

경영평가제도와 공기업의 수익성



김지영
한국조세연구원 부연구위원(jykim@kipf.re.kr)

시장실패의 해결이라는
공기업 설립 목적은
공기업 운영으로부터
발생하는 비효율이
시장실패로부터 발생하는
비효율보다 클 경우에는
그 타당성을 잃게 된다.

I. 서론

공기업의 필요성은 대부분 사회적 공익의 추구라는 공공성에 기초하고 있다. 민간기업은 공공의 복리를 위한 필수 재화를 안정적으로 공급하기 어려우며, 규모의 경제가 존재하여 자연독점이 발생하기 쉬운 산업의 경우 독과점의 폐해를 방지하기 위해 국가가 개입해야 한다는 주장이다. 실제로 우리나라에서도 도로, 철도, 수도 등 보편적 서비스의 제공이 중요시되는 재화의 경우 공기업을 통하여 생산되고 있다. 전력이나 가스와 같이 규모의 경제가 존재하는 에너지산업도 마찬가지이다. 그러나 공기업에 대해서는 항상 공적 소유권으로부터 발생하는 비효율성에 관한 논의가 뒤따를 수밖에 없다. 정보의 비대칭성(asymmetric information), 계약의 불완전성(incomplete contract) 및 이와 관련된 유인체계의 역할을 고려할 때 공적 소유권(public ownership)으로 시장실패가 존재하는 시장에 국가가 개입함으로써 얻어지는 사회적 후생보다 그에 수반되는 효율성의 상실이 더 클 수 있기 때문이다. 시장실패의 해결이라는 공기업 설립 목적은 공기업 운영으로부터 발생하는 비효율이 시장실패로부터 발생하는 비효율보다 클 경우에는 그 타당성을 잃게 된다.

공기업이 가지고 있는 구조적인 문제들은 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 첫째, 공기업 본연의 공공성의 추구하고 기업으로서의 이윤추구가 충돌하는 경영 목표의 불명확성과 모호함으로 인해 기업경영의 비효율화가 야기될 수 있다. 공적 소유권하에서 공기업의 운영진은 기업이윤에 대한 잔여청구권을 가지지

않으므로 주주의 이익, 즉 공공의 이익을 극대화할 인센티브를 가지지 않는다. 소유권의 형태와 경영에 있어서 이른바 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)가 발생하게 된다.

둘째, 공기업 운영진의 업무수행 성과를 관리감독하기 어렵기 때문에 불완전 계약의 문제가 야기된다. 공기업은 민간기업처럼 시장에서 거래되지 않으므로 경영성과가 부실하더라도 인수 합병의 위험이 없다. 더욱이 공기업의 부채는 일종의 국가 부채로 간주되어 민간기업의 부채와는 다른 성격을 가지고 거래되므로, 부채시장 역시 공기업의 경영성과에 대한 지표가 되지 못한다.

셋째, 공기업은 정치적 개입으로부터 자유로울 수 없다. 정치적 개입은 공기업 운영의 목적과 제약을 왜곡하여 효율성을 희생하면서라도 고용을 늘리고 생산규모를 확장할 가능성이 높다. 더욱이 파산 가능성이 거의 없는 연성예산제약(soft budget constraint)하에서 생산활동을 하게 되므로 과잉생산시설이 유발된다. 파산에 따른 높은 정치적 비용을 부담하기보다 공기업 구제를 위해 공적 예산을 사용하여 사회적 비용으로 분산시키는 것이 정치적으로 선호되기 때문이다. 또한 공기업의 설립은 비경쟁상황을 전제하므로 독점 및 독과점에 따른 자원배분의 비효율성이 나타나게 된다. 독과점 시장을 유지하기 위한 정부의 경쟁제한과 가격규제는 오히려 사회적 후생의 감소를 가져올 수 있다.

넷째, 정보분산이론(dispersed knowledge theory)에 따르면 정부가 민간기업의 경영자나 소유권자보다 기업 경영에 관한 지식이 적기 때문에 의사결정과정이 비효율적일 수밖에 없다. 공적 소유권은 분권화된 방식의 정보처리 능력이 부재하므로 시장 환경이 급격히 변화할 경우 공기업 운영은 실패하게 된다.

정부는 공기업 운영에서 발생할 수 있는 비효율을 해소하기 위하여 다양한 정책들을 시행해 왔다. 우선 과거의 민영화 정책이 대표적이다. 시장에서의 경쟁이 가능한 공기업의 경우 공적 소유권으로부터 발생하는 비효율을 완전히 제거하기 위하여 소유권을 사적으로 전환하기 위한 목적이다. 2000년대 초반까지 일련의 민영화 흐름이 완료된 이후, 최근에는 공기업을 특성에 맞게 분류하고 그에 적합한 평가 제도를 구축하는 데에 공기업 정책의 초점이 맞추어지고 있다. 우선 상대적으로 수익성이 강조되고 시장성이 높은 공기업들을 다른 공공기관과 구분하여 분류하고, 다시 시장성의 정도에 따라 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 분류하였다. 그런 다음 공기업 간, 또는 공기업 내에 경쟁을 도입하고 공기업 운영의 효율성을 제고하기 위하여 경영평가제도를 도입하였다.

본 연구에서는 공기업의 경영성과, 재무지표, 시장 환경 등의 변수를 포함하

최근에는 공기업을 특성에 맞게 분류하고 그에 적합한 평가 제도를 구축하는 데에 공기업 정책의 초점이 맞추어지고 있다.

공기업은 2010년 현재 총 22개로, 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 나뉜다.

는 패널 데이터를 구축하고, 경영평가제도 도입 이후 공기업에 어떠한 변화가 나타났는지 실증적으로 분석할 예정이다.

II. 공기업의 분류 및 경영평가제도

1. 공기업의 분류

공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따라 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관을 의미한다. 공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로, 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관이다. 공공기관의 범위는 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 실질적으로 지배(지분이 50% 이상이거나 지분이 30% 이상이면서 사실상 지배)하고 있는 기관, 공공기관이 설립하고 정부 또는 설립기관이 출연한 기관이다.

공기업은 2010년 현재 총 22개로¹⁾, 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 나뉜다. 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고 자체수입액이 총수입액의 85% 이상인 공기업으로, 한국전력공사, 인천공항공사 등 8개 기관이 시장형 공기업에 속한다. 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정하는데, 자체수입은 강제성이 없는 자발적 소비와 자발적 독점수입에 따른 수입으로 정의한다. 정부가 법령으로 소비의 강제성을 규정하거나, 업무수행상의 우선권을 인정한 사업으로부터의 수입 등은 순수한 자체수입으로 보기 어려우므로 50%만 자체수입으로 인정한다. 단, 정부의 직접지원액과 행정수수료의 성격을 가지는 준조세적 수입은 자체수입에서 제외한다. 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업으로, 한국관광공사, 한국마사회 등 13개 기관이 포함된다.

시장형 공기업 중 상장기업은 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사이며, 준시장형 공기업 가운데에는 상장기업이 없다. 시장형 공기업 중에서 한국전력공사, 한국가스공사, 인천국제공항공사는 자체수입비율이 100%이며, 나머지 공기업 역시 모두 88% 이상의 자체수입비율을 보이고 있다. 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사의 정부지분율은 각각 51%, 51%, 60%

1) 2009년까지 공기업은 시장형 6개와 준시장형 18개를 포함하여 총 24개였다.

로 지분의 절반 정도를 중앙정부 또는 공공기관을 통하여 소유하고 있고, 이를 제외한 나머지 시장형 공기업의 정부지분율은 모두 100%에 달한다.

준시장형 공기업은 정부지분율이 100%인 기관이 대부분이다. 한국방송광고공사를 제외한 나머지 공기업의 정부 지분은 중앙정부 또는 지방정부가 대부분의 지분을 소유하고 관련 공공기관이 일부 출자한 형태로 구성되어 있다. 한국방송광고공사는 중앙정부 지분 없이 한국문화예술위원회가 100%의 지분을 소유하고 있는 점이 특이하다. 대한주택보증의 정부지분율이 56%(중앙정부 55%, 한국토지주택공사 약 1%)로 준시장형 공기업 중 가장 낮고, 그 다음으로 한국감정원과 한국도로공사의 정부 지분율이 80% 수준이다.

준시장형 공기업은 정부지분율이 100%인 기관이 대부분이다.

〈표 1〉 공기업의 정부지배력 및 시장성 (2008년)

(단위: %)

구 분	기관명	정부지배력			시장성
		정부출자	공공기관 출자	정부 지분율	자체수입 비율
시장형 공기업	한 국 전 력 공 사	21	30	51	100
	한 국 석 유 공 사	100	0	100	88
	한 국 가 스 공 사	0	0	51	100
	한국지역난방공사	46	14	60	88
	인천국제공항공사	100	0	100	100
	한 국 공 항 공 사	100	0	100	99
	부 산 향 만 공 사	100	0	100	99
	인 천 향 만 공 사	100	0	100	95
준시장형 공기업	한 국 조 폐 공 사	100	0	100	99
	한 국 관 광 공 사	55	45	100	79
	한국방송광고공사	0	100	100	74
	한 국 마 사 회	100	0	100	75
	한국광물자원공사	100	0	100	80
	대 한 석 탄 공 사	100	0	100	70
	한국토지주택공사	85	15	100	81
	대한주택보증(주)	55	1	56	75
	한 국 감 정 원	49	31	80	86
	한 국 도 로 공 사	84	0	84	74
	한 국 수 자 원 공 사	90	10	100	56
	한 국 철 도 공 사	100	0	100	74
	제주국제자유도시개발센터	100	0	100	75

자료: 기획재정부(2008)

경영평가제도는 공공기관의 경영성과를 감독하고 자율적인 책임경영제도를 구축하는 것을 목적으로 한다.

2. 경영평가제도

경영평가제도는 공공기관의 경영성과를 감독하고 자율적인 책임경영제도를 구축하는 것을 목적으로 한다. 법령에 정해진 바에 따라서 공공기관의 연도별 경영실적을 객관적인 지표로 평가하게 되는데, 그 결과에 따라 인센티브를 제공하거나 경영평가 결과를 반영하여 차기 경영계획을 수립하도록 한다. 공기업의 효율성을 저하시키는 요인으로 외부감시체계의 부재, 경영진에 대한 인센티브 부족, 경쟁의 부재 등을 들 수 있다. 경영평가제도는 이러한 문제들을 해결하여 경영효율성을 제고하기 위한 제도적 장치이다. 기관과 정부 외부로부터 이루어지는 객관적인 평가를 통하여 외부감시체계를 구축하고, 평가결과에 따라 차등적인 인센티브를 제공하여 경영진에 대한 관리·감독이 가능해짐과 동시에 공공기관 상호간, 그리고 공공기관 내부의 경쟁 환경을 조성하게 된다. 또한 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의하고 성과에 관한 계약을 체결함으로써 정부부문의 무분별한 경영 개입에 따른 문제 역시 해소할 수 있다.

경영평가의 지표체계는 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 세 부문으로 구성된다. 리더십·전략 부문은 경영진의 리더십, 책임경영, 전략 및 사업 추진 계획 등을 비계량 지표로 평가한다. 경영시스템 부문은 역시 비계량 지표 부문으로, 공공기관의 사업 활동과 조직 및 인사관리 등이 효율적으로 이루어지고 있는지를 평가하게 된다. 마지막으로 경영성과 부문은 주요사업성과, 경영효율성과, 고객만족도와 같은 기업운영의 효율성을 계량지표로 평가한다. 각각의 부문들은 다시 세부적인 평가지표로 구성되며, 공공기관의 유형에 따라 부문 간 가중치 및 비계량지표와 계량지표 간 가중치가 달라진다. <표 2>에 2010년 공기업과 준정부기관에 대한 평가지표와 가중치를 정리하였다.

〈표 2〉 2010년 공기업 및 준정부기관 평가지표 및 가중치

평가범주		평가지표	공기업	준정부기관
리더십/ 전략	리더십	경영진 리더십	3	3
		책임경영	4	4
	전략	비전 및 전략개발	3	3
		주요사업 추진계획	3	3
		소계	13	13
경영 시스템	주요사업활동	주요사업활동	15	20
	경영효율화	조직 및 인적자원관리	3	3
		재무예산 관리	3	3
		보수관리	3	3
		노사관계 합리성	3	3
		성과관리 체계	3	3
		공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리	2	2
		소계	32	37
경영 성과	주요사업 성과	주요사업성과	25	23
		주요사업 성과관리의 적정성	0	0
	고객만족 성과	고객만족 개선도	5	7
	경영효율 성과	노동생산성	5	5
		자본생산성	5	0
		계량 인건비	3	3
		계량 관리업무비	4	4
		총인건비 인상률	4	4
		재무예산(자산운용)성과	2	2
		정부권장정책 이행실적	2	2
		소계	55	50
		전체 합계	100	100

자료: 기획재정부, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009

계량지표 평가는 기업의 경영효율성을 파악하기 위하여 노동생산성, 자본생산성, 계량인건비, 계량관리 업무비, 재무예산 성과 등을 분석하게 된다.

계량지표 평가는 기업의 경영효율성을 파악하기 위하여 노동생산성, 자본생산성, 계량인건비, 계량관리 업무비, 재무예산 성과 등을 분석하게 된다. 노동생산성은 부가가치를 평균인원으로 나눈 값으로, 자본생산성은 부가가치를 총자산으로 나눈 값으로 정의한다. 부가가치는 손익계산서상의 경상이익과 인건비, 순금융비용, 임차료, 감가상각비 등을 포함하며, 공공요금과 관련된 기관이 정책목적 달성 또는 경영효율화를 위하여 자체적으로 부담하게 되는 부담으로

공기업을 수익성과 가장 가까운 평가지표로는 노동생산성과 자본생산성을 꼽을 수 있다.

부터 발생하는 매출손실분을 고려하여 계산된다. 비계량지표와 마찬가지로 계량지표 역시 6등급으로 나누어 해당 등급에 일정 점수를 부여한다.

목표부여 방법은 통상적으로 전년도 실적치인 기준치에 최고목표와 최저목표를 포함하는 득점구간을 설정하여 성과를 측정하는 방식이다. 일반적인 목표부여 방식에서는 최고목표와 최저목표가 기준치에 일정비율을 곱한 값으로 설정되는 반면, 편차 목표부여 방식에서는 과거 5년간 최고목표 및 최저목표의 표준편차를 사용하여 목표를 설정한다. 편차 방식은 과거 5년간의 자료가 불연속적이거나 신뢰성이 낮다고 생각될 경우 적용한다.

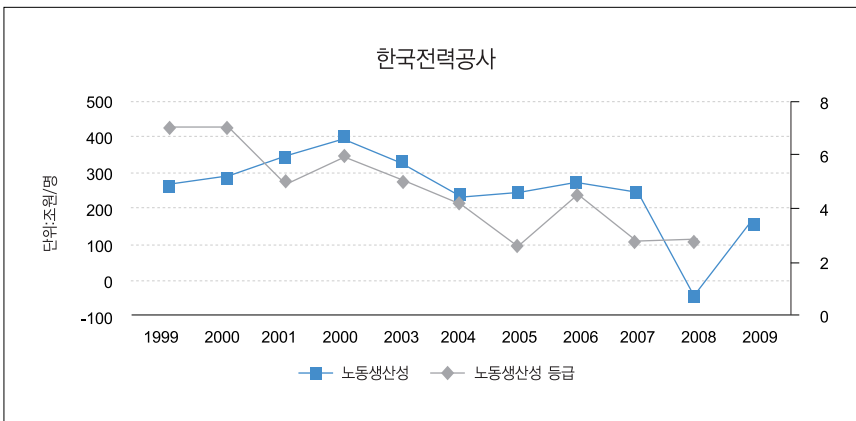
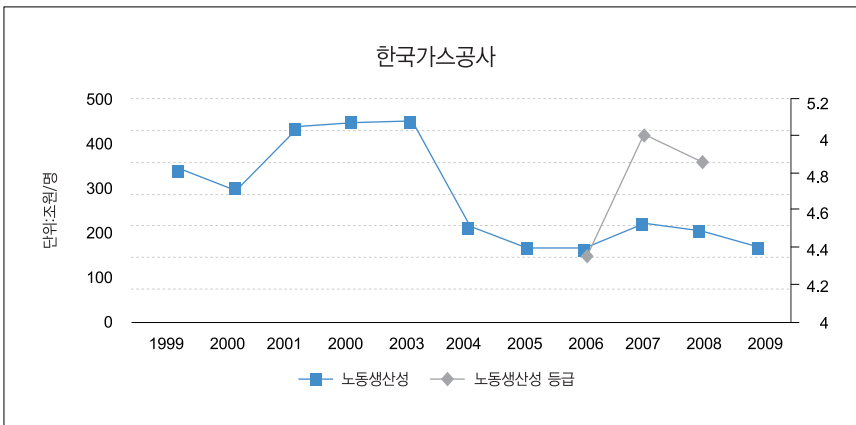
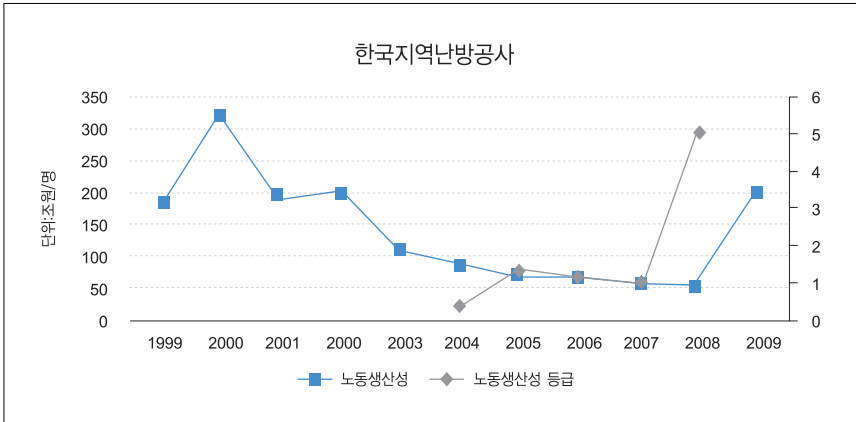
〈표 3〉 계량지표 평가방법

평가방법	평가방법 개요	적용대상
목표부여	당해 연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고 목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정비율을 감안하여 설정	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우 또는 10년 이하 실적치가 있으나 신뢰하기 곤란한 경우
목표부여 (편차)	당해 연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고 목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정	평가대상 실적치가 5년 이상 측정되고 신뢰할 만한 경우
목표 대 실적	편람에 목표수치를 제시하고 그 달성여부를 평가	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우
β분포	최상·최하·직전년도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 5년 ~10년 이하로 측정되고 신뢰할 만한 경우
추세치	회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 10년 이상 측정되고 신뢰할 수 있는 경우

자료: 기획재정부, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009

공기업을 수익성과 가장 가까운 평가지표로는 노동생산성과 자본생산성을 꼽을 수 있다. 노동생산성의 계량지표 등급이 실제 노동생산성의 변동을 얼마나 잘 나타낼 수 있는지 각 공기업을의 생산성 수치와 계량지표 평가결과에서 책정된 생산성 등급을 함께 표시하였다. 먼저 에너지산업의 노동생산성부터 살펴보자. 생산성 수치는 1999년부터의 재무지표 자료를 이용하여 계산하였고, 생산성 등급은 해당 기관에 대하여 경영평가가 시행된 이후부터 기록하였다.

[그림 1] 전기, 가스, 증기, 냉온수 및 공기조절 공급업 공기업의 노동생산성



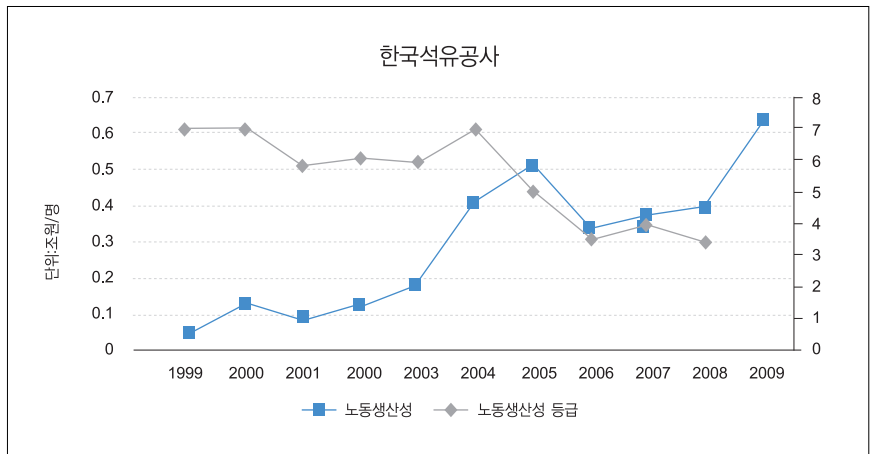
한국전력공사는 경영평가제도 초기인 1999년부터 2001년까지 노동생산성 등급이 실제 노동생산성과 역행하는 모습을 보여주고 있으나, 2002년 이후부터는 변동 추이가 매우 유사하게 나타나고 있다.

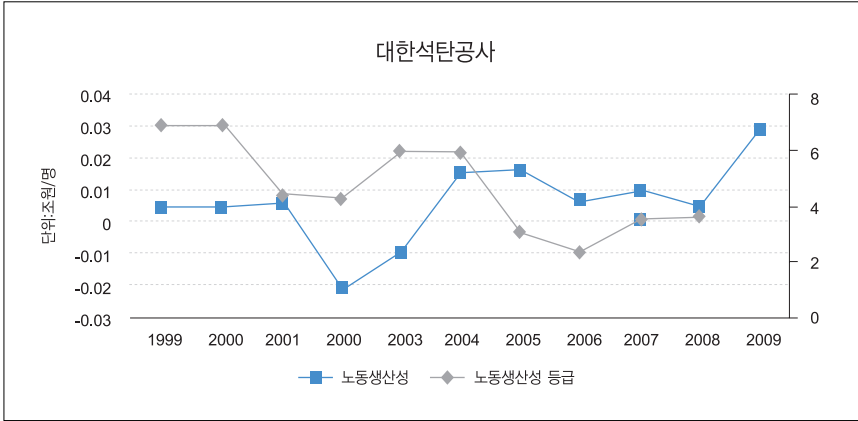
한국석유공사는 2005년부터는 노동생산성의 변동을 경영평가 결과가 비교적 잘 나타내고 있으나, 노동생산성이 다소 증가한 2008년의 경우에는 오히려 생산성 등급이 하락하였다.

한국전력공사는 경영평가제도 초기인 1999년부터 2001년까지 노동생산성 등급이 실제 노동생산성과 역행하는 모습을 보여주고 있으나, 2002년 이후부터는 변동 추이가 매우 유사하게 나타나고 있다. 그러나 한국지역난방공사의 경우 노동생산성이 실제로 감소하는 2004~2005년과 생산성 변동이 없는 2007~2008년 사이에 노동생산성 등급이 오히려 증가하였다. 한국가스공사는 평가결과의 수가 부족하여 일반적인 결론을 내리기는 어려우나 노동생산성 등급이 노동생산성 변동을 비교적 잘 나타내고 있는 것으로 보인다.

광업 부문에 속하는 한국석유공사와 대한석탄공사의 노동생산성 수치와 노동생산성 등급이다. 한국석유공사의 노동생산성이 1999년부터 2005년까지 크게 증가한 것에 비하여 노동생산성 등급에는 큰 변동이 없었다. 2005년부터는 노동생산성의 변동을 경영평가 결과가 비교적 잘 나타내고 있으나, 노동생산성이 다소 증가한 2008년의 경우에는 오히려 생산성 등급이 하락하였다. 대한석탄공사 역시 2005년까지의 경영평가 결과와 실제 노동생산성 변동 간에 차이가 존재하다가 이후 점차 개선되는 모습을 볼 수 있다.

[그림 2] 광업 공기업의 노동생산성

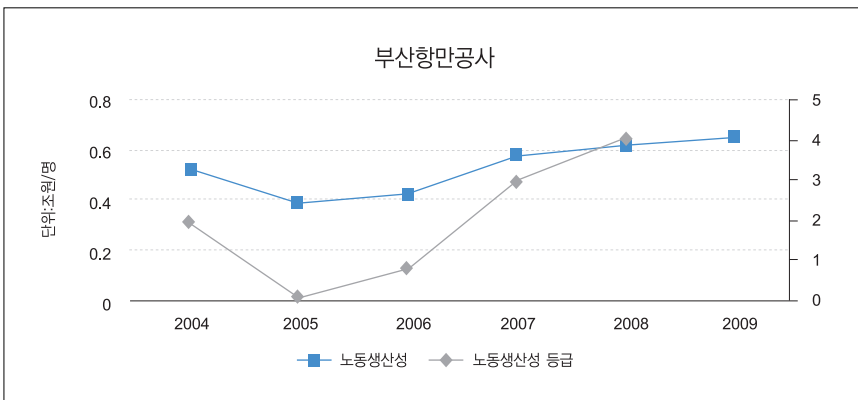




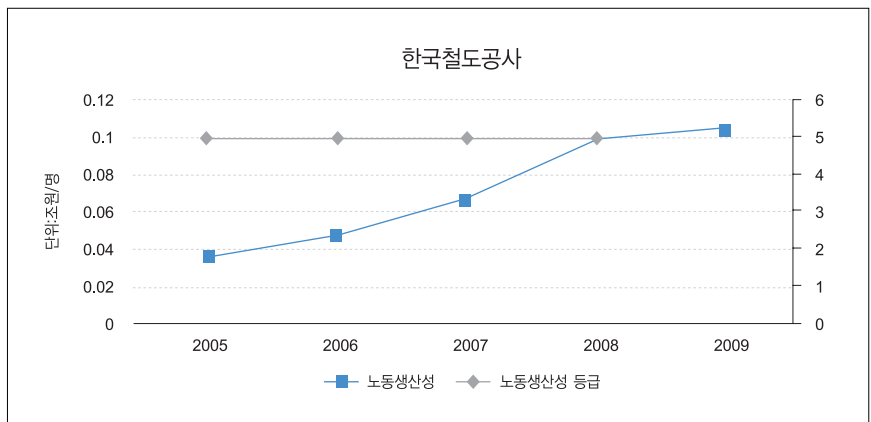
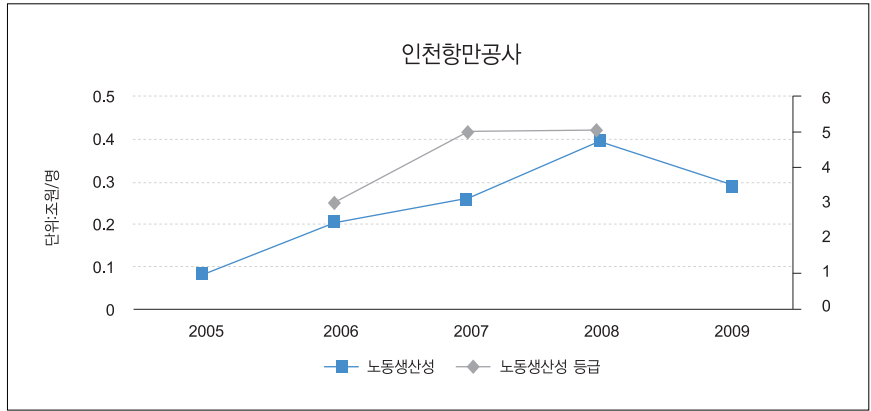
부산항만공사와 인천항만공사는 노동생산성 등급이 실제 노동생산성 수치와 비슷한 움직임을 보이고 있다.

부산항만공사, 인천항만공사, 한국철도공사는 운수업 부문에 속하는 것으로 분류할 수 있다. 부산항만공사와 인천항만공사는 경영평가 결과를 관측할 수 있는 기간이 짧기는 하지만, 노동생산성 등급이 실제 노동생산성 수치와 비슷한 움직임을 보이고 있다. 그러나 한국철도공사는 노동생산성이 2005년 이후 꾸준히 증가하고 있는 것에 반해 노동생산성 등급에는 변화가 없어 평가 결과와 실제 수치가 큰 차이를 나타내고 있다.

[그림 3] 운수업 공기업의 노동생산성

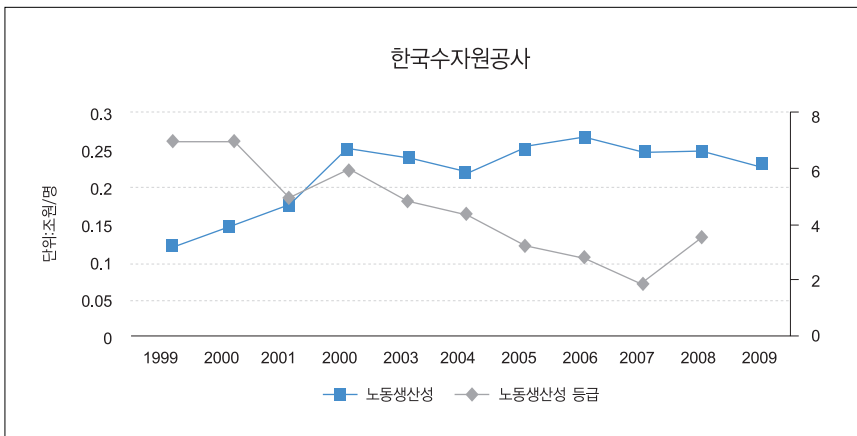
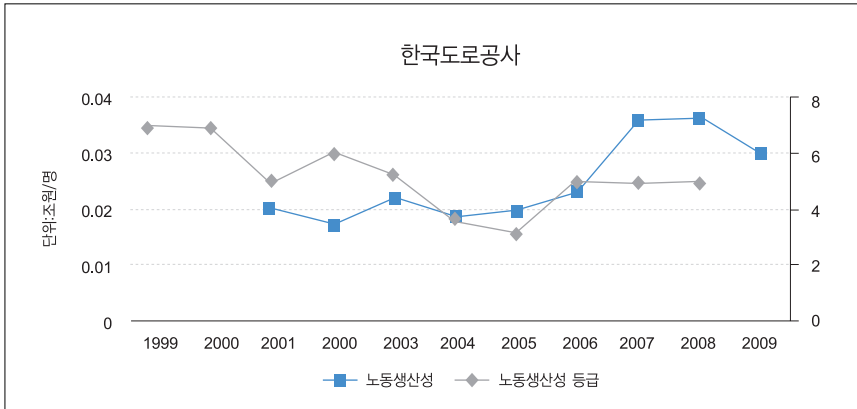


한국철도공사는 노동생산성이 2005년 이후 꾸준히 증가하고 있는 것에 반해 노동생산성 등급에는 변화가 없어 평가 결과와 실제 수치가 큰 차이를 나타내고 있다.



한국도로공사는 실제 노동생산성이 증가했음에도 불구하고 노동생산성 등급에 변화가 없는 2006년 이후를 제외하면 비교적 평가 결과와 실제 성과의 변동이 일치하고 있다. 그러나 한국수자원공사의 경우 초기인 1999년부터 2001년까지의 노동생산성과 노동생산성 등급의 방향이 반대로 나타났을 뿐 아니라, 2004년 이후에도 노동생산성과 평가 결과의 생산성 등급의 괴리가 커지는 경향을 보였다.

[그림 4] 건설업 공기업의 노동생산성



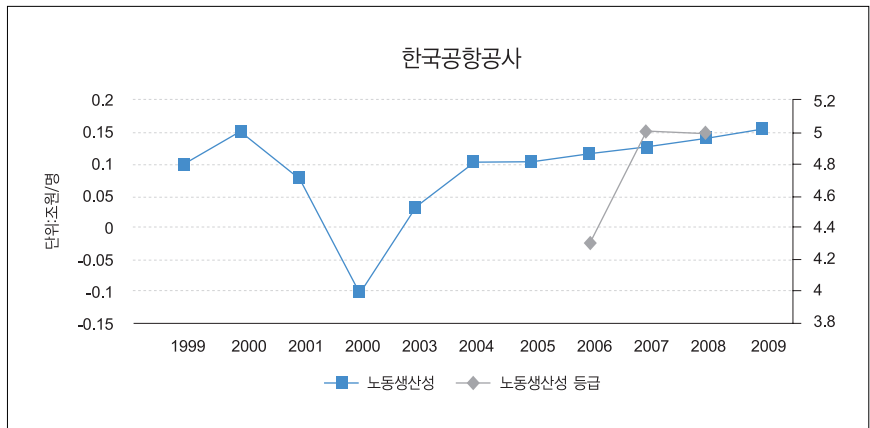
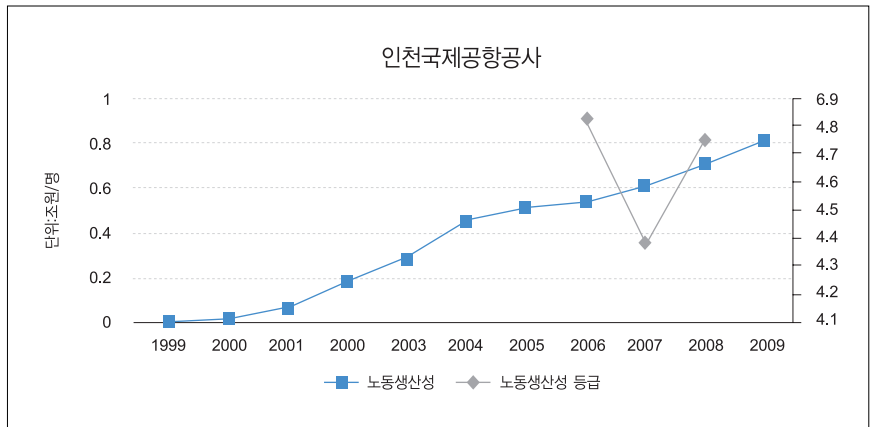
한국도로공사는 실제 노동생산성이 증가했음에도 불구하고 노동생산성 등급에 변화가 없는 2006년 이후를 제외하면 비교적 평가 결과와 실제 성과의 변동이 일치하고 있다.

인천공항공사와 한국공항공사는 평가기간이 짧아 일반적인 추세를 설명하기에는 무리가 있으나, 인천공항공사의 노동생산성이 꾸준히 증가해온 것이 비하여 노동생산성 등급은 오히려 감소하였다가 증가하였다. 한국관광공사의 노동생산성 평가 결과는 2005년까지 실제 노동생산성과 다르게 움직이다가, 2005년 이후부터는 상대적으로 개선되었다. 한국감정원의 경우 평가결과와 실제 노동생산성이 가장 불일치하는 기관 중의 하나로 보인다. 2004년과 2008년 사이의 평가 결과 등락이 매우 큰 것에 비하여 실제 노동생산성에는 별다른 변화가 나타나지 않았다. 광물자원공사는 광물의 유통, 금융 및 보험 업무를 담당하므로 사회 및 기타서비스업 부문에 포함하여 함께 분석하기로 한다. 광물자

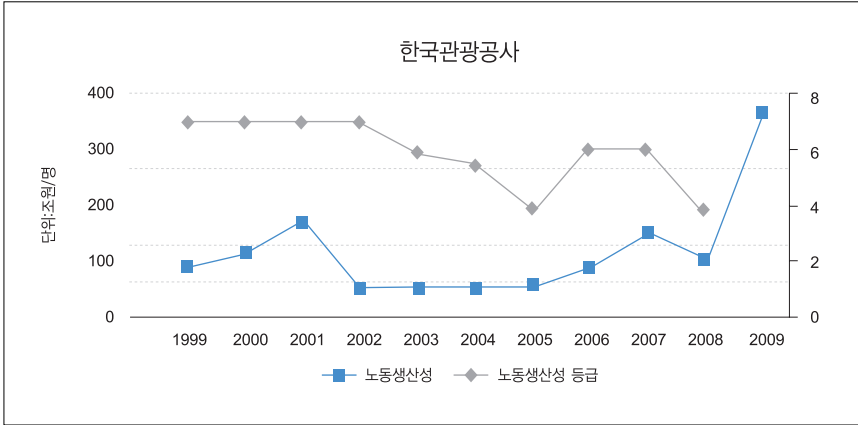
인천공항공사의 노동생산성이 꾸준히 증가해온 것이 비하여 노동생산성 등급은 오히려 감소하였다가 증가하였다.

원공사의 평가결과는 평가 초기부터 실제 노동생산성과 매우 유사하게 이루어졌다. 2008년을 제외하면 평가결과가 신뢰도 높게 이루어지고 있는 것으로 보인다.

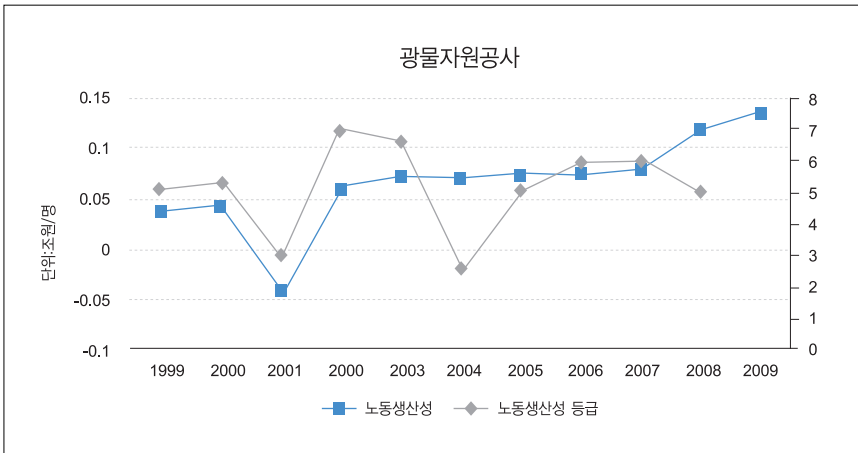
[그림 5] 기타 서비스업²⁾ 공기업의 노동생산성



2) 사업시설 관리 및 사업지원 서비스업(인천국제공항공사, 한국공항공사), 전문, 과학 및 기술 서비스업(한국감정원), 예술, 스포츠, 및 여가 관련 서비스업(한국관광공사)을 모두 포함한다.



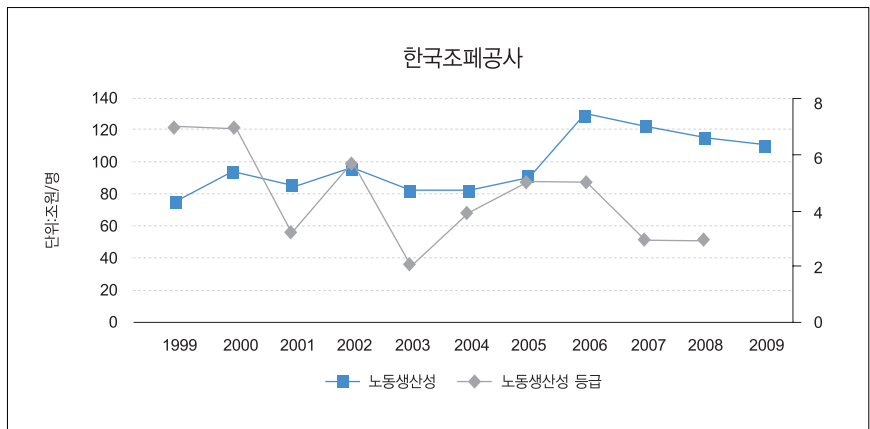
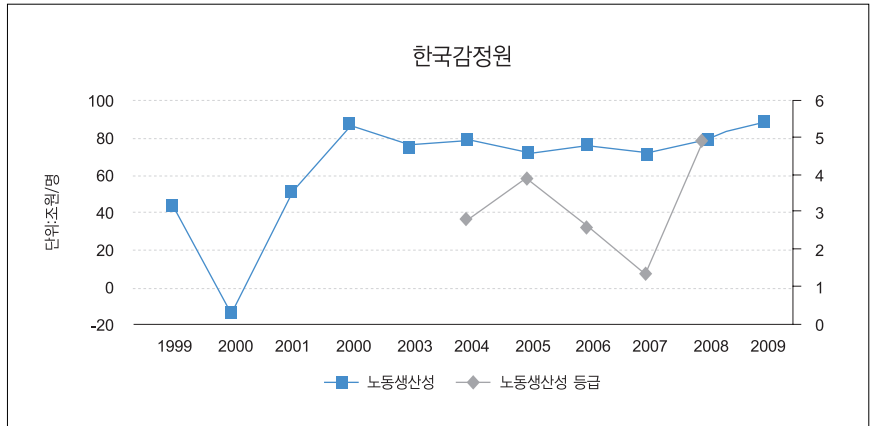
광물자원공사의 평가결과는 평가 초기부터 실제 노동생산성과 매우 유사하게 이루어졌다.



제조업 부문에 속하는 한국조폐공사이다. 한국조폐공사의 평가결과는 비교적 실제 노동생산성의 변동을 잘 나타내고 있다.

한국조폐공사의
평가결과와는 비교적
실제 노동생산성의 변동을
잘 나타내고 있다.

[그림 6] 제조업 공기업의 노동생산성



노동생산성의 경영평가 등급 변동과 실제 수치의 변동을 대략적으로 살펴본 결과, 2005년 이후부터 등급과 실제 수치의 변동이 어느 정도 유사하게 움직이고 있어 평가지표 산정 방식이 상대적으로 이전보다 개선된 것으로 보인다. 이는 2004년까지 꾸준히 이루어진 경영평가 지표 산정 방식 개선 노력의 결과로 추측된다. 그러나 여전히 많은 공기업에서 평가 등급이 실제 생산성의 움직임을 정확히 반영하지 못하는 경우가 관측된다. 실제 생산성이 유사한 수준으로 유지되거나 증가할 때 평가 등급이 하락하거나, 또는 실제 생산성이 하락함에도 평가 등급이 큰 폭으로 증가하는 연도가 다양한 기업에서 발견되고 있다. 이는 평가 등급이 기업별로 설정된 목표치를 바탕으로 산정되기 때문에 나타나는

문제일 수 있다. 목표 수치가 해당 기관의 과거 성과에 기반하고 있어, 외부 요인에 의한 영향을 제거하기 어렵고 높은 성과를 성취한 이후에는 목표 수치가 가중되어 오히려 평가 등급을 낮추는 결과를 가져오게 된다. 또한 평가지표가 실제 생산성 수치가 아닌 목표치 달성의 정도를 등급화하고 다시 이에 따라 점수를 배분하는 방식으로 산정되므로, 실제 생산성 수치의 크기나 변화라는 일차적 정보를 간단한 정보로 전환하는 과정에서 오히려 기업의 개별 정보가 손실되게 된다. 평가지표의 적합성을 유지하기 위해서는, 기업별 목표의 달성을 유도하면서도 실제 생산성의 변동과 평가 등급의 변동이 역행하는 상황은 제거되어야 할 것이다.

평가지표의 적합성을 유지하기 위해서는, 기업별 목표의 달성을 유도하면서도 실제 생산성의 변동과 평가 등급의 변동이 역행하는 상황은 제거되어야 할 것이다.

III. 경영평가제도와 공기업의 수익성

1. 자료

분석에 사용한 자료는 현재 공공기관 지정 및 유형분류에 따라 시장형 및 준시장형 공기업으로 지정된 기업 21개 중 2009년 기관 통폐합으로 인하여 과거 개별 재무제표의 확인이 어려운 토지주택공사와 대한주택보증을 제외한 나머지 19개 공기업이다. 이들 공기업에 대하여 1999년부터 2009년까지 11년 동안의 기업별 패널 자료를 구축하였다. 공기업의 재무제표 자료는 해당 공기업으로부터 개별적으로 입수하였으며, 경영평가 지표는 각 연도 경영평가편람을 참고하였다.

수익성 지표는 매출액 대비 당기순이익과 종업원 1인당 당기순이익을 사용하였다. 당기순이익은 손익계산서상의 법인세 차감전 당기순이익을 의미한다. 자본은 대차대조표상의 총유형자본 값을, 노동은 인건비를 나타낸다. 당기순이익, 자본, 노동 투입량 등 모든 명목 변수들은 GDP 디플레이터를 이용하여 물가를 조정한 실질 변수로 전환하였다.

이 외에도 기업의 특성과 시장 환경 등을 통제하기 위하여 다음과 같은 변수들을 고려하였다. 우선 기업의 금융 및 자본의 제약을 고려하기 위하여 부채비율을 포함하였으며, 부채비율은 총부채를 총자산으로 나눈 값이다. 부채비율이 높을수록 자본 운용에 제약이 발생하여 기업의 수익성에 영향을 미칠 수 있다. 다음으로 기업이 속한 시장의 경쟁이 치열할수록 또는 단일 기업의 시장지배력이 낮을수록 기업은 효율성을 개선할 유인이 높아진다. 시장의 경쟁 정도를 정

본 연구에서는 시장경쟁의 대리 지표로서, 자료를 이용하여 동일 산업에 속한 기업들의 총매출액 중 해당 기업이 차지하는 매출액의 비중을 계산하고 이를 시장지배력 변수로 사용하였다.

확히 반영하기 위해서는 시장경쟁지표를 포함하는 것이 옳을 것이나, 세부 산업별 경쟁지수를 얻기 어려웠다. 본 연구에서는 시장경쟁의 대리 지표로서, 자료를 이용하여 동일 산업에 속한 기업들의 총매출액 중 해당 기업이 차지하는 매출액의 비중을 계산하고 이를 시장지배력 변수로 사용하였다. 즉 시장지배력은 해당 연도의 해당 산업의 전체 매출액 가운데 기업이 차지하는 매출액 비중이다.

마지막으로 경영평가지표가 수익성에 미친 영향을 살펴볼 수 있는 변수로, 경영평가 더미를 포함하였다. 경영평가 더미는 해당 기업이 그 해에 경영평가 제도를 받았을 경우 1의 값을, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가진다. 다음의 표에 실증분석에 사용한 변수들의 기초통계를 정리하였다.

〈표 4〉 기초통계량

(단위: 억원, %)

	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
당기순이익률	193	3.45	29.93	-225.63	71.24
종업원 1인당 당기순이익	192	6.86	11.30	-2.25	5.92
총자산	195	46007.25	85694.07	20.90	505654.30
인건비	187	1155.29	336.3	216.5	20880.8
부채비율	195	51.25	36.71	0.19	1
경영평가	209	0.69	0.46	0	1
시장지배력	193	51.30	40.44	2.47	100
상장여부	209	0.16	0.37	0	1

산업 더미와 연도 더미 역시 포함하였다. 자료의 개별 공기업의 성과는 해당 되는 산업의 성과와 연동될 수 있기 때문이다. 현실적으로 공기업의 사업이나 업무는 복합적인 경우가 많고 민간기업의 사업과 성격이 다르기 때문에 일률적인 기준을 적용하기는 어려우나, 분석을 위하여 공기업의 사업 성격에 가장 근사하거나 가장 큰 비중을 차지하는 사업이 속하는 산업부문에 속하도록 분류하였다. 공기업의 세부 산업별 분류는 다음과 같다.

〈표 5〉 공기업의 산업별 분류

세부산업	공공기관
광업	한국석유공사, 대한석탄공사
운수업	부산항만공사, 인천항만공사, 한국철도공사
건설업	한국도로공사, 한국수자원공사
전기, 가스, 증기, 냉온수 및 공기조절 공급업	한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사
제조업	한국조폐공사
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	한국방송광고공사
전문, 과학 및 기술서비스업	한국감정원
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	인천국제공항공사, 한국공항공사, 광물자원공사, 한국관광공사, 제주국제자유도시개발센터
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	한국마사회

금융시장에서의 제약과 공기업의 수익성 간의 관계를 살펴보기 위하여 부채비율을 분석에 포함한 결과, 부채비율이 높을수록 공기업의 수익성이 낮은 것으로 나타났다.

2. 추정 결과

공기업의 수익성은 자본의 규모, 인건비의 규모, 상장 여부, 경영평가제도의 시행 여부, 부채비율 등 다양한 요소와 관련되어 있을 수 있다.

$$y_{it} = \alpha k_{it} + \beta l_{it} + \gamma X_{it} + \delta_i + \delta_j + \delta_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

산업부문 j 에 속하는 기업 i 의 t 기 수익성 y_{it} 는 기본적으로 같은 시기의 자본 k_{it} 와 노동 l_{it} 에 의하여 결정될 것이다. 또한 기업의 생산은 산업 특수적인 요인이나 특정 시기의 외부적 충격에 영향을 받을 수 있으므로 산업터미인 δ_j 와 기간터미인 δ_t 를 고려할 수 있다. δ_i 는 고정효과모형 추정을 위하여 포함한 기업별 터미이다. 시장경쟁의 정도, 경영평가제도의 시행 여부, 상장 여부, 부채비율 등 기업의 생산성에 영향을 주는 변수들을 행렬 X_{it} 에 포함한다.

방정식 (1)을 고정효과모형을 통하여 추정하고 그 결과를 다음의 표에 나타내었다. 우선 매출액 대비 당기순이익률의 경우를 살펴보자.

금융시장에서의 제약과 공기업의 수익성 간의 관계를 살펴보기 위하여 부채비율을 분석에 포함한 결과, 부채비율이 높을수록 공기업의 수익성이 낮은 것으로 나타났다. 여기에는 두 가지 이유가 있을 수 있다. 첫째, 부채비율이 높을

개별 공기업에 대하여
경영평가제도의 시행 이후에
경영평가제도 이전보다
수익성이 더 높은 것으로
나타났으며, 통계적으로
유의미하였다.

수익 수입 대비 원리금 상환의 부담이 커지기 때문에 수익성이 낮아질 수 있다. 둘째, 자본시장의 불완전성으로 인하여 자원 간의 대체가 완벽하게 이루어지지 않기 때문에 기업의 재정적인 압박은 시설투자와 같은 실물 변수에 영향을 미칠 수 있고 결과적으로 생산성에도 그 영향이 파급될 수 있다.

개별 공기업에 대하여 경영평가제도의 시행 이후에 경영평가제도 이전보다 수익성이 더 높은 것으로 나타났으며, 통계적으로 유의미하였다. 분석에 포함된 공기업들은 공기업으로 지정, 분류된 시기가 다르고 경영평가제도의 도입 시기 역시 모두 다르기 때문에 경영평가제도의 도입 여부와 수익성 간의 관계를 분석하기에 적절하였다. 그러나 이러한 실증 분석 결과가 경영평가제도의 시행으로 인하여 수익성이 증가하였다는 인과 관계를 나타내는 것은 아니다. 본 고정효과모형을 통하여 알 수 있는 사실은 경영평가제도 이전과 이후에 개별 공기업의 수익성에 통계적으로 유의미한 차이가 존재한다는 것이며, 이러한 차이가 경영평가제도의 시행에 기인하는지 또는 다른 원인으로 인한 것인지 살펴보기 위해서는 추가적인 분석이 필요할 것이다³⁾.

공기업의 자본의 규모가 클수록 수익성이 높고 인건비의 규모가 클수록 수익성이 낮은 것으로 추정되었으나, 유의미한 결과는 아니었다. 일반적인 잔여 청구권 이론과 달리, 공기업의 주식시장 상장 여부는 기업의 수익성에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 보인다.

종업원 1인당 당기순이익을 이용한 분석 결과는 당기순이익률과는 다른 형태를 보였다. 자본 규모가 큰 공기업일수록 종업원 1인당 당기순이익이 작았으며, 반대로 인건비 규모가 큰 기업일수록 종업원 1인당 당기순이익의 크기가 컸다.

경영평가제도 더미는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 않고 있어, 경영평가제도와 종업원 1인당 당기순이익의 규모는 관계가 크지 않은 것으로 보인다. 마지막으로 산업 내에서 기업이 가지고 있는 시장지배력이 높을수록 수익성은 오히려 낮은 것으로 나타났다. 시장지배력이 높다는 것은 기업이 독점적 지위를 누리고 있거나 시장에 진입한 기업의 수가 적어서 산업 내의 경쟁이 약함을 의미한다. 따라서 해당 산업 내의 기업 간 경쟁이 약할수록 공기업이 수익성을 제고할 유인이 약해지게 되는 것으로 보인다.

3) 특히 경영평가제도의 시행이 공기업의 지정 분류 변동 등과 관련이 있으므로, 수익성이 상대적으로 높아진 공기업에 대하여 경영평가제도가 시행되었을 가능성도 무시할 수 없다. 이러한 내생성의 문제는 본 연구에서는 고려되지 않았으며, 경영평가제도와 수익성 간의 인과 관계를 분석하기 위해서는 내생성의 문제를 해결하는 것이 필수적일 것이다.

〈표 6〉 추정 결과

		(1)	(2)	(3)
		매출액 대비 당기순이익률	매출액 대비 당기순이익률	종업원 1인당 당기순이익
상	수	0.187* [0.108]	0.186* [0.109]	0.014 [0.012]
자	본	0.006 [0.050]	0.005 [0.052]	-0.006** [0.003]
노	동	-0.09 [0.132]	-0.09 [0.134]	0.014** [0.005]
부	채	-0.0037*** [0.0006]	-0.0037*** [0.0006]	-0.0001** [0.00005]
경	영	0.105* [0.005]	0.105* [0.005]	-0.0008 [0.002]
상	장		0.005 [0.104]	
시	장			0.013** [0.006]
관	측	186	186	184

주: 1. 표준편차는 괄호 안에 표시
 2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2004년까지 이루어진
 평가지표 개선 작업의 결과로
 2005년 이후부터는 평가
 등급과 실제 수치의 변동이
 어느 정도 유사하게 움직이고
 있어 평가지표 산정 방식의
 개선이 효과가 있었던
 것으로 보인다.

IV. 결론

지금까지 공기업 경영평가제도와 공기업의 노동생산성 및 수익성에 대하여 살펴보았다. 우선 19개 공기업에 대하여 경영평가제도상의 노동생산성 등급과 실제 노동생산성 수치의 변동이 어떻게 변화해 왔는지 그 추이를 분석하였다. 2004년까지 이루어진 평가지표 개선 작업의 결과로 2005년 이후부터는 평가 등급과 실제 수치의 변동이 어느 정도 유사하게 움직이고 있어 평가지표 산정 방식의 개선이 효과가 있었던 것으로 보인다. 그러나 여전히 많은 공기업에서 평가 등급이 실제 생산성의 움직임을 정확히 반영하지 못하고 오히려 변동 방향이 역행하는 경우가 관측되었다. 이는 평가 등급이 실제 생산성의 증가율이 아니라 기업별로 과거 성과를 바탕으로 설정된 목표치를 바탕으로 산정되고, 또한 실제 생산성 수치의 크기나 변화라는 일차적 정보를 간단한 정보로 전환하는 과정에서 오히려 기업의 개별 정보가 손실되기 때문일 수 있다.

다음으로 19개 공기업의 수익성에 대하여 1999년부터 2009년까지 꽤널 분

경영평가제도의 시행을 통한
공기업 관리 및 감독의 체계화와
공기업의 비효율성 제거 간에는
어느 정도 긍정적인 관계가
존재하는 것으로 보인다.

석을 시행한 결과, 개별 공기업에 대하여 경영평가제도의 시행 이후 수익성이 이전에 비해 높아진 것으로 나타났다. 물론 경영평가제도의 목적은 수익성의 제고에만 한정된 것이 아니라, 공기업 운영의 전반적인 효율성 제고에 있다. 또한 본 실증분석 결과가 경영평가제도와 수익성 증가 간의 인과관계를 나타내는 것 역시 아니다. 그러나 수익성이 상대적으로 중요시되는 시장형 및 준시장형 공기업의 경우 수익성의 제고는 기업 운영의 효율성 개선의 결과일 수 있기 때문에 수익성의 향상은 국민경제적으로 바람직한 결과라 할 수 있다. 공기업이 수익성보다는 공공성과 공익성을 우선시해야하는 것이 사실이지만, 운영상의 과도한 비효율성이나 지나치게 낮은 수익성은 다시 국민 부담으로 돌아오게 되기 때문이다.

결과적으로 경영평가제도의 시행을 통한 공기업 관리 및 감독의 체계화와 공기업의 비효율성 제거 간에는 어느 정도 긍정적인 관계가 존재하는 것으로 보인다. 이는 공기업의 공익적인 목적을 유지하면서 수익적인 측면의 적정성을 보완한다는 측면에서 바람직한 결과이다. 그러나 평가 등급과 실제 재무지표 성과 간의 괴리가 여전히 존재하는 만큼, 지속적인 평가지표 개선 작업을 통하여 이러한 문제점을 보완해나가야 할 것이다. **KIP**

<참고문헌>

- 김현숙·민희철·박기백, 『공기업 민영화 성과분석 : 개별기업관점』, 재정분석센터과제, 한국조세연구원, 2007a.
- 김현숙·민희철·박기백, 『공기업 민영화 성과분석 : 국민경제적 관점의 효과』, 재정분석센터과제, 한국조세연구원, 2007b.
- 오연천 외, 『우리나라 공기업 관리제도의 평가』, 한국공기업학회, 2003.
- 유훈, 『공기업론』, 2000.
- Sheshinski, E. and L. F. López-Calva, “Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence,” *CESifo Economic Studies*, Vol. 49, pp. 429~459.
- Meggison, W. L. and J. M. Netter, “From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization,” *Journal of Economics Literature*, Vol. 39, No. 2, pp. 321~389.
- OECD, *Recent Experience with Privatisation in OECD Countries: Progress Reports*, 2008.