

연구논문

우리나라 공공기관의 리더십 권력유형과 조직특성에 관한 연구

주 창 범*
정 윤 석**

- I. 서 론
- II. 선행연구 및 연구목적
- III. 공공기관의 조직유형과 리더십 권력유형
- IV. 자료수집 및 분석방법
- V. 분석결과
- VI. 결 론

〈요약〉

우리나라 공공기관은 다양한 업무성격과 외부이해관계자를 가지고 있으며, 국가경제의 안정과 발전에도 큰 영향을 미치고 있다. 따라서 이들 공공기관이 효율적으로 운영되어야 하는 것은 국가적으로 매우 중요한 과제이며, 실제로 이에 대한 연구가 여러 분야에서 진행되어 왔다. 그러나 공공기관의 리더십 유형과 조직특성의 연관성에 관한 연구는 유형화와 개념조작화의 어려움 때문에 많지 않은 실정이다.

리더십은 조직에 권력을 행사하기 때문에 중요하며 효율적인 기관운영을 위해 리더십은 기관의 조직적 특성에 부합할 필요가 있다.

이에 본 논문은 우리나라 공공기관 중 국가경제 및 국민생활에 미치는 영향력이 크다고 생각되는 61개 공공기관을 선정하여, 이들 기관의 리더십 권력유형이 조직특성에 따라 차이가 있는지 여부를 분석하였다.

분석결과 과반수가 넘는 공공기관이 기관의 조직적 특성과 상관없이 아직도 외부통제 권력유형을 택하고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 권력유형의 연도별 추이를 살펴본 결과, 4-5년 전에 비하여 외부통제 권력유형이 감소하고, 전문운영 권력유형이 증가하고 있음이 관찰되었다.

이러한 의미 있는 변화와 더불어 리더십 권력유형과 조직특성의 적합성을 높이기 위해서는 내부승진에 의한 중간관리층 리더십 또한 지속적으로 증가되어야 할 필요가 있다고 생각된다.

[주제어: 리더십, 권력유형, 업무성격, 외부이해관계자, 공공기관]

* 동국대학교-서울캠퍼스 부교수(cbju@dongguk.edu)

** 고려대학교 정부학연구소 연구교수(jungjanglo@gmail.com)

I. 서론

우리나라 공공기관은 2016년 현재 321개에 달하고 있으며, 유형별로는 공기업 30개, 준정부기관 89개, 기타 공공기관 202개로 분류되어 있다(ALIO). 이들은 다양한 업무성격을 가지고 있고, 관련된 외부이해관계자의 성격도 다양하다. 이들 공공기관에 고용된 30만에 가까운 직원(2015년 12월 기준, 273,481명)과 2만에 가까운 연간 신규 채용 인원(2015년 12월 기준, 18,993명)은 국가경제의 안정과 발전에 큰 영향을 주고 있다. 그러므로 이들 공공기관이 효율적으로 운영되어야하는 것은 국가적으로 매우 중요한 과제이며, 실제로 이에 대한 연구가 여러 분야에서 진행되어 왔다.

이들 연구 중 일부는 조직의 규모, 인력, 분권화 수준이 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다(장희란, 2014; 최륜, 2015). 또한 리더십 측면에서 공공기관장의 출신배경에 따른 경영성과의 차이를 분석한 연구도 있다(이명석, 2001). 그러나 공공기관의 리더십 유형과 조직특성의 연관성에 관한 연구는 많지 않은 실정이다.

리더십유형은 효율적인 경영성과를 창출하기 위한 조건변수일 것이다. 효율적인 리더십이 반드시 효율적인 경영성과를 창출하는 것은 아니다. 하지만 이러한 조건의 충족 없이 효율적인 경영성과를 기대하기는 쉽지 않을 것이다.

리더십은 조직에 권력을 행사하기 때문에 중요하다. 어떠한 리더십을 가지고 있는가에 따라 조직에 행사되는 권력의 특성이 달라진다. 전문가출신 리더의 권력행사특성, 관료나 정치인 출신 리더의 권력행사특성, 내부 중간관리자 출신 리더의 권력행사특성이 서로 다를 것으로 생각되기 때문이다.

리더십은 기관의 조직적 특성에 부합할 필요가 있다. 단순한 업무를 수행하는 기계적 조직구조를 가지고 있는 기관에서는 관료형 리더십이 적절할 수 있다. 하지만 업무가 표준화되지 않고 전문적인 영역이 많은 기관에서는 보다 전문가적 리더십이 필요할 수 있다.

이처럼 리더십과 조직특성의 적합성이 중요함에도 불구하고, 유형화와 개념조작화의 어려움 때문에 이에 대한 연구가 미비한 것이 주지의 사실이다. 공공기관의 조직효과성을 분석하기 위해서, 조직 내의 규모, 인력, 분권화 수준과 같은 요인들과 경영성과의 관계를 살펴보거나, 공공기관장의 출신배경에 따른 경영성과의 차이를 분석하는 것은 중요하다. 이에 더하여, 공공기관의 리더십이 조직의 특성과 어떻게 연관되고 있는지를 살펴보는 것도 매우 필요하다고 판단된다.

이에 본 논문은 우리나라 공공기관 중 국가경제 및 국민생활에 미치는 영향력이 크다고 생각되는 61개 공공기관을 선정하여, 이들 기관의 리더십이 조직특성에 따라 차이가 있는지를 분석하였다. 이러한 연구를 위해 H. Mintzberg가 제시한 조직유형 그리고 J. Wilson이 제시한 업무성격과 외부이해관계자에 따른 조직유형을 논의의 근거로 삼아, 조직 유형을 분류하였다. 그리고 이러한 조직유형에 따라 리더십 권력유형에 차이가 있는지 여부를 살펴보고자 하였다.

조사대상에 선정된 공공기관의 조직특성을 분석하기 위해, ALIO 경영정보시스템을 이용하였고, 리더십유형을 분류하기 위해 해당 공공기관 CEO의 출신배경을 조사하였다. 본 논문의 분석결과가 공공기관의 리더십과 조직특성의 관련성 연구에 다소나마 기여하기를 바라마지 않는다.

II. 선행연구 및 연구목적

1. 선행연구

공공기관의 권력특성을 대표하는 기관장(CEO, Chief Executive Officer)과 경영실적과의 관계에 대한 논의는 몇몇 논문에서 찾아볼 수 있다¹⁾. 이명석(2001)은 CEO의 임용유형을 경력에 따라 관료, 정치인, 군인, 내부승진, 외부전문가 등으로 구분하여 연구하였다. 이를 다시 실적요인(내부승진 및 외부전문가)과 비실적요인(관료, 정치인, 군인)으로 나눈 후, 요인별 경영실적을 비교하였다. 그 결과 통계적 유의성이 낮기는 하였으나, 비실적요인에 속한 CEO의 경영실적이 실적요인에 속한 CEO의 경영실적보다 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 유승원(2009)은 CEO의 독립성, 업무전문성, 재무전문성과 경영성과와의 관계를 분석하였다. 분석결과 통계적으로 유의미하지는 않았지만, CEO의 독립성과 경영성과는 부(-)의 관계를 보이며, 전문성과 경영성과는 정(+)의 관계를 나타내고 있다고 해석하였다. 유은철, 유홍림(2014)은 CEO의 출신배경을 공무원, 내부승진, 민간, 그리고 정치인으로 구분하였고, 출신배경과 경영실적간의 관계를 분석하였으나, 통계적으로 유의미한 결과를 발견하지는 못하였다.

1) 실제로 공공기관의 장은 기관의 성격에 따라 사장, 회장, 원장, 이사장 등 다양한 명칭으로 불리지만 본 논문에서는 CEO로 통일하였다.

2. 연구목적

선행연구들은 각 연구의 목적에 따라 CEO의 유형을 구분하고 각각의 유형과 경영 실적을 비교하였으나, 그 결과가 일관되게 나타나지 않고 있으며, 통계적 유의미성도 나타나지 않는 경우가 있었다. 또한, 공공기관의 조직특성에 관한 논의도 충분히 이루어지지 못하였다.

이에 본 논문에서는, CEO의 권력유형이 기관의 조직특성에 따라 차이가 있을 수 있음에 주목하고자 한다. Mintzberg는 효과적으로 조직을 구조화하기 위해서는 조직 구조와 상황요인들이 상호적합하여야 한다고 주장하였다(Mintzberg, 1980). 이는 조직이 직면한 상황변수들과 조직구조간의 적합도가 높을 때, 조직효과성이 확보될 수 있다는 의미로 해석될 수 있다(이창원 외, 2013: 465). 실제로 ‘조직의 상황적합이론’에서는 조직구조와 상황요인들이 적합관계를 갖게 되면 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 가정하기도 한다(김남현(역), 2003).

본 연구의 목적은 상황요인 중 리더십에 의한 권력요인과 우리나라 공공기관의 조직특성간의 연관관계를 살펴보는 것이다. 우리나라 공공기관은 기계적 관료제 구조를 근간으로 하고 있으나, 점차 전문가적 관료제 구조의 특성과 사업부제 조직구조의 특성이 혼합되어 있는 형태를 보여주고 있다. Mintzberg에 따르면, 공공기관의 리더십도 기술관료 중심에서 전문운영가 그리고 내부승진자 등으로 다양하게 전개되어야 할 것이다.

공공기관의 리더십에 따른 권력특성은 리더의 출신배경으로 우선 살펴볼 수 있다. 출신배경은 외부통제형, 내부승진형, 그리고 전문운영가형 등으로 나누어 볼 수 있다. 외부통제형은 정부의 고위관료나 정치인들로 충원이 이루어지는 경우를 이른다. 내부승진형은 중간관리층에서 승진하여 리더에 오른 경우를 이른다. 그리고 전문운영가형은 해당분야에서 전문가로 인정받아 충원된 경우를 이른다. 충원배경에 따라 이들 리더들은 조직구성원들에게 상이한 권력특성을 보여줄 가능성이 높다(Mintzberg, 1980).

공공기관의 조직특성은 내부적 특성과 외부적 특성으로 나누어 볼 수 있다. 여러 특성 중에서 내부적 특성으로는 기관의 업무, 외부적 특성으로는 외부이해관계자가 가장 중요하다고 논의되고 있다(Wilson, 1989). 업무(tasks)는 기관이 미션(mission)을 달성하기 위해 수행해야 하는 핵심적인 과제일 것이다. 업무가 단순하여 표준화가 가능한지 여부에 따라 기관의 운영은 상당히 달라지게 된다. 표준화가 강할수록 통제형

리더십이 발휘될 가능성이 크다.

두 번째 특징으로, 공공기관은 외부이해관계자(constituencies)에 의해 영향을 많이 받는다. 외부이해관계자는 정부기관, 이익집단(interest groups), 그리고 서비스를 제공 받는 수혜자집단(clients)일 수도 있다. 특히, 이들 외부이해관계자가 분열될 가능성(divisibility)이 높은지 여부는 기관 운영에 상당한 영향을 미칠 수 있다(Wilson, 1989). 외부이해관계자가 단일할수록 기관 입장에서는 일상적인(routine) 대응이 가능하기 때문이다. 따라서 외부이해관계자가 단일할수록 통제형 리더십이 효과적일 수 있다. 여기에서 벗어나는 조직일수록 탈(脫)통제형 리더십이 필요할 것이다.

본 연구에서는, 우리나라 공공기관을 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관으로 나누어서 살펴보고자 한다. 이러한 분류는 기본적으로 자산의 규모, 자체수입액의 규모, 직원 수 등에 의해 분류되어 있지만, 업무나 외부이해관계자 측면에서 어느 정도 공통점이 있는 것이 사실이다. 시장형과 기금관리형은 명칭에서 쉽게 알 수 있듯이, 업무내용이 확연히 차이가 난다. 그에 연관되어 외부이해관계자의 특성도 상당히 다르다. 준시장형은 시장형에 가깝지만 이들과 다른 특성이 있고, 위탁집행형도 마찬가지이다. 따라서 본 논문에서는 이들 유형들의 업무와 외부이해관계자의 특성을 살펴보고, 이를 바탕으로 리더십유형의 차이, 권력유형의 차이를 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 공공기관의 조직유형과 리더십 권력유형

1. 조직유형과 리더십 권력유형

우리나라 공공기관의 조직특성을 이해하기 위해서 Mintzberg의 조직유형분류와 Wilson의 업무성격과 외부이해관계자에 관한 논의를 참고할 필요가 있다. Mintzberg가 제시하는 기계적 관료제, 전문가적 관료제, 사업부제 관료제는 기관 업무의 성격과 외부이해관계자의 성격에 따라 상당부분 구분될 수 있기 때문이다. 기계적 관료제는 업무성격이 표준화되어 있고 외부이해관계자가 비교적 단일한 기관에 적합할 가능성이 높다. 반면, 전문가적 관료제는 업무를 표준화하기 힘들고, 외부이해관계자가 분열될 가능성이 큰 기관에 적합할 가능성이 높다. 사업부제 관료제는 조직의 규모가 커져

서 CEO에 의한 통제가 어려울 때 편제되는 것으로, 업무성격과 외부이해관계자 측면에서는 분명한 편향성을 보여주지 않을 가능성이 높다(표 1).

〈표 1〉 조직유형과 권력유형

구분		기계적 관료제	전문가적 관료제	사업부제 관료제
상황요인	업무 성격	표준화	표준화되기 어려움	분류하기 어려움
	외부 이해 관계자	정치적 분열의 가능성이 적음	정치적 분열의 가능성이 큼	분류하기 어려움
	통솔 범위	분류하기 어려움	분류하기 어려움	조직의 규모가 커서 CEO의 통솔 한계
	권력	기술관료와 외부통제	전문 운영가	중간관리층

Mintzberg는 조직을 다섯 가지로 구분하여 설명하고 있다. 단순구조, 기계적 관료제 구조, 전문가적 관료제 구조, 사업부제 구조, 애드호크라시 구조 등이 그것이다. 이들 다섯 가지 조직구조에 영향을 미치는 상황요인은 조직의 기술, 환경, 권력 등이다. 단순구조는 주로 단순하고 동태적인 환경에서 상대적으로 소규모인 신생조직에 적합한 조직구조이다. 이러한 조직의 기술은 단순하며 과업은 권력의 핵심인 최고 관리자의 직접감독에 의해 조정된다. 기계적 관료제 구조는 단순하고 안정적인 환경에서 비교적 단순한 기술을 사용하는 대규모 조직에 적합한 조직구조이다. 과업의 조정은 작업과정의 표준화를 통해 이루어지므로 기술관료가 조직의 핵심이다. 전문가적 관료제 구조는 복잡하지만 안정적인 환경에서 복잡한 기술을 사용해야 하므로 작업기술의 표준화가 과업의 조정기제로 중요하며, 전문운영가들이 조직의 중추적 역할을 담당한다. 사업부제 관료제 구조는 상대적으로 안정되어 있지만 생산·서비스 측면에서 다각화·다양화된 환경에서 중간관리자의 역할이 중요시된다. CEO의 통솔범위에 한계가 있는 대규모 조직에 적합하며, 과업의 조정은 산출의 표준화를 통해 이루어진다. 애드호크라시 구조는 환경이 복잡하고 동태적이며 요구되어지는 기술 또한 복잡한 상황에 적합한 조직구조이다. 비일상적인 문제의 해결을 위해 지원참모 역할을 하는 전문가 중심의 조직을 이루며, 과업의 조정은 조직구성원간의 상호조절을 통해 이루어진다(윤재풍, 2014: 241-243; 이창원 외, 2013: 465-468).

우리나라의 공공기관은 전통적인 관료제의 특징을 가진 기계적 관료제 구조를 바탕으로 하고 있으나, 오늘날 순수한 기계적 관료제 구조를 가진 공공기관은 없다고 해도 과언이 아니다. 또한 소규모 신생조직에 적합한 단순구조 조직, 매우 동태적인 애드호크러시 조직도 사실상 찾아보기 힘들다. 상당 부분의 기관이 기계적 관료제를 바탕으로 전문가적 관료제의 특성과 사업부제 조직의 특성이 혼합되어 있는 형태를 점차 보여주고 있다.

이를 반영하듯, 우리나라의 공공기관은 실·국·과 체제 대신 성과중심의 본부-팀제를 점차 운영하고 있다. 도입 당시의 팀제는 단순히 종래의 부·과 명칭을 변경하여 상당부분 형식적으로 운영되는 측면도 있었다(기획예산처, 2002; 행정자치부, 2005). 하지만 최근에 와서 우리나라의 공공기관은 경영지원본부와 주요사업을 중심으로 하는 사업본부제의 형태를 점차 갖추어 나가고 있다.

이러한 조직유형을 보다 잘 이해하기 위해서는 조직의 업무(tasks)성격과 외부이해관계자(constituencies)에 대한 이해가 필수적이다(Wilson, 1989). 업무성격은 표준화 여부로 판단하는 것이 유용하다. 작업과정, 기술, 생산물의 표준화가 가능한가 그렇지 않은가 여부가 기준이 될 수 있다.

외부이해관계자는 정부기관, 이익집단(interest groups), 서비스 수혜자(clients) 등 다양하게 나타날 수 있다. 하지만 이들 서비스의 성격에 따라 정치적으로 논란의 여지가 큰 서비스가 있고, 비교적 논란의 여지가 적은 서비스가 있을 수 있다. 정치적으로 논란의 여지가 큰 서비스는 서로 상충되는 외부이해관계자가 많이 있는 경우이고, 정치적으로 논란의 여지가 적은 서비스는 외부이해관계자간의 갈등이 비교적 적은 경우이다. 이처럼 외부이해관계자의 특성에 따라 조직의 특성이 달라질 것이고, 따라서 리더에 의한 권력유형도 달라질 것으로 판단된다.

권력유형의 측면에서 볼 때, 기계적 관료제는 업무가 표준화되고, 외부이해관계자의 정치적 분열 가능성이 적은 조직으로, 관료 중심의 외부통제형 권력특성을 보여줄 가능성이 크다. 전문가적 관료제는 업무가 표준화되기 힘들고, 외부이해관계자의 정치적 분열가능성이 큰 조직으로, 전문운영자 중심의 권력특성을 보여줄 가능성이 크다. 사업부제 관료조직은 업무성격과 외부이해관계자 측면에서 특별한 편향성을 찾기는 힘들지만, 기관장 통솔범위의 한계가 나타나는 대규모 조직에서 나타나는 형태로, 중간관리층 출신 리더에 의한 권력특성을 보여줄 가능성이 크다.

2. 우리나라 공공기관의 유형별 분류

1) 공공기관의 개념

본 연구는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 분석대상으로 하고 있다. 「동법」에서 공공기관이란 “정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 1항 각호의 요건²⁾에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미”한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 정의된 공공기관은 다시 직원정원, 자체수입액 대비 총수입액의 비율, 자산규모, 수행하는 사업의 성격 등에 따라 각각 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관, 그리고 기

2) 제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29.>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. <개정 2007.12.14., 2008.2.29.>

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복지증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

③ 제1항 제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항 제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

타 공공기관으로 분류된다. 우선, 직원 정원이 50인 이상이고, 자체 수입액이 총수입액의 1/2 이상 여부에 따라 공기업과 준정부기관으로 분류된다. 공기업은 다시 자산규모가 2조원 이상이고 자체수입액이 총수입액의 85% 이상인 시장형 공기업과 나머지 준시장형 공기업으로 분류된다. 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 나머지 위탁집행형 준정부기관으로 분류된다. 마지막으로 공기업과 준정부기관으로 분류되지 않은 공공기관은 기타 공공기관으로 분류된다.

공공기관 경영정보 공개시스템인 ALIO 웹사이트에 공시된 공공기관 지정현황을 보면, 2015년 기준 시장형 공기업은 14개, 준시장형 공기업은 16개, 기금관리형 준정부기관은 17개, 위탁집행형 준정부기관은 69개, 그리고 기타 공공기관은 200개로, 공공기관으로 지정된 기관은 총 316개이다<표 2>.

〈표 2〉 공공기관의 분류기준

기관분류	공기업(30)		준정부기관(86)		기타공공기관 (200)
유형분류 기준 I	직원정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 1/2이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관		직원정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 1/2미만인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관		공공기관 중 공기업과 준정부기관을 제외한 기관
유형분류 기준 II	자산 규모가 2조원 이상이고, 자체수입액이 85% 이상인 공기업	시장형 공기업이 아닌 공기업	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관	
유형	시장형(14)	준시장형(16)	위탁집행형(69)	기금관리형(17)	

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 참조하여 편집·재구성.

2) 공공기관의 특징

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조에서는 「동법」의 제정 목적이 “공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함”에 있다고 명시하고 있다. 또한 제4조에서는 공공기관이 정부가 해당 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관임을 명시하고 있다. 이를 통해 본 연구의 대상인 공공기관이 가지는 특성을 유추해 보면, 공공기관은 정부의 감독하에서 공적인 대국민 서비스를 제공함

과 동시에 기관자체의 합리적이고 효율적인 자율경영과 책임경영을 추구해야 한다. 따라서 공공기관은 공공성과 기업성이라는 두 가지 목적을 동시에 달성해야 하는 특성을 가진 기관임을 알 수 있다. 공공기관은 광의의 공기업 개념 속에서 설명되며, 공공기관이 가지는 공공성의 측면을 '소유 및 지배의 공공성', '목적의 공공성', '서비스 및 규제 of 공공성'으로, 기업성의 측면을 '독립채산성 및 경제성'으로 설명하기도 한다(이상철, 2012). 공공기관에서 '목적으로서의 공공성'이 '수단으로서의 기업성'보다 일차적으로 우선시 되는 개념이지만, 효율적인 공공서비스의 제공과 공공성의 실현을 극대화하기 위해 기업성의 측면도 중요하다 할 것이다. 특히, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 분류되는 공공기관들은 기업성의 측면이 다른 공공기관들에 비해 상대적으로 강하다고 볼 수 있다.

3) 업무성격

공공기관의 주요 업무는 시장형·준시장형 공기업, 위탁집행형·기금관리형 준정부기관으로 나누어, 유형별로 살펴볼 수 있다. 전체적으로 동일한 유형의 업무라고는 말할 수 없지만, 해당 유형에서 두드러진(dominant) 특성은 발견할 수 있기 때문이다.

(1) 시장형 공기업(14개)

시장형 공기업은 자산 규모가 2조원 이상이고, 자체수입액이 85% 이상인 공기업으로 공기업 특성 중에서 기업성이 강하게 나타나는 공공기관이다. 총14개의 공기업이 이에 속한다(표 3).

이들 기관들은 대부분 사회간접자본, 국가기간 운송사업, 자원개발과 관련된 기관들이다. 전체적으로 국가기간산업의 성격이 강하다. 업무는 상당부분 정부의 국정운영방침에 따라 이를 실행하는 집행기관의 성격이 강하다. 그리고 업무의 변화가 적은 안정적인 성격을 갖고 있다. 따라서 작업과정, 기술, 산출물이 상당히 표준화되어 있는 경우가 많다. 물론 발전, 자원개발과 관련된 기관들은 석유와 같은 국제원자재시세에 많은 영향을 받는다. 하지만 원자재가격이 상승한다고 해서 생산량을 줄일 수 있는 구조는 아니다. 독과점적 성격을 갖고 있는 기관이 많으므로 원자재의 가격변동에 관계없이 공급량이 일정한 경우가 많고, 인상된 원자재가격은 제품가격에 반영되어 공급된다. 조직규모도 다른 유형의 공공기관과 비교해 볼 때 매우 크다. 따라서 안정적

인 기관운영을 위해서 강력한 리더십이 발휘될 필요가 있는 기관들이 많다. 그리고 국가기간산업이 많은 만큼 정부의 통제도 상당한 편이다.

시장형 공기업이 많고 있는 주요 업무 중 하나는 전력자원의 개발·발전 및 이와 관계되는 사업이다. 한국동서발전(주), 한국중부발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주) 등 6개 공기업이 전력자원의 개발·발전 및 관련 업무를 담당하고 있다. 특히, 한국전력공사는 송전, 변전, 배전 등의 업무를 총괄하며 전력관련 연구 및 기술 개발 업무도 병행하고 있다. 이 기관들은 모두 중앙조직과 함께 본부급 지역조직을 가지고 있는 사업부제 형태의 조직구조를 가지고 있다. CEO의 주요 배경을 살펴보면 행정고시를 합격한 공무원 출신이 3명(한국전력공사, 한국수력원자력, 한국동서발전), 외부전문가 출신이 3명(한국남부발전, 한국남동발전, 한국서부발전), 그리고 내부승진이 1명(한국중부발전)이다³⁾. 특히 외부전문가로서 CEO로 영입된 3명 모두 한국전력공사에서 본부장급 이상의 경력을 가지고 있다. 전력자원과 관련된 업무의 특수성을 고려하더라도 한국전력공사가 실질적으로 나머지 6개 전력 관련 공기업들을 사실상 지배하고 있는 모습을 보이는데, 이것은 이들 6개 공기업이 2001년 4월에 정부의 전력사업구조개편의 일환으로 한국전력공사에서 분할된 자회사이기 때문이다. 2015년 현재 한국전력공사가 이들 6개 공기업의 지분을 100% 소유하고 있다.

전력을 제외한 에너지 공급 관련 시장형 공기업으로는 한국지역난방공사와 한국가스공사가 있다. 한국지역난방공사는 집단에너지의 생산, 수송, 분배 및 관련 업무를 수행하고 있고, 한국가스공사는 천연가스의 제조·공급 및 판매와 관련된 업무를 수행하고 있다. 중앙조직과 함께 본부급 지역조직을 갖고 있으며, 각각 행정고시 출신 공무원과 교수 출신 외부전문가가 CEO를 맡고 있다.

자원개발과 관련된 시장형 공기업은 한국석유공사와 한국광물자원공사가 있다. 한국석유공사는 석유자원의 탐사 및 개발 관련 업무를 담당하며, 석유비축시설을 관리, 운영하고 있다. 한국광물자원공사는 광물자원의 안정적인 공급과 관련된 업무를 주로 담당하고 있다. 두 공기업 모두 중앙본부의 사업지원본부 산하에 자원개발 관련 해외사무소를 두고 있다. 한국석유공사는 현대그룹 계열사의 CEO를 역임한 바 있는 민간기업 출신 외부전문가가, 한국광물자원 공사는 행정고시 출신 공무원이 CEO를 맡고 있다.

3) CEO의 배경현황은 2016년 5월 기준임.

물류수송과 관련된 시장형 공기업으로는 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사가 포함되어 있다. 한국공항공사는 각 지역의 공항 및 공항시설의 관리·운영을 위해 본부급 지역조직을 가지고 있다. 반면, 인천국제공항공사와 부산항만공사는 지역기반 공기업으로 중앙본부만을 가지고 있다. 한국공항공사는 공군사관학교 26기의 장성출신 CEO가 임명되었으며, 인천국제공항공사와 부산항만공사는 행정고시출신 공무원이 CEO를 맡고 있다.

시장형 공기업의 조직구조는 인천국제공항공사와 부산항만공사를 제외하고는 중앙조직과 지역조직을 모두 가지고 있으며, 해당 공기업의 업무를 전국적으로 수행할 수 있는 사업부제 형태를 갖추고 있다.

〈표 3〉 시장형 공기업 기관장의 출신배경

기관 \ 출신	관료	정치인	내부승진	교수출신 민간전문가	기타 민간전문가
인천국제공항공사	행시23회				
한국동서발전	행시30회				
한국지역난방공사	행시23회				
한국중부발전			0		
한국전력공사	행시14회				
한국수력원자력	행시25회				
한국석유공사					현대종합상사
한국광물자원공사	행시25회				
한국남부발전					한국전력
한국남동발전					한국전력
한국서부발전					한국전력
한국가스공사				서울대 경제학부	
부산항만공사	행시28회				
한국공항공사	공사26기				

(2) 준시장형 공기업(16개)

준시장형 공기업은 시장형 공기업보다는 기업성이 약하나 자체수입액이 총수입액의 1/2이상인 공공기관으로 총16개의 공기업이 이에 속한다(표 4).

이 유형의 기관들은 시장형 공기업에 못지않게 대규모 조직을 유지하고 있다. 국가기간산업을 운영하는 기관과 특정지역에 한정적인 독점시설을 운영하는 기관들이

많다. 시장형 공기업과 달리 국제환경에 노출된 기업이 거의 없다. 따라서 매우 안정적인 기관운영이 가능하며, 기관의 산출량이 상당히 예측가능하다. 작업과정이나 기술들도 상당히 표준화가 가능한 기업들이 다수이다. 시장형 공기업과 마찬가지로 정부의 국정운영방향을 집행하는 성격이 강하고, 강력한 관료제적 통제가 가능한 기관들이 상당수이다.

해상물류수송 관련 공기업으로는 시장형 공기업에 속한 부산항만공사를 제외한 인천항만공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사가 준시장형 공기업에 속해 있다. 이들 공기업이 보이는 조직구조의 특징은 지역기반 공기업으로 중앙조직만을 가지고 있다는 것이다. 이들 중앙조직은 전통적인 본부-처·실-부의 구조가 아닌 본부-팀 구조를 갖고 있다. 인천항만공사는 현대상선 사장출신의 외부전문가, 울산항만공사는 울산대 경영학과 교수출신 외부전문가 그리고 여수광양항만공사는 해군사관학교 출신인 5급 특채 공무원이 CEO를 맡고 있다.

지역 항만공사 외에도 준시장형 공기업에는 다양한 분야의 업무를 담당하는 13개의 공기업들이 속해 있다. 토지의 취득·개발·관리·공급·임대 등에 관한 사업을 하는 한국토지주택공사와 사업주체가 건설·공급하는 주택에 대한 보증 업무를 담당하는 주택도시보증공사, 그리고 부동산가격을 공시하고 부동산시장관리와 부동산 통계조사를 수행하고 있는 한국감정원 등이 있다.

국민관광을 진흥하고 관광자원을 개발하는 한국관광공사, 경마사업을 담당하는 한국마사회는 국민의 여가선용과 관련된 일을 담당하고 있다. 고속도로 건설 및 유지보수를 담당하는 한국도로공사, 기차 여객 및 물류 운송을 담당하는 한국철도공사는 교통관련 업무를 수행하고 있다. 자원과 관련해서는, 석탄개발을 위한 대한석탄공사, 수자원 관리를 위한 한국수자원공사가 있다. 그밖에 해양환경을 보전·관리하는 해양환경관리공단, 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위해 설립된 제주국제자유도시개발센터, 주화, 화폐, 수표, 증지, 증·채권 관련 업무를 담당하는 한국조폐공사, 방송·광고 업무를 담당하는 한국방송진흥공사도 준시장형 공기업에 속해 있다. 이와 같이 국민의 주거·생활, 교통, 여가선용, 자원 및 관광과 관련한 업무를 담당하는 다양한 공기업들이 준시장형 공기업에 포함되어 있다.

이들 준시장형 공기업의 업무관련 구조를 살펴보면, 제주국제자유도시개발센터는 3개 지역항만공사와 마찬가지로 중앙조직만으로 구성되어 있다. 나머지 12개 준시장형 공기업은 중앙조직과 지역조직으로 구성된 사업부제를 유지하고 있다. 하지만 대

부분의 지역조직이 별도의 경영지원부서를 두지 않고 사업부서 위주로 구성되어 있다. 이는 Williamson이 주장하는 multi-divisional 조직은 아니라고 할 수 있다.

3개 지역항만공사를 제외한 13개 준시장형 공기업 중 조직도상의 조직편제(2015년도)를 기준으로 조사하였을 때, 본부-처·실 위주의 조직편제를 나타낸 공기업이 7개 기관이고 본부-처·실-팀의 조직편제를 나타낸 공기업이 6개 기관이다. 상당수의 준시장형 공기업이 아직도 처·실에 의한 전통적인 조직편제를 갖고 있다고 할 수 있겠다.

이들 13개 공기업 중, 6개 공기업에 공무원 출신 CEO가 임명되었고, 이 중 5명의 CEO가 행정고시 출신이었다. 외부전문가가 CEO로 임명된 공기업은 4곳(교수출신 민간전문가 1명, 기타 민간전문가 3명)이었다. 이중에서, 경제연구원 출신의 주택도시보증공사 CEO와 해양과학기술원 본부장 출신의 해양관리공단 CEO는 관련된 분야의 전문가들이었다. 한편, 정치인 출신 CEO가 임명된 공기업은 한국도로공사와 한국방송광고진흥공사의 2곳이었으며, 내부승진의 경우는 대한석탄공사가 유일하였다.

〈표 4〉 준시장형 공기업 기관장의 출신배경

기관 \ 출신	출신	관료	정치인	내부승진	교수출신 민간전문가	기타 민간전문가
주택도시보증공사						경제연구원
한국토지주택공사	행시27회					
한국감정원	행시25회					
한국도로공사			한나라당			
한국수자원공사					인천대 건설환경공학	
한국철도공사	행시23회					
한국조폐공사	행시24회					
한국마사회						삼성물산
한국관광공사	행시23회					
한국방송광고진흥공사			한나라당			
대한석탄공사				0		
여수광양항만공사	5급특채					
인천항만공사						현대상선
울산항만공사					울산대 경영학과	
해양환경관리공단						해양과학기술원
제주국제자유도시개발센터	공무원					

(3) 위탁집행형 준정부기관(18개)

위탁집행형 준정부기관은 정부의 주요업무를 위임받아 집행하는 공공기관이다. 정부의 업무가 다양한 만큼 위탁업무를 담당하고 있는 공공기관의 업무영역도 다양하다. 2015년 기준 69개의 공공기관이 위탁집행형 준정부기관으로 지정되어 있다. 이 중, 본 연구의 대상으로 선정된 18개 공공기관만 하더라도 우체국물류, 수송·안전, 산업인력수급, 국민건강 및 보훈복지, 국립공원관리, 학자금 지원 등의 다양한 업무를 담당하고 있다(표 5).

시장형, 준시장형 공기업과 달리, 이들 기관들은 휴먼서비스를 제공하는 기관들이 다수 존재한다. 그 대표적인 기관으로는 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국환경공단, 한국보훈복지의료공단, 한국장애인고용공단, 교통안전공단 등이다. 이들 기관의 업무 중에는 작업과정이나 생산 기술, 산출물이 표준화되기 어려운 면이 다수 존재한다. 또한, 정부 등 외부에서 이들의 업무에 대한 모니터링이 상당히 어려운 경우가 많다. 따라서 관료적인 강력한 리더십보다는 보다 전문가적인 리더십이 필요한 곳이라고 할 수 있다.

교통안전공단은 교통안전에 관한 교육·계몽 및 홍보 등을 담당한다. 국민건강보험공단은 보험료의 부과 및 징수, 가입자 및 피부양자의 자격관리, 보험급여의 관리, 보험급여비용의 지급 및 사후관리 등을 담당한다. 건강보험심사평가원은 환자분류체계의 개발·관리, 심사 및 평가 기준의 개발, 요양급여비용의 심사, 요양급여의 적정성에 대한 평가, 요양급여 대상여부 확인업무를 담당한다. 한국산업안전보건공단은 산업안전보건에 관한 교육, 사업장의 산업재해예방을 위한 안전·보건진단 또는 관리 등을 담당한다. 위 업무내용에서 알 수 있는 것처럼, 상당수 기관들이 교육, 홍보, 심사, 자격관리, 적정성평가, 진단 등 표준화되기 어려운, 담당자의 재량이 많이 개입되는 업무를 수행한다. 업무성과를 평가하기도 쉽지 않다. 따라서 해당 담당자의 직업윤리, 프로페셔널리즘(professionalism)이 업무성과에 중요한 역할을 한다고 할 것이다.

업무수행 관련 조직구조를 살펴보면, 18개 위탁집행형 준정부기관 중 팀제를 유지하고 있는 기관은 우체국 물류지원단과 한국산업인력공단 등 2곳이었으며, 다른 기관들은 전통적인 처·실 위주의 조직을 유지하고 있었다. 또한, 도로교통공단과 한국장학재단을 제외한 모든 기관이 정부로부터 위탁받은 업무를 전국적으로 원활하게 집행하기 위해 사업부서 중심의 지역조직을 가지고 있었다. 도로교통공단과 한국장학재단은 각각 해당업무를 보다 전문적으로 연구·분석하기 위한 부서를 가지고 있어서, 단순한

기계적 관료제가 아닌 전문적 관료제의 모습을 보이고 있다.

이들 공공기관의 CEO 출신배경을 분류해 보면 정치인 배경의 CEO는 2명이었으며, 7명이 공무원 출신 CEO였다. 이중 5명이 행정고시 출신이었다. 우체국물류지원단 CEO는 충청지방우정청 청장직무대리를 역임한 우체국 공무원 출신이었고, 도로교통공단의 CEO는 지방경찰청장 출신의 경찰 공무원이었다. 도로교통공단은 원래 경찰조직에서 분리된 기관으로 기관장에 경찰공무원이 임명되는 것이 그간 관례처럼 여겨졌다. 실제 상당수 경영진도 경찰관료 출신으로 채워지고 있는 실정이다. 사업부제를 채택하고 있는 기관 중에서 관료출신 CEO를 임명하고 있는 대표적 기관이라 할 것이다.

〈표 5〉 위탁집행형 준정부기관 기관장의 출신배경

기관 \ 출신	관료	정치인	내부승진	교수출신 민간전문가	기타 민간전문가
우체국물류지원단	공무원				
도로교통공단	공무원				
교통안전공단				아주대 교통시스템	
국립공원관리공단		한나라당			
국민건강보험공단				서울대 의대	
건강보험심사평가원				연세대 의대	
한국농어촌공사	행시10회				
한국가스안전공사			0		
대한무역투자진흥공사	행시26회				
한국산업안전보건공단				서울과기대	
한국장학재단				서울교육대	
한국철도시설공단	행시23회				
한국산업인력공단				한성대 경제학과	
한국환경공단	행시21회				
한국국토정보공사					국토연구원
한국보훈복지의료공단		새누리당			
한국장애인고용공단					장애인고용안정협회
한국농수산식품유통공사	행시21회				

민간출신 CEO가 임명된 위탁집행형 준정부기관은 모두 8개 기관이었으며, 그 중 6개 기관은 교수출신 민간전문가가 CEO로 임명되었고, 2개 기관은 기타 민간전문가가 임명되었다. 이들 민간CEO들은 해당 준정부기관의 업무성격과 상당히 유사한 분야에 종사했었다. 국민건강보험공단과 건강보험심사평가원의 CEO는 각각 서울대 의

대와 연세대 의대 교수 출신이었으며, 교통안전공단 CEO는 아주대 교통시스템공학과 교수출신이었다. 한국국토정보공사의 CEO는 한국국토정보연구원 연구원출신이었으며, 한국장애인고용공단의 CEO는 한국장애인고용안정협회 회장출신으로 지체장애 2급이었다. 내부승진에 의해 CEO가 임명된 곳은 한국가스안전공사가 유일하였다.

(4) 기금관리형 준정부기관(13개)

기금관리형 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관을 의미한다(표 6). 국민연금, 사립학교교직원연금, 공무원연금을 관리하는 공공기관이 대표적인 기금관리형 준정부기관이다. 그 밖에도 주택, 무역, 근로복지, 기업진흥, 체육진흥, 예금보호 등과 같은 다양한 업무와 관련된 공공기관들이 해당 업무 관련 기금을 운용, 관리하고 있다.

이들 기관들 중 다수 기관의 업무는 금융 및 회계분야로 상당히 전문화되어 있다. 업무과정은 상당히 표준화되어 있지만, 업무의 성격은 전문적인 판단이 필요한 경우가 많다. 예를 들어, 수출기업의 자금을 보증하는 업무 등은 기업의 건전성과 채무 이행 가능성에 대한 상당한 전문적 판단이 필요하다. 이는 중소기업에 대한 지원을 담당하는 기관도 마찬가지이다. 부실자산을 인수하여 이를 다시 판매하는 경우에도 자산의 가치를 평가할 수 있는 전문적 능력이 필요하다. 따라서 강력한 리더십을 가진 관료형 CEO보다는 해당 업무에 전문적인 능력을 가진 CEO가 필요한 기관들이 상당수이다.

기금관리형 준정부기관 13개 중 국민체육진흥공단, 예금보험공사, 한국원자력환경공단을 제외한 10개 기관이 전국적으로 지역조직을 가지고 있는 사업부제 형태를 갖추고 있었다. 사립학교교직원연금공단, 한국원자력환경공단, 예금보험공사를 제외하고는 모두 기계적 관료조직형태인 처·실 위주의 중앙조직을 가지고 있었다.

CEO의 출신배경을 살펴보면, 관료출신의 CEO가 임명된 기관은 5곳으로 모두 행시출신이었다. 내부승진에 의한 CEO 임명은 공무원연금공단이 유일하였다. 정치인 출신의 CEO는 없었으며, 관료출신과 내부승진을 제외한 나머지 7개 공공기관의 CEO는 모두 민간전문가 출신이었다. 이들 민간CEO들의 출신배경은 해당 준정부기관의 업무와 상당한 유사하였다. 기업에 대한 금융지원 업무를 담당하고 있는 기술신용보증과 일반신용업무를 담당하고 있는 신용보증기금, 그리고 주택금융업무를 담당하고 있는 한국주택금융공사의 CEO는 각각 한국산업은행 부행장, 하나은행 부행장, 그리

고 한국은행 부총재보 출신의 금융인이었다. 또한 한국원자력환경공단의 CEO는 한국 원자력안전기술원 방사선안전본부 본부장 출신이었다. 한편, 중소기업의 정책자금 지원과 창업지원 및 수출지원 업무를 담당하는 중소기업진흥공단의 CEO는 서강대 경영 대학 출신의 교수였으며, 국민체육진흥공단의 CEO는 충남대학교 체육교육학과 교수 출신이었다.

〈표 6〉 기금관리형 준정부기관 기관장의 출신배경

기관	출신	관료	정치인	내부승진	교수출신 민간전문가	기타 민간전문가
근로복지공단	행시26회					
기술신용보증기금						산업은행
신용보증기금						하나은행
예금보험공사	행시28회					
한국자산관리공사	행시25회					
한국주택금융공사						한국은행
중소기업진흥공단					서강대 경영대학과	
국민연금공단						한국개발연구원
한국원자력환경공단						한국원자력안전기술원
한국무역보험공사	행시24회					
공무원연금공단				0		
사립학교 직원연금공단	행시23회					
국민체육진흥공단					충남대 체육교육학	

4) 외부이해관계자

공공기관의 외부이해관계자는 정부기관, 이익집단(interest groups), 서비스 수혜자(clients) 등 다양하게 나타날 수 있다. 하지만 이들 서비스의 성격에 따라 정치적으로 논란의 여지가 큰 서비스가 있고, 비교적 논란의 여지가 적은 서비스가 있을 수 있다. 정치적으로 논란의 여지가 큰 서비스는 서로 상충되는 외부이해관계자가 많이 있는 경우이고, 정치적으로 논란의 여지가 적은 서비스는 외부이해관계자간의 갈등이 비교적 적을 가능성이 있다. 즉, 외부이해관계자의 정치적 분열가능성(political divisibility), 갈등가능성이 공공기관의 운영에 상당한 영향을 미칠 수 있는 것이다.

외부이해관계자의 정치적 분열 가능성이 큰 서비스를 제공하는 기관은 보다 세분화되고 전문화된 대응능력을 가질 필요가 있다. 기계적 조직특성보다는 보다 탄력적

인 유기적 조직특성을 유지할 필요가 있는 것이다. 상당수 위탁집행형 준정부기관의 업무가 외부이해관계자간 갈등을 유발시킬 가능성이 크다. 예를 들자면, 보훈복지, 장애인고용, 환경, 산업인력, 장학금지원, 건강보험 등과 같은 분야가 이에 해당한다. 장애인고용은 장애인단체와 고용주간의 갈등 가능성이 크다. 건강보험과 관련된 기관은 의사단체와 일반시민 그리고 정부간 갈등의 가능성이 크다. 보훈복지도 보훈대상자 선정과 관련하여 이해단체들간 갈등의 가능성이 항상 존재한다.

기금관리형 준정부기관에도 이러한 성격의 기관이 다수 존재한다. 근로복지공단, 공무원연금공단, 사립학교교직원연금공단, 국민연금공단 등이 이들이다. 더구나 이들 기관 중 상당수는 국민의 세금으로 조성된 기금으로 운영되고 있다는 점에서 국민들의 관심이 상당하다. 공무원연금공단은 연금수급업무와 관련하여 공무원단체와 일반 국민, 그리고 정부간 상당한 정치적 갈등을 겪은 기관이기도 하다. 이러한 기관들의 공통적인 특징은 휴먼서비스나 개인들에게 개별적인 서비스를 제공하는 업무를 주로 담당하고 있다는 것이다.

반면 시장형 공기업의 에너지와 발전 사업, 운송사업은 외부이해관계자간 갈등이 발생할 여지가 비교적 적다. 대부분 전국민 불특정 다수를 대상으로 표준화된 서비스를 제공하기 때문이다. 준시장형 공기업의 경우도 마찬가지이다. 교통, 수자원 관리, 관광, 방송 등 불특정 다수를 위한 서비스가 대다수이다. 물론 마사회 같이 이해관계가 비교적 한정된 공공기관, 그리고 제주국제자유도시개발센터나 항만공사처럼 특정 지역에 기반을 둔 기관이 준시장형 공기업에 포함되어 있기는 하다. 하지만 이들 업무로 인해 외부이해관계자들의 갈등이 발생하는 경우는 그리 많지 않다.

외부이해관계자간 갈등이 비교적 적은 기관은 관료제적 리더십을 가지고 있더라도 큰 문제가 되지 않을 가능성이 높다. 하지만 외부이해관계자의 갈등 가능성이 높은 기관은 보다 유연하게 대처할 수 있는 전문적인 리더십을 가질 필요가 있을 것이다.

IV. 자료수집 및 분석방법

1. 조사대상 공공기관

조사 대상으로 선별된 공공기관의 유형은 앞에서 설명한 바와 같이 규모가 큰 61

개의 공공기관이다. 시장형 공기업 14개 기관, 준시장형 공기업 16개 기관, 위탁집행형 18개 기관, 기금관리형 13개 기관을 모두 포함하였다. 반면, 규모가 작은 중소형 및 기타 공공기관 유형은 모두 제외하였다(기획재정부 경영평가단, 2015).

앞서 살펴본 것처럼, 연구대상이 되는 공공기관들에는 1) 사회기반시설에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 기관, 2) 일반국민, 공공기관, 민간기업에 대해 재화 또는 서비스를 직·간접적으로 제공하거나 일정분야의 사업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 3) 수수료를 받고, 기계·장비·시설·부품 등의 기능·성능·안전도에 대한 검사·진단을 하면서, 수익활동을 통해 재원을 충당하는 기관, 4) 국가이미지 제고, 문화교류 및 홍보, 체육진흥, 교육훈련·연구지원 등 주로 국민생활과 직간접적으로 관련이 깊은 공익사업을 수행하는 기관, 5) 정부의 산업정책을 위탁·수행하거나, 재정지원을 받아 산업육성, 정보제공, 기술지원, 지도·자문, 품질 및 규격 표준화 등 주로 공익적 사업을 수행하는 기관, 6) 보증·보험·상호부조 등의 기능을 수행하면서 연금 및 기금을 관리·운용하거나 위탁관리하는 기관 등 다양한 성격의 공공기관들이 포함되었다(박미정, 2010: 3-4).

2. 자료수집 및 분석방법

2015년 기준으로 ALIO 공공기관 경영정보 공개시스템에서 제공하고 있는 61개 공공기관의 업무특성과 외부이해관계자 특성, 그리고 CEO의 출신배경을 조사하였다. 공공기관의 업무특성과 외부이해관계자의 특성은 해당 기관의 출판물, 홈페이지 등을 참고하여 조사하였다.

CEO의 출신배경은 공공기관의 홈페이지에서 각 기관의 CEO에 대한 기본약력을 조사하였다. 또한 네이버 인물검색 서비스를 이용하여 CEO의 이력을 보다 심층적으로 조사하기도 하였다. 이러한 조사를 바탕으로 CEO의 출신배경을, 관료출신, 정치인출신, 내부승진, 교수출신 민간전문가, 기타 민간전문가로 구분하였고, 이를 공공기관의 유형별로 분류하였다.

상당수 CEO가 다양한 경력을 가지고 있었다. 연구의 목적을 위해서, 해당 CEO의 주된 경력을 기준으로 하였다. 예를 들어, 국민연금공단의 문형표 CEO의 경우, 약 1년 8개월 동안의 보건복지부 장관 경력이 있었지만, 오랫동안 한국개발연구원에서 일한 부분이 CEO의 역할에 더 큰 영향을 주었다고 판단하여 기타 민간전문가출신으로 분

류하였다. 성일환 한국공항공사 CEO는 2년간 공군참모총장을 역임하고 군행정부에서 오랜 경력을 쌓아 왔기에 관료출신으로 분류하였다. 김옥이 한국보훈복지의료공단 CEO는 예비역 대령출신이긴 하지만 오랫동안 한나라당에서 정치활동을 하였기에 정치인으로 분류하였다.

이러한 공공기관 CEO의 출신배경을 Mintzberg의 권력 유형분류에 따라 재구성하였다. 본 연구에 선택된 권력유형은 외부통제 유형, 전문운영가 유형, 중간관리층 유형이다. 먼저, 관료출신 CEO와 정치인출신 CEO는 외부통제 유형에 포함시켰다. CEO가 관료나 정치인일 경우, 해당 공공기관의 권력중심은 기관 외부, 특히 정부에 있을 가능성이 높기 때문이다. CEO의 출신배경이 민간전문가일 경우, 전문가들의 의견이 비교적 보다 많이 반영될 것으로 생각되었다. 그래서 전문운영가 권력유형으로 분류하였다. CEO의 출신배경이 내부승진일 경우 오랫동안 함께 일해 온 내부 직원들, 특히 중간관리층의 의견에 힘이 실릴 가능성이 높다고 생각하여 중간관리층 권력유형으로 분류하였다.

공공기관 CEO의 출신배경에 대한 자료는 공공기관의 유형별 차이나 시사점을 관찰하기 위해 기술통계를 통해 구분하였고, 통계적 의미를 확인하기 위해 카이제곱 검정(Chi-Square test)을 실시하였다. 카이제곱 검정은 통상적으로 수집된 자료가 명목 척도로 측정된 경우에 두 변수의 관계를 조사하는 통계기법으로 유용하다. 또한 본 연구와 유사한 분류기준을 가지고 CEO의 출신배경을 조사한 유은철, 유홍림(2014)의 자료를 취합하여 Mintzberg의 권력유형으로 재분류 한 후, 연도별 CEO 출신배경의 변화 및 권력유형의 변화를 관찰하였다.

V. 분석결과

61개 공공기관의 CEO 출신배경을 살펴보면, 관료출신이 27명으로 전체의 44.2%를 차지하였다. 민간전문가출신은 26명으로 전체의 42.6%를 차지하였다. 교수출신 민간전문가는 18.0%(11명)를 차지하였는데, 위탁집행형 준정부기관의 CEO인 경우가 많았다. 반면, 정치인 출신과 내부승진 출신은 각각 6.6%(4명)에 불과하였다(표 7).

CEO 출신배경이 공공기관 유형별로 차이가 있는지 여부에 대한 카이제곱 독립성 검증에서는 통계적으로 유의미하지 않은 결과가 나타났다. 즉, 공공기관의 유형과

CEO출신배경은 독립적이다. 즉, 공공기관의 유형에 따라 CEO출신배경이 다르지 않다고 해석할 수 있다. 카이제곱 독립성 검증에서 나타난 결과는, 이명박 정부에서부터 임명된, 최고 5년 전 자료를 토대로 조사한, 유은철, 유홍림(2014)의 연구결과와도 일치한다. 유은철, 유홍림은 49개 공공기관을 대상으로 분석하였는데, 카이제곱 독립성 검증에서 공공기관의 유형과 CEO의 출신배경 사이에는 통계적으로 유의미한 차이가 관찰되지 않았다.

〈표 7〉 공공기관의 유형별 CEO출신배경

기관유형(조사기관수)	출신(%)	관료	정치인	내부 승진	교수출신 민간 전문가	기타 민간 전문가	합계
시장형 공기업(14)		8(57.1)	0(0)	1(7.1)	1(7.1)	4(28.6)	14
준시장형 공기업(16)		7(43.8)	2(12.5)	1(6.3)	2(12.5)	4(25)	16
위탁집행형 준정부기관(18)		7(38.9)	2(11.1)	1(5.6)	6(33.3)	2(11.1)	18
기금관리형 준정부기관(13)		5(38.5)	0(0)	1(7.7)	2(15.4)	5(38.5)	13
합계		27(44.2)	4(6.6)	4(6.6)	11(18.0)	15(24.6)	61

* 소수 둘째자리에서 반올림한 수치임.

그러나 공공기관 CEO출신 배경에 대한 본 논문의 연구결과를 유은철, 유홍림(2014)이 조사한 자료와 연계하여 연도별로 비교해 보면, CEO 출신배경에 상당한 변화가 있었음을 알 수 있었다(표 8). 조사한 기관의 수는 유은철, 유홍림의 논문이 49개, 본 논문이 61개로 다르지만, CEO의 출신배경에 대한 분류가 유사하기 때문에 두 논문의 결과를 비교할 수 있었다. 그 결과 의미 있는 차이를 관찰할 수 있었다. 2011년도와 2012년도에 조사된 49개 공공기관에서 공무원의 비율은 각각 65.3%와 67.3%로 압도적이었다. 2016년도에 조사된 본 연구에서는 61개 공공기관에서 공무원의 비율은 44.2%로 현저하게 감소하였다. 공무원 출신 CEO 비율의 감소는 민간전문가 출신 CEO의 증가와 비교되었다. 실제로 2011년도와 2012년도에 조사된 공공기관 중 민간전문가의 비율은 각각 20.4%와 16.3%에 그쳤다. 반면, 2016년도에는 그 비율이 42.6%까지 증가하였다. 내부승진과 정치인 출신 CEO의 숫자는 두 연구에서 모두 소수에 그쳤다. 〈표 8〉은 민간전문가를 교수와 일반 민간전문가로 구분하지 않고 통합하여 사용하였다. 이는 유사한 연구를 수행한 유은철, 유홍림(2014)의 연구와 비교하여 연도별 변화를 보여주기 위해서이다.

Mintzberg에 따르면, 기계적 관료제가 강한 조직은 통제형 리더십이 적절할 수 있다. 반면 전문적 성격이 강한 조직은 전문운영가 리더십이 보다 적절할 수 있다. 반면 내부승진에 의한 중간관리층 리더십은 사업부제적 관료조직에 보다 적절하다고 Mintzberg는 주장하고 있다. 하지만 우리나라의 경우 그 사례가 많지 않다.

〈표 8〉 공공기관의 유형별 CEO출신배경: 연도별 비교

빈도분석결과		2011년		2012년		2016년	
		빈도	퍼센트(%)	빈도	퍼센트(%)	빈도	퍼센트(%)
CEO 출신 배경	민간전문가	10	20.4	8	16.3	26	42.6
	공무원	32	65.3	33	67.3	27	44.2
	정치인	4	8.2	4	8.2	4	6.6
	내부승진	3	6.1	4	8.2	4	6.6
	합계	49	100.0	49	100.0	61	100.0

자료: 유은철, 유홍림(2014)의 논문에 제시된 2011, 2012년도 자료를 활용하여 재구성.

마지막으로, 우리나라 공공기관에서 나타나는 세 가지 전형적인 조직구조(기계적 관료제, 전문가적 관료제, 사업부제)와 각각 연결되는 권력유형인 외부통제, 전문운영가, 중간관리층 유형의 비율을 연도별로 살펴보면 〈표 9〉와 같다. CEO의 출신배경이 민간전문가일 경우 전문운영가의 의견이 보다 많이 반영될 것으로 예상되며, 이러한 전문운영가 권력유형은 전문적 관료제 구조에 적합할 가능성이 높다. 전문운영가 유형이 공공기관에서 차지하는 비율은 각각 20.4%(2011년), 16.3%(2012년), 42.6%(2016년)로 2016년에 급격히 증가하였다.

공무원과 정치인이 CEO가 될 경우의 권력유형은 외부통제 유형이 될 것이다. 고위공무원 출신은 각 부처 산하인 공공기관의 감독을 오랫동안 수행해온 경우가 대부분이다. 따라서 정부의 입장을 공공기관에 반영하는데 보다 용이한 경우라 할 것이다. 정치인 출신도 정권의 국정운영방침을 해당 기관에 보다 용이하게 반영할 수 있는 위치에 있다고 판단될 수 있다. 외부통제유형은 2011년도와 2012년도에 각각 73.5%와 75.5%의 비율을 차지하였다. 하지만 2016년도에는 외부통제 유형의 비율이 50.8%로 나타나 의미 있는 감소를 보여주었다. 하지만, 여전히 과반수가 넘는 공공기관이 외부통제유형이라는 권력특성과 관련되어 있다고 볼 수 있다.

중간관리층이 조직의 핵심부문에 기능할 수 있기 위해서는 내부승진을 통해 CEO가 임명될 필요가 있다. Mintzberg는 이러한 중간관리층 유형이 사업부제 구조에

적합하다고 설명하고 있다. 우리나라 공공기관은 팀제-사업부제 중심으로 운영되는 기관이 많으나, 상당수 기관이 Mintzberg가 제시한 전문적 관료제 조직구조와 사업부제 조직구조가 혼합된 모습으로 운영되는 경우가 많다고 할 것이다. 그러나 여전히 사업부제 조직구조에 적합한 중간관리층 유형의 권력형태가 차지하는 비율은 10% 미만 에 그치고 있다.

〈표 9〉 Mintzberg의 사업구조별 권력유형의 비율: 연도별 비교

빈도분석결과		2011년		2012년		2016년	
		빈도	퍼센트(%)	빈도	퍼센트(%)	빈도	퍼센트(%)
권력 유형	전문운영가 (민간전문가)	10	20.4	8	16.3	26	42.6
	외부통제 (공무원+정치인)	36	73.5	37	75.5	31	50.8
	중간관리층 (내부승진)	3	6.1	4	8.2	4	6.6
	합계	49	100.0	49	100.0	61	100.0

VI. 결 론

우리나라 공공기관은 부·처·실 등으로 대표되는 기계적 관료제 구조에서 탈피하여, 팀제와 사업부제를 점차 확대하고 있다. 이는 중간관리층의 역할과 전문운영가의 전문성을 높이는 방향으로 조직구조를 변화시키고 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 그 결과 오늘날 대부분의 공공기관의 조직구조는 순수한 기계적 관료제 대신에 전문적 관료제 구조와 사업부제 구조가 혼합된 형태를 보여주고 있다.

기계적 관료제 조직은 업무성격이 표준화된 경우가 많다. 외부이해관계자도 정치적으로 분열될 가능성이 적다. 반면 전문적 관료제 조직은 업무가 표준화되기 어렵고 외부이해관계자도 분열될 가능성이 높다. 이러한 기관들은 대부분 휴먼서비스를 제공하는 기관이거나, 특정 개인들에게 개별적 지원을 하는 기관들이다.

기계적 관료제 조직에서 나타나는 권력 유형은 외부통제형일 가능성이 크며, 전문적 관료제 조직은 전문운영가 중심일 가능성이 크다. 또한 사업부제를 운영하는 조직은 해당 기관의 내부승진에 의한 중간관리층 중심의 권력유형일 가능성이 크다. 외부

통제형 권력유형은 공무원이나 정치인 출신의 리더를 가질 가능성이 크고, 전문적 관료제는 교수나 민간전문가 배경의 리더를 가질 가능성이 크다. 반면 사업부제를 운영하고 있는 기관은 내부승진에 의한 중간관리자 출신 리더를 가질 가능성이 크다.

61개 공공기관을 권력유형별로 살펴보면, 과반수가 넘는 공공기관이 아직도 외부통제 권력유형인 것으로 나타났다. 하지만, 분류기준에 있어 유사성을 가진 유은철, 유홍립(2014)의 자료를 본 연구의 방향에 맞게 수정하여 권력유형의 연도별 추이를 살펴본 결과, 의미 있는 추세변화를 관찰할 수 있었다. 즉, 외부통제 권력유형과 깊은 연관성을 갖는, 공무원 출신 CEO의 임명비율이 4~5년 전에 비하여 크게 감소하였다. 반면, 민간전문가 출신 CEO의 임명비율이 뚜렷하게 증가하였다. 이것은 외부통제 권력유형이 감소하고, 전문운영권력유형이 증가하고 있음을 의미한다고 할 것이다.

본 연구의 결과는 다음의 시사점도 제공하고 있다. 첫째, 공공기관 가운데 사업부제 구조의 특징을 강하게 보이는 기관이 상당수 있음에도 불구하고 내부승진에 의한 중간관리층 권력유형이 비교적 희소하다. 해당기관에 오랫동안 근무하면서 해당 기관의 업무를 잘 아는 인물이 사업부제와 같은 대규모조직을 관리할 필요성에 대해 많은 검토가 필요할 것으로 생각된다. 둘째, 조직특성과 권력유형의 적합도를 높이기 위해 기관유형별 특성을 고려한 보다 정교한 조직설계를 할 필요가 있다. 해당 공공기관의 업무성격 및 외부이해관계자와의 관계를 고려하여 보다 적절한 출신배경을 가진 CEO를 임명한다면, 조직운영에 긍정적인 결과를 가져올 수 있을 것으로 생각되기 때문이다.

본 논문의 결과가 공공기관의 효율적 조직운동을 위해 고려해야 할 여러 가지 의미 있는 내용을 제공하고 있음에도 불구하고, 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 조사대상기관의 숫자와 분석방법이 한정됨에 따라 통계적으로 유의미한 결과들을 도출하는데 제약이 있었다. 둘째, 자료에 대한 기본적 통계분석에도 불구하고 분석결과가 다소 기술적인 측면이 있다. 이러한 한계를 보완하기 위해 보다 방대한 자료 수집을 토대로 한 경험적 후속연구가 진행되어야 할 것으로 사료된다.

참고문헌

- 김남현(역자). (2003). 「조직의 상황적합 이론」. 서울: 경문사.
- 박미정. (2010). 공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제. 국회입법조사처 현안보고서,

(Vol.102). 단행본 보고서.

유승원. (2009). 공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로. 한국개발연구, 31(1): 71-104.

유은철, 유홍림. (2014). 공기업·준정부기관의 조직관리 특성과 조직성과와의 관계분석: 2011~2012년도 경영실적 평가결과를 중심으로. 한국행정연구, 23(3): 55-80.

윤재풍. (2014). 「조직론」. 대영문화사.

이명석. (2001). 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적. 한국행정학회보, 35(4): 139-156.

이상철. (2012). 「한국 공기업의 이해 개정판」. 대영문화사.

이창원, 최창현, 최천근. (2013). 「새조직론 전정3판」. 대영문화사.

장희란. (2014). 공공기관 규모와 유형이 공공기관 경영성과에 미치는 영향분석: 2008년~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로. 한국행정학회 세계행정학술회의(WCPA) 발표논문.

최륜. (2015). 조직구조의 분권화 수준이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

Mintzberg, Henry. (1980). "Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design," Management Science, 26(3): 322-341.

Zahrly, Janice H. (2009). Henry Mintzberg, The Structuring of Organization, in Henry L. Tosi(ed), Theories of Organization, 133-151, CA: SAGE Publication, INC.

Wilson, James Q. (1989). Bureaucrat: What government agencies do and why they do it, NY: Basic Books.

기획재정부 경영평가단. (2015.3.14). 2015년 공공기관 경영평가단 자료.

기획재정부 보고자료. (2013.12). 공공기관 경영평가 제도개선 자료.

행정자치부. (2005.8.18). 고객만족과 성과지향의 지방공기업 팀제 운영기준.

ALIO, 공공기관 경영정보 공개 시스템(www.alio.go.kr/home.html)

공공기관의 운영에 관한 법률, 국가법령정보센터(www.law.go.kr/main.html)

공공기관의 정보공개에 관한 법률, 국가법령정보센터(www.law.go.kr/main.html)

네이버 인물검색(<http://people.search.naver.com/>)