

공공기관 기관장의 출신배경과 경영성과 간의 관계 분석: 정권의 조절효과를 중심으로*

한인섭**

김형진***

곽채기****

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계

- IV. 분석결과
- V. 결론 및 시사점

〈요 약〉

본 연구는 기관장 특성과 기관성과의 관계에 관한 경영학 이론이 공공기관에 그대로 적용하는 것이 합리적인지에 대한 의문에서 출발하였다. 민간기업과 달리 정부의 지원이나 통제가 작용하는 공공기관의 성과가 기관장의 특성에 전적으로 영향을 받는다고 보기는 어렵기 때문이다. 이에 기관장 출신배경과 경영성과의 관계에 정권을 조절변수로 설정하여 정권별 특성이나 출신배경과 정권의 상호작용이 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 기관장의 출신배경이 내부승진자인지 외부전문가인지의 여부는 경영성과에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면에 통제변수로 설정한 연령과 산업특성은 통계적으로 유의한 영향을 미친 것으로 나타났다. 조절변수인 정권의 경우에는 이명박 정권의 경우에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미친 반면에 김대중 정권과 노무현 정권은 유의한 부(-)의 영향을 미쳤으며, 내부승진자*김대중 정권과 내부승진자*이명박 정권의 상호작용이 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 공공기관 기관장의 내부적인 업무경험이나 전문성 그 자체보다는 정권의 성격이나 정부정책에 대한 이해를 바탕으로 업무전문성 등이 조화되어야 한다는 점을 시사한다. 이에 본 연구는 기관장의 임용에 있어서 기관장의 출신배경이나 개인적인 역량만을 확인하는데 그칠

* 본 논문은 KMAC이 서울행정학회에 지원한 「공공기관 리더십 연구」의 일부분으로 수행된 것입니다.

** 제1저자, 조선대학교 행정복지학부 교수(hanis12@hanmail.net, hanis@chosun.ac.kr)

*** 공동저자 조선대학교 행정복지학부 객원교수(pip23@daum.net)

**** 교신저자 동국대학교-서울캠퍼스 정치행정학부(행정학 전공) 교수(kg1000@chol.com)

논문접수일(2017.10.21), 수정일(2017.12.13), 게재확정일(2017.12.18)

것이 아니라, 정권의 성격이나 정부 정책과의 부합성이나 상호작용에 관심을 기울일 필요가 있음을 강조하였다.

【주제어: 공공기관, 기관장, 출신배경, 정권, 경영성과】

I. 서론

본 연구는 기관장의 출신배경과 공공기관 경영성과의 관계에 대한 정권의 조절효과를 분석하는 데 목적이 있다.

공공기관은 2016년 기준 323개이며, 이들 기관의 지출은 535.8조원 규모를 보이고 있다(기획재정부 열린재정). 2016년 결산기준 정부의 총지출이 384.9조원이라는 점을 상기했을 때, 공공기관이 정부재정과 국민생활에 미치는 영향을 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 공공기관은 높은 부채비율, 방만경영, 비효율 등의 많은 문제점이 지속적으로 제기되었으며, 이를 해결하기 위해 정부는 ‘공공기관 선진화’ 및 ‘공공기관 정상화’와 같은 별도의 대책을 수립하여 공공기관의 개혁을 추진하였다. 박근혜정부는 2013년 말에 공공기관 정상화 대책을 수립하고, 「부채감축계획 운용 지침」과 「방만경영 정상화 계획 운용 지침」을 마련하여 공공기관 개혁을 추진한 바 있다.

정부는 공공기관의 경영개선 및 책임성 확보를 위하여 경영평가를 활용하기도 한다. 경영평가는 1년 동안 공공기관의 성과를 판단하는 대표적인 잣대로써, 공공기관 정상화를 위한 부채 감축과 방만경영 정상화 계획에 대한 이행실적 뿐만 아니라 기관의 사회공헌, 업무효율, 기관관리, 사업성과 등의 다양한 측면을 포함한다. 민간기업이 이윤동기와 시장경쟁을 통해서 경영개선을 도모하는 것과 달리 공공기관은 이러한 유인이 작동하지 않기 때문에 경영평가가 경영개선과 책임성을 확보하는 유용한 수단이 된다(한인섭 외, 2017: 25). 경영평가는 정부가 사전에 마련한 평가지침에 따라 공공기관이 활동하고, 달성한 경영성과를 평가하는 과정으로 이루어진다. 경영평가를 통해 산출된 평가결과는 성과급 지급의 기준을 제공하고, 인사조치 및 행정조치 대상의 선정에 반영된다. 특히, 평가결과에 따라 기관장 경고나 해임건의 등의 후속조치가 이루어진다는 점은 기관성과에 대한 기관장의 역할을 강조한다고 볼 수 있다.

그렇다면 공공기관 평가결과를 기관장의 인사에 연계시키는 이유는 무엇인가? 실제 공공기관의 경영평가결과는 기관장에 의해 영향을 받는가? 영향을 받는다면 기관장의 어떤 요인에 의해 영향을 받는가? 공공기관의 성과와 기관장의 관계에 관한 연구는 빈번

히 수행되었다. 관련 선행연구의 경향은 기관장과 임원의 인사에 따라 기관성과에 차이를 보이는지 분석하거나(이명석, 2001; 김현, 2007; 안성규 외, 2013; 최지우 외, 2014; 민병익 외, 2015), 기관장과 임원의 인사가 기관성과에 영향을 미치는지 분석하는(강영걸, 1998; 류숙원, 2004; 김현, 2007; 유승원, 2009; 유승원 외 2012; 안성규 외, 2013; 유승원, 2013·2014; 김다경 외 2014) 연구로 구분해볼 수 있다. 그러나 공공기관은 정부의 통제를 받는 특성이 있기 때문에 민간기업의 논리를 그대로 적용하는데 한계가 있지만, 선행연구들은 이러한 특징을 간과하는 문제가 있다. 이러한 한계점을 고려하여 본 연구는 공공기관의 기관장과 기관성과의 인과관계를 분석하되, 기존 기관성과에 차이를 보이는 정권변화를 조절변수로 적용하여 분석한다. 이를 통해 기관장의 특성과 정권변화 및 기관성과 간의 복합적인 관계를 규명하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 공공기관의 경영성과

일반적으로 투입-과정-산출의 순환 과정을 거치는 조직의 경영성과는 투입요소와 과정요소의 유기적 연계에 의하여 나타난 산출물이며(윤수재 외, 2009: 23), 매우 다차원적인 개념이다. 성과는 목표의 달성도를 의미하는 효과성뿐만 아니라 효율성, 경제성, 대응성, 형평성, 고객만족도 등 다양한 측면으로 구분할 수 있다(김다경 외, 2014: 297; 장희란 외, 2015: 3-4). 요컨대, 어떤 조직이 자원을 투입하고 활동하여 얻어낸 모든 결과물이라고 할 수 있으며, 어느 하나의 기준으로 구체화시키기 어렵다. 특히, 공공기관은 일반기업과 달리 기업성과 함께 공공성을 추구하기 때문에 성과를 특정하여 측정하는데 많은 어려움이 있다. 성과를 측정할 때 재무적 성과와 함께 비재무적 성과를 균형 있게 고려해야 하는 이유이다(윤수재 외, 2009: 23).

공공기관의 성과는 크게 기관경영의 효율성에 기준을 두는 내부성과와 기관의 활동이 사회전체에 미치는 영향을 기준으로 파악하는 외부성과로도 구분해볼 수 있다(방준용, 2004: 83-84). 내부성과는 기관의 경영성과 중 기관자체에 국한되는 성과로, 경영목표의 달성도 및 효율성과 같은 기업성을 객관적으로 측정하는 데 중점을 둔다. 이와 달리 외부성과는 기관의 범위를 벗어나 기관의 활동이 사회전체에 가져오는 파급효과를 의미하며, 국가와 국민을 대상으로 한 공공성의 측정에 관심을 갖는다. 공공기관은 단순히 내

부의 수익성을 성과의 핵심으로 파악하는 민간기관과 차이를 보인다고 할 수 있다(장희란 외, 2015: 4).

이렇게 폭넓은 공공기관의 성과는 기관성과의 종합 평가체계인 공공기관 경영평가 결과를 통해 확인할 수 있다. 경영평가는 기관이 달성한 경영실적을 사전에 약속한대로 평가하여 그 결과에 상응하는 보상을 실시하고, 발견된 개선점을 차기 경영계획에 반영하는 환류과정이다(한인섭 외, 2017: 25). 공공기관의 경영평가에 포함되어야 할 내용은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’) 제48조제5항에 ‘경영목표의 합리성 및 달성 정도’, ‘주요사업의 공익성 및 효율성’, ‘조직·인력 운영의 적정성’, ‘재무운용의 건전성 및 예산 절감노력’, ‘고객만족도 조사결과’, ‘합리적인 성과급 지급제도 운영’ 등과 같이 다양한 측면의 성과들을 규정하고 있다. 즉 경영평가제도는 재무적 성과 및 비재무적 성과, 내부성과 및 외부성과 등의 조직성과를 종합적으로 반영하고 있다. 실제 공공기관 경영평가지표의 구성을 보면, 경영전략 및 사회공헌, 업무효율, 조직 및 인적자원관리, 재무예산관리, 보수 및 복리후생관리, 기관주요사업의 계획·활동·성과 등이 평가지표들로 구성된다(기획재정부, 2016). 경영전략 및 사회공헌 지표는 공공성을 반영한 외부성과 지표이며, 그 밖의 지표는 대부분 기업성을 반영한 내부성과 지표에 해당한다.

2. 기관장의 출신배경과 기관성과

기관장은 조직의 성공에 직접적인 영향을 미친다(Michael et. al., 2011; Ojokuku et. als., 2012: 202). 이는 기관장이 조직의 의사결정권자로서 사업의 방향, 업무의 배분 및 통합, 인적·물적 자원의 배분 등을 결정하는 데 결정적인 영향을 미치기 때문이다. 실증 분석 결과에서도 평균적으로 기업성과의 14%가 기관장에 의존하는 것으로 분석된다(The Economist, 2003; American Management Association, 2007: 21 재인용). 다양한 외부 환경적 조건과 조직이 갖고 있는 특성에도 불구하고, 기관장이 조직성과에 미치는 영향력이 크다는 것을 알 수 있다.

이러한 기관장의 경력은 내부승진과 해당 업무경험으로 나타나며, 조직성과를 설명하는 중요한 요소로 다루어져 왔다(Bantel et. al., 1989; Dearborn et. al., 1958; 김다경 외, 2014: 304 재인용). 실제 기관장이 내부승진한 경우 성과가 높기도 하지만(김현, 2007), 무사안일과 복지부동에 의하여 성과에 부정적인(-) 영향을 미치기도 한다(김보은, 2017). 기관장이 내부승진하거나 업무경험을 갖더라도 성과와의 관련성 및 인과관계가 없는 모습을 보이기도 한다(안성규 외, 2013; 김다경 외, 2014). 그러나 기관장이 업무경험을 통하여 전문성을 갖고 기관의 경영관리를 적절히 수행한다면, 기관이 추구하는 목

적을 달성할 수 있다. 전문성은 관리의 질을 판단하는 핵심 요소이며(Vigoda et. al. 2003: 13), 임원이 전문성을 갖고 있는 경우 기관성과에 긍정적인 영향을 미친다(유승원, 2013).

기관장 임용 중 일부는 정치적 임용으로 지적되어 낙하산 인사라는 비판을 받는다. 공기업 임원의 인사는 사기업과 달리 정치와 밀접하게 관련되어 임용되는 경우가 많고(Frederick, 2011; Kamal, 2010; 유승원, 2014: 340 재인용), 관료나 정치인의 임용이 기관의 경영실적에 부정적인 영향을 미친다는 연구결과가 이를 뒷받침 한다(이명석, 2001). 낙하산 인사가 임용된 경우 국민의 이익 보다 정부의 이익을 추구함으로써 공기업 운영상 비효율성을 발생시켜 성과에 악영향을 미칠 수 있다는 의미이다(김현, 2007: 760). 실제 정치적으로 연계된 낙하산 인사는 고객만족도에 유의하게 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석된다(유승원, 2013).

3. 정권변화와 공공기관의 성과

공공기관은 정부의 지원 및 통제를 받기 때문에 정권에 따라 많은 변화를 겪는다. 신 공공관리가 공공기관 정책의 토대를 형성하는 것은 동일하지만, 정권별로 시대적 배경, 공기업의 현안과 문제인식, 정치적 관점 등이 다르기 때문에 상이한 공기업정책을 추진한다(최자은 외, 2014: 7). 김대중 정권은 작은정부·효율적 정부·봉사하는 정부를, 노무현 정부는 신뢰경영·자율책임경영·운영시스템혁신 등을, 이명박 정부는 국민편익증대·투명성제고 등을, 박근혜 정부는 효율성·책임성·투명성 등을 공기업 정책목표로 설정하였다. 이러한 목표에 따라 김대중 정부는 구조조정, 노무현 정부는 경영혁신, 이명박 정부는 작은정부·민영화, 박근혜 정부는 부채감소·방만경영근절 등을 주요정책으로 추진하였다.

정권에 따라 공공기관 임원을 대상으로 한 인사정책도 다르다. 선행연구(김병섭 외, 2010)에 의하면, 김영삼·김대중·노무현·이명박 정부 당시 공공기관 기관장, 상임감사, 상임이사 등 임원의 대표경력에 유의미한 차이를 보인다. 임원의 출신배경은 관료, 군인, 정치인, 민간전문가, 내부승진 등으로 다양하며, 정치적임용의 기준설정에도 다소 차이는 있으나 정권에 따라 정치적 임용의 차이가 유의미하게 나타났다. 임원의 임명과 관련한 제도의 차이가 있지만, 임명권을 행사하는 정권의 역할도 중요하다는 점을 알 수 있다(김병섭 외, 2010).

이처럼 기관장의 임용이 조직성과에 영향을 미치고, 정권별로 공기업 정책목표와 인사정책이 달라진다면, 공기업의 조직성과도 정권에 따라 달라질 것으로 볼 수 있다. 정

권별로 상이한 공기업정책을 추진하고, 공기업 경영평가지표를 수정하여 적용한다. 그에 따라 정권별로 공기업의 조직성과와 다른 독립변수가 공기업의 조직성과에 미치는 영향에 차이를 보인다(유승원, 2014). 공기업의 경영실적이 제고되었기 때문인지, 평가점수의 인플레이에 의한 것인지는 분명하지 않지만, 노무현 정부에 비해 이명박 정부의 평가점수가 유의미하게 높은 모습을 보였다. 또한 독립변수가 평가결과에 미치는 영향력이 노무현 정부에 비해 이명박 정부 때 더 큰 모습을 나타냈다. 이와 같이 정권은 공기업을 변화시킬 수 있는 정책 및 제도와 인사권 등의 다양한 수단을 활용함으로써 기관장이 공기업의 조직성과에 미치는 영향을 변화시킬 수 있다.

4. 선행연구 검토

공공기관의 경영성과에 영향을 미치는 요인은 크게 내부요인과 외부요인으로 구분할 수 있다(정재진, 2010: 40; 장희란 외, 2015: 1). 내부요인은 기관이 가진 인적·물적 자원으로, 외부요인은 기관을 둘러싼 사회·경제적 외부 환경적 조건으로 이해된다. 그러나 공공기관 경영성과와 다른 변수와의 관련성을 분석하는 다수의 연구는 외부요인보다 내부요인에 주로 관심을 갖는다. 내부요인 중에서도 공공기관 고유의 특성보다 공공기관의 최고관리자인 기관장에게 나타나는 특성과 기관성과의 관계를 분석한 연구들이 다수를 차지하고 있다.

〈표 1〉 기관장 특성과 기관성과 관계 선행연구

연구자	연구대상	독립변수	종속변수	분석방법
이명석(2001)	정부투자기관	- 임용유형(실적/비실적)	- 경영평가결과	- t test
류숙원(2004)	지방공사·공단	- 나이 - 학력 - 이전경력	- 성과(수익률, 성장률) - 기관경영평가결과 (책임경영점수, 경영관리점수)	- 상관분석
김현(2007)	정부투자기관	- 임용유형(낙하산 여부) - 해당기관경력 - 기관특성(업무유형)	- 사장경영평가결과	- t test - 분산분석 - 회귀분석
유승원(2009)	국가공기업	- CEO임용유형 - CEO업무전문성 - CEO재무전문성 - 감사임용유형 - 감사업무전문성 - 감사재무전문성	- ROA	- 상관분석 - 회귀분석

유승원·김수희 (2012)	국가공기업	- 임원교체 - 임원중도퇴임	- ROA변화 - 산업조정ROA	- 상관분석 - 회귀분석
안성규·곽채기 (2013)	지방공기업	- 임용유형(경력)	- 기관경영평가결과 - ROA - ROE	- t test - 분산분석 - 회귀분석
유승원(2013)	국가공기업	- CEO정치독립성 - 이사의장-CEO 분리 - CEO산업·재무전문성 - 비상임이사산업·재무전문성	- ROA - 고객만족도	- 상관분석 - 회귀분석
유승원(2014)	국가공기업	- 기관장 정치적 연결 - 감사 정치적 연결 - 비상임이사 정치적 연결 - 기관장-감사 정치적 갈등 - 기관장-비상임이사 정치적 갈등 - 정권	- 기관경영평가결과 - 기관평가 비계량 점수	- 분산분석 - 회귀분석
김다경·엄태호 (2014)	공공기관	- 업무역량(업무경험, 내부승진, 기관재직기간) - 관리역량(정부재직기간) - 리더십역량(기관장점수)	- 주요사업성과	- 회귀분석
최지우 외 (2014)	공공기관	- 기관장 경력 (관료/비관료)	- 기관경영평가결과 - 인권위청렴도결과	- t test - 분산분석
민병익·김주찬 (2015)	공공기관	- 공공기관 인사유형 (업관, 정실, 실적) - 기관장인구사회적특성 (성별, 나이, 출신지, 출신고, 출신대) - 경력배경(재임기간, 주요경력, 직전경력)	- 기관경영평가결과 - 사장경영평가결과	- t test - 분산분석
김보은(2017)	공공기관	- 기관장 관리역량 (타기관 근무경험, 사건, 나이, 교육수준, 재직기간, 내부승진, 정계출신, 정당, 주무부처, 대표경력, 유관업무, 성과급비율) - 감사 관리역량 (재직기간, 정계여부, 정당, 관료, 회계전문성, 유관업무, 성과급비율)	- 기관성과(경영전략, 재무예산, 경영평가총점) - 감사성과(경영평가총점, 내·외 청렴도)	- 회귀분석

공공기관 특성 관련 변수로는 이사회 구성(원구환, 2008), 기관유형(최종원 외, 2003; 김현, 2007), 기관규모(권민정 외, 1999; 강제상 외, 2007; 정재진, 2009) 등이 활용되고 있다. 다수의 연구에서 기관장 특성으로 활용되는 변수를 보면, 재임기간(유승원 외,

2012; 민병익 외, 2015; 김보은, 2017), 임용 및 인사 유형(이명석, 2001; 김현, 2007; 안성규 외, 2013; 민병익 외, 2015; 김보은, 2017), 경력(류숙원, 2004; 김현, 2007; 유승원, 2013, 2014; 최지우 외, 2014; 김다경 외, 2014; 민병익 외, 2015; 김보은, 2017), 전문성(유승원, 2009; 2013), 개인적 특성(류숙원, 2004; 민병익 외, 2015; 김보은, 2017) 등으로 나타난다.

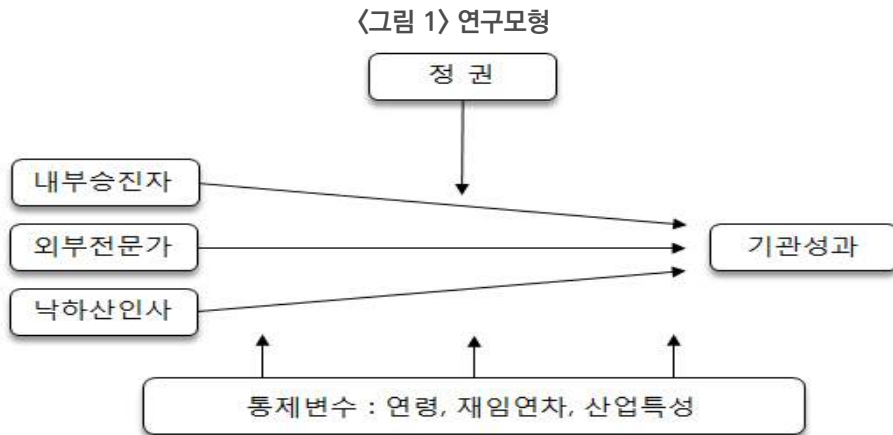
기관장 특성에 의한 경영성과의 차이를 분석한 연구를 보면, 임용 및 인사 유형, 교육 수준, 성별, 연령, 해당기관경험, 기관유형, 기관장 연임, 출신지, 출신대학, 재임기간, 주요경력, 직전경력 등의 변수에 따라 기관성과의 차이를 발견할 수 있다. 구체적으로, 임원이 비실적 요인에 의해 정치적으로 임용된 경우 낮은 경영실적을 보이고(이명석, 2001), 해당기관 관련 경험의 유무와 업무특성에 따라 사장경영평가결과에 차이를 나타냈다(김현, 2007). 또한 기관장의 변동(연임)에 따라 고객만족도 및 청렴도결과(최지우 외, 2014)와 정권에 따른 경영평가결과 및 비계량점수 차이를 보이기도 하고(유승원, 2014), 성별·연령·출생지·출신대학·재임기간·주요경력·직전경력·임용유형 등에 의한 사장 및 기관 평가결과에 차이를 발견할 수 있다(민병익 외, 2015).

두 변수 간 인과관계를 분석한 연구의 경우, 기관장의 해당기관 관련 경험과 기관 업무특성 및 전년도 사장경영평가결과가 사장경영평가결과에 정(+)의 영향을(김현, 2007), 기관장의 해당기관 내 일정 수준 재직기간과 정부재직기간이 주요사업성과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다(김다경 외, 2014). 이사회 의장 및 기관장 분리와 비상임이사 산업전문성도 각각 고객만족도와 ROA에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다(유승원, 2013). 반면, 중도퇴임은 기관장과 비상임이사 각각 ROA와 산업조정 ROA에 부(-)의 영향을(유승원 외, 2012), 기관장의 정치적 독립성이 고객만족도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(유승원, 2013). 아울러 기관장과 비상임사의 정치적 연결 및 정치적 갈등이 비계량점수에, 기관장과 비상임이사의 정치적 갈등이 경영평가 총점과 비계량점수에, 기관장의 정치적 연결이 비계량점수에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석된다(유승원, 2014). 기관장이 불미스러운 일을 겪고 내부승진 및 주무부처출신인 경우 기관성과에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다(김보은, 2017).

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 기관장 출신배경과 기관성과의 인과관계를 분석하는 데 목적이 있다. 선행 연구를 살펴보면, 기관장 특성과 기관성과 요인의 관계는 기관장 특성에 따라 기관성과에 차이를 보이고, 기관장 특성이 기관성과에 영향을 미치는 것으로도 분석된다. 더불어 기관장 특성 이외에 기관특성과 정권에 따라 기관성과에 차이를 보이기도 하였다. 본 연구에서는 기관장 출신배경과 경영평가결과를 각각 독립변수와 종속변수로 설정하고, 이들 두 변수 간의 관계를 조절하는 조절변수를 추가하여 변수들 간의 관계에 미치는 영향을 분석하고자 한다.



기관장 임용유형은 크게 실적과 비실적 요인에 의한 임용 두 가지로 분류할 수 있다(이명석, 2001: 147). 실적에 의한 임용은 기관 내부승진과 관련 업무경험을 갖춘 외부전문가 임용으로 나타난다. 반면, 낙하산으로 일컬어지는 비실적 요인에 의한 임용은 학연·지연·혈연·회사연 등에 의한 정실성, 정당관계에 의한 엽관성, 정부부처의 힘(관피아) 등에 의하여 다양하게 나타나지만, 어느 한 가지로 특정하기 어렵다(민병익 외, 2015). 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 독립변수의 기관장 출신배경은 내부승진자, 외부전문가, 낙하산인사 등으로 설정하고, 출신배경 이외의 기관 및 기관장 특성이 조직 성과에 미치는 영향을 통제하기 위하여 연령, 재임연차, 산업특성 등을 통제변수로 설정하였다. 아울러 정권에 따라 기관장 인사와 공기업정책이 다르고(김병섭 외, 2010; 최자

은 외, 2014), 기관장 특성이 평가결과에 미치는 영향이 달라지므로(유승원, 2014: 360), 정권을 조절변수로 활용하였다.

공공기관의 기관장은 임원추천위원회의 복수추천과 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령이 임명한다(공운법 제25조제1항). 이렇게 임명되는 기관장이 내부승진자인 경우에 조직 및 업무를 잘 파악하여 대처함으로써 조직성과에 긍정적이다(김현, 2007; 김다경 외, 2014: 304). 외부인사가 해당기관을 파악하는 데 많은 시간이 소요되는 반면, 내부직원은 기관의 내부 사정과 주요업무 및 외부환경에 대한 이해도가 높고, 당면현안에 보다 신속하게 대응할 수 있기 때문이다. 과거 선행연구(유승원, 2009; 안성규 외, 2013; 김다경 외, 2014; 김보은, 2017)에서 내부승진자가 기관성과에 영향을 미치지 않거나 부정적인 것으로 분석되었으나 내부승진에 의한 기관장 임용이 기관평가결과에 보다 긍정적일 것으로 판단된다.

임원후보자의 추천기준은 '기관의 업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고, 최고경력자의 능력을 갖춘 사람'과 같이 폭넓게 규정되어 있다(공운법 제30조제1항). 이러한 기준은 기관 관련 지식과 경험을 갖춘 기관장이 기관을 잘 운영하여 성과를 제고할 수 있을 것이라는 믿음을 내포하고 있다. 실제 기관장이 업무경험 및 전문성을 보유한 경우 총자산 수익률(ROA)이나 사장평가결과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다(김현, 2007; 유승원, 2009). 본 연구도 기관장이 해당기관과 관련된 업무경험을 갖고 있는 경우 관련 정보 및 지식을 보유하고 있으므로 기관평가결과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각된다. 기관장이 사전에 축적한 경험을 바탕으로 보다 효율적 및 효과적으로 사업을 추진할 수 있고, 궁극적으로 기관평가결과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

내부승진자 및 외부전문가와 대비되는 것으로 낙하산인사를 들 수 있다. 낙하산인사는 정부관료가 기관장으로 취임하는 형태, 임용권자와 개인적 친분에 의해 기관장으로 취임하는 형태, 선거에 기여한 공로를 인정받은 정치인이 기관장으로 취임하는 형태 등 다양하게 나타난다. 이러한 낙하산인사는 대부분 부정적으로 인식되고 있으며, 기관장으로 낙하산인사가 임명된 경우 이슈가 되기도 한다(고재학, 2008). 그러나 낙하산인사의 순기능도 몇 가지 제기된다. 가령, 정권의 정책이념과 노선이 유사한 사람을 임용하여 정책추진의 일관성을 확보할 수 있고, 유능한 외부인재를 영입하여 기관의 개선 및 개혁을 가능하게 한다(하혜수, 2013). 관료와 군인 및 정치인을 낙하산인사로 분류한 선행연구(김현, 2007)에서 낙하산과 사장경영성과의 관계가 없는 것으로 분석되었으나, 낙하산의 순기능을 고려해보면 낙하산인사에 의한 기관평가결과는 긍정적일 것으로 생각된다.

공공기관 임원추천위원회 제도가 도입되었음에도 불구하고 정권의 교체는 임원의 대표경력 변화에 유의미한 차이를 발생시킨다(김병섭 외, 2010). 이명박 정부가 노무현 정부에 비해 정치적 임용이 두드러져 정권에 따라 기관장 인사형태가 달라지는 모습을 보였다. 공공기관 개혁도 정권마다 관점을 달리하여 지속적으로 추진되었다. 김대중 정부는 민영화와 경영효율성 제고, 노무현 정부는 책임경영과 운영시스템 혁신, 이명박 정부는 통폐합 및 기능조정을 통한 시장주의 개혁과 경영효율성 제고, 박근혜 정부는 부채감축 및 방만경영개선 등에 중점을 둔 것으로 평가된다(최자은 외, 2014: 7; 광채기, 2017: 7). 이러한 정부의 공공기관 정책은 기관의 사업, 조직운영, 예산 등에 변화를 가져오고, 기관의 경영성과에 영향을 미친다. 선행연구(유승원, 2014)는 정권에 따라 기관성과 및 임원특성에 차이가 있을 뿐만 아니라 임원이 기관성과에 미치는 영향에도 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 요컨대, 기관장 출신배경이 조직성과에 영향을 미치지만, 정권의 공공기관 인사권과 정책이 기관장 특성과 기관성과의 관계를 조절한다는 가설을 도출할 수 있다.

가설 1. 기관장 출신배경이 기관성과에 긍정적인(+) 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 내부승진자는 기관평가결과에 긍정적인(+) 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2. 외부전문가는 기관평가결과에 긍정적인(+) 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3. 낙하산인사는 기관평가결과에 긍정적인(+) 영향을 미칠 것이다.

가설 2. 기관장 출신배경이 기관성과에 미치는 긍정적인(+) 영향은 정권에 따라서 달라질 것이다.

가설 2-1. 내부승진자가 기관평가결과에 미치는 긍정적인(+) 영향은 정권에 따라서 달라질 것이다.

가설 2-2. 외부전문가가 기관평가결과에 미치는 긍정적인(+) 영향은 정권에 따라서 달라질 것이다.

가설 2-3. 낙하산인사가 기관평가결과에 미치는 긍정적인(+) 영향은 정권에 따라서 달라질 것이다.

2. 변수의 조작화

1) 종속변수

본 연구에서 종속변수는 기관성과를 나타내는 변수로 기관경영평가점수를 활용하였다. 기관경영평가는 선행연구의 기관성과 변수로 활용된 매출액, 당기순이익, 총자산, 총자산수익률(ROA), 자기자본이익률(ROE), 고객만족도 등을 직·간접적으로 포함하는 가장 포괄적인 지표이며, 선행연구(이명석, 2001; 유승원, 2014; 최지우 외, 2015)에서 많이 활용되었다. 또한 기관경영평가는 기관의 공공성과 기업성을 측정할 수 있는 지표를

다양한 형태로 포함시키고 있기 때문에 기관성과를 나타내는 대표적인 지표라고 할 수 있다. 과거 경영평가는 현재와 달리 100점 만점이 아니거나 지표의 구성이 다르고, 각 기관별로 개별 지표가 포함되어 만점이 다른 경우가 존재한다. 따라서 본 연구에서는 각 평가시기별 지표의 가중치에 의해 산출된 득점을 기관경영평가결과로 표준화하여 적용하였다.

2) 독립변수

독립변수의 기관장 출신배경은 내부승진자, 외부전문가, 낙하산인사 등으로 구성하였다. 내부승진자는 해당기관에 근무한 경력을 갖고 있는 경우를 의미한다. 선행연구(김현, 2007; 유승원, 2009; 안성규 외, 2013; 김다경 외, 2014)에서 해당기관경험과 임용유형 및 내부승진의 변수로 활용되었으며, 본 연구에서는 기관장이 기관채직 중에 기관장으로 승진하거나 퇴직 후 기관장으로 재임용된 경우 모두를 내부승진자로 분류하였다. 외부전문가는 해당 기관이 수행하는 업무와 관련된 경험 보유자를 의미한다. 선행연구(김현, 2007; 유승원, 2009; 유승원, 2013; 김다경 외, 2013; 민병익 외, 2015)에서 업무전문성 및 업무경험과 인사유형 등의 형태로 나타났으며, 본 연구는 민간기관·정부조직·연구기관·공공기관 등 외부기관에서 해당 기관의 업무와 관련된 경력을 갖고 있는 경우 전문성이 있는 것으로 판단하였다.

낙하산인사는 업무역량과 무관하게 개인적 친분, 정치적 연결 등의 고려에 의해 임명되는 인사를 의미하며, 개인적 친분·정치경력 등으로 인해 언론으로부터 낙하산으로 제기된 경우 낙하산으로 판단할 수 있다. 선행연구(이명석, 2001; 김현, 2007)는 낙하산 인사를 관료 및 군인과 정치인 출신 여부에 따라 구분하였으나, 본 연구는 낙하산 문제제기가 다양한 원인에 의해 발생할 수 있다는 점을 고려하여 기관장의 경력과 언론을 통해 낙하산으로 지적받았는지를 조사하여 적용하였다.

3) 조절변수

정권은 정부를 구성하여 나라를 경영할 수 있는 권력을 의미하며, 정권별로 공기업정책에 명확한 차이를 갖고 있다(최자은 외, 2014). 아울러 정권에 따라 임원의 정치적 임용과 조직성과 및 독립변수의 평가결과 영향에 차이를 보인다(김병섭 외, 2010; 유승원, 2014). 이를 반영하여 본 연구는 정권특성을 대통령의 임기에 따라 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부 등 네 가지로 구분하였다.

4) 통제변수

본 연구는 내부승진자, 외부전문가, 낙하산인사 등의 기관장 출신배경과 기관경영평가결과의 관계를 보다 엄밀하게 분석하기 위해 재임연차, 연령, 산업특성 등을 통제변수로 설정하였다. 재임연차는 기관장이 임용된 후 퇴직하기까지 기간 중 경과한 햇수를 의미하며, 연도별 가장 장기간 재직한 기관장을 해당연도 기관장으로 산정하였다. 산업특성은 공공기관이 수행하는 사업의 유형을 의미하며, 제9차 한국표준산업분류에 따라 기관을 분류한 선행연구(장희란 외, 2015)를 참고하여 에너지·SOC·금융보험·교육문화서비스·공공행정·제조업 등으로 구분하였다. 연령은 기관장이 기관에 임용되거나 재직하던 당시의 만 나이로 측정하였다.

〈표 2〉 변수의 조작화

범주	변수명	조작화
독립변수	내부승진자	해당기관에서 근무한 경력을 갖고 있는지 여부
	외부전문가	해당기관 외의 기관에서 업무 관련 경력을 갖고 있는지 여부
	낙하산인사	업무역량과 무관하게 개인적 친분, 정치적 연결 등의 고려에 의해 임명되어 언론을 통해 낙하산 인사로 지적됐는지 여부
종속변수	기관경영평가결과	각 연도 기관경영평가결과 100점 표준화
조절변수	정권	김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정권
통제변수	연령	임용 및 재직 당시 만 나이(세)
	재임연차	임용 후 퇴직하기까지 기간 중 경과한 햇수(년)
	산업특성	에너지, SOC, 금융보험, 교육문화서비스, 공공행정, 제조업

3. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 2016년 공운법에 의해 지정된 323개 공공기관 가운데 상대적으로 규모가 커서 국민생활에 대한 영향력이 클 것으로 생각되는 30개 공기업을 조사대상으로 선정하였다. 아울러 이들 공기업 가운데 1998년부터 2015년까지 정부투자기관 및 정부산하 기관과 공기업으로 지정되어 평가를 수행한 경우에 한해 조사대상에 포함시켰다. 더불어 타 공공기관 유형에서 공기업으로 변경(여수광양항만공사, 울산항만공사)되거나 통폐합(한국토지주택공사)되어 공기업으로 지정된 경우 공기업으로 지정되기 이전의 기간은 조사대상에서 제외하였다.

공기업의 현황자료는 공공기관경영정보공개시스템(알리오)과 기획재정부 홈페이지에서 공개한 자료를 통해 수집하였다. 기관장 관련 자료는 해당 기관의 홈페이지에 공개한

역대 기관장 현황과 주요 기록물을 통해 확인하고, 주요 포털사이트의 인물 및 기사 검색을 통해 확보하였다. 이렇게 수집한 자료를 바탕으로 SPSS ver 23.0을 활용하여 1998년부터 2015년까지 기관장 특성을 살펴보기 위한 기술통계분석(descriptive statistics), 독립변수·통제변수·조절변수에 따른 기관평가결과의 차이를 보여주는 일원배치 분산분석(one-way anova), 변수들 간의 관련성을 알아보기 위한 상관분석(correlation analysis), 기관장 특성 및 기관평가결과의 인과관계와 조절변수의 효과를 검증하기 위한 위계적 다중회귀분석(hierarchical multiple regression analysis) 등을 실시하였다.

IV. 분석결과

1. 기초통계분석

2016년 기준 국가공기업으로 지정된 기관들의 1998년부터 2015년까지 기관장 사례 수는 모두 452개이다. 이 가운데 기관평가를 실시하지 않았거나 공기업으로 지정되기 이전 기관의 사례는 제외하고, 총 323개를 분석대상으로 선정하였다.

기관장에 대한 기초통계분석 결과를 살펴보면, 성별의 경우 남자가 321명으로 전체의 99.4%를 차지하고, 여자는 2명으로 0.6%에 불과하였다. 연령은 50대, 60대, 70대 이상으로 구분했을 때 60대가 180명으로 55.7%를 차지하고, 70대 이상이 17명으로 5.3%의 낮은 비율을 보였다. 재임연차는 1년차 114명, 2년차 100명, 3년차 74명, 4년차 26명, 5년차 8명 등으로, 3년차부터 감소의 폭이 큰 것으로 미루어 중도퇴임하고, 연임하는 사례가 드문 것을 알 수 있다. 이러한 기관장의 출신배경은 외부전문가가 148명으로 전체의 45.8%를 차지하고, 낙하산인사 138명(42.7%), 내부승진자 37명(11.5%) 등으로 나타났다.

정권별 기관장 사례는 이명박 정부가 가장 많은 118명으로 36.5%를 차지하고, 박근혜 정부 90명(27.9%), 노무현 정부 75명(23.2%), 김대중 정부 40명(12.4%) 등의 순서를 보였다. 산업특성의 경우 에너지가 141명으로 43.7%를 차지하고, SOC 107명(33.1%), 교육문화서비스 24명(7.4%), 공공행정 21명(6.5%), 제조업 18명(5.6%), 금융보험 12명(3.7%) 등으로 나타났다.

〈표 3〉 기초통계분석

구분		빈도(명)	퍼센트(%)	구분		빈도(명)	퍼센트(%)
성별	남자	321	99.4	연령	50-59	126	39.0
	여자	2	0.6		60-69	180	55.7
	전체	323	100.0		70-	17	5.3
재임 연차	1년차	114	35.3	출신 배경	전체	323	100.0
	2년차	100	31.0		내부승진자	37	11.5
	3년차	74	22.9		외부전문가	148	45.8
	4년차	26	8.0		낙하산인사	138	42.7
	5년차	8	2.5		전체	323	100.0
	6년차	1	0.3	산업 특성	에너지	141	43.7
	전체	323	100.0		SOC	107	33.1
정권	김대중	40	12.4		금융보험	12	3.7
	노무현	75	23.2		교육문화서비스	24	7.4
	이명박	118	36.5		공공행정	21	6.5
	박근혜	90	27.9		제조업	18	5.6
	전체	323	100.0	전체	323	100.0	

2. 기관평가결과의 차이분석

본 연구에서 활용한 주요변수들에 따른 기관평가결과의 차이를 검토하기 위하여 일원 배치 분산분석을 실시하였다. 먼저, 독립변수 출신배경에 의한 평가결과의 차이는 낙하산인사 평균점수가 77.52점으로 가장 높고, 내부승진자가 75.34점으로 가장 낮지만, P=0.274로 유의하지 않다.

〈표 4〉 독립변수에 따른 기관평가결과 차이

구분		N	평균	표준편차	F값	유의확률
출신 배경	내부승진자	37	75.34	7.176	1.298	0.274
	외부전문가	148	76.97	7.190		
	낙하산인사	138	77.52	7.567		

둘째, 통제변수 중 연령별 평균은 60대 78.14점, 70대 77.71점, 50대 75.33점 등의 순으로 60대가 가장 높고, 이러한 차이는 P=0.004로 유의수준 0.01에서 유의한 것으로 분석된다. 재임연차에 의한 평가결과의 차이는 사례수가 한명인 6년차 외에 4년차

80.05점, 5년차 78.84점, 3년차 77.15점, 2년차 76.65점, 1년차 76.39점 등의 순으로 나타나고, P=0.233으로 차이가 유의하지 않다. 산업특성에 의한 평가결과와의 차이는 SOC분야가 78.04점으로 가장 높고, 금융보험분야 77.46점, 에너지분야 76.73점, 제조업분야 76.43점, 공공행정분야 75.65점, 교육문화서비스분야가 75.61점 등의 순으로 나타나지만, P=0.549로 유의하지 않은 모습을 보였다.

〈표 5〉 통제변수에 따른 기관평가결과 차이

구분		N	평균	표준편차	F	유의확률
연령	50-59	126	75.33	7.497	5.656	.004
	60-69	180	78.14	7.211		
	70-	17	77.71	5.644		
재임 연차	1년차	114	76.39	7.501	1.377	0.233
	2년차	100	76.65	7.160		
	3년차	74	77.15	7.710		
	4년차	26	80.05	6.850		
	5년차	8	78.74	4.215		
	6년차	1	83.90			
산업 특성	에너지	141	76.73	7.516	0.802	0.549
	SOC	107	78.04	6.941		
	금융보험	12	77.46	5.506		
	교육문화서비스	24	75.61	6.990		
	공공행정	21	75.65	6.240		
	제조업	18	76.43	10.762		

셋째, 정권특성에 의한 평가결과는 이명박 정부시절 평균 81.46점으로 가장 높고, 박근혜 정부 75.54점, 노무현 정부 73.67점, 김대중 정부 73.54점 등의 순으로 나타났다. 이러한 평균점수의 차이는 P=0.000으로 유의수준 0.001에서 유의하며, 평균의 차이가 큰 것으로 미루어 평가제도의 차이나 평가의 관대화 경향 등에 의한 것으로 판단된다.

〈표 6〉 정권특성에 따른 기관평가결과 차이

구분		N	평균	표준편차	F값	유의확률
정권	김대중	40	73.54	7.727	30.095	0.000
	노무현	75	73.67	5.636		
	이명박	118	81.46	6.352		
	박근혜	90	75.54	6.864		

3. 위계적 회귀분석

회귀분석에 앞서 다중공선성(multicollinearity)을 확인하기 위하여 주요 변수들 간의 상관분석을 실시하였다. 독립변수 중 내부승진자 더미는 외부전문가, SOC, 이명박 정부 등의 더미와 유의한 부(-)의 상관관계를 갖고, 에너지 더미와는 유의한 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다. 아울러 외부전문가 더미는 연령변수와 에너지 및 김대중 정부 더미와 유의한 부(-)의 상관관계를 갖고, 금융보험 및 공공행정 더미와 유의한 양(+)의 상관관계를 보였다. 통제변수로 설정한 연령변수는 재임연차, 교육문화서비스, 이명박 정부, 등의 더미와 유의한 양(+)의 상관관계로, 금융보험, 공공행정, 노무현 정부 등의 더미와 유의한 부(-)의 상관관계로 나타났다. 종속변수 기관평가결과는 연령, 재임연차, 이명박 정부 더미 등과 유의한 양(+)의 상관관계로, 김대중 및 노무현 정부더미와 유의한 부(-)의 상관관계로 분석되었다. 변수들 간의 관계를 보면, 상관계수가 0.7이상을 보이지 않아 다중공선성 문제로부터 안전하다고 판단할 수 있다.

〈표 7〉 주요 변수간의 상관관계

구분	내부	외부	연령	연차	에너지	SOC	금융	교육	행정	김대중	노무현	이명박	평점
내부	1												
외부	-.342**	1											
연령	-.077	-.153**	1										
연차	.040	.038	.277**	1									
에너지	.298**	-.120*	.092	.032	1								
SOC	-.160**	.079	-.071	.023	-.619**	1							
금융	-.029	.214**	-.142*	.008	-.173**	-.138*	1						
교육	-.076	.024	.360**	-.033	-.249**	-.199**	-.056	1					
행정	-.103	.110*	-.155**	-.019	-.232**	-.186**	-.052	-.075	1				
김대중	-.009	-.119*	-.043	-.139*	.143*	-.165**	-.074	-.107	.091	1			
노무현	-.064	.009	-.170**	-.070	-.041	-.029	.047	.068	.004	-.207**	1		
이명박	-.127*	.012	.216**	.181**	-.058	.094	.021	.030	-.070	-.285**	-.417**	1	
평점	-.004	-.006	.199**	.121*	-.035	.097	.012	-.054	-.049	-.178**	-.251**	.458**	1

주 : * p<0.05, ** p<0.01

그러나 보다 엄밀한 다중공선성 진단을 위하여 공차한계(tolerance)와 분산팽창계수(variance inflation factor, VIF)를 검토하였으며, 공차한계 0.1이하와 VIF 10이상을 기준으로 다중공선성이 존재하지 않았다.

〈표 8〉 위계적 회귀분석 결과

구분	비표준화		표준화	t	유의 확률	공선성 공차	통계량 VIF	조정된 R2	F			
	B	표준오차	베타									
1 모형	(상수)	50.152	6.417		7.815	.000		0.048	2.800**			
	독립 변수	내부승진자	1.071	1.356	.050	.790	.430			.752	1.329	
		외부전문가	.659	.944	.045	.698	.486			.722	1.386	
		연령	.446***	.111	.270	4.033	.000			.660	1.514	
	통제 변수	재임연차	.270	.395	.040	.683	.495			.881	1.135	
		산업 특성	에너지	-1.995	1.963	-.135	-1.016			.310	.168	5.935
			SOC	-.155	1.944	-.010	-.080			.937	.191	5.243
			금융	.149	2.852	.004	.052			.958	.549	1.823
			교육문화	-5.234*	2.542	-.187	-2.059			.040	.359	2.784
			행정	-1.591	2.395	-.053	-.664			.507	.458	2.184
2 모형	(상수)	58.364	6.034		9.672	.000		0.221	8.612***			
	독립 변수	내부승진자	1.722	1.267	.080	1.358	.175			.705	1.419	
		외부전문가	.572	.865	.039	.661	.509			.703	1.423	
		연령	.303**	.103	.184	2.956	.003			.627	1.595	
	통제 변수	재임연차	-.142	.362	-.021	-.392	.696			.857	1.167	
		산업 특성	에너지	-2.032	1.778	-.137	-1.143			.254	.168	5.952
			SOC	-.984	1.771	-.063	-.555			.579	.188	5.320
			금융	-.913	2.593	-.024	-.352			.725	.543	1.842
			교육문화	-5.117*	2.328	-.183	-2.198			.029	.351	2.853
			행정	-1.233	2.167	-.041	-.569			.570	.458	2.185
조절 변수	김대중정권	-1.807	1.295	-.081	-1.396	.164	.718	1.393				
	노무현정권	-1.179	1.050	-.068	-1.122	.263	.664	1.506				
	이명박정권	5.823***	.945	.382	6.159	.000	.630	1.587				
3 모형	(상수)	58.079	6.310		9.205	.000		0.271	7.635***			
	독립 변수	내부승진자	-4.081*	1.942	-.189	-2.101	.036			.281	3.560	
		외부전문가	-.786	1.655	-.053	-.475	.635			.180	5.558	
		연령	.350**	.104	.212	3.367	.001			.571	1.752	
	통제 변수	재임연차	-.241	.355	-.035	-.680	.497			.836	1.196	
		산업 특성	에너지	-2.062	1.729	-.139	-1.193			.234	.166	6.009
			SOC	-1.519	1.724	-.097	-.881			.379	.186	5.383
			금융	-.788	2.519	-.020	-.313			.755	.539	1.856
			교육문화	-5.854*	2.272	-.209	-2.576			.010	.344	2.904
			행정	-1.382	2.098	-.046	-.659			.510	.457	2.187
	조절 변수	김대중정권	-4.863*	1.909	-.218	-2.548	.011			.309	3.232	
		노무현정권	-3.547*	1.733	-.204	-2.047	.042			.228	4.377	
		이명박정권	3.114*	1.563	.204	1.993	.047			.216	4.630	
	상호 작용	내부김대중	14.635***	3.617	.246	4.047	.000			.614	1.630	
		외부김대중	.205	2.855	.005	.072	.943			.420	2.384	
		내부노무현	5.016	3.218	.099	1.559	.120			.557	1.795	
외부노무현		2.139	2.217	.090	.965	.335	.258	3.881				
내부이명박		11.486***	2.940	.257	3.906	.000	.522	1.915				
외부이명박	1.659	1.991	.085	.833	.405	.218	4.578					

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

본 연구는 기관장 출신배경과 기관성과의 인과관계와 정권특성 변수의 조절효과를 확인하기 위하여 위계적 회귀분석을 실시하였다. 분석은 3단계로 나누어 이루어지며, 1단계(모형1)는 내부승진자·외부전문가 등의 독립변수더미, 연령·재임연차·산업특성더미 등의 통제변수, 종속변수인 기관평가결과를 투입하여 회귀분석 한다. 2단계(모형2)는 1단계의 변수에 조절변수인 정권특성더미를 투입하여 회귀분석 한다. 3단계(모형3)는 2단계까지 투입된 변수에 더해 독립변수와 조절변수 더미들의 상호작용항을 투입하여 회귀분석 한다.

먼저, 모형1은 독립변수와 통제변수를 투입하여 기관평가결과와의 인과관계를 분석하였다. 분석결과, 가설과 달리 내부승진자 더미와 외부전문가 더미의 추정계수는 각각 1.071과 0.659로 나타났으나, 통계적으로 유의하지는 않았다. 반면, 통제변수 중 연령과 산업특성중 교육문화서비스의 추정계수가 각각 0.446과 -5.234로 나타났으며, 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다.

둘째, 모형2는 독립변수와 통제변수 및 조절변수를 투입하여 분석한 결과, 모형1과 유사하게 통제변수 중 연령과 교육문화서비스의 추정계수가 각각 0.303과 -5.117로 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 새롭게 투입한 조절변수의 경우에는 이명박 정권의 추정계수가 5.823로 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다.

셋째, 모형3에서 독립변수, 통제변수, 조절변수, 독립변수와 조절변수 상호작용항 등을 모두 투입하여 분석한 결과는 앞서의 분석결과와 차이를 보인다. 모형2와 동일하게 통제변수 중 연령이 0.350로 유의한 정(+)의 영향을, 교육문화서비스가 -5.854로 유의한 부(-)의 영향을, 이명박 정권이 3.114로 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것은 앞서의 분석결과와 유사하다. 그러나 독립변수 중 내부승진자의 추정계수가 -4.081로 기관평가결과에 유의한 부(-)의 영향을 미치고, 조절변수 중 김대중 정권과 노무현 정권이 각각 -4.883과 -3.547로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 독립변수와 조절변수의 상호작용항은 내부승진자*김대중 정권과 내부승진자*이명박 정권의 추정계수가 각각 14.635과 11.486으로 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 공공기관 성과제고를 위하여 기관장의 역할이 중요하는 인식에서 출발하였으며, 정권에 따른 영향을 분석하기 위해 기관성과에 대한 기관장 출신배경의 영향과

정권특성의 조절효과를 분석하였다. 본 연구의 분석결과를 토대로 몇 가지 시사점을 제시하였다.

첫째, 전체 323개 사례 중 내부승진자는 47명에 불과한 것으로 나타났다. 대다수의 기관장이 외부전문가와 낙하산인사로 임용되고 있으며, 이들과의 평가결과에 유의한 차이는 없는 것으로 분석된다. 그러나 내부승진자에 비해 외부전문가와 낙하산인사의 기관평가결과가 양호하고, 모형3에서 내부승진자는 선행연구(유승원, 2009; 김보은, 2017)와 동일하게 기관평가결과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이는 낙하산인사가 임용권자와의 관계를 바탕으로 정부자원의 획득에 용이하고, 정부정책추진에 적극 참여함으로써 얻게 된 부수적인 결과물로 해석할 수도 있을 것이다. 해당기관이나 주무부처가 기관외부 출신의 기관장을 선호하는 현상도 이런 배경에서 이해할 수 있다.

둘째, 기관장의 연령에 따라 기관평가결과의 평균점수에 유의한 차이를 보이고, 1·2·3모형 모두에서 기관평가결과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 선행연구(민병익 외, 2015)와 유사하게 60대의 평균이 가장 높은 반면, 50대의 평균이 가장 낮아 기관장의 나이가 많아질수록 기관평가결과가 좋아진다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 기관장의 연령에 따라 관련 경험의 축적 정도가 다르기 때문으로 생각된다. 기관장은 민간 기관, 정부부처, 공공기관 등의 조직에서 경력을 쌓은 후 임용되는 경우가 대부분이다. 기관장이 관련업무 기관에서 오랫동안 경력을 쌓았을 때 기관평가결과에 긍정적일 것이다. 따라서 기관장의 자격기준에 관련경력 최소요건을 구체적으로 제시하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 재임연차에 따라 평균점수에 유의한 차이를 보이지 않고, 기관평가결과에도 선행연구(김다경 외, 2014)와 달리 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석된다. 그러나 재임연차별 평균점수를 보면, 1·2년차에 비해 3·4·5년차의 점수가 높은 것으로 나타난다. 기관장은 개인적인 건강이나 불미스러운 일, 선거출마 등 다양한 이유로 중도 사임한다. 1·2년차와 3년차의 사례 수에 차이가 있는 것으로 미루어 중도사임이 발생하는 것으로 보이며, 기관장의 중도사임이 기관 지휘부의 공백을 불러와 기관경영에 영향을 미치는 것으로 판단된다. 아울러 신입 기관장이 업무성과를 보이는 데 시차효과가 발생하는 것으로도 볼 수 있다. 기관장의 부적절한 중도사임을 억제하기 위하여 경영성과계약 시 임금에 패널티 조항을 적용하거나 사임 전 일정 유예기간을 거치도록 하여 지도부의 공백을 줄이는 방법을 고려할 수 있다.

넷째, 정권특성에 따라 기관평가결과에 차이가 있으며, 일부 조절효과가 있는 것으로 확인되었다. 조절효과의 경우 정권터미가 독립변수처럼 기관평가결과에 미치기도 하지

만, 상호작용항도 기관평가결과에 영향을 미치는 유사(준)조절효과가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 기관장의 임용권과 기관경영평가제도의 운영권이 모두 정부에 있기 때문에 나타나는 현상으로 이해된다. 이명박 정부의 경우 분산분석에서 유의하게 높은 평균점수를 보이고, 모형2·3에서 이명박 정권 더미가 독립변수처럼 기관경영평가 결과에 긍정적인 영향을 미치는 점을 상기했을 때 평가제도에 의한 효과로 보인다. 반면, 김대중·노무현 정권의 경우 모형3에서 조절변수 단독으로 부정적인 영향을 미치는 것으로 미루어 당시 기관평가점수가 낮았다는 것을 알 수 있다. 공공기관이 정부 정책의 실현을 위해 노력하는 것은 당연하지만, 정부 정책에의 부응 여부가 평가결과를 좌우하는 것은 바람직하지 않다. 평가제도는 기관의 성과개선을 유도하는데 목적이 있으므로, 정부정책이 평가결과에 미치는 영향은 이러한 본질적인 취지를 훼손하지 않는 범위로 한정시키도록 설계하는 것이 바람직하다.

다섯째, 모형3에서 내부승진자 더미가 단독으로 기관평가결과에 부정적이지만, 김대중·이명박 정권과 내부승진자의 상호작용항이 평가결과에 긍정적인 영향을 미치는 것은 눈에 띄는 점이다. 이러한 결과는 공공기관의 경우에 기관 내부적인 업무경험이나 전문성 그 자체가 아니라, 정권의 성격이나 정부정책에 대한 이해를 바탕으로 업무전문성 등이 조화되어야 한다는 것을 보여준다. 이런 점에서 기관장의 임용에 관한 논의도 기관장의 출신배경이나 개인적인 역량만을 확인하는데 그칠 것이 아니라, 정권의 성격이나 정부 정책과의 부합성이나 상호작용에 관심을 기울일 필요가 있음을 시사한다.

본 연구는 기관장 특성과 기관성과의 관계에 관한 경영학 이론이 공공기관에 그대로 적용하는 것이 합리적인지에 대한 의문에서 출발하였다. 민간기업과 달리 정부의 지원이나 통제가 작용하는 공공기관의 성과가 기관장의 특성에 전적으로 영향을 받는다고 보기는 어렵기 때문이다. 이에 기관장 특성과 경영성과의 관계에 정권을 조절변수로 설정하여 기관장의 출신배경 그 자체보다는 출신배경과 정권의 상호작용이 중요하다는 점을 확인한 점은 나름의 성과로 평가될 수 있다. 하지만 정권별 특성이 기관장의 특성과 기관의 경영성과를 조절하는 구체적인 경로를 확인하는 수준에 이르지 못한 점은 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 향후 공공기관의 성과향상을 위한 기관장의 특성은 물론, 기관장의 특성과 경영성과를 조절하는 다양한 요인들에 대한 후속연구가 활발하게 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

- 강제상·류상원. (2007). 정부산하기관 특성에 따른 고객만족도 및 경영실적평가 결과 분석: 정부산하기관관리기본법에 의한 평가를 중심으로. 「한국행정연구」, 16(4), 3-30.
- 고재학. (2008). 공공기관 낙하산 인사에 관한 엽관주의적 해석: 정치적통제와 언론의제 분석을 중심으로. 「한국정책연구」, 8(2), 103-125.
- 곽채기. (2017). 새 정부의 국정과제: 공공기관 개혁. 「정책&지식」포럼 제876회.
- 권민정·윤성식. (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석. 「한국행정학보」, 33(1), 47-62.
- 기획재정부. (2016). 2017년도 공공기관 경영평가편람.
- 김다경·엄태호. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로. 「한국행정학보」, 48(3), 295-321.
- 김병섭·박상희. (2010). 공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 44(2), 85-109.
- 김보은. (2017). 공공기관 리더가 지닌 개인적 수준의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향: 공공기관 기관장과 감사(인)을 중심으로. 「정부학연구」, 23(1), 153-191.
- 김 현. (2007). 정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 성과 차이 분석. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, 759-783.
- 류숙원. (2004). 「지방공기업 최고관리자의 개인특성과 성과에 관한 실증적 연구」. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 민병익·김주찬. (2015). 낙하산 인사가 공공기관 경영이행 실적에 미친 영향. 「지방정부연구」, 19(3), 195-221.
- 방준용. (2004). 지방공기업의 성과요인 차이분석: 기획·설립 및 내부관리요인을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 16(2), 81-108.
- 안성규·곽채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. 「한국정책연구」, 13(4): 71-91.
- 원구환. (2007). 지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성 분석: 지방개발공사를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(4), 111-127.
- 유승원. (2009). 공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로. 「한국개발연구」, 31(1), 71-103.
- 유승원. (2013). 공기업 CEO의 정치적 독립성, 이사회 의장 분리, 임원의 전문성과 성과. 「한국개발연구」, 35(2), 1-39.
- 유승원. (2014). 공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적인결과 정치적갈등을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(1), 339-368.

- 유승원·김수희. (2012). 공기업의 임원교체와 중도퇴임이 경영성과에 미치는 영향. 「한국개발연구」, 34(3), 95-131.
- 유재욱·김광수. (2008). 이사회 독립성이 기업성과에 미치는 영향: CEO의 기업 내 경력과의 상호작용효과에 대한 연구. 「경영정보연구」, 24, 1-24.
- 윤수재·이혜승. (2009). 지방공기업 경영성과 영향요인 분석: 지방공사·공단 경영평가담당자 인식 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(2), 21-50.
- 이명석. (2001). 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적. 「한국행정학보」, 35(4), 139-156.
- 정재진. (2010). 기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가 지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(2), 33-61.
- 장희란·박정수. (2015). 공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석: 2008-2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(1), 1-25.
- 최자은·박정수. (2014). 박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제: 언론보도 내용분석을 중심으로. 「행정논총」, 52(4), 1-26.
- 최종원·이승필 (2003). 정부투자기관 기관특성과 경영실적평가의 상관관계 분석. 「공기업논총」, 15(1): 93-102. 있음
- 최지우·이보현·김보은·노승용. (2014). 공공기관장의 경력과 조직성과와의 관계: 2010-2012년의 공기업·준정부기관을 사례로. 「현대사회와 행정」, 24(3), 89-110.
- 하혜수. (2013). 좋은 낙하산과 나쁜 낙하산. 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.
- 한인섭·김형진. (2017). 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교. 「한국지방공기업학회보」, 13(1), 13-56.
- American Management Association. (2007). *How to Build a High-Performance Organization*.
- Bantel, Karen A., & Jackson, Susan E. (1989). Top Management and Innovations in Banking: Does the Composition of the Top Team Make a Difference?. *Strategic Management Journal*, 10: 107-124.
- Dearborn, DeWitt C., & Simon, Herbert A. (1958). Selective Perception: A Note on the Departmental Identifications of Executives. *Sociometry*, 21(2): 140-144.
- Frederick, W. (2011). Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises. *OECD Corporate Governance Working Papers 2*, Paris : OECD Publishing.
- Kamal, M. (2010). Corporate Governance and State-Owned Enterprises: A Study of Indonesia Code of Corporate Governance. *Journal of International Commercial Law and Technology*, 5, 206-224.
- Michael. A. & Germano, J. D. (2010). *Leadership style and organizational impact*. http://www.academia.edu/18394326/Leadership_Style_and_Organizational_Impact.
- Ojokuku, R. M., Odetayo, T. A. & Sajuyigbe A. (2012). Impact of Leadership Style on Organizational Performance: A Case Study of Nigerian Banks. *American Journal of*

Business and Management, 1(4), 202-207.

The Economist. (2003). Creating Leaders. *A Survey of Corporate Leadership*, 7-11.

Vigoda, E. & Yuval, F. (2003). Managerial Quality, Administrative Performance and Trust in Governance: Can We Point to Causality? *Australian Journal of Public Administration*, 62(3): 12-25.

ABSTRACT

The Background of Public Institution CEOs and Their Management Performance: Focused on the Moderating Effect of Regime

In-Sub Han, Hyeong-Jin Kim & Chae-Gi Kwack

Is it reasonable for management theory regarding the relationship between CEOs and their performance to be applied directly to public institutions? Unlike in private corporations, it is hard to say that the performance of public institutions is determined entirely by the nature of their CEOs, considering that government supports or controls their management. Therefore, the study set regime as a moderating variable in relation to the background of CEOs and their management performance. The results showed that the CEOs' background does not significantly impact management performance. The control variables of age and industry characteristics, however, were statistically significant. The moderating variable as significant and positive in the case of the Lee Myungbak Administration, while the Kim Daejung and Roh Moohyun Administrations had a negative impact on managerial performance. Internal promotion*Lee Myungbak regime and internal promotion*Kim Dae-jung regime both had a statistically significant and positive impact on performance. Based on these results, the study stressed that it would be very important to match the professionalism of the CEOs and the nature of the regime and the government policies, rather than internal work experience or expertise itself.

【Keywords: public institutions, CEOs, background, regime, managerial performance】