

# 지방공기업 CEO 임금믹스에 관한 기초연구

## - 제주특별자치도를 중심으로 -

### A Fundamental Analysis on Pay Mix of CEO in Local Public Enterprises - Focusing on Jeju Special Self-governing Province -

노 성 민 (지방공기업평가원 선임전문위원 - 주저자)

엄 영 호 (연세대학교 행정학과 박사수료 - 교신저자)

#### *Abstract*

Sung-Min Roh / Young-Ho Eom

This study is intended for searching efficient ways to raise management results for local public enterprises and for drawing out policy implications which are useful for running CEO's pay mix. This research has conducted a survey of comprehensive correspondence against a performance-based pay system on local public enterprises employee and analyzed the result using AHP. The result compares comprehensive priority and priority between groups, and gives further details by presenting the differences between the results of this research and previous researches. Analytic Hierarchy Process revealed that the theory of efficiency is more important than political theory. It is significant that the result can be used as fundamental data of inclusive pay mix system in unexpected response.

주 제 어: 지방공기업, 임금믹스, CEO 보수, AHP, 제주특별자치도

Keywords: Local public enterprise, Pay mix, CEO Pay, AHP, Jeju Special Self-governing Province

## I. 서론

지방공기업 임원보수체계의 연구는 지방자치 실시 이후 지방정부 제공 공공서비스의 유형과 범위가 확대되는 가운데 지방공공재의 공급주체로서 지방공기업의 규모와 기능의 확대와 재정부채의 잠재적 위협과 재정건전성, 부실화의 논의로 이어지는 중요한 함의를 고찰할 수 있게 해준다(김주현, 2013; 안이숙·강인성, 2013). 보수제도는 정부를 비롯하여 공기업 및 지방공기

업에 있어서 민간기업과의 인재경쟁에서 보다 우수한 인적자원의 유치 문제와 내부 인재의 생산성을 높이는 효과적인 유인책이라고 증명되어 왔다. 특히 적정한 보수는 사용자의 입장에서 구성원의 행태와 업무 수행능력에 영향을 미칠 수 있는 수단으로써 인적 자원의 효율을 높일 수 있고, 구성원의 입장에서는 개개인의 기술과 능력의 가치를 반영하고 노동력 제공에 대한 보상과 조직 몰입 및 직무 만족도를 높일 수 있는 유인수단이 될 수 있다(최길수, 2009).

그러나 그동안 공공부문에서의 보수관리 및 보수체계에 관한 관심은 대부분 보수수준의 향상에만 초점이 맞추어져 있었다. 이제 보다 다양한 관점에서 보수관리 및 보수체계를 접근해야 하며, 이는 공공부문 내에서 기관 간, 구성원 간 등 다양한 관점에서 발생하는 보수의 격차를 해결하는데 기여할 수 있을 것이다. 공공기관의 경우도 이와 동일한 논리에서 성과급을 도입하였고, 성과보수제와 기관성과 사이의 연관성에 대한 논란은 존재하며, 기관별로 도입수준은 다르지만 최근에는 성과중심 보수제를 전격적으로 적용하는 추세이다(하혜수·정광호, 2014).

특히, 본 연구에서 살펴보고자 하는 지방공기업 CEO 보수체계의 적절성 및 결정요인에 관한 연구는 직무수행에 요구되는 지식, 기술, 소양, 개인특성 등을 수준별로 체계화하여 조사함으로써 보수체계의 결정요인과 적절성에 대하여 과학적으로 진단하고 정책적으로 기여할 수 있을 것이라 기대된다.

한편, 본 연구의 주된 대상인 제주특별자치도 지방공기업의 CEO 평균연봉의 경우, 제주특별자치도개발공사 CEO의 평균연봉은 2015년도 기준으로 125백만원, 제주관광공사 108백만원, 제주에너지공사 96백만원으로 기관별 연봉의 차이가 존재한다. 이로 인해 CEO 보수수준에 대한 개선의 목소리가 높으며 특히, 제주특별자치도 출자출연기관의 CEO 평균연봉은 2014년도 기준으로 95백만원이지만, 구체적으로 제주발전연구원(139백만원), 서귀포의료원(122백만원), 제주신용보증재단(118백만원), 제주테크노파크(116백만원), 제주의료원(92백만원), (주)제주국제컨벤션센터(86백만원), 제주특별자치도경제통상진흥원(83백만원), 제주여성가족연구원(69백만원), 올인(주)(49백만원), 제주문화예술재단(29백만원), 제주국제화장학재단 등 11개 기관의 CEO 연봉의 편차가 상당히 큰 것으로 나타났다.

공공영역에서 성과급과 조직성과 간의 상관관계가 높지 않은 것은 국민-정부-공공기관-경영층-직원의 다중적인 주인-대리인 문제(multiple principal-agent problem)가 존재하기 때문이다(Waterman & Meier, 1998). 실제로 지방공기업의 주인은 궁극적으로 그 지역의 주민임에도 불구하고 대리인인 지방정부, 지방공기업, 지방공기업 직원들이 이익추구 행위를 하지만 정보의 비대칭으로 인해 도덕적 해이를 방지하기 어려운 것이 현실이다.

이에 본 연구는 지방공기업 CEO의 보수 수준은 과한가? 그렇지 않은가? 라는 문제에 대한 해결방안을 찾는 맥락에서 실태를 파악하고 개선을 위한 과제를 제시하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 통해 기관장의 직무수행에 요구되는 지식, 기술, 소양, 개인특성 등을 수준별로 체계화하여 능력중심의 보수체계를 유도하고자 한다. 특히, 제주특별자치도 지방공기업 CEO 보수

체계의 특수성을 서울특별시와 비교·분석하였으며, 이는 제주특별자치도가 지닌 지역적 특성과 보완점을 제시하고 발전방안을 도출하고자 함이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 임원보수의 정의와 전개

임원이란 기업의 최고리더로, 실제 인사관리에서는 회장, 부회장, 사장, 이사장 등으로 직급, 직책 등을 구분하여 호칭되며 관리되고 있다. 일반적으로 통용할 수 있는 임원에 관한 법적으로 통일된 정의는 없는 실정이다. 보수란 사용자가 근로자에게 직접 지급하는 현금 및 현물 형태의 모든 임금과 급여(wage & salary), 그리고 법정보험제도, 협약 또는 사적복지제도에 따라 사용자가 부담하는 각종 분담금을 포함한 금액을 의미한다(박준성, 2004: 25)<sup>1)</sup>. 따라서 임원보수란 임원의 직무집행에 대한 대가를 의미하며, 급여·봉급·상여금·퇴직위로금 및 해직보상금 등 그 명칭여하를 불문하며, 정기적으로 지급하는 것인가의 여부를 묻지 않고 포함된다고 하는 것이 통설의 입장이다(최준선, 2004: 405).

임원보수와 관련하여 미국에서 포춘(Fortune) 등의 저널들은 매년 대기업 CEO의 보상수준을 보도하고 있으며, Academy Management of Journal, Journal of Accounting & Economics 등에서 논문들이 꾸준히 발표되고 있고, 이와 관련하여 기업, 노조, 국민들 간의 논쟁이 계속되고 있다. 미국에서의 보수논의와 법제도 개선의 노력은 단순히 임원에 대한 지급보수액의 과다성 문제에 한정된 것은 아니며, 보수결정절차에서의 공정성 및 투명성 보장, 보수결정권을 보유한 이사회역의 역할과 책임성 제고, 그리고 과다보수책정에 대한 주주의 견제수단 확보 등에 이르기까지 회사법제 전반에 걸쳐 진행되어 왔다. 결과적으로 기업지배구조에 대한 근본적인 개혁 작업이 임원보수제도 개선을 위한 전제로 이해되고 있다(문상일, 2015).

임원의 보상은 적자, 파산 등 경영성과에 관계없이 사전 계약대로 지급되고 있다. 대부분의 선진국은 임원보수 결정이 이사회에서 결정되고, 우리나라와 일본은 주주총회에서 결정된다. 이러한 측면에서 임원보수의 공시는 임원의 성과와 임원보수의 평가를 연결시켜 성과에 따른 합리적 대가로서 임원보수를 확보할 수 있는 방안이 될 수 있다(문상일, 2015). 임원보수는 개인 임원의 경영능력과 업무성과에 따라 차등적으로 책정되어 지급되는 성과연동형 보수시스템이 마련되어야 하며, 이를 위해서는 개인별 능력과 성과를 객관적으로 판단할 수 있는 구체적인 성과판단기준이 필요하다(문상일, 2015).

임금체계란 “일정한 기준에 따라서 복합된 임금의 제 형태로서 개별 종업원에게 임금이 배분

1) 한국은행에서 노동소득분배율을 산정할 경우, 피용자보수 혹은 인건비라는 용어를 사용한다. 그리고 임금의 국제력을 비교할 때는 제조업의 시간당 보수비용(compensation cost)라는 용어를 사용한다.

되는 산정의 기준”으로 정의할 수 있으며, 임금형태, 임금항목의 구성, 그리고 임금항목의 결정 기준으로 구체화할 수 있다(박준성, 2004: 36-37). 임원의 보수는 경영성과에 대한 평가와 보수의 의미가 있으므로 성질상 주주가 정할 사항으로 볼 수 있고, 또 임원들이 보수를 스스로 결정할 경우 과다하게 책정될 우려가 있으므로, 우리나라의 상법은 임원의 보수를 정관에서 정하지 않은 때에는 주주총회가 정한다고 규정하고 있다(제388조). 다만, 2010년에 도입된 집행임원제도에 따라 집행임원을 둔 기업의 경우 임원의 보수는 정관에 규정이 없거나 주주총회의 승인이 없는 경우 이사회에서 결정한다(제408조의 2 제3항).

일본의 경우, 이사의 보수는 주주총회에서 결정하지만, 집행임원의 보수는 이사회내의 보수위원회에서 보수방침 및 개인별보수를 결정한다. 반면에 미국은 이사와 임원의 보수는 이사회내 보수위원회에서 결정하고, 영국은 이사의 보수를 이사로서의 활동의 대가와 업무집행의 대가로 구별하여 전자는 주주총회에서, 후자는 이사회내의 보수위원회에서 결정한다(김동근, 2012).

## 2. 임원보수에 대한 이론

임금수준은 지급된 총액임금의 수준을 의미하고, 임금체계는 기본급의 결정기준, 제수당 인센티브 등의 임금항목의 구성과 지급방법 등 임금을 관리하는 시스템이라고 할 수 있다. 임금수준과 임금체계를 총체적으로 지칭하는 개념이 임금믹스이며, 임금믹스가 기업의 성과 혹은 개인의 동기부여에 미치는 영향을 규명하는 것이 임금이론이라고 할 수 있다. 임금이론의 대부분은 대리인이론(agency theory), 효율임금이론(efficiency wage theory), 공정성이론(equity theory), 기대이론(expectancy theory), 전망이론(prospect theory), 개인-조직 적합이론(person-organization fit theory) 등을 기초로 하고 있으며, 본 연구에서는 임원보수와 관련된 대표적인 최적계약이론(Optimal Contracting Perspective)과 경영자지대추구이론(Managerial Rent Seeking Perspective)에 기반을 두고 있다.

일반적인 임금이론을 간략히 살펴보면, 대리인이론은 임금항목 중에서 인센티브의 중요성을 강조하고, 기대이론은 임금항목이 성과와 연동되는 수단성에 초점을 두고 있으며, 개인-조직 적합이론은 고정급의 비중이 높을수록 임금만족도가 높은 것으로 설명하고 있다. 효율임금이론은 시장평균보다 높은 임금수준을, 공정성이론은 준거집단보다 높은 임금수준을 선호하는 것으로 설명하고 있는 반면에 전망이론은 높은 임금수준보다 낮지 않은 임금수준의 중요성을 강조하고 있다.

임원보수에 있어서 대표적인 이론인 최적계약이론과 경영자지대추구이론을 보다 구체적으로 살펴보면, 최적계약이론은 CEO 임금수준이 ‘효율적’이라고 주장하는 대표적인 이론으로 대부분의 금융경제학자들로부터 지지를 받고 있다(정동관, 2013). 최적계약이론은 기업들이 노동시장 특히, 경영자 노동시장에서 경영 역량(managerial talent)을 두고 경쟁하는 과정에서 임금

수준이 최적화 된다고 주장한다(Frydman & Jenter, 2010).

이러한 최적계약이론은 기본적으로 임금결정 과정을 공정거래(*arm's length transaction*)라고 전제한 것으로, CEO는 자신들의 가치에 합당한 수준의 연봉을 시장에서 받아내고 있다고 한다. 흥미로운 것은 이 이론이 성립한다면, 임금수준을 설명하는 기본적인 경제적 요인들이-우수한 CEO을 원하는 수요에 관한 대리변수(*proxies*), 기업 규모, 성과, 그리고 위험도 등-CEO 임금 수준의 횡단면적 차이를 완벽하게 설명해야 한다(Core, Holthausen, & Larcker, 1999). 최적계약이론은 동 시기에 존재했던 기업 CEO들의 임금격차를 설명하는 데는 비교적 성공적이었으나, 1980년대 이후 급격한 임금 상승의 많은 부분을 설명하지는 못하고 있다는 한계가 존재한다(Frydman & Jenter, 2010). 또한 CEO 임금에 대한 새로운 규정을 도입하여 이사회에서 감시를 강화하여 임금을 감소시키는 경우와 같은 사례에는 설명을 못하고 있다(Chhaochharia & Grinstein, 2009, 정동관, 2013 재인용). 그럼에도 불구하고 최적계약이론은 이론적으로 CEO 임금 결정 과정 자체에 문제제기를 시도하는 등 이론적으로 도약할 수 있는 계기를 마련하게 하였다는 평가를 받는다.

반면, 경영자 지대추구이론은 최적계약이론의 대한 비사회적 접근에 비판에서 출발하였으며, 권력이론(*executive power theory*) 등으로 불린다. 경영자 지대추구이론은 CEO가 자신의 임금 결정에 직간접적 영향력을 행사하여 효율임금 수준 이상의 연봉을 받을 수 있다고 주장한다. CEO가 임명권/해고권을 갖고 있는 이사회가 CEO의 이익에 반하는 임금결정을 하는 것은 어려우므로 이사회가 독립성이 의심스럽다는 문제를 제기하였고, 이러한 입장에서는 CEO 임금이 대리자 문제(*agency problem*)를 해결하는 수단이 아니라 오히려 대리자 문제의 한 요소로 여겨진다고 주장하였다(Bebchuk & Fried, 2004). 이러한 경영자 지대추구이론의 입장에 전 전략 경영이나 조직 연구자들은 이사회가 독립성이나 기업지배구조의 역할을 강조하는 논문을 통해 같은 목소리를 내왔다(Finkelstein & Hambrick, 1989; Sanders, 2001; Tosi, Werner, Katz, & Gomez-Mejia, 2000; Wiseman & Gomez-Mejia, 1998; Zajac & Westphal, 1995).

### 3. 임원보수 관련 연구동향

임금믹스와 임금이론을 기초로 선행연구들을 살펴보면 임금금액을 관리하는 임금수준관리와 임금항목을 관리하는 임금체계관리 영역으로 구분 될 수 있다. 임금수준관리는 임금수준에 영향을 미치는 생산성, 물가, 고용, 임금격차 등의 시장상황, 기업의 경영성과와 지불능력 등의 경영상황, 그리고 임금수준의 조사, 교섭 및 인상, 임금수준을 결정하는 전략 등의 영역이다. 임금체계관리는 임금항목의 구성, 임금산정 형태, 임금항목의 운영방법 등과 관련된 분야에 초점을 두고 있다. 기존의 선행연구들은 주로 채용 시에 임금수준을 어떻게 결정하는지, 임금수준을 결정하는 과정에서 노사 간의 교섭이 어떠한 역할을 하는지, 그리고 임금이 조정되는 과

정에서 고려해야 할 요인들은 무엇인지 등에 대한 주제들이 많이 연구되어 왔다.

최적공기업 혹은 기업의 CEO 임금 결정요인 또는 적절성에 관한 연구에 대하여 살펴보면, 앞선 이론적 논의를 통해 검토된 요인들 외에도 다양한 요인들이 제시되고 있다. CEO의 다양한 네트워크를 통해 자신들이 이사회 멤버들과 사회적 관계를 맺고 있으며 그것을 활용해 자신의 임금이 영향력을 행사한다는 연구(Westphal & Zajac, 1995) 및 자신의 회사 이사회 멤버가 CEO로 있는 회사의 사외이사를 겸직할 경우가 임금이 높을 가능성이 크다는 연구(Hallock, 1997) 등이 제시되었다. 나아가 CEO와 이사들의 인구통계학적 유사성 즉, 나이, 직무경로, 교육배경 등의 중요성이 강조되기도 하고, 학교동문, 군복무 등의 포괄적인 사회관계를 활용한 연구도 증가하고 있다(Hwang & Kim, 2009). 또한 Hwang & Kim(2009)의 주장과 반대의 차원에서 긍정적으로 그러한 관계를 주장하는 논문들도 존재한다(Brown, Lee, Ning, & Stathopoulos, 2009; Engelberg, Gao, & Parsons, 2009; Horton, Millo, & Serafeim, 2009).

고전적인 사회적 네트워크 이론은 외부적 사회 관계망이 좋은 CEO들이 많은 외부 고용기회를 갖기 때문에 자신들의 임금수준을 높일 수 있다고 주장하였다(Granovetter, 1973). 경영진 노동시장이 완벽히 경쟁적이지 않다면 외부 선택기회는 곧 CEO의 임금 프리미엄으로 이어질 수 있다고 지적하였다(Engelberg et al., 2009). CEO의 사회적 관계망은 최신 정보나 지식의 흡수를 원활히 하여 외부 환경의 불안전성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 기업의 경쟁적 우위 선점에 유리한 전략을 수립할 수 있도록 도움을 준다(Brown et al., 2009; Engelberg et al., 2009; Horton et al., 2009). Horton et al.(2009)는 CEO의 사회적 관계의 정도는 그의 임금수준과 긍정적인 관련성이 있을 뿐만 아니라 그 자신이 경영하는 기업의 미래 성과와도 정(+)의 관계가 있음을 실증적으로 밝혔다.

우리나라의 경우, 임원보수와 관련하여 임원보수에 영향을 미치는 요인, 임원보수 규제 및 투명성, 임원보상 공시제도 등에 대한 연구들이 진행되어 왔다. 임형록·오정일(2007)은 한국의 100대기업 평균 임금보상의 결정요인에 대해 분석하고 종업원 대비 상대임금격차가 있는지를 분석하였다. 그 결과, 100대기업 중 최근 성과가 좋은 기업의 임원보수에 거품이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 송기신·손학준(2008)은 한국과 미국의 임원보상에 대한 공시제도와 공시 실태를 비교함으로써 보상수단별 보상방침, 임원의 범위, 기업별 임원보상의 구체적 수단 등 문제점을 제기하였고, 강운식·국찬표(2010)는 지배구조 및 소유구조가 경영진 보상에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 최대주주가 참여하는 경우에 보상수준은 이사회수준의 영향을 받지 않고 보상변화율은 이사회 수준이 높을수록 성과에 민감하게 반응하였다. 문상일(2010)은 임원보수에 적정성을 고려하여 임원의 경영능력과 업무능력에 상응하는 보수를 지급하여야 하고, 그 내용에 대해서는 정확한 공시를 할 것을 주장하였다. 강정민(2015)은 고액보수 임원의 변동내역과 공시내용의 적절성을 분석한 것을 바탕으로 개선방안을 제시하였는데, 특히 상법(제 393조) 개정을 통해 임원에 대한 성과평가와 보상을 이사회 결의사항으로 해야 하며, 이

를 전담하는 이사회 내 위원회의 하나로 보상위원회의 설치를 의무화해야 함을 강조하였다.

한편, 공기업의 CEO에 관한 연구는 대부분 보수체계보다 임용에 관한 연구가 주를 이루고 있었으며, 공기업 외부에서 낙하산 인사를 통해 임용되는 문제에 대한 연구가 진행되었으며, CEO의 출신 및 보수와 경영성과 간의 관계에 대한 연구들 역시 논의되었다(이명석, 2001; 박채기, 2002; 김현, 2007; 유승원, 2008). 이명석(2001)은 정부투자기관의 1985년부터 1996년까지의 이사장 및 사장의 임용유형과 경영실적을 분석하였다. 그 결과, 비실적 요인에 의해 정치적으로 임용된 경우가 실적 요인에 의해 임용된 경우보다 상대적으로 낮은 경영실적을 나타내었으며, 특히 관료출신의 경영실적이 매우 저조하였다. 박채기(2002)는 1980년대 이후를 대상으로 사장, 감사의 출신배경 및 평균 재임기간을 정부별로 나누고, 이사회 구성 현황을 상임이사 및 비상임이사로 구분하여 지배구조의 운영실태를 분석하였으며 전직 공무원, 군인, 정치인, 정당인이 정부투자기관의 사장과 감사의 주요 인력 공급원의 역할을 하고 있다고 강조하였다. 김현(2007)은 1999년부터 2005년까지를 대상으로 낙하산 인사가 정부투자기관 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 사장경영계약 이행실적 평가, 사장추천위원회, 사장과의 계약 등 새롭게 도입된 제도들로 인해 낙하산 인사에 기인하고 있는 역선택 문제와 도덕적 해이 문제가 개선되고 있다고 주장하였다. 유승원(2008)은 공기업 CEO의 출신 및 보수가 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, CEO의 출신과 경영성과는 특별한 상관관계가 없었으며, CEO의 보수가 높을수록 경영성과가 제고되었다. 임채홍·김태일(2009)은 사업체패널데이터를 활용하여 준공공부문과 민간부문의 보수(인건비, 군필 남자 대졸 및 고졸 정규직 초봉)와 보상(교육훈련비, 복리후생비, 가족친화제도 활용수준, 경력개발 활용수준, 복리후생 실시수준) 결정요인을 비교·분석하였다. 결과에 따르면, 준공공부문이 민간부문에 비해 공공성을 추구하는 조직이라는 점에서 상대적으로 정년이 보장되어 있고, 복리후생제도가 잘 갖춰져 있으며, 장기적인 인적자원관리를 추구하는 경향으로 인해 보상과 보수의 결정요인이 상이하다.

이상의 선행연구들은 이론적, 현실적 함의를 충분히 제시하였으나, 준공공부문을 비롯하여 지방공기업을 대상으로 한 연구는 소수에 해당될 뿐만 아니라 지방공기업 간의 비교를 시도한 연구는 매우 제한적이다. 본 연구에서는 이론적 논의를 통해 충분히 논의되었던 기존의 효율성 측면에서의 접근과 최근의 사회적 네트워크 및 CEO의 임금영향력, 외부인사, 교육배경 등 정치성 맥락에서의 접근을 두 개의 큰 축으로 하여 CEO 보수체계의 결정요인 및 개선방향에 대한 논의를 도출하였다.

### III. 지방공기업 CEO 평균연봉 현황

지방공기업 CEO 보수체계의 합리화는 우리나라 지방공기업 경영혁신 추진체계에서도 자율

책임경영체제 확립의 맥락에서 지속적으로 중요하게 다루어지고 있는 경영개혁의 핵심 목표이다. 지방공기업이 지속가능한 경영혁신시스템 구축으로 지방혁신을 선도할 수 있도록 합리적이며 경쟁력 있는 임원보수체계의 형성이 중요한 사항이다. 지방자치단체장과 CEO 간의 경영성과계약 체결 및 계약내용 공시가 필수적으로 이루어지면서, CEO 업무성과에 대한 엄격한 평가가 전면적으로 실시되고 있으며, 행정자치부 장관「CEO 평가」, 단체장「경영성과계약 이행 실적 평가」를 실시하고, 경영성과에 따라 CEO 인사 및 보수와의 연계가 강화되었다<sup>2)</sup>.

2016년 12월 현재, 지방재정통합공개시스템에 공개되어 있는 지방공기업 기관장의 평균연봉은 아래의 <표 1>과 같다. 2014년 CEO 평균연봉이 전년도에 비해 감소한 것을 제외하고는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 무엇보다도 현행 지방공기업 기관장의 보수체계 하에서는 해당 기관장의 성과 및 기여도와 보상의 상관관계, 세부 임금체계 등을 확인하는 것이 매우 어려운 실정이다.

<표 1> 지방공기업 기관장 평균연봉

단위: 천원

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
지방 공사 · 공단	소계	368,045	380,421	389,297	371,958	392,260
	지하철	106,514	115,371	116,418	108,631	117,196
	도시개발	101,310	102,933	104,619	100,978	107,328
	기타공사	86,579	85,796	90,855	85,086	89,362
	기타공단	73,642	76,321	77,405	77,263	78,374

자료: 지방재정통합공개시스템(2016).

임금피크제, 성과연봉제 등 지방공기업 보수체계에 대한 정책이 지속적으로 제시되고 있는 상황에서, 지방공기업의 현실을 반영한 임원보수체계의 합리적인 설계와 투명한 공시가 더욱 필요한 상황이다. 본 연구의 주된 대상인 제주특별자치도 지방공기업 CEO 평균연봉의 경우, <표 2>에서 보는 바와 같이 제주특별자치도개발공사 CEO의 평균연봉은 2015년도 기준으로 125백만원, 제주관광공사 108백만원, 제주에너지공사 96백만원으로 지방공기업 간 연봉의 차이가 존재하는 것을 알 수 있다.

<표 2> 제주특별자치도 지방공기업 기관장 평균연봉

단위: 천원

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
제주관광공사	102,721	101,445	102,812	87,387	108,170
제주에너지공사	0	88,357	91,980	101,631	96,375
제주특별자치도개발공사	97,700	100,407	107,909	102,261	125,867

자료: 지방재정통합공개시스템(2016).

2) 연봉 : -10% ~ +10%, 성과급 : 월 기본급의 75% ~ 0%(종전 : 450% ~ 100%)



또한 <표 2>를 보면 기관장 평균연봉의 전년대비 증감률의 변화폭이 크다는 것을 알 수 있다. CEO의 보수총액은 지방공기업 모든 직원의 보수수준에 대한 기본적인 잣대가 되기 때문에 사회적으로 받아들일 만한(acceptable) 신뢰가 확보되어야 한다. 그리고 경영성과목표의 달성을 위해 경쟁적이어야 하지만 상한선이 필요하다고 판단된다.

〈표 3〉 서울특별시 시설관리공단 기관장 평균연봉

단위: 천원

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
강남구도시관리공단	72,620	74,711	79,756	78,046	68,791
강동구도시관리공단	76,508	73,644	77,480	67,392	73,063
강북구도시관리공단	62,480	74,595	75,390	73,208	84,748
강서구시설관리공단	70,585	74,789	61,127	0	61,126
관악구시설관리공단	59,420	65,171	70,635	71,738	72,849
광진구시설관리공단	67,258	78,823	82,551	83,005	77,042
구로구시설관리공단	68,303	67,091	66,898	58,762	64,663
금천구시설관리공단	60,929	50,589	54,325	57,880	65,883
노원구서비스공단	64,900	66,980	69,379	82,458	72,974
도봉구시설관리공단	61,940	65,089	50,633	69,140	56,562
동대문구시설관리공단	64,197	68,638	72,601	71,360	68,893
동작구시설관리공단	66,926	66,341	69,452	72,579	74,015
마포구시설관리공단	58,604	65,446	71,384	58,318	67,634
서대문구도시관리공단	69,095	80,657	82,236	86,079	73,799
서울특별시시설관리공단	127,824	129,349	137,362	143,085	135,457
성동구도시관리공단	70,456	71,492	75,576	73,518	71,188
성북구도시관리공단	76,417	75,408	85,285	83,723	87,329
송파구시설관리공단	77,636	88,708	84,901	84,092	82,926
양천구시설관리공단	57,608	57,816	51,357	56,998	57,160
영등포구시설관리공단	67,456	66,001	70,618	68,009	73,221
용산구시설관리공단	53,659	55,117	63,511	61,311	63,495
은평구시설관리공단	53,509	55,197	58,108	56,412	54,566
종로구시설관리공단	58,345	58,345	65,172	78,050	79,491
중구시설관리공단	64,803	62,656	62,034	63,731	66,475
중랑구시설관리공단	66,410	78,390	79,396	79,170	61,890

자료: 지방재정통합공개시스템(2016).

한편, 보수의 규모를 결정하고 보수체계의 기준이 되는 가장 중요한 요소인 기본급은 지방공기업의 특성과 현실뿐만 아니라 타 지방자치단체의 다른 공사·공단과 비교하여 결정되는 것이 바람직하다. 서울특별시 산하 시설관리공단의 경우, CEO가 임기 중 달성하여야 할 경영목표와 권한, 성과에 대한 보상 및 책임 등 제반사항에 대하여 경영성과계약을 체결하여 CEO의 책임경영을 보장하고 공단의 효율성과 경쟁력 향상을 선도하고 있다. 예를 들어, 서울특별시 산하 CEO 경영성과평가는 기관에 대한 시(市) 핵심가치평가 50%, 행정자치부 25%, 시(市) 혁신

평가 25% 등의 가중치를 활용하고 있는데, 이는 제주특별자치도에게 충분한 시사점을 던져줄 수 있다고 판단된다.

#### IV. AHP 및 전문가 의견조사 분석

Kevin Murphy(1985) 이후 CEO 보수 관련 연구는 다양한 측면에서 논의가 이루어지면서 확산되었다(Aggarwal, 2008; Bertrand, 2009; Frydman & Jenter, 2010). 본 연구는 CEO 임금에 대한 이론적 관점(최적계약이론, 경영자 지대추구이론 등)과 CEO 임금수준 결정요인 등의 맥락에서 선행연구들을 검토하였다. 또한 제주특별자치도 지방공기업, 출연기관, 출자기관의 보수체계 현황을 통해 관련 제도의 효과성 및 추진상의 문제점 등을 파악하고, 공공기관과의 비교분석 등을 통해 지방공기업에 적합한 제도설계 및 추진방안을 제시하고자 하였다.

해외 사례를 통해 경영진의 보수체계 가이드라인을 검토한 후 우리나라에서 고려해야 할 사항들을 도출하였으며, 선행연구와 해외사례에서 도출된 요인들을 중심으로 AHP(Analytic Hierarchy Process) 설문지를 개발하고, 이를 기반으로 제주특별자치도의 관련 전문가(제주대학교 교수, 제주발전연구원 연구위원 등) 대상으로 조사를 실시하였다. 제주특별자치도의 특수성과 보수체계의 일반성 등을 종합적으로 검토하여 향후 전국적인 연구로의 확대를 위해 서울특별시 산하 시설관리공단을 비교 집단으로 활용하였다. 나아가 AHP 조사를 보완하는 맥락에서 전문가 의견조사를 통해 CEO 보수체계의 개선방향을 제시하고자 하였다.

##### 1. AHP 조사설계

AHP기법은 미국 Pennsylvania University Wharton School의 Thomas L. Saaty 교수에 의해 개발되었으며, 다수의 구성요소 하에서 다수의 대안들에 대한 우선순위를 결정하는 기법이다, 구성요소 간 상호의존성을 계층구조로 조직화하고 평가자들의 논리적 판단뿐만 아니라 직관, 감정 그리고 경험까지도 함께 고려하여 문제를 해결하는 의사결정기법이다(조건·강재영, 2016).

본 연구의 목적은 직무수행에서 요구되는 지식, 기술, 소양, 개인특성 등을 수준별로 체계화하여 조사함으로써 보수체계의 결정요인과 적절성에 대하여 과학적으로 진단하고자 한다. 따라서 본 연구의 분석을 위해 사용할 요인들은 앞서 살펴본 이론적 논의 및 선행연구들에서 제안된 내용에서 추출하였다. 본 연구는 도출된 항목들을 분석에 적합한 그룹으로 분류하고, 분류된 항목들에 대해 더욱 구체적으로 분석하기 위하여 학계 및 전문가(교수, 연구위원, 연구관 등) 자문회의를 통하여 요인들의 개념을 단순화하였다.

〈표 4〉 AHP 분석 구조표

중간목표	측정영역	측정지표	측정내용
효율성 (최적계약이론)	계약 체결 방식	기본급	본인의 계약서 상 기본임금
		성과급	성과급에 따라 보수가 지급되는지의 여부
	경영 역량	국내외경쟁 심화	조직 외부 환경의 변화 인식
		기술변화	급격한 기술변화 속도 대응
		효율성 임금	우수 인력의 확보 및 성과 강조
	공정 거래	CEO직무표준화로 인한 외부고용 기회 증가	고용 다변화 및 현재 수준의 일자리 구직 기회 증진
		지배구조개선으로 인한 고용위험도 증가	고용 불안정
기업규모에 따른 적정임금		업무량에 따른 임금 수준	
정치성 (경영자 지대추구이론)	지대 추구	관료 출신 CEO 선호	공무원 등 관료 출신 공무원 선호도
		예산 극대화	기관장의 우선순위가 조직의 예산 극대화
	임금 프리 미엄	CEO가 임금 결정에 영향	기관장이 본인 임금에 직접적인 영향을 미칠 수 있는지 인식 여부
		조직의 사회적 지위	조직의 사회적 지위 및 명성
	사회적 네트 워크	기관장의 사회적 네트워크 유용성 및 영향력	기관장의 사회적 자본이 조직에 도움이 되는지 인식 여부
		교육 수준	기관장의 교육수준과 보수의 연관 수준

〈표 4〉의 경우, 해외 사례를 통해 경영진의 보수체계 가이드라인을 검토한 후 우리나라에서 고려해야 할 사항들을 도출하였으며, 지방공기업 경영평가 담당자를 대상으로 파일럿 테스트(Pilot Test)를 통해 최종적으로 설문지를 개발하였다.

구체적으로 지방공기업 CEO 보수체계를 효율성과 정치성의 두 단계로 구분하고 그 차원을 3단계로 구분하여 AHP 구조도를 구축하였다. 본 연구의 1단계 구조도는 효율성과 정치성의 2개 영역으로 구성하였다. 제1계층으로서 최상위 계층은 보수체계의 중간목표인 효율성과 정치성, 제2계층은 측정영역인 계약체결방식, 경영역량, 공정거래, 지대추구, 임금프리미엄, 사회적 네트워크로 구성하였으며, 제3계층은 측정지표로 이루어져 있다.

AHP 설문지와 전문가 의견조사지는 2016년 8월 10일부터 30일까지 이메일 및 방문조사를 통해 발송 및 회수하였다. AHP 설문조사지는 앞서 설명했던 AHP 구조도에 따라 1단계의 2개 항목을 각각 쌍대 비교하여 1개의 설문항목을 만들고, 2단계에서는 각 측정영역별 3개를 각각 쌍대 비교하여 6개의 설문항목을 만든 뒤 영역간 쌍대비교를 위한 문항을 9개 만들었다. 마지막 3단계에서는 측정지표 6개의 항목을 쌍대 비교하여 10개의 설문항목을 만들었고 각각의 설문항목은 9점 리커트(Likert)를 등간척도로 하여 상대적 중요도에 따라 표기하도록 하였다.

본 연구를 위해 설문지는 100부를 배포하였고, 55부를 회수하였다. 무응답이 있는 설문지

1부를 제외한 최종 54부를 확보하여 분석에 활용하였다. 구체적으로 제주특별자치도 지방공기업 및 출자출연기관의 실무자 응답 30부와 서울특별시 자치구 시설관리공단의 실무자 응답 24부를 활용하였다. 수집된 자료는 엑셀 프로그램 이용하여 행렬을 만들어서 가중치를 주고 분석할 수 있도록 사용하였다.

〈표 5〉 쌍대비교 시 중요도의 척도

척도	정 의	설 명
1	똑같이 중요함	두 개의 요소가 똑같이 중요하다고 판단되는 경우
3	약간 중요함	어느 한 요소의 중요도가 다른 요소보다 약간 높다고 판단되는 경우
5	꽤 중요함	어느 한 요소의 중요도가 다른 요소보다 상당한 차이가 있다고 판단되는 경우
7	상당히 중요함	어느 한 요소가 다른 요소보다 확실하게 중요하다고 판단되는 경우
9	절대적으로 중요함	어느 한 요소가 다른 요소보다 절대적으로 중요하다고 판단되는 경우
2,4,6,8	근접한 수의 중간정도	필요한 경우에 사용함
위의 역수	한 요소가 다른 요소보다 중요한 경우, 후사의 중요도는 전자의 중요도와 비교하여 그 역수값을 가짐	

자료: 노성민·김승완(2016). 재인용

## 2. AHP 활용한 분석결과

### 1) 상위 요인의 상대적 중요도 및 우선순위

우선, 단계별 AHP 분석 결과의 각 항목별 점수의 합은 1이 되도록 하였다. 상위 개념에 대한 가중치를 분석한 결과를 보면 본 연구에서는 제주특별자치도와 전국을 구분하여 비교를 실시하였다. 전반적으로 우선순위에 있어서는 유사하게 나타났으나 그 가중치는 차이가 나는 부분이 나타나는 것이 있었으며, 서울특별시와 상이하게 순위나 가중치가 차이 나는 부분도 존재하는 것을 알 수 있다. 전체적으로 모든 상대적 중요도 평가에 대한 패널들의 비일관성 비율(CR)의 경우 모두 0.100 이내로 나타나 일관성이 확보되었다. 우선, 보수체계의 제1계층인 효율성과 정치성의 상위개념에 상대적 중요도 평가에 대한 패널들의 비일관성 비율(CR)이 0.100 이내로 나타나 일관성이 확보된 것으로 나타났다. 즉, 보수체계에 있어서 효율성이 정치성에 우선하고 있다는 결과를 도출할 수 있다.

제주특별자치도와 서울특별시를 비교해보면, 우선순위와 가중치 모두 유사하게 효율성이 높게 나타나고 있다. 즉, 분석결과 지방공기업 CEO의 보수체계는 제주특별자치도와 서울특별시 모두 효율성이 정치성에 우선하고 있다.

〈표 6〉 상위요인의 상대적 중요도 및 우선순위

중간목표	제주특별자치도		서울특별시	
	상대적 중요도	내부 우선순위	상대적 중요도	내부 우선순위
효율성	0.867	1	0.852	1
정치성	0.133	2	0.148	2

## 2) 제2계층의 상대적 중요도 및 우선순위

효율성 요인의 상대적 중요도 및 우선순위의 경우, 우선순위는 제주특별자치도와 서울특별시 모두 계약체결방식(0.475, 0.683), 경영역량(0.395, 0.227), 공정거래(0.130, 0.090)의 순으로 나타났다. 특히 효율성 요인 내에서도 계약체결방식이 보수체계에 영향을 가장 크게 미치고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 효율성 요인의 상대적 중요도 및 우선순위

중간목표	측정영역	제주특별자치도		서울특별시	
		상대적 중요도	내부 우선순위	상대적 중요도	내부 우선순위
효율성	계약체결방식	0.475	1	0.683	1
	경영역량	0.395	2	0.227	2
	공정거래	0.130	3	0.090	3

정치성 요인의 상대적 중요도 및 우선순위의 경우, 우선순위는 제주특별자치도와 서울특별시 모두 지대추구(0.724, 0.531), 경영역량(0.150, 0.339), 공정거래(0.126, 0.131)의 순으로 나타남을 확인할 수 있다. 정치성 요인에서 제주특별자치도와 서울특별시의 경우 내부우선순위는 같으나, 가중치는 그 차이가 크게 나타났다. 제주특별자치도의 경우, 지대추구가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 제주특별자치도에서는 사회적 네트워크나 임금프리미엄보다는 지대추구가 정치성 영역에서 더 높은 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 정치성 요인의 상대적 중요도 및 우선순위

중간목표	측정영역	제주특별자치도		서울특별시	
		상대적 중요도	내부 우선순위	상대적 중요도	내부 우선순위
정치성	지대추구	0.724	1	0.531	1
	임금프리미엄	0.150	2	0.339	2
	사회적네트워크	0.126	3	0.131	3

상위개념 및 하위요인을 고려한 측정지표에 대한 종합가중치를 분석한 결과를 보면, 제주특

별자치도와 서울특별시의 결과가 확연하게 달라진다. 제주특별자치도는 효율성만을 고려했을 때에는 계약체결방식이 우선순위가 높았으나, 정치성까지 종합적으로 고려할 경우 경영역량의 우선순위가 더 높은 것으로 분석되었다. 반면 서울특별시의 경우 큰 변화는 없는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 효율성 요인과 정치성 요인의 쌍대비교

중간목표	측정영역	제주특별자치도		서울특별시	
		상대적 중요도	내부 우선순위	상대적 중요도	내부 우선순위
효율성	계약체결방식	0.274	2	0.395	1
	경영역량	0.343	1	0.308	2
	공정거래	0.178	3	0.134	3
정치성	지대추구	0.116	4	0.069	4
	임금프리미엄	0.044	6	0.058	5
	사회적네트워크	0.045	5	0.036	6

### 3. 전문가 의견조사 분석

#### 1) 전문가 의견조사

전문가 의견조사는 작성된 설문지를 사전에 전자메일로 발송한 후 전문가들이 검토한 후에 자문회의에 참여하여 의견을 논의하는 방식으로 진행하였다. 전문가 의견조사 결과, 본 연구의 AHP 설문문항과 관련하여 학계의 전문가들은 우선, CEO 보수와 관련하여 연구들이 지속적으로 발표되고 있는데(Cannella, Reilly, & Yoder, 2007; Aggarwal, 2008; Bertrand, 2009; Devers, Edmans & Gabaix, 2009; Frydman & Jenter, 2010), 이와 관련하여 본 연구에서는 CEO 임금에 관한 두 가지 이론적 관점으로만 구성하는 전략은 다소 아쉬우며, 설문지의 인구 통계학적 요인에 대한 문항들이 지나치게 상세하게 구성된 부분이 각 분야의 전문가그룹을 대상으로 하는 의견을 반영하는 AHP 분석에서는 큰 의미가 없을 수도 있다는 의견이 있었다.

둘째, 특정이론에 기반하여 효율성과 정치성이라는 큰 맥락을 통해 기존의 CEO 임금결정과 정 자체에 대한 문제를 제기함으로써 새로운 이론에 대한 관심을 증가시키고 있으며, CEO 임금수준 결정요인 중에서 CEO의 사회적 네트워크에 의한 영향 등을 추가로 검토한 것은 CEO 임금제도에 대한 이해의 폭을 넓히고 있다고 평가하였다.

한편, CEO 임금을 둘러싼 논쟁은 CEO 임금이 최적으로 결정된 계약이라며 ‘경제적 효율성’을 강조하는 이론과, 비독립적인 이사회와 자기 잇속만 차리는 CEO의해서 CEO 임금이 도를 벗어날 정도로 상승했다며 CEO 임금의 ‘정치적인 실체’를 강조하는 이론의 대립으로 볼 수 있다(Zajac & Westphal, 1995). 최적계약이론, 경영자지대추구이론 등의 특정 이론을 통해 실증

적 결과의 전부를 설명할 수는 없으나, 두 이론 중에서 어떠한 이론의 상대적 중요성이 더 커질지는 사회적인 현상이라고 판단된다. 다만, CEO의 사회적 네트워크의 경우, 이사회 겸임뿐만 아니라 클럽 멤버십, 군복무, 그리고 학교 동문 등 보다 포괄적인 사회관계 자료를 활용하는 연구가 보완되어 진행될 필요가 있음이 제시되었다.

## 2) 포커스그룹 인터뷰 결과 분석

포커스그룹의 인터뷰 결과, 보수체계의 근본적인 개선방향과 CEO 보수체계의 개선방향으로 구분할 수 있다. 먼저, 보수체계의 근본적인 개선방향을 살펴보면 근로기준법상 기준임금인 평균임금의 개념을 바탕으로 통상임금, 제수당, 복리후생비 등의 내용을 관련 판례를 기준으로 새롭게 규정할 필요성이 존재한다. 지방공기업의 경우 구성원의 신분이 공무원이 아니므로 근로기준법을 최우선적으로 적용받아야 한다는 취지이므로 소정근로시간을 초과한 초과근로시간 수당을 지급하는 기준임금 역시 우리나라는 통상임금이라는 매우 애매한 규정을 들고 있어 많은 다툼이 발생하고 있다. 반면에 미국이나 일본은 기준임금을 특정하지 않아도 다툼이 없도록 구체적으로 규정을 하고 있다(박준성, 2004: 29). 우리나라의 경우 통상임금이나 평균임금에 관한 규정에 애매하여 판례에 의존하는 바가 크기 때문에 이해당사자들 간에 불필요한 다툼이 많이 발생할 뿐만 아니라 임시적이고 비통상적인 임금과 은혜적이고 동기유발적인 임금항목을 매우 제한적으로 인정하기 때문에 관리적 목적으로 유연하게 활용할 보상항목이 극히 제한되는 문제점이 발생하고 있다(박준성, 2004: 32). 수당의 본래 의미 및 목적에 대한 충실화 차원에서, 그 의미가 퇴색된 수당들은 삭제하는 것이 바람직하다. 일본의 경우 가족수당, 통근수당, 별거수당, 자녀교육수당, 주택수당, 임시로 지불된 임금, 1개월을 초과한 기간마다 지불된 임금은 할증임금의 기초임금<sup>3)</sup>에 산입하지 않는 것으로 규정하고 있다(박준성, 2004: 33).

이와 관련하여 제주발전연구원의 연구위원회에 의하면, 지방공기업 및 지방출자출연기관 간에 서로 다른 용어들은 통일된 규정으로 활용될 수 있도록 수정해야 한다고 하였다. 제주특별자치도는 용어들이 기관별로 다양하게 사용되고 있는데 이러한 복잡성은 보수 관리의 능률성을 떨어뜨릴 수 있으므로 근로기준법 등을 기준으로 용어에 대한 통일성 확보가 우선적으로 필요하다고 지적하였다.

다음으로, CEO 보수체계의 개선방향을 살펴보면, 형평성을 확보하는 것이 중요하며 이는 동질의 CEO에 대하여 동등의 급여를 지급하여야 한다는 의미로서 합리적 차별기준에 의하지 않고는 보수를 차등 지급할 수 없다는 원칙이다(강정대, 2007). 합리적 차별기준이란, 해당 직위

3) 통상임금규정을 둔 나라는 우리나라뿐이며, 일본은 유사한 용도로 할증임금의 기초임금이라는 용어를 사용하고 있음. 우리나라의 통상임금 규정에서는 제수당을 모두 포함하거나 정기적으로 지급되는 상여금까지 포함시키려는 것과는 대조적으로, 일본에서는 제수당을 제외한 기본급으로 규정하고 있음(박준성, 2004: 33).

에 합당한 정도의 기술, 책임감, 능력, 지식 등에 따라 기준이 설정될 수 있고, 보수를 정하는데 있어서는 직무분석, 직무평가 등의 기법들을 사용하여 각 직위에 요구되는 각 요소들의 수준을 평가하고 이에 적합한 정도의 보수수준을 결정해야 하는 것을 의미한다(강정대, 2007).

이와 관련하여 지방공기업정책위원회에 소속된 교수님에 의하면, 현재 CEO 경영목표 이행 실적에 대한 평가방법이 개선되어야 한다고 지적하였다. 예를 들어, 공단의 경우, 공단에서 제출한 경영목표 이행실적 자료는 대행사업 해당부서별로 자체평가로 이루어지고 있으며, 일부 지표들은 행정자치부 지방공기업 경영평가 결과를 반영하여 정책기획담당관이 최종적으로 심의하는 방식으로 진행되고 있다. 이러한 평가방식을 통해 성과급 지급률을 결정하는 것은 매우 자의적이므로 이에 대한 개선이 필요하다고 주장하였다.

끝으로, 급여의 형평성을 구현하는 효과적인 도구(tools)가 될 수 있다는 측면에서 성과급에 대한 논의를 진행한 결과, 직무분석을 통한 성과와 보수가 연계되는 것이 필요하다는 주장이 대부분이었다. 그러나 성과급화 및 도입은 현실적으로 다음과 같은 전제 조건이 필요한데, 지방공기업의 발전을 위하여 성과급의 도입은 피할 수 없는 전제조건임을 강조해야 하며, 평가체계의 합리성과 수용성의 확보를 위하여 평가요소 또는 평가편람에 따른 성과의 측정이 객관적으로 이루어져야 한다. 특히, 성과급 운영상의 문제나 성과급 적용과정에 대한 고려가 필요하다. 지방공기업의 성과를 향상시키는 방향으로 성과급제를 제대로 운영하지 못하였기 때문에 성과급과 지방공기업의 성과 사이에는 연관성이 나타나지 않을 수 있기 때문이다.

## V. 결론 및 정책방안

본 연구는 임원보수체계의 결정요인 및 적절성 요인들을 도출하여, 직무수행에 요구되는 지식, 기술, 소양, 개인특성 등을 수준별로 체계화하여 실증적으로 분석하였다. 또한 제주특별자치도의 지방공기업 및 지방출자출연기관 CEO 간의 보수체계 형평성 문제의 발생이 제주특별자치도의 특수성에 기인한 것인지를 분석하였다. 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 국내외 문헌검토, AHP 설문개발 및 분석을 하였으며, 추가적으로 질적 조사(전문가 TF회의, 포커스그룹 인터뷰 등)를 실시하였다.

분석결과, CEO가 자신의 임금결정에 직·간접적 영향력을 행사한다고 보는 정치성 기반 이론보다는 기존의 기업 CEO들의 임금격차 및 결정요인을 설명하는데 성공적이었던 효율성 기반 이론이 우선하는 것으로 나타났다. 또한 포커스그룹 인터뷰 결과, 지방공기업의 경우 구성원의 신분이 공무원이 아니므로 근로기준법상 기준임금인 평균임금의 개념을 바탕으로 통상임금, 제수당, 복리후생비 등의 내용을 새롭게 규정하는 것이 필요하다. 제주특별자치도는 지방공기업 및 지방출자출연기관 간에 서로 다른 용어를 사용하고 있으므로, 보수 관리의 능률성 차



원에서 용어에 대한 통일성 확보가 우선적으로 확보되어야 할 것이다.

본 연구의 분석결과를 바탕으로 제주특별자치도 지방공기업 및 출자출연기관 등이 앞으로 CEO 보수체계를 고려함에 있어서 견지해야 할 내용을 제시해보면 다음과 같다. 첫째, 실무적으로 지방공기업 CEO 연봉수준에 대한 개선을 위하여, CEO의 직무수행에 요구되는 지식, 기술, 소양, 개인특성 등을 보다 체계화하여 능력중심의 보수체계 설계 및 유도가 필요하다. 특히 효율성에 기반 하여 역량 중심의 보수체계 수립이 필요하다. 둘째, 제주특별자치도의 경우 서울특별시와 달리 계약체결방식보다는 경영역량이 중요하게 분석되는 만큼, 향후 우수인력의 확보가 매우 중요하다. 서울특별시에 비하여 우수인력의 제주지역 유치는 현실적으로 한계가 존재하므로 우수인력 데이터베이스를 구축하고 제주특별자치도 지방공기업의 발전을 위한 우수인력 확보 방안을 추가적으로 수립할 필요성이 존재한다. 셋째, 성과 중심의 인센티브도 중요하지만 안정적인 보수를 제공하고 우수한 역량을 발휘할 수 있도록 보수체계의 안정성을 갖추는 것 역시 중요한 것으로 나타났다. 제주특별자치도의 경우 지방공기업 및 출자출연기관의 CEO의 평균연봉의 격차가 크고 평균연봉 증감률 역시 매우 큰 편이다. 이러한 연봉격차 및 증감률 해소를 위하여 기본급의 수준을 높이고 인센티브를 역량강화에 초점을 맞추어 설계하여야 한다.

우리나라 지방공기업의 성과급 운영에 많은 문제점과 더불어 지방공기업의 각종 성과급과 기관성과지표 사이에 연관성을 찾기가 어려운 현실이지만, 본 연구에서는 기관장 연봉 격차와 같은 일부 성과급의 효과가 유의미하게 나타나고 있다. 따라서 지방공기업의 설립목적과 공정성의 관점에서 납득할 만한 CEO의 보수수준이 어느 정도인지를 논의할 수 있는 공론의 장을 만드는 것이 필요하다.

한편, 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 향후 후속연구에서는 성과급의 실제적 효과에 대한 정확한 분석과 추가연구가 필요하다. 성과급 제도의 설계와 운영방식, 공직동기(Public Service Motivation: PSM) 등 성과급과 CEO 경영성과 사이에 중요한 매개역할을 하는 변수들에 대한 추가분석이 요구된다. 최근 성과급이 적용되는 업무에 따라 성과급의 효과가 상이하게 나타나고 있어, 본 연구에서 개발한 설문지 및 세부 측정지표를 보완하여 향후 지방공사, 지방공단, 그리고 지방 출자출연기관을 대상으로 비교할 수 있도록 분석영역을 확장할 필요가 있다.

둘째, 지방공기업, 지방 출자출연기관의 보수 및 보상관리에 대한 기본적인 가이드라인은 행정자치부가 매년 지방공기업 예산편성기준을 통해 예산편성의 원칙, 유형별 예산편성기준, 경비별 예산편성기준 등을 구체적으로 제시하고 있다. 따라서 지방공기업 예산편성기준의 흐름을 연도별로 분석함으로써, 개별 지방공기업의 임금믹스, 즉 임금수준과 임금체계에 대한 공론의 장을 만들어 나가야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 곽채기. (2002). 정부투자기관 지배구조에 대한 평가와 개선방안. 「공기업논총」, 14(1): 29-63.
- 강윤식·국찬표. (2010). 지배구조 및 소유구조가 경영진 보상에 미치는 영향. 「대한경영학회지」, 23(3): 1433-1461.
- 강정민. (2015). 2014년 고액보수 임원의 변동내역과 공시내용의 적절성 분석, 「경제개혁리포트」, 1-34.
- 김동근. (2012). 기업의 임원보수 규제에 관한 고찰. 「법학논고」, 38: 341-384.
- 김주현. (2013). 지방공기업의 현황과 과제: 수익성과 재무건전성 분석. 「현대경제연구원 VIP 리포트」, 517: 1-24.
- 김현. (2007). 정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이 분석:낙하산 인사를 중심으로. 「한국행정학회 2007년 동계학술대회 발표논문집」.
- 노성민·김승완. (2016). 장애포괄적 의견을 고려한 종합적 재난관리체계의 우선순위결정에 관한 연구. 「한국장애인복지학」, 31: 29-48.
- 문상일. (2010). 금융위기 이후 임원보수규제의 동향. 「경영법률」, 3: 1-26.
- 문상일. (2015). 상법상 집행임원 보수결정절차에 관한 비판적 소고. 「법학논총」, 27(1): 71-89.
- 박준성. (2004). 「임금관리 이론과 실제」. 서울: 명경사.
- 송기신·손학준. (2008). 우리나라 임원보상 공시제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 한·미 비교분석을 중심으로. 「회계연구」, 13(3): 355-395.
- 안이숙·강인성. (2013). 지방공기업 직접경영과 간접경영의 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 비교연구: 경기도 지방공기업을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 23(4): 153-176.
- 이명석. (2001). 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적. 「한국행정학회보」, 35(4): 139-156.
- 임채홍·김태일. (2009). 준공공부문과 민간부문의 보수 및 보상 결정요인 비교분석. 「정부학연구」, 15(1): 117-153.
- 임형록·오정일. (2007). 우리나라 주요 대기업의 임원 임금보상과 임금격차의 적정성에 관한 실증연구. 「대한경영학회지」, 30(3): 1193-1211.
- 유승원. (2008). 공기업 CEO의 출신 및 보수가 경영성과에 미치는 영향. 「정부회계연구」, 6(1): 71-87.
- 정동관. (2013). 최고경영자의 임금. 「국제노동브리프」, 11(12): 33-43.
- 조건·강재영. (2016). AHP를 활용한 지방자치단체 산하기관 입지선정에 관한 연구: M지역 농업 기술센터 사례를 중심으로. 「대한경영학회지」, 29(3): 377-396.
- 조근태·조용곤·강현수. (2003). 「계층분석적 의사결정」. 서울: 동현출판사.

- 최길수. (2009). 「지방공기업 보수체계 개선방안에 관한 연구: 대전광역시 공사·공단을 중심으로」. 대전발전연구원.
- 최준선. (2004). 「회사법」. 서울: 삼영사.
- 하혜수·정광호. (2014). 성과중심 보수제의 효과 분석: 국내 11개 공공기관의 성과급을 중심으로. 「행정논총」, 52(3): 145-177.
- Aggarwal, R. (2008). *Executive Compensation and Incentives*, In B. Eckbo(Ed.), *Handbook of Corporate Finance: Empirical Corporate Finance*. Amsterdam: Elsevier, 497-538.
- Bebchuk, L. & Fried, J. (2004). *Pay without Performance : The Unfulfilled Promise of Executive Compensation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bertrand, M. (2009). Ceos. *Annual Review of Economics*, 1: 121-150.
- Bruce, A., Buck, T., & Main, B. G. M. (2005). Top Executive Remuneration: A View from Europe. *Journal of Management Studies*, 42(7): 1493-1506.
- Chhaochharia, V. & Grinstein, Y. (2009). Ceo Compensation and Board Structure. *The Journal of Finance*, 64(1): 231-261.
- Core, J. E., Holthausen, R. W., & Larcker, D. F. (1999). Corporate Governance, Chief Executive Officer Compensation, and Firm Performance. *Journal of Financial Economics*, 51(3): 371-406.
- Finkelstein, S. & Hambrick, D. C. (1989). Chief Executive Compensation: A Study of the Intersection of Markets and Political Processes. *Strategic Management Journal*, 10(2): 121-134.
- Frydman, C. & Jenter, D. (2010). Ceo Compensation. *Annual Review of Financial Economics*, 2: 75-102.
- Hallock, K. F. (1997). Reciprocally Interlocking Boards of Directors and Executive Compensation. *The Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 32(3): 331-344.
- Murphy, K. J. (1985). Corporate Performance and Managerial Remuneration : An Empirical Analysis. *Journal of Accounting and Economics*, 7(1~3): 11-42.
- Sanders, G. (2001). Behavioral Responses of Ceos to Stock Ownership and Stock Option Pay. *The Academy of Management Journal*, 44(3): 477-492.
- Tosi, H. L., Werner, S., Katz, J. P., & Gomez-Mejia, L. R. (2000). How Much Does Performance Matter? A Meta-Analysis of Ceo Pay Studies. *Journal of Management*, 26(2): 301-339.
- Waterman, R. W. & K. J. Meier. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 173-202.

Wiseman, R. M. & Gomez-Mejia, L. R. (1998). A Behavioral Agency Model of Managerial Risk Taking. *The Academy of Management Review*, 23(1): 133-153.

Zajac, E. J. & Westphal, J. D. (1995). Accounting for the Explanations of Ceo Compensation: Substance and Symbolism. *Administrative Science Quarterly*, 40: 283-308.

접수일(2017년 03월 10일)

수정일(2017년 04월 11일)

게재확정일(2017년 04월 17일)