

기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향 : 경영평가지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로

A Study on an Influence of Institutional Structure and External Environment on the Performance Score

정재진*
Chung, Jae-jin

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방공기업 경영평가의 이론적 배경 및 선행연구 검토
- III. 연구방법의 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 연구의 한계

이 연구는 지방공기업 경영평가의 발전적 대안을 제시하기 위한 기초로서 기관 특성과 환경적 특성이 평가 결과에 미치는 영향을 분석하였다. 기관 특성과 환경적 특성은 지방공기업이 통제 가능한 부분과 그렇지 못한 부분이 공존한다. 만약 기관이 통제하기 어려운 변수가 평가 결과에 유의한 영향을 미칠 경우 공기업의 노력 여부를 떠나 평가 결과가 고착화될 가능성이 높아지게 된다. 이 경우 공기업간 차별화된 평가지표와 등급 부여 방법이 필요하다. 분석결과 기관 특성 요인에서는 인력, 인당자산, 인당이익 수준이 높은 기관일수록 경영평가 결과가 높아지는 것으로 나타났다. 환경적 요인에서는 해당 공기업을 설립한 자치단체 주민의 소득 수준이 높을수록 경영평가 결과가 높아지는 것으로 나타났다. 기관 특성과 환경적 특성이 평가 결과에 미치는 영향이 크기 때문에 이 연구에서는 구조적

* 경기개발연구원 연구위원

논문 접수일: 2010. 5. 3, 심사기간(1,2차): 2010. 5. 23 ~ 2010. 6. 16, 게재확정일: 2010. 6. 28

한계를 발생시키는 특성을 고려해야 하는 지표의 범주를 정량지표로 한정하고, 정량평가 산식에 인력을 포함하는 방법을 제안하였다. 그리고 자치단체의 소득 수준을 기초로 평가 등급 부여 방법의 개선점을 제시하였다.

□ 주제어: 지방공기업, 경영평가, 기관 특성, 환경적 특성

This study analyzes an influence of institutional character and external environment on the performance score in order to present a constructive alternative for performance evaluation methodology. The study found that an organization is more likely to improve the performance scores when it has more staffs and assets per capita and profit per capita in the perspective of institutional variable. In terms of the environment factor, an organization is more likely to have higher score of management performance when a local government, where the organization is located, has higher income level. A high significance of characteristic and environmental factors on performance scores implies that the evaluation system should consider these factors in the performance indicators and rating grades of evaluation methodology. Based on the research findings, the study presents the policy recommendation on consisting performance indicators and rating grades in 2009 Local Public Enterprise Performance Evaluation System.

□ Keywords: Local Public Enterprise Performance Evaluation, Institutional Character, External Environment

I. 서론

지방공기업 경영평가는 기관의 운영 및 활동을 분석·평가하여 공기업의 두 가지 가치인 공공성과 수익성을 증진시키는데 목적을 둔다. 지방공기업 경영평가는 1991년 처음 실시된 이후 성과관리의 중요성이 부각되면서 제도 개선을 거듭하고 있다. 신공공관리적 관점에 입각해 공기업의 선진화를 추진하고 있는 현 정부는 지방공기업 경영평가의 역할과 기능재정립에 많은 관심을 갖고 있다(행정안전부, 2009a).

지방공기업 선진화 방안과 관련하여 경영평가가 갖는 의미는 매우 크다. 그 의미의 중요성

은 경영평가의 역할 및 기능과 연관시켜 제시할 수 있는데 첫째, 지방공기업 경영평가는 평가 자체의 제도적 선진화를 추구해야 한다는 점에서 선진화의 객체로서 작용한다. 둘째, 지방공기업 경영평가는 지방공기업의 운영 실태에 대한 정보를 제공하고, 공기업의 선진화를 도모한다는 측면에서 선진화 추진을 위한 정보제공 주체로 작용한다. 셋째, 경영평가결과는 해당 공기업이 적극적으로 활용하여 기관의 성과를 증진시키는 정보 자체로서 작용한다. 즉, 지방공기업 경영평가는 개선의 대상이자, 선진화를 꾀해야 하는 공기업이 무엇인지에 대한 정보를 제공하며 평가 그 자체가 정보라는 세 가지 역할을 충족시켜야 한다. 전술한 역할을 충족시키기 위해서는 무엇보다 평가제도 자체의 선진화가 이루어져야 할 필요가 있다.

평가제도의 선진화를 위한 방안으로는 다양한 논의가 제시될 수 있으나 무엇보다 평가 방법의 개선이 이루어져야 한다(신열, 2008; 최용환, 2006). 평가 방법에 대한 개선이 이루어지고, 평가 결과에 대한 신뢰성이 인정될 때 피 평가기관의 평가 활용도가 높아질 수 있기 때문이다. 평가 방법은 누가, 무엇을, 어떻게 평가하는가와 관련된다. 이중 이 연구는 “어떻게”에 초점을 두며, 특히 평가의 차별화에 주목하고자 한다. 평가의 차별화는 평가 지표, 평가 등급 결정에 있어서의 차별화를 의미한다. 2009년 현재 전국 지방공기업의 수는 350개이며 이들은 기관고유의 특성과 환경적 특성이 각기 다르다. 각기 다른 특성을 갖는 공기업을 단일의 잣대로 평가하는 것은 자칫 결과의 왜곡을 발생시킬 소지가 크다.¹⁾ 또한 평가군 내에서 기관의 환경적 특성을 고려하지 않는 표준화 방식에 의한 등급 부여는 기관의 동기를 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 그렇다고 해서 모든 피 평가기관의 의견을 고려한 지표를 개발하는 것이 반드시 유용하다고 볼 수는 없다. 그럼에도 불구하고 지방 직영기업을 제외한 공사·공단은 수익성 지표 분야에서 편차가 크게 존재하고 있다는²⁾ 점을 감안할 때 차별성 있는 지표와 등급 부여 방법에 대해 고민할 필요성이 인정된다.

이러한 맥락에서 이 연구는 지방공기업 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하고, 이 중 기관의 통제가능성이 낮아 차별화의 준거가 될 수 있는 요인이 무엇인지 분석한 후 대안을 제시하는데 목적을 둔다. 차별화의 준거는 각 기관의 제약 조건을 의미하며, 각 기관의 제약조건은 동등한 경쟁 과정에서 기관 특성과 환경적 특성에 의해 손해를 볼 가능성이 존재한다는 것을 의미한다. 이 연구에서는 전술한 분석을 수행하기 위해 경기도내 공사와 공단 29개 기관을 대상³⁾으로 경험적 분석을 실시하고자 하며⁴⁾ 연구의 분석 기간은

1) 지방공기업 경영평가는 공단과 공사를 구분하여 평가하고 있고, 지방공사의 경우 일정부분 차별화된 지표를 구성하여 평가하고 있으나 그 차이가 크지 않다.

2) 경기개발연구원(2009)이 평가한 지방공사·공단의 경우 수익성 지표에 대한 각 기관별 표준편차와 변이계수 값이 높게 나타나 기관별 균질성 정도가 낮은 것으로 나타났다.

3) 분석 대상을 경기도 지방공기업으로 선정한 이유는 자료의 가득성과 자료의 대표성 확보를 위해서

2005년 평가부터 2009년 평가까지의 5개년을 대상으로 하였다.

II. 지방공기업 경영평가의 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 지방공기업 경영평가의 의의 및 제도 변화 주요 내용

지방공기업은 주인인 지역주민이 소유하고, 지역주민의 위임을 받은 지방자치단체가 감독하며, 위임자에 의해서 임명된 경영자들이 기업을 운영하는 형식을 띤다(신열·오철호, 2002: 16; 이상철·성도경, 2002: 303). 이는 공공성과 기업성을 조화시켜, 질 높은 공공 서비스를 효율적으로 제공한다는 두 가지 목적을 충족시키기 위함이나⁵⁾ 전술한 공기업 고유의 특성으로 인해 도덕적 해이가 발생되기 쉽다. 또한 공익성과 수익성이라는 두 개의 목표는 경영효율을 피하는데 있어 딜레마 상황에 놓이기도 한다. 이에 지방공기업의 생산성과 공익성을 동시에 증진시키고자 경영과정에서 조직과 인력의 감축, 예산낭비의 절감, 사업구조 조정 등을 위한 경영혁신의 필요성이 핵심가치로 부각되고 있고(곽채기, 1999: 319), 이에 대한 대안으로 지방공기업 경영평가 제도가 도입·운영되고 있다.

지방공기업 경영평가제도는 지방공기업법 제78조에 의거해 각 공기업이 추진한 사업의 추진실적과 목표대비 달성 정도·노력을 측정·평가하여 인센티브를 제공하고 개선대책을 수립함으로써 공기업의 총체적 경영개선을 유도하는데 목적을 둔다(행정안전부, 2009b). 지방공기업 경영평가는 1991년에 지방 공영 개발사업, 1992년에 지방상수도 사업, 1993년에 지방공사·공단, 1994년에 하수도사업에 대한 경영평가를 실시한 이래 매년 이들 개별 사업 분야에 대한 평가를 실시하고 있다.

이다. 해당 분석 기간 중 2008년과 2009년 지방공기업 경영평가는 해당자치단체가 직접 평가를 실시하였기 때문에 이 기간 동안의 평가 점수와 기관의 특성을 확보하는데 어려움이 있기 때문이다. 또한 경기도의 공사와 공단은 도시화된 지역과 그렇지 않은 지역에 고루 걸쳐 존재하고, 특정 업무만을 대상으로 하지 않기 때문에 경기도 공사와 공단에 대한 분석은 전국 공사와 공단에 대한 분석의 대표성을 확보할 수 있다고 판단된다.

- 4) 직영기업은 지방자치단체가 행정 기관형으로 직접 설치·경영하는 형태로 인적 구성, 사업범위, 사업 방식 등에 있어 공사·공단과 차별화되며 현 경영평가지표 자체도 공사와 공단에 비해 상이하다.
- 5) 공익성이란 적정 이윤을 추구하면서도 원가절감을 통하여 공공서비스의 가격을 인하함으로써 소비자의 부담을 경감시키는 것을 의미하며, 기업성은 수지균형을 유지하며, 기업 형태를 유지함으로써 서비스를 지속적으로 생산하기 위한 수익성을 의미한다.

지방공기업 경영평가는 90년대 후반부터 확대되기 시작한 성과주의 흐름에 따라 함께 발전되어 왔다. 성과주의 흐름 속에서 지방공기업 경영평가가 직면한 사안은 평가의 객관성 확보 및 기능 강화 그리고 피 평가기관의 평가피로도 완화를 골자로 한다. 이 과정에서 평가의 방향과 범주가 변경되어 왔는데 1999년 1월 지방공기업법의 개정으로 성과급과의 연계 및 제도개선 분야 발굴을 통하여 경영평가 기능을 강화하였다(행정자치부, 2002). 2002년에는 지방자치법 개정을 통해 자치단체장에게 있던 경영평가권이 행정자치부장관으로 일원화되었다(원구한, 2000; 신열, 2004: 137). 그러나 많은 제도개선에도 불구하고 평가 과정, 방법, 활용 등과 관련된 문제점들이 제기되었고, 2008년에 경영평가제도의 대대적인 개편이 이루어졌다. 2008년 평가 개선의 기본 방향은 성과주의적 시각에 의하여 평가 과정 및 방법의 효율화와 평가 활용의 극대화를 도모하는 것이었다. 이를 위해 행정안전부와 광역자치단체가 평가의 역할을 분담하도록 하였고, 평가 피로도를 줄이기 위해 경영평가와 혁신평가, 사장 평가로 구분되어 있던 평가를 경영평가로 통합하였다. 평가 방법 역시 현장평가 중심에서 서면평가 중심으로 변화되었고, 이의 신청 및 확인평가 과정을 새로 신설하여 평가에 대한 전문성과 객관성을 사후 검증할 수 있도록 하였다. 이후 2009년 평가에서는 평가 지표와 방법상에 있어 개선이 이루어졌는데 기관의 실적을 결과에만 초점을 두지 않고, 계획-집행-결과라는 흐름 전체를 하나의 성과라 파악하여 리더십·전략·경영시스템-경영성과로 평가 지표 영역을 재편하였다.⁶⁾

2009년 현재 지방공기업 경영평가는 전국 350개 지방공기업 중 229개의 직영기업은 격년으로, 121개의 공사·공단은 매년 평가하고 있다. 평가의 주체는 행정안전부와 각 광역자치단체가 공동으로 평가하되 행정안전부는 평가결과 및 등급부여 등 전국 지방공기업의 종합적 평가를 실시하는 보충적 역할을 담당한다. 평가 지표는 계량지표와 비계량지표로 구분되며 평가 군은 상수도, 하수도, 공사, 공단의 네 가지 영역으로 구분하되 영역별 지표의 가중치를 차별화하고, 공사는 기관 고유지표를 포함하여 평가한다. 평가 등급은 우수-보통-미흡의 3단계로 구성하며 평가 군 내에서 상대 평가를 실시하여 등급을 제시한다.⁷⁾ 직영기업은 평가군 내에서 정규분포에 의한 강제 배분을 실시하고 공사·공단의 경우 평가군 내에서 표준화 방법을 통해 등급을 부여한다.

6) 평가 지표를 하나의 흐름으로 인식한다는 것은 평가 자체를 유기적인 과정으로 인식함과 동시에 성과를 강조하고자 하는 것이다. 성과는 조직의 생산성을 증대시키기 위해 자원을 효과적이고 효율적으로 관리하는 일련의 활동 전체를 의미한다(OECD, 1994; Wholey, 1999; Kearney & Berman, 1999; 이윤식 외, 2006).

7) 2009년 직영기업은 상수도와 하수도를 구분하되, 광역자치단체별로 3 : 5 : 2의 강제 상대배분을 취하였고 공사와 공단은 영역별 전국 표준편차를 이용한 Z-score 방식을 광역자치단체별로 적용하였다.

2. 선행연구의 검토

1) 지방공기업 경영평가의 한계에 대한 선행연구

지방공기업 경영평가가 지속적인 제도변화를 도모하고 있음에도 불구하고 평가의 한계는 존재한다. 지방공기업 경영평가를 하나의 제도라 인식할 때, 제도는 완벽하기 보다는 맥락(context)에 따라 적절히 변화되는 것이 중요하다. 경영평가는 현 시점에서 개발된 평가방법으로 미래를 평가하게 되는데 지금 시점에서 완벽한 지표라 할지라도 미래의 불확실성에 의해 불합리한 제도가 될 수도 있다(Simon, 1972; Landau, 1977: 425-426). 따라서 현재 발생되고 있는 문제가 무엇인지를 정확하게 파악하고 학습을 통한 오차수정을 피하는 것이 바람직한 경영평가 제도를 구축하는데 도움이 될 것이다(김영평, 1991: 28; 김영평·최병선, 1993: 84).⁸⁾

선행연구들에 의해 지적되고 있는 경영평가의 한계는 아래 <표-1>에서 보는 바와 같이 평가방법, 평가절차, 평가결과의 활용으로 구분할 수 있다. 평가 방법은 경영평가를 실행함에 있어 기준이 되는 평가지표, 등급부여, 평가군, 평가단⁹⁾의 문제로 요약되며, 평가 절차는 평가 지표에 대한 피 평가기관 교육 및 정보제공의 문제, 피 평가기관의 의견 수렴 문제, 그리고 평가결과 발표의 시의 부적절성 등으로 요약된다. 평가 결과의 활용은 평가 정보가 지방공기업의 경영개선을 유도하는데 있어 적극적인 도움을 주지 못하는 문제로 요약될 수 있다(이규환, 2000; 백승천, 2001; 김준기, 2001; 장덕희·신열, 2006). 현재까지 선행연구에서 제기되고 있는 문제점 중 가장 근본적으로 변화되어야 하는 부분은 평가 방법이다. 평가 방법에 문제가 존재한다면 평가 절차가 아무리 타당하다 할지라도 평가 결과에 대한 신뢰성이 낮아 경영평가의 근본 목적을 달성하는데 어려움을 줄 수 있다. 이하에서는 평가 방법의 문제점으로 제기되고 있는 내용을 살펴보고자 한다.

평가 방법의 문제로 가장 많이 지적되는 사안은 평가지표와 평가군 내에서의 등급부여 방법으로 구분할 수 있다. 지표는 측정하고자 하는 대상을 얼마나 정확하고 타당하게 측정할 수 있는 것인가와 연계된다. 바람직한 지표의 조건과 관련하여 Ammons(1996)는 타당성과 신뢰성, 적시성, 통제 가능성을 갖추어야 하며, 간결하고 명확하게 구성함으로써 피 평가 기

8) 김영평(1991)은 그럴듯한 가설을 선택하여 정책결정을 했다 할지라도 정책은 스스로 진화하며, 환경에 따라 변화하고, 지속해서 오차가 발생되기 때문에 오차수정을 위한 학습이 필요하다는 것을 제시하였다.

9) 이규환(2000)은 평가단의 문제점에 대해 평가 전문 인력이 매우 적기 때문에 평가만 전담으로 담당하는 기관의 필요성을 제기하고 있다.

관이 지표가 무엇을 측정하고자 하는지에 대해 인지할 수 있어야 한다고 정의한다(GAO, 1996). 만약 잘못된 지표를 이용하여 평가하였을 경우 경영개선 유도를 위한 타당한 정보를 제공하지 못할 뿐만 아니라 궁극적으로 공기업 경영의 비효율을 유발하게 만든다(이종수, 2003: 122). 지방공기업 평가 지표의 문제점은 첫째, 지표 체계의 중복성과 복잡성 존재, 둘째, 기관 특성 반영 수준 미흡, 셋째, 계량지표와 비계량지표 비중의 단순 배분으로 요약된다. 이러한 지표의 문제점은 궁극적으로 평가결과의 활용 수준을 저하시키고 있다는 평가를 받고 있다(원구환, 2000; 신열·오철호, 2002; 김종희, 2007). 이중 특히 문제가 되고 있는 부분은 기관 특성의 미반영과 계량지표의 문제인데, 김종희(2007)는 계량지표가 객관성을 도모하기 보다는 오히려 기관별 등급의 고착화를 종용하고 있어 평가 결과의 수용도가 낮아지고 있다는 점을 지적하고 있다. 계량지표는 주로 사업성을 평가하는 지표이고, 비계량지표는 주로 공익성을 강조한다. 만약 지방공기업 평가가 성과 전반을 측정하고자 한다면 단순히 계량평가의 비중을 늘리기 보다는 공익성과 수익성 지표의 우선순위를 제시하여 구분하는 것이 바람직할 것이다(최용환, 2006: 63). 기관 특성의 반영 미흡과 관련해 이종수(2003)는 설립 목표, 사업성격, 경영의 재량권이 다른 상황에서 동일한 지표에 의한 평가는 평가의 타당성과 수용성이 저하될 수 있다는 문제를 제시하고 있다.¹⁰⁾

평가군 내에서 등급 부여와 관련하여 현행 지방공기업 경영평가에서의 평가군은 상수도, 하수도, 공사, 공단으로 구분된다. 그리고 개별 광역자치단체가 평가한 점수에 기초하여 각 평가군 내에서 상대평가를 통해 평가 등급을 결정한다. 지방공기업의 유형을 네 가지로 구분하여 각각을 따로 평가한다는 측면에서는 동의하나 평가군 내에서의 차별화를 도모하지 못한다는 것이 선행연구의 주요 논점이다(최용환, 2006; 이종수, 2003; 장석오, 2007; 윤수재·이혜승, 2008: 721). 이와 관련해 이혜승 외(2006)는 평가군 내의 상대 비교 방식이 평가의 정밀도를 낮게 만들어 개별 기업의 불만을 증대시켜, 성과개선에 부정적인 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다.

평가 방법의 문제점으로 제기되는 평가지표와 평가군 구성의 공통 사항은 기관의 특성을 고려하지 못하고 있다는 것이다. 기관의 특성을 고려하지 못할 때 평가의 신뢰와 결과의 활용이 저하될 수 있다는 맥락에서 평가지표와 평가등급 부여의 정교화 작업이 필요하다. 물론 완벽한 지표를 개발하는 것은 매우 어렵고, 등급 부여 방법 역시 완전한 객관성을 확보하기 어렵다. 지방공기업만 보더라도 공공성과 수익성의 목표가 공존하고 있으며, 조직의 목표가 명확하게 수치화되기 어렵고, 조직을 둘러싼 다양한 이해관계자들이 존재하기 때문이다

10) 기관의 특성을 고려하지 못하고 있다는 논의는 중앙정부가 실시하는 공공기관 평가 전반에서 제기되고 있는 문제이다. 김재훈(1995)과 김준기(2001)는 중앙정부 평가를 사례로 평가 지표가 기관의 특성을 반영하고 있지 못하는 문제를 제시한바 있다.

(Cameron, 1986; Summer & Kanter, 1987: 222-227; 윤경준, 2003: 8-9). 그러나 객관성을 보장하기 어렵다면 전술했듯이 학습을 통한 오차 수정의 논리가 필요한데 이를 위해서는 먼저 기관의 평가 결과에 영향을 미치는 요인을 분석할 필요가 있다.

〈표 1〉 선행연구에서 제시된 지방공기업 경영평가의 한계

구분	문제점	주요내용
평가 방법	측정지표	지표체계의 중복성, 복잡성, 기관 특성 반영 미흡, 계량지표의 측정가능성 미흡
	등급부여	기관 특성을 고려하지 못한 평가군내 등급 부여
	평가단운영	평가 전담 인력의 부족
평가 절차	정보제공	피 평가기관에 대한 교육 및 워크숍 미실시
	의견수렴	이의신청 수렴의 소극성과 비 공개성
	평가발표	평가결과 발표의 시의 부적절성
평가 활용	평가수용	기관 스스로의 수용성과 평가정보의 경영개선 저활용

3) 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향에 대한 선행연구

지방공기업 경영평가는 기관의 특성과 기관을 둘러싼 환경적 특성에 의해 복합적인 영향을 받는다. 기관 특성은 지방공기업의 내부 조건이고 환경적 특성은 지방공기업을 설립한 자치단체의 경제 및 사회적 특성으로 외부 조건을 말한다. 기관 특성과 환경적 특성이 경영평가 결과에 영향을 미친다는 논의는 조직 자체에 대한 연구와 환경 즉, 조직이 처한 상황은 경영성과에 영향을 미친다는 논거에 의존한다(Miller, 1988; Donaldson, 1996).

환경적 특성을 고려하여 분석한 연구는 국내에 존재하지 않는다. 그러나 지방공기업은 지방자치의 발전과 주민의 복리 증진을 위하여 자치단체가 설립·운영하는 기업이다(손희준, 2006). 따라서 자치단체의 제반 여건은 지방공기업의 운영과 성과에 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 해외에서 환경적 특성과 기관 특성을 종합하여 논의한 연구들은 주로 경영혁신에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지 도출하는데 초점을 두어 왔다. 이들 연구의 공통점은 경영혁신이 적극적으로 이루어질 수 있는 조건은 경영평가 점수를 높일 수 있는 긍정적 조건이라고 가정하고 있다. Baldrige & Burnham(1975)은 기업 규모가 크고 복잡한 조직일수록 혁신이 잘 수용되기 때문에 경영성과가 증진될 수 있다는 연구를 제시하였다. 여기서 기업의 규모는 인력, 자원 규모를 의미하며, 복잡성은 조직에 영향을 미치는 환경적 요인의 수를 의미한다. Damanpour & Evan(1984)은 기업의 규모가 큰 조직은 혁신활동과 관련된 전문

능력을 지닌 구성원과 가용자원이 풍부할 뿐만 아니라 비록 혁신에 실패한다 하더라도 그로 인한 재무적 손실을 감당할 능력을 많이 보유하고 있으므로 변화에 적응하기가 용이하고, 장기적으로 기업의 규모가 경영성과에 영향을 미친다는 연구 결과를 제시하고 있다.

국내에서 지방공기업 경영평가에 대한 관심이 확대되고 많은 선행 연구들이 존재하고는 있지만 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향을 경험적으로 분석한 연구는 의외로 많지 않다. 아래 <표-2>에서 보는 바와 같이 중앙정부 수준에서 경영평가 결과에 영향을 미치는 변수가 무엇인지 분석한 연구는 권민정·윤성식(1999)의 논문과 최홍석 외(2008)의 논문을 들 수 있으며, 지방공기업을 대상으로 한 연구는 김종희(2007)와 장석오(2007)의 연구를 들 수 있다.¹¹⁾

권민정·윤성식(1999)은 정부투자기관을 대상으로 조직 규모와 기관 특성이 평가 결과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 조직 규모는 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 한편 평가군 내에서 평가 결과를 도출할 때에는 형평성을 고려한 점수 부여가 필요하다는 결과를 제시하고 있다. 즉, 규모보다는 기관 특성을 고려해야 하며 특히 동일평가군 내에 존재하는 기관이라 할지라도 차별화를 고려해야 할 필요가 있다는 결과를 제시하고 있다. 최홍석 외(2008)는 공공기관 298개를 대상으로 조직특성 변수와 성과 관리 전략 변수가 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석하였는데, 분석 결과 조직 변수 중 직원 수, 자체 재원액은 평가 결과에 유의한 영향을 미치며, 시장형 공기업이 준시장형 공기업에 비해 점수가 높고, BSC¹²⁾를 도입한 기관과 평가결과가 인사에 반영되는 기관일수록 평가 결과가 높다는 결과를 제시하고 있다. 김종희(2007)는 2003년과 2004년의 자료에 기초해 정원, 자산, 자본의 수준과 평가결과와의 상관성을 분석하였다. 분석결과 정원, 자산, 자본 모두 평가결과와 유의한 상관성이 존재한다는 결과를 제시하고 있다. 마지막으로 장석오(2007)는 기업 규모와 경영평가 결과에 대한 관련성을 패널분석을 통해 제시하고 있는데, 기업의 규모는 여타의 변수에 비해 평가점수에 가장 큰 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다.

전술한 연구들은 경영평가 결과에 미치는 영향에 대한 연구가 미진한 상황에서 다양한 방법을 통해 관련 지식의 축적과 확대에 긍정적인 영향을 주었다고 판단된다. 그러나 분석 대상과 방법에 있어 일정부분 한계를 노정하고 있다. 예를 들어 상관성만을 검토함으로써 실제

11) 비록 연구의 대상이 중앙과 지방 공기업으로 구분되고는 있으나 이들 연구들이 공통적으로 제시하는 결과는 현행 평가방법이 기관의 특성을 적극적으로 반영하고 있지 못하는 한계를 시정해야 한다는 것에서 동일하다.

12) BSC(Balanced Score Card)는 조직의 비전과 전략에서 도출된 평가지표들의 조합으로 재무, 고객, 성장과 학습 그리고 내부프로세스의 4가지 관점에 걸쳐 지표를 개발하고 측정할 때 급변하는 상황 하에서 미래지향적인 정보를 조직에게 제공해 줄 수 있고 동시에 장기적 관점에서의 계획을 가능하게 할 수 있다는 장점을 갖는다(Kaplan & Norton, 1992; 최홍석외, 2008).

기관의 특성으로 선정한 변수들의 영향력을 파악하지는 못했다는 한계가 존재하며, 분석 대상 기관이 12개로 연구 결과를 일반화하기 어렵다는 한계를 갖는다. 또한 분석시 투자기관 또는 공기업의 유형을 구분하지 않아 전반적인 특징만을 제시할 뿐 어떠한 유형에서 어떠한 조직 특성이 영향을 미치는지에 대해 명확하게 의견을 제시하지 못하는 한계를 갖는다. 그리고 분석대상을 광역자치단체의 공기업과 기초자치단체의 공기업을 모두 동일 집단으로 구성하여 분석함으로써 기관의 특성을 고려하지 못했다는 한계를 갖는다. 또한 회귀분석시 종속 변수와 직접적인 관계가 존재하는 변수인 평가지표의 등수를 독립변수로 설정함으로써 무한 회귀에 의한 통계적 추정의 오차를 발생시키는 한계를 갖는다.

<표 2> 국내 선행연구의 요약

연구자	분석대상	독립변수	분석방법
권민정·윤성식 (1999)	- 중앙정부 투자기관 18개에 대한 5개년 자료	- 자산, 매출액, 비용, 정원	상관 분석
김종희(2007)	- 중앙정부 투자기관 13개 - 지방공기업중 시설관리공단 12개에 대한 2개년 자료	- 정원, 자산, 자본	상관 분석
장석오(2007)	- 지방공기업 및 직영기업 565개	- 영업수지비율 순위, 고객만족도 순위, 기업규모(인력, 매출액, 예산, 총자산) 순위	패널 분석
최홍석 외 (2008)	- 중앙정부 공공기관 298개	- 매출액, 직원수, 자체재원액, 전사전략수, KPI수 - 기관유형, BSC 도입여부, 평가결과의 인사반영 여부, 외부자문단 구성	회귀 분석

선행연구를 통해 제시된 내용을 수렴하고, 이 연구의 목적에 부합한 연구를 진행하기 위해서는 다음의 사항을 고려해야 한다. 첫째, 기관 특성 요인뿐만 아니라 환경적 특성까지를 고려해야 한다. 기관 특성에 비해 오히려 기관을 둘러싼 외부 환경적 특성의 통제 가능성이 낮기 때문이다. 둘째, 분석 대상 설정시 동일수준의 자치단체¹³⁾가 설립한 기관을 대상으로 분석해야 할 필요가 있다. 셋째, 기관이 통제 불가능한 변수와 기관이 일정부분 통제 가능한 변수를 선행연구에서 제시한 변수를 중심으로 구성하여 분석해야 한다. 만약 통제 불가능한 변

13) 동일 수준의 자치단체라 함은 지방자치법상의 행정계층을 의미한다. 현재 광역시·도·시·군·자치구의 2원적 구조를 갖는 우리나라에서 광역과 기초자치단체가 설립한 기관을 구분하지 않고 분석한다면 환경적 특성에 의해 그 결과 현실과는 달리 나타날 가능성이 있다.

수가 통제 가능한 변수에 비해 더 큰 영향을 미칠 경우 이에 대한 개선방안 구체적으로 제시해야 하기 때문이다.

Ⅲ. 연구방법의 설계

1. 변수의 구성 및 가설

이 연구는 경영평가 결과에 미치는 영향요인이 무엇인지를 도출하는 것과 더불어 지방공기업이 통제 불가능한 지표가 경영평가 결과에 큰 영향을 미칠 경우 이를 개선하기 위한 방안을 제시하는데 목적을 둔다. 따라서 종속변수는 해당 기관의 경영평가 결과이다. 이 연구에서는 2005년부터 2009년 까지 각 기관이 취득한 점수를 측정 변수로 이용하였다.

독립변수는 기관 특성과 환경적 특성으로 구분된다. 기관 특성은 그 조직이 어떠한 속성을 갖고 있는지에 대한 내적 특성을 설명하는 변수로 이용된다. 기관 특성은 다양한 요인에 의해 변수화 할 수 있는데 최근에 경영성과와의 연계성을 고려하여 제시되고 있는 변수는 기업의 규모를 들 수 있다. 여기서의 기업 규모는 운영능력, 자본금, 종업원 수, 매출액 등의 크기를 말한다(최홍석 외, 2008). 이 연구에서도 기관의 특성은 평가 결과에 영향을 미치는 요인으로 작용하는 내적 특성을 의미하며, 이를 위한 변수는 선행 연구들에서 제시한 바 있는 인력, 인당이익, 인당자산, 사업예산 비중이다. 기관특성의 4개 변수 중 기관의 통제 가능성이 가장 낮은 변수는 인력과 사업예산 비중이다. 지방공기업의 인력은 상황에 따라 탄력적으로 확대 또는 축소되는 것이 쉽지 않다. 외부 환경이 급변한다 할지라도 지방공기업의 인력은 해당 자치단체의 조례에 의해 변경되기 때문이다. 사업예산 비중 역시 쉽게 변경되지 못한다. 본래 자산 또는 자본금 등이 작은 기관은 자본형성을 도모할 수 있는 투자적 지출인 사업예산 보다 인건비 등 경상예산의 비중이 더 커지기 때문이다. 반면 인당이익, 인당자산 등은 상대적으로 통제 가능성이 높다. 만약 이 연구에서 이익, 자산을 총액의 개념으로 이용한다면 이 역시 통제 가능성이 높지는 않으나 인당에 따른 변수화는 투입 대비 산출을 측정할 수 있기 때문에 평가 결과의 구조화가 발생할 가능성이 낮아질 수 있다. 한편 지방공기업 경영평가 편람에서는 인당이익과 기관의 자산 수준을 지표화 하여 측정하고 있다. 그러나 지방공기업 평가에서의 인당이익과 자산은 목표부여 또는 목표대비 실적으로 평가 하기 때문에 기관의 규모를 고려한 변수라기 보다는 평가당해년도에 기관이 얼마나 수익을 창출하기 위해 노력하고 있는가에 초점을 둔다. 따라서 이 연구에서 설정한 인당이익과 인당자산은 현 지방

공기업 경영평가의 지표와 차별화 되며, 이 연구의 종속변수와 무한회귀를 발생시키지 않는다.

인력은 해당 기관의 정규직과 비정규직 인원 총수를 의미하며, 인력의 크기는 경영평가에 대응할 수 있는 투입 노동력의 양과 직결되고, 기관의 성과를 증진시키기 위한 조직구조 및 업무의 재배치 등에 영향을 미치기 때문에 인력 수준은 경영평가 점수에 많은 영향을 미친다는 것이 선행연구들을 통해 제시되어온 바 있다. 연도별로 인력은 지속적으로 증가하지 않는다는 특성을 갖는다. 설령 지속적으로 증가한다 할지라도 설립 이후 그 증가량은 감소하게 된다. 따라서 인력은 자연로그를 취하여 분석하였다. 영업이익은 기관운영을 통해 얻게 되는 수익을 의미하며, 인당 영업이익으로 변수화 하였다. 단순히 영업이익 변수를 이용할 경우 인력과의 상관성이 높아 패널 분석시 다중공선성에 의한 결과의 왜곡이 발생할 가능성이 높고 통제 가능한 변수로서의 역할을 부여해야 하기 때문에 인당이적으로 변수화 하였다. 자산은 기관의 재무 상태를 측정할 수 있는 변수이자 기관의 자본과 부채를 종합하기 때문에 공기업 운영의 실체로 대변될 수 있다. 그러나 자산 역시 기관의 인력 등과의 상관성이 높고 통제 가능한 변수로서의 역할을 부여해야 하기 때문에 인당자산으로 변수화 하였다. 지방공기업의 예산은 사업 예산과 자본예산으로 구분되는데 사업예산은 수익과 비용에 관한 수익적 수입 및 지출에 대한 예산으로 기관의 경영성과를 파악하는데 주요 지표로 이용된다. 지방공기업이 사업예산을 확대할 때 기관의 수익성은 증가할 가능성이 크다. 따라서 사업예산의 비중을 변수로 이용하였으며 전체 예산 대비 비중을 지표로 활용하였다.

환경적 특성은 지방공기업을 둘러싸고 있는 자치단체의 경제·사회적 특성을 의미하며 변수는 자치단체 자주재원 비율, 소득수준, 도시화 수준, 인구 밀도로 구성하였다. 환경적 특성으로 제시한 4개의 변수는 기관의 통제가능성이 매우 낮다. 공공서비스를 제공하는 기관이 서비스 공급의 양, 질 등을 증진시킨다 할지라도 소득수준, 도시화 수준, 인구 밀도 등은 쉽게 변화되지 않기 때문이다.

지방공기업은 자치단체가 별도의 법인을 설립하여 간접적으로 경영하기 때문에 자치단체의 재정수준 등에 영향을 받는다. 해당 자치단체가 지방공기업을 출자하여 독립채산제로 운영한다 할지라도 초기에 출자 수준이 다를 수 있고 이는 기관의 역량 차이를 발생시킬 가능성이 있다. 여기서의 자주재원 비중은 해당 자치단체의 전체 세입 중 지방세 수입과 경상적 세외수입의 비중으로 구성하였다.¹⁴⁾ 한편 인구 및 경제적 조건은 지방공기업의 경영수익에 영향을 미칠 가능성이 크다. 이는 수요와 공급 및 입지 이론에서 주로 논의하는 것으로 도시화와 인구의 증가는 공공서비스에 대한 집합적 소비를 촉진시킬 가능성이 높다(Mullen,

14) 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분되는데 임시적 세외수입은 지방자치단체의 수입 중에서 불규칙적으로 발생하는 수입이기 때문에 시계열적 속성을 갖는 연구에서는 변이를 유발시킬 가능성이 커서 제외하였다.

1980). 도시화 이론에 따를 경우 공공서비스에 대한 요구가 많은 사람들이 도시로 유입되고, 인구밀도가 높아지면서, 도시는 이들의 욕구를 충족시키기 위해 농촌 지역보다 더 많은 서비스를 공급하게 된다(Sharp, 1988: 377). 한편 지역 주민의 소득 수준 향상은 지방공기업이 제공하는 공공서비스에 대한 수요를 촉진시킬 가능성이 존재한다. 지역주민의 실질소득 증가는 교육, 문화, 보건 등과 같은 소득 탄력적인 서비스에 대한 요구를 증가시키게 되고 이에 따라 지방공공재 공급 수준이 증가되기 때문이다(황규선, 2004: 165). 즉, 지방공공재 공급량의 증가는 지방공기업의 역할 확대를 가져오고 규모의 경제효과를 유발해 수익성을 증가시킬 가능성이 크다.

소득 수준을 측정할 수 있는 지표로 많은 선행 연구에서 GRDP, 1인당 지방세 부담액, 자동차 등록대수, 1인당 재산세 납부액, 실업률 등을 이용해 왔다(이승중, 2000; 강운호, 2003; 정진현, 2003; 김성중·신주연, 2003). GRDP는 특정 지역내 총생산을 측정한 지표이기 때문에 지역의 소득 수준을 측정할 수 있는 가장 타당한 지표임에도 불구하고 자료가 광역수준에서 존재하기 때문에 이 연구를 수행하기 적합한 지표는 아니라고 판단된다. 이에 이 연구에서는 지역의 평균 소득을 가장 잘 반영하는 변수인 1인당 주민세와 재산세를 이용하였다.¹⁵⁾ 도시화 수준을 측정하기 위해 선행 연구에서 이용되어 왔던 지표는 2, 3차 산업 종사자 비율, 제조업 비율, 도로 포장율, 상수도 보급률, 도시지역 인구 수 등을 들 수 있다. 그러나 도로 포장율은 이미 경기도내 전 시·군이 도시화되어 있는 상황에서 편차가 크지 않고, 상수도와 하수도 역시 마찬가지로의 특성을 갖는다. 특정 지역이 도시화 된다는 것은 도시화된 지역이 그렇지 못한 지역에 비해 산업화 수준이 더 높다는 것으로 측정할 수 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 도시화 수준을 특정 자치단체 2차 산업 종사자의 비중으로 설정하였다.

<표 3> 변수의 구성

구분	변수명		세부측정지표
종속변수	경영평가 결과(SOC)		당해 년도 경영평가 점수
독립변수	기관 특성	인력(MAN)	ln(당해 기관의 인력)
		인당자산(PAS)	(자산/인력)×100
		인당이익(PPF)	(영업이익/인력)×100
		사업예산 비중(PPR)	(사업예산/자본예산+사업예산)×100

15) 하능식·임성일(2007), 문병근·하종원(2007)의 연구에서는 자치단체의 평균 소득을 가장 잘 반영하는 지표가 무엇인지 분석하였는데 분석 결과 1인당 주민세와 재산세가 자치단체의 평균소득에 가장 적합하다는 결과를 제시한바 있다.

구분	변수명		세부측정지표
독립변수	환경 특성	자주채원 비중(INR)	(지방세입액+경상적세외수입액/해당 자치단체 총 세입)×100
		인구밀도(POD)	인구/면적
		소득수준(INC)	(주민세+재산세/인구)×100
		도시화수준(URB)	(2차산업종사자/인구)×100

선행연구와 앞서 논의한 이론에 기초해 가설을 설정하면 다음과 같다.

- 가설 1. 인력 규모가 큰 기관일수록 경영평가 점수가 높을 것이다.
 가설 2. 인당자산의 규모가 큰 기관일수록 경영평가 점수가 높을 것이다.
 가설 3. 인당이익의 규모가 큰 기관일수록 경영평가 점수가 높을 것이다.
 가설 4. 사업예산의 비중이 큰 기관일수록 경영평가 점수가 높을 것이다.
 가설 5. 자주채원 비중이 큰 자치단체가 설립한 기관일수록 경영평가 점수가 높을 것이다.
 가설 6. 인구 밀도가 높은 자치단체가 설립한 기관일수록 경영평가 점수가 높을 것이다.
 가설 7. 소득 수준이 높은 자치단체가 설립한 기관일수록 경영평가 점수가 높을 것이다.
 가설 8. 도시화 수준이 높은 자치단체가 설립한 기관일수록 경영평가 점수가 높을 것이다.

2. 연구 모델 설정

이 연구의 분석 대상은 시계열과 횡단면적 특성을 함께 가지고 있기 때문에 패널분석을 실시하였다. 패널 분석은 자료의 특성과 오차항에 대한 가정 등에 따라 다양한 방법이 이용될 수 있는데, 이 연구에서는 이원 확률효과 모형(two-way random effect)을 이용하였다.

패널분석 모형에서 이용되는 변수의 특성은 첫째, 기관 간에는 다르나 시간변동이 없는 변수(개별효과모형)로서 오차항은 $\epsilon_{it} = a_i + v_{it}$ 로 표현된다. 둘째, 기관간에는 같지만 시간변동이 있는 변수(시간효과모형)로서 오차항은 $\epsilon_{it} = a_t + v_{it}$ 로 표현된다. 마지막으로 기관 간에도 차이가 있고, 시간변화도 함께 발생하는 변수(individual-time varying variable)로서 오차항은 $\epsilon_{it} = a_i + \theta_t + v_{it}$ 로 제시된다. 오차항인 ϵ_{it} 를 전술한 세 가지 변수중 무엇으로 가정하느냐에 따라 1요인 모형(one-way model)과 2요인 모형(two-way model)으로 구분되는데, 2요인 모형은 시간효과와 개별효과를 함께 고려하는 모형이다.

시간 차원을 고려한 패널자료를 분석할 때 중요한 과제는 시간에 따라 변화하지 않으며 관측되지 않는 개별특성을 나타내는 오차항인 ϵ_{it} 를 어떻게 고려할 것인가이다. 이에 대한 일

반화된 방법은 ϵ_{it} 의 특징에 따라 고정효과 모형(fixed effect model)¹⁶⁾과 확률효과 모형(random effect)¹⁷⁾으로 구분하는 것이다(이영훈, 2001: 114-117). 고정효과 모형과 확률효과 모형 중 어느 것을 선택하는 것이 바람직한지는 통계적 방법과 표본 특성에 따른 방법으로 구분된다. 통계적 방법은 Hausman test¹⁸⁾를 의미하며 오차항과 독립변수간의 상관성 분석을 통해 상관성이 있으면 고정효과모형을, 상관성이 없으면 확률효과 모형을 선택한다(전승훈·강성호·임병인, 2004: 7-8; 유동현, 2005: 24). 그러나 Hausman test는 완벽성을 전제로 하지 않기 때문에 표본의 특성을 기준으로 판단할 필요성이 존재 한다.¹⁹⁾ 이러한 논리에서 표본의 특성에 따른 분류를 기준으로 볼 때 표본 내의 효과에 기초하여 추론을 한다면 고정효과 모형이 적합하며, 모집단의 특성에 대하여 추론을 도출하려 한다면 확률효과 모형이 적합하다(이영훈, 2001: 115).

이 연구는 경기도 시·군이 설립한 지방공기업을 대상으로 분석한 결과에 기초해 모집단의 특성을 추론하며, 분석의 자료가 시계열이 짧아 연도별 고정 효과 분석을 취하는 것 보다 확률효과 모형을 선택하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 연구의 진행은 기관특성요인과 환경적 특성요인을 종합하여 분석하였다. 연구의 모형은 다음과 같다.

$$y(SOC)_{it} = a + \beta_1 \ln MAN_{it} + \beta_2 PAS_{it} + \beta_3 PPF_{it} + \beta_4 PPR_{it} + \beta_5 INR_{it} + \beta_6 POD_{it} + \beta_7 INC_{it} + \beta_8 URB_{it} + \epsilon_{it}$$

여기서 i = 기관수 t = 분석대상연도

$$\epsilon_{it} = a_i + \theta_t + v_{it}$$

16) 고정효과 모형은 횡단면 단위별로는 변화하지만 시간에 따라서는 변화하지 않는 생략변수의 효과가 존재하는 모형과 횡단면 단위는 동일하나 특정 시점에서 변화하는 효과를 고려한 모형으로 구분되며 이러한 효과를 고려하기 위해 더미변수를 추가하여 분석한다.

17) 확률효과 모형은 개별효과와 시간효과를 임의의 변수로 취급한다. 확률효과 모형에서는 회귀분석에서 종속변수 값에 영향을 미치지만 독립변수에 포함되지 않는 요인들은 확률교란항으로 요약하는 것이 일반적이라는 것을 강조한다.

18) 개별 특성 효과가 독립변수들과 관련이 없을 경우 확률효과모형의 추정치는 일관성과 효율성을 가지지만 고정효과 모형은 추정치의 일관성을 가지지 못한다. 반면 개별 특성 효과가 독립변수와 관련이 있을 경우 고정효과 모형의 추정치는 일관성과 효율성을 가지게 되지만 확률효과 모형의 추정치는 일관성을 잃게 되는데 Hausman test는 이의 차이를 검증하는 것이다(Johnson & Dinardo, 1997: 403; 전승훈·강성호·임병인, 2004: 7-8; 유동현, 2005: 24).

19) 오병기(2002)는 고정효과 모형과 확률효과 모형의 차이는 존재하지 않는다고 본다. 오히려 두 모형 중 어느 것 하나를 이용하는 것은 연구자의 상상 속에서 나타나는 차이이며 Hausman test에 전적으로 의존할 경우 잘못된 결과를 발생시킬 가능성이 있음을 주하기도 하였다.

연구 자료 중 평가 점수와 조직 규모 등은 행정안전부에서 발간하는 「지방공기업 경영평가 결과 보고서」와 지방공기업 경영정보 공개시스템인 「클린아이(<http://www.cleaneye.go.kr>)」에 등록된 지방공기업 경영정보를 이용하였다. 환경변수로 이용되는 자치단체의 특성은 행정안전부에서 발간하는 「지방재정연감」과 「한국도시연감」 각 년도 자료를 이용하였다. 분석을 수행하기 위한 통계 도구는 Stata 10.0 SE와 SPSS 12.0을 이용하였다.

IV. 분석 결과

1. 분석 대상의 일반적 특성

이 연구의 분석 대상이 되는 지방공기업은 2005년부터 2009년까지 지방공기업 경영평가를 한번이라도 받은 기관을 대상으로 하였으며, 분석대상 지방공기업 수는 29개이다.²⁰⁾²¹⁾ 경기도 지방공기업의 수는 2006년 이후 대폭 증가하였는데, 2005년에 17개였던 지방공기업이 2009년에 29개로 크게 증가하였다. 지방공기업 중 의정부 시설관리공단이 1995년에 설립하여 설립년도가 가장 오래되었고, 평택도시공사, 화성도시공사, 양평지방공사, 군포시설관리공단은 2008년에 설립되어 설립년도가 가장 짧다. 2009년 현재 경기도 지방공기업 중 지방공사는 9개, 시설관리공단은 20개이며 공사와 공단 두 기관을 모두 설립하여 운영하고 있는 자치단체는 용인, 화성, 김포시 등 3개 자치단체이다. 한편 공사와 공단 중 단 1개라도 설립하여 운영하고 있는 자치단체의 수는 23개로 경기도 시·군 31개 중 약 84%가 공사와 공단을 1개 이상 운영하고 있는 것으로 나타났다.

분석대상 기관의 일반적 특성을 변수 중심으로 살펴보면 아래 <표-4>와 같다. 먼저 지방공기업의 평균 경영평가 결과 점수는 84점이고, 안산시설관리공단이 93.72점으로 역대 가장

20) 본래 연구 분석 대상인 기관의 수는 29개이기 때문에 5년 시계에 따르면 145개가 되어야 하나 분석 대상인 2005년부터 2009년 사이에 새롭게 설립된 기관이 존재하기 때문에 연도별 이 기관의 수를 제거할 경우 실제 분석 대상의 수는 111개이다.

21) 분석대상 공사 및 공단은 가평시설관리공단, 고양시설관리공단, 과천시시설관리공단, 광주지방공사, 구리농수산물도매시장관리공사, 군포시설관리공단, 김포도시개발공사, 김포시설관리공단, 남양주도시공사, 부천시시설관리공단, 성남시설관리공단, 수원시설관리공단, 시흥시설관리공단, 안산시설관리공단, 안성시설관리공단, 안양시설관리공단, 양주시시설관리공단, 양평지방공사, 연천시설관리공단, 오산시시설관리공단, 용인지방공사, 용인시설관리공단, 의왕시설관리공단, 의정부시설관리공단, 파주시시설관리공단, 평택도시공사, 하남도시개발공사, 화성도시공사, 화성시설관리공단이다.

높은 점수를 부여 받은 것으로 나타났다. 지방공기업의 평균 인력은 159명이고, 가장 작은 인력을 보유하고 있는 기관은 용인 지방공사로서 20명인데 반해 가장 많은 인력을 보유하고 있는 기관은 성남시 시설관리공단으로 565명을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 인당 평균 자산은 575백만 원이며, 인당자산의 규모가 가장 작은 기관은 파주시 시설관리공단으로 약 2백만 원인데 반해 김포도시개발공사의 자산은 10,537백만 원으로 가장 큰 것으로 나타났다. 인당 평균이익은 11백만 원이며, 인당이익이 마이너스(-)인 공기업도 대거 존재하는 것으로 나타났다. 인당이익이 가장 큰 기관은 하남시 도시개발공사로서 943백만 원인데 반해 평택 도시공사의 경우 인당이익이 - 수준인 것으로 나타났다. 이는 평택도시공사가 설립 이후 채용 확보를 위해 신규 사업에 막대한 재원을 투입한 반면 투자회임 기간이 길어 발생된 결과라 판단되어진다. 사업예산의 비중은 평균 87% 수준인 것으로 나타났으나 이에 대한 지방공기업간 편차는 크지 않은 것으로 나타났다.

환경적 특성을 살펴보면 지방공기업을 설립한 자치단체의 평균 자주재원 비율은 약 25% 수준인 것으로 나타나며, 자주재원 비율이 가장 높은 자치단체는 용인시로 전체 세입 중에 42%를 차지하는데 반해 연천군은 자주재원 비율이 6.8%밖에 되지 않는 것으로 나타났다. 인당 소득 역시 자치단체간 큰 편차를 보이고 있는데, 인당 소득수준이 가장 높은 기관은 가평군으로 953천원인 반면 의정부시는 46천원으로 가장 작은 규모인 것으로 나타났다. 그리고 인구밀도가 가장 큰 기관은 부천시이고, 가장 작은 기관은 연천군인 것으로 나타났으며, 도시화 수준이 가장 큰 기관은 화성시이고, 도시화 수준이 가장 낮은 기관은 양평군인 것으로 나타났다.

<표 4> 분석 대상의 특징

(단위: 명, %, 백만 원)

구분	최소값	최대값	평균	표준편차	변이계수	
점수	69.65(화성공사)	93.72(안산공단)	84.00	5.166	0.061	
기관 특성	인력	20(용인공사)	565(성남공단)	159	114.020	0.713
	인당자산	2.12(파주공단)	10537.59(김포공사)	575.9	1621.158	2.814
	인당이익	-56.71(평택공사)	943.20(하남공사)	11.8	96.586	8.185
	사업예산비	0.033(하남공사)	1.000(김포공단)	0.87	0.221	0.251
환경 특성	자주재원비율	0.068(연천군)	0.428(용인시)	0.250	0.094	0.375
	인당소득	0.046(의정부시)	0.953(가평군)	0.179	0.150	0.839
	인구밀도	49.00(연천군)	16265.10(부천시)	3206.77	3902.046	1.216
	도시화	0.001(양평군)	0.394(화성시)	0.096	0.088	0.913

종합하면 공기업간 기관특성과 환경적 특성의 차이가 가장 크게 존재하는 변수는 인당이익과 인당자산 그리고 인구밀도인 것으로 나타났다. 기관 특성 중 기관의 통제가능성이 가장 낮은 인력의 편차가 가장 크지는 않으나 환경 특성 중 자주재원 비율을 제외한 나머지 모든 변수의 형평화 수준이 낮게 나타나고 있다. 이후 분석에서 영향력을 검증하겠지만 만약 통제가능성이 낮고, 기관별로 편차가 큰 변수가 경영평가 결과에 유의한 영향을 미친다면 평가결과에 대한 수용도가 저하될 가능성이 있다. 평가결과를 수용한다는 것은 기관이 평가에 따라 제시되는 개선방안을 적극 수용하여 현재 보다 더 나은 상태로 학습하고자 하는 의지를 포함하는 것으로서 경영평가의 궁극적 목적을 달성하는 핵심 인자로 작용한다. 그러나 만약 기관이 많은 노력을 투입하고 있음에도 불구하고 구조적 요인에 의해 그 노력이 빛을 발하지 못한다면 기관은 경영평가를 일상적인 일로 인식할 가능성이 있다. 이는 많은 비용과 재원 그리고 시간을 들여 경영평가를 실시하는 근본 이유에 대한 저항을 불러올 소지가 충분히 있다는 것을 의미한다.

2. 기관 특성과 환경적 특성이 경영평가 결과에 미친 영향

기관 특성과 환경적 특성이 경영평가 결과에 미친 영향을 분석한 결과 아래 <표-5>와 같다. 먼저 기관 특성이 경영평가 결과에 미친 영향을 살펴보면 인력과 인당자산 그리고 인당이익이 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

인력 규모가 큰 공기업일수록 경영평가 점수가 높아지게 되며 평가 결과에 미치는 영향력의 수준은 3.829로 매우 크다. 조직의 인력은 두 가지 속성을 갖는다. 인력이 많아질 경우 개인이 혼자서 낼 수 있는 성과 이외의 $+a$ 를 더 할 가능성이 존재한다. 조직화의 기본 논리에 의하면 해당기관의 인력 증가는 인력의 증가에 따른 한계성과는 작아질 가능성은 있으나 현재 지방공기업 경영평가와 같이 평가 지표 대부분이 총량의 개념을 적용할 경우 경영평가 결과가 상대적으로 좋아질 가능성이 크다. 반면 인력이 많아지게 되면 의사소통 및 통제 등 관리 비용이 증가하게 되고, 만약 인력확대에 따라 부서를 세분화 할 때 조정비용이 커지게 되어 생산성이 상쇄될 가능성이 존재한다. 분석결과가 제시하는 것은 전자로서 인력의 규모가 큰 기관일수록 조직의 성과가 향상되고 있다는 것을 의미한다. 이는 지방공기업의 인력을 고려하지 않은 지표로 평가하고, 동일 평가군 내에서 획일화된 상대평가를 실시하여 등급을 부여하게 될 경우 인력 규모가 작은 기관이 불리할 수 있다는 것을 의미한다.

경기도내 공단 및 공사의 인력차이를 단적으로 표현하면 성남, 수원, 파주시 등은 평균 인력이 400명에 육박하는데 반해, 용인, 화성, 연천군 등은 평균 인력이 25명밖에 되지 않고 있다. 인력의 규모가 큰 기관은 경영평가를 전담으로 관리하는 직원이 존재하는데 반해 작은

규모의 기관은 전담 직원이 존재하지 않고 있는 상황이다. 이는 평가 과정에서 정량평가 영역 뿐만 아니라 정성평가의 영역에 까지 영향을 미칠 가능성이 높다. 전담 인력이 있는 기관은 그렇지 않은 기관에 비해 서면평가보고서를 더욱 충실하게 작성할 가능성이 크고, 평가단이 실시하는 과정에서도 보다 체계화된 준비를 함으로써 상대적으로 더 좋은 인상을 줄 가능성이 크다. 특히 대부분의 평가가 감사와 달리 기관이 얼마나 일을 열심히 하고 있으며, 그 결과에 따라 나타난 성과가 어떠한지를 측정하기 때문에 평가결과는 각 기관이 평가단에 제출하는 경영실적 보고서에 크게 의존하기 때문이다. 게다가 인력은 조직 구조화 수준을 특징짓는 요소이기 때문에 인력의 차이는 해당 기관의 업무프로세스, 명령 통솔 권한, 업무 지원 시스템 등에 있어 차이를 유발할 가능성이 크다. 특히 현행 평가와 같이 기관의 의지, 노력, 결과를 종합하여 평가하는 시스템하에서 조직구조의 체계화 수준은 경영평가 결과에 지대한 영향을 미치게 된다.

인당자산과 인당이익 역시 그 영향력의 수준이 인력만큼 크지는 않으나 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인당자산이 경영평가 결과에 미치는 영향력은 .001 이고 인당이익이 경영평가 결과에 미치는 영향력은 .010 수준인 것으로 나타났다. 인당자산의 규모가 클수록 자금회전율을 높일 가능성이 크고, 환경변화에 적극적인 대응을 할 수 있는 기회의 범위는 더욱 커지게 된다. 뿐만 아니라 인당이익의 수준이 타 기관에 비해 상대적으로 높다는 것은 재원 운용에 있어 인력투입의 수준을 최소화하며, 전사적 품질관리 및 효율화 방안을 마련함으로써 기관의 성과가 증진되고 있다는 것을 의미한다. 인당이익은 기관 운영의 효율화에 따른 효과가 경영평가 결과에 반영된다는 점에서 매우 긍정적인 결과라 판단된다. 그러나 인당자산의 규모는 기관이 설립될 때 자치단체로부터 확보한 자본금과 비례하는 경향이 있다. 설립초기 자본금이 상대적으로 많다는 것은 그만큼 다양한 사업에 투자할 재원의 양이 많다는 것을 의미하며, 독립채산제 형태로 운영되는 지방공기업은 투입량이 많을수록 그 성과와 자산이 함께 증가될 수 있다. 물론 인당자산의 비중이 지속적으로 높아지는 기관이 있다면 그 역시 기관운영의 바람직한 모델로 인식될 수 있다.

기관의 이익과 자산운용 수준은 이미 지방공기업 경영평가지표로 선정되어 있는데, 만약 총량의 개념으로 평가될 경우 평가결과의 왜곡이 발생될 가능성이 존재한다. 이 연구에서 이용한 변수의 상관성을 살펴보면²²⁾ 기관별 이익 총액과 인당이익간에는 정의 상관성이 존재하지만 자산총액과 인당자산간에는 부의 상관성이 존재한다. 만약 기관별 자산총액과 인당자산, 이익 총액과 인당이익이 모두 정의 상관성을 갖고 그 수준이 매우 높다면 정량평가지 인당의 개념을 이용하는 것이 반드시 필요한 것은 아니라고 판단할 수 있으나 총량의 자료와

22) 변수간 상관성

인당의 자료가 큰 차이를 갖는다면 당연히 평가 지표는 인당의 개념을 이용하여 구성하는 것이 바람직할 것이라 판단된다.

한편 사업예산 비중은 기관운영에 있어 자본형성을 도모하는 투자적 지출을 확대함으로써 성과를 증진시키는 요인으로 변수를 구성하였으나 분석 결과 사업예산비율의 수준이 지방공기업 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

공기업이 제공하는 서비스의 수요가 확대될수록 경영실적이 향상될 가능성이 높다는 가정에서 이 연구는 인당 소득, 인구밀도, 도시화와 같은 경제·사회적 특성이 경영평가 결과에 미친 영향을 분석하였다. 인당 소득수준이 높은 자치단체일수록 평가 점수가 높아지는 것으로 나타났는데 반해 도시화와 인구 밀도는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 인구가 많고 또는 도시화가 진행된다고 해서 반드시 지방공기업이 제공하는 공공재에 대한 소비가 촉진되는 것은 아니라는 결과를 제시하는 것이다. 요금제를 택하고 있는 공사와 공단은 순수공공재를 제공하지 않는다. 이용료를 부담할 수 있을 정도의 소득 수준을 가진 지역주민이 존재해야 가능하다. 소득 수준이 높다는 것은 서비스 사용에 대한 요구를 증대시키게 되고, 이는 궁극적으로 공사와 공단이 공급하는 서비스를 이용할 가능성을 높이게 됨으로써 공사와 공단의 경영수익이 증가하게 되는 요인으로 작용한다. 경기도내 공사는 지역개발 및 유통에 초점을 두고 있고, 공단은 주차, 운동장, 청소년 문화센터, 도서관 등을 운영하는데 초점을 두고 있다. 각 공사와 공단이 수행하는 업무는 지역주민들의 소득 수준과 직접적인 연관성을 갖고 있으며, 지역주민의 소득이 높을수록 각 공단과 공사가 제공하는 서비스의 이용가능성을 증진시키고 있는 것이라 판단된다. 한편 주민의 소득 수준은 고정되지 않고 거시 경제 상황에 따라 탄력적이기 때문에 평가시 경제 상황 등을 함께 고려할 필요가 있을 것이라 판단된다.

자주재원 비율이 높은 자치단체의 기관일수록 평가 점수가 높아질 것이라는 가정은 지방공기업을 자치단체가 출자하는 과정에서 자치단체의 재정력과 상응한 수준의 출자가 이루어지고, 이는 지방공기업의 재정운영상 탄력성을 높여 궁극적으로 공공재 공급의 경제적 효과를 더 많이 확보할 수 있을 것이라는 데 있었다. 많은 연구에서 자주재원이 높다는 것은 해당 자치단체의 재정 건전성이 높음과 동시에 책임성 있는 재정운영을 하도록 만드는 동기로서 작용하게 된다는 것을 가정하고 있다(Shah & Qureshi, 1994; Bahl, 1999: 59-75; de

구분		자산총액	이익총액	인당자산	인당이익
자산 총액	Pearson r	1			
이익 총액	Pearson r	.135	1		
인당자산	Pearson r	-.394**	.237	1	
인당이익	Pearson r	.757**	.543**	.084	1

주1. **: p<0.01, *: p<0.05

Mello, 2000: 3). 이는 공기업의 역할과 관련하여 자주재원의 비중이 높은 자치단체는 지역주민이 원하는 사업에 적극 대응할 수 있을 뿐만 아니라 변화하는 환경에 맞추어 조직의 규모와 역할을 탄력적으로 변경할 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 그러나 분석결과 자치단체의 자주재원 수준은 지방공기업 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 그동안 많은 지방공기업들이 자치단체의 재정 수준 또는 출자금 수준 등이 상대적으로 작기 때문에 경영평가결과가 부진하다는 기존의 논리에 반하는 것으로 한편으로는 환경적 요인이 지방공기업 경영평가 결과를 크게 제약하지 않는다는 결과를 의미하며, 다른 한편으로는 분석대상의 수를 확대하는 방법을 통해 향후 지속적인 연구가 필요함을 의미하는 것이라 하겠다.

기관의 인력, 인당자산, 인당이익, 인당 소득 중 경영평가 결과에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 인력(st β: .564)이며, 그 다음으로 큰 영향을 미치는 변수는 인당 소득(st β: .410)인 것으로 나타났다. 인력과 인당 소득은 지방공기업의 통제 가능성이 매우 낮은 변수인데, 분석결과에 의할 경우 현재 경영평가 방법은 기관의 성과증진 노력여부를 적극 반영하지 못하고 있는 것이라 판단된다. 이는 평가 방법과 관련하여 기관이 노력을 해도 높은 점수를 부여받지 못하는 구조적인 한계가 존재할 가능성이 있으며 이는 평가결과의 타당성과 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다. 이하에서는 인력과 인당 소득의 차별화를 고려한 평가 지표와 평가 등급 부여 방법을 제시하고자 한다.

<표 5> 기관 특성과 환경적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향 분석

구분		계수	표준화계수	표준오차	Z	P>z
기관특성	인력	3.8298	0.5646	0.8500	4.5100	0.000
	인당자산	0.0010	0.3106	0.0004	2.3800	0.017
	인당이익	0.0105	0.1957	0.0049	2.1600	0.031
	사업예산비	4.8706	0.2085	2.9322	1.6600	0.097
환경특성	자주재원비율	3.2065	0.0582	6.1723	0.5200	0.603
	인당 소득	14.1018	0.4101	3.4186	4.1300	0.000
	인구 밀도	0.0002	0.1522	0.0001	1.3800	0.169
	도시화	-4.0298	-0.0686	6.0835	-0.6600	0.508
상수		57.5258		4.6025	12.5000	0.000
R ² = 0.41						

주1) p<0.05

3. 경영평가 지표와 등급부여 개선방향

지방공기업은 하는 일에 있어서 일정부분 공통점이 존재하나 기관마다 차별화되어 운영되기 때문에 모든 기관을 하나의 기준으로 평가해서도 안 되고 모든 기관을 차별화된 기준으로 평가해서도 안 된다. 모든 기관에 적용되는 보편적인 지표만 이용할 경우 기관의 특성을 반영하지 못한다는 한계에 직면하게 되고, 기관의 특성을 고려한 지표만 이용할 경우 기관 간 비교를 통한 학습효과를 기대하기 어렵게 될 가능성이 크다. 결국 보편적 지표와 기관 특성을 반영한 지표간의 간극을 보다 작게 할 수 있는 지표를 구축하는 것이 필요하며, 만약 현재 경영평가 지표가 평가 결과에 유의한 영향을 미치는 요인들을 통제하기 어렵다면 평가등급 부여 방식에서의 차별화를 꾀하는 것이 효율적인 방법이라 판단된다.

이를 위한 대안을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기관 특성을 반영해야 하는 지표의 범주를 정의하는 것이 필요하다. 기관 특성을 고려해야 하는 지표는 정성지표 보다는 정량지표에 초점을 두어야 한다. 정성지표는 주로 공익성을 측정하는 목적 지표로서 기관의 리더십, 전략, 조직·인사·노사·재무관리 등 주로 CEO의 노력과 조직 시스템의 효율화 정도에 초점을 두고 있다. 평가 방법도 현 상태를 단일 기준에 의해 판단하는 것이 아니라 의지, 노력, 결과 수준을 각각 분리하여 평점을 산출하고, 산출된 평점에 지표의 가중치를 곱하여 점수를 부여하게 된다. 따라서 평가 과정에서 기관의 특성을 감안하여 평가할 수 있다. 그러나 정량평가는 주로 수익성에 대한 지표로서 산식에 기초해 나온 수치에 각 지표가중치를 대입하여 평가하는 것으로 평가과정에서 기관의 노력도는 실사 등을 통해 파악하기 어렵고, 실사 실사를 통해 기관이 주어진 제약 환경에서 최대한의 노력을 통해 성과를 창출해 내고 있다는 것을 파악한다 할지라도 이를 평가에 반영하지 못한다는 한계를 갖는다. 따라서 이 연구에서와 같이 기관 특성과 환경적 특성을 반영한 평가 지표의 개선 범주는 정량평가에 한정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 기관 특성 반영을 위한 지표의 개선이 필요하다. 이는 지표산식의 변경 또는 평가방법의 개선을 의미한다. 기관 특성 중 자산과 이익 수준은 기관의 노력 여부에 따라 일정 부분 구조적 제약을 극복할 가능성이 크다. 다만 여기서 주의해야 할 점은 인력이다. 인력은 기관의 규모와 직접적인 영향을 갖는다. 이 연구에서도 자산과 이익을 측정하고자 할 때 인당 자산과 인당이익 변수를 이용한 이유는 인력 규모와 기관의 자산 그리고 이익 총액간에는 높은 상관성이 있기 때문이다. 다행이도 경험적 분석에 따를 경우 인당이익과 인당자산의 영향력이 크지 않은 수준이었으나 인력이 평가결과에 미치는 영향은 매우 크다. 그러나 인력은 기관의 노력 여부에 따라 쉽게 변경되기 어렵다. 지방공기업이 정원을 늘리기 위해서는 해당 자치단체의 조례 등을 변경해야 하고, 실제로 있어 지방공기업의 정원은 쉽게 증가되지도 않

는다. 결국 최우선적으로 변경되어야 하는 부분은 바로 수익성 지표에 인력을 고려할 수 있는 지표를 포함시키는 것이다. 이를 위한 방법으로는 산식 자체에 인력을 포함하도록 하는 방법과 정량평가 지표 내에 기관의 노력도 등을 반영할 수 있도록 하는 방법이 제시될 수 있다. 먼저 산식 변경과 관련하여 현행 지방공기업 경영평가 지표에서 기관의 인력 규모를 고려한 지표는 공사의 경우 직원 1인당 사업 수익, 직원 1인당이익의 두 가지 지표가 존재하며, 공단의 경우 1인당 시설관리 실적의 한 가지 지표가 존재 한다.²³⁾ 그러나 비록 인당 실적 지표가 존재하기는 하지만 100점 만점에서 공사의 경우는 10점, 공단의 경우 8점의 비중을 차지하고 있어 실제 인력 규모에 대한 고려 수준이 크지 못한 것으로 판단된다. 특히 인당 수익 또는 실적은 인당자산과 사업예산 비중을 평가하는 내용이 복합적으로 존재하고 있기 때문에 이 연구를 통해 제시된 경영평가 결과에 영향을 미치는 기관 특성을 고려한 지표의 비중은 상대적으로 작다고 판단된다. 이를 위한 대안으로는 정량평가 지표 중에 인력 규모가 포함된 지표의 비중을 확대하는 방법이 있을 수 있다. 만약 특정 지표의 가중치가 타 지표와 비교해 매우 지배적일 것이라 판단된다면 현재의 지표중 인력을 포함하여 평가할 수 있는 부분은 인력을 포함시켜 산식을 마련하는 것이 바람직하다고 판단된다. 예를 들어 지방공사 평가지표에서는 영업수지비율을 측정하는 지표가 있는데 이는 영업수익을 영업비용으로 나눈 값에 지표점수를 가중하는 방법을 취하고 있다. 그러나 영업수익을 영업비용으로만 나누는 것이 아니라 영업수익과 영업비용을 나눈 것을 인당으로 다시 나눌 필요가 있다. 시설관리공단 역시 현재 사업수입을 평가함에 있어 공단이 직접 관리하는 시설에서 발생된 운영 수입 중 자치단체에 납부한 금액의 총량을 평가하고 있으며 이에 대한 가중치는 8점으로 매우 크다. 그러나 사업수익의 총량은 기관의 규모에 따라 더 커지게 된다. 따라서 이 지표 역시 사업수익을 인력으로 나눈 값을 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

정량평가지 노력도 등을 고려할 수 있는 방법의 도입과 관련하여 예를 들어 사업수익을 평가할 때 수익률뿐만 아니라 수익증진을 위해 제한된 조건에서 기관이 노력한 수준을 함께 고려하는 것이다. 이는 수익률에서 고착화 될 수 있는 평가 점수의 서열이 기관 특성을 반영한 노력도 점수를 통해 완화 될 수 있기 때문이다. 다만 노력도와 수익률 각각의 가중치는 시물레이션과 전문가 논의를 거쳐 설정할 필요가 있다. 즉, 절대적으로 불리한 지표는 완화해야

23) 여기서의 인당수익과 인당이익이 이 연구에서 설정한 인당이익과는 구분된다. 지방공기업 평가에서의 인당 사업수익은 영업수익을 대상으로 하며 인당이익은 당기순이익을 의미한다. 그리고 평가 방법에서 영업수익과 인당이익은 자체사업과 대행사업을 종합한 사업수익을 자체사업과 대행사업의 매출액의 비중을 따라 안분계산하며, 점수의 부여는 목표부여 평가를 한다. 목표부여 평가는 최고목표를 전년도 실적의 110%로, 최저목표를 전년도 실적의 50%로 설정하여 계산한 수치를 다시 해당 지표의 가중치에 적용하는 것이다. 반면 이 연구에서의 인당이익은 당해연도 영업이익 총합을 의미하기 때문에 종속변수인 평가 결과와 독립변수간의 무한회귀가 존재한다고 볼 수 없다.

하며 이는 평가에 대한 기관의 신뢰를 증진시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

셋째, 평가 방법과 지표 개선으로 완화하기 어려운 특성은 평가 등급 부여시 차별화를 통해 보완할 수 있다. 평가 등급시 고려해야 하는 변수는 소득 수준을 의미하는데, 소득 수준은 기관의 노력 여부와 큰 관련 없이 해당 자치단체의 환경적 특성이자 기관의 경영평가에 직접적인 영향을 미치는 요소이기 때문이다.

현 지방공기업 경영평가 편람에서는 각 광역자치단체에서 위탁받은 전문평가기관이 개별 공기업에 대한 평가를 실시함에 있어 절대평가를 실시하도록 권유하고 있다. 이는 절대평가로 실시한 점수가 반드시 등급과 일치되지 않을 수 있다는 것을 가정하는 것으로 2009년 평가에서도 절대 평가 점수와 등급간에 차이가 존재한다.²⁴⁾ 지방공기업 경영평가 결과가 기관의 인센티브로 작용하는데 있어서의 기준은 절대점수가 아닌 등급이다. 2008년 경기도 지방공기업 경영평가에서는 기관의 규모를 고려하지 못하는 대신 기관의 환경적 요인으로서의 인구를 기준으로 등급을 부여한바 있다. 즉, 같은 공단군이라 할지라도 인구 50만 이상과 미만으로 집단을 구분하여 집단내에서 등급을 부여하는 방식을 택하였다. 그러나 2009년 평가에서는 전국 공단의 평균과 표준편차에 의존해 등급을 부여하였다. 이는 표준화 방식을 선택한 하였지만 기관을 설립한 자치단체의 특성을 고려하지 않은 채 평가군 내에서의 상대적 평가 등급을 부여하게 된 것이다. 이러한 방식의 적용은 예를 들어 공단이라는 평가군 내에서 상대평가 할 경우 소득 수준이 상대적으로 낮은 기관은 등급 부여 과정에서도 큰 손해를 볼 가능성이 크다. 따라서 평가 등급 부여시 기관을 설립한 자치단체의 소득 수준을 고려하여 평가 등급을 마련하는 것이 필요하다 하겠다.

V. 결론 및 연구의 한계

평가는 지속적인 오차수정을 통해 내용적으로 옳은 방향을 선택해야 한다. 지방공기업 경영평가는 약 20여년 동안 평가방법의 정교화를 위해 노력해 왔음에도 불구하고 완벽하지 못하다. 이는 평가 자체가 잘못 되었다기 보다는 그만큼 지방공기업 평가 제도가 앞으로도 지금과 마찬가지로 평가의 순기능을 확보하는 바람직한 방법으로 발전해 나가야 한다는 것을 의미한다.

24) 지방공기업 경영평가의 절대 점수는 각 지표별 가중치를 종합하여 0점부터 100점의 값을 갖는다. 등급은 우수, 보통, 미흡의 3등급으로 구성되는데, 90점 이상이면 우수, 90점 미만, 80점 이상이면 보통, 80점 미만이면 미흡의 등급을 부여 받는다.

이 연구는 평가의 발전적 방향을 함께 고민한다는 맥락에서 현재 지방공기업 경영평가의 방법이 갖고 있는 구조적 한계점을 평가지표, 평가 등급 부여 방법에 초점을 두고 분석하였다. 구조적 한계라는 것은 해당 기관의 노력 여부에 유의한 영향을 받지 않으나 평가 점수와 등급에 유의한 영향을 끼치는 조건을 의미한다. 이러한 구조적 한계가 존재한다는 것은 평가의 기능을 약화시킬 가능성이 크다. 즉, 평가자체의 타당성과 객관성이 저하되고, 이는 피 평가기관이 평가 결과에 따른 정보를 수용하여 활용하고자 하는 노력을 저하시키게 됨으로써 평가의 순기능을 확보하지 못하게 만드는 요인으로 작용한다.

이 연구는 기관 특성과 환경 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 변수는 구조적 한계를 발생시킬 수 있는 변수와 선행 연구에서 제시한 경영평가에 영향을 미치는 변수를 종합하여 설정하였다. 분석결과 인력, 인당이익, 인당자산, 인당 소득이 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이중 인당이익과 인당자산은 투입대비 산출에 대한 효율화를 측정하는 것으로서 기관의 노력에 따라 변화될 수 있는 변수이다. 다만 인력과 소득 수준은 기관의 노력과 별개로 경영평가 결과에 영향을 미치기 때문에 이를 고려한 대안을 제시하였다.

이를 위한 대안으로는 먼저 구조적 한계를 발생시키는 특성을 고려해야 하는 평가 지표의 범주를 정량평가로 한정해야 할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 이미 정성평가는 기관의 의지, 노력, 결과를 종합적으로 평가하고 있기 때문에 기관과 환경적 특성을 고려한 변수의 설정이 필요하다는 논리의 범주를 먼저 제한하는 것이 필요하기 때문이다. 둘째, 인력은 지표의 산식 변경 또는 정량평가지점수의 일정부분을 노력도 점수를 포함하는 방법을 제안하였다. 이를 위해 현재 지방공사, 공단의 정량평가 산식에 인력을 포함하는 방안을 제시하였다. 셋째, 소득 수준은 지표의 변경 또는 산식의 변경이 아닌 평가 등급 부여 과정에서 고려해야 한다는 점을 제시하였다. 즉, 같은 평가군 내에서도 소득 수준에 따라 하위 평가군을 구분하고 개별 하위 평가군에 포함된 기관끼리 상대평가를 통한 등급 부여를 하는 것이 필요하다는 점을 제시하였다.

그러나 이 연구는 실험적 연구로서 경기도내 29개 지방공기업만을 대상으로 분석하였기 때문에 전국 지방공기업 121개의 특성을 대표함에 있어 일정 부분 한계를 갖는다. 뿐만 아니라 제한된 범위에서의 논고이기 때문에 개별 지표의 구체적 개선방안을 논의하지 못했다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 경험적 분석을 통해 어떠한 구조적 한계의 조건이 평가 결과에 영향을 미치는지를 검토함으로써 지방공기업 경영평가 방법의 발전방향을 제시하였다는 정책적 함의를 갖는다. 또한 아직까지 경영평가 점수에 영향을 미치는 요인에 대한 연구가 부족한바 분석수준을 확대하고, 지속적으로 연구한다면 이론적인 측면에서도 유의한 함의를 도출할 것이라 판단된다.

【 참고문헌 】

- 강운호. (2003). 지방정부 재정지출의 특성. 『한국정책학회보』. 12(1): 151-174.
- 경기개발연구원. (2009). 지방공기업 경영평가 종합보고서.
- 곽채기. (1999). 공기업 경영혁신과 정부-기업관계의 재구조화 방안: 정부투자기관의 기업지배 구조를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』. 10(2): 319-377.
- 권민정·윤성식. (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가결과의 차별화에 관한 분석. 『한국행정학보』. 33(1): 47-62.
- 김성중·신주연. (2003). 지방재정지출의 결정요인 연구. 『공공정책연구』. 14: 3-23.
- 김영평. (1991). 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김영평·최병선. (1993). 『행정개혁의 신화와 논리』. 서울: 나남출판.
- 김재훈. (1995). 『정부투자기관 관리체계 개선방향』. 한국행정연구원.
- 김종희. (2007). 지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안: 시설관리공단의 비계량지표를 중심으로. 『지방행정연구』. 21(1): 75-95.
- 김준기. (2001). 공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제. 『한국행정연구』. 10(1): 97-112.
- 문명근·하종원. (2007). 인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구: 부산, 경남지역을 중심으로. 『한국지방재정논집』. 12(3): 1-28.
- 백승천. (2001). 지방공기업 경영평가의 수용성 제고방안. 지방공기업경영전문교육교재. 『경영평가 및 사업타당성 분석』. 한국자치경영협회.
- 손희준. (2006). 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 신 열. (2004). 지방공기업 경영평가제도에 대한 재검토. 『한국행정연구』. 13(3): 136-168.
- 신 열. (2008). 지방공기업 경영평가제도의 변화와 과제: 성과관리적 시각에서 2008년 제도개편을 중심으로. 『한국공공관리학보』. 22(3): 133-163.
- 신열·오철호. (2002). 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제, 지표 및 방법을 중심으로. 『지역정책연구』. 13(2): 15-33.
- 오병기. (2002). 『지방재정지출과 지역경제성장에 관한 연구』. 고려대학교 박사학위 논문.
- 원구한. (2000). 지방공기업의 효율적 행정통제 방안에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』. 12(4): 133-151.
- 유동현. (2005). 『에너지절약 투입자금에 대한 경제적 성과 분석』. 에너지경제 연구원.
- 윤경준. (2003). 공공부문 효율성 측정을 위한 EDA의 활용. 『정부학연구』. 9(2): 7-31.
- 윤수재·이혜승. (2008). 효율적인 지방공기업 평가 모형 정립을 위한 서설적 연구. 『한국 정책학회 하계학술대회 발표논문집』. 709-737.

- 이규환. (2000). 우리나라 지방공기업의 발전방향. 『중앙행정논집』. 14(1): 59-75.
- 이상철·성도경. (2002). 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건 분석: 뉴거버넌스의 관점에서. 『한국행정학보』. 36(4): 303-321.
- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책 정향. 『한국행정학보』. 34(4): 197-215.
- 이영훈. (2001). 선형패널자료모형에 관한 문헌연구. 『계량경제학보』. 15(1): 105-138.
- 이윤식 외. (2006). 『정부성과관리와 평가제도』. 서울: 대영문화사.
- 이종수. (2003). 지방공기업 경영평가 지표 개발에 관한 연구: 조직문화지표를 중심으로. 『중앙행정논집』. 17(1): 117-139.
- 이혜승 외. (2006). 지방공기업 경영 및 평가제도 개선방안 연구. 감사원 평가연구원.
- 장덕희·신열. (2006). 지방공기업 경영성과평가 방법으로서 BSC기법 도입에 관한 연구. 『지방행정연구』. 20(1): 191-218.
- 장석오. (2007). 재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향. 『지방행정연구』. 21(3): 105-128.
- 전승훈·강성호·임병인. (2004). 선형패널자료 분석방법에 관한 비교연구. 『통계연구』. 9(7): 1-24.
- 정진현. (2003). 지역복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로. 『지방정부연구』. 7(4): 137-152.
- 최용환. (2006). 지방공기업의 경영평가제도에 관한 연구. 충북개발연구원.
- 최홍석 외. (2008). 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집. 125-148.
- 하능식·임성일. (2007). 지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향. 『한국지방재정논집』. 12(1): 77-98.
- 행정안전부. (2009a). 지방공기업 선진화 추진방안
- 행정안전부. (2009b). 2009년 지방공기업 경영평가 편람
- 행정자치부. (2002). 행정자치백서
- 황규선. (2004). 재정지출과 경제성장간의 관계: 와그너 법칙의 검정. 『재정정책논집』. 6: 163-181.
- Ammons, D. N. (1995). Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services, *Public Administration Review*, 55(1): 37-47.
- Bahl, Roy W. (1999b). Fiscal Decentralization as Developmental Policy, *Public Budgeting & Finance*, 19(2): 59-75.
- Baldrige, J. V. & Burnham R. A. (1975). Organizational Innovation: Individual,

- Organizational, and Environmental Impacts, *Administrative Science Quarterly*, 20: 165-176.
- Cameron, K. S. (1986). Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness, *Management Science*, 32(5): 539-553.
- Damanpour, F. & Evan, W. M. (1984). Organizational Innovation and Performance: The Problem of Organizational Lag, *Administrative Science Quarterly*, 29: 329-409.
- de Mello, L.(2000). *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?*, IMF Working Paper. WP/00/129.
- Donaldson, L. (1996). *For Positivist Organization Theory: Proving the Hard Core*, London: Sage.
- GAO.(1996). *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*, Washington. D.C: U. S. General Accounting Office.
- Hausman, J. A. & Taylor, W. E. (1981). Panel data and unobservable individual effects, *Econometrica*, 49(6): 1377-1398.
- Johnson, J. & J. Dinardo. (1997). *Econometrics Models*. NewYork: Mcgraw-hill International Editions.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992). The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*. January-February. 70-79.
- Keamey, R. & E. M. Berman. (1999). *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*, Boulder. Co: Westview.
- Landau, Martin. (1977). The Proper Domain of Policy Analysis, *American Journal of Political Science*, 21(2): 423-427.
- Miller, D. (1988). Relating Porter's business strategies to environment and structure: Analysis and Performance implications, *Academy of Management Journal*, 31(2): 280-308.
- Mullen, J. K. (1980). The Role of Income in Explaining State-Local Fiscal Decentralization, *Public Finance*, 35(2): 300-307.
- OECD.(1994). *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, DC: Urban Institute.
- Shah, A. & Z. Qureshi. (1994). *Inter-Governmental Fiscal Relations in Indonesia*, Discussion Paper, No 239. World Bank.

- Sharpe, L. J. (1988). The Growth and Decentralization of the Modern Democratic State, *European Journal of Political Research*, 16(4): 365-380.
- Simon, Herbert A. (1972). *Theories of Bounded Rationality*, McGuige C. B. & RovRander (eds.), *Decesion and Organozation*, Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
- Summers, D.V. & R.M. Kanter. (1987). *Doing Well While Doing Good: dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for multiple constituency approach*. In Powell. w. w.(eds), *The Non-Profit sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Wholey, J. S. (1999). Performance-Based Management: Responding to the Challenges, *Public Productivity & Management Review*, 32(2): 288-307.