

## 지방공기업 경영평가의 수용성 분석

—충청남도 직영기업을 대상으로—

### Study on Acceptability Analysis of Local Public Enterprise Management Assessment

—Focus on Chungcheongnam-do Direct Management Enterprises—

고승희

충남발전연구원

Seung-Hee Ko(kosh@cdi.re.kr)

#### 요약

본 연구는 충청남도 직영기업을 대상으로 지방공기업 경영평가의 수용성을 분석하였다. 이를 위해 지방공기업 경영평가와 관련하여 5개 측면으로 영역을 구성하고 지방공기업 경영평가의 수용성과의 영향여부를 분석하였다. 직영기업은 조직 구조상 다른 공기업들과 다른 형태를 지니고 있어서 경영평가가 효율적으로 운영되기 위해서는 보다 차별화된 전략이 필요시 된다. 상하수도의 경우 지방자치단체 조직으로 경영평가 결과의 환류가 어려운 특징이 있어 관리자의 관심과 노력이 필수적으로 요구된다. 또한, 경영평가를 통한 직영기업의 성과를 높이기 위해서는 담당자의 전문성이 필요시 되는 만큼 이를 위한 정책적 운영방안이 필요시 된다. 무엇보다 경영평가 결과에 대한 인센티브가 다른 공기업처럼 의도한 효과를 내기 어려운 구조에 있다. 따라서 평가결과에 대한 보상시스템에 대한 차별화가 필요할 것이다. 본 연구의 한계가 있으나 상대적으로 특성이 다른 상하수도 관계자에 대한 의식조사가 이루어진 만큼 향후 경영평가제도의 운영방향을 모색하는데 기여할 수 있다는 것에 의의를 지닌다.

■ 중심어 : | 지방공기업평가 | 직영기업 | 수용성 |

#### Abstract

This research analyzed acceptability of local public enterprise management assessment targeting Chungcheongnam-do direct management enterprises. To do this, this research analyzed influence with acceptability of local public enterprise management assessment by composing the area with 5 aspects related to local public enterprise management assessment. More differentiated strategy is required to operate management assessment efficiently, since direct management enterprises have different shape from other public enterprises in respect of organizational structure. In case of water and sewage, it tends to be difficult to return the result of management assessment to the local government organization, so that managers' interest and effort is necessarily required. Also, responsible person's professionalism is required to raise achievement of direct management enterprise through management assessment, politic management plan for this is necessary. Above all, the structure of incentive for management assessment result is difficult in making intended effect as other public enterprises. Therefore, differentiation of compensation system for assessment result is required.

■ keyword : | Analysis of Local Public Enterprise Management Assessment | Direct Management Enterprises | Acceptability |

\* 본 연구는 충남발전연구원 2013년 기본연구과제로 수행되었다.

접수일자 : 2014년 09월 12일

수정일자 : 2014년 09월 12일

심사완료일 : 2014년 09월 27일

교신저자 : 고승희, e-mail : kosh@cdi.re.kr

## I. 서론

1990년대 들어 성과중심의 정부혁신 운동이 확산되면서 다양한 성과관리제도들이 발전하였으며 공공부문의 생산성과 성과를 제고할 수 있는 대안으로 경영평가가 실행되고 있다. 지방공기업 경영평가도 이에 동참하여 1991년 지방공영사업을 대상으로 처음 실시한 이후 현재까지 지속되고 있다. 지방공기업 경영평가는 공기업의 효율성을 제고하고 책임성을 확보함으로써 수익성과 공익성의 가치를 실현하도록 유도하는데 목적을 두고 있다. 따라서 경영평가는 객관적이고 타당한 평가가 이루어져야 하고 경영개선을 위한 유용한 정보로써 이용되어야 한다. 이는 단순한 평가를 통한 순위부여 결과 뿐 아니라 이를 통한 개선방안과 결과 등이 피평가기관에 수용되어 향후 경영개선에 반영되어야 한다.

현재 경영평가의 운영에서 나타나는 문제와 함께 평가결과와 피평가기관이 느끼는 체감의 차이로 인하여 제도의 신뢰도와 효율성이 떨어져 이를 적극 수용하지 못하고 그 효과 또한 의문시되고 있는 실정이다. 특히 직영기업의 경우는 특별회계로 운영되고 있는 상하수도사업소로서 지방자치단체의 조직과 공무원으로 운영되는 등 다른 공기업과 달리 그 여건과 환경이 상이하여 경영평가의 실효성과 필요성에 더욱 커다란 문제를 제기하고 있다. 2013년부터 그 동안 격년제고 실시되던 직영기업의 경영평가가 매년 실시하도록 변화되었고 이에 피평가기관의 불만제기와 함께 그 실효성 및 수용성에 대한 논의가 필요시 되고 있다. 따라서 본 연구에서는 현재 실시되고 있는 평가횟수가 변화된 이후 처음으로 직영기업의 경영평가가 피평가기관에 수용되기 위한 요인들을 분석하여 정책적 시사점을 도출하며 이를 바탕으로 변화된 제도에 개선해야 할 과제들을 검토하고자 한다. 본 연구에서는 정책과정 중 정책집행에 연구의 초점을 두고 지방공기업경영평가 중 직영기업을 대상으로 수용성에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 대상적 범위로 지방공기업평가의 대상 중 상하수도사업이 주가 되는 충남의 직영기업으로 대상을 한정하였다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 정책수용성

정책은 집행과정을 통해 현실 속에 구체화 될 때 비로소 그 정책의도의 효과를 발휘하게 된다. 그러나 정책집행은 현실 속의 정책대상의 행태에 대한 변화나 통제를 요구하게 된다. 정책에 의해 영향을 받게 되는 대상들은 그 정책에 대해 어떠한 형태로든지 반응하게 된다. 이때의 반응형태는 정책의 유형에 따라 정책의 정당성, 합리성에 따라 혹은 그 정책에 의해 영향 받는 자신의 손익에 따라 다양하게 나타나게 된다. 정책에 대한 주민의 반응에 대하여 학자들은 관점에 따라 순응, 동조, 복종, 지지, 관여와 불응, 저항, 거부, 반대 등 다양한 용어를 사용하고 있다[1].

수용성이란 학자에 따라 다양한 정의를 내리고 있어 명확한 정의를 내리기 어렵다. 하지만, 정책에 대한 대상 집단의 행태 및 반응과 관련된 것으로 일반화시킬 수 있다. 수용의 관점에서 정책에 대한 반응과 행태의 변화는 외연적 태도의 변화와 내면적·심리적 변화가 수반된 것으로 이해되고 있다. 허범(1982)은 정책수용을 “정책에 대해 정책대상 집단이 수용할 것인가 아니면 수용을 거부할 것인가의 태도를 결정하는 것으로 어떤 정책과 국민 사이의 내면적 관계에 대한 국민의 주관적인 평가와 기대의 표현”[2]이라 하였다.

정책집행 차원에서 정책수용성과 관련된 기존 연구들을 살펴보면 정책에 대한 긍정적 반응과 부정적 반응으로 나누어 논의를 전개하고 있다. 정책집행 대상 집단의 행태변화와 관련된 개념을 살펴보면 Young(1975)은 “순응(compliance)이란 특정의 행동규정이나 규칙 등에 일치하는 특정 행위자의 모든 행위를 말하며 반대로 불응(non-compliance)이란 이러한 규정이나 규칙에 일치하지 않는 행위”라고 정의하고 있다. 정정길(1999)도 이와 비슷한 정의를 하고 있는데, 순응은 정책과정에서 정책결정자가 행한 정책지시나 법규에서 요구하는 행동에 일치된 행위, 그리고 정책집행자가 요구하는 것에 대해 따르는 행위를 의미하는 것으로 보고 있다 [3]. 즉, 정책집행과정에서 요구되는 모든 행동규정에 따르는 행위로 규정한다고 할 수 있다[4]. 한편, 김병준

(1984)은 이러한 용어사용에는 정책 대상 집단의 능동적·주체적 입장이 배제되어 있어 수동적 입장에서만 논의를 하고 있기 때문에 정책 대상 집단의 능동적·주체적 입장이 중요시되는 정책집행에는 적절치 못하다고 지적하면서 비교적 중립적 의미로 ‘관여’를 제시하기도 한다[5][6]. 그러나 대상 집단이 정책에 대해 수동적으로 반응만을 나타내는 소극적인 존재가 아니라 자신들의 영향력을 적극적으로 표출하는 존재로 파악하기 위해서는 정책수용이나 정책지지와는 다른 개념, 즉 정책수용(거부)이라는 개념을 사용할 필요가 있다고 할 수 있다[1]. 최근 황성원(2007)은 성과관리 수용성을 “성과관리제도에 대한 긍정적 인정 정도”로 정의하였다[7].

정책수용성(policy acceptance)이란 정책의 대상이라 할 수 있는 국민이 그 정책에 대해 수용할 것인가 아니면 거부할 것인가를 결정하는 것이라 할 수 있다[8]. 오늘날 수많은 정책들이 표류하는 상황에서 정책의 성공여부는 정책수용을 결정하는 정책대상에게 달려있다. 정책을 결정하고 집행하는 정부는 국민의 공공복리를 위해 대부분의 경우 최선의 정책을 결정하고 집행하려 하지만 그 과정에 투입된 예산과 인력 등의 정책비용에 비해 실질적 정책 수혜대상에게 돌아오는 정책 산출이나 정책효과는 그리 높은 평가를 받지 못하는 경우가 허다하다. 이처럼 수많은 비용과 노력을 투입한 정책이 정책결정, 정책집행주체의 본질적 의도를 구현하지 못할 경우 정책은 그 의미를 상실하게 된다. 이는 정책자체가 바람직하지 않거나 본래의 정책의도를 제대로 집행과정에서 실현시키지 못했기 때문이기도 하지만 보다 근본적인 이유는 정부가 정책수용주체가 원하는 기대나 요구에 제대로 대응하지 못하는 데에 기인한다고 볼 수 있다[9]. 이러한 인식을 바탕으로 정책수용성이 갖는 중요한 의미는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 정부의 정책집행 결과가 정책대상자에게 정책의도대로 제대로 구현되고 있는가를 판단할 수 있는 본질적 기준으로서 정책수용성의 중요성이 부각된다. 둘째, 정책수용성은 정부의 정책수행능력을 측정하는 하나의 수단적 역할을 수행한다. 셋째, 정책에 대한 최종판단자로서의 정책수용주체가 정부를 능력부족으로 평가하여 부정하게 되는 경우, 수용주체는 정부에 대해 신뢰감을

형성할 수 없게 되고, 정부나 정책수용주체인 국민 간에는 일정한 괴리가 존재할 수밖에 없다. 결국 현재 정책에 대한 정책수용주체의 수용거부에 의한 정책결정, 집행체제의 불신은 미래의 모든 정책에 대한 불신을 낳는 결과를 초래한다는 점에서 현재 정책에 대한 정책수용이 중요성을 갖게 된다. 마지막으로 정부와 정책수용주체간의 불신과 대립이 양 주체간의 전체 국가체제적 관점에서 볼 때 바람직하지 않다는 점이다.

## 2. 지방공기업 경영평가

지방공기업 경영평가는 지방공기업의 경영목표 달성을 측정하는 것으로 지방공기업이 평가대상 연도에 달성한 경영실적을 객관적으로 측정하여 그에 상응하는 보상을 실시하는 한편 차기의 경영계획에 반영하는 제도이다. 다만 지방공기업은 ‘공공성과 기업성의 조화’를 경영의 기본원칙으로 하기 때문에 민간기업처럼 단지 수익성에 기초하여 평가하는 것이 아니라 공공성과 기업성의 조화라는 측면에서 민간기업과는 다른 평가모형을 적용하고 있다. 지방공기업 경영평가를 실시하는 이유는 지방공기업에는 민간기업과는 달리 기업의 경영개선을 유도하기 위한 메커니즘이 존재하지 않기 때문이다. 지방공기업 평가제도는 지방공기업이 나아가야 할 방향을 설정하여 주며 정부와 지방자치단체 및 주민과의 관계에서 정치적 책임성이나 투명성 및 신뢰성을 확보하는 수단이 될 수 있다. 또한 지방공기업의 관리과정을 개선함으로써 경영성과를 향상시키기 위한 지원체제로서의 역할을 수행한다. 지방공기업 경영평가는 ‘지방공기업법’의 제정(1992년)에 의하여 도입되어 1993년부터 시행되었다. 지방직영기업(공영개발사업)의 경영평가는 1991년부터 시작되었으나 지방공사·공단을 포함한 본격적인 경영평가는 1993년부터라 할 수 있다. 그 후 동법의 개정(1999년)과 동법 시행령의 개정에 의하여 경영평가가 강화되었다. 1995년 3월 29일 행정자치부훈령으로 ‘지방공기업경영평가규정’이 제정되었다. 그에 따라 지방공기업은 매년(공사·공단) 또는 격년(직영기업)으로 경영평가를 받게 되었다. 그 후 2013년부터는 직영기업도 매년 평가를 받고 있다. 이러한 경영평가의 대상기관은 지방공기업 수가 증가

함에 따라 매년 증가하고 있는 추세이다. 본 연구가 대상으로 하고 있는 직영기업은 성격상 행정기관이며 지방자치단체 업무의 일부를 수행한다. 경영비용은 자본금과 판매수입으로 하고 있으며 자본은 지방채를 통해 이루어진다. 지방자치단체장이 경영자이며 지방자치단체에서 100% 출자하게 된다. 지방의회를 통해 예·결산 승인이 이루어지며 주로 상하수도, 공영개발, 지역개발기금 등이라 할 수 있다.

### 3. 선행연구

선행연구는 지방공기업경영평가에 대한 연구와 수용성과 관련한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다. 우리나라의 지방공기업은 지방행정서비스를 생산하여 제공하는 중요한 행위자인 만큼 그동안 지방공기업의 효율적 운영방안을 모색하는 측면에서 관련 선행연구들이 수행되었다. 지방공기업 경영평가는 지방사무의 효율적 운영을 위한 수단이라는 점에서 특히 중요하며 이를 위해 지방공기업 경영평가제도의 개선 요소 도출에 중점을 두고 있다. 최근까지 수행된 지방공기업 경영평가 관련 선행연구들은 제도발전을 위한 평가제도의 개선요소들을 도출하기 위한 연구들에 해당되며 이는 크게 평가제도 그 자체에 대한 측면과 운영과정 측면, 평가결과의 활용에 대한 측면으로 구분된다. 가장 많은 연구들은 평가지표의 문제들을 다루고 있는 연구들로 주로 평가지표들이 측정해야 할 요소들을 정확하게 측정하고 있는가에 초점을 두고 있다. 다음으로 평가제도의 운영과 관련된 측면으로 평가제도를 운영하고 있는 기관 및 운영과 관련된 사항들의 조정이 중심이 되고 있으며 마지막으로 평가결과 활용상의 문제들을 제시하고 있다. 하지만, 피평가기관의 관계자를 중심으로 지방공기업 경영평가 결과의 수용성에 영향을 미치는 요인은 무엇이며 어떠한 요인들이 강하게 작용하고 있는지에 대한 분석은 상대적으로 다양하게 이루어지지 않고 있다. 또한, 대부분의 연구들이 대상으로 하는 기관들은 공사/공단 형태의 기관들로서 이들과 형태를 달리하고 있는 직영기업의 경우 연구대상에서 중요시 다루고 있지 않았다. 따라서 직영기업을 대상으로 하는 평가제도가 새롭게 운영되는 시점에서 제도의 수용성을 확보하여 기대한

성과를 달성하기 위한 기초자료로서 활용될 수 있을 것이다.

표 1. 지방공기업경영평가 관련 선행연구 요약[10]

개선요소		내용	연구자
평가제도 자체	평가지표	평가지표(수, 중복 등) 지표산출방식 가중치기준 모호성 (비)계량지표 비중	최길수 외(2010), 정재진(2010), 이환범 외(2005), 김인자(2009) 라휘문(2010)
	평가주체	평가주체의 이원화	행정안전부(2010), 신열(2002), 김인자(2009)
평가제도 운영	평가자료류	평가자 수, 전문성, 평가기관, 평가기준, 위원회 기능 등	이환범(2005), 라휘문(2010), 신열(2004)
평가결과 활용	성과와보상	경영진단과 연계성 미흡, 보상간의 관계 미흡	김인자(2009)
	평가수용	낮은 평가정보 활용도, 형식적 평가	정재진(2010)

수용성과 관련한 연구들을 논의하면 강황선·권용수의 연구에서는 서울시 공무원에 대상으로 조직성과 평가결과에 대한 공무원의 수용성을 분석을 실시하였으며, 연구결과 구성원들의 이해가 평가제도 전반에 대한 조직구성원의 인식과 태도에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 평가제도의 취지에 공감하는 것과 평가절차의 타당성을 인정할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다고 주장하였다.

김한창·황성원의 연구에서는 성과관리제도의 수용성을 '성과관리제도에 대한 긍정적 인정정도'로 정의하고 성과관리제도가 법제화 이후 성과관리제도가 성과를 제대로 측정하고 있는지 공무원들이 잘 수용하는지에 대한 이론적 검토와 실증분석을 실시하였다. 법, 경제, 문화, 정보화 시스템 등의 네 가지 요소가 조화를 이루어야 제도의 수용성이 향상될 수 있다고 주장하였다.

국영복 외의 국가보훈처를 사례로 공공부문 성과관리제도의 수용성과 효과성 인식에 관한 경험적 연구에서는 하드웨어 차원과 소프트웨어 차원으로 구분하여 연구하였으며 수용성에 영향을 미치는 요인으로 지표도출과정에서의 구성원의 참여가 중요하다는 것을 확인하였다. 강영철의 성과관리제도 수용성의 영향요인 분석연구에서는 조직구조, 조직문화, 성과지표 중심으로 수용성과의 관련성을 확인하였으며, 조직구조, 조직문화, 의사소통, 평가지표, 리더십을 변수로 설정하고

수용성과의 영향력을 분석한 결과 조직구조 중 자율성, 조직문화 중 합리·발전문화, 성과지표의 요인이 수용성에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

### III. 조사방법 및 결과

#### 1. 연구모형

##### 1.1 분석의 틀

본 연구의 목적은 직영기업을 대상으로 한 지방공기업평가제도의 정책수용 수준은 어떠하며 어떤 변수가 직영기업에 대한 지방공기업평가제도의 수용성에 영향을 주는지에 대한 관계를 밝히고 지방공기업평가제도를 개선하기 위한 정책과제를 도출하고자 한다.

본 연구에서는 정책수용성과 지방공기업평가제도 및 선행연구 검토를 바탕으로 공통적으로 적용할 수 있는 정책수용성 변수를 도출하였으며 임현준(2011)의 연구모형을 수정하여 활용하였다. 법·제도적 측면, 정책결정 및 집행 측면, 정책수용주체측면, 정책자체의 특성 측면, 시스템 측면 등 5가지 측면에서 변수를 정리하고 이 변수들에 영향을 받는 종속변수로서 지방공기업평가제도 수용성을 설정하였다.



그림 1. 분석모형

##### 1.2 자료수집 방법

지방공기업경영평가의 수용성에 미치는 영향을 알아보기 위해 선행연구를 통해 나타난 5가지 측면에서 정리하여 구체적인 변수들을 설정하여 조사하였다.

지방공기업 중 직영기업평가의 수용성에 영향을 미치는 요인들을 알아보기 위해 충남도의 기초자치단체의 17개 직영기업을 대상으로 하였다. 설문대상은 17개 직영기업에서 근무하고 있는 공무원들을 대상으로 하고

있다. 조사기간은 2014년 6월 10일부터 24일 까지 2주간 실시하였으며 250부를 배포하였으며 총 221명이 응답하여 응답율은 88.4%로 나타났다.

#### 2. 조사결과

##### 1.1 조사대상자의 특성

본 연구의 대상은 충청남도에서 직영기업으로 운영되고 있는 상하수도사업에 근무하고 있는 공무원 약 220명으로서 남성 179명, 여성 39명 이다. 연령별로는 40대가 36.6%로 가장 많았으며 20대가 8.1%로 가장 적었다. 직급별로는 7급이 29.5%로 가장 많았으며 5급이 2.3%로 가장 적게 나타났으며 상수도 관계자가 57.5%, 하수도 관계자가 33.0%이었다.

표 2. 연구대상자의 인구사회학적 특성

구분	응답자(%)	구분	응답자(%)
성별	남 179(82.1)	학력	고졸 46(21.0)
	여 39(17.9)		대졸 162(74.0)
연령	20대 18(8.1)	직급	대학원 11(5.0)
	30대 70(31.4)		5급 5(2.3)
	40대 81(36.3)		6급 61(28.1)
	50대 54(24.2)		7급 64(29.5)
			8급 52(24.0)
기관 유형	상수도 127(57.5)		9급 35(16.1)
	하수도 73(33.0)		
	기타 21(9.5)		

법·제도적 측면은 합법성과 공정성, 그리고 보상성 항목으로 구성하였다. 합법성에 있어 법·제도가 적절한지에 대한 인식이 평균 3.52로 운영기관의 조직·인력의 충분성 보다 높게 나타났다. 공정성 측면에서는 절차적 공정성이 공정한 결과산출 보다 약간 높게 나타났으며 보상성 항목은 세 가지 항목 중 가장 낮게 나타났다.

표 3. 법·제도적 측면의 평균

내 용	N	평균	표준편차
1. 경영평가의 합법성			
① 법제도의 적절성	222	3.52	.789
② 운영기관 조직인력의 충분성	220	3.35	.906
2. 경영평가의 공정성			
① 절차적 공정성	222	3.64	.741
② 공정한 결과산출	221	3.59	.767
3. 경영평가의 보상성			
① 인센티브의 적절성	220	3.21	.866
② 인사제도와와의 연계성	219	3.27	.841

정책결정 및 집행측면은 경영평가의 리더십, 경영평가의 민주성과 대응능력으로 구성하였다. 이 중 경영평가에 대한 관리자의 관심과 정착노력이 다른 영역보다 상대적으로 높게 나타났다.

표 4. 정책결정 및 집행측면의 평균

내 용	N	평균	표준편차
1. 경영평가의 리더십			
① 기관장의 경영평가 관심	222	3.91	.793
② 관리자의 경영평가 정착 노력	220	3.97	.805
2. 경영평가의 민주성			
① 운영에 대한 의견수렴	222	3.65	.830
② 경영평가 정보 공유	219	3.60	.853
3. 경영평가제도의 대응능력			
① 대응부서 경영능력	222	3.62	.888
② 경영평가 대응여건 조성	220	3.55	.834

정책수용주체 측면은 경영평가에 대한 관계자들의 인식과 경영평가 결과에 대한 만족도 그리고 이를 받아들이는 조직문화로 구성하였다. 경영평가의 필요성과 이를 위한 공무원들의 변화와 혁신 필요성에 대한 인식이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

표 5. 정책수용주체 측면의 평균

내 용	N	평균	표준편차
1. 경영평가 인식			
① 경영평가 필요성	221	3.68	.780
② 경영평가 유용성	221	3.61	.770
③ 공무원 변화 혁신 필요	221	3.67	.746
④ 기관운영 정착 가능성	219	3.57	.735
2. 경영평가의 결과 만족도			
① 결과에 대한 만족도	222	3.41	.811
② 결과와 본인 생각 일치	222	3.32	.797
3. 조직문화			
① 직원들의 경영평가 이해도	222	3.35	.820
② 직원들의 경영평가 공감대	222	3.29	.825

시스템 측면은 직영기업의 경영평가를 위한 평가구조와 이를 위한 체계적 운영시스템으로 구성하였다. 평가구조 중 평가체계의 적절성에 대한 평균이 가장 높았으며 경영평가의 운영체계의 경우 전산시스템의 편리성이 상대적으로 높게 나타났다.

표 6. 시스템 측면의 평균

내 용	N	평균	표준편차
1. 경영평가 평가구조			
① 평가체계의 적절성	221	3.49	2.122
② 평가방법의 적절성	221	3.37	.724
③ 평가지표의 타당성	219	3.39	.691
2. 경영평가의 시스템 운영			
① 경영평가 전산시스템 편리성	221	3.34	.726
② 경영평가 교육의 충분성	221	3.28	.859
③ 경영평가 홍보의 적절성	221	3.27	.803

정책자체 측면은 경영평가의 목적과 이에 대한 신뢰성으로 구성하였다. 두 항목 모두 3.50 이상으로 비교적 높게 나타나고 있다.

표 7. 정책자체 측면의 평균

내 용	N	평균	표준편차
1. 경영평가 목적			
① 경영평가 목적의 명확성	219	3.52	.738
② 경영평가의 환경변화 대응성	217	3.53	.794
2. 경영평가의 신뢰			
① 기관목적달성을 위한 적합성	218	3.52	.707
② 경영평가의 지속운영 가능성	218	3.55	.737

지방공기업 경영평가를 수용하고 있는지에 대하여 제도의 필요성과 부담의 감수 여부, 효과를 비롯하여 전반적인 만족도 등을 조사하였으며 모두 비슷한 수준이었으나 이 중 기관운영을 위한 필요성에 대한 인식평균이 3.67로 가장 높게 나타났다.

표 8. 지방공기업경영평가의 수용성 평균

내 용	N	평균	표준편차
① 기관운영을 위한 필요성	219	3.67	.768
② 지속적 유지	219	3.65	.778
③ 경영평가의 부담 감수	218	3.43	.704
④ 경영평가에 따른 긍정적 변화	219	3.49	.726
⑤ 경영평가에 대한 만족도	219	3.50	.744

지방공기업평가 영역과 수용성간의 상관관계 분석결과 모든 변수간의 상관관계는 유의확률 0.01수준에서 유의미하게 나타났으며 수용성과 정책수용주체 변수간 상관관계 계수가 .842로 가장 높게 나타났으며 수용성과 정책결정 및 집행 변수가 .604로 가장 낮게 나타났다.

표 9. 지방공기업경영평가 영역과 수용성간 상관관계

	1	2	3	4	5	6
법제도	1					
정책결정 및 집행	.762** .000	1				
정책수용주체	.774** .000	.728** .000	1			
시스템	.666** .000	.585** .000	.704** .000	1		
정책자체	.700** .000	.693** .000	.811** .000	.673** .000	1	
수용성	.638** .000	.604** .000	.842** .000	.622** .000	.818** .000	1

지방공기업평가 요인이 수용성에 미치는 영향을 분석하기 위해 본 연구에서는 5가지 측면의 내용과 수용성과 회귀분석을 실시하였다. 회귀모형의 다중공선성 진단결과 공차의 한계 값과 분산팽창요인(VIF)의 값은 다음 표들에 나타나고 있는 것처럼 독립변수 간 다중공선성의 문제는 없는 것으로 나타났다.

법·제도 측면에서 수용성에 영향을 미치는 변수로는 합법성과 공정성이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 직영기업의 경영평가 수용성을 제고하기 위해서는 우선적으로 체계적인 제도화와 함께 운영기관의 적절한 조직과 인력이 필요함으로 알 수 있으며 경영평가가 공정한 절차에 의하여 타당한 결과를 도출해야 함을 보여주고 있다.

표 10. 법·제도 측면이 수용성에 미치는 영향 분석

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	1.341	.183		7.347	.000		
합법성	.209	.064	.256	3.264	.001	.449	2.226
공정성	.312	.063	.355	4.982	.000	.544	1.838
보상성	.108	.055	.134	1.967	.051	.600	1.668
R2(Adjusted R2)	.421(.413)						
F-value	F=50.736, p=0.000						

정책결정 및 집행 측면에서 수용성에 영향을 미치는 변수로는 민주성과 집행능력이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 민주성 측면에서 경영평가에 대한 충분한 의견수렴과 정보의 공유를 통한 객관성 확보가

중요시 되며 이와 함께 경영평가를 준비하는 기관의 역량확보에도 관심을 기울여야 함을 보여주고 있다.

표 11. 정책결정 및 집행 측면이 수용성에 미치는 영향 분석

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	1.557	.192		8.095	.000		
리더십	.107	.063	.129	1.706	.090	.527	1.898
민주성	.302	.074	.374	4.068	.000	.354	2.821
집행능력	.131	.066	.171	1.977	.049	.400	2.501
R2(Adjusted R2)	.374(.365)						
F-value	F=41.675, p=0.000						

정책수용주체 측면에 있어 수용성에 영향을 미치는 변수로는 평가인식과 결과에 대한 만족여부 그리고 조직문화 등 모든 변수를 포함하고 있다. 따라서 경영평가를 받아들이는 수용주체가 경영평가의 수용성에 영향을 미치고 있는 만큼 경영평가에 대한 직원들의 인식개선과 객관적인 결과를 산출하고 직원들의 공감대를 높일 수 있는 정책들이 필요시 되고 있음을 알 수 있다.

표 12. 정책수용주체 측면이 수용성에 미치는 영향 분석

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	.423	.138		3.066	.002		
평가인식	.511	.047	.520	10.827	.000	.580	1.723
결과만족	.258	.044	.306	5.882	.000	.493	2.029
조직문화	.118	.040	.145	2.981	.003	.567	1.763
R2(Adjusted R2)	.719(.715)						
F-value	F=179.220, p=0.000						

경영평가의 평가구조와 운영시스템 측면에서 수용성에 영향을 미치는 변수는 평가체계 및 평가방법, 지표 등 평가구조와 운영 중인 전산시스템 및 교육, 홍보 등으로 나타났다. 이를 통해 직영기업의 경영평가 구조를 환경에 부합하도록 효율적으로 구성해야 하며 관계자들의 편의성을 도모할 수 있도록 해야 함을 알 수 있다.

표 13. 시스템측면이 수용성에 미치는 영향 분석

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	1.534	.159		9.637	.000		
평가구조	.116	.040	.171	2.877	.004	.744	1.344
교육홍보	.489	.052	.563	9.472	.000	.744	1.344
R2(Adjusted R2)	.444(.439)						
F-value	F=84.346, p=0.000						

경영평가 자체가 수용성에 미치는 변수는 평가목적과 제도적 신뢰 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 직영기업을 대상으로 한 경영평가의 목적을 보다 명확히 하며 공감도록 하고 직영기업의 목적에 부합하도록 운영하여 제도에 대한 신뢰도를 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

표 14. 정책자체 측면이 수용성에 미치는 영향 분석

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	.825	.136		6.084	.000		
평가목적	.434	.052	.053	8.396	.000	.434	.203
제도신뢰	.342	.055	.371	6.191	.000	.434	.203
R2(Adjusted R2)	.670(.667)						
F-value	F=215.355, p=0.000						

## V. 정책제언 및 결론

본 연구는 직영기업을 대상으로 한 지방공기업 경영평가가 성공적으로 정착하고 운영하기 위해 수용성에 영향을 미치는 요소들을 찾아보고자 하였다. 제시된 측면의 대부분의 변수들이 수용성에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 본 연구의 분석결과를 바탕으로 직영기업을 대상으로 한 지방공기업 경영평가의 효율적 운영을 위해서는 관리자들과 경영평가에 대한 관심과 대응 노력이 필요시 된다. 다음으로 평가체계, 평가방법, 평가지표 등 경영평가 구조의 타당성을 확보하는 것이 필요하다. 직영기업의 경영평가 도입목적이 객관적이

고 명확하기 위해서는 경영평가 구조가 조직의 특성을 잘 반영하고 있어야 한다. 이를 통해 관계자들의 저항을 가져오지 않도록 유의해야 한다. 이를 위해 상시적인 의견수렴 창구와 이의신청 프로세스를 확보하고 이를 논의하고 심의할 수 있는 구조가 필요시 된다.

다음으로 평가결과를 기관에 환류 할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 본 연구에서도 조직문화 변수가 중요한 변수임을 확인하였다. 직영기업 특히 상하수도 담당직원들은 공무원이며 다른 공기업들과 다른 특성을 지니고 있다. 따라서 타 공기업과는 다른 조직문화를 지니고 있으며 평가결과와 환류도 차별화된 방식이 필요할 수 있다. 예를 들어 현재 지방공기업 평가에 대한 인센티브로 성과금이 운영되고 있으나 직영기업의 경우 공무원 신분의 특성상 큰 인센티브로 작용하고 있지 못하는 부분이 있다. 따라서 평가결과를 공무원들의 보상 및 인사 등에 환류 할 수 있는 시스템이 필요시 되는 것이다. 직영기업을 대상으로 한 지방공기업 경영평가의 수용성의 확보를 위해서는 지속적인 교육프로그램의 운영이 필요시 된다. 지방자치단체의 특성상 잦은 인사와 조직개편 등으로 대부분 직영기업의 경영평가 관리 담당자는 자주 교체되어 진다. 이는 단순히 경영평가를 위한 것이 아니라 직영기업의 성과를 향상시키기 위한 전문성의 부족을 초래할 수 있다. 따라서, 직영기업의 성과를 높이고 경영평가에 적극적으로 대응할 수 있는 전문성을 확보할 필요가 있다.

향후 경영평가를 받아야 할 직영기업들이 늘어날 전망이다. 이러한 기관들의 성과를 높이고 책임성을 확보할 수 있는 수단으로 지방공기업 경영평가제도를 활용하기 위해서는 수용성에 미치는 영향요인들을 파악하고 각 변수들에 대한 구체적인 실행전략의 수립과 시행이 요구된다. 단순히 지방공기업 경영평가에만 그칠 것이 아니라 이에 대한 환류와 준비에도 안전행정부 부를 비롯하여 평가단과 피평가기관 모두가 관심을 가져야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- [1] 이종엽, *입지정책결정과정에서의 정책수용성에 관한 연구*, 충남대학교, 박사학위논문, 1997.
- [2] 허범, *가치인식과 정책학*, 성균관대학교 사회과학연구소, 서울, 1985.
- [3] 정정길, *정책학 원론*, 대명출판사, 서울, 1999.
- [4] 김재근, “수질오염총량관리제의 정책수용성 분석”, 한국행정학회 하계학술발표논문집, 한국행정학회, 2007.
- [5] 김병준, “정책집행연구의 비판적 고찰”, 한국행정학보, 제18권, 제2호, 1984.
- [6] 김길수, “혐오시설의 입지갈등에 관한 연구”, 전북대학교 사회과학연구소 사회과학연구, 1995.
- [7] 황성원, “성과관리제도의 수용성 제고방안에 관한 연구”, KIPA 연구보고서, 2007.
- [8] 이종엽, *한국 지방정부의 환경정책갈등·정책수용성*, 이화, 대전, 2000.
- [9] 임현준, *성과관리제도의 수용성 분석*, 단국대학교 박사학위논문, 2011.
- [10] 장덕희, 라휘문, “지방공기업 경영평가 지표군 간의 상호 연계성 분석”, 지방행정연구 제25권, 제2호, 2011.

## 저 자 소 개

고 승 희(Seung-Hee Ko)

정회원



- 2005년 8월 : 단국대학교 대학원 (행정학박사)
- 2005년 ~ 현재 : 충남발전연구원 책임연구원
- 2008년 ~ 현재 : 충청남도 조직관리위원회 위원

- 2012년 ~ 현재 : 충청남도 지방분권특별위원회 위원
- 2013년 ~ 현재 : 충청남도 정책자문위원회 위원
- <관심분야> : 성과관리 및 평가, 조직관리