



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](#)

공기업정책학 석사학위논문

공공기관 기관장의 임용 유형이
기관의 대리인비용에 미치는
영향에 관한 연구

2014년 8월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
고 은 영

공공기관 기관장의 임용 유형이
기관의 대리인비용에 미치는
영향에 관한 연구

지도교수 엄 석 진

이 논문을 공기업정책학석사학위논문으로 제출함

2014년 4월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

고 은 영

고은영의 석사학위논문을 인준함

2014년 6월

위 원 장 _____ 우 지 숙 (인)

부 위 원 장 _____ 김 순 은 (인)

위 원 _____ 엄 석 진 (인)



국 문 초 록

본 연구에서는 공공기관 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써 공공기관의 대리인비용을 최소화하는 한편 공공기관의 효율성 및 도덕성 제고라는 과제 해결을 위하여 공공기관 기관장 임용 시 고려해야 할 정책적 시사점을 찾고자 하였다.

연구의 분석단위는 80개 주요 공기업 및 준정부기관이며, 연구 대상 기간은 2008년부터 2012년도까지의 5년간으로 선정하였다.

독립변수는 기관장의 해당기관 근무여부 및 관련부처·유관기관 근무여부를 기준으로 ‘업무 전문성요인에 의한 임용’ 과 ‘업무 전문성 외적인 요인에 의한 임용’ 으로 구분하였고, 대리인비용으로는 가장 일반적으로 정의되는 두 가지 측면인 ‘자산효율성(총자산회전율로 측정)’ 과 ‘비용효율성(판매관리비율로 측정)’ 을 선정하여 기술통계분석과 회귀분석을 실시하였다.

분석 결과, 공공기관 기관장의 임용 유형은 기관의 대리인비용 중 비용효율성에 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 통계적으로 유의미한 수준에서 기관장의 업무전문성 요인에 의한 임용과 기관의 판매관리비율이 양(+)의 상관관계를 나타냈다. 즉, 기관장이 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관의 판매관리비율이 기관 업무전문성 외적 요인에 의해 임명된 기관장이 운영하는 기관보다 높게 나타난 것으로써, 해당기관 및 관련기관 근무 경험을 가진 기관장이 운영하는 기관의 비용효율성이 상대적으로 낮다는 결과를 보여주고 있다. 이와 같은 결과는 기관의 비용효율성 제고 측면에서 공공기관의 기관장은 기관과 기관의 특수한 업무에 대한 전문성뿐만 아니라, 기업 경영 및 관리 능력도 갖추고 있어야 한다는 시사점을 제공한다. 이러한 부분은 공공기관 또는 정부 부처 고위 공직자들을 대상으로 한 지속적인 경영마인드 제고 교육 실시와 민간기업 경영

전문인들과의 교류 기회 제공을 통해 어느 정도 보완될 수 있을 것으로 기대한다.

공공기관과 관련한 더 이상의 소모적인 논쟁을 막고 공공기관이 국민의 기관으로서 그 소임을 다하도록 하기 위해서라도 공공기관 기관장의 인사는 기관의 설립목적과 임무, 특성에 맞추어 어떤 인물이 적합한지를 판단할 수 있는 분명한 기준과 인력 풀을 마련하여 신중하고 합리적으로 추진되어야 할 것이다.

주제어 : 공공기관, 기관장, 임용 유형, 업무전문성, 대리인비용

목 차

| | |
|--|-----------|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구의 배경 및 목적 | 1 |
| 제2절 연구의 범위와 방법 | 3 |
| | |
| 제2장 이론적 논의와 선행 연구 검토 | 5 |
| 제1절 이론적 논의 | 5 |
| 1. 공공기관 기관장의 인사 | 5 |
| 2. 대리인비용 | 7 |
| 1) 주인-대리인 이론 | 7 |
| 2) 공공기관에서의 주인-대리인 이론 | 8 |
| 3) 대리인비용의 개념 | 10 |
| 4) 대리인비용의 측정 | 11 |
| 제2절 선행 연구 검토 | 13 |
| 1. 공공기관 기관장의 특성과 경영성과의 상관관계에 관한 선행연구 | 13 |
| 1) 최고경영자의 경력과 경영성과 | 13 |
| 2) 공공기관 기관장의 임용 특성과 경영성과 | 13 |
| 2. 대리인비용에 관한 선행연구 | 18 |
| 3. 선행연구 비판적 검토 | 19 |
| | |
| 제3장 연구 설계 | 22 |
| 제1절 연구모형 및 연구가설 | 22 |
| 1. 연구모형 | 22 |
| 2. 연구 가설 | 23 |
| 제2절 자료 및 분석방법 | 25 |
| 1. 변수 | 25 |

| | |
|---|-----------|
| 1) 종속변수 | 25 |
| 2) 독립변수 | 27 |
| 3) 통제변수 | 28 |
| 2. 분석방법 | 30 |
| | |
| 제4장 연구결과 | 32 |
| | |
| 제1절 기술통계 분석 | 32 |
| 1. 대리인비용 | 32 |
| 2. 공공기관 특성별 기관장 임용 유형 | 38 |
| 3. 상관관계 분석 | 42 |
| | |
| 제2절 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향분석 | 44 |
| 1. 기관장의 임용 유형이 기관의 자산효율성에 미치는 영향 | 44 |
| 1) 기관장 임용 유형별 자산효율성(총자산회전율) 평균 비교 | 44 |
| 2) 기관장 임용 유형과 자산효율성(총자산회전율)간 회귀분석 | 45 |
| 2. 기관장의 임용 유형이 기관의 비용효율성에 미치는 영향 | 47 |
| 1) 기관장 임용 유형별 비용효율성(판매관리비율) 평균비교 | 47 |
| 2) 기관장 임용 유형과 비용효율성(판매관리비율)간 회귀분석 | 47 |
| | |
| 제3절 소결 | 50 |
| | |
| 제5장 결론 | 53 |
| | |
| 제1절 연구의 결론 및 정책적 시사점 | 53 |
| 제2절 연구의 한계 등 | 55 |
| | |
| 참 고 문 헌 | 56 |
| 1. 서적 및 논문 | 56 |
| 2. 기타 자료 및 인터넷 사이트 | 58 |
| | |
| 부 록 | 60 |

〈표 차례〉

| | |
|---|----|
| 〈표 2-1〉 기관장 임명의 기준 및 측정 지표 | 6 |
| 〈표 2-2〉 공공기관 기관장의 임용특성과 경영성과 선행연구 | 16 |
| 〈표 3-1〉 종속변수 정리 | 27 |
| 〈표 3-2〉 독립변수 정리 | 28 |
| 〈표 3-3〉 통제변수 정리 | 30 |
| 〈표 4-1〉 기관장 임용 유형별 대리인비용 | 33 |
| 〈표 4-2〉 공공기관 유형별 대리인비용 | 34 |
| 〈표 4-3〉 공공기관 사업특성별 대리인비용 | 37 |
| 〈표 4-4〉 기관장 출신 배경 | 38 |
| 〈표 4-5〉 기관 나이(존속 년 수)별 기관장 임용 유형 | 39 |
| 〈표 4-6〉 공공기관 유형별 기관장 임용 유형 | 40 |
| 〈표 4-7〉 공공기관 사업특성별 기관장 임용 유형 | 41 |
| 〈표 4-8〉 공공기관 기관장 평균 재직 기간 | 41 |
| 〈표 4-9〉 변수 간 상관관계 분석 | 43 |
| 〈표 4-10〉 기관장 임용 유형과 기관 자산효율성 간 ANOVA 분석 | 44 |
| 〈표 4-11〉 회귀분석 결과_기관장 임용 유형과 기관의 자산효율성 | 46 |
| 〈표 4-12〉 기관장 임용 유형과 기관 비용효율성 간 ANOVA 분석 | 47 |
| 〈표 4-13〉 회귀분석 결과_기관장 임용 유형과 기관의 비용효율성 | 49 |

〈그림 차례〉

| | |
|---------------------|----|
| 〈그림 3-1〉 연구모형 | 22 |
|---------------------|----|

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

2013년 현재, 우리나라 공공기관의 수는 총 295개이고 이들이 고용한 근로자수는 25만 4000명(비정규직 제외)에 이르며, 총예산은 574.7조원으로 국내총생산(GDP)의 40%에 해당한다. 이는 같은 기간 정부 재정의 1.6배 수준에 이르는 수치로, 공공기관이 차지하는 국민 경제적 비중이 이제 정부를 넘어서고 있으며, 우리나라 국민 생활에 얼마나 큰 영향을 미치고 그 범위 또한 넓어졌는지를 단적으로 보여주고 있다.

이처럼 공공기관의 영향력과 공공기관에 대한 관심에 커짐에 따라, 공공기관을 향한 비판의 강도도 거세지고 있으며, 이러한 비판의 중심에는 항상 공공기관 운영의 비효율성과 임원(특히 기관장) 인사에 대한 불신이 자리 잡고 있다.

공공기관 운영에 비효율이 발생하는 원인은 일반적인 민간기업과는 다르게 기업성과 공공성을 동시에 추구해야 하는 태생적인 특수성으로 인한 것일 수 있고, ‘국민-정부-공공기관’으로 이어지는 다층적(복) 대리구조에서 기인한 것일 수도 있다. 먼저, 설립목적상 특수성과 관련하여, 공공기관은 법적으로 독점적 지위가 부여되거나, 정부의 재정 지원 등에 의하여 도산의 위험이 적고, 직접적인 이해관계자인 주주나 채권단의 감시압력도 부족하다.¹⁾ 따라서 공공기관의 효율성 개선을 위해서는 민간의 시장 감시 기능을 대체할 수 있는 공공기관의 지배구조 개선이 필요할 것이다.²⁾ 다음으로, 공공기관의 복대리인 문제의 관점에서 공공

1) ‘자율책임 경영을 뒷받침하기 위한 공공기관 지배구조 혁신방안’ (정부혁신지방분권위원회, 2005)

2) OECD(2005)는 공기업 지배구조가 공기업의 경쟁력 제고 및 경제전체의 효율성 제고를 위해 결정적인 역할을 한다고 강조하였다.

기관의 비효율 개선에 관한 해결방안을 찾고자 한다면, 대리인 선임과 관련하여 ‘역선택’의 가능성을 최소화하고 대리인비용을 통제할 수 있는 방안에 관하여 고민해 보아야 할 것이다. 이상을 종합하면, 공공기관 비효율은 지배구조의 개선 및 적합한 대리인의 선임을 통하여 개선될 가능성이 있고, 이는 곧 공공기관 지배구조의 핵심인 동시에 대표적인 대리인인 기관장의 임용에 관한 문제로 직결된다.

그런데, 공공기관 기관장 임용에 대한 과거 선행연구는 주로 낙하산 인사의 실태를 분석³⁾하고, 정치적 임용의 부정적인 측면에 주목하여 이에 대한 대책을 논의⁴⁾하거나, 기관장의 출신배경 또는 임용 유형별 경영 성과를 정부 경영평가 결과를 기준으로 분석하고 있다.⁵⁾ 공공기관 운영의 비효율 문제를 공공기관 기관장의 임용과 관련하여 그 해결책을 찾아 보고자 한 선행연구는 찾아보기 어려웠다.

따라서 본 연구에서는 공공기관 기관장의 임용 형태가 기관의 대리인비용에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써 대리인 비용을 최소화할 수 있는 기관장의 임용 방안에 대한 실마리를 제공하고, 나아가 공공기관의 효율성 제고라는 과제 해결을 위한 정책적 시사점을 찾고자 한다.

3) 이명석(1997), 김연진(2002), 김미라(2005) 등

4) 박천오·김상묵·윤태범(2003), 박천오·김상묵(2004), 이수철(2004) 등

5) 최근으로 올수록 그 관계가 유의미하지 않다는 분석 결과가 증가하는 추세이다. 이는 공공기관의 경영환경이 더욱 복잡하게 변화함에 따라 기관의 정부 경영평가 결과가 기관장 개인의 특성보다는 기관 사업의 특성, 정부 정책, 대내외 경제상황 등 복합적인 요소에 의해 결정되기 때문일 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 2008년부터 2012년까지 우리나라 공공기관 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

연구 대상의 범위는 2013년 현재 우리나라 전체 공공기관 295개(공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 178개) 중 기타공공기관으로 분류된 178개 기관을 제외한 117개 기관이다. 기타 공공기관은 정부의 관리를 받고는 있으나 기관의 규모가 작고(직원 정원이 50인 미만) 국민경제에 미치는 영향이 공기업과 준정부기관에 비해 상대적으로 미미하므로, 본 연구에서는 제외하기로 하였다.

연구 대상 기간인 2008년부터 2012년까지의 공공기관이 2013년과 일치하지 않는데, 이는 공공기관 지정 현황에 매년 변동이 있었기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 데이터의 일관성 유지를 위하여 2013년도 기준 공공기관 중에서 상대적으로 규모가 크고 기존의 연구 자료와 언론 보도 자료 등 실질적으로 자료 수집이 가능한 80개 공공기관(28개 공기업 및 52개 준정부기관)을 연구 대상으로 한다.

대리인비용 관련 데이터(매출액, 총자산, 판매관리비)는 각 기관 홈페이지의 경영공시 및 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(ALIO)를 통해 수집한다. 그리고 기관장의 경력 등에 대한 자료는 네이버 인물검색과 조선일보 및 연합뉴스 인물사전, 신문 기사 및 소속 공기업의 홈페이지, 국정감사 의사록, 국회 답변자료, 정부경영평가 결과 보고서 등 각종 관련 문헌조사에 의하여 수집한다.

선행연구와 기존 문헌을 검토하여 가설을 세운 뒤 SPSS 통계프로그램을 이용해 기술통계 분석과 회귀분석을 실시한다.

본 논문은 모두 5장으로 구성되어 있다.

6) 공공기관 지정 기관은 매년 변동이 있었으나 공기업과 준정부기관은 2008년도 이후 공공기관에서 제외되는 기관 없이 추가만 이루어졌다.

제1장은 서론으로서 연구의 목적과 방법을 서술하였다.

제2장에서는 공공기관 기관장의 인사 및 경영성과와의 상관관계, 대리인비용에 관한 이론과 선행연구에 대하여 논의하였다.

제3장에는 연구 설계 및 연구 모형과 가설을 제시하고 변수의 조작적 정의와 측정방법을 기술하였다.

제4장에서는 주요 분석결과를 도출하고 의미를 해석하였다.

마지막으로 제5장 결론에서는 연구결과 요약 및 정책적 시사점, 본 연구의 한계를 제시하였다.

제2장 이론적 논의와 선행 연구 검토

제1절 이론적 논의

1. 공공기관 기관장의 인사

공기업 기관장의 임명은 인사행정의 분류제도나 임용제도 등을 통해 “어떠한 특성과 배경을 지닌 사람이, 어떠한 직위에서 어느 정도의 영향력을 행사 하는가?” 라는 권력배분의 문제에 강력한 영향력을 행사함으로써 정부 관료제의 성격을 규정하고 특정한 정책문제에 대한 정부의 입장을 결정하는데 주도적인 역할을 담당한다(하태권, 1995; 윤호진, 2010: 35에서 재인용).

공기업 기관장의 임명은 인사행정의 분류나 임용제도에 따라 크게 정실주의, 엽관주의, 실적주의로 분류할 수 있다. 정실주의는 학연, 지연, 혈연, 개인적 친분, 개인적 충성심 등 인적관계로 임용되는 제도이며, 엽관주의는 정당정치의 발달과 더불어 정당과 선거에 대한 공헌도를 바탕으로 임용되는 제도로써, 선거에 승리한 권력자가 선거에 승리하도록 도와준 지지자를 임용하는 제도이다. 마지막으로, 실적주의는 개인의 능력·자격·성적 등의 구비조건에 따라 임용되는 제도이다.(한영수·강인호, 2006: 62).

공기업 기관장의 임명과정은 독립성과 공정성, 투명성이 유지되어야 한다. 그리고 공기업이 합리적으로 운영되고 높은 성과를 내기 위해서는 기관장에게 기관운영에 대한 자율성을 부여하고 성과에 대해 책임을 묻는 관리방식이 적용되어야 한다. 또한 기관장과 임원의 선임이 합리적이고도 공정하게 이루어져 적임자가 임용되어야 한다. 특히 기관장은 공익성과 효율성을 극대화시킬 수 있는 능력을 보유한 인물이 임명되어야 하며 이러한 능력은 개별기관의 특성과 각 기관이 수행하는 사업의 성격에

따라 다를 것이다. 이제까지 정치적 임용이 근절되지 않은 이유 가운데 하나는 직무 중심의 구체적이고도 명확한 심사기준이 설정되지 못한 데 있다(한상일, 2003; 윤호진, 2010: 36에서 재인용). 정치적 임용의 문제점에 대하여 이명석(2001)은 정치적 요인 등 비실적요인에 의해 임용된 임원이 실적요인에 의해 임용된 임원에 비해 경영실적이 상대적으로 낮고 기관운영에 부정적인 영향을 미친다고 하였다.

이상의 논의들 중 공공기관(공기업) 기관장 임용기준을 정리해 보면 크게 실적요인과 실적 외적인 요인으로 나눌 수 있다.

본 연구에서는 이들 기준 중 실적요인에 의한 임용 기준을 응용하고 「공공기관의 운영에 관한 법률」 ‘제30조(임원후보자의 추천 기준 등)’의 “임원추천위원회는 기업 경영과 그 공기업·준정부기관의 업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고, 최고경영자의 능력을 갖춘 사람을 기관장 후보자로 추천하여야 한다.” 는 기준을 참조하여 기관장의 임용 유형과 기준을 <표 2-1>과 같이 구성하여 적용하고자 한다.

<표 2-1> 기관장 임명의 기준 및 측정지표

| 구분 | 임용 기준(유형) | 측정 지표 |
|------------|--------------------|---------------------------------|
| 일반적 기준 | 실적 요인에 의한 임용 | 자격과 능력 (학력, 전공, 경력, 교육훈련) |
| 본 연구 설정 지표 | 기관 업무전문성 요인에 의한 임용 | 주요경력, 해당기관 근무여부, 관련부처·유관기관 근무여부 |

2. 대리인비용

1) 주인-대리인 이론

송대희(1987) 등에 의하면, 현대 국민경제를 움직이는 대부분의 주요 기업은 경영의 궁극적인 책임은 소유자가 갖게 되지만 일상경영은 소유자로부터 위임을 받은 경영자에 의하여 집행되고 있다. 기업 소유주의 궁극적인 목적은 기업소유주로서의 효용극대화 즉 이익극대화이다. 기업 이익의 규모는 경영자의 조직, 인사, 생산, 판매 등 제반 경영 의사결정의 결과로 나타난다. 반면 대리인으로서 경영인의 목표는 기업소유주를 만족시킬 수 있는 범위 내에서의 대리경영인 자신의 효용극대화에 있다고 할 수 있다. 기업소유주는 대리경영인의 경영내용을 관찰하고 경영결과에 따라 보상을 한다. 하지만 대리경영인은 기업소유주의 적정 경영결과 수준에 관심을 가지고, 가능하면 기업소유주가 높은 기대를 갖지 않기를 희망한다. 이렇듯 기업소유주는 대리경영인이 제공하는 각종 경영정보에 영향을 받게 되므로 소유주와 대리경영인은 서로 영향을 주고받는 관계가 된다(송대희 외, 1987: 29-30).

이후 발전된 이론들에서는 경영자가 소유자의 목적에 부합되는 행동을 하지 않고 자기 이윤추구를 하는 경향이 있음이 강조되고 있다(김기원, 2004).

주인-대리인 관계에서 발생하는 대리인 문제의 대표적 유형은 역선택과 도덕적 해이이다. 이와 같은 문제는 주인과 대리인 간 정보의 비대칭성에서 비롯된다. 즉, 양자 간 정보의 비대칭으로 인하여 두 가지 유형의 문제가 발생한다. 첫째, 주인이 대리인의 능력과 자질 등에 대한 정보를 충분히 보유하지 않은 상황에서 업무수행에 적절하지 않은 대리인을 선택하는 역선택의 문제이다. 둘째, 위임자가 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때 대리인이 조직과 주인의 이익에 반하는 행동을 하는 비효율적인 현상이 발생하고, 이로 인해 나타나는 문제점이 도덕적 해이이

다(윤성식, 1997).

즉, 역선택은 주인이 계약체결 이전에 대리인에 대한 정보를 제대로 파악하지 못해 능력 없는 대리인을 선정함으로써 발생한다. 다시 말하면, 대리인만이 자신에 대한 정보를 알고 있어, 자신이 좋은 대리인인지 나쁜 대리인인지를 평가할 수 있고, 그에 비해 주인은 대리인에 대한 사적 정보를 가지고 있지 않기 때문에 역선택의 문제가 발생하는 것이다. 한편 도덕적 해이는 계약체결 이후에 발생하는 문제로서 대리인이 계약의 내용을 제대로 이행하지 않는 것을 말한다. 이 문제 역시 주인이 대리인의 행위에 대한 정보를 가지지 못하기 때문에 발생한다.(황혜신, 2005; 김현, 2007: 21에서 재인용)

한국행정에서 주인-대리인 이론의 적용가능성을 탐색한 권순만·김난도(1995)의 연구에서는 이론 적용이 가능한 영역으로 ① 국민-국회-정부 관료제의 대리인 문제, ② 정부관료 조직 내의 대리인 문제, ③ 정부 규제 및 공기업 관리상의 대리인 문제, ④ 선거 및 정부조직 기능 분화에 따른 대리인 문제 등을 제시하였다.

2) 공공기관에서의 주인-대리인 이론

민간기업과는 다른 공공기관의 특성으로 인하여 공공기관에서의 주인-대리인 문제는 ‘국민-정부-공공기관’으로 이어지는 다단계의 대리인 관계를 중심으로 논의되어 왔다.

정부는 궁극적인 주인인 국민으로부터 공적 사무를 위임받아 이 중 일정한 범위의 업무를 공기업에 재위임하고, 이에 따라 공기업 최고경영자는 정부의 대리인으로서 자기의 책임 하에서 업무를 수행하게 되므로, 정부는 해당 공기업을 감시·감독하는 주인인 동시에 국민의 대리인이라고 할 수 있다. 이와 같은 연쇄적인 대리인 관계는 민간 기업에서는 볼 수 없는 공공기관만의 특징이다. 따라서 공공기관은 일반 사기업과 달리

기업의 소유주체를 명확하게 정의할 수 없기 때문에 종종 ‘주인 없는 대리인’으로 불리고 있다. 또한 공공기관은 정부에 의해 관리·감독됨에 따라 궁극적인 주인인 국민의 이익보다 정부, 즉 소속부처의 이익에 더욱 민감하게 반응하게 되는 구조적 특징을 갖고 있다.⁷⁾

Jensen & Meckling(1976)에 의해서 발전된 대리인 이론에 따르면 공공 분야에서 대리인 관계는 일반 국민이 주인, 그의 수탁자인 국회나 정부는 위임자, 그리고 공기업과 같이 위임된 업무를 최종적으로 수행하는 기관 혹은 사람을 대리인이라고 한다. 이러한 관계의 전체적인 명칭을 주인-대리인 관계라고 하며, 국민-국회-정부-공기업의 다단계구조를 지니고 있다(이상철, 2008: 330).

윤성식(1994)은 공기업의 대리인 문제를 네 가지로 요약한다. 첫째, 주인과 대리인의 이해관계는 상충하는 경우가 많고, 둘째, 주인과 대리인은 모두 자신들의 이익, 즉 효용을 극대화하는 존재이며, 셋째, 주인은 대리인이 알고 있는 정보를 알고 있지 못하거나 대리인의 행동을 관찰할 수 없고, 넷째, 주인과 대리인은 불확실한 환경 속에서 서로 업무에 대한 계약을 체결한다는 것이다(윤성식, 1994: 547-549; 윤호진, 2010: 17에서 재인용).

이상의 논의를 종합하면 공공부문, 특히 공공기관과 관련하여 발생하는 대리인 문제는 주인-위임자-대리인 관계를 구성하고 있는 국민, 정부, 공기업이 각각 서로 다른 이익과 효용, 그리고 정보를 가지고 있기 때문이라고 할 수 있다(이상철, 2008).

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

이러한 주인-대리인 관계에 따른 공적 부문의 대리인 문제는 불완전하고 비대칭적인 정보로 인하여 주인인 국민의 무능 때문에 대리인의 이기적 행동 결과를 제한하지 못하는 데서 발생한다(장하준, 2009).

3) 대리인비용의 개념

사전적으로 정의된 대리인비용에 대한 설명은⁸⁾ 다음과 같다.

대리인비용(agency cost)은 기업의 주체(주주, 채권자)와 대리인(경영자)과의 상충된 이해관계로 인하여 발생하는 비용으로 다음과 같이 구분할 수 있다.

① 감시비용(monitoring cost)

대리인의 행위가 주체의 이익으로부터 이탈하는 것을 제한하기 위하여 주체가 부담하는 비용을 말한다.

② 확증비용(bonding cost)

대리인이 주체에게 해가 되는 행위를 하지 않고 있음을 확증하기 위하여 대리인이 부담하는 비용을 말한다.

③ 잔여 손실(residual cost)

대리인의 의사 결정과 주체의 입장에서 본 최적 의사결정 사이에는 괴리가 발생하는데 이러한 괴리로 말미암아 주체가 감수하게 되는 부의 감소를 의미한다.

이는 Jensen & Meckling(1976)이 발표한 대리인이론에서 정의한 대리인비용과 동일하다. Jensen 등이 정의한 대리인비용은 감시비용, 확증비용, 잔여손실 등으로 이루어져있다. 감시비용은 경영자가 기업경영에 투입하는 노력, 사적이익 추구에 대한 제한을 두기 위하여 주주(주체)가 부

8) 두산백과 및 매경닷컴 참조

담하는 비용으로 주주와 대리인간의 이해일치를 위한 경영자에 대한 적절한 보상도 포함된다. 확증비용은 경영자가 기업경영에 최선의 노력을 하고 있음을 보여주기 위한 비용으로 기업의 각종 재무상황 보고, 회계 감사 등에 드는 비용을 말하며, 잔여손실은 경영자와 주주사이의 의사결정이나 선호의 차이로 인하여 발생하는 줄이기 힘든 손실을 말한다.

Jensen & Meckling이 주장한 대리인이론을 종합하면 대리인이 경영권을 위임받은 경영자일 때, 불확실한 상황 하에서 경영자가 노력하여 발생시킨 이익을 주주와 어떻게 나눌 것인가에 대한 문제가 대리인 문제의 핵심임을 알 수 있다. 다시 말해, 대리인 문제는 경영자의 노력 정도를 관찰하는 것이 어렵고 주주와 경영자 간 기업 경영에 대한 정보의 비대칭이 존재하기 때문에 발생하게 된다. 경영자의 노력수준을 객관적으로 관찰 할 수만 있다면 최적의 분배를 이끌어 낼 수 있겠으나, 일반적으로 노력은 측정하기 어려우므로 최적의 분배와 차선의 분배 간 차이를 화폐단위로 나타낸 것이 대리인 비용이다.(장상훈, 2009: 3)

4) 대리인비용의 측정

현실적으로 대리인비용을 정확하게 계산하는 것은 거의 불가능하기 때문에 기존의 연구들은 대리인비용을 대신할 수 있는 대리변수들을 사용하여 대리인비용을 분석하였다. 효율성의 개념을 도입한 Ang, Cole, and Lin(2000)는 Jensen and Meckling(1976)의 대리인비용 이론을 기초로 두 개의 효율성 지표, 비용효율성과 자산효율성으로 대리인 비용을 측정하였다.

대리인비용에 관하여 Ang, Cole, and Lin(2002), Singh and Davidson III(2003), Florackis and Ozkan(2004) 등은 판매관리비의 매출액 대비 비중인 지출비율(expense ratio)과 자산 대비 매출의 비율인 자산가동률(asset utilization ratio)을 대리인비용의 지표로 설정하였다.

Ang, Cole and Lin 등(2000)은 대리인비용을 자산이용의 효율성과 관련한 대리인비용과 영업비용 지출의 효율성과 관련한 대리인비용으로 구분하여 정의하였다. 이들의 연구에 의하면, 자산이용의 효율성과 관련한 대리인비용이 높은 경우에는 경영자가 자산을 이용하여 수익을 산출하는 효율성이 낮아질 것이라고 가정하고 자산이용의 효율성과 관련한 대리인비용을 매출액을 총자산으로 나누어 측정하였으며, 대리인비용이 높을수록 ‘매출액/총자산’ 비율이 낮아진다고 하였다. 경영자의 재량적인 의사결정의 결과로 인해 발생하는 영업비용 지출의 효율성과 관련한 대리인비용은 판매 및 일반관리비에서 임금을 차감한 금액을 매출액으로 나누어 측정하였으며, 대리인비용이 높을수록 ‘(판매 및 일반관리비-임금)/매출액’ 비율이 높아지는 것으로 정의하였다.

Singh and Davidson III(2003)은 판매 및 관리비 비율이 기업의 자원을 사용함에 있어서 조직 구성원들의 재량권을 반영하기 때문에 대리인비용의 지표가 될 수 있으며, 조직 구성원들의 재량적인 의사결정의 결과로 낭비적 비용이 발생 할 경우 판매 및 일반관리비가 증가하게 되므로 기업의 대리인비용이 결과적으로 증가할 것이라고 하였다.

제2절 선행 연구 검토

1. 공공기관 기관장의 특성과 경영성과의 상관관계에 관한 선행연구

1) 최고경영자의 경력과 경영성과

최고경영자의 경력은 조직의 전략선택이나 성과에 매우 중대한 영향을 미친다. Hambrick과 Mason(1984)에 따르면, 경력은 그 사람의 태도와 지식은 물론 관점 형성에 기여하므로, 관련 산업 근무경력은 조직 운영상 발생하는 이슈나 문제를 바라보는 경영자의 관점에 영향을 준다고 한다. 따라서 다양한 경력을 가진 경영자들은 조직에서 발생하는 다양한 문제들에 대하여 그들의 지식과 관점을 활용하여 문제 해결에 도움을 줄 수 있다(Ouchi & Jeager, 1978; Raskas & Mambrick, 1992).

또한 특정분야의 근무 경험을 가진 경영자는 문제가 발생하였을 때, 주로 자신의 경험에 근거해서 그 문제를 바라보고 해결하려고 한다(Dearborn & Simon, 1958). 그리고 문제를 해결하는 방법이나 전략의 선택도 자신이 습득한 지식 또는 경험에 의해 영향을 받는다. 뿐만 아니라, 경력은 어떠한 문제를 정의하고 정보를 처리하는데 직접적인 영향을 미친다(Govindarajan, 1989; Walsh, 1988). 이와 같은 선행 연구들에 의하면 최고경영자의 경력은 조직의 경영성과에 많은 영향을 미치는 것으로 보인다.(윤호진, 2010: 56에서 재인용)

2) 공공기관 기관장의 임용 특성과 경영성과

윤성식(2003)은 공기업의 비효율적인 경영을 만연하게 한 원인 중 하나가 공기업의 사장이 경영평가 결과에 관계없이 항상 정치적 요인에 의

해 임명되어 왔기 때문이라고 하였다. 이로 인하여 공기업 기관장의 교체가 경영평가에 영향을 미칠 뿐 아니라 기관장의 임용 유형 및 기관장의 특성과 출신배경 등이 경영평가에 영향을 미친다고 한다.

장영걸(1990)은 기관장의 교체가 정부투자기관의 경영성과에 미치는 영향을 알아보기 위하여 13개 정부투자기관에 대하여 1990년부터 1997년까지의 데이터를 수집하여 분석하였다. 분석 결과, 정부투자기관 기관장의 교체는 계량점수로 표시되는 기관 경영성적에 부정적인 영향을 미치며, 내부승진에 의한 교체보다는 외부영입에 의한 교체가 계량점수에 더욱 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 외부 영입 중에서도 기관장의 출신 배경이 정치인일 경우 기관 경영성적에 가장 부정적인 영향을 끼쳤다. 또한 기관장을 내부인사로 임용한 경우 기관 경영성적에 긍정적인 영향이 있었다고 한다. 그러나 기관장의 교체는 경영성적 중 비계량점수에는 영향을 미치지 않았다.

이명석(2001)은 18개 정부투자기관을 대상으로 1985년부터 1996년까지의 이사장 및 사장의 임용 유형에 따른 경영실적을 연구하였다. 연구 결과, 정부투자기관 임원이 정치적 임용인 경우, 다시 말해 비실적요인에 의해 임용된 경우 실적요인에 의해 임용된 경우보다 상대적으로 낮은 경영실적을 보였다. 뿐만 아니라, 관료출신의 경영실적이 매우 저조한 것으로 나타났는데, 이는 관료의 전문성을 옹호하며 관료의 기관장 임용은 정치적 임용이라고 할 수 없다는 일부의 주장을 반박하는 결과라 할 수 있다.

김헌(2007)은 ‘낙하산 인사’에 의해 임용된 정부투자기관 사장과 실적에 의해 임용된 정부투자기관 사장의 경영성과 차이를 분석하기 위하여 1999년부터 2005년까지 정부투자기관 경영평가 중 사장의 임용유형에 따른 사장경영평가 결과를 분석하였다. 그 결과, 낙하산 인사와 실적에 의해 임용된 사장의 사장경영평가 결과는 차이가 없는 것으로 나타났다. 다만 해당 기관과 관련한 사장의 경험유무가 경영성과에 영향을 미친 것으로 나타났는데, 경영성과는 내부승진의 경우가 가장 높았고 다음

으로 관료 출신, 군인 및 정치인 출신과 외부전문가 순이었다.

이승우(2008)는 CEO 특성에 따른 공기업 경영평가의 타당성에 관한 연구에서 91개 지방공기업과 14개 정부투자기관에 대하여, CEO의 특성이 경영평가결과와 상관관계가 있는지를 분석하였다. 그 결과, 정부 또는 정치인 출신 CEO의 사업성도가 민간기업 경영자나 연구 분야 종사자 출신보다 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 결과가 나타난 원인은 정부 또는 정치인 출신 CEO들이 정부, 국회, 지자체, 지역주민, 공기업의 각종 재화와 공급품의 수요자, NGO 등과의 관계가 원활하고, 경직된 조직이라는 공기업의 특성을 오히려 제대로 활용할 수 있는 기반을 구축하고 있기 때문이라고 하였다.

이승우(2008) 등의 연구를 제외하고 비교적 과거의 연구들에서는 정치적으로 임용된 기관장의 경영성도가 좋지 않다는 연구결과를 보여주었으나 최근의 연구들에서는 과거와 다른 결론들이 도출되고 있다.

유승원(2008)은 24개 공기업을 대상으로 2003년부터 2007년까지 CEO의 출신 및 보수가 경영성도에 미치는 영향에 대하여 연구한 결과, 공기업 CEO의 출신과 경영성도는 특별한 상관관계가 없고, 다만 CEO의 보수가 높을수록 경영성도가 제고되었다는 결론을 도출하였다.

박인규(2009)도 공기업과 준정부기관 기관장의 특성이 경영성도에 미치는 영향에 관하여 분석하였다. 분석 결과, 공무원 및 정치인 출신들이 기관장으로 있는 공기업의 경영성도가 낮을 것이라는 예상과 달리 기관장의 출신은 기관의 경영성도에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 다만 이전에 기관장 임용경력을 가지고 있는 기관장이 운영하는 기관의 경영평가 점수가 높은 것으로 나타났다.

윤호진(2010)은 공기업 기관장의 개인적 특성과 경영평가의 관계에 관하여 분석하였다. 분석 결과, 학력이나 이전 재직기관과 같은 기관장의 전문가적 소양이 경영평가와 높은 상관관계를 보인 반면 대통령과의 친소관계 등 정치적 변수는 경영평가와 의미 있는 관계를 도출하지 못했다.

이처럼 최근 공공기관장의 특성과 경영성과 간의 상관관계가 유의미하지 않다는 연구 결과가 증가하는 것은 공공기관에 대한 감시기제 및 평가방법이 전문화되고 발전함에 따라 기관의 경영성과가 기관장 개인의 특성보다는 기관 사업의 특성, 정부 정책, 대내외 경제상황 등 복합적인 요소에 의해 더 큰 영향을 받게 되었기 때문인 것으로 사료된다.

참고로 민간기업의 임원과 경영성과에 관한 선행연구를 보면, 박준용(1998)은 쇠퇴산업의 경우 내부인사가 CEO로 임명된 기업은 그 성과가 높아지는 경향이 있다고 하였고, Beatty and Zajac(1987)은 CEO가 내부 또는 외부인사인지는 경영성과에 크게 영향을 미치지 않는다고 하였다.

<표 2-2> 공공기관 기관장의 임용특성과 경영성과 선행연구

| 논문 저자 | 연구 주제 | 연구 결과 |
|-----------|---------------------------------|---|
| 강영걸(1990) | 정부투자기관의 기관장 교체가 기관 경영성적에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> - 정부투자기관 기관장의 교체는 계량점수로 표시되는 기관 경영성적에 부정적 영향 미침 - 외부 영입 기관장 중 정치인 출신 기관장이 경영성적에 부정적 영향 미침 |
| 이명석(2001) | 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적 | <ul style="list-style-type: none"> - 정치적으로 임용된 경우가 실적에 의해 임용된 경우보다 경영실적이 상대적으로 낮음 - 관료 출신 경영실적 매우 저조 ⇒ 관료의 경우 전문성에 의한 임용이므로 정치적 임용이라고 할 수 없다는 주장 반박 |

| 논문 저자 | 연구 주제 | 연구 결과 |
|-----------|---|--|
| 김 현(2007) | 정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용 유형별 경영성과 차이 분석 | - 경영성과는 내부승진의 경우가 가장 높게 나타났고, 그 뒤로 관료 출신, 군인 및 정치인 출신, 외부전문가 순임 |
| 이승우(2008) | CEO 특성에 따른 공기업 경영평가 타당성 | - 정치인 출신이 민간기업 경영자나 연구 분야 출신보다 높은 성과를 나타냄 |
| 유승원(2008) | 공기업 CEO의 출신 및 보수가 경영성과에 미치는 영향 | - 공기업 CEO 출신과 경영성과는 특별한 상관관계가 없음 - CEO의 보수가 높을수록 경영성과가 제고됨 |
| 유승원(2009) | 공기업의 지배구조와 경영성과 | - CEO나 내부 감사인이 업무 전문성을 갖는 경우 경영성과가 향상됨 |
| 박인규(2009) | 기관장의 특성이 경영성과에 미치는 영향 | - 기관장의 출신변수는 경영성과에 유의미한 영향을 미치지 않음 - 기관장 임용경력을 가진 기관장의 경영평가 점수가 높게 나타남 |
| 윤호진(2010) | 공기업 기관장의 특성과 경영평가와의 관계 | - 학력이나 전 재직기관 등 기관장의 전문가적 소양이 경영평가와 높은 상관관계를 나타냄 - 대통령과의 친소관계 등 정치적 변수는 경영평가와 의미 있는 관계를 도출하지 못함 |

2. 대리인비용에 관한 선행연구

대리인비용을 분석한 국내 선행연구로는 강동관(2005), 박헌준·신현한·최완수(2004) 등이 있다. 강동관(2005)은 Ang, Cole, and Lin(2002)과 유사한 대리인비용의 지표를 사용하여 소유구조와 대리인비용의 관계를 고찰하였다. 이 연구에서 그는 영업외비용의 매출액 대비 비율과 매출의 자산 대비 비율을 대리인비용의 지표로 사용하여 대주주 소유 지분, 외국인 지분, 그리고 금융기관 소유지분 등이 대리인비용에 미치는 영향을 확인하였다.

최근 김문태·권현주(2009)와 배현정 외 공동연구(2010)에서는 대리인비용을 현실적이며 구체적으로 정의하고자 재무제표 상의 수치화된 자료를 활용하여 두 가지 측면으로 정의하고 있다. 첫째, 자산효율성(총자산회전을 사용)으로 기업 경영자의 자발적 노력수준을 의미한다(Ang et al., 2000; Singh and Davidson III, 2003; Florackis and Ozkan, 2004; 강동관, 2005; 조성빈, 2006). 이는 경영자가 기업의 자산을 얼마나 효율적으로 활용하였는지를 파악하는 척도로, 경영자가 자산을 비효율적으로 사용함으로써 발생하는 기업의 비효율을 측정할 수 있다는 측면에서 대리인비용의 대용변수로 사용하였다(배현정 외, 2010). 둘째, 과도한 접대비 및 소비성 지출인 복리후생비는 기업의 투명성을 저해하는 경영자의 사적인 소비로, 이들 비중을 사적 소비수준으로 보고 대리인비용의 대용변수로 활용하였다(Yafeh and Yosha, 2003; 박헌준 등, 2004; 조성빈, 2006).

한편 최진현·이희섭(2012)은 공공기관의 지배구조가 대리인비용에 미치는 영향에 관하여 연구하였는데, 비상임이사 및 감사인 수, 이사회 규모와 대리인비용(판매관리비 비율, 업무추진비 비율, 영업외비용 비율)과의 관계를 실증분석 한 결과 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.

강태운(2011)은 이사회, 경영평가, 인센티브성과급 등의 경영감시기제와 더불어 정부의 예산지원비율과 부채비율 같은 공기업의 구조적 특성을 나타내는 변수들이 매출액 대비 판매관리비 비율, 영업외비용 비율, 자산회전율로 설정한 대리인비용에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 그 결과 이사회 활동 관련 변수들인 회당 안건수와 수정의결 이상 비율은 대리인비용 감소에 영향을 미치지 못하였고, 경영평가 변수 또한 대리인비용 감소에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었으며, 성과급 비중의 경우도 자산회전율에서만 긍정적인 영향을 확인하였다. 반면, 정부의 예산지원비율과 부채비율은 대부분의 모형에서 대리인비용에의 영향력이 확인되었는데, 예산지원비율과 대리인비용에 대한 분석결과는 판매관리비 비율에서는 긍정적인 영향을, 영업외비용 비율과 자산회전율에서는 부정적 영향력을 보여주었다.

3. 선행연구 비판적 검토

이상과 같이 공공기관 기관장의 특성과 경영성과 등에 관한 선행연구를 살펴보았는데, 선행연구의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 공공기관 기관장의 임용과 기관의 경영성과에 관한 연구가 진행되고 있었으나, 공공기관 기관장의 임용 특성과 기관의 대리인비용에 관한 실증연구는 찾아보기 힘든 것으로 파악되었다. 선행연구 대부분이 기관장의 특성 또는 출신 배경(임용 유형)과 정부 경영평가 결과와의 관계를 분석한 것이고, 연구결과는 연구자에 따라 상이하였다. 최근 공공기관장의 출신 배경 또는 임용 유형과 정부 경영평가 간의 상관관계가 유의미하지 않다는 연구 결과가 증가하는 것은 공공기관에 대한 감시기제 및 평가방법이 전문화되고 정교해짐에 따라 기관의 경영성과가 기관장 개인의 특성보다는 기관 사업의 특성 및 지배구조, 대내외 경제상황

등 복합적인 요소에 의해 더 큰 영향을 받게 되었기 때문일 것이다. 뿐만 아니라, 정부 경영평가는 경영평가 위원들의 주관적인 평가에 의하여 측정되는 비계량평가가 45%(준정부 기관은 50%)를 차지⁹⁾하고 있기 때문에 기관의 경영실적을 객관적으로 측정하고 있지 못할 가능성도 존재한다.¹⁰⁾ 그러므로 공공기관 기관장이 임기 중 기관 운영에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 정부 경영평가 결과 보다는 기관장이 더 큰 영향력을 발휘할 수 있는 자산 운용 및 비용 지출 경향에 관한 연구를 수행하는 것이 공공기관의 비효율 및 도덕적 해이와 관련한 유의미한 시사점을 찾는 데 더 효과적일 수 있다고 판단된다.

둘째, 대부분의 연구에서 기관장의 임용 유형을 소위 ‘낙하산 인사’라 불리는 ‘정치적 임용’ 과 ‘실적에 의한 임용’ 으로 구분하고 있는데, 가장 중요하고 빈번하게 사용되는 ‘정치적 임용’ 에 대한 명확한 정의 없이 일반적으로 정치인, 관료, 군인 등의 출신을 ‘낙하산 인사’와 혼용하여 ‘정치적 임용’ 으로 분류하고 있었다. ‘정치적 임용’ 에 대한 정의는 김판석(2005)의 연구에서 어렵게 찾아 볼 수 있었는데, “정치적 임명 (political appointment)이란 그 나라의 국가권력 구조에 따라 차이가 있지만 대체로 대통령, 내각총리, 혹은 장관이 국정을 수행하는데 필요한 중요한 핵심직위에 필요한 인력을 일반 직업공무원의 경우와는 달리 공개경쟁을 거치지 않고 국정책임자의 선호에 따라 정치적으로 임명하는 것을 말한다.” 고 정리하였다(김판석, 2005: 3). 이처럼 공개경쟁을 거치지 않고 대통령 등이 임명하는 것을 ‘정치적 임용’ 이라고 한다면 모든 공공기관 기관장의 임명은 ‘정치적 임용’ 에 해당하기 때문에 위와 같은 분류는 적합하지 않다. 따라서 본 연구에서는 일반 기업과는 다른 공공기관의 특수한 성격을 고려하여, 기관장의 경력 중 해당기

9) 2013년도 정부 경영평가 기준

10) 이명석(2001)은 정부투자기관 경영평가가 정부투자기관의 경영실적을 객관적으로 측정하고 있지 못할 가능성이 있으나, 현실적으로 정부투자기관의 경영실적을 평가할 다른 적절한 수단이 존재하지 않는다고 하였다.

관 근무여부 및 관련부처·유관기관 근무여부를 기준으로 ‘기관 업무전문성 요인에 의한 임용’ 과 ‘기관 업무전문성 외적 요인에 의한 임용’ 으로 구분하여 공공기관 기관장의 임용 유형과 기관의 대리인비용 간 관계에 대한 연구를 수행하고자 한다.

향후에도 선행 연구의 한계점들을 보완하고, 전체 공기업과 공공기관을 대상으로 하는 연구를 통해서, 공공기관 지배구조의 중요한 축인 기관장(임원)과 기관의 경영성과에 관한 연구의 발전이 필요할 것이다. 또한, 공공기관 기관장과 기관의 경영 성과와의 관계에 대하여 정부 경영 평가 측면 외에 다양한 관점에서의 실증연구가 필요할 것으로 사료된다.

제3장 연구 설계

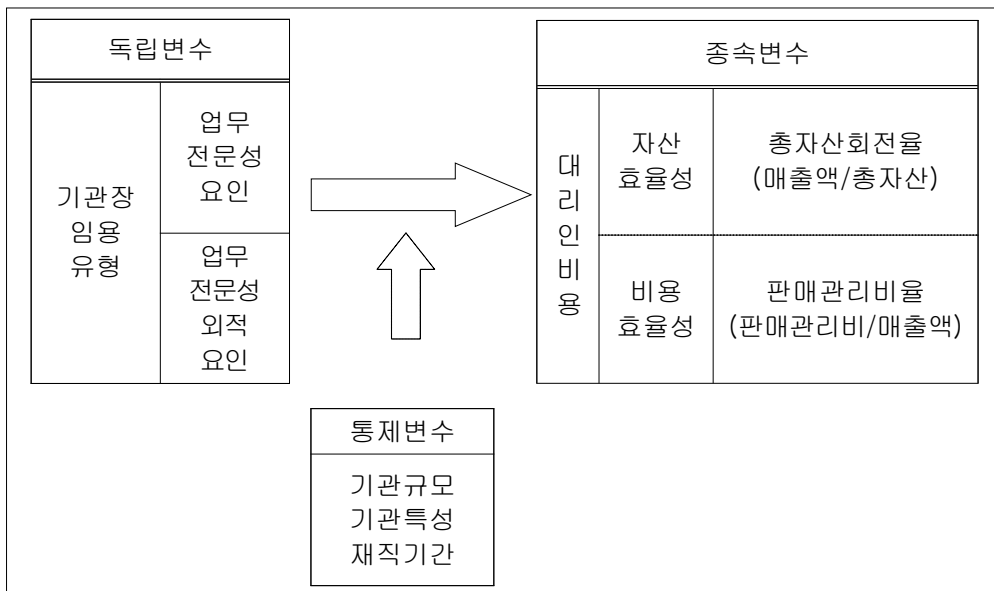
제1절 연구모형 및 연구가설

1. 연구모형

본 연구에서는 공공기관 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

2008년부터 2012년까지 공공기관 기관장의 임용유형에 따른 대리인비용의 차이를 분석하기 위해, 대리인비용을 측정할 종속변수로 자산효율성을 나타내는 총자산회전율, 비용효율성을 측정할 수 있는 판매관리비율을 선정하였다. 독립변수는 앞 장에서 기술한 바와 같이 기관장의 해당기관 근무여부 및 관련부처·유관기관 근무여부를 기준으로 ‘업무전문성 요인에 의한 임용’ 과 ‘업무전문성 외적 요인에 의한 임용’ 으로 구분하였다.

<그림 3-1> 연구모형



2. 연구 가설

공기업 및 공공기관의 기관장을 통칭 사장(대표이사)또는 CEO(최고경영자)라고 한다. 그런데 CEO(Chief Executive Officer, 최고경영자)란 기업의 성공에 대하여 궁극적인 권한과 책임을 가지며, 전사적인 전략을 구사하는 인물을 지칭한다(McNamara, 1988). 권희용(2007)에 따르면 CEO의 자질은 근본적으로 기업이건 공공기관이건 크게 다른 것은 아니며, 주어진 조건 내에서 효율적인 경영을 도모한다는 점에서는 CEO의 기본적인 자질과 역할은 같다고 하였고, 공공기관 CEO의 경영마인드는 공공기관에 주어진 인력과 예산범위 내에서 경영의 효율화만으로 성과를 올려야 한다고 하였다.

“공기업 개혁의 성패는 CEO를 잘 뽑느냐에 달려 있다”¹¹⁾고 할 만큼 공공기관의 운영에 있어 기관장의 역할과 능력은 매우 중요하다. 강영걸(2004) 등 도, 능력 있는 CEO는 경영 실적을 향상 시킬 수 있다고 하였다.

기관장의 역량은 기관의 성과에 영향을 미치게 될 것이고, 공공기관 기관장으로 선임되면 어떤 식으로든 임기 중 차별화된 성과를 내기 위해 노력할 것이나, 각자 자신들이 처한 상황과 목적이 다르므로 서로 다른 의사결정에 의한 경영을 하게 될 것이다. 선행연구들에 의하면 경험은 어떠한 문제를 정의하고 정보를 처리하는데 직접적인 영향을 미치므로 최고경영자의 경력은 조직의 경영성과에 많은 영향을 미치게 될 것이다(Govindarajan, 1989; Walsh, 1988 등). 공공기관 기관장의 경우 특히 3년이라는 짧은 임기제한 제약조건 하에서 기관을 경영하기 때문에 단기간에 효율적인 자산 운용을 통해 수익을 창출하고, 예산범위 내에서 비용을 효율적으로 사용하기 위해서는 기관과 그 기관이 수행하는 사업에 대한 이해와 경험이 무엇보다도 중요할 것이다. 그런 이유로 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서도 ‘제30조 (임원후보자의 추천 기준 등)’에 “임원추천위원회는 기업 경영과 그 공기업·준정부기관의 업무에 관한

11) 중앙일보, 2008. 4. 25.

학식과 경험이 풍부하고, 최고경영자의 능력을 갖춘 사람을 기관장 후보자로 추천하여야 한다.” 고 명시함으로써 기관장의 자격으로 해당 기관과 관련한 경험이 매우 중요함을 강조하고 있다.

강영걸(2004)에 의하면, 외부 인사를 영입해 오는 것보다 내부 인사를 발탁하는 것이 경영성적에 미치는 부정적 영향을 줄일 수 있다고 하였고, 김현(2007)은 공공기관 기관장의 출신 배경 중 내부승진 출신 기관장의 경우가 경영실적이 가장 좋았고 그 다음으로 관료 출신 기관장의 경영실적이 좋았다는 연구 결과를 발표하였으며, 유승원(2009)도 CEO나 내부 감사인이 업무전문성을 갖는 경우 기관의 경영성과가 향상된다고 하였다.

이러한 선행 연구결과들을 토대로 본 연구에서는 ‘공공기관 기관장이 기관 관련 업무전문성을 가지고 있을 경우 기관의 대리인비용을 줄일 수 있을 것인가?’ 라는 연구문제를 설정하고, 대리인비용에 관한 연구의 두 핵심 변수인 자산효율성과 비용효율성의 측면에서 연구 가설을 설정하였다.

가설 1. 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 대리인비용이 낮을 것이다.

가설 1-1 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 자산효율성이 높을 것이다.

가설 1-2 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 비용효율성이 높을 것이다.

제2절 자료 및 분석방법

1. 변수

1) 종속변수

본 연구는 관련 연구들을 바탕으로 대리인비용을 측정하는데 현실적이고 구체적인 수치를 활용하고자 대리인비용으로 가장 일반적으로 정의되는 두 가지 측면인 ‘자산효율성’과 ‘비용효율성’을 선정하고, 자산효율성은 기관의 ‘총자산회전율’로, 비용효율성은 기관의 ‘판매관리비율’로 측정하여 공공기관 기관장의 임용 유형과 기관의 대리인비용과의 관계를 실증분석하고자 하였다.

① 자산효율성

자산이용의 효율성과 관련한 대리인비용으로 가장 대표적으로 사용되는 지표는 매출액을 총자산으로 나눈 ‘총자산회전율’이다(Ang et al., 2000; Singh and Davidson III, 2003; Florackis and Ozkan, 2004; 강동관, 2005; 조성빈, 2006; 배현정 외, 2010).

‘총자산회전율(total assets turnover)은 매출액을 총자산으로 나누어 계산하며, 기업의 총자산이 일정기간 동안 매출액으로 몇 번 회전하였는가를 파악함으로써 기업이 보유하고 있는 총자산의 활용도를 총괄적으로 평가한다. 이 비율이 높을수록 총자산이 효율적으로 이용되고 있음을 나타낸다.¹²⁾ 즉, 총자산회전율은 자산을 얼마나 효율적으로 이용하는가를 반영하는 것으로, 비효율적인 자산이용에 따라 발생하는 기업의 수익 감소를 측정하는 대리 변수이며, 잘못된 투자 결정, 경영진의 불충분한노력(insufficient effort), 경영진의 사적 소비, 비생산적인 자산의 증가 등

12) 김일환·김복구(2006), 「신경영분석론」.한울출판사

으로 인한 비용을 반영한다. 따라서 기업의 자산을 비효율적으로 활용함으로써 나타난 수익의 감소분을 대리인비용으로 인식하고, 대리인비용이 높을수록 총자산회전율이 낮아진다고 볼 수 있다(배현정 외 2010).

부가가치를 총자산으로 나눈 자본생산성도 자산이용의 효율성을 나타내는 대리인비용 지표로 종종 사용되나, 정부 경영평가에서도 전 기관에 대한 공통 평가지표로 사용되는 자본생산성은 기관장의 특성보다는 다양한 복합요인에 의해 더 많은 영향을 받는 지표라고 판단하여 본 연구에서는 사용하지 않기로 한다.

② 비용효율성

영업비용 지출의 효율성과 관련한 대리인비용을 측정하기 위하여 가장 일반적으로 사용되는 지표가 판매관리비 비율(판매관리비/매출액)이다 (Ang et al., 2000; 강태운, 2011; 최진현 · 이희섭, 2012).

판매관리비¹³⁾란 매출액과 직접 대응되는 원가인 매출원가에 포함되지 않는 모든 영업비용을 말하여 다음의 계정들을 포함하고 있다.

- 급여 : 임원의 급여, 임금, 각종 수당 등
- 복리후생비 : 근로환경 개선이나 효율개선을 위해 지출하게 되는 노무비 성격의 금액
- 업무추진비 : 업무와 관련하여 지출하게 되는 교제비 등

13) 판매비와관리비는 상품과 용역의 판매활동 또는 기업의 관리와 유지에서 발생하는 비용으로 급여(임원급여, 급여, 임금 및 제 수당을 포함한다), 퇴직급여, 명예퇴직금(조기퇴직의 대가로 지급하는 인센티브 등을 포함한다), 복리후생비, 임차료, 접대비, 감가상각비, 무형자산상각비, 세금과공과, 광고선전비, 연구비, 경상개발비, 대손상각비 등 매출원가에 속하지 아니하는 모든 영업비용을 포함한다. 기업의 종류와 규모에 따라 당해 비용을 표시하는 적절한 과목으로 구분하여 기재한다.(기업회계기준서 21호 A93)

- 광고선전비 : 상품이나 제품의 판매촉진을 위해 지출하게 되는 비용

판매관리비율은 경영자가 영업활동과 관련된 비용을 얼마나 효율적으로 통제하였는가를 나타낼 수 있다. 다시 말해, 기관장의 재량적인 의사결정의 결과로 비용의 낭비가 발생할 경우 판매관리비가 증가하게 되므로, 결과적으로 기관의 대리인비용이 증가하게 되는 것이다. 실제로 판매관리비에 포함되는 항목들은 경영진의 재량에 의해 상당 부분 결정되며 정보의 비대칭성으로 인해 주주 등 외부기관은 경영진의 결정을 감독하는 데 어려움이 존재하므로 판매관리비율이 대리인비용의 대용치로 자주 사용되고 있다.¹⁴⁾

<표 3-1> 종속변수 정리

| 변수 | | 측정지표 | 조작적 정의 |
|-----------|-------|--------|-----------------|
| 대리인 비용 | 자산효율성 | 총자산회전율 | 매출액/총자산 |
| | 비용효율성 | 판매관리비율 | 판매관리비/매출액 × 100 |

2) 독립변수

본 연구는 공공기관 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향을 알아보기 위해 연구 대상인 80개 공공기관에 대한 전수조사를 실시하려 한다.

14) Ang, Cole and Lin 등(2000)은 영업비용 지출의 효율성과 관련한 대리인비용을 판매 및 일반관리비에서 임금을 차감한 금액을 매출액으로 나누어 측정하였으나, 본 연구에는 공공기관의 임금도 기관장의 임용유형에 따라 중요한 영향을 받는 변수로 보고 포함하여 측정하였다.

독립변수로는 기관장의 해당기관 근무여부 및 관련부처·유관기관 근무여부를 기준으로 ‘업무전문성 요인에 의한 임용’ 과 ‘업무전문성 외적요인에 의한 임용’ 으로 구분하여 기관장 임기 중 소요된 기관의 대리인비용을 비교한다.

<표 3-2> 독립변수 정리

| 변수 | | 판단기준 |
|----------|-------------------|---------------------------------|
| 임용 유형 | 업무전문성 요인에 의한 임용 | 주요경력, 해당기관 근무여부, 관련부처·유관기관 근무여부 |
| | 업무전문성 외적요인에 의한 임용 | 위 기준에 해당하지 않는 경우 |

3) 통제변수

통제변수로는 기관 특성으로 기관 나이, 규모, 유형, 사업성격¹⁵⁾ 등을 사용하고, 기관장 특성으로는 재직기간 변수를 사용하였다.

기관의 나이¹⁶⁾는 설립 이후 존속 년 수로 측정하고, 기관의 규모는 임직원 수에 자연로그값을 취하여 적용하였다. 기관의 규모는 자산 규모, 매출액 수준, 인원 등으로 측정하는 것이 일반적이거나, 본 연구에서는

15) 장하준(2003)은 공기업의 수입에 영향을 미칠 수 있는 요인들로 소유형태 외에도 나라별 특성, 산업 특유의 요소 및 기업특유의 요소(기관의 규모, 설립 연수, 시장지배력 등)를 고려해야 한다고 하였다.

16) 장하준(2003)은 공기업의 설립 연수가 공기업의 실적에 영향을 미친다고 하였다. 젊은 기업은 관리 노하우, 조직적 전통, 경험이 부족하여 오래된 기업보다 실적이 저조할 수 있으며, 반대로 젊은 기업은 낡은 경영 관행이나 조직 타성 등에서 상대적으로 자유롭기 때문에 실적이 좋을 수도 있다고 하였다.

기관의 자산과 매출액이 종속변수(총자산회전율) 측정에 관계되므로 기관의 인원 수준을 기관 규모로 적용하였다.

공공기관은 직원의 수, 자산 규모와 총수입 대비 자체수입액의 규모 등에 따라 분류¹⁷⁾되고 있는데 이러한 차이가 기관의 총자산회전율과 판매관리비율에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 분류한 유형에 따라 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관으로 나누고 각각의 더미변수를 적용하여 회귀 분석을 실시하였다.

또한, 공공기관은 설립목적 및 수행하는 사업의 특성에 따라 분류되기도 하는데, 우리나라 공공기관의 성질별 분류에 따라 검사/검증, 금융/수익, 산업진흥, 연/기금운용, 건설/시설관리, 에너지, 문화/국민생활, 연구개발/지원, 연수/교육훈련 으로 분류하고 분석 시에 각각의 더미변수를 생성하여 적용하였다.

공공기관 기관장은 일반적으로 재임기간이 길어질수록 관련 업무에 대한 이해도가 높아지고 경험이 쌓이게 될 것이다. 기관장의 재직기간은 연구 대상 기간인 2008년부터 2012년까지 기간 내 누적 재직기간으로 측정하였다.

17) 공공기관 유형분류

| 구분 | 기준 |
|--------|--|
| 공기업 | 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관 |
| 시장형 | 자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업 |
| 준시장형 | 시장형 공기업이 아닌 공기업 |
| 준정부기관 | 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관 |
| 기금관리형 | 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁 받은 준정부기관 |
| 위탁집행형 | 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관 |
| 기타공공기관 | 공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관 |

<표 3-3> 통제변수 정리

| 변수 | 조작적 정의 |
|----------|--|
| 기관 나이 | 존속 년 수 |
| 기관 규모 | 인력 규모 : ln(임직원수) |
| 기관 유형 | 시장형 공기업 = 1, 준시장형 공기업 = 1 기금관리형 준정부기관 = 1 위탁집행형 준정부기관 = 1 |
| 기관 사업 특성 | 검사/검증 = 1, 금융/수익 = 1, 산업진흥 = 1, 연/기금운용 = 1, 문화/국민생활 = 1, 연구개발/지원 = 1, 연수/교육훈련 = 1, 건설/시설관리 = 1, 에너지 = 1 |
| 재직기간 | 연구 대상 기간 내 누적 재직기간 |

2. 분석방법

본 연구의 분석 단위는 현재 기획재정부에서 실시하는 정부 경영평가대상 공공기관 중에서 상대적으로 기존의 연구 자료와 데이터가 많은 28개 공기업 및 52개 준정부기관이다. 조사기간은 2008년부터 2012년까지로, 기간 중 공공기관 알리오 시스템 및 기관 홈페이지에 게재한 기관별 경영공시 자료를 활용한다.

기관장의 주요 경력 및 특성에 대한 자료는 네이버 인물 검색 및 연합뉴스와 조선일보의 인물사전, 신문 기사 및 소속 공기업의 홈페이지, 국정감사 의사록, 국회 답변자료, 정부경영평가 결과 보고서 등 각종 관

런 문헌조사에 의하여 수집한다.

본 연구에서는 위의 연구가설을 검증하기 위하여 SPSS 19 통계 프로그램을 사용하여 기술통계 분석 및 ANOVA 분석과 회귀 분석을 수행하였다. 본 연구의 종속변수는 기관의 대리인비용이다. 대리인비용 측정을 위해 기관의 총자산회전율 및 판매관리비율을 활용하였다. 독립변수로는 기관장의 해당기관 근무여부 및 관련부처·유관기관 근무여부를 기준으로 ‘업무전문성 요인에 의한 임용’ 과 ‘업무전문성 외적요인에 의한 임용’ 으로 구분하여 분석하였다.

제4장 연구결과

제1절 기술통계 분석

1. 대리인비용

<표 4-1>은 본 연구의 종속변수인 대리인 비용에 대한 공공기관 기관장 임용유형별 기술통계량을 나타낸 표이다. 연구 대상 기관장 185명 중 해당기관 및 관련부처·유관기관 근무 경험이 있는 기관장은 106명으로 전체의 57%를 차지했다. 반면 해당기관 등 근무 경험이 없는 기관장은 79명으로 전체의 43%에 달했다.

종속변수 중 자산효율성을 나타내는 총자산회전율은 평균이 1.58회이고, 표준편차는 2.28470이다. 최소값과 최대값은 각각 0.02회와 16.75회이다. 해당기관 및 관련부처·유관기관 근무 경험이 있는 기관장, 즉 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 총자산회전율은 평균 1.50회, 표준편차는 1.98727, 최소값은 0.02회, 최대값은 9.78회이다. 해당기관 및 관련부처·유관기관 근무 경험이 없는 기관장, 즉 업무전문성 외적 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 총자산회전율은 평균 1.70회, 표준편차는 2.64052, 최소값은 0.02회, 최대값은 16.75회로, 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 총자산회전율과 최소값에서는 차이가 없었으나, 평균과 최대값이 더 높게 나타났다.

비용효율성을 측정한 판매관리비율은 평균 35%, 표준편차 0.41322, 최소값과 최대값은 각각 0.1%와 216%이다. 해당기관 및 관련부처·유관기관 근무 경험이 있는 기관장, 즉 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 판매관리비율은 평균 40.55%, 표준편차는 0.46371, 최소값은 0.1%, 최대값은 216%이다. 해당기관 및 관련부처·유관기관 근무

무 경험이 없는 기관장, 즉 업무전문성 외적 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 판매관리비율은 평균 27.35%, 표준편차는 0.32126, 최소값은 0.9%, 최대값은 102%로, 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 판매관리비율 보다 평균적으로 낮게 나타났다.

<표 4-1> 기관장 임용유형별 대리인비용

| 구분 | | 빈도 | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준편차 |
|--------|-------------|-----|-------|--------|--------|---------|
| 총자산회전율 | 업무전문성 임용 | 106 | 0.02회 | 9.78회 | 1.50회 | 1.98727 |
| | 업무전문성 외적 임용 | 79 | 0.02회 | 16.75회 | 1.70회 | 2.64052 |
| | 합계 | 185 | 0.02회 | 16.75회 | 1.58회 | 2.28470 |
| 판매관리비율 | 업무전문성 임용 | 106 | 0.1% | 216% | 40.55% | 0.46371 |
| | 업무전문성 외적 임용 | 79 | 0.9% | 102% | 27.35% | 0.32126 |
| | 합계 | 185 | 0.1% | 216% | 35% | 0.41322 |

<표 4-2>는 공공기관 유형별 대리인 비용을 나타내고 있다. 시장형 공기업의 총자산회전율은 평균이 0.54회이고, 표준편차는 0.38601이다. 최소값과 최대값은 각각 0.03회와 1.08회이다. 준시장형 공기업의 총자산회전율은 평균이 0.59회이고, 표준편차는 0.91536이다. 최소값과 최대값은 각각 0.02회와 3.40회이다. 기금관리형 준정부기관의 총자산회전율은 평균 3.22, 표준편차 5.35746, 최소값은 0.11회, 최대값은 16.75회를 나타냈고, 위탁집행형 준정부기관은 평균 1.94회, 표준편차 2.07022, 최소값은 0.05회, 최대값은 9.78회를 나타냈다. 총자산회전율의 평균은 기금관리형 준정부 기관이 3.22회로 가장 높았고, 시장형 공기업이 0.54회로 가장

낮았다. 공기업과 준정부기관을 비교했을 때는 준정부 기관의 총자산 회전을 평균이 2.07회로 공기업 평균 0.57회 보다 높게 나타났다.

시장형 공기업의 판매관리비율은 평균이 5.67%이고, 표준편차는 0.07641이다. 최소값과 최대값은 각각 0.8%와 24.9%이다. 준시장형 공기업의 판매관리비율은 평균이 27.7%이고, 표준편차는 0.44303이다. 최소값과 최대값은 각각 2.6%와 216.1%이다. 기금관리형 준정부기관의 판매관리비율은 평균 31.04%, 표준편차 0.36606, 최소값은 3.6%, 최대값은 104.3%를 나타냈고, 위탁집행형 준정부기관은 평균 44.92%, 표준편차 0.42421, 최소값은 0.1%, 최대값은 211.5%를 나타냈다. 판매관리비율의 평균은 위탁집행형 준정부기관이 44.92%로 가장 높았고, 시장형 공기업이 5.67%로 가장 낮았다. 공기업과 준정부기관을 비교했을 때는 공기업의 판매관리비율 평균이 17.06%로 준정부기관 평균 43.47% 보다 낮게 나타났다.

<표 4-2> 공공기관 유형별 대리인비용

| 구분 | | 빈도 | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준편차 |
|------------|----------------|-----|-------|--------|-------|---------|
| 총자산 회전율 | 시장형 공기업 | 29 | 0.03회 | 1.08회 | 0.54회 | 0.38601 |
| | 준시장형 공기업 | 31 | 0.02회 | 3.40회 | 0.59회 | 0.91536 |
| | 공기업 소계 | 60 | 0.02회 | 3.39회 | 0.57회 | 0.70543 |
| | 기금관리형 준정부기관 | 13 | 0.11회 | 16.75회 | 3.22회 | 5.35746 |
| | 위탁집행형 준정부기관 | 112 | 0.05회 | 9.78회 | 1.94회 | 2.07022 |
| | 준정부기관 소계 | 125 | 0.05회 | 16.75회 | 2.07회 | 2.60161 |
| | 합계 | 185 | 0.02회 | 16.75회 | 1.58회 | 2.28470 |

| 구분 | | 빈도 | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준편차 |
|------------|----------------|-----|------|--------|--------|---------|
| 판매관리 비율 | 시장형 공기업 | 29 | 0.8% | 24.9% | 5.67% | 0.07641 |
| | 준시장형 공기업 | 31 | 2.6% | 216.1% | 27.7% | 0.44303 |
| | 공기업 소계 | 60 | 0.8% | 216.1% | 17.06% | 0.33899 |
| | 기금관리형 준정부기관 | 13 | 3.6% | 104.3% | 31.04% | 0.36606 |
| | 위탁집행형 준정부기관 | 112 | 0.1% | 211.5% | 44.92% | 0.42421 |
| | 준정부기관 소계 | 125 | 0.1% | 211.5% | 43.47% | 0.41937 |
| | 합계 | 185 | 0.1% | 216% | 35% | 0.41322 |

〈표 4-3〉는 공공기관 사업 특성별 대리인 비용을 나타내고 있다. ‘건설/시설관리’ 공공기관의 총자산회전율은 평균이 0.79회이고, 표준편차는 1.45083이다. 최소값과 최대값은 각각 0.02회와 7.41회이다. ‘검사/검증’ 기관의 총자산회전율은 평균이 2.01회이고, 표준편차는 2.03801이다. 최소값과 최대값은 각각 0.16회와 7.77회이다. ‘금융/수익’ 기관의 총자산회전율은 평균 0.79회, 표준편차 1.08996, 최소값은 0.05회, 최대값은 3.39회를 나타냈고, ‘문화/국민생활’ 기관은 평균 1.09회, 표준편차 1.03166, 최소값은 0.25회, 최대값은 4.22회를 나타냈다. ‘산업진흥’ 공공기관의 총자산회전율은 평균이 1.24회이고, 표준편차는 1.48776이다. 최소값과 최대값은 각각 0.07회와 4.99회이다. ‘에너지’ 기관의 총자산회전율은 평균이 0.66회이고, 표준편차는 0.32838이다. 최소값과 최대값은 각각 0.14회와 1.08회이다. ‘연/기금운용’ 기관의 총자산회전율은 평균 4.04회, 표준편차 5.53120, 최소값은 0.11회, 최대값은 16.75회를 나타

냈고, ‘연구개발/지원’ 기관은 평균 2.42회, 표준편차 2.15246, 최소값은 0.50회, 최대값은 8.41회를 나타냈다. ‘연수/교육훈련’ 공공기관의 총자산회전율은 평균이 4.11회이고, 표준편차는 2.99557, 최소값과 최대값은 각각 1.20회와 9.78회이다. 총자산회전율의 평균은 ‘연수/교육훈련’ 기관이 4.11회로 가장 높았고, ‘에너지’ 관련 공공기관이 0.66회로 가장 낮았다.

‘건설/시설관리’ 공공기관의 판매관리비율은 평균이 28.22%이고, 표준편차는 0.43116이다. 최소값과 최대값은 각각 0.9%와 21.61%이다. ‘검사/검증’ 기관의 판매관리비율은 평균이 63.87%이고, 표준편차는 0.54048이다. 최소값과 최대값은 각각 0.1%와 211.5%이다. ‘금융/수익’ 기관의 판매관리비율은 평균 37%, 표준편차 0.36734, 최소값은 4.6%, 최대값은 99.7%를 나타냈고, ‘문화/국민생활’ 기관은 평균 42.74%, 표준편차 0.38179, 최소값은 1.4%, 최대값은 102.4%를 나타냈다. ‘산업진흥’ 공공기관의 판매관리비율은 평균이 18.68%이고, 표준편차는 0.18354이다. 최소값과 최대값은 각각 1.9%와 62.1%이다. ‘에너지’ 기관의 판매관리비율은 평균이 2.89%이고, 표준편차는 0.03792이다. 최소값과 최대값은 각각 0.8%와 12.2%이다. ‘연/기금운용’ 기관의 판매관리비율은 평균 35.01%, 표준편차 0.33836, 최소값은 3.6%, 최대값은 104.3%를 나타냈고, ‘연구개발/지원’ 기관은 평균 42.71%, 표준편차 0.41388, 최소값은 1.6%, 최대값은 101.4%를 나타냈다. ‘연수/교육훈련’ 공공기관의 판매관리비율은 평균이 43.87%이고, 표준편차는 0.36857, 최소값과 최대값은 각각 12.3%와 100.6%이다. 판매관리비율의 평균은 ‘검사/검증’ 기관이 63.87%로 가장 높았고, ‘에너지’ 관련 공공기관이 2.89%로 가장 낮았다. ‘에너지’ 관련 공공기관의 경우 자산효율성과 비용효율성이 전체 연구 대상 공공기관 중 가장 낮은 것으로 나타났다.

<표 4-3> 공공기관 사업특성별 대리인비용

| 구분 | | 빈도 | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준 편차 |
|------------|---------|----|-------|--------|--------|----------|
| 총자산 회전율 | 건설/시설관리 | 39 | 0.02회 | 7.41회 | 0.79회 | 1.45038 |
| | 검사/검증 | 28 | 0.16회 | 7.77회 | 2.01회 | 2.03801 |
| | 금융/수익 | 21 | 0.05회 | 3.39회 | 0.79회 | 1.08996 |
| | 문화/국민생활 | 18 | 0.25회 | 4.22회 | 1.09회 | 1.03166 |
| | 산업진흥 | 19 | 0.07회 | 4.99회 | 1.24회 | 1.48776 |
| | 에너지 | 19 | 0.14회 | 1.08회 | 0.66회 | 0.32838 |
| | 연/기금운용 | 11 | 0.11회 | 16.75회 | 4.04회 | 5.53120 |
| | 연구개발/지원 | 17 | 0.50회 | 8.41회 | 2.42회 | 2.15246 |
| | 연수/교육훈련 | 11 | 1.20회 | 9.78회 | 4.11회 | 2.99557 |
| 판매관리 비율 | 건설/시설관리 | 39 | 0.9% | 216.1% | 28.22% | 0.43116 |
| | 검사/검증 | 28 | 0.1% | 211.5% | 63.87% | 0.54048 |
| | 금융/수익 | 21 | 4.6% | 99.7% | 37% | 0.36734 |
| | 문화/국민생활 | 18 | 1.4% | 102.4% | 42.74% | 0.38179 |
| | 산업진흥 | 19 | 1.9% | 62.1% | 18.68% | 0.18354 |
| | 에너지 | 19 | 0.8% | 12.2% | 2.89% | 0.03792 |
| | 연/기금운용 | 11 | 3.6% | 104.3% | 35.01% | 0.33836 |
| | 연구개발/지원 | 17 | 1.6% | 101.4% | 42.71% | 0.41388 |
| | 연수/교육훈련 | 11 | 12.3% | 100.6% | 43.87% | 0.36857 |

2. 공공기관 특성별 기관장 임용 유형

조사대상 80개 기관에 2008년부터 2012년까지 재직한 기관장은 총 185명이다. 출신 배경을 대표경력 별로 살펴보면 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 기관장 출신 배경

| 대표경력 | 빈도 | 비율 | 비고 |
|------|-----|------|----|
| 정치인 | 27 | 15% | |
| 공무원 | 91 | 49% | |
| 교수 | 13 | 7% | |
| 기업인 | 25 | 14% | |
| 내부승진 | 15 | 8% | |
| 기타 | 14 | 7% | |
| 계 | 185 | 100% | |

박상희(2009)는 1993년부터 2007년까지, 85개 공공기관의 임원의 대표경력¹⁸⁾을 조사하였는데, 그 결과 정치인이 14.4%, 관료(공무원) 53.5%, 민간전문가(기업인, 교수 등) 21.3%, 내부승진 5.9%, 기타 2.1%, 군인 2.7%로 나타났다. 이는 전체적으로 본 연구의 조사결과와 상당히 유사하나, 최근으로 올수록 군인과 공무원 비율이 감소하고 내부승진과 기타 비율이 약간 증가한 것을 알 수 있다.

<표 4-5>는 기관의 나이 즉, 기관 설립 이후 존속 년 수를 기준으로 기관장의 임용유형을 나타내고 있다. 기관 나이 10년 이하의 기관에서는 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장의 비율이 62%이고, 설립된 지

18) 대표경력에는 관료, 군인, 정치인, 민간전문가, 내부승진, 기타로 분류하였다.

20년 이하의 기관에서는 그 비율이 47%로 낮아졌다가, 30년 이하의 기관에서는 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장과 업무전문성 외적요인에 의해 임용된 기관장의 비율이 같아졌고, 40년 이하의 기관에서는 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장의 비율이 다시 56%로 높아졌다. 설립된 지 50년 이하 기관에서 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장의 비율이 81%로 비교대상 중 가장 높았고, 51년 이상의 기관에서는 65%로 다시 낮아졌다.

<표 4-5> 기관 나이(존속 년 수) 별 기관장 임용유형

| 구분 | 1년~ 10년 | 11년~ 20년 | 21년~ 30년 | 31년~ 40년 | 41년~ 50년 | 51년~ |
|----------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|
| 업무전문성 임용 | 28 | 24 | 12 | 18 | 13 | 11 |
| 업무전문성 외적 임용 | 17 | 27 | 12 | 14 | 3 | 6 |
| 계 | 45 | 51 | 24 | 32 | 16 | 17 |

<표 4-6>에서는 공공기관 유형별 기관장의 임용 유형을 나타내고 있다. 시장형 공기업에서는 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율과 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 각각 55%와 45%로 나타났고, 준시장형 공기업에서는 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율과 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 각각 48%와 52%로 나타났다. 기금관리형 준정부기관에서의 기관장 임용유형은 업무전문성 요인에 의한 임용 비율이 38%로 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율 62%보다 훨씬 낮게 나타났다. 위탁집행형 준정부기관에서는 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율과 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 각각 63%와 37%로 나타났다.

<표 4-6> 공공기관 유형별 기관장 임용유형

| 구분 | 시장형 공기업 | | 준시장형 공기업 | | 기금관리형 준정부기관 | | 위탁집행형 준정부기관 | |
|----------------|-------------|-----|-------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|
| | 업무전문성 임용 | 16 | 55% | 15 | 48% | 5 | 38% | 70 |
| 업무전문성 외적 임용 | 13 | 45% | 16 | 52% | 8 | 62% | 42 | 37% |
| 계 | 29 | | 31 | | 13 | | 112 | |

<표 4-7>에서는 공공기관 사업특성별 기관장의 임용 유형을 나타내고 있다. ‘건설/시설관리’ 기관에서는 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율과 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 각각 49%와 51%로 큰 차이가 없었다. ‘검사/검증’ 기관에서는 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율과 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 각각 79%와 21%로, 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용비율이 매우 높게 나타났다. ‘금융/수익’ 기관에서의 기관장 임용유형은 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율이 48%로, 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율 52%와 큰 차이가 없었다. ‘문화/국민생활’ 기관에서는 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율과 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 각각 33%와 67%로 나타났고, ‘산업진흥’ 기관에서는 이와 정 반대로 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율과 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 각각 67%와 33%로 나타났다. ‘에너지’ 관련 공공기관에서는 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율과 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 각각 74%와 26%로, 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용비율이 높았다. ‘연/기금운용’ 기관과 ‘연수/교육훈련’ 기관은 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율이 45%, 업무전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 55%로 같았다. ‘연구개발/지원’ 기관의 기관

장 임용 비율은 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용 비율이 65%, 업무 전문성 외적요인에 의한 임용 비율이 35%로 나타났다.

<표 4-7> 공공기관 사업특성별 기관장 임용유형

| 구 분 | 업무전문성 임용 | | 업무전문성 외적 임용 | |
|---------|----------|-----|-------------|-----|
| 건설/시설관리 | 19 | 49% | 20 | 51% |
| 검사/검증 | 22 | 79% | 6 | 21% |
| 금융/수익 | 10 | 48% | 11 | 52% |
| 문화/국민생활 | 6 | 33% | 12 | 67% |
| 산업진흥 | 14 | 67% | 7 | 33% |
| 에너지 | 14 | 74% | 5 | 26% |
| 연/기금운용 | 5 | 45% | 6 | 55% |
| 연구개발/지원 | 11 | 65% | 6 | 35% |
| 연수/교육훈련 | 5 | 45% | 6 | 55% |

공공기관 기관장들의 평균 재직기간은 <표 4-8>과 같이 2.43년으로, 「공공기관 운영에 관한 법률」 ‘제28조(임기)’ 에서 보장한 임기 3년을 채우지 못하고 퇴임하는 것으로 나타났다.

<표 4-8> 공공기관 기관장 평균 재직기간

| 구분 | 평균 재직기간 | 비 고 |
|---------|---------|----------------------------|
| 재직기간 평균 | 2.43년 | 1년 이하 : 27% 2년 이하 : 53% |

3. 상관관계 분석

회귀분석에 앞서 변수들 간의 관계와 방향성을 살펴보고 다중공선성 존재여부를 검정하기 위하여 변수들 간의 상관관계를 분석하였다. 분석 결과, <표 4-9>과 같이 변수간의 상관계수들은 모두 0.9 이하로 나타나 다중공선성 문제는 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

종속변수인 자산효율성(총자산회전율)을 중심으로 다른 변수들과의 상관관계를 살펴보면, 독립변수인 기관장의 업무전문성 요인에 의한 임용 여부는 자산효율성과 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않았다. 자산효율성의 대리변수인 기관의 총자산회전율은 공공기관의 사업 특성 일부와 유의한 상관관계를 나타냈는데, ‘연/기금운용’ 기관 ($r=.271, p<0.01$), ‘연수/교육훈련’ 기관 ($r=.280, p<0.01$)인 경우 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났으며, ‘건설/시설관리’ 기관 ($r=-.179, p<0.05$)과는 음(-)의 상관관계를 나타냈다. 또한, 총자산회전율은 기관의 유형과도 상관관계를 나타냈는데, 기관이 ‘시장형 공기업’인 경우와 ‘준시장형 공기업’인 경우 각각 $r=-.198$ ($p<0.01$), $r=-.195$ ($p<0.01$)로 음(-)의 상관관계를, 기관이 ‘기금관리형 준정부기관’인 경우와 ‘위탁집행형 기관’인 경우 각각 $r=.197$ ($p<0.01$), $r=.193$ ($p<0.01$)로 양(+)의 상관관계를 나타냈다.

또 다른 종속변수인 비용효율성(판매관리비율)을 중심으로 다른 변수들과의 상관관계를 살펴보면, 독립변수인 기관장의 업무전문성 요인에 의한 임용 여부는 판매관리비율과 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났으며 $r=.158$ 로 $p<0.05$ 의 수준에서 통계적으로 유의하였다. 판매관리비율은 이 밖에도 기관규모($r=-.337, p<0.01$) 및 ‘에너지’ 관련 기관 여부 ($r=-.263, p<0.01$), 그리고 ‘시장형 공기업’인 경우($r=-.306, p<0.01$)와 통계적으로 유의한 음(-)의 상관관계를 보였으며, ‘검사/검증’ 기관 ($r=.297, p<0.01$)인 경우와 ‘위탁집행형 준정부기관’의 경우($r=.301, p<0.01$) 양(+)의 상관관계를 나타냈다.

<표 4-9> 변수 간 상관관계 분석

| 구분 | 1) | 2) | 3) | 4) | 5) | 6) | 7) | 8) | 9) | 10) | 11) | 12) | 13) | 14) | 15) | 16) | 17) | 18) | 19) | |
|----------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|-------|--|
| 1)자산회전율 | 1.000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2)판관비율 | .063 | 1.000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3)업무전문성 | -.045 | .158* | 1.000 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4)기관나이 | -.082 | -.078 | .063 | 1.000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5)기관규모 | -.085 | -.337** | -.030 | .272** | 1.000 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6)검사/검증 | .080 | .297** | .182* | -.077 | -.129 | 1.000 | | | | | | | | | | | | | | |
| 7)금융/수익 | -.124 | .018 | -.070 | .073 | -.034 | -.151** | 1.000 | | | | | | | | | | | | | |
| 8)산업집중 | -.051 | -.133 | .112 | .313** | -.113 | -.143 | -.121 | 1.000 | | | | | | | | | | | | |
| 9)연기금 | .271** | .001 | -.060 | .066 | .139 | -.106 | -.090 | -.085 | 1.000 | | | | | | | | | | | |
| 10)국민생활 | -.070 | .062 | -.159* | -.153* | -.018 | -.139 | -.117 | -.111 | -.083 | 1.000 | | | | | | | | | | |
| 11)연구개발 | .118 | .060 | .048 | -.074 | -.286** | -.134 | -.114 | -.108 | -.080 | -.104 | 1.000 | | | | | | | | | |
| 12)교육훈련 | .280** | .055 | -.060 | -.159* | -.226** | -.106 | -.090 | -.085 | -.063 | -.083 | -.080 | 1.000 | | | | | | | | |
| 13)건설/시설 | -.179** | -.084 | -.090 | -.031 | .227** | -.218** | -.185* | -.175* | -.130 | -.170* | -.164* | -.130 | 1.000 | | | | | | | |
| 14)에너지 | -.137 | -.263** | .112 | -.050 | .328** | -.143 | -.121 | -.114 | -.085 | -.111 | -.108 | -.085 | -.175* | 1.000 | | | | | | |
| 15)시장형 | -.198** | -.306** | -.019 | -.218** | .305** | -.182* | -.154* | -.146* | -.108 | -.142 | -.137 | -.108 | .251** | .638** | 1.000 | | | | | |
| 16)준시장형 | -.195** | -.078 | -.081 | .314** | .167* | -.189* | .296** | .039 | -.113 | -.147* | -.143 | -.113 | .194** | -.009 | -.193* | 1.000 | | | | |
| 17)기금관리 | .197** | -.026 | -.105 | -.040 | .051 | -.116 | .168* | -.093 | .646** | -.019 | -.087 | -.069 | -.142 | -.093 | -.119 | -.123 | 1.000 | | | |
| 18)위탁집행 | .193** | .301** | .130 | -.057 | -.381** | .341** | -.199* | .127 | -.171* | .228** | .257** | .203** | -.261** | -.419** | -.534** | -.556** | -.341** | 1.000 | | |
| 19)제작기간 | -.015 | -.115 | -.160* | .026 | .064 | -.107 | -.046 | -.065 | -.015 | .019 | -.071 | .025 | .163* | .059 | .226** | -.005 | .044 | -.187* | 1.000 | |

** 0.01 수준(양쪽)에서 유의, * 0.5 수준(양쪽)에서 유의

제2절 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향분석

1. 기관장의 임용 유형이 기관의 자산효율성에 미치는 영향

1) 기관장 임용 유형별 자산효율성(총자산회전율) 평균 비교

기관장의 임용 유형별 기관 자산효율성의 차이 분석을 위하여 ANOVA 분석을 실시하였다. 기관장의 임용 유형별 기관의 총자산회전율 평균은 <표 4-10>과 같다.

연구 대상 공공기관의 자산효율성 평균은 1.584회이고, 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장들이 운영하는 기관의 자산효율성은 1.495회로, 기관장이 업무전문성 외적 요인에 의해 임용된 기관의 자산효율성 1.702회 보다 낮았다. 그러나 이러한 결과는 유의확률 0.544로, 통계적으로 유의한 수준에 미치지 못했다.

<표 4-10> 기관장 임용 유형과 기관 자산효율성 간의 ANOVA 분석

| 대리인 비용 | 임용유형 | 빈도 | 평균 | 표준 편차 | F | 유의 확률 |
|------------|----------------------|-----|--------|----------|-------|----------|
| 총자산 회전율 | 업무전문성 요인에 의한 임용 | 106 | 1.495회 | 1.98727 | 0.370 | 0.544 |
| | 업무전문성 외적요인에 의한 임용 | 79 | 1.702회 | 2.64052 | | |
| 합계 | | 185 | 1.584회 | 2.28470 | | |

2) 기관장 임용 유형과 자산효율성(총자산회전율)간 회귀분석

<표 4-11>은 2008년부터 2012년까지 80개 공공기관 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용 변수인 자산효율성(자산회전율)에 미치는 영향을 분석하기 위하여, 가설에 따라 기관장의 임용 유형을 ‘업무전문성 요인에 의한 임용=1’ 과 ‘업무전문성 외적요인에 의한 임용=0’ 으로 구분한 ‘업무전문성 임용 더미’ 변수를 적용하고, 기관장 재직 기간 및 기관 특성을 모두 포함한 상태에서 회귀분석을 실시한 결과이다.

수정된 R^2 은 0.181로, 자산효율성을 설명하는 설명력은 18.1%이다. F 값은 3.389, 유의확률은 0.000으로 모형에 포함된 독립변수는 유의수준 $P<0.01$ 에서 자산효율성을 유의미하게 설명하고 있다.

분석 결과를 살펴보면, 기관장이 업무전문성 요인에 의한 임용인 경우 기관의 자산효율성과 음(-)의 상관관계, 즉 업무전문성에 요인에 의한 임용일수록 기관의 자산효율성이 낮다는 결과를 보였으나, 유의확률 0.440으로 통계적으로 유의하지 않았다.

<표 4-11> 회귀분석 결과_기관장의 임용 유형과 기관의 자산효율성

| 모형 | | 비표준화 계수 | | 표준화계수 | t | 유의 확률 |
|----------|----------------|---------|-------|-------|-------|----------|
| | | B | 표준오차 | 베타 | | |
| (상수) | | -.077 | 1.830 | | -.042 | .966 |
| 업무전문성 임용 | | -.257 | .332 | -.056 | -.775 | .440 |
| 기관 나이 | | -.010 | .012 | -.074 | -.867 | .387 |
| 기관 규모 | | .202 | .137 | .130 | 1.469 | .144 |
| 기관 유형 | 시장형 공기업 | .143 | .854 | .023 | .168 | .867 |
| | 기금관리형 준정부기관 | .984 | .930 | .110 | 1.058 | .292 |
| | 위탁집행형 준정부기관 | .387 | .590 | .083 | .656 | .513 |
| 사업 특성 | 검사/검증 | .790 | 1.703 | .124 | .464 | .643 |
| | 금융/수익 | -.449 | 1.612 | -.063 | -.278 | .781 |
| | 산업진흥 | .275 | 1.645 | .037 | .167 | .868 |
| | 연/기금운용 | 2.099 | 1.789 | .218 | 1.173 | .242 |
| | 문화/국민생활 | -.424 | 1.724 | -.055 | -.246 | .806 |
| | 연구개발지원 | 1.331 | 1.738 | .169 | .766 | .445 |
| | 연수교육훈련 | 2.876 | 1.792 | .299 | 1.605 | .110 |
| | 건설/시설관리 | .030 | 1.644 | .005 | .018 | .986 |
| | 에너지 | -.652 | 1.726 | -.087 | -.378 | .706 |
| 기관장 재직기간 | | .074 | .141 | .037 | .524 | .601 |

수정된 $R^2 = 0.181$, $F = 3.389$

2. 기관장의 임용 유형이 기관의 비용효율성에 미치는 영향

1) 기관장 임용 유형별 비용효율성(판매관리비율) 평균 비교

기관장의 임용 유형에 따른 기관 비용효율성의 차이 분석을 위하여 ANOVA 분석을 실시하였다. 기관장의 임용 유형에 따른 기관의 판매관리비율 평균은 <표 4-12>와 같다.

연구 대상 공공기관의 판매관리비율 평균은 35%이고, 업무전문성 요인에 의하여 임용된 기관장들의 기관 판매관리비율이 40.55%로, 기관장이 업무전문성 외적요인에 의해 임용된 기관의 판매관리비율 27.35% 보다 훨씬 높았다. 분석 결과는 $F=4.712$, 유의확률 0.031로, $P<0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미하다고 할 수 있다.

<표 4-12> 기관장 임용 유형과 기관 비용효율성 간의 ANOVA 분석

| 대리인 비용 | 임용유형 | 빈도 | 평균 | 표준 편차 | F | 유의 확률 |
|------------|----------------------|-----|--------|----------|-------|----------|
| 판매관 리비율 | 업무전문성 요인에 의한 임용 | 106 | 40.55% | 0.46371 | 4.712 | 0.031 |
| | 업무전문성 외적요인에 의한 임용 | 79 | 27.35% | 0.32126 | | |
| 합계 | | 185 | 35% | 0.41321 | | |

2) 기관장의 임용 유형과 비용효율성(판매관리비율)간 회귀분석

<표 4-13>은 2008년부터 2012년까지 80개 공공기관 기관장의 임용유형이 기관의 대리인비용 변수인 비용효율성, 즉 판매관리비율에 미치는

영향을 분석하기 위하여, 가설에 따라 기관장의 임용 유형을 ‘업무전문성 요인에 의한 임용=1’ 과 ‘업무전문성 외적요인에 의한 임용=0’ 으로 구분한 ‘업무전문성 임용 더미’ 변수를 적용하고, 기관장 재직 기간 및 기관 특성을 모두 포함한 상태에서 회귀분석을 실시한 결과이다.

수정된 R^2 은 0.268로, 판매관리비율을 설명하는 설명력은 26.8%이다. F 값은 4.737, 유의확률은 0.000으로 모형에 포함된 독립변수는 유의수준 $P<0.01$ 에서 판매관리비율을 유의미하게 설명하고 있다.

분석 결과를 살펴보면, 기관장이 업무전문성 요인에 의한 임용인 경우 통계적으로 유의한($p<0.05$) 수준에서 판매관리비율과 양(+)의 상관관계, 즉 판매관리비율이 높아지는 것으로 나타났다. 다시 말해, 업무전문성에 요인에 의한 임용일수록 비용효율성이 낮아지고 이는 곧 대리인비용이 높아짐을 의미한다. 이 밖에도 기관의 규모와 기관의 판매관리비율이 통계적으로 유의한 수준($p<0.01$)에서 음(-)의 상관관계를 갖고 있음을 알 수 있었다.

<표 4-13> 회귀분석 결과_기관장의 임용 유형과 기관의 비용효율성

| 모형 | | 비표준화 계수 | | 표준화계수 | t | 유의 확률 |
|----------|----------------|---------|------|-------|--------|----------|
| | | B | 표준오차 | 베타 | | |
| (상수) | | .761 | .332 | | 2.289 | .023 |
| 업무전문성 임용 | | .147 | .057 | .177 | 2.577 | .011 |
| 기관 나이 | | .000 | .002 | .012 | .144 | .886 |
| 기관 규모 | | -.091 | .024 | -.323 | -3.817 | .000 |
| 기관 유형 | 시장형 공기업 | -.124 | .176 | -.110 | -.706 | .481 |
| | 준시장형 공기업 | -.019 | .101 | -.017 | -.184 | .854 |
| | 기금관리형 준정부기관 | -.078 | .146 | -.048 | -.531 | .596 |
| 사업 특성 | 검사/검증 | .266 | .293 | .232 | .909 | .365 |
| | 금융/수익 | .085 | .277 | .065 | .306 | .760 |
| | 산업진흥 | -.195 | .283 | -.144 | -.690 | .491 |
| | 연/기금운용 | -.071 | .320 | -.041 | -.223 | .824 |
| | 문화/국민생활 | -.111 | .311 | -.080 | -.355 | .723 |
| | 연구개발지원 | -.188 | .308 | -.132 | -.610 | .543 |
| | 연수/교육훈련 | -.293 | .329 | -.168 | -.889 | .375 |
| | 건설/시설관리 | .122 | .284 | .121 | .432 | .667 |
| | 에너지 | -.029 | .295 | -.021 | -.098 | .922 |
| 기관장 재직기간 | | -.002 | .024 | -.005 | -.074 | .941 |

수정된 $R^2 = 0.268$, $F = 4.737$

제3절 소결

본 연구에서는 기술통계 분석 및 회귀 분석을 통해 기관 업무전문성을 기준으로 한 공공기관 기관장의 임용 유형과 기관의 대리인비용 간 연관성을 밝히고자 하였다. 그러나 아쉽게도 분석결과는 가설을 뒷받침하지 못하거나, 가설과 반대로 나타났다.

기술 통계 분석 결과 ‘기금관리형 준정부기관’의 총자산회전율이 3.22회로 가장 높았고, ‘시장형 공기업’의 총자산회전율이 0.54회로 가장 낮았다. 판매관리비율은 44.92%로 ‘위탁집행형 준정부기관’이 가장 높았고, ‘시장형 공기업’이 5.67%로 가장 낮았다. 공기업과 준정부기관의 판매관리비율을 비교해 보면, 공기업 판매관리비율 평균이 17.06%로 준정부기관 평균 43.47%보다 훨씬 낮아, 정부와 국민의 상대적인 관심과 감시의 수준이 높은 공기업에서의 비용 통제가 비교적 효과적으로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 공공기관의 사업 특성별로는 ‘연/기금운용’ 기관의 총자산회전율이 4.04회로 가장 높았고, ‘에너지’ 기관의 총자산회전율이 0.66회로 가장 낮았으며, ‘에너지’ 관련 기관은 판매관리비율도 2.89%로 가장 낮았다. 판매관리비율이 가장 높은 기관은 ‘검사/검증’ 기관으로 63.87%를 나타냈다.

전체 연구대상 기관장 185명 중 57%에 해당하는 106명이 본 연구에서 정의한 업무전문성 요인에 의하여 임용된 기관장, 즉 기관장 임용 전에 해당기관 또는 유관부처 및 관련기관 근무 경력을 가지고 있는 인사로, 적어도 57%의 기관장이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 명시하고 있는 임원후보자 추천 기준 중 ‘그 공기업·준정부기관의 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람’에 적합한 인물이라는 것을 의미한다. 이를 공공기관 유형별로 살펴보면, ‘위탁집행형 준정부기관’에서 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장의 비율이 63%로 가장 높았고, ‘기금관리형 준정부기관’이 38%로 가장 낮았다. 공공기관 사업 특성에 따른 기관장의 임용 유형은 ‘검사/검증’ 기관 및 ‘에너지’ 관련 기관에

서 기관 업무전문성에 의해 임용된 기관장의 비율이 각각 79%와 74%로 높게 나타났고, ‘문화/국민생활’ 기관에서 33%로 가장 낮게 나타났다. 이러한 결과는 기관의 사업 특성이 전문적일수록 업무전문성 요인에 의한 기관장 임용이 이루어지고 있음을 나타낸다.

한편, 공공기관 기관장들의 평균 재직기간은 2.43년으로, 「공공기관 운영에 관한 법률」에서 보장한 임기 3년을 채우지 못하고 퇴임하는 것으로 나타났다. 이는 법으로 공공기관 기관장의 임기를 보장하여 정권의 교체 또는 정치적 환경 변화에 상관없이 기관에 대한 독립성을 보장하고 국민들에게 안정적인 공공재화 및 서비스를 제공하겠다는 원칙이 지켜지고 있지 않음을 의미한다. 특히 1년 이하의 임기만을 채운 기관장의 비율이 27%, 2년 이하의 임기를 채운 비율이 53%에 달한다는 것은 문제점으로 지적될 수 있다. 내부승진자가 아닌 이상, 새롭게 임명된 기관장은 기관의 현황 등을 파악하는데 상당한 시간이 필요할 것이고, 기관장 퇴임 후 후임자 선임까지 짧지 않은 시간이 소요되는 현재의 시스템을 고려할 때, 기관장의 잦은 교체는 상당한 비용을 수반하며, 그 자체가 공공기관 비효율의 한 원인이 될 수도 있기 때문이다.

다음으로, 본 연구의 회귀분석 결과 공공기관 기관장의 기관 업무전문성에 의한 임용 유형은 기관의 대리인비용 중 비용효율성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공공기관 기관장의 업무전문성 요인에 의한 임용 여부와 기관의 판매관리비율이 통계적으로 유의한 수준에서 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났는데, 이는 다시 말해 업무전문성 요인에 의하여 임용된 기관장이 운영하는 기관의 판매관리비율이 높다는, 즉 업무전문성 요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관의 대리인비용이 업무전문성 외적요인에 의해 임용된 기관장이 운영하는 기관보다 높다는 것을 의미하는 것으로, 가설과 반대되는 결과를 나타냈다. 이러한 결과는 기관의 비용효율성 제고를 위해서는 기관장의 전문적인 기업 경영 및 관리 능력이 필요하기 때문인 것으로 보인다.¹⁹⁾ 또 다른 원인으로서는 업

19) 이와 같은 결론을 뒷받침하기 위하여 기관장의 대표 경력을 정치인, 공무원,

무전문성 외적인 요인에 의하여 임용된 기관장들이 부정적 여론을 인식하여 상대적으로 기관의 비용 지출에 신중을 기했기 때문일 수도 있다.

기관 업무전문성 요인에 의한 공공기관 기관장의 임용 유형은 기관의 자산효율성에는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이러한 결과는 두 가지 원인으로 해석될 수 있는데, 우선 대규모의 공공기관 투자활동이나 사업 추진은 정부의 정책에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 기관장이 독자적인 판단으로 투자나 사업을 추진할 수 있는 재량권이 작다는 점을 지적할 수 있다. 다른 원인은 3년이라는 기관장의 짧은 임기에서 기인할 수 있는데, 임기 동안 장기적인 관점을 가지고 투자나 사업을 추진하기 보다는 단기적인 관점에서 쉽게 가시적인 성과를 낼 수 있는 업무를 수행하고자 하는 유인이 더 커질 것이기 때문이다.

기업인, 교수, 내부승진 등으로 세분하여 분석을 실시한 결과, 기업인 출신 기관장이 운영하는 기관의 판매관리비율이 15%로 가장 낮았고, 대표경력을 기준으로 각각 더미변수를 적용하여 기관 판매관리비율과의 상관관계 회귀 분석을 실시한 결과, 기업인 출신만 기관의 판매관리비율과 음(-)의 상관관계를 나타내었으나 통계적으로 유의한 수준에는 미치지 못하였다.

제5장 결론

제1절 연구의 결론 및 정책적 시사점

작은 회사에서 국가에 이르기까지 인사의 중요성은 다른 어떤 경영 요소들보다도 우선순위에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 더군다나 국민 생활과 밀접하게 연관되어 국가의 공공서비스를 대신 공급하는 역할을 담당하는 조직이라면 더욱 그러할 것이다.

공공기관 임원의 인사, 특히 기관장의 인사는 단순한 경영진 인사가 아니라 공공기관의 효율적 운영과 책임 확보를 위한 핵심적인 부분인 동시에 정부의 국정 전반과 정책 운영, 대국민 행정서비스의 수준을 결정한다는 점에서 매우 중요하다.

본 연구는 2008년부터 2012년까지 5년 동안 우리나라 80개 공공기관 기관장의 임용 유형에 따른 기관 대리인비용의 차이를 분석함으로써 수익창출과 비용절감을 통한 공공기관 운영의 효율성을 제고하기 위하여 기관장 인사에서 어떤 점을 중요하게 고려해야 하는지에 대한 의미 있는 시사점을 제공하고자 하였다.

먼저 본 논문은 공공기관 기관장에 대한 선행 연구들이 이른바 ‘낙하산 인사’라고 비난받는 정치적 임용을 중심으로 한 기관장 인사 그 자체 또는 기관장의 특성과 기관의 정부 경영평가 결과에 대한 연구에 치중되어 왔고, 기관장의 특성과 기관의 정부 경영평가에 대한 연구결과 또한 최근으로 올수록 유의미한 결론을 얻지 못하고 있다는 점에 착안하여, 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써 공공기관의 비효율 문제 해결의 열쇠가 될 수 있는 기관장 선임과 관련하여 어떤 요소가 중요하게 고려되어야 하는지에 대한 실마리를 찾고자 하였다는데 의의가 있다고 할 수 있다.

다음으로, 본 연구의 회귀분석 결과 공공기관 기관장의 업무전문성

요인에 의한 임용 여부와 기관의 판매관리비율이 통계적으로 유의한 수준에서 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났는데, 이는 다시 말해 업무전문성 요인에 의하여 임용된 기관장이 운영하는 기관의 판매관리비율이 높다는 것을 의미하는 것으로 가설과 반대되는 결과이다. 이와 같은 결과는 기관의 비용효율성 제고 측면에서 공공기관의 기관장은 기관과 기관의 특수한 업무에 대한 전문성뿐만 아니라, 기업 경영 및 관리 능력도 갖추고 있어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 부분은 공공기관 또는 정부 부처 고위 공직자들을 대상으로 한 지속적인 경영마인드 제고 교육 실시와 민간기업 경영전문인들과의 활발한 교류 기회 제공을 통해 어느 정도 보완될 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로, 업무전문성 요인에 의한 공공기관 기관장의 임용 유형과 기관 자산효율성의 관련성이 예상보다 높지 않았다. 이는 두 가지 원인으로 해석될 수 있는데, 우선 공공기관이 속해 있는 환경적 요인 때문이라고 사료된다. 대규모의 공공기관 투자활동이나 사업 추진은 정부의 정책이나 암묵적인 지시에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 기관장이 독자적인 판단으로 투자나 사업을 추진할 수 있는 재량권이 의외로 작다는 것이다. 다시 말해, 주요 사업 투자나 추진 등이 기관장의 통제 밖에 놓이는 경우가 많다는 것이다. 다른 원인은 3년이라는 기관장의 짧은 임기에서 기인할 수 있다. 3년이라는 기관장 임기 동안 장기적인 관점을 가지고 투자나 사업을 추진하기 보다는 단기적인 관점에서 쉽게 가시적인 성과를 낼 수 있는 업무를 수행하고자 하는 유인이 더 커질 것이고, 이는 윤호진(2010)이 지적하였듯이 공기업 기관장의 주요 업무가 예산 따오기, 국정감사 답변, 네트워크 유지 등 ‘울타리 역할’에 그치는 결과를 초래할 수 있으며, 궁극적으로는 국민이 위임한 업무를 태만히 함으로써 공공기관 비효율을 발생시키는 원인 중 하나가 될 수 있다.

공공기관의 비효율 및 인사와 관련한 더 이상의 소모적인 논쟁을 막고 공공기관이 국민의 기관으로서 그 소임을 다하게 하기 위해서라도 공공기관 기관장의 인사는 기관의 설립목적과 임무, 특성에 맞추어 어떤

인물이 적합한지를 판단할 수 있는 분명한 기준과 인력 풀을 마련하여 합리적으로 추진되어야 할 것이다.

제2절 연구의 한계 등

본 연구의 한계로는 첫째, 자료수집에 있어 여러 가지 한계로 인하여 분석대상을 80개 기관의 5개년 자료만 수집하였기 때문에 분석결과가 전체 공공기관을 대변하지 못한다는 점이다. 향후 연구에서는 분석 기간을 확대하고, 지방공기업까지 대상 기관을 확대하여 전체 공공기관을 분석해 본다면 새로운 사실을 발견해 낼 수도 있을 것이다.

둘째, 공공기관 기관장의 특성을 기관 업무전문성 요인에 의한 임용 형태로 한정하여 기관의 대리인비용과의 관계를 분석하는데 집중함으로써 기관장의 개인적인 업무 능력 등 기관의 대리인비용에 영향을 미칠 수 있는 기관장의 다른 특성들에 대해서는 반영하지 못하였다. 향후 공공기관 기관장의 특성을 종합하여 정의할 수 있는 보다 정교한 방법을 개발하여 객관성과 타당성을 향상시켜야 할 것이다.

셋째, 공공기관의 대리인비용을 측정하는 변수를 선행연구를 통해 일반적으로 기업의 대리인비용을 측정하는데 활용되는 변수들로 사용함에 따라 민간기업과는 차별화되는 공공기관의 특성을 제대로 반영하지 못함으로써 유의미한 연구결과를 얻지 못한 것일 수 있다. 공공기관의 대리인비용을 효과적으로 측정할 수 있는 변수 개발이 필요하다.

향후 연구는 본 연구의 부족한 점들을 보완하여 전체 공공기관의 대리인비용을 보다 객관적으로 분석할 수 있는 연구가 이루어지기를 기대한다. 이를 위해서는 정교한 분석 모형의 개발은 물론 연구 범위를 넓히는 것도 중요하다. 또한 질적인 연구도 보완되어 공공기관의 복대리인 문제에 대한 해결책을 제시할 수 있는 의미 있는 연구가 이루어질 수 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 서적 및 논문

- 강동관. (2005). 기업의 소유집중률과 대리인비용. 「경제연구」 23(1).
- 강영걸. (1999). 정부투자기관 기관장의 교체가 기관 경영성적에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국경상논총」. 17(1): 153-174.
- 강태운. (2011). 공기업의 대리인비용에 미치는 영향요인 연구-경영감시기제의 효과성 검증-. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 곽채기. (2003). 정부투자기관 경영평가제도의 문제와 개선방안. 공기업포럼 제1회. 서울대학교 행정대학원.
- 곽채기. (2005). 공기업 및 정부산하기관 임원 임면제도 개선방안. 한국행정학회 · 한국정책학회 하계학술대회 발표 논문.
- 권순만 · 김난도. (1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 「한국행정학보」 29(1).
- 김기원. (2004). 기업지배구조 이론에 관한 연구. 한국방송통신대학교. 「논문집」. 37:217-231.
- 김문태 · 권현주. (2009). 경영자의 노력과 사적 소비가 신용평가에 미치는 영향. 「대한경영학회」 22(4).
- 김미라. (2004). 정부산하기관 임원충원제도의 효과분석. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김연진. (2002). 정부산하기관 임원충원에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김준기. (1999). 공기업 개혁과 민영화: 정책의 부재. 「한국행정연구」 10(1).
- 김준기. (2001). 공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제.

- 「한국정책학회보」 8(1).
- 김현. (2007). 정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용 유형별 경영성과 차이 분석: 낙하산 인사를 중심으로. 고려대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 민경현. (2006). 공기업 노사관계의 도덕적 해이에 대한 연구-공기업 지배구조를 중심으로-. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 박상희. (2009). 공공기관 임원의 인사에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문
- 박천오 · 김상묵 · 이종훈. (2004). 정부 · 비정부부문간 인사교류: 필요성과 활성화 방안. 「한국행정연구」 13(2).
- 박헌준 · 신현한 · 최완수. (2004). 한국기업의 대리인비용과 기업가치: 외국인 지분의 역할. 「경영학연구」 33(2).
- 배현정 · 김문태 · 박길영. (2010). 우리사주 제도의 대리인비용 통제 효과. 「회계정보연구」 28(1).
- 유승원. (2008). 공기업 CEO의 출신 및 보수가 경영성과에 미치는 영향. 「정부회계연구」.
- 윤성식. (1994). 감사인의 독립성과 적정 감사인의 규모: 대리인이론과 게임이론의 관점. 「한국행정학보」 28(3).
- 윤성식. (2003). 「공기업론」. 박영사.
- 윤호진. (2010). 공기업 기관장 특성과 경영평가의 관계. 인천대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 이명석. (1997). 정부투자기관 임원의 충원에 관한 연구. 「한국행정학보」 31(3).
- 이명석. (2001). 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적. 「한국행정학보」 35(4).
- 이상철. (2008). 「한국 공기업의 이해」. 대영문화사.
- 이승우. (2008). CEO특성에 따른 공기업 경영평가의 타당성 연구. 호남대학교 박사학위논문.

- 이승희 외. (2010). 이명박 정권과 사외이사, 2010. 「기업지배구조연구」.
- 임동민. (2012). 공기업 최고경영자의 특성과 경영성과간의 관계에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 조성빈. (2006). 한국 기업의 대리인비용에 관한 연구. 한국개발연구원.
- 최진현 · 이희섭. (2012). 공공기관의 지배구조와 조직특성이 대리인비용에 미치는 영향. 한국국제회계학회.
- 허경선 외. (2011). 공공기관 성과 향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구. 한국조세연구원.
- Ang, J., R. Cole, and J. Lin. 2000. Agency Cost and Ownership Structure. *The Journal of Finance* 55(1): 81-1-6
- Florackis. C. and Ozkan. A. 2004. *Agency Cost and Corporate Governance Mechanisms: Evidence for UK firms*. Working Paper.
- Jensen, M. and Meckling. 1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360 27: 793-816
- Singh. M and Davidson III. W. N. 2003. Agency Cost, Ownership Structure and Corporate Governance Mechanisms. *Journal of Banking and Finance* 27: 793-816

2. 기타 자료 및 인터넷 사이트

- 경제정의실천시민연합. (2011). 공공기관 기관장 임명 실태 분석 보고서
- 기획재정부. (2008-2012). 각 년도 경영평가편람.
- 기획재정부. (2008-2012). 각 년도 경영실적 평가 보고서.
- 중앙인사위원회. (2007). 고위 공직자의 정치적 임명에 관한 비교연구 시사저널. (2013). ‘낙하산 부대 공기업 점령 나선다.’ (2013. 5. 1.)

각 공공기관 홈페이지.

국가법령정보센터

<http://www.law.ac.kr>

공공기관 경영정보 공개시스템

<http://www.alio.go.kr>

경향신문

<http://www.khan.co.kr>

오마이뉴스

<http://www.ohmynews.co.kr>

조선일보

<http://www.chosun.co.kr>

중앙일보

<http://www.joins.co.kr>

프레시안

<http://www.pressian.co.kr>

한겨레

<http://www.hani.co.kr>

부 록

<부록 1> 연구 대상 공공기관

| 유 형 | 기 관 명 | |
|-------------------|--|---|
| 공기업 (28) | 시장형 (14) | 부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국중부발전, 한국지역난방공사 |
| | 준 시장형 (14) | 대한석탄공사, 대한주택보증, 여수광양항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 해양환경관리공단 |
| 준정부 기관 (52) | 한국자산관리공사, 건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 국제방송교류재단, 근로복지공단, 대한무역투자진흥공사, 대한지적공사, 도로교통공단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 에너지관리공단, 우체국물류지원단, 중소기업기술정보진흥원, 축산물위해요소중점관리기준원, 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 국토교통과학기술진흥원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력개발원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건산업진흥원, 한국보훈복지의료공단, 한국산업기술시험원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국승강기안전기술원, 한국시설안전공단, 한국예탁결제원, 한국우편사업진흥원, 한국원자력안전기술원, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국주택금융공사, 한국콘텐츠진흥원, 한국투자공사 | |

<부록 2> 공공기관 유형분류(사업 특성 별)

| 기관 성격 | 연구대상 공공기관 |
|------------------|--|
| 검사/검증 (11개) | 교통안전공단, 국토교통과학기술진흥원, 선박안전기술공단, 축산물위해요소중점관리기준원, 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국산업기술시험원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업안전보건공단, 한국석유관리원, 한국전기안전공사 |
| 금융/수익 (9개) | 대한주택보증(주), 대한지적공사, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국예탁결제원, 한국전력거래소, 한국주택금융공사, 한국투자공사 |
| 산업진흥 (8개) | 대한무역투자진흥공사, 우체국물류지원단, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국농수산식품유통공사, 한국디자인진흥원, 한국우편사업진흥원, 한국조폐공사 |
| 연/기금운용 (5개) | 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 한국자산관리공사, 한국장애인고용공단 |
| 건설/시설관리 (19개) | 국립공원관리공단, 도로교통공단, 부산항만공사, 에너지관리공단, 여수광양항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국농어촌공사, 한국도로공사, 한국산업단지공단, 한국수자원공사, 한국시설안전공단, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 해양환경관리공단 |
| 문화/국민생활 (8개) | 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 국제방송교류재단, 독립기념관, 한국광해관리공단, 한국보훈복지의료공단, 한국정보화진흥원, 한국콘텐츠진흥원, |
| 에너지 (8개) | 대한석탄공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주) |
| 연구개발/지원 (7개) | 중소기업기술정보진흥원, 한국과학창의재단, 한국교육학술정보원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국승강기안전기술원, 한국원자력안전기술원 |
| 연수/교육훈련 (5개) | 한국고용정보원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건산업진흥원, 한국산업인력공단 |

<부록 3> 공공기관 유형분류(주무부처 별)

| 기관 성격 | 연구대상 공공기관 |
|-------------|--|
| 방송통신위원회(1) | 한국방송광고진흥공사 |
| 국가보훈처(2) | 독립기념관, 한국보훈복지의료공단 |
| 식품의약품안전처(1) | 축산물위해요소중점관리기준원 |
| 금융위원회(3) | 한국예탁결제원, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 |
| 원자력안전위원회(1) | 한국원자력안전기술원 |
| 기획재정부(2) | 한국조폐공사, 한국투자공사 |
| 미래창조과학부(4) | 우체국물류지원단, 한국과학창의재단, 한국우편사업진흥원, 한국정보화진흥원 |
| 교육부(1) | 한국교육학술정보원 |
| 안전행정부(1) | 한국승강기안전기술원 |
| 문화체육관광부(4) | 국민체육진흥공단, 국제방송교류재단, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원, |
| 농림축산식품부(4) | 축산물품질평가원, 한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국마사회 |
| 산업통상자원부(24) | 대한무역투자진흥공사, 대한석탄공사, 에너지관리공단, 한국가스공사, 한국가스안전공사, 한국광물자원공사, 한국광해관리공단, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술관리원, 한국산업단지공단, 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국수력원자력(주), 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사 |
| 보건복지부(6) | 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건산업진흥원 |
| 환경부(1) | 국립공원관리공단 |
| 고용노동부(5) | 근로복지공단, 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, |
| 국토교통부(12) | 교통안전공단, 국토교통과학기술진흥원, 대한주택보증(주), 대한지적공사, 인천국제공항공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국시설안전공단, 한국철도공사 |
| 해양수산부(5) | 부산항만공사, 선박안전기술공단, 여수광양항만공사, 인천항만공사, 해양환경관리공단 |
| 경찰청(1) | 도로교통공단 |
| 소방방재청(1) | 한국소방산업기술원 |
| 중소기업청(1) | 중소기업기술정보진흥원 |

Abstract

A Study on the Effect of Appointment types of CEOs on Agency Costs in Public Institutions

KO, EUNYOUNG

The Graduate School
of Public Administration
Seoul National University

This study analyzes the effect of appointment types of CEOs on agency costs in Korean public institutions.

For this study, 80 major public institutions were selected as research units and the data from 2008 to 2012 were collected.

The independent variable is whether an appointed CEO has careers in the institution(which he is employed in) or relevant ministries or not.

‘Asset-efficiency (measured by total assets turnover)’ and ‘Cost-efficiency’ (measured by operating expenses to sales ratio)’ were used as dependent valuables to measure agency costs.

Analysis shows that the cost-efficiency of the public institutions which CEOs have internal expertises manage is relatively low.

This result improves that CEOs of public institutions should have general management skills as well as specialized expertises related to their tasks in terms of controlling costs effectively. Therefore, it is very important and necessary for the senior officials of public institutions or government agencies to provide ongoing management training programs and opportunities can exchange with private business management professionals to improve their business mindset.

To prevent wasting disputes over public institutions and to let them fulfill their duties as institutions of the people, the appointment of CEO of a public institution will have to be pursued carefully and rationally in accordance with definite criteria can determine whether the person is suitable for the institution as CEO considering its purpose and mission.

Key words: public institution, CEO of public institution,
appointment type, internal expertise, agency cost