

공공·민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증*

전 영 한**

<目 次>

- I. 서론
- II. 공공조직 특성이론
- III. 연구 설계와 방법론
- IV. 연구결과 및 논의
- V. 요약 및 결론

<요 약>

1953년 Sayre는 PAR에 실린 논문에서 “공공조직과 민간조직은 모든 중요하지 않은 점에서 기본적으로 유사하다”라고 지적하였다. 이에 대해 Boyne(2002)은 34편의 실증적 연구결과를 메타 분석하여 Sayre의 주장이 경험적 지지를 받지 못한다고 결론지었다. 본 연구의 목적은 Boyne의 메타분석이 지나치게 제한적인 연구범위와 분석대상에 기초한 것이라는 문제인식하에 이러한 제한점을 극복한 새로운 메타분석을 실시하여 Sayre의 명제를 재검증하는 것이다. 51편의 국외연구와 12편의 국내연구를 대상으로 실시한 본 연구의 메타분석 결과는 Boyne의 결론과는 달리 Sayre의 명제가 충분한 경험적 증거에 의해 뒷받침되고 있음을 보여주었다.

【주제어: 공공·민간조직 비교, 메타분석, Sayre명제】

I. 서론

지난 삼십년간 행정개혁을 주도하고 있는 신공공관리(New Public Management)의 특징 중 하나는 민간조직 관리기법의 공공조직에 대한 보다 적극적인 적용이

* 본 연구는 2006년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비 신진연구지원)으로 한국 학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2006-332-B00555). 본 연구의 자료 수집을 도와준 서울대학교 행정대학원 천오벳 석사에게 감사드립니다.

** 서울대학교 행정대학원 조교수(yhchun@snu.ac.kr).

논문접수일(2009.4.28), 게재확정일(2009.5.12)

다. 이러한 특징의 이론적 전제는 공공조직과 민간조직은 차이점보다 유사점이 많다는 것이다(Christensen and Laegrid, 2001). 공공조직과 민간조직의 관리상의 공통점을 강조하는 이러한 시각은 결코 새로운 것이 아니다. 많은 나라에서 행정개혁의 역사는 민간조직으로부터 개발된 관리기법 수입의 역사이기도 하다.

그러나 공공조직과 민간조직 간에는 이론적으로 혹은 실천적으로 결코 간과될 수 없는 중요한 차이점이 존재한다는 견해 또한 오랜 역사를 갖고 있다. 행정학에서 널리 알려진 Sayre(1953: 102)의 공공조직과 민간조직은 “모든 중요하지 않은 면에서 기본적으로 유사하다(fundamentally alike in all unimportant respects)”는 명제는 이러한 입장을 대표한다. 만약, 공공조직과 민간조직이 모든 중요한 면에서 기본적으로 다르다면 민간조직에서 성공을 거두었던 관리기법을 공공조직에 적용할 때 보다 신중해야한다는 시사점을 얻게 된다.

그렇다면, 공사조직간 유사점과 차이점에 관한 이 두 견해 중 과연 어느 것이 더 진실에 가까운가? 이 질문에 대하여 행정학과 경영학의 두 분야를 넘나들며 많은 연구 성과를 보고하고 있는 영국의 George Boyne(2002)은 최근 *Journal of Management Studies*에 게재된 한 논문에서 주목할 만한 연구결과를 제시하였다. 영어권 학술논문을 대상으로 1960년부터 1999년까지 수행된 34편의 공공-민간조직 비교에 관한 경험적 연구결과를 분석한 그의 연구결과에 의하면, 조직 환경, 조직목표, 조직구조, 관리적 가치(managerial values)등 4가지 조직차원에서 공공-민간조직 차이에 관한 가설들은 경험적으로 지지받지 못하였다. Boyne은 Sayre의 명제는 경험적으로 지지받지 못하고 있으며 공사조직간 차이점보다는 유사점이 많다고 보아야 한다고 결론지었다.

이러한 Boyne의 결론은 타당한가? 본 연구의 목적은 보다 폭넓은 경험적 증거에 대한 메타분석을 통하여 Sayre(1953)의 명제를 재검증하는 것이다. Boyne의 연구는 이 주제에 관한 이전의 규범적이고 철학적인 문헌들과는 달리 경험적인 증거에 입각하여 논지를 전개하고 있다는 점에서 진일보한 논의를 가능하게 하였다. 하지만, 그의 메타분석은 공공·민간조직 차이에 관한 다양한 이론적 명제들 중 앞서 언급한 4가지 조직차원에만 국한하여 분석을 시도하였으며 그것도 단지 34편의 연구결과만을 분석하여 공공조직과 민간 조직 간에 중요한 차이를 발견하기 어렵다는 결론을 제시하고 있다. 본 연구는 Sayre의 명제를 포함한 공공·민간조직 차이에 관한 이론(the public-private distinction theory), 즉 공공조직(특성)이론은 이보다 훨씬 다양하고 풍부한 이론적 명제들로 구성되며, 메타분석에 포함되어야 할 경험적 연구의 수도 Boyne이 분석한 것 보다 실제로는 훨씬 더 많다는 문제인식에서 출발한다. 만약 보다 확장된 조직차원들을 대상으로 보다 정밀한 메타분석을 실시한다면, 공사조직간 유사점과 차이점에 관한 상이한 결론이 제시될 가능성이 있는 것이다.

이러한 연구동기하에 본 연구는 Boyne의 연구와 동일한 메타분석기법을 사용하되 연구범위와 분석대상을 확장하여 Sayre의 주장을 재검증한다. 구체적으로, 본 논문에서는 우선 Boyne(2002)이 검증하였던 조직 환경 등 4가지 공공-민간조직 특성이론을 모두 포함하는 동시에 그 범위를 확장하여 조직 환경, 조직목표, 조직구조, 동기부여, 직무태도, 리더십, 조직변화 등 7가지 조직차원에 관한 공공·민간조직 특성이론과 가설들을 분석의 대상으로 한다.¹⁾ 이러한 가설들을 검증하려 시도했던 국외 51편, 국내 12편의 경험적 연구의 결과에 대해 메타분석을 실시한 후, 끝으로 분석결과가 갖는 이론적, 실천적 시사점에 대해 논의하겠다.

II. 공공조직 특성이론

(the theory of the public-private distinction)

지난 수십 년간 많은 이론가들이 공공조직과 민간 조직 간의 차이점에 대해 지적하여왔으며 이러한 이론적 주장들은 Hal Rainey를 중심으로 한 몇몇 학자에 의해 공공조직 특성이론의 형태로 정리되었다(Perry and Rainey, 1988; Rainey and Bozeman, 2000; Rainey, 2003; Rainey and Chun, 2005). 이하에서는 이 이론을 조직 환경, 조직목표, 조직구조, 동기부여, 직무태도, 리더십, 조직변화와 혁신 등의 7가지의 핵심적인 연구주제별로 나누어 간단히 살펴보고 이 차이론이 공공·민간조직 차이점에 관하여 어떠한 가설들을 제시하는지 살펴보고자 한다.

1. 조직 환경에 관한 공공조직 특성이론

공공관리 이론가들이 가장 중요한 공공·민간조직간 환경적 차이로 지적하는 것은 민간조직과는 달리 대부분의 공공조직은 조직의 산출물을 거래할 수 있는 시장을 갖고 있지 않다는 것이다. 조직산출물에 관한 시장의 부재는 공공·민간조직 차이론에서 다양하면서도 중요한 이론적 함의를 갖는다. 예를 들어 Downs(1967)는 시장의 부재는 시장으로부터 얻을 수 있는 정보와 유인의 결핍을 의미한다고 강조한다. 즉, 소비자의 선호를 파악하고 수요의 변화에 대응한 공급의 변화가 어려워지는 것이다. Downs(1967)는 시장정보와 유인체계의 도움 없이 이루어지는 조직내부 의사결정이 비용절감, 경영효율성, 그리고 궁극적으로 성과

1) 직무태도, 리더십, 조직변화의 차원들을 추가한 이유는 대부분의 조직론 교과서에서 핵심적 내용으로 다루고 있는 중요한 조직차원들이며 공공-민간조직 차이에 관한 기존 이론에서도 매우 비중 있게 다루지고 있기 때문이다 (see Rainey, 2003; Daft, 2004).

향상을 이뤄낼 것을 기대하기는 어렵다고 지적한다.

많은 공공조직들은 시장에서 조직의 생산물을 판매하여 수익을 얻는 대신 예산배정을 통해 정치적으로 자원을 획득한다(Dahl and Lindblom, 1953). 예산배정에 의한 자원획득은 의회를 포함한 많은 정치적 기관들에 의한 외부적인 통제가 수반됨을 의미한다. 예산과정은 정치적 과정이므로 공공조직은 비단 입법부와 같은 공식적인 상부기관만이 아니라 이익집단, 언론, 일반대중 등 비공식적인 정치적 행동주체들의 영향으로부터도 자유로울 수 없다.

공공조직의 외부환경이 정치적인 것은 비단 자원획득의 측면 뿐 만이 아니다. 공공조직은 흔히 독점적 업무를 수행하고 강제적인 성격을 갖기 때문에 보다 더 철저한 공적 감시 하에 놓이게 되며 민간조직에 비해 더 공정하고, 더 개방적이며, 더 정직하고, 더 책임성이 높아야 한다는 공적 기대를 받게 된다(Rainey, Backoff, Levine, 1976).

그러나 이러한 다양한 환경으로부터의 요구를 얼마나 공공조직이 잘 충족시키고 있는가를 객관적으로 평가할 기준이나 정보를 얻기는 쉽지 않다(Chun and Rainey, 2005a). 민간조직은 이윤율, 시장점유율, 판매량 등의 객관적 성과기준을 갖고 있지만 공공조직의 성과평가는 상이한 가치관이 부딪히는 정치적 과정을 통해서 이루어진다. 다양하며 분절되어 있는 정치적 외부환경은 공공조직의 개방 체제적 특성을 심화시킨다. 나아가 객관적 성과평가기준의 부재와 외부압력의 강한 “침투성(permeability)”은 다른 조직들이 하는 대로 따라하거나 최신유행의 관리방식을 추종하려는 제도화(institutionalization) 경향을 유발할 수 있다(Powell and DiMaggio, 1991). 이상의 이론적 논의로부터 공공-민간조직 차이에 관한 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

가설1: 공공조직은 민간조직에 비해 환경적 영향에 더 개방적이다.

가설2: 공공조직은 민간조직에 비해 제도화(institutionalization) 경향이 더 높다.

2. 조직목표에 관한 공공조직 특성이론

공공·민간조직 차이론에서 가장 널리 알려진 이론적 명제는 아마도 공공조직의 목표는 민간조직에 비해 더 모호하고, 더 다양하며, 목표달성여부를 측정하기가 더 어렵다는 주장일 것이다(Chun and Rainey, 2005a). 앞서 지적한 대로 공공조직은 시장에 노출되어 있지 않은 경우가 많으므로 민간조직처럼 시장가격에 의해 그 산출물의 가치를 평가하기가 곤란하고 따라서 조직성과에 대한 객관적 측정이 더 어렵다(Ring and Perry, 1985). 또한 시민들은 공공조직이 제공하는 재화나 서비스에 대해서는 값싸고 질 좋은 재화 혹은 서비스 이상을 기대한다. 즉, 시민들은 공공서비스의 제공에 있어서 효율성 못지않게 책임성, 공정성, 형평성,

개방성, 정직성 등도 동시에 충족되는 것을 바란다(Meier, 2000). 이러한 다양한 가치는 서로 갈등적인 경우가 많으므로 공공조직의 목표와 성과기준을 결정하는 것은 거의 언제나 정치적 타협을 필요로 한다. 다원주의적 정치체제에서 모호성은 이러한 정치적 타협을 촉진시킨다(Lowi, 1979). 조직목표의 명료성은 관리이론상으로는 그럴 듯 해 보이지만 정치적으로는 비합리적일 수 있다. 왜냐하면 서로 다른 이해관계자가 갖고 있는 서로 다른 가치간의 차이를 부각시켜 합의에 도달하는 것을 어렵게 하기 때문이다(Chun and Rainey, 2005a).

정치적 타협의 필요성은 공공조직 목표의 수를 늘리는 데도 기여한다. 정치적 타협은 흔히 모든 당사자들을 만족시키기 위하여 모두에게 그들이 원하는 것을 조금씩 나눠주는 형태로 이루어진다. 이러한 타협의 결과인 공공조직의 목표는 불가피 다수의 서로 논리적으로 상충하는 목표를 동시에 포함하게 된다(Wilson, 1989). 또한 민간조직의 경우에는 이윤을 남김으로써 생존하고자 하는 목표가 기타 조직목표를 궁극적으로 통합하는 상위의 목표(bottom line)로서 존재하지만 공공조직은 이러한 통합적 상위목표가 없으므로 조직목표의 다양성은 더 높아진다(Lynn, 1981). 이상의 이론적 논의로부터 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

가설3: 공공조직은 민간조직에 비해 조직목표가 더 모호하다.

가설4: 공공조직은 민간조직에 비해 조직목표의 수가 더 많고 더 다양하다.

3. 조직구조에 관한 공공조직 특성이론

공공관리 이론가들은 앞서 설명한 공공조직의 환경 및 목표의 특성들이 민간조직에 비해 공공조직을 공식적인 규칙과 계층제에 더욱 의존하도록 만든다고 주장한다(Rainey and Bozeman, 2000). 즉 시장노출의 결핍과 목표모호성은 공공조직의 구조가 보다 관료주의적이고, 집권적이며 보다 많은 번거로운 절차적 규정들, 즉 레드테이프(red tape)를 갖도록 영향을 미친다는 것이다.

시장에 노출되어 있지 않은 공공조직은 조직 활동 결과에 대한 객관적 평가가 민간 기업에 비해 어렵기 때문에 결과에 의한 통제대신 공식적인 보고절차를 강조하는 등 관료주의적 과정에 의한 통제에 더욱 의존하게 된다. 또 성과평가가 불분명하므로 확립된 표준절차를 위반하면서까지 혁신을 추구하려는 유인이 약하고 유연성보다는 공식적 규정의 준수에 집착하게 된다. Lynn(1981)은 이를 공공조직의 “불가피한 관료제(inevitable bureaucracy)”라고 지칭한 바 있다.

또한 명확하고 잘 정의된 성과기준의 부재는 레드테이프가 공공조직에서 두드러지게 나타나는 이유가 된다. 예를 들어 Warwick(1975)에 의하면 국제문제에 있어서 미국 국익의 실현이라는 애매모호한 조직목표에 직면하여 목표달성도를 객관적으로 증명하기 곤란했던 미국 국무성관리들은 조직내부의 온갖 번거로운

절차들에 대한 순응을 목표달성의 대리지표로 간주하였다.

조직목표의 모호성은 또한 분권화를 저해하고 집권화를 촉진시킬 수 있다. 공공 관리자들은 애매모호한 조직목표와 정치적 책임성의 요구에 동시에 직면할 경우 권한을 위임하는 것을 꺼리게 되며 수많은 계층제적 보고와 결재단계를 만들어 조직을 통제하려는 경향을 보인다(Lynn, 1981). 또한 서로 상충하는 복수의 조직목표의 존재 역시 조직하부의 재량적 권한 행사를 저해하는 요인이 된다. 하급자의 재량권 행사가 특정 조직목표를 다른 목표에 비해 우선할 경우 해당 목표를 지지하는 조직외부의 이해관계자는 반발할 것이기 때문에 공공조직에서 권한위임은 정치적으로 위험한 관리방식으로 간주된다(Wilson, 1989). 이상의 이론적 논의를 연구가설로 요약하면 다음과 같다.

가설5: 공공조직은 민간조직에 비해 더 관료주의적이다.

가설6: 공공조직은 민간조직에 비해 더 집권적이다.

가설7: 공공조직은 민간조직에 비해 더 많은 레드테이프(red tape)를 갖고 있다.

4. 동기부여에 관한 공공조직 특성이론

공공관리 이론가들에 의해 가장 빈번하게 주장되는 동기부여에서의 공공·민간조직 차이는 두 가지로 요약된다. 하나는 민간조직 구성원에 비해 공공조직의 구성원들은 재정적 보상과 같은 외재적(extrinsic) 유인에 의해 동기부여가 이루어지는 경향이 낮다는 주장이다. 외재적 유인보다는 직무자체가 갖는 의미와 같은 내재적(intrinsic) 유인에 의해 동기부여가 이루어지는 경향이 강하다는 것이다(Rainey and Bozeman, 2000).

또 하나의 대표적인 공공·민간조직 차이 명제는 공공조직 구성원들은 민간조직 구성원들보다 “공공봉사동기(public service motivation)”라는 특별한 동기에 대해 더 많은 가치를 부여한다는 것이다. 공공봉사동기(PSM)는 아직 발전단계에 머무르고 있는 동기개념이지만, Perry & Wise(1990)에 의하면 세 가지 유형으로 차이된다. 첫 번째 유형은 도구적 동기로서 정책과정에 참가하여 사회적으로 의미 있는 일을 수행하고 싶은 동기이다. 두 번째 유형은 규범적 동기로서 일반적인 공공선을 증진시키고 공동체에 속한 시민으로서의 의무를 성실히 수행하고자 하는 동기이다. 마지막 유형인 애착적 동기는 본인이 사회적으로 반드시 필요하고 믿는 기능과 정책에 헌신하고자 하는 동기이다. 공공 봉사 동기는 특히 조직의 상위계층으로 올라갈수록 공공조직과 민간조직간 동기 부여 면에서의 차이를 설명하는 유력한 이론으로 부각되고 있다(Brewer and Selden, 1998). 이상의 이론적 논의로부터 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

가설8: 공공조직 구성원은 민간조직 구성원에 비해 내재적 유인(intrinsic incentives)에 더 높은 가치를 부여한다.

가설9: 공공조직 구성원은 민간조직 구성원에 비해 공공봉사동기(public service motivation)가 더 강하다.

5. 직무태도에 관한 공공조직 특성이론

공공관리 이론가들은 앞서 설명한 공공조직의 환경, 목표, 구조적 특성들이 민간조직 구성원들에 비해 공공조직 구성원들이 더 낮은 수준의 직무만족과 조직몰입을 갖도록 영향을 미친다고 주장한다(Rainey and Bozeman, 2000). 상이한 가치를 추구하는 다수의 정치적 행위자로 구성된 공공조직의 외부환경은 조직내부 의사결정과정을 복잡하게 만들며 정책집행의 단계에서도 정치적 이해갈등은 끝없이 반복되는 경향을 보이면서 집행책임을 맡은 공공조직 구성원들의 자기 효능감(self-efficacy)을 저하시킨다. 이러한 이해관계 갈등과 애매모호한 정책 목표 하에서도 정치적 책임성의 요구를 소홀히 할 수 없는 공공조직의 관리자들은 직무수행을 어떻게 하는 것이 정치적 위임(political mandates)을 성공적으로 달성하는 것인지 혼란을 겪게 된다(Wilson, 1989).

조직목표와 성과기준의 불명확성은 다시 공공조직 구성원들이 자신들의 업무와 조직성과, 그리고 사회 전체적 영향간의 구체적인 연결고리를 지각하기 어렵게 만드는 요인이 된다. 자신들의 직무수행이 미치는 사회적 파급효과에 대한 확신이 없다면 앞서 언급한 대로 이상주의적이고 공공선에 헌신하려는 동기가 강한 공공조직 구성원들은 직무에 만족하기 어렵고 조직에 몰입하기도 힘들게 된다. 덧붙여 조직, 인사, 예산, 구매 등과 같은 조직 관리에 있어서 번거롭고 중층적인 절차가 많고 재량적 관리권한이 적은 것 또한 공공조직 관리자들에 직무상 좌절감을 지각하게 하는 요인이 된다(Perry and Porter, 1982; Buchanan, 1974; 1975). 이상의 논의를 연구가설로 요약하면 다음과 같다.

가설10: 공공조직 구성원은 민간조직 구성원에 비해 직무만족 수준이 더 낮다.

가설11: 공공조직 구성원은 민간조직 구성원에 비해 조직몰입 수준이 더 낮다.

6. 리더십에 관한 공공조직 특성이론

리더십과 관리자의 역할에 있어 중요한 공공·민간조직간 차이가 존재한다는 주장은 Rumsfeld(1983)나 Blumenthal(1983)과 같이 공공부문과 민간부문에서 공히 일해 본 경험이 있는 관리자들의 증언 혹은 회고록에서 흔히 발견된다. 이들에 의하면 민간조직의 관리자에 비해 공공조직의 관리자들의 역할은 정치적 지지

를 이끌어 내기위한 외부환경과의 상호작용에 더 많은 비중이 두어진다. 공공관리자들은 외부의 이해관계자들과 보다 자주 만나야하고 심지어 조직내부의 관리문제관리에 있어서도 외부 이해관계자의 보다 많은 간섭과 개입을 허용하게 된다. 이런 역할상의 차이는 민간관리자에 비해 공공관리자의 리더십이 효과적으로 발휘되기가 더 어렵다는 것을 시사한다. 즉, 공공관리자는 조직외부와의 관계를 향상시켜 정치적 지지를 유도해야할 필요와 조직내부의 관리기능을 효과적으로 감독해야하는 의무라는 이중의 과제를 수행해야 하며 상충되기 쉬운 이 두 요구간의 균형을 유지해야만 한다(Rainey, 2003).

앞서 언급된 공공조직의 목표모호성은 관리자들이 조직내부의 관리보다는 조직외부와의 우호적인 정치적 관계유지에 더욱 비중을 두게 만드는 또 다른 요인이다(Chun and Rainey, 2005b). 객관적으로 조직의 목표달성도를 측정하는 것이 공공조직의 경우 민간조직보다 더 어렵기 때문에 공공조직의 관리자들은 “얼마나 실제로 목표를 달성했는가?”보다는 평판이나 대언론관계 등 “얼마나 목표를 달성했다고 보여 지는가?”에 영향을 미치는 사안들에 보다 많은 신경을 쓰게 된다.

공공조직에 있어 효과적인 리더십의 행사를 어렵게 하는 요인은 이것만이 아니다. 외부 정치 환경으로부터의 강한 통제와 이로 인한 파생되는 번거로운 내부관리에 관한 절차적 규제, 그리고 상대적으로 짧은 재임기간 등은 공공관리자의 리더십을 제약하는 추가적인 요인들이다. 이 요인들은 공공조직의 관리자들은 부하들에게 행사할 수 있는 보상적 권한 혹은 강제적 권한의 효과적 행사를 어렵게 하며 관리상의 재량권도 제약한다(Rainey and Chun, 2005). 이상의 논의를 가설로 요약하면 다음과 같다.

가설12: 공공조직 관리자는 민간조직 관리자에 비해 역할수행에 있어 외부 정치 환경과의 상호작용의 비중이 더 높다.

가설13: 공공조직의 관리자는 민간조직 관리자에 비해 관리상의 권한이 더 제약되어 있다.

7. 조직변화에 관한 공공조직 특성이론

공공조직에 관한 문헌에서 흔히 발견되는 주장의 하나는 앞서 언급한 시장노출의 결핍, 조직목표의 모호성, 리더십에 대한 제약 등의 특성들 때문에 민간조직에 비하여 공공조직은 환경변화에 대해 더 경직적인 대응을 하며 덜 혁신적이며 조직변화에 대한 저항이 더 심하다는 것이다. 시장의 부재와 목표모호성은 조직성과에 대한 객관적 정보의 획득과 유인체계의 작동을 저해하여 변화가 필요하다는 위기인식과 혁신적 태도가 확산되는 것을 가로막는다(Chun and Rainey,

2005b). Tullock(1965)이 지적하듯이 공공조직에서는 조직하부로부터 올라오는 정보가 왜곡될 가능성이 더 높으며 이에 따라 환경변화의 시기적절한 인식과 변화에 대한 유연한 대응이 늦어지게 된다. 즉, 민간관리자들은 이윤율과 같은 지표를 통해 조직의 성과수준을 쉽게 파악할 수 있지만 공공관리자들은 이러한 객관적 성과지표의 도움을 받기가 어려우므로 하급자가 자신에게 불리한 정보를 누락하는 등의 방식으로 조직내부 커뮤니케이션을 왜곡할 가능성이 커진다.

또한 정치적 환경변화에 따른 관리자의 잦은 교체와 짧은 임기는 정책과 조직관리 방식의 끊임없는 변경을 초래하는데 이는 조직혁신을 저해하는 요인이 될 수 있다. 리더십의 빈번한 교체는 성공적인 조직혁신에서 필수적으로 요구되는 일정기간 이상의 꾸준한 집행을 어렵게 하여 어떠한 혁신이니셔티브도 지속적으로 집행되기 어렵게 만들기 때문이다(Rainey, 2003). 이상의 이론적 논의들 연구가설로 요약하면 다음과 같다.

가설14: 공공조직은 민간조직에 비해 조직변화에 대한 저항이 더 심하며 덜 혁신적이다.

Ⅲ. 연구 설계와 방법론

1. 자료수집과 표본

이 연구에서 수행한 영어권문헌 메타분석의 표본이 되는 기존의 공공·민간조직 비교 실증연구들은 3단계에 걸쳐 수집되었다. 첫 번째 단계에서는 1960년부터 2006년까지 발간된 행정학과 경영학의 8개 주요 학술지에 실린 논문들을 전수 검색하여 분석 자료를 수집하였다. 이 검색에 포함된 학술지들은 다음과 같다: Administration and Society, Administrative Science Quarterly, Academy of Management Journal, American Review of Public Administration, Journal of Policy Analysis and Management, Journal of Public Administration Research and Theory, Public Administration, Public Administration Review. 두 번째 단계에서는 학술자료 전자 데이터베이스를 활용하여 논문제목이나 초록에 관한 핵심단어 검색을 수행하여 추가적인 분석 자료를 수집하였다. 이 단계에서 사용된 학술자료 전자 데이터베이스는 ABI/INFORM과 Ebsco 두 종류였으며 논문제목 및 초록의 핵심단어 검색에 활용된 단어들은 “public,” “private,” “distinction,” “difference,” “comparison” 등이었다. 마지막 단계에서는 앞서 두 단계를 통하여 수집된 논문들을 읽고 이 논문들에 인용된 다른 논문들을 확인함으로써 앞의 두 단계에서 누락되었을지 모르는 자료를 찾아내었다. 이러한 단계를 모두 거쳐 총 51편의 논문이 분석대상으로 선정되었다.

이러한 자료수집방법은 기본적으로 앞서 언급한 Boyne(2002)의 연구에서 사용된 방법과 유사하지만 몇 가지 세부사항에서 차이가 난다. 우선, 영국학자인 Boyne이 1단계에서 포함시켰던 2-3개의 영국계 학술지를 Journal of Public Administration Research and Theory 등 보다 광범위한 독자층을 가졌고 인용횟수도 많은 학술지들로 바꾸었다. 또한, Boyne이 1999년까지 발간된 연구로 분석대상을 한정했던 데 비해 이 연구에서는 2006년까지 그 기간을 확장하여 최신의 연구결과까지 포함하고 있다. 끝으로 Boyne이 2단계에서 사용한 학술자료 전자데이터베이스는 Bath Information Data Services(BIDS) 하나였지만 이 연구에서는 앞서 언급한 대로 ABI/INFORM과 Ebsco라는 두 개의 보다 최신이고 보다 많은 학술자료를 보유하고 있는 전자데이터베이스를 활용하였다는 점이다. 이러한 자료수집방법의 변경은 Boyne의 기본적인 방법론을 그대로 채택하였기 때문에 그의 연구결과를 재검증하는 데 별다른 타당성의 문제점을 야기하지 않으면서도 동시에 보다 광범위하고 자료누락이 적은 표본을 제공한다는 점에서 큰 장점을 갖는다고 할 수 있겠다. 이러한 장점은 Boyne이 수집한 자료 모두가 이 연구에서도 자료로 수집되었으며 나아가 이 연구는 상당수의 추가적인 공공-민간 비교 실증연구를 찾아내어 표본의 크기 자체가 거의 두 배로 증가하였다는 점에서 명확히 나타난다.

한편, 국내문헌 메타분석을 실시하기 위해 기존에 발표된 실증연구논문을 3단계에 걸쳐 수집하였다. 첫 번째 단계에서는 1990년부터 2007년까지 발간된 행정학 관련 학술지에 실린 논문들을 전수 검색하여 공공부문과 민간부문을 실증 비교한 논문들을 찾아보았다. 여기서 수집된 학술지는 ‘행정논총, 한국정책학회보, 한국 행정연구, 한국 행정학보, 한국사회와 행정연구’로 총 5개의 학술지이다.

또한 이외에도 경영학, 사회학, 심리학 등에서도 공공민간 조직의 차이를 실증 분석한 논문들이 있는 바, 학술자료 전자 데이터베이스를 활용하여 관련 논문들을 수집하였다. 여기에서는 논문제목이나 관련 키워드를 통해 검색함으로써 폭넓은 실증자료들을 수집하는데 목적을 두었다. 수집에 사용된 전자 데이터베이스는 ‘KERIS학술연구정보서비스’와 ‘DBPIA학술 정보 데이터베이스’이며, 검색한 키워드는 ‘공사조직’ ‘공공민간조직’ ‘공공 민간 비교’ ‘공기업 사기업’ ‘정부, 기업’ 등이다. 세 번째 단계에서는 지금까지 수집한 논문들을 근거로 각 논문들이 참고문헌으로 활용한 논문들을 다시 찾아보았다. 이러한 방법은 앞서 데이터베이스를 통해서 찾지 못한 논문들을 찾아내는데 도움이 되었으며, 이 중 실증분석을 시도한 논문들을 포함하여 분석에 활용하였다. 이러한 방법으로 수집한 실증연구 중 최종적으로 본 연구의 가설과 관련 있는 논문은 12편이었다.

2. 메타분석방법

많은 기존의 연구결과로부터 일반적 결론을 이끌어내는 메타분석(meta-analysis) 방법은 여러 가지가 있을 수 있다(see Hunter and Schmidt, 2004). 그런데, 이 연구의 목적은 앞서 언급한 대로 Sayre의 명제는 경험적 지지를 받지 못하고 있다는 Boyne(2002)의 연구결과가 제한적인 분석범위와 분석대상에 근거하여 이끌어내어진성급한 결론이라는 점을 입증하는 것이다. 따라서 전술한 것처럼 이 연구에서는 Boyne의 연구에서 보인 분석범위와 분석대상의 한계점은 보완하되 메타분석방법 자체에 관한 한 Boyne이 사용한 것과 동일한 분석방법을 채택하여 이 논문의 연구결과가 갖는 타당성과 설득력을 보다 높이고자 한다.

Sayre가 주장한 공공조직과 민간조직은 중요한 차이점이 있다는 명제가 성공적으로 검증되었다고 결론지을 수 있으려면 앞에 제시한 공공·민간조직 차이가 설들이 통계적으로 지지받는 비율이 그렇지 않은 경우보다 뚜렷하게 높아야 한다. 공공·민간조직 차이에 관한 어떤 가설이 통계적으로 지지받는다 함은 첫째, 공공·민간조직 차이가 예측한 방향으로 제시되어야 하고(예컨대 공공조직의 목표보호성이 더 높다), 둘째, 그 차이가 일반적으로 인정되는 통계적 유의성, 즉 0.05수준의 유의도 이상, 기준을 통과해야 한다는 의미이다. 하나의 개별적 연구는 보통 하나 이상의 가설을 검증하는 경우가 많으므로 그 연구에서 검증이 시도된 모든 공공·민간조직 차이 가설 중에서 통계적으로 유의미하게 지지된 가설의 비율을 보면 해당 연구가 갖는 공공·민간조직 차이에 관한 “지지점수(support score)”가 계산될 수 있다. 각 연구별 지지점수가 계산된 후에는 이들 개별적 지지점수에 기초하여 조직 환경에서의 공공·민간조직 차이 혹은 조직구조에서의 공공·민간조직 차이와 같은 특정한 조직변수에 관한 모든 경험적 연구결과에 관한 집계점수(aggregate score)를 계산한다. 이러한 각 조직변수별 집계점수는 해당 조직변수에 관한 모든 분석대상 연구들의 지지점수의 평균(mean)으로 계산되었다(Boyne, 2002).

IV. 연구결과 및 논의

1. 조직 환경에 관한 공공·민간조직 차이

다음의 <표 1>에서 보듯이 조직 환경에 관한 공공·민간조직 차이를 검증한 경험적 연구는 다른 공사 비교 논문에 비해 그 수가 적은 편이다. 이 연구에서 분석된 논문 수는 모두 합쳐서 6편에 불과하며 국내연구는 발견할 수 없었다. 이러한 경험적 연구의 부족은 여러 가지 이유가 있겠지만, 크게 두 가지를 지적

할 수 있을 것이다. 하나는 조직 환경에 관한 실증적 연구를 위해서는 개인이 아니라 조직을 분석단위로 설정해야 하는데 이 경우 실증적인 통계분석에 필요한 사례수를 확보하는데 어려움이 있을 수 있다. 실제로 이 메타분석의 대상으로 채택된 대부분의 공사 비교 연구가 그 내용을 보면 개인을 분석단위로 설정한 서베이 연구임을 보아도 조직을 분석단위로 설정한 경험적 연구의 자료수집상의 어려움을 알 수 있다.

또 다른 이유는 조직 환경에 있어서 공사조직간 차이에 관한 이론적 주장들이 흔히 자명한 명제로 간주되는 경향이 있다는 것이다(Rainey and Chun, 2005). 공공조직과 민간조직의 경제적, 정치적 환경의 영향에 있어서의 근본적 차이를 알기 위해서는 조직의 재무보고서만 슬쩍 보아도 어디로부터 조직의 수익이 발생하고 누구의 통제를 받는지를 알 수 있는 것이다. 그러나 이러한 차이점을 보다 종합적으로 이해하기 위하여 조직의 개방 체제적 특성이나 제도화경향에 관한 실증적 연구가 필요하다는 것은 의심할 여지가 없다.

〈표 1〉 공공-민간조직 조직 환경 차이

연구자	지지 점수 (총가설수)	표본	주요 결과
Lachman(1985)	0(5)	141명의 기업CEO	외부환경이 미치는 영향에서 공공-민간조직간 차이 없음
Kenny et al(1987)	17(12)	13개의 공공조직 및 17개의 민간조직	공공조직에서 외부환경이 미치는 영향이 더 큼
Baldwin(1990)	100(1)	50개 공공기관 및 12개 민간기관의 234명의 중간/상급관리자	공공조직에서 외부환경이 미치는 영향이 더 큼
Coursey and Bozeman (1990)	40(5)	39개의 공공/민간조직의 210명의 상급관리자	공공조직의 결정에 외부적 참여가 더 큰 영향을 미침
Casile and Davis-Blake (2002)	100(2)	347개의 대학교	공립대학에서 제도화경향이 더 강함
Frumkin and Galaskiwicz (2004)	100(2)	688개의 조직	공공조직에서 제도화경향이 더 강함

통계적인 분석결과는 조직 환경에 있어서 공공·민간조직 차이에 관한 두 가지의 가설 - 즉 공공조직은 환경적 영향에 더 개방적이다 및 제도화 경향이 더 높다 -에 대하여 59.5%의 평균 지지점수를 보였다(<표 8>참조). 즉, 10개의 가설 검증 시도 중 평균적으로 약 6개 정도가 지지되었다는 것이다. 이러한 지지도는

결코 높은 것은 아니지만 서로 다른 국가에서, 서로 다른 표본으로, 서로 다른 시기에 연구된 결과를 종합적으로 집계한 점수라는 점을 감안한다면 조직 환경에 관한 공사차이를 충분히 지지한다고 할 수 있겠다. Boyne(2002)의 연구에서는 이 지지점수가 31%로 나왔었는데 이는 본 연구에서 추가로 2편의 2000년 이후 발표된 실증연구를 분석대상에 포함했기 때문으로 보여 진다. 이 두 편의 연구(Casile & Davis-Blake, 2002; Frumkin & Galaskiwicz, 2004) 모두 분석대상에 포함된 연구들 중 방법론적으로 가장 세련된 연구들이며 두 편의 연구결과가 모두 공공조직의 제도화경향이 민간조직보다 더 높다는 가설을 확고히 지지하고 있다. Boyne은 31%의 지지점수로 조직 환경에 있어서 공사차이가 경험적 증거에 의해 지지되고 있다고 보기 어렵다고 결론지었으나 분석대상 연구를 확장한 본 연구의 결과는 Boyne의 결론과는 반대로 Sayre의 명제에 대한 충분한 경험적 지지를 확인할 수 있었다.

2. 조직목표에 관한 공공·민간조직 차이

<표 2>에 나타나 있듯이 공공조직과 민간조직의 조직목표를 실증적으로 비교한 논문은 모두 9편으로 국외 7편, 국내 2편이었다. Boyne(2002)의 연구에서는 조직목표의 내용에서의 차이를 연구한 논문들이 포함되어 있었으나 내용상의 차이는 확립된 공공·민간조직 차이 이론에 기반을 둔 가설이라고 보기 어려우며 연구결과의 일반화도 어렵기 때문에(Rainey, 2003) 이 논문들은 본 연구의 분석대상에서 제외되었다.

분석결과는 국외연구의 경우 조직목표에서의 공공·민간조직 차이가설들에 대해 35.7%의 평균적인 지지점수를 보이고 있고, 국내연구는 100%의 지지점수를 보이고 있다(<표 8> 및 <표 9>참조). 국외연구의 이러한 지지점수는 Boyne (2002)의 분석결과에서 나타난 지지점수(50%)보다도 오히려 낮은 것이며 본 연구의 결과를 통틀어서도 가장 낮은 지지점수이다. 사실 조직목표에 있어서 공사조직간 차이가 경험적 연구의 지지를 못 받아 온 것은 공공관리를 연구하는 학자들에게 널리 알려진 사실이다. Rainey & Bozeman (2000)은 이를 일컬어 “대단한 이변(Big Anomaly)”라고 부르며 공공관리문헌에서 이론적 주장과 경험적 증거가 일치하지 않는 대표적 사례라고 지적하였다.

〈표 2〉 공공-민간조직간 조직목표 차이

연구자	지지 점수 (총가설수)	표본	주요 결과
Rainey (1983)	0(3)	5개 공공조직 및 4개 민간조직의 253명의 중간관리자	목표명료성에 대한 관리자들의 지각에서 공공-민간조직간 차이 없음
Solomon (1986)	0(1)	생산/서비스조직의 240명의 최고관리자	민간조직의 직무명료성이 높음
Baldwin (1987)	100(1)	50개의 공공조직과 12개의 민간조직의 234명의 관리자	공공부문의 목표가 더 모호함
Chubb and Moe (1988)	0(2)	289개의 공립학교 및 53개의 사립학교	사립학교의 목표가 더 명료함
Lan and Rainey (1992)	50(2)	120개의 조직에서 92명의 공공관리자와 62명의 민간관리자	공공조직이 더 높은 목표명료성을 가지고 있으나 목표 측정도는 더 낮음
Rainey et al (1995)	0(1)	109개의 공공조직과 83개의 민간조직에서의 최고관리자	목표 모호성에 있어서 공공-민간조직간 차이 없음
Chun and Rainey (2005)	100(2)	115개의 미연방기관	재무적 공공성이 높은 연방기관의 목표모호성이 더 높고 목표의 수도 더 많음
함요상의 (2006)	100(1)	공조직 148명, 민간조직 64명	공공조직이 민간조직보다 목표명확성이 낮다
김병섭 (1996)	100(1)	시청직원 658명, 민간조직(기업, 은행, 병원) 1054명	공공조직이 민간조직보다 목표 모호성이 높다

하지만, 가장 최근의 연구인 Chun and Rainey(2005a)는 이러한 불일치의 원인이 선행연구들의 목표모호성 개념 미정립과 서베이 일변도의 조사방법론에 문제가 있었다고 지적하면서 새로운 목표모호성 개념과 객관적으로 목표모호성과 다양성을 측정하는 방법을 개발하였다. 선행연구에서 보여 졌던 개념적, 방법론적 난제들에 새로운 접근을 제시한 이 연구의 결과가 선행연구들과는 달리 목표모호성과 목표다양성에 있어서 뚜렷한 공사조직간 차이가 있음을 보여주었다는 것은 비록 지난 40여 년간의 누적적인 연구결과가 Sayre의 명제에 대해 충분한 지지를 보여주지는 않고 있지만 향후 이러한 결과는 크게 달라질 수 있음을 시사한다.

국내연구 2편의 경우는 수적으로 많지는 않았지만 2편 모두 외국의 연구와는 달리 서베이 방법론을 사용했음에도 공공-민간 차이를 지지하는 연구결과가 나왔다는 점에서 특기할 만하다. 이러한 국내외 연구간 차이가 나타난 이유는 확실하지 않지만, 아마도 설문대상자의 특성 차이 때문일 것으로 추정할 수 있다.

즉, 외국연구의 경우 대부분 초급관리자(supervisors) 이상이 설문에 응답하였으나 국내 연구의 경우 일선 업무수행자(operators)가 다수 포함되어 있었기 때문에 설문지를 사용한 목표보호성 측정에서 빈번히 지적되어 온 사회적 소망성 편향이 적게 나타났을 수 있다(목표보호성 측정의 문제점에 대해서는 Chun and Rainey, 2005 참조).

3. 조직구조에 관한 공공·민간조직 차이

조직구조에 있어 공사 조직 간에 관료주의적 복잡성, 집권화, 레드테이프 수준 등에서 차이가 있다는 명제는 상대적으로 많은 연구자에 의해 실증적으로 연구되어왔다. 지나 40여 년간 수행된 모두 21편(국외 19편, 국내 2편)의 연구가 본 메타분석의 대상으로 포함되었다. 국외연구의 평균 지지점수는 76.69%이며, 국내연구는 2편에 지나지 않지만 아주 높은 지지점수를 보이고 있다(<표 8> 및 <표 9> 참조). 조직구조에 있어 공공조직이 민간조직보다 더 관료주의적이며 더 집권적이고 레드테이프가 더 많다는 이론적 주장은 상당히 강한 경험적 증거에 의해 지지된다고 할 수 있겠다. 이러한 결과는 Boyne(2002)의 분석에서 나타난 60%의 지지점수보다 약간 높은 것이다.

<표 3> 공공-민간조직간 조직구조 차이

연구자	지지 점수 (총기실수)	표본	주요 결과
Pugh et al.(1968)	33(3)	46개 조직	공공조직의 인사 관련 절차들이 더 관료적임
Buchanan (1975)	0(1)	76개의 공공조직 및 4개 민간 기업의 69명의 중간관리자	민간조직이 더 관료적임
Holdaway et al. (1975)	100(3)	23개 대학	공공조직이 더 관료적임
Rainey (1982)	100(1)	5개 공공조직의 150명 및 4개 민간기업의 125명의 중간관리자	공공부문의 인사 관련 절차들이 덜 유연함
Bellante and Link (1981)	100(1)	3643명의 공공/민간조직원	공공조직 관리자들이 더 관료적
Rainey (1983)	75(4)	5개 공공기관의 235명 및 4개 민간기업의 중간관리자	공공조직이 더 관료적임
Chubb and Moe (1988)	42(33)	289개의 공립학교와 53개의 사립학교	사립학교가 의사결정에 있어서 학교 이사회로부터 더 자율성을 가짐
Emmert & Crow (1988)	100(1)	250개의 연구 개발조직	공공조직이 더 관료적임
Baldwin (1990)	100(2)	50개 공공조직/ 2개 민간조직의 234명의 관리자	공공기관에서 인사 관련 절차가 더 관료적임

Bretschneider (1990)	100(7)	622개의 공공조직과 383개의 민간조직	공공기관이 더 많은 레드테이프를 가짐
Coursey and Rainey (1990)	100(9)	156개의 공공 및 185개의 민간조직의 중간 및 상급관리자	공공관리자가 인사와 관련한 문제에서 덜 자율적임
Bozeman et al. (1992)	60(15)	616-703개의 연구 개발조직	공공조직이 더 많은 레드테이프를 가짐
Lan and Rainey (1992)	75(4)	120개 조직의 92명의 공공관리자 및 62명의 민간관리자	공공조직이 더 관료적임
Zeffane (1994)	100(1)	474명의 공공부문직원과 944명의 민간부문직원	공공부문에서 규칙과 규제가 더 강조됨
Bozeman & Bretschneider (1994)	17(54)	680개의 연구 개발조직	공공조직이 더 많은 레드테이프를 가짐
Rainey et al. (1995)	31(45)	109개의 공공조직과 83개의 민간조직의 최고관리자	공공조직이 더 많은 레드테이프를 가짐
Scott and Falcone (1998)	85(12)	400개의 연구 개발조직	인사와 조달과 관련한 레드테이프가 공공조직에서 더 많음
Kurland and Egan (1999)	0(3)	102명의 공공부문 직원과 72명의 민간부문 직원	공공조직과 민간조직의 공식화수준에 차이 없음
Lanbein(2000)	50(2)	2750명의 전기관련기술자	공공조직과 민간조직에 있어서 재량권의 차이 없으나 공공조직에 더 많은 내부규칙이 있음
Light (2002)	100(1)	607명의 미연방직원과 505명의 민간 기업 직원	공무원은 더 많은 수의 조직계층과 보고절차가 있다고 지각
함요상외 (2006)	100(1)	공조직 148명, 민간조직 64명	공공조직이 민간 조직보다 더 관료주의적이다
김병섭 (1996)	83(6)	시청직원658명, 민간조직(기업, 은행, 병원)1054명	공공 조직이 민간조직보다 레드테이프 수준이 더 높다

조직구조의 공사차이에 관한 가설들 중 가장 많이 연구된 것은 공공조직의 계층제 및 보고절차 등의 관료주의적 복잡성에 관한 가설이었고 가장 적게 연구된 것은 공공조직이 더 집권적이고 하급자의 재량권이 더 제한되어 있다는 가설이었다. 앞의 가설은 꾸준한 경험적 증거의 지지를 받았지만 집권화 가설은 Chubb and Moe(1988), Coursey and Rainey(1990) 등의 연구에 의해 지지를 받았지만 보다 최근의 연구인 Lanbein(2000)의 결과는 이 가설을 지지하지 않고 있기 때문에 아직 확고하게 검증된 가설이라고 보기는 어려울 것이다.

번거로운 형식적 규정을 의미하는 레드테이프에 관한 공사조직 차이 가설은 대체로 경험적으로 지지받고 있지만 Rainey et al.(1995) 혹은 Bozeman and Bretschneider(1994)의 연구에서처럼 지지점수가 그다지 높지 않은 경우도 발견된다. Rainey and Bozeman(2000)은 이러한 연구결과의 패턴에 대하여 전체적인 레드테이프 혹은 공식화의 수준에 있어서 공공·민간조직 차이보다는 인사, 구매, 예산 등 특정한 관리기능의 수행과 관련된 번거로운 절차 및 규정들이 공공조직

에 특히 만연해있다는 점을 나타낸다고 해석하고 있다.

4. 동기부여에 관한 공공·민간조직 차이

공공조직에서 일하는 사람들은 민간조직에서 일하는 사람들보다 금전적 보상 등 외재적 유인보다 직무자체의 중요성 등 내재적 유인에 의해 더 동기부여되며 특히 공직봉사동기가 더 강하다는 등 동기부여에 관한 가설들은 국외연구에서 높은 지지점수(73.5%)를 받았으며 국내연구의 결과도 유사하였다(<표 8> 및 <표 9> 참조). 이러한 결과는 Boyne(2002)의 분석결과(63%)보다 약간 높은 것으로서 새롭게 분석대상으로 추가된 최근의 실증연구의 결과들이 대체로 이 가설들을 지지하고 있음을 의미한다.

<표 4> 공공-민간조직간 동기부여 차이

연구자	지지 점수 (총가설수)	표본	주요 결과
Rawls et al.(1975)	100(2)	30명의 민간 및 22명의 공공부문의 관리자	공공관리자가 금전적 보상에 부여하는 가치가 더 낮고 타인에 대한 봉사에 부여하는 가치가 더 높음
Rainey(1982)	66(2)	150명의 공공 및 125명의 민간부문 중간관리자	공공관리자가 금전적 보상에 부여하는 가치가 더 낮고 공익봉사에 부여하는 가치는 더 높음
Posner and Schmidt(1982)	0(6)	80명의 공공 및 80명의 민간부문 관리자	공공/민간조직간 동기부여 차이 없음
Rainey(1983)	0(3)	5개의 공공조직과 4개 민간기업의 255명의 중간관리자	공공/민간조직간 동기부여 차이 없음
Metcalfe (1989)	100(6)	1492명의 민간기업 관리자와 738명의 공공관리자	공공관리자가 금전적 보상에 덜 가치를 부여하고 사회에 대한 기여에 더 가치를 부여함
Wittmer(1991)	100(3)	62명의 민간과 92명의 공공조직 관리자	공공조직 관리자들은 금전적 보상에 대해 덜 가치를 부여하고 공동체봉사에 더 가치를 부여함
Khojastech (1993)	100(1)	7개의 공공조직 및 18개 민간조직에서 362명의 관리자	민간조직 관리자들은 금전적 보상에 의한 동기부여 경향이 더 큼
Posner and Schmidt (1996)	100(2)	505명의 민간조직과 619명의 공공조직 관리자	공공조직 관리자들은 공동체봉사에 더 가치를 부여
Gabris and Simo (1995)	50(4)	2개 정부기관 및 2개 민간기업의 각 42명, 32명의 관리자	금전적 보상에 대한 가치부여에서 공조직간 차이 없으나 공공조직 관리자는 공동체봉사에 더 높은 가치 부여
Houston (2000)	60(5)	101명의 공공조직원 및 1356명의 민간조직원	공공조직원은 의미 있는 일에 더 큰 가치부여하고 금전적 보상에 더 작은 가치 부여
Jurkiewicz,	25(3)	296명의 공공조직원 및 333	공공조직원은 금전적 보상 및 전체사회

Massey and Brown (1998)		명의 민간조직원	봉사 모두에 더 작은 가치 부여
Karl and Sutton (1998)	75(3)	47명의 공공조직원 및 170명의 민간조직원	공공조직원은 흥미로운 업무 자체에 더 큰 가치를 부여하지만 금전적 보상에는 더 작은 가치 부여
이근주 (2005)	100(1)	중앙부처 공무원과 대기업 종사자 422명	공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들에 비하여 공직봉사동기(PSM)가 더 높다
김상욱 (2002)	100(2)	공무원 510명, 민간 475명	공공부문종사자는 민간부문종사자에 비해 내재적보상의중요성이 더 크다.
이종수 (1997)	100(1)	공공조직 175명, 민간조직 175명	공공-민간 조직 간에 승진, 직무자체, 책임감, 상위조직 정책관리, 지위 등에서 욕구 체계의 차이가 있다.
김영중, 김상묵 (2004)	0(1)	공무원, 민간기업 종사자 500명	민간조직의 경우 정부조직에 비하여 내재적 동기부여 가능성이 보다 높다.

상당수의 분석대상 연구가 공동체봉사(service to the community), 이타적 행위(helping others), 사회기여(being useful to the society) 등 공공봉사동기에 있어 공공조직 구성원이 더 강한 가치를 부여하는가를 검증하고 있고, 나머지 연구들은 외재적 유인과 내재적 유인에 대한 가치부여에 있어 공공조직 구성원과 민간조직 구성원간의 차이가 있는지를 검증하고 있다. 국내외 연구를 막론하고 공공봉사동기에 관한 연구들은 비록 지지점수의 차이는 있지만 대체로 일관되게 공사차이 가설을 지지하고 있다. 외재적 유인과 내재적 유인에 관한 많은 연구들은 각 유인에 부여하는 가치를 동시에 서베이를 통해 묻고 있는데 국내외 대부분의 연구에서 공공조직 구성원들이 민간조직 구성원들에 비해 외재적 유인에는 더 낮은 가치를 내재적 유인에는 더 높은 가치를 부여하는 것으로 나타났다.

5. 직무태도에 관한 공공·민간조직 차이

<표 5>에서 보듯이 모두 19편(국외 12편, 국내 7편)편의 논문이 분석되었는데, 국외논문에 있어서 전체 지지점수는 62.6%(<표 8> 참조)이었으며 국내논문의 경우는 50%정도의 지지점수를 보였다(<표 9>참조). 특히, 직무만족에 관한 가설이 조직몰입에 관한 가설보다 더 지지점수가 높은 경향을 보였다. 특히, Davis and Ward(1995)의 연구는 오히려 공공조직에서 일하는 사람들의 직무만족과 조직몰입이 민간조직에서 일하는 사람들보다 높다는 결과를 보고하고 있다.

〈표 5〉 공공-민간조직간 직무태도 차이

연구자	지지 점수 (총가설수)	표본	주요 결과
Buchanan(1974)	100(1)	3개 민간조직/ 5개 공공조직의 279명 관리자	공공관리자의 직무만족/직무몰입수준이 더 낮음
Buchanan(1975)	100(1)	76개 정부조직/ 4개 민간기업의 69명 관리자	공공관리자의 직무만족/직무몰입수준이 더 낮음
Balfour and Wechsler(1990)	33(3)	2개 공공조직/ 1개 민간기업의 각 252명 및 90명의 관리자	조직몰입 차원별로 결과가 달라짐
Zeffane(1994)	100(3)	474명의 공공조직 및 944명의 민간조직 직원	공공조직의 조직몰입수준이 더 낮음
Bogg and Cooper(1995)	83(6)	1051명의 고위직 공무원과 1056명의 민간기업 고위직 중역	공공조직 관리자의 직무만족수준이 더 낮음
Bordia and Blau(1998)	100(1)	47명의 정부소유광산회사 직원 및 71명의 민간기업 직원	공공조직 직원의 보상관련 직무만족수준이 더 낮음
Davis and Ward(1995)	0(2)	124명의 공공부문 직원과 373명의 금융서비스 제공 민간기업 직원	공공조직원의 후생복지관련 직무만족 및 조직몰입수준이 더 높음
Gabris and Simo(1995)	0(1)	42명의 공공부문 직원과 32명의 민간부문 직원	공공/민간조직간 직무만족수준 차이 없음
Kurland and Egan(1999)	100(1)	102명의 공공부문 직원과 72명의 민간부문 직원	공공조직원의 상급자에 대한 만족수준이 더 낮음
Light(2002)	50(6)	673명의 미연방직원과 505명의 민간 기업직원	직무만족의 차원별로 결과가 다름
Moon(2000)	100(1)	173명의 공공부문 관리자와 152명의 민간부문 관리자	공공관리자의 조직몰입수준이 더 낮음
Steinhouse and Perry(1996)	0(1)	1517명의 공공/민간 조직원	공공/민간 조직간 조직몰입수준 차이 없음
정광호 김태일 (2003)	0(5)	민간부문 939명, 정부기관 153명	정부기관 종사자들의 직무만족도가 민간기업 종사자들보다 높다
함요상외 (2006)	0(1)	공조직 148명, 민간조직 64명	공공, 민간 조직의 업무 만족도에는 차이가 없다
김호정 (1999)	100(1)	공무원390명, 기업 직원 450명	행정조직보다 기업조직에서 조직 내 신뢰와 조직몰입도가 강하다.
김상욱 (2002)	50(2)	공무원 510명, 민간 기관 475명	공공부문종사자는 민간부문종사자에 비해 조직몰입이 더 약하다
윤종인 (2004)	0(1)	공공기관 3개, 민간조직 2개 총 508명	공무원이 민간근로자보다 조직몰입이 더 강하다.
정철현 (1997)	100(1)	사회복지 종사자 400명	민간 복지 조직 종사자들이 공공복지행정조직의 공무원보다 조직몰입도가 높다
조경호 주재복 (2001)	100(2)	공무원 1000명, 민간기업 500명	민간기업 종사자들의 직업만족도가 정부조직 종사자들보다 높다

한 가지 특기할 만한 것은 직무만족이나 조직몰입과 같은 직무태도에 관한 연구결과들은 각 직무태도의 세부적인 차원에 따라 다른 결과가 나오는 경향이 강하다는 것이다. Balfore and Wechsler(1990)와 Light(2002)의 연구결과가 대표적이다. 예컨대 Light(2002)는 미국 연방공무원들이 직업안정성과 후생복지에서는 민간기업 직원들에 비해 더 만족하지만 직무에 대한 일반대중의 존경에서는 덜 만족한다고 보고하였다. 같은 맥락에서, Rainey and Chun(2005)은 직무만족에 있어서 공공·민간조직간 차이는 전체적인 만족도보다는 직무의 특정한 측면과 관련하여 보다 의미 있는 결과가 나타난다고 지적하였다. 즉, 많은 연구들이 공공조직 구성원들은 직무상 자율성에 대한 만족도, 상급자에 대한 만족도, 조직전체의 성과에 대한 자신들이 수행하는 직무의 영향에 대한 만족도 등 보다 구체적인 만족도에서 특히 낮은 수준을 보인다는 것이다(Bogg and Cooper, 1995; Bordia and Blau, 1998; Buchanan, 1974; 1975; Kurland and Egan, 1999).

6. 리더십에 관한 공공·민간조직 차이

리더십과 관리자 역할에 있어서 공공조직과 민간조직을 비교한 연구는 상대적으로 연구자의 많은 관심의 대상이 되지 못하여 왔으므로 Boyne(2002)은 이 연구들을 분석대상에서 제외하였었다. 그러나 공공관리자들이 직면하고 있는 독특한 리더십에 대한 제약요소와 관리적 역할상의 특성은 이론적으로 공공관리이론에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다(Rainey and Chun, 2005). <표 6>에서 보듯이 본 연구에서는 모두 4편의 국외논문이 분석대상에 포함되었고 리더십에 관한 공공-민간 비교연구를 수행한 국내논문은 찾을 수 없었다. 앞서 제시된 두 개의 공공·민간조직 차이 가설 - 즉 공공관리자가 관리역할 수행에 있어 외부정치 환경과의 상호작용이 차지하는 비중이 더 높다 및 관리상의 권한이 더 제약되어 있다 -에 대한 평균 지지점수는 80.2%로서 본 연구에서 분석된 조직 변수 중 가장 높은 지지점수를 받았다(<표 8> 참조).

<표 6> 공공-민간조직간 리더십 차이

연구자	지지 점수 (총가설수)	표본	주요 결과
Atwater and Wright(1996)	100(2)	10개 공공조직 43명의 관리자 및 35개 민간기업 157명의 관리자	공공관리자는 더 약한 보상적, 강제적 권한을 가진 것으로 지각
Bogg and Cooper(1995)	100(1)	1051명의 고위직 공무원과 1056명의 민간기업 중역	공공관리자는 외부환경에 대해 더 약한 통제력을 가진 것으로 지각
Hooijberg and Choi(2001)	86(7)	175명의 공공관리자 및 819명의 민간관리자	공공관리자는 생산자, 감독자의 역할보다 협상자, 촉진자, 위기관리자의 역할에 비중을 더 부여
Palmer(1998)	25(4)	145개 공공조직 및 57개 비영리조직, 36개 영리조직의 CEO	공공관리자는 외부환경과의 관계에서 더 많은 정치적 기술을 활용하는 것으로 지각했으나 다른 관리기술에서는 공공/민간 차이 없음

이러한 실증적 연구로부터의 결과는 사례연구 혹은 다른 방법론을 활용하여 제시된 연구결과들과 대체로 일치한다(Dargie, 1998; 2000; Kurke and Aldrich, 1983; Porter and Van Maanen, 1983). 물론, 관리자의 역할은 공공부문인가 민간부문인가 외에도 다른 많은 변수에 의해 영향을 받는다. 예컨대, 외부환경과의 정치적 상호작용은 관리자가 자신의 조직 내에서 얼마나 높은 계층수준에서 일하는가에 의해 크게 영향을 받을 것이다. 즉 공사를 막론하고 최상위의 임원급은 중간관리자들에 비해 외부환경과의 정치적 관계에 더 많은 신경을 쓰게 될 것이다. 또 공공조직 내부에서도 많은 중간관리자들은 이익집단이나 의회의원, 언론 등과의 관계와는 무관하게 고립되어 일한다(Rainey and Chun, 2005). 그러나 본 연구에서 제시된 메타분석결과는 공공관리자들이 민간관리자들과는 다르게 공공조직의 독특한 정치 환경의 특성을 반영한 관리자의 역할을 수행하고 있으며 이러한 환경적 차이에 기인한 권한의 제약을 보다 강하게 지각하고 있음을 보여준다.

7. 조직변화 및 혁신에 관한 공공·민간조직 차이

리더십 및 관리역할에 관한 연구들과 마찬가지로 조직변화 및 혁신에 관한 공공·민간조직 차이를 실증적으로 연구한 논문은 그리 많지 않으며 Boyne(2002)도 이 주제를 분석대상에서 제외하였다. 조직변화 및 혁신에 관한 연구자들은

전통적으로 사례연구를 택하는 경우가 많았으며 실증적으로 가설을 검증하는 연구보다는 처방적인 함의에 일차적 초점을 두는 연구가 많았다는 것이 이러한 실증연구 부족을 초래한 이유일 것이다. 그러나 조직변화 및 혁신은 조직성과와 함께 이론적으로나 실천적으로 가장 중요한 조직변수로 간주되므로 공사 비교에 관한 메타분석에서 반드시 포함되어야 할 주제라 할 것이다.

<표 7> 공공-민간조직간 조직변화 및 혁신 차이

연구자	지지 점수 (총가설수)	표본	주요 결과
Bozeman and Kingsley(1998)	50(2)	197명의 공공조직 관리자와 171명의 민간조직의 관리자	위험기피성향에 있어 공공/민간 조직간 차이 없었으나 보다 높은 정치적 통제를 받는 공공조직에서 더 높은 수준의 위험기피성향이 나타남
Corder(2001)	100(1)	사회복지서비스를 제공하는 21개의 정부조직 및 76개의 비영리민간조직	공공조직은 새로운 정보통신기술의 활용에 있어 더 낮은 재량권을 관리자에게 부여
Doyle, Claydon and Buchanan(2000)	100(10)	14개 공공조직의 51명의 관리자와 14개 민간조직의 41명의 관리자	공공관리자들은 조직변화를 더 위협적으로 지각
Rosenblatt and Mannheim(1996)	50(4)	전자전기산업의 14개 공기업과 22개 민간기업	조직변화에 대한 유연성/경직성에 있어 공사조직간 차이 없으나 공공조직은 조직변화에 따른 더 많은 갈등을 경험

<표 7>에서 보듯이 모두 4편의 국외논문이 분석대상에 포함되었으며 국내논문은 발견되지 않았다. 이 논문들이 공공조직은 민간조직에 비해 조직변화에 대한 저항이 더 심하며 덜 혁신적이라는 가설을 지지한 평균 지지점수는 75%(<표 8> 참조)로서 이 가설은 비교적 높은 수준의 경험적 지지를 확보하고 있다고 말할 수 있을 것이다. 조직구성원의 위험감수 성향을 분석한 Bozeman and Kingsley (1998)는 공공조직과 민간조직간 차이는 발견하지 못했지만 공공조직 중에서도 보다 높은 수준의 외부로부터의 정치적 통제를 받는 조직의 관리자들은 위험감수 성향이 더 낮았다고 보고하였다. 이러한 혼재된 연구결과는 이스라엘의 공기업과 민간 기업에서의 조직변화에 대한 대응태도를 비교한 Rosenblatt & Mannheim (1996)의 연구에서도 나타난다. 즉, 산업성숙에 따른 조직성장 위기에 직면하여 조직변화 및 혁신을 추진하였던 공기업들은 같은 산업 내 민간 기업들에 비해 조직변화에 대해 특별히 경직적인 반응을 보이지 않았으나 조직 변화에 따른 내부 갈등이 더 심하였다.

다른 두 연구, 즉 Corder(2001)와 Doyle et al.(2000)의 연구결과는 보다 일관되

게 조직변화에 관한 공사차이 가설을 지지하고 있다. 이들의 연구결과는 보다 이론적이고 질적인 방법을 사용한 연구들(Boyne et al., 1999; Lozeau et al., 2002; Denis et al. 1996)의 결론과 일치한다. 즉, 일반적으로 공공조직과 공공관리자들은 조직변화나 “개혁”에 대해 더 비관적인 전망을 갖는 경우가 많다는 것이다. Rainey(2003)는 이러한 공공부문의 특성에 대해 조금 다른 해석을 제시한다. 그에 의하면 공공관리자들이 조직변화나 혁신에 대해 부정적인 의견을 표시하는 경우는 그 변화가 입법부나 대통령 등 조직외부로부터 강요될 때에 나타나는 경향이 강하고 해당 공공조직 내부로부터 조직변화가 시도되는 경우에는 공공관리자들이 보다 긍정적인 반응을 보인다는 것이다. 공공조직의 변화나 혁신은 거시적인 정치적 환경변화에 의해 크게 영향을 받게 되므로 이러한 해석은 실제로 공공조직의 변화에 있어 대다수의 상황에 해당된다고 볼 수 있으며 공공조직의 혁신에 관한 정책적 시사점 또한 매우 크다 하겠다.

V. 요약 및 결론

서두에서 공공조직과 민간조직의 차이점과 유사점에 대하여 대립되는 두 가지 시각이 있으며 행정학자에게 친숙한 Sayre(1953)의 “공공조직과 민간조직은 모든 중요하지 않은 면에서 기본적으로 유사하다”는 명제가 두 시각 중 차이점을 강조하는 입장에서 있음을 환기한 바 있다. 본 연구는 Sayre의 명제가 경험적 증거로부터 지지를 받고 있지 못하다고 메타분석을 통해 주장한 Boyne(2002)의 최근 연구가 분석범위와 대상의 한계로 인해 지나치게 단정적인 결론을 내리고 있다는 주장을 입증하고자 하였다. 즉, Sayre의 명제가 충분한 경험적 증거에 의해 지지받고 있음을 보이고자 했던 것이 연구의 동기이었다.

<표 8> 공공·민간조직 차이 가설들에 관한 국외연구 메타분석결과 요약

공공·민간조직 차이 변수	연구들의 지지점수 분포			평균 지지점수 (%)
	0%	≤50%	>50%	
조직 환경	1	2	3	59.5
조직목표	4	1	2	35.7
조직구조	1	5	13	76.6
동기부여	2	1	9	73.5
직무태도	3	2	7	62.6
리더십	0	1	3	80.2
조직변화 및 혁신	0	2	2	75.0

〈표 9〉 공공·민간조직 차이 가설들에 관한 국내연구 메타분석결과 요약

공공·민간조직 차이 변수	연구들의 지지점수 분포			평균 지지점수 (%)
	0%	≤50%	>50%	
조직 환경	0	0	0	-
조직목표	0	0	2	100.0
조직구조	0	0	2	91.5
동기부여	1	0	3	75.0
직무태도	3	1	3	50.0
리더십	0	0	0	-
조직변화 및 혁신	0	0	0	-

위의 <표 8>과 <표 9>는 본 연구의 결과를 요약한 것이다. 표8에서 보듯이, 지난 40년간 보고된 공공·민간조직 차이를 주장하는 가설들에 대한 평균 지지점수는 조직목표의 경우처럼 낮게는 35.7%에서 리더십의 경우처럼 높게는 80.2%에 이르고 있다. 총 8개의 변수에서 조직목표를 제외한 7개의 변수에서 50%가 넘는 평균 지지점수를 보였고 그중 과반수에서 평균 지지점수가 70%를 상회하였다. <표 9>의 국내연구 분석결과 역시 유사한 결과를 보여준다.

본 연구에서 분석한 개별 연구가 상이한 국가적 맥락, 상이한 표본 집단, 그리고 상이한 시기에 수행되었다는 점을 감안한다면 본 연구의 결과는 Sayre의 명제를 지지한다고 결론내리기에 충분한 경험적 증거의 집적을 보여준다. 요컨대, 지난 40여 년간 축적된 경험적 연구결과들이 시사하는 결론은 공공조직과 공공조직 구성원들이 더 강한 제도화 경향을 보이며, 더 관료주의적이고 집권적인 조직구조를 갖고 있고, 더 많은 레드테이프를 가지며, 외재적 유인보다 내재적 유인에 더 많은 가치를 부여하며, 더 강한 공공봉사동기를 갖고 있지만, 직무만족과 조직몰입수준이 더 낮고 리더십과 관리역할 수행에 있어 환경적 제약이 심하며, 조직변화에 대한 대응에 있어 덜 유연하다는 것이다.

특기할 만한 사항은 조직구조와 직무태도 등 내부 관리적 차원들 보다 조직 환경과 조직목표 등의 조직차원에서 공공-민간조직의 차이를 지지하는 증거가 약하게 나타났다는 사실이다. 공공조직의 특성에 관한 이론적 논의에서 공공조직 특유의 조직 환경과 조직목표에 관한 주장들이 차지하고 있는 비중을 감안할 때 이 결과는 이변(anomaly)에 가깝다. 이에 대해 한 가지 가능한 설명은 방법론에서 찾아볼 수 있다. 보다 방법론적으로 엄격하고 보다 최근에 수행된 연구일 수록 조직 환경과 조직목표에 관한 공공-민간조직 차이 가설들을 지지하는 경향을 보이고 있다(4장 참조). 예컨대 조직 환경과 조직목표에 있어서 공공-민간조직 차이 가설을 지지한 연구들은 대부분 조직을 분석단위로 수행된 연구들이었으며(i.e., Casile and Davis-Blake, 2002; Chun and Rainey, 2005), 그렇지 않았던 연

구들은 입수 가능한 자료의 한계 때문에 조직 환경과 조직목표에 대한 개인의 지각을 대리측정치(proxy measures)로 삼았던 연구들이 대부분이었다(i.e., Coursey and Bozeman, 1990; Rainey et al., 1995). 물론, 이러한 해석을 부정하는 연구결과도 있기 때문에 앞으로 좀 더 정교한 메타분석이 요구되는 사항이라고 볼 수 있다.

Sayre의 명제를 지지하고 있는 본 연구의 결과는 공공관리에 대해 한 가지 일반적이지만 중요한 실천적 함의를 갖는다. 민간 기업에서 적용되는 관리기법을 공공조직에 적용하고자 할 경우 공공조직의 독특한 환경적, 구조적, 행위적 차원들에 대한 이해가 선행되어야 하며 이러한 이해에 기반을 둔 세심한 수정 혹은 완전히 새로운 관리기법의 개발이 요구된다는 것이다. 신공공관리(NPM)의 옹호자들은 이러한 공공조직과 민간조직의 차이에 대해 큰 관심을 보이지 않아왔다. Lozeau et al. (2002)은 조직의 특성에 부합하지 않는 관리기법의 도입은 관리기법의 타락(corruption of managerial techniques)을 초래하며 궁극적으로 조직성장에 부정적 영향을 준다고 지적하였다. 이 점에서 정책결정자와 공공관리자들은 민간부문과 공공부문의 차이점을 정확하게 인식하지 못한 채 도입되는 민간조직의 이른바 “선진 경영 기법”은 공공조직의 성과에 부정적 영향을 줄 수 있다는 것을 유념할 필요가 있다.

참고문헌

- 김병섭. (1996). 행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교. 『한국행정학보』 30(3):1-17.
- 김상욱. (2002). 공공부문과 민간부문의 직업몰입과 조직몰입-사회복지직의 사례. 『한국사회학』 36(5): 87-115.
- 김영종·김상묵. (2004). 정부조직과 민간조직의 직무특성 비교연구. 『한국조직학회 동계발표자료』
- 김호정. (1999). 신뢰와 조직몰입. 『한국행정학보』 33(2):19-35.
- 윤종인. (2004). 공사조직 구성원의 조직몰입도 비교연구-조직구성원은 왜 그리고 누구에게 몰입하는가. 『한국거버넌스학회 공동 심포지엄 발표 자료』
- 이근주. (2005). 공사부문 종사자간 동기요인의 차이분석: PSM을 활용하여. 『한국행정연구』 14(2): 71-99
- 이종수. (1997). 공공조직, 민간조직 종사자들 간의 욕구체계 비교분석과 정책적 함의. 『사회과학논집』. 28: 149-168.
- 정광호·김태일. (2003). 공공부문 조직과 민간기업 조직의 직무만족도 비교 분석. 『한국정책학회보』. 12(3): 1-29

- 정철현. (1997). 복지행정조직의 관리 형태와 조직 몰입도에 관한 연구. 『한국정책학회보』.
- 조경호·주재복. (2001). 조직유형별 직업만족도 비교연구-공공성 접근을 중심으로. 『한국행정학보』 35(3):163-180.
- 함요상·안병철·한인섭·김정렬. (2006). 신공공관리적 행정개혁의 도입과 레드테이프의 수준 변화-우리나라 공공조직과 민간조직 간의 상대적 차이 비교. 『한국행정논집』 18(3): 649-673.
- Antonsen, M. and Jorgensen, T. B. (1997). The 'Publicness' of Public Organizations, *Public Administration*, 75: 337-357.
- Atwater, L. E & Wright, W. J. (1996). Power and Transformational and Transactional Leadership In Public and Private Organizations, *International Journal of Public Administration*. 19: 963-989.
- Baldwin, N. (1987). Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential, *Public Personnel Management*, 11: 1-27.
- _____. (1990). Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation, *American Review of Public Administration*, 20: 7-27.
- Balfour, D. & Wechsler, B. (1990). Organizational Commitment: A Reconceptualization and Empirical Test of Public-Private Differences, *Review of Public Personnel Administration*, 10: 23-40.
- Bellante, D. and Link, A. (1981). Are Public Sector Workers More Risk Averse Than Private Sector Workers?, *Industrial and Labor Relations Review*, 34: 408-12.
- Blau, P. M. & Scott, W. R. (1962). *Formal Organizations*. Novato, CA: Chandler & Sharp.
- Blumenthal, J. M. (1983). Candid Reflections of a Businessman in Washington. In J. L. Perry and K. L. Kraemer(eds.), *Public Management*. Palo Alto, CA: Mayfield.
- Bogg, J. and Cooper, C. (1995). Job Satisfaction, Mental Health and Occupational Stress Among Senior Civil Servants, *Human Relations*, 48: 327-341.
- Bordia, P. & Blau, G. (1998). Pay Referent Comparison and Pay Level Satisfaction in Private versus Public Sector Organizations in India, *International Journal of Human Resource Management*, 9: 155-167.
- Boyne, G. (2002). Public and Private Management: What's the Difference?, *Journal of Management Studies*, 39: 97-122.
- Boyne, G., Jenkins, G. & Poole, M. (1999). Human Resource Management in the

- Public and Private Sectors: An Empirical Comparison, *Public Administration*, 77: 407-420.
- Bozeman, B.(2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do, *Public Administration Review*, 62: 145-161.
- 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: 197-223.
- Bozeman, B. & Kingsley, G. A. (1998). Risk Culture In Public and Private Organizations, *Public Administration Review*, 58: 109-118.
- Bozeman, B. & Rainey, H. G. (1998). Organizational Rules and the Bureaucratic Personality, *American Journal of Political Science*, 42: 163-189.
- Bozeman, B., Reed, P. and Scott, P. (1992). Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations, *Administration and Society*, 24: 290-322.
- Bretschneider, S. (1990). Management Information Systems in Public and Private Organizations: an Empirical Test, *Public Administration Review*, 50: 536-545.
- Brewer, G. A. & Selden, S. G. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 413-439.
- Buchanan, B. (1974). Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment, *Public Administration Review*, 35: 339-347.
- _____. (1975). Red Tape and The Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers, *Administration and Society*, 6: 423-444.
- Casile, M. & Davis-Blake, A. (2002). When Accreditation Standards Change: Factors Affecting Differential Responsiveness of Public and Private Organizations, *Academy of Management Journal*, 45: 180-195.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (eds.). (2001). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice(eds.)*. VT: Ashgate.
- Chubb, J. & Moe, T. (1988). Politics, Markets and The Organization of Schools, *American Political Science Review*, 82: 1065-1087.
- Chun, Y. & Rainey, H. (2005a). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 1-30.
- _____. (2005b). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal

- Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 529-557.
- Corder, K. (2001). Acquiring New Technology: Comparing Nonprofit and Public Sector Agencies, *Administration and Society*, 33: 194-219.
- Coursey, D. & Bozeman, B. (1990). Decision Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of Publicness, *Public Administration Review*, 50: 525-535.
- Coursey, D. & Rainey, H. (1990). Perceptions of Personnel System Constraints in Public, Private and Hybrid Organizations, *Review of Public Personnel Administration*, 10: 54-71.
- Crewson, P. E. (1997). Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7: 499-518.
- Daft, R. L. (2004). *Organization Theory and Design, 8th edn.* Cincinnati, Ohio: South Western College Publishing.
- Dahl, R. A. and Lindblom, C. E. (1953). *Politics, Economics, and Welfare.* New York, NY: HarperCollins.
- Dargie, C. (2000). Observing Chief Executives: Analysing Behavior to Explore Cross-Sectoral Differences, *Public Money and Management*, 20: 39-44.
- _____. (1998). The Role of Public Sector Chief Executives, *Public Administration*, 76: 161-177.
- Davis, E. & Ward, E. (1995). Health Benefit Satisfaction In the Public and Private Sectors: The Role of Distributive and Procedural Justice, *Public Personnel Management*, 24: 255-270.
- Denis, J., Langley, A. & Cazale, L. (1996). Leadership and Strategic Change under Ambiguity, *Organizational Studies*, 17: 673-699.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy.* Boston, MA: Little Brown.
- Doyle, M., Claydon, T. & Buchanan, D. (2000). Mixed Results, Lousy Process: the Management Experience of Organizational Change, *British Journal of Management*, 11: 59-80.
- Elliot, R. & Tevavichulada, S. (1999). Computer Literacy and Human Resource Management: A Public/Private Sector Comparison, *Public Personnel Management*, 28: 259-274.
- Emmert, M. A. & Crow, M. M. (1988). Public, Private, and Hybrid Organizations: An Empirical Examination of the Role of Publicness, *Administration and*

- Society*, 20: 216-244.
- Forder, J. (2000). Mental Health: Market Power and Governance, *Journal of Health Economics*, 19: 877-905.
- Frumkin, P. & Galaskiwicz, J. (2004). Institutional Isomorphism and the Public Sector, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 283-307.
- Gabris, G. & Simo, G. (1995). Public Sector Motivation as An Independent Variable Affecting Career Decisions, *Public Personnel Management*, 24: 33-51.
- Holdaway, E., Newberry, J., Hickson, D. & Horn, R. (1975). Dimensions of Organizations in Complex Societies, *Administrative Science Quarterly*, 20: 37-58.
- Heinrich, C. J. (2000). Organizational Form and Performance: An Empirical Investigation of Nonprofit and For-Profit Job-Training Service Providers, *Journal of Policy Analysis and Management*, 19: 233-261.
- Hickson, D. J. & others. (1986). *Top Decisions: Strategic Decision Making in Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hooijberg, R. & Choi, J. (2001). The Impact of Organizational Characteristics on Leadership Effectiveness Models: An Examination of Leadership in a Private and a Public Sector Organization, *Administration and Society*, 33: 403-431.
- Houston, D. J. (2000). Public-Service Motivation: A Multivariate Test, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 713-727.
- Hunter, J. E. and Schmidt, F. L. (2004). *Methods of Meta-Analysis: Correcting Error and Bias in Research Findings*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Jurkiewicz, C. L., Massey, T. K. & Brown, R. G. (1998). Motivation in Public and Private Organizations: A Comparative Study, *Public Productivity and Management Review*, 21: 230-250.
- Karl, K. A. & Sutton, C. L. (1998). Job Values in Today's Workforce: A Comparison of Public and Private Sector Employees, *Public Personnel Management*, 27: 515-527.
- Kenny, G., Butler, R., Hickson, D., Gray, D., Mallory, G. & Wilson, D. (1987). Strategic Decision Making: Influence Patterns in Public and Private Sector Organizations, *Human Relations*, 40: 613-32.
- Khojasteh, M. (1993). Motivating the Private vs. Public Sector Managers, *Public Personnel Management*, 22: 391-401.
- Kurke, L. E. & Aldrich, H. E. (1983). Mintzberg Was Right! A Replication and

- Extension of the Nature of Managerial Work, *Management Science*, 29: 975-984.
- Kurland, N. B. & Egan, T. D. (1999). Public v. Private Perceptions of Formalization, Outcomes, and Justice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 391-412.
- Kurland, N. B. & Egan, T. D. (1999). Public v. Private Perceptions of Formalization, Outcomes, and Justice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9: 437-458.
- Lachman, R. (1985). Public-Private Sector Differences: CEO's Perceptions of Their Role Environments, *Academy of Management Journal*, 28: 671-80.
- Lan, Z. & Rainey, H. (1992). Goals, Rules and Effectiveness in Public, Private and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions about Differences, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2: 5-28.
- Langbein, L. I. (2000). Ownership, Empowerment, and Productivity, *Journal of Policy Analysis and Management*, 19: 427-449.
- Langbein, L. I. & Lewis, G. B. (1998). Pay, Productivity, and the Public Sector: The Case of Electrical Engineers, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 391-412.
- Light, P. C. (2002). *The Troubled State of the Federal Public Service*. Washington D.C.: Brookings Institution, Available at www.brook.edu/views/papers/light/20020627.htm
- Lowi, T. (1979). *The End of Liberalism*. New York, NY: Norton.
- Lozeau, D., Langley, A. & Denis, J. (2002). The Corruption of Managerial Techniques by Organizations, *Human Relations*, 55: 537-564.
- Lynn, L. E. (1981). *Managing the Public's Business*. New York, NY: Basic Books.
- _____. (1987). *Managing Public Policy*. New York, NY: Little Brown.
- Mecalf, L. (1993). Public Management: from Imitation to Innovation. In Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance*. London: Sage.
- Meier, K. J. (2000). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Ft. Worth, TX: Harcourt Brace.
- Moon, M. J. (2000). Organizational Commitment Revisited in New Public Management: Motivation, Organizational Culture, Sector, and Managerial Level, *Public Performance and Management Review*, 24: 177-194.
- Palmer, I. (1998). Arts Managers and Managerialism: A Cross-Sector Analysis of CEO's Orientations and Skills, *Public Productivity and Management*

- Review*, 21: 433-452.
- Perry, J. L. & Porter, L. (1982). Factors Affecting the Content for Motivation in Public Organizations, *Academy of Management Review*, 7: 89-98.
- Perry, J. L. & Rainey, H. G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy, *Academy of Management Review*, 13: 182-201.
- Perry, J. L. & Wise, L. (1990). The Motivational Bases of Public Service, *Public Administration Review*, 50: 367-373.
- Porter, L. W. & Van Maanen, J. (1983). Task Accomplishment and the Management of Time. In J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), *Public Management*. Mountain View, CA: Mayfield.
- Posner, B. T. & Schmidt, W. H. (1996). The Values of Business and Federal Government Executives: More Different than Alike, *Public Personnel Management*, 25: 277-289.
- Powell, W. & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. IL: University of Chicago Press.
- Pugh, D. and Others. (1968). The Context of Organization Structures, *Administrative Science Quarterly*, 51: 91-114.
- Rainey, H. G. (1982). Public Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic, *American Review of Public Administration*, 16: 288-302.
- _____. (1983). Public Agencies and Private Firms: Incentive Structure, Goals, and Individual Roles, *Administration and Society*, 15: 207-242.
- _____. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations (3rd eds.)*. San Francisco, CA: Jossey-Bass/Wiley.
- Rainey, H. G. & Bozeman, B. (2000) Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 447-469.
- Rainey, H. G. & Chun, Y. (2005). Public and Private Management Compared. In E. Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. NY: Oxford University Press.
- Rainey, H. G., Backoff, R. & Levine, C. (1976). Comparing Public and Private Organizations, *Public Administration Review*, 36: 233-244.
- Rainey, H. G., Pandey, S. K. & Bozeman, B. (1995). Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape, *Public Administration*

- Review*, 55: 567-574.
- Rawls, J., Ulrich, R. and Nelson, O. (1975). A Comparison of Managers Entering Or Reentering the Profit and Nonprofit Sectors, *Academy of Management Journal*, 18: 616-623.
- Ring, P. & Perry, J. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints, *Academy of Management Review*, 10: 276-286.
- Rosenblatt, Z. & Mannheim, B. (1996). Organizational Response to Decline in the Israeli Electronics Industry, *Organizational Studies*, 17: 953-984.
- Rumsfeld, D. (1983). A Politician-Turned-Executive Surveys Both World. In J. L. Perry and K. L. Kraemer(eds), *Public Management*. Mountain View, CA: Mayfield.
- Sayre, W. (1953). Premises of Public Administration, *Public Administration Review*, 18: 102-3.
- Solomon, E. (1986). Private and Public Sector Managers: An Empirical Investigation of Job Characteristics and Organizational Climate, *Journal of Applied Psychology*, 71: 247-259.
- Steinhaus, C. S. & Perry, J. L. (1996). Organizational Commitment: Does Sector Matter?, *Public Productivity and Management Review*, 19: 278-288.
- Scott, P. & Falcone, S. (1998). Comparing Public and Private Organizations: an Explanatory Analysis of Three Frameworks, *American Review of Public Administration*, 28: 126-145.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D. C.: Public Affairs Press.
- Warwick, D. P. (1975). *A Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York, NY: Basic Books.
- Wittmer, D. (1991). Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among Government, Hybrid Sector and Business Managers, *Public Productivity and Management Review*, 14: 369-383.
- Zeffane, R. (1994). Patterns of Organizational Commitment and Perceived Management Style: a Comparison of Public and Private Sector Employees, *Human Relations*, 47: 977-1010.

Abstract

A Meta-Analysis of Public-Private Distinction Research: Sayre's Proposition Revisited

Young Han Chun

In 1953, Sayre argued that "public and private organizations are fundamentally alike in all unimportant respects." In 2002, based on the results from a meta-analysis of 34 empirical studies, Boyne concluded that Sayre's proposition did not get clear support from the available evidence. The motivation of this study is that Boyne's conclusion was based on a limited research sample, which calls for a meta-analysis with a more comprehensive scope. This study retests Sayre's proposition with an expanded set of empirical studies on the public-private distinction. The results of this meta-analysis show that the evidence provides clear support for the proposition.

【Key words: Public-Private Distinction, Meta-Analysis, Sayre's Proposition】