

공기업의 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 미친 영향 분석

Analyzing the Influence on the Performance
by Integrity and Innovation of Public Enterprises

라영재(Ra, Young Jae)*

ABSTRACT

The principal-agent dilemma is also found between the government and public enterprises. The lack of measures which ensures accountability of entrepreneurs of public enterprises, leads to inefficiency in management of the public firms. As a result, for the purpose of heightening accountability of management, the government came up with various types of evaluation tools such as performance evaluation, customer's satisfaction research, innovation evaluation, assessment on the levels of integrity.

Theoretically, both integrity, which is defined in terms of public interests, and customer's satisfaction of public enterprises should be closely related to their performance. Based on this proposition, this research covered correlation and causality between integrity assessment and customer's satisfaction, both conducted by the government and performance of public enterprises. In addition, the empirical analysis in this study shows how the government's innovation evaluation, as a way to help boost the performance of public enterprises, has made an influence on the results of other evaluation measures.

This research found out that there is close correlation between management performance, and integrity and the level of innovation. The similar correlation was also identified between customer's satisfaction and integrity of the public enterprises, all of which proves that higher performance is accompanied by the innovation efforts and integrity.

Public enterprises, thus, should continue to make strenuous efforts to strengthen integrity and customer's satisfaction, let alone their financial performance.

Key Words : 경영평가(Performance Evaluation of management), 청렴도 측정(Assessment on the levels of integrity), 고객만족도(Customer Satisfaction Index), 혁신평가(Innovation evaluation), 경영 책임성(management accountability)

1. 서론

2007년 공공기관의 운영에 관한 법률이 제정되어 통상 광의의 공기업을 공공기관이

* 국가청렴위원회 민간협력팀장

라는 용어로 불리게 되었다. 우리나라 경제에서 공공기관이 차지하는 역할과 비중은 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관을 합쳐서 예산이 271조, 자산이 626조, 24만 명의 종사자 등으로 정부재정의 1.1배 수준이다. 이렇게 국가경제에 큰 역할을 하고 있는 공기업의 비효율성 문제를 소위 “방만 경영과 도덕적 해이”라고 비판을 하고 있다. 특히 언론에서는 공기업의 낙하산 인사, 인력증가, 임금인상, 성과급 지급, 자회사 신설(중앙일보, 2007.10.9) 등의 문제점을 지적하고 있고 개혁의 무풍지대, 비효율, 방만 경영의 표본(문화일보, 2008.1.11)이라는 선정적인 질타를 하고 있다. 이러한 언론의 질책이 이어지면서 감사원의 감사가 있었고 OECD 공기업 지배구조 지침(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)을 근거로 하여 기획예산처는 공기업 지배구조를 개선하는 법률을 제정하기에 이르렀다. 그리고 2008년 현재 새 정부 출범에 앞서서 공기업의 구조조정과 민영화에 대한 논의가 다시 시작되고 있다.

1987년에 11개 공기업에 대한 민영화 시도가 있었고 1997년 외환위기 이후 11개 공기업이 민영화되고 8개 공기업이 통폐합되었다. 그리고 참여정부는 국민의 정부와 달리 공공기관에 대하여 소프트웨어적인 개혁 방향을 설정하고 경영평가, 청렴도 측정과 같은 다양한 평가 제도를 확충하고 경영공시를 확대하였으며 이러한 제도를 독려하기 위한 경영혁신평가도 시행하였다.

이렇게 역대정부에서 공기업에 대한 개혁과 혁신의 노력은 있어왔는데, 여전히 우리나라 공기업은 비효율적이라는 지적을 받고 있으며, 공공기관으로서의 책임성을 강화하여야 한다. 어느 나라나 공기업은 태생적으로 비효율적인 요인을 가질 수밖에 없겠지만 현시점에서 우리나라 공기업의 비효율적 운영의 결과는 정부의 공기업 관리정책의 문제일 수도 있고 공기업 경영상의 문제일 수도 있다. 또한 특별한 법적 근거로 설립된 공기업이 일반기업과 같이 비효율성을 극복하기 위하여 단지 재무적인 수익성을 높이고 부채를 줄이는 것만이 공기업의 설립목적에 충실한 것이며 공기업으로서의 국민에 대한 책임성을 다하는 것인가라는 의문을 가질 수 있다. 이러한 근본적인 의문으로부터 시작하여 국민으로 위임을 받아 공기업에 대한 감독과 통제를 실시하고 있는 정부의 관리적 책임성에 문제가 있을 수도 있고 정부가 공기업의 관리 장치로서 활용하고 있는 각종 경영실적평가, 고객만족도조사, 경영혁신평가, 청렴도 측정과 같은 통제수단의 효과성에 문제가 있을 수도 있다. 그래서 이 논문은 정부가 시행하고 있는 각종 평가제도가 어떠한 연관성을 가지고 있는가에 대하여 실증적인 분석을 시도해 보고자 한다. 이러한 실증적 분석결과를 바탕으로 관련 정부기관은 공기업의 경영 자율성과 책임성을 강화하기 위한 평가 틀의 재설계, 합리적인 시행, 효과적인 활용 등을 통하여 관리정책 전반을 종합적으로 재구성할 필요가 있겠다.

II. 이론적 배경

1. 공기업의 책임성

선진국이나 개발도상국가에서 공기업(Public Enterprises)은 각 국가의 역사적 배경에 따라서 몇 가지 유형으로 나타나고 있다.¹⁾ 최근 선진국을 중심으로 일반적인 공기업뿐만 아니라 공공기관(Public Bodies, Entities)에 이르기까지도 신자유주의적인 조류와 신공공관리주의 개혁(New Public Management Revolution)의 영향으로 공기업의 지배구조개선, 민영화와 같은 관리개혁이 진행되고 있다. 일반적으로 시장주의자들은 공기업은 태생적으로 비효율성을 낳게 되고 그래서 민영화의 길로 갈 수 밖에 없다고 주장하고 있다. 그러나 공기업이 민간 기업에 비하여 비효율적이라는 일반적이면서 실증적인 연구결과는 없으며(장하성, 2003),²⁾ 실제 선진국에서도 공기업을 포함한 공공기관이 민간위탁이나 민영화되어가고는 있지만 그렇다고 하여 공기업 모두가 사라지고 없는 것은 아니다. 오히려 정부기관이 직접 집행하던 집행 업무들이 공공기관이나 NPO 등과 협력하거나 분담하는 공적인 업무들이 증가하고 있다(Salamon, 2002).

공기업 중 특히 일부국가에서 국영기업은 일반적으로 재무적 수익률(Financial rates of return)이 민간기업보다 낮으며 사회적 수익성(social profitability) 측면에서 실적이 저조하다고 한다(World Bank, 1987; 장하준, 2007 재인용). 그러나 공기업이 동종의 사업 분야에서 민간기업보다 경영성과가 나쁘다거나 비효율적이라고 일률적으로 말할 수는 없는 것 같다. 그리고 개발도상국가의 공기업은 관련 산업에서 독점적으로 시장을 지배하고 있기 때문에 민간기업과 수익률과 같은 경영성과를 단순히 비교하기는 어렵다. 다만, 공기업이 민영화(privatization)가 된 이후에 경영성과가 어떻게 변화하였는가에 대한 추이를 살펴보는 것은 중요하다. 허나 공기업의 민영화 이후 해당 기업의 재무적 성과가 획기적으로 개선되었다고 하더라도 그 효과를 단지 민영화로 기인한 것으로만 단정하기는 어려워 보인다.³⁾

공기업은 태생적으로 국민이 주인임으로 소유와 경영이 분리될 수밖에 없고 그래서 공기업의 경영은 비효율성의 문제가 잠복해 있다. 일반적으로 어느 국가나 국가 발전단계에서 국민경제 발전을 유인, 촉진시키려 하거나 가스, 전기 등 자연 독점적 사업을 정부가 통제할 목적으로 공기업을 설립한다(Friedman & Garner, 1990). 즉 공기업이

- 1) 공기업이 설립되고 운영되는 이유로 장하준(2003)은 첫째 투자규모가 너무 커서 민간부문이 참여할 수 없는 대규모 인프라 투자 산업인 경우, 두 번째, 공기업이 분배와 형평성 달성에 바람직하다고 한다.
- 2) 공기업의 구성요건을 정의하는 데에서 차이, 통계상 문제 등으로 공기업 규모에 대한 국가별 비교 데이터가 부족하나, 공기업이 언제나 비효율적이거나 실적이 저조하다는 주장은 허구라고 한다. 자세한 자료는 장하준, 2003. 국가의 역할. pp. 369 - 421 참조.
- 3) 민영화가 이루어진 기업들과 유사한 업종에 종사하는 공기업간의 성과를 비교하여 민영화로 인한 순효과를 분리하는 작업이 필요(김현숙, 2007)하나 현실적으로 이런 사례를 찾기가 어렵기 때문에 실증적으로 증명하기가 어렵다.

국가의 경제발전과 시장실패를 치유할 동기에 의하여 공기업을 설립한다는 것이다. 그러나 이러한 공기업의 생성원리에 따라서 필연적으로 공기업은 경영의 비효율성 문제를 야기 할 수밖에 없으며 정부가 임명한 경영자의 책임성(accountability)을 확보해야 하는 의무가 정부가 갖는 중요한 정책적 과제가 될 수밖에 없다. 선진국에서는 공기업의 비효율성 문제를 해결하고 관리적 책임성(managerial accountability)⁴⁾을 높이기 위하여 감독기구를 만들어 통제하기도 하지만 공기업의 경영 투명성을 높이려는 노력과 함께 이런 문제를 본질적으로 차단하기 위하여 민영화를 추진하고 있다(안병영 외, 2007).⁵⁾

국가마다 공기업이 생성된 원인이 다르고 정치나 시장의 환경 변화에 따라서 그 기업의 성격이 변형되기도 하며 발전과 진화를 하기도 하며 설립 목적을 다하게 되면 소멸하기도 한다. 그러나 공기업은 설립 목적을 다 달성하더라도 정치적 이유나 정부 관료적인 자기조직 보호본능과 공기업의 자기조직 유지본능에 의하여 목적이 바뀌어 존속하기도 한다. 그러므로 공기업이 소멸되기까지는 공기업에 대한 주인인 국민에 의한 통제, 다른 측면에서 공기업의 책임성을 강화하는 것은 공기업이 가지는 숙명이다.

이러한 공기업의 비효율성의 원인을 주인-대리인 이론(principal-agent theory)으로 설명하고 있다.⁶⁾ 장하준(2003)에 의하면 정보가 불완전하고 비대칭적이기 때문에 국민의 무능함으로 인하여 공기업 경영자인 대리인의 이기적인 행동 결과, 경영의 비효율성을 제한할 수 없다고 한다. 그런 의미에서 공기업은 선진국에서 개도국에 이르기까지 국가별로 발전양식의 차이가 있기는 하지만 한편으로는 정치적 책임성을 벗어나는 민주주의의 결손(democracy deficiency)의 문제와 다른 한편으로는 공기업의 조직의 효율성 문제가 심각하게 제기되면서 관리적 책임성 문제가 공기업 개혁의 중요한 과제가 되고 있다(Skelcher, 1998, OECD, 2002; 안병영 외, 2007).⁷⁾

4) 관리적 책임성은 1980년대 후반 등장한 신자유주의적 경제정책과 신공공관리론의 영향을 탄생한 개념으로, 정부나 공공기관의 경제적 효율성을 높이기 위하여 시장지향적인 목표를 설정하고 공직자에게 자율권을 부여한 후 성과를 엄밀한 지표를 활용하여 평가한다. 준정부조직은 명확한 목표와 성과 기준을 설정하고 정부부처는 일상적인 조직 관리에는 개입하지 않는다. 안병영 외, 2007. 한국의 공공부문. pp.156 - 157 참조.

5) 개발도상국가나 체제전환국가에서 민영화 과정의 투명성을 확보하지 못하면 특혜나 부패가 발생할 개연성이 높다(Rose-Ackerman, 1999)는 지적과 함께 민영화를 추진하기 위하여 명확한 법규정, 국민의 정당한 평가, 추진절차의 속도 등을 고려해야 한다(Kaufmann and Siegel, 1997; Rose-Ackerman, 1999).

6) 주인대리인 문제는 ①주인의 선호와 대리인 선호의 불일치, ②주인의 통제와 감시능력의 한계, ③미래의 불확실성, ④정보의 비대칭성 등이 존재하기 때문에 주인의 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이가 발생한다. 민간 기업에도 대리인 문제가 발생하지만 공기업의 경우가 대리인 문제가 더 심각하다고 한다. 윤성식(1998)은 K. Hartley and D. Parer(1991)의 민영화와 경제효율성을 분석한 논문을 인용하면서 공기업의 주인인 위임자는 국민인데 국민은 대리인인 공기업의 경영진에 대한 통제가 가장 약하다. 그래서 공기업이 민영화되면 효율성이 증진된다고 한다.

7) 안병영 외(2007)는 연구대상을 공기업뿐만 아니라 비영리단체 등에까지 확대하여 준정부부문으로 정의하고 있으며, 용어도 QUANGOS, NDPBs, Fringy Bodies, Para-government, extra-government, Public Bodies, The Third Sector, The Third Government 등으로 사용하

공기업의 경영자를 통해서 공기업이 가지는 공공성과 효율성을 담보하기 위하여 정부는 관리적 통제를 한다. 정부에 의한 공기업 경영자에 대한 간접적 관리통제는 복대리인 문제(multiple/hierarchical principle-agent problem)를 야기 하게 되고 관료적 권위주의 국가나 과대 성장한 국가 체계에서는 정당성을 결여한 정치부문과 정권이 공기업들을 비효율적으로 만들게 된다. 특히 대부분의 공기업이 자연독점 사업으로 사회적 비용의 증가, 자원배분의 왜곡, X-비효율성을 낳게 된다. 위임자인 국민이나 정치인이 대리인인 공기업 경영자의 행동을 관찰할 수 없을 때 도덕적 해이문제가 발생하는데, 국민은 일차적으로 국회위원이나 대통령에게 권력을 위임하고 선출된 정치인은 다시 정부 관료에게 그 권한을 재위임하며 관련 정부기관을 통해서 공기업 경영을 통제함으로써 공기업 경영에 대한 정치적, 관리적 통제와 책임성을 확보하는 데에는 문제나 한계가 있을 수밖에 없다. 그러므로 국민으로부터 정치적 위임을 받은 정부 관료나 공기업 경영자에게는 일반 기업의 경영자와 비교하여 높은 도덕성, 청렴성과 윤리성(integrity and ethics)을 요구하게 되고 그들에게 적극적인 책임성을 갖기를 기대하는 것은 공기업 설립의 근원이자 주인인 국민들의 요구와 부합하는 것이며 공기업의 설립과 운영에 대한 정당성을 부여하게 되며(Dobel, 2005), 공기업은 스스로 끊임없이 경영성과를 높이려고 경영혁신을 해야 하는 이유이기도 하다.

2. 공기업의 청렴성과 경영성과

1) 공기업의 청렴성

국제사회는 세계화, 개방화가 급속하게 진전되고 있으며 기업의 윤리경영은 기업의 핵심 전략과 가치로 부각되고 있다. OECD, WTO, UN 등 국제기구를 중심으로 비윤리적 기업을 국제시장에서 규제하려는 윤리라운드(Ethic Round)는 강화되고 있다. 그러므로 국제적으로 경쟁하고 있는 민간 기업이나 규모가 큰 공기업은 윤리경영이나 사회적 책임경영이 더 이상 미룰 수 없는 국제적 추세이다. 다만, 우리나라 공사(公私)기업의 윤리경영 수준은 아직도 세계적인 기업의 수준과는 상당한 차이를 보이고 있고 단지 기업에서 윤리경영과 관련한 전담조직이나 제도의 도입만으로는 국제시장에서 신뢰를 얻고 기업의 가치를 상승시키는 데에는 여전히 한계를 가지고 있는 것 같으며, 실제 경영에서 윤리적이고, 이해관계자와 공존하는 지속가능한 경영을 실시하고 발전할 수 있을 때 기업은 성장하고 발전한다.⁸⁾

공기업이든 사기업이든 기업은 시장에서 소비자에게 기업의 도덕성과 윤리성을 높게

여 공공기관에 대한 통일된 용어도 없으며 대상 범위도 다양하다고 한다.

- 8) 최근 우리나라 민간기업 중에서 글로벌기업으로 성장하였고 시장에서 평가를 받고 있고 실제 반도체, 전자 등에서 국제적으로 시장점유율이 높은 삼성전자 등을 거느린 삼성그룹이 비자금 조성 등으로 기업이미지가 나빠지는 있는 것만 보아도 여전히 윤리경영은 제도도입 이상의 문제로서 역사적 문화적 측면과 같은 환경적 맥락에서 단순하게 그 수준을 평가하기가 어렵다.

평가 받으면 기업의 이미지는 좋아 질 것이고 기업은 시장에서 경쟁력을 가질 수밖에 없다. 윤리적 기업이 주식시장에서 비윤리적 기업보다 주가가 높게 평가를 받으며 결국 기업가치가 높게 된다고 한다(김해천, 2003; Kim and Nofsinger, 2007). 다만 윤리경영의 범위에 대하여 기업의 지배구조 개선, 경영혁신, 투명경영 등과 같은 경제적 요인과 함께 환경적, 사회적 책임까지를 강화하는 소위 “Triple Bottom Line” 모델을 기본으로 하고 있다.

그렇다면 공기업의 설립목적인 국민경제에 기여한다거나 공공성을 가지고 있는 공기업의 경우에 오히려 민간기업보다 윤리경영의 수준은 더 높아야 할 것이다. 그러면서 공기업은 재무적 수익률을 높이고 고용을 창출하는 것과 같은 경제적 책임도 중요하지만 오히려 지역사회에서 환경적, 사회적 책임을 다해야 한다. 재무적 성과를 강조할 수밖에 없는 민간 기업이 이윤동기에 의해 작동함으로써 단기적으로 환경적, 사회적 책임을 다하기가 어려운 기업 환경을 가지고 있다면 공기업은 국가가 소유하고 있거나 공공재를 생산하기 있으면서 시장에서 독점적 지배력을 가지고 있으므로 오히려 개인 소유자가 있는 민간기업보다도 윤리경영을 할 수 있는 여건은 더 좋다고 할 수 있다. 그러나 실제 공기업이 민간 기업에 비하여 윤리경영을 잘 수행하고 있으며 기업의 경영자나 종사자의 도덕성과 청렴성이 더 높다고 할 수는 없다. 그러나 다른 공기업 보다 빨리 윤리경영 시스템을 먼저 도입하고 경영자나 종업원의 도덕성과 청렴성이 다른 공기업 보다 더 높다고 한다면 그 기업의 재무적, 비재무적 경영성과도 높다고 볼 수 있다. 다만 공기업의 경영성과를 무엇으로 정의할 것인가가 중요하다. 공기업의 존립 목적이과 관련하여 재무적 성과뿐만 아니라 경영자의 청렴성, 윤리경영, 투명경영이나 고객만족, 사회적 공헌과 같은 책임경영과 같은 비재무적 성과도 경영성과의 범주에 포함시켜야 한다.

공기업 경영에서 불투명성과 비효율성에 대한 비판과 더불어 공기업의 민영화로부터 경영 혁신에 이르기까지의 논쟁은 영국이나 스칸디나비아 북유럽 국가로부터 최근 일본, 인도에서까지 확산된 전 세계적인 현상이다. OECD 국가를 비롯하여 개발도상국가에서도 공공기관의 효율성과 투명성을 제고하는 것을 필두로 하여 공공기관의 성과관리를 잘하는 것을 공공기관의 개혁이나 혁신사례로 제시하고 있고⁹⁾ 더 나아가서 공공기관이든 민간기관이든 기업형 조직은 윤리경영을 통해서 시장에서 조직의 존속, 이미지를 제고하며 경쟁력을 높이려고 한다. 더 나아가 국내외적으로 공공기관이 반부패 대책, 정책을 추진하는 것은 대부분 거대 조직의 관료제의 병리현상을 극복하고 조직개혁을 통해서 존속과 발전을 도모하는 것과 밀접한 관계가 있다(Anechiarico and Jacobs, 1996).

공기업의 국민 경제적, 사회적 역할과 비중에 비하여 조직의 효율성과 경영 책임성 등을 확보하는 것이 중요하다(김용호 외, 2007)고 하나 주로 공기업에 대한 경영혁신

9) OECD 각종 보고서, 국제투명성기구(TI) Tool Kit 등에서 공공조직의 효율성(efficiency), 투명성(transparency), 청렴성(integrity) 개선을 위한 사례, 프로그램 등을 제시하고 있다.

논의가 민간 기업에서의 일차적 경영 목표인 기업의 경쟁력과 생산성 향상이라는 측면에서 머물고 있다. 김용호 외(2007)에 의하면, 정부기관이나 공공기관에서도 비효율적 요인을 개선하고 주민만족을 높이기 위한 혁신기법을 도입·적용하고 고객만족, 생산성, 시장 지향적 경영, 비즈니스프로세스 리엔지니어링 등이 일반화되고 있다고 한다. 그러나 공기업의 혁신 방향이 공공성 보다는 기업성, 상업성을 우선하고 지나치게 민간 기업혁신의 방향과 유사하다는 문제제기도 있다.

그러나 우리나라 공기업도 최근 공공성의 대표지표인 고객만족 경영을 확대하고 있고 국가청렴위원회가 2002년부터 35개 공직유관단체를 대상으로 기관청렴도를 측정하는 것을 계기로 공기업의 기관청렴도나 경영자, 내부직원의 청렴성이 중요하게 강조되고 있다. 이와는 별도로 2005년부터 각 공기업이 자율적으로 1, 2급 간부직원에 대한 청렴도를 직원대상으로 다면평가를 실시하여 인사, 교육 등에 자체적으로 활용하고 있다.

2) 공기업의 경영성과

공기업이 경영성과를 높이는 것은 경영혁신의 목적이고 그 결과이기도 하다. 그래서 공기업의 경영성과는 재무적 성과를 극대화하는 것과 고객의 만족도를 높이는 것이고 이를 위하여 조직의 역량을 집중하게 된다(조현연 외, 2005). 공기업에 대한 관리적 책임을 지고 있는 정부기관은 공기업에 대하여 정책적 간여, 감사, 평가 등 다양한 방식을 통하여 경영의 책임성을 담보하고 있다. 특히 참여정부에서는 공기업에 대하여 기존의 경영평가와 고객만족도 조사에 더하여 혁신평가를 실시하고 공기업의 기관청렴도를 측정하고 있다. 공기업의 경영성과라는 것이 단지 재무적 성과만을 의미 하는 것이 아니고 궁극적으로는 주인인 국민의 요구를 반영하는 고객만족도의 개선이나 대리인인 공기업 경영자나 직원의 도덕성, 청렴성을 높이는 것이다. 공기업이 기업성과 공익성의 양자를 추구한다면 재무적 성과를 높이는 것이 기업성을 추구하는 것이라면 공기업의 기관이나 직원의 청렴성이나 고객만족도를 높이는 것은 공공성을 추구하는 것으로 볼 수 있다. 그래서 민간 기업들과 달리 공공성을 추구하는 공기업은 기업성을 측정하는 재무적 지표 보다는 공익성을 대표하는 고객만족도를 높이는 것이 목표가 되어야 한다고 한다(나영 외, 2001; 조현연 외, 2005). 민간 기업에서도 고객만족도를 높이는 것이 가장 중요한 마케팅의 목표이다. 그러나 공기업의 고객만족이라는 것은 일반기업과는 달리 공기업의 제품이나 서비스가 공공재적 성격을 갖기 때문에 공기업의 고객의 대상은 최종적으로 국민이 될 수밖에 없다.

공기업에 대한 정부의 관리도구로서 가장 오래되고 종합적인 제도가 경영실적평가이고 경영실적평가의 지표의 변화 추이만을 보더라도 초기에는 계량지표가 비계량지표보다 높다가 점점 더 비계량지표의 비중이 높아지고 있다. 정부의 평가기관이 정책적인 제도의 정착을 위한 추가적인 평가지표를 추가하는 경우도 있지만(이상철, 2007) 최근 윤리경영 등과 같은 국제적 추세와 국내적 환경 변화를 반영하는 세부지표들이 추가되

고 있다. 최근 정부가 새롭게 개선하려는 경영평가 제도를 보면, 경영성과는 주요 사업 성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동의 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부를 그 평가 내용으로 하고 있다(2007년 경영평가제도 개선안).¹⁰⁾

정부가 공기업에 대하여 현재 시행하고 있는 경영실적평가, 고객만족도조사, 기관청렴도 측정과 같은 공기업에 대한 평가는 기본적으로 공기업에 대한 책임성을 높이려는 정부의 관리 책임성을 향상시키려는 노력이고 이렇게 정부가 공기업들을 변화시키려는 개혁 방향은 경제성(economy), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 넘어서 형평(equity), 윤리(ethics), 투명(transparency), 신뢰(trust)를 추구하려는 시장형 개혁 방향과 일치한다(Bauer, 2004).

III. 연구설계

1. 연구경향 및 모형설계

정부의 공기업에 대한 관리정책이나 공기업 경영자의 경영목표에는 공기업이라는 특성을 반영할 수밖에 없다. 그러나 장지인(2000)은 공기업은 특성상 기업성과 공익성이라는 두 가지 특성이 혼재되어서 비효율적인 경영활동을 영위해 왔다고 한다. 그래서 공기업의 경영 책임성을 높이려는 정부의 노력은 공기업에 대한 각종 평가나 측정으로 나타난다.¹¹⁾ 이렇게 정부가 공기업들을 관리하고 통제하는 논거는 민간 기업에 비하여 독점 기업의 특성을 갖는 공기업의 경우 고비용 저효율 구조로 운영되어 왔다는 지적과 관계가 있다(나영 외, 2001).

기업의 경영성과를 영향을 미치는 요인은 재무적 요인과 비재무적 요인으로 나누어지고 있다. 경영성과를 측정하기 위하여 계량적인 재무적 요인이 중요한 요인으로 작용하고 있지만 비계량적인 비재무적 요인도 최근에는 절대적인 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 공기업의 경영을 평가하면서 종합경영 평가부문에서 경영진의 책임경영, 고객만족도 등을 평가하고 있으며 기관 성과와는 별도로 기관장의 책임경영, 윤리경영을 평가하고 있다.¹²⁾ 이러한 윤리경영지표 점수와 경영평가결과의 총점수와는 양의 상관관계가 있다고 한다(조택, 2007).¹³⁾ 특히 공기업의 고객만족도의 제고는 재무성과의 증가를

10) 세부 평가지표로 주요사업 성과, 고객만족도 개선정도, 노동생산성, 자본생산성, 계량인건비, 인건비인상률, 재무예산성과, 계량관리업무비, 정부권장정책 이행실적으로 구성되어 있다.

11) 공기업은 기업성과 공공성의 조화를 근본적인 경영이념으로 하고 있다.

12) 세부적인 지표변화는 이 연구 범위를 넘는 것이다. 다음 연구에서 밝히고자 한다. 다만 최근 공공기관운영법 시행('07.4)과 관련하여 경영평가제도 개선방안을 마련하고 있는데, 윤리경영이나 사회적 책임경영과 관련한 지표가 강화되는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 세부지표의 변화 방향은 기획예산처 주관한 “공공기관 경영평가제도 혁신방안” 공청회 자료집('07.11.28) 참조.

13) 윤리경영 평가지표의 평가 내용, 점수 등 변화 추세에 대한 연구는 다른 연구 분석에서 다

가져온다는 일반적인 신념과는 달리 고객만족과 재무성과간의 관계에 대한 실증적인 연구들은 일관된 결과를 보여주지 못하고 있다.¹⁴⁾ 기업성을 대표하는 재무적 성과와 공공성을 대표하는 고객만족도가 경영평가결과에 영향을 준다(장준오, 2007).¹⁵⁾ 다만 공기업의 고객만족도와 성과요인간의 관계에 대한 분석결과는 재무지표와 비재무지표 모두 설명력이 유의적이지 않았다.¹⁶⁾ 그러나 일반적으로 권민정·윤성식(1999)¹⁷⁾과 김종희(2006)¹⁸⁾는 공기업의 규모와 경영평가 결과 사이에서의 상관관계를 분석하고 있다. 또한 조현연·강구효(2005)는 공기업의 매출액과 경영평가 결과 사이에 낮은 인과관계가 있다고 한다. 특히 비재무성과지표의 회계계수가 재무지표 보다 높은 인과관계를 보이고 있다.

공기업의 경영성과와 관련한 실증적인 분석은 대부분이 경영실적평가에서 평가 영역 간 상관관계나 경영성과와의 인과관계를 추적하고 있다. 이러한 연구경향은 공기업의 경영평가가 오래전부터 기획예산처에서 실시하고 있는 것과 관계가 있다. 그러나 2002년 국가청렴위원회가 OECD, UN 등의 권고에 따라 일부 같은 공기업을 대상으로 기관의 청렴성을 평가하면서 기존 경영실적평가 요인과 청렴성 요인과의 연관성을 살펴볼 필요가 제기되었다.

부패는 경제의 비효율성과 형평성을 상실시킨다. 그래서 개혁을 통해서 부패를 축소시킬 수 있다(Rose-Ackerman, 1999)고 한다. 그러므로 기관이나 개인 청렴도라는 개념은 부패와 직접 연결되는 부패와 상반된 대칭적 개념으로 이해할 수 있으므로 청렴도는 반부패 지수라고 할 수 있다(정광호, 2005). 공공기관의 자율적인 반부패 노력을 유도하고 공공부문에 존재하는 부패유발요인을 체계적으로 발굴하여 이를 개선하고 정비함으로써 부패를 방지하는 과학적인 접근을 위하여 공공기관에 대한 청렴도 측정을 추진하고 있다(김성호, 2005)라고 하면 청렴도가 높은 공기업은 기업의 이미지나 신뢰가 높아지게 되고 기관의 고객만족도에 영향을 주게 되고 결국 윤리경영, 책임경영의 세부 지표가 반영되어 있는 경영실적평가의 결과에 영향을 주게 될 것이다.

루기로 한다.

- 14) 조현연·강구효(2005)는 재무성과와 고객만족도 간의 상관관계가 분명치 않으므로 고객만족 개념을 정부투자기관의 성과평가에서 중요한 지표로 고려하고자 할 경우, 고객의 속성을 분명하게 정의해야 한다. 이러한 속성은 고객만족을 목표로 하는 정부투자기관의 성과평가에서 비재무성과를 반영하는 것이 타당하다고 한다.
- 15) 경영평가는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다(지방공기업법 제78조).
- 16) 공기업의 고객만족은 경영평가 결과를 통해 확인된 성과요인과는 무관하다는 것이고 경영혁신을 하면서 고객만족 활동과 경영성과가 미미했음을 나타내는 것이라고 한다. 조현연·강구효, 2005. 앞의 논문.
- 17) 1992년부터 1996년까지의 경영평가 자료를 사용하여 정부투자기관의 규모(자산, 매출액, 비용, 정원)와 경영평가 결과사이에는 상관관계가 낮거나 통계적 유의성이 없다고 한다. 이러한 원인을 장석오(2007)는 비교대상 평가군을 비교하지 않은 채 종합평점과 규모변수 사이의 순위상관관계를 분석하여 상이한 평가군에 속하여 비교가능성이 없기 때문이라고 한다.
- 18) 2000년부터 2004년까지의 경영평가 자료를 사용하여 정부투자기관의 규모(정원, 자산, 자본)와 경영평가결과 사이에 비교적 높은 양의 상관관계가 있다고 한다.

$$\text{경영실적평가 결과} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{청렴도(체감청렴도+잠재청렴도)} + \varepsilon \quad \dots\dots\dots (1)$$

$$\text{경영실적평가 결과} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{고객만족도} + \varepsilon \quad \dots\dots\dots (2)$$

공기업의 비효율성을 가져오는 원인에 대한 이론적 논의는 많이 진행되어 왔다. 그리고 정부는 공기업의 비효율성을 제거하고 공기업의 책임성을 강화하기 위한 여러 가지 제도를 시행하고 있다. 공공기관으로서 공기업의 책임성을 강화하기 위하여 공기업은 1차적으로 조직의 청렴성을 높이고 2차적으로는 국민에 대한 고객서비스를 높이는 것이며 최종적으로는 경영의 실적을 높이는 것이 될 것이다. 그러므로 공기업의 기관청렴도 측정, 고객만족도 조사, 경영평가의 결과는 높은 상관관계가 있을 것을 추정할 수 있다.

정부가 공기업의 효율성과 책임성을 확보하려고 평가를 한다면 경영혁신도 당연히 청렴도 측정, 고객만족도 조사, 경영실적평가 결과와 높은 상관성을 가져야 한다. 더 나아가 공기업의 청렴도가 높아진다면 고객만족도가 함께 높아질 것이고 경영실적평가의 결과도 개선되어야 한다. 그리고 공기업 경영의 혁신단계가 높아지게 되면 경영실적, 고객만족도, 청렴도 3가지 평가 결과도 개선되는 것으로 나타나야 한다.

$$\text{경영실적평가 결과} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{경영혁신} + \varepsilon \quad \dots\dots\dots (3)$$

따라서 본 연구에서는 공기업의 청렴도가 경영성과에 대한 영향력을 판단하기 위하여 공기업의 청렴도를 나타내는 공공기관 청렴도 측정결과와 경영성과를 측정하는 고객만족도 조사 결과, 경영평가결과간의 영향의 정도를 확인하고자 한다. 또한 공공기관의 혁신노력을 평가한 경영혁신 평가도 이를 경영성과에 영향을 주었을 것임으로 경영혁신평가 결과가 고객만족도와 경영평가 결과간의 영향의 정도를 같이 확인하고자 한다. 이를 분석하기 위하여 공기업의 청렴도, 경영혁신단계, 고객만족도, 경영실적평가의 결과 간에 상관관계와 인과관계를 분석하도록 한다.

$$\text{경영실적평가 결과} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{청렴도} + \alpha_2 \text{경영혁신} + \alpha_3 \text{고객만족도} + \varepsilon \quad \dots\dots\dots (4)$$

2. 표본선정

1) 경영실적평가

공기업 중에서 핵심적인 위치를 차지하고 건설, 제조, 진흥기관으로 분류되며 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 법인으로 정부투자기관관리기본법의 적용을 받고 있는 14개 공기업이 기획예산처로부터 경영평가¹⁹⁾를 받아 왔다. 14개 정부투자기관 중에

서 청렴도 측정 대상 기관과 일치하는 8개 공기업만을 표본을 선정했다.

<표 1> 경영실적평가 결과

기관명	2002	2003	2004	2005	2006	평균
관광공사	67.03	66.627	74.2	76.47	83.2	73.51
농촌공사	75.81	78.930	73.8	75.88	72.7	75.42
도로공사	79.75	73.646	72.8	79.94	83.5	77.93
수자원공사	84.56	81.480	74.9	74.47	78.3	78.74
주택공사	80.74	84.142	74.5	76.97	77.3	78.73
토지공사	79.63	79.368	79.1	83.39	77.4	79.78
철도공사				70.46	73.8	72.13
한국전력	80.72	74.840	80.5	82.62	78.9	79.52
평균	78.32	77.00	75.69	77.53	78.14	76.97

* 자료 : 기획예산처 경영평가 결과 재구성

2) 공기업 청렴도 측정

2002년 효율적인 부패예방 정책을 추진하기 위해서 공공기관 업무 분야별로 부패를 유발하는 요인들에 대한 규명과 분석이 전제되어야 한다. 공공기관의 자율적인 반부패 노력을 유도하고 공공부문에 존재하는 부패유발요인을 체계적으로 발굴하여 이를 개선하고 정비함으로써 부패를 방지하는 과학적인 접근을 위하여 공공기관에 대한 청렴도 측정을 실시하고 있다(김성호, 2005). 2002년 71개 공공기관을 대상으로 청렴도 측정을 시작하였고 2006년도 측정에서 304개 공공기관, 2007년도에는 333개 공공기관을 대상으로 청렴도를 측정하였다. 특히 '06년도에 40개 공직유관단체에 대한 기관청렴도 측정을 시행하였다.²⁰⁾

<표 2> 청렴도 측정 공공기관

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
공직유관단체 (정부투자기관)	7(6)	12(6)	15(6)	35(8)	40(8)	72(8)
공공기관 전체	71	77	313	325	304	333

19) 공기업 경영평가는 1968년 처음 도입되고 인센티브를 토대한 경영평가는 1973년 도입되고 1983년 투자기관의 자율성 보장과 실효성 있는 경영실적평가제도를 확립하는 정부투자기관관리기본법이 제정되었다. 2007년 1월 19일 공공기관의 운영에 관한 법률 제정됨으로 여러 법률 분산되어 실시되던 경영평가가 일원화되었다.

20) 부패방지법을 적용받는 공공기관의 범위를 공직자윤리법상 공직유관기관으로 정의하고 있다. 부패방지법 제2조 참조.

공공기관 청렴도 측정에서는 청렴도를 민원인 입장에서 공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 업무를 처리한 정도에 대하여 평가한 것으로 부패에 대한 개인적인 경험과 인식을 측정하는 체감청렴도와 부패유발요인들의 상태를 측정하는 잠재청렴도의 두 가지 측면을 조사하고 있다.²¹⁾

<표 3> 청렴도 측정 결과

구분 기관명	종합 청렴도						체감 청렴도						잠재 청렴도					
	'02	'03	'04	'05	'06	평균	'02	'03	'04	'05	'06	평균	'02	'03	'04	'05	'06	평균
관광공사				8.56	8.95	8.76				8.67	9.02	8.85				8.44	8.87	8.65
농촌공사	6.08	6.92	8.14	8.62	8.20	7.59	6.59	6.34	7.95	8.95	7.83	7.53	5.59	7.48	8.32	8.29	8.56	7.65
한국전력	4.47	5.80	8.72	8.78	9.08	7.37	2.90	3.97	8.92	9.06	9.30	6.83	6.00	7.58	8.53	8.50	8.86	7.89
주택공사	6.13	7.16	7.81	7.99	8.38	7.49	6.40	7.19	8.10	8.26	9.00	7.79	5.86	7.12	7.52	7.74	7.77	7.20
수 자 원	6.57	7.65	8.32	8.58	9.08	8.04	6.82	7.32	8.25	8.89	9.69	8.19	6.31	7.96	8.38	8.28	8.48	7.88
토지공사	6.31	7.05	8.62	8.51	8.89	7.88	6.87	6.60	9.19	9.29	9.63	8.32	5.77	7.48	8.06	7.74	8.17	7.44
도로공사	6.95		8.63	7.65	9.01	8.06	7.32		9.02	7.20	9.62	8.29	6.58		8.25	8.08	8.41	7.83
철도공사				8.62	7.72	8.17				9.08	7.21	8.14				8.17	8.21	8.19
평 균	6.09	6.92	8.37	8.41	8.66		6.15	6.28	8.57	8.68	8.91		6.02	7.52	8.18	8.15	8.42	

*자료 : 청렴백서, 보도자료 등 국가청렴위원회 참조

3) 공기업 고객만족도 조사

기획예산처는 공기업의 서비스 수준을 향상시키고 고객만족 경영을 확립하기 위하여 1999년부터 19개 경영혁신대상 공기업의 고객만족도를 조사하고 있다. 우리나라 정부투자기관에 대한 경영성과를 평가할 때, 고객만족지표는 한국생산성본부와 미국 미시간 대학교의 국가품질연구소(National Quality Research Center)가 공동으로 개발한 국가고객만족지수(National Customer Satisfaction Index: NCSI)를 기초로 하여 측정하고 있다. 기존 정부투자기관과 일부 산하기관을 대상으로 하는데 청렴도 측정 대상기관과 일치하는 공기업만을 표본으로 선정하였다.

21) 청렴도의 각 측정영역 및 구성 항목별 가중치는 2002년 63명의 전문가를 대상으로 조사한 결과를 적요하고 있다. 체감청렴도는 금품, 향응에 대한 제공인식과 빈도, 규모의 경험을 의미하며 가중치는 0.494이고 잠재청렴도 영역은 금품, 향응 제공의 관행화, 추가 면담의 필요성을 업무환경으로, 기준, 절차의 현실성과 정보공개 정도를 행정제도로, 업무처리의 공정성과 금품, 향응의 수수기대를 개인태도로, 부패방지 노력도와 이의제기 용의성을 부패통제로 정의하고 가중치는 0.506이다. 청렴백서, 2006. pp. 59 - 62 참조

<표 4> 고객만족도 조사 결과

기관명	2002	2003	2004	2005	2006	평균
관광공사	75	72	78	83	86	78.80
농촌공사	71	81	78	82	83	79.00
도로공사	73	81	80	84	83	80.20
수자원공사	76	77	80	83	87	80.60
주택공사	69	77	78	83	84	78.20
토지공사	64	70	70	74	81	71.80
철도공사				74	78	76.00
한국전력	80	83	80	83	83	81.80
평균	72.57	77.29	77.71	80.75	83.13	78.30

* 자료 : 기획예산처 경영공시 참조

4) 공기업 경영혁신평가

기획예산처는 공공기관을 기관규모와 업무성격에 따라 기업형, 공익형, 연구형, 진단형 4개 유형으로 대상을 구분하여 비전과 전략, 혁신리더십, 혁신제도화, 혁신역량, 혁신성과 등 5개 영역으로 나누어서 평가를 실시하고 있다. 그리고 기획예산처는 정부투자기관 뿐만 아니라 '06년도에는 222개 공공기관까지 확대하여 경영혁신을 평가하고 있다. 혁신평가 공공기관 중에서 청렴도 측정 대상 8개 공기업으로 표본을 선정하였다.

<표 5> 06년도 유형별 경영혁신대상기관

	기업형	공익형	연구형	진단형	합계
기관수	39	104	55	21	219

정부 혁신평가는 1단계부터 최종 6단계까지 설정하고 있으며 혁신성과가 창출이 시작하는 단계가 4단계부터라고 정의하고 있다. 공공기관 혁신수준 평가 결과, 4단계 이상이 2004년도에는 34개(16%), 2005년도에는 84개(40%), 2006년도에는 149개(68%)에 이르고 있다.

<표 6> 경영혁신단계

기관명	2005	2006
관광공사	5단계	6단계
농촌공사	5단계	5단계
도로공사	6단계	6단계
수자원공사	4단계	5단계
주택공사	4단계	5단계
토지공사	5단계	5단계
철도공사	5단계	5단계
한국전력	6단계	6단계

* 자료 : 기획예산처 보도자료 재구성

3. 기술적 통계량

정부투자기관, 정부산하기관 등으로 나누져 있던 공기업은 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률이 제정됨으로 인하여 국가공기업, 준정부기관으로 통합되었다. 기획예산처가 공기업에 대하여 경영평가, 고객만족도 조사, 경영혁신평가를 실시하였고 국가청렴위원회는 부패방지법에 따라 공직유관단체라는 분류되는 공기업에 대하여 기관청렴도 측정을 실시하였다. 경영평가, 청렴도, 고객만족도, 혁신단계 모두 전반적으로 상승 추세에 있다(김완희, 2007). 실제 8개 공기업의 경우에도 4개 평가 결과가 상승하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 조현연(2005)에 의하면 공기업의 경영평가는 재무지표와 비재무지표로 나누어 평가를 하는데 재무지표 득점율은 증가하고 있는데 비재무지표의 득점율은 감소되어 있는 것으로 분석하고 있으므로 각 평가 영역 또는 지표간 세부적인 변화 추이를 면밀하게 살펴보아야 한다.

14개 공기업의 경영실적평가와 표본으로 선정된 8개 경영실적평가 결과간의 평균 차이나 변화 추이는 특징적인 유의점을 찾아 볼 수 없다. 고객만족도도 8개 기관의 결과보다 14개 기관의 평균이 약간 높은 것으로 나타나지만 경영평가 결과와 같이 유의한 차이가 있다고 볼 수 없다.

IV. 연구결과

1. 공기업 청렴도와 경영성과와의 관계

공기업의 청렴도는 경영실적평가 결과(0.759), 고객만족도(0.737)와 높은 상관관계를

보이고 있다. 그러나 경영혁신단계와는 유의한 상관관계를 갖지 못하는 것으로 나타났다. 공기업의 공공성을 나타내는 지표인 청렴도와 경영혁신이 인과적으로 유의한 변수로 조사되었다(Sig = 0.024). 청렴도 중 부패인식과 경험인 체감청렴도가 경영실적평가 결과에 영향을 주는 것으로 나타났다. 특히 기관 청렴도는 경영혁신의 단계보다도 경영실적평가 결과에 있어서 더 높은 설명력을 보이고 있다.

청렴도 중에서 금품이나 향응에 대한 제공의 인식 정도와 금품이나 향응의 제공빈도와 규모를 나타내는 체감청렴도가 업무환경, 제도, 개인태도, 부패통제를 나타내는 잠재청렴도보다도 경영평가 결과와에 더 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 기획예산처에서 실시하는 경영실적평가와 국가청렴위원회에서 실시하는 기관 청렴도 측정 결과간의 연관성이 높다는 것이다. 최근 경영평가제도 개선안을 보면 평가지표 중에서 책임경영, 윤리·투명경영 등에 관한 세부지표가 점점 더 강화되고 있고 공기업 기관장 평가에서도 윤리·투명경영, 사회적 책임성 강화와 같은 세부지표들의 비중이 높아지고 있다(기획예산처 공청회 자료집, 2007). 공기업의 운영효율성, 생산성 개선을 위한 기업을 대표하는 재무적 지표의 조정도 있었지만 공공성을 대표한 청렴성, 윤리성을 개선하는 지표의 보강도 중요하다는 것이다.

<표 8> 경영성과에 영향을 준 요인과의 관계

Coefficients ^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	53.912	21.866		2.466	.069
체감청렴도	4.486	1.496	.627	2.999	.040
잠재청렴도	-4.522	2.696	-.425	-1.677	.169
경영혁신	.262	.073	.909	3.602	.023

a. Dependent Variable: 경영결과

2. 고객만족도와 경영성과와의 관계

공기업에 대한 고객만족도는 경영실적평가 결과와 유의한 상관관계를 보이지 않고 있다. 고객만족도는 종합청렴도와 유의한 상관관계를 보이고 있다. 기존 조현연 외(2005) 연구에서도 정부투자기관의 재무성과와 비재무성과 모두가 고객만족도에 영향을 주는가에 대하여 설명력도 낮고 분석모형의 유의수준도 낮은 것으로 나타났다. 반대로 고객만족도가 높은 공기업은 경영실적평가 결과에 얼마나 영향을 주는가에 대한 분석에서는 이론적 추론과는 달리 상관성이나 인과성이 없는 것으로 조사되었다.

기존 경영실적평가의 지표 중에서 고객만족경영, 고객만족도의 향상정도가 CS(고객만족) 경영의 고객만족도의 개선정도로 통합되는 것으로 되어 있다. 고객만족도가 경영

성과에 높은 비중으로 반영되지 않아 상관성이나 인과성에서 유의하지 않은 것으로 조사되었지만 경영 효율성, 생산성을 대표하는 재무적 성과의 개선도는 공공성을 나타내는 지표인 고객만족도가 개선되지 않고서는 무의미해 보인다. 시장에서 유사 업종에서 일반기업보다 경쟁력이 떨어지고 관료적 경직성과 같은 폐쇄적인 기업 문화가 상존하는 공기업은 생산성을 높이려는 경영혁신 노력과 동시에 고객만족도를 높이는 경영혁신 활동도 동시에 실시해야 한다.

V. 결론

정부가 국민의 대리인으로서 공기업의 경영성과를 측정하는 근본적인 이유는 공기업 간에 경영성과의 차이가 무엇인가를 알아보기 위해서이고 평가결과가 나쁜 공기업의 경영성과를 다음에 어떻게 하면 높일 수 있는지를 정부와 공기업에 강구케 하려는 것이다(Lynn and Hill, 2001). 정부가 공기업에 대하여 관리적, 관료적 책임성을 높이기 위하여 각종 평가를 실시한다. 그러나 공기업에 대한 평가가 단지 평가를 위한 평가가 되거나 정부의 공기업에 대한 통제의 수단으로만 인식한다면 오히려 공기업의 수익성 개선과 같은 재무적 성과를 관리, 통제하는 유용한 수단은 되었겠지만 공공성을 나타내는 비재무적인 지표인 공기업의 청렴도나 윤리성과 같은 책임성을 강화하는 요인을 간과하기 쉽다. 본 논문의 분석결과에서 보듯이 공기업의 청렴도나 윤리성 평가는 공기업 경영실적평가에 반드시 반영하여야 하며 세부지표를 구성하는데 지표간 가중치의 재구성 과 불필요한 지표들은 과감하게 통폐합하여야 한다.

최근 공공기관의 지배구조 개선에 대한 설문조사(국회, 2007)에서 감독기능의 이원화에 대한 부작용 우려, 경영 자율성 보장을 위한 노력 등 지배구조개선이 공기업의 고질적인 방만 경영과 도덕적 해이를 방지하는 데 도움이 되지 않을 것이라는 의견이 높게 나왔다. 관련 정부기관은 공기업의 책임성을 강화할 수 있는 방향으로 각종 평가 제도를 개선해야 한다.

공기업의 당초 설립목적이 소멸하면 시장에서 민영화를 하든가 다른 공기업과 통합 등 구조조정을 해야 한다. 공기업이 기능을 다하기까지는 국민을 위하여 공공성과 기업성이라는 두 가지 목적을 동시에 추구해야 한다. 정부도 국민의 대리인으로서 공기업의 과거와 같은 권위주의 정부에서와 같이 통제적인 측면에서 직접 관리를 한다는 시각을 버려야 한다. 정부는 공기업의 경영 자율성을 확실하게 보장하고 책임성을 높일 수 있도록 경영 환경을 조성해 주어야 한다. 전력, 가스 등 에너지나 네트워크 산업과 관련한 공기업은 국제적인 경쟁 강화와 시장의 확대에 의하여 재무적 경영성과를 높이려는 압박과 동시에 공공기관으로서의 1차적으로 도덕성이나 청렴성을 높이려는 노력을 병행하여야 한다. 그러나 공기업은 기업이기에 앞서 공공기관으로서 기관의 청렴성

을 높이고 윤리경영을 통해서 사회적 책임을 다하지 않는다면 아무리 수익성이나 재무적 성과가 높다고 하더라도 공기업으로서의 존재 의의와 국민의 신뢰를 상실하게 되고 결론적으로 시장에서 존재가치를 잃게 될 것이다.

정부는 공기업의 경영의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 공기업의 청렴도, 고객만족도, 경영실적평가와 같은 성과관리를 통해서 공기업 경영의 책임성을 강화하고 실행 가능한 경영혁신 사례를 발굴하여 다른 공공기관에 확산토록 해야 한다.

<참고문헌>

- 강정석. (2005). 정부혁신의 이해 : 참여정부의혁신전략과 실천논리. 한국행정연구원.
국가청렴위원회. (2006). 청렴백서.
국회예산정책처. (2007). 공공기관 지배구조평가.
권민정 · 윤성식. (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가결과의 차별화에 관한 분석. 「한국행정학회보」, 33(1) : 47-62.
기획예산처. (2007). 공공기관 경영평가제도 혁신방안.
김성호. (2005). 국가청렴위원회의 역할과 청렴도 평가체계. 「기업윤리연구」.
김완희. (2008). 공공기관 개혁 방향의 합리성 제고를 위한 실증적 검토. 한국행정학회 기획세미나.
김용호 · 송경수. (2007). 공공기관 경영혁신의 내용과 방향에 관한 탐색적 연구. 인적자원관리 연구 제14권 제3호 29-49.
김종희. (2006). 지방공기업 경영평가의 서열화와 비계량지표에 관한 고찰. 「한국지방행정학회보」, 2(1):1-34.
김지홍. (2008). 공기업평가 해외사례와 개선방안. 한국행정학회 기획세미나.
김해천. (2003). 경영윤리 기본. 박영사.
나영 · 나창우. (2001). 공기업 경영시스템 운용의 유용성에 관한 실증연구. 「회계학연구」 제26권 제2호.
박석희. (2006). 공공부문의 성과관리와 조직역량 : 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업 실증분석. 한국행정학회보 제40권 제3호 219-244.
산업연구원. (2005). 지속가능경영 논의동향과 대응방안 연구보고서.
안병영 · 정무권 · 한상일 공저. (2007). 「한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향」. 한림대학교 출판부.
장석오. (2007). 재무적 · 비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향. 「지방행정연구」, 제21권 제3호: 107 - 108.
장지인. (2000). 균형 잡힌 성과기록표를 활용한 공기업 경영평가. 「경영학논집」 중앙대학교, 제26권 제2호.
정광호(한국갤럽). (2005). 간부직원에 대한 청렴도 측정 표준모델 개발 보고서. 공기업투명

- 사회실천협의회.
- 조택. (2007). 윤리경영과 경영성과에 대한 평가. 한국행정학회 · 공기업투명사회협약실천협의회 · 국가청렴위원회 공동토론회.
- 한국정치학회. (2006). 감독기관과 산하기관간 구조적 비리 제도개선 연구보고서.
- 한국행정학회. (2007). 지속가능경영 도입을 위한 UN Global Compact 가입과 공기업 대응 방안 연구보고서.
- 한인섭 · 신열. (2006). 지방공기업 고객만족도 조사의 함의와 과제. 지방행정연구 제20권 제3호. 105-132.
- Beryl A. Radin. (2006). Challenging the Performance Movement : Accountability Complexity and Democratic Values. Georgetown University.
- Donahue, John D. (1989). The Privatization Decision : Public ends, private means. Basic Books.
- Ha-Joon Chang. (2003). 「Globalization, Economic Development and the State」. 이종태 · 황혜선 역, 2007. 「국가의 역할」. 부키.
- Kim, Kenneth A and John R. Nofsinger. (2007). Corporate Governance. Pearson Prentice Hall.
- Michael Hill and Peter Hupe. (2002). Implementing Public Policy. SAGE Publications.
- Skelcher, C. (1998). The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy. Philadelphia, PA : Open University Press.
- Susan Rose-Ackerman. (1999). Corruption and Government : Causes, Consequences and Reform. Cambridge University Press.
- Ferlie, E, Lynn JR. L. E., and Pollitt, C. (2005). 「The Oxford Handbook of Public Management」. Oxford Univ. Press.
- Frank Ancherico and James B. Jacobs. (1996). The Pursuit of Absolute Integrity. the University of Chicago Press.
- Lester M. Salamon. (2002). The Tools of Government : A Guide To New Governance. Oxford.

저자약력 : 라영재(羅榮在)는 한국외국어대학교에서 행정학 박사학위(2002)를 취득하였고 현재 (전)국가청렴위원회 민간협력팀장(현재 국민권익위원회)으로 재직하고 있다. 한국능률협회 · 성균관대학교 국가경영전략연구소, 한국외국어대학교 사회과학연구소 등에서 강사, 초빙연구원, 객원연구원과 경실련, 한국투명성기구 등에서 운영위원, 전문위원으로 활동하였다. 주요 관심분야는 정책결정과 집행론, 정부조직론, 부패론, 정부개혁과 거버넌스, 공기업론 등이다. 주요 연구로는 행정기관의 근무형태 변화에 대한 연구(2001), 시민단체의 대정부 활동양식 결정요인분석(2002), 시민단체에 대한 정부의 태도변화(2002), 부패방지 거버넌스에 대한 연구(2003), 사회운동이 정부정책 변화에 미치는 성공요인에 관한 연구(2003), 사회협약을 통한 국가투명성 향상 방안에 대한 사례연구(2005), 공직윤리와 인사관리 방향(2006), 한국 민주화 이후 부패문제(2007) 등이 있다(E-mail : yjraa@hanmail.net).