

연구논문

## 공공조직 선진화 정책의 효과분석: 20개 기능조정 대상기관을 중심으로\*

서 인 석\*\*

조 일 형\*\*\*

남 기 동\*\*\*\*

- I. 서론
- II. 이론 및 제도적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과 논의
- V. 결론 및 연구의 한계

### 〈요약〉

본 연구는 이명박 정부가 추진한 공공기관 선진화 정책이 효과가 있었는지를 가늠하고자 하는 궁극지에서 출발하였다. 이를 위해 본 연구는 기능조정을 수행한 20개 기관들을 대상으로 선정하고 분석을 수행하고자 하였다.

분석결과, 기능조정의 경우 자산총액을 높이는 요소이나 부채총계의 증대에는 통계적으로 의미가 없다고 간주할 수 있다. 따라서, 공공부문의 기능조정을 통한 효과는 긍정적인 정(+)의 효과가 있었던 것으로 판단해볼 수 있다. 다만, 이러한 결과가 기능조정 대상기관에서의 결과에 유의미한 것이라 모든 공공기관 선진화 정책이 효과가 있다고 일반화하는 데는 무리가 있을 수 있다. 또한, 선행연구들에서는 부채의 증대가 공공부문 선진화 정책의 큰 문제임을 강조하고 있다는 점에서 후속연구에서는 이와 같은 중요한 지표를 보다 심도있게 논의해볼 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 결과는 기능조정의 경우 긍정적인 효과를 가질 수 있기에 향후 공공기관 선진화 정책에 대한 성과평가 및 연구들에 있어서 보다 다양하고 많은 논의가 수반될 필요가 있음을 확인하였다는 점에서 그 의미가 있다.

[주제어: 공공기관 혁신, 공공기관 선진화 정책, 기능조정, 패널데이터 회귀분석]

\* 이 논문은 장안대학교 2015년도 연구비 지원에 의해서 연구되었음.

\*\* 송실대 SSK 커뮤니티 웰빙 연구단 전임연구원(inseok800414@naver.com)

\*\*\* 한국행정연구원 사회조사센터 초청연구위원(getto111@naver.com)

\*\*\*\* 교신저자, 장안대학교 행정법률학과 교수(nkd0220@hanmail.net)

## 1. 서론

우리나라에서 공공기관이 차지하는 비중은 결코 적지 않다. 경제적 측면에서는 인프라의 구축 등 경제성장을 위한 중요한 견인차 역할을 수행하였으며, 정부의 정책운영에 있어서는 상당부분 정부를 대신하여 정책집행기능을 수행하고 있다. 비록 과거와 비교하여 국가경제에서 공공부문이 차지하는 비중이 줄어들고 있다고 하여도, 공공기관 역할의 중요성이 줄어드는 것은 아니다(윤태범, 2012: 3).

이러한 공공기관 역할의 중요성은 때로는 국가경제에 심각한 부정적 영향을 줄 수도 있다. 특히, 공공기관은 민간기업과 달리 경제적 생존성이 확보되었다는 안정적 마인드로 인해 때로는 구성원의 안일함과 나태함이 공공연히 지적되어온 것도 사실이다. 또한 공공기관의 금융부채(박정수, 2012: 63)는 공공기관의 비효율성을 판단하는 중요 지표일 수도 있는데, 2006-2011년 회계연도 동안 공공기관의 금융부채는 크게 증가하였다. 이는 최근 남유럽 국가들이 공공기관을 방만하게 운영함으로써 나타난 재정운영의 어려움이 세계적 경제위기를 초래하고 있는 점에서 주의해야함을 의미한다. 즉 공공기관의 금융부채로 인한 자산저하는 국가재정을 위협할 가능성이 있다는 것이다.

이명박 정부 역시 ‘작은 정부, 큰 시장’을 제시하며 절제된 정부의 역할을 강조해왔다. 이에 집권 초부터 선진 일류국가로 도약을 위한 실천과제의 하나로 공공부문 개혁을 제시하였고, 연장선상에서 ‘공공기관 선진화 정책’을 추진하였다. 구체적으로, 이명박 정부의 공기업 선진화 방안은 2008년 8월 11일 공기업선진화추진위원회에서 심의하여 결정한 ‘제1차 공기업 선진화 추진계획’부터 2009년 3월 31일 발표한 ‘제6차 공기업 선진화 추진계획’에 이르기까지 총 6차례에 걸쳐 선진화 계획을 발표하고 추진 중에 있다. 공기업 선진화의 일차적 정책목표는 효율성이며(정민수, 2008: 4), 이는 공기업의 지속적인 규모 비대화, 비효율성 및 적자 누적 등을 해소하기 위한 것이다. 이러한 관점에서 공공기관 선진화 정책은 공공기관 전반의 경영효율성을 제고하기 위한 각종 제도적 장치를 설계하여 최종적으로 제약조건하의 최적화(optimization)된 정책을 모색하는 과정이라고 할 수 있다.

한편, 이러한 공공기관 개혁과 관련해서는 개혁의 기본가치에서부터 개혁방법, 개혁대상, 개혁시기, 그리고 성과에 이르기까지 다양한 논쟁이 존재하고 있으며, 어떤 평가가 타당한지에 대해서 의견이 분분하다. 또한 개혁의 성과는 장기적 차원과 단기

적 차원의 성과가 역시 상이할 수 있다는 점에서 평가가 어렵다. 그럼에도 불구하고, 공공기관 선진화 정책을 분석하고 평가하는 것은 차기 정부에 주는 중요한 시사점은 물론이거니와 향후 개혁방향을 설정하는데 있어서도 큰 의미가 있을 것이다. 다시 말해, 향후 정책추진방향을 조망하기 위해서는 시행되었던 공공부문 선진화의 정부개혁을 객관적이고 전문적으로 분석 및 평가를 수행할 필요가 있다.

이러한 맥락 하에, 본 연구에서는 객관적이고 과학적인 정량적 평가를 통해 공공기관 선진화 정책의 효과를 분석 및 논의하는 것을 목적으로 한다. 이명박 정부는 공공부문 개혁의 핵심에서 작은 정부로의 공공기관 선진화를 강조하였는데, 이는 공공부문정책 추진의 효과를 측정할 수 있는 사회과학적인 접근이 필요함을 나타낸다. 그러나 이명박 정부의 공공기관 선진화 추진실적과 관련하여 당위적 서술을 바탕으로 한 정성적인 측면의 평가에 치중되어 있어, 공공부문 성과에 대한 정량적 평가는 미흡한 실정이다. 이에 본 연구는 객관적이고 정량화가 가능한 대상을 선정하고, 이에 대한 분석을 수행함으로써 선진화 정책의 효과를 분석하고자 한다. 이러한 분석결과는 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책이 공공기관과 관련하여 제기되어온 경영성과 약화에 있어 어떠한 성과를 보였는지에 대하여 보다 의미 있는 결과를 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

## II. 이론 및 제도적 배경

### 1. 공공기관 선진화의 이론적 논의

이명박 정부의 공공기관 선진화 정책을 포함한 공공기관 개혁의 가장 대표적인 이론적 토대는 신공공관리론(new public management)이라고 할 수 있다. 신공공관리론은 정부실패를 최소화하기 위해 성과책임을 명확히 하고 성과계약을 도입하는 등 기업가적 정부모형에 기초한다. 즉 신공공관리론은 시장경쟁의 원리가 공공부문의 효율성을 높이는 주요 기제로 간주되어 내부적인 계층제적 통제를 대체해야 함을 주장한다. 또한 시장에서 극명하게 나타나는 책임관계가 공공부문 운영에 있어서는 제대로 정립되고 강제되지 못함에 따라 공공부문의 생산성이 낮다는 사실에 문제를 제기한다. 이에 따라, 책임관계를 강화하기 위해 성과 중심의 관리체계를 조직, 인사, 예산,

회계 등 각 부문에 적용하는 것이 신공공관리론의 핵심이라고 할 수 있다(박정수, 2010: 14). 따라서 이명박 정부에서 단행한 공공기관 선진화 정책에서 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화 등이 강조된 것은 신공공관리론에 입각한 개혁 방안이라고 할 수 있다. 이는 이명박 정부에만 국한되지 않고, 이전의 김대중 정부 및 노무현 정부에서도 적용되었다. 즉 김대중 정부의 공공기관 개혁정책의 주요내용은 공기업 민영화, 공기업 자회사 정리, 공기업 및 산하기관 통폐합, 과도한 복리후생제도 개선 등이었으며, 노무현 정부에서는 고객만족, 고객지향적 업무프로세스 구축, 고객서비스 이행표준의 제정 및 운영, 알리오 시스템구축, 임원인사시스템 개편, 규제정비 및 정부의 포괄적 감독권 등이었다.

이처럼 그간 신공공관리론에 입각하여 진행되어왔던 공공기관 개혁에 대하여, 박정수 외(2010)는 역사적 제도주의를 토대로 이를 설명한다. 역사적 제도주의에서는 제도적 구조를 과거의 산물로서 파악하고 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약한다고 보았으며, 제도적 구조가 일단 한번 형성되면 사회적 환경이 변한다고 할지라도 쉽게 변화하지 않는다는 점을 강조하여 제도의 경로의존성에 주목하고 있다. 즉 특정시점에 기능적 요구에 부응하기 위해 어떤 특정제도가 형성되면 이 제도는 사회적 환경이 변하고 이에 따라 새로운 기능적 요구가 제기된다 할지라도 그 자체가 지속되는 경향을 보인다는 것이다(박정수, 2010: 16-17). 따라서 역사적 제도주의에서 설명하는 바와 같이, 김대중 정부에서 이명박 정부에 이르기까지의 공공기관 개혁 정책은 시간이 지남에 따라 신공공관리론에 근거한 경로를 강화하고 있는 모습을 보인다.

한편, 박진(2013)은 그간 공공기관의 정책이 비용절감 및 성과제고에 입각한 신공공관리론에 근거를 두고 있다는 데 동의하면서도 새로운 방식, 즉 신공공관리론을 대체하는 개혁방향의 필요성을 제기하였다. 신공공관리론을 대체하기 위해 제시한 이론은 다음과 같다. 첫째는, 신관료제국가론(New Weberian State)이다. 여기서는 더 전문적이고 더 효율적이며 시민에 대해 더 대응적인 전통적 정부기구와 공공제도를 강조한다(Drschler and Kattel, 2008; Lynn, 2008). 둘째는, 정책결정과 집행에서 다양한 이해관계자의 참여와 수평적 네트워크를 강조하는 신공공거버넌스론(Neo Public Governance)이다. 셋째는, 신공공서비스론(Neo Public Service)이다. 이는 시장, 효율성, 고객만을 강조하기 보다는 민주적 시민성, 지역공동체와 시민사회와 협력, 조직적 인본주의를 강조한다(Denhardt and Denhardt, 2011).

## 2. 공공기관 선진화 정책의 의의

우리나라는 정부부문에 비해 공기업과 준정부기관을 포함한 공공기관의 규모와 범위가 상대적으로 큰 대표적인 국가에 해당한다. 한국의 공기업 자산 가치 규모는 OECD 국가 중에서 네 번째, GDP 대비 공기업 자산 가치 비율은 여섯 번째에 해당할 정도로 국민경제에서 차지하는 공기업의 위상과 비중은 아직도 개발연대의 유산을 완전히 벗어나지 못하고 있다. 이처럼 공기업과 준정부기관의 국민경제적 비중과 역할이 과거에 비해서는 상당히 감소하였으나, 지금도 여전히 국민경제의 성장·발전에 직·간접적으로 큰 파급효과를 미치고 있다. 따라서 공기업을 포함한 공공기관의 경영성과는 곧바로 국민경제 전체의 경쟁력과 국민들의 삶의 질의 제고 문제와 직결되어 있다. 그 동안 경영평가제도 운영을 통해 공기업 부문의 경영효율성과 고객만족도 제고 측면에서 상당한 성과를 거두어 왔던 것은 사실이지만, 여전히 공기업부문의 노동생산성과 자본생산성 수준은 민간부문에 미치지 못하고 있다(곽채기, 2008: 1).

공공기관은 전기, 가스, 수도 등과 같이 국민 생활에 꼭 필요한 생활 서비스를 제공하거나 정부의 역할을 대행하는 데 없이 소중한 구성원들의 자부심도 높은 기관들이다. 하지만 시장주의적 관점에서 볼 때 공공기관들은 태생적으로 비효율에 빠지기 쉬운 한계를 지니고 있다. 이는 대부분 독점 기업이라는 점과 이로 인해 결코 망하지 않는다는 점이 바로 그것이다. 매일매일 경쟁에 노출되고 자칫 파산하기도 하는 민간 기업과 달리 공공기관들은 상대적으로 낮고 안정적인 경영 상태를 유지하며, 치열한 경쟁자를 찾아보기도 어렵다 대부분 독점 수입원이 있다는 특징이 있다. 위험이 낮으면 보상도 낮고, 반대로 위험이 높으면 보상도 높아야 하지만, 공공기관들의 경우 위험은 낮은데 보상은 높다는 점이다.

이러한 맥락에서 공기업 민영화와 구조조정은 그 동안 신정부가 들어설 때마다 단골 개혁과제 가운데 하나였고, 최근 들어 공기업 선진화를 비롯한 공기업개혁은 국가 경쟁력 확보를 위해 필수 불가결한 정책과제로도 언급되고 있다. 다만, 그 동안 정부의 공기업 혁신은 집권초기의 강력한 추진에 비해 이해당사자의 반대와 정치적 부담 등에 묻혀 후반부로 갈수록 의욕이 퇴색되는 경향이 나타나기도 하였다(정민수, 2008: 4). 과거에 이러한 공공부문 선진화를 이끄는 데 있어서 가장 주도적인 방법은 민영화였다. 정부의 공기업 민영화는 과거 1950년대 일제 귀속재산을 중심으로 민간불하 등 부분적으로 시도된 적도 있었지만, 본격적인 민영화 추진은 1968년(1차: 박정희 정부),

1980년(2차: 최규하-전두환 정부), 1987년(3차: 전두환-노태우 정부), 1993년(4차: 김영삼 정부), 1998년(5차: 김대중 정부) 등 크게 5차례에 걸쳐 이루어졌다. 단계별 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 정부의 민영화 추진실적

| 구분                         | 추진실적                                                                                                                                                                     | 주요 목적 및 평가                                                                                                                          |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1차<br>민영화<br>(‘68)         | □ 11개 공기업 민영화 원료(제조, 운수, 항공)<br>- 한국기계, 대한통운, 대한해운, 대한조선<br>- 인천중공업, 대한철광, 대한항공(‘68)<br>- 한국광업제련(‘70), 대한염업(‘71)<br>- 상업은행, 한국수산물개발(‘73)                                 | - 민간기업 육성 → 시장경제 유도<br>- 성공적인 민영화로 평가                                                                                               |
| 2차<br>민영화<br>(‘80)         | □ 7개 공기업 민영화 원료(일반공개경쟁입찰)<br>- 대한재보험(‘78), 대한석유(‘80)<br>- 대한준설(‘81)<br>- 한일은행(‘81), 제일은행, 서울신탁은행(‘82)<br>- 조흥은행(‘83)                                                     | - 석유, 은행 분야 중심<br>- 금융자유화, 민간주도 경제 육성<br>- 정부 간여 지속으로 금융 자율화 목적 달성에는 한계                                                             |
| 3차<br>민영화<br>(‘87)         | - 증권거래소 민영화(‘87 완전 매각)<br>- 한전, 포철 정부지분 매각(국민주 방식)<br>- 한전 등 11개 기업 대상                                                                                                   | - 분배 형평성 도모(국민주 도입)<br>- 실질적인 민영화로 보기 곤란                                                                                            |
| 4차<br>민영화<br>(‘93~<br>‘97) | - 대한중석, 자회사, 한국비료 등 7개 매각<br>- 22개 기업, 지분 일부 매각<br>※ 국민은행(‘95), 주택은행(‘97) 민영화                                                                                            | - 전면적인 민영화 목표(58개 공기업 경영권 이양 목표)<br>* 통신, 전력 등 기간산업은 제외<br>- 일부 지분매각에 그침(경제력 집중, 이해관계자 반발 등)                                        |
| 5차<br>민영화<br>(‘98~<br>‘02) | □ 8개 공기업 민영화(11개 계획)<br>- 한국중공업(두산중공업), 한국통신(KT)<br>- 담배인삼공사(KT&G), 포항제철(POSCO)<br>- 국정교과서, 한국종합기술금융<br>- 한국종합화학, 대한송유관 등<br>□ 67개 자회사 매각(77개 계획)<br>□ 기능, 조직·인력 구조조정 병행 | - 공공부문 축소, 재정수입 확충, 산업·경영 효율화<br>- 망산업 등 공익성 기업까지 확대된 전면적인 민영화 계획<br>- 성공적, 다만, 망산업 등 논란<br>- 한국전력, 가스공사, 지역난방 공사 등은 부분 민영화 단계에서 중단 |

\*출처: 정민수(2008: 9). “공기업 선진화 방안에 대한 소고”

공기업 민영화의 일차적 정책목표인 효율성 제고의 필요성은 공기업의 지속적인 규모 비대화, 비효율성 및 적자 누적 등에 기인하고 있으며 소유권과 지배구조의 개선, 시장경쟁수준의 제고, 정부규제의 완화, 자체적인 구조조정 및 예산통제 등 복합적인 정책수단들이 선결되거나 동시에 집행되어야만 한다. 따라서 공기업 선진화는 공공기관 효율성 제고, 국민 편익 증대, 사회적 비용 최소화 차원의 공기업 선진화 추진제고하기 위한 각종 제도적 장치를 설계하여 최종적으로 제약조건하의 최적화(optimization)된 정책을 모색하는 과정이 필요하다. 즉, 결국 지배구조의 형태, 시장경

쟁, 법적·제도적 규제 환경, 정부지원 수준 등의 여러 요소를 혼합하여 효과적인 정책 대안, 즉 보다 심사숙고된 선진화 정책이 추진될 필요가 있다. 요컨대, 이러한 다양한 요소를 고려한 선진화 정책이 추진되어야 할 것이며, 이러한 요소들이 고려된 사항일 때 선진화 정책은 목표로 하던 바를 이룰 수 있을 것이다.

이명박 정부가 추진한 공공기관 선진화 정책의 4대 추진 원칙은 “첫째, ‘작은 정부, 큰 시장’으로 전환, 둘째, 국민 편의 증대, 셋째, 사회적 비용 최소화, 넷째, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진한다.”는 것이다. 이러한 공공기관 선진화 정책은 2008년 8월11일 1차 발표 이후 2009년 3월 15일 6차까지 총 여섯 차례 발표·추진되었다. 1차부터 3차까지가 민영화, 통폐합(108개 기관)등의 하드웨어적 구조개편 방안이었다면 4차부터 6차까지는 공공기관의 경쟁력을 높이기 위한 경영효율화가 주된 내용이다(노광표, 2012: 247). 공공기관 선진화 정책의 주요내용을 요약 및 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책의 내용

| 구분     | 내용                                               |
|--------|--------------------------------------------------|
| 추진배경   | · 공공기관경쟁력 제고, 공공과 민간역할정립                         |
| 정부정책   | · 선진화 추진계획(6차)                                   |
| 추진체계   | · 공기업선진화추진위원회                                    |
| 비전     | · 공공부문 선진화                                       |
| 목표     | · 작은정부 큰 시장, 국민편익증대, 사회적 비용 최소화, 투명성 제고          |
| 추진내용   | · 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 공공기관 출자회사의 지분매각, 정원조정 등 |
| 주요개혁방법 | · 민영화                                            |
| 핵심내용   | · 시장개입축소, 작은정부 민영화                               |
| 개혁유형   | · 하드웨어                                           |
| 추진방향   | · NPM                                            |

\*출처: 최자은(2014: 5)을 토대로 재구성

### 3. 선행연구 검토

공공부문 선진화 정책은 그 과제의 규모와 중요성으로 인해 학계에서도 많은 관심을 기울여왔으며, 비교적 많은 연구들이 다루어져왔다. 무엇보다 이러한 연구들의 공공기관 선진화 정책을 진단하고 그에 대한 문제점을 해소하기 위한 정책제언을 제시하고자 하는데 초점을 모았다(정민수, 2008; 박채기, 2008; 이창원, 2009; 성명재 외,

2009; 노광표, 2010; 조성봉, 2010; 조성봉, 2011).

이창원(2009)은 2009년 이루어진 2008년 공공기관 경영평가의 현황 및 문제점을 논의한 후 우리나라 공공기관 혁신 방향을 경영효율화를 통한 공공기관 혁신 방안과 공공기관 선진화의 궁극적 지향점이라고 볼 수 있는 공기업 민영화의 추진방향으로 구분하여 논의하였다. 이 시기에는 개혁의 초기시점이었기에 민영화 및 기능조정 등이 잘 이루어지지 못하였고, 향후에 나타날 변화 역시도 크지 않을 것이라는 부정적인 결론이 이르렀다. 이에 보다 경영효율적인 관점에서 구조적으로 큰 변화를 강하게 추진할 필요가 있다고 보았다.

성명재 외(2009)는 공공기관 선진화를 위한 정책과제가 무엇인가를 논의한 후 공공기관 선진화 추진계획에 대한 평가와 공공기관의 합리적인 민영화 추진방안 및 사업관리 방안을 제시하고자 하였다. 노광표(2010)는 공공기관 선진화정책을 진단하고 그 과제를 제시하려고 하였다. 그는 공공기관 선진화 정책은 원칙도 준비도 없이 추진되었으며, 그 결과 개혁의 방향성과 목표를 상실하였고, 공공부문의 비효율화만 증가시켰다고 강조하였다. 구체적으로, 공공부문 개혁의 대표적 문제점으로 “공공기관의 비중 확대, 낙하산 인사로 인한 전문성 취약, 방만경영에 따른 부채 증가, 담합적인 노사관계” 등을 꼽았고 이의 해결 방안으로 민영화와 통폐합 등 하드웨어 개편 그리고 인력감축 및 기관장 평가 등 경영평가의 확대 등을 강구하였다.

조성봉(2011)은 공기업 선진화 추진 성과 중 민영화, 기능 조정 등은 상대적으로 미진하며 기관통합과 폐지 그리고 정원감축은 좋다고 보았다. 그렇지만 이러한 이명박 정부의 개혁에 대한 평가에 있어서는 공기업 개혁에 대한 의지와 철학의 부재, 촛불시위에 위축된 장기적 공기업 개혁의 목표 상실, 별다른 성과를 못보이는 소프트웨어 개혁, 공기업 부채의 급증, 공기업 노조에 대한 원칙적 대응 등을 토대로 부정적인 평가를 내렸다. 이에 대한 대안으로는 공공부문의 장기적인 기능재편 로드맵 마련, 공기업 개혁의 적극적 추진, 공기업 운영의 자율화와 철저한 시장규율의 병행 등을 제시하였다.

윤태범(2012)은 정부의 공공기관 개혁정책의 배경과 주요 추진성과를 확인하고자 하였다. 그는 공공기관 개혁과 관련해서는 개혁의 기본가치에서부터 개혁방법, 개혁대상, 개혁시기, 그리고 성과에 이르기까지 다양한 논쟁이 있는데, 이 들 중 추진실적을 중심으로 범위를 한정하여 논의를 진행하고자 하였다. 즉, 그는 단기적으로 확인 가능한 성과를 중심으로 논의하고자 한 것이다. 그는 전반적으로 공공기관의 공공성

부분에 대한 강조가 미약하였다고 지적하였다. 즉, 늘 문제가 되는 공공기관의 기업성과 공공공성 간의 균형성을 공공기관 경영평가를 포함한 공공기관 관리정책에서 중요하게 고려하여야 할 필요가 있다는 것이다.

곽채기(2012)는 지향해야 할 새로운 공공기관 정책은 글로벌 경쟁 및 저성장시대에 적합한 공공기관의 위상과 역할을 정립하는 가운데 공유의 비극이 발생할 수 있는 잠재적 위험성을 구조적으로 안고 있는 공공기관의 제도적 약점을 극복 및 보완할 수 있는 지배구조 및 관리시스템을 구축하는 데 목적을 두어야 한다고 언급하였다. 특히, 그는 앞으로도 공공기관으로 존속하면서 국민경제의 성장 발전과 대 국민 공공서비스 제공기능을 담당해야 할 기관의 경우에는 지속가능한 경영을 담보할 수 있는 역할분담체계와 제도적 기반을 구축하는데 중점을 두어야 한다고 강조하였다.

〈표 3〉 선행연구 및 본 연구의 논점

| 연구자                | 연구목적                                  | 연구방법         | 주요 연구내용                                                                                                         |
|--------------------|---------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 이창원<br>(2009)      | 2008년 공공기관<br>선진화 정책의 현황<br>평가 및 대안제시 | 문헌분석<br>질적분석 | - 경영효율화를 통한 공공기관 혁신방안과 공기업 민영화 추진방향으로 구분하여 제시                                                                   |
| 성명재<br>외<br>(2009) | 공공기관 선진화를<br>위한 정책과제                  | 문헌분석<br>질적분석 | - 공공기관 선진화 추진계획에 대한 평가와 공공기관의 합리적인 민영화 추진방안 및 사업관리 방안을 제시                                                       |
| 노광표<br>(2010)      | 공공기관 선진화 정책<br>진단 및 과제 제시             | 문헌분석<br>질적분석 | - 개혁의 방향성과 목표상실, 공공부문의 비효율화 확대<br>- 하드웨어 개편 및 경영평가 확대                                                           |
| 조성봉<br>(2011)      | 이명박 정부 공기업<br>선진화 정책의 평가와<br>향후 과제    | 문헌분석<br>질적분석 | - 공기업 개혁의 문제점 및 이명박 정부 공기업 개혁방안의 변천 및 추진현황을 분석<br>- 이명박 정부가 공기업 개혁의 평가와 공공부문의 장기적인 기능재편 로드맵 마련을 위한 시사점 제고       |
| 윤태범<br>(2012)      | 공공기관 선진화<br>정책에 대한 각 부문별<br>전반적인 평가   | 문헌분석<br>질적분석 | - 민영화, 성과연봉제, 노사관계 개혁 등은 추진실적에 있어서는 긍정적인 평가를 줄 수 있으나, 공공성이 잘 반영되지 못하여 다양한 비판이 잔존하고 있었음                          |
| 곽채기<br>(2012)      | 향후의 공공기관<br>발전방향에 대한<br>방안제시          | 문헌분석<br>질적분석 | - 공공기관의 제도적 약점을 극복 및 보완할 수 있는 지배구조 및 관리시스템을 구축하는 데 목적을 두어야 함<br>- 지속가능한 경영을 담보할 수 있는 역할분담체계와 제도적 기반을 구축할 필요가 있음 |
| 연구의<br>방향          | 현 정부의 공공부문의<br>성과를 분석                 | 문헌분석<br>양적분석 | - 개편의 영향을 받은 기관의 정책사례 성과를 정량적으로 분석<br>- 개편 및 정책 방향의 타당성 고찰                                                      |

이러한 연구들의 내용과 한계에 기초할 때 본 연구의 차별성은 두 가지로 구분된다. 정성적 연구에 머물러 연구의 일반화가 어려웠다는 기존연구의 한계를 넘어서기

위해서 본 연구는 정량적 자료를 토대로 과학적 통계검증을 수행한다. 이러한 통계검증 결과는 공공부문정책의 성과를 일반화하고 평가하는데 중요한 기초가 될 수 있다. 아울러, 개편 및 정책 방향의 타당성을 문헌분석하여 공공부문 선진화 정책으로 인해 일탈할 수 있는 공공부문의 목적을 되짚어 봄으로서 공공부문 정책의 방향성을 재고려해 볼 수 있을 것이다.

### III. 연구설계

#### 1. 연구 범위 및 자료 수집

본 연구가 분석하고자 하는 공공기관 선진화 정책은 민영화, 기능조정, 통합 등 다양한 방식으로 이루어지고 있으며, 그 성과도 단기적인 성과에서 장기적인 성과까지 매우 포괄적일 수 있다. 그 중 가장 주안점을 두고 진행했던 선진화 정책은 민영화, 통합, 기능조정 등으로 볼 수 있다. 특히, 이들이 주목적으로 하였던 효율성 측면에서는 논의를 진행해야 할 것인데, 이때 민영화는 민간 기업으로의 핵심적인 변화를 의미하기 때문에 향후의 공공기관 성과를 논의하기에는 적절하지 않은 부분이 있다. 또한 통합의 경우 통합 이전시기에는 두 개의 기관에서 하나의 기관으로 합쳐진 후에 나타나는 결과이기 때문에 직접적인 성과 비교가 어려운 부분이 있다.

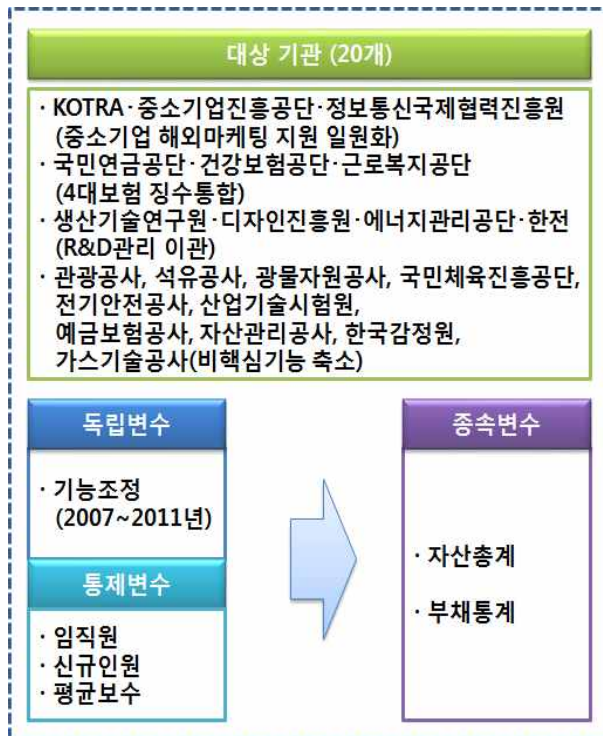
아울러, 이는 정책적 간여 이후 성과를 판단하기 위해서는 단순한 인원감축과 출자회사 정리와 같은 재정확충 방식은 배제할 필요가 있으며, 민영화 및 지분매각, 통합 등에서는 기본적인 틀이 크게 변화하였기 때문에 단기성으로 효과를 판단하기 어려운 부분이 있다. 결국, 기능조정은 전체적인 틀은 유지하면서도 내부적인 변화를 주었고, 이에 의도한 정책효과가 나타날 수 있을 것이라 판단되기에 기능조정을 한 공공기관의 경우 분석대상으로 적합할 것으로 판단된다.

이러한 선상에서 본 연구의 공간적 범위는 이명박 정부의 공공부문 선진화 정책을 대상 중 공공기관 선진화 계획에서 기능조정을 수행한 20개 기관을 대상으로 한정할 수 있다. 또한, 이들은 각각 기능조정을 수행한 시기와 결과가 차이가 있으므로, 계획이 수행된 초기 시점인 2007년부터 5년 후의 시점인 2011년도까지의 기간을 시간적 범위로 한정한다. 아울러, 통제변수로는 인력과 급여수준으로 구성하였는데, 인력수

준의 확보 및 변화는 자산 및 자본총계에 영향을 미칠 수 있으며, 급여수준 또는 중요한 변인이 될 수 있다. 인력감축의 경우가 중요한 공공기관 선진화정책의 유형이 되고 있는 것도 이러한 이유가 될 것이다. 한편, 자료의 단위의 차이로 인한 분석결과와 오차를 감소하기 위해서 종속변수(자산&부채총계)에는 자연로그를 취하여 분석을 실시하였다.

따라서 본 연구에서 사용한 자료는 2007년부터 2011년까지 20개 대상기간의 자산, 부채총계와 기능조정, 그리고 인력 및 급여 수준 등이다. 자료는 공공기관 경영정보시스템, 대상기관의 홈페이지를 통해 자료를 수집하였으며, 기능조정과정에 대한 수집은 문헌자료 및 정부부처의 공공기관 선진화 정책 추진현황 자료들을 추가로 활용하였다. 이상의 내용을 도식화 하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



## 2. 분석방법: 패널데이터 회귀분석

본 연구에서의 분석은 대표적인 준실험설계 방식인 회귀분석을 활용하고자 하는데 이때 직원수(임직원, 신규채용), 보수수준(평균보수)을 통제하여 분석을 수행하고자 한다. 특히 본 연구에서의 대상기관은 20개, 년도는 5개 년도를 대상으로 하기 때문에 다수의 패널로 구성되어 있는 패널데이터 자료이다. 따라서 일반적인 단절시계열 분석이나 횡단면 회귀분석은 적합하지 않으며, 이를 위해 패널데이터 방식이 수행될 필요가 있다. 패널데이터 회귀모형은 오차항의 분산에 따라 고정효과와 확률효과로 구분되지만, 본 연구에서는 두 모형 모두를 적용하여 비교합의를 이끌어내고 분석결과의 타당성을 확보하고자 한다.

구체적으로, 기능조정 대상의 정책성과 또는 효과를 분석 및 평가하기 위한 자료의 구축은, 공공기관 선진화 계획에 포함된 기능조정 20개 기관을 대상으로 하여 2007년에서 2011년까지의 자료를 활용하였다. 이때, 기능조정에 대한 코딩은 2가지로 구분하였다. 첫 번째는, 예를 들어 KOTRA가 2010년에 기능조정을 시작하였다면 2007년에서 2009년은 '0'으로 2010과 2011년은 '1'로 코딩하는 것이다. 두 번째는, 2010년에 기능조정을 시작해 2010년 말에 기능조정을 완료한 경우는 '1'로 코딩하고 2011년은 완료이후이기 때문에 '2'로 코딩하여 분석 자료로 활용하는 것이다. 이러한 분석결과를 도출하기 위해 본 연구에서는 통계패키지 STATA 10.0을 활용하여 패널데이터 회귀분석을 실시하였다.

## IV. 분석결과 논의

### 1. 기술통계

〈표 4〉는 변수의 기술통계량이다. 자산총계의 경우 평균이 7,910,809(백만원)이고, 표준편차가 2,180,000(백만원)이다. 표준편차가 높긴 하지만, 평균보다는 낮은 수준을 나타내고 있었다. 부채총계는 평균이 4,364,028(백만원)이고, 표준편차가 1,210,000(백만원)이다. 이 역시 자산총계와 같이 표준편차가 있으나, 평균보다는 낮은 수준을 나타내고 있다. 이렇듯 두 가지 종속변수는 평균대비 유사한 수준의 표준편차를 나타

내고 있었다.

〈표 4〉 변수의 기술통계량

| 변수    | 자료수 | 평균        | 표준편차      | 최소     | 최대          |
|-------|-----|-----------|-----------|--------|-------------|
| 자산총계  | 100 | 7,910,809 | 2,180,000 | 38,769 | 136,467,850 |
| 부채총계  | 100 | 4,364,028 | 1,210,000 | 11,019 | 82,663,900  |
| 기능조정1 | 100 | 0.31      | 0.464823  | 0      | 1           |
| 기능조정2 | 100 | 0.9       | 0.771984  | 0      | 2           |
| 임직원   | 100 | 2619.11   | 4792.317  | 85     | 21012       |
| 신규채용  | 100 | 76.45     | 176.8125  | 0      | 1159        |
| 평균보수  | 100 | 61.07     | 9.987118  | 42     | 89          |

독립변수를 나타내는 기능조정1과 기능조정2의 경우 각각의 빈도는 다음과 같다. 기능조정1은 '0'의 빈도가 69개이며, '1'의 빈도가 31개였으며, 기능조정2의 경우 '0'의 빈도가 35개, '1'의 빈도가 40개, '2'의 빈도가 25개인 것으로 나타났다. 한편, 통제변수의 경우 임직원은 평균이 2619.11(명), 신규채용은 76.45(명), 평균보수는 61.07(백만원)으로 확인되었다.

## 2. 분석결과 논의

### 1) Model I: 기능조정 전·후 비교

#### (1) 고정효과 분석결과

〈표 5〉는 고정효과 패널회귀모형 통계적 추정치를 나타낸 것이다. 자산총계의 경우 각 년도별 패널간(within) 모형설명력( $R^2$ )은 0.377, 각 년도 사이의 모형설명력( $R^2$ )은 0.385, 그리고 패널 및 년차를 모두 포함한 모형설명력( $R^2$ )은 0.365로 나타났다. 설명력은 연차의 설명력이 가장 높았지만, 전체적으로 비슷한 수준에서 나타난 것으로 확인되었다. 부채총계의 경우 각 년도별 패널간(within) 모형설명력( $R^2$ )은 0.124, 각 년도 사이의 모형설명력( $R^2$ )은 0.33, 패널 및 년차를 모두 포함한 모형설명력( $R^2$ )은 0.308로 나타났다. 상대적으로 자산총계의 경우가 설명력에 있어 안정성을 내포하고 있었다. 그렇지만, 자산총계와 부채총계 모두 전체 설명력이 0.3

이상으로 30% 이상의 설명력을 나타내고 있었다.

〈표 5〉 고정효과 패널회귀모형 분석결과(ln)

| 독립변수     | 자산총계       |        | 부채총계     |        |
|----------|------------|--------|----------|--------|
|          | 추정계수       | 유의수준   | 추정계수     | 유의수준   |
| 기능조정1    | 0.21356*** | 0.001  | 0.23383  | 0.182  |
| 임직원(ln)  | 0.25896    | 0.482  | 0.36026  | 0.727  |
| 신규채용(ln) | 0.02288    | 0.318  | 0.07843  | 0.223  |
| 평균보수(ln) | 1.85659*** | 0.000  | 2.34153* | 0.093  |
| 상수       | 4.20294    | 0.197  | .633576  | 0.944  |
| $R^2$    | within     | 0.3772 | within   | 0.1247 |
|          | between    | 0.3857 | between  | 0.3299 |
|          | overall    | 0.3653 | overall  | 0.3082 |

\*:  $p < 0.1$ ; \*\*:  $p < 0.05$ ; \*\*\*:  $p < 0.01$

분석결과에 따르면 기능조정은 자산총계를 증대시키는데 유의미한 변수임을 확인할 수 있었으며, 이에 반해 부채총계에 대해서는 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 부채총계에는 통계적으로 유의미하지 않고 자산총계에만 정(+)의 영향력을 미친다는 점에서 기능조정은 공공기관의 자산총계에, 크게는 공공부문 선진화정책의 성과에 긍정적인 효과가 있는 것으로 판단해 볼 수 있다.

## (2) 확률효과 분석결과

〈표 6〉은 확률효과 패널회귀모형 통계적 추정치를 나타낸 것이다. 자산총계의 경우 각 년도별 패널간(within) 모형설명력( $R^2$ )은 0.371, 각 년도 사이의 모형설명력( $R^2$ )은 0.365, 패널 및 년차를 모두 포함한 모형설명력( $R^2$ )은 0.362로 나타났다. 고정효과와 유사하게 설명력은 년차의 설명력이 가장 높았지만, 전체적으로 비슷한 수준에서 나타난 것으로 확인되었다. 부채총계의 경우는 각 년도별 패널간(within) 모형설명력( $R^2$ )은 0.123, 각 년도 사이의 모형설명력( $R^2$ )은 0.329, 패널 및 년차를 모두 포함한 모형설명력( $R^2$ )은 0.316로 나타났다. 이 역시 고정효과 결과와 유사하게 상대적으로 자산총계의 경우가 설명력에 있어 안정성을 내포하고 있었으며, 자산총계와 부채총계 모두 전체 설명력이 0.3이상으로 30% 이상의 설명력을 나타내고 있었다.

〈표 6〉 확률효과 패널회귀모형 분석결과(ln)

| 독립변수 \ 종속변수 | 자산총계       |        | 부채총계      |        |
|-------------|------------|--------|-----------|--------|
|             | 추정계수       | 유의수준   | 추정계수      | 유의수준   |
| 기능조정1       | 0.21121*** | 0.001  | 0.24356   | 0.149  |
| 임직원(ln)     | 0.59689**  | 0.015  | 0.80427** | 0.015  |
| 신규채용(ln)    | 0.01831    | 0.414  | 0.07653   | 0.209  |
| 평균보수(ln)    | 1.92663*** | 0.000  | 2.42058** | 0.048  |
| 상수          | 1.59871    | 0.549  | -2.75189  | 0.626  |
| $R^2$       | within     | 0.3710 | within    | 0.1229 |
|             | between    | 0.3652 | between   | 0.3295 |
|             | overall    | 0.3628 | overall   | 0.3159 |

\*: p<0.1; \*\*: p<0.05; \*\*\*: p<0.01

분석결과는 고정효과모형과 동일하게 기능조정은 자산총계를 증대시키는데 유의미한 영향을 주었으나, 부채총계는 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 부채총계에는 통계적으로 유의미하지 않고 자산총계에만 정(+)의 영향력을 미친다는 점에서 기능조정은 자산총계에, 크게는 공공부문 선진화정책의 성과에 긍정적인 효과가 있는 것으로 판단해 볼 수 있다.

2) Model II: 기능조정 전-진행-이후 비교

(1) 고정효과 분석결과

〈표 7〉은 고정효과 패널회귀모형 통계적 추정치를 나타낸 것이다. 자산총계의 경우 각 년도별 패널간(within) 모형설명력( $R^2$ )은 0.47, 각 년도 사이의 모형설명력( $R^2$ )은 0.4, 패널 및 년차를 모두 포함한 모형설명력( $R^2$ )은 0.362로 나타났다. 부채총계의 경우는 각 년도별 패널간(within) 모형설명력( $R^2$ )은 0.131, 각 년도 사이의 모형설명력( $R^2$ )은 0.348, 패널 및 년차를 모두 포함한 모형설명력( $R^2$ )은 0.321로 나타났다. 여기서도 상대적으로 자산총계의 경우가 설명력에 있어 안정성을 내포하고 있었으며, 자산총계와 부채총계 모두 전체 설명력이 0.3이상으로 30% 이상의 설명력을 나타내고 있어 모형I과 유사하였다.

〈표 7〉 고정효과 패널회귀모형 분석결과(ln)

| 독립변수     | 종속변수 | 자산총계       |        | 부채총계    |        |
|----------|------|------------|--------|---------|--------|
|          |      | 추정계수       | 유의수준   | 추정계수    | 유의수준   |
| 기능조정2    |      | 0.17603*** | 0.000  | 0.15898 | 0.123  |
| 임직원(ln)  |      | 0.24074    | 0.478  | 0.34820 | 0.734  |
| 신규채용(ln) |      | 0.03047    | 0.150  | 0.08616 | 0.178  |
| 평균보수(ln) |      | 0.95801*   | 0.064  | 1.64038 | 0.292  |
| 상수       |      | 7.89570**  | 0.014  | 3.49577 | 0.714  |
| $R^2$    |      | within     | 0.4703 | within  | 0.1316 |
|          |      | between    | 0.4023 | between | 0.3480 |
|          |      | overall    | 0.3626 | overall | 0.3212 |

\*: p&lt;0.1; \*\*: p&lt;0.05; \*\*\*: p&lt;0.01

분석결과는 이전 분석과 동일하게 기능조정부분은 자산총계를 증대시키는데 유의미한 변수임을 확인할 수 있었다. 이에 반해 부채총계에 대해서는 통계적으로 유의미함을 확인할 수 없었다. 즉, 부채총계에는 통계적으로 유의미하지 않고 자산총계에 만 정(+)의 영향력을 미친다는 점에서 기능조정은 자산총계에 크게는 공공부문 선진화정책의 성과에 긍정적인 효과가 있는 것으로 판단해볼 수 있다. 또한, 설명력의 경우도 자산총계가 부채총계에 비해 높게 나타나 기능조정은 자산총계와 직접적으로 관련되는 것으로 이해해 볼 수 있다.

## (2) 확률효과 분석결과

〈표 8〉은 확률효과 패널회귀모형의 통계적 추정치이다. 자산총계의 경우 각 년도별 패널간(within) 모형설명력( $R^2$ )은 0.464, 각 년도 사이의 모형설명력( $R^2$ )은 0.338, 패널 및 년차를 모두 포함한 모형설명력( $R^2$ )은 0.336로 나타났다. 부채총계의 경우 각 년도별 패널간(within) 모형설명력( $R^2$ )은 0.13, 각 년도 사이의 모형설명력( $R^2$ )은 0.322, 패널 및 년차를 모두 포함한 모형설명력( $R^2$ )은 0.31로 나타났다. 다른 모든 모형과 동일하게 이 역시 상대적으로 자산총계의 경우가 설명력에 있어 안정성을 내포하고 있었고, 자산총계와 부채총계 모두 모든 모형에서 전체 설명력이 30% 이상의 설명력을 나타내고 있었다.

〈표 8〉 확률효과 패널회귀모형 분석결과(ln)

| 독립변수     | 종속변수    | 자산총계       |        | 부채총계      |        |
|----------|---------|------------|--------|-----------|--------|
|          |         | 추정계수       | 유의수준   | 추정계수      | 유의수준   |
| 기능조정2    |         | 0.17215*** | 0.000  | 0.15364   | 0.114  |
| 임직원(ln)  |         | 0.55104**  | 0.020  | 0.78214** | 0.018  |
| 신규채용(ln) |         | 0.02601    | 0.211  | 0.08401   | 0.166  |
| 평균보수(ln) |         | 1.06635**  | 0.035  | 1.89646   | 0.159  |
| 상수       |         | 5.32760**  | 0.048  | -0.53727  | 0.930  |
| $R^2$    | within  |            | 0.4646 | within    | 0.1298 |
|          | between |            | 0.3379 | between   | 0.3224 |
|          | overall |            | 0.3360 | overall   | 0.3096 |

\*: p<0.1; \*\*: p<0.05; \*\*\*: p<0.01

분석결과 기능조정은 자산총계를 증대시키는데 유의미한 변수임을 확인할 수 있었으나, 부채총계에 대해서는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 고정효과모형의 결과와 동일하다. 즉, 부채총계에는 통계적으로 유의미하지 않고 자산총계에만 정(+)의 영향력을 미친다는 점에서 기능조정은 자산총계에 크게는 공공부문 선진화정책의 성과에 긍정적인 효과가 있는 것으로 판단해볼 수 있다. 또한, 자연로그를 모두 취하였을 경우 기능조정1과 기능조정2 모두에서 임직원 수는 정(+)의 효과를 가져왔다. 이러한 결과는 인력의 무분별한 감소가 공공부문 정책성과와 직결되지 않을 수 있으며, 이에 정기적이고 필요한 인재의 확충은 지속될 필요가 있음을 상기시킨다.

5) 종합논의

상기에서 논의된 분석결과들을 논의하면 아래와 같다. 우선 〈표 9〉는 자산총계에 대한 분석결과들을 종합한 결과이다. 분석모형은 모두 0.33 이상의  $R^2$ 를 나타내고 있었으며, 본 연구에서 초점을 둔 기능조정 변수는 두 모형에서 통계적으로 유의미함을 확인할 수 있었다.

〈표 9〉 자산총계 종합논의

| 변수 \ 모형         | Model I (기능조정1) |            | Model II (기능조정2) |            |
|-----------------|-----------------|------------|------------------|------------|
|                 | 고정              | 확률         | 고정               | 확률         |
| 기능조정            | 0.21356***      | 0.21121*** | 0.17603***       | 0.17215*** |
| 임직원             | 0.25896         | 0.59689**  | 0.24074          | 0.55104**  |
| 신규채용            | 0.02288         | 0.01831    | 0.03047          | 0.02601    |
| 평균보수            | 1.85659***      | 1.92663*** | 0.95801*         | 1.06635**  |
| 상수              | 4.20294         | 1.59871    | 7.89570**        | 5.32760**  |
| $R^2$ (overall) | 0.3653          | 0.3628     | 0.3626           | 0.3360     |

\*: p<0.1; \*\*: p<0.05; \*\*\*: p<0.01

구체적으로 이들에 대한 해석은 다음과 같다. 우선 Model I에서는 종속변수인 자산액에 자연로그를 취했을 경우 기능조정이 있다면 자산총액이 0.21% 증대할 것으로 확인되었다. 또한 Model II에서는 기능조정이 1단위 증가한다면 자산총액이 0.17% 증대할 것이란 결과가 나타났다.

〈표 10〉 부채총계 종합논의

| 변수 \ 모형         | Model I (기능조정1) |           | Model II (기능조정2) |           |
|-----------------|-----------------|-----------|------------------|-----------|
|                 | 고정              | 확률        | 고정               | 확률        |
| 기능조정            | 0.23383         | 0.24356   | 0.15898          | 0.15364   |
| 임직원             | 0.36026         | 0.80427** | 0.34820          | 0.78214** |
| 신규채용            | 0.07843         | 0.07653   | 0.08616          | 0.08401   |
| 평균보수            | 2.34153*        | 2.42058** | 1.64038          | 1.89646   |
| 상수              | 0.63357         | -2.75189  | 3.49577          | -0.53727  |
| $R^2$ (overall) | 0.3082          | 0.3159    | 0.3212           | 0.3096    |

\*: p<0.1; \*\*: p<0.05; \*\*\*: p<0.01

한편 〈표 10〉은 부채총계에 대한 분석결과를 종합·논의한 것인데, 본 연구에서 초점을 둔 기능조정은 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 기능조정의 경우 자산총액을 높이는 요소이나 부채총계의 증대에는 통계적으로 유의미하지 않다고 간주할 수 있다.

## V. 결론 및 연구의 한계

공공부문의 성과를 양적으로 검증하는 것은 이명박 정부의 가장 큰 과제 중 하나였으며, 이는 향후 공공기관 개혁에 있어서도 차지하는 시사점이 크고 중요할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공공부문의 성과 분석을 위한 자료의 한계에 따라, 자료 분석에 있어서 적정성 및 타당성의 문제를 내포하는 민영화 부문과 통폐합 부문 보다는 기능조정을 수행한 20개 기관들을 대상으로 분석을 시도하고 시사점을 도출해 보았다.

분석결과 기능조정은 자산총계를 증대 시키는데는 정(+)의 영향력을 확인할 수 있었다. 즉 자산총계에는 모든 모형에서 기능조정이 정(+)의 관계를 나타내었다는 점에서 능률성의 관점을 관찰한다면 일정부분 성과가 있었다고 볼 수 있을 것이다. 특히, 기능조정의 경우 자산총액을 높이는 요소이나 부채총계의 증대에는 통계적으로 유의하게 나타나지 않았다. 이렇게 볼 때 공공부문의 기능조정을 통한 공공부문의 개혁이 작지만 일정부분 효과가 있었던 것으로 짐작해 볼 수 있다. 물론, 이러한 효율성의 증진이 공공부문의 개혁이 전제하고 있는 근본적인 추진방향과 일치한다고 보기에는 다소 어려움이 있다. 즉, 공공부문의 최종적인 목표가 공공성의 확보이기 때문에, 이는 단순한 효율성의 증진으로 평가되기에는 어려운 부분이다.

상기된 분석결과와 시사점과 함의에도 불구하고 본 연구과제는 한계 역시 내포하고 있다. 우선, 공공부문정책의 성과에 대한 대상이 좁다는 점이다. 가장 중점적으로 다루어진 공공기관 선진화 정책은 민영화였으며, 통폐합 역시 중요하게 다루어지고 이들의 연구결과가 함께 논의될 때 전반적인 공공부문 성과에 대한 논의가 적실성을 확보할 수 있을 것이다. 그렇지만, 본 연구에서는 자료수집의 한계와 연구기간의 제약으로 인해 보다 광범위한 연구가 병행되지 못하였다. 이에 향후의 연구에서는 이들의 동일선상에서 함께 다루고 평가함으로써 공공부문정책의 성과를 논의할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

곽채기.(2008). 공기업 선진화 방안: 공기업 개혁을 위한 법·제도적 기반 구축 방안을 중심으로.

한국행정학회 2008년도 추계학술대회 발표논문집.

곽채기.(2012). 향후 공공기관 정책의 발전방향. 한국조세연구원 공공기관정책 공동학술대회.

강재규.(2012). 행정의 법적 정당성으로서의 공공성. 동아법학, 55: 47-90

기획재정부.(2011). 공공기관 선진화 백서(2008-2010).

김쌍수.(2011). 공공기관 선진화 정책에 대한 제언. 기획재정부 공공기관 선진화 백서 內 269-272.

노광표.(2012). 공공기관 선진화정책 평가와 대안적 정책의 모색: 국가의 시장화 혹은 새로운 국가의 복귀. 산업노동연구, 18(2): 243-272.

노동표.(2010). 정부의 공공기관 선진화 정책 진단과 과제. 노동사회, 153: 96-115.

박정수.(2012). 공기업 부채 무엇이 문제이고, 어떻게 해결할 것인가. 공공기관정책 공동학술대회: 공공기관정책평가와 향후과제.

박정수, 박석희.(2011). 공기업 민영화 성과평가 및 향후과제. 한국조세연구원.

박정수, 유효정.(2010). 공공기관 선진화의 개념과 방향, 공공기관과 국가정책. 한국조세재정연구원.

박진.(2013). 신정부의 공공기관 정책방향. 공공기관 정책방향 정립을 위한 정책 토론회. 한국조세연구원.

박재완.(2011). 이명박 정부 공공기관 선진화의 시대적 의미. 기획재정부 공공기관 선진화 백서 內 247-252.

송대희.(2011). 공공기관의 공공성과 효율성의 조화를 위한 선택. 기획재정부 공공기관 선진화 백서 內 273-277.

송원근, 유진성, 황상현, 정의철, 이선화, 강성원, 김영수.(2011). 이명박 정부 정책평가 및 선진화 과제(하). 한국경제연구원.

성명재 외.(2009). 공공기관 선진화를 위한 정책과제. 한국조세연구원.

안현실.(2011). 공공기관 선진화 추진영향과 향후 과제. 기획재정부 공공기관 선진화 백서 內 262-268.

윤태범.(2012). 현 정부 공공기관 관리정책의 평가와 과제. 한국조세연구원 공공기관정책 공동학술대회.

이창원.(2009). 이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점. 한국조직학회보, 6(2): 153-177.

정민수.(2008). 공기업 선진화 방안에 대한 소고. 한국신용평가 보고서.

조성봉.(2011). III-공기업 선진화정책. 이명박 정부 정책평가 및 선진화 과제(상). 한국경제연구원.

최자은.(2014). 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책, 쟁점과 과제: 취임1년, 공공기관 개혁정책 언

론보도 내용분석을 중심으로. 행정논총, 52(4): 1-26.

허만형.(2012). 다중흐름이론 관점에서 본 국회선진화법 개정과정 분석. 한국행정연구, 21(3): 37-70.

현오석.(2011). 역사적 관점에서 본 공공기관 선진화의 의의와 향후 과제. 기획재정부 공공기관 선진화 백서 內 253-257.