creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

공공기관의 공공가치 수렴성이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구

- 공공기관의 경영가치체계를 중심으로-

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

곽 다 빈

공공기관의 공공가치 수렴성이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구

- 공공기관의 경영가치체계를 중심으로-

지도 교수 금 현 섭

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2021년 3월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

곽 다 빈

곽다빈의 정책학석사 학위논문을 인준함

2021년 6월

위 원 장 _____ 나 종 민 _____

부위원장 _____ 홍 준 형 _____

위 원 _____ 금 현 섭 _____

국문초록

본 연구는 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 명명된 공공가치를 분석하여 공공기관이 지향하는 공공가치의 종류 및 분포 형태를 파악하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 기관의 설립목적에서 기관이 추구한다고 명명한 공공가치가 미션과 비전에서도 공통적으로 나타는지를 '공공가치 수렴성' 으로 정의하여 개별 기관의 공공가치 수렴성을 계량적으로 측정하고자 했다. 더 나아가 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떤 영향을 미치는지 그리고 공공기관 유형에 따라서 공공가치 수렴성의 수준이 차별화되고 그 영향력의 정도가 유의미한 차이가 발생하는지를 분석하는데 목적을 두었다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 공기업과 준정부기관의 역할 및 제도적 특성 간에 차이로 인하여 공공가치 수렴성에 차이가 발생하는가? 둘째, 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떠한 영향을 미치는가?

분석을 위하여 본 연구는 '공공기관의 운영에 관한 법률' 에 의하여 지정된 공기업 및 준정부기관에 속하는 131개 기관이 추구하는 공공가치 수렴성을 허쉬만-허핀달 지수를 활용하여 도출하였다. 종속변수인

공공기관의 성과는 공공기관의 경영평가점수 중 주요사업점수, 사회적 가치점수를 통하여 측정하였다. 연구의 타당성을 높이기 위하여 기관의 유형, 순매출액, 업력, 주무부처, 재무지표형태 등을 통제변수로 설정하였다.

공공가치 수렴성에 대한 기초통계분석 결과, 전체 공공가치 중에서 공공기관은 '산업육성', '사회적 가치', '국가발전', '효율성', '지속가능성'에 높은 우선순위를 두었다. 반면 공공가치론에서 강조하는 가치의 비중은 다소 낮았다. 공공가치 목록의 대분류 차원에서 본다면 결과차원은 33.1%, 목적차원은 28.4% 비중을 차지하는 반면 주체차원은 15%에 불과하였다. 이는 공공가치론에서 강조하는 협력적 파트너십 및 시민과의 관계와 관련된 가치들이 실무적인 차원에서는 그 중요성이 반영되지 못한 것으로 이해가능하다.

공공가치 수렴성이 기관 유형별로 차이가 나는지를 확인하기 위하여 독립 표본 t검정을 실시한 결과, 공기업과 준정부기관간에는 통계적으로 유의미한 차이가 발생하지 않았지만 세부 유형별로는 유의미하게 나타났다. 이는 공공기관 지정 요건 및 제도적 특성의 차이점이 대분류 차원에서는 상쇄되었지만 소분류 차원에서 유의미하게 공공가치 수렴성에 영향을 미친 것으로 이해 가능하다. 또한 세부 유형 기관의 본질적인 목적

및 미션의 차이로 인한 결과로도 해석 가능하다.

마지막으로 다중회귀분석 결과, 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 도출되었다. 이는 공공기관의 경영평가의 사회적 가치 지표가 개별 공공기관이 경영가치체계를 통하여 표명한 공공가치를 기준으로 평가되지 못하고 있으며 개별 공공기관의 과업적 특수성(공공가치, 사업분야 등)을 고려하지 못한 평가결과임을 보여준다. 따라서 공공기관의 경영평가제도가 지속적으로 사회적 가치 관련 지표의 가중치를 확대시키는 방향으로 운영을 할 경우, 공공기관이 추구하는 공공가치에 맞춘 새로운 평가체계가 필요함을 시사한다.

주요어 : 공공기관, 경영가치체계, 공공가치, 사회적가치, 공공가치창출론, 공공기관의 성과

학 번 : 2018-22140

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1

1. 연구배경 ····· 1

2. 연구목적 및 필요성 ····· 3

제 2 절 연구의 대상 및 방법 ····· 6

1. 연구 대상 및 범위 ····· 6

2. 연구방법 ····· 7

제 2 장 이론적 고찰 ····· 8

제 1 절 공공가치(public value)에 관한 논의 ····· 8

1. 공공가치(public value)의 개념 ····· 8

2. 신공공관리론의 대안적 패러다임으로서 공공가치론 ··13

3. Moore의 공공가치창출론 ····· 14

4. Bozeman의 공공가치실패론 ····· 16

5. 선행연구 검토 ····· 20

제 2 절 공공기관에 관한 논의 ····· 22

1. 공공기관의 의의와 종류 ····· 22

2. 공공기관의 역할 ····· 24

3. 공기업과 준정부기관 비교 ····· 24

4. 공공기관의 경영가치체계 ····· 26
5. 공공기관의 경영실적평가제도 ····· 28

제 3 장 연구 설계 및 변수의 설정 ····· 33
제 1 절 연구 설계 ·····33
1. 연구문제 ·····33
2. 연구가설 ·····33
3. 연구모형 ·····38
제 2 절 분석 대상 및 분석범위 ·····40
1. 분석대상 ·····40
2. 분석범위 ·····41
제 3 절 변수의 조작적 정의와 측정 ·····45
1. 종속변수 ·····45
2. 독립변수 ·····47
3. 통제변수 ·····49
제 4 절 자료 수집 및 분석방법 ·····52
1. 자료수집 ·····52
2. 분석방법 ·····52

제 4 장 분석 결과 및 해석 ····· 60
제 1 절 공공가치 기초통계 ·····60
1. 전체 공공가치 분포양상 ·····60
2. 세부 공공가치 빈도수 비교 ·····63

제 2 절 변수들의 기초통계 분석 ·····67
제 3 절 변수간의 상관관계 분석 ·····69
제 4 절 연구가설의 검증 ·····72
1. 기관 유형별 공공가치 수렴성 차이 존재 여부 ·····72
2. 공공가치 수렴성이 공공기관 성과에 미치는 영향 ·····74
제 5 절 분석 결과의 해석 ·····77
1. 기관 유형별 공공가치 수렴성 차이 존재 여부 ·····77
2. 공공가치 수렴성이 공공기관 성과에 미치는 영향 ·····78

제 5 장 결론 ····· 80
제 1 절 연구의 요약 ·····80
제 2 절 연구의 시사점 ·····82
제 3 절 연구의 한계 ·····85

참고문헌 ·····87

표 목 차

[표 2-1] 공공가치의 개념 ····· 10
[표 2-2] 공공가치의 판단기준과 공공가치실패 ····· 18
[표 2-3] Jorgensen&Bozeman의 공공가치 목록 ····· 19
[표 2-4] 공공기관의 기관 유형 분류 기준 ····· 23
[표 2-5] 준정부기관과 공기업의 제도적 특성의 차이점 ····· 25
[표 2-6] '사회적 가치 구현' 지표의 세부항목 ····· 29
[표 3-1] 2019-20년 공공기관 지정현황 ····· 42
[표 3-2] 2020년 기관장 교체된 기관의 현황 ····· 43
[표 3-3] 최종 분석대상 공공기관 수 ····· 44
[표 3-4] 공공기관 경영평가 유형별 평가지표 및 가중치 ····· 46
[표 3-5] 부산항만공사 내용분석 결과 ····· 47
[표 3-6] 변수의 구성 및 측정 ····· 51
[표 3-7] 공공가치목록 ····· 54
[표 3-8] 분석유목 ····· 56
[표 3-9] 분석유목예시 ····· 59
[표 4-1] 전체 공공기관 공공가치 분포 ····· 61
[표 4-2] 공공가치 유형별 공공가치 분포 비교(대분류) ····· 62
[표 4-3] 공공기관 유형별 공공가치 분포 비교 (소분류) ····· 63
[표 4-4] 경영가치체계-유형별 공공가치 빈도분석결과 ····· 66
[표 4-5] 변수의 기초통계량 ····· 69

[표 4-6] 변수간 상관관계 분석 ····· 71
[표 4-7] 공공가치 수렴성 차이 비교 ····· 73
[표 4-8] 공공가치 수렴성에 관한 가설검증결과 ····· 73
[표 4-9] 가설2을 검증하기 위한 회귀분석 모형 ····· 74
[표 4-10] 회귀분석 결과표 ····· 76
[표 4-11] 가설검증결과 ····· 77

그 림 목 차

[그림 2-1] 전략적 삼각형(Moore, 1995) ····· 16
[그림 2-2] 한국수자원공사 신가치체계 및 7대 핵심과제 ····· 27
[그림 3-1] 연구모형 ····· 39
[그림 4-1] 기관유형별 HHI 기초통계 분석 결과 ····· 68

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

사회의 모든 구성원은 공공가치를 실현할 수 있다. 하지만 정부나 공공조직의 경우에는 시장이나 사적인 영역에서 실현할 수 없는 공공가치를 실현하는 것을 목적으로 한다(Moore, 1998; Bozeman, 2007; 권인석, 2018). 특히, 공공기관은 자신의 존재와 역할의 정당성을 입증하기 위하여 정부로부터 일정한 독점성을 부여 받아 국민들이 원하는 공공서비스를 생산하거나 공공부문이 추구해야 할 본질적 가치를 창출해야한다. 즉, 공공기관의 설립목적 자체가 공공성 실현에 있다. 하지만 공공기관은 운영의 지속성을 확보하기 위하여 효율성과 '수익성'도 고려해야하는 딜레마에 처해져 있다(Jongwon choi.et al.,2019: 23-24).

이처럼 공공성과 수익성은 공공기관의 운영에 있어서 모두 필요한 부분이지만 두 가치 사이의 상대적인 중요성은 정부의 정책방향에 따라서 다르게 이루어지고 있다(허경선, 2020). 기존의 공공기관에 대한 경영평가는 주로 신공공관리론의 관점에서 수익창출 극대화로 대변되는 경영효율성에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 문재인 정부로 들어오면서 시장주의적 개혁과 경제적 가치에 편중된 현 공공부문의 운영기조에 대한 대응전략으로 공공기관의 운영원칙을 공공성 실현을 중점으로 운영되도록 공공기관에 요청하고 있다. 구체적으로 문재인 정부는 '사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제 12)'를 100대 국정과제에 포함함으로써 공공기관의 공익성 확대를 추진하고 있다(국정기획자문위원회, 2017). 이러한 노력은 사회적 가치와 관련된 내용을 포괄하는 입법을 통하여 구체화되

었다. 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」은 2014년 6월 이후 지속적으로 발의되었으며 21대 국회에서 제 1호 법안으로 발의되어 계속 추진 중이다.[1] 또한 정부는 공공부문에 사회적 가치를 정착시키기 위하여 2017년에 공공기관 경영평가에 사회적 가치 지표를 반영하는 것을 시작으로 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 지표의 비중을 확대하고 있다. 민경률 외(2020: 11)에 따르면 사회적 가치는 공공기관의 경영평가에서 경영관리의 공동지표로 반영되고 있으며 가중치의 최소 22~24%를 차지하고 있다.

공공부문의 공공성 회복을 위한 노력은 학계에서도 보이고 있다, 신공공관리의 시장지향적인 관리주의는 수익률과 같은 경제적 가치를 지나치게 강조하여 공공성(publicness)이 상대적으로 약화되었다. 이와 관련하여, 많은 선행연구에서 '공공행정의 정당성 약화'(신희영, 2018), '행정(학)의 문제해결능력 및 저하 및 적실성 저감'(김명환, 2018b) '과도한 고객주의화 및 과도한 시장화'(권향원, 2020) 등의 문제를 지적한 바 있다. 이러한 신공공관리론에서 수익성 외의 행정가치의 소홀화를 초래한 것에 대한 반성으로 후기 신공공관리론(post-NPM)과 공공가치론(public value management)이 경쟁적 패러다임으로 제기되었다. 특히 1995년 Moore에 의해서 대두된 공공가치론은 행정을 기업 경영적인 측면에서 분리하여 공공부문에서 공공가치가 의미를 가지는 규범적 차원으로 격상해야 함을 강조하였다. 이를 토대로 한 공공성관리(managing publicness)라는 실천적 처방이 민간화와 신공공관리를 대체할 수 있는 대안으로 제시되었는데 이러한 공공성관리는 공공가치를 출발점으로 하며, 공익이라는 이념을 목표로 한다(주은혜, 2018a; 김명환, 2018a; 신희영, 2018). 이에 공공부문은 역시 단순히 공적 재화와 서비스를 제공하는 것으로 만족하는 것이 아니라 공공부문의 존재와 역할의 본질적 목적을 얼마나 성실히 수행하고 있는지, 즉 공공부문이 추구해야할 본질적 가치들을 어떻게

1) 2020년 6월 1일 박광온 의원 등 16인에 의해 제안되었으나 아직 계류중인 상태로 2021년 6월 11일 김은주 의원이 제안한 '공공기관 사회적 가치법 제정 촉구 건의안'이 상임위에서 통과되었다.

실현하고 창출하고 있는가를 국민들에게 적극적으로 알리고 설명함으로써 그 존재와 역할의 정당성을 입증할 수 있어야 한다(주은혜, 2018b: 16).

따라서 공공부문의 공공성을 확보하기 위하여 공공기관이 공공가치를 지속적으로 창출하고 증진하는 방향으로 운영 방향을 설정하고 역량을 유도하는 것이 필요하다. 무엇보다 공공부문의 활동에 대한 평가가 공공가치 중심으로 이루어질 수 있도록 평가시스템을 설계하는 것이 필요하다. 공공가치를 평가기준으로 설정하려면 공공가치의 개념에 대한 이해와 객관적인 측정원리가 선행되어야 한다. 그러나 공공가치에 대한 개념 및 범위, 구성요소 등에 대한 학문적 합의가 명확히 이루어지지 않은 실정이다. 따라서 공공부문의 공공기관의 존재의 이유인 동시에 활동의 근원적 목표라고 할 수 있는 공공가치의 실체적인 개념과 이에 대한 구성요소를 개별 공공기관의 차원에서 파헤칠 필요가 요구되고 있다.

2. 연구 목적 및 필요성

본 연구는 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 명명된 공공가치를 분석하여 공공기관이 지향하는 공공가치의 종류 및 분포 형태를 파악하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 기관의 설립목적에서 기관이 추구한다고 명명한 공공가치가 미션과 비전에서도 공통적으로 나타는지를 “공공가치 수렴성”으로 정의하여 개별 기관마다 공공가치 수렴성을 계량적으로 측정하고자 한다. 더 나아가 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 공공기관 유형에 따라서 공공가치 수렴성의 수준이 차별화되고 그 영향력에 유의미한 차이가 발생하는지를 분석하는데 목적을 두고 있다. 본 연구의 필요성은 이론적인 측면과 정책적인 필요성으로 나누어 이하에서 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

1) 공공가치에 대한 실증적 분석의 필요성

공공가치를 연구한 상당수의 선행연구들은 공공가치의 개념과 의의를 정리하거나 신공공관리론의 한계를 극복하기 위한 대안적 모델의 관점에서 공공가치론을 검토하는 것에 주안점을 두었다. 시장원리에 기반을 둔 민간경영기법을 공공 부문에 도입한 신공공관리론은 1990년대 중후반부터 지나친 관리주의 혹은 과학주의를 강조하게 되어 책임성, 형평성, 민주성 등과 같은 다양한 공적 가치를 소홀히 하게 되어 공공행정의 정당성 위기가 발생하게 되었다. 또한 복잡하고 불확실한 '사악한 문제(wicked problem)'의 해결에 있어서 신공공관리론은 단기적 성과 중심 및 부처와 연계성 약화로 처방의 적실성이 문제가 되었다. 위와 같은 신공공관리론의 패러다임 위기를 극복하기 위한 개혁모델의 차원에서 공공가치론이 얼마나 가능성을 가지는지에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다(곽현근, 2011, 2018; 주은혜, 2017, 2018b; 김명환, 2018; 권향원, 2020). 그러나 이러한 선행 연구들은 공공가치가 실천적 차원에서 한국행정학에 어떻게 적용될 수 있고, 구체적으로 공공가치를 어떻게 측정 및 평가할 수 있는지에 대한 해답을 주지 못한다는 한계를 지니고 있다.

국내의 선행 연구 중에는 이러한 한계점을 인식하여 공공가치를 측정하거나 평가할 수 있는 분석틀을 제시한 연구도 있다(이석환, 2018b; 주은혜, 2018a; 유승주, 2019). 하지만 공공가치에 관한 실증연구는 최근에서야 진행되고 있어 더 많은 실증 분석의 축적이 필요하다. 더욱이 앞서 수행된 실증 연구들은 공공가치론의 이론적 토대를 기반으로 공공가치 측정 방식 혹은 평가 분석틀을 제안하는 것에 그쳐서 개별 공공기관이 추구하는 공공가치에 관한 구체적인 현황 파악이 어렵다. 따라서 본 연구에서는 기존의 선행 연구가 지닌 한계점을 보완하는 차원에서 개별 공공기관이 지향하는 공공가치의 목록 및 분포를 구체적으로 파악하고자 한다. 또한 개별 기관이 설립목적에서 공식적으로 언급한 공공가치가 기관의 경영가치체계에서 일관성 있게 나타나는지를 "공공가치 수렴성"이라는 지수를 통하여 측정하고자 한다.

2) 공공기관의 성과 평가 모델의 개선 필요성

공공기관의 존재 가치는 본질적으로 공공가치 창출에 있기 때문에 공공기관의 공적 개입은 공공가치 창출을 통하여 정당성을 확보할 수 있다. 이러한 관점에서 공공기관의 성과는 공공가치목표를 기준으로 하여 평가하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다(Willams and Sheaper, 2011). 실제로 문재인 정부는 공공기관의 공익성 확대를 위하여 2017년에 사회적 가치를 공공기관 경영평가에 지표로 반영하고 점차 지표의 가중치를 확대시켰다. 이러한 시도는 문재인 정부가 선언적으로 사회적 가치를 도입하는데서 끝나지 않고, 공공부문의 실제적인 조직 운영을 통해 그 성과가 바로 나타나고 이를 통해 평가받을 수 있도록 한 것으로 볼 수 있다(허경선, 2020). 또한 주은혜(2018a)는 공공기관의 지속적인 공공가치 실현 및 창출을 위하여 공공가치 평가모형 및 관리 도구를 제안하였다.

위와 같이 공공기관의 공공가치를 성과 평가의 차원에서 활용되기 위한 실천적·실증적인 노력에도 불구하고 실무적인 측면에서 평가의 한계가 존재한다. 이는 공공가치 창출에 있어서 모든 조직들을 아울러 특정한 가치들을 '일반화된 이데올로기의 목록'으로서 미리 제시하고 따르도록 제안하는 연역적인 접근 방식이 지닌 문제점을 환기한다고 본다(권향원, 2020: 25). 이러한 평가 방식은 다음과 같은 문제를 초래할 수 있다. 먼저, 300여개 이상의 공공기관은 서로 다른 과업환경의 특수성(산업분야, 예산, 설립목적 등)에 처해져 있기 때문에 각 기관이 창출할 수 있는 공공가치 간에 차이가 발생할 수 있다. 더 나아가 '사회적 가치 구현'지표의 다섯 개의 세부 지표로 평가하는 방식은 권향원(2020)에 따르면 조직 각자의 본업이 필요로 하는 가치와 위로부터 지시된 가치가 서로 모순되거나 갈등하는 경우, 조직경영에 딜레마를 야기할 수 있다. 이처럼 공공기관의 공공가치 창출을 평가할 수 있는 사회적 가치 지표에 대한 한계점이 지적되는 반면 자료 접근의 문제 등의 이유로 사회적 가치 추구와 조직의 성과를 분석한 연구가 활발하게 진행되고 있지 않은 상황이다(김석은, 2018; 김유현 외, 2018).

제 2 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구 대상 및 범위

본 연구의 범위를 내용적, 시간적 그리고 대상적 범위로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 내용 측면에서 본 연구는 첫째, 공공기관의 경영가치체계, 구체적으로 설립목적-미션-비전이라는 3가지 차원을 대상으로 이에 공식적으로 표명된 공공가치를 분석하여 공공기관이 추구하는 공공가치의 종류, 분포 및 특성을 분석한다. 둘째, 공공기관의 설립목적에 반영된 공공가치가 미션과 비전에서도 공통적으로 반영되었는지 여부를 '공공가치 수렴성' 이라는 개념으로 정의하여 이를 허쉬만-허핀달 지수의 형태로 측정한다. 셋째, 본 연구에서 측정한 공공가치 수렴성이 높을수록 공공기관의 성과에 어떤 영향을 미치는지를 회귀분석을 통하여 검증하고자 한다. 마지막으로 이러한 공공가치 수렴성이 공기업과 준정부기관 간에 유의미한 차이가 존재하는지를 분석한다.

본 연구의 시간적 범위는 2019년부터 2020년으로 총 2년간이다. 이러한 시간적 범위를 설정한 근거는 독립변수인 공공가치 수렴성을 측정한 시점과 종속변수인 공공기관 성과에 해당하는 자료를 수집한 시점에 차이가 있기 때문이다. 구체적으로 공공가치 수렴성은 2020년 기준 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(All Public Information In-One)에 개시된 공공기관 경영공시를 기반으로 측정하였다. 반면 공공기관 성과 측정에 관한 정보는 2020년에 실시된 2019년도 공공기관 경영실적평가 결과를 이용하였다. 본래 의도는 2020년에 공공기관이 경영가치체계에 명시한 공공가치의 수렴성이 2020년도 경영실적평가 결과(주요사업과 사회적가치 지표의 평가점수)로 측정한 공공기관의 경영성과에 어떤 영향을 미치는가를 검증하고자 하였다. 하지만 공공기관의 경영평가의 절차에 따르면 2020년도 경영실적평가는 2021년 6월 중에 마감되므로 해당 자료를 본 연구를 수행하는 기간 중에 수집하는 것이 불가능하였다. 또한 2019

년을 기준으로 공공기관의 경영가치체계에 반영된 공공가치를 토대로 공공가치 수렴성을 측정하고자 하였으나, 공공기관 경영정보 공개시스템은 가장 최신 정보만 업데이트 하고 있기 때문에 2019년도 공공기관의 경영가치체계에 관한 정보 접근에 한계가 존재했다. 따라서 2020년에 수집한 공공기관의 경영가치체계를 기반으로 하여 개별 공공기관의 공공가치 수렴성을 측정하였으며 이러한 공공가치 수렴성이 2019년과 큰 차이가 없을 것이라는 가정 하에서 종속변수인 공공기관의 2019년 경영평가 점수와의 관계를 분석하고자 하였다.

마지막으로 본 연구의 대상적 범위는 '공공기관의 운영에 관한 법률'상의 공기업과 준정부기관으로 한정하였다. 이는 개별 공공기관의 경영평가 결과를 종속변수로 정하였기 때문에 공공기관 중에서도 공공기관 경영평가의 평가 대상인 공기업과 준정부기관으로 연구 대상을 한정하였다. 구체적인 연구 대상의 범위는 제 3장 연구 설계에서 설명하고자 한다.

2. 연구 방법

본 연구는 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오에서 제공하는 공공기관의 경영공시 중 일반현황과 요약 및 손익계산서에 해당하는 자료, 그리고 「2019년도 공공기관 경영평가 결과보고서」를 사용해 분석을 진행하였다. 연구 방법을 단계별로 구분하여 설명하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관의 일반현황을 토대로 공공기관의 설립목적, 미션 그리고 비전에 선언된 공공가치에 관한 내용분석을 실시하였다.

둘째, 분석된 공공가치를 양적 데이터로 변환시킨 이후 공공가치 수렴성을 허쉬만-허핀달 지수 측정 도구를 활용하여 측정하였다.

셋째, 공공가치 수렴성이 높을수록 공공기관의 성과에 어떤 영향을 미치는지를 회귀분석을 통하여 검증하였다.

이와 같이 본 연구는 내용분석, 기술통계분석, 독립 t검정, 다중회귀분석을 활용하여 수행하였다.

제 2 장 이론적 고찰

제 1 절 공공가치(PublicValue)에 관한 논의

1. 공공가치(PublicValue)의 개념

(1) 공공가치의 개념

공공가치는 공공가치 패러다임이 발생하기 이전부터 공공행정에서 중요한 연구주제였다. Waldo(2007)는 사실과 가치의 분리를 강조한 Simon의 실증주의적 방법론을 배척하는 대신 행정의 가치 내재성을 주장하였다. 그는 행정에 내포된 가치들을 파악하고 도덕성과 이념적 측면들을 행정연구에 포함하려는 노력이 필요하다고 강조하였다(김명환, 2018a). 이후 신공공관리론의 대안적 패러다임으로 등장한 공공가치론을 중심으로 행정학계에서는 공공가치에 많은 관심을 기울이고 있으며 공공가치의 개념적 정의가 여러 학자들에 의해서 다양하게 시도 되었다. 하지만 아직도 학술적으로 공공가치의 개념에 관한 명확한 합의가 이루어지지 않았다.

공공가치에 대한 개념적 정의는 Davis & West(2009)에 의해서 공공가치의 창출의 절차에 초점을 맞춘 생성적 관점(generative perspective)과 제도적 관점(institutional perspective)으로 분류할 수 있다(주은혜, 2018a : 11). 먼저 생성적 관점은 공공가치가 공중의 논의 과정으로부터 생성된다고 보는 반면, 제도적 관점은 공공가치가 정부 관리자에 의한 결과물로 본다(주은혜, 2018a : 11). 생성적 관점은 Moore(1995, 2014)의 개념 정의가 대표적이다. 그는 공공가치를 특정 가치로 보기 보다는 시민들이 민주적 심의 과정(deliberative process)을 거쳐서 집합적으로 형성된, 바람직하다고 여기는 결과로 보았다. 그는 이러한 공공가치의 생성

에 있어서 무엇보다 공공관리자의 전략적 관리가 중요하다고 강조하였다. Kelly et al.(2002)은 공공서비스, 법률, 규제 등과 같은 정부의 행위들 통해 생성한 가치로 공공가치를 정의하고 있다. Stoker(2006: 42)는 공공가치를 공공서비스의 사용자 혹은 공급자의 개별적 선호들의 합 이상인 것으로 보아 선출직 및 임명직 공무원들과 주요 이해관계자들 간의 숙의를 통해 함께 만들어지는 것으로 정의한다. O'Flynn(2007: 358) 은 공공가치를 시민들의 선호를 정치적으로 집합된 다차원적 형성물로서 결과(outcomes)인 동시에 신뢰, 공정 및 정의 등을 통해서 생성된다고 보았다. Meynhardt(2009: 212)는 공공가치를 '공공'과 관련된 가치에 영향을 주는 것으로 정의한다. 구체적으로, 그는 공공가치를 개인, 집단 및 전체의 수준에서 사회의 기본 욕구들이 그러한 관계들 속에서 영향을 받는 방법에 대한 평가의 결과로서 정의한다.

반면 공공가치를 구성하는 구체적인 가치들을 제시하여 내용적으로 정의한 제도적 관점도 존재한다. 이러한 관점을 취한 학자들은 공공가치가 정부의 특성에 의해서 나타나는 것으로 본다. 대표적으로 Bozeman(2007 : 17)은 다음과 같이 정의하였다. 첫째, 공공가치는 시민들이 받아야하는 권리, 혜택 및 특전이다. 둘째, 공공가치는 사회 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무이다. 마지막으로 공공가치는 규범적 합의를 제공하여 정부와 정책이 토대로 두어야 하는 원칙으로 작용한다. 이후 Jorgensen & Bozeman(2007)은 72가지의 구체적인 공공가치를 정의하여 3가지 기준에 따라 7가지 범주로 분류하였다. 이를 기반으로 핵심가치, 주변가치, 유사가치로 유형화 하였다.

이렇게 다양한 공공가치의 정의를 정리하면 [표2-1]과 같다.

[표 2-1] 공공가치의 개념 정의

연구자	정의
Moore (1995)	- 시민들이 집합적으로 바람직하다고 여기는 결과
Stoker (2006: 42)	- 공공 서비스의 사용자 또는 생산자의 개별적 선호들의 합 이상인 것으로서 선출직 및 임명직 공무원들과 주요 이해관계자들 간의 숙의를 통해 공동으로 만들어지는 것
O' Flynn (2007: 358)	- 공동으로 표출되고 정치적으로 조정된 시민들의 선호를 반영하는 다차원적 형성물로서 결과(outcomes) 뿐만 아니라 신뢰와 공정성을 이끌어 내는 과정을 통해 만들어진 것
Meynhardt (2009: 212)	- '공공'에 대한 가치에 영향을 주는 것 - 개인, 집단 및 전체로서의 사회의 기본 욕구들이 관계들 속에서 어떻게 영향을 받는가에 대한 평가의 결과로서 공공을 위한 가치와 공공의 경험으로부터 도출된 가치
Kelly et al. (2002)	- 공공서비스, 법률, 규제 등 정부의 활동으로 생성된 가치
Bozeman (2007: 17)	- 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및 특전 - 사회, 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무 - 정부와 정책이 기반을 두어야 하는 원칙에 관한 규범적 합의를 제공하는 것

자료 : 김명환(2018b)에 의거하여 작성

(2) 공공가치와 사회적 가치의 개념적 구분

공익과 공공성은 공공부문 활동의 목적이자 정당성의 근거이지만 개념의 추상성, 모호성, 복잡성, 다의성으로 인해 공공부문 활동의 구체적이고 실천적인 기준을 제공하지 못하고 있다(한국행정학회, 2020: 2).. 이러한 상황에서 공익 이론과 공공성 이론의 한계를 극복하고 정부활동의 실천적이고 구체적인 지침의 역할을 할 수 있는 대안적 개념으로서 사회적 가치 또는 공공가치가 대두하였다(한국행정학회, 2020: 2). 하지만 여전히 공공가치와 사회적 가치의 개념의 모호하고 구체적인 구성요소에 대한 파악이 어렵다. 사회적 가치에 대한 합의된 정의는 없으나 일반적으로 '사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역의 공익 및 공동체의 발전에 기여하는 가치', '사회문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치'를 의미(행정안전부 및 관계부처 합동, 2019; 고동현 외, 2016; 이혜인, 2020: 14)하며, 이와 같은 포괄성은 '사회적 가치'가 역사적 상황과 사회가 직면한 문제에 따라 지속적으로 변하며 재구성되는 유동성을 지니고 있다는 것에 바탕을 두고 있다고 본다(박상욱, 2018; 최현선, 2018; 이혜인, 2020: 14). 따라서 현재 우리나라의 사회적 가치의 의미를 파악하기 위해서는 현 시대에 우리나라에서 사회적으로, 법 및 제도적으로 사회적 가치의 개념을 어떻게 인식하고 있는가를 파악하는 것이 필요하다(김보미, 2019: 7). 현재 우리나라에서 중요시하고 있는 사회적 가치의 개념은 주로 「사회적경제기본법」, 「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법」, 서울시의 「사회적 가치증대를 위한 공공조달 조례」,「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」등에서 유추가능하다.

사회적 가치는 공공부문뿐만 아니라 민간부문을 포함한 모든 조직과 제도가 인민의 사회적 삶의 질을 향상시키도록 그들의 행동을 안내하는 규범적이며 실천적인 가치라고 볼 수 있다(한국행정학회, 2019). 따라서 행정학 분야에서 사회적 가치가 무엇인지 이해하기 위해서는 실무적 차원에서 사회적 가치를 정의 한 것을 중심으로 파악하는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 사회적 가치를 「사회적경제기본법(2016)」, 「공공기관의

사회적가치 실현에 관한 기본법안」에서 법제화된 개념을 중심으로 파악하였다. 그 중 문재인 정부의 공공기관 사회적 가치 추진 정책은「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」[2] 에서 명시한 사회적 가치와 범위에 기반 하여 운영되고 있으며 공공기관 경영평가의 사회적 가치 평가 지표는 해당 법안에서 정의된 내용으로 구성되어 있다.

「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」은 우선적으로 공공기관이 국민을 대상으로 하는 공공서비스의 계획, 수립, 시행 평가 등의 전 과정에서 사회적 가치가 실현되도록 노력해야 함을 규정하고 있다. 특히 공공기관의 조달 및 민간위탁, 도시 및 지역개발사업에서 사회적 가치의 실현은 더욱 중요해진다(허경선, 2020: 11). 이를 위해 이 법안에는 사회적 가치의 정의, 범위, 관련 공공기관의 책무, 공공서비스의 범위에 대해 명시하고 있다(허경선, 2020: 11). 해당 법안에 의하면, 사회적 가치는 "사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 더불어 사는 공동체로서 지속가능한 발전을 위하여 추구하는 바"로 정의되고 있다.

이러한 사회적 가치와 공공가치의 개념에 차이가 존재하는지에 대하여 많은 선행연구들은 사회적 가치 개념이 이전부터 정부가 중요시하던 공공가치, 공적인 책임성 등과 명확하게 구별되는 새로운 개념이 아니라는 입장을 견지하고 있다(김보미, 2019; 이석환, 2018a; 원구환, 2018; 윤태범, 2016; 한국행정학회, 2019; 사회적가치연구원, 2019). 특히 이석환(2018a)에 의하면 문재인 정부가 공공기관 경영평가에서 강조하는 사회적 가치의 원리는 일반적인 사회적 경제 영역에서 다루어지는 사회적 가치와 구별되고, 오히려 공공가치와 일치한다고 보고 있다. 또한 문광민(2019)은 공공기관을 포함한 공공부문에서 논의되는 사회적 가치는 공공가치와 실질적인 차이는 없다고 보았다. 마찬가지로 공공가치와 사회적 가치의 관

2) 해당 법안의 제정 목적은 '사회적 가치 실현을 공공부문의 핵심 운영원리로 삼고, 업무 수행 시 이를 체계적으로 실행하도록 함으로써 공공부문부터 사회적 가치 실현을 선도하고 나아가 민간부문으로 확산' 시키기 위한 것이다(국회 기획재정위원회, 2020.9 :2).

계를 공공부문에 한정하여 본다면 동일한 가치로 보는 연구에서는 공공가치와 사회적 가치의 창출 및 특성의 차원을 동일하게 보았다. 구체적으로 Moore의 전략적 삼각축의 요소를 충족시킬 경우에만 사회적 가치가 충족된다는 견해(곽현근, 2018)와 기관의 설립목적, 미션, 비전에 반영된 가치라고 보는 견해가 있다(이석환, 2018b; 원구환, 2018; 주은혜, 2018a; 윤태범, 2016).

2. 신공공관리론의 대안적 패러다임으로서 공공가치론

신공공관리론(New Public Management)은 시장경제메커니즘을 공공영역에 전면적으로 도입하여 공공부문의 생산성 향상 및 능률적이고 대응성 높은 공공서비스를 제공하기 위한 행정개혁이다. 그러나 1990년대 중후반부터 신공공관리론은 지나친 관리주의를 강조하는 과정에서 지나친 분업 및 분절화, 시민의 고객화, 경쟁 제일주의 등의 형태로 공공부문의 근본적 가치라고 할 수 있는 책임성, 반응성 등의 기반을 약화시켰다(Dunleavy and Hood, 1994; O'flynn, 2007). 결국 공공부문의 성과제고를 위해 도입된 신공공관리론에 입각한 정부재창조 프로젝트는 도구적 관점에서 오직 행정의 수단(성)만을 강조함으로써 정부의 존재 이유에 대해 던져진 근본적 의문에 대한 적절한 답을 제공하지 못하였다(김명환, 2018a: 79). 이러한 신공공관리론이 야기한 공공행정의 정당성 위기 즉, 행정의 공공성 약화를 극복하기 위한 대안적인 패러다임으로 공공가치론이 등장하게 되었다.

공공가치론은 1995년 Moore가 「공공가치를 생성하는 것 : 정부에서의 전략관리(Creating Public Value : Strategic Management in Government)」를 출간하는 것을 시작으로 논의가 지속적으로 확대되어 왔다(Alford and O'Flynn, 2009; O'Flynn, 2007; Bennington and Moore, 2011; 유승주, 2019 재인용). 공공가치론은 기존의 신공공관리론에서 경시되어 왔던 "공공부문(public sector)이 왜 존재하여야 하는가?" 라는

근본적인 의문을 제기하고 그에 대한 해답으로 정부의 존재 이유를 공공가치의 창출이라는 광범위한 정부 목적을 성취하는 것을 제시한다. 다시 말해, 공공가치 패러다임은 공공가치의 실현과 창출을 목적으로 정부 활동의 목적과 기능, 그리고 관리방식을 재구성할 것을 요구하는 대안적 행정 패러다임이다(주은혜, 2018b : 14).

공공가치론의 주요 특징은 시민과 이해관계자(stakeholders)의 관여(engagement)와 이들과 공직자 간의 숙의 민주주의(deliberative democrcay) 과정을 통해 공공가치의 결정, 공공가치의 창조, 그 결과(outcome)에 대한 평가가 이루어질 때 공공기관은 정당성을 강화할 수 있으며 공공기관은 공중의 능동적 신뢰를 창출할 수 있다는 것이다(kelly, 2002; Stoker, 2006; Horner·Lekhi·Blaug, 2006; Moore, 2005; Coats and Passmore, 2008; 신희영, 2018: 45 재인용). 이러한 특징을 갖는 공공가치에 관한 연구는 두 흐름으로 분류할 수 있다. 하나는 관리적 쟁점과 공직자의 가치에 초점을 둔 Moore를 시작으로 한 연구이며 또 다른 하나는 공공가치의 실재와 내용을 정립하려는데 초점을 둔 Bozeman으로 대표되는 규범적 연구이다(Fukumoto & Bozeman, 2018; 최홍석·한승주, 2019: 141-142). 따라서 공공가치론을 Moore의 공공가치 창출론과 Bozeman의 공공가치실패론을 중심으로 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

3. Moore의 공공가치창출론

Moore는 1995년 「공공가치를 생성하는 것: 정부에서의 전략관리」를 출간하는 것을 시작으로 공공관리자의 전략적 관리를 통한 공공가치창출론을 주장하였다. 즉, 그는 조직이 아니라 관리자들에게 초점을 맞추면서 관리적 행태에 대한 규범이론으로서 공공가치 창출론을 개발하였다(김명환, 2021: 67). Moore(1995, 2014)는 공공가치를 정치적 과정을 통해 형성된 공중이 민주적 과정을 통해 집합적으로 바람직하다고 여기는 가치

라고 정의하였다. 이러한 공공가치는 공중이 원하는 공공서비스의 제공에 의하여 형성되며 정부의 성과에 반영되는 가치의 결과이다. Moore는 이러한 공공가치의 창출을 위하여 전략적 삼각형(strategic triangle)을 제안하였다. 전략적 삼각형이란 정당성과 지지(Legitimacy & Support), 공공관리자의 운영역량(Operational Capabilities) 그리고 공공가치(Public Value)라는 3가지 요소로 구성되어 있으며 3가지 요소가 공공관리자의 적극적인 전략적 관리를 통하여 동시에 충족시킬 경우에만 공공가치의 창출이 가능하다. 즉, 그는 공공관리자의 공공가치에 대한 개념작용이 공공행정의 성공여부를 결정하는 핵심적 요인이라고 보았다(신희영, 2018). 전략적 삼각형의 내용을 논의하면 다음과 같다.

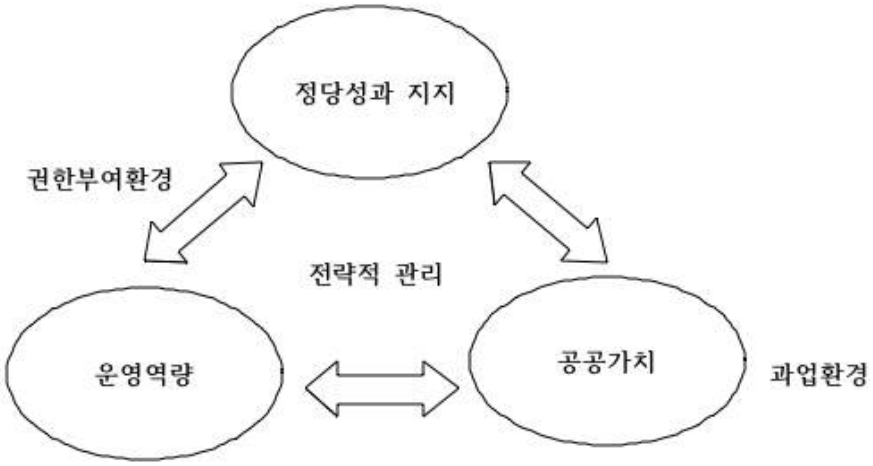
첫째, 정당성과 지지(Legitimacy & Support)는 공공가치의 정의 및 실현에 있어서 시민과 외부 이해관계자와의 숙의 과정을 통하여 확보되어야한다. 그는 정당성을 부여하는 환경을 일반 공중에 대한 가시성 및 정당성, 선출직 대표에 대한 책무성, 시민사회와의 관계, 정부 간 관계, 미디어 평판, 정책개발관리, 기업가적 옹호, 공공심의와 리더십 및 교섭 등으로 구체화시켰다.

둘째, 공공관리자는 운영역량(Operational Capabilities)을 제고하여 공공가치 실현을 적극적으로 유도하여야 한다. 공공관리자가 운영역량을 형성하는 것은 조직내외의 자원, 인재, 기술 등의 자원을 이용하고 조직하고 동원하는 것과 관련된다. 공공조직의 생산 활동은 공공조직 내 조직 단위의 행위뿐만 아니라 다른 조직 또는 공동생산자와 파트너십 또는 네트워크 행위를 포함한다. 그러므로 공공관리자는 갈등해결, 신뢰형성, 정보공유와 같은 관계, 관리기술의 학습과 협력적 거버넌스 형성 역량이 중요하다. 구체적으로 운영역량의 형성에는 조직 구성원의 사기와 역량, 협력 파트너와의 사기와 역량, 재정적 건전성, 조직 학습 및 혁신 등이 있다.

셋째, 공공관리자는 공공가치(Public Value)를 정의하고 창출해야한다. 공공관리자는 해당 조직이 사회에 기여하기 위하여 생산해야할 가치, 즉 시민들에게 가치가 있는 것이 무엇인지에 대하여 끊임없이 질문을 던지

고 이를 발견하고 공공가치 비전을 설정하여야 한다. 이러한 Moore의 논의에 따르면 조직의 존재의 이유는 공공가치 그 자체이며 공공부문 관리의 목표는 공공가치 창출이라고 볼 수 있다.

[그림 2-1] Moore의 전략적 삼각형



자료 : Moore(2013: 103)

4.Bozeman의 공공가치실패론

Bozeman(2002, 2007)은 제도적인 관점에서 공공가치를 설명하고 특정한 공공가치의 성공과 실패의 정도를 판단하는 기준으로 공공가치매핑모델(public value mapping model)을 제시하였다. 그는 공공가치를 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및 특전 그리고 사회, 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무 및 정부와 정책이 기반을 두어야 하는 원칙에 관한 규범적 합의를 제공하는 것이라고 정의하였다(Bozeman, 2007: 17). 그가 제시한 공공가치는 Moore와 비교하여 보다 구체적이다. 또한 경영적 관리기법을 활용한 Moore와 달리 정책 또는 사회 지향적인 공공가치 접근

법을 주장하였다. 이러한 Bozeman의 주장을 공공가치실패론(public valuer failure), 공공가치지도(public value mapping), 공공가치인벤토리를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 공공가치실패모형

Bozeman(2002, 2007)은 기본적으로 공사 구분 없이 조직 및 활동 과정에서 공공가치 창출이 발생한다고 보았으며 특히 공공조직은 공공정책 집행을 통하여 공공가치 실현이 이루어졌는지 여부가 중요하다고 보았다. 이러한 관점에서 그는 공공부문의 공적 개입의 본질은 시장실패가 아닌 공공가치실패로 보았다. 공공가치실패란 핵심적인 공공가치들이 사회관계, 시장이나 공공정책에 반영되지 않을 때 발생하는 것으로 시장과 공공부문이 공공가치를 달성하기 위해 요구되는 재화나 서비스를 제공하지 못할 때 발생한다.

공공가치실패론은 공공정책이 공공가치의 실현을 충분히 달성했는지를 평가하기 위한 8가지의 가치 판단기준을 제시하고 이를 통해 개별 정책 및 사업의 공공가치 실패를 판단한다. 공공가치실패모형이 제시하는 공공가치 실패 판단기준은 [표2-2]와 같다.

2) 공공가치 인벤토리(Inventory)

Jorgensen & Bozeman(2007)은 공공행정과 공공조직에 영향을 미칠 수 있는 핵심적인 공공가치를 72가지로 선정하여, 세 가지 기준을 토대로 총 7가지 유형으로 분류하고 우선순위를 정하였다. 공공가치 인벤토리 작업은 공공조직의 활동의 근거가 되는 공공가치를 포괄적으로 작성한 것으로 이들의 분류에 따르면 의미가 중복되는 가치목록도 존재한다. 그들은 공공가치들 간의 관계를 체계화하는 기준으로 근접성(proximity), 계층성(hierarchy), 인과성(causality)을 들었다. 먼저, 근접성은 어떤 특정 가치가 다른 가치와의 가까운 정도를 의미하며 계층성은 상대적 중요

성(relative primacy)과 관련된다. 마지막으로 인과성은 목적에 대한 수단의 관계 등을 의미한다. 이러한 기준에 따른 가치들 간의 관계에 대한 판단 및 분류 작업은 주관적이며 잠정적이다. 따라서 공공가치 인벤토리는 향후 분야별로 적용될 공공가치에 기초가 되는 출발점으로서 작성되었다고 보는 것이 바람직하다(이승현, 2019: 600-601).

[표 2-2] 공공가치실패 기준

공공가치실패기준	개념 정의
가치 표출 및 종합화 메커니즘의 왜곡	정치적 과정과 사회통합과정이 효과적인 의사소통을 담보하지 못할 경우 공공가치 실패 발생
불완전 독점	정부 독점에 의하여 재화·서비스가 제공되는 것이 적합한 경우에도 불구하고 사부문에서 제공할 때 공공가치 실패 발생
공급자의 이용가능성	공공재화나 서비스의 공급자가 원활하게 존재하지 않을 경우, 혹은 공급자가 공공가치의 재화를 원활하게 공급하지 않을 때 공공가치 실패 발생
편익의 배분	공공 재화·서비스의 편익이 특정 개인이나 집단에 비축(hoarding)되는 경우 공공가치 실패 발생
불완전한 정보의 제공	공공정보가 국민들에게 투명하게 제공되지 않을 때 공공가치 실패 발생
단기적 시계	정책결정이 장기적 관점에서의 지속가능성을 고려하지 않고 이루어질 때 공공가치 실패 발생
자원의 보존 및 대체가능성	보존해야 할 가치 있는 자원을 대체가능한 자원으로 취급할 때 공공가치 실패 발생
최저생계보장과 인간의 존엄성	정부의 정책결정이 국민의 최저생계보장과 인간의 존엄성을 위협할 때 공공가치 실패 발생

자료 : Bozeman(2007); 주은혜(2016); 주은혜(2018a)에 의거하여 작성

[표 2-3] Jorgensen&Bozeman의 공공가치 목록

공공가치범주	공공가치목록	세부공공가치
공공분야의 사회공헌	공동선	공익, 사회적 응집력
	이타심	인간의 존엄성
	지속가능성	미래에 대한 목소리
	체제 존중	체제 안정
결정의 관심 변화	다수결 원칙	국민의 의지, 민주주의, 집단 선택
	사용자 민주주의	시민참여, 거버넌스
	소수자 보호	개인의 권리 보호
공공행정과 정치 관계	정치적 충성심	대응성, 책임성
공공행정과 환경 관계	개방성, 비밀유지	대응성, 책임성
	옹호(지지), 중립성	이익의 균형, 타협
	경쟁, 협력성	주주 가치
공공행정 내부 조직 관련	견고성	안전성, 신뢰성, 적시성, 적응성
	혁신	열정, 위험감수
	생산성	기업가적 접근법, 절약, 효과성
	공무원의 자기계발	좋은 근무 환경
공무원 행동 관련	책임성	전문가주의, 정직, 도덕적 기준, 윤리의식, 신뢰성
공공행정과 시민과의 관계	합법성	개인의 권리 보호, 법치, 정의, 평등한 대우
	형평성	합리성, 공정성, 전문가주의
	대화	대응성, 사용자 민주주의, 시민참여, 시민의 자기계발
	사용자 지향	적시성, 친절함

자료 : Bozeman(2007); 이승현(2019: 602 재인용)

5. 선행연구 검토

공공가치와 관련된 선행연구는 우선 공공가치의 개념적 검토를 위한 연구와 공공가치의 평가를 위한 실증적 연구로 구분할 수 있다. 전자에 해당되는 초기 연구들은 대부분 공공가치의 개념과 의의를 정리하는 것에 초점을 두고 있다. 공공가치에 관한 선행 연구가 주로 공공가치의 개념 정의에 초점을 둔 이유는 공공가치의 개념이 모호하여 실증적인 분석이 어렵기 때문이다. 이러한 연구들은 공공가치를 공공가치의 구성요소를 나열한 내용적 정의와 공공가치 창출이라는 과정을 중점으로 정의를 내리는 절차적 정의로 분류할 수 있다.

또한 기존 선행 연구 중에서는 한국 행정학계에서 공공가치론이 신공공관리론의 대안적 패러다임으로 적실성을 갖는지에 대한 이론적 검토를 수행한 연구들이 많다(김명환, 2018a 주은혜, 2018b; 유승주, 2019; 박치성, 2018; 권인석, 2018). 특히 권향원(2020)의 연구는 포스트 코로나 시대에 요구되는 정부역할과 거버넌스의 변동을 Moore의 전략적 삼각형 이론에 대한 이해를 중심으로 서술하였다. 그러나 이러한 경향의 연구들은 이론적으로만 공공가치론의 적실성을 논의하였기 때문에 공공가치의 구체적인 구성요소 및 분포를 파악하기 어렵다. 또한 실천적 차원에서 공공가치론이 한국 행정학에 적용될 수 있는 구체적인 방안을 제시해주지 못하였다.

한편, 국내에서는 위와 같은 연구들의 한계를 인식하고 공공가치의 개념 및 구성개념을 실증적으로 파악한 시론적인 연구들이 존재한다. 더 나아가 사회적 가치가 공공기관의 경영평가 항목으로 추가 및 강화되는 것과 마찬가지로 공공가치가 공공기관의 성과 평가 지표 및 분석도구로 활용될 수 있도록 발판을 마련한 연구들이 수행되고 있다. 대표적으로 이석환(2018b), 주은혜(2018a) 그리고 유승주(2019) 연구가 있다. 먼저 이석환(2018b)은 공공가치를 중점으로 한 평가시스템 설계를 위하여 어떤 공공가치를 측정해야 하고 그러한 공공가치의 구체적인 측정 방법에 대하여 제안했다. 주은혜(2018a)는 경제적 가치의 실현에 매몰된 공공기관

성과평가체계의 한계를 인식하여, 공공기관이 지속적으로 공공가치를 실현하고 창출할 수 있도록 지원하기 위한 평가 모형 및 관리 도구를 제안하였다. 마지막으로 유승주(2019)는 공공기관의 미션, 비전, 핵심가치를 시계열 데이터로 수집하여 공공가치의 변화 추이 및 확산에 대하여 분석하였다. 이 외에도 공공가치가 정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 연구(박진아, 2018)와 개별 공직자의 공공가치 추구 행태에 미치는 영향요인을 분석한 연구(최홍석·한승주, 2019) 등이 수행되었다.

그러나 이러한 공공가치에 관한 구체적인 분석을 수행한 연구에서도 개별 공공기관이 추구하는 공공가치에 관한 검토가 부재하다. 또한 공공기관의 공공가치 창출이 실질적으로 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미치는지를 검증한 연구가 활발하게 수행되지 않았다. 따라서 본 연구는 개별 공공기관이 추구하는 공공가치를 공공기관의 경영가치체계를 통하여 파악하고자 한다.

제 2 절 공공기관에 관한 논의

1. 공공기관의 의의와 종류

공공기관(public institution 또는 public organization)이란 국가나 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며「공공조직의 운영에 관한 법률」(이하, 공운법이라 한다) 제4조 제1항 각호 요건에 해당되어 기획재정부장관이 지정한 기관을 말한다(기획재정부, 2011: 10). 이러한 공공기관은 공운법 제5조에 의하여 '공기업, 준정부기관, 기타공공기관'으로 분류된다. 우선 공기업과 준정부기관은 2020년 3월 개정 전에는 직원 정원 50인 이상 공공기관 중에서 지정하였지만 개정 이후에는 수입액 및 자산규모가 일정한 기준에 해당하는 공공기관 중에서 지정하는 것으로 규정하고 있다. 다음으로 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다. 또한 공기업으로 지정된 공공기관은 다시 자체수입비율과 자산규모를 기준으로 '시장형 공기업'과 '준시장형 공기업'으로 구분하고 있다. 그리고 준정부기관은 소관 업무를 기준으로 다시 '기금관리형 준정부기관'과 '위탁집행형 준정부기관'으로 구분하고 있다(국회예산정책처, 2021: 2-4). .

기획재정부장관은 공공기관으로 지정된 기관들을 대상으로 이러한 기준에 따라 우선 공기업과 준정부기관을 지정하고, 그 나머지 기관을 기타공공기관으로 지정하고 있다. 따라서 기타공공기관은 직원 정원이 50인 미만인 기관이거나 직원 정원이 50인 이상이나 공기업 또는 준정부기관으로 지정되지 아니한 기관으로 구성되어 있다. 기획재정부장관은 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 이러한 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있다. 기획재정부는 2018년 3월 '공공기관의 운영에 관한 법률'을 개정하여 기타공공기관 중 일부 기관을 연구개발 목적으로 기관으로 별도로 구분할 수 있는 근거를 마련하였다. 이러한 기획

재정부의 조치는 그동안 정부출연연구기관들이 공공기관에 적용되는 공통지침을 연구기관에 적용하는 것이 불합리하다는 비판과 함께 정부출연연구기관을 공공기관 지정 대상에서 제외해 달라는 요구를 지속적으로 제기하고 있는 상황에 발전적으로 대처하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 또한 2020년 3월 '공공기관의 운영에 관한 법률'을 개정하여 공공기관 중 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관의 경우 기타 공공기관으로 지정 가능하다. 이상의 공공기관의 기관 유형 분류 기준을 정리하자면 [표 2-4]와 같다.

[표 2-4] 공공기관의 기관 유형 분류 기준

구분	지정요건(원칙)
공기업·준정부기관 공통사항	○ 직원 정원 : 50명 이상 ○ 수입액 : 30억원 이상 ○ 자산규모 : 10억원 이상
① 공기업	○ 자체수입비율 ≥ 50%
▪ 시장형 공기업	▪ 자산규모가 2조원 이상이고, 자체수입비율이 85% 이상인 공기업관
▪ 준시장형 공기업	▪ 시장형 공기업이 아닌 공기업 ▪ 자체수입비율이 50% ~ 85%인 공기업
② 준정부기관	○ 자체수입비율 < 50%
▪ 기금관리형 준정부기관	▪ 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
▪ 위탁집행형 준정부기관	▪ 기금관리형 아닌 준정부기관
③ 기타공공기관	○ 공기업·준정부기관을 제외한 공공기관 ○ 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정 가능 ○ 책임경영체계가 구축되어 있거나 기관의 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 경우 지정 가능

주: 자체수입비율은 최근 3개년 결산 재무제표 기준

자료 : 공운법 및 시행령에 의거하여 작성

2. 공공기관의 역할

한 국민경제 또는 공공부문 내에서 공공기관이 수행하는 가장 본질적인 역할은 공공서비스를 생산하여 가계와 기업으로 구성되어 있는 민간부문에 제공하는 것이다. 이중에서 공기업은 주로 전기, 가스, 수도, 철도, 도로, 공항, 항만 등 공익사업 분야를 대상으로 자연독점 등으로 인한 시장실패를 해소하는 한편 보편적 서비스 정책목표를 달성하기 위한 공공서비스 생산기능을 분담하고 있다. 그리고 준정부기관은 소비자 안전 보호, 자연자원 보존 및 시설관리, 국민건강 및 복지서비스 전달, 산업 진흥을 위한 기술·인력·정보 등의 지원서비스, 정책금융서비스 등의 분야를 대상으로 한 공공서비스 제공 기능을 담당하고 있다(Jongwon choi et al., 2019: 43-44).

한편, 공공기관은 공공부문 내에서 공공서비스를 생산·제공하는 기본 역할을 수행하면서 사회문제 해결 및 정부의 시장개입을 위한 정부 활동의 도구 또는 수단으로 활용되고 있다. 따라서 공공기관은 기본적으로 자본주의 경제체제를 채택하고 있는 국가에서 시장실패와 정부실패를 해결하기 위한 정부 활동의 도구 또는 수단으로 존재한다. 이중에서 공기업은 주로 공익사업 또는 국가전략산업 분야를 대상으로 시장실패 해소를 통한 국민경제 발전을 위한 산업정책 수단 또는 정책금융 공급 수단으로 활용되어 왔다. 이에 비해 준정부기관은 정부실패를 해소하는 가운데 정부의 정책집행 수단으로서의 역할과 사회적 규제 집행기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 또한 준정부기관은 정부 기금을 조성하고, 이를 활용하여 사회보험(국민연금, 건강보험 등)이나 정책금융 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다(Jongwon choi et al., 2019: 42-43).

3. 공기업과 준정부기관의 비교

공기업과 준정부기관은 '공공기관의 운영에 관한 법률'에서 명시된 지정요건 외에도 그 역할과 제도적 특성의 차원에서 차이가 존재한다. 먼저 기관의 역할에 있어서 공기업은 공익사업 분야를 대상으로 시장실패 해소를 위한 산업정책 수단으로 활용되어 사회간접자본의 기반을 구축·

운영하며 보편적 공공서비스 생산기능을 분담하고 있다. 반면 준정부기관은 정부실패를 해소하는 가운데 국민생활을 직접적으로 지원하는 분야를 대상으로 공공서비스 제공 및 정책금융 서비스를 제공하고 있다.

또한 기존의 공공기관 유형 분류 모델을 토대로 공기업과 준정부기관의 차이점을 확인할 수 있다. 대표적인 모델로는 Flinders 와 McConnnel(1999: 17-25)모델과 Perry와 Rainey(1988)모델이 있다. 전자는 조직의 공공성(공공성과 기업성)과 정부와의 거리(정부의 통제수준)를 공공기관의 유형 분류를 위한 기준으로 제시하였다. 또한 Perry와 Rainey(1988)는 조직의 소유권(ownership)과 재원확보 수단(funding), 그리고 사회적 통제 양식(mode of social control)을 기준으로 공공부문 조직 유형을 여섯 가지 유형으로 구분한다.

따라서 본 연구에서는 이러한 선행 연구결과들을 종합하여 조직 모델의 탁월성, 대상 업무 및 사업의 특성, 조직의 공공성, 정부의 통제수준 그리고 재원 확보 수단이라는 5가지 기준에 따라 공기업과 준정부기관의 제도적 특성의 차이점을 비교하였다.

[표 2-5] 준정부기관과 공기업의 제도적 특성의 차이점

구 분	준정부기관	공기업
조 직 모델의 탁월성	■ **정부업무와 공적기능을 수행하는 독립적인 공공비영리기관** ■ **정부조직의 대체 수단**: 정부실패를 해결하기 위한 효율적 효과적인 수단	■ **상업적 활동을 수행하는 정부소유의 기업 조직** ■ **민간기업의 대체 수단**: 시장실패를 해결하기 위한 효율적 효과적인 정부의 시장개입 수단
대 상 업무와 사업의 특 성	■ 정부실패로 인한 비효율적인 정부업무 ■ 사업적·집행적 성격의 정부업무, 주무부처의 위임업무, 전문적·기술적 관리 업무 ■ 공공서비스: 비시장적 산출물	■ 자연독점성, 외부성 등으로 인해 시장실패가 발생하는 재화 및 서비스 ■ 공익사업적 성격의 재화 및 서비스 ■ 공공서비스: 시장산출물

조직의 공공성	■ 공공성 > 기업성	■ 기업성 > 공공성
정부의 통제수준	■ 통제 > 자율	■ 자율 > 통제
재원 확보수단	■ 정부출연금, 사용료, 수수료	■ 판매수입(요금), 정부보조금

4. 공공기관의 경영가치체계

공공기관의 경영가치체계는 미션, 비전, 핵심가치, 경영방침, 전략과제로 구성되어 해당 기관이 추구하는 공공가치를 대외적으로 표명하는 수단으로 활용된다(Campbell and Nash, 1992). 대부분의 공공기관들은 공기업 미션, 비전 체계(안)을 통해 조직의 비전체계 수립의 목적과 방향에 대해 상세히 설명하여 위기에 대응하고 높은 경쟁력을 확보하고자 한다(유승주, 2019). 이러한 경영가치체계의 구조를 한국수자원공사의 경영가치체계를 예를 들어 자세히 살펴보고자 한다.

첫째, 조직의 미션은 기관의 존재 이유를 담고 있다(유승주, 2019). 따라서 공공기관의 경우 기관의 본질적 역할 및 수행하는 사업을 규정하고 있는 설립 법령의 설립 목적을 토대로 미션을 정의해야 한다. 한국수자원공사는 “물이 여는 미래, 물로 나누는 행복”으로 미션을 설정하였다.

둘째, 비전은 기관이 장기적으로 추구하는 조직의 바람직한 미래의 모습을 묘사해 놓은 것이다. 이러한 비전은 핵심가치, 경영방침, 목표 등을 통하여 명료하고 구체적인 미래 모습으로 표현된다(유승주, 2019). 한국수자원공사는 기후변화 심화, 코로나19로 인한 사회재편 등 새로운 기준과 표준이 부상하는 시대적 환경에 걸맞게 “세계 최고 물 종합 플랫폼 기업”이라고 비전을 2020년에 새롭게 재설정하였다.

셋째, 핵심가치는 조직의 미션과 비전을 달성하기 위하여 기관의 구성원들이 어떻게 행동하고, 어떻게 사업을 수행하며, 어떤 조직을 만들어야 하는가를 제시한다. 핵심가치는 조직 내에서 바람직한 행동을 제시하여

기관의 본질적 신조, 원칙, 가치판단의 기준 등을 제시한다(유승주, 2019). 한국수자원공사는 “세계 최고 물 종합 플랫폼 기업”이라는 비전을 달서하기 위하여 핵심가치로 포용, 안전, 신뢰, 도전을 수립하였다.

마지막으로 경영방침과 전략과제는 앞선 조직의 미션, 비전을 달성하기 수립되는 기관의 전략적 선택이다. 따라서 공공기관의 경영가치체계는 ‘설립 목적 - 미션 - 비전 - 핵심가치 - 경영방침 - 전략과제’ 라는 위계적인 질서에 따라 구성된다고 볼 수 있다.

[그림 2-2] 한국수자원공사 신가치체계 및 7대 핵심과제

자료 : 한국수자원공사 홈페이지, 가치체계 현황,

https://www.kwater.or.kr/water/sub01/subo4/outlPage,do?s_mid=1889(검색일자: 2020. 10. 20)

5. 공공기관의 경영실적 평가제도

1) 공공기관의 경영실적 평가제도 및 사회적 가치 지표

공공기관 경영평가제도는 공기업과 준정부기관의 자율적 책임경영체제를 구축하기 위해 사전적 관여를 최소화하고 공기업과 준정부기관에 자율 경영을 보장하는 가운데 성과평가를 통해 경영실적에 대해 사후 책임을 묻는 제도적 장치이다. 이를 위해 법률에 근거하여 공기업과 준정부기관이 달성한 연도별 경영실적을 사전에 설정한 경영평가기준에 따라 객관적으로 평가한다. 그리고 평가 결과를 성과급 차등 지급 등 임직원들을 대상으로 한 인센티브와 패널티 제공에 활용하고, 공공기관에 환류하여 경영개선을 유도하고 있다. 이처럼 경영평가제도를 통해 공공기관의 경영성과 관리 및 자율성과 효율성 및 투명성을 제고할 수 있고 경영성과에 대한 책임을 담보할 수 있게 된다(Jongwon choi et al., 2019: 186-187).

구체적인 공공기관 경영평가제도의 평가지표체계를 보면 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 경영관리와 주요사업 2개의 범주로 구성하여 평가가 진행된다. 경영관리는 경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무효율, 조직·인사·재무관리, 보수 및 복리후생비, 혁신과 소통을 평가하며, 주요사업은 공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과 및 계량지표의 적정성을 종합적으로 평가한다. 공공기관 경영평가는 평가의 방법, 평가지표, 배점 등을 미리 확정하고 이 평가기준을 적용하여 한 해의 성과를 평가하게 된다. 경영평가의 지표와 배점 등은 정부의 정책 및 공공기관의 지표개선 작업을 통해 매년 조정되고 있으며 경영평가 지표가 어떻게 구성되고 배점을 분배하였는지에 따라서 공공기관의 행태와 성과가 달라진다.

기존의 공공기관 경영평가제도는 신공공관리론에 입각하여 경제성, 능률성, 수익성, 효과성 관점의 평가로 이루어지면서 공공기관의 본질적 목적인 공익 실현과 사회적 가치 실현에 소홀하게 된 문제가 발생하였다.

이러한 문제의식에서 출발하여 문재인 정부는 공공부문의 사회적 가치를 본격적으로 추진하기 위하여 공공기관 경영평가에 사회적 가치 지표를 반영하도록 하였으며(2017.12) 이후 지표의 비중이 점차 확대시키고 있다. 구체적으로 사회적 가치 실현이 정부의 국정과제로 선정된 2017년에는 '전략 기획 및 사회적 책임'(5점)과 '정부권장정책'(6점)의 배점이 확대되었고 일자리 지표 가점(10점)이 추가되었다. 2018년에는 '사회적 가치 구현'지표가 경영관리 범주에 별도 지표로 도입되었으며 공기업은 22점, 준정부기관은 20점이 배정되었다. 이후 2019년에는 동일한 배점이 각각 2점씩 확대되었다(공기업은 경영관리 항목 총 55점 중 24점, 준정부기관은 총 50점 또는 45점 중 22점). 결과적으로 사회적 가치는 전체 공공기관 경영평가에서 가중치의 최소 22~24%를 차지하고 있다(원구환, 2018: 3; 민경률 외, 2020: 11; 허경선, 2021: 3-4).

2018년에 도입된 '사회적 가치 구현' 지표는 이전의 '전략기획 및 사회적책임' 지표의 사회적 책임 평가 부분과 '정부권장정책' 지표, 일자리 가점 지표의 평가 내용이 통합된 형태라고 볼 수 있다. 해당 지표는 경영관리 부문에서 경영효율 지표와 별도로 구분하여 개별 사회적 세부 지표로 평가하도록 되어있다. '사회적 가치 구현' 지표의 세부 지표는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 지역경영의 5가지로 구성되어 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 아래의 표로 정리하였다(허경선, 2020: 15).

[표 2-6] '사회적 가치 구현'지표의 세부항목

사회적 가치 구현	배점	비계량지표 평가내용	계량평가항목
일자리 창출	7	- 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년미취업자, 시간선택제 실적을 평가 - 일자리 창출(민간부문의 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가	- 비정규직의 정규직 전환 - 청년 미취업자 고용 실적 - 시간선택제 일자리 실적

균등한 기회와 사회통합	4	- 사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회 통합 노력과 성과를 평가 - 사회 형평적 인력 활용과 균등한 기회 보장을 위한 노력과 성과를 평가	- 장애인 의무고용 - 국가유공자 우선채용 - 용역근로자 보호지침 준수
안전 및 환경	5	- 안전한 근로환경 및 환경의 지속가능성을 위한 기관의 실적을 평가 - 재난·사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지를 위한 노력과 성과를 평가	- 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적 - 녹색제품 구매실적
상생·협력 및 지역발전	5	- 지역경제 활성화와 중소기업·사회적 경제 기업과의 협력·상생을 위한 실적을 평가 - 지역사회 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 협력·상생을 위한 기관의 노력과 성과를 평가	- 중소기업생산품 구매 - 기술개발생산품 구매 - 여성기업생산품 구매 - 사회적기업, 협동조합 상품 구매 - 장애인생산품 구매 - 국가유공자생산품 구매 - 전통시장 온누리 상품권 구매 - 재정조기집행
윤리경영	3	- 경영활동을 수행함에 있어 경제적·법적 책임은 물론 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하고자 하는 기관의 노력과 성과를 평가 - 업무 효율 향상 실적을 평가	

자료 : 기획재정부(2019); 허경선(2020: 15 재인용)

또한 사회적 가치 지표 이외에 공공기관 주요사업에 대한 경영평가의 경우에도 기관의 고유사업 수행과정에서 사회적 가치 실현을 장려할 수 있도록 관련 지표 및 배점을 재설계하였다(원구환, 2018: 3). 보다 구체적으로, 주요 사업 범주의 비계량 지표인 '성과관리의 적정성' 지표에서도 주요사업 추진계획을 수립·집행·성과·환류 과정에서 근로자의 안전 등 사회적 가치를 위한 노력과 성과를 감안하여 평가하도록 되어 있다. 주요 사업 범주의 계량지표는 기관의 특성을

고려하여 사업 관련 안전·환경과 같은 사회적 가치 연관 지표가 포함되기도 하는데, 이는 기관별 업종, 업무 특성에 따라 다르게 나타난다(허경선, 2020: 14).

2) 사회적 가치 지표에 대한 선행연구

이처럼 공공기관의 공공성 회복을 위하여 도입된 사회적 가치 지표임에도 불구하고 한계를 지적한 연구들이 있다(허경선, 2020; 권향원, 2020; 박석희, 2019; 주은혜, 2018a; 한국조세재정연구원, 2020). 공통적으로 지적된 사회적 가치 지표의 문제점은 기관별 특성을 고려하지 못한 획일적인 가치평가제도라는 것이다. 대표적으로, 권향원(2020)은 사회적 가치 평가방식이 모든 기관을 아울러 특정한 가치들을 "일반화된 이데올로기의 목록"으로서 미리 제시하고 따르도록 제안하는 연역적인 접근 방식이라고 비판하였다. 더 나아가 "조직 각자의 본업이 필요로 하는 가치"와 "위로부터 지시된 가치"가 서로 모순되거나 갈등하는 경우 기관은 조직 경영에 딜레마가 야기될 수 있다고 지적하였다.

이러한 비판을 실증적으로 분석한 연구도 수행되었다(우윤석, 2020; 김석은·홍다연, 2017; 김보미, 2019; 김석은, 2018). 해당 연구들은 공통적으로 정부에 의해서 강제되는 의무사항으로서 사회적 가치 실현 활동이 진행되기 때문에 기관의 설립목적·미션 및 주요 전략과 유리되는 현상이 구조적으로 나타난다고 지적하였다. 그 중 우윤석(2020: 72)은 사회적 가치 계량의 경우 많은 기관들이 상대적으로 높은 수준의 점수를 얻고 있는데, 기관이 갖는 업의 특성과 무관하게 동일한 항목을 기준으로 평가받는 관계로 경영관리나 주요사업 성과, 기관 특성과 상관없이 일정 수준 이상의 성과를 '의무적'으로 거두었기 때문일 가능성이 있다고 지적하였다. 또한 김보미(2019)는 기관의 경영가치체계와 유리된 구조로 사회적 가치 지표가 강제적으로 의무화될 경우 발생할 수 있는 문제점에 대하여 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 사회적 가치 세부 지표와 관련된 이슈를 광범위하게 지원하기 때문에 예산의 문제, 정책 효과의 한계가 발

생할 수 있다. 둘째, 사회적 가치를 실현하기 위하여 기관의 설립목적·미션과 관련성이 없는 사업을 운영할 경우 해당 사업이 사회적 가치 실현 및 설립목적 달성된다고 보기 어렵다.

한편, 공공가치론 연구자들은 이러한 상황을 예견하고, 현행 사회적 가치 평가체계와 같이 공공기관에게 절대적 기준을 설정하고 해당 가치를 실현하도록 의무화하는 것의 위험성을 강조한 바 있다(Moore, 1995; Rhodes & Wanna, 2007; Alford & O'Flynn, 2009). 가령, Rhodes & Wanna(2007: 416)는 "공공가치는 주어진 것이 아니다(Public value is not a given)" 라고 말하며, 공공가치를 주어진 것으로 파악하는 것은 오류일 뿐 아니라, 틀린 접근이라고 주장하고 있다(권향원, 2020: 25 재인용). 또한 Moore(1995)는 공공가치는 과업환경의 특수성에 따라 상대적으로 창출될 수 있기 때문에 사전에 어떠한 공공가치를 창출할 것인지를 과업환경과 같은 맥락적 상황을 고려하지 못하면 불가능하다고 지적하였다.

제 3 장 연구 설계 및 변수의 설정

제 1 절 연구 설계

1. 연구문제

본 연구의 목적은 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 명명된 공공가치를 분석하여 공공기관이 지향하는 공공가치의 종류 및 분포형태를 파악하는 것에 있다. 특히 기관의 설립목적에서 기관이 추구한다고 명명한 공공가치가 미션과 비전에서도 공통적으로 나타는지를 '공공가치 수렴성'으로 정의하여 개별 기관마다 공공가치 수렴성을 계량적으로 측정하고자 한다. 더 나아가 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떠한 영향을 미치는지 그리고 공공기관 유형에 따라서 공공가치 수렴성의 수준이 차별화되고 그 영향력에 유의미한 차이가 발생하는지를 분석하는데 목적을 두고 있다. 본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 질문은 다음과 같다.

첫째, 공기업과 준정부기관의 역할 및 제도적 특성 간에 존재하는 차이로 인하여 공공가치 수렴성에 차이가 발생하는가? 차이가 발생한다면, 상대적으로 준정부기관의 공공가치 수렴성이 더 큰가?

둘째, 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떠한 영향을 미치는가?

2. 연구가설

(1) 공공기관 유형별 공공가치 수렴성의 차이

본 연구에서는 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 표명한 공공가치가 설립목적, 미션 그리고 비전 차원에서 얼마나 중첩되어 나타나는지를 '공공가치 수렴성' 이라고 정의하고 있다. 공공기관은 공기업과 준정

부기관 그리고 기타공공기관으로 분류된다. 그 중 공기업과 준정부기관은 공운법상 지정요건, 대상업무와 사업의 특성, 정부의 통제수준, 재원확보 수단, 조직 모델의 탁월성, 조직의 공공성의 수준에서 차이가 존재한다. 이러한 차이가 공공기관이 추구하는 공공가치 수렴성의 수준에 영향을 미칠 것으로 추정된다.

우선 기관의 역할·예산·자율성의 차원에서 본다면 공기업은 주로 기간사업의 발전과 관련된 역할과 공공서비스의 진흥과 제조 역할을 주로 담당하고 있다. 김보미(2019)는 공기업, 특히 시장형 공기업일수록 수익성 사업의 비율이 높으며 자체적인 수입으로 운영이 가능하기 때문에 사회적 가치 구현 관련 전략을 자율적으로 진행할 수 있다고 보았다. 이에 반면 준정부기관은 국가적으로 필요한 사업을 위탁 받거나 기금을 관리하기 때문에 상대적으로 사업 목표 및 내용과 예산이 제한적이다. 이러한 특성으로 인해 준정부기관은 사회적 가치 실현을 위한 전략 수립에서 여러 가지 제약이 있을 것으로 보았다.

또한 기관이 추구하는 주요 가치를 비교할 경우 공기업은 상대적으로 기업성을 중점적으로 추구하는 반면 준정부기관은 중점적으로 공공성을 추구하는 점에서 분명한 차이가 존재한다. 따라서 준정부기관에 비하여 공기업의 경우에는 기업성과 공공성을 모두 고려해야하기 때문에 공기업이 대외적으로 추구한다고 선언한 공공가치의 범위가 보다 넓을 것이라고 예상가능하다. 또한 민경률 외(2020)에 의하면 사회적 가치에 대한 이해와 관심이 공기업의 가장 많은 비중을 차지하는 SOC 분야의 공기업들은 전반적으로 높은 반면에 교육·연구·문화 분야의 공공기관들은 낮다. 즉, 사회적 가치에 대한 이해가 높은 공기업의 경우에는 준정부기관에 비하여 상대적으로 다양한 가치를 추구할 가능성도 존재한다.

한편, 공기업의 경우 다양한 이해관계자를 고려해야하기 때문에 공공가치를 다양하게 제시할 여지가 많다. 반면 준정부기관은 수행하는 사업이 전문성을 띄고 있어서 상대적으로 공공가치의 다양성이 공기업에 비해 떨어질 수 있다. 이러한 두 기관의 차이점은 공공기관의 경영가치체계를 대상으로 분석하여 도출된 공기업과 준정부기관의 공공가치의 수렴

성의 차이를 유발할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 공공기관의 유형 분류 체계의 특성을 고려하여 연구가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 1. 공기업의 공공가치 수렴성과 준정부기관의 공공가치 수렴성은 차이가 존재할 것이다.
가설 1-1. 공기업의 공공가치 수렴성 보다 준정부기관의 공공가치 수렴성이 더 클 것이다.
가설 1 - 2. 시장형 공기업의 공공가치 수렴성 보다 준시장형 공기업의 공공가치 수렴성이 더 클 것이다.
가설 1-3. 기금관리형 준정부기관의 공공가치 수렴성보다 위탁집행형 준정부기관의 공공가치 수렴성이 더 클 것이다.

(2) 공공가치 수렴성과 조직의 성과 간의 관계

본 연구에서는 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 표명한 공공가치가 설립목적, 미션 그리고 비전 차원에서 얼마나 중첩되어 나타나는지 혹은 어느 가치에 집중되어 나타나는지를 '공공가치 수렴성'이라고 정의하고 있다. 이때, 공공가치 수렴성이 높다는 것은 공공가치가 경영가치체계에서 일관성 있게 나타나며 특정한 공공가치를 집중적으로 추구하고 있다는 것을 의미한다. 이는 결국 해당 기관이 공식적으로 지향하는 가치가 명료하거나 혹은 해당 기관이 굉장히 특수한 목적을 지향하는 특징을 지닌다고 이해할 수 있다. 반면 공공가치 수렴성이 낮다는 것은 해당 기관이 굉장히 다양한 범주의 공공가치를 추구하여서 공공가치의 분포가 퍼져있다는 것을 의미한다. 이는 해당 기관이 본래 다양한 목적을 추구하도록 설립되었고, 그 결과 현재 수행하고 있는 사업 범위가 넓은 것으로 해석가능하다.

일반적으로 조직의 경영가치체계는 조직이 처한 조직 환경의 변화에

대한 생존전략의 차원으로 이해할 수 있다. Campbell and Nash(1992)에 의하면 조직은 조직 환경의 변화에 대한 대응을 위해 조직의 미션, 비전, 핵심가치 등의 변화를 대외적으로 표명함으로써 조직의 존재이유를 정당화하고 조직구성원의 동기부여를 촉진하며 외부로부터 자원 획득을 용이하게 하려는 의도를 반영하고 있다(유승주, 2019: 50 재인용). 더욱이 공공가치는 그 실현 과정에서 공공의 요구와 사회변화에 신속하게 대응하며 올바른 의사결정 및 정책발전을 도모함으로써 조직의 성과를 제고할 수 있다(이정철·이정욱, 2015). 한편, 자기범주화이론(self-categorization theory)나 유사성-유인이론(similiarity-attraction theory)에 의하면 조직과 조직구성원의 목표, 가치가 유사할수록 조직구성원은 조직에 호의적이며 조직 내 갈등이나 의사소통의 실패가능성을 낮추게 된다(Turner, 1987; Elfenbein and O'Relly, 2007, 신중환·김정우, 2015). 기존의 선행연구에 따르면 개인과 조직 간의 가치 적합성은 개인의 직무관련 태도변수나 성과변수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Edwards & Cooper. 1990; O'Reilly et al, 1991; Harris & Mossholder, 1996; Moynihan & Pandey, 2007; Yang et al, 2008; Waszkowska et al., 2014). 따라서 공공기관이 경영가치체계를 통한 공공가치 수립은 궁극적으로 조직의 성과를 향상시키기 위한 전략적 행동으로도 볼 수 있다.

하지만 공공기관의 성과평가는 민간기업과 다르게 평가자와 평가대상자의 불일치로 인하여 위와 같은 전략경영의 차원에서 공공가치 수렴성이 성과에 긍정적으로 미치지 못할 수 있다. 대표적인 공공기관의 성과평가제도인 경영평가제도는 정부 주도하에 공기업과 준정부기관의 경영성과를 관리하고 자율적 책임경영체제를 구축하기 위하여 시행되며 사전에 설정한 경영평가기준에 따라서 평가가 진행된다. 따라서 경영평가기준에 적합하지 않은 사업은 그러한 사업이 개별 기관의 고유한 사업이나 기관 내부적 필요에 의하여 시행되었음에도 불구하고 평가에 있어서 상대적인 중요도가 떨어질 가능성이 존재한다. 이러한 경영평가제도의 경향은 사회적 가치 평가지표의 비중이 증가하는 현행 경영평가제도에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.

현행 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 사회적 가치 실현을 5가지 항목으로 제시하여 평가대상기관에 일괄하여 적용하는 '지도화 된 평가'의 형식을 취하고 있다(권향원, 2020: 27). 공공가치에 대한 평가는 절대적인 기준을 설정한 방식이 아닌 개별 기관의 조직 환경과 같은 맥락을 고려하여 평가가 이루어져야 한다는 선행연구(Moore, 1995; Rhodes & Wanna, 2007; Alford & Hughes; 2008, 권향원, 2020; 허경선, 2020)를 고려하면 현행 공공기관의 사회적 가치 평가지표는 공공가치 수렴성이 높은 기관에게 불리한 평가방식으로 작용할 수 있다. 예를 들어, Alford & Hughes(2008:13)은 "조직은 자신이 처한 환경과 여건에 따라 서로 다른 다양한 공공가치창출 전략을 가질 수 있다." 라고 지적하고 있다. 따라서 이렇게 공공가치를 절대적인 기준을 설정하고 평가하는 경우에는 개별 기관이 처한 과업 환경의 특수성을 고려하지 못한다. 결과적으로 특수한 목적의 수행을 위하여 설립된 기관의 경우 사회적 가치의 세부 5가지 항목에서 균형 있는 점수를 받기 어렵다. 반면 공공가치 수렴성이 낮은 기관은 다양한 사업을 수행하면서 다양한 공공가치를 추구하기 때문에 사회적 가치의 5가지 세부지표의 평가에 있어서 유리하게 작용할 것이라고 예상할 수 있다.

문재인 정부에서 강조되는 사회적 가치의 개념은 사회적 경제 영역에서 다루어진 사회적 가치와는 구별되고, 오히려 공공가치와 일치한다는 선행연구(이석환, 2018a)를 고려하여 공공가치 수렴성의 정도가 사회적 가치 평가 항목에 영향을 미칠 수 있을 것이라고 판단하였다.

본 연구에서는 공공기관의 성과를 경영평가 점수 중에서도 주요사업 점수, 사회적 가치 비계량 점수, 사회적 가치 계량점수, 사회적 가치 총점으로 측정하고자 한다. 주요사업 범주의 비계량 지표인 '성과관리의 적정성' 지표의 경우 주요 사업 추진계획과정에서 근로자와 국민의 안전등과 같은 사회적 가치를 위한 노력과 성과를 감안하여 평가하도록 되어 있다. 또한 주요사업의 계량 지표의 경우에도 사업 관련 안전 및 환경과 같은 사회적 가치와 연관된 지표가 포함되어 있다(허경선, 2020). 따라서 주요사업도 사회적 가치 지표와 같이 분석에 포함하는 것이 적절하다고

판단하였다. 이를 모두 고려하는 경우 연구가설을 설정하면 다음과 같다.

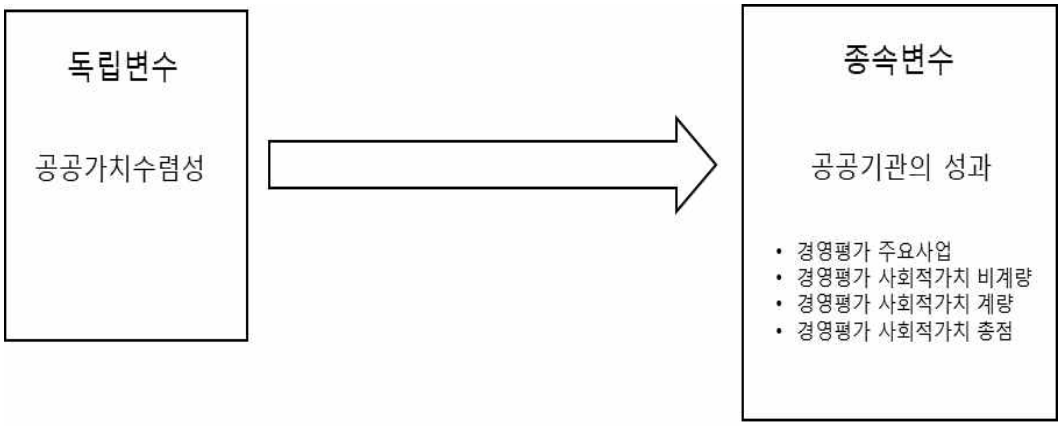
가설 2. 공공가치 수렴성은 공공기관의 성과에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 2-1. 공공가치 수렴성이 높을수록 주요사업 점수는 낮을 것이다.
가설 2-2. 공공가치 수렴성이 높을수록 사회적 가치 점수가 낮을 것이다.

3. 연구모형

본 연구에서는 공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 부정적인 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 변수간의 관계를 검증하기 위하여 공공가치 수렴성은 공공기관의 경영가치체계에 선언된 공공가치를 내용분석하고 분류한 결과를 활용하고자 한다. 연구 수행을 위한 대리 지표 및 측정 변수를 바탕으로 연구모형을 제시하면 다음의 [그림3-1]과 같이 나타낼 수 있다.

먼저 종속변수에 해당하는 공공기관의 성과는 경영평가 점수 중 사회적 가치와 관련된 지표인 주요사업 점수, 사회적 가치 비계량 점수, 사회적 가치 계량 점수, 사회적 가치 총점을 측정변수로 설정하였다. 다음으로 독립변수인 공공가치 수렴성은 내용분석하여 도출된 내용을 토대로 양적 데이터로 변환하는 과정을 거친 후 허쉬만-허핀달 지수(Hirschman-Herfindahl index)로 측정하고자 한다. 마지막으로 공공기관의 유형(공기업, 준정부기관), 공공기관의 주무부처, 순매출액, 업력, 재무지표형태(요약포괄손익계산서, 요약연결포괄손익계산서)를 통제변수로 설정한다.

[그림 3-1] 연구모형



통제변수				
기업의 유형	주무부처	업력	규모(매출액)	재무지표

제 2 절 분석 대상 및 분석 범위

1. 분석대상

본 연구는 우리나라 공공기관 중 2020년 기준 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 의하여 지정된 공기업 및 준정부기관에 속하는 131개 기관(공기업 36개, 준정부기관 95개)이 추구하는 공공가치 수렴성을 허쉬만-허핀달 지수(Hirschman-Herfindahl index)를 활용하여 도출하고 도출된 공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 부정적인 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 공공기관의 설립목적, 미션, 비전을 분석 대상으로 선정하였다.

기존의 공공가치를 분석한 선행연구들의 분석대상은 역대 대통령 취임사(김광웅, 1993), 지방정부 시군구정목표(정명은·김미현, 2014), 정부별 국정과제(임주영·박형준, 2015), 국회 통과 법률안(김혜원, 2017), 공공기관의 미션·비전·핵심가치(유승주, 2019)등으로 다양하게 나타나고 있다. 이 같은 선행연구와 달리 본 연구에서 공공기관의 설립목적·미션·비전을 분석대상으로 정한 이유는 공공기관은 해당 기관이 지향하는 공공가치를 설립목적, 미션 그리고 비전의 형태로 공식적으로 선언하여 선언된 공공가치를 창출하여야 한다는 구속력이 작용한다는 점에서 기존의 선행연구에서 사용된 분석 대상과 구별된다고 볼 수 있기 때문이다. 이는 현행 공공기관 경영평가제도 중 전략기획 지표가 기관의 설립목적에 부합하는 비전, 경영목표, 경영전략의 수립과 실행을 위한 노력과 성과를 평가한다는 것을 통해서 알 수 있다. 이는 조직의 미션, 비전 등에 대한 명확한 목표 설정과 조직 설립 목적에 적합한 수립을 비계량 지표로서 평가하고 있다고 볼 수 있다(유승주, 2019; 47). 또한 Moore(1995)의 전략적 삼각형 모형에 따르면 공공가치는 주로 조직의 미션과 비전 차원으로 표현되며 공공기관의 본질적 역할은 공공기관의 설립목적을 통하여 서술된다. 따라서 공공기관의 공공가치 수렴성을 분석하기 위하여 공공기관이 대외

적으로 표명한 설립목적, 미션 그리고 비전을 분석 대상으로 정한 것이 적절하다고 판단하였다. 이러한 분석 대상을 시간적 범위, 대상적 범위로 구분하여 구체적으로 논의하겠다.

2. 분석 범위

1) 시간적 범위

본 연구의 시간적 범위는 2019년부터 2020년으로 총 2년으로 독립변수인 공공가치 수렴성을 측정한 시점과 종속변수인 공공기관 성과에 해당하는 자료를 수집한 시점의 차이가 존재한다. 즉, 공공가치 수렴성은 2020년 기준 공공기관 경영정보 공개시스템(All Public Information In-One, 이하 알리오)에 게시된 공공기관 경영공시 정보를 기반으로 측정된 반면 공공기관의 성과는 2020년에 실시된 2019년도 공공기관 경영평가실적 점수를 이용하였다. 공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 부정적인 영향을 미치는지를 검증하기 위해서는 기간을 일치하여 보는 것이 바람직할 것이다. 하지만 공공기관 경영평가의 절차상 2020년 공공기관의 경영실적평가 결과는 2021년 6월 이후에 보고되므로 본 논문을 작성하는 시점에는 해당 자료의 접근이 불가능하였다. 또한 변수 간의 시간적 간격을 줄이기 위하여 2019년을 기준으로 공공가치 수렴성을 측정하고자 하였으나, 알리오는 가장 최신 정보를 갱신하는 시스템으로 운영되기 때문에 과거 데이터에 대한 접근이 어려웠다. 따라서 본 연구는 공공기관의 설립목적, 미션 그리고 비전의 내용이 2019년과 2020년 사이에 소수의 예외를 제외하고는 큰 변동이 없을 것이라고 가정하고 분석을 진행하였다.

2) 대상적 범위

기획재정부가 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 의거하여 공공기관운영위

원회의 심의·의결을 거쳐 확정 고시한 2020년도 공공기관 총 수는 340개 기관에 달한다. 그 중 본 연구는 종속변수인 공공기관 경영평가의 결과를 알 수 있어야 하므로 공공기관 경영평가의 평가 대상인 공기업과 준정부기관으로 대상을 한정하였다. 또한 앞서 언급한 공공가치 수렴성과 공공기관 성과변수 측정의 시간적 간격으로 인하여 2019년과 2020년을 비교하여 공통된 기관만을 대상에 포함시켰다. 그 결과, 2020년에 새롭게 신설된 한국건강가정진흥원과 한국수목원관리원이 제외되었다. 이러한 기관유형별 공공기관의 구성 현황을 살펴보면 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 2019년과 2020년도 공공기관 지정 현황

구분	2019년	2020년	증감	신규	해제	변경
① 공기업	36	36	-			-
■ 시장형	16	16	-			-
■ 준시장형	20	20	-			-
② 준정부기관	93	95	+2			+2
■ 기금관리형	14	13	△1			△1
■ 위탁집행형	79	82	+3			+3
③ 기타공공기관	210	209	△1	+4	△3	△2
계	339	340	+1	+4	△3	-

자료 : 기획재정부(2020.1.29.) 보도자료.

또한 본 연구에서는 2019년에 기관장이 교체된 공공기관을 분석 대상에서 제외시켰다. 공공기관의 설립목적의 경우는 새롭게 설립된 기관을 제외하고는 설립 이후 동일하게 유지되는 반면 미션과 비전은 공공기관들이 경영평가에 전략적으로 대응하는 차원에서 경영전략을 새로 수립하는 과정에서 이들을 설립목적 및 외부 환경에 맞게 재설정한다. 특히 이러한 경향은 기관장이 교체된 해의 다음해에 주로 발생한다. 이런 경향

이 실제로 나타나는지를 파악하기 위하여 2020년에 기관장이 교체된 공공기관을 대상으로 2021년에 미션과 비전이 변경된 현황을 살펴보았다. 그 결과 [표 3-2]에서와 같이 2020년에 기관장이 교체된 기관은 총 22곳으로 그 중 미션이 교체된 기관은 5곳이며 비전이 교체된 기관은 10곳이었다. 즉, 비전의 경우에는 약 45%가 약간 넘는 수준으로 기관장의 교체에 따라서 비전도 같이 변경되는 것을 알 수 있다. 특히 2021년 상반기가 끝나지 않은 시기에 분석한 것을 고려해보면 비전을 2020년과 동일하게 유지한 기관들 중 2021년 하반기에 비전을 새로 교체할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 이러한 결과를 기반으로 2019년에 기관장이 교체된 기관의 경우 미션과 비전이 2019년과 2020년 사이에 변경되었을 가능성을 고려하여 2019년에 기관장이 교체된 기관은 분석에서 제외하였다. 물론 미션의 경우에는 그대로 유지되는 기관들이 많으며 재설정된 미션과 비전이 이전의 내용과 뚜렷한 차이점을 보이지 않은 기관들이 있다. 하지만 분석의 타당성을 위하여 총 11곳을 추가적으로 분석에서 제외하였다.

[표 3-2] 2020년 기관장 교체된 기관의 현황

구분	2020년 기관장 교체된 기관의 수	미션 교체기관	미션 유지기관	비전 교체기관	비전 유지기관
공기업	4	0	4	2	2
준정부기관	18	5	13	8	10
계	22	5	17	10	12

마지막으로 본 연구의 궁극적 목적은 공공기관의 설립목적-미션-비전이라는 경영가치체계에 선언된 공공가치 간의 집중도를 의미하는 공공가치 수렴성을 측정하는 것에 있다. 따라서 개별 공공기관의 공공가치 수렴성을 측정하고 이를 다른 기관과 비교하기 위해서 3가지 경영가치체계 중 하나의 체계라도 공백이 존재하는 경우는 분석에서 제외하였다. 그

결과 2020년 기준 미션 혹은 비전이 부재하였던 5곳의 기관을 분석에서 제외하였다. 이에 따른 최종적인 분석의 대상적 범위는 총 113개 공공기관이며 구체적으로 공기업은 31개, 준정부기관은 82개이며 공기업의 경우 시장형은 14개, 준시장형은 17개이며 준정부기관의 경우 기금관리형은 11개, 위탁집행형은 71개이다. 이상의 논의를 요약 정리하면 다음의 표와 같다.

[표 3-3] 최종 분석대상 공공기관 수

유형	공기업	준정부기관	비고
2020년 새로 지정된 기관 (제외)		- 한국건강가정진흥원 - 한국수목원관리원	
계	(36)	(93)	
미션 부재한 기관 (제외)	- 한국가스공사 - 한국남부발전(주) - 한전KPS(주)	- 한국자산관리공사 - 한국해양수산연수원	
계	(33)	(91)	
2019년 기관장 교체한 기관 (제외)	- 한국가스공사 - 한국철도공사 - 한국토지주택공사	- 한국무역보험공사 - 한국자산관리공사 - 축산물품질평가원 - 한국과학창의재단 - 한국교육학술정보원 - 한국보건복지인력개발원 - 한국산업기술진흥원 - 한국산업기술평가관리원 - 한국시설안전공단 - 한국특허전략개발원	(공) 한국가스공사 중복 (준) 한국자산관리공사 중복
총계	31	82	113

제 3 절 변수의 조작적 정의와 측정

1. 종속변수 : 공공기관의 성과

공공기관의 성과(performance)는 조직이 지향하는 임무와 목표의 달성 정도를 의미한다. 성과는 투입, 산출, 결과에 따른 최종 결과라고 할 수 있다. 이러한 공공기관의 성과를 평가하는 대표적인 제도가 공공기관의 경영평가제도이다. 공공기관을 대상으로 한 연구들에서의 조직 성과는 경영성과인식, 경영평가점수, 조직생산성, 자기자본순이익률(ROE) 등을 통해 측정되었다. 그 중 공공기관의 성과를 공공기관 경영평가 점수로 활용한 선행연구(강혜진, 2017; 김상민, 2017; 양현수, 2019; 안선미, 2016)를 바탕으로 본 연구에서는 공공기관의 성과를 공공기관 경영평과 점수로 측정하였다. 특히 본 연구에서는 공공가치 수렴성이 높을수록 사회적 가치 지표와 주요사업 범주에서 점수가 낮을 것이라고 가설을 설정하였기 때문에 공공기관의 경영평가 점수 중 주요사업 점수, 사회적 가치 비계량·계량 점수 그리고 사회적 가치 총점으로 총 4가지로 측정하였다.

공공기관의 경영평가점수는 공공기관 경영실적평가 결과 보고서 자료를 토대로 수집하였다. 이때 결과보고서에는 계량지표의 경우 계량화된 데이터로 존재하나 비계량지표가 등급으로 점수가 부여되어 있기 때문에 비계량 지표의 등급 설정과 평점표를 기준으로 하여 개별 공공기관의 경영평가 비계량점수를 측정하였다. 또한 경영평가의 평가지표는 [표 3-4]와 같이 공공기관의 유형에 따라서 가중치가 다르게 부여되어 각 평가지표의 총점이 상이하고 점수 분포가 편중되었다. 이처럼 비교하고자 하는 각각의 값들의 범위가 크게 차이나는 경우에는 기관 간 경영평가 비교분석이 불가능하므로 해당 점수를 정규화하여 모두 0과 1사이의 값으로 변환시켰다. 정규화는 $X_n \equiv \frac{X - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}$ 공식을 활용하였다.

이처럼 공공기관 경영평가는 [표 3-4]와 같이 기관별 특성에 적합한

맞춤 평가를 실시하기 위하여 각 범주 내 지표별 가중치를 조정하여 설정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경영평가는 정부의 공공기관에 대한 통제수단으로 활용된다. 공공기관의 입장에서는 정부가 의도하고 원하는 지표의 성과 창출에 초점을 맞추게 되고 표준화된 평가 범주 및 지표에 의하여 개별 기관의 성과가 측정될 수 밖에 없다.

[표 3-4] 공공기관 경영평가 유형별 평가지표 및 가중치

범주	평가지표	공기업			준정부기관 (기금관리형)			준정부기관 (위탁집행형)		
		계	비계량	계량	계	비계량	계량	계	비계량	계량
경영관리	1. 경영전략 및 리더십	6	6		6	6		6	6	
	2. 사회적 가치 구현	24	17	7	22	15	7	22	15	7
	3. 업무효율	5		5						
	4. 조직·인사·재무관리	7	4	3	9	3	6	4	3	1
	5. 보수 및 복리후생관리	8	5	3	8	5	3	8	5	3
	6. 혁신과 소통	5	3	2	5	3	2	5	3	2
	소계	55	35	20	50	32	18	45	32	13
주요사업	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	45	21	24	50	24	26	55	24	31
	소계	45	21	24	50	24	26	55	24	31
합계		100	56	44	100	56	44	100	56	44

자료 : 기획재정부(2019)의 2019년도 공공기관 경영평가편람 재구성.

2. 독립변수 : 공공가치 수렴성

본 연구에서는 기관의 설립목적에서 기관이 추구한다고 명명한 공공가치가 미션과 비전에서도 얼마나 중첩되는지를 '공공가치 수렴성'으로 정의하였다. 수렴성(convergence)과 비슷한 의미로 사용되는 용어에 집중도, 병렬성 등이 있음에도 불구하고 '공공가치 수렴성'이라고 정의한 이유는 경영가치체계의 위계적인 성격을 반영하기 위해서이다. 즉, 설립목적은 공공기관의 궁극적 역할 및 주요 사업의 내용의 실현을 위하여 수단적 차원에서 미션과 비전을 설정한다. 따라서 공공가치 수렴성은 결국 설립목적에 반영된 공공가치가 미션과 비전 차원에서도 얼마나 일관되게 나타나는지를 측정하는 개념이라고 볼 수 있다.

공공가치 수렴성의 의미를 부산항만공사를 예시를 들어 설명하고자 한다. [표 3-5]의 내용분석 결과 부산항만공사의 설립목적에 대외적으로 표명된 공공가치는 전문성, 효율성, 산업육성, 국가발전이 있으며 미션에는 산업육성, 국가발전 그리고 비전에는 고객지향성과 산업육성이 도출되었다. 공공가치 수렴성은 설립목적, 미션 그리고 비전의 3가지 차원에서 내용분석한 공공가치가 얼마나 공통적으로 나타나고 특정 가치에 얼마나 집중되어 있는지를 의미한다. 이에 따르면 부산항만공사의 경우에는 산업육성을 가장 최우선의 가치로 두고 있는 것으로 확인되었다.

[표 3-5] 부산항만공사 공공가치에 관한 내용분석 결과

경영가치체계	내용	공공가치
설립목적	부산항의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 ① 전문성과 ②효율성을 높임으로써 부산항을 ③경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하여 ④국민경제의 발전에 이바지함	① 전문성 ② 효율성 ③ 산업육성 ④ 국가발전
미션	부산항을 ①경쟁력 있는 해운물류중심기지로 육성하여 ②국민경제 발전에 이바지	① 산업육성 ② 국가발전
비전	①국민의 사랑을 받는 ②글로벌 허브 항만기업	① 고객지향성 ② 산업육성

구체적으로 공공가치 수렴성을 측정하기 위하여 허쉬만-허핀달 지수(Hirschman-Herfindahl Index, 이하 HHI)를 측정도구를 활용한다. HHI는 산업집중도의 지표로서 한 산업의 모든 기업 개개의 사장점유율을 제곱한 것의 합으로 계산된다. HHI는 절대적인 산업집중도 지표가 상위 몇 개사를 제외한 다른 기업을 고려하지 않아서 상대적인 시장점유율의 크기가 반영되지 않는다는 문제점을 보완한 시장집중도 지표이다(최병선, 2004). 경제학에서 매출액이 가장 큰 기업에서 작은 기업 순으로 배열한 뒤 상위 50개 기업에 대한 각각의 시장점유율을 각각의 %로 구하고 이들 점유율의 제곱을 모두 합산한 것이다. 따라서 HHI 값이 클수록 시장의 집중도가 높다. HHI는 본래 의미인 시장집중도로 활용된 연구(이진우, 2015; 김은수·이수영, 2016; 추연길·안기명, 2009)가 주를 이루며 다양성, 다각화의 의미에서 활용한 연구도 존재한다(김상호, 2018; 홍보영, 2015). 또한 집중도와 다양성의 의미를 넘어서 격차, 불평등의 의미로까지 확장하여 본 연구도 존재한다(김정우·김기민, 2011). 본 연구에서는 HHI를 다양성과 집중도의 차원에서 분석을 진행하였다. 따라서 본 연구에서 공공가치 수렴성이 높다는 것(HHI의 수치가 높다는 것)은 해당 기관이 공식적으로 지향한다고 선언한 공공가치의 범주가 한정되고 분산이 적다는 것을 의미한다. 즉, 경영가치체계에 반영된 공공가치들 간의 집중도가 높다는 것이다. 이는 결국 해당 기관이 공식적으로 지향하는 가치가 명료하거나 혹은 해당 기관이 굉장히 목적지향적인 특징을 지닌다고 이해할 수 있다. 반면 공공가치 수렴성이 낮다는 것(HHI의 수치가 낮다는 것) 은 해당 기관이 굉장히 다양한 범주의 공공가치를 추구하여서 공공가치의 분포가 넓게 퍼져있다는 것을 의미한다. 이는 해당 기관이 본래 다양한 목적을 추구하도록 설립되었고, 그 결과 현재 수행하고 있는 사업범위가 넓은 것이라고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 공공가치 수렴성을 파악하기 위하여 세부 공공가치 목록을 기준으로 도출한 값인 HHI1과 대분류 차원(목적, 주체, 수행방식, 결과차원)에서 도출한 값인 HHI2를 활용하였다. 이때 대분류 차원의 공공가치 수렴성을 도출하기 위하여 세부 공공가치를 다시 대분류

차원으로 재코딩하는 과정을 거쳤다.

3. 통제변수

본 연구에서는 공공가치 수렴성과 공공기관의 성과에 영향을 미칠 것이라고 예상되는 요인으로 기관의 유형(공기업, 준정부기관), 기관의 업력, 기관의 매출액, 기관의 주무부처, 재무적 성과의 형태(요약포괄손익계산서, 요약연결표괄손익계산서)가 있다고 판단되어 이러한 요인들을 통제하였다.

먼저, 기관의 유형은 공운법상 기관 지정요건에 따르면 유형별로 자산규모, 자체수입비율, 주요 업무의 특성 등이 상이하다. 우윤석(2020)은 준정부기관이 기금관리나 위탁집행과 같이 제한된 업무를 수행하기 때문에 상대적으로 사업범위가 다양한 공기업이 사회적 가치 계량 점수가 높게 나왔다고 판단하였다. 따라서 선행연구를 고려하여 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 구분하여 각각 더미변수(dummy)를 형성하여 통제하였다.

둘째, 기관의 업력의 경우에는 업력이 긴 기관일수록 해당 기관이 수행하는 업무가 명확해지고 전문성의 차원에서 특화된 기관이 될 것으로 예상되므로 업력이 짧은 기관과 비교하여 공공가치 수렴성이 높을 것이라 예상되어 통제하였다.

셋째, 기관의 매출액은 해당 기관의 규모를 대표하는 변수로 규모가 큰 조직일수록 수행하는 사업의 범주가 광범위 할 가능성이 높고 공공기관의 규모가 경영평가 결과에 영향을 미칠 수 있다는 선행연구(허경선, 2020; 박석희, 2018; 한국조세재정연구원, 2020; 우윤석, 2020)가 있다. 한국조세재정연구원(2020)에 의하면 기관의 재무 현황이나 전망이 사회적 가치 추진 목표 및 계획을 수립하고 투입 예산을 결정하는데 주요한 요인으로 작용하고 있다. 재무성과가 우수한 기관의 경우에는 대규모 예산을 통해서 사회적 가치 계량 지표인 민간분야 일자리 창출과 중소기업·소상공인 사회적 기업 등의 구매가 용이하다. 반면 소규모 예산으로만

사업을 운영하는 기관의 경우에는 상대적으로 사회적 가치 추진에서 한계가 존재할 수 있다. 따라서 위의 선행연구를 참고하여 순매출액 또한 통제하였다. 용이한 분석을 위하여 순매출액은 로그를 씌어서 분석을 진행하였다.

넷째, 순매출액은 알리오의 경영공시에 개시된 요약 및 손익계산서 항목의 재무정보를 통하여 자료를 수집하였다. 이때 공기업은 주로 재무성과표의 형태가 요약연결포괄손익계산서의 형태를, 준정부기관은 요약포괄손익계산서의 형태를 보였기 때문에 만약 이 변수를 통제하지 않는다면 결국 공기업과 준정부기관이라는 공공기관의 유형이라는 제3의 변수가 작용할 가능성을 배제할 수 없다. 이를 통제하기 위하여 요약포괄손익계산서의 경우에는 0, 요약연결포괄손익계산서의 경우에는 1로 코딩하고, 더미변수(dummy)화하여 분석을 실시하였다.

마지막으로 기관의 주무부처는 해당 기관의 주요 산업의 분야를 의미한다. 공공가치는 개별 조직이 처한 '과업환경의 특수성'으로부터 자유로울 수 없다(권향원, 2020; Moore, 1995; 한국조세재정연구원, 2020; 민경률 외, 2020). 즉, 개별 조직의 과업환경에 따라서 각 조직이 창출할 수 있는 혹은 추구하는 공공가치가 차별화된다는 것이다. 따라서 이러한 맥락에 따르면 각 조직이 속한 산업은 과업환경의 특수성에 해당하므로 공공기관의 주무부처가 어디에 해당되는지에 따라서 해당 기관이 추구하는 공공가치의 목록과 공공가치 수렴성의 정도에 차이가 발생할 것으로 예상할 수 있다. 이때 주무부처를 빈도수 상위 2개의 부처인 산업부, 국토부를 차례대로 1에서 5로 코딩하였으며 나머지 기타는 3으로 코딩하였다. 코딩한 변수는 다시 더미변수(dummy)로 만들어 통제하였다.

이상의 논의를 요약하여 본 연구의 모형에 필요한 변수들을 정리하면 다음 표와 같다.

[표 3-6] 변수의 구성 및 측정

변수		측정 변수	측정 방식
종속 변수	공공기관 성과수준	주요사업 점수	가중치*비계량 평점 + 가중치*계량점수
		사회적 가치 비계량 점수	가중치*비계량 평점의 합
		사회적가치 계량 점수	가중치*계량점수의 합
		사회적 가치 총점	사회적 가치 비계량 점수 + 사회적 가치 계량 점수
독립 변수	공공가치 수렴성	공공가치 수렴성	허쉬만-허핀달 지수 (Hirschman-Herfindahl Index)
통제 변수	기관의 유형	기관의 유형	공기업, 준정부기관으로 각각 더미변수화
	기관의 업력	기관의 업력	2021년 5월 기준으로 해당 기관의 설립년도의 차이
	기관의 규모	순매출액	-
	기관의 산업분야	기관의 주무부처	빈도수 상위 2위에 해당하는 주무부처를 각각 1과 2로 코딩, 기타는 3으로 코딩해서 더미변수화
	재무형태	손익계산서의 종류	요약포괄손익계산서(0) 요약연결포괄손익계산서(1)

제 4 절 자료 수집 및 분석 방법

1. 자료 수집

본 연구는 알리오에서 제공하는 공공기관의 경영공시 정보를 기반으로 자료를 수집하였다. 먼저, 공공기관의 경영공시 정보 중 일반현황에 기재된 기관의 설립목적, 미션 그리고 비전을 중심으로 자료를 수집하였으며 개별 홈페이지에 미션 혹은 비전에 관한 의미를 해석한 내용이 게시된 경우 해당 내용 또한 추가적으로 수집하였다. 또한 경영공시의 일반현황에서 기관의 미션과 비전이 상세히 서술되지 않은 경우에는 해당 기관의 홈페이지에 공식적으로 게시된 미션과 비전을 분석 대상으로 삼았다.

한편, 종속변수인 공공기관의 성과는「2019년 공공기관 경영평가 결과 보고서」를 활용하여 개별 공공기관의 경영평가 점수를 계량화하여 측정하였으며 알리오의 경영공시 중 일반현황에서 기관의 설립연도와 주무부처를, 그리고 요약 및 손익계산서 항목에서 순매출액에 관한 자료를 수집하였다.

2. 분석 방법

본 연구는 본격적인 가설검증에 앞서 공공기관의 경영가치체계에 반영된 공공가치를 내용분석을 통하여 분류하고 변수들 간의 상관성을 확인하고자 한다. 공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 미치는 영향을 살펴보고 이러한 영향력과 공공가치 수렴성의 크기가 공기업과 준정부기관에 따라서 차이가 발생하는지를 살펴보기 위하여 Stata / SE 16.1 통계 프로그램을 사용하여 독립표본 t검정, 상관성분석, 다중회귀분석을 실시하고자 한다.

1) 내용분석

내용분석(contents analysis)은 구체적으로 기술된 메시지·텍스트 등의 명백하고 공유된 외연적 의미에 초점을 맞추어 타당한 규칙에 따라 수치를 부여하는 체계적이며 반복 가능한 조사를 수행하여 커뮤니케이션의 상징들(symbols)에 대한 추론을 도출하는 과정(정명은·김미현, 2014; 35-36)으로 공공기관의 경영가치체계에서 공공가치를 분석 및 도출해 내는 데에 적절한 분석방법이라고 할 수 있다.

이와 같은 내용분석은 복수의 코더들 간의 코딩 일치도(inter-coder reliability)를 통하여 신뢰도를 측정한다. 다만 본 연구의 경우에는 시론적인 수준의 연구이고 시간적 제약으로 인하여 신뢰도 측정까지는 수행하지 못하였다. 그러나 연구의 자의성을 최소화하기 위하여 주은혜(2018a)의 공공가치 창출 평가모형의 평가기준과 Jorgensen & Bozeman의 공공가치 목록의 공공가치목록과 세부 공공가치를 참고하여 어떤 기준에 의하여 내용분석을 수행할 것인가에 대한 지침을 제시하는 분석 유목을 설정하였다. 이는 앞서 연구 분석틀에서 살펴보았던 이론적 논의들 특히 Moore의 전략적 삼각형 모형을 기반으로 구성했으며, 실제 분석과정에서 귀납적으로 발견된 공공가치들을 항목에 추가하여 보완하였다.

2) 공공가치목록과 분석 유목

먼저 내용분석의 분석 유목을 설정하기 위하여 공공가치목록을 [표 3-7]과 같이 정리하였다. 해당 공공가치목록은 경영공시 정보를 통하여 수집한 공공가치의 결과물 그리고 공공가치 접근에 관한 문헌연구를 기반으로 작성하였다. 그 중 Moore(1995)의 전략적 삼각형 모형과 주은혜(2018a)의 공공가치 창출 평가모형의 평가기준을 참고하여 대분류를 설정하였고, Jorgensen & Bozeman의 공공가치 목록의 대분류 기준과 세부 공공가치를 참고하여 세부 공공가치목록을 작성하였다. 공공가치목록에 따르면 대분류는 목적 차원, 주체차원(일반국민, 공공관리자), 수행방

식 차원, 결과차원 등 총 4가지 차원으로 구분되며 내용분석에 의하여 파악된 공공가치의 종류는 총 21개이다. 세부적으로 목적 차원은 5개, 주체 차원은 6개, 수행방식 차원은 6개, 결과 차원은 4개로 구성되어 있다. 세부 공공가치 목록 중 '국가발전', '지역발전' 그리고 '산업육성'의 경우에는 보편적인 행정 가치로 분류되지 않지만 공공기관의 설립목적, 미션, 비전을 수집한 결과, 해당 가치로 분류할 수밖에 없는 내용이 상당수 존재하였기에 귀납적인 차원에서 공공가치목록에 포함시켰다.

[표 3-7] 공공가치목록

구분		의미	공공가치목록 (총 21개)
목적 차원		ㅇ공적 개입의 본질적 목적 - 바람직한 사회적 결과 - 공공가치의 실현 및 창출	공익성
			사회적가치
			경제적가치
			국가발전
			지역발전
주체 차원	일반국민 (가치의 결정주체)	ㅇ공공가치 결정 주체 ㅇ공공가치에 관한 정당성과 지지를 부여하는 주체	시민참여
			신뢰성
	관리자 (공공관리자의 역량)	ㅇ공중과 다양한 이해관계자들과의 숙의와 협치를 위한 정치적 역량과 전문성을 갖추고 책무성 확보	전문성
			적극성
			책임성
			윤리
수행방식 차원		ㅇ조직의 사업과 정책은 시민과 이해관계자, 다양한 조직들 간의 신뢰와 협력, 자발적 상호작용에 의해 운영되는 네트워크 거버넌스 방식 준용 ㅇ효율성에 초점을 맞춘 신공공관리론의 관리방식	안정성
			안전성
			고객지향성
			대응성
			효율성
			협력적 파트너십
결과 차원		ㅇ공공조직의 성과는 공동체의 지속가능한 발전과 장기적 시간지평을 기준으로 공중과 이해관계자들과의 합의를 통해 결정된 공공가치의 실현 및 창출 여부를 평가하는 방식	산업육성
			지속가능성
			형평성
			권익보호

자료 : 주은혜(2018a)를 참고하여 재구성.

공공가치목록을 목적, 주체, 수행방식 그리고 결과 차원으로 대분류를 한 것은 공공가치론의 내용적 특성을 반영한 것이다. 세부적인 대분류 차원의 의미는 다음과 같다. 주은혜(2018a)는 공공가치접근은 기존의 행정 패러다임과 차별화되는 관리적 특성을 갖는다고 주장하는데 이를 구체적으로 목적, 주체, 수행방식, 성과라는 네 가지 차원에서 공공가치 패러다임의 내용적 특성을 규명하였다.

첫째, 공공부문의 활동과 개입의 궁극적인 목적은 공공가치의 실현 및 창출에 있다. 둘째, 이러한 공공가치를 실현시키고 창출하는 과정에서 공중이 공공가치를 결정하는 주체로서 기능을 하여야 하며 공공관리자는 적극적으로 공중인 일반국민들의 가치와 의사가 적절하고 충분하게 표명되고 종합화될 수 있는 메커니즘을 마련해야 한다. 더불어 공중과 다양한 이해관계자들과의 숙의와 협치를 위한 정치적 역량과 전문성을 갖추고 책무성을 확보하여야 한다(주은혜, 2018a).

셋째, 공공가치의 실현 및 창출을 위해서 공공조직의 사업과 정책은 시민과 이해관계자, 그리고 다양한 조직들 간의 신뢰와 협력, 그리고 자발적 상호작용에 의해 운영되는 네트워크 거버넌스(network governance)에 의해 운영되어야 한다(주은혜, 2018a: 71).

넷째, 공공조직의 성과는 공동체의 지속가능한 발전과 장기적 시간지평을 기준으로 공중과 이해관계자들과의 합의를 통해 결정된 공공가치의 실현 및 창출 여부를 평가하는 방식으로 이루어져야 한다(주은혜, 2018b).

위의 [표 3-7]의 공공가치목록과 연구자가 직접 수집한 공공가치 결과물들을 토대로 설정한 분석유목을 정리하여 제시하면 다음의 [표 3-8]과 같다.

[표 3-8] 공공가치 분석 유목

구분		공공가치 목록	판별기준
목적 차원		공익성	- 공공성
		사회적 가치	- 사회적가치, 가치창출, 가치실현, 가치확산 - 복지증진, 생활안정, 복리향상, 쾌적한, 여유, 삶의 질 향상, 공공복리증진, 기회 확대, 행복, 희망, 여가선용, 문화생활, 체육진흥, 여가 - 사회통합, 공동체복원
		경제적 가치	- □□의 가치 실현, □□의 가치 창출, 미래가치창출
		지역발전	- 지역발전, 도시재생활성화, 지역의 활성화
		국가발전	- 국가경제발전, 국민경제발전, 국가발전, 사회공헌
주체차원	일반국민 (가치의 결정주체)	시민참여	- 파트너, 동반자, 국민과 함께, with □□
		신뢰성	- 신뢰, 안심하는
	관리자 (공공관리자의 역량)	전문성	- 전문화, 전문기관, 체계적, 체계, 체제구축
		적극성	- 적극성, 적극적, 적극행정 - 조직 내 혁신, 열정, 위험감수, 도전, 끊임없이 혁신하고 노력, 지속적인 혁신을 통해 - 혁신의 대상 = 조직, 공무원
		책임성	- 사회적 책임, 책임성 강화 - 성실성(성실한), 봉사성(PSM)
		윤리	- 청렴한, 윤리성 - 투명성(투명한)
수행방식 차원		안정성	- 수급의 안정성, 생산의 안정성, 제도의 안정성

	안전성	- 안전한, 안전
	고객 지향성	- 서비스 선택권 확대, 수요자의 만족, 맞춤형, 차별화된 서비스, 서비스의 질 향상, 사람중심의, 국민의 사랑을 받는 - 신속성(신속한), 편리성(편리한, 편의성, 쉬운)
	대응성	- (경영)환경(변화)에 능동적 대응
	효율성	- 효율적, 효율화 - 비용의 적정성, 가격의 적정성, 경제적 공급
	협력적 파트너십	- 기업의 파트너, 동반자
결과 차원	산업육성	- 산업발전 : 육성, 진흥, 시장조성, 경쟁력 강화, 기술발전 및 고도화 - 국제화 : 글로벌, 세계화, 국제 - 혁신 : 사업·사회·기술혁신, 혁신성장·역량 - 제도 및 질서 확립 : 문화·질서·제도의 발전 - 산업 육성을 이끄는 주도적 역할 : 선도, 리더, 중심, 대표, 최고의 , 모범, 주도, 유일의, smart, excellent, hub
	지속 가능성	- 장기적 시간지평 : 미래 - 환경 측면 : 친환경, 보전, 깨끗한 - 지속가능한 성장 측면 : 지속적, 지속가능한
	형평성	- 기회의 평등 :균등한 기회 - 결과의 평등 : 차별해소, 격차 해소, 양극화 극복 소외받지 않는, 균형발전 - 공정성, 공정한 - 포용성, 포용적서비스, 포용적 분배, 취약계층에 대한 포용적 가치, 보편적 서비스
	권익보호	- 근로자 보호, 각종 권리에 대한 보호

코딩은 해당 공공가치의 판별 기준으로 분류한 단어가 직접적으로 존재할 경우를 우선으로 진행했으며 문장의 맥락을 같이 고려하여 판단하였다. 이와 같은 분석틀을 바탕으로 [표 3-9]에서 공공가치 분석 유목 예시를 제시하였다. 설립목적, 미션 그리고 비전 중 '효율성', '형평성', '사회적 가치', '안전', '안정적인' 등 공공가치목록에 분류된 공공가치가 직접적인 단어로 표현된 경우, 이를 우선적으로 내용분석의 기준으로 삼되 문맥을 함께 고려하였다.

텍스트 자료를 양적 자료로 해석 및 코딩하는 과정에서 문맥을 고려하여 판단이 필요했던 경우를 정리하면 다음과 같다. 먼저, '사회적 가치'와 '경제적 가치'가 있다. '가치 창출'이라는 단어가 제시된 경우에 문맥과 가치 창출의 대상을 고려하여 구분하여 코딩을 하였다. 만약 에너지의 가치창출을 추구한다는 내용이면 경제적 가치로 분류를 하였고 단순하게 가치창출 혹은 직접적으로 사회적 가치라는 단어가 있는 경우는 사회적 가치로 코딩을 하였다. 둘째, '국가발전'과 '산업육성'의 경우이다. 이 둘은 혼동될 여지가 존재하나 미시적-거시적 차원으로 구분하여 코딩을 했다. 산업의 국가 경쟁력 강화의 의미에서 서술된 경우에는 후자로 분류하였으며 더 거시적인 차원에서 국가·국민경제발전의 의미로 서술된 경우에는 전자로 분류하였다. 마지막으로, '혁신'의 경우 혁신의 대상이 조직과 공무원의 경우에는 주체 차원의 '적극성'으로 코딩하였으며 기술혁신을 의미하거나 성장·역량 차원에서 논의될 경우에 '산업육성'으로 코딩하였다.

[표 3-9] 분석 유목 예시

구분	기관명	경영가치 체계	내용	공공가치
공기업	㈜한국가스기술공사	설립 목적	○천연가스 생산기지 및 전국 주배관망 등 천연가스 설비의 예방점검과 책임정비를 통해 ①천연가스의 안전하고 ②안정적인 생산·공급 기여 ○ LNG 저장탱크 및 관련설비, 유사플랜트 설계 등 엔지니어링 사업 수행	①안전성 ②안정성
		미션	①깨끗한 에너지, ②안전한 세상, ③행복한 미래	①지속가능성 ②안전성 ③사회적가치
		비전	①세계 일류 에너지 기술 기업	①산업육성
준정부기관	정보통신기획평가원	설립 목적	①ICT R&D지원을 통한 정보통신기술 및 산업진흥(정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 제32조(정보통신 융합 등 기술·서비스 개발 등의 지원))	① 산업육성
		미션	①ICTR&D 기획·평가·관리 혁신을 통한 미래 성장동력 창출 ITP는 ICT 기획·평가·관리의 ②전문화와 ③지속적인 혁신을 통해 ①4차 산업혁명을 선도하는 ICTR&D 혁신영량을 강화하고 우리 경제를 이끌어가는 미래 성장동력 창출에 기여하겠습니다.	① 산업육성 ② 전문성 ③ 적극성
		비전	①4차 산업혁명을 선도하는 ICT R&D 혁신 파트너	① 산업육성

제 4 장 분석 결과 및 해석

제 1 절 공공가치 기초통계

기존의 공공가치에 관한 실증연구 중 공공기관이 지향하는 공공가치의 목록 및 분포에 대한 구체적인 분석이 부재하다. 따라서 연구 가설 검증에 앞서 대외적으로 표명된 공공가치의 종류 및 분포를 기술하고자 한다. 공공가치 분포 양상은 다음의 2가지 기준을 중심으로 분석하고자 한다.

첫째, 공공기관(공기업과 준정부기관)전체, 그리고 유형별(공기업, 준정부기관)로 구분하여 비교하고자 한다.

둘째, 공공가치목록 및 분석 유목 상 대분류(목적차원, 주체차원, 수행방식차원, 결과차원)에 해당하는 차원과 구체적인 공공가치 차원으로 구분하여 비교하고자 한다.

1. 전체 공공가치의 분포 양상

먼저 공공기관의 전체 공공가치의 분포 양상은 [표 4-1]과 같이 정리할 수 있다. [표 4-1]은 공공가치목록 및 분석 유목 상 소분류에 해당하는 전체 공공가치의 분포 형태를 살펴본 것이다. 구체적으로 보면, ‘산업육성’, ‘사회적 가치’, ‘국가발전’, ‘효율성’, ‘지속가능성’의 비중이 높다. 이를 대분류 차원의 공공가치 분포 양상으로 본다면 결과차원, 목적차원, 수행방식의 차원의 가치를 주요한 가치로 보고 있다고 해석할 수 있다. 그 중 결과차원은 33.1%이고 목적차원은 28.4%의 비중을 차지하여 전체 공공가치의 절반 이상에 해당한다. 반면 주체차원에 포함되는 일반국민과 공공관리자와 관련된 공공가치의 비중은 전체의 약 15%에 미치지 못할 만큼 적은 편이다. 이러한 경향이 전체 공공기관뿐만 아니라 공기업

과 준정부기관에서도 동일하게 나타남을 [표 4-2]를 통하여 알 수 있다.

또한 3% 미만에 해당하는 공공가치에는 '공익성', '경제적 가치', '지역발전', '신뢰성', '적극성', '책임성', '윤리', '대응성', '협력적 파트너십', '권익보호'가 있다. 그 중 '공익성', '적극성', '협력적 파트너십', '신뢰성'은 공공가치론에서 강조하는 공공가치로 이러한 가치들이 실질적으로 공공기관에서도 중시하는지를 파악하기 위하여 내용분석 틀에 포함시켰다. Moore(1995)의 전략적 삼각형 모형에 의하면 공공관리자는 적극적으로 시민들이 추구하는 공익을 공공가치로 설정하여 이를 창출하기 위하여 업무를 수행하는 과정에 다양한 이해관계자들과 협력적인 네트워크를 형성해야 할 경우에 공공가치가 창출할 수 있다. 하지만 분석 결과, 해당 가치의 빈도가 굉장히 낮은 편에 속하므로 공공가치론에서 중시하는 가치가 실무적인 측면에서는 중요도가 다를 수 있음을 알 수 있다.

[표 4-1] 전체 공공기관 공공가치 분포

항목	가치명	빈도수 (갯수)	비율(%)
1	공익성	7	0.7%
2	사회적 가치	157	16.3%
3	경제적 가치	17	1.8%
4	국가발전	73	7.6%
5	지역발전	20	2.1%
6	시민참여	29	3.0%
7	신뢰성	22	2.3%
8	전문성	59	6.1%
9	적극성	14	1.5%
10	책임성	15	1.6%
11	윤리	4	0.4%
12	안정성	43	4.5%
13	안전성	49	5.1%

14	고객지향성	56	5.8%
15	대응성	10	1.0%
16	효율성	63	6.5%
17	협력적 파트너십	8	0.8%
18	산업육성	203	21.0%
19	지속가능성	59	6.1%
20	형평성	38	3.9%
21	권익보호	19	2.0%
총계		**965**	**100.0%**

[표 4-2] 공공가치 유형별 공공가치 분포 비교(대분류)

구분	전체 공공기관		공기업		준정부기관	
	빈도수	비율(%)	빈도수	비율(%)	빈도수	비율(%
목적차원	274	28.4	91	31.8	183	27.0
주체차원 (일반국민)	51	5.3	14	4.9	37	5.4
주체차원 (공공관리자)	92	9.5	20	7.0	72	10.6
수행방식차원	229	23.7	70	24.5	159	23.4
결과차원	319	33.1	91	31.8	228	33.6
총계	965	100.0	286	100.0	679	100.0

2. 세부 공공가치 빈도수 비교

세부 공공가치 빈도수는 소분류 차원과 경영가치체계의 차원에서 분석하고자 한다. 먼저, 소분류 차원에서 보면 빈도수 기준 상위 10위안에 포함되는 공공가치의 목록이 전체 공공기관과 공기업 그리고 준정부기관 간에 상당한 중복된다는 것을 알 수 있다([표 4-3] 참고). 구체적으로 '산업육성', '사회적 가치', '국가발전', '효율성', '지속가능성','고객지향성', '안정성' 등이 있으며 특히 '산업육성'과 '사회적 가치'의 순위가 공통적으로 1위 혹은 2위로 높은 순위를 차지하고 있다. 이는 공공기관이 해당 산업 및 제도의 발전·육성을 최우선의 가치로 두고 있다고 볼 수 있다.

반면 공공기관의 공적 서비스의 대상인 일반국민과의 관계와 관련된 공공가치를 순위가 낮은 편에 속하고 있다. 예를 들어, '고객지향성'의 비중은 약 6% 미만이며 공공서비스 제공 및 결과의 차원과 관련된 공공가치인 '형평성'과 '시민참여'는 각각 4%미만, 3%미만을 기록하고 있다. 물론 [표 4-3]은 공공가치 빈도수 상위 10위에 속하는 공공가치를 요약한 것으로 순위 바깥에 있는 다른 가치들에 비해서는 비중이 높은 편이라고 볼 수 있다.

[표 4-3] 공공기관 유형별 공공가치 분포 비교(소분류)

순위	전체	공기업	준정부기관
1위	산업육성 (21.0%)	산업육성 (19.9%)	산업육성 (21.5%)
2위	사회적 가치 (16.3%)	사회적 가치 (13.6%)	사회적 가치 (17.4%)
3위	국가발전 (7.6%)	국가발전 (10.8%)	전문성 (6.8%)
4위	효율성 (6.5%)	안정성 (8.7%)	효율성 (6.6%)
5위	지속가능성 (6.1%)	지속가능성 (8.4%)	안전성 (6.3%)

6위	전문성 (6.1%)	효율성 (6.3%)	국가발전 (6.2%)
7위	고객지향성 (5.8%)	고객지향성 (6.3%)	고객지향성 (5.6%)
8위	안전성 (5.1%)	전문성 (4.5%)	지속가능성 (5.2%)
9위	안정성 (4.5%)	경제적가치 (3.5%)	형평성 (4.7%)
10위	형평성 (3.9%)	시민참여 (2.8%)	시민참여 (3.1%)

그리고 공공가치의 분포를 경영가치체계별로 파악할 수 있다. [표 4-4]는 설립목적, 미션 그리고 비전 차원에서 전체 공공기관, 공기업, 준정부기관이 추구하는 공공가치 중 빈도수를 기준으로 상위 10위에 해당하는 공공가치 목록들을 정리한 것이다. 순위를 기준으로 횡방향으로 공공가치를 비교하면 '산업육성', '사회적 가치', '국가발전', '효율성', '전문성', '지속가능성', '안정성', '고객지향성' 등이 가장 빈도수가 높게 나타났다. 특히, '산업육성', '사회적 가치'. '국가발전', '효율성'의 경우에는 유형과 상관없이 가장 높은 빈도수를 보인 것으로 보아, 앞선 대분류 차원에서의 분석 결과와 일관되게 공공기관에서 목적차원과 결과차원의 공공가치가 가장 높은 우선순위를 점하고 있는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 '사회적 가치'의 경우에는 2018년에 공공기관 경영평가의 평가 지표로 도입된 이후에 이를 미션과 비전에 반영한 경향이 반영된 결과라고 볼 수 있다. [표 4-4]에 따르면, 설립목적의 경우 사회적 가치의 빈도수가 3위인 반면 미션과 비전은 각각 1위, 2위로 설립목적에 비하여 빈도수가 높게 나타났다. 이는 설립목적의 경우에는 해당 기관이 설립 당시에 제정된 법령의 변경이 어려운 반면 미션과 비전은 경영환경 변화에 따라 유연하게 대응할 수 있는 성격이 반영된 것으로 새롭게 도입된 사회적 가치 평가 지표를 대응하는 전략 차원에서 미션과 비전에 사회적 가치를 적극적으로 도입한 것으로 보인다.

마지막으로 [표 4-4]를 경영가치체계인 설립목적, 미션, 비전의 관점 즉, 종방향으로 분석하면 각 경영가치체계에서 어떤 공공가치를 가장 많이 추구하고 있는지 파악할 수 있다. 분석 결과, 설립목적에서 선언된 공공가치는 다음 단계의 경영가치체계에서도 나타나지만 비중이 이전보다 감소한 형태로 나타나며 새로운 공공가치가 추가되는 경향을 띄고 있다. 즉, 경영가치체계의 위계적 질서와 마찬가지로 상위의 경영가치체계에서 언급된 공공가치를 하위의 경영가치체계에서도 중복하여 나타나고 있고 새로운 공공가치 목록이 추가되는 피라미드형태를 취하고 있다. 예를 들어, 전체 공공기관 차원에서 설립목적의 빈도수 1위 가치인 '산업육성'이 미션에서 2위로 나타나며 미션에의 빈도수 1위 가치인 '사회적 가치'가 비전에서 빈도수 2위로 나타나고 있다.

추가적으로 동일한 공공가치 혹은 비슷한 성격을 지닌 공공가치가 유사한 순위에서 비슷한 크기의 비중을 차지하면서 나타나는 경향을 보인다. 예를 들어, 빈도수 1위의 경우에 설립목적에서는 '산업육성'을, 미션에서는 '사회적 가치'를, 비전에서는 '산업육성'이 공공기관 유형에 상관없이 나타나고 있다. 이러한 경향성을 직관적으로 파악하기 쉽게 해당 순위에 등재된 공공가치가 동일한 경영가치체계에서 모두 동일한 경우 굵은 글씨체로 2개가 동일한 경우 기울임체로 구분하였다. 그 결과, 순위가 높을수록 공공가치가 공통되게 나타나는 경향이 강하게 나타나고 있다.

[표 4-4] 경영가치체계-유형별 공공가치 빈도 분석 결과(단위:%)

순위	설립목적			미션			비전		
	전체	공기업	준정부 기관	전체	공기업	준정부 기관	전체	공기업	준정부 기관
1위	**산업 육성 (19.5)**	**산업 육성 (19.1)**	**산업 육성 (19.7)**	**사회적 가치 (20.8)**	**사회적 가치 (17.6)**	**사회적 가치 (22.3)**	**산업 육성 (24.9)**	**산업 육성 (25.3)**	**산업 육성 (24.7)**
2위	*효율성 (16.6)*	국가 발전 (14.6)	*효율성 (17.4)*	*산업육성 (18.2)*	국가 발전 (15.7)	*산업 육성 (19.4)*	**사회적 가치 (13.4)**	**사회적 가치 (11.6)**	**사회적 가치 (14.1)**
3위	*사회적 가치 (15.0)*	안정성 (14.6)	*사회적 가치 (16.5)*	*국가 발전 (11.0)*	산업 육성 (15.7)	*국가 발전 (8.7)*	*전문성 (8.6)*	고객지 향성 (10.5)	*전문성 (10.6)*
4위	*국가 발전 (11.7)*	효율성 (14.6)	*국가 발전 (10.6)*	지속가 능성 (8.1)	안정성 (10.8)	안전성 (8.3)	*시민 참여 (6.9)*	지속가 능성 (9.5)	*시민 참여 (6.7)*
5위	안정성 (7.2)	사회적 가치 (11.2)	전문성 (6.4)	*고객 지향성 (6.8)*	지속가 능성 (10.8)	*고객 지향성 (7.8)*	지속가 능성 (6.3)	경제적 가치 (8.4)	안전성 (6.3)
6위	*전문성 (6.8)*	*전문성 (7.9)*	고객 지향성 (5.0)	안전성 (6.5)	고객 지향성 (4.9)	지속가 능성 (6.8)	고객 지향성 (6.0)	시민참 여 (7.4)	신뢰성 (5.9)
7위	고객 지향성 (4.6)	지속가 능성 (4.5)	안전성 (4.6)	안정성 (5.8)	공익성 (3.9)	형평성 (4.9)	*신뢰성 (5.4)*	*신뢰성 (4.2)*	지속가 능성 (5.1)
8위	지속가 능성 (3.9)	지역 발전 (3.4)	형평성 (4.6)	대응성 (3.6)	효율성 (3.9)	안정성 (3.4)	안전성 (5.1)	*형평성 (4.2)*	*형평성 (4.7)*
9위	안전성 (3.6)	고객 지향성 (3.4)	안정성 (4.1)	형평성 (3.6)	전문성 (2.9)	효율성 (3.4)	형평성 (4.6)	전문성 (3.2)	책임성 (4.3)
10위	형평성 (3.6)	*권익보 호 (2.2)*	*지속가 능성, 권익보 호 (3.7)*	*전문성 (2.6)*	안전성 (2.9)	*전문성, 적극성 (2.4)*	책임성 (3.4)	국가발전, 적극성, 안전성, 권익보호 (2.1)	고객 지향성 (4.3)

제 2절 변수들의 기초통계 분석

변수들의 기초통계량은 아래 [표 4-5]와 같다. 먼저, 독립변수는 공공가치목록을 기준으로 세부 공공가치 목록을 대상으로 공공가치 수렴성을 측정한 HHI1과 대분류를 대상으로 공공가치 수렴성을 측정한 HHI2가 있다. HHI1의 평균은 0.1889이었으며 표준편차는 0.094로 허쉬만-허핀달 지수가 0부터 1사이의 값을 가지므로 전체 공공기관의 공공가치 수렴성이 굉장히 낮은 편임을 확인할 수 있다. 즉, 전체 공공기관의 차원에서 추구하는 공공가치의 수준이 굉장히 다양하다는 것을 의미한다. HHI2의 평균은 0.175였으며 표준편차는 0.081로 대분류로 공공가치를 재코딩하면서 공공가치의 분포가 상대적으로 넓게 퍼지게 되었지만 일반적으로 빈도수는 비슷하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

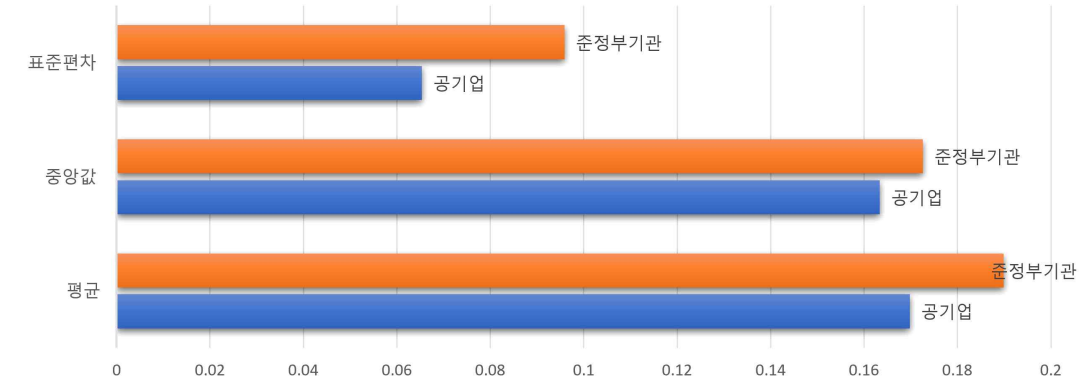
한편, 독립변수인 HHI는 기관의 유형에 따라 [그림 4-1]과 같은 분포를 보이고 있다. 먼저 기관의 유형 중 대분류인 공기업과 준정부기관을 보면, 평균, 중앙값 그리고 표준편차에서 모두 준정부기관이 공기업보다 크다. 이는 준정부기관이 공기업 보다 목적 지향적이라고 볼 수 있다. 또한 소분류 차원에서는 위탁집행형, 준시장형, 시장형, 기금관리형 순으로 세 가지 기준에서 동일하게 높게 나타났다.

둘째, 종속변수 중 공공기관 경영평가점수 항목은 기관 간 비교를 위하여 점수의 범위를 0과 1사이로 정규화하였기 때문에 최솟값과 최댓값이 동일하다. 구체적으로 주요사업 점수의 평균은 0.5571이며 표준편차는 0.2352이고 사회적 가치 비례량 점수의 평균은 0.6685이며 표준편차는 0.2249이다. 사회적 가치 계량 점수의 평균은 0.7721이며 표준편차는 0.2066이고 사회적 가치의 총점은 0.6997이며 표준편차는 0,2117이다.

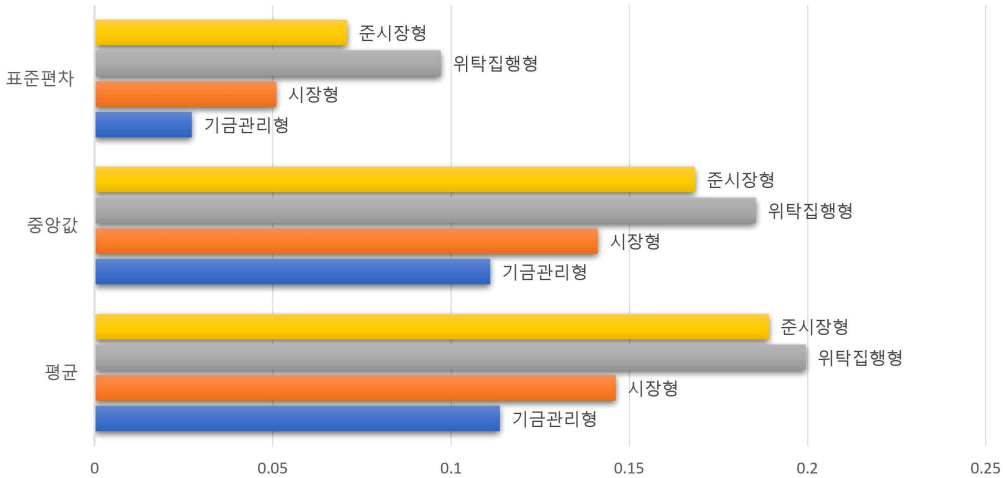
셋째, 통제변수를 살펴보면, 업력의 평균은 26.48였으며 표준편차는 18.36이며 최솟값은 1이고 최댓값은 90인 것을 보면 업력의 분포가 굉장히 넓게 퍼져있음을 확인할 수 있었다. 기관의 규모를 통제하기 위하여 순매출액을 변수로 선정하였는데 로그를 취한 순매출액의 평균은 12.75

였으며 표준편차는 1.85로 나타났다.

[그림 4-1] 기관유형별 HHI 기초통계 분석 결과



	평균	중앙값	표준편차
준정부기관	0.1898444	0.1725737	0.0958524
공기업	0.1697613	0.1633507	0.0653357



	평균	중앙값	표준편차
준시장형	0.1891378	0.1684028	0.0708021
위탁집행형	0.1994923	0.1855706	0.0971823
시장형	0.1462327	0.1412143	0.0509319
기금관리형	0.1137332	0.1109765	0.0273258

[표 4-5] 변수의 기초통계량

구분		관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
독립변수	HHI	113	0.1889	0.094	0.066	0.5833
	HHI2	113	0.1752	0.081	0.062	0.438
종속변수	주요사업 점수	113	0.5571	0.2352	0	1
	사회적 가치 비계량 점수	113	0.6685	0.2249	0	1
	사회적 가치 계량 점수	113	0.7721	0.2066	0	1
	사회적 가치 총점	113	0.6997	0.2117	0	1
통제변수	업력	113	26.460	18.359	1	90
	순매출액	109	12.750	1.849	8.211	18.26

제 3절 변수간의 상관관계 분석

변수 간 상관관계를 파악하기 위해서 Pearson 상관계수를 분석하였다. 본 연구에서 활용하고자 하는 주요 변수들을 대상으로 상관분석을 실시한 결과를 [표4-6]에 정리하였다. 회귀분석을 실시하기에 앞서서 상관분석을 실시하는 것은 독립변수들 간의 상관관계가 없다는 조건이 성립하여야하기 때문이다. 다중공선성(Multi-collinearity)은 독립변수들 간의 상관관계가 높은 상태를 의미하며 이러한 다중공선성이 나타날 경우에는 회귀계수의 신뢰성(reliability)을 낮출 뿐만 아니라 모형특정화(model specification)의 문제를 발생시키게 된다(고길곤, 2014).

분석 결과, 다중공선성의 문제가 발생하였다고 판단할 수 있는 기준인 0.8 이상(Field, 2005)의 값을 기준으로 살펴보면, 독립변수인 HHI1과 HHI2의 상관성이 0.9827($p<0.01$)로 다중공선성의 문제가 발생하였다. 따라서 가설 검정 시 독립변수로 HHI1만을 투입하였다. 종속변수와 독립변수인 HHI1의 상관관계를 살펴보면, 주요사업, 사회적 가치 비계량과 총점에서 각각 -0.214($p<0.05$), -0.2119($p<0.05$)로 통계적으로 유의미한 상관성이 나타났다. 본 연구에서는 독립변수인 공공가치 수렴성이 종속변수인 공공기관의 성과에 음(-)의 영향을 미칠 것이라고 가설을 설정한 것과 방향성이 일치하고 있음을 알 수 있다.

종속변수인 사회적 가치 총점을 기준으로 사회적 가치 비계량 점수와 계량점수 간의 상관성이 각각 0.7906($p<0.01$), 0.9294($p<0.01$)로 높게 나왔다. 이는 사회적 가치의 총점이 사회적 가치의 비계량점수와 계량점수를 합한 관계로 인하여 이들 간의 상관성이 통계적으로 유의미하게 높게 나타난 것으로 볼 수 있다. 주목할 점은 주요사업 점수는 사회적 가치 비계량 점수 및 총점 간의 상관관계가 각각 0.6935($p<0.01$), 0.7906($p<0.01$)로 상관성이 높은 편이라는 것이다. 이는 주요사업 점수를 사회적 가치를 감안하여 평가가 이루어지는 결과가 반영된 것으로 이해할 수 있겠다. 허경선(2020)과 민경률 외(2020)에 따르면 주요사업 범주의 비계량 지표인 '성과관리의 적정성' 지표의 경우 주요 사업 추진계획 과정에서 근로자와 국민의 안전등과 같은 사회적 가치를 위한 노력과 성과를 감안하여 평가하도록 되어 있다. 또한 주요사업의 계량 지표의 경우에도 사업 관련 안전 및 환경과 같은 사회적 가치와 연관된 지표가 포함되어 있다. 따라서 주요사업과 사회적 가치 지표 간의 높은 상관성은 실질적으로 주요사업과 사회적 가치 지표의 평가의 방향성이 일치함을 의미한다고 볼 수 있을 것이다.

[표 4-6] 변수 간 상관관계 분석

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
(1)HHI	1.000							
(2)HHI2	0.9827**	1.000						
(3)주요사업	-0.2014*	-0.2177*	1.000					
(4)사회적 가치 비계량	-0.228*	-0.2371*	0.6935**	1.000				
(5)사회적 가치 계량	-0.0552	-0.0373	0.4494**	0.3173**	1.000			
(6)사회적 가치 총점	-0.2119*	-0.2208*	0.7906*	0.9294*	0.6050*	1.0000		
(7)순매출액	-0.1154	-0.1131	0.5339**	0.4420**	0.0822	0.4441**	1.000	
(8)업력	-0.0170	-0.0327	0.1486	0.0702	-0.0302	0.0737	0.1518	1.000

* $p<0.05$ * , $p<0.01$ **

제 4절 연구가설의 검증

1. 기관 유형별 공공가치 수렴성 차이 존재 여부

기관의 유형에 따라 공공가치 수렴성에 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였다. 구체적으로 기관의 유형을 ① 공기업, 준정부기관 ② 시장형 공기업, 준시장형 공기업 ③ 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관으로 분류하여 공공가치 수렴성의 차이가 발생하는지 분석하였다. 이때 기금관리형 준정부기관 중 평균에 영향을 미치는 이상치로 판단되는 기관 2곳(한국언론진흥재단, 국민체육진흥공단)은 분석에서 제외하였다.

분석 결과, ①의 경우 t=-1.0725, p=0.2859로 유의수준 0.05 기준으로 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다. 따라서 공기업과 준정부기관 간에 공공가치 수렴성에 차이가 없다고 해석할 수 있다. ②의 경우 t=-1.8967, p=0.034 그리고 ③의 경우 t=-2.6209, p=0.0053으로 각각 유의수준 5%내 1%내에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 따라서 귀무가설을 기각하여 공기업과 준정부기관의 세부 유형의 차원에서는 공공가치 수렴성의 차이가 발생한다고 볼 수 있다. 구체적으로 준시장형의 공공가치 수렴성이 시장형 보다 더 크며, 위탁집행형의 공공가치 수렴성이 기금관리형 보다 크다고 볼 수 있다.

이상의 공공가치 수렴성과 관련된 가설들의 검증 결과를 표로 정리하면 [표 4-8]과 같다.

[표 4-7] 공공가치 수렴성 차이 비교

구 분	공공가치 수렴성(HHI)			$t(p)$
	N	평균(M)	표준편차(SD)	
공기업	31	0.1698	0.0653	-1.0725 (0.2859)
준정부기관	80	0.1898	0.0958	
시장형	14	0.1462	0.0136	-1.8967* (0.034)
준시장형	17	0.1891	0.0708	
기금관리형	9	0.1137	0.0273	-2.6209** (0.0053)
위탁집행형	71	0.1994	0.0971	

[표 4-8] 공공가치 수렴성에 관한 가설검증결과

구분	가설 내용	검증 결과
가설 1	공기업의 공공가치 수렴성과 준정부기관의 공공가치 수렴성에는 차이가 존재할 것이다.	기각
가설 1-1	준정부기관의 공공가치 수렴성이 공기업의 공공가치 수렴성보다 높을 것이다.	기각
가설 1-2	준시장형 공기업의 공공가치 수렴성이 시장형 공기업의 공공가치 수렴성에 차이가 존재할 것이다.	지지
가설 1-3	위탁집행형 준정부기관의 공공가치 수렴성이 기금관리형 준정부기관의 공공가치 수렴성에 차이가 존재할 것이다.	지지

2. 공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 미치는 영향

공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 영향을 미친다는 가설을 검증하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 본 연구에서는 종속변수인 공공기관의 성과를 주요사업과 사회적 가치로 측정하기 위하여 [표 4-9]와 같이 구분하여서 분석을 수행하였다.

[표 4-9] 가설2를 검증하기 위한 회귀분석 모형

구분	가설
모형 1	공공가치 수렴성이 높을수록 주요사업 총점이 낮을 것이다.
모형 2	공공가치 수렴성이 높을수록 사회적 가치 점수가 낮을 것이다.

사회적 가치 점수는 비계량, 계량 그리고 총점(비계량+계량)으로 세분화하여 가설을 검증하였다. 분석 결과, 사회적 가치 계량 점수를 제외한 주요사업 점수, 사회적 가치 비계량·총점에서는 통계적으로 유의미한 수준으로 음(-)의 영향을 미치는 것으로 보였다. 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 공공가치 수렴성이 공공기관의 주요사업 점수에 미치는 영향을 [표 4-10]을 통해 살펴보면, 유의수준 5% 기준에서 통계적으로 유의미한 수준으로 음(-)의 영향을 미치는 것으로 보였다. R^2은 모형의 분산 설명력, 즉 종속변수 전체의 변동 중에서 회귀모형에 의해서 설명 되는 변동이 크기가 얼마인지 평가하는 지표로 이해된다(고길곤, 2014: 346). 따라서 모형1이 17%의 설명력을 가진다는 것을 의미한다. 사회적 가치 비계량 점수의 경우에도, 통계적으로 유의미한 수준에서 공공가치 수렴성이 음(-)의 영향을 미치는 것으로 도출되었으며 28%의 설명력을 지닌다. 사회적 가치 계량 점수의 경우에는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미하지 않지만 계수의 방향성은 가설과 일치했음을 알 수 있다. 마지막으로 사회적 가치의 총점의 경우에도 유의수준 10% 기준에서 통계적로 유

의미하게 공공가치 수렴성이 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 29%의 설명력을 보인다.

결론적으로, 독립변수인 공공가치 수렴성이 높을수록 종속변수인 공공기관의 성과 중 주요사업, 사회적 가치 비계량 및 총점에 부정적인 영향을 미친다는 결과가 도출되었다. 상대적 영향력을 의미하는 베타값의 크기를 통해 더 자세히 살펴보면, 공공가치 수렴성은 주요사업은 (β = -0.556), 사회적 가치 비계량 (β = -0.525), 사회적 가치 총점 (β = -0.470) 순으로 큰 영향을 미쳤다. 그 중 사회적 가치 총점이 비계량에 비교하여 베타값이 작은 이유는 사회적 가치 총점의 경우 비계량과 계량 점수의 합산으로 구성되어 있으며 비계량의 상관성이 더 높은 결과에 의한 것으로 이해할 수 있다. 또한 주요사업의 경우 준정부기관이 공기업보다 상대적으로 공공가치 수렴성이 성과(주요사업 점수)에 미치는 영향력이 크다고 볼 수 있다. 이는 본 연구의 대상에 있어서 약 71%의 비중을 차지하는 준정부기관이 공기업과 비교하여 상대적으로 공공기관 경영평가의 점수가 낮은 경향이 반영된 결과라고 이해할 수 있다. 실제로 이런 경향성이 지속적으로 나타나는지는 추가적인 연구를 통하여 살펴보아야 할 것이다.

[표 4-10] 회귀분석 결과표

종속변수 / 예측변수	주요사업 b (se)	사회적 가치 총점 b (se)	사회적 가치 계량 b (se)	사회적 가치 비계량 b (se)
독립변수				
HHI	−0.556** (.280)	−0.470* (.204)	−0.287 (.222)	−0.525** (.219)
통제변수				
순매출액	0.012 (.015)	0.054** (.011)	0.020 (.012)	0.058** (.012)
업력	0.001 (.001)	0.001 (.001)	−0.000 (.001)	0.001 (.001)
유형1 (준정부기관)	0.255** (.071)	0.047 (.052)	0.145** (.056)	0.067 (.055)
주무부처1 (국토부)	0.006 (.093)	0.070 (.068)	0.010 (.074)	0.098 (.073)
주무부처2 (기타)	0.059 (.069)	0.128** (.050)	0.090 (.054)	0.122** (.054)
재무지표	0.165** (0.061)	0.083* (.044)	0.111** (.048)	0.052 (.048)
상수	0.142 (.226)	−0.082 (.165)	0.367** (.179)	−0.162 (.177)
R^2	.17	.29	.14	.28
F	2.79	5.77	2.26	5.35

※ $p<0.05$ * , $p<0.1$ **

결론적으로 가설 검증 결과, 공공가치 수렴성은 공공기관의 경영평가 범주 중 주요사업과 사회적 가치 비례량·총점에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 이상으로 공공가치 수렴성과 관련된 가설들의 검증 결과를 표로 나타내면 다음과 같다.

[표 4-11] 가설검증 결과

구분	가설 내용	검증 결과
가설 2	공공가치 수렴성은 공공기관의 성과에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.	지지
가설 2-1	공공가치 수렴성이 높을수록 주요사업 점수가 낮을 것이다.	지지
가설 2-2	공공가치 수렴성이 높을수록 사회적 가치 점수가 낮을 것이다.	지지

제 5절 분석 결과의 해석

1. 기관 유형별 공공가치 수렴성 차이 존재 여부

앞선 가설 검증의 결과를 해석하면 다음과 같다. 먼저 공공가치 수렴성이 공공기관의 유형별로 차이가 있을 것이라는 가설은 공기업과 준정부기관의 범주에서는 통계적으로 유의미하지 않았지만 각각의 세부 유형으로 구분할 경우에는 통계적으로 유의미하였다. 이는 공공기관의 소분류 차원에서 유의미하게 나타났던 차이가 대분류 차원으로 넘어가면서 상쇄된 것으로 판단할 수 있다. 구체적으로 분석 결과에 의하면 준시장형 공기업이 시장형 공기업보다 공공가치 수렴성이 크고 위탁집행형 준정부기관이 기금관리형 준정부기관 보다 공공가치 수렴성이 크게 나타났다. 이는「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의한 공공기관 지정 요건

및 이론적으로 논의되어온 공기업과 준정부기관의 제도적 특성의 차이점이 공공기관의 대분류 차원에서는 공공가치 수렴성의 차이에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있지만 소분류 차원에서는 유의미하게 영향을 미치고 있다고 해석할 수 있다. 또한 세부 유형 기관의 본질적인 목적 및 미션의 차이로 인한 결과로도 해석이 가능하다.

보다 구체적으로 가설 검증 결과를 해석하면 다음과 같다. 먼저. 시장형 공기업의 경우 기업성과 공공성을 포괄적으로 지향하고 수익성 사업의 비율이 높아서 예산 운용에 있어서 자율성을 지닌다. 따라서 사회적 가치 관련 프로그램에서 예산 제약이 상대적으로 준시장형보다 적을 것으로 판단된다. 이러한 특성으로 인하여 시장형 공기업이 준시장형 공기업보다 다양한 공공가치를 추구할 수 있어서 공공가치 수렴성이 낮게 나타난 것으로 이해된다. 또한 위탁집행형 준정부기관은 특정 분야 산업의 전략적 진흥을 위하여 공익적 역할을 추구하는 반면 기금관리형 준정부기관은 연기금 운용을 담당하여 기금운용의 효율성 및 수익성 제고의 성격이 강하므로 상대적으로 위탁집행형 준정부기관이 기금관리형 보다 공공가치 수렴성이 높은 것으로 이해된다.

2. 공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 미치는 영향

공공가치 수렴성이 조직의 성과, 특히 공공기관의 경영평가 점수에 미치는 영향력을 검증한 결과, 공공가치 수렴성은 주요사업과 사회적 가치 비계량 및 총점에 음의 영향력을 갖는 것으로 분석되었다. 공공가치 수렴성이 높은 기업은 특수한 목적의 달성을 위하여 설립된 기관이나 설립목적에 명시한 가치를 중점으로 운영된 기관을 의미한다. 이러한 기관들은 설립목적을 비롯한 경영가치체계상에 반영된 공공가치의 창출에 적극적인 기관이라고 볼 수 있다. 하지만 분석 결과는 오히려 공공가치 수렴성이 높은 기관일수록 사회적 가치 평가에서 낮은 점수를 받게 된다는 것을 보여준다. 이러한 분석 결과는 선행연구의 분석 결과와 마찬가지로 현행 사회적 가치 평가지표와 개별 기관의 경영가치체계 간에 연관성이

부족하다는 것을 시사한다(김석은, 2018; 김석은·홍다연, 2017). 이는 현행 공공기관 경영평가제도의 사회적 가치 평가지표가 다양한 개별 기관의 사업 분야 및 특성을 고려하지 못하는 획일적인 평가방식임을 의미한다. 따라서 공공가치 수렴성이 주요사업과 사회적 가치 점수에 음의 영향을 미친다는 분석 결과는 선행연구에서 현행 경영평가의 사회적 가치 평가 지표의 한계점으로 지적한 평가의 동형화 문제, 기관별 과업 특수성을 고려하지 못한 문제에 대한 실증 근거로 활용도리 수 있을 것이다.

또한 경영학에서 미션과 비전에 반영된 공공가치가 명료하여 이를 공유할 경우 개인과 조직 간의 가치적합도가 높아져 조직의 성과가 좋아진다는 기존의 연구결과가 현행 공공기관 경영평가체계에서는 동일하게 적용되지 못하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 공공기관의 경영가치체계에 반영된 공공가치에 대한 성과 평가가 상징적인 차원에 머물고 있음을 시사한다.

만약 이러한 평가방식을 고수한다면, 기관별 설립목적, 미션 그리고 비전에서 설정된 공공가치와 사회적 가치의 세부 지표들이 불일치하는 상황이 발생할 수 있다. 더구나 공공기관 경영평가는 직원들의 성과급과 직결되기 때문에 이들은 경영평가에서 좋은 점수를 받기 위하여 사회적 가치 관련 프로그램을 무리하게 확대하는 부작용이 발생할 수 있다(김철, 2015). 이러한 행태가 지속된다면 정부에 의해 강제된 성과지표를 달성하는 데 몰두하여 기관의 설립목적·미션에 부합하는 사회적 가치 실현 활동을 소홀하게 되어 결과적으로 기관이 본래 창출하고자 하는 공공가치를 달성하지 못하게 되는 수단의 목적화 현상이 발생할 수 있다(김석은·홍다연, 2017). 따라서 공공기관이 수동적으로 경영평가의 성과를 위해서 사회적 가치 활동을 무리하게 수행하는 것이 아니라 기관의 설립목적 및 미션에 부합하여 사회적·공공가치를 창출할 수 있도록 공공기관 경영평가제도는 맞춤형 평가지표 설계 및 경영가치체계와 연관성을 확보하는 등의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 명명된 공공가치를 분석하여 공공기관이 지향하는 공공가치의 종류 및 분포 형태를 파악하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 기관의 설립목적에서 기관이 추구한다고 명명한 공공가치가 미션과 비전에서도 공통적으로 나타는지를 '공공가치 수렴성'으로 정의하여 개별 기관의 공공가치 수렴성을 계량적으로 측정하고자 했다. 더 나아가 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 공공기관의 유형에 따라서 공공가치 수렴성의 수준이 차별화되고 그 영향력에 유의미한 차이가 발생하는지를 분석하는데 목적을 두었다.

분석을 위하여 독립변수인 공공가치 수렴성은 허핀달-허쉬만 지수를 활용하여 측정하였으며, 종속변수인 공공기관의 성과는 선행연구를 바탕으로 하여 공공기관의 경영평가점수 중 주요사업점수, 사회적 가치 비계량·계량 ·총점을 통하여 측정하였다. 이와 더불어 연구의 타당성을 높이기 위하여 기관의 유형, 순매출액, 업력, 주무부처, 재무지표형태 등을 통제변수로 설정하였다.

우선 공공기관 경영정보 공개시스템에 공시된 일반현황과 요약 및 손익계산서와 개별 공공기관의 홈페이지에 게시된 설립목적, 미션, 비전을에 관한 자료를 수집하여 공공가치에 관한 내용분석을 실시하여 공공가치의 종류 및 분포형태를 확인하였다. 이후 분석한 공공가치를 양적 데이터로 계량화하는 과정을 거쳐서 독립변수인 공공가치 수렴성을 도출하였다. 본 연구의 대상은 공공기관 경영평가제도의 평가 대상인 공기업과 준정부기관으로 설정하였으며 2019년과 2020년에 공통적으로 공공기관으

로 지정된 기관만을 대상으로 설정하였다. 최종적인 연구 대상은 공기업 31곳, 준정부기관 82곳이며 분석 대상은 공공기관의 설립목적, 미션 그리고 비전으로 설정하였다.

공공기관이 추구하는 공공가치의 수렴성과 기관의 성과 간의 관계를 분석하기에 앞서 먼저 공공가치 수렴성에 대한 기초통계분석을 수행하였다. 전체 공공가치 중에서 공공기관은 '산업육성', '사회적 가치', '국가발전', '효율성', '지속가능성'에 높은 우선순위를 두었다. 반면 공공가치론에서 강조하는 가치인 '공익성', '적극성', '협력적 파트너십' 그리고 '신뢰성'의 비중은 다소 낮은 경향성을 보였다. 이를 공공가치 목록의 대분류 관점에서 비교하면 결과 차원은 33.1%, 목적 차원은 28.4%의 비중을 차지하는 반면 주체 차원은 약 15%에 불과하다. 이러한 결과는 공공가치론에서 강조하는 협력적 파트너십과 시민과의 관계에 초점을 맞춘 가치들이 실무적인 차원에서는 아직 그러한 중요성이 반영되지 못한 것으로 이해할 수 있다.

또한 위계적인 경영가치체계의 관점에서 보면 공공기관이 추구하는 공공가치의 분포는 피라미드 형태를 취하고 있다. 즉, 설립목적에서 빈도수가 높게 나타난 공공가치들이 설립목적의 수단으로 기능하는 미션과 비전 차원에서 비중이 다소 낮은 형태로 중복하여 나타나며 새로운 가치들이 추가되고 있다. 이러한 공공가치 분포 형태는 공기업과 준정부기관에 따른 차이가 크지 않으며 오히려 비슷하게 나타났다. 마지막으로 공공가치 수렴성의 기초통계분석 결과, 준정부기관이 공기업에 비하여 평균, 중앙값, 표준편차에서 모두 크게 나타났다. 세부 유형별로 보면 위탁집행형, 준시장형, 시장형, 기금관리형 순으로 평균, 중앙값, 표준편차가 높게 나타났다.

공공가치 수렴성이 기관의 유형별로 차이가 나는지를 확인하기 위하여 독립 표본 t검정을 실시하였다. 그 결과로 기초통계분석에서 발견된 공기업과 준정부기관의 공공가치 수렴성의 차이가 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다. 반면 세부 유형별로 보면 공기업의 경우 시장형 공기업보다 준시장형 공기업의 공공가치 수렴성이 더 크게 나타났다. 또한 준

정부기관의 경우에는 위탁집행형 준정부기관의 공공가치 수렴성이 기금관리형 준정부기관 보다 크게 도출되었다. 이는 공공기관 지정 요건 및 공기업과 준정부기관의 제도적 특성의 차이점이 공공기관의 대분류 차원에서는 상쇄되고 소분류 차원에서만 유의미하게 공공가치 수렴성에 유의미하게 영향을 미친 것으로 이해할 수 있다. 또한 세부 유형 기관의 본질적인 목적 및 미션의 차이로 인한 결과로도 해석이 가능하다.

마지막으로 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 음(-)의 영향을 미치는지를 다중회귀분석을 통하여 분석하였다. 분석 결과, 공공가치 수렴성은 주요사업과 사회적 가치 비계량·총점에 통계적으로 유의미한 수준으로 음(-)의 영향을 주는 것으로 도출되었다. 이는 공공기관 경영평가의 사회적 가치 지표가 개별 공공기관이 경영가치체계를 통하여 표명한 공공가치를 기준으로 평가되지 못하고 있으며 개별 공공기관의 과업적 특수성(공공가치, 사업분야)을 고려하지 못한 평가결과임을 보여준다.

제 2 절 연구의 시사점

공공가치를 연구한 상당수의 선행연구들은 공공가치의 개념과 의의를 정리하거나 신공공관리론의 한계를 극복하기 위한 대안적 모델의 관점에서 공공가치론을 검토하는 것에 주안점을 두었다(곽현근, 2011, 2018; 주은혜, 2017, 2018; 김명환, 2018a; 권향원, 2020). 이러한 선행 연구들은 구체적으로 공공가치를 어떻게 측정 및 평가할 수 있는지에 대한 해답을 주지 못한다는 한계를 지니고 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 선행연구가 지닌 한계점을 보완하는 차원으로 공공기관의 경영가치체계 중 설립목적, 미션, 비전에 대외적으로 선언된 공공가치를 내용분석한 후 이를 바탕으로 공공가치의 종류 및 분포 형태를 분석하였다는 점에서 학문적 기여를 하였다고 판단한다.

또한 공공부문에 있어서 미션 및 조직목표가 조직 성과와 어떤 관련성

을 지니는지에 관한 실증 분석이 미비하다. 따라서 본 연구에서는 개별 공공기관이 추구하는 공공가치가 위계적인 경영가치체계 안에서 어떻게 분포하고 있는지를 공공가치 수렴성이라는 개념으로 정의하고 객관적인 계량화된 데이터로 변환하여 이를 조직의 성과 차원에서 인과관계를 분석하였다는 점에서 선행연구와 차별성을 지닌다.

본 연구에서는 현행 공공기관의 사회적 가치 평가지표의 문제점으로 지적된 공공기관이 추구하는 공공가치의 동형화 및 개별 공공기관이 추구하는 공공가치와의 불일치로 인한 평가의 타당도 문제를 실증적으로 보여주고 있다. 현행 '사회적 가치 구현' 지표는 5개의 세부지표에 대하여 모든 공공기관에 동일한 내용을 일괄적으로 평가하고 있다. 이러한 평가 구조는 사회적 가치와 기관의 경영가치체계에 반영된 공공가치가 동일하다는 학계의 논의가 있음에도 불구하고 개별 기관의 설립목적, 미션, 비전 그리고 주요 사업을 전혀 고려하지 못하고 정부에 의해서 절대적인 기준을 강제한 것에서 문제가 시작 되었다. 이렇듯 현행 사회적 가치 평가 방식은 기관별 산업 분야 및 특성에 따라서 해당 기관이 구현 가능한 사회적 가치의 범위와 규모가 달라진다는 점을 간과한 평가방식이다. 즉, 특수한 목적 달성을 위하여 설립된 기관이나 설립목적 및 주요 사업에 적합한 사회적 가치 활동을 수행하는 기관의 경우 오히려 평가에서 불리한 입장일 수 있다. 더욱이 권향원(2020)에 따르면 조직 각자의 본업이 필요로 하는 가치와 위로부터 지시된 가치가 서로 모순되거나 갈등하는 경우, 조직경영에 딜레마가 야기되어 기관의 본질적인 목적 달성에 실패할 수 있다.

따라서 각 공공기관이 처하고 있는 맥락적 상황이 서로 다르다는 것을 인식 및 인정하고, 각자의 업에 충실한 유연한 공공가치의 관점을 부여할 필요가 있다(권향원, 2020: 26). 2021년도에 기획재정부가 발표한 부처 10대 중점추진과제에 의하면 공공기관 기관별 규모·특성에 맞는 평가그룹을 재분류하고 맞춤형 지표체계를 도입하는 등 경영평가 개편이 추진될 계획이다(기획재정부, 2021: 6). 따라서 본 연구의 실증분석 결과를 바탕으로 사회적 가치의 중요도가 강화되는 추세에 맞추어 사회적 가치

지표를 새롭게 재편성하는 개선 방안을 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.

먼저, 기관의 경영가치체계와 연계성을 개선하는 방식이 있다. 본 연구에서와 같이 경영가치체계에 대외적으로 선언한 공공가치를 기준을 중심으로 기관별 맞춤형 공공가치 평가 기준을 설정할 수 있을 것이다. 구체적으로 개별 기관이 추구하는 공공가치를 작성한 목록을 기반으로 비슷한 범주의 공공가치를 추구하는 기관을 동일한 평가그룹으로 재분류한다. 이후 평가그룹이 추구하는 공공가치에 적합한 맞춤형 사회적 가치 지표체계를 구성하여 공공기관의 사회적 가치 및 공공가치 창출에 관한 성과 및 노력을 평가한다. 이러한 방식은 공공기관의 설립목적과 미션을 효과적으로 달성하는 수단으로 사회적 가치의 기준을 재설정하자는 연구(김보미, 2019)결과와 일맥상통한 개선방안이다. Willams & Sheaper(2011: 1373)이 강조한 것처럼 공공가치 창출을 위하여 공공가치목표를 기준으로 하여 성과가 평가가 되어야 한다. 하지만 일반적인 경영성과 평가방식으로는 공공기관의 설립 목적에 따른 사회적 가치에 기여한 정도를 온전히 측정하기 어렵다(민경률 외, 2020: 32). 그러나 기관의 경영가치체계와 사회적 가치 지표 간의 연계성을 강화하는 방식을 통해 각 공공기관이 추구하는 공공가치와 사회적 가치 평가 지표 간의 불일치로 인한 경영환경 딜레마를 해소할 수 있을 것이다. 따라서 기관의 고유사업이나 미션에 적합한 사회적 가치 활동을 수행할 수 있도록 하는 맞춤형 평가방식이 필요한 것으로 판단된다.

둘째, '과업 환경의 특수성'을 반영하기 위하여 개별 기관이 자율적으로 사회적 가치 세부지표를 선정하여 평가를 받는 방식이다. 이를 통해 기관의 특징 및 업무분야와 관련하여 해당 기관이 잘할 수 있는 분야를 기준으로 공공가치 창출을 평가할 수 있다(한국조세재정연구원, 2020). 이러한 평가방식은 기관의 과업환경에 대한 진단과 분석 즉, '내재적 접근'이 선행되어야 한다는 문제의식에 근거를 두고 있다(권향원, 2020). 민경률 외(2020)는 공공기관의 사회적 가치 인식 및 현황을 파악하기 위한 설문조사를 실시하였다. 그 결과, 사회적 가치 활동의 이유에 대하여 기

관운영 및 설립 목적 달성에 도움이 된다는 이유가 69.3점으로 가장 낮은 수준이며, 공공기관 경영평가 및 사회적 가치 정책목표 달성에 필요하기 때문이라는 응답이 각각 74.7점, 76.5점으로 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 설문 결과는 기관 내부의 자체적인 필요성이 외부적 요인에 비하여 공공기관의 사회적 가치 활동을 추구하는 동기로 작동하지 못하고 있음을 시사한다. 따라서 공공부문의 지속적인 공공가치 창출을 위하여 공공기관별로 추구해야할 차별적인 사회적 가치가 무엇인지 파악하고 기관의 특성에 맞는 전략을 수립할 필요가 있다. 이런 점에서 모든 공공기관에 일자리 창출과 같은 공통적인 목표를 부여하기 보다는 공공기관 스스로 추구해야 할 사회적 가치 항목을 계량 및 비계량 지표로 제시하게 하고 이 지표들과 기관 고유 업무와의 관련성 정도를 평가에 반영할 필요가 있다(우윤석, 2020: 120)

제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

첫째, 본 연구의 한계점으로 먼저 데이터의 한계를 들 수 있다. 본 연구의 경우 단년도 데이터만을 가지고 공공가치의 분포, 그리고 공공가치 수렴성과 조직의 성과 간의 관련성을 파악하였다. 이로 인해 개별 공공기관이 추구하는 공공가치의 시계열적 변화를 분석할 수 없는 한계가 존재했다. 따라서 추후 데이터가 누적된 이후 실증 분석이 추가적으로 시행될 필요가 있다. 예를 들어, 미션과 비전의 과거 데이터에 대한 접근이 가능하다면 사회적 가치가 공공기관의 경영평가지표로 도입되기 전후를 기준으로 공공가치의 분포를 비교하는 것이 필요할 것이다. 이를 통해 사회적 가치가 평가지표로 도입된 이후에 공공기관의 미션과 비전에 사회적 가치의 비중이 증가하였는가를 실증적으로 분석할 수 있을 것이다. 특히 공공기관의 경영환경변화에 따라서 공공기관이 얼마나 적극적으로 이를 경영가치체계를 통하여 전략적으로 대응하는지를 파악할 수 있을

것으로 본다. 더 나아가 공공가치의 수렴성과 경영평가 점수의 관련성을 보다 정확하게 파악하기 위하여 시계열 데이터를 통하여 분석하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한 본 연구에서는 연구 대상을 공기업과 준정부기관으로 한정하였기 때문에 공공기관이 추구하는 공공가치를 도출하고 분포를 파악하기에 있어서는 분석대상 범위를 보다 확장할 필요도 존재한다.

둘째, 독립변수와 종속변수에 활용된 자료의 시기가 상이하다는 분석모형의 한계점을 들 수 있다. 이러한 한계점은 첫 번째 한계점으로 지적된 단년도 데이터의 문제에서 파생된 한계점이다. 본 연구에서는 독립변수인 공공가치 수렴성을 2020년 기준 설립목적, 미션 및 비전 선언문에 표명된 내용을 대상으로 분석하였다. 반면 종속변수인 공공기관의 성과를 2019년 경영평가 점수 중 주요사업, 사회적 가치 비계량·계량·총점을 기준으로 측정하였다. 이러한 시간적 간격이 존재함에도 불구하고 본 연구는 2020년과 2019년 사이에 미션 및 비전 선언문이 큰 변화가 있지 않을 것이라는 가정 하에 연구를 진행하였다.

셋째, 본 연구의 내용분석은 복수의 코더들 간의 코딩 일치도를 통해 신뢰도를 확보하지 못하였기 때문에 분석 결과의 신뢰도가 떨어지는 한계를 지니고 있다. 다만, 이러한 한계를 극복하기 위하여 본 연구에서는 선행연구와 귀납적 분석을 토대로 분석 유목을 개발하였다. 하지만 추후 연구에서는 이러한 문제를 분석틀을 보다 정교화하고 복수의 코더들 간의 협업을 통해 코딩 일치도(inter-coder reliability)를 높임으로써 개선할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 군집분석(cluster-anlaysis)을 통하여 공공가치 수렴성을 체계적으로 측정한 결과를 토대로 다시 본 연구의 가설 검증을 확인해 볼 필요도 존재한다.

참고 문헌

강혜진. (2017). 공공기관 기관장 특성과 경영성과간의 관계에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

고길곤. (2014). 통계학의 이해와 활용. 서울: 도서출판 문우사.

곽현근. (2011). ‘공공가치관리’ 관점에서 바라본 지방정부의 ‘민주성 결핍’과 전달의 모순에 관한 탐색적 연구. 「한국행정연구」 20(1). 3-35.

곽현근. (2018). 공공가치의 의미와 생성. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 1365-1379.

국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

국회예산정책처. (2021). 「2021 대한민국 공공기관」. 국회예산정책처

국회 기획재정위원회. (2020). 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안 검토보고」. 기획재정위원회.

권인석. (2018). 공공가치의 체계적 연구를 위한 이론적 모형에 대한 시론. 「한국공공관리학보」, 32(3), 53-75.

권향원. (2020a). 포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동 : 공공가치 개념에 대한 이해를 중심으로. 「국정관리연구」, 15(4), 01-35.

권향원. (2020b). 공공성 개념: 학제적 이해 및 현실적 쟁점. 「정부학연구」, 26(1), 1-36.

권향원 · 윤영근. (2020). 공공문제해결을 위한 ‘정책 공동생산’

(co-production) 의 개념적 이해 및 사례의 유형화 연구. 「한국사회와 행정연구」, 30(4), 1-26.

기획재정부. (2011). 2008~2010년 공공기관 선진화 백서.

기획재정부. (2018). 2018년도 공공기관 경영평가편람.

기획재정부. (2019). 2019년도 공공기관 경영평가편람.

기획재정부. (2020). 2019년도 공공기관 경영평가 결과 보고서 (종합).

기획재정부. (2021). 기획재정부 2021년도 10대 중점추진과제, 「기획재정부 2021년도 업무계획 발표」보도자료(2021.1.19.). 기획재정부.

김광웅. (1993). 역대 대통령의 취임사에서 밝혀진 이념과 정책. 「행정논총」, 31(1), 60-68.

김명환. (2018a). 공공가치론과 행정학의 적실성, 「한국공공관리학보」, 32(2), 57-82.

김명환. (2018b). 왜 공공가치 창출론인가?. 「한국행정포럼」. 4-11.

김명환. (2021). Moore의 공공가치 창출론에의 도전과 과제. 「한국정책과학학회보」, 25(1), 63-86.

김보미. (2019). 공공기관의 사회적 가치 실현 전략. 「2019 공공기관과 국가정책」, 1-37.

김상민. (2017). 공공기관 상임감사 및 감사실의 특성이 조직성과에 미치는 영향. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.

김상호. (2018). 농가의 농업생산 다각화 결정요인 분석. 국내석사학위논문 서울대학교 농경제사회학부 농업·자원경제학전공.

김석은. (2018). 공공기관의 전략적 사회적 책임 활동의 효과성 검증 :

패널 분석, 「정부학연구」, 24(3), 고려대학교 정부학연구소, 113-135

김성국 · 장세은. (2020). 군집분석을 통한 글로벌 해항도시의 유형에 관한 시험적 연구.

김유현 · 홍다연 · 김석은(2018). 공공기관의 전략적 사회책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향. 「한국행정학보」, 52(2), 한국행정학회, 143-164.

김은수 · 이수영. (2016). 우리나라 컨테이너항만의 집중도와 변이효과 분석, 한국항만경제학회지」, 32(1), 135-149.

김이수. (2018). 공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의.

김정우 · 김기민. (2011). 팀내 임금격차가 심화되면 팀 성적이 향상되는가?, 「노동정책연구」,11(1), 1-23.

김준현. (2017). 정책의사결정을 위한 군집분석 활용법 연구: 서울시 인구주택총조사 데이터를 이용하여.

김철(2015). 공공기관 경영평가의 비판적 검토: 제도개선 및 평가지표 메타평가를 중심으로. 사회공공연구원. 「연구보고서 2015-03」.

김혜원. (2017). 정부별 공공가치의 변화 분석 : 국회 통과 법률안을 중심으로. 「서울행정학회 동계학술대회 발표논문집」.103-121.

문광민. (2019). 사회적 책임론의 쟁점: 규범과 실천-공공기관의 사회적 책임론 관련 문헌 검토를 중심으로. 「2019 공공기관과 국가정책」, 41-79.

민경률 외. (2020). 「공공기관의 이해관계자 중심 사회적 가치 측정연

구」. 한국조세재정연구원. 사회적가치연구원.

박상욱. (2018). 사회적 가치와 정부혁신 정책기획위원회 정책세미나.

박진아. (2018). 공공가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 반부패역량의 매개효과를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(3), 25-51

박치성. (2018). 공공가치와 거버넌스. 한국행정포럼, 4-9.

사회적가치연구원. (2019). 사회적 가치와 공공가치에 관한 연구. CSES-R-2019-001.

신중환 · 김정우. (2015). 개인과 조직 간의 가치적합성이 사회복자사의 직무태도에 미치는 영향과 내면행위의 매개역할. 「한국사회복지행정학」, 17(4), 85-121.

신희영. (2003). 신공공관리론에 대한 비판적 고찰-비판적 실재론적 접근. 「정부학연구」, 9(1), 81-121.

신희영. (2018). 공공행정의 정당성의 위기와 공공부문 개혁 모델로서의 공공가치접근. 「한국사회와 행정연구」, 29(2), 31-56.

안선미. (2016). 공공기관의 지속가능경영이 조직성과에 미치는 영향. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.

양현수. (2019). 공공기관 조직관리 특성이 조직성과에 미치는 영향 요인 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.

우윤석. (2020). 공공기관의 사회적 가치 성과와 이론적 재음미. 「2020 공공기관과 국가정책」, 61-119

원구환. (2018). 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안. 「2018 공공기관과 국가정책」, 한국조세재정연구원.

원구환. (2018). 공기업론. 서울: 대영문화사.

유승주. (2019). 공공가치 변화의 추이와 확산 분석. 「서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 33-58.

윤태범. (2016). 공공기관의 존재 가치와 사회적 책임. 재정포럼(218)

이석환. (2018a). 공공가치와 사회적 가치에 대한 연구동향 비교. 「한국행정학회 학술발표논문집」. 1103-1118.

이석환. (2018b). 공공가치: 어떻게 측정할 것인가?. 한국행정포럼, 18-23.

이승현. (2019). 공공가치(Public Value) 전략적 거버넌스 공공관리 모형. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 591-608.

이정철 · 이정욱. (2015). 경찰조직이 추구하는 가치에 관한 실증연구. 「한국경찰학회보」, 17(6). 287-315.

이진우. (2015). 의료기관의 지역 내 경쟁정도와 경영성과간의 융복합적인 관계(지방의료원을 중심으로). 「디지털융복합연구」, 13(10), 405-413.

이혜인. (2020). 공기업의 사회적 가치 추진성과 결정요인에 관한 연구: 공공성과 기업성을 중심으로. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원

임주영 · 박형준. (2015). 정권별 한국 행정개혁 가치 규범의 정합성: 행정개혁의 핵심가치 언어네트워크 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 49(2). 149-179.

정명은 · 김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(3). 27-57.

주은혜. (2016). 공공가치실패모형(Public Value Failure model)을 적용한 서울시 무상급식정책 분석-무상급식정책의 공공가치실패 가능성진단. 「한국정책학회보」, 25(1), 269-297.

주은혜. (2017). 공공가치 패러다임의 적용 가능성에 관한 고찰. 「한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집」. 45-73.

주은혜. (2018a). 공공조직의 공공가치 관리를 위한 평가모형 개발에 관한 연구. 부산대학교 박사학위 논문.

주은혜. (2018b). [기획논단: 행정학의 사회적 가치 및 공공가치 구현] 신공공관리론에서 공공가치론으로. 한국행정포럼, 161, 12-17.

최병선. (2004). 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제. 법문사

추연길 · 안기명. (2009) 부산항 컨테이너터미널 통합에 관한 연구. 「韓國港灣經濟學會誌」 , 25(3), 207-228.

최홍석 · 한승주. (2019). 공공가치 추구 행태의 영향요인 탐색: 공직자의 혁신성향에 따른 집단 비교. 「정부학연구」, 25(3), 139-178

탁현우, 윤건(2019), 포용국가와 책임정부 구현을 위한 사회적 가치 및 사회책임 정책의제와 실행전략 연구.

한국행정학회. (2019). 사회적 가치와 공공가치에 관한 연구. 사회적가치연구원.

행정안전부 및 관계부처 합동. (2019). 「정부혁신 종합 추진계획.

허경선. (2020). 공공기관의 사회적 가치 가치에 대한 소고, 「재정포럼」, 291(9), 8-29.

허경선. (2021). 공공기관의 사회적 가치 추구와 재무성과 연구. 「조세

재정브리프」, 111, 한국조세재정연구원.

홍보영. (2015). 서울시 다문화 외식산업 다양화 지역에 대한 공간적 연구. 국내석사학위논문 서울대학교 환경대학원.

Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. The American Review of Public Administration, 382, 130-148.

Alford, J., & O' Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. Intl Journal of Public Administration, 32(3-4), 171-191.

Benington, J. and Moore, M.H(2011). Conclusions : Looking Ahead. In Public Value in Complex and Changing Times. In Benington, J. and Moore, M.H(ed.). *Public Value Theory and Practices*, 256-274. New York: Palgrave Macmillan.

Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145-161.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Bryson, John M., Barbara C. Crosby, & Laura Bloomberg. (2014). "Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management". Public Administration Review, 744, 445-456.

Benington, John. (2011). From private choice to public value. Public

value: Theory and practice, 31-49.

Benington, John., & Mark H. Moore. (2011). Public value in complex and changing times. Public value: Theory and practice, 1-30.

Campbell, A. (1992). The Power of Mission: Aligning Strategy and Culture. Planning Review, Vol. 20 (5), pp. 10-13

Campbell, A., & Nash, L.L. (1992). *A sense of mission.* Reading MA: Addison-Wesley Publishing Co.

Coat, D. and Passmore, E. (2008). Public Value: *The Next Steps in Public Service Reform*. The Work Foundation.

Davis, Paul. and Karen West. What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place. *The American Review of Public Administration*, 39(6). 602-618

Edwards, J.R., and Cooper, C.L. (1990). The person-environment fit approach to stress: Recurring problems and some suggested solutions. Journal of Organizational Behavior, 11(4), 293-307.

Elfenbein, H.A. and O' Reilly, C.A. Ⅲ. (2007). Fitting in: The effects of relational demography and person-culture fit on group process and performance. Group and Organizational Management, 32(1), 109-142.

Flinders, M. V., and McConnel, H. (1999). Diversity and Complexity: The Quango-Continum. Flinders. M. V., and Smith, M. J. eds. Quangos, Accountability and Reform. London: Macmillan

Press. 17-26.

Fukumoto, Eriko, and Barry Bozeman, (2009). Public values theory: what is missing?. The American Review of Public Administration, 49(6), 635-648.

Harris, S.G. and Mossholder, K.W. (1996). The affective implications of perceived congruence with culture dimensions during organizational transformation. Journal of Management, 22(4), 527-547.

Hefetz, A., and Warner, M.(2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of Government Contracting Process. Journal of Public Administration Research and Theory, 14(2), 171-190.

Honer, Louise, Rohit Lekjy, Ricardo Blaug. (2006). Deliberative democracy and the role of public managers. *Final report of The Work Foundation' s public value consortium*. The Work Foundation.

Hood, C. (1994). Explaining Economic Policy Reversals. Buckingham: Open University Press.

Jorgensen, T.B and Bozeman, B(2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society,* 39(3), 354-381.

Jongwon choi et al.(eds). (2019). The Management System of SOEs and QGOs in Korea. Sejong-si: the Korea Institute of Public Finance.

Kelly, G., & Muers, S. (2002). Creating public values : *An analytical framework for public service reform*. London. Cabinet Office.

Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. Public administration review, 636, 711-719.

Meynhardt, T(2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3), 192-219.

Moore, M.H.(1995). *Creating Pubic Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, M.H.(2005). Creating public value through private/public partnership.

Moore, M.H.(2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, M.H.(2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4). 456-477.

Moynihan, D.P. and Pandey, S.K. (2007). The ties that bind: Social networks, person-organization value fit, and turnover intention. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 205-227.

O' Flynn, J.(2007). From New Public Management to Public value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The*

Australian Journal of Public Adminstration, 66(3). 353-366.

O' Reilly, C. A., Chatman, J.,&Caldwell, D.F.(1991). People and organizational culture: A profile comparison approach to assessing person-organization fit. *Academy of management Journal*, 34. 487-516

Perry, J. L., and Rainey, H. G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. Academy of Management Review, 13. 182-201.

Rainey, H. G. (2011). Sampling designs for analyzing publicness: Alternatives and their strengths and weaknesses. Journal of Public Administration Research and Theory, 21suppl_3, i321-i345.

Rainey, H. G. (2013). Understanding and Managing Public Organization, 5th edition, Jossey-Bass.

Rhodes, R.A.W., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. Australian Journal of Public Administration, 66(4), 406-421.

Stoker, G.(2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance. *American Review of Pulbic Administration*, 36(1): 41-57

Turner, J.C. (1987). Discovering the Social Group: A Self-categorization Theory. Oxford, England: Basil

Blackwell.

Van der Wal, Z., & Huberts, L. 2008. “Value solidity in government and business: Results of an empirical study on public and private sector organizational values”. The American Review of Public Administration, 383: 264-285.

Waldo, D.(2007). *The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Waszkowska M., Andysz A. and Merecz D. (2014). Person-organization fit as a mediator of relationship between work environment and stress among social workers. Medycyna Pracy, 65(2), 219-228.

Willams, Iestyn and Shere, Heather. (2011). Appraising Public Value: Past, Present and Future. *Public Administration* 89(4). 1367-1384.

Yang, L., Che, H. and Spector, P.E. (2008). Job stress and well-being: An examination from the view of person-environment fit. Journal of Occupational and Organizational Psychology, 81(3), 567-587.

한국수자원공사 홈페이지 https://www.kwater.or.kr

공공기관 경영정보 공개시스템(알리오) http://www.alio.go.kr

Abstract

A Study on the Effect of Public Value Convergence on Management Performance in Public Institutions

– Focusing on the management value system of public institutions –

DABEEN KWACK

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the public value officially named in the management value system of public institutions to identify the type and distribution of public value. For this analysis, "public value convergence" is defined whether the public value in the purpose of the establishment of the institution is common in missions and visions. And public value convergence is calculated in specific figures to understand the public value convergence of individual institutions. Furthermore, the objective of this study was to analyze how public value convergence affects organizational performance and whether the level of public value convergence is differentiated by the type of public institution and the degree of influence is significant.

The research questions to achieve the objectives of this study are as follows. First, is there a difference in the convergence of public value due to the difference between the roles and institutional characteristics of public enterprises and quasi-government institutions? Second, how does public value convergence affect organizational performance?

For analysis, this study derived the convergence of public value pursued by 131 public institutions and quasi-governmental institutions designated by the Act on the Operation of Public Institutions using the Hirschman-Herfindhl Index. The performance

of public institutions, which are dependent variables, was measured through major project scores and social value scores among management evaluation scores of public institutions. In order to enhance the feasibility of the research, the type of institution, net sales, performance, department in charge, financial indicators, etc. were set as control variables.

As a result of the basic analysis of public value convergence, among all public values, public institutions placed high priority on 'industrial development', 'social value', 'national development', 'efficiency' and 'sustainability'. On the other hand, the proportion of values emphasized in public value theory was somewhat low. In terms of large classification of public value lists, the resulting dimension accounted for 33.1% purpose dimension accounted for 28.4% while the subject dimension accounted for only 15%. This is understandable that the values associated with cooperative partnerships and relationships with citizens emphasized in the theory of public value have not reflected their importance on a practical level.

The independent sample t-test was conducted to determine whether the convergence of public value differed by institutional type, indicating that there were no statistically significant differences between public institutions and quasi-government institutions. But it is differed significantly by specific type. This is

understandable that differences in the designation requirements and institutional characteristics of public institutions have significantly affected the convergence of public value at the specific group level, although they have been offset at the comprehensive group level. It is also understandable as a result of differences in mission and the intrinsic purpose of detailed type agencies.

Finally, multiple regression analyses have shown that public value convergence has a negative effect on organizational performance. This shows that the social value indicator of a public institution's management evaluation is not evaluated based on the public value expressed by individual public institutions through the management value system and the task specificity of individual public institutions (public value, business field, etc.). Therefore, if a public institution's management evaluation system continues to expand the weight of social value-related indicators, it suggests that a new evaluation system is needed to meet the public value pursued by the public institution.

keywords : Public institutions, management value system, public value, social value, public value creation theory, public institution performance

Student Number : 2018-22140