



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](#)

정책학석사학위논문

준정부조직의 경영 자율성이
조직성과에 미치는 영향 분석

2015년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학 전공
지 민 정

준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향 분석

지도교수 전 영 한
이 논문을 정책학석사학위논문으로 제출함

2014년 12월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학 전공
지 민 정

지민정의 석사학위논문을 인준함
2014년 12월

위 원 장 박 상 인 (인)
부 위 원 장 권 일 응 (인)
위 원 전 영 한 (인)

국문초록

본 연구의 목적은 우리나라 준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 한국을 비롯해 전세계 많은 국가에서 준정부조직은 빠른 속도로 성장하고 있다. 준정부조직에 대한 학계의 관심도 더불어 증대되고 있는데 특히 준정부조직의 성과에 대한 연구는 비교적 활발히 진행되고 있다. 그 중에서도 준정부조직의 자율성과 조직의 성과간의 관계에 대한 연구는 이론적 주장은 풍부하나 아직 실증적인 증거가 부족한 분야에 속한다. 이에 따라 본 연구는 준정부조직의 자율성의 효과에 대해 한국의 준정부조직을 대상으로 경험적인 증거를 찾으려고 시도하였다.

Moe(2001)는 준정부조직의 자율성과 성과간의 관계에 대해 두가지 관점이 있음을 제시하였다. 하나는 헌법가적 관리 관점으로 준정부조직에 대한 자율성을 제한함으로써 책무성을 실현시켜야 한다고 보는 입장이다. 즉 자율성과 책무성은 상충관계(trade-off) 관계에 있다고 본다. 이에 대해 기업가적 관리 관점은 준정부조직의 자율성을 최대한 보장하면서 적절한 사후관리가 이루어지면 효율성과 책무성을 동시에 달성할 수 있다고 주장한다. 본 연구는 기업가적 관리 관점에 입각하여 우리나라 준정부조직을 대상으로 경영 자율성과 조직성과간의 관계를 검증하였다.

먼저 선행연구와 이론을 검토함으로써 준정부조직의 자율성을 구성하는 하위개념들을 정의하였다. Christensen(2001)과 오재록(2014)의 자율성에 대한 연구를 기초로 하되 준정부조직의 특성을 고려하여 자율성을 재정적 자율성, 구조적 자율성, 집행적 자율성으로 세분하였다. 종속변수인 조직성과는 준정부조직이 민간과 공공의 특성을 동시에 갖는 혼합조직이라는 감안해 효율성과 책무성으로 구분하였다. 경영 자율성 외에 조직성

과에 영향을 미칠 수 있는 통제변수로 조직유형, 부채규모, 연도를 설정하였다.

다음으로 준정부조직의 경영 자율성이 커질수록 효율성과 책무성에 모두 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 연구가설을 설정하였다. 합동회귀분석 결과 효율성을 대별하는 지표인 노동생산성에 영향을 미치는 유의미한 변수는 재정의존도, 국회·행정부 감사, 지출액, 총 정원수인 것으로 나타났다. 이 중에서 연구 가설을 지지하는 변수는 재정의존도와 지출액이었으며, 나머지 변수들은 가설과 반대 방향을 나타내 본 연구의 가설을 기각하였다.

책무성을 나타내는 지표중 정부권장정책 점수에 유의미한 영향을 미치는 독립변수는 없는 것으로 나타났으며, 청렴도에 영향을 미치는 변수로 국회·행정부 감사가 유일한 것으로 나타나 가설을 지지하였다. 또다른 책무성 지표인 고객만족도에 대해서는 지출액과 총 정원수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 총 정원수만 가설과 동일한 방향을 나타내 가설을 지지하였다.

본 연구에 따르면 기업가적 관리 관점과 헌법가적 관리관점 중 일방이 옳다고 보기 어렵다. 준정부조직의 경영 자율성을 어떻게 측정하느냐에 따라 조직성과인 효율성 및 책무성에 긍정적인 영향을 미치기도, 부정적인 영향을 미치기도 하는 것으로 나타났기 때문이다. 우리나라는 신공공 관리 흐름에 따라 준정부조직의 자율성을 확대해나가는 추세에 있는데 본 연구결과는 자율성의 효과에 대해 신중히 검토하고 적절한 관리 기제를 고민할 필요가 있음을 시사한다.

주요어 : 준정부조직, 조직성과, 효율성, 책무성, 경영 자율성

학 번 : 2011-22238

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적과 의의	1
제2절 연구의 대상과 범위	2
제3절 연구의 방법	6
제2장 이론적 논의와 선행연구의 검토	7
제1절 준정부조직에 대한 논의	7
1. 준정부조직의 개념	7
2. 준정부조직의 성장 배경	8
제2절 자율성에 대한 논의	9
1. 자율성의 개념	9
2. 주인-대리인 이론	10
3. 자원의존이론	10
4. 네트워크이론	11

제3절 조직성과에 대한 논의	12
1. 조직성과의 개념	12
2. 준정부조직의 성과에 대한 두가지 관점	13
제4절 선행연구의 검토	15
1. 자율성과 성과에 관한 선행연구	15
2. 종합	19
제3장 연구 설계	21
제1절 연구문제와 분석틀	21
1. 연구문제	21
2. 연구의 분석틀	21
제2절 변수의 측정과 자료의 수집	22
1. 종속변수	22
1) 효율성	22
2) 책무성	23
2. 독립변수	26
1) 자율성 측정 모형	26
2) 준정부조직의 자율성 측정	32

3. 통제변수	36
1) 부채규모	36
2) 기관유형	36
3) 연도	37
4. 자료의 수집	38
제3절 가설 및 모형의 설정	39
1. 가설의 설정	40
2. 모형의 설정	42
제4장 실증 분석 결과	43
제1절 기술통계분석	43
1. 종속변수	43
1) 효율성	43
2) 책무성	44
2. 독립변수	46
1) 재정적 자율성	46
2) 구조적 자율성	46
3) 집행적 자율성	48

3. 통제변수	49
1) 부채규모	49
2) 조직유형	49
3) 연도	50
4. 상관관계 분석	51
제2절 회귀분석 결과	53
1. 자율성과 효율성간의 관계	53
2. 자율성과 책무성간의 관계	55
1) 정부권장정책 점수	56
2) 고객만족도	57
3) 청렴도	59
3. 가설 검정과 해석	62
1) 효율성에 대한 가설 검정	62
2) 책무성에 대한 가설 검정	64
제5장 결론	69
제1절 연구결과의 요약	69
제2절 정책적 함의	71
제3절 연구의 한계	73

참고문헌	75
Abstract	80

표 목차

<표 1> 우리나라 공공기관의 유형 분류	2
<표 2> 공공기관 경영평가편람상 공공기관 유형 분류	3
<표 3> 연구대상에 포함되는 준정부조직 목록	4
<표 4> 선행연구의 주요 결과	19
<표 5> 각 변수의 측정방법	37
<표 6> 효율성에 대한 기술통계량	44
<표 7> 책무성에 대한 기술통계량	45
<표 8> 재정의존도에 대한 기술통계량	46
<표 9> 기관장 경력 배경 분포	47
<표 10> 국회·행정부 감사에 대한 기술통계량	47
<표 11> 조직규모에 대한 기술통계량	48
<표 12> 부채규모에 대한 기술통계량	49
<표 13> 조직유형 분포	50
<표 14> 연도 분포	50
<표 15> 주요 연속형 변수간 상관관계	51
<표 16> 노동생산성에 대한 회귀분석 결과	54
<표 17> 정부권장정책 점수에 대한 회귀분석 결과	56
<표 18> 고객만족도에 대한 회귀분석 결과	58
<표 19> 청렴도에 대한 회귀분석 결과	59
<표 20> 자율성과 조직성과에 대한 회귀분석 결과	61
<표 21> 노동생산성에 대한 가설 검정 결과	62
<표 22> 정부권장정책 점수에 대한 가설 검정 결과	65

<표 23> 고객만족도에 대한 가설 검정 결과	66
<표 24> 청렴도에 대한 가설 검정 결과	67
<표 25> 자율성이 조직성과에 미치는 영향에 대한 가설 검정 결과	68

그림 목차

<그림 1> 연구의 분석틀	22
<그림 2> 자율성이 조직성과에 미치는 영향에 관한 회귀모형	42

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 의의

본 연구의 목적은 준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 과거에는 정부가 직접 공공서비스를 생산하고 전달하는 역할을 수행했다. 그러나 사회 환경이 빠르게 변하면서 복잡하고 다양해진 행정 수요를 정부가 혼자서 감당할 수 없게 되자, 준정부조직이 정부의 기능과 권한을 상당부분 대리 수행하게 되었다. 준정부조직이 등장하기 시작한 초기에는 정부의 대리인으로서 책무를 다하도록 사전에 준정부조직이 준수할 규칙을 부과하는 방식을 주로 택했다. 즉 사전적 통제(ex ante control)가 강조되는 경향이 있었다. 그러나 1980년대 이후 전통적 관리 방식에 대한 반성으로 신공공관리(NPM: new public management) 개혁이 전세계적으로 이루어지고 있다. 신공공관리론자들에 따르면 정부가 사전적 통제에 치중한 나머지 슬한 레드테이프(red tape)를 양산하여 관리적 효율성을 저해하였다는 것이다. 이들은 준정부조직의 관리자들에게 운영에 대한 재량권을 부여하되, 결과에 대한 객관적인 평가를 실시하는 사후적 통제(ex post control)를 강화함으로써 효율성과 함께 책무성을 달성할 수 있다고 주장한다(전영한, 2012).

우리나라도 신공공관리 흐름에 맞추어 공공기관의 경영 효율화를 위해 사전적 관여를 최소화하고 사후적 통제를 강화하는 방향으로 선회하였다. 1984년 「정부투자관리기본법」에 의거하여 도입된 이후 지금까지 시행되고 있는 공공기관 경영평가제도가 그 대표적인 예이다. 준정부조직의 관리에 있어 신공공관리론적 관점을 도입한지 30여년이 지났지만

실제로 준정부조직에 대한 경영 자율성의 확대가 조직성과 향상을 가져왔는지에 대한 경험적인 연구는 아직 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 우리나라 준정부조직을 대상으로 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 실증 분석하고자 한다.

제2절 연구의 대상과 범위

우리나라 준정부조직은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 구분된다. 공기업은 다시 시장형과 준시장형으로, 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 구분된다. 2014년 현재 동 법률 제6조에 따라 기획재정부 장관이 지정한 공공기관은 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 186개로 총 303개이다.

<표 1> 우리나라 공공기관의 유형 분류

유형	내용
공기업(30)	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상인 공공기관 중에서 기재부장관이 지정한 기관
시장형(14)	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액중 자체수입액이 85% 이상인 공기업
준시장형(16)	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관(87)	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기재부장관이 지정한 기관
기금관리형(17)	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
위탁집행형(70)	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관(186)	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관

출처 : www.alio.go.kr

공공기관 경영평가에서는 공기업과 준정부기관의 하위 분류를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조와 다르게 정의하고 있다. 공공기관 경영평가편람에 따르면 업무 특성과 규모에 따라 공기업을 공기업 I 과 공기업 II로 구분하고, 준정부기관은 기금관리형, 위탁집행형, 강소형 등 3 가지 유형으로 구분하고 있다. 편람상 공기업과 준정부기관의 유형 구분과 그 기준을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 공공기관 경영평가편람상 공공기관 유형 분류

유형		구분 기준
공기업	공기업 I	공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모기관
	공기업 II	공기업 중 특정분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등
준정부기관	기금관리형	직원정원이 50인 이상이고, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	위탁집행형	직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	강소형	위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 50인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 50인 미만인 기관

출처 : 2013년도 공공기관 경영평가편람(기획재정부, 2013b)

본 연구에서는 기타 공공기관을 제외한 공기업과 준정부기관을 연구 대상으로 하고, 시간적 범위는 2011-2013년으로 설정하였다. 종속변수인 조직성과 측정에 필요한 자료는 주로 공공기관 경영평가 결과를 통해 수

집해야 하므로 2011-2013년간 경영평가를 받은 기관만 연구대상에 포함하였다. 자료수집 대상기간을 3년으로 설정한 이유는 공공기관 경영평가 편람상 조직유형 분류가 2011년을 기점으로 수정되었고, 일부 독립변수의 경우 2011년 이후 데이터만 존재하기 때문이다. 연구대상은 총 117개 기관이며 이를 경영평가 편람의 유형에 따라 분류하면 공기업 I 10개, 공기업 II 20개, 기금관리형 13개, 위탁집행형 19개, 강소형 55개이다.

<표 3> 연구대상에 포함되는 준정부조직 목록

유형	기관명
공기업 I (10)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
공기업 II (20)	대한석탄공사, 대한주택보증(주), 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국조폐공사, 한국중부발전(주), 해양환경관리공단
기금관리형 (13)	공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
위탁집행형 (19)	교통안전공단, 대한지적공사, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사, 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 도로교통공단, 한국보훈복지의료공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 대한무역투자진흥공사, 우체국물류지원단, 한국거래소, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단

유형	기관명
강소형 (55)	<p>선박안전기술공단, 축산물안전관리인증원, 축산물품질평가원, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국승강기안전관리원, 한국승강기안전기술원, 한국시설안전공단, 국제방송교류재단, 국토교통과학기술진흥원, 농림수산식품교육문화정보원, 독립기념관, 영화진흥위원회, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국노인인력개발원, 한국문화예술위원회, 한국보건복지인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국세라믹기술원, 한국소비자원, 한국언론진흥재단, 한국연구재단, 한구우편사업진흥원, 한국원자력안전기술원, 한국장학재단, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국해양수산연수원, 농림수산식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 소상공인시장진흥공단, 에너지관리공단, 우체국금융개발원, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국기상산업진흥원, 한국디자인진흥원, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국수산자원관리공단, 한국에너지기술평가원, 한국예탁결제원, 한국인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국환경산업기술원</p>

제3절 연구의 방법

본 연구는 준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 공공부문의 자율성에 대한 이론적 주장은 크게 두 방향으로 전개된다. 하나는 신공공관리주의적 관점으로 공공부문에 폭넓은 재량을 부여하고 사후적 통제를 강화함으로써 조직의 효율성을 높이면서 동시에 책무성도 확보할 수 있다고 주장한다. 이에 대해 많은 행정학자들은 공공부문의 자율성이 확대될 경우 책무성이 약화되어 투명성 훼손, 권력의 남용, 부패 등의 예기치 않은 결과를 초래하게 된다는 우려를 제기한다.

본 연구에서는 1980년대 이후 우리나라를 비롯해 미국, 영국, 호주 등 주요 선진국에서 공공부문의 관리개혁 방법으로 주목받고 있는 신공공관리주의적 관점을 기초로 연구 가설을 세우고자 한다. 즉 준정부조직의 경영 자율성이 확대될수록 효율성이 높아지면서 책무성도 함께 강화되는 효과가 있을 것이라는 가설을 설정한다. 우리나라 준정부조직을 대상으로 동 가설을 검증함으로써 상반되는 이론적 주장 중 어느 주장이 현실 설명력을 갖는지 살펴보고자 한다.

제2장 이론적 논의와 선행연구의 검토

제1절 준정부조직에 대한 논의

1. 준정부조직의 개념

준정부조직은 법적으로는 정부조직이 아니지만 공공 기능을 대리 수행하는 조직을 포괄하는 개념으로 사용되고 있다(임학순, 1993). Pifer(1967)가 준자율적 비정부조직(Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization: QUANGO)이라는 개념을 최초로 사용하였는데, 이 개념은 정부기관은 아니지만 공적인 업무를 수행한다는 점에서 순수한 민간조직도 아니라는 의미를 담고 있다.

아직까지 준정부조직에 대한 개념정의는 명확하게 확립되어 있지 않으며 학자와 나라마다 달리 정의되고 있다(임학순, 1993). 유사 개념으로는 Salamon(1981)의 제3자 정부(Third party government), Ware(1989)의 중간조직(Intermediate Organization), Wolch(1990)의 그림자 국가(Shadow State) 등이 있다. 우리나라는 2008년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정을 통해 공공기관을 개념화하고 이를 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등 세가지 유형으로 구분하고 있다.

2. 준정부조직의 성장 배경

준정부조직은 사회·경제적 환경변화에 따른 행정수요 변화에 대응하기 위한 대안적 수단으로 부각되었다. 즉 정부와 시장만으로는 다양한 행정수요를 해결하는데 한계가 존재하자 공공서비스 공급에 있어 상대적으로 효율적으로 여겨지는 준정부조직이 대안으로 고려된 것이다(임학순, 1993).

임학순(1993)은 준정부조직의 성장 배경을 세 가지 관점에서 살펴보고 있다. 첫째, 시장 실패 또는 자발적 실패에 기인한다고 보는 관점이다. 시장이나 자발적 부문이 모두 공공서비스를 제공하는데 무임승차(free-rider)나 계약 실패(contract failure)의 문제를 가지고 있으나 준정부조직은 이 문제를 보완해줄 수 있다고 본다. 둘째, 정부관료제의 한계를 지적하며 정부 실패를 극복하기 위한 방편으로 보는 관점이다. 정부는 준정부조직에게 업무를 분담하여 정부의 업무를 보조하는 역할을 부여함으로써 준정부조직과 상호협력적 관계를 형성한다. 셋째, 정부 관료적 이해(bureaucratic interests)의 측면에서 보는 관점이다. 정부관료제는 조직이 보유하고 있는 자체 자원을 증대시킴으로써 보다 더 많은 자율성을 누리하고자 하는 동기를 가지고 있지만 현실적으로 행정적, 정치적 제약으로 인해 실현가능성이 높지 않다. 정부는 이에 대한 차선책으로 정치적, 행정적, 법적 통제를 상대적으로 적게 받는 준정부조직을 활용하여 자기 영역을 확대하려고 한다.

제2절 자율성에 대한 논의

1. 자율성의 개념

정광호·권기현(2003)의 연구에 따르면 조직의 자율성이란 “외부의 어떤 환경요인으로부터 독립하여 스스로 관리할 수 있는 능력”으로 정의된다. 구체적으로 조직의 의사결정에 영향을 미치는 외부 요인들에 의해서 영향을 받지 않고 내부적으로 수립한 원칙에 의해 결정되는 정도를 의미한다. 만약 조직이 의사결정시 외부 조직이나 사회문화 등으로부터 영향을 받으면 그 영향을 받은만큼 자율성이 제약을 받는 것으로 본다.

상기 논의를 기초로 준정부조직의 경영 자율성은 준정부조직이 외부 환경요인으로부터 독립하여 스스로 관리하고 경영할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다. 준정부조직의 경영 자율성에 영향을 미치는 외부 환경요인은 다양하게 존재하나 우리나라의 경우 정부의 통제를 가장 중요한 요인으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 준정부조직의 자율성을 정부로부터의 자율성으로 정의한다.

한편 본 연구에서는 공식적이고 설계된 자율성(formal and designed autonomy)이 아닌 실제로 발현되는 자율성(de facto autonomy)에 연구의 초점을 맞추기로 한다. 본 연구의 대상인 우리나라 준정부조직은 모두 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받으므로 공식적 자율성 차원에서는 조직간 차이가 없고 실질적 자율성 측면에서 차이가 존재한다고 볼 수 있기 때문이다.

2. 주인-대리인 이론

주인-대리인 이론은 정부와 그 업무를 위임받아 집행하는 준정부조직 간의 관계를 설명하는데 매우 유용하다. 정부가 준정부조직의 지분을 갖고 있거나 자금을 지원해주기 때문에 이를 관리·감독하는 과정에서 주인과 대리인의 관계가 성립한다. 정부와 준정부조직간 관계에는 다음과 같은 서로 반대되는 힘이 작용한다.

먼저 주인인 정부는 준정부조직이 위탁받은 공적 업무를 제대로 집행하도록 하기 위해서 준정부조직에 대한 통제를 강화하려는 유인을 갖는다. 이는 대리인인 준정부조직의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하려는 목적으로 준정부조직의 자율성을 제약하는 결과를 가져온다.

한편 대리인인 준정부조직은 자신이 보유한 정보와 전문성을 기초로 정부의 통제에서 벗어나 본인의 이익을 추구하고자 하려는 성향을 갖는다. 준정부조직은 정부에 비해 과업에 대한 정보의 우위를 점하고 있으며 해당 분야에서의 전문성을 보유하고 있기 때문에 정부가 기본 방침을 정한 범위 내에서 의사결정이나 사업추진시 상당부분 자율성을 발휘할 수 있다.

3. 자원의존이론

Ginsberg와 Bucholtz(1990)가 제시한 자원의존이론(resource dependence theory)에 따르면 조직이 안정적으로 자원을 확보하기 위해서는 전략적인 선택이 중요하다. 다시 말해 자원 확보와 관련된 외부 환경에 변화가 생길 경우 조직이 어떻게 합리적으로 적응하느냐가 핵심 이슈인데 조직은 자원조달 환경에 변화가 생기면 구조 조정과 전략 수립으

로 대응한다.

자원의존이론은 자원에 기반한 권력의 정도가 다음 네가지 요소에 의해 좌우된다고 본다. 즉 자원의 중요성(the importance of the resource), 대체가능한 자원 원천의 수(the number of alternative resources), 공급의 불확실성(the uncertainty of supply), 자원 의존의 존재(the existence of resource dependencies)이다(Pfeffer and Salancik, 1978). 자원의존이론에 따르면 준정부조직이 단일 자원에 의존하거나 자원의 원천이 확실치 않은 경우 준정부조직의 자율성은 감소할 것이다. 반면 준정부조직이 주요 자원을 통제할 수 있거나 영향력을 갖는 경우 자율성은 증가할 것이다.

4. 네트워크이론

준정부조직은 대부분 관료들과 긴밀한 네트워크를 형성하고 있으며 특히 우리나라는 관료 출신들이 산하기관의 기관장이나 임원으로 임명되는 경우가 많다. 그러나 이러한 네트워크는 조직이나 그 구성원의 의사결정과 행동을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 사람들은 새로운 조직에 가더라도 과거에 자신이 속한 조직의 영향을 받는 경향이 있기 때문이다(정광호·권기현, 2003). Selznick(1949)은 Tennessee Valley Authority (TVA) 조직에 대한 실증연구를 통해 조직의 자율성이 조직 구성원의 특성과 사회적 배경에 의해 영향을 받음을 증명해보였다. 동 연구 결과를 준정부조직에 적용시켜 보면 관료나 정치인이 준정부조직의 기관장에 임명되는 경우 과거 소속 부처나 정당과의 네트워크가 준정부조직의 자율성을 축소시키는 결과를 야기할 것이라고 예측할 수 있다.

제3절 조직성과에 대한 논의

1. 조직성과의 개념

공공부문의 성과에 대한 개념은 조직이론상 조직효과성(organizational effectiveness) 논의에서 비롯되었다. 1980년대 이후 성과 중심의 정부개혁을 강조하는 신공공관리론이 확산되면서 조직효과성보다는 조직성과라는 개념이 일반적으로 쓰이게 되었다(Rainey & Steinbauer, 1999; Radin, 2006). 신공공관리론은 성과 개념을 결과 중심의 성과(result-based performance)로 보고 민간부문에서 활용하는 재정적, 경제적 차원의 효율성(efficiency)이나 생산성(productivity)을 주요 성과 지표로 정의한다. 신공공관리론의 성과는 효율성 중심의 단차원적 성과 개념으로서 성과에 관한 연구를 촉발시키는데 크게 기여한 측면이 있으나 공공조직의 다양한 성과 차원을 고려하지 못하고 있다는 한계를 안고 있다.

공공부문 뿐만 아니라 민간부문에서도 기존의 많은 연구들이 재정적 성과에 치중해 왔다는 비판이 제기되자 Kaplan과 Norton(1992)은 그 대안으로 여러 차원의 성과를 통합적으로 평가할 수 있는 BSC(Balanced Score Card) 모델을 제시하였다. BSC 모델은 조직의 성과를 재정, 고객, 조직내부과정, 조직 학습 및 성장 등 다각적 측면에서 평가할 수 있는 유용한 틀로서 재정적 성과뿐만 아니라 비재정적 성과를 균형있게 고려할 수 있다는 장점이 있다. 현재 BSC 모델은 민간 기업뿐만 아니라 공공부문에서도 성과를 측정하는 도구로 널리 쓰이고 있으나 목표와 성과의 계량화에 대해 회의론을 표시하는 견해도 있다.

최근 행정학계에서는 공공조직의 성과와 관련하여 책임성(accountability), 거버넌스(governance), 공공성(publicness), 민주적 성과

(democratic performance) 등 비재무적이고 공적인 가치들에도 주목하고 있다(Romzek, 2000; Haque, 2001; Erkkila, 2007; Mathur and Skelcher, 2007). 이같은 현상은 신공공관리론이 지나치게 시장주의적 가치들만 중시해 의도하지 않은 부작용이 나타난 것에 대한 반성으로서 공적인 가치들의 중요성이 재조명받게 된 것으로 해석할 수 있다. 이제는 효율성을 희생해서라도 민주적 책임성과 같은 공적인 가치 실현이 정당한 성과로서 평가받을 가치가 있다고 보는 견해가 확산되고 있다.

2. 준정부조직의 성과에 대한 두가지 관점

Moe(2001)에 따르면 준정부조직이 추구해야 되는 가치 또는 성과에 대해 크게 두가지 패러다임이 존재한다. 하나는 준정부조직이 책무성을 추구해야 한다고 보는 헌법가적 관리 관점(the constitutionalist management paradigm)이고 다른 하나는 준정부조직이 민간조직과 같이 효율성과 같은 결과 중심의 성과를 중시해야 한다고 보는 기업가적 관리 관점(the entrepreneurial management paradigm)이다.

먼저 헌법가적 관리 관점은 공공과 민간 영역이 엄밀히 구분된다고 본다. 예컨대 공공부문은 공법에 기초해 그 기능을 수행하는 반면, 민간부문은 순전히 경제적 이해관계에 따라 움직인다. 공공부문에서는 책무성을 강화하고 직원들을 감시하기 위해서 위계적인 구조가 필수적이라고 본다. 이들 헌법주의자들은 정치적 지도자들에 대한 책무성을 중요시하며 의사결정에 있어서 적법절차를 지킬 것을 강조한다. 헌법주의자들은 준정부조직의 존재와 기능 자체에 대해서도 회의적이다. 준정부조직은 일반 국민의 의사를 반영할 수 있는 구조적 요소가 없기 때문에 예산낭비와 도덕적 해이의 문제가 발생할 가능성이 높다고 보기 때문이다. 따

라서 준정부조직의 자율성을 최대한 제한하고 관리감독을 강화함으로써 책무성을 실현시켜야 한다고 주장한다. Behn(2001)은 유사한 맥락에서 공공부문의 자율성이 확대되면 조직혁신을 이룰 수 있을지는 모르나 재무적 책무성에 대한 통제가 느슨해져 세금 낭비와 부패를 유발할 수 있다고 지적하였다.

이에 반해 기업가적 관리 관점은 공공과 민간 영역의 속성이 근본적으로는 동일하며 모두 경제적 행위규범을 따라야 한다고 본다. 공공이든 민간이든 절차적인 측면보다는 실제로 성취한 결과 중심의 성과가 중요하다고 주장한다. 이같은 관점은 1980년대 이후 전세계적으로 확산되고 있는 신공공관리 관점과도 일맥상통한다. 기업가적 관리 관점은 준정부조직에 민간의 자율성을 도입함으로써 운영성과를 향상시킬 수 있다고 믿는다. 준정부조직에 대해 최대한 자율성을 부여하면서도 결과에 대한 사후통제를 강화하면 효율성뿐만 아니라 책무성도 함께 달성할 수 있다고 본다. 기업가적 관리 관점은 우리나라 준정부조직 운영 방향에 대해서도 큰 영향을 미쳤다. 준정부조직의 경영 자율성을 최대한 보장하면서 결과에 대한 사후 책임을 묻기 위한 제도적 장치로 1984년에 정부투자기관 경영평가제도를 도입한 이래 현재까지 매년 실시해오고 있다. 2010년부터는 공공기관 경영자율권 확대제도를 시행하고 있는데 이는 인력, 조직, 예산상 자율권을 보장해줌으로써 높은 성과달성을 유도하겠다는 취지이다.

본 연구에서는 우리나라 준정부조직 관리에 있어서 주요 패러다임으로 작동하고 있는 기업가적 관리 관점의 이론적 주장이 현실에서 타당한지 검증하고자 한다. 즉 준정부조직에 대한 자율성을 최대한 보장해줌으로써 효율성과 책무성이라는 두가지 측면의 성과를 동시에 달성할 수 있는지 검증하는 것이 본 연구의 목적이다.

제4절 선행연구의 검토

1. 자율성과 성과에 관한 선행연구

자율성은 준정부조직 연구에 있어서 주목받는 개념 중 하나이다. 특히 1980년대 이후 많은 선진국들이 신공공관리 패러다임에 기초해 준정부조직에 대한 자율성 확대를 통해 성과를 향상시킬 수 있으리라는 믿음을 가지고 민영화 등 개혁 조치를 추진하였으며 이와 같은 흐름은 자율성과 조직성과간의 관계에 대한 연구를 촉발시키는 계기가 되었다.

Verhoest(2005)는 신공공관리론에 기초해 준정부조직(quasi-autonomous public agencies)의 자율성 확대가 조직성과 향상에 기여할 것이라는 가설을 사례연구를 통해 검증하고자 하였다. 독립변수로서 자율성이 공공기관에 대한 정부의 통제의 정도에 의해 결정된다고 보고 통제의 유형을 투입 통제(input control), 결과 통제(result control), 성과와 연계된 재정 지원(performance related funding), 경쟁(competition) 등 4가지로 구분하였다. 이 때 선행변수는 준정부조직의 목표, 직속 상위부처의 목표, 기타 정부부처의 목표로 설정하고 매개변수로는 투입의 최적 배합 선택 가능성 확대, 정보 불균형 감소, 목표 갈등 감소, 복대리인 문제 감소로 설정하였다. Verhoest(2005)가 제시한 독립변수로서 4가지 정부의 통제 유형을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다 .

첫째, 투입 통제란 준정부조직이 생산과정에서 투입요소를 어떻게 사용할지에 대한 선택권을 정부가 제한하는 것을 의미한다. 투입 통제는 곧 관리 자율성의 제약을 의미하므로, 투입통제를 축소함으로써 관리 자율성을 강화시켜 투입의 최적 조합 가능성을 높이면서 조직성과 향상을 위한 동기를 유발시킬 수 있다고 주장한다.

둘째, 결과 통제란 정부가 준정부조직에 대해 명확한 목표를 부여하고 결과를 사후 평가함으로써 통제하는 방식을 의미한다. 결과통제는 정부와 준정부조직간 정보 비대칭 문제 해소, 상호 목표 연계, 부처간 목표 우선순위 조정 등을 통해 준정부조직의 기회주의적 행태를 완화시킴으로써 성과 향상에 기여한다.

셋째, 성과와 연계된 재정 지원이란 준정부조직의 성과와 정부의 재정 지원을 연계시키는 방식으로 대리인인 준정부조직에게 인센티브임과 동시에 위협요소로 작용한다. 성과와 연계된 재정 지원을 확대함으로써 기관 목표 갈등을 감소시키고 준정부조직에게 동기를 부여하는 방식으로 성과 향상을 가져온다고 설명한다.

넷째, 경쟁의 도입은 다른 공급자들과의 경쟁을 유발함으로써 통제하는 방식으로 결과 통제와 성과와 연계된 재정 지원의 동기부여 효과를 강화시킨다. 경쟁의 도입을 통해 공급자간 성과 비교가 가능해지므로 정부의 정보비대칭 문제가 해소되어 성과 향상에 기여한다는 것이다.

준정부조직의 자율성과 성과간의 관계를 다른 또다른 연구로서 Yamamoto(2006)는 일본 공공기관의 자율성과 성과간의 관계를 분석하였다. 독립변수로서 자율성은 Verhoest et al.(2004)이 개념화한 다양한 자율성 유형 중에서 관리 자율성(management autonomy)에 초점을 맞추었다.¹⁾ 관리 자율성을 자원(resources), 운영(operation), 조직(organization) 등 세가지 차원으로 구분하고, 그 중에서 자원 관리는 예산편성, 예산집행, 조달, 계약, 인사관리, 자산 및 부채관리 등으로 세부 하위개념으로 구분하였다(Yamamoto, 2006).

1) Yamamoto(2006)는 Verhoest et al.(2004)이 제시한 여러 자율성 차원, 즉 관리적(managerial), 정책(policy), 구조적(structural), 재정적(financial), 법적(legal), 개입적(interventional) 자율성 중에서 일본의 공공기관은 동일한 법과 거버넌스의 적용을 받으며 정부에 대한 재정의존도가 크게 변하지 않는다는 특성을 고려하여 관리적 자율성만 연구대상으로 삼고 있다.

종속변수로서 성과는 기존의 연구들이 주로 재무적 성과만 고려하고 있다는 한계를 극복하기 위해 성과를 조직 효과성(organisational effectiveness), 효율성(efficiency), 서비스의 질(quality), 책무성(accountability) 등 네 차원으로 구성하여 재무적 성과뿐만 아니라 비재무적 성과까지 고려하고 있다. 한편 조직의 특성을 통제변수로 설정하고 있는데 이를 조직의 규모(size,) 자원에 대한 경쟁(competition for resources), 재무 구조(financial structure)로 정의하고 있다(Yamamoto, 2006).

Yamamoto(2006)는 실증분석을 통해 공공기관의 자율성과 조직성과간에 부분적 인과관계가 존재한다는 결과를 제시하였다. 자산 및 부채 관리는 조직 효과성과 책무성에 정(+의 영향을 미치고 계약은 효율성과 책무성에 정(+의 영향을 미친 반면, 예산 편성은 조직의 효과성과 효율성에 오히려 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편 예산 집행, 조달, 인사 관리, 조직 구조는 조직성과에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

국내 연구로 준정부조직의 자율성이 조직성과에 미치는 영향에 대한 실증연구는 아직 미흡한 실정이다. 하지영(2011)은 우리나라 공기업 21개를 대상으로 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 실증분석하였다. 독립변수로서 자율성을 기업지배구조, 자원의존도, 독자적 사업, 정부의 직접통제로 하위개념화하고 각각의 요소를 정부의 지분율, 총수입 대비 정부 지원수입 비중의 변화율, 사업비 증가율 및 전년도 감사원·주무부처 지적사항 개수로 측정하였다. 종속변수인 성과는 ‘투입 대비 산출’이라는 협의의 성과 개념으로 정의하고 성과 측정시 성장성, 수익성, 안정성, 효율성, 생산성 등 재무적 지표를 활용하였다. 통제변수로는 기관의 특성 및 거시환경으로 설정하였다. 실증분석 결과 기업지배구조는 성

장성, 안정성, 효율성, 생산성에 정(+)¹의 영향을 미치고 독자적 사업은 성장성과 안정성에 정(+)¹의 영향을 미친 반면, 자원의존도와 정부의 직접통제는 성과에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

준정부조직의 자율성에 대한 연구는 아니지만 공공부문의 자율성에 대한 유사 연구로서 오재록·전영한(2012)은 40개 중앙행정기관을 대상으로 관료적 자율성과 조직성과간의 관계에 대한 실증적인 접근을 시도하였다. 관료적 자율성을 Meier(1980)의 개념화를 원용하여 정치적 자율성, 입법적 자율성, 예산 자율성 등 세가지 차원으로 구분하였다. 종속변수인 성과는 혁신성(innovativeness)와 청렴성(integrity)으로 구분하고 통제변수로는 예산 규모, 인력 및 조직 규모, 혁신리더십, 혁신에 관한 비전과 전략의 적정성, 혁신에 대한 구성원 역량, 혁신에 대한 관리제도화를 설정하였다. 신공공관리론에 입각해 관료적 자율성 확대가 공공조직의 혁신을 촉진해 조직성과에는 긍정적인 영향을 미칠 것이나, 동시에 책무성을 약화시켜 부패가 유발되고 청렴성이 훼손될 것이라는 가설을 설정하였다. 실증분석 결과 정치적 자율성은 혁신성에 정(+)¹의 영향을 미치는 반면 입법적 자율성과 예산 자율성은 혁신성에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한편 청렴성의 경우 정치적 자율성과 입법적 자율성이 정(+)¹의 영향을 미치지만 예산 자율성이 미치는 영향은 유의미하지 않는 것으로 나타났다.

서성아(2010)는 독립규제기관으로서 공정거래위원회의 독립성이 조직 성과에 미치는 영향에 대해 실증 분석하였다. 독립성을 의사결정역량 독립성, 영향배제 독립성, 영향 독립성 등 세가지 차원으로 구분하고 조직 성과로서 안전의결, 사건처리, 시장집중완화에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 공정거래위원회의 독립성은 위원회의 안전처리건수나 사건처리건수에 대해서는 정(+)¹의 상관관계를 보이고 시장집중도에 대해서

는 부(-)의 상관관계를 보여 독립성의 제고가 조직성과 향상에 기여하는 것으로 보았다.

〈표 4〉 선행연구의 주요 결과

저자	연구대상	독립변수	종속변수
Koen Verhoest (2005)	플랑드르 지방의 공공법률기관	투입통제 결과통제 성과와 연계된 재정지원 경쟁	조직성과
Yamamoto (2006)	일본 공공기관	관리적 자율성 (자원, 운영, 조직)	조직효과성 효율성 서비스의 질 책무성
하지영 (2011)	우리나라 공기업 21개	기업지배구조 자원의존도 독자적 사업 정부의 직접통제	성장성 수익성 안정성 효율성 생산성
오재록 · 전영한 (2012)	우리나라 중앙행정기관 40개	정치적 자율성 입법적 자율성 예산 자율성	혁신성 칭렴성
서성아 (2010)	공정거래 위원회	의사결정역량 독립성 영향배제 독립성 영향 독립성	안건의결 사건처리 시장집중완화

2. 종합

공공부문에서의 자율성과 성과간의 관계에 대한 실증연구의 결론은 아직 합의에 이르지 못한(inconclusive) 상태이다. Verhoest et al.(2004)는 연구에 따라 결론이 달라지는 이유로 다음 3가지 측면을 제시하고 있다.

첫째, 기존 연구들이 자율성 외에 성과에 영향을 미치는 독립변수들을 다르게 설정하고 있기 때문이다. 둘째, 종속변수로서 성과에 대한 개념화와 측정방법이 연구자마다 서로 상이하기 때문이다. 대부분의 연구들은 재무적 성과만을 다루고 있으며 소수의 연구만이 효과성, 질, 책무성, 시스템 일관성 등 비재무적 성과를 포함시키고 있다. 셋째, 자율성에 대한 개념 및 측정도 연구에 따라 달라지기 때문이다. 자율성의 여러 차원 중에서 관리적 자율성 등 일부 자율성만 고려하는 경우가 많으며 자료수집 방법도 문헌 분석, 설문조사 등으로 연구자마다 다른 접근법을 취하고 있다(Verhoest et al. 2004). 상기 논의에서 보듯이 준정부조직의 자율성과 성과에 대한 연구가 상당수 진전되었다고 하더라도 보다 설명변수의 선정, 변수의 개념화와 측정은 여전히 풀어야 할 숙제로 남아있다.

또한 우리나라 중앙행정부처 전체에 대한 자율성과 성과간의 관계에 대한 검증 시도는 이루어진 바 있으나(오재록·전영한, 2012), 우리나라 공기업뿐만 아니라 준정부기관을 포괄하는 준정부조직 전체에 대한 자율성과 성과에 대한 실증 분석은 아직 존재하지 않는 실정이다. 하지영(2011)의 연구는 우리나라 공기업 21개를 대상으로 자율성이 효율성 중심의 성과에 미치는 영향을 분석하는데 그치고 있다. 따라서 본 연구에서는 공기업 및 준정부기관을 모두 포함하는 준정부조직을 연구대상으로 설정해 자율성과 성과간의 관계를 분석하고자 한다. 독립변수인 자율성은 Christensen(2001)과 오재록(2014) 등 관련 선행연구에 기초해 구조적 자율성, 재정적 자율성, 집행적 자율성 등으로 세분하여 측정하고 종속변수인 조직성과는 효율성과 함께 책무성을 동시에 고려하도록 한다.

제3장 연구 설계

제1절 연구문제와 분석틀

1. 연구문제

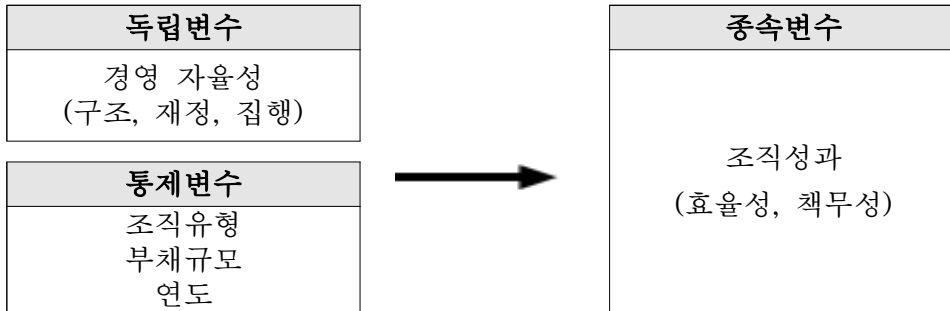
본 연구는 “준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 어떤 영향을 미칠 것인가?” 라는 질문에 대한 답을 찾고자 한다. 조직성과를 효율성과 책무성으로 구분하고 준정부조직의 경영 자율성이 효율성과 책무성에 각각 어떤 영향을 미치는지 살펴본다.

2. 연구의 분석틀

본 연구의 목적은 준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 것이다. 본 연구에서는 독립변수인 경영 자율성을 구조적 자율성, 재정적 자율성, 집행적 자율성으로 정의하였다. 조직성과는 효율성과 책무성으로 구분하고 효율성을 노동생산성으로 보았으며 책무성은 수직적 책무성, 고객 책무성, 내부적 책무성, 사회적 책무성 등 4가지로 구분하였다. 독립변수 이외에 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 제3의 요인으로 조직유형, 부채규모, 연도를 통제하였다.

상기 논의한 이론적 주장에 기초해 경영 자율성이 클수록 조직성과의 두가지 측면인 효율성과 책무성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 가설을 세울 수 있다. 본 연구에서 설정하는 연구의 분석틀은 다음과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



제2절 변수의 측정과 자료의 수집

1. 종속변수

1) 효율성

조직의 효율성 개념은 학자에 따라 그리고 조직의 성격에 따라 다르게 표현되는 모호하고 다의적인 개념이다. 효율성은 기본적으로 투입 대비 산출을 의미하는 경제학적 개념으로 공공부문의 경우 금전적으로 환산하기 어려운 산출물을 생산하기 때문에 민간 부문에 비해 효율성 측정이 어렵다는 특징이 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 계량화가 가능하며 연구대상인 117개의 공기업과 준정부기관 모두에 적용가능한 지표인 노동생산성을 활용해 효율성을 측정하고자 한다. 일반적으로 노동생산성은 노동투입량 대비 산출물로 측정되는데 기획재정부 주관으로 시행하는 공공기관 경영평가에서는 평균인원 대비 부가가치 비율로 측정한다. 여기에서 부가가치는 손익계산성상의 법인세비용 차감전 순이익, 인

건비, 순금융비용, 임차료, 세금과 공과, 감가상각비의 합으로 구성된다. 다만 기관의 특수성을 고려하여 기관별 편람에 부가가치 산정방식을 별도로 정하고 있거나 통제불능 사유 등으로 인하여 부가가치 구성항목에 대하여 기관별 편람에 별도로 명시한 경우는 위의 공통산식을 적용하지 않는다(기획재정부, 2013b).

2) 책무성

준정부조직은 정부로부터 재정적 지원을 받으므로 효율적으로 운영하는 것도 중요하지만 동시에 설립 목적에 부합하는 공적인 업무를 수행할 의무도 있다. 즉 준정부조직의 운영에 있어서 책무성 확보 역시 효율성 못지않게 중요한 이슈인 것이다(권오성 외, 2009). 준정부조직의 책무성 개념은 민간조직과 비교할 때 보다 다양한 철학적, 법적, 조직적 측면을 가지고 있어 단순하게 정의하기 어려우나 Hoek et al.(2005)은 책무성의 체계적인 분류를 시도하였다. 즉 공공부문의 책무성(public accountability)을 수직적 책무성(vertical accountability), 고객 책무성(customer accountability), 내부적 책무성(internal accountability), 사회적 책무성(social accountability) 등 4가지로 유형화한 것이다.

(1) 수직적 책무성 : 정부권장정책 점수

권오성 외(2009)는 Hoek et al.(2005)의 각각의 책무성 유형을 우리나라 준정부조직에 적용하여 개념을 재정립하였다. 첫 번째 책무성 유형인 수직적 책무성은 준정부조직이 상급·감독기관에 갖는 책무성으로서 법률상 설립목적과 정부 정책 방향에 비추어 얼마나 충실하게 운영되고 있는가

를 나타내는 개념이다(권오성 외, 2009). 본 연구에서는 수직적 책무성을 측정하는데 공공기관 경영평가 지표 중 하나인 ‘정부권장정책’ 점수를 활용하였다. 공공기관 경영평가는 기획재정부가 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 의거해 매년 공기업 및 준정부기관의 경영실적을 평가하는 제도로써 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업 등 세가지 범주에 대해 평가를 실시한다. 본 연구에서 수직적 책무성 측정에 활용하고자 하는 정부권장정책 점수는 리더십·책임경영 범주의 하위 평가지표로서 법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책에 대한 각 기관의 이행실적 정도를 계량화한 지표이다(기획재정부, 2013b).

(2) 고객 책무성 : 고객만족도

두 번째 책무성 유형으로서 고객 책무성은 준정부조직이 공급하는 재화나 서비스를 소비하는 고객에 대한 책무성을 의미한다. 고객 책무성은 구체적으로 얼마나 양질의 서비스를 제공하는가, 고객이 서비스에 대해 만족하는가, 서비스 공급자가 전문성을 갖고 있는가 등의 세부요소에 의해 결정된다(권오성 외, 2009). 본 연구에서 고객 책무성은 기획재정부 주관의 공공기관 고객만족도 지수(PCSI: Public-service Customer Satisfaction Index)를 활용하여 측정하였다. PCSI 지수는 공공부문의 고객 만족도를 측정하는 대표적인 지표로서 준정부조직의 고객들을 대상으로 하는 개별면접 및 현장조사 결과를 기초로 산출된다.

(3) 내부·사회적 책무성 : 청렴도

세 번째 유형인 내부적 책무성은 준정부조직의 내부 의사결정이 투명

하게 이루지고 자체 평가시스템이 잘 갖추어져있는지 등에 따라 결정된다(권오성 외, 2009). 마지막으로 사회적 책무성은 궁극적으로 준정부조직의 주인은 우리 사회 전체 또는 국민이라는 인식에 기초하고 있다. 경영공시를 통해 내부 성과 및 계획을 외부와 투명하게 공유하고 사회적으로 바람직한 활동을 추구함으로써 국민들의 신뢰를 받을 때 사회적 책무성이 높다고 볼 수 있다(권오성 외, 2009).

본 연구에서는 내부적 책무성과 사회적 책무성을 측정하는 지표로 국민권익위원회의 공공기관 종합청렴도를 활용하였다. 종합청렴도 측정모형에 따르면 조직 내부 직원의 입장에서 소속 기관의 인사, 예산집행, 업무지시에 있어서 투명하고 공정하게 업무를 처리한 정도를 측정하는 ‘내부청렴도’와 일반국민의 입장에서 업무처리의 투명성 및 책임성, 직·간접적 부패경험 및 인식 정도를 측정하는 ‘외부청렴도’, 그리고 정책고객이 예산낭비, 정책결정 및 사업과정의 투명성, 부패 인식 및 경험 등을 측정하는 ‘정책고객 평가’를 가중합산하여 종합청렴도를 산출한다. 공공기관 청렴도 조사는 매년 실시되고 있으며 2013년에는 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 공직유관단체 등 총 653개 기관에 대하여 국민, 기관 내부 직원, 정책관계자 등 약 24만명을 대상으로 실시되었다(국민권익위원회, 2013).

2. 독립변수

1) 자율성 측정 모형

(1) Christensen의 연구

Christensen(2001)의 연구는 준정부조직의 자율성을 측정하고자 하는 연구들의 기초가 되고 있다. 준정부조직의 공식적 자율성(formal bureaucratic autonomy)은 구조적 자율성, 재정적 자율성, 법적 자율성 등 3가지 차원으로 구성된다고 보았다.

첫째, 구조적 자율성은 준정부조직의 기관장의 보고 경로와 기관장 임명 주체에 따라 달라진다. 예컨대 준정부조직의 구조적 자율성이 낮은 경우, 준정부조직의 기관장은 주무부처 장관에게 직접 보고하고 기관장의 임명권도 주무부처 장관이 가지고 있다. 준정부조직의 구조적 독립성이 높을수록 이사회가 주무부처 장관의 권한을 대신 수행하게 된다. 구조적 자율성이 가장 높은 수준인 경우, 준정부조직의 기관장이 주무부처 장관에게 보고하는 대신 이사회에게만 보고하며 기관장의 임명권도 이사회가 행사한다. 이때 이사회는 장관의 통제를 직접적으로 받지 않는 독립적인 외부 인사로 대부분 구성되어 있다.

둘째, 재정적 자율성은 준정부조직의 예산 운용에 대한 정부의 통제 정도에 의해 달라진다. 과거에는 준정부조직의 기관장이 예산에 대한 재량을 발휘할 여지가 거의 존재하지 않았다. 1964년 정부 예산 시스템에 대한 일련의 개혁이 이루어지면서 예산을 보다 신축적으로 운용할 수 있게 되었다. 준정부조직이 정부로부터 예산을 지원받아 예산 운용에 여러 가지 제약을 받는 경우 재정적 자율성이 낮은 것으로 보고, 준정부조직

이 정부로부터 예산 지원을 받지 않고 자체적으로 재원을 마련하는 경우 재정적 자율성이 높다고 본다.

셋째, 법적 독립성은 준정부조직의 기관장이 본인의 권한 범위 내에서 정부의 간섭이나 개입 없이 독립적으로 법규를 제정할 수 있는 정도를 의미한다. 자율성이 낮은 경우 준정부조직의 기관장은 구체적인 개별 사례에 대해서만 협소한 범위 내에서 재량권을 발휘할 수 있는 반면, 자율성이 높은 경우 주무부처 장관과 협의하거나 지침을 받는 과정 없이 자체적으로 포괄적인 권한을 행사할 수 있다.

(2) Verhoest의 연구

Verhoest(2005)의 연구는 준정부조직에 대한 정부의 통제(control by government)가 조직성과에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 본 연구 제2장 제2절에 살펴본 바와 같이 준정부조직의 자율성을 ‘정부의 통제로부터 자율성’으로 정의하고 있으므로 Verhoest(2005)가 정부 통제를 어떻게 측정했는지 주목할 필요가 있다.

통제의 유형은 크게 투입 통제(input control), 결과 통제(result control), 성과와 연계된 재정 지원(performance related funding), 경쟁(competition) 등 4가지로 구분된다. 첫째, 투입 통제란 준정부조직이 생산과정에서 투입요소를 어떻게 사용할지에 대한 선택권을 정부가 제한하는 것이다. 둘째, 결과 통제란 정부가 준정부조직에 대해 명확한 목표를 부여하고, 모니터링하고, 목표 달성 정도를 평가함으로써 통제하는 방식이다. 셋째, 성과와 연계된 재정 지원이란 준정부조직의 성과와 정부의 재정 지원을 연계시키는 통제 유형이다. 넷째, 경쟁의 도입은 다른 공급자들과의 경쟁을 유발함으로써 준정부조직을 통제하는 것이다.

Verhoest(2005)는 벨기에 플랑드르 공공기관(Vlaamse Openbare Instellingen, VOD)에 대한 정부의 통제를 중심으로 사례연구를 실시하였다. 동 기간 플랑드르 정부는 투입 통제와 같은 사전적(ex ante) 통제에서 결과 통제나 시장 요소 도입과 같은 사후적(ex post) 통제로 준정부조직에 대한 정책 방향을 선회하였다. 총 32개의 공공기관에 중에서 4가지 통제 유형 전부에 변화가 나타난 사례를 선정하기 위해 문헌 분석과 인터뷰를 실시하였다. 그 결과 플랑드르 고용 지원기관 (Flemish Employment Service, FES)이 유일하게 적합한 사례인 것으로 나타났다.

Verhoest(2005)는 본 연구를 무려 3년간에 걸쳐 수행하였다. 1992년에서부터 1999년에 이르기까지 FES에 대한 플랑드르 정부의 통제 정도를 측정하기 위해 광범위한 문헌 분석과 데이터 수집 과정을 거쳤으며, 주요 행위자의 인식을 측정하기 위해 구조화된 질문지를 가지고 인터뷰를 실시하였다. 동 연구는 FES라는 특정 기관에 대한 심층적인 사례 연구를 통해 준정부조직의 자율성이 성과에 미치는 영향을 실증적으로 확인하였다는데 의의가 있다.

(3) Yamamoto의 연구

Yamamoto(2006)는 일본 공공기관의 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 분석한 연구에서 관리적 자율성을 자원(resources), 운영(operation), 조직(organization) 등 세 가지 하위 차원으로 구분하였다. 그 중에서 자원 관리는 예산편성, 예산집행, 조달, 계약, 인사관리, 자산 및 부채관리 등으로 보다 세분화하였다.

Yamamoto(2006)는 자율성 측정을 위한 양적인 데이터를 시계열로 확보하기 어렵다는 한계를 지적하면서, 메일로 설문지를 발송해 자율성에

대한 인식을 조사하는 방법을 택했다. 57개의 일본 공공기관의 기관장과 주요 임원들을 대상으로 메일을 보내 자율성에 대해 자가 진단을 하도록 하였으며, 총 181명(표본의 69.6%)으로부터 응답을 회수하였다.

(4) Meier와 오재록의 연구

Meier(1980)의 연구는 중앙행정기관의 자율성에 대한 연구로서 준정부 조직에 대한 직접적인 연구는 아니지만, 양적인 데이터를 통해 공공조직의 자율성을 측정하려는 시도라는 점에서 눈여겨 볼 필요가 있다. Meier(1980)는 조직 권력(organizational power)이 자원(resources)과 그 자원을 이용하는데 있어서의 재량권을 의미하는 자율성(autonomy)에 의해 결정된다고 보고 구체적으로 자율성을 다음 3가지 지표를 통해 측정하였다. 첫 번째 지표는 항구적 예산 승인(permanent authorizations)으로 장기 예산을 승인받으면 매년 예산 승인 절차를 거칠 필요가 없으므로 의회 상임위원회로부터 자율성을 보장받을 수 있다고 보았다. 두 번째 지표인 예산 재량권(budgetary discretion)은 의회가 요구하는 기관의 예산 항목 수준과 프로그램간 전·이용 가능 범위로 측정하였다. 마지막으로 법적 자율성 측정을 위해 해당 기관이 제정한 법령의 수와 법률 페이지 수 대비 하위 법령 페이지수 비율을 활용하였다.

오재록(2014)은 Meier(1980)의 연구를 참고하여 우리나라 관료제 자율성을 측정하는 지표를 개발하였다. 관료제 자율성을 구조적 자율성(structural autonomy), 재정적 자율성(financial autonomy), 입법적 자율성(legislative autonomy) 등 3가지 하위 차원으로 구분하였다. 첫째, 구조적 자율성은 정부부처가 정책을 추진하는 과정에 있어서 대통령과 국회로부터 얼마나 재량권을 부여받을 수 있는가를 의미한다. 구조적 자율성은

대통령과 접촉하는 빈도를 토대로 산출되는 ‘대통령과의 정치적 거리 지수’와 국회 상임위원회 출석일수 대비 국정감사 수감일수로 산출되는 ‘국회와의 정치적 거리 지수’로 측정된다. 둘째, 재정적 자율성은 정부부처가 자원을 이용할 때 얼마나 재량을 발휘할 수 있는가를 의미한다. 재정적 자율성은 예산의 전용 및 이용 비율, 특수활동비 규모로 측정하였다. 셋째, 입법적 자율성은 정부부처가 자신의 선호와 목적을 법령에 반영할 수 있는 정도를 나타낸다. 소관 법률의 페이지 수에 비해 하위법령, 즉 시행령과 시행규칙의 페이지 수의 비율이 더 크다는 것은 국회의 위임 범위가 넓은 것으로 곧 정부부처의 자율 범위가 상대적으로 더 크다는 것을 의미한다.

(5) 하지영의 연구

하지영(2011)은 우리나라 공기업의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 양적인 데이터를 통해 실증 분석하였다. 자율성을 기업지배구조, 자원의존도, 독자적 사업, 정부의 직접통제로 하위 개념화하고 각각의 요소를 정부의 지분율, 총수입 대비 정부 지원수입 비중의 변화율, 사업비 증가율 및 전년도 감사원·주무부처 지적사항 개수로 측정하였다.

(6) 자율성 측정에 관한 기존 모형의 종합

자율성 측정 모형화에 대한 초기 연구로 주목받고 있는 Christensen (2001)의 연구는 자율성을 구조적, 재정적, 법적 자율성으로 하위 개념화하고, 각 자율성의 높고 낮음을 구분할 수 있는 기준을 제시하여 자율성 측정 관련 논의의 기초를 마련하였다는데 의의가 있다. 그러나 자율성을

측정할 수 있는 구체적인 지표와 자료 수집방법에 대한 언급은 논의에 포함되어 있지 않다.

Verhoest(2005)의 연구는 벨기에 공공기관 FES에 대한 심층적인 사례 연구를 통해 자율성을 측정하고 조직성과에 미치는 영향을 확인하였다. 문헌 분석, 데이터 분석, 인터뷰 등 다양한 연구 방법을 활용해 3년에 걸쳐 진행된 방대한 연구로서, 본 연구에 그대로 적용하기엔 현실적인 어려움이 존재한다.

Yamamoto(2006)의 연구는 일본 공공기관의 기관장 및 임원을 대상으로 설문 조사를 통해 자율성을 측정하였다. 특정 사안에 대한 인식을 묻는 설문 조사의 경우, 조사 대상의 주관이 개입될 여지가 높다는 조사방법 자체의 근본적인 한계가 존재한다.

하지영(2011)의 연구는 우리나라 공기업의 자율성을 양적인 데이터로 측정하여 조직성과에 미치는 영향을 실증 분석하였다는 점에서 연구의 객관성을 높이는데 기여하였다. 그러나 기존 다른 연구에 비해 체계화가 부족하고 21개 공기업만을 연구 대상으로 하고 있어 준정부기관까지 연구 범위로 포괄하고 있는 본 연구에 적용하기엔 적절하지 않다.

Meier(1980)와 오재록(2014)의 연구는 객관적 데이터로 공공조직의 자율성을 측정하기 위한 다차원이기도 체계적인 측정 모델을 제시하고 있다. 하지만 이들 연구는 중앙행정기관에 대한 것으로 예산의 전용 및 이용 비율, 특수활동비, 소관 법률 페이지 수 대비 하위 법령 페이지 수 등과 같이 중앙행정기관에만 적용될 수 있는 특수한 측정 지표를 제시하고 있다.

본 연구에서는 연구의 객관성 확보 문제와 시간적·물리적 제약 등을 감안하여 기존에 존재하는 계량적 데이터를 활용해 조직의 자율성을 측정하고자 한다. 다만 공기업과 준정부기관을 포괄하는 준정부조직에 대

한 자율성 측정 지표는 아직 존재하지 않으므로, 선행연구 중에서 종합적이고 체계적이라고 판단되는 Christensen(2001)과 오재록(2014)의 연구를 참고하되 다른 선행연구의 측정지표를 활용하거나 새로운 지표를 개발하여 측정하고자 한다.

2) 준정부조직의 자율성 측정

(1) 구조적 자율성

본 연구에서는 구조적 자율성(structural autonomy)을 준정부조직이 국회나 정부부처로부터 얼마나 많은 재량권을 부여받을 수 있는가로 정의한다. Christensen(2001)은 구조적 자율성이 준정부조직의 기관장의 보고 경로와 기관장의 임명 주체에 따라 달라진다고 보았다. 우리나라 준정부조직은 모두 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는데, 기관장의 보고 경로와 임명 주체에 관한 조항 내용을 살펴보면 기관간 유의미한 차이가 존재하지 않는다. 즉, Christensen(2001)의 구조적 자율성 측정 지표는 본 연구에 활용하기에 적절하지 않다.²⁾

2) 먼저, 보고 경로의 경우 심의의결 기구로서 ‘공공기관운영위원회’와 ‘이사회’를 두게 되어 있다. 동법 제8조와 제17조는 양 기구의 심의의결 사항과 보고 사항을 적시하고 있으며, 동법 제9조와 제18조는 양 기구를 어떻게 구성할지에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 다시 말하면 조직간에 공식적인 보고 경로에 대한 차이는 존재하지 않는 것이다. 기관장의 임명 주체의 경우 동법 제25조는 공기업의 장은 대통령이 임명하도록, 동법 제26조는 준정부기관의 장은 주무기관의 장이 임명하도록 정하고 있다. Christensen(2011)은 기관장 임명 권한이 주무기관의 장에게 있는지 아니면 이사회에 있는지로 자율성의 기준을 제시하고 있으나, 우리나라 공공기관의 경우 대통령 또는 주무기관의 장이 임명권을 보유하고 있어 모두 행정부의 통제를 강력하게 받는 것으로 볼 수 있다. 대통령 또는 주무기관의 장 중 누가 임명권을 가지고 있는가에 따라 자율성이 달라진다고 볼 수 있지만, 이는 조직 유형에 따라 차이가 발생하는 것이지 개별 조직간에 나타나는 차이는 아니다. 아울러 조직 유형은 제3장 제1절 연구모형에서 제시한 바와 통제 변수에 포함되어 있다.

오재록(2014)은 중앙행정기관의 구조적 자율성을 대통령과의 정치적 거리(대통령과 접촉하는 빈도)와 국회와의 정치적 거리(국회 상임위원회 출석일수 대비 국정감사 수감일수)로 측정하였는데 이 역시 본 연구에 그대로 적용할 수 없는 지표들이다.

본 연구에서는 준정부조직에 대한 강력한 통제력을 행사하는 정부부처와 국회와의 정치적 거리를 측정하기 위해 기관장의 경력 배경과 전년도 국회·행정부의 감사 지적 건수를 지표로 개발하였다.

① 기관장 경력 배경

네트워크 이론에 따르면 사람들이 새로운 조직에 가더라도 과거 자신이 속한 조직의 영향을 받는 경향이 있다. 따라서 즉 정부 관료나 정치인이 준정부조직의 기관장으로 임용되는 경우 내부승진자나 기타 외부 전문가인 경우에 비해 정부부처나 국회의 영향력이 커져 자율성에 제약을 받게 될 것임을 유추할 수 있다. Ramanadham(1986)은 경영진 임용 과정에서 정부 관료와 정치권의 간섭이 심하면 경영의 자율성이 확보되지 못하고 결과적으로 비효율성을 초래하게 된다고 하였다. 상기 논의에 기초하여 본 연구에서는 준정부조직의 기관장의 경력 배경을 구조적 자율성을 측정하는 지표로 사용한다. 기관장의 경력 배경을 가변수(dummy variable)로 설정하여 관료 및 정치인 = 0, 그 외의 경우 = 1의 값을 부여한다.

② 국회·행정부 감사

하지영(2011)은 공기업에 대한 정부의 직접통제를 측정하는 지표로 전

년도 감사원·주무부처 감사 지적사항 개수를 제시하였다. 그러나 감사원·주무부처 뿐만 아니라 국회도 국정감사를 통해 그 결과에 따라 시정 조치를 요구할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 따라서 본 연구에서는 하지영(2011)이 제시한 지표에 국회 감사를 포함시켜 국회와 감사원·주무부처의 감사 지적사항 건수의 총합을 측정 지표로 활용하고자 한다.

본 연구에서는 감사 지적 건수가 많을수록 자율성이 제약을 받아 성과에 영향을 미칠 수 있다고 가정하고 있으나 오히려 조직성과가 좋지 않기 때문에 감사 지적 건수가 많이 발생한 것은 아닌지, 즉 내생성의 문제가 제기될 수 있다. 또한 감사 지적사항에 대한 개선조치가 이루어지기까지 일정한 시차도 존재한다. 이 두가지 문제를 해결하기 위해 본 연구에서는 당해년도 감사지적 건수가 아닌 전년도 감사지적 건수를 데이터로 활용한다.

(2) 재정적 자율성 : 재정의존도

재정적 자율성(financial autonomy)은 재정적 자원 이용에 있어서 준정부조직의 자율 재량 범위를 의미한다. Christensen(2001)은 준정부조직의 전체 예산 중 정부지원 비중이 높을수록 자율성이 낮아진다고 보았다. 이는 Ginsberg와 Buchholtz(1990)의 자원의존이론과도 일맥상통한다. 동이론에 따르면 특정 조직이 소수의 공급자로부터 안정적으로 자원을 확보하는 경우 공급자에 대한 의존도가 높아지지만, 외부 환경의 변화로 더 이상 안정적인 자원 조달이 어려워지면 전략적인 대응을 추구하면서 자율성이 높아진다는 것이다. 본 연구는 Christensen(2001)의 논의에 기초해 정부에 대한 준정부조직의 재정의존도로 재정적 자율성을 측정하고자 한다. 재정의존도는 준정부조직의 총수입액에서 정부순지원액이 차지하

는 비중으로 측정한다. 이때 정부순지원액은 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입, 위탁수입, 기타수입으로 구성된다.

(3) 집행적 자율성 : 조직규모

Christensen(2001)과 오재록(2014)은 자율성의 세가지 하위 차원 중 하나로 법적 자율성을 제시하였다. 앞서 논의한 바와 같이 준정부조직의 운영과 관련된 사항은 공통적으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받으므로 법적으로 준정부조직이 권한을 위임받아 재량을 행사할 수 있는 범위는 조직간에 차이가 없는 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 입법적 자율성 대신 준정부조직이 소관 업무를 집행하면서 재량을 발휘할 수 있는 정도, 즉 집행적 자율성(executive autonomy)을 측정하고자 한다.

준정부조직의 집행적 자율성을 측정하는 지표는 경영학의 유사 선행연구를 참고로 하여 개발하였다. Gates and Egelhoff(1986)은 미국, 영국, 유럽의 다국적기업 중 규모가 큰 50개사를 대상으로 해외 자회사의 자율성에 관한 연구를 수행한 결과 자회사 규모가 클수록 자율성에 정(+)의 영향을 미친다고 결론 내렸으며, 김성용·이광철(2009)은 본사와 자회사 간의 관계에 있어서 자회사의 규모가 클수록 본사에 대한 교섭권이 강해지고 종합적인 경영역량이 커진다고 보았다. 이같은 선행 연구에 기초하여 본 연구에서는 준정부조직의 규모가 클수록 집행적 자율성이 커지는 것으로 본다. 조직의 규모는 공기업과 준정부기관에 공통으로 적용하기에 적합하다고 판단되는 지출액과 총정원수로 측정한다.

3. 통제변수

1) 부채규모

준정부조직의 막대한 부채는 준정부조직의 성과를 저해하는 요인으로 계속 지적되고 있다(유미년, 2012). 2013년 한국토지주택공사 부채는 147조 8,130억원에 달하며, 한국전력공사 60조 5,904억원, 한국가스공사 35조 2,658억원 등으로 에너지 공기업의 부채도 심각한 수준이다. 정부는 18개 기관을 부채감축 중점관리대상기관으로 지정해 사업조정과 자산매각, 경영효율화 등을 통한 부채증가 규모 감축 계획을 추진하고 있다.

이에 반해 부채를 전혀 활용하지 않는 것보다 상환능력만 있다면 차입 경영을 통해 장기적인 이윤을 높일 수 있다는 의견도 존재한다. 오영호(2005)의 연구는 적정 규모의 부채를 운영함으로써 자기자본수익률(ROE)을 높일 수 있음을 실증적으로 분석하였다. 상기 논의를 종합해볼 때 조직의 부채규모는 조직성가에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 부채규모를 조직성가에 영향을 미치는 통제변수로 설정하고자 한다.

2) 기관유형

최홍석 등(2008)의 연구에서는 공공기관의 유형이 성과에 영향을 미치는 것으로 보았다. 공기업과 준정부기관은 조직의 존립 목적 및 운영 방식에 있어서 강조되는 가치가 다르기 때문이다. 즉 공기업은 상업성이 강조되는 반면, 준정부기관은 공공성이 강조되는 경향이 있다. 2007년

말 298개 공공기관을 대상으로 연구한 결과에 따르면 시장형 공기업의 운영과정이 위탁집행형 준정부기관에 비해 성과 창출에 더 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서도 기관유형을 통제변수로 삼고 2013년도 공공기관 경영평가 편람(기획재정부, 2013b)에 따라 5개 유형으로 분류한다. 공기업 I =1, 공기업 II =2, 기금관리형 준정부기관 =3, 위탁집행형 준정부기관=4, 강소형 준정부기관=5의 값을 부여하였다.

3) 연도

시간적인 요소가 조직성과에 미치는 영향을 통제하기 위해 연도를 통제변수로 설정하였다. 2011년=1, 2012년=2, 2013년=3의 값을 부여하였다.

〈표 5〉 각 변수의 측정방법

변수		측정방법	
종속 변수	효율성	노동생산성	
	책무성	수직적 책무성	
		고객 책무성	
		내부·사회적 책무성	
독립 변수	경영 자율성	재정적 자율성	
		구조적 자율성	기관장 경력
			국회·행정부 감사
		집행적 자율성	조직규모
통제 변수	부채규모	log(부채 액수)	
	기관유형	공기업 I =1, 공기업 II =2, 기금관리형 준정부기관=3, 위탁집행형 준정부기관=4, 강소형 준정부기관=5	
	연도	2011년=1, 2012년=2, 2013년=3	

4. 자료의 수집

본 연구에서는 117개 준정부조직에 대한 2011년-2013년간 자료를 수집하였다. 자료수집 대상기간을 3년으로 설정한 이유는 공공기관 경영평가편람상 조직유형 분류가 2011년을 기점으로 수정되었고, 일부 독립변수의 경우 2011년 이후 데이터만 존재하기 때문이다. 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영정보 시스템(All Public Information in One: ALIO)에서 수입지출항목은 2013년도 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행령 개정에 따라 2011년도부터 결산부터 신규 입력하도록 되어있어 2010년 이전 데이터를 구할 수 없고, 각 기관의 홈페이지 경영공시에서도 최근 3년간의 데이터만 제공하는 경우가 대부분이어서 자료 수집이 불가능했다.

변수 측정에 필요한 데이터는 다양한 채널을 통해 수집되었다. 먼저 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영정보 시스템(All Public Information In One: ALIO)에서 총수입액, 정부순지원액, 지출액, 총정원수, 부채규모 자료를 수집하였다. 다음으로 기획재정부 공공기관 경영실적 평가보고서(2011-2013년)를 통해 노동생산성, 고객만족도 점수를 수집하였다. 종합청렴도 점수는 국민권익위원회에서 발표하는 공공기관 청렴도 측정 결과보고서(2011-2013년)를 통해 수집하였다. 기관장 경력 배경은 1차적으로 네이버 인물 검색을 통해 구했으며 자료가 없는 경우 기관 홈페이지나 기사 검색 등을 통해서 구하였다. 국회·행정부의 전년도 감사 지적사항 개수는 각 상임위원회의 국정감사 결과보고서(2010-2012년)와 ALIO를 통해서 수집하였다.

제3절 가설 및 모형의 설정

1. 가설의 설정

본 연구에서는 준정부조직의 자율성이 조직성과에 각각 어떤 영향을 미치는지 검증하고자 한다. 준정부조직의 관리에 있어서 지배적인 패러다임인 기업가적 관리 관점은 준정부조직의 경영 자율성이 높아질수록 효율성과 책무성에 모두 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 따라서 본 연구에서도 준정부조직의 경영 자율성이 확대될수록 효율성이 높아진다는 연구가설을 설정하였다.

<가설 1> 준정부조직의 경영 자율성이 클수록 효율성이 높을 것이다.

<가설 1.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 노동생산성이 높을 것이다.

<가설 1.2> 준정부조직의 기관장이 내부 승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 노동생산성이 높을 것이다.

<가설 1.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 노동생산성이 높을 것이다.

<가설 1.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 노동생산성이 높을 것이다.

<가설 1.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 노동생산성이 높을 것이다.

다음으로 책무성에 대해서도 준정부조직의 경영 자율성이 높아질수록 책무성이 높아진다는 연구가설을 설정할 수 있다. 전술한 바와 같이 책

무성은 정부권장정책 점수, 고객만족도, 청렴도 등 세가지 지표를 통해 측정하였다. 먼저 <가설 2>는 경영 자율성과 정부권장정책 점수간의 관계에 대한 것이다.

<가설 2> 준정부조직의 경영 자율성이 클수록 수직적 책무성이 높을 것이다.

<가설 2.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.

<가설 2.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 정부권장정책 점수가 높을 것이다.

<가설 2.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.

<가설 2.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.

<가설 2.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.

다음으로 <가설 3>은 준정부조직의 경영 자율성과 고객 책무성을 나타내는 고객만족도간에 정(+)의 관계가 존재할 것으로 예측하고 있다.

<가설 3> 준정부조직의 경영 자율성이 클수록 고객 책무성이 높을 것이다.

<가설 3.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 고객만족도가 높을 것이다.

<가설 3.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우

관료나 정치인인 경우에 비해 고객만족도가 높을 것이다.

<가설 3.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 고객만족도가 높을 것이다.

<가설 3.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 고객만족도가 높을 것이다.

<가설 3.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 고객만족도가 높을 것이다.

마지막으로 <가설 4>는 준정부조직의 경영 자율성과 내부적·사회적 책무성을 나타내는 청렴도와의 정(+)의 관계를 가정하고 있다.

<가설 4> 준정부조직의 경영 자율성이 클수록 내부적·사회적 책무성이 높을 것이다.

<가설 4.1> 준정부조직의 재정 의존도가 낮을수록 청렴도가 높을 것이다.

<가설 4.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 청렴도가 높을 것이다.

<가설 4.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 청렴도가 높을 것이다.

<가설 4.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 청렴도가 높을 것이다.

<가설 4.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 청렴도가 높을 것이다.

2. 모형의 설정

본 연구의 목적은 준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 이와 관련된 가설을 검증하기 위해 아래와 같은 분석 모형을 도출하였다.

<그림 2> 자율성이 조직성과에 미치는 영향에 관한 회귀모형

$$Y = \alpha + \beta_1 GS + \beta_2 LB + \beta_3 AD + \beta_4 EX + \beta_5 EM + \beta_6 DE + \beta_7 TY + \beta_8 YR + \epsilon$$

Y = 효율성, 책무성, GS = 재정의존도, LB = 기관장 경력 배경,
 AD = 감사 지적 개수, EX = 지출액, EM = 총 정원수,
 DB = 부채규모, TY = 기관유형, YR = 연도
 α = 상수항, β_n = 패러미터, ϵ = 오차항.

여기에서 Y 는 종속변수로 준정부조직의 효율성과 책무성을 의미하고, ϵ 는 종속변수에 영향을 미치지만 관측할 수 없는 요인으로 인해 나타날 수 있는 오차항을 의미한다. 상기 회귀모형을 통해 부채규모, 기관유형, 연도를 통제하면서 독립변수인 재정의존도, 기관장 경력 배경, 전년도 감사 지적사항 개수, 지출액, 총 정원수가 조직의 효율성과 책무성에 미치는 영향을 파악할 수 있다. 본 연구에서는 STATA 12.1 통계패키지를 활용하여 기술통계분석 및 합동 OLS 분석을 실시하였다.

제4장 실증 분석 결과

제1절 기술통계분석

1. 종속변수

본 연구에서는 조직성과를 효율성과 책무성 두가지 차원으로 정의하였다. 효율성을 측정하는 지표로 노동생산성을 설정하고, 책무성의 경우 정부권장정책 점수, 고객만족도, 청렴도 등 세가지 지표로 측정하였다.

1) 효율성

먼저 노동생산성에 대한 기술통계를 살펴보면 관측치가 298개인데 이는 총 관측치 336개 중 38개가 누락된 결과이다. 공공기관 경영평가편람(2013b)에 따르면 업무효율을 노동생산성, 사업수행 효율성, 자본생산성, 부가가치율 중 각 기관의 업무특성을 고려하여 설정하도록 되어있다. 2011년과 2012년에는 경영평가 대상인 모든 기관에 대해 업무효율을 노동생산성으로 측정하였으나, 2013년에는 교통안전공단, 국립공원관리공단, 대한무역투자진흥공사 등 35개 기관의 측정지표가 사업수행 효율성으로 변경되었다. 그 결과 2013년도 35개 기관의 노동생산성 데이터가 존재하지 않는다. 한편 건강보험심사평가원의 경우 다른 기관과는 달리 노동생산성을 평균인원 대비 부가가치가 아닌 인건비 대비 매출액으로 산출하고 있어 3년간 데이터를 분석대상에서 제외하였다.

2011-2013년간 298개 관측치의 노동생산성 평균값은 782백만원이다. 이는 1인당 산출하는 연간 평균 부가가치의 규모가 782백만원임을 의미한다. 노동생산성의 최소값은 14.1백만원이고 최대값은 23,966백만원으로 매우 큰 편차를 보이고 있다. 2013년 공무원연금관리공단의 노동생산성이 239억 66백만원으로 가장 높은 반면, 2012년 한국철도공사가 14백만원으로 가장 낮은 것으로 나타났다. 기관 유형별로는 기금관리형 준정부기관이 대체로 다른 유형에 비해 노동생산성이 높은 경향을 보였다. 본 연구에서는 기관간 노동생산성의 편차가 매우 큰 점을 감안하여 정규분포 가정 만족을 위해 노동생산성을 log값으로 변환하였다.

<표 6> 효율성에 대한 기술통계량

변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
노동생산성	298	782.344	2701.715	14.101	23,966
log(노동생산성)	298	2.287	0.582	1.149	4.38

2) 책무성

먼저 수직적 책무성을 나타내는 정부권장정책의 관측치는 336개로 누락된 데이터가 없었다. 정부권장정책의 3년간 평균 점수는 100점 만점에 87.139점으로 나타났다. 2013년 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전 등 한전 자회사들이 유일하게 100점을 받은 한편, 부산항만공사가 2011년 45.48점으로 최저점을 기록하였다.

다음으로 고객 책무성을 나타내는 고객만족도의 관측치는 21개 데이터가 누락된 315개이다. 주 고객이 모회사 한전인 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국수력원자력 등 6

개 기관과 한국원자력환경공단이 고객만족도 조사 대상에서 제외되어 총 7개 기관의 3년간 고객만족도 데이터가 존재하지 않았다. 315개 관측치의 평균값은 100점 만점에 90.428점으로 나타났다. 한국가스공사가 2011년 99.024점을 받아 가장 높은 점수를 기록하였으며, 한국보건복지정보개발원이 75.6점으로 가장 낮은 점수를 받았다.

마지막으로 내부적 책무성과 사회적 책무성을 나타내는 종합청렴도의 관측치는 336개 중 9개가 제외된 327개이다. 국민권익위원회는 2년 연속 종합청렴도 I 등급 기관이면서 외부적발에 의한 부패행위 징계자가 없는 우수 기관은 측정대상에서 제외하도록 정하고 있다. 우수기관에 해당하여 평가에서 제외된 기관과 2011년에 준정부기관으로 신규 지정된 한국보건복지정보개발원의 데이터가 누락되었다. 327개 관측치의 청렴도 평균값은 10점 만점에 8.53점으로 나타났다. 2012년 한국남부발전이 9.28점으로 가장 높은 점수를 받은 한편, 2012년 건강보험심사평가원이 7.6점으로 최하위점수를 받았다.

<표 7> 책무성에 대한 기술통계량

변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
정부권장 정책 점수	336	87.139	10.404	45.48	100
고객만족도	315	90.428	4.941	75.6	99.024
청렴도	327	8.53	0.326	7.6	9.28

2. 독립변수

1) 재정적 자율성

준정부조직의 정부에 대한 재정의존도가 낮을수록 재정적 자율성이 높아지는 것으로 보고, 재정의존도는 준정부조직의 총수입액에서 정부순지원액이 차지하는 비중으로 측정하였다. 2011-2013년간 336개 관측치의 재정의존도 평균값은 34.492%이고 표준편차는 35.24%이다. 재정의존도는 0%에서부터 100%에 이르기까지 매우 다양한 분포를 보였다.

〈표 8〉 재정의존도에 대한 기술통계량

변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
재정의존도	336	34.492	37.24	0	100

2) 구조적 자율성

(1) 기관장 경력 배경

본 연구에서는 기관장의 경력 배경을 관료 및 정치인과 내부 승진 및 외부전문가 등 두 가지 유형으로 구분하여 더미 변수로 처리하였다. 관료나 정치인이 준정부조직의 기관장으로 임용되는 경우 내부 승진자나 외부 전문가인 경우에 비해 정부나 국회로부터 받는 영향력이 커져서 자율성이 축소되는 것으로 보았다. 2011-2013년간 336개 관측치의 기관장 출신배경을 살펴보면 관료 및 정치인인 경우가 59.11%이

고, 내부 승진자이거나 외부 전문가인 경우가 40.89%였다.

<표 9> 기관장 경력 배경 분포

변수명	하위 유형	빈도	백분율(%)
기관장 경력 배경	관료 및 정치인	213	63.99
	내부 승진 및 외부 전문가	123	36.61
	합계	336	100.00

(2) 국회·행정부 감사

본 연구에서는 각 기관의 운영과 실적에 대한 국회, 감사원 및 주무부처의 감사 지적 사항 개수가 많을수록 기관의 자율성이 제약을 받는 것으로 본다. 다만 감사 지적사항에 대한 개선조치가 이루어지기까지 시차를 고려하여 전년도 감사 지적 건수로 자율성을 측정하였다. 국회·행정부의 감사 지적사항 개수에 대한 기술 통계를 살펴보면 평균값은 20.158건이고 표준편차는 37.24건이다. 축산물품질평가원은 3년간 단 한번도 감사 지적을 받지 않았으며, 그 밖에 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국수산자원관리공단 등 상대적으로 예산이나 인력 규모가 작은 강소형 기관에 대한 감사 지적 사항 개수가 적은 것으로 나타났다. 한편 토지주택공사가 2010년도 국회·행정부 감사에서 지적받은 사항 개수는 총 120건으로 최대 건수를 기록하였다.

<표 10> 국회·행정부 감사에 대한 기술통계량

변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
국회·행정부 감사	336	20.158	37.24	0	120

3) 집행적 자율성

본 연구에서는 조직규모가 클수록 집행적 자율성이 커지는 것으로 보고 조직의 규모를 지출액과 총 정원수로 측정하였다. 먼저 지출액의 기술통계를 살펴보면 지출액의 평균값은 3조 9,982억원이고 표준편차는 9조 9,604억원으로 분포가 매우 다양한 것으로 나타났다. 2012년 중소기업정보진흥원의 지출액이 66억원으로 가장 낮은 수준이었고, 한국전력의 지출액은 61조 3,662억원에 달했다.

다음으로 총 정원수의 기술통계를 살펴보면 336개 관측치의 평균 총 정원수는 1,510명이고 표준편차는 4,113명이다. 한국청소년상담복지개발원의 2012년 총 정원이 52명으로 가장 적은 반면, 한국철도공사의 2011년 총 정원은 29,480명으로 가장 많은 것으로 나타났다. 지출액과 총 정원수의 편차가 매우 크게 나타났으므로 정규분포 가정을 만족시키기 위해 두 변수의 값을 모두 log값으로 변환하였다.

〈표 11〉 조직규모에 대한 기술통계량

변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
지출액	336	3,998,198	9,960,373	6,600	61,366,203
log(지출액)	336	5.655	0.981	3.82	7.79
총 정원수	336	1,510	4,113.177	52	29,480
log(총 정원수)	336	2.704	0.592	1.72	4.47

3. 통제변수

1) 부채규모

준정부조직의 막대한 부채는 준정부조직의 성과를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다고 판단해 본 연구에서는 각 기관의 부채규모를 통제변수로 설정하였다. 부채규모의 기술통계를 살펴보면 우리나라 준정부조직의 2011-2013년간 평균 부채규모는 12.5억원이고 표준편차는 51.5조원으로 나타났다. 2013년 공무원연금공단의 부채가 519조 8,243억원으로 최대규모인 반면, 2013년 소상공인시장진흥공단은 부채가 없는 것으로 나타났다. 부채규모도 표준편차가 크게 나타나 정규분포 가정 만족을 위해 log 값을 취했다.

<표 12> 부채규모에 대한 기술통계량

변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
부채규모	336	8,543,791	4.25e+07	0	519,824,328
log(부채규모)	336	5.266	1.334	0	8.716

2) 조직유형

본 연구에서는 우리나라 117개의 준정부조직을 공공기관 경영평가 편람 상 유형 구분에 따라 공기업 I, 공기업 II, 기금관리형 준정부기, 위탁집행형 준정부기관, 강소형 준정부기관 등 5가지 유형으로 분류하였다. 336개 관측치 중 공기업 I 은 28개로 8.33%, 공기업 II는 57개로 16.96%, 기금관리형 준정부기관은 45개로 13.39%, 위탁집행형 준정부기관은 56개

로 16.67%, 강소형 준정부기관은 150개로 44.64%인 것으로 나타났다.

〈표 13〉 조직유형 분포

변수명	하위 유형	빈도	백분율(%)
기관유형	공기업 I	28	8.33
	공기업 II	57	16.96
	기금관리형 준정부기관	45	13.39
	위탁집행형 준정부기관	56	16.67
	강소형 준정부기관	150	44.64
	합계	336	100.00

3) 연도

본 연구에서는 연도를 통제변수로 설정하였다. 2011년 관측치는 109개로 32.44%, 2012년 관측치는 110개로 32.74%, 2013년 관측치는 117개로 34.82%이다.

〈표 14〉 연도 분포

변수명	하위 유형	빈도	백분율(%)
연도	2011년	109	32.44
	2012년	110	32.74
	2013년	117	34.82
	합계	336	100.00

4. 상관관계 분석

선형 회귀모형의 계수들을 추정하기 위해서는 설명변수들 간에 완전한 선형관계가 없어야 한다는 가정을 만족시켜야 한다. 연속형 설명변수간에 상호 강한 선형관계가 존재하는 경우 이 가정에 위배되는데 이를 다중공선성(multicollinearity) 문제라고 부른다. 상관관계가 매우 높은 변수들이 모형에 포함되어 다중공선성 문제가 발생하면 추정계수의 표준오차가 커져 추정치의 유의성이 저하된다(민인식·최필선, 2009). 먼저 모형에 포함된 주요 연속형 변수간 상관분석 결과는 다음과 같다.

〈표 15〉 주요 연속형 변수간 상관관계

구분	노동 생산성	정부관장 정책점수	고객 만족도	청렴도	감사 지적개수	지출액	총정원	부채액
노동 생산성	1.000							
정부관장 정책점수	0.190***	1.000						
고객 만족도	0.078	0.122**	1.000					
청렴도	0.110*	-0.064	0.133**	1.000				
감사 지적개수	0.284***	0.023	0.169***	-0.206***	1.000			
지출액	0.646***	0.202***	0.299***	0.047	0.476***	1.000		
총정원	0.212***	0.154***	0.427***	-0.075	0.542***	0.710***	1.000	
부채액	0.596***	0.151***	0.371***	0.096*	0.388***	0.857***	0.644***	1.000

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

모형에 포함된 변수들 중에서 지출액과 부채액간, 그리고 총정원과 부채액간 각각 0.857, 0.71로 강한 상관관계가 존재한다. 이는 조직규모가 클수록 부채규모도 클 가능성이 높기 때문인 것으로 보인다. 이 경우 다중공선성의 문제를 의심할 수 있다.

다중공선성의 문제는 VIF(Variance Inflation Factor) 측정을 통해 진단할 수 있다. 일반적으로 VIF가 10보다 클 경우 다중공선성이 존재할 가능성이 높다고 판단한다. 본 연구의 데이터를 진단한 결과 VIF 추정값이 1.11~5.66로 나와 다중공선성의 문제는 발견되지 않았다. 즉, 본 연구의 회귀모델에서 설정한 모든 설명변수들이 상호 독립적이라고 볼 수 있으므로 회귀분석에 모두 포함시키기로 한다.

제2절 회귀분석 결과

본 연구는 데이터의 패널구조를 고려하지 않고 선형회귀모형을 추정하는 합동 OLS 방법을 활용하였다. 3년간 패널데이터를 구축하였으나 기간이 짧아 변수의 변화량이 미미할 뿐만 아니라, 패널 구축에 있어서 종속변수 관련 누락된 데이터가 상당 수 존재하여 패널 분석을 위해 데이터 누락분이 있는 기관을 제외할 경우 분석대상이 기존 117개 기관에서 80여개로 축소되는 문제가 발생하기 때문이다. 이에 본 연구에서는 패널 분석을 위해 분석대상 범위를 축소하는 것보다는 기존 데이터를 활용하여 합동회귀분석을 실시하는 것이 보다 바람직하다고 판단하였다.

1. 자율성과 효율성간의 관계

본 연구에서는 준정부조직의 경영 자율성이 높아지면 조직 효율성도 향상될 것이라는 가설을 설정하였다. 여기에서 효율성은 노동 생산성으로 측정하였다. 조직유형, 부채규모, 연도 등의 변수들이 종속변수에 미칠 수 있는 영향을 통제한 상황에서 경영 자율성이 노동생산성에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과를 살펴보면 다음과 같다.

<표 16> 노동생산성에 대한 회귀분석 결과

구분	회귀계수(β)	표준오차	t값
재정의존도	-0.002 ^{***}	0.001	-3.07
기관장 경력배경	0.043	0.045	0.95
국회·행정부 감사	0.003 ^{***}	0.001	2.73
log(지출액)	0.348 ^{***}	0.052	6.73
log(총 정원수)	-0.471 ^{***}	0.066	-7.19
log(부채)	0.084 ^{***}	0.032	2.62
조직 유형	공기업 II	0.146	0.095
	기금관리형	0.487 ^{***}	0.101
	위탁집행형	0.128	0.103
	강소형	0.040	0.118
연도	2012년	0.010	0.050
	2013년	0.073	0.054
절편	0.963 ^{***}	0.274	3.52
관측치		298	
F-값		40.42 ^{***}	
R^2		0.6299	

주: 조직유형은 공기업 I, 연도는 2011년이 기준(reference)

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

분산분석 결과를 살펴보면 동 회귀모델의 통계적 유의도를 의미하는 F값의 유의확률이 <0.01로 모형이 적합함을 알 수 있다. 총 회귀모델의 설명력을 나타내는 R^2 값은 0.6299로 매우 높은 편이다. 이는 추정회귀선이 자료의 약 63%를 설명한다고 해석할 수 있다.

본 회귀분석에서 도출된 회귀계수(β)는 각 설명변수가 한 단위 증가할 때 종속변수인 노동생산성의 변화 정도를 나타내는 값이다. 통계적으로 유의미한 회귀계수 중심으로 살펴보면 먼저 재정의존도는 노동생산성에 0.01 유의수준에서 -0.002의 영향을 미치는 것으로 알 수 있다. 즉 준정부조직의 정부에 대한 재정의존도가 1% 증가할 때 노동생산성은 0.002 백만원 낮아진다는 것이다. 감사 지적 개수는 0.01 유의수준에서 0.003의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 log값을 취한 지출액은 0.01 유의

수준에서 노동생산성에 0.348의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 총 정원수 역시 0.01 유의수준에서 노동생산성에 영향을 미치는 유의미한 변수이나 지출액과 상반된 방향으로 작용하는 것으로 나타났다. 총 정원수가 1명 증가할 때 노동생산성은 0.471백만원 감소하는 것으로 관찰되었다. 5개의 독립변수 중 유일하게 기관장의 경력배경은 노동생산성에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

경영 자율성 이외의 통제변수들이 노동생산성에 미치는 영향을 살펴보면 조직유형은 노동생산성에 부분적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기금관리형 준정부기관의 회귀계수 값이 0.01 유의수준에서 0.487로 관찰되었는데 이는 기준이 되는 공기업 I에 비해 기금관리형 준정부기관의 노동생산성이 높다는 것을 의미한다. 반면 나머지 조직 유형의 회귀계수값은 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 또다른 통제변수인 부채규모는 0.01 유의수준에서 0.084의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 연도는 2013년의 회귀계수 값이 0.01 유의수준에서 0.073으로 관찰돼 2011년에 비해 2013년의 노동생산성이 높은 것으로 나타났다.

2. 자율성과 책무성간의 관계

본 연구에서는 책무성을 정부권장정책 점수, 고객만족도, 청렴도로 측정하였다. 이하에서는 경영 자율성을 나타내는 독립변수들이 부채규모, 조직유형, 연도를 통제한 상황에서 책무성을 나타내는 3가지 지표에 각각 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

1) 정부권장정책 점수

본 연구는 준정부조직의 수직적 책무성을 나타내는 지표로 공공기관 경영평가의 정부권장정책 점수를 활용하였다. 준정부조직의 경영 자율성이 정부권장정책 점수에 미치는 영향을 알아보기 위한 회귀분석 결과를 살펴보면 다음과 같다.

<표 17> 정부권장정책 점수에 대한 회귀분석 결과

구분	회귀계수(β)	표준오차	t값	
재정의존도	-0.017	0.017	-0.99	
기관장 경력배경	1.674	1.141	1.47	
국회·행정부 감사	-0.041	0.029	-1.44	
log(지출액)	1.519	1.272	1.19	
log(총 정원수)	2.139	1.660	1.29	
log(부채)	-0.337	0.804	-0.42	
조직 유형	공기업 II	3.950	2.465	1.60
	기금관리형	9.679 ^{***}	2.605	3.72
	위탁집행형	6.624 ^{**}	2.578	2.57
	강소형	-4.062	2.975	1.37
연도	2012년	1.904	1.298	1.47
	2013년	7.553 ^{***}	1.295	5.83
절편	67.223 ^{***}	6.788	9.9	
관측치		336		
F-값		6.36 ^{***}		
R^2		0.1912		

주: 조직유형은 공기업 I, 연도는 2011년이 기준(reference)

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

먼저 분산분석 결과를 살펴보면 F통계량은 6.36으로 나타났으며 유의확률이 <0.01로 모형이 적합함을 알 수 있다. 총 회귀모델의 설명력을 나타내는 R^2 값은 0.1912로 추정회귀선이 자료의 약 19%를 설명한다고 볼 수 있다.

회귀분석 결과를 통해 준정부조직의 경영 자율성이 수직적 책무성을 나타내는 지표인 정부권장정책 점수에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 독립변수들은 모두 통계적으로 유의미하지 않으며, 통제변수인 조직유형과 연도만 부분적으로 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기금관리형 준정부기관의 회귀계수 값은 0.01 유의수준에서 9.679로, 위탁집행형 준정부기관의 회귀계수 값은 0.05 유의수준에서 6.624로 관찰돼 두 가지 유형 모두 공기업 I에 비해 정부권장정책 점수가 높은 것으로 나타났다. 연도의 경우 2013년의 회귀계수 값이 0.01 유의수준에서 7.553로 나타나 2011년에 비해 2013년의 정부권장정책 점수가 더 높은 것으로 나타났다.

2) 고객만족도와의 관계

본 연구는 고객책무성을 나타내는 지표로 고객만족도 지수를 활용하였다. 준정부조직의 경영 자율성이 고객만족도에 미치는 영향을 알아보기 위한 회귀분석 결과를 살펴보면 다음과 같다.

<표 18> 고객만족도에 대한 회귀분석 결과

구분	회귀계수(β)	표준오차	t값	
재정의존도	-0.003	0.008	-0.34	
기관장 경력배경	0.224	0.557	0.40	
국회·행정부 감사	-0.019	0.014	-1.40	
log(지출액)	-1.123*	0.609	-1.85	
log(총 정원수)	2.641***	0.811	3.26	
log(부채)	1.027***	0.375	2.86	
조직 유형	공기업 II	-0.113	1.319	-0.09
	기금관리형	-1.968	1.226	-1.61
	위탁집행형	-0.289	1.203	-0.24
	강소형	-2.273	1.448	-1.57
연도	2012년	-0.291	0.612	-0.47
	2013년	0.456	0.611	0.75
절편	85.866***	8.985	24.47	
관측치		315		
F-값		8.57***		
R^2		0.2541		

주: 조직유형은 공기업 I 이, 시간은 2011년이 기준(reference)

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

먼저 분산분석 결과를 살펴보면 F통계량은 8.57로 나타났으며 유의확률이 <0.01로 모형이 적합하다. 총 회귀모델의 설명력을 나타내는 R^2 값은 0.2541로 추정회귀선이 자료의 약 25%를 설명한다고 볼 수 있다.

회귀분석 결과를 통해 준정부조직의 경영 자율성이 고객 책무성을 나타내는 지표인 고객만족도 지수에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 조직규모를 나타내는 지출액의 회귀계수가 0.1 유의수준에서 -1.123으로 나타났다. 또다른 조직규모를 나타내는 변수인 총 정원수는 0.01 유의수준에서 회귀계수가 2.641로 관찰돼 고객만족도 지수에 미치는 영향이 지출액과 상반된 방향인 것으로 나타났다. 상기 두 가지 변수 이외에 재정의존도, 기관장 경력배경, 국회·행정부 감사 등의 독립변수들이 고객만족도에 미치는 영향은 유의미하지 않는 것으로 나타났다.

통제변수들이 고객만족도 지수에 미치는 영향을 살펴보면 조직유형과 연도는 고객만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 부채규모는 0.01 유의수준에서 회귀계수 값이 1.027로 고객만족도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 관측되었다.

3) 청렴도

본 연구는 준정부조직의 내부적·사회적 책무성을 나타내는 지표로 청렴도를 사용하였다. 준정부조직의 경영 자율성이 청렴도에 미치는 영향을 알아보기 위한 회귀분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

〈표 19〉 청렴도에 대한 회귀분석 결과

구분	회귀계수(β)	표준오차	t값	
재정의존도	-0.000	0.000	-0.65	
기관장 경력배경	0.035	0.031	1.15	
국회·행정부 감사	-0.042 ^{***}	0.001	-5.41	
log(지출액)	0.024	0.034	0.72	
log(총 정원수)	-0.091	0.045	-2.03	
log(부채)	0.013	0.022	0.60	
조직 유형	공기업 II	-0.102	0.068	-1.50
	기금관리형	-0.097	0.072	-1.35
	위탁집행형	-0.132 [*]	0.072	-1.85
	강소형	-0.224 ^{***}	0.082	-2.72
연도	2012년	-0.271 ^{***}	0.035	-7.65
	2013년	-0.428 ^{***}	0.035	-12.19
절편	9.045 ^{***}	0.185	48.94	
관측치	327			
F-값	18.30 ^{***}			
R^2	0.4116			

주: 조직유형은 공기업 I, 연도는 2011년이 기준(reference)

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

분산분석 결과를 살펴보면 F-값은 18.30으로 나타났으며 유의확률이 <0.01로 모형이 적합함을 알 수 있다. 총 회귀모델의 설명력을 나타내는 R^2 값은 0.4116로 추정회귀선이 자료의 41% 정도를 설명한다고 볼 수 있다.

회귀분석 결과를 통해 준정부조직의 경영 자율성이 내부적 책무성과 사회적 책무성을 나타내는 청렴도에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 독립변수 중에서는 유일하게 국회·행정부 감사의 회귀계수가 유의미한 것으로 나타났다. 회귀계수는 0.01 유의수준에서 -0.042로 나타나 전년도 감사에서 지적받은 사항 개수가 1개 증가할수록 청렴도가 0.042점 낮아짐을 알 수 있다. 그밖에 재정의존도, 기관장 경력배경, 지출액, 총 정원수 등 다른 독립변수들이 청렴도에 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

통제변수들이 청렴도에 미치는 영향을 살펴보면 조직유형이 부분적으로 청렴도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 위탁집행형 준정부기관의 회귀계수는 0.1 유의수준에서 -0.132이고, 강소형 준정부기관의 회귀계수는 0.01 유의수준에서 각각 -0.224이다. 즉 공기업 I 과 비교해서 위탁집행형 준정부기관과 강소형 준정부기관의 청렴도가 상대적으로 낮음을 의미한다. 연도가 청렴도에 미치는 영향도 0.01 유의수준에서 2012년과 2013년 모두 유의미한 것으로 나타났는데 각 년도의 회귀계수는 -0.271과 -0.428로 2011년에 비해 청렴도 수준이 낮음을 의미한다. 한편 부채규모가 청렴도에 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 관찰되었다.

〈표 20〉 자율성과 조직성과에 대한 회귀분석 결과

독립변수	종속변수	노동생산성	정부권장정책	고객만족도	청렴도
		회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)
재정의존도		-0.002 ^{***} (0.001)	-0.017 (0.017)	-0.003 (0.008)	-0.000 (0.000)
기관장 경력배경		0.043 (0.045)	1.674 (1.141)	0.224 (0.557)	0.035 (0.031)
국회·행정부 감사		0.003 ^{***} (0.001)	-0.041 (0.029)	-0.019 (0.014)	-0.042 ^{***} (0.001)
log(지출액)		0.348 ^{***} (0.052)	1.519 (1.272)	-1.123 [*] (0.609)	0.024 (0.034)
log(총 정원수)		-0.471 ^{***} (0.066)	2.139 (1.660)	2.641 ^{***} (0.811)	-0.091 (0.045)
log(부채)		0.084 ^{***} (0.032)	-0.337 (0.804)	1.027 ^{***} (0.375)	0.013 (0.022)
조직 유형	공기업 II	0.146 (0.095)	3.950 (2.465)	-0.113 (1.319)	-0.102 (0.068)
	기금 관리형	0.487 ^{***} (0.101)	9.679 ^{***} (2.605)	-1.968 (1.226)	-0.097 (0.072)
	위탁 집행형	0.128 (0.103)	6.624 ^{**} (2.578)	-0.289 (1.203)	-0.132 [*] (0.072)
	강소형	0.040 (0.118)	-4.062 (2.975)	-2.273 (1.448)	-0.224 ^{***} (0.082)
연도	2012년	0.010 (0.050)	1.904 (1.298)	-0.291 (0.612)	-0.271 ^{***} (0.035)
	2013년	0.073 (0.054)	7.553 ^{***} (1.295)	0.456 (0.611)	-0.428 ^{***} (0.035)
절편		0.963 ^{***} (0.274)	67.223 ^{***} (6.788)	85.866 ^{***} (8.985)	9.045 ^{***} (0.185)
관측치		298	336	315	327
F-값		40.42 ^{***}	6.36 ^{***}	8.57 ^{***}	18.30 ^{***}
R^2		0.6299	0.1912	0.2541	0.4116

주: 조직유형은 공기업 I, 연도는 2011년이 기준(reference)

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

3. 가설 검정과 해석

본 연구에서는 준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향에 대해 실증분석을 시도하였다. 이 때 경영 자율성을 재정적 자율성, 구조적 자율성, 집행적 자율성으로 구성하고 조직성과인 효율성과 책무성과의 관계를 검증하였다. 합동 OLS 회귀분석을 통한 경영 자율성과 조직성과의 관계에 대한 가설 검정 결과는 다음과 같다.

1) 효율성에 대한 가설 검정

본 연구에서 <가설 1>은 준정부조직의 경영 자율성이 높을수록 효율성에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 보았다. 회귀분석 결과 경영 자율성을 대별하는 독립변수와 노동생산성과의 관계를 설정한 하위 가설 5개 중에서 2개의 가설을 지지하였다.

<표 21> 노동생산성에 대한 가설 검정 결과

가설 내용	결과
<1.1> 재정의존도가 낮을수록 노동생산성이 높을 것이다.	채택
<1.2> 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 노동생산성이 높을 것이다.	기각
<1.3> 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 노동생산성이 높을 것이다.	기각
<1.4> 지출액이 클수록 노동생산성이 높을 것이다.	채택
<1.5> 총정원수가 많을수록 노동생산성이 높을 것이다.	기각

먼저 재정적 자율성과 조직성과에 대한 <가설 1.1>을 살펴보면 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 노동생산성이 높을 것이라고 설정하고 있다. 회귀 분석 결과 재정의존도의 회귀계수는 0.01 유의수준에서 유의미하며 노동생산성과 부(-)의 상관관계를 가지고 있어 본 연구의 가설을 지지한다. 정부의 재정적 지원에 대한 의존도가 낮을수록 준정부조직이 재원 운용에 있어서 전문성과 재량을 발휘할 수 있는 여지가 많아져 노동생산성에 긍정적 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 하지영(2011)의 연구에서도 자원의존도가 노동생산성에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하지는 않으나 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 본 연구의 분석 결과와도 일치한다.

구조적 자율성과 관련된 첫 번째 가설은 준정부조직의 기관장의 출신에 따라 노동생산성이 달라질 것으로 예측하고 있다. 분석 결과 기관장 경력 배경이 노동생산성에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 <가설1.2>는 채택되지 못하였다. <가설 1.3>은 감사를 통한 정부의 통제가 약할수록 노동생산성이 높아지는 것으로 설정하고 있는데 회귀계수는 통계적으로 유의미하지만 가설과 반대방향을 나타내고 있어 채택되지 못하였다. 하지영(2011)의 연구에 따르면 전년도 감사를 통한 정부의 직접 통제가 노동생산성에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하지 않으나 양자간 부(-)의 관계가 있는 것으로 본 연구의 가설과 동일한 방향을 나타내는 것으로 나타났다. 본 연구에서 가설과 달리 감사 지적사항이 많을수록 오히려 효율성이 높아지는 결과가 나타난 것은 상급기관의 사후통제가 준정부조직의 방만한 경영을 감시하는 효과가 있기 때문이라고 해석할 수 있다.

집행적 자율성을 나타내는 지출액 변수는 가설을 지지하지만 총정원수 변수는 가설을 기각하는 것으로 나타났다. 먼저 준정부조직의 지출액이

클수록 노동생산성이 높아지는 것으로 나타나 <가설 1.4>를 지지하고 있다. 김성용·이광철(2009)의 연구 결과가 제시한 것처럼 조직 규모가 커질수록 경영 역량이 향상돼 효율적인 운영이 가능해진 결과라고 해석할 수 있다. 한편 총정원수의 경우 회귀계수는 유의미하지만 <가설 1.5>와 반대 방향을 나타내고 있다. 이는 인력이 많아질수록 조직의 경영 역량이 향상되는 효과보다는 1인당 생산하는 평균 부가가치 감소에 직접적으로 미치는 영향이 더 크기 때문인 것으로 보인다.

2) 책무성에 대한 가설 검증

(1) 정부권장정책 점수

본 연구에서 <가설 2>는 준정부조직의 경영 자율성이 높을수록 수직적 책무성을 나타내는 정부권장정책 점수에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 보고 있다. 분석 결과 모든 독립 변수의 회귀계수가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 관련 가설은 모두 채택되지 못하였다. 다만 독립변수들의 회귀계수는 통계적으로 유의미하지는 않지만 가설과 동일한 방향을 나타내고 있다. 준정부조직의 자율성이 높아지면 책무성이 약화될 것이라는 헌법주의자들의 우려와는 달리 준정부조직이 자율성을 발휘할 여지가 커질수록 오히려 정부에 대한 수직적 책무성이 강화될 여지가 있음을 미약하게나마 확인할 수 있다.

〈표 22〉 정부권장정책 점수에 대한 가설 검정 결과

가설 내용	결과
〈2.1〉 재정의존도가 낮을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
〈2.2〉 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
〈2.3〉 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
〈2.4〉 지출액이 클수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
〈2.5〉 준정부조직의 총정원수가 많을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각

(2) 고객만족도

본 연구에서 〈가설 3〉은 준정부조직의 경영 자율성이 높을수록 고객책무성을 나타내는 고객만족도 지수에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 회귀분석 결과 조직규모를 나타내는 지출액과 총 정원수의 회귀계수만 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 다만 지출액과 총 정원수가 조직성과에 미치는 영향은 상반된 것으로 나타났다.

먼저 지출액의 회귀계수는 0.1 유의수준에서 유의미하며 고객만족도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 〈가설3.4〉는 채택되지 못하였다. 지출액이 많을수록 관련 이해관계자가 많아지고 복잡해짐에 따라 보다 고도화된 고객 대응 역량이 필요한 상황에 놓이게 된다. 만약 여러 가지 제약사항으로 적절한 고객 대응이 이루어지지 못할 경우 고객만족도가 하락할 가능성이 높아지게 된다. 반면 총 정원수의 회귀계수는 0.01 유의수준에서 고객만족도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 〈가설 3.5〉가 채택되었다. 정원수가 많다는 것은 곧 인적 자원이 풍부하다는 것을 의미하므로 고객 수요에 대해 더욱 민감하게 대응할 수 있는 조직

역량이 강화되어 고객만족도가 향상된 것으로 볼 수 있다. 이는 앞서 언급된 김성용·이광철(2009)의 연구에서 자회사의 규모가 종합적인 경영역량에 정(+)의 영향을 미친다는 결론을 도출한 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다.

<표 23> 고객만족도에 대한 가설 검정 결과

가설 내용	결과
<3.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 고객만족도가 높을 것이다.	기각
<3.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 고객만족도가 높을 것이다.	기각
<3.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 고객만족도가 높을 것이다.	기각
<3.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 고객만족도가 높을 것이다.	기각
<3.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 고객만족도가 높을 것이다.	채택

(3) 청렴도

본 연구에서 <가설 4>는 준정부조직의 경영 자율성이 높을수록 내부적·사회적 책무성을 대별하는 청렴도에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 회귀분석 결과 국회·행정부 감사 변수가 유일하게 통계적으로 유의미하며 청렴도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 <4.4>를 지지하는 것으로 나타났다. 즉 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항이 적어 상급기관으로부터 직접적인 통제가 약할수록 청렴도가 높은 결과가 나타난 것이다. 이는 오재록·전영한(2012)의 연구결과와 대비된다. 중앙행정기관 40개를 대상으로 분석한 결과 대통령과의 거리로 측정된 정치적 자율성이 높을수록 청렴지수가 낮아지는 것으로 나타났기 때문이다. 즉 자율성의 확대가 권력남용과 부패로 이어질 것이라는 헌법주의자들의

관점을 지지하는 결과가 도출된 것이다. 상급기관의 통제정도가 청렴도에 미치는 영향이 서로 반대로 나타났지만, 자율성을 측정하는 지표가 서로 다르고 연구대상이 상이하기 때문에 어느 한측이 맞다고 결론내리는 것은 부적절하다. 특히 본 연구 결과의 경우 내생성 문제의 해결을 위해 전년도 감사 데이터를 활용하였다고 하더라도 기관의 전반적인 청렴수준이 높기 때문에 감사 지적을 적게 받는 결과가 나타났을 수도 있으므로 더욱 신중한 해석을 요한다.

국회·행정부 감사 외 나머지 변수들은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났으며 청렴도에 미치는 영향도 각각 상이하게 나타났다. 기관장 경력배경과 지출액 변수의 경우 가설과 동일한 방향을 나타냈으나 재정의존도와 총 정원수 변수는 가설과 반대 방향을 나타냈다.

〈표 24〉 청렴도에 대한 가설 검정 결과

가설 내용	결과
<4.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 청렴도가 높을 것이다. .	기각
<4.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 청렴도가 높을 것이다.	기각
<4.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 청렴도가 높을 것이다.	채택
<4.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 청렴도가 높을 것이다.	기각
<4.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 청렴도가 높을 것이다.	기각

〈표 25〉 자율성이 조직성과에 미치는 영향에 대한 가설 검정 결과

가설 내용	결과
<1> 준정부조직의 경영 자율성이 클수록 효율성이 높을 것이다.	
<1.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 노동생산성이 높을 것이다.	채택
<1.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 노동생산성이 높을 것이다.	기각
<1.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 노동생산성이 높을 것이다.	기각
<1.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 노동생산성이 높을 것이다.	채택
<1.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 노동생산성이 높을 것이다.	기각
<2> 준정부조직의 경영 자율성이 클수록 수직적 책무성이 높을 것이다.	
<2.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
<2.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
<2.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
<2.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
<2.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 정부권장정책 점수가 높을 것이다.	기각
<3> 준정부조직의 경영 자율성이 클수록 고객 책무성이 높을 것이다.	
<3.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 고객만족도가 높을 것이다.	기각
<3.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 고객만족도가 높을 것이다.	기각
<3.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 고객만족도가 높을 것이다.	기각
<3.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 고객만족도가 높을 것이다.	기각
<3.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 고객만족도가 높을 것이다.	채택
<4> 준정부조직의 경영 자율성이 클수록 내부적·사회적 책무성이 높을 것이다.	
<4.1> 준정부조직의 재정의존도가 낮을수록 청렴도가 높을 것이다.	기각
<4.2> 준정부조직의 기관장이 내부승진자나 외부 전문가인 경우 관료나 정치인인 경우에 비해 청렴도가 높을 것이다.	기각
<4.3> 준정부조직에 대한 전년도 국회와 행정부의 감사 지적사항 개수가 적을수록 청렴도가 높을 것이다.	채택
<4.4> 준정부조직의 지출액이 클수록 청렴도가 높을 것이다.	기각
<4.5> 준정부조직의 총정원수가 많을수록 청렴도가 높을 것이다.	기각

제5장 결론

제1절 연구결과의 요약

본 연구의 목적은 우리나라 준정부조직의 경영 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 분석하는 것이다. Moe(2001)는 준정부조직의 자율성과 성과간의 관계에 대해 두가지 관점이 있음을 제시하였다. 하나는 헌법가적 관리 관점으로 준정부조직에 대한 자율성을 제한함으로써 책무성을 실현시켜야 한다고 보는 입장이다. 즉 자율성과 책무성은 상충관계(trade-off) 관계에 있다고 본다. 이에 대해 기업가적 관리 관점은 준정부조직의 자율성을 최대한 보장하면서 적절한 사후관리가 이루어지면 효율성과 책무성을 동시에 달성할 수 있다고 주장한다. 본 연구는 Moe(2001)가 제시한 상반된 주장 중에서 기업가적 관리 관점에 입각하여 우리나라 준정부조직을 대상으로 경영 자율성과 조직성과간의 관계를 검증하였다.

먼저 선행연구와 이론을 검토함으로써 준정부조직의 자율성을 구성하는 하위개념들을 정의하였다. Christensen(2001)과 오재록(2014)의 자율성에 대한 연구를 기초로 하되 준정부조직의 특성을 고려하여 자율성을 재정적 자율성, 구조적 자율성, 집행적 자율성으로 세분하였다. 종속변수인 조직성과는 준정부조직이 민간과 공공의 특성을 동시에 갖는 혼합조직이라는 감안해 효율성과 책무성으로 구분하였다. 경영 자율성 외에 조직성과에 영향을 미칠 수 있는 통제변수로 조직유형, 부채규모, 연도를 설정하였다.

다음으로 준정부조직의 경영 자율성이 커질수록 효율성과 책무성에 모두 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 연구가설을 설정하였다. 합동회귀분

석 결과 효율성을 대별하는 지표인 노동생산성에 영향을 미치는 유의미한 변수는 재정의존도, 국회·행정부 감사, 지출액, 총 정원수인 것으로 나타났다. 이 중에서 연구 가설을 지지하는 변수는 재정의존도와 지출액이었으며, 나머지 변수들은 가설과 반대 방향을 나타내 본 연구의 가설을 기각하였다.

책무성을 나타내는 지표 중 정부권장정책 점수에 유의미한 영향을 미치는 독립변수는 없는 것으로 나타났으며, 청렴도에 영향을 미치는 변수로는 국회·행정부 감사가 유일한 것으로 나타나 가설을 지지하였다. 또 다른 책무성 지표인 고객만족도에 대해서는 지출액과 총 정원수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 총 정원수만 가설과 동일한 방향을 나타내 가설을 지지하였다.

본 연구의 결과는 기업가적 관리 관점과 헌법가적 관리관점 중 일방이 옳다고 보기 어렵다는 것을 보여준다. 준정부조직의 경영 자율성을 어떻게 측정하느냐에 따라 조직성과인 효율성과 책무성에 정(+)의 영향을 주기도 하고 부(-)의 영향을 주기도 하는 것으로 나타났기 때문이다. 구조적 자율성을 나타내는 지표인 국회·행정부의 감사 지적건수의 경우 자율성이 높을 때 내부적·사회적 책무성은 높아지는 반면, 효율성은 낮아지는 결과가 나왔다. 집행적 자율성을 나타내는 지표인 지출액으로 분석했을 때는 자율성이 높을수록 효율성은 높게 고객책무성은 낮게 나타났다. 또다른 집행적 자율성 지표로서 총 정원수로 분석하면 자율성이 높아짐에 따라 효율성은 낮아지고 고객책무성은 높아져 지출액 분석시와는 정 반대의 결론이 도출되었다.

제2절 정책적 함의

한국을 비롯해 전세계 많은 국가에서 준정부조직은 빠른 속도로 성장하고 있다. 준정부조직에 대한 학계의 관심도 더불어 증대되고 있는데 특히 준정부조직의 성과에 대한 연구는 비교적 활발히 진행되고 있다. 그 중에서도 준정부조직의 자율성과 조직의 성과간의 관계에 대한 연구는 이론적 주장은 풍부하나 아직 실증적인 증거가 부족한 분야에 속한다. 이에 따라 본 연구는 준정부조직의 자율성의 효과에 대해 한국의 준정부조직을 대상으로 경험적인 증거를 찾으려고 시도하였다.

연구 결과에 따르면 자율성이 조직성과에 긍정적인 영향을 미치기도, 부정적인 영향을 미치기도 하는 것으로 나타났다. 이는 조직의 자율성이 높아지면 조직성과가 높아질 것이라는 기존의 확고한 믿음을 재고할 필요가 있음을 보여준다. 우리나라는 신공공관리 흐름에 따라 준정부조직의 자율성을 확대해나가는 추세에 있는데 본 연구결과는 자율성의 효과에 대해 신중히 검토하고 적절한 관리 기제를 고민할 필요가 있음을 시사한다.

첫째, 재정적 자율성의 척도인 재정의존도가 낮을수록 노동생산성이 높게 나타났다. 즉 준정부조직의 수입 중 정부로부터 받는 수입이 차지하는 비중이 낮을수록 업무 효율성이 증진된다고 볼 수 있다. 정부는 준정부조직에 대한 재정적 지원 규모를 단순 확대하기보다는 독자적 사업 발굴 등 등 자체 수입을 증대시키는 방향으로 유도할 필요가 있다.

둘째, 구조적 자율성을 나타내는 지표 중 국회·행정부 감사지적 사항 개수는 효율성과 책무성 모두에 유의미한 영향을 미치는 중요한 변수인 것으로 나타났다. 그러나 효율성과 책무성에 미치는 영향은 서로 상반된 방향을 보였다. 감사 지적사항이 많아 자율성이 낮을수록 효율성은 높아

지고 반면 책무성은 낮아지는 것으로 나타났다. 정부 통제가 강할수록 효율성이 높아지는 것은 상급기관의 사후통제가 방만한 경영을 감시하는 효과가 있기 때문이라고 해석할 수 있다. 그러나 정부 통제가 약할수록 준정부조직의 책무성이 높게 나타난 결과는 신중히 해석할 필요가 있다. 책무성이 높은 조직일수록 감사에서 지적받을 사항이 적은 것으로도 볼 수 있기 때문이다. 즉 내생성의 문제를 완전히 배제하기 어렵다.

셋째, 구조적 자율성의 또다른 지표인 기관장의 경력배경이 효율성과 책무성에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않으나 가설과 동일한 방향인 것으로 나타났다. 즉 내부승진자나 외부전문가인 경우 정부관료나 정치인인 경우에 비해 효율성과 책무성이 모두 높게 나타난 것이다. 소위 낙하산 인사가 조직성과를 저해할 것이라는 우려는 본 연구에서 통계적 유의성은 확인되지 않았으나 추후 후속 연구를 통해 검증될 필요가 있는 의미있는 주장이라고 보여진다.

넷째, 집행적 자율성을 나타내는 조직규모는 부분적으로 조직성과에 긍정적 영향을 미친다고 볼 수 있다. 첫 번째 지표로서 지출액은 노동생산성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 연구결과는 기능이 유사하거나 중복되는 규모가 작은 중소형 기관들을 통합함으로써 규모의 경제를 이룰 수 있음을 시사한다. 또 다른 지표인 총 정원수는 노동생산성에는 부정적 영향을 미치는 반면 고객만족도에는 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 총 정원수는 노동생산성에 부정적인 영향을 미치므로 효율성 향상을 위해 잉여 인력 감축을 고려할 필요가 있다고도 볼 수 있으나 효율성 이외에도 다양한 성과 측면이 존재하기 때문에 신중한 판단을 요한다.

제3절 연구의 한계

본 연구의 한계는 크게 네 가지로 들 수 있다. 첫째, 자율성의 개념정의에 대한 문제이다. 본 연구에서는 준정부조직의 자율성을 정부로부터의 자율성으로 한정하고 있으나 현실적으로 여론이나 일반 국민의 감시에 의해서도 자율성은 제약을 받을 수 있다. 따라서 준정부조직의 자율성에 영향을 미칠 수 있는 여러 주체를 고려하여 자율성을 정의한다면 보다 자율성의 다각적인 측면을 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 자율성 측정의 문제이다. 자율성 측정과 관련된 선행연구는 아직 미흡한 수준이어서 자율성 측정 지표를 구성하는데 어려움이 있었다. Christensen(2001)과 Verhoest(2005)의 연구는 자율성을 하위개념으로 세분화하여 체계적인 접근을 시도하고 있지만 어떻게 측정할 것인지에 대한 구체적인 방법은 제시하고 있지 않다. 오재록(2014)의 연구는 객관적인 데이터를 활용해 우리나라 중앙행정기관의 자율성을 측정하는 방법을 제시하고 있다. 그러나 중앙행정기관에만 적용 가능한 특수한 지표를 사용하고 있어 본 연구에서 그대로 활용하기엔 한계가 있다. 관련 선행연구들을 참고하여 준정부조직의 자율성을 측정하는 지표들을 새롭게 재구성하려는 노력을 기울였으나, 자율성의 실질적인 면모를 그대로 보여주기엔 역부족이었다고 판단된다.

셋째, 모형 설정의 문제이다. 먼저 독립변수의 내생성 문제로 국회·행정부 감사 지적 사항과 같이 자율성을 나타내는 일부 변수의 내생성이 의심되지만 본 연구에서는 분석모형으로 OLS를 사용했기 때문에 내생성이 적절히 통제되지 못하였다는 한계가 존재한다. 다음으로 일부 통제변수 누락의 문제이다. 본 연구에서는 경영 자율성을 독립변수로 설정하고, 부채규모, 조직유형, 연도를 통제변수로 설정하였다. 그러나 이 외에

도 조직성과에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들도 존재한다. 예컨대 경쟁, 재무구조, 조직구조, 인사관리(Verhoest, 2005; Yamamoto, 2006) 등도 조직성과에 영향을 미칠 수 있는 요인이나 자료수집상의 문제로 인해 분석모형에 포함하지 못했다.

마지막으로 데이터 수집 기간에 대한 문제이다. 패널데이터는 개체들에 대한 반복적인 관찰을 통해 동적인 관계 추정이 가능하고, 패널 개체들의 관찰되지 않은 이질성을 고려할 수 있어 효율적인 추정량을 얻을 수 있다는 장점이 있다(민인식·최필선, 2012). 본 연구는 자료 수집상의 문제 때문에 분석 기간이 3년으로 짧았고, 일부 누락된 데이터로 인해 불균형 패널을 구축하는데 그쳤다. 그 결과 패널 데이터의 장점을 충분히 살리지 못했다. 따라서 최소 5년 이상의 장기간 패널데이터를 구축하여 패널 분석을 실시한다면 보다 신뢰성 있는 연구결과를 얻을 수 있을 것이라고 기대된다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 권오성 · 황혜신 · 안혁근 · 박석희. (2009). 공공기관 유형별 책임성 차이에 관한 시론적 연구: 책임성 수준과 제고방안의 차이를 중심으로. 한국거버넌스학회보. 16(2): 231-261.
- 국민권익위원회. (2011). 2011년도 공공기관 청렴도 측정 결과.
_____. (2012). 2012년도 공공기관 청렴도 측정 결과.
_____. (2013). 2013년도 공공기관 청렴도 측정 결과.
- 기획재정부. (2011). 2011년도 공공기관 경영실적 평가보고서.
_____. (2012). 2012년도 공공기관 경영실적 평가보고서.
_____. (2013a). 2013년도 공공기관 경영실적 평가보고서.
_____. (2013b). 2013년도 공공기관 경영평가편람.
- 김성용 · 이광철. (2009). 한국진출 외국인투자기업의 자율성 결정요인에 관한 연구. 국제경영리뷰. 13(3): 103-130.
- 민인식 · 최필선. (2009). 「STATA: 기초통계와 회귀분석」. 서울: 지필미디어.
_____. (2012). 「STATA 패널 데이터 분석」. 서울: 지필미디어.
- 서성아. (2010). 독립규제기관의 독립성이 조직성과에 미치는 영향 : 공정거래위원회를 중심으로. 고려대학교 박사학위논문.
- 오영호. (2005). 부채에 의한 자금조달과 경영성과. 아태연구. 4: 97-121.
- 오재록. (2014). 관료제 권력의 이론과 실제. 대영문화사.

- 오재록·전영한. (2012). 관료적 자율성의 두얼굴: 한국 중앙행정기관 실
증분석. 「행정논총」. 50(3): 153-174.
- 유미년. (2012). 공기업 성과에 미치는 요인에 관한 연구: 공공성 및 수익
성을 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 임학순. (1993). 준정부조직의 성장원인에 관한 이론적 논의. 한국사회와
행정연구. 4: 91-111.
- 전영한. (2012). 서울대 법인화와 자율성 효과. 서울대학교 평의원회 연구
결과보고서. 15-47.
- 정광호·권기현. (2003). 비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증
연구: 문화예술단체를 중심으로. 한국정책학회보. 12(1):127-149.
- 최홍석·김재훈·정재진. (2008). 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 조직
의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로. 한국행정학회
춘계학술발표.
- 하지영. (2011). 공기업의 경영 자율성이 성과에 미치는 영향에 대한 실
증분석. 서울대학교 석사학위논문.

2. 외국문헌

- Behn, Robert D. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Washington:
Brookings Institution Press.
- Christensen, J. G. (2001). Bureaucratic autonomy as a political asset.
Routledge ECPR Studies in European Political Science. 22:
119-131.
- Erkkila, Tero. (2007). Governance and Accountability: Shift in

- Conceptualization. *Public Administration Quarterly*. Spring: 1-38.
- Gates, S. R. & Egelhoff, W. G. (1986). Centralization in Headquarters-Subsidiary Relationships. *Journal of International Business Studies*. 17(Summer). 17-92.
- Ginsberg, A. and Bucholtz. (1990). Converting to For-Profit Status: Corporate Responsiveness to Radical Change. *Academy of Management Journal*. 33(3): 445-477.
- Haque, M. Shamul. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*. 61: 65-82.
- Hoek, Freek, Cor van Montfort. & Cees Vermeer. (2005). Enhancing Public Accountability in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*. 5(2): 69-86.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1992). The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*. 70: 71-79.
- Mathur, Navdeep. & Skelcher, Chris. (2007). Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizen.” *Public Administration Review*. March/April. 228-237.
- Meier, Kenneth J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies. *Administration & Society*, 12(3).
- Moe. (2001). The Emerging Federal Quasi Government : Issues of Management and Accountability. *Public Administration Review*.

61(3). 290-312.

- Pfeffer, J. and G. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Pifer, Alan. (1967). *The Quasi Nongovernmental Organization*. Annual Report of the Carnegie Corporation of New York.
- Radin, Beryl A. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington DC: Georgetown Univ. Press.
- Rainey, Hal G & Steinbauer, Paula. (1999). *Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 9: 1-32.
- Ramanadham, V. (1986). *Public Enterprise: Studies in Organizational Structure*. London: Frank Cass.
- Romzek, Barbara S. (2000). *Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform*. *International Review of Administrative Science*. 66: 21-44.
- Salamon, Lester M. (1981). *Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Public Action*. *Public Policy*. 29(3): 255-275
- Selznick. (1949). *The TVA and the grass roots*. New York: Harper and Row.
- Verhoest, Koen. (2005). *Effects of Autonomy, Performance Contracting and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study*. *The Policy Studies Journal*. 33(2): 235-258.
- Verhoest, Koen, Guy Peters, Greert Bouckaert & Bram Verschuere. (2004).

The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review.

Public Administration and Development. 24: 101-118.

Ware, Alan. (1989). *Between Profit and State: Intermediate Organizations in Britain and the United States*. New Haven: Polity Press.

Wolch. Jennifer R. (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York: The Foundation Center.

Yamamoto, Kiyoshi. (2006). Performance of Semi-Autonomous Public Bodies: Linkage Between Autonomy and Performance in Japanese Agencies. *Public Administration and Development*. 26: 35-44.

Abstract

A Study on the Effect of Managerial Autonomy on Organizational Performance in Korean Quasi-government Organizations

Ji Minjung

Graduate School of Public Administration

(Master of Public Policy)

Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the effect of managerial autonomy of quasi-government organizations in South Korea on the organizational performance. In many countries around the world including South Korea, quasi-government organizations are rapidly growing in size and number. More scholars are paying attention to the subject of quasi-government organizations, and there have been relatively active research on the performance of quasi-government organizations. In particular, the relationship between the autonomy of quasi-government organizations and the organizational performance is a field with ample theoretical argument but insufficient empirical evidence. Therefore, this paper attempts to focus on the empirical evidence on the effect of autonomy on the organizational

performance by looking into South Korea's quasi-government organizations.

Moe(2001) presented two perspectives on the relationship between the autonomy and performance of quasi-government organizations: the constitutionalist management paradigm and the entrepreneurial management paradigm. The constitutionalist management paradigm takes a view that quasi-government organizations can be held accountable by restricting their autonomy. According to this perspective, there is a trade-off between autonomy and accountability. Reversely, the entrepreneurial management paradigm argues that quasi-government organizations are able to achieve both efficiency and accountability by entrusting autonomy to quasi-government organizations with an adequate ex-post control. This paper analyzes the relationship between autonomy and performance of quasi-government organizations based on what the latter paradigm insists.

Firstly, autonomy was conceptualized and measured based on relevant theories and previous studies. On the basis of the studies of Christensen(2001) and Oh Jae-rok(2014), this paper categorized autonomy into three types: financial autonomy, structural autonomy, and executional autonomy. Organizational performance was sub-categorized into efficiency and accountability, taking into account that quasi-government organizations are mixed organizations, which have both private and public characteristics. The factors which may have effect on organizational performance except independent variables were set as control variables: Organizational type, debt, and year.

Next, a hypothesis was proposed that more autonomy will bring about both more efficiency and accountability. According to the result of

pooled regression, there were four significant variables which effect labor productivity: financial dependence, audit by the national assembly and the administration, expenditure, and number of employees. Among them, only financial dependence and expenditure supported the hypothesis, while other variables rejected it with reverse results against the hypothesis.

The effect of independent variables on vertical accountability were all insignificant. As for internal and social accountability, there was only one variable which supported the hypothesis: audit by the national assembly and the administration. Expenditure and number of employees significantly influenced customer accountability, but only expenditure supported the hypothesis.

According to the results of this study, it cannot be concluded that only the entrepreneurial management paradigm or the constitutional management paradigm is correct. This is because different ways of measuring managerial autonomy of quasi-government organizations produced different results on the impact on the organizational performance such as efficiency and accountability. The research results imply that the conventional idea that more autonomy is better for performance should be discreetly reconsidered, and more thoughts should be given to a well-designed control mechanism.

Keywords : quasi-government organizations, organizational performance, efficiency, accountability, managerial autonomy

Student Number : 2011-22238