.01e-07 (3.99e-06)	1.53e-05 (1.46e-05)	3.36e-09 (9.58e-08)
상수항		56.58*** (20.95)	-21.54*** (4.635)	45.15*** (17.21)	0.652*** (0.126)
Observations		3,695	2,990	3,499	2,828
R-squared		0.087	0.052	0.075	0.023
Number of id		342	338	340	337

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 58> 정치적 연결과 대리인비용: 변동기관(G1, G2) 대상

구분		지정변동기관(G1)		유형변동기관(G2)	
변수명		자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
지정		6.225	**-1.995***		
		(6.584)	**(1.132)**		
유형변경				-0.221	-3.066
				(0.956)	(2.172)
정치적 연결성	교체	-1.736	0.702	-0.569	**4.670****
		(4.183)	(0.693)	(0.831)	**(1.815)**
	외부영입	-0.130	0.101	-0.103	3.789
		(12.09)	(1.964)	(1.514)	(3.731)
	연결강도	-2.845	-0.0888	-0.668	1.345
		(9.270)	(1.594)	(1.737)	(3.687)
(1)*(a)/(2)*(a)		-13.52	**-4.449*****	-0.0938	-4.421
		(9.944)	**(1.708)**	(1.492)	(3.140)
(1)*(b)/(2)*(b)		-19.67	0.979	0.987	-3.584
		(18.63)	(3.237)	(2.937)	(6.404)
(1)*(c)/(2)*(c)		9.584	-2.968	-0.563	-3.806
		(18.85)	(3.063)	(2.426)	(5.615)
기관연한		1.050	-0.0782	0.650***	-0.0776
		(1.698)	(0.226)	(0.210)	(0.481)
log 자산		-35.64***	3.772***	-8.648***	6.993***
		(3.085)	(0.615)	(0.615)	(1.282)
log 직원수		15.64*	-3.792**	6.361***	-17.84***
		(8.574)	(1.562)	(2.291)	(4.778)
log 총수입		9.588**	2.011**	7.302***	12.31***
		(4.306)	(0.868)	(1.319)	(2.999)
설립근거	민법	8.895	0.142	-6.589*	-7.475
		(18.54)	(2.978)	(3.833)	(7.241)
	상법				
정부직접지원액 비율		0.0284	0.0324	-0.0737***	0.109
		(0.125)	(0.0263)	(0.0280)	(0.0889)
부채비율		-0.0108	-0.000377	-0.00949	0.0164
		(0.0229)	(0.00370)	(0.0126)	(0.0235)
직원평균보수		0.000297	2.57e-05	-0.000201**	0.000232
		(0.000347)	(6.17e-05)	(8.13e-05)	(0.000196)
기관장보수		4.61e-05	-2.68e-06	3.03e-06	-1.32e-05
		(7.55e-05)	(1.29e-05)	(1.17e-05)	(2.57e-05)
상수항		146.9**	-40.88***	-14.34	-147.2***
		(56.94)	(10.86)	(13.45)	(31.68)
Observations		1,013	918	474	388
R-squared		0.149	0.093	0.475	0.206
		121	118	44	43

주1. Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. 각 연도를 더미로 통제

제 6 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 공공기관에 대한 관리제도가 대리인비용에 미치는 영향에 대해 살펴봄으로써 정부의 관리정책의 효과성을 확인함과 동시에 유형별 내·외부 지배구조의 유효성을 확인하고자 하였다. 추가로 공공기관 지배구조와 깊이 관련된 기관장의 특성이 대리인비용의 중요한 변수가 될 수 있으므로, 기관장의 정치적 연결성을 중심으로 대리인비용간의 관계를 살펴보았다. 이를 바탕으로 관리제도의 효과가 기관장의 특성에 따라 어떻게 조절되는지 살펴보았다.

관리제도의 효과를 분석하기 위해 「공운법」 제정 및 최초지정이 이루어진 2007년부터 2020년 현재까지 공공기관으로 지정된 바 있는 353개 기관을 대상으로 패널자료를 구축하여 지정 및 유형변경에 따른 대리인비용의 변화를 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 통해 분석하였다. 공공기관의 대리인 문제에서 중요하게 언급되는 기관장의 특성- 정치적 연결 강도, 경영진의 교체유무, 교체유형-을 관리제도와 대리인비용간의 관계를 조절하는 변수로 보고 모형에 상호작용항을 넣어 그 효과를 분석하였다.

연구결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공공기관으로의 지정은 자산회전율은 높이고 경상운영비 비율은 낮춰 대리인비용을 감소시키는 것으로 나타났다. 지정으로 인해 공식적인 정부의 관리의 틀 안에 편입되고 경영공시 및 경영실적평가 등 기본적인 감시감독을 받게 됨으로써, 공공기관의 대리인비용이 효과적으로 통제됨을 보여주었다. 이는 공공기관의 투명성 개선이 대리인비용 감소에 긍정적임을 짐작하게 해준다.

둘째, 유형변경으로 인한 지배구조의 변화는 자산회전율 및 경상운영비율 측면에서 유의미한 변화를 보여주지 않았다. 이는 유형별 지배구조

의 변화가 대리인비용 감소에 영향을 주지 못한 것으로 해석할 수 있다. 본 연구에서 유형변경으로 실제 이사회 규모와 비상임이사 비율, 기관장의 의장분리 등이 유의미하게 증가하였지만, 대리인비용의 감소로 연결되지 못한 것으로 나타났다. 이는 형식적인 요건을 갖추었지만 실질적인 전문성이나 독립성이 갖추어지지 않았을 가능성을 보여준다. 현재의 지배구조는 「OECD 가이드라인」의 영향을 받았은 것으로[87], 상법상 주식회사에 적용되는 지배구조와 유사한 측면이 있다. 따라서 법적 형태가 다양하고 공공성이 강한 업무를 수행하는 공공기관에는 적합하지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 상업적 성격이 강한 공기업에서조차 유형변경의 효과가 나타나지 않아 현재 지배구조가 과연 적절하게 설계되었는지에 대한 문제제기가 가능하다. 반면 그동안 많은 연구들에서 지적하고 있듯이 현재의 공공기관의 유형분류 자체가 「공운법」상의 지배구조에 적합하지 않을 가능성도 또한 존재한다. 「공운법」 제정당시 유형별 표준 지배구조를 설계하였지만, 그 유형이라는 것 자체가 기관의 특성을 적절히 구분하는 기제로서 기능하지 못했을 가능성이 있으며, 그로 인해 유형과 지배구조간 적합성이 낮아지는 문제를 발생시켰을 수 있다.

셋째, 기관장 교체 유형은 대리인비용과 유의미한 관계를 보이지 않았으나 기관장의 교체 및 정치적 연결이 강한 기관장의 경우 대리인비용에 영향을 주는 것으로 나타났다. 미지정 기관들이 포함된 분석에서는 정치적 연결이 강한 기관장일수록 대리인비용이 증가하는 것으로 나타났지만, 공공기관으로 지정된 이후에는 비용효율성이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 공공기관의 기관장에 대한 임면권을 통한 정부의 강력한 통제가 대리인비용을 감소시키는 데 영향을 주었을 것으로 생각할 수 있다.

넷째, 정치적 연결이 강한 기관장의 경우 대리인비용에 직접적인 영향을 줄 뿐, 양자간의 관계를 조절하지 않는 것으로 나타났다. 반면 미지정 기관이 포함된 분석에서 기관장 교체는 조절효과를 나타내었다. 특히

87) OECD 가이드라인의 경우 상장된 공기업을 주로 다루고 있다.

기관장 교체는 지정이후 대리인비용이 감소하는 효과를 약화시키는 것으로 나타났으며, 외부 영입 기관장의 경우에는 지정과 유형변경으로 인한 대리인비용에 미치는 영향을 조절하지 않는 것으로 나타났다.

다섯째, 기관의 재정적 정부의존도는 공공기관의 대리인비용을 증가시키는 것으로 나타났으나, 공공기관으로 지정된 이후에는 정부의존도가 클수록 대리인비용이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 정부와의 상호의존성이 증가할수록 정부의 통제가 보다 용이하게 이루어지고 대리인의 기회주의적 행동이 제약됨을 보여준다. 본 연구의 가설에 대한 분석결과를 요약하면 <표 60>과 같다.

<표 59> 가설 채택 여부 정리

가설	자산 회전율	경상운영 비율
가설1. 공공기관 지정은 대리인비용을 감소시킨다.	(+)	(-)
가설1.1 기타공공기관으로의 지정은 대리인비용을 감소시킨다.	(+)	(-)
가설1.2 준정부기관으로의 지정은 대리인비용을 감소시킨다.	.	(-)
가설1.3 공기업으로의 지정은 대리인비용을 감소시킨다.	.	(-)
가설2. 공기업과 준정부기관으로의 유형변경은 대리인비용을 감소시킨다	.	.
가설2.1 준정부기관으로의 유형변경은 대리인비용을 감소시킨다.	.	(-)
가설2.2 공기업으로의 유형변경은 대리인비용을 감소시킨다.	.	.
가설3. 유형변경은 내부지배구조의 변화를 통해 대리인비용을 감소시킨다	.	.
가설3.1 준정부기관으로의 유형변경은 내부지배구조 대리인비용을 감소시킨다.	.	.
가설3.2 공기업으로의 유형변경은 내부지배구조 대리인비용을 감소시킨다.	.	.

가설	자산 회전율	경상운영 비율
가설4. 기관장의 교체는 대리인비용을 증가시킨다.	·	(+)
가설5. 외부 영입 기관장은 대리인비용을 증가시킨다.	·	·
가설6. 정치적으로 연결된 기관장은 대리인비용을 감소시킨다.	·	(-)
가설7.1 기관장의 교체는 지정으로 인한 대리인비용 감소를 약화시킨다.	(-)	(-)
가설7.2 외부영입 기관장은 지정으로 인한 대리인비용 감소를 약화시킨다.	·	·
가설7.3 정치적으로 연결된 기관장은 지정으로 인한 대리인비용 감소를 강화시킨다.	·	(-)
가설7.4 기관장의 교체는 유형변경으로 인한 대리인비용 감소를 약화시킨다.	·	·
가설7.5 외부영입 기관장은 유형변경으로 인한 대리인비용 감소를 약화시킨다.	·	·
가설7.6 정치적으로 연결된 기관장은 유형변경으로 인한 대리인비용 감소를 강화시킨다.	·	·

제 2 절 연구의 함의 및 정책적 시사점

본 연구의 의의를 연구주제, 연구방법, 연구자료, 연구대상 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 연구주제 측면에서 공공기관의 관리제도의 중요성을 토대로, 이러한 정부의 공공기관 관리정책이 실제로 대리인비용을 감소시켰는지를 실증적으로 분석하였다는 점이다. 과거의 연구들은 공공기관의 지배구조와 기관 성과의 관계에 대한 분석을 시도하였을 뿐, 관리제도의 효과를 대리인비용의 측면에서 접근한 연구가 많지 않았다. 특히 본 연구에서는 기존 연구에서 별도로 다뤄지지 않은 '지정'을 통해 유사한 공적 기능을 수행하고 있음에도 비공공기관에서 공공기관으로 편입됨으로써 나타나는 대리인비용의 변화를 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 연구방법 측면에서 지정과 유형변경이라는 외생적 변이를 사용한 준실험적 설계로 선택편의를 제거하고 관리제도의 효과를 분석하였다는 점이다. 셋째, 연구자료 측면에서는 서베이를 통한 인식수준이 아닌 경성자료(hard data)로 제도적 통제의 영향을 살펴본 연구라는 점과 그동안의 연구에서 분절적으로 이루어진 시간적 범위를 「공운법」이 제정된 2007년 이후의 현재까지 확대하여 전체 공공기관의 패널 데이터를 구성함으로써 실증분석의 객관성을 높였다는 점이다. 넷째, 연구대상 측면에서 그동안 주의깊게 다루어지지 않은 기타공공기관을 포괄하여 분석함으로써 연구대상의 범위를 확장하였다는 점이다. 공공기관의 60%이상을 기타공공기관이 차지하고 있음에도 이들에 대한 관리정책에 대한 연구가 부족하였고, 대리인비용과 관련된 연구는 시도되지 않았다. 따라서 본 연구는 연구대상적 공백을 메울 수 있었다는 점에서 의의가 있다.

본 연구결과를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 「OECD 가이드라인」을 바탕으로 제정된 「공운법」이 관리범위를 명확화 함으로써 공공기관 운영의 투명화에 상당부분 기여하였음을 보여준다. 유형에 관계없이 전체 공공기관에 적용되는 경영공시 및 통합공시

는 대리인 문제의 주요 원인으로 언급되는 정보비대칭을 완화함으로써 공공기관의 대리인비용을 감소시키는데 긍정적 영향을 준 것으로 보인다. 이를 통해 대리인비용을 감소시키기 위해서는 무엇보다 공공기관의 투명성을 개선시키는 정책들 효과적일 수 있음을 발견하였다.

둘째, 기관유형별 특성에 적합한 지배구조의 개발이 이루어져야 한다. 본 연구에서 유형변경으로 내·외부 지배구조가 변화함에도 대리인비용의 변화가 발생하지 않았다. 그렇다면 지배구조의 유용성이 없다고 보아야 할 것인가라는 의문이 생긴다. 이에 대해서는 설계된 지배구조가 대리인비용에 영향을 미치지 않았다고 해석하기보다 오히려 현재의 유형별 지배구조가 대리인비용을 감소시키는데 적합하지 않거나, 현재의 공공기관의 유형구분이 적절히 이루어지지 않아 현재의 지배구조와의 적합성이 떨어져 나타나는 현상으로 해석함이 타당할 것이다. 현재의 지배구조는 준정부기관과 공기업간 차별화가 크지 않으며, 대규모 공공기관이 소규모 공공기관보다 상대적으로 집중적인 관리와 평가를 받고 있는 것이 사실이다. 현재의 유형분류는 공공기관들이 가지는 기관의 특성(경쟁정도, 제공하는 서비스 및 재화 종류 및 성질, 고객 등)이 상이함에도 불구하고 규모와 수익성에 따라 세 유형으로 분류하고 유형별로 동일한 지배구조를 적용하고 있다. 이러한 단순함이 주는 관리편의상의 이점도 있겠으나 기관들의 특성이 반영되지 못한 지배구조로 인해 대리인비용이 증가할 가능성도 있다. 다양한 형태와 성격이 혼재된 '공공기관'에 이러한 형태의 지배구조가 적합한지에 대해서는 고민해볼 필요가 있다. 또 다양한 기능을 수행하는 공공기관을 기능(function)에 대한 고려없이 규모와 수익성(자체수입비율)이 크다는 이유로 동일한 지배구조로 정형화하는 것이 과연 바람직한가에 대한 논의 역시 필요하다.

과거「정투법」에서는 적용대상에서 은행들을 제외하였고, 「정산법」에서는 다른 법률에 의해 책임경영체제가 구축되어 있는 기관과 외교안보기능, 학술연구기능, 준사법적 기능을 수행하는 기관들을 적용대상에서 제외한 바 있다. 2020년 개정된 「공운법」에서도 별도의 관리체계를

갖춘 금융형 공공기관(은행 및 정책금융기관)과 국립대학병원, 기관운영의 독립성과 자율성 확보가 필요한 공공기관(교육, 준사법업무, 연구개발, 민간기업과 경쟁) 등은 공기업과 준정부기관의 요건을 충족하더라도 기타공공기관으로 지정하고 있는데, 이는 규모와 수익성이 크다하더라도 업무의 특성이 다르다는 것을 인식하여 기타공공기관으로 분류하는 것이다. 사실상 이러한 이유로 기타공공기관으로 분류되는 기관들이 전체 기타공공기관 중 상당수를 차지하고 있어 이러한 특성을 고려한 별도 지배구조를 마련하는 것도 필요할 것으로 보인다.

셋째, 정부의 관리목적을 고려한 합리적 분류기준의 마련이 필요하다. 현재의 지정 및 유형구분이 국제기구에서 제시하는 유형구분과 다른 이유는 그 관리목적에 있다. 현재의 「공운법」 체계는 법 제1조에서 규정하고 있듯이 공공기관에 대한 관리적 목적에 비중을 두고 있기 때문이다. 따라서 공공기관의 지정과 유형구분은 정부의 관리적 목적에 부합하여야 한다. 현행 공공기관의 유형구분이 관리필요성, 기관성격 등에 관계없이 포괄적으로 설정되어 있어 공공기관에 대한 전략적 관리가 미흡하다는 지적을 상기해볼 때, 공공기관의 유형을 합리적으로 분류할 수 있는 기준을 정립하고, 이에 기초하여 기관유형 분류체계를 재구축하는 작업이 이루어질 필요가 있다. 즉 유형별로 차별화된 지배구조를 개발하기에 앞서 공공기관의 유형을 그 담당업무의 성격과 제도의 특성에 맞춰 체계적으로 분류하는 작업이 선행되어야 한다.

넷째, 내부지배구조의 핵심인 이사회의 통제 및 지원이라는 본연의 기능이 작동되도록 이사회의 전문성과 독립성이 제고될 필요성이 있다. 현행 「공운법」하에서는 기관유형에 따라 공공기관에 대한 정부와 국회의 통제수준, 적용되는 기본적인 지배구조 모델, 주무부처와 기획재정부간 소유권 기능을 중심으로 한 역할 분담체계, 경영평가체계 등이 근본적으로 달라지게 된다(곽채기, 2013). 본 연구에서는 이러한 공공기관의 지배구조의 근본적인 변화로 인한 대리인비용의 변화를 살펴보고자 하였으나 유형에 따른 차별화된 결과를 얻을 수 없었다. 「공운법」의 적용으로

지배구조의 변화까지는 이어졌지만, 실제 대리인비용을 줄이는 데에는 기능하지 못하였다. 이는 선행연구들에서 지배구조에 따라 대리인비용이 변화함을 보여준 것과는 다른 결과이다. 단순히「공운법」에서 규정하고 있기 때문에 기관에는 적합하지 않으나 무리하게 형식적인 요건을 충족시켰을 가능성을 배제할 수 없다. 가령 기관의 필요 이상의 이사회를 구성하거나, 비상임이사 비율을 맞추기 위해 비전문적인 비상임이사를 임면했을 수 있다. 또한 적정 규모의 전문적 비상임이사를 임명했다하더라도, 이사회의 권한이 보장되지 않는 상황이라면 감시와 견제기능이 적절히 수행되기 힘들 것이다. 따라서 전문성있는 비상임이사의 임명과 실질적인 권한의 부여 등을 통해 이사회의 전문성과 독립성을 확보하는 것이 중요하며,「공운법」 제36조에 규정하고 있으나 한 차례도 이루어진 바 없는 비상임이사의 직무수행실적평가 등의 실시 등도 검토해볼 필요가 있다.

다섯째, 공기업의 경영진에게 인센티브를 제공함으로써 대리인비용을 줄이기 위한 시도가 이루어질 필요가 있다. 현행 「공운법」은 공공기관의 투명성을 강화하는 방향으로 제도를 정비하였다. 경영공시, 고객만족도조사, 내·외부감사, 경영실적평가 등을 의무화하였으며, 더욱이 공기업은 이사회 내 감사위원회를 설치하는 등 공기업에 대한 감사를 강화하도록 하였다. 이러한 일련의 노력들은 결국 경영구조의 개선에 초점이 맞추어져 있으며, 공공기관의 경영에 대한 통제에만 치중하여 있다. 상대적으로 효율적이고 적극적인 경영을 격려할 수 있는 부분이 미약한 측면이 있다. 「공운법」이 제정된지 15년이라는 시간이 경과함에 따라 기관운영에 있어서 어느 정도 표준화가 달성되었다고 평가해 볼 수 있다. 그러므로 지배구조 중심으로 운영되는 「공운법」의 내용에 각종 인센티브 등 경영구조를 개선할 수 있는 제도들을 정비할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 대리인비용을 줄이기 위한 대안으로 유인체계(incentive) 활용과 민간으로의 소유권 이전을 고려해 볼 수 있다. 그러나 소유구조 변화, 즉 지분매각 등 민영화(privatization)를 통한 대리인 문제 해결은

사회 정치적인 문제로 인해 정책결정자가 선택하기 어려운 대안이라 할 수 있다. 따라서 대리인 이론과 신공공관리론에서 강조하는 인센티브의 중요성을 고려하여, 공공기관의 유인체계에 영향을 줄 수 있는 여러 대안들도 함께 논의될 필요가 있다(Krishnaswamy et al., 1994). 자율성의 증대가 공공기관의 성과를 제고하고 부분 민영화의 효과와 유사한 성과를 가져온다는 연구결과(Lioukas et al., 1993; Groves et al., 1994; Hoffer, 1995; Cheng et al.,2000; Xu, 2000)들을 토대로, 민영화의 대체적 수단으로써 자율성의 확대를 검토해볼 수 있을 것이다. 예를 들어 2010년부터 4년간 시범적으로 운영된 경영자율권 확대사업[88]과 같이 공공기관에 조직·인사·재무상의 자율성을 부여하고 인센티브를 부여하는 것도 대안이 될 수 있다.

마지막으로 기관장의 교체가 대리인비용을 증가시키고, 지정의 긍정적 효과를 약화시키는 조절변수임을 고려할 때, 기관장의 임기보장과 성과에 따른 연임 활성화 등을 통해 공공기관의 대리인비용을 낮추는 것도 고려해 볼 수 있다.

종합하여 보면, 향후 공공기관의 관리정책의 방향은 공공기관의 운영에 대한 투명성을 높여 주인-대리인비용을 줄이고, 다양한 공공기관의 특성을 고려한 유형구분 기준을 마련하고 합리적 의사결정이 가능하게 할 수 있는 지배구조를 설계하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

88) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국가스공사, 부산항만공사, 중소기업은행, 산업은행 등 6개 기관이 경영자율권 부여기관으로 지정된 바 있다.

제 3 절 연구의 한계 및 제언

본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 공공기관에서 해제되는 경우 통합공시 의무가 사라지게 되어 지정해제 기관의 인력 및 재무정보에 대한 공개된 자료를 얻을 수 없다. 이로 인해 '지정해제' 기관의 대리인비용에 대한 분석이 이루어지지 않은 점은 본 연구의 한계라 할 수 있다. 지정해제기관을 포함하여 지정여부에 따른 대리인비용의 변화를 양방향으로 분석할 수 있다면, 본 연구의 결과를 보다 공고히 할 수 있을 것이다.

둘째, 공공기관의 지배구조를 제도적 측면에서 접근하여 기관별 지배구조의 실제 운영에 따른 차이를 분석하지는 못하였다. 내부지배구조의 변화가 대리인비용을 감소시키는 데 영향을 주지 못한 이유로 이사회의 운영성과 또한 중요한 변수가 될 수 있다. 따라서 이사회의 활동실적을 구체적으로 분석하지 못한 점은 향후 보완될 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 공공기관의 대리인으로 '기관장' 에 초점을 두고 분석하였으나 기관장을 감시하고 견제하는 복수의 대리인인 다른 임원-감사, 비상임이사 등-과의 역학관계를 살펴보지 못하였다. 따라서 기관장과 감사의 유형에 따른 대리인비용의 관계를 살펴본다면 보다 풍부한 논의가 가능할 것이라고 생각된다.

넷째, 경영자에 대한 보상계약은 주주와 경영자 사이의 이해관계를 일치하게 만들어 대리인비용을 줄이는 역할을 한다고 알려져 있으나, 본 연구에서는 성과급을 포함한 총 보수의 개념으로 접근한 한계가 있다. 향후 총 보수 대비 성과급 비중을 분리하여 살펴볼 수 있다면 대리인비용을 줄이기 위한 인센티브 설계에 대한 정책적 함의를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

다섯째, 대리인 관계의 지속성을 교체여부로 분석하였는데, 지속기간에 대한 추가적인 데이터 확보가 이루어진다면 기관장 임기에 따른 대리인비용에 대한 분석과 논의가 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

여섯째, 「OECD 가이드라인」에 따라 관리체계상 변화가 있었던 해외 국가들에 대한 사례연구 등을 통해 국가간 비교연구가 이루어진다면 공공기관 관리정책의 유효성 및 차별성에 대한 다양한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 생각된다.

본 연구는 현행 유형별 지배구조가 대리인비용을 줄이는데 적합하지 않을 수 있음을 실증적으로 제시하고 제도개편의 방향성을 제시하였으나 효과적인 지배구조 설계 및 유형분류에 대한 구체적인 방안은 제시하지 못하였다. 이러한 논의는 현황 및 문제점을 토대로 학문적인 논의와 국제적인 추세, 현행 법체계와의 정합성 등이 모두 고려되어야 한다는 점에서 추후 심도있는 연구가 이루어질 필요가 있다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

유훈. (2002). 『公企業論』. 서울: 法文社.

배용수. (2015). 『공공기관론』. 서울: 대영문화사.

국회예산정책처. (2007). 『공공기관 지배구조 평가』. 국회예산정책처

국회예산정책처. (2013). 『공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제』. 국회예산정책처

국회예산정책처. (2021).『2020회계연도 공공기관 결산 분석』. 국회예산정책처

국회예산정책처. (2018). 『대한민국 공공기관Ⅰ』, 국회예산정책처

국회예산정책처. (2020). 『2021년 예산안 및 기금운용계획』. 국회예산정책처

기획재정부. 2012. 『공공기관 선진화백서』. 기획재정부

_____. 연도별 공공기관 지정 보도자료(2007~2020)

기획재정부·한국조세재정연구원. (2012). 『2012 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

_____. (2013). 『2013 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

_____. (2014). 『2014 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

_____. (2015). 『2015 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

_____. (2016). 『2016 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

_____. (2017). 『2017 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

_____. (2018). 『2018 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

_____. (2019). 『2019 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

_____. (2020). 『2020 공공기관 현황편람』. 한국조세재정연구원.

김도승·정명운·홍종현, (2013). 『공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구』. 한국법제연구원

김현숙·민희철·박기백. (2007). 『공기업 민영화 성과분석 : 개별기업 관점』, 한국조세연구원

박경서·조명헌. (2002). 『한국기업의 지배구조와 경영투명성』, 정책보고서

박정수·이혜윤. (2013). 『공공기관 관리모형의 새로운 접근』, 한국개발연구원

박정수·윤태범·허경선. (2010). 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』. 한국조세연구원

삼성경제연구소. (1997). 『민영화와 한국경제』. 서울: 삼성경제연구소

설광언·박재신. (2005). 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』. 한국개발연구원

성명재 외. (2009). 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』. 한국조세연구원

오창길. (2011). 『재정통계 개편 및 정부범위 설정을 위한 주요 공공기관의 원가보상률 산정』. 국회예산정책처

정무권. (2007). 『한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향』. 한림대학출판사.

조성빈. (2006). 『한국기업의 대리인비용에 관한 연구』. 한국개발연구원

하세정·오영민·라영재(2014). 『지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안』. 한국조세재정연구원.

허경선·라영재. (2011). 『공공기관 성과 향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구』. 서울: 한국조세연구원

정찬형외. (2012). 『예산절감을 위한 공기업 지배구조에 관한 연구』, 국회예산결산특별위원회.

곽채기. (2002). “정부투자기관 지배구조에 대한 평가와 개선방안”. 공기업논총 14(1): 29-64.

_____. (2003). “정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과”. 공기업논총 15(1): 49-91.

_____, (2005). “공기업과 정부산하기관의 기관유형 분류체계 개편 방안”. 한국 공기업학회 16 (16): 23-53

_____. (2008). “공공기관 기능점검 및 접근전략 및 모델개발”. 한국공기업학회

_____. (2012). “공공기관 지정 및 분류 기준의 재구축 방안”. 한국사회와 행정연구 23(3) : 1-29.

최용전. (2014). “준정부기관의 지정요건과 지정행위에 관한 연구”. 법학논총 38(3): 133-172.

강동관. (2005). “기업의 소유 집중률과 대리인비용”. 경제연구 23(1) : 197-221.

_____. (2009). “투명성이 대리인비용에 미치는 영향”. 산업경제연구 22(6): 2787-2804.

강영걸. (1999). “정부투자기관 기관장의 교체가 기관 경영성적에 미치는 영향에 관한 연구.“ 韓國經商論叢 17(1) : 153-174.

구본경·김영규. (2011). “CEO 교체가 경영성과에 미치는 영향”. 대한경영학회지 24(1): 87-114.

권예경. (2010). “지방공기업의 지배구조가 대리인비용에 미치는 영향”, 국제회계연구 33(10월): 23-51

권오성·황혜신·안혁근·박석희. (2009). “공공기관 유형별 책임성 차이에 관한 시론적 연구-책임성 수준과 제고방안의 차이를 중심으로-”.한국거버넌스학회보, 16(2)

권정욱·김동욱·김병곤. (2012). “한국기업의 지배구조와 대리인비용”. 산업경제연구 25(6): 3997-4019.

권해익·이준영. (1999). “기업의 지배구조가 경영성과에 미치는 영향”. 啓明硏究論叢 17(1): 103-127.

김경한. (2005). “한국행정개혁의 성과평가연구: 김대중 정부의 신관리기법 도입을 중심으로”. 한국사회와 행정연구 15(4): 1-22.

김난영. (2009). “책임운영기관의 기관장: 공공조직에서 기관장이 중요한가?”. 한국행정학회 2009 공동학술대회

김다경·엄태호. (2014). “기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구”. 서울행정학회 학술대회 발표논문집 2014.1: 403-447.

김문현. (2005). “이사회 규모 및 사외이사 비중의 기업가치 관련성 연구”. 회계정보연구 23(1): 243-267.

김병섭·박상희.(2010). “공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구”. 한국행정학보 44(2): 85-109.

김병섭·정진우·임보영. (2001). “책임운영기관 제도운영의 평가”.행정논총 39(1): 65-82

김보영·박상현. (2014). “회계 보수성이 대리인 문제와 발생액 이상현상에 미치는 영향”. 국제회계연구 0.58 (2014): 143-164.

김보은. (2017). “공공기관 리더가 지닌 개인적 수준의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향: 공공기관 기관장과 감사(인)를 중심으로”. 정부학연구 23(1): 153-191.

김정현. (2013). “공공기관지정제도에 대한 헌법적 고찰”, 「세계헌법연구」19(2)

김준기. (2002). “준정부부문에 대한 연구:숨겨진 또 하나의 정부?”. 공기업논총 14(1): 1-28.

김판석·홍길표·김완희. (2008). “공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제”. 한국행정논집 20(2): 407-437.

김해룡·하치덕. (2001). “이사회와 최고경영자 보상 : 기존 연구의 검토와 상황적 대리인이론 모형의 제안”. 조직과 인사관리연구 24(2): 259-290.

김헌. (2015). “일반논문 : 공공기관 경영성과와 기관장의 금전적 보상에 대한 연구”, 한국행정학보, 49(1): 245-272.

김현숙. (2007). “우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석”, 재정논집, 2(1)

김현종. (2006). “순환출자금지에 대한 최근 논의와 대안적 검토”. 한국경제연구원 정책연구 2006.1: 1-48.

문상혁, 박종국. (2005). “기업지배구조와 이익지속성 및 가치관련성”. 회계정보연구 23(3): 1-28

민희철. 2009. “민영화가 기업의 수익성에 미친 효과분석”, 재정학연구 2(2): 67-86

박경서·이은정·장하성.(2004). “대주주의 존재가 한국기업의 지배구조에 미치는 영향”, 재무연구 17(2): 163-201

박상희, 김병섭. (2012). “공공기관 임원의 인사에 관한 연구: 자원의존 이론의 관점에서”. 한국행정연구 21(1): 39-72.

박용기·송영렬. (2007). “공기업 경영평가지표의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”. 사회과학연구 13: 5-30.

박원. (2013). “공공기관의 경영자 교체 및 특성이 경영성과와 이익조정에 미치는 영향”. 국제회계연구 0.47: 71-88.

박재완. (1997). “공공감사의 사회적 효익과 비용”. 한국정책학회보 6(2): 221-245.

박종일·김완희. (2006). “이사회 구성과 기업가치”. 회계정보연구 24(1): 91-123.

박종훈·노은정. (2008). “기업의 소유구조가 대리인비용에 미치는 영향”. 관리회계연구 8(1): 143-164.

박지현·김양민. (2010). “최고 경영자 교체의 선행요인과 그 선행요인이 후임자 유형선택에 미치는 영향”. 조직과 인사관리연구 34(1): 63-89.

박천오·김근세·박희봉·안형기. (2003). “한국 책임운영기관 제도의 운영 평가: 조직구성원의 인식을 중심으로”. 한국행정연구 12(3): 3-31

박헌준·신현한·최완수. (2004). “한국기업의 대리인비용과 기업가치”. 경영학연구 33(2): 41-72

박희봉. (2001). “책임운영기관제도 도입 상 문제점과 발전방향”. 한국정책학회보 10(2): 167-189

서필언. (2002). “우리나라 책임운영기관의 효율적 운영방안”. 한국행정학회 학술발표논문집. 2002 No.6: 35-57

석조은·박정수. (2012). “공기업의 자율성 및 정부통제에 관한 탐색적 연구”. 한국행정학회 학술발표논문집, 454-478.

선우석호. (2001). “이사회 인적구성과 활동성과”. 경영연구 26: 215-229.

안병철·한종희. (2006). “신공공관리(NPM)적 행정개혁과 제도적 적합성-개방형직위제와 책임운영기관제를 중심으로-”. 한국행정논집 18(3): 765-791

안성규, 곽채기. (2013). “지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구”. 한국정책연구 13(4): 71-91.

안용식. (1986). “정부투자기관의 이사회 운영에 관한 연구(Ⅱ)”. 연세논총. 22(1): 65-90.

오연천. (1999). “공기업 민영화 이후의 바람직한 기업지배구조에 관한

연구 -한국담배인삼공사를 중심으로-”. 행정논총 37(2): 185-221
오영균. (2008). “일반논문 : 재정분권과 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 연구”. 행정논촌 46(3): 121-143.
오준근. (2013). “공공기관의 관리체계에 관한 공법적 고찰”, 공법연구 42(1)
원구환. (2007). “지방공기업의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성 분석”. 한국지방공기업학회보 학술대회 자료집 2007.6: 1-19.
유민수. (2010). “공기업 지배구조의 특성과 개선방안에 관한 법적 고찰”. 「기업법연구」, 24(2)
유승원. (2009). “공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로”. KDI 정책연구 31(1): 71-103.
_____. (2014) “일반논문 : 공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적갈등을 중심으로”. 한국행정학보 48(1): 339-368.
유승원·김수희. (2012). “공기업의 임원교체와 중도퇴임이 경영성과에 미치는 영향”. 한국개발연구 34(3): 95-131.
윤평식. (2005). “이사회의 구성과 기업가치”. 경영경제연구 27(2) : 65-84.
이경호·박현신. (2016). “정부조직 관리의 자율성과 제약에 관한 연구: 책임운영기관 제도를 중심으로”. 행정논총, 54(1): 31-69.
이동기·조영곤. (2001). “이사회 구조가 연구개발투자에 미치는 영향”. 경영학연구 30(4): 1251-1263
이만우. (1999). “개정 정부투자기관 관리기본법과 공기업 지배구조”. 공기업논총 11(1): 139-155.
이상철·이경태. (2003). “감사위원회 도입이 이익조정에 미치는 영향”.

회계학연구 28(3): 143-172
이혜윤. (2017). “공공기관 유형화의 새로운 접근: 공공부문의 산출물 특성과 정책수단의 관점에서”. 한국행정학보 51(4): 387-415.
이홍렬. (2000). “이사회 구성변수와 기업의 성과분석”. 산경연구 : 광주대 13 : 17-56.
이희섭·최진현. (2011). “공공기관의 지배구조가 대리인비용에 미치는 영”. 회계정보연구, 29(2): 249-278
임도빈. (2010). “관료제개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가”. 한국사회와 행정연구 21(1): 1-27
장진호·신현한. (2005). “최고경영자 교체에 영향을 미치는 요인분석”. 경영학연구 34(1): 289-311.
전무경·이기은. (2013). “이사회 구조 및 독립성이 기업성과에 미치는 영향에 관한 연구”. 기업경영연구 20(2): 235-250.
전영한. (2016). “조직 자율성이 공공기관에 미치는 영향에 관한 실증분석”, 2016 공공기관과 국가정책, vol. 2016 : 217-259.
정해방. (2012). “현행 공공기관운영법상 공공기관지정제도의 개선방안에 대한 연구”. 법학연구소 (21): 483-518
조택. (2007), “우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구”, 한국정책과학학회보 11(4): 251-274
주경태·윤성식. (2006). “공기업 민영화정책의 효과성에 관한 연구”,행정논총, 44(3)
진태홍. (2003). “사외이사 제도와 기업성과”. 財務管理論叢 9.1: 1-35.
최병선. (1993). “준공공부문 조직 연구의 방향모색”. 행정논총, 31.1: 1208-1231.
최부경·안지영, (2018), “공공기관 기관장의 교체와 공공기관 성과에 관

한 연구: 기관장의 교체 유형 및 정치적 연결의 상호작용”. 유라시아 연구, 15(4): 185-208

최용전, (2007). “공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화”, 「공법학연구」, 8(4)

최유성. (2002). “국민의 정부의 지방행정개혁에 대한 평가 및 향후 개혁과제”. 한국행정연구 11(2): 75-106

최진현·이희섭. (2012). “공공기관의 지배구조와 조직특성이 대리인비용에 미치는 영향”. 국제회계연구 0.42 : 75-92.

하혜수·김도현·김수강. (2015). “공공기관의 도덕적 해이 수준 측정 및 영향요인 분석”. 한국비교정부학보 19(4): 61-86.

한상일. (2010). “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조”. 한국조직학회보 7(1): 65-90.

한인섭·김형진·곽채기. (2017). “공공기관 기관장의 출신배경과 경영성과 간의 관계 분석: 정권의 조절효과를 중심으로”. 행정논총 55(4): 55-79.

한종희. (2005). “한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환-국가공동화인가 아니면 국가기능의 재확립인가?”. 정부학연구 11(1): 137-172

허철행. (2002). “신관리주의 지방정부혁신의 평가와 전망”. 한국정책학회보 제11(3): 167-191

강태윤. (2011). “공기업의 대리인비용에 미치는 영향요인 연구”. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 서울

고은영. (2014). “공공기관 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향에 관한 연구”. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 서울

김대중. (2017). “정부지원의 규모가 준정부기관의 효율성에 미치는 영향

에 관한 연구”. 서울대 행정대학원 박사학위논문. 서울
박종춘. (2012). “공공기관의 내부지배구조가 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구”. 경남대학교 박사학위논문. 경상남도
이용필. (2016). “위탁집행형 준정부기관의 성과관리연구: 공공기관 경영평가를 위한 전략적 행동이 주요사업성과와 정부업무평가에 미치는 영향을 중심으로”. 서울대 행정대학원 박사학위논문. 서울
지민정. (2015). “준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향 분석”. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문. 서울

<해외문헌>

A Galal, L Jones, P Tandon, I Vogelsang, Welfare consequences of selling public enterprises: an empirical analysis (Washington, DC: The World Bank), 1992
Agarwal, Shubhi & Goel, Rohit & Vashishtha, Pushpendra. (2014). Corporate Governance and Agency Cost. 4.
Aharoni, Yair.The Evolution and Management of State Owned Enterprises. Cambridge, MA: Ballinger, 1986.
Andreas, J. M., Rapp, M. S., & Wolff, M. (2012). Determinants of director compensation in two-tier systems: evidence from German panel data. Review of managerial science, 6(1), 33-79.
Ang, S. James, Rebel A. Cole, and James Wuh Lin. 2000. Agency Costs and Ownership Structure. The Journal of Finance 55: 81-106.
Anh Huu Nguyen, Duong Thuy Doan and Linh Ha Nguyen(2020). Corporate Governance and Agency Cost: Empirical Evidence from Vietnam. J. Risk Financial Management. 13,

Ashbaugh, H., & Pincus, M. (2001). Domestic accounting standards, international accounting standards, and the predictability of earnings. Journal of accounting research, 39(3), 417-434.

Baker, H. K., & Anderson, R. (Eds.). (2010). Corporate governance: A synthesis of theory, research, and practice (Vol. 8). John Wiley & Sons.

Baker, H. K., & Powell, G. (2009). Understanding financial management: A practical guide. John Wiley & Sons.

Ball, R., & Shivakumar, L. (2005). Earnings quality in UK private firms: comparative loss recognition timeliness. Journal of accounting and economics, 39(1), 83-128.

Baltagi, B. H. (1998). Panel data methods. In Handbook of applied economic statistics (pp. 311-323). CRC Press.

Barry Bozeman. (1987). All Organizations are Public: Comparing Public and Private Organizations. Beard Books

Barth, M. E., Landsman, W. R., & Lang, M. H. (2008). International accounting standards and accounting quality. Journal of accounting research, 46(3), 467-498.

Barzelay, M. (2001). The new public management. University of California Press.

Baumol, William J. "On the Social Rate of Discount." American Economic Review (September 1968): 788-802.

Baysinger, B. D., & Butler, H. N. (1985). Corporate governance and the board of directors: Performance effects of changes in board composition. Journal of Law, Economics, & Organization, 1(1),

101-124.

Bertrand, M., Kramarz, F., Schoar, A., & Thesmar, D. (2004). Politically connected CEOs and corporate outcomes: Evidence from France. Unpublished manuscript.

Bliss, M. A., & Gul, F. A. (2012). Political connection and cost of debt: Some Malaysian evidence. Journal of Banking & Finance, 36(5), 1520-1527.

Bortolotti, B., & Faccio, M. (2009). Government control of privatized firms. The Review of Financial Studies, 22(8), 2907-2939.

Boubakri, N., Cosset, J. C., & Saffar, W. (2008). Political connections of newly privatized firms. Journal of corporate finance, 14(5), 654-673.

Bova, F., & Pereira, R. (2012). The determinants and consequences of heterogeneous IFRS compliance levels following mandatory IFRS adoption: Evidence from a developing country. Journal of international accounting research, 11(1), 83-111.

Boyne G, Farrell C, Law J, Powell M, Walker R. 2003. Evaluating Public Management Reforms. Open University Press: Buckingham.

Bromwich, M. (1992), Financial Reporting, Information and Capital Markets, London: Pitman.

Brudney, V. (1985). Corporate governance, agency costs, and the rhetoric of contract. Columbia Law Review, 1403-1444.

Burgstahler, D. C., Hail, L., & Leuz, C. (2006). The importance of reporting incentives: Earnings management in European private and public firms. The accounting review, 81(5), 983-1016.

Bushman, R. M., & Smith, A. J. (2001). Financial accounting information

and corporate governance. Journal of accounting and Economics, 32(1-3), 237-333.

C.R. Krishnaswamy, R.S. Rathinasamy, Krishna G. Mantripragada, and Inayat U. Mangla. (1994). Agency Costs and the Discount Rate for Public Sector Enterprises. Journal of Economics and Finance. Volume 18(1), 81-88

Carroll, G. R. (1984). Organizational ecology. Annual review of Sociology, 10(1), 71-93.

Chen, F., Hope, O. K., Li, Q., & Wang, X. (2011). Financial reporting quality and investment efficiency of private firms in emerging markets. The accounting review, 86(4), 1255-1288.

Cheng, S., & Firth, M. (2006). Family ownership, corporate governance, and top executive compensation. Managerial and Decision Economics, 27(7), 549-561.

Choksi, A. (1979). State intervention in the industrialization of developing countries: selected issues. The World Bank.

Chong, A., & Gradstein, M. (2007). On the determinants and effects of political influence.

Chowdhury, D. (2004), Incentives, Control and Development : Governance in Private and Public Sector with Special Reference to Bangladesh Dhaka: Viswavidyalay Prakashana Samstha.

Christensen, H. B., Lee, E., Walker, M., & Zeng, C. (2015). Incentives or standards: What determines accounting quality changes around IFRS adoption?. European Accounting Review, 24(1), 31-61.

Christopher Hood. (1995). The "new public management" in the

1980s: Variations on a theme, Accounting, Organizations and Society, Volume 20, Issues 2-3, 93-109.

Core, J. E., & Guay, W. R. (2001). Stock option plans for non-executive employees. Journal of financial economics, 61(2), 253-287.

Dang, C., Li, Z. F., & Yang, C. (2018). Measuring firm size in empirical corporate finance. Journal of banking & finance, 86, 159-176.

Davidson III, W. N., Worrell, D. L., & Dutia, D. (1993). The stock market effects of CEO succession in bankrupt firms. Journal of Management, 19(3), 517-533.

Desai, R. M., & Olofsgard, A. (2011). The costs of political influence: Firm-level evidence from developing countries. Quarterly Journal of Political Science, 6(2), 137-178.

Dunleavy, P. and Hood, C. (1994) From Old Public Administration to New Public Management. Public Money and Management, 14, 9-16.

Dyck, A., & Zingales, L. (2004). Private benefits of control: An international comparison. The journal of finance, 59(2), 537-600.

Easterbrook, F. H. (1984). Two agency-cost explanations of dividends. The American economic review, 74(4), 650-659.

EBOIYEHI OSAZEMEN CHINELO, WILLI IYIEGBUNIWE, (2018). Ownership Structure, Corporate Governance and Agency Cost of Manufacturing Companies in Nigeria, Research Journal of Finance and Accounting, Vol.9, No.16,

Eisenberg, T., Sundgren, S., & Wells, M. T. (1998). Larger board size and decreasing firm value in small firms. Journal of financial economics, 48(1), 35-54.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. Academy of management review, 14(1), 57-74.

EU, 「ESA 95 Manual on government Defit and Debt」

Evans, D. S. (1987). Tests of alternative theories of firm growth. journal of political economy, 95(4), 657-674.

Ewan, K. M. S. P. O. (2002). New public management: Current trends and future prospects. Psychology Press.

Ewert, R., & Wagenhofer, A. (2005). Economic effects of tightening accounting standards to restrict earnings management. The Accounting Review, 80(4), 1101-1124.

Faccio, M. (2006). Politically connected firms. American economic review, 96(1), 369-386.

Faccio, M. (2010). Differences between politically connected and nonconnected firms: A cross-country analysis. Financial management, 39(3), 905-928.

Fauzi, F., & Locke, S. (2012). Board structure, ownership structure and firm performance: A study of New Zealand listed-firms.

Florencio López de Silanes and Rafael La Porta. "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico" Quarterly Journal of Economics 114 (1999): 1193-1242.

Frederickson, H. G. (1980). New public administration: Univ of Alabama Pr.

Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. Public Administration Review, 263-270.

Fritz Machlup. (1967) Theories of the Firm: Marginalist, Behavioral, Managerial. The American Economic Review, 57(1). 1-33

George Frederickson. (1980). New Public Administration. Univ of Alabama Pr.

Gilson, R. J., & Gordon, J. N. (2003). Controlling controlling shareholders. University of Pennsylvania Law Review, 152(2), 785-843.

Gogineni, S., Linn, S. C., & Yadav, P. K. (2013). Ownership structure, management control and agency costs. College of Business, University of Wyoming, Laramie WY, 82072.

Goldman, E., Rocholl, J., & So, J. (2009). Do politically connected boards affect firm value?. The review of financial studies, 22(6), 2331-2360.

Golubov, A., & Xiong, N. (2016). The Agency Costs of Public Ownership: Evidence from Acquisitions by Private Firms.

Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1980). Takeover bids, the free-rider problem, and the theory of the corporation. The Bell Journal of Economics, 42-64.

Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1983). An Analysis of the Principal - Agent Problem. *Econometrica*, *51*(1), 7-45

Grusky, O. (1963). Managerial succession and organizational effectiveness. American Journal of Sociology, 69(1), 21-31.

Guariglia, A., & Yang, J. (2016). A balancing act: managing financial constraints and agency costs to minimize investment inefficiency in the Chinese market. Journal of Corporate Finance, 36, 111-130.

Guay, W., Samuels, D., & Taylor, D. (2016). Guiding through the fog:

Financial statement complexity and voluntary disclosure. Journal of Accounting and Economics, 62(2-3), 234-269.

Guo, C., Brown, W. A., Ashcraft, R. F., Yoshioka, C. F., & Dong, H. K. D. (2011). Strategic human resources management in nonprofit organizations. Review of Public Personnel Administration, 31(3), 248-269.

Hafsi, et al.(1987). "Strategic Apex Configuration in State-Owned Enterprises" , The Academy of Management Review 12(4): 714-730

Hafsi, T. (1985). The dynamics of government in business. Interfaces, 15(4), 62-69.

Halachmi, A., & Boorsma, P. (1998). Inter and Intra Government arrangements for productivity. Dordrecht: Kluwer academic publishers.

Hans Christiansen. (2010). 「State-Owned Enterpries in the world economy: The Challenge for reform」. 한국조세연구원 국제심포지엄 발표자료집

Hanson, A. H. (1959). Public enterprise and economic development.

Haugen, R., & Senbet, L. (1988). Bankruptcy and Agency Costs: Their Significance to the Theory of Optimal Capital Structure. Journal of Financial and Quantitative Analysis, 23(1), 27-38.

Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2003). Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. Journal of comparative economics, 31(4), 751-773.

Helmich, D. (1977). Executive succession in the corporate organization: A current integration. Academy of Management Review, 2(2),

252-266.

Henry, D. (2010). Agency costs, ownership structure and corporate governance compliance: A private contracting perspective. Pacific-Basin Finance Journal, 18(1), 24-46.

Hermalin, B., & Weisbach, M. S. (2001). Boards of directors as an endogenously determined institution: A survey of the economic literature.

Honadle, G. H., & Hannah, J. P. (1982). Management performance for rural development: packaged training or capacity building. Public Administration and Development, 2(4), 295-307.

Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm? Public Policy and administration, 10(2), 104.

Hsiao, C. (2014). Analysis of panel data (No. 54). Cambridge university press.

Huu Nguyen, Anh, Duong Thuy Doan, and Linh Ha Nguyen. 2020. "Corporate Governance and Agency Cost: Empirical Evidence from Vietnam" Journal of Risk and Financial Management, 13(5): 103.

James G. March & Robert I. Sutton(1997), Organizational Performance as a Dependent Variable, Organization Science, Vol. 8, No. 6 (Nov. - Dec., 1997), pp. 698-706

James L. Perry and Hal G. Rainey. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. The Academy of Management Review,. Vol. 13, No. 2. pp. 182-201.

James, D. R., & Soref, M. (1981). Profit constraints on managerial autonomy: Managerial theory and the unmaking of the corporation

president. American Sociological Review, 1-18.

Jeffrey Pfeffer and Gerald R. Salancik. The External control of Organizations; A Resource Dependence Perspective.Stanford University Press. 2003

Jensen M. (1986), "Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeovers", American Economic Review 76: 323-329

Jensen, M. C. (1993). The modern industrial revolution, exit, and the failure of internal control systems. the Journal of Finance, 48(3), 831-880.

Jensen, Michael C. and Meckling, William H. (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure". Journal of Financial Economics, 3(4): 305-360.

Jones, S. L., Megginson, W. L., Nash, R. C., & Netter, J. M. (1999). Share issue privatizations as financial means to political and economic ends. Journal of financial Economics, 53(2), 217-253.

Jovanovic, B. (1982). Selection and the Evolution of Industry. Econometrica: Journal of the Econometric Society, 649-670.

Jurkus, A. F., Park, J. C., & Woodard, L. S. (2011). Women in top management and agency costs. Journal of Business Research, 64(2), 180-186.

Khlif, H., Ahmed, K., & Souissi, M. (2017). Ownership structure and voluntary disclosure: A synthesis of empirical studies. Australian Journal of Management, 42(3), 376-403.

Krishnaswamy, C. R., Rathinasamy, R. S., Mantripragada, K. G., & Mangla, I. U. (1994). Agency costs and the discount rate for public

sector enterprises. Journal of Economics and Finance, 18(1), 81-88.

Krueger, A. O. (1990). Government failures in development. Journal of Economic perspectives, 4(3), 9-23.

Krueger, A. O.(1974). The political economy of the rent-seeking society, *The American economic review*, 64(3), 291-303.

La Porta, Rafael, Floencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer. Government Ownership of Banks, NBER Working Paper No.7620. March 2000.

Li, Wei. (1997). The impact of economic reform on the performance of Chinese state enterprises, 1980-1989. Journal of Political Economy, 1080-1106.

Lioukas, S., Bourantas, D., & Papadakis, V. (1993). Managerial autonomy of state-owned enterprises: Determining factors. Organization Science, 4(4), 645-666.

Lipton, M., & Lorsch, J. W. (1992). A modest proposal for improved corporate governance. The business lawyer, 59-77.

Luo, W. and Zhu, C.Y. (2010) Agency Cost and Voluntary Disclosure. Economic Research, 10, 143-155.

Majumdar, Sumit K. 1996. ""Assessing Comparative Efficiency of the State-Owned, Mixed, and Private Sectors in Indian Industry," " Public Choice 96, pp. 1-24.

Marini, F. (1971). Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective: Chandler Pub. Co.

Matthew V. FlindersMartin J. Smith. (1999). Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government. Palgrave Macmillan,

London.

McKnight, P. J., & Weir, C. (2009). Agency costs, corporate governance mechanisms and ownership structure in large UK publicly quoted companies: A panel data analysis. The quarterly review of economics and finance, 49(2), 139-158.

McLaughlin, K., Osborne, S. P., & Ferlie, E. (2002). New public management: Current trends and future prospects: Psychology Press.

Menon, K., & Williams, J. D. (1994). The use of audit committees for monitoring. Journal of accounting and public policy, 13(2), 121-139.

Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. American journal of political science, 739-777.

Monks, R. A. G. and Minow, N. (2001). CorporateGovernance, 2nd edn. Oxford: Blackwell.

Morck, R., & Nakamura, M. (1999). Banks and corporate control in Japan. The Journal of Finance, 54(1), 319-339.

Morck, R., Schwartz, E., & Stangeland, D. (1989). The valuation of forestry resources under stochastic prices and inventories. Journal of financial and Quantitative Analysis, 24(4), 473-487.

Murphy, K. J. (1999). Executive compensation. Handbook of labor economics, 3, 2485-2563.

Nagar, V., K. Petroni, and D. Wolfenzon, (2010), Governance problems in close corporations, Journal of Financial and Quantitative Analysis, forthcoming

Niessen, A., & Ruenzi, S. (2010). Political connectedness and firm performance: Evidence from Germany. German Economic Review,

11(4), 441-464.

Norli, Øyvind, Ostergaard Charlotte, and Schindele Ibolya. 2015. Liquidity and Shareholder Activism. The Review of Financial Studies 28: 486-520.

OECD(2002). Distributed Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies.

Ojokuku, R. M., Odetayo, T. A., & Sajuyigbe, A. S. (2012). Impact of leadership style on organizational performance: a case study of Nigerian banks. American journal of business and management, 1(4), 202-207.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector; Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector: Addison-Wesley Publishing.

Oxborne, D., & Gaebler, T. (1995). Reinventing government. Journal of Leisure Research, 27(3), 302.

Pagano, M., & Roell, A. (1998). The Choice of Stock Ownership Structure: Agency Costs, Monitoring, and the Decision to go Public. The Quarterly Journal of Economics, 113(1), 187-225.

Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. Journal of public administration research and theory, 8(2), 223-243.

Pfeffer, Jeffrey, and Gerald R. Salancik.(1977). "Organizational context and the characteristics and tenure of hospital administrators." Academy of Management Journal, 20: 74-88.

Pfeffer, Jeffrey, and Gerald R. Salancik.(1978). The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. New York: Harper & Row.

Phillip J. McKnight, Charlie Weir. (2009). Agency costs, corporate governance mechanisms and ownership structure in large UK publicly quoted companies: A panel data analysis, The Quarterly Review of Economics and Finance, 49(2), 139-158.

Pollitt C, Bathgate K, Caulfield J, Smullen A, Talbot C. 2001. Agency fever? Analysis of an international policy fashion. Journal of Comparative Policy Analysis 3(3): 271-290.

Pollitt C, Talbot C, (eds). 2003. Unbundled Government. Routledge: London.

Qian, Y. (1996). Enterprise reform in China: Agency problems and political control. Economics of Transition, 4(2), 427-447.

Qin, B., "Political connection and government patronage: Evidence from Chinese manufacturing firms," Unpublished research paper, 2011.

R. Wettenhall(2003). Explorying Types of Public Sector Organizations: Past Experience and Current Issues. Public Oranizations Review: A global Journal 3

Randall Morck, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, Do Managerial Objectives Drive Bad Acquisitions?, NBER Working Paper No. 3000, June 1989

Rashid, K. (2008). A comparison of corporate governance and firm performance in developing (Malaysia) and developed (Australia) financial markets (Doctoral dissertation, Victoria University).

Rezaee, Z. (2009). Corporate Governance Post-Sarbanes-Oxley: Regulations, Requirements, and Integrated Processes. The CPA Journal, 79(2), 15.

Richard A. Lambert and David F. Larcker, (1985), Golden parachutes, executive decision-making, and shareholder wealth, Journal of Accounting and Economics, 7, (1-3), 179-203.

Safieddine, A., & Titman, S. (1999). Leverage and corporate performance: Evidence from unsuccessful takeovers. The Journal of Finance, 54(2), 547-580.

Schick, A. (1996). The spirit of reform. Report prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand.

Schuetze, W. P., "A Mountain or a Molehill?," *Accounting Horizons*, Vol. 8, No. 1, 1994, 69.

Scott E. ATKINSON& Rovert HALVORSEN(1986). The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: the case of U.S. electric utilities. Journal of Public Economics 29.

Scott G. 2001. Public Sector Management in New Zealand: Lessons and Challenges. Center for Law and Economics, Australian National University: Canberra.

Sevestre, P., & Matyas, L. (2008). The econometrics of panel data (No. halshs-00279977).

Shleifer, A. and R. Vishny (1997), "A survey of corporate governance", Journal of Finance, 52(2), pp. 737-783.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1994). Politicians and firms. The quarterly journal of economics, 109(4), 995-1025.

Slinko, I., Yakovlev, E., & Zhuravskaya, E. (2005). Laws for sale: evidence from Russia. American Law and Economics Review, 7(1), 284-318.

Songsong Li, Daquan Gao, Xiaofeng Hui.(2021). "Corporate Governance, Agency Costs, and Corporate Sustainable Development: A Mediating Effect Analysis", Discrete Dynamics in Nature and Society, vol. 2021, 15 pages.

Stacey R. Kole and J. Harold Mulherin, (1997). "The Government as a Shareholder: A Case from the United States.", Journal of Law and Economics, 40(1), 1-22

Stephen Martin, David Parker. (1995). Privatization and economic performance throughout the UK business cycle, Managerial and Decision Economics, 16(3), 225-237

Talbot C. (2004). Executive agencies: have they improved management in government? Public Money and Management 24(2): 104-112.

Terry M. Moe. (1984). The New Economics of Organization. American Journal of Political Science 28(4). 739-777

Thompson, V. (1972). Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective. Frank Marini, ed. (Scranton: Chandler Publishing Company, 1971. Pp. 372). American Political Science Review, 66(2), 620-622.

Tivey, L. (1982). Nationalized Industries as Organized Interests. Public Administration, 60(1), 42-55.

Tyler Wry, Adam Cobb, Howard E. Aldrich (2013), More than a Metaphor: Assessing the Historical Legacy of Resource Dependence

and its Contemporary Promise as a Theory of Environmental Complexity, Academy of Management Annals, 7 (1), 439-486.

Vancil, Richard F. (1987). "A look at CEO succession." Harvard Business Review, 87(2): 107-117.

Verhoest K, Peters GB, Bouckaert G, Verschuere B. 2004. The study of organisational autonomy: a conceptual review. Public Administrationand Development 24(2): 101-118.

Verhoest K, Vershuere B. 2003. Institutional theory and the study of autonomous government organisations. Paper prepared for Workshop on Institutional Theory: Issues of Measurement and Change, 28 March-2 April, Edingburgh.

Verhoest, K., et al.(2004). "The Study of Organizational Autonomy: a Conceptual Review", Public Administration and Development 24(2): 101-118

Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). Autonomy and control of state agencies: Comparing states and agencies. Springer.

Vickers, J., & Yarrow, G. (1991). Economic perspectives on privatization. Journal of economic perspectives, 5(2), 111-132.

Vickers, J., & Yarrow, G. K. (1988). Privatization: An economic analysis (Vol. 18). MIT press.

Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (Eds.). (2010). Public management and performance: Research directions. Cambridge University Press.

Walters, K. D., & Monsen, R. J. (1983). Managing the Nationalized

Company. California Management Review, 25(4).

Wamsley, G. L., & Zald, M. N. (1973). The political economy of public organizations. Public Administration Review, 62-73.

Wang, H., & Qian, C. (2011). Corporate Philanthropy and Financial Performance: The Roles of Social Expectations and Political Access.(2011). Academy of management journal, 54(6), 1159-1181.

Weisbach, M. S. (1988). Outside directors and CEO turnover. Journal of financial Economics, 20, 431-460.

Westphal, J. D., & Zajac, E. J. (2013). A behavioral theory of corporate governance: Explicating the mechanisms of socially situated and socially constituted agency. Academy of Management Annals, 7(1), 607-661.

Wu, H., Li, S., Ying, S. X., & Chen, X. (2018). Politically connected CEOs, firm performance, and CEO pay. Journal of Business Research, 91, 169-180.

Yamamoto, K. (2006). Performance of semi-autonomous public bodies: linkage between autonomy and performance in Japanese agencies. Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice, 26(1), 35-44.

Yermack, D. (1996). Higher market valuation of companies with a small board of directors. Journal of financial economics, 40(2), 185-211.

Zhan, X., Huang, Y., Wang, M., Tan, Z., & Geng, P. (2011). Incentive System based on Principal-Agent Settlement Mode in Power Transmission and Distribution Project. Electric Power Construction/ Dianli Jianshe, 32(8), 11-17.

【부록1】 연도별 공공기관 지정 변경

<부록 1> 연도별 공공기관 지정 변경 내용(2007~2020)

연도	신규지정	해제	유형변경
2020	(4)	(3)	(3)
	아동권리보장원 한국자활복지개발원 (재)축산환경관리원	(재)한국형수치예보모델개발사업단 사단법인 한국산학연합회 의료법인 한전의료재단 한일병원	한국건강가정진흥원(기타→준정부) 한국수목원관리원(기타→준정부) 한국원자력환경공단(기타→준정부)
2019	(7)	(6)	(10)
	한국해양진흥공사 재단법인 한국공공조직은행 국가생명윤리정책원 국가식품클러스터지원센터 한국수자원조사기술원 한국인프라도시개발지원공사 새만금개발공사	주식회사 인천항보안공사 주식회사 부산항보안공사 사단법인 한국기술자격검정원 (재)정동극장 IOM이민정책연구원 별정우체국연금관리단	인천항만공사(준시장형→시장형) 주식회사 에스알(기타→준시장형) 재단법인 대한건설기계안전관리원(기타→위탁) 한국보육진흥원(기타→위탁) 한국건강증진개발원(기타→위탁) 영화진흥위원회(기금→기타) 문화예술위원회(기금→기타) 한국세라믹기술원 한국원자력안전기술원(위탁→기타) 창업진흥원(기타→위탁)
2018	(9)	(1)	(6)
	서민금융진흥원 주식회사 공영홈쇼핑 주식회사 에스알 재단법인 의료기관평가인증원 재단법인 장애인기업종합지원센터 사단법인 한국산학연협회	(재)한일산업기술협력재단	주식회사 강원랜드(기타→시장형) 한국재정정보원(기타→위탁) 재단법인 연구개발특구진흥재단(기타→위탁) 한국관광공사(준시장형→위탁) 한국식품안전관리인증원(기타→위탁) 한국산림복지진흥원(기타→위탁)

연도	신규지정	해제	유형변경
	재단법인 대한건설기계안전관리원 한국수목원관리원 재단법인 한국에너지재단		
2017	(15)	(2)	(5)
	한국재정정보원 한국저작권보호원 한국산림복지진흥원 한약진흥재단 국립부산과학관 경북대학교치과병원 한전 의료재단법인 한일병원 한국전력 국제원자력대학원대학교 환경보전협회 사단법인 한국기술자격검정원 (재)연구성과실용화진흥원 재단법인 한국여성과학기술인지원센터 의료기기정보기술지원센터	녹색사업단 기초전력연구원	그랜드코리아레저㈜(기타→준시장형) 한국전력기술(기타→준시장형) 한전KDN(기타→준시장형) 한전KPS(기타→준시장형) 한국가스기술공사(기타→준시장형)
2016	(12)	(5)	(2)
	아시아문화원 시청자미디어재단 한국지식재산전략원 울산과학기술원 한국나노기술원 국방전직교육원 국립해양박물관 국립해양생물자원관 국립낙동강생물자원관	한국문화예술회관연합회 (재)체육인재육성재단 아시아문화개발원 한국희귀의약품센터 ㈜해울	한국방송통신전파진흥원(기금→위탁) 한국국제협력단(기타→위탁)

연도	신규지정	해제	유형변경
	식품안전정보원 (재)한국장기기증원 한국인체조직기증원		
2015	(20)	(6)	(4)
	(재)국제원산지정보원 ㈜해울 (재)한국형수치예보모델개발사업단 (재)한식재단 (재)한국예술인복지재단 한국도박문제관리센터 국립광주과학관 국립대구과학관 한국데이터베이스진흥원 IOM이민정책연구원 대구경북첨단의료산업진흥재단 오송첨단의료산업진흥재단 (재)한국스마트그리드사업단 한국식품안전관리인증원 (재)일제강제동원피해자지원재단 한국방사선안전재단 (재)중소기업연구원 한국해양조사협회 한국상하수도협회	한국표준협회 인천종합에너지(주) 산업금융지주 한국정책금융공사 한국거래소 코스콤	한국예탁결제원(준정부→기타) 한국해양과학기술진흥원(기타→준정부) 한국광물자원공사(준시장형→시장형) 인천항만공사(시장형→준시장형)
2014	(7)	(1)	(1)
	국립생태원 ㈜워터웨이플러스 항공안전기술센터 한국건강가정진흥원 한국공정거래조정원	시장경영진흥원	한국산업기술시험원(준정부→기타)

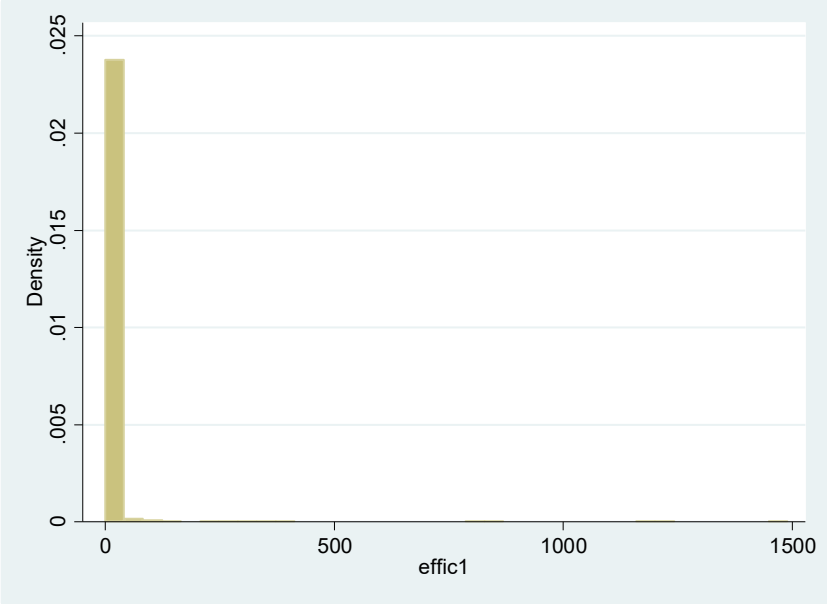
연도	신규지정	해제	유형변경
	아시아문화개발원 한국여성인권진흥원 (산업은행, 기업은행, 산은지주는 재지정)		
2013	(10)	(3)	(5)
	한국기상산업진흥원 세종학당재단 (재)한국문화정보센터 농업정책자금관리단 국제식물검역인증원 한국의료분쟁조정중재원 한국보건의료연구원 건설근로자공제회 한국양성평등교육진흥원 한국의약품안전관리원	호국장학재단 한국생산성본부 한국기업데이터(주)	울산항만공사(기타→준시장형) 해양환경관리공단(기타→준시장형) 농림수산식품교육문화정보원(기타→위탁) 한국보건복지인력개발원(기타→위탁) 한국승강기안전기술원(기타→위탁)
2012	(7)	(3)	(2)
	부산대학교치과병원 한국보육진흥원 한국건강증진재단 남북교류협력지원협회 해양환경관리공단 기초과학연구원 한국임업진흥원	산업은행 중소기업은행 산은금융지주	여수광양항만공사(위탁→준시장형) 소상공인진흥원(기타→위탁)
2011	(8)	(6)	(10)
	북한이탈주민지원재단 한국로봇산업진흥원 창업진흥원 한국공예디자인문화진흥원 (재)한국공연예술센터 (재)예술경영지원센터	IBK캐피탈 IBK신용정보 IBK시스템 대한결핵협회 한국전자파연구원 한국전기전자시험연구원	한국방송통신전파진흥원(위탁→기금) 한국중부발전㈜(기타→시장형) 한국수력원자력㈜(기타→시장형) 한국서부발전㈜(기타→시장형) 한국동서발전㈜(기타→시장형) 한국남부발전㈜(기타→시장형)

연도	신규지정	해제	유형변경
	수산자원사업단 한국사회적기업진흥원		한국남동발전㈜(기타→시장형) 축산물위해요소중점관리기준원(기타→위탁) 농림수산식품기술기획평가원(기타→위탁) 한국보건복지정보개발원(기타→위탁)
2010	(19)	(9)	(5)
	한국장학재단 평생교육진흥원 (재)한국사회서비스관리원 한국보건복지정보개발원 노사공동 고용지원사업단 농림수산식품기술기획평가원 축산물위해요소중점관리기준원 농업실용화재단 재단법인 한국지식재산연구원 한국지식재산보호협회 한국정책금융공사 산은금융지주 (재)체육인육성재단 게임물등급위원회 재단법인 국악방송 태권도진흥재단 소상공인진흥원 한국희귀의약품센터 국립중앙의료원	부산항부두관리공사 인천항부두관리공사 ㈜한국토지신탁 ㈜농지개량 대한에이즈예방협회 안산도시개발주식회사 ㈜정리금융공사 산은자산운용주식회사 산은캐피탈주식회사	한국컨테이너부두공단(준시장→위탁) 한국노인인력개발원(기타→위탁) 한국석유공사(준시장→시장형) 한국원자력문화재단(위탁→기타)
2009	(9)	(17)	(2)
	항로표지기술협회 한국해양수산기술진흥원 한국거래소 한국승강기안전기술원	극지연구소, 국가핵융합연구소 고등과학원 공공기술연구회	중소기업진흥공단(기타→준정부) 중소기업기술정보진흥원(기타→준정부)

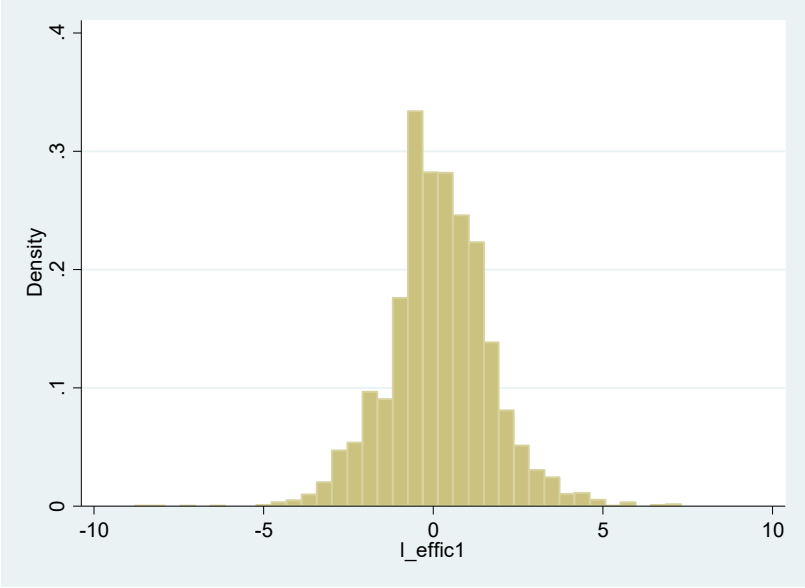
연도	신규지정	해제	유형변경
	정부법무공단 한국사회복지협의회 한국노인인력개발원 한국국제보건의료재단	코레일애드컴(주) 기보캐피탈(주) 금융감독원 한국노동교육원 농림기술관리센터 재단법인 서울예술단 (재)국립합창단 (재)국립오페라단 (재)국립발레단 정보통신윤리위원회 안전성평가연구소 재료연구소 국가보안기술연구소	
2008	(6)	-	-
	(재)한국에너지자원기술기획평가원 전략물자관리원 (재)우정복지협력회 울산항만공사 ㈜부산항보안공사 인천항만보안(주)		

【부록2】 강건성 검증(Robustness Test)

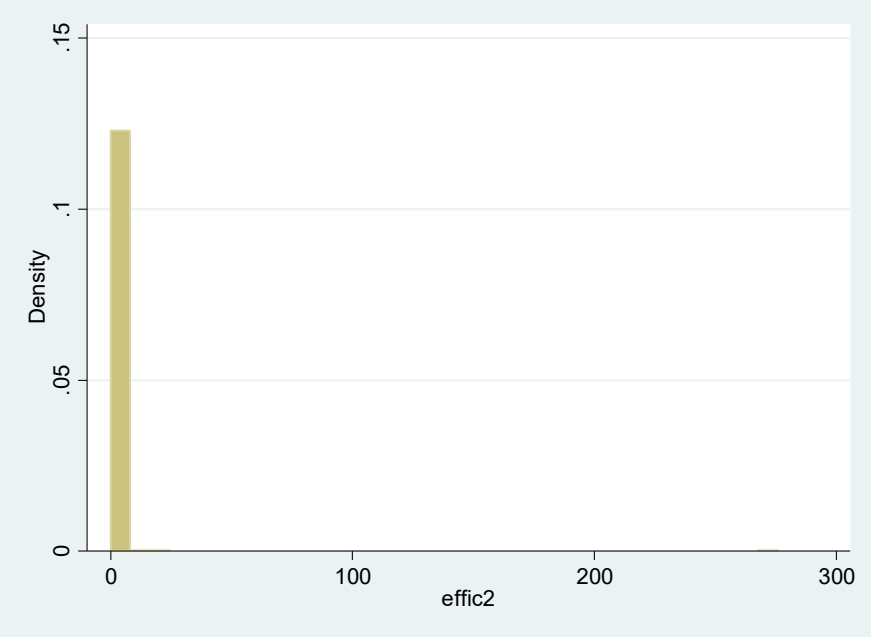
<그림 1> 종속변수(자산회전율) 분포



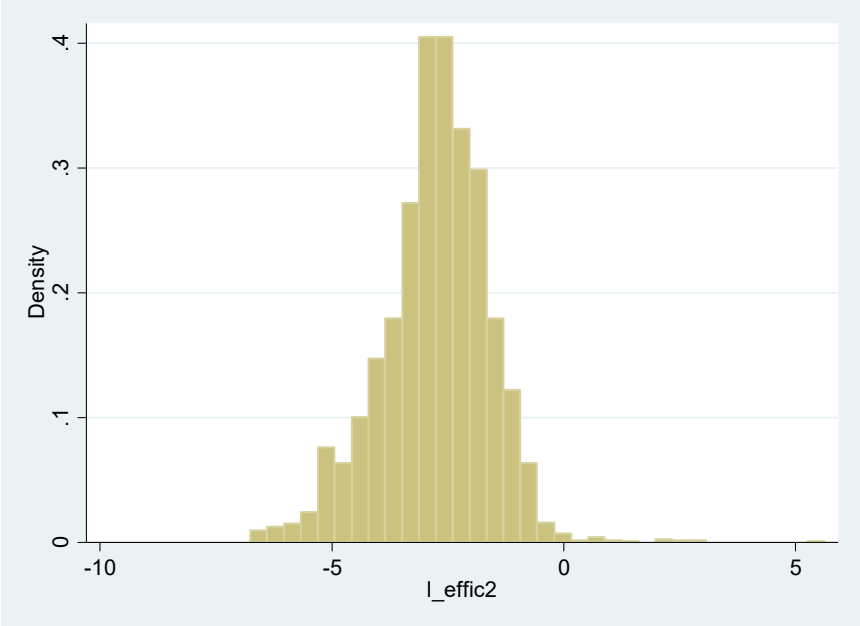
<그림 2> 종속변수(자산회전율) 로그값 분포



<그림 3> 종속변수(경상운영비율) 분포



<그림 4> 종속변수(경상운영비율) 로그값 분포



<표 2> 공공기관 지정과 대리인비용

		Model 1		Model 2	
변수명		로그 자산효율성	자산효율성	로그 비용효율성	비용효율성
지정		**0.369*** **	**7.540*** **	**-0.273*** **	**-2.597*** **
		(0.0372)	**(2.837)**	**(0.0512)**	**(0.535)**
기관연한		0.0981	4.845	0.0178***	-0.0195
		(0.0863)	(6.658)	(0.00616)	(0.0643)
log 자산		-1.023***	-19.50***	0.0860***	1.726***
		(0.0145)	(1.117)	(0.0219)	(0.229)
log 직원수		0.358***	8.047**	0.0111	-2.122***
		(0.0407)	(3.130)	(0.0631)	(0.659)
log 총수입		0.465***	7.294***	-0.390***	1.111***
		(0.0205)	(1.563)	(0.0344)	(0.359)
설립근거	민법	0.00282	3.174	-0.0475	-0.188
		(0.0970)	(7.487)	(0.126)	(1.315)
	상법	-0.0205	10.84	0.634**	-0.227
		(0.222)	(17.12)	(0.303)	(3.158)
정부직접지원액 비율		0.00232***	0.0294	-0.00377***	0.0150
		(0.000571)	(0.0440)	(0.000996)	(0.0104)
부채비율		1.48e-05	-0.00343	-0.000114	-0.000184
		(8.41e-05)	(0.00649)	(0.000141)	(0.00147)
직원평균보수		3.85e-06***	0.000141	-1.18e-06	8.68e-06
		(1.48e-06)	(0.000113)	(2.41e-06)	(2.51e-05)
기관장보수		1.27e-06***	1.35e-05	-3.72e-07	-8.84e-07
		(2.53e-07)	(1.95e-05)	(3.80e-07)	(3.96e-06)
상수항		1.670	-4.627	0.864**	-18.52***
		(1.390)	(107.3)	(0.440)	(4.594)
Observations		3,686	3,708	2,987	2,987
R-squared		0.618	0.090	0.087	0.040
Number of id		338	340	337	337

주1. 괄호안의 수치는 표준오차이며, 유의성수준은 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1임
2. 각 연도를 더미로 통제

<표 3> 공공기관 유형변경과 대리인비용

		Model 1		Model 2	
변수명		로그 자산효율성	자산효율성	로그 비용효율성	비용효율성
유형변경		**0.0189**	**1.621**	**0.0772**	**-0.0236**
		(0.0407)	**(2.492)**	**(0.0653)**	**(0.0167)**
기관연한		0.0183***	0.278	0.0287***	0.00341**
		(0.00376)	(0.231)	(0.00616)	(0.00158)
log 자산		-1.006***	-13.27***	0.0210	-0.00878
		(0.0139)	(0.855)	(0.0215)	(0.00550)
log 직원수		0.415***	3.278	-0.0135	-0.00868
		(0.0397)	(2.441)	(0.0650)	(0.0166)
log 총수입		0.438***	5.977***	-0.451***	-0.0378***
		(0.0213)	(1.311)	(0.0393)	(0.0100)
설립근거	민법	-0.0517	2.112	-0.0290	0.000676
		(0.0889)	(5.473)	(0.119)	(0.0306)
	상법	-0.0275	9.171	0.630**	0.194***
		(0.195)	(12.02)	(0.275)	(0.0703)
정부직접지원액 비율		0.00327***	-0.00707	-0.00652***	-0.000835***
		(0.000587)	(0.0361)	(0.00105)	(0.000269)
부채비율		-1.19e-06	-0.00239	-9.72e-05	-2.76e-05
		(7.43e-05)	(0.00457)	(0.000129)	(3.30e-05)
직원평균보수		4.28e-06***	9.92e-05	-5.14e-06*	2.75e-07
		(1.52e-06)	(9.36e-05)	(2.67e-06)	(6.84e-07)
기관장보수		8.51e-07***	1.51e-05	-1.69e-07	-7.05e-09
		(2.35e-07)	(1.45e-05)	(3.73e-07)	(9.54e-08)
상수항		3.115***	50.76***	2.214***	0.647***
		(0.275)	(16.90)	(0.486)	(0.124)
Observations		3,488	3,506	2,826	2,826
R-squared		0.641	0.081	0.076	0.020
Number of id		336	339	336	336

주1. 괄호안의 수치는 표준오차이며, 유의성수준은 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1임
2. 각 연도를 더미로 통제

【부록3】 기능별 하위분석

<표 4> 기능별 기관분포

기능	해당기관명	기관수
1. 교육·연구	(재)APEC기후센터, (재)중소기업연구원, *㈜해울, IOM이민정책연구원,* 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 광주과학기술원, 국가과학기술연구회, 국가평생교육진흥원, 국립낙동강생물자원관, 국방과학연구소, 국방전직교육원, 국토연구원, 기초과학연구원, 대구경북과학기술원, 대외경제정책연구원, 동북아역사재단, 산업연구원, 세종학당재단, 에너지경제연구원, 울산과학기술원, 재단법인 한국여성과학기술인지원센터, 정보통신정책연구원, 중소기업기술정보진흥원, 통일연구원, 학교법인한국폴리텍, 한국개발연구원, 한국건강증진개발원, 한국건설기술연구원, 한국고전번역원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국과학창의재단, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교육학술정보원, 한국교통연구원, 한국국방연구원, 한국국제협력단, 한국기계연구원, 한국기술교육대학교, 한국기초과학지원연구원, 한국노동연구원, 한국노인인력개발원, 한국농촌경제연구원, 한국문화관광연구원, 문화예술교육진흥원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건사회연구원, 한국보건의료연구원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술기획평가원, 한국산업인력공단, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국세라믹기술원, 한국수자원조사기술원, 한국식품연구원 한국양성평등교육진흥원, 한국에너지기술연구원, 한국에너지기술평가원, 한국여성정책연구원, 한국연구재단, 한국원자력연구원, 한국장애인개발원, 한국재정정보원, 한국전기연구원, 한국전력국제원자력대학원대학교, 한국전자통신연구원, 한국조세재정연구원, 한국지식재산연구원, 한국지질자원연구원, 한국직업능력개발원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년정책연구원, 한국청소년활동진흥원, 한국특허전략개발원, 한국표준과학연구원, 한국학중앙연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양과학기술원, 한국해양수산개발원, 한국해양수산연수원, 한국행정연구원,	97개

	한국형사정책연구원, 한국화학연구원, 한국환경산업기술원, 한국환경정책평가연구원, 해양수산과학기술진흥원	
2. 공공 안전	(재)축산환경관리원, 가축위생방역지원본부, 게임물관리위원회, 국방기술품질원, 국제식물검역인증원, 국토안전관리원, 대한법률구조공단, 도로교통공단, 식품안전정보원, 영상물등급위원회, 재단법인 대한건설기계안전관리원, 전략물자관리원, 정부법무공단, *주식회사 부산항보안공사, 주식회사 인천항보안공사,* 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국공정거래조정원, 한국교통안전공단, 한국국토정보공사, 한국도박문제관리센터, 한국법무보호복지공단, 한국보건의료인국가시험원, 한국산업기술시험원, 한국산업안전보건공단, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국승강기안전공단, 한국식품안전관리인증원, 한국원자력안전기술원, 한국원자력안전재단, 한국원자력통제기술원, 한국의료기기안전정보원, 한국의료분쟁조정중재원, 한국의약품안전관리원, 한국전기안전공사, 한국해양교통안전공단, 항공안전기술원, 환경보전협회, *축산물안전관리인증원*	41개
3. 산업	(재)국제원산지정보원, (재)우체국물류지원단, (재)우체국시설관리단, (재)한국스마트그리드사업단, (재)한국우편사업진흥원, ㈜공영홈쇼핑, 과학기술일자리진흥원, 농업기술실용화재단, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 대한무역투자진흥공사, 연구개발특구진흥재단, 오송첨단의료산업진흥재단, 재단법인 장애인기업종합지원센터, 정보통신산업진흥원, 중소기업유통센터, 중소벤처기업진흥공단, 창업진흥원, 한국과학기술기획평가원, 한국기상산업기술원, 한국나노기술원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국데이터산업진흥원, 한국디자인진흥원, 한국로봇산업진흥원, 한국발명진흥회, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국사회적기업진흥원, 한국산업단지공단, 한국수산자원공단, 한국식품산업클러스터진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국저작권보호원, 한국저작권위원회, 한국조폐공사, 한국지능정보사회진흥원, 한국지식재산보호원, 한국특허정보원, 한국한의약진흥원, 한국환경공단, 한식진흥원, *한일산업기술협력재단,* 해양환경공단	45개
4. SOC	㈜한국건설관리공사, 국가철도공단, 부산항만공사,	28개

	새만금개발공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 주식회사 에스알, 주택관리공단(주), 제주국제자유도시개발센터, 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 한국공항공사, 한국도로공사, 한국부동산원, 한국수자원공사, 한국어촌어항공단, 한국항로표지기술원, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국해양진흥공사, 한국해외인프라도시개발지원공사,	
5. 보건· 의료	강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경북대학교치과병원, 경상대학교병원, 국립암센터, 국립중앙의료원, 대한적십자사, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 의료기관평가인증원, 재단법인 한국공공조직은행, 재단법인 한국장기조직기증원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국국제보건의료재단, 한국원자력의학원, *한국희귀의약품센터*	23개
6. 복지· 고용	(재)일제강제동원피해자지원재단, *(재)한국예술인복지재단,* 건강보험심사평가원, 건설근로자공제회, 공무원연금공단, 국민건강보험공단, 국가생명윤리정책원, 근로복지공단, 노사발전재단, 북한이탈주민지원재단, *별정우체국연금관리단,* 사립학교교직원연금공단, 아동권리보장원, 재단법인 한국자활복지개발원, 한국건강가정진흥원, 한국고용정보원, 한국보육진흥원, 한국보훈복지의료공단, 한국사회보장정보원, 한국사회복지협의회, 한국여성인권진흥원, 한국잡월드, 한국장애인고용공단	26개
7. 금융	(재)우체국금융개발원, 기술보증기금, 농업정책보험금융원, 서민금융진흥원, 소상공인시장진흥공단, 신용보증기금, 신용보증재단중앙회, 예금보험공사, 주택도시보증공사, 중소기업은행, 중소벤처기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국벤처투자, 한국사학진흥재단, 한국산업은행, 한국수출입은행, 한국예탁결제원, 한국자산관리공사, 한국장학재단, 한국주택금융공사, 한국투자공사	21개
8. 에너지	㈜한국가스기술공사, 대한석탄공사, 재단법인 한국에너지재단, 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국상하수도협회, 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국에너지공단, 한국원자력환경공단, 한국전력거래소, 한국전력공사, 한국전력기술주식회사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사, 한국환경공단,	21개

	한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사	
9. 방송· 문화· 예술	(사)남북교류협력지원협회, *(재)정동극장,* *(재)체육인재육성재단*, (재)예술경영지원센터, ㈜강원랜드, ㈜워터웨이플러스, 88관광개발(주), 게임물관리위원회, 국립공원공단, 국립광주과학관, 국립대구과학관, 국립박물관문화재단, 국립부산과학관, 국립생태원, 국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 국제방송교류재단, 그랜드코리아레저(주), *녹색사업단,* 대한장애인체육회, 대한체육회, 독립기념관, 민주화운동기념사업회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 시청자미디어재단, 아시아문화원, 영화진흥위원회, 예술의전당, 재단법인 국악방송, 전쟁기념사업회, 태권도진흥재단, 한국공예디자인문화진흥원, *한국문화예술회관연합회,* 한국방송광고진흥공사, 한국관광공사, 한국등산・트레킹지원센터, 한국마사회, 한국문학번역원, 한국문화예술위원회, 한국문화재재단, 한국문화정보원, 한국문화진흥주식회사, 한국산림복지진흥원, 한국수목원관리원, 한국언론진흥재단, 한국에너지정보문화재단, 한국영상자료원, 한국출판문화산업진흥원, 한국체육산업개발(주), 한국콘텐츠진흥원	51개
계		353개

주: 이탤릭체로 표시한 기관은 2020년 현재기준, 공공기관이 아닌 기관임

<표 5> 지정과 자산효율성: 기능별(1)

자산회전율	교육연구	공공안전	산업	SOC
지정	**-6.382**	**55.540*** **	**-2.118*** **	**-0.054**
	(6.735)	**(16.531)**	**(0.810)**	**0.152**
기관연한	0.850	21.659	0.148	-0.020
	(0.665)	(14.640)	0.109	0.018
log 자산	-29.943***	-54.016***	-5.032***	-1.275***
	(2.447)	(6.183)	0.397	(0.128)
log 직원수	1.120	90.864***	3.181***	0.353**
	(7.656)	(25.744)	1.007	(0.140)
log 총수입	11.749***	-15.265	4.300***	1.239***
	(4.064)	(13.440)	0.582	(0.110)
민법	6.593	33.592	-8.574***	
	(17.846)	(35.716)	2.006	
상법				0.369
				(0.298)
정부 직접지원액 비율	-0.029	-0.227	-0.011	0.003
	(0.096)	(0.259)	(0.011)	(0.004)
부채비율	-0.010	-0.0438	-0.035	-0.004
	(0.015)	(0.0774)	(0.028)	(0.007)
직원평균보수	2.429e-04	0.0016	-3.93e-05	1.19e-05
	(2.154e-04)	(0.0010)	4.28e-05	(1.02e-05)
기관장보수	5.06e-05	-7.59e-05	-3.58e-05	3.97e-07
	(5.82e-05)	(2.212e-04)	8.03e-06	(9.80e-07)
상수항	148.567***	-234.466	2.557	-0.389
	(48.078)	(255.664)	(6.731)	(1.587)
F	8.48	5.35	11.95	9.18
observation	1121	416	464	306
R-sq	0.0688	0.0008	0.1907	0.6252
Number of id	96	41	43	28

<표 6> 지정과 자산효율성: 기능별(2)

자산회전율	보건의료	복지고용	금융	에너지	문화예술방송
지정	**0.605*** **	**-4.374**	**-0.646**	**-**	**-1.211**
	(0.145)	**(2.883)**	**(4.479)**		**(1.281)**
기관연한	-0.005	-0.086	0.498	-0.004	-0.462***
	(0.022)	(0.362)	(0.587)	(0.006)	(0.128)
log 자산	-1.529***	-19.212***	-2.286	-0.428***	-3.037***
	(0.112)	(1.570)	(1.989)	(0.056)	(0.328)
log 직원수	1.223***	0.866	2.111	-0.030	4.687***
	(0.193)	(2.733)	(5.169)	(0.090)	(1.651)
log 총수입	0.206	16.247***	1.456	0.287***	5.272***
	(0.105)	(1.794)	(1.592)	(0.024)	(0.609)
민법		4.586	0.081		
		(5.141)	(6.879)		
정부 직접지원액 비율	-5.801e-04	0.193***	0.082	0.0012	0.097
	(0.005)	(0.053)	(0.063)	(0.0019)	(0.020)
부채비율	-0.043***	-0.003	0.0035	1.98e-05	0.0182
	(0.009)	(0.013)	(0.0079)	4.92e-05	(0.0105)
직원평균보수	6.84e-06	3.261e-04***	7.98e-05	1.01e-06	1.043e-04**
	7.61e-06	(1.181e-04)	2.055e-04	1.88e-06	(5.31e-05)
기관장보수	-8.25e-07	-1.056e-04***	-5.21e-06	-1.91e-08	3.01e-06
	1.08e-06	3.44e-05	1.49e-05	2.49e-07	(1.06e-05)
상수항	7.466***	4.331	-12.836	3.132	-44.363***
	(1.375)	(19.636)	(34.589)	(0.755)	(8.034)
F	15.43	11.73	0.71	17.38	13.13
observation	244	217	193	257	515
R-sq	0.2542	0.3901	0.0091	0.5197	0.1000
Number of id	23	24	17	20	50

<표 7> 지정과 비용효율성: 기능별(1)

경상운영비율	교육연구	공공안전	산업	SOC
지정	**-0.045*** **	**0.034***	**-0.480*** **	**-0.096** **
	(0.016)	**(0.018)**	**(0.141)**	**(0.045)**
기관연한	0.0026	-0.0069**	-0.021	0.0096*
	(0.0017)	(0.0030)	(0.021)	(0.0052)
log 자산	9.399e-04	-0.014*	-0.070	0.0349
	(0.0069)	(0.007)	(0.072)	(0.0377)
log 직원수	-0.0508	0.121***	0.134	-0.0022
	(0.0208)	(0.030)	(0.183)	(0.0377)
log 총수입	0.0394124	-0.093***	0.070	-0.057*
	.014527	(0.016)	(0.109)	(0.029)
민법	.0198478	0.014	-0.023	
	.0402414	(0.040)	(0.325)	
상법				0.149**
				(0.070)
정부 직접지원액 비율	-.0005869	-6.684e-04**	0.0032	-0.0018*
	.0002852	(3.293e-04)	(0.0026)	(0.0010)
부채비율	.0000119	2.96e-05	0.0012	2.734e-04
	.0000319	(8.83e-05)	(0.0046)	(0.002)
직원평균보수	-1.73e-06	3.08e-06	1.82e-05***	-3.48e-06
	6.28e-07	1.32e-06	(7.85e-06)	2.82e-06
기관장보수	-2.68e-08	-1.03e-07	2.44e-07	9.05e-09
	1.50e-07	2.70e-07	(1.52e-06)	2.63e-07
상수항	.0229812	0.572***	-1.101	0.635
	.1445174	(0.169)	(1.285)	(0.471)
F	2.18	3.92	2.10	2.10
observation	901	332	395	243
R-sq	0.0174	0.2555	0.0308	0.0021
Number of id	96	40	43	28

<표 8> 지정과 비용효율성: 기능별(2)

경상운영비율	보건의료	복지고용	금융	에너지	문화예술방송
지정	**-0.077**	**0.038**	**-0.024**		**-19.576*** **
	(0.156)	**(0.052)**	**(0.023)**		**(3.664)**
기관연한	0.028	-0.0258***	0.002	0.025***	0.251
	(0.025)	(0.0072)	(0.005)	(0.004)	(0.423)
log 자산	-0.067	-0.016	-0.017	0.091	4.398***
	(0.129)	(0.028)	(0.015)	(0.035)	(0.990)
log 직원수	-0.413	0.111	0.075**	-0.418***	-25.670***
	(0.209)	(0.068)	(0.037)	(0.055)	(5.943)
log 총수입	0.085	-0.021	-0.024*	-0.008	11.838***
	(0.120)	(0.031)	(0.013)	(0.026)	(2.222)
민법		0.087	(0.045)		
		(0.084)			
상법					
정부 직접지원액 비율	-0.0018	0.0055***	-1.844e-04	-0.0015	0.221***
	(0.0049)	(0.0014)	4.666e-04	(0.0019)	(0.085)
부채비율	0.022	5.74e-05	-1.03e-05	-3.92e-05	-0.001
	(0.0079)	2.076e-04	4.48e-05	3.28e-05	(0.026)
직원평균보수	3.54e-06	1.55e-06	-1.33e-06	-2.19e-06	4.26e-06
	(1.02e-05)	2.27e-06	1.59e-06	1.87e-06	1.579e-04
기관장보수	1.43e-06	1.72e-07	-2.30e-07	2.66e-08	1.17e-05
	(1.20e-06)	5.83e-07	9.31e-08	1.42e-07	3.19e-05
상수항	1.503	-0.051	0.404	1.466***	-51.307*
	(1.552)	(0.461)	(0.289)	(0.534)	(28.889)
F	1.40	2.13	1.97	7.94	5.70
observation	193	183	152	200	413
R-sq	0.042	0.0288	0.1697	0.1153	0.0227
Number of id	23	23	17	20	49

<표 9> 유형변경과 자산효율성: 기능별(1)

자산회전율	교육연구	공공안전	산업	SOC
유형변경	**-2.775**	**0.896**	**6.623*** **	**-0.053**
	(9.276)	**(0.602)**	**(1.737)**	**(0.268)**
기관연한	0.766	0.194	0.157	-0.019
	(0.711)	(0.060)	(0.111)	(0.019)
log 자산	-33.218***	-4.202	-4.864***	-1.251***
	(2.668)	(0.195)	(0.408)	(0.142)
log 직원수	-0.985	-0.032	3.327***	0.367**
	(8.439)	(0.757)	(1.113)	(0.151)
log 총수입	16.886***	1.774***	3.509***	1.244***
	(4.789)	(0.412)	(0.610)	(0.118)
민법	7.638	1.767	-6.273***	
	(18.360)	(0.896)	(1.914)	
상법				0.318
				(0.310)
정부 직접지원액 비율	-0.015	0.0048	0.026**	0.003
	(0.115)	0.0080	(0.012)	(0.004)
부채비율	-0.011	-0.0015	-0.038	-0.0045
	(0.015)	(0.0019)	(0.026)	(0.0075)
직원평균보수	2.774e-04	3.17e-05	-5.6e-05	7.70e-06
	(2.395e-04)	2.8e-05	(5.19e-05)	1.15e-05
기관장보수	4.98e-05	1.14e-05*	-2.53e-05***	5.58e-07
	(6.18e-05)	6.01e-06	(7.58e-06)	1.06e-06
상수항	131.784**	21.496***	-0.188	-0.636
	(55.950)	(4.148)	(7.419)	(1.792)
F	8.75	25.98	14.24	8.15
observation	1070	384	422	289
R-sq	0.0929	0.1490	0.1028	0.6112
Number of id	95	41	43	28

<표 10> 유형변경과 자산효율성: 기능별(2)

자산회전율	보건의료	복지고용	금융	에너지	문화예술방송
유형변경		**-7.243**	**-0.785**	**-0.090*** **	**-4.771*** **
		(4.924)	**(5.990)**	**(0.033)**	**(1.118)**
기관연한	-0.0061	-1.045**	0.484	7.249e-04	-0.160
	(0.0215)	(0.444)	(0.614)	(0.006)	(0.107)
log 자산	-1.511***	-21.709***	-2.280	-0.412***	-2.613
	(0.111)	(1.507)	(2.043)	(0.056)	(0.248)
log 직원수	1.024***	1.695	2.252	-0.028	6.970
	(0.234)	(2.876)	(5.417)	(0.089)	(1.337)
log 총수입	0.320	27.887***	1.417	0.282***	1.608
	(0.210)	(3.425)	(1.660)	(0.024)	(0.524)
민법		1.393	0.945		
		(5.331)	(8.343)		
상법					
정부 직접지원액 비율	-0.003	0.217***	0.086	0.0018	0.0027
	(0.005)	(0.050)	(0.067)	(0.0019)	(0.0171)
부채비율	-0.043***	-0.0054	(0.0036)	3.63e-05	0.0196
	(0.008)	(0.0131)	(0.0081)	(4.89e-05)	(0.0073)
직원평균보수	5.45e-06	8.44e-05	8.59e-05	2.95e-07	1.364e-04**
	7.75e-06	1.483e-04	(2.146e-04)	1.87e-06	5.57e-05
기관장보수	-4.42e-07	3.11e-05	-6.30e-06	3.80e-08	-3.20e-06
	1.10e-06	4.93e-05	(1.69e-05)	2.47e-07	7.97e-06
상수항	8.012***	-104.451***	-13.191	2.920***	-23.030***
	(1.652)	(34.264)	(36.158)	(0.748)	(7.529)
F	15.35	14.26	0.68	17.36	11.19
observation	235	194	185	257	485
R-sq	0.3386	0.4167	0.0106	0.5346	0.0930
Number of id	23	23	17	20	50

<표 11> 유형변경과 비용효율성: 기능별(1)

경상운영비율	교육연구	공공안전	산업	SOC
유형변경	**-0.023**	**0.020**	**9.191e-04**	**0.0065**
	(0.016)	**(0.028)**	**(0.113)**	**(0.0591)**
기관연한	0.0038***	-0.0057*	2.379e-04	0.0055
	(0.0013)	(0.003)	(8.986e-04)	(0.0046)
log 자산	0.0074	-0.0237***	0.0013	0.0046
	(0.0049)	(0.008)	(0.003)	(0.0326)
log 직원수	-0.055***	0.167***	0.0106	-0.010
	(0.016)	(0.036)	(0.0080)	(0.031)
log 총수입	-0.002	-0.120***	-0.031***	0.004
	(0.011)	(0.018)	(0.004)	(0.026)
민법	0.013	0.024	-0.015	
	(0.028)	(0.039)	(0.013)	
상법				0.160***
				(0.060)
정부 직접지원액 비율	-9.752e-04***	-7.978e-04*	-9.7e-05	-0.002***
	(2.399e-04)	(4.249e-04)	1.08e-04	(8.374e-04)
부채비율	1.44e-05	2.44e-05	1.209e-04	8.462e-04
	(2.24e-05)	(8.72e-05)	1.787e-04	(0.0015)
직원평균보수	-1.63e-06***	3.24e-06**	-1.19e-07	-1.03e-06
	5.13e-07	(1.35e-06)	4.11e-07	(2.64e-06)
기관장보수	1.18e-07	-1.94e-07	4.12e-08	7.67e-08
	1.09e-07	2.81e-07	5.85e-08	(2.39e-07)
상수항	0.356***	0.720***	0.355***	0.106
	(0.119)	(0.187)	(0.055)	(0.431)
F	2.86	4.71	3.79	2.23
observation	858	305	359	231
R-sq	0.0090	0.1773	0.0547	0.0045
Number of id	95	39	43	28

<표 12> 유형변경과 비용효율성: 기능별(2)

경상운영비율	보건의료	복지고용	금융	에너지	문화예술방송
유형변경		**-0.116**	**0.185*** **	**0.0011**	**-0.218*** **
		(0.110)	**(0.027)**	**(0.0223)**	**(0.056)**
기관연한	0.031	-0.026**	0.0051	0.025***	0.0067
	(0.027)	(0.011)	(0.0038)	(0.004)	(0.0063)
log 자산	-0.080	-0.033	-0.0052	0.091***	-0.031**
	(0.134)	(0.031)	(0.0117)	(0.035)	(0.013)
log 직원수	-0.574**	0.239**	0.0297	-0.418***	-0.077
	(0.272)	(0.093)	(0.0307)	(0.056)	(0.090)
log 총수입	0.265	-0.186**	4.778e-04	-0.008	-0.069**
	(0.238)	(0.086)	(0.011)	(0.026)	(0.034)
민법		0.069	0.077**		
		(0.103)	(0.033)		
정부 직접지원액 비율	-0.002	0.0047**	-9.324e-04**	-0.0015	-0.0011
	(0.006)	(0.0018)	(4.093e-04)	(0.0019)	(0.0011)
부채비율	0.023***	-1.397e-04	1.06e-06	-3.91e-05	-0.0013***
	(0.008)	(2.406e-04)	(3.61e-05)	(3.29e-05)	(0.0003)
직원평균보수	-3.01e-08	7.50e-07	-2.30e-06*	-2.18e-06	-1.69e-06
	(1.16e-05)	(3.06e-06)	(1.31e-06)	(1.89e-06)	(3.01e-06)
기관장보수	1.65e-06	2.04e-06**	9.46e-08	2.72e-08	2.95e-08
	1.31e-06	(9.81e-07)	8.76e-08	(1.43e-07)	(4.50e-07)
상수항	0.612	1.324	-0.045	1.468792	1.609***
	(1.863)	(1.050)	(0.242)	(0.539)	(0.466)
F	1.50	2.73	5.09	7.42	2.66
observation	187	164	144	200	392
R-sq	0.0485	0.0528	0.0005	0.1156	0.0087
Number of id	23	23	17	20	49

<표 13> 기능별 결과요약

	지정효과		유형변경효과	
기능	자산회전율	경상운영비율	자산회전율	경상운영비율
교육연구		(-)***		
공공안전	(+)***	(+)*		
산업	(-)***	(-)***	(+)***	
SOC		(-)**		
보건의료	(+)***			
복지고용				
금융				(+)***
에너지			(-)***	
문화예술방송		(-)***	(-)***	(-)***

【부록4】 업령별 하위분석

<표 14> 지정과 자산효율성: 업령별

자산회전율	10년 미만	10-20년 미만	20-30년 미만	30-50년 미만	50년 이상
지정	**35.662****	**-6.627**	**-0.178**	**-0.652**	**0.417**
	(16.123)	**(4.367)**	**(0.092)**	**(2.761)**	**(0.378)**
기관연한	-2.311	0.559	0.089	0.084	0.058***
	(10.931)	(0.642)	(0.055)	(0.076)	(0.026)
log 자산	-49.232***	-17.425***	-4.344***	-3.659***	-1.650***
	(7.079)	(1.734)	(0.266)	(0.340)	(0.185)
log 직원수	97.457**	1.241	2.235***	-0.028	0.251
	(32.561)	(4.807)	(0.648)	(1.254)	(0.317)
log 총수입	5.660	9.018***	2.301***	2.252	0.758***
	(12.493)	(2.778)	(0.363)	(0.442)	(0.142)
민법	20.083	3.889	2.105		
	(83.641)	(10.162)	(1.310)		
상법					0.516
					(0.427)
정부 직접지원액 비율	0.300	-0.0166	0.021**	0.022	-0.010**
	(0.374)	(0.071)	(0.009)	(0.015)	(0.005)
부채비율	-0.0338	7.134e-04	0.0057	-5.414e-04	-0.003
	(0.094)	(8.103e-03)	(0.0137)	(2.86e-03)	(0.009)
직원평균보수	9.17e-05	2.532e-04	-3.22e-06	3.79e-05	-1.80e-07
	(9.568e-04)	(2.077e-04)	(2.54e-05)	(2.79e-05)	(1.15-05)
기관장보수	-1.253e-04	1.63e-05	7.46e-07	7.64e-06	-8.75e-08
	(2.188e-04)	(4.14e-05)	(3.55e-06)	(5.48e-06)	(1.09e-06)
상수항	-31.408	67.402**	9.897**	11.832	7.642
	(191.179)	(33.375)	(4.507)	(7.892)	(2.503)
observation	300	1239	753	1023	418
R-sq	0.0845	0.0737	0.2808	0.120	0.2305
Number of id	20	115	61	82	34

<표 15> 지정과 비용효율성: 업령별

경상운영비율	10년 미만	10-20년 미만	20-30년 미만	30-50년 미만	50년 이상
지정	**-0.0082**	**-4.180**	**0.021**	**-0.069**	**0.011**
	(0.0176)	**(1.238)**	**(0.028)**	**(0.076)**	**(0.074)**
기관연한	0.0025	-0.034	0.0047***	0.005*	0.003
	(0.0125)	(0.180)	(0.0018)	(0.003)	(0.005)
log 자산	-0.009	3.356***	-0.011	0.007	-0.019
	(0.008)	(0.539)	(0.008)	(0.013)	(0.043)
log 직원수	0.071*	-4.128***	0.028	-0.052	-0.065
	(0.037)	(1.454)	(0.019)	(0.047)	(0.069)
log 총수입	-0.061***	3.236***	-0.039***	-0.007	-0.152
	(0.014)	(1.003)	(0.010)	(0.021)	(0.039)
민법	-0.049	0.451	0.018		
	(0.090)	(2.525)	(0.034)		
상법					0.184**
					(0.073)
정부 직접지원액 비율	7.94e-05	0.034	-3.878e-04	-0.0010	0.0033**
	(4.62e-04)	(0.025)	(2.566e-04)	(0.0006)	(0.0013)
부채비율	-6.51e-05	1.27e-05	-3.96e-05	-1.416e-04	0.002
	(1.012e-04)	(0.0027)	(3.315e-04)	(9.35e-05)	(0.0016)
직원평균보수	-8.46e-08	2.97e-05	-7.59e-07	-1.64e-06	4.49e-07
	(1.05e-06)	(5.92e-05)	(8.31e-07)	1.35e-06	(2.16e-06)
기관장보수	-2.22e-07	-3.01e-06	-2.61e-08	-1.26e-07	-8.95e-08
	(2.44e-07)	(1.17e-05)	(1.08e-07)	1.92e-07	(2.28e-07)
상수항	0.602	-49.178***	0.510***	0.499	2.562***
	(0.193)	(11.288)	(0.150)	(0.310)	(0.639)
observation	288	1043	578	785	318
R-sq	0.0082	0.0013	0.0156	0.0011	0.0276
Number of id	49	114	61	82	33

<표 16> 유형변경과 자산효율성: 업령별

자산회전율	10년 미만	10-20년 미만	20-30년 미만	30-50년 미만	50년 이상
유형변경	**-0.681**	**1.168**	**0.153**	**0.046**	**0.268**
	(5.70)	**(7.146)**	**(0.498)**	**(1.119)**	**(0.409)**
기관연한	1.568	0.730	0.087	0.084	0.057**
	(1.009)	(0.808)	(0.055)	(0.076)	(0.027)
log 자산	-9.238***	-20.284***	-4.376***	-3.658***	-1.644***
	(1.249)	(2.036)	(0.271)	(0.342)	(0.187)
log 직원수	7.041	1.512	2.243***	-0.022	0.265
	(6.504)	(5.865)	(0.657)	(1.259)	(0.323)
log 총수입	2.355	9.005**	2.311***	2.244***	0.759
	(3.197)	(3.937)	(0.369)	(0.445)	(0.146)
민법	0.124	5.578	2.122		
	(11.943)	(11.365)	(1.319)		
상법					0.522
					(0.423)
정부 직접지원액 비율	0.019	-0.043	0.0213***	0.022	-0.010**
	(0.076)	(0.097)	(0.009)	(0.0143)	(0.0047)
부채비율	-0.0028	8.67e-04	0.0058	-5.511e-04	-0.0031
	(0.0148)	(0.0085)	(0.0138)	(0.003)	(0.0093)
직원평균보수	4.507e-04	2.275e-04	-3.59e-06	3.81e-05	1.03e-07
	(3.682e-04)	3.044e-04	2.57e-05	(2.8e-05)	(1.17e-05)
기관장보수	-2.94e-05	2.83e-05	1.06e-06	7.68e-06	-1.19e-07
	(4.5e-05)	4.69e-05	3.62e-06	(5.60e-06)	(1.12e-06)
상수항	10.915	90.269*	9.897**	11.203	7.696***
	(43.949)	(49.466)	(4.629)	(7.412)	(2.573)
F	3.92	6.01	14.28	7.62	4.91
observation	231	1116	743	1018	413
R-sq	0.1368	0.0657	0.2865	0.1197	0.2399
Number of id	48	115	61	82	34

<표 17> 지정과 비용효율성: 업령별

경상운영비율	10년 미만	10-20년 미만	20-30년 미만	30-50년 미만	50년 이상
유형변경	**0.029**	**0.007**	**0.052****	**-0.132*****	**-0.099**
	(0.034)	**(0.031)**	**(0.020)**	**(0.034)**	**(0.080)**
기관연한	-2.083e-04	0.0020	0.0045**	0.0053*	0.0029
	(0.006)	(0.0035)	(0.0018)	(0.0029)	(0.0055)
log 자산	-0.0125*	-0.018*	-0.011	0.0048	-0.022
	(0.0073)	(0.010)	(0.008)	(0.0127)	(0.044)
log 직원수	0.084**	-0.023	0.029	-0.053	-0.068
	(0.039)	(0.028)	(0.019)	(0.047)	(0.069)
log 총수입	-0.096***	-0.009	-0.041***	-0.0073	-0.158***
	(0.019)	(0.022)	(0.010)	(0.0205)	(0.040)
민법	-0.069	0.031	0.0176		
	(0.068)	(0.044)	(0.0344)		
상법					0.182**
					(0.074)
정부 직접지원액 비율	7.12e-05	-0.0016***	-4.152e-04	-0.0011*	0.0031**
	(5.744e-04)	(0.0005)	(2.585e-04)	(0.0006)	(0.0013)
부채비율	-1.334e-04	4.16e-06	-2.76e-05	-1.404e-04	0.0023
	(8.47e-05)	(4.48e-05)	(3.309e-04)	(9.28e-05)	(0.0017)
직원평균보수	-2.20e-06	2.10e-06	-8.97e-07	-1.28e-06	4.91e-07
	(2.20e-06)	(1.35e-06)	(8.32e-07)	1.35e-06	2.18e-06
기관장보수	-3.38e-07	1.56e-07	3.80e-09	-2.79e-07	-9.20e-08
	(2.88e-07)	(2.07e-07)	91.09e-07)	1.94e-07	(2.30e-07)
상수항	1.107***	0.434*	0.537***	0.497*	2.752***
	(0.264)	(0.251)	(0.154)	(0.301)	(0.662)
F	4.45	1.53	2.8	1.87	2.85
observation	225	951	570	780	314
R-sq	0.0129	0.0287	0.0210	0.0000	0.0233
Number of id	48	114	60	82	3

Abstract

A Study on the Management System of Public Institutions and Agency Costs

Lee Ju-kyoung

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The Initial purpose of establishing public institutions was to enable state intervention in the market to resolve market failures. More specifically, The core logic behind the introduction public institutions is to correct market failures by providing public services through public organizations with relatively high autonomy in personnel, organization, and budget management (Byungseon Choi, 1993).

As the complexity and diversity of the country' s administrative environment increases, various public institutions are established and in operation in a variety of fields. In particular, under the welfare state system of the Republic of Korea, the government's production of public goods, provision of services, and policy execution could no longer be accomplished by a traditional monolithic government organization alone. As a result, public corporations, affiliated organizations, or private

organizations, which did not previously belong to the scope of government organizations, are currently engaged in the production and supply of public goods and services. Although they are not government organization, they are controlled by the government in various forms while receiving government regulation and support at the same time(Choi et al., 2012). The total government expenditure, according to the 2021 budget and fund management plan, was 555.8 trillion Korean won; of which the government support budget for public institutions was 101.7 trillion won accounting for about 18.3% of the total government expenditure (National Assembly Budget Office(NABO), 2020). In brief, public institutions are in charge of providing public goods and services while occupying a significant part of the national economy. As the function and role of public institutions expanded and their importance grew, securing the responsibility of public institutions has become another major task of the government. In the same context, determining the scope of public institutions to be managed and preparing a systematic management system are important in order to strengthen national financial soundness.

Public institutions are basically multiple sub-agents of the central government. The latter is the first agent authorized by the real owner, the people; and on behalf of the people, the central government assign public goals to the public institutions. Due to the complexity of the ownership structure, public institutions are prone to moral hazard arising from the principal-agent problem and inefficiency occurs. Therefore, one of the longstanding issues concerning public institution management has been addressing the said principal-agent problem with long-term solutions. Various opinions have so far been raised in this respect: Some people argue that privatization is necessary

to fundamentally improve the ownership structure while some others assert that government regulations should be relaxed to promote management autonomy. At the same time, there are people who stresses the importance of effective corporate governance design as a control mechanism.

Since the enactment of the「Framework Act on the Management of Government-Invested Institutions (established in 1984)」 which provided the groundwork of the systematic management of public institutions, the legal and institutional management system has been continuously improved. In 2007, the 「Act on the Management of Public Institutions (hereinafter referred to as the 「PI Act」)」 was introduced to more systematically manage existing public institutions. This Act reorganized the management system of public institutions under the leadership of the Ministry of Strategy and Finance (formerly the Ministry of Planning and Budget). Institutions that were called by various names and whose classification was ambiguous were newly categorized under a single framework (Sanghee Park et al., 2012). Article 4 (Public Institutions) and Article 5(Classification of Public Institutions) of the 「PI Act」 determine the scope of government management and applicable governance structure by type of institution. The aforementioned Articles and the Act in general aim to address problems arising from asymmetric information and conflicts of interest, which are problematic in public institutions ultimately impacting agency costs. In other words, the main object is to reduce the agency costs and improve the performance of public institutions. Currently, there is significant institutional and political control over public institutions. However, at the same time, there is a question as to whether such intervention can achieve essential control. The purpose of this study is

to (i) assess whether the current management system of public institutions can actually reduce the agency costs of public institutions and to (ii) identify and seek more effective control methodology. In addition, although the head of a public institution can be a key variable in determining the agency costs, previous studies and literatures did not keep an agency and the head of the agency separate while providing an analysis. Considering the fact that the characteristics of the head of an agency (external recruitment, political connections, replacement, etc.) can affect the agency costs, this study aims to provide empirical verification of it as well.

In order to analyze the impact of the management system on agency costs, this study constructed panel data targeting 353 public institutions designated between 2007 and 2020 pursuant to the「PI Act」. The study looks into the correlation between the management system and agency costs using the fixed effect model. The research variables are 'designation' which sets the scope of public institutions and presents the minimum management framework; and 'change in classification' that causes the difference in internal and external governance of public institutions. The dependent variable is agency costs. The asset efficiency (asset turnover) and cost efficiency (operating cost ratio) as suggested by Ang, Cole and Lin (2000) are used as the proxy variables. As mentioned above, considering that the characteristics of the head of an institution can be a moderating variable in the relationship between the management system and the agency cost, this paper further analyzes the interaction term with the change in management system.

The results of the study can be summarized as follows: First, agency costs decreased as non-public institutions came to be

categorized as public institutions directly managed by the government following their ‘designation’ in accordance with the 「PI Act」. When designating a public institution, it is mandatory to perform management disclosure and integrated disclosure. In addition, complying with a series of procedures and standards stipulated in the 「PI Act」 is a prerequisite. Consequently, transparency improved and arbitrary actions of agents were controlled. In addition, there is a possibility that non-official control, such as increased external interests, may have had an effect on reducing agency costs.

Second, the change in the governance structure following the change in classification showed the tendency of reducing agency costs; however, did not have statistical significance. Nevertheless, in the case of quasi-government institutions, agency costs decreased thanks to improved cost efficiency, which was not the case for public corporations. In conclusion, considering the purpose of classification pursuant to the 「PI Act」 which is to provide a standard governance structure for each type of public institutions, the study suggests that the current governance structure may not actually be effective in reducing agency costs. In the case of non-classified public institutions turning to public corporations, which in many cases were subsidiaries of public corporations (parent company), the change in their corporate governance structure due to the change in classification was not significant.

Third, the study delves into whether change in classification impacts the agency costs through changes in the internal governance structure of the board of directors (size of board, ratio of non-executive directors, separation of the head of institution and chairman). The analysis found out that it actually had a significant

impact on the board's characteristics but did not lead to agency cost reduction. This shows that The current governance structure applied in accordance with the 「PI Act」may not be effective in reducing agent costs. Although the current system has in fact contributed to establishing a basic framework for governance structure, the analysis indicates that it does not guarantee expertise and independence in performing practical check and balance functions.

Fourth, this paper further evaluates the correlation between the characteristics of the head of institution(continuity, external recruitment, political connections) and the agency costs. The result indicates that the replacement of the head of institution increases the agency costs. Continuity in agency relationships lowers information asymmetry. However, in the case of public institutions, the term in office is fixed and the principal-agent relationship is inevitably short-lived following the changes in Administration. In addition, frequent replacement may potentially lead to maximizing private consumption by agents as ex-post evaluation is difficult. Consequently, replacement of the heads of institutions may increase the agency costs. The study also identified that the politically connected heads of institutions, in fact, lower agency costs. This suggests that political control over the heads of public institutions can be effective in lowering agency costs. Through smooth communication with government ministries and the National Assembly, political affiliation is identified to help addressing information asymmetry and resolving conflicts of interest.

Fifth, this paper identified that the replacement of the heads of agencies and their political connections institution weakened or diluted any impact on agency costs incurred by designating an agency or organization as a public. In particular, the replacement of the heads of

institutions is found to reduce positive effects on both asset and cost efficiency. In conclusion, frequent replacement may increase agency costs by impairing continuity of agency relationships and may even offset the positive effects of designation as public institutions.

This study confirms that policies to strengthen transparency are effective in lowering the agent costs of public institutions. Although the current governance structure is designed on the premise of commercial public institutions and change in classification pursuant to the 「PI Act」 leads to a change in governance structure, the study identifies that such change did not lead to a reduction in agent costs through checks and monitoring processes. Considering this aspect, this paper suggests the followings: (i) the current governance structure needs to be redesigned according to the types of public institutions, and (ii) appropriate authority and responsibility should be given to guarantee sound operation of the said governance structure. In addition, prior to redesigning the governance structure, the study further identifies that it is necessary to properly classify public institutions considering the characteristics, legal and market structures of the institution, etc. Furthermore, as mentioned, frequent replacement of the heads of public institutions can increase inefficiency by driving agent costs up. Therefore, this paper concludes that it is necessary to guarantee the head of institution's term of office enabling him or her to hold office during the term of prescribed years, and grant the possibility of serving a second term according to his or her performance. In going forward, it will be helpful to consider potential ways to reduce agency costs through incentives, such as by expanding autonomy of public institutions.

Key words: public institution, designation, governance, head of institution, agency cost
Student Number: 2010-31239