

준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분석과 효율적 관리방안에 관한 연구

A Study on the Analysis for Life-cycle of Quasi-Market Oriented SOC Public Enterprise and Effective Management

박동선¹ · 강명수² · 김남정³

Dong-Sun Park¹, Myung-Soo Kang² and Nam-Jung Kim³

(Received August 13, 2015 / Revised October 29, 2015 / Accepted October 29, 2015)

요 약

본 연구는 정부의 효율적인 공기업 관리정책 추진을 위해서는 기본적으로 공기업의 수명주기 단계를 파악하고 이에 기초한 정책결정이 필요하다는데 연구의 초점을 갖고 있다. 이를 위해 공기업에 적용 가능한 기업수명주기 분류변수를 정의하고 공기업 관리정책의 기초자료로 제공하는데 연구의 목적을 갖고 있다. 이러한 연구목적의 달성을 위해 공기업 중 최근 급격한 부채 증가로 인해 공기업 경영정상화의 대표적인 대상 기업으로 선정된 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 등 준시장형 SOC 공기업을 연구범위로 선정하였다. 본 연구는 분류변수 간의 중요도와 적용기준 분석을 위해 1차 전문가 설문조사를 실시하였다. 이를 바탕으로 AHP분석과 빈도분석 등의 통계 분석을 활용하여 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수 간 중요도와 적용기준을 분석하였다. 또한, 쇠퇴기 판별을 통해 예상되는 쇠퇴기에서 관리방안을 살펴보고자 2차 전문가 설문조사를 실시하였고, 이들 공기업의 쇠퇴기 예상시기 및 쇠퇴기에서의 관리방법에 대하여 조사 분석하였다.

주제어 : 기업수명주기, 쇠퇴기, 준시장형 공기업

ABSTRACT

This study is focusing on the needs to introduce policy decision making based on identification of the definition for 'business life cycle' and 'public enterprises' for proper public enterprises management. For this purpose, the study is planning to define categorical variables for enterprise life cycle and provide basic data for public enterprises management policy. This study explored 'Korea Expressway Corporation', 'K-water', 'Korea Railroad', 'Korea Land and Housing Corporations', because of they are the public institutions recently underwent 'management normalization policy' due to rapidly increasing debt. First, there follows the analysis on priority and standard of categorical variables for quasi-market oriented SOC public enterprise life cycle by using AHP and frequency study on expert survey. Next, this study investigated and analyzed the enterprises management plan for expected 'declining period' through forecasting 'declining period' by conducting 2nd expert survey.

Key words : Enterprise Life Cycle, Decline, Quasi-market Oriented SOC Public Enterprise

1. 서 론

우리나라 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 정부에서 투자, 출자 또는 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관을 의미한다. 공공기관은 법률에 따라 공기업, 준정부

기관, 기타 공공기관으로 분류되며, 2013년 말 기준으로 316개 공공기관 중 공기업은 총 30개, 총 자산 549조원으로서 공공기관 총자산의 72%를 차지하고 있다.

공기업은 역할과 운영에 있어서 국가의 산업과 재정에 중요한 부분을 차지하고 있다. 국가의 중요한 공공재나 사회적

1) 한국토지주택공사 부장(주저자: pdsun7@hanmail.net)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: knj3315@lh.or.kr)

반시설을 공급·관리하며, 국가와 국민을 위해 필요하지만 민간기업이 기피하는 사업과 서비스를 제공함으로써 국민경제의 안정적인 유지에 기여한다. 하지만 과도한 투자확대와 경영부실로 인한 부채증가는 국가의 경제위기를 초래하는 위협요인으로 작용하기도 한다. 현재 우리나라 정부부채는 GDP의 35% 수준이나 공기업을 포함한 공공기관의 부채를 합하면 국가부채가 70%에 육박하고 있으며, 이는 국제기준인 60%를 초과하는 위험수준에 다다른 것으로 알려져 있다.

공기업을의 부채증가는 공기업을의 특성상 정부가 지배력을 행사하기 때문이다. 최근과 같이 저성장 경제 국면으로 접어들고 경기침체에 따른 민간기업의 투자가 위축되는 상황에서는 정부가 공기업을 활용하여 투자를 확대하는 경향이 있다. 이러한 정부의 정책사업과 공공성이 강한 사업 추진으로 공기업은 안정적 수익에 대한 유인이 민간기업에 비해 상대적으로 낮아 투자실패가 잦고 대규모 정책사업의 자본 회수가 장기화됨으로서 부채가 급증하는 결과를 초래하고 있는 실정이다.

공기업은 국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지니고 있으며, 그동안 법령 또는 정관에 명시되어 있는 사업 범위의 개정을 통해 새로운 기능을 추가하여 사업영역을 확장해 왔다. 이로 인해 사회적 공익 추구라는 공공성에 기초하고 있는 공기업을의 영역확장이 비효율성을 발생시키고 민간영역과의 역할배분 과정에서 문제를 발생시킨다는 지적이 있어 왔으며(김준기, 2002), 정부는 공기업을의 지배구조 개선 등 경영 개선을 위해 다양한 노력을 추진해 오고 있지만 기업수명주기에 따른 역할이 변화되었음에도 불구하고 성장기의 기업운영 형태에서 벗어나지 못하고 있는 모습이다.

공기업은 역할과 운영에 있어서 국가의 산업과 재정의 중요한 부분을 차지하고 있다. 국가의 중요한 공공재나 사회기반시설(SOC) 서비스를 제공함으로써 시장실패가 발생하는 부문을 보완하기 때문에 국가예산이 투입되는 공기업 효율성은 국가재정에 영향을 미치게 된다. 따라서 공기업 운영의 효율성은 공기업 자체의 경영성과에 그치는 것이 아니라 국가의 재정 건전성과도 연결되는 중요한 요소라 할 수 있다. 이에 따라 정권이 바뀔 때 마다 공기업 개혁정책이 추진되어 오고 있다. 기업규모는 커지지만 어려운 경영여건을 갖고 있는 공기업에 대해서 정부는 지금까지 민영화, 기능조정, 통폐합, 경영효율화, 경영선진화 등의 다양한 정책을 추진해 왔다. 대표적으로 공기업 부채를 줄이고 안정적 사업을 추진하도록 사업규모를 축소하도록 유도해 왔다.

그러나 공기업의 운영목적이 민간기업의 기피사업과 공익사업에 있는 만큼 적정규모의 수익성과 함께 공공성을 동시에 고려할 필요가 있다는 지적이 많다. 한편으로는 현재 공기업의 연령이 40년 이상 되어 가고 있으나 설립목적에 따른

기능은 점차 축소되고 있는 모습을 보이고 있다. 따라서 공기업의 설립목적에 따른 기능과 사업규모 변화 등을 감안한 기업수명주기 관점에서의 장기적인 운영·관리 접근이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

본 연구는 정부의 효율적인 공기업 관리정책의 추진을 위해서는 기본적으로 공기업 수명주기 단계를 파악하고 이에 기초한 정책결정이 필요하다는데 연구의 초점을 갖고 있다. 이에 따라 공기업에 적용 가능한 기업수명주기 분류변수를 정의하고 이를 활용한 공기업의 효율적인 관리방안을 제시하는데 연구의 목적을 갖고 있다. 이를 위해 본 연구는 40년 이상 운영되고 있는 공기업이면서 최근 급격한 부채 증가로 인해 공기업 경영정상화의 대표적인 대상 기업으로 선정된 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사 등 준시장형 SOC 공기업을 연구범위로 선정하였다.

2. 기업의 수명주기에 대한 이론적 고찰

2.1 수명주기의 개념

기업수명은 내부역량 요소와 외부환경 요소, 고객니즈 충족 등에 따라 좌우된다. 기업수명주기는 계속 단축되는 경향을 보이는데 이는 기술혁신에 따른 기술수명주기(Technology Life Cycle: TLC), 제품수명주기(Product Life Cycle: PLC), 산업수명주기(Industrial Life Cycle: ILC) 간의 복합적인 관계에 영향을 받기 때문이다.

기업의 수명주기는 제품수명주기 이론에서 확대된 개념으로서 제품판매가 시간흐름에 따라 일정한 단계를 보이는 것 같이 기업도 성장기, 성숙기, 쇠퇴기 등으로 변해간다는 개념이다. 제품수명주기 이론은 1950년대 국제경영학 분야에 소개되었으며 보스턴 컨설팅 그룹에서 이를 응용하여 기업수명주기 단계별 기업전략을 제시하였다. 이에 따르면 신상품은 초기에 이를 인지하고 있는 사람이 적기 때문에 낮은 매출을 기록하는 도입단계에서 시작을 한다. 이후 광고나 마케팅 활동을 통해 상품의 매출이 급격히 증가하는 성장기를 맞게 되며, 이러한 매출의 확대는 경쟁자의 진입을 초래해 경쟁이 심화됨으로써 매출 증가의 정체를 불러오는 성숙기를 거치게 된다. 이후 당해 상품을 대체하는 신상품의 등장으로 매출은 급격한 하락기를 맞게 된다. 대부분의 제품은 이러한 일련의 과정을 거치게 되는데, 일반적으로 이러한 정형화된 과정을 제품수명주기라고 한다.

기업수명주기는 이러한 제품수명주기 이론에서 확대된 개념으로서 제품판매가 시간흐름에 따라 일정한 단계를 보이는 것과 같이 기업도 성장기, 성숙기, 쇠퇴기 등으로 변해간다는 개념이다. 기업의 수명주기 단계에 대한 정의는 다양한 견해가 존재한다. 기존의 연구들은 대체로 기업의 수명주기를 개념적으로 4단계로 나누고 있으나, 실증 분야에서는 이를 2단

계(성장기, 쇠퇴기), 3단계(성장기, 성숙기, 쇠퇴기), 또는 5단계(도입기, 성장기, 성숙기, 회복기, 쇠퇴기) 등으로 나누어 단계별로 차이가 미치는 영향을 분석해 왔다. 하지만, 기본적으로는 4단계의 기업수명주기를 바탕으로 연구목적에 맞게 탄력적으로 활용하고 있다(고영우, 2008).

기업의 수명주기를 4단계로 살펴보면, 1단계 도입기(Embr yonic)는 기업이 처음으로 독립적인 개체가 되어 운영되기 시작하는 단계이며, 2단계 성장기(Growth)는 도입기에 비해 기업이 급격히 성장하여 규모면이나 성장성이 더욱 강화되는 단계이다. 그리고 3단계 성숙기(Maturity)는 기업이 영위하는 사업에서 경쟁자들과의 경쟁이 심화되면서 기업의 매출 및 사업 확장이 이르게 되는 단계이다. 이때 기업은 기존의 안정화된 시장에 대한 효율적인 공급을 중시하는 보수적인 전략을 보이기 시작하며, 매출의 성장보다는 이익의 극대화를 추구하게 된다. 4단계 쇠퇴기(Decline)는 기업의 주력 제품이나 산업 자체의 성장이 정체 내지는 하강 국면에 접어들어 기업도 쇠락의 길을 걷는 단계에 해당된다.

2.2 기업수명주기의 분류변수

기업경영은 영리를 목적으로 필요한 자금을 조달하고, 인적 요소와 물적 요소를 결합하여 이것을 경제적으로 운용하는 생산·판매 활동의 전 과정으로서 매출액과 이익, 그리고 이익분배를 중심으로 기업수명에 대한 단계적인 분류가 가능하다. 이에 따라 기업수명주기의 분류변수는 기업존립과 직접적인 관련이 있는 재무적인 성장과 수익관점에서 분류변수로 사용되고 있다.

먼저, 성장관점에서는 매출액 증가율, 고장자산 증가율, 현금흐름, 자본지출 등의 분류변수로 세분화할 수 있으며, 다음으로 수익관점에서는 매출액 순이익률, 이익잉여금, 배당성

향 등으로 구분이 가능하다. 이 외에 기업연령, 종업원수 변화 등이 분류변수로 활용되고 있다.

2.3 준시장형 SOC 공기업의 운영현황

준시장형 SOC 공기업 설립의 역사적인 배경을 살펴보면, 대표적으로 경제발전을 촉진하기 위한 목적을 갖고 있다. 과거 민간경제가 성숙하지 못한 분야에 공기업을 진출시켰으며, 도로, 댐, 철도 등의 독점사업을 담당하게 하였다. 특징적으로 과거 기간산업을 담당하였던 많은 공기업들은 해방전에 일본인 소유였던 귀속사업체였다는 역사적 배경을 갖고 있다.

먼저, 한국토지주택공사는 과거 대한주택공사와 한국토지공사가 2009년에 통합하여 설립되었으며, 토지의 취득·개발·비축·관리·공급, 주택의 건설·개량·매입·비축·공급·임대 및 관리를 목적으로 하고 있다. 1969년에 설립된 한국도로공사는 고속도로 신설 및 확장과 유지관리, 휴게 및 편의시설 설치·관리 관련업무, 연구 및 기술개발을 설립목적으로 하고 있으며, 1967년에 설립된 한국수자원공사는 다목적댐, 광역상수도시설 등 수자원시설의 건설 및 운영·관리, 지방 상·하수도수탁건설 및 운영관리, 산단 및 특수지개발, 그리고 2005년에 설립된 한국철도공사는 철도여객 화물운송사업 및 연계운송사업, 철도차량 정비 및 임대, 철도시설 유지보수를 설립목적으로 하고 있다.

2.4 공기업의 수명주기 관련 선행연구

공기업은 공적 성격인 공공성과 기업적인 성격인 수익성이 동시에 존재하는 특성을 가지고 있다(윤태범, 2012). 또한 정부정책에 따라 변화되기도 하며, 스스로의 기능 전환을 통해 유지하기도 한다. 실례로 대한석탄공사의 경우는 석탄가

표 1. 준시장형 SOC 공기업 현황(2013년 기준)

구분	한국토지주택공사	한국도로공사	한국수자원공사	한국철도공사
설립시기	2009년 10월	1969년 2월	1967년 11월	2005년 1월
설립근거	한국토지주택공사법	한국도로공사법	한국수자원공사법	한국철도공사법 철도산업발전기본법
납입자본금	23조 8,923억원	26조 5,671억원	6조 8,987억원	9조 5,803억원
주주현황	정부 87%, 공공 13%	정부 83.28%, 공공 16.70%, 기타 0.02%	정부 91.2%, 공공 8.7%, 지자체 0.1%	정부 100%
주요기능	토지의 취득·개발·비축·관리·공급, 주택의 건설·개량·매입·비축·공급·임대 및 관리	고속도로 신설 및 확장과 유지관리, 휴게 및 편의시설 설치·관리 관련업무, 연구 및 기술개발	다목적댐, 광역상수도시설 등 수자원시설의 건설 및 운영·관리, 지방 상·하수도수탁건설 및 운영관리, 산단 및 특수지개발	철도여객 화물운송사업 및 연계운송사업, 철도차량 정비 및 임대, 철도시설 유지보수
정원	6,100명	4,484명	4,265명	27,981명
기타	대한주택공사와 한국토지공사 통합	-	-	철도청 공사화

자료: 기획재정부와 한국조세재정연구원(2014: 1025~1044) 참조 후 재작성

스화 사업, 해외자원개발사업 등 사업다각화를 통해 기능과 역할을 변화시켜 현재도 공기업으로 유지하고 있다. 공공성이 약화되는 경우에는 통·폐합, 민영화 단계를 거쳐 소멸되기도 한다. 공기업의 수명주기는 표 2의 선행연구와 같이 공공성과 수익성 정도에 따라 좌우되는 것을 알 수 있다.

먼저, 정오근(1988)은 공기업의 공공성과 수익성 정도에 따라 쇠퇴기를 거쳐 민영화체제로의 전환을 제시하였고, 이상철(2005)은 준정부 조직을 생성, 변형, 소멸 단계로 구분하고 민영화를 조직의 소멸로 보았다. 박정수(2013)는 SOC 관련 공기업의 경우, 공익서비스를 공급하는 공기업임에 따라 부채만을 통해 공기업 존립에 대한 판단 근거로는 부족하다고 제시하였다. 공기업을 관리하는 기획재정부는 준시장형 SOC 공기업의 기능을 국민경제의 핵심적인 역할로 보고 경영 투명성, 방만경영 방지, 대국민 서비스 강화를 위한 정책을 강화하고 있는 것으로 파악하였다.

이러한 포괄적인 공기업의 수명주기에 대한 연구는 간간히 진행되어 왔으나, 분류변수를 통한 공기업 수명주기 분석 및 실증적 사례연구는 아직까지 진행되지 못한 실정이다.

표 2. 공기업 수명주기와 관련된 국내 선행연구

선행연구	주요내용
정오근 (1988)	공기업의 공공성이 약화되는 시기에는 쇠퇴기 또는 민영화체제로 전환
이상철 (2005)	준정부 조직을 생성, 변형, 소멸 단계로 구분하고 민영화를 조직의 소멸로 평가
김행희 (2009)	공기업은 설립 초기 정부업무를 위탁하면서 공익이라는 본질적 목표를 가진 순수한 형태로 출발하였더라도, 시간과 기능 변화에 따라 모습이 변형
윤태범 (2012)	공공기관은 정부에 의해 설립된 기관으로서 공적인 성격(공공성)과 기업적인 성격(수익성)이 존재
박정수 (2012)	SOC 관련 공기업을 비롯해 공익서비스(Public Utilities)를 공급하는 공기업은 자본조달의 일환 차원에서 판단할 때 모든 부채 요인을 우려할 필요는 없음
기획재정부 (2013)	준시장형 SOC 공기업은 국민생활에 필수적인 공공서비스를 제공, 기능추진에서도 국민경제의 핵심적인 역할을 수행, 공공기관 정책방향은 설문조사 결과를 바탕으로 투명성 제고(52.2%), 방만경영 방지(33.8%), 대국민서비스 제공(10.4%)순으로 제시

를 나타내며, 쇠퇴기에는 매출액과 이익이 급속하게 감소되는 단계로서 기업의 부활 또는 소멸이 결정 되는 중요한 단계라 할 수 있다.

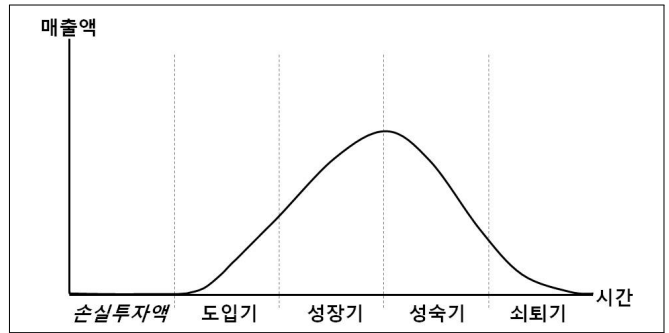


그림 1. 기업의 수명주기에 따른 매출액의 일반 패턴

다음으로 이익의 일반적인 패턴은 그림 2와 같이 도입기에 연구개발, 기술사업화를 바탕으로 투자가 집중적으로 진행되는 특징을 갖고 있으며, 성장기, 성숙기를 통해 이익을 극대화하는 패턴을 나타낸다.

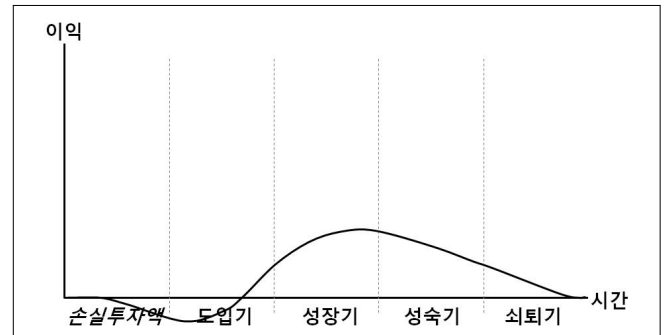


그림 2. 기업의 수명주기에 따른 영업이익의 일반 패턴

이와는 다르게 준시장형 SOC 공기업의 성장과정을 매출액을 기준으로 살펴보면, 준시장형 SOC 공기업은 다음의 그림 3과 같이 1985년 이후 급격한 매출액 증가를 나타내고 있다.

3. 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분석 및 관리방안 모색을 위한 분석의 틀

3.1 적용가능한 수명주기 분류변수 검토

기업수명주기에 있어서 매출액과 이익의 일반적인 패턴은 다음의 그림 1과 그림 2와 같이 나타난다. 먼저 매출액과 관련하여 도입기에는 그림 1과 같이 완만한 매출과 이익 패턴을 유지하다가 성장기에 들어서면서 급격히 증가한다. 이후 성숙기에서는 매출액과 이익의 정점을 지나 완만한 감소추세

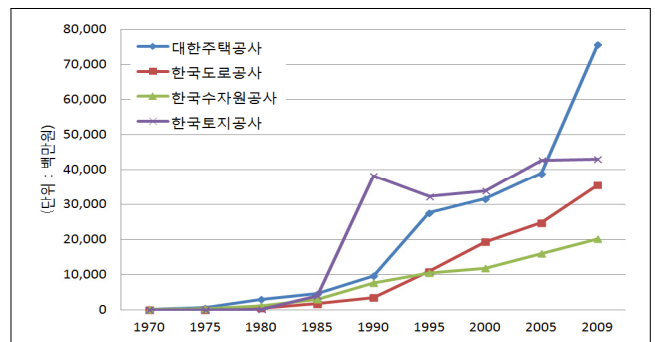


그림 3. 주요 준시장형 SOC 공기업의 매출액 변화

이 시기는 경제개발 5개년 계획에 따라 본격적으로 도로, 댐, 철도, 산업단지 등 대규모 개발사업이 추진된 시기이다. 1985년부터 2010년까지 매출액 증가는 계속되고 있으며, 이러한 패턴은 기업수명주기의 성장기에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 현재 국내의 SOC 사업 여건과 함께 이들 준시장형 SOC 공기업들의 사업규모를 고려해 보면 민간기업의 기업수명주기와 매출액 분류변수를 적용하기에는 한계가 있다는 것을 알 수 있다.

다음으로 준시장형 SOC 공기업의 이익 변화과정을 살펴보면, 그림 4와 같이 등락의 폭이 크게 나타나는 것을 볼 수 있다. 이는 정부정책에 따라 사업규모가 크게 영향을 받기 때문인데 국토계획에 의한 사업규모 및 정부의 정책사업에 따라 이들 준시장형 SOC 공기업의 이익이 큰 변동을 나타내기 때문이다.

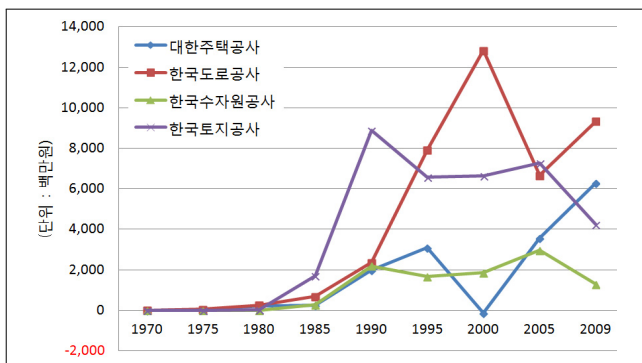


그림 4. 주요 준시장형 SOC 공기업의 영업이익 변화

이상과 같이 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수 체계에는 정부정책이 민감하게 반영된다고 할 수 있다. 이러한 특징을 고려할 때, 민간기업의 기업수명주기와 매출액, 이익 분류변수를 준시장형 SOC 공기업에 적용하기에는 한계가 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 공기업의 수명주기 분류변수에 대한 선행연구가 미진한 실정임을 고려할 때, 공기업에 적용 가능한 분류변수 도출이 필요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 공기업 평가제도 상의 평가기준 및 항목을 통해 수명주기 분류변수를 도출하였다. 이는 현재까지 공기업의 수명주기와 관련된 선행연구가 진행되지 못한 실정을 감안할 때, 공기업의 경영평가의 기본자료로 활용되고 있는 평가기준과 항목이 객관성과 연구목적에 가장 부합되는 것으로 판단되기 때문이다.

현재 정부는 준시장형 SOC 공기업을 대상으로 경영측면에서는 공공기관 경영평가편람에 따른 경영평가를 하고 있으며, 사업측면에서는 공공기관 예비타당성조사 운영지침에 따라 평가를 하는 이원화된 평가·관리 제도를 운영 중에 있다. 이를 통해 공기업의 경영성과와 기능·사업 수행의 적정성을

평가하여 공기업 정책 수립에 반영되고 있다. 따라서 평가제도 평가항목과 기준은 공기업 수명주기 분류변수와 밀접한 관계가 있다고 할 수 있으며, 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수는 두 가지의 평가항목과 기준의 상관관계를 통해 접근이 가능하다.

먼저, 경영평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따라 경영실적 평가를 하고 있으며, 공공성 및 경영효율성을 높이고 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스 개선을 목적으로 실시하고 있다. 경영평가 요소는 크게 경영관리와 주요사업으로 분류되며, 세부 평가에서 비계량과 계량 가중치를 부여한다. 준시장형 SOC 공기업에 대한 계량 경영평가 항목을 살펴보면, 정책·사회적 평가, 경영효율평가, 정책·공익적인 주요사업 달성도에 대한 평가로 구분할 수 있다.

첫째, 정책·사회적 평가는 고객만족도와 국민 체감도에 의한 국민평가와 정부권장정책의 목표치에 대한 달성도를 평가한다.

둘째, 경영효율평가에서는 경영활동에 의해 재무적 평가항목 중 생산성과 안정성에 관련되어 있는 부가 가치, 부채비율, 금융비용, 총인건비 인상률로 평가한다. 평가지표 중 총인건비 인상률은 공기업의 임금 가이드라인이 준수되었는지에 대한 지표로 정부에서 활용하고 있다.

셋째, 정책·공익적인 주요사업 달성도는 준시장형 SOC 공기업의 본연의 기능에 따른 사업 목표치에 대한 실적으로 평가한다. 평가기준을 통해 볼 때, 준시장형 SOC 공기업의 경영활동은 공공성과 안정성을 중심으로 평가되고 있으며, 이는 민간기업의 기업수명주기에서 분류변수로 활용하는 성장성과 수익성 관점과는 다소 차이가 있다.

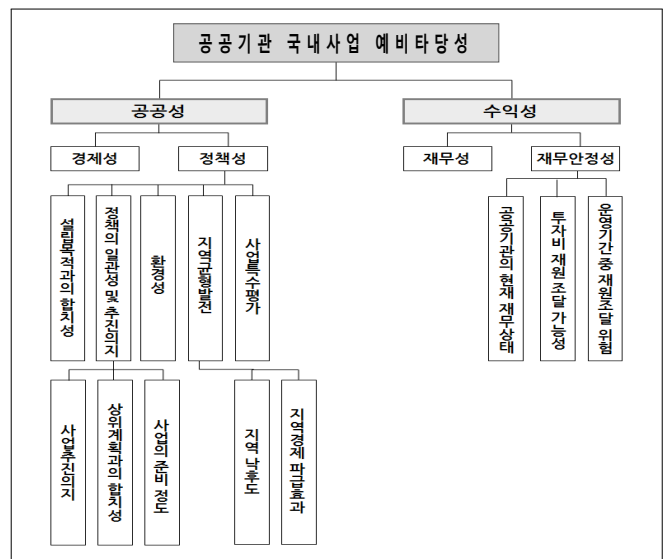


그림 5. 공공기관 국내사업 예비타당성조사 평가항목 체계도

다음으로 사업평가는 1999년부터 시행되었던 공기업·준정부기관에 대한 예비타당성 조사 개선제도를 보완하여 2011년부터 시행되어 오고 있다. 공기업 사업 중 500억원 이상의 대규모 사업에 대해 외부 전문기관 검증은 거치도록 하고 있으며, 이에 따라 공기업의 대규모 사업에 대한 통제가 강화되어 공공기관 재무건전성이 개선되는데 일정 부분 기여하고 있다. 특히 공기업 수명주기 분류변수 간의 상관관계에 따른 예비타당성조사 평가항목 비중은 공공성 70%, 수익성 30%이며, 이러한 특징은 그림 5와 같이 구체적으로 SOC공기업의 공공기관 국내사업 예비타당성조사 평가항목을 통해 살펴볼 수 있다.

3.2 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수 도출

기업의 수명주기 분류변수는 재무적 관점에서 기업의 성장성과 수익성 측면에서 많은 선행연구가 진행되어 왔다. 반면, 정부에서 실시하고 있는 준시장형 SOC 공기업 경영평가 항목을 보면 정책적인 요소와 사회·환경적인 요소인 공공성과 재무구조 등 수익성에 대한 평가를 계량화하여 관리·평가를 하고 있다. 이에 따라 준시장형 SOC 공기업 수명주기 분류변수는 공공성과 수익성의 대분류를 통해 구성할 수 있다.

먼저, 공공성은 설립목적에 따른 사업기능의 합치성과 정부정책을 수입 또는 위탁받아 경영활동을 하는 일치성을 유지해야 하는 정책성, 그리고 사회·경제적인 공적 파급효과를 나타내는 공익성으로 구분할 수 있다. 다음으로 수익성은 공기업 운영을 통해 저렴하고 양질의 서비스를 제공하면서 정부재정 부담을 최소화하기 위해서는 자금조달, 재무상태의 건전성을 유지하여야 함에 따라 재무성, 그리고 사업타당성과 사업비 회수 가능성 평가의 사업성으로 중분류 할 수 있다. 따라서 준시장형 SOC 공기업의 기업수명주기 분류변수는 다음의 그림 6과 같이 공기업의 설립목적과 정부정책, 공기업 경영평가와 사업평가 요소를 반영하여 체계화 할 수 있다.

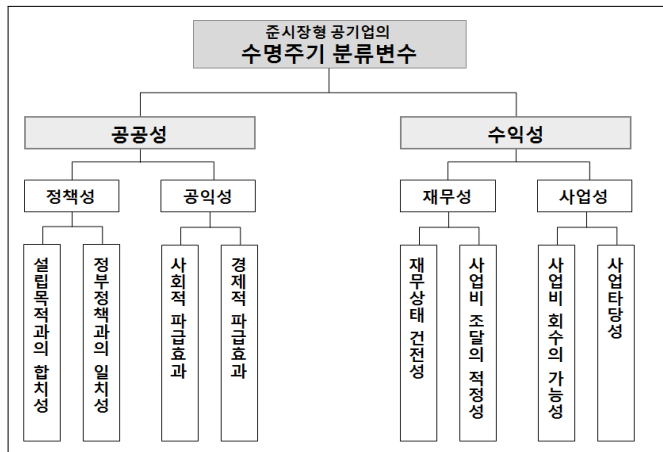


그림 6. 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수 체계도

3.3 전문가 설문조사 및 통계분석 방법

본 연구에서 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수의 중요도와 쇠퇴기에서의 효율적 관리방법을 도출하기 위한 자료의 수집 및 통계분석방법은 다음과 같다.

첫째, 준시장형 SOC 공기업의 업무 및 평가 등 경영활동에 직·간접적인 경험을 갖고 있는 전문가를 대상으로 본 연구에서 도출한 수명주기 분류변수의 중요도와 관리방법 등을 조사하였다. 여기서 직·간접적인 경험에는 실제 준시장형 SOC 공기업에서 해당 업무를 수행하고 있는 임직원과 함께 공기업을 관리하는 중앙공무원, 공기업 경영평가에 참여하는 학계 교수진, 공기업 경영 및 평가를 다루는 언론인 등이 해당된다.

둘째, 전문가 설문조사는 2차례 진행하였다. 1차 설문조사(2014년 5월 실시)는 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수 간의 중요도 조사이며, 2차 설문조사(2015년 5월 실시)는 준시장형 SOC 공기업 쇠퇴기에서의 효율적 관리방법 도출을 위한 조사이다. 조사방법은 설문지 설계자가 직접 1:1 대면면접 방식으로 진행하는 방법과 함께 인터넷 설문조사 방식의 2가지 방법으로 진행하였다. 인터넷 설문조사 시에는 응답자의 이해도를 높이기 위해 설문조사의 목적과 내용, 방법을 상세하게 설명한 자료를 제공하였다.

셋째, 수명주기 분류변수와 관련된 1차 설문조사의 조사는 다기준 의사결정 모형의 하나인 계층분석법(Analytic Hierarchy Process: AHP)을 통해 분석하여 수명주기 분류변수들 간의 중요도를 분석하였다.

넷째, 쇠퇴기에서의 효율적 관리방안 도출을 위한 2차 설문조사의 조사결과는 빈도분석 등을 통해 전문가가 제시하는 견해의 방향성을 분석하였다.

4. 수명주기 분류변수를 활용한 준시장형 SOC 공기업의 효율적 관리방안

4.1 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수 중요도 분석

준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수 간의 중요도는 공기업의 수명주기 검토 시 어떠한 부문을 중요하게 평가해야 하며, 또한 이들 공기업의 쇠퇴기 도래 시 기능 및 구조조정

- 1차 전문가 설문조사에 참여한 조사대상자는 정부기관 6명(12.8%), 공공기관 22명(46.8%), 학계 3명(6.4%), 일반기업 4명(8.5%), 언론기관 12(25.5%) 등 총 47명이이며, 기관장에 해당되는 CEO급 4명(8.5%), 공무원 4급 및 대학의 부교수, 공기업 처장, 일반기업의 이사 이상의 고급관리자급 9명(19.1%), 공무원 5급 및 대학의 조교수, 공기업 및 일반기업의 부장급에 해당되는 일반관리자급 16명(34.0%), 실무자급 18명(38.3%)이다. 다음으로 2차 설문조사에 참여한 조사대상자는 정부기관 12명(22.2%), 공공기관 1명(1.9%), 일반기업 37명(68.5%), 언론기관 4(7.4%) 등 총 54명이며, 공무원 4급 및 대학의 부교수, 공기업 처장, 일반기업의 이사 이상의 고급관리자급 19명(35.2%), 공무원 5급 및 대학의 조교수, 공기업 및 일반기업의 부장급에 해당되는 일반관리자급 20명(37.0%), 실무자급 15명(27.8%)임

표 3. 준시장형 SOC 공기업 수명주기 분류변수의 중요도 비교 분석결과

대분류		중분류		소분류	
항목	중요도	항목	중요도	항목	중요도
공공성	77.2%	정책성	43.1%	설립목적과의 합치성	33.8%
		공익성	34.1%	정부정책과의 일치성	9.3%
수익성	22.8%	재무성	14.4%	사회적 파급효과	26.3%
				경제적 파급효과	7.8%
		사업성	8.4%	재무상태 건전성	10.6%
				사업비 조달의 적정성	3.8%
		사업비 회수의 가능성	5.6%		
				사업타당성	2.8%

등 관리방법 논의 과정에서 어떠한 관점과 기준을 마련해야 하는지에 대한 시사점을 제공해 준다는 점에서 의미가 있다.

준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수에 대한 AHP 분석 결과, 대분류 항목 중 공공성 분류변수에 대한 중요도가 77.2%로 수익성의 22.8%의 약 3.4배 가까운 높은 중요도를 갖는 것으로 분석되었다. 이는 현재 공공기관의 국내사업에 대한 예비타당성 평가에서 공공성과 수익성에 배분된 평가점수(공공성 70%, 수익성 30%)와 유사한 결과이다.

구체적으로 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수 간의 중요도를 비교하여 분석해 보면, 표 3과 같다.

먼저, 본 연구에서 도출한 8개의 분류변수들 중에서는 공공성과 관련된 2개의 분류변수가 상대적으로 가장 높은 중요도를 갖는 것으로 분석되었다. 다음으로 중분류 항목에서 공공성은 77.2%의 중요도를 갖는 것으로 분석되었는데 정책성이 43.1%, 공익성이 34.1%로 분석되었다. 이는 수익성에 해당되는 재무성 및 사업성과 비교시 3~5배 높은 중요도이다. 구체적으로, 공기업 설립 법률상의 설립목적 및 추진사업의 부합도와 관련되는 ‘설립목적과의 합치성’이 33.8%로 가장 중요한 분류변수로 분석되었으며, 다음으로 공기업 추진사업이 사회전반에 미치는 효과와 관련되는 ‘사회적 파급효과’가 26.3%로 중요도가 높게 나타났다. 이러한 결과는 준시장형 SOC 공기업이 민간기업과 다르게 공공성에 바탕을 두고 설립되었으며, 운영목적이 사회적 파급효과 유발에 있다는 점을 다시금 확인시켜 주는 결과이다. 따라서 현재 사업 중심의 공기업 평가를 비롯하여 평가시점에서의 공공성을 평가하는 현재의 평가체계가 보완되어야 할 필요성이 있다. 특히, 사회적 파급효과의 경우는 사업완료 후 중·장기적 시일이 지난 이후에 측정이 가능한 만큼 이러한 SOC 사업의 특성을 반영한 평가체계 개선이 요구된다고 하겠다.

다음으로 중요도가 높은 분류변수는 수익성과 관련된 분류변수로서 공기업의 현재 재무상태 건전성과 관련된 ‘재무상태 건전성’ 분류변수가 10.6%의 중요도를 갖는 것으로 분석되었다. 반면, 상대적으로 중요도가 낮게 나타난 분류변수는 ‘사업타당성’, ‘사업비 조달의 적정성’, ‘사업비 회수의 가능성’, ‘경제적 파급효과’ 등 4개 분류변수로 분석되었다. 이

들 분류변수는 준시장형 SOC 공기업이 시행하는 개별적 사업과 관련되는 특징을 가지고 있다는 점에서 의미하는 바가 크다. 즉, 특정 사업을 추진할 때 먼저 사업타당성과 경제적 파급효과를 검토하고 사업 착수를 위한 사업비 조달방안을 마련하며, 사업을 진행하는 과정에서는 사업비 회수 가능성과 방안을 수립하게 되는 일련의 사업추진 과정과 관련된다.

종합하여 볼 때, 준시장형 SOC 공기업의 효율성은 개별적인 사업의 특성 보다는 공기업이 담당해야 하는 사업인지 그리고 그 사업으로 인해 국가와 사회가 얻는 효과가 무엇인지에 대한 검토와 평가가 더 중요하고 할 수 있다. 동시에 이러한 사업을 추진하면서 공기업의 재무상태가 건전성을 갖출 수 있는 여건마련에 대한 논의가 필요하다.

우선적으로 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 판단과정에서 재무성에 대한 평가 보다는 해당 공기업에 부여된 역할과의 정합성과 사업추진으로 유발되는 사회적 파급효과에 대한 평가를 보완·강화해야 할 필요가 있다. 또한 공기업의 쇠퇴기 도래시 기능 및 구조조정 등에 대한 논의 역시 공기업의 사업영역이 사회적으로 필요한지에 대한 공공성 측면에서 접근하는 것이 바람직하고 할 수 있다.

4.2 쇠퇴기 판별을 통한 준시장형 SOC 공기업의 효율적인 관리방안

4.2.1 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 판별

본 연구에서는 실제 연구의 대상인 준시장형 SOC 공기업이 어느 시점에서 쇠퇴기에 접어들고 그 이유는 무엇인지에 대하여 2차 전문가 설문조사 결과를 바탕으로 분석하였다. 쇠퇴기 판별은 향후 해당 공기업이 어떠한 경영전략을 추구해야 하며, 정부차원에서는 공기업 정상화 및 효율화의 전략을 모색할 수 있다는 측면에서 중요성을 갖는다.

분석결과, 다음의 표 4와 같이 응답자의 67.2%는 10년 이내에 준시장형 SOC 공기업이 쇠퇴기에 접어들 것으로 판단하고 있으며, 특히 5년 이내는 32.8%로 나타났다. 조사결과를 바탕으로 할 때, 이들 공기업에 대한 기능조정 등 효율적인 관리방안 마련이 시급한 것을 알 수 있다.

표 4. 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기 도래 예상시기 분석결과

구분	계	A공사	B공사	C공사	D공사
현재 쇠퇴기	7.9%	7명 (13.0%)	3명 (5.6%)	1명 (1.9%)	6명 (11.1%)
5년 이내	25.0%	17명 (31.5%)	10명 (18.5%)	12명 (22.2%)	15명 (27.8%)
6~10년	34.3%	20명 (37.0%)	17명 (31.5%)	15명 (27.8%)	22명 (40.7%)
11~20년	23.1%	5명 (9.3%)	16명 (29.6%)	19명 (35.2%)	10명 (18.5%)
21년 이후	9.7%	5명 (9.3%)	8명 (14.8%)	7명 (13.0%)	1명 (1.9%)

다음으로 이들 공기업이 향후 5년 이내에 쇠퇴기에 도래할 것으로 판단한 경우에 그 이유에 대하여 조사한 결과, 다음의 표 5와 같이 공적기능(역할) 축소 및 사업영역 축소에서 그 원인을 두고 있는 것으로 나타났다. 반면, 시장경쟁력 약화 및 재무 건전성 부실은 상대적으로 낮게 조사되었다. 이러한 조사결과를 바탕으로 할 때, 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 단계의 기준은 공기업의 태생과 관련된 공적기능과 이와 관련된 사업영역에 대한 역할이 매우 중요한 판단 근거로 작용하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 최근 공기업 마다 경영정상화를 위한 시장경쟁력 강화 및 재무구조 개선 등의 노력과 함께 정부차원에서는 공기업의 역할에 대한 관리·감독과 기능 정상화 정책이 매우 중요하다고 할 수 있다.

표 5. 준시장형 SOC 공기업의 5년 이내 쇠퇴기 도래 이유 분석결과

구분	공적기능 (역할) 축소	시장 경쟁력 약화	사업 영역 축소	재 건전성 부실	기타
1순위	13명 (24.1%)	2명 (3.7%)	15명 (27.8%)	2명 (3.7%)	2명 (3.7%)
2순위	12명 (22.2%)	5명 (9.3%)	10명 (18.5%)	6명 (11.1%)	1명 (1.9%)
1+2순위	25명 (36.8%)	7명 (10.3%)	25명 (36.8%)	8명 (11.8%)	3명 (4.4%)

4.2.2 쇠퇴기 도래 시 준시장형 SOC 공기업의 효율적인 관리방안

본 연구에서는 준시장형 SOC 공기업이 쇠퇴기에 접어들었을 경우, 다양한 관리방법 중 어느 방법에 중요도를 두어야 하는지를 조사·분석하였다. 민간기업을 비롯하여 공기업 역시 기업이 경영위기를 겪게 될 경우 실행할 수 있는 관리방법은 기능 및 사업조정, 인력 및 조직의 축소와 같은 구조조정, 부채감축 등을 통한 재무구조 개선, 신규 상품개발을 위한 R&D 기능 조정 등을 기본적으로 고려하게 된다. 이러한 경영효율화 방법에도 불구하고 경영정상화가 어려울 경우에는 최종적으로 유사기능의 통·폐합 또는 시장경제에 따른 지배구조 전환의 일환으로 민영화를 추진하게 된다.

본 연구에서 2차 전문가 설문조사를 통해 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기에서의 관리방법을 조사한 결과, 다음의 표 6과 같이 기능 및 사업조정이 가장 중요한 것으로 나타났다. 리커트 5점 척도로 조사한 결과에서 평균 4.11점으로 나타났으며, 표준편차 역시 다른 방법에 비해 상대적으로 낮아 전문가들이 공기업의 기능 및 사업조정에 대한 중요성에 인식을 같이 하는 것으로 분석되었다. 다음으로 재무구조 개선이 평균 3.85점, 구조조정과 기관 통·폐합은 평균 3.70점, R&D 기능 조정은 평균 3.37점, 민영화는 평균 2.78점의 순으로 나타났다. 이러한 조사결과를 통해 준시장형 SOC 공기업이 쇠퇴기에 접어들었을 경우에는 공기업의 기본적인 역할과 성격을 규정할 수 있는 공적 기능과 핵심업무를 가장 우선하여 관리할 필요가 있고, 다음으로 이러한 역할에 대한 수행이 원활히 운영될 수 있도록 재무 건전성 확보를 비롯한 기업의 체질개선 등의 관리가 필요하다는 것을 알 수 있다.

표 6. 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기 도래시 관리방법별 중요도 분석결과

구분	기능(사업) 조정	구조 조정	재무 구조 개선	R&D 기능 조정	기관 통폐합	민영화
평균	4.11	3.70	3.85	3.37	3.70	2.78
표준 편차	.883	1.021	.856	1.069	1.075	1.160
분산	.780	1.043	.732	1.143	1.156	1.346

본 연구에서는 앞서 살펴 본 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기에서의 관리방법에 대하여 구체적인 실천방법을 조사·분석하였다.

첫째, 기능조정 방법에 있어서는 다음의 표 7과 같이 설립 목적 및 정부정책과의 관련성이 낮은 기능의 정리를 가장 우선할 필요가 있는 것으로 나타났다. 다음으로 민간기업과 중복되는 기능 정리가 우선시 되어야 하는 것으로 나타났다. 반면, 경제적·사회적 파급효과가 낮은 기능의 정리는 상대적으로 우선순위가 낮게 나타났다.

이러한 결과는 공기업의 설립 및 운영목적이 공기업의 수명주기에 가장 큰 영향을 주는 요인이라는 의미로 해석이 가능하다.

표 7. 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기 도래시 기능조정 방법 분석결과

구분	설립목적 및 정부정책과의 관련성이 낮은 기능 정리	사회적 파급효과가 낮은 기능 정리	경제적 파급효과가 낮은 기능 정리	민간기업과 중복되는 기능 정리
1순위	26명 (48.1%)	5명 (9.3%)	9명 (16.7%)	14명 (25.9%)
2순위	16명 (29.6%)	12명 (22.2%)	8명 (14.8%)	18명 (33.3%)
1+2순위	42명 (38.9%)	17명 (15.7%)	17명 (15.7%)	32명 (29.6%)

둘째, 구조조정 방법에 있어서는 다음의 표 8과 같이 인력 및 조직의 슬림화를 가장 우선할 필요가 있는 것으로 나타났다. 다음으로 기능 및 역할의 아웃소싱이 필요한 것으로 나타났으며, 민영화 및 신규 채용 중지는 상대적으로 우선순위가 낮게 나타났다.

표 8. 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기 도래시 구조조정 방법 분석결과

구분	신규 채용 중지	인력 및 조직 슬림화	기능·역할 아웃소싱	민영화	기타
1순위	3명 (5.6%)	30명 (55.6%)	15명 (27.8%)	5명 (9.3%)	1명 (1.9%)
2순위	3명 (5.6%)	14명 (25.9%)	24명 (44.4%)	13명 (24.1%)	0명 (0.0%)
1+2순위	6명 (5.6%)	44명 (40.7%)	39명 (36.1%)	18명 (16.7%)	1명 (0.9%)

셋째, 재무구조 개선 방법에 있어서는 다음의 표 9와 같이 경제성(사업성)이 낮은 사업의 정리를 가장 우선할 필요가 있는 것으로 나타났다. 다음으로 보유자산 매각, 투자비 회수가 장시일이 필요한 사업의 정리 순으로 우선할 필요가 있는 것으로 나타났다. 반면, 신규 사업의 제한에 대해서는 우선도가 낮게 나타났는데 이는 앞서 구조조정 방법에서 신규 채용 중지가 가장 낮은 우선순위로 나타난 결과와 같은 경우로서 전문가들은 새로운 고용과 사업을 제한하는 방법이 이들 준시장형 SOC 공기업의 경영효율화에 도움이 그다지 크지 않다고 판단하고 있는 것을 알 수 있다.

표 9. 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기 도래시 재무구조 개선방법 분석결과

구분	경제성(사업성)이 낮은 사업 정리	투자비 회수가 장시일이 필요한 사업 정리	신규 사업 제한	보유자산 매각
1순위	34명 (63.0%)	4명 (7.4%)	6명 (11.1%)	10명 (18.5%)
2순위	9명 (16.7%)	18명 (33.3%)	12명 (22.2%)	15명 (27.8%)
1+2순위	43명 (39.8%)	22명 (20.4%)	18명 (16.7%)	25명 (23.1%)

넷째, R&D 기능 조정 방법에 있어서는 현재의 기능을 확대·강화해야 한다는 의견이 40.7%, 유지해야 한다가 31.5%, 축소해야 한다가 27.8%로 나타나 대체로 R&D 기능에 대한 필요성에 공감하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 R&D 기능을 유지 또는 확대·강화해야 한다는 응답자를 대상으로 R&D 기능의 유지·확대분야에 대하여 조사한 결과, 다음의 표 10과 같이 민간부문에서 연구 투자가 어려운 연구, 예로서 국가 대외비 연구라든지 높은 투자비가 수반되는 연구 등에 대한 우선순위가 높게 나타났다. 다음으로 선진기술 개발 연구, 정부정책 지원연구, 민간기업 기술지원 연구의 순으로 우

선할 필요성이 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 준시장형 SOC 공기업의 연구기능은 쇠퇴기에 접어들어도 유지·확대할 필요성이 있다는 것을 알 수 있다.

표 10. 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기 도래시 R&D기능의 유지·확대분야 분석결과

구분	정부정책 지원 연구	선진기술 개발 연구	민간기업 기술지원 연구	민간부문에서 연구 투자가 어려운 연구
1순위	7명 (13.0%)	12명 (22.2%)	2명 (3.7%)	18명 (33.3%)
2순위	7명 (13.0%)	10명 (18.5%)	7명 (13.0%)	15명 (27.8%)
1+2순위	14명 (18.0%)	22명 (28.2%)	9명 (11.5%)	33명 (42.3%)

다섯째, 기관 통·폐합 및 민영화 방법에 있어서는 다음의 표 11과 같이 유사 공기업의 통·폐합에 대한 우선순위가 가장 높게 나타났으며, 다음으로 핵심 기능 외 민영화가 전체 민영화 방법 및 공기업 운영 중단보다 높게 나타났다. 이를 통해 전문가가 집단의 대부분이 현재 운영되고 있는 준시장형 SOC 공기업이 쇠퇴기에 접어들어도 공기업의 운영을 중단한다든지 전체를 민영화하기 보다는 기능 조정을 통해 공기업을 유지할 필요가 있다는 판단을 갖고 있는 것을 알 수 있다.

표 11. 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기 도래시 통·폐합 및 민영화 방법 분석결과

구분	유사 공기업 통·폐합	핵심 기능 외 민영화	전체 민영화	공기업 운영 중단(소멸)
1순위	30명 (55.6%)	23명 (42.6%)	0명 (0.0%)	1명 (1.9%)
2순위	21명 (38.9%)	23명 (42.6%)	3명 (5.6%)	7명 (13.0%)
1+2순위	51명 (47.2%)	46명 (42.6%)	3명 (2.8%)	8명 (7.4%)

5. 결론

본 연구는 준시장형 SOC 공기업의 수명주기를 규정하기 위한 분류변수의 중요도와 경영 정상화에 활용하기 위한 분류변수의 우선순위를 결정하기 위해 전문가 설문조사를 실시하였고 계층화 분석방법(AHP)을 활용하여 실제 준시장형 SOC 공기업에 적용 가능한 기업수명주기 분류변수의 중요도와 우선순위를 도출하였다. 준시장형 SOC 공기업의 수명주기 분류변수에 대한 AHP분석 결과, 대분류 항목 중 공공성 분류변수에 대한 중요도가 77.2%로 수익성의 22.8%의 약 3.4배 가까운 높은 중요도를 갖는 것으로 분석되었다.

본 연구에서 도출한 8개의 분류변수들 중에서는 공공성과 관련된 2개의 분류변수가 상대적으로 가장 높은 중요도를 갖는 것으로 분석되었다.

먼저, 공기업 설립 법률상의 설립목적 및 추진사업의 부합도와 관련되는 ‘설립목적과의 합치성’이 33.8%로 가장 중요한 분류변수로 분석되었으며, 공기업 추진 사업이 사회전반에 미치는 효과와 관련되는 ‘사회적 파급효과’가 26.2%로 중요도가 높게 나타났다.

다음으로 높은 중요도를 갖는 분류변수는 수익성과 관련된 분류변수로서 공기업의 현재 재무상태 건전성과 관련된 ‘재무상태 건전성’ 분류변수가 10.6%의 중요도를 갖는 것으로 분석되었다. 상대적으로 중요도가 낮게 나타난 분류변수는 ‘사업타당성’, ‘사업비 조달의 적정성’, ‘사업비 회수의 가능성’, ‘경제적 파급효과’ 등 4개 분류변수로 분석되었다. 이들 분류변수는 준시장형 SOC 공기업이 시행하는 개별적 사업과 관련되는 특징을 가지고 있다는 점에서 의미하는 바가 크다. 즉, 특정 사업을 추진할 때 먼저 사업타당성과 경제적 파급효과를 검토하고 사업착수를 위한 사업비 조달을 마련하며, 사업을 진행하는 과정에서는 사업비 회수 가능성과 사업계획을 수립하게 되는 일련의 사업추진 과정과 관련된다. 따라서 준시장형 SOC 공기업의 효율성은 개별적인 사업의 특성 보다는 공기업이 담당해야 하는 사업인지, 그리고 그 사업으로 인해 국가와 사회가 얻는 효과가 무엇인지에 대한 검토와 개선이 더 중요하다는 것을 의미한다. 동시에 이러한 사업을 추진하면서 공기업의 재무상태가 건전성을 갖출 수 있는 여건마련에 대한 논의가 필요하다는 것을 시사한다고 할 수 있다.

한편으로 이러한 수명주기 분류변수의 중요도 분석결과는 최근과 같이 공기업의 관리가 경제성에 치중되고 있는 것에 대한 개선이 필요하다는 것을 의미한다. 본 연구에서 살펴 본 준시장형 SOC 공기업의 경우, 매출액과 영업이익 패턴은 일반적인 수명주기 분류상 성장기에 해당된다. 하지만 전문가 설문조사에서 분석된 바와 같이 이들 공기업은 5~10년 이내에 쇠퇴기에 접어들 것으로 판단되고 있으며, 그 이유가 공적 기능 즉, 설립목적의 달성에 따른 역할감소에 있기 때문으로 나타났다. 따라서 향후 지속적인 추진이 예상되는 공기업의 관리는 현재와 다르게 정책성과 공익성에 비중을 두고 관리의 기준을 보완하는 정책적 배려가 필요하다고 할 수 있다.

다음으로 준시장형 SOC 공기업의 쇠퇴기에서의 관리방법을 조사한 결과, 기능 및 사업조정이 가장 중요한 것으로 나타났다. 리커트 5점 척도로 조사한 결과에서 평균 4.11점으로 나타났으며, 표준편차 역시 다른 방법에 비해 상대적으로 낮아 전문가들이 공기업의 기능 및 사업조정에 대한 중요성에 인식을 같이 하는 것으로 분석되었다. 다음으로 재무구조 개선이 평균 3.85점, 구조조정과 기관 통·폐합은 평균 3.70점,

R&D 기능 조정은 평균 3.37점, 민영화는 평균 2.78점의 순으로 나타났다. 이러한 조사결과를 통해 준시장형 SOC 공기업이 쇠퇴기에 접어들었을 경우에는 공기업의 기본적인 역할과 성격을 규정할 수 있는 공적 기능과 핵심업무를 가장 우선하여 관리할 필요가 있고, 다음으로 이러한 역할에 대한 수행이 원활히 운영될 수 있도록 재무 건전성 확보를 비롯한 효율적인 관리방안이 필요하다는 것을 시사한다.

마지막으로 준시장형 SOC 공기업의 발전경로를 보면 일반적인 기업수명주기에서 몇 가지 차이점이 있다. 첫째, 우리나라 SOC 공기업의 발전경로는 정부정책에 따라 직접적인 영향을 받는다. 둘째, 준시장형 SOC 공기업들은 정권이 바뀔 때 마다 기능과 구조조정을 통해 공기업이 가지고 있는 인력과 조직에 대한 비판력성 요소를 제거해 나가는 정책을 추진하였다. 셋째, 준시장형 SOC 공기업은 건설과 운영·관리의 두 축으로 발전해 오면서 쇠퇴기 보다는 조정단계를 거치고 공기능이 소멸되면 민영화 또는 통합기관으로 재탄생시키는 정책을 추진하고 있다.

본 연구에서는 장기적이고 일관된 준시장형 SOC 공기업의 관리정책 방향을 제시하기 위해 수명주기 분류변수를 도출하였고 쇠퇴기 판단기준을 제시하였다. 하지만 수명주기별 분류변수에 대한 공감대 형성이 이루어지지 않은 여건에서는 현재 공기업 수명이 어느 단계에 있는지를 판단하는 보다 객관적인 기준마련이 필요하다고 할 수 있다. 또한 본 연구에서 도출한 수명주기 변수를 적용하였을 때 실제 어떠한 결과로 나타나는지에 대한 실증분석이 필요하며, 이러한 과정을 통해 공기업 평가 및 관리에 활용 가능한 견고한 기준을 마련할 필요성이 있다. 이는 본 연구의 한계이며, 향후 후속연구의 필요성이라 할 수 있다.

참고문헌

1. 기획재정부(2014), 「공공기관 경영평가 편람」.
2. 기획재정부(2014), 「예비타당성조사 운영지침」.
3. 기획재정부, 한국조세재정연구원(2014), 「공공기관 현황편람」.
4. 고영우(2008), 「기업의 수명주기 발생액 평가와 이익조정」, 고려대학교 박사학위논문.
5. 노대민, 김중주(2013), “기술수명주기와 제품수명주기의 비교”, 「서비스마케팅 저널」, 23~26.
6. 박동선, 신완선(2014), “공기업 수명주기 분류변수 도출을 위한 기초연구: 준시장형 SOC 공기업을 대상으로”, 「산업경영시스템학회지」, 37(4): 168~176.
7. 박정수(2014), 「공공기관 경영평가분석: 자율과 책임의 균형」, 한국조세재정연구원.
8. 신완선, 박재연(2011), 「공공기관 경영평가지표의 효율성 분석」, 한국조세연구원.
9. 유미년(2012), 「공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 공공성 및 수익성을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.

10. 윤태범(2012), 「공공기관 관리정책의 평가와 과제」, 한국조세연구원.
11. 이상철, 성도경, 허만용, 하상균(2005), “준정부조직의 생성·변형·소멸에 관한 기초연구: POSCO의 경제성과 정치성의 변화를 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 16(2): 55~76.
12. 정오근(1988), “공기업의 공공성과 기업성의 조화를 위한 제도적 장치에 관한 연구», 고려대학교 박사학위논문.