

지방공기업 경영평가의 기관규모효과에 관한 연구

: 경기도 시설관리공단을 대상으로

A Study on the Business-Size Effect on the Performance Evaluation
of Local Public Corporations
: Focused on the Facilities Management Corporation in Gyeonggi-do

이 봉 준* · 김 대 진**

Lee, Bong-jun · Kim, Dae-jin

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 선행연구의 검토와 연구방향 설정
- III. 경영평가에 대한 기관규모효과: 설문분석
- IV. 기관규모효과에 관한 실증분석 및 논의
- V. 요약 및 시사점

본 연구는 이러한 경영평가체계에 대하여 경기도내 시설관리공단의 경영평가결과를 토대로 현행 경영평가제도의 문제점들 중 하나인 기관규모에 의한 평가결과의 고착화 문제를 분석하였다. 실증분석결과는 설문조사에서 예측된 공단의 기관규모와 평가등급 사이의 상관관계를 뒷받침하였는데, 이러한 기관규모효과는 계량 지표보다 비계량 지표에서 더 강하게 나타났으며 사업의 규모와 범위 그리고 혁신 노력 부문 등에서 규모에 따라 정성평가에 차이가 존재하는 것이 그 원인으로 파악되었다. 이러한 분석결과가 시사하는 바는 다음과 같다. 기관규모에 의한 평가등급 고착화문제를 완화시키기 위해서는 규모대비 성과 지표 개발이나 규모에 따른 비계량지표의 차등적 사용 등 피평가기관의 경영환경차이를 고려하는 평가체계의 개선이 필요하며, 순위나 등급 비교를 통한 통제중심의 평가목표를

* 서울시립대학교 대학원 행정학과 석사과정 졸업, 전 경기도 양주시 시설관리공단 이사장(주저자)

** 서울시립대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2013. 2. 7, 심사기간(1,2차): 2013. 2. 8 ~ 2013. 3. 27, 게재확정일: 2013. 3. 27

지양(止揚)하고 경영개선 자체에 초점을 맞추어 평가의 활용성을 높이도록 경영평가의 실질적 목표를 조정하여야 함을 시사한다.

□ 주제어: 지방공기업, 지방공단, 시설관리공단, 경영평가제도, 경영평가지표, 공공성, 기관규모효과

Despite its positive aspects, the local agency management evaluation system has some problems scholars and practitioners pointed out. One of those problems is the business-size effect on the management evaluation. That is, large-sized corporations are more likely to get excellent grades in the management evaluation whereas small-sized ones rarely have a chance to get the better grades due to the halo effect of organization size on the evaluation. This problem may undermine the credibility and acceptance of the management evaluation system. The actual survey and correlation analysis shows that the larger the public corporation, the higher the management evaluation grade. The business-size effect is caused mainly by the non-metric criteria by which the big size corporations get the better grade in the evaluation. Based on the results of analysis, the following proposals were made to solve the problem of business-size effect on the evaluation. First, the difference in the management environment the evaluated agencies have should be reasonably considered. Second, obvious evaluation criteria for non-metric indicators should be prepared for the fair evaluation. Third, the evaluation result should not be utilized to control over the public corporations but contribute actually to their management system renovation.

□ Keywords: local public corporations, facilities management corporation, management evaluation system, management evaluation indicator, publicness, business size

I. 서론

1993년 도입된 이래 시대적 변화에 따라 몇 차례 개편을 거쳐 2008년 이후부터 새롭게 시행되어 온 지방공기업 경영평가제도는 기본적으로 지방공기업 목표달성이라는 성과에 초점을 맞추고, 공기업간 건전한 경쟁을 통한 경영시스템의 개선과 그에 따른 성과의 증진을

이끌어내는 것을 그 목표로 하고 있다(이중수, 2003; 이혜승 외 3인, 2006, 한인섭, 2011). 실제로 최근 몇 년간 지방공기업경영평가제도는 리더십과 전략, 합리적 경영시스템 구축 등 중요한 발전 요인들에 대한 지방공기업들의 관심과 노력을 집중시키는데 성공하였고, 성과 면에서도 공공성 척도에 해당하는 고객만족도가 점진적으로 높아지고 있다는 점에서 긍정적인 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 긍정적인 효과 속에서도 지방공기업 경영평가제도는 여러 가지 문제점을 노출하였고 이에 대하여 꾸준히 비판받아왔다. 현재까지 평가실무자나 학술연구자들에 의하여 지적되어 온 지방공기업경영평가제도의 주요 문제점으로는 평가지표의 타당성, 각 지표 간 가중치의 적절성 문제, 기관규모에 따른 평가결과의 고착화문제 등이 있다(장덕희, 2011). 이들 문제들은 결과적으로 피평가기관의 평가결과에 대한 불만을 야기하고, 때로는 이의제기와 같은 저항을 유발하여 평가결과의 수용도를 낮추는 결과를 가져왔는데, 그 중 기관규모에 따른 평가결과의 고착화문제는 그 원인의 특성상 다른 문제들보다 더 심각한 문제라 할 수 있다. 지표의 타당성이나 가중치 문제에서 오는 평가의 불리함(disadvantage)은 피평가기관의 선택과 집중전략을 통하여 어느 정도 극복할 수 있는 반면 기관규모가 평가결과에 미치는 영향은 피평가기관의 자체노력만으로는 해결하기 어려운 문제이기 때문이다.

기관의 규모는 일반적으로 예산과 인력 등에 의하여 결정되는데, 이는 환경으로부터 결정된 투입요인에 속하기 때문에 이로 인한 불리함은 피평가기관의 자체노력으로는 해결하기 어려운 구조적인 제약이라 할 수 있다. 이러한 이유로 평가결과산출에 기관규모효과가 존재할 경우 기관별 평가순위나 등급이 장기적으로 고착화될 수 있고, 이는 피평가기관에 의한 평가결과의 수용도를 낮출 뿐만 아니라 기관의 사기와 개선의지를 저하시켜 평가정보에 의한 환류효과를 감소시킬 수 있다(김중희, 2007). 또한 평가제도 본연의 목적과 관련해서도, 구조적 한계로 인하여 왜곡된 평가결과는 피평가기관의 노력에 의하여 산출되는 성과와 그에 대한 책임을 온당히 평가한 것이라 할 수 없다. 따라서 다른 문제들도 무시할 수 없지만, 기관규모에 따라 평가결과가 왜곡되는 문제점은 평가제도 개선과 발전을 위하여 결코 간과할 수 없는 문제점이라 할 수 있다.

평가결과에 대한 기업의 규모효과의 문제는 이미 몇몇 학술연구들에 의하여서 지적된 바 있지만, 거시적 차원에서 다소 피상적으로 파악되어 왔으며, 평가결과에 있어서 기업규모효과가 실제 평가현장에서 어떠한 의미를 갖고, (규모효과가) 어떤 평가요인들에 의하여 발생하는지 구체적으로 파악하여 개선점을 논한 연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 통계분석, 설문 및 실태조사 등 다양한 방법을 사용하여 지방공기업경영평가결과에 관한 규모효과의 실태와 그 원인을 보다 심도 있게 분석하고, 이를 바탕으로 경영평가결과의 고착화를 가져오는 기관규모효과 문제의 해결을 위한 유용한 시사점들을 도출하고자 한다.

II. 선행연구의 검토와 연구방향 설정

1. 선행연구의 검토

공기업을 경영평가제도에 대해서 2000년 이후 10년 사이에 다수의 연구 실적이 나오고 있는데 평가제도 분석과 평가요소에 대한 연구 등이 다수를 차지하고 있다(김준기, 2001; 라휘문, 2007; 김종희, 2007; 최길수 외 2010, 정재진, 2010). 공기업경영평가에 관한 선행연구들 중 직, 간접적으로 지방공기업경영평가에 있어서 기관의 규모효과를 다룬 연구들만을 정리하자면 다음과 같다.

장덕희와 신열(2006)에서는 경영성과평가지표를 BSC 기법에서 제시하고 있는 네 가지 관점으로 구분하고 각 관점별로 지방공기업 경영평가 관련 종사자들의 중요도, 인식도의 차이를 다변량 분산분석 방법을 통해 공사·공단 구분, 기업연령, 기업규모를 기준으로 살펴 보았다. 분석결과 독립변수로 채용한 세 가지 기준 모두에서 지방공기업 경영평가관련 종사자들의 지표별 중요도 인식에서 통계적으로 유의미한 차이가 있었는데, 이러한 결과는 경영평가 지표를 평가에 적용함에 있어서 개개 지방공기업들의 개별적 특성을 반영하여야 함을 시사하고 있다.

장석오의 연구(2007)는 기업성과 공공성에 대한 성과측정치가 실제의 경영평가결과에 어떤 영향을 미치는지를 계량적 방법으로 실증 분석하였는데, 분석결과는 기업성을 대표하는 영업수지비율과 개선정도, 공공성을 대표하는 고객만족도 외에도 기업규모 변수가 경영평가 결과에 유의한 양(+)의 영향을 주고 있음을 보여주었다. 장석오의 연구 중 특히 주목할 점은 기업규모가 성과변수보다 경영평가결과에 더 많은 영향을 주고 있다고 해석한 부분인데, 이러한 해석을 토대로 장석오는 평가군의 분류, 평가지표의 구성 및 가중치의 배분 등 경영평가제도를 설계함에 있어 각 지방공기업이 처한 경영여건과 기업규모 등 개개 공기업의 특성을 보다 잘 반영하는 평가시스템을 도입하여, 경영평가의 공정성과 형평성을 높여주고, 경영평가결과에 대한 수용도를 높여야 한다고 주장하였다.

김종희(2007)는 경영평가제도가 경영목표의 달성을 위한 사후통제장치로서 정착되고 있지만, 평가결과의 순위가 고착화되면서 피평가기관의 불만과 평가지표의 개선문제가 지속적으로 제기되어 오고 있음을 지적하였다. 그는 피평가기관의 수용도가 저하되는 원인으로 평가지표의 타당성과 지표 간 가중치 문제를 지적하는 한편, 규모요인과 경영평가순위에 관한 상관분석을 기초로 공기업의 규모가 경영평가 결과와 양(+)의 연관성을 가지며, 정원·자산·자본의 순으로 규모영향요인들이 경영평가순위 고착화에 영향을 미치고 있음을 지적하였다.

더 나아가 그의 연구는 평가지표를 계량지표와 비계량지표로 나누어 두 지표의 장단점을 비교하면서, 비계량지표에 있어서 기업규모효과가 존재할 수 있음을 논하였다.

그 외에 정재진의 연구(2010)는 기관의 자원과 외적 환경이 지방공기업의 경영평가 결과에 체계적인 영향을 줄 수 있음을 보였는데, 특히 인력수준과 일인당자산 수준이 높은 기관일수록 경영평가 결과가 높게 나온다는 결과를 제시하였다. 이러한 연구 결과 역시 결국 외부에 있어서 통제되는 기업자원의 크기가 경영평가 결과에 일정한 영향을 줌으로써 구조적인 평가고착화문제가 발생할 수 있음을 시사한다.

위에서 살펴본 선행연구들 중에서도 특히 장석오(2007)와 김종희(2007)의 연구는 기업 규모 등 사전에 결정된(predetermined) 지방공기업의 특성이 평가결과에 영향을 줄 경우, 이는 피평가자의 평가결과에 대한 수용도를 낮추어 경영평가제도의 활용에 영향을 줄 수 있음을 지적하고 있다. 즉, 경영평가제도에 대한 피평가조직들의 인식이 부정적으로 되면, 평가의 공정성과 객관성에 대한 논란이 일게 되고, 이는 결국 평가의 수용성을 낮추게 되어 평가결과를 통한 경영개선과 성과향상을 어렵게 만든다는 것이다(정재진·이형우, 2009). 이러한 평가수용성 문제는 한번 형성된 평가에 대한 조직의 인식이 쉽게 바뀌지 않는다는 점에서 그 문제점이 더 크다 할 수 있다(이혜승 외, 2006).

위에서 살펴본 것처럼 지방공기업의 역할과 중요성에 대한 연구 및 경영평가제도의 문제점과 개선방안에 관한 많은 선행연구가 있었고, 그들 중 몇몇 연구는 경영여건이나 경영규모 등 기업특성이 경영평가의 결과에 영향을 준다는 점을 비판하였다. 선행연구들로부터 기업규모와 평가결과 사이에 존재하는 상관관계가 경영평가에 미치는 영향을 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 경영규모가 경영평가결과에 큰 영향을 준다면, 다음과 같은 문제점이 발생하게 된다. 먼저, 지방공기업경영평가는 자원투입에 대한 산출과 결과 그리고 그 과정 전반을 평가하는 제도인데, 평가결과가 사전적으로 결정된 경영규모에 의하여 좌우된다면, 산출에 대한 평가가 예산이나 인력과 같은 투입요인에 큰 영향을 받게 되는 문제가 발생한다. 산출의 과정과 결과를 평가하는 경영평가제도 본연의 목적을 고려한다면, 조직외부 환경이나 투입요인에 존재하는 구조적 한계에 의하여 좌우되는 평가는 피평가기관의 성과와 책임성에 대한 온당한 평가라 보기 어려울 것이다. 이는 경영과정전반에 관한 정보를 제공하고, 자율경영체제에서 효과적인 사후적인 관리를 도모하는 지방공기업 경영평가의 취지에 맞지 않는 것이다(Patton, 1997; Dunn, 2008).

두 번째로, 경영규모가 경영평가결과에 영향을 준다면, 투입수준에 의하여 평가결과가 고착화되는 결과가 생긴다. 단기간에 예산규모나 인력 등의 경영규모를 기관이 독자적으로 변화시키는 것은 사실상 어렵기 때문이다. 투입요인에 의한 평가결과의 고착화 문제는 조직의 리더나 구성원들의 평가에 대한 신뢰감과 평가결과에 대한 수용도를 심각하게 낮추게 되고,

평가환류로부터 기대할 수 있는 경영개선효과를 반감시킬 수 있다(장석오, 2007; 김종희, 2007).¹⁾

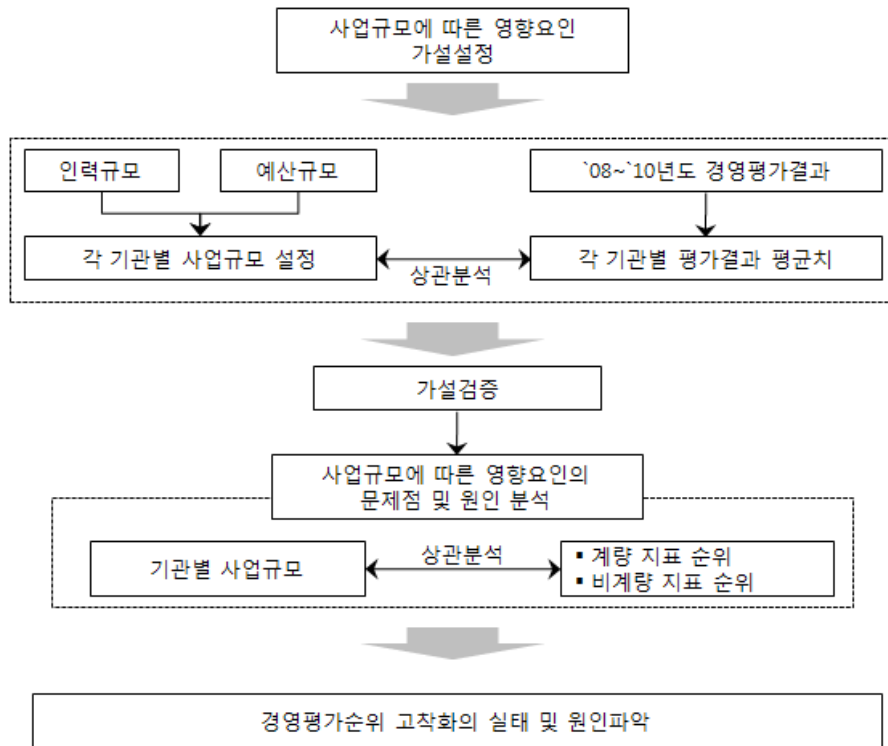
이러한 선행연구들의 문제제기는, 사전적으로 결정되는 기관규모나 예산 등의 기관특성이 사후적인 변수인 평가결과에 큰 영향을 주는 것은 평가의 형평성뿐만 아니라 평가체계의 타당성 차원에서도 바람직하지 못한 결과를 가져올 수 있다는 점에서 정확한 지적이라 할 수 있다. 다만, 이들 연구들은 거시적인 차원에서 규모요인과 평가결과 사이의 상관관계를 분석하다 보니 규모효과에 관한 피평가기관의 인식이나 규모효과를 가져오는 미시적 요인들을 고찰하려는 시도는 상대적으로 부족하였다. 즉, 평가체계의 일관성문제나 평가지표의 타당성 문제는 선행연구들이 지표의 구성, 내용 그리고 연관성과 관련하여 상당히 구체적으로 분석된 반면, 규모효과의 문제에 있어서는, 평가결과의 규모효과에 대한 실제 평가현장에서의 인식 실태나 규모효과를 발생시키는 공기업의 내부요인들에 관한 분석이 충분히 이루어지지 않았다.

2. 기관규모효과의 영향요인 분석 체계

본 연구는 위에서 살펴본 선행연구들을 기초로 기업규모와 평가결과의 연관성과 그 원인을 좀 더 자세히 고찰하기 위하여 다음과 같은 순서로 분석을 진행한다(그림 1). 먼저 기존의 선행연구와 피평가기관의 평가담당자들에 대한 설문조사를 통하여 기업규모의 영향요인을 파악한 다음 이들이 평가결과에 일정한 영향을 준다는 가설을 세우고 경영평가결과와 영향요인과의 상관분석을 통하여 이 가설을 검증하는 1단계 분석을 수행한다. 그 다음으로 선행연구(김종희, 2007)가 기업규모와 관련성이 클 것으로 지적한 비계량지표와 평가결과와의 연관성을 검증하기 위하여 평가지표를 계량지표와 비계량지표로 나누어 이들 지표와 평가결과와의 상관성을 분석하고, 기관규모 순위상 상위 5개 기관과 하위 5개 기관의 비계량지표 구성요인을 기초로 두 집단의 비계량적 성과들을 비교하여 기관규모효과의 원인을 고찰하고자 한다.

1) 피평가기관이 평가결과에 대하여 불만을 갖거나, 이의를 제기하는 일은 많은 평가과정에서 종종 발생하는 일이지만, 조직 내부의 노력으로는 해결될 수 없는 구조적 문제점이나 불가항력에 의하여 평가결과가 좌우되는 경우에는, 조직의 사기저하 등 조직내부의 스트레스를 증가할 뿐만 아니라 개선 노력을 위한 동기 자체가 감소하게 된다(라휘문, 2007; 정재진, 이형우, 2009).

〈그림 1〉 기관규모효과 분석 체계



한편, 분석의 대상은 행정구역상 경기도 지방자치단체의 관할 하에 있는 20개 시설관리공단들이다²⁾. 지방직영기업이나 지방공사와 같은 다른 공기업들의 경우, 격년제 평가, 평가군의 잦은 변화 등으로 상관분석을 하기 쉽지 않다는 단점이 있는 반면, 시설관리공단은 매년 공기업경영평가가 실시되고 평가결과가 공개되기 때문에 그러한 문제점에서 비교적 자유롭다(김중희, 2007). 이에 더하여 시설관리공단의 경우, 공단별로 지역편의시설과 대민서비스와 관련된 다양한 사업유형을 가지고 있다는 점에서 기관의 특성이 경영평가결과에 미치는 영향을 분석하는데 적합하다(안용식·원구환, 2001: p. 75; 장덕희, 신열, 2006; 행정안전부, 2009: p. 63).³⁾ 그리고 시설관리공단은 공사 등 다른 공기업들에 비하여 공익성 추

2) 가급적 동질적인 제도 하에서 운영되는 기관들을 비교 연구하는 것이 본연구의 목적인 기업의 규모 효과를 더 정확히 파악하는데 유리하므로, 지역적으로 같은 권역 내에서 동일한 관리감독을 받는 경기도 내의 시설관리공단으로 분석대상을 국한하였다.

3) 선행연구에서 본 것처럼 다른 공기업들에 있어서도 평가결과에 대한 기관규모효과가 존재한다. 다만,

구의 요건이 더 강한 공기업이므로 (기관규모와 일정한 관계가 있을 것으로 예측된) 비계량 지표에 대한 기관규모효과를 분석할 필요성이 더 크다 할 수 있다4).

Ⅲ. 경영평가에 대한 기관규모효과: 설문분석

제 3 장에서는 분석체계에서 제시한 것처럼, 먼저 피평가기관에 대한 설문조사를 실시하고 그 결과와 선행연구의 분석결과를 종합하여 가설을 설정한 다음, 기업규모요인 및 계량·비계량지표와 경영평가결과 사이의 상관분석을 통하여 가설검정을 한다. 이어서 관련 자료조사를 통하여 가설검정결과 평가결과에 일정한 영향을 주는 것으로 파악된 요인들에 대하여 추가적인 분석을 하고, 기관규모나 기업규모가 어떤 측면에서 경영평가결과에 체계적인 영향을 주는지에 관하여 논하기로 한다.

1. 경영평가담당자에 대한 설문조사

먼저 피평가기관인 경기도 시설관리공단의 평가담당 직원들에 대상으로 규모효과에 관한 설문조사를 실시하고, 이를 토대로 기관차원에서의 규모효과에 대한 인식상태와 기관규모의 영향요인이 무엇인지를 파악하여 본다.

1) 조사대상 및 방법

조사대상은 경기도내 시설관리공단을 대상으로 실시하며, 각 공단별 경영평가담당자 및 경영평가업무를 담당했던 직원을 대상으로 하되 개인별 편차의 존재를 감안하여 각 기관별로 최소 3명 이상을 설문하였다. 조사방법은 우편조사를 기본으로 하되, 답변의 정확성과 회수율을 높이기 위하여 전화나 e-mail 등의 방법 등을 병행하였다.

지방직영기업(상수도, 하수도 등)의 경우에는 사업 환경이 어느 정도 비슷하고, 수익성 목표추구비중이 상대적으로 큰 지방공사의 경우에는 계량지표에서 기관의 노력에 따라 높은 성과를 인정받을 여지가 있기 때문에, 총평가결과에서든 정성적인 비계량지표에 있어서든 기관규모에 따른 왜곡효과가 상대적으로 작을 것이다.

- 4) 계량지표와 비계량지표 중 공익성 증진노력을 반영하는 지표가 비계량지표인데, 비계량지표에 대한 평가에 기관규모가 큰 영향을 준다면, 이는 평가의 타당성뿐만 아니라 공익성 추구라는 조직목적과 관련하여서도 의미 있는 논점을 제공하여 줄 것이기 때문이다.

<표 1> 조사대상 설정

| 구분 | 주요내용 |
|--------|--|
| 조사대상 | ▶경기도내 시설관리공단 경영평가 담당자 |
| 표본크기 | ▶20개 기관 × 3명(이상) = 60명(이상) |
| 표본추출방법 | ▶연구범위에 해당하는 기관 중 경영평가업무를 담당하고 있거나 이전에 담당했었던 직원 |

2) 조사내용

설문은 총 9문항이며, 선택형 질문 8문항, 단답형 질문 1문항으로 구성되어 있으며 무기명으로 기록하게 하였다(표 2). 공단의 규모와 운영환경에 따른 인식도 차이를 분석하기 위하여 응답자 소속기관의 예산 및 인력 수준에 대한 질문 역시 설문에 포함시켰다⁵⁾. 한편 대규모공단의 우수등급 편중현상을 피평가기관들이 어떻게 인식하고 있는지 지표별로 조사하기 위하여 평가결과를 계량지표, 계량지표, 종합평가결과 등 3가지로 나누어서 각각의 평가결과(또는 평가점수)가 공단 규모에 따라 달라질 수 있는지를 설문조사하였다.

<표 2> 설문지 구성

| 구분 | 질문내용 | 비고 |
|---------------|-----------------------|-----|
| 기본사항 | 1. 공단의 인력규모 | 선택형 |
| | 2. 공단의 연간 예산액 | 선택형 |
| | 3. 답변자의 근무년수 | 선택형 |
| | 4. 답변자의 직급 | 선택형 |
| | 5. 경영평가 업무 경력 | 선택형 |
| 기관규모에 따른 영향요인 | 1. 기관규모와 비계량 지표의 상관관계 | 선택형 |
| | 2. 기관규모와 계량 지표의 상관관계 | 선택형 |
| | 3. 기관규모와 종합평가결과의 상관관계 | 선택형 |
| | 4. 상관관계가 나타나는 이유 | 단답형 |

5) 응답자의 기본사항에서는 공단의 규모에 따른 영향요인 분석을 위해 응답자가 속한 기관의 임직원수와 연간 예산액등을 포함하였으며, 일반적인 응답자들의 인식수준에 영향을 미칠 수 있는 근무경력, 직급, 평가업무 담당경력 등을 조사하였다.

이러한 설문조사에 기초하여 기관규모결정요인을 예산과 인력으로 나눈 다음, 각각에 있어서 규모가 다른 공단의 조사대상자들의 응답내용에 어떠한 차이가 있는지를 분석하기로 한다.⁶⁾ 이를 위하여, 인력과 예산현황별로 응답한 결과를 토대로 일정한 경향성을 확인한 뒤 기관규모와 평가결과에 관한 3개문항의 응답내용과 기본사항의 인력규모에 대한 응답내용, 예산규모에 대한 응답내용을 일원배치분산분석을 통해 검증하였다.

2. 설문조사 결과분석

경영평가 수용도에 관한 설문조사를 실시한 결과 총 64개 설문지가 회수되었다. 빈도분석에서는 이미 설명한 방식대로 경영평가의 인식도 및 평가결과 수용도에서는 100점 만점의 환산점수를 통해 인식도 등의 수준을 가늠하기로 한다.⁷⁾

1) 예산규모 및 인력규모에 따른 응답자 수 분석

〈표 3〉은 기본사항 중 본 연구와 직접적인 관련이 있는 조사자 소속기관의 예산규모와 인력규모에 따른 응답자의 분포를 보여준다. 경기도 내 21개 공단 중 설립 1년 미만의 공단⁸⁾을 제외한 20개 공단의 평균 인력은 217명으로 해당구간에 속한 응답자는 13명(20.3%)이었다. 200미만에 해당하는 응답자는 33명(51.6%)에 해당하고, 300이상에 해당하는 응답자는 18명(28.1%)에 해당한다. 가장 응답자가 많은 구간은 100~200명 사이의 구간으로 23명(35.9%)이 포함되어 있다.

〈표 3〉 조사대상 기관의 인력규모와 예산규모의 분포

| 질문사항 | 구분 | 응답내용 | | | | |
|------|------|---------|----------|----------|----------|---------|
| | | 100명 미만 | 100~200명 | 200~300명 | 300~400명 | 400명 이상 |
| 인력규모 | 응답비율 | 15.6% | 35.9% | 20.3% | 21.9% | 6.3% |
| | 응답인원 | 10 | 23 | 13 | 14 | 4 |

6) 인력과 예산으로 나누어 설문조사를 한 이유는 선행연구(김중희, 2007)의 예에 따른 것으로, 뒤에 행할 상관분석에 있어서 기관규모를 예산과 인력을 가중평균하여 결정하는 것과의 일관성을 고려한 것이다.

7) 본연구의 설문 실시 기간은 2010년 11월 15일부터 26일까지 총 12일간 진행하였으며, 경기도 내 시설관리공단 중 경영평가 담당자가 3명 이상인 기관도 있었기 때문에, 64장이 회수되었다.

8) 포천시 시설관리공단은 평가를 받지 않았기 때문에 분석대상에서 제외한다.

| 질문사항 | 응답내용 | | | | | |
|------|------|--------|---------|----------|----------|---------|
| | 구분 | 50억 이하 | 50~100억 | 100~150억 | 150~200억 | 200억 이상 |
| 예산규모 | 응답비율 | 10.9% | 9.4% | 26.6% | 20.3% | 32.8% |
| | 응답인원 | 7 | 6 | 17 | 13 | 21 |

한편, 경기도내 20개 공단의 평균예산은 약 141억원이며 평균이 속한 구간(100~150억)에 속한 응답자는 17명(26.6%)에 달한다. 100억 미만에 해당하는 응답자는 13명(20.3%)에 해당하고, 150억 이상에 해당하는 응답자는 34명(53.1%)에 해당한다. 가장 응답자가 많은 구간은 200억 이상의 구간으로 21명(32.8%)이 포함되어 있다. 실제 공단의 인력규모와 예산규모의 경우 규모가 큰 공단과 규모가 작은 공단의 격차가 상당히 큰 편이고, 중위권보다 상위권이나 하위권에서 그 증감폭이 커지는 경향을 보였다.

2) 기관규모의 영향요인 분석

〈표 4〉를 보면, 기관규모가 비계량 지표 평가에 미치는 영향에 대해서는, 공단의 규모와 상관없다고 답한 응답자는 26.6%(17명)에 불과한 반면, 70.3%(45명)가 큰 공단일수록 유리하다고 응답하였고, 3.1%(2명)가 작은 공단일수록 유리하다고 응답하여, 대부분의 응답자가 공단의 규모와 비계량 지표 간에는 일정한 상관관계가 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 기관규모가 평가결과에 미치는 영향

| 질문사항 | 응답내용 | | | | | |
|-------|------|--------------|-----------|-------|----------|-------------|
| | 구분 | 작은 공단에 매우 유리 | 작은 공단에 유리 | 상관없음 | 큰 공단에 유리 | 큰 공단에 매우 유리 |
| 비계량지표 | 응답비율 | 0.0% | 3.1% | 26.6% | 43.8% | 26.6% |
| | 응답인원 | 0 | 2 | 17 | 28 | 17 |
| 계량지표 | 응답비율 | 1.6% | 10.9% | 39.1% | 37.5% | 10.9% |
| | 응답인원 | 1 | 7 | 25 | 24 | 7 |
| 종합평가 | 응답비율 | 0.0% | 3.1% | 28.1% | 56.3% | 12.5% |
| | 응답인원 | 0 | 2 | 18 | 36 | 8 |

한편, 기관규모가 계량 지표 평가에 미치는 영향에 대해서는 48.4%(31명)가 큰 공단일수록 유리하다고 응답하였고, 12.5%(8명)가 작은 공단일수록 유리하다고 응답하였으며, 공단의 규모와 상관없다고 답한 응답자는 39.1%(25명)로, 역시 응답자의 과반수가 넘는 비율(약 61%)이 기관규모가 계량지표에 영향을 미친다고 응답하였다. 즉, 계량지표에서도 응답자의 반수 이상이 기관규모의 효과가 평가결과에 일정한 영향을 주고 있는 것으로 인식하고 있었다. 다만, 비계량 지표에 대한 설문 응답내용에 비하여 상관없다고 응답한 비율이 상당히 높게 나타나서 대체적으로 비계량지표에서보다는 그 영향력이 작은 것으로 나타났는데, 이는 계량지표의 경우 비계량지표와는 달리 그 결과치가 이미 정해져있고, 전년대비평가 등 규모에 따른 불이익을 상충할 수 있는 요소가 어느 정도 존재하기 때문인 것으로 보인다.

기관규모가 종합 평가에 미치는 영향에 대해서는 68.8%(44명)가 큰 공단일수록 유리하다고 응답하였고, 3.1%(2명)가 작은 공단일수록 유리하다고 응답하였으며, 공단의 규모와 상관없다고 답한 응답자 비율(수)은 28.1%(18명)이었다. 종합평가부분에 대해서도 비계량 지표보다는 적지만 상당수의 응답자가 큰 공단에 유리하다고 판단하고 있음을 알 수 있다.

기관규모의 영향요인 설문결과를 종합하여 보면 응답자들은 전반적으로 기관규모가 큰 공단이 경영평가에서 유리하다는 인식을 가지고 있는 것으로 나타나며, 종합평가를 비계량지표와 계량지표로 나누어 질문하였을 때 계량지표가 큰 공단에 유리하다고 인식하는 비율(48.4%)보다 비계량 지표가 큰 공단에 유리하다고 인식하는 비율(70.3%)이 훨씬 더 높은 것을 알 수 있다. 즉 전체적으로 공단의 평가담당자들은 기관규모가 클수록 경영평가에 유리하게 작용한다는 생각하고 있으며, 두 종류의 지표 중 특히 비계량지표가 기관규모에 영향을 받을 확률이 크다는 점을 인식하고 있는 것이다.

3) 기관규모별 규모효과에 대한 인식조사

응답자들이 속한 기관규모에 따라서 인식하는 정도를 파악해보기 위하여 응답자 기본정보인 인력규모와 예산규모에 따라서 ‘기관규모의 영향요인’ 분야의 질문에 대한 답변을 정리해보면 <표 5>와 <표 6>과 같은 결과를 얻을 수 있다.

<표 5> 임직원수에 따른 인식도 비교

| 구 분 | 평균 | 임직원수(명) | | | | |
|---------|------|---------|---------|---------|---------|-------|
| | | 100미만 | 100~200 | 200~300 | 300~400 | 400이상 |
| 비계량 지표 | 3.93 | 4.50 | 4.09 | 4.15 | 3.14 | 3.75 |
| 계 량 지 표 | 3.34 | 4.10 | 3.52 | 3.46 | 3.14 | 2.50 |
| 종 합 평 가 | 3.77 | 4.40 | 3.87 | 3.92 | 3.14 | 3.50 |

임직원수에 따른 인식도 비교에서는 대체적으로 대규모 공단에 유리하다는 쪽으로 많이 쏠려있기는 하지만, 100명 미만에 해당하는 응답자의 평균 5점 환산 점수가 4.33으로 '큰 공단에 유리하다'는 쪽으로 쏠려있고, 400명 이상에 해당하는 응답자의 평균 5점 환산 점수가 3.25로 상대적으로 '상관없음' 쪽으로 쏠려있는 등의 차이가 나타난다.

<표 6> 예산규모에 따른 인식도 비교

| 구 분 | 평균 | 예산규모(억) | | | | |
|---------|------|---------|--------|---------|---------|-------|
| | | 50미만 | 50~100 | 100~150 | 150~200 | 200이상 |
| 비계량 지표 | 4.09 | 4.71 | 4.17 | 4.35 | 4.00 | 3.24 |
| 계 량 지 표 | 3.64 | 4.00 | 4.33 | 3.35 | 3.38 | 3.14 |
| 총 합 평 가 | 3.95 | 4.57 | 4.17 | 4.06 | 3.77 | 3.19 |

또한 예산규모에 따른 인식도 비교에서도 50억 미만 응답자의 환산점수는 4.43인데 비하여 200억 이상 응답자의 환산점수는 3.19에 불과하여, 소규모 공단일수록 '기관규모에 따른 영향요인'이 대규모 공단에 유리하다고 인식하는 경향이 있음을 보여준다.

이러한 분석결과에서 얻은 결과를 토대로 과연 응답자가 속한 피평가기관의 인력 및 예산 규모에 따라 '기관규모에 따른 영향요인' 분야의 설문결과에 차이가 있는가를 검증하기 위하여 인력규모와 기관규모의 응답결과에 따라 각각 일원배치 분산분석을 시행하였다. 이때 독립변수는 인력규모와 예산규모이며, 각 설문항목에 대한 응답내용이 종속변수이다.

<표 7> 인력규모에 따른 인식도

| 구분 | | 제곱합 | 자유도 | 평균제곱 | F | 유의확률 |
|-----------------|------|--------|-----|-------|-------|------|
| 인력규모와 비계량지표 | 집단-간 | 13.267 | 4 | 3.317 | 6.871 | .000 |
| | 집단-내 | 28.483 | 59 | .483 | | |
| | 합계 | 41.750 | 63 | | | |
| 인력규모와 계량지표 | 집단-간 | 9.275 | 4 | 2.319 | 3.371 | .015 |
| | 집단-내 | 40.584 | 59 | .688 | | |
| | 합계 | 49.859 | 63 | | | |
| 인력규모와 종합평가결과 | 집단-간 | 10.291 | 4 | 2.573 | 7.352 | .000 |
| | 집단-내 | 20.646 | 59 | .350 | | |
| | 합계 | 30.938 | 63 | | | |

〈표 8〉 예산규모에 따른 인식도

| | | 제공합 | 자유도 | 평균제공 | F | 유의확률 |
|-----------------|------|--------|-----|-------|--------|------|
| 예산규모와 비계량지표 | 집단-간 | 17.796 | 4 | 4.449 | 10.958 | .000 |
| | 집단-내 | 23.954 | 59 | .406 | | |
| | 합계 | 41.750 | 63 | | | |
| 예산규모와 계량지표 | 집단-간 | 8.995 | 4 | 2.249 | 3.247 | .018 |
| | 집단-내 | 40.864 | 59 | .693 | | |
| | 합계 | 49.859 | 63 | | | |
| 예산규모와 종합평가결과 | 집단-간 | 13.903 | 4 | 3.476 | 12.038 | .000 |
| | 집단-내 | 17.035 | 59 | .289 | | |
| | 합계 | 30.937 | 63 | | | |

〈표 7〉과 〈표 8〉의 분산분석결과를 보면 신뢰도 95% 수준에서 인력규모에 따른 답변들과 예산규모에 따른 답변들 모두 유의미한 차이를 보였다. 결론적으로 공단 규모에 따라 경영평가 담당자들이 평가의 유리함에 대해 인식하는 정도에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났는데, 구체적으로 작은 공단의 경영평가 담당자들이 큰 공단의 담당자들보다 경영평가가 대규모 공단에 유리하다는 인식을 더 많이 가지고 있다고 해석할 수 있다. 이러한 결과는 선행 연구들이 경영평가의 한계로 지적하였던 대규모 공단의 우수등급 독식현상을 주로 불리함을 겪고 있는 소규모공단에서 인식하고 있음을 보여준다.⁹⁾ 다만, 대규모공단의 담당자들은 기관규모가 평가결과에 불리하다(즉, 소규모공단이 유리하다)라는 주장 대신 기관규모는 평가결과에 상관없다고 보고 있었다.

9) 한편, 기관규모가 평가결과에 영향이 미친다고 생각하는 이유를 묻는 문항(3-4번)에서는 다음과 같은 답변들이 나왔다. 즉, 기관규모가 영향을 미치는 이유에 대해서는 대규모공단의 예산 및 재정여건(8명), 실적생산(7명), 안정적 사업구조(9명) 등이 보다 유리한 결과를 나타내고 있다는 응답이 많았으며, 이외에 대규모공단의 전문화된 조직구성(2명), 성과평가시 편향된 규모의 논리(2명) 등 결과적으로 대규모 공단의 투입요건이 직간접적으로 경영평가에 영향을 준다는 인식을 반영한 답변이 많았다. 이러한 결과는 결국지방공기업경영평가에서 각 기관의 특수성-기업규모나 사업구성-을 감안한 평가체계가 구축되어 있지 않는 것으로 피평가기관들이 인식하고 있음을 시사한다.

IV. 기관규모효과에 관한 실증분석 및 논의

1. 기관규모효과에 관한 가설 설정

설문조사 분석에서 피평가기관들의 담당자들-특히 소규모기관의 실무자들-은 기관규모가 경영평가결과에 일정한 영향을 준다고 인식하고 있었다. 이는 평가에 대한 신뢰성과 수용도를 낮추어 결국 평가의 활용 역시 저해하게 된다. 이제 조사된 인식실태와 선행연구들을 기초로 기관규모와 관련된 요인들의 측정치와 실제 경영평가결과를 수치화한 자료 사이의 상관성을 분석하여 현장의 담당자들의 인식이 얼마나 현실에 가까운지를 검증하여 본다. 우선 연구대상은 이미 서술한 공간적 연구범위인 경기도 내 시설관리공단들이며, 시간적 연구범위에 해당하는 2008~2010년도 경영평가결과이다.¹⁰⁾ 연구대상에 해당하는 경기도 내 시설관리공단은 총 20개 기관으로 2009년도를 기준으로 평균 예산액은 141억원이며, 평균 인력규모는 217명이다.¹¹⁾ 공단의 전체적인 경영성과를 살펴보면 역시 2009년도 기준으로 96.4억원의 수입과 130.6억원의 지출을 기록하였으며 평균 수지비율은 76.05%로 지방공기업법으로 규정된 50%보다 높은 수지비율을 기록하고 있다.¹²⁾

1) 분석자료

분석자료로 활용할 각 기관의 규모는 인력규모와 예산규모를 토대로 산출하였으며, 경영평가 결과는 우수, 보통, 미흡등급의 3단계에 각각 3~1점을 부여하여 수치화하였다.¹³⁾ 이렇게 정리된 자료를 바탕으로 기관의 전체 규모가 클수록 경영평가 우수등급을 받을 확률이 높아진다는 연구가설을 일차 검증하고, 그에 따른 원인분석을 위하여 경영평가결과와 각공단의 계량지표와 비계량 지표 사이의 연관성을 다시 분석한다.

10) 평가결과는 시행년도 기준이며, 기관규모 설정 시에는 정확한 자료 확보를 위하여 2008년부터 2010년도 지방공사공단 현황을 기준으로 하였다.

11) 경기도 내 시설관리공단들 중 2010년 말 현재 경영평가를 한 번도 수감하지 않은 포천시 시설관리공단은 제외하였다.

12) 결산감사(채무제표)에 따른 수지비율이 아닌 실제 사업성과에 따른 수지비율이다.

13) 군포시시설관리공단의 경우 공단 설립시기('08. 7)가 최근이라 2개년치의 평가결과를 활용한다.

① 각 기관의 기관규모 설정

경영평가결과와 비교분석할 각 기관의 기관규모는 3개년도의 평균치로 하되, 각 년도의 기관규모는 인력규모와 예산규모를 각각 50%씩 반영하는 산술평균으로 산출한다. 한편, 인력규모와 예산규모는 그 단위가 다르기 때문에, 20개 기관의 총합계에서 각 기관이 차지하는 비율의 크기를 기준으로 기관규모의 서열을 정하도록 한다.¹⁴⁾

$$\text{▶ 사업규모} = \left(\frac{\text{해당기관 예산액}}{\text{예산액총합}} \right) \times 50\% + \left(\frac{\text{해당기관 인력}}{\text{인력총합}} \right) \times 50\%$$

② 계량지표 및 비계량 지표 순위 설정

계량지표와 비계량지표의 측정치의 경우, 평가체계가 현행과 매우 다른 형태로 되어있는 2008년도 평가결과를 제외하고, '09~'10년까지의 2개년도 평가결과를 토대로 각 분야별 평가점수의 평균치를 산정하여 기관별 순위를 정한다.¹⁵⁾ 이에 따라 기관규모 역시 09년도와 10년도 2개년도 평균치를 사용하여 상관분석을 한다.

2) 가설설정 및 분석체계

기관규모에 따른 영향요인 분석은 우선 가설을 설정한 뒤, 각 기관별 기관규모와 평가결과와의 상관분석을 통해 가설을 검증하고, 그에 따른 원인분석을 위하여 기관규모와 계량/비계량 지표와의 상관분석을 통하여 평가체계의 어떠한 부분이 기관규모와 연관성을 가지고 있는지를 검증하여 보기로 한다.

① 기관규모에 따른 경영평가 영향요인 가설 설정

경영평가는 공정하고 정확하게 평가편람에 정해진 대로 평가되어야 하는 것이 원칙이므로

14) 본연구의 분석기간은 비교적 단기(3년)에 걸쳐 있으므로, 선행연구들의 예에 따라 사업규모에 대한 결정요인인 예산과 인력은 외부에서 주어진 것으로 가정하였지만, 장기적으로는 예산과 인력규모가 기관의 노력에 의하여 내생적으로 결정될 수도 있다. 따라서 장기에 걸친 연구에서는 지방자치단체 예산 대비 기관 예산이나 인력과 같은 변수들을 사용하여서 기관노력이 사업규모에 미치는 내생적 영향을 통제할 필요가 있음을 밝혀둔다.

15) 2008년도 경영평가 결과의 경우 2009년과 2010년도의 평가지표와 지표구성, 가중치 배분 등에서 상당히 큰 차이점을 보이고 있다. 특히 가중치 배분의 경우, 2008년에는 시설관리공단 평가에 있어서 계량지표의 비중이 80%, 비계량지표의 비중이 20%였는데, 2009년과 2010년에는 계량지표의 비중이 55%, 비계량지표의 비중이 45%로 급격히 바뀌었다. 이러한 이유로 상관분석에는 부득이하게 2009년과 2010년의 지표별 평가결과만 평균하여 사용하였다.

경영평가지표외의 다른 요인은 영향을 미쳐서는 안 된다는 것을 전제조건으로 한다. 따라서 다음과 같이 귀무가설을 세워 검증하기로 한다.

- ▶ H_0 : 공단의 규모와 경영평가 등급 사이에는 유의한 수준의 상관관계가 없다.

설정된 가설에 대해서는 연구대상으로 설정된 20개 시설관리공단의 기관규모를 수치화한 자료와 경영평가 등급을 수치화한 자료의 상관분석을 실시하여 검증하기로 한다.

② 기관규모에 따른 비계량/계량 지표 영향요인 가설 설정

검증된 가설을 통해 기관규모와 경영평가결과와의 상관관계가 분석되었다면 이후 이러한 현상이 나타나는 이유를 파악하기 위하여 경영평가 체계를 계량지표와 비계량 지표로 나누어 분석하기로 한다. 계량지표와 비계량지표 모두 경영평가 체계상 기관규모에 영향을 받지 않는 것이 원칙이므로 다음과 같은 귀무가설을 설정할 수 있다.

- ▶ H_0 : 공단의 규모와 비계량 지표 득점과는 유의한 수준의 상관관계가 없다.
- ▶ H_0 : 공단의 규모와 계량 지표 득점과는 유의한 수준의 상관관계가 없다.

설정된 가설에 따라 평가지표 체계를 계량지표와 비계량 지표로 나누어 두 가지 분야의 평가결과가 기관규모와 어떠한 연관성이 있는지를 분석하여 경영평가 체계상 어떠한 부분이 기관규모와 평가결과와의 상관관계를 이끌어내는 원인인지를 파악하기로 한다. 분석도구로는 상관분석(Correlation Analysis)방법을 사용하며, 두 개의 변수에 대한 상관계수를 측정하여, 측정된 상관계수의 값에 따라 기관규모와 경영평가 결과와의 상관관계를 검증한다.¹⁶⁾ 상관분석시 신뢰도 기준은 95% 수준으로 정하여 유의도 $p < 0.05$ 일 경우 유의한 수준의 상관관계가 있는 것으로 판단하기로 한다.

2. 기관규모효과에 관한 가설 검증

제 4장의 분석은 대규모 공단들이 실제로 우수등급을 독식하고 있는지의 여부와 기관의

16) 상관계수는 다음의 산식으로 계산한다. $\rho_{xy} = \frac{Cov(X, Y)}{\sqrt{V(X)V(Y)}}$. $\rho_{xy} > 0$ 의 경우 양의 상관관계가 있고, $\rho_{xy} < 0$ 의 경우 음의 상관관계가 있는 것으로 판단한다. $\rho_{xy} = 0$ 일 경우는 검증불가능한 것으로 판단한다. 본 연구의 분석에서는 "X=기관규모, Y=경영평가결과"가 된다.

규모가 경영평가 결과와 어떠한 상관관계를 가지고 있는지를 검증하는 것과 그 원인을 분석하여 경영평가 체계의 어떠한 부분이 기관규모효과를 초래하고 있는지 파악하는 것을 그 목적으로 한다. 이에 따라 먼저 공단의 규모가 경영평가결과에 영향을 미친다는 가설에 따라 각 기관의 기관규모와 경영평가결과의 상관관계를 분석해보고, 실제 상관관계가 있다면 추가 자료분석을 통하여 이러한 현상이 나타나는 원인들을 찾아보기로 한다.

1) 기관규모와 평가결과의 연관성 분석

기관규모는 연구대상으로 선정된 20개 시설관리공단의 예산규모와 인력규모를 각공단별로 3개년(08, 9, 10년도)에 걸쳐 평균을 낸 다음, 예산과 인력의 비율을 50%씩 반영하여 최종기관규모를 산출하였다.¹⁷⁾ 기관규모가 가장 큰 5개 공단은 성남, 수원, 부천, 파주, 의정부 순이었으며, 기관규모가 가장 작은 5개 공단은 연천, 가평, 양주, 오산, 의왕 순으로 인력과 예산부분에서 모두 순위가 동일하였다.¹⁸⁾

한편, 연구대상인 20개 공단 중 2008년도 군포를 제외하고는 모두 3개년도 경영평가를 수감하여, 3년에 걸쳐 총 59개 구간이 존재하는데 그 중 우수구간은 17개구간, 보통구간은 34개구간이며, 미흡구간은 8개구간으로 미흡구간의 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 안산이나 안성 같은 일부 중간규모의 시설관리공단에서는 평가결과의 상당한 변화(1→3 또는 3→1)가 보고되었지만, 대부분의 시설관리공단에서는 큰 변화가 일어나지 않았다. 기관규모 상위 5개 시설관리공단의 경우 역시 평가결과가 3개년동안 대체로 일정하였고, 하위 5개 시설관리공단의 경우, 의왕시 시설관리공단이 2010년 우수등급을 받은 것을 제외하고는 그대부분 보통 또는 미흡 등급에 머물렀다. 이러한 결과는 설문조사와 선행연구에서 지적한 경영평가결과의 고착화 현상을 부분적으로 뒷받침하는 것이라 할 수 있다.

다음으로 기관규모와 경영평가결과와의 연관성은 기관규모와 경영평가결과에 대한 상관분석을 통하여 <표 9>와 같이 나타났다. 두 자료간의 실제 상관관계를 통계적으로 검증하기 위

17) 이렇게 산출한 기관규모에서 가장 큰 규모를 가진 기관은 성남시 시설관리공단으로 공단의 예산은 대략 경기도 시설관리공단 전체예산의 약 13.13%에 해당하였으며, 인력규모는 대략 경기도 시설관리공단 전체인력의 13.9%를 차지하고 있는 것으로 나타나 예산과 인력 모두 경기도내 시설관리공단 중 가장 큰 규모를 나타내었다. 산출된 기관규모가 가장 작은 시설관리공단은 연천시 시설관리공단으로 공단의 예산은 대략 전체 경기도시설관리공단예산의 0.8%를 차지하고 있었으며, 인력 역시 전체경기도 시설관리공단인력에서 차지하는 비중 1.5% 정도에 불과하였다.

18) 기관규모 상·하위 5위권 밖의 중간그룹에서는 기관규모에 따른 순위와 예산/인력규모의 순위가 다른 경우가 몇몇 있었다. 김포, 고양, 안산시의 시설관리공단은 예산규모면에서는 안양시의 시설관리공단보다 앞섰으나 인력규모면에서 더 크게 뒤져서 최종규모에서도 더 후순위에 위치하였다.

하여 Pearson 상관계수를 구해본 결과, 상관계수는 0.712이며, 유의확률 0.01 수준(양쪽)에서 유의한 수준으로 나타났으므로 기관규모와 평가결과 사이에 상관관계가 없다는 귀무가설은 기각된다. Rea와 Parker(2005)의 기준에 따르면, 이러한 수치(0.712)는 기관규모와 경영평가 결과 사이에 강한 양(+)의 관계가 존재하는 것으로 해석할 수 있다.¹⁹⁾ 같은 기준으로 예산규모와 평가결과의 상관분석과 인력규모와 평가결과의 상관분석에서도 강한 양의 관계가 나타나며, 특히 예산규모가 평가결과와 더 강한 양의 관계를 보이고 있다. 각 변수의 순위에 초점을 맞추어 상관관계를 구하는 Spearman rank correlation 분석결과 역시 Pearson 상관분석의 결과를 뒷받침하고 있다.²⁰⁾

〈표 9〉 기관규모와 평가결과와의 연관성²¹⁾

| 상관분석 | | |
|------------|---------------------|---------------------------|
| 구 분 | Pearson Correlation | Spearman Rank Correlation |
| 기관규모와 평가결과 | .712(.0004) | .647(.002) |
| 예산규모와 평가결과 | .749(.0001) | .677(.001) |
| 인력규모와 평가결과 | .664(.0014) | .575(.008) |

결국, 상관분석결과는 실제 경영평가에서도 기관규모가 평가결과에 긍정적인 영향을 주며, 그 영향의 정도 역시 강한 편임을 보여주고 있으며, 이는 선행연구들의 분석결과와 일치한다. 그리고 3년간의 평균값들에 대해서 이러한 결과가 나왔다는 것은 그러한 경향-강한 양의 관계-이 상당히 지속적이었음을 시사한다.

19) Rea와 Parker(2005)의 상관계수에 따른 상관관계 해석 기준에 따르면, 0.8~1.0은 매우 강한 양의 관계가, 0.6~0.8은 강한 양의 관계, 0.4~0.6은 비교적 강한 양의 관계, 0.2~0.4는 보통의 양의 관계, 0.1~0.2는 약한 양의 상관관계, 0~0.1은 거의 관계가 없는 것으로 해석된다.

20) 규모가 큰 시설관리공단은 대부분 설립된 지 오래된 반면 규모가 작은 시설관리공단들 중에는 신설된 지 5년이 지나지 않은 신규기관들이 상대적으로 많이 포함되어 있다. 사업의 규모가 상대적으로 짧은 사업기간에서 비롯된 가능성을 검토하기 위하여 분석기간 중 중간연도인 2009년을 기준으로 연혁이 5년 이내(2005년 이후 설립등기와 사업시작)인 기관들(안산, 군포, 양주, 가평 등)을 빼고 다시 한 번 분석을 하였는데, Pearson 상관계수의 경우 0.699(유의수준 0.003), Spearman 상관계수의 경우 0.631(유의 수준0.009) 정도의 상관관계가 나타났다. 이러한 상관관계는 본문에서 제시한 선행관계보다는 다소 약하지만, 신생기관들을 제외한 기관들 사이에서도 통상적인 유의수준에서 강한 또는 비교적 강한 선행관계-규모효과가 존재함을 보여준다.

21) 분석결과 중 괄호안의 유의확률은 모두 소수점 네 자리에서 반올림하되, 그것이 곤란할 경우에만 소수점 네 자리까지 표기하였다.

2) 기관규모에 따른 비계량/계량 지표의 영향요인 분석

기업규모와 경영평가결과 고착화에 관한 선행연구(김중희, 2007)에서는 계량지표에 의한 평가의 경우, 작은 규모의 공기업에 유리할 수 있는 반면, 비계량지표에 대한 평가는 큰 규모의 공기업에 유리할 것으로 보았다.

실제의 현행 경영평가지표(표 10)를 살펴보면, 계량지표의 경우 기관규모가 관련된 지표는 계량지표의 1인당 시설관리실적과 대행사업비 절감율, 사업수지비율 정도이며, 세 지표가 차지하는 점수비율은 23%이다. 더구나 이 지표 또한 해당기관의 전년대비 증감률을 토대로 계상하게 되므로, 공단의 기관규모수준이 줄 수 있는 영향은 반영되기 어려울 뿐만 아니라 오히려 전년도 기관규모수준이 클 경우, 전년대비 증감률이 작아질 수 있기 때문에 큰 규모의 사업을 수행하는 공단이 불리할 가능성도 있다.

<표 10> 계량 및 비계량 지표 분류²²⁾

| 구분 | 2009년 | | 2010년 | |
|-----|--------------|----|--------------|----|
| | 지표 | 배점 | 지표 | 배점 |
| 계량 | 합계 | 55 | 합계 | 55 |
| | 사업수입 | 8 | 사업수입 | 8 |
| | 1인당 시설관리실적 | 8 | 1인당 시설관리실적 | 8 |
| | 안전사고 발생건수 | 4 | 안전사고 발생건수 | 4 |
| | 대행사업비절감율 | 10 | 대행사업비절감율 | 10 |
| | 공기업정책준수 | 10 | 사업수지비율 | 5 |
| | 고객만족도 | 15 | 공기업정책준수 | 10 |
| | - | - | 고객만족도 | 10 |
| 비계량 | 합계 | 45 | 합계 | 45 |
| | 경영층 리더십 | 5 | 경영층 리더십 | 5 |
| | 고객 및 윤리경영 | 5 | 고객 및 윤리경영 | 5 |
| | 비전·미션 및 경영계획 | 5 | 비전·미션 및 경영계획 | 5 |
| | 조직관리 | 4 | 조직관리 | 4 |
| | 인사관리 | 4 | 인사관리 | 4 |
| | 노사관리 | 4 | 노사관리 | 4 |
| | 재무관리 | 2 | 재무관리 | 2 |

22) 행정안전부. 2010. “2010~2011년 지방공기업 경영평가편람”. 451~476p 참조 ; 년도는 시행년도 기준. 앞에서 밝힌 것처럼 계량/비계량지표의 경우, 제도변화의 이유로 2009년과 2010년의 평가결과만을 합하여 사용하였다.

| 구분 | 2009년 | | 2010년 | |
|----|---------|----|------------|----|
| | 지표 | 배점 | 지표 | 배점 |
| | 시설·환경관리 | 5 | 시설·환경관리 | 4 |
| | 재난·안전관리 | 4 | 재난·안전관리 | 4 |
| | 공공성증진노력 | 7 | 공공성증진노력 | 5 |
| | - | - | 저탄소녹색성장 추진 | 3 |

한편, 비계량지표(정성지표)의 경우에는 세부평가내용 전체를 대상으로 9단계 절대평가를 적용하도록 되어있기 때문에, 형식상으로는 공단간의 기관규모와 비계량 지표 사이에는 선형 관계가 존재할 근거는 없다.²³⁾ 그러나 기관규모와 지표 사이의 직접적인 관련성을 찾을 수 있는 명시적인 근거는 없더라도, 비계량지표가 암묵적으로 미래지향적인 현재의 투자와 노력에 대한 평가요인을 포함한다고 한다면, 해당년도에 이루어진 공단구성원의 집행 및 관리노력과는 직접적인 관계없이 기관규모가 큰 지방공기업이 좋은 경영평가를 받게 될 가능성은 존재할 수 있다(김종희, 2007).²⁴⁾ 즉, 형식상 기관규모와 분리된 평가체계라 할지라도 비계량지표의 특성으로 인하여 사실상 기관규모가 평가결과에 영향을 줄 수 있다. 만약 비계량 지표가 단기간에 자체노력으로 변화시키기 어려운 기관규모와 양(+)의 관계가 있다면, 비계량지표를 구성하는 요소들이 평가결과의 고착화의 원인이 될 수 있으므로, 비계량지표와 기관규모의 상관성을 검증해 보는 것은 매우 중요하다 할 것이다.

비계량지표와 계량지표의 평가점수와 기관규모의 연관성을 검증하기 위하여 연구모형에서 제시한 바와 같이 '09~'10년도의 평가점수를 각각 평균으로 계산한 다음 각 지표와 기관규모에 대해서 상관분석을 행하였는데, 그 결과는 <표 11>과 같았다.

23) 리더십/전략의 경우 공단 경영진의 경영개선노력 및 경영계획의 적정성, 사회적 책임의 이행여부, 비전과 미션 등을 종합적으로 판단하여 평가하도록 되어있고, 경영시스템의 경우 조직관리의 적정성, 인사제도, 합리적 노사관계 구축, 건전한 재무구조 유지를 위한 예산·회계 관리 운영노력, 쾌적한 환경조성을 위한 시설관리노력, 효과적인 재난안전관리 시스템구축, 지역사회의 공헌활동, 정부정책(저탄소 녹색성장) 추진성과 등을 평가하도록 되어있다.

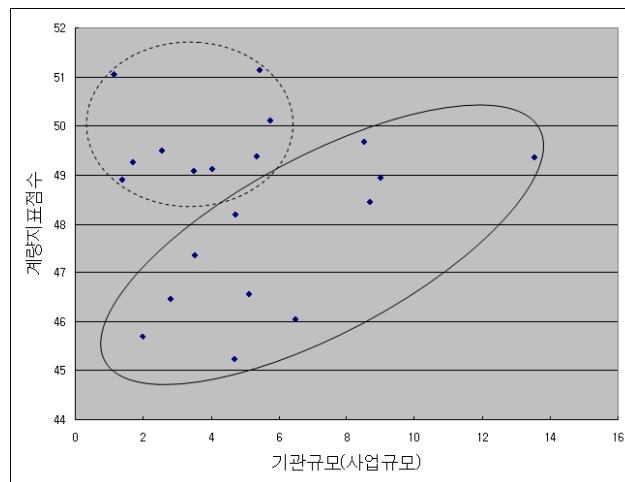
24) 김종희의 연구(2007)는 규모의 경제를 추구하는 사업의 경우, 초기 투자가 매우 큰 경우가 많고, 이러한 투자수준이 유지되는 경향이 있으므로, 이러한 성격의 대규모사업을 수행하는 공단의 경우, 비계량지표 평가에서 유리할 수 있다고 한다. 이러한 초기투자는 사전적으로 결정되며, 공단구성원들의 자체적인 노력으로는 단기간에 의미 있는 수준의 변화를 추구하기 어렵게 된다.

〈표 11〉 기관규모와 계량·비계량지표의 상관관계²⁵⁾

| 구 분 | 상관분석 | |
|-------------|---------------------|---------------------------|
| | Pearson Correlation | Spearman Rank Correlation |
| 기관규모와 계량지표 | .058(.809) | .057(.811) |
| 기관규모와 비계량지표 | .557(.011) | .620(.004) |

기관규모와 계량지표의 상관분석결과를 살펴보면, Pearson 상관계수는 0.058에 불과하여 사실상 양의 관계로 해석하기 어렵고, 유의확률(p) 역시 0.809로 매우 크다. 이러한 결과는 Spearman rank correlation 분석에 있어서도 마찬가지이었다. 따라서 두 변수 사이에는 유의한 수준의 양의 상관관계가 존재하지 않는 것으로 보는 것이 타당하며 귀무가설은 기각할 수 없다. 〈그림 2〉의 기관규모와 계량지표의 산점도는 두 변수에 관한 상관분석결과를 뒷받침하고 있다. 그림에서 점선으로 표시된 영역을 보면 양(+)의 선형관계 영역 밖에 존재하는 기관들이 적지 않으며, 기관규모(X축) 0%~5% 구간에 비계량지표 최상위 2개 기관이 위치하고 있어 전반적으로 기관규모와 계량지표점수의 관계는 양의 선형관계라고 보기 어려운 분포를 보이고 있다.

〈그림 2〉 기관규모와 계량지표의 산점도



25) 설립 5년 이내의 신생기관들을 제외(각주 20 참조)한 분석결과는, 계량지표의 경우 Pearson 상관계수(유의도), 0.076(0.780)과 Spearman rho(유의확률), -0.030(0.9914)가 나왔으며, 비계량지표의 경우 Pearson 상관계수(유의도), 0.583(0.018)와 Spearman rho(유의확률), 0.577(0.019)이 나와서 유의수준 5%에서 위의 결과를 뒷받침한다.

한편, 기관규모와 비계량지표의 상관분석 결과 Pearson 상관계수는 0.557으로, Rea and Parker, (2005)의 기준에 따라 기관규모와 경영평가 결과 사이에 비교적 강한 양(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 해석되었으며, 유의확률(p)은 0.011으로 0.05 수준(양쪽)에서 유의한 수준으로 나타났다(표 11). 이러한 결과는 아래 행의 Spearman rank correlation에서도 비슷하게 나타내는데, Spearman rho(ρ)값은 0.620이었고, 이 값에 대한 유의확률(p)는 0.004으로 0.01 수준에서 유의하였다. 따라서 적어도 유의수준 0.05 수준에서는 양자 간에 상관관계가 없다는 귀무가설은 기각된다. 결국 통계분석에 따르면 각 기관의 기관규모와 비계량 지표 점수사이에는 유의한 수준의 상관관계가 존재한다고 볼 수 있는데, 이는 경영평가 편람의 이상적인 기준과는 달리 기관규모가 비계량지표의 평가에 실제로 일정한 영향을 줄 수 있음을 의미한다.

두 지표와 기관규모사이의 상관분석 결과를 정리하여 보면, 기관규모와 지표간의 상관성이 계량지표와 비계량지표에서 서로 상이하게 나타났으며, 통상적인 유의수준에서 기관규모와 평가결과 사이에 존재하는 양(+)의 상관관계가 비계량지표영역의 평가결과에서 비롯된 것이라고 판단할 수 있는 통계적 근거가 존재하였다.

3. 기관규모의 영향요인에 관한 추가적인 논의

산점도와 상관분석의 결과는 계량지표의 귀무가설을 통상적인 유의수준에서 전혀 기각하지 못한 반면 비계량 지표의 귀무가설을 기각함으로써, 기관규모와 평가결과 사이에 서로 유의한 수준의 양(+)의 상관관계가 나타나는 원인이 주로 비계량지표부분의 평가결과에 있음을 뒷받침하였다. 이러한 결과는 기관규모효과의 문제를 분석하고 이에 대한 개선점을 찾기 위해 비계량지표분야를 좀 더 자세히 고찰할 필요가 있음을 시사한다.

본 분석에서는 대규모 공단일수록 비계량 지표에서 높은 득점이 가능하게 되는 원인을 찾기 위하여 기관규모기준으로 상위 5개 공단 및 하위 5개 공단들의 비계량지표실적요인들을 비교하여 보고자 한다. <표 12>는 상·하위 각 5개 공단의 2009년도 경영실적보고서에 기재된 실적내용을 비교한 자료이다.²⁶⁾

26) 지면의 한계상 각 시설관리공단의 2009년도 경영실적보고서를 기준으로 작성되었으며, 각 지표 간에 일부 중복된 실적이 있으며, 건수로 환산하기에는 어려움이 있는 일부 실적은 제외되었음.

〈표 12〉 기관규모 상·하위 5개 공단 비계량지표 실적 규모 (2009년 기준)

| 비계량지표 | 상위 5개 시설관리공단 | | | | | 하위 5개 시설관리공단 | | | | |
|------------|--------------|-----|-----|-----|-----|--------------|-----|-----|-----|-----|
| | 성남 | 수원 | 파주 | 부천 | 의정부 | 의왕 | 오산 | 양주 | 가평 | 연천 |
| 합계 | 291 | 494 | 264 | 211 | 278 | 143 | 157 | 145 | 148 | 148 |
| 경영층 리더십 | 49 | 91 | 58 | 24 | 41 | 11 | 20 | 9 | 22 | 18 |
| 고객 및 윤리경영 | 30 | 50 | 49 | 31 | 29 | 21 | 19 | 18 | 18 | 16 |
| 비전·미션 및 계획 | 9 | 16 | 13 | 20 | 12 | 11 | 14 | 11 | 10 | 9 |
| 조직관리 | 21 | 38 | 14 | 16 | 22 | 9 | 11 | 10 | 11 | 12 |
| 인사관리 | 19 | 35 | 16 | 14 | 19 | 10 | 12 | 12 | 9 | 9 |
| 노사관리 | 19 | 36 | 20 | 17 | 21 | 9 | 8 | 6 | 7 | 9 |
| 재무관리 | 18 | 33 | 19 | 15 | 21 | 12 | 15 | 17 | 13 | 21 |
| 시설·환경관리 | 22 | 64 | 28 | 22 | 31 | 18 | 20 | 15 | 21 | 15 |
| 재난·안전관리 | 23 | 59 | 15 | 18 | 26 | 19 | 16 | 21 | 16 | 14 |
| 공공성증진노력 | 81 | 72 | 32 | 34 | 56 | 23 | 22 | 26 | 21 | 25 |

비계량지표 실적을 보면, 대부분의 영역에서 대규모 공단일수록 보고서에 기재된 비계량 부문의 실적 또한 규모가 더 커지게 됨을 볼 수 있는데, 이는 기관규모가 큰 공단의 경우, 더 많은 인력과 예산을 가지므로 이를 이용하여 더 다양한 사업을 벌일 수 있기 때문으로 추정할 수 있다. 물론, 비계량 지표의 경우 평가지표에 해당하는 실적의 양으로만 평가하는 것은 아니지만 일반적으로 같은 평가군에 속하는 공단 간에 동일한 평가지표에 대한 실적을 평가할 때 이러한 규모의 차이가 평가에 아무런 영향을 미치지 않을 것이라고 기대하기는 어렵다.

〈표 13〉은 2008년부터 2010년까지 3개년간 기관규모 상위 5개 공단과 하위 5개 공단의 사업분포를 비교한 것이다. 기관규모에 있어서 상위 5개 공단의 사업개수는 평균 9.4개이며 하위 5개 공단의 사업개수는 평균 9개로, 단순 사업개수에 있어서 양 집단의 차이는 그다지 크지 않아 보이지만, 종합운동장 관리 및 운영 같은 일반사업에 있어서 상위 공단들의 기관 규모는 하위 공단들보다 훨씬 더 큰 편이다²⁷⁾.

27) 예를 들어, 성남시 시설관리공단이 관리하는 종합운동장은 총면적 기준 126,719㎡로 오산시시설관리공단의 종합운동장(총면적 37,900㎡)이나 가평시 시설관리공단의 종합운동장(면적 6만 7400㎡)보다 2~3배 정도 차이가 난다.

<표 13> 기관규모 상·하위 5개 시설관리공단의 사업분포

| 상위 5개 시설관리공단 | | | 하위 5개 시설관리공단 | | |
|--------------|-----|--|--------------|-----|---|
| 공단 | 개수 | 사업분포 | 공단 | 개수 | 사업분포 |
| 성남 | 6개 | 도서관, 공영주차장, 건인보관소, 종합운동장, 여성회관 스포츠센터, 여성임대아파트 | 의왕 | 9개 | 여성회관, 복지회관, 국민체육센터, 체육공원, 탁구장, 공영주차장, 건인사무소, 재활용센터, 종량제물품 |
| 수원 | 11개 | 종합운동장, 공영주차장, 건인보관소, 거주자우선주차, 연화장, 역전 지하도상가, 재활용선별장, 쓰레기봉투판매, 체육공원, 구민회관, 재가지원센터 | 오산 | 6개 | 주차사업, 종량제물품사업, 문화예술회관, 시민회관, 종합운동장, 도서관 |
| 파주 | 12개 | 시민회관, 교육문화회관, 주차장, 건인차량보관소, 도라전망대, 환경순환센터, 청소(쓰레기수거), 종량제봉투, 입진각관광지, 통일동산, 종합운동장, 체육시설 | 양주 | 9개 | 문화예술회관, 체육공원, 장흥관광지, 공중화장실, 재활용선별장, 주차장, 종량제봉투, 청소년수련관, 청소년문화의집 |
| 부천 | 7개 | 공영주차장, 건인차량보관소, 거주자우선주차제, 교통정보센터, 지하도상가안내, 도서관, 종량제봉투 | 가평 | 13개 | 문화예술회관, 여성회관, 체육관, 종합운동장, 체육공원, 테니스장, 체육센터, 썰매장, 산장관광지, 자연휴양림, 다목적캠핑장, 공영주차장, 종량제봉투 |
| 의정부 | 11개 | 공영주차장, 거주자우선주차, 건인사업, 가로청소, 종량제봉투, 스포츠센터, 청소년회관, 직동수련원, 주경기장, 장애인택시 | 연천 | 8개 | 공설운동장, 공영주차장, 종량제봉투, 장례식장, 군민회관, 한탄강관광지, 자연발생유원지, 어린이 교통랜드 |

운영하는 사업의 성격을 살펴보면, 기관규모 하위 5개 공단의 경우에는 문화회관, 체육공원, 주차장 등 시설관리공단이 행하는 일반적인 사업들이 전부인 경우가 많은 반면, 기관규모 상위 5개 공단들은 일반사업 외에도 여성임대아파트, 역전 지하도상가, 교통정보센터 등 특수한 사업 분야에 진출한 것으로 나타난다. 이러한 사업구성은 큰 규모 예산과 인력을 가진 대규모 시설관리공단의 경우 일반적인 사업의 범위를 넘어서 다른 특수사업들을 수행함으로써 더 다양한 공공서비스를 제공할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 규모가 큰 시설관리공단의 경우 상대적으로 큰 도시에 위치하여 있기 때문에 대응해야 할 주민 수요가 더 다양할 수밖에 없다는 경영환경의 특성 역시 운영사업의 다양성이 큰 이유 중 하나라 할 수 있다. 이러한 사업상 다양성은 비계량지표 관련 실적을 평가시(時)에 공공성증진 노력 부문에서 상당한 실적요인으로 될 수 있다. 즉, 공단지체노력에 의한 경영혁신보다는 지역공단사업의 특수성 및 기관규모에서 오는 실적의 차이 덕에 규모가 큰 시설관리공단에서 평가점수가 높게 나타날 수 있는 것이다.

<표 14> 기관규모 상위 5개 공단의 비계량지표 실적 (2009년 기준)

| 규모 | 공단 | 리더십/전략 실적 | 경영시스템 실적 |
|----------|-----|---|--|
| 상위 5개 공단 | 성남 | 8개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 일일 명예이사장제 도입 ▶ 간부직원 일일 현장체험 ▶ 산학협동 협약식 체결(동서울대) ▶ ISO 9001/14001 인증 ▶ 대한민국 문화경연대상 수상 ▶ 표준업무절차서(SOP) 발간 ▶ 성과연봉제 확대운영 ▶ 칭찬릴레이 실시 | 8개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 탄천운동장 회원관리 자동화 ▶ 정보기술 조직혁신(7개 시스템) ▶ 다면평가 시스템 자체개발 ▶ 성과연봉제 확대운영 ▶ 뉴패러다임 컨설팅 ▶ 주차시설 개발 및 특허 등록 ▶ CS One-stop 서비스 시행 ▶ 전화모니터링(미스터리 콜) |
| | 수원 | 6개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 한국의 아름다운기업 대상 ▶ 100대 우수특허 제품 대상 ▶ 2008 발명특허대전 동상 ▶ 공단 캐릭터 자체제작 활용 ▶ 민원안내 통합서비스 추진 ▶ ISO 9001/14001 인증 | 6개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 산학 교류협약(아주대, 팔달공고) ▶ 전문기관 의뢰 조직 및 인력진단 ▶ 전 직원 고객접점근무 체험 ▶ 전산프로세스 개선(6건) ▶ 노사문화 우수기업 인증 ▶ 자위소방대 편성 운영 |
| | 파주 | 6개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 혁신창안제도 활성화(33건) ▶ 녹색경영 최우수상 수상 ▶ One-call 서비스 정착 ▶ 경영현장 체험실시 ▶ ISO 9001/14001 인증 ▶ 에코드라이빙 G&G 베스트 드라이버 | 6개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ '작은친절 큰감동' CS 경연대회 ▶ 시간외 근무 실링제 도입 ▶ 충청원제 도입 ▶ 바이오가스 생산·활용 ▶ 경영평가 포상금 전액 사회환원 ▶ 홈페이지 전면개편 |
| | 부천 | 8개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 경기도내 BSC 시스템 최초도입 ▶ 인적자원개발 우수기관 인증 ▶ BEST 공동브랜드 협약사업 ▶ VOC 통합관리 CRM 도입 ▶ BEST-MBC, 크로스미팅 등 쌍방향 커뮤니케이션 체제 구축 ▶ ISO 9001/14001 인증 ▶ 서비스품질 우수기업 인증 ▶ 성과연봉제 시행 확대 | 7개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 지식경영시스템 활성화 ▶ 학습관리 시스템 개선 및 전산화 ▶ 지능형 교통체계(ITS) 구축 ▶ 환경관련 접속창구 다양화 (Best 모니터, CS수호천사, Best 알리미) ▶ 공공시설물 디자인 개선사업 ▶ Best 박사 시험제도 운영 ▶ 창의아이디어 페스티벌 참가 (공단 특허제품 2종 출품) |
| | 의정부 | 6개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 경영정보시스템(IMS) 인증 ▶ 청소년 봉사활동 터전 인증 ▶ 청소년 수련활동 인증(3건) ▶ 창의아이디어 페스티벌 참가 (자체개발 제품 3종 출품) ▶ 서비스품질 우수기업 인증 ▶ 친환경 경영(LOHAS) 인증 | 5개 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 혁신 마일리지 시스템 도입 ▶ 전문기관의 조직진단 컨설팅 실시 ▶ 예산 및 재무회계 통합 프로그램 자체개발 ▶ 재고 및 고정자산관리 자체 전산화 (타 기관 무료제공) ▶ 대형폐기물 처리 통합관리시스템 구축 제안 |

한편, 경영혁신 사례 등에서도 과제의 다양성에 비례하여 실적을 나타낼 가능성이 높기 때문에, 혁신 사례를 통한 가산점 등에서도 더 많은 과제를 추진할 수 있는 인력과 예산을 가진 대규모 공단이 유리한 반면 그렇지 못한 소규모 공단은 불리하게 작용할 가능성이 크다.²⁸⁾ <표 14>와 <표 15>는 각각 2009년도 지방공기업경영평가 결과 기관규모 기준 상·하위 5개 시설관리공단의 경영평가결과에서 보고된 비계량지표실적을 보여주고 있다. 비계량하위지표에 해당하는 리더십/전략 분야와 경영시스템 모두에서 기관규모가 큰 5개 시설관리공단 집단은 대략 6~7개의 비계량지표 실적을 가지고 있지만, 기관규모가 작은 집단은 2~4개 정도의 실적만을 가지고 있어 기관규모가 큰 집단이 규모가 작은 집단보다 확실히 더 많은 비계량실적을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표 15> 기관규모 하위 5개 공단의 비계량지표 실적 (2009년 기준)

| 규모 | 공단 | 리더십/전략 실적 | | 경영시스템 실적 | |
|----------|----|-----------|---|----------|---|
| 하위 5개 공단 | 의왕 | 4개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 3급 이상 성과연봉제 도입 ▶ 전문기관 조직진단 컨설팅 ▶ BSC 성과관리 시스템 도입 ▶ 안전보건경영(KOSHA18001) 인증 | 4개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 뉴 패러다임 컨설팅 추진 ▶ 에너지절감사업(ESCO) 추진 ▶ 통합 셔틀버스 운행 추진 ▶ CS 고객 모니터링제 |
| | 오산 | 2개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 고객만족 3대 CS 실천운동 ▶ 서비스품질 우수기업 인증 | 2개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 도서관 합동근무반 운영 ▶ 신규직원 후견인 제도 시행 |
| | 양주 | 2개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ e-book 활용 업무매뉴얼 제작(4건) ▶ e-poster 도입·운영 | 3개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 뉴패러다임 컨설팅 추진 ▶ 정보화 MOU 체결(전산화범위 확대) ▶ 유형자산 전산관리 시스템 도입 |
| | 가평 | 2개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 서비스품질 우수기업 인증 ▶ 사업장별 업무편람 제작 활용 | 2개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 전문기관 의뢰 조직진단 ▶ 자산관리 전산화 실시 |
| | 연천 | 2개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 온세미로 감성경영(현장지도) 추진 ▶ 멘토링 제도 운영 | 2개 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ ISO 9001/14001 인증 ▶ 자산관리 전산시스템 도입 |

이러한 비계량지표에서의 실적의 차이가 규모가 큰 집단과 규모가 작은 집단 사이에서 발생하는 것을 우연의 일치만으로 보기 어려울 것이다. 지금까지의 자료 분석결과로부터 볼 때 조직에서 수행하는 사업과 과제의 다양성은 활용가능한 조직 내의 자원과 집행능력에 의하여 제약됨을 추론해 볼 수 있다. 따라서 경영평가를 수행할 때 이러한 제약요인에 대한 충분한 고려가 없다면, 사업 또는 과제의 양적 증가는 피평가기관의 진정한 혁신 노력을 정확히 대

28) <표 14>와 <표 15>의 비계량지표 실적은 지면의 한계상 각 공단의 2009년도 경영실적 내용만을 소개하였으며, 일상업무 및 당면업무의 경우 실적규모가 너무 큰 관계로 제외하고 특수실적과 경영혁신 실적 위주로 작성하였다.

변하지 못할 뿐만 아니라, 대규모 공단에 대하여 일종의 후광효과(Halo Effect)를 발생시키는 원인이 될 수 있다.

V. 요약 및 시사점

본 연구는 지방공기업평가제도가 가지고 있는 주요 문제점들 중 하나인 평가결과의 기관규모의존성 문제를 다양한 방법을 사용하여 분석하고, 기관규모가 평가결과에 일정한 영향을 주게 되는 원인을 탐구하였다. 먼저 상관관계 분석은 시설관리공단의 사업 규모 및 예산, 인력과 같은 규모관련요소들과 경영평가결과 사이에 일정한 연관성이 있으며, 사업의 규모가 커질수록 평균적으로 경영평가등급이 높아지는 경향이 있음을 보여 주었다. 또한 정량평가인 계량지표보다는 정성평가에 가까운 비계량지표에서 기관규모가 큰 시설관리공단이 높은 평가를 받았으며, 이러한 결과가 결국 전체 경영평가 결과와 기관규모 사이에 존재하는 양(+)의 상관관계의 원인이 되는 것으로 분석되었다. 비계량지표의 실적에 대한 추가적인 자료조사 결과는, 기관규모 기준 상위공단들이 더 다양하고 많은 사업과 과제들을 수행할 수 있었기 때문에 경영혁신과제나 공공성 증진노력 부문 등에서 작은 규모의 공단보다 더 나은 비계량지표 평가를 받을 수 있었음을 뒷받침하였다. 이러한 분석결과들은 선행연구들의 분석결과나 추론과 일치하며, 경영평가결과에 대한 기관규모효과에 관한 설문조사결과를 확인시켜주는 결과라 할 수 있다.

이러한 연구결과는 현행 지방공기업경영평가 제도와 운영에 관하여 다음과 같은 시사점들을 준다. 첫 번째로, 규모의 차이가 큰 공단끼리 같은 평가군안에서 동일 지표로 평가받는 방식 자체에 문제점이 있을 수 있다. 규모에 따라 사업이나 과제의 다양성이 달라질 수 있고 이것이 비계량지표에 반영되어 최종평가결과에도 영향을 줄 수 있기 때문에 규모별로 평가군을 나누는 것이 필요하다. 평가등급에 미치는 기관규모효과를 최대한 줄이려면 단순히 거주인구보다는 예산이나 인력 같이 실질적으로 조직규모를 반영하는 기준을 사용하되, 경기도 시설관리공단의 총 수가 20개라는 점을 고려하여 3~4개 정도의 평가군을 형성하여 평가하고, 개개 평가군에서 평가등급을 부여하는 방식을 고려할 필요가 있다.

두 번째로, 규모에 따라 비계량지표에서 실적의 차이가 난다면 비계량실적의 측정체계에 문제가 있는 것인지 아니면 측정체계 자체는 적절하나 (비계량)실적의 측정 자체가 충분히 객관적이지 못한 것인지를 고민해 볼 필요가 있다. 이 문제에 관하여서는 주관성이 반영되기 쉬운 비계량지표를 평가에서 분리하거나 그 비중을 줄이자는 의견도 있을 수 있지만, 김종희

의 연구(2007)가 지적한 것처럼, 비계량지표가 반영하는 공공성과 미래지향성을 고려할 때 비계량지표는 평가로부터 분리하거나 그 비중을 대폭 조정하는 것은 바람직하지 못하다.

측정체계 자체에서 지방공기업경영평가결과 고착화의 책임을 찾는 것은 바람직하지 못하다면, 공단의 비계량지표 실적의 평가시(時) 규모에 의한 체계적인 편향(bias)을 찾아 조정하는 것이 평가제도 본연의 목표와 기능을 최대한 유지하면서 문제점을 최소화하는 최선의 방법이라 할 수 있다. 즉, 공단내부의 자체혁신노력과 상관없이 경영환경과 규모에서 오는 원천적 이점과 순수한 기관 내부의 경영노력에 의한 실적을 분리해내야 경영평가의 정확성을 높일 수 있다는 것이다. 이에 관하여서는 많은 논의가 필요가 하겠지만, 예산이나 인력 등을 기초로 기관역량을 고려한 적절한 사업규모를 파악한 다음, 이를 기준으로 공공성 증진이나 혁신추구와 같은 경영개선노력이 우수한 것인지 미흡한 것인지를 평가하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있다. 이외에도 규모대비 성과지표를 개발하거나 규모편향성이 있는 것으로 의심되는 일부 비계량지표의 경우 규모에 따라 차등적으로 사용하는 것도 규모로 인한 평가고착화문제를 해결하기 위한 대안으로 고려될 수 있다.

세 번째로, 설문조사는 피평가기관들 역시 기관규모효과의 존재로 인해 평가결과에 대한 불만을 가지고 있음을 보여주었다. 이러한 불만은 평가제도에 대한 신뢰성과 활용가능성에 큰 영향을 줄 수 있는데, 설문조사와 상관분석을 종합하여 보면, 그러한 불만의 원인은 계량지표(정량지표)의 경우보다는 주관성이 반영되기 쉬운 비계량지표(정성지표)에 의하여 평가등급이 좌우되기 때문이었다. 이러한 신뢰성문제는 앞에서 논한 바와 같이 평가결과의 고착화현상과 결합하게 되면 평가의 활용성을 저하시켜 경영평가의 존재의의를 약화시킬 수 있을 뿐만 아니라 실제 현장에서 여러 가지 기회주의적 행동을 야기할 수 있다. 소규모 공단에서는 지속적인 선진공단 진입의 실패로 인하여 경영개선의 의지가 약해질 우려가 있는 한편 비계량지표 평가에서 기관규모효과를 누리기 위하여 내실없는 조직 부풀리기나 사업 만들기 등 기회주의적 행동을 취할 수 있다. 반면 대규모 공단에서는 지속적인 우수등급 유지로 경영평가결과에 대한 관심도가 떨어지고, 안일한 운영을 개선하려는 노력이 부족해지는 등 전반적인 지방공단의 경영혁신 노력이 침체될 수 있는 위험이 있다.

결국, 이러한 문제점을 해결하려면 규모의 효과를 분간해내는 기준도 필요하겠지만, 다른 한편으로 공단이 지속적인 발전노력을 기울일 수 있게끔 일정한 제도적 개선 역시 필요하다. 예를 들어 지적받은 문제점의 해결정도나 향상정도가 좋은 시설관리공단은 따로 우수향상기관으로 분류하여 종합평가결과가 낮더라도 미흡등급에서 제외시켜 주는 양(+)의 인센티브를 제공한다면, 공단들은 기관규모에 상관없이 지속적으로 경영개선에 노력할 동기를 갖게 될 것이다.

네 번째로, 본 연구는 기관규모효과로 인한 평가결과의 왜곡문제가 단순히 평가측정의 문

제나 평가기준의 문제에 비롯된 것이라기보다는 근본적으로 통제지향의 하향적 평가라는 지방공기업평가제도의 성격에서 파생된 문제라는 점을 지적하고자 한다. 일부 예외는 있지만, 기본적으로 지방공기업은 공공성을 추구하는 조직으로 설립되었는데, 공공성 추구행위의 경우 이윤추구행위와 달리 하나의 성과변수를 정하기 어렵고, 그러한 성과변수를 정하더라도 객관적으로 측정하기 어렵다(Ellwood, 2000). 또한, 지방자치제 출범 이후 공공서비스에 대한 수요 증가와 지역주민 선호의 다양성에 부응하기 위하여 지방공기업들이 수행하는 과제나 사업의 유형 역시 점점 다변화되어 왔는데, 이러한 변화는 동일한 평가그룹 내에서도 각 기관의 개별성이 점점 커지고 있음을 의미한다. 이러한 조건 하에서는, 획일화된 기준에 의하여 지방공기업의 경영성과를 평가하고 순위를 매기거나 등급을 정하는 방식으로는 정확한 성과 측정을 하기 어려울 뿐만 아니라 평가의 공정성을 확보하기도 쉽지 않다.

마지막으로, 기관규모에 따른 평가등급 고착화 문제는, 직접적으로는 성과 측정의 어려움에서 비롯된 것이지만, 간접적으로는 통일된 기준에 의한 비교평가와 경쟁촉진이라는 통제지향적 평가목적에서 유발된 것이라 할 수 있다. 따라서 지방공기업경영평가제도가 기관규모 효과와 같은 객관성 논란에서 벗어나서 공기업들의 지속적 개선·발전에 도움이 되기 위해서는, 경영평가의 초점이 경영점수나 경영등급이라는 형태의 총체적 성과보다는 지방공기업조직이 수행해야 하는 기본적인며 공통된 목표의 달성정도에 맞추어져야 하며(한인섭, 2008), 평가결과 역시 경쟁을 위한 비교평가보다는 경영개선을 위한 실질적인 정보로서 사용할 수 있도록 평가제도의 운영방향을 개선하는 것이 바람직할 것이다.

【참고문헌】

- 곽채기. (2003). 정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과. 『공기업논총』, 15(1): 49~91.
- 권민정·윤성식. (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가결과의 차별화에 관한 분석. 『한국행정학보』, 33(1): 47~62.
- 김인자·전진석. (2009). 메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안연구. 『지방정부연구』, 13(1): 133~148.
- 김종희. (2007). 지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안: 시설관리공단의 비계량지표를 중심으로. 『지방행정연구』, 21(1): 75~95.
- 김준기. (2001). 공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제. 『한국행정연구』, 10(1): 97~123.
- 김현구·박희정. (2000). 지방자치단체의 평가제도의 운영. 『지방행정연구』, 14(2): 1~43.
- 나영·이창우. (2001). 공기업 경영평가시스템 운용의 유용성에 관한 실증연구. 『회계학 연구』, 26(2): 89~113.
- 라휘문. (2007). 지방행정혁신평가결과의 수용도에 대한 영향요인분석. 『지방행정연구』, 21(2): 199~224.
- 박삼진. 2003. 『지방공기업 경영평가제도 개선방안 연구 : 지방공단의 평가지표체계 개선을 중심으로』. 경희대 경영대학원 경영건설탕전공 박사학위 논문.
- 박재완·김 신. (2000). 지방자치단체의 성과평가. 『지방행정연구』, 14(2): 45~70.
- 백승천. (2003). 『지방공기업 경영평가지표 선정 및 가중치 설정』. 박사학위논문, 고려대학교 일반대학원.
- 신열. (2006). 정책품질관리적 시각에서 지방공기업 경영평가제도의 실태분석. 『한국공공관리학보』, 20(2): 129~156.
- 신열. (2007). 지방공기업의 서비스 품질과 재무성과간의 관계분석. 『지방행정연구』, 21(2): 151~177.
- 신열. (2008). 지방공기업 경영평가제도의 변화와 과제 : 성과관리적 시각에서 2008년 제도 개편을 중심으로. 『한국공공관리학보』, 22(3): 133~163.
- 신열·오철호. (2003). 지방공기업경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제, 지표 및 방법을 중심으로. 『충북개발연구』, 13(2): 15~33.
- 안용식·원구환. (2001). 『지방공기업론』. 서울: 대영문화사.
- 이중수. (2003). 지방공기업 경영평가지표 개발에 관한 연구 : 조직문화지표를 중심으로. 『국가정책연구』, 17(1): 117~139.
- 이혜승·강기춘·어민선·김동근. (2006). 『지방공기업 경영 및 평가제도 개선방안 연구』. 감사평가

연구원.

- 이환범·송건섭·김병문. (2005). 지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발: 자료포락분석(DEA)에 의한 효율성 측정. 『한국사회와 행정연구』, 15(4): 275~298.
- 장덕희·신열. (2006). 지방공기업 경영성과평가 방법으로서 BSC기법 도입에 관한 연구: 도시개발공사와 시설관리공단의 평가관련 종사자 인식조사 결과를 중심으로. 『지방행정연구』, 20(1): 191~219
- 장덕희. (2011). 지방공기업 경영평가제도의 개선요소 도출 한국행정학회 춘계학술대회
- 장석오. (2007). “재무적, 비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향”. 『지방행정연구』, 21(3): 105~128.
- 장지인·곽채기. (2000). 정부투자기관 경영평가제 및 운영체계 개편방안. 『공기업논총』, 12(1): 39~81.
- 정재진 외. (2009). 지방공기업 경영평가 지표구축의 발전방안 : 현행지표에 대한 피평가기관의 인식수준을 중심으로. 『한국지방공기업학회보』, 5(1): 37~61.
- 최길수. (2009). 지방공기업 경영평가와 경영품질모형의 통합화에 관한 연구. 『품질경영학회지』, 36(4): 65~76.
- 최용환. (2006). 『지방공기업의 경영평가 제도에 관한 연구』. 충북개발연구원
- 한인섭. (2006). 지방공기업 고객만족도 조사의 함의와 과제. 『지방행정연구』, 20(3): 105~132.
- 한인섭. (2008). 지방공기업 경영평가제도에 대한 비판적 고찰. 서울행정학회 춘계학술대회발표논문집.
- 한인섭. (2011). 지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향. 『한국거버넌스학회보』, 18(1): 271~297.
- Behn, Robert D.. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*. 63(5): 586~606.
- Dunn, William N.. (2008). *Public policy analysis: An introduction, 4th edition*. Englewood Cliffs NJ : Prentice-Hall.
- Ellwood, J. W. (2000). *Prospects for the Study of the Governance of Public Organizations and Policies*, in C. J. Heinrich & L. E. Lynn, Jr.(ed.).
- Patton, Michael Quinn. (1997). *Utilization-Focused Evaluation: the new century text*. California: Thousand Oaks. Sage Publications
- Rea, L. M., and Parker, R.A. (2005). *Designing & Conducting Survey Research A Comprehensive Guide (3rd Edition)*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

정부문헌

- . 2009. “지방공기업선진화 추진방안”. 행정안전부
- . 2009. “지방공기업 설립운영기준”. 행정안전부
- . 2009~10. “지방공기업현황(지방공사·공단)”. 행정안전부
- . 2007~09. “지방공기업 경영평가 실시계획”. 행정안전부
- . 2007~11. “지방공기업 경영평가편람”. 행정안전부
- . 2009. “2008년 지방공기업 경영평가 결과”. 행정안전부
- . 2010. “2009년도 지방공기업 경영평가결과 종합보고서”. 행정안전부
- . 2009. “2008년도 경기도 지방공기업 경영평가보고서(종합보고서)”. 경기개발연구원
- . 2010. “2009년도 경기도 지방공기업 경영평가보고서(종합보고서)”. 경기개발연구원

