



### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

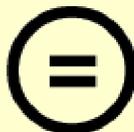
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



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](#) 

정책학박사학위논문

# 공공기관 통제의 선행 요인과 성과 영향

2017년 8월

서울대학교 대학원  
행정학과 정책학 전공  
배관표

# 공공기관 통제의 선행 요인과 성과 영향

지도교수 전 영 한

이 논문을 정책학박사학위논문으로 제출함

2017년 4월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학 전공

배 관 표

배관표의 박사학위논문을 인준함

2017년 6월

위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

부 위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

## 국 문 초 록

준정부조직은 정부의 통제를 받는다. 본 연구는 어떠한 준정부조직이 통제를 많이 받는지, 통제가 늘어나면 준정부조직의 성과는 향상되는지 그리고 준정부조직의 대응에 따라 통제가 준정부조직의 성과에 미치는 영향이 달라질 수 있는지를 한국의 공공기관을 대상으로 살펴봤다.

관료에 대한 정치적 통제 연구에 비해, 준정부조직에 대한 정부의 통제 연구는 많다고 말하기 어렵다. 게다가 ‘통제’를 과정에 대한 ‘감독’과 결과에 대한 ‘평가’로 나눠본다면, 신공공관리 행정개혁이 확산되면서 등장한 여러 연구들은 준정부조직 통제 중에서도 평가에 관한 것이었다. 준정부조직 감독에 관한 연구가 나타나기 시작한 것은 더욱 최근의 일이다. 그런데 준정부조직 감독에 관한 지금까지의 연구들 대부분은 사례 분석 연구들이며, 실증 분석 연구는 찾아보기 힘든 실정이다. 본 연구는 준정부조직 통제 중에서도 감독에 초점을 맞춰 실증 분석을 실시했다.

본 연구는 준정부조직 통제의 과정을 세 단계로 나누고, 각 단계 별로 통제의 수준을 측정했다. 다시 말해 준정부조직이 지켜야 할 기준을 설정하는 ‘기준 설정의 강도’, 기준에서 벗어난 준정부조직의 결정이나 행위가 있는지를 확인하는 ‘문제 확인의 빈도’, 발견된 문제에 대해 준정부조직의 시정 조치를 요구하는 ‘시정 요구의 정도’로 나눠 통제를 측정했다. 그리고 ‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’에서 통제의 선행 변수, 결과 변수, 조절 변수를 가져와 위계적 다중 회귀 분석을 실시했다.

분석 결과를 쟁점 별로 설명하자면 다음과 같다. 첫째, 어떠한 준정부조직이 정부로부터 더 많은 통제를 받는가? 주인-대리인 이론을 적용해 보면 이해 상충과 정보 비대칭이 통제를 늘릴 것이라고 예측할 수 있다. 그리고 주인-대리인 이론을 준정부조직에 맞춰 확장, 적용해보면 평가적 모호성, 공공재정 비율 그리고 대중의 관심이 통제를 늘릴 것이라고 예

측할 수 있다. 분석 결과는 이러한 이론적 예측에서 크게 벗어나지 않는다. 이해 상충, 정보 비대칭, 공공재정 비율, 대중의 관심이 준정부조직 통제의 수준을 증가시켰다. 평가적 모호성의 영향만 통계적으로 확인할 수 없었다. 구체적으로 설명하자면, 이해가 상충하면 정부는 준정부조직이 따라야 할 기준을 더 엄격하게 설정하고 시정 요구를 더 많이 한다. 문제 확인은 정보가 비대칭하면 더 자주 한다. 공공재정 비율이 높거나 대중의 관심이 높으면 정부는 시정 요구를 더 많이 한다. 반대로 말하자면, 기준을 완화하려면 이해를 일치시키면 되고, 문제 확인을 덜 받으려면 정보 비대칭을 줄이면 된다. 시정 요구를 적게 받으려면 이해를 일치시키거나, 재정 자립도를 높이거나, 대중의 관심에서 벗어나면 된다.

둘째, 그렇다면 정부의 통제는 준정부조직의 성과를 향상시킬 수 있는가? 준정부조직을 통제하는 정부는 통제가 준정부조직의 성과를 향상시킬 것이라고 기대하겠지만, 통제를 받는 준정부조직은 정부의 통제가 오히려 자신의 성과를 저하시킬 수 있다고 우려한다. 성과를 여러 차원으로 나눠서 분석한 결과에 따르면, 기존의 기대와 우려 모두 틀린 말이 아니다. 통제는 형평성을 높일 수 있지만 효율성을 낮출 수도 있기 때문이다. 특히 시정 요구를 많이 하면 형평성은 올라갈 수 있지만 문제 확인을 수시로 하면 효율성은 떨어질 수 있다. 형평성과 효율성이 상충 관계에 있음은 잘 알려진 사실이다. 준정부조직은 공공조직의 특성과 민간조직의 특성을 모두 가지는데, 통제를 시장이 아닌 정부가 하여 공공조직의 주된 가치라고 할 수 있는 형평성은 올라가고 민간조직의 주된 가치라고 할 수 있는 효율성은 줄어드는 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

셋째, 그렇다면 준정부조직은 정부의 통제에 어떻게 대응해야 하는가? 조직은 환경의 변화에 전략적으로 대응한다. 준정부조직이 취할 수 있는 여러 가지 전략적 대응 중 관리자 개인 차원의 외부 관리 노력과 대관(對官) 조직 차원의 경계 관리 활동이 통제의 긍정적 성과 영향 또는 부정적 성과 영향을 조절하는지 확인해봤다. 분석 결과, 준정부조직의

대응이 통제의 긍정적 성과 영향을 강화시켜주지는 못하는 것으로 확인됐다. 통제, 특히 시정 요구는 형평성을 높여주는데 외부 관리 노력을 더 많이 하고 경계 관리 활동을 더 많이 한다고 해서 통제가 형평성에 미치는 긍정적 영향이 강화되는 것은 아니었다. 하지만 준정부조직의 대응이 통제의 부정적 성과 영향을 완화시키는 것으로 확인됐다. 통제, 특히 문제 확인이 효율성을 떨어트리는데, 경계 관리 활동은 부정적 영향을 완화시킴을 확인했다. 그리고 외부 관리 노력은 부정적 영향을 완화시키며, 나아가 부정적 영향을 긍정적 영향으로 전환시킴을 확인할 수 있었다.

본 연구는 다양하게 측정된 통제의 수준과 여러 종류의 선행 요인, 여러 종류의 성과 차원과의 인과 관계를 다각적으로 분석하고, 관리자의 외부 관리 노력과 대관 조직의 경계 관리 활동의 조절 효과까지 확인하고 있다. 따라서 본 연구의 분석 결과는 준정부조직을 어떻게 통제해야 할지 고민하는 정부의 조직 정책 결정자와, 통제에 어떻게 대응해야 할지 고민하는 준정부조직 관리자 모두에게 참고가 될 수 있을 것이다. 이외에도 본 연구는 여러 가지 이론적 함의를 갖고 있다. 본 연구는 준정부조직 통제의 수준을 실제로 측정하였으며, 이를 기반으로 실증 분석을 실시하였다. 이로써 본 연구는 통제 연구의 오랜 흐름을 계승한다고 평가할 수 있을 것이다. 아울러 본 연구는 주인-대리인 이론을 준정부조직에 맞춰 확장하여 적용함으로써 준정부조직 통제 수준의 선행 요인을 효과적으로 설명하는 모델의 개발 가능성을 보여주고 있다.

주요어 : 준정부조직, 통제, 감독, 평가, 외부 관리, 경계 관리  
학 번 : 2011-31215

## < 차례 >

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 필요성 .....	1
제2절 연구의 목적 및 내용 .....	3
제3절 연구의 범위 및 대상 .....	8
제4절 연구의 방법 .....	10
제5절 연구의 구성 .....	11
<b>제2장 이론적 배경</b> .....	<b>12</b>
제1절 준정부조직 통제의 개념 .....	12
1. 준정부조직의 개념 .....	12
2. 통제의 개념 .....	23
제2절 한국의 준정부조직 통제: 공공기관 통제 .....	32
1. 공공기관 지정의 의의 .....	32
2. 공공기관 통제의 주체 .....	33
3. 공공기관 통제의 내용 .....	36
제3절 선행 연구의 검토 .....	39
1. 준정부조직 통제 연구의 배경 .....	39
2. 준정부조직 통제 연구의 등장 .....	44
3. 준정부조직 통제 연구의 쟁점 .....	47
4. 준정부조직 통제 연구의 한계 .....	51

<b>제3장 연구의 분석틀과 가설</b>	<b>54</b>
제1절 연구의 분석틀	54
제2절 연구 가설	56
1. 준정부조직 통제의 선행 요인	56
2. 준정부조직 통제의 성과 영향	64
3. 준정부조직 대응의 조절 효과	73
<b>제4장 연구의 설계</b>	<b>76</b>
제1절 연구의 대상	76
제2절 자료의 원천	78
제3절 주요 변수	80
1. 연구 변수	82
2. 선행 변수	85
3. 결과 변수	89
4. 조절 변수	93
5. 통제 변수	94
제4절 연구의 범위와 방법	98
<b>제5장 분석의 결과</b>	<b>99</b>
제1절 선행 요인 분석의 결과	99
1. 상관 관계 분석	99

2. 통제(평균값) 분석	101
3. 통제(개별 값) 분석	102
4. 논의	108
제2절 성과 영향 분석의 결과	113
1. 상관 관계 분석	113
2. 통제(평균값) 분석	115
3. 통제(개별 값) 분석	121
4. 논의	127
제3절 조절 효과 분석의 결과	137
1. 상관 관계 분석	137
2. 통제(평균값) 분석	139
3. 통제(개별 값) 분석	149
4. 논의	162
<b>제6장 결론</b>	<b>165</b>
제1절 연구의 요약	165
제2절 연구의 함의	169
제3절 연구의 한계 및 제언	172
<b>참고문헌</b>	<b>175</b>

## < 표 차례 >

<표-1> 준정부조직의 정의 정리 .....	14
<표-2> 중앙정부 지출의 성장, 1870-1996 (GDP 비율) .....	18
<표-3> 통제의 정의 정리 .....	24
<표-4> Hood et al.(1999: 14; 49-50)의 통제 유형화 .....	26
<표-5> 선행 연구들의 통제의 유형화 용어 정리 .....	26
<표-6> Hood et al.(1999: 14; 49-50) 통제 유형별 단계 .....	29
<표-7> 공공기관 지정 현황, 2007-2016 .....	33
<표-8> 『공공기관의 운영에 관한 법률』의 구성 .....	37
<표-9> 『공공기관의 운영에 관한 법률』의 체계 .....	38
<표-10> 2016년도 공공기관 지정 현황 .....	77
<표-11> 주요 변수의 측정 .....	80
<표-12> 결과 변수의 요인 분석 .....	92
<표-13> 주요 변수의 기술 통계 .....	96
<표-14> 선행 요인 분석의 상관 관계 분석 (1/2) .....	100
<표-15> 선행 요인 분석의 상관 관계 분석 (2/2) .....	100
<표-16> 통제(평균값)에 대한 영향 .....	101
<표-17> 기준 설정 강도에 대한 영향 .....	103
<표-18> 문제 확인 빈도에 대한 영향 .....	105
<표-19> 시정 요구 정도에 대한 영향 .....	107
<표-20> 평가 횟수에 대한 영향 .....	110

<표-21> 평가 지적사항 개수에 대한 영향	111
<표-22> 성과 영향 분석의 상관 관계 분석 (1/2)	114
<표-23> 성과 영향 분석의 상관 관계 분석 (2/2)	114
<표-24> 효과성에 대한 영향 분석(평균값)	115
<표-25> 효율성에 대한 영향 분석(평균값)	117
<표-26> 형평성에 대한 영향 분석(평균값)	118
<표-27> 절차적 가치에 대한 영향 분석(평균값)	120
<표-28> 효과성에 대한 영향 분석(개별 값)	121
<표-29> 효율성에 대한 영향 분석(개별 값)	123
<표-30> 형평성에 대한 영향 분석(개별 값)	125
<표-31> 절차적 가치에 대한 영향 분석(개별 값)	126
<표-32> 절차적 가치(세부)에 대한 영향 분석(개별 값)	129
<표-33> 성과에 대한 도구 변수 영향 분석(개별 값)	131
<표-34> 표본 분할 후 효과성에 대한 영향 분석(평균값)	133
<표-35> 표본 분할 후 효율성에 대한 영향 분석(평균값)	134
<표-36> 표본 분할 후 형평성에 대한 영향 분석(평균값)	135
<표-37> 표본 분할 후 절차적 가치에 대한 영향 분석(평균값)	136
<표-38> 조절 효과 분석의 상관 관계 분석 (1/2)	138
<표-39> 조절 효과 분석의 상관 관계 분석 (2/2)	139
<표-40> 효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석(평균값)	140
<표-41> 효율성에 대한 영향의 조절 효과 분석(평균값)	142
<표-42> 형평성에 대한 영향의 조절 효과 분석(평균값)	146

<표-43> 절차적 가치에 대한 영향의 조절 효과 분석(평균값) -----	148
<표-44> 효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석(개별 값)-----	150
<표-45> 효율성에 대한 영향의 조절 효과 분석(개별 값)-----	153
<표-46> 형평성에 대한 영향의 조절 효과 분석(개별 값)-----	158
<표-47> 절차적 가치에 대한 영향의 조절 효과 분석(개별 값) ----	160
<표-48> 연구 가설별 지지 여부 정리 -----	166

## < 그림 차례 >

<그림-1> 준정부 부문의 확대 .....	15
<그림-2> 준정부조직의 증가 .....	17
<그림-3> 통제의 단계 .....	31
<그림-4> 공공기관 통제의 주체 .....	35
<그림-5> 연구의 분석틀 .....	55
<그림-6> 비선형관계 유형 1 .....	71
<그림-7> 비선형관계 유형 2 .....	71
<그림-8> 비선형관계 유형 3 .....	72
<그림-9> 효율성에 대한 외부 관리 노력의 조절 효과(평균값) ----	144
<그림-10> 효율성에 대한 경계 관리 활동의 조절 효과(평균값) ---	145
<그림-11> 효율성에 대한 외부 관리 노력의 조절 효과(문제 확인 빈도) -	155
<그림-12> 효율성에 대한 경계 관리 활동의 조절 효과(문제 확인 빈도) -	156
<그림-13> 효율성에 대한 경계 관리 활동의 영향의 조절 효과(시정 요구 정도) -	157
<그림-14> 연구 결과의 요약 (가설의 지지여부 정리) .....	167

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 필요성

준정부조직들(quasi-governmental organizations)은 현대 행정에서 핵심적인 역할을 담당한다(Thiel, 2001). 2016년 한국 중앙정부의 예산이 387조원인데, 대표적 준정부조직인 ‘공공기관’의 지출 총액은 603조에 달했다. 2016년 한 해 동안 공공기관이 각급 정부로부터 받은 출연금, 출자금, 보조금의 총액은 65조에 이르렀다.<sup>1)</sup> 이러한 경향은 한국만의 현상이 아니다. 그 범위가 불분명하여 정확한 수치를 알 수는 없지만, 한 조사에 따르면 OECD 국가들에서 준정부조직의 예산과 인력은 정부 예산과 인력의 대략 50% 이상을 차지한다고 알려져 있다(OECD, 2005: 114).

준정부조직은 ‘정부조직이 아니면서 공공조직(public organization)의 고유한 특성을 제도화하고 있는 조직’이라고 정의될 수 있다. 준정부조직은 정부와 시장 사이의 회색 지대(grey zone)에 위치하여(Greve, 1999), 정부조직보다 더 많은 재량(discretion)을 가진다(Pollitt et al., 2004). 준정부조직은 더 많은 재량을 발휘하는 만큼 더 많은 책임성(accountability)을 요구받는다(Jolly, 1983; André 1985; Rhodes, 1994; Payne and Skelcher 1997; Skelcher, 1998; Flinders, 1999; Scott, 2000; Kickert, 2001; Pollit and Bouckaert, 2004; Christensen and Lægveid, 2015). 그러나 책임성 요구가 쉽지 않다. 준정부조직 관리자들이 아무리 ‘방만 경영’을 해도, 정부조직처럼 선거로 책임을 물을 수가 없다. 최병선(1993: 231)은 준정부조직이 바람직한 측면과 바람직하지 못한 측면을 함께 가져 ‘양날의 칼’과 같다고 말했다. Moe(2001: 305)는 준정부조직이 “대안(solution)인지 문제(problem)인지” 묻지 않을 수 없다고 말했다.

준정부조직의 책임성을 어떻게 확보할 수 있을지 많은 연구자들이 고

---

1) 공공기관경영정보시스템(<http://alio.go.kr/>)의 공공기관 수입 및 지출 통계 참조

민해 왔다. 어떠한 연구자는 준정부조직의 책임성에 문제가 있으므로 준정부조직에게 맡겼던 과업을 정부조직이 다시 가져와야 한다고 주장하기도 한다(DiIulio, 2014). 그러나 그러한 주장은 준정부조직 자체를 부정하는 것이라고 말할 수 있다. 구조적 독립성(structural independence)을 유지하면서 준정부조직의 책임성을 확보하려는 다양한 노력들이 있다. 그러한 노력들을 일컬어 통제(control)라고 부른다(Dimock, 1949; Durant, 1995; Koppell, 2003; Lewis, 2003; Pollitt et al., 2004; Walker, Boyne, and Brewer, 2010 등).<sup>2)</sup> 통제는 ‘특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것’이라고 정의할 수 있다(Hood et al., 2004). 정부는 책임성을 확보하기 위해 준정부조직을 통제한다.<sup>3)</sup>

통제에 관한 연구의 역사는 매우 깊다. James Madison(1788)은 “천사가 사람을 통치한다면 외부 통제도 필요 없고 내부 통제도 필요 없을 것이다. … 정부가 정부 자신을 통제할 수 있도록 해야 한다.”라고 말했고,<sup>4)</sup> Woodrow Wilson(1887: 213)은 “나는 큰 권력(power)과 방해받지 않는 재량(discretion)이 책임성(responsibility)의 필수적인 조건이라고 말하고 싶다. 대중은 행정가가 행정을 잘해서 칭찬받을만한지 아닌지 관심을 갖고 봐야 한다.”고 말하며 재량과 책임성 그리고 통제에 대해 이야기하고 있다. 이후 ‘행정 국가(administrative state)’가 등장하면서 행정부의 상대적인 힘이 점점 더 커져가자, 의회 통제에 대한 연구자들의 관심이 확대되었고, 통제에 대한 연구는 지금껏 발전해왔다. 한국에서도

2) 본 연구는 내부(internal) 통제와 외부(external) 통제 중에 외부 통제를 다룬다. 통제는 통제대상자의 입장에서 누가 통제를 하는가에 따라 내부 통제와 외부 통제로 구분될 수 있다. 내부 통제는 통제자와 통제대상자가 일치한다. 그에 반해 외부 통제는 통제자와 통제대상자가 일치하지 않는다. 한편, 구조적 독립성을 인정하지 않는 통제를 ‘손 위의 통제(hands on control)’라고 부른다면, 구조적 독립성을 인정하는 통제는 ‘팔길이 통제(arm’s length control)’라고 부를 수도 있다(Hood et al., 1999; Ashworth, Boyne, and Walker, 2002).

3) 본 연구에서 사용하는 ‘정부’라는 용어는 광의의 정부이다. 행정부만을 의미하지 않고, 행정부뿐만 아니라 입법부나 사법부도 포함한다.

4) Federalist No. 51. Congress.Gov.

<https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#The+FederalistPapers-51> (검색일: 2017년 6월 6일)

‘행정통제론’ 또는 ‘행정책임론’이라는 이름으로 많은 연구자들이 통제의 문제를 다뤘다(가령, 구자용, 1995; 허중경·윤태범·김수신, 2016). 그러나 기존의 통제 연구들은 대부분 관료에 대한 통제를 다룰 뿐, 준정부조직에 대한 통제를 다루고 있지 못하다는 문제가 있다. 준정부조직 통제에 관한 연구가 시작된 것은 그리 오래된 일이 아니다. 준정부조직 통제에 대한 지식은 충분하다고 말하기 어려운 상황이다(Bauhr et al., 2015).

## 제2절 연구의 목적 및 내용

준정부조직 통제에 대한 연구의 목적은 통제를 누구의 입장에서 보는지에 따라 달라질 수 있다.<sup>5)</sup> 통제를 하는 정부의 입장에서 통제는 ‘위로부터의 민주주의(overhead democracy)’를 실현하기 위한 조직 정책(organization policy)의 하나이다. 정부는 통제를 민주적 결정으로 본다. 통제에 대하여 문제제기를 하기보다, 통제가 가능한지 아닌지, 만약 가능하지 않다면 어떻게 해야 통제가 가능한지에 관심을 집중한다. 기존의 관료들에 대한 정치적 통제(political control)에 관한 연구들이 이러한 정부의 관심을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, Moe(1982)는 대통령의 통제가 규제 기관의 성과를 향상시키는지를 살피지 않는다. 대통령의 이데올로기적 특성과 규제 기관의 이데올로기적 특성이 동조하는지를 확인하고 이를 근거로 대통령은 규제 기관을 통제한다고 주장한다.<sup>6)</sup>

그러나 통제를 받는 준정부조직의 입장은 다를 수 있다. 준정부조직에게 정부는 자신의 조직을 둘러싼 정치적 환경(political environment)의 하나이다. 통제는 정치적 환경의 변화로서 불확실성(uncertainty)을 의미

---

5) 후술하겠지만, Moe(2001)는 통제자의 입장을 ‘헌정주의적 관리 패러다임(constitutionalist management paradigm)’이라고 말하고 통제대상자의 입장을 ‘기업가적 관리 패러다임(entrepreneurial management paradigm)’이라고 말한다.

6) Andrews, Boyne, and Walker(2011: i304)는 정치적 통제(political control)를, “조직들은 자신들의 우선순위를 갖고 있는데 이 우선순위가 정권이 변화함에 따라 변화하고, 정치적 기대의 충족 여부를 감시 받고 관리적 행태가 규제 받는 것을 의미할 수 있다”고 말했다. 이 정의에는 통제자의 입장이 반영되어 있다.

한다. 준정부조직에게 통제는 기회(opportunities)가 될 수 있지만 제약(constraints)도 될 수 있다. 준정부조직은 통제가 가능한지 아닌지에 관심을 갖기보다, 자신이 통제를 왜 많이 받는지, 통제가 자신에게 이로운지, 만약 이롭지 않다면 통제에 어떻게 대응해야 좋을지를 고민한다.

본 연구는 정부가 아닌 준정부조직의 입장에서 통제를 분석해보고자 한다. 본 연구는 준정부조직에 대한 통제의 선행 요인(antecedents), 성과 영향(performance impact) 그리고 통제에 대한 준정부조직 대응(response)의 조절 효과(moderating effect)를 실증 분석하고자 한다.

첫째, 본 연구는 준정부조직 통제의 선행 요인을 확인하고자 한다. 주인-대리인 이론(principal-agent theory)에 따르면 통제는 감시 비용(monitoring cost), 확증 비용(bonding cost), 그리고 잔여 손실(residual cost)을 유발한다(Jensen and Meckling, 1976). 감시 비용은 주인이 지불해야 하는 비용이고, 확증 비용은 대리인이 지불해야 하는 비용이다. 정부를 주인으로, 준정부조직을 대리인으로 본다면 정부는 감시 비용을 부담해야 하고, 준정부조직은 확증 비용을 부담하여야 한다. 따라서 통제는 늘어난다고 좋은 것만은 아니다. 특히 현실에서 불필요한 통제가 많다는 지적이 제기되고 있다(가령, 김수연, 2015). 그렇다면 왜 어떠한 준정부조직은 통제를 많이 받고 어떠한 준정부조직은 통제를 적게 받는 것일까?

주인-대리인 이론에 따르면, 주인은 대리인과 이해가 상충(conflict of interest)하며, 정보가 비대칭(information asymmetry)하기 때문에 대리인을 통제한다. 정부도 준정부조직과 이해가 상충하고 정보가 비대칭하기 때문에 준정부조직을 통제할 것이다. 그렇다면 정부와 준정부조직 간의 이해 상충이 늘어난다면, 그리고 정보 비대칭이 늘어난다면 준정부조직에 대한 정부의 통제가 실제로 증가하는지를 살펴볼 필요가 있다.

한편 주인-대리인 이론은 여러 이론적 가정들을 통해 양자의 관계를 단순화시키고 있다(Miller, 2005; Philp, 2009; Borowiak 2011). 특히 이 이론은 대리인인 준정부조직이 공공조직의 특성을 제도화하고 있는 조직

이라는 점을 반영하지 못하고 있다. 주인-대리인 이론은 주인이 대리인의 행위를 관찰하기는 어렵지만, 행위의 결과는 측정할 수 있다고 가정한다. 그러나 준정부조직의 목표는 모호하기 때문에 결과를 측정하기가 어렵고, 따라서 통제가 증가할 수밖에 없다. 준정부조직의 평가적 모호성(evaluative ambiguity)이 늘어나면 통제가 늘어나는지를 확인해 본다. 주인-대리인 이론은 주인을 한 명으로 가정하는데 준정부조직의 주인은 여럿(multiple principals)일 수 있다(Moe, 1984; 1987; Miller, 2005). 대리인의 지분을 많이 가진 주인이 적게 가진 주인보다 대리인을 더 많이 통제한다. 준정부조직의 주인은 정부만이 아니다. 준정부조직의 전체 재정에서 공공재정이 차지하는 비율이 늘어나면 통제가 늘어나는지를 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로, 주인-대리인 이론은 주인과 대리인 한 쌍의 관계만 가정하는데, 정부는 준정부조직의 주인인 동시에 국민의 대리인이기도 하다. 주인인 국민이 최종대리인(sub-agency)인 준정부조직에 관심을 가지면 중간대리인인 정부는 준정부조직을 더 많이 통제할 수밖에 없다. 본 연구는 준정부조직에 대한 대중의 관심(public attention)이 늘어나면 그 준정부조직에 대한 정부의 통제가 증가하는지를 확인해 본다.

둘째, 본 연구는 준정부조직 통제의 성과 영향을 확인하고자 한다. 통제는 준정부조직의 성과를 결정짓는 핵심 요인으로 간주된다(Boyne, 2003a). 정부는 준정부조직을 통제하면서 통제가 준정부조직의 성과를 향상시킬 것으로 기대하겠지만(Walker, Boyne, and Brewer, 2010), 통제가 준정부조직의 각종 비용을 유발할 수 있다는 지적도 있다(가령, 박재완, 1997). 따라서 통제가 준정부조직의 성과를 실제로 향상시키는지 살펴볼 필요가 있다. 그런데 준정부조직은 공공조직의 특성을 제도화하고 있기 때문에 민간조직과 달리 목표가 다수이며, 다양하다(Quinn and Rohrbaugh, 1981; Carter, Day, and Klein, 1992; Boyne, 2003b; Andrews, Boyne, and Walker, 2006). 그러므로 성과 영향 분석은 어느 한 가지 성과차원에 대한 영향을 살펴는 것만으로는 충분치 않다고 판단되며, 여러 성과차원에 대한 영향을 함께 확인해볼 필요가 있다.

주인-대리인 이론에 따르면 통제는 대리인이 주인의 이익 실현을 위해 노력하도록 만드는 것이다. 정부의 통제는 정부가 준정부조직에게 목표를 부여하고 준정부조직이 그 목표를 실현하기 위해 노력하도록 만들어, 효과성(effectiveness)을 높일 것이다. 그러나 통제는 효율성을 저해할 수 있다. 준정부조직은 자신이 정부를 위해 노력하고 있음을 보이는 확증 비용을 부담해야 하기 때문이다(Jensen and Meckling, 1976). 한편 통제는 형평성(equity)을 높일 수 있다. 정부는 정치적 기관이며, 형평성 추구는 정치적 기관의 일반적 특성이기 때문이다(Wilson, 1989). 또한, 통제가 늘어나면 준정부조직의 절차적 가치(procedural values)는 개선될 수 있다. 절차적 가치는 준정부조직의 맥락적 목표(contextual goal)인데 그것은 정치적 행위자의 제약의 크기에 따라 결정된다고 알려져 있다(Wilson, 1989: 129-131). 본 연구는 이러한 예측들을 검증해보고자 한다.

본 연구는 준정부조직 통제의 성과 영향을 살펴에 있어 선형 관계뿐만 아니라 비선형(nonlinear) 관계도 살펴보고자 한다. 준정부조직은 정부의 통제를 수용해야 하지만 저항할 수도 있다. 통제가 일정 수준을 넘지 않으면 통제의 효과가 준정부조직의 성과로까지 이어지지 않을 수 있다. 그리고 통제가 성과를 아무리 개선시킨다고 해도, “과도한 통제는 조직의 성과를 저해할 수 있다”(Walker, Boyne, and Brewer, 2010: 15). 과도한 통제는 ‘복수 주인들(multiple principals)’의 상황을 유발할 수 있다는 의미이다. 통제가 일관된다면 아무 문제가 없겠지만 통제가 일관되지 않은 상황에서 통제의 내용이 증가하면 통제 간의 모순이 발생할 가능성이 증가하며, 그것이 성과를 오히려 떨어트릴 수 있다. 이외에도, ‘성과의 역설(performance paradox)’처럼 통제가 과도하여 관리자가 통제에 대응하는 것 자체에 초점을 맞추게 되면, 그것이 오히려 성과 저하를 유발할 수도 있다. 본 연구는 이런 문제들을 살펴볼 수 있도록 선형 관계의 연구 모형에 비선형 관계의 연구 모형을 추가하여 실증 분석하기로 한다.

셋째, 본 연구는 정부의 통제에 대한 준정부조직 대응(response)의 조

절 효과(moderating effect)를 확인해 본다. 조직은 환경의 변화를 그대로 수용하기보다 전략적으로 대응한다. 다른 조직의 구조를 모방하거나 (DiMaggio and Powell, 1983), 조직의 구조를 유연하게 바꾸기도 한다 (Burns and Stalker, 1961; Lawrence and Lorsch, 1967). 환경의 영향을 완화(buffer)하고자 노력하기도 한다(Cyert and March, 1963; Thompson, 1967). ‘머들링 스루(muddling through)’나 임기응변식(improvisation)’으로 대응하기도 한다(Lindblom, 1959; Weick, 2001). 구조 차원의 대응은 조직이 수행하는 기능마다 효과가 다를 수 있고, 그 효과도 시차를 두고 나타나기 때문에 본 연구는 행위 차원의 대응, 즉 환경의 영향을 완충하기 위한 개인 차원의 노력과 조직 차원의 노력에 주목한다.

개인 차원의 노력은 관리자의 ‘외부 관리 노력(external management effort)’이고 조직 차원의 노력은 경계 조직의 ‘경계 관리 활동(boundary spanning activities)’이다. 경계 관리 활동은 ‘대관(對官) 업무’, 다시 말해 정치적 환경과 조직을 연결하고 조율하는 업무를 말한다. 두 가지 모두 정치적 환경이 조직에 미치는 충격을 완화할 수 있고 정치적 환경을 이용(exploit)하는 기회를 만들어 낼 수 있다(Thompson, 1967; Meier and O’Toole, 2007; Faraj and Yan, 2009). 따라서 준정부조직의 외부 관리 노력과 경계 관리 활동이 통제의 성과 영향에서 갖는 조절 효과를 확인해 보고자 한다. 통제가 준정부조직의 성과에 긍정적 영향을 미친다면 준정부조직의 외부 관리 노력과 경계 관리 활동이 긍정적 영향을 강화시킬 수 있는지, 그리고 통제가 준정부조직의 성과에 부정적인 영향을 미친다면 준정부조직의 외부 관리 노력과 경계 관리 활동이 부정적 영향을 완화시킬 수 있는지를 조절 효과 분석을 통해 확인하고자 한다.

### 제3절 연구의 범위 및 대상

통제는 감독(oversight)과 평가(evaluation)로 나뉘볼 수 있다(Hood et al., 1999). 한국에서는 감독을 ‘관리감독’으로, 평가를 ‘실적평가’ 또는 ‘성과평가’로 부르기도 한다. 최근의 공공 관리(public management) 연구자들은 감독을 ‘규제(regulation)’라고 부르기도 한다(가령, Boyne, 2003a). 본 연구는 감독을 ‘과정을 모니터링(monitoring)하여 특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것’이라고 정의하고 평가를 ‘결과를 측정(measuring)하여 특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것’이라고 정의한다.

1980년대부터 신공공관리(New Public Management) 행정개혁이 확산되었고, 그 결과 준정부조직의 수가 급격히 증가하면서 준정부조직 통제에 대한 연구들이 등장하기 시작했다. 그런데 2000년대 초반까지 연구들은 준정부조직 통제 중에서 감독보다 평가에 초점을 주로 맞췄다(Kettl, 2000: 3; Hood and Peters, 2004; Talbot, 2004). Pollitt and Dan(2013)은 준정부조직 평가와 관련하여 유럽 국가들 실증 분석 연구들만 519개를 발견한 바 있다. 공공기관 경영실적평가에 대한 국내 연구도 적지 않다(가령, 박석희, 2006). Pollitt and Dan(2013)은 준정부조직 평가에 대한 지금까지의 지식은 기대와 달리 분절되고(fragmentary) 허술하다고(fragile) 결론내리기는 하지만, 이들의 분석을 볼 때 준정부조직 평가에 대한 연구가 국내외에서 이미 많이 진행됐다는 것만은 분명한 사실이다.

준정부조직 감독에 관한 관심은 상대적으로 최근에 나타났다. 준정부조직 평가가 늘어날 때 준정부조직 감독이 오히려 증가하는 현상을 설명하며, 준정부조직 감독의 문제들을 지적하는 연구들이 시작이었다. 예를 들어, Power(1997)는 현대 사회는 ‘감사 사회(audit society)’라고 주장했다. 이어서 준정부조직 감독이 준정부조직 평가를 보완할 수 있다고 주장하는 연구들이 등장했다. 가령, Hood et al.(1999)은 ‘정부 내 규제(regulation inside government)’의 필요성과 문제를 설명했다. 그리고 한

걸음 더 나아가서 준정부조직 평가보다 준정부조직 감독이 중요하다는 주장들도 있다. 이른바 탈신공공관리(post-New Public Management) 연구들인데, 예를 들어, Christensen and Lægreid(2006; 2007)는 정부 전체(whole of government)에 의한 재규제(reregulation)가 필요하다고 주장했다. 그런데 놀랍게도 준정부조직 감독에 대한 실증 분석 연구는 찾아보기가 어려운 실정이다(Walker, Boyne, and Brewer, 2010; Andrews, Boyne, and Walker, 2011). 대부분은 사례 분석 연구이다. 본 연구는 준정부조직 감독으로 연구의 범위를 좁혀 분석의 초점을 맞추고자 한다.

본 연구의 대상은 한국의 ‘공공기관’이다. 기획재정부는 2007년에 제정된 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따라, 주요 준정부조직들을 ‘공공기관’으로 지정하고 있다. 공공기관을 연구의 대상으로 하는 이유는 정부는 준정부조직을 통제할 때 준정부조직을 공공기관으로 지정하여 법률에 근거하여 통제를 실시하기 때문이다. 공공기관의 지정은 준정부조직 통제의 법적 근거가 되고 있다. 이외의 이유들을 자세히 설명하자면, 다음과 같다. 첫째, 공공기관은 한국의 대표적인 준정부조직이기 때문이다. 공공기관으로 지정된 준정부조직은 공조직성(publicness)이 높아 대표적인 준정부조직이라고 말할 수 있다(Perry and Rainey, 1988). 둘째, 공공기관은 주무 부처를 제외하면 상부 기관이 같기 때문이다. 『국정감사 및 조사에 관한 법률』 및 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따라 공공기관은 공통적으로 국회, 감사원, 기획재정부로부터 통제를 받는다. 셋째, 공공기관은 같은 상부 기관으로부터 통제를 받는데 실제 통제의 수준은 다르기 때문이다. 공공기관마다 차이(variation)가 있기 때문에 실증 연구가 가능해진다. 넷째, 공공기관은 일정 수준 이상의 규모를 갖고 있기 때문이다. 규모가 지나치게 작은 준정부조직을 대상으로 할 경우 조직 특성을 측정하기가 어렵다. 다섯째, 공공기관에 대한 데이터는 신뢰할 수 있기 때문이다. 공공기관은 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따라 기획재정부가 구체적으로 정한 기준에 맞춰서 ‘경영정보’를 공시한다.

## 제4절 연구의 방법

실증 분석을 위해서는 무엇보다 준정부조직 통제의 수준을 정확하게 측정할 수 있어야 한다. 지금까지 여러 연구자들이 통제의 수준을 측정하기 위하여 다양한 시도들을 해왔지만, 이들 간에 합의된 방식이 있는 것은 아니다. 본 연구는 준정부조직 통제의 수준을 준정부조직 통제의 단계에 따라 나눠 측정하고자 한다. Hood et al.(1999)은 통제의 단계가 기준 설정(standard setting), 정보 수집(information gathering) 그리고 행위 교정(behavior modification)의 세 단계로 구성된다고 말하고 있다. 본 연구는 준정부조직 통제의 수준, 그중에서도 본 연구가 관심을 갖는 준정부조직 감독의 수준을 Hood et al.(1999)의 세 가지 단계 구분을 참고하여, 세 가지 단계로 나눠 측정한다. 준정부조직이 따라야 할 기준을 설정하는 기준 설정(standard setting) 단계의 통제 수준, 준정부조직이 기준에서 벗어난 행위를 하는지를 확인하는 문제 확인(compliance check) 단계의 통제 수준, 발견된 문제에 대해 준정부조직의 시정 조치를 요구하는 시정 요구(corrective action request) 단계의 통제 수준으로 나눠 측정한 후 그 측정값들을 개별적으로 활용하거나, 평균하여 활용한다. 평균값으로 일차 분석을 실시하고, 이차적으로 개별 값 분석을 실시하여 일차 분석을 보완하고, 종합적으로 결과를 해석한다.

이 측정값을 변수로, 위계적 다중 회귀 분석(hierarchical multiple regression analysis)을 실시함으로써 준정부조직 통제를 둘러싼 인과 관계에 대해 논의하고자 한다. 비선형 관계는 독립 변수의 이차항(squared term)을 변수로 넣어서 분석하고, 조절 효과는 독립 변수와 조절 변수의 상호작용항(interaction term)을 변수로 넣어서 분석하기로 한다.

## 제5절 연구의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 이론적 배경을 논의하는데, 먼저 준정부조직의 개념과 통제의 개념을 살펴본다. 이어서 공공기관 지정의 의의, 공공기관 통제의 주체, 공공기관 통제의 내용을 살핀다. 그리고 선행 연구들을 검토하면서, 준정부조직의 입장에서 연구의 쟁점들을 구체화하고 쟁점별로 기존의 실증 연구들을 확인한다. 제3장에서는 연구의 분석틀을 소개하고 연구 가설들을 설정한다. 주인-대리인 이론을 위주로 참고하여 선행 요인과 성과 영향 그리고 조절 효과의 순서로 연구 가설들을 설정한다. 제4장에서는 연구를 어떻게 설계하여 연구 가설을 검증할지를 설명한다. 연구의 표본과 자료의 원천을 소개하고 주요 변수의 측정에 대하여 논의한다. 아울러 연구의 범위와 방법을 설명한다. 제5장에서는 분석 결과를 선행 요인과 성과 영향, 그리고 조절 효과의 순서로 설명한다. 각 분석 뒤에는 논의를 붙여 결과를 해석하고 보완하도록 한다. 마지막으로 제6장 결론에서는 분석 결과를 요약하고, 연구의 이론적 함의와 정책적 함의를 설명한다. 그리고 연구의 한계를 정리하고, 후속 연구를 위한 제언을 하며 논문을 마무리하도록 한다.

## 제2장 이론적 배경

### 제1절 준정부조직 통제의 개념

#### 1. 준정부조직의 개념

##### 1) 준정부조직의 정의

준정부조직(quasi-governmental organization)을 뜻하는 용어는 국가마다 다르고, 연구자마다 다르다. 영어 용어로는 ‘quasi-government’, ‘state-owned enterprise’, ‘quango(quasi-autonomous non-governmental organization)’, ‘the third sector’, ‘para-government’ 등이 본 연구의 준정부조직과 같거나 유사한 의미로 사용되고 있다. 한국어 용어로는 ‘준자율적 비정부조직’, ‘정부산하기관’ 등이 본 연구의 준정부조직과 의미가 같거나 유사하다. 본 연구는 준정부조직이라는 용어가 다른 유사 용어에 비해 포괄적이면서도, 정부조직이나 민간조직(private organization)과 구분하는 데에 유용하다고 판단하여 이 용어를 사용하기로 한다.

준정부조직을 정의하기는 쉽지 않다(최병선, 1993; 임학순, 1993; Moe, 2001; 안병영 외, 2007). Moe(2001: 291)가 “무사히 탈출할 가능성이 적은 덩불에 들어가는 것”과 같다고 말할 정도이다. 그러나 많은 연구자들이 준정부조직을 정의하고 있다. 하나씩 살펴보자면 다음과 같다. Thiel(2001: 5)은 준정부조직(quango)을 “하나 또는 그 이상의 공공 정책의 집행을 조직의 주요 업무로 하고 있고, 공공재정을 지원 받고 있지만 중앙 정부로부터 일정 수준 떨어져서(at arm’s length) 중앙 정부와 즉각적인 위계적 관계를 맺고 있지 않은 조직들”이라고 설명한다. Koppell(2003: 1)은 준정부조직(hybrid organization)을 “공공부문 조직의 특성과 민간부문 조직의 특성을 모두 가진 조직”이라고 정의한다. 김준기(2002: 4)는 준정부조직을 “정부조직도 아니고 시장부문에 속하지 않는 중간 영역에서 정부부처와의 협력 또는 통제 하에서 공적인 기능을

수행하는 비정부부처형 혼합조직체제”로 정의한다. 안병영 외(2007: 141)는 준정부조직이 “전통적인 정부기관 밖에 존재하여 독립적으로 일정 거리를 유지하고, 정부의 정책을 집행하지만, 정부기관으로부터 일상적인 통제를 받지 않는 조직”이라고 설명한다. 임학순(1993: 98)은 준정부조직을 “정부조직이 아니면서도 정부부문에 준하는 공적인 기능을 수행하는 새로운 유형의 공공부문 조직”으로 정의한다.

국내외 연구자들의 정의와 본 연구의 정의를 <표-1>과 같이 정리할 수 있다. 본 연구는 준정부조직을 ‘정부조직이 아니면서 공공조직의 고유한 특성을 제도화하고 있는 조직’이라고 새롭게 정의하고자 한다. 여기서 제도화(institutionalization)라 함은 생각과 행동이 일종의 규칙과 같은 상태가 되어 가는 과정을 의미한다(Meyer and Rowan, 1977: 341-345). 공공조직의 고유한 특성은 그 정도에서 차이가 있을 뿐 모든 조직들이 갖고 있다고 볼 수 있으며(Bozeman, 1987), 민간조직이 아웃소싱 계약 등에 의해 일시적으로 공공조직의 특성을 가질 수도 있기 때문에 준정부조직을 단순히 ‘공공조직의 고유한 특성을 갖고 있는 조직’이라고 말할 수는 없다. 한편 정부조직이 준정부조직이 되는 과정은 비교적 명확한 편인데, 정부조직에게 법인격이 부여되면 준정부조직이 된다. 정부조직 중 영조물일지라도 법인격이 부여되지 않으면 준정부조직이라고 할 수 없다. 그런데 ‘법인이면서 공공조직의 고유한 특성을 제도화하고 있는 조직’이라고 말할 수 없는 이유는 법인이 아닌 비영리 민간단체 등이 비정부조직이지만 준정부조직이 될 수 있기 때문이다.<sup>7)</sup>

---

7) 준정부조직과 산하기관(agency)을 구분해볼 필요가 있다. Pollitt et al.(2004)은 산하기관을 다음과 같이 정의하고 있다: (1) 산하기관은 공법에 의해 기본적으로 또는 배타적으로 정의되는 지위를 갖고 있다. (2) 산하기관은 기능적으로 중앙부처의 핵심으로부터 분리되어 있다. (3) 핵심 중앙부처에서는 누릴 수 없었던 일정 정도의 자율성을 누리고 있다. (4) 하지만 예산이나 조직의 주요 목표를 변경할 때 허락을 받아야 하는 등 중앙부처와는 다양한 방식으로 연결되어 있다. (5) 따라서 법적으로 중앙부처로부터 완전히 독립되었다고 말할 수 없다. (6) 그리고 기업이 아니다. 준정부조직은 산하기관보다 넓은 의미를 가져 산하기관을 준정부조직이라고 부를 수는 있지만 준정부조직을 산하기관이라고 부를 수는 없다. 산하기관과 준정부조직 모두 ‘넓은 의미의 공공부문’ 조직으로서 많은 공통점을 가진

<표-1> 준정부조직의 정의 정리

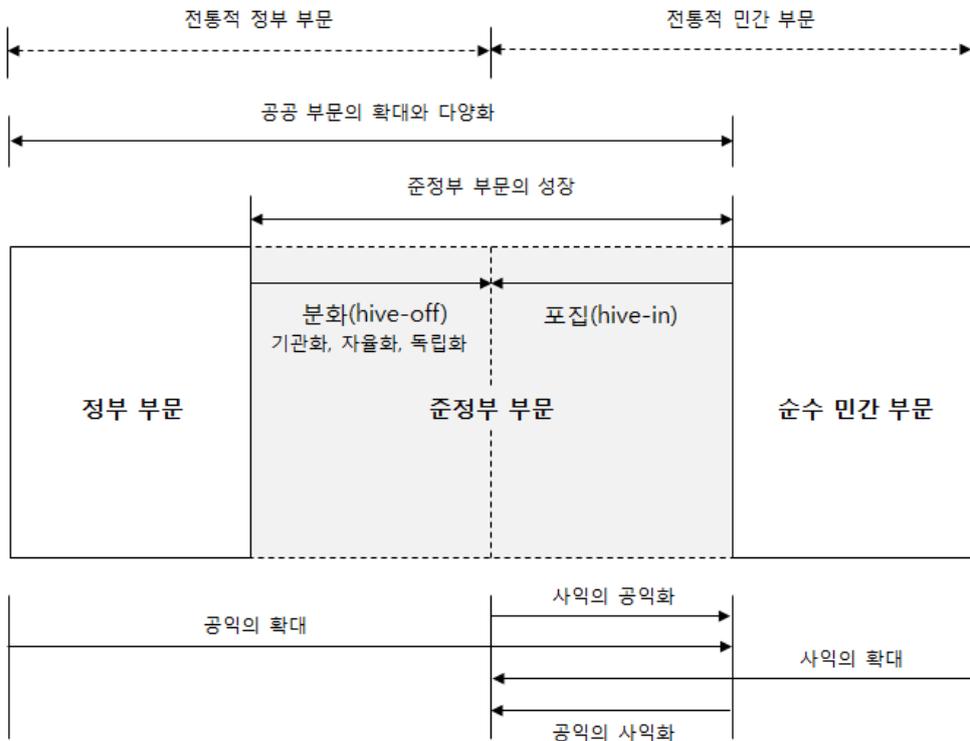
연구자(연구년)	사용 용어	정의
Thiel(2001)	quango	하나 또는 그 이상의 공공 정책의 집행을 조직의 주요 업무로 하고 있고, 공공재정을 지원 받고 있지만 중앙 정부로부터 일정 수준(at arm's length) 떨어져서 중앙 정부와 즉각적인 위계적 관계를 맺지 않고 있는 조직들
Koppell(2003)	hybrid organization	공공부문 조직의 특성과 민간부문 조직의 특성을 모두 가진 조직
김준기(2002)	준정부 조직	정부조직도 아니고 시장부문에 속하지 않는 중간 영역에서 정부부처와의 협력 또는 통제 하에서 공적인 기능을 수행하는 비정부부처형 혼합조직체제
안병영 외(2007)	준정부 조직	전통적인 정부기관 밖에 존재하여 독립적으로 일정 거리를 유지하고, 정부의 정책을 집행하지만, 정부기관으로부터 일상적인 통제를 받지 않는 조직
임학순(1993)	준정부 조직	법적으로는 정부조직이 아니면서도 정부부문에 준하는 공적인 기능을 수행하는 새로운 유형의 공공부문 조직
본 연구	준정부 조직	정부조직이 아니면서 공공조직의 고유한 특성을 제도화하고 있는 조직

다. 하지만 산하기관은 공법(public law)에 의한 조직이고 준정부조직은 공법에 의한 조직일 수도 있고, 민법에 의한 조직일 수도 있다. 앞서 말했듯이, 준정부조직에는 정부의 특정 기능의 집행을 계약을 통해 위탁 받은 비영리 민간단체가 포함될 수도 있다.

## 2) 준정부조직의 증가

준정부 부문의 범위는 연속적이기 때문에(Flinders and Smith, 1999), 준정부 부문의 경계는 분명하지 않다. 준정부 부문은 <그림-1>과 같이 두개의 방향으로 확대되고 있다(Thiel, 2001; 정무권·한상일, 2009).

<그림-1> 준정부 부문의 확대



※ 출처: Thiel(2001), 정무권·한상일(2009: 34)

첫째, 분화(hive-off)를 통해 준정부조직이 증가하고 있다. 정부는 특정 정책을 집행하는 새로운 조직을 만들거나 해당 정책을 맡고 있던 기존의 정부조직을 밖으로 분리시킨다. 둘째, 포집(hive-in)을 통해 준정부

조직이 증가하고 있다.<sup>8)</sup> 비영리법인 등 민간조직들이 정책 집행을 담당하면서 공공조직의 특성을 갖게 된다. 이러한 조직들은 민간조직이지만 준정부조직이라고 할 수 있다. 분화와 포집을 통해 전통적인 정부 부문과 민간 부문은 줄어들지만 공공 부문은 확대되고 다양화된다. 본 연구가 관심을 갖는 공공기관들에는 분화를 통해 준정부조직으로 만들어진 조직과 포집을 통해 준정부조직이 된 조직이 모두 포함되어 있다.

준정부조직에는 다양한 조직들이 포함된다. 미국의 경우, Moe(2001)는 준정부조직에 ‘준공식 기관(quasi-official agencies)’, ‘정부 후원 기업(government-sponsored enterprises)’, ‘연방정부 재정지원 수혜 연구개발 기업(federally funded research and development corporations)’, ‘기관 관련 비영리 조직(agency-related nonprofit organizations)’, ‘벤처 캐피탈 펀드(venture capital funds)’, ‘연방의회 인가 비영리 조직(congressionally chartered nonprofit organizations)’으로 불리는 조직들이 포함되며, 이외에도 ‘쉽게 가늠할 수 없는 특성을 가진 수단적 조직들(instrumentalities of indeterminate character)’이 포함된다고 설명한다. 한국의 경우, 김준기(2002)는 준정부조직에 준정부부처형(para-statal agencies), 정부기업형(검사·평가기관, 금융기관, 공기업), 공공법인(정부출연연구기관, 교육기관, 의료기관, 공공재단 등), 기타 조합 및 협회가 포함된다고 설명한다. 안병영 외(2007)는 준정부조직에 공기업, 정부출연기관, 공공사업 집행기관, 민간단체(보조기관)가 포함된다고 설명한다.

준정부 부문의 성장과 함께 준정부조직의 수도 지난 30년 사이 급격히 늘어났다. 한국의 경우, 공직유관단체를 기준으로 그 증가세를 확인해보면 『공직자윤리법』이 시행된 1983년에는 공직유관기단체가 24개 정부투자기관을 비롯하여 총 102개 기관에 불과했는데<sup>9)</sup> 2010년에는 653개 기관이 되었고, 2016년에는 982개로 늘어났다.<sup>10)</sup> 이러한 경향은 한국에

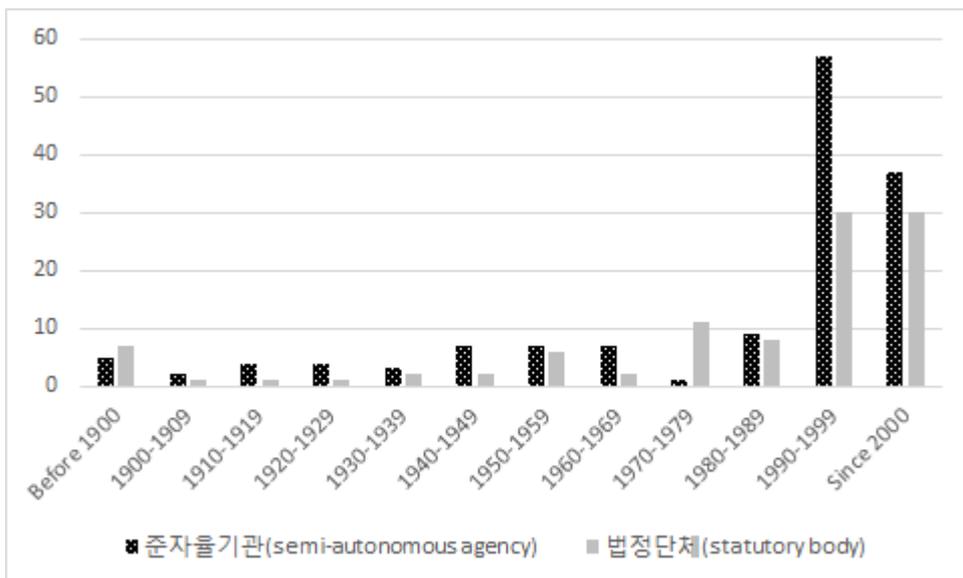
---

8) 정무권·한상일(2009)은 ‘hive-in’을 ‘밀집화’로 번역하고 있다.

9) 공직자윤리법 시행령(대통령령 제11020호), 경향신문 1983년 3월 29일, <24개 정부투자기관 관리 기본법을 추진>.

서만 나타나는 현상이 아니다.<sup>11)</sup> <그림-2>는 유럽 21개국에서의, 준정부조직의 증가 추이를 보여준다. 준정부조직의 수가 1990년대부터 폭발적으로 늘어났음을 확인할 수 있다. 그림에서도 나타나듯이 준정부조직은 예전부터 존재하던 조직 형태이다. 준정부조직은 오래전부터 있었지만 최근의 증가세가 상당하다고 평가할 수 있다(Schick, 2002). 유럽에서 가장 많은 증가를 보여준 국가들은 동유럽 국가들이었다. 준정부조직의 범위가 불분명하여 정확한 수치를 알 수는 없지만, 한 조사에 의하면 OECD 국가들에서 준정부조직의 예산과 인력은 정부 예산과 인력의 대략 50% 이상을 차지한다고 알려져 있다(OECD, 2005: 114).

<그림-2> 준정부조직의 증가



※ 출처: Thiel(2012: 22)

10) 조세일보. 2010년 3월 30일. <공직유관단체 15개 추가 지정, 임원재산등록 의무>; 인사혁신처 고시(제2016-5호)

11) 예를 들어, 네덜란드에서도 동일한 현상이 발견된다(Thiel, 2001: 26).

### 3) 준정부조직의 문제

산업혁명 이전 자본주의가 발달하기 전까지 개인의 생활은 각자가 책임져야 하는 것이었다. 다만 개인이 혼자 감당하기 힘든 경제적, 사회적 위험을 겪게 되면 가족, 종교단체, 지역공동체 등의 사회가 나서서 이들을 보호했다. 그러나 자본주의가 발달하면서 이러한 메커니즘에도 변화가 생겼다. 자유방임주의 원칙에 따라 개입을 꺼리던 국가도 자본주의 체제를 유지하기 위해서는 개입이 불가피하다는 것을 인식하게 된 것이다. 특히 제2차 세계대전은 엄청난 수의 사상자와 빈곤자를 발생시켰고 정부는 이들의 보호에 적극 나서야만 했다. 따라서 제2차 세계대전 이후부터 정부의 규모는 급격하게 커지기 시작했다(Hobsbawm, 1994; Mazower, 1998). <표-2>는 정부 지출의 성장을 보여준다. 양차 세계 대전을 계기로 하여 정부 지출은 크게 증가했음을 확인할 수 있다.

<표-2> 중앙정부 지출의 성장, 1870-1996 (GDP 비율)

구분	19세기	제1차 대전 전후		제2차 대전 전후		20세기 후반	
	약 1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990
미국	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8
영국	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9
호주	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9
뉴질랜드	-	-	24.6	25.3	26.9	38.1	41.3
프랑스	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8
독일	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1
스웨덴	5.1	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1
일본	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3
평균	10.8	13.1	19.6	23.8	28.0	41.9	43.0

※ 2차 대전 이전 자료는 GDP 대신 NNP 혹은 GNP 사용

※ 출처: Tanzi and Schunknecht(2000)

제2차 세계대전 이후부터는 공공 서비스(public service)를 정부 관료들이 직접 제공하는 경향이 나타났다. 영국의 건강 서비스가 대표적이다(윤성원, 2002). NHS(National Health Service)는 전시의 응급 의료 서비스를 계승하여 1948년에 만들어졌는데, 이 건강 서비스는 순수하게 국민의 세금으로 운영되었으며, 의회에 의해 예산 및 결산이 이뤄졌다. 운영 기관은 보건부(Department of Health)였으며 운영의 총책임자는 보건부장관이었다. 그런데 건강 서비스에 대한 수요는 늘어 갔다. 그러자 정부는 관료들의 수를 계속 늘렸다(박승민, 2011). 1974년 14개의 광역 건강 서비스 행정 담당기구가 만들어졌고, 각각에 250,000명씩의 의료 서비스를 책임지는 약 90개의 기초 건강 서비스 행정 담당기구를 두었다. 개별 기초 건강 서비스 행정 담당기구 아래에는 약 90개의 가족 의료 위원회와 약 200개의 지역 관리팀을 두었다. 이 현상에 대하여 보수당의 Thatcher 총리는 “개입의 정도는 지나치게 확대되어 이제 더는 정부가 실제로 감당하기 어려워졌고 오히려 더욱 많은 수의 관료들을 양산하게 되었다. … 이러한 결과는 권위주의의 증대로 이어졌다”(Taylor, 2000; 송호근·홍경준, 2006에서 재인용)고 커지는 관료제의 문제를 지적했다.

그런데 Thatcher 총리의 문제 해결 방식은 의회 감독을 늘리기만 하던 예전의 문제 해결 방식과는 달랐다.<sup>12)</sup> 그녀는 1979년 영국의 유명한

12) Weber(1922[1968])는 관료제를 합리화의 산물로 보고 관료제가 그 어떤 조직구조보다 효율적이라고 봤다. 그래서 그는 관료제는 더욱 더 확대될 것이라고 내다봤다. 그러나 그도 관료제의 확대를 긍정적으로 보지만은 않았다. 관료제는 역설적으로 인간의 ‘자유 상실’을 가져오고 ‘의미 상실’을 가져올 것이라고도 내다본 것이다(전성우, 2013: 65-69). 실제로 관료제는 여러 가지 문제를 일으켰는데 크게 관료제의 문제를 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째는 관료제는 효과성이 떨어진다. 전문성을 가진 기술관료들(technocrats)의 권력이 커지면서 이들이 정책에 까지 영향을 미쳐 국민을 위한 목표를 자신을 위한 목표로 대치시켜버린다. 둘째, 관료제는 효율성이 떨어진다. 번문복레가 증가하고 전문화된 무능(trained incapacity)이 나타난다. 그리고 공공 부문의 일자리가 확대될 때 생산성이 낮은 서비스 직종들 중심으로 확대되는데 공공 부문의 유지비용이 생산성 높은 민간 부문에게 전가되는 것이었다. 이러한 문제들을 해결하기 위하여 Weber(1922[1968])가 생각한 대안은 관료제 통제였다. 다만 정치인과 관료의 관계는 한쪽은 권위(authority)를 갖고 한쪽은 전문성을 갖는 불평등한 관계이며 전문성 때문에 통제에 어려움이 있다고 지적했다(참고, Kiser, 1999). 하지만 통제자

상품소매서비스 전문 기업복합체 마크스 앤 스펜서(Marks & Spencer)의 최고경영자이자 비용절감 기법들의 성공 때문에 널리 인정받고 있던 Derek Rayner를 효율성 자문(efficiency adviser)으로 초빙하여 해결 방안을 찾도록 했다. 그리고 Rayner에 이어 임페리얼 케미컬 인더스트리즈(Imperial Chemical Industries)의 관리자였던 Robin Ibbs를 초빙하여 같은 임무를 맡겼다. 그는 1988년 *Improving Management in Government: the Next Steps*(Jenkins, Caines, Jackson, 1988)라는 보고서를 Thatcher 총리에게 제출한다. 이 보고서는 행정부 부처가 지나치게 커져서 장관은 관리자의 역할을 수행할 수 없고, 관료들은 규칙과 지침에 의해 획일적으로 관리되고 있다는 점 등의 문제를 지적하였고, 더 많은 통제가 아닌, 'Next Steps Agency', 한국으로 치자면 책임운영기관과 같은 기관의 설립을 제안한다. 이 보고서가 발표된 직후 영국에서는 실제 여러 정부조직들이 법인화(agencification)를 통해 부처에서 분화된다.

정부는 부처들(ministries)로 구성된다. 각 부처에는 능력에 따라 임용된 관료들이 일하고 있는데, 관료들은 정치적으로 임명된 장관의 지휘를 받으며 정치인이 제정한 법률에 따라 일한다. 그렇게 '위로부터의 민주주의(overhead democracy)'는 실현된다. 따라서 정부조직 내의 관료들은 업무를 처리함에 있어 사실상 재량(discretion)을 발휘하기 어렵다.

그러나 정부조직이 준정부조직으로 분화되어 정부조직과 일정 거리를 유지하게 되면(at arm's length), 준정부조직 관리자들은 재량을 발휘할 수 있게 된다(Pollitt et al., 2004: 37). 준정부조직은 정부와 시장 사이의 회색 지대(grey zone)에 위치하기 때문이다(Greve, 1999). 재량에 대한 합의된 정의는 없지만, 재량은 “관리자가 특정 상황에서 정책을 집행하는 방법을 결정하는 것으로써 정책사업(policy programs)의 집행과정에서 다수의 대안 중에서 선택을 할 수 있는 능력(Rourke, 1984: 35)”, 혹

---

로서 의회의 역할을 강조했는데, 그가 특히 주목한 것은 특별조사권이였다(전성우, 2013: 70-73). 의회가 특별조사를 통해 관료들이 국민과 정치인들에게 자신의 행위를 설명하게 함으로써 관료들은 책임성을 다할 것이라고 본 것이었다.

은 그러한 선택의 “여지(leeway)”를 의미한다(Huber and Shipan, 2002: 73). 재량을 갖게 된 준정부조직 관리자들은 정부조직 관료들보다 상황에 더 유연하게 대처하고 전문성을 더 적극적으로 활용할 수 있게 된다. 준정부조직 관리자들은 필요에 따라서는 민간조직의 경영 기법을 도입할 수도 있게 된다. 예를 들어 어떠한 정책을 집행하는 한 기관을 설립한다면 그것을 정부조직으로 하면 기관장의 직급은 제한되고 연봉도 제한될 수밖에 없다.<sup>13)</sup> 수행하는 업무도 제한되며 수익 사업도 어렵다. 그러나 준정부조직으로 하면 이러한 제한들 상당 부분이 줄어들 수 있다.

Koppell(2003)은 준정부조직(hybrid organizations)에게 ‘공공조직의 책임(public accountability)’과 ‘민간조직의 효율성(private efficiency)’을 함께 기대할 수 있다고 말했다. 하지만 준정부조직이 — 확인이 필요한 사항이겠지만 — 효율성을 높일 수는 있지만 책임성에는 문제가 있을 수 있다는 지적이 있다(최병선, 1993; Rhodes, 1994; Skelcher, 1998; Flinders, 1999; Scott, 2000; Kickert, 2001; Pollit and Bouckaert, 2004; Christensen and Læg Reid, 2015). 책임성 문제가 발생하는 근본적 이유는 민주주의 정치체제는 ‘위임의 사슬(chain of delegation)’로 구성되어 있는데(Braun and Gilardi, 2006: 4),<sup>14)</sup> 준정부조직은 그 사슬의 가장 마지막에 위치하고 있기 때문이다.<sup>15)</sup> 인민은 정치인을 선출하고, 권한을 정치인에게 위임한다. 정치인은 관료들을 임명하고, 권한을 다시 위임한다. 한편 관료들은 자신의 권한을 준정부조직에게 위임한다. 그리고 가장 마지막, 권한을 위임 받은 준정부조직에서는 “선출되지 않은 사람들이 공공재정을 사용하여 정부의 기능을 수행”한다(Hirst, 1995: 341).

그런데 준정부조직에서 경영 실패나 ‘방만 경영’ 같은 심각한 문제가

---

13) 구체적으로 예를 들자면, 국립현대미술관은 법인화되지 않은 소속 기관이다. 따라서 2016년 기준으로 국립현대미술관장의 직위는 ‘임기제 고위공무원 나 등급’으로 기본급은 6천만 원에서 1억 원 사이로 제한되어 있다. 문화체육관광부 「국립현대미술관장」(개방형 직위) 공개 모집 공고 내용 참고.

14) Hong(2017)은 ‘책임성의 사슬(chain of accountability)’라고 표현한다.

15) Koop(2011)는 그것을 정치적 절연(political insulation)의 증가라고 표현한다.

발생한다고 해도 준정부조직에게 책임을 물을 마땅한 방법이 없다. 위임의 사슬이 길어지면서 제도적 복잡성(institutional complexity)이 증가하기 때문에 더욱 그러하다(Rhodes, 1996). 준정부조직의 관리자는 선거로 선출된 사람들이 아니기 때문에 선거로 책임을 묻기도 어렵다. 이러한 점에 관하여, 최병선(1993: 231)은 준정부조직이 바람직한 측면과 바람직하지 못한 측면을 함께 가져 ‘양날의 칼’과 같다고 말했다. Moe(2001: 305)는 준정부조직이 “대안(solution)인지 문제(problem)인지” 묻지 않을 수 없다고 말했다. 그리고 Salamon(2002: 37-38)은 이를 “책임성 도전(accountability challenge)”이라고 부르며, “제3자 정부의 역설(the paradox of third party government)”이라고 말했다.

책임성 문제를 해결하기 위해서, 가장 먼저 생각해볼 수 있는 방법은 준정부조직에게 맡겼던 과업을 정부조직이 다시 가져오는 것이다. 즉 준정부조직을 다시 정부조직으로 되돌려놓는 것이다. DiIulio(2014)는 이것을 ‘다시 관료에게(bring back the bureaucrats)’라고 표현했다. 그는 연방정부 관료들이 아웃소싱(outsourcing)을 하지 않고 직접 일했다라면 2005년 허리케인 카트리나(Katrina) 사태 때와 같은 ‘국가의 실패’는 일어나지 않았을 것이라고 주장한다. 그러나 이러한 방법은 준정부조직의 구조적 독립성(structural independence)을 없애는 것이기 때문에 준정부조직의 재량 발휘 자체를 부정하는 것이라고 말하지 않을 수 없다.<sup>16)</sup>

준정부조직의 재량 발휘를 가능하게 해주는 구조적 독립성을 유지하면서 준정부조직의 책임성을 확보하려는 다양한 노력들이 있다. 그러한 노력들을 일컬어 통제(control)라고 부른다(Dimock, 1949; Durant, 1995; Koppell, 2003; Lewis, 2003; Pollitt et al., 2004; Walker, Boyne, and Brewer, 2010 등). 통제의 정의는 다시 살펴보겠지만, 통제자는 통제대상자를 통제함으로써 통제대상자에게 책임을 다하여 재량을 발휘할 것을

---

16) 민간에게 맡겼던 것을 다시 가져오자는 것은 역민간위탁(contracting back-in)으로 불리고 있다. 이에 대해서는 Hefetz and Warner(2004; 2007)을 참고할 수 있다.

요구하고, 또한 재량 발휘에 문제가 있으면 그에 대한 책임을 묻는다.<sup>17)</sup>

## 2. 통제의 개념

### 1) 통제의 정의

통제(control)에 대한 정의는 합의되지 못하고 제각각이다(Verschuere, 2007). Rathe(1960: 32)는 통제라는 용어에는 약 57개의 의미가 내포되어 있다고 말할 정도이다. 행정학 외의 다른 학문 분야의 통제 정의부터 살펴보자면 다음과 같다. 경영학의 경우, Tannenbaum(1962: 239)은 통제를 “개인, 집단 혹은 조직이 다른 개인, 집단 혹은 조직이 무엇을 할 것인지를 결정하는 어떠한 과정”이라고 정의한다. Leifer and Mills(1996: 117)는 통제를 “어떠한 바람직한 목표나 상태를 추구함에 있어 기준을 세움으로써 체계의 요소들을 보다 더 예측 가능하게 만드는 규제 과정”이라고 정의한다.<sup>18)</sup> 한편 군사학의 경우, 통제를 명령(command)과 함께 사용하는데 Alberts and Hayes(2006: 59)는 통제를 “현재의 그리고/또는 계획된 노력이 이탈하지는 않는지를 확인하여”, “조정이 필요하다면 명령의 가이드라인 범위 내에서 조정”하는 것으로 정의한다.

행정학의 경우, Hood et al.(2004: 5)은 통제를 “특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것”이라고 정의한다. 그리고 Verhoest et al.(2010: 24)는 통제를 “통제자가 자신의 목표를 실현하기 위하여 통제대상자의 결정과 행위에 영향을 미치는 메커니즘과 도구”를 의미한다고 말한다. 오석홍(2011: 609)은 통제를 “목표와 그 실천행동을 부합시키려는 과정”이며 “피통제자에게 책임을 묻는 활

---

17) Bendor, Glazer and Hammond(2001)에 따르면, 이 상황은 정부가 위임 또는 통제를 선택할 수 있고 준정부조직은 일(work) 또는 태만(shirk)을 선택할 수 있는 게임과 같아서 정부는 위임과 통제를 통해 준정부조직을 일할 수 있도록 만든다.

18) 경영학에서 통제 개념의 발전에 대해서는 Merchant and Otley(2006)가 자세히 설명하고 있다.

동”이라고 정의한다. 주재현(2013: 16)은 Hood et al.(2004: 5)의 정의를 따르면서 통제를 “책임을 확보하기 위한 노력”이라고 설명하고 있다.

<표-3> 통제의 정의 정리

연구자(연구년)	특성	정의
Tannenbaum (1962)	넓은 정의	개인, 집단 혹은 조직이 다른 개인, 집단 혹은 조직이 무엇을 할 것인지를 결정하는 어떠한 과정
Leifer and Mills (1996)	좁은 정의	어떠한 바람직한 목표나 상태를 추구함에 있어 기준을 세움으로써 체계의 요소들을 보다 더 예측 가능하게 만드는 규제 과정
Alberts and Hayes (2006)	좁은 정의	현재의 그리고/또는 계획된 노력이 이탈하지는 않는지를 확인하여 ... 조정이 필요하다면 명령의 가이드라인 범위 내에서 조정
Hood et al.(2004)	넓은 정의	특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것
Verhoest et al.(2010)	넓은 정의	통제자가 자신의 목표를 실현하기 위하여 통제대상자의 결정과 행위에 영향을 미치는 메커니즘과 도구
오석홍(2011)	넓은 정의	목표와 그 실천행동을 부합시키려는 과정

지금까지의 정의를 정리하면 <표-3>과 같다. 기존의 정의들은 통제를 넓게 정의하는 경우와 좁게 정의하는 경우로 나뉘볼 수 있다. 가령 Tannenbaum(1962), Hood et al.(2004), Verhoest et al.(2010: 24), 오석홍(2011)은 통제를 넓게 정의한다. 반면 Leifer and Mills(1996)나 Alberts and Hayes(2006: 59)는 통제를 좁게 정의한다. 후술하겠지만 좁은 의미의 통제는 감독(oversight)을 의미한다. 통제를 넓게 정의하면 통제가 운영(administration)이나 관리(management)와 구분이 되지 않는다는 단점

이 있다. 하지만 통제를 넓게 정의하면, 평가(evaluation)를 비롯하여 통제대상자에게 영향을 미치려는 통제자의 다양한 노력을 포괄할 수 있다는 장점이 있다. 영미 행정학계에서는 통제를 대체로 넓은 의미로 사용하고 있으므로<sup>19)</sup> 본 연구도 통제를 넓게 정의하기로 한다. 특히, Hood et al.(2004)의 정의를 따라서 ‘특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것’이라고 정의하기로 한다. Hood et al.(2004)은 통제를 넓게 정의하는 대신에, 이어서 살펴보겠지만 통제의 유형을 나눠 하위 단계에서는 분석적으로 접근하고 있기 때문이다.<sup>20)</sup>

## 2) 통제의 유형

Hood et al.(1999)은 통제를 넓게 정의하고, 통제를 감독(oversight), 경쟁(competition), 상호성(mutuality), 비항상성(contrived randomness)의 네 가지로 나눴다. 이들의 설명을 정리하자면, 감독은 위계적(hierarchy) 문화에서 일반적이다. 감독은 통제자가 통제대상자의 행위를 모니터링(monitoring)하고, 행위를 명령(command)하는 방식이다. 경쟁은 개인주의(individualism) 문화에서 일반적이는데 행위자 간 경합을 유도하는 방식이다. 상호성은 평등주의(egalitarianism) 문화에서 일반적이다. 행위자 간 수평적인 영향력을 행사하도록 하는 방식을 뜻한다. 비항상성은 숙명주의(fatalism) 문화에서 일반적인 방식으로, 과정과 행위자들의 조합을 예상할 수 없게 만듦으로써 체계를 바람직한 상태로 유지하도록 한다.

---

19) 한국에서 통제는 넓은 의미로 사용하기도 하고 좁은 의미로 사용하기도 한다. 통제에 평가를 포함하여 쓰기도 하고 통제와 평가를 구분하여 쓰기도 한다. 하지만 미국이나 영국에서는 통제를 넓은 의미로 사용하는 경우가 많은 듯 하다.

20) 한자로 통제의 의미를 해석하자면, 통제(統制)의 ‘통(統)’은 뜻을 나타내는 실 ‘사(糸)’와 음을 나타내는 채울 ‘충(充)’이 합쳐진 글자로서 줄기를 뜻한다. 그리고 ‘제(制)’는 칼 ‘도(刀)’와 아닐 ‘미(未)’가 합쳐진 글자이다. ‘미(未)’는 나뭇가지가 뺀 모양을 나타내어 ‘제(制)’는 칼로 나뭇가지를 쳐내는 것을 뜻한다. 종합하자면, 통제는 본줄기에서 벗어난 곁가지들을 잘라내는 것을 뜻한다.

<표-4> Hood et al.(1999: 14; 49-50)의 통제 유형화

	감독 (oversight)	경쟁 (competition)	상호성 (mutuality)	비항상성 (contrived randomness)
기반 문화	위계주의 (hierarchy)	개인주의 (individualism)	평등주의 (egalitarianism)	숙명주의 (fatalism)
내용	명령·통제의 기술	경쟁과 선택을 통한 통제	집단 과정을 통한 통제	과정과 보상의 예측불가능을 통한 통제
예시	감사, 조사	성과 평가를 통한 인센티브 부여	경찰의 2인 1조 순찰	추첨, 순환 보직

<표-5> 선행 연구들의 통제의 유형화 용어 정리

	유형 A	유형 B
경영학 연구자들 (Thompson, 1967 등)	과정(행위) 통제	산출 통제
행정학 연구자들 (오석홍, 2011 등)	사전 통제	사후 통제
주인-대리인 이론 (Jensen and Meckling, 1976 등)	모니터링	인센티브 설계
Light(1993)	컴플라이어스 모니터링	성과 모니터링
감사원 국제기준	합규성 감사	성과 감사
Hood et al.(1999)	감독	경쟁
<b>본 연구</b>	<b>감독</b>	<b>평가</b>

Hood et al.(1999)을 비롯한 선행 연구들의 통제 유형화를 정리하면 <표-5>와 같다.<sup>21)</sup> 경영학에서는 통제를 과정(process) 통제와 산출(output) 통제로 나누고 있다(Thompson, 1967: 86; Ouchi and Maguire, 1975; Ouchi, 1977; 1979; Eisenhardt, 1985; Snell, 1992; Das and Teng, 2001; Merchant and Otley, 2006 등).<sup>22)</sup> 과정 통제는 행위(behaviour) 통제로도 불린다(Das and Teng, 2001; Daft, 2004). 행정학 연구자들은 통제를 시점(timing)에 따라 사전(ex-ante) 통제, 사후(ex-post) 통제로 구분하고 있다(오석홍, 2011: 611-622; Verhoerst et al, 2010: 24; Hämborg, 2013 등).<sup>23)</sup> 사전 통제는 행위가 일어나기 전 중심의 통제이고 사후 통제는 행위가 일어난 후 중심의 통제이다. 주인-대리인 이론은 통제를 모니터링(monitoring)과 인센티브 설계(incentive design)로 나누고 있다(Jensen and Meckling, 1976). 이외에, Light(1993: 14)는 책임성을 컴플라이언스(compliance) 책임성과 성과(performance) 책임성으로 나누고 모니터링(monitoring)을 컴플라이언스 모니터링과 성과 모니터링으로 나눈다. 그리고 컴플라이언스 모니터링은 ‘규정을 잘 준수하는지’를 살피는 것이며 성과 모니터링은 ‘일을 잘 하는지(perform well)’ 살피는 것이라고 말했다.<sup>24)</sup> 감사원 국제기준(International Standards of

21) Hood et al.(1999)의 네 가지 통제 유형 중 상호성과 비항상성은 조직 단위의 통제에서 찾아보기 어렵다. 조직 간에 집단 과정은 있기 어렵고 만약 있다고 해도 일시적으로 일어나는 것인 경우가 많다. 그리고 조직에게 예측 불가능성을 강제하기도 힘들다. 본 연구는 조직 단위의 통제를 다루기 때문에 상호성과 비항상성을 제외하고 감독과 경쟁만을 다루도록 한다.

22) 이외에도 문화 통제(cultural control)가 있다. Eisenhardt(1985)는 통제를 ‘측정 기반 외부 통제(external measure-based control)’와 ‘가치 기반 내부 통제(internal value-based control)’로 나눴다. 전자는 공식적인 규칙, 절차, 정책들을 세우고 그것의 준수 여부를 모니터링하며, 성과가 바람직하면 그것에 대해 보상하는 것을 강조한다. 그러한 점에서 공식 통제(formal control) 또는 객관적 통제(objective control)로 불린다. 공식 통제에는 행위 통제와 산출 통제가 있다. 후자는 규범, 가치, 문화 등을 통해 조직 구성원이 바람직한 행위를 하고 기대하는 산출을 낼 수 있도록 하는 것이다. 그러한 점에서 이 통제는 공동체 통제(clan control) 또는 주관적 통제(subjective control)라고도 불린다. 후자의 통제가 문화 통제이다.

23) 중간 통제(ongoing control)가 있다고 설명하는 경우도 있는데 본 연구는 중간 통제는 사전 통제에 포함된다고 본다.

Supreme Audit Institution)은 감사를 합규성(regulatory) 감사와 성과(performance) 감사로 나눈다(박희정, 2013).

본 연구는 Hood et al.(1999)의 유형화를 참고로 한다. 그러나 경쟁을 평가라는 용어로 대체하여 사용한다. Hood et al.(1999)은 감독에는 조사관(Inspector)이 있지만, 나머지 세 가지 방식에서는 조사관이 없다고 말하고 있는데, 경쟁에서는 평가자(evaluator)가 있다. 경쟁은 경쟁으로 끝나는 게 아니라 평가를 통해 차별적 인센티브가 부여되어야 하는데 이를 위해서는 평가자가 있어야 한다. 이렇듯 Hood et al.(1999)은 경쟁에서 평가의 과정을 충분히 감안하고 있지 않고 있다. 따라서 경쟁은 평가라는 용어로 대체될 필요가 있다고 판단된다. 결론적으로 본 연구는 통제는 감독과 평가로 나뉜다고 본다. 그런데 Hood et al.(1999)은 감독과 경쟁을 분명하게 정의하고 있지 않다. 본 연구는 선행 연구들을 참고하여 ‘유형 A’를 과정에 대한 것으로, ‘유형 B’를 결과에 대한 것으로 보고, 감독을 ‘과정을 모니터링(monitoring)하여 특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것’이라고 정의하기로 한다. 그리고 평가를 ‘결과를 측정(measuring)하여 특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것’이라고 정의하기로 한다. 한국에서는 감독을 ‘관리감독’으로, 평가를 ‘실적평가’ 또는 ‘성과평가’로 부르기도 한다. 최근의 공공 관리(public management) 연구자들은 감독을 ‘규제(regulation)’라고 부르기도 한다(가령, Boyne, 2003a).

### 3) 통제의 단계

Hood et al.(1999: 49-50)은 <표-6>과 같이 통제는 기준 설정(standard setting), 정보 수집(information gathering), 행위 교정(behaviour modification)의 세 단계로 구성된다고 설명하고 있다.

---

24) 과정 책임성과 결과 책임성에 대한 논의는 Patil, Vieider, and Tetlock(2014)을 참고할 수 있다.

<표-6> Hood et al.(1999: 14; 49-50) 통제 유형별 단계

	감독 (oversight)	경쟁 (competition)	상호성 (mutuality)	비항상성 (contrived randomness)
기준 설정	위계적 명령 (hierarchical ordering)	자연 선택 (developing through 'natural selection')	참여 (participatory)	예측 불가능성 (unpredictable/ disorganized)
정보 수집	소환 스타일 (subpoena-style)	인센티브 스타일 (incentive-style)	네트워크 스타일 (network-style)	추첨 스타일 (lottery-style)
행위 교정	권위 활용 (response to authority)	경쟁 승리 요구 (quest to be/stay high in a league)	상호 영향 또는 설득에의 노출 (exposure to mutual influence or persuasion)	행위 보상의 예측 불가능성 (pay-offs of action unpredictable)

기준 설정 단계에서 각 통제 방식은 차이를 보인다. 감독 방식에서 기준은 위계적 명령을 통해 설정되는 데에 반해 경쟁 방식에서 기준은 '자연 선택'의 과정을 거쳐 만들어진다. 상호성 방식에서 기준은 행위자들의 참여를 통해 만들어지고 비항상성 방식에서 기준은 다른 방식에서와 달리 예측 불가능한 상태에 놓여 있다. 정보 수집 단계에서도 차이가 있다. 감독 방식에서는 소환을 통해 정보를 얻는 데에 반해 경쟁 방식에서는 인센티브, 상호성 방식에서는 네트워크를 통해 정보를 얻는다. 비항상성 방식에서는 추첨에 맡길 뿐이다. 기준을 설정하고 기준에 맞게 행위하고 있는지 정보를 얻은 다음 문제가 있을 경우 행위를 교정하는데 그 때에도 차이가 있다. 감독 방식에서는 권위를 내세워 교정하고 경쟁 방식에서는 경쟁에서 승리하도록 하여 교정한다. 상호성 방식에서는 영

향을 주고받고 서로를 설득하도록 함으로써 교정하고 비행상성 방식에서는 보상을 예측 불가능하게 함으로써 교정한다.

한편 감독의 정보 수집 방식은 두 가지로 나뉜다(McCubbins and Schwartz, 1984). 첫 번째는 경찰 순찰(police-patrol) 방식이다. 감독자는 대상 행위자들의 일부(sample)를 선택하여 그 행위자에게 문제가 있는지 확인한다. 두 번째는 화재 경보(fire-alarm) 방식이다. 이 방식은 경찰 순찰 방식에 비하여 덜 집중되어 있고(less-centralized), 덜 적극적이고(less-active), 덜 직접적(less-direct)이다. 감독자는 절차를 만들어 제3자가 대상 행위자들의 문제를 확인할 수 있도록 하고 문제가 발견될 경우 이를 알리도록 하는 방식이다. 전자는 비용이 많이 들어 충분한 감독이 이뤄지지 않는다(Huntington, 1965; Dodd and Schott, 1979). 반면 후자는 비용이 저렴하지만 그것이 제대로 작동하지 않을 수 있다.<sup>25)</sup> 일반적으로 감독자는 비용이 적게 드는 화재 경보 방식을 선호하는데, 사용 빈도는 변화해왔다. 미국 연방의회의 경우, 1970년대 이전에는 화재 경보 방식이, 이후에는 경찰 순찰 방식이 활발하다(Aberbach, 1990).

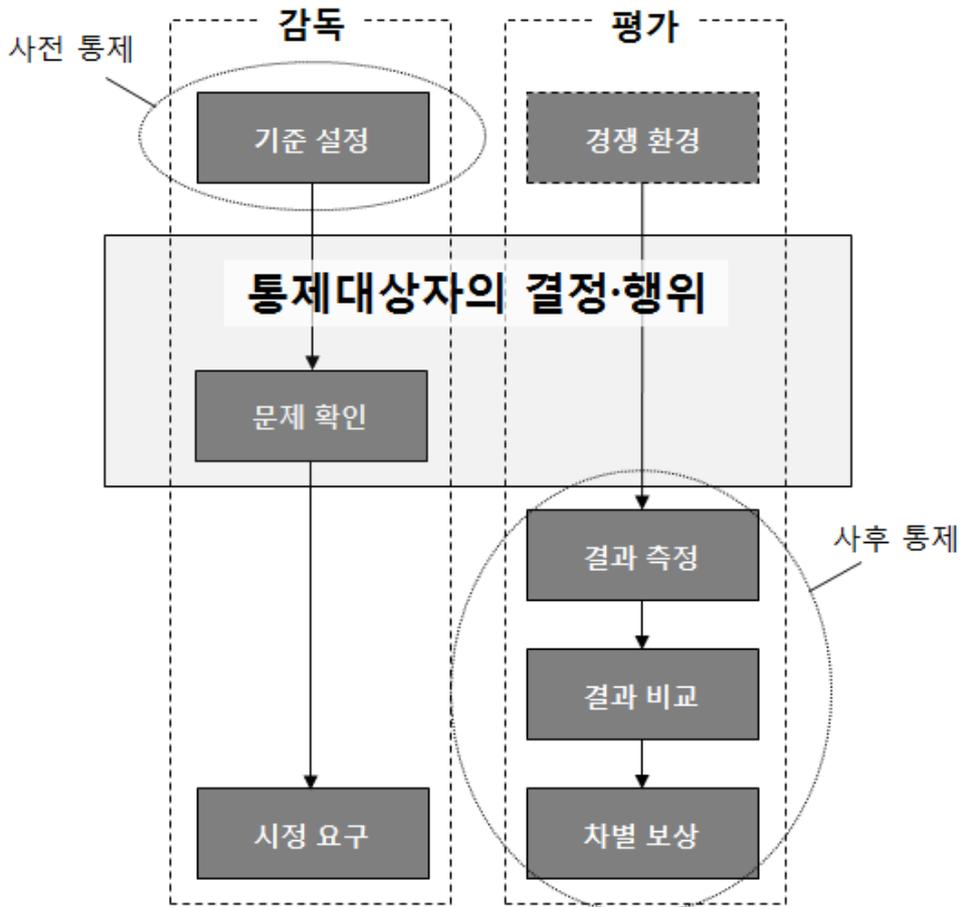
본 연구는 Hood et al.(1999)의 단계를 참고로 하여 감독의 단계와 평가의 단계를 <그림-3>과 같이 정리한다. 통제는 결정이나 행위의 기준을 설정하는 기준 설정(standard setting) 단계, 기준에서 벗어난 결정이나 행위가 있는지를 확인하는 문제 확인(compliance check) 단계, 발견된 문제의 시정 조치를 요구하는 시정 요구(corrective action request) 단계로 나뉜다. 이행 여부를 확인하기 위해서는 행위 관찰이 필요한데 행위 관찰과 문제 확인은 동시에 이뤄진다. 반면 평가는 행위에 앞서 기준을 설정하지 않는다. 하지만 경쟁을 할 수 있는 환경이 전제되어야 한다. 경쟁자가 있어야 비교를 할 수 있고, 비교의 기준은 사전에 마련될 수 있다. 평가는 행위의 결과를 측정하는 결과 측정(outcome measuring) 단계, 측정된 결과를 다른 행위자의 결과와 비교하는 결과

---

25) “비효과적인(ineffective) 경찰 순찰과 연결이 끊긴(disconnected) 화재 경보”라는 말이 있다(Siavelis, 2000: 71).

비교(outcome comparing) 단계, 그리고 비교의 결과에 따라 대상자에게 인센티브를 차별적으로 제공하는 차별 보상(differential reward) 단계로 나뉜다. 참고로, 많은 연구들이 기준 설정을 사전 통제라고 부르고 결과 측정·비교·차별 보상을 사후 통제라고 부르고 있다. 그러나 감독이 행위 이전에만 이뤄지는 게 아니고 행위 이후에도 문제 확인과 시정 요구가 있다. 그리고 평가가 행위 이후에만 이뤄지는 것이 아니다. 경쟁 환경을 구축해야 하는데, 이에는 평가 기준 설정 등도 포함될 수 있다.

<그림-3> 통제의 단계



## 제2절 한국의 준정부조직 통제: 공공기관 통제

### 1. 공공기관 지정의 의의

한국의 준정부조직 통제 관련 제도의 변화를 당시의 용어로 설명하자면 다음과 같다(유훈, 1997). 1962년 이전까지는 각 투자기관의 개별 설립법에 의해 ‘정부투자기관’이 통제를 받았다. 그러나 1962년에 『정부투자기관 예산회계법』이 제정되고 1973년에 『정부투자기관관리법』이 제정되면서 ‘정부투자기관’에 대한 통제의 체계가 정립된다. 1983년에 『정부투자기관 관리기본법』이 제정되면서 ‘정부투자기관’의 재량이 일정 정도 보장되고 경영실적평가가 적극적으로 활용된다. 한편 ‘정부투자기관’이 아닌 준정부조직까지 포함한 ‘정부산하기관’을 통일되게 통제하기 위한 목적으로 『정부산하기관관리기본법』이 2003년에 제정되었다. 그러나 『정부산하기관관리기본법』은 다양한 종류, 다양한 특성을 가진 준정부조직을 효과적으로 통제하지 못한다는 비판을 받아 폐지되고, 2007년에 『공공기관의 운영에 관한 법률』(이하, 『법률』)은 이 제정되었다. 2016년 말 기준으로 16회의 개정을 거쳐 지금의 모습을 갖추게 됐다.

정부는 『법률』 제4조에 따라 매년 ‘공공기관(public institution)’을 지정하고 있다. “다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관”(제1조 1호), “정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관”(제1조 2호), “정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관”(제1조 3호) 등이 공공기관 지정 대상이다. 이외에 공공기관의 산하기관들이나(제1조 4호, 5호, 6호) “구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관”(제2조 1호), “지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관”(제2조 2호), “한국교육방송공사”(제2조 3호) 등도 공공기관으로 지정한다. 2016년까지의 지정 현황은 <표-7>과 같다.

<표-7> 공공기관 지정 현황, 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>합계</b>	<b>298</b>	<b>305</b>	<b>297</b>	<b>286</b>	<b>286</b>	<b>286</b>	<b>295</b>	<b>304</b>	<b>316</b>	<b>323</b>
공기업	24	24	24	22	27	28	30	30	30	30
시장형	6	6	6	8	14	14	14	14	14	14
준시장형	18	18	18	14	13	14	16	16	16	16
준정부기관	77	77	80	79	83	82	87	87	86	90
기금관리형	13	14	16	16	17	17	17	17	17	16
위탁집행형	64	63	64	63	66	66	70	70	69	74
기타공공기관	197	204	193	185	176	176	178	187	200	203

※ 출처: 공공기관연구센터(2016: 13)

## 2. 공공기관 통제의 주체

통제라는 용어는 광범위하게 사용되어, 그 정의만으로는 통제자가 누구이며 통제대상자가 누구인지 특정할 수가 없다. 상황에 따라 통제자와 통제대상자는 달라질 수 있다. 공공기관 통제의 경우 통제대상자는 공공기관으로 제한되지만 통제를 하는 자가 누구인지는 여전히 불분명하다. 따라서 본 연구는 공공기관 통제의 주체를 별도로 살펴보도록 하겠다.

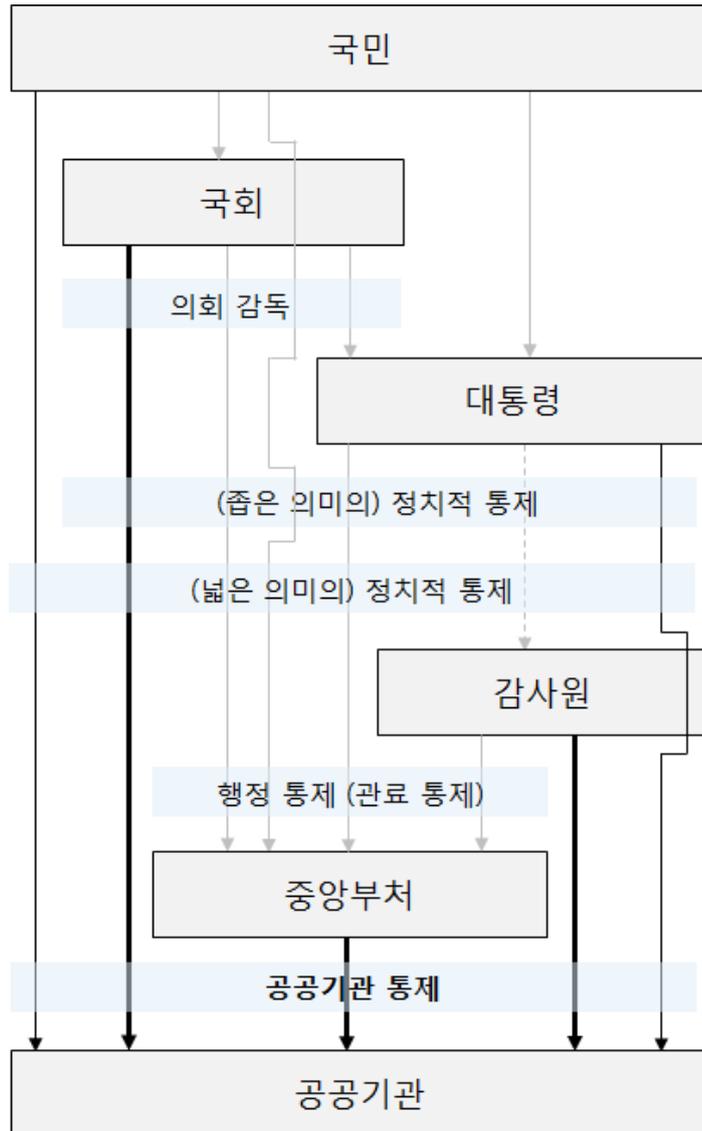
공공기관 통제의 주체를 알아보기에 앞서 조직에 대한 통제의 일반적 주체부터 살펴보자면, Dahl and Lindblom(1953)은 조직은 정치(politics)와 시장(markets)으로부터 통제를 받는다고 말하고 있다. 이들은 대의민주주의란 여러 개의 머리를 가진(hydra-headed) 복잡한 위계적 질서(hierarchy)를 만들어내는 경쟁적인 집단 혹은 체도를 뜻한다며, ‘폴리아

키(polyarchy)'라고 불렀다. 그리고 시장은 정치와 달리 자발적인 교환에 의한 것으로 보다 유연하다고 설명하고 있다. Perry and Rainey(1988)도 통제를 폴리아키에 의한 통제와 시장에 의한 통제로 나눴다. 전영한(2014)은 통제를 인민 주권(popular sovereignty)에 의한 정치 통제와 소비자 주권(consumer sovereignty)에 의한 시장 통제로 나눴다. 정치 통제는 대의 민주주의 사회에서는 정치인, 관료로 구성된 정치행정 체계에서 위계적으로 부여되는 것이다. 시장 통제는 시장에서 상품이나 서비스를 판매하는 조직에게 발생한다. 경영학 연구자들도 유사하게 통제를 관료 통제(bureaucratic control), 시장 통제(market control), 공동체 통제(clan control)로 나눈다(Daft, 2004: 338-342). 관료 통제는 규칙, 정책 등을 비롯한 행위를 표준화하는 관료적 메커니즘에 의한 통제를 의미한다. 시장 통제는 가격 경쟁을 통해 한 조직의 산출을 평가할 때 일어난다. 공동체 통제는 공유된 가치, 전통, 믿음 등에 의한 통제를 의미한다.

준정부조직도 정치 통제와 시장 통제를 모두 받는다. 그런데 준정부조직은 순수 민간조직에 비하여 정치 통제를 상대적으로 강하게 받는다. 국민은 선거로 대통령이나 의회 의원을 뽑는다. 의회는 대통령을 통제하기도 하고 중앙부처를 통제하기도 한다. 그리고 준정부조직을 직접 통제하기도 한다. 의회의 이러한 통제 활동을 일컬어 일반적으로 '의회 감독(congressional oversight)'이라고 부른다. 대통령도 의회와 마찬가지로의 역할을 한다. 중앙부처를 통제하기도 하고 준정부조직을 통제하기도 한다. 이를 '대통령의 통제(presidential control)'라고 부른다. 의회의 통제와 대통령의 통제를 합쳐 좁은 의미의 '정치적 통제(political control)'라고 부른다. 여기에 국민의 통제까지 합쳐지면 넓은 의미의 정치적 통제가 된다. 한편 중앙 부처를 비롯한 행정부의 입장에서는 국민의 통제를 받기도 하고, 국회와 대통령 그리고 감사원의 통제를 받기도 하는데 이를 일컬어 '행정 통제(public administration control)'라고 부른다. 행정 통제라는 용어 대신에 '관료 통제(bureaucratic control)'라는 용어가 사용되기도 하는데 관료에 의한 통제인지 관료에 대한 통제인지가 불분명하다는

문제가 있다. ‘공공기관 통제(control over public institutions)’는 준정부 조직의 입장에서 이 모든 통제를 합친 통제라고 할 수 있다.

<그림-4> 공공기관 통제의 주체



한국의 대표적 준정부조직인 공공기관이 어떠한 ‘상부 기관’으로부터 통제를 받는지를 정리하면 <그림-4>와 같다. 공공기관은 국민으로부터 직접 통제를 받을 수도 있고, 국회나 대통령으로부터 통제를 받을 수도 있다. 감사원이나 중앙 부처로부터 통제를 받을 수도 있다. 다만 국민에 의한 통제나 대통령에 의한 통제는 다른 세 가지 통제에 비하여 크지 않다. 『국정감사 및 조사에 관한 법률』은 제7조(감사의 대상)에서 “『공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조에 따른 공공기관이 국정감사 및 국정조사의 대상이라고 정하고 있다. 그리고 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제51조와 제52조는 공공기관이 기획재정부, 주무 부처, 감사원의 감사 대상이 됨을 정하고 있다. 정리하자면, 공공기관은 국회, 감사원, 주무 부처, 기획재정부로부터 통제를 받고 있다고 말할 수 있다.<sup>26)</sup>

### 3. 공공기관 통제의 내용

공공기관 통제의 내용과 관련해서는 『국정감사 및 조사에 관한 법률』 및 『공공기관의 운영에 관한 법률』 등이 참고가 될 수 있다. 『국정감사 및 조사에 관한 법률』에 따르면 국정감사 및 국정조사는 ‘국정’에 관한 것이면 통제의 내용에 제한이 없다. 반면, 『공공기관의 운영에 관한 법률』은 통제의 내용을 구체적으로 정하고 있다. 제3장에는 경영공시, 통합공시, 고객현장, 고객만족도 조사 등에 대한 내용이 있다. 제4장에는 정부가 공기업·준정부기관을 어떻게 통제하는지를 더욱 자세히 설명하고 있다. 제1절은 공공기관의 정관에 대한 내용을, 제2절은 이사회에 대한 내용을, 제3절은 임원에 대한 내용을, 제4절은 예산회계에 대한 내용을, 제5절은 경영평가와 감독에 대한 내용을 담고 있다.

26) 주재현(2009)은 국민건강보험공단을 사례로 공공기관이 국회, 감사원, 주무 부처, 기획재정부로부터 통제를 받고 있음을 보였다.

<표-8> 『공공기관의 운영에 관한 법률』의 구성

구분	관련 조항	주요 내용
제1장(총칙)	제1조~7조	목적, 적용대상, 자율적 운영의 보장, 공공기관 지정 및 유형 구분, 기관신설 심사 등
제2장(공공기관운영위원회)	제8조~10조	공공기관운영위원회의 설치 및 구성, 회의 등
제3장(공공기관의 경영공시 등)	제11조~15조	경영공시, 통합공시, 고개헌장 및 고객만족도 조사, 공공기관 기능조정 및 혁신 등
제4장(공기업·준정부기관의 운영)	제16조~52조의 2	정관, 이사회, 임원, 예산회계, 경영평가와 감독 등
제5장(보칙)	제53조~54조	벌칙 적용에서의 공무원 의제, 소수주주권의 행사 등
제6장(벌칙)	제55조~56조	-

※ 출처: 공공기관연구센터(2016: 1)

『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따른 공공기관 통제의 내용은 여러 가지 시행령과 시행규칙에 의해 구체화되고 있다. 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따른 여러 법규들의 체계를 정리하면 <표-9>와 같다. 『공공기관의 운영에 관한 법률』과 『공공기관의 운영에 관한 법률 시행령』 외에도 각종 지침과 규칙들이 있다. 주로 예산과 관련된 감사나 회계, 구매, 계약과 관련된 사항들이 지침이나 규칙으로 만들어져 있음을 알 수 있다. 그 외에는 혁신과 관련된 두 가지 지침이 발견된다.

<표-9> 『공공기관의 운영에 관한 법률』의 체계

분류1	분류2	명칭
법률	공공기관의 운영에 관한 법률	
시행령	공공기관의 운영에 관한 법률 시행령	
	행정규칙	공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침
시행령	공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙	
시행규칙	공기업·준정부기관 계약사무규칙	
시행규칙	행정규칙	(계약예규) 적격심사기준
		공공기관의 개발선정품 지정 및 운영에 관한 기준
		공공기관 구매위탁 예외에 관한 처리지침
시행규칙	공기업·준정부기관 회계사무규칙	
	행정규칙	공기업·준정부기관 회계기준
행정규칙	기타공공기관 계약사무 운영규정	
	공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침	
	기타공공기관의 혁신에 관한 지침	
	공기업·준정부기관 감사기준	

※ 출처: 공공기관연구센터(2016: 2)

공공기관 통제의 내용을 단계별로 설명하자면 다음과 같다. 첫째, 기준 설정 단계이다. 『공공기관의 운영에 관한 법률』은 공공기관 정관의 기재사항까지 정하고 있다. 정관은 공공기관 운영에 있어 기준이 된다. 그리고 『법률』은 이사회와 운영 사항에 대하여도 각종 기준을 제시하고 있다. 심지어 회의 방식까지 정하고 있다. 임원에 관한 사항은 더욱 자세하다. 임원 임명 절차와 임기, 보수에 관한 기본적인 사항을 정하고

있다. 공공기관은 『법률』과 이사회의 의결을 거치고 주무 부처의 승인을 받는 등의 절차를 거쳐 확정된 정관 및 규정들을 기본 기준으로 삼아 운영된다. 그리고 주무 부처와 협의하거나, 주무 부처에 보고하거나, 주무 부처의 승인을 받으며 업무를 한다. 『법률』 이외에도 공공기관은 고유의 기능을 수행함에 있어 다른 법률들의 제약을 받기도 한다. 예를 들어, 병원은 공공기관이면서도 병원이기 때문에 『의료법』, 『의료기기법』 등의 제약을 받는다. 둘째, 문제 확인 단계이다. 문제 확인은 『법률』에 따라 온라인에 공개된 경영정보를 통해 불특정 다수에 의해 일상적으로 이뤄지기도 하지만, 핵심적인 문제 확인은 주로 정부 기관들의 감사 및 조사를 통해 이뤄진다. 국회, 주무 부처, 감사원 등 공공기관을 통제하는 정부 기관들은 『국정감사 및 조사에 관한 법률』 및 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 의거하여 공공기관을 감사 또는 조사한다. 서류 제출을 요구하며 담당자를 소환하여 질문을 한다. 셋째, 시정 요구 단계이다. 만약 문제 확인 단계에서 기준에 어긋나는 문제가 확인된다면 정부는 공공기관으로 하여금 문제를 시정할 것을 요구한다. 경우에 따라서는 처분 요구도 함께 진행된다. 공공기관은 시정 요구를 받으면 일반적으로 시정 요구를 어떻게 반영하였는지를 다시 보고하도록 되어 있어 시정 요구가 강제성이 있다(성승제 외, 2008; 공공기관연구센터, 2016).

### 제3절 선행 연구의 검토

#### 1. 준정부조직 통제 연구의 배경

준정부조직 통제에 관한 선행 연구는 정치적 통제(political control)에 관한 연구에서 기원한다. 따라서 정치적 통제에 관한 선행 연구부터 살펴본 다음 준정부조직 통제에 관한 선행 연구를 살펴보도록 한다.<sup>27)</sup>

27) 정치적 통제와 관련한 오래된 글로 James Madison의 글이 있다. 그는 인간 본성 때문에 통제가 필요하다고 다음과 같이 말했다 “사람이 천사라면 정부는 필요 없을 것이다. 천사가 사람들을 통치한다면, 정부에 대한 외부 통제도 필요 없고

## 1) 회의론

민주주의와 관료제(bureaucracy)는 보완(complementary)하면서도 갈등(paradoxical)한다(Peters, 2010).<sup>28)</sup> 민주주의와 관료제 양자의 긴장 관계는 현대 정부의 가장 중요한 문제 중 하나로서 행정학뿐만 아니라 정치학, 경제학, 사회학 등 많은 분야에서 오랫동안 다뤄져 왔다(Meier and O'Toole, 2006: 1-9). 정치학과 행정학 분야에서는 정치-행정 이원론(politics-administration dichotomy) 논의에서 일찍이 이 문제를 다뤘다.

건국 이후 1870년대까지 미국 연방정부는 “전리품(spoils)은 승자의 것”을 의미하는 엽관제(spoils system)에 의해 운영되었다(Tompkins, 1995: 57). 선거에서 승리한 정당이 관료를 임명하여 행정은 정치로부터 자율적이지 못한 상태였다. 그런데 엽관제를 통해 임명된 공무원은 전문성이 떨어졌고, 선거 때마다 교체되어 경험을 축적하지도 못했으며, 그들은 선거 결과에 민감하게 반응할 수밖에 없었다(Tompkins, 1987: 57-58; Loverd and Pavlak, 1995: 5-6). 이러한 배경에서 Woodrow Wilson을 비롯한 진보주의(progressivism) 운동가들이 행정을 정치로부터 분리시키는 정치-행정 이원론을 주장하게 되었다(Wilson, 1887). 1883년에 『펜들턴 인사개혁법(Pendleton Civil Service Reform Act)』이 제정되어 엽관제는 실적제(merit system)로 대체되기 시작했다. 행정이 정치로부터 분리되기 시작한 것이다. 한편 20세기 전반에 대공황을 극복하기 위하여 연방정부가 뉴딜 정책을 추진하고, 제2차 세계대전까지 겪으면서 행정의

---

내부 통제도 필요 없을 것이다. 사람이 사람을 관리(administration)하는 정부를 구성함에 있어 큰 어려움은 여기에 있다: 당신은, 첫째로, 정부가 통치 받는 자를 통제할 수 있도록 해야 한다. 그리고 다음으로 정부가 정부 자신을 통제할 수 있도록 해야 한다.”(Madison, The Federalist No. 51)

28) Schumpeter(1952: 250)는 민주주의를 “인민의 의사를 실현하기 위해 모인 개인들이 선거를 통해 인민 스스로 의제를 결정하게 함으로써 공공선을 실현하도록 하는 정치적 결정에 도달하기 위한 제도적 장치”라고 정의하고 있다. Etzioni-Halevy(1983: 85-86)는 관료제를 “특정한 공적 목표를 실행하기 위해 임명된 관리들의 위계적 질서”로 정의하고 있다. 관료제 용어의 다양한 사용법에 대한 연구는 Albrow(1970: 84-105)를 참고할 수 있다.

역할이 더욱더 커져 갔다. 이제는 행정이 정치에 예속되어 있지 않고, 오히려 행정이 정치보다 우월한 ‘행정국가(administrative state)’가 등장한다(Waldo, 1948). 행정의 역할이 확대되고 정치의 영역까지 침범하는 상황에서, 정치적 통제는 당위로 논의되기 시작한다. 그것은 ‘위로부터의 민주주의(overhead democracy)’를 실현하기 위한 민주적 결정이었다.

정치적 통제는 당위가 맞지만, 사실상 실현하기는 어렵다는 주장들이 1970년대까지 지배적이었다. 관료들을 통제해야 하지만 관료들은 전문적이고, 정보를 독점하고 있다. 상대적으로 비전문적인 정치인들이 그들을 통제하는 것은 쉽지 않다는 것이다.<sup>29)</sup> 이 시기 정치학계에서는 이익단체의 역할을 강조하는 다원주의(pluralism)가 확산되고, 포획 이론(capture theory)이 유행했는데, 포획 이론도 같은 맥락에 서 있다. 이 연구들은 주로 규제 위원회를 분석 대상으로 삼았는데 규제 대상자(가령, 항공회사, 철도회사, 전화회사, 전기회사 등)가 규제자(의회, 관료)를 오히려 포획한다고 주장했다(Huntington, 1952). 그런데 이 연구들은 의회가 규제 기관들을 제대로 통제하지 못하고 있다고 주장한다. 그 이유는 의회와 규제 기관 모두 규제 대상자에게 포획되어 있기 때문이라는 것이다. 규제 대상자로부터 어느 정도 거리를 두고 있는 대통령조차도 통제의 자원을 충분히 갖지 못해 포획된 규제 기관들을 효과적으로 통제할 수 없다는 것이 포획 이론의 주장이었다(가령, Rossiter, 1956; Fenno, 1966).

---

29) 관료들 스스로의 통제가 필요하다는 주장도 있었다. Finer(1935; 1941)와 Friedrich(1940)는 관료의 내적 책임성(responsibility)과 외적 책임성을 두고 논쟁한 것이다. Friedrich(1940)는 관료들은 관료 개인의 기술적 지식(technical knowledge)을 바탕으로 하고 여론(popular sentiment)에 따라 행동 방향을 결정해야 하며, 결국 제일 중요한 것은 그들의 마음가짐이라고 말했다. 그는 정치인에 의한 외부 통제만으로는 관료들을 실제로 통제할 수 없다고 주장했다. Finer(1941)는 Friedrich(1940)의 주장을 비판했다. 그는 정치인들이 관료들을 통제해야 한다고 주장했다. 그는 “공무원들(servants of the public)은 자신의 일을 스스로 결정하면 안 되며, 국민이 선출한 대표들의 말을 따라야 한다(responsible). 국민의 대표들은 기술적으로 실현 가능한 가장 세밀한 부분까지 공무원들의 행동 방향을 결정해야 한다.”고 말했다(Finer, 1941: 336). 다만 Finer(1941)는 관료들이 국민에게 필요하다고 생각되는 기술적으로 좋은 정책을 직접 만들어야 한다고 말하기도 한다.

Scher(1963)는 의원들의 행태를 분석하여 의회 감독에 어려움이 있다고 말했다. 그의 연구에 따르면, 의원들은 감독보다 법률 제정 또는 선거구 관리가 보상이 더 크다고 판단한다. 의원들은 정부기관들이 ‘침투 불가능한 미로’와 같다고 생각하고 있으며, 의원들은 관료들과 한번 상호 보상적 관계를 맺고 나면 관료들의 일에 개입하는 것을 꺼려한다. 의원들은 선거구민이나 이익단체의 요구가 있더라도 감독을 통해 일을 해결하기보다 개인 접촉을 통해 일을 해결한다. 감독 때문에 이익단체들로부터 항의를 받고 싶어 하지 않으며, 대통령의 신임을 얻기 위해서 대통령이 임명한 관료들이 기관장으로 있는 기관들은 감독하지 않는다. 이런 이유들 때문에 의원들은 감독에 소극적일 수밖에 없다. 다른 많은 연구자들도 관료들을 통제하기에는 의회 감독의 질에 문제가 있다고 지적했다(Bibby and Davidson 1972, Ogul, 1976; Dodd and Schott, 1979 등).

통제를 직접 다루지 않는, 이 시기의 다른 연구들에서도 통제에 대한 회의적 입장은 일관되게 발견된다. 가령, 예산은 정치인이 갖고 있는 가장 중요한 통제 수단으로 간주되고 있었는데, Wildavsky(1964: 178)는 예산을 관료 통제에 활용하는 것이 어려울 수 있음을 보였다. 현상 유지(status quo)를 기본으로 하여 예산을 항목별로 조정하는 전통적인 품목별 예산 제도(line-item budgeting)가, 새롭게 소개된 프로그램 예산 제도(program budgeting)나 제로-베이스 예산 제도(zero-base budgeting)보다 더 낫다고 주장한 것이다. Niskanen(1971)도 예산으로 관료를 통제하는 것이 어렵다고 지적한다. 정치인은 관료를 통제하여 득표를 극대화(vote maximizing)하려 하지만 정치인은 관료들이 사용하는 진짜 비용(true cost)을 알 수 없기 때문에 관료들의 선호 실현, 즉 예산을 극대화(budget-maximizing)하는 것을 받아들일 수밖에 없다고 그는 설명했다.

## 2) 낙관론

1980년대에 주인-대리인 이론이 등장하여 경제학, 경영학, 정치학, 행

정학, 사회학 등 다양한 분야에서 폭넓게 적용되기 시작했다(Jensen and Meckling, 1976; Miller, 2005; Kiser, 1999; Thiel, 2016). 기업가와 주주의 관계에서부터 정치인과 시민의 관계에 이르기까지 타인에게 본인의 이익과 관련된 결정 권한을 위임하는 계약 관계는 대부분 주인-대리인 이론으로 설명할 수 있다. 주인-대리인 이론은 그만큼 계약 관계의 일반적 특성을 잘 포착하고 있다고 평가받고 있다. 주인-대리인 이론이 통제 연구에 적용되면서, 연구의 흐름이 회의론에서 낙관론으로 전환된다.

주인-대리인 이론에 기반을 둔 정치적 통제 연구들은 정치인을 주인으로, 그리고 관료를 대리인으로 보고 다양한 이론적 예측을 한다. 그리고 사례 분석을 통해 이론적 예측을 증명해 냄으로써, 기존의 회의론 주장들과 달리 “관료 통제가 불가능하지 않다”는 주장을 펼치기 시작한다(Fiorina, 1981: 333). 연구자들은 관료를 어떻게 통제할 수 있는가, 그 방법을 두고 다양한 연구들을 수행하고, 이 연구들이 축적되어 ‘의회 지배론(congressional dominance)’으로 발전한다. 주인-대리인 이론을 적용한 대표적인 정치적 통제 연구들을 소개하자면 다음과 같다.

Weingast(1981; 1984)와 Weingast and Moran(1983)은 정치적 통제를 주인-대리인 이론으로 본 초기 연구이다. 이 연구들에 따르면, 의원들은 ‘사후 통제’ 수단이 강력하여 관료들은 의원들의 통제를 따를 인센티브를 가진다. 인센티브는 보다 많은 예산, 대리인에게 유리한 입법 등의 경제적 보상을 뜻한다.<sup>30)</sup> 이 연구들은 의회가 비용을 들여 감독을 많이 하지 않고도 자신이 원하는 결과를 얻을 수 있는 ‘기발한 기관 통제 시스템(ingenious system for control of agencies)’을 개발해 왔다고 평가한다.

McCubbins and Schwartz(1984)는 의회는 경찰 순찰(police-patrol)

---

30) 이것은 조직경제학의 인센티브와는 차이가 있는 것으로 판단된다. 조직경제학에서는 성과급 제도를 강조하는데, 성과급 제도는 인센티브와 성과를 계약으로 연동시키고자 하는 것이다(Dunleavy and Hood, 1994; Perry, Engbers, and Jun, 2009). 성과급 연구자들은 성과급의 도입이 주인의 이익과 대리인의 이익을 일치시켜 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이라고 기대하고 있다.

방식이 아니라 화재 경보 방식(fire-alarm)을 통해 관료들을 감독한다고 주장한다. 즉 의회는 행위자들의 일부(sample)를 선택하여 그 행위자를 감독하는 방식이 아니라 자신의 지지자들이 관료로부터 원하는 것을 실제로 얻는지를 최저선(bottom line)으로 정해놓고 그것을 얻지 못했을 때 지지자들이 ‘경보’를 울리도록 하는 방식을 통해 관료를 감독한다는 것이다. 그리고 의회는 화재 경보 방식을 통해 비용을 최소화함으로써 감독이 가능하다고 말한다. 한편 McCubbins, Noll, and Weingast(1987)은 ‘사전 통제’도 강조한다. 의회는 사전에 자신들의 지지층에 도움이 되도록 절차를 설계하고 운영함으로써 관료들을 통제한다는 주장이다. 사전 통제를 하는 만큼, 의회는 관료들이 자신의 이익과 배치되는 행위를 하지 않도록 투명성을 요구한다. 한편, 주인-대리인 이론에 근거한 정치적 통제의 모델을 만들려고 노력한 Moe(1982)는 대통령의 이데올로기적 특성이 규제 기관의 이데올로기적 특성에 반영된다고 하며 규제 기관은 대통령의 통제를 받고, 이해관계자들에게 포획되지 않는다고 말하기도 했다.

## 2. 준정부조직 통제 연구의 등장

1990년대부터 준정부조직의 수가 급증하자 정치적 통제에 관한 연구는 준정부조직 통제에 관한 연구로 이어진다. 그런데 준정부조직의 재량을 보장하면서도 책임성을 높일 수 있는 통제 방식으로서 감독이 아니라 평가가 강조되면서 한동안 준정부조직 통제에 관한 연구 대부분은 준정부조직 평가를 다루게 된다. 그런데 그렇다고 해서 기존 연구들이 평가에 대하여 무조건 긍정적이라고 말하기는 어렵다. Pollitt and Dan(2013)은 신공공관리 행정개혁이 성과지향적 관리 개혁(performance oriented management reform)이라고 설명하며, 신공공관리 행정개혁의 영향을 분석한 유럽의 519개 문헌을 수집하여 메타 분석을 실시한 바 있다. 이들의 방대한 문헌 분석 결과에 따르면, 신공공관리 행정개혁의 영향을 분석한 연구는 상당히 많았지만 그것이 성과에 미치는 영향을 분석한 연구

는 예상 외로 많지 않았다. 대부분이 조직의 과정과 절차에 미치는 영향을 살펴보고 있을 뿐이었다. 그리고 몇 안 되는 연구들을 종합해 봐도 거기에서 일관된 방향의 영향을 확인할 수는 없었다. 저자들은 신공공관리 행정개혁의 실효성에 대한 우리의 지식은 분절되고(fragmentary) 허술하다고(fragile) 결론내리고 있다.<sup>31)</sup> 그렇지만, Pollit and Dan(2013)을 통해 준정부조직 평가에 관한 연구가 많다는 점은 확인할 수 있다.

최근 들어 준정부조직 감독이 재조명되고 있다. 준정부조직 평가가 증가하면 준정부조직 감독은 불필요해져 감소할 것이라는 모두의 예상과 달리 준정부조직 감독이 준정부조직 평가와 함께 증가했다. 이러한 예상 밖의 현상을 포착하고, 준정부조직 감독의 문제점을 지적하는 연구들이 등장했는데 그것이 재조명의 시작이었다. 대표적으로, Power(1997)는 감사(audit)에 대하여 면밀히 분석하고 있다. 그는 신공공관리 행정개혁의 확산으로 감사가 오히려 증가한 영국의 현상을 두고 감사 폭발(audit explosion)이 일어났다고 표현한다. 그런데 감사가 확대되면서 피감기관의 운영방식이 감사를 받아도 문제없게(auditable) 변화했다고 지적한다. 감사는 증가하지만 그것이 피감기관이나 사회에 미치는 영향은 부정적일 수 있다며, 그러한 사회를 ‘감사사회(audit society)’라고 부르고 있다.

준정부조직 평가가 늘어난 만큼 준정부조직 감독의 중요성도 커진다는 지적이 나타나기 시작했다(Hood et al., 1999: 197-198; Thiel et al., 2012: 426). Christopher Hood 등 영국 연구자들의 연구들이 그러했다. 이들 연구자들도 신공공관리 행정개혁이 확산되면서 준정부조직 평가뿐만 아니라 감독도 함께 증가하는 현상을 관찰하고, 이를 통틀어 ‘정부 내 규제(regulation inside government)’라고 불렀다. Hood et al.(1999)은 정부 내 규제에 관한 연구들을 종합하였는데, 1990년대에 들어 관료제의 크기는 줄고 있지만 정부 내 규제는 오히려 양적으로 증가하고 있음을 보였다. 또한 행정부를 감시하던 의회에 의한 기존 감독의 한계 때문에

---

31) 유사하게 Perry, Engbers, and Jun(2009)는 성과급이 조직의 성과 향상을 가져왔다는 증거를 찾을 수 없다고 주장하고 있다.

정부 내 규제 중요성도 증가했다고 설명한다. 이 연구는 앞서 설명했듯이 통제를 감독(oversight), 경쟁(competition), 상호성(mutuality), 비합성성(contrived randomness)으로 나누고 정부 내 규제에서 네 가지가 함께 나타나고 있다고 말한다. 그리고 각 통제 방식의 문제점들을 분석한 후 이 문제점을 해결하기 위하여 규제자를 규제할 필요가 있다고 결론 내린다. James(2000)도 영국의 정부 내 규제를 분석하고 있다. 그도 정부 내 규제는 신공공관리 행정개혁의 확산과 함께 크게 증가했다고 말한다. 개인이나 특정 집단이 사익을 추구하여 발생하는 정부 실패를 공익에 근거한 정부 내 규제가 막고 있다고 평가한다. 그러나 정부 내 규제 역시 규제의 일종이기 때문에 실패 가능성도 상존하고 있음을 지적한다.

신공공관리 행정개혁이 널리 퍼지면서 부작용들이 곳곳에서 나타나기 시작했다(Dunleavy et al., 2006; Christensen and Lægreid, 2006; 2007; Jun, 2006). Christensen and Lægreid,(2006; 2007)는 신공공관리 행정개혁의 아이디어와 그에 따른 부작용을 다음과 같이 정리하고 있다(Jun, 2006). 신공공관리 행정개혁은 구조적 분화(devolution)를 통해 분권화(decentralization)를 이뤘지만 그 결과 역할은 분절(fragmentation)되고 모호성(ambiguity)은 증가됐다. 조직 자율성과 수평적 조정이 강조됐는데 자율성이 과도하게 커졌고 전문화로 수평적 조정에 어려움을 겪게 됐다. 시장과 경쟁이 강조되고 시민은 고객으로 간주되면서 결과가 강조됐는데 정치적 통제가 소홀해졌고 불신이 커져갔다. 이러한 부작용들에 대응하여 저자들은 신공공관리 행정개혁은 탈신공공관리(post-new public management) 행정개혁으로 이어져야 한다고 주장한다. 그탈신공공관리가 신공공관리를 완전히 부정하는 것은 아니다. 이들은 구조 통합(structural integration)을 통해 분절을 줄여야 하며, 재집권화와 재규제가 필요하다고 말한다. 정부 전체(whole-of-government)에 의해 역할 모호성이 제거되고 역할 관계가 정리되어야 하며 중앙정부의 정치적, 행정적 역량이 강화되어야 한다고 말한다. 이와 같은 탈신공공관리 논의와 함께 준정부조직 감독의 필요성을 주장하는 연구들은 증가하고 있다.

### 3. 준정부조직 통제 연구의 쟁점

Moe(2001)는 통제 연구들을 크게 두 가지로 나눈바 있다. 첫 번째는 ‘헌정주의적 관리 패러다임(constitutionalist management paradigm)’의 연구들이다. 이 연구들은 통제자와 통제대상자의 관계를 위계적으로 보고 통제자가 통제대상자를 통제하는 것을 하나의 당위로 본다. 둘째는 ‘기업가적 관리 패러다임(entrepreneurial management paradigm)’의 연구들이다. 이들은 통제에 대하여 비판적이다. 통제는 최소화될 필요가 있다고 본다. 헌정주의적 관리 패러다임이 통제자의 입장을 반영한다면 기업가적 관리 패러다임은 통제대상자의 입장을 반영한다고 해석할 수 있다. 본 연구가 살펴본 정치적 통제에 관한 연구들이 헌정주의적 관리 패러다임으로서 통제자의 입장에서 서 있다면 신공공관리 행정개혁 이후 준정부조직 통제 연구들은 기업가적 관리 패러다임으로서 통제대상자의 입장에서 있다고 말할 수 있다. 준정부조직 통제에 관한 연구들, 특히 행정학 연구들은 기본적으로 통제대상자의 입장에 설 필요가 있을 것이다.

본 연구는 준정부조직의 입장에서 통제의 쟁점을 세 가지로 나눈다. 첫 번째 쟁점은 준정부조직 통제의 선행 요인이 무엇인가이다. 주인-대리인 이론에 따르면 통제는 감시 비용(monitoring cost), 확증 비용(bonding cost), 그리고 잔여 손실(residual cost)을 유발한다(Jensen and Meckling, 1976). 감시 비용은 주인이 지불해야 하는 비용이고, 확증 비용은 대리인이 지불해야 하는 비용이다. 정부는 감시 비용을 부담해야 하지만, 준정부조직도 확증 비용을 부담하여야 하기 때문에 통제는 늘어난다고 좋은 것만은 아니다. 특히 현실에서 불필요한 통제가 많다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다. 특히 통제대상자의 입장에서 그러한 지적이 많다. 대표적으로 국정감사에서 국회의원들은 국정감사 대상을 무분별하게 선정하고 있고 지나친 시정 요구를 하고 있다는 지적이 있다(김수연, 2015). 따라서 주인-대리인 이론에서 통제의 선행 요인을 확인하고 그

요인들이 통제 수준을 결정하는지를 확인할 필요가 있다.

준정부조직 감독의 선행 요인과 관련하여 다음과 같은 실증 연구들을 찾아볼 수 있었다. Bertelli(2005)는 감사의 강도(auditing stringency)를 준정부조직의 정부 제출 보고서의 수로 측정하고 무엇이 그것을 증가시키는지를 살폈다. 분석 결과, 준정부조직의 재량이 증가하면 감사는 약화되었다. 그리고 준정부조직에 대한 정부부처의 선호가 부정적일수록 감사는 강화되었다. 정부부처가 준정부조직에게 권력이양에 반대할수록 감사는 약화됐다. 정부부처가 부패에 반대할수록 감사가 강화됐다. 준정부조직의 재정 자율성이 낮아질수록 감사는 약화됐다.<sup>32)</sup> Bertelli(2006)는 정부부처의 제약(ministerial constraint)을 정부부처가 보유한 준정부조직에 대한 권한으로 측정하고 무엇이 그것을 증가시키는지를 살폈다. 정부부처의 제약은 감독과 유사하다. 준정부조직에게 질문만 할 수 있는 경우를 1로 코딩, 사전에 준정부조직의 예산 계획을 세우면 2로 코딩, 사후에 준정부조직을 지도하면 3으로 코딩했다. 분석 결과, 정부부처가 정부의 권한 이양에 부정적일수록 제약은 강화되었고 정부부처가 부패에 반대할수록 제약은 약화됨을 발견했다. 한편, Koop(2011)은 정치적 현저성(salience)이 준정부조직의 책임성에 미치는 영향을 살피고 있다. 준정부조직은 다양한 문서들을 정부부처에 제출해야 하는 의무가 있다. 이 연구는 그 의무의 개수가 많으면 책임성이 높다고 말하는데, 그것은 감독의 수준이 높음을 의미하기도 한다. 따라서 이 연구도 준정부조직 감독의 선행 요인을 분석한 연구라고 말할 수 있다. 이 연구의 분석 결과에 따르면, 정치적 현저성은 준정부조직 감독의 수준을 증가시켰다.

두 번째 쟁점은 준정부조직 통제의 성과 영향이 어떠한가이다. 준정부조직 통제는 준정부조직의 성과를 결정짓는 핵심 요인으로 간주된다(Boyne, 2003a). 정부는 준정부조직을 통제하면서 통제가 준정부조직의

---

32) 이 연구에서는 'financial publicness scale'이라는 용어를 사용하는데 가장 낮은 1은 준정부조직이 요금을 결정하는 것이고 가장 높은 4는 정부가 예산을 설정하는 것을 의미한다. 따라서 재정 자율성으로 번역할 수 있다.

성과를 향상시킬 것으로 기대할 것이다(Walker, Boyne, and Brewer, 2010). 하지만 논란이 있다. 준정부조직 평가의 경우, 지금까지 많은 연구자들이 이론적으로 그것이 준정부조직 성과를 높일 것으로 예측하였지만(Kettl, 2000: 3; Hood and Peters, 2004; Talbot, 2004: 6), 실증 분석들을 종합해보면 준정부조직 평가가 성과를 반드시 높인다고 말하기 힘든 상황이다(Pollitt and Dan, 2013). 그렇다면 준정부조직 감독은 어떠할까? 준정부조직 감독이 준정부조직의 각종 비용을 유발할 수 있다는 지적도 있다(가령, 박재완, 1997). 준정부조직 감독의 성과 영향에 대한 실증 분석은 많지 않지만(Walker, Boyne, and Brewer, 2010; Andrews, Boyne, and Walker, 2011), 정리하면 다음과 같다.

Heinrich and Fournier(2004)는 약물남용 방지 기관의 인가 여부로 감독의 수준을 측정하여 감독이 효과성에 긍정적인 영향을 미침을 보였다. Bartel and Harrison(2005)은 운송업에서의 최고가격제의 존재 여부로 감독의 수준을 측정하여 감독이 효과성에 미치는 영향을 살폈지만 유의한 결과를 확인하지 못했다. Andrews et al.(2008)은 정기적인 감사와 점검 유무로 감독의 수준을 측정하여 감독이 효과성에 긍정적인 영향을 미침을 일부 확인했다. 한편 Meier and O'Toole(2006)을 보다 자세히 들여다볼 필요가 있다. 이 연구는 정치적 통제와 관료적 가치(bureaucratic value)가 조직성과에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 상대적으로 어느 것이 더 많은 영향을 미치는지를 밝히고 있다.<sup>33)</sup> 이들은 텍사스 공립학교를 대상으로 연구를 실시했는데, 정치적 통제는 선출된 라틴계 학구장(superintendent)의 비율로 측정하고, 관료적 가치는 임명된 라틴계 교장의 비율로 측정했다. 그리고 성과는 라틴계 학생들의 11개 성적 지표로 측정했다. 분석 결과, 관료적 가치가 정치적 통제보다 성과 향상에 더 많은 기여를 하고 있음을 밝혔다. 이 연구는 정치적 통제와 함께 관료적 가치, 즉 통제대상자 스스로의 역할도 따진다는 점에서 특별하다.<sup>34)</sup>

33) 하지만 저자들이 고백했듯이 관료적 가치가 무엇인지 설명하지 못하고 있다.

34) Jung, Chun, and Oh(2016)는 정부 부처들을 대상으로 대통령 및 의회의 영향과

세 번째 쟁점은 준정부조직 통제의 성과 영향에 대한 준정부조직 대응의 조절 효과이다. 준정부조직은 환경의 변화에 따른 불확실성에 전략적으로 대응한다. 관리자 개인은 외부 관리 노력(external management effort)을 하고, 경계 조직(boundary organization)은 경계 관리 활동(boundary spanning activities)을 한다. 경계 관리 활동은 경계 조직의 ‘대관(對官) 업무’, 다시 말해 정치적 환경과 조직을 연결하고 조율하는 업무를 말한다. 외부 관리 노력이나 경계 관리 활동 모두 정치적 환경이 조직에 미치는 충격을 완화(buffer)시킬 수 있고, 정치적 환경을 이용(exploit)하는 기회를 만들어낼 수 있는 것으로 알려져 있다(Thompson, 1967; Meier and O’Toole, 2007; Faraj and Yan, 2009). 즉, 관리자 개인의 외부 관리 노력이 준정부조직 통제의 성과 영향을 조절할 수 있다.

그런데 조절 효과를 살핀 실증 연구는 찾아보기 어렵다. 외부 관리 노력과 경계 관리 활동이 조직성과에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 연구는 찾아볼 수 있다. Meier and O’Toole(2001; 2003)은 외부 관리 노력이 공공조직의 성과에 긍정적인 영향을 미침을 확인한 바 있다. Hicklin and Meier(2007)는 외부 관리 노력이 준정부조직의 성과에 긍정적인 영향을 미치지만 영향이 선형적이지는 않으며 상황(contingency)에 따라 달라질 수 있음을 보였다. Johansen and LeRoux(2013)는 비영리조직에서 외부 관리 노력이 조직성과에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴봤고 역시 긍정적인 성과 영향을 확인했다. 채선화·전영한(2017)은 외부 관리 노력이 대학의 조직성과에 미치는 영향을 살폈는데 긍정적 성과 영향과 비선형 관계를 확인했다. 한편 경계 관리 활동과 관련해서는, 행정학계에서는 관련 실증 연구를 찾아보기 어렵고, 경영학계나 심리학계에서 관련 연구들을 찾아볼 수 있다. Ancona and Caldwell(1992)은 경계 관리 활동을 ‘외교 활동(ambassador activities)’, ‘조절 활동(task coordinator)’,

---

대상 조직의 청렴성(probity)의 관계를 살피고 있다. 이 연구는 대통령의 영향을 대통령과의 회의 횟수로, 의회의 영향을 국정감사 일수 등으로 측정하여 그것이 청렴성에 미치는 영향을 실증적으로 분석했는데, 연구 결과에 따르면 대통령의 영향은 청렴성을 낮추고 의회의 영향은 청렴성을 높이는 것으로 나타났다.

‘정찰 활동(scouting)’, ‘경비 활동(guarding)’으로 나누고 외교 활동과 조절 활동이 성과를 높임을 확인했다. 또한 최근의 연구인 Faraj and Yan(2009)은 경계 관리 활동을 ‘확장(spanning)’, ‘완충(buffering)’, ‘강화(reinforcement)’로 나누고 세 가지 모두가 성과를 높임을 확인했다.

#### 4. 준정부조직 통제 연구의 한계

선행 연구들의 흐름을 정리하자면 다음과 같다. 관료에 대한 정치적 통제에 관한 연구가 오랜 시간 동안 발전해 왔다. 정치적 통제에 관한 연구들은 1980년대에 회의론에서 낙관론으로 전환되었다. 그리고 준정부조직의 증가와 함께 1990년대부터 준정부조직 통제에 대한 연구가 본격적으로 나타났다. 준정부조직 평가에 관한 연구들을 시작으로 하여, 최근에 들어서는 준정부조직 감독을 재조명하는 연구들이 나타나고 있다. 준정부조직 통제의 쟁점을 성과 영향, 선행 요인, 조절 효과에 관한 것으로 나누고 쟁점별로 실증 연구들을 준정부조직 감독을 중심으로 확인하여 보았다. 준정부조직 감독의 성과 영향 연구나 준정부조직 감독의 선행 요인 연구는 많지는 않지만 그래도 몇몇 실증 연구들을 찾아볼 수 있었다. 그러나 준정부조직의 대응과 관련된 실증 연구는 찾아보기 어려웠다.

최근 들어 준정부조직 감독에 대한 재조명이 있음에도 불구하고 준정부조직 감독에 관한 실증 연구가 많지 않다는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다. 준정부조직 감독은 항상 있음에도 불구하고 준정부조직 평가에 비하여 연구자들의 관심을 많이 받지 못하고 있다. 그나마 있는 연구들도 준정부조직 감독의 수준을 제대로 측정하지 못하고 있다고 말할 수 있다. 선출직 공무원 비율과 같은 대리 변수(proxy variable)를 사용하거나 규정 유무와 같은 더미 변수(dummy variable)를 사용하고 있다. 준정부조직 감독은 자동적이고 간접적이어서(Bendor, Taylor, and Gaalen, 1987; Calvert, Moran, and Weingast., 1987; Calvert, McCubbins, and Weingast, 1989), 다수의 준정부조직에 대한 서로 다른 감독의 수준을

측정하기는 쉽지 않은 것이 사실이다. Bouckaert and Peters(2004)는 준정부조직 연구가 어려울 수밖에 없는 이유로 표본 문제를 지적한 바 있다. 무엇보다 제대로 된 표본을 선정하여 준정부조직 감독의 수준을 측정할 수 있다면, 그것의 선행 요인과 성과 영향, 그리고 성과 영향의 조절 효과를 성공적으로 밝힐 수 있을 것이라고 말할 수 있다.

쟁점 별로 선행 연구들의 한계에 대하여 정리하자면 다음과 같다. 준정부조직 통제의 선행 요인과 관련한 연구들부터 살펴보겠다. 기존의 연구들은 선행 요인의 영향을 살펴보는데 무엇을 선행 요인으로 볼 것인지에 대한 이론적 고민이 충분하지 않은 듯 하다. 선행 연구들은 대체로 정치적 변수들을 선행 요인으로 넣고 있다. 이것 역시 의미 있는 변수들임은 분명하지만, 준정부조직 통제가 왜 늘어나고, 늘어나는 것이 이론적 예측에 부합하는지, 어떻게 하면 줄어들 수 있을지를 논의해볼 수 있는 변수들은 아니라고 말할 수 있다. 따라서 본 연구는 통제 관련 이론 검토를 통해 선행 요인을 선정하고 선행 요인과 준정부조직 통제의 인과 관계를 분석함으로써 선행 요인 분석의 의의를 살리도록 하겠다.

준정부조직 통제의 성과 영향과 관련한 연구들을 살펴보자면, 선행 연구들은 다양한 성과 차원에 대한 영향을 살펴보고 있지 못하다고 평가할 수 있다. 주로 효과성에 대한 영향을 살펴보고 있을 뿐이다. 준정부조직은 공공조직의 특성을 제도화하고 있기 때문에 민간조직과 달리 목표가 다수이며, 다양하다(Quinn and Rohrbaugh, 1981; Carter, Day and Klein, 1992; Boyne, 2003b; Andrews, Boyne, and Walker, 2006). 따라서 준정부조직 통제의 성과 영향을 아무리 밝혀도 어느 한 가지 성과차원에 대한 영향만을 살핀다면 그것만으로 준정부조직 통제의 성과 영향을 충분히 밝혔다고 말할 수는 없을 것이다. 본 연구는 준정부조직의 성과 영향 연구들에서 일반적으로 다루고 있는 다양한 성과 차원들에 대한 영향을 함께 확인하도록 하겠다.

통제에 대한 준정부조직의 대응에 관해서는, 관리자 개인의 외부 관

리 노력과 경계 조직의 경계 관리 활동의 조절 효과를 살펴볼 필요가 있음을 알 수 있다. 그러한 노력들이 성과에 미치는 직접적 영향은 이미 긍정적인 것으로 확인이 된 바 있다. 준정부조직 통제가 미치는 긍정적 성과 영향을 준정부조직이 강화시킬 수 있는지, 부정적 성과 영향을 완화시킬 수 있는지, 그리고 부정적 성과 영향을 긍정적 성과 영향으로 전환시킬 수는 없는지를 실증적으로 보여줄 필요가 있다. 첨언하자면, 조절 효과 분석은 통제대상자의 입장에서 무엇보다 가장 중요한 분석이 될 수 있을 것이다. 조절효과 분석은 준정부조직 통제에 대응하여 준정부조직은 무엇을 해야 하는지에 관한 정보를 제공해줄 수 있기 때문이다.

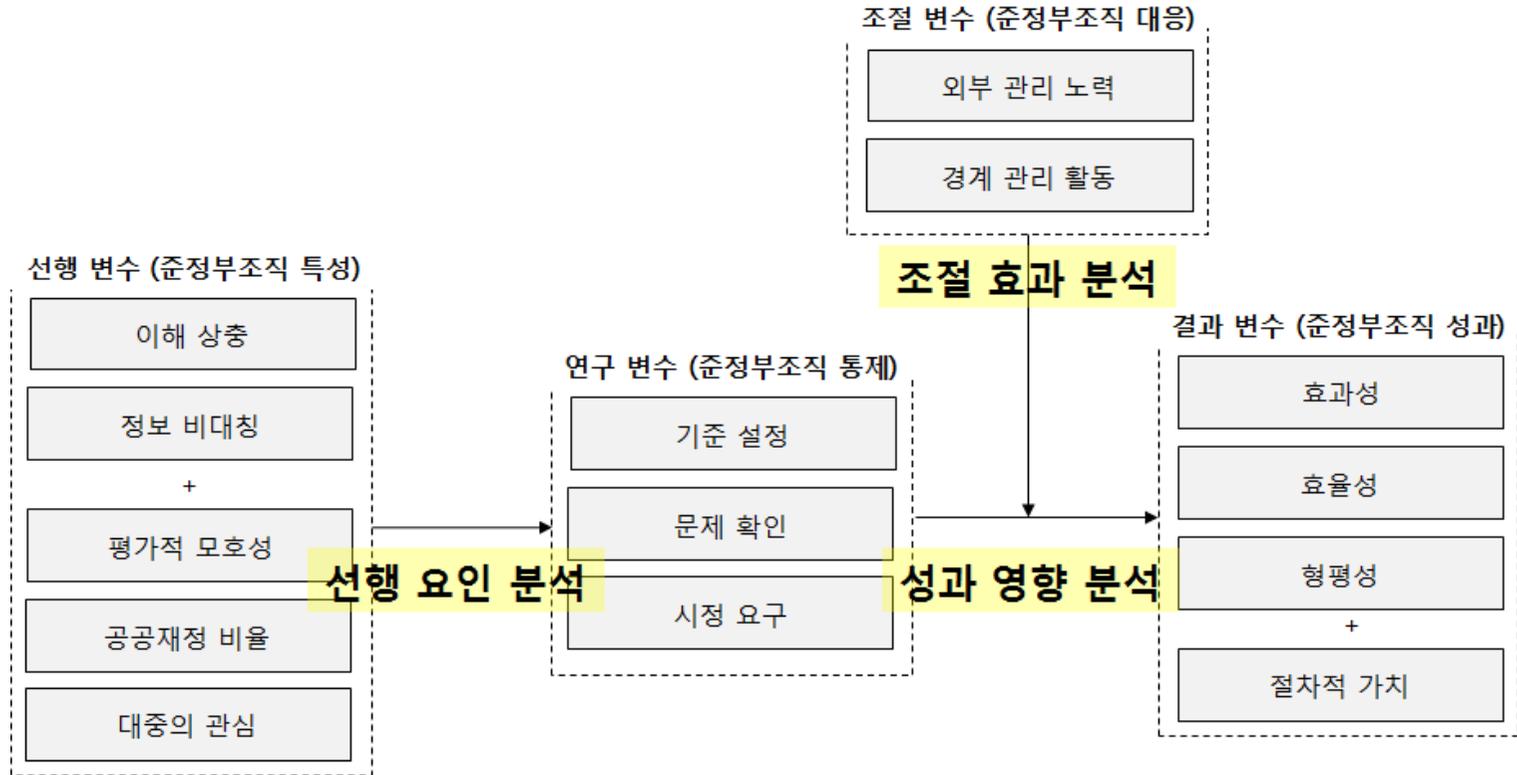
## 제3장 연구의 분석틀과 가설

### 제1절 연구의 분석틀

본 연구는 준정부조직 통제의 선행 요인(antecedents), 성과 영향(performance impact) 그리고 준정부조직 통제에 대한 준정부조직 대응(response)의 조절 효과(moderating effect)를 실증 분석하고자 한다.

본 연구의 분석틀은 <그림-5>와 같다. 연구 변수는 기준 설정(standard setting) 단계에서의 통제로서 ‘기준 설정’, 문제 확인(compliance check) 단계에서의 통제로서 ‘문제 확인’, 시정 요구(corrective action request) 단계에서의 통제로서 ‘시정 요구’로 구성된다. 선행 변수는 ‘이해 상충’, ‘정보 비대칭’, ‘공공재정 비율’, ‘평가적 모호성’, ‘대중의 관심’으로 구성된다. 이해 상충과 정보 비대칭은 조직의 일반적 특성이며 평가적 모호성, 공공재정 비율, 대중의 관심은 공공조직의 고유한 특성이다. 결과 변수는 ‘효과성’, ‘효율성’, ‘형평성’ 그리고 ‘절차적 가치’로 구성된다. 효과성, 효율성, 형평성이 산출 중심의 성과차원이라면 절차적 가치는 과정 중심의 성과차원이라고 말할 수 있다. 조절 변수는 ‘외부 관리 노력’과 ‘경계 관리 활동’으로 구성된다. 전자가 관리자 개인 차원의 노력이라면 후자는 경계 조직 차원의 노력이다. 본 연구는 첫째, 선행 변수와 연구 변수의 관계를 분석하여 준정부조직 통제의 선행 요인을 확인하고, 둘째, 연구 변수와 결과 변수의 관계를 분석하여 준정부조직 통제의 성과 영향을 확인한다. 그리고 마지막으로 연구 변수, 결과 변수 그리고 조절 변수의 관계를 확인하여 준정부조직 통제에 대한 준정부조직 대응의 조절 효과를 확인한다. 이러한 연구의 분석틀을 바탕으로 연구 가설을 세우고 가설들을 하나씩 검증하도록 한다.

<그림-5> 연구의 분석틀



## 제2절 연구 가설

### 1. 준정부조직 통제의 선행 요인

주인-대리인 이론은 대리인 문제(agency problem)에 주목한다. 주인은 대리인과의 계약을 통해 자신의 이익이 실현될 것이라고 기대할 것이다. 하지만 주인은 기대와 달리 크게 두 가지 대리인 문제에 부딪힐 수 있다. 첫 번째는 주인과 대리인의 계약 전에 발생하는 문제로서, 주인이 능력이 부족한 대리인을 선택하거나, 대리인에게 능력보다 더 많은 보상을 제공하는 역선택(adverse selection)이다. 두 번째는 계약 후에 발생하는 문제로서, 대리인이 자신의 이익을 쫓으며 주인의 이익을 실현하기 위한 노력은 소홀히 하거나 하지 않는 도덕적 해이(moral hazard)이다.

대리인 문제가 발생하는 핵심적인 이유는 두 가지이다. 첫째는 주인의 이해와 대리인의 이해가 다르기 때문이다. 이해의 상충(conflict of interest)이라고도 불린다. 주인과 대리인 각자가 자신의 이해를 최대화하기 위해 노력하는 합리적 행위자라고 가정할 때 주인과 대리인의 이해가 다르면, 대리인은 주인의 이해에 따르지 않고 자신의 이해에 따라 행동하게 된다. 둘째는 주인이 대리인의 행동을 모두 관찰할 수 없기 때문이다. 정보 비대칭(information asymmetry)이라고 불린다. 만약 주인이 대리인의 행동을 모두 관찰할 수 있다면 대리인은 도덕적 해이를 일으킬 수 없을 것이다. 대리인이 주인의 이해에 반하는 행위를 하면 주인은 그것을 관찰하고 대리인의 행위를 제지하거나 계약을 해지하기 때문이다.

주인-대리인 이론은 어떻게 하면 도덕적 해이를 줄일 수 있을지를 고민해 왔다. 답변은, 주인이 대리인을 통제하면 된다는 것이다. 주인-대리인 이론에 따르면 통제의 방식은 모니터링(monitoring)과 인센티브 설계(incentive design)로 나뉜다. 모니터링이 정보 비대칭을 최소화하여 도덕적 해이를 방지하는 것이라면 인센티브 설계는 주인의 이해와 대리인의 이해를 일치시켜 도덕적 해이를 방지하는 것이라고 볼 수 있다.

문제는 비용이다. 주인과 대리인 모두 각자가 부담해야 하는 비용을 최소화하려한다. 대리인 비용(agency cost)이라고 불리는데, 그것은 세 가지로 나뉜다. 첫째는 모니터링 비용(monitoring cost)이다. 모니터링 비용은 주인이 지불해야 하는 비용으로 대리인의 행동을 관찰하는 데에 소요되는 비용이다. 둘째는 확증 비용(bonding cost)이다. 확증 비용은 대리인이 지불해야 하는 비용으로, 대리인 자신은 주인에게 해가 되는 행동을 하고 있지 않으며 대리인 자신의 행동이 주인의 이익에 도움이 된다는 것을 보여야 하는 비용이다. 셋째는 잔여 손실(residual cost)이다. 주인의 결정과 대리인의 결정이 최적의 결정과 차이가 남에 따라 발생하는 불가피한 손실을 의미한다. 최근에 모니터링과 인센티브 설계가 혼합되어야 한다는 주장도 나타나고 있지만(Demougin and Fluet, 2001), 주인-대리인 이론 연구자들은 대체로 인센티브 설계가 모니터링보다 비용 면에서 우월하다고 평가하고 있다(Jensen and Meckling, 1976).

준정부조직 통제에서 정부는 주인이고 준정부조직은 대리인이다. 그리고 주인-대리인 이론에서 말하는 모니터링이 본 연구가 말하는 준정부조직 감독과 같고 인센티브 설계가 본 연구에서 말하는 준정부조직 평가와 같다고 볼 수 있다. 본 연구도 주인-대리인 이론의 주장들과 마찬가지로, 통제자의 입장에서나 통제대상자의 입장에서나 통제는 비용을 유발하기 때문에, 불필요한 통제는 줄어드는 것이 합리적이라고 본다.<sup>35)</sup>

준정부조직의 통제는 언제 증가하고 언제 줄어들까? 주인-대리인 이론은 주인과 대리인의 이해가 상충하기 때문에 대리인이 도덕적 해이를 일으키며, 도덕적 해이를 막기 위해 모니터링이 필요하다고 주장한다. 그런데 현실에서는 주인과 대리인의 이해가 상충하지 않을 수도 있다. 만약 주인의 이해와 대리인의 이해가 상충하지 않고 일치(alignment)한다면 대리인의 이해가 곧 주인의 이해가 되기 때문에 도덕적 해이는 발생

---

35) 본 연구도 비용 측면에서 통제가 평가보다 더 많은 비용을 발생시키기 때문에, 평가가 통제를 완전히 대신할 수 있다면 평가를 하는 것이 낫다고 본다. 하지만 평가가 불가능하다면 통제를 해야 한다고 본다.

하지 않을 것이다. 주인을 정부로 보고 대리인을 준정부조직으로 봐도 같은 주장이 가능할 것이다. 정부와 준정부조직의 이해가 상충한다면 정부는 준정부조직을 통제할 것이다. 그러나 이해가 상충하지 않는다면 준정부조직은 정부가 원하는 대로 결정을 내리고 행위를 할 것이기 때문에 정부는 준정부조직을 통제할 필요가 없을 것이다(Eisenhardt, 1989).

정부와 준정부조직 간에 이해가 상충하면 기준 설정 단계에서부터 통제의 수준이 증가할 것이라고 예상할 수 있다. 정부는 본인의 이해가 준정부조직의 이해와 상충한다는 것을 준정부조직을 설립할 때부터 알 수 있다. 그래서 정부는 기준을 만들어 준정부조직이 따르게 한다. 그리고 이해가 상충하면 문제 확인 단계나 시정 요구 단계에서의 통제의 수준도 함께 증가할 것이다. 이해가 충돌하는 만큼 문제가 발생할 가능성이 높고 발생한 문제에 대하여 시정 요구도 많이 하게 될 것이기 때문이다.

**(1-1) 정부와의 이해 상충 수준이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.**

이해 상충의 문제에 이어, 정보 비대칭의 문제에 대하여 논의해보도록 하겠다.<sup>36)</sup> 주인-대리인 이론은 주인이 대리인의 행동을 모두 관찰할

---

36) Waterman and Meier(1998)은 이해 상충을 목표 갈등으로 보고, 목표 갈등이 있는 경우와 없는 경우, 정보 비대칭이 큰 경우와 크지 않은 경우를 나눠 분석을 실시한 바 있다. 첫째, 정통 주인-대리인 이론은 목표 갈등을 고정적인 것으로 봤지만, 이들은 주인과 대리인의 목표 갈등의 수준이 다를 수 있음을 지적했다. 목표는 합의될 수도 있고 갈등할 수도 있다. 둘째, 정통 주인-대리인 이론은 주인의 정보가 상대적으로 많지 않다고 가정하지만, 이들은 상황에 따라 다를 수 있다고 봤다. 주인의 정보 수준이 낮을 수도 있지만 오히려 높을 수도 있다. 셋째, 대리인 정보의 경우도 마찬가지다. 이들은 대리인의 정보 수준이 다를 수 있다고 봤다. 대리인의 정보 수준이 높을 수도 있지만 낮을 수도 있다. 이들은 목표 갈등의 수준, 주인의 정보 수준, 대리인의 정보 수준 세 가지 변수로 총 여덟 개의 상황을 만들었다. 이들의 분류에 따르면 정통 주인-대리인의 상황은 ① 목표 갈등의 수준은 높은데, ② 주인의 정보 수준은 낮고, ③ 대리인의 정보 수준은 높은, 여덟 개의 상황 중 하나의 상황일 뿐이다. 참고로, ① 목표의 갈등 수준은 낮

수 없기 때문에 대리인이 도덕적 해이를 일으키며, 도덕적 해이를 막기 위해 모니터링이 필요하다고 주장한다. 그런데 현실에서 주인과 대리인의 관계를 생각해보면 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수도 있다. 만약 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 있다면 대리인은 도덕적 해이를 일으키지 않을 것이다. 주인을 정부로 보고 대리인을 준정부조직으로 봐도 같은 주장이 가능하다. 정부가 준정부조직의 행위를 관찰하기 어렵다면 준정부조직 통제의 필요성은 더욱 늘어난다. 반면 정부가 준정부조직의 행위를 충분히 관찰할 수 있다면 준정부조직 통제의 필요성은 줄어든다.

정보가 비대칭하면 주인은 대리인에게 더 많은 정보를 요청할 것이다. 따라서 정보 비대칭의 수준이 증가하면 무엇보다 문제 확인 수준이 상승할 것이라는 점은 쉽게 예측해볼 수 있다. 한편 정보 비대칭이 기준 설정 수준이나 시정 요구 수준에는 어떠한 영향을 미칠지는 논란의 여지가 있다. 정보가 비대칭하다면 기준을 설정하기도 어렵고 시정 요구를 하기도 어려울 수 있다. 반대로 정보가 비대칭하기 때문에 기준 설정을 오히려 강하게 할 수도 있고, 시정 요구를 많이 할 수도 있다. 기준 설정 수준이나 시정 요구 수준에 미치는 영향은 상황에 따라 다를 수 있다.

**(1-2) 정부와의 정보 비대칭의 수준이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.**

주인-대리인 이론은 많은 준정부조직 통제 연구들의 이론적 기반이 되고 있다. 지금까지도 많은 통제 연구들이 주인-대리인 이론을 활발히 적용하고 있다(가령, Bertelli, 2005; 2006). 하지만 이 이론은 기업 연구에서 시작되었다(Jensen and Meckling, 1976). 주인-대리인 이론은 재산

---

고, ② 주인의 정보 수준은 높고, ③ 대리인의 정보 수준은 낮은 정통 주인-대리인 상황과 정반대인 상황은 철인왕(philosopher king)과 그의 농노(serf)의 상황과 같다며 이들은 이를 ‘플라톤의 국가(Plato’s Republic)’이라고 불렀다.

권 이론(property rights theory), 거래비용이론(transaction cost theory)과 함께 신제도주의 경제학(neo-institutional economics)을 대표하는 이론이다. 따라서 공공조직의 고유한 특성을 제도화하고 있는 준정부조직에 대한 통제에 미치는 영향을 설명하는 데에는 한계가 있을 수 있다(Waterman and Meier, 1998; Miller, 2005; Thiel, 2016). 특히 주인-대리인 이론은 이론적 가정들을 통해 주인과 대리인의 관계를 단순화 시키고 있는데(Miller, 2005; Philp, 2009; Borowiak 2011),<sup>37)</sup> 주인-대리인 이론의 가정들을 준정부조직에 맞게 재검토하며 가설을 추가하도록 하겠다.

주인-대리인 이론은 주인이 대리인의 행위를 관찰할 수 없는 정보 비대칭의 상황이 존재한다고 가정한다. 그러한 가정과 함께, 행위를 관찰할 수는 없지만 행위에 따른 결과(outcome)는 측정할 수 있다는 것이 주인-대리인 이론의 기본적인 가정이다(Miller, 2005). 주인은 대리인의 결과를 측정할 수 있기 때문에 대리인을 차별적으로 보상하는 인센티브 설계가 가능해지고, 인센티브 설계로 인해 주인과 대리인의 이해가 일치됨으로써 대리인의 도덕적 해이는 줄어들 수 있다는 것이다. 그런데 현실에서는 행위의 측정 가능성뿐만 아니라 결과의 측정 가능성도 낮을 수 있다(Holmstrom, 1979; Holmstrom and Milgrom, 1991). 특히 준정부조직은 민간조직과 달리 목표가 모호하기 때문에(가령 Dahl and Lindblom, 1953; Allison, 1983; Downs, 1967; Moynihan, 2008: 142-145 등), 이 문제를 간과할 수 없다. 만약 결과의 측정 가능성이 낮다면, 인센티브 설계가 모니터링을 대체할 수 없고, 주인은 대리인의 도덕적 해이를 막기 위

---

37) 정통 주인-대리인 이론의 가정은 다음과 같다(Miller, 2005). 첫째, 대리인의 행동은 주인의 이득을 결정한다. 둘째, 주인은 결과에 대해서 손쉽게 관찰할 수 있지만 대리인의 행동에 대해서는 그렇지 못하다. 대리인의 행동에 대한 정보를 얻기 위해서는 비용이 필요하다. 셋째, 대리인의 선호는 주인의 선호와 다르다. 넷째, 주도권은 주인에게 있다. 주인의 이해는 일관성 있고 그것에 따라 합리적으로 행동하며 계약을 제시하고 먼저 행동할 수 있다. 다섯째, 주인과 대리인은 게임의 구조, 노력 비용, 결과물의 확률분포 그리고 다른 계수들에 대한 지식을 공유한다. 특히 그들은 대리인의 합리성을 상식으로 공유한다. 여섯째, 주인은 협상력이 있기 때문에 대리인이 제안을 받아들이지 않을 경우 계약을 맺지 않을 수 있다.

해 불가피하게 인센티브 설계가 아닌 모니터링을 선택할 수밖에 없다. 결과의 측정 가능성은 여러 차원의 목표 모호성(goal ambiguity) 중 평가적 모호성(evaluative ambiguity)에 반대되는 개념이다(Chun and Rainey, 2005). 따라서 평가적 모호성이 늘어나면 준정부조직 통제의 필요성은 불가피하게 늘어날 것이라고 예상할 수 있다.

### (1-3) 평가적 모호성의 수준이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.

공공조직의 고유한 특성은 공조직성(organizational publicness)으로 불린다. 공조직성을 개념화한 것은 Bozeman(1987)이었다. 그에 따르면 공조직성은 조직이 정치적 권위(political authority)에 의해 영향을 받는 정도를 뜻한다. Perry and Rainey(1988)는 공조직성의 개념을 한 단계 더 발전시켰는데, 그들에 따르면 공조직성에는 여러 가지 차원이 있고 이 차원들 각각의 연속된 차이(continuum)로 공공조직과 민간조직이 구분된다. 어느 한 개의 차원만으로 공공조직과 민간조직이 구분되는 것은 아니고 각각의 차원이 중첩(overlap)되어 양자가 구분된다. 그들이 말하는 첫 번째 차원은 소유권(ownership)이다. 소유권에 따라서 조직은 공공(public), 민간(private), 그리고 비영리(non-profit)로 구분된다. 두 번째 차원은 공공재정 지원(public funding)이다. 각종 출연금, 보조금 등이 모두 포함된다. 이는 재정적 공조직성(financial publicness)로 불리기도 한다. 세 번째 차원은 사회적 통제(social control)이다. 외부로부터의 영향이라고 말할 수 있는데 공공조직은 폴리아키(polyarchy)로부터 더 많은 통제를 받고 민간조직은 시장으로부터 더 많은 통제를 받는다. 본 연구의 준정부조직 통제도 앞서 설명했듯이 폴리아키로부터의 통제이다.

공조직성에는 소유권, 공공재정 지원, 통제가 있음을 살펴보았는데 준정부조직의 소유권은 차이(variation)가 크지 않기 때문에 본 연구에서

다루지 않는다. 공공재정 지원과 통제 모두 공조직성의 차원들이기 때문에 둘 사이에 상관 관계가 있을 것은 쉽게 예상해볼 수 있다. 그렇다면 공공재정 지원은 준정부조직 통제에 어떠한 영향을 미칠 수 있을까?

주인-대리인 이론이 가정하는 기본 상황에서 주인은 한 명이고 대리인도 한 명이다. 그러나 복수의 주인과 한 명의 대리인이 존재하는 상황도 있을 수 있음을 많은 연구자들이 지적한 바 있다(Moe, 1984; Douma and Schreuder, 1992; Barrow, 1996; Whitford, 2005). 준정부조직에서 특히 그러하다. 준정부조직의 재원을 놓고 볼 때 준정부조직의 재원은 공공재정으로만 구성되는 것이 아니다. 공공재정은 전체 재정의 일부일 뿐이다. 개인 투자자가 있을 수 있고 기관 투자자도 있을 수 있다. 정부만이 주인은 아니라는 것이다. 따라서 공공재정 지원이 줄어서 전체 재원에서 공공재정이 차지하는 비율이 줄어든다면 그만큼 다른 통제가 정부의 통제를 대신할 수 있다. 따라서 정부는 준정부조직 통제를 줄일 수 있다. 반대로 공공재정 지원이 늘어나서 준정부조직의 전체 재원에서 공공재정이 차지하는 비율이 늘어나면 정부의 통제는 늘어날 것이다.

#### **(1-4) 공공재정 비율이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.**

준정부조직 대부분은 정책 집행 역할을 맡고 있다. 정책 집행이 아니더라도 정책 개발이나 평가 역할을 맡고 있다. 이처럼 준정부조직은 다양한 공적 기능을 수행하기 때문에 정부조직이 그러하듯이 대중의 관심에서 자유로울 수가 없다.<sup>38)</sup> 준정부조직에 대한 대중의 관심이 증가하면 정부는 해당 준정부조직에 대한 통제를 늘릴 것이라고 예상해볼 수 있다. 그 이유도 주인-대리인 이론으로 설명할 수 있다. 주인-대리인 이론

38) 대중의 관심은 현저성(salience)과도 유사한데 현저성은 대체로 중요성(importance)과 유명함(prominence)을 의미한다고 말할 수 있다(Wlezien, 2005).

은 주인과 대리인 한 쌍의 관계만을 가정하는데, 현실은 그렇게 단순하지 않다. 앞서 민주주의가 위임의 사슬임을 설명했는데, 정부는 준정부조직의 주인이지만 국민의 대리인이기도 하다. ‘복대리’의 상황이라고 말할 수 있다(권순만·김난도, 1995). 따라서 준정부조직에 대한 대중의 관심이 증가하면 국민의 대리인인 정부는 자신의 대리인인 준정부조직에 대한 통제를 증가시킬 것이다(김기석, 1999; Koop, 2011).<sup>39)</sup>

대중의 관심이 부정적일 때와 그렇지 않을 때를 나누어서 생각해볼 수 있다. 대중의 부정적 관심이 늘어난다면 그것은 경종이 울리는 것과 같다. 국민이 준정부조직의 문제를 지적하는 것이기 때문에 국민의 대리인인 정부는 통제를 늘릴 것이다(Calvert and McCubbins, 1989). 그리고 부정적이지 않은 대중의 일반적인 관심이 늘어나는 경우도 생각해볼 수 있다. 대중의 관심을 많이 받는 준정부조직이 정부의 통제를 받아서 목표를 실현하게 된다면, 정부는 국민으로부터 더 많은 보상을 얻을 수 있으므로 통제를 늘릴 것이다(Drew and Weaver, 2001; Althaus, Nardulli, and Shaw, 2002).<sup>40)</sup> 반대로 대중이 많은 관심을 보이는 준정부조직이 목표를 실현하지 못한다면 정부는 더 많은 비난을 받을 수 있기 때문에 통제를 늘릴 것이다. 요컨대 대중의 관심이 부정적이든 아니든 대중의 관심이 증가하면 준정부조직 통제의 필요성은 증가할 수밖에 없다.

복대리의 상황에서 주인의 관심이 클수록 대리인은 최종대리인을 더 많이 통제한다는 설명인데, 주인의 관심이 클 때 중간대리인은 자신이 주인의 이해를 실현하기 위해 노력하고 있음을 보여줘야 한다. 자신이

---

39) 김기석(1999)은 이슈의 현저성에 따라 정책 결정 권한의 위임 정도가 달라짐을 보였다. 그리고 Koop(2011)는 “왜 어떠한 조직들은 더 많은 책임성을 요구 받는가?”를 묻고 정치적 현저성이 준정부기관의 책임성을 증가시킴을 보인 바 있다.

40) 정치인의 경우 이들은 재선되기 위해 노력하는데, 대중의 관심을 많이 받는 준정부조직을 통제하고 그것이 성과로 이어진다면 재선 가능성이 높아질 수 있다. 정치인의 언론 노출 빈도가 정치인에 대한 인식도를 결정하고 재선에 결정적 영향을 미치기 때문이다(Drew and Weaver, 2001; Althaus et al., 2002). 정치인은 대중의 관심을 더 많이 받는 준정부조직을 더욱 적극적으로 통제하여 자신의 언론 노출 빈도를 높이려 할 것이다. 관료의 경우도 마찬가지이다.

주인을 위해 노력하고 있음을 보여주는 가장 명확한 방법은 시정 요구이다. 기준 설정이나 문제 확인은 대리인 노력의 가시적인 효과가 즉각적으로 나타나지 않지만 시정 요구는 가시적인 효과가 즉각적으로 나타날 수 있기 때문이다. 준정부조직에 대한 대중의 관심이 증가하면 시정 요구를 더 많이 하게 되고 그 결과 준정부조직 통제의 수준은 증가할 것이다. 반면 대중의 관심이 감소하면 시정 요구를 덜 하게 되고 준정부조직 통제의 수준은 감소할 것이라고 예측해볼 수 있다.

**(1-5) 대중의 관심을 많이 받는 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.**

## 2. 준정부조직 통제의 성과 영향

준정부조직은 공공조직의 특성을 가지기 때문에 성과가 다차원적이다(Quinn and Rohrbaugh, 1981; Carter, Day, and Kein, 1992; Boyne, 2003b; Andrews, Boyne, and Walker, 2006). 조직성과의 차원을 어떻게 나눌지에 대한 합의는 이뤄지지 않고 있다. 일반적으로 3Es, 즉 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 또는 IOO, 즉 투입(input), 산출(output), 성과(outcome)가 사용된다. Andrews, Boyne, and Walker(2011)은 조직성과를 효과성, 효율성, 형평성으로 나누고 있다. Boyne(2002)은 기존의 성과 차원들의 장단점을 분석한 후,<sup>41)</sup> 조직성과를

41) Boyne(2002)은 각 지표의 개념과 문제를 다음과 같이 설명한다. 3Es의 경우, 경제성은 일정 품질을 갖춘 특정 서비스 투입을 조달하는 데 드는 비용을 뜻한다. 그러나 경제성의 추구, 가령 인건비를 줄이는 것이 반드시 좋은 성과라고 말할 수는 없다. 효율성에는 기술적 효율성(technical efficiency)과 배분적 효율성(allocative efficiency)이 있다(Jackson, 1982). 일반적으로 효율성은 기술적 효율성을 뜻한다(Tompkins, 1987). 효과성은 산출물의 공식적인 목표달성 정도를 의미한다. 그러나 그것만으로 공공조직의 성과를 완벽하게 설명할 수는 없다. 한편 IOO의 경우, 3Es를 모두 포함하면서도 그 이상을 설명할 수 있다. 산출물에는 산출물의 질과 양이 포함되며 성과(outcome)에는 공식적 효과성 외의 영향, 형평성 등을 포함할 수 있다. 그러나 IOO는 대응성의 측면에서 세분화되어 있지 않고, 내부 관계자의 이해를 반영하지 못하며, 민주적 가치를 충분히 설명하지 못한다

산출물(output), 효율성(efficiency), 서비스 성과(service outcomes), 대응성(responsiveness), 민주적 성과(democratic outcomes)의 다섯 가지 범주와 열다섯 가지의 측면으로 분류한 바 있다.<sup>42)</sup> 본 연구는 성과를 효과성, 효율성, 형평성의 세 가지 차원으로 나누고 여기에 ‘절차적 가치(procedural values)’를 추가하여 성과 영향을 살펴보고자 한다. 성과를 효과성, 효율성, 형평성 중심으로 보는 이유는 그것이 일반적으로 사용되는 성과 차원이기 때문이다(Wholey, 1997: 5). 그런데 이 세 가지는 산출 중심의 성과 차원이기 때문에 본 연구는 과정 중심의 성과 차원인 절차적 가치를 추가하여 성과 영향을 살펴보는 것이다.

과거에는 효과성이 조직성과와 혼용되기도 했지만(Selden and Sowa, 2004), 최근에는 성과의 한 차원으로 사용된다. 효과성은 한 조직이 자신의 목표를 달성한 정도를 의미한다(Etzioni, 1964; Daft, 2004: 22). 따라서 효과성은 다른 성과들과 달리, 조직의 목표와 직결된다. 그리고 “조직은 일정 수준의 산출물, 이익, 또는 고객 만족도를 얻기 위해 노력하기 때문에” 효과성을 측정하는 것이 무엇보다 우선되어야 한다(Daft, 2004: 66-67). 몇몇 선행 연구들이 효과성에 대한 준정부조직 통제의 유의한 효과를 발견했다. 가령, Heinrich and Fournier(2004)는 약물남용 방지 기관의 인가 여부로 통제를 측정하여 통제가 효과성에 대체로 양의 영향을 미침을 보였다. Andrews et al.(2008)은 정기적인 감사와 점검 유무로 통제를 측정하여 통제가 효과성에 긍정적인 영향을 미침을 일부 확인했다.<sup>43)</sup> 대규모 표본을 활용한 실증 분석은 아니지만 Verhoest(2005)가 통

---

는 한계를 여전히 갖고 있다.

42) 산출물에는 산출물의 양(quantity)과 질(quality)이 있고, 효율성은 비용 대비 산출(cost per unit of output)이 있으며, 서비스 성과에는 공식적 효과성(formal effectiveness), 영향(impact), 형평성(equity), 비용 대비 서비스 성과(cost per unit of service outcome)가 있다. 대응성에는 고객 만족도(consumer satisfaction), 시민 만족도(citizen satisfaction), 직원 만족도(staff satisfaction), 비용 대비 대응성(cost per unit of responsiveness)이 있다. 그리고 민주적 성과에는 청렴성(probity), 참여(participation), 책임성(accountability), 비용 대비 민주적 성과(cost per unit of democratic outcome)가 있다.

43) 준정부조직 통제가 집권화를 높이는 것이라고 본다면, 공공조직에서 집권화의

제가 효과성에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 준정부조직에 대한 투입 통제(input control), 결과 통제(result control), 재정적 인센티브(financial incentives), 경쟁(competition)이 효과성에 미치는 영향을 사례 분석을 통하여 확인했는데 통제가 준정부조직의 행태를 변화시키고 행태의 변화가 결과적으로 효과성에 일부 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인했다.

본 연구도 준정부조직 통제는 효과성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예측한다. 왜냐하면 주인-대리인 이론으로 설명하자면 주인이 대리인을 모니터링함으로써 대리인은 주인의 목표를 실현하기 위하여 더욱 노력하게 될 것이기 때문이다. 주인-대리인 이론은 모니터링의 비용 문제를 지적한 바 있지만, 비용을 생각하지 않고 목표의 실현 정도만 놓고 본다면 모니터링은 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 본다. 그러나 반대의 결과가 일어날 가능성도 무시할 수는 없다. 준정부조직 통제가 재량을 제한할 수도 있기 때문이다. 준정부조직은 재량을 보장 받아 전문성을 발휘함으로써 효과성을 높이고 있다(Majone, 2001).<sup>44)</sup> 그런데 통제가 재량을 제한하고(Weingast and Moran, 1983; Calvert, McCubbins, and Weingast, 1989), 재량의 축소가 효과성을 떨어트린다면(Yamamoto, 2006), 결과적으로 준정부조직 통제는 효과성을 떨어트릴 수도 있다.

### **(2-1) 통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 효과성은 향상될 것이다.**

---

정도가 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과도 참고해볼 수 있다(Boyne, 2003a). 그리고 준정부조직 통제에 관한 연구는 아니지만 작업장 감독이 반복적으로 수행되면 규제 기준 위반 행위가 줄어드는지에 관한 연구도 참고해볼 수 있다(고길곤, 2006).

44) Majone(2001)는 권한 위임의 이유를 두 가지로 설명하고 있다. 첫째는 업무의 양을 줄이고 전문성을 활용할 수 있다. 권한을 위임 받은 자는 전문성을 발휘하여 결정을 대신 내리기 때문에 전체적으로 의사 결정의 비용이 줄어든다는 것이다. 둘째는 시간이 변화해도 정책을 일관성 있게 구사할 수 있다. 정책은 모두에게 이로우 수는 없기 때문에 자칫하면 일관성을 잃을 가능성이 높는데 권한을 위임함으로써 정책 약속(policy commitment)의 신뢰성을 높일 수 있다는 것이다.

효율성이란 한 조직이 자신의 목표를 달성하기 위하여 사용한 자원의 양을 의미한다(Daft, 2004: 22). 효과성이 조직의 목표에 관심을 둔 성과 차원이라면 효율성은 그것을 실현하기 위한 비용에 관심을 둔 성과 차원이다.<sup>45)</sup> 지금까지 준정부조직 통제가 효율성에 미치는 효과를 실증 분석한 연구는 찾아보기 어려웠다(Andrews, Boyne, and Walker, 2011). 참고로 기업에 대한 정부의 규제가 기업의 효율성에 미치는 영향에 관한 연구들은 찾아볼 수 있다. 이진석(2013)이 그러한 연구들을 수집하여 메타 분석했는데, 정부 규제가 모두 효율성을 떨어뜨리는 것은 아니며, 규제가 기업의 효율성에 미치는 영향은 규제의 유형에 따라 다르게 나타나고 있다고 한다. 국내 연구를 예로 들자면 최진(2017)은 항공운송산업 규제정책이 항공운송산업의 효율성에 미치는 긍정적 영향을 확인했다.

본 연구는 준정부조직 통제가 효율성을 감소시킬 것으로 예상된다. 준정부조직이 부담해야 하는 비용이 증가하기 때문이다. 주인-대리인 이론에 따르면 앞서 살펴봤듯이 대리인은 확증 비용을 부담하게 된다(Jensen and Meckling, 1976). 확증 비용은 대리인 자신은 주인에게 해가 되는 행동을 하고 있지 않으며 대리인 자신의 행동이 주인의 이익에 도움이 된다는 것을 주인에게 보여야 하기 때문에 발생하는 비용이다. 준정부조직 통제가 증가하면 준정부조직은 확증 비용을 추가로 부담해야 한다.<sup>46)</sup> 따라서 준정부조직 통제가 늘어나면 효율성은 줄어들 수밖에 없다.<sup>47)</sup> 그러나 준정부조직 통제에 의해 편익의 증가가 충분히 크다면 효

45) 여기에서 효율성은 기술적 효율성을 뜻한다. 배분적 효율성은 어떤 산출물의 생산을 감소시키지 않고서는 그 생산에 투입되는 생산요소를 다른 산출물의 생산에 재분배할 수 없는 상태를 말한다(Jackson, 1982).

46) 한편 감사 연구들은 감사에 따른 비용을 보다 더 세분하고 있다(박재완, 1997). 피감기관은 협력 비용(compliance cost), 시정 요구 집행 비용(enforcement cost)을 부담하게 되며 감사 오류에 따른 비용도 부담해야 한다. 게다가 피감자는 감사에 대한 전략적 대응을 할 수 있고 그에 따른 비용도 부담해야 한다. 후술할 관리자의 외부 관리 노력과 경계 관리 활동 모두 전략적 대응이며, 비용이 따르는 것이라고 말할 수 있다.

47) 통제가 증가하면 레드테이프(red-tape)가 증가하고 레드테이프가 증가하면 효율성이 저하된다는 지적이 있는데 레드테이프의 증가도 확증 비용 증가의 하나이고 확증 비용 때문에 효율성이 저하되는 것이라고 해석할 수 있다.

효성은 줄어들지 않을 수 있다. 예를 들어, 준정부조직 통제가 준정부조직의 '방만 경영'을 막음으로써 그로 인한 편익이 충분히 클 수 있다. 하지만 준정부조직 통제는 '방만 경영'을 하고 있는 일부 조직만을 대상으로 하지는 않기 때문에 그 영향은 크지 않다고 예상된다.

본 연구는 기준 설정, 문제 확인, 시정 요구 세 단계 중에 문제 확인 단계에서의 통제가 효율성 저하에 가장 크게 기여할 것이라고 예상된다. 준정부조직의 확증 비용은 기준 설정 단계나 시정 요구 단계에서 발생하지 않고 문제 확인 단계에서 주로 발생하기 때문이다. 문제 확인 단계에서 준정부조직은 자신에게 문제가 없음을 정부에게 보여야 한다. 통제자가 요구하는 자료도 제출해야 하고 통제자가 소환하면 그 소환에도 응해야 한다. 준정부조직 통제의 수준이 증가할수록, 특히 정부의 문제 확인 수준이 증가할수록 준정부조직의 효율성은 저하될 것으로 예상된다.

## **(2-2) 통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 효율성은 저하될 것이다.**

형평성에는 두 가지 종류가 있다. 수평적 형평성(horizontal equity)은 모든 사람을 동등하게 대우함을 뜻하고 수직적 형평성(vertical equity)은 다른 사람을 다르게 대우함을 뜻한다. 모든 사람을 동등하게 대우하는 것을 평등성(equality)이라고 부르고 다른 사람을 다르게 대우하는 것을 형평성(equity)이라고 부르기도 한다. 준정부조직은 공공조직의 특성을 제도화하고 있기 때문에 지불 능력이 아니라 필요에 따라 다르게 재화와 서비스를 제공하는 것이 무엇보다도 중요하다(Le Grand, 1982). 따라서 본 연구는 수직적 형평성에 초점을 맞춰 준정부조직에 대한 정부의 통제가 준정부조직의 형평성에 미치는 영향을 살펴보도록 한다. 지금까지 준정부조직 통제가 형평성에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구는 찾아보기 어려웠다(Andrews, Boyne, and Walker, 2011).<sup>48)</sup>

앞서 복대리의 상황에 대하여 설명했다. 다시 말해 준정부조직을 통제하는 정부는 준정부조직의 주인이지만 국민의 대리인이기도 하다. 준정부조직 통제가 형평성에 미치는 영향은 중간대리인인 정부가 어떠한 주인의 이익을 대변하는가에 따라 달라질 수 있다. 1960년대부터 규제기관들이 공익이 아니라 사익을 위해 봉사한다는 포획 이론 연구들이 나타났다. 가령 Stigler(1971)는 보다 높은 수익을 원하는 이익집단과 재선을 노리는 정치인이 규제를 놓고 거래를 한다고 주장했다. 만약 준정부조직 통제가 포획 이론의 규제처럼 사익을 대변하는 것이라면 통제는 준정부조직의 형평성에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 본 연구는 준정부조직 통제는 형평성을 높일 것이라고 예상한다. 정부는 정치적 기관으로서 정당성과 직결되는 형평성에 민감하기 때문이다(Wilson, 1989: 132). 가령, 어떠한 교육 서비스가 좋은 교육 서비스인지는 분명치 않지만 교육 서비스에서 소외된 사람의 존재 유무는 분명하다. 형평성은 정부가 정치적 기관으로서 마땅히 수행해야 할 목표의 최저선(bottom line)이 되고 그것이 달성되지 않으면 정치적 문제로 확대될 수 있기 때문에 정부는 준정부조직의 형평성을 높이기 위해 노력할 것이다.<sup>49)</sup>

본 연구는 기준 설정, 문제 확인, 시정 요구 세 단계 중에 시정 요구 단계에서의 통제가 특히 형평성 향상에 가장 크게 기여할 것이라고 예상한다. 앞서 대중의 관심이 증가하면 시정 요구를 더 많이 할 것이라고 예상했는데, 시정 요구는 대중의 관심이 집중된 상황에서 실시되기 때문이다. 정부는 정치적 기관으로서 대중의 관심 속에서 정당성을 얻어야 하며, 따라서 정부는 시정 요구를 더 많이 하여 형평성을 높이려고 할

---

48) 유사 연구로, 공공 서비스 제공 방식의 차이가 형평성에 미치는 영향에 관한 연구를 공공 의료와 같은 영역에서 찾아볼 수 있다. 예를 들어 이상수(2000)는 세계의 지방의료원을 비교하여 조직 운영 형태 별로 취약 계층의 서비스 접근성이 어떻게 달라지는지를 분석했다. 분석 결과 위탁방식의 서비스공급이 취약 계층의 서비스 접근성을 가로막고 있었다.

49) 효율성과 형평성은 상충 관계에 있음을 생각해볼 필요도 있다(Okun, 1975). 효율성을 높이면 형평성은 떨어지게 되고 형평성을 높이면 효율성은 떨어지게 된다.

것이다. 준정부조직 통제의 수준이 증가할수록, 특히 정부의 시정 요구의 수준이 높을수록 준정부조직의 형평성은 개선될 것으로 예상된다.

### **(2-3) 통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 형평성은 향상될 것이다.**

Wilson(1989: 129-131)에 따르면, 관료제는 민간조직과 달리 핵심 목표(primary goal) 이외에도 맥락적 목표(contextual goal)를 갖는다. 핵심 목표가 그 조직을 설립하게 된 기본적 이유라면 맥락적 목표는 핵심 목표와 상관없이 그 조직이 바람직한 상태(desired state of affairs)를 유지하는 것으로서, 절차적 가치를 의미한다고 말할 수 있다. 예를 들어 경찰들은 범죄를 예방하고 범죄를 소탕하는 핵심 목표 외에도 피의자의 권리를 보호해야 하고 기록의 신뢰성을 높여야 하는 등 다양한 맥락적 목표를 가진다. 절차적 가치는 핵심 목표를 추구함에 있어 필요한 맥락적 목표라고 볼 수 있다. 그런데 Wilson(1989: 129-131)은 맥락적 목표는 정치적 행위자의 제약(constraints)에 의해 결정된다고 설명한 바 있다.<sup>50)</sup> 따라서 본 연구는 통제가 늘어나면 절차적 가치는 향상될 것으로 예상된다.<sup>51)</sup> 이는 주인-대리인 이론으로도 설명할 수 있다. 주인-대리인 이론에서 통제는 모니터링과 인센티브 설계로 나뉜다. 인센티브 설계가 행위에 따른 결과를 비교하여 대리인에게 차별적 보상을 실시하기 때문에 결과를 강조한다면, 모니터링은 기준에서 벗어나는 행위가 있는지를 확인하고 시정을 요구하는 것이기 때문에 절차를 강조한다고 말할 수 있다.

---

50) 레드 테이프(red-tape)는 절차적 가치와 관련되는데, 정치적 제약이 늘어나면 레드 테이프가 늘어난다는 연구들도 비슷한 주장을 하고 있다(Bozeman, 1993).

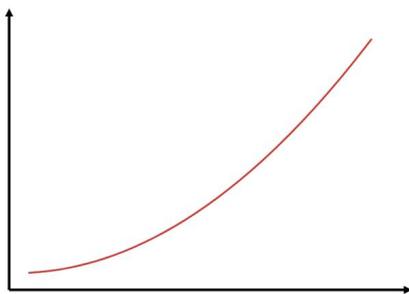
51) Jung, Chun, and Oh(2016)은 거래 비용 이론(transaction cost theory)과 주인-대리인 이론으로 정치적 영향력의 증가가 청렴성을 높일 것이라는 점을 설명했다. 정보 비대칭이 큰 상황에서 주인이 대리인의 행태에 영향을 미치려면 더 많은 정치적 거래 비용이 든다. 따라서 대리인은 자율성을 갖게 되는데 자율성이 증가하면 청렴성은 저하될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 정치적 영향력을 증가시키면 대리인의 자율성은 줄어들고 대리인의 청렴성은 올라간다는 것이다.

준정부조직 통제가 늘어나면 기준 설정, 문제 확인, 시정 요구의 단계가 반복되면서 절차적 가치는 개선될 수 있을 것이다.

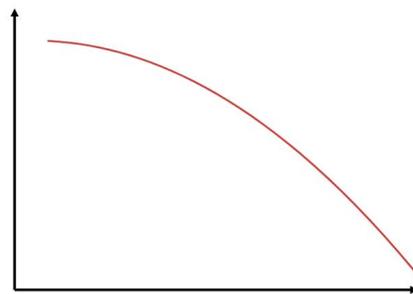
**(2-4) 통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 절차적 가치는 향상될 것이다.**

통제에 관한 연구들 대부분은 선형(linearity) 관계를 상정한다. 하지만 준정부조직 통제와 성과의 관계는 비선형(non-linearity) 관계일 수 있다(Boyne, 2003a). 이유는 두 가지이다. 첫째, <그림-6>이나 <그림-7>과 같이 일정 수준 이하의 통제는, 그것이 긍정적이든 부정적이든 성과에 아무런 영향을 주지 않고 일정 수준이 넘어서야 비로소 성과에 영향을 미치는 상황이 있을 수 있다. 준정부조직은 통제를 받아들여야 하지만 통제에 대한 조직 내의 자체적인 저항이 있을 수 있기 때문이다.

<그림-6> 비선형관계 유형 1



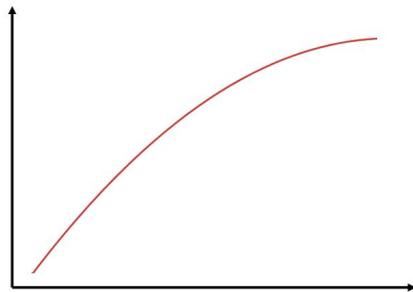
<그림-7> 비선형관계 유형 2



둘째, <그림-8>과 같은 관계도 있을 수 있다. 즉 준정부조직 통제가 성과를 아무리 향상시킨다고 해도, “과도한 통제는 조직의 성과를 저해할 수 있다”(Walker, Boyne, and Brewer, 2010: 15). 경우에 따라서는 긍정적 성과 영향이 부정적 성과 영향으로 전환될 수도 있다. 이유를 구체

적으로 설명하자면, 과도한 통제는 ‘복수 주인들(multiple principals)’의 상황을 유발할 수 있기 때문이다(Moe, 1984; Douma and Schreuder, 1992; Barrow, 1996; Whitford, 2005). 통제가 일관된다면 아무 문제가 없겠지만 통제가 일관되지 않은 상황에서 통제의 수가 늘어나면서 통제 간의 모순이 발생할 가능성이 증가하며, 그것이 오히려 성과를 떨어뜨릴 수 있다. 이외에도, ‘성과의 역설(performance paradox)’처럼 통제가 과도하여 관리자가 통제에 대응하는 것 자체에 관리의 초점을 맞추다보면 그것이 아무리 성과를 높이기 위한 목적이라도 실제 성과의 저하를 유발할 수 있기 때문이기도 하다(Bouckaert and Peters, 2002; Thiel and Leeuw, 2002; Hood and Peters, 2004; Radin, 2006).

<그림-8> 비선형관계 유형 3



본 연구는 이러한 다양한 가능성들을 감안하여, 비선형 관계의 연구 모형을 각 성과 영향 연구 모형에 추가하기로 한다.

**(2-5) 준정부조직 통제와 성과의 관계는 비선형일 것이다.**

### 3. 준정부조직 대응의 조절 효과

조직은 환경의 변화에 따른 불확실성에 전략적으로 대응하는 것으로 알려져 있다. 다른 조직의 구조를 모방할 수 있다(DiMaggio and Powell, 1983). 제도적 동형화(isomorphism)라고 부른다. 조직의 구조를 유연하게 바꾸기도 한다(Burns and Stalker, 1961; Lawrence and Lorsch, 1967). 환경의 영향을 완충하기 위한 여러 가지 노력들을 하기도 한다(Cyert and March, 1963; Thompson, 1967). ‘머들링 스루(muddling through)’나 임기응변식(improvisation)’으로 대응하기도 한다(Lindblom, 1959; Weick, 2001). 조직 구조의 동형화나 유연화와 같은 조직 구조 차원의 대응은 조직이 수행하는 기능마다 효과가 다를 수 있고, 효과도 시차를 두고 늦게 나타나기 때문에 본 연구는 행위 차원의 대응, 즉 환경의 영향을 완충하기 위한 개인 차원의 노력과 조직 차원의 노력에 주목하고자 한다.

통제로 인한 불확실성에 대응하고자 준정부조직은 다양한 노력을 하는데, 그러한 노력을 관리자 개인 차원의 노력과 경계 조직 차원의 노력으로 나뉘볼 수 있다. 관리자 개인 차원의 노력은 관리자 개인의 외부 관리 노력(external management effort)이다. 지금까지 선행 연구들은 외부 관리 노력이 조직성장에 긍정적인 영향을 미침을 여러 맥락에서 확인한 바 있다(Meier and O’Toole, 2001; 2003; Hicklin and Meier, 2007; Johansen and LeRoux, 2013; 채선화·전영한, 2017). 본 연구는 관리자 개인의 외부 관리 노력이 준정부조직 통제의 성과 영향을 조절할 수 있을 것이라고 본다. 관리자 개인의 외부 관리 노력은 긍정적 성과 영향은 강화해 주고 부정적 성과 영향은 완화해 줄 것이라는 의미이다.

긍정적 성과 영향의 강화와 부정적 성과 영향의 완화는 영향이 긍정적이라는 점에서 일치하지만 영향의 메커니즘은 다르다. O’Toole and Meier(1999)와 Meier and O’Toole(2007)은 성과에 영향을 미칠 수 있는 관리 변수들을 정리하였다. 이들은 관리 변수들을 크게 세 가지로 나누는데 첫째가 조직 내부의 안정성(stability)을 유지하기 위한 노력으로 내

부 관리 노력(internal management effort)을 말한다. 두 번째는 관리자가 환경의 충격(shock)을 완화(buffer)하기 위한 노력이다. 세 번째는 관리자가 환경을 적극적으로 이용(exploit)하려는 노력이다. 외부 관리 노력은 환경의 충격을 완화하기 위한 노력과 환경을 이용하려는 노력으로 구성된다. 관리자는 환경을 적극적으로 이용하려는 노력을 하기 때문에 긍정적 성과 영향을 강화시킬 수 있고, 관리자는 환경의 충격을 완화하려는 노력을 하기 때문에 부정적 성과 영향을 완화시킬 수 있다.

**(3-1) 준정부조직의 외부 관리 노력은 통제의 긍정적 성과 영향을 강화할 것이다.**

**(3-2) 준정부조직의 외부 관리 노력은 통제의 부정적 성과 영향을 완화할 것이다.**

경계 조직 차원의 노력은 경계 관리 활동(boundary spanning activities)이라고 부를 수 있다. 앞선 외부 관리 노력이 관리자 개인 차원의 노력이었다면 경계 관리 활동은 소위 ‘대관(對官) 업무’를 담당하는 경계 조직(boundary organization)의 조직 차원의 활동인 것이다. 경계 관리 활동도 외부 관리 노력과 마찬가지로 정치적 환경이 조직에 미치는 충격을 완화시킬 수 있고 정치적 환경을 이용하는 기회로 만들 수 있다 (Thompson, 1967; Daft, 2004: 144-146; Faraj and Yan, 2009). 연구자들마다 차이가 있기는 하지만, 경계 관리 활동 관련 문헌에서는 전자를 완충(buffering)이라고 부르고 후자를 탐색(spanning)이라고 부른다(Faraj and Yan, 2009). 완충은 불확실성을 흡수하는 것이고, 탐색은 환경 변화에 대한 정보를 모아 조직 내로 가져오고 조직의 정보를 조직에게 이롭게 환경에 내보낸다(Daft, 2004: 144-146). 본 연구는 경계 조직의 경계 관리 활동이 준정부조직 통제의 성과 영향을 조절할 수 있을 것이라고 본다. 경계 조직의 경계 관리 활동은 준정부조직 통제의 긍정적 성과 영

향을 강화해 주고 부정적 성과 영향은 완화해 줄 것이다.

(3-3) 준정부조직의 경계 관리 활동은 통제의 긍정적 성과 영향을 강화할 것이다.

(3-4) 준정부조직의 경계 관리 활동은 통제의 부정적 성과 영향을 완화할 것이다.

## 제4장 연구의 설계

### 제1절 연구의 대상

본 연구의 대상은 준정부조직 중 한국의 공공기관이다. 한국 정부는 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조에 따라 매년 “다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관”(1조 1호), “정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관”(1조 2호), “정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관”(1조 3호) 등을 ‘공공기관’으로 지정하고 있다. 정부는 이외에 공공기관의 산하기관들이나(1조 4호, 5호, 6호) “구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관”(2조 1호), “지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관”(2조 2호), “한국교육방송공사”(2조 3호) 등도 공공기관으로 지정한다.

본 연구가 공공기관을 연구의 대상으로 하는 이유는 정부는 준정부조직을 통제할 때 준정부조직을 공공기관으로 지정하여 법률에 근거하여 통제를 실시하기 때문이다. 공공기관의 지정은 준정부조직 통제의 법적 기반이 되고 있다. 이외의 이유들을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 공공기관은 한국의 대표적인 준정부조직이기 때문이다. 『공공기관의 운영에 관한 법률』은 정부가 지분을 일정 수준 이상 가지고 있는 준정부조직, 정부 지원을 일정 수준 이상 받고 있는 준정부조직, 정부가 실질적인 지배력을 확보하고 있는 준정부조직을 공공기관으로 지정한다. 따라서 공공기관으로 지정된 준정부조직은 소유권, 공공재정 지원, 통제로 구성된 공조직성(publicness)이 높아 대표적인 준정부조직이라고 말할 수 있다(Perry and Rainey, 1988). 둘째, 공공기관은 주무 부처를 제외하면 상부기관이 같기 때문이다. 『국정감사 및 조사에 관한 법률』 및 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따라 공공기관은 공통적으로 국회, 감사원, 기

획재정부로부터 통제를 받는다. 셋째, 공공기관은 같은 상부 기관으로부터 통제를 받는데 실제 통제의 수준은 다르기 때문이다. 공공기관마다 차이(variation)가 있기 때문에 실증 연구가 가능해진다. 넷째, 공공기관은 일정 수준 이상의 규모를 갖고 있기 때문이다. 본 연구는 연구 모형에 다양한 조직 특성 변수들을 추가하는데 규모가 지나치게 작은 준정부조직을 대상으로 할 경우 조직 특성을 측정하기가 어렵다는 문제가 있다. 다섯째, 공공기관에 대한 데이터는 신뢰할 수 있기 때문이다. 공공기관은 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따라 기획재정부가 구체적으로 정한 기준에 맞춰서 ‘경영정보’를 공시한다. 정부는 경영정보 공시 담당자의 실명과 연락처까지 인터넷에서 공개하여 신뢰성을 높이고 있다.

<표-10> 2016년도 공공기관 지정 현황

구분	‘15년	‘16년				
			증감	신규	해제	변경
① 공기업	30	30				
▪ 시장형	14	14				
▪ 준시장형	16	16				
② 준정부기관	86	90	+4	+3		+1
▪ 기금관리형	17	16	△1			△1
▪ 위탁집행형	69	74	+5	+3		+2
③ 기타공공기관	200	203	+3	+9	△5	△1
계	316	323	+7	+12	△5	

※ 출처: 2016년 공공기관 지정 관련 보도자료

본 연구의 대상은 2015년과 2016년 공공기관으로 지정된 준정부조직이다. <표-10>과 같이 기획재정부는 2015년에 316개 준정부조직을 공공기관으로 지정했고, 2016년에 323개 준정부조직을 공공기관으로 지정했

다. 2016년 신규로 지정된 기관은 12개 기관이며 지정 해제된 기관은 5개이다. 다시 말해 311개 기관은 2015년에도 공공기관이었고, 2016년에도 공공기관이었다는 의미이다. 공공기관의 유형별 현황은 다음과 같다. 시장형 공기업은 14개, 준시장형 공기업은 16개, 기금관리형 준정부기관은 16개, 위탁집행형 준정부기관은 74개, 기타 공공기관은 203개이다.<sup>52)</sup>

## 제2절 자료의 원천

본 연구의 자료 원천은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터의 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」의 자료이다. 조직진단평가연구센터는 2014년부터 매년 한국 공공서비스조직의 현황 등에 대한 서베이를 실시하고, 공공기관 경영정보시스템(alio.go.kr), 지방공기업 경영정보공개시스템(cleaneye.go.kr)과 같은 정부 운영 사이트 및 각 기관 홈페이지 등에 공개된 각종 공식 자료를 수집하여 서베이를 보완하고 있다. 그리고 보완된 전체 자료를 데이터베이스화 하여 연구자들에게 공개하고 있다. 2015년 서베이의 경우 2014년에 이미 조사된 대학, 병원과 연구기관을 제외한 상근근로자 40인 이상의 243개 공공기관을 대상으로 실시되어서 178개 공공기관이 응답하였다.<sup>53)</sup> 2016년 서베이의 경우 상근근로자 100인 이상의 254개 공공기관을 대상

52) 본 연구는 시장형 공기업과 준시장형 공기업을 구분하지 않고 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관을 구분하지 않는다.

53) 이 서베이는 공공기관만을 대상으로 하지 않는다. 2014년 서베이의 경우 고등교육기관(4년제 대학), 의료기관(종합병원 및 상급 종합병원), 연구기관(정부 출연 연구소)을 대상으로 했으며, 서베이는 총 660개 기관을 대상으로 2014년 11월 3일부터 같은 해 12월 31일까지 시행되었다. 서베이에서 고등교육기관은 총 270개 기관 중 192개 기관이 응답하였고(응답률 71.1%), 의료기관은 총 315개 기관 중 194개 기관이 응답하였다(응답률 61.6%). 연구기관은 총 75개 기관 중 54개 기관이 응답하였다(응답률 72.0%). 2015년 서베이의 경우, 2014년 말을 기준으로 상근직원 40명 이상인 110개 중앙부처 소속기관, 243개 공공기관, 207개 지방 공기업, 182개 기타 공공서비스조직을 대상으로 설문조사를 실시했는데 88개 중앙부처 소속기관(80.0%), 178개 공공기관(73.3%), 180개 지방 공기업(87.0%), 105개 기타 공공서비스조직(57.7%)이 서베이에 답했다.

으로 실시되어서 208개 공공기관이 응답하였다.<sup>54)</sup>

서베이는 인포먼트 서베이(informant survey) 형식을 취하고 있다. 개별 기관 마다 인사 담당자와 재무 담당자 2명이 답하고 있다. 적절한 응답자를 선정하기 위하여 관련 팀의 장과 일차로 접촉하여 팀장에게 서베이가 참여를 요청했으며, 팀장이 서베이에 직접 응답하거나 팀장이 지정한, 업무에 정통한 직원이 응답하였다. 2015년 서베이의 경우 답변한 인사 담당자의 평균 근속연수는 8.6년, 재무 담당자의 평균 근속연수는 8.1년이었고 2016년 서베이의 경우 인사 담당자의 평균 근속연수는 9.4년, 재무 담당자의 평균 근속연수는 10.8년이였다. 이로 미루어보아 기관에 대한 이해가 깊은 사람이 답변한 것으로 평가할 수 있다. 본 연구는 인사 담당자와 재무 담당자 2인의 응답 평균값을 기관별 각 변수의 측정치로 활용하였으며 1인만 응답한 경우는 신뢰성을 높이기 위해 제외하였다.

두 번째 자료 원천은 본 연구자가 직접 수집한, 정부에 의해 공개된 문헌 자료(archival data) 등이다. 앞서 설명한 첫 번째 자료 원천에서 주로 인식 자료들을 얻는다면 두 번째 자료 원천에서는 주로 경성 자료(hard data)들을 얻는다. 첫 번째 원천과 두 번째 원천이 같은 질문에 대하여 다르게 답하는 경우 두 번째 원천의 자료가 정확하다고 본다. 대부분의 자료는 공공기관 경영정보 공개시스템에서 구할 수 있다. 공공기관 경영정보시스템에는 조직 규모, 조직 연령 등에 대한 자료뿐만 아니라 통제와 관련된 자료들까지 정리되어 있기 때문이다. 이외에도 국정감사 정보시스템(lims.assembly.go.kr/inspections)의 자료도 활용한다. 이 자료들은 모두 정부가 공식적으로 발표한 자료이기 때문에 신뢰할 수 있다.

추가적으로 대중의 관심을 대신하는 미디어 인용도를 측정하기 위하여 국내 포털의 뉴스검색(news.naver.com)도 활용한다.

---

54) 공공기관을 대상으로 한 서베이는 2014년에 실시되지 않았다.

### 제3절 주요 변수

주요 변수의 자료 원천과 측정 방법을 정리하면 <표-11>과 같다.<sup>55)</sup>

<표-11> 주요 변수의 측정

변수 명	자료 원천	측정방법	
[연구 변수]			
통제 (평균 값)	기준 설정 (z 점수)	센터DB	업무 협의 필수 정부기관수/정부 허가·승인 업무비중/업무 관련 법령 수, 3개 문항 (요인값)
	문제 확인 (z 점수)	센터DB	국회/감사원/주무부처 감사 및 조사 횟수, 3개 문항 (합계)
	시정 요구 (z 점수)	직접조사	국회/감사원/주무부처 감사 및 조사 지적사항 수 (합계)
[선행 변수]			
조직일 반특성	이해 상충	센터DB	조직 간 목표 일치/갈등, 목표 갈등 2개 문항 (요인 값)
	정보 비대칭	센터DB	전문적 기술/창의력, 전문성 2개 문항 (요인 값)
공공조 직특성	평가적 모호성	센터DB	평가적 모호성/편의 환산, 2개 문항 (요인 값)
	공공재정 비율	직접조사	전체 수입 대비 정부 지원 수입 비율
	대중의 관심	직접조사	2년간 11개 중앙일간지 조직명 인용 횟수
[결과 변수]			
효과성	센터DB	서비스의 질/신규 서비스 개발/고객 만족도,	

55) 선행 요인 분석에서는 통제가 종속 변수, 선행 요인들이 독립 변수이고 성과 영향 분석에서는 통제가 독립 변수, 결과 변수들이 종속 변수이다. 전체 모형에서는 통제가 매개 변수 역할을 한다고 말할 수 있다. 그런데 선행 요인 분석과 성과 영향 분석을 함께 설명하기 위해 독립 변수와 종속 변수라는 용어 대신에, 본 연구는 준정부조직 통제를 ‘연구 변수’라고 부르고 선행 요인들을 ‘선행 변수’라고 부르겠다, 성과 변수는 ‘결과 변수’라고 부르겠다.

			3개 문항 (요인 값)
효율성	센터DB		재무적 성과/노동 생산성, 2개 문항 (요인 값)
형평성	센터DB		약자 우대/약자의 삶에 영향, 2개 문항 (요인 값)
절차적 가치	센터DB		청렴성, 투명성, 대응성, 책임성, 4개 문항 (요인 값)
[조절 변수]			
외부 관리 노력	센터DB		고객, 시민, 민간법인 관계자, 공공기관 관계자, 공무원, 정치인 등 외부 인사 접촉 빈도, 7개 문항 (요인 값)
경계 관리 활동	센터DB		감사 및 조사 전담 인력 수
[통제 변수]			
조직 자원	인력 규모	직접조사	정규직 근로자 수 (로그 값)
	재정 규모	직접조사	전체 수입액 (로그 값)
조직 연령		직접조사	2016-기관설립년도 (최초 설립년도)
조직 기능	규제	직접조사	규제 도구 활용 조직 (더미변수)
	지원	직접조사	인센티브 도구 활용 조직 (더미변수)
	사업	직접조사	공익 및 수익 사업 조직 (더미변수)
	정보	직접조사	정보 도구 활용 조직 (더미변수) (준거범주)
조직 유형	공기업	직접조사	기획재정부 지정 공기업 (더미 변수)
	준정부기관	직접조사	기획재정부 지정 준정부기관 (더미 변수)
	기타공공기관	직접조사	기획재정부 지정 기타 공공기관 (더미 변수) (준거 범주)
조사 연도	2015년	센터DB	2015년 (더미 변수)
	2016년	센터DB	2016년 (준거범주) (더미 변수)

※ 선행 요인 분석에서는 공공재정 지원, 인력 규모 그리고 재정 규모의 측정 기준이 통제의 전전년도임. 그러나 성과 영향 분석에서는 측정 기준이 통제의 전년도임

## 1. 연구 변수

선행 연구들은 준정부조직 통제를 다음과 같이 측정해 왔다. Bertelli(2005)는 감사의 강도(auditing stringency)를 준정부조직이 정부에 제출하는 보고서의 수로 측정했다. Bertelli(2006)는 정부부처의 제약(ministerial constraint)을 정부부처가 보유한 준정부조직에 대한 권한(질문·승인·지도)의 정도를 3점 척도로 측정했다. Meier and O'Toole(2006)은 라틴계에 대한 정치적 통제의 크기를 라틴계 선출직 학구장 비율로 측정했다. Koop(2011)은 책임성을 정부부처에 제출해야 하는 문서의 개수로 측정했다. 그리고 Jung, Chun, and Oh(2016)은 대통령의 영향을 대통령과의 회의 횟수로 측정하고 의회의 영향을 국정감사 일수로 측정하였다. 이외의 연구들은 규정의 유무로 측정했다(Heinrich and Fournier, 2004; Bartel and Harrison, 2005; Andrews et al., 2008). 지금까지의 측정 방식을 살펴보면, 준정부조직 통제를 측정하는 공통된 방법은 발견할 수 없고, 대체로 횟수나 일수 등을 활용하고 있음을 알 수 있다.

본 연구는 준정부조직 통제의 수준을 준정부조직 통제의 단계에 따라 나누어 측정한다. Hood et al.(1999)은 통제의 단계가 기준 설정(standard setting), 정보 수집(information gathering) 그리고 행위 교정(behavior modification)의 세 단계로 구성된다고 말했다. 본 연구는 Hood et al.(1999)을 참고로 하여,<sup>56)</sup> 준정부조직 통제의 수준, 그 중에서도 본 연구가 관심을 갖는 준정부조직 감독의 수준을 다음과 같이 세 가지 단계로 나눠 측정한다. 결정이나 행위의 기준을 설정하는 기준 설정(standard setting) 단계에서의 통제의 수준, 기준에서 벗어난 행위가 있는지를 확인하는 문제 확인(compliance check) 단계에서의 통제의 수준, 발견된 문제의 시정 조치를 요구하는 시정 요구(corrective action

---

56) 본 연구는 정보 수집을 문제 확인으로 바꾼다. 이론적으로는 통제자가 통제대상자의 정보를 모두 수집하겠지만, 현실에서는 문제가 있는지에 관한 정보를 주로 수집하기 때문이다. 그리고 본 연구는 행위 교정을 시정 요구로 바꾼다. 행위 교정은 조직 단위의 통제를 설명하는 용어로 적절하지 않다고 판단하기 때문이다.

request) 단계에서의 통제의 수준으로 나눠 측정된 후 그 측정값들을 개별적으로 활용하거나 평균하여 활용한다.<sup>57)</sup> 평균값을 활용하는 이유는 세 가지 단계의 통제가 축적되어 하나의 통제가 된다고 보기 때문이다.

첫째, 기준 설정 단계에서의 통제의 수준은 기준 설정 강도로 측정한다. 선행 연구들이 제출 의무 보고서의 수와 같이 기준 설정의 강도로 기준 설정 단계에서의 통제의 크기를 측정하고 있기 때문이다(Bertelli, 2005; 2006; Koop, 2011). 기준 설정 단계는 준정부조직이 지켜야 할 결정이나 행위의 기준을 수립하는 단계이다. 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에는 이와 관련한 3개 문항이 있다. “귀 기관의 주요 업무에서 업무 협의가 필수적인 관련 정부기관(중앙정부 부처 및 지방자치단체)의 수는 어느 정도입니까?”, “귀 기관의 주요 업무에서 직원들이 반드시 숙지해야 할 관련 법령 혹은 조례(민법, 상법 등 일반적 법률을 제외)는 어느 정도입니까?”를 묻고 있고 응답은 “① 1개 이하, ② 2개~3개, ③ 4개~7개, ④ 8개~9개, ⑤ 10개 이상” 중 하나를 답하게 하고 있다. 그리고 “귀 기관의 주요 업무에서 관련 정부기관(중앙정부 부처 및 지방자치단체)의 사전 허가 혹은 승인을 거쳐야 하는 업무는 얼마나 많습니까?”를 묻고 있고, 응답은 “① 매우 적다, ② 적다, ③ 보통이다, ④ 많다, ⑤ 매우 많다” 중 하나를 답하게 하고 있다. 업무 협의가 필수적인 관련 정부기관이 많거나 반드시 숙지해야 할 법령 혹은 조례가 많다면, 그리고 사전 허가 혹은 승인을 거쳐야 하는 업무가 많다면 기준 설정의 단계에서 통제의 수준이 높다고 말할 수 있을 것이다. 본 연구는 세 응답 값을 요인 분석하여 하나의 요인 값(크론바흐  $\alpha=0.5804$ )으로 만들어 활용한다.

둘째, 문제 확인 단계에서의 통제의 수준은 문제 확인 빈도로 측정한다. 이행 여부의 확인은 주로 감사 및 조사를 통해 이루어진다(Hood et

---

57) 참고로, 기존의 연구들은 측정이 비교적 용이한, 기준 설정의 단계에서 통제의 수준을 측정된 경우가 많고, 문제 확인이나 시정 요구의 차원에서 통제의 수준을 측정하지는 못하고 있다. Jung, Chun, and Oh(2016)이 준정부조직을 대상으로 하지는 않았지만 문제 확인의 차원에서 통제의 수준을 측정하는 바 있다.

al., 1999: 49-50). McCubbins and Schwartz(1984)의 구분을 적용하여 설명하자면, 감사는 준정부조직의 일부를 선택하여 이행 여부를 확인하는 경찰 순찰(police-patrol) 방식이다. 반면 조사는 준정부조직이 문제를 일으켰다는 '경보'를 듣고 확인에 나서는 화재 경보(fire-alarm) 방식이다. 본 연구는 두 가지 방식 모두를 검토한다. 그런데 감사 및 조사에서 통제자가 실태를 확인하기 위하여 얼마나 노력했는지를 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. Jung, Chun, and Oh(2016)이 국정감사 일수로 의회의 영향력을 측정하였는데, 그것은 타당한 방식이지만 국정감사를 제외한 다른 제도에서는 같은 방식의 측정이 어렵다는 한계가 있다. 한편 감사 및 조사의 횟수가 많으면 문제 확인 단계에서 통제의 수준이 높다고 말할 수 있다. 본 연구는 감사 및 조사의 횟수로 문제 확인 단계에서의 통제의 수준을 측정하기로 한다. 감사 및 조사를 하는 관계 기관은 한 개가 아니다. 주재현(2009)은 국민건강보험공단을 사례로 하여 한국의 공공기관이 국회, 감사원, 주무 부처, 기획재정부로부터 통제를 받고 있음 보여주고 있다. 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에는 “지난 2년간 귀 기관에 대한 국회의 국정감사 및 조사는 모두 몇 회 있었습니까?”, “지난 2년간 귀 기관에 대한 감사원 감사는 모두 몇 회 있었습니까?”, “지난 2년간 감독관청 등 상급기관(국회, 감사원 제외)에 의한 감사는 모두 몇 회 있었습니까?” 세 가지를 묻고 그 횟수를 직접 기입하도록 하고 있다. 본 연구는 세 질문에 대한 응답 값을 평균하여 활용하도록 한다.

셋째, 시정 요구 단계에서의 통제의 수준은 시정 요구 정도로 측정한다. 통제자는 감사 및 조사를 통해 이행 여부를 확인하고 수집된 정보를 사전에 설정한 기준과 비교하여 문제가 있는 경우에 준정부조직에게 시정 조치를 요구한다. 시정 요구에는 처분 요구도 포함된다. 시정 요구는 통제의 핵심이라고 할 수 있다(Raam and Morgan, 2001). 본 연구는 시정 요구의 정도를 감사 및 조사의 지적 사항(findings)의 수로 측정한다. 지적 사항 수가 많으면 시정 요구 단계에서 통제의 수준이 높다고 판단한다. 오승용(2010)은 국정감사의 지적 사항을 국정감사의 생산성을

나타내는 지표로 본 바 있다. 그런데, 본 연구는 시정 요구 정도를 정부의 지적 사항의 수로 측정하며, 준정부조직이 실제로 수용한 지적 사항의 수로 측정하지는 않는다. 본 연구는 외부에서의 통제의 수준을 따지며 실제 반영되지 않더라도 시정 요구를 하는 것 자체가 통제라고 보기 때문이다. 본 연구는 국정감사정보시스템에 공개된 국정감사 및 국정조사 결과 보고서와 공공기관 경영정보 공개시스템에 공개된 공공기관 감사원 감사 결과, 소관부처 감사 결과에 관한 자료를 수집하여 지적 사항 수를 세었다. 본 연구는 조사한 값들을 평균하여 활용하도록 한다.

전체 통제의 수준은 앞서 측정한 세 단계 통제 수준의 평균값을 활용한다. 세 단계에서의 통제가 축적되어 하나의 통제로 동작하기 때문이다. 다만 세 단계의 측정방식이 모두 달라 단순 평균을 할 수는 없고, 각 값을 표준화하여 평균하도록 한다. 본 연구는 Z-점수(Z-score)를 활용한다. Z-점수는 각 값에서 평균을 빼고, 다시 표준편차로 나눈 값이다. 이러한 과정을 거치면 Z-점수의 평균은 0이고 표준편차는 1이 된다. 다만 표준화된 세 값을 다시 평균하기 때문에 전체 준정부조직 통제의 수준의 평균은 0이 아니고 표준편차도 1이 아니다.

## 2. 선행 변수

이해 상충의 대리 변수로 정부와 준정부조직 간의 목표 갈등(goal conflict)을 사용한다. Lock et al.(1981)은 목표 갈등을 “하나의 목표를 달성하는 것이 다른 목표의 달성을 어렵게 하거나 뒤집으려 하는 정도”라고 정의했다. 정부와 준정부조직 간의 목표 갈등이란 “준정부조직의 목표가 정부의 목표와 일치하지 않아 어느 한쪽의 목표를 달성하는 것이 다른 한쪽의 목표의 달성을 어렵게 하거나 뒤집으려 하는 정도”라는 뜻이 된다. 정부와의 목표 갈등의 수준은 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」의 응답 값을 활용한다. 이 데이터베이스에서 조직 간 목표 갈등 관련 문항이 두 개 있다. 하나는 “귀 기관의 감독관청이 중시하는 성과

지표와 귀 기관이 내부적으로 중시하는 성과지표의 상호관계는 어떠합니까?”를 묻고, “① 한 지표가 상승하면 다른 지표도 반드시 상승한다, ② 한 지표가 상승하면 다른 지표도 상승한다, ③ 두 지표는 상호관계가 없다, ④ 한 지표가 상승하면 다른 지표는 하락한다, ⑤ 한 지표가 상승하면 다른 지표는 반드시 하락한다.”를 답하게 하고 있다. 그리고 “귀 기관의 감독관청이 중시하는 성과지표와 귀 기관이 내부적으로 중시하는 성과지표가 서로 일치한다고 보십니까?”를 묻고, “① 서로 같은 경우가 대부분이다, ② 서로 같은 경우가 많다, ③ 보통이다, ④ 서로 다른 경우가 많다, ⑤ 서로 다른 경우가 대부분이다”를 답하도록 하고 있다. 본 연구는 높은 번호를 응답한 조직은 조직 간 목표 갈등의 수준이 높고, 이해상충의 수준이 높은 것으로 판단한다.<sup>58)</sup> 본 연구는 두 응답 값을 요인 분석하여 하나의 요인 값(크론바흐  $\alpha=0.6288$ )으로 만들어 활용한다.

정보 비대칭에서 정보가 무엇을 의미하는지에 대해서는 합의를 찾아볼 수 없다(Mitnick, 1992; Waterman and Meier, 1998). 하지만 주인이 대리인의 행위를 관찰할 수 없기 때문에 정보 비대칭이 발생한다는 주인-대리인 이론의 논의에서 알 수 있듯이 정보는 행위에 대한 것이다. 그렇다면 대리인이 어떠한 특성을 가질 때 주인은 대리인의 행위에 대한 정보를 얻기가 어려운지를 따져볼 필요가 있다. Bendor, Glazer, and

58) 목표 갈등 수준의 측정과 관련하여 두 가지 문제가 있다. 첫째는 2015년 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에는 조직 내 목표 갈등의 수준을 묻는 문항은 있지만 조직 간 목표 갈등의 수준을 묻는 질문이 없다. 그렇다고 2015년 데이터베이스 자료를 모두 제외하면 표본의 수가 지나치게 줄어든다는 문제가 있다. 본 연구는 목표는 쉽게 변하는 것이 아니기 때문에 조직 간 목표 갈등도 쉽게 변하지 않을 것이라고 보고 2016년 응답 값을 2015년 응답 값으로도 활용했다. 다시 말해 A라는 기관의 2016년 목표 갈등의 수준이 높으면, 2015년의 목표 갈등의 수준도 높다고 추정한다. 참고로, 이러한 방식을 선택함으로써 2015년 데이터베이스를 활용할 수 있게 됐지만 2015년에는 응답했지만 2016년에는 응답하지 않은 기관들은 최종 표본에서 제외할 수밖에 없었다. 둘째, 목표 갈등은 있고 없고가 있을 뿐이기 때문에 “① 한 지표가 상승하면 다른 지표도 반드시 상승한다, ② 한 지표가 상승하면 다른 지표도 상승한다,”는 목표 갈등과는 관계없다는 지적이 있을 수 있다. 목표 갈등을 좁게 해석한다면 그럴 수 있지만 목표 갈등을 넓게 해석한다면 위의 두 문항이 “③ 두 지표는 상호관계가 없다”보다 목표 갈등의 수준이 낮다고 말할 수 있을 것이다.

Hammond(1985: 1041)과 Waterman and Meier(1998)의 연구는 정보 비대칭을 대리인의 전문성(professionalism)으로 설명하고 있다. 대리인의 전문성이 높으면 대리인의 행위는 관찰되기 어렵고 따라서 정보 비대칭이 크다는 것이다. 물론 주인의 전문성을 확인하고 대리인의 전문성과 주인의 전문성을 비교하여 정보 비대칭을 측정하는 것이 보다 정확한 측정 방법이라고 말할 수 있다. 대리인의 전문성 대신에 주인의 전문성을 측정할 수도 있다. 그러나 주인은 하나가 아니기 때문에 주인의 전문성을 측정하기가 어렵다는 문제가 있다.<sup>59)</sup> 선행 연구를 참고하여 본 연구는 정보 비대칭의 대리 변수로 준정부조직의 전문성을 활용한다. 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」는 전문성과 관련하여 세 가지를 묻고 있다. “귀 기관의 직원은 업무를 수행하기 위해서 끊임없이 새로운 지식과 기술을 배울 필요가 있습니까?”, “귀 기관의 직원이 업무를 수행하기 위해서는 일반인은 이해하기 어려운 수준의 전문적 기술이 필요합니까?”, “귀 기관의 직원이 업무를 수행하기 위해서는 높은 수준의 창의력이 필요합니까?”이다. 각각에 대해 “① 전혀 그렇지 않다”, “② 그렇지 않다”, “③ 보통이다”, “④ 그렇다”, “⑤ 매우 그렇다” 중 하나를 답하게 하고 있다. 세 개의 응답 값을 요인 분석했는데 하나의 요인으로 묶이지만, 요인 값(크론바흐  $\alpha=0.3239$ )이 낮다는 문제가 발견됐다. 따라서 첫 번째 질문을 제외하고 두 번째와 세 번째 질문만으로 요인 분석을 재 실시하여, 새로운 하나의 요인 값(크론바흐  $\alpha=0.6610$ )을 만들어 활용하기로 한다.

평가적 모호성과 관련해서, 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에는 두 개의 문항이 있다. 첫째는, “귀 기관의 업무활동을 통해 만들어진 사회적 편익을 화폐단위로 어느 정도까지 환산할 수 있습니까?”라고 묻고 “① 대부분의 편익이 환산 가능하지 않다, ② 많은 편익이 환산 가능하지 않다, ③ 보통이다, ④ 많은 편익이 환산 가능하다, ⑤ 대부분의 편익이 환산 가능하다” 중 하나를 답하게 하고 있다. 편익으로 환산이 어

59) 또한 준정부조직을 통제하는 주인이 같은 경우가 많아서 주인의 전문성의 차이 (variation)가 크지 않을 것이라는 점도 감안되어야 한다.

려울수록 평가적 모호성이 높다고 말할 수 있다. 둘째는, 기관의 설립목적  
적을 물은 후 “앞서 기술해 주신 귀 기관의 설립목적(mission)이 얼마나  
달성되었는지 객관적인 수치를 통해 평가할 수 있습니까?”라고 묻는다.  
그리고 응답자는 “① 매우 그렇다, ② 그렇다, ③ 보통이다, ④ 그렇지  
않다, ⑤ 전혀 그렇지 않다” 중 하나를 답해야 한다. 두 번째 문항은 평  
가적 모호성을 직접 묻고 있다. 두 문항의 응답 값을 요인 분석하여 요  
인 값(크론바흐  $\alpha=0.4898$ )을 활용한다.<sup>60)</sup>

준정부조직의 공공재정 비율은 준정부조직의 전체 수입액 대비 정부  
지원 수입액의 비율로 한다. 공공기관 경영정보시스템에는 공공기관들의  
전체 수입액과 정부 지원 수입액을 공개하고 있다. 정부 지원 수입액에  
는 출연금(기관 고유목적 사업 수행 등을 위해 정부로부터 직접 출연받  
은 금액), 보조금(『보조금관리에 관한 법률』에 따라 지원받은 금액),  
부담금(『부담금관리기본법』에 따른 부담금 수입), 이전수입(기금으로부  
터의 전입금 등 기타 정부로부터 이전받은 수입), 부대수입(정부의 직접  
지원액의 이자 등 운용수익), 사업수입(법령에 규정된 당해 기관의 업무  
로 인한 수입액), 위탁수입(법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업  
무로 인한 수입액), 독점수입(법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 의  
하여 부여된 독점적 사업으로 인한 수입), 부대수입(정부의 간접지원액의  
이자 등 운용수익)이 포함된다. 선행 변수와 연구 변수의 인과 관계에서  
선후를 분명히 하고자 선행 요인 분석에서는 2015년 데이터의 경우 2013  
년 전체 수입액과 전체 정부 지원액으로, 2016년 데이터의 경우 2014년  
전체 수입액과 전체 정부 지원액으로 한다. 성과 영향 분석에서는 2015  
년 데이터의 경우 2014년 전체 수입액과 정부 지원 수입액으로, 2016년  
데이터의 경우 2015년 전체 수입액과 정부 지원 수입액으로 한다.

대중의 관심은 미디어의 인용 횟수로 측정한다. 대중의 관심이 높으  
면 미디어에서 해당 준정부조직의 명칭이 인용되는 수가 늘어나고, 반대

60) 요인값이 낮다는 한계가 발견되지만 어느 1개 문항을 사용하는 것보다 2개 문항  
을 사용하는 것이 낫다고 판단한다.

로 미디어에서 해당 준정부조직의 명칭이 인용되는 횟수가 늘어나면 대중의 관심도 따라서 높아질 수 있기 때문이다. 미디어의 인용 횟수는 언론에 해당 준정부조직의 이름이 인용된 횟수로 측정한다. 11개 중앙 일간지에 2년간 인용된 횟수를 세는데 포털의 뉴스검색(news.naver.com) 서비스를 활용했다. 본 연구에서 검색한 일간지는 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보이다. 선행 변수와 연구 변수의 인과 관계에서 선후를 분명히 하고자 2015년 데이터의 경우 2013년과 2014년 인용 횟수로, 2016년 데이터의 경우 2014년과 2015년 인용 횟수로 측정한다.

### 3. 결과 변수

준정부조직은 공공조직의 특성을 제도화하고 있기 때문에 민간조직과 달리 성과 측정이 쉽지 않다는 문제가 있다(Rainey, 2009). 지금까지 공공조직의 성과 측정 방법을 둘러싸고 많은 논의들이 있어 왔지만(Matthews, 2011), 결론은 나지 않고 있다. 성과 측정 방법에는 주관적 방법과 객관적 방법이 있는데 어느 하나도 완벽하다고 말할 수 없다(Hansford and Hattie, 1982; Bohte and Meier, 2000; Walker, Boyne, and Brewer, 2010; Meier and O'Toole, 2013). 서로 다른 기능을 수행하는 조직을 대상으로 성과를 측정할 때는 객관적 자료를 활용하는 것이 특히 어렵다(Brewer and Selden, 2000; Vandenabeele, 2009; Choi and Rainey, 2010). 이러할 때 주관적 자료가 대안이 될 수 있다(Dess and Robinson 1984; Venkatraman and Ramanujam 1987; Dollinger and Golden 1992; Delaney and Huselid 1996; McCracken, McIlwain, and Fottler, 2001; Allen and Helms 2002; Schmid 2002, Kim, 2005).<sup>61)</sup>

61) 인식된 성과는 편이가 있다는 지적도 있지만 그것은 크지 않고(Bollar, 1996; Delaney and Huselid, 1996; Fisher, 1997; Higgins, 1998), 주관적 자료와 객관적 자료 사이에는 긍정적 상관 관계가 있음이 많은 연구를 통해 밝혀진 바 있다(Dess and Robinson, 1984; Dollinger and Golden 1992; McCracken, McIlwain,

본 연구는 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에서 주관적 방법으로 측정된 성과 자료들을 활용한다. 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」는 미국의 「국가조직조사(National Organizations Survey)」를 참고로 준정부조직들의 성과를 측정하고 있다.<sup>62)</sup> 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」는 조직 현황에 정통한 인사 담당자와 재무 담당자 2인이 성과에 대해 각자 답하게 함으로써 답변의 신뢰도를 높이고 있다. 그리고 조사 문항에서 「미국 국가조직조사」와 마찬가지로 “다른 기관에 비하여”라는 판단의 기준점을 제시하여 보다 정확한 응답을 얻을 수 있게 하고 있다. 지금까지 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」를 활용하여 공개된 연구로는 Kim(2016), 채선화·전영한(2017)가 있다.

「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에는 효과성을 묻는 질문이 세 가지가 있다. “귀 기관의 제품 및 서비스의 질은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”, “귀 기관의 새로운 제품 및 서비스 개발은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”, “귀 기관의 제품 및 서비스에 대한 고객 만족도는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”이며<sup>63)</sup> 각각 “① 매우 낮다”, “② 낮다”, “③ 비슷하다”, “④ 높다”, “⑤ 매우 높다”로 응답하게 되어 있다. 효과성에 고객만족도를 추가하는 이유는 준정부조직의 하는 일이 모두 다르기 때문에 모든 준정부조직에 적용되는 질문이 필요하기 때문이다.

효율성을 묻는 질문은 두 가지가 있다. “귀 기관의 노동생산성(인력 대비 실적 비율)은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”, “귀 기관의 재무적 성과는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”이며 각각 “① 매우 낮다”, “② 낮다”, “③ 비슷하다”, “④ 높다”, “⑤ 매우 높다”로 응답하게 되어 있다.

---

and Fottler, 2001 등).

62) 국가조직조사는 국립과학재단(National Science Foundation)의 지원을 받아, 미국의 대표적 표본 조직들을 대상으로 1991년과 2002년에서 실시된 조사로서, 공조직성 관련 연구에 최적인 데이터라고 평가받고 있다(Rainey, 2011).

63) 이 질문들은 효과성이라기보다 산출물의 질(quality)에 가깝다는 지적이 있을 수 있다. 본 연구는 서로 다른 기능을 가진 준정부조직을 대상으로 하기 때문에 목표도 조직마다 달라 효과성을 물을 때 목표를 기준으로 제시하지 않는다.

형평성을 묻는 질문은 두 가지가 있다. “귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 고객이 사회적 약자일수록 더 우대합니까?”, “귀 기관은 다른 기관에 비하여 전체 국민 중에서 특히 사회적 약자의 삶의 질 향상에 더욱 많이 기여하고 있다고 보십니까?”이며 각각 “① 매우 낮다”, “② 낮다”, “③ 비슷하다”, “④ 높다”, “⑤ 매우 높다”로 응답하게 되어 있다.

절차적 가치에는 여러 가지가 있을 수 있다. 청렴성(probity)은 “절차적 무결성(procedural integrity)”으로, “정직, 반부패, 신뢰, 불편부당, 형평성, 그리고 투명성과 관련”된다(Mitchell Shire Council 2012: 2). 투명성(transparency)은 “정부가 제공한 정보를 통해 정부가 무슨 일을 하고 있는지를 시민이 알 수 있도록 하는 것”을 뜻한다(Florini 1999).<sup>64)</sup> 청렴성과 투명성 외에도 민주성(democracy)이 있다. 민주성은 ‘국민의 행정’, ‘국민을 위한 행정’ 그리고 ‘국민에 의한 행정’ 세 가지로 나뉘볼 수 있다(정정길, 2003: 222-225). 국민의 행정은 정치적 책임성(accountability)을 뜻하고, 국민을 위한 행정은 대응성(responsiveness) 그리고 국민에 의한 행정은 시민 참여(citizen participation)를 의미한다. Bovens(2005)은 책임성을 “한 행위자가 어떠한 중요한 다른 행위자에게 자신의 행동을 설명하고 정당화할 의무를 느끼는 것”이라고 정의했다.<sup>65)</sup> 대응성은 책임성과 유사하지만 일선 관료의 문제와 특히 관련된 개념이다(Meyer and Vorsanger, 2012). 일선 관료들은 고객들을 직접 만나고 그들의 요구를 충족시켜야 하는데 대응성은 그러한 요구의 충족 정도를 의미한다. 시민 참여는 정책 결정에 있어서 시민이 참여하는 것을 의미한다. 준정부조직은 주로 정책의 집행을 담당하기 때문에 시민 참여의 중요성이 상대적으로 작으므로 본 연구는 시민 참여를 제외한 청렴성, 투명성, 대응성, 정치적 책임성 네 가지를 묶어 하나의 절차적 가치로 보고자 한다.

---

64) “법과 규칙을 준수하면서 결정과 시행이 이루어짐”을 의미하기도 한다(UNESCAP, 2010).

65) Romzek and Dubnick(1987)은 “공공조직과 그 조직의 구성원들이 그 조직 내부와 외부에서 만들어진 다양한 기대들을 관리하는 것”이라고 정의했다.

「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에서, 절차적 가치를 묻는 질문은 청렴성, 투명성, 대응성, 책임성의 네 가지가 있다. 청렴성과 관련하여 “귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 대가를 기대하고 특혜를 제공하는 경우가 많다고 보십니까?”에 대해 “① 매우 많다”, “② 많다”, “③ 보통이다”, “④ 적다”, “⑤ 매우 적다”로 응답하게 되어 있다. 그리고 투명성과 관련하여 “귀 기관은 다른 기관에 비하여 업무의 과정과 결과를 투명하게 공개한다고 보십니까?”, 대응성과 관련하여 “귀 기관은 다른 기관에 비하여 고객의 요구에 신속하게 대응한다고 보십니까?”, 책임성과 관련하여 “귀 기관은 다른 기관에 비하여 법적 소유자(중앙정부, 지방자치단체, 재단 혹은 이사회 등)에 대한 책무를 충실하게 이행한다고 보십니까?”라고 묻고 각각 “① 전혀 그렇지 않다”, “② 그렇지 않다”, “③ 보통이다”, “④ 그렇다”, “⑤ 매우 그렇다”로 응답하게 되어 있다.

본 연구는 성과와 관련한 총 11개 문항의 응답 값을 요인 분석하였다. 예측한 대로, <표-12>와 같이 효과성, 효율성, 형평성, 절차적 가치의 네 가지로 나뉘었으며, 분석에서는 이 요인 값을 사용하기로 한다.

<표-12> 결과 변수의 요인 분석

문항	절차적 가치	효과성	형평성	효율성	유일성	크론 바흐 $\alpha$
서비스의 질	-	0.8425	-	-	0.2271	0.7677
신규 서비스 개발	-	0.8363	-	-	0.2665	
고객 만족도	-	0.6538	-	-	0.3804	
재무적 성과	-	-	-	0.8738	0.1985	0.7074
노동 생산성	-	-	-	0.8091	0.2528	
사회적 약자 우대	-	-	0.8915	-	0.1594	0.7767
사회적 약자 삶의 영향	-	-	0.8406	-	0.1932	

청렴성	0.7959	-	-	-	0.3573	0.8261
투명성	0.8127	-	-	-	0.2466	
대응성	0.7466	-	-	-	0.3182	
책임성	0.7128	-	-	-	0.4031	
고유값	4.3767	1.4408	1.1572	1.0225		
분산	2.6457	2.0051	1.7338	1.6125		
분산 비율	0.2405	0.1823	0.1576	0.1466		
누적 분산 비율	0.2405	0.4228	0.5804	0.7270		

※ 0.5 이하는 ‘-’ 표시

#### 4. 조절 변수

관리자는 조직 외부의 다양한 행위자들과 접촉함으로써 외부 관리 노력을 수행한다(Meier and O’Toole, 2011). 따라서 선행 연구들은 외부 관리 노력을 관리자의 다양한 행위자와의 접촉 빈도로 측정하고 있다(가령, Meier and O’Toole, 2003; Johansen and LeRoux, 2013; 채선화·전영환, 2017). 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에는 기관장의 외부 인사 접촉 빈도를 묻는 문항이 있다. “귀 기관의 기관장은 다음의 외부 인사와 얼마나 자주 만나거나 연락한다고 보십니까?”라는 질문이 그것이고, 외부 인사는 “고객(제품 및 서비스의 직접 소비자)”, “일반시민, 언론인 혹은 지역사회 관계자”, “민간법인(은행, 기업 등) 관계자”, “다른 공기업 및 공공기관 관계자”, “주무·감독관청 공무원”, “기타 정부관청 공무원, 국회의원, 자치단체장, 지방의원 등 정치인”로 나뉘어 총 7개의 문항이 있다. 각 질문에 대하여 “① 매일, ② 매주, ③ 매월, ④ 매년, ⑤ 거의 없음”을 답하게 되어 있는데 각 응답 값을 역코딩하고 요인 분석하여 요인 값(크론바흐  $\alpha=0.8720$ )을 사용한다.

경계 관리 활동도 외부 관리 노력과 마찬가지로 빈도로 측정할 수도

있고(가령, Ancona and Caldwell, 1992) 주관적 인식으로 측정할 수도 있다(가령, Faraj and Yan, 2009). 한국의 준정부조직에는 일반적으로 경계 관리 활동을 전담하는 인력들이 있기 때문에 본 연구는 경계 관리 활동을 전담하는 인력의 수로 경계 관리 활동의 수준을 측정하고자 한다. 조직의 규모에 따라 전담 인력의 수는 달라질 수 있다. 그럼에도 불구하고 전담 인력의 수를 전체 인력 수로 나누지 않는 이유는 경계 관리 활동을 전담하는 인력의 수는 내부가 아니라 외부에 의해 결정된다고 보기 때문이다. 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」에는 “귀 기관에서 감사원, 국회, 상급기관 등의 외부감사를 대비하는 전담 상근 직원은 모두 몇 명입니까?”를 묻고 있다. 본 연구는 이 응답 값을 활용한다.

## 5. 통제 변수

재정 규모는 투입 자원의 규모를 의미한다.<sup>66)</sup> 재정 규모가 큰 준정부 조직일수록 정부의 역할을 더 많이 대신한다는 의미이기 때문에 정부는 통제를 더 많이 할 것이다. 그리고 조직은 더 많은 재정을 투입할수록 더 좋은 성과를 낼 것으로 기대된다(Boyne, 2003a). 재정 규모는 전체 수입액의 로그 값으로 한다. 공공기관경영정보시스템에는 전체 수입액이 공개된다. 인력 규모와 마찬가지로 선행 변수와 연구 변수의 인과 관계에서 선후를 분명히 하기 위하여 선행 요인 분석에서는 2015년 데이터의 경우 2013년 전체 수입액으로, 2016년 데이터의 경우 2014년 전체 수입액으로 한다. 성과 영향 분석에서는 2015년 데이터의 경우 2014년 전체 수입액으로, 2016년 데이터의 경우 2015년 전체 수입액으로 한다.

기관 연령은 2016년에서 설립년도를 뺀 값으로 한다. 기관 연령이 높을수록 기준 설정 단계에서의 통제 수준은 늘어날 수 있다. 기관 연령이

---

66) 본 연구는 투입 자원의 규모를 인력 규모로 측정하지 않는다. 인력 규모로 측정할 수 있으며, 재정 규모와 인력 규모를 함께 통제 변수로도 넣을 수 있겠지만, 재정 규모와 인력 규모의 상관 관계가 높기 때문이다. 참고로, 인력 규모를 넣었을 때와 재정 규모를 넣었을 때 통계 분석 결과는 거의 유사하다.

오래 되면 기관이 참고해야 할 법령의 수가 늘고 관계자가 늘어나기 때문이다. 그러나 문제 확인 단계에서의 통제의 수준이나 시정 요구 단계에서의 통제의 수준은 줄어들 수 있다. 기관 연령이 높으면 준정부조직은 통제를 더 많이 반복해서 받았을 것이며 그로 인해 문제 확인이나 시정 요구의 필요성은 줄어들 수 있기 때문이다. 그리고 기관 연령이 높으면 경험이 축적되어 성과는 올라갈 것으로 예상하고, 이를 통제한다.

한편 본 연구는 준정부조직이 수행하는 기능의 유형을 통제한다. 전영한(2007)은 정책도구(policy instruments)를 직접성(directness)과 강제성(coerciveness)에 따라 9개의 유형으로 나눴다. 강제성에 따라 규제(regulation), 유인(incentive), 정보(information)로 나뉜다. 본 연구는 전영한(2007)의 정책도구 유형론을 참고하여, 준정부조직의 기능을 ‘규제’, ‘지원’, ‘정보’로 나누고 그 외에 준정부조직이 각종 서비스를 직접 제공하는 ‘사업’으로 조직의 기능을 구분하였다. 규제 기능 조직은 규제적 도구를 사용하는 조직이고, 지원 기능 조직은 유인적 도구를 사용하는 조직이며, 정보 기능 조직은 정보 도구를 사용하는 조직이다. 서비스를 직접 제공하는 사업 기관은 학교, 병원 등의 공익사업을 하는 조직과 주식회사와 같이 수익사업을 하는 조직으로 나뉘는데 본 연구의 분석에서는 공익사업과 수익사업을 구분하지 않고 사용한다. 예를 들어 ‘게임물관리위원회’나 ‘한국의약품안전관리원’ 등은 규제 기능 조직이지만, ‘국민생활체육회’, ‘중소기업진흥공단’ 등은 지원 기능 조직이다. ‘한국개발연구원’, ‘정보통신정책연구원’은 정보 기능 조직이며, ‘강원대학교 병원’, ‘한국가스공사’ 등은 사업 조직이다. 정보 기능 조직의 대부분은 연구 조직들이 차지하고 있다. 정보 기능 조직을 준거범주로 사용한다.<sup>67)</sup>

그리고 본 연구는 공공기관의 법적 유형을 통제한다. 이를 통제하는

---

67) 본인을 포함하여 준정부조직을 연구하고 있는 박사과정생 2명과 석사과정생 2명이 참여하여 기능의 유형을 코딩했다. 4명이 2명씩 2쌍을 이뤄 전체 표본을 코딩했다. 2쌍이 따로 모여 각 조직 홈페이지를 확인하며 토론을 거쳐 코딩했으며, 두 쌍의 신뢰도 테스트 결과 신뢰도가 높게 나왔다(크론바흐  $\alpha=0.89$ ).

이유는 공공기관의 법적 유형에 따라 본 연구가 포착하지 못한 통제들이 있을 수 있기 때문이다. 본 연구는 기획재정부의 공공기관 유형 분류를 따른다. 기타 공공기관을 준거 범주로 하여 공기업, 준정부기관을 더미(dummy) 변수로 넣는다. 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제5조에 따르면 직원 50인 이상인 공공기관 중에서 ‘공기업’과 ‘준정부기관’을 지정한다. ‘시장형 공기업’은 “자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체 수입액이 대통령이 정하는 기준 이상인 공기업”이다. 그리고 ‘준시장형 공기업’은 “시장형 공기업이 아닌 공기업”이다. ‘기금관리형 준정부기관’은 “『국가재정법』에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관”을 말하며, ‘위탁집행형 준정부기관’은 “기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관”을 말한다. 그리고 “공기업과 준정부기관을 제외한 기관”을 ‘기타 공공기관’으로 지정한다.

주요 변수의 기술 통계를 살펴보면 <표-13>과 같다.

<표-13> 주요 변수의 기술 통계

변수 명		Obs	평균	표준편차	최소값	최대값
[연구 변수]						
통제	기준 설정	328	0	1	-2.641	3.692
	문제 확인	323	4.916	6.415	0	61
	시정 요구	328	30.988	35.315	0	201
[선행 변수]						
조직일	이해 상충	264	0	1	-2.031	3.103
반특성	정보 비대칭	325	0	1	-3.485	2.887
공공조직특성	평가적 모호성	328	0	1	-2.590	3.057
	공공재정 바울	328	0.471	0.379	0	1

	대중의 관심	328	428.994	645.134	0	3732
[결과 변수]						
	효과성	328	0	1	-3.446	3.051
	효율성	328	0	1	-2.795	3.155
	형평성	328	0	1	-3.310	2.720
	절차적 가치	328	0	1	-2.853	2.727
[조절 변수]						
	외부 관리 노력	328	0	1	-3.380	2.994
	경계 관리 활동	328	6.692	9.708	0	80
[통제 변수]						
	재정 규모	328	2552642	9497431	2584	80400000
	조직 연령 (년)	328	29.893	21.635	0	131
조직 기능	규제	328	0.113	0.317	0	1
	지원	328	0.375	0.485	0	1
	정보	328	0.180	0.385	0	1
	사업	328	0.332	0.472	0	1
조직 유형	공기업	328	0.128	0.335	0	1
	준정부기관	328	0.390	0.489	0	1
	기타 공공기관	328	0.482	0.500	0	1

※ 공공재정 비율, 인력 규모 그리고 재정 규모는 선행 요인 분석 기준  
(통제 전전년도)

## 제4절 연구의 범위와 방법

본 연구의 시간적 범위는 2015년과 2016년이다. 시간적 범위를 2개년도로 한정하는 이유는 데이터의 한계 때문이다. 현재까지 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」의 공공기관 대상 조사는 2015년과 2016년 두 번 시행되었다. 하지만 최신 데이터이기 때문에 이 데이터를 활용한 연구만으로도 시의성 있는 분석 결과를 얻을 수 있을 것으로 기대한다. 2개년 데이터에 불과하여 패널(panel) 데이터로 만들지 못하고 2015년 데이터와 2016년 데이터를 합쳐서(pooled) 사용하기로 한다. 따라서 통계 분석에서 2016년을 준거 범주로 하여 2015년을 연도 더미로 추가한다.

회귀 분석의 종속 변수로 선행 요인 분석에서는 Z-점수, 성과 영향 분석에서는 요인 값을 사용하고 있다. 이는 연속형(continuous) 변수이기 때문에 최소자승법(ordinary least square)으로 결과를 추정한다. 또한 위계적 다중 회귀 분석(hierarchical multiple regression analysis)을 실시한다(Cohen et al., 2013).<sup>68)</sup> 통제 변수만 넣은 모형과 독립 변수들을 차례로 추가한 모형의 설명량 차이를 검증한다. 그리고 준정부조직 통제는 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도를 나눠서 분석하기도 하고 세 개의 평균값을 활용하여 분석하기도 한다. 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도의 순서로 넣는다. 통제의 단계 순서이기 때문이다. 평균값으로 먼저 분석한 후 개별 값으로 분석한다. 분석의 엄격성을 높이기 위하여 개별 값 분석에서 유의한 결과가 나오지 않을 경우 평균값 분석이 유의한 결과가 나오더라도 그 유의성을 인정하지 않기로 한다. 비선형 관계는 독립 변수의 이차항(squared term)을 변수로 넣어서 분석하고, 조절 효과는 독립 변수와 조절 변수의 상호작용항(interaction term)을 변수로 넣어서 분석하기로 한다.

---

68) 위계적 다중 회귀 분석은 “stepwise multiple regression analysis”로도 불린다.

## 제5장 분석의 결과

### 제1절 선행 요인 분석의 결과

#### 1. 상관 관계 분석

상관 관계 분석 결과는 <표-14>와 <표-15>에서 확인할 수 있다. 대부분 변수들이 높은 상관 관계를 갖지 않으며 예상한 방향으로 상관 관계를 보이고 있다. 우선, 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도 간의 상관 관계가 크지 않다는 점을 주목할 필요가 있다. 본 연구는 통제를 단계에 따라 세 가지로 나눠 측정하는데, 그러한 측정 방식이 적절하다고 평가할 수 있다. 이와 더불어 선행 변수들 간의 상관 관계도 크지 않다는 점도 지적할 필요가 있다. 본 연구는 선행 변수들을 주로 주인-대리인 이론에서 도출하였는데 상관 관계가 낮다는 것을 확인함으로써 선행 변수들의 선정도 적절하다고 평가할 수 있다. 연구 변수와 선행 변수들 간의 상관 관계는 대체로 낮았지만 시정 요구 정도와 대중의 관심( $r=0.58, p \leq 0.00$ ), 시정 요구 정도와 재정 규모( $r=0.61, p \leq 0.00$ )가 상당히 높은 상관 관계를 보였다. 회귀 분석을 통해 관계를 엄밀히 확인해 볼 필요가 있음을 알 수 있다. 특이한 것은 재정 규모와 공공재정 비율이 음의 상관 관계를 보인다는 것을 지적할 필요가 있다. 공공재정 지원의 절대적 규모가 커지면 공공재정의 비율은 오히려 줄어든다는 의미로, 공공재정 비율을 보는 것과 공공재정의 절대적 규모를 보는 것은 다른 의미를 가짐을 뜻한다. 선행 변수들 간의 상관 관계는 낮았지만, 다중공선성(multicollinearity)을 확인해 본 결과, 모든 모형의 VIF(variance inflation factors) 값이 4 이하로 나타나 문제가 크지 않음을 확인하였다.

<표-14> 선행 요인 분석의 상관 관계 분석 (1/2)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. 기준 설정 강도	1.00								
2. 문제 확인 빈도	0.16	1.00							
3. 시정 요구 정도	0.27	0.31	1.00						
4. 이해 상충	0.09	-0.03	0.02	1.00					
5. 정보 비대칭	0.10	0.07	-0.05	0.03	1.00				
6. 평가적 모호성	-0.09	-0.13	-0.19	0.24	0.02	1.00			
7. 공공재정 비율	-0.14	-0.22	-0.13	-0.03	-0.03	0.18	1.00		
8. 대중의 관심	0.16	0.22	<b>0.58</b>	-0.02	-0.10	-0.18	-0.18	1.00	
9. 재정 규모	0.30	0.38	<b>0.61</b>	-0.01	-0.08	-0.26	-0.43	<b>0.53</b>	1.00
10. 조직 연령	0.11	0.07	0.13	0.04	-0.01	-0.02	-0.27	0.28	0.34
11. 규제 기능	0.04	-0.03	0.01	-0.20	0.10	0.06	0.02	0.00	-0.16
12. 지원 기능	-0.09	-0.11	0.11	-0.04	-0.14	-0.06	0.17	0.00	0.05
13. 사업 기능	0.09	0.21	0.06	0.09	-0.05	-0.17	-0.41	0.05	0.25
14. 정보 기능	-0.03	-0.10	-0.21	0.10	0.16	0.25	0.28	-0.08	-0.23
15. 공기업 유형	0.20	0.37	0.26	0.00	-0.05	-0.28	-0.45	0.31	0.46
16. 준정부 유형	0.06	0.00	0.30	-0.19	-0.01	-0.06	0.15	0.11	0.16
17. 기타공공 유형	-0.20	-0.25	-0.46	0.19	0.04	0.25	0.15	-0.32	-0.46
18. 연도 더미	-0.01	-0.08	-0.07	-0.09	0.03	-0.28	0.02	-0.03	-0.16

<표-15> 선행 요인 분석의 상관 관계 분석 (2/2)

	10	11	12	13	14	15	16	17	18
10. 조직 연령	1.00								
11. 규제 기능	-0.02	1.00							
12. 지원 기능	-0.17	-0.28	1.00						
13. 사업 기능	0.18	-0.25	<b>-0.55</b>	1.00					
14. 정보 기능	0.01	-0.17	-0.36	-0.33	1.00				
15. 공기업 유형	0.18	-0.14	-0.22	0.45	-0.16	1.00			
16. 준정부 유형	-0.03	0.19	0.37	-0.29	-0.28	-0.31	1.00		
17. 기타공공 유형	-0.09	-0.09	-0.22	-0.02	0.37	-0.37	<b>-0.77</b>	1.00	
18. 연도 더미	-0.11	0.07	0.11	0.02	-0.22	-0.03	-0.01	0.03	1.00

※ 0.5 이상 - 0.5 이하의 값을 굵은 글씨 표시

## 2. 통제(평균값) 분석

본 연구는 통제의 수준을 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도로 나눠 측정했는데, 우선 각 값의 Z-점수를 평균한 값을 종속 변수로 하여 회귀 분석한 결과부터 살펴보도록 하겠다. 결정계수는 모형 1-1이 0.428, 모형 1-2가 0.443, 모형 1-3이 0.472로 상당히 컸다. 본 연구의 선행 요인 분석 모형의 설명력이 상당히 높다고 평가할 수 있다. 모형 1-3의 통제 변수들부터 살펴보자면, 재정 규모, 조직 연령, 공기업, 준정부기관이 통계적으로 유의한 결과를 나타냈다. 재정 규모가 클수록, 신생 조직일수록, 공기업일수록, 준정부기관일수록 더 많은 통제를 받는다는 의미인데, 모두 본 연구의 이론적 예측에서 벗어나지 않는 결과이다. 모형 1-2에서 선행 변수 중에서 이해 상충과 정보 비대칭을 추가했는데, 결정계수의 변화는 유의수준 90%에서 유의했으며 두 변수의 결정계수 모두 90% 유의수준에서 통계적으로 유의했다. 그리고 모형 1-3에서 선행 변수 중 평가적 모호성, 공공재정 비율, 대중의 관심을 추가하였다. 모형의 결정계수 변화는 통계적으로 유의했으며 세 변수 중 대중의 관심만이 통계적으로 유의했다. 모형 1-2에서 추가했던 이해 상충과 정보 비대칭의 유의성은 모형 1-3에서도 유지됐다. 정부와 준정부조직 간의 이해가 상충할수록, 정부와 준정부조직 간의 정보가 비대칭할수록 준정부조직은 정부로부터 더 많은 통제를 받으며 대중의 관심이 높은 준정부조직일수록 더 많은 통제를 받는다는 의미이다.

<표-16> 통제(평균값)에 대한 영향

통제(평균값)			모형 1-1	모형 1-2	모형 1-3
선행 변수	조직 일반 특성	이해 상충		0.070* (0.036)	0.071* (0.037)
		정보 비대칭		0.067* (0.036)	0.079** (0.035)
	공공	평가적			-0.015

	조직 특성	모호성			(0.041)
		공공재정 비율			0.188 (0.120)
		대중의 관심			0.000*** (0.000)
통제 변수	재정 규모		0.178*** (0.020)	0.178*** (0.020)	0.163*** (0.023)
	조직 연령		-0.002 (0.002)	-0.003 (0.002)	-0.003* (0.002)
	조직 기능	규제	0.110 (0.150)	0.174 (0.151)	0.227 (0.151)
		지원	-0.197* (0.117)	-0.138 (0.120)	-0.084 (0.119)
		사업	-0.046 (0.114)	-0.002 (0.116)	0.120 (0.122)
	조직 유형	공기업	0.500*** (0.131)	0.505*** (0.132)	0.432*** (0.134)
		준정부 기관	0.291*** (0.094)	0.294*** (0.095)	0.231** (0.096)
	2015년 데이터		-0.008 (0.076)	-0.011 (0.076)	-0.050 (0.080)
	상수항		-2.173*** (0.226)	-2.198*** (0.225)	-2.190*** (0.294)
	결정 계수	결정계수		0.428	0.443
Δ결정계수		-	0.015*	0.029***	
조정결정계수		0.409	0.420	0.443	
N		260	257	257	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

### 3. 통제(개별 값) 분석

#### 1) 기준 설정에 대한 영향

기준 설정 강도를 종속 변수로 하여 회귀 분석한 결과를 살펴보도록 하겠다. 모형 1-4의 결정계수는 0.128, 모형 1-5의 결정계수는 0.152, 모

형 1-6의 결정계수는 0.153이었다. 모형 1-6의 통제 변수들부터 살펴보자면, 재정 규모에서만 통계적으로 유의한 양의 값을 확인할 수 있었다. 앞선 통제(평균값) 분석에서 조직 연령, 공기업 유형, 준정부기관 유형 등이 통계적으로 유의했던 것과 비교되는 결과이다. 재정 규모가 클수록 기준을 더 강하게 설정한다고 말할 수 있다. 모형 1-5에서 이해 상충과 정보 비대칭을 추가하였는데, 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했다. 그리고 이해 상충은 통계적으로 유의한 양의 계수를 나타냈다. 그리고 모형 1-6에서 평가적 모호성, 공공재정 비율 그리고 대중의 관심을 추가했다. 결정계수의 변화는 유의하지 않았고 세 변수의 계수 모두 통계적으로 유의하지 않았다. 정부와 준정부조직 간의 이해가 상충할수록 정부는 준정부조직이 지켜야 할 기준을 더 강하게 설정한다고 말할 수 있다.

<표-17> 기준 설정 강도에 대한 영향

기준 설정 강도			모형 1-4	모형 1-5	모형 1-6
선행 변수	조직 일반 특성	이해 상충		0.120** (0.057)	0.126** (0.060)
		정보 비대칭		0.082 (0.056)	0.078 (0.057)
	공 조 조직 특성	평가적 모호성			-0.022 (0.066)
		공공재정 비율			-0.076 (0.194)
		대중의 관심			0.000 (0.000)
	통제 변수	재정 규모		0.121*** (0.032)	0.120*** (0.031)
조직 연령		0.000 (0.003)	0.000 (0.003)	0.000 (0.003)	
조직 기능		규제	0.119 (0.237)	0.208 (0.239)	0.194 (0.246)
		지원	-0.315* (0.185)	-0.252 (0.190)	-0.268 (0.193)

	사업		-0.135 (0.179)	-0.110 (0.184)	-0.148 (0.198)
		조직	공기업	0.306 (0.207)	0.354* (0.208)
	유형	준정부 기관	0.125 (0.148)	0.153 (0.150)	0.168 (0.156)
	2015년 데이터		0.141 (0.120)	0.150 (0.120)	0.140 (0.130)
상수항			-1.437*** (0.357)	-1.477*** (0.356)	-1.377*** (0.477)
결정 계수	결정계수		0.128	0.152	0.153
	Δ결정계수		-	0.023**	0.001
	조정결정계수		0.101	0.118	0.108
N			263	260	260

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

## 2) 문제 확인에 대한 영향

문제 확인 빈도를 종속 변수로 하여 회귀 분석한 결과를 살펴보도록 하겠다. 모형 1-7의 결정계수는 0.223, 모형 1-8의 결정계수도 0.232, 모형 1-9의 결정계수는 0.234이었다. 모형 1-9의 통제 변수들부터 살펴보자면, 재정 규모, 공기업에서 통계적으로 유의한 양의 값을 확인할 수 있었다. 재정 규모가 올라갈수록 그리고 공기업 유형일수록 문제 확인을 더 많이 받는다고 말할 수 있다. 모형 1-8에서 이해 상충과 정보 비대칭 변수를 추가하였다. 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았는데 정보 비대칭의 계수가 유의수준 90% 수준에서 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 본 연구는 결정계수의 변화를 보다 구체적으로 확인하기 위하여 이해 상충과 정보 비대칭 변수를 함께 넣지 않고 이해 상충 변수를 먼저 넣은 후에 이어서 정보 비대칭 변수를 추가해서 결정계수의 변화를 살펴봤다. 정보 비대칭 변수를 넣었을 때 결정계수의 변화가 유의수준 90%에서 통계적으로 유의한 것( $p=0.099$ )을 확인할 수 있었다. 모형 1-9에서는 평가적 모호성, 공공재정 비율, 대중의 관심을 추가하였는데

결정계수의 변화는 유의하지 않았고 각 변수의 계수 값도 통계적으로 유의하지 않았다. 결론적으로 문제 확인의 빈도는 정부와 준정부조직의 정보가 비대칭할수록 높아진다고 말할 수 있다.

<표-18> 문제 확인 빈도에 대한 영향

문제 확인 빈도		모형 1-7	모형 1-8	모형 1-9	
선행 변수	조직 일반 특성	이해 상충	-0.021 (0.064)	-0.027 (0.066)	
		정보 비대칭	0.109* (0.063)	0.114* (0.064)	
	공공 조직 특성	평가적 모호성		0.024 (0.074)	
		공공재정 비율		0.087 (0.216)	
		대중의 관심		0.000 (0.000)	
통제 변수	재정 규모		0.144*** (0.035)	0.144*** (0.035)	0.146*** (0.042)
	조직 연령		-0.004 (0.003)	-0.005 (0.003)	-0.005 (0.003)
	조직 기능	규제	-0.022 (0.261)	0.005 (0.266)	0.022 (0.273)
		지원	-0.307 (0.205)	-0.215 (0.211)	-0.194 (0.215)
		사업	0.028 (0.198)	0.104 (0.204)	0.152 (0.220)
	조직 유형	공기업	0.841*** (0.229)	0.810*** (0.232)	0.812*** (0.241)
		준정부 기관	0.253 (0.164)	0.217 (0.166)	0.198 (0.173)
	2015년 데이터		-0.130 (0.133)	-0.147 (0.134)	-0.138 (0.145)
	상수항		-1.673*** (0.393)	-1.698*** (0.395)	-1.796*** (0.53)
	결정	결정계수	0.223	0.232	0.234

계수	△결정계수	-	0.010	0.002
	조정결정계수	0.198	0.201	0.193
N		260	257	257

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

### 3) 시정 요구에 대한 영향

다음으로 시정 요구 정도를 종속 변수로 하여 회귀 분석한 결과를 살펴해보도록 하겠다. 모형 1-10의 결정계수는 0.418, 모형 1-11의 결정계수는 0.426, 모형 1-12의 결정계수는 0.548이었다. 모형 1-12의 통제 변수들부터 살펴보자면 재정 규모, 조직 연령, 규제 기능, 사업 기능, 준정부기관 유형에서 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 있었다. 재정 규모가 클수록, 신생 조직일수록 더 많은 시정 요구를 받으며, 규제 기능일수록, 사업 기능일수록 더 많은 시정 요구를 받는다고 말할 수 있다. 그리고 준정부기관 유형일수록 더 많은 시정 요구를 받는다고도 말할 수 있다. 모형 1-11에서 이해 상충과 정보 비대칭 변수를 추가했다. 이해 상충 변수가 통계적으로 유의한 양의 계수를 가졌지만 모형의 결정계수 변화가 통계적으로 유의하지 않다는 문제가 있다. 모형 1-12에서 평가적 모호성, 공공재정 비율, 대중의 관심 변수를 추가하였는데 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했고 공공재정 비율과 대중의 관심이 통계적으로 유의한 양의 계수를 가졌다. 공공재정 비율이 높을수록, 대중의 관심이 많을수록 시정 요구를 더 많이 받는다고 말할 수 있다. 이해 상충의 결정계수는 모형 1-12에서도 계속 유의하게 나타났다. 결론적으로 공공재정 비율이 높은 준정부조직일수록 그리고 대중의 관심을 많이 받는 준정부조직일수록 정부로부터 더 많은 통제를 받는다고 결론내릴 수 있다.

<표-19> 시정 요구 정도에 대한 영향

시정 요구 정도			모형 1-10	모형 1-11	모형 1-12
선행 변수	조직 일반 특성	이해 상층		0.109** (0.052)	0.112** (0.048)
		정보 비대칭		0.020 (0.051)	0.056 (0.046)
	공 조직 특성	평가적 모호성			-0.047 (0.054)
		공공재정 비율			0.578*** (0.156)
		대중의 관심			0.001*** (0.000)
통제 변수	재정 규모		0.268*** (0.029)	0.268*** (0.029)	0.227*** (0.030)
	조직 연령		-0.003 (0.002)	-0.003 (0.002)	-0.004* (0.002)
	조직 기능	규제	0.231 (0.214)	0.312 (0.217)	0.474** (0.198)
		지원	0.051 (0.167)	0.081 (0.172)	0.238 (0.156)
		사업	-0.029 (0.162)	0.011 (0.167)	0.366** (0.159)
	조직 유형	공기업	0.336*** (0.187)	0.339* (0.189)	0.127 (0.174)
		준정부 기관	0.506*** (0.134)	0.521*** (0.136)	0.333*** (0.126)
	2015년 데이터		-0.028 (0.109)	-0.029 (0.109)	-0.146 (0.105)
	상수항		-3.410*** (0.323)	-3.424*** (0.323)	-3.450*** (0.385)
	결정 계수	결정계수		0.418	0.426
△결정계수		-	0.008	0.122***	
조정결정계수		0.400	0.403	0.524	
N		263	260	260	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

#### 4. 논의

선행 요인 분석 결과를 가설 별로 정리하자면 다음과 같다. 정부와의 이해 상충 수준이 높은 준정부조직이 정부로부터 더 높은 수준의 통제를 받을 것이라고 봤던 가설 1-1은 지지되었다. 통제(평균값)를 종속 변수로 했을 때 90% 유의수준에서 통계적으로 유의한 양의 계수를 확인할 수 있었을 뿐만 아니라, 기준 설정 강도를 종속 변수로 했을 때도 유의한 양의 계수를 확인할 수 있었다. 그리고 시정 요구 정도를 종속 변수로 했을 때도 통계적으로 유의한 양의 값을 확인할 수 있었다. 다만 시정 요구 정도를 종속 변수로 했을 때는 모형의 결정계수 변화가 통계적으로 유의하지 않았다. 문제 확인 빈도에서는 유의한 결과를 확인할 수 없었다. 이론적 예측이 검증되었다고 평가할 수 있을 것이다. 정부와 준정부조직의 이해가 상충하면 정부는 통제를 늘리지만 이해가 상충하지 않는다면 정부는 통제를 줄인다고 말할 수 있다. 특히 이해가 상충하면 정부는 기준 설정부터 엄격하게 한다고 말할 수 있을 것이다.

정부와의 정보 비대칭의 수준이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이라고 봤던 가설 1-2도 지지되었다. 통제(평균값)를 종속 변수로 했을 때 통계적으로 유의한 양의 계수를 확인할 수 있었을 뿐만 아니라, 문제 확인 빈도를 종속 변수로 했을 때도 90% 유의수준에서 유의한 양의 계수를 확인할 수 있었다. 기준 설정 강도나 시정 요구 정도에서는 유의한 양의 계수를 확인할 수 없었다. 앞서 연구 가설을 세울 때 정보가 비대칭하면 문제 확인 빈도는 늘어나겠지만 기준 설정 강도나 시정 요구 정도는 상황에 따라 변화의 양태가 다를 수 있다고 말했는데, 그 예측과 일치한다. 결론적으로, 정보가 비대칭하면 정부는 통제를 늘리고 정보가 비대칭하지 않으면 정부는 통제를 줄인다고 말할 수 있으며, 특히 정보가 비대칭하면 문제 확인을 많이 한다고 말할 수 있다.

그러나 문제 확인 빈도의 유의성이 상당히 낮은 문제에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 정보 비대칭은 문제 확인의 빈도에 영향을 미

치는데 그것이 다른 변수에 의해 교란되고 있다고 볼 수 있다. 감사원 감사의 경우 감사원 내부의 규칙에 의하여 감사의 실시가 결정된다는 설명이 있는데,<sup>69)</sup> 그러한 점들 때문에 유의성이 저하되었다고 예상할 수 있다. 통제 변수들을 보면 문제 확인 빈도는 재정 규모가 클수록 문제 확인 빈도가 높아지고 공기업무일수록 문제 확인 빈도가 높아지는 것을 알 수 있는데, 통제하는 정부 내부의 정해진 규칙에 따라 재정 규모와 공기 업무 여부가 문제 확인의 실시를 결정하는 것이라고 예상할 수 있다.

평가적 모호성의 수준이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이라는 가설 1-3은 기각되었다. 모든 모형에서 평가적 모호성과 통제 간의 유의한 관계를 확인할 수 없었다. 정보 비대칭이 행위의 관찰가능성(observability)이 낮음을 의미하고, 평가적 모호성이 결과의 측정가능성(measurability)이 낮음을 의미한다면 통제는 행위의 관찰가능성과 관련되지만 결과의 측정가능성과는 관련이 크지 않다고 설명할 수 있을 것이다. 그리고 평가적 모호성이 높으면 평가가 어려워지기 때문에 감독이 오히려 늘어날 것이라고 예측했었는데 이는 재검토되어야 할 것이다.

참고로 평가 횟수와 평가 지적 사항 수를 종속변수로 하여 회귀 분석을 추가적으로 실시하여 보았다.<sup>70)</sup> <표-20>과 <표-21>에서 확인할 수 있듯이 평가적 모호성이 높을수록 오히려 평가 횟수는 늘어나고 지적 사항 수도 늘어나는 것을 알 수 있다. 본 연구의 이론적 예측과 반대되는 결과이다. 결과를 측정하기가 어렵기 때문에 오히려 평가를 더 많이 하고 결과를 측정하기 쉬우면 평가를 더 적게 한다고 해석할 수밖에 없을 것이다. 이러한 점들을 감안하여 추가 분석이 필요하다고 말할 수 있다.

---

69) 감사평가원 연구원과의 대화. 2017년 3월 30일

70) 평가 횟수는 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」의 “지난 2년간 귀 기관에 대한 감독관청 등 상급기관이 주관하는 평가(기관경영평가, 재정지원사업평가 등)는 몇 회 있었습니까?”라는 문항의 응답값을 활용하였고, 평가 지적 사항 수는 연구자가 직접 경영실적평가의 지적 사항 수를 세어 측정했다.

<표-20> 평가 횟수에 대한 영향

평가 횟수			모형 1-13	모형 1-14	모형 1-15
선행 변수	조직 일반 특성	이해 상층		-0.003 (0.063)	-0.038 (0.065)
		정보 비대칭		-0.022 (0.062)	-0.022 (0.062)
	공 조직 특성	평가적 모호성			0.155** (0.072)
		공공재정 비율			-0.077 (0.210)
		대중의 관심			0.000 (0.000)
통제 변수	재정 규모		0.101* (0.034)	0.099*** (0.034)	0.117*** (0.041)
	조직 연령		0.001 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)
	조직 기능	규제	-0.148 (0.257)	-0.175 (0.262)	-0.234 (0.266)
		지원	0.017 (0.201)	-0.017 (0.208)	-0.015 (0.209)
		사업	-0.085 (0.195)	-0.145 (0.201)	-0.151 (0.214)
	조직 유형	공기업	-0.010 (0.225)	0.036 (0.229)	0.154 (0.234)
		준정부 기관	0.418* (0.161)	0.445*** (0.164)	0.488*** (0.169)
	2015년 데이터		-0.148 (0.131)	-0.133 (0.132)	-0.009 (0.141)
	상수항		-1.350* (0.388)	-1.343*** (0.390)	-1.551*** (0.517)
	결정 계수	결정계수		0.098	0.103
Δ결정계수		-	0.005	0.021	
조정결정계수		0.070	0.067	0.078	
N		263	260	260	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

<표-21> 평가 지적사항 개수에 대한 영향

평가 지적사항			모형 1-16	모형 1-17	모형 1-18
선행 변수	조직 일반 특성	이해 상충		-0.045 (0.061)	-0.099 (0.062)
		정보 비대칭		-0.040 (0.060)	-0.022 (0.059)
	공 조직 특성	평가적 모호성			0.212*** (0.069)
		공공재정 비율			-0.272 (0.2)
		대중의 관심			0.000** (0.000)
통제 변수	재정 규모		0.087*** (0.033)	0.088*** (0.033)	0.053 (0.039)
	조직 연령		-0.004 (0.003)	-0.004 (0.003)	-0.005* (0.003)
	조직 기능	규제	0.023 (0.249)	-0.008 (0.254)	-0.130 (0.254)
		지원	0.074 (0.195)	0.048 (0.202)	0.104 (0.200)
		사업	0.142 (0.188)	0.140 (0.195)	0.212 (0.204)
	조직 유형	공기업	0.609*** (0.217)	0.581*** (0.222)	0.605*** (0.223)
		준정부 기관	1.015*** (0.156)	1.000*** (0.16)	1.047*** (0.161)
	2015년 데이터		-0.330*** (0.126)	-0.336*** (0.128)	-0.201 (0.134)
	상수항		-1.348*** (0.376)	-1.328*** (0.379)	-0.950* (0.493)
	결정 계수	결정계수		0.267	0.267
Δ결정계수		-	0.001	0.042***	
조정결정계수		0.243	0.238	0.273	
N		263	260	260	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

공공재정 비율이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이라는 가설 1-4는 부분적으로 지지되었다. 통제(평균값), 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도를 종속 변수로 한 분석에서는 유의한 결과를 확인할 수 없었고 시정 요구 정도를 종속 변수로 한 분석에서만 유의한 양의 계수 값을 확인할 수 있었기 때문이다.<sup>71)</sup> 따라서 공공재정 비율이 늘어나면 정부는 기준을 더 엄격하게 설정하거나 문제 확인을 더 빈번하게 하는 것은 아니지만 더 많은 시정 요구를 한다고 말할 수 있을 것이다. 그런데 통제가 공조직성의 한 차원이고 공공재정 비율 역시 공조직성의 한 차원이라는 점을 감안한다면 유의한 양의 관계를 예상보다는 충분히 발견하지 못했다고 평가할 수 있다. 앞서 상관 관계 분석에서 공공재정 비율은 기준 설정, 문제 확인, 시정 요구 모든 단계의 통제와 음의 상관 관계를 가졌다는 점을 돌이켜볼 필요가 있다. 공공재정 비율과 상관없이, 공공재정이 들어간 공공기관이라면 모두 통제의 대상이고, 비율과 상관없이 그중에 인력 규모가 큰 공공기관에 대해 기준을 더 엄격하게 세우고 재정 규모가 큰 공공기관에 대해 문제 확인을 더 자주 하는 것일 수도 있다.<sup>72)</sup> 추가적인 분석이 필요하다고 말할 수 있다.

대중의 관심을 많이 받는 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이라고 봤던 가설 1-5도 지지되었다. 통제(평균값)를 종속 변수로 할 때, 그리고 시정 요구 정도를 종속 변수로 할 때 통계적으로 유의한 양의 값을 확인할 수 있었다. 정부는 대중이 많은 관심을 갖는 준정부조직에 대하여 시정 요구를 더 많이 한다고 말할 수 있다. 시정 요구는 가시적인 효과가 크기 때문에 국민의 관심이 크면 정부는 시정 요구를 더 많이 할 것이라고 예측했었는데, 예측과 일치하는 결과이다. 추가적으로,

71) 추가적으로, 시정 요구 정도를 종속변수로 한 모형에서 공공재정 비율만 추가하고 결정계수의 변화를 검증해봤는데 그 변화는 통계적으로 유의했다.

72) 이러한 점 때문에 공공재정 비율 대신 공공재정 규모를 변수로 넣는 것도 검토할 필요가 있고, 따라서 본 연구는 추가적으로 실제로 공공재정 규모를 추가해서 통계 분석을 실시하여 봤는데 공공재정 규모는 시정 요구 정도를 결정하지만 기준 설정 강도나 문제 확인 빈도는 결정하지 못하는 것으로 확인됐다.

대중의 관심도가 차지하는 설명력을 확인하기 위해 추가 분석을 실시해 봤다. 대중의 관심도를 제외한 모든 변수를 넣고 회귀 분석을 실시했을 때 결정계수는 0.465이었는데 대중의 관심도를 추가하여 회귀 분석을 실시하면 결정계수는 0.548로 0.083 증가하였다. 대중의 관심도가 시정 요구 정도의 변화를 상당 부분 설명하고 있다고 말할 수 있다.

## 제2절 성과 영향 분석의 결과

### 1. 상관 관계 분석

성과 영향 분석에서의 상관 관계 분석 결과는 <표-22>와 <표-23>에서 확인해볼 수 있다. 변수들은 대부분 높은 상관 관계를 갖지 않으며, 예상한 방향으로 상관 관계를 보이는 것을 확인할 수 있다. 연구 변수 간의 상관 관계가 가장 큰 것이 시정 요구의 정도와 문제 확인 빈도의 상관 관계( $r=0.31$ ,  $p\leq 0.00$ )로 전체적으로 크지 않다고 말할 수 있다. 이로써 통제의 평균값 분석과 개별 값 분석이 모두 의의가 있다고 평가할 수 있다. 연구 변수와 결과 변수들 간의 상관 관계도 대체로 낮았다. 다만 시정 요구 정도와 재정 규모( $r=0.61$ ,  $p\leq 0.00$ )가 높은 상관 관계를 보였다. 앞으로 회귀 분석을 통해 관계를 엄밀히 확인해볼 필요가 있음을 알 수 있다. 문제가 발견되는지 않지만, 다중공선성(multicollinearity) 검증을 실시한 결과, 모든 모형의 VIF(variance inflation factors) 값이 모두 4 이하로 나타나 다중공선성 문제가 크지 않음도 확인하였다.

<표-22> 성과 영향 분석의 상관 관계 분석 (1/2)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. 효과성	1.00									
2. 효율성	0.00	1.00								
3. 형평성	0.00	0.00	1.00							
4. 절차적 가치	0.00	0.00	0.00	1.00						
5. 기준 설정 강도	0.15	-0.01	0.15	-0.03	1.00					
6. 문제 확인 빈도	0.10	-0.05	0.06	0.11	0.16	1.00				
7. 시정 요구 정도	0.14	0.02	0.26	0.06	0.27	0.31	1.00			
8. 재정 규모	0.17	0.12	0.19	0.17	0.30	0.38	<b>0.61</b>	1.00		
9. 조직 연령	0.09	-0.10	0.10	0.08	0.11	0.07	0.13	0.32	1.00	
10. 규제 기능	0.07	-0.07	0.03	-0.02	0.04	-0.03	0.01	-0.16	-0.02	1.00
11. 지원 기능	-0.07	0.10	0.07	0.09	-0.09	-0.11	0.11	0.04	-0.17	-0.28
12. 사업 기능	0.14	-0.04	0.06	0.09	0.09	0.21	0.06	0.25	0.18	-0.25
13. 정보 기능	-0.15	-0.01	-0.18	-0.20	-0.03	-0.10	-0.21	-0.23	0.01	-0.17
14. 공기업 유형	0.03	0.13	0.08	0.14	0.20	0.37	0.26	0.46	0.18	-0.14
15. 준정부 유형	0.06	0.08	0.11	0.12	0.06	0.00	0.30	0.16	-0.03	0.19
16. 기타공공 유형	-0.08	-0.17	-0.16	-0.21	-0.20	-0.25	-0.46	-0.47	-0.09	-0.09
17. 연도 더미	0.07	0.09	0.08	0.03	-0.01	-0.08	-0.07	-0.17	-0.11	0.07

<표-23> 성과 영향 분석의 상관 관계 분석 (2/2)

	11	12	13	14	15	16	17
11. 지원 기능	1.00						
12. 사업 기능	<b>-0.55</b>	1.00					
13. 정보 기능	-0.36	-0.33	1.00				
14. 공기업 유형	-0.22	0.45	-0.16	1.00			
15. 준정부 유형	0.37	-0.29	-0.28	-0.31	1.00		
16. 기타공공 유형	-0.22	-0.02	0.37	-0.37	<b>-0.77</b>	1.00	
17. 연도 더미	0.11	0.02	-0.22	-0.03	-0.01	0.03	1.00

※ 0.5 이상 - 0.5 이하의 값을 굵은 글씨 표시

## 2. 통제(평균값) 분석

### 1) 효과성에 대한 영향 분석

통제의 수준을 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도로 나눠 측정했는데, 우선 각 값의 Z-점수를 평균한 값을 독립 변수로 하여 회귀 분석한 결과부터 살펴보도록 하겠다. 효과성에 대한 분석 결과는 <표-24>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 2-1이 0.074, 모형 2-2가 0.085, 모형 2-3이 0.090이었다. 모형 2-3의 통제 변수부터 살펴보자면, 규제 기능, 사업 기능, 공기업 유형에서 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 있었다. 규제 기능이나 사업 기능을 담당할수록 효과성이 높았고, 공기업 유형이면 효과성이 낮았다. 이론적 예측과 달리 재정 규모는 통계적으로 유의한 값을 갖지 않았고 조직 연령도 통계적으로 유의한 값을 갖지 않았다. 모형 2-2에서 통제(평균값)를 추가하였는데, 통제(평균값)는 통계적으로 유의한 양의 값을 가졌다. 그러나 결정계수의 변화가 유의하지 않아서 통제(평균값)가 효과성을 높인다고 말하기 어렵다. 모형 2-3에서는 비선형 관계를 확인해줄 수 있는 통제(평균값)의 이차항을 추가했다. 그러나 결정계수의 변화가 유의하지 않았고, 이차항의 계수는 음의 값을 나타냈지만 통계적으로 유의하지는 않았다. 모형 2-3에서도 통제(평균값)는 여전히 유의한 양의 값을 유지하였다.

<표-24> 효과성에 대한 영향 분석(평균값)

효과성		모형 2-1	모형 2-2	모형 2-3
연구 변수	통제(평균값)		0.201** (0.099)	0.326** (0.137)
	통제(평균값) <sup>2</sup>			-0.060 (0.045)
통제 변수	재정 규모	0.094*** (0.033)	0.058 (0.037)	0.053 (0.037)

	조직 연령		0.001 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)
	조직 기능	규제	0.430* (0.221)	0.431** (0.218)	0.432** (0.217)
		지원	0.062 (0.176)	0.113 (0.175)	0.122 (0.175)
		사업	0.399** (0.175)	0.408** (0.173)	0.431** (0.174)
	조직 유형	공기업	-0.347 (0.211)	-0.548** (0.215)	-0.596*** (0.218)
		준정부 기관	0.025 (0.138)	-0.031 (0.138)	-0.062 (0.14)
	2015년 데이터		0.175 (0.114)	0.121 (0.113)	0.119 (0.112)
	상수항		-1.420*** (0.369)	-0.980** (0.421)	-0.877** (0.427)
결정 계수	결정계수	0.074	0.085	0.090	
	Δ결정계수	-	0.011	0.005	
	조정결정계수	0.051	0.059	0.061	
N		328	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

## 2) 효율성에 대한 영향 분석

효율성에 대한 분석 결과는 <표-25>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 2-4는 0.075, 모형 2-5가 0.109, 모형 2-6이 0.109이었다. 모형 2-6의 통제 변수부터 살펴보자면, 재정 규모, 조직 연령, 규제 기능 ( $p=0.092$ ), 사업 기능, 공기업 유형, 준정부기관 유형에서 통계적으로 유의한 계수를 확인할 수 있었다. 재정 규모가 큰 준정부조직일수록 효율성은 높으며, 준정부조직이 규제 기능이나 사업 기능을 수행하면 효율성이 낮고, 준정부조직이 공기업이거나 준정부기관이면 효율성이 높다는 것을 확인할 수 있다. 모형 2-5에서 통제(평균값)를 추가하였다. 결정계

수의 변화는 통계적으로 유의했고, 계수는 통계적으로 유의미한 음의 값을 나타냈다. 통제(평균값)는 효율성을 저하시킨다고 말할 수 있다. 모형 2-6에서 통제(평균값)의 이차항을 추가하였는데 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았고, 계수 값도 통계적으로 유의하지 않았다.

<표-25> 효율성에 대한 영향 분석(평균값)

효율성		모형 2-4	모형 2-5	모형 2-6	
연구 변수	통제(평균값)		-0.316*** (0.100)	-0.332** (0.137)	
	통제(평균값) <sup>2</sup>			0.008 (0.046)	
통제 변수	재정 규모		0.044 (0.033)	0.103*** (0.037)	0.103*** (0.037)
	조직 연령		-0.006** (0.003)	-0.007*** (0.003)	-0.007*** (0.003)
	조직 기능	규제	-0.386* (0.221)	-0.368* (0.218)	-0.369* (0.218)
		지원	-0.145 (0.176)	-0.222 (0.175)	-0.223 (0.175)
		사업	-0.343* (0.175)	-0.367** (0.174)	-0.370** (0.175)
	조직 유형	공기업	0.558*** (0.211)	0.747*** (0.216)	0.753*** (0.219)
		준정부 기관	0.255* (0.138)	0.318** (0.138)	0.322** (0.141)
	2015년 데이터		0.229** (0.114)	0.261** (0.113)	0.262** (0.113)
	상수항		-0.416 (0.369)	-1.104*** (0.422)	-1.118*** (0.429)
	결정 계수	결정계수	0.075	0.109	0.109
Δ결정계수		-	0.034***	0.000	
조정결정계수		0.052	0.084	0.081	

N	328	323	323
---	-----	-----	-----

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

### 3) 형평성에 대한 영향 분석

형평성에 대한 회귀 분석 결과는 <표-26>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 2-7이 0.068, 모형 2-8이 0.088, 모형 2-9가 0.094이었다. 모형 2-9의 통제 변수들부터 살펴보자면, 지원 기능( $p=0.064$ )과 사업 기능( $p=0.085$ )을 제외하면 통계적으로 유의한 변수를 찾아보기 어렵다. 준정부조직이 지원 기능이나 사업 기능을 수행할수록 형평성이 높다는 것이다. 모형 2-8에서 통제(평균값)를 추가하였는데, 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했고, 통제(평균값)의 계수도 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 준정부조직에 대한 통제(평균값)를 늘리면 형평성이 올라간다고 말할 수 있다. 그리고 모형 2-9에서 통제(평균값)의 이차항을 추가했는데, 결정계수의 변화는 유의하지 않았고 이차항의 계수도 통계적으로 유의하지 않았다. 이차항의 계수는 통계적으로 유의하지는 않지만 음의 값을 나타냈다. 통제(평균값)은 모형 2-9에서도 계속 유의했다.

<표-26> 형평성에 대한 영향 분석(평균값)

형평성		모형 2-7	모형 2-8	모형 2-9
연구 변수	통제(평균값)		0.220** (0.101)	0.363*** (0.139)
	통제(평균값) <sup>2</sup>			-0.069 (0.046)
통제 변수	재정 규모		0.071** (0.033)	0.032 (0.038)
	조직 연령		0.003 (0.003)	0.003 (0.003)
	조직	규제	0.329	0.306 0.308

	기능		(0.222)	(0.222)	(0.221)
		지원	0.283	0.321*	0.330*
			(0.177)	(0.178)	(0.178)
	사업		0.252	0.279	0.306*
			(0.176)	(0.177)	(0.177)
	조직 유형	공기업	0.041	-0.001	-0.056
			(0.212)	(0.219)	(0.222)
	준정부 기관	0.116	0.073	0.038	
		(0.139)	(0.141)	(0.142)	
	2015년 데이터		0.168	0.183	0.180
			(0.114)	(0.115)	(0.115)
상수항			-1.295***	-0.835*	-0.717
			(0.370)	(0.429)	(0.435)
결정 계수	결정계수		0.068	0.088	0.094
	Δ결정계수		-	0.019**	0.006
	조정결정계수			0.061	0.065
N			328	323	323

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

#### 4) 절차적 가치에 대한 영향 분석

절차적 가치에 대한 회귀 분석 결과는 <표-27>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 2-10이 0.073, 모형 2-11이 0.086, 모형 2-12가 0.087이었다. 모형 2-12의 통제 변수부터 살펴보자면, 재정 규모, 조직 연령 변수에서는 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 없었다. 지원 기능, 사업 기능( $p=0.065$ ), 공기업 유형, 준정부기관 유형에서 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 있었는데, 모두 양의 값을 가졌다. 모형 2-11에서 통제(평균값)을 추가하였다. 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했지만, 통제(평균값)의 계수는 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 2-12에서 통제(평균값)의 이차항을 추가하였는데, 결정계수의 변화가 유의하지 않았고 이차항의 계수도 유의하지 않았다. 통제(평균값)도 계속 유의하지 않았다. 통계적으로 유의하지는 않았지만 모형 2-11과 모형 2-12에서 통제(평균값)의

계수는 이론적 예측과 달리 음의 값을 가지고 있었다.

<표-27> 절차적 가치에 대한 영향 분석(평균값)

절차적 가치		모형 2-10	모형 2-11	모형 2-12	
연구 변수	통제(평균값)		-0.138 (0.100)	-0.183 (0.138)	
	통제(평균값) <sup>2</sup>			0.022 (0.046)	
통제 변수	재정 규모		0.021 (0.033)	0.040 (0.037)	0.042 (0.037)
	조직 연령		0.003 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)
	조직 기능	규제	0.239 (0.221)	0.241 (0.219)	0.240 (0.219)
		지원	0.380** (0.177)	0.363** (0.175)	0.360** (0.176)
		사업	0.353** (0.175)	0.333* (0.174)	0.324* (0.175)
	조직 유형	공기업	0.352* (0.212)	0.496** (0.216)	0.514** (0.219)
		준정부 기관	0.240* (0.139)	0.301** (0.139)	0.312** (0.141)
	2015년 데이터		0.047 (0.114)	0.065 (0.113)	0.066 (0.113)
	상수항		-0.778** (0.369)	-1.023** (0.423)	-1.061** (0.43)
	결정 계수	결정계수	0.073	0.086	0.087
Δ결정계수		-	0.014*	0.001	
조정결정계수		0.049	0.060	0.058	
N		328	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

### 3. 통제(개별 값) 분석

#### 1) 효과성에 대한 영향 분석

앞선 <표-24>에서 봤듯이 통제(평균값) 분석에서 통제(평균값)의 계수는 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈지만, 결정계수의 변화가 유의하지 않은 것으로 확인됐다. 통제를 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도로 나눠 효과성에 대한 영향을 분석한 결과는 <표-28>과 같다. 결정계수는 모형 2-13이 0.074, 모형 2-14가 0.083, 모형 2-15는 0.084, 모형 2-16는 0.086이었다. 모형 2-16의 통제 변수부터 보면 규제 기능, 사업 기능, 공기업 유형의 계수가 통계적으로 유의했는데 규제 기능일수록, 사업 기능일수록 효과성이 크고 공기업 유형이면 효과성이 낮은 것을 알 수 있다. 모형 2-14에서 기준 설정 강도를 추가했는데, 결정계수의 변화가 유의했고, 기준 설정 강도의 계수도 통계적으로 유의했다. 모형 2-15에서는 문제 확인 빈도를 추가했는데 결정계수의 변화는 유의하지 않았고 문제 확인 빈도의 계수도 통계적으로 유의하지 않았다. 그런데 기준 설정 강도의 계수는 모형 2-14에서 유의했지만 문제 확인 빈도를 넣자 유의하지 않은 것으로 바뀌었다. 모형 2-16에서 시정 요구 정도를 추가했는데 마찬가지로 결정계수의 변화가 유의하지 않았고 시정 요구 정도의 계수도 통계적으로 유의하지 않았다. 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도 모두 효과성을 높이지 못한다고 정리할 수 있다. 모형 2-16에서도 기준 설정 강도의 계수는 유의하지 않았다.

<표-28> 효과성에 대한 영향 분석(개별 값)

효과성		모형 2-13	모형 2-14	모형 2-15	모형 2-16
연구 변수	기준 설정 강도		0.099* (0.057)	0.093 (0.057)	0.089 (0.057)
	문제 확인 빈도			0.058 (0.060)	0.053 (0.060)

	시정 요구 정도				0.055 (0.071)	
통제 변수	재정 규모	0.094*** (0.033)	0.082** (0.034)	0.074** (0.034)	0.060 (0.038)	
		조직 연령	0.001 (0.003)	0.001 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)
	조직 기능		규제	0.430* (0.221)	0.428* (0.220)	0.443** (0.218)
		지원	0.062 (0.176)	0.095 (0.177)	0.122 (0.176)	0.119 (0.176)
		사업	0.399** (0.175)	0.418** (0.175)	0.406** (0.174)	0.411** (0.174)
	조직 유형	공기업	-0.347 (0.211)	-0.378* (0.211)	-0.526** (0.216)	-0.539** (0.217)
		준정부 기관	0.025 (0.138)	0.007 (0.138)	-0.007 (0.137)	-0.028 (0.14)
	2015년 데이터		0.175 (0.114)	0.164 (0.114)	0.122 (0.113)	0.119 (0.113)
	상수항		-1.420*** (0.369)	-1.271*** (0.377)	-1.181*** (0.385)	-1.009*** (0.444)
	결정 계수	결정계수	0.074	0.083	0.084	0.086
Δ결정계수		-	0.009*	0.001	0.002	
조정결정계수		0.051	0.057	0.055	0.053	
N		328	328	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

## 2) 효율성에 대한 영향 분석

효율성에 대한 통제의 개별 값의 영향은 <표-29>에서 확인할 수 있다. 모형 2-17의 결정계수는 0.075, 모형 2-18의 결정계수는 0.079이었다. 모형 2-19의 결정계수는 0.104, 모형 2-20의 결정계수는 0.113이었다. 모형 2-20의 통제 변수부터 살펴보자면, 재정 규모, 조직 연령, 규제 기능, 사업 기능, 공기업 유형, 준정부기관 유형에서 통계적으로 유의한 계수를

확인할 수 있었다. 재정 규모가 클수록 효율성은 개선되며 신생조직일수록 효율성이 높아진다. 규제 기능이나 사업 기능을 수행하면 효율성이 낮아지고, 공기업 유형이거나 준정부기관 유형이면 효율성이 높아진다. 모형 2-18에서 기준 설정 강도를 추가했는데, 결정계수의 변화는 유의하지 않았고 기준 설정 강도의 계수도 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 2-19에서 문제 확인 빈도를 추가했는데, 결정계수의 변화가 유의했으며, 계수는 통계적으로 유의한 음의 값을 나타냈다. 모형 2-20에서는 시정 요구 정도를 추가했다. 시정 요구 정도의 계수는 통계적으로 유의했지만 결정계수의 변화가 유의하지 않았다. 모형 2-20에서도 문제 확인 빈도는 통계적으로 유의한 음의 값을 가졌다. 결론적으로, 문제 확인을 많이 하면 할수록 효율성은 떨어진다고 말할 수 있다.

<표-29> 효율성에 대한 영향 분석(개별 값)

효율성		모형 2-17	모형 2-18	모형 2-19	모형 2-20	
연구 변수	기준 설정 강도		-0.061 (0.057)	-0.063 (0.057)	-0.053 (0.057)	
	문제 확인 빈도			-0.156*** (0.060)	-0.145** (0.060)	
	시정 요구 정도				-0.129* (0.071)	
통제 변수	재정 규모	0.044 (0.033)	0.052 (0.034)	0.076** (0.034)	0.107*** (0.038)	
	조직 연령	-0.006** (0.003)	-0.006** (0.003)	-0.007*** (0.003)	-0.007*** (0.003)	
	조직 기능	규제	-0.386* (0.221)	-0.384* (0.221)	-0.386* (0.219)	-0.363* (0.218)
		지원	-0.145 (0.176)	-0.166 (0.177)	-0.217 (0.176)	-0.210 (0.176)
		사업	-0.343* (0.175)	-0.355** (0.175)	-0.346** (0.175)	-0.358** (0.174)

	조직 유형	공기업	0.558*** (0.211)	0.578*** (0.212)	0.737*** (0.217)	0.768*** (0.217)
		준정부 기관	0.255* (0.138)	0.266* (0.139)	0.274** (0.138)	0.325** (0.140)
		2015년 데이터	0.229** (0.114)	0.236** (0.114)	0.250** (0.113)	0.256** (0.113)
		상수항	-0.416 (0.369)	-0.508 (0.378)	-0.764** (0.386)	-1.165*** (0.444)
결정 계수	결정계수		0.075	0.079	0.104	0.113
	Δ결정계수		-	0.003	0.025***	0.009
	조정결정계수		0.052	0.052	0.075	0.082
		N	328	328	323	323

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

### 3) 형평성에 대한 영향 분석

형평성에 대한 영향은 <표-30>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 2-21이 0.068, 모형 2-22가 0.077, 모형 2-23이 0.084, 모형 2-24가 0.105이었다. 모형 2-24의 통제 변수부터 살펴보자면, 지원 기능( $p=0.087$ )과 사업 기능( $p=0.088$ )만 90% 유의수준에서 통계적으로 유의했다. 나머지 통제 변수들의 영향은 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 2-22에서 기준 설정 강도를 추가했다. 계수가 유의한 양의 값을 나타냈지만 모형의 결정계수 변화가 유의하지 않았다. 모형 2-23에서 문제 확인 빈도를 추가했는데 결정계수의 변화는 유의하지 않았고 문제 확인 빈도의 계수도 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 2-24에서 시정 요구 정도를 추가했는데 결정계수의 변화는 유의했고, 시정 요구 정도의 계수는 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 모형 2-22와 모형 2-23에서 발견되던 기준 설정 강도의 통계적 유의성은 모형 2-24에서 사라졌다. 결론적으로, 더 많은 시정 요구를 하면 형평성은 높아진다고 말할 수 있다.

<표-30> 형평성에 대한 영향 분석(개별 값)

형평성		모형 2-21	모형 2-22	모형 2-23	모형 2-24	
연구 변수	기준 설정 강도		0.100* (0.057)	0.105* (0.058)	0.089 (0.057)	
	문제 확인 빈도			-0.026 (0.061)	-0.043 (0.061)	
	시정 요구 정도				0.195*** (0.072)	
통제 변수	재정 규모		0.071** (0.033)	0.058* (0.034)	0.061* (0.035)	0.013 (0.039)
	조직 연령		0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)
	조직 기능	규제	0.329 (0.222)	0.326 (0.221)	0.326 (0.222)	0.291 (0.221)
		지원	0.283 (0.177)	0.317* (0.178)	0.316* (0.179)	0.305* (0.177)
		사업	0.252 (0.176)	0.271 (0.176)	0.283 (0.177)	0.301* (0.176)
	조직 유형	공기업	0.041 (0.212)	0.009 (0.212)	0.088 (0.220)	0.042 (0.219)
		준정부 기관	0.116 (0.139)	0.098 (0.139)	0.111 (0.140)	0.035 (0.141)
	2015년 데이터		0.168 (0.114)	0.157 (0.114)	0.180 (0.115)	0.171 (0.114)
	상수항		-1.295*** (0.370)	-1.145*** (0.379)	-1.188*** (0.393)	-0.585 (0.448)
	결정 계수	결정계수	0.068	0.077	0.084	0.105
Δ결정계수		-	0.009	0.007	0.021***	
조정결정계수		0.045	0.052	0.054	0.073	
N		328	328	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

#### 4) 절차적 가치에 대한 영향 분석

절차적 가치에 대한 영향은 <표-31>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 2-25가 0.073, 모형 2-26이 0.080, 모형 2-27이 0.087, 모형 2-28이 0.097이었다. 모형 2-28의 통제 변수부터 살펴보자면, 지원 기능, 사업 기능( $p=0.071$ ), 공기업 유형, 준정부조직 유형이 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 준정부조직이 지원 기능이나 사업 기능을 수행하면, 그리고 준정부조직이 공기업이거나 준정부기관이면 절차적 가치가 높다고 말할 수 있다. 모형 2-26에서 기준 설정 강도를 추가하고 모형 2-27에서 문제 확인 빈도를 추가했다. 결정계수의 변화가 통계적으로 유의하지 않았고, 각 변수들의 계수도 통계적으로 유의하지 않았다. 그런데 모형 2-28에서 시정 요구 정도를 추가하였는데, 결정계수의 변화는 유의수준 90%에서 유의했고( $p=0.074$ ), 변수의 계수는 90% 유의수준에서 통계적으로 유의한 음의 값( $p=0.074$ )을 나타냈다. 결론적으로, 시정 요구를 강하게 하면 절차적 가치는 오히려 저하된다고 말할 수 있는데, 이는 이론적 예측에서 벗어나는 결과로 추가 논의가 필요하다.

<표-31> 절차적 가치에 대한 영향 분석(개별 값)

절차적 가치		모형 2-25	모형 2-26	모형 2-27	모형 2-28
연구 변수	기준 설정 강도		-0.093 (0.057)	-0.079 (0.057)	-0.069 (0.057)
	문제 확인 빈도			0.035 (0.060)	0.046 (0.060)
	시정 요구 정도				-0.127* (0.071)
통제 변수	재정 규모	0.021 (0.033)	0.033 (0.034)	0.021 (0.034)	0.053 (0.038)
	조직 연령	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	0.002 (0.003)

	조직 기능	규제	0.239 (0.221)	0.241 (0.221)	0.228 (0.219)	0.250 (0.218)
		지원	0.380** (0.177)	0.349** (0.177)	0.364** (0.176)	0.371** (0.176)
		사업	0.353** (0.175)	0.335* (0.175)	0.327* (0.174)	0.315* (0.174)
	조직 유형	공기업	0.352* (0.212)	0.382* (0.212)	0.431** (0.217)	0.461** (0.217)
		준정부 기관	0.240* (0.139)	0.256* (0.139)	0.278** (0.137)	0.327** (0.140)
	2015년 데이터		0.047 (0.114)	0.057 (0.114)	0.069 (0.113)	0.075 (0.113)
상수항		-0.778** (0.369)	-0.918** (0.378)	-0.794** (0.386)	-1.189*** (0.443)	
결정 계수	결정계수	0.073	0.080	0.087	0.097	
	Δ결정계수	-	0.008	0.007	0.009*	
	조정결정계수	0.049	0.054	0.058	0.065	
N		328	328	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

#### 4. 논의

통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 효과성은 향상될 것이라는 가설 2-1은 기각되었다. 통제(평균값)가 긍정적인 영향을 미치는 것이 확인됐지만 결정계수의 변화가 유의하지 않았고, 개별 값 분석에서 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도가 효과성에 미치는 영향이 모두 통계적으로 유의하지 않았기 때문이다. 통제 자체가 목표 실현을 위한 것이기 때문에, 분석 결과에 의문이 생길 수밖에 없다. 앞서 설명한 대로 통제가 준정부조직의 재량을 제한하여, 준정부조직이 전문성을 발휘하지 못하거나 준정부조직이 일관된 집행을 할 수 없어서일 수 있다 (Weingast and Moran, 1983; Calvert, McCubbins, and Weingast, 1989; Majone, 1999; Yamamoto, 2006). 같은 맥락에서, 정부의 전문성이 부족

해서 통제가 효과성에 긍정적 영향을 못 미치는 것일 수도 있다(Boyne, Day and Walker, 2002). 추가적인 연구가 필요한 사항이다.

하지만 통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 효율성은 저하될 것이라는 가설 2-2는 지지되었다. 통제(평균값)가 부정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었고, 개별 값 분석에서 문제 확인 빈도가 부정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 앞서 문제 확인의 빈도가 늘어나면 준정부조직은 확증 비용을 부담하여야 하기 때문에 효율성이 저하될 것이라고 예상했었는데, 실제로 통제는 효율성을 저하시키며, 특히 문제 확인을 빈번하게 하면 할수록 효율성이 저하됨을 확인할 수 있었다.

통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 형평성은 향상될 것이라는 가설 2-3도 지지되었다. 통제(평균값)가 긍정적 영향을 미치는 것이 확인됐으며, 개별 값 분석에서 시정 요구 정도가 긍정적인 영향을 미치는 것이 확인됐다. 다른 두 단계의 영향은 확인할 수 없었다. 정부는 정치적 기관으로서 대중의 관심 속에서 정당성을 얻어야 하는데 시정 요구는 대중의 관심이 집중된 상황에서 실시되기 때문에 시정 요구 정도가 형평성을 특히 높일 것이라고 예상했었고, 예상한 대로 결과를 얻을 수 있었다.

그러나 통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 절차적 가치는 향상될 것이라는 가설 2-4는 기각되었다. 통제(평균값)에서 통계적으로 유의한 결과를 확인할 수 없었다. 그리고 개별 값 분석에서 시정 요구 정도를 추가했는데, 결정계수의 변화가 유의했고 시정 요구 정도가 유의수준 90%에서 통계적으로 유의하게 부정적인 영향을 나타내는 것을 확인했다. Wilson(1989)이 정치적 행위자들은 절차적 가치와 같은 맥락적 목표를 부여한다고 하였는데, 이론적 예측에 배치되는 결과로 추가적인 연구가 필요한 결과라고 말할 수 있다. 그래서 본 연구는 정확한 분석을 위하여 절차적 가치를 청렴성, 투명성, 대응성, 책임성으로 다시 나눠 분석을 실시했다. 그 결과는 <표-32>와 같다. 청렴성, 투명성, 대응성, 책임성 중 대응성에서 기준 설정 강도와 시정 요구 정도가 통계적으로 유의

한 부정적 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 대응성은 고객들의 요구를 충족하는 것인데, 통제자는 고객이 아니기 때문에 통제를 따르면서 오히려 고객의 요구는 충족시키지 못하는 것일 수 있다. 그러나 대응성 때문에 절차적 가치에 대한 영향이 부정적이라고 말할 수만은 없다. 통계적으로 유의하지 않지만 청렴성, 투명성, 책임성 등에서도 음의 계수들을 확인할 수 있기 때문이다. 또 다른 가능성의 탐색이 필요하다.

<표-32> 절차적 가치(세부)에 대한 영향 분석(개별 값)

절차적 가치		모형 2-29	모형 2-30	모형 2-31	모형 2-32	
		청렴성	투명성	대응성	책임성	
연구 변수	기준 설정 강도	-0.015 (0.037)	-0.031 (0.035)	-0.055* (0.033)	0.008 (0.033)	
	문제 확인 빈도	0.031 (0.039)	0.017 (0.038)	-0.017 (0.035)	0.007 (0.035)	
	시정 요구 정도	-0.058 (0.047)	-0.001 (0.044)	-0.069* (0.042)	-0.028 (0.041)	
통제 변수	재정 규모		0.026 (0.025)	0.036 (0.024)	0.047** (0.023)	0.039* (0.022)
	조직 연령		0.002 (0.002)	0.002 (0.002)	0.000 (0.002)	0.000 (0.002)
	조직 기능	규제	0.103 (0.143)	0.332** (0.136)	0.190 (0.128)	-0.074 (0.126)
		지원	0.319*** (0.115)	0.278** (0.109)	0.135 (0.103)	0.052 (0.101)
		사업	0.242** (0.114)	0.302*** (0.108)	0.136 (0.102)	0.045 (0.100)
	조직 유형	공기업	0.132 (0.142)	0.112 (0.135)	0.432*** (0.127)	0.273** (0.125)
		준정부 기관	0.089 (0.091)	0.128 (0.087)	0.311*** (0.082)	0.224*** (0.080)
	2015년 데이터		0.093 (0.074)	0.204*** (0.070)	0.060 (0.066)	-0.037 (0.065)

상수항		3.646***	3.180***	3.006***	3.423***
		(0.29)	(0.276)	(0.26)	(0.255)
결정 계수	결정계수	0.076	0.133	0.142	0.100
	Δ결정계수	-	-	-	-
	조정결정계수	0.044	0.102	0.111	0.069
N		323	323	323	323

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

추가로 예상해볼 수 있는 점은 통제가 늘어서 절차적 가치가 저하되는 것이 아니라 절차적 가치가 저하되어서 통제가 늘어난다는 설명이다. 내생성 문제라는 의미이다. 이미 효율성과 형평성에 대한 영향에서 이론적 예측에서 벗어나지 않는 결과를 얻었기 때문에 내생성 문제는 크지 않다고 판단하지만, 내생성 문제의 발생 가능성을 감안하여 추가 분석을 실시하기로 한다. 내생성 문제를 해결하는 방법 중 하나가 도구 변수(instrumental variable)를 활용하는 2SLS(two stage least squares) 분석이다. 앞서 <표-31>을 보면 절차적 가치를 낮추는 것은 시정 요구인 것을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 시정 요구 정도에 대해서 도구 변수를 활용하여 예측 값을 구하고 그것이 절차적 가치에 미치는 영향을 추가적으로 확인한다.<sup>73)</sup> 그리고 도구 변수의 타당성을 확인해보기 위하여 본 연구는 효과성, 효율성, 형평성, 절차적 가치 모두에 대하여 2SLS 분석을 실시하여 결과를 비교해 보기로 한다. 시정 요구 정도의 도구 변수는 시정 요구 정도에는 영향을 미치지만 회귀 모형의 오차항과는 상관 관계가 없는 것이어야 한다. 앞서 선행 요인 분석에서 대중의 관심을 측정하기 위한 대리 변수로 사용했던 해당 준정부조직의 미디어 인용 횟수를 도구 변수로 사용하기로 한다.<sup>74)</sup> 분석 결과는 아래의 <표-33>과 같다.

73) 1단계로 시정 요구 정도를 종속 변수로 하고 모든 통제변수와 도구변수를 추가하여 최소자승법을 시행하여 시정 요구 정도의 예측 값을 추정한다. 2단계로 예측 값을 독립 변수로 하여 절차적 가치에 대하여 최소자승법을 시행한다.

74) 도구 변수는 1단계 분석에서 t 값이 3.3 이상이고, 도구 변수에 대한 유의성 검정 결과 F 값이 10 이상이면 타당하다고 볼 수 있는데(민인식, 2008), 미디어의

<표-33> 성과에 대한 도구 변수 영향 분석(개별 값)

		모형 2-33	모형 2-34	모형 2-35	모형 2-36	
		효과성	효율성	형평성	절차적 가치	
연구 변수	기준 설정 강도	0.092 (0.058)	-0.061 (0.059)	0.073 (0.06)	-0.071 (0.058)	
	문제 확인 빈도	0.057 (0.062)	-0.154** (0.062)	-0.060 (0.063)	0.045 (0.062)	
	시정 요구 정도 (도구변수)	0.009 (0.181)	-0.022 (0.181)	0.391*** (0.184)	-0.107 (0.18)	
통제 변수	재정 규모	0.071 (0.056)	0.081 (0.056)	-0.036 (0.057)	0.048 (0.056)	
	조직 연령	0.002 (0.003)	-0.007*** (0.003)	0.003 (0.003)	0.002 (0.003)	
	조직 기능	규제	0.441** (0.220)	-0.382* (0.221)	0.257 (0.225)	0.247 (0.220)
		지원	0.121 (0.176)	-0.216 (0.177)	0.294 (0.180)	0.370** (0.176)
		사업	0.407** (0.175)	-0.348** (0.175)	0.319* (0.179)	0.317* (0.175)
	조직 유형	공기업	-0.528** (0.221)	0.743*** (0.221)	-0.005 (0.225)	0.456** (0.220)
		준정부 기관	-0.010 (0.154)	0.283* (0.155)	-0.042 (0.157)	0.320** (0.154)
	2015년 데이터	0.121 (0.113)	0.251** (0.114)	0.161 (0.116)	0.074 (0.113)	
	상수항	-1.152* (0.679)	-0.834 (0.681)	0.024 (0.694)	-1.127* (0.678)	
결정 계수	결정계수	0.084	0.107	0.083	0.096	
	Δ결정계수	-	-	-	-	
	조정결정계수	0.052	0.075	0.051	0.064	
N		323	323	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

인용 횟수는 1단계 분석에서 t 값이 7.50이었으며, 도구 변수에 대한 유의성 검정 결과 F 값이 50이 넘어 도구 변수로 타당하다고 말할 수 있다.

모형 2-32에서 도구변수를 사용하지 않고 분석했을 때 시정 요구 정도는 절차적 가치에 통계적으로 유의한 부정적 영향을 미쳤었다. 그러나 모형 2-36의 시정 요구의 정도의 예측 값을 넣어 보면 계수는 여전히 음의 값을 갖지만 통계적으로 유의하지 않게 나오고 있다. 그런데 도구 변수 분석은 유의한 결과를 확인하기 위한 것이지 유의하지 않은 결과를 확인하기 위한 것은 아니라는 반론이 있을 수 있다. 그래서 효과성, 효율성, 형평성을 종속 변수로 한 모형 2-33, 모형 2-34, 모형 2-35와 비교해 본다. 앞서 도구 변수를 사용하지 않고 분석했을 때 시정 요구 정도는 형평성을 높이는 것으로 나왔는데, 도구 변수를 사용하고 분석했을 때도 마찬가지로 시정 요구는 형평성을 높이는 것으로 나온다. 이점을 보면 도구 변수를 넣은 분석이 의미가 없지는 않다고 말할 수 있을 것이다.

준정부조직 통제와 성과의 관계는 비선형일 것이라는 가설 2-5는 기각되었다. 통제(평균값) 분석에서 통제(평균값)의 이차항을 추가했을 때 결정계수의 변화는 어느 하나도 통계적으로 유의하지 않았으며 통제(평균값)의 계수도 어느 하나도 통계적으로 유의하지 않았기 때문이다. 본 연구는 비선형 관계가 발견되지 않는 이유를 확인하기 위하여, 추가적으로 표본을 나눠 분석을 해보기로 한다. 통제(평균값)의 수준이 낮은 그룹, 중간 그룹, 높은 그룹으로 나눠서 각 그룹에서 분석을 실시했다.

<표-34> 표본 분할 후 효과성에 대한 영향 분석(평균값)

효과성		모형 2-40	모형 2-41	모형 2-42	
		낮은 통제	중간 통제	높은 통제	
연구 변수	통제(평균값)	1.052*	0.329	-0.049	
		(0.578)	(0.868)	(0.137)	
통제 변수	재정 규모		-0.023	0.021	0.090*
			(0.079)	(0.077)	(0.051)
	조직 연령		0.003	0.002	0.001
			(0.004)	(0.005)	(0.005)
	조직 기능	규제	-0.306	0.686*	0.764*
			(0.375)	(0.357)	(0.436)
		지원	0.191	0.249	-0.175
			(0.273)	(0.299)	(0.375)
		사업	0.611**	0.330	0.237
			(0.272)	(0.284)	(0.383)
조직 유형	공기업	-1.974***	-0.386	-0.148	
		(0.573)	(0.480)	(0.303)	
	준정부 기관	-0.112	-0.061	0.268	
		(0.252)	(0.227)	(0.299)	
2015년 데이터		0.218	-0.061	0.319*	
		(0.209)	(0.202)	(0.186)	
상수항		0.334	-0.611	-1.304**	
		(0.972)	(0.879)	(0.614)	
결정 계수	결정계수	0.192	0.049	0.156	
	Δ결정계수	-	-	-	
	조정결정계수	0.117	-0.039	0.079	
N		108	107	108	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

<표-35> 표본 분할 후 효율성에 대한 영향 분석(평균값)

효율성		모형 2-43	모형 2-44	모형 2-45	
		낮은 통제	중간 통제	높은 통제	
연구 변수	통제(평균값)	1.092**	-0.591	-0.448**	
		(0.544)	(0.762)	(0.160)	
통제 변수	재정 규모	-0.060	0.198***	0.084	
		(0.075)	(0.067)	(0.060)	
	조직 연령	-0.007	-0.004	-0.009	
		(0.004)	(0.004)	(0.006)	
	조직 기능	규제	0.037	-0.089	-1.211**
		지원	0.035	-0.280	-0.766*
		사업	-0.186	-0.393	-0.507
	조직 유형	공기업	1.285**	0.145	0.773**
		준정부 기관	0.288	0.317	0.675*
	2015년 데이터		0.150	0.187	0.341
		(0.196)	(0.178)	(0.219)	
상수항		1.396	-2.471***	-0.450	
		(0.914)	(0.772)	(0.722)	
결정 계수	결정계수	0.154	0.148	0.183	
	Δ결정계수	-	-	-	
	조정결정계수	0.077	0.069	0.108	
N		108	107	108	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

<표-36> 표본 분할 후 형평성에 대한 영향 분석(평균값)

형평성		모형 2-46	모형 2-47	모형 2-48	
		낮은 통제	중간 통제	높은 통제	
연구 변수	통제(평균값)	1.678***	0.625	0.111	
		(0.585)	(0.884)	(0.146)	
통제 변수	재정 규모		0.100	-0.046	0.050
			(0.080)	(0.078)	(0.054)
	조직 연령		0.003	0.007	-0.002
			(0.004)	(0.005)	(0.005)
	조직 기능	규제	0.095	0.512	0.545
			(0.379)	(0.364)	(0.467)
		지원	0.170	0.706**	0.309
			(0.277)	(0.304)	(0.401)
	조직 유형	사업	0.161	0.473	0.374
			(0.275)	(0.289)	(0.411)
	공기업	0.611	-0.177	0.074	
		(0.580)	(0.489)	(0.325)	
	준정부 기관	-0.121	-0.107	0.175	
		(0.255)	(0.231)	(0.321)	
2015년 데이터		0.370*	0.197	0.189	
		(0.211)	(0.206)	(0.200)	
상수항		-0.784	-0.007	-0.982	
		(0.983)	(0.896)	(0.658)	
결정 계수	결정계수	0.164	0.097	0.073	
	Δ결정계수	-	-	-	
	조정결정계수	0.088	0.014	-0.012	
N		108	107	108	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

<표-37> 표본 분할 후 절차적 가치에 대한 영향 분석(평균값)

절차적 가치		모형 2-49	모형 2-50	모형 2-51	
		낮은 통제	중간 통제	높은 통제	
연구 변수	통제(평균값)	-1.001	0.766	-0.227	
		(0.618)	(0.818)	(0.139)	
통제 변수	재정 규모		0.025	0.066	0.008
			(0.085)	(0.072)	(0.052)
	조직 연령		0.002	0.003	0.001
			(0.005)	(0.004)	(0.005)
	조직 기능	규제	0.538	-0.165	0.010
			(0.401)	(0.337)	(0.443)
		지원	0.402	0.363	-0.221
			(0.292)	(0.282)	(0.381)
	조직 유형	사업	0.411	0.322	0.130
			(0.291)	(0.268)	(0.390)
	공기업	1.035*	0.560	0.535*	
		(0.613)	(0.453)	(0.308)	
	준정부 기관	-0.089	0.522**	0.713**	
		(0.269)	(0.214)	(0.304)	
2015년 데이터		0.047	-0.044	0.047	
		(0.223)	(0.191)	(0.190)	
상수항		-1.281	-1.368	-0.241	
		(1.039)	(0.830)	(0.625)	
결정 계수	결정계수	0.099	0.213	0.082	
	Δ결정계수	-	-	-	
	조정결정계수	0.016	0.141	-0.003	
N		108	107	108	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

<표-34>는 효과성에 대한 영향을 보여준다. 낮은 통제 그룹에서 통제(평균값)이 통계적으로 유의한 양의 값( $p=0.072$ )을 가지지만, 나머지 중간 통제 그룹과 높은 통제 그룹에서는 유의한 값을 확인할 수 없었다.

그러나 통계적으로 유의하지는 않지만 높은 통제 그룹에서 계수 값이 음수였다. <표-36>은 형평성에 대한 영향을 보여주는데, 효과성에 대한 영향과 같은 결과를 보여준다. 낮은 통제 그룹에서만 통제(평균값)이 통계적으로 유의한 양의 값을 보였다. <표-37>은 절차적 가치에 대한 영향을 보여주는데, 세 그룹 모두에서 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 없었다. 한편 <표-35>는 효율성에 대한 영향을 보여준다. 낮은 통제 그룹과 높은 통제 그룹에서 통제(평균값)의 계수가 통계적으로 유의했다. 그런데 낮은 통제 그룹에서는 통제(평균값)가 효율성을 높이지만 높은 통제 그룹에서는 통제(평균값)이 효율성을 낮추고 있었다. 이러한 점을 종합해보면, 효과성과 형평성에 대한 통제(평균값)의 영향은 비선형 관계라기보다 통제의 수준이 낮을 때 긍정적 효과가 있고 통제의 수준이 높을 때는 효과가 나타나지 않는다고 말하는 것이 옳을 것이다. 그리고 효율성에 대한 영향에서는 비선형 관계가 나타나지만 일차항의 영향이 커서 이차항의 영향이 사라진다고 말하는 것이 옳을 것이다. 본 연구는 추가적으로, 일차항을 넣지 않고 이차항만 넣어서 효율성에 대한 영향을 분석했는데 이차항이 통계적으로 유의한 음의 값(-0.068)을 나타냈다.

### 제3절 조절 효과 분석의 결과

#### 1. 상관 관계 분석

상관 관계 분석결과는 <표-38>과 <표-39>와 같다. 앞선 성과 영향 분석의 상관 관계 분석에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가한 것이다. 따라서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동의 상관 관계만 설명하자면, 경계 관리 활동이 재정 자원 규모( $r=0.54, p \leq 0.00$ )와 상관 관계를 가짐을 알 수 있다. 높은 상관 관계는 경계 관리 활동을 전담 인력 수로 측정하였기 때문에 발생하는 결과라고 할 수 있다. 본 연구는 전담 인력의 수를 전체 인력 수 등으로 나누지 않고 그대로 이용하는데, 그 이유

는 경계 관리 활동을 전담하는 인력의 수는 내부가 아니라 외부에 의해 결정된다고 보기 때문임을 앞서 설명한 바 있다. 그러나 경계 관리 활동의 영향을 살핌에 있어 재정 자원 규모를 반드시 통제할 필요가 있음을 알 수 있다. 이외에는 높은 상관 관계를 보이는 변수들은 없었다. 그럼에도 불구하고 다중공선성(multicollinearity) 문제를 검증해본 결과, 모든 모형의 VIF(variance inflation factors) 값이 모두 4 이하로 나타나 다중공선성 문제가 크지 않음도 확인하였다.

<표-38> 조절 효과 분석의 상관 관계 분석 (1/2)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. 효과성	1.00									
2. 효율성	0.00	1.00								
3. 형평성	0.00	0.00	1.00							
4. 절차적 가치	0.00	0.00	0.00	1.00						
5. 기준 설정 강도	0.15	-0.01	0.15	-0.03	1.00					
6. 문제 확인 빈도	0.10	-0.05	0.06	0.11	0.16	1.00				
7. 시정 요구 정도	0.14	0.02	0.26	0.06	0.27	0.31	1.00			
8. 외부 관리 노력	0.16	0.16	0.13	0.06	0.22	0.09	0.12	1.00		
9. 경계 관리 활동	0.20	0.08	0.12	0.08	0.12	0.20	0.47	0.13	1.00	
10. 재정 규모	0.17	0.12	0.19	0.17	0.30	0.38	<b>0.61</b>	0.21	<b>0.54</b>	1.00
11. 조직 연령	0.09	-0.10	0.10	0.08	0.11	0.07	0.13	0.05	0.13	0.32
12. 규제 기능	0.07	-0.07	0.03	-0.02	0.04	-0.03	0.01	-0.10	-0.01	-0.16
13. 지원 기능	-0.07	0.10	0.07	0.09	-0.09	-0.11	0.11	0.08	-0.01	0.04
14. 사업 기능	0.14	-0.04	0.06	0.09	0.09	0.21	0.06	0.00	0.11	0.25
15. 정보 기능	-0.15	-0.01	-0.18	-0.20	-0.03	-0.10	-0.21	-0.02	-0.11	-0.23
16. 공기업 유형	0.03	0.13	0.08	0.14	0.20	0.37	0.26	0.13	0.26	0.46
17. 준정부 유형	0.06	0.08	0.11	0.12	0.06	0.00	0.30	0.06	0.13	0.16
18. 기타공공 유형	-0.08	-0.17	-0.16	-0.21	-0.20	-0.25	-0.46	-0.14	-0.30	-0.47
19. 연도 더미	0.07	0.09	0.08	0.03	-0.01	-0.08	-0.07	0.04	-0.06	-0.17

<표-39> 조절 효과 분석의 상관 관계 분석 (2/2)

	11	12	13	14	15	16	17	18	19
11. 조직 연령	1.00								
12. 규제 기능	-0.02	1.00							
13. 지원 기능	-0.17	-0.28	1.00						
14. 정보 기능	0.18	-0.25	<b>-0.55</b>	1.00					
15. 사업 기능	0.01	-0.17	-0.36	-0.33	1.00				
16. 공기업 유형	0.18	-0.14	-0.22	0.45	-0.16	1.00			
17. 준정부 유형	-0.03	0.19	0.37	-0.29	-0.28	-0.31	1.00		
18. 기타공공 유형	-0.09	-0.09	-0.22	-0.02	0.37	-0.37	<b>-0.77</b>	1.00	
19. 연도 더미	-0.11	0.07	0.11	0.02	-0.22	-0.03	-0.01	0.03	1.00

※ 0.5 이상 - 0.5 이하의 값을 굵은 글씨 표시

## 2. 통제(평균값) 분석

### 1) 효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석

통제의 수준은 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도로 나눠 측정했는데, 우선 각 값의 Z-점수를 평균한 통제(평균값)를 독립 변수로 하여 분석한 결과부터 살펴보겠다. 효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석 결과는 <표-40>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 3-1이 0.074, 모형 3-2가 0.107, 모형 3-3이 0.115이었으며, 모형 3-4는 0.124이었다. 우선 모형 3-4의 통제 변수부터 살펴보자면, 규제 기능, 사업 기능, 공기업 유형이 통계적으로 유의했다. 규제 기능 또는 사업 기능을 수행하면 효과성이 높았다. 그런데 공기업이면 효과성이 낮았다. 모형 3-2에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가했는데, 결정계수의 변화는 유의했고 외부 관리 노력의 계수와 경계 관리 활동의 계수 모두 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 모형 3-3에서는 통제(평균값)를 추

가하였는데, 통제(평균값)의 계수는 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈지만 결정계수의 변화가 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 3-4에서는 통제(평균값)과 외부 관리 노력의 상호작용항과 통제(평균값)과 경계 관리 활동의 상호작용항을 추가하였다. 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았고, 통제(평균값)과 외부 관리 노력의 상호작용항이 90% 유의수준에서 통계적으로 유의한 음의 값( $p=0.074$ )을 나타냈다. 그런데 통계적으로 유의하던 통제(평균값)의 계수가 통계적으로 유의하지 않게 됐다. 외부 관리 노력의 영향이 통계적으로 유의하고 통제(평균값)과 외부 관리 노력의 상호작용항의 영향이 통계적으로 유의하다고 해도 결정계수의 변화가 통계적으로 유의하지 않고 통제(평균값)의 성과 영향도 통계적으로 유의하지 않기 때문에 통제(평균값)가 효과성에 미치는 영향을 외부 관리 노력이 조절한다고 말할 수는 없다고 정리할 수 있을 것이다. 한편 외부 관리 노력의 영향은 모형 3-2뿐만 아니라 모형 3-3과 모형 3-4에서도 계속 통계적으로 유의하게 유지됐다. 외부 관리 노력이 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 선행 연구들의 분석과 일치한다. 반면 경계 관리 활동은 모형 3-2와 모형 3-3에서는 통계적으로 유의했지만 모형 3-4에서는 통계적으로 유의하지 않았다.

<표-40> 효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석(평균값)

효과성		모형 3-1	모형 3-2	모형 3-3	모형 3-4
연구 변수	통제(평균값)			0.175* (0.098)	0.153 (0.132)
	외부 관리 노력		0.139** (0.055)	0.119** (0.055)	0.102* (0.056)
조절 변수	경계 관리 활동		0.014** (0.007)	0.015** (0.006)	0.013 (0.009)
	통제(평균값) #외부 관리 노력				-0.146* (0.082)
	통제(평균값)				0.003

	#경계 관리 활동				(0.008)	
통제 변수	재정 규모	0.094***	0.045	0.012	0.020	
		(0.033)	(0.037)	(0.04)	(0.041)	
	조직 연령	0.001	0.002	0.003	0.002	
		(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	
	조직 기능	규제	0.430*	0.470**	0.463**	0.472**
			(0.221)	(0.219)	(0.216)	(0.215)
		지원	0.062	0.102	0.149	0.133
			(0.176)	(0.174)	(0.173)	(0.173)
	사업	0.399**	0.457***	0.462***	0.457***	
			(0.175)	(0.173)	(0.172)	(0.172)
조직 유형	공기업	-0.347	-0.398*	-0.583***	-0.573***	
		(0.211)	(0.209)	(0.213)	(0.216)	
	준정부 기관	0.025	-0.008	-0.056	-0.063	
		(0.138)	(0.137)	(0.136)	(0.137)	
	2015년 데이터	0.175	0.139	0.090	0.118	
		(0.114)	(0.113)	(0.112)	(0.112)	
	상수항	-1.420***	-0.936**	-0.544	-0.608	
		(0.369)	(0.398)	(0.441)	(0.447)	
결정 계수	결정계수	0.074	0.107	0.115	0.124	
	Δ결정계수	-	0.032***	0.008	0.009	
	조정결정계수	0.051	0.079	0.083	0.087	
	N	328	328	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

## 2) 효율성에 대한 영향의 조절 효과 분석

효율성에 대한 영향의 조절 효과 분석 결과는 <표-41>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 3-5가 0.075, 모형 3-6이 0.087, 모형 3-7이 0.126이었으며, 모형 3-8이 0.158이었다. 우선 모형 3-8의 통제 변수부터 살펴보자면, 재정 규모, 조직 연령, 사업 기능, 공기업 유형, 준정부기관 유형에서 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 있었다. 재정 규모가 클수록 효율성이 높으며, 신생 조직일수록 효율성이 높았다. 사업 기능을 수

행하면 효율성이 낮았다. 공기업 유형이거나 준정부기관 유형이면 효율성이 높았다. 모형 3-6에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가했는데, 외부 관리 노력의 계수가 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈지만 결정계수의 변화는 유의하지 않았다. 모형 3-7에서는 통제(평균값)를 추가하였는데, 결정계수의 변화가 통계적으로 유의했고, 통제(평균값)의 계수도 통계적으로 유의한 음의 값을 보였다. 모형 3-8에서는 통제(평균값)과 외부 관리 노력의 상호작용항과 통제(평균값)과 경계 관리 활동의 상호작용항을 추가하였다. 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했고, 통제(평균값)과 외부 관리 노력의 상호작용항과 통제(평균값)과 경계 관리 활동의 상호작용항 모두 통계적으로 유의한 양의 값을 보였다. 통제(평균값)은 모형 3-8에서도 통계적으로 유의한 음의 값을 나타냈다. 외부 관리 노력의 영향은 모형 3-6뿐만 아니라 모형 3-7과 모형 3-8에서도 계속 통계적으로 유의하게 유지됐다. 경계 관리 활동은 외부 관리 노력과 달리 모형 3-6, 모형 3-7, 모형 3-8 모두에서 통계적으로 유의하지 않았다. 정리하자면 외부 관리 노력과 경계 관리 활동은 통제(평균값)의 효율성에 대한 부정적 영향을 조절한다고 말할 수 있다.

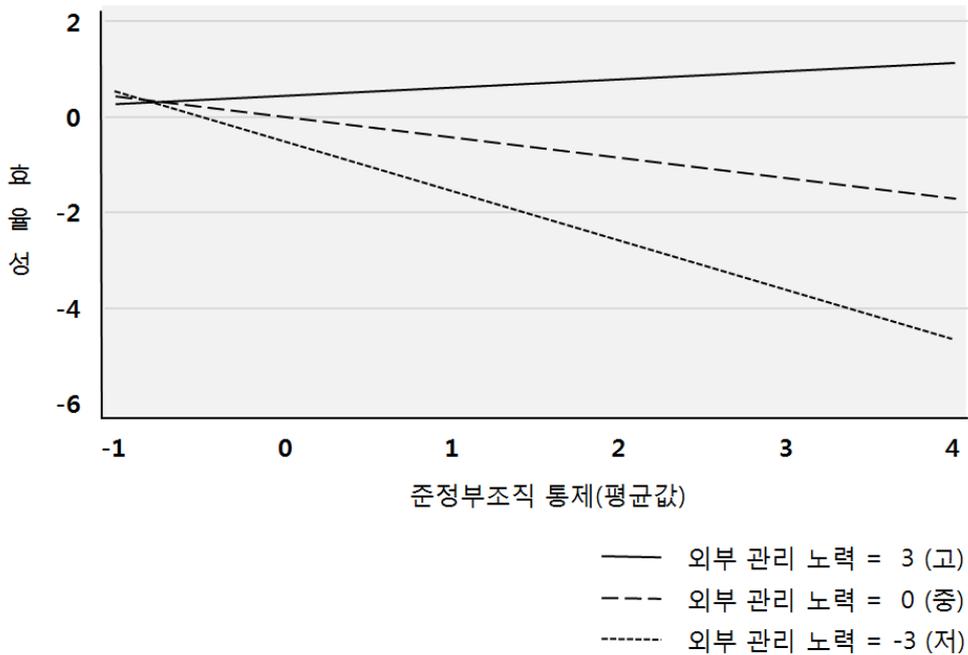
<표-41> 효율성에 대한 영향의 조절 효과 분석(평균값)

효율성		모형 3-5	모형 3-6	모형 3-7	모형 3-8
연구 변수	통제(평균값)			-0.337*** (0.099)	-0.545*** (0.131)
	외부 관리 노력		0.112** (0.056)	0.137** (0.056)	0.172*** (0.056)
조절 변수	경계 관리 활동		0.000 (0.007)	0.000 (0.007)	-0.015 (0.009)
	통제(평균값) #외부 관리 노력				0.201** (0.081)
	통제(평균값) #경계 관리 활동				0.018** (0.008)

통제 변수	재정 규모		0.044 (0.033)	0.034 (0.037)	0.093** (0.04)	0.102** (0.041)
	조직 연령		-0.006** (0.003)	-0.006** (0.003)	-0.007*** (0.003)	-0.006** (0.003)
	조직 기능	규제	-0.386* (0.221)	-0.346 (0.221)	-0.322 (0.217)	-0.315 (0.214)
		지원	-0.145 (0.176)	-0.136 (0.176)	-0.216 (0.174)	-0.233 (0.172)
		사업	-0.343* (0.175)	-0.316* (0.175)	-0.333* (0.173)	-0.371** (0.171)
	조직 유형	공기업	0.558*** (0.211)	0.529** (0.211)	0.725*** (0.214)	0.825*** (0.215)
		준정부 기관	0.255* (0.138)	0.242* (0.138)	0.308** (0.138)	0.365*** (0.137)
	2015년 데이터		0.229** (0.114)	0.209* (0.114)	0.240** (0.113)	0.213* (0.112)
	상수항		-0.416 (0.369)	-0.300 (0.402)	-0.992** (0.445)	-1.097** (0.445)
	결정 계수	결정계수		0.075	0.087	0.126
Δ결정계수		-	0.012	0.039***	0.032***	
조정결정계수		0.052	0.058	0.096	0.123	
N		328	328	323	323	

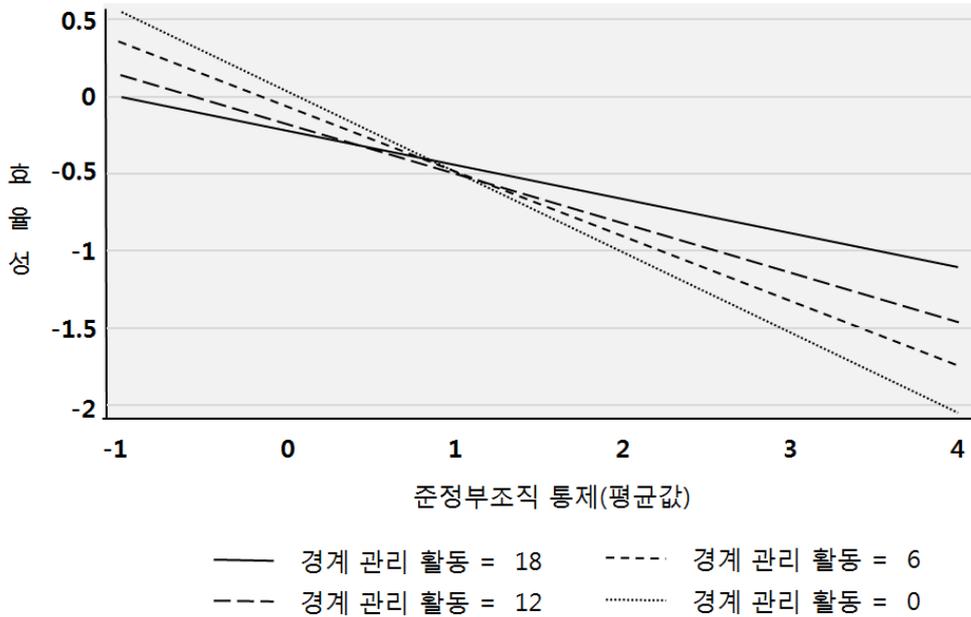
\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

<그림-9> 효율성에 대한 외부 관리 노력의 조절 효과(평균값)



조절 효과를 그림으로 나타내면 <그림-9>와 같다. 외부 관리 노력이 크지 않을 때는 통제(평균값)가 늘어날수록 효율성은 줄어든다. 그러나 외부 관리 노력이 클 때는 통제(평균값)가 늘어날수록 효율성은 오히려 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 외부 관리 노력은 효율성에 대한 통제(평균값)의 부정적 영향을 완화시키는 데에서 그치지 않고 부정적 영향을 긍정적 영향으로 전환시킨다고 설명할 수 있다. 통제(평균값)가 이뤄지지 않을 때는 외부 관리 노력이 큰 준정부조직과 작은 준정부조직 간의 효율성 차이가 거의 없었지만 통제(평균값)가 많을 때는 외부 관리 노력이 큰 준정부조직이 작은 준정부조직보다 더 높은 효율성을 나타낸다고도 설명할 수 있다.

<그림-10> 효율성에 대한 경계 관리 활동의 조절 효과(평균값)



경계 관리 활동의 조절 효과를 그림으로 나타내면 <그림-10>과 같다. 경계 관리 활동이 작을 때나 클 때나 통제(평균값)가 늘어나면 효율성은 줄어든다. 하지만 경계 관리 활동이 클 때가 경계 관리 활동이 작을 때보다 효율성이 덜 줄어든다. 통제(평균값)가 이뤄지지 않을 때는 경계 관리 활동을 하지 않는 준정부조직이 경계 관리 활동을 하는 준정부조직보다 오히려 효율성이 높지만 통제(평균값)의 수준이 높아지면 경계 관리 활동을 하는 준정부조직이 경계 관리 활동을 하지 않는 준정부조직보다 높은 효율성을 보인다. 앞서 살펴본 외부 관리 노력이 효율성에 대한 통제(평균값)의 부정적 성과 영향을 긍정적 성과 영향으로 전환시킨다면, 경계 관리 활동은 부정적 성과 영향을 완화시킨다고 볼 수 있다.

### 3) 형평성에 대한 영향의 조절 효과 분석

형평성에 대한 영향의 조절 효과 분석 결과는 <표-42>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 3-9가 0.068, 모형 3-10이 0.076, 모형 3-11이 0.094이었으며, 모형 3-12는 0.097이었다. 우선 모형 3-12의 통제 변수부터 살펴보자면, 지원 기능( $p=0.058$ )과 사업 기능( $p=0.075$ )이 통계적으로 유의한 양의 값을 보였다. 지원 기능이나 사업 기능을 수행하면 형평성이 높다. 모형 3-10에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가했는데 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았고 두 변수의 계수 값도 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 3-11에서 통제(평균값)를 추가했는데, 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했고, 통제(평균값)의 계수도 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 통제한 상태에서도 통제(평균값)가 늘어나면 형평성이 늘어나는 것을 알 수 있다. 한편 모형 3-12에서 통제(평균값)과 외부 관리 노력, 통제(평균값)과 경계 관리 활동의 상호작용항을 추가하였는데, 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았고 상호작용의 계수도 통계적으로 유의하지 않았다. 다만 통제(평균값)은 모형 3-12에서도 통계적으로 유의했다.

<표-42> 형평성에 대한 영향의 조절 효과 분석(평균값)

형평성		모형 3-9	모형 3-10	모형 3-11	모형 3-12
연구 변수	통제(평균값)			0.207** (0.102)	0.303** (0.137)
	외부 관리 노력		0.087 (0.056)	0.084 (0.057)	0.082 (0.058)
조절 변수	경계 관리 활동		0.001 (0.007)	0.000 (0.007)	0.007 (0.009)
	통제(평균값) #외부 관리 노력				0.019 (0.085)
	통제(평균값) #경계 관리 활동				-0.009

					(0.008)	
통제 변수	재정 규모		0.071**	0.060	0.026	0.017
			(0.033)	(0.038)	(0.041)	(0.042)
	조직 연령		0.003	0.003	0.003	0.003
			(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)
	조직 기능	규제	0.329	0.359	0.335	0.326
			(0.222)	(0.223)	(0.223)	(0.223)
		지원	0.283	0.293*	0.325*	0.342*
			(0.177)	(0.177)	(0.178)	(0.179)
		사업	0.252	0.276	0.301*	0.319*
			(0.176)	(0.176)	(0.177)	(0.178)
조직 유형	공기업	0.041	0.017	-0.014	-0.060	
		(0.212)	(0.212)	(0.219)	(0.224)	
	준정부 기관	0.116	0.104	0.067	0.050	
		(0.139)	(0.139)	(0.141)	(0.142)	
	2015년 데이터	0.168	0.151	0.169	0.161	
		(0.114)	(0.115)	(0.115)	(0.116)	
	상수항	-1.295***	-1.170***	-0.759*	-0.675	
		(0.370)	(0.405)	(0.455)	(0.463)	
결정 계수	결정계수	0.068	0.076	0.094	0.097	
	Δ결정계수	-	0.008	0.018**	0.003	
	조정결정계수	0.045	0.047	0.062	0.059	
	N	328	328	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

#### 4) 절차적 가치에 대한 영향의 조절 효과 분석

통제(평균값)이 절차적 가치에 미치는 영향의 조절 효과를 분석한 결과는 <표-43>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 3-13이 0.073, 모형 3-14도 0.073, 모형 3-15가 0.088이었으며, 모형 3-16은 0.093이었다. 우선 모형 3-16의 통제 변수부터 살펴보자면, 지원 기능, 사업 기능, 공기업 유형, 준정부기관 유형이 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 지원 기능이나 사업 기능을 수행하는 준정부조직의 절차적 가치가 높고,

준정부조직이 공기업 유형이거나 준정부기관 유형이면 절차적 가치가 높다고 말할 수 있다. 모형 3-14에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가하였는데, 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았고, 두 변수의 계수 값도 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 3-15에서 통제(평균값)를 추가하였다. 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했지만 통제(평균값)의 계수 값은 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 3-16에서 통제(평균값)과 외부 관리 노력, 통제(평균값)과 경계 관리 활동의 상호작용항을 추가하였는데, 모형의 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았고 상호작용항의 계수도 통계적으로 유의하지 않았다.

<표-43> 절차적 가치에 대한 영향의 조절 효과 분석(평균값)

절차적 가치		모형 3-13	모형 3-14	모형 3-15	모형 3-16	
연구 변수	통제(평균값)			-0.143 (0.1)	-0.094 (0.135)	
	외부 관리 노력		0.013 (0.056)	0.038 (0.056)	0.024 (0.057)	
조절 변수	경계 관리 활동		-0.002 (0.007)	-0.002 (0.007)	0.001 (0.009)	
	통제(평균값) #외부 관리 노력				-0.096 (0.084)	
	통제(평균값) #경계 관리 활동				-0.004 (0.008)	
	재정 규모	0.021 (0.033)	0.024 (0.038)	0.042 (0.041)	0.042 (0.042)	
통제 변수	조직 연령	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)	
	조직 기능	규제	0.239 (0.221)	0.244 (0.223)	0.255 (0.22)	0.256 (0.22)
		지원	0.380** (0.177)	0.379** (0.178)	0.361** (0.176)	0.361** (0.177)
		사업	0.353**	0.354**	0.339*	0.348**

			(0.175)	(0.177)	(0.175)	(0.176)
	조직 유형	공기업	0.352*	0.350	0.493**	0.469**
		준정부 기관	0.240*	0.240*	0.300**	0.283**
	2015년 데이터		0.047	0.046	0.061	0.076
			(0.114)	(0.115)	(0.114)	(0.115)
상수항			-0.778**	-0.798**	-1.032**	-1.022**
			(0.369)	(0.405)	(0.45)	(0.457)
결정 계수	결정계수		0.073	0.073	0.088	0.093
	Δ결정계수		-	0.000	0.015**	0.005
	조정결정계수		0.049	0.044	0.056	0.054
N			328	328	323	323

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

### 3. 통제(개별 값) 분석

#### 1) 효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석

<표-44>는 통제(개별 값)의 효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석 결과를 보여준다. 결정계수는 모형 3-17이 0.074, 모형 3-18이 0.107, 모형 3-19가 0.116, 모형 3-20이 0.134이었다. 모형 3-20의 통제 변수부터 살펴보자면, 규제 기능, 사업 기능, 공기업 유형이 통계적으로 유의했다. 규제 기능 또는 사업 기능을 수행하는 준정부조직이 효과성이 높았다. 그런데 준정부조직이 공기업 유형이면 효과성이 낮았다. 모형 3-18에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가했는데, 결정계수의 변화는 유의했고 외부 관리 노력의 계수가 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 외부 관리 노력을 많이 하면 할수록, 경계 관리 활동을 많이 하면 할수록 효과성은 증가한다고 말할 수 있다. 모형 3-19에서는 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도를 추가하였는데, 결정계수의 변화가 통계적으로 유의하지 않았고, 세 가지 변수의 계수도 통계적으로 유의하

지 않았다. 모형 3-20에서는 세 가지 개별 값 변수들과 외부 관리 노력 그리고 경계 관리 활동의 상호작용항들을 추가했는데 결정계수의 변화가 통계적으로 유의하지 않았고, 시정 요구 정도와 외부 관리 노력의 상호작용항만 통계적으로 유의한 음의 값을 나타냈다. 외부 관리 노력의 영향이 통계적으로 유의하고 시정 요구 정도와 외부 관리 노력의 상호작용항의 영향이 통계적으로 유의하다고 해도 결정계수의 변화가 통계적으로 유의하지 않고 시정 요구 정도의 영향도 통계적으로 유의하지 않기 때문에 시정 요구가 효과성에 미치는 긍정적 영향을 외부 관리 노력이 조절한다고 말할 수는 없다고 정리할 수 있다. 한편 외부 관리 노력의 영향은 모형 3-18뿐만 아니라 모형 3-19와 모형 3-20에서도 계속 통계적으로 유의하게 유지됐다. 반면 경계 관리 활동은 모형 3-18과 모형 3-19에서는 통계적으로 유의했지만, 모형 3-20에서는 유의하지 않았다.

<표-44> 효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석(개별 값)

효과성		모형 3-17	모형 3-18	모형 3-19	모형 3-20
연구 변수	기준 설정 강도			0.082 (0.057)	0.034 (0.075)
	문제 확인 빈도			0.059 (0.06)	0.007 (0.091)
	시정 요구 정도			0.027 (0.072)	0.054 (0.09)
조절 변수	외부 관리 노력		0.139** (0.055)	0.114** (0.056)	0.102* (0.057)
	경계 관리 활동		0.014** (0.007)	0.016** (0.007)	0.015 (0.01)
	기준 설정 강도 #외부 관리 노력				-0.015 (0.056)
	기준 설정 강도 #경계 관리 활동				0.007 (0.007)
	문제 확인 빈도				-0.001

	#외부 관리 노력				(0.07)	
	문제 확인 빈도 #경계 관리 활동				0.003 (0.005)	
	시정 요구 정도 #외부 관리 노력				-0.128** (0.061)	
	시정 요구 정도 #경계 관리 활동				0.000 (0.003)	
통제 변수	재정 규모	0.094*** (0.033)	0.045 (0.037)	0.015 (0.041)	0.024 (0.042)	
	조직 연령	0.001 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)	
	조직 기능	규제	0.430* (0.221)	0.470** (0.219)	0.466** (0.216)	0.463** (0.217)
		지원	0.062 (0.176)	0.102 (0.174)	0.158 (0.174)	0.126 (0.175)
		사업	0.399** (0.175)	0.457*** (0.173)	0.463*** (0.172)	0.453*** (0.174)
	조직 유형	공기업	-0.347 (0.211)	-0.398* (0.209)	-0.580*** (0.214)	-0.566** (0.221)
		준정부 기관	0.025 (0.138)	-0.008 (0.137)	-0.047 (0.138)	-0.069 (0.14)
	2015년 데이터	0.175 (0.114)	0.139 (0.113)	0.089 (0.112)	0.112 (0.114)	
	상수항	-1.420*** (0.369)	-0.936** (0.398)	-0.602 (0.456)	-0.659 (0.472)	
	결정 계수	결정계수	0.074	0.107	0.116	0.134
Δ결정계수		-	0.032***	0.009	0.018	
조정결정계수		0.051	0.079	0.078	0.079	
N	328	328	323	323		

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

## 2) 효율성에 대한 영향의 조절 효과 분석

효율성에 대한 영향의 조절 효과 분석 결과는 <표-45>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 3-21이 0.075, 모형 3-22가 0.087, 모형 3-23이 0.129이었으며, 모형 3-24가 0.168이었다. 우선 모형 3-23의 통제 변수부터 살펴보자면, 재정 규모, 조직 연령, 사업 기능, 공기업 유형, 준정부기관 유형에서 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 있었다. 재정 규모가 클수록 효율성이 높으며 조직 연령이 낮을수록 효율성이 높았다. 준정부조직이 사업 기능을 수행하면 효율성이 낮았다. 준정부조직이 공기업 유형이거나 준정부기관 유형이면 효율성이 높았다. 모형 3-22에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가했는데, 외부 관리 노력의 계수가 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈지만 모형의 결정계수 변화는 유의하지 않았다. 모형 3-23에서는 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도를 추가하였는데, 결정계수의 변화가 통계적으로 유의했고, 문제 확인 빈도와 시정 요구 정도의 계수가 통계적으로 유의한 음의 값을 보였다. 모형 3-24에서는 세 가지 개별 값 변수들과 외부 관리 노력 그리고 경계 관리 활동의 상호작용항들을 추가했는데 결정계수의 변화가 통계적으로 유의했고, 문제 확인 빈도와 외부 관리 노력의 상호작용항, 문제 확인 빈도와 경계 관리 활동의 상호작용항 그리고 시정 요구 정도와 경계 관리 활동의 상호작용항의 계수가 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 정리하자면 외부 관리 노력은 문제 확인 빈도가 효율성에 미치는 부정적 영향을 조절하고 경계 관리 활동은 문제 확인 빈도와 시정 요구 정도가 효율성에 미치는 부정적 영향을 조절한다고 말할 수 있다.

<표-45> 효율성에 대한 영향의 조절 효과 분석(개별 값)

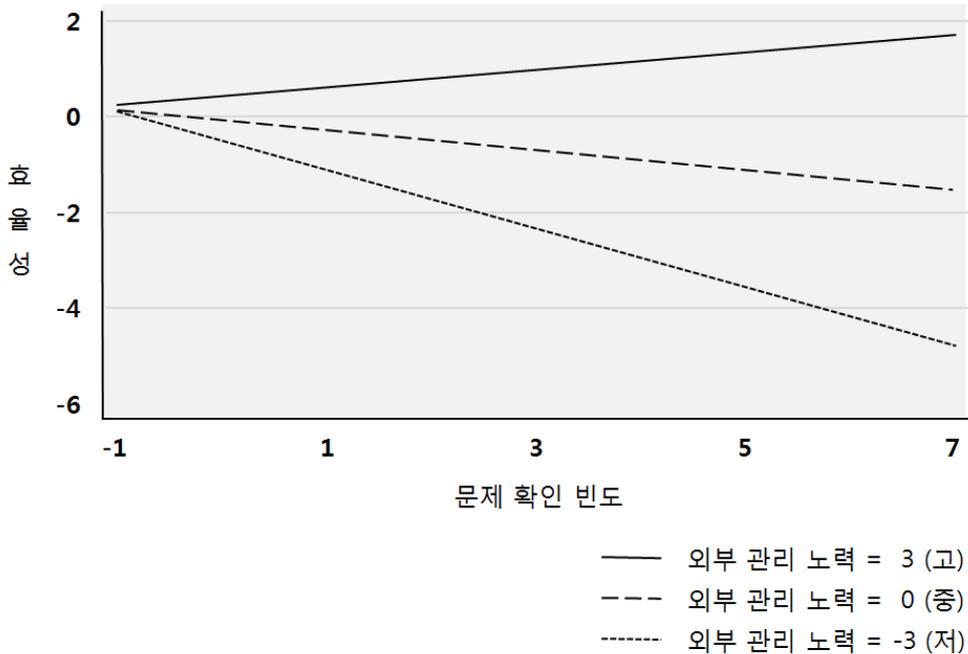
효율성		모형 3-21	모형 3-22	모형 3-23	모형 3-24	
연구 변수	기준 설정 강도			-0.075 (0.058)	-0.103 (0.075)	
	문제 확인 빈도			-0.146** (0.06)	-0.277*** (0.091)	
	시정 요구 정도			-0.122* (0.072)	-0.241*** (0.09)	
조절 변수	외부 관리 노력		0.112** (0.056)	0.131** (0.056)	0.156*** (0.057)	
	경계 관리 활동		0.000 (0.007)	0.000 (0.007)	-0.018* (0.01)	
	기준 설정 강도 #외부 관리 노력				0.051 (0.055)	
	기준 설정 강도 #경계 관리 활동				0.005 (0.007)	
	문제 확인 빈도 #외부 관리 노력				0.121* (0.07)	
	문제 확인 빈도 #경계 관리 활동				0.010** (0.005)	
	시정 요구 정도 #외부 관리 노력				0.046 (0.06)	
	시정 요구 정도 #경계 관리 활동				0.007** (0.003)	
통제 변수	재정 규모	0.044 (0.033)	0.034 (0.037)	0.095** (0.041)	0.119*** (0.042)	
	조직 연령	-0.006** (0.003)	-0.006** (0.003)	-0.007*** (0.003)	-0.006** (0.003)	
	조직 기능	규제	-0.386* (0.221)	-0.346 (0.221)	-0.321 (0.218)	-0.296 (0.216)
		지원	-0.145 (0.176)	-0.136 (0.176)	-0.208 (0.176)	-0.223 (0.174)
		사업	-0.343* (0.175)	-0.316* (0.175)	-0.326* (0.174)	-0.383** (0.173)

	조직 유형	공기업	0.558*** (0.211)	0.529** (0.211)	0.743*** (0.216)	0.874*** (0.22)
		준정부 기관	0.255* (0.138)	0.242* (0.138)	0.311** (0.139)	0.382*** (0.14)
	2015년 데이터		0.229** (0.114)	0.209* (0.114)	0.236** (0.113)	0.227** (0.114)
	상수항		-0.416 (0.369)	-0.300 (0.402)	-1.016** (0.46)	-1.307*** (0.47)
결정 계수	결정계수		0.075	0.087	0.129	0.168
	Δ결정계수		-	0.012	0.042***	0.040**
	조정결정계수		0.052	0.058	0.092	0.116
N			328	328	323	323

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

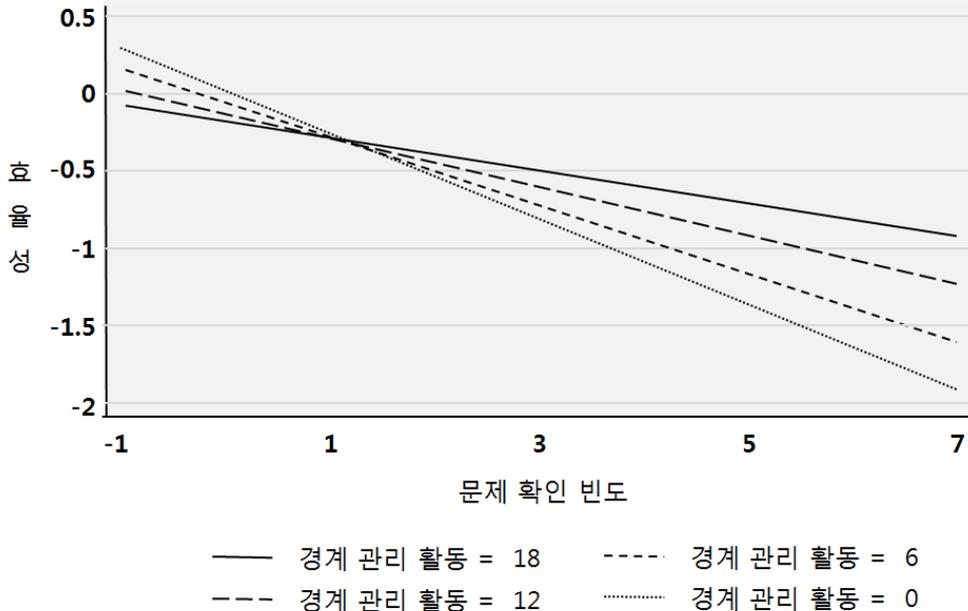
효율성에 대한 문제 확인의 부정적 영향에 대한 외부 관리 노력의 조절 효과를 그림으로 나타내면 위의 <그림-11>과 같다. 외부 관리 노력이 크지 않을 때는 문제 확인을 많이 하면 할수록 효율성은 줄어든다. 그러나 외부 관리 노력이 클 때는 문제 확인을 많이 하면 할수록 효율성이 오히려 늘어난다. 외부 관리 노력은 효율성에 대한 문제 확인의 부정적 성과 영향을 완화시키는 데에서 그치지 않고 그것을 긍정적 성과 영향으로 전환시킨다고 말할 수 있다. 정부가 문제 확인을 하지 않을 때에는 외부 관리 노력이 많은 준정부조직과 외부 관리 노력이 적은 준정부조직 간의 효율성 차이가 없지만 문제 확인이 빈번할 때에는 외부 관리 노력이 큰 준정부조직은 효율성이 늘어나지만 외부 관리 노력이 적은 준정부조직은 효율성이 줄어들어 효율성의 차이가 생김을 확인할 수 있다.

<그림-11> 효율성에 대한 외부 관리 노력의 조절 효과(문제 확인 빈도)



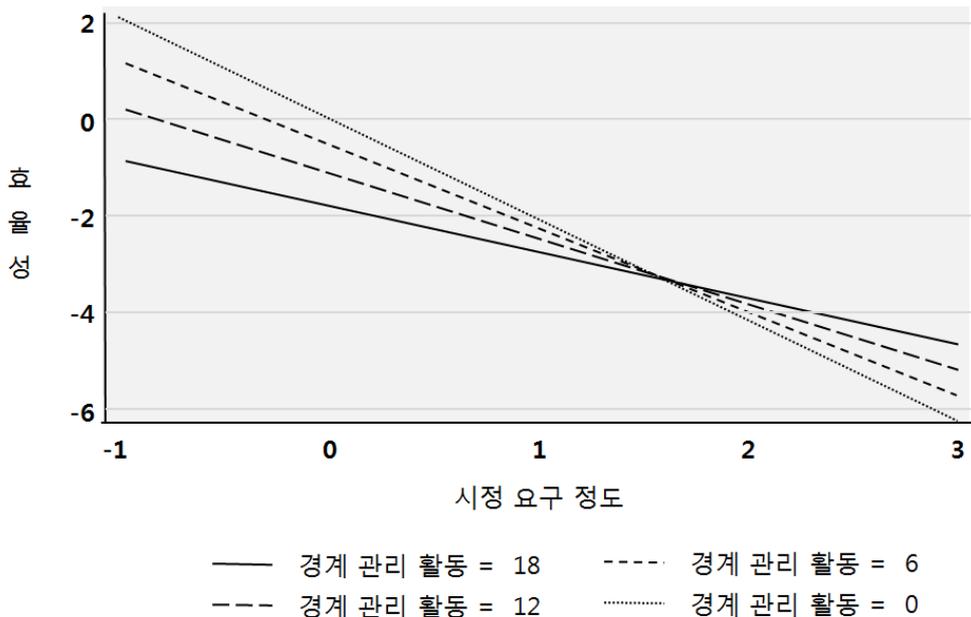
문제 확인이 효율성에 미치는 부정적 영향에 있어서 경계 관리 활동의 조절 효과를 그림으로 나타내면 <그림-12>와 같다. 경계 관리 활동이 많을 때나 적을 때나 문제 확인의 빈도가 늘어나면 효율성은 줄어든다. 하지만 경계 관리 활동이 많을 때가 경계 관리 활동이 적을 때보다 효율성이 덜 줄어든다. 정부가 문제 확인을 하지 않을 때에는 경계 관리 활동을 하지 않는 준정부조직이 경계 관리 활동을 하는 준정부조직보다 효율성이 오히려 높지만 문제 확인의 빈도가 높을 때에는 경계 관리 활동을 하는 준정부조직이 경계 관리 활동을 하지 않는 준정부조직보다 높은 효율성을 보인다. 외부 관리 노력이 효율성에 대한 문제 확인의 부정적 성과 영향을 긍정적 성과 영향으로 전환시킨다면, 경계 관리 활동은 문제 확인의 부정적 성과 영향을 완화시킨다고 정리해 볼 수 있다.

<그림-12> 효율성에 대한 경계 관리 활동의 조절 효과(문제 확인 빈도)



시정 요구가 효율성에 미치는 부정적 영향에 있어서 경계 관리 활동의 조절 효과를 그림으로 나타내면 <그림-13>과 같다. <그림-12>와 유사하다. 경계 관리 활동이 작을 때나 클 때나 시정 요구가 늘어나면 효율성은 줄어든다. 하지만 경계 관리 활동이 클 때가 경계 관리 활동이 작을 때보다 효율성이 덜 줄어든다. 정부의 시정 요구가 없을 때에는 경계 관리 활동을 하지 않는 준정부조직이 경계 관리 활동을 하는 준정부조직보다 오히려 효율성이 높지만 시정 요구의 정도가 커지면 경계 관리 활동을 하는 준정부조직이 경계 관리 활동을 하지 않는 준정부조직보다 더 높은 효율성을 보인다. 외부 관리 노력이 효율성에 대한 문제 확인의 부정적 성과 영향을 긍정적 성과 영향으로 전환시킨다면, 경계 관리 활동은 문제 확인과 시정 요구의 부정적 성과 영향을 완화시킨다.

<그림-13> 효율성에 대한 경계 관리 활동의 영향의 조절 효과(시정 요구 정도)



### 3) 형평성에 대한 영향의 조절 효과 분석

형평성에 대한 통제외의 개별 값이 갖는 영향의 조절 효과 분석 결과는 <표-46>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 3-25가 0.068, 모형 3-26이 0.076, 모형 3-27이 0.112이었으며, 모형 3-28은 0.124이었다. 우선 모형 3-28의 통제 변수부터 살펴보자면, 사업 기능( $p=0.068$ )이 통계적으로 유의한 값을 보였다. 모형 3-26에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가했는데 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았고 두 변수의 계수 값도 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 3-27에서 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도를 추가했는데, 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했고 시정 요구 정도의 계수 값이 통계적으로 유의했다. 모형 3-28에서 세 가지 개별 값 변수들과 외부 관리 노력 그리고 경계 관리 활동의 상호작용항들을 추가했는데 결정계수의 변화가 통계적으로 유의하지 않았고 통계적으로 유의한 계수 값을 가진 상호작용항은 없었다. 시정 요구 정도는 모형 3-28에서도 통계적으로 유의했다. 정리하자면, 외부 관리 노력과 경계 관리 활동이 시정 요구가 형평성에 미치는 긍정적 성과 영향을 조절한다고 말할 수 없다.

<표-46> 형평성에 대한 영향의 조절 효과 분석(개별 값)

형평성		모형 3-25	모형 3-26	모형 3-27	모형 3-28
연구 변수	기준 설정 강도			0.072 (0.059)	0.099 (0.077)
	문제 확인 빈도			-0.045 (0.061)	0.002 (0.094)
	시정 요구 정도			0.206*** (0.073)	0.246*** (0.092)
조절 변수	외부 관리 노력		0.087 (0.056)	0.088 (0.057)	0.077 (0.059)
	경계 관리 활동		0.001	-0.003	0.002

			(0.007)	(0.007)	(0.01)	
	기준 설정 강도 #외부 관리 노력				-0.045 (0.057)	
	기준 설정 강도 #경계 관리 활동				-0.003 (0.007)	
	문제 확인 빈도 #외부 관리 노력				0.107 (0.072)	
	문제 확인 빈도 #경계 관리 활동				-0.004 (0.005)	
	시정 요구 정도 #외부 관리 노력				-0.028 (0.062)	
	시정 요구 정도 #경계 관리 활동				-0.002 (0.004)	
통제 변수	재정 규모	0.071** (0.033)	0.060 (0.038)	0.010 (0.042)	0.007 (0.043)	
	조직 연령	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	
	조직 기능	규제	0.329 (0.222)	0.359 (0.223)	0.320 (0.221)	0.313 (0.223)
		지원	0.283 (0.177)	0.293* (0.177)	0.300* (0.178)	0.295 (0.18)
		사업	0.252 (0.176)	0.276 (0.176)	0.318* (0.176)	0.326* (0.178)
	조직 유형	공기업	0.041 (0.212)	0.017 (0.212)	0.028 (0.219)	-0.025 (0.227)
		준정부 기관	0.116 (0.139)	0.104 (0.139)	0.026 (0.141)	-0.001 (0.144)
	2015년 데이터	0.168 (0.114)	0.151 (0.115)	0.160 (0.114)	0.183 (0.117)	
	상수항	-1.295*** (0.370)	-1.170*** (0.405)	-0.532 (0.467)	-0.486 (0.484)	
	결정 계수	결정계수	0.068	0.076	0.112	0.124
Δ결정계수		-	0.008	0.036***	0.012	
조정결정계수			0.047	0.075	0.069	
N		328	328	323	323	

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

#### 4) 절차적 가치에 대한 영향의 조절 효과 분석

절차적 가치에 대한 통제의 개별 값이 갖는 영향의 조절 효과 분석 결과는 <표-47>에서 확인할 수 있다. 결정계수는 모형 3-29가 0.073, 모형 3-30도 0.073, 모형 3-31이 0.098이었으며, 모형 3-32는 0.134였다. 우선 모형 3-32의 통제 변수부터 살펴보자면, 지원 기능, 사업 기능, 공기업 유형( $p=0.062$ ), 준정부기관 유형이 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냈다. 지원 기능이나 사업 기능을 수행하는 준정부조직이면, 준정부조직이 공기업 유형이거나 준정부기관 유형이면 절차적 가치가 높다고 말할 수 있다. 모형 3-30에서 외부 관리 노력과 경계 관리 활동을 추가하였는데, 결정계수의 변화는 통계적으로 유의하지 않았고, 두 변수의 계수 값도 통계적으로 유의하지 않았다. 모형 3-31에서 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도를 추가하였다. 결정계수의 변화는 통계적으로 유의했고( $p=0.054$ ), 시정 요구 정도의 계수가 통계적으로 유의한 음의 값( $p=0.090$ )을 나타냈다. 모형 3-32에서 세 가지 개별 값 변수들과 외부 관리 노력 그리고 경계 관리 활동의 상호작용항들을 추가했다. 결정계수의 변화는 유의했고( $p=0.056$ ), 문제 확인 빈도와 외부 관리 노력의 상호작용항이 통계적으로 유의한 음의 값을 나타냈다. 그러나 문제 확인 빈도의 계수가 통계적으로 유의하지 않기 때문에 문제 확인 빈도가 절차적 가치에 미치는 긍정적 영향을 외부 관리 노력이 조절한다고 말하기는 어렵다. 한편, 시정 요구 정도는 모형 3-32에서도 유의성을 잃었다.

<표-47> 절차적 가치에 대한 영향의 조절 효과 분석(개별 값)

절차적 가치		모형 3-29	모형 3-30	모형 3-31	모형 3-32
연구 변수	기준 설정 강도			-0.076 (0.058)	-0.084 (0.076)
	문제 확인 빈도			0.046	0.101

				(0.06)	(0.092)	
	시정 요구 정도			-0.124*	-0.083	
				(0.073)	(0.09)	
조절 변수	외부 관리 노력		0.013	0.040	0.048	
			(0.056)	(0.057)	(0.058)	
	경계 관리 활동		-0.002	0.000	0.008	
			(0.007)	(0.007)	(0.01)	
	기준 설정 강도 #외부 관리 노력				0.068	
					(0.056)	
	기준 설정 강도 #경계 관리 활동				-0.002	
					(0.007)	
	문제 확인 빈도 #외부 관리 노력				-0.231***	
				(0.07)		
문제 확인 빈도 #경계 관리 활동				-0.004		
				(0.005)		
시정 요구 정도 #외부 관리 노력				0.009		
				(0.061)		
시정 요구 정도 #경계 관리 활동				-0.003		
				(0.003)		
통제 변수	재정 규모		0.021	0.024	0.050	0.031
			(0.033)	(0.038)	(0.041)	(0.043)
	조직 연령		0.003	0.003	0.002	0.002
			(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)
	조직 기능	규제	0.239	0.244	0.263	0.251
			(0.221)	(0.223)	(0.219)	(0.218)
		지원	0.380**	0.379**	0.370**	0.396**
		(0.177)	(0.178)	(0.177)	(0.176)	
		사업	0.353**	0.354**	0.324*	0.362**
		(0.175)	(0.177)	(0.175)	(0.174)	
조직 유형	공기업	0.352*	0.350	0.454**	0.417*	
		(0.212)	(0.213)	(0.217)	(0.222)	
	준정부 기관	0.240*	0.240*	0.323**	0.309**	
		(0.139)	(0.139)	(0.14)	(0.141)	
2015년 데이터		0.047	0.046	0.070	0.026	

		(0.114)	(0.115)	(0.114)	(0.115)
상수항		-0.778**	-0.798**	-1.153**	-0.943**
		(0.369)	(0.405)	(0.463)	(0.474)
결정 계수	결정계수	0.073	0.073	0.098	0.134
	Δ결정계수	-	0.000	0.025*	0.036*
	조정결정계수	0.049	0.044	0.060	0.079
N		328	328	323	323

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 괄호 안은 표준오차

#### 4. 논의

가설 별로 분석 결과를 정리해보자면, 준정부조직의 외부 관리 노력은 통제의 긍정적 성과 영향을 강화할 것이라는 가설 3-1은 기각되었다. 통제의 성과 영향 분석을 통해 통제(평균값), 그리고 그 중에서도 시정 요구가 형평성을 높이는 것으로 확인되었고, 통제(평균값)와 시정 요구 정도가 형평성에 미치는 긍정적 영향을 외부 관리 노력이 조절하는지를 확인해봤지만, 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 없었다.

준정부조직의 외부 관리 노력은 통제의 부정적 영향을 완화할 것이라는 가설 3-2는 지지되었다. 통제의 성과 영향 분석을 통해 통제(평균값), 그리고 그 중에서도 문제 확인 빈도가 효율성을 저하시키는 것으로 확인했고, 외부 관리 노력이 통제(평균값), 문제 확인 빈도가 효율성에 미치는 부정적인 영향을 조절함을 확인했다. 앞서 문제 확인의 빈도가 올라가면 준정부조직은 확증 비용을 더 많이 부담하여야 하기 때문에 효율성이 떨어질 것이라고 설명한 바 있다. 확증 비용에는 문제 확인 때문에 발생하는 다양한 비용들이 포함될 수 있다. 늘어나는 서류 작업들, 업무 시간 중 소환이 대표적이다. 그런데 외부 관리 노력이 크다면 문제 확인이 늘어나도 서류 작업은 크게 늘지 않고, 업무 시간 중 소환이 크게 늘지 않을 수 있다. 따라서 외부 관리 노력이 크면 문제 확인이 빈번하게 이뤄져도 확증 비용의 상승이 크지 않기 때문에 결과적으로 통제가 증가

해도 효율성은 크게 나빠지지 않을 것이라고 설명할 수 있을 것이다.

특이한 점은 외부 관리 노력이 부정적 영향을 완화시키는 것에서 그치지 않고 부정적 영향을 긍정적 영향으로 전환시킨다는 점이다. 관리자 개인의 외부 관리 노력이 환경의 충격을 완화하는 데에서 그치지 않고 환경을 적극적으로 이용하고 있다고 말할 수도 있다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 효율성이 편익과 비용의 상대적 비율로 이뤄지기 때문일 것이다. 외부 관리 노력이 커서 확증 비용이 크지 않은 상황에서 문제 확인을 통해 준정부조직이 충분히 큰 편익을 얻을 수 있다면,<sup>75)</sup> 문제 확인은 효율성을 오히려 높이는 결과를 보일 수도 있을 것이다. 예를 들면 준정부조직의 확증 비용 부담이 많지 않은데 ‘방만 경영’과 같은 심각한 문제가 방지된다면 효율성은 늘어날 수 있을 것이다.

준정부조직의 경계 관리 활동은 통제의 긍정적 성과 영향을 강화할 것이라는 가설 3-3은 앞서 살펴본 가설 3-1과 마찬가지로 기각되었다. 통제의 성과 영향 분석을 통해 통제(평균값), 그리고 그 중에서도 시정 요구가 형평성을 높이는 것으로 확인되었고, 통제(평균값)와 시정 요구 정도가 형평성에 미치는 영향을 경계 관리 활동이 조절하는지를 확인했지만, 통계적으로 유의한 값을 확인할 수 없었다.

준정부조직의 경계 관리 활동은 통제의 부정적 성과 영향을 완화할 것이라는 가설 3-2는 지지되었다. 통제의 성과 영향 분석을 통해 통제(평균값), 그리고 그 중에서도 문제 확인 빈도가 효율성을 저하시키는 것으로 확인되었고, 경계 관리 활동이 통제(평균값)와 문제 확인 빈도가 효율성에 미치는 부정적인 영향을 조절함을 확인할 수 있었다. 그리고 조절 효과를 그림으로 확인한 결과 부정적 영향을 긍정적 영향으로 전환하지는 못하고 부정적인 영향을 완화시키는 선에 그쳤다.<sup>76)</sup> 경계 관리 활

---

75) 참고로, 통계적으로 유의하지는 않았지만 효과성에 대한 문제 확인 빈도의 영향의 계수는 양의 값을 나타냈었다

76) 시정 요구가 모형 3-23과 모형 3-24에서 부정적인 영향을 미치고 있다. 이 결과는 앞선 성과 영향 분석에서 발견하지 못했던 것이다. 앞서 분석 결과를 제시

동이 효율성에 대한 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 이유는 앞서 외부 관리 노력의 조절 효과를 설명한 것과 같다고 말할 수 있다.

문제 확인이 전혀 없을 때는 경계 관리 활동을 하지 않는 준정부조직이 경계 관리 활동을 하는 준정부조직보다 효율성이 오히려 높다는 점을 발견한 것도 흥미롭다.<sup>77)</sup> 이 현상이 일어나는 이유는 경계 관리 활동 자체가 인력 투입으로 상당한 비용을 유발하기 때문일 것이다. 경계 관리 활동은 문제 확인이 빈번할 때에만 필요한데, 빈번하지도 않는데도 경계 관리 활동을 늘리면 비용만 증가할 뿐이라는 의미이다. 경계 관리 활동은 문제 확인이 빈번할 때에만 적극적으로 하는 것이 준정부조직의 입장에서 비용을 줄일 수 있는 합리적인 결정이라고 말할 수 있을 것이다.

효과성에 대한 영향의 조절 효과 분석과 절차적 가치에 대한 영향의 조절 효과 분석에서 통계적으로 유의한 계수를 가진 상호작용항이 나타나기도 했지만 연구 변수의 계수가 통계적으로 유의하지 않거나 결정계수의 변화가 통계적으로 유의하지 않았기 때문에 통제가 효과성에 미치는 영향이나 통제가 절차적 가치에 미치는 영향을 외부 관리 노력이나 경계 관리 활동이 조절한다고 말하기는 어렵다는 점을 다시 강조한다.

---

할 때는 시정 요구가 효율성에 미치는 부정적 영향을 경계 관리 활동이 완화시킨다고 설명했지만, 논의에서는 이를 제외하도록 한다. 부정적 영향이 연구 모형에 따라 변하는 것은 추가적인 분석이 필요함을 의미하며, 이를 제외한다고 하여도 가설의 검증에는 문제가 없기 때문이다.

77) 기준 설정 강화에 대한 대응은 경계 조직의 담당이라기보다 조직 전체 또는 기획 담당 조직의 업무라고 할 수 있다. 따라서 기준 설정 강도의 성과 영향에서 조절 효과가 안 나타나는 것은 이해가 가능하다.

## 제6장 결론

### 제1절 연구의 요약

준정부조직은 정부의 통제를 받는다. 그런데 통제를 하는 정부의 입장과 통제를 받는 준정부조직의 입장은 다르다. 정부의 입장에서 통제는 ‘위로부터의 민주주의(overhead democracy)’를 실현하기 위한 것으로서, 준정부조직이라면 마땅히 따라야 할 정부의 조직 정책(organization policy)이다. 그러나 준정부조직의 입장에서 정부는 자신의 조직을 둘러싸고 있는 정치적 환경의 하나이다. 그리고 정부의 통제는 정치적 환경의 변화이고, 불확실성을 의미한다. 준정부조직에게 통제는 기회가 될 수 있지만 제약도 될 수도 있다. 본 연구는 준정부조직의 입장에서, 어떠한 준정부조직이 더 많은 통제를 받는지, 통제가 준정부조직의 성과를 향상시킬 수 있는지, 만약 통제가 준정부조직의 성과를 향상시키지 못하고 성과를 저하시킨다면 준정부조직은 어떻게 대응해야 통제의 부정적인 영향을 완화시킬 수 있는지에 대하여, 한국의 대표적인 준정부조직이라고 할 수 있는 공공기관들을 대상으로 실증 분석을 시도했다.

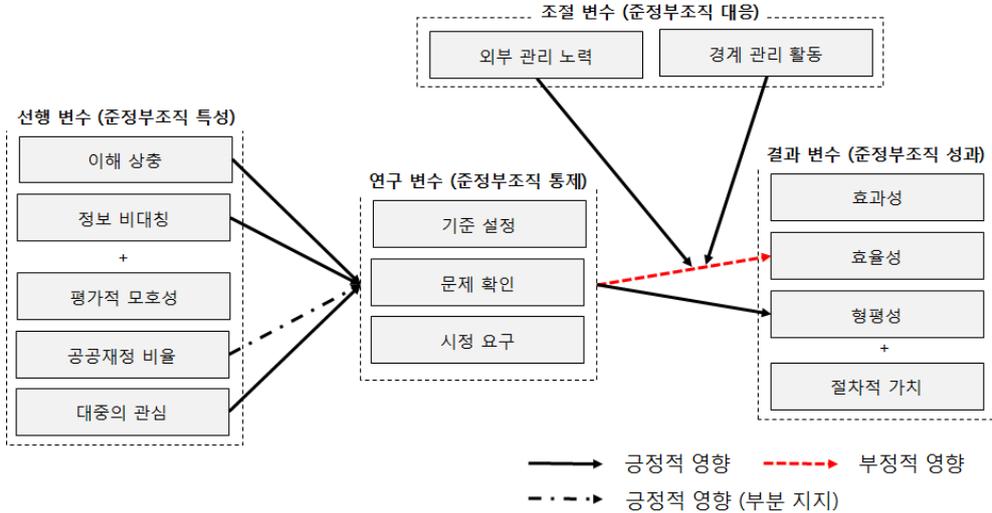
본 연구는 Hood et al.(1999)을 원용하여, 준정부조직 통제의 수준을 세 가지 단계로 나눠 측정했다. 준정부조직이 지켜야 할 기준을 설정하는 기준 설정의 강도, 기준에서 벗어난 준정부조직의 결정이나 행위가 있는지를 확인하는 문제 확인의 빈도, 발견된 문제에 대한 준정부조직의 시정 조치를 요구하는 시정 요구의 정도로 나눠 측정했다. 일차적으로 측정값들을 평균한 값으로 분석을 실시하고, 이차적으로 세 개의 개별 값으로 분석하여 평균값 분석을 보완했다. 연구 가설 별로 분석 결과를 정리하면 <표-48>과 같다. 총 14개 가설 중에 7개 가설이 지지되었으며, 1개 가설이 부분 지지되었다. 그리고 6개 가설이 기각되었다.

<표-48> 연구 가설별 지지 여부 정리

번호	가설 내용	통제 (평균값)	기준 설정	문제 확인	시정 요구	결과
<b>[선행 요인 분석]</b>						
1-1	정부와의 이해 상충 수준이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.	●	●	X	●	지지
1-2	정부와의 정보 비대칭의 수준이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.	●	X	●	X	지지
1-3	평가적 모호성의 수준이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.	X	X	X	X	기각
1-4	공공재정 비율이 높은 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.	X	X	X	●	지지(부분)
1-5	대중의 관심을 많이 받는 준정부조직이 더 높은 수준의 통제를 받을 것이다.	●	X	X	●	지지
<b>[성과 영향 분석]</b>						
2-1	통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 효과성은 향상될 것이다.	○	X	X	X	기각
2-2	통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 효율성은 저하될 것이다.	■	X	■	X	지지
2-3	통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 형평성은 향상될 것이다.	●	X	X	●	지지
2-4	통제의 수준이 증가하면 준정부조직의 절차적 가치는 향상될 것이다.	X	X	X	■	기각
2-5	준정부조직 통제와 성과의 관계는 비선형일 것이다.	X	-	-	-	기각
<b>[조절 효과 분석]</b>						
3-1	준정부조직의 외부 관리 노력은 통제의 긍정적 성과 영향을 강화할 것이다.	X	X	X	X	기각
3-2	준정부조직의 외부 관리 노력은 통제의 부정적 성과 영향을 완화할 것이다.	●	X	●	X	지지
3-3	준정부조직의 경계 관리 활동은 통제의 긍정적 성과 영향을 강화할 것이다.	X	X	X	X	기각
3-4	준정부조직의 경계 관리 활동은 통제의 부정적 성과 영향을 완화할 것이다.	●	X	●	X	지지

※ ● 유의한 정(+), ○ 유의한 정(+) (그러나 모형 변화가 유의하지 않음), ■ 유의한 음(-), X 유의한 결과 없음

<그림-14> 연구 결과의 요약 (가설의 지지여부 정리)



가설 검증의 결과를 요약하면 <그림-14>와 같다. 정부와 이해가 상충하는 준정부조직이 정부로부터 더 많은 통제를 받는다(가설 1-1). 정보가 비대칭한 준정부조직이 정부로부터 더 많은 통제를 받는다(가설 1-2). 공공재정 비율이 높은 준정부조직이 정부로부터 더 많은 통제를 받는다(가설 1-4).<sup>78)</sup> 대중의 관심을 많이 받는 준정부조직이 정부로부터 더 많은 통제를 받는다(가설 1-5). 통제가 늘어나면 형평성은 늘어난다(가설 2-3). 하지만 통제가 늘어나면 효율성은 줄어든다(가설 2-2). 외부 관리 노력을 많이 하면 통제가 효율성에 미치는 부정적 영향은 긍정적 영향으로 전환될 수 있다(가설 3-2) 경계 관리 활동을 많이 하면 통제가 효율성에 미치는 부정적 영향은 완화될 수 있다(가설 3-4).

한편, 본 연구는 비선형 관계와 관련한 가설 2-5를 기각했다. 그런데 추가적으로 통제의 수준에 따라 표본을 통제가 높은 그룹, 중간 그룹, 낮은 그룹으로 나눠 분석하였더니 낮은 그룹에서는 효과성, 효율성, 형평성

78) 부분 지지인 이유는 통제(개별 값) 분석에서 유의한 결과를 얻었지만, 통제(평균 값) 분석에서는 유의한 결과를 얻지 못했기 때문이다.

이 증가함을 확인했고, 중간 그룹에서는 통계적으로 유의한 결과를 확인할 수 없었다. 높은 그룹에서는 효율성이 감소하는 것만 확인할 수 있었다. 다시 말해, 형평성은 통제가 낮은 그룹에서만 증가되고, 효율성은 통제가 낮은 그룹에서는 증가하고 통제가 높은 그룹에서는 줄어든다. 이차항을 넣은 분석에서 비선형 관계를 발견할 수 없었지만, 표본을 통제의 수준에 따라 세 그룹으로 나눠 분석했을 때 그룹마다 서로 다른 양상이 나타남을 확인하여 이에 대한 추가적인 연구가 필요함을 알 수 있다.

분석 결과를 쟁점 별로 설명하자면 다음과 같다. 첫째, 어떠한 준정부조직이 통제를 더 많이 받고 어떠한 준정부조직이 통제를 덜 받는가? 주인-대리인 이론을 적용해보면 이해 상충과 정보 비대칭이 통제를 높인다고 예측할 수 있다. 주인-대리인 이론을 준정부조직에 맞춰 확장해서 적용해보면 평가적 모호성, 공공재정 비율 그리고 대중의 관심이 통제를 높인다고 예측할 수 있다. 현실에서 불필요한 통제가 많다는 지적들이 있지만, 분석 결과에 따르면 통제의 선행 요인들은 이론적 예측에서 크게 벗어나지 않는다. 이해 상충, 정보 비대칭, 공공재정 비율, 대중의 관심이 준정부조직 통제를 증가시켰다. 평가적 모호성의 영향만 확인할 수 없었다. 구체적으로 설명하자면, 이해가 상충하면 정부는 준정부조직이 따라야 할 기준을 더 엄격하게 설정하고 시정 요구를 더 많이 한다. 문제 확인은 정보가 비대칭하면 더 자주 한다. 공공재정 비율이 높거나 대중의 관심이 높으면 정부는 시정 요구를 더 많이 한다. 반대로 말하자면, 기준을 완화하려면 이해를 일치시키면 되고, 문제 확인을 덜 받으려면 정보 비대칭을 줄이면 된다. 시정 요구를 적게 받으려면 이해를 일치시키거나, 재정 자립도를 높이거나, 대중의 관심에서 벗어나면 된다.

둘째, 그렇다면 통제는 준정부조직의 성과를 향상시킬 수 있는가? 준정부조직을 통제하는 정부는 통제가 준정부조직의 성과를 향상시킬 것이라고 기대하겠지만, 통제를 받는 준정부조직은 정부의 통제가 오히려 자신의 성과를 저하시킬 수 있다고 우려한다. 성과를 여러 차원으로 나눠

서 분석한 결과에 따르면, 기존의 기대와 우려 모두 틀린 말이 아니다. 통제는 형평성을 높일 수는 있지만 효율성을 낮출 수도 있기 때문이다. 특히 문제 확인을 수시로 하면 효율성은 떨어질 수 있고, 시정 요구를 많이 하면 형평성은 올라갈 수 있다. 형평성과 효율성이 상충 관계에 있음은 잘 알려진 사실이다(Okun, 1975). 준정부조직은 공공조직의 특성과 민간조직의 특성을 모두 가지는데, 통제를 시장이 아닌 정부가 하여 공공조직의 주된 가치인 형평성은 올라가고 민간조직의 주된 가치인 효율성은 줄어드는 것이라고 해석할 수 있을 것이다(Wilson, 1989: 131-134).

셋째, 그렇다면 준정부조직은 정부의 통제에 어떻게 대응해야 하는가? 준정부조직에게 통제는 정치적 환경의 변화이고, 불확실성을 의미한다. 조직은 환경의 변화에 전략적으로 대응한다. 준정부조직이 취할 수 있는 여러 가지 대응 중 관리자 개인 차원의 외부 관리 노력과 경계 조직 차원의 경계 관리 활동이 통제의 긍정적 성과 영향과 통제의 부정적 성과 영향을 조절하는지 확인해봤다. 분석 결과, 준정부조직의 대응이 통제의 긍정적 성과 영향을 강화시켜주지는 못하는 것으로 확인됐다. 통제, 특히 시정 요구는 형평성을 높여주는데 외부 관리 노력을 더 많이 하고 경계 관리 활동을 더 많이 한다고 해서 통제가 형평성에 미치는 영향이 더 강화되는 것은 아니었다. 하지만 준정부조직의 대응이 통제의 부정적 성과 영향을 완화시키는 것으로 확인됐다. 통제, 특히 문제 확인이 효율성을 떨어트리는데 경계 관리 활동은 부정적 영향을 완화시킴을 확인했다. 그리고 외부 관리 노력은 부정적 영향을 완화시키며, 나아가 부정적 영향을 긍정적 영향으로 전환시킴을 확인할 수 있었다

## 제2절 연구의 함의

본 연구는 다양하게 측정된 통제의 수준과 여러 종류의 선행 요인, 여러 종류의 성과 차원과의 인과 관계를 다각적으로 분석하고, 관리자의

외부 관리 노력과 경계 조직의 경계 관리 활동의 조절 효과까지 확인하고 있다. 따라서 준정부조직을 어떻게 통제해야 할지 고민하는 정부의 조직 정책 결정자와, 통제에 어떻게 대응해야 할지 고민하는 준정부조직 관리자에게 본 연구는 참고가 될 수 있을 것이다. 조직 정책 결정자에게는 단순히 통제를 해야 한다 말아야 한다가 아니라 어떠한 차원의 성과를 높이기 위해서는 어떠한 통제를 해야 하는지, 한편으로 어떠한 부작용이 예상되는지 등에 대한 정보를 제공할 수 있다. 그리고 준정부조직 관리자에게는 자신의 조직이 왜 더 많은 통제를 받는지, 그리고 통제의 부정적 영향을 완화하기 위해서 무엇을 해야 하는지를 설명할 수 있다.

이외에도 본 연구는 다양한 이론적 함의를 갖고 있다. 첫째, 통제 연구의 오랜 흐름을 계승하고 있다고 평가할 수 있다. 정치적 통제에 대한 연구들은 많지만 준정부조직 통제에 대한 연구는 부족한 실정이다. 신공공관리 행정개혁이 확산되면서 준정부조직의 증가와 함께 준정부조직 평가에 대한 연구가 많이 나타났지만, 준정부조직 감독에 대한 관심이 늘어난 것은 그리 오래된 일이 아니다. 그나마 찾아볼 수 있는 지금까지 연구들도 사례 연구들이 대부분이며, 실증 연구는 찾아보기 힘든 상황이다(Walker, Boyne, and Brewer, 2010; Andrews, Boyne, and Walker, 2011), 가령, 준정부조직 통제 연구의 선두에 있는 Koen Verhoest는 준정부조직 통제가 효과성에 미치는 영향을 종합적으로 분석했다(Verhoest, 2005). 그러나 이 연구도 사례 연구이다. 사례 연구는 가설을 도출하는 데는 유용하나, 가설을 검증하는 데는 한계가 있을 수 있다. 정치적 통제에 대한 연구가 이미 많은 상황에서 준정부조직 통제 연구에서 무엇보다 필요한 것은 가설을 검증하는 실증 분석이다. 본 연구는 준정부조직 감독에 초점을 맞춰 준정부조직 통제의 선행 요인, 성과 영향, 그리고 준정부조직 대응의 조절 효과를 실증적으로 살펴봤다.

둘째, 통제에 대한 지금까지 연구들을 정리했다. 통제에 대한 정의를 정리하고 통제의 유형, 단계, 주체, 내용을 정리했다. 통제의 정의는 넓은

정의와 좁은 정의로 구분하여 행정학뿐만 아니라 인접 학문의 정의까지 정리했다. 본 연구는 넓은 정의의 통제를 사용하되 통제를 유형화하여 사용하고 있다. 본 연구는 통제의 유형을 크게 과정에 대한 통제로서 ‘감독’과 결과에 대한 통제로서 ‘평가’로 구분하였다. 행정학계의 사전 통제와 사후 통제 구분, 경영학계의 과정 통제와 산출 통제 구분을 비롯하여, 지금까지 학계마다 그리고 연구자마다 유형화 방식이 달랐는데, 본 연구의 유형 구분이 통제의 유형을 둘러싼 혼란을 줄이는 데에 기여할 수 있을 것이다. 그리고 통제의 단계를 정리했다. Hood et al.(1999)의 단계를 분석 가능한 수준으로 수정했다. 감독의 단계뿐만 아니라 평가의 단계도 정리하여 후속 연구에 참고가 될 수 있도록 했다. 아울러 통제의 주체를 정리했다. 정부를 구성하는 다양한 행위자들을 포괄하여 통제의 주체를 정리함으로써 ‘정치적 통제’, ‘의회 감독’, ‘관료 통제’ 등 통제의 주체 또는 객체를 뜻하는 용어들과 결합된 통제 용어들을 정리할 수 있었다. 마지막으로 통제의 내용을 정리했다. 한국의 공공기관에 한정하여 통제의 내용을 단계별로 정리했다. 공공기관에 대한 연구에 도움이 될 수 있다.

셋째, 본 연구는 주인-대리인 이론을 준정부조직에 맞춰 확장, 적용했다. Richard Waterman과 Kenneth Meier는 <Principal-Agent Models: An Expansion>(1998)에서 일찍이 주인-대리인 이론의 확장을 꾀했다. 이들은 주인-대리인의 기본 가정인 이해 상충과 정보 비대칭을 고정된 조건이 아닌 하나의 변수로 만들어, 이론 연구를 수행한 바 있다. 본 연구는 이해 상충과 정보 비대칭 외에도 주인-대리인 이론을 준정부조직에 맞춰 확장함으로써, 세 가지 변수를 추가적으로 개발할 수 있었다. 먼저, 주인-대리인 이론은 결과를 측정할 수 있다고 가정하지만, 준정부조직은 결과를 측정하기가 어렵다고 보고, 평가적 모호성을 변수로 추가했다. 주인-대리인 이론은 한 명의 주인만 존재하는 상황을 가정하는데 준정부조직의 주인들은 여럿이라고 보고, 주인들의 지분 차이를 설명할 수 있는 공공재정 비율을 변수로 추가했다. 그리고 주인-대리인 이론은 주인과 대리인 한 쌍의 관계만 가정하는데 정부는 준정부조직의 주인이지

만 국민의 대리인이기도 하다고 보고, 최종대리인인 준정부조직에 대한 주인인 대중의 관심이 중간대리인인 정부의 통제에 어떠한 영향을 미치는지를 볼 수 있도록 대중의 관심을 변수로 추가했다. 다섯 가지 변수를 활용하여 회귀 분석한 결과, 결정계수가 0.472에 이르러 준정부조직 통제의 수준을 효과적으로 설명하는 하나의 모델을 만들 수 있었다.

넷째, 본 연구는 준정부조직 통제, 정확히는 준정부조직 감독의 수준을 측정했다. 선행 연구들은 통제의 수준을 ‘보고서 수’(Bertelli, 2005; Koop, 2011), ‘권한 부여의 정도’(Bertelli, 2006), ‘정치인 비율’(Meier and O’Toole, 2006), ‘대통령과의 회의 일수’, ‘국정감사 일수’(Jung, Chun, and Oh, 2016) 등으로 측정해왔다. 기존의 측정 방식들은 측정의 다양한 측면을 측정해내고 있다고 말하기 어렵다. 본 연구는 통제의 수준을 기준 설정 강도, 문제 확인 빈도, 시정 요구 정도로 나눠 측정하고 세 측정값을 평균하여 사용했다. 본 연구의 측정 방식이 완벽하다고 할 수는 없을 것이다. 하지만 Hood et al.(1999)의 이론에 기반 했고, 세 가지 개별값의 상관 관계가 크지 않았으며, 선행 요인 분석과 성과 영향 분석 그리고 조절 효과 분석에서 이론적 예측에서 크게 벗어나지 않는 결과들을 얻었기 때문에, 본 연구의 측정 방식이 신뢰할 만 하다고 평가할 수 있을 것이다. 본 연구의 측정 방식은 후속 연구들에게 참고가 될 것이다.

### 제3절 연구의 한계 및 제언

본 연구는 통제가 효과성에 미치는 영향을 밝히지 못했다. 통제가 효과성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 단서들은 발견했지만 통계적 근거를 충분히 밝혀내지는 못했다. 통제는 그 정의에서 알 수 있듯이 여러 성과 차원 중에서도 효과성을 높이기 위한 것이라고 말할 수도 있기 때문에, 이 점이 본 연구의 가장 아쉬운 점이다. 본 연구의 측정 방식의 한계일 수도 있다. 또는 통제 내용의 문제일 수도 있다. 전문성이 부족한

통제일 수 있고, 정당성이 부족한 통제일 수 있다. 결국 어떠한 통제는 효과성에 긍정적인 영향을 미치고 어떠한 통제는 효과성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 내용 분석을 통해 통제를 구분하여 분석하거나 통제의 차별적 영향을 설명하는 조절 변수를 찾는 후속 연구가 필요하다.

본 연구는 실증 분석을 실시했다는 점이 선행 연구들과의 차별점이다. 그러나 실증 분석은 인터뷰 연구와 같은 질적 분석들로 보완될 수 있다. 만약 정부의 관료나 준정부조직의 관리자 또는 실무 담당자를 인터뷰한다면 통제가 어떻게 늘어나고, 통제가 어떻게 성과에 영향을 미치는지를 보다 명확하게 설명할 수 있을 것이다. 그리고 준정부조직의 대응이 어떻게 통제의 부정적 영향을 완화시킬 수 있는지 밝힐 수 있을 것이다. 가령, 통제가 효율성을 낮춘다고 할 때 인터뷰 연구가 실시된다면, 통제의 어떠한 점이 어떠한 매개 변수를 통해 결과적으로 효율성을 떨어트리는지를 확인할 수 있을 것이다. 실증 분석이 질적 분석들로 보완될 수 있다면 전체 통제 메커니즘에 대한 우리의 이해는 깊어질 수 있다.

이외에도 데이터의 한계가 있다. 본 연구는 한국의 공공기관을 연구 대상으로 한다. 그런데 한국의 공공기관들 사이에는 특성의 차이가 크다. 본 연구는 조직 특성의 차이를 통제하고자 했지만, 충분하다고 말하기 어렵다. 만약 같은 기능을 수행하는 서로 다른 준정부조직들을 대상으로 통제가 미치는 영향을 밝힐 수 있다면 더욱 신뢰할 수 있는 결과를 얻을 수 있을 것이다. 그리고 본 연구는 2개년도 공공기관 데이터를 쓰고 있다. 하지만 패널 데이터를 구축하여 사용하지는 못하고 있다. 따라서 인과 관계를 확실히 밝히고 있다고 말하기는 어렵다. 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터는 관련 데이터를 계속 구축하고 있기 때문에 후속 연구를 통해 패널 데이터 분석을 실시해볼 수 있을 것이다.

공공기관은 외국에서는 찾아볼 수 없는 한국에서만 존재하는 법적 유형이다. Bouckaert and Peters(2004)는 준정부조직 연구가 어려울 수밖에 없는 이유로 표본 문제를 지적한 바 있는데, 한국의 공공기관은 준정

부조직 통제의 실증 연구에 비교적 적합한 표본이 되고 있다. 그런데 공공기관은 한국의 준정부조직을 대표할 수 있을지는 몰라도 외국의 준정부조직을 대표할 수는 없다. 본 연구의 결과를 외국의 준정부조직에 바로 적용하기는 어렵다. 앞으로 외국 준정부조직을 대상으로 후속 연구가 실시되어, 본 연구의 발견들이 보다 일반화될 수 있기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

- Aberbach, J. (1990). *Keeping a Watchful Eye*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Alberts, D. S., and Hayes, R. E. (2006). *Understanding Command and Control*. CCRP.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.
- Allen, R. S., and Helms, M. M. (2002). "Employee perceptions of the relationship between strategy, rewards and organizational performance." *Journal of Business Strategies*, 19(2), 115 - 139.
- Allison, G. T. (1983). "Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?" In J. L. Perry and K. L. Kraemer (Eds.), *Public Management* (pp. 72 - 92). Palo Alto, CA: Mayfield.
- Althaus, S. L., Nardulli, P. F., and Shaw, D. R. (2002). "Candidate appearances in presidential elections, 1972-2000." *Political Communication*, 19(August 2002), 49 - 72.
- Ancona, D. G., & Caldwell, D. F. (1992). "Demography and design: Predictors of new product team performance." *Organization Science*, 3(3), 321 - 341.
- André, R. (1985). "On beyond Quango: The evolution of business-government cooperation in Northern Ireland." *Journal of General Management*, 11(2), 45 - 61.
- Ashworth, R., Boyne, G. A., and Walker, R. M. (2002). Regulatory

problems in the public sector: Theories and cases. *Policy and Politics*, 30(2), 195 - 211.

---

\_\_\_\_\_. (2006). "Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration." In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. J. O'Toole, and R. M. Walker (Eds.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management* (pp. 14 - 34). Cambridge: Cambridge University Press.

---

\_\_\_\_\_. (2011). "Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 3).

- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., and Walker, R. M. (2008). "Organizational strategy, external regulation and public service performance." *Public Administration*, 86(1), 185 - 203.
- Barrow, M. (1996). "Public services and the theory of regulation." *Policy and Politics*, 24(3), 263 - 276.
- Bartel, A. P., and Harrison, A. E. (2005). "Ownership versus environment: Disentangling the sources of public-sector inefficiency." *Review of Economics and Statistics*, 87(1), 135 - 147.
- Bauhr, M., Broms, R., Dahlström, C., Nistotskaya, M., and Lapuente, V. (2015). "Out of control or over controlled ? Incentives , audits and new public management." *The Quality of Government Institute*, University of Gothenburg.

- Bendor, J., Glazer, A., and Hammond, T. H. (2001). "Theories of delegation." *Annual Review of Political Science*, 4(1), 235 - 69.
- Bendor, J., Taylor, S., and Gaalen, R. Van. (1985). "Bureaucratic expertise versus legislative authority: A model of deception and monitoring in budgeting." *The American Political Science Review*, 79(4), 1041 - 1060.
- \_\_\_\_\_. (1987). "Stacking the deck: Bureaucratic missions and policy design." *The American Political Science Review*, 81(3), 873 - 896.
- Bertelli, A. M. (2005). "Governing the quango: An auditing and cheating model of quasi-governmental authorities." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 239 - 261.
- \_\_\_\_\_. (2006). "Delegating to the quango: Ex ante and ex post ministerial constraints." *Governance*, 19(2), 229 - 249.
- Bibby, J. F., and Davidson, R. H. (1972). *On Capitol Hill: Studies in the Legislative Process*. Hinsdale, IL: Dryden.
- Bohte, J., and Meier, K. J. (2000). "Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating." *Public Administration Review*, 60, 173 - 182.
- Bollar, S. L. (1996). *The Impact of Organization Culture on Employee Work Attitudes, Readiness for Change, and Organizational Performance*. Georgia Institute of Technology.
- Borowiak, C. T. (2011). *Accountability and Democracy. The Pitfalls and Promise of Popular Control*. New York: Oxford University Press.

- Bouckaert, G., and Peters, B. G. (2002). "Performance measurement and management." *Public Performance and Management Review*, 25(4), 359 - 362.
- \_\_\_\_\_ (2004). "What is available and what is missing in the study of quangos?" In C. Pollitt and C. Talbot (Eds.), *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation* (pp. 22 - 50). London: Routledge.
- Bovens, M. (2005). "Public accountability". In E. Ferlie, L. E. Lynn, and C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyne, G. A. (2002). "Concepts and indicators of local authority performance: an evaluation of the statutory frameworks in England and Wales." *Public Money and Management*, 22(2), 17 - 24.
- \_\_\_\_\_. (2003a). "Sources of public service improvement: A critical review and research agenda." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367 - 394.
- \_\_\_\_\_. (2003b). "What is public service improvement?" *Public Administration*, 81(2), 211 - 227.
- Boyne, G., Day, P., and Walker, R. (2002). "The Evaluation of Public Service Inspection : A Theoretical Framework." *Urban Studies*, 39(7), 1197 - 1212.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations are Public*. London: Jossey-Bass.
- Braun, D., & Gilardi, F. (2006). "Introduction." In D. Braun and F.

- Gilardi (Eds.), *Delegation in Contemporary Democracies* (pp. 1 - 24). New York: Routledge.
- Brewer, G. a, and Selden, S. C. (2000). "Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 685 - 711.
- Burns, T. E., and Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Calvert, R. L., McCubbins, M. D., and Weingast, B. R. (1989). "A theory of political control and agency discretion." *American Journal of Political Science*, 33(3), 588 - 611.
- Calvert, R. L., Moran, M. j., and Weingast, B. R. (1987). "Congressional influence over policymaking: The case of the FTC." In M. D. McCubbins and T. Sullivan (Eds.), *Congress: Structure and Policy* (pp. 493 - 522). New York: Cambridge University Press.
- Carter, N., Day, P., and Klein, R. (1992). *How Organizations Measure Success*. London: Routledge.
- Choi, S., and Rainey, H. G. (2010). "Managing diversity in U.S. federal agencies: Effects of diversity and diversity management on employee perceptions of organizational performance." *Public Administration Review*, 70(1), 109 - 121.
- Christensen, T., and Lægreid, P. (2006). *Autonomy and Regulation*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*.

Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.

- 
- \_\_\_\_\_ (2015). "Performance and accountability—A theoretical discussion and an empirical assessment." *Public Organization Review*, 15(2), 207 - 225.
- Chun, Y. H., and Rainey, H. G. (2005). "Goal ambiguity in U.S. federal agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 1 - 30.
- Cohen, J., Cohen, P., West, S. G., and Aiken, L. S. (2013). *Applied Multiple Regression/Correlation Analysis for the Behavioral Sciences*. Mahwah, NJ: L. Erlbaum Associates.
- Cyert, R. M., and March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Daft, R. L. (2004). *Organization Theory and Design*. Mason: South-Western.
- Dahl, R. A., and Lindblom, C. E. (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper and Row.
- Das, T. K., and Teng, B.-S. (2001). "Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework." *Organization Studies*, 22(2), 251 - 283.
- Delaney, J. T., and Huselid, M. A. (1996). "The impact of human resource management practices on perceptions of organizational performance." *The Academy of Management Journal*, 39(4), 949 - 969.
- Demougin, D., and Fluet, C. (2001). "Monitoring versus incentives." *European Economic Review*, 45(9), 1741 - 1764.

- Dess, G. G., and Robinson, R. B. J. (1984). "Measuring organizational performance in the absence of objective measures: The case of the privately-held firm and conglomerate business unit." *Strategic Management Journal*, 5(3), 265 - 273.
- DiIulio, J. (2014). *Bring Back the Bureaucrats: Why More Federal Workers will Lead to Better (and Smaller!) Government*. West Conshohocken, PA: Templeton Foundation Press.
- DiMaggio, P., and Powell, W. W. (1983). "The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields." *American Sociological Review*, 48(2), 147 - 160.
- Dimock, M. E. (1949). "Government corporations: A focus of policy and administration, II." *American Political Science Review*, 43(6), 1145 - 1164.
- Dodd, L., and Schott, R. (1979). *Congress and the Administrative State*. New York: Wiley.
- Dollinger, M. J., and Golden, P. A. (1992). "Interorganizational and collective strategies in small firm: Environmental effects and performance." *Journal of Management*, 18(4), 695 - 715.
- Douma, S., and Schreuder, H. (1992). *Economic Approaches to Organizations*. New York: Prentice-Hall.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Drew, B. D., and Weaver, D. (2001). "Learning in the 2004 presidential election: did the media matter?" *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 78(4), 25 - 42.
- Dunleavy, P., and Hood, C. (1994). "From old public administration to

- new public management." *Public Money & Management*, 14(3), 9 - 16.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., and Tinkler, J. (2006). "New Public Management is dead : Long live digital-era." *Governance*, 16(3), 467 - 494.
- Durant, R. F. (1995). "Public policy, overhead democracy, and the professional state revisited." *Administration & Society*, 27(2), 165 - 202.
- Eisenhardt, K. M. (1985). "Control: Organizational and economic approaches." *Management Science*, 31(2), 134 - 149.
- \_\_\_\_\_. (1989). "Agency theory: An assessment and review." *The Academy of Management Review*, 14(1), 57 - 74.
- Etzioni, A. A. (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Etzioni-Halevy. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Faraj, S., and Yan, A. (2009). "Boundary work in knowledge teams." *The Journal of Applied Psychology*, 94(3), 604 - 617.
- Fenno, R. F. J. (1966). *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston: Little, Brown.
- Finer, H. (1935). "Responsible government service under the American Constitution." In C. J. Friederich (Ed.), *Problems of the American Public Service*. New York: McGraw-Hill.
- \_\_\_\_\_. (1941). "Administrative responsibility in democratic

- government.” *Public Administration Review*, 1(4), 335 - 350.
- Fiorina, M. (1981). “Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities.” In L. C. Dodd and B. I. Oppenheimer (Eds.), *Congress Reconsidered*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Fisher, C. J. (1997). *Corporate Culture and Perceived Business Performance: A Study of Relationship between the Culture of an Organization and Perceptions of its Financial and Qualitative Performance*. California School of Professional Psychology.
- Flinders, M. V. (1999). “Quangos: Why do governments love them?” In *Quangos, Accountability and Reform* (pp. 26 - 39). London: Palgrave Macmillan UK.
- Flinders, M. V., and Smith, M. J. (1999). *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Florini, A. (1999). “Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency.” In B. Pleskovic & J. E. Stiglitz (Eds.), *The Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington D.C.: World Bank.
- Friederich, C. J. (1940). “Public policy and the nature of administrative responsibility.” In C. J. Friedrich and E. S. Mason (Eds.), *Public Policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Greve, C. (1999.). “Quangos in Denmark and Scandinavia: trends, problems, and perspectives.” In M. V. Flinders and M. J.

- Smith (Eds.), *Quangos, Accountability, and Reform: The Politics of Quasi- government*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Hämberg, E. (2013). "Supervision as control system: the design of supervision as a regulatory instrument in the social services sector in Sweden." *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(3), 45 - 64.
- Hansford, B. C., and Hattie, J. A. (1982). "The relationship between self and achievement/performance measures." *Review of Educational Research*, 52(1), 123 - 142.
- Hefetz, A., and Warner, M. (2004). "Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171 - 190.
- \_\_\_\_\_. (2007). "Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities." *Local Government Studies*, 33(4), 555 - 572.
- Heinrich, C. J., and Fournier, E. (2004). "Dimensions of publicness and performance in substance abuse treatment organizations." *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 49 - 70.
- Hicklin, A., and Meier, K. J. (2007). "Serpents in the sand : Managerial networking and nonlinear influences on organizational performance." *Journal of Public Administration and Theory*, 18, 253 - 273.
- Higgins, C. C. (1998). *Transactional and Transformational Leadership: An Examination of the Relationship between Leadership*

*Orientation and Perceptions of Organizational Effectiveness.*  
George Washington University.

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

Hobsbawm, E. (1994). *Age of Extremes: the Short Twentieth Century, 1914-1991.* London: Michael Joseph.

Hölmstrom, B. (1979). "Moral hazard and observability." *Bell Journal of Economics*, 10, (1), 74 - 91.

Holmstrom, B., and Milgrom, P. (1991). "Multitask principal-agent analyses : Incentive contracts, asset ownership, and job design." *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7(January), 24 - 52.

Hong, S. (2017). "What are the areas of competence for central and local governments? Accountability mechanisms in multi-level governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 120 - 134.

Hood, C., James, O., Peters, B. G., and Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change.* Northampton, MA: Edward Elgar.

Hood, C., and Peters, G. (2004). "The middle aging of new public management: Into the age of paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267 - 282.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., and Travers, T. (1999). *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze Busters.* Oxford: Oxford University Press.

- Huber, J. D., and Shipan, C. R. (2002). *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1952). "The marasmus of the ICC: The commission, the railroads, and the public interest." *The Yale Law Journal*, 61(4), 467 - 508.
- \_\_\_\_\_. (1965). "Congressional responses to the twentieth-century". In D. B. Truman (Ed.), *The Congress and America's Future*. New York: Prentice-Hall.
- Jackson, P. (1982). *The Political Economy of Bureaucracy*. Oxford: Philip Allen.
- James, O. (2000). "Regulation inside government: Public interest justifications and regulatory failures." *Public Administration*, 78(2), 327 - 343.
- Jenkins, K., Caines, K., & Jackson, A. (1988). *Improving Management in Government: The Next Steps, Report to the Prime Minister Efficiency Unit*. London: HMSO.
- Jensen, C., & Meckling, H. (1976). "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure." *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305 - 360.
- Johansen, M., & Leroux, K. (2013). "Managerial networking in nonprofit organizations: The impact of networking on organizational and advocacy effectiveness." *Public Administration Review*, 73(2), 355 - 363.
- Jolly, R. A. (1983). "Quangos and public finance." *Australian Journal of Public Administration*, 42(1), 104 - 123.

- Jun, J. S. (2006). *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. Albany: State University of New York Press.
- Jung, C. S., Chun, Y. H., and Oh, J. R. (2016). "Examining relationships between legislative and presidential influences and organizational probity: Evidence from South Korean central government agencies." *International Public Management Journal*, 1 - 28.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kickert, W. J. M. (2001). "Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies." *International Public Management Journal*, 4(2), 135 - 150.
- Kim, S. (2005). "Individual-level factors and organizational performance in government organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 245 - 261.
- Kim, T. (2016). "Human Resource Management , Organizational Performance, and Publicness : The Case of Korean Higher Educational Institutions." *Korean Journal of Policy Studies*, 31(2), 41 - 69.
- Kiser, E. (1999). "Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation." *Sociological Theory*, 17(2), 146 - 170.
- Koop, C. (2011). "Explaining the accountability of independent

- agencies: The importance of political salience.” *Journal of Public Policy*, 31(2), 209 - 234.
- Koppell, J. G. (2003). *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. New York: Cambridge University Press.
- Lawrence, P. R., and Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment: Managing integration and differentiation*. Homewood, IL: Irwin.
- Le Grand, J. (1982). *The Strategy of Equality*. London: George Allen & Unwin.
- Leifer, R., and Mills, P. K. (1996). “An information processing approach for deciding upon control strategies and reducing control lass in emerging organizations.” *Journal of Management*, 22(I), 113 - 137.
- Lewis, D. E. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design*. Stanford: Stanford University Press.
- Light, P. C. (1993). *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Lindblom, C. E. (1959). “The Science of Muddling Through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79 - 88.
- Locke, E. A., Shaw, K. N., Saari, L. M., and Latham, G. P. (1981). “Goal setting and task performance: 1969 - 1980.” *Psychological Bulletin*, 90(1), 125 - 152.
- Loverd, R., and Pavlak, T. J. (1995). “Analyzing the historical development of American civil service.” In J. Rabin (Ed.),

*Handbook of Public Personnel Administration* (pp. 1 - 19).  
New York: Marcel Dekker.

- Majone, G. (2001). "Two logics of delegation." *European Union Politics*, 2(1), 103 - 119.
- Matthews, J. R. (2011). "Assessing organizational effectiveness: The role of performance measures." *The Library Quarterly*, 81(1), 83 - 110.
- Mazower, M. (1998). *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*.  
New York: Vintage Books.
- McCracken, M. J., McIlwain, T. F., and Fottler, M. D. (2001).  
"Measuring organizational performance in the hospital industry: an exploratory comparison of objective and subjective methods." *Health Services Management Research*, 14, 211 - 219.
- McCubbins, M. D., and Schwartz, T. (1984). "Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms." *American Journal of Political Science*, 28(1), 165 - 179.
- Mccubbins, M. D., Noll, R. G., and Weingast, B. R. (1987).  
"Administrative procedures as instruments of political control." *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2), 243 - 277.
- Meier, K. J., and O'toole, L. J. J. (2001). "Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from U.S. public education." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 271 - 294.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Public management and

educational performance: The impact of managerial networking." *Public Administration*, 63(6), 689 - 699.

\_\_\_\_\_. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_. (2007). "Modeling public management." *Public Management Review*, 9(4), 503 - 527.

\_\_\_\_\_. (2011). "Comparing public and private management: Theoretical expectations." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 3), 1 - 17.

\_\_\_\_\_. (2013). "I think (I am doing well), therefore I am: Assessing the validity of administrators' self-assessments of performance." *International Public Management Journal*, 16(1), 1 - 27.

Merchant, K. A., and Otley, D. T. (2006). "A review of the literature on control and accountability." *Handbooks of Management Accounting Research*, 2, 785 - 802.

Meyer, J. W., and Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83(2), 340 - 363.

Meyer, M. K., and Vorsanger, S. (2007). "Street-Level Bureaucracy and the Implementation of Public Policy." In B. G. Peters and J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*(second edition) (pp. 305 - 316). London: SAGE Publications.

Miller, G. J. (2005). "The political evolution of principal-agent models." *Annual Review of Political Science*, 8(1), 203 - 225.

- Mitchell–Shire–Council. (2012). *Fraud Prevention and Management Policy*. Inter–Parliamentary Union.
- Mitnick, B. M. (1992). “The theory of agency and organizational analysis.” In N. E. Bowie and R. E. Freeman (Eds.), *Ethics and Agency Theory: An Introduction* (pp. 75 - 96). New York: Oxford University Press.
- Moe, R. C. (2001). “The emerging federal quasi government: Issues of management and accountability.” *Public Administration Review*, 61(3), 290 - 312.
- Moe, T. M. (1982). “Regulatory performance and presidential administration.” *American Journal of Political Science*, 26(2), 197 - 224.
- \_\_\_\_\_. (1984). “The new economics of organization.” *American Journal of Political Science*, 28(4), 739 - 777.
- \_\_\_\_\_. (1987). “An assessment of the positive theory of congressional dominance.” *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475 - 520.
- Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine–Atherton.
- OECD. (2002). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- Ogul, M. (1976). *Congress Oversees the Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Okun, A. M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- O'Toole, L. J. J., and Meier, K. J. (1999). "Modeling the impact of public management: Implications of structural context." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 505 - 526.
- Ouchi, W. G. (1977). "The relationship between organizational structure and organizational control." *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 95 - 113.
- \_\_\_\_\_. (1979). "A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms." *Management Science*, 25(9), 833 - 848.
- Ouchi, W. G., and Maguire, M. A. (1975). "Organizational control: Two functions." *Administrative Science Quarterly*, 20(4), 559 - 569.
- Patil, S. V., Vieider, F., and Tetlock, P. E. (2014). "Process versus outcome accountability." In R. G. Bovens and T. Schillemans (Eds.), *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Payne, T., and Skelcher, C. (1997). "Explaining less accountability: the growth of local quangos." *Public Administration*, 75(2), 207 - 224.
- Perry, J. L., Engbers, T. A., and Jun, S. Y. (2009). "Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence." *Public Administration Review*, 69(1), 39 - 51.

- Perry, J. L., and Rainey, H. G. (1988). "Public-private distinction theory: In organization and critique." *Academy of Management Review*, 13(2), 182 - 201.
- Peters, B. G. (2010). "Bureaucracy and Democracy." *Public Organization Review*, 10(3), 209 - 222.
- Philp, M. (2009). "Delimiting democratic accountability." *Political Studies*, 57(1), 28 - 53.
- Pollitt, C., and Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C., and Dan, S. (2013). "Searching for impacts in performance oriented management reform: A review of the european literature." *Public Performance & Management Review*, 37(1), 7 - 32.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., and Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments do Things through Semi-autonomous Organizations*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Quinn, R. E., and Rohrbaugh, J. (1981). "A competing values approach to organizational effectiveness." *Public Productivity Review*, 5(2), 122 - 140.
- Raaum, R. B., and Morgan, S. L. (2001). *Performance Auditing: A Measurement Approach*. Institute of Internal Auditors Research Foundation.
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*.

Washington D.C.: Georgetown University Press.

Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

\_\_\_\_\_. (2011). "Sampling designs for analyzing publicness: Alternatives and their strengths and weaknesses." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 3), i321 - i345.

Rathe, A. W. (1960). "Management controls in business." *Management Control Systems*, 28 - 60.

Rhodes, R. A. W. (1994). "The Hollowing out of the State - the Changing Nature of the Public-Service in Britain." *Political Quarterly*, 65(2), 138 - 151.

\_\_\_\_\_. (1996). "The new governance: governing without government." *Political Studies*, 44(4), 652 - 667.

Romzek, B. S., and Dubnick, M. J. (1987). "Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy." *Public Administration Review*, 47(3), 227 - 238.

Rossiter, C. (1956). *The American Presidency*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

Rourke, F. E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown & Company.

Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Scher, S. (1963). "Conditions for legislative control." *The Journal of Politics*, 25(3), 526 - 551.

- Schick. (2002). "Agencies in search of principles." *OECD Journal on Budgeting*, 2(1), 7 - 26.
- Schmid, H. (2002). "Relationships between organizational properties and organizational effectiveness in three types of nonprofit human service organizations." *Public Personnel Management*, 31(3), 377 - 395.
- Schumpeter, J. A. (1952). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin University Books.
- Skelcher, C. (1998). *The Appointed State: Quasi-Governmental Organization and Democracy*. Philadelphia, PA: Open University Press.
- Scott, C. (2000). "Accountability in the Regulatory State." *Journal of Law and Society*, 27(1), 38 - 60.
- Selden, S. C., and Sowa, J. E. (2004). "Testing a multi-dimensional model of organizational performance: Prospects and problems." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 395 - 416.
- Siavelis, P. M. (2000). "Disconnected fire alarms and ineffective police patrols: Legislative oversight in postauthoritarian Chile." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), 71 - 98.
- Snell, S. A. (1992). "Control theory in strategic human resource management: The mediating effect of administrative information." *The Academy of Management Journal*, 35(2), 292 - 327.
- Stigler, G. J. (1971). "The theory of economic regulation." *The Bell*

- Journal of Economics and Management Science, 2(1), 3 - 21.
- Talbot, C. (2004). "The agency idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue." In C. Pollitt and C. Talbot (Eds.), *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation* (pp. 3 - 21). London: Routledge.
- Tannenbaum, A. S. (1962). "Individual adjustment and organizational performance." *Administrative Science Quarterly*, 7(2), 236 - 257.
- Tanzi, V., and Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Thiel, S. Van. (2001). *Quangos: Trends, Causes and Consequences*. Burlington, VT: Ashgate.
- \_\_\_\_\_. (2012). "Comparing Agencies across Countries." In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Læg Reid, and S. Van Thiel (Eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (pp. 18 - 26). London: Palgrave Macmillan UK.
- \_\_\_\_\_. (2016). "A principal-agent perspective." In S. Van de Walle and S. Groeneveld (Eds.), *Theory and Practice of Public Sector Reform*. New York: Routledge.
- Thiel, S. V., and Leeuw, F. L. (2002). "The performance paradox in the public sector." *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267 - 281.
- Thiel, S. Van, Verhoest, K., Bouckaert, G., and Læg Reid, P. (2012).

“Lessons and recommendations for the practice of agencification.” In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, and P. Lægreid (Eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (pp. 413 - 439). London: Palgrave Macmillan UK.

- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Tompkins, C. (1987). *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Edinburgh: Institute of Chartered Accountants.
- UNESCAP. (2007). *What Is Good Governance?* Bangkok: United Nations ESCAP.
- Vandenabeele, W. (2009). “The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM-performance relationship.” *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 11 - 34.
- Venkatraman, N., and Ramanujam, V. (1987). “Measurement of business economic performance: An examination of method convergence.” *Journal of Management*, 13, 109 - 22.
- Verhoest, K. (2005). “Effects of autonomy, performance contracting, and competition on the performance of a public agency: A case study.” *Policy Studies Journal*, 33(2), 235 - 258.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., and MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Hampshire:

Palgrave Macmillan.

- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., and Lægreid, P. (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Verschuere, B. (2007). "The autonomy - control balance in Flemish arm's length public agencies." *Public Management Review*, 9(1), 107 - 133.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald.
- Walker, R. M., Boyne, G. A., and Brewer, G. A. (2010). "Introduction." In R. M. Walker, George A. Boyne, and Gene A. Brewe (Eds.), *Public Management and Performance: Research Directions*. New York: Cambridge University Press.
- Waterman, R. W., and Meier, K. J. (1998). "Principal-agent models: An expansion?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173 - 202.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.
- Weick, K. E. (2001). *Making Sense of the Organization: The Impermanent Organization*. Malden, MA: Blackwell.
- Weingast, B. R. (1981). "Regulation, reregulation, and deregulation: The political foundations of agency clientele relationships." *Law and Contemporary Problems*, 44(1), 147 - 77.
- \_\_\_\_\_. (1984). "The congressional-bureaucratic system: a

- principal agent perspective (with applications to the SEC).” *Public Choice*, 44(1), 147 - 191.
- Weingast, B. R., and Moran, M. J. (1983). “Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal Trade Commission.” *The Journal of Political Economy*, 91(5), 765 - 800.
- Whitford, A. B. (2005). “The pursuit of political control by multiple principals.” *The Journal of Politics*, 67(1), 29 - 49.
- Wholey, J. S. (1997). “Performance monitoring.” In J. Mayne and E. Zapico-Goñi (Eds.), *Monitoring Performance in the Public Sector*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.
- Wilson, W. (1887). “The study of administration.” *Political Science Quarterly*, 2(2), 197 - 222.
- Wlezien, C. (2005). “On the salience of political issues: The problem with most important problem.” *Electoral Studies*, 24(4), 555 - 579.
- Yamamoto, K. (2006). “Performance of semi-autonomous public bodies: linkage between autonomy and performance in Japanese agencies.” *Public Administration and Development*, 26(1), 35 - 44.

- 고길곤. (2006). “작업장 안전 및 보건 규제 순응에 대한 실증연구.” 『한국행정학보』, 40(4), 449 - 468.
- 공공기관연구센터. (2016). 『공공기관 관리제도의 이해 2권: 제도』. 세종시: 한국조세재정연구원.
- 구자용. (1995). 『행정통제의 이해』. 서울: 전예원.
- 권순만·김난도. (1995). “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로.” 『한국행정학보』, 29(1), 77 - 96.
- 김기석. (1999). “정책결정권한의 위임-자민당 세제조사회를 중심으로.” 『국제정치논총』, 39(1), 39 - 56.
- 김수연. (2015). 『국정감사의 본질과 남용에 대한 비판적 검토- 증인신문을 중심으로』. 서울: 한국경제연구원.
- 김준기. (2002). “준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부?” 『공기업 논총』, 14(1), 1 - 28.
- 민인식. (2008). “STATA에서 도구변수(IV) 추정법(1).” 『The Korean Journal of STATA』, 1(2), 58 - 68.
- 박석희. (2006). 『공기업 경영평가가 조직성과에 미친 영향분석 - 조직역량 및 조직생산성에 미친 효과를 중심으로』. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 박승민. (2011). “영국의 National Health Service 개혁과 집권당의 선택적 친화성, 1948-1978.” 『정부학연구』, 17(1), 187 - 223.
- 박재완. (1997). “공공감사의 사회적 효익과 비용.” 『한국정책학회보』, 6(2), 221 - 245.
- 박희정. (2013). “공공감사학의 체계 정립을 위한 시론적 연구: 공공감사학의 위치와 초점.” 『한국행정학보』, 47(1), 351 - 376.
- 성승제·고재중·권재열·길준규·전학선. (2008). 『「공공기관의 운영에

- 관한 법률」 비교법적 연구』. 서울: 한국법제연구원.
- 송호근·홍경준. (2006). 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』. 서울: 나남.
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 『한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향』. 춘천: 한림대학교 출판부.
- 오석홍. (2011). 『조직이론(제7판)』. 서울: 박영사.
- 오승용. (2010). “민주화 이후 국회생산성 추이 분석: 대통령－의회관계를 중심으로.” 『의정연구』, 29, 101 - 144.
- 유훈. (1975). “정부투자기관과 간접투자기관에 대한 통제.” 『행정논총』, 13(2), 2035 - 2053.
- \_\_\_\_\_. (1997). “정부투자기관 통제제도의 변모.” 『행정논총』, 35(2), 205 - 219.
- 윤성원. (2002). “영국 의료제도의 형성과정에 관한 연구: 국가와 의료전문직을 중심으로.” 『보건과 사회과학』, 11, 5 - 39.
- 이상수. (2000). “지방공공의료서비스의 조직운영형태별 성과평가.” 『한국행정학보』, 34(3), 243 - 262.
- 이진석. (2013). “기업활동 규제가 기업성과에 미치는 영향-관련 연구들에 대한 검토를 중심으로.” 『규제연구』, 22(1), 63 - 94.
- 임학순. (1993). “준정부조직의 성장요인에 관한 이론적 논의.” 『한국사회와 행정연구』, (4), 91 - 111.
- 전성우. (2013). 『막스 베버 사회학: 연구논문집』. 서울: 나남.
- 전영한. (2007). “정책도구의 다양성.” 『정부학연구』, 13(4), 259 - 295.
- \_\_\_\_\_. (2014). “법인화에 따른 자율성효과의 불확실성: 서울대학교 사례.” 『행정논총』, 52(4), 79 - 109.

- 정무권·한상일. (2009). “공공부문의 다양화와 새로운 연구 영역.”(박종민·정무권 (편), 『한국행정연구: 도전과 과제』. 서울: 박영사.)
- 정정길. (2005). 『행정학의 새로운 이해』. 서울: 대영문화사.
- 주재현. (2009). “공공기관 통제기제에 관한 연구: 국민건강보험공단을 중심으로.” 『한국비교정부학보』, 12(2), 137 - 158.
- \_\_\_\_\_. (2013). 『행정통제론』. 파주: 법문사.
- 채선화·전영한. (2017). “외부 네트워크 관리 행위와 조직성과 - 한국의 대학조직 실증분석.” 『한국조직학회보』, 13(4), 101 - 135.
- 최병선. (1993). “준공공부문 조직 연구의 방향모색.” 『행정논총』, 31(1), 1208 - 1231.
- 최진. (2017). 『항공운송산업 규제정책과 시장성과에 관한 연구 : 규제정책의 효율성과 유효성 분석을 중심으로』. 한국항공대학교 대학원 박사학위 논문.
- 허중경·윤태범·김수신. (2016). 『행정통제와 윤리』. 서울: 한국방송통신대학교 출판문화원.

## Abstract

# The Antecedents and Consequences of Governmental Control over Quasi-governmental Organizations

Kwanpyo Bae

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Quasi-governmental organizations are controlled by the government. This study empirically answers three questions, focusing on public institutions in South Korea: What quasi-governmental organizations are relatively more controlled by the government? Do more governmental controls make their performance better? How do they need to respond to the governmental controls?

There are many studies on political control over bureaucrats. However, few studies have been done on the governmental control over quasi-governmental organizations. If control is divided into oversight and evaluation theoretically, researchers have focused only

on the evaluation of quasi-governmental organizations since the diffusion of New Public Management. It is not so old that studies on the oversight have appeared in academia, but most studies were just exploratory case studies. This study empirically verifies hypotheses on causal relationships of the governmental control over quasi-governmental organizations, focusing on oversight.

Based on previous theoretical studies, the author measures the level of control in three steps: standard setting, compliance checks, and corrective action requests. Specifically, the author measures how strict the standards with which the quasi-governmental organizations should comply are. The author also measures how frequently the government checks their compliance, and how many corrective actions the government request them to do. A hierarchical multiple regression analysis is conducted on the level of control with other variables from the Database of Korean Public Service Organizations of Graduate School of Public Administration in Seoul National University.

The results can be summarized as follows: First, in terms of answering the question of what quasi-governmental organizations are relatively more controlled, the findings indicate that conflicts of interest, information asymmetries, the public funding ratio, and public attention increase the level of control, as the principal-agent theory predicted. Specifically, when the interest of the government conflicts with one of the quasi-governmental organizations, the government imposes stricter standards and requests more corrective actions. In cases of information asymmetry, the government checks the organizations' compliance more frequently. A higher public funding ratio and more public attention also lead the government to request more corrective actions.

Second, to determine whether more governmental controls make the quasi-governmental organizations work better, this study divided organizational performance into effectiveness, efficiency, equity, and procedural values. The results suggest that more controls over quasi-governmental organizations improve equity but reduce efficiency. The impact on effectiveness and procedural values cannot be confirmed significantly. Specifically, more corrective action requests improve equity, but more frequent compliance checks reduce efficiency. This means that governmental control leads the quasi-governmental organizations to work better as public organizations.

Third, the author examined how the quasi-governmental organizations need to respond to the governmental controls. Organizations are known to strategically respond to environmental changes. The external management efforts of managers and boundary spanning activities of boundary organizations, as organizational strategic responses, are expected to buffer the environmental shock and exploit the environmental resources. This study statistically examines whether they can moderate the performance impact of governmental control. The results demonstrate that the positive impact on equity is not strengthened by them, but the negative impact on efficiency is mitigated by external management efforts and boundary spanning activities. The interesting thing is that the negative impact turns into a positive impact by external management efforts.

The antecedents and consequences of the governmental control over quasi-governmental organizations and moderating effects of their responses were analyzed by measuring the control in three steps. The present findings can be used as a reference for both the government

organization policymakers who are concerned with how to control the quasi-government organizations and the quasi-governmental organization managers who are concerned regarding how to respond to the control. In addition, the findings have several theoretical implications. For instance, the findings highlighted the possibility of developing a model that explains the antecedents of the quasi-governmental organization control by expanding and applying the principal-agent theory for quasi-governmental organizations.

**keywords : Quasi-governmental organization, control,  
oversight, evaluation, external management,  
boundary spanning**

***Student Number : 2011-31215***