

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 이용허락조건 을 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 🖃





공기업정책학 석사 학위논문

공공기관 정부지원금 결정요인 분석 - 지배구조 중심으로 -

2023년 8월

서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 김 현 수

공공기관 정부지원금 결정요인 분석

- 지배구조 중심으로 -

지도교수 박 정 훈

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로 제출함 2023년 3월

> 서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 김 현 수

김현수의 석사 학위논문을 인준함 2023년 6월

위 원 장 <u>고 길 곤 (인)</u> 부위원장 <u>박 순 애 (인)</u> 위 원 <u>박 정 훈 (인)</u>

국문초록

정부는 연일 공공부문 지출을 줄이고, 방만한 공공기관을 개혁하겠다고 한다. 그러나, 공공기관 개혁정책은 기대에 미치지 못하는 경우가 많았다. 현 정부에서도 정권 초기부터 '사적 채용' 문제로 인사와 관련된 공정성 문제가 있었다. 공공기관은 정권이 교체될 때마다 기관 감사, 사업 구조 재편 및 경영 효율화 압박을 받는다.

이 연구는 공공기관의 정부지원금이 지배구조와 연관성이 있는지 살펴보고자 한다. 연구가 거의 이루어지지 않은 공공기관 정부지원금 결정 요인과 지배구조의 상관관계를 살펴보고 이해관계자 목표가 지원금 규모와 연관성이 있는지 실증분석을 통해 향후 정부지원금 정책에 대한 방향성을 제시하고자 한다. 추가로 공공기관의 지출 증가에 정부지원금의 연관성과 함께 공공기관의 내재적 특성인 공공성과의 상관관계도 확인해보고자 한다.

본 연구는 공공기관 기관장의 개인 특성이 기관 정부지원금에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 공공기관에서 기관장의 개인 특성이 정부지원금에 미치는 영향을 분석하기 위해 기관장의 관료 출신 여부, 정치인 출신 여부, 공공기관 재직 여부 및 주무 부처 재직 여부와 정부출연금, 정부 출자금, 정부 보조금 및 정부지원금 합계금액에 대해 2017년부터 2022년까지 패널데이터를 구축하였다.

먼저 공공기관 기관장 개인 특성이 정부지원금에 미치는 영향을 분석하기 위해 기술통계 분석, 상관관계 분석과 패널 회귀분석을 실시하였다. 기존의 기관장의 특성과 관련한 다수 선행연구에서 사용된 기관장의 성별, 나이, 교육 수준(석사학위 이상 소지 여부) 및 내부 승진 여부를 통제변수로 사용하였다. 기관 특성과 관련한 통제변수는 기관 유형, 기관나이, 기관의 현원을 사용하였다. 또한, 국회의원 재직 경험과 관련된 변수(집권 여당 출신, 주무 상임위원회, 예산결산특별위원회)를 추가하여

국회와 상관관계를 살펴보고자 한다.

본 연구는 2022년 기준 350개 공공기관 중 정부지원금을 받는 15개 공기업, 40개 준정부기관 및 178개 공공기관을 대상으로 2017년부터 2022년까지 5년간 데이터를 분석 대상으로 한다. 재임 기간이 6개월 미만 기관장은 결과의 신뢰성 제고를 위해 분석 대상에서 제외하였다. 기관과 기관장 관련 자료는 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)을 사용하여 수집하였다. 추가로 기관장 관련 자료는 각 공공기관 홈페이지, 포털사이트·기사·인물 검색 등을 활용 및 수집하고, 국회 관련 자료는 국회홈페이지, 중앙선거관리위원회 선거 통계 시스템 등을 활용하여 자료를 수집 및 분석하였다.

본 연구에서 종속변수, 독립변수 및 통제변수 간 상관관계 분석 결과 관료 경력은 출연금(r=-0.090, p=0), 출자금(r=0.061, p=-0.014) 및 보조금 (r=0.059, p=-0.018)과 유의한 상관관계가 나타났으나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 관료 경력과 정부지원금 합계금액은 양(+)의 상관관계를 나타냈으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 정치 경력은 출연금(r=-0.05, p=-0.042) 및 보조금(r=0.072, p=-0.004)과 유의한 상관관계가 나타났으 나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 정치 경력과 출자금 및 정부지원금 합계금액과는 양(+)의 상관관계를 나타냈으나 통계적으로 유의하지는 않 았다. 공공기관 경력은 출연금(r=0.130, p=0), 출자금(r=-0.178, p=0) 및 정부지원금 합계금액(r=-0.075, p=-0.003)과 유의한 상관관계가 나타났으 나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 공공기관 경력과 출자금은 음(-)의 상관관계를 나타냈으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 주무 부처 경력 은 출연금(r=-0.045, p=-0.073)과 음(-)의 상관관계를 나타냈으나, 상관계 수가 매우 작게 나타났다. 출자금(r=0.063, p=-0.011), 보조금(r=0.049, p=-0.051) 및 정부지원금 합계 금액(r=0.085, p=-0.001)과 유의한 상관관 계가 나타났으나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 통제변수 간 상관관계 에서는 집권 여당 출신과 주무 상임위원회 출신(r=0.887, p=0), 집권 여

당 출신과 예산결산특별위원회 출신(r=0.727, p=0) 및 주무 상임위원회 출신과 예산결산특별위원회 출신(r=0.747, p=0)에서 높은 상관관계가 나타났다. 변수 간 상관관계는 매우 높은 상관관계인 0.9 이상이 없는 것으로 나타났고, 이에 다중공선성 문제는 존재하지 않는 것으로 판단하였다.

합동(Pooled) OLS와 확률효과 모형의 적합도를 검정하기 위해 개체효과와 시간-확률효과를 확인하는 BP 검정을 변수별로 시행하였다. 그 결과, P값이 유의수준인 5%보다 작아 귀무가설을 기각, 패널의 개체특성을 고려할 필요가 있는 것으로 나타났다. 합동(Pooled) OLS 모형보다 시간을 고려한 패널 모형이 더 적합한 것으로 나타났다.

개체 또는 시간특성의 효과가 고정적인지 또는 확률적인지를 판단 후 적합한 모델을 결정하기 위해 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였 다. 그 결과, 정부지원금 합계금액은 P값(Prob>chi2)이 0.0034로 1% 수 준에서 유의하게 나타나 확률효과 모형보다 고정 효과모형이 더 효율적 인 모형으로 추정되었다. 정부출연금, 정부 출자금 및 정부 보조금은 확 률효과가 더 효율적인 모형으로 추정되었다.

본 연구는 공공기관을 대상으로 기관장의 특성이 정부지원금에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 것을 목적으로 패널 회귀분석을 진행하였다. 패널 회귀분석 결과를 독립변수와 종속변수 간 결과로 나누어 살펴보면 공공기관 기관장의 관료 경력은 정부출연금에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 관료 경력이 있는 기관장은 정부출연금과 음(-) 영향력이 있다고 분석된다. 주무 부처 재직경력을 가진 공공기관 기관장은 정부출자금에 정(+)의 영향력이 있는 것으로 해석된다. 공공기관 경력이 있는 기관장은 정부 보조금과 음(-)의 영향력이 있는 것으로 분석되었다. 정부지원금 합계금액과 기관장의 관료 경력, 공공기관 경력은 음(-)의 영향력이 있는 것으로 해석된다. 주무 부처 재직경력을 가진 공공기관 기관장은 정부지원금 합계금액과 정(+)의 영향력을 가진 것으로 해석된다. 주무 부처 재직경력을 가진 공공기관기관장은 정부지원금 합계금액과 정(+)의 영향력을 가진 것으로 해석

할 수 있다. 반면에 정치 경력을 가진 공공기관 기관장은 모든 정부지원 금과 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

본 연구는 선행연구와 공백이 길고 그간 선행연구들은 기관장의 정치적 임용 문제와 경영평가, 재무적 성과에 미치는 영향에 치중되었다는점에서 선행연구와 차별성이 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 공공기관 기관장의 출신배경에 따라 정부에서 제공하는 정부지원금 결정 과정에 어떠한 영향이 있는지를 분석하였다. 공공기관 기관장의 출신배경은정부지원금 결정에 있어 주요 결정요인이 되고 있음을 확인할 수 있었다. 선행연구에서 역의 인과관계, 공공기관 정부지원금이 기관장의 개인적 특성보다 기관장의 임명에 더 큰 영향을 줄 수 있다는 문제를 해결하기 위해 사용한 종속변수를 독립변수보다 1년 이후로 설정하였고, 가능한 많은 통제변수를 포함하여 문제를 완화하고자 노력하였다.

연구의 결과 정부지원금 확보에 기관장 출신배경이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나, 기관장이 기관의 정부지원금 결정에 실제영향을 준 것인지 기관 관행적 특성에 따라 해당 특성을 가진 기관장을임용한 것인지에 대한 내생성에 관한 연구를 병행하지 못한 한계도 있었다. 본 연구에서 부족한 부분을 보완하여 향우 연구에서는 공공기관 기관장의 다양한 특성이 정부지원금 결정에 어떠한 영향이 있는지를 확인할 수 있는 연구가 이루어지기를 기대한다.

주요어 : 공공기관 기관장, 정치적 임용, 정부지원금, 패널분석

학 번: 2022-21088

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구주제의 중요성	1
제 2 절 연구의 필요성	3
1. 자원의존관점	3
2. 지역 예산정치	4
3. 사회연결망이론	4
제 3 절 연구의 목적과 의의	6
제 2 장 문헌 검토	7
제 1 절 공공기관 및 정부지원금에 관한 논의	7
1. 공공기관에 관한 연구	7
2. 공공기관의 지배구조	7
3. 정부지원금에 관한 연구	10
제 2 절 네트워킹 및 개인 특성에 관한 논의	11
1. 네트워킹 특성에 관한 연구	11
2. 개인 특성에 관한 연구	13
제 3 장 선행연구 한계 및 가설 도출	15
제 1 절 선행연구 한계	15
제 2 절 가설 도출	17
1. 기관장 네트워킹 특성	17
2. 기관장 개인 특성	18
3. 조직 특성	19
4. 국회 네트워킹	20

제	4	장	· &	<u> </u> 구방법	·· 23
	제	1	절	패널데이터 모형설정	··· 23
	제	2	절	변수의 조작적 정의	25
		1.	종결	ę변수	··· 25
		2.	독립	집변수	··· 27
		3.	통자	세변수	··· 28
	제	3	절	자료의 수집과 분석 방법	30
		1.	자토	로의 수집	30
		2.	연구	구방법론 : 패널회귀 분석	30
제	5	장	· 분	- - - - - - -	32
	제	1	절	기술통계 분석	32
		1.	종결	속변수	34
		2.	독립	립변수	44
		3.	통제	세변수	46
		4.	독립	립변수-종속변수	··· 54
	제	2	절	상관분석	··· 59
	제	3	절	패널데이터 분석	··· 63
		1.	패닡	결 모형의 설정 ······	··· 63
		2.	패님	멸데이터 분석 ······	65
	제	4	절	가설검정과 해석	··· 72
제	6	장	· 곁]론	74
	제	1	절	연구 결과	··· 74
	제	2	절	연구의 시사점	··· 75
	제	3	절	연구의 한계	··· 77

참고문헌	78
Abstract ·····	83

표 목 차

[표 3-1] 연구모형	····· 22
[표 4-1] 정부 순 지원 수입의 유형별 구분	····· 25
[표 5-1] 주요 변수별 기술 통계량	····· 32
[표 5-2] 기관유형별 정부지원금 유형별 기술 통계량	34
[표 5-3] 연도별 정부지원금 현황	36
[표 5-4] 연도별 기관유형별 정부지원금 합계 현황	37
[표 5-5] 연도별 시장형 공기업 정부지원금 현황	39
[표 5-6] 연도별 준시장형 공기업 정부지원금 현황	40
[표 5-7] 연도별 기금관리형 준정부기관 정부지원금 현황·	····· 41
[표 5-8] 연도별 위탁집행형 준정부기관 정부지원금 현황·	····· 42
[표 5-9] 연도별 기타 공공기관 정부지원금 현황	····· 43
[표 5-10] 공공기관 유형별 기관장 출신배경 현황	44
[표 5-11] 공공기관 유형별 기관장 성별 현황	46
[표 5-12] 공공기관 기관장 나이 현황	····· 47
[표 5-13] 공공기관 유형별 기관장 나이 현황	····· 48
[표 5-14] 공공기관 유형별 기관장 교육 수준 현황	49
[표 5-15] 공공기관 유형별 기관장 내부 승진 현황	50
[표 5-16] 공공기관 유형별 기관장 연임 현황	51
[표 5-17] 기관유형별 주무 부처별 기관 현황	····· 52
[표 5-18] 공공기관 유형별 기관장 연임 현황	····· 53
[표 5-19] 공공기관 유형별 현원 현황	54
[표 5-20] 기관장 출신배경과 정부지원금 평균	54
[표 5-21] 관료 출신 기관장과 정부지원금 평균	55
[표 5-22] 정치인 출신 기관장과 정부지원금 평균	56
[표 5-23] 공공기관 출신 기관장과 정부지원금 평균	57

[班 5-24	주무 부처 출신 기관장과 정부지원금 평균	58
[班 5-25]	· 상관관계 분석 결과 ······	61
[班 5-26]	주요 변수 특성	62
[班 5-27]	Breusch-Pagan test, Hausman test ······	64
[班 5-28]	기관장의 개인적 특성이 정부출연금에 미치는 영향	65
[班 5-29]	기관장의 개인적 특성이 정부 출자금에 미치는 영향 …	66
[班 5-30]	기관장의 개인적 특성이 정부 보조금에 미치는 영향 …	68
[班 5-31]	기관장의 개인적 특성이 정부지원금에 미치는 영향 …	69
[班 5-32]	패널분석 결과 종합	72
[丑 5-33]	가설검증 결과	73

그림 목차

[그림	2-1]	공공기관의 지배구조 체계도	9
[그림	5-1]	공공기관 유형별 기관장 출신배경 비중 현황	45

제 1 장 서 론

제 1 절 연구주제의 중요성

한국은행이 발표한 '2021년 공공부문 계정(잠정)'에 따르면, 2021년 공 공부문(일반정부+공기업)의 총지출은 1,022.3조 원으로 전년(947.4조 원) 에 비해 74.9조 원 증가(전년 대비 +7.9%)하였다. 지난해 공공부문 총지 출은 처음으로 1,000조 원을 넘어섰다. 새 정부는 공공기관 혁신가이드 라인을 확정, 공공기관의 생산성과 효율성 제고를 위해 5대 분야(기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생) 효율화를 중점 추진한다고 했다(기획재 정부, 2020). 정부 혁신방안과 한국은행 통계는 공공기관 개혁의 중요함 을 보여주는 통계라 할 수 있다.

정부는 연일 공공부문 지출을 줄이고, 방만한 공공기관을 개혁하겠다고 한다. 그러나, 공공기관 개혁정책은 기대에 미치지 못하는 경우가 많았다. 현 정부에서도 정권 초기부터 '사적 채용' 문제로 인사와 관련된 공정성 문제가 있었다. 공공기관은 정권이 교체될 때마다 기관 감사, 사업 구조 재편 및 경영 효율화 압박을 받는다.

공공기관 '혁신', '개혁', '효율화'를 외치지만 공공기관 이해관계(지배구조)는 민간부문과 달리 복잡하게 얽혀 있어 성과를 내기 쉽지 않다. 민간 기업의 이해관계는 '주주-경영자' 방식의 비교적 단순한 구조로 대리인 문제가 명확하지만, 공기업은 '국민-(국회)-정부-공기업' 방식의 다층적(복)대리구조를 가지고 있기 때문이다(유승원, 2009). 공기업의 지배구조는 주인인 국민과 대리인인 공기업뿐 아니라 중간대리인인 정치권·정부를 포함하는 다중적 대리인 구조로 되어 있다는 점에서 사기업의 지배구조와 다르다(유승원&이남령, 2014). 즉, 중간대리인인 정치권·정부가개입하여 그들의 이익 및 목표를 추구할 때 추가적인 대리인비용이 발생할 수 있는 것이다(유승원&이남령, 2014). 또한, 유승원(2009)은 공기업

조직은 시장에 의한 효율성보다는 정부 규정 등 인위적이고 제도적인 환경의 영향을 받기 쉽다고 하였다.

공기업 CEO는 보통 정부 부처·정치권·공공기관 등의 공공부문 출신 인사와 사기업 또는 민간연구소 등의 민간부문 출신 인사로 구분할 수 있으며, 공공부문 출신 CEO는 경제적 성과보다 정치적 관계를 우선하는 경향이 있다(정광호&김철, 2006). 또한, 공기업에서는 주인인 국민의 목표가 아닌 중간대리인인 정치권의 목표를 위해 운영되는 목표 갈등이 발생할 가능성이 크며, 목표 갈등은 중간대리인인 정치권이 최종대리인인 공기업 CEO에게 주인(국민)의 목표와 다른 자신의 정치적 목표를 추구하게 할 경우가 발생한다(유승원&이남령, 2014).

중간대리인인 정치권의 목표는 통상적으로 정치적 네트워크 집단의 이익 추구 등 일종의 지대추구 행위(Krueger, 1974)와 예산극대화(Williamson, 1974)를 들 수 있다. 이때, 정치권은 자신의 정치적 네트워크속해있는 인사인 정치적으로 연결된 인사를 공기업 CEO로 선임할 유인이크다(Faccio, 2010). 공기업 CEO가 정치권의 목표와 상충 되게 공기업을 경영할 때 정치권의 목표로 강제하거나 유인하는 과정에서 발생할 수 있는 제반 거래비용을 최소화하기 위해서이다(Stiles&Taylor, 2001).

국고보조금이란 지방정부가 특정 업무를 수행하도록 장려하기 위하여 국가가 사용 용도를 지정하여 내주는 재정상의 원조를 의미한다. 또한, 국고보조금은 특정 공공재에 대하여 지방정부가 국가 경제의 효율성 및 형평성을 저해하지 않는 수준 이상으로 공급하도록 한다(김영록, 2016).

이 연구는 공공기관의 정부지원금이 지배구조와 연관성이 있는지 살펴보고자 한다. 연구가 거의 이루어지지 않은 공공기관 정부지원금 결정요인과지배구조의 상관관계를 살펴보고 이해관계자 목표가 지원금 규모와 연관성이 있는지 실증분석을 통해 향후 정부지원금 정책에 대한 방향성을 제시하고자 한다. 추가로 공공기관의 지출 증가에 정부지원금의 연관성과 함께 공공기관의 내재적 특성인 공공성과의 상관관계도 확인해 보고자 한다.

제 2 절 연구의 필요성

이 연구의 목적은 공공기관 지배구조가 정부지원금 결정에 어떤 영향을 미치는지를 우선 살펴보고, 정부지원금 유형별(출연금, 출자금, 보조금), 공공기관 유형별(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관)로 시사점을 도출하고자 한다.

1. 자원의존관점(resource dependence theory)

자원의존관점(resource dependence theory)에 의하면 기관장의 정치적 연결을 통해 기관장은 정부로부터 자원(resource) 획득이 쉬우며 정부 또는 법적 규제 등의 불확실성에서 더 우호적인 환경을 만들 수 있으므 로 경영성과에 긍정적인 효과가 있다고 주장한다(Boeker&Goodstein, 1991).

Goldman et al.(2013)의 연구에서는 사기업 임원의 정치적 연결은 정부 조달계약의 할당에 긍정적인 관계를 보였다. Luechinger et al.(2012)는 미국의 방위산업체에서 정치적으로 연결된 CEO를 임명하였을 때 주식시장의 반응이 긍정적이었다고 하였다. 민희철(2008)은 정치인과 관료출신의 CEO이면 내부 승진자보다 공기업 보조금이 유의하게 증가하였다고 주장하였다. 김다경&엄태호(2013)의 연구에서는 CEO의 정치 경험과 다양한 정부 부처에서 재직한 경험을 통해 형성된 정부와의 넓은 네트워킹은 정부지원금 확보에 유의한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다.

자원의존관점에서 공공기관 기관장의 폭넓은 네트워킹은 정부, 시장, 국회와 긍정적인 영향력이 있다는 시사점을 도출할 수 있다. CEO 네트 워킹 영향력은 조직 내부 자원과 조직 간 상호작용에서 관리자 역할의 중요성을 생각해 볼 수 있다.

2. 지역 예산정치(pork barrel politics)

지역 예산정치란 지역구의 이익을 위해 중앙정부의 예산을 남용하는 것 또는 선심성 지역 예산사업과 자신의 표(vote)를 교환하는 행위를 의미한다(배석주, 2016). 지역 예산정치(pork barrel politics)는 공공선택 (public choice)의 관점에서 재선(reelection)을 목적으로 하는 정치인이관할 지역구의 이익을 위해 자기 영향력을 행사하여 특정 유형의 정부프로그램을 도입하고자 하는 선거구 서비스 유형이다(Lancaster, 1986).

'Pork barrel'은 '돼지 구유통'에서 유래되었으며, 이권 또는 정책교부 금을 얻기 위해 모여드는 의원들을 미(美) 남부의 농장에서 농장주가 돼지고기 통에서 고기를 던져줄 때 모여드는 노예에 빗대어 나온 말이다 (홍형선, 2018). 지역 예산정치의 수단이 되는 지역 예산사업(pork barrel programs)은 정책의 수혜는 집중(the concentration of benefits)되고 그비용은 넓은 범위로(the collectivization of costs)'로 분산되는 배분 정책 (distributive policies)의 대표유형으로 평가된다(Baron, 1991).

공공기관 정부지원금 중 국고보조금은 정치인들의 지역구 지지기반을 확보하기 위하여 활용하는 경우가 있다1). 정치인들은 중요 목표 중 하나인 재선을 달성하기 위해 지역구 주민들을 위한 이익을 극대화하고자 한다. 이에 본 연구에서는 정치인들이 공공기관을 활용한 지역구 국고보조금 예산확보에 대한 상관관계도 파악해보고자 한다.

3. 사회 연결망이론(social network theroy)

사회연결망 분석은 "사람들의 사회적 행위를 그들이 맺은 관계로 구

¹⁾ 국제뉴스. 2020년 3월 19일. <정동영, 전주역 예산 700억으로 증액...SRT 투입 할 터>; 대동문화관광신문. 2021년 12월 4일. <윤건영 의원, 구로역 출구 신설 국비 예산 확보>

성된 연결망의 특성을 설명하려는 시도"이다(Mitchell, 1962). 이론적 측면에서 사회연결망 분석은 '관계적 인간관(relationship concept of man)'에 바탕을 두고, 그 분석 대상을 '사회 관계성의 형태' 또는 '사회적 연결패턴'으로 삼고 있다(김용학, 2004). 사회연결망 이론은 개인의 개별적 속성(attributes)에서 개인의 관계적 속성(relational property)에 설명의 축을 두는 이론이라고 할 수 있다(김용학, 2004).

사회연결망은 정책과 관련하여 정책형성 시 중요한 임무를 수행할 수 있는 인물의 파악이 쉽다(이유현&권기현, 2013). 정부 국고보조금의 결정 또한 하나의 예산정책이며, 그러므로 국고보조금 배분 과정에 참여하는 행위자들 간의 관계성을 통해 국고보조금의 배분 규모를 확인할 수 있다(장유미&김영록, 2021).

의원들은 자기 동료들과의 협력(logrolling)을 통해 이해관계를 관철하려고 하며, 협력을 통해 자신의 지역구에 가장 큰 편익을 가져올 법안을 통과시키기 위해 노력한다(Becker, 1983). 예산의 심의에서도 마찬가지로 같은 지역구의 이해관계를 가진 행위자들이 협력을 통해 다양한 편익을 상호배분 할 수 있다(장유미&김영록, 2021). 국고보조금 확보의 경우 그심의 기준에 주관성이 강하기 때문에 국고보조금 획득을 위해서는 같은 지역구 출신 정치인들의 힘을 빌리지 않을 수 없다(강윤호, 2015).

공공기관 CEO의 네트워킹 특성이 외부 지배구조(정부, 국회)와 대외연결 능력에 영향이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이러한 외부 네트워킹이 기관 정부지원금에 유의한 영향이 있는지, 정부지원금 배정이 정부의효과적인 정책 수단과 국회의원 지역 예산정치에 활용되는 사례가 있는지 살펴보고자 한다.

제 3 절 연구의 목적과 의의

공공기관 정부지원금은 내·외부 복잡한 이해관계로 인해 배정될 수 있다. 이에 본 연구에서는 정부 재정지원인 공공기관의 정부지원금 결정이 공공기관의 지배구조 중 기관장-정부-국회 사회연결망을 통한 실증분석을 하고, 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다. 정부예산 방향성과정부지원금 유형별(출연금, 출자금, 보조금), 공공기관 유형별(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관) 연관성도 확인해 보고자 한다. 연구 결과를 바탕으로 공공기관에 대한 정부지원금 결정 과정과 근거에 대한 제도를 마련하기 위한 방향성도 제시하고자 한다.

중앙정부가 지방정부에 제공하는 지원금의 목적 및 지원 방법에 대한 논의는 다양하고, 중앙정부의 지원으로 인한 지방정부의 행태 변화에 관한 연구도 활발하게 진행됐다. 상대적으로 공공기관에 대한 정부지원금 관련 정책연구는 매우 부족한 것이 사실이다. 공공기관에 대한 정부지원 금은 실제 배분 목적과 달리 정부지원금 총액을 기준으로 상호 보완적의미로 사용되고 있다. 공공기관별 정부지원금 지원 형태는 큰 변화 없이이전의 지원 형태를 그대로 따르는 경우가 대부분으로 정부지원금 결정 과정에 대한 보다 정교한 분석과 고찰이 필요한 시점이라고 생각된다.

공공기관의 정부지원금 결정요인에 대한 실증연구가 드물고 기존 연구들이 간과하였던 기관장-정부-국회와의 네트워킹 영향을 고려함으로 써 정부 재정지원 결정 과정에 대한 이해를 도모한다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것으로 생각된다.

또한, 공공기관 기관장의 개인 특성이 정부지원금 획득 노력에 영향이 있는지를 확인하고, 국회의원의 재선 목표, 기관장과 국회의원 간 사회연결망 특성을 공공기관의 정부지원금 획득 관계로 실증적으로 분석하였다는 점에서도 의의가 있다고 볼 수 있다.

제 2 장 문헌검토

제 1 절 공공기관 및 정부지원금에 관한 논의

1. 공공기관에 관한 연구

공공기관을 대상으로 한 선행연구 주요 연구주제는 공공기관 특성에 대한 이론적 논의, 기관장 정치적 임명과 그에 따른 부실 경영의 문제, 효율성 달성을 위한 민영화(또는 민간 위탁)와 그 효과의 측정, 성과측정을 위한 지표개발 등을 들 수 있다. 특히, 최근에는 신 공공 관리의 영향으로 공공기관에서도 점차 성과가 강조되면서 공공기관에 대한 평가 및 재정자료를 이용한 성과 결정요인에 관한 연구가 활발히 이루어지고 있다. 김다경&엄태호(2013)는 선행연구의 주요 특성으로 민간 기업을 대상으로 한 연구와 유사한 맥락 속에서 효율성을 중심으로 조직 성과를 논하고 있으며 이에 대한 결정요인을 검증하는 데 보다 많은 관심을 기울이고 있다고 분석하였다. 선행연구에서 주로 사용된 공공기관의 주요 조직 성과로는 계량·비계량 지표로 구성된 경영평가 결과, 고객만족도 조사 결과, 경영계약 이행실적평가 결과 등이 대표적이다.

다수의 선행연구에서는 공공기관에 대한 성과측정의 어려움과 부분적 타당성 및 본질적으로 내재 되어 있는 공공성으로 인해 효율성만을 다루 고 있는 제한된 시사점을 가지고 있다. 공공기관이 추구해야 하는 공공 성과 책임성에 대한 논의 및 효율성과의 조화를 위한 정책 방안을 제시 하는 연구 등은 이러한 고민을 담고 있다.

2. 공공기관의 지배구조

Keasey&Wright(1997)에 의하면, 기업 지배구조란 경영자가 본인의

성과에 대하여 기업 소유자에게 책임을 지는 과정을 말한다. 그러나, 공기업의 지배구조는 민간 기업과 다른 특수성이 존재하는데, 법적으로 독점적 지위가 보장되거나 정부로부터 재정지원을 받아 도산 위험이 거의 없는 등 시장에 의한 견제·감시 기능이 내재적으로 제약되어 있기 때문이다(유승원, 2009). 따라서 공기업 지배구조의 혁신을 위해서는 정부가민간의 시장감시기능을 대체할 수 있도록 효율적인 내부·외부 관리 감독시스템을 마련하는 것이 중요하다(한국개발연구원, 2005).

OECD(2005)는 가이드 라인을 내부 지배구조와 외부 지배구조로 구분 하여 설명하였는데, 내부 지배구조로는 CEO, 감사인, 이사회 등을 강조하였고, 외부 지배구조로는 경영평가, 경영공시, 외부 회계감사 등을 강조하였다. 그러나, 공기업은 시장에 의한 효율성보다는 정부 규정 등 인위적이고 제도적인 환경의 영향을 받기 쉬워, 민간 기업처럼 시장 등에의한 외부 지배구조에 영향을 받기보다 내부 지배구조에 더 큰 영향을받는다(강영걸, 2004).

Waterman&Meier(1998)는 주인-대리인 이론의 논의 구조를 주인의 정보 수준과 대리인의 정보 수준이라는 기준과 주인과 대리인 사이의 목표 상충의 유무에 따라서 8가지 유형이 가능하다는 것을 제시하였다. 관료제에 대한 정치적 통제가 문제가 되는 상황은 목표가 상충 되는 상황에서 주인보다 대리인이 정보를 더 가지고 있거나 둘 다 많이 가지고 있을 때의 두 가지 경우에서만 대리인에 대한 주인의 통제가 중요한 문제가 된다는 것이다. Waterman&Meier(1998)는 대리인에게 복수의 주인이 있을 수 있다는 논의를 하면서 기존의 주인-대리인 이론에서의 가정들을 실제 관료제를 바라보는 관점에서 재해석하고 있다. 이러한 공공기관의 대리인 관계는 "복주인 및 복대리(double agent theory)관계"(김준기, 2014)로 볼 수 있다.

공공기관의 지배구조는 국가와 국민의 이익에 부합하는 의사결정과 경영활동을 하도록 권력의 배분, 견제 및 감시하는 시스템이라 할 수 있 다(문성주&이영균, 2020). 공공기관 지배구조는 공공기관 내 기관장, 이 사회, 감사제도 등으로 구성된 내부 지배구조와 국민·정부·국회 등 모든 외부 이해관계자 사이의 외부 지배구조가 있다(국회예산정책처, 2022).

공기업의 지배구조는 주인인 국민과 대리인인 공기업뿐 아니라 중간 대리인인 정치권·정부를 포함하는 다중적 대리인 구조로 되어 있다는 점에서 사기업의 지배구조와 다르다(유승원&이남령, 2014). 즉, 중간대리인인 정치권·정부가 개입하여 그들의 이익 및 목표를 추구할 때 추가적인대리인비용이 발생할 수 있는 것이다(유승원&이남령, 2014). 유승원(2009)은 이러한 공기업 지배구조 특징을 '국민-(국회)-정부-공기업'방식의 다층적(복)대리구조라고 하였다.

내부 지배구조는 내부 의사결정 구조로서 객관성, 전문성, 투명성을 기본으로 효율적인 의사결정 및 내부 위험을 상시로 관리하고 통제하는 기능을 수행하며, 외부 지배구조는 공공기관이 설립목적, 법·제도 그리고 공공성에 저해되지 않게 운영되고 있는지 감독 및 통제하는 임무를 수행한다(국회예산정책처, 2022).

<그림 2-1 공공기관의 지배구조 체계도>

[자료: 국회예산정책처(2022: 36)]

3. 정부지원금에 관한 연구

Cecil Pigou(1920) 정부 보조금이 정부가 경제에 관여하는 일종의 거시정책 방식이라고 주장하고 보조금의 본질은 사회자원의 최적화를 위한 배치라고 하였다. 보조금은 소비자 가격을 특정한 수준 이하로 유지 시키는 모든 형태의 조치를 포함한다(강만옥&황옥&이상용, 2007).

"보조금"이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(보조금 관리에 관한 법률 제1장 제2조, 2022).

그러나, 공공기관에 대한 지원금은 공공성을 담보하기 위한 가장 기본적이고 중요한 기제로서 기관 운영의 효율성과는 다른 맥락에서 접근되어야 하는 주제임에도 불구하고 결정요인에 대한 이론적 논의가 없다고보고 있다(장유미&김영록, 2021). 장유미&김영록(2021)은 지방정부의 보조금 운영의 현안 및 개선점과 관련한 선행연구들을 통해 지방보조금 운영은 대부분 자치단체장의 선심성 행정 경향이 강하게 나타난다고 주장한다.

그동안 선행연구는 중앙정부가 지방정부에 제공하는 지원금의 목적 및 지원 방법에 대한 다양한 논의가 진행되어왔고, 정부와 학계에서 끊 임없는 제도개선을 시도하고 있다. 그러나 공공기관에 대한 정부지원금 관련 정책연구는 매우 부족한 것이 사실이다. 이에 본 연구에서는 공공 기관-외부 지배구조와 정부지원금 규모, 정부지원금-국회 지역 예산정치 상관관계를 살펴보고자 한다.

제 2 절 네트워킹 및 개인 특성에 관한 논의

1. 네트워킹 특성에 관한 연구

자원의존론적 관점에 의하면 어떠한 조직도 자기충족적일 수 없다는 가정하에, 조직은 외부환경과의 끊임없는 거래관계를 통해 생존에 필요한 자원을 확보해야 한다(김다경&엄태호, 2013). 이러한 관계에서 조직은 자원이나 서비스를 제공해 줄 수 있는 외부 환경에 의해 통제받는 동시에 환경에 적응하게 되는데, 이때 조직은 변화하는 환경에 단순히 반응(react)하는 것이 아니라 능동적인 대응을 통해 주변 환경을 만들어가게(enact) 된다(Aldrich, 1979). 조직이 내부적으로 생산할 수 없는 자원이나 서비스를 더욱 안정적으로 얻고 외부환경과의 상호의존성, 불확실성 및 거래비용을 줄이기 위해 취하는 전략의 하나가 의존관계에 있는조직과의 관계(linkage)를 형성하는 것이다(Williamson, 1991).

공공기관은 가장 큰 의존관계에 있는 정부 조직과의 네트워크를 가진 CEO를 선임하는 전략적 선택을 통해 안정적인 자원획득은 물론 조직의 자율성 확보에 있어 경쟁조직인 타 기관들보다 유리한 위치를 선점하게 된다(김다경&엄태호, 2013). 이러한 점에서 공공기관 CEO와 지원 주체인 정부와의 네트워크는 기관의 자원 확보를 위한 중요한 요인이 될 수 있다.

네트워크 정의를 살펴보면 Frederickson(1999)은 교환이나 상호관계를 공식적·비공식적 연계, 이해관계, 공유된 신념과 전문적 시각을 보여주는 상호의존적 구조로 정의하였고, Grewal(2008)은 상호 유익한 협력이 가능하도록 연결된 집단으로, Agranoff&McGuire(2001)은 단일 조직에 의해 달성될 수 없거나 달성되기 힘든 문제를 해결하기 위한 다양한 조직적 장치로, O'Toole&Meier(2004a)는 사회적 행위자들 간의 상호의존의 패턴으로 정의하였다.

네트워크 특성과 성과에 관한 대부분 선행연구는 네트워크의 구조에 초점을 두고 네트워크 특성과 서비스 전달 성과 간의 관계를 상대적으로 단순하고 선형적인 것으로 가정하고 있다(Berry, 2004). 반면, O'Toole&Meier(1999)는 상호관계적이고 비선형적인 접근방법을 제시하였고, 네트워크의 구조적 특성이나 유형보다는 관리자의 네트워킹 관리능력이 성과 결정의 주요한 요인이 될 수 있음을 보여준 의미 있는 연구로 정책성과를 성과지표로 네트워크와 계층제가 정책성과에 미친 정도를 측정하였다.

조직 성과 결정요인에 관한 연구에서 관리자의 네트워킹 관리능력이 중요한 이유는 기존 연구에서 논의되었던 관리자의 특성과 차별화된다는 점에 있으며, 조직의 성과를 설명하는데 관리자(최고경영층)의 역할의 중요성에 대한 규범적, 실증적 논의는 오래전부터 지속되어 왔다(김다경&엄태호, 2013). Child(1972)는 권력을 가진 경영자는 조직을 위해 단지 조직구조뿐만 아니라 목표, 기술 및 인적자원에 대한 '전략적 선택(strategic choice)'을 하는 중요한 존재로 설명한다. 최고경영층 모형(Upper Echelons Perspective)은 최고경영층(관리자)의 나이, 교육 수준, 경험을 통해 얻은 지식, 소득수준과 같은 인구통계학적 특성으로 조직의 전략이나 성과를 실증적으로 예측할 수 있도록 만든 모형이다(Hambrick&Mason, 1984). 최고경영층 모형(UEP)은 관찰할 수 있다는 작적인 자료를 통해 조직 현상을 비교적 일관성 있게 검증할 수 있다는 장점이 있으나(Wiersema&Bantel, 1992), 전략적 의사 결정뿐 아니라 조직과 외부 환경의 연결고리 임무를 수행하는 최고경영층(관리자)의 대외연결 능력을 고려하지 못하는 한계를 가진다(김다경&엄태호, 2013).

관리자들의 네트워킹 관계는 주로 '범위(range)', '구성(composition)', '접촉의 양(Volume of contacts)'으로 다루어진다(강혜진&김진, 2020). 관리적 활동은 관리자들이 외부 행위자나 조직들과 유지하는 접촉의 빈도를 나타내며(Torenvlied&Akkerman, 2017). 외부적 조직 네트워킹은 그

조직 밖의 핵심 조직의 기관이나 개인들과 상호작용하는 것을 의미한다 (Andrews, 2011). 관리 활동이나 외부 네트워킹 행태에 관심을 두는 이유는 기관장의 활동이 조직 성과에 영향을 미친다는 증거들이 제시되기때문이다(강혜진&김진, 2020).

공공기관 CEO와 지원 주체인 정부와의 네트워크는 기관의 자원 확보를 위한 큰 영향 요인이 될 수 있다(김다경&엄태호, 2013). 강혜진&김진 (2020)은 공공 관리에서 네트워크가 성과에 긍정적인 영향을 미치지만, 그 자체의 이면이 존재하고 열등한 집단보다는 우월한 집단의 편익을 더 발생시킬 가능성도 있다는 문제를 제기하는 때도 있다고 하였다. 김다경 &엄태호(2013)는 공공기관 CEO의 정치 경험과 다양한 정부 부처에서 재직한 경험을 통해 형성된 정부와의 넓은 네트워킹은 정부지원금 확보에 유의한 정(+)의 영향을 주는 것으로 보았다.

2. 개인 특성에 관한 연구

공기업의 낙하산 인사는 국민-정부-공공기관으로 이어지는 주인 대리인 연쇄 과정에서 발생하는 대리인의 문제로, 민간 기업에서는 볼 수없는 공기업의 특징이다(김수연&송경환&이호영, 2017).

외부로부터 영입된 CEO는 내부 승진 CEO와 비교할 때 조직 내의 긴밀한 유대감이 낮으므로 적극적으로 음(-)의 이익조정을 한다고 보고하였다(이아영, 2009). 내부적으로 승진한 CEO의 경우 외부 인사보다 경영성적에 더욱 긍정적인 영향을 미치며(강영걸, 1998), CEO가 내부 승진자로 지속해서 임기 유지할 수 있을 때, 임기 후에도 해당 공공기관과지속적인 관계를 유지할 가능성이 커 이익조정의 동기가 감소한다고 보고하고 있다(곽영민&최종서, 2011). 또한, 공공기관 CEO는 기관 내에서경력을 통한 정부와의 네트워크는 정부와 공공기관 간의 거래에 있어서불확실성을 줄이고 이에 따라 거래비용을 최소화할 방법이 될 수 있으

며, 정부의 자원에 접근하는 데 더욱더 효과적이라고 보고 있다(Wang, 2010). Beatty&Zajac(1987)은 공기업 CEO 출신과 경영성과는 아무런 관계가 없다고 주장하였다. 유승원(2014)은 정치적 목표가 상충하는 경우의사결정 비용 증가, 정보교류, 전략의 불안정성 등 기업 활동에 부정적영향을 미치며, 지속적인 정치적 갈등은 해당 기관의 부정적인 신호로인식되어 기관성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다. 공공기관장 출신과 성과의 선행연구 결과는 긍정과 부정이 혼재되어 있다.

기관장의 나이는 전략적 의사결정 및 위험회피에 영향을 주는 요인으로(Hitt&Tyler, 1991) 일반적으로 젊은 경영자일수록 위험이 따르는 전략을 보다 과감히 추구하고(Hambrick&Mason, 1984) 나이가 많을수록 의사결정에 필요한 정보를 더 많이 확보하고자 하므로 의사결정에 많은시간을 필요하다(Tylor, 1975). 김다경&엄태호(2013)는 젊은 경영자일수록 새로운 정보를 접할 기회가 많고 조직의 목표를 달성하는 데 더욱 적극적인 전략을 취할 것이므로 조직 성과에 더욱 긍정적인 영향을 줄 것이라 기대할 수 있다고 보고 있다.

Ibarra(1992)는 남성과 여성은 조직 내 상호작용 패턴이 달리 나타나고 남성의 경우 여성 보다 동질적(homophily)이고, 견고한(stronger) 네트워크를 형성하는 경향이 강하고 네트워크를 통해 더 큰 수확물(returns)을 얻으려 한다고 주장한다. 김다경&엄태호(2013)는 기관장의개인 특성 중에서는 성별이 정부지원금에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치고, 남성 CEO가 재직하는 기관이 여성 CEO가 재직하는 기관보다 더 많은 정부지원금을 받는다는 것을 나타낸다고 보고 있다.

제 3 장 선행연구 한계 및 가설 도출

제 1 절 선행연구 한계

정부지원금에 관한 연구는 정부 보조금이 기업 실적에 미치는 영향 (G.Pellegrini, 2009), 정부 보조금과 기업 혁신 성과 관의 관계에 관한 연구(Catozzella, 2011)가 있다.

김다경(2011)은 CEO의 교육 수준은 출자금과 보조금에 있어서는 그영향이 부(-)의 관계로 나타난다고 설명하였다. 김다경&엄태호(2013) 역시 CEO의 교육 수준은 정부지원금과 부(-)의 관계를 갖는 것으로 나타나며 이러한 결과는 출연금에 관한 분석 결과에서도 같게 나타난다고 설명하였다. 그러나 일반적으로 경영자의 교육 수준은 정보를 처리하고 환경으로부터 다양한 정보를 선별해서 받아들일 수 있는 능력을 의미한다(Schroder, 1967). Hambrick&Mason(1984)은 경영에 대한 전문적인 교육이 경영자의 적절한 의사결정에 영향을 준다고 설명한다. 채희원&송재용(2009)은 교육 수준이 높은 경영자일수록 조직의 경계를 살피며 끊임없이 새로운 지식을 조합하고 창출하는 기회를 찾을 수 있고 이것을 기업의 혁신 성과로 이어 나갈 수 있는 역량을 갖추었기 때문에 첨단기술기업의 기술적 혁신에 긍정적 영향을 준다고 설명한다. CEO의 교육 수준에 대한 선행연구는 긍정과 부정이 혼재되어 있다.

Burt(1992), Granovetter(1974)는 경력은 개인 간의 네트워크를 형성할뿐 아니라 그들의 가치, 지식에도 영향을 주며 이러한 네트워크를 통해조직으로 가치 있는 자원을 가져온다고 설명한다. 특히 정부 경력에 관한 기존 연구에서는 정부에서 근무한 경험을 가진 경영자는 관료적 지식과 기술뿐 아니라 개인적 관계도 맺고 있으므로 정부의 자원에 접근하는데 더욱더 효과적이고(Baron, 1995), 이것은 기업의 성과로 이어진다는 것을 실증적으로 보여준다. Lester et al(2008)의 연구는 민간 기업의 사

외이사로 관료 출신이 선호되는 이유를 정부 경험을 통해 얻은 개인적지식, 경험, 평판을 비롯해 정부에서 맺은 네트워크로 설명한다. 민희철(2008)은 정치인, 주무 부처 출신 CEO가 내부 승진 CEO보다 정부 보조금 획득에 유리하다고 설명하였다. 김다경(2011)은 공공기관 CEO의 정부 부처 재직기간이 길수록 정부지원금이 증가한다고 설명한다. 김다경&엄태호(2013)는 CEO의 정치 경험과 다양한 정부 부처에서 재직한 경험을 통해 형성된 정부와의 넓은 네트워킹은 정부지원금 확보에 유의한정(+)의 영향을 주는 것으로 나타난다고 설명한다. 위미우는(2020) 공기업 CEO가 공무원 출신일 경우 정부 보조금이 양의 방향으로 조절된다고 설명한다. 대부분의 연구는 정부 부처 경력이 다양하고 기간이 길수록 정부지원금과 유의한 관계가 있다고 설명하고 있다. 이는 정부와의의존관계를 고려했을 때 공공기관의 영향력은 더욱 크게 나타날 것으로예상할 수 있다.

정부지원금에 대한 공공기관을 대상으로 한 선행연구는 2013년 이후 드물다. 지방정부와 중앙정부의 정부지원금에 관한 연구와 공공기관 기관장 특성과 경영성과에 관한 연구는 상대적으로 활발하게 진행되고 있다. 하지만, 효율성과 공공성을 동시에 고려해야 하는 공공기관의 특성에도 불구하고 효율성에 관한 연구가 활발하게 이루어짐에 따라 공공성을 담보하기 위한 기본적인 정부지원금과의 연구가 필요한 시점이라 생각된다.

국회 지역 예산정치에 있어 그동안은 지방, 중앙정부 관련된 연구가 활발했으나, 국회 상임위원회, 예산결산 특별위원회를 통해 배정되는 공공기관정부지원금이 지역 예산정치와 연관성이 있는지를 살펴보는 연구는 없었다.

선행연구와의 공백이 길어 그동안 네트워킹 특성과 개인 특성 형태가 어떻게 변화했는지 살펴보는 의미가 있을 것으로 판단된다. 특히, 선행연구에서는 기관장 개인 특성 변수 중 남성이 정부지원금 확보에 유의미한 영향을 보인다고 주장하였는데, 이는 성별이 유의미하기보다 기관장이 남성 성별 비율이 높아 유의미한 것인지 살펴볼 필요가 있다.

제 2 절 가설 도출

1. 기관장 네트워킹 특성

개인의 경력은 가치, 지식에 영향을 줄 뿐 아니라 네트워크를 형성하 도록 하며, 이를 통해 조직으로 가치 있는 자원을 가져올 수 있다 (Granovetter, 1974). 공공기관 기관장은 임원추천위원회가 복수로 추천 한 사람 중에 대통령이 임명하기 때문에 정치적 보상의 수단으로 인식되 거나 공공기관 경영부실의 근본적인 원인으로 비난받기도 한다(이명석, 2001). 그러나 능력과 자격을 가지지 못한 자가 임용권자와의 친분만으 로 정치적으로 임용되는 부정적 의미의 인사와 공적인 성격이 강한 공공 기관의 성격에 비추어 전문성과 폭넓은 경험을 가진 공무원을 재고용하 는 긍정적 의미의 인사를 구분할 필요가 있다(이재은, 2006). 정부에서 일한 경험을 통해 관료적 지식, 기술뿐만 아니라 정부 내의 개인적 관계 도 맺고 있으므로 정부의 자원에 접근하는데 더욱더 효과적이며 이것은 기업의 성과로 이어진다(Wang, 2009). Lester(2008)는 퇴직 관료가 정부 에서 일한 경험을 바탕으로 형성한 개인적 지식, 경험, 평판 및 정부에서 맺은 네트워크 관련 연구에서 퇴직 관료의 정부 재직기간이 길수록, 내 각에서 일한 관료일수록 보유하고 있는 인적 자본의 깊이는 깊어지고, 넓이는 넓어지므로 기업의 사외이사로 임명될 가능성이 커진다고 보았 다. Wang(2009)의 연구는 정부 경험과 정치적 네트워킹 연구에서 정부 경험을 가진 경영진의 수와 비율이 높을수록, 그들의 정부 재직기간의 평균이 높을수록 정부와의 네트워킹 구축에 유리하며, 네트워킹 정도가 클수록 기업의 수익, 평판 등의 조직 성과도 높아진다고 보았다.

김다경&엄태호(2013)는 CEO의 네트워킹 특성이 정부지원금에 미치는 영향에 있어서는 CEO의 정치인 경험과 재직한 정부 부처 숫자가 기관 의 정부지원금 확보에 모두 통계적으로 유의한 정(+)의 관계를 갖는 것 으로 나타났으며, 정치인으로서의 경험을 통해 맺어진 네트워킹과 다양한 부처에 근무하면서 맺은 넓은 네트워킹이 정부지원금 확보에 긍정적으로 이바지하는 것으로 지원금 배분 결정에 네트워킹 영향력이 존재한다고 보았다. 김보은(2017) 연구에서는 관료 출신 여부 자체는 양(+)의유의미성으로 보아 실질적으로 관료 출신인가 아닌가에 대한 단순한 출신의 문제가 아닌, 전문성을 배제한 정치적 기반에서 보은 인사의 해당여부가 어느 정도 밀접한 영향을 미치고 있는가가 기관의 성과와 더욱밀접한 관계를 지닌다고 해석하였다.

Beatty&Zajac(1987)은 공기업 CEO 출신과 경영성과는 아무런 관계가 없다고 주장하였다. 유승원(2014)은 정치적 목표가 상충 되는 경우 의사결정 비용 증가, 정보교류, 전략의 불안정성 등 기업 활동에 부정적 영향을 미치며, 지속적인 정치적 갈등은 해당 기관의 부정적인 신호로 인식되어 기관성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다. 공공기관장 출신과 성과에 관한 선행연구 결과는 긍정과 부정이 혼재되어 있다.

2. 기관장 개인 특성

관리자의 객관적으로 측정·관찰할 수 있는 특성으로 조직의 전략과성과를 예측하는 최고경영층 모형(UEP)에 사용된 대표적인 변수들인 나이, 보유 기술, 교육 수준, 경력처럼 관찰할 수 있는 특성은 조직의 현상을 비교적 잘 설명하는 인과 변수이자 측정이 어려운 심리적 변수를 대신하여 조직의 현상을 비교적 잘 설명하는 중요한 수단이 된다(Wiersema&Bantel, 1992).

기관장의 나이는 전략적 의사결정 및 위험회피에 영향을 주는 요인으로(Hitt&Tyler, 1991) 일반적으로 젊은 경영자일수록 위험이 따르는 전략을 보다 과감히 추구하고(Hambrick&Mason, 1984) 나이가 많을수록 의사결정에 필요한 정보를 더 많이 확보하고자 하므로 의사결정에 많은

시간이 필요하다(Tylor, 1975). 김다경&엄태호(2013)는 젊은 경영자일수록 새로운 정보를 접할 기회가 많고 조직의 목표를 달성하는 데 더욱 적극적인 전략을 취할 것이므로 조직 성과에 더욱 긍정적인 영향을 줄 것이라 기대할 수 있다고 보고 있다.

집다경(2011)은 CEO의 교육 수준은 출자금과 보조금에 있어서는 그영향이 부(-)의 관계로 나타난다고 설명하였다. 김다경&엄태호(2013) 역시 CEO의 교육 수준은 정부지원금과 부(-)의 관계를 갖는 것으로 나타나며 이러한 결과는 출연금에 관한 분석 결과에서도 같이 나타난다고 설명하였다. 그러나 일반적으로 경영자의 교육 수준은 정보를 처리하고 환경으로부터 다양한 정보를 선별해서 받아들일 수 있는 능력을 의미한다(Schroder, 1967). Hambrick&Mason(1984)은 경영에 대한 전문적인 교육이 경영자의 적절한 의사결정에 영향을 준다고 설명한다. 채희원&송재용(2009)은 교육 수준이 높은 경영자일수록 조직의 경계를 살피며 끊임없이 새로운 지식을 조합하고 창출하는 기회를 찾을 수 있고 이것을 기업의 혁신 성과로 이어 나갈 수 있는 역량을 갖추었기 때문에 첨단기술기업의 기술적 혁신에 긍정적 영향을 준다고 설명한다. CEO의 교육 수준에 대한 선행연구는 긍정과 부정이 혼재되어 있다.

3. 조직 특성

조직의 운영 기간, 직원 수, 자산총계 및 재정자립도는 성과 결정요인이나 재정지원금 배분 결정요인에 관한 연구들에서 기본적으로 포함하는 변수들이다(김다경&엄태호, 2013). 선행연구에 따르면 조직의 역사가 오래될수록 조직의 규모가 클수록 조직 성과, 지원금 확보에 있어 긍정적인 영향력을 가진다고 검증하고 있다.

4. 국회 네트워킹

McCubbin(2002)의 정당 카르텔 이론에 따르면 정당의 주요 목표는 다수당의 지위를 획득하는 것이라고 본다. 다수당의 지위를 획득하면, 정당은 자신에게 유리한 정책을 추진하며, 소수 정당이 원하는 정책성과 달성을 어렵게 만들어 자신들의 지위를 유지할 수 있으므로 이를 위해 같은 정당 구성원의 재선을 위해 노력한다(Cox&McCubbin, 1994). 정당은 당 구성원들의 당선을 보장하기 위해 같은 정당 출신 구성원의 재선을 위해 자원을 지원할 수 있다(Alan, 2006).

정당의 영향력 이외에도 지역구의 이해관계 또한 국회 의결 활동에 영향을 미칠 수 있다(윤종빈, 2002). 지방자치단체장과 해당 지역구 의원은 재선을 위해 자신이 확보할 수 있는 자원을 통해 상호협력관계를 구축할 수 있다(이현우, 2011). 국고보조금 확보의 경우 그 심의 기준에 주관성이 강하기 때문에 국고보조금 획득을 위해서는 같은 지역구 출신 정치인들의 힘을 빌리지 않을 수 없다(강윤호, 2015).

국고보조금 획득은 공공기관 기관장의 비공식적 네트워크 통해서도 이루어질 수 있다. 학연과 지연을 비롯한 연고는 비공식적 네트워크의 가장 핵심적인 요인이라고 할 수 있다(이현우, 2011). 지연 또는 학연을 기반으로 하여 오랜 시간 동안 형성된 사적 신뢰 요인은 제도와 계약에 의존하는 공식적 신뢰 요인보다 구성원들의 유대와 행위규범을 강력하게 만들 수 있다(박승관, 1994). 행정, 사법, 입법 등 사회 각계의 요직에는 소위 명문대라고 할 수 있는 특정 대학 출신들이 집중되어 정치적 엘리트 집단으로 자리 잡고 있다(신명순, 1993). 학연을 가지고 있다는 것은 해당 학교가 지닌 동창이나 선후배 관계의 자원을 함께 동원할 수 있으며, 형성된 동창과 선후배 관계는 다시 사회적 엘리트 양산에 대한 영향력을 발휘할 수 있다(김용학, 1999). 이러한 논의를 토대로 설정한 주요가설은 다음과 같다.

(연구문제) 공공기관 정부지원금 결정요인에 관한 연구: 지배구조 중심으로

- 가설 1. 공공기관 기관장의 출신배경은 정부지원금 확보에 영향을 미칠 것이다.
 - 1-1. 기관장 **관료 재직경력**은 정부지원금 확보에 양(+)의 상관성이 있을 것이다.
 - 1-2. 기관장 **정치인 재직경력**은 정부지원금 확보에 양(+)의 상관성이 있을 것이다.
 - 1-3. 기관장 공공기관 재직경력은 정부지원금 확보에 양(+)의 상관 성이 있을 것이다.
 - 1-4. 기관장 주무 부처 재직경력은 정부지원금 확보에 양(+)의 상관 성이 있을 것이다.

<표 3-1 연구모형>

독립변수			종속변수
	관료 재직경력	\rightarrow	정부출연금
(CEO)	정치인 재직경력		정부 출자금
	공공기관 재직경력		정부 보조금
	주무부처 재직경력		정부지원금 합계

	통제변수
기관장	성별, 나이, 교육 수준, 내부 승진, 연임
기관	기관 유형, 기관 나이, 현원
국회의원 경력	집권 여당 일치, 상임위 일치, 예결위 출신

제 4 장 연구 방법

제 1 절 패널데이터 모형설정

본 연구는 공공기관 기관장의 개인 특성이 기관 정부지원금에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 공공기관에서 기관장의 개인 특성이 정부지원 금에 미치는 영향을 분석하기 위해 기관장의 관료 출신 여부, 정치인 출신 여부, 공공기관 재직 여부 및 주무 부처 재직 여부와 정부출연금, 정부 출자금, 정부 보조금 및 정부지원금 합계금액에 대해 2017년부터 2022년까지 패널데이터를 구축하였다.

먼저 공공기관 기관장 개인 특성이 정부지원금에 미치는 영향을 분석하기 위해 기술통계 분석, 상관관계 분석과 패널 회귀분석을 실시하였다. 기존의 기관장의 특성과 관련한 다수 선행연구에서 사용된 기관장의 성별, 나이, 교육 수준(석사학위 이상 소지 여부) 및 내부 승진 여부를 통제변수로 사용하였다. 기관 특성과 관련한 통제변수는 기관 유형, 기관나이, 기관의 현원을 사용하였다. 또한, 국회의원 재직 경험과 관련된 변수(집권 여당 출신, 주무 상임위원회, 예산결산특별위원회)를 추가하여국회와 상관관계를 살펴보고자 한다.

본 연구에서 사용한 패널데이터 모형은 시간 단위를 기준으로 한 시계열 자료와 개체단위를 기준으로 한 횡단면 자료를 통합한 자료를 사용하기 때문에 시간의 경과에 따른 변화를 고려하지 못하는 횡단면 자료의 단점과 측정 개체 간의 차이인 이질성을 고려하지 못하는 시계열 자료의 단점을 보완할 수 있다. 또한, 횡단면 회귀분석과 시계열 회귀분석에 비해 자유도 문제에서 유리하여 다중공선성 문제를 감소시킬 수 있고, 모수추정에서도 효과적이다. 패널데이터 모형은 독립변수와 종속변수의 시간적인 변화의 영향을 고려하여 분석, 변수 간의 특성을 모델에 포함할수 있는 장점이 있다(민인식, 2009).

패널데이터 모형은 크게 고정 효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model) 두 가지 모형으로 구분된다. 고정 효과모형은 각 개체가 시간상으로 변하지 않는 특성을 통제, 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력을 추정하는 방법이다. 하지만, 분석하고자 하는 개체가 시간 단위보다 많은 경우 시간에 따라 변하지 않는 개체단위의 특성이 통제되기 때문에 자유도를 잃고, 모형의 효율성이 떨어지게 된다. 개체 간 이분산성과 독립변수들이 시간에 영향을 받을 때 자기 상관관계를 통제할 필요성이 생긴다.

확률효과 모형에서는 오차항이 독립적이고 등분산으로 분포되어 있다고 가정하고 상수항을 확률변수로 간주하여 측정한다. 확률효과 모형은 개체특성 효과가 독립변수와 상관관계가 없다는 엄격한 가정이 존재하는 반면, 표본이 증가하더라도 고정 효과모형처럼 자유도를 잃지 않는 장점과 시간에 따라 변하지 않는 변수의 영향력을 추정할 수 있다. 하지만, 고정 효과모형과 마찬가지로 그룹 간 이분산성과 시계열 독립성에서 벗어날 수 없다는 단점이 있다.

본 연구는 공공기관 기관장의 특성과 정부지원금 규모와의 관계를 분석하기 위해 패널 회귀분석을 실시하였다. 정부지원금 규모를 측정하기위한 종속변수로 정부출연금, 정부 출자금, 정부 보조금과 세 가지 지원금을 합한 정부지원금 합계금액을 사용하였고 독립변수로 기관장 관료재직경력, 정치인 재직경력, 공공기관 재직경력 및 주무 부처 재직경력여부를 사용하였다. 통제변수는 기관장 개인 특성, 기관 특성 및 국회 관련여부를 고려하여 채택하였다. 구체적으로 기관장 개인 특성과 관련된변수는 성별, 나이, 교육 수준 및 내부 승진 여부를 기관은 기관 유형, 기관 나이, 현원을 채택하였고, 국회는 국회의원 경력을 가진 경우 집권여당 출신 여부, 주무 상임위원회 및 예산결산 특별위원회 출신 여부를 채택하였다.

제 2 절 변수의 조작적 정의

1. 종속변수

정부지원금 중 출연금, 출자금, 정부 보조금을 종속변수로 하며, 공공기관경영정보공개시스템(ALIO) 2017년부터 2022년까지 자료를 수집하고 분석하고자 한다. 정부 순 지원 수입(정부 지원 예산)은 국회에서 의결되는 정부 예산안 및 기금 운용계획안에 편성되어 공공기관에 직접 교부하는 금액으로서 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입, 기타수입으로 구분하여 집계되고 있다.

<표 4-1 정부 순 지원 수입의 유형별 구분>

구분	내 용
	해당 연도 정부예산에 편성된 출연금 수입액으로 출연연
출연금	구기관, 한국장학재단, 국가 철도공단 등 국가연구개발 수
	행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정 목적을 달
	성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우
	해당 연도 정부예산에 편성된 출자금 수입액으로 정부가
ネ カユ	특정 사업추진을 위하여 재원을 분담하기 위한 목적으로
출자금	공공기관에 대해 출자하는 금액, 한국토지주택공사 임대
	주택 사업 출자, 한국석유공사 유전개발사업 출자 등
	해당 연도 정부예산에 편성된 보조금 수입액으로 「보조
11 7 7	금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 따라 국가 외의 자가
보조금	수행하는 사무 또는 사업에 대하여 이를 조성하거나 재정
	상 원조하기 위하여 교부하는 것으로서 국민건강보험공

구분	내용
	단, 한국농어촌공사, 대한체육회, 한국콘텐츠진흥원 등이
	보조금을 통하여 정부의 지원을 받고 있음
부담금	「부담금관리 기본법」에 따른 수입액으로 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무로서, 한국원자력안전기술원의 원자력 관계 사업자 등의 비용부담금 등
이전수입	정부 관리 기금 등으로부터의 전입액으로 국민연금공단, 공무원연금공단, 사립학교교직원연금공단 등
위탁수입	정부와 직접 체결한 위탁사업에 따른 수입액으로 우체국 물류지원단의 우편 운송사업 수입, 국민건강보험공단의 건강검진사업 수입, 한국어촌어항공단의 국가 어항관리 수입 등
기타수입	출연금, 출자금, 보조금, 이전수입, 위탁 수입의 이자, 부대 수입 등

자료 : 국회예산정책처(2022: 9) 내용을 바탕으로 재작성

본 연구에서 종속변수는 출연금, 출자금 및 보조금을 포함하는 정부지원금으로 하였다. 이는 공공기관의 정부 지원 수입 중 상대적으로 지원성이 강한 것으로 '공공기관 경영정보시스템(ALIO)'의 공시자료를 사용하였다.

2. 독립변수

기관장과 정부 간 네트크워킹을 확인하기 위해 관료, 정치인, 공공기관과 주무 부처 경력을 변수로 활용하여 측정하고자 한다. 기관장 관련 변수는 의사결정에 영향을 줄 수 있는 내적 특성, 개인적 특성과 대외연결 능력을 보여주는 네트워킹 특성을 반영한 변수들로 구성하였다. 기관장 출신배경을 선정한 이유는 출신배경에 따라 기관 정부지원금의 규모가 달라질 수 있을 것이라는 가정 때문인데, 관료조직의 특성인 대리인비용의 발생이 공공성을 가지고 있는 공공기관에서 나타나기 때문이다.

조직 성과에 영향을 미치는 CEO의 개인 특성 변수들로는 관료재직 경험, 정치인, 공공기관, 주무 부처 동일 여부로 구성하였다. 실제로 공공 기관 CEO 중 국회 또는 정부 부처 재직한 경험을 가진 경우가 꽤 있어 기관장과 정부 간의 네트워킹은 공공기관 지원금 확보에 중요 요인임을 예상할 수 있다. 관료 출신의 경우 중앙정부, 지방자치단체 공무원, 군인, 경찰이나 검사 등 순수 관료로 분류할 수 있는 근무 경력을 가지고 있는 기관장을 대상으로 하였다. 정치인 경력은 단순 정당에서 근무한 경력은 정치 경력으로 구분하지 않았다. 국회의원, 지자체장이나 기초의원 등 선 출직 경험이 있는 경우 정치인으로 분류하였다. 선행연구에서 정치인 출 신 기관장의 경우 업무에서 전문성보다 정부, 지자체나 국회 등 대외적 측면에서 영향력을 강하게 발휘 해당 기관의 자원을 확보한다고 보고 있 기 때문이다. 공공기관 근무 경력은 관료와 기업인 모두의 특성을 가질 수 있으므로 기관장 대리인 이론과 관련, 순수 관료 출신과 차이를 비교 하기 위해 공공기관 출신으로 분류하였다. 정부지원금 배분 결정에 직접 적 영향을 미치는 상급 기관. 주무 부처의 네트워킹 영향력을 반영하기 위해 주무 부처 경험 여부를 포함하였다. 공공기관의 주무 부처는 기관 이 정부지원금을 신청하기 위해 작성하는 예산안을 실질적으로 검토하고 심의하는 기관이기 때문이다. 관료 특성상 소속 부처의 변경이 발생한

경우가 다수 존재할 때 경력 중 가장 오래 근무한 부처를 주무 부처로 판단하였고, 소속 부처의 명칭, 통폐합 및 소관 기관의 변경이 발생하였을 때 기관의 연혁자료를 참고하여 현재 운영 중인 기관으로 근무처를 분류하였다. 주무 부처 관료 출신 여부는 소속 부서 출신 선임 관료에 대한 전관예우 및 지대추구행위가 나타나는지 확인할 수 있는 주요 변수중 하나이다.

기관장 특성 자료는 공시되어 있거나 한 데 모아져 있는 자료가 아니므로 일률적인 기준을 설정하고, 여러 번 확인 작업을 거쳐 수집하는 등자료의 정확성을 기하기 위해 노력하였다. 자료구성을 위해 선택된 CEO는 해당연도에서 재직기간이 가장 긴 인물로, 기간이 같은 경우 상반기 (1월부터 6월 사이)에 재직기간이 긴 사람을 측정 대상으로 하였다. 이는 정부지원금 확보를 위한 공공기관 예산서 제출 기한이 6월 말 임을고려한 것이다.

3. 통제변수

(1) 기관장 개인 특성

기관장 개인 특성을 보여주는 변수들은 성별, 나이, 교육 수준, 내부 승진 및 연임으로 구성하였고 이들은 성과 결정요인 연구에서 관리자의 영향력을 살펴보기 위해 사용된 주요 변수들이다. 교육 수준은 보유하고 있는 학위에 따라 석사학위 미만과 석사학위 이상으로 구분하여 가변수화 했다. 경력과 관련된 변수 중 공공기관 재직기간은 CEO의 임기가 3년임을 고려해 개월 수로 입력하였으며, 내부 승진 여부 및 연임 여부 등의 가변수를 포함하였다.

(2) 기관 특성

기관 특성은 기관 유형, 기관 나이, 기관 현원을 변수로 활용하여 측

정하고자 한다. 기관 유형은 기획재정부가 직원 수와 자산의 규모 등으로 분류한 기준에 따라 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 구분하였다. 조직 운영 기간은 기관의 설립부터 현재까지의 운영 기간으로 측정하였는데 설립 후 역사가 오래된 기관일수록 자체적인 사업추진을 위한 재정자원의 중요성에 대한 인식이 강할 것으로 생각하기 때문이다.

(3) 국회 특성

국회 특성은 국회의원 경력을 가지고 있는 기관장의 집권 여당 출신 여부, 국회 소관 상임위 또는 예결위 출신 여부를 변수로 활용하여 측정하고자 한다.

제 3 절 자료의 수집과 분석 방법

1. 자료의 수집

본 연구는 2022년 기준 350개 공공기관 중 정부지원금을 받는 15개 공기업, 40개 준정부기관 및 178개 공공기관을 대상으로 2017년부터 2022년까지 5년간 데이터를 분석 대상으로 한다. 재임 기간이 6개월 미만 기관장은 결과의 신뢰성 제고를 위해 분석 대상에서 제외하였다. 기관과 기관장 관련 자료는 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)을 사용하여 수집하였다. 추가로 기관장 관련 자료는 각 공공기관 홈페이지, 포털 사이트·기사·인물 검색 등을 활용 및 수집하고, 국회 관련 자료는 국회홈페이지, 중앙선거관리위원회 선거 통계 시스템 등을 활용하여 자료를 수집 및 분석하였다.

2. 연구방법론 : 패널회귀 분석

회귀분석은 독립변수의 변화에 따른 종속변수의 변화를 살펴보고 변수 간 인과관계를 파악하는 방법론이다. 본 연구에서는 횡단면과 시계열적 자료가 합쳐진 패널자료를 사용하며 하우스만 검정(Hausman test)의시행 결과에 따라 고정 효과모형과 확률효과 모형 중 알맞은 모형을 추정한다. 고정 효과모형은 패널의 개체별 상수항이 서로 다르면서 고정되어있는 것을 가정하며 이는 기울기가 모든 개체에 대해서 같지만, 상수항이 개체 별로 다르다는 것을 가정하고 있다(민인식 외, 2013). 따라서고정 효과모형은 시간의 변화에 따라 달라지는 변수 간 영향을 분석하며 개체 내에서의 관계를 분석하는 모형이다. 확률효과모형은 상수항을 확률변수로 간주한다. 개체 간의 차이가 종속변수에 영향을 미칠 것으로 가정하며 이러한 효과가 확률적일 때 적용할 수 있다. 본 연구에서는 종속변수별로 브루쉬-페이건 검정(Breusch-Pagan test)과 하우스만 검정

(Hausman test)을 시행하고, 그 결과에 따라 고정 효과모형과 확률효과 모형 중 알맞은 모형으로 연구를 진행한다. 본 연구에서는 패널 회귀분 석을 위해 STATA17을 이용한다.

제 5 장 분석결과

제 1 절 기술통계 분석

본 연구는 기관장의 출신배경이 정부지원금과 어떠한 상관관계가 있는지를 살펴보고 있다. 패널 회귀분석을 진행하기에 앞서 본 연구의 기술 통계량을 분석해 본 결과는 [표5-1]과 같다.

<표 5-1 주요 변수별 기술 통계량>

	구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값	왜도	첨도
	관료재직 경력	0.423	0.494	0.000	1.000	0.311	1.096
독립	정치 경력	0.141	0.348	0.000	1.000	2.065	5.262
변수	공공기관 경력	0.728	0.445	0.000	1.000	-1.026	2.054
	주무부처 경력	0.312	0.463	0.000	1.000	0.812	1.659
	출연금*	6.340	5.270	0.000	15.565	-0.277	1.271
종속	출자금*	0.413	2.224	0.000	15.136	5.327	30.017
변수	보조금*	4.811	5.022	0.000	16.631	0.214	1.297
	합계*	10.319	1.765	0.000	16.631	-0.234	5.645
	성별	1.111	0.315	1.000	2.000	2.472	7.108
통제	나이	3.815	0.867	1.000	5.000	-0.293	2.599
변수	학력	1.889	0.314	1.000	2.000	-2.478	7.142
(기관장)	내부출신	0.203	0.402	0.000	1.000	1.476	3.178
	연임	0.031	0.173	0.000	1.000	5.430	30.481

	구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값	왜도	첨도
통제	기관유형	4.514	0.823	1.000	5.000	-2.151	7.859
변수	기관나이	25.979	21.818	1.000	117.000	1.899	7.396
(기관)	기관현원*	5.798	1.329	0.693	10.389	0.716	3.257
 통제	집권여당	0.027	0.162	0.000	1.000	5.831	35.005
변수 (구히)	주관 상임위원회	0.021	0.145	0.000	1.000	6.617	44.787
	예결산 위원회	0.014	0.119	0.000	1.000	8.133	67.145

^{*} n=1,590, 로그: *

정규성 항목 중 왜도와 첨도를 통해 파악하였다. 왜도는 자료의 대칭성 정도를 나타낸 것으로 평균에 대한 대칭적 정규분포와는 달리 양의 왜도는 자료가 평균 좌측에 몰려있고, 음의 왜도는 평균의 우측에 몰려 있어 평균에 대한 비대칭적 분포를 이룬다(김대업, 2008). 첨도는 정규분 포곡선의 분포 중간이나 꼬리에 있는 점수 비율의 상대 정도를 의미한다. 음의 왜도는 꼬리에 너무 많은 사례가 몰려있거나 중간에 적은 사례가 있는 경우를 말하며, 반대로 양의 첨도는 자료가 평균 부근에 많이몰려 있는 것을 말한다(배병렬, 2011). 왜도는 절대값 2 이상, 첨도는 절대값 7 이상일 경우 자료 정규성에 문제가 있는 것으로 판단한다. 이 연구의 응답 자료 정규성 검토 결과 일변량 정규성 가정에는 왜도의 경우에 -2.478~8.133, 첨도의 경우에 7.142~67.145로 문제가 없는 것으로 나타났다.

1. 종속변수

본 연구에서는 기관장 개인 특성 중 출신배경과 관련된 관료 재직경력, 정치인 재직경력, 공공기관 재직경력 및 주무 부처 재직경력과 정부지원금에 어떠한 상관관계가 있는지 살펴보고 있다. 패널 회귀분석을 진행 전 본 연구의 종속변수 기술 통계량은 [표5-2]와 같다.

<표 5-2 기관유형별 정부지원금 유형별 기술 통계량>

(단위 : 백만 원)

	フリ	ネコル	정부	정부	정부	정부지원금
	구분	측정값	출연금	출자금	보조금	합계
		평균	_	19,606	4,870	24,476
	시장형	표준편차	_	30,936	6,193	29,428
77	/\\^\\\^\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\	왜도	_	1.152	1.169	1.049
공 기		첨도	_	2.770	3.126	2.745
기 업		평균	_	420,744	47,297	468,041
日	· 준시장형	표준편차	_	885,210	104,720	911,588
	T 시경영	왜도	_	2.368	2.401	2.370
		첨도	_	7.854	7.453	8.034
		평균	126,910	_	55,729	182,638
マ	기금관리형	표준편차	225,932	_	69,563	209,650
준 건	710113	왜도	1.196	_	1.862	0.950
정 부		첨도	2.488	_	6.999	2.232
기		평균	230,196	277	225,671	456,144
기 관	이타기체처	표준편차	779,909	2,302	1,254,185	1,458,857
7.	위탁집행형	왜도	5.378	8.495	9.023	6.205
		첨도	32.602	74.465	95.094	51.426
		평균	31,003	6,969	10,224	48,196
حا اد] 고고기코	표준편차	55,512	93,142	32,505	107,916
110	ト 공공기관	왜도	5.093	16.975	7.579	10.819
		첨도	52.140	325.491	75.959	168.225

공기업 중 정부출연금을 수령 하는 기관은 없는 것으로 나타났다. 준 정부기관 중 기금관리형 기관은 정부 출자금을 지원받지 않는 것으로 나 타났다.

시장형 공기업의 왜도²⁾ 값은 1.049~1.169로 0보다 크고, 0에 가까워오른쪽 꼬리가 긴 분포와 좌우대칭에 가깝게 나타났다. 첨도³⁾ 값은 2.745~2.770으로 3보다 작아 분포의 꼬리가 정규분포보다 두껍지 않은 것으로 나타났다. 준시장형 공기업의 왜도 값은 2.368~2.401로 0보다 크고, 0보다 크고, 0에 가까워오른쪽 꼬리가 긴 분포와 좌우대칭에 가깝게나타났다. 첨도 값은 7.453~8.034로 3보다 크게 나타나 정규분포보다 두껍게 나타났다. 기금관리형 준정부기관의 왜도 값은 0.950~1.862로 0보다 크고, 0에 가까워오른쪽 꼬리가 긴 분포와 좌우대칭에 가깝게나타났다. 첨도 값은 2.2232~6.999로 3보다 작거나 가까워 분포의 꼬리가 정규분포보다 두껍지 않은 것으로 나타났다. 위탁집행형 준정부기관의 왜도 값은 5.378~9.023으로 0보다 크고, 0에서 멀어 비대칭성이 크다. 첨도 값은 32.602~95.094로 분포의 꼬리가정규분포보다두껍게나타났다. 기타 공공기관 왜도 값은 5.093~16.975로 0보다 크고, 0에서 멀어 비대칭성이 크다. 첨도 값은 52.140~325.491까지 폭넓게나타나며 분포의 꼬리가 정규분포보다 두껍게 나타났다.

²⁾ 왜도의 값이 0보다 크며 오른쪽 꼬리가 긴 분포이고, 0보다 작으면 왼쪽 꼬리가 긴 분포의 영향을 가진다. 왜도가 0에 가까울수록 좌우대칭에 가까워지고 0에서 멀수록 비대칭성이 커진다.

³⁾ 첨도는 분포의 봉우리가 얼마나 뾰족한지를 나타내는 측도이다. 정규분포의 첨도는 3이므로 3보다 크면 분포의 꼬리가 두껍다는 것을 의미한다.

(1) 정부지원금 현황

연도별 정부지원금 현황은 [표5-3]과 같다.



<표 5-3 연도별 정부지원금 현황>

(단위 : 억 원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
출연금	204,816	190,529	202,087	234,677	259,876	285,407
출자금	49,823	33,031	52,981	78,442	78,020	74,766
보조금	117,382	123,428	139,946	202,634	349,322	226,283
합계	372,021	346,988	395,014	515,753	687,218	586,457

정부지원금은 코로나 기간인 2020년 전년 대비 30.6%p, 2021년 전년 대비 33.2%p로 큰 폭으로 증가하는 경향을 보였다. 2017년 정부지원금은 전년 대비 $\triangle 6.7$ %p 감소하였으나, 정권 교체 이후 큰 정부를 지향하는 정부 기조 변화에 따라 2019년 전년 대비 13.8%p 증가하였다. 정부지원금 증가는 코로나 기간과 큰 정부를 지향하는 문재인 정부 기조에 따른 정부의 재정 증가에 따른 요인으로도 분석할 수 있다. 2022년 코로나 안정기 이후 정부지원금은 전년 대비 14.7%p 감소, 이는 코로나 안정기에 따라 정부 재정 역할이 감소함을 유추할 수 있다.

(2) 기관유형별 정부지원금 현황연도별 기관유형별 정부지원금 현황은 [표5-4]와 같다.

<표 5-4 연도별 기관유형별 정부지원금 합계 현황>



(단위 : 억 원)

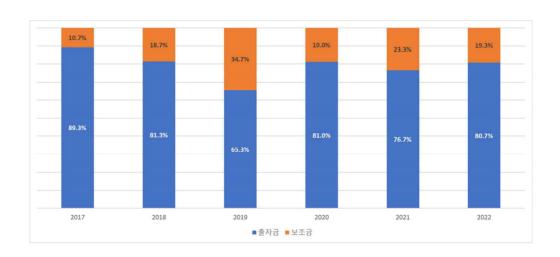
구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
ਤ ਤ <u>ੀ</u> ਨੀ	시장형	986	574	514	485	900	946
공기업	준시장형	37,498	35,377	51,561	56,901	68,687	72,925
준정부 기관	기금관리형	5,602	6,565	6,500	7,026	9,629	8,512
	위탁집행형	252,397	241,754	265,500	352,080	513,190	409,481
기타	공공기관	75,539	62,718	70,939	99,261	94,811	94,594

시장형 공기업의 정부지원금은 2018년 전년 대비 △41.8%p, 2019년 전년 대비 △10.4%p, 2020년 전년 대비 △5.8%p 감소 추세였다가 코로나 기간 중인 2021년 전년 대비 85.8%p 증가하였다. 이는 한국석유공사와 한국공항공사의 정부 보조금 증가에 기인한 것으로 보인다. 준시장형 공기업의 정부지원금은 2018년 전년 대비 △5.7%p 감소하였다가 새 정부 출범에 따른 정책 기조 변경에 따른 재정 확대 정책 등으로 인하여 2019년 전년 대비 45.7%p 증가하였다. 이후 코로나 기간 중인 2020년 전년 대비 10.4%p, 2021년 20.7%p로 증가하였고, 2022년은 전년 대비

6.2%p로 증가 폭이 둔화했다. 기금관리형 준정부기관은 2018년 전년 대 비 17.2%p 증가하였다. 이는 근로복지공단 출연금 증가에 따른 것으로 보인다. 2019년 전년 대비 △1.0%p, 2020년 전년 대비 8.1%p 감소 및 증 가 폭을 보였으며, 이는 새 정부 출범 및 코로나 기간 중 다른 공공기관 변화폭 대비 크지 않은 것을 볼 수 있다. 2021년은 전년 대비 37.0%p 증 가하였다. 이는 서울올림픽기념국민체육진흥공단 정부 보조금이 전년 대 비 176.0%p 증가하는 데 따른 것으로 보인다. 위탁집행형 준정부기관은 2018년 전년 대비 4.2%p 감소하였다가 새 정부 출범 이후 9.8%p, 2020 년 전년 대비 32.6%p, 2021년 45.8%p로 새 정부 출범 및 코로나 기간 중 다른 공공기관 대비 가장 큰 폭의 증가세를 보였다. 이는 국민건강보 험공단 및 소상공인진흥공단과 같이 코로나 및 경기부양과 관련된 공공 기관의 정부지원금이 확대됨에 따른 것으로 보인다. 기타 공공기관은 2018년 전년 대비 △17.0%p 감소하였다. 2019년은 전년 대비 13.1%p, 2020년 39.9%p 증가하였다. 이는 기타 공공기관으로 분류되는 산업은행 정부지원금 증가에 따른 것으로 보인다. 새 정부 출범 및 코로나 기간 중 정부지원금 연평균 증가율은 15.7%p로 나타났다. 이는 큰 정부를 지 향하는 새 정부 정책 기조와 함께 역대 유례없는 장기 팬데믹으로 인한 정부지출 확대에 공공기관의 역할이 증대됨에 따른 것으로 보인다.

(3) 시장형 공기업 정부지원금 현황 연도별 시장형 공기업 정부지원금 현황은 [표5-5]와 같다.

<표 5-5 연도별 시장형 공기업 정부지원금 현황>



(단위 : 억 원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	소계
출자금	880	467	336	393	690	763	3,529
보조금	106	107	179	92	210	183	877
합계	986	574	514	485	900	946	4,406

연도별 시장형 공기업 출자금은 2019년까지 감소 추세였으나, 2020년 이후 한국석유공사 출자금 증가에 따른 출자금은 증가추세로 전환되었다. 보조금은 2019년 전년 대비 66.3%p 증가하였다가 2020년 △48.5%p 감소하였다. 이후 한국공항공사 및 한국석유공사 보조금 증가로 전년 대비 128.3%p 증가하였다. 이는 코로나 기간 중 공기업을 통한 정부지출과 상관관계가 있는 것으로 추정된다.

(4) 준시장형 공기업 정부지원금 현황연도별 준시장형 공기업 정부지원금 현황은 [표5-6]과 같다.

<표 5-6 연도별 준시장형 공기업 정부지원금 현황>



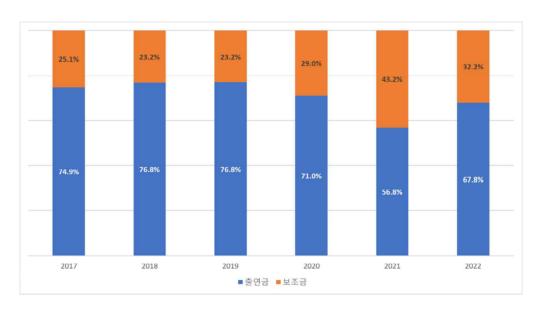
(단위: 억원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	소계
출연금	33,042	30,664	46,383	51,037	62,933	66,253	290,313
보조금	4,456	4,712	5,178	5,864	5,754	6,672	32,635
합계	37,498	35,377	51,561	56,901	68,687	72,925	322,948

연도별 준시장형 공기업 출자금은 2018년 전년 대비 △7.2%p 감소하였다가 2019년 이후 꾸준히 증가추세를 보였다. 연도별 준시장형 공기업보조금은 2017년 이후 꾸준히 증가추세를 보이다가 2021년 전년 대비 △1.9%p 감소하였다. 이는 2019년 및 2020년 확대된 증가 폭에 따른 기저효과로 풀이된다. 준시장형 공기업의 정부지원금 역시 코로나 기간 중공기업을 통한 정부지출과 상관관계가 있는 것으로 추정된다.

(5) 기금관리형 준정부기관 정부지원금 현황 연도별 기금관리형 준정부기관 정부지원금 현황은 [표5-7]과 같다.

<표 5-7 연도별 기금관리형 준정부기관 정부지원금 현황>



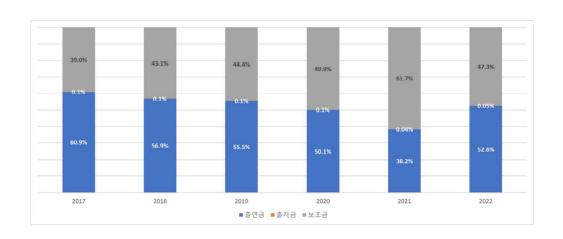
(단위 : 억 원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	소계
출연금	4,194	5,039	4,992	4,986	5,472	5,775	30,458
보조금	1,408	1,525	1,507	2,040	4,158	2,736	13,375
합계	5,602	6,565	6,500	7,026	9,629	8,512	43,833

연도별 기금관리형 준정부기관 출연금은 2018년 전년 대비 20.2%p 증가 이후 연평균 3.6%p 증가율을 나타내고 있다. 기금관리형 준정부기관 보조금은 2018년 전년 대비 8.3%p 증가 이후 2020년 전년 대비 35.3%p, 2021년 전년 대비 103.8%p 증가하였다. 기금관리형 준정부기관 중 서울 올림픽기념국민체육진흥공단 보조금이 2020년 전년 대비 43.7%p, 2021년 전년 대비 176.0%p 증가에 따른 요인으로 분석된다.

(6) 위탁집행형 준정부기관 정부지원금 현황 연도별 위탁집행형 준정부기관 정부지원금 현황은 [표5-8]과 같다.

<표 5-8 연도별 위탁집행형 준정부기관 정부지원금 현황>



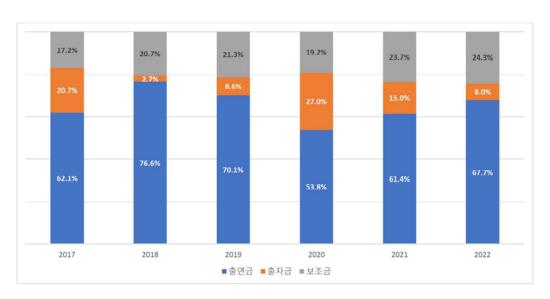
(단위 : 억 원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	소계
출연금	153,692	137,465	147,392	176,307	196,237	215,583	1,026,676
출자금	282	200	150	203	200	200	1,235
보조금	98,423	104,089	117,959	175,570	316,753	193,697	1,006,492
합계	252,397	241,754	265,500	352,080	513,190	409,481	2,034,402

연도별 위탁집행형 준정부기관 보조금은 2019년 전년 대비 13.3%p, 2020년 전년 대비 48.8%p, 2021년 전년 대비 80.4%p로 가파른 증가세를 보이다가 2022년 전년 대비 △38.8%p로 내림세를 보인다. 이는 새 정부출범 초기 건강보험 대상 확대에 따른 국민건강보험 공단 지출 증가와 코로나 기간 중 의료비 지원 및 경기 활성화를 위한 소상공인시장진흥공단 등에 대한 정부지원금 확대에 따른 것으로 분석된다.

(7) 기타 공공기관 정부지원금 현황연도별 기타 공공기관 정부지원금 현황은 [표5-9]와 같다.

<표 5-9 연도별 기타 공공기관 정부지원금 현황>



(단위 : 억 원)

						\	1
구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	소계
출연금	46,930	48,025	49,703	53,384	58,167	64,049	320,258
출자금	15,619	1,700	6,112	26,809	14,196	7,550	71,987
보조금	12,990	12,994	15,124	19,068	22,447	22,995	105,618
합계	75,539	62,718	70,939	99,261	94,811	94,594	497,862

연도별 기타 공공기관 정부지원금은 2018년 전년 대비 △18.0%p 감소이후 2019년 전년 대비 13.1%p 2020년 전년 대비 39.9%p 증가하였다. 기타 공공기관 출자금은 2019년 전년 대비 259.5%p, 2020년 전년 대비 338.7%p로 증가하였다. 이는 한국수출입은행과 한국산업은행에 대한 정부 출자금이 증가함에 따라 기인한 것으로 분석된다.

2. 독립변수 : 기관장 출신배경

기관장 출신배경을 공공기관 유형별로 나누어 살펴보면 [표5-10]과 같다.

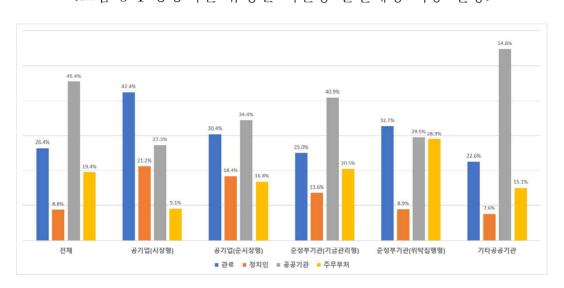
<표 5-10 공공기관 유형별 기관장 출신배경 현황>

(단위 : 명, %)

	구분	관	료	정치	치인	공공	기관	주무	부처	소	<u></u> .계
T		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
공기업	시장형	14	42.4	7	21.2	9	27.3	3	9.1	33	100.0
o / I Н	준시장형	38	30.4	23	18.4	43	34.4	21	16.8	125	100.0
준정부	기금관리형	11	25.0	6	13.6	18	40.9	9	20.5	44	100.0
기관	위탁집행형	258	32.7	70	8.9	233	29.5	228	28.9	789	100.0
기타	공공기관	352	22.6	118	7.6	855	54.8	235	15.1	1,560	100.0
7	합계	673	26.4	224	8.8	1,158	45.4	496	19.4	2,551	100.0

기관장 출신배경은 공공기관 출신 비율이 45.4%로 가장 높고, 관료 26.4%, 주무 부처 19.4%, 정치인 8.8% 비중을 나타내고 있다. 시장형 공기업은 관료 42.4%, 공공기관 27.3%, 정치인 21.2%, 주무 부처 9.1% 비중을 나타내고 있다. 준시장형 공기업은 공공기관 34.4%, 관료 30.4%, 정치인 18.4%, 주무 부처 16.8% 비중을 나타내고 있다. 공기업의 경우관료 출신 비율이 높은 것으로 분석된다. 기금관리형 준정부기관은 공공기관 출신 비중이 40.9% 위탁집행형 준정부기관은 관료 출신 비중이 32.7%로 가장 높은 비중을 나타내고 있다. 특히, 위탁집행형 준정부기관의 경우 주무 부처 출신 비율도 28.9%로 타 공공기관에 비해 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 위탁집행형 준정부기관은 주무 부처에서 소위 '낙하산'이라고 불리는 인사 비중이 높다는 것을 의미한다. 기타 공공기관의 경우 공공기관 출신 비중이 54.8%로 타 공공기관에 비해 높은 비중을 차지고 있다. 이는 기타 공공기관의 경우 전문성이 요구되는 연구

기관과 병원 등이 분류됨에 따라 내부 출신 인사가 많이 기용되는 것으로 분석할 수 있다.



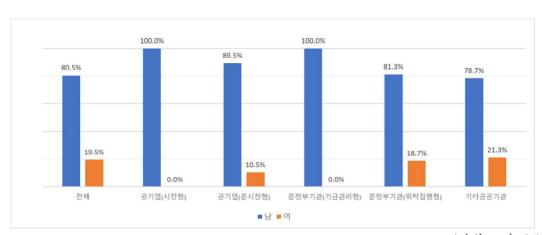
<그림 6-1 공공기관 유형별 기관장 출신배경 비중 현황>

전체 분석 대상으로 살펴보면 공공기관 출신 비율이 45.4%로 가장 높고, 관료 26.4%, 주무 부처 19.4%, 정치인 8.8% 순으로 나타났다. 시장형 공기업은 관료 출신이 42.4%로 가장 높게 나타났고, 정치인 출신이 21.2%로 전체 평균보다 높은 것으로 나타났다. 준시장형 공기업에서는 공공기관 출신이 34.4%로 가장 높게 나타났고, 관료 출신이 30.4%, 정치인 출신이 18.4%로 전체 평균보다 높았다. 기금관리형 준정부기관에서는 공공기관 출신이 40.9%로 가장 높게 나타났고, 주무 부처 출신이 20.5%, 정치인 출신이 13.6%로 전체 평균보다 높은 것으로 확인되었다. 위탁집행형 준정부기관에서는 관료 출신이 32.7%로 가장 높은 것으로 확인되었다. 위탁집행형 준정부기관에서는 관료 출신이 32.7%로 가장 높은 것으로 확인되었다. 기타 공공기관에서는 공공기관 출신이 54.8%로 가장 높았고, 전체평균보다 높은 것으로 확인되었다. 정치인 출신 비중이 공공기관 출신다음으로 높은 22.6%, 주무 부처 출신이 15.1%로 그 뒤를 이었다.

3. 통제변수

1) 기관장 성별

기관유형별 기관장 성별 현황을 살펴보면 [표5-11]과 같다.



<표 5-11 공공기관 유형별 기관장 성별 현황>

(단위 : 명, %)

7	н	L I	<u></u>	Ċ	-	소계	
_	구분			인원	비율	인원	비율
고기어	시장형	7	100.0	_	_	7	0.9
6/1百	공기업 준시장형		89.5	4	10.5	38	4.8
준정부	기금관리형	13	100.0	_	_	13	1.6
기관	기관 위탁집행형		81.3	42	18.7	225	28.2
기타 공공기관		406	78.7	110	21.3	516	64.6
합	643	80.5	156	19.5	799	100.0	

공공기관 기관장 여성 비중은 19.5%로 2020년 공공기관과 민간 기업여성 관리자 비율40인 20.9%와 비슷한 수준으로 나타났다. 시장형 공기업과 기금관리형 준정부기관은 여성기관장 임용 실적이 없고, 여성 기관장 비율이 가장 높은 곳은 기타 공공기관으로 나타났다.

⁴⁾ 뉴스웍스. 2020년 11월 25일. <공공기관·민간기업 여성 관리자 비율 21%>

2) 기관장 나이

기관장 나이 현황을 살펴보면 [표5-12]와 같다.

<표 5-12 공공기관 기관장 나이 현황>

(단위: 명, %)

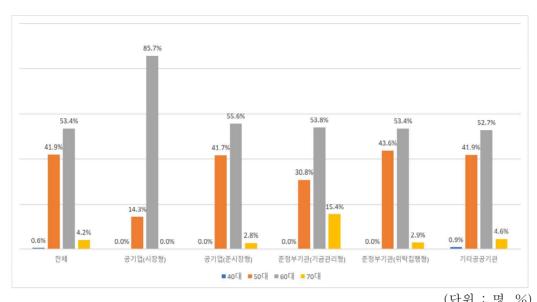
구분	인원	비율
40대	4	0.6
50대	302	41.9
60대	385	53.4
70대	29	4.0
80대	1	0.1
합계	721	100.0

본 연구에서 기관장 나이 분석은 최초 임명 당시 실제 나이 기준으로 분석했다. 기관장 연령별 분포는 60대가 53.4%로 가장 높고, 다음은 50 대가 41.9%의 분포를 보인다. 기관장 평균 나이는 60.8세이며, 재직 당시 최연소 기관장은 47세, 최고령 기관장은 87세였다.

기관유형별 기관장 나이 현황을 살펴보면 [표5-13]과 같다.

시장형 공기업은 60대 85.7%, 50대 14.3%, 40대와 70대 이상은 없는 것으로 분포를 보인다. 준시장형 공기업은 60대가 55.6%로 가장 높은 비중을 보이고, 50대 41.7%, 70대 이상 2.8% 분포를 보인다. 기금관리형 준정부기관은 60대 53.8%, 50대 30.8%, 70대 이상 15.4% 분포를 보인다. 위탁집행형 준정부기관은 60대 53.4%, 50대 43.6%, 70대 이상 2.9% 분포를 보인다. 기타 공공기관은 60대 52.7%, 50대 41.9%, 70대 이상 4.6%, 40대 0.9% 분포를 보인다. 위탁집행형 준정부기관은 50대 비중이 53.6%로 타 공공기관에 비해 기관장 나이가 상대적으로 젊은 편에 속하고, 시장형 공기업은 60대 이상 비중이 85.7%로 타 공공기관에 비해 기관장나이가 상대적으로 고령화된 분포를 보인다.

<표 5-13 공공기관 유형별 기관장 나이 현황>

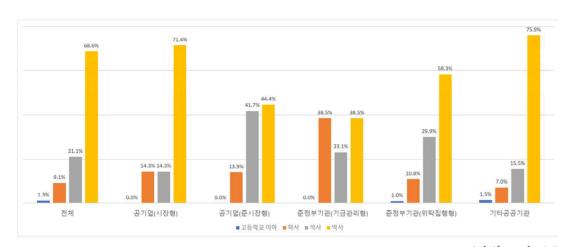


									('	<u> 단위 ·</u>	<u>명, %)</u>
	구분	40	대	50	대	60	대	70대	이상	소	계
	下正	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
고기어	시장형	_	_	1	14.3	6	85.7	_	_	7	100.0
공기업	준시장형	_	_	15	41.7	20	55.6	1	2.8	36	100.0
준정부	기금관리형	_	_	4	30.8	7	53.8	2	15.4	13	100.0
اد (ح	위탁집행형	_	_	89	43.6	109	53.4	6	2.9	204	100.0
기타	공공기관	4	0.9	193	41.9	243	52.7	21	4.6	461	100.0
7	합계	4	0.6	302	41.9	385	53.4	30	4.2	721	100.0

3) 기관장 교육 수준

기관장 교육 수준을 살펴보면 [표5-14]와 같다.

<표 5-14 공공기관 유형별 기관장 교육 수준 현황>



(단위 : 명, %)

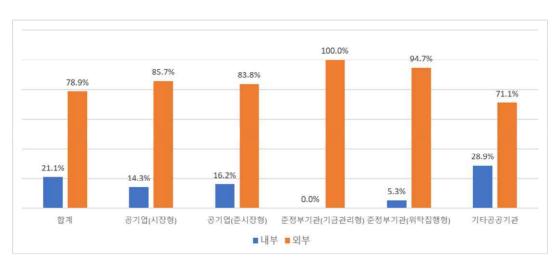
구분		고등 이		학	사	석	사	박	사	소	계
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
공기업	시장형	_	_	1	14.3	1	14.3	5	71.4	7	1.0
6 / [현	준시장형	_	_	5	13.9	15	41.7	16	44.4	36	3.3
준정부	기금관리형	_	_	5	38.5	3	23.1	5	38.5	13	1.0
기관	위탁집행형	2	1.0	22	10.8	61	29.9	119	58.3	204	24.2
기타	공공기관	7	1.5	32	7.0	71	15.5	347	75.9	457	70.5
7	합계	9	1.3	65	9.07	151	21.1	492	68.6	717	100.0

본 연구에서 기관장 교육 수준 분석은 최초 임명 당시 실제 교육 수준으로 분석했다. 기관장 교육 수준은 박사 학위 68.6%, 석사학위 21.1%로 석사학위 이상 소지 비율이 89.7% 분포를 보인다. 시장형 공기업과기타 공공기관 박사 학위 소지 기관장 비율은 10명 중 7명 이상이 박사학위를 소지한 것으로 분포를 보인다.

4) 기관장 내부 승진

기관장 내부 승진 여부를 살펴보면 [표5-15]와 같다.

<표 5-15 공공기관 유형별 기관장 내부 승진 현황>



(단위: 명, %)

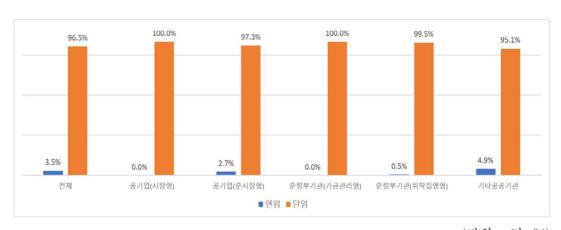
	7.日	내	부	외	부	소	소계	
	구분		비율	인원	비율	인원	비율	
고기어	시장형	1	14.3	6	85.7	7	100.0	
6기법	공기업 준시장형		16.2	31	83.8	37	100.0	
준정부	기금관리형	_	_	13	100.0	13	100.0	
기관	기관 위탁집행형		5.3	196	94.7	207	100.0	
기타 공공기관		140	28.9	345	71.1	485	100.0	
	158	21.1	591	78.9	749	100.0		

본 연구에서 기관장 내부 승진 현황 분석은 최초 임명 당시 내부 승진 여부로 분석했다. 기관장의 내부 승진 비율은 21.1% 분포를 보인다. 연구기관과 병원 등 전문성이 발휘되는 기타 공공공기관은 내부 승진 비율이 28.9%로 공공기관 중 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 반면, 기금관리형 준정부기관의 경우 내부 출신 비율은 0%로 나타났다.

5) 기관장 연임

기관장 연임 여부를 살펴보면 [표5-16]과 같다.

<표 5-16 공공기관 유형별 기관장 연임 현황>



(단위: 명, %)

7.	구분		임	단	임	소	계
十七		인원	비율	인원	비율	인원	비율
공기업	시장형	_	_	7	100.0	7	100.0
중기립 	준시장형	1	2.7	36	97.3	37	100.0
준정부	기금관리형	_	_	13	100.0	13	100.0
기관	기관 위탁집행형		0.5	206	99.5	207	100.0
기타 공공기관		24	4.9	461	95.1	485	100.0
항	26	3.5	723	96.5	749	100.0	

공공기관 기관장의 연임 비율은 3.5%로 낮은 분포를 보인다. 기타 공 공기관을 제외하고는 기관장의 연임 비율은 아주 미미한 수준으로 분석 된다. 매번 정권 교체 때마다 언급되는 대통령-기관장 임기 일치 제도 도입에 검토가 필요할 만한 자료로 분석된다.

6) 기관 유형

주무 부처별 기관 유형과 현황은 [표5-17]과 같다.

<표 5-17 기관유형별 주무 부처별 기관 현황>

(단위 : 개, %)

] 업			준정투	부기관		7]	타	. 2	-2.6
구분	 시경		준시	 장형	기금관		위탁집	집행형	공공	기관	소계	비율
_	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	소계	비율
과학기술정보통신부							9	17.3	43	82.7	52	100.0
국무조정실									26	100.0	26	100.0
문화체육관광부					2	7.7	3	11.5	21	80.8	26	100.0
보건복지부					1	4.0	8	32.0	16	64.0	25	100.0
교육부							2	10.5	17	89.5	19	100.0
산업통상자원부	2	11.1	1	5.6			11	61.1	4	22.2	18	100.0
해양수산부			2	16.7			4	33.3	6	50.0	12	100.0
국토교통부	1	8.3	6	50.0			4	33.3	1	8.3	12	100.0
농림축산식품부			1	9.1			5	45.5	5	45.5	11	100.0
고용노동부					1	10.0	4	40.0	5	50.0	10	100.0
중소벤처기업부							3	42.9	4	57.1	7	100.0
환경부			1	14.3			4	57.1	2	28.6	7	100.0
여성가족부							3	60.0	2	40.0	5	100.0
산림청							3	75.0	1	25.0	4	100.0
- 특허청							1	25.0	3	75.0	4	100.0
식품의약품안전처							1	25.0	3	75.0	4	100.0
원자력안전위원회									3	100.0	3	100.0
법무부									3	100.0	3	100.0
국방부									3	100.0	3	100.0
기획재정부							1	50.0	1	50.0	2	100.0
공정거래위원회							1	50.0	1	50.0	2	100.0
금융위원회							1	50.0	1	50.0	2	100.0
국가보훈처							2	100.0			2	100.0
외교부							1	50.0	1	50.0	2	100.0
기상청							1	50.0	1	50.0	2	100.0
방송통신위원회			1	50.0			1	50.0			2	100.0
행정안전부									2	100.0	2	100.0
통일부									1	100.0	1	100.0
경찰청							1	100.0			1	100.0
농촌진흥청							1	100.0			1	100.0
문화재청									1	100.0	1	100.0
소방청							1	100.0			1	100.0
방위사업청									1	100.0	1	100.0
합계	3	1.1	12	4.4	4	1.5	76	27.8	178	65.2	273	100.0

7) 기관 나이

기관유형별 공공기관 나이 현황은 [표5-18]과 같다.

<표 5-18 공공기관 유형별 기관장 연임 현황>

(단위 : 명, %)

분	N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
시장형	3	20	43	33.3	11.9
준시장형	12	8	72	33.2	25.5
기금관리형	4	12	35	26.8	10.4
위탁집행형	76	3	68	23.4	15.5
?공기관	178	2	117	30	24
합계			117	28.3	21.9
	시장형 준시장형 기금관리형 위탁집행형 '공기관	시장형 3 준시장형 12 기금관리형 4 위탁집행형 76 '공기관 178	시장형 3 20 준시장형 12 8 기금관리형 4 12 위탁집행형 76 3 '공기관 178 2	시장형 3 20 43 준시장형 12 8 72 기금관리형 4 12 35 위탁집행형 76 3 68 '공기관 178 2 117	시장형 3 20 43 33.3 준시장형 12 8 72 33.2 기금관리형 4 12 35 26.8 위탁집행형 76 3 68 23.4 '공기관 178 2 117 30

공공기관 기관 나이를 살펴보면 전체 평균은 28.3년이며 최솟값은 2년 최댓값은 117년으로 나타났다. 시장형 공기업이 평균 33.3년으로 가장 오래되었고, 위탁집행형 준정부기관이 23.4년으로 평균 역사가 짧은 것으로 나타났다. 대한적십자사가 117년으로 역사가 가장 오래된 기관으로 나타났고 한국지식재산보호원은 2년으로 가장 최근에 설립된 신생 기관으로 나타났다.

8) 기관 현원

기관유형별 공공기관 현원 현황은 [표5-19]와 같다.

공공기관 전체 인원 평균은 1,065.2명이고 시장형 공기업은 2,144.7명, 준시장형 공기업은 5,378.2명, 기금관리형 준정부기관은 4,931.9명, 위탁집행형 준정부기관은 1,116.2명 기타 공공기관은 647.5명으로 나타났다. 최소인원은 한국등산·트레킹지원센터 39명, 최대인원은 한국철도공사32,508명이다.

<표 5-19 공공기관 유형별 현원 현황>

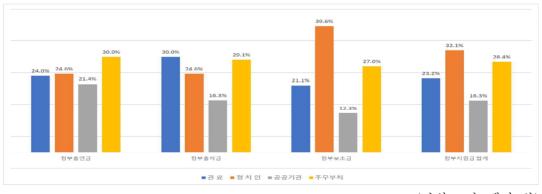
(단위 : 명, %)

						-, -,
구	분	N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
공기업	시장형	3	1,454	2,770	2,144.7	660.4
o / l 拍	준시장형	12	177	32,508	5,378.2	9,196.7
준정부기관	기금관리형	4	220	10,266	4,931.9	4,780.0
世份 十八七	위탁집행형	76	53	16,340	1,116.2	2,211.5
기타 공공기관		178	39	8,400	647.5	1,270.7
합	273	39	32,508	1,065.2	2,691.3	

4. 독립변수-종속변수

기관장 출신배경과 정부지원금 평균 비교
 기관장 출신배경과 정부지원금 평균 비교는 [표5-20]과 같다.

<표 5-20 기관장 출신배경과 정부지원금 평균>



(단위 : 명, 백만 원)

구분	N	정부출연금	정부 출자금	정부 보조금	정부지원금 합계
관료	322	221,727	77,379	247,978	547,083
정치인	94	226,823	63,311	466,044	756,178
공공기관	528	198,052	42,140	144,525	384,717
주무부처	238	277,174	75,047	317,885	670,106

정부출연금은 주무 부처 출신 기관장일 경우 제일 높게 나타났다. 정부 출자금은 관료 출신일 때 가장 높았고, 정부 보조금은 정치인 출신일 경우 제일 높은 비율을 보였다. 정부지원금 합계에서는 정치인이 가장 높은 비율을 보였다.

2) 관료 출신 기관장과 정부지원금 평균 비교 관료 출신 기관장과 정부지원금 평균 비교는 [표5-21]과 같다.

54.0%
49.6%
42.8%
25.5%
전부출연금 정부출자금 정부보조금 정부지원급합계

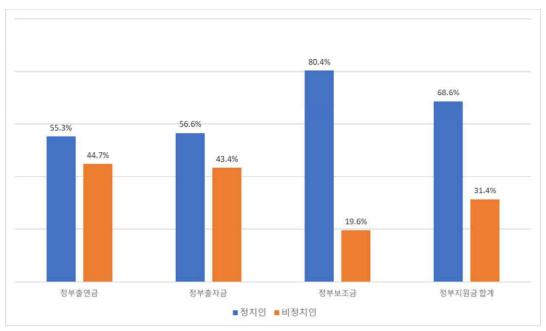
■관료 ■비관료

<표 5-21 관료 출신 기관장과 정부지원금 평균>

(단위 : 명, 백만 원) 구분 Ν 정부출연금 정부 출자금 정부 보조금 정부지원금 합계 322 관료 221,727 77,379 247,978 547,083 비관료 406 163,407 29,041 88,795 281,242

관료 출신 기관장의 경우 관료 출신이 아닌 기관장에 비해 정부출연 금, 정부 출자금 및 정부 보조금에서 상대적으로 높은 비율을 보였다. 3) 정치인 출신 기관장과 정부지원금 평균 비교 정치인 출신 기관장과 정부지원금 평균 비교는 [표5-22]와 같다.

<표 5-22 정치인 출신 기관장과 정부지원금 평균>



(단위 : 명, 백만 원)

구분	N	정부출연금	정부 출자금	정부 보조금	정부지원금 합계
정치인	94	226,823	63,311	466,044	756,178
비정치인	634	183,624	48,510	113,709	345,843

정치인 출신의 경우 정부지원금 평균이 정치인 출신이 아닌 경우 비해 높은 것으로 분석된다. 특히 정부 보조금은 정치인 출신이 정부 보조금 비율이 상대적으로 높은 것으로 분석된다.

4) 공공기관 출신 기관장과 정부지원금 평균 비교 공공기관 출신 기관장과 정부지원금 평균 비교는 [표5-23]과 같다.

54.4% 57.8% 57.8% 53.1% 42.2% 46.9% 46.9% 46.9% 47.2년 합계 항무출연금 정부로고급 정부로고급 정부지원급합계 ■공공기관 ■비공공기관

<표 5-23 공공기관 출신 기관장과 정부지원금 평균>

(단위 : 명, 백만 원)

구분	N	정부출연금	정부 출자금	정부 보조금	정부지원금 합계
공공기관	528	198,052	42,140	144,525	384,717
비공공 기관	200	165,839	72,283	197,951	436,074

공공기관 출신의 경우 정부출연금은 공공기관 출신이 높은 비율을 보였으며, 정부 출자금, 정부 보조금 및 합계금액은 공공기관 출신 기관장이 아닐 때 더 높은 비율을 보였다. 특히 정부 출자금은 공공기관 출신이 아닐 때 배 이상 높은 비율을 보였다.

5) 주무 부처 출신 기관장과 정부지원금 평균 비교는 [표5-24]와 같다.

79.5%

71.5%

65.4%

66.19

34.6%

33.9%

20.5%

20.5%

정부출연금

정부조금

정부지원급합계

<표 5-24 주무 부처 출신 기관장과 정부지원금 평균>

(단위 : 명, 백만 원)

구분	N	정부출연금	정부 출자금	정부 보조금	정부지원금 합계
주무 부처	238	277,174	75,047	317,885	670,106
비주무부처	490	146,473	38,460	82,129	267,061

기관장이 주무 부처 출신일 경우 정부출연금, 정부 출자금, 정부 보조금 및 정부지원금 합계에서 더 높은 비율을 보였다. 위 통계자료로 볼때 주무 부처 출신 기관장의 경우 정부지원금 확보에 유리한 것을 단순하게 분석할 수 있으나, 정확한 상관관계 확인을 위해 통계 분석을 통해실증적으로 분석해 볼 필요가 있다.

제 2 절 상관분석

회귀분석에 앞서 변수 간 관련성과 크기 및 방향을 파악하여 변수 사이 간 존재하는 흐름을 알아보기 위해 상관관계 분석을 시행하였다. 상관관계는 2개 이상의 변수 간에서 한 변수의 변화 정도에 따라 다른 변수의 변화 특성을 방향과 강도의 측면에서 살펴보는 것이다. 상관관계는 -1부터 +1 사이에서 나타나는데, 절댓값 1에 가까울수록 상관관계의 강도가 강하고 부호(+)에 따라 영향력의 방향이 정해진다. 일반적으로 상관관계 분석에서 절댓값 0.2 이하는 그 의미가 작다고 해석하며 0.2부터 0.4 사이에서는 낮은 상관관계가 존재하고, 0.4부터 0.7 수준에서는 다소높은 상관관계, 0.7 이상 0.9 사이에서는 높은 상관관계, 0.9 이상에서는 매우 높은 상관관계가 존재한다(남궁근, 2014). 본 연구에서 종속변수, 독립변수 및 통제변수 간 상관관계 분석 결과는 [표5-25]와 같다.

관료 경력은 출연금(r=-0.090, p=0), 출자금(r=0.061, p=-0.014) 및 보조금(r=0.059, p=-0.018)과 유의한 상관관계가 나타났으나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 관료 경력과 정부지원금 합계금액은 양(+)의 상관관계를 나타냈으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 정치 경력은 출연금(r=-0.05, p=-0.042) 및 보조금(r=0.072, p=-0.004)과 유의한 상관관계가나타났으나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 정치 경력과 출자금 및 정부지원금 합계금액과는 양(+)의 상관관계를 나타냈으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 공공기관 경력은 출연금(r=0.130, p=0), 출자금(r=-0.178, p=0) 및 정부지원금 합계금액(r=-0.075, p=-0.003)과 유의한 상관관계가나타났으나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 공공기관 경력과 출자금은음(-)의 상관관계를 나타냈으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 주무 부처 경력은 출연금(r=-0.045, p=-0.073)과 음(-)의 상관관계를 나타냈으나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 출자금(r=0.063, p=-0.011), 보조금(r=0.049, p=-0.051) 및 정부지원금 합계 금액(r=0.085, p=-0.001)은 유의

한 상관관계가 나타났으나, 상관계수가 매우 작게 나타났다. 통제변수 간 상관관계에서는 집권 여당 출신과 주무 상임위원회 출신(r=0.887, p=0), 집권 여당 출신과 예산결산특별위원회 출신(r=0.727, p=0) 및 주무 상임위원회 출신과 예산결산특별위원회 출신(r=0.747, p=0)에서 높은 상관관계가 나타났다. 변수 간 상관관계는 매우 높은 상관관계인 0.9 이상이 없는 것으로 나타났고, 이에 다중공선성 문제는 존재하지 않는 것으로 판단하였다.

<표 5-25 상관관계 분석 결과>

구분	관료 경력	정치 경력공	공공기관 경력	주무 부처 경력	출연금	출자금	보조금	합계	성별	나이	학력	내부 출신	연임	기관 유형	기관 나이	기관 현원	집권 여당	상임위	예결위
관료 경력	1																		
정치 경력	-0.029 -0.255	1																	
공공기관 경력	_0.455***	-0.049** -0.049	1																
무붜꺙	0.727	-0.160***	-0.486*** 0	1															
출연금	-0.090***	-0.051** -0.042	0.130***	-0.045* -0.073	1														
 출자금	0.061**	0.042 0.038 -0.126	-0.034 -0.17	0.063**	-0.218*** 0	1													
 보조금	0.059**	0.072***	-0.178***	0.049*	-0.664***	-0.002	1												
 합계	-0.018 0.032	-0.004 0.027	-0.075***	-0.051 0.085***	0.370***	·	0.082***	1											
 성별	-0.2 -0.028	-0.281 0.041*	-0.003 0.077***	-0.001 -0.105***	0 -0.045*	0 -0.029	-0.001 -0.008	-0.058**	1										
나이	-0.264 -0.076***	-0.106 0.087***	-0.002 0.094***	-0.073***	-0.073 0.019	-0.251 0.003		-0.021 0.064**	-0.124***	1									
 학력	-0.002 -0.023	-0.001 -0.215***	0.228***	-0.004 0.016	-0.441 0.161***	-0.892 0.028	-0.565 -0.147***	-0.011 0.068***	0.026	-0.079***	1								
- 박 역 	-0.356 -0.274***	0 -0.178***	0.308***	-0.513 -0.222***	0.272***	-0.271 -0.029	0 -0.218***	-0.007 0.03	-0.295 -0.049**	-0.002 -0.080***	0.154***	1							
출신_	0 -0.035	0.043*	0.035	0.013	0 -0.051**	-0.25 0.058**	0.012	-0.232 0.019	-0.049 -0.063**	-0.001 0.139***	0 -0.007	-0.009	1						
연임 기관	-0.164 -0.190***	-0.088 -0.154***	-0.16 0.222***	-0.592 -0.132***	-0.041 0.228***	-0.021	-0.64	-0.453 -0.090***	-0.012 0.078***	0	-0.794	-0.731 0.190***	0.070***	1					
<u>유형</u> 기관	0 -0.113***	0.004	0.084***	0	0.056**	0 0.120***	0 -0.019	0.080***	-0.002	-0.802 0.008	-0.024 -0.022	0.382***	-0.005 0.072***	0.034	1				
나이	0	-0.862	-0.001	0	-0.027	0	-0.437	-0.001	-0.028	-0.744	-0.387	0	-0.004	-0.177	0.4574.44	1			
기관 <u>현원</u>	0.025 -0.321	0.090***	-0.019 -0.449	-0.011 -0.657	0.080***	0	0.154***	0	0	0.011	-0.02 -0.426	0.278***	-0.034 -0.181	0	0.457***	1			
집권 여당	0.014 -0.574	0.412***	-0.081*** -0.001	-0.003 -0.89	-0.051** -0.041	0	-0.002	0.089***	0	0	-0.04 -0.112	-0.084*** -0.001	0	0	0.065***	0	1		
상임위	0.023 -0.36	0.365***	-0.047* -0.064	0.022 -0.371	-0.02 -0.419	0.102***	-0.024	0.109*** 0	0	0	-0.003 -0.899	-0.075*** -0.003	0	-0.001	-0.051	0	0.887***	1	
예결위	0.003 -0.89	0.299***	-0.056** -0.025	-0.025 -0.324	-0.029 -0.246	0.161***	0.016 -0.526	0.081*** -0.001	0.074***	0.105***	0.009 -0.713	-0.061** -0.015	0.131***	-0.095*** 0	0.065*** -0.009	0.057**	0.727***	0.747***	1

다중공선성 여부에 관한 판단을 보완하기 위해 분산 팽창요인(VIF: Variance Inflation Factor) 분석을 시행하였으며 결과는 [표5-26]과 같다.

<표 5-26 주요 변수 특성>

 변수	VIF	1/VIF
관료 경력	2.36	0.423166
정치 경력	1.38	0.727036
공공기관 경력	1.58	0.631485
주무 부처 경력	2.57	0.389015
성별	1.11	0.904376
나이	1.09	0.917534
학력	1.15	0.869916
내부 출신	1.52	0.658733
연임	1.07	0.936877
기관 유형	1.5	0.667636
기관 나이	1.47	0.678116
기관 현원	1.85	0.541993
집권 여당 출신	5.26	0.190126
주무 상임위원회	5.48	0.182625
예산결산특별위원회	2.44	0.410154
Mean	VIF	2.12

VIF 분석은 상관계수가 높은 변수에 의해 추정 계수의 표준오차가 커지는 정도를 측정한다. 일반적으로 VIF 값이 10보다 크면 다중공선성 문제를 의심해야 한다. 위 결과에서는 모든 변수가 기준치(10) 이하이다. 또한, 평균 VIF값이 10보다 큰 변수가 여러 개로 나타나면 변수의 VIF 값이 가장 큰 변수부터 차례로 소거해야 한다. 본 연구에서는 VIF가 10을 넘는 변수가 없는 것으로 나타났고, Mean VIF 값도 1과 크게 차이 나지 않는 것으로 나타나 다중공선성 문제, 즉 소거 대상 변수가 없음을 확인할 수 있다.

제 3 절 패널데이터 분석

1. 패널모형의 설정

패널데이터는 횡단면 단위의 개체단위와 시계열의 시간 단위를 포함하기 때문에, 횡단면 회귀분석(cross-sectional ordinary least squares)에서 문제 될 수 있는 누락 변수(omitted variable)를 줄이고 분석 대상 간의 이질성에 대한 분석을 가능하게 하는 장점이 있다. 또한, 개체단위와 시간 단위의 표본을 이용하기 때문에, 횡단면 회귀분석과 시계열 분석에 비해 많은 자유도(degree of freedom)를 지니므로, 다중 공선성을 줄일 수 있고 모수추정에 효율성을 높일 수 있으며, 시간상으로 변하는 설명변수와 종속변수 변화의 영향을 고려하여 전체 평균적인 개체의 정보를 제공하기 때문에, 횡단면 회귀분석과 시계열 분석에서 제시하지 못하는 변수 간의 특성을 모델에 포함해 분석할 수 있는 장점이 있다(이희연·노승철, 2012).

본 연구에서는 패널자료 분석을 위해 고정 효과(Fixed Effect)와 확률효과 (Random Effect)모형과 함께 합동(Pooled) OLS를 활용하여 모수를 추정한다. 패널 데이터의 구조를 무시한 상태로 OLS 회귀분석을 실시할 때 회귀계수 추정치의 비효율성의 문제가 발생할 수 있다(DiNardo, 1997). OLS가 비록 효율적인 추정치 (efficient estimate)를 도출한다고 하더라도 추정과정에서 발생하는 표준편차가 과소 평가되어 전체 모형의 유의수준이 과대 추정될 가능성이 커진다(Wagner, 2005). 고정 효과모형에서는 시간에 따라 변하지 않는(time-invariant) 개체별 특성을 모형에서 제외하고 일치추정량을 도출하여 기관별로 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity)을 통제할 수 있다(민인식·최필선, 200). 또한 확률효과모형(random effect model)은 개체특성 효과가 독립변수와 상관관계가 없다는 가정을 전제로 표본이 증가하더라도 고정 효과모형처럼 자유도를 잃지 않고 시간의 변화에 상관없이 변수의 영향력을 추정할 수 있는 장점을 가지고 있지만, 이 두 모형은 모두 그룹 간의 이분산성과 시계열 독립성이 존재할 수 있다.

정부지원금 변화를 분석하기 위해 정부지원금 중 정부출연금, 정부 출자금, 정부 보조금 및 정부지원금 합계금액을 종속변수로 사용하였다. 연구주제와 변수 특성을 고려할 때, 모수 추정과정에 큰 영향을 미칠 수 있는 기관별 이질성을 모형에서 반 영하거나 제외할 수 있는 확률효과와 고정 효과를 통해 모수를 추정하는 것이 모형 설정의 오류를 낮추고 효율적인 추정치를 도출하는 데보다 유용하다고 판단된다. 이를 위해 브루쉬-페이건 검정(Breusch-Pagan test, 이하 'BP검정')과 하우스만 검정(Hausman test)를 통해 고정 효과 확률효과 모형의 적합도를 판단하면 [표5-27]과 같다.

< 至 5-27 Breusch-Pagan test, Hausman test>

	Breusch-I	Pagan test	Hausman test		
종속변수	chi2	Prob>chi2	chi2	Prob>chi2	
정부출연금	36.65	0.0000	0.28	0.9909	
정부 출자금	10.71	0.0300	0.20	0.9954	
정부 보조금	60.35	0.0000	0.34	0.9871	
정부지원금 합계	21.09	0.0003	15.71	0.0034	

합동(Pooled) OLS와 확률효과 모형의 적합도를 검정하기 위해 개체효과와 시간-확률효과를 확인하는 BP 검정을 변수별로 시행하였다. 그 결과, P값이 유의수준인 5%보다 작아 귀무가설을 기각, 패널의 개체특성을 고려할 필요가 있는 것으로 나타났다. 합동(Pooled) OLS 모형보다 시간을 고려한 패널 모형이 더 적합한 것으로 나타났다.

개체 또는 시간특성의 효과가 고정적인지 또는 확률적인지를 판단 후 적합한 모델을 결정하기 위해 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였다. 그 결과, 정부지원금 합계금액은 P값(Prob>chi2)이 0.0034로 1% 수준에서 유의하게 나타나 확률효과 모형보다 고정 효과모형이 더 효율적인 모형으로 추정되었다. 정부출연금, 정부출자금 및 정부 보조금은 확률효과가 더 효율적인 모형으로 추정되었다.

2. 패널데이터 분석

1) 정부출연금

기관장의 특성이 정부출연금에 미치는 영향을 분석한 결과는 [표5-28]과 같다.

<표 5-28 기관장의 개인적 특성이 정부출연금에 미치는 영향>

구분	Fixed E	Effect	Random	n Effect		
모델 분석	R-sq=0.	1019	R-sq=0.1019			
	Prob>F=	0.0000	Prob>F	0.0000		
분석 결과	Coef.	P>t	Coef.	P>z		
1. (독립변수) 기관장	개인 특성					
관료 경력	-0.656	0.095*	-0.656	0.094*		
정치 경력	0.542	0.203	0.558	0.187		
공공기관 경력	0.164	0.647	0.173	0.628		
주무 부처 경력	0.707	0.106	0.714	0.102		
2. (통제변수) 기관장						
성별	-0.359	0.402	-0.345	0.418		
나이	0.335	0.028***	0.337	0.026**		
학력	2.055	0.000***	2.064	0.000***		
내부 출신	3.416	0.000***	3.405	0.000***		
연임	-1.781	0.018**	-1.777	0.018**		
3. (통제변수) 기관						
기관 나이	-0.014	0.047**	-0.014	0.049**		
기관 현원	0.114	0.315	0.117	0.297		
4. (통제변수) 기관장 국회의원 경력						
집권 여당 출신	-3.995	0.024**	-4.046	0.022**		
주무 상임위원회	3.890	0.054	3.913	0.052*		
예산결산특별위원회	-0.388	0.813	-0.374	0.819		
상수	0.586	0.664	0.511	0.702		

^{*} p<.1, ** p<.05, *** p<.01

정부출연금을 종속변수로 한 하우스만 검정 결과 P값은 0.9909로 고정 효과모형보다 확률효과 모형이 더 적절하다고 판단할 수 있다. 분석 결과 R-sq값이 0.1019로 약 10.19% 수준에서 종속변수의 변화가 모델에 의해 설명되고 있다. P값 (Prob>F)은 0.000으로, 유의수준(P<0.01)에서 확률효과모형은 분석에 적합한 것으로나타났다.

관료 경력은 유의수준 10%에서 유의한 음(-)의 관계를 보였다. 이는 관료 경력이 없을수록, 정부출연금에 영향을 준다고 판단할 수 있다. 기관장 관련 통제변수중 학력(석사학위 이상)과 내부 출신 여부는 유의수준 1%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다. 기관장 관련 통제변수 중 나이는 5%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였으며, 이는 기관장 성별이 남자일수록 정부출연금에 영향을 준다고 판단할 수 있다. 기관장의 연임 여부, 기관 나이, 국회의원 경력이 있는 기관장의 집권 여당 출신 여부는 5%에서 유의한 음(-)의 상관관계를 보였다. 국회의원 경력이 있는 기관장의 집권 여당 출신 여부는 5%에서 유의한 음(-)의 상관관계를 보였다.

기관장 개인 특성 중 정치, 공공기관과 주무 부처 경력은 정부출연금과 유의미한 값을 도출하지 못하였다.

2) 정부 출자금

기관장의 특성이 정부 출자금에 미치는 영향을 분석한 결과는 [표5-29]와 같다.

<표 5-29 기관장의 개인적 특성이 정부 출자금에 미치는 영향>

구분	Fixed E	Effect	Randon	Random Effect		
	R-sq=0	.1861	R-sq=	0.1862		
모델 분석 분석 결과	Prob>F=	0.0000	Prob>F	`=0.0000		
분석 결과	Coef.	P>t	Coef.	P>z		
1. (독립변수) 기관장	개인 특성					
관료 경력	-0.123	0.439	-0.122	0.444		
정치 경력	-0.096	0.575	-0.124	0.467		
공공기관 경력	0.221	0.128	0.210	0.147		
주무 부처 경력	0.377	0.033**	0.367	0.038**		
2. (통제변수) 기관장						
 성별	0.204	0.238	0.185	0.282		
나이	-0.068	0.274	-0.069	0.259		
학력	0.264	0.131	0.247	0.156		
내부 출신	-0.835	0.000***	-0.820	0.000***		
연임	0.855	0.005***	0.845	0.005***		

구분	Fixed H	Effect	Random Effect		
ㅁ테 보셔	R-sq=0	.1861	R-sq=0.1862		
모델 분석	Prob>F=	0.0000	Prob>F	`=0.0000	
분석 결과	Coef.	P>t	Coef.	P>z	
3. (통제변수) 기관					
기관 나이	-0.003	0.329	-0.003	0.289	
기관 현원	0.738	0.000***	0.730	0.000***	
4. (통제변수) 기관장	국회의원 경력				
집권 여당 출신	-1.327	0.065*	-1.237	0.084*	
주무 상임위원회	-0.972	0.234	-1.018	0.213	
예산결산특별위원회	4.600	0.000***	4.589	0.000***	
상수	-4.346	0.000***	-4.224	0.000***	

^{*} p<.1, ** p<.05, *** p<.01

정부 출자금을 종속변수로 한 하우스만 검정 결과 P값은 0.9954로 고정 효과모형보다 확률효과 모형이 더 적절하다고 판단할 수 있다. 분석 결과 R-sq값이 0.1862로 약 18.62% 수준에서 종속변수의 변화가 모델에 의해 설명되고 있다. P값 (Prob>F)은 0.000으로, 유의수준(P<0.01)에서 확률효과모형은 분석에 적합한 것으로나타났다.

주무 부처 경력은 유의수준 5%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다. 기관장의 주무 부처 경력은, 정부 출자금에 영향을 준다고 판단할 수 있다. 기관장 관련 통제변수 중 내부 출신 여부는 유의수준 1%에서 유의한 음(-)의 관계를 보이고, 연임 여부는 유의수준 1%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다. 기관장이 내부 출신일 경우는 아닌 경우 대비 상대적으로 불리하며, 연임이 정부 출자금 확보에 유리하다는 것을 의미한다. 기관의 현원은 유의수준 1%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다.

기관장 개인 특성 중 관료, 정치 및 공공기관 경력은 정부 출자금과 유의미한 값을 도출하지 못하였다.

3) 정부 보조금

기관장의 특성이 정부 보조금에 미치는 영향을 분석한 결과는 [표5-30]과 같다.

<표 5-30 기관장의 개인적 특성이 정부 보조금에 미치는 영향>

구분	Fixed E	ffect	Random	Effect		
모델 분석 -	R-sq=0.	1211	R-sq=0.1211			
도열 군식	Prob>F=(0.0000	Prob>F=	0.000		
분석 결과	Coef.	P>t	Coef.	P>z		
1. (독립변수) 기관장	개인 특성		_			
관료 경력	-0.482	0.195	-0.480	0.195		
정치 경력	-0.381	0.343	-0.392	0.328		
공공기관 경력	-1.107	0.001***	-1.112	0.001***		
주무 부처 경력	-0.302	0.466	-0.305	0.460		
2. (통제변수) 기관장						
성별	0.093	0.818	0.085	0.833		
나이	-0.254	0.079*	-0.253	0.078^{*}		
학력	-1.447	0.000***	-1.451	0.000***		
내부 출신	-3.116	0.000***	-3.110	0.000***		
연임	0.845	0.235***	0.841	0.236		
3. (통제변수) 기관						
기관 나이	-0.008	0.248***	-0.008	0.242		
기관 현원	0.908	0.000	0.904	0.000***		
4. (통제변수) 기관장 국회의원 경력						
집권 여당 출신	1.185	0.480	1.215	0.467		
주무 상임위원회	0.762	0.690	0.747	0.695		
예산결산특별위원회	-2.146	0.167	-2.153	0.165		
상수	5.053	0.000***	5.090	0.000***		

^{*} p<.1, ** p<.05, *** p<.01

정부 보조금을 종속변수로 한 하우스만 검정 결과 P값은 0.9871로 고정 효과모형보다 확률효과 모형이 더 적절하다고 판단할 수 있다. 분석 결과 R-sq값이 0.1211로 약 12.11% 수준에서 종속변수의 변화가 모델에 의해 설명되고 있다. P값 (Prob>F)은 0.000으로, 유의수준(P<0.01)에서 확률효과모형은 분석에 적합한 것으로나타났다.

공공기관 경력은 유의수준 1%에서 유의한 음(-)의 관계를 보였다. 기관장의 공 공기관경력이 없는 경우 정부 보조금 확보에 상대적으로 불리하다고 해석할 수 있다.

기관장 나이는 유의수준 10%에서 유의한 음(-)의 관계를 보였다. 이는 기관장이어릴수록 정부 보조금 확보에 상대적으로 유리하다고 볼 수 있다. 기관장 학력 및내부 출신 여부는 1%에서 유의한 음(-)의 관계를 보였다. 기관장의 석사학위 여부와 내부 출신 여부는 정부 보조금과 영향이 없는 것으로 해석할 수 있다. 기관의현원은 유의수준 1%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다.

기관장 개인 특성 중 관료, 정치 및 주무 부처 경력은 정부 보조금과 유의미한 값을 도출하지 못하였다.

4) 정부지원금

기관장의 특성이 정부지원금 합계에 미치는 영향을 분석한 결과는 [표5-31]과 같다.

<표 5-31 기관장의 개인적 특성이 정부지원금에 미치는 영향>

구분	Fixed F	Effect	Random Effect			
ㅁ뤰 비서	R-sq=0	.1211	R-sq=0.1989			
모델 분석	Prob>F=	0.0000	Prob>F=0.0000			
분석 결과	Coef.	P>t	Coef.	P>z		
1. (독립변수) 기관장	개인 특성					
관료 경력	-0.441	0.000***	-0.438	0.000***		
정치 경력	-0.050	0.709	-0.020	0.879		
공공기관 경력	-0.299	0.008***	-0.282	0.012**		
주무 부처 경력	0.466	0.001***	0.480	0.001***		

구분	Fixed F	Effect	Randon	n Effect	
ㅁ리 보셔	R-sq=0	.1211	R-sq=0.1989		
모델 분석	Prob>F=	0.0000	Prob>F	0.0000=	
분석 결과	Coef.	P>t	Coef.	P>z	
2. (통제변수) 기관장					
성별	0.133	0.323	0.156	0.247	
나이	0.127	0.008***	0.135	0.005***	
학력	0.496	0.000***	0.518	0.000***	
내부 출신	-0.210	0.077*	-0.229	0.054*	
연임	0.221	0.350	0.231	0.329	
3. (통제변수) 기관					
기관 나이	-0.009	0.000***	-0.009	0.000***	
기관 현원	0.609	0.000***	0.615	0.000***	
4. (통제변수) 기관장	국회의원 경력				
집권 여당 출신	-1.481	0.008***	-1.587	0.004***	
주무 상임위원회	1.467	0.021**	1.518	0.017**	
예산결산특별위원회	0.844	0.103	0.865	0.095*	
상수	5.767	0.000***	5.605	0.000***	

^{*} p<.1, ** p<.05, *** p<.01

정부지원금 합계금액을 종속변수로 한 하우스만 검정 결과 P값은 0.0034로 확률 효과 모형보다 고정 효과모형이 더 적절하다고 판단할 수 있다. 분석 결과 R-sq값이 0.1211로 약 12.11% 수준에서 종속변수의 변화가 모델에 의해 설명되고 있다. P값(Prob>F)은 0.000으로, 유의수준(P<0.01)에서 고정 효과모형은 분석에 적합한 것으로 나타났다.

기관장의 관료 경력은 유의수준 1%에서 유의한 음(-)의 관계를 보였다. 기관장의 관료 경력이 정부지원금 확보에 상대적으로 불리하다고 해석할 수 있다. 반면, 주무 부처 경력은 유의수준 1%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였는데, 상대적으로 주무 부처 경력은 정부지원금을 확보하는 데 유리한 것으로 해석할 수 있다. 공공기관 경력은 유의수준 5%에서 유의한 음(-)의 관계를 보였다. 기관장의 공공기관경력은 아닌 경우 대비 정부지원금 확보에 상대적으로 불리하다고 해석할 수 있다.

기관장 나이와 학력은 유의수준 1%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다. 기관장이 나이가 많을수록 석사학위 이상 학위를 소지하였을 경우 정부지원금 확보에 상대적으로 유리하다고 해석할 수 있다.

기관 나이는 유의수준 1%에서 유의한 음(-)의 관계를 보였다. 이는 신생 기관일 수록 정부지원금 확보에 상대적으로 유리하다고 해석할 수 있다. 기관의 현원은 유 의수준 1%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다.

국회의원 경력을 가진 기관장의 집권 여당 출신 여부는 유의수준 1%에서 유의한음(-)의 관계를 보였다. 이는 집권 여당 출신 기관장일수록 정부지원금 확보에 불리하다고 해석할 수 있다. 반면에 주무 상임위원회 출신 여부는 유의수준 5%, 예산결산특별위원회 출신 여부는 유의수준 10%에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다. 이는주무 상임위원회 출신이면서 예산결산특별위원회 경력이 있을 때 공공기관 정부지원금 확보에 유리하다고 해석할 수 있다.

제 4 절 가설검정과 해석

본 연구는 공공기관을 대상으로 기관장의 특성이 정부지원금에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 것을 목적으로 패널 회귀분석을 진행하였다. 패널 회귀분석 결 과를 독립변수와 종속변수 간 결과로 나누어 살펴보면 [표 5-32]와 같다.

<표 5-32 패널분석 결과 종합>

독립변수	종속변수	모형	Coef.	Std.Err	P값
관료 경력			-0.656	0.392	0.094*
정치 경력	정부 총d 그	확률	0.558	0.423	0.187
공공기관 경력	출연금 (A)	효과	0.173	0.357	0.628
주무 부처 경력	(12)		0.714	0.437	0.102
관료 경력			-0.122	0.159	0.444
정치 경력	정부 출자금 (B)	확률	-0.124	0.171	0.467
공공기관 경력		효과	0.210	0.145	0.147
주무 부처 경력			0.367	0.177	0.038**
관료 경력			-0.480	0.371	0.195
정치 경력	정부	확률	-0.392	0.400	0.328
공공기관 경력	보조금(C)	효과	-1.112	0.338	0.001***
주무 부처 경력			-0.305	0.413	0.460
관료 경력			-0.441	0.124	0.000***
정치 경력	정부	고정	-0.050	0.134	0.709
공공기관 경력	지원금 (A+B+C)	효과	-0.299	0.113	0.008***
주무 부처 경력	(22 25 0)		0.466	0.138	0.001***

^{*} p<.1, ** p<.05, *** p<.01

공공기관 기관장의 관료 경력은 정부출연금에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 관료 경력이 있는 기관장은 정부출연금과 음(-) 영향력이 있다고 분석된다. 주무 부 처 재직경력을 가진 공공기관 기관장은 정부 출자금에 정(+)의 영향력이 있는 것으 로 해석된다. 공공기관 경력이 있는 기관장은 정부 보조금과 음(-)의 영향력이 있는 것으로 분석되었다. 정부지원금 합계금액과 기관장의 관료 경력, 공공기관 경력은음(-)의 영향력이 있는 것으로 해석된다. 주무 부처 재직경력을 가진 공공기관 기관장은 정부지원금 합계금액과 정(+)의 영향력을 가진 것으로 이는 주무 부처 출신기관장은 정부지원금 확보에 있어 영향을 미친것으로 해석할 수 있다. 반면에 정치경력을 가진 공공기관 기관장은 모든 정부지원금과 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

<표 5-33 가설검증 결과>

구분	내용	결과
1	공공기관 기관장의 출신배경은 정부지원금 확보에 영향을 미칠 것이다.	일부 채택
1-1	기관장 관료 재직경력은 정부지원금 확보에 양(+)의 상관성이 있을 것이다.	일부 채택
1-2	기관장 정치인 재직경력은 정부지원금 확보에 양(+)의 상관성이 있을 것이다.	기각
1-3	기관장 공공기관 재직경력은 정부지원금 확보에 양(+)의 상관성이 있을 것이다.	일부 채택
1-4	기관장 주무 부처 재직경력은 정부지원금 확보에 양(+)의 상 관성이 있을 것이다.	일부 채택

제 6 장 결론

제 1 절 연구 결과

본 연구는 패널 회귀분석을 통해 기관장의 출신배경을 관료 재직경력, 정치 경력, 공공기관 경력, 주무 부처 경력으로 분류하여 정부지원금과 상관관계를 분석하였다. 연구는 2022년 기준 총 340개 공공기관 중 시장형 공기업 3개, 준시장형 공기업 12개, 기금관리형 준정부기관 4개, 위탁집행형 준정부기관 75개, 기타 공공기관 174개 총 268개 기관을 대상으로 2017년부터 2022년까지 5개년도의 데이터를 활용하였다.

공공기관 기관장의 출신배경과 정부지원금과의 상관관계 분석을 위해 공공기관 기관장 출신배경을 독립변수로 관료 재직경력, 정치인 재직경력, 공공기관 재직경력 및 주무 부처 재직경력으로 분류하였다. 종속변수인 정부지원금은 직접 지원 성격 이 강한 정부출연금, 정부 출자금, 정부 보조금 및 정부지원금 합계금액을 변수로 활용하였다.

기관장 출신배경에 따른 정부지원금 산술 평균값을 기준으로 진행한 기술통계 분석에서 정부출연금은 주무 부처 출신일 경우, 정부 출자금은 관료 출신, 정부 보 조금은 정치인 출신일 경우 가장 큰 것으로 나타났다.

패널데이터에 대한 분석 결과를 살펴보기 위해 정부출연금, 정부 출자금, 정부보조금 및 정부지원금 합계금액에 대한 BP 검정과 하우스만 검정을 시행하여 검정결과에 따라 적합 모델로 판단하여 분석을 진행하였다. 정부출연금, 정부 출자금 및정부 보조금은 확률효과 모형을 적합 모델로 판단하여 분석을 진행하였다. 정부지원금 합계금액에 대한 분석은 고정 효과모형을 적합 모델로 선택하여 분석을 진행하였다. 정부출연금은 기관장이 관료 경력을 가진 경우 음(-)의 영향력이 있다고 분석되었다. 정부 출자금은 기관장이 주무 부처 재직경력이 있는 경우 정(+)의 영향력이 있는 것으로 분석된다. 정부 보조금은 공공기관 재직경력이 있는 경우 음(-)의 영향력이 있는 경우 점(+)의 영향력이 있는 것으로 분석되었다.

제 2 절 연구의 시사점

공공기관은 민간 기업과 같은 효율적인 조직 운영과 수익 창출뿐만 아니라 정부 기관처럼 공적 업무와 기능을 대신 수행함으로 공익을 실현해야 하는 역할을 가지 고 있다. 공공기관은 정부 정책 수단으로 활용됨과 동시에 효율성과 시장성을 강조 받으면서 정권 교체시기 마다 기관장이 누가 되는지에 대해 이목을 받고 있다.

본 연구는 선행연구와 공백이 길고 그간 선행연구들은 기관장의 정치적 임용 문제와 경영평가, 재무적 성과에 미치는 영향에 치중되었다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 공공기관 기관장의 출신배경에 따라 정부에서 제공하는 정부지원금 결정 과정에 어떠한 영향이 있는지를 분석하였다. 공공기관 기관장의 출신배경은 정부지원금 결정에 있어 주요 결정요인이 되고 있음을확인할 수 있었다. 선행연구에서 역의 인과관계, 공공기관 정부지원금이 기관장의개인적 특성보다 기관장의 임명에 더 큰 영향을 줄 수 있다는 문제를 해결하기 위해 사용한 종속변수를 독립변수보다 1년 이후로 설정하였고, 가능한 많은 통제변수를 포함하여 문제를 완화하고자 노력하였다.

본 연구 대상 기간 2017년부터 2022년까지 5년간 임용된 기관장 출신배경 등을 살펴보면 관료나 주무 부처 출신 비중이 45.8%를 차지하였다. 이에 비해 정권 초기 때마다 불거지는 이른바 낙하산 인사, 전문성 문제에 항상 비난받는 정치인 출신 비중은 8.8%에 불과하였다. 오히려 관료 출신들이 외부의 곱지 않은 시선을 받는 정치권 출신 뒤에서 전문성이 있다고 내세우며 정실인사로 관치인사의 폐단이 존재 하고 있음을 여실히 보여주고 있다. 또한, 소위 쪽지예산이라 불리 우며 예산 시즌 마다 비난받는 국회의원의 예산 이기주의 행태가 정치인 출신 기관장에는 통계적으 로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다.

본 연구가 가지는 시사점 중 하나는 정부 교체시기와 코로나로 인해 정부지원금 총액이 늘었다는 것을 산술적 수치로 확인을 할 수 있었으나 지원금 결정 과정과 근거에 대한 제도적 기반이 부족하다는 것을 확인할 수 있었다. 공공기관 경영정보 공개 사이트인 알리오에서는 정부로부터 지원받은 금액을 정부지원금 분류 체계에 따라 공시하고 있을 뿐 해당 항목이 어떠한 사업목적이나 근거에 기반을 둔 것인지확인은 어려웠다. 공공기관 정부지원금을 단순 투명성을 확보하는 차원에서 세부목적별로 어떻게 활용되고 있는지에 대한 제도적 보완이 필요해 보인다.

출연금은 연평균 6.2% 증가율을 보였으며, 상위 11개 기관이 전체 출연금의 63.6% 비중을 차지했다. 출연금은 국가에서 법령에 근거, 반대급부 없이 금전적으로 행하는 출연을 의미하는데 이는 전체 출연금의 21.5% 비중을 차지한 국가철도공단은 철도 건설사업 증가 등으로 인한 출연금 증가로 그 비중이 높은 것으로 확인되었다.

출자금은 연평균 2.9% 증가율을 보였다. 코로나 기간 중 2019~2020년에는 평균 23.2% 증가율을 보였는데, 상위 9개 기관에서 전체 출연금의 100% 비중을 차지했다. 출자금은 정부가 출자자로 사업 수행 시 필요한 자본에 대한 금전적 급부 행위를 말한다. 한국토지주택공사는 전체 정부 출자금의 42.8% 비중을 차지하였으며, 이는 공공임대주택 사업이 확장됨에 원활한 자본조달을 위해 출자금을 늘렸기 때문으로 분석된다. 한국도로공사도 연평균 15.2% 증가율을 보였으며, 도로 건설 투자비가증가 됨에 따라 출자금 비중을 늘린 것으로 분석된다. 이외 한국산업은행과 한국수출입은행은 코로나 기간 중 전년 대비 각각 71.5%, 95.1% 증가율을 보였는데 이는 코로나 기간 중 정책자금 지원을 위해 공공기관 출자를 늘려 자본조달을 원활하게한 것으로 분석된다.

정부 보조금은 연평균 7.1% 증가율을 보였으며, 코로나 기간 중 연평균 28.2%의 높은 증가율을 보였다. 이는 재정상 원조를 하는 정부보조금 성격 상 코로나 기간 중 정부예산을 공공기관을 통해 신속하게 집행한 것으로 인해 증가한 것으로 분석된다. 코로나로 인한 의료비 증가 등으로 인해 국민건강보험공단은 연평균 13.2%의 증가율을 나타냈고, 전체 정부 보조금에서 국민건강보험공단 지원 비중도 41.8%에 달했다. 코로나 기간 중 영업시간 제한 등으로 인한 소상공인과 전통시장 지원을 직접 지원하기 위한 정책 수단으로 소상공인시장진흥공단에 정부 보조금을 투입하여 정부 보조금 비중이 20.9%로 나타났다. 소상공인시장진흥공단은 코로나 기간 중 65.6%의 평균 증가율을 보였으며, 2022년에는 정부 보조금이 전년 대비 △461.6%로 대폭 감소, 코로나 기간 중 증가한 정부 보조금의 일시적 기저효과로 분석된다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구에서는 기관장 특성을 분류하면서 기관장 개인의 공공과 관련된 출신배경만을 선정해 다양한 출신배경에 대한 특성을 반영하지 못한 한계가 있다. 공공과관련된 특성이 이번 연구에 초점이 있었다면 민간 기업인 출신, 학계 출신 등 다양한 출신배경을 추가로 변수로 선정해 소위 '관맥'이라 불리는 네트워킹과 외부 출신기관장과의 특성을 반영하는 후속 연구는 이번 연구와 다른 시사점을 도출할 수 있을 것으로 생각된다.

통계 분석과 함께 세부 지원금에 대한 특성과 함께 향후 연구에서는 주무 부처 및 해당 공공기관 근무자들을 대상으로 설문조사를 실시하거나 사례연구를 추가하 는 방법으로 연구를 보완한다면 더욱 풍부한 논의가 이루어질 것으로 기대된다.

본 연구에서 공공기관장 인사는 언론에서 질타받고 있는 정치권 출신 낙하산 임용 비중이 그렇게 높지 않았으며, 정부지원금 확보에도 영향을 미치지 않는 것을 발견할 수 있었다. 오히려 관피아로 불리는 관료 출신 인사 비중이 높았으며, 정부지원금 확보에도 유의미한 결과를 도출하였다. 그러나, 정치권 출신 인사보다 관료 출신 인사가 높은 이유에 대한 구체적인 분석을 제시하지 못한 한계가 있었다.

연구의 결과 정부지원금 확보에 기관장 출신배경이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나, 기관장이 기관의 정부지원금 결정에 실제 영향을 준 것인지기관 관행적 특성에 따라 해당 특성을 가진 기관장을 임용한 것인지에 대한 내생성에 관한 연구를 병행하지 못한 한계도 있었다. 본 연구에서 부족한 부분을 보완하여 향후 연구에서는 공공기관 기관장의 다양한 특성이 정부지원금 결정에 어떠한 영향이 있는지를 확인할 수 있는 연구가 이루어지기를 기대한다.

본 연구에서는 정부지원금 중 직접적 지원 성격이 강한 출연금, 출자금 및 보조금에 대해 분석했다. 정부지원금에 대한 각각 성격별 상세 분석과 기관 유형 및 기관 규모와 정부지원금 유형과의 상세연관성에 대해 분석하지 못한 한계를 보였다. 향후 연구에서는 정부지원금 중 특정 정부지원금이 기관 유형과 특성별 어떠한 관계를 보이는지에 대한 후속 연구가 이루어지기를 기대한다.

참 고 문 헌

<단행본>

강윤호·민기·전상경(2015), 현대 지방재정론, 서울 : ㈜박영사

김용학(2004), 사회 연결망 이론, 서울 : ㈜박영사

김준기(2014), 공기업 정책론, 서울 : 문우사.

홍준형(2021), 공기업법, 서울 : ㈜박영사

〈논문〉

- 강영걸. (1998). 최고관리자 교체와 조직성과: 우리나라 상장제조업체의 경우. 경영학연구, 27(2), 363-389.
- 강영걸. (2004). 공기업 지배구조에 대한 평가와 개선방안: 사장(CEO) 임면과 평가를 중심으로. 정책&지식, 제87회, 2-6.
- 강혜진·김진. (2020). 공공기관 기관장의 외부 네트워크 관리 결정요인: 임명과 네트워킹 유형에 따른 차이에 대한 탐색적 연구. 한국사회와 행정연구, 31(1), 85-107.
- 곽영민·최종서. (2011). 최고경영자 교체유형과 이익조정 행태간의 관련성. 회계학 연구, 36(2), 129-184.
- 권오성·박민정. (2009). 정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 47.
- 김다경·엄태호. (2013). 2013 봄; 공공기관 CEO 의 네트워킹 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학보, 47(1), 171-200.
- 김다경. (2011). 공공기관 CEO 의 특성이 정부지원금에 미치는 영향에 관한 연구. 한국정책학회 하계학술발표논문집, 2011, 285-302.
- 김보은. (2017). 공공기관 리더가 지닌 개인적 수준의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향: 공공기관 기관장과 감사 (인)를 중심으로. 정부학연구, 23(1), 153-191.

- 김수연·송경환·이호영. (2017). 공기업 CEO 특성이 사회적 책임활동에 미치는 영향: 내부승진 여부 및 전문성을 중심으로. 경영교육연구, 32(2), 209-243.
- 김영록. (2016). 국고보조사업의 사전 평가제도 도입을 위한 연구: 적격성심사 제도를 중심으로. 의정연구, 22(3), 159-199.
- 김용학. (1999). 사회구조 분석기법으로서의 연결망 분석, 서울대학교 출판부.
- 문성주·이영균. (2020). 공공기관의 지배구조와 경영성과의 관계에 관한 연구. 한국 공공관리학보, 34(2), 119-139.
- 민희철. (2008). 정치적 연결이 공기업 보조금에 미친 효과에 대한 분석. 한국조세연 구원, 재정포럼 제1집, 24-30.
- 배석주. (2016), 국회 예산심사과정에서의 '쪽지예산'에 관한 연구. 한국외국어대학교 대학원 행정학과.
- 설광언. (2005). 자율책임경영을 뒷받침하기 위한 공공기관 지배구조 혁신방안. 한국 개발연구원 주관 공청회 발제자료, 2005, 30.
- 위미우. (2020). 공기업 CEO 의 정치 배경이 정부 보조금 수취에 미치는 영향 (Doctoral dissertation, 한양대학교).
- 유승원·이남령. (2014). 공기업의 지배구조가 사회적 책임활동에 미치는 영향. 경영 연구, 29(3), 267-290.
- 유승원. (2009). 공기업의 지배구조와 경영성과: CEO 와 내부감사인을 중심으로.
- 윤종빈. (2002). 16 대 총선에서 나타난 현직의원의 득표율증감 분석: 지역구활동 효과를 중심으로. 한국정치학회보, 35(4), 129-146.
- 이명석. (2001). 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적. 한국행정학보, 35(4), 139-156.
- 이아영·전성빈·박상수·최종학. (2009). 최고경영자의 교체이유와 내부승진 및 외부영입 최고경영자의 이익조정 수준의 차이. 회계학연구, 34(2), 45-78.
- 이유현·권기헌. (2013). 배출권거래제 도입의 정책형성과정 연구-옹호연합모형 (ACF) 과 사회연결망분석 (SNA) 를 중심으로. 한국정책학회보, 22(3), 1-30.
- 이재은. (2006). 한국 행정학의 조직연구 경향 실증 분석. 한국조직학회보, 3(2), 1-26.

- 이현우. (2011). 국회 상임위원회의 법안 공동발의 연결망 분석: 18 대 문방위 발의 안을 중심으로. 방송통신연구, 99-131.
- 장유미·김영록. (2021). 국고보조금 규모 결정요인 분석: 지방자치단체장의 국회 예산결산특별위원회 네트워크를 중심으로. 지방정부연구, 24(4), 249-272.
- 정광호·김철. (2006). 미국 규제기관의 리스크 관리행태: 불확실성과 정치영향에 따른 제약을 중심으로. 한국조직학회보, 3(2), 27-55.
- 채희원·송재용. (2009). 최고경영진의 인구통계학적 특성이 하이테크 기업의 기술 적 혁신에 미치는 영향. 전략경영연구, 12(2), 83-104.
- 홍형선. (2018). 국회의 지역예산정치에 관한 연구: 합리적 선택 제도주의를 중심으로. 연세대학교 일반대학원 행정학과.
- Agranoff, Robert., and McGuire, Michael. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. Journal of Public Administration Research and Theory, 11(3): 295–326.
- Aldrich, Howard E. (1979). Organizations and Environments. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Baron, D. P. (1991). Majoritarian incentives, pork barrel programs, and procedural control. American Journal of Political Science, 57–90.
- Berry, Feances S., Brower, Ralph S., Choi, SangOk., Goa, Wendy Xinfang., Jang, HeeSoun., Kwon, MyungJung., and Word, Jessica. (2004). Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. Public Administration Review, 64(5): 539–552.
- Boeker, W. Goodstein, J. (1991). Organizational performance and adaptation: Effects of environment and performance on changes in board composition. Academy of Management journal, 34(4), 805–826.
- Faccio, M. (2010). Differences between politically connected and nonconnected firms: A cross country analysis. Financial management, 39(3), 905–928.
- Frederickson, H. G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. PS: Political Science and Politics, 32(4): 701–711.

- Grewal, David Singh. (2008). Network Power: The Social Dynamics of Globalization. Yale University Press.
- Hambrick, D. C., and Mason, P. (1984). Upper Echelons: The Organization as a reflection of its top managers. Academy of Management Review, 9(2): 193–206.
- Keasey, K. and M. Wright (eds.), Corporate Governance: Responsibility, Risks and Remuneration, Chichester: John Wiley and Sons, 1997.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. The American economic review, 64(3), 291–303.
- Lancaster, T. D. (1986). Electoral structures and pork barrel politics. International Political Science Review, 7(1), 67–81.
- Mitchell, J. C. (Ed.). (1969). Social networks in urban situations: analyses of personal relationships in Central African towns. Manchester University Press.
- O'Toole, Laurence J., and Meier, Kenneth J. (1999). Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context. Journal of Public Administration Research and Theory, 9(4): 505–526.
- O'Toole, Laurence J., and Meier, Kenneth J. (2004a). Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks. Public Administration Review, 64(6): 681–693.
- Stiles, P. · Taylor, B.(2001), Boards at Work: How Directors View their Roles and Responsibilities: How Directors View their Roles and Responsibilities, Oxford University Press.
- Williamson, D.(1974), The Economics of Discretionary Behavior, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Williamson, Oliver E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. Administrative Science Quarterly, 36(2): 269–296.

<기타>

기획재정부 : http://www.mosf.go.kr

공공기관 경영정보 공개시시스템(ALIO): http://www.alio.go.kr

Abstract

Government subsidy determinant analysis for public institutions

- corporate governance oriented policies -

Kim Hyun su

Department of Public Enterprise Policy
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The government has been announcing that it will reduce public spending and reform inefficient public institutions daily. However, many of the public institutional reform policies have fallen short of expectations. Even the current administration has faced issues of fairness in personnel matters related to private hiring practices since the early stages of its term. Public institutions face pressure to undergo organizational audits, business restructuring, and management efficiency improvements every time there is a change in administration.

This study aims to examine the relationship between government subsidies to public institutions and corporate governance. This research aims to explore the correlation between the determinants of government subsidies to public institutions and corporate governance, which has been largely unexamined. Through empirical analysis of whether the goals of stakeholders are related to the scale of subsidies, we intend to provide direction for future government subsidy policies. In addition, we also seek to examine the correlation between the increase in public institution spending, the relationship with government subsidies, and the inherent characteristics of public institutions, such as

publicness.

This study aims to analyze the impact of the personal characteristics of public institution managers on government subsidies to the institution. To analyze the impact of the personal characteristics of public institution managers on government subsidies to the institution, we constructed panel data from 2017 to 2022 on whether the manager is a former bureaucrat or politician, whether they are currently employed by the public institution or the responsible government agency, and the total amount of government subsidies, including government grants, contributions, subsidies, and government support.

To analyze the impact of personal characteristics of public institution managers on government subsidies, we first conducted descriptive statistics, correlation analysis, and panel regression analysis. The majority of previous studies related to the characteristics of public institution managers have used gender, age, education level (whether the manager has a master's degree or higher), and internal promotion status as control variables. Control variables related to institutional characteristics included the type of institution, the age of the institution, and the current staffing level of the institution. In addition, we added variables related to parliamentary experience (whether the manager was from the ruling party, served on the responsible standing committee, or the budget and account special committee) to examine the correlation with the parliament.

This study analyzed data from 2017 to 2022 for a total of five years, targeting 15 public enterprises, 40 quasi-governmental institutions, and 178 public institutions out of 350 public institutions that receive government subsidies as of 2022. To improve the reliability of the results, managers with a term of less than 6 months were excluded from the analysis. Institutional and manager-related data were collected using the Public Institution Management Information System (ALIO). In addition, manager-related data were collected and analyzed using various sources such as the websites of each public institution, portal sites, news articles, and personal searches. Parliamentary data were collected and analyzed using sources such as the National Assembly website and the Election Statistics System of the National Election Commission.

The correlation analysis between the dependent variable, independent variables, and control variables in this study showed that bureaucratic career had a significant correlation with appearance fees (r=-0.090, p=0), contribution funds (r=0.061, p=-0.014), and subsidies (r=0.059, p=-0.018), but the correlation coefficients were very small. The bureaucratic career and the total amount of government subsidies showed a positive correlation, but it was not statistically significant. Political careers showed a significant correlation with appearance fees (r=-0.05, p=-0.042) and subsidies (r=0.072, p=-0.004), but the correlation coefficients were very small. Public institution career showed a significant correlation with appearance fees (r=0.130, p=0), contribution funds (r=-0.178, p=0), and the total amount of government subsidies (r=-0.075, p=-0.003), but the correlation coefficients were very small. Public institution careers showed a negative correlation with contribution funds, but it was not statistically significant. Experience in the relevant ministry showed a negative correlation with appearance fees, but the correlation coefficient was very small. Contribution funds (r=0.063, p=-0.011), subsidies (r=0.049, p=-0.051), and the total amount of government subsidies (r=0.085, p=-0.001) showed significant correlations, but the correlation coefficients were very small. In the correlation analysis of control variables, significant high correlations were found between ruling party members and members of the standing committee (r=0.887, p=0), ruling party members and members of the budget accounting special committee (r=0.727, p=0), and members of the standing committee and members of the budget accounting special committee (r=0.747, p=0). The correlation analysis showed that there was no correlation coefficient of 0.9 or higher, indicating that there was no multicollinearity issue. To test the fitness of the pooled OLS and random effects models, the BP test was conducted for entity effects and time-random effects for each variable. As a result, the null hypothesis was rejected because the P-value was less than the significance level of 5%, indicating the need to consider the panel's characteristics. It was found that the panel model that considers time was more appropriate than the pooled OLS model.

To determine whether the effects of individual or time characteristics are fixed or random and to decide on an appropriate model, a Hausman test was conducted. As a result, the total amount of government subsidies was

significantly shown at the 1% level with a P-value (Prob>chi2) of 0.0034, and the fixed effect model was estimated to be more efficient than the random effect model. Government grants, government contributions, and government subsidies were estimated to be more efficient with the random effects model.

The purpose of this study was to analyze the effect of the characteristics of a chief executive officer on government subsidies in public institutions using panel regression analysis. When the panel regression analysis results were examined separately between independent and dependent variables, it was found that the bureaucratic experience of public institution CEOs affected government grants. CEO with bureaucratic experience was analyzed to have a negative impact on government grants. CEO of public institutions with experience working in relevant government departments were interpreted to have a positive impact on government contributions. CEO with experience in public institutions were analyzed to have a negative impact on government subsidies. The total amount of government subsidies was interpreted to have a negative impact on the bureaucratic and public institutional experience of the CEO. CEO of public institutions with experience working in relevant government departments were interpreted to have a positive impact on the total amount of government subsidies, indicating that CEO from relevant government departments influenced securing government subsidies. On the other hand, CEO of public institutions with political experience did not show any significant results concerning all government subsidies.

This study has a differentiation from previous research in that there has been a long gap between previous studies and previous studies have focused on the effects of CEO political appointments, management evaluation, and financial performance. This study analyzed how the background of the CEO of public institutions affects the process of determining government subsidies provided to the government. It was found that the background of the CEO of public institutions is a significant factor in determining government subsidies. In previous studies, to address the issues of reverse causality and the possibility that government subsidies to public institutions may have a greater impact on CEO appointments than their characteristics, the dependent variable used was set one year after the independent variable, and efforts were made to include as

many control variables as possible to alleviate the problem.

The results of the study showed that the background of the CEO has a significant impact on securing government subsidies. However, the study had a limitation in that it did not investigate endogeneity issues, such as whether the CEO influenced the decision-making process for government subsidies, or whether CEO with certain institutional characteristics were appointed due to institutional practices. It is hoped that future studies will address the limitations of this study and investigate how various characteristics of CEO of public institutions affect the process of determining government subsidies.

keywords: CEO of public institution, Political appointment, Government

subsidy, Panel analysis

Student Number: 2022-21088