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 석사 학위논문

공공기관에 대한 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향 분석

2022년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

박 성 미

공공기관에 대한 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향 분석

지도교수 김 준 기

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2022년 3월

서울대학교 대학원
공기업정책학과
박 성 미

박성미의 석사 학위논문을 인준함
2022년 6월

위 원 장 나 종 민 (인)

부위원장 최 종 원 (인)

위 원 김 준 기 (인)

국문초록

사회가 다변화함에 따라 날로 증가하는 공공서비스 수요에 대응하기 위해 공공기관의 역할은 지속적으로 확대되었다. 공공기관은 업무 수행 과정에서 주인-대리인 관계에 놓여있는 다양한 주체들의 감시·감독을 받게 된다. 이를 통해 공공기관이 본래의 목표를 추구하고 도덕적 해이를 최소화하도록 함으로써 국민들이 기대하는 방향으로 사업을 추진하고 경영하게 하여 종국적으로 공공기관의 경영성과를 향상시킨다는 것이 주인-대리인 이론의 설명이다. 본 연구는 공공기관에 대한 감시·감독 활동이 경영성과를 높이는데 기여할 것이라는 이론과 선행연구 결과를 실증적으로 입증하고자 하였다.

공공성과 수익성을 동시에 추구해야 하는 공공기관의 경영성과는 효과성, 효율성, 책임성 등 다양한 차원에서 검증되어야 한다. 본 연구에서는 종합경영성과로서 경영평가 결과, 재무적 성과, 고객만족도, 청렴도를 종속변수로 설정하였고, 이에 영향을 미치는 독립변수로 국민을 대표하는 국회의 국정감사, 감사원과 주무부처의 감시·감독, 국민의 직접적인 감시·감독 활동을 설정하여 분석하였다.

분석 결과 국정감사는 공공기관 경영평가와 재무적 성과에 긍정적 영향을 미쳤으며 시정요구사항을 내용에 따라 분류해볼 때 공공기관 사업에 관한 지적이 경영평가 결과에 기여하는 것으로 확인되었다. 정부부처의 감시·감독 중에서는 주무부처의 지적이 경영평가 결과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 국민이 직접 공공기관 경영활동을 감시하는 활동 중 정보공개 청구가 고객만족도를 높이는 데 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

결론적으로 본 연구에서 다양한 감시·감독 활동이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향에 대한 가설들이 모두 채택되지는 못하였

지만, 감시·감독 활동별로 특정 경영성과에 유의한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있어 일부 가설들을 채택할 수 있었다.

본 연구는 공공기관의 경영성과를 객관적으로 측정하고 그에 영향을 미치는 감시·감독 요인들을 실증적으로 분석한 데 의의가 있다. 특히 국정감사와 주무부처 감사는 공공기관 경영을 통제하고 자율성을 해치는 것으로 인식되기 쉬우나 경영평가에 도움이 되는 것으로 분석되어 지적사항을 경영 개선에 활용할 필요가 있음을 시사한다. 다만 경영성과 중 청렴도의 경우 가설과 반대로 감시·감독 활동이 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나 추가적인 변수의 발굴 등이 연구의 과제로 남았다.

주요어 : 공공기관 감시감독, 공공기관 통제, 공공기관 경영성과, 국정감사, 감사원 감사, 정보공개

학 번 : 2021-25738

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 목적과 필요성 ····· 1

제 2 절 연구의 대상과 방법 ····· 3

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 6

제 1 절 이론적 논의 ····· 6

1. 대리인 이론 ····· 6

2. 통제로서의 감시·감독에 관한 이론 ····· 8

3. 공공기관에 대한 감시·감독 제도 현황 ····· 9

4. 조직성과에 관한 이론 ····· 15

제 2 절 선행연구 검토 ····· 17

1. 통제의 성과 영향에 관한 연구 ····· 17

2. 주체별 통제의 의의에 관한 연구 ····· 21

제 3 장 연구 설계 ····· 25

제 1 절 연구의 분석틀 ····· 25

제 2 절 변수의 설정 ····· 28

1. 종속변수의 설정 및 측정 ····· 28

2. 독립변수의 설정 및 측정 ····· 29

3. 통제변수의 설정 및 측정 ····· 30

제 3 절 연구가설과 분석모형 ····· 32

1. 연구가설 설정 ····· 32

2. 분석모형 ····· 35

제 4 장 실증분석 결과 ····· 36

제 1 절 기초통계분석 ····· 36

1. 독립변수 분석 ····· 36

2. 종속변수 분석 ····· 37
3. 통제변수 분석 ····· 39
4. 상관관계 분석 ····· 40
5. 다중공선성 검증 ····· 40
제 2 절 다중회귀 분석 ····· 43
1. 종합경영성과에 대한 분석 결과 ····· 43
2. 재무적 성과에 대한 분석 결과 ····· 52
3. 고객만족도에 대한 분석 결과 ····· 57
4. 청렴도에 대한 분석 결과 ····· 61
5. 감시·감독 활동의 경영성과에 대한 다중회귀 분석 결과 종합 ····· 65

제 5 장 결론 ····· 71
제 1 절 연구결과의 요약 ····· 71
제 2 절 연구의 시사점 ····· 75
제 3 절 연구의 한계 ····· 78

참고문헌 ····· 81
Abstract ····· 85

표 목 차

[표 1] 연구대상 기관 현황 ····· 4
[표 2] 국정감사의 법적 근거 ····· 10
[표 3] 공공기관 경영 통제를 위한 각종 지침 ····· 14
[표 4] 통제의 성과 영향에 관한 선행연구 요약 ····· 20
[표 5] 주체별 통제의 의의에 관한 선행연구 요약 ····· 24
[표 6] 변수의 측정 ····· 31
[표 7] 독립변수의 기초통계량 ····· 37
[표 8] 종속변수의 기초통계량 ····· 38
[표 9] 종속변수의 기초통계량(Y_{t+1}) ····· 39
[표 10] 종속변수의 기초통계량(Y_{t+2}) ····· 39
[표 11] 통제변수의 기초통계량 ····· 39
[표 12] 변수간 상관관계 ····· 41
[표 13] 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향 ····· 44
[표 14] 감시·감독 활동이 경영관리 및 사업 성과에 미치는 영향 ····· 48
[표 15] 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향(Y_{t+1}) ····· 50
[표 16] 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향(Y_{t+2}) ····· 51
[표 17] 감시·감독 활동이 재무적 성과에 미치는 영향 ····· 53
[표 18] 감시·감독 활동이 재무적 성과에 미치는 영향(Y_{t+1}) · 54
[표 19] 감시·감독 활동이 재무적 성과에 미치는 영향(Y_{t+2}) · 55
[표 20] 감시·감독 활동이 고객만족도에 미치는 영향 ····· 58
[표 21] 감시·감독 활동이 고객만족도에 미치는 영향(Y_{t+1}) ··· 59
[표 22] 감시·감독 활동이 고객만족도에 미치는 영향(Y_{t+2}) ··· 60
[표 23] 감시·감독 활동이 청렴도에 미치는 영향 ····· 62
[표 24] 감시·감독 활동이 청렴도에 미치는 영향(Y_{t+1}) ····· 63
[표 25] 감시·감독 활동이 청렴도에 미치는 영향(Y_{t+2}) ····· 64

[표 26] 감시·감독이 경영성과에 미치는 영향에 대한 가설 검증 결과 ····· 70

그 림 목 차

[그림 1] 국정감사 결과처리 단계 ····· 11
[그림 2] 연구의 분석틀 ····· 27
[그림 3] 기관유형별 경영평가점수 ····· 46
[그림 4] 연도별 경영관리범주 평가점수 ····· 47

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

사회의 각 영역에서 국민들이 정부에 대해 기대하는 요구사항은 날로 증가하고 다양한 내용의 공공서비스 수요가 확대됨에 따라 정부 관료제를 통한 서비스 전달에 한계가 있어 준정부조직, 공공기관을 통한 정부기능이 강화되고 있다. 국민의 요구에 부응하여 정부기관이 직접 재화와 서비스를 공급하기도 하지만 정부 규모의 확대는 어려운 상황에서 공공기관에 업무를 위임하는 비중이 증가하고 있다. 그러나 업무를 위임하는 과정에서 전문성과 지식을 보유한 대리인이 주인의 목표와 상충되는 개인의 목표를 추구하는 기회주의적 행동이 문제가 된다. 민간 기업에서는 주주와 경영자로 대표되는 관계가 비교적 단순하고 이윤 추구와 연계되어 목적함수의 괴리도 상대적으로 약하다고 할 수 있으나, 공기업 및 준정부기관은 국민(국회)-정부-공기업으로 이어지는 복대리인 구조로 관계가 한층 복잡하다. 소유는 국민이 하되 감시는 국민의 대표기관인 국회와 국민의 사무를 위임받은 행정조직이 담당하며, 경영은 공기업이 맡고 있는 구조에서 목표의 불명확성과 상충 문제가 더 깊어진다. 정부는 특정 공공목표를 공기업에 위임함으로써 공기업의 또 다른 주인이기도 하다.

이와 같은 대리인 문제를 해결하기 위해서는 각종 감시체제가 작동하게 되는데 민간 조직은 시장적 통제로 효율적인 감시가 가능하지만 공공조직에서는 다양한 주체들에 의한 감시활동에 의존할 수밖에 없다. 공공기관이 본래의 목표를 추구하도록 하기 위해서는 정보의 비대칭에 의한 역선택과 도덕적 해이를 최소화할 수 있도록 다양한 차원에서 경영에 대한 모니터링을 강화할 필요가 있다. 주인-대리인 관계에 놓인 여러 주체가 감시·감독을 강화함으로써 정보의 비대칭을 줄이고 목표를 명확히 한

다면 공공기관은 본연의 목표를 추구하게 될 것이고 이는 결국 공공기관의 성과를 높이는 데 기여할 것이다. 공공 행정에 '성과' 개념을 도입한 신공공관리 입장에서는 조직의 목표달성 여부를 평가하기 위한 기준과 방법을 제도적으로 확보하고 체계적이고 주기적인 평가를 수행함으로써 관료를 통제하고 국민에 대해 행정의 책임성을 확보하고자 했다(정정길 등, 2015). 정부 및 공공기관의 관리자들은 명확한 목표를 설정하고 측정하기 위해 지속적으로 관심을 가져야 하며, 모니터링을 통해 방향성을 제시해 줄 때 성과를 향상시킬 수 있다는 것이다.

실제로 공공기관에 대한 감시와 통제 활동은 다양한 주체(주인)에 의해 이루어지고 있다. 첫째 국민을 대표하는 국회에 의한 감시이다. 국회는 상임위원회를 통해 공공기관의 소관 업무 전반에 대해 다양한 각도에서 상시 모니터링하고, 관련 법률 제정과 예산안 심의를 한다. 국회의 감시활동 중 가장 강력한 수단은 국정감사 제도라 할 수 있는데 이를 통해 국정운영 전반에 관한 실태를 보다 정확히 파악하고, 입법활동과 예산심사에 필요한 자료와 정보를 획득하며, 국정에 대한 감시·비판을 통해 잘못된 부분을 적발·시정함으로써 국정을 효율적으로 통제하고 주인인 국민의 알권리를 충족함으로써 정보 비대칭을 해소할 수 있다. 국회의 지속적인 감시·감독은 공공기관의 경영목표에 영향을 주고 결과적으로 공공기관 성과에 영향을 줄 수 있다.

둘째로 국민의 대리인이자 공공기관의 주인이라 할 수 있는 주무부처와 주로 회계검사를 위주로 공공기관의 사업을 감사하는 감사원의 감사활동이 있다. 상급기관, 감사원의 감사는 공기업 경영 전반에 대한 감사라기보다는 법령, 업무기준에 따른 집행 적정성을 평가하는 것으로 공공기관의 도덕적 해이를 예방·시정하는 차원에 중요하다고 할 수 있다. 그러나 최근에는 회계검사와 같은 합법성 감사에서 정부·공공기관의 사업·정책에 대한 성과감사로 범위가 확대되고 있어 공공기관의 경영에 제언을 통해서도 영향을 줄 수 있다.

셋째로 공공기관의 최종 소유주인 국민의 직접 감시가 있다. 시민의식이 고양되고 행정이 지방화, 분권화되면서 국민들의 정치활동 참여가 확

대되고 공공기관에 대한 통제의 수준도 높아지고 있다. 그 배경에는 정부가 정보를 국민에 공개하고 국민의 알권리가 증진된 요인이 크다. 정보공개를 통해 국민이 정부와 공공기관의 업무에 쉽게 접근하고 내용을 파악할 수 있으며 자신들의 이익에 반하거나 불편부당한 업무에는 개인적 차원에서 민원을 제기하거나, 집단적 차원에서 지역단체 또는 시민단체 활동을 통해 압력을 행사할 수 있게 되었다. 또한 주인과 대리인 사이의 커뮤니케이션이 활성화되어 정보 비대칭이 줄어들고 모니터링 효과가 증진된다는 측면도 있다. 국민의 모니터링 증대는 여론 형성과 의회 압박을 통해 영향력을 행사하여 국민이 원하는 방향으로 공공기관의 경영을 이끌어낼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 공공기관 경영성과에 영향을 미치는 여러 요인 중 공공기관에 대한 다양한 감시·감독 활동에 초점을 두고, 공공기관의 최종 소유주인 국민과 국회, 그리고 복대리인 관계에서 주인인 정부의 감시·감독 활동이 공공기관 경영성과에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

본 연구는 국민에게 필요한 재화와 서비스를 공급하는 사무를 국가로부터 위임받은 공공기관이 본연의 목표를 추구하도록 국회, 상급기관, 국민이 관심을 가지고 감시하는 활동이 공공기관 성과에 어떠한 영향을 미치는가를 실증적으로 분석하고자 하는 것이다. 공공기관 중 상대적으로 자율성을 가진 기관은 국민이 부여한 목표와 불일치한 업무를 수행할 가능성이 더 크기 때문에 감시와 통제 유인이 강하다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 성격을 가진 공공기관에 대한 감시·감독 활동의 영향을 살펴보는 것이 의미 있을 것이다.

우선 공기업(시장형 및 준시장형)은 공공성과 기업성을 동시에 지니는 혼합조직으로서 정부의 통제하에 있으나 상대적으로 자율성을 보장한다고 볼 수 있다. 기금관리형 준정부기관은 국가재정법에 따른 기금을 관

리하는데 주로 대규모 기금을 운용하며 이해관계자의 참여를 보장하는 방향으로 운영되므로 감시 주체와 유인이 많다고 할 수 있다. 위탁집행형 준정부기관은 공공업무의 효율성을 확보하기 위하여 정부 업무를 위탁받아 수행하여 주로 정부 재정에 재원을 의존하는 집행기관이므로 주무부처 정책과 밀접히 연계되어 있고 자율성이 낮다고 볼 수 있다. 그 외 기타공공기관은 공통된 특성으로 유형화할 수 없고 공공기관 경영평가 대상에 속하지 않으므로 경영성과를 판단하기 어렵다.

따라서 본 연구에서는 상대적으로 자율성이 보장되어 있고, 외부기관의 감시 유인이 강한 공기업과 기금관리형 준정부기관을 연구대상으로 하여 2021년 공공기관 지정현황을 기준으로 49개 기관에 대해 분석하고자 한다.

연구 대상 기간은 2016년~2020년으로 하고, 기관별 관련 자료는 공공기관 경영정보 공개시스템(Alio), 국회의 국정감사정보시스템, 국회 회의록 시스템, 감사원 감사결과 통계, 행정안전부 정보공개연차보고서 및 정보공개시스템, 국민권익위 청렴도 조사결과를 통해 수집하여 활용한다. 2016년부터 2020년까지 횡단면 자료(cross-sectional data)를 시계열(time-series data)로 결합한 패널데이터를 사용하여 분석하였다.

감시와 감독의 주체를 국회, 주무부처 및 감사원, 국민으로 나누어 독립변수를 선정하고 공공기관 경영성과를 종속변수로 한 회귀분석모형을 설정하여 회귀분석을 실시한다.

[표 1] 연구대상 기관 현황

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업 (16)	(산업부) 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전㈜, 한국남부발전㈜, 한국동서발전㈜, 한국서부발전㈜, 한국석유공사, 한국수력원자력㈜, 한국전력공사, 한국중부발전㈜, 한국지역난방공사, 주식회사 강원랜드 (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사 (해수부) 부산항만공사, 인천항만공사

구 분	(주무기관) 기관명
준시장형공기업 (20)	(기재부) 한국조폐공사 (문체부) 그랜드코리아레저㈜ (농식품부) 한국마사회 (산업부) ㈜한국가스기술공사, 대한석탄공사, 한국전력기술㈜, 한전KDN㈜, 한전KPS㈜ (국토부) 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국도로공사, 한국부동산원, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 주식회사 에스알 (해수부) 여수광양항만공사, 울산항만공사, 해양환경공단 (방통위) 한국방송광고진흥공사 (환경부) 한국수자원공사
기금관리형 준정부기관 (13)	(교육부) 사립학교교직원연금공단 (문체부) 국민체육진흥공단, 한국언론진흥재단 (산업부) 한국무역보험공사 (복지부) 국민연금공단 (고용부) 근로복지공단 (중기부) 기술보증기금, 중소기업진흥공단 (금융위) 신용보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 (인사처) 공무원연금공단

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 이론적 논의

1. 대리인 이론

주인-대리인 관계는 주인이 대리인에게 자신의 이익을 위해 일하도록 의사결정 권한을 부여하는 계약 관계이다(Jensen & Meckling, 1976). 주인과 대리인 모두 자기 이익을 극대화하는 방향으로 행동하므로 대리인은 주인에게 최선의 이익을 가져다주지 않으며, 대리인은 주어진 권한을 자신의 목표 추구를 위해 사용하려 함으로써 주인에게 손해를 끼칠 수 있다는 목표 갈등(goal conflict)이 대리인 문제의 기본적 문제이다. 또 하나의 문제는 정보 비대칭으로서 주인에 비해 대리인이 더 많은 정보를 가지게 되며 주인의 정보 획득 노력은 한계가 있어 결국 대리인이 주인에 비해 우월한 위치에 서게 된다는 것이다(Arrow, 1985). 이러한 정보의 비대칭성으로 인하여 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때 발생하는 도덕적 해이와 대리인이 주인보다 우월한 정보를 가지고 있을 때 발생하는 역선택이 문제가 된다.

공공기관의 대리인 문제는 민간 부문보다 복잡하여 국민-정부-공공기관으로 이어지는 관계로 국민이 주인이 되는 관계에 더하여 정부가 주인이 되고 공적인 목표를 부여받은 공공기관이 대리인이 되는 복주인 및 복대리인 관계가 성립함에 따라 목표의 상충과 불명확성이 더욱 커진다는 점이다(김준기, 2014).

대리인이 주인과의 계약에도 불구하고 위임된 임무를 성실히 이행하지 않음에 따라 대리 비용(agency cost)이 발생하는데, 이는 대리인의 행위가 주인의 이익에서 이탈하는 것을 막기 위해 주인이 부담하는 감시 비용(monitoring cost), 대리인이 주인에게 해가 되는 행위를 하지 않고

있음을 확증하기 위해서 대리인이 부담하는 확증비용(bonding cost), 대리인의 의사결정이 주인의 최적 의사결정과 괴리를 일으킬 때 주인이 감수하게 되는 부의 감소(residual cost)로 구분할 수 있다(Jensen & Meckling, 1976). 이 비용을 최소화하고 도덕적 해이를 막기 위해서는 성과급이나 스톡옵션과 같은 금전적 보상을 통한 유인기제를 마련하여 주인과 대리인의 이해 상충을 줄이거나, 복수의 대리인을 선정하여 경쟁, 견제할 수 있도록 민영화 또는 민간위탁함으로써 정보를 획득하는 방안이 제시된다. Jensen과 Meckling은 주인이 적절한 인센티브를 부여하거나 대리인의 일탈적 행동을 모니터링함으로써 상충된 이해의 간극을 줄일 수 있다고 했다.

그런데 공공기관은 공익이라는 모호한 개념의 목표를 추구하며 성과를 경제적으로 측정할 수 없기 때문에 인센티브 기제를 도입하는 것이 쉽지 않다(김준기, 2014). 공공기관 대리인 문제를 해결하기 위해 시장통제로 전환하는 민영화 방안이 해결책으로 제시되기도 하지만, 민영화할 경우 공공기관의 주무부처 입장에서는 계약적, 공식적 관계로 변모함에 따라 거래비용이 상승하게 되는 이유로 쉽게 선택하기 어려운 대안이다. 따라서 복수의 주인이 공공기관을 감시하고 통제하는 방안을 택하게 된다. 모니터링 비용은 상당하고 또한 완벽한 모니터링은 불가능하지만, 대리인의 행위 자체를 상시 관찰하고 감시하지는 못한다 하더라도 그 결과물의 성패는 파악할 수 있기 때문에 모니터링이 의의가 있다고 할 수 있다(Miller, 2005). 또 주인이 대리인의 업무결과의 품질을 모니터링하고 시정조치할 수 없으면 없을수록 업무의 회피 문제(Shirking problem)가 심화되므로 모니터링이 필요하다(Brown & Potoski, 2003).

주인-대리인 이론은 대리인이 전문성과 지식 면에서 우월한 지위를 바탕으로 도덕적 해이나 역선택과 같은 기회주의적 행위를 하는 것을 막기 위한 주인의 대응 전략, 통제 방식에 관심을 두며(Greer, 1994), 이러한 통제의 효과는 긍정적이라고 할 수 있다. 즉 주인이 대리인의 행위를 애초의 주인의 목표에 맞게 통제하면 대리인 문제가 감소하고 주인의 이익이 증가할 것이라고 본다.

주인-대리인 이론은 정치인에 비해 전문적인 관료들을 통제하기가 쉽지 않고, 의회와 규제기관 모두 규제 대상자에게 포획되어 의회의 통제와 감독 기능이 실효성이 떨어지는 등의 이유로 정치적 통제에 회의적이었던 기존의 연구의 흐름을 낙관론으로 전환시켰다(배관표, 2017).

2. 통제로서의 감시·감독에 관한 이론

주인과 대리인 관계에 관하여 Weber는 정치와 관료 사이에서 각자 이익의 극대화, 정보의 비대칭성, 대리인 행태에 대한 모니터링에 관심을 가졌다. 대리인이 자신의 이익을 추구하는 기회주의적 행위를 통제하기 위해서 베버리안(Weberian) 전통에서는 주인이 대리인을 통제하는 규칙(rules)을 확립하는 차원에서 임무를 구체화하고 행태를 감시하며 일탈에 대해 엄격하게 제재하는 방법을 택하였다(오재록·전영한, 2007).

대리인에게 폭넓은 재량권을 허용하고 인센티브를 부여하여 주인의 이익과 합치되도록 하는 것이 대리인의 순응 확보를 위해 선호된다는 것이 조직경제학적 입장이지만, 형평성, 권력남용 및 부패 방지 등 과정적 가치를 함께 제고하기 위해서는 주인의 통제와 모니터링을 지속할 수밖에 없다.

통제를 통해 공공기관의 투명성을 제고하고 부패를 방지하는 것은 공공기관의 대리인 문제를 해결하고 자원의 효율적 배분을 가능하게 하여 장기적으로 공공기관의 성과와 효율성을 개선할 수 있다는 견해도 있다(허경선·강윤식, 2016).

Wholey & Hatry(1992)는 서비스의 질이나 프로그램의 결과 등에 대한 주기적인 모니터링은 정부기관의 성과 향상을 위한 핵심요소라고 주장한다. 선출직 관리들과 시민들은 서비스 제공의 질과 프로그램 성과에 대해 주기적으로 보고를 받을 권리가 있고, 정책형성, 집행, 평가, 성과 모니터링, 정기적 보고 등은 선출직 관리들과 시민들이 거버넌스에 참여할 수 있게 한다고 주장하고 있다. 감시와 감독이 만병통치약이나 목적은 아니지만 공공 정책을 향상시키고 시민에 대한 책임성을 확보하는 데

중요하다고 강조한다.

특히나 공공기관의 경우는 '위임의 사슬(chain of delegation)'에서 가장 마지막에 위치하고 있기 때문에 책임성 문제가 중요하다. 국민들은 직접적으로는 정치인만을 선출하여 정치인(elected representative)에게 권한을 위임하며, 정치인들은 관료(core executive, heads of different executive departments)를 임명하고 권한을 다시 위임한다. 관료들은 이를 공공기관(civil servants)에 위임한다(최병선, 1993; Braun and Gilardi, 2006). 이와 같은 단계에 따라 마지막으로 권한을 위임받은 공공기관은 선출되지 않은 사람들이 선출직들과 느슨한 관계에 놓인 채 국가재정을 사용하여 정부의 기능을 수행하기 때문에(Hirst, 1995) 책임성 문제가 중요하게 대두되고 그 해결을 위한 모니터링 필요성이 커진다.

한편 대리인의 의사결정을 감시하고 통제하여 대리인 비용을 줄이기 위해서는 공식적 통제 외에도 커뮤니케이션, 신뢰 등 비공식적 통제도 필요하다(Weber, 1968). 최근에는 공공기관에 대한 투명성 요구 증대와 국민의 알권리 증진에 따라 정보공개가 확대되고 있는데 이는 커뮤니케이션 증진의 주요한 요인이 되며 공공기관에 대한 비공식적 통제를 강화하는 결과를 낳는다. 주인인 국민이 정보공개를 통해 정보를 획득함으로써 정보 비대칭을 줄이고 공공기관 업무를 감시·감독하게 되므로 공공기관의 기회주의적 행위를 막는 효과가 있다.

3. 공공기관에 대한 감시·감독 제도 현황

통제에 관한 이론에 따르면 조직은 정치(politics)와 시장(market)으로부터 통제를 받는다고 한다(Dahl & Lindblom, 1953; Perry & Rainey, 1988; 전영한, 2014). 공공기관도 정치 통제와 시장 통제를 받지만, 그 중에서도 공공의 이익을 목적으로 한 미션을 부여받은 조직이기 때문에 정치 통제를 강하게 받는다고 할 수 있다. 국민은 선거를 통해 국회의원을 선출하고 국회는 중앙정부 통제를 통해 간접적으로 공공기관을 통제하거나 직접 공공기관을 통제한다. 국회의 통제와 국민의 통제를 정치적 통

제라 할 수 있다. 한편 공공기관은 정부정책의 집행 주체라는 측면에서 중앙 부처와 감사원의 통제를 받는다.

공공기관 감시·감독 제도를 살펴보면 우선 공공기관은 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조[1]에 따라 국정감사 및 조사의 대상이 된다. 이 법에 따르면 국정에 관한 것이라면 어떤 것도 통제의 대상이 되므로 내용에 제한이 없다. 우리나라 국정감사 제도는 입법례를 찾기 어려운 특이한 제도이다. 미국, 일본, 독일 등에서는 국회에 특정한 사안에 대한 조사권을 인정하고 있을 뿐 국정 전반에 관한 감사권을 부여하는 제도는 인정하지 않는다.

[표 2] 국정감사의 법적 근거

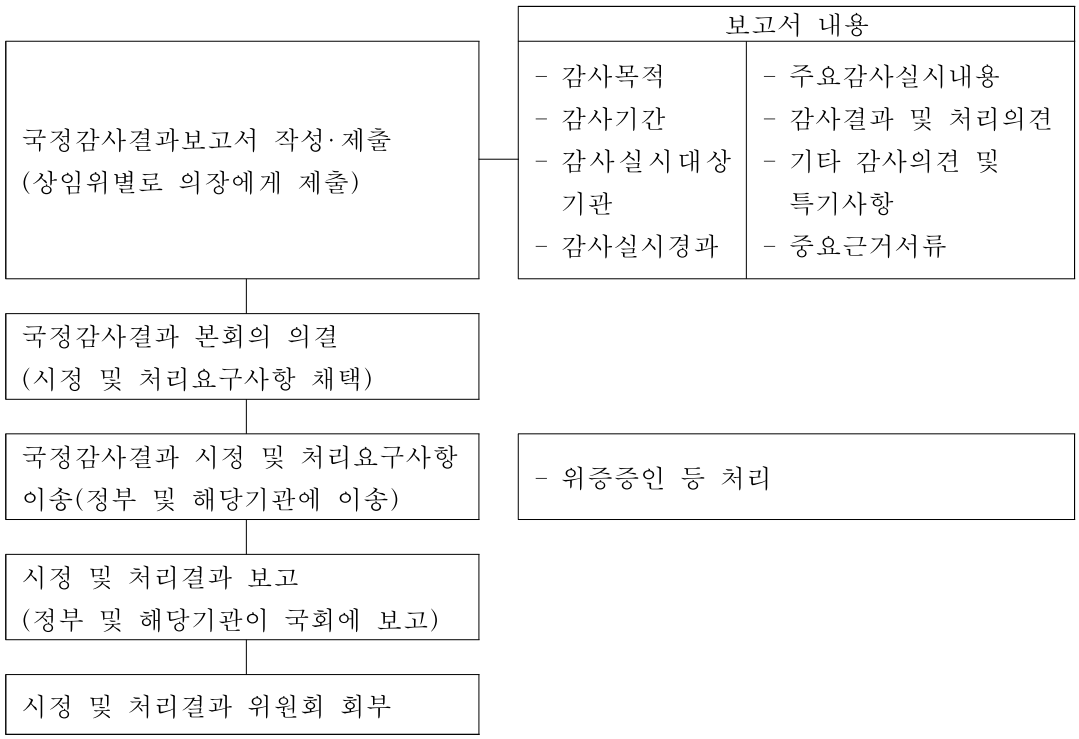
법 령	내 용
헌법	제61조 ①국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다. ②국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.
국회법	제127조(국정감사와 국정조사) 국회의 국정감사와 국정조사에 관하여 이 법에서 정한 것을 제외하고는 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다. 제128조(보고·서류 등의 제출 요구) ①본회의, 위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 국정감사나 국정조사와 직접 관련된 보고 또는 서류와 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 이 조에서 “서류등”이라 한다)의 제출을 정부, 행정기관 등에 요구할 수 있다. 다만, 위원회가 청문회, 국정감사 또는 국정조사와 관련된 서류등의 제출을 요구하는 경우에는 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다. 제129조(증인·감정인 또는 참고인의 출석 요구) ①본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 국정감사나 국정조사를 위하여 증인, 감정인 또는 참고인의 출석을 요구할 수 있다. ③제1항의 증언·감정 등에 관한 절차는 다른 법률에서 정하는 바에 따른다.

1) 제7조(감사의 대상) 감사의 대상기관은 다음 각호와 같다.
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

법 령	내 용
국정감사 및 조사에 관한 법률	헌법 제61조② 및 국회법 제127조에 근거
국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률	국회법 제129조③에 근거

국정감사는 감사의 효율적인 실시를 위하여 국회 소관 상임위원회별로 실시하며 국정감사의 절차는 크게 준비단계, 실시단계, 결과처리단계의 3단계로 구분한다. 피감기관 입장에서는 준비단계 및 실시단계도 중요하지만 감사 종료 후 시정 및 처리요구사항이 결정되고 이에 따라 변상·징계조치·제도개선·예산조정 등 시정, 또는 시정요구사항에 이르지는 않으나 개선·보완·시정 필요성이 인정되는 사항에 대한 처리 결과를 보고해야 하는 결과처리단계가 가장 중요하다고 할 수 있다.

[그림 1] 국정감사 결과처리 단계



국정감사는 감사 대상 기관에 대해 1년간의 정책과 사업, 예산집행 등 업무 전반에 대해 잘잘못을 파헤쳐 잘못에 대해 질책하고, 개선할 수 있도록 제안하는 과정을 거친다. 상임위별로 감사기관과 일정 등을 포함한 감사계획보고서가 의결되면 30일 이내의 국정감사가 본격적으로 시작된다. 국정감사는 포괄적 성격을 띠며 그 내용에 제한이 없어 피감기관의 1년간 모든 업무에 대한 자료를 축적하고 분석한 결과를 토대로 심층적·종합적 질의가 이루어지기 때문에 기관별 감사일자는 1~2일에 불과하지만 영향력은 크다고 볼 수 있다.

앞서 언급하였듯이 국정감사에서 가장 중요한 절차는 감사 진행 후 국회에서 지적된 시정요구 사항들을 처리하는 과정으로 이때 공공기관의 경영 개선이 이루어진다. 국회의 시정요구 사항들은 해당 문제를 지적한 의원실과 상임위원회별로 구성된 국회 전문위원의 협의를 거쳐 정해지며 본회의 의결로 확정된다. 이 과정에서 중대한 사항은 감사원에 감사 청구하는 내용을 포함하여 의결하므로 공공기관에 대한 감시·감독 활동간에 연계 및 시너지가 발휘될 수 있다. 감사원 감사청구는 각 기관에서 가장 기피하는 현안이기도 하다.

국정감사 시정요구 사항 의결 후에는 감사결과보고서가 정부로 이송되며, 각 기관에서는 국회의 지적사항에 대해 처리완료 내용을 보고하고, 이행 중인 경우 추진계획를 수립한다. 이때 보통 공공기관의 상급부처인 주무부처에서 소속 기관 사항을 취합하여 보고하기 때문에 주무부처에서는 소관 기관들에 대한 국회 지적사항을 동시에 확인할 수 있고, 해당 사항들은 향후 주무부처 감사활동에 반영된다. 주무부처에서 검토를 거쳐 국회로 제출된 처리결과보고서는 상임위에서 의결로 확정된다. 시정요구의 처리는 이와 같은 일련의 절차에 따라 강제성을 띠게 된다.

시기적으로는 국정감사결과보고서는 해당 감사연도에 본회의에서 의결되어 정부로 이송되고, 국정감사에서 지적된 시정요구사항에 대한 처리결과는 이듬해에 의결되기 때문에 각 기관에서는 국회 지적사항들을 최대한 반영하여 완료 처리하고자 노력한다. 기관의 이러한 경영개선 노력의 결과는 역시 평가연도 다음해에 이루어지는 경영평가 결과에 반영

된다고 볼 수 있다.

또한 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」제52조 및 「감사원법」제22조 및 제23조에 따라 소관 업무와 회계에 관하여 감사원의 감사를 받는다. 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 처분요구사항 및 그에 대한 조치계획은 국회 소관 상임위원회에 지체없이 제출하여야 한다(공운법 제52조의2). 감사원은 공공기관에 대하여 결산검사, 기관정기검사, 성과감사, 특정사안감사 등을 실시함으로써 위법·부당한 사항을 적발하고 변상판정하거나 추징·회수·보전 등 시정요구 또는 관련자 조치를 행한다. 한편 감사 결과 법령·행정·제도상 모순이 있어 개선할 사항이 있다고 인정되는 경우 기관장 또는 감독기관의 장에게 개선을 요구, 개선방안을 마련하도록 권고, 적정한 조치를 하도록 통보하기도 한다.

감사원 감사는 공공기관 경영의 문제점을 파악한다는 점에서 국정감사와 크게 다르지 않지만, 감사의 초점이 '개인'에게 맞추어지는 경우도 많고, 정책보다는 회계나 기관 고유사무에 집중된다는 점에서 국정감사와 차이가 있다. 감사원 감사는 조직 차원의 비리와 부정은 물론 개인적 차원의 문제까지 감사하는 반면, 국정감사는 개인보다는 정책적 판단과 그 집행에 따른 성과 및 과실을 따진다는 점에서 양자간 차이를 보인다고 할 수 있다.

한편 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면 정관, 이사회, 임원, 예산회계, 경영평가와 감독에 관한 사항들을 규정하여 일정한 지침과 규칙으로서 공공기관의 경영을 통제한다. 제51조에 의하면 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 공공기관을 감독하는 권한을 부여받는다. 특히 주무기관의 장은 공공기관에 위탁한 사업이나 소관 업무와 직접 관련되는 사업의 적정한 수행에 관한 사항을 감독하도록 되어 있다(제51조③1). 이에 따라 주무부처는 소관 공공기관의 업무 또는 공직기강에 대하여 특정감사 또는 비정기적 감사를 실시한다.

[표 3] 공공기관 경영 통제를 위한 각종 지침

구 분	법령/지침
기관의 신설 심사	공공기관 지정 변경 고시
경영지침	공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침
조직 운영과 정원 관리	공공기관의 조직과 정원에 관한 지침
예산과 자금 운영	공기업·준정부기관 예산운용지침
	공공기관 구분회계 운영 지침
회계	공기업·준정부기관 회계기준
계약	공기업·준정부기관 계약사무규칙
사업	공기업·준정부기관 총사업비관리지침
	공기업·준정부기관 예비타당성조사 운용지침
안전관리	공공기관의 안전관리에 관한 지침
	공공기관 안전관리등급제 운영에 관한 지침
보수	공기업·준정부기관 임원 보수지침
경영혁신	공공기관의 혁신에 관한 지침
경영공시	공공기관의 통합공시에 관한 기준
감사	공기업·준정부기관 감사 운영 규정

공공기관은 또한 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 국민의 알권리를 보장하고 더 많은 정보를 바탕으로 국민으로 하여금 국정에 참여하게 할 뿐 아니라 국정 운영의 투명성을 확보하기 위하여 보유·관리하는 정보를 적극적으로 공개해야 한다. 정보공개제도는 국민주권주의를 실질적으로 보장하는 제도로 이해되고 있으며, 무엇보다도 정책 과정을 투명하게 드러냄으로써 국민의 감시와 비판을 제도적으로 보장한다는 데 그 의의가 있다(행정안전부, 2021 정보공개연차보고서).

현재는 중앙부처 및 모든 공공기관에 대한 정보공개청구를 하나의 포털시스템으로 구축하여(정보공개포털, www.open.go.kr) 어느 기관에 대한 정보든 온라인으로 편리하게 청구할 수 있다. 정보공개제도에는 국민이 직접 청구하여 공공기관이 보유 정보를 공개하는 정보공개청구제도와 국민들이 필요로 하는 정보를 정보공개 청구하기 전에 선제적·능동적으로 공개하는 사전 정보 공표제도가 있다. 공공기관이 업무 중 생산한 정보를 별도의 국민 청구가 없더라도 정보공개시스템을 통해 문서를 공개

하는 원문정보 공개 제도도 도입하였다[2]. 정보공개제도는 공공기관 입장에서 관심 있는 국민들로부터 상시 모니터링 받고 있다는 인식 하에 국민들의 주요 관심 사항이 무엇인지 알 수 있게 함으로써 경영 자율성에 제약이 된다고 할 수 있다.

Hood et al.(1999) 및 오석홍(2001)이 구분한 통제단계 구분을 적용하여 공공기관 통제를 단계별로 살펴볼 때 공공기관은 '공공기관의 운영에 관한 법률'과 그에 따라 정해진 정관 및 규정, 그리고 기관별 업무에 관한 각종 법률에 구속을 받는데, 이는 통제의 기준 설정 단계이다. 그 다음으로 문제 확인 단계에서는 국회, 주무부처, 감사원 등 공공기관 통제기관들이 법률에 의거하여 공공기관을 감사 또는 조사한다. 또한 공개된 경영정보를 통해 불특정 다수의 국민들로부터 일상적으로 문제 확인이 이뤄지기도 한다. 만약 문제 확인 단계에서 기준에 합당하지 않는다면 국회나 정부는 공공기관에게 문제를 시정할 것을 요구한다. 시정 요구를 받은 공공기관은 경영에 어떻게 반영하였는지를 다시 보고하도록 되어 있어 강제성을 띠게 된다(성승제 외, 2008). 위에서 문제 확인 단계와 시정요구 단계의 일련의 활동들을 공공기관에 대한 감시·감독 활동이라 할 수 있겠다.

4. 조직성과에 관한 이론

조직이론에서는 조직성과를 보편적이고 객관적으로 평가할 수 있는 것이 아니며 정의하고 측정하기 어려운 것으로서 주관적이고 복합적인 다양한 관점에 따라 '사회적으로 구성된 현상(socially constructed phenomenon)'이라고 한다. 특히 공공부문의 조직성과는 측정하기 어렵다(Brewer & Selden, 2000: 688; Au, 1996; Anspach, 1991, 권오영(2013) p.10 재인용). 따라서 공공부문에서의 조직성과는 보편적으로 정의하기

2) 원문공개제도는 2014년 시행 후 3년만에 정부기관에서 공공기관까지 확대되었고, 원문 다운로드 건수도 2014년 50만건에서 2020년 430만건으로 8.6배 증가하였다(행정안전부, 2021 정보공개연차보고서).

어렵고 상황에 따라, 연구 목적에 따라 다양하게 정의할 수 있다.

정부기관의 성과 개념을 정리해 보면 첫째, 효율성 또는 능률성으로 자원의 투입 대비 산출을 의미한다. 둘째, 명확한 목표와 목적 설정, 투명성, 책무성, 결과 및 효과성으로 보는 시각으로 조직이 달성하기로 한 결과에 초점을 둔다. 셋째, 공공가치의 창조와 자원의 확보 및 활용으로 형평성, 투명성과 같은 가치를 창조하고 사회적 자본을 정립하는 기능으로 본다. 넷째, 국민들의 요구에 대한 서비스 관점에서 그 품질과 대응성을 성과로 본다(권오영, 2013).

대부분의 공공기관은 정부의 정책수단으로 설립되어 여전히 각종 정책 기능을 수행하고 있으며 정부를 대신하여 공공 재화나 서비스를 생산·전달하는 역할을 수행하고 있다. 한편으로는 민간기업과 마찬가지로 이윤을 추구한다. 즉 공공기관은 공공성과 수익성을 동시에 추구하는 조직으로서 공공기관의 성과는 효과성, 능률성, 생산성, 공공성, 대응성 등의 다양한 개념으로 구체화될 수 있다(김태룡·안희정, 2007).

신공공관리론적 관점에서는 시장지향성이 강조되어 생산성, 효율성과 같은 민간부문의 성과를 공공부문에 도입하여 효율성에 근거한 효과성으로서의 성과를 강조했다. 최근에는 이에 대한 비판으로 공공성, 민주적 책임성, 민주적 거버넌스 등을 강조하는 주장이 대두되었다(Erkkila, 2007; Mathur & Skelcher, 2007; Romzek, 2000). 민간부문의 경영원리가 성과 향상에 도움이 되기도 하지만 공공조직이 가지고 있는 고유한 특징과 민주주의적 정치원리 때문에 의도하지 않은 부작용들이 나타났기 때문이다. 그리하여 효율성과 효과성 개념의 성과도 필요하지만, 효율성을 희생하더라도 민주적 가치실현, 공정성 등 공공성을 공공조직의 성과로 평가하는 것이 필요하며 나아가 공공조직의 성과에서 다차원적 성과기준이 필요하다는 것이다(정무권, 2010).

결론적으로 공공기관의 성과에 대한 개념은 일률적으로 정의할 수 없고, 효율성 중심 또는 책임성 중심의 어느 한쪽으로 편향될 수 없으며 다차원적 가치를 고려한 성과 기준으로 판단하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

제 2 절 선행연구 검토

1. 통제의 성과 영향에 관한 연구

통제에 관한 기존의 연구들은 주로 관료, 정부조직을 대상으로 하며 공공기관에 대한 연구는 많이 다루고 있지 않다. 이에 배관표(2017)는 준정부조직을 대상으로 통제 가운데 '감독'을 '과정을 모니터링하여 특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것'으로 정의하고 이에 초점을 맞추어 연구하였다. 통제의 선행요인으로서 정부-준정부조직간 이해 상충과 정보 비대칭이 증가할 경우, 대중의 관심이 증가할 경우 통제가 증가함을 살펴보았다. 준정부조직에 대한 통제가 성과적 측면에서는 효과성에는 영향을 미치지 못했고, 형평성은 높이고, 효율성을 저해하는 것으로 나타났다. 또한 통제가 일관되지 않음에도 통제의 내용이 증가하면 통제간 모순이 발생할 수 있으며 오히려 성과를 떨어뜨릴 수 있음을 분석하였다. 이 연구에서는 결과(종속)변수인 효과성, 효율성, 형평성, 절차적 가치의 측정에 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터의 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」의 서베이 자료를 활용하였다. 연구(독립)변수는 통제의 수준으로서 기준 설정 단계, 문제 확인 빈도, 시정요구 정도로 나누어 측정하였다. 각 단계별 측정값을 표준화한 값의 합으로 정의하였고, 구체적으로는 국회/감사원/주무부처의 감사·조사 횟수를 문제 확인 빈도로, 지적사항 수를 시정요구 정도를 측정하는 데 사용하였다. 저자는 가설과 달리 통제가 효과성에 미치는 영향을 통계적으로 밝히지 못한 것을 아쉬운 점으로 평가하였다. 이 연구에서 종속변수로서 성과를 객관적인 방법으로 측정한 것이 아니라 기관 담당자들의 설문을 통한 주관적 평가 결과를 토대로 측정한 것이 정확한 분석을 저해한 것이 아닌가 생각한다.

중앙행정기관 성과의 영향요인을 분석한 권오영(2013)의 연구에도 모니터링 요인이 포함되어 있다. 이 연구에서는 중앙행정기관의 성과를 주인-대리인 이론 관점에서 살펴보며, 정부기관 성과에 영향을 미치는 요

인으로서 모니터링, 정치적 현저성, 목표 모호성을 제시하여 분석하였다. 모니터링 요인으로는 국정감사 지적건수, 자체평가위원수, 정보공개청구 건수를 선정하였다. 정치적 현저성 요인은 의회, 대통령, 대중매체와 관련하여 발언·회의록 또는 기사에 등장, 언급된 정도를 측정하였다. 목표 모호성 요인으로는 우선순위, 지시적, 평가적 목표 모호성을 정의하고 측정하였다. 그리고 모니터링 요인과 정치적 현저성 요인이 목표모호성에 어떠한 영향을 미칠 때 성과를 강화하거나 완화할 수 있는지를 분석하였다. 종속변수는 38개 중앙행정기관에 대한 정책관리역량 평가 결과로서 국무총리실에서 발표하는 '정부업무평가백서'를 사용하였다. 모니터링 요인 중 국정감사 지적수가 많아질수록 우선순위 목표 모호성이 감소하고 평가적 목표 모호성은 증가하게 되며, 결과적으로 정부 성과를 높이는 것으로 나타났다. 자체평가위원수는 우선순위 목표 모호성과 지시적 목표 모호성을 증가시키며, 정부 성과에는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 마지막으로 정보공개청구수는 평가적 목표 모호성을 증가시키며, 정부기관 성과에는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치적 현저성에 대한 분석 결과 대통령의 관심도가 높을수록 성과가 높게 나타나고, 대중매체 현저성은 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결론적으로 한국의 중앙행정기관은 국정감사를 통해 성과에 대한 감시가 높고 대통령의 관심도가 높을수록 성과를 높일 수 있으며 반대로 대중매체의 지나친 관심은 부정적 영향을 미칠 수 있음을 분석하였다.

배관표·김태연(2016)은 국정감사가 피감기관의 성과에 미치는 영향을 목표 모호성을 조절효과로 하여 분석하였다. 독립변수는 국정감사 강도로 하여 지적사항 수를 5점 척도로 측정하고, 종속변수는 공공기관 담당자의 평가로 이루어진 '한국 공공서비스 조직 서베이'의 주관적 성과자료를 효과성, 효율성, 형평성 측정값으로 활용하였다. 분석 결과 국정감사가 강화되면 효과성은 악화되는데 목표가 분명한 기관에서는 그 부정적 영향이 크지 않았다. 효율성과 관련해서는 유의미한 영향을 확인하지 못했다. 또한 목표 모호성과 상관없이 국정감사가 강화되면 형평성은 증가하는 것으로 분석되었다. 이 연구에서는 상급기관과 감사원의 감사 횟수

를 통제변수에 포함하였는데 효과성, 효율성, 형평성에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

고영준(2020)은 준정부조직에 대한 정부통제의 수준을 측정하고, 측정된 정부통제지수의 타당성을 평가하면서 정부통제와 조직성과의 관계 분석을 포함하였다. 조직성과는 효과성과 효율성을 구분하고, 다시 내부에서 지각된 성과와 외부에서 평가된 성과로 구분하여 분석하였다. 지각된 효과성과 효율성은 공공기관 종사자들의 주관적 평가 결과이다. 평가된 효과성은 경영평가 결과 중 주요사업 항목 득점으로, 평가된 효율성은 경영평가 결과 중 업무효율성 항목 득점으로 정의하였다. 지각된 효과성과 평가된 효율성은 정부통제와 정(+)의 관계가 있었으며, 평가된 효과성과 지각된 효율성은 유의한 관계가 나타나지 않았다. 이 연구는 지배구조방식이나 감사 등 개별적 정책수단에 초점을 맞추는 것이 아니라 여러 통제수단을 종합적으로 고려하여 정부통제지수를 개발하여 측정했다는 데 의미가 있다. 성과 측면에서 정부통제는 기관 업무의 효과성을 증가시키는 것으로 나타났는데 이는 정부가 준정부조직을 통제함으로써 준정부조직이 달성해야 할 주요 목표를 달성하도록 한다는 것을 보여준다. 따라서 공공기관에 대해 적절한 정부통제를 실시함으로써 성과 향상을 기대할 수 있다고 보았다.

오재록·전영한(2007)은 정부통제의 반대되는 개념으로 볼 수 있는 관료적 자율성이 중앙행정기관 조직성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 이들은 공공조직의 성과를 결과적 가치(results values)와 과정적 가치(procedual values)로 구분하여 결과적 가치는 혁신실행도로, 과정적 가치는 청렴지수로 측정하였다. 관료적 자율성은 정치적 자율성, 입법적 자율성, 예산 자율성의 세 관점에서 측정하였다. 분석 결과 정치적 자율성 지표인 국정감사 수감일수는 혁신실행도와 음(-)의 관계를 보여, 자율성이 높은 기관일수록 결과적 가치 면에서 성과가 높다고 할 수 있으며, 또 다른 자율성 지표인 대통령과의 거리가 가까울수록 청렴지수가 높은 것으로 나타나 자율성이 낮을수록 청렴지수, 즉 과정적 가치가 높게 나타났다. 이러한 결과를 통해 공공관리에 있어 관료적 자율성이 갖

는 양면적 성격을 재확인하였고, 관료적 자율성의 확대가 청렴성, 형평성, 권력남용 방지 등 과정적 가치를 침해하는 의도치 않은 결과가 야기될 수 있음을 경고하고 있다.

지민정(2014) 역시 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 분석하였다. 공공기관의 운영에 대한 국회, 감사원, 주무부처의 지적 사항 건수가 많을수록 기관 자율성이 제약된다고 보고 이를 독립변수로 하여 효율성과 책무성에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보았다. 그 결과 전년도 감사 지적 건수가 많을수록 즉 자율성이 낮을수록 효율성 지표인 노동생산성은 높아지고, 책무성 지표인 청렴도는 낮아지는 것으로 나타났다. 저자는 책무성이 높은 조직일수록 감사 지적이 적은 것으로 볼 수 있기 때문에 내생성 문제를 배제하기 어렵다고 분석하였다. 고객만족도에 미치는 영향은 통계적으로 유의한 결과를 얻지 못했다.

선행연구 검토 결과 연구자별로 정부 및 공공기관에 대한 통제를 측정하는 방법이 다르고, 특히 성과를 정의하고 측정하는 방법이 달라 통제가 성과에 미치는 영향에 대해 일관적인 결론을 내리지 못하였다. 또한 연구 가설과 배치되는 결과를 얻은 연구들을 확인할 수 있었다. 보다 객관적인 연구 결과를 얻기 위해서 주관적 인식에 기반한 성과보다는 외부의 평가를 통해 인정된 성과를 측정하는 것이 의미가 있을 것이다. 또한 통제의 정도를 측정할 때에도 선행연구들은 국회, 감사원 등의 지적 건수를 통합하였으나 세부적으로 구분하여 분석해볼 필요가 있다.

[표 4] 통제의 성과 영향에 관한 선행연구 요약

연구자	연구대상	연구목적	연구결과
배관표 (2017)	준정부 조직	통제의 선행요인과 성과영향 분석	선행요인으로서 대중의 관심이 증가할수록 통제가 증가하였고, 통제는 성과적 측면에서 형평성을 높이고 효율성을 저해한 반면 효과성에는 영향을 미치지 못함

연구자	연구대상	연구목적	연구결과
권오영 (2013)	중앙 행정기관	모니터링 요인과 정치적 현저성 요인이 목표 모호성에 영향을 미쳐 성과를 강화 또는 완화하는지 분석	국정감사 지적은 정부 성과를 높이고, 자체평가위원수는 유의한 영향을 미치지 못하였으며, 정보공개청구수는 부정적 영향을 미침
배관표·김태연 (2016)	공공기관	국정감사가 피감기관 성과에 미치는 영향 분석	국정감사가 강화되면 효과성은 악화, 형평성은 증가하나 효율성은 유의한 영향 미확인
고영준 (2020)	준정부 조직	정부통제 수준 측정, 정부통제지수의 타당성 평가, 정부통제와 조직성과의 관계 분석	정부통제는 지각된 효과성(주관적 평가 결과)과 평가된 효율성(경영평가 결과)와 정(+)의 관계가 있으나, 평가된 효과성과 지각된 효율성은 유의한 관계가 나타나지 않음
오재록·전영한 (2007)	중앙 행정기관	관료적 자율성이 조직성과에 미치는 영향 분석	관료적 자율성이 높을수록 결과적 가치 면에서 성과가 높으나, 과정적 가치를 침해하는 양면적 성격 재확인
지민정 (2014)	공공기관	경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향 분석	국회, 감사원, 주무부처 지적 건수가 많을수록(자율성이 낮을수록) 효율성 지표인 노동생산성은 높아지고, 책무성 지표인 청렴도는 낮아짐

2. 주체별 통제의 의의에 관한 연구

국회의 행정부 통제에 관한 연구로서 김두래(2018)는 의회와 정부관료제의 관계의 본질이 정부관료제의 결정, 행위, 성과에 대한 의회의 감시·감독이라고 보고 행정부 우위에서 입법부와의 경쟁으로 변화하는 과정에서의 상호작용을 분석하였다. 국회의 행정부에 대한 감시에서 중추적 역

할을 하는 국정감사·조사는 정부관료제가 수행하는 다양한 정책에 대한 의회의 감시활동에 관심과 개입이 어떻게 분포되었는지를 보여주는 창이라고 하고 있다. 국정감사는 매년 대상기관의 업무에 대해 직접 정보를 취득하고 점검하는 순찰형 모니터링(police patrol, 상시 정보를 수집하고 감시)이라 할 수 있다. 그리고 정부관료제에 대한 통제를 대상으로 한 대통령과 의회의 제도적 경쟁 관점에서 우리나라는 행정부에 대한 국회의 국정감사 및 조사가 증가하는 현상을 보인다. 또한 위원회를 중심으로 분권화되어 다양한 분야에 대한 모니터링이 이루어진다. 의회의 모니터링이 불완전한 정보의 취득과 오류가 있다는 한계에도 불구하고 정부관료제에 대한 정치적 통제는 작동한다고 볼 수 있는 논거는 충분하다. 대상기관에 막대한 비용을 감수하도록 강제하며, 감사 과정에서 발생하는 국회와 피감기관의 상호작용 그 자체로 상당한 제재효과를 가진다고 본다. 무엇보다 사후적 제재는 관료들이 정책 결정을 합당한 범위 내에서 스스로 규율하도록 유도하는 사전적 유인을 형성한다는 점에서 국회의 감시·감독 활동의 통제 효과는 의미가 있다고 설명하고 있다.

이성권 등(2014)은 국정감사제도가 입법통제의 한 유형으로서 국민의 알 권리를 충족시키고 궁극적으로 국민이 행정부에 대하여 민주적 통제를 가능하게 한다는 점에서 의의가 있다고 보고 그 성과와 결과처리 효율화 방안을 연구하였다. 국정감사는 국정 통제기능의 하나로 국민을 대표하여 정부정책을 감시·비판하는 것은 국회의 중요한 권한이자 의무이다. 대정부 통제기능 뿐 아니라 국민의 대표자를 통해 행정부 집행과정을 감사하는 과정에서 국민의 의사의 소재를 밝히는 절차이기도 하다고 설명한다. 그러나 사후처리에 대한 모니터링과 검증제도가 미흡한 문제를 지적하며 국정감사 결과보고서의 시정요구 유형 및 제재조치 구체화, 행정부의 지속적 관리 의무화, 결과처리 검증제도 도입, 감사원과 결과처리 연계 등을 주장하였다.

감사원 감사에 관한 선행연구를 살펴보면, 공병천(2009)은 감사원의 성과감사에 초점을 맞추어 그 의의를 살펴보고 정책제언을 하였다. 모든

정부기관의 각종 업무와 활동은 정부 서비스의 수혜자인 납세자, 즉 국민이 납부한 세금을 주요 재원으로 하고 있기 때문에 제3자의 중립적 위치에서 독립적이고 비판적으로 검토하고 분석해야 하며, 감사원의 성과감사가 갖는 의미가 여기에 있다고 하였다.

배일섭(1996)은 공공기관과 공직자들이 많은 권한과 재량권을 행사하고 있으나 자발적으로 책임성 있는 행정을 수행할 것이라 기대하기 어렵기 때문에 외부 통제 방안으로 감사기관의 역할이 필요하며 이러한 책임성 확보 외에도 개선 또는 시정으로서 감사의 대안 제시 기능이 필요하다고 한다. 책임성을 강조하는 감사는 소극적인 성격인 반면, 행정활동을 개선·향상시키는 적극적 의미로서 대안 제시 기능을 강조하였다. 그리고 감사기준으로 전통적 감사에서의 합법성은 복지부동을 야기하고, 성과감사에서의 경제성, 능률성, 효과성은 서로 상충될 뿐 아니라 현대 행정이념을 반영하지 못하고 있다고 한다. 저자는 새로운 감사기준으로서 적절성과 사회 형평성을 강조한다.

강일신(2014) 역시 감사원이 행정부가 공적 자원을 적절하게 활용하는지 감시하고 통제하는 감시자로서의 역할을 수행하며 최근에는 조언자 기능으로서 성과검사가 감사의 한 축으로 대두되고 있다고 한다. 그러나 정책감사가 정치감사로 전락하지 않도록 절제의 미덕이 필요하며 객관적 방법론을 개발하여 적용하는 것이 관건이라며 한계를 지적하였다.

신민철(2014)은 반부패기구로서 한국 감사원의 기능적 특성을 분석하였는데, 우리나라 감사원은 다른 최고감사기구와는 차별화되어 회계검사 기능과 별개로 직무감찰 기능을 수행하고 있다고 하였다. 다른 나라들과 달리 부패행위에 대해 감사 활동을 통해 적발(detection)하고 직접적 이행처분을 통해 대응(response)이 가능한 확대된 권한을 가지고 효과적으로 반부패 통제활동을 수행해 왔다. 재정 활동 뿐 아니라 일반 직무 활동에 있어 감사 권한과 직무감찰 권한의 두 기능을 함께 수행함으로써 공공기관의 회계 비리나 부적정성 등에 대한 조사(investigation) 활동의 효과성을 높여 반부패 기능을 수행했다고 보았다.

마지막으로 국민의 입장에서 정부 활동을 통제할 수 있는 하나의 수단으로서 정보공개제도에 대한 선행연구를 살펴보겠다. 정보공개제도는 국민의 정보 주권을 보장할 뿐 아니라 국민으로 하여금 행정을 감시·감독하고 행정과정에 참여할 수 있게 하는 법·제도적 장치라 할 수 있다. 김승태(2010)는 정보공개제도의 의의로 알권리 실현, 국정 참여와 국민의사 형성 수단, 국정운영의 투명성 확보 장치, 실질적 지방분권화에 기여를 들고 있다. 국가와 국민간에 원활한 정보 공개가 이루어지면 국정을 국민의 직접 감시하에 둘 수 있게 되어 직접민주주의에 가깝게 만드는 것이라고 설명한다. 그리고 본연의 기능을 수행하기 위해 운영상황에 대한 지속적 평가와 효과에 대한 피드백이 필요하다고 주장하였다.

이재완(2013)은 지방정부의 행정정보공개에 관한 연구에서 지역주민들의 정보공개 청구에 영향을 미치는 요인에 대한 거시적 분석을 포함하였다. 우선 정보공개는 국민의 알권리 보장, 국정 참여 촉진, 행정의 투명성과 신뢰성 확보, 민주주의와 국민자치의 실현에 기여한다고 보았다. 정보공개 청구 요인으로 지식정보인프라, 행정규모, 행정문제, 시민참여, 법제도적 요인, 사회경제적 요인, 감정적 요인을 설정하여 분석하였다. 그 결과 행정규모를 나타내는 예산규모, 시민참여를 나타내는 시민단체는 정보공개청구에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 행정문제를 나타내는 기관 청렴도는 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉 행정문제가 인식되면 정보공개청구가 증가하는 것으로 보았다. 이 연구는 시민의 국정 참여 요인과 행정문제에 대한 인식이 정부 활동을 모니터링하고자 하는 유인으로 작용하여 정부에 정보공개를 청구하게 될 것이라는 과정을 보여준다는 점에서 시사하는 바가 있다고 하겠다.

[표 5] 주체별 통제의 의의에 관한 선행연구 요약

구 분	연구자	연구결과
국회	김두래 (2018)	대통령과 의회의 제도적 경쟁 관점에서 우리나라는 행정부에 대한 국회의 감사가 증가하고 있으며, 사후적 제재로서 감사는 관료들이 스스로 규율하도록 유도하는 사전적 유인을 형성함으로써 통제 효과의 의미

구 분	연구자	연구결과
	이성권 (2014)	국정감사는 국민의 알권리를 충족시키고 국민이 행정부에 대하여 민주적 통제를 가능하게 하는 의의를 가지며 국민의 의사의 소재를 밝히는 절차임
감사원	공병천 (2009)	중립적 위치에서 독립적으로 비판하고 분석하는 성과감사 강조
	배일섭 (1996)	행정부의 책임성 확보를 위한 외부통제 방안으로서 감사기관의 역할이 필요하며 행정활동을 개선·향상시키는 적극적 의미로서 대안 제시 기능 강조
	강일신 (2014)	조언자 기능으로서 성과감사가 대두되고 있으나 정치감사로 전락하지 않도록 객관적 방법론 개발이 필요
	신민철 (2014)	한국 감사원은 직무감찰 기능을 수행함으로써 반부패기구로서 기능 수행
국민	김승태 (2010)	정보공개제도는 알권리 실현, 국정참여와 국민의사 형성, 국민 감시하에서의 국정 운영을 통해 직접민주주의에 근접
	이재완 (2013)	지역주민들의 정보공개 청구에 영향을 미치는 요인 중 행정규모를 나타내는 예산규모, 시민참여를 나타내는 시민단체, 행정문제 인식이 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구의 분석틀

본 연구에서는 공공기관에 대한 다양한 주체의 감시와 감독 요인들이 경영성과에 미치는 영향을 실증하고자 한다.

앞에서 보았듯이 공공기관에 적용되는 통제기능 및 설명책임 메커니

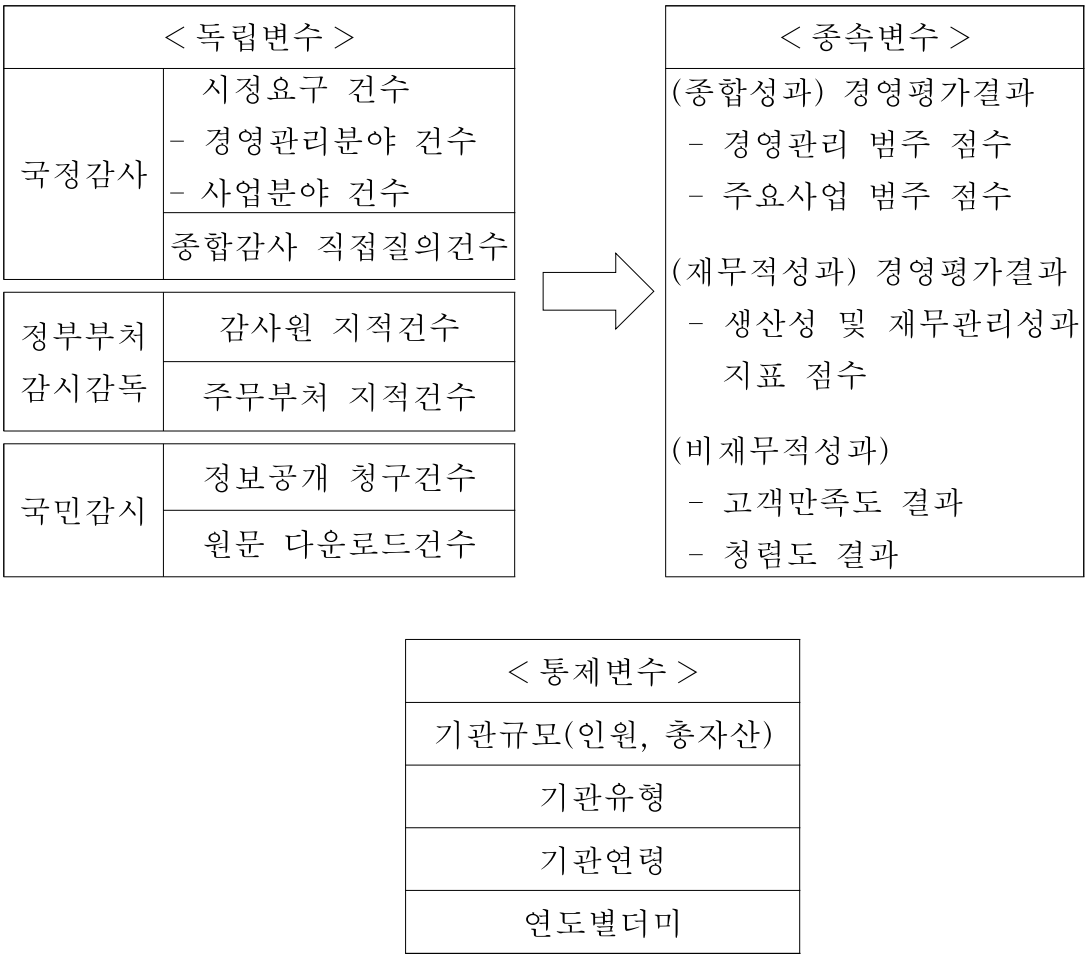
즘(Accountability Mechanism)에는 1963년 제정된 「감사원법」에 근거한 공공감사, 1988년 제정된 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 근거한 국정감사, 1984년 「정부투자기관관리기본법」으로 체계화되기 시작한 이후 현재의 「공공기관 운영에 관한 법률」에 이르는 주무부처 감사·감독 등이 있다. 한편 국민 대중의 공공정보에 대한 알권리를 확대하기 위해 1998년 제정된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 이용하여 시민사회단체, 언론, 일반시민들이 행정감시 활동을 활발히 펼치고 있다.

공공기관에 대한 통제가 조직성과에 미치는 영향에 대한 실증적 연구는 많지 않은 편이며, 성과에 대한 정의와 측정방법도 다양하다. 공공기관이 공공과 민간의 혼합조직 성격을 띠기 때문에 성과가 다차원적이고 조직성과에 대한 일반적 합의도 이루어지지 않고 있다. 대체로 선행연구들은 효율성, 효과성, 형평성을 조직성과로 보았으며, 결과적 가치와 과정적 가치로 나누어 보거나, 대응성, 책무성을 성과로 본 연구도 있었다.

본 연구에서는 공공기관 경영성과로서 공공기관 스스로 가장 중요하고 민감하게 받아들이는 성과지표들을 사용하고자 하며, 이론과 선행연구에서 채택하였던 결과적 성과지표와 과정적 성과지표를 포함하고자 한다. 종속변수는 크게 종합성과와 재무적 성과, 비재무적 성과로 구분하여 측정한다. 종합성과는 공공기관 경영평가결과를 사용하되, 독립변수와 종속변수간 체계적인 분석을 위해 경영관리 범주와 주요사업 범주로 나누어 측정한다. 재무적 성과는 경영평가결과에서 효율성을 측정하는 생산성 지표와 재무관리성과 지표 점수를 측정한다. 비재무적 성과는 이해관계자를 위한 가치 창출 및 대응성 수준을 파악하기 위한 고객만족도와 신뢰수준을 파악하기 위한 청렴도 평가를 사용하였다.

독립변수 외 경영성과에 영향을 미치는 요인의 효과를 통제하기 위해 통제변수로서 기관규모, 기관유형, 기관연령을 선정하였고, 연도에 따른 차이를 분석하고자 연도 및 시차를 포함한다.

[그림 2] 연구의 분석틀


＜독립변수＞
국정감사
시정요구 건수
- 경영관리분야 건수
- 사업분야 건수
종합감사 직접질의건수
정부부처 감시감독
감사원 지적건수
주무부처 지적건수
국민감시
정보공개 청구건수
원문 다운로드건수
＜종속변수＞
(종합성과) 경영평가결과
- 경영관리 범주 점수
- 주요사업 범주 점수
(재무적성과) 경영평가결과
- 생산성 및 재무관리성과 지표 점수
(비재무적성과)
- 고객만족도 결과
- 청렴도 결과
＜통제변수＞
기관규모(인원, 총자산)
기관유형
기관연령
연도별더미

제 2 절 변수의 설정

1. 종속변수의 설정 및 측정

공공조직의 목표는 공적 가치의 구현을 포함하여 추상적이고 모호하며, 다층적이다(Chun & Rainey, 2006; 고영준(2020)에서 재인용). 공공기관마다 하는 일과 특성이 다르기 때문에 공통으로 적용할 수 있는 객관적 데이터 활용이 어렵다는 이유로 설문을 통한 주관적 자료를 활용하는 연구가 많았다. 그러나 본 연구의 대상인 공기업과 기금형 준정부기관은 유사 기관별로 동일한 기준에 따라 경영평가를 받기 때문에 상대적 비교 결과 얻은 점수를 객관적 자료로 사용할 수 있으며 해당 점수는 공공기관 성과에 대한 가장 공신력 있는 측정값이라 볼 수 있다.

우선 종합적 성과를 분석하기 위해 경영평가 최종 점수를 사용하되, 득점률로 환산하여 측정하고, 내용에 따라 경영관리 범주와 주요사업 범주로 나누어 구체적이고 세분화하여 살펴봄으로써 좀 더 체계적으로 분석하고자 한다. 매년 평가지침에 따라 세부 지표는 다소 차이가 있지만 경영관리 범주는 주로 경영전략 및 리더십, 업무효율, 조직·인사·재무관리, 보수 및 복리후생관리 등에 대한 평가이며, 주요사업 범주는 각 공공기관이 수행해야 할 임무로서 사업을 통해 달성하고자 하는 조직의 목표를 얼마나 달성하였는지에 대한 평가이다.

공공기관의 기업성 측면의 성과로 재무적 성과는 경영평가 결과 중 생산성 및 재무관리성과 지표 점수를 합산하고 득점률로 환산하여 측정한다. 이 지표들은 주로 계량지표로서 가장 객관적인 자료로 볼 수 있다. 공공기관의 재무적 성과로 많은 선행연구들은 총자산수익률을 선정하였는데, 이는 공공기관의 경우 민간과 달리 대부분의 자본을 정부가 납입한 것이므로 자본 뿐 아니라 부채까지 포함한 총자산수익률로 평가해야 건전한 경영을 통해 부채를 줄이기 위한 기관의 노력까지 평가할 수 있기 때문이라고 한다(유미넌, 2012). 그러나 평가연도와 기관에 따라 총자산수익률 그 자체가 직접 지표로 설정된 경우도 있고, 총자산 대비 부가

가치를 계산한 자본생산성이 지표로 포함된 경우도 있는 등 공공기관의 자산을 활용한 재무적 성과를 경영평가 결과를 통해 확인할 수 있기 때문에 지표 점수를 측정하기로 하였다. 또한 많은 선행연구들이 효율성 지표로 사용하고 있는 노동생산성 역시 경영평가상에 업무효율 지표에 포함되기 때문에 타당한 측정값을 얻을 수 있다고 보았다.

비재무적 성과로는 공공서비스의 질적 수준 및 고객 대응성을 평가한 고객만족도와 업무처리 투명성과 윤리성을 평가하는 청렴도 평가 결과를 선정하였다. 이는 선행연구들에서 주요 과정적 성과로 대응성, 책무성을 측정할 때 사용한 변수들이다.

2. 독립변수의 설정 및 측정

독립변수는 다양한 통제 주체에 의한 감시·감독의 수준으로 설정하고 국회, 상급기관, 국민의 모니터링 활동의 강도를 측정하고자 한다.

첫째 국정감사 강도이다. 국정감사는 공기업 경영 전반에 관한 조사를 행하는 것으로 입법기능 외에 공기업의 사업과 경영관리 상태 등에 대한 감독과 비판 기능을 한다. 국정감사를 통한 감시·감독의 최종적 결과는 국회의 지적 및 시정요구사항을 포함한 감사결과보고서 의결을 통해 확정되며 피감기관은 이에 대응하여 기존 계획을 변경 또는 개선한 후 국회에 보고해야 하기 때문에 시정요구사항이 많을수록 국정감사의 강도가 강하다고 말할 수 있다. 선행연구들 역시 국회의 시정요구건수를 독립변수로 선정하였다.

국정감사는 그 범위에 제한이 없이 포괄적이므로 시정요구사항의 내용을 파악하여 그 유형에 따라 경영성과의 어느 분야에 영향을 미치는지 구체적으로 알아보기 위해 지적 내용을 경영관리 분야와 사업 분야로 나누어 분석하고자 한다.

그 외에 국정감사는 실시단계에서 공기업에 대한 독자적 개별 감사 외에 주무부처와 산하기관 소관 업무를 포괄하는 종합감사로 마무리하는

데 종합감사 시 특정 공기업에 대한 질의는 국회의 특별한 관심으로 볼 수 있으므로 종합감사 질의건수를 추가하여 살펴보고자 한다.

둘째 정부부처 감시·감독 활동 결과로서 감사원 감사 지적사항 건수와 주무부처 감사 지적사항 건수를 측정한다. 감사원과 상급기관은 직접적인 공직기강 확립 외에도 사업이나 제도의 비효율성에 대한 개선, 반부패 해소 등 다양한 활동을 통해 공기업에 대한 감시자, 조언자 역할을 수행하며 그 결과가 지적사항에 포함된다. 국정감사의 감사 포괄성에 대비하여 감사원과 주무부처의 감사는 주로 적법성, 사업수행의 절차적 정당성을 감사 대상으로 하고 있기 때문에 소극적이지만 공공기관 운영의 기본을 준수하는가를 모니터링하는 요인으로 의의가 있다고 볼 수 있다.

셋째 국민의 모니터링 변수로는 공기업 경영을 파악하고 자신의 이해관계에 관한 정보를 얻고자 적극적으로 활동하는 정보공개청구건수를 활용한다. 또한 적극적으로 기관에 정보공개를 청구하는 것은 아니지만 정보공개시스템을 통하여 공기업의 주요 사업 및 경영 일반에 관한 문서 원문을 열람할 수 있는데 이는 정보를 간접적으로 취득함으로써 공기업 경영에 참여하고 문제 제기할 기회를 제공한다고 볼 수 있다. 따라서 정보공개청구건수와 원문 다운로드수를 활용하여 국민의 감시·감독 활동 수준을 측정하고자 한다.

3. 통제변수의 설정 및 측정

조직규모는 조직의 구조나 관리에 영향을 미치는 주요 변수로서 조직성과 관련 연구에서 주요 통제변수로 자주 사용한다. 조직의 규모가 클수록 가용 자원이 풍부하고 특히 공기업의 경우 사업 범위가 넓어져 국민에게 미치는 영향이 크다보니 좋은 성과를 내기 쉽다. 또한 인원과 자산 규모가 큰 공공기관일수록 정부의 역할을 더 많이 위임한다고 볼 수 있으므로 모니터링 유인이 더 클 것이다. 따라서 총인원수와 자산규모를 통제변수로 설정한다.

다음으로 공공기관의 법적 유형을 통제한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 시행령에 따라 2021년 기획재정부가 분류하여 지정한 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 준정부기관으로 분류한다.

또한 오래된 기관일수록 조직구성원들이 축적한 경험 및 암묵지를 활용한 학습효과로 경영성과에 영향을 미칠 수 있으므로 기관 연령을 통제변수로 설정한다. 조직이 처한 환경을 가장 포괄적으로 나타내는 것은 감시·감독이 발생하는 연도일 것이므로 연도별 차이를 더미변수로 통제하고자 하였다.

마지막으로 당해연도 모니터링의 효과가 시차를 두고 다음 연도에 나타날 가능성을 상정하여 시차를 고려한 모형을 별도로 구성하여 시차를 고려하지 않은 모형의 결과와 비교하고자 한다.

[표 6] 변수의 측정

변 수			측 정
종속변수	종합성과	경영평가 결과	경영관리 점수, 주요사업 점수
	재무적 성과	생산성 및 재무관리성과	경영평가 지표 중 업무효율 점수 + 재무예산성과 점수
	비재무적 성과	고객대응성	고객만족도 결과 점수
		청렴성	청렴도 결과 등급
독립변수	국정감사	감사 강도	시정요구 건수(경영관리/사업 분야), 종합감사 직접질의 건수
	정부부처 감시감독	감시감독 수준	감사원 지적건수, 주무부처 지적건수
	국민감시	감시 수준	정보공개 청구건수, 원문 다운로드건수
통제변수	조직특성	기관 연령	평가연도 - 설립연도
		기관 규모	인원수, 자산규모
		기관 유형	시장형공기업, 준시장형공기업, 기금관리형 준정부기관
	조직환경	연도별 더미	2016, 2017, 2018, 2019, 2020
기타	효과발생 시차		성과가 1년 및 2년 후 나타나는 것을 고려한 모형과의 비교

제 3 절 연구가설과 분석모형

1. 연구가설 설정

국회는 국민의 직접 선거에 의해 선출된 기관으로서 법률을 제정하며 국가 예산을 심의하고 중요한 국가 정책을 결정하는 최고의 의사결정기관이다. 국회는 선거를 통한 민주적 정당성을 바탕으로 정책 과정에 큰 영향을 미치고 있다(정정길, 2010). 국회의 권한은 꾸준히 강화되어 왔는데 구체적으로는 입법권, 예산안 심의·확정권 등 광범위한 재정 권한, 헌법기관 구성권, 행정부 통제권을 가진다. 정부의 한 축을 담당하는 공공기관에 대해서도 국회의 영향력은 막강하다. 국회는 소관 상임위원회를 중심으로 하여 상시 공공기관의 정책과 경영현황을 감시하고 정책적으로 관여한다. 국회의 통제제도로서 가장 포괄적이고 강도가 강한 것은 국정감사로서 공공기관 운영 전반에 대한 잘못된 부분을 적발, 시정하도록 하며, 입법·예산심의에 필요한 자료와 정보를 획득함으로써 주인인 국민의 알권리를 충족하여 정보 비대칭을 해소할 수도 있다.

선행연구에서는 공공기관에 대한 통제의 수준을 측정할 때 국회, 감사원, 주무부처의 감사 횟수나 지적건수를 그 자체로 사용하지 않고 배관표(2017)의 경우에는 통제단계별로 횟수와 지적건수를 표준화한 값의 합으로, 고영준(2020)의 경우는 통제지수를 구성하는 요인으로 감사 횟수를 사용하여 분석하였다. 따라서 국정감사가 경영성과에 미치는 영향을 별도로 파악할 수는 없었으나, 배관표(2017)의 경우 통제 수준이 높아지면 형평성을 높이고 효율성을 저해하는 것으로 나타났고, 고영준(2020)은 효과성을 증가시킨다고 보았다. 국정감사가 피감기관의 성과에 미치는 영향을 분석한 배관표·김태연(2016)의 연구에서는 국정감사가 강화되면 형평성이 증가하는 것으로 나타났다.

국정감사는 '정치적 통제'로서 위계적 관계를 전제한 감독방식의 통제

로 공공기관을 모니터링하고 명령을 내린다. 통제는 기준의 확인, 정보 수집, 평가, 시정행동의 과정을 거친다(오석홍, 2001). 국회에서 수집한 자료 및 질의와 증언을 통해 얻은 정보를 바탕으로 공공기관의 업무가 위법·부당하거나, 본연의 기능에서 이탈하였거나, 나아가 공공기관에 기대하는 형평성·공공성 가치에 부합하지 않는다고 판단될 경우 행위 교정으로서 시정을 요구한다. 국정감사 결과보고서를 통해 시정요구 사항들을 의결하고 처리 결과를 보고하도록 한다. 이러한 구속력을 바탕으로

공공기관은 주어진 자원의 적정한 사용을 통해 효율성을 증대하고, 국민의 요구에 부합하는 서비스 제공에 매진하도록 함으로써 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예측된다.

국정감사의 대상은 기관 업무 전체를 포괄하기 때문에 국정감사가 경영성과에 미치는 영향을 체계적으로 파악하기 위해서는 국회가 어떤 분야에 관심을 가지고 문제시하였는지, 국회의 시정요구사항의 유형을 구분하여 볼 필요가 있다. 따라서 시정요구사항의 내용을 경영관리 분야와 사업 분야로 구분하여 각각이 경영의 어떠한 측면에 영향을 미치는지를 세분화하여 살펴보고자 한다. 특히 기관의 방만한 경영을 막고 최종적이고 객관적인 경영성과인 재무 성과에 영향을 미치는 것은 경영관리분야에 대한 국회의 시정요구와 기관의 조치로 이어지는 과정이라고 생각할 수 있다.

가설 1. 국정감사 강도가 높을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 국정감사 시정요구건수가 많을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1-1. 경영관리 분야 국정감사 시정요구건수가 많을수록 재무적 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2. 종합감사 직접질의 건수가 많을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

국정감사 내용의 포괄성에 대비하여 감사원의 감사는 공공기관의 집행 적정성에 초점을 맞추어 효율성을 중심으로 회계를 검사하고, 직무감찰을 통해 비위 적발 및 제도상 문제점을 개선한다. 주무부처의 감사 역시 공공기관의 위계적 감독기관으로서 집행 적정성과 공공기관 사무의 이행실태를 점검하는 내용을 위주로 한다. 감사원과 상급기관의 감시·감독 활동이 공공기관 경영성과에 미치는 영향에 대해 통계적으로 유의하게 밝힌 선행 연구는 없었으나, 감사원 및 상급기관의 감사활동은 회계감사를 통해 공공기관의 기회주의적 행태를 막고 대리인 비용을 줄일 수 있으며 책임성을 확보할 수 있다는 주장은 여러 연구에서 발견할 수 있다. 또한 직무감찰 등 감사의 결과로 처분하는 경우 시정 요구는 물론이고 직원 개인의 신분상 조치도 취해지기 때문에 감사의 효과성이 높다고 볼 수 있다. 그 결과 공공기관의 효율성, 투명성, 책임성, 대응성을 높이는 데 영향을 미칠 것으로 예측된다.

가설 2. 정부부처 감시·감독 수준이 높을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 감사원 지적 건수가 많을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2. 주무부처 지적 건수가 많을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

국민과 공공기관의 관계를 살펴보면 주인과 대리인 사이 커뮤니케이션을 통해 정보 비대칭을 줄이는 것이 모니터링 효과를 높일 수 있다고 보았다(Weber, 1968). 과거에는 정부부문의 업무가 폐쇄적이고 부패의 가능성에 대응하여 모니터링 비용이 높아지거나 정보 비대칭이 컸지만 현재는 정보공개를 통해 정부기관 업무의 투명성을 높임으로써 긍정적 효과를 나타내고 있다(권오영, 2013). 정보공개의 증가는 국민들로 하여금 공공기관의 업무를 직접 감시·감독하게 함으로써 정보의 비대칭을 줄이는 효과가 있으며, 공공기관 경영목표에 영향을 미침으로써 경영에 참여하는 방편이 되기도 한다. 국민의 요구에 대한 대응성을 평가할 수 있

는 척도가 되기도 한다. 또한 국민의 관심사항과 공공기관에 대한 기대는 여론 형성에 주요한 요인이 되기 때문에 국회로 하여금 공공기관에 대한 입법 및 정책 결정을 하는 데 영향을 미칠 수 있다.

가설 3. 국민감시활동이 활발할수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 가설 3-1. 정보공개청구건수가 많을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 가설 3-2. 원문 다운로드건수가 많을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2. 분석모형

본 연구는 공공기관 외부의 다양한 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 이와 관련된 가설을 검증하기 위해 다음과 같은 다중회귀 분석모형을 도출하였다. 감시·감독 활동의 경영성과 영향을 객관적으로 검증하기 위해 기관유형, 기관규모, 기관연령, 연도를 통제한다. 2016년부터 2020년까지의 자료를 토대로 통계분석을 실시하며 STATA 17.0 통계패키지를 활용한다.

$Y_t = \alpha + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \beta_3 X_{3t} + \beta_4 Z_t + \epsilon$	
<시차 고려 시 모형 : 1기간 및 2기간 후에 경영 성과가 나타날 경우> $Y_{t+1} = \alpha + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \beta_3 X_{3t} + \beta_4 Z_t + \epsilon$ $Y_{t+2} = \alpha + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \beta_3 X_{3t} + \beta_4 Z_t + \epsilon$	
종속변수	Y_t = 경영성과 (경영평가결과 : 경영관리범주, 주요사업범주, 재무적 성과 : 업무효율 지표, 재무예산관리 지표, 비재무적 성과 : 고객만족도 결과, 청렴도 결과)
독립변수	X_1 = 국정감사 강도 X_2 = 정부부처 감시·감독 수준 X_3 = 국민감시활동 정도
통제변수	Z = 기관규모, 기관유형, 기관연령, 연도별더미
기타	α = 상수항, β = 회귀계수, t = 연도(2016, 2017, 2018, 2019, 2020), ϵ = 오차항

제 4 장 실증분석 결과

제 1 절 기초통계분석

1. 독립변수 분석

본 연구에서는 종속변수인 경영성과에 영향을 미치는 독립변수로 국정감사 강도, 정부부처 감시·감독 수준, 국민감시활동 정도를 선정하였다. 국정감사 강도는 매년 상임위에서 의결하는 국정감사 시정요구 건수와 종합감사 직접질의 건수를 선정하였고, 시정요구 건수는 내용에 따라 경영관리 분야와 사업 분야로 분류하였다. 정부부처의 감시·감독 수준은 감사원 지적건수와 주무부처 지적건수로 선정하였다. 국민의 감시 수준은 기관별 정보공개 청구건수와 원문 다운로드건수로 측정하였다.

국정감사 시정요구 건수는 평균 15.13건이며 표준편차는 14.62건으로 시정요구 사항이 없는 기관부터 91건에 해당하는 기관까지의 분포를 보이고 있다. 세부적으로 경영관리 관련 시정요구 건수는 평균 11.55건, 표준편차 11.30건이며, 사업 관련 시정요구 건수는 평균 3.57, 표준편차 4.41건으로 경영관리 분야 지적건수가 더 많은 것으로 나타났다. 국정감사 시정요구 내용 중 기관의 재무구조, 조직인사, 윤리경영은 물론이고 사업에 관한 지적이라도 일자리 창출, 지역 상생, 안전, 환경에 관한 내용은 사회적 가치를 지향하는 경영에 대한 지적으로 분류하여 이러한 결과가 도출된 것으로 보인다. 종합감사 직접질의 건수는 평균 1.32건, 표준편차 2.49건으로 주무부처와 함께 수감을 받는 종합감사 시 기관장에게 직접 질의하는 건수는 많지 않은 것으로 나타났다.

감사원 지적건수는 평균 4.7건이며 표준편차는 8.32건으로 기관간 차이가 큰 분포를 보인다. 주무부처 지적건수는 평균 6.73건으로 감사원 지적건수보다 많은 편이며 표준편차는 10.7건으로 나타났다.

정보공개청구건수는 평균 1,463.27건이며 표준편차는 8,332.03건으로 기관간 큰 차이를 나타낸다. 원문다운로드건수는 평균 2,924.87건이며 표준편차는 2,035.18건으로 정보공개청구보다는 작지만 역시 기관별 편차가 크다. 독립변수의 기초통계량은 [표 7]과 같다.

[표 7] 독립변수의 기초통계량

변수		N	평균	표준편차	최소값	최대값
국정감사	시정요구 건수	207	15.13	14.62	0	91
	- 경영관리 분야	207	11.55	11.30	0	72
	- 사업 분야	207	3.57	4.41	0	33
	종합감사 직접질의건수	241	1.32	2.49	0	16
정부부처	감사원 지적건수	245	4.70	8.32	0	84
	주무부처 지적건수	245	6.73	10.70	0	84
국민감시	정보공개청구건수(백건)	243	14.633	83.320	0.18	636.87
	원문다운로드건수(천건)	233	2.925	2.035	0	12.588

2. 종속변수 분석

본 연구의 종속변수는 공공기관의 종합성과, 재무적 성과, 비재무적 성과로 구분하였다. 공공기관의 종합성과는 경영평가 결과 점수이며, 경영관리와 사업 분야로 나누어 분석하기 위해 경영관리범주 평가 점수와 주요사업범주 평가 점수로 각각 나누어 보았다. 재무적 성과는 경영평가 지표 중 업무효율 및 재무예산 운영성과 점수의 합이다. 비재무적 성과는 고객만족도와 청렴도 조사 결과를 활용하였다.

공공기관 종합 경영성과 지표인 경영평가 점수는 100점 환산 점수로 평균 75.47점이며 이 중 경영관리 범주는 71.28점, 주요사업 범주는 77.47점이다. 재무적 성과는 경영평가 계량 지표 중 업무효율 점수와 재무예산운영성과 점수를 합한 점수로서 평균 70.71점이다. 재무지표 점수는 타

지표 점수에 비해 기관 간 편차가 크게 나타났다. 비재무적 성과로 고객만족도 점수의 평균은 89.72점이며, 직접 고객을 응대하지 않는 6개 발전사 등은 고객만족도 평가를 받지 않기 때문에 관측수가 180개로 적다. 또한 종합청렴도 등급의 평균은 2.83등급이다.

[표 8] 종속변수의 기초통계량

구분	변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
종합성과	경영평가점수	235	75.47	5.55	56.77	85.91
	- 경영관리	235	71.28	8.21	45.23	89.64
	- 주요사업	235	77.47	6.15	56.14	88.80
재무적성과	재무지표 점수	235	70.71	16.71	20.00	100.00
비재무적 성과	고객만족도(점)	180	89.72	8.56	0.00	100.00
	청렴도(등급)	230	2.83	0.97	1.00	5.00

시차를 고려한 1개년 후 종속변수를 살펴보면 시차를 고려하지 않을 때와 비교하여 큰 차이를 나타내지 않으며 종합성과 및 재무적 성과 지표의 평균은 다소 낮아졌고, 비재무적 성과 중 고객만족도 평균은 낮아진 반면, 청렴도는 평균이 소폭 상승하였다.

시차를 고려한 2개년 후 종속변수는 경영평가 결과가 익년도에 나오기 때문에 2019년과 2020년, 2개년의 종속변수 통계량을 구할 수 없어 관측수가 크게 감소하였다. 이 때는 시차를 고려하지 않은 경우보다 종합성과 지표 점수 평균은 높아지고, 재무적 성과 지표와 고객만족도 점수의 평균은 낮아졌다. 청렴도 평균은 동일하게 나타났다. 1개년 및 2개년 시차를 고려한 모형의 종속변수 기초통계량은 각각 [표 9]와 [표 10]과 같다.

[표 9] 종속변수의 기초통계량(Y_{t+1})

구분	변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
종합성과	경영평가점수	193	75.41	5.33	56.77	84.80
	- 경영관리	193	70.00	7.66	45.23	83.49
	- 주요사업	193	78.13	5.89	56.14	88.80
재무적성과	재무지표 점수	193	69.25	16.23	20.00	100.00
비재무적 성과	고객만족도(점)	143	89.37	9.37	0.00	100.00
	청렴도(등급)	231	2.78	0.93	1.00	5.00

[표 10] 종속변수의 기초통계량(Y_{t+2})

구분	변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
종합성과	경영평가점수	146	75.56	5.17	60.13	84.80
	- 경영관리	146	73.03	5.41	56.80	83.49
	- 주요사업	146	78.42	5.73	61.65	88.80
재무적성과	재무지표 점수	146	68.09	16.22	20.00	100.00
비재무적 성과	고객만족도(점)	106	88.71	10.47	0.00	100.00
	청렴도(등급)	138	2.83	0.94	1.00	5.00

3. 통제변수 분석

본 연구에서는 조직특성 요인을 통제하여 분석하였다. 통제변수는 기관연령, 기관규모, 기관유형으로 설정하였고 각각의 기초통계량은 [표 11]과 같다.

[표 11] 통제변수의 기초통계량

변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
기관연령	245	28.00	17.72	1.00	71.00
인원수(천명)	245	3.393	5.492	0.094	32.430
총자산(조원)	245	36.65	104.85	0.16	834.19
기관유형	245	시장형 32.65%, 준시장형 40.82%, 기금관리 26.53%			

4. 상관관계 분석

국정감사 강도, 정부부처 감시감독 수준, 국민 감시 수준을 나타내는 독립변수와 경영성과를 나타내는 종속변수 간의 상관관계를 분석한 결과 국감지적건수, 특히 사업분야 지적건수와 주무부처 지적건수가 경영평가 결과와 유의 수준 1%에서 정(+)의 상관관계가 있었다. 재무성과 지표 점수는 국감지적건수, 주무부처 지적건수와 유의 수준 1%에서 정(+)의 상관관계가 있었다. 고객만족도 점수는 감사원 지적건수와 부(-)의 상관관계를 나타냈다. 청렴도 등급은 주무부처 지적건수와 정(+)의 상관관계로 지적건수가 늘어날수록 등급이 떨어지는 관계로 나타났다. 다만 독립변수와 종속변수 간에 유의한 상관관계를 보이고 있으나 그 강도가 매우 높다고 할 수는 없었다. 각 변수간 상관관계를 분석한 세부 내역은 [표 12]와 같다.

5. 다중공선성 검증

독립변수 간 상관관계가 높지 않아 다중공선성의 위험이 있다고 판단되지는 않지만 분산팽창계수(VIF, Variance inflation factor)[3] 확인을 통해 검증해보았다. 일반적으로 VIF 값이 10보다 큰 경우 다중공선성 문제가 있는 것으로 판단한다. 본 연구에서는 모든 변수의 VIF값이 10보다 작으므로 다중공선성 문제가 없는 것으로 보고 다중회귀분석을 실시하였다.

3) 하나의 독립변수에 대해 다른 독립변수들을 활용해 회귀모형에 적용 시 측정되는 R^2를 이용하여 도출하며 $VIF = \frac{1}{1-R^2}$

[표 12] 변수간 상관관계

변수명	국감 지적건수	경영관리 지적건수	사업 지적건수	종감직접 질의건수	감사원 지적건수	주무부처 지적건수	정보공개 청구건수	원문다운 로드건수	경영평가 총점	경영평가 _경영관리	경영평가 _주요사업	재무성과 점수	고객 만족도	청렴도
국감지적건수	1.000													
경영관리지적건수	0.975***	1.000												
사업지적건수	0.818***	0.668***	1.000											
종감직접질의건수	0.316***	0.305***	0.268***	1.000										
감사원지적건수	0.307***	0.295***	0.263***	0.554***	1.000									
주무부처지적건수	0.237***	0.214**	0.236***	0.175***	0.141**	1.000								
정보공개청구건수	0.022	0.023	0.012	0.021	0.022	0.425***	1.000							
원문다운로드건수	0.254***	0.293***	0.090	0.230***	0.249***	0.080	0.111*	1.000						
경영평가 총점	0.159**	0.111	0.242***	0.104	0.099	0.194***	0.097	-0.040	1.000					
경영평가경영관리	0.121*	0.085	0.185***	0.085	0.023	0.128**	0.033	-0.058	0.696***	1.000				
경영평가주요사업	0.111	0.090	0.137	0.040	0.065	0.139**	0.135**	0.029	0.868***	0.420***	1.000			
재무성과점수	0.215***	0.189***	0.228***	0.006	-0.003	0.176***	0.055	-0.090	0.422***	0.402***	0.158**	1.000		
고객만족도	-0.071	-0.086	-0.015	-0.024	-0.168**	-0.008	0.041	-0.047	0.085	0.001	0.074	-0.100	1.000	
청렴도	0.115	0.109	0.102	0.062	0.102	0.130**	0.006	0.002	-0.155**	-0.100	-0.093	-0.071	-0.007	1.000
총자산	0.706***	0.678***	0.602***	0.212***	0.207***	0.073	-0.036	0.394***	0.150**	0.100	0.128*	0.123*	-0.056	-0.064
인원수	0.362***	0.403***	0.167**	0.459***	0.465***	0.167***	0.162**	0.220***	-0.009	-0.009	0.031	0.014	-0.329***	0.120*
기관연령	0.046	0.029	0.078	0.164**	0.126**	0.065	-0.045	0.151**	-0.024	-0.046	0.051	-0.029	0.108	0.092
기금관리	0.059	-0.028	0.124*	-0.060	-0.100	0.096	0.230***	-0.115*	0.415***	0.284***	0.345***	0.299***	-0.039	-0.124*
준시장형	-0.033	-0.036	-0.018	0.020	-0.060	0.019	-0.106*	-0.029	-0.321***	-0.244***	-0.248***	-0.139**	0.056	0.114*

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

[표 12] 변수간 상관관계(계속)

변수명	총자산	인원수	기관연령	기금관리	준시장형
총자산	1.000				
인원수	0.255***	1.000			
기관연령	-0.004	0.065	1.000		
기금관리	0.196***	-0.145**	0.092	1.000	
준시장형	-0.102	0.059	0.033	-0.499***	1.000

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

제 2 절 다중회귀분석

1. 종합경영성과에 대한 분석 결과

공공기관에 대한 감시·감독 활동이 종합경영성과에 미치는 영향을 2개의 모형으로 분석하였다. 우선 국회의 감시·감독으로서 국정감사 시정요구 건수 전체를 독립변수로 하여 분석해보고(모형1), 국정감사 시정요구를 경영관리와 사업분야로 나누어 독립변수에 포함하고 종속변수인 종합경영성과 역시 경영관리와 주요사업 분야로 나누어 각각의 영향을 분석해보았다(모형2).

국정감사 지적건수 전체를 감시·감독 활동 변수인 독립변수에 포함한 경우 경영평가 종합점수에 대한 독립변수의 설명력은 28.3%로 나타났고(R^2=0.283), 연구 모형은 통계적으로 적합한 것으로 확인되었다(F=4.78, p=0.000).

기관의 종합성과인 경영평가 종합점수에 대한 다중회귀 분석 모형에서 국회, 정부부처, 국민의 감시·감독 활동 중 국정감사 시정요구 건수와 주무부처 지적건수가 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국정감사 시정요구 건수는 유의수준 5% 내에서 경영평가 종합점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되어, 국정감사 시정요구가 많을수록 경영평가 점수가 높아지는 것으로 분석할 수 있다. 구체적으로 국정감사 시정요구 사항이 1건 증가하면 종합경영평가 점수가 0.083점 증가함을 의미한다.

정부의 감시·감독 활동 중에는 주무부처 지적건수가 경영평가 종합점수에 유의수준 5% 내에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주무부처 지적건수가 많을수록 경영평가 점수가 높아지는 것으로 분석할 수 있으며, 구체적으로 주무부처의 지적건수가 1건 증가하면 경영평가 점수가 0.102점 증가함을 의미한다.

이외의 다른 독립변수들은 통계적으로 유의한 결과를 얻지 못하였다.

통제변수 중에는 기금관리형 준정부기관이 시장형 공기업보다 1% 유의 수준에서 경영평가 결과가 높은 것으로, 준시장형 공기업이 시장형

공기업보다 10% 유의 수준에서 경영평가 결과가 낮은 것으로 나타났다. 다양한 감시·감독 활동이 종합경영성과에 미치는 영향에 대한 분석결과는 [표 13]과 같다.

[표 13] 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향

구 분			경영평가 종합점수			
			회귀계수	표준오차	유의확률	표준화 회귀계수
국정감사	시정요구 건수		**0.083****	0.038	0.029	0.219
	종합감사 직접질의 건수		0.150	0.179	0.404	0.069
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		0.040	0.054	0.461	0.064
	주무부처 지적건수		**0.102****	0.041	0.014	0.194
국민감시	정보공개청구건수(백건)		-0.006	0.005	0.262	-0.088
	원문다운로드건수(천건)		-0.201	0.217	0.357	-0.073
조직특성	총자산(조원)		-0.003	0.006	0.551	-0.058
	인원수(천명)		-0.088	0.076	0.250	-0.091
	기관연령		-0.024	0.021	0.257	-0.077
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	**3.706*****	1.047	0.001	0.287
		준시장형 (ref.=시장형)	**-1.678***	0.868	0.055	-0.149
2017년 연도더미(ref.=2016년)			0.327	1.113	0.769	0.024
2018년 연도더미(ref.=2016년)			1.856	1.130	0.102	0.141
2019년 연도더미(ref.=2016년)			**1.938***	1.131	0.088	0.146
2020년 연도더미(ref.=2016년)			**-2.592***	1.453	0.076	-0.146
상수			73.958	1.142	0.000	
R^2			0.283			
Adj. R^2			0.224			
F			4.78(p=0.000)			
관측수			198			

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

국정감사 시정요구를 내용에 따라 경영관리와 사업분야로 분류하고 각각이 경영평가 결과의 종합성과와 경영관리 및 주요사업 범주에 어떠한 영향을 미치는지 세부적으로 분석한 결과는 다음과 같다.

먼저 국정감사 시정요구 내용을 분류하여 독립변수에 포함하고 경영평가 종합 점수에 대한 독립변수의 영향을 분석한 결과 모형의 설명력은 29.2%로 나타났고(R^2=0.292), 통계적으로 적합한 모형으로 확인되었다(F=4.68, p=0.000).

경영평가 종합성과에는 다양한 감시·감독 활동 중 사업분야 시정요구 건수, 주무부처 지적건수가 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유의수준 5% 내에서 국정감사 사업 분야에 대한 시정요구 건수와 주무부처 지적건수가 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 공공기관의 종합경영성과는 결국 각 기관의 고유 사업에 대한 관심과 개선으로부터 영향을 받는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 경영평가 경영관리 분야 점수에 대해 국감 시정요구 내용을 분류한 독립변수의 영향을 분석한 결과 모형의 설명력은 64.5%로 나타났고(R^2=0.645), 통계적으로 적합한 모형으로 확인되었다(F=20.54, p=0.000). 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인을 확인하는 여러 분석 중 경영관리 평가점수를 종속변수로 한 이 모형이 가장 설명력이 높았다.

공공기관의 경영관리 분야 성과에는 다양한 감시·감독 활동 중 국정감사 사업분야 시정요구 건수, 국회 상임위 종합감사 직접질의 건수, 주무부처 지적건수, 정보공개 청구건수가 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유의수준 1% 내에서 주무부처 지적건수가 정(+)의 영향을 미치는 것으로, 유의수준 5% 내에서 국정감사 사업분야 시정요구 건수가 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 국정감사에서 사업분야 지적내용이 공공기관 사업의 타당성 및 내실 확보, 사업 전략 및 활성화에 관한 내용이 많아 전략과 혁신을 주로 평가하는 경영관리 평가 결과에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 정부의 감시감독 활동 중에는 주무부처 지적건수가 많을수록 경영관리 평가 점수가 높아지는 것을 의미

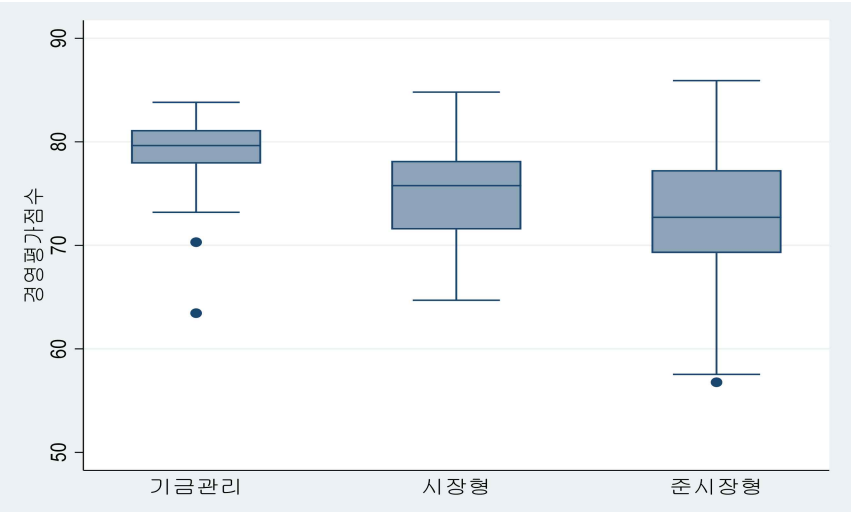
한다.

한편 유의수준 10% 내에서 국정감사 종합감사 직접 질의 건수는 (+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 소속부처 및 산하 전 기관에 대한 상임위 종합감사에서 공공기관장에게 직접 질의하는 건수가 많을수록 경영관리 평가 점수가 높아지는 것을 의미한다.

국민감시 활동으로서 정보공개 청구건수는 5% 내에서 부(-)의 유의한 결과를 나타냈으며 이는 정보공개 청구건수가 많을수록 경영관리 분야 경영평가 점수가 낮아지는 것을 의미한다.

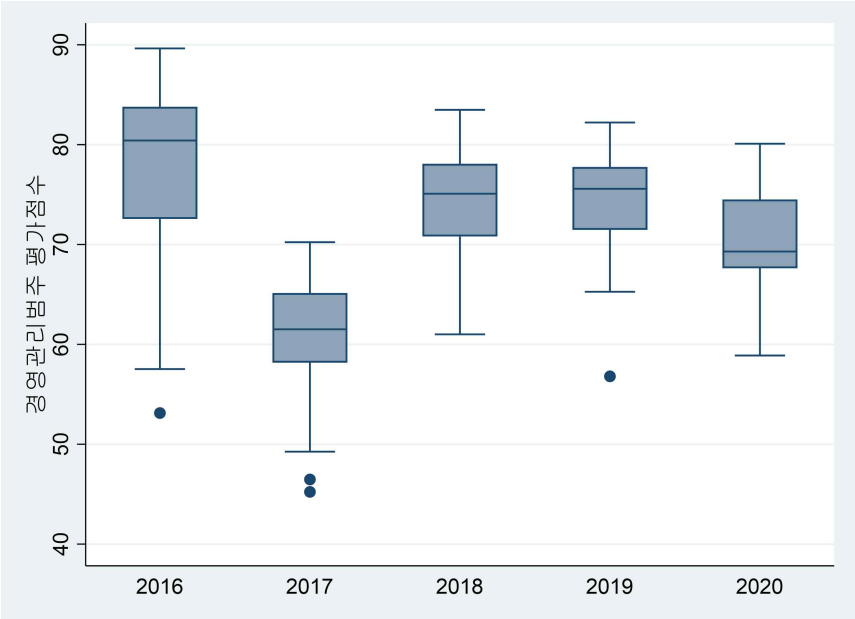
통제변수 중에는 기관연령이 5% 유의 수준에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 오래된 기관일수록 경영관리 범주 평가 점수가 낮아지는 것으로 분석되었다. 기관 유형 중에는 기금관리형 준정부기관이 시장형 공기업보다 0.1% 유의수준에서 경영관리 범주 평가 점수가 높은 것으로, 준시장형 공기업은 시장형 공기업보다 10% 유의수준에서 점수가 낮은 것으로 나타났다. 실제로 기금관리형 준정부기관은 연구기간인 2016년부터 2020년까지 매년 공기업군보다 높은 득점률을 보였는데, 보통 경영관리 분야보다 주요사업 분야의 득점률이 높은 가운데 기금관리형 준정부기관은 주요사업 분야 배점이 공기업군보다 더 크기 때문인 것으로 보인다.

[그림 3] 기관유형별 경영평가점수



연도에 따라 경영관리 범주 평가 점수는 유의한 차이를 보이는데, 2017년 문재인 정부 출범 직후 사회적 가치를 주요하게 평가하게 되면서 0.01% 유의 수준에서 2016년 대비 16점 가량의 점수가 하락한 것으로 분석할 수 있겠다.

[그림 4] 연도별 경영관리범주 평가점수



마지막으로 경영평가 주요사업 분야 점수에 대해 국감 시정요구 내용을 분류한 독립변수의 영향을 분석한 결과 모형의 설명력은 23.9%로 나타났고(R^2=0.239), 통계적으로 적합한 모형으로 확인되었다(F=3.56, p=0.000).

주요사업 분야 점수에는 감시·감독 활동 중 주무부처 지적건수만이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유의수준 10% 내에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 주무부처 지적건수가 많을록 경영평가 주요사업 범주 점수는 올라가는 것으로 확인되었다.

[표 14] 감시·감독 활동이 경영관리 및 사업 성과에 미치는 영향

구 분			경영평가 종합점수	경영관리 평가점수	주요사업 평가점수
국정감사	경영관리 시정요구 건수		0.020	0.041	0.002
	사업 시정요구 건수		**0.263****	**0.303****	0.193
	종합감사 직접질의 건수		0.134	**0.352***	-0.083
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		0.030	-0.001	0.045
	주무부처 지적건수		**0.099****	**0.117*****	**0.088***
국민감시	정보공개청구건수(백건)		-0.006	**-0.013****	0.000
	원문다운로드건수(천건)		-0.150	0.084	-0.353
조직특성	총자산(조원)		-0.004	-0.010	0.001
	인원수(천명)		-0.051	-0.069	0.002
	기관연령		-0.025	**-0.051****	0.006
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	**3.555*****	**4.035*****	**2.878***
		준시장형 (ref.=시장형)	**-1.864****	**-1.754***	**-2.034***
2017년 연도더미(ref.=2016년)			0.469	**-15.716*****	**4.309*****
2018년 연도더미(ref.=2016년)			**2.098***	-1.690	**5.872*****
2019년 연도더미(ref.=2016년)			**2.075***	-1.584	**5.806*****
2020년 연도더미(ref.=2016년)			-1.983	**-7.289*****	**3.597****
상수			73.850	75.032	72.708
R^2			0.292	0.645	0.239
Adj. R^2			0.230	0.614	0.172
F			4.68(p=0.000)	20.54(p=0.000)	3.56(p=0.000)
관측수			198	198	198

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

감시·감독 활동의 시차를 1년 후로 고려한 종합 경영성과에 대한 영향 분석 결과 모형의 설명력은 35.7%로 나타났고(R^2=0.357), 통계적으로 적합한 모형으로 확인되었다(F=6.39, p=0.000). 국정감사 시정요구 건수

를 경영관리와 사업분야로 나누어 종합 경영성과에 대한 영향력을 분석한 결과 설명력은 37.1%(R^2=0.371), F값은 6.28(p=0.000)로 나타났다. 경영평가 결과의 범주별 점수에 감시·감독 활동이 미치는 영향력을 분석한 모형의 설명력과 유의성은 [표 15]와 같다.

1년의 시차를 고려한 모형에서 국정감사 시정요구 건수가 경영평가 종합점수에 1% 수준에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 시정요구 내용에 따라 독립변수를 분리한 경우 사업분야 시정요구 건수가 종합점수, 경영관리 범주 및 주요사업 범주 점수에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 국정감사 시정요구 건수가 증가하면 1년 후 경영평가 점수가 증가한다고 볼 수 있다.

2년의 시차를 고려한 모형은 설명력이 43.1%(R^2=0.431), F값은 6.82(p=0.000)으로 통계적으로 적합하였다. 2년의 시차 후에는 감사원 지적건수가 경영평가 종합점수에 5% 수준에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 시정요구 내용에 따라 독립변수를 분리한 경우에도 마찬가지로 경영평가 종합점수와 경영관리 범주 점수에 감사원 지적건수만 유의한 정(+)의 영향을 나타냈다. 특히 경영관리 평가 점수에는 1% 수준에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만 2년의 시차를 고려하는 경우, 경영평가 결과가 익년에 정해지기 때문에 2016년부터 2018년까지의 3년치 데이터로 제한하여 분석할 수 밖에 없었던 한계가 있다.

[표 15] 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향(Y_{t+1})

구 분			경영평가 종합점수[1]	경영평가 종합점수[2]	경영관리 평가점수	주요사업 평가점수
국정감사	전체 시정요구 건수		**0.106*** **			
	경영관리 시정요구 건수			0.019	0.040	0.004
	사업 시정요구 건수			**0.317*** **	**0.317*** **	**0.282***
	종합감사 직접질의 건수		0.086	0.112	0.229	0.001
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		0.077	0.063	0.038	0.080
	주무부처 지적건수		0.044	0.039	0.037	0.037
국민감시	정보공개청구건수(백건)		-0.004	-0.004	-0.007	-0.001
	원문다운로드건수(천건)		-0.290	-0.214	-0.218	-0.187
조직특성	총자산(조원)		-0.010	-0.011	**-0.011***	-0.011
	인원수(천명)		-0.089	-0.053	-0.080	0.010
	기관연령		**-0.036***	**-0.039** **	**-0.046** **	-0.025
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	**4.779*** **	**4.632*** **	**4.555*** **	**4.476*** **
		준시장형 (ref.=시장형)	-1.172	**-1.373***	**-1.566** **	-1.157
2017년 연도더미(ref.=2016년)			**1.988** **	**2.126** **	**14.307*** **	**2.331***
2018년 연도더미(ref.=2016년)			**2.047** **	**2.287** **	**14.286*** **	**2.627** **
2019년 연도더미(ref.=2016년)			-1.024	-0.903	**10.169*** **	0.600
2020년 연도더미(ref.=2016년)						
상수			74.241	74.248	60.222	75.970
R^2			0.357	0.371	0.686	0.234
Adj. R^2			0.301	0.312	0.656	0.162
F			6.39(p=0.000)	6.28(p=0.000)	23.29(p=0.000)	3.25(p=0.000)
관측수			176	176	176	176

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

[표 16] 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향(Y_{t+2})

구 분			경영평가 종합점수[1]	경영평가 종합점수[2]	경영관리 평가점수	주요사업 평가점수
국정감사	전체 시정요구 건수		0.071			
	경영관리 시정요구 건수			0.034	0.077	-0.016
	사업 시정요구 건수			0.157	0.132	0.190
	종합감사 직접질의 건수		0.085	0.095	0.112	0.081
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		**0.152****	**0.147****	**0.170*****	0.118
	주무부처 지적건수		0.009	0.008	0.002	0.013
국민감시	정보공개청구건수(백건)		-0.003	-0.003	-0.005	-0.002
	원문다운로드건수(천건)		-0.380	0.353	-0.358	-0.342
조직특성	총자산(조원)		-0.008	-0.008	-0.010	-0.006
	인원수(천명)		-0.081	-0.066	-0.131	0.015
	기관연령		-0.029	-0.031	-0.042*	-0.017
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	**5.328*****	**5.257*****	**4.484*****	**5.579*****
		준시장형 (ref.=시장형)	-1.120	-1.185	**-1.748***	-0.525
2017년 연도더미(ref.=2016년)			0.375	0.434	0.445	0.434
2018년 연도더미(ref.=2016년)			**-2.301****	**-2.197****	**-3.327*****	-0.848
2019년 연도더미(ref.=2016년)						
2020년 연도더미(ref.=2016년)						
상수			75.924	75.925	74.362	77.804
R^2			0.431	0.434	0.467	0.291
Adj. R^2			0.368	0.365	0.403	0.206
F			6.82(p=0.000)	6.34(p=0.000)	7.26(p=0.000)	3.40(p=0.000)
관측수			131	131	131	131

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

2. 재무적 성과에 대한 분석 결과

공공기관에 대한 감시·감독 기제가 재무적 성과에 미치는 영향을 분석한 결과, 우선 국회의 감시·감독 활동 변수로서 국정감사 시정요구 건수 전체를 독립변수로 분석한 모형은 설명력이 18.5%로 나타났고, 연구모형은 통계적으로 적합한 것으로 확인되었다(F=2.76, p=0.001). 또한 국정감사 시정요구 건수를 내용에 따라 독립변수를 분리하여 분석한 경우에는 설명력이 18.5%(R^2=0.185), F값은 2.57(p=0.001)로 나타났다.

공공기관의 재무적 성과에 대한 다중회귀 분석 모형에서 국회, 정부부처, 국민의 감시·감독 활동 중 국정감사 시정요구 건수가 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재무적 성과는 업무 효율성 지표와 재무예산운영성과 지표의 계량점수의 합으로서 유의수준 5% 내에서 국정감사 시정요구 건수가 많을수록, 그 중에서도 경영관리 분야 시정요구 건수가 많을수록 유의수준 10% 내에서 점수가 높아지는 것으로 확인되었다. 이외의 다른 독립변수들은 통계적으로 유의한 결과를 얻지 못하였다.

통제변수 중에는 기금관리형 준정부기관이 시장형 공기업보다 1% 유의 수준에서 재무적 성과가 높은 것으로 나타났다. 연도별로 보면 2016년 대비 2018년~2020년에 공공기관의 재무성과가 유의하게 낮아진 것으로 나타났다. 이는 2018년부터 경영평가에서 공공기관의 사회적 가치에 대한 평가 비중이 높아지면서 효율성과 생산성 향상에 소홀해진 측면을 드러내는 결과로 볼 수 있다.

다양한 감시·감독 활동이 종합경영성과에 미치는 영향에 대한 분석 결과는 [표 17]와 같다.

[표 17] 감시·감독 활동이 재무적 성과에 미치는 영향

구 분			경영평가 재무성과 계량점수[1]		경영평가 재무성과 계량점수[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수		**0.304****	0.122		
	경영관리 시정요구 건수				**0.310***	0.179
	사업 시정요구 건수				0.288	0.390
	종합감사 직접질의 건수		-0.551	0.580	-0.550	0.583
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		0.001	0.174	0.002	0.176
	주무부처 지적건수		0.214	0.133	0.214	0.133
국민감시	정보공개청구건수(백건)		-0.017	0.017	-0.017	0.017
	원문다운로드건수(천건)		0.105	0.704	0.100	0.714
조직특성	총자산(조원)		-0.019	0.019	-0.019	0.019
	인원수(천명)		0.066	0.247	0.062	0.259
	기관연령		-0.045	0.068	-0.045	0.068
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	**11.587*****	3.392	**11.600*****	3.415
		준시장형 (ref.=시장형)	2.400	2.814	2.417	2.847
2017년 연도더미(ref.=2016년)			-3.089	3.606	-3.102	3.628
2018년 연도더미(ref.=2016년)			**-9.821*****	3.661	**-9.843*****	3.705
2019년 연도더미(ref.=2016년)			**-7.628****	3.664	**-7.641****	3.685
2020년 연도더미(ref.=2016년)			**-10.143****	4.710	**-10.198****	4.887
상수			68.749	3.700	68.758	3.717
R^2			0.185		0.185	
Adj. R^2			0.118		0.113	
F			2.76(p=0.001)		2.57(p=0.001)	
관측수			198		198	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

감시·감독 활동의 시차를 1년 후로 고려하여 재무적 성과에 대한 영향 분석 결과 모형의 설명력은 20.9%로 나타났고(R^2=0.209), 통계적으로 적합한 모형으로 확인되었다(F=3.04, p=0.000). 국정감사 시정요구 건수를 경영관리와 사업분야로 나누어 종합 경영성과에 대한 영향력을 분석한 결과 설명력은 21.7%(R^2=0.217), F 값은 2.95(p=0.000)로 나타났다.

1년의 시차를 고려한 모형에서 국정감사 시정요구 건수가 경영평가 재무지표 점수에 1% 수준에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 시정요구 내용에 따라 독립변수를 분리한 경우 사업분야 시정요구 건수가 재무적 성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

2년의 시차를 고려한 모형에서는 재무적 성과에 영향을 주는 모니터링 변수가 나타나지 않았다. 감시·감독 활동의 결과가 재무적 성과에 미치는 영향은 2년 이내 발현되는 것으로 분석할 수 있겠다.

[표 18] 감시·감독 활동이 재무적 성과에 미치는 영향(Y_{t+1})

구 분		경영평가 재무성과 계량점수[1]		경영평가 재무성과 계량점수[2]	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수	**0.375*** **	0.140		
	경영관리 시정요구 건수			0.169	0.216
	사업 시정요구 건수			**0.872** *	0.423
	종합감사 직접질의 건수	-0.421	0.603	-0.359	0.604
정부부처 감시감독	감사원 지적건수	0.183	0.171	0.150	0.173
	주무부처 지적건수	0.122	0.129	0.110	0.129
국민감시	정보공개청구건수(백건)	-0.013	0.017	-0.013	0.016
	원문다운로드건수(천건)	-1.162	0.751	-0.984	0.763

구 분			경영평가 재무성과 계량점수[1]		경영평가 재무성과 계량점수[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
조직특성	총자산(조원)		-0.030	0.023	-0.031	0.023
	인원수(천명)		0.002	0.260	0.087	0.268
	기관연령		-0.067	0.068	-0.074	0.068
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	**13.573*** **	3.391	**13.226*** **	3.397
		준시장형 (ref.=시장형)	2.298	2.808	1.824	2.828
2017년 연도더미(ref.=2016년)			-4.342	3.461	-4.017	3.465
2018년 연도더미(ref.=2016년)			-1.086	3.546	-0.520	3.569
2019년 연도더미(ref.=2016년)			-1.555	3.532	-1.270	3.533
2020년 연도더미(ref.=2016년)						
상수			66.115	3.703	66.132	3.697
R^2			0.209		0.217	
Adj. R^2			0.141		0.143	
F			3.04(p=0.000)		2.95(p=0.000)	
관측수			176		176	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

[표 19] 감시·감독 활동이 재무적 성과에 미치는 영향(Y_{t+2})

구 분		경영평가 재무성과 계량점수[1]		경영평가 재무성과 계량점수[2]	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수	0.244	0.168		
	경영관리 시정요구 건수			0.135	0.258
	사업 시정요구 건수			0.500	0.488
	종합감사 직접질의 건수	-0.235	0.688	-0.205	0.692

구 분			경영평가 재무성과 계량점수[1]		경영평가 재무성과 계량점수[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		0.183	0.230	0.169	0.232
	주무부처 지적건수		0.080	0.151	0.078	0.151
국민감시	정보공개청구건수(백건)		-0.023	0.021	-0.023	0.021
	원문다운로드건수(천건)		-0.442	0.916	-0.361	0.930
조직특성	총자산(조원)		-0.024	0.027	-0.024	0.027
	인원수(천명)		0.171	0.308	0.216	0.319
	기관연령		-0.115	0.082	-0.119	0.083
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	**15.363*** **	4.019	**15.153*** **	4.048
		준시장형 (ref.=시장형)	0.591	3.393	0.396	3.421
2017년 연도더미(ref.=2016년)			3.112	3.672	3.287	3.696
2018년 연도더미(ref.=2016년)			4.110	3.810	4.419	3.861
2019년 연도더미(ref.=2016년)						
2020년 연도더미(ref.=2016년)						
상수			61.321	4.166	61.324	4.179
R^2			0.182		0.184	
Adj. R^2			0.091		0.086	
F			2.01(p=0.026)		1.87(p=0.036)	
관측수			131		131	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

3. 고객만족도에 대한 분석 결과

공공기관에 대한 감시·감독 활동이 비재무적 성과 중 고객만족도에 미치는 영향을 분석한 결과, 국회의 모니터링 변수로서 국정감사 시정요구 건수 전체를 독립변수로 설정한 모형은 설명력이 24.5%(R^2=0.245)로 나타났고, 연구모형은 통계적으로 적합한 것으로 확인되었다(F=2.98, p=0.001). 또한 국정감사 시정요구 건수를 내용에 따라 독립변수를 분리하여 분석한 경우에는 설명력이 24.5%(R^2=0.245), F값은 2.77(p=0.001)로 나타났다.

감시·감독 활동 중 고객만족도에 영향을 미치는 변수로는 국회의 모니터링 변수 중 국정감사 종합감사 직접질의 건수와 정보공개청구건수가 5% 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국회 소관 상임위에서 주무부처 중심으로 종합감사 시 공공기관장에 직접 질의를 많이 할수록 고객만족도가 높은 것으로 나타났다. 또한 국민들이 공공기관에 관심을 가지고 기관 정보를 요청하거나 요구사항을 전달하고, 공공기관이 이에 부응할수록 고객만족도가 높아지는 것으로 해석할 수 있다.

통제변수 중에는 1% 유의수준에서 인원수가 많을수록 그 차이는 아주 작지만 고객만족도가 낮아지는 것으로 나타났고, 5% 유의수준에서 오래된 기관일수록 고객만족도가 높아지는 것으로 나타났다.

[표 20] 감시·감독 활동이 고객만족도에 미치는 영향

구 분			고객만족도 점수[1]		고객만족도 점수[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수		-0.003	0.067		
	경영관리 시정요구 건수				0.005	0.098
	사업 시정요구 건수				-0.026	0.211
	종합감사 직접질의 건수		**0.767****	0.362	**0.769****	0.364
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		-0.153	0.095	-0.151	0.096
	주무부처 지적건수		-0.018	0.072	-0.018	0.072
국민감시	정보공개청구건수(백건)		**0.021****	0.009	**0.021****	0.009
	원문다운로드건수(천건)		-0.076	0.395	-0.085	0.404
조직특성	총자산(조원)		0.011	0.010	0.011	0.010
	인원수(천명)		**-0.692*****	0.144	**-0.695*****	0.148
	기관연령		**0.091****	0.037	**0.092****	0.037
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	**-3.664***	1.946	**-3.642***	1.963
		준시장형 (ref.=시장형)	-0.348	1.752	-0.320	1.775
2017년 연도더미(ref.=2016년)			0.693	2.084	0.683	2.093
2018년 연도더미(ref.=2016년)			-0.645	2.073	-0.677	2.099
2019년 연도더미(ref.=2016년)			-2.271	2.089	-2.289	2.102
2020년 연도더미(ref.=2016년)			-3.186	2.822	-3.251	2.889
상수			90.919	2.250	90.931	2.260
R^2			0.245		0.245	
Adj. R^2			0.163		0.157	
F			2.98(p=0.000)		2.77(p=0.001)	
관측수			154		154	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

감시·감독 활동의 시차를 1년 후로 고려하여 고객만족도에 대한 영향 분석 결과 모형의 설명력은 23.0%로 나타났고(R^2=0.230), 통계적으로 적합한 모형으로 확인되었다(F=2.50, p=0.004). 국정감사 시정요구 건수를 경영관리와 사업 분야로 나누어 고객만족도에 대한 영향력을 분석한 결과 설명력은 23.0%(R^2=0.230), F값은 2.31(p=0.007)로 나타났다.

1년의 시차를 고려한 모형에서 모니터링 활동들 가운데 고객만족도에 영향을 미친 변수는 없었다. 2년의 시차를 고려한 모형에서는 국회 상임위 종합감사 직접질의 건수가 많을수록(1% 유의수준), 주무부처 지적건수가 적을수록(5% 유의수준) 고객만족도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 2년의 시차 고려 시 관측 수가 적은 한계가 있고, 1년의 시차를 고려한 모형에서 유의한 설명 변수가 없었다가 2년의 시차 고려 시 나타나는 것으로 해석하기에는 무리가 있다고 판단된다.

[표 21] 감시·감독 활동이 고객만족도에 미치는 영향(Y_{t+1})

구 분		고객만족도 점수[1]		고객만족도 점수[2]	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수	0.006	0.086		
	경영관리 시정요구 건수			-0.018	0.137
	사업 시정요구 건수			0.062	0.260
	종합감사 직접질의 건수	0.324	0.419	0.332	0.422
정부부처 감시감독	감사원 지적건수	-0.015	0.106	-0.020	0.108
	주무부처 지적건수	-0.022	0.079	-0.023	0.080
국민감시	정보공개청구건수(백건)	**0.017***	0.010	**0.017***	0.010
	원문다운로드건수(천건)	0.216	0.491	0.242	0.505
조직특성	총자산(조원)	0.007	0.014	0.007	0.014
	인원수(천명)	**-0.826*****	0.174	**-0.816*****	0.179
	기관연령	**0.086****	0.042	**0.085****	0.043

구 분			고객만족도 점수[1]		고객만족도 점수[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	-1.979	2.233	-2.020	2.249
		준시장형 (ref.=시장형)	-0.393	2.033	-0.458	2.061
2017년 연도더미(ref.=2016년)			-0.799	2.262	-0.774	2.274
2018년 연도더미(ref.=2016년)			-3.631	2.290	-3.560	2.320
2019년 연도더미(ref.=2016년)			-3.864	2.367	-3.848	2.378
2020년 연도더미(ref.=2016년)						
상수			90.877	2.599	90.889	2.610
R^2			0.230		0.230	
Adj. R^2			0.138		0.131	
F			2.50(p=0.004)		2.31(p=0.007)	
관측수			132		132	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

[표 22] 감시·감독 활동이 고객만족도에 미치는 영향(Y_{t+2})

구 분		고객만족도 점수[1]		고객만족도 점수[2]	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수	0.023	0.099		
	경영관리 시정요구 건수			-0.091	0.151
	사업 시정요구 건수			0.282	0.278
	종합감사 직접질의 건수	**1.498*****	0.470	**1.506*****	0.470
정부부처 감시감독	감사원 지적건수	0.114	0.139	0.099	0.139
	주무부처 지적건수	**-0.213****	0.093	**-0.215****	0.093
국민감시	정보공개청구건수(백건)	**0.036*****	0.012	**0.035*****	0.012
	원문다운로드건수(천건)	0.245	0.573	0.350	0.583
조직특성	총자산(조원)	0.011	0.015	0.011	0.015
	인원수(천명)	**-1.331*****	0.198	**-1.282*****	0.205
	기관연령	**0.095***	0.049	**0.089***	0.049

구 분			고객만족도 점수[1]		고객만족도 점수[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	-3.008	2.579	-3.172	2.584
		준시장형 (ref.=시장형)	-1.421	2.396	-1.580	2.401
2017년 연도더미(ref.=2016년)			-3.399	2.286	-3.270	2.289
2018년 연도더미(ref.=2016년)			-3.802	2.491	-3.504	2.509
2019년 연도더미(ref.=2016년)						
2020년 연도더미(ref.=2016년)						
상수			90.878	2.853	90.882	2.853
R^2			0.409		0.416	
Adj. R^2			0.317		0.317	
F			4.46(p=0.000)		4.22(p=0.000)	
관측수			98		98	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

4. 청렴도에 대한 분석 결과

공공기관에 대한 감시·감독 활동이 비재무적 성과 중 청렴도에 미치는 영향을 분석한 모형에서 독립변수의 설명력은 13.3%(R^2=0.133)로, F값은 1.81(p=0.037)로 나타나 설명력은 다소 떨어지고 5% 유의수준에서 통계적으로 적합한 모형으로 확인되었다. 국정감사 시정요구 건수를 분리하여 독립변수로 포함한 분석 모형 역시 설명력은 13.4%(R^2=0.134), F값은 1.71(p=0.049)로 나타났다.

공공기관에 대한 감시·감독 변수 중 국정감사 시정요구 건수와 주무부처 지적건수가 10% 내에서 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 국정감사 시정요구 건수와 주무부처 지적건수가 많을수록 종속변수의 수치가 증가하므로 청렴도 등급이 낮아짐을 의미한다.

[표 23] 감시·감독 활동이 청렴도에 미치는 영향

구 분			청렴도 등급[1]		청렴도 등급[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수		**0.012***	0.007		
	경영관리 시정요구 건수				0.008	0.010
	사업 시정요구 건수				0.024	0.023
	종합감사 직접질의 건수		0.000	0.034	-0.001	0.034
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		0.003	0.010	0.002	0.010
	주무부처 지적건수		**0.013***	0.008	**0.013***	0.008
국민감시	정보공개청구건수(백건)		-0.001	0.001	-0.001	0.001
	원문다운로드건수(천건)		-0.002	0.041	0.001	0.000
조직특성	총자산(조원)		-0.002	0.001	-0.002	0.042
	인원수(천명)		0.012	0.014	0.015	0.015
	기관연령		0.006	0.004	0.006	0.004
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	-0.198	0.202	-0.209	0.203
		준시장형 (ref.=시장형)	0.191	0.163	0.179	0.165
2017년 연도더미(ref.=2016년)			-0.222	0.209	-0.212	0.211
2018년 연도더미(ref.=2016년)			0.131	0.214	0.148	0.216
2019년 연도더미(ref.=2016년)			-0.157	0.216	-0.145	0.217
2020년 연도더미(ref.=2016년)			-0.163	0.283	-0.121	0.294
상수			2.455	0.215	2.447	0.216
R^2			0.133		0.134	
Adj. R^2			0.059		0.056	
F			1.81(p=0.037)		1.71(p=0.049)	
관측수			193		193	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

감시·감독 활동의 시차를 1년 후로 고려하여 청렴도에 대한 영향 분석 결과 모형의 설명력은 8.24%로(R^2=0.230), 수정된 R^2는 0.3%에 그치

고, 회귀식이 통계적으로 유의하게 나타나지 않아 적합한 모형으로 볼 수 없었다. 2년의 시차를 고려한 모형 역시 독립변수의 설명력은 11.4%, 수정된 R^2는 1.2%에 불과하고, 회귀식이 통계적으로 유의하게 나타나지 않아 분석이 불가능하였다.

[표 24] 감시·감독 활동이 청렴도에 미치는 영향(Y_{t+1})

구 분			청렴도 등급[1]		청렴도 등급[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수		**0.012***	0.007		
	경영관리 시정요구 건수				0.003	0.010
	사업 시정요구 건수				0.036	0.022
	종합감사 직접질의 건수		-0.001	0.033	-0.004	0.033
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		0.012	0.010	0.011	0.010
	주무부처 지적건수		0.003	0.008	0.002	0.008
국민감시	정보공개청구건수(백건)		0.000	0.001	0.000	0.001
	원문다운로드건수(천건)		0.021	0.041	0.028	0.041
조직특성	총자산(조원)		**-0.002***	0.001	**-0.002***	0.001
	인원수(천명)		0.004	0.014	0.009	0.015
	기관연령		0.003	0.004	0.003	0.004
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	-0.050	0.201	-0.072	0.201
		준시장형 (ref.=시장형)	0.197	0.160	0.171	0.161
2017년 연도더미(ref.=2016년)			0.145	0.206	0.164	0.206
2018년 연도더미(ref.=2016년)			0.003	0.212	0.036	0.214
2019년 연도더미(ref.=2016년)			-0.080	0.212	-0.061	0.213
2020년 연도더미(ref.=2016년)			-0.172	0.277	-0.082	0.288
상수			2.345	0.212	2.331	0.212
R^2			0.082		0.090	
Adj. R^2			0.003		0.005	
F			1.04(p=0.416)		1.06(p=0.393)	
관측수			190		190	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

[표 25] 감시·감독 활동이 청렴도에 미치는 영향(Y_{t+2})

구 분			청렴도 등급[1]		청렴도 등급[2]	
			회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
국정감사	전체 시정요구 건수		0.008	0.010		
	경영관리 시정요구 건수				-0.003	0.015
	사업 시정요구 건수				0.036	0.029
	종합감사 직접질의 건수		-0.019	0.040	-0.016	0.040
정부부처 감시감독	감사원 지적건수		**0.033****	0.013	**0.031****	0.014
	주무부처 지적건수		0.008	0.009	0.008	0.009
국민감시	정보공개청구건수(백건)		-0.001	0.001	-0.001	0.001
	원문다운로드건수(천건)		-0.022	0.054	-0.013	0.055
조직특성	총자산(조원)		-0.002	0.002	-0.002	0.002
	인원수(천명)		-0.001	0.018	0.004	0.019
	기관연령		0.004	0.005	0.004	0.005
	조직 유형	기금관리형 (ref.=시장형)	-0.011	0.242	-0.040	0.244
		준시장형 (ref.=시장형)	0.211	0.200	0.189	0.201
2017년 연도더미(ref.=2016년)			-0.225	0.217	-0.205	0.218
2018년 연도더미(ref.=2016년)			-0.110	0.229	-0.078	0.231
2019년 연도더미(ref.=2016년)						
2020년 연도더미(ref.=2016년)						
상수			2.529	0.246	2.530	0.246
R^2			0.114		0.123	
Adj. R^2			0.012		0.012	
F			1.11(p=0.357)		1.11(p=0.357)	
관측수			126		126	

** p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01*

5. 감시·감독 활동의 경영성과에 대한 다중회귀 분석 결과 종합

다양한 주체의 공공기관 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향에 대한 다중회귀 분석 결과 모든 가설이 채택되지는 않았으나, 몇 가지 가설들이 통계적으로 유의한 수준에서 채택되었다.

1) 국정감사의 경영성과에 대한 영향 분석 결과

국회의 감시·감독 활동으로서 중요한 국정감사는 공공기관의 경영성과에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예측하였는데, 분석 결과 경영평가 결과에 유의수준 5%에서 정(+)의 영향을 나타내어 종합경영성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 국정감사 시정요구를 내용에 따라 경영관리와 주요사업 분야로 나누어 분석한 결과 특히 사업 분야 지적 건수가 경영평가 종합 점수에 유의수준 5%에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 공공기관 사업에 대한 국회의 감시·감독과 개선 제언들이 종국적으로 경영성과에 긍정적인 영향을 가져온다고 분석할 수 있다. 사업에 대한 국회의 지적들은 공공기관 추진 사업이 기관 고유의 설립 목적에 충실한지 여부를 따져 묻고, 국민 생활에 이익이 되는 방향으로 설정되었는지를 검토한 결과이므로 지적된 문제점을 바로잡고 개선함으로써 경영평가에서도 좋은 평가를 받을 수 있게 됨을 시사한다.

국정감사 시정요구 건수는 재무적 성과에도 5% 유의수준에서 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났고, 내용에 따라 분류하여 분석한 결과 경영관리 분야 시정요구 건수가 재무적 성과에 10% 유의수준에서 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국정감사 지적 내용 중 부채 감축, 부실사업 매각, 방만경영 시정, 적정 이윤 확보, 투명한 예산 집행 등은 공공기관의 경영 개선을 압박함으로써 노동생산성, 자본생산성, 중장기 재무관리계획 이행실적, 이자보상비율, 총자산회전율 등 재무적 지표에서 성과를 높이는 데 기여하게 된다. 즉 국정감사에서 경영관리 분야 시정요구 건수가 많을수록 재무적 성과에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 가설

(가설 1-1-1)을 검증할 수 있었다. 공공기관 경영평가의 재무적 성과는 효율성 지표로 볼 수 있는데 국정감사 시정요구 건수가 많을수록 효율성 지표인 노동생산성이 높아진다는 지민정(2014)의 연구 결과를 지지하는 결과이다.

국정감사 시정요구 건수가 고객만족도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나지는 않았으나, 종합감사 시 직접질의 건수는 5% 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 종합감사 직접질의 건수는 경영성과를 나타내는 다른 종속변수에는 영향을 미치지 않았으나, 유일하게 고객만족도에는 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국회 상임위원회별로 중앙부처 및 산하기관 소관 사항 전체를 감사하는 종합감사에서는 주로 중앙부처 장관에게 질의가 이루어지는데 이때 공공기관장에게 직접 질의하는 경우는 상당한 이슈에 대해 기관장으로부터 직접 답변을 듣기 위한 것으로서 종합감사에서 이슈가 된 사항이라면 국민적 관심도가 높다고 볼 수 있고, 이를 개선하는 경우 고객만족도가 높아질 것이라고 조심스럽게 해석할 수 있겠다.

마지막으로 청렴도에 대해서는 국정감사 시정요구 건수가 10% 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 시정요구 건수가 늘어날수록 청렴도 등급이 떨어지게 되어 가설과 반대의 결과가 도출되었다. 청렴도 평가의 경우 외부 적발 부패사건이 있는 경우 감점으로 이어져 치명적 결과를 낳게 되는데, 외부에 알려진 사건은 국정감사의 주요 지적사항이 될 것이며 이러한 사건은 동시에 청렴도를 낮게 하는 요인이 된다고 할 수 있다.

1년의 시차를 고려한 경우에도 국정감사 시정요구 건수는 1% 유의수준에서 경영평가 종합점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 국정감사 강도가 높을수록 당해연도 및 다음연도 경영평가 결과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 국정감사 시정요구는 당해연도보다는 1년의 시차를 둔 경우에 더 높은 통계적 유의성을 보이며 회귀계수 역시 더 높게 나타나 국정감사 지적이 있은 후 이에 대한 개선 결과가 1년 후

에 더 크게 영향을 미쳐 경영평가에 긍정적 영향을 가져오는 것으로 분석할 수 있다.

국정감사 시정요구 건수는 1년 뒤 재무적 성과에도 1% 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 국정감사 강도가 높을수록 다음연도 재무적 성과에 긍정적 영향을 미치는 것을 확인하였다. 반면 청렴도에는 당해연도와 마찬가지로 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

또한 국정감사 시정요구 건수를 내용에 따라 분류하여 분석한 결과 사업분야 시정요구 건수가 1개년 후 경영평가 종합점수, 경영관리 범주 점수, 주요사업 범주 점수 모두에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이때도 역시 사업분야 국정감사 지적이 당해연도 경영평가에 미치는 영향보다 1년 후 더 높은 통계적 유의성을 보이고 있어 사업분야 지적사항에 대한 개선이 1개년의 시차를 두고 성과를 나타내는 것으로 해석할 수 있겠다. 그러나 2년의 시차를 두고 분석한 경우에는 국정감사 시정요구 건수가 경영평가에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았다.

결론적으로 국회의 감시·감독 활동으로서 국정감사 시정요구 건수가 많을수록 경영평가 결과 및 재무적 성과에는 긍정적 영향을 미치는 것으로, 청렴도에는 부정적 영향을 미치는 것으로 확인되었으며 고객만족도에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 가설 1-1은 부분적으로 채택되었다. 또한 종합감사 직접질의 건수의 경우 고객만족도에만 긍정적 영향을 미치는 결과를 나타내어 가설 1-2 역시 부분적으로 채택되었다.

2) 정부부처 감시·감독의 경영성과에 대한 영향 분석 결과

정부부처 감시·감독 활동은 공공기관의 경영 개선을 유도하여 경영성과를 높일 것으로 예측하였는데, 그 중 주무부처 지적건수가 경영평가 종합점수에 5% 유의수준에서 정(+)의 영향을 나타내어 종합경영성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면 감사원 지적건수는 종합

경영성과에 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았다. 감사원의 경우 주로 회계감사, 직무감찰 등 합법성 위주의 감사를 수행하여 지적사항 개선으로 효율성을 제고할 수 있으나 경영성과로 이어지지는 못한 것으로 볼 수 있다. 그에 비해 주무부처는 소관 정책의 집행적 시각에서 지적하기 때문에 종합경영성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 측면에서 주무부처의 지적은 정부정책 이행과 관련성이 높을 수밖에 없고, 정부정책 이행도 평가 내용이 다수 포함된 경영평가 경영관리 범주 점수에 1% 유의수준에서 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

한편 본 연구에서 정부부처 감시·감독 활동은 예측한 바와 달리 공공기관 재무적 성과 및 고객만족도에는 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았다.

청렴도의 경우 주무부처 지적건수가 10% 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주무부처의 감사 내용 중 복무기강 점검, 공공기관 사무 이행실태 점검 결과 발생하는 지적은 공직자 청렴도와 관련이 높다. 특히 사무 이행실태에 대한 외부 고객의 평가는 외부청렴도에 그대로 반영되기 때문에 이에 초점을 맞춘 주무부처의 지적이 많다면 통계적으로 낮은 유의수준이지만 청렴도 등급은 하락하는 것으로 분석할 수 있다.

그러나 1개년 시차를 고려한 경우에는 정부부처 감시·감독 활동이 경영평가 결과에 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았다.

2개년의 시차를 고려한 분석 결과 감사원 지적건수가 경영평가 결과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고 특히 경영관리 범주 점수에 1% 유의수준에서 긍정적 영향을 미치는 것을 확인하였다. 감사원 지적의 결과 경영 효율성을 높여 2개년 후 효과가 나타난 것으로 볼 수도 있으나, 1개년 시차를 두고 분석한 경우 그 효과가 나타나지 않은 점 등을 고려할 때 감사원 지적건수가 경영평가 결과에 미치는 영향을 단정하기에는 한계가 있다.

결론적으로 정부부처의 감시·감독 활동 중 주무부처의 지적 건수가 많을수록 경영평가 결과에는 긍정적 영향을 미치는 것으로, 청렴도에는 부정적 영향을 미치는 것으로 확인되었으며 재무적 성과와 고객만족도에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 가설 2-2는 일부만 채택되었다. 그러나 감사원 지적 건수의 경우 경영성과를 나타내는 종속변수로 택한 경영평가 결과, 재무적 성과, 청렴도, 고객만족도 모두에 영향을 미치는 것으로 나타나지 않아 가설 2-1은 채택하지 못하였다.

3) 국민 감시·감독의 경영성과에 대한 영향 분석 결과

공공기관의 최종적 주인인 국민의 감시·감독 활동은 정보 비대칭을 줄이고 공공기관 투명성을 강화함으로써 국민 요구에 대응하는 정책 시행을 통해 경영성과를 높일 것으로 예측하였는데, 종합경영성과인 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았다. 다만 국정감사 시정요구 사항을 경영관리와 사업분야로 분류하여 분석한 모델에서는 정보공개 청구건수가 경영관리 범주 평가 점수에 5% 유의수준에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 정보공개 청구가 많을수록 정책 제안보다는 민원성 요구가 많아 과중한 업무량과 단기적 문제해결에 매몰되어 경영 개선과 조직의 장기적 성과를 창출하는 데 부정적 영향을 미치는 현상으로 조심스럽게 해석해 볼 수 있겠다. 이 결과는 권오영(2013)의 연구에서 모니터링 변수만을 놓고 분석한 결과와 일치하였다.

정보공개청구건수와 원문다운로드건수는 재무적 성과 및 청렴도에도 통계적으로 유의한 영향을 확인하지 못했다.

한편 고객만족도에는 정보공개청구건수가 5% 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 정보공개 청구가 많고 이에 대한 공개처리가 많을수록 국민과 고객에 대한 대응성이 높아져 고객만족도를 높이는 것으로 분석할 수 있다.

1개년 및 2개년의 시차를 고려한 경우에도 국민 감시·감독 활동은 경

영평가 결과에 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았다. 고객만족도의 경우에는 1개년 및 2개년 후 모두 정보공개청구건수가 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 보여 정보공개를 통한 정보 비대칭 해소가 고객만족도에 긍정적 영향을 미치는 것을 일관되게 확인할 수 있다.

결론적으로 국민의 직접적인 감시·감독 활동 중 정보공개청구건수가 많을수록 고객만족도에 긍정적 영향을 미치는 것으로, 다른 종속변수에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 가설 3-1은 부분적으로 채택되었다. 또 다른 독립변수인 원문 다운로드건수는 경영성과를 나타내는 종속변수로 택한 경영평가 결과, 재무적 성과, 청렴도, 고객만족도 모두에 영향을 미치는 것으로 나타나지 않아 가설 3-2는 채택하지 못하였다.

4) 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향 종합

지금까지 분석한 공공기관에 대한 다양한 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향에 대한 가설 검증 결과를 종합하면 [표 26]과 같다.

[표 26] 감시·감독이 경영성과에 미치는 영향에 대한 가설 검증 결과

구분	경영평가 결과	재무적 성과	고객만족도	청렴도	가설
국정감사 시정요구 건수	(+)	(+)	×	(-)	1-1
-경영관리분야	×	(+)	×	×	1-1-1
-사업분야	(+)	×	×	×	
종합감사 직접질의 건수	×	×	(+)	×	1-2
감사원 지적건수	×	×	×	×	2-1
주무부처 지적건수	(+)	×	×	(-)	2-2
정보공개 청구건수	×	×	(+)	×	3-1
원문다운로드 건수	×	×	×	×	3-2

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 국민의 다양한 요구에 부응하기 위하여 설립된 많은 공공기관들이 실제로 도덕적 해이 없이 본연의 목표를 추구하고 주인인 국민의 이익을 높이는 방향으로 경영을 하는지를 살피는 다양한 주체의 감시·감독 활동이 과연 공공기관 경영성과에 영향을 미치는지를 알아보고자 수행하였다.

주인-대리인 이론에 따르면 주인 및 복주인인 국민, 국회, 정부부처가 대리인인 공공기관을 감시하고 통제함으로써 대리인 문제를 해결하고 그 결과 국민의 이익과 합치되는 경영활동을 통해 성과를 높일 수 있다. 따라서 본 연구에서는 2016년~2020년 기간 동안 실시한 국민, 국회, 감사원, 주무부처의 감시·감독 활동이 공공기관 종합경영성과로서 경영평가 결과와 재무적·비재무적 성과에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 그 결과 모든 종속변수에 영향을 미치는 독립변수를 찾을 수는 없었으나 일부 경영성과에 영향을 미치는 것으로 확인되어 연구가설은 부분적으로 채택되었다.

우선 국민의 대표로서 국회의 감시·감독 지표인 국정감사는 공공기관 경영성과의 핵심인 경영평가 결과와 기관의 효율성 및 생산성을 측정할 수 있는 재무적 성과에 긍정적 영향을 미친다. 국정감사의 시정요구 내용 중 사업에 관한 질의와 지적이 기관의 이익이 아닌 국민에게 실질적으로 도움이 되는 방향과 기관의 고유 미션에 적합한 방향을 제시함으로써 궁극적으로 경영평가 결과를 향상시키며, 경영관리 분야에 대한 지적은 결국 재무적 성과를 높이는 데 기여하는 것으로 나타났다.

기관에 대한 국정감사가 고객만족도에 직접 영향을 미치지는 않았지만 종합감사 직접질의가 있는 경우 국민적 이슈일 가능성이 높으므로 이

의 개선을 통해 간접적으로 고객만족도를 높이게 되는 영향이 있는 것으로 분석할 수 있겠다.

또한 국정감사의 경우 당해연도 뿐 아니라 1년의 시차를 둔 경우에 경영평가 결과에 더 높은 통계적 유의성을 보이며 더 큰 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나 국정감사에서의 지적이 당해연도뿐 아니라 지속적인 경영개선을 통해 다음 해에 더 높은 경영성과로 이어진다는 것을 확인할 수 있다.

국정감사는 가장 대표적인 감시·감독 활동으로 중대한 지적사항이 발생할 경우 여론에 미치는 영향, 기관 이미지 훼손 등을 감안하여 공공기관에서 중요하게 인식하고 철저히 대응하고 있는데 본 연구의 분석 결과 그 중요성이 입증되었다고 볼 수 있다. 감사 내용이 포괄적이고 정쟁의 현장이 되기도 하며 같은 지적사항이 매년 반복되기도 하여 공공기관의 대응도 과거와 같지 않은 것도 사실이지만 그럼에도 불구하고 국정감사는 공공기관에 대한 감시·감독 중 가장 영향력이 큰 기제라 할 수 있다.

다음으로 복(複)주인인 정부부처의 감시·감독 지표로서 감사원과 주무부처의 지적 중 감사원의 지적은 공공기관 경영성과에 유의한 영향을 미치지 못하였고, 주무부처의 지적은 경영평가 결과에 긍정적 영향을 미친다. 주무부처 지적사항도 다른 종속변수에는 예측했던 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

감사원의 경우 성과감사와 같이 공공기관 경영 개선에 제안적인 감사를 수행하기도 하지만 주로 공공기관이 공적 자원을 적절하게 활용하는지 감시하고 통제하는 역할을 하고 있는데 합법성 위주의 감시·감독 목적이 강하게 되면 공공기관은 복지부동 또는 소극행정의 부정적 결과를 낳기도 한다. 또한 감사원 감사는 주기적으로 이루어지는 것이 아니고 기관에 따라 몇 년 동안 기관 운영 감사가 없기도 하고, 있다고 하더라도 특정 감사 목적에 공공기관이 포함되어 비정기적으로 발생하는 등 실제 감사 운영 측면에서 공공기관 경영성과와 무관한 결과를 낳을 수도 있다. 이러한 이유로 경영성과에 긍정적 영향을 미치지 못했다고 볼 수

있다. 반면, 주무부처는 소속 공공기관에 소관 업무를 위임하기도 하고 추진하는 사업에 대한 총괄 책임 주체이기도 하므로 주무부처의 지적은 정책 집행적 시각에서 이루어진다고 볼 때 공공기관 경영성과를 높이는 역할을 하고 있음을 보여준다.

마지막으로 공공기관의 최종적 주인인 국민의 감시·감독 지표인 정보공개청구와 원문다운로드는 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치지 못하였다. 국민들이 대의기관인 국회를 통하지 않고 직접 공공기관을 통제할 수 있는 수단으로 민원, 정보공개청구 등을 들 수 있는데 이러한 제도를 활용함으로써 국민들의 의사를 공공기관 경영에 반영하여 경영성과를 제고할 것이라는 가설을 검증할 수 없었다. 공공기관 경영평가 항목에 '국민 소통' 지표가 포함되어 있으나 국민의 직접적인 모니터링 활동이 경영평가에 기여하는 영향 요인은 확인하지 못하였다. 국민들의 정보공개청구는 정보공개청구 제도가 처음 도입된 1998년 이래 지속 증가하여 약 52배의 규모로 늘어나 국민 참여의 기회를 확대한 것은 사실이다. 그러나 대리인과의 정보 비대칭을 해소하기 위한 알 권리 실현이나 국정 참여를 목적으로 정보공개 청구를 하는 것이 아니라 해당 정보를 취득 또는 활용할 의사 없이 제도를 이용하여 사회통념상 허용될 수 없는 부당이익을 얻고자 또는 공무원 등을 괴롭힐 목적으로 청구하는 사례가 지속적으로 발생하고 있다는 행정안전부의 분석[4]을 보더라도 양적 증가가 반드시 공공기관의 바람직한 경영에 도움을 주는 것은 아니라는 사실을 확인할 수 있으며 본 연구에서 이를 실증적으로 뒷받침할 수 있었다.

정보공개청구건수는 비재무적 성과 중 고객만족도에는 긍정적 영향을 미친다. 정보공개법에 따라 공공기관은 정보공개의 청구를 받으면 법정기한[5] 내 공개처리를 해야 하는데, 국민들의 청구 건수가 많아지고 신속한 공개 처리가 이루어진다면 그만큼 국민 요구에 대응성이 높아진다고

4) 행정안전부. (2021). 2021 정보공개 연차보고서(2020.1.1.~2020.12.31.). p.19
5) 정보공개법 제11조에 따르면 공공기관은 정보공개 청구를 받은 날부터 10일 이내에 공개여부를 결정하고, 부득이한 경우 10일 이내의 범위에서 기간을 연장할 수 있다. 2020년 기준 전체 청구건의 99.5%가 법정 처리기한 내 처리되었다.

볼 수 있으며 고객만족도를 높이는 요인이 된다. 그 효과는 1개년 및 2개년의 시차 후에도 유의한 영향을 나타내 정보공개청구건수가 고객만족도에 미치는 긍정적 영향을 실증적으로 검증할 수 있다.

결론적으로 본 연구에서 공공기관에 대한 감시·감독 활동들이 경영성과를 나타내는 모든 종속변수에 영향을 미치는 분석 결과를 얻지는 못하여 완벽하게 가설을 채택할 수는 없었지만, 감시·감독 활동별로 유의한 영향을 일부 확인할 수 있어 부분적으로는 각 가설을 입증할 수 있었다.

경영성과 범주에 따라 영향을 미치는 감시·감독 활동을 요약해보면, 우선 종합경영성과로서 가장 주요한 공공기관 경영평가 결과에는 국정감사 시정요구, 그 중에서도 사업 분야에 대한 지적이 유의한 영향을 가져왔고, 정부부처의 경우 주무부처의 지적사항이 영향을 미쳤다. 국민의 감시·감독 활동은 경영평가 결과에는 영향을 주지 못했다.

공공기관의 업무효율 및 생산성, 재무예산 운영 성과를 종합한 지표로서 재무적 성과에는 국정감사 시정요구, 그 중에서도 경영관리 분야 지적이 유의한 영향을 나타냈다. 부당한 예산 집행 등 재무 분야에 대한 지적이 결과적으로 공공기관 재무성과에 긍정적 영향을 가져온다는 것을 실증적으로 확인하게 된 것이 의미 있는 결과이나, 회계감사 등 합법성을 감사하는 감사원의 역할이 나타나지 않아 예상 밖의 결과였다.

비재무적 성과로서 국민과 고객에 대한 대응성·책임성을 나타내는 고객만족도의 경우 국회의 감시·감독 활동 중에는 종합감사 직접질의가 유의한 영향을 보였고, 국민의 감시·감독 중 정보공개청구가 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

청렴도와 관련된 가설은 모두 기각되었으며, 오히려 국정감사 시정요구와 주무부처 지적이 청렴도에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되었는데 이는 자율성이 낮을수록, 즉 감시·감독 수준이 높을수록 청렴지수가 높아진다는 선행연구(오재록·전영한, 2007)의 연구와도 배치되는 결과로 그 원인이 무엇인지 추가적인 연구가 필요하다고 생각된다.

제 2 절 연구의 시사점

본 연구는 주인-대리인의 관점에서 공공기관의 경영 전반에 대해 감시하고 감독하는 다양한 주체의 일련의 활동들이 공공기관의 경영성과에 기여하는지 실증적으로 검증하는 것을 목적으로 하였다. 중앙행정기관, 공공기관(또는 준정부조직)에 대한 통제가 조직 성과에 미치는 영향에 대한 연구들이 주관적 성과 즉, 효과성, 효율성, 형평성 등에 대해 기관 담당자들의 주관적 평가를 설문을 통해 구하고 이를 결과변수로 하여 분석한 경우가 많아 객관적 성과에 의한 실증적 연구는 부족하였다. 본 연구는 공공기관의 경영성과를 다양한 차원에서 도출하고 특히 공공기관에서 크게 관심을 가지는 경영평가 결과 등 성과지표의 객관적 데이터를 기반으로 분석하였다. 또한 통제의 전반적 수준을 포괄하는 개념으로 분석하지 않고 통제 주체별 영향력을 실증적으로 검증하고자 하였다.

연구 결과 국정감사의 공공기관 경영성과에 미치는 긍정적 영향을 확인할 수 있었다. 국정감사는 국회와 공공기관의 위계적 관계를 전제하고 감독을 통해 정치적으로 통제하는 행위로 전 세계 보편적 제도가 아닌 우리나라의 특수한 제도이다. 공공기관 업무 전반을 포괄적으로 감사 대상으로 삼고 있으며 매년 정기적으로 모든 행정부 기관을 감사하기 때문에 그 효과에 비해 행정적 비용이 막대하다는 점[6][7], 국정조사와 중복될

---

6) 국정감사 기간은 30일 이내인데 반해 매년 감사대상기관의 수는 증가하여 2012년 559개 기관에서 2021년 745개 기관에 달하였다. 이들 피감기관에 요구하는 막대한 자료는 대상기관에게는 자료 작성에 인력과 예산을 집중 투입하게 할 뿐 아니라(2016년 기준 690개 기관 대상 121,022건의 서류제출요구) 국회사무처 직원들의 업무에도 큰 부담을 주는 것이 사실이다(강제상, 2019).

7) 국정감사로 인해 발생하는 경제적 비용을 추산하기는 어렵지만 2020년 홍익표 의원실의 발표자료에 따르면 국세청 9천770만원, 기재부 5천300만원, 보건복지부 1천3850만원을 지출하였으며(한국세정신문, 2020.10.22.), 이소영 의원실에 따르면 인쇄물 비용만 40억원에 달한다(에너지경제신문 2020.10.6.).
http://www.taxtimes.co.kr/news/article.html?no=246867, 2022.5.21.접속
https://www.ekn.kr/web/view.php?key=526681, 2022.5.21.접속

수 있다는 점 등 현 국정감사제도에 대한 비판과 개선요구가 많은 것이 사실이다. 그렇지만 국정감사가 피감기관에게 미치는 영향을 실증적으로 보여주는 연구는 많지 않고, 우리나라의 특수한 제도이기 때문에 해외 연구도 찾기 어려운 상황이다. 본 연구는 공공기관을 대상으로 한 제한적 연구이기는 하지만 국정감사가 많은 비판에도 불구하고 긍정적 기능을 하고 있음을 실증적으로 보여준다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 공공기관 입장에서는 국정감사가 정치적 논쟁의 장으로 이용되기도 하고 매년 유사 질의의 반복, 시정요구 처리 결과의 낮은 구속성 등 국정감사의 효과성에 대한 인식이 예전 같지 않아 형식적 대응을 하는 경향을 보이기도 하는데, 본 연구 결과 국정감사에서 지적되는 사항이 경영성과를 높이는 요인이 되는 것으로 나타난 점을 고려할 때 시정요구를 경영에 반영하고 적절한 대응이 필요하다는 것을 시사한다. 다만 국정감사 결과보고서 및 처리결과 의결이 지연되거나 생략된 사례가 많아 연구에 활용하기 어려웠던 점을 비추어보면 국회 스스로 사후 모니터링을 충실히 이행하지 않고 있다는 지적은 피하기 어려울 것이다.

한편 본 연구에서는 다른 선행연구들과 마찬가지로 국회의 통제활동을 나타내는 변수로 국정감사 시정요구 건수를 선정하여 영향을 분석한 것에서 나아가 시정요구 내용을 세부적으로 분류하여 각각이 경영성과에 어떠한 영향을 미치는지를 분석해보았다. 시정요구 내용을 경영관리 분야와 사업 분야로 분류할 때 사업에 대한 국회의 지적이 결국 경영성과를 높이는 데 도움이 되고 있으며 국민이 공공기관에 기대하는 경영 방향으로 이끌어갈 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 경영관리 분야에 대한 국정감사 지적이 공공기관의 재무적 성과에 기여한다는 것을 실증적으로 입증한 점도 연구의 의미 있는 결과라 하겠다. 최근 경영평가가 사회적 가치 지향 위주로 강조되어 국정감사의 경영관리 분야 지적사항 역시 동일한 편향을 보인 측면이 있음에도 공공기관에 재정건전성 확보 노력을 주문하는 등 본질적 의미에서 경영관리에 시정을 요구한 결과 재무적 성과로 이어진다는 점은 긍정적이다.

국회의 감시·감독에 비해 정부부처의 대표적 감시·감독 기관인 감사원의 감사는 공공기관 경영성과에 기여하지 못하였다. 미국, 영국, 캐나다 등 감사원이 정부의 성과관리 측면에서 가이드를 제시하고 성과검사에 초점을 두어 정부의 성과 향상에 도움을 주고 있는 데 반해 우리나라 감사원은 적발과 지적 위주의 소극적인 감사 역할에 머물고 있는 것은 아닌가 생각된다. 이러한 경우 과도하게 규정에 집착하여 효율적 업무를 저해하거나 감사 지적을 피하기 위한 소극적 업무 수행으로 생산성이 저해되는 문제가 발생하여 조직의 성과 향상과 거리가 멀어질 수 있다. 공공기관이 관계법령과 규정 및 예산 지침에 적합하게 경영하고 있는지 여부를 국민의 입장에서 감시하고 감독하는 합법성 감사는 감사원 감사의 중요한 부분이다. 그러나 이러한 전통적 통제 기능에서 진화하여 정부와 공공기관 사업의 성과를 점검하고 개선 대안을 제시하는 지원 기능이 요구되고 있다. 이에 최근 감사원은 성과감사를 확대하고 있으나[8] 형식적인 성과관리에 머물지 않고 정부와 공공기관의 성과 향상을 위해 적극적으로 조언하고 지원하는 역할을 모색해야 할 것으로 보인다.

마지막으로 국민들의 공공기관에 대한 직접적인 감시·감독 활동으로서 정보공개청구 및 원문참고 행위는 경영성과에 크게 기여하지 못했다. 물론 정보공개청구에 대한 대응은 법정 절차로 준수되어야 하기 때문에 그 과정에서 국민 요구에 대한 대응성이 높아지고 고객만족도에 긍정적 영향을 가져오는 것을 실증적으로 확인할 수 있다. 또한 국민의 알권리를 실질적으로 보장하기 위한 수단으로 정보공개청구제도는 그 중요성이 확대될 것으로 보인다. 그러나 정보공개 청구를 통해 국민의 바람이 제대로 전달되는 것이 아니라 무분별한 정보공개청구로 인해 행정력이 낭비되어 공공기관 경영성과로 연결되지 못하는 것은 아닌지, 정보공개 남용에 대한 대책도 필요하다고 생각된다.

본 연구에서는 연구변수로 사용하지 않았지만, 정보공개 청구와 유사

8) 2020년 감사원은 총 141개 기관에 대해 33건의 성과감사를 실시했으며, 이는 전체 감사건수의 24%에 해당한다(2020년 감사연보, 감사원).

하게 언론과 대중매체 언급 정도를 주요 독립변수로 설정한 선행연구(권오영(2013) 등) 결과를 보더라도 국민과 대중의 지나친 관심이 오히려 정부의 성과에 부정적인 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 언론과 정보공개청구와 같은 국민의 관심에는 즉각적인 반응을 나타내야 하는데 이 경우 단편적인 해결책을 제시하거나 해당 업무에 전사적으로 집중하게 되면 비효율 야기, 장기 핵심과제 등한시 등을 초래하여 오히려 경영성과에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 인지하여 국민의 요구에 대응성을 높이는 동시에 합리적인 대처 방안을 고민할 필요가 있다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구에서는 공공기관에 대한 다양한 감시·감독 활동이 공공기관 경영성과에 기여한다는 것을 실증적으로 분석하고자 하였다. 공공기관의 경영성과는 한 가지 차원으로 규정할 수 없어 종합적인 경영성과로서 경영평가 결과를 주요 성과로 분석하였으며, 재무적 성과와 비재무적 성과에 대해서도 국회, 상급부처, 국민의 감시·감독 활동이 어떻게 긍정적인 영향을 미치는가를 확인하고자 하였다.

그 결과 종합경영성과, 재무적 성과, 고객만족도, 청렴도 모두에 긍정적 영향을 미치는 감시·감독 활동을 찾지는 못하였고, 국회, 상급부처, 국민의 감시 활동이 각각 특정 경영성과에 미치는 영향을 확인하는 분석결과를 얻었다. 즉 모든 가설을 완벽하게 지지할 만한 실증적 분석을 이끌어 내지 못한 한계가 있다.

우선 데이터 표본의 한계로서 공공기관 현황 및 종속변수 데이터의 기본이 되는 알리오 공시 자료가 5년 기간으로 제한되어 공개됨에 따라 장기간 분석을 실시하지 못했다. 장기간의 자료를 활용할 수 있었다면 1개년 또는 2개년의 시차를 두고 국회 등의 감시·감독 활동이 미치는 영향력을 좀 더 의미 있게 분석해볼 수 있을 것이다.

또한 중요한 독립변수인 국정감사 시정요구 건수의 경우 매년 국정감

사 시정 및 처리결과를 국회에 보고하고 상임위별 의결을 거쳐야 하나 2018년 및 2019년 국토위, 2020년 산자위 등 일부 연도에는 국회에서 그 절차를 거치지 않아 시정요구 내용 및 건수를 공식적으로 확인하기 어려웠다. 이러한 경우 표본 데이터 확보를 위해 불가피하게 상임위별 국정감사 회의록을 분석하여 시정요구 내용과 건수를 도출하였는데 이 과정에 주관적 판단이 개입된 점은 연구의 한계로 남는다. 한편 본 연구에서는 국정감사 시정요구 내용을 경영관리 분야와 사업 분야로 구분하여 경영성과에 어떻게 영향을 미치는지를 세부적으로 살펴보았는데, 시정요구 사항을 구분하는 과정에서 나름의 기준을 가지고 분류하였으나 연구자의 주관적 판단을 배제할 수 없었다는 점 역시 연구의 한계이다.

분석 결과 국정감사 시정요구 건수와 주무부처의 지적건수가 경영평가 결과에 영향을 주는 것으로 나타났지만, 회귀분석에서 변수간 동시성(simultaneity) 문제를 해결하지 못한 측면이 있다. 하나 이상의 독립변수가 종속변수와 동시에 결정되는 경우 동시성이 존재한다고 하는데, 이는 회귀모형에 내생성을 발생시켜 인과관계를 제대로 설명하지 못한다. 즉 본 연구에서 각종 감사가 경영평가 결과에 영향을 미치는 것으로 판단하였지만 경영평가 결과가 낮은 기관을 더욱 심도 있게 감사함으로써 지적사항이 증가할 수도 있다. 독립변수 가운데 경영성과에 미치는 영향이 가장 큰 것은 국정감사로 나타났는데, 따라서 국정감사와 경영성과의 인과관계에 대한 해석도 과대 해석될 수 있다. 통계적으로는 경영평가 결과에 미치는 국정감사의 영향을 밝혔지만 두 변수간 상관관계는 입증할 수 있으나 인과관계는 아닐 수도 있다. 이러한 내생성 문제를 고려하지 않은 것을 연구의 한계로 지적할 수 있겠다.

분석 방법의 한계로서는 청렴도에 긍정적 영향을 미치는 독립변수가 하나도 나타나지 않았고, 오히려 반대의 결과를 일부 확인했다는 점이다. 공공기관 청렴도의 경우 점수 데이터를 공개하지 않음에 따라 5년간의 등급 결과 자료를 사용하여 통계적으로 유의한 결과를 얻기 어려웠던 측면이 있다. 그럼에도 감시·감독 활동의 결과 청렴도가 하락한다는 분석 결과는 납득하기 어려운 측면이 있는데, 이때 청렴도 평가에 결정적인

영향을 미치는 요인으로 분석 모형에 포함하지 못한 외부기관의 부패 적발 건수가 있다. 외부기관에서 적발한 부패 사건이 발생한다면 다른 어떤 요인보다 청렴도 평가에 직접적으로 부정적 영향을 주게 되는데 기관별 외부적발 부패 건수를 다년간의 자료로 수집하기 어렵기 때문에 이러한 결정적 요인의 영향력을 통제하지 못하여 독립변수인 감시·감독 활동의 영향을 제대로 분석하지 못한 한계가 있다.

마지막으로 국민의 감시·감독 활동의 영향을 분석하기 위해 최근 급증하는 정보공개청구건수와 원문다운로드건수를 국민들이 직접 공공기관 경영에 참여함으로써 의사를 표출하는 변수로 선정하여 분석하였는데 분석 결과 국민들의 직접적인 통제 장치로서 기대만큼의 역할을 하는 것으로 나타나지 않았다. 국민 개개인으로서 직접 행하는 감시·감독 활동보다도 집합적 의사를 표출하는 시민단체의 활동이나, 국민 의사의 간접적 표출로서 여론을 반영하는 언론보도 등을 국민의 감시·감독 활동 변수로 하여 공공기관 경영성과에 미치는 영향을 추가적으로 분석하는 것이 필요하다고 생각된다.

공공기관 뿐 아니라 중앙행정기관에 대한 통제활동이 성과에 미치는 영향에 대한 실증적 분석은 부족한 편이다. 공공기관을 향한 감시·감독을 비롯하여 통제에 대한 측정이 보다 객관적이고 합리적으로 이루어지고, 각각의 감시·감독 활동의 상호 관련성에 대해서도 명확히 분석되어야 보다 정확한 분석이 될 것이라 생각한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

김준기. (2014). 공기업정책론. 문우사.

남궁근. (2002). 행정조사방법론. 법문사.

성승제·고재종·권재열·길준규·전학선. (2008). 「공공기관의 운영에 관한 법률」 비교법적 연구. 서울: 한국법제연구원.

오석홍. (2001). 행정학. 나남출판.

정정길 외. (2010). 정책학원론. 대명출판사.

Arrow, K. J. (1985). The Economics of Agency. In J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser (Eds.), Principals and Agents : The Structure of Business (pp.37~51). Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Braun, D. & Gilardi, F. (2006). Delegation in Contemporary Democracies. New York: Routledge.

Dahl, R. A. & Lindblom, C. E. (1953). Politics, Economics, and Welfare. New York: Harper and Row.

Greer, P. (1994). Transforming Central Covernment. Buckingham: Open University Press.

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.

Weber, M. (1968). Economy and Society. Berkely: University of California Press.

2. 논문

강일신. (2014). 감사원 감사의 본질과 기능. 한국부패학회보, 19(4), 1-13.

강제상·임은옥·배광빈·김주경. (2019). 국회 감시기능의 실효성 강화방안 연구. 한국행정학회. 국회사무처 연구용역보고서

고영준. (2020). 준정부조직에 대한 정부통제 연구: 정부통제의 측정과 타당화를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

공병천. (2009). 정부성과의 관리 실태 및 국가최고감사기구의 역할: 감사원 성과검사를 중심으로. 한국정책학회보, 18(4).

권남호·신헌태. (2018). 도구변수의 활용: 정책학·행정학 연구를 중심으로. 현대사회와 행정, 28(3). 33-62.

권오영. (2013). 중앙행정기관 성과의 영향요인에 관한 연구: 모니터링, 정치적 현저성과 목표 모호성. 연세대학교 대학원 박사학위논문.

김두래. (2018). 한국 정책결정체제의 변화가 의회와 정부관료제의 관계에 미치는 영향: 국회 국정감사 및 조사를 중심으로. 한국행정연구, 27(2).

김승태. (2010). 정보공개제도의 운영성과 평가. 한국지역정보화학회지, 13(4). 25-52.

김태룡·안희정. (2007). 성과평가에 대한 연구경향-성과평가지표를 중심으로. 한국행정논집, 19(4).

박석희. (2006). 공기업 경영평가가 조직성과에 미친 영향분석. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.

배관표. (2017). 공공기관 통제의 선행 요인과 성과 영향. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

배관표·김태연. (2016). 국정감사가 피감기관의 성과에 미치는 영향에 관한 연구. 서울행정학회 학술대회 발표논문집.

배일섭. (1996). 행정이념과 행정감사기준: 감사원 감사를 기준으로. 한국정책학회 기타자료, 1996(1), 177-198.

신민철. (2014). 부패척결을 위한 최고감사기구의 역할: 한국 감사원의 기능적 특성을 중심으로. 한국미래행정학회보, 3(1), 81-103.

오재록·전영한. (2007). 관료적 자율성과 조직성과: 한국 40개 중앙행정기관 실증분석. 한국행정학회 하계학술발표논문집.

유미년. (2012). 공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 공공성 및 수익성을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

이명진·문명재. (2010). 공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구. 한국행정학보, 44(1).

이성권·김철근·양시헌. (2014). 국회 국정감사의 성과 및 결과처리 효율화 방안. 국회사무처 연구용역보고서.

이재완. (2013). 지방정부의 행정정보공개에 관한 연구: 정보공개와 수용을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

임진희·이준기. (2009). 우리나라 공공기관 행정감시자의 정보추구에 관한 질적 연구. 정보관리학회지, 26(4).

전영한. (2014). 법인화에 따른 자율성효과의 불확실성: 서울대학교 사례, 행정논총, 52(4), 79 - 109.

정무권. (2010). 공공조직의 다차원적 성과분석을 위한 “공공성과(public performance)”의 개념화: 한국 준정부조직에의 적용을 중심으로. 정부학연구, 16(1).

지민정. (2015). 준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향 분석. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

최병선. (1993). 준공공부문 조직 연구의 방향 모색. 행정논총, 31(1), 1208 - 1231.

허경선·강윤식. (2016). 공공기관의 투명성 결정요인과 정책효과 연구. 한국조세재정연구원.

Brewer, G. A. & Selden, S. C. (2000). “Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-711.

Brown, T. L. & Potoski, M. (2003). “Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach”, *Journal of Policy Analysis &*

Management, 22(2), 275-297.

Erkkila, T. (2007). “Governance and Accountability: Shift in Conceptualization.” *Public Administration Quarterly.* 31(1), 1-38.

Hirst, P. (1995). “Quangos and democratic government”, *Parliamentary Affairs*, 48(2), 341 - 359.

Jensen, C. & Meckling, H. (1976). “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure”, *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305 - 360.

Mathur, N. & Skelcher, C. (2007). “Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizen.”, *Public Administration Review. March/April,* 228-237.

Miller, G. J. (2005). “The Political Evolution of Principal-Agent Models”, *Annual Review of Political Science*, 8(1), 203 - 225.

Perry, J. L. & Rainey, H. G. (1988). “Public-private distinction in organization Theory : A critique and Research Strategy”, *Academy of Management Review*, 13(2), 182 - 201.

Romzek, B. S. (2000). “Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform.”, *International Review of Administrative* 66(1), 21-44.

Whoely, J. S. & Hatry H. P. (1992). “The Case for Performance Monitoring”, *Public Administration Review*, 52(6), 604-610.

3. 기타

감사원. (2021). 2020년 감사연보.

국회사무처. (2021). 국회보 vol. 660.

행정안전부. (2021). 2021 정보공개 연차보고서(2020.1.1.~2020.12.31.).

Abstract

Analysis of the impact of monitoring and supervision on organizational performance of public institutions

Park Sungmi

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

Seoul National University

As society diversifies, the role of public institutions has been continuously expanded to respond to the ever-increasing demand for public services. Public institutions are subject to the supervision of various entities in the principal-agent relationship in the course of their missions. Principal-agent theory explains that through this supervision public institutions pursue their original goals and minimize moral hazard, thereby promoting and managing the business in the direction expected by the people, ultimately improving the organizational performance of public institutions. This study is intended to empirically prove the theory and previous research results

that monitoring and supervising public institutions would contribute to improve business performance.

The organizational performance of public institutions that must pursue both publicness and profitability must be verified in various dimensions such as effectiveness, efficiency and responsibility. In this study, government management evaluation, financial performance, customer satisfaction and integrity of public institutions are set as dependent variables while audits of the National Assembly, monitoring and supervision of the Board of Audit and Inspection, audit and inspection of the government ministries, direct monitoring and supervision activities of the people are set as independent variables.

As a result, it was confirmed that the National Assembly audit and inspection had a positive effect on the organizational performance and financial performance of public institutions. Regarding the audit and inspection of government ministries, opinions of the department in charge had a positive effect on the results of the government management evaluation. Lastly, information disclosure request in monitoring and supervision activities of the people has an effect on increasing customer satisfaction.

In conclusion, although we cannot adopt all of the hypotheses on the effects of various monitoring/supervision activities on the organizational performance of public institutions this study, we can confirm that each monitoring/supervision activity has a significant effect on specific performance.

This study is meaningful in that it objectively measures the

organizational performance of public institutions and empirically analyzes the monitoring and supervision factors that affect them. While audits of National Assembly and audits and inspections of government ministries are easily perceived as controlling the management of public institutions and impairing the autonomy of public institutions, this study shows that it is helpful in government management evaluation, suggesting that requests for correction need to be utilized for the management improvement of public institutions. On the other hand, as monitoring and supervising public institutions have a negative effect on the integrity of public institutions, so the excavation of additional variables remained a task for the study.

keywords : monitoring and supervision on public institutions, control over public institutions, organizational performance of public institution, audits of National Assembly, audits of Board of Audit and Inspection, disclosure of information

Student Number : 2021-25738