지방행정연구 제21권 제3호(통권 70호) 2007. 9. 105~128

재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향

The Effects of Financial and Nonfinancial Performance and Firm Size on the Results of Performance Evaluation of Local Government Enterprises

장 석 오*
Jang, Seok-Oh

〈목 차〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 연구 설계
Ⅳ. 분석 결과
Ⅴ. 결 론

지방공기업은 기업성과 공공성의 조화를 근본적인 경영이념으로 하고 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 지방공기업의 기업성과 공공성에 대한 성과측정치가 실제의 경영평가결과에 영향을 미치는지 여부를 조사하였다. 구체적으로 기업성을 대표하는 재무적 성과(영업수지비율 및 개선정도)와 공공성을 대표하는 고객만족도가 경영평가결과와 양(+)의 관련성을 보이고 있는지에 대하여 회귀모형을 통하여 실증분석하였다. 아울러 기업규모와 경영평가결과의 관련성에 대해서도 조사함으로써 공정성 및 형평성 측면에서 종종 제기되고 있는 경영평가의 유용성에 대한 회의적인 시각에 대해서도 간접적으로 검증하고자 하였다.

본 연구의 분석결과 및 그것이 지니는 함의를 요약하면 다음과 같다.

논문 접수일: 2007년 8월 7일
* 한국자치경영평가원 책임전문위원

첫째, 지방공기업의 재무적 성과(영업수지비율 및 개선정도) 및 고객만족도는 경영평가결과와 통계적으로 유의한 양(+)의 관련성을 가지고 있으며 이러한 관련성은 기업규모를 통제한 후에도 매우 강건한(robust) 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 기업성을 대표하는 재무적 성과측정치와 공공성을 대표하는 고객만족도가 경영평가실무에서 중요한 성과지표로 인식되고 있음을 의미하는 것이며, 현행의 경영평가시스템은 기업성과 공공성의 조화라는 지방공기업의 경영이념을 비교적 잘 반영하여 작동되고 있음을 시사해 준다.

둘째, 성과변수(영업수지비율 및 개선정도, 고객만족도) 외에 추가적인 독립변수로 사용된 기업규모 역시 경영평가결과와 통계적으로 매우 유의한 양(+)의 관련성을 보였다. 뿐만 아니라 기업규모는 성과변수에 비하여 경영평가결과에 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 공정성 및 형평성 측면에서 종종 제기되고 있는 경영평가의 유용성에 대한 회의적인 시각이 어느 정도 설득력을 지닐 수 있음을 간접적으로 시사하는 것이라 할 수 있다. 그러므로 행정자치부를 비롯하여 평가기관은 평가군의 분류, 평가지표의 구성 및 가중치의 배분 등 경영평가제도를 설계함에 있어서 각 지방공기업이 처한 경영여건과 기업규모 등과 같은 기업특성을 보다 잘 반영함으로써 경영평가의 공정성 및 형평성 확보와 함께 경영평가결과에 대한 수용도를 제고할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

□ 주제어: 지방공기업, 재무적 성과, 고객만족도, 기업규모, 경영평가

This study investigates the effects of financial and nonfinancial performance on the results of performance evaluation of local government enterprises. In the concrete, I empirically analyze whether the ratio of income and outgo, the degree of improvement and the customer satisfaction index have positive relation with the results of performance evaluation. And this paper researches the relation between the firm size and the results of performance evaluation.

The results of this paper is as follows: First, the ratio of income and outgo, the degree of improvement and the customer satisfaction index have significantly positive relation with the results of performance evaluation. Second, the firm size is significantly and positively related with the results of performance evaluation.

□ Keywords: Local Government Enterprises, Financial Performance, Customer Satisfaction Index, Firm Size, Performance Evaluation

Ⅰ. 서 론

지방공기업이란 지방공기업법 제1조에 규정된 것처럼 지방자치단체가 직접 설치・운영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업을 말한다. 지방공기업은 민간의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 주요 대상으로 하고 있다(지방공기업법 제2조). 우리나라의 지방공기업은 1970년 7개에서 1980년 59개, 1990년 181개, 2000년 306개, 2006년 358개에 이르고 있으며, 55,000여명의 인력과 24조여원의 예산(지방자치단체 예산의 28%)을 차지하여 주민생활서비스 제공 측면에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 또 재무적 경영성과 측면에서 지방공기업은 2006년 결산결과 총 4,336억원의 적자가 발생하였으나 적자규모는 매년 큰 폭으로 감소하고 있으며, 적자의 대부분이 지하철(5,337억원) 분야에서 발생하고 있음을 감안할 때 대다수의 지방공기업은 건전재정을 유지하고 있는 것으로 판단된다.

경영실적평가는 경영자를 중심으로 조직구성원이 주어진 환경 속에서 일정기간 동안 수행한 영업활동의 목표 달성정도를 사전에 설정된 평가지표에 따라 측정하여 평가하는 것으로, 계획(plan)・집행(do)・평가(see)라는 경영관리 과정의 최종단계라 할 수 있다. 경영실적평가 결과는 계획단계로 피드백(feed-back)되어 경영개선을 유도하는 데 활용될 뿐만 아니라, 피평가기관에 인센티브의 기초를 제공해 주기 때문에 해당기관의 경영관리상 중요한 의의를 지니고 있다. 이러한 경영평가를 실시하는 궁극적인 목적은 경영효율성 제고에 있다. 이는 단순히 경영실적에 대한 평가로 그에 대한 보상을 하는 데 그치는 것이 아니라 해당기관 및 조직이 나아가야 할 방향을 제시해 준다는 데 보다 큰 의의를 지니고 있다(나영・이창우, 2001).

우리나라의 지방공기업 경영평가제도는 지방공기업법 제78조(경영평가 및 지도), 지방공기업법시행령 제68조(경영평가), 제68조의2(경영평가방법등)에 근거를 두고 있다. 지방공기업법 제78조 제3항에 의하면 경영평가는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 현행 경영평가제도에 의하면 직영기업은 대체로 2년마다 그리고 지방공사・공단은 매년 경영평가를 실시하고 있으며, 지방공사・공단의 경우 경영평가등급에 따라 임직원의 성과급이 차등화[1]되

1) 경영평가등급은 5등급(가・나・다・라・마)으로 구분되며 등급에 따라 임원(직원)의 경우 월 기본급의 450%(300%)~0%(100%)로 성과급이 차등 지급된다. 주무부처인 행정자치부는 2008년부터 차등폭을 확대할 계획을 수립하고 있다(행정자치부 내부자료).

기 때문에 상당히 많은 관심을 가질 수밖에 없다.[2)]

이러한 경영평가제도가 도입된 이후 지방공기업의 경영자율성과 책임경영체제는 정착되어 가고 있는 상태이며, 또한 지방공기업의 경영성과가 많이 개선되는 등 경영평가제도는 그 역할을 비교적 잘 수행하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 지방공기업 경영평가제도 자체가 가지고 있는 문제점과 한계점으로 인해 경영평가결과에 대한 수용성 및 신뢰도에 대한 문제가 종종 제기되어 왔다. 최근의 많은 연구들[3)]이 그러한 문제점에 대한 나름대로의 개선방안들을 제시하고 있음에도 불구하고 현행 경영평가시스템이 얼마나 잘 작동하고 있는지에 대한 경험적 검증은 제대로 이루어지지 않고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 지방공기업의 근본적인 경영이념이라 할 수 있는 기업성과 공공성의 측면에서 성과를 측정하고 이 성과측정치가 실제 경영평가결과에 얼마나 잘 반영되고 있는지를 경험적으로 조사한다. 즉, 기업성 및 공공성에 대한 성과측정치와 경영평가결과 사이에 양(+)의 관련성이 존재하는지 여부에 대하여 통계적 방법론에 따라 검증한다. 이에 대한 본 연구의 분석결과는 현행 경영평가시스템의 유용성에 대한 실증 증거를 제공해 줄 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 Ⅱ장에서는 지방공기업 경영평가제도의 운영현황을 살펴보고 지방공기업 경영평가와 관련된 선행연구를 검토함으로써 본 연구의 설계를 위한 시사점을 얻고자 한다. Ⅲ장에서는 연구모형, 변수측정 및 자료수집 등 연구설계에 대해서 논의하고, Ⅳ장에서는 실증분석결과를 제시하고 그에 대한 해석을 시도한다. 마지막으로 Ⅴ장에서는 분석결과를 요약하고 결론을 맺는다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 지방공기업 경영평가제도 운영현황

지방공기업에 대한 경영평가는 1991년 지방공영개발사업을 대상으로 처음 실시한 이후 1992년 지방상수도사업, 1993년 지방공사·공단, 1994년 하수도사업에 대한 경영평가를

2) 이러한 경영평가에 대한 관심은 우리나라뿐만 아니라 일본(총무성, 2002), 캐나다와 뉴질랜드(Harry, 2001), 파키스탄(Shirley, 1989)과 호주(Marsden, 1998) 등의 국가에서도 나타나고 있다.

3) 나영·이창우(2001), 김준기(2001), 공효식(2002), 신열·오철호(2002), 백승천(2003), 송근석(2004) 등을 참조할 것.

실시한 이래 매년 이들 개별 사업분야에 대한 경영평가를 실시하고 있다. 행정자치부는 지방공기업의 경영실적을 객관적·합리적으로 평가하기 위하여 '지방공기업경영평가위원회'를 설치하여 운영하고 있으며, 동 위원회는 지방공기업 경영평가업무를 총괄하는 협의체로서 당해연도 경영평가 대상기관 선정, 경영평가지표 확정, 경영평가기관 지정 및 경영평가등급의 결정 등에 관한 사항을 심의한다. 경영평가위원회는 위원장 1인을 포함하여 7인이내의 위원으로 구성된다. 지방공기업 경영평가 실무를 담당하는 평가단은 대학교수, 전문연구기관 연구원, 공인회계사 등으로 구성되어 분야별·기관별 평가를 분담하여 수행하고 있다. 이하에서는 최근의 경영평가 대상기관, 평가지표, 평가방법 등 현행 지방공기업 경영평가제도의 운영현황에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 평가대상기관

지방공기업 경영평가 대상기관은 경영평가위원회에서 매년 지정하고 있다. 경영평가위원회에서는 설립후 6개월이 경과하지 않았거나 영업실적이 전혀 없는 경우, 기타 특별한 사유로 경영평가를 받기 어려운 경우를 제외하고는 직영기업은 2년마다 간접경영은 매년 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다. 최근의 경영평가실시 기관 수는 다음과 같다.

<표 1> 지방공기업 수 및 평가대상기관 수

구 분		2002년	2003년	2004년	2005년
직영기업	상수도	58 / 101	39 / 102	53 / 104	45 / 106
	하수도	15 / 28	19 / 37	15 / 45	28 / 58
	공영개발	5 / 40	5 / 40	5 / 41	5 / 38
	지역개발기금	0 / 15	15 / 15	0 / 15	0 / 15
	소계	78 / 184	78 / 194	73 / 205	78 / 217
간접경영	지하철	3 / 4	4 / 5	5 / 5	6 / 6
	개발공사	11 / 11	12 / 12	12 / 13	12 / 14
	시설관리공단	39 / 39	43 / 43	52 / 54	60 / 60
	기타공사공단	11 / 11	12 / 13	13 / 17	13 / 18
	소계	64 / 65	71 / 73	82 / 89	91 / 98
합 계		142 / 249	149 / 267	155 / 294	169 / 315

1) 표의 수치는 (평가실시 기관수)/(지방공기업결산 대상기관 수)를 나타냄.
2) 각 연도는 회계연도 기준이며 지방공사의료원과 주식회사형 지방공기업은 제외되었음. 직영기업 중 지역개발기금의 경우 2003회계년도를 대상으로 별도로 실시하였음.

이들 평가대상기관에 대하여 사업별로 평가군을 구분하며, 또 평가대상 기관수가 많은 상수도·하수도·시설관리공단의 경우 설립 자치단체의 인구, 기업규모 등과 같은 몇 가지 기준에 따라 별도의 평가군으로 세분하여 경영평가를 실시하고 있다.

2) 평가지표

지방공기업의 경영실적을 평가함에 있어서 기준이 되는 척도를 경영평가지표라 한다. 경영평가지표는 구체적인 업무를 수행함에 있어서 달성 가능한 또는 달성해야 하는 일정한 기준을 말하며, 경영평가에 있어서 기준이 될 수 있도록 측정 가능하게 조작화된 척도를 말한다. 따라서 경영평가제도의 성공여부는 적정한 지표의 개발과 그 적용에 달려 있다고 할 수 있을 정도로 그 중요성이 크다(신열, 2006).

현행 지방공기업 경영평가에 사용되는 평가지표는 책임경영, 경영관리, 사업운영, 고객만족 네 가지 부문으로 나눌 수 있다. 각 부문별로는 직영기업과 공사·공단의 경우 상이한 평가지표로 구성되어 있으며, 공사·공단의 부문별 지표구성 내용 및 배점은 다음과 같이 구성된다.

<표 2> 지방공사·공단의 경영평가지표 구성 및 배점

경영평가지표	2002년	2003년	2004년	2005년
Ⅰ. 책임경영	15	15	17	17
1. 책임경영을 위한 노력	5	5	5	4
2. 공기업정책준수 및 전기지적사항 개선	10	10	12	13
Ⅱ. 경영관리	20	20	18	18
1. 조직 및 인사관리	6	6	6	6
2. 재무·회계관리	9	9	8	8
3. 내부평가	2	2	2	2
4. 경영정보관리	3	3	2	2
Ⅲ. 사업운영	50	50	50	50
Ⅳ. 고객만족	15	15	15	15
1. 고객지원시스템	6	6	5	4
2. 고객만족도(고객평가)	4	4	7	9
3. 고객평가 결과 개선노력	5	5	3	2
합 계	100	100	100	100

1) 각 연도는 회계연도 기준임
2) 사업운영의 경우 사업별·평가대상기관별 상이함

한편 이러한 평가지표는 다시 계량지표와 비계량지표로 나눌 수 있다. 이처럼 계량지표와 비계량지표로 구분하여 경영평가를 실시하는 이유는 결과 중심의 양적인 성과만으로는 지방공기업의 업적을 모두 나타낼 수 없으며, 장래에 지방공기업이 나아가야 할 방향과 전략을 제시하는 데 한계가 있기 때문이다. 즉, 조직의 비전(vision)이나 사명(mission)을 달성하기 위해 필요한 핵심성공요인의 이행정도를 평가하기 위한 항목 중 계량화가 용이하지 않은 부문, 예컨대 업무활동에 대한 결과가 아닌 과정의 적합성에 대한 평가, 또는 업적에 대한 질적인 평가 등은 비계량지표에 의해 평가할 필요가 있는 것이다. 다시 말하면, 계량평가와 비계량평가로 구분하여 평가하는 이유는 평가하고자 하는 대상부문이 상이하며, 또 이들 상이한 부문의 적절한 조화를 통해서 경영합리화를 유도할 수 있기 때문으로 해석된다.

이러한 측면에서 계량지표와 비계량지표는 일반적으로 다음과 같은 상이한 특성을 지니고 있다(이진규, 1993). 첫째, 계량지표는 지방공기업의 경영이념 중 주로 기업성을 강조하는 반면 비계량지표는 공익성을 강조한다. 둘째, 계량지표에 대한 평가는 경영성과에 대한 사후적 평가의 성격이 강한 반면 비계량지표에 대한 평가는 성과를 창출하기 위한 경영과정에 대한 평가라는 점에서 사전적 평가의 성격이 강하다. 셋째, 계량지표는 단기적 관점에서 평가되는 반면, 비계량지표는 장기적 관점에서 평가된다.

2005회계년도(2006년 시행)의 경영평가에 사용된 계량지표와 비계량지표의 구성을 요약하면 다음과 같다.

<표 3> 지방공기업 경영평가지표 체계

구 분	객관적 지표 (A)		주관적 지표 (B)	A : B
	계량지표	비계량단계별지표	비계량지표	
상수도	18	82		100 : 0
하수도	45	9	46	54 : 46
공영개발	25	75		100 : 0
지하철공사	46	14	40	60 : 40
도시개발공사	47	14	39	61 : 39
시설관리공단	40	14	46	54 : 46
기타공사·공단	45	15	40	60 : 40

※ 2005회계년도(2006년 시행) 기준임

3) 평가방법

지방공기업 경영평가에 적용되는 평가방법은 계량지표와 비계량지표에 따라 구분된다. 현행 실무에서는 계량지표의 경우 주로 사전에 설정된 성과목표와 사후적으로 실현된 성과실적을 비교하는 형식으로 평가하는 방법을 사용하고 있다. 구체적으로 목표달성도와 평점의 계산방법에 따라 '목표 대 실적평가-A', '목표 대 실적평가-B', '최대·최소목표 대 실적평가'로 구분할 수 있다.

'목표 대 실적평가-A'는 가장 기본적인 방법으로서 실적과 목표의 비율인 목표달성도(실적/목표)를 사용하여 평가하는데, 여기서 목표는 구체적인 물량, 공정률, 비율 등으로 표시될 수 있다. 이 방법에 의한 평점은 다음과 같이 산출된다(단, 하향지표의 경우 목표달성도는 목표/실적으로 산출됨).

$$\text{평점} = \frac{\text{당해년도 실적}}{\text{당해년도 목표}} \times 100$$

'목표 대 실적평가-B'는 목표달성도의 경우 적절한 목표수준을 설정하는 것이 어렵다는 단점을 보완하기 위한 평가방법으로서, '목표 대 실적평가-A' 방법에 전년도의 실적을 보완적으로 사용하는 방법이다. 즉, 당해년도의 목표달성도에는 50%의 가중치를 부여하고, 나머지 50%는 전년도 실적을 고려한 목표달성도에 의해 평가하는 방법이다. 이 방법에 의한 평가점수는 다음과 같이 산출된다(단, 하향지표의 경우 아래 산식의 분자와 분모가 바뀌되 전년도 실적의 90%를 적용함).

$$\text{평점} = \frac{\text{당해년도 실적}}{\text{당해년도 목표}} \times 50 \quad + \quad \frac{\text{당해년도 실적}}{\text{전년도 실적} \times 110\%} \times 50$$

'최대·최소목표 대 실적평가'는 적절한 목표수준을 설정하는 것이 어렵다는 점을 감안하여 최대목표와 최소목표를 설정하여 평가하는 방법이다. 이 때 최대·최소 목표는 동일 평가군에 속한 평가대상기관의 실적 중 가장 양호한 실적을 최대목표, 가장 열악한 실적을 최소목표로 설정한다. 이 방법에 의한 평가점수는 다음과 같이 산출된다(단, 하향지표의 경우 아래 산식의 두 번째 항의 분자와 분모가 바뀌되 전년도 실적의 90%를 적용함).

$$\text{평점} = \left(40 + \frac{\text{실적} - \text{최소목표}}{\text{최대목표} - \text{최소목표}} \times 60\right) \times 50 \quad + \quad \frac{\text{당해년도 실적}}{\text{전년도 실적} \times 110\%} \times 50$$

한편, 비계량지표는 실적을 계량화하거나 객관화하는 것이 불가능하거나 평가대상의 질적인 측면을 평가하기 위한 지표로서 주로 단기적 성과보다는 장기적인 성과를 고려하여 설정된다. 그러나 비계량지표는 평가자의 주관적 판단이 개입되어 평가의 신뢰성을 저하시킬 우

려가 있다. 현행의 경영평가에서 사용하고 있는 비계량지표에 대한 평가방법은 절대평가·상대평가·단계별평가방법으로 구분된다. 먼저 절대평가는 비계량지표의 성격상 기관간 상호비교가 적절하지 않은 경우에 사용하는 방법으로서, 평가편람에서 사전에 설정된 기준을 얼마만큼 충족시키는지를 주관적으로 판단하여 9등급으로 평가하는 방법이다. 이에 비하여 상대평가는 비계량지표의 성격상 기관 상호간의 비교가능성이 있다고 판단되는 경우에 사용하는 방법으로서, 등급구분 및 평가점수는 절대평가와 동일하지만 각 등급별 분포를 강제로 할당하는 방법이다. 현행 실무에서는 동일 평가군에 속한 기관의 30%를 1~3등급에 할당하고 4~6등급에는 50%를 할당하며 7~9등급에 20%를 할당하고 있다. 그리고 단계별평가는 평가지표의 성격이 계량지표와 비계량지표가 혼재되어 있거나 혹은 비계량지표이지만 평가내용을 수치화·객관화함으로써 계량지표와 같이 평점을 비교적 명확히 산정할 수 있는 경우에 사용하는 평가방법이다. 이 방법에 의한 평가점수는 지표실적에 따라 단계를 구분하여 각 단계별로 단일 평점을 부여한다. 단계의 구분과 단계별 평점에 관한 구체적 내용은 지표에 따라 상이하게 적용되며 이는 평가편람에 제시되고 있다.

2. 선행연구 검토

최근 지방공기업 또는 공기업 경영평가제도를 다룬 논문들이 많이 등장하고 있는 추세를 보이고 있으나, 이들 연구들은 지방공기업의 발전을 위해 경영평가제도가 개선되어야 한다는 접근과 경영평가제도가 지니는 의미와 이를 발전적으로 해석하려는 노력들에 집중되고 있다(신열, 2002: 387).

예컨대 김준기(2001)는 경영평가제도의 발전을 지표개선에 초점을 두고 지표체계의 중복성과 복잡성, 기관특성을 반영하지 못하는 지표체계, 계량지표의 증가와 비계량지표 감소 요구의 증대 및 두 지표간의 연계성 빈약, 공기업이 통제불가능한 지표의 존재, 경영진의 중·장기 사고를 반영할 수 있는 지표의 부재, 피평가기관의 참여와 토론 부재, 피드백의 내실화 부족 등을 현행 경영평가제도의 문제점으로 지적하였다. 이러한 문제점들은 원구환(2000), 김재훈(1996), 오연천(1996), 신승춘(1996) 등의 연구에서도 유사하게 주장되고 있다.

또 이규환(2000)은 경영평가 전담기구의 부재와 인력 및 예산 부족, 경영평가의 중요성에 대한 인식부족, 평가대상기관의 경영혁신 요구를 반영하지 못하는 평가지표, 평가위원들의 전문인력풀(pool)제 미도입, 평가대상기관의 평가에 대한 불필요한 부담과 경쟁, 평가결과의 피드백체계 미비 등을 현행 경영평가제도의 문제점으로 지적하고 있다.

한편 이혁주 외(1996)는 지방공기업의 경영성과가 미흡한 원인을 찾는 데 초점을 두었고, 그 원인을 중앙기관이 지방공기업경영에 불필요하게 개입하고 있는 데 두고 있다. 이는 지방

공기업 경영평가편람에 적시되고 있는 것처럼 2000년 이후 2006년까지 공기업정책준수 지표의 가중치가 점증하고 있어 큰 관심을 받고 있다. 따라서 이를 극복하는 방안으로 그는 지방공기업의 최종산출물에 대한 소비자의 인식, 즉 고객만족 부문의 가중치 증가를 통하여 정부통제가 아닌 지역주민에 의한 통제방식을 제안하였다. 이러한 주장은 최길수(2000)의 연구와도 맥락을 같이 하는 것이라 할 수 있으며, 실제로 현행 경영평가실무에서도 고객만족도 조사결과에 대한 가중치가 계속 상향조정되고 있다.

이처럼 지방공기업 경영평가제도와 관련한 다양한 연구들이 존재함에도 불구하고 계량지표 및 비계량지표의 비중은 적절한지, 평가지표의 가중치가 지방공기업의 특성(유형, 환경, 규모 등)을 반영하여 설정되었는지 등에 대한 연구는 부족한 실정이다(김종희, 2006). 특히 지방공기업의 성과와 실제 경영평가결과 사이의 관련성 검증을 통한 현행 경영평가시스템의 유용성을 규명하고자 노력한 경험적 연구(empirical study)는 거의 없는 실정이다.

권민정・윤성식(1999)은 공기업 관리체제의 주축을 이루고 있는 정부투자기관 경영평가제도의 문제점으로 끊임없이 지적되어 온 핵심쟁점인 조직규모와 기관특성이 경영평가결과에 어떤 영향을 미치는지에 대하여 실증분석하였다. 1992년부터 1996년까지의 경영평가자료를 사용한 그들의 분석결과에 의하면 정부투자기관의 규모(자산, 매출액, 비용, 정원)와 경영평가결과 사이에는 상관관계가 낮거나 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다.

이와는 반대로 김종희(2006)는 2000년~2004년의 경영평가자료를 사용하여 정부투자기관의 규모(정원, 자산, 자본)와 경영평가결과 사이에 비교적 높은 양(+)의 상관관계가 있음을 보고하였다. 또 2003년과 2004년도에 시행된 지방공기업 경영평가자료(인구 50만명 이상의 자치단체 산하 12개 시설관리공단 대상)를 사용한 분석에서도 지방공기업의 규모(정원, 자산, 자본)와 경영평가결과 사이에 매우 강한 양(+)의 상관관계가 있음을 보고하였다.

권민정・윤성식(1999)과 김종희(2006)의 연구는 기업규모가 실제 경영평가결과에 어떤 영향을 미치는지를 조사함으로써 현행 경영평가시스템의 유용성을 경험적으로 규명하고자 하였다는 점에서 중요한 의미를 가질 수 있다. 하지만 이들의 연구는 경영평가결과에 대한 규모효과를 검증함으로써 현행 경영평가시스템의 유용성에 대한 회의적 시각만을 부각하고 있을 뿐, 정작 경영평가결과에 중요한 영향을 미칠 수 있는 성과변수를 누락시키고 있다는 점에서 한계점을 지니고 있다.

본 연구는 다음과 같은 측면에서 기존의 연구들이 지니고 있는 문제점을 완화하고 차별화한다.

첫째, 권민정・윤성식(1999)과 김종희(2006)의 연구는 공기업의 규모변수와 경영평가결과 사이의 상관관계만을 분석함으로써 다른 요인(예컨대 경영성과 및 고객만족 등)이 경영평가결과에 미치는 영향을 통제하지 못하고 있다. 이에 비하여 본 연구에서는 경영평가결과를

종속변수로 하고 경영성과와 규모변수를 독립변수로 하는 회귀분석을 수행함으로써 경영성과와 규모변수가 상호 통제된 이후에도 경영평가결과에 영향을 미치는지를 조사한다.

둘째, 권민정・윤성식(1999)의 연구에서는 비교대상 평가군을 구별하지 않은 채 종합평점과 규모변수 사이의 순위상관관계를 분석하였으나 상이한 평가군에 속한 공기업의 종합평점은 비교가능성이 없기 때문에 분석결과의 해석이 용이하지 않을 수 있다. 이에 비하여 본 연구는 실증분석에 사용된 모든 변수들을 평가군별 순위변수로 변환함으로써 분석결과의 해석을 보다 용이하게 할 수 있다.

셋째, 김종희(2006)의 연구는 2003년과 2004년에 시행된 12개 시설관리공단만을 분석대상으로 한정하고 있기 때문에 분석결과를 지방공기업 전체에 대하여 일반화하기 어렵다. 이에 비하여 본 연구는 분석대상기간을 2003년부터 2006년에 시행된 평가자료까지 확장하고 또 전체 지방공기업에 대한 경영평가결과를 분석대상에 포함시킴으로써 분석결과를 일반화하는 것이 가능하다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구모형 및 변수측정

지방공기업은 기업성과 공공성의 조화를 근본적인 경영이념으로 하고 있다. 그러므로 실제의 경영평가결과도 지방공기업의 기업성과 공공성에 대한 성과측정치를 균형있게 잘 반영할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 지방공기업의 기업성과 공공성에 대한 성과측정치가 실제의 경영평가결과에 영향을 미치는지 여부를 조사함으로써 현행 경영평가시스템이 잘 작동하고 있는지를 검증하고자 한다. 만일 기업성과 공공성 측면의 성과측정치가 실제 경영평가결과에 중요한 영향을 미치지 않는다면 현행 경영평가시스템은 제대로 작동하지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 검증을 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 회귀모형을 사용한다.

$$\text{경영평가결과} = \alpha_0 + \alpha_1(\text{기업성}) + \alpha_2(\text{공공성}) + \alpha_3(\text{통제변수}) + e \quad (1)$$

지방공기업에서의 기업성이란 근대 기업경영의 원칙인 능률성과 합리성이 강조되는 것일 뿐만 아니라 경제활동단위로서 기업의 최고 능률의 발휘를 의미한다. 즉 기업성 측면의 성과는 능률성 또는 효율성을 의미하며 이는 일반적으로 재무적 관점에서 수익성으로 파악된다.

수익성은 경제활동으로 인한 현금유입(수입)과 현금유출(비용)의 차이 즉 이익개념으로 나타낼 수 있으나 이익수치가 음(-)의 값일 경우 증가율 등과 같은 전년대비 개선정도를 측정하는 데 문제가 있을 수 있다. 따라서 여기서는 이익수치와 유사한 개념을 지니면서도 전년대비 개선정도 등을 측정하는 데 상대적으로 용이한 영업수지비율(영업수익/영업비용)을 기업성 측면의 재무적 성과에 대한 대용변수로 사용한다.[4)]

지방공기업의 공공성은 단지 주민의 일상생활에 불가결한 종류의 재화나 서비스를 제공하여 쾌적한 주민생활의 기초적 조건을 정비하거나 도시기반을 형성한다는 의미만이 아니라 제공하는 재화나 서비스의 양적 확보 및 질적 향상을 포함하는 개념이라 할 수 있다. 이러한 개념의 공공성에 대한 성과측정은 현실적으로 매우 어렵다. 하지만 고객만족도는 제공되는 서비스의 양적·질적 수준 등에 대한 종합적인 측정결과라 할 수 있으므로 본 연구에서는 공공성 측면의 성과측정치로서 한국자치경영평가원에서 조사하여 발표하는 고객만족도를 사용한다.[5)] 지방공기업의 공공서비스에 대한 고객만족도 조사는 서비스 제공의 주체인 지방공기업의 성과에 대한 주민의 인식과 평가에 관한 중요한 정보를 제공한다는 점에서 의의를 가질 수 있다(황명찬 외, 1997; 김병준, 1998; 최병대 외, 2000; 강인호·정준호, 2003). 즉 고객만족도 조사는 서비스의 질에 대한 책임성 고취는 물론 향후 서비스의 질 관리에 소비자의 욕구를 반영할 수 있도록 해주며, 지역주민의 복리증진이라는 지방공기업의 설립목적 달성을 위한 수요 파악과 그 수요의 변화를 반영할 수 있도록 해준다.

한편 영업수지비율로 측정되는 재무적 성과와 고객만족도가 각각 기업성과 및 공공성을 완전하게 측정할 수는 없으며, 또 현행 경영평가실무에서도 이러한 재무적 성과와 고객만족도 외에도 여러 가지 측정치들을 사용하고 있다. 기업규모는 기업이 처해 있는 환경, 경영활동에 활용가능한 인적·물적 자원을 반영하고 있기 때문에 모형에 포함되지 않은 변수에 대한 적절한 대리변수가 될 수 있다. 이에 따라 통제변수로는 인력규모, 매출액, 예산규모, 총자산 네 가지의 대체적인 기업규모 측정치를 사용한다. 여기서 인력규모는 각 연도말 현재 정규직 현원을 기준으로 측정하고 나머지 규모변수들은 행정자치부에서 매년 발간하는 「지

4) 이와 유사하게 김인 외(1999)와 신열(2005)의 연구에서도 기업성에 대한 성과측정치로서 사업수지비율을 사용하고 있다. 한편, 시설관리공단은 자치단체가 수행할 업무를 대행하는 기관이므로 시설운영 등을 통해 획득하는 사업수입은 모두 자치단체의 재정에 귀속되며, 자치단체로부터 받는 대행사업비가 손익계산서상의 영업수익으로 계상된다. 따라서 시설관리공단의 영업수익과 영업비용은 사실상 동일한 개념이라 할 수 있으므로 영업수지비율이 아무런 의미를 가지지 못한다. 그러므로 시설관리공단의 경우 손익계산서상의 영업수익 대신 자치단체에 귀속되는 사업수입을 사용하여 영업수지비율을 측정한다.

5) 직접적으로 비교하기는 어려우나 조현연·강구효(2006)의 연구에서도 공기업의 경영성과 중 하나로 고객만족도 지수를 사용하고 있다.

방공기업 결산 및 경영분석」에 수록된 자료를 사용한다.

지방공기업은 기업성과 공공성의 조화를 근본적인 경영이념으로 삼고 있기 때문에 전통적인 재무적 성과측정치만으로는 지방공기업의 경영성과를 올바로 평가하기 어렵다. 또 현행의 지방공기업 경영평가에서도 재무적 성과뿐만 아니라 고객만족도를 평가지표로 사용하고 있다. 이에 따라 재무적 성과와 고객만족도는 대체적으로 사용되지 않고 기업규모를 포함하여 동시에 독립변수로 투입한다.

현행 경영평가실무에서는 평가대상 지방공기업을 사업유형별로 구분한 후 설립 자치단체의 인구, 기업규모 등과 같은 몇 가지 기준에 따라 별도의 평가군으로 구별하여 실시하고 있다. 이는 세분화된 평가군에 따라 평가자가 다를 뿐만 아니라 평가지표도 일부 다를 수 있음을 의미한다. 결과적으로 평가군이 상이할 경우에는 종합평점을 직접적으로 비교하는 것은 불가능하게 된다. 그러므로 회귀모형에서 종속변수로 사용되는 경영평가결과는 종합평점을 직접적으로 사용하지 않고 평가군별 순위변수로 변환하여 사용하며, 모든 독립변수에 대해서도 동일하게 순위변수로 변환한다.

이러한 논의에 따라 실증분석에 사용되는 회귀모형은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$SCORE = \beta_0 + \beta_1 SUJI + \beta_2 CSI + \beta_3 SIZE + u \quad (2)$$

여기서, $SCORE$ = 경영평가 종합평점 순위
$SUJI$ = 영업수지비율(영업수익/영업비용) 순위
CSI = 고객만족도 순위
$SIZE$ = 기업규모(인력,매출액,예산,총자산) 순위

식 (2)에서 재무적 성과가 양호할수록 경영평가순위가 높다면 $\beta_1 > 0$ 일 것이고, 고객만족도가 높을수록 경영평가순위가 높다면 $\beta_2 > 0$ 일 것이다. 마찬가지로 $\beta_3 > 0$ 이라면 기업규모가 클수록 경영평가결과가 양호하다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 관련성은 다른 독립변수들을 통제한 후에도 각 변수들이 경영평가결과에 영향을 미치고 있음을 의미한다.

2. 자료수집 및 표본선정

본 연구의 실증분석에 사용되는 경영평가결과 자료는 행정자치부의 지방공기업 경영평가결과에 대한 보도자료로부터 입수하였고, 지방공기업의 재무적 성과 및 기업규모 등에 대한 자료는 행정자치부에서 매년 발간하는 「지방공기업 결산 및 경영분석」에 수록된 자료를 이용하였다. 또한 고객만족도는 한국자치경영평가원에서 조사·발표한 「지방공기업 고객만족도 조사 결과보고서」로부터 입수하였다.

지방공기업에 대한 경영평가는 매년 시행되고 있으나 자료의 입수가능성을 고려하여 분석

대상기간을 2002년~2005년(회계연도)까지 4년간으로 한정하였다. 그리고 공영개발사업의 경우 사업실적에 따라 평가대상에 포함시키고 있으나 사업기간이 종료되어 운영인력이 1명에 불과한 경우가 있어 분석대상에서 제외하였으며, 환경시설관리공단의 경우에도 분석에 필요한 영업수지비율 자료를 입수할 수 없어 제외하였다. 한편 지방공사의료원의 경우 2005년 7월 지방공기업법 개정에 따라 관할부처가 보건복지부로 이관되었고, 주식회사형 지방공기업은 경영평가 대상이 아니므로 분석대상에서 제외하였다. 이에 따라 본 연구에 사용된 분석자료는 〈표 4〉와 같이 565개 기업-연도 관찰치로 구성된다.

<표 4> 표본의 구성

구 분		2002년	2003년	2004년	2005년	합계
직영기업	상 수 도	58	39	53	45	195
	하 수 도	15	19	15	28	77
간접경영	지 하 철	3	4	5	6	18
	개 발 공 사	11	12	12	12	47
	시설관리공단	36	39	48	56	179
	기타공사공단	11	12	13	13	49
합 계		134	125	146	160	565

※ 각 연도는 회계연도 기준이며 공영개발사업, 환경시설관리공단, 지방공사의료원, 주식회사형 지방공기업은 분석대상에서 제외하였음

Ⅳ. 분석 결과

1. 표본분포 및 상관계수

〈표 5〉의 패널 A에는 실증분석에 사용된 변수들의 표본분포가 제시되어 있다. 이들 표본분포는 분석대상기간인 2002년부터 2005년까지 565개 기업-연도 관찰치로 구성된 전체표본에 대하여 순위변수로 변환하기 전의 원변수를 기준으로 계산한 것이다.

<표 5> 변수들의 표본분포 및 상관계수

패널 A. 변수들의 표본분포							
변 수 명	평 균	표준편차	최소값	Q1	중앙값	Q3	최대값
SCORE	77.61	6.89	53.63	73.97	78.13	82.67	90.54
SUJI	98.72	54.82	1.36	72.76	98.48	114.68	688.55
CSI	57.74	6.83	42.90	53.50	57.20	62.20	76.40
MAN	237	1,014	4	35	60	101	10,117
SALES	33,977	94,516	2	3,834	7,681	19,434	839,265
BUDGET	70,224	243,357	543	6,665	13,306	35,947	2,917,583
ASSET	257,071	834,603	296	3,075	49,599	167,107	7,925,050

패널 B. 변수들의 상관계수							
변 수 명	*SCORE*	*SUJI*	*CSI*	*MAN*	*SALES*	*BUDGET*	*ASSET*
SCORE		0.35251	0.27706	0.44559	0.55647	0.51507	0.45482
SUJI	0.08901		0.10656	0.17722	0.44579	0.32164	0.32887
CSI	0.19816	0.12538		0.25019	0.23736	0.25986	0.20694
MAN	0.19980	-0.03996	0.04387		0.63545	0.61030	0.58567
SALES	0.30211	0.03064	-0.07097	0.82970		0.81913	0.69265
BUDGET	0.25189	-0.00832	0.04557	0.73166	0.86852		0.76244
ASSET	0.23878	-0.06092	-0.06951	0.73626	0.77661	0.76301	

1) 패널 A는 순위변수가 아닌 원변수를 기준으로 계산한 것이며, 변수정의는 다음과 같음
SCORE : 경영평가 종합평점
SUJI : 영업수지비율(%)=(영업수익/영업비용)×100
CSI : 고객만족도(2004년과 2005년의 자료임)
MAN : 인력규모(정규직 현원기준, 명)
SALES : 매출액(백만원)
BUDGET : 예산규모(백만원)
ASSET : 총자산(백만원)
2) 패널 B의 대각선 아래는 원변수들간의 Pearson 상관계수, 대각선 위는 Spearman 상관계수(평가군별 순위변수 사용)를 나타내며 음영이 있는 셀은 0.05 이하의 유의수준에서 유의적임

경영평가 종합평점(SCORE)과 고객만족도(CSI)의 평균은 각각 77.61점과 57.74점으로 그 중앙값 78.13점과 57.20점과 큰 차이를 보이지 않으며 극단적으로 크거나 작은 관찰치가 없는 것으로 판단된다. 하지만 영업수지비율(SUJI)의 경우 평균과 중앙값은 각각

98.72%와 98.48%로 큰 차이가 없으나 최소값과 최대값은 1.36%와 688.55%로 매우 극단적인 관찰값을 보이고 있다. 또한 기업규모를 나타내는 네 가지 변수들의 경우 평균과 중앙값이 매우 큰 차이를 보일 뿐만 아니라 극단값이 존재하는 것으로 판단된다. 이러한 분석결과는 지방공기업의 경우 재무적 성과는 물론 기업규모가 매우 큰 차이를 보이고 있기 때문에 현행의 경영평가실무와 같이 사업유형 또는 규모 등에 따라 별도의 평가군으로 세분하여 평가를 실시하는 것이 바람직함을 시사해주는 것이다. 아울러 본 연구의 실증분석에서도 원변수를 사용하기보다는 평가군별 순위변수로 변환하여 분석하는 것이 분석결과의 왜곡을 방지할 수 있음을 시사해 준다.

한편 패널 B에는 변수들간의 상관계수가 제시되어 있는데, 대각선 아래는 원변수들간의 Pearson 상관계수를 나타내고 대각선 위는 평가군별 순위변수를 기준으로 한 Spearman 상관계수를 나타낸다. 경영평가 종합평점(*SCORE*)과 영업수지비율(*SUJI*)의 Pearson 상관계수는 0.08901로서 상당히 낮은 반면 Spearman 상관계수는 0.35251로 비교적 높은 것으로 나타났다. 또 이와 유사하게 경영평가 종합평점(*SCORE*)과 고객만족도(*CSI*)의 Pearson 상관계수는 0.19816으로 낮은 반면 Spearman 상관계수는 0.27706으로 다소 높아졌다. 이러한 현상은 네 가지 규모변수와 경영평가 종합평점(*SCORE*) 사이의 상관계수에서도 유사하게 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 원변수를 사용하여 회귀분석할 경우 두 가지 성과변수(영업수지비율 및 고객만족도)가 경영평가에서 매우 중요한 변수임에도 불구하고 경영평가결과에 아무런 영향을 미치지 못하는 것으로 나타날 가능성이 있음을 시사해 준다.

본 연구는 주로 회귀분석을 사용하여 분석하고 있는데 회귀모형에 포함되는 독립변수들 사이의 상관관계가 높은 경우 모수추정치는 여전히 불편추정량이 될 수 있지만 추정의 효율성이 저하되어 검정력이 떨어지게 된다. 이처럼 다중공선성의 문제가 심각할 경우 회귀분석의 결과를 해석하는 것이 어려워질 수 있다. 따라서 회귀모형에 동시에 사용되는 독립변수들 사이의 상관관계를 조사할 필요가 있는데, 두 가지 성과변수와 네 가지 규모변수 사이에는 다중공선성을 의심할 정도로 높은 상관관계를 보이는 경우는 없는 것으로 판단된다. 이는 이후의 회귀분석에서 분산확대요인(VIF; variance inflation factor)이 1.4를 초과하지 않은 것에서도 확인할 수 있다.[6] 다만 네 가지 규모변수들 사이의 상관계수는 상당히 높은 것으로 나타나고 있으나 이들 규모변수는 동시에 독립변수로 사용하지는 않기 때문에 아무런 문제가 없다. 그러므로 본 연구의 분석결과는 다중공선성으로 인한 추론상의 문제점은 거의

6) 다중공선성의 심각성을 판단하기 위한 절대적인 기준은 없으나 일반적으로 VIF가 10이하이면 다중공선성의 문제가 심각하지 않은 것으로 판단할 수 있다.

없을 것으로 판단된다.

2. 경영성과 및 기업규모가 경영평가결과에 미치는 영향

본 연구에서는 지방공기업의 경영성과(영업수지비율 및 고객만족도)와 기업규모가 경영평가결과에 영향을 미치는지 여부를 검증한다. 이러한 검증은 경영평가 종합평점 순위를 종속변수로 하고 두 가지 성과변수 및 기업규모 순위변수를 독립변수로 하는 회귀모형〔식 (2)〕을 추정하여 각 회귀계수가 0보다 유의하게 더 큰지 여부를 검정함으로써 수행된다.

〈표 6〉에서는 식 (2)의 회귀모형을 통상최소자승법(OLS)에 의해 추정한 결과를 제시하고 있는데, 패널 A에서는 성과변수 중 고객만족도(*CSI*)를 제외한 경우의 분석결과를 제시하고 있으며 패널 B에서는 이를 포함한 분석결과를 제시하고 있다. 고객만족도(*CSI*) 조사결과는 2005년도에 실시된 경영평가(2004회계년도 실적에 반영)부터 제공되고 있기 때문에 고객만족도(*CSI*)를 추가적인 성과변수로 사용한 패널 B에서는 분석대상기간을 2004회계년도와 2005회계년도로 한정하였다.

패널 A의 모형 ①은 영업수지비율만 독립변수로 투입한 경우이고 모형 ②~⑤는 영업수지비율 외에 네 가지 규모변수를 대체적인 독립변수로 사용한 분석결과를 나타낸다. 먼저 모형 ①에서 영업수지비율에 대한 회귀계수는 0.35506(t=8.77)로서 통계적으로 매우 유의한(p〈.0001) 것으로 나타났다. 또 모형 ②~⑤와 같이 네 가지 규모변수를 추가적인 독립변수로 사용한 모든 경우에 있어서 영업수지비율에 대한 회귀계수는 유의수준 0.001 이하에서 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 기업규모를 통제한 후에도 재무적 경영성과는 경영평가결과에 양(+)의 영향을 미치고 있음을 의미하는 것이다.

패널 B의 모형 ⑥은 두 가지 성과변수(영업수지비율 및 고객만족도)만 독립변수로 투입한 경우이고 모형 ⑦~⑩은 두 가지 성과변수 외에 네 가지 규모변수를 대체적인 독립변수로 사용한 분석결과를 나타낸다. 모형 ⑥에서 영업수지비율과 고객만족도에 대한 회귀계수는 각각 0.27810(t=5.14)과 0.24630(t=4.56)으로서 두 가지 성과변수 모두 통계적으로 매우 유의한(p〈.0001) 것으로 나타났다. 또 모형 ⑦~⑩과 같이 네 가지 규모변수를 추가적인 독립변수로 사용한 모든 경우에 있어서 영업수지비율 및 고객만족도에 대한 회귀계수는 유의수준 0.01 이하에서 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 기업규모를 통제한 후에도 두 가지 성과변수(영업수지비율 및 고객만족도)와 경영평가결과 사이에 양(+)의 관련성이 있음을 의미한다.

<표 6> 경영성과 및 기업규모가 경영평가결과에 미치는 영향

모형 : $SCORE = \beta_0 + \beta_1 SUJI + \beta_2 CSI + \beta_3 SIZE + u$

모형	수정 R^2 F값 p값	절편	독립변수					
			성과변수		규모변수			
			SUJI	*CSI*	*MAN*	*SALES*	*BUDGET*	*ASSET*
패널 A. 분석대상기간 : 2002년~2005년								
①	0.1239 76.96 〈.0001	4.44024 13.77 〈.0001	0.35506 8.77 〈.0001					
②	0.2749 102.81 〈.0001	2.21938 6.16 〈.0001	0.28364 7.58 〈.0001		0.39758 10.61 〈.0001			
③	0.3241 129.76 〈.0001	2.52458 7.86 〈.0001	0.13135 3.31 0.0010			0.50277 12.64 〈.0001		
④	0.3048 118.70 〈.0001	2.33590 6.92 〈.0001	0.21015 5.52 〈.0001				0.45161 11.85 〈.0001	
⑤	0.2541 92.46 〈.0001	2.66558 7.64 〈.0001	0.22889 5.79 〈.0001					0.38396 9.72 〈.0001
패널 B. 분석대상기간 : 2004년~2005년								
⑥	0.1448 26.41 〈.0001	3.34538 6.15 〈.0001	0.27810 5.14 〈.0001	0.24630 4.56 〈.0001				
⑦	0.2759 39.09 〈.0001	1.53630 2.76 0.0061	0.25421 5.09 〈.0001	0.15378 3.00 0.0029	0.37657 7.41 〈.0001			
⑧	0.3538 55.74 〈.0001	1.63671 3.25 0.0013	0.12846 2.60 0.0098	0.14324 2.98 0.0031		0.49702 9.87 〈.0001		
⑨	0.3254 49.24 〈.0001	1.46076 2.77 0.0059	0.21225 4.36 〈.0001	0.13602 2.75 0.0063			0.44770 8.99 〈.0001	
⑩	0.2551 35.25 〈.0001	1.91533 3.48 0.0006	0.19671 3.79 0.0002	0.18217 3.55 0.0004				0.35074 6.72 〈.0001

1) 변수정의는 〈표 5〉를 참조할 것. 다만 모든 변수는 평가군별 순위변수로 변환하였음
2) 각 셀의 첫 번째 행은 회귀계수(수정 R^2), 두 번째 행은 t값(F값), 세 번째 행은 p값을 나타냄
3) 별도로 제시하지는 않았으나 각 모형에 투입된 독립변수 중 분산확대요인(VIF)이 1.3을 초과하는 경우는 없었으므로 다중공선성의 문제점은 없는 것으로 판단됨

그런데 여기서 흥미로운 사실은 성과변수 외에 추가적인 독립변수로 사용된 네 가지 규모변수에 대한 회귀계수가 모든 경우에 있어서 통계적으로 매우 유의한($p<.0001$) 양(+)의 값을 가지고 있을 뿐만 아니라 두 가지 성과변수에 대한 회귀계수보다 더 큰 값을 보이고 있다는 것이다. 이러한 분석결과는 성과변수보다는 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 더 많은 영향을 미치고 있음을 시사해 주는데, 여기에 대해서는 다음과 같은 설명이 가능할 것으로 생각된다.

첫째, 현행 실무에서 사용되고 있는 평가지표가 기업규모와 같은 기업특성을 적절하게 통제하지 못함에 따라 기업규모가 클수록 경영평가에 유리하게 작용하고 있을 가능성이 있다. 둘째, 재무적 성과 및 고객만족도 이외의 여러 가지 측정치들이 현행 경영평가실무에서 사용되고 있음을 감안할 때 규모변수는 본 연구에서 고려하지 못한 누락변수(omitted variable)를 대리하는 통제변수의 역할을 수행하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 가능성은 본 연구의 한계점으로 지적될 수 있다. 어떤 설명이 더 적절한지에 대해서는 단정하기 어렵지만, 본 연구의 분석결과는 평가의 공정성 및 형평성 측면에서 경영평가의 유용성에 대한 회의적인 시각이 어느 정도 설득력을 지닐 수 있음을 간접적으로 시사해 준다.

3. 경영성과 개선정도가 경영평가결과에 미치는 영향

현행의 지방공기업 경영평가제도에 의하면 재무적 성과의 경우 당해 연도의 실적뿐만 아니라 전년대비 개선정도에 대한 평가도 이루어지고 있다. 이에 따라 여기서는 다음과 같은 회귀모형을 통하여 재무적 성과(영업수지비율)의 개선정도가 경영평가결과에 미치는 영향을 검증한다.

$$SCORE = \beta_0 + \beta_1 SUJI + \beta_2 \Delta SUJI + \beta_3 CSI + \beta_4 SIZE + u \quad (3)$$

여기서, $SCORE$ = 경영평가 종합평점 순위
$SUJI$ = 영업수지비율(영업수익/영업비용) 순위
$\Delta SUJI$ = 전년대비 영업수지비율 개선정도순위
CSI = 고객만족도 순위
$SIZE$ = 기업규모(인력,매출액,예산,총자산) 순위

〈표 7〉에서는 식 (3)의 회귀모형을 통상최소자승법(OLS)에 의해 추정한 결과를 제시하고 있다. 〈표 6〉의 경우와 마찬가지로 고객만족도(CSI)를 추가적인 성과변수로 사용하는 경우에는 분석대상기간을 2004회계년도와 2005회계년도로 한정하였다.

<표 7> 경영성과 개선정도가 경영평가결과에 미치는 영향

모형 : $SCORE = \beta_0 + \beta_1 SUJI + \beta_2 \Delta SUJI + \beta_3 CSI + \beta_4 SIZE + u$

모형	수정 R^2 F값 p값	절편	독립변수						
			성과변수			규모변수			
			SUJI	*△SUJI*	*CSI*	*MAN*	*SALES*	*BUDGET*	*ASSET*
패널 A. 분석대상기간 : 2002년~2005년									
①	0.1378 39.83 〈.0001	4.02161 10.07 〈.0001	0.35282 7.84 〈.0001	0.08663 1.76 0.0786					
②	0.2833 65.03 〈.0001	1.98578 4.76 〈.0001	0.28513 6.86 〈.0001	0.05365 1.19 0.2331		0.39426 9.96 〈.0001			
③	0.3190 76.89 〈.0001	2.14889 5.49 〈.0001	0.11274 2.49 0.0130	0.11015 2.52 0.0121			0.48091 11.39 〈.0001		
④	0.3225 78.13 〈.0001	1.80513 4.48 〈.0001	0.18058 4.24 〈.0001	0.11525 2.64 0.0085				0.45759 11.53 〈.0001	
⑤	0.2900 67.18 〈.0001	2.13176 5.24 〈.0001	0.20521 4.74 〈.0001	0.08256 1.85 0.0648					0.42099 10.24 〈.0001
패널 B. 분석대상기간 : 2004년~2005년									
⑥	0.1819 21.53 〈.0001	2.54135 4.05 〈.0001	0.26088 4.42 〈.0001	0.11279 1.72 0.0864	0.29404 5.37 〈.0001				
⑦	0.3168 33.11 〈.0001	0.92645 1.51 0.1323	0.25128 4.66 〈.0001	0.07344 1.22 0.2230	0.18211 3.48 0.0006	0.38743 7.42 〈.0001			
⑧	0.3655 40.89 〈.0001	0.99073 1.71 0.0885	0.10930 2.00 0.0463	0.12813 2.22 0.0273	0.18069 3.62 0.0003		0.46515 8.96 〈.0001		
⑨	0.3605 40.03 〈.0001	0.56391 0.94 0.3473	0.18253 3.45 0.0006	0.14754 2.54 0.0116	0.17212 3.42 0.0007			0.44392 8.80 〈.0001	
⑩	0.3187 33.39 〈.0001	0.94231 1.54 0.1245	0.17517 3.18 0.0016	0.11253 1.88 0.0610	0.21009 4.10 〈.0001				0.39907 7.48 〈.0001

1) 변수정의는 〈표 5〉를 참조할 것. 다만 $\Delta SUJI$는 전년대비 영업수지비율의 개선정도이며, 모든 변수는 평가군별 순위변수로 변환하였음
2) 각 셀의 첫 번째 행은 회귀계수(수정 R^2), 두 번째 행은 t값(F값), 세 번째 행은 p값을 나타냄
3) 별도로 제시하지는 않았으나 각 모형에 투입된 독립변수 중 분산확대요인(VIF)이 1.4를 초과하는 경우는 없었으므로 다중공선성의 문제점은 없는 것으로 판단됨

패널 A의 모형 ①은 영업수지비율 및 전년대비 영업수지비율 개선정도만 독립변수로 투입한 경우이고 모형 ②~⑤는 네 가지 규모변수를 대체적인 추가 독립변수로 사용한 분석결과를 나타낸다. 먼저 모형 ①에서 영업수지비율 개선정도(△*SUJI*)에 대한 회귀계수는 0.08663(t=1.76)로서 0.1 이하의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 또 인력규모를 추가적인 독립변수로 사용한 모형 ②를 제외한 나머지의 경우(③~⑤) 영업수지비율 개선정도(△*SUJI*)에 대한 회귀계수는 0.1 이하의 유의수준에서 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타났다. 한편 패널 B의 각 모형은 패널 A에 고객만족도(*CSI*)를 추가적인 성과변수로 사용한 경우의 분석결과를 나타낸다. 패널 A에서와 마찬가지로 인력규모를 추가적인 독립변수로 사용한 경우를 제외한 모든 경우에 있어서 영업수지비율 개선정도(△*SUJI*)에 대한 회귀계수는 0.1 이하의 유의수준에서 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타났다.[7)]

〈표 7〉의 분석결과는 두 가지 성과변수(영업수지비율 및 고객만족도)와 기업규모를 통제한 후에도 재무적 성과의 개선정도는 경영평가결과에 양(+)의 영향을 미치고 있음을 의미한다. 또 〈표 6〉에서와 마찬가지로 재무적 성과의 개선정도를 추가적인 독립변수로 사용한 경우에도 네 가지 규모변수에 대한 회귀계수는 여전히 통계적으로 매우 유의한($p<.0001$) 양(+)의 값을 가지고 있을 뿐만 아니라 나머지 성과변수에 대한 회귀계수보다 더 큰 값을 보이고 있다. 이러한 분석결과는 지방공기업 경영평가결과에 대한 기업규모효과와 더불어 경영평가의 유용성에 대한 회의적인 시각에 대한 설득력을 강화시켜주는 것이라 할 수 있다. 그러므로 행정자치부를 비롯하여 평가기관은 각 지방공기업이 처한 경영여건과 기업규모 등과 같은 기업특성을 보다 잘 파악하여 평가지표에 반영하는 등 경영평가결과에 대한 수용도를 제고하기 위한 노력을 게을리 해서는 안 될 것이다.

Ⅴ. 결 론

지방공기업은 기업성과 공공성의 조화를 근본적인 경영이념으로 하고 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 지방공기업의 기업성과 공공성에 대한 성과측정치가 실제의 경영평가결과에 영향을 미치는지 여부를 조사하였다. 구체적으로 기업성을 대표하는 재무적 성과(영업수지비율

7) 별도로 보고하지는 않았지만 패널자료(panel data)를 이용할 경우의 시계열 상관 문제를 검토하기 위하여 각 연도별 더미변수를 포함하여 〈표 6〉과 〈표 7〉의 분석을 반복하였으나, 분석결과의 전체적인 대세에는 아무런 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

및 개선정도)와 공공성을 대표하는 고객만족도가 경영평가결과와 양(+)의 관련성을 보이고 있는지에 대하여 회귀모형을 통하여 실증분석하였다. 아울러 기업규모가 경영평가결과에 어떤 영향을 미치는지에 대해서도 조사함으로써 공정성 및 형평성 측면에서 종종 제기되고 있는 경영평가의 유용성에 대한 회의적인 시각에 대해서도 간접적으로 검증하고자 하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방공기업의 재무적 성과(영업수지비율 및 개선정도) 및 고객만족도는 경영평가결과와 통계적으로 유의한 양(+)의 관련성을 가지고 있으며 이러한 관련성은 기업규모를 통제한 후에도 매우 강건한(robust) 것으로 나타났다. 둘째, 성과변수(영업수지비율 및 개선정도, 고객만족도) 외에 추가적인 독립변수로 사용된 기업규모 역시 경영평가결과와 통계적으로 매우 유의한 양(+)의 관련성을 보였다. 뿐만 아니라 기업규모는 성과변수에 비하여 경영평가결과에 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구의 분석결과는 현행 경영평가제도에 대한 두 가지 측면의 시사점을 지닌다. 첫째, 기업성을 대표하는 재무적 성과측정치와 공공성을 대표하는 고객만족도가 경영평가실무에서 중요한 성과지표로 인식되고 있으며 그것이 실제의 경영평가결과에 영향을 미치고 있다는 것이다. 이는 현행의 경영평가시스템이 기업성과 공공성의 조화라는 지방공기업의 경영이념을 비교적 잘 반영하여 작동되고 있음을 의미한다. 둘째, 기업규모가 성과변수에 비하여 경영평가결과에 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타나 공정성 및 형평성 측면에서 종종 제기되고 있는 경영평가의 유용성에 대한 회의적인 시각이 어느 정도 설득력을 지닐 수 있음을 간접적으로 시사해준다. 즉, 경영평가에 대한 부정적 시각은 경영평가 자체에 대한 거부감이라기보다는 각 지방공기업이 통제할 수 없는 요인에 의한 영향을 배제하고 순수한 경영노력만으로 평가가 이루어져야 한다는 경영평가의 기본원칙이 충실히 지켜지지 못하고 있다는 점에 기인한 것일 수 있다. 그러므로 행정자치부를 비롯하여 평가기관은 평가군의 분류, 평가지표의 구성 및 가중치의 배분 등 경영평가제도를 설계함에 있어서 각 지방공기업이 처한 경영여건과 기업규모 등과 같은 기업특성을 보다 잘 반영할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 경영외적인 요인들이 경영평가결과에 미치는 영향을 적절하게 제거하고, 궁극적으로 경영평가의 공정성 및 형평성 확보와 함께 경영평가결과에 대한 수용도를 제고할 수 있을 것이다.

한편 지방공기업에 대한 경영평가결과는 다양한 측면을 종합적으로 고려하여 산출되고 있는 반면, 본 연구에서는 재무적 성과(영업수지비율 및 개선정도)와 고객만족도만을 성과변수로 고려하였기 때문에 경영평가결과에 영향을 미치는 다른 성과변수들이 누락되어 있는 문제점(omitted variable problem)을 지니고 있다. 물론 네 가지 대체적인 기업규모가 누락변수를 대리하는 역할을 수행할 수도 있지만, 기업규모가 경영평가결과에 영향을 미치는 다른 성과변수들을 완전하게 반영하지는 못할 것으로 판단된다. 그러므로 향후의 연구에서는 이러한 누락변수 문제를 완화함으로써 모형의 적합도를 개선시킬 필요가 있다.

【참고문헌】

강인호・정준호. (2003). 수산민원행정서비스에 대한 주민만족도 분석: 전라남도 지역을 중심으로.「정치・정보 연구」, 6(1): 1-21.

공효식. (2002). 우리나라 지방공기업 경영평가제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.

권민정・윤성식. (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가결과의 차별화에 관한 분석.「한국행정학보」, 33(1): 47-62.

김 인・허용훈・이희태. (1999). 지방의료원의 운영형태별 성과분석.「한국행정학보」, 33(3): 383-402.

김병준. (1998). 시민평가제의 기능과 도입방안.「21세기를 여는 민선2기 지방자치의 역할과 임무」, 서울시정개발연구원 6주년 기념세미나 보고서: 3-20.

김재훈. (1996). 지방공기업 관리체계의 효율화: 정부투자기관과의 비교를 중심으로.「지방재정학보」, 창간호: 101-114.

김종희. (2006). 지방공기업 경영평가의 서열화와 비계량지표에 관한 고찰.「한국지방행정학회보」, 2(1): 1-34.

김준기. (2001). 공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제.「한국행정연구」, 10(1): 97-112.

나 영・이창우. (2001). 공기업 경영평가시스템 운용의 유용성에 관한 실증연구.「회계학연구」, 26(2): 89-113.

배용수. (2000).「지방자치경영론」. 서울: 법문사.

백승천. (2003). 지방공기업 경영평가지표 선정 및 가중치 설정. 고려대학교 박사학위논문.

송근석. (2004). 우리나라 지방공기업 경영평가 개선방안에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.

신 열. (2002). 지방공기업 경영평가제도의 전략적 발전방안: SER-M SWOT 방법의 활용.「한국정책학회보」, 11(4): 385-413.

신 열. (2005). 지방공사 의료원의 성과분석: 공공성과 수익성의 조화.「정책분석평가학회보」, 15(1): 177-211.

신 열. (2006). 지방공기업 경영평가제도의 개선방안.「평가리뷰」. 가을호: 48-75.

신 열・오철호. (2002). 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제, 지표 및 방법을 중심으로.「충북개발연구」, 13(2): 15-33, 충북개발연구원.

신승춘. (1996). 지방공기업의 운영과 발전방향.「정책과학연구」, 7(1): 227-252.

안용식・원구환. (2001).「지방공기업론」. 서울: 대영문화사.

오연천. (1996). 경영평가제도의 회고와 방향.「행정논총」, 34(1): 217-239.

원구환. (2000). 지방공기업의 효율적 행정통제 방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 133-151.

이규환. (2000). 우리나라 지방공기업의 발전방향. 「중앙행정논집」, 14(1): 59-75.

이상철. (1988). 「공기업 강의」. 서울: 대영문화사.

이진규. (1993). 공기업 경영혁신을 위한 경영평가제도 개선방안 : 비계량지표를 중심으로. 「공기업의 경영혁신」. 연세대학교 산업경영연구소 제16차 심포지엄.

이혁주 외. (1996). 지방공기업에 대한 경영통제와 관리정책 개선방안. 「한국행정학보」, 30(2): 145-159.

조현연・강구효. (2006). 비재무측정치가 공기업의 경영성과에 미치는 영향. 「재무와 회계정보저널」, 6(1): 81-100.

최길수. (2000). 지방공기업에 있어서 TQM의 성공요인에 관한 연구. 「한국행정연구」, 8(2): 183-202.

최병대・권경득・강인호. (2000). 지방자치단체 시민평가제의 효과적인 도입방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 12(1): 29-50.

행정자치부. (각년도). 「지방공기업 결산 및 경영분석」.

황명찬・이성복・권경득. (1997). 지방정부의 행정서비스에 대한 지역주민의 평가에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 9(4): 139-160.

總務省. (2002). 「政策評價・獨立行政法人評價委員會における獨立行政法人評價に關する運營について」の概要.

Harry, K. (2001). Local Government Enterprise. working paper. Trent University, Canada.

Marsden, J. & Marsden, Jacob ad Associates. (1998). Reforming Public Enterprises: Case Studies-Australia. OECD research paper.

Shirley, M. March. (1989). Evaluating the Performance of Public Enterprises in Paskitan. World Bank working paper. 160.