「지방정부연구」 제19권 제4호(2016 겨울): 319-343
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.19 No.4 (2016 Winter)

지방공기업특성과 경영성과 관계 연구

김 정 인

국문요약

본 연구는 행정자치부 재정고와 지방공기업경영정보공개시스템을 활용하여 지방공사와 지방공단을 중심으로 한 지방공기업 경영성과 영향 요인을 분석하였다. 보다 구체적으로, 본 연구에서는 지방공기업의 경영진(CEO와 이사회), 직원과 노조(고용형태와 노조참여), 경영과 운영형태(직영 혹은 간접경영인지 여부와 광역 혹은 기초 자치단체 여부)에 따른 2012년부터 2014년까지의 경영성과를 분석하였다. 연구 분석 결과에 따르면, 지방공기업의 CEO가 민간경력을 지닐수록, 직원의 노조참여율이 높을수록, 운영을 광역단체에서 담당할수록 경영성과가 통계적으로 유의미하면서도 높게 나타났다. 그러나 지방공기업 CEO의 재임기간, 이사회의 구성 비율, 정규직 비율, 경영형태 등은 경영성과와 유의미한 관계를 갖지 않는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과와 관련해 본 연구에서는 지방공기업 경영진의 자율성과 책임성을 증진시키고, 노사의 협력적 합의를 통해 직원들의 적극적 경영 참여를 유도하며, 사업의 타당성을 엄격하게 고려해 지방공기업이 운영될 때 경영성과가 더욱 향상될 수 있을 것이라는 함의점을 제시하였다.

주제어: 지방공기업, 지방공기업 특성, 경영성과

Ⅰ. 서론

2014년 2월 5일 행정자치부가 지방공기업 부채를 지방자치단체가 총괄 관리하는 것으로 결정한 '지방공기업 정책방향'을 발표하면서, 지방공기업의 '부채감축'과 '경영혁신'에 대한 관심이 더욱 고조되고 있다(김태경, 2014; 행정자치부, 2014). 특히, 지방자치단체 부채 비율 증가의 한 원인으로 지목되고 있는 지방공기업 개혁 방안 모색에 대한 목소리는 더욱 커지고 있다. 신공공관리론(New Public Management)에서는 정부가 민간기업의 운영기법을 도입해 기업의 형태로 운영될 때 더 큰 수익을 낼 수 있다고 가정한다(배인명, 2003). 이러한 논의를 바탕으로 최연홍(1998)은 지방공기업의 민영화방안을 제시하였다. 더 나아가 지방공기업의 심각한 부채규모와 적자는 단순히 지방공기업의 문제일 뿐만 아니라 지방자치단체 재정적자의 주요 원인이 되기 때문에(김동현 외, 2013), 더 이상 지방공기업의 재정적자와 부채 문제를 용인할 수 없는 상황이 되었다.

1969년 「지방공기업법」이 제정된 이후, 지방공기업은 '지역적 공익' 측면과 '경제적 성과' 측면을 동시에 추구하고자 운영되고 있다(윤중배, 2013). 그러나, 1995년 전면 도입된 이후 올해로 20년째를 맞게 되는 지방자치제 실시로 지방공기업의 규모나 역할 범위가 지속적으로 확대되어 왔음에도 불구하고 지방공기업은 낮은 생산성과 비효율성으로 지속적인 개혁의 대상이 되었다(안성규·곽채기, 2013). 많은 연구자들이 지방공기업 경영분석을 통해 지방공기업의 경영 혁신방안을 모색하고 있으나(예: 김동현 외, 2013; 배인명, 2003; 원구환, 2006), 객관적 자료의 불충분 등으로 인해 연구의 한계를 나타내었다. 1993년 「지방공기업법」 제 3차 개정을 통해 '지방공기업 경영평가제도'가 처음 도입되어 오늘날까지 지속되고는 있지만, 지방공기업 경영평가제도에 대한 개선 논의는 여전히 제기되고 있다(라휘문·최덕묵, 2010; 신열·오철호, 2002; 신열·박충훈, 2009). 지방공기업과 관련한 다양한 논의 중에 지방공기업의 연도별 경영성과를 중점적으로 분석해 경영성과에 미치는 원인을 분석하는 연구들도 제시되고 있으나(예: 윤중배, 2013), 지방공기업의 주요 특성이 지방공기업의 성과에 미치는 영향을 분석한 연구는 상당히 제한적이다. 특히 지방공기업의 CEO와 이사회를 포함한 경영진의 특성, 직원과 노조의 역할, 지방공기업의 경영형태, 운영주체, 재정 현황 등 종합적인 측면에서 지방공기업의 경영성과 영향요인을 살펴본 연구는 드물다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 지방공기업의 경영진, 직원과 노조, 경영과 운영형태가 어떻게 경영성과에 영향을 미치는 가를 살펴볼 것이다. 선행 연구 분석에서는 지방공기업의 현황과 지방공기업 경영성과 관련 요인에 대한 기존 연구들을 체계적으로 분석할 것이다. 이를 바탕으로, 실증연구에서는 2012년부터 2014년까지의 지방공기업 경영성과 자료를 분석해 지방공기업의 특성과 경영성과 간의 관계를 파악해 볼 것이다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 결론 및 시사점 부분에서는 지방공기업의 경영진, 직원, 노조의 역할과 사업 추진 방향 등에 대한 함의점을 제시할 것이다. 본 연구는 향후 지방재정 건전성을 도모할 수 있는 지방공기업 규모의 적정성, 사업 추진 방향, 공기업 형태 등을 연구하는 데 기초자료로써 활용될 수 있을 것이며, 나아가 지방공기업 연구의 지평을 넓히는 데 기여할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 선행연구 검토

1. 지방공기업의 변천 및 현황

1969년 「지방공기업법」을 근간으로 한 지방공기업은 상수도사업 분야에서 처음 시작되었다. 「지방공기업법」 제 1조에 의하면 지방공기업의 적용 사업은 지방자치단체가 주민의 복리증진을 목적으로 직·간접으로 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업이다. 「지방공기업법」이 1969년 처음 도입될 때 지방공기업은 직영공기업만으로 규정되었으나, 1980년 제 1차 법 개정이 이루어진 후에 지방자치단체가 간접 경영하는 지방공사와 지방공단도 지방공기업에 포함되었다. 이후 지방공기업의 적용범위가 지속적으로 확대되어 1992년 제 3차 법 개정 이후에는

모든 지방자치단체에 지방공사와 지방공단이 설립되었다. 지방공기업법의 가장 큰 변화는 1999년 제 5차 개정에서 이루어 졌다. 이전에 행정자치부 장관이 가지고 있던 지방공기업의 설립 및 정관 변경에 관한 인가권을 지방자치단체장에게 위임하였고, 이로써 지방자치단체의 자치와 분권이 더욱 강화된 것이다. 그 이후로는 지방자치단체가 자율적으로 지방공기업을 설립할 수 있게 되어 지방공기업의 수가 끊임없이 증가하였다(한인섭 외, 2013: 116; 원구환, 2013: 87-88).

「지방공기업법」의 변천과정과 함께 해 온 지방공기업은 2015년 9월 현재 그 수가 직영공기업 257개, 지방공사 62개, 지방공단 83개로 총 402개에 이른다. 지방공기업 종사자 역시 2014년 76,485명으로, 2008년 62,007명에서 약 23.3% 가량 증가하였다. 예산 또한 2010년 44.7조에서 2014년 51.2조원으로 16% 이상 증가하였다(행정자치부, 2014). 그러나 이처럼 지방공기업의 수나 규모(예산 및 종사자 수 측면)가 지속적으로 증대되고 있음에도 불구하고, 지방공기업에 대한 전반적인 평가는 부정적으로 나타나고 있다. 특히 지방공기업의 재정적자 규모와 당기순이익 현황은 매우 심각한 수준으로 나타나고 있다. 지방공기업 중에서도 직영기업보다 지방공사와 지방공단의 부채규모와 부채비율이 상대적으로 높아 이들의 경영 상태는 더욱 좋지 않는 상황이다.

〈표 1〉 지방공기업 부채규모와 부채비율 현황 (단위: 백만원/%)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계		62,881,811 (74.6%)	67,847,993 (74.7%)	72,514,551 (77.1%)	73,966,615 (73.8%)	73,647,800 (70.7%)
직영지방공기업	소계	16,407,404 (32.5%)	18,418,459 (33.5%)	20,080,038 (34.8%)	21,720,728 (33.5%)	22,831,812 (35.6%)
	상수도	1,446,366 (6.4%)	1,486,474 (6.2%)	1,390,555 (5.6%)	1,297,096 (4.9%)	1,123,989 (4.1%)
	하수도	1,740,043 (7.5%)	2,849,983 (11.4%)	3,791,681 (14.3%)	5,348,449 (19.1%)	5,978,590 (20.5%)
	공영개발	2,226,214 (74.6%)	2,335,605 (55.3%)	2,754,941 (63.9%)	2,607,653 (53.6%)	3,040,047 (55.4%)
	지역개발	10,994,781 (631%)	11,746,397 (623%)	12,142,861 (612%)	12,467,530 (590.9%)	12,689,186 (569.1%)
지방공사·공단	소계	46,474,407 (137.6%)	49,429,534 (137.9%)	52,434,513 (144.6%)	52,245,887 (133.9%)	50,815,988 (126.9%)
	지하철	6,234,914 (33.8%)	6,292,534 (34.8%)	6,065,019 (34%)	6,099,614 (31%)	5,892,456 (30.5%)
	도시개발	37,995,497 (316.3%)	40,843,909 (286.6%)	43,526,415 (300.6%)	43,215,877 (276.6%)	41,845,618 (247.9%)
	기타공사	1,996,538 (75.7%)	2,043,583 (73.2%)	2,629,249 (81.3%)	2,739,558 (87.7%)	2,858,866 (90.4%)
	지방공단	247,458 (36%)	249,508 (35.7%)	213,830 (30%)	190,838 (27.9%)	219,048 (32%)

출처: 지방공기업경영정보공개시스템(2015) 내용 재구성

2. 지방공기업 경영성과에 관한 선행연구 검토

지방공기업이 달성하고자 하는 경영성과는 민간기업 및 순수 정부조직, 그리고 공공기관운영에 관한 법률의 적용대상인 일반 공기업과는 다른 특성을 나타낸다. 특히 지방공기업의 경영성과는 일반 공기업과는 달리 다음과 같은 다섯 가지 정도의 특징을 지닌다. 첫째, 사업영역에 있어서 지방공기업이 다루는 사업은 주민의 복리증진을 위한 공익사업으로서 수익성이 있는 사업 중 「지방공기업법」제 2조에서 정한 사업이다. 지방공기업의 주민복리 증진을 위한 공공성 추구는 단순히 기업의 이윤 추구를 목적으로 하는 민간기업과는 차별성을 지닌다. 지방공기업은 지역주민들의 수요를 바탕으로 주민들의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 사업으로서 독점성을 지니면서 동시에 공공성을 지녀야 한다(배인명, 2003). 이러한 지방공기업의 사회적 책임 강화는 우리나라뿐만 아니라 유럽 등 서구국가에서도 요구되는 사항이다(Houben, 2008). 둘째, 지방공기업의 경영원칙은 독립채산원칙을 바탕으로 공익성과 수익성 모두를 추구하는 것이다. 셋째, 예산회계는 기업회계기준에 의한 복식부기 예산관리 및 회계 운영이 이루어진다. 넷째, 재원조달은 근본적으로 수익자 및 원인자 부담원칙으로 한다. 이러한 관점에서 지방공기업 역시 수익추구가 중요한 목적이 된다. 지방공기업의 수익 추구는 지방자치단체의 일반 행정업무와 차이를 보이는 중요한 특징이 되는 것이다.

지방공기업의 경영성과에 관한 선행연구들에서는 다양한 경영성과 지표를 활용하고 있다. 기존연구들은 크게 두 가지 측면에서 경영성과에 대한 논의를 제시하고 있는데, 지방공기업의 경영성과를 재정적인 측면인 수익성에 초점을 맞추어 분석한 연구들이 있고, 지방공기업의 수익성과 공공성을 모두 고려한 종합적인 경영성과에 초점을 맞춘 연구들이 있다.

〈표 2〉 지방공기업 경영성과 국내 선행연구

연구자		지방공기업 경영성과 지표
수익성 관점에서의 지방공기업 경영성과	김동현 외 (2013)	지방공기업의 재정건전성: 부채, 자본, 안정성, 수익성, 수지
	배인명 (2003; 2012)	지방공기업 수익성(매출액순이익률, 매출액영업이익률, 총자본순이익률, 자기자본순이익률)과 안정성(유동비율, 부채비율)
	원구환(2006)	지방공기업 생산성: 총요소생산성, 기술변화, 순수효율성변화, 규모효율성변화
	원구환(2007)	지방공기업 재무성과: 자기자본수익률(ROE: Return on Equity), 총자산수익률(ROA: Return On Total Assets Ratio)
종합적 차원에서의 지방공기업 경영성과	윤수재·이혜정 (2009)	지방공기업 경영성과: 주요 사업의 성과, 생산성, 고객만족도
	윤중배(2013)	지방공기업 조직성과: 효과성, 대응성, 만족도
	이희태(2011)	지방공기업 서비스 질: 고객지향성, 리더십, 직원참여, 평가 및 개선, 보상, 교육훈련

특히 지방공기업의 경영성과를 수익성 관점에서 살펴본 연구들은 다음과 같다. 김동현 외(2013)의 연구에 의하면 지방자치단체의 재정건전성은 지방공기업의 재정건전성과 밀접한 관련성을 지닌다. 이 때 지방공기업의 경영성과는 부채, 자본, 안정성, 수익성, 수지 차원에서 분석되었다. 배인명(2003, 2012)은 직영지방공기업을 중심으로 수익성과 안정성을 분석하였다. 원구환(2006)은 지방공기업의 생산성을 Malmquist 생산성 지수를 활용하여 총요소생산성, 기술변화, 순수효율성변화, 규모효율성변화로 측정하였다. 또한, 원구환(2007)은 지방공기업의 경영성과를 재무성과로 살펴보았다. 지방의 개발공사들을 대상으로 지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과의 관계를 살펴본 원구환의 연구에서는 민간인의 이사회 비율이 높을수록 이사회의 경영 참여율이 높고, 또한 재무성과도 높게 나타남을 확인 하였다.

단순한 수익성 차원을 넘어서 보다 넓은 차원에서의 지방공기업 경영성과를 연구한 기존연구들은 다음과 같다. 윤수재·이혜정(2009)은 지방공사 및 공단 경영평가자들의 인식조사를 통해 조직, 인사, 재무, 노사, 역량관리가 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 윤중배(2013)는 지방공기업 내부와 외부 환경이 지방공기업 성과에 미치는 영향을 분석하였고, 이를 통해 리더십과 외부 환경의 환류성(feedback)이 지방공기업 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것을 밝혀냈다. 부산교통공사의 서비스 질을 분석한 이희태(2011)의 연구에 의하면 경영성과지표로써 교통공사의 고객지향성, 리더십, 직원의 서비스 질 개선활동 참여정도, 서비스 질 관리를 위한 지속적 평가 및 개선은 긍정적인 것으로 나타났으나, 직원 업무수행의 자율성, 서비스 질 개선을 위한 논의 및 의사소통은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

3. 지방공기업 특성요인과 경영성과 관계

본 연구에서는 「지방공기업법」에 따라 지방공기업 경영성과를 공공성과 수익성 두 가지 관점 모두를 포함하는 개념으로 분석하고자 한다. 보다 구체적으로, 본 연구에서는 선행연구를 바탕으로 지방공기업의 경영진 차원, 직원과 노조차원, 경영과 운영형태 차원에서 나타나는 특성이 지방공기업의 경영성과에 미치는 영향을 살펴볼 것이다.

1) 지방공기업 경영진과 경영성과의 관계

지방공기업의 경영진과 경영성과 간의 관계를 CEO와 이사회 차원에서 살펴보도록 한다. 지방공기업의 CEO와 이사회가 경영성과에 직접적으로 영향을 미친다는 것을 밝힌 선행연구는 거의 없다. 따라서 이러한 관계를 일반 조직학 측면에서 살펴보면 다음과 같다. CEO의 유형과 경영성과에 관한 연구 대부분은 CEO가 조직 내부출신인지 아니면 외부출신인지에 따라 조직의 성과가 달라진다고 주장하였다(예: Brady & Helmich, 1984; Shen & Cannella, 2002). CEO의 교체는 일반적으로 새로운 CEO가 내부승진을 하거나(inside successors), 외부에서 영입하는 경우(outside successors)로 나뉜다. 대부분의 연구결과에서는 CEO의 임명형태와 성과의 관계가 서로 상이하게 나타났다. 즉, 내부승진 CEO는 주로 기존의 조직전략을 그대로 계승하거나 유지하지

만, 외부영입 CEO는 위기사항에서 새로운 전략을 시행하는 경향이 있다는 것이다(Brady & Helmich, 1984; Ocasio, 1999). 외부영입 CEO들이 임명될 때는 기존의 조직이 위기상황일 가능성이 높았으며, 그들은 기존의 조직과는 다른 새로운 관점을 지니고 전략적 변화를 적극적으로 추구하였다(Wiersema, 1995).

그러나, 외부영입 CEO는 기업의 내부 정보를 구체적으로 알지 못하고 내부의 고위직 임원들의 반대를 완전히 해소할 수는 없기에 성과달성에 부정적인 영향을 준다는 주장도 제기되었다(Shen & Cannella, 2002). 하지만 외부에서 임명된 CEO는 기존 조직의 병폐에 물들여 있지 않기 때문에 오히려 조직의 위기사항을 새로운 시각과 전략으로 극복할 수 있다는 주장도 제기되고 있다(Wiersema, 1995). 이와 관련해 본 연구에서는 부채 위기에 놓인 지방공기업에 외부출신, 특히 기존의 지방공기업의 특성과는 다른 새로운 전략을 고려하는 민간출신 CEO가 임명이 된다면 지방공기업의 경영성과가 증가할 것으로 가정한다.

이사회 구성과 성과에 관한 연구도 상이한 결과를 나타내었다. 이사회가 외부 이사로서 독립적으로 구성될 때 그들의 내부통제가 경영성과 향상에 긍정적인 영향을 미치지 못한다는 연구결과(예: Beasley, 1996)가 있지만, 대부분의 연구는 이사회의 독립성(board independence)이 증가할수록 조직성과가 높아진다고 주장한다. 예를 들어 Mishra & Nielsen(1999)은 경험적 연구를 통해 미국 은행산업을 분석한 결과 이사회의 독립성이 증가하면 할수록 내부통제 기능이 강화되기 때문에 회사의 성과는 증대된다는 것을 밝혀내었다. 이사회의 독립성은 기업 지배구조(governance)의 다양성을 의미한다. 또한 CEO를 이사회의 의장으로 선택(CEO duality)한 공기업들의 성과는 이사회의 독립성이 보장된 공기업의 성과보다 낮다는 것을 Rechner & Dalton(2006)은 6년간의 패널분석을 통해 입증하였다. 지방공기업 역시 이사회 구성의 독립성과 자율성이 높을수록 내부통제 강화 및 CEO와의 권력균형을 유지할 수 있기 때문에 경영성과가 증대될 것으로 기대할 수 있을 것이다. 원구환(2007)의 연구에서도 지방 개발공사 이사회의 민간인 이사 비율이 높을 때 이사회의 참여율이 높아지고, 이에 따라 재무성과도 높게 나타나는 것으로 확인되었다. 이와 관련해 본 연구에서는 지방공기업의 이사회에 민간인 이사 비율이 높을수록 지방공기업의 경영성과가 증가할 것으로 가정한다.

2) 지방공기업 직원 고용형태 및 노조와 경영성과의 관계

기존 연구에 따르면 정규직 직원(full-time employees)과 비정규직 직원(part-time employees)의 성과차이는 상이하게 나타난다(예: Thorsteinson, 2003). 직원의 고용형태와 성과 간 관계에 대한 연구결과가 상반되게 나타나는 이유는 정규직과 비정규직이 처한 상황에 따라 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 즉, 인력 수요 및 공급과 같은 노동시장의 상황, 비정규화의 자발성, 직업의 전문성, 신분전환 가능성 등 상황적 요인에 따라서 고용형태와 성과 간 관계가 달라진다는 것이다(권순식, 2006: 2-3). 예를 들어 Feather & Rauter(2004)의 연구에 따르면 정규직 교사보다 비정규직 교사의 조직시민행동이 높게 나타났는데, 이러한 연구 결과로 인해 비정규직 직원의 높은 조직참여도가 성과향상에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 이 결과는 교사라

는 직업의 특수성 때문에 나타나는 것일 수 있다. 즉, 교사라는 직업이 직업윤리를 중요하게 고려하고, 비정규직 교사들이 노사협약을 통해 정규직 교사로의 신분전환이 가능한 상황이 존재했기 때문에 나타난 결과일 수 있다는 것이다. 이와 관련해 정규직과 비정규직의 성과 차이는 단순히 고용형태에 따라 다르게 나타나는 것이 아니라, 노동시장 환경과 직업특성에 영향을 받을 수 있음을 염두 해 둘 필요가 있다.

「지방공기업법」에 의하면 직영기업 직원은 「지방공무원법」에 따라 공무원의 신분을 지닐 뿐만 아니라, 지방공사와 공단 직원의 임면은 정관에 의해 실적주의를 바탕으로 이루어지기 때문에 정규직 직원은 비정규직 직원보다 엄격한 신분 보장을 받는다고 할 수 있다. 그리고 정규직은 비정규직에 비해 보수, 교육훈련, 권리보호 차원에서 강력한 보장을 받을 수 있고, 노조의 보호를 받을 수 있기 때문에 직업의 안전성(job security) 인식이 매우 높다고 할 수 있다. 또한 정규직 전환과 관련해 고용노동부 '공공부문 비정규직 고용개선대책 보완지침'(2013. 4)에 따라 비정규직이 정규직으로 전환될 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있음에도 불구하고, 지방공기업에서 비정규직이 차지하는 비중은 매우 낮으며[1], 현실적으로도 비정규직의 정규직 전환이 어려운 측면이 있다.[2] 이러한 지방공기업의 특성을 고려해 보았을 때 본 연구에서는 정규직 직원은 비정규직 직원보다 높은 직무만족과 동기부여를 지닐 것이며, 이로 인해 정규직 직원의 분포가 높은 지방공기업일수록 높은 성과를 나타낼 것으로 가정한다.

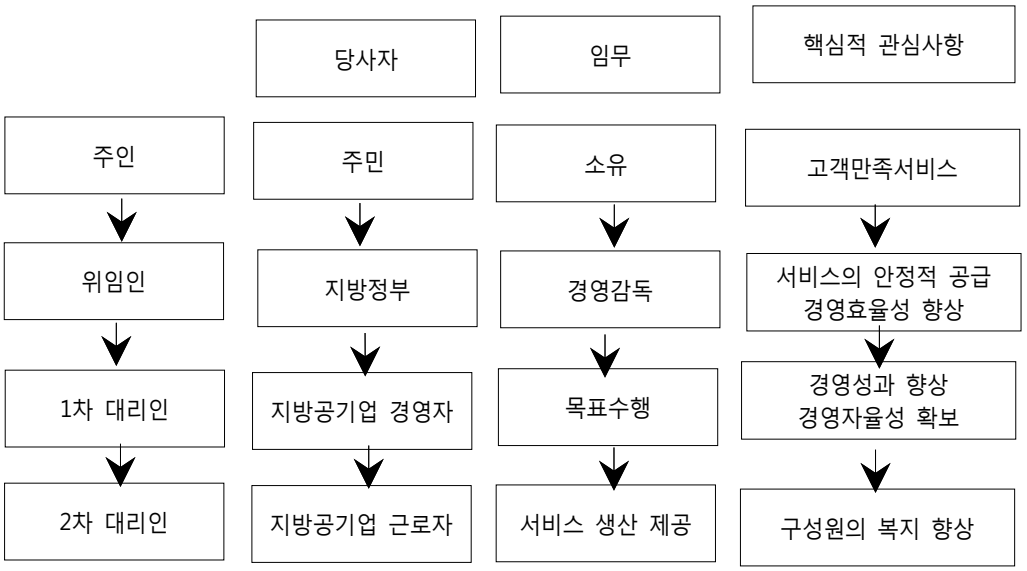
노조와 조직성과에 관한 일반적 논의는 노조의 지대추구모형(rent-seeking model)을 통해 살펴볼 수 있다. 노조가 조직 구성원 전체의 이익보다 노조자체의 이익을 추구하는 지대추구행위를 하기 때문에, 노조화가 강한 조직은 그렇지 않은 조직보다 낮은 조직성과를 나타낸다는 것이다(Hirsch, 1991). 이는 지방공기업 사례에도 적용될 수 있을 것이다. 공공기관 종사자들은 국민과의 관계에서 대리인의 역할을 하기 때문에 공공의 이익이 아니라 자신들의 이익만을 추구하거나 기피행위를 하는 경향이 있다(Laffont & Tirole, 1993; Wyckhoff, 1990). 이러한 특징은 지방공기업 종사자들에게도 적용될 수 있다. 특히 지방공기업의 노사관계는 사기업의 노사관계와는 다르게 나타난다.

<그림 1>에 의하면 지방공기업의 경우 주인인 주민에 대하여 노조와 경영자 모두 대리인의 구조를 지닌다. 따라서 사측이 근로자를 주인의 입장에서 관리 및 감독하는 것이 아니라 동일한 대리인으로 가정하고 함께 담합을 한다면 노사관계는 부정적으로 이루어져 지방공기업 경영성과를 저해할 것이다. 즉 노사관계가 지방공기업의 경영성과 향상이 아닌 자신들의 이익 증대만을 목적으로 형성될 가능성이 높다는 것이다. 지방공기업 설립운영지침에 따르면, 노사는 동반자의 관계로서 지방공기업의 성과향상을 위해서 공동책임을 가지는 것으로 규정되어 있다(신열·박충훈, 2010: 338). 그러나, 이는 현실적으로 쉽지 않다. 지방공기업 노조 역시 지방공기업의 운

1) 예를 들어 2012년 도시철도공사의 정규직 평균 비율은 97.9%였다.
2) 실제 본 연구에서 조사된 지방공기업 사례에 따르면 2013년 비정규직 직원이 정규직으로 전환된 사례는 인천철도공사, 인천도시공사, 광주도시공사, 대전도시공사, 경기도시공사, 충북개발공사, 충남개발공사, 전남개발공사, 경남개발공사, 제주개발공사, 부산관광공사, 경기관광공사, 제주관광공사, 서울시설관리공단, 부산시설관리공단, 부산지방공단스포원, 부산환경공단, 대구시설관리공단, 인천시설관리공단, 인천환경공단, 대전시설관리공단, 창원경륜공단 등이 있었지만, 비정규직 직원이 정규직으로 전환되는 수는 미미하였다.

영 목적인 공공성과 수익성 추구 보다 노조 자체의 이익만을 위해 존재할 가능성이 있다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 지방공기업 근로자들의 노조 가입률 증대가 지방공기업 경영성과에 긍정적인 영향을 미치지는 않을 것으로 가정한다.

〈그림 1〉 지방공기업 노사관계의 다층적인 주인-대리인 구조



출처: 이상철·권영주(2011: 4) 모형을 변형

3) 지방공기업 경영 및 운영행태와 경영성과 관계

지방자치단체가 간접 경영하는 지방공기업은 지방공사와 지방공단으로 나누어 살펴볼 수 있다. 지방공사와 지방공단은 지방자치단체와는 별도로 독립적으로 운영되며, 지방자치단체 직영 공기업과 달리 직원의 신분이 공무원이 아니다. 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인 등은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50%미만을 출자한 지방공기업으로서 자치단체 이외의 기관 혹은 사람과 함께 설립한 상법상 주식회사 또는 민법상 재단법인을 포함한다. 이와 같은 지방공기업 경영형태에 따른 경영성과 차이에 관한 연구는 다음과 같다. 원구환(2006: 49-50)은 지방공기업의 경영성과를 당기순이익과 총수지비율로 분석하였으며, 지방직영기업은 전반적으로 수익성을 나타내나, 지방공사와 지방공단의 간접경영의 경우에는 손실이 나타난다는 분석 결과를 제시하였다. 또한 2004년을 기준으로 자본 중 부채가 차지하는 비중은 직영기업은 35%인데 반해, 간접경영인 지방공기업은 부채 비율이 77.2%에 이르고 있음을 확인하였다. 이와 관련해 연구자는 지방공사와 지방공단 보다 직접경영의 지방공기업 경영성과가 더 높게 나타난다는 결론을 제시하였다. 그러나 지방공기업은 수익성과 공공성을 동시에 추구하기 때문에 단순히 수익성 경영지표만으로 경영성과를 분석하는 것 보다 종합적인 경영성과를 비교·분석하는 것이 타당할 것이다. 이러한 관점에서 강원도 시설관리공단의 경영성과를 측정한 윤중배(2013)는 시설관리공단의

의사결정 자율성, 지방공기업의 전문성, 경영 독립성 등이 지방공기업 만족도에 미치는 영향을 분석하면서 수익성 외의 경영지표를 고려한 지방공기업 경영성과분석을 시도하였다. 윤중배의 연구가 직영기업과 지방공사, 그리고 지방공단의 경영성과를 직접적으로 분석한 것은 아니지만, 지방공기업의 전문성, 자율성, 독립성이 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 방향성을 제시하였다. 이러한 연구 결과로 미루어 볼 때, 본 연구에서는 지방공기업의 간접경영, 특히 지방공사 형태가 지방공단 형태보다 높은 경영성과를 나타낼 것이라고 가정한다.

지방공기업의 운영주체는 지방공기업을 누가 주도적으로 운영하는 가의 문제와 직결된다고 할 수 있다. 본 연구에서는 운영주체를 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 나누어 이에 따른 경영성과 차이를 살펴보도록 한다. 기초지방자치단체와는 달리 광역지방자치단체에서는 지역개발기금, 주택, 도시철도, 관광, 항만 등 예산 및 인력의 규모가 상대적으로 큰 사업들을 주로 운영한다. 따라서 지방공기업의 운영주체가 광역이냐, 기초냐에 따라서 해당 지방공기업의 규모가 달라질 것이다. 다시 말해, 지방공기업의 운영주체에 관한 논의는 지방공기업의 규모와 밀접한 관련성이 있을 것이고, 운영주체에 따라 지방공기업의 경영성과가 달라진다면 이는 결국 지방공기업의 규모에 따라 경영성과가 달라진다고도 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 실증연구

1. 변수설정

본 연구는 지방공기업의 성과가 지방공기업의 특성(CEO와 이사회 구성, 직원과 노조 구성, 경영형태 및 운영주체)에 따라 어떻게 변화하는 지를 패널데이터(panel data)를 활용해 분석하였다. 지방공기업의 경영성과를 단순히 횡단면적으로 분석한다면 각 년도의 결과는 알 수는 있지만 경영성과의 전반적인 흐름을 명확하게 알 수는 없을 것이다. 따라서 2012년부터 2014년까지의 3년간의 자료를 활용한 패널데이터 분석이 공기업의 경영성과 추이를 평가하는 데 더 효과적일 것이다.[3)]

1) 지방공기업 경영성과 측정

경영성과를 어떻게 측정하는 가는 매우 중요한 사안이 된다. 선행연구에서 살펴보았듯이 지방공기업의 경영성과는 수익성과 공공성의 차원에서 측정된다. 이러한 지방공기업의 수익성은 재정자립도 및 사업운영의 효율성(신열, 2005: 189-190), 영업수지비율(장석오, 2007: 116) 등의 변

3) 본 연구에서 지방공기업 경영평가 결과를 2012년에서 2014년까지 3년간의 기간만을 조사한 이유는 자료의 한계 즉, 정책준수 평가 항목이 2012년부터 독립적인 평가항목으로 평가되었기 때문이다. 그러나 3년간의 자료만을 조사한 점은 지방공기업의 특성이 경영성과에 미치는 연구결과를 일반화하는 데 있어 문제가 될 수 있기에 향후 지속적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

수로 측정되었고, 공공성은 서비스 요금수준의 적정성 및 질적 서비스 수준(김명수·지태홍, 2005), 봉사활동 실적 및 저소득층 지원(정규호, 2008) 등으로 측정되었다. 그러나 본 연구에서는 지방공기업의 경영성과를 수익성과 공공성 차원을 모두 포함하고 있는 2012년도부터 2014년까지의 '지방공기업 경영실적 평가 결과 종합 보고서' 결과를 활용하여 분석하였다.[4] 이 보고서에 의하면 지방공기업의 경영실적은 크게 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과, 정책준수 네 가지 세부영역으로 측정되며 이를 합산한 결과가 전체 경영성과가 된다.[5] 보다 구체적으로, 리더십/전략은 경영층 리더십, 고객 및 윤리경영, 비전·미션 및 경영계획, 주민편의시책 등으로 구성되어 있으며, 경영시스템은 조직, 인사, 노사, 재무관리의 경영효율화와 주요 사업 활동 실적 등으로 측정되었다. 경영성과는 기업별로 주요사업성과, 기업별 경영효율성, 고객만족 등으로 구성되고, 정책준수는 공기업정책준수로 측정되었다.

실제 '지방공기업 경영실적 평가 결과 종합 보고서'에서는 매해 지방공기업 평가지표를 동일하게 사용하기 보다는 지방공기업의 특성에 따라 정량평가와 정성평가의 비율을 달리하였으며 평가점수 구성도 평가년도 마다 따라 다르게 측정되었다.[6] 따라서, 본 연구에서는 평가기준의 객관성을 위해 다섯 단계의 평가등급을 활용하기보다는 네 가지 세부영역의 평가 원점수를 사용하고 이를 다시 100점으로 환산하여 활용하였다.[7] 무엇보다도 본 연구는 도시철도공사, 도시개발공사, 시설관리공단, 환경시설관리공단, 기타공사공단 5가지 평가군(群)을 조사하고 있다. 각 평가군은 평가지표의 가중이 서로 달라 5가지 평가유형을 모두 통합하여 상호 비교하는 것 보다는 평가유형 각각 조사하는 것이 적절할 것이다. 따라서 본 연구에서는 각 평가유형에서 측정된 경영평가 점수를 표준화 지수(z 값)로 변형하여 이를 활용하였다.

---

4) 본 연구에서 활용한 '지방공기업 경영실적 평가 결과 종합 보고서'의 공기업 경영실적 평가가 정량적 평가만으로 이루어진 것이 아니라, 정성적 평가도 함께 이루어진 것이기 때문에 종합적인 차원에서 지방공기업의 경영성과를 평가한다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방공기업의 직접적인 재무성과와 경영성과(예: 당기순이익, 매출액, 매출증가율, 매출액 영업이익률, 순이익률)는 중요한 경영평가요인이기 때문에 본 연구에서 일부 재무성과를 고려하여 분석을 하였으나 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 이는 경영실적 중에서 특히 경영성과 평가점수에 재무성과를 포함한 주요 사업성과를 이미 반영하였거나 이를 기반으로 경영평가가 이루어진 것과 관련이 있을 것이다. <부록>에서는 본 연구의 분석 대상인 44개 지방공기업의 재무성과와 경영성과(2012년-214년 평균)을 제시하고 있다.

5) 2012년 이전까지 경영실적은 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과 3가지로 측정하였으며, 정책준수는 경영성과의 세부지표로 측정되었다. 그러나 2012년 이후부터 정책준수가 경영성과에서 분리되어 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과, 정책준수 4가지 평가지표로 측정되었다.

6) 예를 들어 2012년도와 2013년도 평가에서는 리더십/전략은 12점, 경영시스템은 30점, 경영성과는 48점, 정책준수 10점이지만, 2014년도 평가에서는 리더십/전략은 11점, 경영시스템은 30점, 경영성과는 49점, 정책준수 10점으로 변화하였다.

7) '지방공기업 경영실적 평가 결과 종합 보고서'에서는 성과등급을 지방공기업 원점수를 바탕으로 5등급(가-마 등급)으로 나누어 평가하였지만 정확한 평가를 위해서는 실제 평가점수를 사용하는 것이 필요해 본 연구에서는 평가 원점수를 사용하였다.

2) 지방공기업 특성 변수 측정

지방공기업의 경영성과에 영향을 미치는 변수는 다음과 같이 측정하였다. 첫째, 지방공기업의 최고 경영진인 CEO(공사사장과 공단이사장)와 이사회의 특성이 무엇이며 이들이 어떻게 구성되어 있는 가를 측정하였다. 먼저 「지방공기업법」 제 58조에 의하면 지방공기업 CEO의 임면은 지방자치단체의 영향을 강하게 받기 때문에 대부분 지방공기업 CEO는 공무원 출신이거나 공공기관 출신이 대부분이었다. 즉 지방공사 사장과 지방공단 이사장의 대부분이 공공부문 출신이라는 것이다. 만약 이들이 민간 기업 또는 민간 조직의 경험을 지니고 있다면 그의 과거 경험에 따라 지방공기업 성과는 달라질 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 지방공기업 경영성과에 영향을 미치는 독립변수로 CEO의 과거 경험, 즉 민간부문 근무 경험이 있는지의 여부를 측정하였다. 다음으로는 CEO의 재임기간을 조사하였다. 「지방공기업법」에 의하면 지방공기업 CEO의 임기는 3년으로 명시되지만 현실적으로는 법령대로 운영되지 않는다. 일부 CEO는 연임하여 오랜 기간 동안 재직하지만, 그렇지 않은 경우는 1-2년의 짧은 재임기간을 가진다. 지방공기업 CEO의 재임기간이 어느 정도인가에 따라 지방공기업의 경영성과가 달라질 수 있어 본 연구에서는 평가 당해 연도 CEO의 누적된 재임기간을 측정하였다.[8)]

경영진과 관련하여 CEO의 특성뿐만 아니라 이사회의 구성도 매우 중요하게 고려되어야 할 부분이다. 대부분 이사회의 구성은 지방공기업 임원들과 지방자치단체 공무원들로 구성되는데 비상임이사로서 민간부문 출신 이사도 포함되어 있다. 전체 이사회 인원 중에서 민간 출신 이사회의 분포는 구성의 다양성을 증진시키며 이는 경영성과에 영향을 미치기도 한다. 따라서 본 연구에서는 전체 이사회에서 민간출신 이사회 구성원 비율을 측정하였다.[9)]

둘째, 지방공기업 경영성과에 영향을 미치는 요인으로 지방공기업 직원과 노조의 특성을 고려하였다. 최근 임금피크제 강화와 노동개혁 차원에서의 고용 유연성이 더욱 중요해 지고 있다. 지방공기업에서도 정규직과 비정규직의 분포가 어느 정도인가에 따라서 경영성과가 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방공기업의 전체 직원 중 정규직이 차지하는 비율을 측정하였다.[10)] 이와 함께 지방공기업의 총 직원 수도 조사하였다.

다음으로 지방공기업 경영성과와 노조의 관계를 살펴 볼 필요가 있다. 공공기관의 노조는 다양한 기능을 하지만, 일반 사기업과는 달리 단순히 노조 자신들의 권익보호만을 목적으로 하는 것은 아니다. 지방공기업의 노조는 대리인의 특성을 지녀 지방공기업의 경영성과 향상에 긍정적으로도 혹은 부정적으로도 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이와 관련해 본 연구에서는 경영성과

---

8) 지방공기업의 경영평가는 전년도 실적을 평가하는 것이기 때문에 CEO 재임기관과 실적이 정확히 일치하지 않을 수 있다. 따라서 본 연구는 전년도 실적과 관련된 CEO의 재임기간을 조사하였다.

9) 물론 일반적으로 지방공기업 이사회의 구성이 요식행위에 그치고 있어 이사회의 의결사항이 즉시 경영방침에 반영되지 않기 때문에 이사회의 구성을 분석한 결과는 현실적으로 의미가 없을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 본 연구에서는 이사회가 어떠한 역할을 하는 지를 실증적으로 분석하기 위하여 이사회 구성을 주요 변수로 간주하여 분석하였다.

10) '지방공기업경영정보공개시스템' 자료에 의하면 총 인원은 일반정규직(일반 정규직 현원), 상용정규직(무기계약직, 청원경찰, 기타), 비정규직(기간제, 단시간, 기타), 소속 외 인력으로 구성된다. 이 중에서 정규직 인원은 일반정규직과 상용정규 인원을 합한 것이다.

와 노조의 관계를 직원의 노조가입률과 복수노조 여부를 중심으로 살펴보았다.

셋째, 지방공기업 자체 특성과 관련된 변수로는 경영형태와 운영주체 변수가 있다. 경영형태는 간접경영 형태로서 지방공사와 지방공단으로 나눌 수 있다. 지방공사는 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 자치단체와 별도 독립적으로 운영되며 종사자의 신분은 민간인이라는 것이 특징이고, 지방공단은 자치단체가 100% 출자한 법인체이다. 따라서 지방공사가 지방공단보다 수익성을 더욱 강조한다고 볼 수 있다. 이는 공사인지 공단인지 여부에 따라 지방공기업 경영성과가 달라질 수 있음을 의미한다.

지방공기업의 운영주체와 관련하여, 광역지방자치단체가 운영하는 지방공기업과 기초자치단체에서 운영하는 지방공기업이 존재한다. 특히 지방자치단체는 구조개혁 이후 공무원 잉여 인력 활용 차원[11]과, 지방공기업 자본의 정치적 활용, 정치력 영향력을 강화하기 위하여 지방공기업을 설립 및 운영하는 경우가 많아(김동현 외, 2013: 91), 지방자치단체의 운영주체에 따라서 지방공기업의 경영관리 방법이 달라질 수 있다고 본다. 또한 광역과 기초를 구분하여 운영주체에 따른 지방공기업의 경영성과를 살펴본 이유는 일반적으로 광역단체에서 운영하는 지방공기업의 경우 예산 및 인력 등의 모든 면에서 기초단체 보다 큰 규모를 지니고 있기 때문이다. 이처럼 지방공기업 규모의 차이에 따라 경영성과가 달리 나타난다면, 예를 들어 규모가 작은 기초자치단체가 운영하는 지방공기업이 더 높은 성과가 나타난다면, 지방공기업의 인력과 예산의 효율적인 사용에 대한 시사점을 찾아 볼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 통제변수로 5가지 지방공기업 유형(도시철도공사, 도시개발공사, 시설관리공단, 환경시설관리공단, 기타공사공단)을 설정하였다. 5가지 지방공기업은 서로 다른 평가 군에 속하기 때문에 이에 따라 독립변수가 종속변수에 미치는 영향이 달라질 수 있어 지방공기업 유형을 통제변수로 설정하였다. 또한 지방공기업 경영성과에 영향을 미치는 변수로 재정현황을 고려해 볼 수 있다. 지방공기업 자체의 매출액, 당기순이익, 영업수익 등은 종속변수인 경영성과에 포함되는 결과변수이기 때문에 여기서는 논의하지 않고, 지방자치단체의 재정자립도 변수를 고려하였다. 지방공기업이 소속된 지방자치단체의 재정자립도는 지방공기업의 경영성과에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 통제하였다.[12] 마지막으로 지방공기업의 자산현황을 로그함수로 치환하여 통제변수로 간주하였다.

---

11) 실제 김대중 정부이후인 1998년 강력한 정부 구조조정으로 인하여 지방자치단체의 공무원 50,438명이 퇴직하였으며, 이들 인력을 활용하기 위하여 지방공기업의 증진·설립이 허용되었다(여영현, 2008).

12) 지방공사와 공단은 지방자치단체의 예산담당관을 당연직 비상임 이사로 임명하기 때문에 지방공사와 공단의 경영성과는 지방자치단체의 재정현황과 밀접한 관련성이 있을 수 있다(곽채기, 2010: 705). 지방공사와 지방공단의 사례는 아니지만 지방의료원의 경영성과는 정부의 예산지원정도에 영향을 받는다는 실증연구가 있다(여영현·최태선, 2007). 또한 지방공기업의 부채해결을 위하여 현실적으로 지방자치단체가 지방채를 발행하기에 지방자치단체의 재정현황은 지방공기업의 경영성과에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다(김동현 외, 2013). 만약 지방자치단체의 재정자립도가 높다면 지방자치단체는 적극적으로 지방공기업에 재정적 지원을 해 줄 수 있어 지방공기업의 경영성과를 증가시킬 것이다.

〈표 3〉 지방공기업 경영성과와 경영성과에 영향을 미치는 변수의 조작적 정의 및 측정

변수		조작적 정의	변수측정
경영성과	경영성과 전체	지방공기업의 전체 경영성과	표준화 지표(z 값)로 사용
	리더십/전략	경영층 리더십, 고객 및 윤리경영, 비전·미션 및 경영계획, 주민편의시책 등으로 구성	
	경영시스템	조직, 인사, 노사, 재무관리의 경영효율화와 주요 사업 활동 실적 등으로 구성	
	세부적 경영성과	기업별로 주요사업성과, 기업별 경영효율성, 고객만족 등으로 구성	
	정책준수	공기업 정책준수	
경영진 관련 변수	CEO 경력	CEO로 임명되기 이전에 민간부문에 종사한 경험 여부	0=민간부문 경험 존재 1=공공부문 경험만 존재
	CEO 재임기간	CEO의 누적 재임기간	누적 재임기간(단위: 개월)
	이사회 다양성	전체 이사회 인원에서 민간부문 출신 인원 구성 비율	민간부문 출신인원/ 전체 이사회 인원(%)
직원과 노조 관련 변수	정규직 비율	총 인원 중에서 정규직이 차지하는 비율	정규직(일반정규직 현원+상용정규직)/총 인원 (%)
	총 인원	지방공기업 총 인원	일반정규직현원+상용정규직+비정규직+소속 외 인력합계(단위: 명) 로그함수 치환
	노조가입률	지방공기업 노조가입대상 인원 중에서 노조원의 분포	노조원수/ 노조가입대상인원 (%)
	복수노조	지방공기업 복수노조 현황	0=복수노조 없음 1=복수노조 있음
지방공기업 자체 특성	경영형태	지방공사 또는 지방공단으로 분류	0=지방공사 1=지방공단
	운영주체	지방공기업 운영주체가 광역단체인지 기초단체 인지 여부	0=기초단체 운영 1=광역단체 운영
통제변수	자산	지방공기업 자산현황	자산(단위: 백만원) 로그함수 치환
	지방자치단체 재정자립도	지방공기업이 소속된 지방자치단체의 재정자립도	지방자치단체 재정자립도(%)
	지방공기업 유형	지방공사와 지방공단 유형	5 유형(도시철도공사, 도시개발공사, 시설관리공단, 환경시설관리공단, 기타공사공단)

2. 자료수집 및 분석 방법

「지방공기업법」 제 1조에 따라 지방자치단체가 직접 경영하는 지방공기업과 간접 경영하는 지방공사와 지방공단, 민관공동출자법인으로 나누어 살펴보려하였으나, 직접 경영하는 지방공기업[13]은 행정조직형태이고 민관공동출자법인은 지방자치단체가 출자 또는 출연한 기관이기 때문에 성격상 기업의 성격이 낮다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방공기업을 지방공사와 지방공단에 한정하여 논의하기로 한다. 또한 직영인 상·하수도의 경우 광역단체는 행정자치부가 기초단체는 지방자치단체가 평가하였기 때문에 기초단체 평가는 광역단체 평가보다 관대하게 평가할 가능성이 높고 각 광역단체의 평가기준이 서로 다를 수 있어 직영인 상·하수도는 본 연구 대상에서 제외하였다.[14]

본 연구는 행정자치부에서 운영하는 '지방공기업경영정보공개시스템'과 '재정고'의 자료와 행정자치부와 지방공기업평가원에서 평가한 2012년도부터 2014년까지의 '지방공기업 경영실적 평가결과 종합보고서' 자료를 적극 활용하여 분석하였다. 이와 관련해 본 연구의 대상이 된 지방공기업은 총 44개의 지방공기업[15]이며, 이들 지방공기업을 2012년부터 2014년까지 3년간의 자료를 바탕으로 패널분석 하였다. 보다 구체적으로, 본 연구는 3년간 44개의 지방공기업 변수들을 매년 연속적으로 측정하기 위해 고정효과모형(fixed effect model)과 임의효과분석(random effect model)을 비교 분석하였다. 하우스만 검정 결과 임의효과모형의 모형타당성이 더 높아 본 연구에서는 임의효과모형을 중심으로 분석하였다.[16] 구체적으로 본 연구에서는 44개 지방공기업의 2012년-2014년까지 3개년 동안의 자료를 조사하였기에 시간 및 공간과 관련된 모든 변이(variation)를 고려할 필요가 있어 집적시계열분석(pooled time-series analysis) 방법을 활용하였다(예: Jacobs & Carmichael, 2002: 116). 집적시계열분석은 생략된 변수들(omitted variables)에 의해 발생되는 편차(biases)와 다중공산성(multicollinearity) 문제를 줄일 수 있어 추정의 효율성을 증진시키는 장점이 있으므로 본 연구에 활용되기에 적합하다고 볼 수 있다(배인명, 2000: 166).

---

13) 직접경영형태인 상·하수도는 지방자치단체 고유 사무를 다루고, 간접경영형태인 지방공단과 지방공사는 특정사무 대행업무와 독립사업 경영을 다루기 때문에(배인명, 2012: 195) 이를 함께 분석하는 것에는 한계가 있어 이를 제외하였다.

14) 또 다른 경영형태로 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50%미만을 출자, 자치단체 이외의 자와 함께 설립한 상법상 주식회사 또는 민법상 재단법인 민관공동출자법인이 있으나 '지방공기업경영정부공개시스템'에 자료가 수록되지 않아 이는 본 연구의 분석에서 제외하였다.

15) 도시철도공사 7곳, 도시개발공사 15곳, 시설관리공단 5곳, 환경시설관리공단 5곳, 기타공사공단 12곳이다.

16) 본 연구에서는 보다 신뢰성 높은 추정을 위하여 고정효과모형과 임의효과모형을 분석한 후, 하우스만 검정을 통해 어떤 모형이 적합한지를 검정하였다.

〈표 4〉 분석 대상 지방공기업의 경영성과 평균과 특성(2012년-2014년)

지방공기업	2012년-2014년 평균											
	전체경영성과(100점)	리더십/전략(100점)	경영시스템(100점)	세부경영성과(100점)	정책준수(100점)	CEO 민간경력(민간=0, 공공=1)	CEO 재임기간(개월)	이사회 다양성(%)	정규직 비율(%)	총 인원(명)	노조가입율(%)	복수노조(없음=0, 있음=1)
대전도시철도	88.2	84.7	88.0	90.6	81.6	1	15.67	45.45	100	564.3	99	0
광주도시철도	86.3	84.8	86.1	86.7	86.2	1	12.67	30	96.8	554	99.33	0
부산교통	86.9	83.3	86.7	90.6	73.8	1	7	30.77	99.4	3700	90.67	0
인천교통	83.5	80.1	84.0	89.1	58.2	1	24	27.27	84.9	1630.3	76.33	1
서울메트로	85.3	78.5	85.5	91.2	64.0	0.33	15.33	50	99.5	9188	73	1
대구도시철도	83.5	87.3	87.1	82.3	74.1	1	10.33	36.36	100	2006	57.67	1
서울도시철도	85.5	80.5	87.1	91.1	59.3	0.67	19	41.67	99.5	6570	55.67	1
광주도시	90.9	87.7	88.7	95.7	77.6	1	7	30	57.5	445.33	100	0
대전도시	84.5	89.6	88.9	82.0	77.8	0.67	13.67	58.33	78.3	901.33	100	1
대구도시	86.3	84.6	89.2	85.1	85.0	1	16.67	50	96	141.67	92.33	0
전북개발	86.5	86.4	85.6	91.1	67.7	1	13	25	86.8	67.667	100	0
부산도시	84.3	80.8	88.0	83.6	80.3	0	15	50	90.3	227.67	87	0
SH	79.0	84.5	88.6	74.2	66.5	0	9.333	36.36	96.3	1030.7	99	1
울산도시	81.4	82.5	84.7	80.6	74.2	1	15.33	50	96.6	42.667	해당없음	0
전남개발	79.5	80.3	83.8	77.9	74.3	0.67	11.33	44.44	78	123	98.33	0
경북개발	85.0	82.6	84.7	87.7	75.0	1	24	40	78.3	94	94.67	0
경남개발	82.8	84.3	81.1	86.2	68.9	0.67	7.667	66.67	75.9	94.333	100	0
충남개발	82.2	83.5	81.7	84.4	71.5	1	22	22.22	62.3	94.333	해당없음	0
충북개발	81.0	81.1	82.9	80.5	77.8	1	9.333	27.27	87.1	62.66	해당없음	0
경기도시	83.7	85.3	88.5	81.0	79.9	0.67	7.333	20	99.9	445	98.67	0
강원개발	70.1	79.0	81.7	62.9	59.9	0.67	8.667	60	89	92.333	82.33	0
인천도시	70.2	82.0	79.3	64.1	58.0	1	12	50	90.2	404.33	58	0
서울시설	89.0	87.3	87.1	93.2	76.2	0.33	12	54.55	73.3	2605.7	77	1
울산시설	85.4	85.9	84.4	88.4	73.4	1	13	45.45	55.6	608.67	74	0.33
대구시설	87.7	86.2	84.4	92.8	75.2	1	20	44.44	46	580.67	80	0
부산시설	88.7	84.0	87.5	91.9	82.7	1	16	22.22	58.3	1160.7	100	0
인천시설	88.2	85.9	86.3	90.6	84.9	1	15.33	22.22	51.7	742	47	1
부산환경	86.3	83.2	81.5	89.5	88.8	1	18.33	22.22	80.6	578.67	100	0
대구환경	88.8	88.9	87.8	90.2	85.0	1	14.67	44.42	91.9	423	99	0
대전시설	87.6	86.6	87.1	88.4	86.4	1	18	63.64	62.7	621.67	100	0
광주환경	85.7	87.9	85.0	86.1	83.8	1	12.67	55.56	78.2	330.67	97.67	0
인천환경	84.9	85.0	85.4	84.5	86.0	1	7.333	54.55	89.6	446.67	83.33	0.67
구리농수산물	86.4	78.3	84.2	90.6	81.6	1	24	55.56	97.6	67.667	97.67	0
김대중컨벤션센터	86.1	86.9	84.7	88.8	76.7	1	19	37.5	91.6	40.333	100	0
서울농수산식품	87.3	84.9	90.3	87.5	80.8	0	24	50	93.5	324	97.33	0
제주에너지	85.8	80.4	82.7	94.1	61.8	1	8.667	62.5	82	18.333	해당없음	0
제주개발	84.8	85.9	88.4	86.6	64.0	0.67	12.67	75	90.8	377.67	해당없음	0
제주관광	84.6	81.1	86.7	86.3	74.4	0.33	13.33	85.71	83.6	103.33	0	0
경기관광	82.2	83.2	84.6	84.0	65.4	1	24	50	64.7	98.333	98	0
창원경륜	79.9	81.4	82.5	80.8	66.0	0.33	12.67	25	77	433.33	71.33	0
대전마케팅	79.2	84.5	83.1	82.8	43.8	0.67	12.67	66.67	98.3	93.667	77	0
부산스포원	80.0	84.7	86.0	76.1	74.5	1	14	50	44.1	432.33	32.67	0.67
경기평택	80.4	80.0	81.2	84.6	57.5	1	24	50	97.6	25	0	0
부산관광	76.8	77.7	82.5	82.4	31.2	0	11	50	81.1	140	64	0

3. 분석결과

1) 지방공기업 경영성과 평가

본 연구의 조사대상이 된 44개 지방공사와 지방공단의 2012년-2014년 경영성과 평균은 <표 4>와 같다. 도시철도공사에서는 대전도시철도, 광주도시철도, 부산교통공사의 경영성과가 상대적으로 높았다. 15개의 도시개발공사에서는 광주도시공사가 가장 높은 경영성과를 나타냈으며, 그 뒤로 전북개발공사, 대구도시공사, 대전도시공사 순으로 나타났다. 5곳의 시설관리공단 중에서는 서울시설관리공단과 부산시설관리공단의 경영성과가 높게 나타났으며, 환경시설관리공단은 대구환경관리공단과 대전시설관리공단이 높은 경영성과를 나타냈다. 그 외 기타공사와 공단 시설 중에서는 서울농수산식품공사, 구리농수산물공사, 김대중컨벤션센터의 경영성과가 높았다.[17]

2) 지방공기업 경영성과에 미치는 요인 분석

지방공기업의 경영성과에 영향을 미치는 요인들을 <표 5>과 같은 패널분석을 통해 살펴보았다. 구체적인 분석결과를 살펴보면 첫째, 경영진 관련 변수에서 지방공기업 경영성과 전반에 있어 경영진, 특히 CEO가 중요한 역할을 한다는 점을 알 수 있다. CEO의 민간경력 출신 여부에 따라서 경영성과가 통계적으로 유의미하게 달라진다는 것이다. 지방공기업에 임용된 CEO가 공직과 공공기관에서만 근무한 경우보다 민간 기업을 비롯한 민간영역에 종사한 경험을 지녔을 때, 이러한 CEO가 근무하는 지방공기업에서 더 높은 성과가 나타난다는 것이다. 지방공기업 역시 기업의 성격을 지니기 때문에 CEO에게 민간경험이 있을수록 경영성과는 높게 나타났다.[18] 이와는 달리 CEO의 재임기간은 경영성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 이사회 구성분포 역시 지방공기업 경영성과에 직접적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이사회는 대부분 공직자 또는 공공기관 임원 등 공공부문 종사자들로 구성되는 데[19] 본 연구의 분석 결과 민간부문의 임원들이 많을수록 오히려 경영성과는 떨어지는 것으로 나타났으나, 이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

둘째, 지방공기업 직원 및 노조와 관련해서는 노조가입률이 중요한 경영성과 영향 요인인 것으로 나타났다. 노조가입률이 증가할수록 전체 경영성과가 증가할 뿐만 아니라, 경영시스템과 세부적인 경영성과 모형에서도 긍정적인 효과가 나타났다. 공공기관의 노조가 조직 이익을 추구하는 데만 관심을 두고 조직 전체의 성과향상에 기여하지 않는다는 주장도 있다(예: Hirsch, 1991). 그러나,

---

17) 재무상태, 영업이익, 당기순이익을 살펴보면 도시철도공사의 경우 대부분 영업이익과 당기순이익 3년 평균이 적자로 나타났으며, 도시개발공사의 경우에는 영업이익과 당기순이익이 전반적으로 흑자로 나타났고, 시설관리공단은 행정적 성격이 강해 영업이익과 당기순이익의 규모가 작거나 나타나지 않았다. 그 외 기타공사와 공단 시설 역시 영업이익과 당기순이익이 명확하게 나타나지 않았다.

18) 예를 들어 2006년부터 2012년 2월까지 약 6년간 대구도시공사 CEO를 역임한 윤성식 사장은 지방공기업 최초의 민간 CEO 출신으로 재임기간 동안 민간기업의 경영성과 개념을 도입해 윤리투명 경영 실천, 조직문화 활성화, 지역사회 공헌활성화 등 15개 프로젝트를 수립·실천해 도시공사를 한 단계 업그레이드 시켰다는 평가를 받고 있다. 또한 재무구조도 확 바꾸어 746억원의 자본금을 3천억원이나 증액시켰고 2천억원의 사업규모도 5천억원으로 2배 이상 증가시켰다(대구신문, 2009).

19) 예를 들어 부산광역시 산하 지방공기업 임원 70%가 부산광역시 고위공무원 출신이다(국제신문, 2015).

본 연구에서는 비록 2012년에서 2014년까지의 3년이라는 짧은 기간을 분석한 결과이기는 하지만 노조가입률이 지방공사와 공단의 경영성과 향상에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 물론 노조가입률이 높은 것이 노조의 적극적인 경영 참여와 정확히 일치하는 것은 아니지만 지방공기업 구성원들이 노조를 통해서 지방공기업 경영성과에 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 복수노조 여부는 경영성과에 아무런 영향력을 주지 못하는 것으로 나타났다.

총 직원 수는 경영시스템 모형에서 경영성과에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났으나, 다른 성과모형에서는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 무엇보다도 본 연구에서는 지방공기업의 정규직 분포가 경영성과에 미치는 영향을 연구하였으나, 정규직 분포와 경영성과 관계는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 이러한 결과는 직원의 고용형태와 지방공기업의 경영성과는 밀접한 관련성이 없다는 것을 의미한다. 물론 객관적인 정규직 분포뿐만 아니라 직원 고용의 질을 함께 조사하여야 보다 정확한 평가가 이루어지겠지만 단순히 정규직 분포만을 증가시킨다고 해서 지방공기업의 성과가 향상되는 것은 아니라고 할 수 있다.

〈표 5〉 지방공기업 경영성과 영향 모형

변수		지방공기업 경영성과				
		경영성과 모형(전체)	리더십/전략 모형	경영시스템 모형	경영성과 모형	정책준수 모형
상수		0.61 (2.009)	-3.61 (2.06)	-0.21 (2.09)	0.71 (1.94)	3.72* (2.25)
경영진 관련	CEO 출신 (민간경력=0, 공공부문경력=1)	-0.46* (0.26)	-0.215 (0.28)	-0.81*** (0.24)	-0.33 (0.27)	-0.22 (0.25)
	CEO 재임기간	0.006 (0.01)	-0.003 (0.01)	0.01 (0.009)	0.009 (0.01)	0.001 (0.009)
	이사회 다양성	-0.01 (0.01)	-0.01 (-.01)	-0.009 (0.01)	-0.007 (0.01)	-0.02 (0.01)
직원과 노조 관련	정규직 분포	-0.0003 (0.008)	0.008 (0.009)	-0.004 (0.008)	-0.003 (0.008)	-0.009 (0.009)
	총 인원	0.08 (0.08)	0.12 (0.08)	**0.126*** (0.07)	0.03 (0.08)	0.06 (0.08)
	노조가입률	**0.011*** (0.006)	0.006 (0.006)	0.007 (0.005)	0.01 (0.006)	-0.001 (0.006)
	복수노조 (없음=0, 있음=1)	-0.591 (0.38)	0.41 (0.39)	-0.48 (0.38)	-0.35 (0.37)	-0.17 (0.42)
지방 공기업 자체 특성	경영형태 (공사=0, 공단=1)	0.013 (0.37)	-0.06 (0.38)	-0.07 (0.4)	-0.09 (0.36)	-0.25 (0.44)
	운영주체 (기초=0, 광역=1)	0.049 (0.63)	**1.15*** (0.64)	0.62 (0.70)	-0.13 (0.60)	-0.46 (0.76)
통제 변수	지방공기업 유형	-0.134 (0.134)	0.17 (0.13)	-0.06 (0.14)	-0.10 (0.12)	-0.02 (0.15)
	지방자치단체 재정자립도	0.012 (0.008)	-0.006 (0.008)	**0.01**** (0.009)	0.01 (0.008)	0.001 (0.009)
	자산	-0.047 (0.046)	-0.014 (0.04)	-0.03 (0.04)	-0.02 (0.04)	-0.04 (0.04)
관찰 수(Number of observation)		105	105	105	105	105
그룹 수(Number of groups)		37	37	37	37	37
Wald chi^2		14.33*	8.35	21.97**	8.99	8.07

+ 제시된 것은 회귀계수, ( )는 표준오차

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

셋째, 지방공기업 자체의 특성은 경영성과에 유의미한 영향을 주지 못했으나, 러더십/전략 모형에서는 운영주체가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 광역단체가 지방공기업을 운영하는 것이 리더십/전략 성과에서 통계적으로 유의미하면서도 높은 경영성과를 보일 뿐 다른 경영성과에서는 유의미한 결과가 나타나지 않았다.[20] 이는 막대한 예산과 인력 지원이 이루어진다고 하더라도 지방공기업의 경영성과가 반드시 향상되지 않을 수도 있다는 점을 시사해준다. 또한 공사와 공단의 경영형태에 따라서 경영성과가 달라지지는 않았다. 「지방공기업법」에 의하면 사업성이 강한 지방공사에 행정적 성격이 강한 지방공단 보다 사업 성격상 더 많은 재량이 주어질 수 있기 때문에 경영성과가 높을 것이라 예상되었지만, 실증적 분석에서는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 않았다.

마지막으로 지방공기업의 재정현황과 관련하여 일부 경영시스템 모형에서 지방자치단체 재정자립도가 높을수록 높은 경영성과를 나타낸다는 것이 확인되었다. 이는 지방공기업이 지방자치단체의 재정 상황에 실질적인 영향을 받고 있다는 것을 시사한다. 그러나 지방공기업의 유형과 지방공기업의 자산규모에 따른 경영성과의 차이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 않았다.

Ⅳ. 결론 및 시사점

본 연구에서는 2012년부터 2014년까지의 지방공기업 경영성과 자료를 분석하여 지방공기업의 경영성과가 지방공기업의 경영진, 직원과 노조, 지방공기업 특성에 따라 어떻게 달라지는 가를 살펴보았다. 연구 분석 결과 지방공기업의 CEO가 민간경력을 지닐수록, 직원의 노조가입률이 높을수록, 지방공기업을 광역단체가 운영할수록 경영성과가 높게 나타났다. 이러한 결과는 재정적 어려움을 겪고 있는 지방공기업의 성과를 향상시키는 데 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.[21] 이러한 연구 분석 결과를 바탕으로 아래에서는 지방공기업의 경영성과 향상을 위한 시사점을 네 가지 측면으로 제시하고자 한다.

1. 지방공기업 경영진의 자율성과 책임성 확대

본 연구에서 나타난 가장 중요한 연구 결과는 지방공기업의 CEO가 민간 경력을 지닐수록 경영성과 향상에 긍정적인 영향을 미친다는 점이다. 이러한 결과를 바탕으로 살펴볼 때, 지방공기업의 경영성과를 증진시키기 위해서는 CEO의 이전 민간 경험을 고려할 필요가 있다. 「지방공기업법」 제 58조 2항과 3항에 의하면 '사장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 대통령령으로 정하는 임원추천위원회에서 추

20) 또한 대부분의 연구대상이 기초보다는 광역단체 소관의 지방공기업이라는 점에서 분석 결과에 의미를 부여하는 것에는 한계가 있다.

21) 본 연구에서는 지방공기업 종사자들에 대한 인식조사 결과를 포함하지 못했다. 향후 연구에서는 지방공기업 구성원들의 인식 조사도 함께 조사하여 경영성과 개선 방안을 구축하는 것이 필요할 것이다.

천한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임면해야 한다'라고 규정되어 있다. 그러나 현실적으로 대부분의 지방공기업의 CEO는 지방자치단체 공무원 출신이거나 지방공기업 내부의 승진 또는 외부 공공기관 출신이 임명되는 경우가 많다. 그러나 본 연구에서 나타나듯이 CEO가 어떤 경력을 지니고 지방공기업을 운영해 나가느냐 따라서 지방공기업의 경영성과가 달라질 수 있다. 민간 경력의 CEO의 경영성과가 높게 나타나는 이유는 그들이 상대적으로 기존의 지방공기업과 다른 새로운 전략을 유지하며 지방자치단체와는 독립적이고 자율적인 운영을 하기 때문이다. 따라서 향후 지방공기업의 CEO를 임면할 때에는 가능한 지방자치단체 장이 자신과의 정치적 관계를 벗어나 CEO가 자율적이고 독립적으로 지방공기업을 경영할 수 있는가를 우선 고려할 필요가 있다. 이를 통해서 CEO의 지방공기업 운영에 있어 자율성과 책임성을 동시적으로 확대해야 한다. 이는 최근 '세계 시장 개척의 선두주자'로 역할 재정립을 요구받고 있는 공기업에 대한 '책임경영'과 '자율성 강화' 주장과도 일맥상통하는 것이다(매일경제, 2015).

본 연구의 결과에 따르면 통계적으로 유의미하지는 않았지만 민간 경력의 이사회 임원이 증가할수록 경영성과는 오히려 낮아지는 현상이 나타났다. 이는 지배구조 차원에서의 이사회 다양성 확보는 매우 중요한 사항이나(Mishra & Nielsen, 1999; Rechner & Dalton, 2006), 지방공기업의 특성상 민간부문 이사는 대부분 비상임 이사로 임면되기 때문에 무조건 민간경력의 이사를 증가시키는 것이 바람직 한 것은 아니라는 점을 시사하는 것이다.「지방공기업법」제 62조에 의하면 지방공기업의 업무에 관한 중요 사항을 의결하기 위하여 이사회를 두지만, 이사회의 구성이 어떻게 이루어지는지 명확하게 나타나지 않고, 이사회의 권한과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다고만 규정되어 있어 이사회 역할이 유명무실한 경우가 많다. 이런 경우 지방공기업에서 이사회는 제대로 역할을 하지 못하고 CEO가 주도적으로 이사회를 이끌어 나가는 경우가 많다. 이러한 현실을 고려하였을 때「지방공기업법」제 62조 '이사회'에 관한 조항에 이사회의 권한과 책임을 명확히 제시해 줄 필요가 있다. 예를 들어「공공기관 운영에 관한 법률」제 18조와 19조에서 공공기관의 이사회 임원 구성을 15인 이내로 구성하고 있으며 이사회 운영에 관한 내용을 상세히 제시하고 있는 것처럼,「지방공기업법」에 이사회의 구성인원, 구성분포 등을 명확히 설정해 줄 필요가 있다. 지방공기업의 경영성과 향상을 위해서 경영진인 CEO와 이사회의 역할을 분명히 하여 지방공기업 지배구조의 다양성, 독립성, 책임성을 강화해야 한다. OECD 권고안에도 비슷한 논의가 제시되고 있다(OECD, 2005: 17). 지방공기업을 포함한 공기업(state-owned enterprise)에 대한 가이드라인을 제시한 OECD 권고안에 따르면, 공기업의 경영성과를 향상 시기키 위해서는 이사회를 비롯한 경영진은 '객관적이고 독립적인 의사결정'(objective and independent judgement)을 해야 하며 이를 위한 제도적인 뒷받침이 마련되어야 한다고 주장하고 있다.

2. 지방공기업 직원과 노사의 적극적인 경영 참여확대

지방공기업의 경영성과를 향상시키기 위하여 경영진의 노력뿐만 아니라 직원과 노사의 적극적인 참여확대가 필요하다. 본 연구의 결과에 의하면 정규직 비율과 복수노조 여부는 경영성과에 영향을 주지 못했다. 그러나 직원의 노조가입률이 증가할수록 통계적으로 유의미하면서도 높

은 경영성과가 나타났다. 이는 직원의 노조를 통한 경영참여가 확대 될수록 지방공기업 성과 향상에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 의미한다. 물론 노조가입률이 높다고 해서 노조참여율이 반드시 높아지는 것은 아니다. 그러나 높은 노조가입률은 직원의 적극적인 경영 참여가 이루어질 수 있는 계기가 될 수 있다. 노조가 노조 자체만의 이익이 아니라 직원 전체와 지방공기업 성과 향상에 긍정적인 역할을 하도록 하기 위해서는 노조의 적극적인 경영 참여방안을 마련하는 것이 필요하다. 노사의 적극적인 참여가 경영성과에 긍정적인 영향을 미친다는 결과는 공공기관 연구에서도 나타난다. 공공기관 선진화 이후 공공기관의 단체협약을 바탕으로 조사한 연구에서도(예: 이민호, 2012: 53) 공공기관 노조의 경영참여를 포함한 노사관계가 긍정적으로 나타날수록 고용안정을 포함한 인사관리관계가 긍정적으로 나타난다는 것을 확인하였다. 물론 인사관리가 직접적인 경영성과는 아니라고 하더라도 이것이 중요한 경영성과 구성요소가 되기 때문에 적극적인 노사참여가 경영성과 증진에 기여하는 바가 있음을 나타낸다고 볼 수 있다.

노사 간 합의를 바탕으로 한 적극적인 참여 인사정책을 수립함으로써 노조의 경영참여 유도가 가능해 질 수 있다. 지방공기업 노사가 대립적 관계에 직면하기 보다는 상생을 위해 협력적 노사관계를 유지하면서 노조원들이 지방공기업의 성과 향상을 위해 적극적으로 노력할 필요가 있다. 일례로 2012년부터 2014년에 이르기 까지 높은 경영평가 점수를 받은 대전도시철도공사의 경우 노조가입률이 99%에 이르러 거의 모든 직원들이 노조원으로 활동한다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 다른 지방공기업과는 달리 대전도시철도공사 노사는 매 분기마다 줄곧 노사합의를 달성하고 있었다.[22] 이처럼 직원의 노조참여가 확대되고, 노사관계가 원만히 이루어질 때 직원들은 보다 적극적으로 경영관리 전반에 관심을 가지게 될 것이며 이를 통해 경영성과가 증대 될 수 있을 것이다. 따라서 직원과 노조 차원에서 지방공기업의 경영성과를 증진시키기 위해서는 직원과 노조의 적극적인 경영 참여를 보장하는 인사관리 시스템이 도입될 필요가 있다.

3. 지방공기업의 사업 타당성 검토 강화

지방공사와 지방공단의 경영형태 차이는 지방공기업 경영성과에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못했다. 지방공사는 독립법인이기 때문에 지방공단보다 독립성과 자율성이 높다고 할 수 있고, 따라서 높은 경영성과가 나타날 것으로 예측했었다. 그러나 지방공기업의 경영성과는 기업형태와 낮은 관련성을 나타냈다. 이는 지방자치단체가 지방공사를 설립할 때 사업타당성을 충분히 고려하지 않았거나, 사업을 운용할 때 사업 채산성을 세밀히 검토하지 않고 사업을 운용하기 때문에 발생하는 결과로 볼 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방공기업뿐만 아니라 지방자치단체 역시 지방공기업 경영성과 향상에 책임을 져야 한다. 명확한 성과계약을 통해 실패한 사업에 대한 책임성을 확보해야 하며, 새로운 지방공사를 설립하거나 지방공기업이 새로운 임의사업을 수행할 때 타당성 조사를 명확히 하여 운영될 수 있도록 하여야 한다.

22) 예를 들어 2012년 1/4분기 노사합의사항 내용은 퇴직금 중간정산 시행, 화장실 비데설치, 교육훈련 기준 개선, 선택적 보상휴가제 도입, 과학기술인공제회 가입, DIDIM 시스템 그룹웨어 메일용량 증대로서 인사·조직관리 전반에 있어 노사가 합의하고 있다.

이를 위해 사업실명제를 실시하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 지방공기업의 사업 타당성 검토 강화를 통해 지방자치단체장의 선심성 사업 남발로 지방공기업 경영성과가 피폐해지는 것을 방지하여야 한다.

4. 지방공기업 경영진, 노조, 운영형태 특성에 따른 공공성과 수익성 향상 노력

본 연구는 기존의 연구와 달리 공공성과 수익성 모두의 관점에서 경영성과 영향 요인을 살펴보았다. 그 결과 운영형태 보다는 경영진의 과거 민간경력 및 노조의 참여 정도에 따라서 공공성과 수익성이 영향을 받는 것으로 나타났다. 구체적으로 경영진의 민간경력이 높을수록 경영성과가 높게 나타났다. 특히 민간경력이 길수록 조직, 인사, 노사, 재무관리의 경영효율화와 주요 사업 활동과 관련된 경영시스템 실적이 높게 나타났다는 결과는 경영진의 민간경력이 공공성 보다는 수익성 향상에 더 큰 영향을 미친다는 사실을 반영한다. 반면에 노조가입율이 높을수록 전반적인 경영성과가 높게 나타났다. 전반적인 경영성과는 공공성과 수익성 모두를 포함하기에 노조참가는 수익성과 공공성 모두에 긍정적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 이러한 차원에서 공공성과 수익성 모두를 증진시키기 위해서는 노조의 참여를 보장하는 자율적 노사관계가 필요하다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 명확하게 수익성과 공공성을 구분하여 측정한 것이 아니기에 향후 연구에서 이를 고려하여 자세히 논의하는 것이 바람직하다.

참고문헌

곽채기. (2010). 지방공기업 지배구조의 개혁방안. 서울행정학회 학술대회 발표논문집. 691~715.

권순식. (2006). 정규직과 비정규직의 공정성 지각, 역할내 활동, 조직시민 행위: 고용형태별 동기부여 과정 및 결과에 대한 실증적 분석. 「인사관리연구」, 30(2): 1-23.

김동현·박형준·남승하. (2013). 지방공기업과 지방자치단체의 재정건전성 관계에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 17(1): 89~117.

김명수·지태홍. (2005). 한국전력산업의 정부통제, 경쟁환경, 소유구조가 공공성 및 기업성향상에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 한국전력공사를 중심으로. 「대한경영 학회지」, 18(5) 2049-2077.

김태경. (2014). 올해부터 지방공기업 부채, 지방자치단체가 총괄관리. 「파이낸셜뉴스」. 2014년 2월 5일자.

라휘문·최덕묵. (2001). 지방공기업 경영평가에 대한 메타평가: 경기도 지방공기업 경영평가 사례를 중심으로. 「GRI연구논총」, 12(1): 47~72.

배인명. (2003). 지방공기업의 경영분석: 직영기업의 수익성 및 안정성을 중심으로 「서울도시연구」, 4(3): 55~74.

_____. (2000). 지방정부 자치재정력의 지방세출구조에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로. 「한

국행정학보」34(2): 161-177.
_____. (2012). 지방공기업의 경영 성과와 지방자치단체의 재정 여건. 「국정관리연구」, 7(2): 191~213.
신열. (2005). 지방공사 의료원의 성과분석: 공공성과 수익성의 조화. 「정책분석평가학회보」, 15(1), 177-211.
신열·박충훈. (2009). 지방공기업 경영평가의 메타평가: 경기도 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 9(1): 151~174..
신열·오철호. (2002). 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제 지표 및 방법을 중심으로. 「충북개발연구」, 13(2): 15~33.
안성규·곽채기(2013). 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. 「한국정책연구」, 13(4): 71~91.
원구환. (2006). 지방공기업 생산성 분석. 「지방정부연구」, 10(4): 41~61.
_____. (2007). 지방공기업 경영실태. 「지방행정」, 4월호: 16-27.
윤수재·이혜승. (2009). 지방공기업 경영성과 영향요인 분석: 지방공사.공단 경영평가담당자 인식 중심으로. 「한국정책과학학회보」,13(2): 21~50.
윤중배. (2013). 조직환경이 성과에 미치는 영향 분석: 지방공기업을 대상으로. 「한국행정과 정책연구」, 11(1): 59~91.
여영현. (2008). 지방재정 운용의 효율성 증진방안: 지방공기업 및 출자, 출연기관의 효율성 증진방안. 한국지방재정공제회.
이상철 ·권영주. (2011). 공공기관의 조직 및 개인특성이 노사관계제도 변화의 수용성에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정논집」, 23(3): 671~692.
이민호 (2012). 공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계 및 인사관리 분석: 단체협약 자료 분석을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 23(3): 31-61
이희태. (2011). 지방공기업의 서비스 질 관리체계 평가와 개선 방안: 부산교통공사를 중심으로. 「지방정부연구」, 15(3): 119~144.
장석오. (2007). 재무적, 비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향. 「지방행정연구」, 21(3): 105~128.
정규호. (2008). 국립대병원의 공공성과 수익성 조화방안에 관한 연구, 충북대학교 박사학위논문.
최연홍. (1998). 지방공기업과 민영화: 한국을 위한 미국으로부터의 교훈. 한양대학교 지방자치연구소 국제세미나 자료집 53: 10~19.
한인섭·이정애·박근영. (2013). 지방공기업 설립타당성 제도에 대한 비판적 고찰. 「한국거버넌스학회」, 20(1): 111~132
행정자치부. (2013). 2012년도 지방공기업 경영실적 평가 결과 종합 보고서
_____. (2014). 2013년도 지방공기업 경영실적 평가 결과 종합 보고서
_____. (2015). 2014년도 지방공기업 경영실적 평가 결과 종합 보고서
_____. (2014). 2014년 지방공기업 화두는 '부채감축'과 '경영혁신. 정책브리핑

국제신문(2015. 6. 12) "공기업 임원 70%가 관피아…체육시설 민간경영 도입을"
대구신문(2009. 8. 6) <와이드인터뷰> 대구도시공사 윤성식 사장
매일경제(2015. 12. 18)"공기업에 자율·책임 줘 경쟁력 높여야"
Beasley, M. S. (1996). An Empirical Analysis of the Relation between the Board of Director Composition and Financial Statement Fraud. *Accounting Review*. 71(4): 443-465.
Brady, G., & Helmich, D. (1984). *Executive succession.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
Feather, N. T., & Rauter, K.A. (2004). Organizational Citizenship Behaviors in relation to Job Status, Job Insecurity, Organizational Commitment and Identification, Job Satisfaction and work Values. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77: 81-94.
Hirsch, B. T. (1991). Introduction. In *Labor Unions and the Economic Performance of Firms*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn. Institute for Employment Research, pp. 1-6.
Houben, I. (2008). Public Service Obligations: Moral Counterbalance of Technical Liberalization Legislation?, *European Review of Private Law*, 16: 7-27.
Jacobs, D., & Carmichael, J. T. (2002). The Political Sociology of the Death Penalty: A Pooled Time-Series Analysis. *American Sociological Review*, 67(1): 109-131.
Laffont, J. J., & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge. MA
Mishra, C. S., & Nielsen, J. F. (1999). The association between bank performance, board independence, and CEO pay performance sensitivity. *Managerial Finance,* 25(10): 22-33.
Ocasio, W. (1999). Institutionalized action and corporate governance: The reliance on rules of CEO succession. *Administrative Science Quarterly*, 44: 384-416.
OECD. (2005). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprise
Rechner, P. L., & Dalton, D. R. (1991). CEO duality and organizational performance: A longitudinal analysis. Strategic *Management Journal*, 12(2): 155-160.
Shen, W., & Cannella, A. A. Jr. (2002). Revisiting the Performance Consequences of CEO Succession: The Impacts of Successor Type, Postsuccession Senior Executive Turnover, and Departing CEO Tenure. *Academy of Management Journal*, 45(4): 717-733.
Thorsteinson, T. J. (2003). Job attitudes of part-time vs. full-time workers: A meta-analytic review. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 76(2): 151-177.
Wiersema, M. F. (1995). Executive succession as an ante-cedent to corporate restructuring. *Human Resource Managemen*t, 34: 185-202.
Wyckhoff, P. G. (1990). The Simple Analytics of Slack-Maximizing Bureaucracy. *Public Choice*, 67: 35-47.

김정인(金貞忍): 미국 조지아대학에서 행정학 박사학위를 취득하고(2010), 현재 수원대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 연구 관심분야는 인사정책과 조직행태, 조직관리 등이다. 주요 논문으로는 “Strategic Human Resource Practices: Introducing Alternatives for Organizational Performance Improvement in the Public Sector”(2010) 등이 있다(jungink@suwon.ac.kr).

〈논문접수일: 2016. 01. 17 / 심사개시일: 2016. 01. 27 / 심사완료일: 2016. 02. 17〉

〈부록〉 분석 대상 지방공기업의 재무상태와 경영성과 평균(2012년-2014년)

지방공기업	2012년-2014년 평균 (단위: 백만원)				
	재무상태			경영성과	
	자산	부채	자본	영업이익	당기순이익
대전도시철도	1,704,947	20,921	1,684,026	-50,392	-39,373
광주도시철도	1,418,310	37,656	1,380,654	-75,026	-35,751
부산교통	4,285,804	874,008	3,411,796	-207,451	-127,247
인천교통	1,991,966	278,485	1,713,481	-94,632	-127,775
서울메트로	5,683,410	3,196,218	2,487,192	-124,453	-153,659
대구도시철도	3,348,842	458,696	2,890,146	-129,506	-91,301
서울도시철도	6,499,139	1,153,045	5,346,094	-259,082	-250,762
광주도시	94,6171	647,733	298,437	52,797	14,449
대전도시	613,630	282,024	331,605	24,396	18,131
대구도시	966,807	571,747	395,060	7,528	3,242
전북개발	610,572	458,579	151,994	13,622	11,865
부산도시	3,458,582	2,411,022	1,047,559	88,663	67,307
SH	23,780,483	17,948,625	5,831,858	26,651	-103,759
울산도시	706,400	512,616	193,785	14,283	10,248
전남개발	1,157,662	658,051	499,611	14,561	5,713
경북개발	872,574	523,653	348,920	24,902	20,341
경남개발	851,084	549,888	301,195	38,282	28,528
충남개발	710,305	417,015	293,291	21,889	11,266
충북개발	567,496	391,157	176,339	15,131	9,733
경기도시	10,926,351	8,233,986	2,692,365	266,899	201,345
강원개발	1,613,830	1,243,238	370,593	-6,551	-26,308
인천도시	10,528,499	7,948,021	2,580,478	97,226	-74,270
서울시설	78,956	52,803	26,153	-13	-
울산시설	339	180	159	-232	-
대구시설	18,717	6,179	12,538	-608	124
부산시설	38,822	34,879	3,943	1,159	622
인천시설	21,474	14,563	6,911	70	63
부산환경	16,885	16,885	-	-	-
대구환경	586,327	998	585,329	6	-1,805
대전시설	6,947	5,02	1,925	-143	45
광주환경	1,207	707	500	-96	-
인천환경	2,786	2,486	300	-	-
구리농수산물	185,358	7,059	178,298	329	714
김대중컨벤션센터	113,572	1,05	112,518	-2,563	-917
서울농수산식품	1,085,636	138,412	947,224	11,868	10,976
제주에너지	77,410	8,289	69,122	3,313	1,830
제주개발	236,300	65,281	171,020	55,934	43,363
제주관광	27,407	7,487	19,920	1,398	1,440
경기관광	101,971	8,336	93,635	-4,373	-800
창원경륜	1,122	520	602	661	-
대전마케팅	391,437	22,976	368,461	-10,405	-23,045
부산스포원	8,553	8,553	-	-	-
경기평택	107,751	13,776	93,975	814	701
부산관광	7,339	1,824	5,515	-1,826	-1,490

Abstract

A Study on the Relationship between Local Public Enterprise Characteristics and Performance

Kim, Jungin

This article examined the relationship between local public enterprise characteristics and its performance through local public enterprise clean-eye system. More specifically, this paper examined the impacts of local public enterprise CEO type(whether the CEO experience in private sector or not), CEO duration, director of board composition(the ratio private board members of total board members), employee type(the ratio full-time employees of total employees), union membership rate, the existence of multi-union, management type(direct or indirect management by local government) and. its operating subject(local or metropolitan government) on local public enterprise performance from 2012 to 2014 year. As a result, when local public enterprise had more CEO private experience, more union membership rate, more metropolitan government, it would have higher level of performance. Therefore, local public enterprises need to maintain their management independence and autonomy from local government, employee and union active participation, and high level of validity of project.

Key words: Local public enterprise, Local public enterprise characteristics, Performance