

박 사 학 위 논 문

지방공단의 조직효과성
평가모형 개발

2004년도

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

장 부 차

박 사 학 위 논 문
지도교수 이 창 원

지 방 공 단 의 조 직 효 과 성 평 가 모 형 개 발

Development of Evaluation Model of Organizational
Effectiveness in Korean Local Management Corporations

2003년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원
행 정 학 과
행 정 학 전 공
장 부 차

박 사 학 위 논 문
지도교수 이 창 원

지 방 공 단 의 조 직 효 과 성 평 가 모 형 개 발

Development of Evaluation Model of Organizational
Effectiveness in Korean Local Management Corporations

이 논문을 행정학 박사학위논문으로 제출함

2003년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

장 부 차

장부차의 행정학박사학위 논문을 인정함

2003년 12월 일

심사위원장 李鍾愛 

심사위원 金湖愛 

심사위원 權海秀 

심사위원 姜齊相 

심사위원 李昌遠 

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위	5
제 3 절 연구의 방법	6
제 4 절 연구의 기대효과	6
제 2 장 지방 공기업 경영	8
제 1 절 지방공기업 현황	8
1. 지방공기업의 유형	8
2. 지방공기업의 경영상 특징	16
3. 지방공사·공단 운영	20
제 2 절 지방공기업의 발달	36
1. 지방공기업의 양적 확대	36
2. 지방공기업의 역할 변화	37

제 3 장 이 론 적 고 찰 42

제 1 절 조직 효과성에 대한 문헌연구 42

- 1. 조직 효과성의 의미 42
- 2. 조직효과성의 접근방법 51

제 2 절 계층적 분석과정(AHP)기법의 본질 61

- 1. AHP의 원칙과 과정 61
- 2. 계층구성과 이원 비교 행렬을 통한 중요도 산출 63

제 4 장 지방공단 조직효과성 평가모형 70

제 1 절 지방공단의 평가 70

- 1. 평가의 의의 및 중요성 70
- 2. 지방공단의 조직효과성 평가기준과 평가지표 선정기준 74

제 2 절 지방공단 조직효과성 평가모형의 정립 78

- 1. 조직효과성 평가에 관한 선행연구의 검토 78
- 2. 경쟁적 가치 접근법을 근거로 한 평가모형의 정립 83
- 3. 조직효과성 평가를 위한 전문가 의견조사 102

제 5 장 평가구성요소들의 상대적 중요도 설정 및 비교 103

제 1 절 연구결과의 논리적 일관성 검토 103

제 2 절 평가 구성요소들의 상대적 중요도 (국지적 가중치) 104

- 1. 평가영역 사이의 상대적 중요도 104
- 2. 평가과제 사이의 상대적 중요도 105
- 3. 평가항목 사이의 상대적 중요도 109

제 3 절 평가 구성요소들의 종합가중치 설정	123
1. 평가 영역의 종합가중치	123
2. 평가 과제의 종합가중치	125
3. 평가 항목의 종합가중치	132

제 6 장 결론 및 제언	152
------------------------------	------------

참 고 문 헌	155
---------------	-----

설 문 지	161
-------------	-----

ABSTRACT	182
----------------	-----

- 표 목 차 -

<표2- 1>	지방공기업 직접 경영 사업현황	10
<표2- 2>	지방공기업 간접 경영 사업현황	12
<표2- 3>	시·도별, 사업별 공기업 현황	13
<표2- 4>	지방공기업 적용 대상 사업	13
<표2- 5>	지방공사와 지방공단간의 차이점 비교	14
<표2- 6>	광역자치단체별 재정 자립도 현황	16
<표2- 7>	서울시 자치단체별 재정자립도 현황	16
<표2- 8>	자치구별 자치구 지역 주민 이용 현황	22
<표2- 9>	서울지역 지방공단(9개) 운영 실태	23
<표2-10>	지방공단의 적용법규 현황(예: 성북구 도시관리공단)	24
<표2-11>	서울시 공단의 조직 현황	26
<표2-12>	세외수입의 년도별 추세	29
<표2-13>	서울시 공단 및 해당 자치구 브랜드 현황	31
<표2-14>	우리나라·외국 자치단체별 자매결연 현황	32
<표2-15>	서울시 지방공단 임·직원 급여 체계 현황	32
<표2-16>	지방공단(지방공사 포함) 결산 내용	33
<표2-17>	공기업 회계와 일반회계 비교	34
<표2-18>	지방공기업 년도별 변동추세	37
<표3- 1>	다중 변인 모델 연구	48
<표3- 2>	조직효과성 평가 기준의 발생빈도	49
<표3- 3>	경쟁적 가치 접근법의 조직효과성 기준	57
<표3- 4>	이원비교시 중요도의 척도 및 언어적 의미	66
<표3- 5>	행렬 크기에 따른 무작위 지수	67
<표5- 1>	전문가 그룹별·평가 요소별 가중치의 논리적 일관성 비율	103
<표5- 2>	지방공단 조직효과성 평가를 위한 평가영역간 국지적 가중치	104
<표5- 3>	「대외적 유연성과 교섭능력」 영역의 평가과제간 국지적 가중치	105
<표5- 4>	「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」 영역의 평가과제간 국지적 가중치	106
<표5- 5>	「책임경영」 영역의 평가과제간 국지적 가중치	107
<표5- 6>	「고객 만족관리」 영역의 평가과제간 국지적 가중치	108

< 표5- 7>	「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	109
< 표5- 8>	「지방의회와 관계」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	110
< 표5- 9>	「지역주민 및 직능단체와 관계」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	111
< 표5-10>	「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 과제의 평가 항목간 국지적 가중치	112
< 표5-11>	「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	113
< 표5-12>	「산출목표 달성」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	114
< 표5-13>	「조직관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	115
< 표5-14>	「인사관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	116
< 표5-15>	「재무·회계관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	117
< 표5-16>	「경영정보관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	118
< 표5-17>	「재난관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	119
< 표5-18>	「고객지원 시스템 관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	120
< 표5-19>	「고객만족도 제고 노력」 과제의 평가항목간 국지적 가중치	121
< 표5-20>	지방공단의 조직 효과성을 평가하기 위한 평가 영역간의 종합 가중치	123
< 표5-21>	평가영역별·그룹별 종합가중치	124
< 표5-22>	「대외적 유연성과 교섭 능력」 영역의 평가과제간 종합 가중치	125
< 표5-23>	「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」 영역의 평가과제간 종합 가중치	126
< 표5-24>	「책임 경영」 영역의 평가과제간 종합 가중치	127
< 표5-25>	「고객만족 관리」 영역의 평가과제간 종합 가중치	128
< 표5-26>	평가과제별·전문가 그룹별 종합가중치	129
< 표5-27>	평가과제별·전문가 그룹별 종합가중치 분산	130
< 표5-28>	「정부기관 및 지방 자치단체와 관계」 과제의 평가항목간 종합 가중치	132
< 표5-29>	「지방의회와 관계」 과제의 평가항목간 종합 가중치	133

< 표5-30 >	「지역 주민 및 지역 직능단체와 관계」 과제의 평가항목간 종합 가중치	134
< 표5-31 >	「이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전제시」 과제의 평가항목간 종합 가중치	135
< 표5-32 >	「경영혁신적 운영 기획, 평가」 과제의 평가항목간 종합 가중치	136
< 표5-33 >	「산출목표 달성」 과제의 평가항목간 종합 가중치	137
< 표5-34 >	「조직관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치	138
< 표5-35 >	「인사관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치	139
< 표5-36 >	「재무·회계관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치	140
< 표5-37 >	「경영정보 관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치	141
< 표5-38 >	「재난관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치	142
< 표5-39 >	「고객 지원 시스템 관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치	143
< 표5-40 >	「고객 만족도 제고 노력」 과제의 평가항목간 종합 가중치	145
< 표5-41 >	평가항목별·전문가 그룹별 종합가중치	146
< 표5-42 >	주요 평가항목별·전문가 그룹별 분산	148
< 표5-43 >	현행 경영평가와 본 연구결과의 비교	150

- 그 림 목 차 -

<그림 1>	지방공사와 지방공단의 설립 절차	15
<그림 2>	지방 재정 세입 분포	29
<그림 3>	경쟁적 가치 접근법	60
<그림 4>	A H P 의 계층	63
<그림 5>	지방공단 조직효과성 평가 구조	100
<그림 6>	평가과제별 · 전문가 그룹별 종합 가중치 변동	130
<그림 7>	주요 평가항목별 · 전문가 그룹별 종합 가중치 변동	149

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

지방화·분권화가 본격화되면서 가장 주목되는 변화중의 하나는 지방공기업시대의 도래를 들 수 있다. 이는 지방화 시대에 맞추어 지역주민의 지방자치단체에 대한 기대가 급증하고 있고, 이에 따라 지방공기업이 널리 지방자치단체에 의해 설립 운영될 가능성이 큼과 아울러 그 것이 더욱 확대될 수밖에 없기 때문이다.

특히 지방공기업은 생활수준의 향상과 아울러 지역주민의 복지요구가 증대됨에 따른 추가적 재정수요를 합리적으로 해결할 것으로 기대되기 때문에 지방공기업의 확충은 불가피한 현상일 것이다. 더욱이 지방행정의 역점이 공권력적인 행정에서 주민에게 직접적인 편익을 주는 급부행정으로 전환되고 있고, 이에 따라 지방적 공공서비스의 공급을 위한 지방재정의 비중이 상대적으로 커지고 우리의 경우 주민의 자발적 선호에 따른 공공재 급부를 위한 자주적 지방재정운영이 예상된다는 점을 감안할 때 지방공기업의 활성화와 앞으로 추구해나가야 할 방향을 정립한다는 것은 지방정부의 존립의의와 관련하여 매우 중요할 것이다.

따라서 지방정부의 존립의의와 밀접한 상관성을 갖는 지방공기업의 효율적 관리를 위해서는 무엇보다도 기업경영가적 마인드를 갖출 것이 요구됨에 따라 전반적인 지방공기업 경영효율화를 위한 근본적인 개선이 선행되어야 할 것이다.

특히 지금까지 지방공기업을 둘러싸고 있는 외부고객들은 지방공기업은 고비용·저효율이라는 부정적인 인식을 바탕으로 가장 우선적으로 경영혁신이 단행되어야 한데 이의가 없는 실정이다.

따라서 이러한 인식을 떨쳐버리고 행정과 경영이 접목하는 경영행정의 장으로서 저비용·고효율의 지방공기업으로 다시 재구조화하여야 한다.

이제 우리는 과거 총량적인 경제성장이나 GNP의 증대를 목표로 하던 시대에서 벗어나 국민의 다양한 행정수요에 대한 민감한 대응과 지역복지의 극대화를 목표로, 공공서비스를 효과적으로 공급하는데 관심이 모아져야한다. 그러나 우리의 지방자치의 현실은 스스로 재원을 충당하지 못하여 중앙정부나 상급기관에 의존하는 것이 상당수이며, 이러한 이유

로 당해 지역 주민의 요구에 민감하게 대응하는 행정서비스의 제공이라는 지방자치의 본래적 목표는 제대로 실행되지 않고 있는 실정이다.

이처럼 지방자치단체의 공공서비스 제공을 위한 재원의 확보 문제는 지방자치단체들이 현재 당면하고 있는 과제 중에 가장 심각하고도 중요한 사안이며, 이를 위한 지방자치단체의 전략은 대개 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째 전략은 지방자치단체가 세수의 증대를 단순히 지방세에 의존하려고 하는 경우 주민의 저항에 부딪히게 된다. 따라서 이들 지방자치단체들이 취하게 되는 조치는 세율을 높이지 않으면서도 수입을 증대시킬 수 있는 세외수입의 확보이며, 이것의 대표적인 예가 지방자치단체의 기업적 활동이다.

지방자치단체의 기업적 활동은 주민의 복지향상을 궁극적인 목표로 삼고 있다는 점에서는 일반 행정활동과 공통점이 있지만 지방자치단체가 담당하고 있는 일반 행정활동이 비배타성, 비경쟁성을 특징으로 지니며 서비스의 공급을 국민의 조세에 직접적으로 의존하는 활동인 반면 기업적 활동은 주로 수익자 부담의 원칙에 입각한 요금수입에 의해 지역주민의 복지를 증대시키고자 서비스의 공급이 행해지는 비권력적 활동이다. 이렇게 지방자치단체가 일반 행정활동과 구분하여 수행하고 있는 기업적 활동은 흔히 지방공기업이라 일컬어지고 있다.

지방공기업은 공익성 추구하고 동시에 시장경제의 원리에 입각한 기업성도 강조되어야 한다. 그러나 지방공기업에서 공익성을 강조한 나머지 지방공기업의 효율적 운영을 무시한다면 지방공기업의 기업성내지 경제성을 충족하지 못하게 되어 지방공기업으로서의 설립목적이 소멸되고, 그 결과 오히려 비공공성이 발생할 우려가 있다. 따라서 지방공기업은 공익적 차원에서 설립·운영된다고 하더라도 기업성 즉, 경영의 효율화를 도모하지 않으면 안된다. 이를 위해서는 조직 효과성 제고가 최우선 되어야 한다.

최근 공공기관에 대하여 조직효과성 측정 이론에 바탕을 두고 계층분석절차(AHP)기법을 이용한 평가가 이루어지고 있으나 이러한 이론과 기법을 활용한 지방공기업 평가는 없는 실정이다.¹⁾

1) 2002년말 현재 학술진흥재단 등재 5가지 학술지(「한국행정학보」, 「한국정책학회보」, 「한국사회와 행정연구」, 「한국행정논집」, 「한국행정연구」)의 최근 5년간(1998~2002) 관련 논문 대상으로 조직관련 총77편중 7편에 불과함(이창원·전주상·최창현, 한국행정조직연구에 대한 고찰, 「정부정책의 신뢰와 책임성」 2003년도 추계학술대회 발표논문집, pp.431~432)

이와 같은 문제인식을 바탕으로 하여 본 연구에서는 공공성과 기업성 그리고 지역성을 가진 조직으로서 지역중심의 서비스 조직으로 부족한 재원을 확충하고 조직이 발전하는데 필수적인 요건이라 할 수 있는 효과성의 제고를 위해, 지방공기업의 조직 효과성 평가모형을 개발하고자한다.

인간은 조직에 의해서 작동되고 통제되어 조직자체가 일상생활 환경이 되어있는“삶의 장”인 것처럼 조직도 생명체를 지닌 하나의 유기체로서의 체제로 간주될 적에 어떻게 하면 “좋은 조직”, “건강한 조직”, “가치있는 조직”, “성공적인 조직”, 즉 한마디로 총칭해서 「효과성을 가진 조직」이 되느냐가 조직 생명유지의 관건인 것이다.²⁾

조직 효과성 평가는 조직이론의 성립 초기부터 논자들의 관심의 초점이 되어왔고, 조직 연구에서 명시적이든 묵시적이든 지배적인 출발점이 되어왔다. 해마다 회계연도가 끝나면 정부조직은 국회에, 공기업조직은 이사회와 해당 지방자치단체장에게 연간 조직활동의 성과를 결산보고 등의 형식으로 보고하게 된다. 과연 수익을 가장 많이 올린 공기업이 가장 효과적인 공기업인가? 수익성을 제외한 다른 경영 지표는 취약하다면? 등등 결국 그 조직을 “효과적인 조직”이라 단언할 수 없게 된다. 그 기준에 합당하다면 조직이 어떻게 해야 하는가? 하는 기본적인 문제를 제기케 하고 그것이 상당히 어렵다는 것을 시사해 준다.

아직까지 조직 효과성에 대한 합의된 정의는 없으며, 정의된 내용이 다양하여 학자간에 의견일치에 실패한 나머지 효과성 개념을 포기할 것을 주창한바 있지만 이를 포기함은 불가능하고 현명하지 못하다.

우리가 조직을 연구하는 궁극적 목적 중의 하나는 어떻게 그리고 왜 조직이 효과적일 수도 있고 효과적이지 아닐 수도 있느냐는 것이다. 대부분의 사람들에게 조직 효과성의 의미는 간단하다. 즉, 효과적인 조직이란 조직의 목표를 달성하는 조직이라는 것이다.³⁾

일반적으로 조직의 효과성이란 조직의 목표의 달성 정도로 보는데,⁴⁾ 조직목표라는 개념 자체가 아주 모호하기 때문에 조직의 효과성을 측

2) “effectiveness”는 유효성, 효과성, 효율성 등으로 표현되고 있으며 그 의미상의 뉘앙스도 다소 다른데, 본 논문에서는 조직의 성공도를 가리키는 일반적 명칭으로서 “효과성”으로 표기하고자 한다.

3) 조직의 효과성은 일반적으로 이미 설정된 목표의 달성정도를 위미하는 것으로, 즉 조직의 효과성은 조직의 효율성, 조직의 유연성, 조직성원의 만족 등 이 모든 것을 포괄하는 개념에 속한다.(양창삼, 1994:134-135).

4) 이창원·최창현, 「새조직론」, 서울: 대영문화사, 1997, p.404.

정하고자 할 때는 지방공기업의 경우 공공성과 기업성의 양면성을 가진 조직 때문에 간단치 않다. 지역주민에게 질 높은 서비스의 제공과 이에 수반되는 재원의 부족을 확충해야할 지방공기업의 조직 효과성을 평가하는 것이 대단히 중요한 또 다른 이유는 다음과 같다.⁵⁾

첫째, 지방공기업의 효과성을 평가하지 않으면 실패와 성공 여부를 알 수 없다.

둘째, 성공을 확인하지 못하면 성공에 대한 보상을 할 수 없다.

셋째, 성공을 보상하지 않으면 실패에 대하여 보상해 줄 수도 있다.

넷째, 성공을 확인하지 못하면 성공으로부터 학습을 할 수 없다.

다섯째, 실패를 인정할 수 없으면 실패를 교정할 수 없다.

여섯째, 결과를 알리지 않으면 주민들의 지지를 얻을 수 없다.

이와같이 조직 효과성 평가가 중요하지만 지방공기업의 조직 효과성 평가에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 지방공기업에 대한 평가는 행정자치부 산하 전문평가 기관인 한국자치경영평가원의 경영평가를 통해 주로 경영실적, 정책평가 위주로 시행되어 왔을 뿐이다.⁶⁾

본 연구의 목적인 지방공단의 조직효과성 평가모형을 새롭게 개발하기 위해서 조직효과성에 관한 문헌연구를 통해서 ① 지방공단 조직 효과성 평가를 위한 이론적 근거를 제시한 후 그에 의거한 평가모형의 구조를 정립하고, 평가의 구성요소들을 도출한다. ② 또한 설정된 평가 구성요소들에 대하여 전문가들에 대한 의견 조사를 실시하여 그 적절성을 검토하고, 지방공단 조직 효과성을 평가할 수 있는 종합평가 모형을 개발한 후, ③ 지방공단 조직 구성요소의 상대적 중요도를 계층 분석 절차(Analytic Hierarchy Process)기법에 의한 이원비교 방법을 사용하여 설정한다.

5) A.Etzioni, *Modern organizations*, Englewood Cliffs, NJ; Prentice-Hall, 1964, p.8.

6) 현행 우리나라 지방공기업의 경영평가는 지방공기업법 제78조(경영평가 및 지도), 지방공기업법시행령 제68조(경영평가), 제68조의 2(경영평가방법 등)에 의해 실시된다.

제도적 측면에서 경영평가제도는 이전의 지방공기업에 규제가 행정자치부 및 지방정부 중심의 사전적 통제, 감사원 감사로 크게 양분되었던 것을 공기업의 자율성을 확보하는 사후적 관리로 전환시켰으며, 이렇게 도입된 경영평가제도의 의미는 경영혁신의 촉매 및 확산 장치, 경영실적을 바탕으로한 경영 자율성 확보, 최고경영진의 임면과 경영실적의 연계, 자율적 참여관리제도의 정착, 경영성과에 따른 성과배분의 차등화 등을 포함한다. 이렇게 볼 때 공기업 경영평가의 필요성은 정치적 책임성의 확보와 지지 성과개선을 위한 관리적 수단이라는 정책 평가적 의의를 가진다고 할 수 있다.(신열, "지방공기업 평가제도에 대한 비판적 검토를 중심으로", 「공공부문 성과평가의 방향과 과제」 추계학술대회집, 2003. P.266.)

제 2 절 연구의 범위

분석대상기관의 범위는 지방공기업 중 서울 지역 지방공단을 중심으로 하고자 한다. 전체 자치단체를 포괄하거나 광역 또는 기초자치단체의 지방공단으로 분리하여 연구 대상을 선정할 수 있으나, 전체 지방을 분리 설정하는 것과 연구대상 범위 간에 큰 차이가 없다고 판단하여 이에 따라 연구하였다.

연구 대상을 2003년 5월 현재 전국 319개 공기업 중 서울 지역의 서울시 시설관리공단 1 개소와 서울시 기초자치단체의 공단형 지방공기업 8 개소 등 총 9개 공단형 지방공기업을 대상으로 하였다.

기존의 행정기관에 대한 평가는 주로 정책(사업)성과에 치중하였고, 21세기의 환경이 정보화시대로 급변하고 있지만 지방공기업에 대한 현행 평가제도는 경영성과를 측정하고 성과가 미흡한 부문에 대한 경영개선을 유도하기 위해서 정기적으로 평가 제도를 실시하고 있으나 문제점이 제기되고 있다.⁷⁾

본 연구에서는 개방체제 모형, 합리적 목적 모형, 내부과정 모형, 이해관계 모형을 포괄하는 경쟁적 가치접근법에 따라 평가하였다.

따라서 대상기관의 사업내용은 다소간에 다르지만 ① 지방공단의 대외적 유연성과 교섭능력, ② 경영 혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표의 달성 ③ 책임경영 (조직의 안정성 및 균형유지 능력) ④ 고객만족 관리로 하여 각 평가영역, 평가과제, 평가항목별로 국지적 가중치와 종합적 가중치를 설정함은 물론 평가요소별 가중치의 우선순위까지도 분석하였다.

7) ① 경영평가대상 지방공기업에서는 가중치가 높은 평가지표에 대해서는 보다 많은 노력을 기울일 것이고, 가중치가 낮은 경영평가지표에 대해서는 상대적으로 적은 노력을 경주할 것으로 예상할 수 있다.

② “2002년도 지방공사·공단 경영평가편람”에 따르면, 도시개발공사와 시설관리공단을 포함한 모든 지방공사·공단에 대하여 책임경영 15점, 경영관리 20점, 사업운영 50점, 고객만족 15점 등 동일한 가중치를 부여하고 있다.(백승천, “지방공기업 경영평가지표 선정 및 가중치 설정 : BSC와 AHP의 활용을 중심으로”고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2003. P.4.)

제 3 절 연구의 방법

본 연구에서는 문헌조사와 실증적 방법을 병행하였다. 문헌조사에 있어서는 본 논문의 목적을 달성하는데 기여할 수 있는 지방공기업의 조직효과성과 관련된 국·내외 문헌과 정부통계자료, 관련법령집 등을 이용하여 연구방향을 설정하였다. 그리고 국·내외에서 이론적으로 연구된 각종 조직효과성 평가 모형을 분석하여 지방공단의 조직효과성 평가모형 개발에 알맞은 모형 개발에 기초를 삼았다.

평가 구성요소는 ① 조직학 연구에서 타당성을 인정받고 있는 경쟁적 가치 접근법의 조직효과성 평가기준에 적합하고, ② 선행 조직효과성 평가모형에서 제시하고 있는 평가 구성요소들 중에서 비교적 공통성을 가지며, 지방공단의 조직 효과성 평가에 적용이 가능하다고 판단되는 평가요소들로 조직효과성 평가모형 체계를 정립하였다. 즉, 평가목표, 평가영역, 평가과제, 평가항목, 최종적으로 평가지표들로 평가모형을 구성하였다.

실증적 분석에서 각 요소들간의 상대적 가중치 Expert Choice (version 9.0)의 계층분석절차(analytical hierarchy process)⁸⁾기법에 의한 이원비교 방법을 사용하여 분석하였다. 계층적 분석절차기법을 이용한 설문조사는 2003년 5월 현재 ① 전국 각 대학교의 행정학과 교수 및 한국자치경영평가원 평가단 교수와 한국자치경영평가원 전문위원, ② 전국 각 광역시청과 도청의 공기업 담당 공무원, ③ 연구대상 범위내의 공단의 팀장급 이상 임직원등 전문가 그룹을 설문조사의 방법으로 조사·분석하였다.

제 4 절 연구의 기대효과

본 연구의 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 지방공단의 조직효과성 측정의 합리적인 이론적 근거를 제공하리라 기대된다.

지방공단에 대한 경영평가는 1993년에 도입되어 1999년 법개정으로 부

8) AHP는 미국 Pittsburgh대학의 Thomas Saaty교수에 의해 개발된 이후 주관적 요소와 객관적 요소와 함께 객관적 요소 모두를 고려하여 의사결정을 하는데 사용한다. 이 기법은 계산하기가 쉽다는 장점으로 인해 여러 분야에 적용되었다. 그 적용분야를 보면, ① 우선순위선택, ② 벤치마킹, ③ 전략적 기획, ④ 자원배분, ⑤ 비용편익/분석, ⑥ 협상/갈등의 해결, ⑦ 투자계획의 평가, ⑧ 인력자원의 채용 및 평가 ⑨ 프로젝트 선택, ⑩ 마케팅 등이다

각된 제도로써 지방공단이 자율 경영권의 대폭 확대와 사후적 통제 장치로 부각된 제도라 할 수 있다.

그러나 아직 지방공단의 조직효과성에 대한 연구는 없는 실정으로 지방공단 조직 효과성 제고에 대한 연구·측정의 이론적 근거를 제공하리라 기대된다.

둘째, 지방공단의 조직 효과성 평가 지표 개발에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

지방공단의 조직 효과성 평가에 대한 연구가 없기 때문에 새로운 지표 개발에 기여할 것으로 기대된다. 평가지표가 잘못 설정되면 지방공단 경영의 동기유발을 막거나, 경영개선에 역행할 수도 있기 때문에 타당한 지표개발은 중요하다고 할 수 있다.

또 경영평가는 지방공단이 가질 수 있는 비능률적인 요소를 줄이고, 경영개선의 동기를 부여하기 위하여 경영자율권을 부여함과 동시에 경영성과에 대한 책임을 묻는 자율책임 경영 시스템의 확립을 위한 제도에 대한 평가이지만 지방공단의 조직 효과성 측면에서의 지표개선에 기여하리라 기대된다.⁹⁾

셋째, 궁극적인 기대효과는 지방공단의 조직 효과성에 대한 연구가 전무한 실정에서 경쟁적 가치접근법을 이론적 근거로 한 평가모형을 개발하는데 있다.

9) 박영희 외, 「공기업론」, 서울 : 다산출판사, 2000, pp.233~235.

제 2 장 지방 공기업 경영

제 1 절 지방공기업 현황

1. 지방공기업의 유형

공기업이란 국가 또는 지방자치단체가 공공복리를 위하여 수익적으로 경영하는 기업을 말한다. 따라서 공기업은 그 소유권의 전부 또는 일부가 국가, 지방자치단체에 있다는 점에서 사기업과 구별되며 그것이 수익성을 전제로 한 기업형태로 운영된다는 점에서 일반 행정기관과 구별된다고 하겠다.¹⁰⁾

지방자치단체가 행하는 활동은 크게 두 가지로 나누어서 일반 행정 활동과 기업 활동으로 나뉘어진다. 이들 활동은 모두 주민의 복지향상을 목적으로 하고 있다는 점에서 공통점을 지니지만, 근본적으로 그 목적을 달성하려는 방법에서는 차이가 있다. 즉 전자는 일반적인 공공수요를 충족시키기 위하여 제공되는 것으로 서비스의 성격이 비 배타적이고 비경쟁적이며¹¹⁾, 이러한 서비스를 공급하기 위해서 국민의 조세에 의존하는 활동인데 반해, 후자는 대가를 받아 주민에게 재화와 서비스를 제공하는 비권력적인 활동으로 재화나 서비스의 대가인 요금수입에 의해 유지되는 것을 원칙으로 한다. 즉 상수도사업, 지하철, 병원 등 응급적 성격을 지니는 서비스를 제공하고 그에 따른 반사급부를 지역 주민의 욕구를 해결하고자 하는 활동이다.¹²⁾

지방공기업은 지방공기업법의 적용을 받는 사업뿐만 아니라 지방공기업법에 직접 적용받지 않는 사업을 수행하는 기업도 포함된다. 지방공기업법의 적용을 받지 않는 사업은 도축사업, 통운 사업(도선사업 포함), 자동차터미널사업, 체육장 사업, 문화예술사업(공연장과 극장 포함), 공원사업 등이며, 지방자치단체는 이들 사업에 대하여 조례가 정하는 바에 의하여 지방공기업법을 적용할 수 있도록 되어 있다.¹³⁾ 지

10) 조창현, 「지방재정론」, 서울 : 박영사, 1996, p.262.

11) Sullivan, Arthur M, *Urban Economics*, Boston, MA: Richard D. Irwin, Inc., 1990, pp.422~423.

12) 안용식·원국환, 「지방공기업론」, 서울 : 대영문화사, 1996, p.3.

13) 신승춘, "지방공기업의 운영과 발전방향", 「정책과학연구」 제7집, 단국대학교 정책과학연구소, 1995, p.229.

방공기업의 대상은 지역주민 또는 지역산업에 국한되는 것이 대부분이며 주 사업목적은 주민복리향상 및 지역산업발전으로 되어 있다. 이러한 지방공기업은 공공성, 기업성, 지역성의 특성을 갖는다.

우리나라 지방공기업법에서는 지방직영공기업, 지방공사, 지방공단, 민간공동출자기업으로 분류하여 개관하기로 한다.

가. 지방 직영공기업

지방자치단체의 국·과 등에서 직접 지방공기업을 경영하는 방식이며, 이는 지방공기업 중에서 가장 오랜 역사를 지니고 있는 방식으로 지방공기업법에서는 지방 직영공기업이라 부르고 있다. 상수도사업본부, 공영개발사업단 등은 이의 대표적인 예라 할 수 있다. 이들 사업을 직영경영사업으로 하는 이유는 아래와 같다.

첫째, 이들 사업은 지역주민의 일상생활에 필요불가결한 서비스를 제공하는 것이라는 점에서 궁극적으로 공공성이 높고, 주민복지의 향상을 목적으로 하는 지방자치단체만이 행할 수 있는 성격의 사업이라는 것이다.

둘째, 이들 사업은 지방자치단체의 행정 목적 수행의 유기적인 일부분을 이루고 있어 행정의 종합성 확보라는 관점에서 지방자치단체가 실시하는 것이 바람직하다는 것이다.

셋째, 사업의 공공성이 크므로 그 운영에 있어서 가능한 한 주민의 의사를 반영할 필요가 있으며, 주민에 의해 선출되는 장 및 의회의 통제하에 지방자치단체가 실시해야 한다는 것이다. 우리나라 직영공기업은 2003. 5. 1. 현재 183개이며, 현황은<표2-1>과 같다.

<표 2-1> 지방공기업 직접경영사업현황(2003. 5. 1 현재)

세 부 사업별	단체수	단 체 별
계	183	.
상수도	101 (특·광 역시 7, 시 73, 군 21)	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 동두천, 안산, 고양, 과천, 구리, 평택, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 양주, 하남, 용인, 파주, 이천, 화성, 광주, 연천, 안성, 포천, 양평, 여주, 가평, 영월, 평창, 인제, 춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 홍천, 정선, 철원, 고성, 청주, 충주, 제천, 옥천, 천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 예산, 전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제, 완주, 목포, 여수, 순천, 나주, 광양, 영암, 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 울진, 상주, 문경, 경산, 창원, 마산, 진주, 진해, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산, 창녕, 제주, 서귀포, 북제주, 남제주
하수도	26	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 수원, 의정부, 광명, 부천, 안산, 과천, 성남, 구리, 춘천, 속초, 청주, 전주, 완주, 목포, 나주, 영암, 경주, 구미, 경산, 제주
공 영 개 발	41 (시도 6, 시군 35)	인천, 울산, 충북, 충남, 전남, 전남(도청이전) 수원, 성남, 의정부, 안산, 고양, 구리, 평택, 남양주, 오산, 시흥, 의왕, 안성, 김포, 춘천, 원주, 속초, 강릉, 청주, 충주, 음성, 천안, 아산, 보령, 연기, 계룡, 전주, 익산, 목포, 순천, 광양, 창원, 마산, 진주, 김해, 양산
지 역 개 발 기 금	15	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주

자료 : 행정자치부 내부자료

순수한 지방직영기업 형태는 다음과 같은 몇 가지 특징을 갖는다.¹⁴⁾ 첫째, 매년 지방의회의 의결을 얻어 확정되는 예산에 의해 운영된다. 지방직영기업을 위하여 일반회계와는 별도로 특별회계로 계리하도록 하고 있으나, 그 세입세출예산에 관해서는 매년 지방의회의 의결을 거치도록 되어 있다.

14) 안용식·원구환, 「지방공기업론」, 서울: 대영문화사, 1996, p.3.

둘째, 일반적으로 일반행정기관에 적용되는 예산·회계·감사 관계의 법령의 적용을 받는다. 그러나 우리의 경우 예산 회계는 지방공기업법의 적용을 받게되어 있고 동법에 규정한 것을 제외한 것은 지방자치법 및 지방재정법, 기타 관계법령을 적용하게 되어 있다.

단, 일반행정기관에 적용되는 감사원법은 그대로 적용된다.

셋째, 지방직영공기업의 직원은 공무원이며 그들의 임명방법, 근무조건 등은 일반공무원과 동일하다.

넷째, 지방직영공기업은 일반적으로 지방자치단체의 행정기구 또는 그 산하 기관의 형태로 조직되어 그 장의 직접적인 통제하에 놓이게 된다.

다섯째 지방직영공기업은 공법적 특권을 누린다.

나. 지방공사·공단

지방공사·공단은 일반적으로 지방자치단체가 지역주민의 공공복리를 증진하고 그 행정운영에 협력케 하기 위해서 스스로 출자하여 설립하고, 재정적·행정적 원조를 제공하면서 그 경영에 관여하는 법인을 말한다.¹⁵⁾

공사의 경우는 독립된 사업을 수행하지만, 공단의 경우는 특정사무를 위·수탁받은 형편이어서 사실상 일개 행정부서의 잡다한 업무를 맡아 처리하는 현업 행정부서 역할에 그치고 있다. 공사·공단은 모두 공사(단)체의 발행이 가능하여 정산 결과 이익이 발생한 경우 이월결손금을 보전한 후 준비금으로 적립하여야 한다.

이때 또 잉여금이 발생하면 이익을 배당하고 나머지는 적립이 가능하다. 그러나 공단은 이와 같은 경우 자치단체에 입금시켜야 한다. 공사의 관리를 위해서 사장, 부사장, 이사, 감사를 둔다. 공단은 사장이 없고 이사장, 부이사장, 이사가 관리·경영을 담당한다. 사장(이사장)은 행정자치부장관의 승인을 얻어 지방자치단체의 장이 임명한다. 주요 의사결정에 관한 의결을 위해서 이사회를 두되 이사회의 권한과 운영 및 직원의 임면은 정관에 의해 이루어진다.¹⁶⁾

2003.5.1. 현재 지방공사·공단의 현황은 <표 2-2>와 같으며, 본 연구에서는 전체 지방공단 중 서울 9개 공단을 대상으로 연구하고자 한다. 참고로 지방공기업 적용 대상 사업은 <표 2-4>와 같다.

15) 배용수, 「지방 경영론」, 서울 : 법문사, 1996, p.126

16) 서울시정개발연구원, 「지방공기업 발전방안」, 1994, p.14.

<표 2-2> 지방공기업 간접경영사업 현황(2003. 5. 1 현재)

형태별	사업별	단체수	단 체 별
계		136	
지방공사	소 계	63	
	지하철	4	서울(2), 대구, 인천
	의료원	34	서울, 부산, 대구, 인천, 수원, 의정부, 금촌, 이천, 안성, 포천, 원주, 강릉, 속초, 삼척, 영월, 청주, 충주, 천안, 공주, 서산, 홍성, 군산, 남원, 순천, 강진, 목포, 포항, 김천, 안동, 울진, 마산, 진주, 제주, 서귀포
	도시개발	11	서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 경기, 강원, 전북, 경북, 경남, 제주
	기타	6	서울농수산물공사, 마포개발공사(서울), 구리농수산물도매시장(구리시), 경기관광공사, 평택항만공사, 대전엑스포과학공원
	지자체 50% 이상 출자	8	지방공사인천터미널, 하남시개발공사, 광주지방공사, 태백관광개발공사, 장흥표고유통공사, 구미원예수출공사, 청도지역개발공사, 안성축산진흥공사,
지방공단	소 계	40	
	시설관리	37	서울, 종로구, 성북구, 강북구, 양천구, 강서구, 동작구, 강남구, 송파구, 부산, 대구, 인천, 인천남구, 부평구, 계양구, 인천서구, 대전, 울산, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 과천시, 용인, 파주, 안성, 김포, 화성, 연천군, 동해, 속초시, 구미, 창원시, 거제시, 부산환경, 대구환경시설
	주관차리	2	춘천, 청주
	기타	1	창원경륜
주식회사	소 계	33	
	지자체 25~50% 미만 출자	24	부산센텀시티(주), (주)부산전시컨벤션센터, (주)부산관광개발, (주)대구전시컨벤션센터, 대구광역시북합화물터미널, (주)인천도시관광, (주)광주광역시정보센터, 한국씨이에스(주), (주)대전농산물유통센터, (주)K3I(대전종합정보센터), 부천카툰네트워크(주), 부천무역개발(주), (주)효원, 안산도시개발(주), 김포캐릭터월드, (주)충부농축산물류센터, 전북무역(주), (주)전남무역, (주)구례지리산생물, 가온소프트(주), (주)무학산청생물, (주)경남무역, (주)제주교역, (주)제주국제컨벤션센터
	지자체 25% 미만 출자	9	(주)도봉, 코다개발(주), (주)테즈락스포츠, (주)티아이엔시(대구종합정보센터) 경북통상(주), 울산일산유원지개발(주), 파주시혼합사료(주) (주)경축, 농협대구경북유통(주)

자료 : 행정자치부 내부자료

<표 2-3> 시·도별, 사업별공기업현황(2003. 5. 1 현재)

시 도 별	합 계	직영기업					공사·공단 등						주 식 회 사
		소 계	상 수 도	하 수 도	공영 개발	지역 개발 기금	소 계	의 료 원	도시 지방 개발 공사	시설 주차 체육 관리 공단	지하 철 도선 시장 관리 공사	지자 체 50% 이상 출자 법인	
계	319	183	101	26	41	15	136	34	11	40	10	8	33
서울	17	1	1	-	-	-	16	1	1	9	4	-	1
부산	11	3	1	1	-	1	8	1	1	2	-	-	4
대구	11	3	1	1	-	1	8	1	1	2	1	-	3
인천	14	4	1	1	1	1	10	1	-	5	1	1	2
광주	6	3	1	1	-	1	3	-	1	-	-	-	2
대전	8	3	1	1	-	1	5	-	1	1	1	-	2
울산	6	4	1	1	1	1	2	-	-	1	-	-	1
경기	83	52	30	8	13	1	31	6	1	12	3	3	6
강원	31	21	14	2	4	1	10	5	1	3	-	1	-
충북	13	10	4	1	4	1	3	2	-	1	-	-	-
충남	19	14	7	-	6	1	5	4	-	-	-	-	1
전북	16	12	7	2	2	1	4	2	1	-	-	-	1
전남	21	15	6	3	5	1	6	3	-	-	-	1	2
경북	26	15	11	3	-	1	11	4	1	1	-	2	3
경남	26	17	11	-	5	1	9	2	1	3	-	-	3
제주	11	6	4	1	-	1	5	2	1	-	-	-	2

자료 : 행정자치부 내부자료

<표2-4> 지방공기업 적용 대상사업(2003.5.1 현재)

구분	적 용 대 상 사 업
당연 적용 사업	대통령령이 정하는 일정규모 이상이면 의무적으로 법을 적용 1. 수도사업(간이상수도사업을 제외) 6. 하수도사업 2. 공업용수도사업 7. 주택사업 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함) 8. 토지개발사업 4. 자동차운송사업 9. 의료사업 5. 지방도로사업
임의 적용 사업	지방자치단체별로 조례가 정하는 바에 의하여 법을 적용할 수 있음 경상비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음 각목에 해당 하는 사업 가. 당연적용 대상사업 중 대통령령으로 정하는 일정규모 기준에 미달하는 작업 나. 기타 주민의 복리를 증진하거나 지역개발 또는 지역경제 활성화에 이바지할 수 있다고 인정하는 사업

자료 : 행정자치부 내부자료

이들 지방공사·공단 양자는 지방자치단체가 독립된 법인의 형태로 설립·경영하는 공기업의 의미를 지닌다는 점에서는 동일하다. 그리고 지방공기업법 등 제도적으로도 양자의 설립목적이나 성격상의 차이를 명확히 구분하고 있지 않다.

그러나 지방공사는 다분히 민간부문의 성격이 강한 사업영역을 공공성 확보 차원에서 지방자치단체가 간접 경영하는 일종의 회사로서 도시개발, 의료, 지하철, 유통 등 다양한 분야에서 설립되고 있다. 이에 반해 지방공단은 원래 지방자치단체의 고유 업무를 전문성과 기술성 확보의 이유로 설립하여 전담 대행하게 하는 일종의 공공기관으로서 주차장 등 주로 시설관리 분야에서 설립되고 있다.

지방공사와 지방공단의 차이점은 <표 2-5>와 같다.

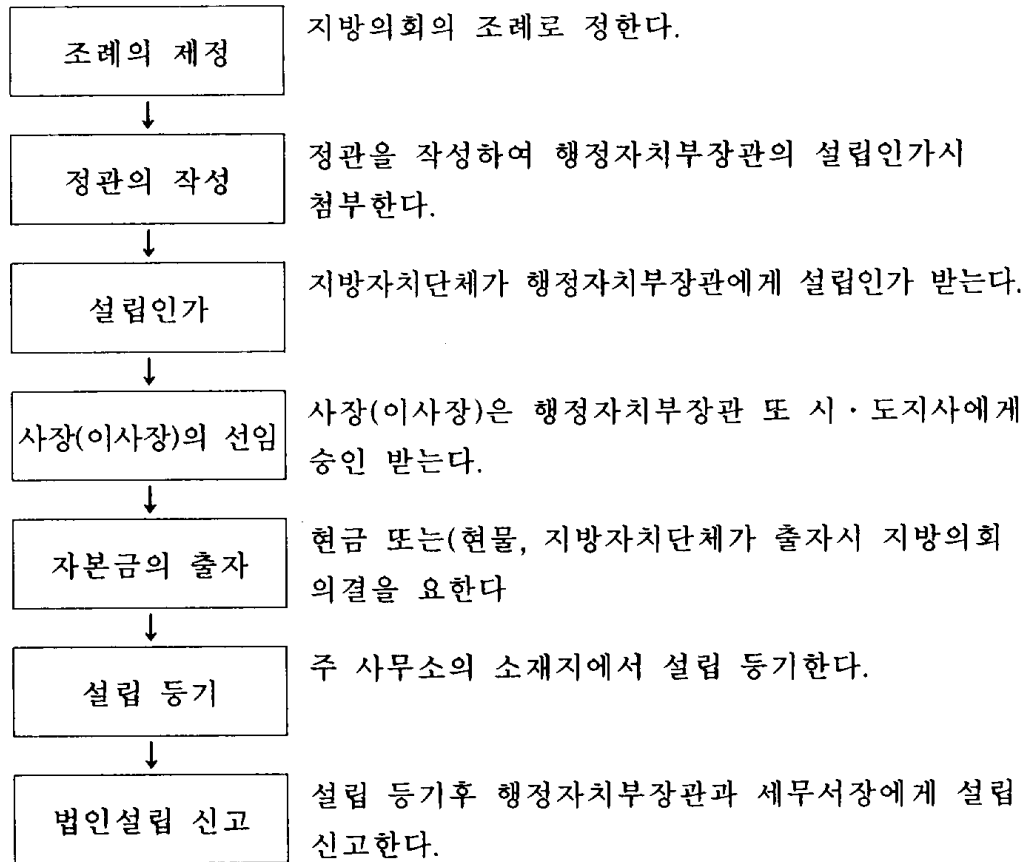
<표2-5> 지방공사와 지방공단간의 차이점 비교

구 분	지방공사	지방공단
성 격	일종의 회사(불가능)	일종의 공공기관(불가능)
설 립	설립단체 단독 또는 민관합작설립 가능(주식)	설립단체의 단독설립(민관합작 불가)
업무관계	독립 사업경영(완전성)	특정사무의 위.수탁(한정성)
경영비용	자본금+판매수입	출연금+수탁금+수수료수입
자본조달	사채발행+민대출자 가능	불가
경 영 자	사장, 부사장, 이사	이사장, 부이사장, 이사
해산시자본처리	출자자에 귀속	설립단체 귀속
영업수지	수익≠비용 (당기순이익 또는 순손실 발생)	수입=비용(사업 종료시 정산)

자료 : 정장현, 「지방자치단체의 재정현황과 과제」, 서울 : 푸른숲, 1996, pp.385-386.

지방공사와 지방공단의 설립 절차는 다음과 같다.

<그림 1> 지방공사와 지방공단의 설립절차



다. 제3섹터(관민공동출자기업)

제3섹터(the third sector)란 공공부문과 민간부문이 공동출자하여 사업체를 구성하고 이를 통하여 공공개발사업에 참여하는 방식을 말한다. 일종의 민관 협력방식이라고 할 수 있는데, 여기에는 자본과 시설·인력·기술 등의 협력도 포함된다.

제3섹터의 출현 배경에는 부족한 지방재정의 확충, 민간부문의 영역의 확대, 공공영역의 기업화를 들 수 있다. 한정적인 지방 재정 하에서 나날이 다양해지는 행정수요는 지방재정의 확충을 필요로 하며 이에 재정확충 방안으로써 지방세의 부담률을 증가시키면 선진국에서 경험한 바와 같이 조세저항에 직면할 가능성이 있다.

이에 대비한 재원의 확충방안으로 규제완화, 수익자 부담원칙의 반영, 민영화, 제3섹터의 활용방안이 불가피하게 된다. 이와 같이 제3섹터는 민간부문 활용체계 중 관민협력방식의 가장 대표적인 형태이며, 2003. 5. 1 현재 33개이다.

우리나라의 광역자치단체와 서울시 자치단체별 재정자립도는 <표2-6> 과 <표2-7> 과 같다.

<표2-6> 광역 자치단체별 재정자립도 현황(2003년 : 본예산)

시 별	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산		
단위(%)	95.9	74.8	76.3	74.4	62.8	73.5	71.6		
도 별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
단위(%)	77.8	26.2	31.4	29.2	25.6	20.6	29.2	37.1	36

자료 : 행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr)

<표2-7> 서울시 자치단체별 재정자립도 현황(2003년 : 본예산)

구 별	종로구	중구	용산구	성동구	광진구	동대문구	중랑구
단위(%)	71.2	92.6	46.9	39.2	38.7	35.6	31.5
구 별	성북구	강북구	도봉구	노원구	은평구	서대문구	마포구
단위(%)	45.8	31.0	36.5	31.6	30.5	40.0	39.7
구 별	양천구	강서구	구로구	금천구	영등포구	동작구	관악구
단위(%)	44.7	42.7	43.2	37.1	73.9	43.3	32.7
구 별	서초구	강남구	송파구	강동구			
단위(%)	91.8	89.5	65.1	43.0			

자료 : 행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr)

2. 지방 공기업의 경영상 특성

지방공기업의 경영특성은 지방공기업법 제3조에서 찾아볼 수 있다. '지방공기업은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다.'가 그것이다. 이는 곧 지방공기업 경영의 기본원칙은 지방자치

단체의 행정목적으로서 '공공성'과 기업으로 성립하는 기반으로서의 '기업성'이라는 두 가지를 지방공기업 경영의 기본적인 원칙으로 삼고 있다는 것을 의미한다.

가. 공공성

일반적으로 지방공기업은 공공성을 가진다고 보여진다. 그러나 공공성이라는 개념이 매우 피상적이기 때문에 그 구체적 내용이 무엇인지 정확히 파악하기 어려운 실정이며 또한 공공성이 지방공기업의 설치·경영에 어떠한 제약조건으로 작용되어야 할 것인가에 대해서도 명확하게 정의되고 있지 않다.

일반적으로 지적되고 있는 지방공기업의 공공성이란 목적의 공공성, 소유의 공공성, 관리의 공공성 등으로 구분할 수 있다.¹⁷⁾ 이 중에서 소유의 공공성, 관리의 공공성은 유사한 개념으로 볼 수 있을 것이다.

먼저 목적의 공공성이라 함은 지방공기업의 목표가 기업 자체의 이윤극대화에 있지 않고 국가 혹은 지역 전체의 복리증진에 있다는 것을 의미하는데 여기서 국가 혹은 지역 전체의 복리증진이 의미하는 바가 무엇인가에 따라서 공공성의 내용이 결정된다. 즉, 비영리적 공공복리증진이 공기업경영의 주요목표이기 때문에 공기업이라고 부른다는 것이다. 소유의 공공성 혹은 관리의 공공성이라 함은 지방공기업의 소유권 혹은 관리권을 지방자치단체가 가지고 있다는 것을 의미한다. 즉, 공권력 또는 공권력을 형식적으로 대변하는 지방자치단체 및 기관이 창설하고 소유·경영하며 궁극적으로 책임을 지는 주인이 지방자치단체 또는 기관이라는 의미에서 지방공기업을 인식하는 경우, 지방공기업에 있어서의 공공성은 곧 공적소유 또는 공적통제를 나타내게 되는 것이다.¹⁸⁾

이 외에도 공공성이라 ① 불특정 다수의 지역주민으로 이루어지는 이용자 대중의 공익을 보호하여야 한다는 것 ② 여기에서 사기업의 경우 생길지도 모르는 부당한 이용자 부담의 증대가 억제되어야 한다는 것 ③ 사기업의 경우에는 곤란한 경제 정책적, 사회 정책적 배려가 고려되어야 한다는 것 등을 의미한다고 할 것이다.¹⁹⁾

17) 김재훈, 「정부투자기관관리체계 개선방안」, 한국행정연구원, 1995, pp. 43-46.

18) 송대회, 「지방공기업의 과제와 발전방향」, 서울:한국개발연구원, 1990, p.13.

19) 이상희, 「지방재정론」, 서울: 계명사, 1995, p.463.

본 연구에서는 지방공기업의 공공성을 기업이라는 형태를 통해 지역 주민의 복리증진을 목표로 한다는 의미로 정의한다. 물론 지역주민의 복리증진이 정확히 무엇을 의미하는지는 더욱 심도있는 논의가 행해져야 하겠지만 지방공기업을 소유 혹은 관리의 공공성이라는 측면에서 구별한다면 일반적인 행정활동과 구분의 실익이 없을 것이기 때문이다.

나. 기업성

지방공기업의 또 하나의 경영특성은 기업이라는 본질에서 기인하는 영리성 또는 경제성을 내용으로 하는 기업성에 있다. 일반행정에 있어서는 그 공공서비스의 제공이 일반주민에게 미치며, 따라서 그 서비스의 제공에 필요한 경비의 조달은 권력적인 조세징수에 의하는데 비해, 지방공기업의 서비스는 특정주민에게만 제공되므로 그 필요경비의 조달은 그 서비스를 제공받는 자로부터의 요금수입에 의한다.

이 때문에 지방공기업은 재화 또는 서비스의 반대급부인 요금을 수익자로부터 징수하여 그 요금수입을 주종으로 해서 서비스의 공급비용을 충당하는 기업성을 가지게 되는 것이다.²⁰⁾

그러나 이와 같은 개념은 독립채산제 회계계리를 한다든지 수익자부담 원칙을 정하여 재화 및 용역을 소비하는 주민에게 부과하는 요금수입으로 소요비용을 충당한다는 식의 지방공기업의 형식적인 면이 강조된 것에 지나지 않는다고 할 것이다.

즉, 정부개입의 실패에 따른 행정서비스의 공급 및 생산이 민간공급 및 생산으로 전환된다는 민영화를 고려해 볼 때 지방공기업의 기업성은 곧 인식되고 있는 경영목표를 가장 효율적으로 달성하기 위하여 인력 및 자산 등 내적자원을 적극적으로 활용하고 조직, 예산, 인사 등 여러 경영 부문에서의 문제점을 개선해 나가며 경영환경의 변화에 신속히 대응해 나갈 뿐 아니라 위험부담(risk)까지도 감수하고 창조적으로 도전해 나가는 기업가 정신(entrepreneurship)²¹⁾을 의미한다고 보는 것이 옳다.

20) 정장현, 「지방자치단체의 재정현황과 과제」, 서울 : 푸른숲, 1996, pp.358~359.

21) 송대희, 전게서, 1990, p.15.

다. 공공성과 기업성의 관계

지방공기업은 공공적인 목적성을 가지고 있기 때문에 지방공기업은 지역 내 주민의 복리증진과 직접 간접으로 영향을 갖고 공익을 위주로 경영되어야 함은 위에서 본바와 같다.

그런데 실제에 있어서는 지방공기업의 공공성을 보장하기 위한 제도적 장치로 민주적, 공공적 통제가 이루어지게 되는 것이 보통이다. 이때 공기업에 대한 통제를 지나치게 강화하는 경우는 공기업은 자주성을 상실하게 되어 기업성을 저해하게 되므로 그 한계는 어디에 둘 것이냐 하는 것이 이론상 문제가 된다고 볼 수 있다.

또한 지방공기업의 기업성은 실제로는 공공성의 제약을 받으면서도 독립채산원칙과 생산성원칙을 얼마만큼 그에 조화시켜야하는지에 달려 있다고 볼 수 있다. 이때에도 기업성을 지나치게 강조하다보면 공공성을 해하는 결과를 가져오게 될 것이다. 따라서 양자의 개념은 이론상으로는 상호 대립적이라고 할 것이다. 그러나 이제까지의 우리나라 지방공기업은 공공성을 지나치게 강조한 나머지 기업성의 추구를 위해 원가계산을 통해 요금을 조례의 형식으로 산정하도록 하고, 물가안정 및 공정거래에 관한 법률에 의해 재정경제원장관과 협의²²⁾하도록 되어 있다.

또한 지방공기업의 자율경영에 대한 통제가 심하여 지방공기업의 이사회에 권한에 속하는 주요사항에 대해서까지 지방자치단체장의 승인을 요하도록 하는 등으로 인해 현재 지방공기업의 요금은 원가에도 못미쳐 공기업경영의 적자를 낳아 공기업경영부실의 원인이 되고 있다. 이와 같은 점을 볼 때 지방공기업의 공공성과 기업성은 분리되어있는 대립적인 것이 아니라 공기업 속에 서로 통일되어 나타나야만 하는 개념이라고 보아야 한다.

즉, 지방공기업이 기업성을 발휘해서 합리적, 능률적인 경영을 통해 최소의 비용으로 최대의 서비스를 이용자인 해당 지역의 주민들에게 제공하는 일이야말로 주민 복지의 향상에 이바지함이며, 이런 의미에 있어서는 공공성과 기업성은 서로 모순되는 것이 아니라는 것이다. 따라서 공공성과 기업성은 목적으로서의 공공성과 수단으로서의 기업성으로 인식되어야 하며 상호목적과 수단으로 양립하지 않으면 안된다.

22) 재정경제원장관과 협의하도록 되어있는 지방공기업 요금은 상하수도요금, 공업용 수도사용료, 도시가스요금, 지하철운임, 시·도병원의 의료수가, 기타 재정경제원장관이 지정하는 사업요금 또는 수수료이다. 기초단체의 경우 자치단체 물가 심의위원회에서 요금을 지정한다

목적으로서의 공공성은 수단으로서의 기업성을 침해해서는 안되며 수단으로서의 기업성도 목적으로서의 공공성을 침해해서는 안되며, 수단으로서의 기업성도 목적으로서의 공공성을 침해해서는 안된다는 것이다.²³⁾

위에서 살펴 본 바와 같이 지방공기업의 존재의의는 결국 지방자치단체가 자율적인 기반 위에서 기업경영상적인 정신을 통해 공공성과 기업성을 동시에 달성하려 함으로써 주민에게 적절한 서비스를 제공함은 물론이고 그를 바탕으로 지역복지의 수준을 향상시키려는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 이러한 기대와는 달리 실제적인 면에 있어서는 지방공기업이 사업관리나 조직관리, 인력운용, 예산편성과 집행, 회계처리, 책임경영 등에서 많은 문제점을 노정시키고 있는 것도 사실이다.

이와 같이 지방 공기업의 경영상 문제점이 많이 지적되고 있지만 현재도 경영개선의 노력이 계속적으로 이루어져 가고 있다.

기존의 지방공기업의 경영개선에 대한 논의들이 이제까지 지방공기업은 공공성이 너무 강조된 나머지 그 폐해가 컸었고 동시에 기업성을 소홀히 하여 왔었다는 비판에 사로잡혀있다는 점을 부인할 수 없다. 물론 우리나라의 지방공기업이 당면하고 있는 과제가 사회가 다원화되고 지역주민들의 요구가 다양함에 따라 지방공기업의 영역을 확대하고 기존 행정서비스의 공급에서 벗어나서 그의 다원화가 시급하다는 것은 지극히 당연한 사실이다.

그러나 이제까지 지방공기업의 공공성이 강조되었고 기업성이 소홀히 되어왔으므로 이제부터는 기업성에 대한 강조가 더 있어야 한다는 논리는 옳지 않다. 즉, 환경변화에 따라서 기업성이 강조되어야 하는 것과 마찬가지로 공공성이라는 개념도 행정을 둘러싼 환경변화에 따라 새로이 해석되어져 기업성을 추구하면서도 동시에 그에 맞는 공공성에 대한 새로운 해석과 더불어 지역성이라는 요소를 추가시켜야만 한다는 것이다.

3. 지방 공사·공단 운영

가. 지방공사·지방공단의 경영관리

지방공사·지방공단은 지방공기업법 제2조에 열거되어 있는 모든 사

23) 안용식, 「현대공기업론」, 서울 : 박영사, 1994, pp. 70~71.

업을 담당할 수 있다. 지방공단은 주로 시설관리·주차장관리를 하고 있다.

지방자치단체가 지방공사, 지방공단을 설립하고자 할 때에는 그 설립 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정해야 하고, 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과와 사업적인 사항을 조례로 정해야 하고, 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과와 사업성 등 타당성 여부를 사전에 검토하여야 한다.(법 제49조)

지방공사에서는 그 업무에 관한 중요한 사항을 결의하기 위하여 이사회를 두는데, 이사회는 사장과 부사장을 포함하여 이사로 구성한다. 부사장과 이사는 지방자치단체자의 승인을 얻어 사장이 임명한다. 이사는 상임이사와 비상임 이사로 구분하고, 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사정수의 100분의 50 미만으로 한다.(법 제62조, 제58조,령 제55조)

지방공기업의 경영지도·자문 및 평가 업무를 전문적으로 지원하게 하기 위하여 지방자치단체는 공동으로 경영지도법인을 설립·운영할 수 있다. 이 경우 행정자치부장관의 설립인가를 받아야 한다. 행정자치부장관은 경영지도법인을 지도·감독하며, 필요한 경우에는 법인에 대하여 그 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출, 기타 필요한 명령을 할 수 있다.²⁴⁾

그 예로 현 행정자치부 산하에 한국 자치경영평가원을 두고 있다. 행정자치부장관은 지방공기업의 효율적인 경영을 위하여 필요한 지도·조언 또는 권고를 행하는데, 이를 위하여 지방공기업 경영진단 반을 구성·운영할 수 있다. 이 경우 행정자치부장관은 외부전문기관에 위탁하여 경영진단을 할 수 있다.(법 제71조)

경영진단은 해당 공기업의 조직과 인사 관리 및 재무회계 등을 엄밀히 분석하여 문제점이 있을 때에 임원의 해임·조직 개편·민영화 등 경영개선 명령을 내리게 되며, 이를 이행하지 않으면 지방자치단체의 장이나 공기업 대표자는 형법상의 직무유기로 고발 조치되었다.²⁵⁾

24) 지방공기업법 제78조의 3 제1항의 규정에 의하여 설립되는 경영지도법인의 임원은 회장 1인을 포함한 10인 이내의 이사와 감사 1인으로 구성한다. 회장은 행정자치부장관의 승인을 얻어 이사회가 선임하되, 그 임기는 3년으로 하며 1차에 한하여 연임할 수 있다. 이사 및 감사의 임기와 선임 등에 관하여 필요한 사항은 법인의 정관으로 정한다. 지방공기업법 시행령 제76조.

25) 지방공기업법 제78조의 2. 행정자치부는 경영진단제도를 도입한 후 처음으로 1999.12.5.에 전국 81개 지방공사, 공단에 대한 경영평가 결과 경영실적이 부실한 것으로 나타난 5개 공기

경영진단의 대상공기업은 지방자치단체의 장이 경영평가 후 제출하는 경영평가보고서와 재무제표 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 ① 3 사업년도 이상 계속하여 당기순손실이 발생한 지방공기업 ② 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 경영수입이 현저하게 감소한 지방공기업 ③ 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 정산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업 ④ 기타 대통령이 정하는 지방공기업(경영목표 설정이 비합리적이거나 인력 및 조직 관리가 비효율적이거나 재무구조가 불건전하거나, 기타 행정자치부장관이 경영진단이 필요하다고 인정하는 지방공기업) 등이다.(법 제 78조의2)

경영진단반의 구성은 행정자치부장관이 지방공기업에 관한 업무를 담당하는 공무원, 대학교 조교수 이상의 직위에 있는 자로서 공기업의 경영 및 기타 관련분야에 관한 전문지식이 있는 자와 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사 그리고 기타 공기업 경영 및 관련분야에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉 또는 임명한다. 또 경영진단위원회는 행정자치부에 둔다.(법 제71조, 제72조)

우리나라는 공기업 도입 역사가 선진 외국에 비하여 일천하다.

<표2-8> 과 <표2-9>는 본 논문의 연구대상인 서울시 지역의 시설관리공단과 자치단체별 주민의 이용현황과 설립일자 그리고 규모(인원현황, 예산규모, 경영성과 규모) 및 주요 기능을 정리한 것으로, 시설관리공단 마다 서로 다른 특성을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표2-8> 자치구별 자치구 지역 주민 이용현황

구 분	합계	수영	헬스	비 고
계	60%	57%	64%	
종로구 공단	40	36	46	동대문구, 성북구민이 이용
성북구 공단	43	38	50	동대문구, 노원구, 중랑구민이 이용
강서구 공단	90	89	91	양천구민이 이용
동작구 공단	60	58	62	영등포구민이 이용

주:비공식 자료

자료: 각 자치구별 지방공단

업을 경영진단 대상으로 선정하고 2000.2월까지 경영진단을 실시하였다. 이들 5개 공기업은 구조조정이 이루어지지 않고 고객만족도 조사에서 낮은 점수를 받은 서울시지하철공사, 의료원 중 최하위 평가를 받은 수원의료원, 수도권과 수도사업소로 조직이 이원화되어 있는 안동시 상수도, 영업 손실이 많은 강원도 도시개발공사와 강북구 도시관리공단이다.

<표2-9> 서울지역 지방공단(9개) 운영실태

구 설 립 일	인원현황 (2003.5)			주요추진사업	2002 경영성과(백만원)			2003 예산액(백만원)		
	정원	현원	파견		수입	지출	손익	수입	지출	손익
총 계	2,628	2,430	12		169,423 (179,156)	167,725 (163,451)	1,698 (15,705)	184,703 (193,288)	183,487 (180,899)	1,216 (12,389)
광 소 계	1,672	1,551	0		121,792 (122,842)	121,792 (121,792)	0 (1,050)	128,755 (129,878)	128,755 (128,755)	0 (1,123)
서울시 83.9.23	1,672	1,551	0	· 어린이대공원 · 장묘사업 · 식물원 · 혼잡통행료 · 견인보관소 · 공영 주차장 · 공영 차고지 · 지하도상가 · 도시고속도로 · 도로청소 및 녹지 · 공사감독	121,792 (122,842)	121,792 (121,792)	0 (1,050)	128,755 (129,878)	128,755 (128,755)	0 (1,123)
기 초 자 치 구 소 계	956	879	12		47,631 (56,314)	45,933 (41,659)	1,698 (14,655)	55,948 (63,410)	54,732 (52,144)	1,216 (11,266)
성북구 '00.1.24	239	215	3	· 공영주차장 · 거주자우선주차제 · 빌딩임대 사업 · 환승주차 및 빌딩임대 · 구민체육관 · 레포츠타운 · 골프연습장 관리 · 구민회관, 여성회관 · 정보도서관 및 공부방	9,103 (11,772)	9,103 (7,555)	0 (4,217)	10,243 (12,993)	10,243 (10,319)	0 (2,674)
강서구 '96.4.19	169	177	0	· 공영주차장 · 청소년공부방 · 구민올림픽체육센터	8,474 (9,294)	8,474 (8,474)	0 (820)	8,890 (9,689)	8,890 (8,890)	0 (799)
강북구 '97.10.29	85	76	3	· 공영주차장 · 거주자우선주차제 · 견인사업 · 구민운동장 · 보안등관리	4,708 (4,537)	4,708 (4,708)	0 (-171)	6,328 (6,007)	6,328 (6,328)	0 (-321)
종로구 '97.12.22	99	91	0	· 구민회관, 구민생활관 · 테니스장 · 여성문화센터 · 청소년문화센터	5,086 (5,919)	5,086 (5,086)	0 (833)	6,315 (7,165)	6,315 (6,315)	0 (850)
강남구 '99.8.6	155	149	4	· 공영주차장 · 거주자우선 주차제 · 견인사업 · 구민체육관 · 테니스장	5,311 (10,236)	5,288 (5,288)	23 (4,948)	7,393 (9,916)	7,393 (7,393)	0 (2,523)
양천구 '00.1.17	68	40	2	· 공영주차장 문화체육센터 · 테니스장 · 구민체육센터	4,401	2,726	1,675	2,904	1,688	1,216
동작구 '00.9.18	70	56	0	· 공영주차장 · 거주자우선주차제 · 체육센터 · 구민체육센터	3,791 (5,795)	3,791 (3,791)	0 (2,004)	6,990 (8,455)	6,990 (6,014)	0 (2,441)
송파구 '02.1.1	71	75	0	· 거주자우선주차제 · 환경개선 및 재활용사업 · 자동차운전교습업	6,757 (8,761)	6,757 (6,757)	0 (2,004)	6,885 (9,185)	6,885 (6,885)	0 (2,300)

주: 경영성과중 () 안 숫자는 자체수지 현황으로 비공식 자료임.

자료: 각 자치단체의 지방공단

첫째, <표2-8>에서 보는바와 같이 지방공단은 해당 자치구 주민의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다는 설립 취지에 따라 지역주민과 지역에 뿌리를 두고 있다고 하겠다. 자구 주민의 이용현황이 60%에 이르고 있음을 알 수 있다.

둘째, 설립일을 살펴보면, 가장 먼저 설립된 서울시 시설관리공단(1983년)과 가장 늦게 설립된 송파시설관리공단(2002년)은 상당한 차이가 있다.

셋째, 지방공단 규모가 가장 큰 시설관리공단과 가장 작은 시설관리공

단을 비교하면, 직원 수는 5배의 차이와 경영성과와 예산 규모면에서 상당한 차이를 볼 수 있다. 이러한 차이는 주로 시설관리공단을 설립한 지방자치단체의 규모와 관련이 있으나, 시설관리공단에서 관리하여야 하는 시설의 종류와 수에 따라 시설관리공단의 규모가 결정되기도 한다.

넷째, 시설관리공단을 설립한 지방자치단체의 사정에 따라 주요 업무의 내용이 다양함을 알 수 있다. 거주자 우선주차제와 공영주차장 그리고 각종 체육센터 등은 공통적으로 위탁받아 운영하지만 상당히 다양함을 알 수 있다. 특히 성북구 도시관리공단의 경우 정보도서관을 함께 운영하면서, 향후 영화관 및 예능도서관도 위탁받아 운영할 예정으로 아주 다양하다.

다섯째, 지방공단의 추진 사업내용이 다양함에 따라 적용되는 법규의 종류와 수도 각기 다름을 알 수 있다.(〈표2-10〉 참조)

〈표2-10〉 지방공단의 적용법규 현황(예:성북구 도시관리공단)

구 분	계	법 규 명
계	93개	
기본법령	50개	㉠ 지방공기업법 및령, 규칙. 기업회계기준 ㉡ 지방자치법 및령. ㉢ 국유재산법 및령, 규칙. ㉣ 근로기준법 및령, 규칙. ㉤ 인지세법 및령, 규칙. ㉥ 도서관 및독서진흥법 및령, 규칙. ㉦ 영화진흥법 및령, 규칙. ㉧ 공연법 및령, 규칙. ㉨ 문화예술진흥법 및령. ㉩ 박물관 및미술관진흥법과령, 규칙. ㉪ 상가건물임대차보호법 및령. ㉫ 체육시설의설치·이용에관한법률과령, 규칙. ㉬ 국민체육진흥법 및령, 규칙. ㉭ 주차장법 및령, 규칙. ㉮ 국가를 당사자로하는계약에관한법률 및령, 규칙. ㉯ 도로교통법 및령, 규칙. ㉰ 옥외광고물 등관리법 및령. ㉱ 공탁법, 처리규칙
관련법규 및 지침	6개	㉠ 지방공기업평규정(행정자치부 훈령 제87호). ㉡ 예산편성지침. ㉢ 예산과목구조 및과목해소, ㉣ 예산편성기준 개선사항, ㉤ 지방자치단체 예산집행시 신용카드사용 및관리요령, ㉥ 지방공기업 재무제표 이해
조 / 정 관	19개	㉠ 지방공단설치조례. ㉡ 지방공단정관. ㉢ 구민회관설치 및 운영에관한조례와규칙. ㉣ 구유재산관리조례 및규칙. ㉤ 정보도서관설치 및운영에관한조례. ㉥ 체육시설관리 운영 및 사용료 징수조례와규칙. ㉦ 구 체육시설사용료 결정 및고시. ㉧ 여성복지시설관리조례. ㉨ 수익임대시설관리조례와규칙. ㉩ 주차장설치 및관리조례. ㉪ 주차장특별회계설치조례. ㉫ 도로점용허가 및점용료 등 징수조례와규칙. ㉬ 행정감사규칙
규 정	14개	㉠ 지방공단직제규정. ㉡ 지방공단인사규정 및내규. ㉢ 지방공단보수규정. ㉣ 지방공단취업규정. ㉤ 지방공단복리후생규정. ㉥ 지방공단 파트타임 취업 및 근무규칙. ㉦ 지방공단 문서관리규정. ㉧ 지방공단제안규정. ㉨ 지방공단사무위임 전결규정. ㉩ 지방공단당직근무규정. ㉪ 지방공단직인관리규정. ㉫ 지방공단회계관리규정 및내규.
약 관	4개	㉠ 주차장 관리규정 표준약관. ㉡ 영화관 표준약관. ㉢ 골프연습장 이용약관. ㉣ 체육시설 이용에 관한 약관

자료 : 성북구 도시관리공단 업무편람

나. 지방공사·지방공단 인사·조직관리

지방직영기업의 관리자와 직원은 지방공무원이므로 본 연구에서는 제외하기로 하고 지방공사·지방공단의 인사문제만을 고찰한다.

지방공사·공단의 임원은 사장, 부사장, 이사, 감사를 말한다. 사장과 감사는 지방자치단체의 장이 임명하는데 사장을 임명할 때에는 사장추천위원회에서 추천된 자 중에서 임명하여야 한다. 부사장 및 이사는 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 사장이 임명한다.

비상임 이사의 경우는 지방자치단체의 감사담당부서의 공무원으로 하여금 겸임하게 할 수 있다.(법 제58조)

임원의 임기는 사장, 부사장, 이사 및 감사가 각각 3년이다. 연임규정은 지방 직영 공기업에서는 연임할 수 있다고 하고 있으나 지방공사·지방공단의 임원에 대해서는 규정이 없으며 조례에서 연임을 따로 정하고 있다. 임원의 자격요건에서 “지방직영공기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자”라고 규정하고 있으며, 지방 공기업 사업과 금전상 이해관계자는 임원이 될 수 없고, 지방의회의 의원도 지방공사와 지방공단의 임직원을 겸할 수 없다고 규정하고 있다.

임원의 수도 지방공사의 사장과 부사장을 포함한 이사 약간 인을 두며, 이사 및 감사의 수는 정관으로 정하는 것으로 규정하고 임원의 수는 이사회나 지방 공사·지방공단의 규모에 따라 다르다.²⁶⁾

임원은 지방공사·지방공단의 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 지방공기업의 직무에 전념하게 하려는 취지에서 지방자치단체장의 허가를 득해야 하고, 직원의 경우 사장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다.

(1) 조직관리

서울지역 9개 지방공단의 조직체계는 모두 사업장이 분산되어 있어 현장 팀 제로 운영되고 있다. 조직은 각 지방공단 설립목적 및 경영환경에 부응하는 조직 구조로 유지 발전되어야 한다. 행정에 경영 마인드를

26) 안용식, 「현대공기업론」, 서울 : 박영사, 1994, p.161. 서울특별시의 몇 개 지방공사의 임원의 수는 다음과 같다. ① 지하철 공사는 사장 1인, 이사 6인, 감사 ② 도시개발공사는 사장을 포함 8인 이내의 이사와 감사 1인, ③ 시설관리공단은 이사장을 포함한 4인의 이사와 감사 1인, ④ 강남병원은 병원장을 포함한 4인의 이사와 감사.

접목시켜 기업적 업무 처리 능력을 향상시키고, 민간의 전문성과 경영기법을 과감히 도입하여 공공성과 기업성을 가진 조직구조가 되어야 한다.

조직구조의 유연성을 강화하여 조직 구성원 개개인의 창의성을 계발하고, 업무 능력의 극대화 및 시너지 효과를 창출할 수 있는 즐거운 직장 문화를 만들어 가야한다. 중요 정책이나 신규사업의 추진을 위한 특별 팀을 만들어 추진하고, 각 공단의 사업장의 업무 특성상 분산되어 있어 팀별 업무의 적절한 배분과 각 팀의 팀장이 '소 사장'이라는 사고로 방식으로 권한과 책임을 갖는 조직 관리가 바로 경영의 효율화에 우선 과제라고 할 수 있다. 또한 경영 목표 달성을 위한 정기적인 조직진단도 병행되어야 한다.²⁷⁾

조직현황은 9개 지방공단에 13부(실) 22과(처) 78팀이며, 서울시 시설관리공단은 2실 처 44개 팀으로 조직되어 있다. 지방기초자치단체 설립공단 중 종로, 강남구 도시관리공단은 부 제도가 없이 운영되고 있다. 강북공단의 경우 4부 7팀으로 운영되고 있어 적은 인원수에 조직은 적절치 않다고 여겨진다. 대부분의 지방기초자치단체 설립 공단의 경우 1-2개 부의 제도로 운영되고 있으며, 8개 공단 평균 4개 팀으로 운영되고 있어 사업장이 분산되어 있음을 간접적으로 알 수 있다. (<표 2-11>참조)

<표 2-11> 서울시 공단의 조직 현황 (2003.5현재)

사업별 구분	부 (실)	과 (처)	팀	비 고
계	13	22	78	
서울시시설관리공단	2	9	44	2실9처44팀
종로구시설관리공단		4	8	
성북구도시관리공단	1		6	
강북구도시관리공단	4		7	
양천구시설관리공단	2	5		
강서구시설관리공단	1		4	
동작구도시관리공단	2		2	
강남구도시관리공단		4	3	
송파구시설관리공단	1		4	

자료 : 행정자치부 내부자료

27) 조직진단이란 조직의 현재상태를 분석평가하고 조직의 문제점을 찾아내어 조직의 효율성을 증진시키기 위한 방법들을 개발하려는 과정으로 정의될 수 있다. 조직진단 분석틀을 개관하면 다음과 같다.

① Weisbord's 여섯상자 모델 ② Nadler의 적합모델 ③ Burke-Litwin 모델 ④ McKinsey의 7S모델 ⑤ Harrison 의 모델 ⑥ OAI의 조직평가지표 등 6가지의 모델이 있으며 각각의 특징이 있다.(한국행정연구원, 정부조직에 대한 진단기법 개발, 1997, pp.19~34.)

(2) 인사관리

서울지역 9개 지방공단의 전체 조직 구성인원은 2003. 5. 1. 현재 2,442명으로 그 중 서울시 공단이 1,551명이며, 지방기초자치단체 설립 8개 지방공단의 경우 891명의 인원이 종사하고 있다. 지방기초자치단체 설립 공단 중 성북구 도시관리공단이 218명으로 가장 많고, 68명의 양천구 시설관리공단이 가장 적은 규모이다.

비록 조직 구성원의 수는 적지만 각 공단마다 적정 인력의 배치가 있어야 한다. 업무 성격에 따라 근무 경험과 직무능력, 적성 등을 고려한 채용과 배치, 직무 교육도 병행되어야 한다. 또한 조직 운영의 간접 지원 인력과 현업직 인력 비율을 적정하게 하여 일면 기업적 조직으로서의 인사관리에 효율성을 기하여야 한다. 이를 위해서 정규직 인력의 풀제 운영과 파트타임 인력 풀제 운영도 겸하고 있는 실정으로 이의 적절한 운영의 조화가 있어야 한다.

연구대상 전체 9개 공단 현원이 2,442명 중 파트 및 일용직의 규모는 884명으로 전체 직원의 36.2%(비공식 집계임)인데 사회일각에서 비정규직의 정규직화 논의가 일고 있다.²⁸⁾

(3) 지방 공사·공단의 재무·회계관리

1980년대 말부터 시작된 행정환경 변화를 기점으로 지방자치단체는 날로 증가하는 주민의 새로운 행정수요와 재정규모간의 불균형으로 인한 재정상의 문제, 즉 재정위기에 봉착하게 되었다.

지방재정과 관련하여 지방자치단체가 가지는 문제점은 우선 지방재원의 절대량이 부족하다는 것이다. 우리나라의 지방자치단체의 재정상태를 살펴보면 <표 2-6, 7>에서 볼 수 있는 바와 같이 취약하다.

그리고 또 지적할 수 있는 것은 지방자치단체의 지방재원의 구조가

28) 우리나라 10명 미만 사업장에서는 60%가 정규, 비정규직 구분이 없이 대부분 그저 상용직으로 일하고 있다. 우리나라 비정규직은 훨씬 넓은 개념으로 계약직 근로자뿐만 아니라 고용보호가 미흡하다고 판단되면 상용직도 임시직으로 포함시키고 용역업체 직원들 까지도 모두 포함시키고 있다. 독립된 자영업자까지도 모두 포함하여 국제적으로 예를 찾기 힘들다. 정부와 사회가 해야 할 일은 낡은 고용구조의 한 축을 움켜잡고 변화를 거부하는 특정집단 이익을 보호하는 것이 아니라 새로운 취업구조의 성장을 가로막는 늙은 노동시장의 규제들을 가지치기하는 것이다.(남성일 : 서강대 경제학과 교수, 매일 경제신문 테마진단, 2003.5.10.)

신축적이지 못해 늘어나는 재정수요를 소화해 내기 힘들다는 연구가 있다. 지방재원은 크게 자주재원인 지방세와 세외수입, 그리고 의존재원인 지방교부세와 보조금으로 구성되는데, 지방재원의 대부분을 차지하는 지방세는 재산세가 주종을 이루고 있기 때문에 경제성장에 둔감하며, 직접세로서 주민의 조세저항에 민감하고 정책세의 비중이 높다는 문제가 있다고 한다. 중앙정부에 의존하고 있는 의존재원을 획기적으로 대폭 확충하는 것 또한 현실적으로 기대하기 매우 어려운 일인 것이다.

이와같이 재정상의 문제를 해결하기 위해 재정의 확충은 지방자치단체가 공급하는 서비스의 규모가 증대됨에 따라 당연히 이를 생산하기 위한 재원이 증가해야 한다는 논리에 따라야 한다.

그러나 지방세를 통해서 재원을 확충하는 방법은 지방세가 대부분을 차지하는 재산세의 경우 일정한 한도 이상으로는 세금을 징수하는 것이 불가능함으로 한계가 있다. 따라서 사용료, 수수료, 지방채 발행 등을 통해서 세외수입²⁹⁾을 늘리는 방안이 있다.

우리나라는 1961년 세제개혁과 더불어 세외수입을 정립한 이래 1970년대 경영수익사업이 등장하였고, 1980년대에 들어 지방자치단체의 재정압박을 해결하기 위한 타개책으로 경영수익사업이 본격적으로 시작되었다. 1990년대에는 지방재정에서 세외수입이 차지하는 비중은 1993년 35.7%, 1994년에는 32.5%를 나타내는 등 조세수입이나 이전 재원보다도 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 지방자치단체가 제공하는 서비스중 수익자 부담 원칙에 의거한 급부적 서비스가 확대됨을 나타내 주는 것이라 할 수 있으며, 이러한 현상은 대도시 또는 도시지역에서 더욱 현저하게 나타나고 있다.

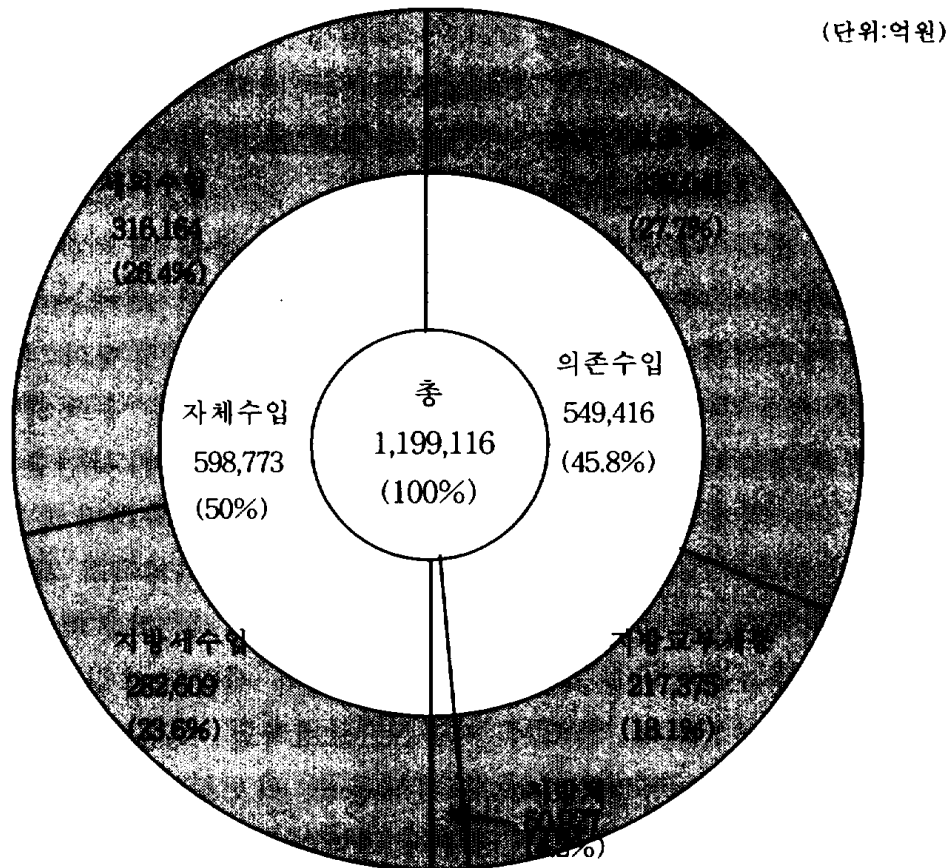
또한 각 지방 자치 단체 예산 중 세외수입이 차지하는 비중도 30%내외로 나타나고 있다.³⁰⁾

최근 예산에서 차지하는 세입원별 분포는 <표2-12>와 같다.

29) 우리나라에서 세외수입제도가 최초로 규정된 것은 고종 32년(1895년)의 일로 당시는 '조세의 수입'이라는 용어를 사용하였고, 1920년 조선총독부 전라남도령으로 제정·공포된 '전라남도 지방비 제수입 징수규칙'에서는 제수입이라는 용어로 불리웠다.(행정자치부홈페이지 참조)

30) 오승은, "지방자치단체 기업적 활동의 효율성 분석" 연세대학교 대학원 박사학위 논문, 2000, pp.8-14. 인용 구성

<그림 2> 지방 재정 세입 분포



주:2002년도 세입예산 총계 기준

<표2-12> 세외수입의 년도별 추세

단위:억원,(%)

구분	세입예산규모									
세입별 연도	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002
계	444,191 (100)	524,953 (100)	589,906 (100)	676,969 (100)	767,791 (100)	739,953 (100)	788,168 (100)	843,869 (100)	1,012,219 (100)	1,199,116 (100)
세외수입	158,579 (35.7)	170,552 (32.5)	197,494 (33.5)	235,668 (34.8)	267,441 (34.8)	227,710 (30.8)	230,642 (29.3)	234,585 (27.8)	266,265 (26.3)	316,164 (26.4)
지방세 수입	112,989 (25.4)	132,619 (25.3)	140,910 (23.9)	165,751 (24.5)	184,197 (24.0)	167,529 (22.6)	178,731 (22.7)	201,344 (23.9)	250,211 (24.7)	282,609 (23.6)
지방교부세등	74,357 (16.7)	82,382 (15.7)	91,937 (15.6)	111,175 (16.4)	121,430 (15.8)	118,727 (16.0)	115,214 (14.6)	157,420 (18.7)	211,936 (20.9)	217,375 (18.1)
보조금	59,553 (13.4)	80,461 (15.3)	100,763 (17.1)	114,243 (16.9)	133,530 (17.4)	167,726 (22.7)	202,353 (25.7)	208,672 (24.7)	243,388 (24.0)	332,041 (27.7)
지방채	38,713 (8.7)	58,939 (11.2)	58,802 (10.0)	50,132 (7.4)	61,193 (8.0)	58,261 (7.9)	61,228 (7.8)	41,848 (5.0)	40,419 (4.0)	50,927 (4.2)

주:중액교부금,지방양여금,조정교부금,재정보전금은 지방교부세에 포함, 세입총계 기준.

자료 : 지방 재정 통계 연감('94-2002), 행정자치부 홈페이지(www..mogaha.go.kr)

지방공사와 지방공단은 지방자치단체와 별개의 법인체로서 재무회계상의 독립성이 높다. 지방공사와 지방공단의 사업연도는 지방자치단체의 일반회계에 의한다.

계리는 경영의 성과 및 재무상태를 명백하게 파악할 수 있도록 회계거래를 발생의 사실에 따라 기업회계 기준에 의하고, 사업 분야별로 회계를 분리하여 계리할 수 있다.

결산한 결과 이익이 생긴 때에는 이월결손금을 보전한 후 준비금으로 적립하여야 하고 이를 적립한 후 잉여가 생긴 때에는 이익을 배당하고 잔여이익은 적립할 수 있다. 그리고 국채, 지방채의 취득, 한국은행 기타 금융기관에의 예입 외에는 업무상 여유금을 운용하지 못한다.

또한 지방공사, 공단은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있는데, 이 때에는 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.(법 제71조)³¹⁾ 그리고 수요 물자의 구매나 시설공사계약의 체결을 조달청장에게 위탁할 수 있다. 물품의 표준화, 사용 및 처분의 목적에 따른 분류와 물품관리계획을 수립하여야 한다.(법 제71조의 3,4)

공단의 자금관리에 있어서 자금 운용계획을 수립 운용하여야 한다. 자금 운용계획은 경영목표와 확정예산을 기초로 지방 재정법 제54조 및 자치구 재무회계 규칙, 공단설치 조례에 의거 수립 하여야 한다. 자금운용의 원칙은 수익성, 안정성, 편의성을 추구하여야 한다.

공단 재산관리에 있어서는 자산 프로그램관리 운영과 관리계획을 수립하여야 하고, 유동자산에 대해서는 정기적 재물조사를 실시하는 등 조치가 있어야 한다.

그리고 공단은 각종 수익 사업을 시행하기 때문에 사업별, 사업장별 특성에 맞는 정기적 원가 분석을 하여 장·단기적인 재무 운용 계획을 수립하여야 한다.

서울시 9개 지방공단에서는 독립채산제는 적용하지 않고있다. 이는 지방공단에서 발생하는 모든 수익은 익일 자치단체장에게 납부되며, 지방공단의 지출 경비는 정기적으로 대행사업비 명목으로 배정받아 집행하고 있다.

수익사업의 경우 각 사업장별 프로그램별 요금산정은 자치단체별로 조례로 정하여 사용료를 산정하되 공공성을 감안하여 사기업과는 달리 사업장별 규모, 시설의 노후 정도, 시설의 유지 보수 등을 감안하여 상한선

31) 비용의 범위는 ① 사업실시에 따른 사업계획의 수립, 사전조사, 용역 등에 소요되는 경비, ② 사업의 집행에 소요되는 시설비, 인건비 및 부대경비, ③ 사업의 종료 후 결산이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 사이에 시설물 등을 관리하는 데 소요되는 경비, ④ 사업의 대행에 따른 대행수수료, ⑤ 기타 사업집행상 필수적으로 소요되는 경비이다. 지방공기업법 시행령 제63조 제2항.

을 정하여 그 범위 내에서 산정하도록 하였다.

사용료의 변경 시에도 자치구별 조례에 의하여 일정한 범위(1회당 6%) 이상으로 인상이 필요할 때에는 자치단체장이 설치한 사용료 징수 조례에 따라 정하도록 하여 주민의 부담을 최대한 고려하고 있다. (각 자치구별 공단에 따라 약간의 운영상 차이는 있음)

또한 지역경제의 활성화, 공단지체의 대외 경쟁력 강화 그리고 기업성의 제고를 위해서 공단 자체의 브랜드 개발, 또는 지방자치단체의 자체 브랜드를 개발하여 홍보하고 있지만 아직 수익사업에서 영향력 행사에는 상당히 미흡한 실정이다.

그리고 지역경제의 활성화를 위해 각 지방자치단체에서 외국의 시 단위규모의 행정기관과 자매결연을 하는 등 경영 수익 사업을 위한 상호 교류를 하지만 아직 성장단계라고 하기는 이르다는게 전문가의 판단인 듯 하다. 그리고 사기업에서는 ‘브랜드 파워 키워라’는 기치를 걸고 기업마다 총력전을 벌이고 있는데 이것은 브랜드의 파워가 바로 경영수지로 직결됨을 반증하는 것으로, 앞으로 기초지방자치단체는 물론 지방공단에서도 민간기업에 따라 브랜드 파워를 키워나가는 전략을 펴나가야 할 것이라 예측되어 국내 유명 기업의 브랜드 인식 사례를 음미함이 의미있는 일이라 판단된다.³²⁾

각 지방 자치단체나 공단에서 현재 사용 중인 브랜드와 그 내력 그리고 각국과의 자매결연 현황은<표2-13>과 <표2-14>와 같다.

<표2-13> 서울시 공단 및 해당 자치구 브랜드 현황

구 분		브 랜 드
서울시		왕범이(Wangbomi) : 한국 호랑이 이미지 반영. 호랑이를 귀엽고 친근한 모습으로 디자인(1998).
종로구		까치 : 우리 민족과 친근한 야생종류. 은혜, 희망, 상서로움의 길조.
성북구	구청	참새 : 우리나라 텃새. 서민적, 부지런한 새, 서민을 상징.
	공단	개미와꿀벌 : 고객에 봉사 Image .
강북구		까치 : 희소식을 알려준다는 길조
양천구		해누리 : 해바라기를 의인화. 구민만족 행정 서비스를 온누리에 펼.
강서구		새로미 : [까치]를 사람 모습으로 그리다. 친근감과 따스함 묘사.
동작구		로야 : ‘백로야!’하듯 친근하게 끝 이름만 부르는 말.
강남구		까치 : 기쁜 소식의 길조.
송파구		솔이 : 21세기 세계를 열어감. 젊음, 생동감 의미

자료 : 각 자치단체 자료 재구성

32) 브랜드가 매출 증대는 물론 기업의 생존까지 좌우하는 핵심 요소라는 것과 “잘 키운 효자 브랜드 하나가 기업을 먹여 살린다” 인식이 깔려 있다. 브랜드 경영을 핵심 경영 전략으로 삼는 등 자사 브랜드 가치를 높이는데 총력을 쏟고 있다.(문화일보, 제3584호, 2003. 7. 18자)

<표2-14> 우리나라 · 외국 자치단체별 자매결연 현황

구분	우리나라 자치단체수			외국 자매도시 수			비고
	계	광역시	기초	계	광역시	기초	
계	161	16	15	419	131	288	
서울	25	1	24	66	18	48	
부산	11	1	10	27	16	11	
대구	4	1	3	11	8	3	
인천	5	1	4	13	9	4	
광주	4	1	3	8	5	3	
대전	4	1	3	13	9	4	
울산	1	1	-	8	8	-	
경기	25	1	24	71	14	57	
강원	13	1	12	30	5	25	
충북	8	1	7	15	5	10	
충남	11	1	10	27	6	21	
전북	9	1	8	21	4	17	
전남	12	1	11	21	3	18	
경북	11	1	10	34	7	27	
경남	13	1	12	41	10	31	
제주	5	1	4	13	4	9	

※ 우리나라 광역↔외국광역시, 우리나라 기초↔외국 기초자치단체간 자매결연체결

자료 : 각 자치단체 자료 재구성

서울시 9개 지방공단의 직원들에 대한 급여 체계도 자치단체별로 부분적으로 상이한 실정이다. 서울시 지방공단의 포함 9개 공단중 성북구 도시관리공단과 강남구 도시관리공단의 경우는 임·직원 전원이 연봉제를 채택하고 있으나, 여타 7개 공단의 경우는 팀장급 이사에 대해서는 연봉제를 적용하고, 팀장 이하 직원에 대해서는 호봉제를 적용하는 등 상이하게 운영되고 있는 실정이다. 그 내용은 <표2-15>와 같다.

<표2-15> 서울시 지방공단 임·직원 급여 체계 현황

구분	급여체계(연봉계약제)		비고
	임원 및 팀장이상	임원포함 전직원	
서울시 시설관리공단	○		과장명칭이팀장으로 변경된 경우 과장급 이상에 시행
종로구 시설관리공단	○		
성북구 도시관리공단		○	
강북구 도시관리공단	○		
양천구 시설관리공단	○		
강서구 시설관리공단	○		
동작구 도시관리공단	○		
강남구 도시관리공단		○	2003.1.1시행
송파구 시설관리공단	○		

자료 : 지방공기업 실무편람 (2003.9)

(가) 지방공단(지방공사 포함)의 결산

지방공단의 당해 사업년도 영업활동 전반에 대한 수입과 지출의 실적을 확정된 계수로 표시하고, 경영성과 및 재무상태를 재무제표로 작성 확정하는 회계행위를 말하는데, 이 제도는 매 사업년도 종료시점을 기준으로 사업년도 간의 운영실적을 계상정리하고, 지방공단의 경영개선을 위한 정보를 제공하며, 결산승인을 받음으로서 책임해제가 되는 제도라고 할 수 있다.

지방공단의 결산은 사업년도 종료 후 2월내에 완료하고 지방공기업법 시행령이 정하는 결산서류와 자치단체장이 지정하는 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 지체없이 설립지방자치단체 장에게 보고·승인을 얻게 되어있다. 결산승인 5일 이내에 결산을 공시하고 주된 사무소에 2년간 비치하여야 한다.

특별히 지방공단의 경영수지와 직결되는 결산제도로 이의 자세한 절차와 내용을 개관하고 일반회계와 공기업회계를 혼용하고 있는 지방공단 이기에 양 제도에 대한 비교 분석도 제시하고자 한다.(〈표2-16〉참조)

〈표2-16〉지방공단(지방공사포함) 결산 내용

구 분	일 정	내 용
사업년도 종료	매년 12월 31일	당해연도수입(조사 결정액), 비용(채무 확정액)확정
결산서류작성	익년 2월까지	결산보고서 (예산결산보고서) 사업보고서, 재무제표, 결산부속명세서 등
공인회계사의 회계감사	익년 3월	회계감사보고서 제출 : 4월 중순 * 지방자치단체장이 지정
지방자치단체장에게 결산보고	익년 4월	결산서등 결산 관련서류공인 회계사의 회계감사보고서 첨부
결산승인	익년 4월	지방자치단체장의 결산승인으로 종료
결산공시	결산승인 5일 이내	공보, 주된 사무소에 2년간 비치

자료 : 대양컴퓨터정보 홈페이지(www.dysoft.co.kr)

(나) 지방공단의 공기업 회계와 일반회계와 결산제도 비교

양 제도는 크게 회계 방식에서 공기업회계는 복식부기와 발생주의를 채택하고 있으나 일반회계에서는 단식부기와 현금주의 방식을 채택하고 있다.(본 연구에서는 양제도의 장·단점은 논외로 하고자 한다.)

그리고 결산 중요도에서도 공기업회계에서는 예산·결산을 동등하게 중시하여 경영 성과에 치중하지만, 일반회계의 경우 예산에 치중하는 경향이 있다.

더욱 비교가 되는 것은 공기업회계에서는 자산을 파악하여 재무상태와 손익계산을 하는 반면 일반회계의 경우에는 자산, 부채, 자본의 개념이 없어 재무상태 파악을 실시하지 않는 것이 특징이다. 자세한 비교는 아래 <표2-17>과 같다.

<표2-17> 공기업 회계와 일반회계 비교

구 분	공기업회계(공단)	일반회계
회계방식	복식부기 발생주의 .수익 : 조사 결정액 기준 .비용 : 채무 확정액 기준 ※ 출납정리기간 없음	단식부기 현금주의 .수익 : 현금수입액 기준 .비용 : 현금지출액 기준 ※ 출납정리기간 있음 (익년2월말)
결산 내용	세입 . 세출결산 (사업예산, 자본예산) * 자금예산 결산-현금주의방식에 의한 예산결산재무제표	세입 . 세출결산
결산 중요도	예산 및 결산은 동등하게 중시(결산은 경영성과 재정상태파악 목적)	예산 중시
기간손익계산 (경영성과 파악)	실시(계속기업으로서의 계산)	미실시
재무상태 파악	실시 (자산=부채+자본으로 항시 균형유지)	미실시 (자산, 부채, 자본 개념 없음)
비 현금계리	계리 *현금지출을 수반하지 않는 감가상각비, 자산감모비 및 평가손실 등 계상	계리 불가

자료 : 대양컴퓨터정보 홈페이지(www.dysoft.co.kr)

(다) 지방공기업에서의 복식부기와 단식부기

복식부기 제도는 15세기경 베니스의 상인 루카 파치올로(Luca Paciolo)에 의해 창안되었다고 전해지며 우리나라에서는 고려시대 개성상인들이 고안하여 사용했던 “개성치부법”에서 그 기원을 찾을 수 있다. 이와 같이 긴 역사를 가진 복식부기제도가 지방공기업에 도입된 것은 1970년1월1일 부터이며, 그로부터 30년이 지났다.

이 복식부기제도가 도입된 배경에는 우리나라가 외국자본에 의해 개발을 시작하면서 차관공여처인 AID(미국 국제원조처), IBRD(세계개발은행), ADB(아시아 개발은행)로부터 차관도입에 따른 차관 협정상 기업회계제도 도입을 약정하므로써 차관을 도입했는데 상수도 사업을 영위하는 공공기관의 회계제도를 기업회계제도로 전환한데서부터 복식부기제도가 도입되기 시작하였다.

일정기간 동안의 사업성과와 일정시점에서의 자산과 부채 자본 상황을 판단하기 위해서는 현금의 수입과 지출만을 기록 관리하는 단식부기방법으로는 불가능하다. 현금의 수지뿐 아니라 사업상의 모든 거래 즉 현금거래, 신용거래, 물물교환 거래를 포착하지 않으면 안된다.

현금거래만을 인식하여 기록하는 단식부기방법에서는 현금거래만을 포착하게 되고 물물교환 등의 거래를 파악할 수 없게 되므로 일정기간의 사업성과와 일정시점의 재정상태를 파악할 수 없게 된다. 따라서 일정기간의 사업성과와 일정시점의 재정상태 파악을 위해서는 현금거래뿐 아니라 신용거래, 물물교환거래와 경제적 가치증감을 포함하는 모든 거래를 인식하여 기록할 수 있는 제도가 바로 복식부기제도가 필요한 이유이다.

단식부기는 모든 거래가 현금으로 이루어지는 경우에만 활용된다. 수입거래의 경우 현금을 받고 그 대가를 주게 되며 이 때에 제공한 대가만을 표기하는 기록을 하게된다. 단식부기가 현금이 반드시 수반되는 거래만을 기록하는 제도로써 거래는 사실상 이중성을 갖고 있으나 현금의 수입이나 현금의 지출은 표시하지 않고 현금의 수입과 지출내용만을 표시한다.

복식부기제도에서는 거래의 이중성을 모두 표시하기 위해서 현금수입항목과 현금지출항목을 모두 표시하게 된다. 현재 정부에서 활용하고 있는 회계제도는 현금주의에 의한 단식부기제도로써 복식부기로 개선하는 것이 향후 개혁 과제라 할 수 있다.

제 2 절 지방공기업의 발달

1. 지방공기업의 양적 확대

1969년 지방공기업법이 제정된 이래 공기업은 주민의 복리증진을 위해서 꼭 필요한 사업이다. 행정기관에서 직접 담당하기보다는 경영마인드를 갖춘 기업에서 사업을 추진함으로써 공공성을 실현하면서 수익성도 제고하여 지역주민들에게 효과적인 서비스를 제공함과 더불어 지방재정을 안정시켜 지역사회발전에 이바지하여 왔다.³³⁾

즉, 초창기인 1970년대에는 지방공기업법의 대상사업에 상수도·폐도·자동차운송·가스사업 등이 포함되었지만, 실제로는 주로 상수도사업 등을 그 대상으로 하는 직영기업 위주로 운영되었다. 이는 현대적 의미의 공기업이라기보다는 종래의 행정에 수익과 비용개념을 접목시키는데 불과하였다.

1980년의 지방공기업법의 개정으로 지방공기업에 새로운 변화가 시도되면서 지방공기업의 새로운 도약이 시작되었다.³⁴⁾

1990년대에 들어서면서 지방공기업의 영역이 급격히 확대되었다.³⁵⁾ 따라서, 민선자치 실시와 더불어 지방재정확충을 위하여 각종 시설관리공단 등을 설립·운영하게 되었으며, 해마다 증가하여 왔고(<표2-18>참조), 향후 계속 늘어나는 추세이다.³⁶⁾

33) 한국지방재정공제회, 「지방재정」, 제19권 1호, 2000.

34) 1980. 1. 4.법개정(지방공사·공단 규정의 신설)

35) 1) 1992. 12. 8 법개정 주요내용 ① 지방공사·공단 설립단체 범위 확대 (시도 및 인구 50만 이상 시에서 모든 지방자치단체로 확대) ② 지방공사·공단에 지방자치단체 소속 공무원 파견 또는 겸임 근거 마련 ③ '지방 공기업'의 용어를 "지방 직영기업"과 "지방공사·공단"으로 정비 ④ 경영평가제 도입 및 전문 경영지도 법인 설립규정 신설

36) 아직 출판되지 않은 비공식 집계에 의한 2003년 「지방공사·공단 현황」은 341개로 1년 남짓 사이에 22개가 늘어났으며, 설립준비 중인 공사·공단을 포함하면 이 보다 훨씬 많을 것으로 추정되고 있다.

<표 2-18> 지방공기업 년도별 변동 추세(2003. 5. 1 현재)

구 분		'70	'75	'80	'85	'90	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
합 계		7	46	59	104	181	289	237	245	266	271	299	306	308	319
직접경영사업	소 계	7	46	59	71	145	229	173	174	172	172	173	175	174	183
	상 수 도	6	17	27	66	73	94	89	90	90	92	92	94	94	101
	하 수 도				3	8	17	18	19	20	21	22	22	22	26
	공영개발					33	55	50	50	46	46	44	44	43	41
	지역 개발기금					13	14	14	14	15	15	15	15	15	15
	통합 공과금					17	47			-	-	-	-	-	-
	주 택			2	2	1				-	-	-	-	-	-
	지하철 건설	1	1	1			2	2	1	1	-	-	-	-	-
	병 원		28	29						-	-	-	-	-	-
간접경영사업	소 계				33	36	60	64	71	94	99	126	131	134	136
	지 하 철				1	1	2	3	3	3	4	4	4	4	4
	의 료 원				32	33	34	34	34	34	34	35	34	34	34
	도시개발					1	4	5	5	10	10	11	11	11	11
	지방공단						6	8	9	14	15	27	33	38	40
	기 타					1	2	2	2	5	5	6	6	5	6
	지자체50% 이상출자						7	7	9	11	12	9	8	8	8
	지자체50% 미만출자						5	5	9	17	19	34	35	34	33

자료 : 행정자치부 내부자료

2. 지방공기업의 역할변화

가. 공공서비스 공급의 현상변화

현재 우리 사회구조는 다원화 일로에 있으며 일반적인 국민생활 수준의 향상 등으로 최근 들어 행정서비스에 대한 국민들의 욕구 또한 단순한 다양화를 넘어서서 고급화, 전문화 현상을 보이는 등 급격히 변화하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 특히 지방화시대를 맞아 지역주민의 욕구증대와 다양화 현상이 가속화되고 있으며 또한 고령화 사회로의 진입으로 인한 복지분야의 행정수요를 비롯한 환경, 보건, 교육, 교통 분야 등에서의 행정수요도 급증하고 있어 정부의 재정부담 또한 점차 증대되고 있는 추세이다.

이에 따라 정부의 제한된 기술, 재정 인력만으로 이와 같이 질적으로 다양한 뿐만 아니라 양적으로도 급속히 증대하고 있는 주민들의 서비스 욕구를 충족시키는데 한계가 있다. 이러한 점을 감안할 때 변화하는 행정수요에 능동적으로 대처하고 행정수요증가에 따른 공공지출의 증대 및 관료조직의 비대화를

방지하기 위하여 기존의 획일적이고 독과점적 공급체제를 탈피, 보다 다양한 공급원과 공급방식으로서의 전환이 절실히 요구되어지고 있는 것이다.³⁷⁾

또 우리가 주시하여야 할 주요한 환경변화의 흐름은 지방화와 국제화라는 현상들이다. 이는 개별적인 것이 아니라 동시에 진행되는 것이 세계적인 흐름인데 우리나라의 경우는 더욱 그러한 경향을 잘 보여 주고 있다. 이러한 환경변화는 결국 지방단위가 바로 국제사회의 주역이 되고 있다는 것을 의미한다. 이제 더 이상 중앙정부의 지방자치단체에 대한 보호 울타리는 존재하지 않는다는 것이다

이와 같은 환경변화는 기존의 행정조직은 물론이고 지방 공기업에게도 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 그에 따라 지방공기업의 어떠한 측면을 강조해야 할 것인가에 대해서는 다음과 같이 논의가 나뉘어지고 있다.

나. 기업성 강조의 측면

위와 같은 환경의 변화에 전적으로 동의한다면 지방공기업의 역할이 주민복지 증진을 위한 서비스 지향적인 행정체제 구축을 위한 것으로서 행정서비스의 다양한 공급원과 공급방식 중의 하나인 수단으로서 취급되어질 것이 요구된다고 하겠다.

따라서 지방공기업은 지방자치단체가 기존의 행정조직을 대신하여 특정한 행정서비스를 경쟁이라는 시장 메카니즘에 기반을 두면서 제공하도록 하는 기업을 말한다고 재 정의될 수 있다.

즉, 지방정부의 원조하에 운영되는 조직이만 정부통제에서 훨씬 자유롭고 자치권을 인정받아 기존 정부행정의 경직성과 역기능으로부터 벗어나 공공성도 확보하면서 기업의 효율적인 경영방식을 도입해 사기업부문과 경쟁을 통해 한정된 자원을 효율적으로 배분하면서 사회간접자본과 같은 기간산업에로의 새로운 세입을 발생케 하는 등의 역할을 담당하게 되는 것이다. Savas도 정부가 세금으로 공공서비스를 공급하더라도 이용자 개인에게 혜택을 주는 서비스에 대해서는 응익성의 원리에 입각하여야 한다고 주장하고 있다.

37) 박재희, “행정서비스 제공방식의 다원화방안”, 한국행정연구원 연구보고서, 1998, p.1.

다. 공공성 강조의 측면

위와 같은 지방공기업의 기업성을 강조해야 한다는 논리를 인정한다 하여도 지방공기업의 공공성은 여전히 중요하게 남아있음을 부인할 수는 없다. 그러나 지방공기업의 기업성을 지나치게 강조한다는 것은 곧 지방공기업 본래의 역할을 상실하게 된다는 사실을 감안하여야 한다. 따라서 이러한 관점에 따른다면 지방공기업의 공공성은 목적의 공공적인 측면에서 보되 그것은 위의 기업성이라는 측면과 결합되어야만 한다.

라. 지역성의 변화

원래 지방공기업의 지역성이라 함은 지방공기업의 경영주체가 지역적 한계 또는 제약을 갖게 된다는 데서 나온 것으로 지방공기업은 중앙에서 대량생산하여 지역별로 배분하는 국가공기업의 제품과는 달리 지역 내에서 자체 생산하여 자체적인 배분체계를 통하여 배분됨에 따라 제품의 가격도 지역별로 상이한 형태를 띠고 있는 일종의 특징³⁸⁾으로 취급되어 온 것이다.

그러나 이러한 지방공기업의 지역성이 지역주민의 실질적인 생활권과 일치하지 않기 때문에 경우에 따라서는 2~3개 행정구역을 묶어서 하나의 지방공기업 활동범위로 활용하는 것이 기존의 지역성의 의미였다. 그에 따라 이러한 지방공기업의 지역성을 극복하기 위해서 지방공기업법 제44조에 '지방자치단체는 지방직영공기업의 경영에 관한 사무를 광역적으로 처리하기 위하여 필요한 때에는 규약을 정하여 공동으로 지방자치단체조합을 설립할 수 있다'고 규정하고 있다. 또한 동법 제50조에서도 '지방자치단체는 상호규약을 정하여 공동으로 공사를 설립할 수 있다'고 규정하고 있다.

기존 지역성이라는 것의 의미는 지방공기업이 가지는 특성 중의 하나로서만 존재하였을 뿐이고 그것이 경영상의 특성으로는 고려되지 못한 것이 사실이다. 즉, 기존의 논의는 지방공기업의 경영상의 원칙으로 공공성과 기업성을 들고 양자가 어떻게 조화되느냐에 문제의 초점을 맞추어 온 것이 사실이다. 그러한 논의가 여전히 지방공기업의 경영원

38) 송대희, 전거서, p. 11.

칙에서 중요한 위치를 점하고 있음도 사실이다.

그러나 이제 본격적인 지방자치 시대에 전 세계적인 추세에서도 지방화의 흐름은 거세어지고 있다는 점에서 지방공기업의 경영원칙에 지역성이 새로이 추가되어야만 한다.

즉, 지방공기업이 공기업의 속성상 공공성과 기업성을 추구하되 그 뿌리는 지역에 두어야 한다는 것이다. 따라서 여기서 말하는 지역성이란 역시 공공성과 기업성이 맞물려 있는 개념으로서 지방공기업이 지역의 공공의 사회복지와 지역 경제발전의 견인차 역할을 담당하여야 한다는 것을 의미한다.

체계적인 관점에서 볼 때 지방공기업은 지역의 내생적인 발전을 위한 하나의 동인으로서 혹은 하나의 체제요소로서 지역개발 내지 발전을 위한 네트워크에 포함되어 지역의 사회복지 및 경제발전을 이루는데 도움이 될 수 있어야 한다는 것이다. 지방공기업이 지역의 사회복지를 위해서 기능한다 함은 지방공기업이 단순히 해당 지방자치단체에서 규정하고 있는 조례, 규칙 혹은 정관에서 말하는 사회 공공적인 기능을 수행하는데 그치지 않고 해당 지방공기업의 기능이 관련되어있는 지역 사회 전체의 사회복지를 달성하는데 구심체적인 역할을 수행함을 의미한다.

더욱이 지방공기업이 일차적으로 지역주민을 위한 공공서비스의 제공에 목적이 있다는 것에서 지방공기업의 지역성은 더욱 강조되어야 한다. 그에 따라 각 지방공기업이 처한 지역의 특수성을 무시한 채 획일적인 지방공기업법이라는 틀 안에서 구속함은 공기업의 취지를 흐트리는 것이 될 것이기 때문이다.

① 지역특성에 기반

먼저 지방공기업은 지역에 근원을 두고 있는 이상 해당 지역이 가지고 있는 특성과 연계되어 경영되어야 한다. 이미 이러한 원칙은 구태여 말할 필요도 없이 많은 지방자치단체들이 지역의 특성에 맞는 지방공기업을 운영하고 있는 것으로 나타나고 있다.

② 지역주민의 참여

지방공기업은 지역에 뿌리를 두고 있으면서도 일반주민들은 그의 정확한 역할과 기능이 무엇인지 모르고 있는 경우가 많으며 또한 지방공기업이 어떠한 경영성과를 내고 있으며 어떠한 조직체계로 이루어져 있는지 제대로 아는 경우는 거의 드물다. 따라서 사업의 성격상 주민과

상당한 관련을 가지는 경우에는 주민의 참여가 절대적으로 요청된다고 할 수 있다.

한편 지방공기업의 지역성으로 인해 지방공기업이 생산하는 서비스의 내용이 지역별로 상이함은 앞에서 본 바와 같다. 특히 서비스의 가격인 요금은 각 지역의 지리적 여건, 재정상태, 규모의 경제성 유무 등의 이유로 지역간에 큰 격차가 나는 경우가 흔히 있다.

또한 지역적 특성에 따라 기업형태 및 운영방식이 다양성을 보장하는 것도 앞으로의 과제라 하겠다. 즉 지방공기업의 지역성은 공공성과 수익성의 한도 내에서 최대한 보장되어야만 하는 것이다.

제 3 장 이론적 고찰

제 1 절 조직 효과성에 대한 문헌 연구

1. 조직 효과성의 의미

현대 사회에서의 조직은 대부분의 사람들의 일상생활에서 가장 중추적인 역할을 수행하며 사회적, 정치적, 경제적, 그리고 개인적 목적을 달성하기 위한 중요한 수단이 된다.

조직의 역할은 행정과 공공정책에서도 역시 중요하다. 왜냐하면 행정은 궁극적으로 조직관리 및 조직 내의 인력자원에 대한 관리를 통해 이루어지며, 거의 모든 공공정책 또한 조직에 의해 수행되기 때문이다.

현대 지방공기업 행정에서 우리가 재정자원의 희소성이라는 상황을 극복하면서 공공서비스 전달체계의 수준을 유지 및 향상시키기 위해서는 결국 공공조직에 대한 이해와 개선이 필수적인 것이다.³⁹⁾

현대사회는 고도의 복잡성을 보이고 있으며, 많은 문제점을 해결하기 위해 조직이라는 사회적 도구를 창조해 냈다. 현대 조직사회에서 조직의 역할은 너무 중요하기 때문에, 우리가 조직의 효과성(organization effectiveness)에 관심을 갖게 되는 것은 당연하다고 할 수 있다.

즉 우리가 조직을 연구하는 궁극적 목적중의 하나는 어떻게 그리고 왜 조직이 효과적일 수도 있고 효과적이지 아닐 수도 있는지를 밝히는 것이다.⁴⁰⁾ 대부분의 사람들에게 있어서 조직 효과성의 의미는 간단하다.

즉 효과적인 조직의 목표를 달성하는 조직이라는 것이다. 조직효과성(organizational effectiveness)라는 개념을 조직 행태론에서 사용하고 있는데 이는 어떤 조직의 상태가 무엇에 의해 효과를 얻어내는가를 말하는 것이다. 조직효과성은 능률성(efficiency)과 다른 구성개념(construct)이다⁴¹⁾. 1950년대 초기에는 '조직의 목표달성 정도'라는 단순한 정의를

39) 이창원·최창현, 「새 조직론」, 서울 : 대영문화사, 1996, pp. 21-24.

40) R.Hall, *Organizations : Structures, processes, & outcomes*, 5th ed. Englewood Cliffs, NJ : Prentice - Hal, 1991.

41) 효과성이 외부환경과의 관계에서 개념이 규정되는데 비하여 능률성은 조직의 내부과정에서의 경제성, 즉 투입과 산출의 비율로 표현된다. 따라서 목표달성과 무관한 능률성이 존재할 수 있으므로, 능률성이라고 해서 반드시 효과적인 조직이라고 할 수 없다고 하겠다. 구성개념은 추상적 개념이며, 계산될 수 없으며, 관찰 할 수 있는 현상으로부터 추출됨으로써 존재

내리고, 그 후 '존속'개념으로 파악하는 등, 1960년대와 1970년대를 거쳐 조직효과성의 연구가 계속되면서 개념정의도 다양하고, 조직효과성 기준도 각각 다양하다.

따라서 조직효과성 기준은 학자간에 의견차이가 매우 심하기 때문에 적절한 기준의 선택은 연구자들에게 매우 도전적인 문제라고 할 수 있다.

효과성의 측정이 어려운 것은 조직효과성에 대한 하나의 궁극적인 기준이 존재하지 않기 때문에 발생하는 것이다. 조직은 다양하고 때로는 상반되는 목표를 추구할 수도 있고, 조직효과성의 기준은 조직의 라이프 싸이클⁴²⁾에 따라 변할 수도 있으며 상이한 조직 구성원들이 상이한 중요성을 부여할 수도 있다.

또한 어떤 하나의 조직 수준에서의 기준이 다른 조직수준에서는 다를 수도 있으며 다양한 조직효과성 차원들 간의 관계성을 발견하기 어려울 수도 있다.⁴³⁾

지금까지 연구에서 사용된 기준은 크게 단일변인적 모델과 다변인적 모델로 분류 할 수 있다.

가. 단일변인적 모델(univariate model)

조직효과성에 관한 초기의 모형은 단일변인적(univariate) 기준을 사용하였다. Campbell은 이를 5가지 카테고리로 분류하였는데 다음과 같다.

(1) 종업원이나 상사의 평가에 의해 측정되는 전반적인 성과(overall performance)

하며, 생각에 의미를 부여하거나 해석하기 위하여 추출한 개념이다, 조직효과성의 개념정의가 분분함은 개념구성으로서의 속성 때문이다.

김준식, "한국기업의 조직유효성에 관한 경험적 연구", 중앙대학교 대학원 박사학위 논문, 1985, pp.7-8.

- 42) 조직은 일정한 성장단계를 거치는 하나의 생명주기(life cycle)에 따라 성장, 발전해간다고 볼 때, 그 첫 번째 단계는 창업단계로 혁신, 창의, 자원집결 등을 특징으로 하며, 두 번째 단계는 집단 공동체 단계로 비공식 의사소통 및 비공식 구조가 지배적이며, 세 번째 단계는 공식화 및 통제단계로 안정성, 활동의 능률성, 규칙, 절차 등을 특징으로 하며, 네 번째 단계는 조직은 정교한 구조적 단계로 이르게 되는데, 이 단계에 이르면 조직은 외부환경을 조정, 적응하여 조직 그 자체에의 갱신과 성장을 도모해 간다는 것이다. 마지막으로 쇠퇴단계로 조직이 겪게 되는 성장패턴을 설명하고 있다.

S.P. Robbins, *Organization Theory : Structure, Design and Applications*, 3rd ed. , Englewood cliffs, N. J. , :Printice- Hall, 1990, pp. 72-75

- 43) Kim S. Cameron, "Domains of Organizational Effectiveness in Colleges and Universities", *Academy of Management Journal*, 1981, Vol.24, No.1

- (2) 실제적인 데이터로 측정되는 생산성
- (3) 자기보고 질문지(self-report questionnaire)로 측정되는 종업원의 직무만족
- (4) 회계자료를 기초로 하는 이윤 또는 수익률
- (5) 이직률과 결근율

캠벨은 1977년에 이를 확장하여 효과성연구에 사용된 단일변인기준을 30개로 정리하였다.⁴⁴⁾

(1) 전반적 효과성(overall effectiveness)

가중한 한 많은 기준을 고려해서 전반적인 평가를 하는 것을 말한다. 이것은 기준에 달성되어진 여러 성과들의 기록들을 종합하거나, 조직에 관해 지식이 있다고 인정되는 전문가들로부터 전반적인 평가나 판단을 하게 함으로써 실제로 측정할 수 있다.

(2) 생산성(productivity)

일반적으로 조직에서 제공하는 제품이나 서비스의 양으로써 정의되어진다. 이것은 기준이 성과에 대한 기록이나 평가 등을 통해서 개인, 집단, 전체조직의 3가지 수준에서 측정되어질 수 있다

(3) 효율성(efficiency)

달성되어진 성과와 그 성과를 달성하기 위해 투입된 비용간의 비율

(4) 이윤(profit)

판매로부터 얻어지는 이익에서 비용을 제외한 수입의 양

(5) 질(quality)

조직에 의해서 공급되어지는 주된 제품이나 서비스의 질은 제품이나 서비스의 종류에 따라 매우 다양하므로 여기서 언급하기에는 어려움이 있다.

(6) 사고율(accident)

근무시간의 손실을 가져오는 직무 중에 일어나는 사고의 빈도를 말한다. 캠벨이 여러 효과성 연구를 정리한 결과 이 기준을 사용한 예는 2가지밖에 없어서 거의 사용되지 않는 기준이라고 할 수 있다.

(7) 성장(growth)

인원, 공장의 크기, 자산, 판매, 이익, 시장점유율, 혁신 등의 변수들의 증가에 의해 대표되는 개념으로 이것은 조직이 현재상태와 과거상태를 비교할 수 있게 해준다.

44) J.P. Campbell, *On the nature of Organizational Effectiveness*. In P. S, 1977.

(8) 결근(absenteeism)

일반적으로 미리 양해되지 않은 결근으로 정의되는데 이 범위 내에서 다양한 대안적 정의가 존재한다.(예를 들어, 전체 결근시간, 결근의 발생 빈도 등)

(9) 이직(turnover)

자발적으로 직무를 그만두는 수를 측정한 것.

(10) 직무만족(job satisfaction)

직무만족은 매우 여러 가지 방식으로 개념화 되어 왔는데, 일반적으로 종업원이 받는 다양한 직무결과에 그 종업원이 만족하는 정도를 말한다. 직무만족을 측정하는 다양한 측정도구가 이미 개발되어져 있다.

(11) 동기(motivation)

일반적으로 직무에서 목표 지향적으로 행동을 취하게 만드는 개인의 기질의 강도를 말한다. 이것은 다양한 직무결과에 만족하는 감정이라기보다는 직무의 목표를 달성하기 위해 일하려는 의지나 준비상태를 말한다.

(12) 사기(morale)

이 개념은 종종 정의하기가 어렵거나 심지어 어떻게 조직이론가들과 연구자들이 이 개념을 이용하는지를 이해하는 것이 어렵다. 일반적으로 일상적인 직무행동 이외에 특별한 노력, 목표 공유성, 몰입, 소속감 등을 포함하는 집단현상으로 사기를 정의한다. 개인이 어느 정도의 동기나 만족수준을 가지고 있는 반면 집단을 어느 정도의 사기수준을 가지고 있다.

(13) 통제(control)

조직구성원의 행동에 영향을 미치거나 행동을 감독하기 위해 조직 내에 존재하는 관리 적인 통제의 정도를 말한다.

(14) 갈등/응집(conflict/cohesion)

응집이란 조직구성원들이 서로 좋아하고, 같이 잘 일하고, 완전하고 열린 의사 소통을 하고, 그들의 작업 노력을 조화롭게 하는 결과를 말한다. 갈등이란 반대로 조직구성원 사이에 언어적, 물리적 틈이 있고, 조화가 이루어지지 않으며, 비효과적인 의사소통이 이루어짐을 말한다.

(15) 융통성/적응(flexibility/adaptation)

환경의 변화에 반응하여 이에 적응할 수 있도록 조직이 자신을 변화시킬 수 있는 능력을 말한다. 많은 학자들이 이에 대해서 언급했지만 측정하려는 시도는 별로 이루어지지 못했다.

(16) 계획/목표설정(planing/goal setting)

조직이 체계적으로 자신의 미래를 계획하고 명백한 목표설정 행동에 종사하는 정도를 말한다.

(17) 목표일치(goal consensus)

조직목표에 대한 실질적인 몰입과는 구분되는 것으로, 조직 내의 모든 개인이 같은 목표를 지각하고 있는지의 정도에 관한 것이다.

(18) 조직목표의 내재화(internalization of organizational goal)

조직목표의 수용에 관한 개념이다. 이것은 조직의 목표가 적절하고 적당하다는 신념을 내포하고 있다. 이 개념은 목표가 명확하거나 조직구성원에 의해 합의되는 정도에 관한 것은 아니다.

(19) 역할과 규범의 일치(role and norm congruence)

관리자들이 생각하는 최선의 감독방법, 기대하는 성과, 사기 및 역할요건 등에 대해 종업원이 동의하는 정도를 말한다.

(20) 관리자의 과업기술(managerial task skill)

관리자가 상사, 부하, 동료들에게 지원을 하거나, 건설적인 상호작용을 촉진하거나 목표를 달성하고 뛰어난 성과를 달성하기 위해 정열을 일으키게 만드는 등, 사람을 다루는 기술의 수준에 관한 개념이다.

(21) 관리자의 과업기술(managerial task skill)

조직의 관리자, 집단의 리더 등이 업무를 수행하기 위해서 필요로 하는 기술의 수준을 말한다.

(22) 정보관리와 의사소통(information management and communication)

조직에 중요한 정조를 분석하고 배분하는데 있어서의 완벽성, 정확성, 효율성을 말한다.

(23) 준비성(readiness)

조직에 어떤 특별한 과업이 요구되었을 때 이를 성공적으로 수행할 수 있는 가능성에 대한 전반적인 평가이다. 이 변수를 측정하려는 작업은 주로 군대조직에 제한되어 있다.

(24) 환경의 이용(utilization of environment)

조직이 환경과 성공적으로 상호작용하고 조직의 효과적인 운영을 위해 필요한 자원을 획득하는 정도

(25) 외부의 평가(evaluations by external entities)

조직의 상호작용하고 있는 환경으로써의 다른 조직이나 개인이 조직을 평가하는 것으로 공급자, 고객, 주주, 정부와 같은 조직에 의해서 주어지는 충성심, 확신, 지원 등을 평가하는 것을 말한다.

(26) 안전성(stability)

시간의 경과, 특히 조직에 위협이 되는 시기를 겪고 나서도 조직의 구조, 기능, 자원 등이 유지되는 것을 말한다.

(27) 인적자원의 가치(value of human resources)

조직에서의 개인구성원의 가치에 관한 총체적인 기준.

(28) 참여와 공유된 영향력(participation and shared influence)

조직구성원이 자신들에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 조직의 의사결정에 참여할 수 있는 정도.

(29) 교육과 개발의 강조(training and development emphasis)

조직이 자신의 인적자원을 개발하기 위해서 들인 노력의 양

(30) 성취의 강조(achievement emphasis)

조직이 새로운 주요 목표를 성취하는 데에 높은 가치를 두는 정도.

Campbell이 정리한 이 단일변인 기준들은 여러 연구에서 사용된 것들인데 Steers는 이 단일변인 모델의 문제점으로

첫째, 한 가지 기준변수가 효과성과 같다는 것은 논리적으로도 납득하기 어렵다는 점과

둘째, 기준선택이 연구자의 주관과 가치관에 따라 결정된다는 점 그리고 효과성이라는 개념의 이해에 어떻게 선택된 기준변수가 공헌하는지에 대한 연구자의 설명이 부족하다는 점을 들었다.⁴⁵⁾

기준유형의 문제는 일반적으로 조직의 측면, 기준의 일반성 혹은 특수성, 기준의 규범적 혹은 기술적 특성 및 기준의 정적 혹은 역동적 질에 초점을 맞추며 기준의 원천은 누구의 관점에서 조직효과성 평가의 기준이 선택되느냐 하는 문제를 의미한다

Cameron에 따르면 조직효과성에 관한 대부분의 경험적 연구들이 다

45) R. M. Steers, "Problems in the Measurement of Organizational Effectiveness" , Administrative Science Quarterly, 1975, Vol.20,no.4

른 연구들과 비교가 불가능하며, 어떤 하나의 유형과 원천에 의해서 조직효과성에 대한 완전한 이해를 제공한다는 것은 사실상 불가능하다는 것을 알 수 있다. 따라서 조직효과성평가에 대한 단일변인적인 연구들의 결과는 조직효과성에 대한 다변인적(multivariate)모델이 더욱 유용하고 적절한 것임을 시사하고 있다.

나. 다중변인적 모델(multivariate model)

여러 학자들의 연구결과 조직효과성이 본질적으로 다차원적인 것임을 발견하였으며, 다중변인적 모델이 일반적으로 보다 효과성을 이해하는데 도움을 준다는 사실을 발견하였다. Steers는 17개의 다변인 모델을 채택한 연구를 대상으로 연구에서 사용된 주요평가기준, 연구의 타입, 기준의 일반화정도, 기준선택의 근거에 따라 분류하였다.

<표 3-1> 다중 변인 모델 연구

연구자	주요 평가 기준	측정도구 유형	기준의 일반화	기준선택 논리
Georgopoulos, Tannenbaum (1957)	생산성, 융통성, 조직긴장의 해소	N	A	De
Bennis (1962)	적응력, 자기인식력, 사실확인능력	N	A	De
Black and Monton (1964)	생산성과 종업원의 동시 달성	N	B	De
Caplow (1964)	안정성, 통합, 자발성, 성취	N	A	De
Katz and Kahn (1966)	성장, 자원 확보, 생존, 환경통제	N	A	In
Lawrence and Lorsch (1967)	통합과 차별화의 적절한 균형	D	B	In
Yuchman and Seashore (1967)	최소하고 가치있는 자원의 성공 적인 획득, 환경의 통제	N	A	In
Friedlander 등 (1968)	이윤, 종업원만족, 사회가치	N	B	De
Price (1968)	생산성, 순응, 사기, 적응성, 정착화	D	A	In
Mahoney 등 (1969)	신뢰, 통합, 개발	D	B, R	In
Schein (1970)	열린 의사소통, 융통성, 창의성, 심리적 몰입	N	A	De
Mott (1972)	생산성, 융통성, 적응력	N	A	De
Duncan (1973)	목표달성, 통합, 적응	N	A	De
Gibson 등 (1973)	단기: 생산, 만족, 효율 중간: 적응, 개발 장기: 생존	N	A	In
Negandhi 등 (1973)	행동 기준: 인적자원획득, 종업원만족, 인적자원유지, 대인관계, 부서간관계, 인적자원이용 경제성장: 판매 성장, 적절한 이윤	N	B	De
Child (1974)	생산성, 성장	N	B	De
Webb (1974)	응집력, 효율성, 적응력, 지원	D	C	In

N=Normative model, D=Descriptive model, / A=All organizational, B=Business organizational, C=Religious R=R&D, De=Deductive, In=Inductive

Steers R.M. "Problems in the measurement of organizational effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, 1975, Vol120, No.4

Steers는 17개 연구를 분석한 결과 효과성측정에 사용된 기준들 간에 일치점이 별로 없다는 사실을 발견하였다.

<표3-2> 조직효과성 평가기준의 발생빈도

평가의 기준	빈도(회수)	평가의 기준	빈도(회수)
적응력-융통성	10	생 산 성	6
직무만족	5	이 윤	3
자원획득능력	3	조직 갈등의 감소	2
환경 통제 능력	2	발 전	2
효 율 성	2	종업원 유지능력	2
성 장	2	통 합	2
개인적인 의사소통	2	생 존	2
기 타	1	.	.

Steers R.M. "Problems in the measurement of organizational effectiveness ",
Administrative Science Quarterly, 1975, Vol20, No.4

위의 표에서 보듯이 연구에서 사용된 조직효과성 평가 기준은 적응성 - 융통성뿐이며 그 다음으로 많이 사용되어진 조직효과성 평가기준은 생산성, 직무만족, 이윤 등으로 밝혀졌다.

위에서 살펴 본 바와 같이 학자마다 개념 정의가 다양하기 때문에 효과성이 거리나 무게의 측정 같은 객관적 지표의 확인이 아니라, 목표라는 기대치나 선호치의 관찰된 산출의 확인과의 차이를 가늠하는 것이기 때문에, 측정은 객관적일 수 있으나, 평가는 목표달성이라는 평가자의 주관의 요소(가치판단)가 내재되어 있기 때문에 개념적 혼동을 피할 수 없다고 하겠다.⁴⁶⁾ 더욱이 행정조직이나 지방공기업 조직의 경우 일반 사기업조직과는 달리 산출량의 파악이 어려울 뿐만 아니라, 일반 행정이나 공기업 조직에서는 가시적·외향적인 성과보다는 내부과정적 성과가 오히려 중요하기 때문에 효과성의 개념 및 분석의 어려움이 있다고 하겠다.⁴⁷⁾

그리고 조직의 효과성을 측정하고자 할 때에는 그 의미가 그렇게 간단하지 않다. 왜냐하면 일반적으로 조직효과성이란 조직목표의 달성 정도로 보는데⁴⁸⁾, 조직목표라는 개념 자체가 아주 모호하기 때문이다.

46) 김영평, "불확실성과 정책의 정당성", 서울 : 고려대학교 출판부, 1992. p.223.

47) 이원규, "조직의 효과성의 접근 방법," 「사회과학연구」 제10집, 전북대학교 사회과학연구소, 1983, p.139.

48) A. Etzioni, op. cit., 1964.

예를 들어, 조직에는 복수의 상충되는 목표들이 존재하며 또한 조직의 목표는 여러 가지 원인에 의하여 변화한다. 결국 조직효과성이라는 개념이 복잡하게 된 가장 큰 원인은 조직목표라는 개념의 복잡성에 기인한다고도 할 수 있다.

조직효과성에 대한 연구는 단편적이고 체계화되어 있지 못하다.⁴⁹⁾ 조직효과성은 여러 가지 개념으로 구성된 고차원적인 상위 개념이기 때문에 획일적이고도 일차원적인 정의를 내리기에는 많은 문제점이 있다. 조직이론에 관한 대부분의 문헌은 조직구조 및 과정 등의 분석에 치중하고, 그러한 분야에 관한 지식이 축적되면 조직효과성에 관한 이해는 자연히 증진된다고 본다.

조직 목표의 개념화 및 척도화의 문제점을 이유로 조직효과성에 대한 과학적인 분석을 포기할 것을 주장하기도 하며, 비판적인 시각에도 불구하고 조직효과성에 대한 연구는 중요하다. 왜냐하면 조직효과성의 증진이 조직연구의 궁극적인 목표이기 때문이다.

조직을 어떻게 정의하느냐에 따라 조직효과성에 대한 정의도 달라지게 된다. 조직을 합리적으로 공동의 목적의 달성하기 위한 두 사람 이상의 협동체제로 규정할 경우 조직효과성은 합리적 공동 목적의 달성 정도라는 관점에서 보면 조직효과성은 주로 환경에 대한 적응능력이나 조직생존으로 측정될 것이다.

폐쇄체제적인 관점에서 주로 조직 내부의 안정성에 초점을 맞추는 경우에는 체제유지나 보존(retention)이 효과성의 기준이 되며, 조직 내의 개인이나 소집단의 행태적 조작을 강조하는 인간관계론적인 측면에서 보면 조직구성원들의 직무만족, 응집력, 사기, 조직몰입도 등이 조직효과성을 가늠하는 척도가 될 것이다.

조직효과성을 개념적으로 규정한다는 것이 이렇게 어렵기 때문에 대부분의 실증적 연구는 단편적 관점에 입각한 것이거나, 여러 가지 관점을 포괄하는 경우에도 효과성을 측정할 수 있는 척도의 입수 가능성에 따라 편의적으로 수행된 연구라고 해도 과언이 아니다.⁵⁰⁾

조직효과성에 대한 접근방법은 크게 전통적 접근방법과 현대적 접근방법으로 나눌 수 있는데, 전통적 접근방법은 주로 조직 활동의 특정

49) P. Goodman, & J. Pennings, *New prespectsties on organizational effectiveness*, San Francisco : Jossey- Bass, 1977.

50) 이창원 · 최창현, 전제서, pp. 404-405.

측면을 기준으로 조직효과성을 판단하는 것이고, 현대적 접근방법은 복수의 효과성 지표를 기준으로 조직효과성에 접근하는 것이라고 할 수 있다.

2. 조직효과성의 접근방법

가. 전통적 접근방법

조직효과성에 관한 전통적 접근법은 서로 다른 측면에 중점을 두는 접근법으로 조직활동의 투입 측면, 내부활동 측면, 산출 측면의 서로 다른 부분에 중점을 두고 조직효과성을 설명한다.

즉 투입 측면에서 조직의 효과성을 판단하는 체제자원적 접근법, 조직 내부활동 측면에서 효과성을 다루는 내부과정적 접근법, 산출 측면에서 효과성을 평가하는 목표달성 접근법이 있다.⁵¹⁾

(1) 체제자원적 접근법

체제자원적 접근법(system-resource approach)은 효과성에 대한 평가가 투입물 획득의 능력, 변환과정, 산출물의 유통능력, 안정과 균형이 유지 등에 의해서 이루어져야 한다고 본다.

즉, ① 가치있고 희소한 자원을 탐색하고 알아내는 능력, ② 외부환경의 올바른 파악 능력, ③ 획득한 자원의 이용 능력, ④ 조직내부 활동의 유지 능력, ⑤ 환경 변화에 대한 대응능력 등이 조직효과성 판단의 기준이 된다는 것이다.

조직이 필요한 자원을 탐색하고, 자원을 획득하며, 이들 자원을 조직 생존을 위해 활용하는 것은 과정변수로서 효과적인 조직을 만들 수 있는 수단인 것이다. 조직의 생존에 영향을 미치는 요인들인 수단목표(means-goals)를 조직효과성 판단의 기준으로 보는 접근법이다.

이 접근법은 조직이 자원 획득이라는 일부 활동만을 강조함으로써 조직 전체의 효과성과의 괴리 즉 효과성 달성에 필요한 수단을 더욱 중시하는 문제점이 있다. 그리고 조직이 자원을 환경으로부터 획득하는 최적의 상태가 무엇인가에 관한 보편적 견해가 없다는 것이다.

51) 이창원·최창현, 전거서, pp. 406-412.

단기적인 안목으로 최대한 자원을 획득하는 조직과 장기적 안목에서 조금씩 자원을 획득하는 조직 중 어느 조직이 더 효과적인가를 제시하지 못한다. 또한 조직효과성의 측정기준으로서 어떤 자원을 공통적으로 적용할 수 있는가에 대한 합의가 없다는 것이다.

(2) 내부과정적 접근법

조직의 효과성을 조직 내부의 건전성과 경제성 측면에서 평가하는 접근법으로 조직구성원들이 조직에 만족하고 행복감을 느끼는 경우나 조직내부 변환과정의 경제적 효율성이 높은 경우에 조직의 효과성이 높다고 하는 접근법이다.

조직 구성원 개개인이나 집단의 행태적 특성을 기준으로 조직의 효과성을 판단하는 내부과정적 접근법은 산출이 서로 다른 조직의 경우에도 조직의 효과성 비교가 용이하다는 장점이 있지만

① 내부 효율성은 조직 전체의 활동을 평가하는 효율성 지표가 될 수 없는 단점이 있다.

② 조직구성원들과의 면접에서 얻어진 조직 내부의 건강 정도는 조사자에 따라 주관적일 수 있는 단점이 있다. 결국 이 접근법은 조직 내부 측면만을 중시함으로써 전체조직 활동의 효과성 지표로는 부족하다고 한다.

(3) 목표달성 접근법

목표달성 접근법은 조직목표의 달성 정도를 조직효과성의 기준으로 삼는 접근법으로 조직의 산출 측면에서 효과성을 평가하는 것으로 조직의 효과성을 목표 달성의 정도로 평가한다는 점에서 가장 논리적인 접근법인 것처럼 보이지만 실제로 조직에서 적용하는 것에는 많은 문제점이 있다.

첫째, 목표를 구체적으로 측정할 경우 그 목표는 누구의 목표이며, 목표 달성의 책임은 누구에게 있는가 하는 점이다. 목표 설정과 수행상의 책임 소재가 불분명하고 영향력 관계가 충분히 반영되어 있지 않은 경우, 조직의 목표가 누구에 의해 결정되며 누구의 목표인가를 구별하기가 어려운 것이다.

둘째, 조직이 공언하는 목표와 실제로 추구하는 실질목표 사이에는 많은 차이가 있을 수 있다.

셋째, 조직의 목표에는 단기목표도 있고 장기목표도 있는데 서로 항상 일치하는 것도 아니어서, 조직의 효과성을 측정하려고 할 때, 어느 목표를 기준으로 해야 하는지를 결정하는 것이 쉽지 않다.

넷째, 조직은 다양한 목표를 가지고 있다는 점이다. 다양한 목표들은 중요성에 따라 순위가 배정되어야 조직효과성을 측정할 수 있는데, 서로 갈등적이며 양립할 수 없는 목표들의 경우 목표들 간의 중요성 배열 자체가 어렵고, 또한 조직 내의 권력관계가 변동하면 기존 목표의 우선순위도 변동하게 되는 문제가 있다.

다섯째, 조직의 목표는 조직 내외의 여러 요인에 의하여 변화하는 의존적이며 가변적인 현상이다. 조직목표는 대치, 확장 및 축소 등 가변성으로 인해 현실적 적용이 쉽지 않다.

여섯째, 목표 달성 접근법은 주로 조직의 산출 측면에서 효과성을 평가하는 것이기 때문에 포괄적인 조직평가가 불가능하다. 조직은 산출 측면 이외에도 여러 가지 다른 기능적 요건을 충족시켜야 하는 것이다. 목표달성 접근 방법은 산출 측면 이외의 활동을 대상으로 효과성을 판단할 수도 있다. 그러나 목표 달성 접근법을 이용한 조직효과성 판단시 대부분 산출 측면의 목표가 주로 적용되는 것이 사실이다.

일곱째, 목표 달성 접근법은 서로 다른 환경에 속하는 조직들의 상대적 조직효과성을 비교하는 것이 쉽지 않다. 이는 목표의 달성 정도는 조직 자체의 능력은 물론 환경의 영향도 무시하지 못하기 때문이다. 이렇듯 목표달성 접근법이 문제점이 있지만 목표 없는 조직이란 없기 때문에 이 접근법의 가치를 과소평가해서는 안 될 것이다.

나. 현대적 접근방법

전통적 접근법 중 체제자원적 접근법, 내부자원적 접근법, 목표달성 접근법은 주로 조직의 일정 측면만을 기준으로 조직의 효과성을 판단하는 것으로 전체적인 관점에서 조직을 평가하는 것에는 미흡한 점이 많다.⁵²⁾ 이러한 전통적 접근법들의 문제점⁵³⁾을 극복하기 위한 시도로

52) 예를 들어, 조직이 자원을 아무리 많이 획득할지라도 그것을 목표 달성에 연결시키지 못하면 그 조직은 효과적인 조직이라고 할 수 없다. 또한 구성원들이 아무리 소속 조직에 만족하고 있다고 하더라도 고객인 주민이 그 조직이 제공하는 서비스에 만족하지 못하거나, 생

제시된 것이 조직의 전체 활동을 고려하는 현대적 접근방법으로 이에
는 이해관계적 접근법과 경쟁적 가치 접근법 등이 있다.

(1) 이해관계적 접근법

이해관계적 접근법(constituency approach)은 조직의 다양한 활동을
통합적으로 보면서 조직의 여러 구성요소, 즉, 이해관계자들에 초점을
둔다. 여기서 이해관계자란 조직의 성과에 이해관계를 갖고 있는 내부
에 존재하는 구성요소들이 조직과 거래하면서 상호교환의 고리로 연결
된 종합체로 본다.⁵⁴⁾

이 접근법은 조직의 각 이해집단은 각기 상이한 의도로 조직에 참여
하고, 각 이해집단은 조직에 여러 가지 경합적인 요구를 하지만 이 중
요한 이해집단을 확인하는 능력과 그 이해집단이 요구하는 내용을 충
족시킬 수 있는 능력이 있어야 하며 이에 따라 조직의 효과성도 달라
진다고 본다.⁵⁵⁾

조직에서 이러한 이해관계적 접근법을 적용해서 조직효과성 판단의
기준을 설정하려면 다음과 같은 절차를 따른다.⁵⁶⁾

첫째, 조직관리자는 조직의 생존에 영향을 미치는 전략적 환경요소와
내부 요소를 파악하여 이들의 목록을 작성한다. 즉, 조직 내의 지배연
합 세력들이 조직의 생존에 중요하다고 생각하는 것을 식별하는 것이
다.

산성 향상이라는 목표를 달성하는 과정에서 관리층과 구성원들간의 갈등이 심화되는 조직
모두 효과적인 조직으로 보기 어렵다.

- 61) Steers는 조직효과성의 측정의 문제로서 ① 개념의 추상성(Construct Validity) ② 시간성에
대한 평가기준의 불안정(Criterion Stability) ③ 시간차원에 대한 평가모델의 미흡(Time
Perspective) ④ 다중기준으로 인한 갈등(Multiple Criteria) ⑤ 계량화의 어려움(Precision of
Measurement) ⑥ 일반화의 어려움(Generalization) ⑦ 모형설정의 어려움(Theoretical
Relevance) ⑧ 거시적 분석시 개인행태 경시 (Level of Analysis) 등을 제시하고 있다.
Richard M. Steers, "Problems in the Measurement of Organizational Effectiveness," ASQ,
Vol. 20, No.1, March/1975, pp.551-5.

- 54) T. Connolly, E. Colon, & S. Deutsch, *Organizational : A multiple -constituency
approach*, Academy of management Review, 5, 1980, pp. 211-217.

- 55) J. Pfeffer & G. Salancik, *The external control of Generalization ; A resource
dependence perspective*, New York ; Harper & Row , 1978.

- 56) 김인수, 「거시조직이론」, 서울 : 무역경영사, 1991, pp. 260- 261 ; 양창삼, 「조직이론」, 서
울 : 박영사, 증보판, 1992, pp. 155-156 ; 유종해, 「현대조직관리」, 서울 : 박영사, 제3 전
정판, 1988, p. 277 ; 이상진, 「현대 조직학」, 서울: 형설출판사, 1990, p.144.

둘째, 각각의 환경요소와 내부요소에 대해 조직이 어느 정도로 의존하는가를 기준으로 이들의 중요성을 평가한다. 즉 목록에 있는 각 요소의 상대적 중요성을 파악하는 것이다.

셋째, 이들 요소가 조직에 대하여 가지고 있는 기대를 확인하는 것이다. 일반적으로, 이들 요소는 서로 다른 기대를 가지고 있다.

마지막으로, 이와 같은 여러 가지의 기대를 비교하여 공통적인 기대와 양립할 수 없는 기대를 구분하고 상대적인 영향력 내지는 중요성으로 우선순위를 정한다.

이러한 이해관계적 접근법의 문제점은 다음과 같다.⁵⁷⁾

첫째, 광범위한 환경에서 전략적인 환경요소를 구분해 내는 작업 자체가 상당히 어렵다는 것이다.

둘째, 전략적인 환경요소를 구분해 낸다고 해도 이들 요소 간의 상대적 중요성을 결정하는 기준이 모호하다는 것이다.

셋째, 조직 내 주도집단이 가지고 있는 이해관계에 따라 전략적 환경요소에 대한 지각과 판단이 상당히 영향을 받을 수 있다는 것이다.

마지막으로, 전략적 환경요소가 조직에 대해 갖는 기대를 정확히 파악하는 것 역시 어렵다는 것이다.

이해관계적 접근법에 의하면 조직의 운명을 결정할 수 있는 이해관계자 집단이 어느 집단인가를 판단하는 것은 조직관리자의 역할이라고 한다. 결국 조직관리자가 조직의 전략적 구성요소,

즉 이해관계자 집단을 제대로 파악하지 못하면서 조직을 관리하게 되면 조직의 사활에 치명적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.⁵⁸⁾

(2) 경쟁적 가치 접근법

조직효과성에 관한 대부분의 연구는 생산성이나 효율성에 초점을 맞추고, 특히 민간 기업의 경우 이윤이나 판매량 등을 주요 지표로 사용한다. 그러나 공적조직의 경우 능률성이나 효율성을 측정하는 데 많은 어려움이 있고, 정책결정의 다원성으로 인하여 여러 가지 상이한 가치가 상충되는 경우가 많다. 어떤 조직이 효과적인가?"라는 질문에 대한

57) 양창삼, 전계서 ; 유종해, 전계서 ; 이상진, 전계서.

58) S. Robbins, *Organization theory : The structure and design of organizations*, Englewood Cliffs, NJ :Prentice-Hall, 1983, pp. 31-33.

판단은 분명히 가치판단적인 것이다. 그러나 가치판단은 필연적으로 상충될 가능성이 있다.

Cameron 과 Whetten⁵⁹⁾은 조직효과성에 관한 보편타당하고도 일반적으로 적용될 수 있는 이론개발이 불가능하므로, 차라리 조직효과성을 평가하는 분석틀의 개발이 의미 있는 작업이라고 본다.

조직효과성을 일차원적인 관점으로 설명하려는 연구에 내재된 문제점들을 인식한 Quinn과 Rohrbaugh⁶⁰⁾는 통합적 분석 틀을 개발하였는데, 이것이 바로 경쟁적 가치 접근법(competing values approach)이다.

경쟁적 가치접근법은 Campbell⁶¹⁾이 앞에서 제시한 30개의 조직효과성 측정 기준들 중에서 상호 공통적인 것들을 세 가지 가치차원으로 범주화함으로써 개발되었다.

세 가지 가치차원은 다음과 같다.

첫번째 가치 차원은 유연성·통제의 차원으로, 조직구조에 관련된 것이다. 이 차원은 혁신, 적응성, 변화 등에 대하여 권위, 질서, 통제 등이 갈등적인 관계에 있음을 나타낸다.

두번째 가치 차원은 조직과 인간 및 자원에 초점과 관련된 것으로, 조직 구성원의 사기유지 및 책임경영에 초점을 두는 것에 대하여 조직의 생산성, 효율성, 경영수지 등에 초점을 두는 것이 갈등적 관계에 있음을 나타낸다.

세번째 가치 차원은 조직의 수단·목적의 차원과 관련된 것으로, 과정을 강조하는 것에 대하여 목표 달성을 강조하는 것이 갈등적 관계에 있음을 나타낸다.

이러한 세 가지 차원을 조합하면 모두 여덟 가지 조직 유효성 측정 기준이 마련되고, 위 첫 두 차원을 연결하면 (즉, 조직구조와 조직의 초점을 기준으로 하면), 네 가지의 모형이 도출된다.

<표3-3>과 <그림4>에 제시된 네 가지 모형은 다음과 같다.

59) K.Cameron, & D. Whetten, *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*, New York : Academic Press, 1983.

60) R.Quinn & J. Rohrbaugh, *A spatial model of effectiveness criteria : Toward a competing values approach to organizational analysis*, Management Science, 29, 1983, pp. 363-377.

61) J. Campbell, *On the nature of organizational effectiveness*, In, P. Goodman and J. Pennings.(Eds), *New perspectives on organizational defectiveness*, San Francisco ; Jossey-Bass, 1977.

<표 3-3> 경쟁적 가치 접근법의 조직효과성 기준

모 형	강 조 점	효 과 성	
		수 단	목 표
개방체제	조직 및 유연성	유연성, 신속성유지, 교섭능력	자원획득, 성장
합리적 목적	조직 및 통제	경영 혁신적 목표설정, 기획, 평가	생산성, 효율성, 경영수지
내부과정	인간, 자원 및 통제	사기유지, 자원·정보·안전관리	책임경영 (안정성, 균형유지)
이해관계	고객 및 유연성	고객 인프라관리, 고객평가	고객만족, 고객지원

자료 : 이창원·최창현, 「새조직론」, p.414.

첫째, 개방체제 모형은 조직 내의 인간보다는 조직 그 자체를 강조하고 조직 구조에서는 유연성을 중시하는 모형이다. 조직의 유연성과 교섭능력을 유지하는 것이 효과적인 조직이 되는 수단으로 보며, 조직의 성장과 자원 획득을 주요한 조직목표로 간주한다. 이 모형에서 주된 가치는 자원을 획득함에 있어서 환경과 바람직한 관계를 정립하여 조직을 성장시키는 것이다.

둘째, 합리적 목적모형은 조직구조에서는 통제를 강조하고 조직 내의 인간보다는 조직 그 자체를 중시하는 모형이다. 합리적 계획과 목표설정 및 합리적 평가를 통하여 조직이 효과적이 될 수 있다고 보며, 조직의 생산성, 효율성, 경영수지 등을 주요 조직목표로 간주한다.

셋째, 내부과정 모형은 조직구조에서는 통제를 강조하고 조직 그 자체보다는 조직 내의 인간과 자원을 중시하는 모형이다. 자원의 지원·정보·안전관리와 사기 유지를 통하여 조직이 효과적이 될 수 있다고 보며, 조직의 안정성과 균형유지를 함으로써 책임경영을 주요 조직목표로 간주한다. 마지막으로, 이해관계 모형은 조직 그 자체보다는 조직 내부·외부의 고객⁶²⁾을 중시하고 조직구조에서도 유연성을 강조하는 모형이다.

외부고객들의 인프라를 구축하고 고객평가를 통하여 조직이 효과적이

62) 본 연구에서 ① 내부고객은 횡적으로 부서와 부서간 그리고 종적으로 상사-동료-부하간을 의미한다고 본다. ② 외부고객은 중간고객(해당조직과 최종고객간의 중간적 위치에 있거나 중간적 역할을 수행하는 고객)과 최종고객을 의미한다. 고객을 customer 가 아니라 분명한 목적(end)을 가지고 어떤 서비스를 이용하는 사람(end-user)로 공단의 서비스를 직접 받는 이해관계자로 한정하고자 한다.

될 수 있다고 보며, 조직의 인적 자원인 고객의 가치를 인정하고 개발함으로써 고객의 만족도와 지원을 주요 조직목표로 간주한다.

또 한편 조직효과성을 측정하는 데 앞의 네 가지 모형은 어느 경우에 사용되어야 하는가에 관해 Quinn과 Cameron(1983)은 조직의 성장단계에 따라 적당한 모형이 달라진다고 주장한다. 즉 조직의 창업 단계에서는 혁신과 창의성 및 자원의 집결이 강조되므로 개방체제 모형으로 조직효과성을 파악하는 것이 좋고, 비공식적 의사전달과 협동심 등이 강조되는 집단노동체 단계(collectivity stage)에서는 인간관계 모형을 적용하여 조직효과성을 판단해야 한다고 주장한다.

또한 규칙과 절차 및 활동의 효율성 등을 중시하는 공식화 단계에서는 내부과정 모형 및 합리적 목적 모형이 적합하다고 하며, 마지막으로 조직이 외부 환경에 적응하고 환경을 조정해 가면서 조직 자체의 변화와 성장을 도모하는 구조의 정교화 단계에서는 다시 개방체제 모형으로 조직의 효과성을 평가해야 한다고 주장한다.

이러한 경쟁적 가치 접근법의 문제점은 아래와 같다.⁶³⁾

첫째, 이 접근법은 아직까지 그 타당성을 입증할 만한 실증적 연구가 많이 수행되지 못했다는 것이다. 실증적 연구가 많이 수행되지 못했다고 해서 경쟁적 가치 접근법의 타당성이 낮다고 할 수는 없을 것이다.

그러나 경쟁적 가치 접근법에서 주장하는 네 가지 모형이 명확히 구분될 수 있으며 유효한 효과성의 기준을 제시하는지, 또한 그러한 모형이 경쟁적가치 접근법에서 제시하는 것처럼 조직의 성장단계와 결합했을 때 조직의 효과성을 제대로 설명하는지 등을 파악할 수 없다는 것으로 향후 더욱 많은 실증적 연구를 통한 검증 작업이 필요하다는 것이다.

둘째, 조직관리자가 자신의 조직이 어떠한 성장단계에 속하는지를 판단한다는 것이 용이하지 않다는 것이다. 조직관리자가 조직의 성장단계를 파악하기가 어렵다면 경쟁적 가치 접근법에서 주장하는 네 가지 모형 중 어느 모형을 적용하여 조직의 효과성을 측정해야 하는지 판단한다는 것이 어렵다는 것으로, 경쟁적 가치 접근법은 이에 대한 방안을 마련해야 할 것이다.

이러한 문제에도 불구하고 경쟁적 가치 접근법은 조직효과성을 판단할 때 다양한 기준이 있으며, 그러한 기준은 또한 경쟁적 관계에 있음을

63) 김인수, 전계서, 1991, pp.263-264, 양창삼, 전계서, 1992, p.162, 유종해, 전계서, 1988, p.280, 이상진, 전계서, 1990, p.149.

인정하고, 다양한 효과성의 측정기준을 네 가지의 모형으로 범주화함으로써 어떠한 효과성의 기준이 어떤 조직상황에 적합한지를 제시하고자 시도하였다는 점에 그 의의가 있다고 하겠다.⁶⁴⁾

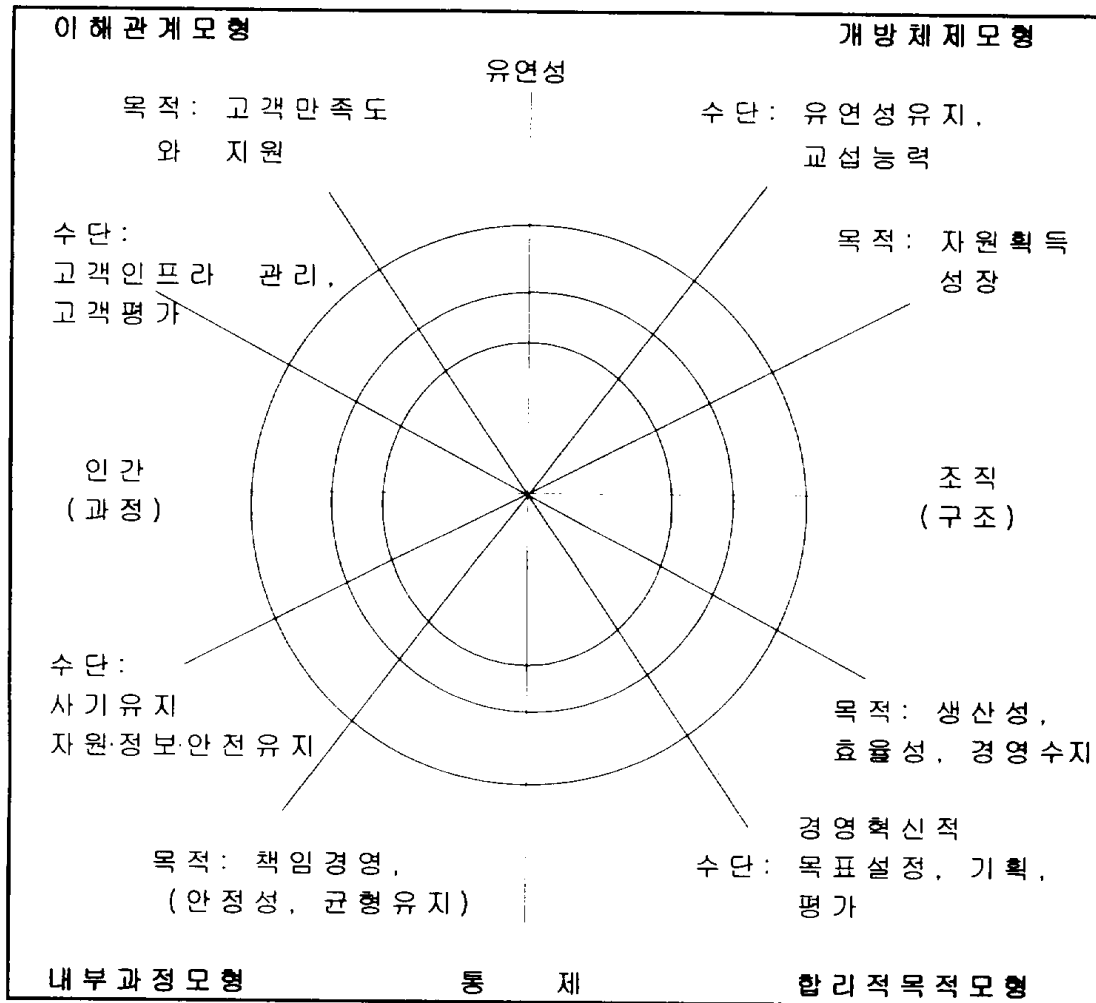
따라서 본 연구는 지방공단의 조직효과성 평가를 위한 이론적 근거를 경쟁적 가치 접근법에 두고, 그에 의거하여 평가모형의 구조를 정립하고자 하는데, 그러한 판단의 근거는 다음과 같다.

먼저 전술한 바와 같이 기존 지방공단의 설립 역사가 일천한 조직의 조직효과성 평가의 문제점 등 평가 모형이 조직효과성에 관한 이론적 틀을 토대로 도출된바가 전혀 없어 평가 모형의 이론적 근거가 취약하고, 평가 구성요소들의 도출 역시 전체 평가모형의 틀 내에서 체계적으로 이루어지지 않았으며, 이에 따라 평가의 타당성이 떨어지고, 지방공단의 조직효과성을 종합적으로 평가하지 못하였다는 문제점을 보완하고 획기적인 개발을 위하여, 기존 여러 조직효과성 연구의 결과를 통합하고 있는 이론인 경쟁적 가치 접근법을 이론적 근거로 하게 된 것이다

또한 경쟁적 가치 접근법은 조직의 효과성을 판단할 때 다양한 기준이 필요하고, 그러한 기준은 또한 경쟁적 관계에 있음을 인정하며, 다양한 효과성의 측정 기준을 네 가지의 모형으로 범주화함으로써 어떠한 효과성 기준이 어떤 조직상황에 상대적으로 더욱 중요한지를 제시하는 이론이라고 할 수 있다. 따라서 경쟁적 가치 접근법은 행정자치부와 한국자치경영평가원에서 개발하여 사용하고 있는 경영평가 지표를 부분적으로 활용하여 지방공단의 평가구성요소들의 상대적 중요도가 어떻게 다른가를 비교하고자 하는데 상당히 적합한 이론으로 판단된다.

64) 양창삼, 전게서, 1992, p. 162.

<그림 3> 경쟁적 가치 접근법



자료 : 이창원 · 최창현, 「새조직론」, p.415.

제 2 절 계층적 분석과정(AHP)기법의 본질

1. AHP(Analytic Hierarchy Process)의 원칙과 과정

AHP는 의사결정을 함에 있어서 복잡한 문제상황의 구성요소간의 상호 의존성을 그림으로 구조화하고 논리적인 판단뿐만 아니라 직관, 감정, 그리고 경험까지도 함께 고려하여 의사결정을 하는 기법이다. AHP가 가지고 있는 기본 가정은 복잡한 체계를 계층적으로 분해해 나감으로써 아주 복잡한 현상을 다루는데 있어서 효과적인 접근법이라는 사실이다.⁶⁵⁾

의사결정자는 의사결정시 서로 목적이 상충하는 대안들을 선택해야만 하는 상황에 접할 때가 있다. 의사결정의 과제가 다수의 속성(attributes), 목표(objectives), 기준(criteria), 기능(functions)들을 갖는 경우, 제요소들의 중요도(weight)를 합리적으로 결정하는 방법의 선정여부가 MCDM(Multi-Criteria Decision Making)모형 적용에 관건이 될 것이다. 목표계획법과 같이 널리 알려진 Operations Research(O.R)기법도 실용적 적용에 있어서 당면하게 되는 일차적 난관은 제 목표들간의 적절한 중요도의 선택이다. 따라서 복잡한 의사결정 과제에 제요소들을 전통적 O.R 기법의 실용화에 매우 중요한 의미를 갖는다.⁶⁶⁾

65) AHP는 미국 Pittsburgh 대학의 Thomas Saaty 교수에 의해 개발되어 여러 분야에 응용되고 있는데, Shim의 조사결과에 의하면 1979년부터 1988년까지 10년 동안 미국에서 계층적 분석절차를 이용한 박사학위 논문은 21편이 나왔고, 31개 분야에 응용되었다고 한다. 1986년 이후부터는 계층적 분석절차에 관하여 special issues로 다룬 저널도 급증하고 있다.(Shim, 1989.)

한국에서는 경영학 분야에서 주로 사용되며, 행정학 분야에서 이 기법을 일부 사용한 몇몇 일반 논문이 있다.

Azani, Cyrus H, & Yeom H Choi, "A performance Improvement Project Evaluation and Selection(PIPES) Technique for Decision Making at Public Sector," 「한국행정연구」, 한국행정연구원, 제4권 제1호(1995년봄호), p.164.

66) Fandel, G. A and Gal, T., *Multiple Criteria Decision Making Theory and Application*, Springer Verlag, 1979.

Zeleny, M., *Multiple Criteria Decision Making*, McGraw-Hill, 1982.

Ignizio, J.P., *Goal Programming and Extensions*, Lexington Books, 1976.

이 계층적 분석절차기법은 Thomas L. Saaty에 의해서 개발되었다. 계층분석과정에서의 계층은 여러 의사결정 수준으로 구성되어 있고 각 의사결정수준은 구체적인 의사 결정요소를 포함한다. 일단 의사 결정수준이 결정되면 의사 결정자는 상위수준 요소에 대한 가중치를 구하기 위해서 각 수준의 요소들을 이원화한다.

다음으로 이원비교를 위해서는 각 행렬에 있는 요소의 우선순위를 계산하여야 하는데 이를 위해 의사결정자는 먼저 각 행렬을 위한 고유행렬 값을 계산해야 한다. 이러한 새로운 벡터 값은 이원비교를 위한 요소로 사용된 상위수준 요소의 가중치 요소를 사용하여 가중치가 계산된다. 이러한 가중치는 각 대안의 총합가중치를 결정하기 위해 사용된다. 따라서 최적 값은 가장 큰 총합의 가중치를 가진 대안이 된다.⁶⁷⁾

AHP는 기본적으로 ① 복잡하고 비 구조화된 상황을 하위구성요소로 분해하고, ② 각 구성요소들의 상대적 중요성에 대한 주관적 판단에 따라 수치화된 가중치를 할당하고, ③ 가장 우선순위가 높고 원하는 결과를 얻기 위하여 취해져야 할 요소를 결정하기 위한 판단을 종합하는 것이다.⁶⁸⁾

계층의 구성은 반복적이며 상호 관련된 과정들을 거친다. 즉, 문제를 분석하여 계층과 계층 내에서 요소들을 확인하고 이들의 개념을 정립한 후 질문을 구성한다.

의사결정문제는 상호 관련된 의사결정요소들을 계층화로 나눔으로써 의사결정의 계층을 형성하는데, 이 과정은 AHP에서 가장 중요한 측면이다.

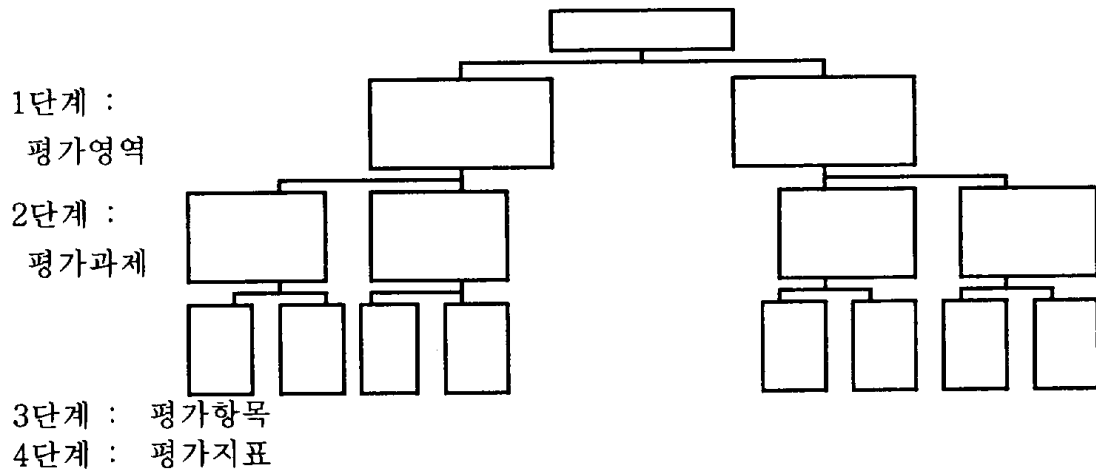
최상위 계층에는 의사결정의 최종목적이 위치하고, 최하위의 계층에는 집행수준의 구체적인 대안들이 자리잡고, 그 중간의 각 단계에는 상위단계요소와의 공헌도에 따라 요소들의 구조화가 가능하다. 이들은 일종의 목표-수단의 연쇄관계를 이루게 되는데, 의사결정 스키마는 <그림4>와 같은 기본형태를 지니게 된다.⁶⁹⁾

67) 이상문, 「신경영과학」, 서울 : 형설출판사, 1997, pp.604-605

68) Saaty, T L, *Decision Making for Leader The AHP for Decisions in a Complex World*, CA Wadsworth ,1982, p.5.

69) 이창원 · 최창현 · 권해수, “지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구-계층분석절차 기법을 이용한 평가지표의 개발 및 적용-” 한국행정학보 제32권 제1호 한국행정학회,1998.와 이창원 · 차종화, “노인복지관의 조직효과성 평가에 관한 연구: 노인종합복지관과 일반 노인복지회관의 비교분석을 중심으로” 한국정책학회보 제9권 제1호, 2000, p.227.

<그림 4> AHP의 계층



2. 계층구성과 이원 비교 행렬을 통한 중요도 산출

가. 계층구성

문제의 분할 정복이란 복잡한 문제를 점차 작은 문제로 하향(top-down) 분해, 이른바 계층화하여 쉽게 이해하고 평가할 수 있도록 하고, 평가결과를 다시 계층을 따라 상향(bottom-up)종합하여 원래 문제를 보다 수월하게 해결할 수 있도록 하는 것이다.

계층을 구성하면 여러 요소들을 한꺼번에 비교하여 각각의 중요도를 구해야 하는 부담을 줄일 수 있다. 즉 계층을 따라 동일한 상위 요소에 속하는 하위요소들 간의 비교를 통하여 중요도를 구하고 계층적으로 중요도가 전파되도록 하면 비교의 신뢰성을 높일 수 있게 된다.

이와 관련하여 다음 두 가지 중요도를 구별하여 정의하여야 한다.

(1) 계층 내 중요도 : 계층 전체에서 요소가 차지하는 비중 또는 우선순위의 정도로 동일한 계층에 있는 모든 요소들의 중요도 합이 1 이 되도록 정규화한다.

(2) 그룹 내 중요도 : 동일한 상위요소에 속하는 하위요소들로 이루어진 그룹 내에서 요소가 차지하는 비중으로 그룹 내 요소들의 중요도 합이 1 이 되도록 정규화 한다.

이를 이용한 대안의 평가는 다음과 같은 단계를 거치게 된다.

① 요소들의 그룹 내 중요도 산출 단계

계층을 따라 동일한 상위요소에 속하는 하위요소들끼리 비교하여

그룹 내 중요도를 구한다.

② 요소들의 계층 내 중요도 산출 단계

상위 단계 요소의 중요도와 이에 속하는 하위요소들의 중요도 합이 같아지도록 하면 된다. 이를 위해서 하위요소들의 그룹 내 중요도에 상위 단계 요소의 계층 내 중요도를 곱하면 간단히 구할 수 있다.

③ 대안의 평가

계층 최하위 요소들에 대하여 각 대안별로 성과 또는 대안간 상대적 우수성을 평가한 후 앞에서 설명한 가중 평균 방법으로 대안별 종합점수를 산출하면 된다.⁷⁰⁾

나. 이원비교 행렬 및 고유벡터

계층분석과정은 비교 대상간의 이원비교로 구성된 행렬(pairwise comparison matrix)과 이에 대응되는 고유벡터(eigenvector)가 이론적 근간을 이룬다.

비교할 요소의 수가 n 개이고 각 요소들의 중요도 벡터를 $W^T = (w_1, w_2, \dots, w_n)$ 라고 할 때 각 요소들의 중요도를 둘씩 짝지어 이원 비교하여 다음과 같은 행렬 A 형태로 표현할 수 있다.

$$A = \begin{matrix} & \begin{matrix} A_1 & A_1 & A_1 & & A_1 \end{matrix} \\ \begin{matrix} A_1 \\ A_2 \\ A_3 \\ \vdots \\ A_n \end{matrix} & \begin{bmatrix} W_1/W_1 & W_1/W_2 & W_1/W_3 & \cdot & \cdot & W_1/W_n \\ W_2/W_1 & W_2/W_2 & W_2/W_3 & \cdot & \cdot & W_2/W_n \\ W_3/W_1 & W_3/W_2 & W_3/W_3 & \cdot & \cdot & W_3/W_n \\ \cdot & & & \cdot & \cdot & \\ \cdot & & & \cdot & \cdot & \\ W_n/W_1 & W_n/W_2 & W_n/W_3 & \cdot & & W_n/W_n \end{bmatrix} \end{matrix}$$

행렬 A 에서 w_i/w_j 는 j 번째 열을 나타내는 요소의 중요도에 대한 i

70) 황규승외 6인, 「경영과학의 이해」, 서울 : 학현사, 2003, pp.62-70.

번째 행을 나타내는 요소의 상대적 중요도를 의미하게 된다. 행렬 A에 열 벡터 W를 곱하면 다음과 같은 결과를 얻게된다.

$$A \cdot W = n \cdot W$$

이는 선형대수(linear algebra)에서 흔히 볼 수 있는 고유방정식의 형태이다. 일반적으로 n 차원 행렬 A에 대한 고유방정식을 풀면 n 개의 고유치(eigenvalue)를 얻게 된다. 이때 최대 고유치를 $\lambda_{\max}$ ⁷¹⁾라 하면 앞의 고유방정식에서 $\lambda_{\max} = n$ 이며, 나머지 n-1개의 고유치는 모두 0이 된다.

이를 정리하면 다음 식에 대응되는 W 벡터가 이원지교 행렬 A로부터 얻어지는 중요도 벡터가 되며 중요도의 합을 1로 정규화하면 유일해(unique solution)가 된다.

$$A \cdot W = \lambda_{\max} \cdot W \text{ 또는 } (A - \lambda_{\max} \cdot I)W = \emptyset \quad (\text{식 3-1})$$

이로부터 $\lambda_{\max}$ 및 W를 구하려면, 행렬식 $|A - \lambda I| = 0$ 으로 놓고 λ 값을 구한 후 가장 큰 값($\lambda_{\max}$)에 대응되는 W를 찾으면 된다.

다. 이원비교의 추정과 척도

실제 의사결정에 있어 평가자는 주관적 판단에 의해 비교하려는 두 대상의 상대적 중요도를 하나의 값으로 추정하게 된다. 이렇게 구성된 이원비교 행렬은 다음과 같은 형태가 된다.

행렬 A에서 대각을 중심으로 a_{ij} 는 w_i/w_j 에 대한 추정치가 되며 이 값이 결정되면 $a_{ji}=1/a_{ij}$ 로 그 값이 자동 산출된다. 대각에 위치하는 값은 자신과의 비교이므로 1이 되어야 한다. 따라서 n 개 요소에 대한 모든 이원비교의 횟수는 nC_2 가 된다.

심리실험 결과, 인간이 한꺼번에 차이를 인지할 수 있는 대상의 수는 7 ± 2 개로 알려져 있다. 계층분석과정에서도 이를 받아들여 1부터 9점까지의 비율척도와 이들의 역수를 이용하여 이원비교를 하도록 권하고 있다. 각 척도의 언어적 의미는 <표3-4>와 같다.

71) $\lambda_{\max}$ ($\lambda_{\max}$) 값은 가중치 벡터값을 각각의 우선순위 벡터값으로 나눈 후 평균을 취한 것을 말한다.

여기서 가중치 벡터값은 이원비교 입력행렬과 우선순위 벡터값을 곱한 값이다. 우선순위 벡터값은 정규화된 행렬의 각 행의 합을 구한 후 이의 평균값을 말하며, 이는 다른 말로 비교 대상의 상대적 중요도라고도 한다.

<표3-4> 이원비교시 중요도 척도 및 언어적 의미

척도	정의	설명
1	동등하게 중요 (equal importance)	두개의 요소가 차상위목표의 기준에서 볼 때 똑같이 중요
3	약간 더 중요 (slight importance)	한 요소가 다른 요소보다 약간 중요함
5	매우 중요 (strong importance)	한 요소가 다른 요소보다 강하게 중요하거나 가치가 있음
7	매우 강하게(시사적) 중요 (very strong importance)	한 요소가 다른 요소보다 대단히 중요하거나 가치가 있음
9	절대적으로 중요 (absolute importance)	한 요소의 우위성이 절대시 되고 있음
2,4,6,8	위에서 정의된 척도들 중간	위에서 정의된 척도들 사이의 값이 요구될 때임
위의 척도들의 역수	위와 같이 한 요소가 다른 요소보다 중요한 경우, 후자의 중요도는 전자의 중요도와 비교하여 그 역수의 값을 갖음	

자료 : Saaty & Kevin(1991 :27). 최길수, 지방공기업에 있어서 TQM의 성공요인에 관한 연구", 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 1998, P.84.

라. 이원비교의 일관성 검정(consistency test)

요소간 상대적 중요도를 추정한 행렬, $A = (a_{ij})$ 에 대한 판단에 완전한 일관성이 존재하면 행렬 A 의 모든 요소에 대하여 $a_{ik} \cdot a_{kj} = a_{ij}$ 의 관계가 성립한다. 이 경우 행렬 A 를 구성하는 모든 벡터는 평행하다. 그러나 실제 문제에 있어 판단의 완전한 일관성을 기대하기란 그리 쉬운 일이 아니다.

그렇다면 어느 정도의 일관성이 유지되면 일관성이 존재하는 자료로 판단할 수 있겠는가? 이를 위하여 일관성의 정도를 어떻게 측정할 수 있겠는가의 문제가 있다.

행렬 A 에 일관성이 존재하기 위한 필요충분조건은 (식3-1)의 고유방정식에서 $\lambda_{\max} = n$ 의 관계가 성립되어야 한다. 만약 행렬 A 에 일관성이 결여될수록 $\lambda_{\max}$ 는 n 보다 커지게 된다. 따라서 결여된 일관성의 정도는 $\lambda_{\max} - n$ 값을 이용하여 다음과 같이 측정할 수 있다.

일관성 지수(Consistency index)

$$C I = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \quad (\text{식3-2})$$

동일한 차원의 무작위 행렬로부터 구한 일관성 지수들의 평균을 무작위 지수(Random Index : R I)라 하며 행렬의 차원에 따른 무작위 지수는 <표3-5> 와 같다. 이로부터 어떤 행렬 A 로부터 구한 일관성 지수와 무작위 지수간 비교는 다음과 같다.

일관성 비율(Consistency Ratio)

$$C R = \frac{C I}{R I} \quad (\text{식3-3})$$

일관성 비율이 0.1이하이면 행렬 A에 일관성이 존재하는 것으로 간주된다.

한편, $\lambda_{\max}$ 가 n보다 클 때에도 $\lambda_{\max}$ 에 대응되는 중요도 벡터 W 는 비음(non-negative)값의 요소들로 구성된다.

따라서 행렬 A 에 일관성이 결여되었다 하더라도 (식3-1)의 고유방정식을 그대로 이용하여 중요도 벡터, W를 산출한다.

<표3-5> 행렬 크기에 따른 무작위 지수

차원(n)	2	3	4	5	6	7	8	9	10
R I	.00	.58	.90	.1.12	1.24	1.32	1.41.	1.45	1.47

자료: Saaty.T,L(1980), *The Analytical Hierarchy Process*, Mcgraw-Hill, New York. p.21.

마. 그룹 의사결정

만약 동일한 요소들의 이원비교에 복수의 평가자들이 참여하였다면 이들로부터 얻은 추정치들의 대표값으로는 기하평균(geometric mean)이 추천된다. 이는 기하평균들로 구성된 이원비교 행렬만이 역수행렬 조건을 만족하기 때문이다.

즉,

$$1 / \left(\prod_{m=1}^M a_m \right)^{1/M} = \left(\prod_{m=1}^M 1/a_m \right)^{1/M}$$

(여기서, a_m : 개별 추정치이며, M 은 의사결정에 참여한 평가자 수이다.)

이상에서 살펴 본 바와 같이 AHP기법은 다음과 같은 장단점을 가지고 있다.⁷²⁾

첫째, AHP의 장점은 아래와 같다.

① 정량적 요소와 정성적 요소의 통합

일반적인 의사결정 방법의 가장 큰 문제점은 비용/수익, 거리, 무게 등과 같은 계량화가 가능한 정량적 요소의 반영은 가능하나 “고객서비스의 향상”, “회사 이미지 제고” 등과 같은 정성적 요소의 반영에는 커다란 한계를 가지고 있는 것이 사실이다.

일정 규모의 금전적, 경제적 이득보다는 고객서비스의 향상, 회사의 이미지 제고, 직원의 사기 진작과 만족도의 향상과 같은 정성적 요소가 더 중요한 의사결정 요인인 경우가 많이 있다. 그러나 이런 정성적 요소를 합리적으로 반영하고 정량적 요소와의 중요도의 비교를 설득력 있게 도출할 수 있는 방법을 찾기가 쉽지 않다.

AHP가 이런 문제점을 극복하면서도 누구나 쉽게 활용할 수 있는 의사결정이론 이다.

② 상이한 척도를 가진 요소들의 비교, 통합

계량화가 가능한 정량적 요소라고 하더라도 척도(scale)가 다른 요소들의 합리적 비교, 통합은 또 다른 문제점으로 지적되고 있다. 예를 들면 무게를 나타내는 요소(Kg), 거리를 나타내는 요소(m), 그리고 시간으로 표시되는 요소(분, 초)가 있을 경우 어떻게 이들을 합리적으로 비교할 수 있을까 하는 의문이 생김으로써 주관적인 감각이나 직관에 의존하게 된다. 따라서 AHP 기법을 활용함으로써 다른 척도를 가지고 있는 요소간의 비교와 통합을 보다 수월하면서도 합리적, 체계적으로 할 수 있다.

③ 평가의 일관성 파악 및 개선

AHP의 또 다른 장점은 의사결정과정에서 의사결정자의 논리적 일관성의 유지 여부를 확인할 수 있도록 지원한다. AHP에서 이용하고 있는 고유치 계산 방법을 수행하는 과정에서 필연적으로 비일

72) 이상문, 「신경영 과학」, 서울 : 형설출판사, 2002, pp.606~624, 인용 요약 재구성.

관성 지수(Inconsistency Index)가 산출되며 이를 통하여 의사결정자의 논리적 일관성 유지 여부와 개선을 위한 기준을 제시한다.

일반적으로 비일관성지수(Inconsistency Index)를 Random Index로 나눈 비일관성비율(Inconsistency Ratio)이 0.1을 넘게 되면 의사결정자가 논리적 일관성을 잃고 있는 것으로 판단하여 의사결정과정을 점검하도록 하는 신호를 보내는 기준으로 삼고 있다.

④ 의사결정참가자의 의견 통합 및 집단 의사결정 도출

AHP 개발의 동기가 되었던 점이 바로 의사결정자의 의견을 합리적, 논리적으로 통합하여 집단의 의사결정을 도출하는 것이다. 통상적인 경우 의사결정참여자의 다수 의견을 취하거나 평균을 내어 집단의 의사결정으로 삼는 것이 대부분일 것이다.

그러나 이런 방법을 취할 경우에는 소수의 의견이 완전히 무시되거나 의사결정참여자의 정확한 요소별 또는 대안별 선호도 차이의 반영이 불가능하게 된다.

AHP는 의사결정참여자 모두의 의견을 반영시킬 뿐만 아니라 각자의 요소별 또는 대안별 선호도의 차이를 100% 반영할 수 있게 되어 보다 합리적인 집단 의사결정의 결과가 도출되도록 지원한다.

⑤ 시간 절약 및 참여자의 만족도 제고

AHP 기법을 사용함으로써 복잡한 의사결정에 대한 소요시간을 절약할 뿐만 아니라 각 참여자의 만족도를 제고하게 된다.

많은 기관에서 90%의 시간의 절약과 50%의 인건비 절감을 이루었다고 보고되고 있는 실정이다.

둘째, AHP기법은 이러한 많은 장점이 있지만 반면 단점도 가지고 있다.

- ① 의사결정자가 AHP를 사용하기 전에 먼저 여러 요소가 상호 독립적 이라는 사실을 확인해야 한다.
- ② 상호 비교 매트릭스에 사용되는 비교단위로써 9까지의 비교만 가능하다.
- ③ 의사결정 대안에서 대안을 하나 더 추가한다면 원래 대안의 순서가 바뀌는 경우가 발생할 수 있다.

제 4 장 지방공단 조직효과성 평가모형

제 1 절 지방공단의 평가

1. 평가의 의의 및 중요성

가. 평가의 의의

평가란 일반적으로 어떤 활동 예를 들면, 정책 또는 사업의 가치를 판단하는 일반적 과정으로 이해된다.⁷³⁾

이러한 평가가 공공부문에서는 주로 정책과 관련되어 사용되고 있다. 구체적으로 정책이 야기한 효과성을 측정하는 과정으로 이해되고 있다. 정책평가란 정책체계의 한 과정 즉, 정책형성, 정책집행, 정책효과, 정책평가 및 정책 환류 등 일련의 정책체계 가운데 한 과정으로 그 중요성을 인정받고 있는 것이다.

그러나 1970년 말 이후 공공정책에 있어서도 정책결정 뿐만 아니라 정책집행에 대한 관심이 고조되고, 정책 자체가 순차적 과정으로만 진행되면서 정책평가에 대한 개념 확장이 요청되었다. 광의의 평가개념은 정책의 성패여부의 측정뿐만 아니라 이러한 결과를 도출하게 된 제 요인에 대한 규명까지 포함하는 일련의 과정으로 규정할 수 있다.

한편, 실제 정부단위의 평가에 관심을 갖고 수행된 연구에서는 평가 대상의 차이에 주목함으로써 상기한 바와 같은 협의와 광의의 구분을 지양한 정책평가와 기관평가로 이대분하고 있다.

여기서 말하는 기관평가란 개별적인 정책 이외에 정책을 추진하는 체제를 포함한 행정의 종합적인 역량과 역할구조의 타당성 및 적합성 등을 종합적으로 규정한 것은 체제능력, 즉, 내부의 조직, 인력, 자원, 정보, 기술을 비롯한 기타 자원관리 등 행정체제의 유지, 관리, 발전에 관련된 활동, 행정 리더십, 조직문화 등은 그 자체를 공공활동 즉 정책의 성과를 좌우하는 중요한 요인이라는 점에 주목한 것이다.

또한 Scriven은 보다 구체적으로 형태와 절차의 채택, 폐기 또는

73) Edward A. Suchman, *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*, New York : Russel Sage Foundation, 1967, pp.28-31.

수정에 관한 선택과정⁷⁴⁾으로 규정하였다. 결국 평가란 우등한 것과 열등한 것 그리고 옳은 것과 그른 것을 가려주는 선택과정이라고 할 수 있다.

반면, 지방공단의 경영평가란 조직구성원이 주어진 환경 속에서 일정 기간 동안 수행한 영업활동의 목표달성 정도를 사전에 설정된 평가지표에 따라 측정하는 것으로서, 계획(plan)·집행(do)·평가(see)라는 과정의 최종단계라고 할 수 있다.⁷⁵⁾ 경영평가는 경영성과 또는 실적을 예산 또는 목표와 비교·평가하는 것으로서, 단기적으로는 경영자에 대한 공정한 보수의 결정과 인센티브 상여금의 기초를 제공하고, 인사고과에의 반영을 통하여 평가대상업무의 능력을 개선하고, 장기적으로 개인의 목표와 기업의 목표를 일치시켜 기업의 활성화를 도모하는 역할을 수행하는 중요한 경영관리수단이라고 할 수 있다.

나. 평가의 중요성

평가의 필요성은 기본적으로 조직운영의 현재 수준을 측정하기 위해서이다. 이 경우 측정기준은 조직운영에 대한 기대수준인바, 조직운영이 기대수준에 미달할 경우에는 기대수준을 충족시킬 수 있는 대안의 모색이 필요하며, 기대수준을 충족시킬 경우에는 보다 나은 목표의 설정과 이의 실현을 위한 적정방안의 강구가 필요하다.

(1) 지방공단의 책임성 제고

지방공단도 공공조직으로 조직운영의 결과에 대한 정확한 측정의 곤란은 책임소재의 불분명으로 지적되어 왔다. 그러나 지방공단의 경우 지방자치시대에는 민간기업과 마찬가지로 서비스의 질, 경쟁력 및 신뢰성과 관련하여 주민에 대하여 책임을 질 수 있어야 한다. 주민과 직접 연결되는 지방공단의 운영 및 실적에 관한 정확한 결과가 지역주민들이 이해할 수 있도록 공개되어 투명성을 보장받아야 지방공단의 수익

74) Scriven, M., "The Methodology of Evaluation" in C.H. Weiss(ed), *Evaluating Action Programs; Readings in Social Action and Education*, Boston : Allyn and Bacon, 1972

75) 나영·이창우, "공기업 경영평가시스템 운용의 유용성에 관한 실증연구", 「회계학 연구」 제 26권 제2호, 한국회계학회, 2001, p.90.

과 연결될 수 있다.

이러한 측면에서 지방공단의 목표와 적정성, 운영의 능률성과 경제성, 실적의 효과성 등의 달성을 위하여 지방공단 스스로 점검 및 보완하고, 나아가 이사장의 책임영역과 지방공단의 업무성취의 정도를 명확하게 평가할 수 있다.

(2) 지방공단의 대응성 제고

앞에서도 언급한바와 같이 한정된 지방자치단체의 재원과 그에 따른 인력으로 지방공단은 사회경제적 변화와 주민의 요구에 능동적으로 대처할 수 있어야 한다. 특히 최근에 세계화, 정보화, 지방화 등은 자치단체, 인접 지방공단, 민간기업간에도 경쟁으로 까지 그 범위를 확대하고 있는 실정이다.

따라서 지방공단은 주변 환경변화와 주민의 수요변화에 능동적으로 대응하면서도 주민들이 요구하는 질 높은 서비스를 제공하기 위한 지속적인 체제능력의 향상을 기해야 한다. 이러한 측면에서 기획 및 통제기반의 제공, 집행과정상의 다양한 활동의 점검, 다양한 정보의 제공, 수요에 대한 대응정도를 점검함으로써 지방공단의 대응성을 제고 할 수 있는 평가 작업이 요구된다.

(3) 주민에 대한 다양한 서비스 정보의 제공

지방자치시대의 지방공단은 지역주민의 관심과 이해 속에 운영의 토대를 구축하고 수익을 창출한다. 이는 바로 지방자치단체나 지방공단이 제공하는 각종 프로그램 서비스가 지역주민의 의사에 의하여 결정되어짐을 의미한다. 지방공단의 성패는 바로 주민의 관심과 참여의 정도에 달려있음을 말하는 것이다.

지방공단이 제공하는 서비스가 효율적으로 집행되고 성과가 만족하기 위해서 주민에게 모든 정보가 제공되어 지방공단의 주민에 대한 노고가 이해되어야 한다. 지방공단의 고객인 주민의 관심과 참여를 이끌어 내기 위해서는 지방공단의 조직에 대한 효과성 평가 작업이 있어야 한다.

(4) 지방공단의 자가 진단의 기회 제공

지방공단은 민간기업과 달리 공단 조직 운영이나 성과는 계수화 할 수 없는 것이 비교적 많다. 따라서 주민의 만족도를 파악하기가 쉽지 않은 경우가 있다.

지방공단의 설립목적을 달성하기 위한 제반 운영과정이 경제적이고 능률적으로 이루어지고 있는지에 대한 명확한 정보를 확보하고 있지 못한 상태이며, 그런 기회를 갖지 못하고 있다.

지방공단의 운영과 서비스에 대한 주민의 만족도를 점검함으로써 현황과 문제점의 분석 및 개선을 위한 기초를 마련하기 위해서도 지방공단 조직의 효과성 평가는 필요하다.⁷⁶⁾

반면, 지방공단 경영평가제도의 필요성을 소개하면 아래와 같다.

첫째, 경영평가제도는 성과에 관한 계약을 통하여 정부(자치단체 : 이하 동일)와 공기업(공단 : 이하 동일)간의 관계를 재정립함으로써, 정부의 기회주의적인 개입요인을 최소화시킬 수 있다.

즉, 정부와 공기업의 역할을 명확하게 정의하고 명문화함으로써 관련 정부부처에 의한 무분별한 개입을 막을 수 있고, 정부와 공기업관계의 분절화(decoupling)를 이룰 수 있다.

둘째, 경영평가제도는 평가대상기관의 경영성과를 측정함으로써 공기업 경영자를 동기 부여할 수 있다. 공기업 경영자에게 자율권을 부여하는 대신 경영성과에 대한 책임을 묻는 경영평가 제도를 도입하면, 민간기업의 시장에 의한 평가와 유사한 효과를 기대할 수 있다.

따라서 정부와 공기업 양 당사자간의 협의를 통하여 합리적인 평가방법을 도출하고 적절한 평가지표를 개발하는 것이 매우 중요하다. 특히 공기업이 처한 사회·경제·정치적 환경과 경영자들이 자율적으로 행사할 수 있는 경영권의 한도를 고려하여 이들이 납득할 수 있는 경영평가지표를 개발하는 것은 경영자에게 적절한 동기를 부여한다는 측면에서 필요성을 갖는다.

셋째, 경영평가제도는 최고경영자의 명확한 목표설정을 통하여 공기업의 핵심역량((core competence)분야에 자원을 집중할 수 있는 체계를 구축하는데 도움을 준다. 이러한 과정에서 공기업 관리자의 목적함

76) 금창호, "지방행정 비교평가를 통한 인센티브제 도입방안", 한국지방행정연구원, 1996.10. pp.42-45. 인용하여 부분적으로 재구성한 것임.

김명수, 「공공정책평가론」, 서울 : 박영사, 1993, p.125.

수는 사회후생(social welfare)의 극대화라는 모호한 개념에서 벗어나 경영평가지표에 나타난 분명하고 측정 가능한 목적함수로 전환됨으로써, 주인-대리인 문제를 부분적으로 해결할 수 있다.

넷째, 경영평가제도는 정부, 노조, 경영자, 기타 이해관계자들로 하여금 공기업의 역할에 대한 기대수준을 조정하도록 해 준다. 과거에 '주인 없는 기업' 또는 '주인-대리인' 문제로 인하여 발생하는 공기업의 사회적 역할이 정부와의 계약관계에 따라 명확한 경영목표 추구체계로 전환됨으로써, 이해당사자의 기대수준이 조정된다.

다섯째, 경영평가제도는 정부와 공기업간의 관계에 있어서 각자의 역할 분담에 따라 상호간의 이해와 신뢰를 구축하는 기능을 수행하기도 한다.

2. 지방공단의 조직효과성 평가 기준과 평가 지표 선정 기준

가. 지방공단의 조직 효과성 평가 기준

지방공단을 평가하는 기준으로는 일반적으로 지방공단 운영의 목표 또는 가치인 공익성과 수익성, 지역성의 특성위에 조직 목표의 내재화, 인적자원의 가치, 참가와 영향력의 공유훈련과 개발에 대한 강조, 성취에 대한 강조, 통합성, 자발성, 목표달성, 중기적 개발, 장기적 생존, 조직긴장의 부존재, 자원의 획득, 공동 목표의 개발, 목표달성으로의 자원의 전환, 분화, 지원, 활용, 기획, 신뢰도, 창의성, 적합성, 제도화, 응집성, 조직에의 참가자, 고객의 만족, 발전, 생존, 종업원의 만족, 적응성, 조직 일체감, 실체검증 능력, 전반적인 효과성, 생산성(업적 및 성과), 능률성, 이윤, 품질, 사고, 성장, 결근, 퇴직, 만족, 동기부여, 사기, 통제, 혁신, 적응성 및 쇄신성(유연성), 계획, 목표의 일치, 역할과 규범의 일치, 관리자의 대인관계 기능, 관리자의 과업수행 기능, 준비성, 환경의 활용 외부단체에 의한 평가, 안정성, 육성, 민주적 감독, 선택성, 다양성, 권한의 위양, 교섭, 결과의 강조, 인사, 조정, 분권화, 이해, 갈등, 종업원계획, 감독자의 지원, 계획수립, 협조, 의사소통, 전직, 발의, 감독, 시장점유율, 투자회수율, 환경의 영향, 통합과 패턴, 의지, 긴장처리, 에너지, 규모, 자산내용, 구성원의 자질, 기술력, 매출액, 신자원의 적정배분, 자기개발 능력, 심리적 관심, 이직, 긴장과 갈등의 부재, 인간관계,

인력획득 유지 및 활용, 자원의 획득능력(자원동원력), 기여도, 공헌도, 동기, 자유, 공평, 정보관리, 만족도, 목표설정과 계획, 지원, 이용 등 많은 학자들이 제시하고 있는 평가기준⁷⁷⁾과 본 논문에서 제3장의 이론적 고찰에서 살펴본 평가기준을 제시하고자 한다.

특히, 본 논문에서 이론적 근거로 한 경쟁적 가치접근법에서 검토된 ① 자원획득, 성장 ② 생산성, 효율성, 경영수지 ③ 책임경영(안정성, 균형 유지) ④ 고객만족, 고객지원 등의 조직 효과성 목표를 기준으로 삼아 측정하고자 한다.

여기에 더하여 지방공기업 경영평가제도에서 평가에 대한 기준으로 단위비용의 개념으로 제공된 서비스의 양과 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 자원과의 관계를 의미하는 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness)은 투입과 관계없이 목표가 달성되었는가를, 형평성(equity)은 서비스에 따른 혜택과 비용이 사회집단간 또는 지역간에 공평하게 배분되었는지를 의미하고, 대응성(responsiveness)은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족되는 정도로 이해되는 기준을 제시하기도 한다.⁷⁸⁾

나. 지방공단의 평가지표 선정기준

조직효과성 평가지표의 선정기준에 관하여 학자들마다 조금씩 견해의 차이를 보이고 있으나, 본 연구에서는 다음과 같이 평가지표 선정기준을 제시하고자 한다.

① 인과성 : 지방공단의 조직효과성과 인과성이 높다고 판단되는 지표를 선정한다. 지방공단의 특성을 대변할 수 있는 순서로 지표를 선정한다. 전체적으로 볼 때 지표, 요인, 지방공단의 조직 효과성의 인과관계를 형성한다고 판단한다. 지방공단의 조직효과성 지표의 개선을 위해 노력할 경우 궁극적으로 지방공단의 조직효과성을 할 수 있으며 바람직한 조직효과성에 보다 근접할 수 있다고 가정한다. 시대환경의 변화 및 지방공단의 조직 효과성과 연계되어 지속적으로 수정·보완을 통해 보다 정교하게 개선될 수 있는 지표를 선정한다. 현 단계에서는 측정이 불가능하다할 지라도 향후 평가지표의 개발을 통해 조직 효과성 제고

77) 성영재, “인지유형에 따른 조직 효과성에 관한 연구”, 광운대학교 박사학위 논문, 1993, pp.51~81.

78) 신열, 전제논문, 2003, p. 269.

에 기여할 수 있는 지표를 보관하도록 한다.

② 신뢰성 및 타당성 : 신뢰성이란 지표를 통한 반복적인 측정에서 어느 정도 동일한 결과를 얻게 되는가를 의미한다. 즉 지표에 대한 자료의 수립 및 조사가 주관적인 편견이나 오류, 자료의 구독 및 해석상의 불일치로 인하여 반복되는 측정 결과가 동일한 결과를 가져오지 못한다면 그 지표는 신뢰성을 갖고 있지 않다고 말할 수 있다. 따라서 지표의 선정에서는 주관적인 편견이나 측정상의 오류에 의한 측정결과의 왜곡가능성이 적고 신뢰성이 높다고 판단되는 평가 지표를 선정한다. 타당성이란 지표가 실제로 측정하고자 하는 개념을 측정하고 있는가와 그 개념이 정확히 측정되었는가 하는 두 요소를 포함하는 의미이다.

③ 비교가능성 : 지표의 선정은 일차적으로 타 연구결과의 평가사례에서 제시된 항목을 근거로 하여 시행착오의 개연성을 줄이도록 하여야 하며, 조직 효과성 제고에 적용 가능한 지표를 선정한다. 이를 위해서는 모든 지방공단에 공통적으로 적용될 수 있으며 자료구독이 가능한 지표를 선정하여야 하며, 또한 피평가와 평가의 내용과 의미를 쉽게 이해할 수 있는 지표를 선정하여야 한다. 그리고 상호 비교할 때, 그 차이를 비교·평가할 수 있는 평가 지표를 우선적으로 선정한다. 진단의 비교가능성과 평가결과의 객관성을 증진시키기 위해 평가자의 자의에 의해서 평가결과가 왜곡될 가능성이 적은 지표를 선정하도록 하며, 피평가자의 조작 및 허위에 의해 진단결과가 축소·과장될 가능성이 적은 지표를 선정한다.

④ 독립성 : 독립성이란 지표를 선정하는데 있어서 지표간의 중복성이 없어야 객관적인 평가가 가능하게 된다.

또한, 일반적으로 조직효과성 평가지표가 가져야 할 특징이나 조건들은 다음과 같다.⁷⁹⁾

① 측정가능성 : 조직효과성 평가지표는 무엇보다도 우선적으로 대상 조직을 객관적으로 측정할 수 있어야 할 것이다. 이러한 조직효과성의 측정가능성을 확보하기 위하여 주로 계량화가 가능한 지표들이 선정되어지나, 계량화가 불가능하거나 질적인 측면들을 평가하여야 하는 경우 이들을 간접적으로나마 측정할 수 있는 지표들이 선정되기도 한다.

② 개선가능성 : 조직효과성 평가는 조직 발전을 위한 적합한 방안들을 강구하는데 최종적 목표를 두고 있다. 따라서 조직효과성 평가지

79) 송대희외 3인, 전제서, pp. 58-60. 인용 재구성.

표는 대상 조직을 개선, 발전시킬 수 있는 가능성을 가진 것으로 선정되어야 할 것이다.

③ 관리가능성 : 조직효과성 평가지표는 조직의 통제가 가능한 범위 내의 요소들을 대상으로 하여야 한다. 즉 국가나 전체사회차원에서만이 관리 및 통제가 가능한 요소들은 제외되어야 할 것이다.

④ 사실성 : 조직효과성 평가지표는 대상조직의 특성 및 평가에 있어서 사실성을 확보할 수 있어야 하며, 이러한 사실성에 근거하여 조직평가 전략들이 채택되어야 할 것이다. 따라서 조직효과성 평가지표는 가능한 한 대상조직의 실체파악에 용이한 것으로 선정되어야 할 것이다.

⑤ 상대적 중요성 : 조직효과성 평가지표를 선정할 때는 지표들간의 상대적 중요성이 고려되어야 하며, 이러한 상대적 중요성의 정도에 따라 평가의 우선순위 또는 비중을 달리해야 할 것이다.

⑥ 충분성 : 조직효과성 평가의 목표를 달성하기 위해서는 평가대상 조직의 주요한 요소들을 충분히 측정·평가할 수 있도록 지표의 내용이나 항목이 분명해야 하며, 지표의 내용이 중복되거나 상반된 방향으로 작용하지 않도록 선정에 유의하여야 할 것이다.

⑦ 비교가능성 : 조직효과성 평가지표는 상이한 조직들간의 비교·분석을 가능케 하여야 한다. 비록 조직들간의 비교에 있어서 각 조직의 특수한 경우들을 충분히 고려하여야 하지만 평가대상 조직의 문제점 발견 또는 조직발전을 위한 제 방안의 강구 등을 위하여 다양한 조직들에 공통적으로 적용될 수 있는 지표들을 선정하는 것이 바람직 할 것이다.

Schneiderman 은 좋은 평가지표의 특성으로, 이해관계자를 만족시키는 평가지표, 취약점이나 결점중심의 평가지표, 단순하고 이해하기 쉬운 평가지표, 모호하지 않고 일관성이 있으며 구체적인 정의가 되어 있는 평가지표, 평가지표를 사용하는 사람들에게 쉽게 접근할 수 있는 평가지표, 평가결과 나타난 차이의 원인을 규명하는 시스템이 있는 평가지표, 지속적인 검토와 수정을 위한 공식적인 프로세스가 있는 평가지표를 제시하였다.⁸⁰⁾

80) A.M. Schneiderman, "Why Balanced Scorecards Fail ?" , *Journal of Strategic Performance Measurement*, January 1999, pp. 6-11.

제 2 절 지방공단 조직효과성 평가모형의 정립

1. 조직효과성 평가에 관한 선행연구의 검토

조직에 대한 효과성을 보다 객관적이고 합리적으로 수해하기 위한 조직효과성 평가지표의 설정문제는 접근방법들과 관련하여 많은 학자들에 의하여 논의되어져 왔다.

고전적 조직이론에 기초를 두고 있는 목표모형이 조직목표의 달성정도를 조직효과성 평가의 주요 기준으로 채택하고 있음은 이미 밝힌바와 같다.

그러나 대체적으로 이 목표모형과 관련을 갖고 있는 조직 연구들은, 조직목표는 조직 환경의 여러 요인들과 조직자체의 구성요소들에 의해 변화될 수 있으며 또한 목표자체도 다원적 성격을 지닌 추상적인 것이기 때문에 조직목표만을 기준으로 하여 조직을 평가한다는 것은 매우 복잡하고 어려운 문제점들을 야기시킬 수 있으므로 조직목표라는 추상적 개념 대신에 조직의 효과성(effectiveness)이라는 비교적 구체적인 개념에 입각하여 조직효과성 평가를 시도할 것을 주장하고 있다.⁸¹⁾

결국 이러한 주장은 목표모형과 체제모형의 통합노력을 반영하고 있는 것으로 판단되어지는데, 여기에서 조직의 효과성이란 조직의 목표와 수단을 연결한 상태하에서 현실적인 산출이 당초의 목표를 어느 정도 만족시켰는가 하는 목표의 달성도를 의미하는 동태적, 사회학적, 목적적 개념으로 정의되어지며,⁸²⁾ 이 조직효과성은 조직의 목표와 환경에 의하여 상당히 높은 수준의 영향을 받으며 조직개선 및 조직발전과 밀접한 관련을 맺고 있다.⁸³⁾

이러한 조직효과성을 측정하기 위한 지표로는 과거에 있어서 조직의 생산성 또는 이윤과 같은 단일 기준들이 주로 사용되어졌으나, 오늘날 개방체제적 관점에서 조직이 매우 복잡·다양해지고 또한 외부환경과의 상호작용과 조직구성원들의 욕구충족에 대한 관심이 증대됨에 따라 조직효과성을 측정하기 위한 지표들이 매우 다양해졌으며 측정 그 자

81) Ephraim Yuchman and Stanley E. Seashore, "Factor Analysis of Organization Performance", *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, no. 3, 1967 pp.377-395.

82) James L. Price, *Organizational Effectiveness : An Inventory of Proposition*, Homewood, IL : Richard D. Irwin, 1968, pp. 2-3.

83) Edgar F. Huse and James L. Bowditch, *Behavior in Organization*, 2nd ed. , Reading, MA :Addison - Wesley, 1977, p. 278.

체 역시 큰 어려움을 수반하게 되었다.⁸⁴⁾

Eric H. Neilsen⁸⁵⁾ 은 조직을 평가하기 위한 기준을 기능과 체제(system)의 두 가지 차원, 즉 기능은 기술-경제적 기능, 목표설정기능(goal-setting function), 조정기능(regulatory function), 그리고 인적자원기능(human resource function)과 체제들을 지역공동체(Community), 공식적 조직(formal organization), 비공식적 조직(informal organization), 그리고 개인(individual organization)들로 구분하고 있다.

齊藤達三은 조직의 구성요소보다는 그 산출측면에 초점을 두고 조직의 행정능력을 분석하고 있으며, 행정능력의 평가기준으로 행정의 수비범위형성과 효율성 그리고 비용을 제시했다. 행정의 수비범위형성 지표는 행정의 역할영역을 규정하는 것으로서 4가지 요소중, 서비스 수준은 서비스가 공급되는 수준을 표시한 것이며, 수익자격조건은 해당서비스를 받을 자격내용을 나타낸 것으로 연령, 소득, 가족구성, 장애상태 등의 요인에 따라 규정하고, 부담배분은 필요한 경비를 누가 어떻게 부담하는가 하는 것이며, 공급형태는 그 행정서비스가 어떠한 사회주체 혹은 사회조직에 의해서 공급되는가 하는 것이다.⁸⁶⁾

효율성지표는 사업성과지표와 업무량지표로 나눌 수 있다. 사업성과지표는 공공서비스에 대한 지역주민의 수요량과 이에 대응한 서비스의 공급량의 비율로 표시된다.

비용지표는 행정서비스를 제공할 때 발생하는 비용을 산정하는 것으로서, 행정에서 제공되는 서비스 홍보물의 발행이나 노인 가정봉사원의 파견과 같이 그 사업을 실시함과 동시에 새로운 서비스가 발생하고 소멸하는 경상서비스와 공익시설을 건설 또는 공공용지의 정비와 같이 사업을 일단 실시하면 그 서비스가 장래의 긴 시간을 거쳐 지속되는 자본서비스로 구분된다.

경상서비스에 필요한 비용은 사업비 인건비 사업 간접비(여비 비품비 수당 등의 경비) 공통간접비(일반관리비·기획비·재정관리비·통계조사비·간부직원의 판공비)등이 있으며 자본서비스는 서비스와 비용의 발생시점이 일치하지 않기 때문에 장래에 발생할 서비스에 대하

84) Amitai Etzioni, *Modern Organization*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1964, p.9.
이명재, 「조직발전론 : OD의 이론과 실제」, 서울 : 상명대학교 출판부, 1990, p.167.

85) Eric H. Neilsen, *Becoming an OD practitioner*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1984, pp. 114-137.

86) 이수만·이승중, “지방자치단체의 조직진단_지표의 개발 및 검증”, 한국지방행정연구원, 1994.2. pp.47-48. 인용 부분 수정.

여 비용을 할당하는 작업이 요구된다.

서울대학교 행정대학원부설 행정조사연구소⁸⁷⁾에서 1974년에 실시한 행정능력평가에서는 행정능력의 평가지표를 생산활동, 유지와 적응, 구조, 자원, 환경의 다섯 가지 범주로 구분하고 있다.

생산활동은 행정체제가 생산목적을 추구하는 것으로서 산출의 양과 질, 투입과 산출의 관계, 생산측정에 대한 산출의 관계, 산출의 배분 산출의 효과, 산출활동의 기술과 절차 등이 지표로 사용되었다.

유지와 적응은 행정조직의 관리능력에 관한 것으로 관리활동 일반에 관한 능력, 연구개발, 리더십, 대외관계의 관리 등이 지표로 사용되었다.

구조는 조직의 구조적 배열에 관한 것으로 목표체계, 분업형태, 권위 구조, 의사전달, 비공식집단 등이 지표로 이용되었다. 자원에는 인적자원, 물적자원, 기술 및 정보, 권한, 합법성 등이 지표로 사용되었다.

환경은 환경적 이점 및 환경으로부터의 지지와 체제의 잠재능력 등을 파악하기 위한 것으로 수권적·기계적 관계에 있는 외부조직 및 행정대상의 성격으로 구분하여 측정하였다.

Huse와 Cummings⁸⁸⁾는 조직평가를 조직문제의 근본적 원인을 밝히는 과정으로 보고, 개방체제적 관점에서 조직의 효과성을 평가하기 위하여 세 가지 수준- 전체 조직, 부서 또는 집단, 개인적 직무 또는 직위-에 입각하여 조직을 평가할 것을 제시하였다.

Harrison⁸⁹⁾은 조직을 하나의 개방체제(open system)로 인식하고, 이 개방체제로서의 조직을 구성하고 있는 산출·목적·투입·환경·기술·구조·행태 및 과정·문화·체제동태 등의 주요 요소들을 중심으로 조직의 제 측면들에 대한 분석과 상호관계의 파악을 위한 다양한 조직진단지표를 설정·제시하였다.

Van de Ven과 Ferry에 의하여 개발된 OAI (Organization Assessment Instruments)⁹⁰⁾는 조직의 평가에 있어서 과학적으로 타당하고 현실적으로 유용한 일련의 측정도구를 개발하기 위한 응용조사 프로그램으로

87) 서울대 행정조사연구소, "행정능력의 평가", 1974, pp.42-49.

88) Edgar F. Huse and Thomas G. Cummings, *Organization Development and Change*, 3rd., New York: WEST, 1985, PP. 33-60.

89) Michael I. Harrison, *Diagnosing Organizations : Methods, Models, and Process*, Newbury Park, CA : Sage, 1989, pp.23-60.

90) Andrew H. Van de Ven and Diane L. Ferry, *Measuring and Assessing Organizations*, New York : John Wiley & Sons, 1980.

서 전체적 조직, 작업집단, 조직구성원 개인들에 관한 내용 및 구조 그리고 행태 등이 다양한 측면들을 측정하기 위한 설문과 일련의 조사절차들로 구성되어 있다.

특히, OAI 프로그램은 조직평가를 위한 지표들을 조직의 각 수준에 따라 크게 개인적 업무(individual job), 작업부서(work unit), 부서간 관계(inter-unit relations), 그리고 거시적 조직(macro-organization)으로 구분하여 설정하였다.

앞에서 조직 효과성 평가 선행연구에 대하여 살펴보았다. 앞으로 경영평가에 대한 선행연구를 살펴보고자 한다. 지방공기업에 대한 경영평가⁹¹⁾에 관한 선행연구를 살펴보면, Bennett는 공기업에 대한 경영평가는 공기업의 성과에 대하여 공기업의 경영진과 정부의 계약조건에 따른 성과평가라고 해석하고, 경영평가지표는 객관적으로 측정 가능하고 편리하고 저렴하게 측정될 수 있어야 하며, 이해하기 쉽고 공기업 경영자들이 수용할 수 있어야 한다고 주장하였다.⁹²⁾

Neely et al 은 평가시스템을 분석할 때는 내부·외부·재무·비재무적 요소들이 모두 고려되었는가, 개선정도를 측정할 수 있는 평가지표가 포함되었는가, 장·단기성과를 모두 측정할 수 있는가, 평가지표들이 잘 통합되었는가, 평가지표들 간에 충돌은 없는가 등 5가지 사항을 고려하여야 한다고 하였다.⁹³⁾

김준기는 공기업 경영평가제도는 정부와 공기업 양 당사자간의 협의를 통하여 적정한 평가지표를 개발하는 것이 중요하다고 하면서, 공기업이 처한 사회·경제·정치적 환경을 고려하여 경영평가지표를 개발하는 것이 경영자에게 적절한 동기를 부여하는 것이 중요하다고 강조하였다.⁹⁴⁾

91) 지방공기업에 대한 경영평가는 1991년부터 공영개발사업(지방직영기업)을 시작으로 시행되었으나, 1993년부터는 지방공사·공단을 포함하여 지방공기업에 대한 경영평가가 본격적으로 실시되었다. 지방공기업에 대한 경영평가는 해당 공기업의 '책임경영체제'의 원칙에 따라 정부(자치단체)와 해당공기업 CEO 간에 경영계약을 체결하고, 계약에 따라 자율 및 책임경영을 시행하며, 그 결과에 대하여 경영평가를 하도록 되어있다.(산업연구원, "공기업 경영평가 개선방안", 「산업경제정보」 제116호, 2002, p.2.)

92) A. H. M. Bennett, "Theoretical and Practical Problems in Determining Criteria for Performance Evaluation of Public Enterprises", Public Enterprise, January 1968, pp. 18-27.

93) A. Neely, M. Gregory, and K. Platts, "Performance Measurement System Design : A Literature Review and Research Agenda", International Journal of Operations and Production Management, Vol. 15, No.4, 1995, pp.80-116.

94) 김준기, "공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제", 「한국행정연구」 제10권 제1호(2001 봄호), 한국행정학회, 2001.

그리고 경영평가지표의 가중치 설정에 관한 선행 연구를 살펴보면, 송대희·고영채는 상대적 중요성에 따라 질적·양적 중요성이 높은 평가지표에 높은 가중치를 부여하여야 한다고 주장하였다.⁹⁵⁾

또한 김일섭은 피평가기관의 특성·조직목표·환경변화 등에 따라 결정되는 상대적 중요성과 평가단위의 공정성을 기준으로 평가지표의 가중치를 부여하여야 하며 경영평가지표의 가중치에 의해 평가결과가 영향을 받는다고 지적하였다.⁹⁶⁾

이상과 같은 조직효과성 평가 또는 경영 평가 지표 선정에 관한 선행 연구를 종합해 볼 때, 몇 편의 선행연구를 제외하고 대부분의 선행연구는 ① 획일적·표준화되어 조직 유형별 특성을 고려하지 않았고, ② 평가모형의 조직효과성 측면에 있어 그 이론적 근거가 충분하지 않아 조직의 효과성을 종합적으로 평가하지 못하며, ③ 각 평가 구성 요소 사이의 상대적 중요도에서 주관적인 선정을 하였다. 그리고 지방 공기업 경영평가지표 선정에 관한 연구에서는 ① 공기업에 대한 경영평가지표를 선정함에 있어 공익성을 평가하는 지표, 결과보다는 과정을 중시하는 지표, 공기업의 장기적인 경영노력을 측정하는 비계량 평가지표가 조화를 이루지 못하는 점, ② 조직특성에 따른 조직구성요소에 대한 가중치를 부여하지 않는 등 문제점을 갖고 있다.⁹⁷⁾

그리고 현행 지방공기업법에 의해 매년 지방공사·공단에 대해 실시하고 있는 경영평가제도의 경영평가지표는 4대 영역 -책임경영(15점), 경영관리(20점), 사업운영(50점), 고객만족(15점) 등으로 구성되며, 이중 사업운영은 개별기업의 특성을 반영하며, 나머지 3개 영역을 모든 공기업에 공통적으로 적용한다. 이와 같이 영역을 구분하게 된 것은 공기업의 자원투입부터 결과산출 및 영향까지의 전반적 단계를 반영하고자 하였으며, 시간적으로도 공기업의 단·중·장기적 관점에서 분석이 가능토록 한다는 측면에서 바람직하다는 평가가 있다.⁹⁸⁾

95) 송대희·고영채, “한국전력공사 경영평가지표 분석 및 개선방향”, 한국개발연구원 공기업연구실, 1985, pp.116-119.

96) 김일섭, “정부투자기관 경영평가제도의 유효성 연구-계량성과 평가지표체계의 분석을 중심으로-”, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 1991, p.80.

97) 백승천, “지방 공기업 경영 평가 지표 선정 및 가중치 설정 : BSC와 AHP의 활용을 중심으로”, 고려대학교 박사학위 논문, 2003, pp.18-22.

98) 신열, “지방공기업 평가-제도에 대한 비판적 검토를 중심으로-”, 「공공부문 성과평가의 방향과과제」 추계학술대회 논문집, 사)한국정책분석평가학회, 2003, p.282.

2. 경쟁적 가치 접근법을 근거로 한 평가모형의 정립

조직효과성을 평가하기 위한 주요 모형으로는 외국의 경우, ① Neilsen (1984)의 조직분석모형, ② 齊勝達三 (1988)의 행정능력평가모형, ③ Huse와 Cummings(1985)의 조직효과성 진단모형, ④ Harrison(1989)의 조직진단모형, 5) Van de Ven과 Ferry (1980)의 OAI (Organization Assessment Instrument) 등이 있다. 이러한 평가모형은 대부분, 진술한 바와 같이 ① 획일적·표준화되어 있어 조직 유형별 특성을 고려하지 않고, ② 조직의 효과성을 종합적으로 평가하지 못하며, ③ 각 평가 구성요소 사이의 상대적 중요도가 주관적으로 선정되는 등의 문제점을 갖고 있다. 특히, 齊勝達三의 행정능력평가모형은 해당 조직의 효과성을 종합적으로 평가하기보다는 조직의 행정능력을 주로 산출 측면에서만 분석한다.(이수만·이승중, 1994)

또한 국내에서 개발된 주요 모형으로는, ① 서울대 행정조사연구소(1974)의 행정능력평가모형, ② 이수만·이승중(1994)의 지방자치단체 조직진단 모형, ③ 서울시정개발연구원(1995)의 서울시 자치구 진단모형, ④ 금창호(1996)의 지방행정 평가모형, ⑤ 서울대 행정대학원(1997)의 지방자치단체 종합평가 모형, ⑥ 이창원·최창현·권해수(1998)의 지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구, ⑦ 이창원·차종화(2000)의 노인복지회관의 조직효과성 평가에 관한 연구, 현행 행정자치부·한국자치경영평가원에서 지방공사·공단에 대해서 실시하는 경영평가 등이 있다. 이창원의 지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구와 이창원의 노인복지회관의 조직효과성 평가에 관한 연구 이외의 평가모형 대부분이 진술한 바와 같이 ① 평가모형이 조직효과성 측면에 있어 그 이론적 근거가 충분하지 않고, ② 금창호의 지방 행정평가지표를 제외하고는, 평가의 목적이 뚜렷하지 않으며, ③ 서울대 행정대학원의 지방자치단체 종합평가 지표와 서울시정개발연구원의 서울시 자치구 진단지표 등을 제외하고는, 각 평가 구성요소의 상대적 중요도가 조직 유형별 특성을 고려하지 않고, ④ 이수만·이승중의 지방 자치단체 조직진단 모형을 제외하고는 각 평가 구성 요소들 사이의 상대적 중요도가 주관적으로 선정되는 등의 문제점을 갖고 있다.

진술한 바와 같이, 경쟁적 가치 접근법에 의하면, 네 가지 모형(개방체제 모형, 합리적 목표모형, 내부과정 모형, 이해관계 모형)에 의하여

조직효과성 평가기준이 마련된다.

본 연구의 평가모형에서 제시하는 평가 구성요소에는 ① 경쟁적 가치 접근법의 조직효과성 평가기준에 적합하고, ② 선행 조직효과성 평가모형(예 : 금창오, 1996 ; 서울대 행정대학원, 1997 ; 서울대 행정조사연구소, 1974 ; 서울시정개발연구원, 1995 ; 이수만·이승중, 1994 ; Harrison, 1989 ; Huse & Cummings, 1995 ; Neilsen, 1984 ; Van de Ven & Ferry, 1980 ; 齊藤澁三, 1988)과 지방공기업 경영평가 편람에서 제시하는 평가 구성요소들 중에서 비교적 공통성을 가지며, ③ 우리나라 지방 공기업들의 조직효과성 평가에 적용이 가능하다고 판단되는 것들로 구성되었다.

AHP기법을 개발한 Saaty(1995)는 분석대상 계층의 정교한 설계를 위한 지침 10가지를 제안⁹⁹⁾하면서 이러한 지침에 따라 계층을 성공적으로 구성하는 방법은 여러 사람이 참석하여 모든 관련 항목과 대안을 열거하는 등 주제에 대하여 브레인스토밍(brainstorming)을 실시하는 것이라고 하였다. 그리고 관련된 요소를 적절히 군집화하고 하나의 계층 속에 배열하는 것이라고 하였다.

이 연구의 평가모형에서 제시하는 평가 구성요소는

- ① 경쟁적 가치 접근법의 조직효과성 평가기준에 적합하고,
- ② 선행 조직효과성 평가모형에서 제시하는 평가 구성요소들 중에서 비교적 공통성을 가지며,
- ③ 지방공기업법 제78조에 의해서 매년 실시되는 경영평가에서 개발 사용하고 있는 지방공기업 경영평가에서 사용하는 공통적인 지표를 지방공단의 조직효과성 평가에 적용이 가능하다고 판단하여 사용하였다. 지방공단의 조직효과성 평가모형 개발을 위한 평가구성요소에 대한 선정기준은 인과성, 신뢰성, 타당성, 비교가능성, 독립성을 토대로 선정한다.

99) ①전체적인 목표를 파악하라. ②전체적인 목표의 하위세부목표를 파악하라. ③전체적인 목표의 하위 세부목표를 충분히 만족시키는 기준을 파악하라. ④각 기준하에 있는 하위세부 기준을 파악하라. ⑤관련된 이해당사자를 파악하라. ⑥이해당사자의 목표를 파악하라. ⑦이해당사자의 정책을 모두 파악하라. ⑧선택사항이나 결과를 파악하라. ⑨가부결정을 위하여 가장 선호되는 결과를 취하라. ⑩한계가치를 이용하여 편익/비용분석을 하라.

가. 지방공단의 조직효과성 평가요소의 개발

(1) 개방체제에서의 평가 구성요소의 도출

개방체제 모형에서는 조직이 유연성과 신속성, 교섭능력을 유지하는 것이 효과적인 조직이 되는 수단으로 보는데, 이 모형의 주된 가치는 자원을 획득할 때 환경과 바람직한 관계를 정립하여 조직을 성장시키는 것이다.

따라서 지방공단 조직효과성의 제고를 위해서는 다양한 주체들과의 관계를 정상화함으로써 적극적인 지지를 유도할 필요가 있다. 이들과의 관계가 악화되면 지방공단 운영에 해악을 가져올 수밖에 없다.

행정자치부, 감사원 등 중앙정부, 서울시 등 광역지방자치단체, 지방화시대를 맞아 대 지방 기초의회와의 관계, 지방공단관련 유관 직능단체 등 또는 위탁받은 각종시설들이지만 각종 주민 행사에 무료 지원하는 등 지역주민과의 능동적인 관계를 적극적으로 가져야만 한다.

더욱이 중요한 것은 세계화·정보화·홍보화 시대에 따라 외국의 여러 형태의 단체 또는 지방정부와도 결연 등 교류에 유연성과 적극성을 가져야 하고, 그리고 치밀한 홍보 전략도 필요하다.

이에 따른 전담조직과 조례를 만들고 모든 행정 절차를 대행하면서 조직의 유연적 대처와 교섭 능력을 키워가야 할 것이다.

특히 홍보화 시대 또는 요즈음 같은 불황의 시대에는 이에 맞는 홍보 전략을 세움으로써 지방공단의 이미지 제고와 경영수지 개선에 시사하는바가 크다고 할 수 있다.

“불황일수록 광고 효과 크다”는 사례에 귀를 기울일 필요가 있다.¹⁰⁰⁾

기업 또는 공기업 마케팅의 성공 여부는 사회·경제·문화적 흐름을 얼마나 제대로 읽어내느냐에 달렸다고 할 수 있다.

꾸준한 광고는 고객을 미리 발굴하는 효과가 있으며, 고객에게 꾸준한 안부전화와 신규고객 발굴을 위해 심혈을 기울일 때 고객이 찾아오는 법이다.

더욱 향후 기초지방자치단체에서 공단 설립의 움직임이 있어 홍보는 더욱 중요하리라 본다.

다음의 평가 구성 요소 선정은 경쟁적 가치 접근법의 하위 구성 접근방법인 개방체제 모형의 효과성 기준에 적합하고, Saaty의 모형구조

100) 매일경제, 2003.6.25자 B7면

설계 지침에 따라 평가 구성 요소를 도출하였다.

①**평가영역** : 대외적 유연성과 교섭능력

②**평가과제** : 평가영역인 「대외적 유연성과 교섭능력」의 하위구성
요소들로서 3개의 평가과제를 필요하다고 판단하였다.

가. 정부기관 및 지방 자치단체와 관계

나. 지방 의회와 관계

다. 지역주민 및 지역직능단체와 관계

③**평가항목** : 각 평가과제들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가
과제의 구체적 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 항
목 들이다.

가. 의 평가항목

1. 중앙정부기관의 지원확보 2. 지방자치단체와 관계원활성

나. 의 평가항목

3. 정책조정 및 협의 4. 협의기구 설치 및 회의 정례화

다. 의 평가항목

5. 지역주민에 인지도 제고 6. 사업결정 및 평가참여

7. 외부 제안 공모 및 의견 시책화 8. 정보교류 및 협력

9. 지역직능단체와 협력

④**평가지표** : 각 평가항목들의 세부적인 평가지표들이다.

1. 중앙정부기관의 지원 확보

①국비 지원 요청 및 확보 건수, 액수

②정부로부터 시설 지원 확보 건수

2. 지방자치단체와 관계 원활성

①정책 협의 기구 설치 ②갈등 발생 및 해결 건수

③상위 지방자치단체의 지원 확보

3. 정책조정 및 협의

①의회에서의 정책 지적 및 협의 건수

②의회 의원의 건의 사항 등 민원성 사건의 해결 건수

③관련 법규정(조례) 제정 건수 ④미결 건수

4. 협의기구 설치 및 회의 정례화

①정책 자문 및 참여 위원회 수 ②회의 실시 횟수

5. 지역 주민에 인지도 제고

①공단에 대한 인지도 ②공단의 프로그램 및 활동에 대한 인지도

6. 사업결정 및 평가 참여

- ㉠공단 사업 결정과정에 주민 참여 ㉡사업 평가과정에 주민 참여
- ㉢참여 방법의 다양성

7. 외부 제안 공모 및 의견 시책화

- ㉠외부 제안제도의 시행여부 ㉡외부 제안제도 실적
- ㉢외부 제안제도 시책에 반영 실적

8. 정보교류 및 협력

- ㉠주민과 정보교류 내용의 타당성 ㉡주민과 정보교류의 실적
- ㉢행사 공동 개최 및 시설 개방 실적 ㉣자매결연 실적

9. 지역직능단체와 협력

- ㉠정책협의 및 민원해결 건수 ㉡사무위탁 및 건수

나. 합리적 목표모형에서의 평가 구성요소의 도출

합리적 목표모형은 조직구조에 있어서는 통제를 강조하고 조직 내의 인간보다는 조직 그 자체를 중시하는 모형으로, 합리적 기획과 경영혁신적 목표의 설정, 평가를 통하여 조직의 효과성이 제고된다고 보면서 생산성 향상, 조직의 효율성, 경영수지 등의 주요목표로 간주한다.

따라서 조직효과성을 제고하기 위해서 시대적 변화에 대응하는 경영혁신적인 조직의 리더를 필요로 하며, 그 리더에 합당한 조직환경의 구성이 중요하다고 본다.

특히 세계의 리더국가 미국에서는‘다인종 다민족 연방국’인 미국을 운영하는 방법론으로 리더십을 강조하고 있다. 최근 미국 신문이나 방송에서 자주 등장하는 단어는 또한 리더십이다. 리더십은 기업경영에서 가장 중요한 과제이다. 오늘날 미국기업에서 “관리는 과잉상태지만 리더십은 결핍상태”라고 하버드 경영대학원의 존 코터 교수는 분석했다.¹⁰¹⁾

리더십은 변화에 대처하는 능력 즉, 방향설정, 인화와 협동, 동기부여 등을 의미한다.

따라서 연구의 대상인 서울의 지방공단의 다양한 업무의 속성이나, 사무직, 업무직, 전문직 등 다양한 직종으로 구성된 조직체로서 더욱 새삼스러운 내용이라고 할 수 있다. 그리고 기업적 경영마인드를 가진 CEO 이사장이 필요하다고 판단된다.

101) 문화일보, “21세기 뉴 리더십을 찾다” 창간 제11주년 제3366호 23면, 2002.11.2자.

21세기에는 국경이 없어지게 되어 결국 지방과 도시 이미지는 기업 상품 이미지와 연결됨으로써 ‘국부론’의 시대에서 벗어나서 ‘郷部論’의 시대가 도래하고 있다는 주장이 있다.

따라서 지방화·세계화·정보화의 시대라고 하는 21세기에는 지방자치 단체장은 물론 지방공단 이사장의 역할이 지역경제에 불을 지피고 고객의 욕구를 해결하는 해결사의 역할과 책임은 중요하다고 할 수 있다.¹⁰²⁾

지방공단의 이사장은 공공성과 기업성을 조화할 수 있는 합목적적 경영철학이 있어야 하고, 지방공단이 가야할 바람직한 발전방향에 대한 장기적이며, 명시적 비전을 제시하며, 지역의 다양한 이해관계를 통합, 조정하고, 대외적 관계를 정립하여 지지를 획득하고, 조직내부의 통합된 도출을 통해 지속적인 발전을 도모하는 이사장이어야 함을 의미한다. 그럴 때에만 활동적이고 이익 창출이 가능한 조직으로 거듭날 수 있다. 최고경영자의 경영혁신의 의지는 지방공단의 현격한 수지와 기업의 존립을 가름한다고 하겠다.

“신 경영”, “양 위주 경영 에서 질 위주 경영”의 목표를 설정하고 이를 실천해 가는 기업의 사례가 이를 말해주고 있다.¹⁰³⁾

다음의 평가구성요소는 본 연구에서 이론적 근거로 한 경쟁적 가치 접근법의 하위구성 접근 방법인 합리적 목적 모형의 효과성 기준에 적합하고, Saaty의 계층구조 설계 지침에 따라 평가 구성 요소를 도출하였다.

①평가영역 : 경영혁신적 목표설정 및 평가와 산출목표 달성

②평가과제 : 평가영역의 하위 구성요소들로서, 3개 평가 구성요소를 선정하였다.

가. 이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전 제시

나. 경영혁신적 운영 기획, 평가

다. 산출목표 달성

③평가항목 : 각 평가과제들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가과제의 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 항목들을 선정하였다.

가. 의 평가항목

10. 이사장 경영관 및 전문성 11. 실현가능성

102) 매일경제, “CEO 지자체장 시리즈 1 ” 2003.2.27자 내용 인용 재구성.

103) 삼성은 이처럼 남들보다 한 발 앞선 변화와 개혁을 추구한 ‘신 경영’ 덕분에 국제통화기금(IMF)에 손을 내밀어야 하는 국가적 환란위기를 성공적으로 극복했을 뿐만 아니라 오히려 위기를 도약 기회로 삼는 원동력이 됐다고 스스로 평가했다. (매일경제, 2003. 6. 13자. p41.)

12. 미래지향성 13. 확산도 14. 지지도

나. 의 평가항목

15. 경영기획 기능의 활성화
16. 평가제도의 개발 및 활용

다. 의 평가항목

17. 혁신적 경영사업 개발 및 연구
18. 각종 프로세스 관리개선 19. 경영자원의 활용체제구축

④**평가지표** : 합리적 목표모형에서는 이사장의 경영관 및 경영 기획, 평가와 산출목표 중 필요하다고 판단되는 세부적이고 독립적인 평가지표를 선정하였다.

10. 이사장의 경영관 및 전문성
 ① 경영철학의 합목적성 ② 경영철학과 방침·비전 제시의 적절성
 ③ 기업성과 공공성의 조화여부
11. 실현 가능성
 ① 타 계획과의 연계성 정도 ② 지역 내 의견수렴 여부
 ③ 실천계획의 수립 여부
12. 미래 지향성
 ① 변화의 수용 정도 ② 상징성의 정도
13. 확산도
 ① 직원에게 회람정도 ② 직원들의 인지도
 ③ 지역 주민의 인지도
14. 지지도
 ① 지역 주민의 공감도 ② 지방 의회의 공감도
 ③ 직원의 공감도
15. 경영기획 기능의 활성화
 ① 단·중·장기 계획 수립여부
 ② 중·장기계획 기업비전 적정성·전략성
 ③ 경영계획의 단계적 적정 추진
 ④ 경영 계획의 보완·수정의 지속 정도
 ⑤ 중·장기 계획목표·실적간 차이 분석과 반영 여부
 ⑥ 경영혁신 변화 대처 의지 정도
 ⑦ 개방적·참여적 의사소통 체계구축
 ⑧ 이사회 구성과 기능의 적정성

16. 평가제도의 개발 및 활용

- ①경영평가 제도의 개발 실적 ②업무 개선 계획의 수립
- ③평가결과의 개선 실적

17. 혁신적 경영사업 개발 및 연구

- ①경영수지 분석 계획 수립 ②경영수지 분석 실시여부
- ③고객확보 및 유지 연구

18. 각종 프로세스 관리 개선

- ①장·단기 프로그램의 개선실적
- ②지역성에 따른 프로그램의 개선실적
- ③프로그램 개발 및 개선 시기의 적정성

19. 경영자원의 활용체제 구축

- ①지역 물적 자원의 개발 실적 ②지역 인적자원의 개발 실적
- ③브랜드 개발여부

다. 내부과정 모형에서의 평가 구성요소의 도출

조직의 안정성 및 균형적인 조직관리를 위해서는 설정된 목표를 최적인 방법으로 달성할 수 있도록 지방공단 조직의 각종 자원을 효과적으로 조달·운영하는 것을 말한다. 효율적인 내부관리의 하위부문으로는 조직관리, 인사관리, 재무·회계관리, 경영정보관리, 노사관리 등을 들 수 있다.

첫째, 조직관리는 조직의 구조 및 운영이 환경변화의 적합성 또는 목표달성의 효율성을 갖추고 있는가의 여부에 초점이 모아져야 한다. 지방공단의 목표가 설정되면, 이 목표를 추진하는 핵심적인 매카니즘이 바로 조직인 것이다. 환경 및 주민욕구에 부합하는 효율적 매카니즘을 구비하고 있는가에 중요한 관건이 된다. 조직이 탄력적이고 새로운 수요 충족을 위한 전문성을 지닌 조직, 의사결정에 참여하는 조직, 능력발전을 위한 조직으로 설계되어야 한다.

둘째, 인사관리는 조직의 목적달성을 위하여 채용, 배치, 훈련, 평가, 보상 등 제 측면을 합리적으로 체계화하여 인력의 유용성 및 능률성을 높이는 조직이어야 한다. 종래와 달리 다양화해 가는 정책개발과 집행을 위해서는 인사관리의 경쟁력이 주요 관건이 된다고 보여진다.

따라서 합리적인 인사제도의 정착, 관리의 합리성 제고, 교육훈련과 사

기진작 그리고 사무관리의 과학화로 갈등관리 등 직무만족에도 소홀함이 없는 인사관리가 요구된다고 판단된다.

‘성장원동력’은 직원배려와 재교육에 주력하여야 한다.¹⁰⁴⁾

기업경영에 실패하면 다시 일서설 수 있지만 인간관계에 실패하면 재기가 불가능하다. 회사도 사람이 움직이기 때문에 경영자와 직원들의 일치단결된 노력과 재교육을 통해 성장을 계속할 수 있다.

셋째, 노사관계는 21세기 사회변화와 관계가 많다. 선·후진국을 막론하고 노사관계의 새로운 시각정립과 패러다임 변환을 요구하고 있다. 예방적으로 노사간의 평화를 미리 정착시키는데 단체교섭 수준을 중점으로 보던 시각을 교정하고, 공기업의 목표와 조직원의 요구를 포괄적으로 보는 태도가 필요하다.

아직은 노사문제가 의미있게 거론되지 않고 있는 공단에서는 이에 대한 중요성을 인식하여 공단의 향후 경쟁력을 높여 조직원들의 직장만족도를 제고하여야 할 것이다. 따라서 공단의 향후 발전적·생산적 노사관계 정립을 위해서는 Drucker의 팀형 조직형태로 운영되는 것이 바람직하다고 판단된다.¹⁰⁵⁾

넷째, 재무·회계 관리로서 지방공단의 자주재원의 확충은 지방자치단체의 실질적인 기반이다. 불필요한 경비의 삭감과 자주재원 확충노력을 통하여 재정적 자주성의 범위를 확대하려는 다각적이고 효율적인 시도들을 의미한다고 본다. 따라서 효율적인 운영, 재정부족 노력, 사업계획과의 연계 등에 대한 중점적인 평가가 있어야 한다.

다섯째, 경영정보관리 평가요소는 시대적 상황변화에 따라 행정이나 지방공단의 관리에서도 패러다임이 변화가 요구되고 있다.

정보화는 우리에게 시간적인 한계의 공간적인 제약을 극복하게끔 만들어준 쇄신의 핵심적인 축인 것이다.

정보화는 기존의 가지고 있던 관점이나 여러 가지 삶의 방식들을 순식간에 변화시키고 있다. 정보화는 주민들의 시각을 보다 확장시켰으며,

104) 서울경제, “CEO . 오피니언” 2003. 6. 26자 인용 재구성.

105) P.F. Drucker, *Post Capitalist Society*, Harper Business, 1993, pp. 85-87.

① 야구 또는 크리켓 팀형은 병원에서 환자를 치료하기 위해서 운용되는 팀과도 같다. 각 구성원은 자기의 고유의 위치가 있고, 모든 행위를 팀 속에서 한다. ② 축구팀형으로 심포니 오케스트라 조직과도 같다. 심장마비의 구조의 연력을 받고 환자에 달려가는 의료팀이 또한 이와 같다. 각 구성원은 고유의 위치를 갖고 있으나 팀과 일체로 되어 모두 함께 행동한다. ③ 테니스 복식 팀의 형이다. 이는 고정된 위치는 없고 우선적으로 지키는 위치에 있는데, 서로 상대를 커버하며 지원하는데 유효한 것이다.

보다 많은 것을 지방정부에게 또는 지방공단에 요구하고 기대하게 만든 매개체가 되었다.

또한 지방정부에 있어서 정보화는 주민을 대상으로 더 질 좋은 서비스를 제공하고 고객지향적인 지방공단을 만드는데 유용한 도구가 되어가고 있다. 따라서 정보화는 쇄신의 중요한 수단이 되고 있는 동시에 행정쇄신을 원활하게 만드는 가능요인(enabler)이 되고 있어 중요한 과제중의 하나이다.¹⁰⁶⁾

내부과정 모형은 조직구조에 있어서는 통제를 강조하고 조직 그 자체보다는 조직 내의 인간과 자원을 중시하는 모형으로 인적·물적·재원적 자원의 관리와 조직원들의 사기유지를 통해서 조직이 효과적이 될 수 있다고 보며, 책임경영 즉 조직의 안정성 및 균형유지를 주요 조직목표로 간주한다. 따라서 지방공단의 조직효과성을 제고하기 위해서는 각종 자원의 효율적인 조달 및 운영을 위해서 앞에서 언급한 조직·인사·노사·재무 및 회계·경영정보관리 등의 효과적 수행이 필요하다.

본 연구에서 이론적 근거로 한 경쟁적 가치 접근법의 하위 접근 방법인 내부과정 모형의 효과성 기준에 적합하고, Saaty의 계층구조 설계 지침에 따라 평가 구성요소들을 다음과 같이 도출하였다.

① **평가영역** : 책임 경영(안정성 및 균형유지)

② **평가과제** : 평가영역의 하위요소로서 5개의 평가과제가 필요하다고 판단하였다.

가. 조직관리

나. 인사관리

다. 재무·회계관리

라. 경영정보관리

마. 재난관리

③ **평가항목** : 각 평가과제들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가과제의 평가를 위하여 필요하다고 판단하는 항목들을 아래와 같이 선정하였다.

가. 의 평가항목

20. 설립목적 부합성 분석

21. 조직 탄력성 확보

22. 조직 구조 형태

23. 조직 풍토

24. 조직 분권화

106) 김판석, "21세기형 지방정부 구축대안 : 고객 지향적 지방정부", 2001, p.101.

나. 의 평가항목

- | | |
|----------------|--------------|
| 25. 인력확보 | 26. 인사운영 |
| 27. 전문성 및 능력개발 | 28. 업무특성 |
| 29. 갈등과 직무만족 | 30. 근무환경 |
| 31. 제안제도 | 32. 노사대화 제도화 |

다. 의 평가항목

- | | |
|-------------|--------------|
| 33. 예산·회계관리 | 34. 효율적 자금관리 |
| 35. 자산관리 | 36. 원가관리 |

라. 의 평가항목

- | | |
|--------------|-----------------|
| 37. 정보시스템 구축 | 38. 정보시스템 관리·운영 |
|--------------|-----------------|

마. 의 평가항목

- | | |
|--------------|------------|
| 39. 효율적 대응체제 | 40. 안전성 제고 |
|--------------|------------|

④ **평가지표** : 평가항목들의 세부적인 지표로서 평가항목의 평가를 위하여 중요하다고 판단되는 지표들이다.

20. 설립목적 부합성 분석

- ㉠ 설립 목적과 비전 설정과 기능간 일치여부
- ㉡ 수요변화에 따른 조직 역할 변화여부

21. 조직 탄력성 확보

- ㉠ 임시조직(태스크 포스)의 운영상황
- ㉡ 부서의 분산도와 사무의 조정여부
- ㉢ 유사 중복 및 쇠퇴기능의 통폐합(슬림화)
- ㉣ 조직 계층 수(결재단계 축소)

22. 조직 구조 형태

- ㉠ 지리적으로 구분되는 부서의 수 및 최적수행 순기능적 단위 조직 설치
- ㉡ 중간관리자급(과장, 팀장, 부장급) 인력의 비중과 권위나 영향력 구조
- ㉢ 조직의 규모
- ㉣ 단위업무와 관리 계층의 수

23. 조직 풍토

- ㉠ 조직 활성화 시책
- ㉡ 협동적·애사적 분위기 조성
- ㉢ 팀워크 훈련
- ㉣ 자체 워크숍 개최

24. 조직 분권화

- ㉠ 의사결정권한의 분권화 정도
- ㉡ 위임된 권한에 대한 실행여부
- ㉢ 하위직 의사결정에 실질적 참여 정도

25. 인력 확보

- ㉠ 인력 수급 계획 수립
- ㉡ 적정 인력 판단·배치 타당성 : 업무량과 정원의 부합성
- ㉢ 직급별·직종별 배치 타당성 : 부서간 인력의 적정 배분
- ㉣ 대체인력 관리 ㉤ 모집·선발 및 이직·퇴직관리
- ㉥ 개방형 임용 및 계약제 확대

26. 인사 운영

- ㉠ 인사 운영의 원칙·기준설정(공정성 확보) : 심사제청 건수
- ㉡ 승진기준의 합리성 : 기준과 과정 공개, 실적에 의한 특별 승진
- ㉢ 인사고과 제도의 합리적 운영
- ㉣ 관리직과 현업직 연계와 관련 인력 배치
- ㉤ 직무분석·직무평가와 인사이동(적재적소 배치)

27. 전문성 및 능력개발

- ㉠ 교육·훈련 계획의 수립 및 실적
- ㉡ 임용 및 직무수행상의 전문성 부합여부
- ㉢ 교육 훈련의 방법의 타당성 ㉣ 연수·교육프로그램 운영
- ㉤ 비공식 학습조직의 수 ㉥ 개인별 능력발전에 대한 지원
- ㉦ 해외연수 및 실적

28. 업무 특성

- ㉠ 업무에 대한 경험
- ㉡ 업무의 압력 : 개인별 업무량의 부여정도, 업무완수 소요 시간의 적정성
상급 직원·기관의 업무 재보고 지시 빈도, 하급직원에게 대한 업무 재보고 지시빈도
- ㉢ 업무에 대한 책임
- ㉣ 업무 수행 및 결과의 환류 : 동료로부터 조언 청취 빈도, 동료에게 조언제시 빈도, 상급자에게 조언 청취 빈도, 하급자에게 조언제시 빈도
- ㉤ 업무의 표준화 : 업무규칙 및 처리절차의 명확성, 업무규칙 및 처리절차의 반영도 및 위반빈도
- ㉥ 업무의 난해성 : 난해한 업무의 발생빈도, 난해한 업무의 처리빈도
- ㉦ 업무의 다양성 : 동일·유사업무의 수행정도, 잡무에 대한 투여 시간 비율

⑨ 사무절차의 개선 : 개인별 업무 분장의 명확화 정도, 사무절차의 표준화 정도, 불필요한 업무의 삭제

⑩ 보고사무의 간소화 정도 ⑪ 결재과정의 합리화

29. 갈등과 직무 만족

① 팀간 갈등 : 부하직원과의 갈등빈도, 상급직원과의 갈등빈도, 동급직원과의 갈등진도

② 직무 만족 : 직원에 대한 직무 만족 정도 업무 내용, 업무 실적 보상에 대한 만족도

- 소속 직원간의 관계,
- 상급직원, 하급직원, 동급직원과의 관계의 만족도
- 인사처리에 대한 만족도, 보직 배정에 대한 만족도, 보수에 대한 만족도, 근무 환경에 대한 만족도, 소속직원의 동기 부여, 직원의 응집력, 직원의 사기 정도 - 사기 진작 시책 개발

③ 사기 수준 조사·측정 ④ 사기 양양 활성화 시책

⑤ 직원의 이직율 ⑥ 근무와 관련된 징계

30. 근무환경

① 물리적 공간의 적절성 - 1인당 사무실 면적, 사무실 환경의 적절성

② 부대시설의 설치여부 - 휴게실, 식당

31. 제안제도

① 제안제도의 동기 유인 - 제안의 접수 건수, 제안의 채택율, 제안의 보상

② 제안의 효과

32. 노사 대화 제도화

① 노사 협의제도 운영 ② 고충처리

③ 임금(연봉) 협상

33. 예산·회계 관리

① 예산 편성 집행의 합리성

② 재정 확충 노력 : 사업수입의 확충 노력, 체납액 감소율

③ 경영목표와 연계성 : 투자적 경비와 경상비 비율

④ 효율적 재정 운용 : 대행사업비 절감율, 이월 사업비 비율

⑤ 회계처리 규정 준수 : 규정의 적정성, 결산 규정 준수, 장부 비치 관리, 전표기입제도 적정성

- 96 -

다. 이해관계 모형에 의한 평가 구성요소의 도출

이해관계 모형은 조직 그 자체보다는 조직과 관계된 인간 즉, 조직성과에 이해관계가 있는 고객을 중시하고 조직구조에 있어서도 유연성을 강조하는 모형으로, 고객관리와 고객평가를 통하여 조직이 효과적이 될 수 있다고 보며, 조직에 대한 고객의 가치를 인정하고 고객만족과 고객지원을 주요 조직 목표로 간주한다. 조직의 다양한 활동을 통합적으로 보면서 조직의 여러 구성요소, 즉 이해관계자들에 초점을 둔다. 이해관계자란 조직의 성과에 이해관계를 갖고 있는 조직 내부 및 외부 집단을 말한다.

이해관계 모형은 조직을 조직 외부와 내부에 존재하는 구성요소들이 조직과 거래하면서 상호교환의 고리로 연결된 종합체로 본다. 이 이해관계 모형에 참여하는 조직에 여러 가지 경합적인 요구들이 있어 조직효과성이 달라진다고 한다.¹⁰⁷⁾

그러나 광의의 고객이란 본인을 제외한 모든 사람과 모든 조직을 포함하지만, 몇 가지 기준에 따라 이를 세분해 볼 수 있다. 조직내외를 기준으로 하면, 조직내의 내부고객과 외부고객으로 구분해 볼 수 있다.

내부고객은 횡적으로 부서와 부서 간 그리고 종적으로 상사-동료-부하간을 의미한다. 외부고객은 중간고객(해당조직과 최종고객간의 중간적 위치에 있거나 중간적 역할을 수행하는 고객)과 최종고객(일반적으로 상용하는 협의의 고객개념)을 의미한다.

고객의 영어 표현은 “customer” 이지만 이 구체적 의미는 “end-user”를 나타낸다. 여기서 end-user란 분명한 목적(end)을 가지고 어떤 서비스를 이용하는 사람(user)을 말한다.¹⁰⁸⁾ 따라서 공단 행정서비스에서 end-user란 어떤 특정의 서비스에 대한 사전 기대를 가지고 그 서비스(즉 지방공단의 각종 프로그램 서비스)를 받는 사람을 뜻한다고 할 수 있다.¹⁰⁹⁾

즉 고객을 end-user의 개념에서 볼 때 고객의 개념이 전 주민 모두를 지칭한다고 볼 수는 없다. 실제 제공되는 서비스를 받았거나 지금 제공받고 있는 주민의 일부가 end-user인 것으로, 본 연구에서는 지방

107) 김만기·이종수·이창원·김태일, “AHP 기법을 이용한 시·도 교육청 평가지표의 개발 및 적용”, 시·도 교육청 평가지표 개발·적용 연구진, 1998. 7. pp.29-30. 인용 재구성.

108) 이 때 end의 뜻은 what is desired; hoped for; object; purpose; intention 등이다.

109) 김판석, “21세기형 지방정부 구축 대안:고객 지향적 지방정부”, 2001, pp.114-115. 인용 재구성.

공단의 서비스를 받았거나 현재 받고 있는 회원과 이를 관리하는 내부 고객으로 규정하여 공단 조직효과성과 이해관계를 갖는 집단으로 하고자 한다.

또한 1970년대 중반부터 1980년대 초까지의 구미 제국에서 벌어지고 있는 품질관리 활동에서 전형적인 TQM의 원리를 “① 고객 지향적이다. ② 직원에 대한 권한위임과 팀워크이다. ③ 최고 관리층이 적극적 지원이다. ④ 교육훈련과 직원의 관심이다. ⑤ 장기적인 전략기획 수립이다.

⑥ 산출과 과정의 측정이다. ⑦ 직원참여의 보장이다.”라고 제시하면서도 “내적·외적 고객의 요구 및 고객의 만족 여부를 적극적으로 확인하고 반영하여 서비스의 질과 경영의 질을 향상시키기 위해서 조직을 개선해 나가는 경영철학”이라고 정의한 국내연구 논문에서도 고객에 대한 정의가 유사 하였다.¹¹⁰⁾

“고객 섬김 경영”이 중요한 영역이다.¹¹¹⁾ ‘고객만족헌장’을 제정해 선포하고, 이의 실천에 적극적이어야 한다.

본 연구에서 이론적 근거로 한 경쟁적 가치 접근법의 하위 접근방법인 이해관계 모형의 효과성 기준에 적합하고, Saaty의 계층구조 설계 지침에 따라 평가 구성요소를 도출하였다.

따라서 이해관계 모형을 바탕으로 도출되는 고객만족 관리 평가 영역의 하위 조직효과성 평가 구성요소는 아래와 같이 선정하였다.

① **평가영역** : 고객만족 관리

② **평가과제** : 고객만족 관리 영역의 하위 구성요소들로서 아래 2개의 평가과제를 선정하였다.

가. 고객 지원시스템 관리 나. 고객 만족도 제고 노력

③ **평가항목** : 각 평가과제들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가과제의 평가를 위하여 필요하다고 판단하는 항목들을 아래와 같이 선정하였다.

가. 의 평가항목

- | | |
|---------------|------------------|
| 41. 고객 편의성 | 42. 고객관리 내부체계 정비 |
| 43. 서비스 기준 관리 | 44. 공영 공시 |

110) 최길수, “지방공기업에 있어서 TQM의 성공요인에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 1998, pp.8-17. 인용 재구성.

111) 매일경제, “고객 섬김 경영”, 2003.6. 13자. p. 47. 인용 재구성.

45. 고객참여 및 고객 평가

나. 의 평가항목

46. 내부 고객만족 노력

47. 고객수요에 대응한 서비스

- ④ **평가지표** : 이해관계모형에서 각 평가항목들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가항목의 하위 평가지표라고 판단되어 아래와 같이 선정하였다.

41. 고객 편의성

- ① 고객접근성(accessibility) : 민원, 문의사항 발생시 쉽고 빠르게 접촉
- ② 접근경로 다양성 : 오프라인, 온라인
- ③ 정보관리와 정보처리시스템과 연계
- ④ 고객지원 제도
- ⑤ 원스톱 처리제도 활용 여부

42. 고객관리 내부체계 정비

- ① 직원서비스 및 고객 만족 교육
- ② 효율적인 고객관리 절차
- ③ 고객 민원처리결과 분석과 대응 방안

43. 서비스 기준 관리

- ① 고객 서비스 현장 제정 및 관리 계획 수립
- ② 고객 기대수준 명시 : 종류, 질
- ③ 사업별 고객 명시
- ④ 서비스 성과 측정
- ⑤ 민간조직과 서비스 수준비교
- ⑥ 서비스 장애요인 제거 및 방안 탐색

44. 경영 공시

- ① 경영 공시 실시 : 결산서, 재무제표, 경영목표, 경영실적 평가 결과, 연도별 예산 및 운영계획
- ② 행정 예고제 시행
- ③ 일반사업 홍보 : 책자발간, 공중매체 이용

45. 고객참여 및 고객평가

- ① 고객참여 정도
- ② 고객 상담실 운영
- ③ 공청회, 간담회, 위원회 운영 참여
- ④ 고객대상 설문 평가
- ⑤ 개선안 적정성, 타당성 평가

46. 내부 고객 만족 노력

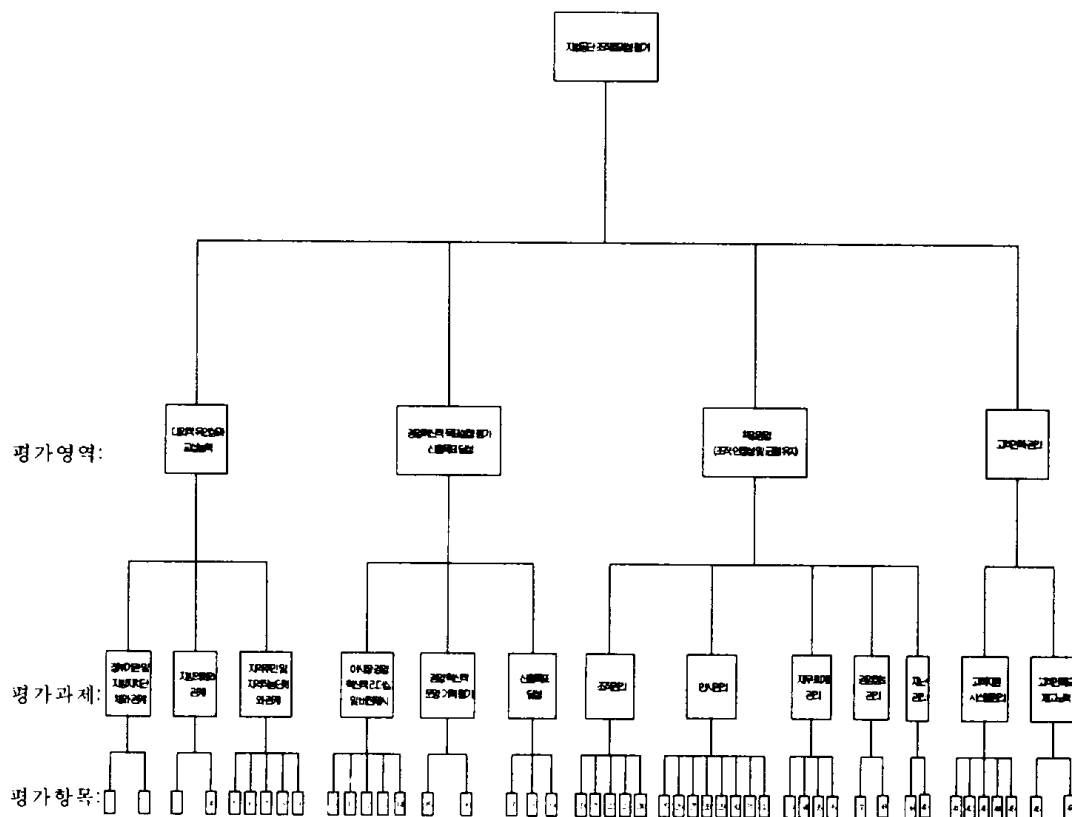
- ① 내부직원 대상 만족도 조사
- ② 내부직원 조사 적절성 : 조사기관, 조사항목, 대상자수, 설문 수집방법, 분석 방법
- ③ 만족도 조사 결과 활용

47. 고객수요에 대응한 서비스

- ① 고객 및 지역 복지증진 위한 서비스 제공 여부
- ② 고객 서비스의 편차 해소방안
- ③ 고객을 위한 모니터 제도 활용도

전술한 평가모형의 구성체계는 <그림 5> 와 같다.

<그림 5> 지방공단 조직효과성 평가 구조



【지방공단 조직효과성 평가 항목】

- | | |
|----------------------|---------------------|
| 1. 중앙 정부기관의 지원 확보 | 2. 지방자치단체와 관계 원활성 |
| 3. 정책조정 및 협의 | 4. 협의기구 설치 및 회의 정례화 |
| 5. 지역 주민에 인지도 제고 | 6. 사업결정 및 평가참여 |
| 7. 외부 제안 공모 및 의견 시책화 | 8. 정보교류 및 협력 |
| 9. 지역직능단체와 협력 | |
| 10. 이사장 경영관 및 전문성 | 11. 실현가능성 |
| 12. 미래 지향성 | 13. 확산도 |
| 14. 지지도 | |
| 15. 경영기획 기능의 활성화 | 16. 평가제도의 개발 및 활동 |
| 17. 혁신적 경영사업 개발 및 연구 | 18. 각종 프로세스 관리 개선 |
| 19. 경영자원의 활용체제 구축 | |
| 20. 설립목적 부합성 분석 | 21. 조직 탄력성 확보 |
| 22. 조직구조 형태 | 23. 조직 풍토 |
| 24. 조직 분권화 | |
| 25. 인력확보 | 26. 인사운영 |
| 27. 전문성과 능력개발 | 28. 업무특성 |
| 29. 갈등과 직무만족 | 30. 근무환경 |
| 31. 제안제도 | 32. 노사대화 제도화 |
| 33. 예산·회계 관리 | 34. 효율적 자금관리 |
| 35. 자산관리 | 36. 원가관리 |
| 37. 정보 시스템 구축 | 38. 정보 시스템 관리·운영 |
| 39. 효율적 대응체제 | 40. 안전성 제고 |
| 41. 고객 편의성 | 42. 고객관리 내부체계 정비 |
| 43. 서비스 기준 관리 | 44. 공영 공시 |
| 45. 고객참여 및 고객 평가 | |
| 46. 내부 고객 만족 노력 | 47. 고객 수요에 대응한 서비스 |

3. 조직효과성 평가를 위한 전문가 의견조사

가. 설문 대상자 선정

평가요소의 체계는 앞에서 언급한대로 평가영역, 평가과제, 평가항목, 평가지표로 구성되어 있는데 전체적인 평가를 위해서는 AHP 절차 방법을 이용하여 이 네 가지 모두에 대한 조사가 필요하다.

따라서 설문대상자는 전국 대학교의 행정학 전공 교수 50명, 지방공기업 정책을 입안하는 행정자치부 공기업과 직원 8명, 한국자치경영평가원에 관계하는 전문가 12명, 각 광역시 및 도청의 공기업 담당 공무원 42명, 현장에서 직접 지방 공단의 업무를 담당하는 팀장급 이상 임직원 100명 등 총 212명을 선정하였다.

이는 각 평가요소의 상대적 중요도를 파악하기 위해서는 지방공기업 업무를 종합적으로 바라볼 수 있는 안목이 있어야 한다고 보았기 때문이다.

나. 설문지의 구성 및 설문지 회수 현황

설문지 구성은 별첨 설문지와 같으며, 이의 회수는 162매로 76.4 %를 나타내었다. 회수된 설문 대상자 162명을 3개 전문가 그룹으로 분류하여 분석하였다.

전문가 1 그룹은 교수 등 37명, 전문가 2 그룹은 전국 광역시 및 도청의 지방공기업 관련 공무원 39명, 전문가 3 그룹은 지방공단의 현장종사 팀장급이상 임직원 86명으로 분류하여 분석하였다.

제 5 장 평가 구성요소들의 상대적 중요도 설정 및 비교

제 1 절 연구결과의 논리적 일관성 검토

전술한 바와 같이, AHP 기법은 각 평가요소들 사이의 상대적 중요도를 판단할 때 판단의 일관성 정도를 알려주어 논리적 일관성이 결여되었을 때에는 수정작업을 가능하게 해 준다. 본 연구에서는 각 평가요소들 사이의 상대적 중요도 평가에 있어 전문가 개개인의 판단상 오차의 정도(amount of error)를 측정할 수 있는 방법으로 논리적 일관성 비율(consistency ratio : CR)을 구함으로써 본 연구 결과의 논리적 일관성을 검토하였다. 따라서 본 연구 결과의 논리적 일관성은 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 전문가 그룹별 · 평가 요소별 가중치의 논리적 일관성 비율

구 분	전체 그룹	전문가 1 그룹 (교수 등)	전문가 2 그룹 (공무원)	전문가 3 그룹 (공단 임직원)
평가 영역간 가 중 치	0.002100	0.002870	0.004030	0.003920
평가 과제간 가 중 치	0.011980	0.017927	0.022680	0.016467
평가 항목간 가 중 치	0.007669	0.009767	0.009899	0.011134

논리적 일관성 비율은 그 값이 0.1보다 작으면 일반적으로 응답자가 일관성있게 이원비교를 수행한 것으로 판단한다.¹¹²⁾

따라서 <표5-1>에서 보는 바와같이 ①평가영역간 가중치에 대한 논리적 일관성 비율은 전체 전문가 그룹에 대해서 0.002100, 각 전문가 그룹별로는, 전문가 1 그룹(교수 등)이 0.002870, 전문가 2 그룹(공무원)은 0.004030, 전문가 3 그룹(공단 임직원)은 0.003920으로 측정되었다. ② 평가과제간 가중치에 대한 논리적 일관성 비율은 전체 전문가 그룹에 대해서 0.011980, 각 전문가 그룹별로는, 전문가 1 그룹은 0.017927, 전문가 2 그룹은 0.022680, 전문가 3 그룹은 0.016467로 측정

112) Saaty, T. , *Decision Making for Leader*, CA: Wadsworth, 1982

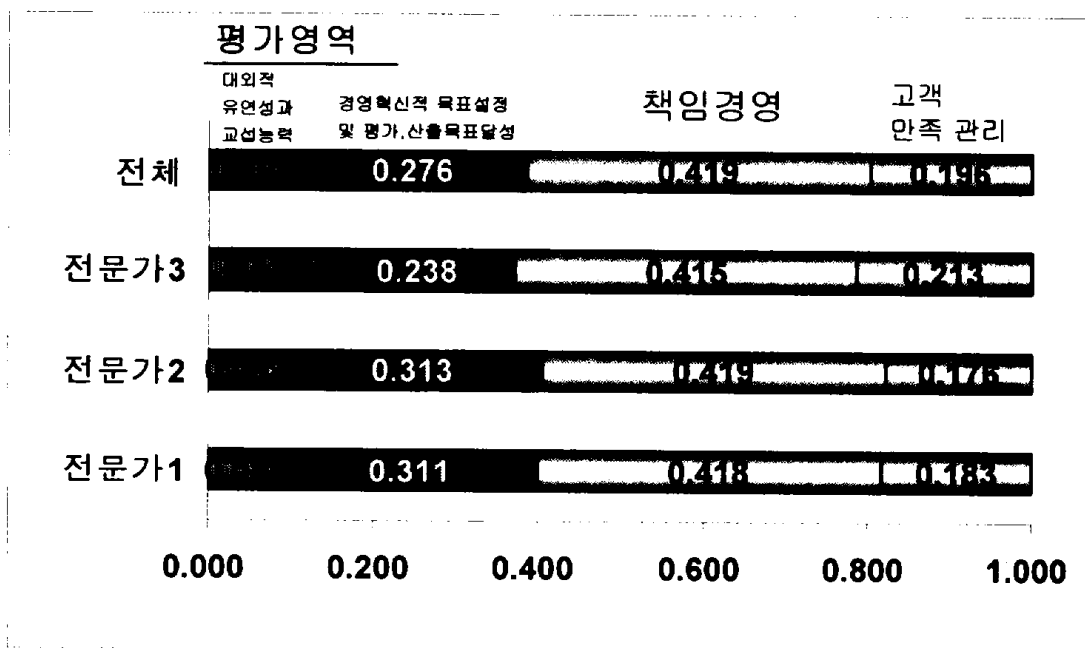
되었다. ③ 또 평가항목간 가중치에 대한 논리적 일관성 비율은 전체 전문가 그룹에 대해서 0.007669, 각 전문가 그룹별로는, 전문가 1 그룹은 0.009767, 전문가 2 그룹은 0.009899, 전문가 3 그룹은 0.011134로 측정되었다.

즉, 논리적 일관성 비율이 모두 0.1 미만으로 나타나, 본 전문가 의견 조사에 의해 설정된 가중치 사이에는 논리적 일관성이 유지되고 있는 것으로 판단할 수 있었다.

제 2 절 평가 구성요소들의 상대적 중요도 (국지적 가중치)

1. 평가영역 사이의 상대적 중요도

<표5-2>지방공단 조직 효과성 평가를 위한 평가영역간 국지적 가중치



지방공단의 평가모형 개발을 위한 평가영역 사이의 상대적 가중치는 <표5-2>와 같다.

전문가1(교수 등)그룹, 전문가2(공무원)그룹, 전문가3(공단 임직원)그룹의 그룹전체에서 4개의 평가 영역에 대한 국지적 가중치가 비슷하게 나타났다.

3개 전문가 그룹 전체는 「책임경영」영역에서 가장 높게 나타났고, 「대외적 유연성 과 교섭능력」이 가장 낮게 나타났다.

이는 지방공단의 조직구조에 있어서 통제를 강조하고 조직 자체 보다는 조직 내의 인간과 자원을 중시함으로써 자원의 관리와 조직원들의 사기유지가 조직 효과성을 제고하는데 중요함을 시사하여 주고 있음을 나타내고 있다.

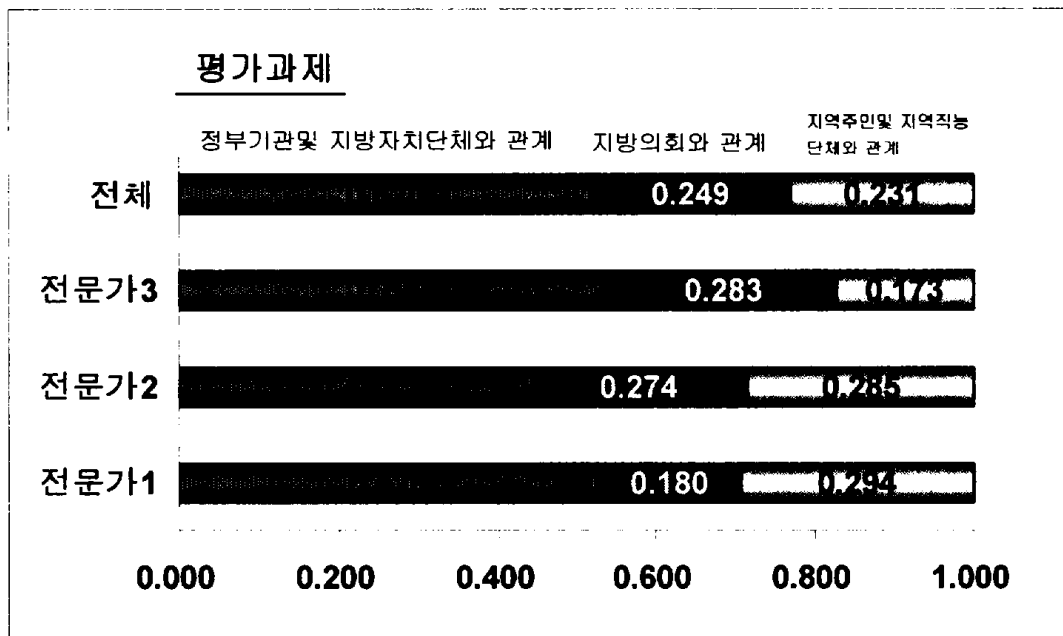
한편 「대외적 유연성과 교섭능력」 영역에서 상대적으로 전문가 3 그룹이 전문가 1·2 그룹보다 국지적 가중치가 높게 나타난 것은 지방공단조직이 지역주민 및 단체, 정부 및 지방자치단체, 지방의회 등 주변환경과의 관계를 중요시 하고 있음을 나타내고 있다.

특이한 사항은 전문가 1·2 그룹은 4개의 영역에서 비슷한 패턴을 보여주는 반면에 전문가 3 그룹은 상대적으로 「대외적 유연성 과 교섭능력」 영역이 높고, 「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」 영역이 가장 낮은 가중치를 나타냈다.

2. 평가과제 사이의 상대적 중요도

가. 「대외적 유연성과 교섭능력」 영역의 평가과제간 국지적 가중치

<표5-3> 「대외적 유연성과 교섭능력」 영역의 평가과제간 국지적 가중치



「대외적 유연성 과 교섭능력」 영역을 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표5-3>과 같다.

전체적으로 「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 평가과제가 가장 가중치가 높게 나타났고, 「지역 주민 및 지역직능 단체와 관계」가 가장 낮은 가중치를 나타냈다. 「지방의회와 관계」와 「지역주민 및 지역직능 단체와 관계」 과제의 가중치는 거의 비슷하게 나타났다.

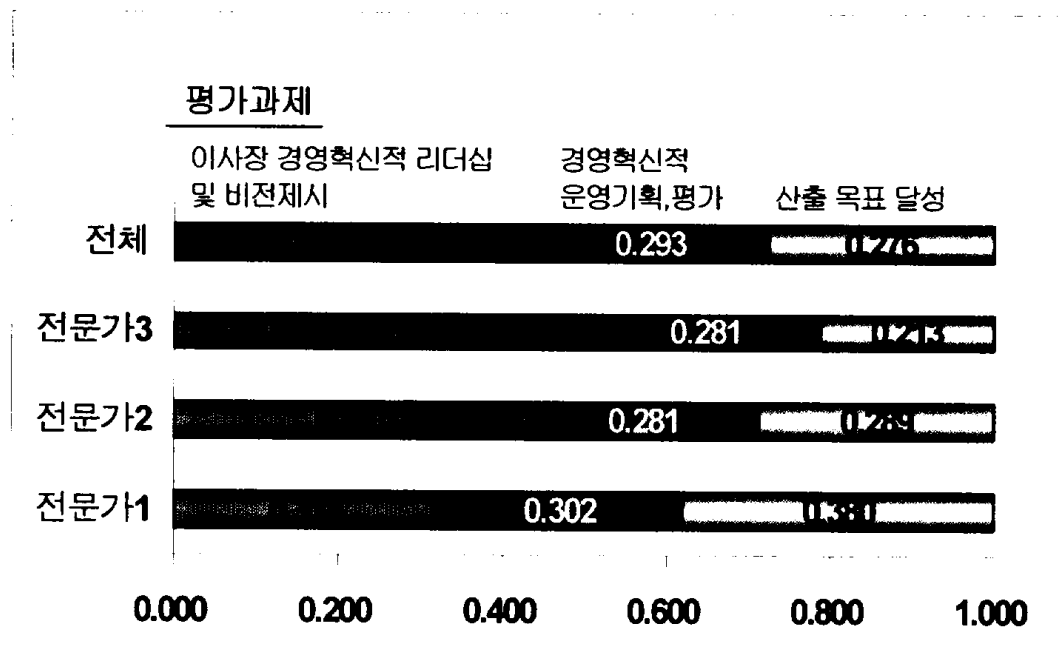
3개의 평가과제 중 「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제는 전문가 1·2·3 그룹 모두에서 상대적으로 높은 가중치가 나타났다.

「지방의회와 관계」 과제에서는 전문가 2·3 그룹이 전문가 1 그룹보다 가중치가 높게 나타난 것은 공무원과 지방공단 직원 그룹이 대의회 관계를 중시하는 것으로 볼 수 있다.

또 「지역주민 및 지역직능 단체와 관계」 평가과제에서는 전문가 2·3 그룹에서 대등한 가중치를 나타냈으나 전문가 3 그룹이 낮은 것은 전문가 3 그룹은 「지역주민 및 지역직능 단체와 연계」 과제보다 「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제에서 가장 높은 가중치를 나타내어 지역주민보다 중앙정부의 관계를 중시하는 것이 특징이라 할 수 있다.

나. 「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」 영역의 평가과제간 국지적 가중치

<표5-4> 「경영 혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표달성」 영역의
평가과제간 국지적 가중치



「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」영역을 평가하기 위한 평가과제간 국지적 가중치는 <표5-4>와 같다.

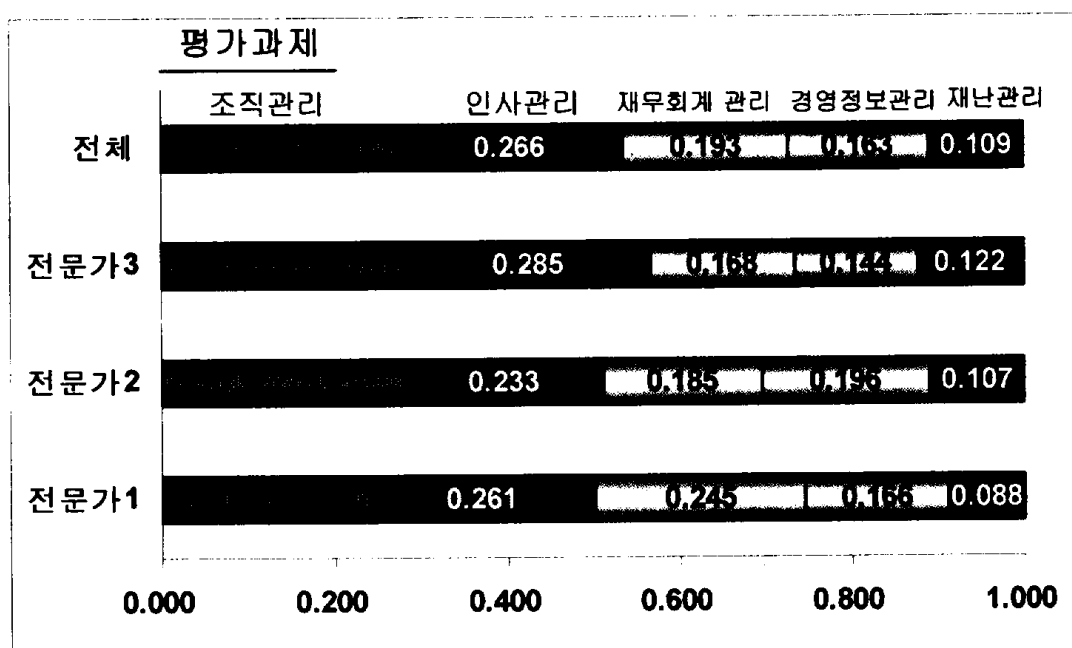
「이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전 제시」와 「경영혁신적 운영기획, 평가」 그리고 「산출목표 달성」 평가 과제 중에서 전체 전문가 그룹에서는 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」가중치가 가장 높게 나타났고, 나머지 2개 과제는 비슷한 수준으로 나타났다.

전문가 그룹별로는 전문가 3 그룹에서 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 평가과제가 전체 그리고 다른 전문가 그룹보다 높게 나타났으며, 전문가 2 그룹에서도 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 평가과제가 높게 나타났으나, 전문가 1 그룹에서는 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」보다 「산출목표 달성」 과제의 비중이 높게 나타났다. 이는 전문가 2·3 그룹은 계층제(bureaucracy)에 익숙해 리더에 관심을 갖는 때문인 반면, 전문가 1 그룹은 수평조직(Ad-hocracy) 문화와 관련이 많은 때문으로 판단된다.

한편 「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제는 3개 전문가 그룹의 가중치가 비슷한 수준이었다.

다. 「책임경영」 영역의 평가과제간 국지적 가중치

<표5-5> 「책임경영」 영역의 평가과제간 국지적 가중치



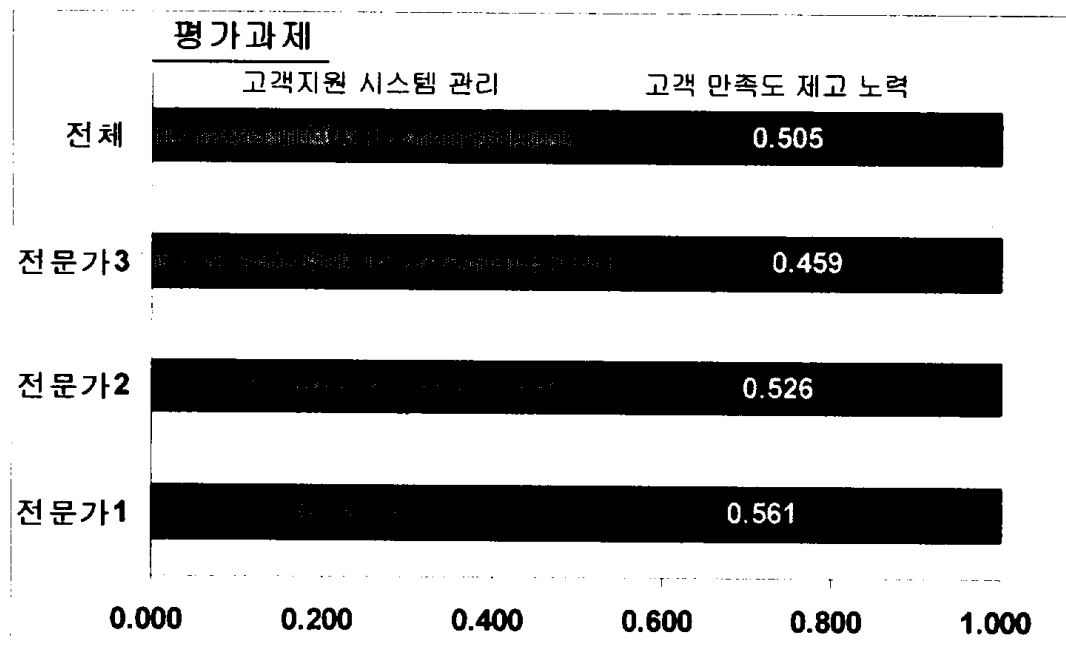
「책임경영」영역을 평가하기 위한 평가과제간 국지적 가중치는 <표 5-5>와 같다. 전체적으로 「조직관리」 그리고 다음이 「인사관리」 과제에 대한 국지적 가중치가 거의 동일하게 높았고, 「재무·회계 관리」, 「경영정보 관리」 과제가 거의 동일한 가중치로 나타났으며, 「재난관리」 과제가 가장 낮은 국지적 가중치를 나타냈다.

전문가 그룹별로 살펴보면, 전문가 2 그룹에서 가장 높게 나타났고, 전문가 1·3 그룹은 「인사관리」 과제에서 가장 높은 가중치를 나타냈으며, 전문가 2 그룹은 「조직관리」 과제에서 가장 높은 가중치가 나타났는데, 이는 전문가 2 그룹이 전형적인 계층제 조직근무자이기 때문으로 볼 수 있다.

특히 「재난관리」 과제는 3개 전문가 그룹 모두가 가장 낮은 가중치를 나타냈으며, 「조직관리」, 「인사관리」 과제는 일반적인 인식과 동일하다고 할 수 있다.

라. 「고객 만족관리」 영역의 평가과제간 국지적 가중치

<표5-6> 「고객 만족관리」 영역의 평가과제간 국지적 가중치



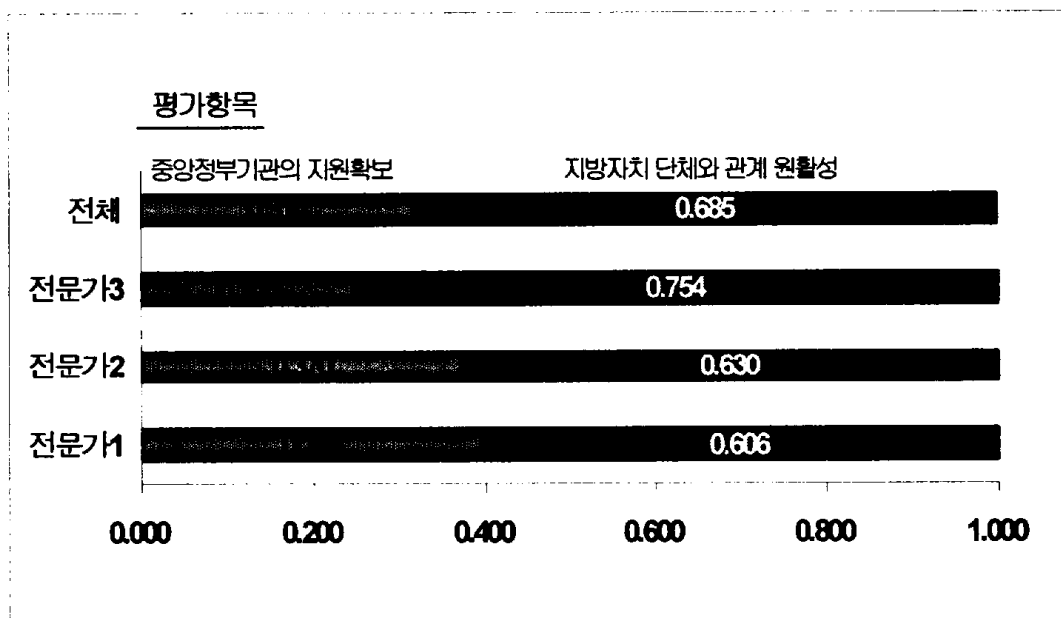
「고객만족 관리」영역을 평가하기 위한 평가과제간 국지적 가중치는 <표5-6>과 같다.

「고객지원 시스템 관리」 과제인 「고객의 편의성, 서비스 기준관리, 고객참여 및 고객평가, 공영공시」 등에서는 전문가 3 그룹인 지방공단 현장 임직원이 상대적으로 약간 높은 가중치를 나타냈으나, 전문가 1·2 그룹에서는 「고객 만족도 제고노력」 과제가 상대적으로 높은 가중치를 나타냈다. 이 과제는 전문가 1 그룹에서 전문가 3 그룹으로 갈수록 가중치가 줄어드는 경향을 보여주고 있다.

3. 평가항목 사이의 상대적 중요도

가. 「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-7> 「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제를 평가하기위한 국지적 가중치는 <표5-7>과 같다.

전체 전문가그룹에서 「지방자치단체와 관계 원활성」 항목에 대한 가중치가 「중앙정부기관의 지원확보」 항목보다 상당히 높게 나타났다.

그리고 「지방자치단체와 관계 원활성」 평가항목에서 전문가 1·2 그룹에 비해서 전문가 3 그룹인 지방공단 임직원의 가중치가 가장 높게

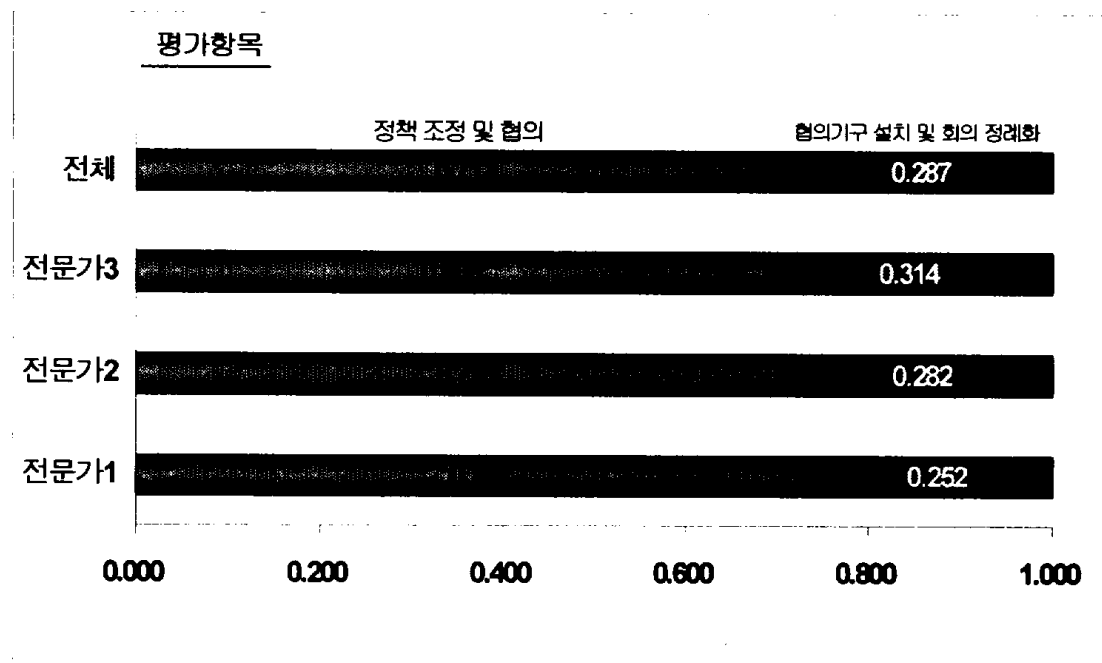
나타났다.

이는 지방공단운영 과정에서 중앙정부기관보다 지방 자치단체와 관계가 더 중요함을 보여주는 것으로 지방공단의 설립에서부터 운영의 전 과정에 걸쳐 지방자치단체와 밀접한 관계라는 것을 보여 주고 있다.

더욱이 지방공단의 특성인 지역성과의 밀접한 관계를 나타내주고 있는 것이다.

나. 「지방의회와 관계」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-8> 「지방의회와 관계」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



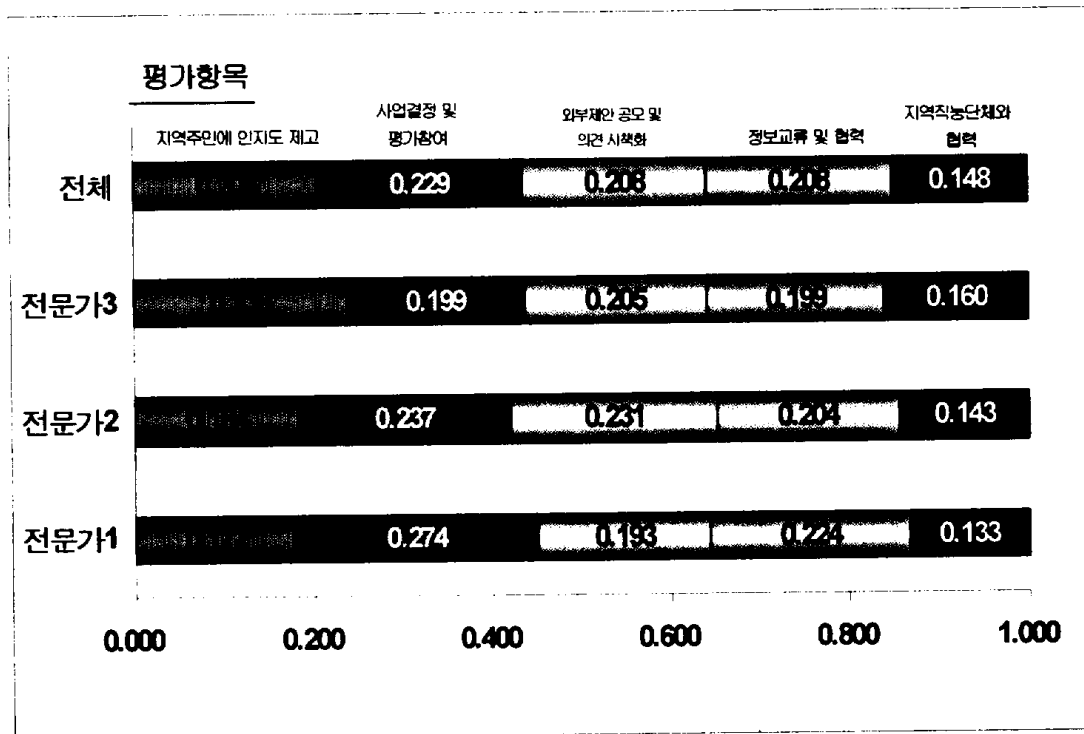
「지방의회와 관계」 과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표 5-8>과 같다.

3개 전문가 그룹 전체가 「정책조정 및 협의」 평가항목의 가중치가 「협의기구설치 및 회의 정례화」 평가항목 가중치 보다 2~3배 정도 높게 나타났다.

양 평가항목에서 가중치는 3개 전문가그룹에서 모두 비슷한 수준이었다. 이는 본격적인 지방화 시대 이후 지방의회의 예산심의, 결산, 행정감사과정(정책조정이나 협의등)에서 역할이 크다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

다. 「지역주민 및 지역 직능단체와 관계」 과제의 평가항목간 국
지적 가중치

<표5-9> 「지역주민 및 지역 직능단체와 관계」 과제의 평가항목간
국지적 가중치



「지역주민 및 직능단체와 관계」 과제를 평가하기 위한 국지적가중
치는 <표5-9>와 같다.

전문가 1·2·3 그룹 모두에서 「지역주민에 인지도 제고」 「사업결
정 및 평가참여」 「외부제안공모 및 의견수렴화」 「정보교류 및 협
력」의 평가항목에 비슷한 가중치가 나타났으나 그중 「사업결정 및
평가참여」 평가 항목의 가중치가 다소 높게 나타났다. 또한, 「지역 직
능단체와 협력」 평가항목의 가중치가 가장 낮게 나타났다.

이는 우리나라의 직능단체의 상당수가 자생적인 직능단체이기 보다 관
주도의 직능단체로서 지방공단과의 관계에서 아직까지 소원한 관계임
을 말해 주고 있는 것이다.

또 「지역주민에 인지도 제고」 평가항목에서 전문가 3 그룹의 가중치
가 가장 높게 나타났다. 이는 지방공단이 지역에 뿌리를 두고 있음을
시사하고 있는 것이다.

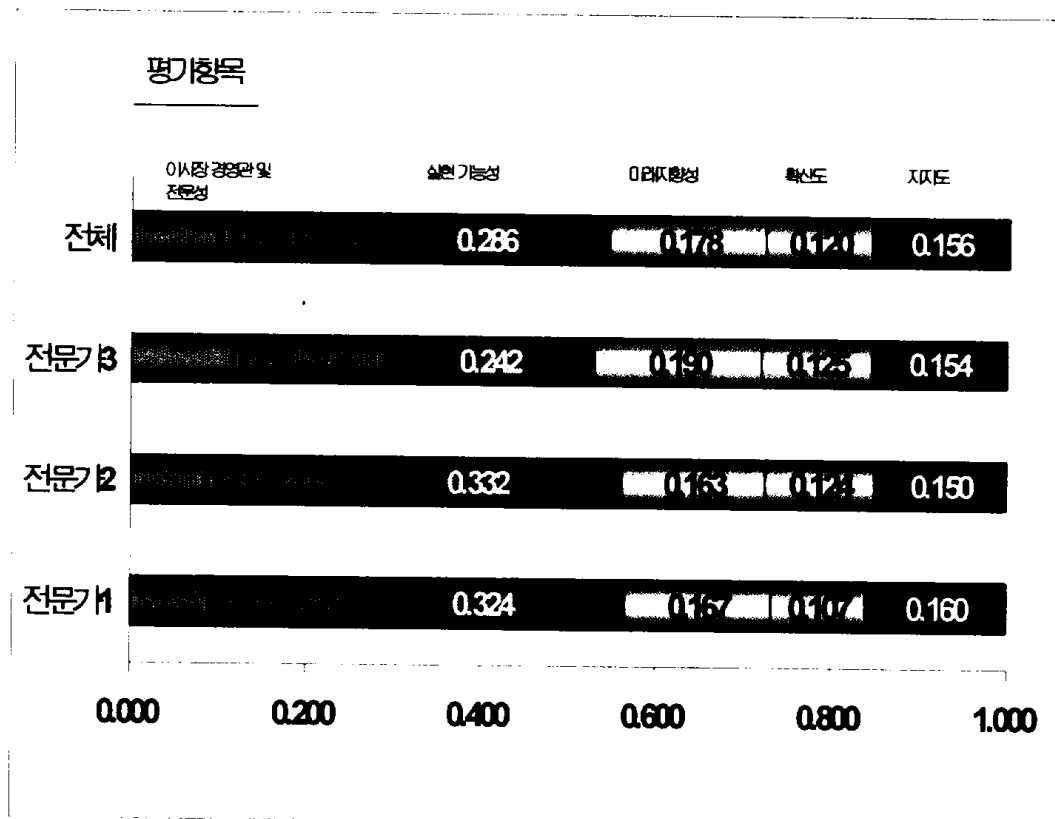
그리고 「사업결정 및 평가참여」 평가항목은 전문가 1 그룹에서 높은 가중치를 나타내어 다소 낮은 가중치를 보인 전문가 3 그룹과 대조를 이루고 있다.

「외부제안공모 및 의견 시책화」 평가항목은 전문가 2 그룹이 다소 높은 가중치를 나타내고 있음은 공직에서의 대시민 공모제도와 시민 의견 공모제도의 활성화정책의 영향이라 판단된다.

마지막으로 「정보교류 및 협력」 「지역직능단체와 협력」 평가항목에서는 3개 전문가 그룹이 공히 비슷하게 낮은 수준의 가중치를 나타내고 있다.

라. 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-10> 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표5-10>과 같다.

「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 평가과제의 5개의 평가항목 중에서 전체 전문가 그룹은 「이사장 경영관 및 전문성」 보다 이의 「실현가능성」 평가항목에 더 높은 가중치로 나타났다.

다음 변화의 수용정도인 「미래 지향성」 평가항목과 지역주민, 의회, 직원의공감도를 의미하는 「지지도」 평가항목은 유사한 가중치로 나타난 반면 지역주민과 직원의 인지를 나타내는 「확신도」 평가항목은 가장 낮은 가중치를 나타냈다.

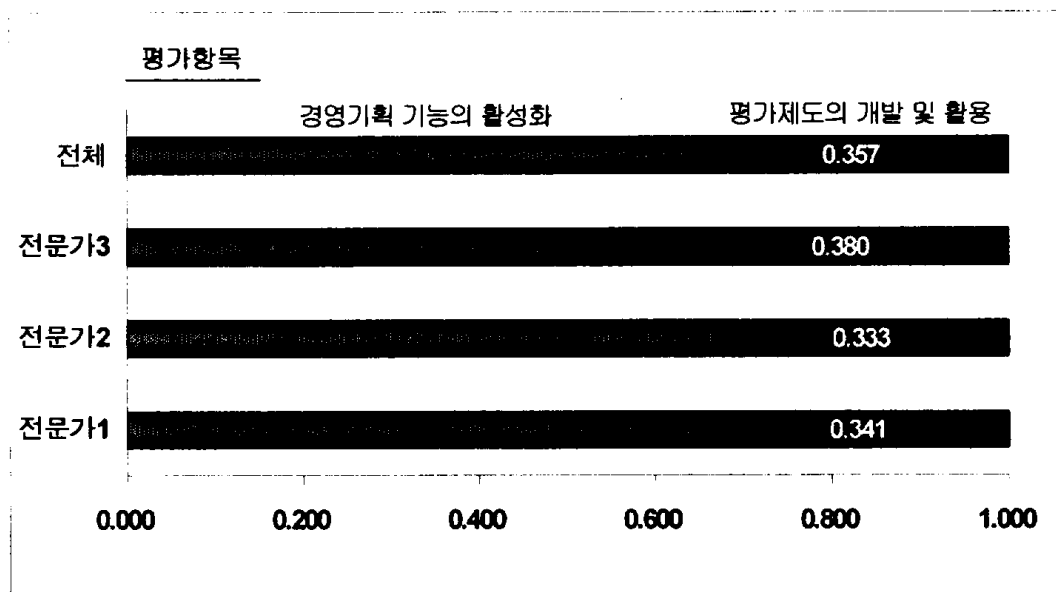
전문가 그룹별로 살펴보면, 전문가 1 그룹 역시 「실현가능성」 「이사장 경영관 및 전문성」 「미래 지향성」 「지지도」 순의 가중치를 나타냈으며 「확신도」 평가항목을 가장 낮게 나타나 전체 전문가 그룹과 유사 하였다.

전문가 2 그룹 또한 전문가 1 그룹이나 전체 집단과 동일한 순위로 나타났으나 전문가1그룹의 경우 전문가 2·3 그룹과 달리 「이사장 경영관 및 전문성」 「실현 가능성」 「미래지향성」 「지지도」 평가항목 순이며 역시 「확신도」 평가항목의 가중치가 가장 낮았다.

전문가 1 그룹의 「확신도」 가중치가 가장 낮은 것은 이사장에 관한 평가 항목 중에서 현장 경영과 직접적인 관계를 갖지 않는 위치 때문으로 볼 수 있다.

마. 「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-11> 「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「경영혁신적 운영기획 및 평가」 과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는<표5-11>과 같다.

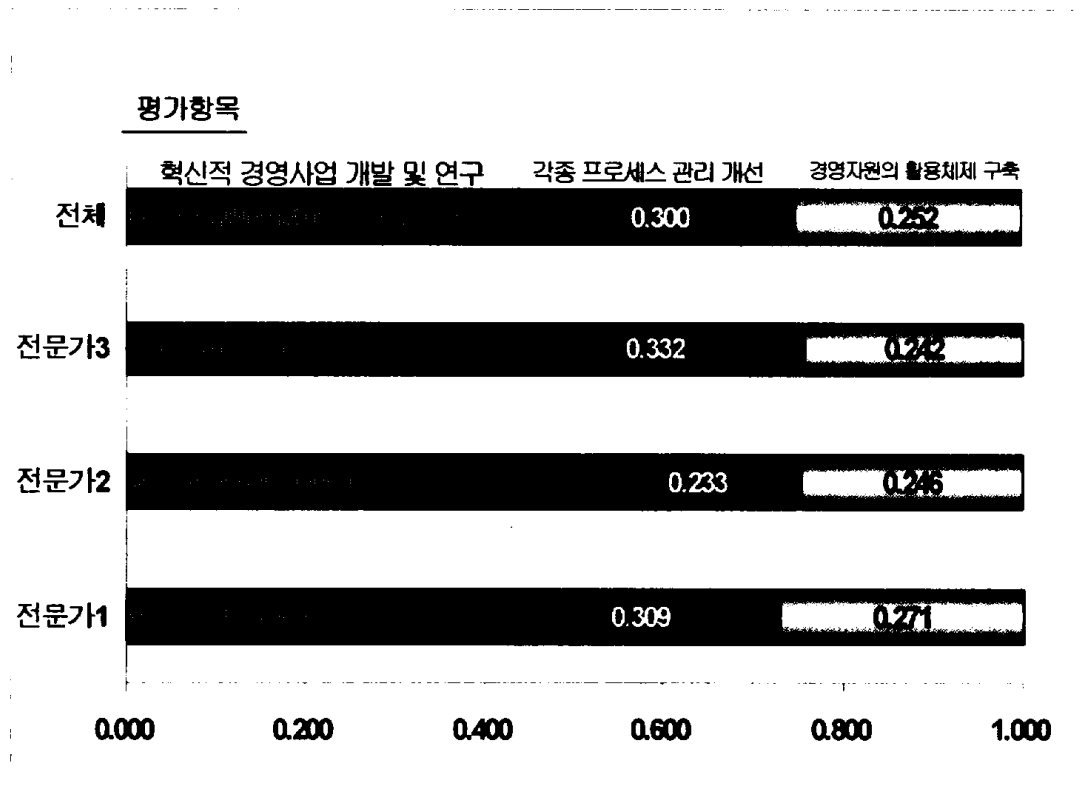
전체 전문가그룹과 전문가 1·2·3 그룹 모두 「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제를 평가하는데 있어서 「경영기획기능의 활성화」 평가항목에 대한 가중치가 「평가제도의 개발 및 활용」 평가항목보다 2배 가까울 만큼 월등히 높았다.

이는 지방공단의 경영에서 계획, 비전제시, 적정추진, 변화에 대처 등을 중시한 결과라고 할 수 있다.

반면 「평가제도의 개발 및 활용」 평가항목에서 전문가 3 그룹의 가중치가 약간 높게 나타났다. 이는 지방 공기업법 제 78조 및 동법시행령 제 68조에 의거해서 매년 실시되는 경영평가 제도의 피평가기관의 당사자 입장이기 때문에 타 전문가 그룹보다 약간 높게 나타났다고 볼 수 있다.

바. 「산출목표 달성」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-12> 「산출목표 달성」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「산출목표 달성」과제를 평가하기 위한 국지적가중치는 <표5-12>와 같다.

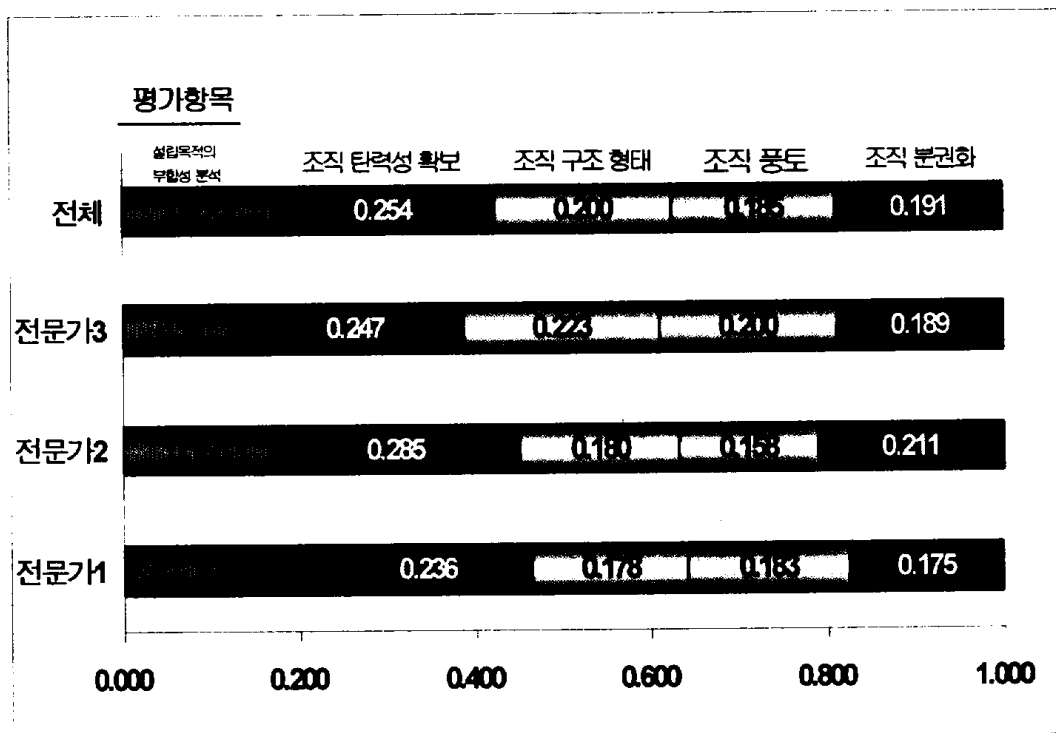
각 평가항목별로 살펴보면 「혁신적 경영사업 개발 및 연구」 「각종 프로세스 관리개선」 「경영자원의 활용체제구축」 순이며, 특히 전문가 2 그룹은 「혁신적 경영사업 개발 및 연구」 평가항목의 가중치가 타 전문가 그룹보다 높게 나타났다.

「각종 프로세스 관리 개선」 평가항목에서 전문가 2 그룹이 훨씬 낮은 가중치가 나타났다. 관료제 그룹이기 때문에 다소 생소한 경영 관련 프로그램 개발·개선 항목을 낮게 평가한 것으로 판단하였다.

「경영자원의 활용체제 구축」 평가항목의 인적·물적·브랜드 개발 내용은 각 전문가 그룹이 비슷한 수준의 가중치를 나타냈다.

사. 「조직관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-13> 「조직관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「조직관리」 과제의 평가를 위한 국지적 가중치는 <표5-13>과 같다.

「조직관리」 평가과제의 5개의 평가항목의 가중치가 항목간에 큰 차이 없이 비슷한 수준이다. 다만, 「조직탄력성 확보」 평가항목에서는 조직혁신 내용인 태스크포스 운영, 사무의조정, 기능통폐합, 결재단계 축소를 각 전문가 그룹별 모두가 약간 높은 수준의 가중치로 나타났다.

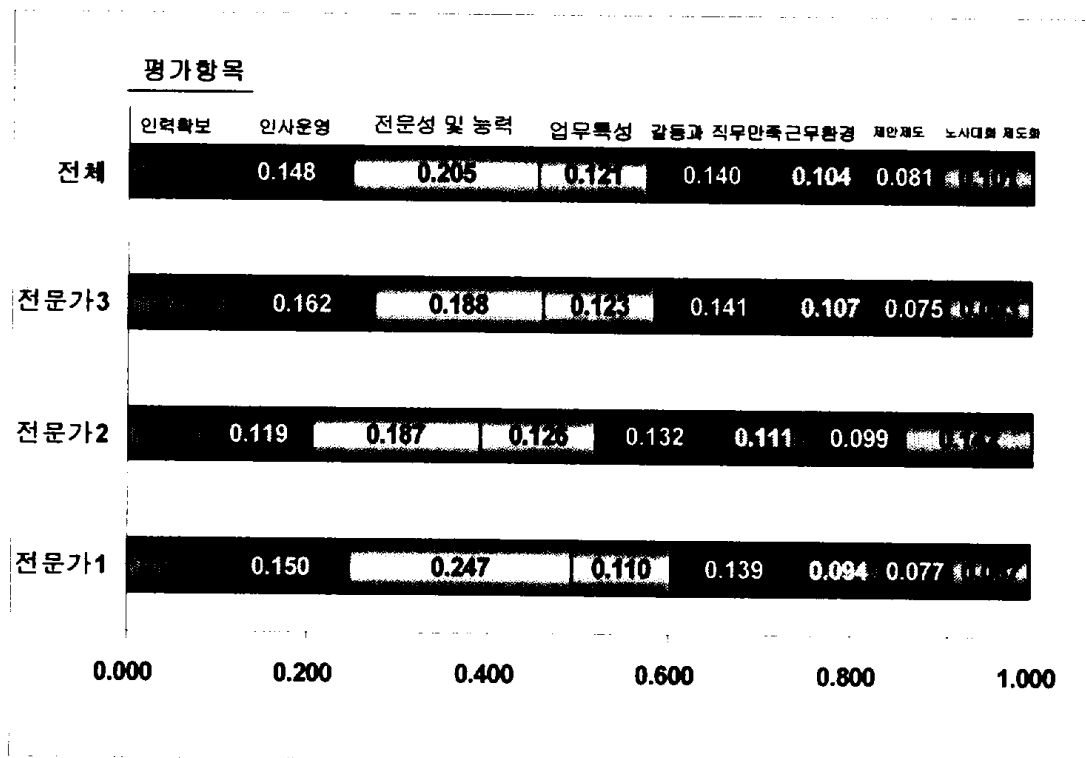
또한 전문가 그룹별로 살펴보면, 전문가 1 그룹에서는 부서의 수, 중간관리자 인력비중, 조직규모를 포괄하는 「조직구조형태」, 조직 활성화, 팀워크훈련, 워크샷 계획 등의 「조직풍토」, 위임권과 의사결정권의 분권화를 나타내는 「조직분권화」 등 3 개 평가항목에서 대등한 수준의 가중치를 나타냈다.

그리고 전문가 2 그룹은 팀워크훈련, 자체 워크샷, 협동·애사분위기 내용인 「조직풍토」 평가항목의 가중치가 가장 낮았다.

또 전문가 3 그룹은 「설립목적의 부합성 분석」에서 조직의 기능일치, 주요변화에 대한 역할에 관한 관심이 적음을 보여주고 있다.

아. 「인사관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-14> 「인사관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「인사관리」 과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표5-14>와 같다.

「인사관리」 과제를 평가하는데 있어서 전문가 그룹 전체에서 「전문성 및 능력」 평가항목에 대한 가중치가 가장 높게 나타났고, 「제안제도」 평가항목은 가장 낮게 나타났다.

인사운영의 공정성 확보, 승진기준의 합리성, 고과제도의 합리성, 인력의 적재적소배치를 내용으로 하는 「인사운영」 그리고 「갈등과 직무만족」 평가항목은 비슷한 수준의 가중치를 나타냈다.

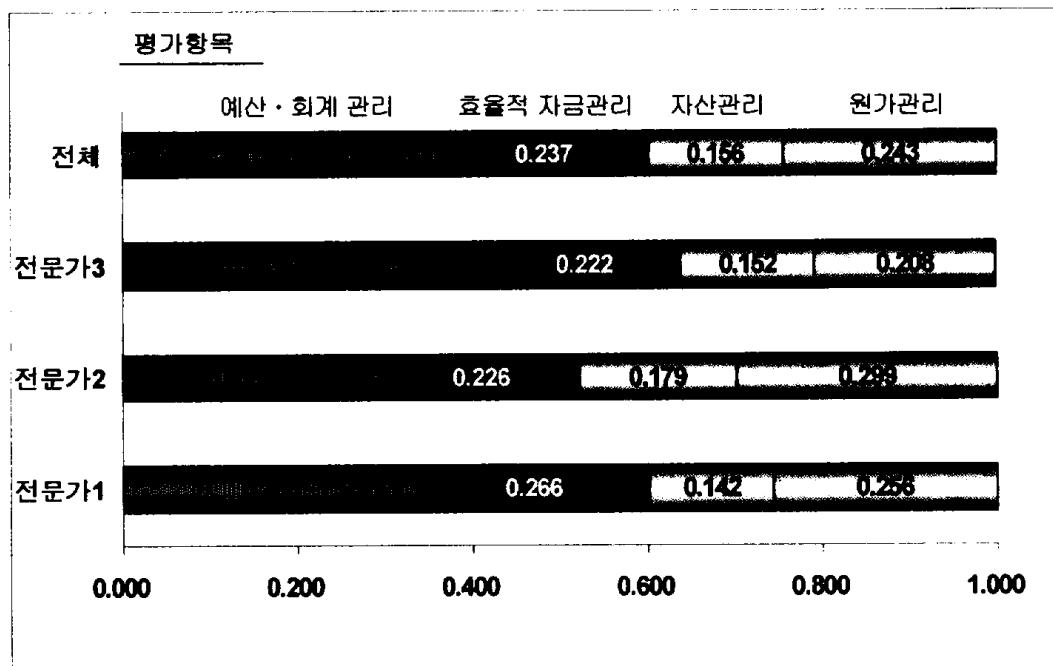
또한 전문가 그룹별로 살펴보면, 각 전문가 그룹 모두에서 역시 지방공단 조직에서 구성원의 「전문성 및 능력」 평가항목에서 가장 높은 가중치가 나타났다.

특히 전문가 3 개 그룹 중 전문가 1 그룹의 가중치가 가장 높은 것은 조직 내부보다 조직 외부에서는 지방공단이 더 전문성을 갖거나 가져야 할 것으로 보고 있다는 근거로 볼 수 있다.

전문가 2 그룹에서 「노사대화 제도화」 평가항목은 타 전문가 그룹과 비교해서 가장 높은 가중치를 나타냈다. 최근 노동계 또는 공무원 조직에서 일어나고 있는 공무원 노조 입법과도 연관이 있다고 볼 수 있지만, 향후 상당히 주목해야 할 항목임에 틀림이 없다.

자. 「재무·회계관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-15> 「재무·회계관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「재무·회계 관리」 과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표5-15>와 같다.

「재무·회계 관리」 과제를 평가하는데 있어서 전체 전문가 그룹에서 가장 높은 가중치를 나타내었고, 「자산관리」 평가항목은 가장 낮게 나타났다. 즉, 지방공단의 예산 편성과 집행, 재정확충, 회계관리 등에서 좀더 적정하고 효율적인 집행을 더 높게 평가 한 것이다. 이는 앞에서 언급된 자치단체별 재정자립도와 깊은 관련을 가지는 항목이라 할 수 있다.

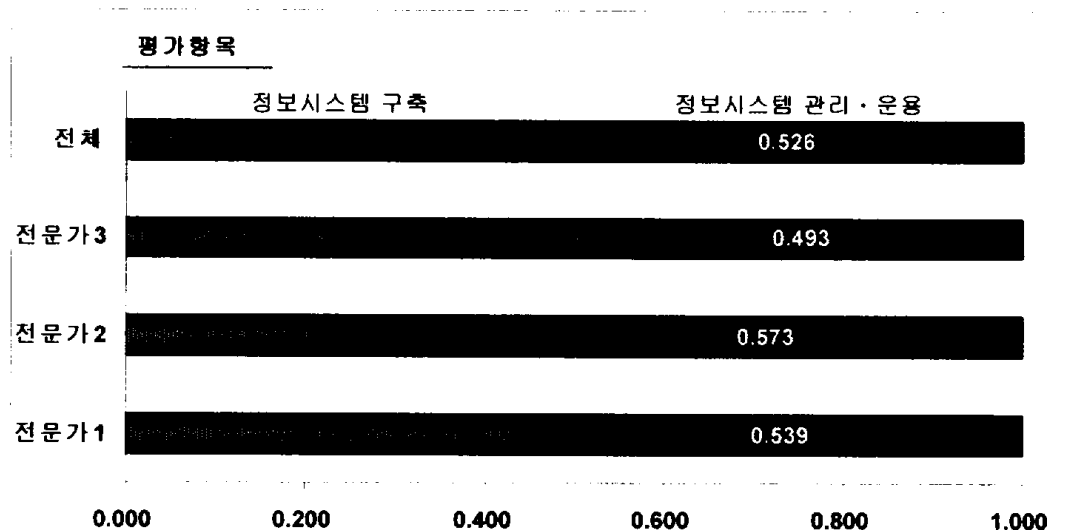
이 평가 항목은 전문가 3 그룹의 가중치가 가장 높았고, 다음 전문가 1 그룹에 이어서 전문가 2 그룹으로 가중치 수준 차이가 다소 큰 것이 특징이었다.

전문가 2 그룹은 「예산·회계관리」 평가항목과 「원가관리」 평가항목을 거의 동일하게 평가하였다. 그리고 「자산관리」 평가항목은 전문가 1·3 그룹의 평가가 비슷한 수준의 가중치를 나타냈으나 전문가 2 그룹에서는 다소 높은 가중치이었다.

「효율적 자금 관리」 평가항목은 전문가 1 그룹이 가장 높게 나타났고, 전문가 2·3 그룹에서는 동일한 수준의 가중치이었다. 이는 지방공단의 임직원은 예산편성·집행 그리고 회계처리와 회계처리시스템 등 현장 중심의 업무추진을 높게 평가한 반면 교수 등 전문가 1 그룹은 자금의 운용계획·집행측면을 높게 평가하였다.

차. 「경영정보 관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-16> 「경영정보 관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「경영정보 관리」 과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표5-16>과 같다.

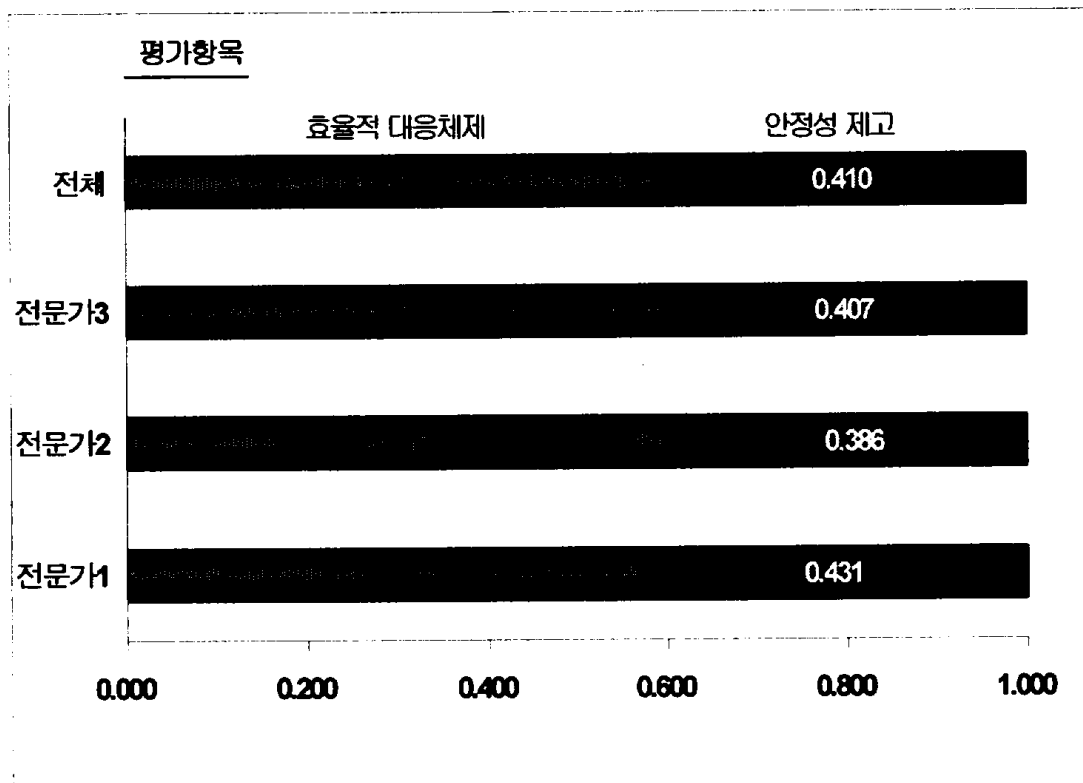
전체 전문가 그룹과 전문가 1·2 그룹은 「정보시스템 관리·운용」 평가항목을 「정보시스템 구축」 평가항목보다 높게 평가하였으나, 전문가 3 그룹에서는 「정보시스템 구축」 평가항목이 오히려 높은 가중치를 나타냈다.

따라서 전문가 3 그룹에서는 정보화 전략, 전산의 통합적 관리, 관리층의 전산화 이해와 정보환경 구축에 관심을 갖고 이를 더 높게 평가하였다.

이는 대개의 지방공단의 사업장이 내용에 따라 팀 단위로 분리 분산 운영되고 있는 실정으로 회원관리 등에서의 체계적인 관리의 필요성 때문이다.

카. 「재난관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-17> 「재난관리」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



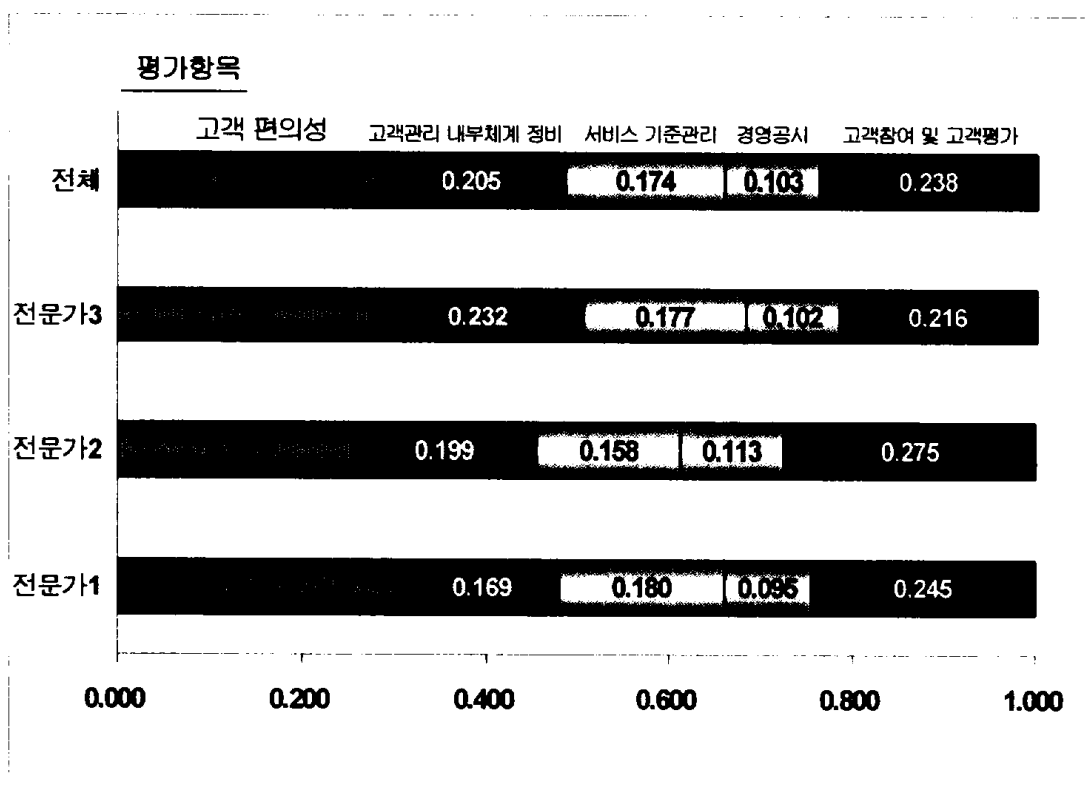
「재난관리」과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표5-17>과 같다.

「재난관리」평가과제를 평가하는데 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 「안전성 제고」평가항목보다 「효율적 대응체제」평가항목을 높게 평가 하였다.

특히 전문가 2 그룹에서 「효율적 대응체제」평가항목 가중치가 가장 높게 나타났다. 이는 공무원은 정부 등 공조직의 재난관리에서 재난 체계구축, 구난 인력·장비 등 사전 예방의식이 강함을 나타내고 있는 것이다.

다. 「고객지원 시스템 관리」과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-18> 「고객지원 시스템 관리」과제의 평가항목간 국지적 가중치



「고객지원 시스템 관리」과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표 5-18>과 같다.

「고객지원 시스템관리」평가과제를 평가하는데 전체 전문가의 평가 항목별 가중치는 「고객관리 내부체계 정비」 「서비스 기준관리」 「공

영공시」순이며, 「고객 편의성」 평가항목에서 전문가 그룹별 평가는 전문가 1 그룹이 전문가 2·3 그룹 보다 아주 높게 평가 되었다.

이는 지방공단과는 다른 국외자 입장에서 평가한 것으로, 지역주민으로부터 신뢰받는 조직이 되기 위해서 향후 고객의 접근성, 접근 경로의 다양화, 정보시스템과의 연계 등 고객 지원제도의 확립과 원스톱 처리 제도의 지속적인 노력이 필요하다는 뜻이기도 하다.

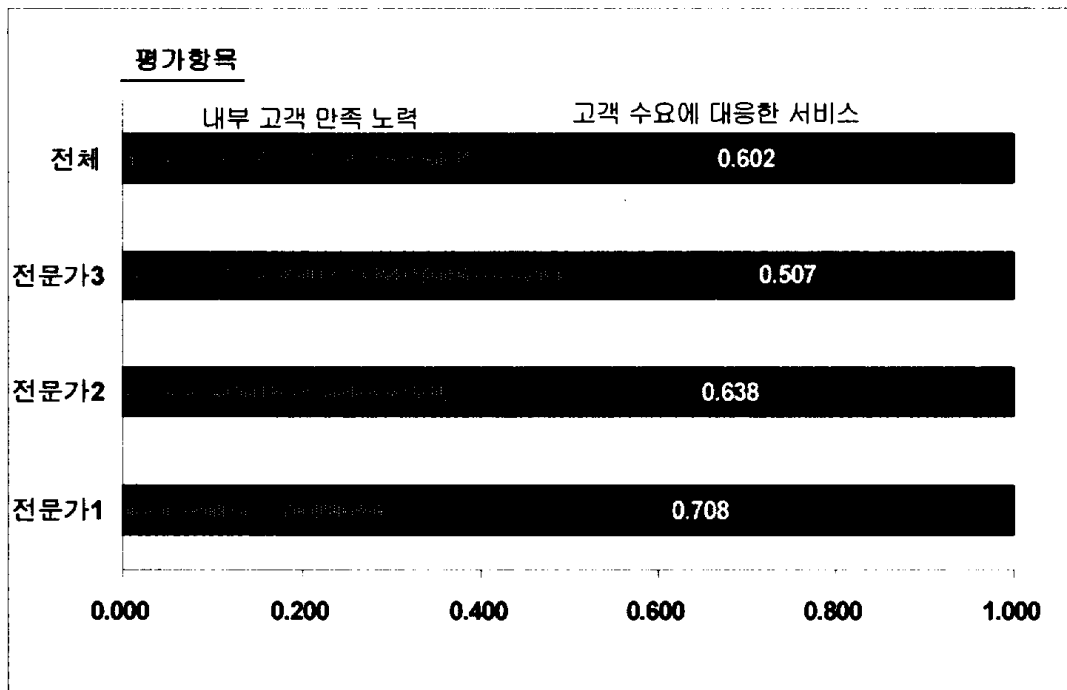
「고객관리 내부체계 정비」 평가 항목은 전문가 3 그룹이 전문가 1·2 그룹에 비해 상당히 높은 가중치를 나타내어 지방공단조직 내부의 고객에 대한 서비스 만족 교육, 효율적인 고객관리 절차, 민원 처리 분석 및 대응방안 마련에 지방공단 자체의 의지가 있음을 알 수 있다.

「고객참여 및 고객 평가」 항목에서 전문가 1·3 그룹과 달리 전문가 2 그룹은 가중치가 가장 높게 나타나 지방공단 경영에 시사하는 바가 크다.

이것은 바로 고객인 지역 주민을 위한 공청회, 간담회, 위원회 등의 운영 형태로 보다 많은 주민을 참여시키는 것이 지방공기업 설립 취지에 맞는 평가라고 할 수 있다.

파. 「고객만족도 제고노력」 과제의 평가항목간 국지적 가중치

<표5-19> 「고객만족도 제고노력」 과제의 평가항목간 국지적 가중치



「고객만족도 제고노력」 과제를 평가하기 위한 국지적 가중치는 <표 5-19>와 같다.

「고객만족도 제고 노력」 평가과제를 평가하는데 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 「고객 수요에 대응한 서비스」 평가항목에 높은 가중치가 나타났다.

내부고객보다 외부고객에 대한 평가를 높게 하였다. 이것은 고객의 복리 증진과 모니터 제도 활용으로 고객 서비스 증진을 위해서 꼭 필요한 평가라고 할 수 있다.

특히, 전문가 1 그룹은 「고객 수요에 대응한 서비스」 평가항목의 가중치를 3 개 전문가 그룹 중 가장 높게 평가하여 지방공단의 공공성, 지역성 실현을 위해서 지방공단 국외자의 입장에서 평가한 것으로 볼 수 있다. 이 대목은 보다 바람직한 조직, 조직효과성 제고를 위해서 지향해야 할 과제라 할 수 있다.

반면 전문가 3 그룹은 양 평가항목의 평가 가중치가 비슷한 수준이다. 이는 지방공단 임직원은 내부고객에 상당히 비중을 두었음을 뜻하는 것으로 지방공단 임직원의 주인의식을 갖는 입장으로의 변화와 재고의 여지가 있는 부분이기도 하다.

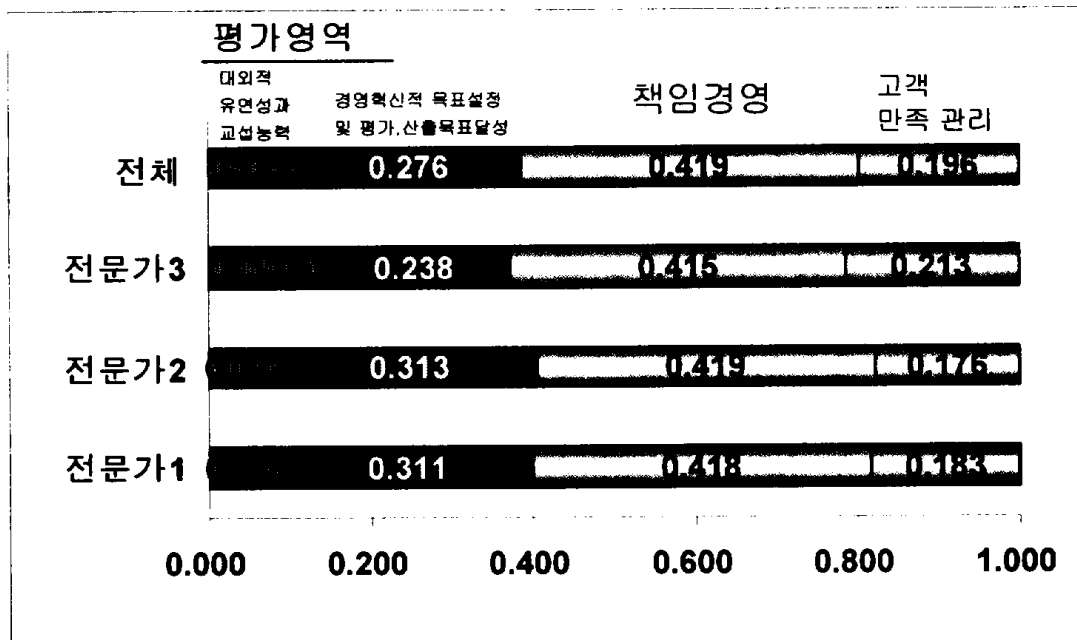
제 3 절 평가 구성요소들의 종합 가중치 설정

1. 평가영역의 종합 가중치

가. 평가영역의 종합 가중치

지방공단의 조직효과성을 평가하기 위한 평가영역의 종합가중치는 <표5-20>과 같다.

<표5-20> 지방공단의 조직효과성을 평가하기 위한 평가영역간의 종합 가중치



지방공단의 조직효과성을 평가하는데 있어서, 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 「책임경영」 영역에 대한 가중치가 가장 높게 나타났고, 「대외적 유연성과 교섭 능력」 평가영역이 가장 낮게 나타났다.

4개의 평가영역은 전문가 1 그룹과 전문가 2 그룹의 평가에서 거의 동일한 가중치가 나타났으나, 전문가 3 그룹은 「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표」 영역에서 가중치가 훨씬 낮게 나타났다. 이는 지방공단의 조직효과성 평가를 위해서 조직의 안정성과 균형유지 즉, 「조직관리」, 「인사관리」, 「재무·회계관리」, 「경영정보관리」, 「재난관리」 등이 최우선 영역이며, 그에 더하여 지방공단 조직의 리

더인 이사장의 공공성과 기업성을 조화한 경영철학과 실천 계획의 실현, 변화의 수용정도, 지역 주민과 지방의회의 지지도가 중요함을 합의하는 평가라 하겠다.

그리고 외부 관련 요소인 「고객 만족관리」와 「대외적 유연성과 교섭 능력」 평가영역보다 조직 내부관련 요소를 높게 평가한 가중치를 나타내고 있다. 이는 조직외부에 대한 서비스 제공과 협조, 지원 수용보다도 조직내부 요소의 강화가 전제됨을 함의하고 있다고 할 것이다.

나. 평가영역의 결과

전문가 1 그룹 (교수 등), 2 그룹 (공무원), 3 그룹 (지방공단 임직원) 모두 「책임경영」 영역에 대한 종합 가중치가 높게 나타났으며, 「대외적 유연성과 교섭능력」 영역에 대한 종합가중치가 낮게 나타났다. 이는 조직 구성원과 자원을 중시함으로써 조직원들의 사기유지와 자원관리, 정보시스템 관리·운용에 조직 효과성을 제고 하는 것이 중요함을 시사해 주고 있다.

또 「대외적 유연성과 교섭능력」 영역에서 상대적으로 전문가 3 그룹 (지방공단 임직원)이 전문가 1 그룹 (교수등), 전문가 2 그룹(공무원) 보다 종합 가중치가 높게 나타난 것은 지방공단 조직이 지역주민 및 단체, 정부 및 지방자치 단체, 지방의회 등 환경과의 관계에 더 민감함을 나타내고 있다. (<표 5-21> 참조)

<표5-21> 평가영역별·그룹별 종합가중치

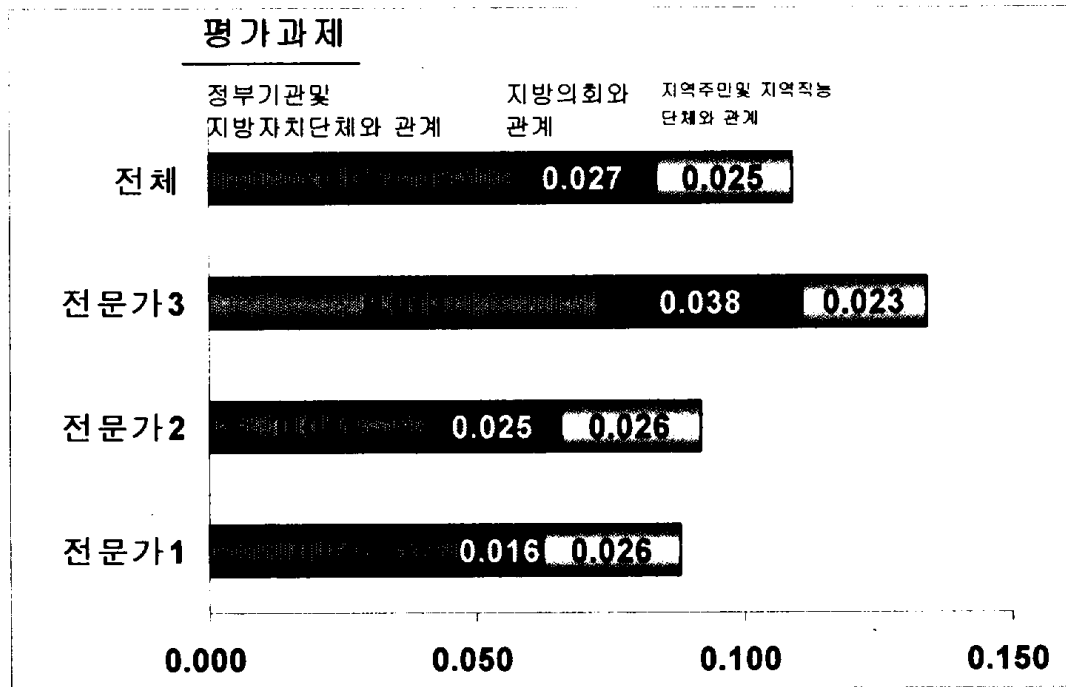
평가 영역	구	그룹	전문가 1	전문가 2	전문가 3	전 체	순 위
책임경영			0.418	0.419	0.415	0.419	1순위
경영혁신적 목표설정 및 평가,산출 목표달성			0.311	0.313	0.238	0.276	2순위
고객만족 관리			0.183	0.176	0.213	0.196	3순위
대외적 유연성과 교섭능력			0.088	0.092	0.134	0.109	4순위

주:<표5-20>과 동일내용

2. 평가과제의 종합 가중치

가. 「대외적 유연성과 교섭 능력」 영역의 평가과제간 종합가중치

<표5-22> 「대외적 유연성과 교섭 능력」 영역의 평가과제간 종합가중치



「대외적 유연성과 교섭 능력」 영역을 평가하기 위한 평가과제간 종합 가중치는 <표5-22>와 같다.

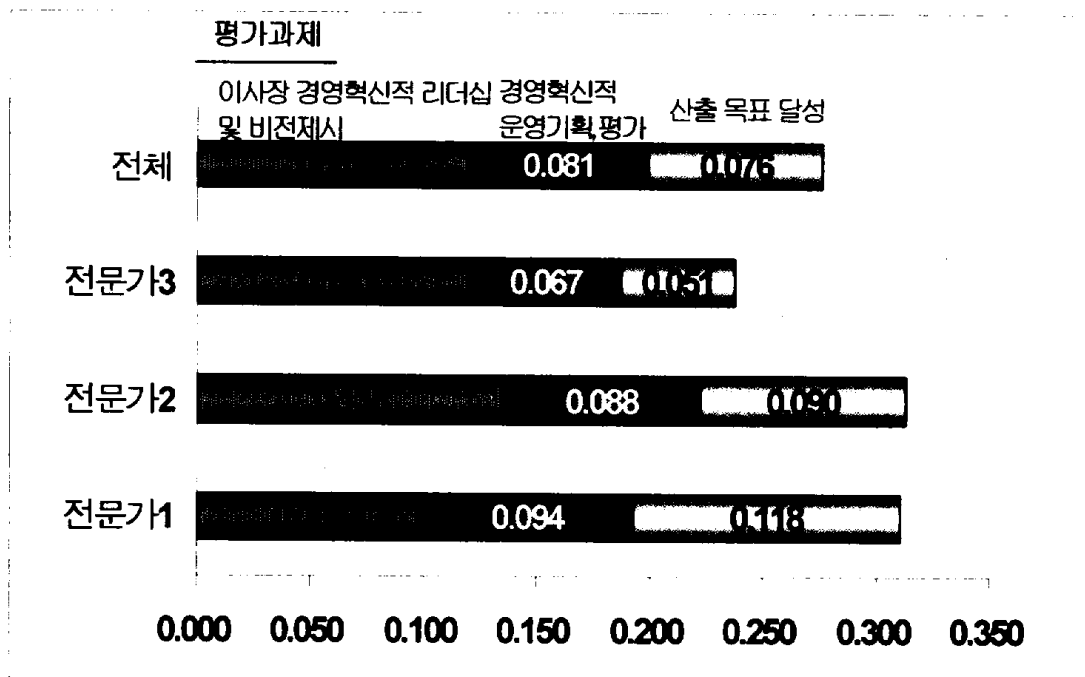
「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 평가과제에서 전체 전문가와 전문가 1· 2· 3 그룹 모두가 동일 영역내 다른 평가과제 보다 가중치가 2배에 가깝게 높게 나타났고, 「지역주민 및 지역직능단체와 관계」 평가과제에서 각 전문가 그룹간 가중치가 거의 동일하게 나타났다. 그러나 「지방의회와 관계」 평가과제에서는 전문가 1 그룹의 종합 가중치가 가장 낮았고, 전문가 3 그룹의 가중치가 가장 높게 나타났다. 전문가 3 그룹은 지방의회의 정책 조정 및 협의와 협의기구설치, 회의 정례화에 관심이 높은 반면 전문가 1 그룹은 이와 반대로 지방의회의 관계를 낮게 평가하는 경향으로 인식되고 있다.

그리고 「지역 주민 및 지역 직능단체와 관계」 평가과제에서는 전체의 전문가 그룹에서 모두 낮은 종합가중치가 나왔음은 지방공단의 특성인

지역성에 설립 의미를 두면서도 상대적으로 낮게 평가되었음은 우리의 일반적인 정치, 사회, 문화제도와도 무관치 않으리라 판단된다.

**나. 「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」 영역의
평가과제간 종합 가중치**

**<표5-23> 「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」
영역의 평가과제간 종합가중치**



「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」 영역의 평가과제간 종합 가중치는 <표5-23>과 같다.

먼저 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 평가과제에서 전문가 그룹 전체와 전문가 2·3 그룹이 해당 영역내 다른 2개의 평가과제보다 종합 가중치가 가장 높게 나타났다. 다만 유일하게 전문가 1 그룹만이 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 평가과제보다 「산출 목표 달성」 평가과제의 가중치가 높게 나타났다.

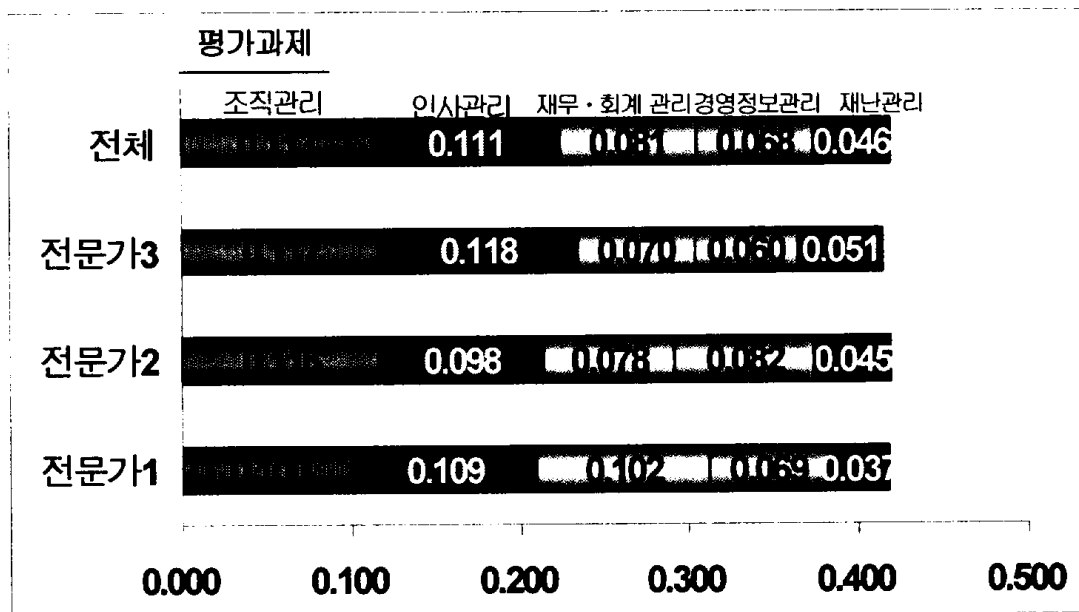
「경영혁신적 운영 기획, 평가」 평가과제는 전문가 1 그룹이 가장 높은 종합 가중치를 나타냈고, 전문가 3 그룹의 평가 종합가중치가 가장 낮게 나타났다.

또한 「산출목표 달성」 평가과제는 전문가 3 그룹의 종합가중치가

전체 종합 가중치 보다 낮은 평가 결과였다. 특이한 사항은 전문가 1·2 그룹이 타 그룹과 달리 「산출목표 달성」 평가과제에서 종합가중치가 높게 나타났다는 것이다.

다. 「책임경영」 영역의 평가과제간 종합 가중치

<표5-24> 「책임경영」 영역의 평가과제간 종합 가중치



「책임경영」 영역의 평가과제간 종합 가중치는 <표5-24>와 같다.

「조직관리」 평가과제는 전체 전문가와 전문가 2·3 그룹에서 종합가중치가 가장 높게 나타났고, 전문가 1 그룹에서는 「인사관리」 평가과제에 이어서 근소한 차이로 「조직관리」 평가과제의 종합가중치가 높게 나타났다.

「인사관리」 평가과제에서는 전문가 1 그룹에서 종합가중치가 가장 높게 나타났고, 전문가 2·3 그룹에서는 근소한 차이로 「조직관리」에 이어서 두 번째로 나타났다.

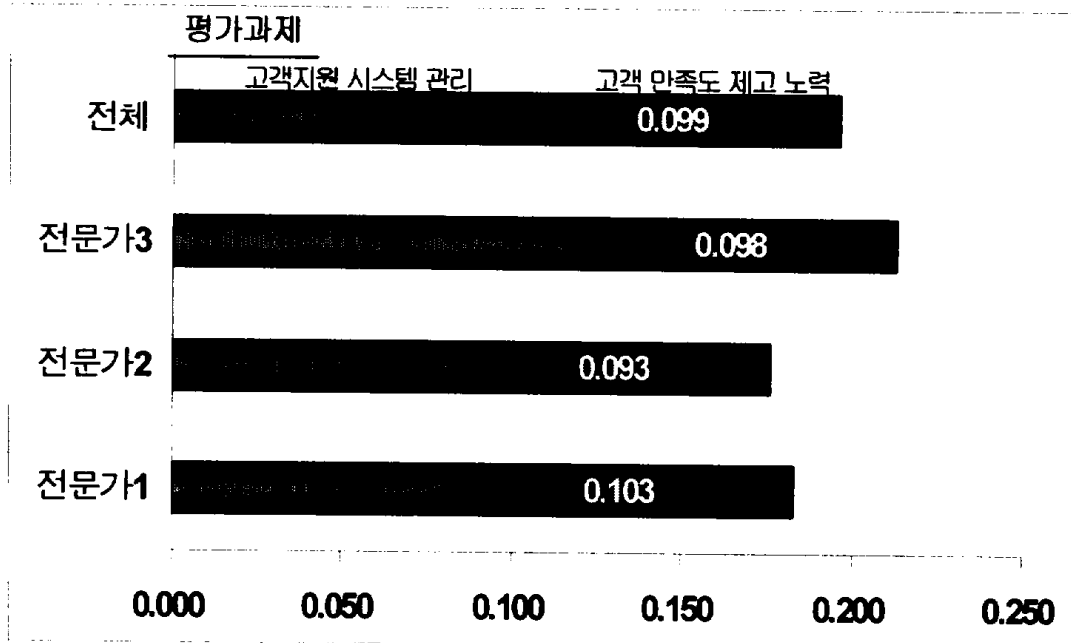
따라서 지방공단 조직효과성 제고를 위해서 여타 동일한 영역의 평가과제보다 「조직관리」, 「인사관리」 2개의 평가과제에서 높게 나타났다.

한편 「재무·회계관리」와 「경영 정보관리」 평가과제는 종합가중치가 약간 차이는 있으나 비슷한 수준으로 평가 되었다.

「재난관리」 평가과제는 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두에서 가장 낮은 종합가중치를 나타냈다.

라. 「고객만족 관리」 영역의 평가과제간 종합가중치

<표5-25> 「고객만족 관리」 영역의 평가과제간 종합가중치



「고객만족 관리」영역을 평가하기 위한 평가과제간 종합가중치는 <표5-25>와 같다.

「고객만족 관리」영역에서는 전문가 3 그룹만이 「고객지원시스템 관리」에 대한 종합가중치가 상대적으로 높게 나타났다. 즉, 고객의 편의, 고객관리 체계의 강화, 또한 서비스 관리와 고객의 적극적인 참여와 이에 따른 평가 등을 타 평가과제에 비하여 높게 평가하였다. 이것은 내부고객 만족 노력보다 높게 나타난 결과로 주민을 주 고객으로 하는 지방공단의 방향이라 판단된다.

한편 전문가 전체와 전문가 1·2 그룹은 「고객만족도 제고 노력」과제에 대한 평가에서 약간 높은 종합가중치로 나타났다. 아울러 「고객지원시스템 관리」와 「고객만족도 제고 노력」과제는 동일한 수준의 가중치를 나타냈다.

마. 평가 과제별·전문가 그룹별 종합가중치

「이사장 경영혁신적 리더쉽 및 비전제시」, 「조직관리」, 「인사관리」 순으로 높게 나타났고, 「재난관리」, 「지방의회와 관례」, 「지역

주민 및 지역직능단체와 관계」 과제의 순으로 낮게 나와 평가과제간 우선순위가 차이가 있는 것으로 나타났다. (<표5-26> 참조)

이는 조직의 리더인 이사장의 경영혁신적 리더십과 비전제시를 중요시 하였으며, 조직 효과성 제고를 위해서 무엇보다도 조직·인사관리가 중요함도 아울러 나타내고 있다. 또한 지방공단의 직접 이해 당사자인 고객에 대한 중요성을 강조하고 있음을 알 수 있다.

<표5-26> 평가과제별·전문가 그룹별 종합가중치

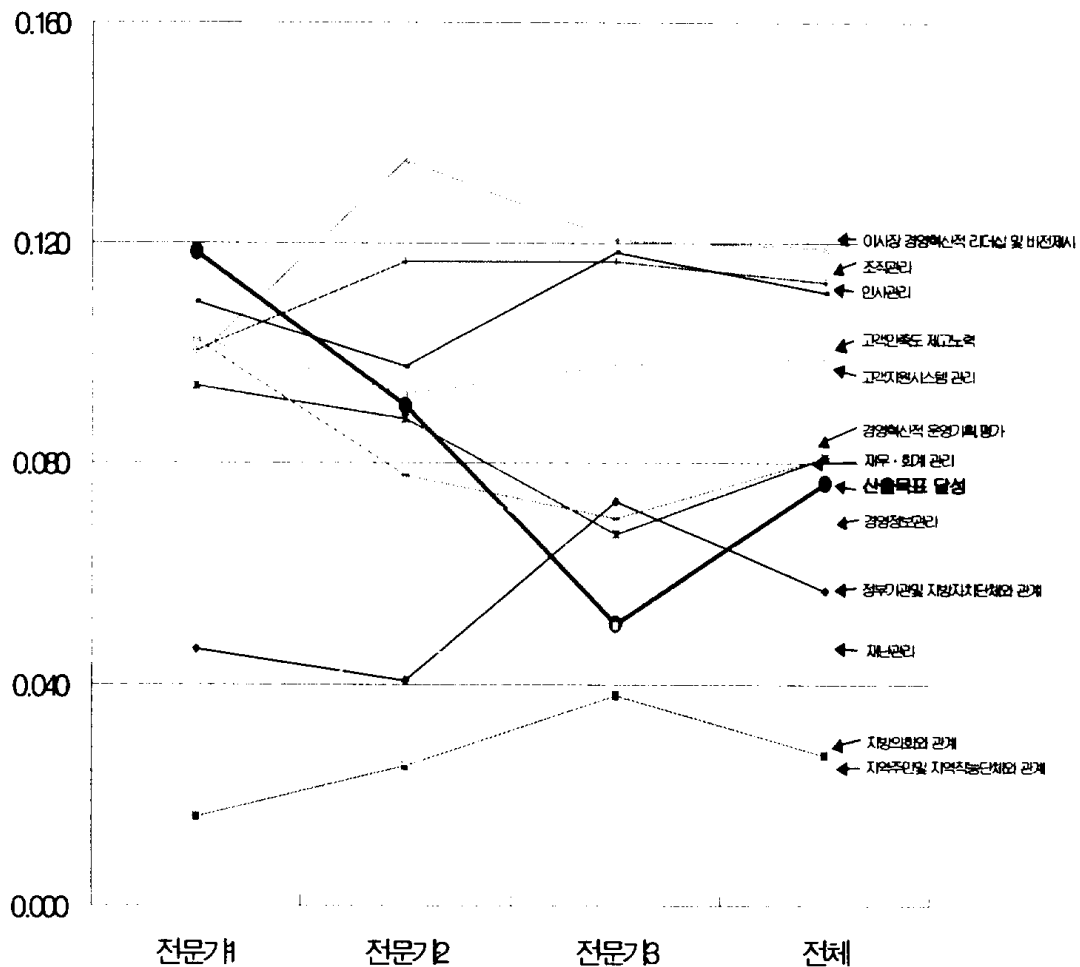
평가 과제	그 룹	전문가 1	전문가 2	전문가 3	전 체	순 위
이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시		0.099	0.135	0.120	0.119	1순위
조직관리		0.100	0.116	0.117	0.113	2순위
인사관리		0.109	0.098	0.118	0.111	3순위
고객만족도 제고노력		0.103	0.093	0.098	0.099	4순위
고객지원 시스템관리		0.080	0.083	0.115	0.097	5순위
경영혁신적 운영기획,평가		0.094	0.088	0.067	0.081	6순위
재무·회계 관리		0.102	0.078	0.070	0.081	7순위
산출목표 달성		0.118	0.090	0.051	0.076	8순위
경영정보관리		0.069	0.082	0.060	0.068	9순위
정부기관및 지방자치단체와 관계		0.046	0.041	0.073	0.057	10순위
재난관리		0.037	0.045	0.051	0.046	11순위
지방의회와 관계		0.016	0.025	0.038	0.027	12순위
지역주민및 지역 직능단체와 관계		0.026	0.026	0.023	0.025	13순위

그리고 평가과제를 평가하는데 있어서 같은 평가과제 내에서 각 전문가 그룹별 종합 가중치의 분산이 상이하게 나타나고 있다. 즉 「산출 목표 달성과 고객 지원 시스템 관리」 평가 과제에서 전문가 그룹별 분산이 크게 나타났으며, 「지역주민 및 지역 직능단체와 관계」, 「고객 만족도 제고 노력」, 「재난관리」, 「조직관리」, 「인사관리」 평가과제는 전문가 그룹별 종합가중치의 분산이 작게 나타났다. (<표5-27>, <그림6> 참조)

<표5-27> 평가과제별 · 전문가 그룹별 종합가중치 분산

평가과제	분산 (σ^2)
산출목표 달성	0.000793
고객지원 시스템관리	0.000253
이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시	0.000219
정부기관및 지방자치단체와 관계	0.000201
재무·회계 관리	0.000196
경영혁신적 운영기획,평가	0.000136
경영정보관리	0.000085
지방의회와 관계	0.000082
인사관리	0.000074
조직관리	0.000059
재난관리	0.000033
고객만족도 제고노력	0.000017
지역주민 및 지역 직능단체와 관계	0.000002

<그림 6> 평가과제별 · 전문가 그룹별 종합 가중치 변동



따라서 ① 종합 가중치가 높게 나타나면서 분산이 큰 평가과제는 「고객지원 시스템 관리」 평가과제가 있다. ② 종합가중치가 높게 나타나면서 전문가 그룹별 분산이 작은 평가과제는 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」와 「조직관리」, 「인사관리」, 「고객 만족도 제고 노력」 등 평가과제가 있다. ③ 종합가중치가 낮게 나타나면서 전문가 그룹별 분산이 작은 평가과제에는 「지역주민 및 지역직능단체와 관계」, 「재난관리」, 「지방의회와 관계」 등이 있다.

<표5-26>과 <그림6>에서 시사하는 바는 아래와 같다.

「산출목표」 평가과제에서 전문가1그룹과 전문가3그룹간 평가의 차이가 높게 나타나고 있다. 이는 전문가1그룹은 결과를 중시하고 있으며, 전문가3그룹은 과정을 중시한 평가라고 분석된다.

「고객 지원 시스템 관리」 평가과제에서 전문가1그룹은 아주 낮게 평가하고 있는 이는 고객에 대한 제도보다 실천을 중시하기 때문으로 분석되며, 반면 전문가3그룹은 아주 높게 평가하고 있음은 고객과 만나는 지방공단의 임직원으로 현장을 중시한 때문으로 분석되고 있다.

「이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전제시」 평가과제는 전문가1그룹은 낮게 평가하고 있다. 이는 조직 전체를 중시해야 함을 시사하는 것이며, 전문가2그룹은 높게 평가하고 있어 지방공단의 리더십을 중시하고 있음을 알 수 있다.

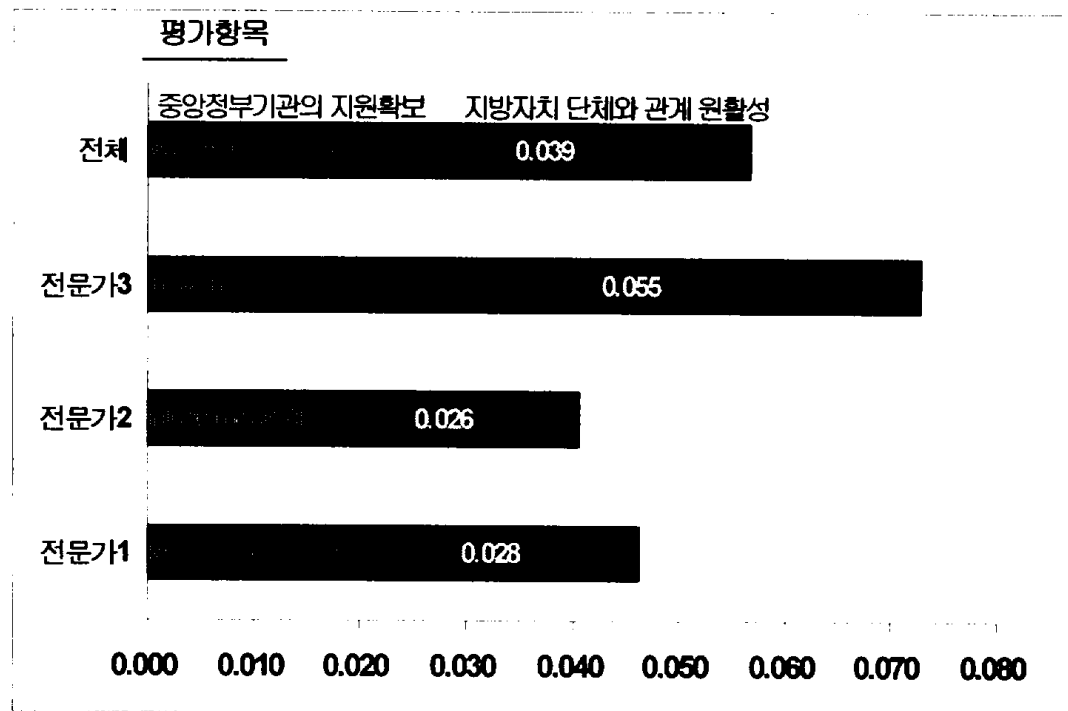
「지역주민 및 직능단체와 관계」 평가과제는 전체 전문가 그룹 모두가 낮게 평가하고 있다. 이는 우리나라의 이익 집단의 기능이 아직까지 취약하다는 인식을 갖고 있음을 시사하고 있는 것이다.

「지방의회와 관계」 평가과제는 전체적으로 낮게 평가하고 있다. 그러나 상대적으로 전문가3그룹은 다소 높게 평가하고 있다. 이는 바로 전문가3그룹은 지방 공단의 임직원으로 다른 전문가 그룹보다 지방의회와 직접 관계를 갖고 있기 때문으로 분석된다. 즉, 예산편성, 결산, 각종 행정적 자원에서 상당히 밀접한 관계에 있음을 말해주는 대목이라고 할 수 있다.

3. 평가항목의 종합가중치

가. 「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제의 평가항목간 종합가중치

<표5-28> 「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제의 평가항목간 종합가중치



「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제를 평가하기 위한 가중치는 <표5-28>과 같다.

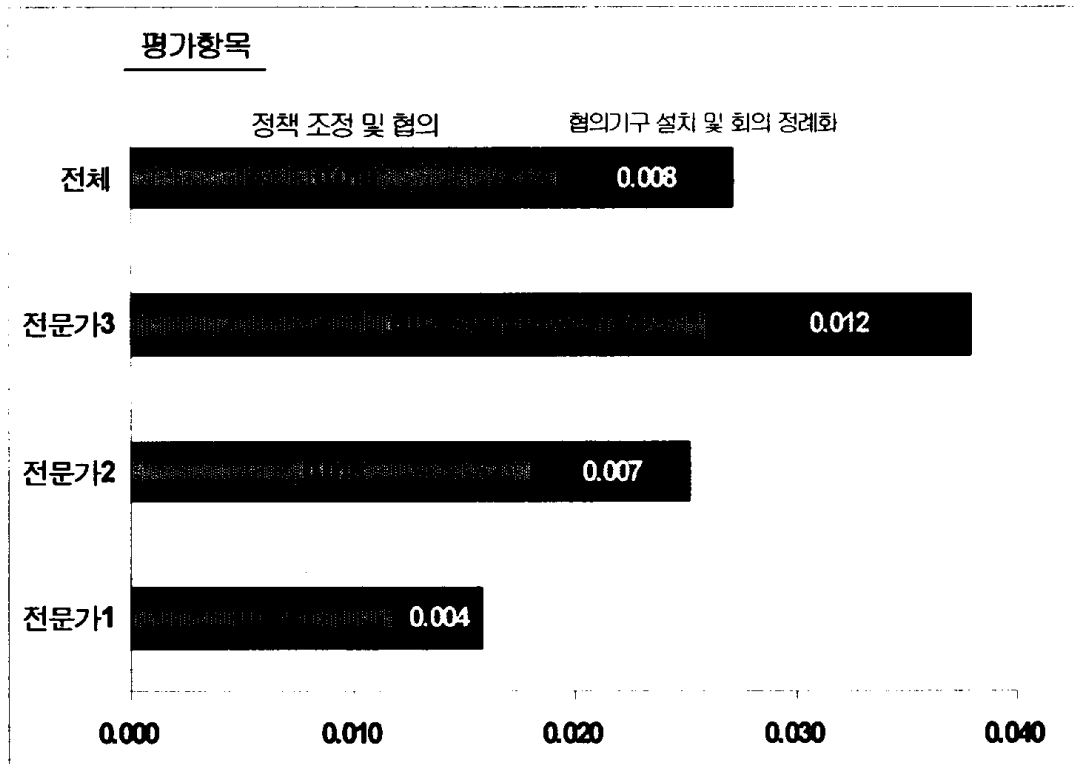
「정부기관 및 지방자치단체와 관계」 과제를 평가하는데 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 「중앙정부기관의 지원확보」 평가항목보다 「지방자치단체와 관계 원활성」 평가과제에서 종합가중치가 2-3배 높게 나타났다.

특이한 것은 전문가 1·2 그룹에서 비슷한 종합가중치를 나타내고 있으나 전문가 3 그룹의 경우 타 전문가 그룹보다 월등히 높은 가중치를 나타냈다는 것이다. 따라서 지방자치단체는 지방공단의 설립, 경영 과정에서 밀접한 관계임을 더욱 나타낸 것이라 할 수 있다.

반면, 「중앙정부기관의 지원 확보」 평가항목은 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두가 낮게 평가하면서 상당히 접근된 가중치를 나타냈다.

나. 「지방의회와 관계」 과제의 평가항목간 종합가중치

<표5-29> 「지방의회와 관계」 과제의 평가항목간 종합가중치



「지방의회와 관계」 과제를 평가하기 위한 평가항목간 가중치는 <표 5-29>와 같다.

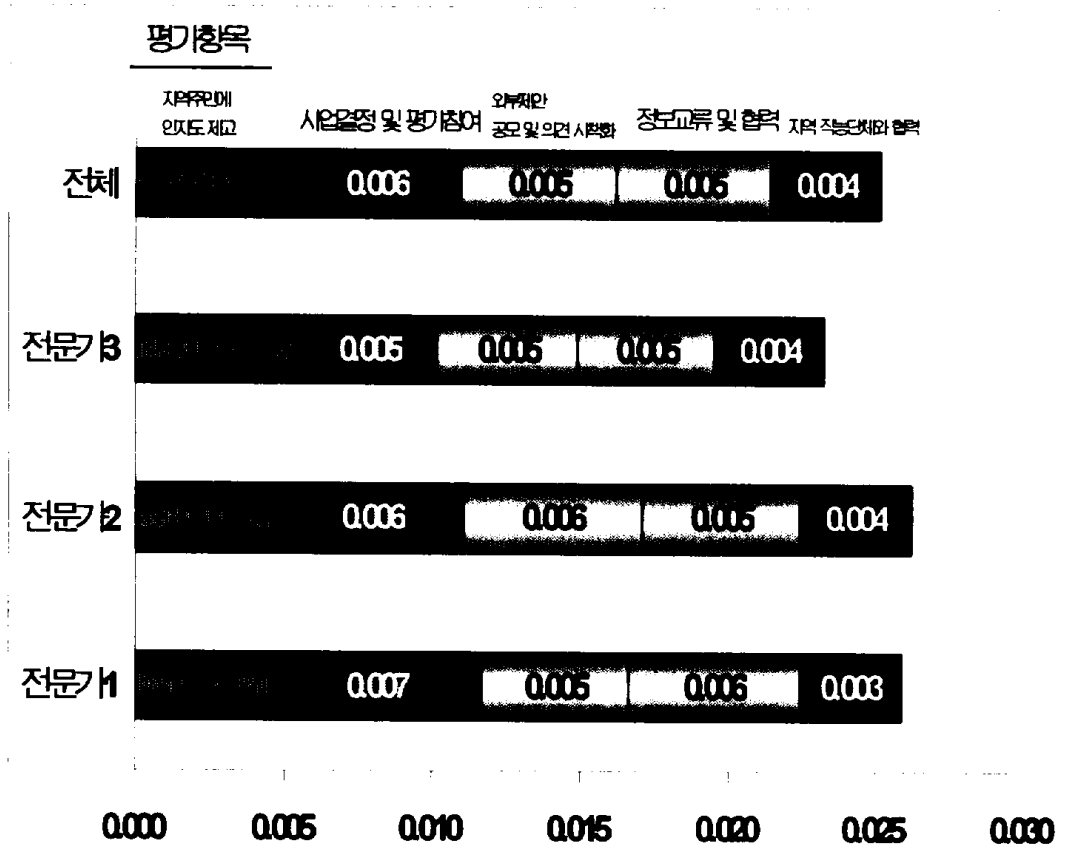
「지방의회와 관계」 과제를 평가하는데 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두는 「협의기구 설치 및 회의 정례화」 평가항목보다 「정책 조정 및 협의」 평가항목 평가 가중치가 더 높게 나타났다.

전문가 그룹별로는 전문가 3 그룹, 전문가 2 그룹, 전문가 1 그룹 순으로 종합가중치가 나타났다. 따라서 지방공단과 지방의회의 관계에서 지방공단 조례 제정, 예산심의, 결산, 의회의 행정 감사 등에서 지방자치단체와의 관계와 지방공단에 대한 직·간접적인 지원과 협조를 받는 조직임을 말해주고 있다.

지방공단으로서는 지방의회가 비중있는 외부 환경요소로 작용한다고 할 수 있다. 그리고 전문가 1 그룹과 전문가 3 그룹의 대 지방의회에 대한 인식은 2개의 항목에서 상당히 격차가 나타남을 알 수 있다.

다. 「지역주민 및 지역 직능단체와 관계」 과제의 평가항목간 종합가중치

<표5-30> 「지역주민 및 지역 직능단체와 관계」 과제의 평가항목간 종합가중치



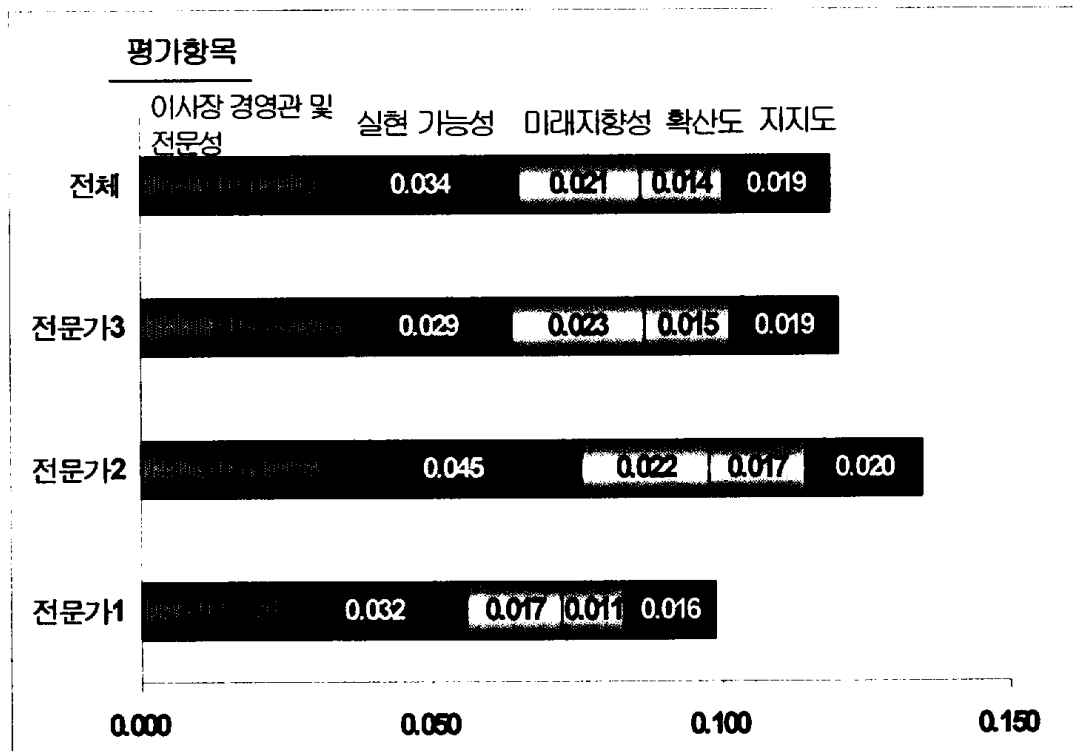
「지역주민 및 지역 직능단체와 관계」 과제의 평가항목간 종합가중치는 <표5-30>과 같다.

「지역주민 및 지역 직능단체와 관계」 과제를 평가하는데 전체전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 5개의 평가항목에서 거의 비슷한 수준의 낮은 종합가중치를 나타냈다.

이는 다른 평가과제와 평가항목과 비교할 때 중요성이 낮게 인식되고 있음을 나타낸 것이다. 그리고 지방공기업법 제 1조의 설립 목적, 즉 “주민의 복리증진에 기여하게 함을 목적으로 한다.”의 취지와는 다른 결과라 볼 수 있다.

라. 「이사장 경영혁신적 리더쉽 및 비전 제시」 과제의 평가항목간
종합 가중치

<표 5-31> 「이사장 경영혁신적 리더쉽 및 비전 제시」 과제의
평가항목간 종합 가중치



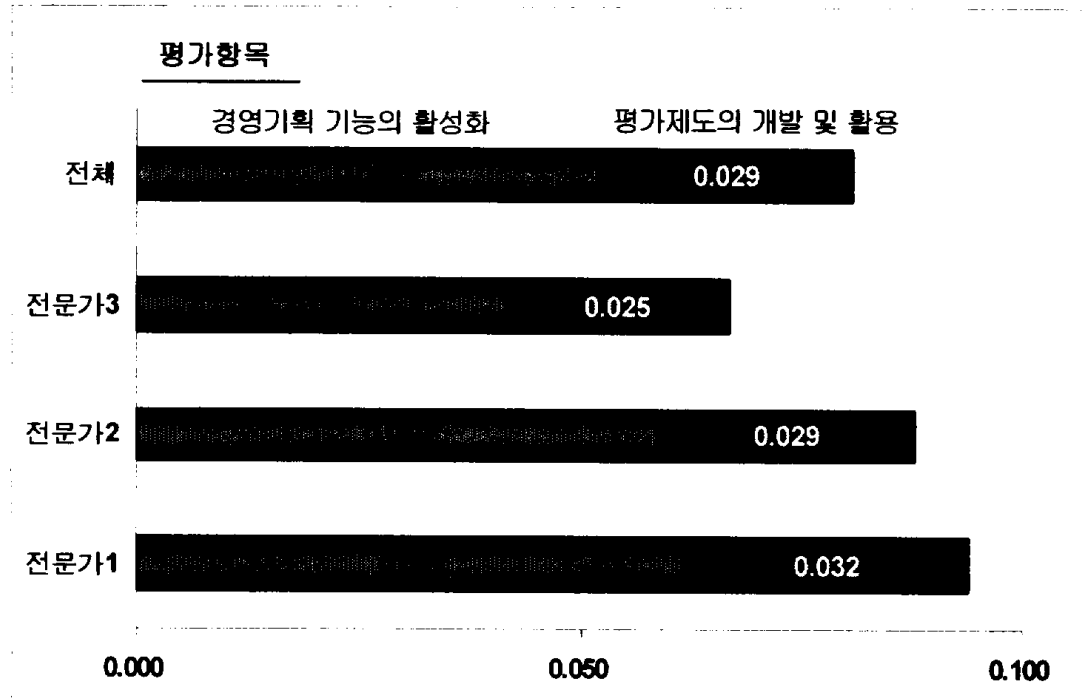
「이사장 경영혁신적 리더쉽 및 비전 제시」 과제를 평가하기위한 평가항목간 종합 가중치는 <표 5-31>과 같다. 「이사장 경영혁신적 리더쉽 및 비전 제시」 과제를 평가하는데 「이사장 경영관 및 전문성」 평가항목은 전문가 3그룹만이 다른 4개 평가항목보다 높은 종합가중치로 나온 반면, 전체 전문가와 전문가 1·2 그룹은 「실행가능성」 평가항목을 다른 4개 항목보다 높은 종합가중치로 평가하였다.

그리고 「미래 지향성」 「확신도」 「지지도」 평가항목은 전문가 1·2·3 그룹 모두가 낮은 수준의 종합가중치와 종합 가중치의 차이가 없는 상호 비슷한 상태로 평가 되었다.

따라서 「이사장 경영관 및 전문성」 과 「실행 가능성」 2개 평가 항목이 다른 3개 평가 항목보다 종합 가중치에서 높게 나왔고, 종합가중치도 비교적 낮은 수준임을 알 수 있다.

마. 「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제의 평가항목간 종합 가중치

<표5-32> 「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제의 평가항목간 종합 가중치



「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제를 평가하기 위한 평가항목간 가중치는 <표5-32>와 같다.

「경영혁신적 운영기획, 평가」 과제를 평가하는데 있어서 「경영 기획 기능의 활성화」 평가 항목은 전체 전문가, 전문가 1·2·3 그룹 모두가 종합 가중치에서 높게 나타났고, 전문가 그룹별로 살펴보면, 전문가 1 그룹이 가장 높은 종합가중치로 나왔고, 다음으로 전문가 2 그룹 그리고 전문가 3 그룹 순이다.

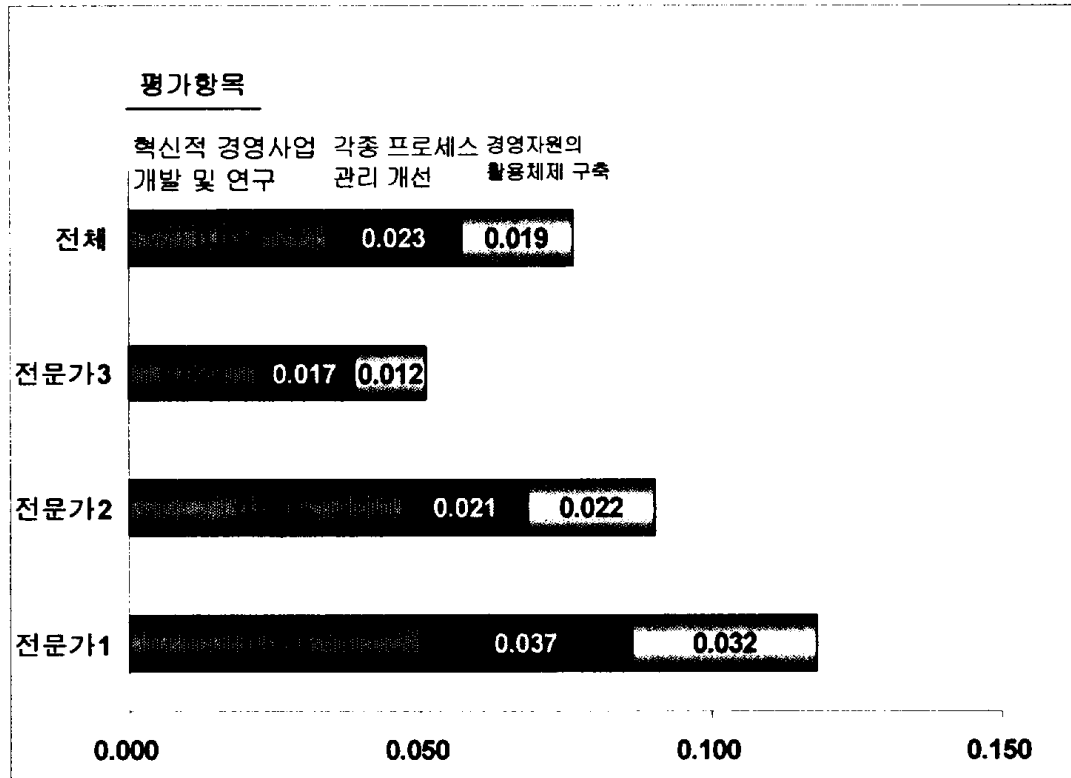
그리고 「평가제도의 개발 및 활용」 평가 항목에서도 전문가 1 그룹, 전문가 2 그룹, 전문가 3 그룹 순의 비교적 낮은 정도의 종합 가중치로 나타났다.

따라서 전문가 1 그룹은 2개 평가 항목에서 공히 가장 높은 종합 가중치를 나타냈고, 전문가 2 그룹은 그 다음 전문가 3 그룹은 그 다음 순위로 낮게 나타났다.

특이한 지방공단 그룹보다 교수 그룹이 2개의 평가항목에서 높은 종합 가중치를 보임으로써 이는 교수 그룹이 타 그룹에 비해 중요하게 인식하고 있다는 사실이다.

바. 「산출목표 달성」 과제의 평가항목간 종합 가중치

<표5-33> 「산출목표 달성」 과제의 평가항목간 종합 가중치



「산출목표 달성」 과제를 평가하기 위한 종합 가중치는 <표5-33>과 같다

전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 「산출 목표 달성」 과제를 평가하는데 있어서 「혁신적 경영사업 개발 및 연구」 평가항목에 대한 종합 가중치가 다른 평가항목의 종합 가중치 보다 높게 나타났다.

같은 평가항목의 종합가중치가 전문가 1 그룹과 전문가 2 그룹에서 비슷하나, 전문가 3 그룹에서는 훨씬 낮은 종합 가중치로 나타났다.

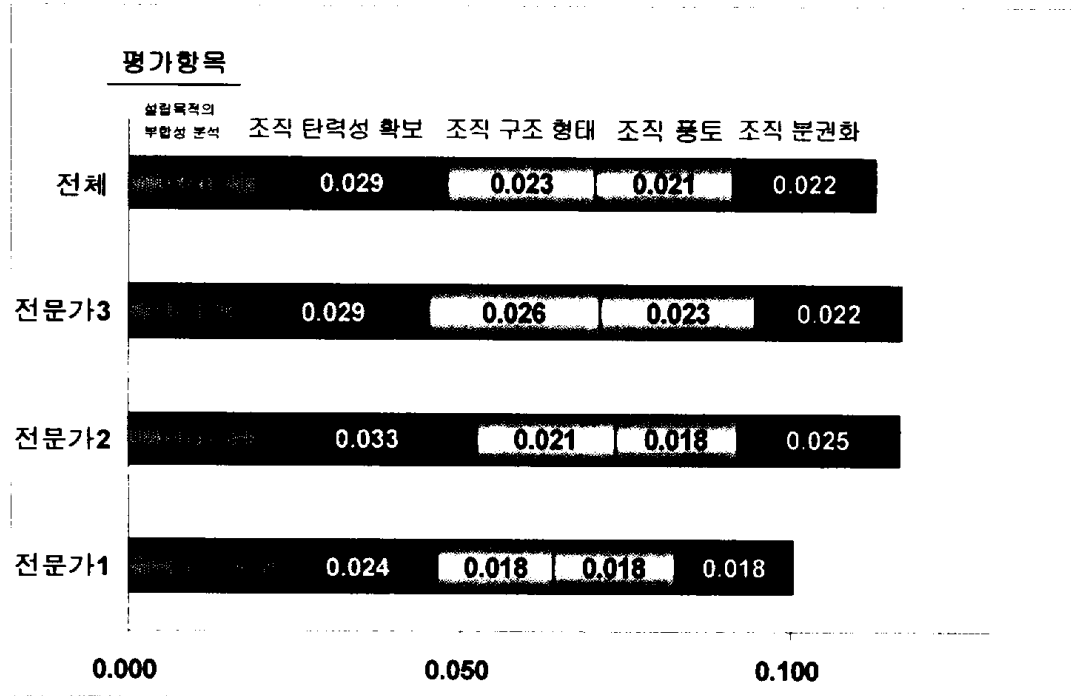
동일 평가항목에 대해서 종합 가중치는 전문가 1 그룹이 가장 높고 다음이 전문가 2 그룹 그리고 전문가 3 그룹 순이다.

따라서 「혁신적 경영 사업 개발 및 연구」 평가항목에서 전문가 1 그룹의 중요성 인식이 가장 높고 전문가 3 그룹의 인식에 상당히 차이가 발견된다.

또한 「각종 프로세스 관리 개선」 과 「경영자원의 활용체제 구축」 2개의 종합 가중치의 수준만 다소 낮은 편이다.

사. 「조직관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치

<표5-34> 「조직관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치



「조직관리」 과제를 평가하기위한 종합 가중치는 <표5-34>와 같다.

「조직관리」 과제를 평가하는데 있어서 「조직 탄력성 확보」 평가항목은 다른 4개의 평가항목 보다 종합 가중치가 가장 높게 나타났고, 전문가별 분석에서도 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두가 가장 높은 종합 가중치를 나타냈다.

그리고 같은 평가 항목에서 종합 자중치 우선순위는 전문가 2 그룹, 전문가 3 그룹과 전체 전문가는 똑같은 수준이며, 전문가 1 그룹에 낮게 나타났다.

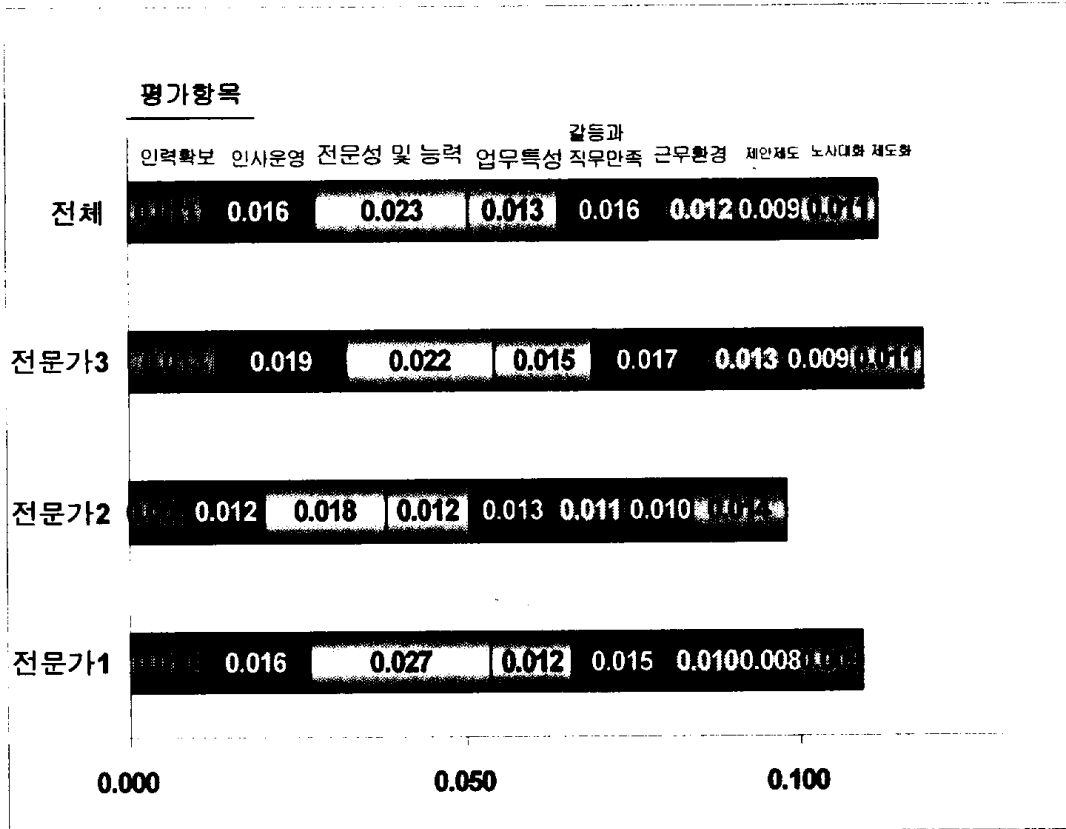
또한 「조직분권화」 평가항목은 전문가 2 그룹의 종합 가중치가 가장 높게 나타났고, 다음 전체 전문가와 전문가 3 그룹은 똑같은 종합 가중치이며 그 다음 순위는 전문가 1 그룹이다.

다음 「조직 구조 형태」 평가항목에 대한 종합 가중치는 전문가 3 그룹, 전체 전문가, 전문가 2 그룹 순이며, 마지막 전문가 1 그룹이 가장 낮은 순위이다.

평가항목 「설립목적의 부합성 분석」과 「조직 풍토」 「조직 분권화」 평가항목의 종합 가중치가 모두 똑같이 나왔다.

아. 「인사관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치

<표5-35> 「인사관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치



「인사관리」 과제를 평가하기 위한 종합 가중치는 <표5-35>와 같다.

「조직관리」 평가과제를 평가하는데 있어서 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 차원의 경우 「전문성 및 능력 개발」 평가항목에 대한 종합 가중치가 가장 높게 나타났고, 8개의 평가항목중에서 전문가 2 그룹의 경우는 「인력확보」 평가항목에 대한 종합 가중치가 가장 낮았고, 「제안제도」 평가항목에 대한 종합 가중치가 전체 전문가와 전문가 1 그룹과 전문가 3 그룹에서 가장 낮게 나타났다.

전체 전문가의 경우 「인사운영」 과 「갈등과 직무 만족」 평가항목에 대한 종합 가중치가 「전문성 및 능력 개발」 평가항목에 대한 종합 가중치 다음 순위이다.

그리고 「인사운영」 평가항목에 대한 전문가 1·3 그룹 경우는 2순위의 종합 가중치로 나타났다.

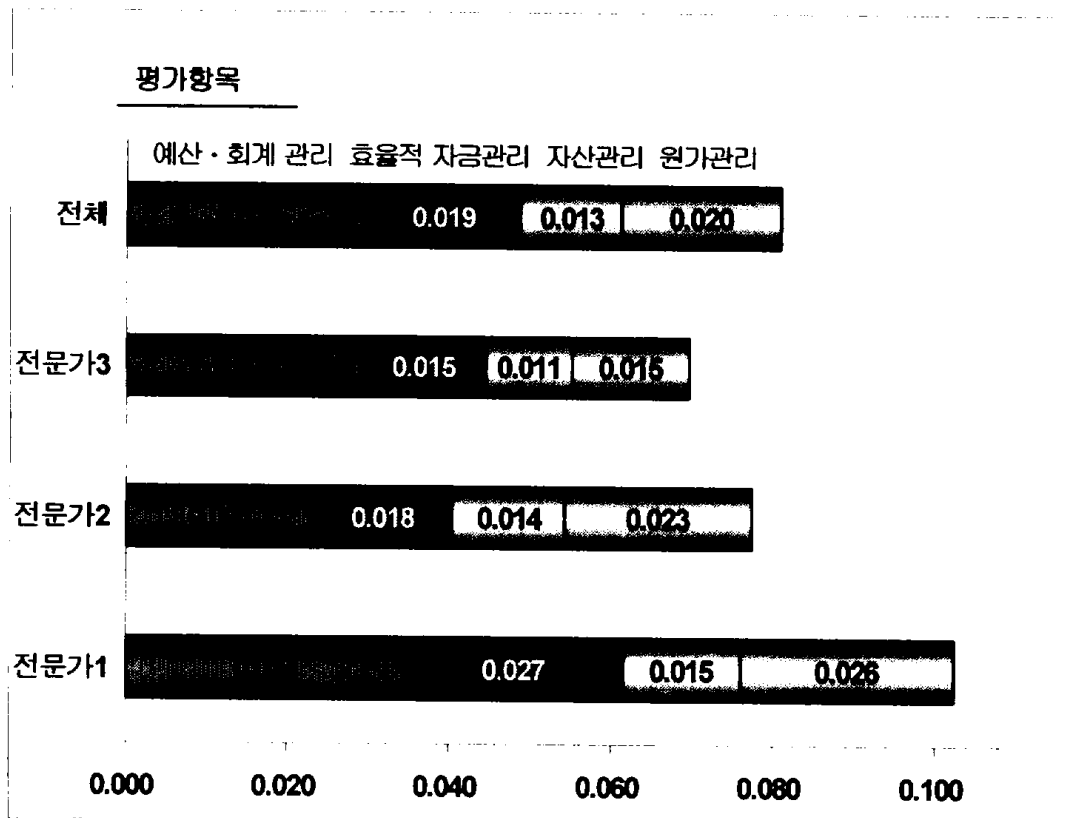
또한 「갈등과 직무 만족」 평가항목에 대한 가중치는 전문가 1·2·

3 그룹에서 3순위의 종합 가중치로 나왔다.

따라서 전체적 종합 가중치를 평가항목별·전문가별로 살펴보면 8개 평가항목별·전문가별 모두에서 낮은 종합 가중치로 정도의 차이가 적게 비슷한 수준으로 나타났다.

자. 「재무·회계 관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치

<표5-36> 「재무·회계 관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치



「재무·회계 관리」 과제를 평가하기위한 종합 가중치는 <표5-36>과 같다.

「재무·회계 관리」 과제를 평가하는데 있어서 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 「예산·회계 관리」 평가항목에 대한 종합 가중치가 가장 높게 나타났다.

이 평가 항목에서 전문가 1 그룹이 가장 높은 종합 가중치로 나왔고 다음이 전문가 3 그룹, 그 다음이 전문가 2 그룹 순이다.

따라서 지방공단 조직 효과성 제고를 위해서 예산의 집행, 결산과 회

계 처리에서 전문가 전체의 중요성 인식이 높다고 볼 수 있다.

또 외부 전문가(전문가 1그룹)의 인식이 조직 내부 전문가(전문가 3 그룹)의 인식보다 앞서가고 있음을 알려주는 대목이다.

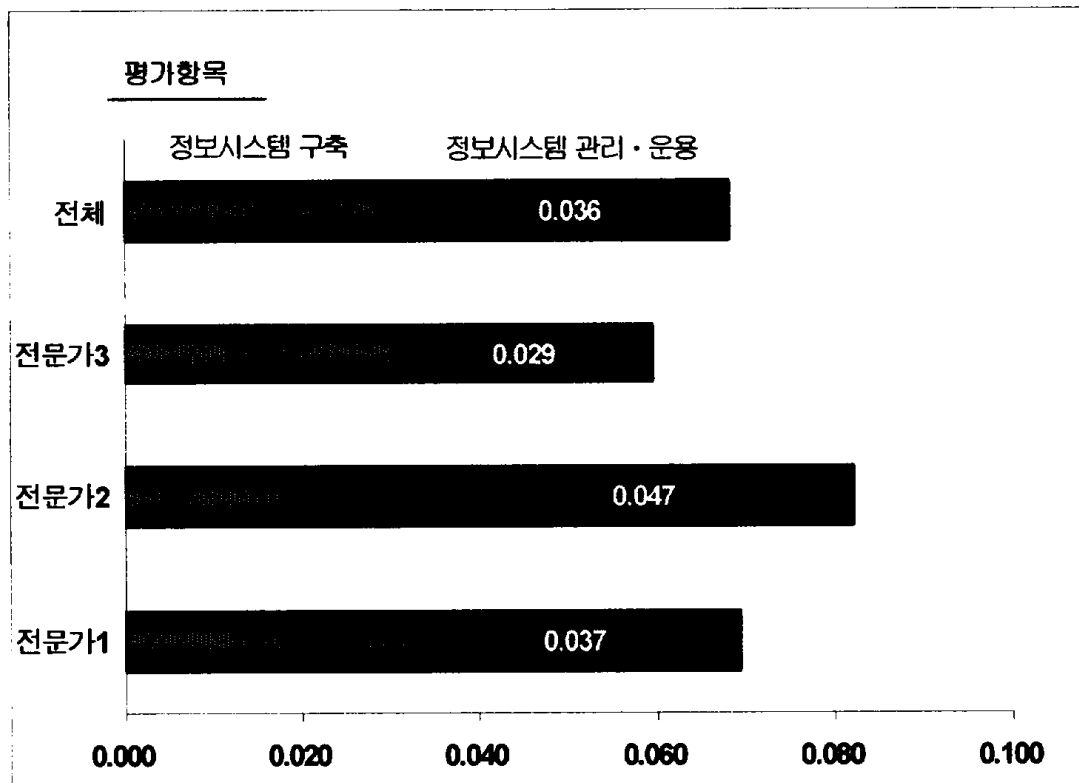
다음 「원가 관리」 평가항목에 대한 종합 가중치가 두 번째 순위의 평가항목으로 지방 공단의 특성인 기업성과 연관이 있는 부분으로 전문가 1·2·3 그룹 모두가 중요하게 인식하고 있다.

또 「효율적 자금 관리」 평가항목은 전문가 1 그룹에서는 「원가 관리」 평가항목과 거의 같은 수준의 종합 가중치로 나왔고 전문가 3 그룹에서는 「원가 관리」 평가항목의 종합 가중치와 똑 같았다.

마지막으로 「자산 관리」 평가 항목은 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두가 가장 낮은 종합 가중치로 나타났다.

차. 「경영정보 관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치

<표5-37> 「경영정보 관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치



「경영정보 관리」 과제를 평가하기 위한 평가항목간 종합 가중치는 <표5-37>과 같다.

「경영정보 관리」 과제를 평가하는데 있어서 전체 전문가와 전문가 1 그룹과 전문가 2 그룹에서 「정보시스템 관리·운용」 평가항목에 대한 종합 가중치가 「정보 시스템 구축」 평가항목에 대한 종합 가중치보다 조금 높게 나타났다.

그러나 전문가 3 그룹에서는 「정보 시스템 관리·운용」 평가항목에 대한 종합 가중치가 「정보 시스템 구축」 평가항목에 대한 종합 가중치보다 조금 낮게 나타나 반대의 분석이 나왔다.

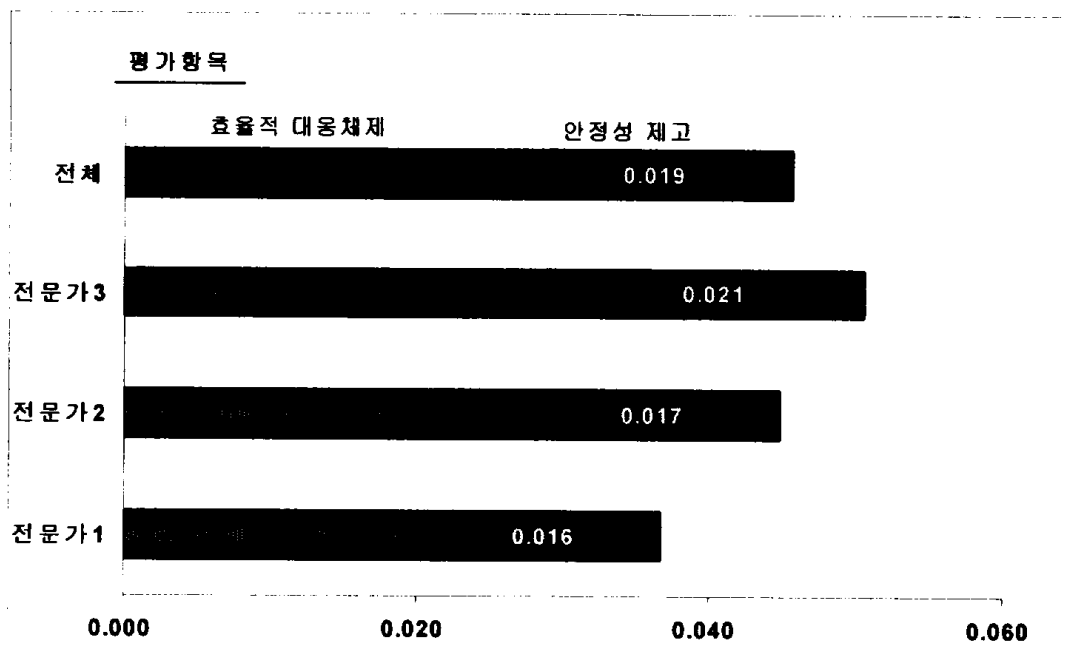
그리고 전문가 그룹별·평가항목별로 살펴보면 「정보 시스템 구축」 평가항목에 대한 종합 가중치는 전문가 2 그룹이 가장 높고 다음이 전체 전문가, 전문가 1 그룹은 같은 수준이며 그 다음이 전문가 3 그룹으로 나타났다.

「정보 시스템 관리·운용」 평가항목에 대한 전문가별 종합 가중치는 전문가 2 그룹이 가장 높게 나타났고 다음이 전문가 1 그룹, 그 다음이 전체 전문가 그리고 전문가 3 그룹이 가장 낮게 나왔다.

특이한 것은 전문가 2 그룹에서는 양 평가항목간 상당한 차이가 있으나 전문가 1 그룹에서는 약간 차이가 있게 나왔으며 전문가 3 그룹의 경우 거의 같은 수준으로 나타났다.

카. 「재난관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치

<표5-38> 「재난관리」 과제의 평가항목간 종합 가중치



「재난관리」과제를 평가하기위한 평가항목간 종합 가중치는 <표 5-38>과 같다.

「재난관리」과제를 평가하는데 있어서 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 「효율적 대응체제」평가항목에 대한 종합 가중치가 「안전성 제고」평가항목에 해단 종합 가중치가 약간 높게 나타났다.

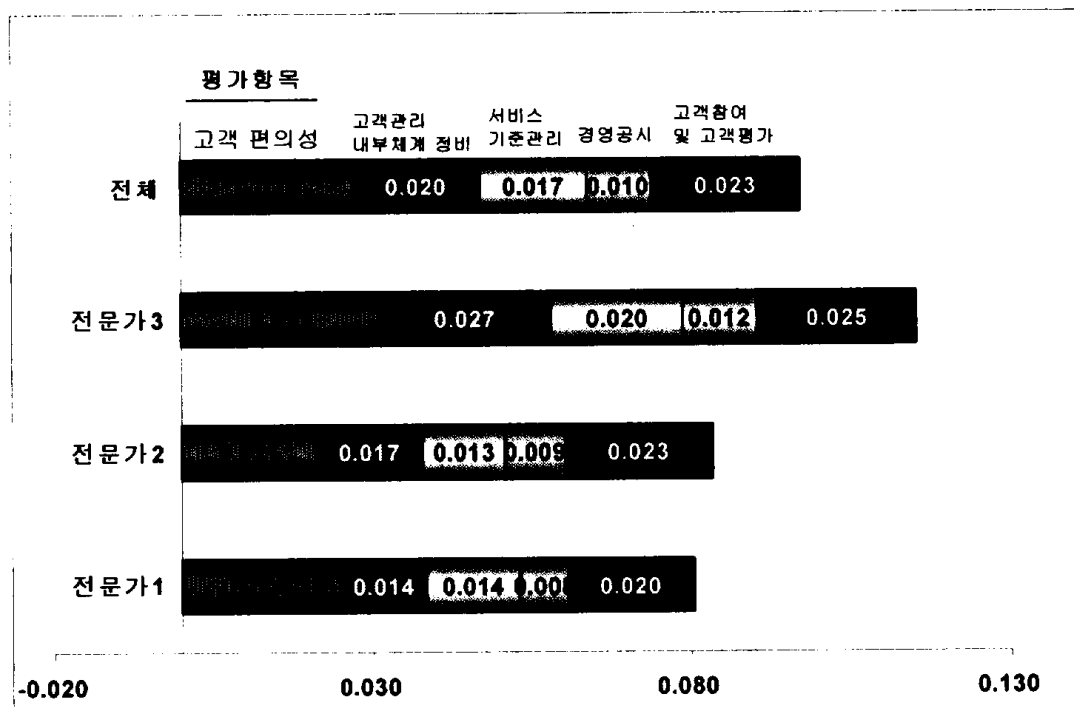
그리고 평가항목별·전문가별로 살펴보면 「효율적 대응체제」평가항목에 대한 종합 가중치가 전문가 3 그룹이 가장 높게 나타났고 다음 이 전문가 2 그룹 그리고 전체 전문가, 전문가 1 그룹 순이다.

다음 「안전성 제고」평가항목에 대한 종합 가중치는 가장 높게 나타난 것은 전문가 3 그룹을 시작으로 전체 전문가, 전문가 2 그룹, 전문가 1 그룹 순으로 약간의 차이가 있을 뿐이다.

따라서 전문가 3 그룹이 양 평가항목에 대한 종합 가중치가 가장 높게 나타났다. 이는 주 고객인 지역 주민에 대한 재난 관리는 지방공단에서 당연한 항목이며 강조되어야 한다. 그리고 양 평가항목에 대한 종합 가중치가 가장 낮게 나타난 그룹은 전문가 1 그룹이다. 이 또한 외부 전문가 그룹으로서 현장 근무자와는 인식의 차이가 있을 수 밖에 없다.

다. 「고객지원 시스템 관리」과제의 평가항목간 종합 가중치

<표5-39> 「고객지원 시스템 관리」과제의 평가항목간 종합 가중치



「고객지원 시스템 관리」 과제를 평가하기위한 평가항목간 종합 가중치는 <표5-39>와 같다.

「고객지원 시스템 관리」 과제를 평가하는데 있어서 전체 전문가와 전문가 1 그룹, 전문가 3 그룹이 「고객 편의성」 평가항목에 대한 종합 가중치에서 가장 높게 나타났고, 전문가 2 그룹에서는 같은 평가항목이 「고객참여 및 고객평가」 평가항목에 대한 종합 가중치 보다 낮게 나타나 특이한 현상이다.

다음 「고객참여 및 고객평가」 평가항목에 대한 종합 가중치는 가장 높은 전문가 3 그룹, 다음 순위는 전체 전문가와 전문가 2 그룹, 마지막으로 전문가 1 그룹에서 가장 낮게 나왔다.

이는 전문가 3 그룹의 경우는 공공성 특성의 지방 단의 구성원으로 당연한 항목이며 외부 전문가인 전문가 1 그룹에서는 약간 낮은 가중치를 나타냈다.

특이하게 다른 전문가 그룹과는 달리 전문가 3 그룹은 「고객관리 내부 체계정비」 평가항목에 대한 종합 가중치가 다른 전문가 그룹 보다 높게 나타남은 지방공단 구성원에게 강하게 인식된 항목이기 때문이다.

「고객관리 내부 체계정비」 평가항목에 대한 종합 가중치는 전문가 3 그룹이 가장 높고, 전체 전문가, 전문가 2 그룹, 전문가 1 그룹 순이다.

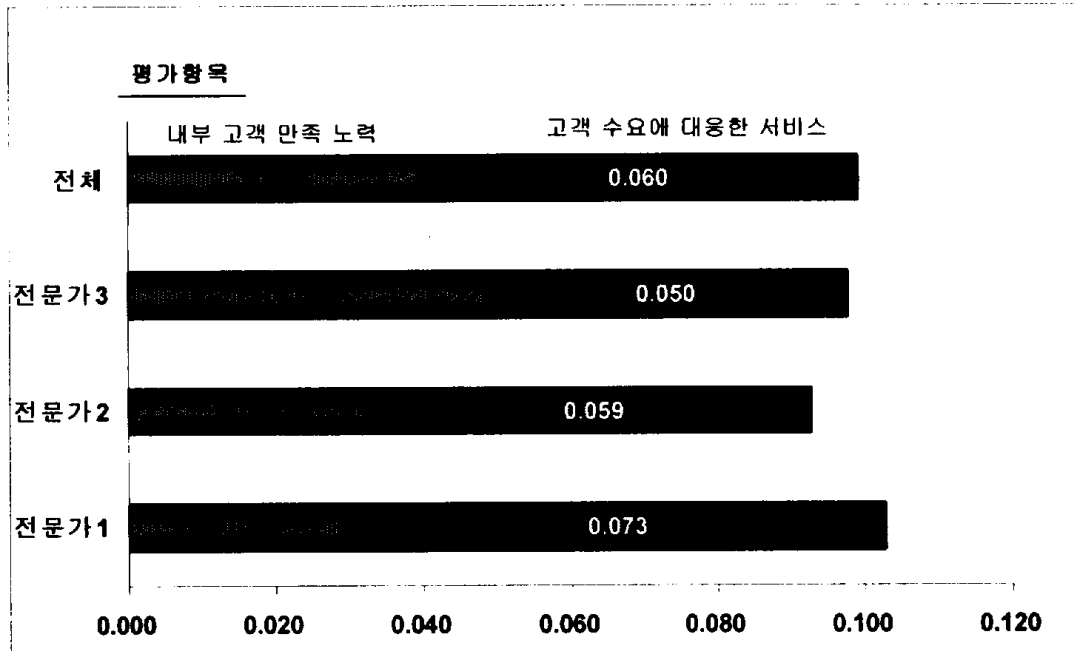
「서비스 기준 관리」 평가항목에 관한 종합 가중치는 전문가 3 그룹이 가장 높고, 전체 전문가, 전문가 1 그룹, 전문가 2 그룹 순으로 낮아진다.

「공영 공시」 평가항목에 대한 종합 가중치는 5개 항목 중 가장 낮게 나타났다.

따라서 지방 공단 구성원인 전문가 3 그룹에서 5개 평가항목에 대한 종합 가중치가 전문가 1·2 그룹에 비해 가장 높게 나타났다.

파. 「고객 만족도 제고 노력」 과제의 평가 항목간 종합 가중치

<표5-40> 「고객 만족도 제고 노력」 과제의 평가 항목간 종합 가중치



「고객 만족도 제고 노력」을 평가하기 위한 가중치는 <표5-40>과 같다.

「고객 만족도 제고 노력」 과제를 평가하는 있어서 전체 전문가와 전문가 1·2·3 그룹 모두 「내부고객 만족 노력」 평가 항목보다 「고객수요에 대응한 서비스」 평가항목에 대한 종합 가중치가 월등히 높게 나타났다.

전문가 그룹별로 살펴보면, 「고객수요에 대한 서비스」 평가항목에 대한 가중치 비중은 전문가 1, 전문가 2, 전문가 3 순서로 차이가 있음을 알 수 있다.

특히 전문가 3 그룹의 경우 전체 전문가 평균 가중치에도 미달하는 결과가 나타난 이유는 첫째, 지방공단이 일반 공공기관에 비해 공공성과 기업성을 특성으로 하기 때문이다.

둘째 지방공단의 설립역사가 일천하여 대 주민 서비스 부분에서 공공기관 또는 대기업의 수준보다 낮은 수준 때문이라 판단된다.

따라서 바람직한 방향은 매년 실시되는 현행 공기업 평가 규정 8조, 13조에 의한 고객만족도 평가 결과에 따른 실천으로 국민 서비스 수준 향상에 대한 장·단기적 대책이 필요하다.

하. 평가항목별·전문가 그룹별 종합가중치

전체 47개의 평가항목에 대한 종합 가중치는 「고객수요에 대한 서비스」, 「경영기획 기능의 활성화」, 「혁신적 경영사업 개발 및 연구」 평가항목에서 높게 나타났으며, 「지역 직능단체와 협력」, 「지역 주민에 인지도 제고」, 「정보교류 및 협력」 등 평가항목에서 아주 낮게 나타났다. (<표5-41>, <표5-42>, <그림7> 참조)

<표5-41> 평가 항목별·전문가 그룹별 종합 가중치

평가 항목 \ 그룹	전문가1	전문가2	전문가3	전체	순위
고객수요에 대응한 서비스	0.073	0.059	0.050	0.060	1순위
경영기획 기능의 활성화	0.062	0.059	0.041	0.052	2순위
내부고객 만족노력	0.030	0.034	0.048	0.039	3순위
지방자치단체와 관계원활성	0.028	0.026	0.055	0.039	4순위
정보시스템 관리·운용	0.037	0.047	0.029	0.036	5순위
혁신적 경영사업 개발및 연구	0.050	0.047	0.022	0.034	6순위
실현가능성	0.032	0.045	0.029	0.034	7순위
정보시스템 구축	0.032	0.035	0.030	0.032	8순위
이사장 경영관 및 전문성	0.024	0.031	0.035	0.031	9순위
예산·회계관리	0.034	0.023	0.029	0.029	10순위
평가제도의 개발및 활용	0.032	0.029	0.025	0.029	11순위
조직탄력성 확보	0.024	0.033	0.029	0.029	12순위
고객편의성	0.025	0.021	0.032	0.027	13순위
효율적 대응체제	0.021	0.028	0.030	0.027	14순위
고객참여 및 고객평가	0.020	0.023	0.025	0.023	15순위
각종 프로세스 관리개선	0.037	0.021	0.017	0.023	16순위
전문성과 능력개발	0.027	0.018	0.022	0.023	17순위
조직구조 형태	0.018	0.021	0.026	0.023	18순위
조직분권화	0.018	0.025	0.022	0.022	19순위
미래지향성	0.017	0.022	0.023	0.021	20순위
조직풍토	0.018	0.018	0.023	0.021	21순위
고객관리 내부체계 정비	0.014	0.017	0.027	0.020	22순위
원가관리	0.026	0.023	0.015	0.020	23순위
정책조정및 협의	0.012	0.018	0.026	0.019	24순위
경영자원의 활용체제구축	0.032	0.022	0.012	0.019	25순위
효율적 자금관리	0.027	0.018	0.015	0.019	26순위
설립목적 부합성분석	0.023	0.019	0.016	0.019	27순위
안전성 제고	0.016	0.017	0.021	0.019	28순위
지지도	0.016	0.020	0.019	0.019	29순위

<표5-41> 평가 항목별 · 전문가 그룹별 종합 가중치 (계속)

평가 항목 \ 그룹	전문가1	전문가2	전문가3	전체	순위
중앙 정부기관의 지원확보	0.018	0.015	0.018	0.018	30순위
서비스 기준관리	0.014	0.013	0.020	0.017	31순위
인사운영	0.016	0.012	0.019	0.016	32순위
갈등과 직무만족	0.015	0.013	0.017	0.016	33순위
확산도	0.011	0.017	0.015	0.014	34순위
업무특성	0.012	0.012	0.015	0.013	35순위
자산관리	0.015	0.014	0.011	0.013	36순위
근무환경	0.010	0.011	0.013	0.012	37순위
인력확보	0.010	0.008	0.013	0.011	38순위
노사 대화 제도화	0.009	0.014	0.011	0.011	39순위
공영 공시	0.008	0.009	0.012	0.010	40순위
제안제도	0.008	0.010	0.009	0.009	41순위
협의기구 설치및 회의정례화	0.004	0.007	0.012	0.008	42순위
사업결정및 평가참여	0.007	0.006	0.005	0.006	43순위
외부제안 공모및 의견 시책화	0.005	0.006	0.005	0.005	44순위
정보교류및 협력	0.006	0.005	0.005	0.005	45순위
지역주민에 인지도 제고	0.005	0.005	0.006	0.005	46순위
지역직능단체와 협력	0.003	0.004	0.004	0.004	47순위

또한, 「고객 만족 관리」 영역내의 4개 평가항목이 1·3·13·15위의 종합가중치 우선순위로 평가되었다. 「지방자치단체와 관계 원활성」 평가항목은 종합가중치 우선순위가 4위로 평가되었다. 특히 전문가1그룹과 전문가3그룹간 평가에서 대조를 이루고 있음은 지방자치단체와 지방공단의 관계가 중요함을 전문가3그룹에서 나타내는 평가라고 분석된다.

「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」 영역내의 4개 평가항목은 2·6·9·11위로 종합가중치 우선순위가 나타났다. 위에서 나타난 바와 같이 전체적으로 지방공단은 모름지기 「고객 만족 관리」와 「경영혁신적 목표달성 및 평가, 산출목표 달성」에 가중치를 부여함을 의미하고 있다.

그리고 ① 종합가중치의 우선순위에서 높으면서 전문가 그룹별 분산값이 큰 「고객수요에 대한 서비스」, 「경영기획 기능의 활성화」, 「지방 자치단체와 관계 원활성」, 「내부고객 만족 노력」 등 평가 항목이 있다. ② 종합가중치의 우선 순위에서 낮으면서 전문가 그룹별 분산이 낮은 평가항목들이 대다수 이다. ③ 종합가중치의 우선순위에서 높으면서도 전문가 그룹별 분산이 낮은 평가 항목과 그 반대의 평가 항목들도 나타났다.

따라서, 이러한 연구결과는 지방공단의 조직효과성을 평가하기 위해서는 평가 각 구성요소의 상대적 중요도를 설정하는 것이 필요함을 제시해주고 있다.

<표5-42> 주요 평가 항목별 · 전문가 그룹별 분산

평가항목	분산 (σ^2)
지방자치단체와 관계원활성	0.000179
혁신적 경영사업 개발및 연구	0.000169
고객수요에 대응한 서비스	0.000090
경영기획 기능의 활성화	0.000081
각종 프로세스 관리개선	0.000073
경영자원의 활용체제구축	0.000067
내부고객 만족노력	0.000063
정보시스템 관리·운용	0.000053
실현가능성	0.000047
정책조정및 협의	0.000034
고객관리 내부체계 정비	0.000032
효율적 자금관리	0.000027
원가관리	0.000025
예산·회계관리	0.000022
이사장 경영관및 전문성	0.000021

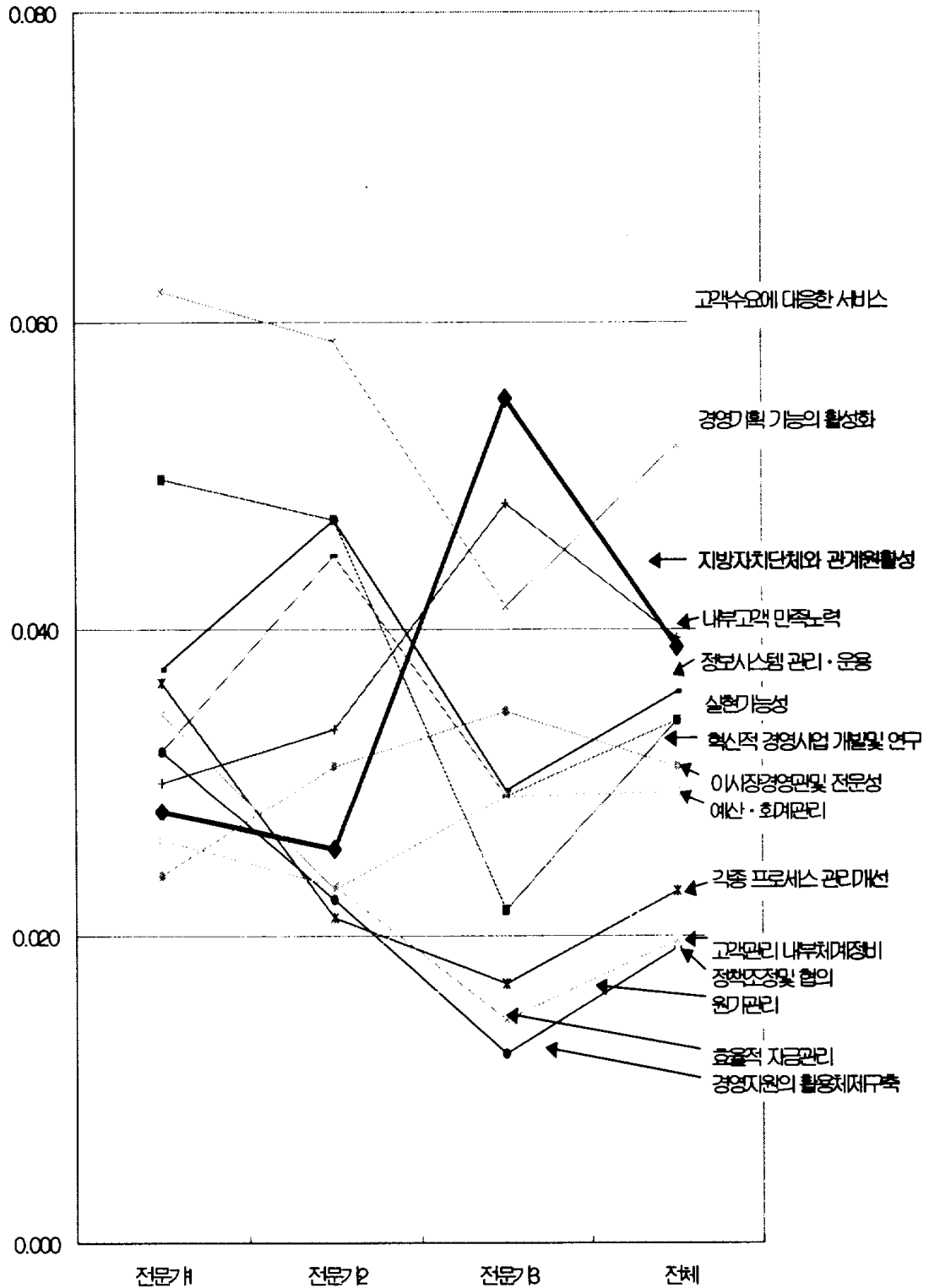
<표5-42>의 종합가중치 분산은 <그림7>의 종합가중치 변동의 정도를 의미한다. <표5-41>과 <그림7>에서 보여주는 주요 평가 항목별 종합가중치 변동분석은 다음과 같다.

먼저 「지방자치단체와 관계 원활성」 평가항목은 전문가 1·2그룹과 전문가 3 그룹간 평가에서 가장 큰 차이를 나타내고 있다. 이는 지방 자치단체와 지방 공단 관계의 중요성 인식에 차이가 있는 것으로 분석된다.

「혁신적 경영사업 개발 및 연구」, 「고객 수요에 대응한 서비스」 평가항목은 전문가 1 그룹과 전문가 3 그룹간 평가에서 큰 차이를 나타내고 있다. 이것은 외부 전문가의 시각이 바로 고객에 대한 서비스를 높여야 함을 말해준다고 분석된다.

「경영기획 기능의 활성화」, 「각종 프로세스 관리개선」 평가항목은 전문가 1 그룹과 전문가 3 그룹간 비슷한 수준의 평가로 지방공단의 기획기능과 프로그램 관리에 대한 고객수요 판단에 차이가 없음을 시사하고 있다.

<그림 7> 주요 평가항목별 · 전문가 그룹별 종합 가중치 변동



거. 현행 경영평가 지표와 본 연구결과의 비교

현행 행정자치부·한국 자치경영 평가원에서 시행중인 지방공사·공단에 대한 경영평가의 평가지표와 본 연구의 결과와는 차이가 있음을 알 수 있다.

<표5-43> 현행 경영평가와 본 연구 결과의 비교

행정자치부·한국자치 경영평가원의 지방공사·공단 "경영평가"		본 연구		
평가 구성 요소		평가 구성 요소	국지적가중치 (종합가중치)	우선 순위
대 분 류	총100점	평가 영역	총1.000	
①사업운영	50점	①대외적 유연성과 교섭능력	0.109(좌동)	4위
②책임경영	15점	②경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출 목표달성	0.276(좌동)	2위
③경영관리	20점	③책임경영	0.419(좌동)	1위
④고객만족	15점	④고객만족관리	0.196(좌동)	3위
중 분 류	총100점	평가 과제	총4.000	
①평가대상 군·기관에 따라 상이	50점	①정부기관 및 지방자치단체와 관계 ①지방의회와 관계 ①지역주민 및 지역기능단체와 관계	0.520(0.057) 0.249(0.027) 0.231(0.025)	10위 12위 13위
☆지표구성35개(유형별로 차이)		☆과제구성3개		
②책임경영을 위한 노력	5점	②이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시	0.431(0.119)	1위
②공기업 정책준수 및 평가 지적사항 개선	10점	②경영혁신적 운영기획,평가 ②산출목표달성	0.293(0.081) 0.276(0.076)	6위 8위
☆지표구성2개		☆과제구성3개		
③조직관리	2점	③조직관리	0.269(0.113)	2위
③인사관리	2점	③인사관리	0.266(0.111)	3위
③노사관리	2점			
③재무·회계관리	9점	③재무·회계관리	0.193(0.081)	7위
③내부평가	2점			
③경영정보관리	3점	③경영정보관리	0.163(0.068)	9위
☆지표구성 : 4개(비교편차상 6개로 세분)		③재난관리	0.109(0.046)	11위
		☆과제구성5개		
④고객지원시스템	6점	④고객지원시스템관리	0.495(0.097)	5위
④고객만족도	4점	④고객만족도 제고노력	0.505(0.099)	4위
④고객평가 결과개선 노력	5점			
☆지표구성3개		☆과제구성2개		
소 분 류		평가 항목		
①사업운영내 지표구성 : 16~ 25개(유형별로 차이)		①대외적 유연성과 교섭능력내 항목 수 : 9개		
②책임경영내 지표구성5개		②경영혁신적 목표설정 및 평가,산출 목표 달성내 항목수 : 10개		
③경영관리내 지표구성11개		③책임경영내 항목수21개		
④고객만족내 지표구성8개		④고객만족 관리내 항목수 : 7개		
			종합가중치 <표5-41> 표5-41>참조	참조

첫째, 현행 지방공사·공단에 대한 경영평가에서는 사업운영 영역을 중시한 반면 조직의 환경적 요인을 경시하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 본 연구에서는 「책임 경영」 영역의 가중치(국지적 및 종합)가 높게 나타났으나, 현행 지방공사·공단에 대한 경영평가에서 동일 영역인 “경영관리”는 상대적으로 낮게 평가되고 있다.

셋째, 평가영역, 평가과제 등을 비교하면 점수 배점 내용과 본 연구의 종합 가중치에 의한 우선순위에서 차이가 있음을 알 수 있다.

본 연구의 평가과제중 「조직관리」, 「인사관리」 과제가 높은 가중치를 나타냈으나 현행 지방공사·공단에 대한 경영평가와는 양자간 차이가 있음을 알 수 있다.

따라서 현행 지방공사·공단에 대한 경영평가에서 이론적 취약점의 보완과 평가구성요소의 보다 객관적인 가중치 적용의 필요가 있음을 알 수 있다.

위와같이, 목적과 접근 방법에서 상이한 내용을 단순비교한 결과의 의미는 매우 제한적일 수도 있겠지만, 일단 이러한 극히 부분적·간접적 비교를 통하여 지방공단이 처한 현상을 평가해 봄으로써 지방공단의 조직 효과성 평가 연구에 대한 발전이 있을 것이라고 기대한다.

제 6 장 결 론 및 제 언

전술한 바와 같이, 본 연구는 지방공단 조직 효과성 평가를 위한 이론적 근거를 경쟁적 가치 접근법에 두고, 그에 의거하여 평가 모형의 구조를 정립하였으며, 평가의 구성요소들(평가영역, 평가과제, 평가항목)을 도출하였다. 또한 전문가 그룹별로 평가 구성요소의 상대적 중요도를 설정하였으며, 전문가 1·2·3 그룹별로 평가 구성요소의 상대적 중요도가 어떻게 다른가를 비교하였다.

1) 연구를 수행한 결과, 3개 전문가 그룹 모두 「책임경영」영역을 가장 높게 평가하고, 다음은 「경영 혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」영역을 높게 평가하는 것으로 나타났다. 이는 조직의 효과성을 제고하기 위해서는 조직 통제와 조직내 인간을 중시하는 것임을 시사해 주는 것으로 분석되었다. 반면 「대외적 유연성과 교섭능력」영역을 가장 낮게 평가한 것은 조직이 유연성과 신속성 그리고 조직 외부 환경과의 관계를 상대적으로 경시한 것으로 분석되었다.

2) 또한 평가과제간 종합가중치 평가는 「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」, 「조직관리」, 「인사관리」, 「고객만족도 제고노력」 순으로 가중치를 높게 평가하였다. 이는 조직 효과성 제고를 위해서 이사장의 리더십과 비전, 조직·인사관리, 고객에 대한 서비스에 가중치를 부여하여야 함을 나타내고 있다.

반면, 「지역주민 및 지역 직능단체와 관계」, 「지방의회와 관계」 평가과제를 가장 낮게 평가하고 있어 조직 외부 요인의 평가에서 다소 과소평가되고 있는 것으로 분석되었다. 주요 평가과제간 종합 가중치 변동은 「산출목표」 평가과제가 전문가 1그룹은 아주 높게 평가되었으며, 전문가 3 그룹은 아주 낮게 평가되어 전자의 경우 결과에 중점을 두지만, 후자는 과정을 중시하는 것으로 분석되었다.

「고객지원 시스템 관리」 평가과제는 전문가 1 그룹은 아주 낮게, 전문가 3 그룹은 아주 높게 평가되었다. 이는 전문가 1 그룹은 제도보다 실천을 중시한 결과이며, 전문가3그룹은 현장을 중시한 결과로 분석되었다.

「이사장 경영혁신적 리더십 및 비전제시」 평가과제도 전문가 1 그룹

은 낮게 평가하여 조직 전체를 중시하는 반면, 전문가 2 그룹은 높게 평가하여 리더십을 중시하는 것으로 분석되었다.

「지방의회와 관계」 평가과제는 전체적으로 전체 전문가그룹에서 낮게 평가하고 있지만 상대적으로 전문가 3 그룹이 높게 평가하고 있어 지방공단의 임직원이 지방공단의 예산편성, 결산, 각종 행정지원 분야에서 지방의회의 영향을 받고 있음을 직접 겪고 있기 때문으로 분석하였다.

3) 다음 평가항목간 종합가중치 평가는 「고객만족 관리」 영역내의 4개 평가항목이 종합 가중치 우선 순위에서 상순위로 평가되었으며, 또 「경영혁신적 목표달성 및 평가, 산출목표 달성」 영역내의 4개 평가항목이 종합가중치 우선 순위에서 상순위로 나타났다.

이는 전체적으로 고객 관리에 중점을 두어야 할 뿐 아니라 조직 내부의 기획기능과 혁신적 경영사업의 개발 및 연구 그리고 이사장 경영관 및 전문성에 대한 요구가 전체 전문가 그룹 모두에서 나타나고 있음을 말해 주고 있는것이다. 또한 주요 평가항목간 종합가중치의 변동에서는 「지방자치단체와 관계 원활성」 평가항목은 전문가 1·2 그룹과 전문가 3 그룹간 평가에서 가장 큰 차이를 나타내고 있어 지방자치단체와 지방공단 관계에 대한 중요성 인식의 차이가 있음을 나타내고 있다.

「혁신적 경영사업 개발 및 연구」, 「고객수요에 대응한 서비스」 평가항목은 전문가 1 그룹과 전문가 3 그룹간 평가에서 큰 차이를 나타내고 있다. 이는 경영사업 운영과 고객 서비스 측면에서 인식의 차이가 있음을 시사하는 것으로써 지방공단 외부 전문가 그룹의 시각 및 평가가 바로 고객들이 요구하는 것으로 분석되고 있다.

앞에서 살펴본 대로 대부분 평가 요소에 있어서 상대적 중요도의 크기가 전문가 그룹별로 다르게 나타났을 뿐 아니라, 상대적 우선순위도 서로 다르게 나타났다.

4) 이러한 결과는 지방공단의 조직효과성을 평가하기 위해서는 평가 각 구성요소의 상대적 중요도를 설정하는 것이 필요함을 의미하고 있다. 아울러 평가의 구성요소 및 상대적 중요도의 차이가 나타남은 본 연구를 통합하고 있는 경쟁적 가치 접근법을 이론적 근거로 하였고, 평가 구성요소들의 상대적 중요도를 계층분석절차(AHP)기법에 의하여 설정하였기 때문인 것으로 판단된다. 따라서, 앞으로 지방공단 조직효과성 평

가모형을 조직효과성에 관한 이론적 틀을 토대로 개발하여야 하고, 평가의 신뢰성과 타당성에도 주의를 기울여야 할 것이다.

5) 본 연구의 한계는 평가 구성요소를 ① 경쟁적 가치 접근법의 조직효과성 평가 기준에 적합하고, ② 선행 조직 효과성 평가모형과 현행 행정자치부·한국 자치경영 평가원에서 지방공사·공단에 대해 실시하고 있는 경영평가 편람의 경영평가 지표를 인용하고, ③ 지방공단 조직효과성 평가에 적용이 가능하다고 판단되는 것들로 구성하였지만, 각종 자료의 부족함이 있었기 때문에, 평가자료의 입수 가능성도 고려한 결과 평가 구성요소의 선정에 자의적 판단을 완벽하게 배제할 수 없었다는 점일 것이다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 본 연구에서 제시하는 평가모형을 좀더 정교하고 신뢰성과 타당성을 높이는 것과 평가모형에 대한 실증적 검증이 많이 이루어져야 할 것이다.

또 하나의 한계는 전문가 의견조사에 있어 전문가 3개 그룹으로 분류하여 실시하였으나 전문가의 비율을 다르게 하여 어느 특정 전문가 그룹의 평가를 편중되게 적용할 수 있다는 점이다.

그리고 본 연구는 서울지역의 지방공단을 대상으로 이루어진 조사이므로 다른 지역과는 사업내용과 환경적 요인을 가지고 있어서 조직효과성 평가에 제한점이 있는 것으로 예상된다. 따라서 이들 타지역에 대한 조직 효과성 평가가 향후 뒷받침되어야 할 것이다.

또한 전문가 그룹별 평가결과에서 어느 그룹의 평가가 과연 타당한 평가인가와 이에 대한 대안제시에서 한계가 있었다고 판단된다. 그리고 본 연구에서 목적과 접근방법에서 차이가 있는 현행 지방 공사·공단에 실시하고 있는 경영평가와 본 연구를 비교하면서 자칫 오류를 범할 수 있다는 한계 때문에 극히 제한적·부분적 평가 구성요소에 대해서 단순 비교하였음을 밝혀둔다.

아울러 현행 경영평가 제도 자체의 필요성에 대해서 공감을 하고 있지만, 이에 대한 변화의 의견이 다양하게 나타나고 있는 시점에서 “조직 효과성 제고”차원의 보완이 있기를 기대해본다.

바라건데, 본 논문이 지방공단의 조직 효과성 제고를 위한 이론적·실천적 영역을 확보하는데 하나의 계기가 되기를 바란다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 김명수, 「공공정책평가론」, 서울 : 박영사, 1993.
- 김인수, 「거시조직이론」, 서울 : 무역경영사, 1991.
- 김재훈, 「정부투자기관 관리 개선 방안」, 한국행정연구원, 1995.
- 박영희외, 「공기업론」, 서울 : 다산출판사, 2000.
- 배용수, 「지방 경영론」, 서울 : 법문사, 1996.
- 송대회, 「지방공기업의 과제와 발전 방향」, 서울: 한국개발 연구원, 1990.
- 안용식, 「현대공기업론」, 서울 : 박영사, 1994.
- 안용식 · 원구환, 「지방공기업론」, 서울 : 대영문화사, 1996.
- 양창삼, 「조직이론」, 서울 : 박영사, 1992.
- 유종해, 「현대조직관리」, 서울 : 박영사, 1988.
- 이상문, 「신경영과학」, 서울 : 형설출판사, 1997, 2002.
- 이상진, 「현대 조직학」, 서울 : 형설출판사, 1990.
- 이상희, 「지방재정론」, 서울 : 계명사, 1995.
- 이창원 · 최창현 「새조직론」, 서울 : 대영문화사, 1997.
- 정장현, 「지방자치단체의 재정현황과 과제」, 서울 : 푸른숲, 1996.
- 조창현, 「지방재정론」, 서울 : 박영사, 1996.
- 황규승 · 김종순 · 이상석 · 김신중 · 권방현 윤민석 · 박병인,
「경영과학의 이해」, 서울 : 학현사, 2003.

나. 논문 및 학술지

- 금창호, “지방행정 비교평가를 통한 인센티브제 도입 방안”, 서울 : 한국지방
행정 연구원, 1996.
- 김만기 · 이종수 · 이창원 · 김태일 “AHP 기법을 이용한 시·도 교육청 평가 지표의
개발 및 적용”, 시·도 교육청 평가지표 개발 및 적용 연구진, 1998.

- 김영평, “불확실성과 정책의 정당성”, 서울 : 고려대학교 출판부, 1992.
- 김일섭, “정부투자기관 경영평가제도의 유효성 연구-계량
성과평가지표 체계의 분석을 중심으로-”, 서울대학교 대학원
박사학위 논문, 1991.
- 김준기, “공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제”, 「한국
행정연구」 제10권 제1호 봄호, 한국행정학회, 2001.
- 김준식, “한국기업의 조직유효성에 관한 경험적 연구”, 중앙대학교 대학원
박사학위 논문, 1985.
- 김판석, “21세기형 지방 정부 구축 대한 : 고객 지향적 지방정부”,
2001.
- 나 영 · 이창우, “공기업 경영평가시스템 운용의 유용성에 관한
실증연구”, 「회계학 연구」 제26권 제2호, 한국회계학회, 2001.
- 박영희 외, 「공기업론」, 서울 : 다산출판사, 2000.
- 박재희, “행정서비스 제공방식의 다원화 방안”, 한국행정 연구원
연구보고서, 1998.
- 백승천, “지방공기업 경영평가지표 선정 및 가중치 설정 : BSC와
AHP의 활용을 중심으로”, 고려대학교 대학원 박사학위 논문,
2003.
- 산업연구원, “공기업 경영평가 개선방안”, 「산업경제 정보」 제116호, 2002.
- 성영재, “인지유형에 따른 조직 효과성에 관한 연구”, 광운대학교 박사학위
논문, 1993.
- 송대희 · 고영채, “한국전력공사 경영평가지표 분석 및 개선방향 ”,
한국개발연구원 공기업 연구실, 1985.
- 신승춘, “지방공기업의 운영과 발전방향”, 「정책과학연구」 제7집,
단국대학교 정책과학연구소, 1995.
- 신 열, “지방공기업 평가제도에 대한 비판적 검토를 중심으로”, 「공공부문
성과평가의 방향과 과제」 추계학술대회집, 2003.
- 서울대학교 행정대학원, 「민선지방자치 2년의 평가와 과제」, 서울 :
서울대학교, 1997
- 서울대학교 행정조사연구소, “행정능력의 평가”, 1974.
- 서울시정개발연구원, “서울특별시 사회지표 체계 개발에 관한 연구”, 1993.
- _____, “자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구”,
서울 : 서울시정개발 연구원, 1995.

- 서울시정개발연구원, 「지방공기업 발전방안」, 1994.
- 오승은, “지방자치 단체 기업적 활동의 효율성 분석”, 연세대학교 대학원
박사학위 논문, 2000.
- 이수만 · 이승종 “지방자치단체의 조직 진단 - 지표의 개발 및 검증-”, 서울 : 한국 지방 행정 연구원, 1994.
- 이원규, “조직의 효과성의 접근 방법”, 「사회 과학 연구」 제 10집,
전북대학교 사회과학 연구소, 1983.
- 이창원 · 전주상 · 최창현, “한국 행정조직 연구에 대한 고찰 :
연구결과의 문화방임 · 구독적 경향 분석 및 거시조직
이론분류에 의한 분석”, 「2003년도 추계 학술대회
발표논문집」, 한국행정학회, 2003.
- 이창원 · 차종화, “노인복지회관의 조직효과성 평가에 관한 연구 - 노인
종합복지관과 일반 노인복지회관의 비교분석을 중심으로-”,
「한국정책학회보」 제 9권 제 1호, 한국 정책학회, 2000.
- 이창원 · 최창현 · 권해수, “지방자체단체의 조직 효과성 평가에 관한 연구 -
계층 분석 절차 기법을 이용한 평가지표의 개발 및 적용-”,
「한국 행정학보」 제 32권 1호, 1998년 봄.
- 최길수, “지방공기업에 있어서 TQM의 성공 요인에 관한 연구”,
한양대학교 대학원 박사학위 논문, 1998.

다. 공공기관 문서 및 기타

- 서울 성북구 도시관리공단, 「공단업무 편람」, 2002.
- 성북구 도시관리공단, 「자체 경영평가 보고서」, 2001, 2002.
- 지방공기업법 및 시행령
- 한국자치경영 평가원, 「지방공기업 경영평가 실무」, 2003.
- 한국지방재정공제회, 「지방재정」 제 9권 1호, 2000.
- 행정자치부, 「지방공기업 업무편람」, 2000.
- _____, 「지방공기업 공영평가규정」, 2002.
- _____, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 2002.
- _____, 「지방 재정 통계 연감」, 1994-2002.
- 행정자치부, 한국 자치경영평가원, 「지방공기업 경영 대 토론회」, 2002.
- _____, 「경영평가편람 : 2002년도 지방공사, 공단」, 2003.
- 매일경제신문 : 2003. 2. 27자 기사

_____ : 2003. 5. 7자 기사
 _____ : 2003. 5. 10자 기사
 _____ : 2003. 6. 13자 기사
 _____ : 2003. 6. 25자 기사
 문화일보 : 2002. 11. 2자 기사
 _____ : 2003. 7. 18자 기사
 서울경제신문 : 2003. 6. 26자 기사

2. 국외문헌

- Azani, Cyrus H, & Yeam H Cho. (1995). *"A performance Improvement Project Evaluation and Selection(PIPES) Technique for Decision Making at Public Sector.*
- A. H. M. Bennett. (January 1988). *"Theoretical and Practical Problems in Determining Criteria for Performance Evaluation of Public Enterprises".* Public Enterprise.
- Cameron, K. (1981). *Domains of Organizational Effectiveness in Colleges and Universities.* Academy of Management Journal 24.
- _____, & Whetten, D. (1983). *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models.* New York : Academic Press.
- J. Campbell, *On the Nature of Organizational Effectiveness.* In P. S. Goodman and J. M. Pennings(Eds.). *New Perspectives on Organizational Effectiveness.* San Francisco : Jossey-Bass. 1977.
- Connolly, T., Conlon, E., & Deutsch, S. (1980). *Organizational effectiveness: A multiple- constituency approach.* Academy of management of management Review 5.
- P.F. Drucker. (1993). *Post Capitalist Society.* Harper Business.
- Ephraim Yuchman and Stanley E. Seashore E. Seashore. (1967). *"Factor Analysis of Organization Performance".* Administrative Science Quarterly, Vol.12, no. 3.
- Etzioni, A. (1960). *A comparative analysis of complex organizations.*

- New York : Free Press.
- _____. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Fandel, G. A and Gal, T. (1979). *Multiple Criteria Decision Making Theory and Application*. Spring Verlag.
- Goodman, P., & Pennings, J. (1977). *New perspectives on organizational effectiveness*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Harrison, Michael H. (1987). *Diagnosing Organizations : Methods, Models and Process*. SAGE Publications.
- Huse, E., & Cummings, T. (1985). *Organization Development and Change(3rd ed.)*. New York : West.
- Edgar F. Huse and James L. Bowditch. (1977). *Behavior in Organization, 2nd ed*, Reading. MA : Addison-Wesley.
- _____, Thomas G. Cummings. (1985). *Organization Development and Change, 3rd*. New York : WEST.
- Ignizio, J. P. (1976). *Goal Programming and Extensions*. Lexington Books.
- James L. Price. (1968). *Organizational Effectiveness : An Inventory of Proposition*. Homewood, IL : Richard D. Irwin.
- Neely, A., Gregory, M., and K. Platts. (1995). "Performance Measurement System Design : A Literature Review and Research Agenda". International Journal of Operations and Production Management, Vol.15, No.4.
- Neilsen, E. (1984). *Becoming an OD Practitioner*. Englewood Cliffs. NJ : Prentice-Hall.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*. New York : Harper & Row.
- Price, James L., Chareles W. Mueller. (1986). *Handbook of Organizational Measurement*. Pitman Publishing Inc., Alongman Inc. Company.
- Quinn, R., & Rohrbaugh, J. (1983). *A spatial model of effectiveness criteria : Toward a competing values approach to*

organizational analysis. Managements Science 29.

- R.Hall, *Organizations : Structures, processes,& outcomes*, 5th ed Englewood Cliffs, NJ : Prentice - Hal.
- Robbins, S. (1983). *organization theory : The structure and design of organizations*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Saaty, T. L.. (1982). *Decision Marking for Leaders*. CA : Wadsworth.
- A. M. Schneiderman. (January 1999). *"Why Balanced Scorecards Fail?"*. Journal of Strategic Performance Measurement.
- Scriven, M. (1972). *"The Methodology of Evaluation"* in C.H. Weiss(ed.), *Evaluating Action Program; Readings in Social Action and Education*. Boston : Allyn and Bacon.
- Steers, R. (1975). *"Problems in the Measurement of Organizational Effectiveness"*. Administrative Science Quarterly, Vol.20, no.4.
- Suchman, Edward A. (1967). *Evaluative Research : Principles and practice in Public Service and Social Action Programs*. New York : Russel Sage Foundation.
- Sullivan, Arthur M. (1990). *Urban Economics*, Boston. MA Ruchard D. Irwin, Inc,
- Van de Ven, A., & Ferry, D. (1980). *Measuring and Assessing Organizations*. New York : John Wiley & Sons.
- Zeleny, M. (1982). *Multiple Criteria Decision Making*. McGraw-Hill.
- 齊藤達三., 自治經營情報システムの原理. 東京都 : きようせい., 1988.

설 문 지

안녕하십니까 ?

본 설문지는 현재 제가 수행하고 있는 박사학위 논문 '지방공기업(지방 공단)의 조직효과성 평가 모형 개발' 연구에서 조직효과성 평가에 사용되는 평가요소들 사이의 상대적인 중요도(가중치)를 설정하기 위한 것입니다.

선생님께서 답변해 주시는 내용은 지방공기업(지방공단)의 평가 모형을 새롭게 개발하는 연구에 사용됩니다. 선생님의 응답은 저의 연구에 절대적인 도움이 될 것으로 확신합니다.

선생님께서 답변하신 내용은 순수하게 통계적 목적으로만 사용됩니다. 한 문항도 빠짐없이 기입해 주시면 감사하겠습니다.

답변을 마치신 설문지는 배부해 드린 반송 봉투에 넣어서 송부하여 주시기 바랍니다.

바쁘신 중에도 설문에 적극 응답해 주신데 대하여 깊이 감사를 드립니다.

2003. 9. .

한성대학교 대학원 행정학과
박사과정 (행정학 전공) : 장 부 차

* 본 설문지 작성과 관련하여 의문이 있으신 선생님께서서는 아래 주소지 또는 전화로 연락하여 주시기 바랍니다.

136-120 서울특별시 성북구 상월곡동 24-348 도시관리공단 본부로 연락하여 주시기바랍니다.

전화 : 02)962-2082-3

연구자 : 장 부 차

H.P : 016-224-0932

지도교수 : 이 창 원 (조직학 박사)

● 선생님의 일반적 사항에 관한 질문입니다. 해당되는 란에(V) 표시 하거나, 공란에 직접 기입하여 주십시오.

1. 귀하의 성별은 ?

① 남() ② 여 ()

2. 귀하의 연령은 ? () 세

3. 귀하의 최종학력은 ?

① 고 졸 () ② 전문대졸 () ③ 대졸 ()

④ 대학원졸(석사) () ⑤대학원졸(박사) () ⑥기타 ()

4. 귀하의 업무 직종은 ?

①공무원 () ②연구원 () ③교수 ()

④사무직 () ⑤업무직 () ⑥ 기타 전문직 ()

⑦기타직 () : _____

기타직은 구체적으로 기록해 주십시오

5. 귀하의 전문분야에서 근무한 기간은 ?

()년

6. 현재 소속된 기관에 근무한 기간은 ?

()년

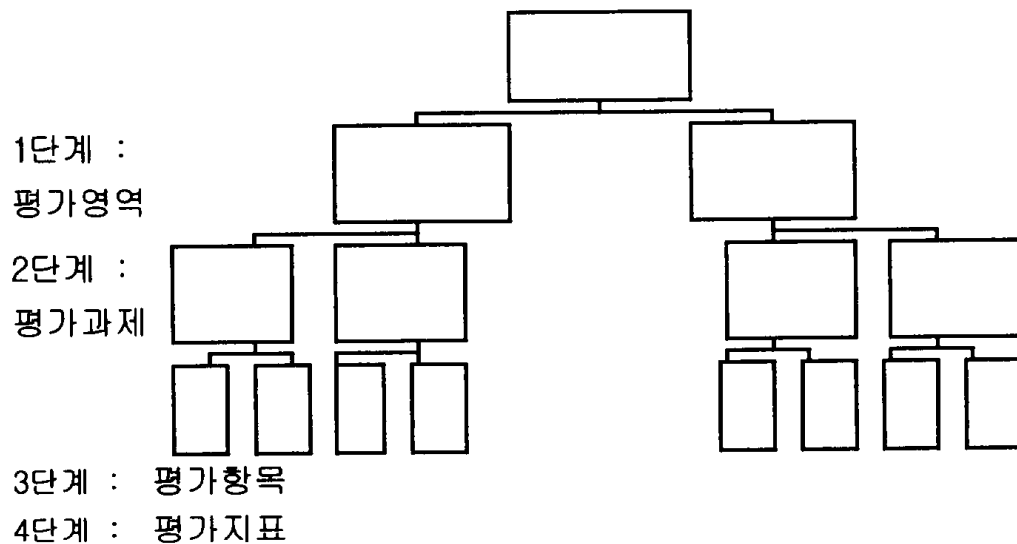
7. 본 연구 또는 설문지 구성에 대한 귀하의 자세한 의견을 주십시오.

1. 먼저 평가 요소들 사이의 가중치 설정 방법에 관한 설명을 읽으신 다음 이어지는 각 설문에 대하여 답변해 주시기 바랍니다.

1). 분석적 계층절차 기법이란

지방공단의 조직효과성을 평가하기 위한 모형 체계는 평가영역, 평가과제, 평가항목, 평가지표의 4개 계층으로 구성되어 있습니다.

지방공단 평가의 최종 점수는 4개의 평가영역 점수의 종합에 의하여 이루어지는데, 이 4개 평가영역은 다시 그를 달성하기 위한 하위 체계인 평가과제 점수의 종합으로 평가되며, 이 평가과제들은 다시 그를 달성하기 위한 하위 체계인 평가항목 점수의 종합에 의하여 평가됩니다.



계층으로 구성되는 평가모형에서는 각 단계들 내에서 가중치가 어떻게 설정되어 있는가가 평가에 매우 중요한 역할을 하게 됩니다.

본 연구에서는 이와 같이 계층적 구조를 갖는 지방공단 평가모형의 각 단계들내에서의 가중치를 설정할 것이며, 이를 위해서 분석적 계층절차 기법을 사용합니다.

분석적 계층절차 기법이란 복수의 지표들 사이의 가중치를 설정할 때 지표들을 둘 씩 짝을 지어 비교한 후, 그 결과를 이용하여 각 지표들 사이의 가중치를 구하는 방법입니다.

이처럼 복수 지표들 사이의 가중치를 설정할 때 이들을 한번에 모두 비교하지 않고 둘씩 짝을 지어 비교하는 이유는 지표들 사이의 가

중치를 정하는 입장에서는 둘 씩 비교하는 것이 여러 개를 동시에 비교하는 것보다 더 쉽게 느껴짐으로써 타당한 가중치의 설정이 이루어질 수 있다고 알려져 있기 때문입니다.

2. 설문에 대한 답변 방법

다음은 본 연구에서 가중치를 설정하기 위하여 사용하는 척도가 됩니다. 각 척도의 정의와 설명 사항을 읽어 주시고 답변하여 주시기 바랍니다.

척도	정의	설명
1	동등하게 중요 (equal)	두 개의 요소가 똑같이 중요함
3	약간 더 중요 (slight)	한 요소가 다른 요소보다 약간 중요함
5	매우 중요 (strong)	한 요소가 다른 요소보다 강하게 중요함
7	매우 강하게 중요 (very strong)	한 요소가 다른 요소보다 대단히 중요함
9	절대적으로 중요 (absolute)	한 요소가 다른 요소에 비해 절대적으로 중요함

설문에 답변하는 예를 들어보겠습니다.

지방공단 평가에 사용되는 평가영역 중 지방공단의 「대외적 유연성과 교섭능력」에서 ‘정부기관 및 지방 자치단체와 관계’, ‘지방의회와 관계’, ‘지역주민 및 지역직능단체와 관계’의 3 개 과제로 나누어 구성됩니다.

이 세 부분의 상대적 비교 중 한 가지만 비교할 때 즉, ‘정부기관 및 지방 자치단체와 관계’가 ‘지방 의회와 관계’에 대해 「대외적 유연성 과 교섭능력」 영역의 평가에서 [매우 중요하다] 고 판단한다면, 중간인 1을 중심으로 ‘정부기관 및 지방 자치단체와 관계’에 가까운 쪽(왼쪽)의 5 에 표시하면 됩니다.

【예시】

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
정부기관 및 지방 자치단체와 관계	() () (V) () () () () () ()	지방의회와 관계

3. 평가 요소 사이의 가중치 설정을 위한 설문

1) 평가영역 사이의 가중치 설정

(1) 지방공단 평가는 「대외적 유연성 과 교섭 능력」, 「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출 목표 달성」, 책임 경영(조직 안정성 및 균형 유지)», 「고객 만족 관리」의 4가지 평가영역으로 이루어져 있습니다. 이 4가지 평가영역을 구성 하는 각각의 평가과제는 아래의 표와 같습니다.

평가 영역	평가 과제
대외적 유연성 과 교섭능력	가. 정부기관 및 지방 자치단체와 관계 나. 지방 의회와 관계 다. 지역주민 및 지역직능단체와 관계
경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성	가. 이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전 제시 나. 경영혁신적 운영 기획, 평가 다. 산출목표 달성
책임 경영 (조직 안정성 및 균형유지)	가. 조직관리 나. 인사관리 다. 재무. 회계관리 라. 경영 정보관리 마. 재난관리
고객 만족관리	가. 고객 지원시스템 관리 나. 고객 만족도 제고 노력

위의 4가지 평가영역들을 짝을 지어 비교할 때, 지방공단을 평가 하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
대외적 유연성 과 교섭능력	() () () () () () () () ()	경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성
대외적 유연성 과 교섭능력	() () () () () () () () ()	책임경영(조직 안정성 및 균형유지)
대외적 유연성 과 교섭능력	() () () () () () () () ()	고객 만족관리
경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성	() () () () () () () () ()	책임경영(조직 안정성 및 균형유지)
경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성	() () () () () () () () ()	고객 만족관리
책임경영(조직 안정성 및 균형유지)	() () () () () () () () ()	고객 만족관리

2) 평가과제 사이의 가중치 설정

(1) 「대외적 유연성 과 교섭 능력」은 다음과 같은 3 가지 평가과제로 구성됩니다.

평가 과제	내 용
정부기관 및 지방 자치단체와 관계	1. 중앙정부기관의 지원 확보 2. 지방자치단체와 관계 원활성
지방의회와 관계	3. 정책조정 및 협의 4. 협의기구 설치 및 회의 정례화
지역주민 및 지역직능단체와 관계	5. 지역주민에 인지도 제고 6. 사업결정 및 평가참여 7. 외부 제안 공모 및 의견 시책화 8. 정보교류 및 협력 9. 지역직능단체와 협력

위의 3 가지 평가과제들을 짝을 지어 비교할 때 「대외적 유연성 과 교섭능력」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
정부기관 및 지방 자치단체와 관계	() () () () () () () () ()	지방의회와 관계
정부기관 및 지방자치단체와 관계	() () () () () () () () ()	지역주민 및 지역직능단체와 관계
지방의회와 관계	() () () () () () () () ()	지역주민 및 지역직능단체와 관계

(2) 「경영혁신적 목표설정 및 평가, 산출목표 달성」은 다음과 같은 3 가지 평가과제로 구성됩니다.

평가 과제	내 용
이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전 제시	10. 이사장 경영관 및 전문성 11. 실현가능성 12. 미래지향성 13. 확산도 14. 지지도
경영 혁신적 운영 기획 , 평가	15. 경영기획 기능의 활성화 16. 평가제도의 개발 및 활용
산출목표 달성	17. 혁신적 경영사업 개발 및 연구 18. 각종 프로세스 관리 개선 19. 경영자원의 활용체제 구축

위의 3 가지 평가과제들을 돌씩 짝을 지어 비교할 때, 「경영혁신적 목표달성 및 평가, 산출목표 달성」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전 제시	() () () () () () () () ()	경영혁신적 운영 기획, 평가
이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전 제시	() () () () () () () () ()	산출목표 달성
경영혁신적 운영 기획, 평가	() () () () () () () () ()	산출 목표 달성

(3) 「책임 경영(조직 안정성 및 균형유지)」는 다음과 같은 5 가지 평가과제로 구성됩니다.

평가 과제	내 용	
조직관리	20. 설립목적 부합성 분석 22. 조직 구조 형태 24. 조직 분권화	21. 조직 탄력성 확보 23. 조직 풍토
인사관리	25. 인력확보 27. 전문성과 능력개발 29. 갈등과 직무만족 31. 제안제도	26. 인사운영 28. 업무특성 30. 근무환경 32. 노사대화 제도화
재무·회계관리	33. 예산·회계관리 35. 자산관리	34. 효율적 자금관리 36. 원가관리
경영정보관리	37. 정보시스템 구축	38. 정보시스템 관리·운용
재난관리	39. 효율적 대응체제	40. 안전성 제고

위의 5 가지 평가과제들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때 「책임 경영(조직 안정성 및 균형유지)」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
조직관리	() () () () () () () () ()	인사관리
조직관리	() () () () () () () () ()	재무·회계관리
조직관리	() () () () () () () () ()	경영정보관리
조직관리	() () () () () () () () ()	재난관리
인사관리	() () () () () () () () ()	재무·회계관리
인사관리	() () () () () () () () ()	경영정보관리
인사관리	() () () () () () () () ()	재난관리
재무·회계관리	() () () () () () () () ()	경영정보관리
재무·회계관리	() () () () () () () () ()	재난관리
경영정보관리	() () () () () () () () ()	재난관리

(4) 「고객만족 관리」는 다음과 같은 2 가지 평가과제로 구성됩니다.

평가 과제	내 용
고객 지원시스템 관리	41. 고객 편의성 42. 고객관리 내부체계 43. 서비스 기준 관리 44. 공영 공시 45. 고객참여 및 고객 평가
고객 만족도 제고 노력	46. 내부 고객만족 노력 47. 고객 수요에 대응한 서비스

위의 2 가지 평가과제들을 짝을 지어 비교 할 때, 「고객만족 관리」를 평가 하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
고객 지원 시스템 관리	() () () () () () () () ()	고객 만족도 제고 노력

3) 평가항목 사이의 가중치 설정

(1) 「정부기관 및 지방 자치단체와 관계」는 다음과 같은 2 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
중앙정부기관의 지원 확보	㉠국비 지원 요청 및 확보 건수, 액수 ㉡정부로부터 시설 지원 확보 건수
지방자치단체와 관계 원활성	㉢정책 협의 기구 설치 ㉣갈등 발생 및 해결 건수 ㉤상위 지방자치단체의 지원 확보

위의 2 가지 평가항목들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 「정부기관 및 지방 자치단체와 관계」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
중앙 정부기관의 지원 확보	() () () () () () () () ()	지방자치단체와 관계 원활성

(2) 「지방의회와 관계」는 다음과 같은 2 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
정책조정 및 협의	㉠의회에서의 정책 지적 및 협의 건수 ㉡의회 의원의 건의 사항 등 민원성 사건의 해결 건수 ㉢관련 법규정(조례) 제정 건수 ㉣미결 건수
협의기구 설치 및 회의 정례화	㉤정책 자문 및 참여 위원회 수 ㉥회의 실시 횟수

위의 2 가지 평가항목들을 짝을 지어 비교 할 때, 「지방의회와 관계」를 평가 하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
정책조정 및 협의	() () () () () () () () ()	협의기구 설치 및 회의 정례화

(3) 「지역주민 및 지역직능단체와 관계」는 다음과 같은 5 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
지역주민에 인지도 제고	㉠공단에 대한 인지도 ㉡공단의 프로그램 및 활동에 대한 인지도
사업결정 및 평가참여	㉠공단 사업결정에 주민참여㉡사업 평가과정에 주민참여 ㉢참여 방법의 다양성
외부 제안 공모 및 의견 시책화	㉠외부 제안제도의 시행여부㉡외부 제안제도 실적 ㉢외부 제안제도 시책에 반영 실적
정보교류 및 협력	㉠주민과 정보교류 내용의 타당성 ㉡정보교류 실적 ㉢행사 공동개최 및 시설개방 실적 ㉣자매결연 실적
지역직능단체와 협력	㉠정책협의 및 민원 해결 건수 ㉡사무위탁 및 건수

위의 5 가지 평가항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「지역주민 및 지역직능단체와 관계」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
지역주민에 인지도 제고	() () () () () () () () ()	사업결정 및 평가참여
지역주민에 인지도 제고	() () () () () () () () ()	외부제안 공모 및 의견 시책화
지역주민에 인지도 제고	() () () () () () () () ()	정보교류 및 협력 유지
지역주민에 인지도 제고	() () () () () () () () ()	지역직능단체와 협력
사업결정 및 평가참여	() () () () () () () () ()	외부제안 공모 및 의견 시책화
사업결정 및 평가 참여	() () () () () () () () ()	정보 교류 및 협력
사업결정 및 평가 참여	() () () () () () () () ()	지역직능단체와 협력
외부제안 공모 및 의견 시책화	() () () () () () () () ()	정보 교류 및 협력
외부제안 공모 및 의견 시책화	() () () () () () () () ()	지역직능단체와 협력
정보 교류 및 협력	() () () () () () () () ()	지역직능단체와 협력

(4) 「이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전 제시」는 다음과 같은 5 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
이사장 경영관 및 전문성	①경영철학의 합목적성 ②경영철학과 방침, 비전 제시의 적절성 ③기업성과 공공성의 조화여부
실행 가능성	④타 계획과의 연계성정도 ⑤지역내 의견수렴여부 ⑥실천계획의 수립 여부
미래지향성	⑦변화의 수용정도 ⑧상징성의 정도
확산도	⑨직원에게 회람 정도 ⑩직원들의 인지도 ⑪지역 주민의 인지도
지지도	⑫지역 주민의 공감도 ⑬지방 의회의 공감도 ⑭직원의 공감도

위의 5 가지 평가과제들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 「이사장 경영 혁신적 리더십 및 비전 제시」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
이사장 경영관 및 전문성	() () () () () () () () ()	실행 가능성
이사장 경영관 및 전문성	() () () () () () () () ()	미래 지향성
이사장 경영관 및 전문성	() () () () () () () () ()	확산도
이사장 경영관 및 전문성	() () () () () () () () ()	지지도
실행 가능성	() () () () () () () () ()	미래 지향성
실행 가능성	() () () () () () () () ()	확산도
실행 가능성	() () () () () () () () ()	지지도
미래 지향성	() () () () () () () () ()	확산도
미래 지향성	() () () () () () () () ()	지지도
확산도	() () () () () () () () ()	지지도

(5) 「경영 혁신적 운영 기획, 평가」는 다음과 같은 2 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
경영기획 기능의 활성화	㉠단. 중. 장기 계획 수립여부 ㉢중. 장기 계획 기업비전 적정성. 전략성 ㉣경영계획의 단계적 적정 추진 ㉤경영계획의 보완 수정의 지속 정도 ㉥중. 장기계획 목표. 실적 간 차이 분석과 반영 여부 ㉦경영혁신 변화 대처 의지 정도 ㉧개방적. 참여적 의사소통 체계 구축 ㉨이사회 구성과 기능의 적정성
평가제도의 개발 및 활용	㉠경영평가 제도의 개발 실적 ㉢업무 개선 계획 수립 ㉣평가결과의 개선 실적

위의 2 가지 평가항목들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 「경영혁신적 운영 기획, 평가」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
경영기획 기능의 활성화	() () () () () () () () ()	평가제도의 개발 및 활용

(6) 「산출목표 달성」은 다음과 같은 3 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
혁신적 경영사업 개발 및 연구	㉠경영수지 분석 계획 수립 ㉡경영수지 분석 실시여부 ㉢고객확보 및 유지방안 개발
각종 프로세스 관리 개선	㉠장. 단기 프로그램의 개선 실적 ㉡지역성에 따른 프로그램의 개선 실적 ㉢프로그램 개발 및 개선 시기의 적정성
경영자원의 활용체제 구축	㉠지역 물적자원의 개발 실적 ㉡지역 인적자원의 개발 실적㉢브랜드 개발 여부

앞의 3 가지 평가항목들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 「산출목표 달성」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
혁신적 경영사업 개발 및 연구	() () () () () () () () ()	각종프로세스 관리 개선
혁신적 경영사업 개발 및 연구	() () () () () () () () ()	경영자원의 활용 체제 구축
각종 프로세스 관리 개선	() () () () () () () () ()	경영자원의 활용체제 구축

(7) 「조직관리」는 다음과 같은 5 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
설립목적 부합성 분석	㉠설립목적과 비전 설정과 기능간 일치여부 ㉡수요변화에 따른 조직 역할 변화여부
조직 탄력성 확보	㉠임시조직(타스크포스)의 운영상황 ㉡유사중복 및 쇠퇴기능의 통폐합(슬림화) ㉢조직 계층 수(결재단계 축소) 및 의사결정의 신속화
조직 구조 형태	㉠지리적으로 구분되는 부서의 수 및 최적수행 순기능 적 단위조직 설치 등 적정성 분석 ㉡중간관리자급(과 장,팀장,부장급) 인력의 비중과 권위나 영향력 구조 ㉢조직의 규모 ㉣단위업무와 관리 계층의 수
조직 풍토	㉠조직 활성화 시책 ㉡협동적, 애사적 분위기 조성 ㉢팀워크 훈련 ㉣자체 워크숍 개최
조직 분권화	㉠의사결정권한의 분권화 정도 ㉡위임된 권한에 대한 실행여부 ㉢하위직 의사결정에 실질적 참여 정도

위의 5 가지 평가항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「조직관리」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
설립목적 부합성 분석	() () () () () () () () ()	조직 탄력성 확보
설립목적 부합성 분석	() () () () () () () () ()	조직 구조 형태
설립목적 부합성 분석	() () () () () () () () ()	조직 풍토
설립목적 부합성 분석	() () () () () () () () ()	조직 분권화
조직 탄력성 확보	() () () () () () () () ()	조직 구조 형태
조직 탄력성 확보	() () () () () () () () ()	조직 풍토
조직 탄력성 확보	() () () () () () () () ()	조직 분권화
조직 구조 형태	() () () () () () () () ()	조직 풍토
조직 구조 형태	() () () () () () () () ()	조직 분권화
조직 풍토	() () () () () () () () ()	조직 분권화

(8) 「인사관리」는 다음과 같은 8 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
인력확보	㉠인력수급계획 수립 ㉡적정인력 판단. 배치 : 업무량과 정원의 부합성 ㉢직급별. 직종별 배치 타당성 : 부서간 인력의 적정 배분 ㉣대체인력 관리 ㉤모집. 선발 및 이직 퇴직관리 ㉦개방형 임용 및 계약제 확대
인사운영	㉠인사운영의 원칙. 기준설정(공정성 확보): 심사제청 ㉡승진기준의 합리성 : 기준과 과정 공개, 실적에 의한 특별승진 ㉢인사고과제도의 합리적 운영 ㉣관리직과 현업직 연계와 관련 인력 배치 ㉤직무분석. 직무평가와 인사이동(적재적소 배치)
전문성 및 능력개발	㉠교육훈련계획의 수립 및 실적 ㉡임용 및 직무수행상의 전문성 부합여부 ㉢교육훈련 방법의 타당성 ㉣연수 교육프로그램 운영 ㉤비공식 학습조직의 수 ㉥개인능력발전에 대한지원 ㉦해외연수 및 실적
업무 특성	㉠업무에 대한 경험 ㉡업무의 압력 ㉢업무에 대한 책임 ㉣업무수행 및 결과의 환류 ㉤업무의 표준화 및 난해성 ㉥업무의 다양성 ㉦사무절차의 개선 ㉧보고사무의 간소화 정도 ㉨결재과정의 합리화
갈등과 직무만족	㉠팀간 갈등 ㉡직무만족 ㉢사기수준 조사. 측정 ㉣사기 앙양 활성화 시책 ㉤직원의 이직율 ㉥근무와 관련된 징계
근무환경	㉠물리적 공간의 적절성(사무실 면적, 환경) ㉡부대시설의 설치여부
제안제도	㉠제안제도의 동기유인 ㉡제안의 효과성
노사대화 제도화	㉠노사협의 제도 운영 ㉡고충처리 ㉢임금(연봉) 협상 실시

앞의 8 가지 평가항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「인사관리」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까 ?

기준	9	7	5	3	1	3	5	7	9	기준
인력확보	()	()	()	()	()	()	()	()	()	인사운영
인력확보	()	()	()	()	()	()	()	()	()	전문성 및 능력개발
인력확보	()	()	()	()	()	()	()	()	()	업무특성
인력확보	()	()	()	()	()	()	()	()	()	갈등과 직무만족
인력확보	()	()	()	()	()	()	()	()	()	근무환경
인력확보	()	()	()	()	()	()	()	()	()	제안제도
인력확보	()	()	()	()	()	()	()	()	()	노사대화 제도화
인사운영	()	()	()	()	()	()	()	()	()	전문성 및 능력개발
인사운영	()	()	()	()	()	()	()	()	()	업무특성
인사운영	()	()	()	()	()	()	()	()	()	갈등과 직무만족
인사운영	()	()	()	()	()	()	()	()	()	근무환경
인사운영	()	()	()	()	()	()	()	()	()	제안제도
인사운영	()	()	()	()	()	()	()	()	()	노사대화 제도화
전문성 및 능력개발	()	()	()	()	()	()	()	()	()	업무특성
전문성 및 능력개발	()	()	()	()	()	()	()	()	()	갈등과 직무만족
전문성 및 능력개발	()	()	()	()	()	()	()	()	()	근무환경
전문성 및 능력개발	()	()	()	()	()	()	()	()	()	제안제도
전문성 및 능력개발	()	()	()	()	()	()	()	()	()	노사대화 제도화
업무특성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	갈등과 직무만족
업무특성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	근무환경
업무특성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	제안제도
업무특성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	노사대화 제도화
갈등과 직무만족	()	()	()	()	()	()	()	()	()	근무환경
갈등과 직무만족	()	()	()	()	()	()	()	()	()	제안제도
갈등과 직무만족	()	()	()	()	()	()	()	()	()	노사대화 제도화
근무환경	()	()	()	()	()	()	()	()	()	제안제도
근무환경	()	()	()	()	()	()	()	()	()	노사대화 제도화
제안제도	()	()	()	()	()	()	()	()	()	노사대화 제도화

(9) 「재무·회계관리」는 다음과 같은 4 가지의 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
예산·회계관리	Ⓐ 예산편성 집행의 합리성 Ⓑ 재정 확충 노력 Ⓒ 경영목표와 연계성 Ⓓ 효율적 재정 운용 Ⓔ 회계처리 규정 준수 Ⓕ 적정회계 시스템운용
효율적 자금관리	Ⓐ 자금운용 계획 수립 Ⓑ 자금운용 계획의 기간별, 항목별 적정성 Ⓒ 자금 집행의 적정성 Ⓓ 이자비용의 절감 노력
자산관리	Ⓐ 재고자산 관리 Ⓑ 고정자산 관리
원가관리	Ⓐ 원가분석 실시와 적정성 Ⓑ 원가 요소의 적정분류 Ⓒ 원가절감 노력

위의 4 가지 평가항목들을 짝을 지어 비교하고자 할 때, 「재무. 회계관리」를 평가하는데 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

[illegible]

(10) 「경영정보 관리」는 다음과 같은 2 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
정보시스템 구축	㉠정보화 전략 수립. 추진 ㉡전산화 범위 ㉢전산화 설계의 적정성(통합적 관리) ㉣관리층의 전산화 이해 ㉤사용자중심 정보환경구축
정보시스템 관리. 운용	㉠인력의 확보와 관리 ㉡정보시스템의 전략적 활용 ㉢조직원 전산교육 실적 ㉣정보 보안 및 재난 대비

위의 2 가지 평가항목들을 짝을 지어 비교하고자 할 때, 「경영정보 관리」를 평가하는데 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
정보시스템 구축	() () () () () () () () ()	정보시스템 관리운용.

(11) 「재난관리」는 다음과 같은 2 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
효율적인 대응체제	㉠재난기획 및 총괄조정체계 구축 정도 ㉡현장 도착 시간 단축도 구난장비 확충도 ㉢구난관리인력 증감율
안전성 제고	㉠재난 건수 ㉡재난 위험물 안전시설 관리상태 ㉢재난관리를 위한 투자 경비 증감율

위의 2 가지 평가항목들을 짝을 지어 평가하고자 할 때, 「재난관리」를 평가하는데 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
효율적인 대응 체제	() () () () () () () () ()	안전성 제고

(12) 「고객 지원시스템 관리」는 다음과 같은 5 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
고객 편의성	㉠고객 접근성 ㉡접근경로 다양성(온, 오프라인) ㉢정보관리와 정보시스템과 연계 ㉣고객 지원제도 ㉤원스톱 처리제도 활용여부
고객관리 내부체계 정비	㉠직원의 서비스 및 고객 만족 교육 ㉡효율적인 고객관리 절차 ㉢고객 민원처리 결과 대응 방안
서비스 기준 관리	㉠고객 서비스 현장 제정 및 관리계획 수립 ㉡고객 기대수준 명시(종류, 질)㉢사업별 고객 명시 ㉣서비스 성과 측정 ㉤민간조직과 서비스 수준비교 ㉥서비스 장애요인 제거 및 방안 탐색
공영 공시	㉠공영공시 실시 ㉡행정예고제 시행㉢일반사업 홍보
고객참여 및 고객평가	㉠고객참여 정도 ㉡고객 상담실 운영 ㉢공청회, 간담회, 위원회 등 운영 참여 ㉣고객대상 설문 평가 ㉤개선안 적정성, 타당성 평가

위의 5 가지 평가항목들을 짝을 지어 평가하고자 할 때, 「고객 지원시스템 관리」를 평가하는데 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9	7	5	3	1	3	5	7	9	기준
고객 편의성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	고객관리 내부체계 정비
고객 편의성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	서비스 기준관리
고객 편의성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공영 공시
고객 편의성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	고객참여 및 고객평가
고객관리 내부체계 정비	()	()	()	()	()	()	()	()	()	서비스 기준관리
고객관리 내부체계 정비	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공영 공시
고객관리 내부체계정비	()	()	()	()	()	()	()	()	()	고객참여 및 고객평가
서비스 기준관리	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공영 공시
서비스 기준관리	()	()	()	()	()	()	()	()	()	고객참여 및 고객평가
공영 공시	()	()	()	()	()	()	()	()	()	고객참여 및 고객평가

(13) 「고객 만족도 제고 노력」은 다음과 같은 2 가지 평가항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내 용
내부 고객 만족 노력	㉠내부직원 대상 만족도 조사 ㉡내부직원 조사 적절성 ㉢만족도 조사 결과 활용
고객 수요에 대응한 서비스	㉠고객 및 지역 복지 증진을 위한 서비스 제공여부 ㉡고객 서비스의 편차 해소 방안 ㉢고객을 위한 모니터 제도 활용도

위의 2 가지 평가항목을 평가하고자 할 때, 「고객 만족도 제고 노력」을 평가하는 데 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

기준	9 7 5 3 1 3 5 7 9	기준
내부 고객 만족 노력	() () () () () () () () ()	고객 수요에 대응한 서비스

ABSTRACT

Development of Evaluation Model of Organizational Effectiveness in Korean Local Management Corporations

Jang, Bu Cha

Department of Public Administration
Graduate School of Hansung University

The demand for social welfare has significantly increased as localization and decentralization accelerate and the living standards of local residents improve. As a result, local governments have raised budget expenditures in order to provide conveniences and benefits directly to residents. Naturally, local governments have sought ways to increase non-tax revenues so as to enhance financial status without raising tax rates. Corporate activities have strengthened commission fee revenues through the establishment or expansion of local management corporations.

By nature, local management corporations, established and operated by local governments pursue public good as well as corporate profits based on market principles even when the original purpose puts more emphasis on realizing public good. Local management corporations should seek managerial efficiency by improving organizational effectiveness.

Previous studies have focused on the management of corporations but almost none have been conducted on the most basic concept of corporate management, organizational effectiveness. This paper assesses the organizational effectiveness of local management corporations through the development of an evaluation model.

1) Purposes of Evaluation

Develop an evaluation model and a set of evaluation components for assessing organizational effectiveness. Research carried out is as follows:

① Provided the theoretical basis for evaluating the organizational effectiveness of local management corporations based on which evaluation components were developed.

② Develop a comprehensive evaluation model for rating the organizational effectiveness of local management corporations, and surveyed expert groups on the relative importance of each evaluation component.

③ Compared the differences in evaluation results of the expert groups.

2) Selection of Evaluation Components

This research first selected the values that local management corporations should pursue so as to improve organizational effectiveness. Based on the evaluation components devised in previous research on organizational effectiveness and management of local management corporations, 4 evaluation areas, 13 evaluation themes, 47 evaluation items and 188 evaluation indices were developed and selected.

3) Methodology of Evaluation

Expert groups were classified into three groups: Group 1 (Professors and scholars), Group 2 (Government officials), and Group 3 (Executives & staff of local management corporations).

Using an evaluation model, a dual comparative approach was adopted as follows. First, a series of evaluation components (evaluation areas, evaluation themes, and evaluation items) were produced. The relative importance of each evaluation component was determined, using an Analytic Hierarchy Process (AHP).

4) Evaluation Model

① Selected evaluation components that are appropriate for estimating organizational effectiveness in accordance with a "competing values approach" which has been duly recognized in organization studies.

② Chose evaluation components that were found in both previous evaluation models for organizational effectiveness and current management evaluations of local management corporations.

③ Used evaluation components that were deemed appropriate for rating the organizational effectiveness of Korean local management corporations.

The evaluation model devised in this research is composed of the following elements, which are necessary to achieve the goal of assessing the organizational effectiveness of local management corporations.

- Evaluation areas
- Evaluation themes of each evaluation area
- Evaluation items of each evaluation theme
- Evaluation indices of each evaluation item

5) Logical Coherence in Evaluation Results

The Analytic Hierarchy Process (AHP), used in this research determined the logical consistency of evaluation results. If any evaluation result lacked such quality modifications were applied. In detail, The consistency ratio (CR) of each expert surveyed was calculated so as to estimate the "amount of error (or rate of error)" in evaluation on the relative importance of each evaluation component.

In general, a respondent is deemed to have given logically coherent evaluations based on a dual comparative approach if consistency ratio (CR) is lower than 0.1. The CR of evaluation areas, evaluation themes, and evaluation items were 0.002, 0.011, and 0.007, respectively; thus, provided logically consistent.

6) Major Results

① Evaluation Areas

All three expert groups -- Group 1 (Professors and scholars), Group 2 (Government officials), and Group 3 (Executives & staff of local management corporations) -- placed more emphasis on "Responsible business management" while rating "External flexibility and negotiating ability" the lowest. This result stresses the importance of corporate employees and resources. It also implies that maintaining high morale among corporate employees, corporate resource management, and information system management and operations are all crucial in improving organizational effectiveness.

In addition, Group 3 gave higher points for "External flexibility and negotiating ability" compared to Groups 2 and 3 because members of local management corporations are sensitive to relationships with local residents, organizations, councils, and central governments.

② Evaluation Themes

As for evaluation themes, all three expert groups gave high points to the "Business-innovational leadership and vision of the CEO," "Organizational management," "Human resources management," "Efforts for customer satisfaction," and "Customer support system management." On the other hand, the lowest points were given to "Relationship with local residents and local governments," "Relationship with local councils," and "Disaster management." This result emphasizes that the business-innovative leadership and vision of the CEO is the most vital element in enhancing organizational effectiveness. Additionally, it stresses the importance of customers, who are the direct stakeholders of local management corporations.

The overall points for "Production target realization" and "Customer support system management" differed significantly among expert groups, indicating widely contrasting opinions on evaluation themes. On the other hand, all expert groups emphasized the importance of "Organizational management," "Human resources management," and "Efforts for customer satisfaction."

③ Evaluation Items

As for the 47 evaluation items, the rankings of the following items were the highest: "Service satisfying customer demands," "Active business planning," and "Innovational business development and research." On the other hand, all three expert groups gave the lowest points to "Relationship with local governments," "Heighten awareness of local residents," and "Information exchange and cooperation." Results indicate that local management corporations ought to focus on developing and researching programs and services in order to satisfy customers.

In addition, the overall points were high for "Services responding to customer demands," "Active business planning," "Efforts to satisfy internal customers," and "Smooth relationship with local governments." A difference in opinion on how important such points given for the aforementioned evaluation items differed significantly by the expert group that implied that experts recognized the importance of these items.

All three expert groups gave out median scores for "Business philosophy and expertise of CEO," "Budget and accounting management," "Information system management and operation," and "Probability."

In the evaluation results summarized above, each expert gave different overall points for each evaluation area, theme and item. Such results point out that local management corporations should develop and launch short- and long-term action programs that are suitable to organizational characteristics so as to pursue both public good and corporate profits, as well as serve the local community.