

연구논문

지방 에너지 공공기관 설립에 있어 사전 검토 요인의 상대적 중요성 분석: 자원의존이론과 제도적 조직이론의 적용을 통해

이 동 기*

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

〈 요약 〉

지방 공공기관의 설립은 대부분 설립 방향 및 유형이 결정된 이후 법률적 근거에 의해 타당성 조사와 타당성 검토 요인 등을 설정하여 추진하도록 하고 있고, 관련 연구도 이에 초점을 두고 있다. 그러나 설립 방침 결정 단계에서 설립 방향 및 유형을 결정하는 정책 결정 행위는 매우 중요함에도 불구하고 이러한 연구들이 등장하고 있지 않고 있다. 따라서 본 연구에서 지방 공공기관의 설립에 대한 방향 및 유형을 결정하기 위한 사전 검토 요인을 설정하고 이에 대한 상대적 중요성을 분석하였다. AHP를 활용한 분석 결과 사업의 적정성 요인이 정책적 필요성 요인과 공공성의 요인보다 상대적으로 중요하였고, 요인별 측정항목의 경우 정책적 필요성, 가용재원의 적정성, 유사기관과의 차별성, 공공주도 사업 등이 상대적으로 중요하게 나타났다.

[주제어: 지방 공공기관, 사전 검토 요인, 상대적 중요성]

I. 서론

지방자치단체의 공공기관 설립은 지방자치단체의 새로운 정책 수요 대응 및 공공 서비스 제공을 위해 제한된 자원과 서비스를 효과적, 효율적으로 관리하고 제공하기 위해 이루어지고 있다. 지방자치단체는 지역 사회의 다양한 사회문제 및 정책문제 등

* 제1저자, 전북연구원 선임연구위원(base@jthink.kr)

에 대한 해결 요구와 공공서비스 제공의 압박 그리고 책임 행정에 대한 요구가 증대되면서 지방자치단체의 독자적인 방식으로 해결에 한계에 직면하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 공공성(publicness)이 사회 전체로 분점되면서 복잡화하는 지역 사회 문제와 정책문제를 해결하기 위해 협력적인 주체인 공공기관의 설립에 관심을 가지게 되었다. 공공기관이 지방자치단체에 요구하는 다양한 공공서비스 수요에 대응해주고, 공공서비스의 효율적 공급을 제공하여 줌으로써 지역주민에게 만족도를 높여 주는 등 지역 사회의 중요한 역할을 수행하고 있기 때문이다(강나은·김찬동, 2020: 40). 이로 인해 지방자치단체는 공공기관 설립에 관심을 가지게 되었고, 공공기관을 통해 지역 사회 문제나 지역주민의 서비스 요구를 해결하려는 경향이 증가한 것이다. 공공기관을 통해 지역 정책의 현장화, 지역발전, 공공서비스의 선순환 관계를 통해 살기 좋은 지역으로 바꾸려고 하고 있는 것이다. 지방자치단체에서 설립한 공공기관의 유형은 지방공기업, 지방출자·출연기관, 위탁 방식이다. 2020년 6월 기준 지방자치단체들이 설립한 지방공기업은 총 407개로 이 중 지방 직영기업 254개, 지방공사·공단 153개 등이 설립되었다. 지방출자·출연기관은 총 754개로, 이중 출자기관 97개, 출연기관이 657개 등이 설립되어 운영되고 있다(행정안전부 내부자료). 지방자치단체의 공공기관 설립은 지속적으로 증가하여 왔고, 실질적으로 공공기관을 통해 지역주민의 복리 증진 및 지역발전, 정책문제 대응 등 다양한 성과가 도출되고 있다.

공공기관의 설립은 관련 법률의 절차 및 기준 적용 등을 통해 수행하도록 하고 있다. 이를 통해 지방자치단체의 무분별한 남설을 방지하고 효율적인 운영을 담보하도록 함으로써 재정 운영의 적정성을 유지하기 위한 것이다. 지방공기업은 「지방공기업」에 의해 적용받아 타당성 등의 절차를 통해 설립이 이루어지고, 지방출자·출연기관은 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」(이하, “지출법”)을 통해 절차 이행 및 제도화 등을 통해 설립된다. 민간위탁은 「지방자치법」 제 104조, 제151조에 근거하고, 해당 지방자치단체의 민간위탁 조례에 의해 사무의 일부를 위탁할 수 있다. 또한 지방자치단체에서는 공공기관의 설립을 위해 법률에 근거하여 관련 조례를 제정하여 예산 지원 및 운영 등의 세부적인 내용을 포함하여 근거를 마련해야 한다. 지방 공공기관의 설립 및 운영의 주체는 해당 지방자치단체의 고유사무에 해당 되지만 공공기관 설립에 따라 지역 사회의 변화 및 서비스 운영, 재정의 효율성 등에 있어 다양한 영향을 미치기 때문에 신중한 판단이 요구된다. 여전히 중앙정부에서는 지방 공공기관의 설립 및 운영에 대해 통제 및 관리를 위한 다양한 정책 수단을 활용하여 남설

을 방지하고 있다(한인섭 외, 2013; 강나은·김찬동, 2020). 이를 위해 공공기관이 설립된 이후 사후 통제 및 관리를 위해 경영평가제도를 활용하고 있다(권무성·김종호, 2015; 한인섭·김형진, 2017). 따라서 지방자치단체가 다양한 행정수요 및 정책변화, 서비스 수요 등 상황을 판단하고, 지방 공공기관의 설립 필요성을 진단하여 적절한 설립 유형을 결정하는 것은 매우 중요하다. 지방 공공기관의 설립이 제대로 이루어지지 못할 경우 운영 비효율성 및 재정 부담 증가, 사회적 비용 지출 증가 등으로 지역 사회의 또 다른 혼란을 가증시킬 가능성이 있어 신중한 정책적 판단이 필요하다. 이를 위해 「지방공기업」 및 「지출법」에서는 설립 절차를 마련하여 이를 이행하도록 하고 있다. 지방공기업의 설립은 공기업 설립 검토 안 마련 및 지방의회 등 관계기관 의견수렴, 설립 타당성 연구용역, 주민설명회 및 공청회 개최, 설립 심의위원회 구성 및 지방자치단체 조례안 제정, 정관 및 제규정, 설립등기, 설립보고 등의 절차를 통해 이루어진다. 지방자치단체의 출자 및 출연기관의 설립 경우도 지방공기업의 설립 절차와 유사하게 추진하여 설립하도록 하고 있다. 공통적으로 지방 공공기관을 설립하기 위해서는 설립의 엄격화, 적정성, 효율성 등을 판단하기 위해 설립 타당성 조사를 반드시 추진하도록 하고 있다. 설립 타당성을 통해 공공성, 기업성, 운영 효율성, 자원부담 가능성 등을 종합적으로 검토하여 지방 공공기관의 설립에 필요한 정책적 근거를 마련하고 있다. 이러한 설립 절차 등은 설립 유형을 결정한 후 관련된 행정적 절차를 통해 이루어진다.

그러나 지방 공공기관의 설립 유형을 결정하기 위해서는 설립 여건 진단을 통해 설립 방향 및 유형을 사전에 결정하여야 한다. 지방자치단체의 정책 환경 및 행정수요, 서비스 등을 종합적으로 판단하여 지방 공공기관 설립 유형 중 지방공기업, 지방출자·출연기관, 민간위탁 등의 유형별 대안을 비교하여 추진방안을 결정하기 위한 사전적인 정책 판단이 필요하다. 「지방공기업」 및 「지출법」에서도 설립방침 결정 단계에서 지방 공공기관의 설립방향 및 설립 유형을 결정하기 위한 사전적 정책 방향 검토 절차를 중요하게 다루도록 하고 있다. 이러한 사전적인 검토 절차가 있음에도 불구하고 기존의 연구들에 있어 이를 다룬 연구들은 발견하기 어렵다. 대부분의 선행연구들은 주로 지방 공공기관의 설립 타당성 조사와 더불어 경영성과 및 경영 효율성, 경영평가에 집중되어 있다(장석오, 2007; 김인자·전진석, 2009; 김재관, 2013; 김정인, 2016; 권무성·김종호, 2016; 강나은·김찬동, 2020). 선행연구들의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방공기업 및 지방출자·출연기관의 설립 타당성 조사 제도에 관한 연구들이 있다(한인섭 외, 2013; 한인섭, 2016). 설립 타당성 조사는 전문 기관으로 하여금 설립에 필요한 조건 및 기준에 근거하여 각 대안별로 불확실성을 분석하고 운영의 효율성을 진단하는 것이다. 타당성 조사는 제한된 재원의 활용성 및 지역사회의 효율적 서비스 연계성을 파악하기 위한 것이다(한인섭, 2013: 114). 이러한 타당성 조사를 의무적으로 수행하도록 법률에 명시하고 있고, 관련 타당성 검토 기준도 포함하여 수행하도록 하고 있다. 지방공기업의 설립 운영기준(시행령 제47조 제4항)은 사업의 적정성, 사업별 수지분석, 조직인력 수요 판단, 지역경제와 지방재정에 미치는 영향 등을 포함하도록 되어 있다. 지방 출자·출연기관 설립 타당성 검토 기준(법률 제7조 제1항)은 투자 및 사업 적정성, 주민 복리에 미치는 효과, 지역경제에 미치는 효과, 지방재정에 미치는 효과, 다른 기관과의 유사중복 가능 검토, 조직 및 인력수요 분석, 적정 자본구조 분석, 공무원 정원 감축 계획 수립 및 적정성 검토 등이다.

둘째, 지방공기업 및 지방 출자·출연기관의 경영평가에 관련 연구들이 이루어졌다(예컨대, 김인자·전진석, 2009; 김재관, 2013; 권무성·김종호, 2015; 한인섭·김형진, 2017; 백승천, 2018; 노성민·류숙원, 2020 등). 이들 연구는 경영평가제도(권무성·김종호, 2015; 한인섭·김형진, 2017; 백승천, 2018), 경영평가에 대한 메타평가(김인자·전진석, 2009; 김재관, 2013)에 초점을 두고 있다. 연구의 공통적인 특징은 지방 공공기관 경영평가의 경우 공공기관의 운영성과 및 경영실적 등을 평가하여 그 결과를 경영 운영 및 계획 등에 반영하고, 지속적인 환류 과정을 통해 경영개선을 추진하는데 필요성을 강조하고 있다. 경영평가는 투명성 및 신뢰성 확보 수단이며 경영성과 향상을 위한 지원체계로서의 기능을 수행한다는 것이다(한인섭·김형진, 2017: 25).

셋째, 지방 공공기관의 성과 및 효율성에 대한 연구들이다(예컨대, 유금록, 2009; 김정인, 2016; 신유호·최정우, 2016; 유금록, 2017; 이혜윤, 2019 등). 지방 공공기관을 대상으로 한 성과 및 효율성에 대한 연구들은 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 이유는 지방 공공기관의 운영에 있어 성과 관리를 통해 실질적인 경영목표를 달성 정도를 평가하고 경영의 효율성 진단을 통해 운영의 개선 방향 등을 도출하는 데 있어 중요한 의미를 담고 있기 때문이다. 특히 지방 공공기관의 성과 및 효율성 연구들은 공통적으로 공공기관의 규모, 경영상태와 더불어 지방자치단체의 재정 부담과의 연관성을 고려하여 적정한 운영이 필요하다고 주장하고 있다. 따라서 본 연구는 기존의 선행연구들에서 다루어지지 않았던 지방 공공기관 설립 전 단계에 설립 방향 및 유형을 결정하

기 위해 어떠한 요인들이 있고, 그 요인들의 상대적 중요도를 분석하고자 한다. 이를 통해 지방자치단체의 공공기관 설립 전에 고려해야 할 요인들을 제시할 수 있다는 점에서 본 연구는 정책적, 학술적 의의가 높다.

II. 이론적 배경

지방자치단체는 전술한 바와 같이 공공기관을 설립하여 정책문제 및 지역 사회 문제의 해결과 더불어 공공서비스의 효율성 등을 추진하고 있다. 지방자치단체의 공공기관 설립은 행정수요 제공 한계에 대응하여 지역 사회의 서비스 창출 및 정책 집행을 통해 긍정적인 영향을 확대시킴으로써 지역사회 차원에서 발생할 수 있는 서비스의 수요 대응 및 정책집행력을 높이기 위해 추진한다. 그러나 공공기관의 설립은 설립의 정책오류가 발생할 경우 운영의 비효율성이 가중되고, 재정 부담이 증가할 가능성도 있다. 지방 공공기관의 설립 전에 방향 검토 및 설립 유형을 결정하는 것은 정책 결정 과정에 있어 중요한 부분이다. 지방 공공기관 설립 전에 설립 방향 및 설립 유형을 결정하기 위한 사전 검토 요인은 지방 공공기관의 신설에 따른 정책 환경 및 필요성을 확인하고 적절한 설립 유형을 결정하기 위한 것으로 설립의 방향을 결정하는데 중요한 영향을 미칠 수 있다. 의사결정에 따라 지방자치단체의 재정 부담 및 행정수요 증가 등이 발생하게 되고 신설된 이후에 경영 비효율성이 발생할 경우 사회적 비용의 낭비가 발생할 수 있어 사전에 충분한 논의와 검토가 이루어져야 한다. 따라서 지방자치단체의 공공기관 설립은 정책 자체의 특성, 지역 사회의 수요이나 정책의 집행 주체인 지방자치단체의 역량에 따라 달라질 수 있어 본 연구에서는 조직이론(organization theory)를 활용하여 공공기관의 설립 방향 및 유형을 결정하기 위한 사전 검토 요인을 탐색해보고자 한다.

사전 검토 요인의 구성요소를 도출하기 위해 문헌 연구와 전문가 자문 등을 통해 요인들을 도출하고자 하였다. 먼저, 문헌 연구를 통해 요인을 도출하였고, 연구자가 정리한 요인들은 전문가의 자문을 통해 검토가 이루어졌다. 문헌 연구는 행안부의 지방출자 및 출연기관 검토 기준과 지방공기업 검토 기준 등을 참고하여 사전적으로 검토해야 할 요인 등을 도출하였고, 정책적 타당성을 평가한 항목 등의 관련 문헌 등을 참고로 하여 검토 요인을 도출하였다.

〈표 1〉 사전 검토요인 도출을 위한 선행연구

구분	검토 요인
행안부 지방출자 및 출연기관	투자 및 사업의 적정성, 주민복리에 미치는 효과, 지역경제에 미치는 효과, 지방재정에 미치는 효과, 다른 기간과의 유사·중복 기능 검토, 조직 및 인력수요분석, 적정 자본구조 분석, 공무원 정원감축계획 수립 및 적정성검토
지방공기업	사업별 수지분석, 조직인력수요판단, 복리증진에 미치는 영향, 지역경제와 지방재정에 미치는 영향 등
정우수 외 (2008)	투자재원의 합리성, 예산규모와 사업수행기간의 가능성, 기추진 사업과의 부합성, 주요 관리체계, 필요성 및 시급성, 부합성, 사업추진의지 및 역량, 기존사업과의 중복성
기획재정부	관련정책 및 계획과의 일치성, 지역주민의 사업 수용성, 일자리 효과, 생활여건 영향, 안전성 평가, 재원조달 위험성 등

1차적으로 도출된 사전 검토 요인의 정밀화 및 재분류화를 위해 공공기관 설립 타당성을 연구 용역 경험을 가지고 있는 3명의 연구자를 대상으로 이루어졌다. 자문 결과를 반영하여 지방 공공기관 설립의 사전적으로 검토해야 할 요인을 최종적으로 확정하는 과정을 통해 도출하였다. 이러한 과정을 통해 지방 공공기관 설립 전에 있어 적정한 설립 유형을 판단하기 위해 고려해야 하는 요인들은 정책적·지역적 필요성 요인, 공공성 요인, 사업의 적정성 요인 등으로 구분하여 최종 확정하였다. 도출된 사전 검토 요인에 대해 조직이론(organization theory)을 적용하여 이론적 논의를 하면 다음과 같다.

〈표 2〉 구성 요소 도출 과정

구분	최초 도출	전문가 자문 최종 도출
측정지표	정책환경요인	·정책적·지역적 필요성 요인 ·공공성 요인 ·사업의 적정성 요인
	공공성 요인	
	사업기능의 적정성 요인	
	사업 추진의 목적성 요인	
	지역적 필요성 요인	
세부측정지표	【정책환경요인】 · 정책 목적의 부합성 · 정책 환경의 대응성 · 법률적 여건의 적합성 · 지역자원 연계성 · 재원조달의 적정성 · 관련 계획의 일치성	【정책적·지역적 필요성 요인】 · 정책적 필요성 · 법률적 적정성 · 지역적 필요성 · 가용재원의 적정성
	【공공성 요인】 · 지역주민 복리 증진 기여	

· 지역균형발전 기여 · 지역경제발전 기여 · 지역산업성장 기여 · 정책가치 달성 기여 · 정책목표 달성 정도	
【사업기능의 적정성 요인】 · 공공성을 담보 사업 기능 · 예산발굴 및 정책기획 기능 · 유사 기관과의 중복성 · 지역 현안문제 대응 기능 · 지자체 주요사업과 연계기능 · 지역주민 복지기반 구축	· 지역주민 복리 기여 · 지역경제발전 기여 · 산업성장 기여 · 정책목표 달성
【사업 추진의 목적성 요인】 · 정책연구 기능 · R&D 기능 연계성 · 지역주민과의 의견수렴성 · 민관학 거버넌스 구축정도	【사업의 적정성 요인】 · 공공주도 사업 · 정책기획 및 예산발굴 · 정책연구 및 R&D · 거버넌스 구축 · 지역수용성 형성 · 복지기반 구축 · 유사기관과의 차별성
【지역적 필요성 요인】 · 지역 정책문제의 시급성 · 지역발전 정책과의 부합성 · 추진의지 정도 · 주변 지역과의 연계성	

1. 조직의 정책적 필요성과 자원의존(resource dependency)

조직은 자신의 조직을 둘러싼 다양한 외부 환경 및 자원과의 적극적인 관계를 설정하고 상호작용을 형성하여 다른 조직과의 경쟁 속에서 생존을 도모한다. 조직은 생존을 위해 환경에 합리적으로 적응한다(오단이, 2013). 오늘날 조직을 둘러싼 외부 환경은 급속하게 변화하고 예측의 불가능성 및 불확실성을 높이고 있어, 조직은 불안정한 환경에 대응하여 불확실성을 낮추는 것이 더욱 요구되고 있다. 조직은 환경과의 상호작용을 통해 변화에 능동적으로 대응하여 문제를 최소화하고 전략적으로 대안을 선택하여 생존 가능성을 높이려 한다. 조직은 조직의 생존에 필수적인 자원을 안정적으로 획득하려거나(Pfeffer & Salancik, 1978), 필수적인 자원을 공급하여 유리한 환경을 조성하려고 하는 것이다. 이처럼은 환경의 변화가 급속하게 이루어지고 불확실성이 증가하여 조직의 생존을 위해 조직의 변화를 요구하거나 위험 요소를 가중시키도 하지만, 환경의 적응 및 변화를 위한 다양한 유형의 자원(resource)을 공급하거나 변화를 촉진시키는 기회를 제공한다는 측면에서 긍정적인 면도 존재한다(윤재풍, 2014). 이러한 현상을 설명할 수 있는 조직이론으로 자원의존이론(resource dependence theory)

이 있다.

자원의존이론에 따르면, 조직이 새로운 수요를 창출하거나 다른 조직에 대한 의존을 최소한으로 줄이고, 조직 내외에서 변화되는 환경을 바꾸려고 노력하여 적극적으로 환경을 창조(enacted environment) 할 수 있다고 본다(Pfeffer & Salancik, 1978; 박상희·김병섭, 2012). 개방체제로서의 조직은 조직 운영에 필요한 핵심 자원을 보유한 외부 자원과 상호의존관계(interdependency)를 통해 조직의 생존에 필요한 자원을 외부환경으로부터 획득하여(조희진 외, 2018), 대응력 및 적응력을 높이려 한다. 그러나 조직은 무조건적이거나 지속적으로 외부 자원을 활용하거나 의존하지는 않는다. 조직의 생존을 위해 환경에 가장 적합한 최선의 자원을 활용하지만, 이를 조직에 동화하거나 흡수하여 적응해 나가면서 상호작용의 관계를 일정하게 관리하고 조정하여 조직의 자신만의 방식으로 권력(power)을 증진시키려 한다(Hillman et al., 2009; Pfeffer & Salancik, 1978, 조희진 외, 2018 재인용).

지방자치단체의 공공기관 설립 행태도 자원의존이론으로 설명할 수 있다. 공공기관과 행정기관은 상호 의존관계를 형성하고 있어 자원의존이론의 적용이 가능하다(박상희·김병섭, 2012: 47). 지방자치단체는 환경변화가 급격하고 정책경쟁이 본격화되고 있는 상황에서 지역사회를 둘러싼 불확실성을 줄이기 위해 정책적 대응이 필요해지고 있다. 지방자치단체들은 지역주민들의 행정수요 및 정책 환경 변화 대응하기 위해 기능의 분산화를 통해 공공기관을 설립하여 필요한 자원을 공급하거나 변화를 촉진시키려 한다. 공공기관은 불확실한 환경 및 행정수요의 현장에서 발생한 정보와 이를 대응하기 위한 전문성을 행정보다 더 가지고 있어(Rouke, 1984), 공공기관의 설립을 통해 행정조직에 처해 있는 정책문제를 해결하고 조직의 위험 요인을 줄여나가려 한다.

공공기관과 행정기관은 재정적인 지원, 전문성, 정보의 접근 및 활용 등에 상호 의존관계를 형성하여 환경의 불확실성을 감소하고 조직의 생존 가능성을 높인다는 것이다. 공공기관의 설립은 공공서비스의 특성상 다른 자원으로 대체할 가능성이 낮고, 지방자치단체와의 상호관계를 통해 환경변화의 불확실성을 줄일 수 있으며 지방자치단체 측면에서 어느 정도의 권력을 통해 관리 및 지원 등이 가능할 수 있기 때문이다. 행정기관의 권력은 공공기관에 자원 제공을 하는 대신에 관리 및 책임, 임원인사 등의 법적인 정당성 권한을 가지고 있어 비대칭적인 자원의존 관계에 있다(박상희·김병섭, 2012). 이처럼 지방자치단체는 환경에 적응하고 변화를 촉진해야 하는 개방체제 조직

으로서의 역할 및 기능 수행을 위해 행정수요 및 정책 환경의 불확실성을 감소시킬 수 있는 핵심자원을 보유한 공공기관을 설립하여 협력적인 관계를 형성하여 외부로부터 가해지는 압력을 줄이려 한다. 또한 공공기관의 입장에서도 지역주민의 행정수요를 공동으로 대응하고, 자신만의 독자적인 조직 운영을 통해 환경과 지역주민 그리고 지방자치단체와의 상호작용을 형성할 수 있어 긍정적인 측면도 기대된다. 공공기관의 자원은 핵심자원을 보유한 지방자치단체의 의존도가 높다고 할 수 있다. 공공기관의 운영 자원은 설립 및 운영에 필요한 자원을 지속적으로 제공받게 되어 조직의 생존을 좌우할 만큼 중요한 핵심 자원 중의 하나로 지방자치단체의 의존도는 상당히 높을 수 밖에 없다. 그러나 조직과 다른 조직의 일방적인 의존 관계에서 시간 및 경험 축적이 이루어지면 차원이나 수준에 따라 자원의 의존과 방향성이 달라진다(박상희·김병섭, 2012). 공공기관은 지방자치단체와의 상호의존 관계 및 상호협력 관계를 통해 생존 가능성을 높이고 안정된 자원을 지속적으로 획득하여 일정 기간 동안 숙려된 조직 구성원을 양성함으로써 환경의 적응 및 대응력에 대해 내재화하는 작업을 하게 되어 환경의 불확실성 감소하고 환경의 변화를 촉진시키는 지배력을 높인다. 공공기관은 어느 정도의 내부적으로 환경 대응을 위한 자율성과 재량권을 가지고 있어(박상희·김병섭, 2012), 내재화를 통한 적응력을 높일 수 있다.

이상의 내용을 지방자치단체의 공공기관 설립 방향 및 유형을 결정하기 위한 요인인 정책적 필요성에 연결시켜 설명할 수 있다. 공공기관 설립은 결국 지방자치단체의 환경의 불확실성을 감소시키고 지역주민으로 요구되는 행정서비스의 압박을 개선하기 위해 대체자원(alternative resources)을 선택함으로써 생존 가능성을 높이기 위한 정책 행위라 할 수 있다. 공공기관의 설립 방향 및 유형 등을 결정하기 위한 사전 검토 요인으로 정책적 필요성이 필요한 이유이다. 정책적 필요성(policy necessity)은 조직이 직면한 경계에서 문제를 해결하고 환경의 적응력을 높이기 위해 신규 자원을 투입하여, 협력적인 관계와 상호작용 관계를 통해 조직이 환경으로부터 영향을 해소하고 대응하려는 정책행위자로서의 위상을 확인해주는 것이다. 따라서 정책적 필요성 요인은 지방자치단체가 공공기관 설립에 있어 환경변화의 불확실성과 대응력을 확인해 줄 수 있는 유용한 정책 정보를 제공하고 생존 가능성을 높이며 지속 가능성을 증진시키는 정도를 확인해 줄 수 있다. 정책적 필요성 요인은 지방 공공기관 설립에 대한 전반적 외부적인 정책 환경의 불확실성 및 지역주민의 행정수요를 진단하고 설립 방향을 결정하는데 있어 중요한 핵심자원(vital resources) 제공 여부를 판단할 수 있다. 공공

기관 설립에 대한 사전 검토 단계에서 정책적 필요성 등을 검토하는 것은 매우 중요한 정책 결정 과정 중에 하나로 평가할 수 있다. 정책 필요성의 요인은 관련 정책 동향 분석, 유사 사례 분석, 지역 관련 정책 추진 상황 및 추진 방향, 관련 계획과의 연관성, 향후 계획 등을 비롯하여 설립에 따른 법률적 근거, 재원확보 등이 있다. 즉, 정책적 필요성, 법률적 적정성, 지역적 필요성, 가용재원의 적정성 등을 중심으로 요인을 설정할 수 있다. 정책적인 측면에서 국가계획 및 정책적 환경 등을 검토하여 필요성 정도를 확인하며, 법률적 적정성은 관련 법률의 근거가 있는 지 여부를 검토하고, 지역적 필요성은 지역 정책, 계획 등을 확인하고 재원 조달 가능성 등을 확인한다.

2. 조직의 공공성과 제도화(institution)

지방자치단체 공공기관 설립의 사전 검토 요인 중 공공성(publicness)에 대해 접근할 수 있는 이론은 제도적 이론이다(institution theory). 조직은 사회적으로 보편 타당하게 받아들여지는 규범, 가치, 공공선 등과 같은 제도적인 환경 내에서 자원을 획득하고 다양한 관계 속의 활동 및 행위 등에 대한 정당성(legitimacy)을 얻으려 한다. 조직은 제도적인 환경에서 기존 규칙의 순응(conformity), 공유된 믿음에 의한 공정성(justifiability) 등을 통해 정당성이라는 힘을 얻는다(Yahua Wanga and Leong Ching, 2013). 제도적인 측면에서 정당성을 얻은 것은 자원을 합리적으로 활용하고 실행할 수 있는 권한을 가지게 되는 것이다(Scharpf, 1998: 3). 이러한 제도적 환경은 제도적 이론을 통해 논의된다(Zhuoyan Du, 2018). 제도적 환경(institutional environment)은 포괄적으로 공유된 사회적으로 인지된 지식과 가치체계(value systems), 규범 등에 영향을 받는다. 제도적인 환경은 규제적인 차원, 인지적 차원, 규범적 차원으로 구분될 수 있다(Novikov, 2014; Scott, 1995). 규제적 차원은 법, 규제, 문서화된 규칙에 관한 것이고, 인지적 차원의 경우 보편타당하게 받아들여지는 지식 및 정보 등을 말하며(Novikov, 2014: 490), 규범적 차원은 사회규범, 가치, 믿음 등을 의미한다(Scott, 1995). 조직은 보편 타당하고 모든 사람들이 받아들일 수 있고 공유할 수 있는 정당성을 가지고 있어야 다양한 자원을 획득할 수 있고(조희진 외, 2018), 이러한 자원을 활용 및 운용을 통해 조직의 생존 가능성을 확대할 수 있다. 이에 대부분 조직에서 불확실한 환경의 대응을 위해 자원을 획득하려고 하고 조직의 경쟁력을 높이기 위해 바람직하다고 여겨지는 보편적 가치와 규범을 받아들여지게 되는 것이다.

이러한 조직의 활동 및 행위, 의사결정 등이 받아들여지는 보편적인 가치가 바로 공공성(publicness)이다. 지방자치단체는 공공기관의 설립에 대한 이해와 협력 관계를 형성하기 위해 근본적인 가치와 규칙, 보편적 규범을 근거로 공공성을 검토한다. 공공기관의 설립이 공공 정책문제를 해결하고 특정 이해관계자만을 위한 것이 아닌 모든 사람들을 위한 공공적인 책무 및 책임을 실현하는 조직이라는 정당성을 얻기 위해 노력한다. 따라서 지방자치단체의 공공기관 설립에 있어 검토할 사전 요인을 바로 공공성이 중요하다. 공공성을 통해 사회적 책임 및 행정의 책임 그리고 정책의 신뢰를 얻어 공공기관의 설립에 대한 정당성을 획득하고 이를 설립하기 위한 다양한 자원을 활용하는데 동의 및 협력을 획득한다. 대부분 지방자치단체가 공공기관을 설립하는 목적은 공공성을 근거로 하여 지역주민의 공공 복리 증진에 초점을 두는 이유이다.

지방자치단체가 설립한 공공기관의 경영은 일차적으로 공적 수요에 부응하는 공익성이 우선시 되어야 한다(여영현, 2020: 8 재인용). 지방 공공기관의 설립에 있어 대부분 다루었던 주제는 수익성을 중심으로 한 지표를 설정한 연구들이 있고 공공성에 대한 연구가 부족하였다(최예나, 2017). 지방자치단체 공공기관의 설립에 있어 공공성을 중요한 정책목표로 설정하고, 공공기관을 통해 공공서비스의 제공을 차별 없이 보편적으로 전달하기 위한 역할 및 기능을 강조하고 있다. 지방 공공기관의 공공성에 대한 개념적 정의는 공정성, 민주성, 보편성 등 개념적 포괄범위가 넓어 어려운 개념으로 정의되고 있으며(이상미, 2018: 254), 제공하는 공공서비스의 특징에 따라 달라질 수도 있다(김정인, 2014: 192). 공공성의 개념에 대해 연구자들은 “공공기관(공기업 등)의 정책 수단을 통해 공공사업의 목표 달성 정도”(유미년·박순애, 2013)와 “주민에 필수적인 공공서비스 재화를 제공할 때 필수적인 양적 확보 및 질적 향상”(장석오, 2007:116)이라고 규정하였다. 공공성의 개념을 측정하는 지표는 공공기관의 설립목적에 적합한 공익성 부합 정도, 고유목적 사업의 달성 정도 그리고 고객만족도를 공공성 지표로 구성하는 연구 등이 있다(이상미, 2018). 지방 공공기관의 공공성은 사회적 가치(social value)로 대별되기도 한다(손지은, 2020; 이상미, 2018). 사회적 가치가 공공성으로 대별 되는 것은 지방 공공기관의 설립목적이 공공복리 증진 등의 공공성을 목표로 하고 있고, 공공기관의 공공성 가치 활동 증진을 통해 지역 사회에 미치는 정도가 높기 때문이다. 사회적 가치의 성과는 조직 활동의 결과물이기 때문이다(남궁근, 2019: 45). 지방 공공기관의 사회적 가치는 일자리 및 사회적 책임 부문으로 구분하여 공공성을 정책화하고 있다. 지방공기업 경영평가에 있어서도 사회적 가치 부문의 평

가 항목을 설정하여 이행 정도를 평가하여 결과에 반영하고 있다. 지방공기업 경영평가의 사회적 가치 항목은 일자리 확대(일자리 창출, 일자리 질 개선), 사회적 책임(참여, 윤리경영, 노사상생, 재난안전관리, 지역사회 공헌, 사회적 약자배려, 친환경경영) 등을 중심으로 평가를 하고 있고 이를 통해 지방 공기업 공공성의 역할 및 기능을 확대하고 있다. 따라서 지방 공공기관 설립의 사전 검토 공공성 요인은 지역주민 복리증진에 기여, 지역경제 발전에 기여, 산업 성장 기여, 정책비전 및 목표달성 기여 등을 설정할 수 있다.

3. 사업의 적정성과 조직역량(organizational competence)

조직역량은 Sobeck & Aguis(2007)에 의하면 “조직목표에 부합하는 재화나 서비스를 생산하기 위해 필요한 자원을 끌어들이고 관리하는 지속적인 과정”으로 정의할 수 있다(조희진, 2018 외 재인용). 반면에 조직역량을 개인적인 측면에서 정의하는 개념도 있다. Boyatzis(1992)에 의하면 “조직역량은 직무에서 효율적이거나 효과적인 성과를 발휘하는 개인적의 잠재적인 특성”으로 정의하였다(안국찬, 2015 재인용). 일반적으로 조직역량은 조직 전체적인 측면에서 바라보는 관점이 보편적이라 할 수 있다. 조직역량은 조직을 둘러싼 환경과 밀접한 관계를 가지고 있다. 개방체제(open system)에서 조직역량은 환경의 대응을 위해 필요한 자원을 획득하고 이를 활용하여 조직의 생존과 성장, 발전을 위한 잠재력을 보유하고 조직 혁신을 증대하는데 있어 중요한 요인으로 평가받고 있다(전인석 외, 2019). 이러한 조직역량은 조직이 달성하고 하는 목표를 설정하게 하고 이를 달성하기 위한 다양한 자원을 동원하고 활용하여 조직의 성과를 극대화하게 함으로써 조직 운영의 효율성까지도 향상시킬 수 있게 한다. 조직역량을 인지하고 적절한 자원을 동원하기 위해서는 조직 목표 및 조직 방향이 제대로 설정되어야 한다. 이러한 조직역량의 구성요소는 연구자의 관심 영역 및 대상 등에 따라 다양하게 접근하고 있다. 조직역량의 구성요소는 행정적 역량, 재무적 역량, 기업가 정신 역량, 거버넌스 역량, 미션 및 기획 역량으로 구분하는 연구(최무현, 2014)와 더불어 전략, 조직구조, 업무수행, 인사제도, 관리체계, 의사소통 등으로 구성해야 한다는 연구(서인석 외, 2019) 등이 있다. 또한 조직역량의 구성요소를 전략, 조직, 제도, 업무수행, 관리시스템, 관리 스타일로 보는 연구도 있다(안국찬, 2015)

이러한 조직역량은 공공기관의 설립 방향을 설정 하는데 있어 사업의 적정성 요인

과 연결하여 설명할 수 있다. 지방자치단체는 공공기관의 설립을 통해 정책수요 및 정책 환경 변화에 대응하기 위해 세부적인 주요 사업 방향을 선정하여 자원을 활용하여 사업의 성과를 극대화하기를 원한다. 사업의 적정성은 조직의 역량을 극대화하기 위한 세부적인 요소를 구성하여 조직의 외부환경으로부터 변화에 대응하고 조직의 생존 가능성 및 경쟁력을 높여 간다. 지방자치단체가 설립을 추진하는 공공기관의 사업은 주민의 일상생활이나 주민 복리와 연관된 필수불가결한 재화나 공공서비스를 제공하는 사업(여영현 외, 2020: 14) 범위 내에서 검토가 이루어져야 한다. 공공기관의 사업 영역은 설립목적과 적합한 사업 영역을 지속적으로 확대하려는 경향이 높고, 정책수요 변화에 민감하게 대응하여 사업 영역의 다각화를 추진하게 되어 있다(여영현 외, 2020: 4). 지방자치단체가 설립하고자 하는 공공기관의 사업은 민간 영역을 침범하지 않은 범위 내에서 공공재를 제공하고 지역적이고 광역적인 범위 내에서 공공 서비스를 제공하여 공공재화를 창출함으로써 지역사회에 확산이 이루어져야 한다.

따라서 공공기관의 사업 적정성은 조직역량의 구성요소로서 조직역량을 극대화하여 사업 성과 달성 및 정책 실현이 가능하고, 지속 가능한 정책 기반을 마련할 수 있는지 등을 검토해야 한다. 또한 사업의 내실화를 위해 거버넌스 구축, 기존의 유사한 기능 및 업무를 수행하고 있는 기관이 있는 지, 다른 기관과는 어떠한 차별성 등이 있는 지를 검토해야 한다. 조직역량을 위한 사업의 적정성 요인의 세부적인 조직역량 요소로는 공공주도 사업, 정책기획 및 예산사업 등 발굴, R&D, 거버넌스 구축, 지역 수용성 형성, 유사기관과의 차별성 등으로 설정할 수 있다.

III. 연구설계

1. 조사대상

본 연구는 지방 공공기관 설립 전에 있어 적절한 설립 유형을 판단하기 위해 고려해야 하는 요인들에 대한 상대적 중요성을 분석하는데 있다. 설립요인에 대해 전문가를 대상으로 AHP를 활용하여 상대적 우선순위를 분석하였다. 이러한 조사를 위해서 전제되어야 할 것은 지방 공공기관의 설립에 대한 검토를 가정하고 이를 설립할 경우 어떤 요인이 중요하고, 그리고 이러한 요인들에 의해 어떤 설립 유형이 적절한지를

판단하는 것이 실질적 정책적 방향을 도출하는데 의미가 있을 것으로 생각하였다.

조사를 위해 전라북도를 대상으로 선정하였다. 전라북도에서 에너지 관련 전담 공공기관의 설립에 대한 논의가 이루어진 것은 정부의 재생에너지 3020 이행계획과 더불어 새만금 재생에너지 선포식(2019.10.30.)를 계기로 새만금에 에너지산업융복합단지 조성계획이 확정되고, 새만금개발청 주도의 대규모 에너지 사업이 활발하게 추진되었으며, 부안, 김제, 군산, 고창 등 지역을 중심으로 에너지 관련 사업 등이 진행됨에 따라 이를 거버넌스를 구축하고, 민간기업과의 연계 활성화, 에너지 관련 정책 발굴 등을 위해 필요하다는 것이었다.

에너지 관련 지방 공공기관 설립 사례는 지방공기업, 지방출자·출연기관, 위탁 유형으로 구분하여 추진되었다. 지방공기업의 경우 대부분 공사 형태로 설립되었고, 제주 에너지공사(2012.7.14.설립), 서울에너지공사(2016.12.21. 설립) 등이 있다. 지방출자·출연 기관의 경우 출연 재단법인 형태로 설립되었으며, 광주시 기후환경센터, 강원도 한국기후변화연구원, 전남 녹색에너지연구원 등이 있다. 위탁 형태는 경기도에너지센터, 충청남도 에너지센터 등이 설립되었다. 에너지 관련 새로운 정책 수요 발생 등으로 인하여 지방자치단체의 정책 상황 등을 고려하여 설립 형태가 결정되어 운영하고 있다. 따라서 전라북도의 경우도 지방 공공기관 설립 유형을 결정하기 전에 사전 검토 요인 등을 충분하게 분석한 후 전라북도 상황에 적합한 유형 등을 결정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 구체적인 과정을 설명하면 전라북도에 에너지 관련 공공기관 설립에 대한 논의를 배경으로 지방 공공기관 설립에 있어 사전적으로 검토해야 할 요인 등을 전문가를 대상으로 AHP를 분석 활용하였다.

2. 연구설계 및 분석방법

자료수집은 공공기관의 사전 설립 요인을 설정하고 요인별로 세부 요인을 설정하여 전문가를 대상으로 AHP(Analysis Hierarchy Porcess)를 활용하여 우선순위를 분석하였다. AHP는 의사결정의 객관성을 높이고 쌍대비교를 통해 복잡한 의사결정의 문제에 대해 중요도 및 우선순위(relative priority)를 분석하는데 유용하게 활용되는 분석도구이다(정훈·최성민, 2018: 182). 계층적 분석방법은 의사결정문제를 계층구조로 정리하여 최적 대안을 도출하는 의사결정방법으로 Saaty에 의해 1977년에 개발되었다(김대진·김진수, 2010). 일반적으로 평가기준에 대한 상대적 중요도는 의사결정과

정에서 지식·경험·직관을 기반으로 한 쌍대비교(pairwise comparison judgement)를 통해서 전문적인 평가(김대진·김진수, 2010)를 유도할 수 있을 뿐만 아니라 측정이 불가능한 정성적 요소에 대해서도 상대적 평가가 가능하여 현실적인 결과를 도출할 수 있다. 또한 쌍대비교를 통한 상위레벨의 각 요소인 평가항목에 대한 하위레벨 요소들의 우위를 나타내는 평가 매트릭스를 구축하고 각 요소에 대한 가중치를 산출하여 최적대안을 선택할 수 있다. 전반적인 계층적 분석과정기법의 개발과정은 문제를 정의하고 분석대상을 파악한 후, 각 하위 수준에 대해서 일련의 쌍대비교 행렬을 작성한다. 쌍대비교 행렬은 평가요소간 우월성을 나타내는 정수형태로 기록한다. 또한 고유값(eigenvalue)을 이용하여 평가기준의 일관성을 검증한다. 임의의 n 에 확률적으로 생성된 일관성 지표(Consistency index, CI)와 최대 고유값(Maximum eigenvalue, λ)으로부터 일관성 비율을 계산한다. 일반적으로 일관성 비율의 값이 작을 수록 판단의 일관성이 크며 일관성 비율이 0.1보다 클 경우 평가기준의 일관성이 상실된 것으로 간주한다(김대진·김진수, 2010).

지방자치단체의 공공기관 설립 사전 검토 요인의 우선순위 결정을 제1계층의 측정목표로 하여 3개의 측정지표와 15개의 측정항목으로 계층화하였다. 즉 정책 및 지역적 필요성 요인, 공공성 요인, 사업의 적정성 요인의 3개 상위요인을 측정지표로 설정하였고, 각 상위요인에 포함된 하위요인들을 측정항목으로 설정하였다.

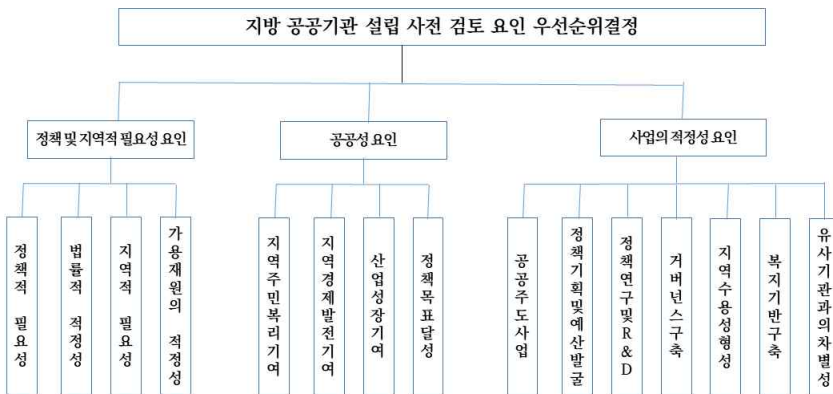
정책적 및 지역적 필요성 요인은 지방 공공기관 설립 검토할 때 중앙정부 및 지방자치단체의 정책적 환경을 진단하고, 법률적 또는 제도적 근거가 마련할 수 있으며, 지역적인 정책수요와 더불어 지방자치단체의 운용을 위한 가용재원의 적정한 지를 판단하기 위한 요인들로 구성되어 있다. 이를 위해 정책적 필요성, 법률적 적정성, 지역적 필요성, 가용재원의 적정성 등을 설정하였다. 그리고 공공성 요인은 지방 공공기관 설립을 통해 지역의 공적인 목표와 가치, 발전 정도 등을 판단하기 위한 지표이다. 이를 위해 세부 지표는 지역주민 복리 및 지역경제발전에 기여하고 산업 성장 발전과 설립을 통해 정책목표를 달성할 수 있는 지를 판단하기 위한 요인 등으로 설정하였다.

사업의 적정성 요인은 지방 공공기관의 설립을 통해 공공주도 사업 및 지역 수요성, 거버넌스 구축 등을 통해 실질적인 사업 운영에 있어 효율성을 담보할 수 있는 지를 판단하기 위한 것이다. 이를 측정하기 위한 세부적 요인으로는 공공주도사업, 정책 기획 및 국가예산사업 발굴, 정책연구 및 R&D, 거버넌스 구축, 지역 수용성 형성, 복지 기반 구축, 유사기관과의 차별성 등을 중심으로 설정하였다.

지방 공공기관 설립을 위한 사전 검토 요인으로 도출된 측정지표와 측정항목을 계층화하여 AHP를 활용하여 우선순위를 분석하기 위해 전북 지역의 공공기관 설립 타당성을 경험한 연구자 및 대학 교수, 에너지 연구 경험이 있는 교수 등 30명을 대상으로 조사를 실시하였다. AHP를 적용하기 위해서 실무지식과 관련 분야 전문적 경험이 집단규모가 집단의 성격이 동질적일 경우 10명 내외로 충분하기 때문에(이창효, 2000), 본 연구에서 활용한 표본 30개는 연구 수행에 무리가 없다고 판단된다. 조사시기는 2019년 11월 4일부터 15일까지 이루어졌다. 1차 조사 설문 회수후 조사 문항의 응답이 부실한 5개의 설문지를 재조사를 진행하여 총 26개의 설문지를 분석하였다. 그리고 분석 결과의 정책적 함의 및 해석을 위해 추가적인 면담조사를 실시하였다. 면담조사는 2020년 10월20일부터 21일까지 실시하였고 대상자는 공공기관 설립 타당성 조사 경험이 있는 연구자 1명과 에너지 관련 전문가 1명을 섭외하여 진행하였다. 주요 질문 내용은 상대적 분석 결과가 도출된 결과를 중심으로 질문이 이루어졌고, 설립요인과 세부 측정 항목별 주요 내용 등의 순으로 이루어 졌다.

또한, 유형별 요인의 상대적 중요성을 분석하기 위해 추가적인 자료 수집이 이루어졌다. 자료 수집은 정책·지역적 필요성 요인, 공공성 요인, 사업의 적정성 요인에 관련하여 설립 유형을 중심으로 상대적 중요성을 분석하기 위해 2020년 10월 20일부터 21일까지 설립 타당성 연구 경험 연구자 및 대학 교수 등 11명을 대상으로 직접 방문하여 설문조사의 목적을 설명하고 조사를 시행하였고 CR 값이 낮은 1부를 제외하고 10부를 대상으로 분석을 실시하였다.

〈그림 1〉 측정항목의 계층화



Ⅳ. 분석 결과

1. 지방 공공기관 설립 측정지표의 중요도 분석 결과

측정지표는 정책 및 지역적 필요성 요인, 공공성 요인, 사업의 적정성 요인으로 구분하여 이들 중 지방자치단체 공공기관 설립의 사전 검토 요인으로 상대적 중요도와 우선 순위를 분석하였다. 분석 결과 사업의 적정성 요인이 0.540으로 가장 높게 나타났다, 다음으로 정책 및 지역적 필요성 요인이 0.297, 공공성의 요인이 0.163 순으로 나타났다. 응답자들이 공공기관의 설립을 검토하는 사전 요인으로 사업의 적정성을 높게 선택한 것은 공공기관의 설립 목적과 더불어 이를 수행할 수 있는 기능적인 측면에서 사업 방향이 적정하게 설계되어야 한다는 것으로 보고 있다.

실질적으로 인터뷰 조사 결과에서도 에너지 관련 전문가는 에너지 관련 공공기관의 설립을 추진 하는데 있어 전라북도에 추진하고 있는 다양한 에너지 정책 사업 방향 등을 통해 공공기관의 사업 및 관련 세부적인 내용이 설정되어야 한다고 설명하였다. 정책 방향이 정확하더라도 공공기관의 설립이 추진하게 되면 중장기적인 측면에서 어떠한 사업을 추진하고 그 사업을 통해 성과를 도출할 수 있는 지에 대한 검토와 진단이 선행되어야 한다는 것이다. 따라서 정책 및 지역적 필요성에 대한 요인도 중요할 수 있지만 무엇보다도 사업의 적정성 등을 상대적으로 중요하게 판단하여 이에 대해 집중적인 검토가 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 의견은 공공기관 설립 타당성 경험이 있는 전문가 인터뷰에서도 동일하게 도출되었다. 공공기관 설립 타당성 등을 추진하는데 있어 정책적 여건이나 공공복리 증진 기여 정도를 평가할 수 있지만 무엇보다도 사업의 방향을 확인하고 추진하고자 하는 사업의 적정성 등을 검토하는 것이 중요도가 높다는 것이다. 또한 사업의 적정성은 바로 공공기관의 운영에 대한 효율성 그리고 미래 예측가능한 방향 등을 알 수 있는 가이드라인이 될 수 있는 만큼 중점적으로 다루어여야 한다는 의견을 제시하였다. 따라서 AHP를 통한 상대적 중요성 분석결과 도출된 사업의 적정성은 두 명의 전문가 인터뷰 결과에서도 나타났듯이 조직이 사업의 적정성 요인을 진단하고 검토함으로써 미래의 불확실성을 감소하고 조직의 성과를 도출할 수 있는 조직역량(organizational competence)를 강화할 수 있는 기회를 확대할 수 있을 것으로 본다.

“전라북도에 에너지 관련 공공기관을 설립하는 것은 전라북도의 현재 정책 상황 및 외부적인 여건 등을 고려할 경우 어느 정도 추진에 공감할 수 있습니다. 그러나 현재의 사전 검토요인으로 검토하고 있는 정책적 필요성, 공공성의 요인 그리고 사업의 적정성 요인 등 중에서 가장 중요한 요인은 사업의 적정성 요인이라 생각하는데요. 그 이유는 공공기관 설립은 재정적인 투자가 이루어지는 만큼 단기적인 사업 방향 등을 검토하는 것이 아닌 중장기적인 측면에서 어떤 사업 등을 추진할 것인가에 대한 진지한 고민이 전제되어야 한다고 생각합니다. 특히 에너지 관련 공공기관의 사업은 주민과 밀접한 영향 관계가 있을 수 있어 이에 대한 여건 등도 검토되어야 한다고 생각드네요. 따라서 현재의 분석 결과는 어떻게 보면 당연한 결과라 생각합니다. 정책적 필요성 요인도 중요하겠지만 사업에 대한 이해와 더불어 사업의 방향 등을 검토하는 것이 중요하다는 생각에 동의합니다.”(에너지 관련 전문가 인터뷰 주요 내용)

〈표 3〉 설립 요인의 상대적 중요도 및 우선순위

평가영역	정책 및 지역적 필요성 요인	공공성 요인	사업의 적정성 요인	CR
상대적 중요도	.297	0.163	.540	0.01
우선순위	2	3	1	

2. 측정항목의 중요도 분석결과

측정항목은 정책 및 지역적 필요성 요인, 공공성 요인, 사업의 적정성 요인의 하위 요인을 의미한다. 이러한 요인별 하위요인을 분석한 결과 다음과 같다. 첫째, 정책 및 지역적 필요성 요인에 대한 측정항목들의 상대적 중요도는 정책적 필요성과 가용재원의 적정성이 각각 0.298로 가장 높았고, 다음으로 지역적 필요성이 0.246, 법률적 적정성 0.210 순으로 분석되었다.

정책적 필요성과 가용재원의 적정성이 동일하게 중요도가 높게 나타난 것은 공공기관 설립의 필요성을 확보하기 위해서는 정책 환경의 변화 인지와 더불어 환경 변화 대응이 필요하다는 당위성 검토가 필요하기 때문이다. 정책환경의 변화는 중앙정부의 정책환경과 지방자치단체의 정책환경 등을 종합적으로 검토하여 판단해야 한다. 일반적으로 자원의존이론(resource dependency theory)에서 처럼 조직은 불확실한 환경 위험 요인을 감소하고 다양하게 제기되는 수요 조정을 위해 필요한 자원(resource)를

획득하여 조직의 생존 가능성을 높인다. 따라서 지방자치단체의 입장에서도 정책환경의 변화 대응력을 높이고 경쟁력을 향상시키기 위해 선택적 자원으로 공공기관 설립을 검토한다.

〈표 4〉 정책 및 지역적 필요성 요인의 상대적 중요도 및 우선순위

평가영역	측정항목	가중치	우선순위	CR
정책 및 지역적 필요성 요인 (0.297)	정책적 필요성	0.298	1	0.02
	법률적 적정성	0.210	4	
	지역적 필요성	0.246	3	
	가용재원의 적정성	0.298	1	

또한, 가용재원의 적정성이 0.298로 높게 나타난 것은 지방자치단체의 재정 여건 등을 고려하여 공공기관 설립이 검토되어야 한다는 의미이다. 가용재원은 조직의 환경 변화 대응을 위해 필요한 예산 자원 중에 지속 가능한 재정 부담 능력 정도를 의미한다. 공공기관의 설립이 이루어지게 되면 지방공기업 및 출자·출연기관, 위탁 형태 등에 따라 자원 부담 정도가 차이가 있을 수 있으나, 공공기관의 운영을 위해 필요한 재원을 지속적으로 지원해야 하는 상황이 발생한다. 따라서 가용재원에 대한 적정성 등을 판단하고 분석하여 적정성 등을 고려해야 한다.

공공기관 설립 타당성 경험이 있는 전문가의 인터뷰에서도 공공기관의 설립 전에 검토할 요인으로 정책적 환경, 관련 계획 등을 종합적으로 내외부적으로 분석하고 실질적인 설립의 정책적 여건을 판단하는 것이 필요하다고 지적하고 있다. 정책적 환경을 사전 검토하기 위해서 중앙정부 및 지방자치단체의 정책 설계, 방향, 추진 사업 등을 종합적으로 확인하여 설립의 적정성을 검토하는 노력이 필요하다고 하였다. 그 다음으로 중요한 것은 지방자치단체의 재정 부담 능력이라는 것이다. 지방자치단체의 재정부담 여부는 공공기관의 운영에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에 재정적인 상황 등을 진단하고 일정한 재정 상황을 추계하여 판단하는 것도 필요하다는 것이다. 이러한 분석 결과와 전문가 인터뷰 결과는 정책 및 지역적 필요성 요인 중 정책적인 측면에서 설립 요인과 지방자치단체의 가용자원 적정성이 설립하는데 중요함을 의미한다.

“공공기관의 설립을 사전 검토하는데 있어 정책적 여건 검토가 먼저 이루어져야 합니다. 정책적인 요인의 경우 예컨대, 중앙정부 정책, 지방자치단체의 정책 등이 될 수 있겠죠. 또한 중앙이나 지방에서 추진하고 있는 중장기 관련 계획 등도 검토해야 할 것으로 봅니다. 어떻게 보면 정책적 필요성을 검토할 때 지역주민의 정책적 수요 등도 동시에 고려해 볼 수 있습니다. 그런 차원에서 본다면 우선순위 분석결과 정책적 필요성이 0.298로 나온 것은 의미 있는 근거라 생각되네요. 또한 가용재원의 적정성도 우선순위가 높은 것은 의미 있는 결과라 생각하고 일반적으로 사전에 설립을 검토하는 것에 있어서도 지방자치단체의 재정부담 정도, 가용재원의 정도 등을 확인하는 과정은 필요합니다. 인지하고 있듯이 지방자치단체의 재정상황은 그리 좋은 상태가 아니기 때문에 공공기관 설립이 이루어지면 그에 따른 재정부담 능력 정도가 가능한 지를 판단해야 할 것입니다.” (공공기관 설립 타당성 전문가 인터뷰 주요 내용)

둘째, 공공성 요인의 측정항목들에 대한 상대적 중요도는 산업성장의 기여가 0.395로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 지역주민 복리 기여가 0.239, 지역경제 발전 기여 0.198, 정책목표 달성 0.168 순으로 나타났다.

〈표 5〉 공공성 요인의 상대적 중요도 및 우선순위

평가영역	측정항목	가중치	우선순위	CR
공공성 요인 (0.163)	지역주민 복리 기여	0.239	2	0.02
	지역경제발전 기여	0.198	3	
	산업 성장 기여	0.395	1	
	정책목표 달성	0.168	4	

이러한 분석 결과는 공공기관 설립에 대한 기대 가치가 산업 성장을 통해 지역 발전이 달성되어야 하는 의미를 중요하게 내포하고 있다. 공공기관 설립의 목적이 지역 성장과 지역발전이라는 목적을 달성하기 위한 정책적인 대안으로 지역의 산업 생태계를 조성하고 관련 기업 등이 집적화되어, 일자리 창출 등의 선순환적인 구조가 형성되기를 기대하는 것으로 보인다. 또한 지역주민의 복리가 그 다음 순위로 중요하게 나타났다. 이는 지방자치단체의 공공성(publicness) 측면에서 지역주민들에게 공공기관 설립을 통해 어느 정도 공공적인 이익이 달성되고 지역사회에 긍정적인 사회혁신이 일어날 수 있어야 한다는 의미이다. 공공성은 보편적으로 수용하는 규범 및 믿음, 가치

체계로서, 공공성을 통해 공공기관의 설립을 통한 자원 동원 및 배분이 지역주민의 복리 증진에 기여해야 한다는 것이다.

전문가 인터뷰 결과에서도 공공기관의 설립에 있어 어떤 내용을 중요시 하는냐에 따라 지역 사회의 협력을 얻을 수 있다고 전제하면서, 에너지 관련 공공기관을 설립하게 된다면 사전에 검토해야 할 요인은 바로 에너지 산업의 구조화 및 에너지 산업 생태계 조성 가능성을 확인해야 하는 것이다. 에너지 관련 공공기관 설립 목적은 지역의 산업 성장을 어느 정도 발전 시킬 수 있고 성장 여건을 성숙화시킬 수 있는 나 등이 중요한 점검 항목이라는 것이다. 공공기관 설립 타당성 전문가는 산업성장 기여 정도도 중요하게 다루어야 하지만, 공공성의 측면에서 간과해서는 안되는 것이 지역주민을 위한 공공성 즉, 지역주민의 복리에 기여 정도를 검토해야 한다는 것이다. 공공기관의 설립은 지역주민들의 세금이 투입되는 것 만큼 지역사회의 변화와 더불어 지역주민의 삶의 질에 어떠한 변화가 예상되는 지를 충분히 검토하고 설득해야 한다는 것이다.

따라서 분석 결과 인터뷰 결과를 종합하여 보면 공공성의 요인 중에 산업 성장의 기여나 지역주민 복리 기여 등이 공공기관의 설립에 있어 사전에 충분히 검토해야 할 요인으로 볼 수 있다.

셋째, 사업 적정성 요인의 측정항목들에 대한 상대적 중요도는 유사기관의 차별성(0.200)이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 공공주도 사업(0.195), 지역 수용성 형성(0.191), 정책기획 및 예산발굴(0.132), 정책연구 및 R&D(0.110), 거버넌스 구축(0.090), 복지기반 구축(0.082) 순으로 분석되었다.

사업 적정성의 중요도 분석 결과를 순서대로 보면 유사 기관 차별성, 공공주도 사업, 지역 수용성 형성 등이 0.200에서 0.191까지 형성하고 있어 다른 항목과 비교하여 상대적으로 우선순위가 높게 나타났다. 유사 기관의 차별성이 높게 나타난 것은 공공기관의 설립에 있어 유사한 기능을 담당하는 기관들이 지역 내에 있을 경우 중복성 등의 문제가 발생할 수 있어 우선적으로 검토해야 하는 것으로 보인다. 또한, 지역 내의 기존의 기관에서 관련 신규 업무 및 기능을 부여할 경우 충분히 기존 유사 기관의 조직에서 흡수가 가능하고 운영의 효율성을 담보할 수 있는 경우가 있을 수 있어 다차원적인 검토가 이루어져야 한다는 의미이다. 전문가의 인터뷰에서도 기존 기관의 유사성 및 차별성 등을 사전에 검토해야 한다는 것에 공통적으로 의견을 제시하였다. 전문가들은 공공기관의 설립에 있어 재정적인 부담 및 운영의 효율성 등을 위해 현재의 기관 등 중에서 유사한 기능을 수행할 수 있거나 통합적인 조직 운영을 통해 가능한 지

를 전반적으로 검토하여야 하고, 차별화가 가능할 경우를 전제로 설립 방향 등을 검토해야 한다는 것이다.

또한, 공공주도 사업이 중요도가 높게 나온 이유는 공공기관이 가지고 있는 본질적인 성격과 밀접하다고 볼 수 있다. 조직이 환경을 불확실성을 감소시키고 조직의 생존 가능성을 높이기 위해서는 새로운 자원의 투입이 이루어진 만큼 공공성을 담보로 하는 사업을 추진하여 조직의 대체 자원 투입 정당성(legitimacy)을 확보할 수 있다. 이러한 것과 연계하여 지역주민의 수용성도 중요성을 가지고 있다. 지역주민들의 실질적으로 공공기관의 설립으로 공공서비스의 대상이 되고, 정책 수요와 공급에 있어 핵심적인 역할 관계를 형성할 수 있는 만큼 지역주민의 수용성 확보를 위한 정책적인 노력이 필요하다. 따라서 분석 결과에도 나타났듯이, 사업 적정성 요인 중 유사 기관의 차별성과 공공주도 사업, 지역 수용성 등의 순으로 설립 요인으로 중요성을 가지고 있어 공공기관 설립에 있어 사전적으로 검토해야 할 것으로 보인다.

〈표 6〉 사업 적정성 요인의 상대적 중요도 및 우선순위

평가영역	측정항목	가중치	우선순위	CR
사업의 적정성 요인 (0.540)	공공주도 사업	0.195	2	0.05
	정책기획 및 예산발굴	0.132	4	
	정책연구 및 R&D	0.110	5	
	거버넌스 구축	0.090	6	
	지역수용성 형성	0.191	3	
	복지 기반 구축	0.082	7	
	유사기관과의 차별성	0.200	1	

3. 설립 유형별 요인의 상대적 중요도 분석 결과

지방 공공기관 설립 요인인 정책 및 지역적 필요성의 요인, 공공성의 요인, 사업의 적정성 요인 등을 중심으로 에너지 지방 공공기관 설립 시 어떠한 설립 유형이 상대적으로 중요한 지를 판단하기 위해 조사를 실시하였다. 설립 유형은 지방공기업인 지방공사, 출자·출연기관인 재단법인, 위탁 등으로 구분하였다. 지방 공기업은 지방자치의 발전이나 지역성장을 위한 정책목표를 달성하기 위한 기구로서(한인섭 외, 2012), 해당 지방자치단체의 정책적 여건 및 경제적 여건 등을 종합적으로 검토하여 설립이

추진되고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관에서 지방출자기관은 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득 증대 등의 목적에 따라 설립하고 출자하여 일정한 지분을 갖는 기관으로 상법상의 주식회사를 말하며, 지방 출연기관은 공익적 목적을 위하여 민법 또는 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 따라 설립하고 일정한 운영재원을 지원하는 재단법인을 말한다(한인섭, 2016: 80 재인용). 위탁은 사업의 성격과 목적 등에 있어 성과 판단이 어렵고, 사업 수요 등에 대한 중장기적인 방향을 진단하기 어려울 경우 일시적인 기간을 정하여 관련 전문기관에 사업목적 실현을 위해 위탁하는 방식이다. 민간위탁은 광역행정의 사업 및 공공서비스를 민간의 법인, 단체 또는 개인에게 위탁하여 해당 업무를 대행하도록 하는 것이다.

설립유형별 사전 검토 요인의 상대적 중요도를 분석한 결과 정책 및 지역적 필요성의 요인은 재단법인이 0.634이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 지방공사 0.174, 위탁 0.192로 나타났다. 공공성 요인의 경우 재단법인 0.528로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 지방공사 0.333, 위탁 0.140 등의 순으로 중요한 것으로 나타났다. 그리고 사업의 적정성 요인은 재단법인이 0.540으로 가장 높게 나타났고, 지방공사가 0.297, 위탁이 0.163로 나타났다.

〈표 7〉 설립 유형별 사전 검토요인의 상대적 중요도

유형	정책 및 지역적 필요성 요인	공공성 요인	사업의 적정성 요인
지방공사	0.174	0.333	0.297
재단법인	0.634	0.528	0.540
위탁	0.192	0.140	0.163
CR	0.01	0.05	0.01

재단법인의 유형이 정책 및 지역적 필요성 요인, 공공성의 요인, 사업의 적정성 요인 등에 있어 모두 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 결과는 에너지 관련 공공기관을 설립할 경우 재단법인이 현재 여건 상 적정하다고 판단하고 있다. 상대적으로 지방공사의 설립에 대해 요인별로 낮게 나타난 것은 공사의 성격 상 기업성, 수익성, 공공성 등을 담보할 수 있는 경영 운영 구조 형성이 필요한데, 현재 여건 상 공사를 통해 지속 가능한 기업성과 수익성 운영 구조를 확보하기에 한계가 있을 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 또한 지방공사의 설립을 위해서는 설립 자본금 및 수권 자본금에 대한

재정 부담이 크기 때문에 중요도가 떨어진 것으로 보인다. 제주에너지공사의 경우 설립자본금이 8,063백만원 이었고 납입 자본금은 66,326백만원(현물출자 100%), 수권 자본금이 100,000백만원이 투입되었다. 서울에너지공사는 설립 자본금 358,400백만원, 납입 자본금 358,463백만원, 수권 자본금 1,000,000백만원의 재정 투자가 이루어졌다. 따라서 지방 공사를 설립할 경우 충분한 사업성이 보장되어야 하고 설립을 위한 자본금에 대한 막대한 재정투자가 이루어져야 하기 때문에 전반적인 상황을 검토하여 설립 방향 등을 결정해야 한다.

V. 결 론

이 연구는 지방 공공기관 설립 전에 있어 설립 방향 및 유형 등을 판단하기 위해 고려해야 할 요인의 설정 및 요인의 상대적 중요성을 분석하는 것이 목적이다. 사전 검토 요인으로는 정책 및 지역적 필요성 요인, 공공성 요인, 사업의 적정성 요인 등이 도출되었다. 분석을 위해 AHP 기법을 이용하여 상대적 중요성을 분석하였다.

설립 사전 검토 요인에 대한 분석결과 사업의 적정성 요인이 정책 및 지역적 필요성 요인, 공공성의 요인보다 상대적으로 높게 나타났다. 요인별 측정항목의 중요도를 분석한 결과는 정책 및 지역적 필요성 요인의 경우 정책적 필요성과 가용재원의 적정성이 높게 나타났고, 공공성의 요인의 경우 산업 성장의 기여와 지역주민 복리 기여가 높게 나타났으며, 사업의 적정성 요인의 경우 유사 기관과의 차별성, 공공주도 사업 등에 있어 중요도가 높게 나타났다.

본 연구의 분석 결과를 토대로 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방 공공기관 설립의 사전 정책 방향 결정에 있어 사전 기준을 마련하여 방향 설정 및 유형 등을 결정해야 한다. 기존의 연구들은 대부분 설립 방향이 결정된 이후에 법률적인 절차에 의해 타당성 조사를 실시하는데 초점을 맞추고 있다. 그러나 사전 단계로서 지방 공공기관 설립의 방향 설정 및 유형 결정이 정책의사결정의 가장 중요한 출발 단계임에도 불구하고 일정한 기준이나 중요 요인 등이 설정되어 있지 않아 자의적인 정책요인의 투입에 의해 방향 및 유형 결정이 이루어지고 있다. 지방 공공기관 설립을 위한 사전 검토 요인의 설정은 지역수요 대응 및 서비스의 제공 가능성을 확인 하는데 있어 매우 중요한 일이기 때문에 이에 대한 행정 및 연구자의 관심이 필요하다.

둘째, 지방 공공기관 설립의 사전 검토에 있어 사업의 적정성을 관심 있게 보아야 한다. 지방 공공기관의 설립 방향은 결국 공공기관 설립 시 어떠한 사업을 통해 지역 사회와의 어떠한 역할 관계를 형성시킬 수 있을 것인가 중요한 과제이기 때문이다. 지방 공공기관 사업의 영역은 민간 영역을 침범하지 않고 지역주민의 일상생활과 공공서비스를 제공하는데 있어 필수불가결한 공공재의 창출 범위 내에서 결정되어야 한다. 지방자치단체의 행정수요 및 지역서비스의 대응을 위한 필요 사업 영역이 결정되고 이를 통해 중장기적인 측면에서 지속 가능한 운영이 가능한 지를 판단해야 한다. 또한 지방 공공기관 설립에 있어 검토해야 할 요인은 지역 내 유사한 기능 및 사업을 추진하고 있는 기관이 있는 지를 확인해야 한다. 사업 및 서비스 수요가 있다 하더라도 유사한 기능이 있거나 기존의 기관과 통합 확대하여 신규 서비스 수요 대응이 가능할 경우 지방 공공기관의 신규 설립을 고려해야 한다.

셋째, 지방 공공기관 설립에 있어 재정 여건 등을 고려한 가용재원의 적정성 여부를 판단해야 한다. 지방 공공기관의 설립은 지방자치단체의 재정부담을 가져온다. 설립된 지방 공공기관의 운영 부실 및 경영 악화로 인해 지방자치단체의 재정 건전성에도 영향을 미칠 수도 있다(박민정, 2013: 160). 특히 지방공기업의 부채 규모가 지방자치단체의 부채 규모보다 많은 비중을 차지하는 경우도 있고(정성호·정창훈, 2011: 158), 해당 지방자치단체의 재정 의존도가 크기 때문에 지방자치단체의 재정에 부정적인 영향을 미친다(정재진·라휘문, 2013: 134). 따라서 지방 공공기관 설립에 있어 지방자치단체의 재정 여건 및 가용 재원의 부담 정도를 면밀하게 검토해야 한다.

넷째, 공공기관 설립의 사전 검토 요인을 중심으로 설립 유형 등을 선정하는데 있어 충분한 장·단점을 분석하여 추진하여야 한다. 본 연구에서 다루었던 설립 유형은 지방공사, 재단법인, 위탁 등이었다. 위탁 유형은 민간협력 및 참여 등이 활발하게 이루어져 다양한 의견수렴이 가능하나, 운영 중심의 업무가 이루어져 상황 변화에 대한 대응력 추진이 어려운 구조이다. 재단법인은 안정적인 운영구조가 형성되어 우수한 전문 인력 확보가 가능하고 다양한 정책 대응 및 수요 발굴이 가능하지만, 초기 투자 비용이 높아 재정 부담 및 출연금 의존도가 높아 독립적인 운영에 한계가 있다. 지방공사는 수익성을 통해 지역주민들에게 복지 기회 확대가 가능하나 수익성 및 기업성을 담보할 수 있는 사업 발굴 및 유지에 한계가 있을 수 있고 대규모의 자본 투자가 이루어져 지방 재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이 연구는 연구 결과의 일반화의 한계를 가지고 있다. 본 연구에서는 지방 공공기

관 설립 전 단계에서의 설립 방향 및 유형을 결정하는데 있어 필요한 요인을 설정하고 상대적 우선순위를 분석하였다는 점에서 연구의 의미가 있다. 그러나 이러한 목적을 달성하기 위해 전라북도에 에너지 관련 정책수요 등을 감안하여 에너지 관련 공공기관의 설립을 가정하고 이와 관련된 요인 도출 및 도출된 요인을 통한 설립에 적절한 유형에 대해 상대적 중요도를 분석하였다. 따라서 설정된 요인이 지방자치단체에서 추진하고자 하는 공공기관 설립 목적에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 상대적 중요성을 분석하기 위한 응답자들은 지역적인 정책 상황을 반영하여 판단하고 응답하였다. 이러한 이유로 인하여 분석 결과를 다른 지방 공공기관 설립의 사전 검토 요인으로서 적용하기에는 한계가 있다. 동시에 요인별 적절한 유형 설정의 경우도 동일한 이유로 인해 일반화할 수 없을 것이다. 이러한 한계의 극복은 향후 연구의 몫이다.

참고문헌

- 강나은·김찬동(2020). “지방공기업제도의 ‘역자치적’ 변화에 대한 통합적 분석: 역사적 신제도주의의 구조-제도-행위 통합 모형을 중심으로”, 『지방정부연구』 24(2): 33-56.
- 권무성·김종호(2015). “지방공기업 경영평가제도의 효과성 제고에 관한 연구-수도권 시설관리공단을 중심으로”. 『정책분석평가학회 학술대회 발표 논문집』, 21-40.
- 김대진·김진수(2010). “AHP 접근방법을 통한 웹사이트 유형별 평가기법 개선에 관한 연구”, 『한국산학기술학회논문지』 11(7): 2420-2435.
- 김인자·전진석(2009). “메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구”, 『지방정부연구』 13(1): 133-148.
- 김재관(2013). “지방공기업 경영평가에 관한 메타평가-전라북도 지방공기업평가 사례를 중심으로”, 『한국자치행정학보』 27(3): 49-70.
- 김정인(2014). “지방공기업의 공공성과 수익성 영향요인분석-환경요인을 중심으로”, 『한국거버넌스학회보』 21(4): 189-214.
- 김정인(2016). “지방공기업특성과 경영성과 관계연구”, 『지방정부연구』 19(4): 319-343.
- 나민주·박수정·하봉운·차지철(2019). “지방교육자치 전문연구기관의 설립 필요성과 가능성 탐색”, 『한국콘텐츠학회논문지』 19(2): 141-149.
- 남궁근(2019). “사회적 가치 실현을 위한 성과 거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로”, 『한국행정연구』 28(3): 35-70.
- 노성민·류숙원(2020). “지방정부 출자·출연기관 경영실적평가 수용성 및 활용도 제고방안에 관

- 한 연구”, 『한국정책과학학회보』 24(2): 23-45.
- 박민정(2013). “지방공기업 재정성과와 자치단체 재정건전성과의 관계연구-지방도시개발공사를 중심으로”, 『한국자치행정학보』 27(1): 159-180.
- 박상희·김병섭(2012). “공공기관 임원의 인사에 관한 연구: 자원의존이론의 관점에서”, 『한국행정연구』 21(1): 39-70.
- 백승천(2018). “지방공기업 경영평가제도의 변천”, 『한국지방공기업학회보』 14(3): 31-63.
- 서문교·현선해(2011). “제도적 환경과 전략적 자원이 교회조직 성과에 미치는 영향: 조직정당성 매개효과를 중심으로”, 『한국조직학회보』 8(1): 131-160.
- 서인석·이유현·김정훈(2019). “공공조직 조직구성원의 업무 간 네트워크 위치, 조직역량요인 그리고 업무처리시간: 직무분석의 관점에서”, 『한국행정연구』 28(1): 91-116.
- 손지은(2020). “지방공기업의 사회적 가치 실현 성과에 관한 연구: 수도권과 비수도권의 지역적 특성을 중심으로”, 『한국조직학회보』 17(1): 123-147.
- 신유호·최정우(2016). “지방공기업 부채가 운영 효율성 변화에 미치는 영향”, 『지방행정연구』 30(2): 225-251.
- 안국찬(2015). “조직역량과 직무만족이 조직몰입에 미치는 영향”, 『한국자치행정학보』 29(3): 25-40.
- 여영현·차재권·김혜정(2020). “공기업 정책과 시장: 지방공기업 사업 영역을 중심으로”, 『한국지방공기업학회보』 16(1): 1-24.
- 오단이(2013). “자원의존이론과 신제도주의 관점에서 바라본 한국 사회적기업의 형성 및 성장에 관한 사례연구”, 『사회복지정책』 40(3): 269-297.
- 유금록(2009). “지방공기업의 효율성 평가: 서울시 시설관리공단에 대한 비방사적 자료포락분석 모형의 적용”, 『정책분석평가학회보』 19(3): 67-92.
- 유금록(2017). “메타변경 초율성 모형을 이용한 지방공기업의 효율성과 기술격차 평가”, 『한국사회와 행정연구』 28(1): 167-191.
- 유미년·박순애(2013). “공기업 성과 관리의 딜레마: 공공성과 수익성”, 『한국행정학회 하계학술대회 발표 논문집』 1106-1138.
- 윤재풍(2014). 『조직론』. 서울: 대영문화사.
- 이상미(2018). “지방공기업 경영평가에서 공공성과 수익성 지표의 영향분석: 직영 하수도 공기업 경영평가 결과를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』 28(2): 249-274.
- 이창효(2000). 『집단의사결정론』. 서울: 법문사.
- 이혜운(2019). “공공부문 산출물 특성을 본 공공기관 서비스 유형이 공공기관의 설립목적 달성에 미친 영향에 관한 연구-공공기관 경영실적평가지표를 활용하여”, 『한국사회와 행정연구』 30(2): 105-135.

- 장석오(2007). “재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향”, 『지방행정연구』 21(3): 105-128.
- 전인석·채경진·손지은·조일형(2019). “조직역량이 조직성과에 미치는 영향 분석: 문화재청을 대상으로”. 『국정관리연구』 14(3): 261-286.
- 정성호·정창훈(2011). “지방공기업 부채 절감방안에 대한 소고”, 『한국지방재정논집』 16(2): 147-176.
- 정우수·박용희·조병선(2008). “AHP 기법을 이용한 U-City 사업 타당성 평가기준에 관한 연구”, 『국토연구』 56: 123-145.
- 정재진·라휘문(2013). “지방공기업 부채 특성과 관리방안에 대한 소고”, 『지방행정연구』 27(2): 131-160.
- 정훈·최성민(2018). “AHP를 활용한 데이터 시각화 분석 시스템 선정요인 분석”, 『한국혁신학회지』 13(3): 175-203.
- 조희진·손선화·장용석(2018). “자원의존이론과 제도주의 조직론을 통해 본 기업의 고령자 고용 분석과 함의”, 『한국정책학회보』 27(1): 183-221.
- 최무현(2014). “사회적 기업의 조직역량에 관한 실증분석”, 『한국조직학회보』 11(3): 135-157.
- 최예나(2017). “지방공기업의 재정적 인센티브 구조가 공공성에 미치는 영향 연구”, 『한국자치행정학보』 31(3): 199-222.
- 한인섭(2016). “지방자치단체 출자·출연기관 관리제도의 한계와 개선방안”, 『한국행정연구』 25(1): 77-108.
- 한인섭·김정렬·최대선(2012). “지방공기업의 설립 경향에 관한 연구”, 『서울행정학회 학술대회 발표 논문집』 409-428.
- 한인섭·김형진(2017). “공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교”, 『한국지방공기업학회보』 13(1): 23-56.
- 한인섭·이정애·박근영(2013). “지방공기업 설립 타당성 제도에 대한 비판적 고찰”, 『한국거버넌스학회』 20(1): 111-132.
- 행정안전부(2017). 『지방공기업 설립·운영기준』.
- Hillman, Amy J., Michael C. Withers & Brian J. Collins(2009). “Resource Dependence Theory: A Review”. *Journal of Management*. 35(6): 1404-1427.
- Novikov, Igor(2014). “How does institutional environment affect the internationalization of small enterprises?”. *Procedia Economics and Finance* 12: 489-497.
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik(1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Rourke, E. (1984). *Bureaucracy, Politics, Public Policy*. Boston: Little Brown.

- Scharpf, F. W (1998). "Interdependence and democratic legitimation". *MPIfG Working Paper*, 98/2.
- Scott, W. Richard(1995). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Sage.
- Yahua Wang & Leong Ching(2013). "Institutional legitimacy: an exegesis of normative incentives". *International Journal of Water Resources Development*, 29(4): 514-525
- Zhuoyan Du(2018). "A Literature Review on Institutional Environment and Technological Innovation". *AJIBM*8(9). <https://m.scrip.org/papers/87221>

Abstract and Key Words

A Study on the Relative Importance of Pre-Review Factors in the Establishment of Local Public Institutions: Based on the Theory of Resource Dependence and Institutional Organization

Lee, Donggi
Jeonbuk Institute

Most of the establishment of local public institutions requires the establishment of feasibility studies and feasibility review factors by legal basis after the direction and type of establishment have been determined, and related research is also focused on this. However, no such studies have emerged, despite the importance of policymaking in determining the direction and type of establishment at the stage of determining the establishment policy. Thus, in this study, the factors of pre-review for determining the direction and type of establishment of local public institutions were established and the relative importance of them was analyzed. The analysis using AHP showed that the adequacy factor of the project was relatively more important than the factors of policy necessity and public nature, and that in the case of measurement items by factor, the need for policy, appropriateness of available resources, differentiation from similar institutions, and public-led projects were relatively important.

[Key Words: Local public institutions, pre-review factors, Relative importance]