

제도변화에서 제도적 논리의 역할에 대한 사례분석

: 지방공기업 경영평가제도를 중심으로

The Case Study on the Role of Institutional Logic in Institutional Change
: Focusing on Management Evaluation System of Local Public Enterprises

김 서 용* · 김 선 희**

Kim, Seo-Yong · Kim, Sun-Hee

■ 목 차 ■

- I. 연구의 배경 및 목적
- II. 이론적 고찰
- III. 본 연구의 분석틀
- IV. 지방공기업평가제도 변화의 제도적 논리 분석
- V. 연구의 요약 및 함의

본 연구의 목적은 제도변화에서 제도적 논리의 역할을 지방공기업 평가제도에 대한 사례분석을 통해 실증하는데 있다. 최근 신제도주의에서는 제도변화를 설명하기 위해서 제도 자체 내에 존재하는 내생적 요인에 주목하는 연구가 많아지고 있으며, 제도적 논리를 활용한 연구도 이에 해당한다. 제도적 논리란 정책과 제도가 형성되고 변화되는 것과 관련된 실행, 가치, 신념 및 규칙에 대한 사회적 구성 및 역사적 패턴화를 의미한다. 본 연구는 제도적 논리를 적용하여 지방공기업 평가제도의 변화의 특성과 패턴을 분석하였다.

분석결과, 지방공기업 경영평가제도는 상위의 제도인 정권 이념과 공공기관 개혁, 지방자치제도, 지방공기업제도 등의 변화를 반영하여 변화하고 있음을 알 수 있었다. 지방공기업평가제도는 상위제도에 존재하는 효율성과 통제, 분권과 자율성 지향 등의 상충적이고 복합적인 제도적 논리의 영향을 받고 있었다. 상위제도에 공존하는 제도적 논리간 상충과 양립가능성을 조화시키는 방

* 제1저자, 아주대학교 행정학과 교수

** 교신저자, 서원대학교 사회복지학부 복지행정전공 조교수

논문 접수일: 2019. 9. 2, 심사기간: 2019. 9. 2 ~ 9. 23, 게재확정일: 2019. 9. 23.

향으로 제도적 변화가 이루어졌으며, 하위제도인 평가제도에서는 상위제도의 논리를 반영하여 변화하였다. 상위제도와 평가제도 내부에 내재하는 지배적 논리인 통제와 효율성이 우세하여 평가에서 피평가자의 자율성이 억제되는 방향으로 경영평가제도가 진화하고 있는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 신제도주의, 제도변화, 제도적 논리, 지방공기업 경영평가

The purpose of this study is to demonstrate the role of institutional logic in institutional change through case analysis of local government system and evaluation. Recently, in order to explain institutional change, historical institutionalism has been focused on the endogenous causes that exist within the system itself, and the study using institutional logic is also applicable. Institutional logic refers to the social organization and historical patterning of practices, values, beliefs and rules related to the formation and change of policies and institutions. This study analyzed the characteristics and patterns of changes in the evaluation system of local public enterprises by applying the institutional logic. As a result, the management evaluation system of local public enterprises is changing to reflect the change of the governmental ideology, public institution reform, local autonomy system and local public enterprise system. The local public enterprise evaluation system was influenced by the complex institutional logic of efficiency, control, decentralization and autonomy in the higher system. Institutional changes were made to harmonize the conflicts and compatibility between the coexisting institutional logics. In particular, the system was evolving in the direction of suppressing the autonomy of the evaluator in the evaluation due to the prevailing control and efficiency.

□ Keywords: New Institutionalism, Institutional Change, Institutional Logic, Management Evaluation of Local Public Enterprises

I. 연구의 배경 및 목적

본 연구의 목적은 제도변화에서 제도적 논리의 역할을 지방공기업 평가제도에 대한 사례분석을 통해 실증하는데 있다. 이와 같은 분석이 필요한 이유는 다음의 두 가지이다. 첫째, 현실적인 측면에서 지방공기업의 중요성과 평가제도의 변화가 이루어지고 있다는 점이다. 지방공기업은 지방자치단체가 50% 이상의 금액을 출자하여 설립한 기관으로서 특정 사업에 대해 지방자치단체가 직접 설치·경영 또는 독립된 법인을 설립하여 운영하고 있는 조직이다. 지방공기업은 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단으로 구성되며, 그 운영은 기업의 경제성과 공공복리를 증대하는 것을 목표로 한다. 지방공기업법에 따르면 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치거나, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력해야 하는 의무가 있다(강재규, 2012). 지방공기업 설립현황을 살펴보면 1965년 7개, 1975년 46개, 1980년 59개, 1985년 104개, 1990년 181개, 1995년 237개, 2000년 306개, 2005년 383개로 팽창하였으며, 2019년 1월 31일 기준으로 404개의 기관이 운영되고 있다.

지방공기업평가제도는 공기업경영평가의 일환으로 1993년 제3차 지방공기업법의 개정을 통해서 도입되었다. 공기업경영평가는 공기업이 연차별로 달성한 경영실적과 성과를 평가하여 결과에 상응하는 보상을 실시하고, 차기의 경영계획 수립에 반영시키는 일련의 환류과정(feed back)으로 정의할 수 있다(한인섭, 2011). 공기업 경영평가의 목적은 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정치적인 것과 관련해 공기업 경영평가는 정부와 자치단체 및 시민 등과의 관계에서 정치적 책임성이나 투명성 및 신뢰성 등을 확보하기 위한 수단이 된다. 둘째, 관리적인 목적이 있는데, 이 경우 경영평가는 공기업의 관리과정을 개선함으로써 경영성과를 향상시키기 위한 지원체제로서의 기능과 역할을 수행한다(한인섭, 2011).

둘째, 이론적인 측면에서 볼 때 지방공기업과 평가제도가 가지는 의의에도 불구하고 이에 대한 이론에 근거한 체계적인 분석이 부족하다. 본 연구에서는 지방공기업평가제도가 어떻게 제도화되었는지, 그리고 무엇이 이 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 지방공기업평가제도에 대한 기존 연구들은 현실적인 문제점에 대한 개선안을 제시하거나, 제도의 역사적 전개를 기술하고 있다(김판석, 2007; 남창우·김현욱, 2010, 한인섭, 2011; 김철, 2017, 백승천, 2018). 보다 분석적 연구로는 메타평가를 활용한 연구(김인자·전진석, 2009; 라휘문·최돈묵, 2010), 경로의존성에 초점을 둔 연구(신용덕, 2015), 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교분석(한인섭, 2016) 등을 들 수 있다. 지방공기업평가제도가 행정환경의 변화 및 중앙-지방간 구조적 관계를 반영하여 진행되었다는 점을 고려한다면, 기존 연구들은 지방공기업평가

제도 변화의 근원과 타 제도와와의 관련성을 총체적이고 심층적으로 파악하지 못한다는 한계가 있다. 본 연구에서는 지방공기업평가제도의 제도변화의 구조와 메커니즘을 제도적 논리(institutional logic) 관점에서 분석하고자 한다.

제도적 논리란 정책과 제도가 형성되고 변화되는 것과 관련된 실행, 가치, 신념 및 규칙에 대한 사회적 구성 및 역사적 패턴화를 의미한다. 사회학적 제도주의와 제도주의 조직론 분야에 적용된 제도적 논리 관련 연구들은 DiMaggio and Powell(1983), Friedland and Alford(1991), Thornton and Ocasio(1999) 이후 조직현상에 본격적으로 적용되었으며, 최근에도 활발하게 연구되고 있다(Thornton and Ocasio, 2008; Dunn and Jones, 2010; Greenwood et al, 2010; Suddaby, 2010; Keller and Loewenstein, 2011; Loewenstein, Ocasio and Jones, 2012; Klein, 2013; Bromley and Meyer, 2015; Komporozos-Athanasidou, 2015; Shaw et al, 2017; Ren et al, 2017; Weisenfeld, et al, 2018). 국내 연구로는 사회학 분야에서 사회복지학과와 확산 사례를 분석한 김태영(2012)과 인적자원관리 분야에 적용한 김영신(2018)이 있다. 행정학 분야에서는 공공-민간 융합패러다임 전환에 적용한 장용석·조희진(2013), 주민참여 제도화 사례분석을 시도한 정명은·장용석(2013), 지방정부 기금의 제도화 과정을 분석한 정명은·안민우(2016)가 대표적이다.

본 연구의 목적은 지방공기업 평가제도의 변화를 제도적 논리 관점에서 분석하는데 있다. 최근 신제도주의에서는 제도변화를 설명하기 위해서 제도 자체 내에 존재하는 내생적 원인에 주목하는 연구가 많아지고 있다. 제도적 논리란 정책과 제도가 형성되고 변화되는 것과 관련된 실행, 가치, 신념 및 규칙에 대한 사회적 구성 및 역사적 패턴화를 의미한다. 본 연구는 제도적 논리를 적용하여 지방공기업 평가제도의 변화의 특성과 패턴을 분석한다. 지방공기업 평가제도는 정권의 국정이념 및 공공기관 개혁정책, 지방공기업법의 변화라는 사회적 구성과 역사적 패턴화의 산물이다. 본 연구에서는 지방공기업 평가제도를 둘러싼 제도적 환경 차원에서 이념, 정책, 법의 사회적 구성에서 제도적 논리를 분석하고, 이와 같은 요인들이 지방공기업 및 평가제도의 변화와 어떻게 연결되는지 분석하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 제도주의 조직론과 제도적 논리

Selznick(1949)의 영향에 근거한 제도주의 조직론은 조직을 중심으로 제도의 등장과, 확산, 성장을 설명하는 이론으로, 신제도주의 가운데 사회학적 제도주의로 분류된다. Meyer & Rowan(1977), DiMaggio and Powell(1983) 이후 활발하게 연구되기 시작하였다. 제도주의 조직론에서 핵심적 논의는 조직이 생존과 성공을 위해서는 조직이 처한 제도적 환경을 지배적이고 있는 제도적 압력에 조직이 조응하고 사회적 정당성(legitimacy)을 얻는다는 것이다. 효율성 및 효과성이라는 지배적인 조직화의 원칙에 따라 체계적으로 활동하는 것이 아니라, 제도적(강제적·규범적·모방적) 압력에 의해 조직들이 유사한 경향을 띠게 된다는 동형화(isomorphism) 개념을 중심으로 제도의 도입과 확산을 설명하는데 널리 활용되었다.

초기 제도주의 조직론이 제도적 동형화 개념을 중심으로 조직 간 유사성에 연구초점을 두었던 반면, 1980년대 후반부터는 조직들이 제도적 환경 속에서 다양한 형태로 환경을 전략적으로 관리한다는 접근이 나타나기 시작하였다(DiMaggio, 1988; Oliver, 1991). 특히, Friedland and Alford(1991)과 Thornton and Ocasio(1999) 이후 조직 현상에 제도적 논리에 대한 연구가 본격화되었으며, 제도적 선도조직(institutional entrepreneur)과 배태된 행위자(embedded agency)에 관심을 둔 연구가 다수 등장하였다. 최근에는 제도적 환경에 의한 결과로서 확산 및 성과에 대한 계량적 접근이 이루어지고 있으며, 제도적 과정 제도적 논리에 대한 관심이 확대되고 있다(Wooten and Hoffman, 2008; Suddaby, 2010). 이들 연구에서는 제도적 환경에서 조직들이 어떠한 이야기와 의미를 공유하고 그 의미 체계가 어떻게 변화하고 있는지에 대해 분석하는 것이다. Thornton & Ocasio(2008), Dunn & Jones(2010), Greenwood et al. (2010), Suddaby(2010), Keller & Loewenstein(2011), Loewenstein et al.(2012), Klein(2013) 등은 제도주의 조직론의 원형에 해당되는 조직장(organizational field)을 보다 풍부하게 해석하기 위해 제도적 논리의 변화와 공존을 관찰하고 분석해야 함을 제시하였다. 최근에는 제도적 환경에서 사회적으로 구성되고 의미를 부여 받는 행위자(constructed actor)의 등장과 그 특성에 대한 연구가 이루어지고 있다(Meyer, 2000; Meyer and Jepperson, 2000; Meyer, 2010; Bromley and Meyer, 2015; 정명은·안민우, 2016: 39-40).

제도주의 조직론이 상정하는 행위자는 기존의 정치경제학적 관점에서 행위자와는 달리, 조직을 합리적이고 비교적 환경으로부터 독립적이며 자기이해관계와 조직 내부의 원인에 의해

의사결정 하는 ‘real actor’로 상정한다(Meyer and Jepperson, 2000: 101-102; Meyer, 2010: 3-5; Bromley and Meyer, 2015: 18-22). Thronton et al(2012)는 제도적 혁신가(institutional entrepreneurs)를 변화를 촉진하고 문제를 해결하기 위한 제도적 질서를 제도적 논리와 결합시키는 주체로 상정한다. Weisenfeld et al(2018)은 제도적 논리의 변화 주체로 행위자의 역할에 주목하면서, 행위자의 특성을 제도적 혁신가와 수용자(adopters)로 구분하였다. 제도적 혁신가와 수용자가 제도적 논리를 형성하고 변화시키는 관계를 설명하면서, 특히 수용자가 제도적 논리를 채택하고 확산시키는 역할을 수행함에 주목한다.

제도적 논리는 개인이나 조직이 생각하고 행동하는 것과 관련된 사회적 문화, 신념, 규율체계를 의미한다. Thornton and Ocasio(1999)에 따르면, 제도적 논리는 사회적 실재에 대한 의미를 만들어 내고 시간과 공간을 조직화하며 물질적 실재를 생산하고 재생산하는 것과 관련된 실행, 가정, 가치, 신념 및 규칙에 대한 사회적 구성 및 역사적 패턴화를 의미한다. Thornton and Ocasio(2008)는 제도적 논리를 정의할 때 조직들 간에 신념, 가치, 규범 등이 시간적, 공간적으로 공유되고 확산되게 하는 논리로 규정하고 있다. 제도적 논리는 강압적 또는 규칙적인 논리체계를 포함하며, 가시적인 것 뿐만 아니라 일상생활을 제약하는 보다 문화적, 비공식적인 논리들까지 포함한다. 제도적 논리는 조직장이나 조직군, 개별 조직의 논리들을 제약하면서 동시에 이들의 영향을 받는다(정명은·안민우, 2016). 제도적 논리의 영향력으로 인해 제도적 배열과 제도들간 우선 순위들이 정해지기도 한다. 또한 제도적 논리는 이러한 동형화 뿐만 아니라 다양화에 대해서도 설명할 수 있으며, 조직 정체성의 변화하는 것과 더불어 제도의 변화도 같이 설명할수 있다.

2. 제도적 논리와 제도변화

제도적 논리는 사회적 공유차원의 가정과 가치들로, 인지적 프레임 및 정당성 측정의 기준이 되기도 한다. 초기의 제도적 논리에 연구들은 지배적인 단일 논리를 찾는 것이었다면, 최근에는 다원적 제도적 논리의 내적 상호작용에 의한 제도의 복합성을 규명하는 것에 초점을 두고 있다(Ren, 2017: 4). 구조와 행위의 연계 및 동형화의 한계로 인해 제도적 논리 연구들은 제도들 내의 공존과 상충성에 주목한 제도적 변화를 설명하는 연구들이 활발히 이루어지고 있다.

조직들은 조직이 가진 고유 기능과 연계성이 낮은 상황에서도 조직장 내에 지배적으로 공유되고 있는 의미, 문화, 규범 등을 수용하는 것을 통해 정당성(legitimacy)을 확보하고, 결과적으로 조직의 생존과 성공을 획득한다. 이 과정에서 조직은 의식적이고 의례적으로 외부환

경의 제도를 수용하는 부정합화(decoupling) 전략을 취하게 된다(Meyer and Rowan, 1977). 정당성은 제도주의 조직론에 있어 핵심개념으로, Scott(1995)는 제도적 논리가 거시적 개념화 되어 있는데 반해, 정당성은 미시적 개인들의 인식의 결과라고 설명한다. Suchman(1995)는 정당성을 적절한 것으로 인식되거나 간주되는 사회적 규범, 가치, 신념에 부합하는 사회 시스템의 총체로 설명한다. Bruton et al. (2010)은 정당성의 획득이 제도적 환경의 압력에 대한 대응이며, 정당성이 관계적이고 제도적 전략으로 구성된다고 보았다. Spilker and Koubi(2016)은 복합적 제도의 진화가 정당성을 목적으로 하여 새로운 제도의 적응, 선택, 창출의 기회의 형태로 복합적 제도의 진화가 이루어짐을 설명한다. Ren et al.(2017)에서는 제도적 논리가 조직과 제도의 정당성에 달려있음을 강조한다.

제도적 논리 관점은 초기 제도주의이론을 수용하면서 조직화의 원칙을 결정하는 합리성과 정당성의 개념을 보완하며 확장하고 있다. 특히 조직장 혹은 산업영역에서 조직의 활동방식을 지배하던 제도적 논리가 새로운 논리의 출현과 전환 및 상충하거나 경쟁하는 제도적 논리의 공존이 조직에 미치는 영향에 초점을 두고 조직의 변화양상을 규명하고 있다(김영수, 2008). 제도적 논리를 적용한 선행연구에서는 제도적 논리의 변화와 공존과 관련해 다양한 조직군과 조직의 장을 대상으로 하여 사례분석을 하는 경향이 있다. Dobbin and Dowd(2000)는 철도독과점 규제에서 패러다임의 변화에 대한 연구에서, Ruef and Scott(1998), Suddaby and Greenwood(2005) 연구는 회계법인과 관련된 연구에서, Lounsbury(2002, 2007)의 연구는 뮤추얼 펀드 산업, Thornton(2002)의 연구는 출판계에서의 편집 전문가 논리와 시장 논리의 등장, Jones and Livne-Tarandach(2008)의 연구와 Jones and Livne-Tarandach and Balachandra(2010)의 연구는 건축 분야에서 존재하는 관료적 논리, 전문성 논리, 경영적 논리의 등장과 공존 등에 대하여 분석하였다(정명은·안민우, 2016). Green et al.(2008)의 연구에서는 기업의 인수합병과 관련해서 조직장에서 존재하는 두 가지의 제도적 논리가 경쟁하는 것을 보여주며 여기에 사용된 수사적 표현이 변화하고 있다는 점을 기업이사회 인터뷰와 문헌조사의 방법론을 이용하여 분석하였다. Dunnand & Jones(2010)는 의학 교육에서 간호와 과학의 논리의 등장과 공존에 대해 분석하였다(정명은·안민우 재인용, 2016: 43).

제도적 논리에 주목한 최근의 연구들에서는 어떠한 제도적 환경과 논리(logic)에 의해 정책을 둘러싼 제도적 장(field)이 어떻게 형성되었으며, 어떠한 행위자(actor)들이 영향을 주고 받았는지를 설명하는 것에 초점을 두고 있다(Currie & Guah, 2007; Klein, 2015; Komporozos-Athanasίου & Fotaki, 2015; Shaw et al., 2017). 제도적 논리의 변화에 대해서 설명요인 중 하나로 Thornton and Ocasio(2008)는 사건의 주기를 제시하였고, Chandler(2014)에서는 새로운 직위 도입과 주요 사건들을 제시하였다. De Clercq and Voronov(2011)은 지속가능성 지향의 논리가 사회 환경적 개선을 위해 기여함을 보여준다. Marquis et al(2013)

은 도시에 시장 논리와 공동체 논리가 공존하며 시간의 흐름에 따라 도시정책이 변화되어 왔음을 분석하였다. Vickers et al(2017)은 다양한 부문간 다양한 행위자들과 다층적 논리의 상호 결합이 사회적 변화를 이끄는 새로운 조합으로 사회혁신을 형성할 수 있음을 주장한다.

제도적 논리를 활용한 사례분석 논문들은 대체로 시장 논리가 지배적이라는 점에서 공통적이다. Politt and Bouckaert(2011)에서는 의료보장 영역에서 정부가 기업과 같이 운영되는 경향이 있음을 지적하였다. Thornton and Ocasio(1999)와 Reihlen and Wenzlaff(2014)는 고등교육정책이 전문가 지배에서 시장지향적 관리적 교육으로 변화되고 있음을 지적하였다. Thornton et al(2012)는 사회질서를 유지하는 다양한 제도적 논리의 적용대상으로 가족, 공동체, 종교, 국가, 시장, 전문성, 연합으로 제시하고, 이 가운데 시장의 논리가 점점 우세해짐을 주장하였다. 이는 신자유주의적 이념이 지배적인 패러다임으로 자리잡게 되면서 다양한 제도와 정책에 영향을 주기 때문으로 볼 수 있다.

3. 지방공기업평가제도 개관

지방공기업 경영평가제도는 1993년 제3차 지방공기업법의 개정을 통해서 도입되었다. 지방공기업평가는 지방공기업법 제78조(경영평가 및 지도), 동법 시행령 68조 근거하고 있다. 제78조는 '행정안전부장관은 제3조에 따른 지방공기업의 경영 기본원칙을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업에 대한 경영평가를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 하게 할 수 있다'로 규정하고 있다(지방공기업법, 2019). 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도와 업무의 능률성뿐만 아니라 공익성과 고객서비스 등에 관한 평가내용도 포함되어야 한다.

공기업 평가대상은 지방공사·공단, 지방직영기업이다. 2018년 평가대상은 241개 공기업(공사 59, 공단 87, 하수도 95)으로, 광역공기업 54개(공사 34, 공단 13, 하수도 7), 기초공기업 187개(공사 25, 공단 74, 하수도 88)로 구성된다. 지방공기업에 대한 평가는 기초상하수도를 제외하고 행정안전부가 공기업평가원에 의뢰하여 이루어고 있다. 2018년 행정안전부에서는 146개 지방공사, 7개 광역하수도, 공단 등 153개 지방공기업에 대한 경영평가를 특정한 지방공기업평가원에 위탁하여 실시하였고, 기초자치단체가 설립한 88개의 하수도사업은 8개로 이에 대해서는 도 발전연구원에서 경영평가를 수행하였다. 경영평가 초기에서는 민간기관이 참여하는 경우도 있어 평가의 다양성이 확보되었으며, 현재는 공기업평가원과 광역 연구원으로 평가주체가 단순화되었다. 지방공기업 평가체계는 행정안전부가 모든 공사·공단 및 광역 하수

도를 평가(상·하수도 격년제 평가)하고, 도(道)는 기초 하수도를 평가(상·하수도 격년제 평가)한다. 평가시기에는 공인회계사의 회계감사가 종료되는 때부터 실시하여 회계감사 종료 후 4월 이내에 완료하며, 평가내용은 1) 기업의 경제성과 공공복리 증진 등과 같은 지방공기업의 경영원칙, 2) 경영목표달성도뿐만 아니라 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등을 포함한다. 경영평가 결과 조치와 관련해 평가등급 부여(가~마)되며, 평가급 차등지급(0~200%)된다. 지방공기업법에 따르면 행정안전부장관이 경영평가나 서류 등을 분석한 결과, 여타의 특별한 대책의 필요성이 인정되는 지방공기업에 대해서 경영진단을 실시할 수 있다.

지방공기업평가는 지방공기업법 제78조의 경영평가 및 지도에 관한 사항, 동법 시행령 68조 근거하고 있다. 제78조는 ‘행정안전부장관은 제3조에 근거하여 지방공기업의 경영 기본원칙에 대해서 고려하여 대통령령으로 정하는 것에 따라 지방공기업에 대해서는 경영평가를 하고, 그 결과에 따라 필요한 경우에 후속조치를 하여야 한다. 다만, 이 경우라도 행정안전부장관이 필요하다고 인정한 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 하게 할 수 있다’로 규정하고 있으며, 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도뿐만 아니라, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등과 관련해서도 평가가 포함되어야 한다. 2018년 평가지표는 다음과 같다.

〈표 1〉 지방공기업 경영평가지표의 구성

대분류지표	중분류지표	세부지표
리더십/전략	리더십	경영층의 리더십
	전략	미션·비전 및 경영계획
경영시스템	경영효율화	조직관리, 인사관리, 재무관리
경영성과	주요사업	주요사업 활동 및 성과
	경영효율성과	경영효율성과
	고객만족성과	고객만족성과
사회적 가치	일자리 확대	일자리창출, 일자리 질 개선
	사회적 책임	고객 및 주민참여, 윤리경영, 노사상생, 재난·안전관리, 지역사회 공헌활동, 사회적약자 배려, 친환경 경영
정책준수	정책준수	공기업정책준수

자료원: 지방공기업 경영평가편람(2018)

Ⅲ. 본 연구의 분석틀

제도적 변화에 대한 제도적 논리 분석에서 핵심은 첫째, 제도변화에서 제도 자체 내에서의 내생적 변화가 강조된다. 특정한 제도의 변화는 외생적인 것이 아닌 유사한 제도나 상위 제도의 영향을 받아 제도변화가 발생한다. 둘째, 제도변화의 핵심동력은 제도내 존재하는 제도적 논리에 있다. 제도적 논리란 정책과 제도가 형성되고 변화되는 것과 관련된 가치, 신념 및 규칙에 대한 사회적 구성 및 역사적 패턴화를 의미한다. 제도적 논리는 지배적 메타프레임으로서 전반적인 제도변화의 내용과 방향을 결정한다. 셋째, 제도적 논리는 단수가 아니며 복수이며, 이들의 관계는 양립적이면서 상충적이다. 특히 상충적 논리는 제도변화를 유도하는 원동력이 있다. 본 연구에서는 정권이념, 공공기관개혁, 지방자치제도 내에 존재하는 효율성/통제, 분권/자율성이라는 제도적 논리가 지방공기업제도와 평가제도에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

본 연구에서는 제도적 환경, 제도적 논리, 제도적 논리의 정당화와 환류, 제도와 정책의 변화간 연쇄적 관계에 주목한다. 이들 관계에서 본 연구가 기본적으로 가정하는 것은 다음과 같다. 첫째, 제도적 논리가 중층적(multi-layer)으로 구성된다고 본다. 중층적으로 구성된 제도적 논리들은 서로 영향을 미친다. 본 연구에서는 상위수준에서 정권이념, 공공기관 개혁, 지방자치제도, 지방공기업 제도가 존재하며, 하위수준에 지방공기업평가제도가 존재한다는 점을 상정한다. 이와 같은 제도적 논리의 중층성은 제도간의 구조적 제약을 반영하고 있다. 제도적 환경으로서 정권교체에 따른 이념은 제도변화인 공공기관개혁 정책이나 지방자치제도를 제도 제약하며 이러한 세 가지 요인들은 다시 지방공기업 제도에 영향을 미치게 된다.

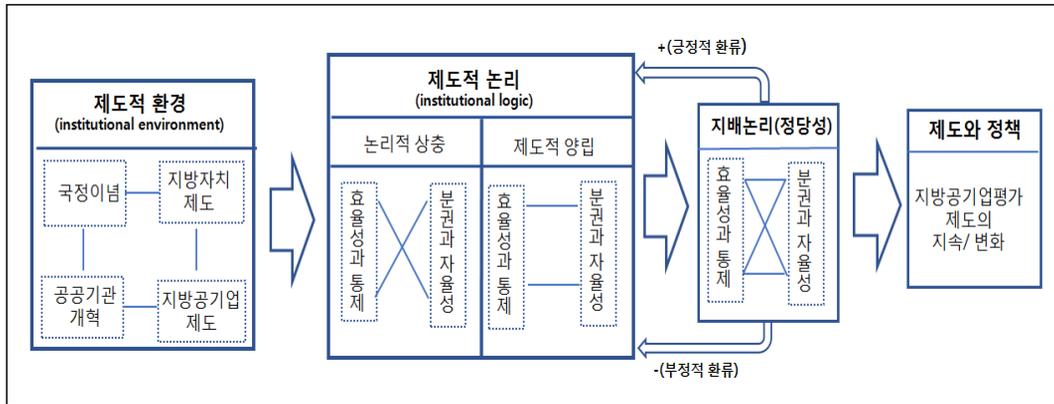
둘째, 거시적 제도는 이를 정당화시켜주는 제도적 논리가 존재하며, 이러한 제도적 논리는 역사적 시간변화에 따라 사회적으로 재구성되며 변화한다. 제도적 논리는 논리적 상충과 제도적 양립이라는 복합적 양상을 보이며 이러한 상충과 양립이 존재하는 모순을 보인다. 제도적 논리의 상충과 양립이 제도의 정당성을 강화하거나 약화시키며 제도의 변화와 지속을 유지한다. 본 연구에서는 지방공기업 경영평가에 영향을 미치는 거시적 제도적 논리로서 효율성과 통제, 분권과 자율성이라는 두 논리에 주목한다. 효율성/통제, 분권/자율성은 상호양립적이면서도 상충적이다. 국정이념 차원에서 볼 때 새로운 정권의 등장은 개혁을 통해 효율성을 강조하면서도 지방정부와 공기업의 자율성을 존재해야 한다. 공공기관개혁 과정에서 핵심은 성과관리를 통한 통제와 효율성이 강조되지만 이를 강조하는 경우 공공기관의 자율성과 탄력성을 낮출 수 있기 때문에 적절한 조정이 요구된다. 지방자치제도 차원에서 볼 때 지방자치단체의 분권과 자율성이 지배적 논리로 강조되지만, 지방자치로 인한 낭비적 요소는 효율

과 중앙정부의 통제를 요구한다. 이러한 제도적 논리들은 상충적이지만 양립가능하다. 다만 이와 같은 지배적 논리에서 특정논리의 우위와 열위는 시대적 맥락과 환경변화에 의존적이다.

셋째, 국정이념, 공공기관 개혁, 지방자치제도 내 제도적 논리가 지방공기업 제도와 평가에 영향을 미친다. 즉, 상위수준에서 제도의 양립과 상충과정에서도 지배적인 논리(dominant logic)가 존재하며, 이는 하위수준의 제도적 논리에 반영된다. 하지만 이와 같은 지배적 논리가 전적으로 하위제도에 반영되는 것은 아니다. 왜냐하면 하위제도내에도 자체적인 논리가 존재하기 때문이다. 지방공기업평가제도는 자체내의 제도적 논리로서 효율성과 통제, 분권과 자율성의 논리가 존재하며 이는 상위제도로부터 오는 제도적 논리와 충돌하는 과정에서 정당화과정을 거친다. 본 연구에서는 지방공기업 평가제도가 가지는 성과관리적 요소로부터 오는 효율성과 통제의 논리가 상위제도의 분권과 자율성의 논리와 충돌하고 있다고 본다. 이와 같은 충돌과정에서 특정한 제도적 논리가 지방공기업 평가제도로 부정적, 긍정적 환류되어 기존 제도적 논리를 강화하거나 새로운 제도적 논리를 형성하게 된다.

이상의 논의를 도식화하면 아래의 <그림1>과 같다.

<그림 1> 제도적 논리를 활용한 본 연구의 분석틀



IV. 지방공기업평가제도 변화의 제도적 논리 분석

1. 제도적 환경

1) 정권별 국정이념, 공공기관 개혁의 변화와 논리

지방공기업에 대한 정책변화는 정권차원에서 추진하는 공공기관 개혁의 일환이라는 점에서 정권별 정치적 성향을 반영하고 있다. 아울러 지방공기업 경영평가제도의 긴밀한 관련을 맺고 있는 것이 기획재정부 중심의 공공기관 평가제도이다. 정권변화에 따른 공공기관 개혁정책의 변화를 기술하면 다음과 같다.

공공기관평가제도는 1972년 박정희 정부부터 도입되었다. 1984년 공공기관투자관리기본법 제정을 통해 공기업 운영에 있어 기존과 같은 사전통제 방식을 지양하고, 경영평가를 통한 사후 성과관리체제로 전환하고, 정부승인을 받던 인사·예산 등과 관련된 승인제를 폐지하였으며, 이사회 의결을 통해 확정하도록 했다. 이사회를 정부 당연직 이사와 사외이사로 구성해 운영했고, 사장과 별도로 이사장 제도를 도입했다(기획예산처, 2007).

공공기관 개혁이 본격화된 김대중 정부에서는 작지만 효율적으로 봉사하는 정부구현을 위해 신공공관리에 기반한 공공기관 구조조정이 이루어졌다. 인력감축, 공기업민영화, 자회사 정리, 방만경영 쇄신을 통해 구조조정을 실시하고, 책임운영기관제, 개방형 직위제, 성과연봉·상여금제, 성과주의, 복식부기, 예산절약인센티브 등의 도입을 통해 운영시스템을 혁신하며, 전자정부 구현, 행정서비스 현장 등을 통해 대국민 서비스를 개선하였다(기획예산처, 2002).¹⁾ 특히 1999년부터는 정부투자기관 만족도 평가가 진행되었다. 공공기관 경영평가 지표는 2000년에는 종합경영부문, 관리효율부문, 경영관리부문을, 2001년에는 종합경영, 경영관리부문(인적자원관리, 재무 및 예산관리, 기타 경영관리)으로 체계화되었다.

노무현 정부에서는 국민 감동 서비스를 제공하는 세계 일류의 공공기관 실현을 위해서 공

1) 법적으로는 1997년 8월 공기업민영화에 관한 법률 제정되었고, 1997년 12월 IMF로 인해 공기업 민영화정책이 강력하게 추진되었다. 1999년 2월 정부투자기관 관리기본법 개정을 통해 투자기관의 경영자율성은 확대하되 사장추천위원회, 사장경영계약, 사장평가제도 등을 통해 책임성을 강화하는 방안을 추진했으며, 경영투명성을 개선하기 위해 경영공시제도를 신설했다. 2004년 정부산하기관 관리기본법 제정을 통해 산하기관에 대한 경영평가, 기관장 공모, 고객만족도조사 도입 등 산하기관 적정관리를 위한 틀을 처음으로 마련했다(김판석, 2007). 정부투자기관, 산하기관의 이원적 관리구조를 해결하기 위해서 두 기관을 통합적으로 규정한 '공공기관의 운영에 관한 법률'(이하 공운법)이 2007년부터 시행되었다.

공기관 운영에서 고객만족경영(고객서비스 이행표준, 투명·윤리경영(예: 알리오 시스템), 자율·책임경영(윤리헌장 및 직무청렴계약제)의 3대 추진전략을 마련하였다. 2005년에 공공기관 혁신 수준진단을 실시하여, 2006년에 혁신 평가제도로 발전시켰다(라영재 외, 2018). 조직적으로는 행정자치부에 정부혁신본부, 기획예산처의 공공혁신본부 등이 중심이 되었다. 내용적 측면에서 고객중심 경영 추진, '04년도에 정수산하기관관리법 제정, 정부산하기관평가에도 고객만족도 조사 도입 및 사회적 책임과 공헌 지표 추가 등이 대표적인 변화이다. 사회적 약자 계층(여성, 장애인)에 대한 채용 확대, 장애인, 친환경상품, 중소기업제품 구매 목표제가 도입되었다. 김대중·노무현 정부는 기존 정부투자기관뿐만 아니라 산하기관인 준정부기관까지 경영평가가 확대되어 강화되는 시기이다(라영재·윤태범, 2013). 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률 제정에 따라 공공기관경영평가로 통합되었다.

이명박 정부에서는 '작은 정부, 큰 시장'을 지향하였으며, 공기업선진화라는 틀에서 공기업 정책이 이루어졌다. 선진화의 주요 내용으로는 민영화, 통합, 폐지, 기능조정, 정원감축, 경쟁 도입, 자산매각, 운영시스템-성과관리시스템 강화, 조직효율화 등이다. 민간기업-공공기관간 보수격차를 해소하기 위해 임금조정이 이루어졌으며, 성과연봉제가 도입되었다. 소프트웨어 측면에서 타임오프제도 복수노조 허용 등 노사관계 선진화 제도가 포함되었다. 노조 관련 현황, 취업규칙, 단체협약 등의 공시를 강화(공시주기단축, 수시공시)하고, 공시항목도 추가하였다. 불합리한 단체협약 등을 개선하기 위해 노사관계 선진화가 평가지표에 포함된 것은 2008년도부터이며 2009년도 경영실적 평가 시에는 평가비중을 15%에서 20%로 확대하여 노사가 자율적으로 건강한 노사문화를 가꾸어 나가는 기관에 대해서는 실질적인 인센티브가 부여될 수 있도록 하였다. 2010년도 평가부터는 평가의 타당성을 제고하기 위하여 노사관계 선진화와 단협내용의 합리성 및 개선노력 지표로 세분화하여 평가하고 있다(기획재정부, 2012). 노사관계 형성을 위한 워크숍 개최, 우수사례집 발간 등에 대한 지원이 이루어졌다.

지방공기업의 경우 '지방공기업선진화 추진계획'에 근거하여 2010년 3월 선진화 방안의 실효성을 확보하기 위해 자발적으로 이행을 완료하는 기관에 대해서는 경영평가지점 가점 부여, 총인건비 예외 인정 등 인센티브를 부여하는 반면, 개선명령 미이행 또는 이행 부진시에는 특별감사 실시, 공사채 발행 승인 불허, 경영평가 감점 및 성과급 미지급 등 제제조치를 취할 계획을 발표하였다.

경영평가지표 측면에서 2008년 평가지표는 경영평가지표에 인건비 절감, 보수의 적정성, 노사관계 선진화 등이 반영되었다. 아울러 기존의 기능별 구성에서 경영과정별로 개편하여 '계획-집행-성과도출'이라는 업무과정에 따라 리더십·전략-경영시스템-경영성과의 3개 부문으로 지표를 구성하였다(윤태범 등, 2010). 지방공기업평가에서는 2009년 평가에서부터 ① 리더십·전략, ② 경영시스템, ③ 경영성과의 평가지표 체계가 도입되었다.

박근혜 정부는 공공기관 정상화를 추진하는 차원에서 2013년 7월 공공기관운영위원회 심의·의견을 거쳐 공공기관 합리화 정책방향을 제시하였으며, 공공기관 경영 효율화(상시모니터링과 기능점검, 부채관리, 국민 맞춤형 서비스제공), 자율·책임경영체제 확립(자율경영기반 구축, 책임경영 제도기반 강화, 일자리 창출 등 창조경제 지원), 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화가 3대 전략으로 제시되었다. 평가에서는 공공기관 기관별 특성을 반영한 평가 방법 차별화, 핵심지표 중심의 평가지표 간소화, 기관장 평가의 기관평가 통합 등 평가시스템 재설계가 이루어졌다. 채용에서는 스펙초월 채용시스템 및 직무능력 도입이 이루어졌고, 공공기관과 중소기업간 상생협력이 이루어졌다.

지방공기업과 관련하여 박근혜 정부는 2015년 3월에 ‘지방공기업종합혁신방안’을 발표했다. 본 방안에는 경영평가 일원화, 경영평가 컨설팅 및 경영진단 등 환류 강화, 지방공기업 유형별 평가지표 재설계 등을 주요 내용으로 담고 있다(행정자치부, 2015). 2015년 경영평가에서는 부동산 경기 침체 등으로 지방공기업 부채규모가 증가하고 있어, 부채관리와 지방공기업의 유동성 제고를 위한 단기 채무의 지급능력 지표 신설(당좌비율, 2점) 및 부채비율 목표를 강화하였다. 국정과제인 일자리창출을 위해 ‘시간선택제 일자리 창출’을 지표에 반영하였다.

문재인 정부에서는 공공기관 혁신의 3대 기본방향으로 공공성 강화(고유업무의 공공성 제고, 대국민 서비스 및 조직운영혁신), 경제패러다임 전환(소득주도, 일자리 중심 경제선도, 혁신성장 뒷받침, 공정경제 기반구축), 국민신뢰회복(윤리경영 강화, 국민의 참여, 협력 확대) 등을 설정하였다(기획재정부, 2018).

2017년 7월 19일, 국정기획자문위원회가 발표한 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’에서 100대 국정과제의 하나로 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 제시하고 있다. ‘2017년 공공기관 경영평가 편람’ 수정을 통해 고용친화적 평가를 실현하고, 2017년 12월 기재부는 ‘공공기관 평가제도 개편방안’ 발표를 통해 공공기관 본연의 목적인 공공성과 사회적 가치 실현을 구체화하였다. ‘공공기관 평가제도 개편방안’은 공공기관 경영평가 제도 개편을 위한 공개토론회와 전문가토론회를 거쳐 완성됐다. 개편 방향은 1) 사회적 가치 실현, 2) 자율·혁신 기반 맞춤형 평가, 3) 참여·개방·소통, 4) 책임·윤리경영으로 구분된다. 100점 만점에서 일반 경영관리와 기타 주요사업을 제외한 ‘사회적 가치 실현’을 평가하는 항목이 적게는 40점 많게는 63점을 차지하게 되었다.

지방공기업평가에서도 2018년 평가에서부터 사회적 가치에 대한 평가지표가 도입되었으며, 일자리 확대(일자리창출, 일자리 질 개선), 사회적 책임(고객 및 주민참여, 윤리경영, 노사상생, 재난·안전관리, 지역사회 공헌활동, 사회적 약자 배려, 친환경 경영)로 구성되며, 18점에서 35점까지 반영하고 있다.

이상의 내용을 토대로 정권별 공공기관의 개혁은 정권이 직면한 정치·경제·사회적 환경과

정권이 추구하는 기본가치를 반영하고 있는 것을 알 수 있다. 김대중 정부에서는 IMF로 인해 작지만 효율적인 정부라는 공공관리 이념을 받아들이고 있으며, 인력감축, 공기업민영화, 자회사 정리, 방만경영 쇄신을 통해 구조조정을 실시하고, 책임운영기관제, 개방형 직위제, 성과연봉·상여금제, 성과주의, 복식부기, 예산절약인센티브 등이 이루어졌으며, 평가에서는 경영효율화 등이 강조되었다.

노무현 정부에서는 참여정부의 이념을 반영하여 공공기관운영에서 고객만족경영(고객서비스 이행표준, 투명·윤리경영(예: 알리오 시스템), 자율·책임경영(윤리헌장 및 직무청렴계약제)의 3대 전략이 추진되었으며 '04년도에 공기업 외에 정부산하기관평가에도 고객만족도 조사를 도입, 경영평가에서 사회적 책임과 공헌에 대한 평가내용이 도입되었다.

이명박 정부에서는 '작은 정부, 큰 시장'을 지향하였으며, 공기업선진화 차원에서 민영화, 통합, 폐지, 기능조정, 정원감축, 경쟁도입, 자산매각, 운영시스템-성과관리시스템 강화, 조직효율화 등을 추진하였다. 2008년 경영평가지표에 인건비 절감, 보수의 적정성, 노사관계 선진화 등이 반영되고, 지방공기업평가에서는 ① 리더십·전략, ② 경영시스템, ③ 경영성과의 평가지표 등의 성과중심적 지표체계가 도입되었다.

박근혜 정부에서는 시장주의적 보수주의에 기반하여 공공기관 경영 효율화를 추진하면서, 지방공기업 평가에서는 부채관리, 시간선택제 일자리 창출 등에 대한 평가가 강화되었다.

문재인 정부에서는 공공성 강화를 국정기조로 하고, 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관을 목표로 설정하였으며, 이를 위해 지방공기업 평가지표에서 사회적 가치를 실현하는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전 등을 평가지표에 반영하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 집권 정부의 국정이념은 지방공기업을 포함하는 공공기관의 전략과 운영, 이에 대한 평가에 반영되고 있음을 알 수 있다.

2) 지방자치 제도변화

김대중 정부는 IMF 외환위기를 관리하는 차원에서 작고 효율적인 정부를 지향하였으며, 이는 지방분권을 강조하는 지방자치 이념과 제도에도 영향을 미쳤다. 작고 효율적인 정부는 과도하게 집중되어 있는 중앙권한에 대하여 지역의 자율성 등을 고려한 지방분권화 정책을 통해서만 실현될 수 있기 때문이었다(정세욱, 2000: 229). 김대중 정부는 지방자치의 활성화를 위해 '중앙행정 권한의 지방이양'을 100대 국정과제로 설정하였다. 김대중 정부에서는 중앙행정권한의 지방이양이 초점이었다. 이를 위해 3,802개 사무가 발굴되었으나 실제 이양이 완료된 사무는 전체 대비 약 6%에 불과하고, 1,090개 이양확정 사무 대비 약 22%에 불과하다(윤태웅, 2015).

노무현 정부에서는 정부혁신지방분권위원회가 한시기구로 설치되어 지방분권의 큰 방향을 설정하였으며, 기존 지방이양추진위원회는 상시적 기구로서 중앙정부 기능의 지방이양을 담당하였다. 성과측면에서 볼 때 지방이양추진에서 2007년 12월말 기준 5,948개의 사무를 심의하여 1,514개의 사무에 대한 이양을 확정하였으며, 이 가운데 1,211개의 사무이양을 완료하였다(행정자치부, 2008: 413). 균형개발특별회계가 신설되고, 양여금이 폐지되었으며, 교부세의 개편이 이루어졌다. 총액인건비제가 도입되어 지방자치단체가 기구 및 정원운영에 기반한 인건비성 경비를 기준으로 하여 행정기구 및 정원을 자율적이 방식으로 관리하고 그 결과에 대해서는 자기가 스스로 책임지도록 하였다. 정부혁신지방분권위원회에서는 단체위임사무를 폐지하고 기관위임사무를 위임사무로 일원화하려 하였으나 반대의견이 있어 기관위임사무 폐지노력은 중단되었으며, '자치경찰제 실무추진단을 구성하여 자치경찰제 도입을 시도하였으나, 특별지방행정기관 기능의 지방이양을 위한 세부계획을 수립하였으나 관련기관의 반대에 따라 성공하지 못하였다. 자치경찰제 도입과 관련해 "시·도 광역단위 자치경찰제 도입" 중심의 「자치경찰법안」이 마련되었으나 의견 차이를 좁히지 못하여 폐기되었으며, 자치입법권 확대와 관련해 "법령을 위반하지 않는 범위 내에서" 조례제정권을 인정하는 것으로 논의되었으나 논란 끝에 지방자치법 개정에 실패하였다(윤태범, 2015).

이명박 정부에서는 2010년 6월 30일 1단계의 3대 분야 특별지방행정기관에 대한 정비를 마무리하여 시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 집행적 기능을 이관하였고, 총 208명의 인력(국도하천 48명, 해양항만 59명, 식의약품 101명) 및 3,969억원의 예산을 지방으로 이관 조치하였다(행정안전부 내부자료, 2012). 재정측면에서는 2010년의 지방소비세와 지방소득세의 도입되었다. 반면 지방통제차원에서 교육감 주민직선제를 폐지하는 방향으로 논의가 이루어졌으나 관련 집단의 반대에 직면하여 성과를 이루지 못하였다. 아울러 2012년 12월 현재 총 1,587개의 사무에 대해 이양을 확정하였으나, 법령 개정 등을 통하여 실제 이양이 완료된 사무는 516개로 약 32.5%에 불과하였다(윤태범, 2015). 국가위임사무를 폐지하여, 자치사무의 범위를 개선하려고 하였으나 실패했으며, 자치경찰제의 도입도 하지 못했다.

박근혜 정부에서는 2013년 5월 28일 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하였다. 중앙행정권한의 지방이양 측면에서 지방자치발전위원회는 기관위임사무 폐지 및 이양확정사무(미이양완료된 사무)에 중점을 두고, 자치사무의 비율을 40%까지 확대하고자 하였으며, 기초자치단체 중심의 자치경찰제 도입, 지방자치와 교육자치 일원화와 관련하여, 교육감 직선제 폐지, 지방재정확충을 추진하였다(윤태범, 2015).

문재인 정부에서는 2017년 10월 26일 「자치분권 로드맵」을 발표하였다. 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권, 지자체 자치역량, 풀뿌리 주민자치, 네트워크형 지방행정체제 등을 5대 전략으로 추진하였다. 중앙-지방간 권한배분과 관련해서는 중앙과 지방사무를 명확

하게 구분하고, 기능중심으로 사무를 지방으로 대폭 이양하며, 자치경찰제를 추진하고 있다. 재정분권 차원에서는 국세와 지방세 비율에서 지방세 비율을 늘리고, 지방세 분배에서 수도권과 비수도권 격차를 완화하고자 한다. 자치단체 자치역량을 제고를 위해서 자율적, 탄력적 조직운영이 가능하도록 권한을 확대하고, 주민참여제도(주민투표, 주민소환)를 개선하여 풀뿌리 주민자치를 강화하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

3) 지방공기업 제도의 변화

제도의 형성기에 제정된 지방공기업법(1969년)은 지방자치단체가 경영하고 있는 기업의 조직, 재무, 경영의 기준을 정하였다. 지방자치단체가 경영하는 기업 중 수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송사업 및 가스, 유료주거장, 지방택지조성사업을 지방공기업으로 하고, 지방공기업의 경영에 관하여 지방자치법, 지방재정법에 대한 특례를 규정하고, 지방공기업의 회계는 특별회계에 의한 독립채산제를 채택하고 있다(정창훈, 2015). 예산에 있어 탄력성을 부여하기 위해 업무량이 증가하여 경비가 부족하는 경우 업무량증가로 인해 증가하는 수입에 상당하는 금액을 수입과 관련된 업무의 직접비에 사용하도록 하였다. 아울러 지방채 발행규정을 두도록 하였으며, 회전기금을 설치하였다.

1980년 개정에서는 이 법의 적용대상으로 청소위생사업, 지방도로사업, 주택사업, 의료사업과 매장 및 묘지사업, 하수도사업을 추가하였으며, 지방공사와 지방공단을 설립·운영할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 지방공사는 도와 인구 50만 이상의 시에서 설립할 수 있도록 하였으며, 지방공사는 인가기관의 승인을 얻어 사채를 발행하거나 외국으로부터 차관을 할 수 있도록 하였다. 1980년 「지방공기업법」 1차 개정을 통해 간접경영방식(지방공사, 지방공단)이 처음으로 도입되었다. 이후 1991년 개정에서는 서울시의 특수성을 고려하여 서울의 경우 행정에 관한 특례를 규정한다. 조직상 특례로 대통령령이 정하는 직속기관 및 지방공사 등을 설치하는 경우 내무부장관의 승인을 받지 않아도 되게 하였다(법제처, 1991).

1994년 개정에서는 지방사업의 효율적인 추진을 위하여 지방공기업 대상사업의 종류를 추가하였으며, 지방공사 및 지방공단을 설립할 수 있는 지방자치단체의 범위를 시·도 및 인구 50만 이상의 시에서 모든 지방자치단체로 확대하였다. 지방자치단체가 50%미만의 자본금 등을 출자·출연하여 지자체 외의 자와 공동으로 상법상의 주식회사나 민법상의 재단법인을 설립·운영할 수 있도록 하였다. 25% 이상 출자 또는 출연하는 경우에는 사전에 내무부장관의 승인을 얻도록 하였다. 반면 책임성 강화차원에서 지방공기업의 효율적 경영을 위하여 지방자치단체의 장이 경영평가를 실시하도록 하였다(법제처, 1994).

1996년 개정에서는 지방공사 및 공단에 대한 중앙정부의 권한 일부를 지방자치단체의 장

에게 이양하는 등 지방자치단체의 지방공사 등에 대한 자율성을 높이려는 노력이 이루어졌다. 지방공사 및 공단의 지사 또는 출장소 설치에 관한 내무부장관의 승인권을 지방자치단체의 장에게 이양하였으며, 시·군 및 자치구가 설립한 지방공사 및 공단의 사장 또는 이사장 임면에 대한 내무부장관의 사전승인권을 시·도지사에게 이양하고, 의료사업을 목적으로 하는 지방공사의 사장 임면에 대한 사전승인제도를 폐지하였다. 시·군 및 자치구가 설립한 지방공사 및 공단에서 소규모의 사채 또는 공단체를 발행하거나 외국차관을 하는 경우에 이에 대한 내무부장관의 승인권을 시·도지사에게 이양하였으며, 지방공사 및 공단의 임직원급여 및 퇴직수당 지급기준에 관한 사전승인제도를 폐지하였다(법제처 1996).

1999년의 제5차 지방공기업법 개정으로 지방공기업에 대한 설립승인권과 사장임명권 권한이 지방자치단체에 이양되었다. 재무 자율성을 위해 예비비 확보기준(세출예산의 100분의 1)을 삭제하고, 여유금 예탁시 단체장 승인을 폐지하였다. 다만 재정적 기초강화를 위해 이익적립금을 적립하도록 하였으며, 지방공기업의 책임경영체제 확립을 위해 부실 지방공기업에 대하여는 경영진단을 실시할 수 있도록 하였다. 아울러 필요하다고 인정되는 경우에는 지방공기업에 대해서 임원해임·조직개편 등 경영 개선을 위한 조치 등을 권고할 수 있도록 하였다(법 제78조의2)(법제처, 1999).

2002년 개정에서는 지방공기업과 관련된 계약질서를 확립하기 위하여 입찰참가자격제한제도를 도입하는 한편, 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인들에서 나타날 수 있는 경영부실에 대비하기 위하여 출자법인의 채무에 대해서는 보증한도를 정하고, 부실경영이 이루어질 경우 단체장이 주식의 양도, 해산청구 등의 필요조치를 할 수 있도록 하였으며, 지방공사 사장 임명과 관련해 사장추천위원회를 구성하도록 하였다.

2004년 개정에서는 지방공기업의 사업영역을 확대(체육시설업 및 관광사업)하고, 공기업 투자재원확보를 위해 지역개발채권의 발생근거와 매입대상을 정하였다. 지방직영기업의 예산편성차입 작성권을 지방으로 이양하였으며, 지방공사의 출자범위를 외국인 투자기업 외에 다른 법인에도 출자할 수 있도록 하였다(법제처, 2004).

2005년 개정에서는 지방공기업에 대한 자율경영체제를 확립하고 지방분권화를 뒷받침하기 위하여, 부채비율·경영성과 등을 감안하여 대통령령이 정하는 기준 이하의 사채를 지방공사가 발행하는 경우에는 행정자치부장관 등의 승인을 받지 아니하도록 하였다.²⁾

2006년 개정에서는 법률적으로 조직에 대한 경영평가 규정만 존재하고, 관리자인 사장 개인의 능력과 실적을 평가하는 제도적 장치가 미흡하여 사장에 대한 평가제도가 부실하다는

2) 2005년(지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률안, 채무자 회생 및 파산에 관한 법률)에는 타법개정으로 두 번의 개정이 이루어져, 총 세 번의 개정이 있었다.

지적이 제기됨에 따라, 단체장이 지방공기업 사장을 임명하는 경우에 있어서는 경영성과계약을 체결토록 하였으며, 경영성과의 결과에 따라 지방공기업의 사장을 임기 중에 해임 또는 연임시킬 수 있도록 하고, 행정자치부장관은 경영평가 외에 업무성과 평가도 할 수 있도록 하였다(법제처, 2006).

이명박 정부에서 이루어진 2009년 개정에서는 지방공기업 설립과 관련해 유사한 기능을 가진 공기업 설립한 경우에 견제수단이 없어 중복투자 문제가 발생하고 부실가능성이 있어 지자체 장이 공기업 설립하는 경우 사전에 광역지방자치단체의 장과 협의하는 과정을 거쳐 공기업 설립의 타당성을 검토하도록 하였다. 인사와 관련해서는 이사 및 감사도 임원추천위원회의 추천과정을 통해 임명하도록 하였으며, 사장·이사 및 감사 등의 경우 경영성과, 직무실적 등을 반영하여 1년 단위로 연임될 수 있도록 하여, 공기업 임원들의 인사 공정성을 높이고 책임경영이 정착되도록 하였다. 아울러 지방공기업 정책의 일관성과 효율성을 높이기 위하여 경영평가위원회와 경영진단위원회를 하나로 통합한 지방공기업정책위원회를 설치·운영하였다(법제처, 2009).

2011년 개정에서는 공정한 거래질서 확보를 위하여 지방공사는 입찰참가자격을 제한받은 자와 원칙적으로 수의계약을 체결할 수 없도록 하고, 지방공기업에 관한 안전 심의 시 효율성을 높이기 위하여 행정안전부장관으로 하여금 지방공기업의 경영평가 및 경영진단 결과 등을 명기한 지방공기업보고서를 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 하였다(정창훈, 2015).

박근혜 정부의 2013년 개정에서는 광역지방자치단체가 지방공사 또는 지방공단 설립하려는 경우에는 미리 안전행정부장관과 협의하도록 하여 그 설립 절차를 강화하였으며, 지방공사의 다른 법인에 대한 출자 또는 신규 투자 시 지방의회의 의결을 의무화하였다. 지방공사의 이익금과 관련해 이익배당에 앞서 사채(社債) 상환을 위한 감채(減債)적립금을 우선 적립하였다. 지방공사 또는 지방공단 운영과 관련하여 공정성과 청렴성을 제고하고 뇌물 수수 등에 대한 벌칙을 적용하는 경우 공무원으로 의제되는 대상과 관련해 지방공사 또는 지방공단 임직원의 범위를 확대하였다(법제처, 2013).

2014년 지방자치단체의 출자(出資)·출연(出捐) 기관은 「민법」, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「상법」과 개별 법률에 근거를 두고 지방자치단체의 조례에 따라 다양하게 운영되고 있으나, 이들 기관에 일관성 있고 체계적으로 적용할 설립 전의 절차와 지도·감독 권한 등의 규정이 없어 출자·출연 기관에서 매년 채용 비리와 부실 경영 등의 문제가 발생되고 있는바, 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법이 제정되어 지방공기업법에 대한 수정이 이루어졌다(법제처, 2014).

2015년 개정에서는 지방직영기업의 관리자는 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기경영관리계획을 수립하여 지방자치단체의 장과 의회에 제출하도록 하였으며, 지방공사 사

장이 경영개선명령을 미이행하는 경우, 사장을 임기 중에 해임할 수 있도록 하고, 지방공기업의 인사운영에 대한 공통기준에 대해서는 행정자치부장관이 작성한 후에 통보할 수 있는 법적근거를 마련하였다. 지방공기업의 책임 운영을 강화하기 위하여 지방공사·공단 임직원이 공금을 횡령·유용한 경우에는 징계부가금을 부과할 수 있도록 하며, 지방공사의 재정건전성 강화를 위하여 다른 법인에 대한 채무보증 계약 등을 제한하도록 하였다(법제처, 2015).

2016년 개정에서는 지방공기업의 설립 및 신규투자 사업의 타당성 검토는 대통령령에서 정하는 요건을 갖춘 기관으로서 행정자치부장관이 지정·고시하는 기관에서 실시하도록 하였으며, 지방공사 신규 투자사업의 경우 해당 사업의 내용 및 그 결정 등에 참여한 자 등을 기록·관리하고 공개하도록 하는 사업실명제를 도입하였다. 또한 부실지방공기업에 대해 행정자치부장관이 지방자치단체의 장 또는 해당 지방공기업에 해산을 요구할 수 있도록 하였다. 아울러 부실지방공기업을 신속하게 정리할 수 있도록 부채 상환능력이 현저히 낮고, 사업 전망이 없어 회생이 어려우며, 설립 목적의 달성이 불가능한 지방공기업에 대하여 행정자치부장관이 지방공기업정책위원회의 심의를 거쳐 지방자치단체의 장 또는 해당 지방공기업에 해산을 요구할 수 있도록 하였다(법제처, 2016).

지방공기업 법제도 변화의 전반적인 흐름을 정리하면 다음의 <표 3>과 같다. 지방공기업제도의 전반적인 변화에서 핵심적인 경향을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 1997년 이후 ‘지방자치의 본격화’에 따라 공기업의 자율권의 확대라는 흐름이 존재한다. 자율성 확대와 관련해서는 독립채산제와 수입의 직접비 사용(‘69년), 공기업 수행사업의 확대(‘80년), 서울시 특례규정(‘91년), 지방공기업 대상사업 확대 및 공기업 설립 지자체 확대, 지방공사 및 공단의 지사 또는 출장소 설치권한 이양(‘96년), 공기업설립승인권, 사장임명권 이양(‘99년), 지방공기업 사업영역 확대(‘02년), 행정자치부의 지방공사 사채 발행 승인권 폐지(‘05년) 등이 이루어졌다.

둘째, 자치권의 확대와 더불어 이에 따른 문제점을 극복하기 위한 책임성 확보와 통제강화의 흐름이 존재한다. 책임성 확보 차원에서는 지방자치단체장의 경영평가 실시(‘94년), 이익적립금 규정, 경영진단 실시 및 지방공기업 임원해임, 조직개편 등의 조치권, 출자법인 채무보증한도 설정, 지방공사 임명시 사장추천위원회 제도(‘99년), 경영성과계약제(‘06), 공기업설립 타당성 검토 강화, 이사 및 감사의 추천제 도입, 직무실적을 반영한 연임제, 지방공기업정책위원회 설치(‘09년), 지방공사, 공단 설립시 안행부 협의 및 설치절차 강화, 공사 출자, 투자시 의회의결 의무화, 뇌물수수 처벌대상 확대(‘13년), 직영기업 중장기 경영관리계획 수립 의무화, 경영개선 미이행시 해임권 신설, 지방공기업 인사운영 공통기준, 임직원 징계부가금 제도 도입, 지방공사 채무보증 제도 제한(‘15년), 타당성 검토 기관 지정·고시, 사업실명제, 행정부 장관의 부실공기업 해산요구권(‘06) 등이 이루어졌다.

이상의 내용을 종합해 보면, 지방공기업 평가는 자율권의 확대와 책임성의 확보라는 두 가

지 가치가 충돌하면서 제도변화에 있어 지속과 변화가 복합적으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 두 가치의 충돌상황을 볼 때 최근에는 자치권 확대보다는 책임성 확보가 더 지배적 흐름으로 나타나고 있다. 또한 지방정부를 통제하기 위한 장치가 강화되고 있는 것으로 보인다.

〈표 2〉 지방공기업제도의 시기 구분 및 각 시기별 특징

	민선 자치단체장 직선 이전 (1964-1996)		민선 자치단체장 직선 이후 (1997- 현재)		
	태동기 (1964-1979)	분화기 (1980- 1996)	정착기 (1997-2007)	도약기 (2008-2016)	조정기 (2017-현재)
해당 법 제·개정	법 제정(1969)	1차-4차 개정	5차-14차 개정	15-24차 개정	25-26차 개정
정권별 구분	박정희	전두환, 노태우,	김영삼, 김대중, 노무현	이명박, 박근혜	문재인 정부
핵심어	-조직설립	-조직성장	-분권화	-통제(구조)	-통제(이념)
지방공기업 구조 변화	- 직영기업만 운영 - 지방공기업 특례규정	- 직영기업 외 공사·공단 법인 허용	- 설립과 인사원 위임	- 출자·출연 기관을 지방 공기업법에서 별도로 분리	- 지방공기업의 역할에 대한 재조정 - 윤리투명성 강화
자율성 확대	- 공기업 회계는 특별회계에 의한 독립채산제 - 증가수입 직접시 사용	- 지방사채 발행, 차관 가능 - 서울시 특례규정 - 지방공사 및 공단의 지사 또는 출장소 설치권한 위임	- 지방공기업에 대한 설립승인권과 사장임명권 권한이 지방자치단체에 이양	- 지방공기업의 사업영역을 확대(체육시설 업 및 관광사업) - 출자범위 확대	
책임성 확대		- 지방자치단체의 장이 경영평가를 실시	- 부실 지방공기업에 대하여는 경영진단(99년)	- 사장추천위원회 구성/지방공기 업정책위원회 - 출자법인의 채무에 대한 보증한도 설정 - 지방공사의 사장에 대하여 업무성과 평가	
주요 Issue	지방공기업 체계확립	사업영역확대 및 형태분화	경영체계 확립	지방공기업 부채 해소 및 경영정상화	사회적 가치
공익성· 기업성 관계	공익성>기업성	공익성>기업성	공익성<기업성	공익성<기업성	공익성<기업성

자료: 신열(2006), 정창훈(2015)을 재구성

2. 지방공기업 경영평가제도 변화

1) 도입기(1993-1998년)

지방공기업에 대한 업무분장이 내무부 직제상 1964년에 처음으로 등장하였으나, 1969년 제정된 지방공기업법에는 공기업평가에 대한 규정이 존재하지 않았다. 도입기인 1993-1999년 이전에는 1991년 지방직영기업(공영개발사업(11개), 개발공사(1개))에 대해 내무부 의뢰하에 ‘한국지방공제회’가 경영평가를 실시하였다.

본격적인 지방공사 및 공단에 대한 경영평가는 모법인 지방공기업 제3차 개정(1992.12.8.)이 이루어진 후 1995년 3월에는 행정자치부훈령으로 ‘지방공기업 경영평가규정’이 제정되면서 본격화되었다.³⁾ 이 훈령은 내무부에서 지방공기업에 대한 경영평가가 지방공기업 경영의 효율성과 책임성을 보장하는 제도적 장치 마련 차원에서 제정 및 공포되었으며, 2008년 6월 5일에 폐지될 때까지 지방공기업 경영평가에 대한 법적 근거가 되었다(김종희, 2007). 지방공기업평가원의 전신인 ‘지방자치경영협회’에서 공영개발사업과 상수도사업에 대한 경영평가를 실시하였고, 1994년부터는 하수도사업과 기타공사에 대한 경영평가가 실시되었다. 평가대상 기관수를 살펴보면, 1992년에는 25개, 1993년에 24개, 1994년에 53개, 1995년에 30개, 1996년에 41개 지방공기업에 대한 경영평가를 실시하였다.

도입기 경영평가제도의 특징은 첫째, 경영평가지표별로 문제점 및 개선방안을 제시하는데 중점을 두었기 때문에, 경영평가라기보다는 경영진단의 성격을 보였다. 둘째, 개별 지방공기업이 평가기관에 경영평가를 의뢰하는 형식이었기 때문에 의뢰한 공기업의 사업영역과 경영여건에 맞게 선정되었다. 셋째, 경영평가를 의뢰한 지방공기업을 개별적으로 평가하였기 때문에 상대평가는 불가능하였다. 이처럼 경영평가가 자율성을 가진 이유는 내무부장관이 지방공

3) 본 규정은 ① 지방공기업 경영평가에 관한 기본사항을 심의하기 위하여 ‘지방공기업경영평가위원회’ 설치·운영(제3조), ② 지방자치단체의 장은 학계의 전문가, 정부·지방자치단체 출연기관의 연구원, 공인 회계사, 5급 이상 전·현직 공무원 등으로 경영평가단 구성·운영(제4조), ③ 경영평가는 매년 1회 실시를 원칙으로 하고 내무부장관은 전년도 사업에 대한 세부평가지침을 익년 2월 말까지 작성·시달(제5조), ④ 경영평가의 방법은 지방자치단체별로 실시하는 자체평가와 경영지도법인 또는 외부전문기관에 의한 위탁평가로 구분(제6조 제1항, 제2항)하였다(백승천, 2018). ⑤ 내무부장관은 동종 공기업을 동일한 기준과 방법으로 일관성있게 평가할 필요가 있거나 특정 공기업의 경영 전반에 관한 정밀진단과 대책강구가 필요할 경우에는 경영지도법인에 일괄 위탁평가 가능(제6조 제3항)하도록 하였다(백승천, 2018). ⑥ 경영평가의 신뢰성·객관성 확보를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 공기업의 관리자 또는 공사·공단의 임·직원 등으로부터 의견청취나 자료제출 요청 가능(제6조 제5항), ⑦ 경영평가결과 부실기업 관리자 등에 대하여는 해임 징계처분을, 우수기업 종사자에 대하여는 포상·인사 상 특전 또는 인센티브상여금 지급 가능(제7조) 등을 규정하고 있다(백승천, 2018).

기업 설립승인권과 지방공기업 사장 임면권 등을 가지고 있어서 지방공기업을 충분히 통제할 수 있어 경영평가에 대한 관심이 많지 않았기 때문으로 보인다(백승천, 2018).

도입기의 특징은 명확한 제도적 논리가 형성되어 있지 않았다는 점이다. 이는 경영평가 제도가 정권의 이념, 공공기관개혁, 지방자치제도의 논리적 연계성이 약했기 때문으로 해석된다.

2) 성장기(1999-2007년)

지방공기업 경영평가제도는 지방자치 권력구조의 변화의 흐름을 반영하여 변화가 나타났다. 1995년 민선 자치단체장 직선제 시행 이후 1996년 12월 30일 「지방공기업법」 4차 개정으로 이를 반영한 많은 분권조치가 이루어졌으며, 1999년에 제5차 개정으로 지방공기업 경영평가제도가 대폭적으로 변화되었다. 1999년의 제5차 지방공기업법 개정으로 지방공기업에 대한 설립승인권과 사장임명권 권한이 지방자치단체에 이양되었다. 이에 따라 지방공기업에 대한 통제권을 유지하기 위해 그 전까지 형식적으로 운영되었던 지방공기업 경영평가가 강화되었다. 한인섭(2011)은 1999년에 지방공기업법의 관리방식이 ‘사전적 통제방식’에서 ‘사후적 통제방식’으로 변화되었다고 설명한다. 특히 경영평가에 관한 권한을 분명히 하기 위해서 지방공기업 경영평가를 원칙적으로 행정자치부장관이 실시하고, 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 예외적으로 지방자치단체의 장이 실시할 수 있도록 「지방공기업법」을 개정하였다(백승천, 2018). 1999년 경영평가점수를 토대로 5개 평가등급을 부여 하고, 평가등급에 따라 성과연봉을 지급하는 제도를 도입하였다. 평가기관과 평가위원 및 지방공기업을 대상으로 평가 과정에서 나타난 문제점에 대한 의견을 수렴하고, 워크숍을 개최하도록 하였다.

성장기 경영평가의 주요특징으로는 첫째, 동종 지방공기업은 동일한 기준과 방법으로 일관성있게 평가한다”는 기본방침을 설정하고, 2000년부터 기존 절대평가방식에서 상대평가방식으로 바뀐다는 것이었다. 원활한 상대평가를 위해서 평가지표 체계를 책임경영·경영관리·사업운영·고객만족 등 기능별 분류체계로 전환하고 모두 공기업에 적용하였다. 둘째, 성과급제도를 도입하고, ‘지방공기업경영평가위원회’를 설치하여 경영평가등급 결정방법을 심의하고 통보하였다. 공사공단에 대해 상대평가를 실시하고, ‘가’, ‘나’, ‘다’, ‘라’, ‘마’ 등 5개 평가등급을 부여하고, 평가등급에 따라 성과연봉을 지급하는 제도를 도입하였다. 셋째, 지표별 등급체계를 9등급으로 확대하고 각 등급별 분포비율을 강제로 배분하였다. 넷째, 정량지표에서 목표달성뿐만 아니라 전년도 개선지표가 활용되기 시작하였다. 다섯째, 부실공기업에 대한 경영진단제도를 도입하였으며, 마지막으로 경영평가체계 개선에 관해 지방공기업의 의견수렴 절차를 정례화하였다(백승천, 2018).

2001년에는 ‘고객만족도’를 조사하여 경영평가점수에 반영하였으며, 정량지표 평가 시 ‘전년 대비 개선도’를 20% 비중으로 평가하였다. 기재부의 공공기관평가에서 도입되었던 고객만족도 제도를 반영한 것이다. 고객만족도 제도는 배점에서 연도별로 많은 변화를 보이고 있는데, 2001년 5점, 2003년 4점, 2005년 7점, 2006년 9점, 2008년 25점, 2009년 15점, 2010년 10점, 2014년 직영기업/시설공단 고객만족도 점수를 10점에서 15점으로 상향하였다. 고객만족도의 비율이 ‘08년까지 확대되다가 감소하였다.

평가제도의 변화를 볼 때 평가위원에 대한 규정이 신설되거나 수정되었다. 2002년 전년도 평가위원을 1/3 이상 교체하였으며, 2005년에는 평가위원의 20% 이상을 지방자치단체에서 추천한 전문가 중에서 선정하였으며, 3년 연속 경영평가에 참여한 자는 평가위원에서 배제하였다.⁴⁾

이와 같은 미시적 변화들은 거시적 제도논리의 영향하에서 이루어졌다. 김대중 정부는 IMF라는 경제위기에 따른 작은 정부를 국정이념으로 하여 효율성의 논리가 지배적이었다. 이는 공공기관 개혁에서 공기업민영화, 공기업자사 정리 등의 구조조정으로 나타났으며, 지방자치제도에서는 지방채발행 승인강화, 지방재정 투융자심사 강화로, 지방공기업제도에서는 지방공기업평가로 나타났다. 결과적으로 이와 같은 효율성과 통제의 논리는 지방공기업평제도에 경영평가 등급에 따른 성과연봉제 강화, 상대평가제 도입 등으로 구현된다. 반면, 상대적으로 분권과 자율성의 논리도 존재하였는데 공공기관개혁에서는 운영시스템 혁신, 지방자치제도에서는 중앙행정권한의 지방이양, 지방공기업제도에서는 지방공기업 설립승인권과 사장 임명권의 지방자치단체 이양으로 나타났다. 이와 같은 분권과 자율성은 공기업평가에서는 피평가기관의 의견수렴 절차 정례화로 나타났다.

노무현 정부에는 분권형 선진국가를 강조하였다는 점에서 분권과 자율성이 보다 지배적 제도논리로 채택된다. 이는 공공기관 개혁에서 경영자율성 확대로 이어졌으며, 지방자치제도에 양여금 폐지, 교부세 개편, 1,211개 사무의 지방이양, 주민투표제와 주민소환제의 도입으로 연계되었고, 지방공기업제도는 지방공기업의 사업영역을 확대하는 결과를 가져왔다. 지방공기업평가제도는 평가주체의 이원화를 통해 지방정부의 자율성을 확대하였다. 반면 효율과 통제관점에서 공공기관의 사회적 책임과 성과관리체계가 강화되었고, 지방자치제도에서는 지방재정공시제도 도입, 지방재정 평가기능 강화가 이루어졌으며, 지방공기업에서 경영성과계약제도가 도입되었다. 이는 지방공기업 평가에도 영향을 미치는 데 경영평가에서 혁신평가를 10% 반영하고 사장평가에서는 20%를 반영하여 통제성을 강화하는 것으로 나타났다.

⁴⁾ 2012년 평가위원들에게 서약서를 징구하였다. 2014년 학계 또는 전문기관의 추천을 받아 적격 여부를 심사한 후 평가유형별 로 5~10명의 평가위원을 구성하였고, 청렴교육을 실시하였다. 2017년 평가에서는 집단평정방식이 도입되었으며, 사전평가, 현장평가, 집단평정 등이 평가서식에 반영되었다.

3) 발전기(2008-2015년)

2008년부터 지방공기업 평가주체가 이원화되었는데, 기초자치단체가 설립한 지방공기업의 경영평가 주체를 광역자치단체로 하였다. 이와 같은 변화는 광역자치단체들이 요구한 내용을 수용한 것이었다. 행정안전부는 광역공기업을 평가하고, 광역자치단체는 기초공기업에 대해서 평가하도록 하였으며, 서울과 경기를 제외한 기초공기업은 행정안전부가 평가하였다⁵⁾. 또한 평가부담을 줄이기 위해서 ‘혁신평가’를 경영평가에 통합하였다.

서류평가 위주로 진행된 평가의 한계를 보완하기 위하여 경영실적보고서 확인절차를 실시하였다. 경영수준에 따라 ‘우수’, ‘정상’, ‘부진’의 3단계 등급을 부여하였으며, 허위·오류자료 제출 시 해당 점수를 미부여하거나 ‘부진’ 등급을 부여하고 사장과 임원의 성과급 지급을 제외하였다. 부진기관에 대해서는 심층진단기능을 강화했다. 경영평가를 실시하지 않은 기관은 ‘부진’으로 처리하였다. 평가의 공정성 제고를 위해서 확인평가가 이루어졌으며, 이의신청 제도가 도입되었다.

2008년 평가에서는 경영체계(조직관리, 인사관리, 노사관리, 10점), 사업성과(55점-60점), 정책준수(10점), 고객만족(20점-25점) 등으로 평가지표가 구성되었다. 2009년에서부터는 ① 리더십·전략, ② 경영시스템, ③ 경영성과, ④ 정책준수 4개 대분류지표로 구성하였고, 2013년부터 공기업 정책준수 지표를 ‘경영성과’에서 분리하였다.

〈표 3〉 평가지표 체계

2009년 지표체계			2017년 지표체계		2018년 지표 체계		2020년 지표 체계(안)	
대분류	중분류	소분류	대분류	중분류	대분류	중분류	대분류	중분류
I. 리더십/전략 (5-15)	리더십	경영층 리더십 고객 및 윤리경영	I. 리더십/전략 (8-11)	리더십 전략	I. 리더십/전략 (4-5)	리더십 전략	I. 지속가능경영 (25)	리더십 경영시스템
	전략	비전·미션 및 경영계획	II. 경영시스템 (30-32)	경영효율화 주요사업활동	II. 경영시스템 (10-24)	경영효율화 주요사업활동	II. 경영성과 (40)	주요사업 경영효율성과 고객만족도
II. 경영시스템 (30)	경영효율화	조직관리	III. 경영성과 (49-55)	주요사업성과 경영효율성과	III. 경영성과 (45-49)	주요사업 경영효율성과		
		인사관리						
		노사관리						
		재무관리						

5) 경기도에서는 경기도에 있는 49개 기초공기업을 경기개발연구원에 위탁하여 평가하였고, 서울특별시는 기초공기업(시설관리공단)의 경우 한국자치경영평가원에 위탁하였다.

III. 경영성과 (60)	주요사업활동	주요사업활동	고객만족성과	IV. 사회적 가치 (18-35)	고객만족성과	III. 사회적 가치(35)	일자리 확대
	주요사업성과	주요사업성과			일자리확대		
	경영효율성과	경영지표			사회적 책임		
	기업정책준수 (10-12)	고객만족도					
고객만족성과	고객만족도	IV. 정책준수 (5-15)	V. 정책준수 (5)	사회적 책임			

자료: 행정안전부. 지방공기업 경영평가편람

2009년 「지방공기업법」 16차 개정을 통해 지방공기업의 사장과 감사는 경영성과, 직무실적 등에 따라 1년 단위로 연임할 수 있도록 규정함으로써 평가의 실효성이 높아졌다. 2009년 평가에서는 50개 지방공기업에 대해서는 한국자치경영평가원에서, 기초자치단체가 설립한 163개 지방공기업에 대해서는 5개 시·도 발전연구원(경기개발연구원, 충남발전연구원, 전북발전연구원, 대구경북연구원, 경남)과 한국자치경영평가원(서울 24, 인천 5, 울산 1, 강원 15, 충북 5, 전남 6)에서 평가하였다. 광역자치단체에서 경영평가가 확대됨에 따라 ‘경영평가편람’을 마련하고 교육실시가 이루어졌다. 기관이 제시하는 목표대비 실적보다는 과거실적이나 추세치를 반영한 기준목표치에 따라 목표달성도를 평가하는 방식을 채택하였다. 비리 등 도덕성 문제로 사회문제화된 기업은 등급부여 시 별도로 고려하였다. 아울러 행정안전부가 제시한 평가지표와는 별도로 시·도가 20% 내에서 지표를 추가할 수 있도록 하여 자율성을 강화하였다.

2010년에는 최하위등급을 받은 지방공사·공단 CEO와 임원은 연봉이 5~10%가 삭감되고, 임직원은 경영평가 평가급을 지급받지 못하도록 하였다. 50개의 광역공기업에 대해서는 지방공기업평가원이 경영평가를 수행하기 시작하였고, 기초공기업은 시·도연구원, 민간기관(서울은 한국정책평가연구원, 인천은 한국산업관계연구원)이 평가하였다. 2011년도에는 광역은 절대평가, 기초는 상대평가를 원칙으로 하였다. ‘경영진단 2진 아웃제’를 도입하여 최근 5년간 2회 이상 경영진단대상이 된 기관은 법인청산 등 퇴출방안을 고려하였다(백승천, 2018).

2012년 평가에서는 경영평가시기를 2~3개월 단축하여 적기환류를 강화하였다. 확인검증 대상기업을 전년도 14개에서 39개로 확대하였다. 인센티브와 관련해서는 사장 및 임원의 경우 ‘라’, ‘마’ 등급을 받은 경우에는 성과급을 지급하지 않고 다음 연도 연봉을 동결(‘라’등급)하거나 5~10% 삭감(‘마’등급)하도록 하였다. 2013년 경영평가가 1개월 더 단축되고, 3년 연속 경영평가 참여자는 배제하였고, 지역여건을 반영하기 위해서 전국의 당해연도 평균실적이 아닌 지역별로 목표를 설정하여 평가하였다. 지표의 구성에서 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 분류지표에 정책준수를 추가하여 4대 분류지표체계로 평가하기 시작하였다.

2014년에는 경기침체에 대응하기 위해서 단기채무 지급능력 측정지표를 신설하고, 부채비율 목표를 강화했다. 2015년 평가에서는 공공기관 정상화라는 차원에서 부채감축, 과다복리후생 등과 관련해 정상화실적을 경영평가에 반영하였다.

이와 같은 지방공기업평가 제도변화는 이명박·박근혜 정부의 국정이념, 공공기관개혁, 지방자치제도, 지방공기업제도의 변화를 반영하고 있다. 이명박 정부에서는 작은 정부 큰 시장의 논리를 적용하여, 효율성과 통제 논리가 강조되었다. 효율성과 통제의 논리를 볼 때 공공기관개혁에서는 민영화, 통폐합, 기능조정 등이 이루어졌고, 지방자치제도에서는 교육감 직선제 폐지, 지방재정 총체적 감축이 이루어졌으며, 지방공기업 제도에서 공기업설립 타당성에 통제가 강화되었다. 이는 지방공기업평가제도에도 영향을 미치는데 경영평가에서 적자가 발생한 도시개발공사는 우수등급에서 배제하였으며, 경영진단 2진 아웃제도가 도입되고, 평가등급이 하위 등급에 속하는 경우에 임원연봉 동결, 삭감이 이루어졌다. 반면 분권과 자율성이 측면의 논리도 존재하였는데, 공공기관개혁에서 복수노조 허용, 총인건비 예외인정, 지방자치제도에서는 특별지방행정기관 정비 및 기능이관, 지방소비세와 지방소득세 도입, 지방공기업평가제도에서는 사장평가지표의 자율적 결정 등이 이루어졌다.

박근혜 정부에서도 효율성과 통제의 논리가 지속적으로 작동하였는데, 공공기관개혁에서는 부채관리, 방만경영 통제강화 등이, 지방자치제도에서는 지방자치와 교육자치 일원화, 지방공기업제도에서는 공사, 공단 설립시 통제강화, 부실공기업 해산요구권 등의 제도변화가 이루어졌다. 지방공기업평가제도에서는 평가권 환수를 통해 지방공기업 평가를 일원화하였다. 반면 분권과 자율성의 논리로서 공공기관의 자율책임경영체제 확립, 지방자치제도에서는 자치사무비율 확대, 지방공기업제도에서는 지방출자출연법 제정, 지방공기업평가에서는 지역별 목표설정평가가 이루어졌다.

4) 전환기(2016년-2019년 7월 현재)

2016년 평가권을 환수하여 기초자치단체 상·하수도 평가를 제외한 모든 지방공기업 평가를 행정안전부가 직접 평가하도록 일원화하였다. 이에 따라 광역단위 연구기관들이 기초자치단체가 설립한 186개 상·하수도를 평가하고, 나머지 145개 광역상·하수도, 공사, 공단은 지방공기업평가원에 위탁하여 평가하였다. 행정안전부는 지방공기업법 제78조 규정을 근거로 지방공기업 경영평가가 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 국가사무로 파악하고, 평가의 관대화를 방지하며 유형별 정확한 비교분석을 도모하였다.

2017년에는 공공성이 높은 복지사업, 재활용선별장, 장사시설 등의 시설관리공단의 경우 사업수입이나 사업수지비율 평가에서 제외하였으며, 안전사고 발생건수를 평가하도록 하였다.

2018년 평가에서는 공공성과 효율성간 균형을 위한 제도의 개편이 이루어졌다. 리더십/전

략, 경영시스템, 경영성과, 정책준수에 ‘사회적 가치’를 포함하였고, ‘일자리 확대’와 ‘사회적 책임’ 등 사회적 가치 점수를 확대하였다. 아울러 고객만족도 조사 의견 반영 이외에 지역주민이 직접 경영평가에 참여하여 지역주민 30명, 지방공무원 15명, 지방공기업직원 60명이 경영평가에 참여하도록 하였다. 또한 정성지표에 대한 주관성을 완화하기 위해 집단평가방식을 도입하여 평가의 객관성을 제고하였다. 또한 상·하수도 격년평가제를 실시하고, 관광공사를 분리하여 업무차이에 따른 맞춤형 평가가 이루어지도록 하였다. 지방공사·공단이 2년 연속 최우수등급(‘가’등급)을 받은 경우에는 차년도 평가를 면제하여 평가부담을 완화시켰으며, 과거 경영평가 결과에서 허위·오류가 발견될 경우 평가점수와 등급을 소급 조정하고 이미 지급된 평가급을 환수할 수 있는 근거를 마련하였다(백승천, 2018).

문재인 정부는 국정이념으로 공공성의 실현을 강조하고 있다. 분권과 자율성을 대변하는 제도로써 공공기관평가에서 자율·혁신 기반 맞춤형 평가가 이루어졌으며, 지방자치제도에서 중앙정부권한의 획기적 지방이양이 추진되고 있고, 지방공기업평가에서는 지역주민의 경영평가 참여, 2년 연속 최우수등급 기업관의 경영평가 면제 등의 제도변화가 있었다. 반면 효율성과 통제차원에서 공기업평가에서 사회적 가치 지표의 강화, 지방공기업제도에서는 윤리경영 지표 개발, 허위통합공시 제재강화 등이, 지방공기업평가에서는 사회적 가치지표 강화, 실적 자료 오류시 불이익 강화 등이 이루어졌다.

〈표 4〉 지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 주요 특징

	도입기 (1993-1998)	성장기 (1999-2007)	발전기 (2008-2016)	전환기 (2016-2019년 8월 현재)
주체	- 자체평가-자치체장 - 위탁평가-경영지도법인, 외부전문기관	- (원칙) 행정안전부 장관 - (예외) 지자체	- 광역: 행정안전부 장관 - 기초: 광역자치단체장	- 행정안전부 장관
평가수행 기관	- 지방자치경영협회	- 한국자치경영평가원	- 한국자치경영평가원/ 지방공기업평가원 - 광역발전연구원	- 지방공기업평가원 - 광역발전연구원
평가기관수	- 93년 24개 - 96년 41개	- 99년 74개 - 07년 188개	- 08년 190개 - 15년 334개	- 16년 340개 - 18년 241개
평가체제	- 기관별 지표체계 - 절대평가	- 유형별 공동지표 체계 - 상대평가	- 유형별 공통지표 체계 - 절대평가	- 유형별 공통지표 체계 - 절대평가
평가비용 부담	- 자치단체	- 행정안전부	- 광역: 행정안전부 - 기초: 광역자치단체	- 행정안전부

자료: 한인섭(2011)을 재구성

3. 제도적 논리를 적용한 지방공기업경영평가제도 변화 분석

이상에 논의한 지방공기업 평가를 둘러싼 제도의 변화과정을 보면, 제도적 환경 내에서 효율성/통제와 자율성/책임성 간 제도적 논리의 공존과 갈등이 평가제도에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 각 시기별 제도의 변화과정을 요약하면 <표 5>와 같다. 지방공기업평가제도에 대한 제도적 논리의 영향력을 분석한 본 연구의 주요결과를 제시하면 다음과 같다.

먼저 상위제도 내에서 존재하는 제도적 논리는 자율성과 통제가 상충적이지만 공존하고 있다. 자율성과 통제라는 두 제도적 논리의 비중 변화는 정권의 추구하는 이념에 따라 좌우되며, 이는 공공기관 개혁정책에도 반영되고 있다. 김대중정부에서는 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 작지만 효율적으로 봉사하는 정부를 국정이념으로 설정하고, 신자유주의적 기조를 바탕으로 공공부문 구조조정을 진행하였다. 따라서 분권과 자율성보다는 효율성과 통제에 더 방점이 주어졌다. 노무현정부에서는 분권형 선진국가를 국정이념으로 하여 분권과 자율성 측면에서 경영자율성을 확대하고 혁신추진동력을 강화하면서 동시에 성과관리체계를 강화하고 투명윤리경영을 강조하는 효율성과 통제 강화 공공기관 개혁을 추진하였다. 이명박정부에서는 선진일류국가라는 국정비전과 작은 정부를 지향하면서 공공부문 선진화를 위해 공공기관 민영화를 적극적으로 진행하였다. 박근혜정부에서는 국민행복, 희망의 새시대라는 국정비전을 바탕으로 국민의 신뢰를 받는 공공기관을 목표로 자율책임경영체제를 확립하고 성과연봉제의 확대를 적극 추진하였다. 국민의 나라, 정의로운 대한민국을 국정비전으로 내세운 문재인정부에서는 공공성 실현을 위해 사회적 가치를 선도하고 윤리경영과 지역발전에 기여하는 공공기관 개혁을 진행하고 있다. 이명박정부와 박근혜정부에서는 효율성과 통제가 더욱 강조되는 반면, 문재인정부에서는 효율성과 통제에 무게중심이 있기는 하지만, 분권과 자율성 확대를 위한 공공기관 개혁이 추진되고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 지방자치제도의 변화도 지방공기업제도 변화에 영향을 미치고 있다. 지방공기업제도는 분권/자율성과 효율성/통제 기조가 함께 추진되지만, 정권별 특성에 따라 효율성/통제 기조가 더욱 강조되기도 하였다. 김대중정부에서는 지방공기업평가가 강화되면서 지방공기업 운영에 대한 통제 정책을 확대했지만, 지방자치 구현을 위한 분권적 조치로 지방공기업에 대한 설립승인권과 사장임명권을 지방자치단체에 이양하는 분권적 정책추진을 하였다. 노무현 정부에서는 경영성과계약제를 실시하면서도 지방공기업의 사업영역 확대 허용과 행정자치부의 지방공사 사채 발생 승인권을 폐지하는 분권적 정책을 실시하였다. 이명박정부에서는 공기업 설립 타당성 검토를 강화하고 이사 및 감사의 추천제 도입, 직무실적을 반영한 연임제 규정 신설 등을 통해 지방공기업에 대한 통제를 강화하였다. 박근혜정부에서는 지방공기업

설치 절차 강화와 중장기 경영관리계획 수립 의무화 등 다양한 효율성 장치를 바탕으로 지방 공기업에 대한 통제를 강화하는 한편, 지방출자출연법 제정을 통해 분권적 흐름을 반영하였다. 문재인정부에서는 윤리경영지표를 경영평가에 반영하도록 하는 것과 허위 통합공시에 대한 제재를 강화하는 방향으로 지방공기업평가가 진행되고 있다.

마지막으로, 분권/자율성과 효율성/통제라는 논리가 지방공기업 제도변화를 통해 평가제도에도 영향을 미치고 있다. 정치적 환경변화는 평가의 지배적 가치에 영향을 미치는데, 정권별 이념으로 반영된다. 정권의 이념을 평가에 본격적으로 반영하기 시작한 것은 노무현 정부 때부터이다. 노무현 정부인 '06년 경영평가에서는 혁신평가를 10% 반영하였으며, '07년에는 혁신평가 점수를 경영평가에 10%, 사장평가에 20% 반영하였다. 이명박 정부에서는 공기업 선진화 추진을 위해서 성과주의가 강화되었다. '09년 「지방공기업법」 16차 개정은 지방공기업의 사장과 감사는 경영성과, 직무실적 등에 따라 1년 단위로 연임할 수 있도록 규정함으로써 평가의 실효성이 높아졌다. '00년 경영평가에서는 적자가 발생한 도시개발공사를 '우수' 등급에서 배제하였으며, '11년 평가에서는 경영진단 2진 아웃제가 도입되었다. '라', '마' 등급에 대해서는 임원연봉을 동결 또는 삭감하였다. 박근혜 정부인 2013년 지표구성에서 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 분류지표에 정책준수를 추가하여 4대 분류지표체제로 평가하기 시작하였으며, 2014년에는 경기침체에 대응하기 위해서 단기채무 지급능력 측정지표를 신설하고, 부채비율 목표를 강화하였다. 2015년 평가에서는 공공기관 정상화 관점에서 부채감축, 과다복리후생 등과 관련해 정상화실적을 경영평가에 반영하였으며, 2016년에는 임금피크제가 추진되었다.

문재인 정부의 2018년 평가에서는 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과, 정책준수에 '사회적 가치'를 포함하였고, '일자리 확대'와 '사회적 책임' 등 사회적 가치 점수를 확대(16점~27점에서 35점)하였다. 지방정부의 평가재량은 축소되어 왔다. 행정안전부가 모든 공사·공단 및 광역 하수도를 평가(상·하수도 격년제 평가)하고, 도(道)는 기초 하수도만을 평가(상·하수도 격년제 평가)하고 있다.

넷째, 평가제도에서 지배적 논리는 자율성보다는 통제논리가 지속적으로 발전하고 있다는 점이다. 이는 평가제도 자체에 통제와 효율을 강조하는 특성이 내재되어 있기 때문으로 볼 수 있다. 특히, 공기업 정책준수는 정부의 통제지지를 보여주는 대표적인 지표이다. 공기업 정책준수 지표의 평점 비중이 경영층 세부지표인 리더십, 고객서비스 및 윤리경영, 전략, 조직관리, 인사관리 등의 개별 지표보다 점수가 높다. 정책준수 지표에 대한 높은 점수로 인해 지방공기업의 부담이 크다. 예를 들어 2014년 정부 3.0 추진, 비정규직 고용개선, 2015년 복리후생제도 정상화, 2016년 임금피크제 추진, 2017년 성과연봉제 확대 추진, 지방공기업 유사행정규제 정비 등이 정책준수 지표로 추가되었다. 공기업 정책준수는 정권에서 추진하는 주요정책을

그 내용으로 하고 있다는 점에서 지방공기업의 입장에서는 압박감을 느낄 수 밖에 없다.

평가지표의 측면에서 볼 때 성과지표의 가장 큰 특징은 첫째, 경영성과 점수의 비중이 가장 크게 구성되어 있다. 둘째, 하향적인 지표구성으로 인해 지표의 표준화 통일성은 존재하는 반면에 지역을 특성을 반영하는 상향적 지표가 부족하다. 평가도구가 피평가기관의 특성을 반영하고 있는가에 대한 설문조사 연구결과를 보면 부정적인 응답이 27.6%로, 긍정적인 응답인 22.4%에 비하여 다소 높은 수준을 보이고 있다(라휘문·최덕목, 2010). 셋째, 개선도 지표의 비중이 높아지고 있다. '01년 전년 대비 개선도 비중 20%로 설정되었으며, '02년에는 전년 대비 개선도 비중 상향조정(20%→30%), '04년에는 40%, '05년에는 50%로 확대되었다. 넷째, 영업수지비율이나 1인당 영업수익 지표와 같은 계량지표에 의해 평가결과가 좌우된다. 재무적 효율성을 중심으로 지방공기업을 평가한 결과 지방공기업의 발전보다는 통제 위주의 평가가 이루어지고 있으며, 결과적으로 지방공기업의 자율성을 제약하고 있다(김철, 2017).

마지막으로, 제도의 역사적 유산으로 인해 지방공기업제도와 지방공기업평가제도의 변화의 특징이 해당 정권 내에서 구현되지 않고 이후 정권에 반영되기도 하며, 정권의 특성에 따라 다시 재조정되는 측면도 존재한다. 지방공기업평가 주체의 이원화 사례가 대표적이다. 이명박 정부인 2008년 광역자치단체들의 요구를 수용하여 행정안전부에서 광역공기업을 평가하고, 광역자치단체가 기초공기업을 평가하도록 하였는데, 이는 노무현정부때 마련된 지방공기업법에 기반한 것이었다. 2009년에 광역공기업에 대한 평가는 한국자치경영평가원, 기초공기업에 대한 평가는 시·도발전연구원에서 평가하도록 하였다가, 박근혜정부인 2016년에 다시 평가권을 환수하여 기초자치단체 상·하수도를 제외한 모든 지방공기업에 대하여 행정자치부가 직접 평가하도록 하여 행자부 산하 지방공기업평가원에서 일원화하도록 하였다.

〈표 5〉 역대 정부의 국정이념, 공공기관개혁, 지방자치제도와 지방공기업평가제도 변화

		형성기	성장기	발전기		전환기
		김대중정부 (1998.2.-2003.2)	노무현정부 (2003.2.-2008.2)	이명박정부 (2008.2.-2013.2)	박근혜정부 (2013.2.-2016.12)	문재인정부 (2017.5-2019년 현재)
국정이념	정부명칭	국민의 정부	참여정부	국민성공시대	국민행복시대	국민의 시대
	국정비전	민주주의와 경제발전	분권형 선진국가	선진일류국가	희망의 새 시대	국민의 나라, 정의로운 대한민국
	정권이념 및 목표	작은정부, 효율적 정부, 봉사하는 정부	신뢰경영, 자율·책임경영, 공공기관운영시스템혁신	작은 정부 큰 시장, 국민편의 증대, 사회적비용 최소화, 투명성 제고	국정과제 뒷받침, 효율성, 책임성, 투명성	공공성의 실현
공공기관개혁	이념	- 작지만 효율적으로 봉사하는 정부	- 국민감동서비스를 제공하는 세계일류 공공기관	- 공공부문 선진화	- 국민의 신뢰를 받는 공공기관	- 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관
	분권과 자율성	- 운영시스템혁신	- 경영자율성 확대, 혁신추진동력강화	- 복수노조 허용 - 총인건비 예외인정	- 자율·책임경영체제 확립 (자율경영기반 구축, 일자리 창출 등 창조경제 지원)	- 자율 혁신 기반 맞춤형 평가 - 참여·개방·소통
	효율성과 통제	- 공기업민영화, 공기업자회사 정리 등 구조조정	- 투명한리경영, 사회적 책임제고, - 성과관리체계 강화 - 고객만족, 고객지향적 업무프로세스 구축, 고객서비스 이행표준의 제정	- 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화 - 인건비절감, 보수적정성 평가 - 성과연봉제 도입	- 정보공개, 부채관리, 방만경영개선 추진 및 점검체재구축, 상시적 기능점검, 시장화테스트 - 성과연봉제 확대	- 사회적 가치 실현, 책임·윤리경영, 지역발전
지방자치제도	분권과 자율성	- 중앙행정권한의 지방이양	- 양여금이 폐지, 교부세의 개편 - 교육감 직선제 - 1,211개의 사무이양 - 제주특별자치도의 출범 - 주민투표제와 주민소환제의 도입 - 국가균형발전특별회계의 신설, 지방예산편성지침의 폐지 - 총액인건비제 도입	- 특별지방행정기관 정비 및 일부기능이관 - 지방소비세와 지방소득세의 도입 - 탄력세율 제도 확대 - 지역지원시설에 과세 확대 - 지방교부세제 법정률 인상	- 자치사무 비율 40% 확대 - 지방교부세 및 지방교육재정교부금 교부기준 개선 - 대도시 특례제도 개선	- 중앙권한의 획기적 지방이양 - 강력한 재정분권 추진 - 자치단체의 자치역량 제고 - 주민참여 강화
	효율성과 통제	- 지방채발행 승인필요 - 지방재정 투융자심사 강화 - 중기지방재정계획 요구 - 예산편성 지침 마련	- 지방재정공시제도 도입 - 지방재정 평가기능 강화	- 교육감 직선제 폐지 추진 - 소극적 사무위임(1,578 중 516개) - 지방재정 조기집행제도 - 지방재정 총체적 감축	- 지방자치와 교육자치 일원화	-
지방공기업제도	분권과 자율성	- 지방공기업에 대한 설립 승인권과 사장임명권 권	- 지방공기업 사업영역 확대('02년),	-	- 지방출자출연법 제정	-

		형성기	성장기	발전기		전환기
		김대중정부 (1998.2.-2003.2.)	노무현정부 (2003.2.-2008.2.)	이명박정부 (2008.2.-2013.2.)	박근혜정부 (2013.2.-2016.12)	문재인정부 (2017.5-2019년 현재)
		한의 지방자치단체이양	- 행정자치부의 지방공사 사 채 발행 승인권 폐지('05년)			
효율성과 통제		- 지방공기업 경영평가 강화 - 이익적립금 규정, 경영진 단 실시 및 지방공기업 임 원해임, 조직개편 등의 조 차권, 출자법인 채무 보증 한도 설정, 지방공사 임명 시 사정추천위원회 제도 ('99년),	- 경영성과계약제('06년)	- 공기업설립 타당성 검토 강화, 이사 및 감사의 추천 제 도입, 직무실적을 반영 한 연임제, 지방공기업정 책위원회 설치('09년),	- 지방공사, 공단 설립시 안 행부 협의 및 설치절차 강 화, 공사 출자, 투자시 의 회의결 의무화, 뇌물수수 처벌대상 확대('13년), - 직영기업 증자기 경영관 리계획 수립 의무화, 경영 개선 미이행시 해임권 신 설, 지방공기업 인사운영 공통기준, 임직원 징계부 가금 제도 도입 - 지방공사 채무보증 제도 제한('15년) - 타당성 검토 기관 지정·고 시, 사업실명제, 행사부 장 관의 부실 공기업 해산요 구권('16)	- 정부업무합동 평가에 소 관 공기업의 건전·윤리 경 영 달성 정도를 측정하는 지표 개발 - 경영평가 허위실적 제출 시 제재 강화 - 허위 통합공사에 제재강화
지배적 논리		효율성과 통제	분권과 자율성	효율성과 통제	효율성과 통제	효율성과 통제 > 분권과 자율성
지방공기업평가 제도 변화	분권과 자율성	- 경영평가체계 개선에 관 한 의견수렴절차 정례화	- 경영평가주체 이원화 (행정자치부, 광역자치단체)	- 평가주체 이원화 (자치경영평가원, 시·도 발전연구원) - 사장평가 지표를 지자체 가 자율적으로 결정	- 지역별 목표설정 평가	- 공공성이 높은 시설관리공 단의 사업수입 지표 제외 - 지역주민의 직접 경영평 가 참여 - 집단평가방식 도입 - 2년 연속 최우수등급 기관 의 경영평가 면제
	효율성과 통제	- 책임경영·경영관리·사 업운영·고객만족 등 기능 별 분류체제로 전환 - 경영평가 등급에 따라 성 과연봉을 지급 - 상대평가제 도입 - 고객만족도 지표 포함 (2001년)	- 경영평가에서는 혁신평 가를 10% 반영 - 사장평가에 20% 혁신평 가 반영	- 경영실적보고서 확인평가 - 경영평가에서 적자 발생 도시개발공사 '우수' 등급 을 배제 - 경영진단 2진 아웃제 도입 - '라', '마' 등급에 대해서는 임원연봉 동결 또는 삭감	- 평가권 환수를 통한 지방 공기업 평가를 일원화 (2016년) - 단기채무 지급능력 지표 신설 - 부채감축과 과다복리후 생 정상화실적 평가 - 임금피크제 지표반영	- '일자리 확대'와 '사회적 책임' 등 사회적 가치 지표 점수 확대 - 안전사고 발생건수 평가 - 허위·오류실적 자료 발견 시 평가점수와 등급 소급 적용 및 평가급 환수

V. 연구의 요약 및 함의

본 연구에서는 지방공기업 평가제도의 변화를 역사적으로 기술하고, 제도 변화의 특성과 패턴을 제도적 논리 관점에서 분석하고자 하였다. 이를 위해 제도적 논리의 개념과 주장을 정리하고, 연구의 분석틀을 제시한 후 사례분석을 시도하였다.

제도적 논리란 정책과 제도가 형성되고 변화되는 것과 관련된 실행, 가치, 신념 및 규칙에 대한 사회적 구성 및 역사적 패턴화를 의미한다. 제도적 논리는 논리적 상충과 제도적 양립이라는 복합적 양상을 보이며 이러한 상충과 양립이 존재하는 모순이 나타난다. 제도적 논리의 상충과 양립은 제도의 정당성을 강화하거나 약화시키며 제도의 변화와 지속을 유지한다. 제도적 논리는 중층적으로 구성되며, 상위 차원에서 형성된 제도적 논리가 하위차원에 영향을 미친다. 본 연구는 제도적 논리를 적용하여 지방공기업 평가제도의 변화의 특성과 패턴을 분석하였다. 본 연구에서는 상위수준에서 정권이념, 공공기관 개혁, 지방자치제도, 지방공기업 제도가 존재하며, 하위수준에 공기업평가가 존재한다는 점을 상정하였다. 또한 상위수준에서 제도의 양립과 상충과정에서도 지배적인 논리(dominant logic)가 존재하며, 이는 하위수준의 제도적 논리에 반영된다고 가정하였다. 본 연구에서는 정권이념, 공공기관개혁, 지방자치제도, 지방공기업제도라는 제도적 환경 내에 존재하는 효율성/통제, 분권/자율성이라는 제도적 논리가 지방공기업 평가제도에 미치는 영향을 분석하였다.

지방공기업 평가를 둘러싼 제도의 변화과정을 바탕으로 지방공기업평가제도에 대한 제도적 논리의 영향력을 분석한 본 연구의 주요결과를 제시하면 다음과 같다. 먼저 상위제도 내에서 존재하는 제도적 논리는 자율성과 통제가 갈등적이지만 공존하고 있다. 자율성과 통제라는 두 제도적 논리간 비중 변화는 정권의 추구하는 이념에 따라 좌우되며, 이는 공공기관 개혁정책에도 반영되고 있다. 둘째, 지방자치제도의 변화도 지방공기업제도 변화에 영향을 미치고 있다. 지방공기업제도는 분권/자율성과 효율성/통제 기조가 함께 추진되지만, 정권별 특성에 따라 효율성/통제 기조가 더욱 강조되었다. 셋째, 분권/자율성과 효율성/통제라는 논리가 지방공기업 제도변화를 통해 평가제도에도 영향을 미치고 있다. 특히, 정치적 환경변화는 평가의 지배적 가치에 영향을 미친다. 넷째, 평가제도에서 지배적 논리는 자율성보다는 통제논리가 지속적으로 발전하고 있다는 점이다. 이는 평가제도 자체가 통제와 효율을 강조하는 특성을 내재하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 마지막으로, 제도의 역사적 유산으로 인해 지방공기업제도와 지방공기업평가제도의 변화의 특징이 해당 정권 내에서 구현되지 않고 이후 정권에 반영되기도 하며, 정권의 특성에 따라 다시 재조정되는 측면도 존재한다. 이상의 분석결과를 정리하면, 지방공기업 제도와 평가는 상위의 제도인 정권 이념, 공공기관 개혁, 지방자치제도

등의 특성을 반영하여 변화하고 있음을 알 수 있다. 지방공기업평가제도는 상위제도에 존재하는 효율성과 통제 및 분권과 자율성 지향의 복합적인 제도적 논리의 영향을 받고 있었다. 상위제도에 존재하는 공존하는 제도적 논리간 상충과 양립가능성을 조화시키는 방향으로 제도적 변화가 이루어졌는데, 특히 지배적 논리인 통제와 효율성이 우세하여 평가에서 피평가자의 자율성이 억제되는 방향으로 제도가 진화하고 있는 것으로 나타났다. 여기에는 평가제도가 가지는 내재적 속성을 반영하는 측면도 고려되어야 한다.

요컨대 지방공기업평가 제도의 변화는 상위제도인 정권이념, 공공기관개혁, 지방자치제도, 지방공기업 제도 내에 존재하는 분권과 자율성, 효율성과 통제라는 제도적 논리를 반영하여 변화가 이루어고 있다는 점을 알 수 있었다. 아울러 상위제도와 지방공기업 평가제도가 가지는 지배적 논리인 통제와 효율성이 우세하여 평가에서 피평가자의 자율성이 억제되는 방향으로 경영평가제도가 진화하고 있는 것으로 나타났다.

본 연구의 함의는 지방공기업평가제도에 대한 분석적 연구가 미흡한 배경에서 제도적 논리라는 분석틀을 적용한 사례분석 연구라는 점에 있다. 지방공기업평가제도에 대한 기존 연구들은 대부분 현실적인 문제점에 대한 개선안을 제시하거나, 제도의 역사적 전개를 기술하는 연구가 대부분이며, 분석적 연구로는 메타평가를 활용하거나 경로의존성에 초점을 둔 연구를 찾아볼 수 있었다. 지방공기업평가제도가 행정환경의 변화 및 중앙-지방간 구조적 관계를 반영하여 진행되었다는 점을 고려한다면, 기존 연구들은 지방공기업평가제도 변화의 근원과 타 제도와의 관련성을 총체적이고 심층적으로 파악하지 못한다는 한계가 있다. 본 연구에서는 지방공기업평가제도의 제도변화의 구조와 메커니즘을 제도적 논리 관점에서 분석하였다. 조직사회학 분야에 적용된 제도적 논리의 개념에 대한 행정학적 접근을 통해 제도적 논리의 개념적 유용성을 실증분석을 바탕으로 확인하고, 분석적 개념으로 구체화하였다. 정책적 함의로는 향후 지방공기업평가제도의 발전방향과 관련하여 예측적 모델을 제시하였다는 점에 있다. 본 연구에서는 지방공기업평가제도가 집권 정부의 정치적 성향과 그에 따른 공공기관 개혁정책, 지방자치제도와 지방공기업제도의 역사적 전개과정에 따라 달라질 수 있음을 규명하였다. 아울러 평가제도의 속성상 효율성과 통제 지향적으로 설계되고 있음이 고려되어야 함을 입증하고 있다. 따라서 바람직한 지방공기업평가제도의 개혁을 위해서는 효율성과 통제의 합리성제고와 함께 효율성/통제 지향을 넘어 분권/자율성과 균형을 맞추는 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

본 연구의 한계는 첫째, 상위수준에 존재하는 제도적 논리가 하위수준의 제도적 논리에 영향을 주는 것만 받아들이고 있다는 점에서, 제도간 상호성을 간과하고 있음을 들 수 있다. 독립적 제도와 이들 제도간 상호성을 연구하기 위해서는 Orren & Skowronek(1994)의 제도의 병렬적 구성 개념, Mahoney & Thelen(2010)의 내생적 변화이론(제도변화의 유형으로

증화, 대체, 표류, 전환)을 활용할 필요가 있다. 제도의 병렬적 구성, 내생적 제도변화 변화 유형 개념의 활용부족은 본 연구의 한계이자 향후 연구과제이다. 둘째, 제도변화의 과정에서 미시적 행위자의 제도 정당화 논리가 제도변화에 핵심적인 요소임에도 불구하고, 본 연구에서는 미시적 행위자 역할 분석을 포함하지 못하였다.

【참고문헌】

- 고광용. (2015). 한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구 : 김대중 정부부터 이명박 정부까지 사무, 인사, 재정분야를 중심으로. 한국지방자치학회보, 27(1): 63 - 91.
- 기획예산처. (2002). 국민의 정부 공공개혁 백서. 서울: 기획예산처.
- 기획재정부. (2007). 공공기관운영시스템개편. 서울: 기획예산처.
- 기획재정부. (2012). 공공기관 선진화. 서울: 기획재정부.
- 기획재정부. (2018). 공공기관 혁신본격 추진. 보도자료. (2018.6.5.). 공공기관혁신 가이드라인.
- 김태영. (2012). 제도적 행위자와 제도적 논리. 한국이론사회학회, 20: 307-339.
- 김영신. (2018). 제도적 논리 관점에서의 인적자원관리. 현상과 인식, Vol.42 No.2. 93-120.
- 김인자·전진석. (2009). 메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구. 지방정부연구, 13(1): 133-148.
- 김철. (2017). 지방공기업 경영평가의 문제점과 개선방안. 사회공공연구원 워킹 페이퍼.
- 김판석. (2007). 공공기관 혁신성과와 과제. 한국행정학회.
- 남창우·김현욱. (2010). 지방공기업 경영평가제도의 한계와 개선방안. 정부회계연구, 8(1): 83-108.
- 라영재. (2018). 공공기관의 혁신방향과 실천방안. 한국조세연구원.
- 라영재·윤태범. (2013). 공공기관 경영평제도 분석과 새로운 모형의 개발. 한국조세재정연구원.
- 라영재. (2015). 공공기관 경영평가의 특징과 개선방안. 조세재정BRIEF, 통권 제4호: 1-12.
- 류영아. (2016). 지방공기업개혁 및 제도 개선방안. 국회입법조사처 국정감사 시정 및 처리결과 평가보고서 제12호.
- 박충훈. (2013). 지방공기업 경영평가의 발전방향. 경기연구원 이슈열린광장.
- 법제처. (1991-2016). 제정·개정이유. <http://www.law.go.kr>.
- 백승천. (2018). 지방공기업 경영평가제도의 변천. 2018년 한국지방공기업학회 동계학술대회, 1-30.
- 신 열. (2006). 지방공기업제도의 변화와 성장. 지방행정연구, 20(2): 73-99.
- 신용덕. (2015). 지방공기업경영평가제도의 경로의존성과 수용성 제고방안 - 인천시 출연기관 경영평가제도를 중심으로. 한국지방공기업학회보, 11(1): 25-51.
- 윤태범·김효경·유효정. (2010). 공공기관 경영평가변천과정 연구. 한국조세재정연구원.
- 윤태웅. (2015). 역대 정부의 지방분권정책에 대한 성과와 개선방향. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 389-413.
- 장용석·조희진. (2013). 공공-민간 경영패러다임의 융합적 전환: 변화의 추세와 조직의 대응. 인사조직연구, 21(3): 69-104.

- 정정화. (2017). 박근혜정부의 지방분권정책 평가와 과제. *한국자치행정학보*, 31(3): 1-24.
- 정명은·장용석. (2013). 주민참여 제도화 논리에 대한 탐색. *한국정책학회보*, 22(1): 109-137.
- 정명은·안민우. (2016). 조직장, 제도적 논리 그리고 구성된 행위자: 한국 지방정부 기금의 제도화 과정 분석. *한국정책학회보*, 25(3): 37-75.
- 정창훈. (2015). 지방공기업제도 역사의 시기 구분과 향후 지방공기업 개혁 방향에 대한 제언. *한국 비교정부학보*, 19(3) 163-195 163.
- 라휘문·최덕목. (2010). 지방공기업 경영평가에 대한 메타평가. *GRI 연구논총*, 12(1), 47-72.
- 최자은·박정수. (2014). 박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제: 언론보도 내용분석을 중심으로. *행정논총*, 52(4): 1-26.
- 한인섭. (2011). 지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향. *한국거버넌스학회보*, 18(1): 271-297.
- 한인섭. (2016). 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교 분석. KIPF 공공센터(20160926), 1-6.
- 행정자치부. (2015). 「지방공기업 종합혁신방안」.
- Bromley, P. and J. W. Meyer. (2015). *Hyper-organization: Global Organizational Expansion*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bruton, G. D., D. Ahlstrom, and H. L. Li. (2010). Institutional Theory and Entrepreneurship: Where are We Now and Where do We Need to Move in the Future? *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 34(3): 421-440.
- Chandler, D. (2014). Organizational Susceptibility to Institutional Complexity: Critical Events Driving the Adoption and Implementation of the Ethics and Compliance Officer Opposition. *Organization Science*, 25(6): 1722-1743.
- Currie, W. and G. Matthew. (2007). Conflicting Institutional Logics: A Aational Programme for IT in the Organizational Field of Healthcare. *JIT*, 22: 35-247. 10.1057/palgrave.jit.2000102.
- De Clercq, D., and Voronov, M. (2011). Sustainability in entrepreneurship: A tale of two logics. *International Small Business Journal*, 29(4):322-344.
- DiMaagio, P. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in. *Organizational Fields*. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Dobbin, F. and T. Dowd. (1997). How Policy Shapes Competition: Early Railroad Foundings in Massachusetts. *Administrative Science Quarterly* 42: 501-529.

- Dunn, M. B. and C. Jones. (2010). Institutional Logics and Institutional Pluralism: The Contestation of Care and Science Logics in Medical Education, 1967-2005. *Administrative Science Quarterly*, 55(1): 114-149.
- Fleetwood, S. (2008). Institutions and Social Structures. *Journal for the Theory of Social Behavior*, 38: 241-265.
- Friedland, R. and R. R. Alford. (1991). Bringing Society Back in: Symbols, Practices And Institutional Contradictions. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*.
- Friendland, R. (2013). The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure And Process. In Powell, W. and DiMaggio, P. (Eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis.*, London: University of Chicago Press, pp. 232-263.
- Green, S., M. Babb and C. Alpaslan. (2008). Institutional Field Dynamics and the Competition Between Institutional Logics: The Role of Rhetoric in the Evolving Control of the Modern Corporations. *Management Communication Quarterly*, 22(1): 40-73.
- Greenwood, R., A. M. Díaz, S. X. Li. and J. C. Lorente. (2010). The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. *Organization Science*, 21(2): 521-539.
- Jones, C. and R. Livne-Tarandach. (2008). Designing a Frame: Rhetorical Strategies of Architects. *Journal of Organizational Behavior*, 29(8): 1075-1099.
- Jones, C., R. Livne-Tarandach and L. Balachandra. (2010). Rhetoric that Wins Clients: Entrepreneurial Firms Use of Institutional Logics When Competing for Resources. *Research in the Sociology of Work*, 21: 183-218.
- Keller, J. and J. Loewenstein. (2011). The Cultural Category of Cooperation: A Cultural Consensus Model Analysis for China and the United States. *Organization Science* 22(2): 299-319.
- Klein, V. H. (2015). Bringing Values Back in: The Limitations of Institutional Logics And The Relevance of Dialectical Phenomenology. *Organization*, 23(5): 326-350.
- Komporozos-Athanasiou, A. and F. Marianna. (2015). A Theory of Imagination for Organization Studies Using the Work of Cornelius Castoriadis. *Organization Studies*. 36: 321-342.

- Komporozos-Athanasidou, A. and M. Fotaki. (2015). A Theory of Imagination for Organization Studies Using the Work of Cornelius Castoriadis. *Organization Studies* 36(3): 321-342.
- Loewenstein, J., W. Ocasio and C. Jones. (2012). Vocabularies and Vocabulary Structure: A New Approach Linking Categories, Practices, and Institutions. *Academy of Management Annals*, 6: 1-46.
- Lounsbury, M. (2002). Institutional Transformation and Status Mobility: The professionalization of the Field of Finance. *Academy of Management Journal*, 45(1): 255-266.
- Lounsbury, M. (2007). A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practices Variation in the Professionalizing of Mutual Funds. *Academy of Management Journal*, 50(2): 289-307.
- Mahoney, J. and K. Thelen. (2010). Explaining institutional change: ambiguity, agency and power, Cambridge University Press.
- Marguis, C., L. Yin and D. Yang. (2013). Putting New Wine in Old Bottles: State-Mediated Globalization Process and the Adoption of Sustainability Reporting in China. Harvard Business School Working Paper.
- Meyer, J. W. (2010). World Society, Institutional Theories and the Actor. *Annual Review of Sociology*, 36: 1-20.
- Meyer, J. W. and B. Rowan. (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Meyer, J. W. and R. L. Jepperson. (2000). The Actors of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency. *Sociological Theory*, 18(1): 100-210.
- Orren, K. and S. Skowronek. (1994). Beyond the Iconography of Order. Notes for New Institutionalism. In Lawrence, C. D. and J. Calvin. (eds.). *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretation*. Boulder, Co: Westview.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert. (2011). *Public management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Reihlen, M. and Wenzlaff, F. (2013). Institutional Change of the German Higher Education System: From Professional Dominance to Managed Education. 10.4337/9781781007020.00011.
- Ren, H., R. Wang, S. Zhang and A. Zhang. (2017). How do Internet Enterprise Obtain Sustainable Development of Organizational Ecology? A Case Study of Leeco Using Institutional Logic Theory. *Sustainability*, 2017(9): 1375. <http://doi.org/10.3390/su9081375>.

- Roef, M. and Scott, W. R. (1998). A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival and Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly*, 43(4): 877-879.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organization*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Shaw, J, P. Kontos, W. Martin and C. Victor. (2017). The Institutional Logic of Integrated Care: an Ethnography of Patient Transitions. *Journal of Health Organization and Management*, 31(1): 82-95.
- Spilker, G., and V. Koubi. (2016). The Effects on Treaty Legality And Domestic Institutional Hurdles on Environmental Treaty Ratification. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(2): 223-238.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- Suddaby, R. (2010). Challenges for Institutional Theory. *Journal of Management Inquiry*, 19(1): 14-20.
- Suddaby, R. and R. Greenwood. (2005). Rhetorical Strategies of Legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50(1): 35-67.
- Thornton, P. H. (2002). The Rise of the Corporation in a Craft Industry: Conflict and Conformity in Institutional Logics. *Academy of Management Journal*, 45(1): 81-101.
- Thornton, P. H. and W. Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin. (Eds.), *The Sage of Organizational Institutionalism*. pp.1-36. L.A.: Sage Publications.
- Thornton, P. H., W. Ocasio and M. Lounsbury. (2012). *The Institutional Logics Perspective*, Wiley Online Library.
- Thornton, P.H. and W. Ocasio. (2008). Institutional logics. In Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R. and Sahlin-Andersson, K. (Eds), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage, Thousand Oaks, CA, Vol. 840, pp. 99-128.
- Vickers, I., F. Lyon, L. Sepulveda and C. McMullin. (2017). Public Service Innovation and Multiple Institutional Logics: The Case of Hybrid Social Enterprise Providers Of Health And Wellbeing, *Research Policy*, Volume, 46(10): 1755-1768,
- Weisenfeld, U. and A. Hauerwass, A. (2018). Adopters Build Bridges: Changing the Institutional Logic for Sustainable Cities: From Action to Workset to Practice. *Research Policy* 2018, <http://doi.org/10.1016/j.respol.2019.02.015>.

Wooten, M. and A. J. Hoffoman. (2008). Organizational Fields: Past, Present and Future. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin-Andersson, and R. Suddaby. (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. 130-147. London, UK: Sage Publication Ltd.

김 서 용(金瑞庸) : 2004년 고려대학교에서 행정학 박사 학위를 취득하고(논문: 환경갈등의 문화적 분석: 새만금개발사업을 중심으로), 현재 아주대학교 행정학과 교수로 있다. 연구 관심분야는 과학기술 및 환경정책, 위험 및 안전정책, 인사행정, 성과평가, 삶의 질 등이며, 논문으로 “Testing the Heuristic/Systematic information-processing Model (HSM) on the Perception of Risk after the Fukushima Nuclear Accidents”(2014), “Making the Quality of Government Better: the Possibility of Public Service Motivation (PSM) Change”(2014), “후쿠시마 원전사고 이후 원자력 수용성 및 인식구조 변화에 대한 탐색적 분석”(2014) 등이 있다(seoyongkim@ajou.ac.kr).

김 선 희(金善喜) : 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서원대학교 사회복지학부 복지행정전공 조교수로 재직 중이다. 연구관심 분야는 제도주의, 정책이론, 정책분석, 복지정책, 지역사회복지 등이며, 최근 주요 논문으로는 “정책혼합모형 적용을 통한 제도변화 설명: 기부식품제공사업 사례분석을 중심으로(2019)”, “전략관계적 접근(Strategic Relational Approach)을 통한 대학 구조개혁 정책 변동 분석(2018)”, “The Role of Job Demands-Resources (JDR) between Service Workers’ Emotional Labor and Burnout: New Directions for Labor Policy at Local Government(2018)”, “인과적 과정추적(Causal Process Tracing)을 활용한 정책학 연구방법 고찰: 이론적 함의를 중심으로(2017)”, “Exploring the Endogenous Governance Model for Alleviating Food Insecurity: Comparative Analysis of Food Bank Systems in Korea and the USA(2015)” 등이 있다(shkim7675@seowon.ac.kr).