

‘낙하산 인사’가 공공기관 경영이행 실적에 미친 영향

민 병 익*

김 주 찬**

국문요약

본 연구는 공공기관장의 이른바 ‘낙하산 인사’가 공공기관의 경영성과에 어떠한 영향을 미치는가를 검증하는데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 인사행정의 일반적인 기준인 실적성, 업관성, 정실성을 중심으로 공공기관장 인사의 유형을 구분하였다. 연구의 분석결과, 인구사회적 특성에 있어서는 50대 이하의 젊은 공공기관장이 임용된 기관의 경영성과가 더욱 우수하였고, 출생지역에서는 대통령과 동향인 대구경북 지역 출신의 인사가 임용된 공공기관의 평가 점수가 더욱 높았다. 경력배경에 따른 성과 차이에서는 기관장의 재임기간이 길수록 우수한 평가를 받았고, 주요경력에서는 기업인과 금융인 출신, 직전경력에서는 CEO 출신 기관장의 경영이행 실적이 높은 점수를 받았다. 한편, 가장 많은 비율을 차지하는 관료출신 공공기관장의 평가 점수는 다른 경력 배경의 기관장에 비해 상대적으로 낮았다. 기관장의 인사유형에 따른 경영이행 실적의 차이에서는 인사유형과 공공기관장의 경영이행 실적 간에는 유의미한 관련이 없었다.

주제어: 공공기관, 인사유형, 경영이행실적

I. 서론

공공기관이란 국가나 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 제1항 각호 요건에 해당되어 기획재정부장관이 지정한 기관¹⁾을 말하며, 일반적으로 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관을 포괄한다. 현행 공공기관의 운영에 관한 법률에 따르면 공기업은 자체수입 비율이 50%

* 주저자

** 교신저자

1) 공공기관의 운영에 관한 법률에 따르면 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임면권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관이 포함된다.

이상인 공공기관으로서 국가 또는 지방 자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것으로 정의할 수 있다. 준정부기관은 기금관리나 정부의 업무를 위탁·집행하는 기관으로서 자체 수입보다는 정부의 재정지원에 의존하는 기관에 해당한다. 그리고, 기타 공공기관은 정부가 지정 고시한 공공기관 중 공기업이나 준정부기관에 속하지 않는 기관을 말한다.

공공기관은 민간기업과는 달리 성과측정이 어렵고, 공공기관에 대한 정부의 통제가 쉽지 않으며, 정부 밖에 위치하여 국민들의 직접적인 통제에 벗어나 있다. 이러한 특징으로 인해 공공기관은 방만한 운영이 이루어지기 쉽다. ‘주인 없는 기업’이라 불리는 공공기관은 민간기업과는 달리 재산권과 소유주체가 명료하게 정의되지 않고, 시장경쟁의 압력이 부재한 환경 하에서 공공기관의 경영자에게는 공공기관의 가치를 증대시키기 위한 동기와 유인이 결여되어 있다. 또한, 공공후생의 증대라는 근본 목표와는 상충되는 내부성의 문제가 발생하기 쉽다.

또한 공공기관은 사기업과는 달리 주인-대리인 관계가 다단계이기 때문에 주인-대리인 문제는 더욱 복잡해지고 문제 해결을 위한 인센티브 계약의 도입이 용이하지 않다. 공공기관의 이러한 복대리 관계의 구조적 문제 때문에 공공기관 경영자나 근로자들에 대한 감시와 통제가 효과적으로 이루어지지 않아 도덕적 해이(moral hazard)와 같은 대리인 문제가 나타나기 쉽다. 공공기관에서의 대리인 문제는 경영자 자신의 목적 추구나 지대(rent)추구 등의 형태로 나타난다. 또한 일반적으로 공공기관 경영자나 근로자들은 사기업의 종업원보다 장기적인 기업의 가치 증가분에 대한 편익을 나누어 가질 수 없기 때문에 위험을 수반한 적극적인 임무수행에는 소극적이고, 위험회피적인 행동을 하게 된다. 결국, 이러한 자기목적의 추구, 지대추구 또는 임무태만 등과 같은 대리인문제는 과잉 인력이나 높은 월급 등의 금전적, 비금전적 형태의 대리인 비용을 유발하게 된다.

이와 더불어 공기업을 대표로 하는 공공기관 기관장의 인사와 관련하여 이른바 ‘낙하산 인사’에 대한 논란이 역대 어느 정부 어디에서나 지속적으로 제기되어 왔다. 낙하산 인사는 해당 조직의 인재발굴과 리더십의 기회를 박탈하고, 조직장악 능력의 결여 등 많은 문제점을 지적 받아왔다. 그러나 유관부처에서 경륜을 쌓은 공무원이나 자질을 갖춘 외부 인사가 기관장이 되는 것이 잘 못된 인사라 보기는 어렵다. 이렇듯 정부 고위 관료 등에 대한 인사에서는 이른바 능력에 따른 실적 인사만이 항상 옳다고 말할 수 없다.

그렇다면 외부에서 충원되는 이른바 낙하산 인사를 통해 임용된 공공기관의 기관장과 내부 승진을 통해 임용된 기관장 중 누가 보다 우수한 기관장 평가를 받을까?, 그리고 인사행정의 이른바 세가지 관점, 실적 인사, 정실 인사, 엽관 인사 중 어떠한 유형의 인사를 통해 임용된 기관장이 더욱 높은 기관장 평가를 받을까? 이러한 연구 문제의 해결을 통해 최근 우리나라 공공기관 기관장 임용의 특징을 파악할 수 있고, 이른바 낙하산 인사가 공공기관의 효율성에 어떠한 영향을 미치는지 파악할 수 있을 것이다. 또한 공공기관 기관장 인사에서 바람직한 인사의 유형을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 선행연구 검토

1. 공공기관 기관장 임명실태 관련 선행연구 검토

1998년 IMF 외환위기 직후 출범한 김대중 정부는 민영화, 폐지 통폐합, 인력감축, 자산매각 등 다양한 구조조정 정책을 추진하게 된다. 공공기관에 대한 강도 높은 통제정책을 실시한 것이다. 그 뒤 노무현 정부는 자율성 강화를 기저로 하는 투명성 중심의 공공기관 관리정책을 실시하였고, 이명박 정부는 다시 인력구조조정 정책 등 공공기관에 대한 통제를 강화하였다(김병섭·박상희, 2010: 87). 이러한 관리정책의 변화에 따라 제도개혁의 평가에 관한 연구가 많이 이루어져 왔다. 그동안의 선행연구를 보면 공공기관에 대한 일반적 내용과 운영실태, 개선방안을 제시하거나, 공기업 민영화 및 경영평가제도에 관한 논의가 많이 이루어졌다.

소위 ‘낙하산 인사’에 대한 많은 관심과 비판에도 불구하고, 공공기관 기관장의 정치적 임명의 실태와 정권의 변화에 따른 기관장 인사의 변화 형태 등을 분석한 연구는 충분히 이루어졌다고 보기 어렵다. 공공기관 기관장 인사와 관련된 초기 연구는 대부분 기관장의 학력, 전공분야, 재임기간, 연령 등을 분석하여 기술하는 수준이었으며, 공공기관 인사의 불균형 문제가 주요한 관심거리였다. 당시 연구 가운데 가장 대표적인 연구 가운데 임학순(1994)은 준정부조직 임원 492명과 간부 1,180명 등 총 1,692명을 대상으로 연구를 수행하였다. 그는 준정부조직은 정부 성장의 맥락에서 관료에게 이동할 자리를 제공하고, 정부관료제는 준정부조직의 임원을 임명하거나 승인함으로써 임원선임에 관여한다고 주장하였다. 이에 따라 준정부조직의 임원 자리는 정치적인 고려에 따라 정부 각 부처의 관료가 차지할 가능성이 큰 것으로 주장하였다. 김연진(2002)은 2001년 10월을 기준으로 60개 공공기관의 임원을 대상으로 그 경력을 분석하였다. 분석결과에 의하면, 공공기관 임원은 공무원 출신이 39%였고, 최고위직에 해당하는 공공기관장은 공무원 출신이 무려 68%에 이를 정도였다. 이러한 현상은 정부로부터 재정지원을 많은 받는 공공기관일수록 심각했는데, 정부로부터 60% 이상의 재정지원을 받는 공공기관의 경우는 공무원 출신 임원의 비율이 64%에 이르러 재정의존도가 심할수록 이러한 현상은 더욱 심한 것으로 나타났다. 곽채기(2005)는 14개 정부투자기관과 88개 정부산하기관관리법 적용대상 기관의 기관장을 대상으로 문민정부에서부터 2005년까지 12년 동안 출신배경을 분석하였다. 그의 분석결과에 의하면, 관료출신은 문민정부 61%, 국민의 정부 49%, 참여정부 39%로 점점 감소하는 반면에 민간인 출신의 기관장 임명 비율은 점차 증가하였다. 또한 정치인 출신의 기관장 비율은 점점 낮아지는 반면 내부승진 임명비율은 점차 높아진 것으로 드러났다. 박홍업(2009)은 낙하산 인사 시비의 감소 가능성, 임원선임의 기준, 임원공모절차의 확대 여부, 기관장 임명의 주체, 비상임이사 및 감사의 추천 주체, 임원 연임의 필요성, 그리고 인사방식의 변화가 임원인사제도에 미치는 영향 등을 분석하였다. 그의 분석결과에 의하면, 기관장 선임시 전문성을 중시하는 것으로 나타났고, 비상임이사와 감사의 연임 결정시 보다 엄격한 직무수행실적 평가가 선행될 필요가 있음을 지적하였다.

2. 공공기관장의 인사와 경영성과 간의 관계 분석 선행연구 검토

공공기관장의 임용유형과 경영실적 간의 관계를 분석한 연구로는 이명석(2001)의 연구를 들 수 있다. 이명석(2001)은 1985년부터 1996년까지 18개 정부투자기관의 이사장 및 사장의 임용유형과 경영실적을 대상으로 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 그에 따른 경영실적을 비교하였다. 연구결과에 의하면, 정부투자기관 경영부실의 근본적인 원인으로 정치적 임용 또는 낙하산 인사가 여전히 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 구체적으로는 이사장과 이사 등의 임원이 비실적 요인에 의해 정치적으로 임용된 경우가 실적 요인에 의해 임용된 경우보다 경영실적이 상대적으로 낮았다. 또한 정치적 임용이 정부투자기관의 경영실적에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고, 정부투자기관의 개혁을 위해 반드시 정치적 임용을 근절해야 한다는 정책적 함의를 제시하였다.

윤성식(2003)은 공기업 기관장의 교체가 경영평가에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보았다. 분석결과에 의하면, 기관장의 교체는 경영평가에 유의미한 영향을 미쳤으며, 기관장의 임용유형 및 기관장의 특성과 출신배경 등이 경영평가에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연구의 분석 결과에 의하면, 공기업은 정권이 바뀔 때마다 정치적 성격에 영향을 받았고, 공기업 사장은 경영평가 결과와 관계없이 정치적인 요인에 의해 상당부분 임명되어 왔기 때문에 공기업이 비효율화 되었다는 것이다.

한편, 김현(2007)은 1999년 정부투자기관관리기본법의 개정을 통해 이른바 낙하산 인사에 따른 역선택 문제와 도덕적 헤이 문제가 상당 부분 개선되고 있다고 주장하였다. 해당 연구에 의하면, 사장의 관련 기관 경험 유무와 투자기관의 특성이 낙하산 대 실적 인사와 같은 투자기관 사장 임면 유형 보다는 경영 성과에 더욱 많은 영향을 미친 것으로 드러났다. 또한 그동안 낙하산 인사로 대표되었던 ‘관료출신’ 기관장의 경영성과가 예상과 달리 나쁘지 않은 것으로 나타났고, 외부전문가 출신 기관장의 경영성과는 오히려 낙하산 인사에 해당하는 관료출신보다 더 좋지 못한 것으로 나타났다.

이승우(2008)은 91개 지방공기업과 14개 정부투자기관을 대상으로 성과계약제도라고 불리는 경영평가제도의 불합리성을 특정 공기업 별로 세분화시킨 평가사례를 통해 찾아내고, 최고경영자의 주요 과거 경력이 각 분야별 경영평가의 성과 지표상에 어떤 형태로 도출되는가를 분석하였다. 그는 최고경영자의 출신성분에 따라 책임경영, 경영관리, 사업운영, 고객만족 등 분야에서 서로 다른 경영성과가 나타나는 것을 확인하였다. 그리고 정부 및 정치인 출신이 민간기업 경영자나 연구 분야 종사자 출신보다 사업성과가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

유승원(2009)의 연구는 2003년부터 2007년까지 24개 공기업을 대상으로 공기업의 CEO와 경영성과 간의 관계를 분석하고, 내부감사인과 경영성과 간의 관계를 분석하였다. 그의 분석결과에 의하면, 내부감사인의 독립성 및 재무전문성과 당해연도의 경영성과는 통계적으로 유의미한 관계에 있는 것으로 나타났다. 독립성의 경우 CEO가 내부승진자 또는 외부영입자인지 여부는 경영성과에 영향을 미치지 않았으며 오히려 외부 영입자가 상대적으로 경영성과에 더욱 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다.

박원(2013)은 공공기관의 경영자 교체 유형이 경영성과와 이익조정에 어떠한 영향을 미치는가를 실증적으로 검증하였다. 그는 공기업과 준정부기관을 대상으로 2005년부터 2010년까지 119개 기관을 분석대상으로 삼았다. 분석결과에서는 경영자 교체와 이익조정과의 관계는 유의하지 않았으나 경영자의 업무전문성에 따라 경영성과의 차이가 있는 것으로 나타났다.

김태형·장용석(2013)은 공공기관의 정치적 임원인사의 임명 현황을 파악하고, 정치적 임원인사의 유형에 따른 성과의 차이를 분석하였다. 또한 정치적 임원인사를 임명한 기관과 그렇지 않은 공공기관을 비교하는 방법을 택하였다. 분석결과에 의하면, 정치적 임원 인사의 유형에 따라 경영평가등급, 정부순지원금 규모, 청렴도 등이 상이하게 나타났고, 정치적 임원 인사가 속한 공공기관의 내부 자원이 정치적 임원인사를 임명하지 않은 기관에 비해 풍부한 것으로 분석되었다.

고재학(2008)은 언론에서 다루어 온 공공기관의 ‘낙하산 인사’에 대한 의제화 과정을 고찰하고, 이를 해결하기 위한 정부의 정책결정 과정을 분석하였다. 그리고 공기업 임원에 대한 인사에서 정부의 개입을 통해 업관주의의 장점과 단점을 살펴보았다.

〈표 1〉 공공기관 기관장의 인사와 경영성과 간의 관계에 관한 선행연구

연구자 (연도)	연구내용	연구결과
이명석 (2001)	공공기관 임원의 정치적 임용과 그에 따른 경영실적 비교	공공기관 경영부실의 근본적인 원인으로 임원의 정치적 임용 및 낙하산 인사임을 들고, 경영합리화를 위하여 낙하산 인사의 근절, 전직 관료 임용금지, 정치인 및 전직 관료 임용시 조건 엄격화와 관련된 제도적 장치의 마련이 중요하다고 봄
윤성식 (2003)	공기업 기관장의 교체가 경영평가에 미치는 영향분석	기관장의 임용유형 및 기관장의 특성과 출신배경 등이 경영평가에 영향을 미치는 것으로 봄
김현 (2007)	공공기관 낙하산 인사가 경영성과에 미치는 영향 분석	정부투자기관관리기본법의 시행과 제도 도입이 비효율성을 줄이는 역할을 수행하였음을 밝힘
이승우 (2008)	CEO 특성에 따른 경영성과를 분석	정부 및 정치인 출신이 민간기업 경영자나 연구분야 종사자의 출신보다 사업성과가 상대적으로 높은 것으로 나타남
고재학 (2008)	언론에서 공공기관의 ‘낙하산 인사’에 대한 의제화 과정을 고찰	정권출범 초기에는 공공기관 등에 ‘낙하산 인사’를 하지 않겠다고 단정부가 시간이 흐를수록 이에 대한 시비에서 벗어나지 못하고 있음
유승원 (2009)	공공기관 CEO의 출신과 경영성과에 미치는 영향에 대해서 연구함	CEO의 출신과 경영성과와는 관계가 없으나, 보수의 경우에는 경영성과에 긍정적 영향을 미치므로 보수체계의 혁신이 필요하다고 밝힘.
김병섭·박상희 (2010)	낙하산 인사를 줄이기 위해 도입된 기관장 및 임원추천위원회 제도의 효과를 분석	추천위원회 제도의 효과를 확인 할 수 없는 가운데 최고 정책결정자(대통령)의 교체는 공공기관 임원의 대표경력 변화에 유의미한 차이를 가져온 것으로 봄
윤호진 (2010)	기관장의 경력과 경영평가 간의 상관관계를 분석함	기관장의 학력, 경력, 재직기간 등 기관장의 전문성과 관련된 변수는 경영평가에 유의미한 영향을 미치는 반면, 정치적 배경, 지역, 권력지수 등 대통령의 신임과 관련된 변수는 경영평가와 큰 상관 없는 것으로 봄

출처: 윤호진. (2010). 공기업 기관장 특성과 경영평가의 관계. 인천대학교 박사학위논문

윤호진(2010)은 2000년부터 2008년까지 9년간의 자료를 바탕으로 공기업 경영평가 결과와 기관장의 특성 간 관계를 분석하였다. 분석결과에 의하면, 공기업 경영평가에서 학력이나 재직기간과 같은 전문가적 소양이 경영평가와 높은 상관관계를 보이는 반면, 대통령과의 친소관계 등 정치적 변수는 경영평가와 의미있는 관계에 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 그는 낙하산 인사가 공공기관의 경영성과를 악화시킨다는 사실을 증명하지 못하였음을 보여주고 있다.

김병섭·박상희(2010)는 1993년 2월부터 2009년 12월 사이에 임명된 공공기관 임원의 임명을 분석하였다. 소위 낙하산 인사를 줄이기 위해 도입된 기관장 및 임원추천위원회 제도가 그 의도한 효과를 거두었는가를 살펴보았다. 그들의 분석결과에 의하면, 추천위원회 제도의 효과를 확인할 수 없었지만, 최고정책결정자의 교체는 공공기관 임원의 대표경력 변화에 유의미한 차이를 발생시키는 것으로 드러났다.

이상의 선행연구 고찰을 통해 나타났듯이 공공기관장의 인사가 경영성과에 미치는 영향에 있어 초기 연구(이명석, 2001; 윤성식, 2003)에서는 낙하산 인사로 대표되는 정치적 인사가 경영성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그러나 최근의 연구결과에서는 정치적 인사가 오히려 성과에 긍정적으로 작용한다거나(김현, 2007; 이승우, 2008; 유승원, 2009), 경영성과와 관련이 없다는 주장(윤호진, 2010; 박원, 2013)이 제기되고 있다.

Ⅲ. 연구 내용 및 방법

1. 공공기관 기관장의 인사 유형

인사행정은 공직의 분류제도나 임명제도 등을 통해 “어떠한 특성과 배경을 지닌 사람이, 어떠한 직위에서, 어느 정도의 영향력을 행사하는가?”라는 권력배분의 문제에 강력한 영향력을 행사함으로써, 정부관료제의 성격을 규정하고 특정한 정책문제에 대한 정부의 입장을 결정하는데 주도적인 역할을 담당한다. 공공기관 기관장을 비롯한 정부 고위직에 대한 인사의 기준은 실적요인과 실적외적인 요인으로 나눌 수 있고, 실적외적인 요인은 다시 정실성, 엽관성으로 구분할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이들 기준에 근거하여 공공기관 기관장 임명의 기준과 그것을 측정할 수 있는 지표를 <표 2>와 같이 구성하였다.

공공기관 기관장 인사의 유형과 그것을 측정하기 위한 지표를 구성한 근거는 다음과 같다. 첫째, 실적성의 경우 실적과 관련된 주요 요인으로는 일반적으로 학력, 전공, 교육훈련 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 공공기관 기관장의 주요 경력을 관료, 정치인, 법조인, 기업인, 교수·연구원, 언론인, 금융인, 기타 등으로 구분하고자 한다. 해당 공공기관 근무여부는 내부승진인지 아니면 외부임용인지를 구분하기 위한 지표로서 해당 공공기관에서 근무한 경험이 있느냐 혹은 없느냐를 통해 구분하고자 한다. 그리고 고위 관료 출신 공공기관장의 경우 해당 공공기관이 소속된 부처에서 주로 근무하였는가를 통해 실적성을 평가하고자 한다.

실적외적 요인 가운데 정실성을 측정하기 위한 지표로 대통령과의 동일 대학 출신 여부, 대

통령과의 동향 여부, 대통령과 동일 회사 등 근무여부, 대통령직 인수위원회 활동 여부 등을 설정하고자 한다. 엽관성은 정치적 귀속성에 따라서 임명이 이루어지는 것으로서 임명권자인 대통령 소속 정당의 국회의원, 당료 또는 전문위원으로 일한 경험 여부를 통해 측정할 수 있을 것으로 본다.

〈표 2〉 공공기관 기관장 인사유형 및 측정지표

임명기준		일반적 지표	본 연구에서 설정한 지표
실적 요인	실적성	자격과 능력 (학력, 전공, 경력, 교육훈련)	주요 경력, 해당 공공기관 근무여부, 관료출신의 경우 해당 공공기관 소속 부처 출신여부
실적 외적 요인	연고성	정실성	대통령과 동일 대학 출신 여부, 대통령과 동향 여부, 대통령과 동일 회사 근무여부, 대통령직 인수위원회 활동 여부
		엽관성	정당관계 대통령 소속 정당의 국회의원, 당료, 전문위원 경험

본 연구에서는 이러한 임명유형별 측정지표 가운데 어느 하나의 지표라도 해당 기준에 포함되면 그 특성이 존재하는 것으로 처리하고자 한다. 그리고 임명유형의 분석단위는 개인이며, 1명이 공공기관장에 대한 임명유형을 분류함에 있어 그 사람이 임명된 유형은 다양하게 존재할 수 있다는 것을 전제로 한다. 예를 들어 어떤 사람이 공공기관장으로 임명되었을 때, 실적성만이 고려되었을 수도 있고, 실적성, 정실성, 엽관성이 동시에 고려되었을 수도 있는 것이다. 그러므로 이러한 세가지 임명유형의 조합에 의해 가능한 개별 공공기관장의 인사유형 조합은 크게 일곱가지로 구분할 수 있을 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 실적성만이 고려된 경우를 유형 I, 정실성만이 고려된 경우를 유형 II, 엽관성만이 고려된 경우를 유형 III, 실적성과 정실성이 동시에 고려된 경우를 유형 IV, 실적성과 엽관성이 동시에 고려된 경우를 유형 V, 정실성과 엽관성이 고려된 경우를 유형 VI, 실적성, 정실성, 엽관성 등이 모두 고려된 경우를 유형 VII로 분류한다.

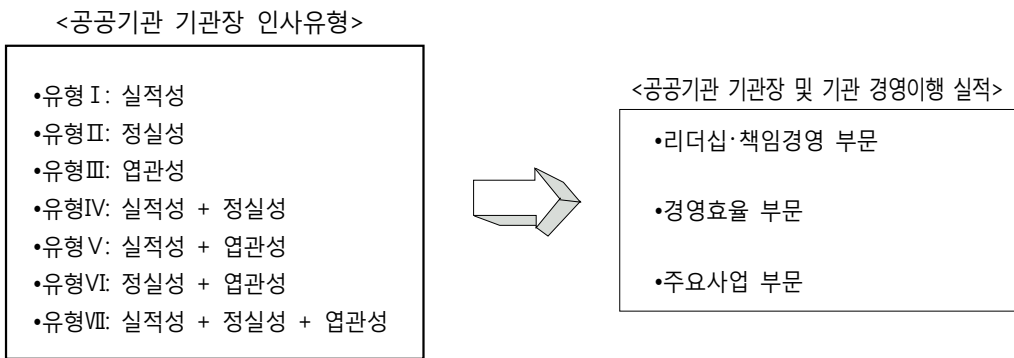
2. 공공기관 기관장의 인사유형과 경영 이행 실적 간의 관계

본 연구에서 독립변수는 공공기관 기관장의 인사기준이 독립변수가 되고, 공공기관 기관장의 경영 이행 실적이 종속변수가 된다. 경영 이행 실적은 다시 기관장 평가 점수와 기관 평가 점수로 구분하였다. 공공기관 기관장의 인사기준의 처리 방법은 앞에서 설명하였다. 그렇다면 공공기관장의 경영 이행 실적을 어떻게 측정할 것인가의 문제이다. 본 연구에서는 2010년부터 2012년까지 지난 3년간 기획재정부 공공기관 경영평가단에서 우리나라 110개 공공기관을 대상으로 실시한 결과(기획재정부, 2011; 기획재정부, 2012; 기획재정부, 2013)를 이하의 분석에 적용하였다. 즉, 2차 자료를 활용하였다.

본 연구의 종속변수에 해당하는 공공기관장의 경영이행 실적은 크게 기관장 평가 점수와 기

관 평가 점수로 구분한다. 그리고 각각의 평가 점수는 다시 리더십 및 책임경영 부문, 경영효율 부문, 주요사업 부문으로 구분한다. 그러므로 독립변수인 공공기관장의 인사 유형에 따른 각기 세 가지 평가 항목에 대한 점수 차이를 분석함으로써 기관장 인사유형과 경영이행 실적간의 관계를 분석하게 된다. 한편, 공공기관 기관장 인사 유형을 구분하기 위해서는 공공기관장의 인구사회적 특성과 경력배경을 구분할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 이러한 인구사회적 특성과 경력배경에 따른 경영이행 실적의 차이를 분석하였으며, 이를 통해 공공기관 기관장 인사의 특성과 경영이행 실적 간의 관계에 대한 논의를 확대할 수 있었다.

〈그림 1〉 공공기관 기관장의 인사유형과 경영 이행 실적 간의 관계 분석틀



본 연구에서는 연구의 목적에서 밝힌 바와 같이 이른바 ‘낙하산 인사’에 따른 경영 이행 실적의 차이를 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 ‘낙하산 인사’의 개념과 범위를 명확히 할 필요가 있다. 공공기관장에 대한 인사는 통수권자인 대통령이 행하는 매우 정치적인 행위이다(고재학, 2008:104). 따라서 오로지 실적의 요소만 고려된 인사를 바람직한 인사로 보기 어렵고, 정치적인 요소가 지나치게 강조된 경우 역시 낙하산 인사로 규정되어 언론 등에서 비판을 받게 된다. 그렇다면 공공기관장 인사에서 나름대로 바람직한 인사는 어떠한 유형일까? 이를 위해서는 공공기관장의 낙하산 인사에 대한 개념과 범위를 명확히 할 필요가 있다. 특히, 지금까지 ‘낙하산 인사’에 대한 학문적 개념 정의가 거의 존재하지 않은 상황에서 이를 어떻게 처리할 것인가는 매우 중요한 문제라 할 수 있다. 본 연구에서는 공공기관장에 대한 낙하산 인사 유형을 크게 다섯가지로 구분하고자 한다. 첫째, 정치적 요소에 기반한 업관인사의 경우이다. 둘째, 이른바 학연, 지연, 혈연의 요소가 고려된 정실인사의 경우이다. 셋째, 해당 공공기관과 관련된 기관에서 근무한 경험이 전혀 없는 비실적인사의 경우이다. 넷째, 고위관료 출신이 공공기관장으로 자리를 옮긴 경우이다. 다섯째, 가장 광의의 개념으로서 내부 승진을 제외한 모든 외부임용의 경우이다.

본 연구에서의 자료는 2010년부터 2012년까지 3년간 110개 공공기관을 대상으로 하며 표본수는 321개이다. 통계적 처리의 방법은 사회과학 통계 패키지 SPSS 20.0을 활용하고자 한다. 분석의 기법으로는 빈도분석, 기술통계, t-검증, 분산분석을 적용하고자 한다.

IV. 연구의 분석 결과

1. 공공기관장의 인구사회적 배경 및 경력 배경

본 연구에서는 2010년부터 2012년까지 3년간 110개 공공기관(공기업 I 10개, 공기업 II 18개, 기금관리형 준정부기관 13개, 위탁형 준정부기관 19개, 강소형 준정부기관 50개)에서 재직한 기관장을 대상으로 그 임용특성에 따른 경영성과의 차이를 분석하였다. 기관 및 기관장에 대한 경영 평가가 매년 이루어지고 있기 때문에 기관장의 인구사회적 특성 및 임용특성 관련 변수 역시 한 해를 기준으로 입력하는 방식을 택하였다. 이에 따라 본 연구의 분석대상은 총 321개에 해당한다.

분석대상의 인구사회적 배경을 살펴보면, 첫째, 성별 기관장 분포에서는 남성이 307명으로 전체 기관장의 95.6%를 차지하여 지난 이명박 정부의 공공기관장 임용에서 남성의 비율이 매우 높은 것으로 나타났다. 둘째, 연령별 기관장 분포에서는 ‘50대 이하’에 해당하는 경우가 67.0%로서 가장 많았고, 다음으로 ‘60대’가 29.3%, ‘70대 이상’은 3.7%를 차지하여, 이명박 정부 공공기관장은 주로 50대의 연령층에서 임용 되었다. 셋째, 기관장의 출생지역에서는 서울, 경기, 인천을 포함하는 수도권 지역 출신 기관장이 28.3%로 가장 많았고, 다음으로 대구·경북 출신이 24.0%, 부산·울산·경남 출신이 15.3%로서 영남출신이 39.3%를 차지하였다. 호남 지역 출신 기관장은 10.3%, 충남 지역 출신 기관장은 12.5%로서 영남 출신 기관장의 비율이 타 지역에 비해 매우 높았다. 특히 임명권자인 대통령의 출생 지역인 대구·경북 지역 출신 기관장의 비율이 높은 것은 공공기관장 임용에서 정실 임용의 가능성이 매우 많았음을 보여준다. 넷째, 출신 고등학교의 소재 지역별 기관장 분포에서는 출생지역과 거의 비슷한 분포를 보였다. 수도권 소재 고등학교를 졸업한 기관장이 38.9%로 가장 많았고, 다음으로 대구·경북지역 고등학교를 졸업한 기관장이 23.1%였으며, 부산·울산·경남 지역 고교 졸업자가 14.6%였다. 다섯째, 출신대학에 따른 기관장의 분류에서는 서울대학교를 졸업한 기관장이 31.5%로 가장 많았고, 고려대학교 출신자가 10.9%, 연세대학교 졸업자가 5.3%로서 다음으로 많았다. 서울소재대학교를 졸업한 기관장은 26.8%였고, 지방대학교를 졸업한 기관장은 16.8%에 이른다. 출신대학 분포에서 대통령의 출신 대학인 고려대학교 졸업 기관장이 10.9%인 점은 대학을 배경으로 학력에 따른 정실 임용의 가능성을 보여준다.

공공기관 기관장의 특성을 재임기간, 주요경력, 직전경력 등 이른바 경력 배경에 따라 구분하였다. 이를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공공기관 기관장의 재임기간을 구분한 결과, 1년차에서 3년차까지는 대략 25-30%정도의 비율을 보였고, 4년차는 12.8%, 5년차는 3.7%로서 재임기간이 대략적으로 3년 내외인 것을 볼 수 있다. 둘째, 주요경력별 분포에서는 관료출신이 49.8%로서 압도적으로 많았고, 다음으로 기업인 출신이 11.2%, 정치인 출신이 6.2%, 공기업 출신이 5.9%를 차지하였다. 이는 공공기관장의 자리가 관료 출신이 이동하는 자리로 인식되고 있음을 반영한 결과라 할 수 있다. 셋째, 기관장으로 임용되기 직전의 경력을 살펴본 결과에서는 관료에서 기관장으로 임용된 경우가 40.8%로 가장 많은 가운데 기업등의 CEO에서 기관장으로 임용된 경우는 17.4%였고, 청와대 비서실에서 자리를 옮겨 온 기관장이 11.5%를 차지하였으며, 정당 등 정치인에서 기관장이 된 경우는 9.0%를 차지하였다.

〈표 3〉 공공기관장의 인구사회적 배경

구분		표본(명)	비율(%)	구분		표본(명)	비율(%)	
성별	남성	307	95.6	재임 년차	1년차	96	29.9	
	여성	14	4.4		2년차	81	25.2	
	합계	321	100.0		3년차	91	28.3	
연령	50대이하	215	67.0		4년차	41	12.8	
	60대	94	29.3		5년차	12	3.7	
	70대이상	12	3.7		합계	321	100.0	
	합계	321	100.0		주요 경력	관료	160	49.8
출생 지역	수도권	91	28.3			기업인	36	11.2
	강원	14	4.4			금융인	13	4.0
	충청권	40	12.5			공기업	19	5.9
	호남권	33	10.3			정치인	20	6.2
	대구·경북	77	24.0			언론예술인	15	4.7
	부산·울산·경남	49	15.3			군인	5	1.6
	제주	14	4.4	시민단체·이익단체		8	2.5	
	기타	3	.9	기타		45	14.0	
	합계	321	100.0	합계		321	100.0	
출신 고교 지역	수도권	125	38.9	직전 경력		관료	131	40.8
	강원	11	3.4			CEO	56	17.4
	충청권	21	6.5			공기업	27	8.4
	호남권	27	8.4		청와대비서실	37	11.5	
	대구·경북	74	23.1		정치인	29	9.0	
	부산·울산·경남	47	14.6		시민단체·이익단체	18	5.6	
	제주	10	3.1		교수·연구원	23	7.2	
	기타	6	1.9		합계	321	100.0	
	합계	321	100.0		임용 유형	실적성	116	36.1
출신 대학	서울대	101	31.5			정실성	38	11.8
	연세대	17	5.3			엽관성	22	6.9
	고려대	35	10.9			정실성 + 실적성	104	32.4
	서울소재대	86	26.8			엽관성 + 실적성	5	1.6
	지방대	54	16.8	정실성 + 엽관성		28	8.7	
	해외대학	5	1.6	정실성 + 엽관성 + 실적성		8	2.5	
	기타	23	7.2	합계		321	100.0	
	합계	321	100.0					

이상의 인구사회적 배경과 경력배경을 바탕으로 앞서 설명한 기관장 인사의 임용 유형 분류 방식에서 따라 그 유형을 분류하였다. 그 결과, 실적성 만이 고려된 인사가 36.1%로 가장 많았고, 다음으로 정실성과 실적성이 동시에 반영된 경우가 32.4%로 많았으며, 정실성만이 고려된 경우가 11.8%를 차지하였다. 그리고 정실성과 엽관성이 동시에 고려된 기관장 임용 유형은 8.7%였고, 엽관성만이 고려된 인사는 6.9%를 차지하였으며, 엽관성과 실적성 그리고 정실성이 모두 고려된 기관장 임용 유형은 2.5%였다. 그러므로 실적성이 전혀 고려되지 않은 이른바 ‘낙하산 인사’에 해당하는 유형은 27.4%로서 우리나라 공공기관장 인사의 폐단으로 지적되고 있는 이른바 ‘낙하산 인사’의 비중이 그렇게 높지 않음을 볼 수 있다.

2 공공기관장의 인구사회적 특성에 따른 경영이행 실적

1) 성별에 따른 경영이행 실적

앞서 살펴본 바와 같이 2010년부터 2012년까지 공공기관장으로 재직된 기관장 가운데 남성이 95.6%로 여성에 비해 월등히 많았다. 그렇다면 과연 남성 기관장이 여성 기관장에 비해 경영이행 실적에서 우수할까? 이를 살펴보기 위해 공공기관장의 성별에 따른 기관장 평가와 기관 평가 점수의 차이를 살펴보고자 독립표본 t-test를 실시하였다. 그 결과, 기관장 평가에서는 평가항목에 해당하는 리더십 및 책임경영, 경영효율, 주요사업, 그리고 이를 합산한 전체 합계에서 모두 남성과 여성 기관장 간에 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 그러나 기관 평가 점수에서는 세가지(리더십 및 책임경영, 경영효율, 주요사업) 평가항목과 이를 합산한 기관 합계에서 모두 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 그리고 모든 평가 항목에서 남성 기관장이 이끈 기관의 경영 평가 점수가 여성 기관장이 재직된 기관의 평가 점수보다 높았다.

이와 같이 공공기관장 개인을 중심으로 하는 기관장 평가에서는 남성과 여성 간에 큰 차이가 없지만 기관장의 역할 수행을 통한 기관의 경영이행 실적에서는 남성 기관장이 이끈 기관의 점수가 여성 기관장이 이끈 기관의 점수에 비해 높았다. 이는 해석에서 다소 유의할 필요가 있다. 우선 본 연구의 분석대상인 110개 공공기관 중 여성이 기관장으로 임용된 기관은 단 6개 불과하며, 이들은 모두 공공기관 중 준정부기관의 기관장으로 재직하였다. 또한 기관장의 점수에서는 남성과 여성의 차이가 존재하지 않았으나 기관평가에서 남성과 여성 간에 차이가 나타나는 점은 상대적으로 여성 기관장이 다소 경영성과가 낮은 기관을 중심으로 임용되었음을 간접적으로 보여준다. 그러므로 향후 기관장 임용에서 여성 기관장의 비율을 높여야 할 뿐만 아니라 임용되는 공공기관에 있어서도 여성 기관장에 대한 고려가 있어야 할 것이다.

〈표 4〉 성별 기관장 평가 점수 차이

구분	구분	리더십/책임경영		경영효율		주요사업		기관장 합계	
		평균	t	평균	t	평균	t	평균	t
기관장 평가	남성	13.28	-.611	27.33	1.365	33.29	.921	71.91	.474
	여성	13.88		25.41		32.29		68.12	
기관 평가	남성	15.19	3.473**	20.12	2.898**	30.17	2.095*	70.00	3.591**
	여성	11.05		15.53		25.94		52.59	

** p < .01 * p < .05

2) 연령에 따른 경영이행 실적

이명박 정부에서 임용된 기관장의 연령에서는 50대에 해당하는 기관장의 비율이 67.0%로 가장 많았다. 기관장의 연령은 조직운영의 경험 등 기관 운영에서 중요한 의미를 가질 것이다. 이에 본 연구에서는 공공기관장의 연령에 따른 경영이행 실적의 차이를 분석하였다. 그 결과를 살펴보면 다음과 같다.

기관장의 연령에 따른 기관장 평가에서는 세가지 평가항목과 평가 합계 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 리더십 및 책임경영 부문의 평가에서는 ‘70대 이상’ 고령의 기관장에 대한 평가가 가장 우수하였고, 60대의 연령층에 해당하는 기관장의 평가가 가장 낮았다. 그러나 경영효율과 주요사업, 합계에서는 60대의 연령에 해당하는 기관장의 평가가 가장 우수한 반면, 50대 이하의 연령층에 해당하는 기관장의 평가가 가장 낮았다.

기관장의 연령에 따른 기관 평가 점수에서는 경영효율 부문과 주요사업 부문, 그리고 기관 합계에서 유의미한 통계적 차이를 보였다. 경영효율 부문에서는 ‘60대’와 ‘70대 이상’의 연령층에 해당하는 기관장이 재직한 기관의 점수가 거의 비슷한 반면 ‘50대 이하’의 연령에 임용된 기관장이 이끈 기관의 점수가 가장 낮았다. 그리고 주요사업 부문에서는 ‘70대 이상’의 연령층에 해당하는 기관장이 이끈 기관의 점수가 가장 높았고, ‘50대 이하’의 기관장이 재직한 기관의 점수가 가장 낮았다. 한편, 기관 평가의 전체 합산에서는 ‘60대’에 해당하는 기관장이 근무한 기관의 점수가 가장 높았고, 다음으로 ‘70대 이상’의 기관장이 재직한 기관의 점수가 높았으며, ‘50대 이하’의 기관장이 임용된 공공기관의 점수가 가장 낮았다.

이상과 같이 공공기관의 경영이행 실적은 기관장 평가와 기관 평가 모두에서 기관장의 연령에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 전반적으로 ‘60대’의 연령층에 해당하는 기관장이 가장 우수한 경영이행 실적을 보인 반면, ‘50대 이하’의 연령층에 해당하는 기관장의 경영이행 실적이 가장 저조하였다. 기관장 임용에서 67.0%로서 가장 높은 비율을 차지하는 ‘50대 이하’의 연령층에 해당하는 공공기관장의 경영이행 실적이 타 연령층의 기관장들에 비해 낮다는 점은 향후 기관장 임용에서 시사하는 바가 크다 할 것이다.

〈표 5〉 연령에 따른 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	t	평균	t	평균	t	평균	t
기관장 평가	50대이하	13.54	3.745*	26.21	10.053**	32.82	4.108*	69.94	4.827**
	60대	12.62		29.43		34.24		75.41	
	70대이상	14.86		28.46		33.06		74.91	
	합계	13.31		27.24		33.24		71.73	
기관 평가	50대이하	14.67	1.852	18.85	12.082**	29.33	3.349*	66.24	8.883**
	60대	15.78		22.06		31.04		75.54	
	70대이상	15.21		22.21		33.51		74.39	
	합계	15.00		19.93		30.00		69.18	

** p < .01 * p < .05

3) 출생지역 따른 경영이행 실적

이명박 정부에서 임용된 기관장의 출생지역에서는 대통령과 동향인 대구·경북 지역 출생 기관장의 비율이 타 지역에 비해 매우 높았다. 그렇다면 공공기관장의 출생지역에 따른 경영이행 실적의 차이는 존재할까? 이를 살펴보기 위해 독립표본 t-test를 실시하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

출생지역에 따른 기관장의 평가 점수에서는 세 가지 평가 항목(리더십과 책임경영, 경영효율, 주요사업)과 그 점수를 합산한 기관장 평가 합계 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 그러므로 공공 기관장의 출생지역에 따른 기관장에 대한 경영 평가 점수의 차이는 거의 없다고 보는 것이 타당할 것이다. 한편, 기관장의 출생지역에 따른 기관 평가의 차이를 분석한 결과에서는 세가지 평가항목과 합계 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 지역별 기관 평가 점수에서는 전체 기관장의 10.3%인 호남 지역 출생 기관장이 임용된 기관의 평가가 가장 높았고, 다음으로 지역 인구 비율에 비해 과도하게 높은 비율을 차지하는(과도 대표 된) 대구·경북 지역에서 출생한 기관장이 이끈 기관의 평가 점수가 세 가지 평가 항목 모두에서 타 지역 출생 기관장이 임용된 기관에 비해 높은 평가를 받았다. 세 가지 평가항목의 점수를 합산한 그 합계에서도 ‘기타’ 지역을 제외하고 호남 지역과 대구·경북에서 출생한 기관장이 임용된 기관의 점수가 가장 높은 것으로 분석되었다.

기관장의 출생지역에 따른 경영이행 실적의 차이에서는 기관 평가에서 유의미한 통계적 차이를 발견할 수 있었다. 전반적으로 호남권과 대구·경북 지역 출생 기관장이 임용된 기관의 평가가 우수하였다. 이는 지역에 기반한 정실 임용이 경영성과에 어떠한 영향을 미치는가를 보여주는 중요한 의미를 가지고 있다. 이른바 지연에 따른 정실 임용이 기관의 경쟁력을 약화시킬 것이라는 일반적인 견해와는 달리, 본 연구의 결과는 대통령과 동향에 해당하는 지역에 따른 정실 임용이 기관 운영과 경영 효율 등에서 오히려 긍정적으로 작용하고 있음을 보여준다.

〈표 6〉 출생지역별 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	F	평균	F	평균	F	평균	F
기관장 평가	수도권	13.93	1.291	27.43	.548	32.91	1.172	71.41	.513
	강원	13.30		26.52		32.38		70.17	
	충청권	13.00		27.99		34.18		73.92	
	호남권	13.95		27.74		33.40		73.11	
	대구·경북	12.82		27.53		33.55		72.44	
	부산·울산·경남	12.48		26.38		33.25		70.15	
	제주	14.19		25.36		31.40		67.41	
	기타	13.24		26.64		35.20		75.10	
	합계	13.31		27.24		33.24		71.73	
기관 평가	수도권	14.69	4.243**	19.81	2.652*	29.47	2.076*	67.64	3.735*
	강원	14.52		18.11		29.72		64.85	
	충청권	15.71		20.48		30.10		71.12	
	호남권	16.36		21.49		32.04		74.54	
	대구·경북	16.29		21.11		31.43		74.51	
	부산·울산·경남	12.63		17.88		27.85		61.67	
	제주	12.28		17.09		26.98		57.83	
	기타	16.48		23.10		35.33		81.24	
	합계	15.00		19.93		30.00		69.18	

** p < .01 * p < .05

4) 출신고교 지역에 따른 경영이행 실적

공공기관장이 졸업한 고등학교가 위치한 지역에 따른 경영이행 실적의 차이를 살펴보았다. 이는 출생지역과 더불어 지역에 따른 정실 임용의 실태를 살펴보고, 이에 따른 경영성과의 차이를 분석하기 위해서이다. 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

공공기관장의 출신고교가 위치한 지역별 분포는 대체적으로 기관장의 출생지역별 분포와 거의 비슷한 것으로 나타났다. 그리고 출신고교의 지역별 분포에 따른 기관장의 평가 점수에서도 출생지역과 같이 지역에 따른 차이가 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 또한, 기관 평가 점수의 차이에서도 기관장에 대한 평가 점수와 같이 통계적으로 유의미한 차이가 존재하지 않았다. 그러므로 기관장이 졸업한 고등학교가 위치한 지역에 따른 기관장의 경영이행 실적의 차이는 없다고 보는 것이 타당할 것이다.

〈표 7〉 출신고교 지역별 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	F	평균	F	평균	F	평균	F
기관장 평가	수도권	13.96	1.461	27.85	1.309	33.27	.930	72.65	.826
	강원	13.20		25.93		32.22		70.03	
	충청권	12.04		28.19		34.16		73.64	
	호남권	13.55		27.27		33.09		71.46	
	대구·경북	12.78		27.40		33.62		72.59	
	부산·울산·경남	12.75		26.49		33.32		70.32	
	제주	13.82		24.73		31.45		66.94	
	기타	13.24		22.55		31.20		61.70	
	합계	13.31		27.24		33.24		71.73	
기관 평가	수도권	15.12	1.972	20.20	1.564	30.00	.889	69.34	1.773
	강원	13.78		17.37		30.02		62.49	
	충청권	15.46		20.58		29.46		69.87	
	호남권	15.87		21.11		31.39		73.14	
	대구·경북	15.92		20.65		31.06		72.94	
	부산·울산·경남	13.29		18.17		28.49		63.63	
	제주	12.71		17.78		27.18		59.83	
	기타	14.43		19.75		29.00		71.70	
	합계	15.00		19.93		30.00		69.18	

** p < .01 * p < .05

5) 출신대학에 따른 경영이행 실적

이명박 정부의 공공기관 기관장 인사에서는 대통령이 졸업한 고려대학교 출신 공공기관장의 비율이 10.9%를 차지하는 등 대학 중심의 학연에 기반한 정실 임용에 대한 비판이 언론 등을 통해 지속적으로 보도되었다. 그렇다면 이러한 학연에 따른 정실 임용이 공공기관의 경영이행 실적에서는 어떠한 영향을 미칠까? 이를 살펴보기 위해 출신 대학별 기관장 및 기관 평가 점수의 차이를 분석하였다.

공공기관장의 출신대학에 따른 기관장 평가 점수의 차이에서는 경영효율 부문에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였지만 ‘리더십 및 책임경영 부문’과 ‘주요사업 부문’ 그리고 그 합계에서는 통계적인 차이가 존재하지 않았다. 경영 효율 부문의 경우 학연에 따른 정실 임용의 가능성이 있는 고려대학교를 졸업한 공공 기관장의 평가 점수가 타 대학교를 졸업한 기관장들의 평가 점수에 비해 높은 것을 볼 수 있다. 한편, 공공기관 기관장의 출신대학에 따른 기관 평가 점수의 차이에서는 세 가지 평가항목과 그 합계 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 대통령이 졸업한 고려대학교 출신 기관장이 임용된 기관의 평가 점수는 모든 평가 항목에서 전체 평균에 비해 높았으나 그 차이는 통계적으로 유의미한 수준에 이르지 못했다.

〈표 8〉 출신대학별 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	F	평균	F	평균	F	평균	F
기관장 평가	서울대	13.44	0.086	28.56	2.646*	33.55	.495	73.83	1.536
	연세대	13.73		24.92		32.61		66.36	
	고려대	13.20		28.62		33.79		75.14	
	서울소재대	13.25		26.84		33.26		71.38	
	지방대	13.19		26.45		32.72		69.72	
	해외대학	13.24		24.27		32.89		67.10	
	기타	13.07		24.70		32.67		67.84	
	합계	13.31		27.24		33.24		71.73	
기관 평가	서울대	14.99	1.516	20.55	1.680	30.19	.653	69.85	1.125
	연세대	13.98		20.41		29.71		70.94	
	고려대	17.02		21.17		31.42		74.12	
	서울소재대	14.56		19.02		29.29		66.30	
	지방대	14.79		20.26		30.58		70.46	
	해외대학	14.43		20.58		30.81		71.70	
	기타	14.61		17.35		28.27		64.08	
	합계	15.00		19.93		30.00		69.18	

** p < .01 * p < .05

이상과 같이 기관장의 출신 대학에 따른 기관장 및 기관의 평가 점수 차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 특히 학연에 따른 정실 임용과 경영이행 실적 간의 관계를 살펴보기 위한 고려대학교 출신 기관장의 경영이행 실적은 기관장 평가의 경영효율 부문에서 오히려 타 대학 출신자들보다 높았다. 그리고 통계적 차이는 보이지 않았지만 대부분의 평가 항목에서 고려대학교 출신 기관장들의 평가 점수가 전체 평균보다 높은 점을 두고 볼 때, 학연에 따른 정실 임용이 경영이행 실적의 저하를 가져왔다고 보기는 어려울 것이다.

3. 공공기관장의 경력배경에 따른 경영이행 실적

1) 재임기간에 따른 경영이행 실적

본 연구에서는 기관장이 매년 임용되는 것으로 가정하고 기관장의 인구사회적 배경 및 경력 특성을 구분하였다. 이는 기관장 및 기관에 대한 경영이행 실적 평가가 매년 이루어지고 있기 때문이다. 이에 따라 ‘기관장의 재임기간이 길어질수록 경영이행 실적은 어떻게 변화될까?’에 관심을 두고 그 관계를 분석하였다.

기관장의 재임기간에 따른 기관장 평가에서는 세가지 평가항목에 해당하는 리더십 및 책임경영, 경영효율, 주요사업 부문과 그 합계에서 모두 유의미한 점수 차이를 보였다. 그리고 대체적으로 재임기간이 길어질수록 기관장 평가 점수가 높아지는 가운데 1-3년차 간에는 큰 점수 차이를 보이지 않았다. 그리고, 기관 평가 점수를 분석한 결과에서는 경영효율 부문과 주요사업 부문에서 유의미한 차이를 보였다. 두 평가항목 모두에서 5년차 기관장이 이끈 기관의 점수가 가장 높았고, 다음으로 4년차 기관장의 순으로서 대체적으로 기관장의 재임기간이 길수록 기관 평가 점수가 높았다. 한편, 1-3년차 사이에는 큰 차이가 없는 가운데 오히려 3년차 기관장에 해당하는 기관의 평가 점수가 가장 낮았다.

〈표 9〉 재임기간별 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	F	평균	F	평균	F	평균	F
기관장 평가	1년차	13.72	13.308**	27.06	3.417*	33.23	2.634*	72.27	4.279**
	2년차	13.79		26.06		32.29		68.93	
	3년차	11.64		27.37		33.69		70.86	
	4년차	15.55		30.16		34.37		80.09	
	5년차	14.95		30.33		34.65		79.93	
	합계	13.29		27.23		33.24		71.70	
기관 평가	1년차	14.91	.651	19.63	5.362**	30.81	14.589**	67.91	1.846
	2년차	15.57		19.45		29.38		69.11	
	3년차	14.32		18.98		26.54		65.91	
	4년차	14.78		21.77		34.52		71.61	
	5년차	15.37		25.76		37.09		78.24	
	합계	14.97		19.91		29.97		69.12	

** p < .01 * p < .05

이와 같이 재임기간은 공공기관의 경영이행 실적에 일정한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 기관장이 4-5년차에 해당할수록, 즉 기관장으로 재임용된 기관일수록 경영이행 실적이 우수한 것으로 나타났다. 그리고 기관장의 재임기간이 1-3년차에 해당하는 기관의 경우 재임기간에 따른 경영이행 실적 점수의 차이가 크지 않은 점은 공공기관장 인사에서 안정적인 재임기간의 보장과 함께 재임용의 확대 필요성을 보여주고 있다.

2) 주요경력에 따른 경영이행 실적

이명박 정부의 공공기관장 인사에서는 앞서 살펴본 바와 같이 관료출신 기관장의 비율이 49.8%로서 거의 절반에 가까운 기관장이 관료출신이었다. 이명박 정부의 공공기관장 인사에서는 이전 정부에 비해 기업인 출신 기관장의 임용 비율이 높은 것이 특징이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 공공기관장의 주요경력에 따라 경영이행 실적에서 일정한 차이가 존재하는가를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 기관장의 주요경력을 관료, 기업인, 금융인, 공기업, 정치인, 언론예술인, 군인, 시민단체 및 이익단체, 기타로 구분하였다.

공공기관장의 주요경력별 기관장 평가 점수에서는 세가지 평가항목 가운데 ‘리더십 및 책임경영’ 부문을 제외하고 모든 평가 항목에서 통계적인 차이를 보였다. 경영효율 부문과 주요사업 부문에서는 기업인과 금융인 출신, 그리고 언론 및 예술인 출신 기관장의 점수가 높았다. 그리고 전체 합계에서는 이들 출신자들과 함께 공기업 출신 기관장의 점수 역시 높은 것으로 나타났다. 한편, 가장 높은 구성 비율을 차지하는 관료 출신 기관장의 경우 다른 주요 경력 출신 기관장들에 비해 평가 점수가 상대적으로 낮은 것을 볼 수 있다. 그리고 군인 출신을 비롯하여 시민단체 및 이익집단 출신 기관장들은 평가 점수가 매우 낮았다.

기관장의 주요경력에 따른 기관 평가 점수의 차이에서는 세가지 평가항목과 합계에서 모두 통계적인 차이가 있었다. ‘리더십 및 책임경영’ 부문의 경우 ‘시민단체 및 이익단체’ 출신 기관장과 ‘군인’ 출신 기관장이 임용된 기관의 점수가 가장 높았다. ‘경영효율 부문’에서는 기업인과 금융인, 그리고 공기업 출신의 기관장이 임용된 기관의 점수가 높은 것으로 나타났다. ‘주요사업’ 부문에서는 공기업 출신 기관장이 임용된 기관의 점수가 다른 경력배경을 가진 기관장이 임용된 기관에 비해 월등히 높았다. 이상의 세부평가 점수를 합산한 전체 기관 평가 점수에서는 금융인 출신, 기업인 출신, 공기업 출신 기관장이 임용된 기관 순으로 평가 점수가 높은 것으로 나타났다. 한편, 관료 출신과 언론 및 예술인 출신이 임용된 기관은 그 평가 점수가 매우 낮은 것으로 나타났다.

이와 같이 기관장의 주요경력에 따라 경영이행 실적에서 일정한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 신문을 비롯하여 각종 언론에서는 이명박 정부의 공공 기관장 인사에서 외부 기업인을 중심으로 하는 낙하산 인사가 공공기관의 효율을 떨어뜨리는 것에 대해 매우 많은 우려를 보였다. 그러나 본 연구의 분석 결과에 의하면 오히려 외부에서 임용된 기업인과 금융인 출신 기관장의 평가 점수와 이들이 이끈 기관의 평가 점수가 다른 주요경력 배경의 기관장들보다 우수하였다. 그러므로 기업인을 중심으로 외부인사는 공공기관의 효율성을 약화시킨다고 보기는 어려울 것이다. 그러나 공기업 출신 기관장의 평가 점수와 이들이 임용된 기관의 점수가 높은 점은

〈표 10〉 주요경력별 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	F	평균	F	평균	F	평균	F
기관장 평가	관료	13.67	1.460	27.40	4.299* *	33.29	2.908**	72.44	3.092* *
	기업인	12.89		29.93		34.73		77.05	
	금융인	11.69		29.13		34.73		74.40	
	공기업	14.57		28.53		34.06		75.84	
	정치인	11.98		27.42		33.31		71.39	
	언론예술인	12.63		29.86		34.51		76.04	
	군인	12.75		24.83		32.48		67.51	
	시민단체및이익단체	13.86		25.26		32.54		68.90	
	기타	13.46		23.57		31.15		63.46	
	합계	13.31		27.24		33.24		71.73	
기관 평가	관료	15.40	3.992**	19.96	5.083* *	30.27	3.466**	69.66	5.094* *
	기업인	16.14		22.65		31.90		77.36	
	금융인	16.90		22.78		29.77		78.03	
	공기업	14.09		22.67		35.21		74.52	
	정치인	15.08		19.94		29.74		70.62	
	언론예술인	14.90		20.20		29.44		69.19	
	군인	17.09		19.05		29.73		71.85	
	시민단체및이익단체	17.29		19.17		31.10		71.46	
	기타	11.94		16.04		25.91		55.31	
	합계	15.00		19.93		30.00		69.18	

** p < .01 * p < .05

내부 인사의 확대 필요성의 근거가 될 수도 있을 것이다. 한편, 거의 절반의 비율을 차지하는 관료 출신의 경영이행 실적이 저조한 점은 공공기관장의 자리가 관료들의 자리 이동 자리로 인식되는 관행이 반드시 개선되어야 함을 보여주는 결과라 할 수 있을 것이다.

3) 직전경력에 따른 경영이행 실적

공공기관장의 경력과 경영이행 실적간의 관계를 더욱 구체적으로 분석하기 위해 그 경력을 주요경력과 직전경력으로 구분하였으며, 직전경력에 따른 경영이행 실적의 차이를 분석하였다. 직전경력에 따른 기관장 평가 점수의 차이를 살펴본 결과, 경영효율 부문과 주요사업 부문 그리고 기관장 평가 합계에서 통계적으로 유의미한 점수 차이를 보였다. 이들 부문에서는 CEO에서 공공기관장으로 임용된 기관장들의 평가 점수가 가장 높은 가운데 교수 및 연구원 출신 기관장

들의 평가 점수가 가장 낮았고, 시민단체 및 이익단체 출신의 기관장 평가 점수 역시 매우 낮았다. 한편, 직전경력에 따른 기관 평가 점수에서는 세가지 평가항목과 기관 평가 점수 합계에서 모두 통계적 차이를 보였다. 리더십 및 책임 경영 부문과 경영효율 부문 그리고 기관 합계에서는 CEO 출신 기관장이 임용된 기관의 점수가 가장 높았고, 주요사업 부문에서는 공기업에서 내부 승진한 기관장이 임용된 기관의 점수가 가장 높았다. 한편, 교수 및 연구원 출신 기관장이 임용된 기관은 모든 평가항목에서 가장 낮은 점수를 받았다.

〈표 11〉 직전경력별 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	F	평균	F	평균	F	평균	F
기관장 평가	관료	13.84	1.885	27.05	3.931**	33.11	2.707**	71.85	2.525**
	CEO	12.66		30.03		34.74		76.83	
	공기업	14.03		27.75		33.21		72.67	
	청와대	13.24		26.77		33.00		71.19	
	정치인	11.98		27.32		33.70		71.17	
	시민단체및이익단체	13.85		24.51		31.99		66.40	
	교수및연구원	13.09		24.29		31.37		64.83	
	합계	13.31		27.24		33.24		71.73	
기관 평가	관료	15.23	4.605**	19.80	6.127**	30.14	2.809**	68.99	5.802**
	CEO	16.70		22.57		31.36		78.08	
	공기업	13.84		21.41		32.47		70.71	
	청와대	14.44		19.10		29.89		66.58	
	정치인	15.34		20.14		29.21		70.94	
	시민단체및이익단체	15.86		18.34		29.10		67.42	
	교수및연구원	11.27		15.02		25.12		52.35	
	합계	15.00		19.93		30.00		69.18	

** p < .01 * p < .05

이상과 같이 공공기관장의 직전 경력에 따라 공공기관의 경영이행 실적은 차이가 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 CEO에서 공공기관장으로 임용된 기관장들의 경영이행 실적이 높은 가운데 주요사업 부문에서는 공기업에서 내부 승진한 기관장들의 이행실적이 높은 평가를 받았다. 그리고 교수 및 연구원에서 기관장으로 임용된 기관장들은 전반적으로 낮은 점수를 받은 것을 확인 할 수 있었다. 이러한 결과는 앞서 살펴본 주요경력별 경영이행 실적과 같은 맥락에서 해석될 수 있다. 외부에서 CEO를 거친 기업인 출신의 경영이행 실적이 우수한 가운데 관료 출신과 교수 및 연구원 출신 공공기관장의 점수는 낮은 것으로 나타났다. 그러므로 낙하산 인사로 대표되는 외부인사의 공공기관장 인사가 모두 공공기관의 경영성과를 떨어뜨리는 것이 아님을 볼 수 있다.

4) 공공기관 내·외부 임용에 따른 경영이행 실적

공공기관장이 공공기관 내부에서 승진을 통해 임용되었는가 아니면 해당 공공기관이 아닌 외부에서 임용되었는가를 중심으로 그 경영이행 실적을 분석하였다. 이는 이른바 낙하산 인사의 범위와 관련하여 낙하산 인사를 가장 협의의 개념에서 정의할 수 있을 것이다. 즉, 외부에서 공공기관장으로 임용된 모든 경우를 낙하산 인사로 정의한다면, 본 분류에서 외부임용에 해당하는 경우는 모두 낙하산 인사로 볼 수 있다.

공공기관장의 내·외부 임용에 따른 기관장 평가 점수의 차이에서는 평가항목 세가지와 그 합계 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 그리고 점수의 차이는 거의 없는 것을 볼 수 있다. 그러나, 기관 평가 점수에서는 내부승진을 거친 기관장이 임용된 기관의 점수가 세 가지 평가 항목 중 경영효율 부문과 주요사업 부문에서 외부에서 임용된 기관장이 이끈 기관의 점수보다 높았다. 그리고 비록 통계적 차이를 보이지는 않았지만 그 합계에서도 내부승진 기관장이 이끈 기관의 점수가 더욱 높은 것을 볼 수 있다.

이와 같이 공공기관장이 내부에서 승진한 경우와 외부에서 임용된 경우를 두고 그 경영이행 실적으로 비교하면, 기관장에 대한 평가에서는 내부에서 임용된 경우와 외부에서 임용된 경우간에 거의 점수 차이가 존재하지 않았다. 그러나 기관 평가에서는 내부승진을 통해 임용된 기관장이 이끈 기관일수록 외부에서 임용된 기관장이 재직할 기관보다 평가 점수가 높은 것을 확인할 수 있었다. 그러므로 내부에서 임용된 기관장이 외부에서 임용된 기관장 보다 경영이행 실적이 다소 높다고 보는 것이 타당 할 것이다. 이상의 결과에 근거할 때 공공기관장 인사에서 내부 임용의 비율을 더욱 확대할 필요가 있을 것이다.

〈표 12〉 임용 형태에 따른 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	t	평균	t	평균	t	평균	t
기관장 평가	내부승진	13.45	.196	27.34	.088	33.26	.019	71.82	.028
	외부임용	13.29		27.23		33.24		71.72	
기관 평가	내부승진	14.35	-.802	22.03	1.986*	33.18	2.179*	73.55	1.335
	외부임용	15.06		19.74		29.71		68.73	

** p < .01 * p < .05

4. 공공기관장의 임용유형에 따른 경영이행 실적

본 연구에서는 공공기관장의 임용유형에 따른 경영이행 실적의 차이를 분석하기 위해 기관장의 임용유형을 실적성, 엽관성, 정실성을 중심으로 구분하였다. 그리고 이러한 세 가지 임용유형의 조합관계를 통해 최종적으로 경영이행 실적의 차이를 살펴보았다.

1) 실적 임용 여부에 따른 경영이행 실적

공공기관장으로 임용되기 이전에 해당 공공기관과 관련된 경력이 있는가를 통해 실적성의 여부를 구분하였으며, 이를 바탕으로 경영이행 실적 간의 관계를 분석하였다.

공공기관장의 임용에서 실적성이 고려된 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 기관장 평가 점수의 차이를 분석한 결과, 세가지 평가 항목과 그 합계에서 모든 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 그리고, 실적성 고려 여부에 따른 기관 평가 점수의 차이에서는 경영 효율 부문과 전체 합계에서 통계적인 차이를 보였으며, 실적성이 고려된 경우가 실적성이 고려되지 않은 경우보다 오히려 기관 평가 점수가 낮았다. 이와 같은 결과는 공공기관장의 경우 해당 부분과 관련된 경력이 있느냐의 여부는 기관의 경영이행 실적에 크게 영향을 미치지 않음을 보여준다.

〈표 13〉 실적 임용 여부에 따른 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	t	평균	t	평균	t	평균	t
기관장 평가	실적임용	13.53	1.642	27.04	-.951	33.00	-1.711	71.25	-.975
	비실적임용	12.80		27.72		33.83		72.91	
기관 평가	실적임용	14.73	-1.723	19.52	-2.075*	29.59	-1.570	67.70	-2.346*
	비실적임용	15.72		21.00		31.04		73.19	

** p < .01 * p < .05

2) 연관 임용 여부에 따른 경영이행 실적

공공기관장의 자리는 대통령 선거 등의 과정에서 정당에 충성한 인물에 대한 보은인사의 자리로 인식되어 온 것이 사실이다. 이에 공공기관장으로 임용되기 이전에 정당과 관련된 경력이 있는가의 여부를 통해 기관장 인사의 연관성 고려 여부를 구분하였다. 이러한 구분을 통해 연관 임용과 비연관 임용에 따른 경영이행 실적의 차이를 분석하였다.

기관장 평가 점수의 경우, 세 가지 평가 항목 중 리더십 및 책임경영 부문에서만 연관성이 고려되어 임용된 기관장들의 평가 점수가 그렇지 않은 경우에 해당하는 기관장들의 평가 점수 보다 낮았다. 경영 효율 부문과 주요사업 부문 그리고 합계에서는 연관 임용과 비연관 임용간에 통계적으로 유의미한 평가 점수 차이를 발견할 수 없었다. 또한, 기관 평가 점수에서는 세가지 평가 항목과 합계에서 모두 통계적인 차이가 나타나지 않았다. 그리고 각 항목별 평가 점수의 차이는 0.5점 내외로 매우 미미한 것으로 드러났다.

〈표 14〉 엽관 임용 여부에 따른 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	t	평균	t	평균	t	평균	t
기관장 평가	엽관임용	12.37	-2.607*	27.89	.986	33.81	1.379	72.87	.701
	비엽관임용	13.57		27.06		33.09		71.43	
기관 평가	엽관 임용	15.28	.529	20.09	.265	30.42	.510	70.44	.598
	비엽관 임용	14.93		19.89		29.89		68.89	

** p < .01 * p < .05

이상과 같이 공공기관장 임용에서 정치성을 고려한 엽관 임용의 여부는 공공기관장의 경영이행 실적에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러므로 본 연구의 분석결과 바탕으로 엽관 인사가 공공기관의 효율성을 저하시킨다는 주장을 뒷받침하기는 어려울 것이다.

3) 정실 임용 여부에 따른 경영이행 실적

공공기관장의 인사에 있어 이른바 학연, 지연, 혈연 등을 고려한 정실 임용 여부에 따른 공공기관의 경영이행 실적의 차이를 살펴보았다. 공공기관장 평가 점수에서는 정실성이 고려된 경우와 정실성이 고려되지 않은 경우 간에 세가지 평가 항목과 합산 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 그리고, 공공기관 평가 점수의 차이에서는 리더십 및 책임 경영 부문에서만 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 일반적으로 정실성이 고려된 경우가 그렇지 않은 경우보다 경영이행 실적이 낮을 것이라 추정하지만 본 연구의 분석 결과에 의하면 리더십 및 책임경영 부문에서는 정실성이 고려된 경우가 정실성이 고려되지 않은 경우 보다 오히려 점수가 높았다. 이와 같이 공공기관장 임용에서 정실성이 고려되었는가의 여부에 따른 경영이행 실적의 차이에서는 기관 평가의 리더십 및 책임경영 부문을 제외하고 모든 부문에서 통계적인 차이를 보이지 않았다. 그러므로 정실성이 고려된 인사라 하여 공공기관의 경영이행 실적을 저하시킨다고 보기는 어려울 것이다.

〈표 15〉 정실 임용 여부에 따른 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	t	평균	t	평균	t	평균	t
기관장 평가	정실 임용	13.10	-1.219	27.55	1.040	33.52	1.364	72.54	1.078
	비정실 임용	13.59		26.84		32.89		70.71	
기관 평가	정실 임용	15.49	2.104*	20.32	1.349	30.31	.850	70.81	1.708
	비정실 임용	14.41		19.45		29.61		67.22	

** p < .01 * p < .05

4) 임용유형의 조합관계에 따른 경영이행 실적

일반적으로 인사 행정에서 구분하는 세 가지 인사 유형에 해당하는 실적성, 정실성, 엽관성을 바탕으로 공공기관장 인사 유형을 그 조합 관계를 중심으로 일곱 가지 유형으로 구분하였다. 그리고 일곱 가지 인사유형에 따른 경영이행 실적의 차이를 분석하였다.

그 결과, 공공기관장에 대한 세 가지 평가 항목과 기관에 대한 평가 항목 모두에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 그러므로 공공기관장의 인사 유형에 따른 평가 점수의 차이는 존재한다고 보기 어려울 것이다. 이렇듯 공공기관장의 임용 유형을 실적성, 정실성, 엽관성으로 각각 구분하여 경영이행실적의 차이를 분석한 결과에서도 그 차이가 미미하였듯이 이들의 조합관계에 따른 인사유형에 있어서도 경영이행 실적의 차이는 찾아 볼 수 없었다.

공공기관장 인사의 폐단으로 지적되어 온 이른바 ‘낙하산 인사’의 개념을 해당 기관에 대한 경력이 있느냐 아니면 없느냐를 통해 구분한다면, 실적성의 고려 정도가 낙하산 인사의 강도라 할 수 있을 것이다. 즉, 실적성만이 고려될 경우가 낙하산 인사의 강도가 가장 낮은 반면, 실적성이 전혀 고려되지 않은 정실성과 엽관성만이 고려된 경우가 낙하산 인사의 강도가 가장 높다고 볼 수 있다. 이러한 구분을 통해 이른바 ‘낙하산 인사’가 경영이행 실적에 미치는 영향을 살펴보면, 정실성과 엽관성이 고려된 인사를 통해 임용된 기관장의 경영이행 실적 점수가 타 유형을 통해 임용된 기관장의 평가 점수에 비해 결코 낮지 않은 점을 두고 볼 때 낙하산 인사가 경영이행 실적을 떨어뜨린다고 보기는 어려울 것이다.

〈표 16〉 임용유형에 따른 기관장 평가 점수 차이

구분		리더십/책임경영		경영효율		주요사업		합계	
		평균	F	평균	F	평균	F	평균	F
기관장 평가	실적성	13.93	1.518	26.74	.356	32.86	1.093	70.66	.421
	정실성	13.60		27.43		33.71		72.86	
	엽관성	12.30		27.25		32.79		70.31	
	정실성+실적성	13.19		27.29		33.12		71.76	
	엽관성+실적성	12.46		27.18		34.08		73.73	
	정실성+엽관성	12.25		28.43		34.74		74.93	
	정실성+엽관성+실적성	13.25		28.14		32.77		71.53	
	합계	13.31		27.24		33.24		71.73	
기관 평가	실적성	14.53	1.481	19.41	1.450	29.64	.620	67.26	1.371
	정실성	15.83		22.04		31.56		74.83	
	엽관성	14.10		20.25		29.79		68.61	
	정실성+실적성	15.06		19.64		29.56		68.52	
	엽관성+실적성	12.63		16.23		27.99		59.56	
	정실성+엽관성	16.83		20.20		31.35		74.39	
	정실성+엽관성+실적성	14.69		21.16		30.12		68.28	
	합계	15.00		19.93		30.00		69.18	

** p < .01 * p < .05

V. 결론 및 시사점

공공기관의 기관장에 대한 이른바 ‘낙하산 인사’는 공공기관의 개혁과 더불어 오랫동안 지속되어 온 우리사회의 주요한 논란거리 가운데 하나이다. 또한 외부인사의 임용으로 대표되는 ‘낙하산 인사’가 과연 공공기관의 효율성을 저해시키는 요인으로 작용하는가에 대한 학문적 논쟁 매우 중요한 연구문제 가운데 하나이다.

본 연구에서는 지난 이명박 정부에서 임용된 공공기관장을 중심으로 인구사회적 특성을 조사하였고, 그 인적 특성을 바탕으로 공공기관장 인사의 유형을 분류하였으며, 이에 따른 경영성과의 차이를 살펴보았다. 또한 공공기관장의 변혁적 리더십의 발휘가 경영성과에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하였다. 2010년에서 2012년까지 지난 3년간 이명박 정부에서 임용된 공공기관장의 인구사회적 배경과 경력배경을 살펴보면, 남성이 95.6%, ‘50대 이하’의 연령층이 67.0%, 대구경북 출신이 24.0%, 고려대학교 출신이 10.9%를 차지하는 등 이른바 학연과 지연에 따른 기관장 인사가 어느 정도 이루어진 것으로 나타났다. 또한 경력배경에서는 역대 정부에 비해 기업인의 비율이 높은 가운데 관료출신이 49.8%로서 압도적으로 많았다. 이러한 결과는 공공기관장 인사에서 어느 정도의 정실인사가 이루어진 가운데 공공기관장의 자리가 관료들로 채워지는 이른바 관치인사의 폐단이 어느 정도 존재하였음을 보여준다.

본 연구의 분석결과를 더욱 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기관장의 인구사회적 특성에 따른 경영이행 실적의 차이에서는 남성 기관장들이 이끈 기관의 평가 점수가 높았고, 연령에 있어서는 가장 높은 비율을 차지하는 ‘50대 이하’ 기관장들의 평가 점수가 가장 낮았다. 출생지역에 따른 차이에서는 기관평가 점수에서 호남과 대구경북 지역 출신 기관장들이 이끈 기관의 점수가 높아 지역에 기반한 정실인사가 경영의 효율성을 떨어뜨리지 않는 것으로 나타났다. 한편, 출신대학에 따른 차이는 매우 미미한 것으로 분석되었다. 둘째, 기관장의 경력배경에 따른 경영이행 실적 차이에서는 공공기관장으로 재임한 기간이 길수록 우수하였고, 주요경력에 있어서는 기업인과 금융인 출신 기관장들의 경영이행 실적이 높은 반면 관료출신의 점수는 상대적으로 낮았다. 직전경력에 따른 차이에서는 CEO출신 기관장들이 우수한 평가를 받은 가운데 교수 및 연구원 출신 기관장들의 평가가 저조했다. 그리고 외부에서 임용된 경우보다 내부에서 승진한 기관장들이 이끈 기관의 평가 점수가 더욱 높았다. 셋째, 기관장의 임용유형에 따른 경영이행 실적의 차이를 분석한 결과에서는 우선, 우리나라 공공기관장 인사의 문제로 지적되고 있는 이른바 ‘낙하산 인사’의 비율이 그렇게 높지 않다는 것이다. 본 연구의 분석결과에 의하면, ‘낙하산 인사’로 분류할 수 있는 실적 요소가 전혀 반영되지 않은 임용유형에 해당하는 공공기관장이 전체의 27.3%에 불과하다는 점이다. 또한, ‘낙하산 인사’로 볼 수 있는 정실인사와 엮관인사 등이 공공기관의 경영이행 실적을 떨어뜨릴 것이라는 일반적인 생각과는 달리 공공기관장에 대한 임용유형은 공공기관의 경영이행 실적에 크게 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 그러나 내부 승진을 통해 임용된 기관장들이 이끈 공공기관의 기관평가 점수가 더욱 우수하고, 관료출신 기관장들의 기관장 평가 점수가 다소 낮은 점은 이른바 ‘낙하산 인사’가 공공기관의 경영이행 실적을 다소 약화시킨다고 볼 수 있을 것이다.

한편, 본 연구에서는 공공기관장의 임용유형을 분류함에 있어 정실성, 엽관성, 실적성이라는 기준을 적용하였고, 공공기관장의 다양한 인구사회적 특성 변수를 이들 기준을 중심으로 재분류함으로써 인사의 유형을 구분하였다. 이와 같은 분류에서 공공기관장의 단순한 경력배경과 인구사회적 배경을 가지고 실적, 정실, 엽관으로 구분하는 것은 일정한 한계가 있음을 인정한다. 이러한 문제로 인해 분석결과의 해석에서 다소의 자의성이 작용하는 문제가 있으며, 보다 구체적인 증거의 부족에 따른 풍부한 논의가 부족한 문제점을 지니고 있다. 또한 본 연구를 통해 공공기관장 인사에서 ‘낙하산 인사’의 비중이 그렇게 높지 않으며, ‘낙하산 인사’가 경영이행 실적에 그렇게 많은 영향을 미치지 않음을 발견할 수 있었다. 그러나, 이러한 결과가 나타나게 된 원인에 대한 체계적인 분석이 이루어지지 못한 연구의 한계가 있다. 그러므로 향후의 연구에서는 이를 보완하기 위해 개별 공공기관장을 대상으로 한 사례연구가 추가된다면 더욱 풍부한 논의가 이루어질 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 고재학. (2008). 공공기관 낙하산 인사에 관한 엽관주의적 해석: 정치적통제와 언론의제 분석을 중심으로. 「한국정책연구」, 8(2), pp.103-126.
- 곽채기. (1999). 공기업 경영혁신과 정부-기업 관계의 재구조화 방안: 정부투자기관의 기업지배구조를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 10(2), pp. 319-337.
- _____. (2002). 정부투자기관 지배구조에 대한 평가와 개선방안. 「공기업논총」, 14(1), pp.29-64.
- _____. (2003). 정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과. 「공기업논총」, 15(1), pp. 49-91.
- _____. (2005). 공기업과 정부산하기관의 기관유형 분류체계 개편 방안. 「공기업 논총」, 16(1), pp. 81-100.
- _____. (2010). 공공기관 경영평가의 평가와 발전방향. 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 「KIPF 공공기관 동향」, pp. 22-53.
- 김미라. (2005). 「정부산하기관 임원충원제도의 효과 분석」. 서울대학교 행정대학원 석사논문.
- 김병섭·박상희. (2010). 공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 44(2), pp.85-109.
- 김연진. (2002). 「정부산하기관 임원충원에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김태형·장용석. (2013). 공공기관의 정치적 임원인사가 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 이명박 정부를 중심으로. 「한국정책학회 학술대회 자료집」, 4.
- 김 현. (2007). 정부투자기관 관리제도에 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이 분석: 낙하산 인사를 중심으로. 한국행정학회 학술대회 발표논문집. pp.759-783.
- 김흥국. (1995). 한국기업 경력개발 제도의 조건 분석. 1995년 인사조직학회 춘계학술 연구발표회 발표논문.

- 박경규. (1999). 「신인사관리」. 흥문사.
- 박 원.(2013). 공공기관의 경영자 교체 및 특성이 경영성과의 이익조정에 미치는 영향. 「국제회계 연구」, 47. pp.71-88.
- 박홍엽. (2009). 공공기관 임원인사 실태 및 개선방안. 「한국인사행정학회보」, 8(1), pp.55-92.
- 유민봉. (2002). 「한국인사행정론」. 서울: 박영사.
- 유승원. (2009). 공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부 감사인을 중심으로. 「한국개발연구」, 31(1), pp. 71-103.
- 윤성식. (2003). 「공기업론」. 서울: 박영사.
- 윤호진. (2010). 「공기업 기관장 특성과 경영평가의 관계」. 인천대학교 박사학위논문.
- 이명석. (1997). 정부투자기관 임원의 충원에 관한 연구. 「한국행정학보」, 31(3), pp. 295-311.
- _____. (2001). 정부투자기관임원의 정치적 임용과 경영실적. 「한국행정학보」, 35(4), pp. 139-156.
- 이승우. (2008). 「CEO 특성에 따른 공기업 경영평가의 타당성 연구」. 호남대학교 박사학위논문.
- 이종수. (2002). 공무원 전문성 향상방안으로서 경력개발제도(CDP)에 관한 연구: CDP의 시각에서 분석한 한국 인사행정체계의 문제점과 개선방안. 「한국행정연구」, 11(4).
- 임학순. (1994). 「준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 박사논문.
- 장은미. (1997). 경력관련 변수와 조직몰입 분석: 경력단계와 경력경로와의 관계. 경영학연구, 제26 권 제2호. 271-286.
- 기획재정부. (2011). 「2010년도 공공기관 경영평가 결과」. 한국개발연구원.
- _____. (2012). 「2011년도 공공기관 경영평가 결과」. 한국개발연구원.
- _____. (2013). 「2012년도 공공기관 경영평가편람」. 기획재정부.
- Cascio, W. F. (2000). *Managing human resources*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Cox, T.H & Harquail, C.V. (1991). Career Paths and Career Success in the Early Career Stages of Male and Female MBAs. *Journal of Vocational Behavior*, 39. pp.54-75.
- Greenhaus, J. H & Callanan, G. A. (1994). *Career Management*. Fort Worth Philadelphia: The Dryden Press.

민병익(閔丙翼) 경상대학교와 미국 Auburn University에서 각각 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 재무행정, 인사행정, 정책평가 등이고, 주요 논문으로는 “시간적 요소가 정책성과에 미친 영향: 도농통합 행정구역 개편을 중심으로”, “정책결정 소요시간이 정책성과에 미친 영향”, “지방의회 조례안 처리 소요시간과 영향요인” 등이 있다(min@gnu.ac.kr).

김주찬(金周贊) 미국 The George Washington University에서 정책학 박사학위를 취득하고 경상대학교 행정학과 조교수를 거쳐 현재 광운대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 정부재정론, 공공기관론, 정부규제론 등이고 주요 논문으로는 “행정규제판단기준에 관한 소고”, “지방규제개혁추진: 경쟁은 작동하는가?”, “공공기관의 소셜미디어 활용현황 및 활성화 연구” 등이 있다(jckim@kw.ac.kr).

Abstract

CEO Characteristics Related with Performance of Public Enterprise

Min, Byoung-Ik

Kim, Juchan

The purpose of this study is to examine whether an appointment by orders from the top of public enterprise has statistically significant relations with performance of public enterprise. This study collected data of CEO characteristics using biographical dictionary, and report of the press. The unit of analysis is 110 public enterprises in South Korea, and the data from 2010 to 2012.

The results of this study are that the characteristics of CEO such as age, natal area, and career have significant relations with enterprise's performance. The performance score of CEO who was government official was not higher than the score of CEO who was businessman. This study can't find out that political appointees undermined the public enterprise performance.

Key Words: Public Enterprise, Appoinment, CEO Characteristics