creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공기업정책학 석사학위논문

국민의 관심수준이 공공기관의 통제와 경영성과에 미치는 영향

- 공공기관의 복대리 관계를 중심으로 -

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 영 빈

국민의 관심수준이 공공기관의 통제와 경영성과에 미치는 영향

- 공공기관의 복대리 관계를 중심으로 -

지도교수 최 종 원

이 논문을 공기업정책학 석사학위 논문으로 제출함

2021년 3월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
김 영 빈

김영빈의 석사학위 논문을 인준함
2021년 6월

위 원 장 엄 석 진

부위원장 김 윤 지

위 원 최 종 원

국문초록

공공기관에 대한 통제는 공공기관의 설립목적인 공공의 이익 증진과 공공성을 확보하기 위한 국회와 정부의 조치라 할 수 있다. 특히, 공공기관의 최종 주인인 국민은 주체가 되고 이를 대리하는 국회와 정부가 주인의 위치에서 공공기관을 통제하게 되면서 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계가 나타나게 된다.

이와 관련한 대다수의 기존 연구들은 국민과 정부, 정부와 공공기관 등의 단층적 관계 중심으로 연구가 이루어졌고 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계에 관한 연구는 이론적 논의 수준에 그친 것이 사실이다. 이에 본 연구는 공공기관이 놓여 있는 복대리 관계를 분석하고 실증하는 데 그 목적을 두고 있다. 이를 위해 공공기관 통제와 관련된 선행연구와 이론을 고찰하고 국민의 관심 수준을 종속변수로, 정부통제 수준을 매개변수로, 공공기관의 경영성과는 종속변수로 설정하여 각 변수 간에 미치는 영향과 함께 공공기관 통제의 매개효과(Mediated effect)를 확인함으로써 공공기관이 놓여 있는 복대리 관계를 통계적으로 실증하였다.

가설의 검증과 분석은 통계프로그램인 SAS를 이용하였는데 특히, SAS에서 제공하는 CALIS(Covariance Analysis of Linear Structural Equations) 프로시저를 이용하여 구조방정식 기반의 경로분석을 통해 각 변수 간에 미치는 영향과 매개효과를 추정하였다.

분석 결과 국민의 관심 수준은 공공기관 통제에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 공공기관에 대한 국민의 관심이 고조되면 정책결정권자가 국민의 요구와 정치적 부담을 의식하게 되고 이와 관련한 공공기관 정책을 채택하게 되면서 나타난 결과라 할 수 있다.

또한, 공공기관에 대한 통제와 국민의 관심수준이 공공기관의 경영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 국민의 관심이 공공기관의 수익성과 효율성과 같은 시장 논리보다는 공공성에 있고 이에 따라 결정된 공공

기관의 통제 수준에 따라 공공기관의 경영성과에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이와 마찬가지로 국민의 관심과 요구에 부응하여 공공기관은 고객(국민)지향적 서비스를 제공하게 되는데 분석결과 국민의 관심 수준에 따라 공공기관의 경영성과가 영향을 받는다는 것을 확인 할 수 있었다.

마지막으로 국민의 관심 수준과 공공기관 경영성과 간의 공공기관 통제의 매개효과를 추정한 결과 공공기관에 대한 경제적 통제가 국민의 관심 수준과 공공기관의 경영성과를 부분 매개하고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 결과를 토대로 공공기관의 궁극적인 소유의 주체인 국민이 공공기관에 대한 관리와 감독을 정부에게 위임하여 정부가 공공기관의 주인으로서 공공기관을 통제하게 되는 국민-정부-공공기관이라는 복대리 관계를 통계적으로 실증할 수 있었다.

주요어 : 공공기관, 복대리, 통제, 주인-대리인 이론, 매개효과, SAS
학 번 : 2020-26620

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구목적 및 필요성 ····· 1

제 2 절 연구의 대상 및 범위 ····· 3

제 3 절 연구방법 및 구성 ····· 6

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 ····· 7

제 1 절 정책과정에서의 국민의 관여 ····· 7

1. 정책의제설정 이론과 국민의 참여 ····· 7

2. 공공기관의 고객(국민) 지향성 ····· 11

제 2 절 주인-대리인 이론과 공공기관 통제 ····· 13

1. 주인-대리인 이론과 공공기관 통제 ····· 13

2. 통제의 유형과 측정 ····· 17

제 3 장 연구모형 및 분석 ····· 20

제 1 절 연구모형 및 연구가설 ····· 20

1. 연구모형 ····· 20

2. 연구가설 ····· 21

제 2 절 변수의 정의 ····· 25

1. 독립변수 ····· 25

2. 매개변수 ····· 26

3. 종속변수 ····· 26

4. 통제변수 ····· 28
제 3 절 분석방법 ····· 29

제 4 장 분석의 결과 ····· 30
제 1 절 기술통계 분석 ····· 30
1. 독립변수 ····· 30
2. 매개변수 ····· 32
3. 종속변수 ····· 34
4. 통제변수 ····· 37
제 2 절 상관관계 분석 ····· 38
제 3 절 가설의 검증 및 분석결과 ····· 40
1. 구조방정식 모형에 기반한 경로 분석 ····· 40
2. 모형적합도 평가 ····· 42
3. 가설의 검증 및 분석 ····· 44

제 5 장 결론 및 시사점 ····· 59
제 1 절 연구결과 요약 ····· 59
제 2 절 연구의 시사점과 정책적 함의 ····· 64
제 3 절 연구의 한계 및 향후과제 ····· 65

부 록 ····· 66
참고문헌 ····· 70
Abstract ····· 75

표 목 차

[표 1] 연구대상 기관 ····· 4
[표 2] 정책과정에서의 국민참여와 뉴미디어 관련 선행연구 추가 검토 ····· 10
[표 3] 고객지향성 관련 선행연구 추가 검토 ····· 12
[표 4] 공공기관 유형별 현황 ····· 15
[표 5] 정부의 공기업 지배구조 ····· 16
[표 6] 「통제의 측정」 관련 주요 선행연구 ····· 19
[표 7] 공공기관 청렴도 측정 모형 ····· 25
[표 8] 종속변수의 조작적 정의 및 측정방법 ····· 26
[표 9] 독립변수의 조작적 정의 및 측정방법 ····· 27
[표 10] 매개변수의 조작적 정의 및 측정방법 ····· 28
[표 11] 독립변수(언론매체 노출 빈도)에 대한 기술통계량 ····· 31
[표 12] 독립변수(온라인 포탈 검색빈도)에 대한 기술통계량 ····· 31
[표 13] 매개변수(정치적 통제)에 대한 기술통계량 ····· 32
[표 14] 매개변수(경제적 통제)에 대한 기술통계량 ····· 33
[표 15] 종속변수(고객만족도 조사결과)에 대한 기술통계량 ····· 34
[표 16] 종속변수(청렴도 평가결과)에 대한 기술통계량 ····· 35
[표 17] 종속변수(매출액순이익률)에 대한 기술통계량 ····· 36
[표 18] 종속변수(부채비율)에 대한 기술통계량 ····· 36
[표 19] 통제변수(기관장 출신)에 대한 기술통계량 ····· 37
[표 20] 변수간의 상관관계 표(독립변수-매개변수-종속변수) ····· 39
[표 21] 모형적합도 지수 평가결과 ····· 42
[표 22] 경로분석 총괄표(SAS : CALIS프로시져) ····· 44
[표 23] 표준화 회귀계수 추정결과(국민의관심수준→공공기관통제) ····· 47
[표 24] 표준화 회귀계수 추정결과(공공기관 통제수준→경영성과) ····· 49
[표 25] 표준화 회귀계수 추정결과(국민의 관심수준→경영성과) ····· 52

[표 26] 매개효과 추정결과(국민의관심-통제-경영성과(청렴도)) ····· 55
[표 27] 매개효과 추정결과(국민의관심-통제-경영성과(매출액순익률)) ····· 56
[표 28] 가설검증의 종합 ····· 58
[표 29] 초기모형의 모형적합도 지수 평가 결과 ····· 66
[표 30] 초기모형의 경로분석 결과 총괄표 ····· 67

그 림 목 차

[그림 1] Cob & Elder의 정책의제 설정 과정 ····· 7
[그림 2] Parsons 이슈 확산을 통한 의제 설정 ····· 8
[그림 3] 연구의 분석틀 ····· 20
[그림 4] 국민의 관심수준과 공공기관 통제수준의 경로 ····· 46
[그림 5] 공공기관 통제수준과 공공기관 경영성과 경로 ····· 49
[그림 6] 국민의 관심수준과 공공기관 경영성과 경로 ····· 51
[그림 7] 정치적 통제의 매개효과 ····· 54
[그림 8] 경제적 통제의 매개효과① ····· 55
[그림 9] 경제적 통제의 매개효과② ····· 56
[그림 10] 초기모형 ····· 66

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적 및 필요성

2020년 국내에는 340개(공기업 36개, 준정부기관 95개, 기타공공기관 209개)의 공공기관이 지정되어 관리되고 있으며, 2020년 기준 총지출 규모는 631조원[1]으로 실질GDP 1,831조원의 34%에 달하고 있다. 공공기관이 정부의 정책수단으로서의 역할과 한국 사회와 경제에서 차지하는 비중을 볼 때 공공기관의 영향력은 지속적으로 커질 것이며, 이에 따른 현행 공공기관에 대한 관리 감독과 통제가 더욱 세분되고 강화될 수 있음을 예측해 볼 수 있다.

공공기관은 시장실패를 치유하기 위해 국민의 삶과 직결되는 (준)공공재적 서비스를 제공하기 위한 공공성과 효율성이라는 민관 조직의 양 특성에 따라 운영되는 조직이다. 즉, 합리적인 업무수행을 통해 공공의 이익 증진을 위한 공공성을 확보하는 것이 공공기관의 존재 이유이며, 이를 실현하기 위한 공공기관에 대한 국회와 정부의 조치가 통제라 할 수 있을 것이다. 이는 공공기관 운영과 관련한 제반사항을 규정하고 있는 「공공기관 운영에 관한 법률」의 목적[2]에서도 잘 나타나고 있다.

공공기관의 통제는 다양한 형태로 이루어지고 있다. 특히, 공공기관의 제공 서비스가 국민의 삶과 직결되는 특성상 공공기관에 대한 통제는 국민의 요구에서 비롯된다고 할 수 있다. 국민의 관심이 고조되는 공공기관과 관련한 사회적 쟁점에 대한 정치적 부담을 의식하여 국회와 정부는 관련 쟁점을 해소하기 위한 정책을 수립, 시행하게 되는 것이다. 대의민주주의 체제하에서 국회는 국민의 요구에 부응하기 위해 입법기관의 고유권한인 국정감사 등을 통해 공공기관을 통제하게 되며, 정부

1) 출처 : 공공기관경영정보시스템(ALIO) 2018년 574조원, 2019년 583조원, 2020년 631조원

2) 「공공기관 운영에 관한 법률」 제1조 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.

는 집행기관으로서 국민의 요구에 맞는 행정 집행을 통해 공공기관을 통제하게 되면서 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계가 나타나게 된다. 이에 대한 이론적 논의는 많은 연구에서 이루어지고 있고 공공조직의 통제와 관련한 주요 학설로 받아들여지고 있다.

그러나 과연 복대리 관계하에서 국민의 요구에 부응하여 공공기관에 대한 국회와 정부의 통제가 이루어지는지, 그리고 그 통제가 공공기관의 공공성 확보라는 목적을 달성해 나가는 데 효과가 있는지 의문을 가지게 되었다. 특히, 공공기관의 소유와 경영의 분리로 발생하는 대리인 문제를 극복하기 위해 국회와 정부는 공공기관의 구조와 기능 결정에서 중요한 역할을 한다. 그러나 정치인이나 관료가 공익 추구가 아닌 사적 이익을 실현하기 위한 의지가 개입되는 경우가 발생하기도 한다. 정치적 이해관계에 따른 정치압력과 정치인의 높은 시간할인율 등으로 인해 공공기관이 정치적 도구로 이용되는가 하면, 정부는 주인의 위치에서 책무성을 확보하기 위한 지휘 · 감독 중심의 공공기관 통제로 편중되는 경향이 높은 것이 현실이다.

또한, 공공기관이 정치적 도구, 정부의 정책수단으로 활용되면서 공식적·비공식적으로 공공기관 운영에 상당한 영향을 미치게 되는데 이로 인하여 발생하는 공공기관의 경영효율성 저하를 암묵적으로 용인하는 현상으로까지 나타나기도 한다. 현 정부에서도 공공기관의 경영효율성보다는 정치적 성격의 역점 정책 추진에 중점을 두는 모습이 나타나고 있다. 바로 비정규직의 정규직 전환, 일자리 창출과 같은 주요 정책들이 공공기관에서 우선적으로 실행되고 있는 것이다. 공공기관의 임직원 수는 2018년 38만3천 명에서 2020년 43만5천여 명으로 증가하여 최근 5년간 최대 규모를 기록하고 있으며, 정부의 한국판 뉴딜정책의 일환으로 공공기관에서는 지속적인 추가 인력 채용이 이루어질 예정이다. 이는 향후에 공공기관의 재정 건전성 악화, 인력 운영 불균형 등의 경영효율성 저하로 이어질 수 있다.

이에 본 연구에서는 기존의 연구에서 이론적 논의수준에 머물렀던 국

민과 국회·정부, 국민과 공공기관, 국회·정부와 공공기관이라는 복대리 구조의 각 주체 간의 영향 관계를 분석하고 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계를 실증하는 데 그 목적이 있다.

제 2 절 연구의 대상 및 범위

본 연구에서는 「공공기관운영에 관한 법률」에 의해 지정된 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 중 2020년 지출규모, 주무부처, 사업유형에 따라 80개 기관을 선정하였다(공기업 20, 준정부기관 36, 기타공공기관 24). 특히, 공공기관과 관련한 다수의 연구가 공기업이나 준정부기관 중심으로 이루어지고 있는데 본 연구에서는 기타공공기관을 포함하여 모든 공공기관 유형을 연구대상으로 한다. 단, 공공기관의 고객만족도 결과, 재정의존도, 매출액순이익률과 같이 연구에 필요한 자료는 공공기관 경영정보시스템(ALIO) 등에서 확보할 수밖에 없는바 신생 공공기관이나 자료 확보가 어려운 기관은 연구에서 제외하였다. 조사기간은 국민의 관심 수준에 따른 공공기관의 통제수준 변화와 경영성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 2014년에서 2019년까지 6년 동안을 대상 기간으로 하였다.

<표 1> 연구 대상기관

연번	기관수	기관유형	기관명	주무부처
1	1	공기업 (시장형)	강원랜드	산업통상자원부
2	2		부산항만공사	해양수산부
3	3		인천국제공항공사	국토교통부
4	4		인천항만공사	해양수산부
5	5		한국가스공사	산업통상자원부
6	6		한국공항공사	국토교통부
7	7		한국광물자원공사	산업통상자원부
8	8		한국석유공사	산업통상자원부
9	9		한국전력공사	산업통상자원부
10	10		한국지역난방공사	산업통상자원부
11	1	공기업 (준시장형)	여수광양항만공사	해양수산부
12	2		주택도시보증공사	국토교통부
13	3		한국감정원	국토교통부
14	4		한국도로공사	국토교통부
15	5		한국마사회	농림축산식품부
16	6		한국방송광고진흥공사	방송통신위원회
17	7		한국수자원공사	환경부
18	8		한국조폐공사	기획재정부
19	9		한국철도공사	국토교통부
20	10		한국토지주택공사	국토교통부
21	1	준정부기관 (기금관리형)	국민연금공단	보건복지부
22	2		근로복지공단	고용노동부
23	3		예금보험공사	금융위원회
24	4		한국자산관리공사	금융위원회
25	5		한국주택금융공사	금융위원회
26	1	준정부기관 (위탁집행형)	건강보험심사평가원	보건복지부
27	2		국립공원관리공단	환경부
28	3		국민건강보험공단	보건복지부
29	4		농림식품기술기획평가원	농림축산식품부
30	5		대한무역투자진흥공사	산업통상자원부
31	6		도로교통공단	경찰청
32	7		소상공인시장진흥공단	중소벤처기업부
33	8		우체국물류지원단	과학기술정보통신부
34	9		정보통신산업진흥원	과학기술정보통신부
35	10		한국가스안전공사	산업통상자원부
36	11		한국관광공사	문화체육관광부
37	12		한국광해관리공단	산업통상자원부
38	13		한국교육학술정보원	교육부
39	14		한국교통안전공단	국토교통부
40	15		한국국제협력단	외교부

연번	기관수	기관유형	기관명	주무부처
41	16	준정부기관 (위탁집행형)	한국국토정보공사	국토교통부
42	17		한국농수산식품유통공사	농림축산식품부
43	18		한국농어촌공사	농림축산식품부
44	19		한국보훈복지의료공단	국가보훈처
45	20		한국산업단지공단	산업통상자원부
46	21		한국산업안전보건공단	고용노동부
47	22		한국산업인력공단	고용노동부
48	23		한국에너지공단	산업통상자원부
49	24		한국인터넷진흥원	과학기술정보통신부
50	25		한국장애인고용공단	고용노동부
51	26		한국장학재단	교육부
52	27		한국전기안전공사	산업통상자원부
53	28		한국정보화진흥원	과학기술정보통신부
54	29		한국콘텐츠진흥원	문화체육관광부
55	30		한국환경공단	환경부
56	31		한국환경산업기술원	환경부
57	1	기타 공공기관	국방기술품질원	방위사업청
58	2		기초과학연구원	과학기술정보통신부
59	3		대한적십자사	보건복지부
60	4		대한체육회	문화체육관광부
61	5		수도권매립지관리공사	환경부
62	6		신용보증재단중앙회	중소벤처기업부
63	7		중소기업은행	금융위원회
64	8		한국건설기술연구원	과학기술정보통신부
65	9		한국과학기술연구원	과학기술정보통신부
66	10		한국과학기술정보연구원	과학기술정보통신부
67	11		한국산업기술시험원	산업통상자원부
68	12		한국산업은행	금융위원회
69	13		한국생명공학연구원	과학기술정보통신부
70	14		한국생산기술연구원	과학기술정보통신부
71	15		한국수출입은행	기획재정부
72	16		한국에너지기술연구원	과학기술정보통신부
73	17		한국예탁결제원	금융위원회
74	18		한국원자력안전기술원	원자력안전위원회
75	19		한국원자력연구원	과학기술정보통신부
76	20		한국지질자원연구원	과학기술정보통신부
77	21		한국표준과학연구원	과학기술정보통신부
78	22		한국항공우주연구원	과학기술정보통신부
79	23		한국해양과학기술원	해양수산부
80	24		한국화학연구원	과학기술정보통신부

자료출처 : 공공기관경영정보시스템(ALIO, 2020)

제 3 절 연구방법 및 구성

본 연구는 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계를 실증하기 위해 국민의 관심이 공공기관의 통제수준과 경영성과에 미치는 영향을 확인하고, 국민의 관심 수준과 공공기관의 경영성과 간에 공공기관의 통제수준이 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 이를 위해 본 논문의 제1장에서는 서론으로 연구의 배경과 목적, 연구대상과 방법을 간략히 서술한다. 제2장에서는 Cobb & Elder의 정책의제 설정과정 이론, 주인-대리인 이론과 공공기관 통제의 이론적 개념에 대해 논의하였다. 특히, 주인-대리인 이론에 근거한 정부통제의 유형과 Bozeman(2018)이 제시한 정치·경제적 권위(Political economy authority)의 연구를 바탕으로 통제의 이론적 토대를 마련하고 정부의 재정의존도 등을 통해 통제수준을 측정한 배관표(2006)의 선행연구를 참고하여 공공기관의 통제수준을 측정하였다. 제3장에서는 제2장에서의 이론적 논의를 통해 개념화한 '국민의 관심수준'을 독립변수로 설정하고, '공공기관에 대한 통제 수준'을 매개변수로 하며, 공공기관의 '고객만족도 조사결과', '청렴도평가결과', '매출액순이익률', '부채비율'을 종속변수인 공공기관의 경영성과로 정의하였다. 제4장에서는 변수별 측정값에 대한 기술통계분석, 상관관계분석, 구조방정식에 기반한 경로분석을 통해 연구가설에 따른 변수 간의 관계와 매개효과를 해석하고 설명한다. 제5장 결론에서는 연구결과의 요약, 연구의 시사점과 정책적 함의, 연구의 한계 및 향후과제를 제언하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구

제 1 절 정책과정에서의 국민의 관여

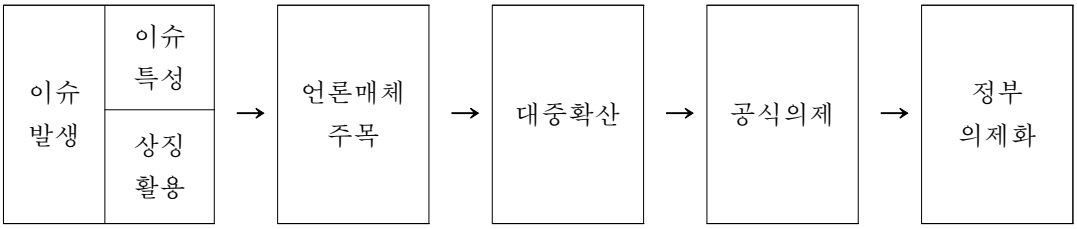
1. 정책의제설정 이론과 국민의 참여

Cobb & Elder(1983)는 정책의제 설정과정을 사회문제, 사회적 쟁점, 공중의제, 정부의제의 4단계로 구분하여 제시하였다. 특히 사회문제가 사회적 쟁점으로 전환되기 위해서는 관련 문제가 공론화되어야 하고 일반대중의 관심과 주의를 받을 만한 가치가 있을 때 공중의제로 전환됨으로써 정책의제로서 다뤄질 수 있다고 하였다. 대중의 관심이 고조되면 정책결정권자는 정치적 부담을 의식하여 사회적 쟁점을 정부의제로 채택하는 경우가 높아진다. 사회적 쟁점이 공중의제로 진입하기 위해서는 관련 사안에 대한 국민적인 관심이나 인지가 선행되어야 하는 것이다. Parsons(1995)은 사회적 문제(이슈) 확산을 통한 의제설정과정의 연구에서 상징의 활용과 매스미디어의 주목을 강조하였다. 상징의 활용은 국익, 인권 등의 가치를 감성적으로 호소함으로써 국민적 여론이 형성되도록 하여 정부의 정책결정과정에 영향을 미치는 것이며, 매스미디어의 주목은 특정한 사회문제가 매스미디어에 집중적으로 조명을 받으면서 문제해결을 위한 국민적 공감대가 형성됨으로써 정부의 관여가 촉진되는 것을 말한다.

<그림1> Cobb & Elder의 정책의제 설정 과정

사회문제	→	사회적 쟁점	→	공중의제	→	정부의제

<그림 2> 이슈 확산을 통한 의제설정(일부 요약)



출처 : Parsons(1995) 일부 발췌

사회문제가 사회적 쟁점이 되고 대중(국민)에게 확산되어 정책의제로 채택되는 것은 일반 국민이 정치체제에 요구를 투입하고, 이에 따라 정책이 결정되는 민주적 의제설정과정을 나타내는 것이다(정정길, 최종원, 이시원 등 2020). Cobb, Rosa & Rosa(1976)는 의제설정 주도 그룹에 따라 정책의제설정 모형을 외부주도형, 동원형, 내부접근형으로 유형화하였는데 민주주의와 같이 다원화된 정치체제에서 주로 나타나는 외부주도형의 경우 국민의 관심에서 비롯된 공중의제가 정부의제로 전환되는 대표적인 유형이라 할 수 있다. 외부주도집단 즉, 사회문제와 직접적으로 관련이 있는 집단은 문제해결을 위한 정부의 관여를 끌어내기 위해 사회문제에 관하여 국민의 관심을 환기시키고 여론을 유도함으로써 그 사회문제가 공중의제가 되고 정부의제로 채택되도록 하는 것이다.

특히, 민주주의 제도하에서 국민의 정책과정 참여는 제도적으로 보장되고 있으며 다양한 형태로 이루어진다. 포럼, 입법청원 등을 통한 정책의제설정 과정과 투표와 같은 직접적 방식을 통한 정책결정과정에 참여할 수 있음은 물론 민원, 청원, 진정 등을 통해 정책집행과정에 영향을 미칠 수 있다. 더욱이 최근 인터넷 기술의 발달에 따른 온라인 공간의 확장은 국민과 정부와의 의사소통에 큰 변화를 가져와 기존 제도들이 가지고 있는 개별 국민의 접근성 한계를 획기적으로 개선하면서 정치적 참여뿐만 아니라 정책과정에서의 영향력이 커지고 있다.

인터넷과 정책과정에 관한 연구를 살펴보면 Shi and Scavo(2000)는 전송능력, 융통성, 상호작용성, 저렴한 비용 등의 특성을 가진 인터넷의 등장으로 인해 시민의 행정에 대한 접근 가능성이 높아지고 시민 관계가 새로운 관점에서 모색되고 있다고 하였다. 김은지(2016)는 과거와 다르게 온라인 공간의 등장으로 의제설정 기능을 하는 미디어가 확대되었고 온라인은 오프라인에 비해 뛰어난 상호작용성을 기반으로 빠른 의제의 표출 및 확산, 다양한 토론이 이루어질 수 있음을 강조하였다. 즉, 온라인 미디어에서의 의제설정의 특징을 상호작용성의 극대화를 통해 개별 시민에 의한 미디어의 의제 수립과 대안 미디어로서의 가능성을 주장하였다.

이처럼 사회이슈를 확산시키고 여론을 집결하여 정책과정에 주도적인 영향을 미쳤던 기존의 기성 미디어와 함께 온라인 공간에 등장한 뉴미디어가 정치와 행정영역에서 개별 국민의 참여를 증대시키는 중요한 장치로서 기능하고 있다.

강준만(2000)은 미디어 권력이 정치 권력의 종속적·부수적 권력에서 정치 권력을 유도하고 통제하는 권력으로까지 변화하였고 다양한 인터넷 커뮤니티와 페이스북, 유튜브 등 소셜네트워킹 미디어들이 확산되면서 정치와 미디어의 공존에 새로운 동력으로 작용한다고 하였다. 즉, 뉴미디어의 등장과 함께 국민의 공공조직에 대한 서비스 수요 및 기대가 전달될 수 있는 경로가 확장되면서 정책과정에 대한 영향력이 강화되고 일종의 권력으로 작용하게 된 것이다. 박소영(2015)은 의제 주체 간의 연구를 통해 정부의 주요 정책이 온라인 공중과 온라인 미디어를 포함하는 뉴미디어의 영향력이 강하게 나타났고 정부조직과 관련한 정책의제는 기성 미디어 의제와 온라인 공중의제가 복합적으로 주도하는 양상으로 나타나는 것을 발견하였다. 특히, 포털(Portal)이 정책과정에 미치는 영향력이 급속하게 증가하고 있는 것으로 보았는데 과거 의제설정의 기초가 되는 뉴스의 전달이 TV, 신문과 같은 기성 미디어가 주도하였다면 초기 인터넷 사이트를 단순히 연결해 주던 포털(Portal)은 인터넷 이

용자 수의 급격한 증가와 함께 기성 미디어의 뉴스 수요층을 흡수하여 사회적 쟁점에 대한 여론을 결집하고 공중의제화하는 강력한 관문으로서 자리 잡게 된 것이다.

이처럼 인터넷 기술의 발전과 온라인 환경을 기반으로 한 뉴 미디어는 기성 미디어와 함께 국민이 정책과정에 참여할 수 있는 기회를 확대하였다. 특히, 포털을 통해 다양한 정보가 시공간의 제약에서 벗어나 더욱더 투명하게 노출되고 국민의 정보 접근성이 개선되면서 사회적 이슈가 공중의제로 전환되도록 하는 국민의 인식과 관심 표출이 용이해진 것이다. 즉, 국민의 관심과 요구가 기성 미디어와 온라인 기반의 뉴미디어를 통해 각종 정책의제 채택에 막대한 영향력을 행사하게 되고 이에 대한 수용 주체인 국회, 정부, 공공기관은 국민의 관심과 요구에 대응하게 되는 것이다.

<표 2> 정책과정에서의 국민참여와 미디어 관련 기타 선행연구 추가 검토

선행연구	연구결과
김지혜(2019)	정책의제설정과정에서 주도집단에 따른 역할을 분석한 결과, 동원형 모델에서 외부주도집단이 정책의 집행을 설득하고 요구하는 양상이 나타남
양선희(2008)	전통적 미디어와 함께 인터넷 미디어의 의제설정효과를 검증한 결과, 포털이 독립적인 의제설정을 통해 언론의 역할을 수행하는 것으로 나타남
유희종,이숙종(2015)	공무원과 시민참여 수용성과 관련하여 정책 및 시민참여의 필요성의 조절효과를 분석한 결과, 정책과정별로 시민과의 상호작용을 통해 형성되는 공무원의 인식이 참여행정 구현에 있어 중요한 것으로 나타남
이건호(2006)	인터넷 매체에서의 의제설정 효과와 점화효과를 조사한 결과, 온라인매체에 나타난 보도내용이 이용자의 중요한 가치판단 기준으로 작용하였음
정우열(2001)	지방정부 인터넷 참여에 따른 행정의 반응을 사례 분석한 결과 인터넷 가상공간 아래에서 정부는 직접적으로 관련되는 이해관계의 문제에 대해서 행정의 높은 반응성이 나타남

2. 공공기관의 고객(국민) 지향성

공급자 중심에서 소비자 중심으로의 행정개혁이 도입됨에 따라 공공부문에서도 고객만족에 대한 관심이 날로 높아지고 있다. 고객만족(customer satisfaction: CS)은 공공기관, 사기업 그리고 서비스업, 제조업의 구분없이 거의 모든 기업에서 중요한 화두가 되고 있으며, 많은 공공기관에서는 고객만족 자체가 성공의 주요 척도가 되고 있다(김영근, 2014).

특히, 공공기관이 제공하는 서비스는 비경합성과 비배재성으로 인해 영리기업이 제공하는 서비스와 달리 시장 질서에 따른 효율적인 자원 배분이 이루어지기 어렵다. 즉, 공공기관의 설립과 운영목적은 시장실패를 해소하고 (준)공공재 속성의 서비스를 국민에게 제공하는 데 있다. 이에 대한 성과는 공공기관이 제공하는 공공서비스에 대한 고객의 만족 수준인 국민의 만족도가 국민-국회·정부-공공기관의 관계 속에 공공기관의 서비스에 대한 성과로 인식되게 되면서 공공기관의 운영은 고객(국민) 지향적으로 이루어지게 된다.

고객지향성(customer orientation)과 관련하여 Saxe and Weitz(1982)는 고객의 필요를 고객의 입장에서 생각하고 진단하며, 장기적으로 고객이 만족하도록 하는 조직의 활동이라 하였고, Hoffman & Ingram(1991)은 고객의 요구에 맞게 충족시키는 조직과 고객중심의 접근자세로 정의하였다. 따라서 공공기관 차원에서 고객지향성이란 국민의 필요와 욕구를 파악하고 충족시키기 위해 국민의 이익을 우선으로 한 조직의 행위로 볼 수 있다. 고객지향성에 관한 대표적인 실증적 연구들을 살펴보면 Dubinsky & Staples(1981)는 고객의 욕구를 확인하고 적극적으로 해결하는 고객지향적인 영업활동을 펼치는 구성원들이 판매실적이 높은 것으로 나타났다. Narver and Slater(1990)의 연구에서도 경쟁조직과 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 고객의 필요와 욕구를 확인하고 이에 부합하는 대응활동을 고객지향성으로 보고 일상용품 제조기업과 비일상용품 제조기업을 대상으로 시장지향성과 총자산수익률과의 관계를 연구하였는데

그 결과 고객지향성은 대상 기업 모두의 수익성에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다.

이혜윤(2014)은 소비자모델의 관점에서 공공기관과 국민과의 관계를 살펴보았는데 공공기관 서비스의 직접적인 고객인 국민은 공공기관의 제공하는 공공서비스에 대한 직접적인 선호와 요구를 드러내는 것으로 나타났다. 실제 국민은 공공기관이 생산하는 서비스의 소비자로서 권리와 더불어, 공공기관에 대한 불만을 정부에 표명하여 개선을 요구할 수 있다. 따라서 공공기관은 국민 또는 고객에 대해 직접적인 응대를 담당하고 있으며, 그들이 가지고 있는 선호와 요구에 즉각적으로 반응해야 한다. 즉, 공공기관의 설립목적에 따른 서비스 제공의 성과는 국민들의 지지와 관련이 있기 때문에 고객인 국민의 선호와 요구에 대해 공공기관은 반응하여 국민 지향적으로 공공기관의 운영과 사업이 전개되는 것이다.

<표 3> 고객지향성 관련 선행연구 추가 검토

선행연구	연구결과(주요내용)
김순한, 유재원 (2018)	고객지향성의 개념을 공공기관과 창업자의 관계에 확대·적용한 연구결과를 토대로 공공기관은 서비스제공자로서의 역할을, 창업자는 공공서비스를 이용하는 잠재적 소비자로서의 역할을 효과적으로 수행하는 것이 중요하다는 시사점을 제시함
권오성 외 (2009)	공공기관 책임성 유형의 우선순위 분석결과 과거 공공부문에서 중요시 하던 수직적 책임과 내부적 책임보다 민간기업에서 보다 강조되어 왔던 고객에 대한 책임 및 사회적 책임과 같은 개념이 공공기관에서 보다 중요시 되고 있다는 사실이 발견됨
김홍균 (2010)	조직문화가 고객지향성과 조직효과성에 미치는 영향과 조직효과성이 고객지향성에 미치는 영향은 모두 유의미한 영향이 있는 것으로 나타났다. 특히, 집단문화와 합리문화적 속성이 강할수록 고객지향성이 높아짐
남영현 외 (2011)	공기업 등 공공부문이나 비영리 부문 내에서도 지속적인 성장을 위해 고객지향성을 높여 고객만족을 강화하려는 노력에 대해 강조함
이희태 (2011)	서비스 질 관리에 있어 가장 중요한 것은 조직의 모든 운영 측면뿐만 아니라 구성원들의 사고와 행동이 고객을 우선하는 고객지향성을 강조함

제 2 절 주인-대리인 이론과 통제

1. 주인-대리인 이론과 공공기관 통제

주인-대리인 이론은 주인과 대리인이 서로 상충되는 이해관계를 가지며, 각자 자신의 이익을 극대화하려는 존재로, 당사자 간에는 정보의 불균형이 존재하여 결과적으로 더 많은 정보를 지닌 대리인이 비대칭적 정보 상황을 자신에게 이용하려는 기회주의적 속성을 지닌다고 본다. 즉, 주인이 처한 제한된 상황에서 사적 이익을 추구하는 대리인에게 주인이 적절한 보상과 유인 동기를 제공함으로써 양자의 이익을 극대화하는 과정을 설명하는 이론으로 주인-대리인의 관계는 국민과 국회(정부), 주주와 경영자, 고용주와 노동자 관계 등에서 주로 나타난다.

Jensen & Meckling(1976)는 주인-대리인 이론을 바탕으로 공공조직의 관계를 정의하였는데 이를 공공기관에 적용하면 국민-국회-정부-공기업의 다단계 구조를 지니게 된다(이상철, 2008). 즉, 공공기관 소유의 궁극적인 주인은 국민이 주체가 되고, 이를 대리하는 국회와 정부가 주인의 위치에서 공공기관을 통제하게 되면서 공공기관은 최종 대리인으로서 위임된 업무를 수행하게 되는 것이다.

주인-대리인 이론에 따르면 공공기관은 소유와 경영이 분리된 상태에서 정보의 비대칭성이 발생하고 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때 나타나는 도덕적 해이(moral hazard) 현상과 대리인이 주인보다 우월한 정보를 갖고 있는 경우 역 선택(adverse selection) 현상이 복대리 구조하에 나타나게 된다(김준기 2014). 이러한 국민-정부·국회-공공기관이라는 복대리 관계에서 각 주체가 추구하는 목표의 불명확성, 관료조직의 내부성 등으로 인한 공적소유권의 한계로 발생되는 대리인 문제를 해소하기 위해 공공기관은 국정감사 수감과 경영평가, 고객만족도 조사, 청렴도 평가 등을 받게 되고 임원선출, 인사, 조직, 예산, 잉여금 처분 등의 주요한 경영활동에 대해 광범위한 통제를 받게 된다.

공공기관은 정부의 정책 목표와 기능을 실현하기 위한 주요한 정책수단[3]으로서 국민의 대리인인 국회와 정부가 주체가 되어 설립된 조직이다. 공공기관의 정의는 다양한 학자들에 의해 논의되어왔는데 대표적으로 Dunleavy(1989)는 "의회의 입법이나 위임명령에 의하여 설립되고 국고의 지원을 받으며 의회나 행정부의 직접적인 감독에 따라야 하는 기관"으로 공공기관을 정의[4]하였다. 우리나라의 경우 공공기관의 범위, 유형, 지배구조에 대한 사항은 2007년에 이르러서야「공공기관운영에 관한 법률」이 제정되면서 종합적으로 마련되게 되었다.

「공공기관운영에 관한 법률」에 명시된 공공기관에 대한 범위는 다음과 같다. 공공기관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 동법 제4조 제1항에 따라 기획재정부장관이 지정한 기관이다. 지정된 기관은 총인건비제도·경영평가·경영지침·경영공시·고객만족도 조사 등을 통해 효율적으로 운영되도록 관리[5]된다. 공공기관 지정요건은 정부 출연, 정부업무 위탁, 독점적 사업권, 임원 임명권 행사 등의 정책결정에 정부가 사실상 지배력을 확보한 기관으로 지배력에 대한 기준은「공공기관운영에 관한 법률 시행령」에 다음과 같이 명시되어 있다.

---

3) 황창호(2015)· 「정부의 정책수단이 정부성과 인식에 미치는 영향에 대한 연구」에서 재요약

구 분	정 의
Doern and Phidd (1992)	정책결정권자가 특정목표를 달성하기 위하여 취하는 모든 방법
Schneider and Ingram(1997)	정부가 공공문제를 해결하기 위하여 특정대상의 행동을 유인 혹은 변화시키기 위하여 의도적으로 고안한 정책설계의 요소
Vedung(1998)	정부가 사회변화를 가져오기 위하여 의도적으로 활용하는 기법으로 정책수단을 정의
Salamon(2002)	공공분야의 문제해결을 위하여 구조화된 집합적인 행동을 증명할 수 있는 방법

4) 김노창, 한영은 (2011). 「공공기관 분류체계 및 지배구조 개선방안」에서 재인용

5) 기획재정부 2020 공공기관 지정안 심의의결 결과 보도자료 중

<사실상 지배력 확보의 기준(공운법 시행령 제4조)>

► 최대지분을 보유하고 지분의 분산도로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우 ► 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 관 반수의 임명에 관여하는 경우 ► 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우

공공기관으로 지정된 기관은 다시 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하여 지정하고 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에 공기업과 준정부기관을 구분하여 지정을 한다. 공기업은 자체수입규모에 따라 시장형과 준시장형으로 준정부기관은 국가재정법에 따른 기금관리나 정부업무의 위탁집행에 따라 구분하는데 여기에 해당하지 않는 기관은 기타공공기관으로 구분하여 기관 유형에 따라「공공기관운영에 관한 법률」상 적용되는 규정과 관리체계를 달리하고 있다.

<표 4> 공공기관 유형별 현황

구분			지정기준	기관수
공공기관			정부가 투자, 출자 또는 일정수준의 지분을 가지고 있어 사실상의 지배력을 행사하는 기관	340개
	공기업		직원이 50인 이상이고 자체수입인원 총수입액의 2분의 1이상인 공공기관	36개
		시장형	자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업	16개
		준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업	20개
	준정부기관		직원이 50인 이상이고 공기업이 아닌 공공기관	95개
		기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관	13개
		위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관	82개
	기타공공기관		공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관	209개

자료출처 : 공공기관경영정보시스템(ALIO, 2020)

<표 5> 정부의 공기업 지배구조(통제)

구분	제1기	제2기	제3기	제4기	제5기	제6기
	1948~1962	1962~1984	1984~1999	1999~2003	2003~2007	2007~현재
지배구조 특징	주무부처 중심	주무부처+ 재정당국 중심	정부통제 일부완화	자율·책임경영 체제확립	자율·책임 (정부산하기관 및 기타공공기관 추가)	내·외부지배 구조혁신
관련법	•투자기관의 설립법	•투자기관의 설립법 •정부투자기관 예산 회계법 •정부투자기관 관리법	•정부투자기관 관리기본법 •투자기관의 설립법	•정부투자기관 관리기본법 •공기업경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률 •정부출연연구기관등의 설립·운영에 관한 법률 •투자기관의 설립법	•공기업경영구조 및 민영화에 관한 법률 •투자기관의 설립법	•공공기관운영에 '관한 법률
의결기관과 집행기관	일원화	일원화	이원화 (비상임 민간이사 및 정부이사)	일원화 (정부이사 폐지)	좌동	좌동
공공기관 통제	주무부장관	주무부장관 +경제기획원 심의	주무부처 및 중앙통제 완화	공기업 자율성 실질적 보장	좌동	좌동
예산의 심의·확정	주무장관 승인으로 확정	주무부처 및 경제기획원심의 + 국무회의와 대통령승인	이사회 의결로 확정	좌동	좌동	좌동
경영평가	제도無	제도도입, 활용은 미흡	적극적 활용	대폭강화 (사장해임 건의 등)	경영평가외 경영공시제도, 고객만족도조사	기관평가+기관장 평가 통합 공공기관사회적 가치 중시

자료출처 : 공기업정책론(김준기 2014)

주인-대리인 이론을 바탕으로 한 공공기관의 통제와 관련한 선행연구를 살펴보면 배관표(2006)는 준정부조직의 입장에서 정부의 통제를 분석하였다. 주요내용으로는 정보의 비대칭, 공공재정 비율 등이 통제의 수준을 증가시켰으며, 통제는 형평성을 높이지만 효율성을 낮추는 것으로 나타났다. 또한 공공재정 비율 등의 선행요인이 준정부조직 통제 수준에 미치는 영향을 분석하였으나 통계적으로 유의하지 않았으나 긍정적인 영

향을 미칠 수 있다는 단서를 발견하였다.

고은영(2014)은 주인-대리인 이론을 바탕으로 공공기관 기관장의 임용유형이 기관의 대리인 비용에 미치는 영향을 분석한 결과 기관장의 임용유형과 대리인 비용과의 관련성이 낮았는데 이는 공공기관의 투자활동과 사업수행에 정부의 정책이나 암묵적인 지시에 의해 결정되고 통제로 인한 기관장의 재량권 범위의 축소를 그 원인으로 보았다. 공공기관의 기관장은 기관의 최종 정책결정권자임에도 불구하고 주인인 정부의 통제로 인해 공공기관 운영에 대한 지휘권 발휘를 제약받게 된다는 것이다.

유승보(2018)는 다층적 대리인 구조에서 발생하는 공기업의 대리인 문제의 근본적 해결요인으로 내부통제 기관인 이사회의 기능에 초점을 두었다. 공기업 이사회의 견제 기능에 대하여 검증하기 위해 이사회 운영의 독립성 등에 관하여 연구하였는데, 바람직한 이사회의 운영을 위해서는 정치적 영향을 받는(외부의 통제를 받는) 이사의 임용이 아닌 전문성을 갖춘 비상임 이사가 선임되어야 한다고 제안하였다.

고영준(2020)은 준정부조직에 대한 정부통제의 수준을 측정하고 그에 따른 조직성과의 상관관계를 분석하였다. 정부 통제에 따른 조직성과를 내부에서 지각된 성과와 외부에서 평가된 성과로 구분하여 분석한 결과, 지각된 효과성에는 정의 관계가 평가된 효과성과 지각된 효율성에서는 유의미한 관계가 나타나지 않았다. 반면 평가된 효율성의 경우 정의 관계가 통계적으로 유의미하게 나타났다.

2. 통제의 유형과 측정

Hanson(1959)은 공공기관의 통제유형을 관련 법에 의한 통제, 주무장관에 의한 통제, 재정적 통제, 능률적 통제, 의회에 의한 통제로 구분하였고, Mallya(1971)는 주무장관에 의한 통제, 의회통제, 회계통제로 유형을 구분하였다. 한편 통제(control)의 정도에 따라 공공조직과 사조직을 구별하고 공공성을 통제로 이해하는 견해도 있다(Bozeman, 1987; Perry

and Rainey, 1988). Wamsley & Zald(1973)는 통제를 정치·경제적 권위(political economy authority)로 보고 조직의 합법성과 권력을 정치적인 것, 조직의 효율성 극대화를 이루고 상품 및 서비스를 생산하는 활동을 경제적인 것이라고 하였다.

Bozeman(1987)은 Wamsley & Zald(1973)의 견해를 발전시켜 정치적 권위(political authority)와 경제적 권위(economy authority)로 구별하고, 모든 조직이 정치적 영향력을 받고 있고 외적인 정부통제에 놓여 있어 공공성 가진다고 보았다. Bozeman은 이 두 공공성의 차원을 가지고 상대적 공공성의 정도를 살펴볼 수 있다고 주장하였는데 경제적 권위는 소유권 및 재산권과 관련하여 조직의 재정에 대해 누가보다 많은 통제력을 가지느냐에 따라 공공성의 정도가 달라지는 것으로 보았다. 정치적 권위는 국민이나 정부에 따른 법적 구속력의 정도에 따라 달리 나타나며, 조직의 공공성은 정치적인 권위에 의해 조직이 영향을 받는 정도로 보았다(Bozeman and Bretschneider, 1994). 정리해보면 법률을 적용받는 영향력의 정도와 재정의존도에 따라 공공조직의 공공성의 정도가 결정된다고 할 수 있다.

배관표(2006)는 Hood et al.(1999)의 이론을 참고하여 준정부조직의 통제과정을 3단계로 구분하고 각 단계의 통제수준을 측정하였다. 준정부조직이 준수해야 할 기준을 설정하는 '기준설정 강도', 기준에서 벗어나는 준정부조직의 결정 등의 행위가 있는지 확인하는 '문제 확인 빈도', 발견된 문제에 대해 준정부조직의 시정 조치를 요구하는 '시정요구 정도'로 구분하여 통제수준을 측정하였다.

김태준(2012)은 공기업에 대한 정부 통제가 공기업의 채권발행에 미치는 영향에 대해 분석하였는데 신용등급, 금리와 함께 채권발행과 관련하여 신설된 규정의 여부로 정부의 통제수준을 측정하였다. 고영준(2020)은 준정부조직에 대한 정부통제의 수준을 측정하고 그 측정의 타당성을 평가하였다. 준정부조직에 적용되는 포괄적인 정부통제 수준을 측정하기 위해, Verhoest et al.(2004)가 제시한 통제의 다차원 개념을 적용하여 통

제를 의사결정역량의 제한과 의사결정사용의 제약으로 구분하였다. 의사결정역량의 제한은 다시 정책적 통제와 관리적 통제로 나누었고 의사결정사용의 제약은 법적 통제, 관여적 통제, 구조적 통제, 재정적 통제로 나누었다. 정부통제 수준이 특정한 조직 유형이나 정부통제 유형에만 집중된 것이 아니라 정부통제를 구성하는 하위 차원의 다양한 조합을 통해서 준정부조직에 대한 정부통제 수준이 결정된다는 것이 나타났다.

<표 6> 「통제의 측정」 관련 주요 선행연구 요약

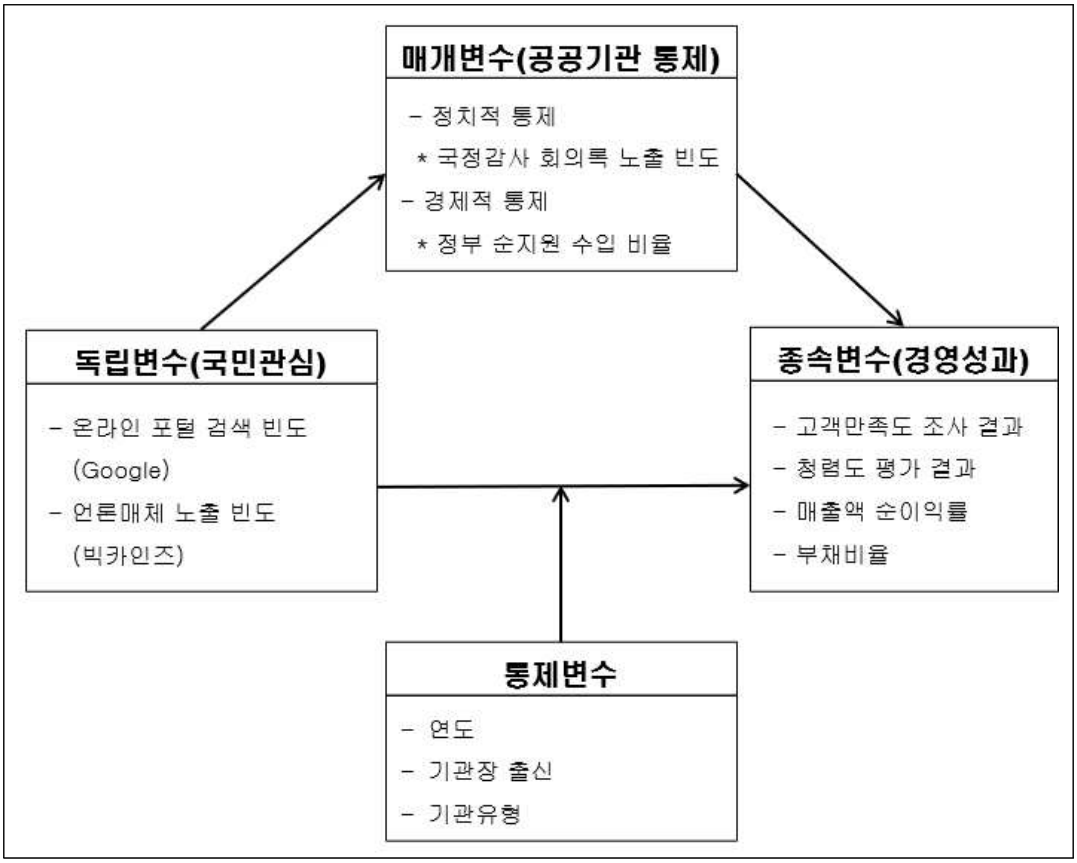
선행연구 (이론적 배경)	통제유형		측정방법
배관표(2006) Hood	기준설정		업무협의 필수 정부기관수/정부 허가승인 업무비중/업무관련 법령 수
	문제확인		국회/감사원/주무부처 감사 및 조사 횟수
	시정요구		국회/삼사원/주무부처 감사 및 조사 지적사항 수
김태준(2012)	통제기준		통제 관련 규정의 여부
고영준(2020) -Verhoest-	직접적 통제		조직이 의사결정을 할 수 있는 역량의 변화나 정도를 정부가 제한하는 것
		관리적 통제	업무협의 필수기관, 정부의 사전허가, 인사·재무관리의 정부의 지도감독 정도
		정책적 통제	사업목표의 정부기관의 지도·감독 정도 사업목표 설정 정부기관의 지도·감독 정도
	간접적 통제		조직의 의사결정 과정에 정부가 영향력의 제약
		구조적 통제	기관장과 임원 임기, 임명권자, 후보추천, 재임용 가능정도
		재정적 통제	기관의 수익을 더는 출처의 비율
		법적 통제	조직 명칭 명시된 법령/조례존재 여부
		관여적 통제	감사원 감사횟수, 상급기관 감사횟수, 정부주관 평가횟수

제 3 장 연구모형 및 분석

제 1 절 연구모형 및 연구가설

1. 연구모형

<그림 3> 연구의 분석틀



본 연구는 국민-국회·정부-공공기관이라는 다층적 복대리 관계에서 국민의 관심 수준이 정부의 통제수준과 공공기관의 경영성과에 미치는 영향을 분석하여 공공기관의 복대리 관계를 실증하는 데 그 목적이 있

다. 기존의 연구들이 국민과 정부, 정부와 공공기관 등의 단층적 관계 중심의 연구가 이루어졌고 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계에 대한 연구는 이론적 논의 수준에 머무른 것이 사실이다. 이에 본 연구는 국민과 국회·정부, 국회·정부와 공공기관, 국민과 공공기관의 관계에 대한 이론적 논의와 공공기관 통제와 관련된 선행연구를 고찰하여 국민의 관심 수준을 종속변수로 정부통제 수준을 매개변수로 그리고 공공기관의 경영성과는 종속변수로 설정하여 국민의 관심이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향과 함께 공공기관 통제의 매개효과(Mediated effect)를 실증하는데 있다. 또한, 기존의 공공기관과 관련한 연구들이 공기업이나 준정부기관을 중심으로 연구가 이루어졌는데 본 연구에서는 기타공공기관을 포함한 모든 유형의 공공기관을 연구대상으로 포함하였다.

2. 연구가설

Cobb & Elder(1983)는 사회문제가 사회적 쟁점으로 전환되기 위해서는 사회문제가 공론화되어야 하고 일반대중의 관심과 주의를 받을 만한 가치가 있을 때 공중의제로 전환되어 정부의제로서 다뤄질 수 있다고 하였다. 대중의 관심이 고조되면 정책결정권자는 정치적 부담을 의식하여 관련 사회문제를 정책의제로 채택하게 되는 것이다. 즉, 사회문제가 사회적 쟁점이 되고 국민에게 확산되어 정책의제로 채택되는 것은 일반국민이 정치체제에 요구를 투입하고, 이에 따라 정책이 결정되는 민주적 의제설정 과정이라 할 수 있다.

특히, 최근의 인터넷 매체의 발달로 국민들의 정보 비대칭이 해소되면서 과거 기성 미디어에 의존적이었던 공공기관의 다양한 정보가 시공간의 제약을 받지 않고 포탈이라는 온라인 창구를 통해 국민에게 노출되게 되었다. 이는 개별 국민(주인)과 정부·국회(대리인)와의 의사소통에 큰 변화를 가져와 국민의 정책과정 참여 통로가 확대되었다고 할 수 있다. 즉, Cobb & Elder와 Parsons의 이론에 따르면 국민이 관심을 가지

는 사회문제는 기성 미디어와 뉴미디어에서 집중적으로 조명받게 되면서 정부의 정책과정에 영향을 미치게 되고 다른 한편으로는 미디어가 주목하는 사회문제는 국민의 관심을 끌어내 여론이 형성되고 정책과정에 영향을 미치게 되는 것이다. 이를 국회와 정부의 공공기관에 대한 통제 정책에 적용해보면 공공기관에 대한 국민의 관심 수준은 국회와 정부의 공공기관에 대한 정책의제 채택에 높은 영향을 미칠 것으로 유추해 볼 수 있는데 이를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 1> 국민의 관심 수준은 공공기관 통제에 영향을 미칠 것이다. <가설 1-1> 온라인 포탈에서의 검색 빈도는 공공기관 통제에 영향을 미칠 것이다. <가설 1-2> 언론매체에서의 노출 빈도는 공공기관 통제에 영향을 미칠 것이다.

Vedung(1998)는 정책수단을 “정부가 사회변화를 가져오기 위하여 의도적으로 활용하는 기법”이라 하였고, Salamon(2002)은 “공공분야의 문제해결을 위하여 구조화된 집합적인 행동을 증명할 수 있는 방법”이라 하였다[6]. 공공기관은 국민을 위한 공공성의 확보라는 정부의 정책 목표를 실현하기 위한 주요한 정책수단으로서 국민의 대리인인 국회와 정부가 주체가 되어 설립된 조직이다. Verhoest et a(2010)는 통제를 피통제자의 결정과 행위에 목적을 가지고 영향을 미치고자 하는 통제자의 메커니즘과 수단이라고 정의하였다. 국민의 요구에 대응하여 국민의 대리인인 국회는 입법기관으로서 국정감사 등을 통해 공공기관이 공공성을 유지토록 통제하게 되고, 정부는 집행기관으로서 공공기관을 관리하고

6) 황창호 (2015). 「정부의 정책수단이 정부성과 인식에 미치는 영향에 대한 연구」에서 재인용

통제하게 된다. 즉, 소유와 경영이 분리된 공공기관의 특성에서 발생되는 정보의 비대칭성, 도덕적 해이, 역선택 현상과 같은 주인-대리인 문제를 해소하여 공공성을 확보하기 위한 제반 조치가 공공기관에 대한 통제라 할 것이다. Wamsley & Zald(1973)는 통제를 정치경제적 권위(Political economy authority)로 보았고 Bozeman(1987)은 이를 보다 더 발전시켜 정치적 권위(Political authority)와 경제적 권위(Economy authority)로 구별하여 조직의 공공성 정도를 결정한다고 보았다. 본 연구에서는 Bozeman(1987)의 이론을 바탕으로 공공기관의 통제를 정치적 통제와 경제적 통제로 구분하여 공공기관에 대한 통제가 경영성과에 미치는 영향에 대해 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 2> 공공기관 통제 수준은 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.
<가설 2-1> 정치적 통제가 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.
<가설 2-2> 경제적 통제가 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.

Saxe and Weitz(1982), Hoffman & Ingram(1991)의 연구에서와 같이 고객지향성은 고객의 필요와 욕구를 파악하고 충족시키기 위해 고객의 이익을 우선으로 한 조직의 행위로 볼 수 있다.

공공기관은 국민의 삶과 직결되는 (준)공공재적 서비스를 국민에게 제공하기 위해 설립된 기관이다. 공공기관이 제공하는 서비스의 직접 고객인 국민은 소비자로서 권리와 불만을 그들의 대리인인 국회와 정부뿐만 아니라 공공기관에 직접 요구할 수 있는데 공공기관은 이에 대응하여 고객(국민)지향적으로 서비스를 제공하게 된다. 즉, 고객인 국민의 선호와 요구에 부합하는 서비스를 제공하기 위해 설립된 공공기관의 조직운

영과 사업에 대한 성과는 국민들의 지지와 밀접하게 관련이 있다고 보고 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 3> 국민의 관심수준은 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.
<가설 3-1> 온라인 포탈에서의 검색빈도는 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.
<가설 3-2> 언론 매체에서의 노출 빈도는 경영성과에 영향을 미칠 것이다.

Jensen & Meckling(1976)은 주인-대리인 이론을 바탕으로 공공조직의 관계를 국민-국회-정부-공공조직의 다단계 구조로 보았는데 이를 공공기관의 기준으로 적용해보면 공공기관의 궁극적인 소유의 주체인 국민은 주인이 되고 국민은 공공기관에 대한 관리와 감시를 국회와 정부에게 위임하면서 국회와 정부는 공공기관의 주인으로서 위치하여 공공기관을 통제하게 되는 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 구조가 나타나게 된다. 즉, 최종 주인인 국민이 공공기관 운영에 대해 직접적인 관여를 통해 공공기관을 통제하는 것은 현실적으로 한계가 있는바, 직접 대리인인 국회와 정부를 통해 공공기관 운영에 실질적인 영향력을 행사하는 형태가 나타나는데 이러한 국민-국회·정부-공공기관이라는 공공기관의 다층적 복대리 관계를 확인하고자 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 4> 공공기관의 통제는 국민의 관심과 공공기관의 경영성과를 매개할 것이다.

제 2 절 변수의 정의

1. 독립변수

국민이 관심 있는 사회문제가 미디어를 통해 조명되면 공중의제화되어 정책의제로 채택될 가능성이 높아진다는 Cobb & Elder(1983), Parsons(1995)의 이론을 바탕으로 '국민의 관심 수준'을 독립변수로 설정하였다. 국민의 관심 수준은 기존 기성 미디어가 정책과정에 미치는 영향력과 온라인 포탈이 국민의 요구와 기대를 확산시키고 재생산하는 파급력을 고려하여 주요 언론매체에서의 공공기관 명칭 노출 수준과 포탈(Portal)에서 공공기관 명칭의 검색 빈도를 측정하였다. 공공기관 명칭이 언론에 노출되는 빈도는 한국언론진흥재단에 제공하는 뉴스 빅데이터 분석 서비스인 BIGKinds(www.bigkinds.or.kr)를 활용하여 측정한다. 주요 온라인 포털에서의 검색빈도는 검색 키워드 추세를 지수화해 실시간으로 제공하는 빅데이터 기반 서비스인 Google Trends(trends.google.com)를 활용하여 측정한다.

<표 9> 독립변수의 조작적 정의 및 측정방법

변수명		정의 및 측정방법	자료원천
국민의 관심 수준	언론노출 빈도	주요 언론의 공공기관 명칭 노출 빈도	언론진흥재단 (Bigkinds)
	온라인 포탈 검색 빈도	온라인 포탈에서 공공기관 명칭 검색 빈도	Google Trednds

2. 매개변수

Wamsley & Zald(1973)는 통제를 정치·경제적 권위(Political economy authority)로 보고 조직의 합법성과 권력을 정치적인 것으로, 효율성 극대화를 통한 서비스의 제공을 경제적인 것이라고 하였다. Bozeman(1987)은 이를 더욱더 세분화하여 정치적 권위(Political authority)와 경제적 권위(Economy authority)로 구별하여 조직의 공공성 정도를 결정한다고 보았는데 본 연구에서는 Bozeman(1987)의 이론을 바탕으로 공공기관의 통제 수준을 정치적 통제와 경제적 통제로 구분하여 매개변수로 설정하였다. 정치적 통제 수준은 국회의 상임위원회별로 진행되는 국정감사 회의록에서 기관 명칭이 언급되는 건수를 개별조사하여 측정하였다. 경제적 통제는 공공기관의 재정의존도를 나타내는 것으로 공공기관의 총예산 중 정부 순지원 수입 비율로 측정한다.

<표 10> 매개변수의 조작적 정의 및 측정방법

변수명	정의 및 측정방법		자료원천
공공기관 통제 수준	정치적 통제	국정감사 회의록에서 기관명 노출 빈도	개별조사
	경제적 통제	정부 재정지원 비율(의존도)	ALIO시스템

3. 종속변수

공공기관의 경영성과를 측정하기 위해 주관적 범주와 객관적 범주의 측정도구를 사용하였다. 주관적 범주의 측정도구로는 공공기관의 서비스를 직접 접한 고객을 대상으로 조사가 이루어지는 기획재정부 주관의

고객만족도 조사결과(우수, 양호, 보통, 미흡)와 공공기관의 공공성 확보에 있어 주요한 요소라고 할 수 있는 국민권익위원회 주관의 공공기관 청렴도 평가 결과(5등급)를 활용하였다.

<표 7> 공공기관 청렴도 측정 모형

구 분	비중	조사 대상 등
외부청렴도	60.1%	공공기관 행정서비스 경험 국민
내부청렴도	25%	공공기관 내부직원
정책고객평가	14.9%	전문가, 업무관계자 등
감점사항	최대 7%	부패공직자 현황, 부패사건 발생

출처 : 국민권익위원회

공공기관의 경영성과를 측정하는 객관적 범주의 측정도구로는 기업의 경영성과 평가에 일반적으로 사용되는 재무적 지표인 동시에 공공기관의 주요 공시자료로 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 공개되어 있는 매출액순이익률(ratio of net profit to net sale)과 부채비율(debt ratio)을 사용하였다. 매출액순이익률은 기업활동의 총체적인 효율을 판단하는 지표로 기업의 최종 수익성을 판단하는 비율이다. 특히, 기업의 경영내용을 판단할 때 활용되는 비율로서 관계 비율 중의 동태비율로 분류되는데 매출액에서 순이익의 비중을 나타내는 것으로 비율이 높을수록 양호한 상태를 나타낸다고 할 수 있다. 매출액 순이익률은 손익계산서의 순이익액을 매출액으로 나눈 뒤(순이익액/매출액) 100을 곱해 산출한다. 부채비율은 기업이 가지고 있는 자산 중 부채가 차지하고 있는 비중을 나타내는 비율로, 기업의 타인자본의존도를 나타내는 대표적인 경영지표이다. 부채비율은 재무상태표의 부채총액을 자기자본으로 나눈 뒤(부채총액/자기자본) 100을 곱해 산출한다.

<표 8> 종속변수의 조작적 정의 및 측정방법

변수명	정의 및 측정방법	자료원천
경영성과	고객만족도 조사결과(조사등급)	ALIO시스템
	청렴도 평가 결과(평가등급)	국민권익위원회
	매출액순이익률(순이익/매출액)	ALIO시스템
	노동생산성(부채총액/자기자본)	ALIO시스템

4. 통제변수

통제변수는 종속변수인 고객만족도 평가, 청렴도 평가, 매출액 순이익률, 부채비율에 영향을 미칠 것으로 판단이 되는 연도, 기관장 출신, 기관유형을 연구모형에 투입하였다. 연도 더미변수는 종속변수에 영향을 미치나 확인되지 못한 사건을 통제하기 위해 투입하였다. 연도 더미변수는 기준변수를 2016년으로 하여 2017년, 2018년, 2019년을 더미변수를 설정하였다. 기관장 출신은 기관장을 내부와 외부출신으로 분류하고 외부출신은 정치적 성격을 고려하여 국회의원·정부관료와 학자·기업가로 재분류하여 3개 범주로 더미변수를 설정하였다. 기관유형은 공공기관의 통제수준과 밀접하게 관련이 있는 공공기관운영에 관한 법률의 적용 범위, ALIO 공시 수준 등을 고려하여 공기업과 준정부기관을 하나의 범주로 기타공공기관은 나머지 범주로 구분하여 투입하였다.

제 3 절 분석방법

본 연구는 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관 중 공공기관의 유형, 지출 예산규모, 소관부처에 따라 80개 공공기관을 연구대상으로 선정하고 조사기간은 6개년(독립변수 2014~2017, 매개변수 2015~2018, 종속변수 2016~2019)으로 한다. 본 연구에서의 종속변수인 공공기관 경영성과에 대한 자료는 모든 유형의 공공기관에 공통적으로 적용되고 있는 기획재정부 주관의 고객만족도 조사결과와 국민권익위원회에서 시행하고 있는 청렴도 평가 결과, 기업의 일반적인 성과지표인 동시에 공공기관의 주요 공시자료인 매출액순이익율과 부채비율로 측정한다. 기존 다수의 공공기관 연구에서 성과측정 자료로 활용되는 '공공기관 경영평가 결과'는 기타공공기관의 경영평가 결과가 공개되지 않아 자료 확보에 한계가 있는바 본 연구에서는 활용하지 않는다.

종속변수인 국민의 관심 수준은 Google에서 제공하는 Google Trends를 통해 공공기관 명칭이 포탈에서 검색되는 빈도와 언론진흥재단의 Bigkinds를 통해 언론매체에서 공공기관 명칭의 노출빈도를 측정하였다. 마지막으로 매개변수인 공공기관의 통제 수준을 측정하기 위한 자료는 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)의 공시자료와 국정감사 회의록에서 공공기관 명칭의 노출 빈도를 개별 조사하여 필요 자료를 확보하였다. 본 연구의 연구가설을 검증하기 위한 연구자료의 분석은 통계프로그램인 SAS를 이용하여 기술통계 분석, 상관관계 분석, 경로분석을 진행한다. 특히, SAS에서 제공하는 CALIS(Covariance Analysis of Linear Structural Equations) 프로시저를 통해 구조방정식 기반의 경로분석을 실시하여 각 변수 간의 미치는 영향과 공공기관 통제의 매개효과를 추정하여 공공기관의 복대리 관계를 확인하였다.

제 4 장 분석의 결과

제 1 절 기술통계 분석

1. 독립변수

독립변수인 국민의 관심 수준을 측정하기 위해 언론매체에서의 공공기관 명칭 노출빈도와 온라인 포탈에서의 공공기관 명칭 검색빈도를 측정하였다. 조사대상 공공기관은 공기업 20개, 준정부기관 36개, 기타공공기관 24개를 포함하여 총 80개 공공기관이며 조사기간은 독립변수인 국민의 관심수준이 종속변수인 공공기관의 경영성과에 영향을 미치는 반응기간(시차)과 공공기관의 사업계획 및 예산편성 과정을 고려하여 조사기간을 2014년부터 2017년으로 하였다. 공공기관의 당해년도 사업계획 및 예산편성 기준의 경우 긴급하거나 특별한 경우를 제외하고 전년도 상반기에 수립되어 하반기에 사업계획 및 예산편성안이 최종 확정이 되어 국회 또는 정부에 제출이 되는 과정을 거치게 된다. 이러한 과정을 살펴볼 때 국민의 관심과 요구가 공공기관의 사업계획 및 예산편성 과정에 반영되어 그 효과가 경영성과에 나타나기까지는 통상 2년의 기간 차이가 발생한다고 할 수 있다.

본 연구에서 언론매체에서의 노출빈도와 온라인 포탈에서의 검색빈도 분석에 사용된 전체 관측치는 320개이다. 언론매체 노출빈도를 측정하기 위해 조사한 언론사는 5개 방송사(KBS, MBC, OBS, SBS, YTN), 11개 중앙지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보), 8개 경제지(매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 아주경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제), 28개 지역종합지이다. 언론매체에서의 노출빈도 분석결과 평균 1,700번의 공공기관 명칭이 언론매체에서 노출되는 것으로 나타났으며

연도별 평균을 살펴보면 2014년 1,720번, 2015 1,800번, 2016년 1,752번, 2017년 1,669번으로 나타났다.

<표11> 독립변수(언론매체 노출 빈도)에 대한 기술통계량

연도	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2014	80	1720.41	1683.53	30	9,867
2015	80	1800.76	1809.13	11	9,891
2016	80	1752.24	1691.19	11	9,819
2017	80	1669.91	1606.45	35	9,017

온라인 포탈에서의 검색빈도 분석결과를 살펴보면 공공기관 명칭이 온라인 포탈에서 평균 367번이 검색된 것으로 나타났다. 연도별 평균 검색빈도를 비교해보면 2014년 414번, 2015 392번, 2016년 319번, 2017년 171번으로 나타났다.

<표12> 독립변수(온라인 포탈 검색빈도)에 대한 기술통계량

연도	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2014	80	414.18	191.81	31	857
2015	80	392.21	180.85	27	945
2016	80	319.36	159.57	31	800
2017	80	358.86	171.21	52	795

일부 공공기관의 경우 언론매체에서의 노출빈도와 온라인 포탈에서의 검색빈도가 예년도 또는 다른 기관의 평균 빈도에 비해 높은 경우를 발견할 수 있었는데 이는 해당 공공기관이 제공하는 서비스에 대한 사회적 이슈가 있었거나 공공기관의 비위행위와 같은 특정한 사건이 발생 된 경우에 그러한 현상이 나타나는 것을 발견할 수 있었다.

2. 매개변수

본 연구의 매개변수는 정치적 통제와 경제로 통제로 구분하여 측정하였다. 정치적 통제는 국정감사 회의록에서 공공기관의 명칭이 언급된 빈도를 개별 조사하여 측정하였다. 분석 결과 기관별 국정감사 시 언급된 공공기관 명칭의 노출 건수는 평균 182번이었다. 그러나 최소 3번에서 최대 1,020번으로 차이가 있었는데 이는 통상적으로 국정감사가 개별 기관에 대한 단독 감사가 아닌 소관 상임위원회에 따라 국정감사 대상기관 수가 다르고 국정감사의 내용이 공공기관과 관련한 정치·사회적 이슈나 사업의 비중 등에 따라 일부 공공기관으로 편중되는 경향이 크기 때문이라 할 수 있다.

<표13> 매개변수(정치적 통제)에 대한 기술통계량

연도	기관유형	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2015	공기업	20	362.55	250.86	51	783
	준정부기관	36	186.56	189.33	5	1023
	기타공공기관	24	122.13	204.16	6	888
2016	공기업	20	305.90	230.82	53	1020
	준정부기관	36	152.43	170.59	4	791
	기타공공기관	24	123.67	192.98	3	843
2017	공기업	20	262.90	184.33	43	603
	준정부기관	36	154.44	146.11	4	676
	기타공공기관	24	96.65	131.02	3	569
2018	공기업	20	303.50	214.44	44	652
	준정부기관	36	159.33	132.88	4	611
	기타공공기관	24	124.29	179.27	4	636

경제적 통제는 공공기관의 재정의존도를 나타내는 것으로 공공기관의

총예산 중 정부 순지원수입 비율로 측정하였다. 정부 순지원수입 내용은 출연금, 출자금, 보조금, 이전수입 등으로 정책적 결정에 따른 고유사업의 확대, 신규사업 시행 등에 따른 정부의 지원예산이다. 분석결과 정부 순지원 수입비율은 평균 36%로 연도별 차이는 유사하였으며 기관유형별 정부순지원 수입비율의 경우 준정부기관, 기타공공기관, 공기업 순으로 정부순지원 수입비율이 높은 것으로 나타났다.

<표14> 매개변수(경제적 통제)에 대한 기술통계량

연도	기관유형	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2015	공기업	20	6.58	10.62	0	38.33
	준정부기관	36	49.14	37.27	0	100.00
	기타공공기관	24	39.25	30.52	0	95.99
2016	공기업	20	5.95	11.34	0	46.94
	준정부기관	36	51.31	37.71	0	100.00
	기타공공기관	24	37.16	29.56	0	95.18
2017	공기업	20	6.10	15.40	0	68.75
	준정부기관	36	51.26	37.33	0	100.00
	기타공공기관	24	36.09	29.31	0	93.13
2018	공기업	20	5.17	14.12	0	63.62
	준정부기관	36	52.02	36.63	0	100.00
	기타공공기관	24	34.93	29.26	0	93.95

3. 종속변수

본연구의 종속변수는 공공기관의 경영성과를 측정하기 위해 고객만족도 조사결과, 청렴도 평가결과, 매출액순이익률, 부채비율을 측정하였다. 우수, 양호, 보통, 미흡으로 산출되는 고객만족도 조사결과는 서열변수(우수 : 4, 양호 : 3, 보통 : 2, 미흡 : 1)로 변환하여 투입하였다. 고객만족도 조사결과의 분석결과 전체 평균은 3.23, 표준편차 0.86으로 나타났으며 연도별 평균을 살펴보면 2016년 3.21, 2017년 3.28, 2018년 3.20, 2019년 3.18로 나타났으며 공기업의 경우 고객만족도 결과의 평균이 조사기간 중에는 지속적인 하락추세가 나타났다.

<표15> 종속변수(고객만족도 조사결과)에 대한 기술통계량

연도	기관유형	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2016	공기업	20	3.65	0.81	1	4
	준정부기관	36	3.14	0.96	1	4
	기타공공기관	24	2.96	0.91	1	4
2017	공기업	20	3.55	0.94	1	4
	준정부기관	36	3.19	0.79	2	4
	기타공공기관	24	3.17	1.01	1	4
2018	공기업	20	3.25	0.85	1	4
	준정부기관	36	3.22	0.72	2	4
	기타공공기관	24	3.13	0.80	1	4
2019	공기업	20	3.06	1.06	1	4
	준정부기관	36	3.25	0.73	1	4
	기타공공기관	24	3.17	0.87	1	4

청렴도 평가결과는 5등급으로 산출되는데 고객만족도 조사결과와 마찬가지로 서열변수(1등급 : 5, 2등급 : 4, 3등급 : 3, 4등급 : 2, 5등급:

1)로 변환하여 분석하였다. 청렴도 평가결과의 분석결과 전체 평균은 3.08, 표준편차 1.00으로 나타났으며 연도별 평균을 살펴보면 2016년 3.15, 2017년 3.06, 2018년 3.08, 2019년 2.96으로 나타났다. 기관유형별 청렴도 평가결과를 살펴보면 공기업은 평균 3.09, 표준편차 1.03 준정부기관은 3.04, 표준편차 0.98, 기타공공기관은 평균 3.06, 표준편차 1.00으로 기관 유형에 따라 큰 차이는 나타나지 않았다.

<표16> 종속변수(청렴도 평가 결과)에 대한 기술통계량

연도	기관유형	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2016	공기업	20	3.32	1.11	1	5
	준정부기관	36	3.06	1.06	1	5
	기타공공기관	24	3.17	0.96	1	5
2017	공기업	20	2.90	0.97	2	5
	준정부기관	36	3.19	1.01	1	5
	기타공공기관	24	3.00	0.93	1	5
2018	공기업	20	3.15	1.18	1	5
	준정부기관	36	2.83	0.94	1	5
	기타공공기관	24	3.38	1.10	2	5
2019	공기업	20	3.00	0.88	1	4
	준정부기관	36	3.11	0.92	1	5
	기타공공기관	24	2.71	0.95	1	5

매출액순이익률의 전체 평균은 3.82, 표준편차 13.04로 연도별 평균을 살펴보면 2016년 1.53, 2017년 4.47, 2018년 3.18, 2019년 2.21로 나타났으며 최소 -298.78에서 최대 135.33까지 큰 차이가 있었다. 기관유형별 매출액 순이익률을 살펴보면 준정부기관의 매출액순이익률의 표준편차(공기업 43.27, 준정부기관 5.08, 기타공공기관 11.35)가 적어 공기업과 기타공공기관에 비해 매출액 순이익률 변동 폭이 작은 것으로 나타났다.

<표17> 종속변수(매출액 순이익률)에 대한 기술통계량

연도	기관유형	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2016	공기업	20	-6.66	71.68	-298.78	54.10
	준정부기관	36	7.80	24.10	-11.00	135.33
	기타공공기관	24	-1.03	13.23	-50.90	28.62
2017	공기업	20	6.16	25.86	-56.80	69.20
	준정부기관	36	4.55	18.66	-8.42	107.56
	기타공공기관	24	2.93	8.37	-4.99	35.20
2018	공기업	20	2.38	32.61	-107.49	62.62
	준정부기관	36	3.58	16.33	-14.76	94.77
	기타공공기관	24	3.24	7.87	-1.67	36.83
2019	공기업	20	0.49	28.70	-109.67	36.20
	준정부기관	36	4.40	16.23	-14.49	91.78
	기타공공기관	24	0.36	14.54	-62.03	21.99

부채비율의 전체 평균은 331.68, 표준편차 1,011로 나타났으며 연도별 평균을 살펴보면 2016년 368%, 2017년 300%, 2018년 364%, 2019년 284%로 나타났다.

<표18> 종속변수(부채비율)에 대한 기술통계량

연도	기관유형	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2016	공기업	20	131.20	145.73	3.01	528.92
	준정부기관	36	640.81	1894.92	8.63	9795.21
	기타공공기관	24	214.86	344.80	16.29	1323.20
2017	공기업	20	135.32	175.24	3.26	718.48
	준정부기관	36	498.40	1232.42	8.32	5856.90
	기타공공기관	24	182.65	305.92	14.37	1284.07
2018	공기업	20	221.58	511.96	3.20	2287.10
	준정부기관	36	619.48	1740.24	16.05	8763.90
	기타공공기관	24	158.81	292.15	14.24	1272.46
2019	공기업	20	284.91	766.28	4.74	3415.48
	준정부기관	36	388.84	784.13	24.78	3899.39
	기타공공기관	24	158.84	299.25	14.67	1296.65

4. 통제변수

본 연구의 통제변수는 연도, 기관장 출신, 기관유형을 투입하였다. 연도는 2016년을 기준변수로 하여 2017년, 2018년, 2019년을 더미변수화 하여 연도를 통제하였다. 공공기관의 기관장 출신을 살펴보면 내부출신 17.50%, 외부출신 82.50%로 나타났으며 외부출신 중 정치인과 정부관료가 60.31%로 가장 높은 비율로 나타났다. 특히, 조사대상 기간 중 기관유형별 정치인 또는 정부 관료의 기관장 임용률을 살펴보면 공기업은 76.25%, 준정부기관은 70.83%, 기타공공기관은 31.25%로 나타났다. 기관 유형은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분할 수 있으나 본 연구에서는 공공기관운영에 관한 법률의 적용 범위, 기획재정부 주관 공공기관 경영평가 대상, 경영공시 수준 등을 고려하여 공기업과 준정부기관을 하나의 범주로 기타공공기관을 나머지 범주로 구분하여 통제하였다.

<표19> 통제변수에 대한 기술통계량(기관장 출신)

연도	내부	외부	
		교수·기업가 등	정치·관료
2016	12(15.00%)	21(26.25%)	47(58.75%)
2017	15(18.75%)	17(21.25%)	48(60.00%)
2018	15(18.75%)	15(18.75%)	50(62.50%)
2019	14(17.50%)	18(22.50%)	48(60.00%)
계	56(17.50%)	71(22.19%)	193(60.31%)

제 2 절 상관관계 분석

가설검증에 앞서 본 연구의 독립변수, 매개변수, 종속변수 간의 상관관계를 확인하기 위해 피어슨 상관관계 분석을 시행하였다. 피어슨 상관계수는 변수 간의 상관관계를 나타내는 지표로 상관계수 값은 -1과 +1 사이의 값으로 상관관계의 강도와 방향을 나타내며 0일 경우 두 변수는 상관관계가 없는 것으로 추정할 수 있다. 변수 간의 상관관계는 한 변수가 증가할 때 다른 변수가 증가하거나 감소하는 관계를 살펴보는 것으로 인과관계를 나타내는 것은 아니다.

그러나 상관계수는 회귀계수와 매우 밀접한 관계를 가지고 있다. 특히, 회귀모형에서 독립변수의 회귀계수 추정량은 상관계수에 따라 변화하는데 독립변수와 종속변수의 상관관계가 클수록 회귀계수는 커지게 된다. 또한, 독립변수와 종속변수를 표준화하여 산출된 표준화 회귀계수는 두 변수의 표준편차가 1이기 때문에 상관계수 값과 회귀계수 값이 같게 된다.

<표20> 변수 간의 상관관계 표(독립변수·매개변수·종속변수)

피어슨 상관 계수, N = 282 H0: Rho=0 가정하에서 Prob > |r|								
구분	포탈 검색빈도 (t-2)	언론 노출빈도 (t-2)	국정감사 발언건수 (t-1)	정부순 지원비율 (t-1)	고객 만족도	청렴도 평가결과	매출액 순이익률	부채 비율
구글검색빈도 (t-2)	1.00000	0.36157 <.0001	0.23910 <.0001	0.13218 0.0264	-0.07949 0.1832	0.17508 0.0032	-0.12408 0.0373	0.01563 0.7938
언론노출빈도 (t-2)	0.36157 <.0001	1.00000	0.63896 <.0001	-0.13156 0.0272	0.00309 0.9589	0.09480 0.1122	0.09842 0.0991	-0.07156 0.2309
국정감사 발언건수 (t-1)	0.23910 <.0001	0.63896 <.0001	1.00000	-0.27828 <.0001	0.04449 0.4568	0.11768 0.0483	0.13331 0.0252	-0.03703 0.5358
정부순지원비율 (t-1)	0.13218 0.0264	-0.13156 0.0272	-0.27828 <.0001	1.00000	-0.19664 0.0009	0.14655 0.0138	-0.20512 0.0005	0.20038 0.0007
고객만족도	-0.07949 0.1832	0.00309 0.9589	0.04449 0.4568	-0.19664 0.0009	1.00000	-0.24276 <.0001	0.16608 0.0052	-0.04236 0.4786
청렴도 평가결과	0.17508 0.0032	0.09480 0.1122	0.11768 0.0483	0.14655 0.0138	-0.24276 <.0001	1.00000	0.00654 0.9129	0.09473 0.1125
매출액 순이익률	-0.12408 0.0373	0.09842 0.0991	0.13331 0.0252	-0.20512 0.0005	0.16608 0.0052	0.00654 0.9129	1.00000	-0.09367 0.1165
부채비율	0.01563 0.7938	-0.07156 0.2309	-0.03703 0.5358	0.20038 0.0007	-0.04236 0.4786	0.09473 0.1125	-0.09367 0.1165	1.00000

* 총 표본수 320개 중 결측치를 제외한 282개 표본을 대상으로 상관관계를 분석

제 3 절 가설의 검증 및 분석결과

1. 구조방정식 모형에 기반한 경로분석

본 연구는 국민(국민의 관심수준)-국회·정부(공공기관의 통제)-공공기관(경영성과)이라는 복대리 관계의 각 주체에서 관찰되는 실제 관측치를 이용하여 각 변수 간의 미치는 영향과 매개효과를 분석하였다.

통상적으로 연구에서 매개효과를 검증하기 위한 고전적인 방법으로 Baron & Kenny(1986)의 접근법이 활용되고 있다. 직관적으로 1) 매개변수를 고려하지 않았을 때 원인변수가 종속변수에 영향을 미치고, 2) 원인변수가 매개변수에 영향을 미치고 3) 매개변수가 결과변수에 영향을 주면 매개효과가 있는 것으로 판단하는 단계적 접근법이다. 그러나 이 단계적 접근에 대해서는 많은 비판이 제기되고 있다. 첫째, 간접효과는 음수이고 직접효과는 양수인 경우 총효과가 0이더라도 매개효과가 존재할 수 있다. 둘째, 개별적인 두 가설 검정의 결과가 기각되지 않더라도 두 가설이 결합된 경우에는 가설 검정 결과가 기각될 수 있다. 즉, 비록 2)와 3)이 성립하지 않더라도 매개효과가 통계적으로 존재한다고 판단할 수 있다. 또한 2)와 3)이 성립하더라도 매개효과가 없을 수도 있는 것이다(고길곤 2021).

이러한 Baron & Kenny(1986)의 절차적 접근법의 한계와 매개효과 유무의 정확한 판단을 위해서는 추정된 매개효과 크기가 통계적으로 유의미한지를 검증하는 과정이 추가적으로 수행되어야 한다.

이에 본 연구에서는 매개효과를 검증하기 위해 Baron & Kenny(1986)의 고전적인 방법이 아닌 구조방정식모형(Structural Equation Modeling : SEM)에 기반한 경로분석을 통해 매개효과를 추정하였다. 통상의 연구에서 활용되는 회귀분석이 관찰 값과 회귀방정식에 의해 예측되는 값의 차이를 최소화하는 선형분석의 방법인 데 비해 구조방정식 모형은 각 표본

의 공분산 행렬과 모집단의 특성을 나타내는 모집단 공분산 행렬 간의 차이를 최소화하는 데 초점을 맞춘 분석이라고 할 수 있다[7]. 특히, 매개변수의 경우 독립변수와 종속변수의 역할을 수행하고 있어 다수의 매개변수가 있는 경우 각 경로를 고려하여 여러 개의 회귀모형을 추정하면 직접효과와 간접효과를 추정할 수 있지만, 회귀분석을 여러 번 수행하는 것이 번거로우므로, 매개효과 분석을 일반화한 경로분석을 이용할 수 있는 SAS의 CALIS(Covariance Analysis of Linear Structural Equations) 프로시저를 이용하여 구조방정식에 기반한 모형적합도 평가를 비롯하여 경로분석을 통한 매개효과의 분석과 이에 대한 통계적 유의성 검증을 시행하였다.

7) Rex B. Kline(2019). 「구조방정식 모형 원리와 적용」, 학지사

2. 모형적합도 평가

본 연구는 실제 관측된 데이터를 이용하여 구조방정식을 통한 경로 분석을 시행하기 때문에 분석에 앞서 모형이 분석에 적합한지를 확인하는 모형적합도 평가를 수행하였다. 모형을 평가하는 방법은 카이제곱 검증을 이용하는 방법과 적합지수를 이용하는 방법이 있으나 카이제곱 검증은 표본의 크기에 따라 모형의 기각 여부가 결정될 수 있는 한계가 있어 본 연구에서는 모형적합도 지수를 활용하여 모형의 적합도를 평가하였다.

모형적합도 지수는 근사적합도지수(approximate fit index)라고도 하는데 통계적 유의성 검정에 기반한 지수가 아니기 때문에 지수 값이 영가설에 대한 기각 여부를 판단하지는 않는다. 모형적합도 지수는 유형에 따라 절대적합지수, 증분적합지수, 간명성적합지수로 나누어 살펴볼 수 있다[8].

절대적합지수(absolute fit index)는 설계된 연구모형이 데이터를 얼마나 잘 설명하는지를 나타내는 지수로 다른 참조 준거 없이 모형 자체의 적합성을 평가한다. 그러나 잘못 설계된 모형의 경우에도 자유도가 0에 가까워지도록 자유모수를 계속 추가하다 보면 설명력이 높아질 수 있어 다른 유형의 적합지수와 함께 모형의 적합도를 살펴보아야 한다. 대표적으로 활용되는 절대적합지수는 SRMR(Standardised Root Mean Square Residual)과 GFI(Goodness of Fit Index)가 활용되는데 SRMR은 0.1이하, GFI는 0.9이상의 값을 양호한 수준이라고 평가한다. 본 연구에서 모형의 SRMR은 0.03이며 GFI는 0.98로 나타나 절대적합지수는 양호한 것으로 평가되었다.

증분(상대비교)적합지수(incremental fit index)는 기저모형(base model)에 비해 연구모형이 상대적으로 얼마나 더 나은 적합도를 가지는지를 나타내는 지수로 일반적으로 기저모형이 가지는 외생변수 간의 공분산이 0이라고 가정하고 있어 증분적합지수는 1에 가까울수록 좋은 모형이라고 판단한다. 대표적으로 활용되는 증분적합지수는 CFI(Comparative Fit

8) Rex B. Kline(2019). 「구조방정식 모형 원리와 적용」, 학지사

Index)로 본 연구에서 모형의 CFI는 0.95로 양호한 것으로 나타났다.

간명적합지수(Parsimony-adjusted index)는 연구모형의 자유도와 관련된 지수로 영모형과 자유도가 동일한 모형의 경우 간명적합지수가 1이라고 할 수 있어 지수 값이 작을수록 모형의 타당성이 높다고 판단할 수 있다. 대표적으로 활용되는 간명적합지수는 RMSEA(Root Mean Squared Error of Approximation)로 본 연구에서 모형의 RMSEA는 0.07로 나타났다.

<표21> 모형적합도 지수 평가결과(SAS CALIS 프로시져)

구분	지수	값
절대적합지수 (Absolute Index)	Standardized RMR (SRMR)	0.0338
	Goodness of Fit Index (GFI)	0.9754
증분적합지수 (Incremental Index)	Bentler Comparative Fit Index	0.9532
간명성 적합지수 (Parsimony Index)	RMSEA Estimate	0.0779

3. 가설의 검증 및 분석

가설 검증을 위해 구조방정식에 기반한 경로분석을 실시하여 회귀계수를 추정하였다. 단, 원자료의 회귀계수 추정값은 측정 단위의 크기에 의존하기 때문에 측정 단위와 분산 차이의 문제를 줄이기 위해 정규표준화된 변수를 이용하여 표준화 회귀계수를 추정하여 가설의 검증과 분석을 진행하였다.

<표 22> 경로분석 총괄표(SAS : CALIS 프로시저)

Standardized Results for PATH List							
Path			Parameter	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
온라인포털 검색빈도	→	정치적 통제	a11	0.00928	0.04921	0.1886	0.8504
온라인포털 검색빈도	→	경제적 통제	a12	0.20679	0.06049	3.4185	0.0006
언론매체 노출빈도	→	정치적 통제	a21	0.63560	0.03269	19.4461	<.0001
언론매체 노출빈도	→	경제적 통제	a22	-0.20633	0.06050	-3.4106	0.0006
온라인포털 검색빈도	→	고객만족도 결과	cprime	-0.03585	0.06544	-0.5478	0.5838
온라인포털 검색빈도	→	청렴도 평가결과	b1	0.12905	0.06471	1.9944	0.0461
온라인포털 검색빈도	→	매출액 순이익률	b2	-0.13758	0.06463	-2.1287	0.0333
온라인포털 검색빈도	→	부채비율	b3	0.03886	0.06537	0.5944	0.5522
언론매체 노출빈도	→	고객만족도 결과	b4	-0.04673	0.08345	-0.5600	0.5755
언론매체 노출빈도	→	청렴도 평가결과	b5	-0.03754	0.08326	-0.4509	0.6521
언론매체 노출빈도	→	매출액 순이익률	b6	0.04967	0.08323	0.5968	0.5507
언론매체 노출빈도	→	부채비율	b7	-0.16464	0.08242	-1.9976	0.0458
정치적 통제	→	고객만족도 결과	_Parm24	0.01441	0.07461	0.1931	0.8469
정치적 통제	→	청렴도 평가결과	_Parm25	0.14291	0.07387	1.9345	0.0531
정치적 통제	→	매출액 순이익률	_Parm26	0.05744	0.07434	0.7727	0.4397
정치적 통제	→	부채비율	_Parm27	0.07062	0.07438	0.9495	0.3424

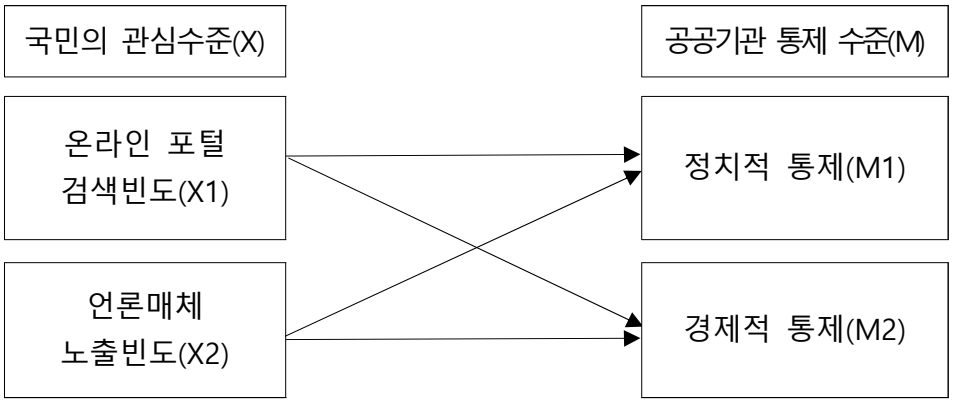
Standardized Results for PATH List							
Path			Parameter	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
경제적 통제	→	고객만족도 결과	_Parm28	-0.18831	0.05806	-3.2432	0.0012
경제적 통제	→	청렴도 평가결과	_Parm29	0.16581	0.05814	2.8520	0.0043
경제적 통제	→	매출액 순이익률	_Parm30	-0.15551	0.05823	-2.6709	0.0076
경제적 통제	→	부채비율	_Parm31	0.20839	0.05722	3.6420	0.0003
통제변수 (연도_2017)	→	고객만족도 결과	b8	-0.00637	0.07109	-0.0896	0.9286
통제변수 (연도_2017)	→	청렴도 평가결과	_Parm01	-0.01796	0.07090	-0.2533	0.8001
통제변수 (연도_2017)	→	매출액 순이익률	_Parm02	0.00853	0.07091	0.1203	0.9042
통제변수 (연도_2017)	→	부채비율	_Parm03	0.0007783	0.07104	0.0110	0.9913
통제변수 (연도_2018)	→	고객만족도 결과	_Parm04	-0.02861	0.07240	-0.3952	0.6927
통제변수 (연도_2018)	→	청렴도 평가결과	_Parm05	-0.01556	0.07222	-0.2154	0.8294
통제변수 (연도_2018)	→	매출액 순이익률	_Parm06	-0.03595	0.07221	-0.4979	0.6186
통제변수 (연도_2018)	→	부채비율	_Parm07	0.03530	0.07233	0.4881	0.6255
통제변수 (연도_2019)	→	고객만족도 결과	_Parm08	-0.03884	0.07111	-0.5462	0.5849
통제변수 (연도_2019)	→	청렴도 평가결과	_Parm09	-0.09606	0.07076	-1.3576	0.1746
통제변수 (연도_2019)	→	매출액 순이익률	_Parm10	-0.06380	0.07087	-0.9001	0.3680
통제변수 (연도_2019)	→	부채비율	_Parm11	-0.00756	0.07109	-0.1063	0.9153
통제변수 (기관장임용_학자)	→	고객만족도 결과	_Parm12	-0.21951	0.07730	-2.8398	0.0045
통제변수 (기관장임용_학자)	→	청렴도 평가결과	_Parm13	0.00414	0.07806	0.0530	0.9577
통제변수 (기관장임용_학자)	→	매출액 순이익률	_Parm14	-0.02923	0.07805	-0.3746	0.7080
통제변수 (기관장임용_학자)	→	부채비율	_Parm15	0.03327	0.07818	0.4256	0.6704
통제변수 (기관장임용_정치)	→	고객만족도 결과	_Parm16	-0.13398	0.08623	-1.5538	0.1202

Standardized Results for PATH List							
Path			Parameter	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
통제변수 (기관장임용_정치)	→	청렴도 평가결과	_Parm17	0.05686	0.08626	0.6592	0.5098
통제변수 (기관장임용_정치)	→	매출액 순이익률	_Parm18	0.06393	0.08625	0.7412	0.4586
통제변수 (기관장임용_정치)	→	부채비율	_Parm19	0.08338	0.08630	0.9662	0.3340
기관유형	→	고객만족도 결과	_Parm20	-0.12874	0.06785	-1.8973	0.0578
기관유형	→	청렴도 평가결과	_Parm21	0.01553	0.06805	0.2282	0.8195
기관유형	→	매출액 순이익률	_Parm22	-0.05152	0.06800	-0.7577	0.4486
기관유형	→	부채비율	_Parm23	-0.12288	0.06767	-1.8159	0.0694

1) 국민의 관심 수준과 공공기관 통제 간의 관계 검증

국민의 관심 수준이 공공기관 통제에 미치는 영향을 분석하기 위해 연구모형 중 아래 경로에 대한 표준화 회귀계수를 추정하였는데 결과는 다음과 같다.

<그림4> 국민의 관심수준과 공공기관 통제수준의 경로



<표23> 표준화 회귀계수 추정결과(국민의관심수준→공공기관통제)

Standardized Results for PATH List						
Path			Estimate	Standard Error	t Value	Pr>|t|
X1	→	M1	0.00928	0.04921	0.1886	0.8504
X1	→	M2	0.20679	0.06049	3.4185	0.0006
X2	→	M1	0.63560	0.03269	19.4461	<.0001
X2	→	M2	-0.20633	0.06050	-3.4106	0.0006

온라인 포탈에서의 검색빈도와 공공기관의 정치적 통제의 회귀분석을 통해 추정된 표준화된 회귀계수는 0.00928로 p-value 값이 0.8504로 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 반면에 온라인 포탈에서의 검색빈도와 공공기관의 경제적 통제의 회귀분석을 통해 추정된 표준화된 회귀계수는 0.20679이고 p-value 값이 0.0006으로 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

마찬가지로 언론매체에서의 노출빈도가 공공기관의 정치적 통제와 경제적 통제 간의 추정된 표준화 회귀계수는 각각 0.63560, -0.20633이었고 p-value 값은 각각 <.0001, 0.0006으로 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

이를 해석해 보면 온라인 포털 검색빈도가 1 표준편차만큼 증가할 때 경제적 통제는 0.20679 표준편차만큼 변한다는 것으로 온라인 포털 검색빈도가 공공기관의 경제적 통제에 정(+)의 영향을 미친다고 할 수 있다. 이는 Cobb & Elder(1983)의 국민이 정책의제설정 주체에 요구를 투입하고, 이에 따라 정책이 결정된다는 정책의제 설정과정에서 논의된 바와 같이 공공기관에 대한 국민의 관심이 고조되면서 정부 정책결정권자는 국민의 요구와 정치적 부담을 의식하여 공공기관과 관련한 정부 정책의

제가 채택된 결과라 할 수 있다. 뉴미디어를 통해 국민들의 요구가 정책과정에 미치는 영향을 연구한 강준만(2000)의 연구에서도 유사한 결과를 발견할 수 있었다. 포털과 같은 뉴미디어의 등장과 함께 국민들의 공공조직에 대한 서비스 수요 및 기대가 전달될 수 있는 경로가 확장되면서 정책과정에 대한 영향력이 강화되고 일종의 권력으로 작용하게 된 것이다.

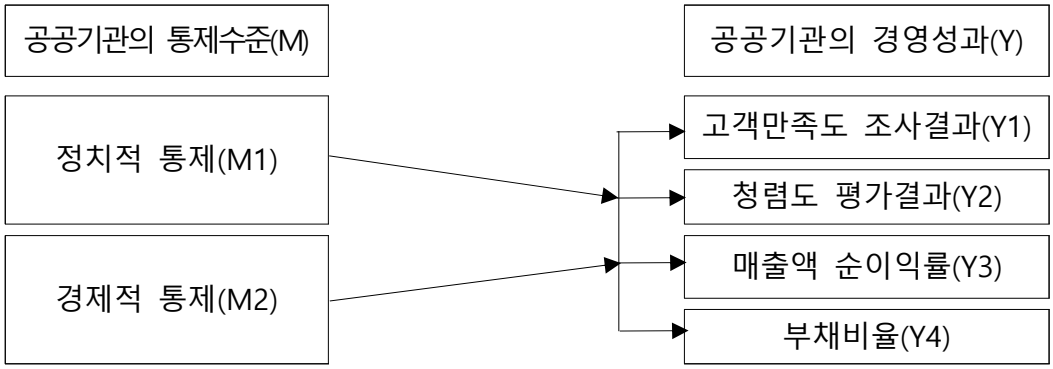
또한, 언론매체에서의 노출 빈도가 1 표준편차만큼 증가할 때 정치적 통제는 0.63560 표준편차만큼 변하고 경제적 통제는 -0.20633 표준편차만큼 변하는 것으로 나타났다. 이는 Parsons(1995)의 이슈 확산을 통한 의제설정과정에서와 같이 공공기관과 관련한 사회적 이슈가 언론매체에 집중적으로 조명을 받으면서 문제해결을 위한 국민적 공감대가 형성됨으로써 정치적 통제에 정(+)의 영향을 미친 결과라 할 수 있다. 이와는 반대로 경제적 통제에는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이는 정부 관료의 사적 이익 극대화에 따른 정책집행의 비효율적 구조, 국민의 요구에 부합되지 않는 언론보도 등에서 그 이유를 유추해 볼 수 있다. 이와 관련하여 최연태·이재완(2011)의 연구에서는 특별교부세 배분과정 사례의 분석을 통해 관료들의 지대추구(rent-seeking)행위를 실증한 바 있다[9]. 따라서, 가설 1-1 “온라인 포탈에서의 검색 빈도는 공공기관 통제에 영향을 미칠 것이다”는 부분 채택되었고 가설 1-2 “언론매체에서의 노출 빈도는 공공기관 통제에 영향을 미칠 것이다”는 채택되었다.

2) 공공기관의 통제 수준과 경영성과 간의 관계 검증

공공기관의 통제 수준이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향을 검증하기 위한 경로분석을 통해 표준화된 회귀계수를 추정하였는데 결과는 다음과 같다.

9) 최연태·이재완(2011). 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구.「한국정책학회보」, 20: 189-218.

<그림5> 공공기관 통제수준과 공공기관 경영성과 경로



<표24> 표준화 회귀계수 추정결과(공공기관 통제수준→경영성과)

Standardized Results for PATH List						
Path			Estimate	Standard Error	t Value	Pr>|t|
M1	→	Y1	0.01441	0.07461	0.1931	0.8469
M1	→	Y2	0.14291	0.07387	1.9345	0.0531
M1	→	Y3	0.05744	0.07434	0.7727	0.4397
M1	→	Y4	0.07062	0.07438	0.9495	0.3424
M2	→	Y1	-0.18831	0.05806	-3.2432	0.0012
M2	→	Y2	0.16581	0.05814	2.8520	0.0043
M2	→	Y3	-0.15551	0.05823	-2.6709	0.0076
M2	→	Y4	0.20839	0.05722	3.6420	0.0003

공공기관의 정치적 통제수준과 공공기관 경영성과 간에 추정된 회귀계수의 p-value 값은 0.05를 모두 초과하여 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이에 가설 2-1 “정치적 통제가 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다”는 기각되었다.

공공기관의 경제적 통제와 공공기관 경영성과 간의 추정된 표준화된 회귀계수를 살펴보면 고객만족도 조사결과는 -0.18831, 청렴도 평가결과는 0.16581, 매출액순이익률은 -0.15551, 부채비율은 0.20839이며 p-value값은 모두 0.05 미만으로 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이를 해석해 보면 공공기관의 경제적 통제가 1 표준편차만큼 증가할 때 고객만족도는 -0.18831 표준편차만큼 변하는 것으로 경제적 통제가 고객만족도 결과에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부가 자신의 책무성을 확보하기 위한 지휘 · 감독 중심으로 공공기관을 통제하게 되면서 국민의 만족(요구)과는 상반되는 방향의 결과가 나타난 것이라 할 수 있다. 이와 유사한 사례는 학교밖청소년 지원법 시행에 있어 나타난 문제점에서 찾아볼 수 있다. 정부는 국민의 개인정보 보호를 위해 엄격한 감독과 관리를 시행하고 있다. 그러나 이러한 조치로 인해 학업중단 청소년의 신상이 자동으로 학교밖센터로 인계되지 못해 지원법이 시행되고 있음에도 불구하고 학교 밖 청소년 가운데 42%는 아무런 지원을 받지 못하는 경우가 발생하기도 했다[10].

또 다른 이유로는 고객만족도 조사 자체가 가지고 있는 한계에서 찾아볼 수 있다. 매년 고객만족도 조사의 주요한 조사기준이 빈번하게 변경이 되면서 조사결과의 일관성 유지가 어려운 것이 사실이다. 더욱이 고객만족도의 공정한 조사를 방해하고 객관성을 심각하게 훼손시키는 등 일부 공공기관의 비위행위로 인해 고객만족도 조사결과의 신뢰도가 저하되었기 때문이라 할 수 있다.

또한, 경제적 통제가 1 표준편차만큼 증가할 때 청렴도 평가결과의 경우에는 0.16581 표준편차만큼 변화하였으며, 매출액순이익률은 -0.15551 표준편차만큼, 부채비율은 0.20839 표준편차만큼 변화였다고 할 수 있다. 이러한 결과는 공공기관에 대한 경제적 통제가 민간기업에서와 같은 효율성보다는 공익적 목적의 공공성 확보에 있기 때문이라 할 것이다. 즉, 경제적 통제가 증가함에 따라 공공성에 있어 주요한 요소 중에 하나인

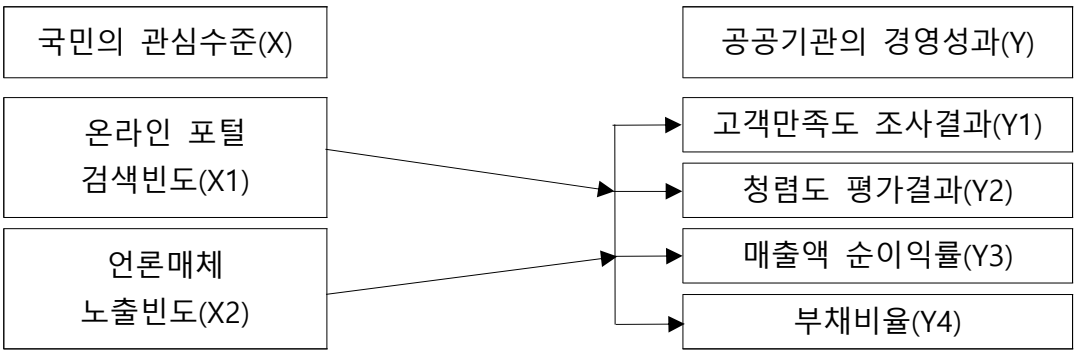
10) 「학교밖청소년 법 4년..지원대상 늘었지만 사각지대 여전」, 2019.5.31. EBS NEWS

청렴도 결과에는 정(+)의 영향을 미친 것이다. 반면 공공기관이 제공하는 서비스는 비경합성과 비배재성 등으로 인해 공공기관은 민간기업과 같은 효율성과 수익성을 확보하기 어려운 구조이다. 즉, 경제적 통제의 증가는 공공성 확보에는 정(+)의 영향을 미쳤으나 시장논리와 부합하는 효율성과 수익성에는 부(-)의 영향을 미쳐 매출액 순이익률의 감소와 부채비율 증가로 이어지게 된 것이다. 최근 정부의 공공기관 운영에 대한 방침이 사회적 가치와 비정규직의 정규직화와 같은 공적 역할의 확대를 강조[11]하게 되면서 공공기관의 효율성보다는 공공성이 더욱 강조되는 것이 대표적인 사례라 할 수 있다. 따라서 가설 2-2 "경제적 통제가 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다"는 채택되었다.

3) 국민의 관심 수준과 공공기관 경영성과와의 관계 검증

국민의 관심 수준이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향을 검증하기 위한 경로분석을 통해 회귀계수를 추정하여 분석하였는데 결과는 다음과 같다.

<그림6> 국민의 관심수준과 공공기관 경영성과 경로



11) "양질의 일자리, 상생과 협력과 같은 사회적 가치 실현이 공공기관의 경영철학이 되어야 하며 공공기관의 공공성이야말로 기관의 발전뿐만 아니라 우리 경제의 지속가능한 성장 기반임", 2018.8.29. 「공공기관장 워크숍」중 문재인 대통령 발언 내용 中

<표25> 표준화 회귀계수 추정결과(국민의 관심수준→경영성과)

Standardized Results for PATH List						
Path			Estimate	Standard Error	t Value	Pr>|t|
X1	→	Y1	-0.03585	0.06544	-0.5478	0.5838
X1	→	Y2	0.12905	0.06471	1.9944	0.0461
X1	→	Y3	-0.13758	0.06463	-2.1287	0.0333
X1	→	Y4	0.03886	0.06537	0.5944	0.5522
X2	→	Y1	-0.04673	0.08345	-0.5600	0.5755
X2	→	Y2	-0.03754	0.08326	-0.4509	0.6521
X2	→	Y3	0.04967	0.08323	0.5968	0.5507
X2	→	Y4	-0.16464	0.08242	-1.9976	0.0458

온라인 포탈에서의 검색빈도는 청렴도 평가 결과와 매출액 순이익률에서 추정된 회귀계수에서만 p-value 값이 0.0461, 0.0333으로 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 온라인 포탈에서의 검색빈도와 공공기관의 청렴도 평가결과 간의 표준화된 회귀계수는 0.12905이며 온라인 포탈에서의 검색빈도와 공공기관의 매출액순이익률 간의 표준화된 회귀계수는 -0.13758로 나타났다. 한편 언론매체에서의 노출 빈도와 부채비율에서 추정된 표준화된 회귀계수는 -0.16464이며 p-value 값은 0.0485로 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 온라인 포탈에서의 검색빈도와 고객만족도, 부채비율 그리고 언론매체에서의 노출빈도에서 부체비율을 제외한 경영성과 간에 추정된 회귀계수의 p-value 값은 모두 0.05를 초과하여 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

이를 해석해 보면 온라인 포탈에서의 검색빈도가 1 표준편차만큼 증가할 때 공공기관의 청렴도 평가결과는 0.12905 표준편차만큼 증가하였고 매출액순이익률은 -0.13758 표준편차만큼 변하였다고 할 수 있다. 또한,

언론매체에서의 노출빈도가 1 표준편차만큼 증가할 때 공공기관의 부채비율은 -0.1646 표준만큼 변한다고 할 수 있다.

즉, 국민의 관심수준인 온라인 포탈에서의 검색빈도는 공공기관의 청렴도 평가 결과에는 정(+)의 영향을 미쳤으며 매출액 순이익률에는 부(-)의 영향을 미치는 것을 의미한다. 이러한 결과는 국민의 관심과 요구에 부응한 공공기관이 민간기업과 같은 영리 추구의 서비스가 아닌 공공성 확보라는 설립목적에 따라 고객(국민) 지향적 서비스를 제공함에 따른 결과라 할 수 있다. 이혜윤(2014)의 연구에 따르면 국민은 공공기관이 제공하는 공공서비스에 대한 직접적인 선호와 요구를 드러내고 공공기관은 그들의 선호와 요구에 즉각적으로 반응한다고 하였는데 이는 공공기관이 제공하는 서비스의 고객지향성을 지지하는 내용이라 할 수 있다. 이에 가설3-1 "온라인 포탈에서의 검색빈도는 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다"는 부분 채택되었다. 한편 언론매체에서의 노출빈도는 공공기관의 부채비율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이는 부채가 높은 공공기관에 대한 언론보도[12]가 증가하면 이에 반응한 공공기관이 부채비율을 줄이기 위한 노력의 결과라고 할 수 있다. 이에 가설3-2 "언론매체에서의 노출빈도는 경영성과에 영향을 미칠 것이다"는 부분 채택되었다.

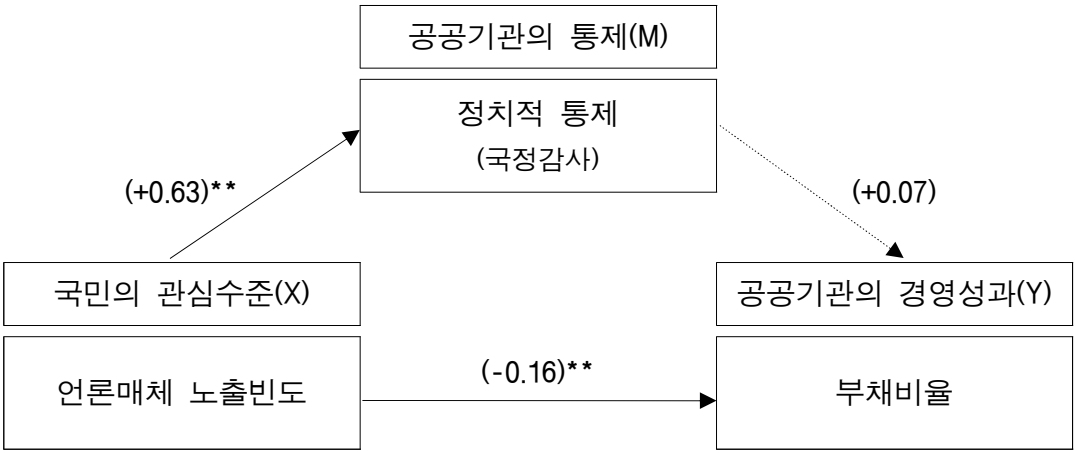
4) 국민의 관심과 공공기관 성과에 대한 공공기관 통제의 매개효과 검증

본 연구에서는 국민-국회·정부-공공기관이라는 공공기관의 복대리관계를 확인하기 위해 국민의 관심 수준이 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 때 공공기관의 통제가 가지는 매개효과를 검증하기 위한 경로분석을 실시하였다. 우선 구조방정식에 기반한 경로분석을 통해 독립변수, 종속변수, 매개변수 간의 경로에 대한 회귀계수를 추정하여 직접효과, 간접효과, 총효과를 산출한 후 매개효과의 통계적 유의성 검증을 시행하였다.

12) 공공기관 부채 관련 언론보도 건수 2014년 4,272건, 2015년 1,442건, 2016년 862건, 2017년 655건 (언론진흥재단 빅카인즈)

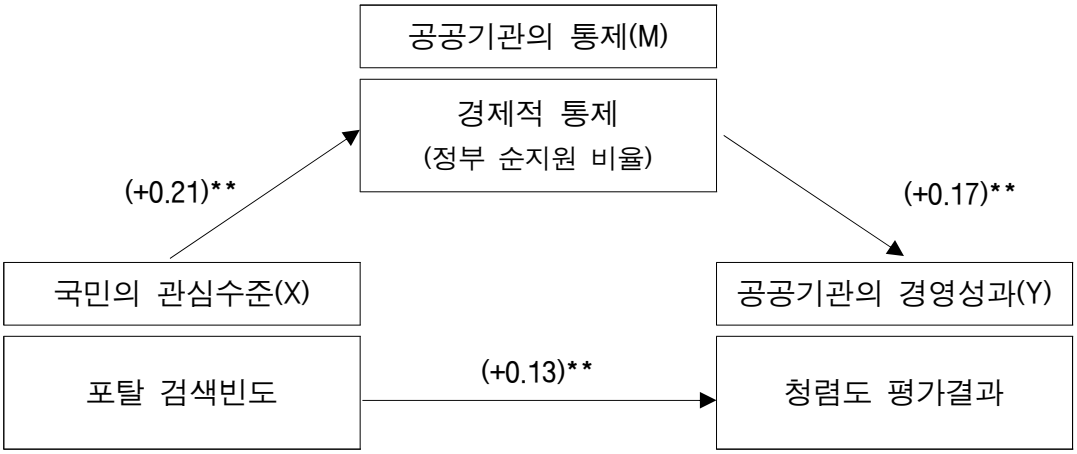
본 연구에서는 SAS의 CALIS 프로시져를 이용하여 각 경로에 대한 회귀계수 추정과 통계적 유의성 검증을 시행하였다. 그 결과 공공기관의 정치적 통제는 매개효과가 확인이 안 되었고, 경제적 통제는 국민의 관심수준과 공공기관의 경영성과를 매개하는 것으로 나타났는데 그 내용은 아래와 같다.

<그림7> 정치적 통제의 매개효과



우선 정치적 통제의 경우 국민의 관심수준인 언론매체의 노출빈도가 공공기관의 경영성과 중 부채비율에 미치는 직접효과는 -0.16464로 앞선 가설3-1에서 추정된 회귀계수를 확인할 수 있다. 이와 마찬가지로 간접효과는 가설 1-1 국민의 관심수준인 언론매체의 노출빈도에서 공공기관의 정치적 통제간에 추정된 회귀계수 0.63560과 가설 2-1 공공기관의 정치적 통제에서 부채비율간에 추정된 회귀계수 0.07062를 이용하여 산출할 수 있으나, 정치적 통제와 부채비율간에 추정된 회귀계수의 p-value 값이 0.05를 초과하여 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 매개효과를 추정할 수 없었다.

<그림8> 경제적 통제의 매개효과①



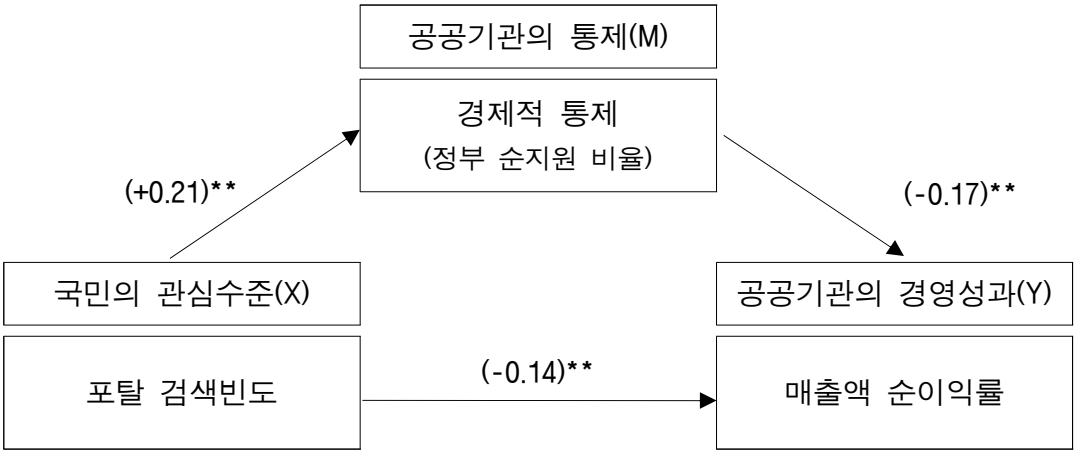
<표26> 매개효과 추정결과(국민의관심수준-공공기관 통제-경영성과(청렴도))

Standardized Effects of 국민의 관심수준(포탈 검색빈도)			
Effect / Std Error / t Value / p Value			
구분	Total	Direct	Indirect
공공기관의 경영성과 (청렴도평가)	0.1647 0.0643 2.5601 0.0105	0.1291 0.0647 1.9944 0.0461	0.0356 0.0172 2.0667 0.0388

다음으로 국민의 관심수준인 포탈에서의 검색빈도가 공공기관의 경영성과 중 청렴도 평가결과에 미치는 직접효과는 0.1291로 앞선 가설3-1에서 추정된 회귀계수를 통해 확인할 수 있다. 이와 마찬가지로 간접효과는 가설1-1 국민의 관심수준인 포탈에서의 검색빈도에서 공공기관의 경제적 통제간에 추정된 회귀계수 0.20679와 가설 2-1 공공기관의 경제적 통제에서 청렴도 평가결과간에 추정된 회귀계수 0.16581를 이용하여 산출할 수 있는데 그 효과는 0.0356이다. 총효과는 직접효과 0.1291과 간접효과 0.0356의 합으로 0.1647로 나타났다. 또한, SAS CALIS 프로시져를

통해 각 효과에 대한 통계적 유의성을 검증한 결과 직접효과는 0.0461, 간접효과는 0.0388, 총효과는 0.0105로 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과를 통해 공공기관의 경제적 통제가 국민의 관심수준(포탈 검색빈도)과 공공기관의 경영성과(청렴도 결과)를 부분매개 하는 것으로 추정할 수 있다.

<그림9> 경제적 통제의 매개효과②



<표27> 매개효과 추정결과(국민의관심수준-공공기관 통제-경영성과(매출액순이익률))

Standardized Effects of 국민의 관심수준			
Effect / Std Error / t Value / p Value			
구분	Total	Direct	Indirect
공공기관의 경영성과	-0.1692 0.0639 -2.6497 0.008057	-0.1376 0.0646 -2.1287 0.0333	-0.0316 0.0156 -2.0226 0.0431

국민의 관심수준인 포탈에서의 검색빈도가 공공기관의 경영성과 중 매출액 순이익률에 미치는 직접효과는 -0.1376으로 앞선 가설3-1에서 추정

된 회귀계수를 통해 확인할 수 있다. 이와 마찬가지로 간접효과는 가설 1-1에서 추정된 국민의 관심수준인 포탈에서의 검색빈도에서 공공기관의 통제로의 회귀계수 0.20679와 가설 2-1에서 추정된 공공기관의 통제에서 공공기관의 경영성과로의 회귀계수 -0.17144를 이용하여 산출할 수 있는데 그 효과는 -0.0316이다. 총효과는 직접효과 -0.1376과 간접효과 -0.0316의 합한 값으로 -0.1692로 나타났다. 또한, 각 효과에 대한 통계적 유의성을 검증한 결과 직접효과는 0.0333, 간접효과는 0.0431, 총효과는 0.008057로 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이상의 분석 결과를 종합해보면 공공기관의 경제적 통제가 국민의 관심수준(온라인 포탈 검색빈도)과 공공기관의 경영성과(청렴도 평가결과, 매출액 순이익률)를 부분매개하고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 가설4 "공공기관의 통제는 국민의 관심수준과 공공기관의 경영성과를 매개할 것이다"는 채택되었다. 이는 '국민의 관심수준-정부의 공공기관 통제-공공기관의 경영성과'라는 연구모형의 경로분석을 통해 공공기관이 놓여 있는 복대리 관계를 확인한 것으로서 공공기관의 궁극적인 소유의 주체인 국민이 공공기관에 대한 관리와 감시를 정부에게 위임함으로서정부는 공공기관의 주인으로서 위치하여 공공기관을 통제하게 된다는 '국민-정부-공공기관'이라는 복대리 관계를 통계적으로 실증한 결과라 할 수 있다.

<표 28> 가설검증의 종합

구 분	가 설	채택여부
가설1	국민의 관심 수준은 공공기관 통제에 영향을 미칠 것이다	-
가설1-1	온라인 포탈에서의 검색 빈도는 공공기관 통제에 영향을 미칠 것이다.	부분채택
가설1-2	언론매체에서의 노출 빈도는 공공기관 통제에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설2	공공기관의 통제수준은 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.	-
가설2-1	정치적 통제가 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다	기각
가설2-2	경제적 통제가 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설3	국민의 관심수준이 높으면 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.	-
가설3-1	온라인 포탈에서의 검색빈도는 공공기관의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.	부분채택
가설3-2	언론매체에서의 노출 빈도는 경영성과에 영향을 미칠 것이다	부분채택
가설4	공공기관의 통제는 국민의 관심과 공공기관의 경영성과를 매개할 것이다.	채택

제 5 장 결론 및 시사점

제 1 절 연구결과 요약

공공기관은 시장실패를 치유하기 위해 국민의 삶과 직결되는 (준)공공재적 성격의 서비스를 공급하는 공공성과 민간기업의 효율성이라는 양 특성을 가지고 있는 조직이다. 공공기관에 대한 통제는 공공기관의 합리적인 업무수행을 통해 공공의 이익 증진과 공공성을 확보하기 위한 국회와 정부의 조치라 할 수 있다. 특히 공공기관의 궁극적인 주인이라 할 수 있는 국민은 공공기관이 제공하는 서비스에 대한 직접적인 선호와 요구를 그들의 대리인인 국회나 정부에 표명하여 개선을 요구할 수 있다. 공공기관의 최종 주인인 국민은 주체가 되고 이를 대리하는 국회와 정부가 주인의 위치에서 공공기관을 통제하게 되면서 국민-국회·정부-공공기관이라는 다층적인 복대리 관계가 나타나게 되는 것이다.

이러한 복대리 관계 속에 국민의 관심과 요구에 부응하여 국회, 정부, 공공기관은 영향력을 행사하거나 영향을 받게 되는 위치에 놓이게 된다. 우선, 공공기관의 경우 조직운영과 서비스에 대한 성과는 고객인 국민의 지지에서 비롯되기 때문에 국민의 선호와 요구에 맞춰 공공기관은 운영되고 서비스를 제공하게 된다. 국회와 정부의 경우에는 국민의 관심이 고조되는 공공기관과 관련한 쟁점에 대한 정치적 부담을 의식하면서 이를 해소하기 위한 정책을 수립, 시행하여 공공기관에 영향을 행사하게 된다. 대의민주주의 체제하에서 국회는 국민의 요구에 부응하여 입법기관으로서 국정감사 등을 통해, 정부는 집행기관으로서 행정집행 등을 통해 공공기관에 영향을 미치게 되는 것이다.

국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계는 대리인 이론에 기반하여 공공기관과 관련한 다양한 연구에서 주요한 이론적 근거로 다뤄지고 있음에도 불구하고 공공기관의 복대리 관계를 실증하는 연구는 활발히 이루어지지 않고 있는 것이 사실이다. 이에 본 연구에서는 공공기관이 가지고 있는 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 구조하에서 공공기관에 대한 국민의 관심 수준이 공공기관의 통제와 경영성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 실증적인 분석을 시행하였다.

주요 분석 내용으로는 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계를 확인하기 위한 경로분석을 통해 각 변수 간의 미치는 영향과 공공기관에 대한 통제의 매개효과를 검증하였다. 먼저 국민의 관심수준과 공공기관 통제 간의 관계에 대한 분석 결과를 살펴보면 국민의 관심수준을 측정하는 온라인 포탈에서 공공기관에 대한 검색 빈도가 공공기관의 경제적 통제에는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 공공기관에 대한 대중의 관심이 고조되면 정부의 정책결정권자가 국민의 요구와 정치적 부담을 의식하면서 공공기관과 관련한 정책이 채택된 결과라 할 수 있다. 반면에 온라인 검색빈도가 정치적 통제에 대해서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았는데 이는 정치적 이해관계와 정치인의 높은 시간할인율 등과 같은 사적이익 추구로 인한 결과라고 유추해 볼 수 있다. 언론매체에서의 노출 빈도는 정치적 통제에는 정(+)의 영향을 미쳤고 경제적 통제에는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 최근 언론매체들의 보도가 정치적 이슈나, 공공기관에 대한 부정 이슈로 편중되는 경향이 있고, 국정감사 역시 이러한 언론을 이용한 보여주기식 감사[13]를 진행하게 되면서 나타난 결과라고 추측해 볼 수 있다.

다음으로 공공기관의 통제와 공공기관의 경영성과 간에 분석 결과를 살펴보면 정치적 통제 수준과 경영성과 간에는 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 이는 앞선 국민의 관심수준과 정치적 통제의 관계에서와 마

13) 이정훈(2014). 국회 국정감사의 개선방안에 관한 연구: 내부 및 외부 요소 분석을 통하여, 「고려대학교 정책대학원 석사학위논문」

찬가지로 정치적 이해관계와 정치인의 높은 시간할인율 등으로 인한 결과라고 할 수 있다. 반면에 경제적 통제가 공공기관의 경영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 고객만족도의 경우 경제적 통제에 부(-)의 영향을 받는 것으로 나타났는데 이는 고객만족도 조사가 가지는 한계 등에서 그 이유를 찾아볼 수 있다. 2014년 고객만족도 조사와 관련하여 기획재정부가 발표한 보도자료[14]를 보면 당시 상향 평준화된 고객만족도 조사결과로 인해 고객만족도 조사에 대한 회의론이 크게 대두된 해였다. 이후 고객만족도 조사는 상대평가의 도입 등 주요한 평가 기준을 매년 변경하면서 조사결과의 일관성이 저하되어 왔다. 더욱이 고객만족도의 공정한 조사를 방해하고 객관성을 심각하게 훼손시키는 등 일부 공공기관에서의 비위행위로 인해 고객만족도 결과에 대한 신뢰도가 큰 문제로 부각되고 있다. 또 다른 측면으로는 국민의 직접 대리인인 정부가 가지는 책무성에서 그 이유를 찾아볼 수도 있다. 국민의 직접 대리인인 정부는 공공기관에 대한 국민의 요구를 수렴하여 공공기관 운영에 관여할 수 있는 주인으로서 권한을 가지고 있으나 한편으로는 공공기관에서 발생되는 문제에 대한 책임을 져야 하는 위치에 있다. 즉, 공공기관에 대한 경제적 통제의 주체인 정부가 고객의 만족보다 우선하여 자신의 책무성을 확보하기 위해 지휘·감독 중심으로 공공기관을 통제할 때 이러한 결과가 나타날 수 있을 것이다. 그러나 이러한 통제는 공공기관에서 발생 될 수 있는 비위행위 등을 방지하려는 조치로 고객(국민)의 만족도에는 부(-)의 영향을 미칠 수는 있겠으나 공공기관이 가지고 있는 공공성을 훼손하지 않는 수준에서 이뤄진다고 할 수 있는데 이는 청렴도 평가의 분석결과를 통해 확인할 수 있다.

청렴도 평가의 경우 경제적 통제에 정(+)의 영향을 받는 것으로 나타났다. 이는 공공기관에 대한 경제적 통제가 공공기관의 효율성보다는 공공성 확보에 있기 때문으로 볼 수 있다. 경제적 통제는 매출액 순이익률과 부채비율에도 영향을 미치는 것으로 나타났는데 매출액 순이익률에서

14) 연합뉴스 보도 기사 「공공기관 고객만족도 1등부터 꼴찌까지 등수 매긴다」2014.8.26.

는 부(-)의 영향을, 부채비율에서는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 공공기관의 설립목적과 서비스의 특성에서 그 이유를 찾아볼 수 있다. 공공기관은 시장실패를 치유하기 위해 설립된 조직으로 시장 논리에 따라 공급될 수 없는 비경합성과 비배제성의 서비스를 제공하는 특성을 가지고 있다. 이로 인해 공공기관은 영리기업과 같이 서비스 제공을 통해 수익성을 확보하기 어려운 구조를 가지고 있다. 즉, 공공기관에 대한 경제적 통제의 증가는 공공성 확보를 위한 청렴도에는 정(+)의 영향을 미치는 반면 시장논리에 따른 수익성과 효율성에는 부(-)의 영향을 미쳐 매출액 순이익률의 감소와 부채비율 증가로 이어지게 되는 것이다.

국민의 관심 수준과 공공기관 경영성과의 관계에 대한 분석결과를 살펴보면 경제적 통제수준이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향과 유사한 결과를 발견할 수 있었다. 우선 국민의 관심수준인 온라인 포탈에서의 검색빈도와 청렴도 평가 간의 관계에서는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 매출액 순이익률에서는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 국민의 관심이 공공기관의 수익성과 효율성과 같은 시장 논리보다는 공공기관이 가지고 있는 공공성에 있고 이에 부응한 공공기관이 민간기업과 같은 영리추구의 서비스가 아닌 공공성 확보라는 설립목적에 따라 고객(국민)지향적 서비스를 제공하면서 나타난 결과라 할 수 있다. 또한, 언론에서의 노출 수준은 부채비율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 부채가 높은 공공기관에 대한 언론보도[15]가 증가하면 이에 반응한 공공기관이 부채비율을 줄이기 위한 노력의 결과라고 할 수 있다.

마지막으로 국민의 관심수준과 공공기관의 경영성과, 국민의 관심수준과 공공기관의 통제수준, 공공기관의 통제수준과 공공기관 경영성과의 관계를 분석한 결과를 바탕으로 공공기관에 대한 정치·경제적 통제가 국민의 관심수준과 공공기관의 경영성과를 매개하는지를 확인하였

15) 공공기관 부채 관련 언론보도 건수 2014년 4,272건, 2015년 1,442건, 2016년 862건, 2017년 655건(언론진흥재단)

다. 매개효과는 독립변수가 매개변수의 변화를 유발하고 그것이 종속변수의 변화로 이어진다는 인과적 가설을 상정하고 있다. 매개변수는 인과적으로 선행하는 독립변수가 종속변수에 미치는 영향의 일부를 전달한다. 따라서 매개효과는 어떠한 효과가 독립변수(국민의 관심 수준)로부터 전달자인 매개변수(공공기관의 통제)를 거쳐 최종 종속변수(공공기관의 경영성과)로 전달되는 인과적 경로를 확인할 수 있다. 구조방정식에 기반한 경로분석을 통해 매개효과를 검증한 결과 경제적 통제에서 부분 매개효과가 확인되어 공공기관의 궁극적인 소유의 주체인 국민이 공공기관에 대한 관리와 감시를 정부에게 위임하고 정부는 공공기관의 주인으로서 위치하여 공공기관을 통제하게 된다는 국민(국민의 관심수준)-정부(경제적 통제)-공공기관(경영성과)이라는 복대리 관계를 통계적으로 실증할 수 있었다.

제 2 절 연구의 시사점과 정책적 함의

공공기관의 궁극적인 소유의 주체인 국민은 공공기관에 대한 관리와 감시를 국회와 정부에게 위임하고 국회와 정부는 공공기관의 주인으로 위치하면서 공공기관을 통제하는 복대리 관계가 나타나게 된다. 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계는 공공기관과 관련한 다수의 연구와 정책 수립에 있어 기본 골격이 되는 개념으로 다뤄지고 있다. 이에 본 연구는 복대리 관계의 각 요소에서 실제로 관측한 자료를 이용한 통계분석을 통해 공공기관의 복대리 관계를 실증한 데 큰 의의를 가지고 있다. 특히, 공공기관의 통제가 국민의 관심수준과 공공기관의 경영성과를 매개하는지에 대한 분석을 시행하여 경제적 통제의 매개효과를 확인함으로써 공공기관이 놓여 있는 복대리 관계를 실제로 증명해 볼 수 있었다. 다만, 정치적 통제는 공공기관의 경영성과에 미치는 영향은 물론 국민의 관심수준과 공공기관의 경영성과에서의 매개효과를 확인할 수 없었는데 이는 국회(정치적 통제)가 정부(경제적 통제)와 달리 국민의 관심과 요구에 적정하게 대응하지 못하고 있음을 반증하는 결과라 할 수 있을 것이다. 또한, 온라인 검색빈도와 달리 언론매체에서의 노출수준은 경제적 통제에 상반되는 영향을 미치는 것을 발견하였다. 이는 언론매체의 보도 성향과 진영논리 등에 따라 국민의 관심과 배치된 보도로 인한 것으로 추측해 볼 수 있다.

정리해보면, 공공기관의 경제적 통제가 국민들의 요구와 관심을 매개하여 공공기관의 경영성과에 영향을 미치는 것을 확인함으로써 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계를 실증할 수 있었다. 그러나 공공기관의 언론보도 노출 수준은 국민의 관심 수준과는 배치되는 경우를 발견하였는데 현행 언론매체는 국민의 요구와 공공의 이익에 부합하는 공정한 보도를 통해 언론의 순기능을 유지해야 할 것이다. 또한, 국회(정치적 통제)는 국민들의 관심 수준은 물론 공공기관의 성과와도 유의미한 관계가 나타나지 않았는데 국회는 정치적 이해관계, 높은 시간할인율 등과 같은 사적이익 추구 행위가 아닌 국민 관심과 요구의 대변자로서 그 역할을 수행하여야 할 것이다.

제 3 절 연구의 한계 및 향후과제

본 연구는 국민-국회·정부-공공기관이라는 복대리 관계를 실증하기 위해 국민의 관심수준이 공공기관에 대한 정치·경제적 통제와 공공기관의 경영성과에 미치는 영향을 살펴보았다. 특히 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관을 포함하는 모든 유형의 공공기관의 실제 관측치를 활용하여 공공기관의 복대리 관계를 실증하였는데 본 연구에는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다.

첫째, 변수를 측정하기 위한 측정도구의 한계이다. 국민의 관심 수준을 측정하기 위한 측정 도구로 고려되었던 네이버 데이터랩, 썸트랜드 등은 연구 대상 기간의 데이터 미제공으로 인해 Google 트랜드만을 측정도구로 활용할 수밖에 없었다. 그러나 구글 트랜드의 경우 구글 사용자에 한해서만 관측치를 추출할 수 있어서 국내 주요 포탈인 Naver, Daum 등의 주요 포탈에서의 검색빈도를 반영하지 못하는 한계가 있다. 또한, 고객만족도 조사결과의 경우 조사기준의 잦은 변경과 평가대상에 대한 피 평가기관의 의도적 개입 등과 같은 임의 조작으로 인해 조사결과에 대한 신뢰도 문제가 있을 수 있다.

둘째, 언론매체의 보도 성향 등에 대한 고려가 부족하였다. 동일한 사안일지라도 매체의 보도 성향에 따라 그 내용이 달라지거나 노출 수준에 차이가 발생할 수 있는데 본 연구에서는 언론매체의 보도 성향에 대한 이론적 논의 등이 불충분하여 언론매체에서의 노출 수준이 미치는 영향의 분석 결과에 대한 근거 제시가 부족하였다.

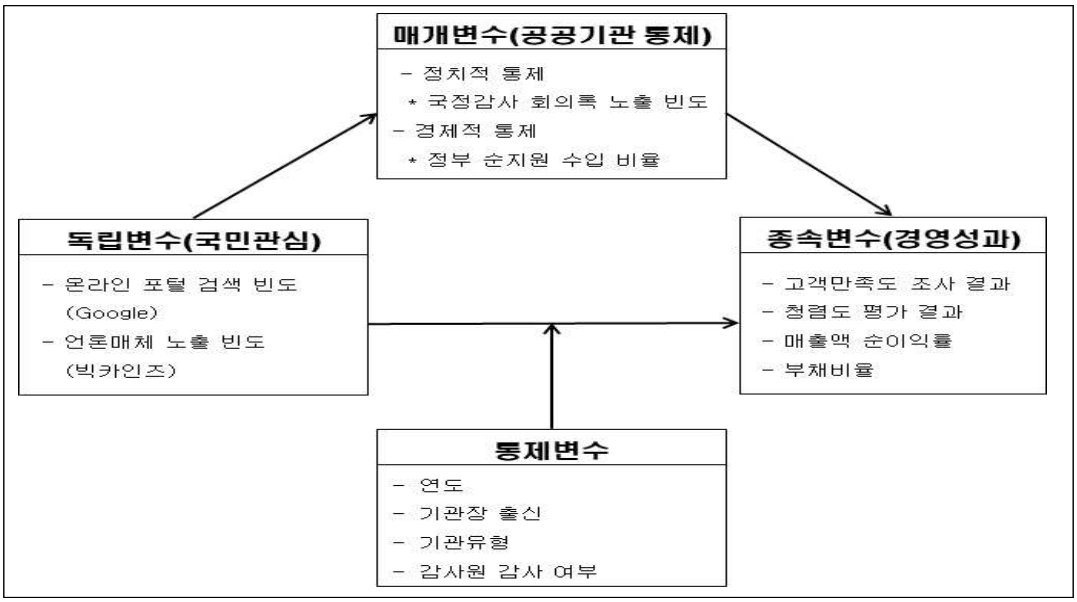
셋째, 공공기관이 가지고 있는 복대리 관계를 실증하기 위한 관측 변수가 제한적인 한계를 가지고 있다. 본 연구에서는 제한된 관측 변수의 분석을 통해 공공기관의 복대리 관계를 실증할 수 있었다. 그러나 국민의 관심 수준, 공공기관 통제 수준 등과 같은 실체가 없는 잠재변수를 측정하기 위한 간접적인 관측 변수의 가짓수를 늘려 보다 더 심도 있는 가설검증이 필요하다.

향후 본 연구의 한계를 보완하여 연구를 진행한다면 공공기관의 복대리 관계에 대한 풍부한 정책적 함의 도출은 물론 다양한 정책적 제언이 가능할 것으로 판단된다.

부 록

□ 초기모형의 모형적합도 평가 및 분석결과

<그림10> 초기모형



초기모형의 모형적합도 평가 결과 간명성적합지수인 RMSE 값이 높아 통제변수 중 감사원 감사 여부를 제거하여 더 간명한 대안모형을 모색하였다. 최종모형인 대안모형의 적합도 지수와 비교한 결과 '절대적합지수', '증분적합지수', '간명성적합지수' 모두가 초기모형에 비해 개선되는 것으로 나타났다.

<표29> 초기모형의 모형적합도 지수 평가결과

구분	지수	초기모형	최종모형 (대안모형)
절대적합지수 (Absolute Index)	Standardized RMR (SRMR)	0.0417	0.0338
	Goodness of Fit Index (GFI)	0.9610	0.9754
증분적합지수 (Incremental Index)	Bentler Comparative Fit Index	0.9204	0.9532
간명성 적합지수 (Parsimony Index)	RMSEA Estimate	0.1022	0.0779

<표30> 초기모형의 경로분석 결과 총괄표

Standardized Results for PATH List							
Path			Parameter	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
온라인포털 검색빈도	→	정치적통제	a11	0.00999	0.04964	0.2012	0.8406
온라인포털 검색빈도	→	경제적통제	a12	0.20870	0.06096	3.4233	0.0006
언론매체 노출빈도	→	정치적통제	a21	0.63386	0.03306	19.1753	<.0001
언론매체 노출빈도	→	경제적통제	a22	-0.19433	0.06120	-3.1751	0.0015
온라인포털 검색빈도	→	고객만족도 결과	cprime	-0.05047	0.06600	-0.7647	0.4444
온라인포털 검색빈도	→	청렴도 평가 결과	b1	0.12176	0.06488	1.8765	0.0606
온라인포털 검색빈도	→	매출액 순이익률	b2	-0.13674	0.06511	-2.1001	0.0357
온라인포털 검색빈도	→	부채비율	b3	0.03673	0.06584	0.5579	0.5769
언론매체 노출빈도	→	고객만족도 결과	b4	-0.06538	0.08575	-0.7625	0.4458
언론매체 노출빈도	→	청렴도 평가 결과	b5	-0.04827	0.08494	-0.5683	0.5699
언론매체 노출빈도	→	매출액 순이익률	b6	0.05123	0.08542	0.5998	0.5486
언론매체 노출빈도	→	부채비율	b7	-0.16594	0.08460	-1.9615	0.0498
정치적통제	→	고객만족도 결과	_Parm28	0.00358	0.07518	0.0476	0.9620
정치적통제	→	청렴도 평가 결과	_Parm29	0.11346	0.07409	1.5315	0.1257
정치적통제	→	매출액 순이익률	_Parm30	0.06628	0.07473	0.8869	0.3751
정치적통제	→	부채비율	_Parm31	0.06439	0.07482	0.8606	0.3895
경제적통제	→	고객만족도 결과	_Parm32	-0.14921	0.05889	-2.5339	0.0113

Standardized Results for PATH List							
경제적통제	→	청렴도 평가 결과	_Parm33	0.17899	0.05804	3.0838	0.0020
경제적통제	→	매출액 순이익률	_Parm34	-0.15497	0.05858	-2.6454	0.0082
경제적통제	→	부채비율	_Parm35	0.20977	0.05752	3.6466	0.0003
통제변수 (연도_2017)	→	고객만족도 결과	b8	-0.00260	0.07178	-0.0362	0.9711
통제변수 (연도_2017)	→	청렴도 평가 결과	_Parm01	-0.02122	0.07105	-0.2987	0.7652
통제변수 (연도_2017)	→	매출액 순이익률	_Parm02	0.01247	0.07146	0.1745	0.8615
통제변수 (연도_2017)	→	부채비율	_Parm03	-0.00313	0.07158	-0.0438	0.9651
통제변수 (연도_2018)	→	고객만족도 결과	_Parm04	-0.02149	0.07321	-0.2936	0.7691
통제변수 (연도_2018)	→	청렴도 평가 결과	_Parm05	-0.00570	0.07249	-0.0787	0.9373
통제변수 (연도_2018)	→	매출액 순이익률	_Parm06	-0.03750	0.07287	-0.5146	0.6068
통제변수 (연도_2018)	→	부채비율	_Parm07	0.03597	0.07298	0.4928	0.6221
통제변수 (연도_2019)	→	고객만족도 결과	_Parm08	-0.03923	0.07170	-0.5471	0.5843
통제변수 (연도_2019)	→	청렴도 평가 결과	_Parm09	-0.09286	0.07083	-1.3110	0.1899
통제변수 (연도_2019)	→	매출액 순이익률	_Parm10	-0.06204	0.07133	-0.8697	0.3845
통제변수 (연도_2019)	→	부채비율	_Parm11	-0.00774	0.07153	-0.1082	0.9138
통제변수 (기관장임용_학자)	→	고객만족도 결과	_Parm12	-0.24812	0.07855	-3.1589	0.0016
통제변수 (기관장임용_학자)	→	청렴도 평가 결과	_Parm13	-0.01575	0.07898	-0.1994	0.8419
통제변수 (기관장임용_학자)	→	매출액 순이익률	_Parm14	-0.02722	0.07942	-0.3427	0.7318

Standardized Results for PATH List							
통제변수 (기관장임용_학자)	→	부채비율	_Parm15	0.03311	0.07953	0.4163	0.6772
통제변수 (기관장임용_정치)	→	고객만족도 결과	_Parm16	-0.16361	0.08757	-1.8682	0.0617
통제변수 (기관장임용_정치)	→	청렴도 평가 결과	_Parm17	0.03917	0.08714	0.4496	0.6530
통제변수 (기관장임용_정치)	→	매출액 순이익률	_Parm18	0.06573	0.08759	0.7504	0.4530
통제변수 (기관장임용_정치)	→	부채비율	_Parm19	0.08296	0.08762	0.9468	0.3438
기관유형	→	고객만족도 결과	_Parm20	-0.09267	0.06932	-1.3368	0.1813
기관유형	→	청렴도 평가 결과	_Parm21	0.03183	0.06880	0.4626	0.6436
기관유형	→	매출액 순이익률	_Parm22	-0.05309	0.06915	-0.7677	0.4427
기관유형	→	부채비율	_Parm23	-0.11593	0.06887	-1.6832	0.0923
감사원 감사 여부	→	고객만족도 결과	_Parm24	0.09518	0.06478	1.4693	0.1418
감사원 감사 여부	→	청렴도 평가 결과	_Parm25	0.11299	0.06405	1.7642	0.0777
감사원 감사 여부	→	매출액 순이익률	_Parm26	-0.02763	0.06470	-0.4271	0.6693
감사원 감사 여부	→	부채비율	_Parm27	0.02241	0.06481	0.3459	0.7294

참고문헌

1. 국내문헌

강준만(2000). 『권력변환-한국언론117년사:1883～2000』, 인물과사상사.

고길곤(2019).「통계학의 이해와 활용」, 문우사.

고길곤(2021).「매개효과와 조절효과」, 문우사.

고은영(2014). 『공공기관 기관장의 임용유형이 기관의 대리인 비용에 미치는 영향에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문

고영준(2020). 『준정부조직에 대한 정부통제 연구 - 정부통제의 측정과 타당화를 중심으로』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

권오성, 황혜신, 박석희, 김철회(2009). 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석. 한국사회와 행정연구, 20(1), 51-74.

국민권익위원회(2016～2019). 2016년～2019 공공기관 청렴도 측정 결과.

김노창·한영은(2011). 「공공기관 분류체계 및 지배구조 개선방안」, 『한국지방재정논집』, 한국지방재정학회, 2011.12, pp.59-101.

김상배(2008). 「인터넷 권력의 해부」, 한울아카데미

김수연·이호영(2016). 「공기업의 지배구조 특성이 경영효율성에 미치는 영향」, 『회계연구』, 대한회계학회, 2016.06, pp.231-267.

김순한, 유재원(2018). 「공공지원기관에 대한 지각된 고객지향성과 상공인의 지속적 경쟁우위 확보 노력의 관계에 관한 연구」, 『한국창업학회지』, 13:1, 93-117

김영근(2014). 지방공기업 경영평가 CS모형(PSI)의 타당성과 신뢰성 분석. 한국지방공기업학회.

김은지(2014). 『정책유형에 따른 SNS의 정책의제 설정과정 차이 연구』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문

김지혜(2019). 『서울시 청년수당 도입 정책의제설정과정 연구』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문

김준기(2014). 「정책학원론」,문우사.

김태준(2012), 『공기업에 대한 통제가 채권발행에 미치는 영향에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문

김홍균(2010). 「조직문화가 고객지향성과 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『공공정책연구』, 대한회계학회, 2016(통권17권 2호), pp.124-169.

남영현, 김인규, 박철 (2011) 공기업에서 내부마케팅의 실행요인이 고객지향성에 미치는 영향에 관한 연구, 서비스마케팅저널, 4:1, 75-91

박소영(2015). 『온라인의제와 전통적 미디어의제, 정책결정자 의제의 상호영향력』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

배관표(2006). 『공공기관 통제의 선행 요인과 성과영향』, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

양선희(2008). 새로운 미디어 환경과 의제설정효과. 한국언론학보, 52(4), 81-104.

유승보(2018).『공기업 이사회 운영의 독립성에 대한 영향요인 연구』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

유희정, 이숙종(2015). 「일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향: 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로」, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 2015-3, Vol.49, pp.29-57.

이건호(2006). 디지털 시대 의제 설정 효과로서의 점화이론. 한국언론학

보, 50(3), 367-392

이상철(2008). 「한국 공기업의 이해」. 대영문화사.

이정훈(2014). 『국회 국정감사의 개선방안에 관한 연구: 내부 및 외부 요소 분석을 통하여』, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문

이혜윤(2014). 「공공봉사동기(PSM)와 공공성이 국민과 정부에 대한 반응성에 미치는 영향:공공기관 종사자들의 인식을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』13권 3호, 한국인사행정학회, pp.355-383.

이희태(2011). 지방공기업의 서비스 질 관리체계 평가와 개선 방안. 지방정부연구, 15(3), 119-144

임경희(2016). 『공기업의 보수·복리후생과 재무건전성과의 관계』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문

정우열 (2001). 인터넷참여와 공공대응성 분석. 한국사회와 행정연구, 12(3), 177-193

정정길, 최종원 외(2020). 「정책학원론」, 대명출판사.

최연태·이재완(2011). 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구.「한국정책학회보」, 20: 189-218.

최영재(2007). 참여정부의 언론정책: 잠정적 평가. <새언론포럼토론회>, 참여정부의 언론정책 발제문.

허 준 (2015). 『공기업 기관장의 교체가 경영성과에 미치는 영향』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문

황창호(2015). 「정부의 정책수단이 정부성과 인식에 미치는 영향에 대한 연구 - 정부규제, 보조금, 바우처, 조세, 민영화 정책을 중심으로」, 『한국행정논집』, 한국정부학회, 2015.12, pp.969-986.

2. 외국문헌

Bozeman, B., & Bretschneider, S. (1994). The “publicness puzzle” in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. Journal of public administration research and theory, 4(2): 197-224.

Cobb. Roger W. and Chalrles D. Elder (1983), Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building, 2nd ed.(Baltimore, MD: Johns Hopkis University Press)

Hoffman, K.D. and Ingram, T.N.(1991), “Creating customer-oriented employees : The case in Home Health Care,” Journal of Health Care Marketing, 11(2), 24-32.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., and Travers, T. (1999). Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze Busters. Oxford: Oxford University Press.

Jensen, M. and Meckling. 1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financal Economics, 3, 305-360 27: 793-816

Parsons. Wayne, Public Policy: An Introduction to the Theroy and Practice of Policy Analysis (Brookfield, Vt., US: Edward Elgar)

Rex B. Kline(2019). 「구조방정식 모형 원리와 적용」, 학지사

Saxe, R. and B. A. Weitz(1982), “The SOCO Scale: A Measure of the Customer Orientation of Salespeople,” Journal of Marketing Research, 19(3), 343-351.

Shi and Scavo(2000) Public Administration: The Role of Information Technology in the Reinventing Government ParadigmŠNormative Predicates and Practical Challenges, Volume: 18 issue: 2, page(s): 166-178.

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., and Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. Public administration and Development, 24, 101-118.

Wamsley, G. L., & Zald, M. N. (1973). The political economy of public organizations. Public Administration Review, 62-73.

Abstract

Impact of the public interest level on the control and management performance of public institutions

- Focusing on the relationship of public institution′ double agency -

Kim, Young-Bin
Department of Public Enterprise Policy
The Graduate School
of Public Administration
Seoul National University

Control of public institution taken by the National Assembly and the Government can be a resonable measure to promote the public good and secure publicity. In particular, the people, who are the final owners of public institutions, become the subjects, and the National Assembly and the government control public institutions in their owners′ positions, resulting in a double agent relationship of people-parliament, government and public institutions.

It is true that the majority of existing studies were conducted mostly

on relationships between the people and government, or the government and public institutions, and that research on double agent relationships between the people, the National Assembly, the government and public institutions was only theoretical. Therefore, the purpose of this study is to analyze and demonstrate the double agent relationship of people, parliament-government and public institution. To this end, prior research and theory related to public institution control were considered and statistically demonstrated the double agent relationships of public institutions, by setting the level of public interest as a independent variable, by setting the the management performance of public institutions as a dependent variable and by setting the level of government control as a parameter.

The validation and analysis of the hypothesis used the statistical program SAS, particularly the Covariance Analysis of Linear Structural Equations (CALIS) procedure provided by SAS, to estimate the intermediate effect of each variable through structural equation-based path analysis.

According to the analysis, the level of public affects the control of public institutions. It reveals that policy makers have adopted the policies which are more favored by the public along with feeling the political burdens from the public as the public show more interests on a certain issue.

In addition, control of public institutions and the level of public interest affect the management performance of public institutions. In

particular, the public's interest is in public nature rather than market logic such as profitability and efficiency of public institutions, and according to the level of control of public institutions, it is shown that it affects the management performance of public institutions. Similarly, public institutions provide customer-oriented services in response to the interests and needs of the public, indicating that public interest affects the management performance of public institutions.

Finally, after researching the mediated effect of controlling public institutions between the level of public interest and the management performance of public institutions, it was confirmed that the economic control of public institutions partially mediated the level of public interest and the management performance of public institutions. This result is a statistical demonstration of the double agent relationship between the people, the ultimate owner of public institutions, and the government, which is located as the owner of public institutions and controls public institutions.

Key words : Public institutions, double agency, Control of Public institutions, Principal-agent theory, mediated effect, SAS

Student Number : 2020-26620