

연구논문

공공기관 성과급 지급 규모의 타당성에 관한 실증적 연구:
공공기관에 대한 평가결과와의 연계성을 중심으로*

이 창 원**

임 재 진***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 상관관계 분석결과
- V. 결론

〈요약〉

공공기관 부채가 심각한 상황에서 공공기관의 소위 '고액연봉'에 대한 비난이 거세다. 이러한 비난은 실증적 근거보다는 감정적인 호소에 치우친 측면이 크다. 이에 본 연구는 공공기관의 보수에 대한 비합리적인 비난의 한계에서 벗어나 과연 공공기관의 보수가 타당하게 지급되고 있는지를 실증적으로 검토한다. 특히, 본 연구는 정부가 규정하고 있는 공공기관 보수체계 중 전년도 경영평가 결과와 직무수행실적평가 결과와 연계되어 있는 임직원의 성과급이 규정대로 타당하게 지급되고 있는지를 분석한다. 분석결과, 대체적으로 기관장, 상임이사, 직원들의 경영평가 성과급 규모는 전년도 경영평가 결과와 정(+)의 상관관계가 있었다. 또한 상임감사의 직무실적평가 성과급 규모도 전년도 감사 직무수행실적평가 결과와 정(+)의 상관관계가 있었다. 이러한 결과는 공공기관에서 규정대로 평가결과에 따른 성과급 지급이 비교적 타당하게 이루어지고 있음을 반영한다. 그러나, 연도별 그리고 공공기관 유형별로 일부는 평가결과와 무관하게 경영평가 성과급이 지급되는 경향도 있었다. 이는 전년도 경영평가 결과에 따른 경영평가 성과급 지급 규모가 일관성있게 이루어지고 있지는 못하는 현실을 보여준다. 이러한 문제는 공공기관에서의 경영평가 성과급 지급 규모가 경영평가 결과의 구체적인 평가법주와 어떻게 연계되는지에 대한 명확한 기준이 설정될 필요가 있음을 시사한다.

[주제어: 공공기관 경영평가, 공공기관 경영평가 성과급, 감사 직무수행실적 평가]

* 본 연구는 한성대학교 교내학술연구비 지원과제임

** 주저자, 한성대학교 행정학과 교수(chang717@hansung.ac.kr).

*** 교신저자, 한성대학교 행정학과 조교수(jaejinim@hansung.ac.kr).

I. 서론

공공기관의 연봉 문제는 지난 10여년간 꾸준히 비판받아온 이슈다(예를 들어, 백경훈, 2004; 장재완, 2009; 관계부처합동, 2013; 안호기, 2014). 국민으로부터 받은 세금으로 유지 혹은 운영되는 공공기관들이 임·직원들의 사적인 부를 위해 사용된다는 점이 비판의 주된 요지다. 최근 들어, 이러한 공공기관의 연봉 문제는 더욱 주목을 받게 되었다. 무엇보다도, 공공기관의 부채가 상당한 규모로 증가하여 국가의 재정적 위기로 이어질 위험이 커졌음에도 불구하고, 공공기관들은 여전히 높은 수준의 연봉을 지급하는 행태를 보이고 있다는 비난이다.

2013년 공공기관의 부채규모는 이미 523조(부채비율 216.1%)를 넘어섰으며(국회예산정책처, 2014: 57), 2014년 말에는 이를 넘어설 것으로 전망되고 있다(기획재정부, 2014: 2). 국가채무가 2014년 523조 가량으로 전망된다는 점을 고려하면, 국가의 부채규모가 총 1,000조를 넘어설 것으로 예측된다.¹⁾ 이러한 상황에서 공공기관의 연봉 문제는 부채를 줄이기 위한 처절한 노력보다는 방만한 경영 행태를 반영하는 것으로 비난의 대상이 되기 십상이다.

2010년까지 공공기관 부채의 심각성은 그다지 크게 부각되지 않았다. 부분적으로는, 1997년 말 외환위기 이후 구조조정으로 일부 부실 공공기관들은 민영화되거나 퇴출되었기 때문에 재무건전성 측면에서 비교적 양호한 공공기관들이 상당수 남겨졌기 때문이다(박진 외, 2012). 하지만, 2005년 이후 불과 5~6년 만에 공공기관의 부채규모는 3배 이상 증가하였다(김찬수, 2012). 특히, 이명박 정부가 국가재정을 이용하는 대신 공공기관들을 통해 대규모 국책사업들을 추진함으로써 부채가 급증하였다고 전해진다(정창훈, 2013: 3). 이는 감사원은 한 조사보고서(감사원, 2013)에도 드러난다. 보고서에 따르면, 2007년 대비 2011년 공공기관의 금융부채 증가액 중 국책사업으로 인해 발생한 규모를 분석한 결과 금융부채의 상당비중이 국책사업에서 비롯되었다.²⁾

1) 국가채무 규모는 국회예산정책처(http://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/04_01_05_Contents.jsp) 참조(최종접속일: 2014.11.10.).

2) 예를 들어, 한국수자원공사의 경우 금융부채의 82.5%가량, 한국토지주택공사의 경우 금융부채의 59.9%가량이 국책사업으로 발생하였다고 분석되었다.

〈표 1〉 공공기관 부채 현황

	2011	2012	2013
공공기관 부채	460.8조원	498.0조원	523.2조원
(부채비율)	194.7%	219.6%	216.1%
(국가채무 대비 비율)	109.6%	112.4%	108.4%
(GDP 대비 비율)	34.6%	36.2%	36.6%

출처: 국회예산정책처(2014: 52) <표2> 수정

문제는 공공기관 부채가 심각한 상황에서 공공기관의 소위 ‘고액연봉’에 대한 비난이 실증적 근거보다는 감정적인 호소에 치우친 측면이 크다는 점이다. 특히 공공기관의 고액연봉 문제에 대한 비난은 대부분 민간기업에서의 연봉과의 단순 비교를 통해 이루어지고 있다(예를 들어, 정진수, 2013). 공공기관과 민간기업간 조직목표, 업무 속성, 소유지배구조의 차이가 존재하는 이상 이러한 비교는 무의미할 수밖에 없다. 더구나 공공기관과 민간기업 구성원들간에 직무, 직종, 근속연수 등의 차이를 고려하지 않은 채, 명목적인 임금만을 가지고 비교하는 것은 불합리하며, 그 결과는 논리적 설득력이 전혀 없다.

이에 본 연구는 공공기관의 보수에 대한 비합리적인 비난의 한계에서 벗어나 과연 공공기관의 보수가 타당하게 지급되고 있는지를 실증적으로 검토하고자 한다. 특히, 본 연구는 정부가 규정하고 있는 공공기관 보수체계 중 전년도 경영평가 결과와 직무수행실적평가 결과와 연계되어 있는 임직원의 성과급이 규정대로 타당하게 지급되고 있는지를 분석하는 데에 주된 목적을 둔다. 이를 위해, 본 연구는 상관관계 분석을 통해 전년도 경영평가 결과와 직무수행실적 평가 결과가 각각 기관장, 상임이사, 직원의 경영평가 성과급 그리고 감사 직무실적평가 성과급과 연계되어 있는지를 분석한다.

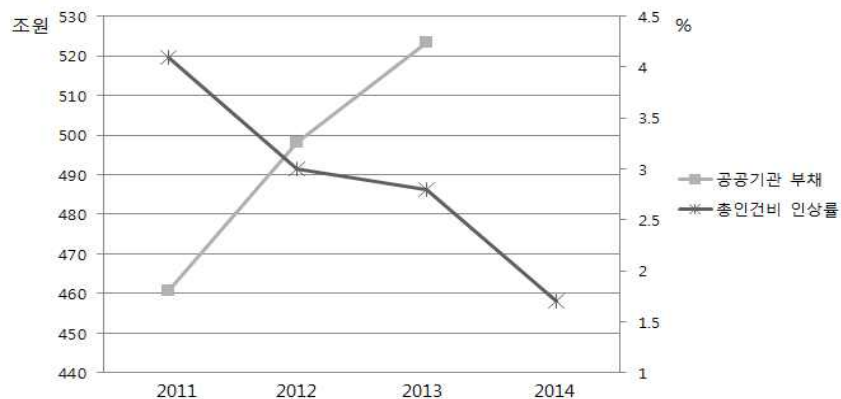
II. 이론적 배경

1. 공공기관 보수 체계

우리나라 공공기관 보수 체계의 가장 큰 특징은 정부 지침에 의해 비교적 엄격히 통제된다는 점이다. 기획재정부는 매년 혹은 비정기적으로 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’, ‘공공기관 임원 보수지침’, ‘공공기관 기관장 및 감사 보수체계’ 등의 각종 지침을 통해 공공기관 보수에 대한 총액규모, 구성항목, 지급규모, 상승(하락)폭을 규정하고, 각 공공기관은 이를 근거로 토대로 보수를 지급한다.

보수의 주요 편성지침을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 우선, 기획재정부는 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 총인건비로 규정하고, 이를 전년도와 대비하여 통상 증액규모를 정하여 공공기관이 임직원에게 지급할 기본 보수의 한도를 정한다. 증액규모는 일반적으로 공무원 보수 인상률에 맞춰 이루어진다. 아래 <그림 1>에서 보듯, 총인건비 인상률은 최근 감소하고 있는 추세다. 총인건비 인상률은 2011년도에 4.1%이었지만 해마다 감소하여 2014년도에는 1.7%에 불과하였다(기획재정부, 2010; 2012; 2013; 2013a). 총인건비 인상률의 감소 추세는 우리나라 경제적 상황과도 관련이 있겠지만, 공공기관 부채규모와도 관련이 있다(<그림 1> 참조). 이는 공공기관 부채가 증가하고 있는 상황에서 인건비 인상은 정책적으로 혹은 사회적으로 정당성을 확보하기 힘들기 때문에 비롯되었다고 판단된다.

<그림 1> 공공기관 총인건비 인상률과 공공기관 부채



자료: 총인건비 인상률: 기획재정부(2010; 2012; 2013; 2013a)
공공기관 부채: 국회예산정책처(2014)

공공기관 임직원에게 대한 기본급 혹은 기본연봉은 정부에서 일률적으로 확정해 놓고 있다. 특히, 2008년 기획재정부(2008)의 보수체계 개편에 따라 기관장과

감사의 기본급이 이전 공공기관별로 큰 차이가 있던 것을 조정하였다. 이에 따라, 기관장 기본연봉은 정무직 공무원과 유사하게 되도록 조정하였고, 감사 기본연봉은 기관장 기본연봉의 80%가 되도록 규정하였다.

성과급은 크게 경영평가 성과급, 감사 직무실적평가 성과급, 내부평가급으로 나뉜다. 경영평가 성과급은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따라 이전 연도의 경영실적평가 결과에 따라 기관별로 차등 지급하는 것으로, 기관장, 상임이사, 직원이 수혜 대상이다. 경영평가 성과급의 규모는 공기업의 기관장은 기본연봉의 200%, 공기업 상임이사는 기본연봉의 100%, 9개 금융형 준정부기관을 제외한 준정부기관의 기관장 및 기타 임원은 기본연봉의 60% 이내에서 편성할 수 있다.³⁾ 한편, 직원의 경영평가 성과급은 공기업은 기본급의 250%, 준정부기관은 기본급의 100% 이내에서 편성할 수 있다. 감사 직무실적평가 성과급은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제33조와 제36조에 근거하여 상임감사에 대한 직무평가 결과에 따라 차등 지급하는 성과급으로 지급상한은 공기업의 경우 기본연봉의 100%, 9개 금융형 준정부기관을 제외한 준정부기관의 기관장 및 기타 임원은 기본연봉의 60% 이내다. 마지막으로 내부평가급은 개별 기관의 평가 결과에 따라 차등 지급하는 성과급으로 임원을 제외한 직원에게만 지급되며, 그 지급상한은 직원의 경영평가 성과급과 동일하다.

기본급 혹은 기본연봉과 성과급을 제외한 나머지 수당과 복리후생비 등은 총 인건비 한도 내에서 기관별로 자율적으로 결정하도록 규정된다.⁴⁾ 다만, 기타 보수 항목들은 임금체계를 단순화하기 위해 가급적 유사항목들을 통폐합하는 것을 원칙으로 하였다.

3) 9개 금융형 준정부기관은 기술보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국거래소, 한국예탁결제원, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국무역보험공사, 한국장학재단을 의미한다.

4) 기관장의 업무추진비의 경우 공식적으로는 기관의 공적 목적을 위해 사용해야 하기 때문에 기관장의 기본연봉으로 책정하지 않는다. 기관장 업무추진비가 불용될 경우 “기관장의 업무추진 활동부진”이라는 비판(변재일 의원실, 2013)이 제기된다는 사실도 업무추진비가 기관장의 사적 용도가 아니라는 점을 뒷받침한다. 하지만, 공적 목적을 위해 사용되어야 할 기관장 업무추진비가 사적 용도로 사용되어온 관행이 있다(예를 들어, 박용주, 2013; 박찬준, 2013, 정해용, 2014).

2. 공공기관 성과급과 그 특징

앞서 설명한 대로, 공공기관도 민간기업과 마찬가지로 성과급을 지급한다. 성과급을 지급하는 가장 강력한 이론적 근거는 주인-대리인 이론(principal-agent theory)이다. 이 이론에 따르면, 대리인은 주인을 위하여 직무를 수행해야 하지만, 주인과 대리인간 존재하는 정보의 비대칭성(information asymmetry) 때문에 대리인이 과연 주인을 위하여 직무를 수행하는지를 관리·감독하기가 곤란하여 대리인의 기회주의적으로(opportunisticly) 행동할 여지가 크다(권일웅, 2012; 하혜수·정광호, 2014). 성과급은 성과에 따른 금전적 보상의 차별화를 통해 바로 이러한 대리인의 기회주의적 행동을 줄이는 반면 주인의 이익과 일치된 행동을 하도록 유인하는 기제다(권일웅, 2012).

공공기관의 경우도 이와 동일한 논리에서 성과급을 도입하였고, 기관별로 다르지만 최근에는 성과중심 보수제를 전격적으로 적용하는 추세다(하혜수·정광호, 2014). 그럼에도 불구하고, 공공기관에서의 성과급이 형식적으로 이루어지고 있다는 비판이 제기되고 있다. 11개 공공기관을 대상으로 한 실증연구(하혜수·정광호, 2014)는 공공기관의 성과보수제와 기관성과 사이에는 연관성이 부족하다는 문제를 지적한다. 성과급이 정보의 비대칭성을 완전히 제거하지 못하기 때문에 주인과 대리인의 이익을 반드시 일치시키는 데에는 한계가 있다는 일반적인 비판과 일치하는 결과다(하혜수·정광호, 2014: 148). 민간부문에 비해 공공기관을 포함한 공공부문에서 성과급이 조직성과와 밀접한 연관되기는 더욱 용이하지 않을 수 있다. 그것은 바로 국민-정부-공공기관-경영진-직원의 다중적인 주인-대리인 문제(multiple principal-agent problem)가 존재하기 때문이다(유승원, 2009; 이해운, 2013; Waterman & Meier, 1998). 공공기관의 주인은 궁극적으로 국민이지만 대리인인 감독기관인 정부, 공공기관, 공공기관 내부 구성원 모두 자신의 이익추구 행위를 하지만 정보의 비대칭성으로 인하여 이를 방지하기 어려운 가능성이 크다.

더욱 큰 문제는 성과급의 효과뿐만 아니라 그 적용에 있다. 우리나라 공공부문에서 보편적인 연공주의, 서열주의, 집단주의의 문화 때문에 성과급제의 실질적인 적용이 용이하지 않다(하상근, 2005). 이러한 이유로 성과급제가 명목상으로는 도입되었지만, 형식적으로 운영될 가능성도 있다(하혜수·정광호, 2014). 앞선

공공기관 보수체계에서 살펴보았듯, 공공기관의 기관장, 이상, 직원들은 이전 연도의 경영평가 결과에 따라, 감사의 경우 감사 직무실적평가 결과에 따라 차등적으로 지급되도록 규정되어 있지만, 그렇지 못할 가능성도 있다는 것이다. 특히, 공공기관 성과급의 지급상한은 규정되어 있지만, 구체적으로 경영평가 혹은 직무실적평가 결과를 해당 성과급 지급규모와 어떻게 연계시킬지에 대한 명확한 가이드라인이 부족한 상황에서 그럴 가능성은 더욱 크다.

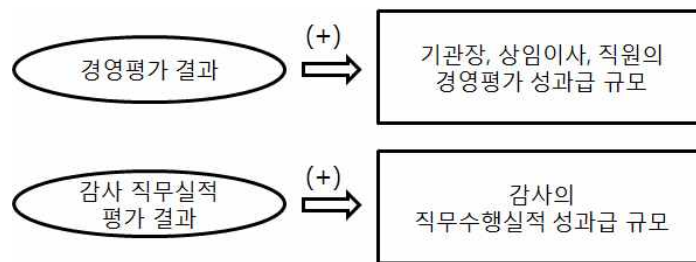
3. 연구가설

이상의 논의를 바탕으로, 본 연구는 공공기관에서의 성과급 지급이 과연 제대로 이루어지고 있는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 공공기관 보수와 관련된 정부의 각종 지침의 규정에 따르면, 기관장, 상임이사, 직원의 경영평가 성과급은 이전 연도의 경영평가 결과에 따라 차등적으로 지급되어야 한다. 또한 상임감사의 직무실적평가 성과급은 이전 연도의 감사 직무실적 평가 결과와 연동되어야 한다. 본 연구는 과연 이러한 규정이 제대로 적용되고 있는지를 검증하고자 한다. 이를 위하여, 본 연구는 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설1: 공공기관 기관장, 상임이사, 직원의 경영평가 성과급의 규모는 이전 연도의 경영평가 결과와 정(+)의 상관관계가 있을 것이다.

가설2: 공공기관 상임감사의 직무실적평가 성과급의 규모는 이전 연도의 감사직무실적평가 결과와 정(+)의 상관관계가 있을 것이다.

〈그림 2〉 본 연구의 분석틀



III. 연구설계

1. 연구대상 공공기관

본 연구의 분석대상에 대하여 보다 구체적으로 설명하고자 한다. 우리나라 경제사회를 소유와 통치주체를 기준으로 구분하면, 크게 공공부문과 민간부문으로 나눌 수 있다(곽채기, 2013). 공공부문과 민간부문 각각을 다시 공공성-기업성을 양극단으로 한 스펙트럼을 기준으로 구분하면, 공공부문은 정부부문과 공공기관으로, 민간부문은 비영리부문과 영리부문으로 세분화된다. 아래의 <그림 3>은 이러한 공공부문과 민간부문을 구성하는 제도단위를 나타낸다. 공공기관은 공공부문 중 공공성이 중심이 되는 정부부문과는 달리 기업성이 다소 강조되는 제도단위에 속한다. 공공기관은 다시 개략적으로 공공성-기업성의 정도를 기준으로 다시 기타 공공기관, 준정부기관, 공기업으로 세분화되는데, 기타 공공기관이 그 중 공공성이 가장 강한 반면 공기업은 기업성이 가장 강하다.

<그림 3> 중앙정부의 공공부문과 민간부문을 구성하는 제도단위

소유.통제주체 : 정부							민간			
←공공성 ————— 기업성→							←공공성 ————— 기업성→			
공공부문							민간부문			
정부부문			공공기관				비영리부문		영리부문	
정부부처	책임운영기관		기타 공공 기관	준정부기관		공기업		시민 단체 (NGO)	공익 법인 (NPO)	사기업
(정부기업)	행정형 기 관	기업형 기 관 (정부기업)		위 탁 집행형 기 관	기 관 관리형 기 관	준시장형 공 기업	시장형 공기업			

출처: 곽채기(2013: 1)를 토대로 수정

한편 공공기관 경영평가에서는 공공기관을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조와 제6조에 근거하여 평가 유형을 재분류하였다. 본 연구는 이러한 공공기관 경영평가에서의 유형분류를 바탕으로 연구대상기관을 정하였다. 특히 공공기관의 대표적인 형태인 공기업(공기업I, 공기업II) 총 21개 기관과 준정부기관 중 기금

관리형 총 12개 기관을 연구대상으로 한다. 공기업과 기금관리형 준정부기관 중 일부는 본 연구에서의 주요 변수인 경영평가결과 산정방식이 다르기 때문에 생략하였다. 준정부기관 중 기금관리형을 연구대상으로 선택한 이유는 고액연봉으로 가장 비난을 받는 금융형 기관이 포함되어 있기 때문이다. [표 2]는 본 연구의 대상으로 선정된 공공기관을 구체적으로 나타낸다.

〈표 2〉 연구대상 공공기관

유형	유형구분 기준*	기관명
공기업	공기업I 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요 업무로 하는 대규모 기관	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 (총10개)
	공기업II 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정분야의 산업에 대한 진흥을 주요 업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등	대한석탄공사, 대한주택보증, 부산항만공사**, 인천항만공사**, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사 (총11개)
준정부기관	기금관리형 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)	공무원연금공단, 국민연금공단, 사학연금공단, 기술보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 중소기업진흥공단 (총 12개)

* 출처: 기획재정부(2012a: 9)

** 상임감사가 없는 기관이므로, 상임감사에 대한 분석에서 제외

2. 자료수집 및 연구대상 기간

본 연구는 연구대상 공공기관에 대한 데이터를 ‘공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)’에서 수집하였다. ALIO에는 본 연구의 주요 변수인 기관장, 상임이사, 감사, 직원의 기본급 및 성과급 규모는 물론, 공공기관의 경영평가 결과와 감사 직무실적평가 결과를 모두 공개하고 있다.

한편, 연구대상 기간은 기본급 및 성과급에 대한 데이터의 경우 2012년과 2013년으로 한정한다. 경영평가 결과와 감사 직무실적평가가 각각 이듬해의 경영

평가 성과급과 감사 직무수행실적 성과급에 반영되기 때문에, 평가결과는 2011년도와 2012년도에 대한 자료로 한정한다. 연구대상 기간을 2012년과 2013년으로 한정하는 가장 큰 이유는 경영평가와 직무실적평가가 2011부터 개편되었기 때문에 분석의 일관성을 위해서다.

3. 주요 변수 및 분석방법

본 연구는 공공기관에 대한 경영평가 결과와 감사 직무실적평가 결과가 각각 경영평가 성과급과 감사 직무수행실적 성과급과 상호 연관되어 있는지를 알아보는 데에 주된 목적이 있다. 따라서, 평가 결과와 성과급 규모가 주요 변수다. 각각에 대한 측정방법을 상세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 성과급 규모

성과급 규모는 기관장, 상임이사, 상임감사, 직원별로 수집하였다. 기관장, 상임이사, 직원의 성과급은 경영평가 결과와 연동되도록 규정된 경영평가 성과급만을 포함하였고, 상임감사의 성과급은 직무수행실적평가 성과급만을 포함하였다. 성과급 규모는 ALIO 공시자료상에 나온 절대적인 수치보다 기본급에 대한 비중으로 측정하였다. 그 이유는 기관별로 기본급이 다르고 따라서 평가의 결과와 연동되는 성과급의 지급규모 폭도 달라지기 때문이다.

2) 경영평가 결과 및 감사 직무실적평가 결과

공공기관 경영평가 결과는 ‘공공기관 경영실적 평가보고서’상의 3가지 평가범주로 개별지표의 점수를 합산한 범주별 점수와 3가지 평가범주의 점수를 합산한 종합점수를 모두 사용하였다. 3가지 지표는 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업으로 구성되어 있으며, 상세한 세부항목과 배점은 아래의 <표 3>과 같다. ‘리더십·책임경영’ 범주의 점수는 직접적으로 연관성이 있는 기관장의 성과급과의 상관관계 분석에만 활용되었다.

〈표 3〉 공공기관 경영실적 평가

평가범주	지표명	배점	
		공기업(I, II)	기금관리형 준공공기관
리더십·책임경영	리더십	5	5
	책임경영	3	3
	국민평가	5	8
	사회적 기여	7	7
경영효율	업무효율	8	6
	조직 및 인적자원관리	4	4
	재무예산관리 및 성과	12	14
	보수 및 성과관리	8	8
	노사관리	3	3
주요사업		45	42
총점		100	100

감사 직무실적평가 결과는 ‘상임감사 직무수행실적 평가보고서’상의 총 7가지 범주 중 5가지를 합산한 점수를 사용하였다. 제외된 2가지 범주는 계량화된 점수로 평가보고서상 정보가 표기되어 있지 않았기 때문에 사용할 수 없었다. <표 4>는 본 연구에서 사용된 감사 직무실적 평가의 범주와 배점을 나타낸다.

〈표 4〉 상임감사 직무수행실적 평가

평가범주	평가방법	배점
감사의 전문성, 윤리성, 독립성 확보	9등급평가	15
내부통제 기능강화	9등급평가	15
방만경영 예방활동과 재발방지	9등급평가	10
경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리	9등급평가	10
투명, 윤리 경영을 위한 노력	9등급평가	15
총점		55

3) 분석방법

본 연구는 공공기관에 대한 경영평가 결과와 감사 직무실적평가 결과가 각각 경영평가 성과급과 감사 직무수행실적 성과급에 어떠한 연관성을 가지는지를 분석하기 위하여 상관관계 분석을 사용하였다. 데이터에 대한 분석은 연도별, 앞서

설명한 공공기관 유형별, 그리고 임직원별(기관장, 상임이사, 감사, 직원)로 이루어졌다. 변수에 대한 기술통계량은 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 기술통계량

유형	연도	변수		평균	표준편차	최소값	최대값
공기업I	2012	경영평가 결과	리더십·책임경영	17.357	0.950	15.575	18.898
			경영효율	27.495	3.699	20.575	33.513
			주요사업	39.561	2.269	35.906	42.346
			총점	84.413	5.625	74.074	94.757
		기관장 성과급비중		1.316	0.371	0.770	1.950
		상임이사 성과급비중		0.703	0.287	0.068	0.977
		직원 성과급비중		0.157	0.068	0.018	0.229
		감사 직무수행실적평가 결과		41.400	7.527	26.000	51.000
		상임감사 성과급비중		0.604	0.254	0.000	0.802
	2013	경영평가 결과	리더십·책임경영	17.072	1.087	15.578	18.983
			경영효율	27.311	5.013	16.247	32.595
			주요사업	38.421	2.447	33.148	41.259
			총점	82.804	7.527	64.973	92.685
		기관장 성과급비중		1.160	0.510	0.040	1.950
		상임이사 성과급비중		0.629	0.283	0.000	0.980
		직원 성과급비중		0.140	0.063	0.000	0.204
		감사 직무수행실적평가 결과		40.700	6.516	27.500	50.000
		상임감사 성과급비중		0.558	0.232	0.000	0.778
공기업II	2012	경영평가 결과	리더십·책임경영	16.052	1.191	13.764	17.436
			경영효율	26.561	3.126	19.943	30.195
			주요사업	39.928	1.331	37.755	41.600
			총점	82.541	3.616	74.447	87.183
		기관장 성과급비중		1.018	0.397	0.000	1.540
		상임이사 성과급비중		0.530	0.226	0.000	0.899
		직원 성과급비중		0.137	0.080	0.038	0.348
		감사 직무수행실적평가 결과		35.444	5.934	27.000	42.500
		상임감사 성과급비중		0.430	0.188	0.000	0.587
	2013	경영평가 결과	리더십·책임경영	15.764	1.225	13.201	18.180
			경영효율	25.853	4.085	19.163	31.700
			주요사업	38.443	2.711	33.172	41.779
			총점	80.060	7.117	67.528	89.427
		기관장 성과급비중		0.778	0.549	0.000	1.550
		상임이사 성과급비중		0.400	0.301	0.000	0.913

준공공 기관 (기금 관리형)		직원 성과급비중		0.107	0.080	0.000	0.277
		감사 직무수행실적평가 결과		38.167	5.879	26.000	43.500
		상임감사 성과급비중		0.468	0.193	0.000	0.584
	2012	경영평가 결과	리더십·책임경영	20.115	0.628	19.354	21.239
			경영효율	25.628	1.713	23.303	28.561
			주요사업	37.984	2.261	33.694	41.300
			총점	83.727	2.262	81.611	88.120
		기관장 성과급비중		0.505	0.207	0.310	0.770
		상임이사 성과급비중		0.512	0.236	0.244	0.913
		직원 성과급비중		0.137	0.080	0.038	0.348
		감사 직무수행실적평가 결과		40.333	7.368	25.500	50.500
		상임감사 성과급비중		0.416	0.255	0.000	0.773
	2013	경영평가 결과	리더십·책임경영	19.984	0.834	18.650	21.321
			경영효율	25.471	2.377	21.924	28.359
			주요사업	38.595	2.486	34.411	41.800
			총점	84.051	2.335	81.236	88.224
		기관장 성과급비중		0.443	0.195	0.230	0.780
		상임이사 성과급비중		0.512	0.243	0.229	0.962
		직원 성과급비중		0.107	0.080	0.000	0.277
		감사 직무수행실적평가 결과		40.583	7.009	26.000	49.500
		상임감사 성과급비중		0.446	0.254	0.000	0.779

IV. 상관관계 분석결과

1. 기관장의 경영평가 성과급

<표 6>은 경영평가 결과와 기관장의 경영평가 성과급간 상관관계를 분석한 결과다. 분석결과는 대체적으로 기관장의 경영평가 성과급 규모 책정시 전년도 경영평가 결과가 반영되고 있음을 보여준다. 연구대상인 3개 유형의 공공기관에서 모두 경영평가의 총점이 기관장의 성과급과 강한 정(+)의 상관관계를 보였다. 세부적으로 기관장에 대한 평가와 깊이 관련되어 있는 ‘리더십·책임경영’ 범주에 대한 평가결과가 기관장의 성과급과 밀접한 정(+)의 상관관계를 보였다. 다만, 2012년도 공기업II의 경우 기관장의 경영평가 성과급 규모가 ‘리더십·책임경영’ 범주에 대한 평가결과와 무관하게 책정되어 지급되었음이 드러났다.

더불어, 기금관리형 준공공기관의 경우, 2012년도와 2013년도 모두 기관장의 경영평가 성과급 규모가 ‘경영효율’ 범주에 대한 평가결과와 무관하게 책정되어 지급되었다는 점을 주목할 만하다. 이들 유형의 공공기관이 포괄적인 조직성과와 무관하게 기관장에게 성과급을 지급했다고 추측할 수 있는 지점이다. 이는 소위 고액연봉의 비난이 금융형 공공기관에 대하여 집중되는 이유를 가늠해 볼 수 있게 한다.

〈표 6〉 경영평가 결과와 기관장의 경영평가 성과급간 상관관계 분석결과

연도	공공기관 유형	전년도 경영평가 결과			
		리더십·책임경영	경영효율	주요사업	총점
2012	공기업I	0.6831** (0.0295)	0.8275*** (0.0031)	0.6563** (0.0393)	0.9242*** (0.0001)
	공기업II	0.4799 (0.1352)	0.8154*** (0.0022)	0.1436 (0.6735)	0.9159*** (0.0001)
	준공공기관 (기금관리형)	0.7711*** (0.0033)	-0.0427 (0.8952)	0.7121*** (0.0094)	0.8935*** (0.0001)
2013	공기업I	0.7706*** (0.0091)	0.9477*** (0.0000)	0.6174* (0.0572)	0.9433*** (0.0000)
	공기업II	0.8408*** (0.0012)	0.8646*** (0.0006)	0.8679*** (0.0005)	0.9715*** (0.0000)
	준공공기관 (기금관리형)	0.7246*** (0.0077)	0.2359 (0.4605)	0.2397 (0.4530)	0.7540*** (0.0046)

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

‘주요사업’에 대한 평가결과 역시 일부 기관장의 성과급 규모와 무관했던 것으로 드러났다. 이는 정부가 일부 국책사업의 성과에 대한 기관장의 책임을 묻지 않고 성과급을 지급하는 행태에서 비롯된 결과로 유추·해석할 수 있다.

2. 상임이사의 경영평가 성과급

상임이사의 경영평가 성과급도 대체로 전년도 경영평가 결과에 영향을 받고 있는 것으로 드러났다(<표 7> 참조). 특히, 전년도 경영평가 결과는 특히 상임이사의 경영평가 성과급과 강한 정(+)의 상관관계가 있었다. 반면, ‘경영효율’과 ‘주요사업’ 범주에 대한 경영평가 결과는 상임이사의 경영평가 성과급 규모와 무관한

경우가 있었다. 기금관리형 준공공기관에서는 특히 ‘경영효율’ 범주에 대한 경영평가 결과가 상임이사의 경영평가 성과급 규모와 관련이 없었다. 앞선 결과에서 보듯, 이들 준공공기관에서는 기관장의 경영평가 성과급 규모도 ‘경영효율’ 범주에 대한 경영평가 결과와 무관하였다. 기금관리형 준공공기관에서는 전반적인 조직성과에 대하여 경영진의 책임을 묻지 않는 경향이 있음을 반영하는 것으로, 이들 기관이 고액 연봉 비난의 주된 대상이 되는 이유로도 해석할 수 있다. 이와 반대로, 공기업I과 공기업II에서는 상임이사에 대한 경영평가 성과급 규모가 ‘경영효율’ 범주에 대한 평가에 의해 대체로 결정되어진다고 볼 수 있다. 아울러 ‘주요사업’ 범주에 대한 경영평가 결과도 상임이사의 경영평가 성과급 규모와 무관하였는데, 이는 해당 연도만 다를 뿐 연구대상인 모든 유형의 공공기관에서 동일한 현상이었다. 앞선 설명과 마찬가지로, 일부 국책사업의 성과에 대한 경영진의 책임을 묻지 않고 성과급을 지급하는 행태에서 비롯된 결과라고 해석가능하다.

〈표 7〉 경영평가 결과와 상임이사의 경영평가 성과급간 상관관계 분석결과

연도	공공기관 유형	전년도 경영평가 결과		
		경영효율	주요사업	총점
2012	공기업I	0.8851*** (0.0007)	0.5466 (0.1020)	0.8876*** (0.0006)
	공기업II	0.7693*** (0.0056)	0.1987 (0.5581)	0.8789*** (0.0004)
	준공공기관 (기금관리형)	-0.0823 (0.7993)	0.7284*** (0.0072)	0.8890*** (0.0001)
2013	공기업I	0.9623*** (0.0000)	0.6591** (0.0382)	0.9740*** (0.0000)
	공기업II	0.8835*** (0.0003)	0.8141*** (0.0023)	0.9677*** (0.0000)
	준공공기관 (기금관리형)	0.2430 (0.4466)	0.2742 (0.3885)	0.8001*** (0.0018)

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

3. 직원의 경영평가 성과급

〈표 8〉은 공공기관 직원의 경영평가 성과급 규모와 전년도 경영평가 결과와의 상관관계 분석결과를 보여 준다. 앞서 살펴본 기관장이나 상임이사에 대한 결

과와는 다소 상이하게 직원의 경영평가 성과급 규모는 경영평가 결과와 무관하게 결정되는 경향이 강하였다. 직원의 경영평가 성과급 규모가 경영평가 결과의 총점과 무관하게 결정되는 공공기관(기금관리형 준공공기관)도 있었으며, 그 상관관계가 비록 정(+)의 관계지만 약한 공공기관(공기업II)도 있었다. ‘경영효율’과 ‘주요사업’ 범주에 대한 평가결과와 성과급 지급 규모도 공기업I와 공기업II(2013년)에서는 정(+)의 상관관계가 뚜렷이 드러난 반면, 2012년 공기업II와 기금관리형 준공공기관에서는 상관관계가 없거나 약한 것으로 드러났다.

이처럼 기관장이나 상임이사와는 달리 직원의 경영평가 성과급이 전년도 경영평가 결과와 다소 연관성이 낮은 이유는 임원과 다른 보수체계에서 찾아볼 수 있다. 기관장이나 상임이사가 받을 수 있는 성과급은 단지 경영평가 성과급만 있지만, 직원들의 경우는 경영평가 성과급 이외에 개별 공공기관이 자체적으로 개인성과평가 결과에 따라 차등 지급하는 ‘내부성과급’을 받을 수 있기 때문이다. <표 9>에서 보듯 공공기관에서 직원들의 성과급에서 ‘내부성과급’이 차지하는 비중이 높다는 점은 직원들의 경영평가 성과급이 경영평가 결과와 무관하게 비교적 적게 지급되는 이유로 해석할 수 있다.

〈표 8〉 경영평가 결과와 직원의 경영평가 성과급간 상관관계 분석결과

연도	공공기관 유형	전년도 경영평가 결과		
		경영효율	주요사업	총점
2012	공기업I	0.8502*** (0.0018)	0.6306* (0.0506)	0.9089*** (0.0003)
	공기업II	0.3779 (0.2519)	0.3913 (0.2341)	0.5494* (0.08)
	준공공기관 (기금관리형)	0.5106* (0.0899)	-0.4538 (0.1384)	-0.1177 (0.7157)
2013	공기업I	0.9675*** (0.0000)	0.6094* (0.0615)	0.9676*** (0.0000)
	공기업II	0.6036** (0.0493)	0.6114** (0.0457)	0.6806** (0.0212)
	준공공기관 (기금관리형)	0.4106 (0.1849)	0.0177 (0.9566)	0.6619** (0.0191)

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

〈표 9〉 연구대상 공공기관 직원들의 경영평가 성과급 대 내부 성과급 평균비교

	2012	2013
경영평가 성과급 : 내부 성과급	5.27 : 8.09	4.43 : 8.91

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(<http://www.alio.go.kr>)

4. 상임감사의 직무실적평가 성과급

분석결과, 상임감사의 직무실적평가 성과급은 전년도 직무수행실적평가 결과와 강한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 드러났다(〈표 10〉 참조). 이는 연구대상 기간과 연구대상 공공기관 모두 마찬가지였다. 비록 감사의 직무수행실적평가의 일부를 사용하였기 때문에 확언할 수 없지만, 이러한 분석결과는 평가결과와 연계된 성과급이라는 금전적 보상이 상임감사가 공공기관 내에서 제 역할을 수행하도록 유도하는 기제로 작용하고 있다는 점을 시사한다. 공공기관에서 상임감사가 적극적으로 본연의 역할을 충실히 수행하고 있다고 보기 어렵기 때문에 상임감사제도를 폐지하자는 주장이 있지만(예를 들어, 곽채기, 2013; 박용주 외, 2013), 평가결과와 연계된 보상체계를 설계함으로써 상임감사가 공공기관을 위해 보다 긍정적인 역할을 할 수 있음을 제시하는 결과라 해석할 수 있다.

〈표 10〉 감사 직무수행실적평가 결과와 상임감사 직무실적평가 성과급간 상관관계 분석결과

연도	공공기관유형	전년도 감사직무실적평가 결과
2012	공기업I	0.8256*** (0.0033)
	공기업II	0.8426*** (0.0043)
	준공공기관 (기금관리형)	0.9238*** (0.0000)
2013	공기업I	0.8396*** (0.0024)
	공기업II	0.9513*** (0.0001)
	준공공기관 (기금관리형)	0.8978*** (0.0001)

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

V. 결 론

공공기관 부채문제가 심각해짐에 따라 공공기관의 고액연봉에 대한 비난도 거세게 일어나고 있다. 문제는 이러한 비난이 정서적인 문제에서 비롯될 수 있지 실증적 근거에서 비롯되지 못한다는 점이다. 공공기관의 고액연봉 문제에 대한 비난은 대부분 민간기업에서의 연봉과의 단순 비교를 통해 이루어지고 있다(예를 들어, 정진수, 2013). 이러한 단순 비교는 공공기관과 민간기업간 조직목표, 업무속성, 소유지배구조의 차이로 인해 무의미한 측면이 강하다. 더구나, 공공기관과 민간기업간 비교에 있어 구성원들간 직무, 직종, 근속연수 등의 차이를 고려하지 않았기 때문에 비교 자체가 무리다.

본 연구는 이러한 공공기관의 보수에 대한 비합리적인 비난에서 벗어나 과연 공공기관의 보수가 타당하게 지급되고 있는지를 검토하였다. 특히 공공기관의 보수체계에 대한 정부의 각종 지침상에 규정되어 있듯이, 공공기관에 대한 평가결과에 따라 성과급 지급이 타당하게 이루어지고 있는지에 관한 실증적 분석의 초점을 두었다. 분석결과를 종합적으로 살펴보면, 대체적으로 기관장, 상임이사, 직원들의 경영평가 성과급 규모는 전년도 경영평가 결과의 정(+)의 영향을 받고 있었다. 또한 상임감사의 직무실적평가 성과급 규모도 전년도 감사 직무수행실적평가 결과의 정(+)의 영향을 받고 있었다. 이러한 결과는 공공기관에서 규정대로 평가결과에 따른 성과급 지급이 비교적 타당하게 이루어지고 있음을 반영한다.

물론, 연도별 그리고 공공기관 유형별로 일부는 평가결과와 무관하게 경영평가 성과급이 지급되는 경향도 있었다. 이는 전년도 경영평가 결과에 따른 경영평가 성과급 지급 규모가 일관성있게 이루어지고 있지는 못하는 현실을 보여준다. 이러한 문제는 공공기관에서의 경영평가 성과급 지급 규모가 경영평가 결과의 구체적인 평가범주와 어떻게 연계되는지에 대한 명확한 기준이 설정될 필요가 있음을 시사한다. 아울러, 기관장이나 상임이사와는 달리 직원들의 경영평가 성과급 지급 규모는 상대적으로 경영평가 결과와 무관하게 결정되는 경향이 있었는데, 이는 ‘내부 성과급’이 별도로 마련되어 있기 때문이기도 하다. 임원과 마찬가지로 직원도 공공기관의 구성원으로서 조직성과에 기여하여야 한다는 점을 고려하면, 직원들의 경영평가 성과급과 내부 성과급 모두 경영평가 결과와 긴밀히

연계시킬 필요가 있다.

본 연구는 공공기관에서의 성과급이 기관에 대한 평가결과와 연계되어 타당하게 지급되고 있는지를 실증적으로 밝혔다는데 의의가 있다. 이는 무분별한 고액연봉이라는 비난(예를 들어, 정진수, 2013) 혹은 성과에 기반하지 않은 연봉 책정이라는 비난(예를 들어, 민희철, 2008; 엄민우·문정빈, 2013; 윤해웅, 2013)이 일부 불합리하게 이루어지고 있음을 보여준다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 몇 가지 한계를 지닌다. 무엇보다도 공공기관 평가 성과급 지급 규모만을 연구대상으로 하였기 때문에 공공기관 전체적인 보수체계에 대한 면밀한 분석이 이루어지지 못하였다. 또한 공공기관의 유형을 모두 포괄하지 못하였을 뿐만 아니라 2개 연도만 분석대상으로 하였기 때문에 일반화의 가능성이 떨어진다는 점이다. 마지막으로 경영평가 결과나 감사 직무실적평가 결과가 공공기관 임원의 정치적 연계성 혹은 평가위원들의 주관적 인식에 의해 좌우될 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우, 성과급과 평가결과와의 연동은 공공기관 성과를 위한 방식이 될 리가 만무하다. 본 연구는 이러한 공공기관에 대한 평가결과 자체를 면밀히 검토하지 못했다는 한계가 있다.

참고문헌

- 감사원. 2013. 공기업 재무 및 사업구조 관리실태. 감사결과보고서.
- 곽채기. 2013. 공공기관 개혁 정책: 총론. 정책&지식포럼 제662회. 한국정책지식센터.
- 관계부처합동. 2013. 공공기관 정상화 대책.
- 권일웅. 2012. 공공/민간부문 성과급 비중과 주인-대리인 이론. 행정논총 50(2): 113-142.
- 국회예산정책처. 2014. 2014~2018년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가.
- 기획재정부. 2008. 공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편.
- _____. 2010. 2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침.
- _____. 2012. 2012년도 공기업·준정부기관 예산편성지침.
- _____. 2012a. 2013년도 공공기관 경영평가 편람.

- _____. 2013. 2013년도 공기업·준정부기관 예산편성지침.
- _____. 2013a. 2014년도 공기업·준정부기관 예산편성지침.
- _____. 2014. 14~18년 공공기관 중장기 재무관리계획 주요 내용. 보도자료. 9월 19일.
- 김찬수. 2012. 공기업의 재무건전성 및 재정위험 연구. 감사연구원.
- 민희철. 2008. 정치적 연결이 공기업 보조금에 미친 효과에 대한 분석. 재정포럼 139: 24-31.
- 박용주 외. 2013. 공기업 낙하산 감사 눈은 정치에... 연봉 1억 3천만원. 한국일보. 11월 13일자.
- 박진·최진욱·박진희·김지영·허경선. 2012. 공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안. 한국조세연구원.
- 백경훈. 2004. 예산낭비·도덕적 해이 심각. 머니투데이. 10월 11일자.
- 변재일 의원실. 2013. 쓰여지지 않는 예산! 공공기관장 업무추진비?? 국정감사 보도 자료. 10월 30일자.
- 안호기. 2014. ‘경영평가 꼴지’ 거래소 연봉은 ‘킹’. 경향신문. 11월 2일자.
- 엄민우·문정빈. 2013. 회사 빚더미 올라도 낙하산 사장 연봉 두둑. 시사저널 1228호.
- 유승원. 2009. 공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로. 한국 개발연구 31(1): 71-103.
- 윤해웅. 2013. 에너지공기업, 혈세로 ‘연봉잔치’. TV조선. 11월 15일자.
- 이혜윤. 2013. 조직의 공공성과 공공봉사동기가 국민과 정부에 대한 반응성 미치는 영향: [공공기관의 운영에 관한 법률] 에 따른 기관유형을 중심으로. 한국행정학회 춘계학술발표논문집.
- 장재완. 2009. 대졸초임은 삭감하면서 공기업 임원은 고액연봉. 오마이뉴스. 2월 24일자.
- 정진수. 2013. ‘신의 직장’ 금감원 연봉 9000만원 돌파. 세계일보. 6월 30일자.
- 정창훈. 2013. 공기업 부채문제의 심각성과 부채관리를 위한 방안들. 정책&지식포럼. 제668회. 한국정책지식센터. 4월 22일.
- 정해용. 2014. 정신 못차린 금융공기업 임원들, 간담회 비용·화환값으로 수백만원 평평. 아시아투데이. 3월 7일자.
- 하상근. 2005. 정책집행의 불응요인에 관한 연구: 공공기관에서의 성과급 제도를 중심으로. 한국정책학회보 14(4): 1-28.

하혜수·정광호. 2014. 성과중심 보수제의 효과 분석: 국내 11개 공공기관의 성과급을 중심으로. *행정논총* 52(3): 145-177.

Waterman, Richard W. and Kenneth J. Meier. 1998. Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 173-202.