



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](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공공기관장의 정치·사회적
네트워크가 기관 성과에 미치는 영향

2017년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

서 미 경

공공기관장의 정치·사회적
네트워크가 기관 성과에 미치는 영향

지도교수 김 상 현

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2017년 4월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
서 미 경

서미경의 석사 학위논문을 인준함
2017년 6월

위 원 장 김 동 욱 (인)

부위원장 엄 석 진 (인)

위 원 김 상 현 (인)

국문초록

우리나라 공공기관이 국민 경제에 미치는 역할과 위상을 고려할 때 공공기관의 중요성은 강조된다. 기관의 중심에는 기관장이 있으며 기관장의 특성에 따라 기관의 성과도 영향을 받는다. 본 연구는 자원의존이론 관점에서 공공기관장의 정치·사회적 네트워크가 기관 성과에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 선행연구들이 대부분 주인-대리인 이론 관점에서 공공기관장의 정치적 임용에 대해 부정적 측면을 살펴보았다면, 본 연구는 자원의존이론 관점에서 공공기관이 외부환경(조직)인 정부, 여당 등과 상호교류 및 소통을 통해 기관의 생존과 발전에 필요한 자원을 획득하는 정치적 과정에서 최고 의사결정권자인 기관장의 역할이 중요하다는 것에 착안하여 기관장 특성 중 정치·사회적 네트워크를 분석하였다.

특히, 기관장의 정치·사회적 네트워크 여부뿐만 아니라 그 강도를 측정하고 그 차이에 따라 기관성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이때 기관성과는 매년 기획재정부에서 실시하는 공공기관 경영실적평가 결과를 활용하였다. 조사 대상기간은 2007년 12월 공공기관 운영에 관한 법 시행 이후인 2008년부터 2015년까지 877개 공기업·준정부기관을 대상으로 하였다. 기관 통폐합 및 결측치를 제외한 표본수 652개를 대상으로 공공기관장의 정치·사회적 네트워크와 기관성과의 관계를 회귀분석하였다. 실증분석 결과 조사기간에 해당되는 공공기관장의 정치적 네트워크가 기관 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다.

또한, 정권 초기 대통령 또는 정부 여당이 강력한 정책 드라이브를 거는 시기에 기관장의 정치적 네트워크가 기관성과에 긍정적 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

한편, 기관장의 재임기간이 길수록, 기관의 임직원수가 많을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 적정 임기를 보장해줌으로써 전략 추진 등 경영의 지속성을 담보할 수 있으며, 조직 규모가 클수록 핵심 인재풀이 풍부하고 가용 인적자원이 많아 기관성과에 긍정적 영향을 줄 수 있음을 확인하였다.

본 연구를 통해 조직의 정점에 위치하며 가장 큰 영향력을 행사하는 기관장의 정치·사회적 네트워크가 기관 성과에 긍정적 요인 중 하나라는 것을 확인할 수 있으며 자원의존이론을 지지해준다.

그러나, 본 연구는 사회적 네트워크가 기관 성과에 미치는 영향에 대해서는 의미있는 결과를 도출하지 못한 한계를 가지고 있다. 그리고, 조사대상 기간을 공운법 시행 이후('08~'15년)로 한정하여 단기간 실증 분석 결과에 그치고 있어 조사대상 기간을 확대하여 분석할 필요가 있다. 또한, 공운법에 따라 공공기관으로 지정된 기타공공기관이 분석대상에 포함되어 있지 않은데, 조사대상을 확대하여 공공기관 전체에 적용 가능한 다양한 변수들 간의 연구가 필요할 것으로 보인다. 네트워크 밀도에 대한 좀 더 객관적이고 계량화된 면밀한 측정이 이루어지지 않은 점도 아쉬운 점이다.

향후 공공기관장을 포함한 임원에 대한 연구가 더 활발하게 이루어져야 할 필요가 있으며 정권별 또는 공공기관에 대한 과거 사례 연구 등도 병행되어야 할 것이다.

주요어 : 공공기관장, 정치적 네트워크, 사회적 네트워크, 자원의존이론, 경영평가

학 번 : 2016-24437

목 차

제 1 장 서 론	1
제 2 장 이론적 배경	6
제 1 절 공공기관의 정의 및 지배구조	6
제 2 절 공공기관의 유형 및 분류	7
1. 공공기관 분류 기준	7
2. 공공기관의 지배구조 및 관리체계	9
제 3 절 공공기관 임원 인사제도	11
1. 공공부문 인사	11
2. 공공기관 임원제도 변천	12
3. 공공기관장 임명	13
제 4 절 공공기관 경영평가제도	14
제 5 절 주인-대리인 이론	17
제 6 절 자원의존이론	19
제 7 절 기업활동에서 네트워크	20
제 3 장 선행연구 검토 및 가설	23
제 1 절 자원의존 관점에서 정치·사회적 네트워크	23
제 2 절 기관장의 정치적 네트워크와 성과	24
제 3 절 기관장의 사회적 네트워크와 성과	27
제 4 장 연구의 대상 및 방법	28
제 1 절 연구모형	28
제 2 절 표본 및 자료수집	29

제 3 절 변수 조작화	30
1. 설명변수	30
2. 종속변수	32
3. 통제변수	33
제 4 절 실증분석	37
1. 기술통계량	37
2. 실증분석 결과	41
제 5 장 결론	54
참고문헌	57
Abstract	64

표 목차

[표 2-1]	공공기관 유형 분류	8
[표 2-2]	경영실적 평가범주별 주요 평가내용	15
[표 2-3]	기관의 종합평가결과 등급	16
[표 4-1]	경영평가실적등급 환산점수	33
[표 4-2]	변수의 조작적 정의	36
[표 4-3]	기술통계량(전체, '08~'15년)	38
[표 4-4]	기술통계량(이명박 정권)	39
[표 4-5]	기술통계량(박근혜 정권)	41
[표 4-6]	정치·사회적 네트워크 실증분석	42
[표 4-7]	정치적 네트워크 실증분석	43
[표 4-8]	사회적 네트워크 실증분석	44
[표 4-9]	이명박 정권 정치·사회적 네트워크 실증분석	46
[표 4-10]	이명박 정권 정치적 네트워크 실증분석	47
[표 4-11]	이명박 정권 사회적 네트워크 실증분석	48
[표 4-12]	박근혜 정권 정치·사회적 네트워크 실증분석	49
[표 4-13]	박근혜 정권 정치적 네트워크 실증분석	50
[표 4-14]	박근혜 정권 사회적 네트워크 실증분석	51
[표 4-15]	정권 초기 정치·사회적 네트워크 실증분석	52
[표 4-16]	집권 2~5년차 정치·사회적 네트워크 실증분석	53

그림 목차

[그림 4-1]	연구모형	29
----------	------------	----

제 1 장 서 론

우리나라 공공기관은 민간기업과 함께 우리 경제를 견인하며 국민생활에 필요한 재화와 서비스를 공급하는 중요한 역할을 수행해왔다. 2016년 말 기준으로 공공기관 종사자는 28만여 명이며, 공공기관의 총매출액은 158조원으로 국가예산의 40.9%에 달한다는 점에서 국가 경제에서 차지하는 비중이 결코 적지 않다. 물론 공공기관의 부채규모도 523조원에 달하고 있어서 2013년 말부터 정부는 공공기관 정상화 대책을 통해 부채관리에 힘쓰고 있다.

이러한 공공기관의 위상과 역할의 중요성에도 불구하고 특유의 소유구조 및 행태적 특성으로 인해 비효율이 발생하고, 도덕적 해이, 과다한 부채, 방만경영 등으로 비판받아 왔으며 그 비판의 중심에 공공기관 인사가 있다. 특히 공공기관 기관장은 내부 지배구조의 정점에 위치한 조직내 가장 영향력 있는 사람으로 조직의 전략 수립과 성과에 주요한 영향을 미친다.

공공기관의 운영과 행태가 국가경제와 국민생활에 미치는 파급효과를 고려할 때 조직성과의 중심에 위치한 기관장의 인사는 무엇보다 중요하다. 공공기관의 지배구조, 혁신, 경영성과 등과 관련된 대부분의 선행연구에서도 최고경영자의 역할에 주목하고 있다(윤성식, 2003; 정지수 외, 2014; 최부경 외, 2016; 유승원 2014;2015; 민병익 외, 2016, 김현, 2015). 공기업, 준정부기관을 포함하는 공공기관 기관장 임면과 관련된 의사결정에 가장 큰 영향력 발휘하는 주체는 대통령(청와대)이다. 대통령의 인사권 행사와 정치적 임명에 대한 대통령은 개인적 친분이 있거나 정치적 보상을 기대하는 측근에게 선물(gift) 차원에서 또는 자신의 정치적 철학과 정책비전을 지지하고 동질적인 사람 이른바 코드가 맞는 인물을 공공기관 기관장으로 임명한다(박상희 외, 2009).

대통령이 속한 제도적 환경을 감안할 때 정치화, 집권화를 추구할 수 밖에 없다는 의견이 제기되면서(박상희 외, 2009) 대통령의 공공기관장 정치적 임명이 주목받는다. 정권 교체기에 특히 공공기관장 인사가 대규모로 이루어지는 데, 그때마다 여야권은 정무직 공무원을 비롯한 공공기관장 임명을 두고 정치적으로 격렬한 논쟁을 벌이고 언론은 그러한 인사 행태를 비판한다. 이른바 선포아(선거+마피아), 관포아(관료+마피아) 등 낙하산 인사를 비꼬는 신조어까지 등장하면서 대통령과 정치적으로 연결된 기관장 임명을 낙하산 인사로 동일시하면서 부정적 시각으로 바라보는 것이 현실이다. 우리나라에서 정치적인 것은 곧 비합리적인 것이고 정치적 임용은 과거 권위주의 정권의 인사행태에서 나타난 자기 사람 챙기기, 권력 유착 관계 등 부정적 측면으로만 부각되어 왔기 때문에 이처럼, 낙하산 인사와 정치적 임용이 동일한 의미로 사용되고 있다. 우리나라의 경우 낙하산 인사를 공기업의 비효율적 행태 중 하나로 비판하는 사회적 분위기가 강했다. 따라서, 초기 선행연구는 정치적 임명을 낙하산 인사와 동일시하고 둘 관계의 부정적 영향을 분석하였다(이명석, 1997; 윤성식 2003; 최부경 외 2016). 본 연구에서는 낙하산 인사라는 단어를 의도적으로 사용하지 않는다. 이것 자체가 부정적인 가치판단을 포함하고 있으며 주관적인 개념 정의로 혼동을 줄 수 있기 때문이다. 한편, 낙하산 인사와 대비되는 정치적 임명은 임명과정에서 실적 이외의 요소 특히 정치적 지근거리와 임명권자의 재량이 개입되는 것을 의미한다(박상희 외, 2009).

공공기관 기관장 인사 관련 기존 연구를 살펴보면, 기관장의 외형상 직업(대표경력)이나 외부영입·내부영입이라는 기준으로 분석하고(이명석, 1997;2001; 김연진, 2002; 박영희 외, 2005; 윤성식, 2003; 김미라, 2005; 김현, 2007; 유승원, 2009; 안성규 외, 2013; 정지수 외 2014; 최부경 외, 2016) 민간 외부전문가 또는 내부임용 출신인 경우는 실적에 의한 인사로 간주하여 정치적 임용으로 보지 않았다. 이러한 경우 외부전문가 또는 내부임용 출신이 실제로 정치적 연결이 있음에도 불구하고 정치적 임

용으로 보지 않는 오류를 범할 수 있다. 최근 다수의 민간인 외부 전문가 또는 해당 공공기관 출신이 공공기관장으로 임명되고 있는데 기존의 연구방식은 실제로 대통령, 여당, 청와대 등과 연결되어 있음에도 불구하고 모두 비정치적 임용으로 분류되고 관료는 모두 정치적 임용으로 분류되는 오류가 발생할 수 있다(유승원, 2009). 따라서 본 연구에서는 공공기관장의 정치적 연결을 분석하는 데 있어 직업이나 출신을 기준으로 하지 않고, 유승원(2014)의 정의를 사용하여 기관장 개인별로 대통령, 여당, 청와대 등 정치적 연결 여부와 정치적 연결 강도를 측정한다.

또한, 본 연구는 선행연구에서 한발 나아가 정치적 연결 뿐만 아니라 사회적 연결을 함께 고려하는데 이를 통해 기관장의 네트워크 여부 및 강도를 좀 더 면밀히 측정할 수 있다. 사회적 연결은 개인이 공식적, 비공식적 사회적 유대관계로 지연·학연·직장연인 사회적 네트워크(안영규, 2012) 또는 교육에 근거한 연결망 능력(학연)(Collins, 1971; 백윤정 외(2002), 재인용), 사회적 연결망 능력(대학·연구소·금융계·군기관 등 직장연)(백윤정 외, 2002) 등으로 볼 수 있다.

한편, 정치적 임용에 대한 부정적 인식과 사회적 논란으로 인해 그간 선행연구들은 주인-대리인이론 관점에서 연구가 많았다. 공공기관은 민간기업과 달리 주인-대리인의 관계가 국민-정부-공공기관이라는 복대리 관계에 있다. 국민은 공공기관에 대한 감독권을 정부에 위임하였는데 정부가 공공기관과 결탁하여 국민의 이익이 아닌 정부와 공공기관간 즉, 대리인들 사이의 이익 결탁으로 국민이 피해를 입을 수 있다. 즉 국민으로부터 공공기관의 감독을 위임받은 정부가 효과적인 통제 시스템 부재, 의지 부족, 자신의 이익추구로 인해 국민의 이익을 대변하지 못하고, 국민의 세금으로 운용되는 공공기관은 자신의 목적이나 지대(rent) 추구로 방만경영, 도덕적 해이, 부채 급증 등의 대리인 문제가 발생한다는 것이다(유승원, 2013; 최부경 외, 2016). 이러한 대리인 문제는 기관장 인사 특성에 기인한다. 즉, 기관장을 임용할 때 개인의 능력이나 성과보다는 정치적 연결을 더 고려하며 이에 따라 공공기관의 효율성이 떨어지고 책

임경영이 실현되기 어렵다는 것이다. 이와 같은 대리인 문제로 CEO의 정치적 네트워크가 경영성과에 부정적인 영향을 준다는 사례를 분석한 연구결과도 있다. 정치적으로 연결된 공공기관장은 능력과 전문성 보다는 정치권에 충성심이 높은 경우가 많아 역선택의 위험이 있다. 또한, 능력과 전문성을 갖추고 있다하더라도 정치권을 무시한 채 자신의 소신과 역량을 펼치기가 쉽지 않다(강원택, 2001). 또한 공공기관장은 정보의 비대칭으로 인해 주인(정부와 국민)의 이익보다는 자신이 가진 재량과 능력으로 자신의 이익을 추구하는 도덕적 해이의 문제가 발생한다. 이러한 역선택과 도덕적 해이의 위험 속에 정치적으로 연결된 기관장은 기관의 성과를 조기에 도출하기 위해서 내부적으로 충분한 검토와 논의를 거치지 않은 채 성급하게 기존 전략을 수정하거나 임직원 인사를 시행하여 조직 내 혼란을 유발하고 이로 인해 기관 성과 역시 저하될 수 있다(Gabarro, 1987; Kotter, 1982; 유승원 2014).

그러나, 본 연구의 자원의존이론 관점에 따르면 조직이 생존하고 스스로 유지하기 위해서는 자원을 획득하고 유지할 수 있는 능력을 길러야 한다. 여기서 말하는 자원이란 광범위한 개념으로 단순히 유형적·물질적 요소뿐만 아니라 정보나 인맥, 전문성, 정치적 지원, 정책결정과정에서의 접근성 등과 같은 무형적 요소까지 포함한다. 어떤 조직도 정보와 자원을 일방적으로 독점 소유한다고 볼 수 없기 때문에(김병섭 외, 2008), 조직은 외부의 여타 조직과 거래관계를 형성한다. 조직의 생존과 유지에 있어 환경의 영향을 인정함과 동시에 이러한 환경이 조직의 생존과 성장에 도움이 될 수 있도록 유리한 방향으로 환경을 만들어가야 한다고 본다(Pfeffer & Salancik, 1978). 이러한 거래관계는 조직이 대외환경에 의존하는 원인이 되며, 이때 조직은 다른 조직에 대한 의존은 최소화하고 다른 조직의 자기 조직 의존성은 극대화함으로써 권력관계를 형성한다(김다경 외, 2016).

공공기관도 역시 대통령 또는 주무부처와 자원교환을 매개로 하는 권력관계에 있으며, 정부로부터 새로운 수요를 창출하거나 정부의 정책을

조직에 유리한 쪽으로 만들어가는 정치적 과정을 중요시한다. 공공기관장 인사도 이러한 정치적 과정의 하나로 간주하여, 공공기관장 인사가 인사권을 가지고 있는 대통령이나 주무부처 장관 등에 의해 정치적으로 결정된다고 해서 공공기관이 단순히 받아들이기만 하지 않는다. 공공기관이 내부자원과 역량을 많이 보유한 경우 조직 내부의 압력이나 사기 진작 차원에서 내부 출신의 기관장을 선호한다. 반대로 내부자원이 부족하고 주무부처에 의존하는 기관의 경우 정치적으로 힘이 센 사람을 기관장으로 선호할 것이다(박상희 외, 2009).

다수의 선행연구에서 기관장이 정치적으로 연결되어 있는 경우 정관계 유력인사와의 인맥 형성, 경영에 도움이 되는 고급정보에 대한 높은 접근성, 긍정적인 사회적 평판으로(Qin, 2011; 유승원(2014), 재인용) 정부로부터 더 많은 자원(보조금 등 재정적 지원)을 획득하고(Baron, 1995; 민희철, 2008; Wang Haizhen 외 2009; 김다경 외 2013), 기업성과도 높게 나타나며(Niessen, A. 외, 2010), 보조금의 안정적인 확보 및 주식시장에도 긍정적인 영향을 준다는 결과를 확인할 수 있다(Chong A. 외, 2007). 이러한 결과들로 볼 때 공공기관장의 정치적 연결이 자원 획득에 유리한 역할을 한다고 볼 수 있으며, 정치적 연결이 강한 공공기관장이 임명될수록 기업성과에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 여기서 정치적 연결 이전에 지연·학연·직장연과 같은 우리 사회의 관계중시 전통에서 기인하는 일차적인 관계망인 사회적 연결 여부도 함께 고려하고자 한다. 이는 지연·학연·직장연과 같은 사회적 연결이 있고 그 밀도가 강할수록 이차적 관계인 정치적 연결도 더욱 공고하게 만들어줄 것이라 기대되기 때문이다(최창현, 2006).

따라서, 본 연구는 자원의존이론의 관점에서 공기업과 준정부기관 전체를 대상으로 기관장이 정치적·사회적으로 연결되어 있는 경우 기관의 성과에 어떤 영향을 주는 지 살펴볼 것이다. 여기서 단순히 정치적·사회적 연결의 유무뿐만 아니라 그 강도를 측정한다. 또한 기존의 선행연구와 차별화하여 정치적 연결 뿐만 아니라 사회적 연결(social ties)인 지

연·학연·직장연의 유무와 그 강도를 측정하여 임명된 기관장이 보유한 정치적·사회적 네트워크 크기를 분석하고 이것이 기업성과에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석코자 한다.

2008년부터 2015년까지 데이터를 확보하여 정치적·사회적으로 연결된 인사가 기관 성과에 미치는 영향과 함께 이명박·박근혜 정권별 기관장의 정치적·사회적 네트워크가 기관 성과에 미치는 영향도 함께 비교 분석코자 한다. 또한 본 연구는 경영성과에 영향을 미치는 10종의 통제변수를 활용하여 실증분석의 신뢰도를 제고하고자 하였고, 기관경영성과는 기획재정부의 기관 경영평가점수(총점)를 대상으로 하였다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 공공기관의 정의 및 지배구조

공공기관은 일반적으로 다양한 정치적·경제적 공적 목표를 달성하기 위해 국민 세금을 소비하여 공적인 재화와 서비스를 공급하는 정부의 정책 수단 도구로서 공적 지배 또는 통제와 지원을 받는 공공성·책임성 등이 강조되는 공적영역에 위치한다. 여기서 공적 지배 또는 공적 통제는 정부가 공공기관에 가지는 소유권을 기반으로 공공기관의 인사·재무·조직 등 주요 의사결정에 있어 정부가 주요한 역할을 한다는 것을 의미한다(조민우, 2007). 그러나 한편으로는 정부부처 조직과는 별개로, 시장성, 효율성 등이 강조되는 사적인 영역과 무관하지 않은 공기업, 정부산하기관 또는 민간조직이다(Flindler & Smith, 1999; 김준기 2001; 박상희 2009; 최진현 외, 2012; 원희연 2012). 본 연구에서는 학문적 정의 및 유

형이 아닌 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 “공운법”이라 한다)」에서 규정한 법적 요건에 따라 정의된 공공기관으로 한정한다. 법에 따르면 “공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 공운법 제4조 제1항 각호의 요건에 해당하는 기획재정부 장관이 지정한 기관”을 의미한다. 기업의 지배구조란 소유와 경영이 분리된 기업에서 누가 기업을 경영하고, 기업활동에서 발생하는 수익과 이로 인해 발생하는 위험을 누가 언제 어떻게 배분할 것인가를 규정하는 법적·제도적·문화적 메커니즘으로 보았다(Blair, 1995). 또한 기업의 투자자들이 투자 수익 보장을 위하여 경영진들의 기업 자원배분에 대한 의사 결정을 감시, 감독하고 통제하는 방법이라고 정의한다(Shleifer 외, 1998; 신영길, 2012).

제 2 절 공공기관의 유형 및 분류

1. 공공기관 분류 기준

공운법에 따르면 공공기관은 [표 2-1]의 내용과 같이 공기업, 준정부기관 및 기타공공기관으로 구분한다. 공기업은 정원이 50인 이상이고 자체수입액이 총수입액의 50%이상인 기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관을 말한다. 공기업은 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 나뉜다. 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85%이상인 공기업을 말한다. 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업을 말한다. 준정부기관은 정원이 50인 이상이면서, 공기업을 제외한 공공기관 중 기획재정부 장관이 지정한 기관으로 기금관리형과 위탁집행형으로 구분한다. 기금관리형은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이다. 위탁집행형은 준정부기관 중 기금관리형이 아닌 준정부기관이 이에 속한다. 기타공공기관은 공

공기관 중 공기업, 준정부기관을 제외한 나머지 공공기관을 말한다.

민간기업과 공공기관을 나누는 가장 중요한 기준으로 사실상의 정부 지배력이다. 공공기관은 정부가 최대 지분을 보유하고 주주권 등의 행사를 통해 기관에 대한 지배권을 행사할 수 있다. 정관이나 설립법 등의 규정에 따라 기관장 및 이사회 구성원의 과반수 임명에 관여하는 경우와 기관의 예산이나 사업계획 등을 승인하는 경우에 그 지배력이 인정된다. 2007년 공공기관 지정 당시 조사 대상 공공기관은 모두 584개 기관이었으며, 이 중 298개 기관이 지정되었다. 2016년도 공공기관으로 지정된 기관은 모두 323개이며, 이 중 공기업은 30개, 준정부기관은 90개, 기타공공기관은 203개이다.

[표 2-1] 공공기관 유형 분류(공공기관 운영에 관한 법 제5조)

구 분	내 용	
공기업	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관	
	시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업
	준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관	
	기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
	위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관	

2. 공공기관의 지배구조 및 관리체계

2005년 4월 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 바탕으로 공운법은 유형별 차별화된 지배구조를 설계하였다. 기업의 지배구조는 소유와 경영 분리로 인해 발생하는 대리인 비용과 거래비용을 절감하기 위한 구조를 말한다. 1999년 OECD 기업 지배구조의 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)에 따르면 지배구조란 기업의 경영과 통제에 관한 시스템으로 기업경영에 있어 주주와 경영진, 기타 이해집단 간 이해관계를 조정하고 규율하는 제도적 장치와 운영 메커니즘이라고 정의하고 있다. 기업의 지배구조는 소유와 경영을 분리하여 효율성을 강조하는 동시에 기업을 둘러싼 다양한 이해관계자와 관계 형성 속에 경영진의 의사결정이 합리적이고 효율적으로 이루어졌는지 감시하고 통제하는 민주성을 강조한다(신영길, 2012).

민간기업의 지배구조는 내부지배구조와 외부지배구조로 나뉜다. 내부 지배구조는 기관 내부에 존재하는 이사회, 경영진, 주총 등의 경영진과 감사 상호간의 견제와 균형을 통해 기관의 경영을 감독, 통제, 견제하는 제도적 장치이다(신영길, 2012). 이에 비해, 외부지배구조는 기업 외부에 존재하는 투자자, 주식시장 등의 시장 통제기구를 말한다.

공공기관의 지배구조는 민간기업의 지배구조와는 차별화되는 몇 가지 특성을 도출할 수 있다. 첫 번째, 정부 역할의 중요성이다. 공공기관은 다층적 주인-대리인 관계 속에 민간기업의 경우처럼 이윤이라는 명확한 목적함수가 없으며 공공기관 기관장은 기업이윤에 대한 잔여청구권이 없다. 즉, 기관장은 공공의 이익을 극대화할 동기부여가 되지 않는다. 이는 전형적인 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)인데, 공공기관의 주인은 국민이고, 국민은 다시 공공기관에 대한 포괄적 관리를 정부에 위임하고, 정부는 다시 공공기관 경영자를 대리인으로 하는 시민-정부-관료-공공기관 기관장의 다층적 복대리인 구조 속에 서로 다른 정보와 이익, 효용을 가지고 있다는 점에서 문제가 발생한다. 그 밖에도 경영성

과를 관리감독하기 어려운 점, 파산가능성의 부재 등은 공공기관 기관장의 책임성을 약화하는 결과를 가져온다. 따라서 정부의 공공기관 관리의 측면이 중요한 요소로 작용한다고 할 수 있다(신영길, 2012).

두 번째, 공기업을 소유와 경영의 관점에서 볼 때 소유권이 정부에 위임되어 있으므로 공공기관에 대한 정부 관리 측면이 강조된다. 실제로 공운법 제3조에 따르면 정부는 공공기관의 책임경영을 위한 자율적 운영을 보장해야 한다고 명시되어 있지만 기관 경영의 많은 부분을 통제·감독하고 있다. 공공기관은 공공성이 인정되는 정부서비스 공급자이면서 시장기능을 활용하여 수익성을 추구하는 민간기업으로서 공적영역과 사적영역이 혼재되어 있는 중간조직이다. 이로 인해 공공기관은 설립 근거법이 존재하여 영속적인 성격을 가지며 제공하는 서비스도 독점적인 경우가 많은 것이 특징이다. 다시 말해 그 목적은 공공성에 있으나 법적 실체는 민간기업과 유사하다. 따라서 정부는 공공기관에 대한 통제와 자율성 보장, 공공성과 수익성의 조화에 관심을 가지며 이는 민간 기업에서 찾아볼 수 없는 특징이다.

세 번째, 경쟁압력의 현실 속에 놓여있는 민간기업과 달리 공공기관은 경쟁 스트레스가 적거나 아예 없는 경우가 적지 않다. 민간기업은 어느 기업이라도 자유롭게 시장에 참여하고 경쟁을 하며, 경쟁에서 지는 경우 그 즉시 시장에서 퇴출된다. 또한 투자자, 채권단 등 외부기관의 감시와 견제를 통해 보다 효율적인 수익창출 활동을 지향하며 내부적으로 주주총회, 이사회, CEO, 감사 간에 견제와 균형의 관계가 성립한다(조택, 2007). 공공기관은 정부로부터 독점적 지위를 부여받고 있어서 시장기능을 통한 통제가 쉽지 않다. 이러한 이유로 공공기관의 운영 효율성을 제고하기 위해 정부는 경영자의 임면에 직접 관여하며 경영실적 평가 등과 같은 특수한 지배구조의 설계에 막대한 물적·인적 자원을 투자하고 있다. 이러한 공공기관의 맥락적 특수성으로 인해 경영평가, 외부감사, 경영공시 등을 통해 시장 경쟁메커니즘을 대신한다.

기관의 경영환경에 대한 정확한 진단과 평가가 선행되어야 공공기관의

효율성 제고를 위한 대안 제시가 가능하다. 민간기업과 달리 공공기관의 경우 재무제표에 나타난 각종 정보뿐만 아니라 시장형 공기업의 주식시장의 평가도 조직운영의 효율성을 보여주는 정확한 정보라고 단정지을 수 없다. 공공기관의 주요 정보를 외부에 투명하게 공개하기 위한 공시 정보와 내·외부의 견제와 감독을 수행하는 다양한 지배구조 마련이 필요하다. 공공기관의 지배구조는 공공기관의 경영 효율성에 대한 중요한 견제장치이며 그 역할과 중요성이 민간기업보다 더 크다(곽재기, 2002).

제 3 절 공공기관 임원 인사제도

1. 공공부문 인사

공공부문 인사는 유능한 인재를 채용함으로써 전문성과 자율성을 확보하려는 실적제(merit system)와 정치적 임명을 통해 민주성과 책임성을 확보하려는 엽관제(spoils system)로 나눌 수 있다. 공공기관 임원 인사에 있어 자율과 통제의 균형을 맞추는 것은 중요하며 어느 쪽에 초점을 맞추느냐에 따라 인사제도의 방향이 달라질 수 있다. 공공기관장 임명은 임명권자가 자신의 정치적 영향력을 행사하는 것으로 그 자체가 정치적 행위이다(박상희 2009). 공공기관은 준정부조직으로서 민간조직과 달리 정부 정책 기조와 같은 방향으로 움직인다. 따라서 공공기관은 정치적 영향으로부터 완전히 벗어날 수 없으며 정치적 여건 및 그 변동에 따라 더 많은 영향을 받게 된다(Lewis, 2002a; Flinders and Smith, 1999; Maranto, 2005, 박상희(2009), 재인용). 현재 우리나라 공공기관장의 임기는 공운법에 3년으로 규정하고 있는 데, 이러한 임기제를 도입한 이유는 정치적 임명에 의한 외부영향으로부터 기관의 독립성과 책임성을 확보하기 위한 노력으로 볼 수 있다.

2. 공공기관 임원제도 변천

공공기관 임원 인사제도는 지배구조와 연관되어 있으며 공공기관 관리 제도에 따라 변화되었다. 먼저, 1962년 정부투자기관예산회계법이 도입되면서 중앙정부의 공공기관 통제가 이루어졌다. 상임이사로만 구성된 이사회는 집행과 의결기관이 분리되지 않았고, 주무부처 장관이 정부투자기관의 중요한 의사결정을 주도하였으며 이사회는 형식적인 역할에 그쳤다. 당시 정부투자기관 사장은 추천위원회 제도 없이 주무장관 제청으로 대통령이 임명하였다.

다음으로 1984년 정부투자기관관리기본법이 제정되면서 이사회의 집행기관과 의결기관이 최초로 분리되었다. 또한, 정부 출신 당연직 이사와 외부전문가 출신 비상임이사로 구성된 의결기관으로서 이사회 기능이 강화되었다. 그러나, 이 때에도 사장 임명은 추천위원회 제도 없이 주무장관 제청으로 대통령이 임명하였다.

정부 출신의 당연직 이사가 이사회에 과도한 개입으로 논란이 끊이지 않자 정부는 1999년 정부투자기관관리기본법을 전면 개정, 정부 출신 당연직 이사제를 폐지하였다. 그리고, 이사회 제도를 상임과 비상임 이사로 분리하였으며 정부투자기관 운영위원회를 설치하였다. 공공기관 임원 인사에 있어 추천위원회 제도를 최초 도입하여, 기관장은 추천위원회의 추천, 주무장관의 제청을 거쳐 대통령이 임명하였다.

2004년 말 OECD 가이드라인에 따르면 정부의 공공기관 임원 인사권 행사와 관련하여 정부 출신 관료가 이사로 임명되거나, 주무부처 또는 타 정부부처 공무원들이 공공기관 이사회에 임명되는 것을 금지하고 있다. 임원 추천위원회 구성을 통해 체계적인 임명절차 마련을 통해 적임자를 찾을 것을 권고하고 있다. 또한, 공기업 이사회에 CEO를 임명하는 권한을 부여하고, 전문성이 강화된 적정 인원의 사외이사(비상임이사)를 임명할 것을 권고하고 있다. 그리고, 이사회 의장과 CEO를 분리하여 단일 이사회 구조를 운영하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다(국회예산

정책처, 2007).

2007년 4월 제정된 공운법에 따르면 공공기관 유형을 종전 정부투자기관, 정부산하기관에서 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 새로이 재분류하고 시장형 공기업의 경우 기관장과 이사회 의장을 분리하여 선임 상임이사가 이사회 의장의 임무를 수행토록 하였다. 그리고 사장감시위원회를 설치하여 감시기능을 강화하였다. 기관장 추천위원회 제도는 기관장이 임명하는 상임이사를 제외하고, 감사, 비상임이사에 까지 확대 적용하였다. 추천위원회 구성은 해당 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성하며 위원장은 임원추천위원회 위원인 공기업·준정부기관의 비상임이사 중에서 임원추천위원회 위원의 호선으로 선출한다(명정만, 2011; 김준기, 2010).

3. 공공기관장 임명

공운법 제25조에 따라 공공기관장은 다음의 절차에 따라 임명한다. 먼저 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성된 임원추천위원회가 공기업·준정부기관의 업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고, 최고 경영자로서 능력과 자질을 갖춘 사람을 기관장 후보자로 추천한다. 다음으로 기획재정부 장관 소속하에 설치된 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업¹⁾의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상²⁾이거나 업무내용의

1) 공공기관운영에관한법률시행령 제21조(임원의 임면) 법 제25조제1항 단서 및 제4항 단서에서 "대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업"이란 제2조에 따른 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업을 말한다.

특수성을 감안하여 대통령령이 정하는 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 공공기관장의 임기는 3년으로 하며 공기업·준정부기관의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다. 임원의 임명권자는 경영실적평가 결과를 고려하여 기관장의 연임을 결정한다.

제 4 절 공공기관 경영평가제도

공공기관 경영평가제도는 1980년대 초 경영효율화 등 정부의 공공기관 개혁 추진과 맞물려 1983년 제정된 정부투자기관관리기본법을 근간으로 현재의 모습으로 발전하였다. 정부투자기관 평가(기관평가)를 시작으로 2000년에는 사장 경영계약 이행실적평가제도(기관장평가)가, 2004년에는 정부산하기관 경영평가제도가 새로이 시행되었다. 대내적으로 공공기관은 민간기업과는 다르게 경쟁압력이 약해 그간 주인 없는 공기업, 방만 경영 등 경영의 비효율 행태와 도덕적 해이 등에 대한 비판이 끊이지 않았다. 또한 2004년말 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 따르면 개별 부처 단위로 정부가 공공기관에 대한 임원 임면, 경영목표 설정 및 경영평가 등 권한을 행사하기 보다는 관리주체를 일원화하여 집중 통합 관리하는 것이 바람직하다고 권고하였다(이원희 외, 2015).

이러한 국내외 여건을 감안하여 참여정부는 2005년 공공기관 혁신방안을 마련하고 2007년 4월 공운법을 제정하여 공기업의 체계적인 내부지배구조를 설계하고 경영평가 등 감시 통제시스템을 마련하도록 하였다. 공운법 제정으로 정부투자기관과 정부산하기관으로 분산되었던 경영평가제도가 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되어 2008년부터 평가기준과

2) 법 제26조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 준정부기관"이란 독립기념관, 근로복지공단, 한국소비자원, 한국주택금융공사, 한국연구재단, 한국장학재단, 한국국제협력단 7개 기관을 말한다.

방법이 일원화되었다(안숙찬, 2014).

공운법 제48조 및 같은 법 시행령 제27조에 따라 기획재정부 장관은 공정하고 객관적인 경영실적 평가를 위해 매 회계연도 개시 전까지 평가 기준과 방법을 정한 평가편람을 작성한다. 공기업과 준정부기관은 매년 3월20일까지 전년도 경영실적 보고서를 작성하여 기획재정부 장관과 주무부처 장에게 제출한다. 기획재정부 장관은 경영실적 평가의 효율성과 객관성을 제고하기 위하여 대학교수, 공인회계사 등으로 구성된 평가단에 경영실적 평가를 위탁할 수 있다. 기획재정부장관과 경영평가단장은 공기업과 준정부기관이 제출한 실적보고서와 관련 자료를 기초로 하여 경영실적을 매년 6월 20일까지 평가를 완료하며 공공기관운영위원회의 심의 및 의결을 거쳐 그 결과를 국회 및 대통령에게 보고한다. 공기업·준정부기관의 경영실적은 공공기관 유형에 따라 평가유형을 구분하여 평가한다. 공공기관 평가지표는 평가대상 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 경영관리와 주요사업 2가지 범주로 구성된다. 각 범주별 주요 평가내용은 [표 2-2]의 내용과 같다.

[표 2-2] 경영실적 평가범주별 주요 평가내용

평가범주	주요 평가내용
경영관리	경영전략 및 사회공헌, 업무효율, 조직·인적자원 및 성과관리, 재무예산관리 및 성과, 보수 및 복리후생 관리
주요사업	공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가

<자료> 기획재정부, 2016년도 공공기관 경영평가편람

각 범주별 공기업과 준정부기관의 평가지표 및 가중치 기준을 달리 정하며 기관별 특성에 적합한 맞춤형평가를 실시하기 위하여 각 범주 내 지

표별 가중치를 설정할 수 있다. 각 지표별 평가점수는 지표별 평점에 지표별 가중치를 곱하여 산출하고 비계량지표와 평가지표를 합산하여 기관의 종합평가결과와 범주별 평가결과를 산출한다. 각 지표별 평가점수는 지표별 평점에 지표별 가중치를 곱하여 산출하고, 비계량지표와 계량지표 평가점수를 합산하여 기관의 종합평가결과와 범주별 평가결과를 산출한다. 기관의 종합평가결과는 [표 2-3]의 내용과 같이 S~E, 6등급으로 구분하며, 등급 구간은 기관경영실적 평균점수 및 표준편차 등을 활용하여 평가결과 확정시에 공공기관운영위원회의 심의·의결로 결정한다(기획재정부 공공기관편람, 2016).

[표 2-3] 기관의 종합평가결과 등급

등급	수준정의
탁월 (S)	모든 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 매우 높은 성과를 달성하고 있는 수준
우수 (A)	대부분의 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 높은 성과를 달성하고 있는 수준
양호 (B)	대부분의 경영영역에서 양호한 경영시스템을 갖추고 있고 양호한 성과를 달성하고 있는 수준
보통 (C)	대부분의 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있고 일반적인 경영활동이 이루어지고 있는 수준
미흡 (D)	일부 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있지만 성과는 다소 부족한 수준
아주 미흡 (E)	대부분의 경영영역에서 경영시스템이 체계적이지 못하고 경영활동이 효과적으로 이루어지지 않으며 개선 지향적 체계로의 변화 시도가 필요한 수준

<자료> 기획재정부, 2016년도 공공기관 경영평가편람

제 5 절 주인-대리인 이론(Principal-Agent Theory)

어느 조직도 한 사람이 모든 것을 처리할 수 없으며 공적 또는 사적인 대리인 관계를 형성하여 조직을 운영한다. 대리인 문제는 조직 내 소유와 통제 구조가 불일치함에 따라 나타나며 다음의 4가지 가정을 기본으로 한다. 첫째, 본인과 대리인은 스스로의 이익을 추구한다. 둘째, 양자는 이해관계가 상충하며, 셋째, 주인과 대리인은 불확실한 환경에서 상호계약을 체결한다는 것이며, 넷째, 주인은 대리인보다 불완전한 정보를 가지고 대리인의 행위를 일일이 관찰할 수 없다는 것이다. 주인은 어떻게 하면 대리인을 효율적으로 통제하고 대리인이 자신의 이익을 위해 행동하는 유인동기를 유발할 수 있도록 보상할 것인가가 중요하다.

이러한 대리인 문제는 공공기관에도 적용할 수 있다. 공공기관의 지배구조는 소유와 통제 구조가 불일치하고 명료하게 정리되어 있지 않다. 공공기관은 실소유주는 국민, 조직의 감독권한은 국민에게 위임받은 정부에 있으며, 기관의 실제 정보는 정부로부터 위임받은 공공기관의 경영자가 소유하고 있다. 국민과 정부 사이에 정보의 비대칭성이 존재하고 정부도 공공기관만 아는 사적인 정보에 대해 알지 못한다. 이와 같은 정보의 비대칭성으로 인해 역선택의 문제와 정부와 공공기관의 도덕적 해이가 각각 발생한다. 공공기관의 대리인 관계는 민간기업의 그것과는 차이가 있다. 먼저, 민간기업은 이윤극대화라는 명확한 목적함수를 가지고 있지만 공공기관은 사회 후생 증대, 이해 상충적인 공공성과 수익성을 동시에 추구하고 있어 그 목표가 명확하지 않다. 이윤극대화라는 명확한 목적함수가 없기 때문에 공공기관은 손실이 난 원인을 공익성 추구로 돌리거나 손실 보전을 정부에 요구하기도 한다. 한편, 공공기관은 시장 메커니즘이 작동하지 않기 때문에 경영성도가 나쁜 경우라도 시장에서 퇴출되지 않는다. 또한, 다양한 이해관계자가 존재하고 그에 따른 이해관계 불일치가 있지만 이러한 불일치를 해결하기 위한 유인동기 설계가 어려

워져 민간기업보다 대리인 문제가 심각하다.

공공기관의 실제 소유자인 국민은 무임승차자가 대부분이며, 공공기관의 감시·감독·통제 권한은 국민으로부터 권한을 위임받은 정부가 대부분 가지고 있다. 국민은 정부가 대리인으로서 역할을 제대로 하는 지 파악하기 어려우며 정부는 공공기관의 성과 측정과 평가가 명확하지 않은 점을 이용하여 주인의 이익이 아닌 자신의 이익을 추구할 수 있다. 즉, 국민은 공공기관에 대한 감독권을 정부에 위임하였는데 정부가 공공기관과 결탁하여 국민의 이익이 아닌 정부와 공공기관간 즉, 대리인들 사이의 이익 결탁으로 국민이 피해를 입을 수 있다. 다시 말해, 국민으로부터 공공기관의 감독을 위임받은 정부가 효과적인 통제 시스템 부재, 의지 부족, 자신의 이익추구로 인해 국민의 이익을 대변하지 못하고, 국민의 세금으로 운용되는 공공기관은 자신의 목적이나 지대(rent) 추구로 방만경영, 도덕적 해이, 부채 급증 등의 대리인 문제가 발생한다는 것이다(유승원, 2013; 최부경 외, 2016).

이러한 대리인 문제는 기관장 인사 특성에 기인한다. 즉, 기관장을 임용할 때 개인의 능력이나 성과보다는 정치적 연결을 더 고려하며 이에 따라 공공기관의 효율성이 떨어지고 책임경영이 실현되기 어렵다. 이와 같은 대리인 문제로 CEO의 정치적 네트워크와 경영성과의 부(-)의 관계를 분석한 연구결과도 있다. 정치적으로 연결된 공공기관장은 정치권에 충성심이 높은 경우가 많아 역선택의 위험이 있다. 또한, 능력과 전문성을 갖추었으나 정치권을 무시한 채 자신의 소신과 역량을 펼치기가 쉽지 않다(강원택, 2001). 공공기관장은 정보의 비대칭으로 인해 주인(정부와 국민)의 이익보다는 자신의 이익을 추구하는 도덕적 해이의 문제가 발생한다. 이러한 역선택과 도덕적 해이의 위험 속에 정치적으로 연결된 기관장은 기관의 성과를 조기에 도출하기 위해서 내부적으로 충분한 검토와 논의를 거치지 않은 채 성급하게 기존 전략을 수정하거나 임직원 인사를 시행하여 조직 내 혼란을 유발하고 이로 인해 기관 성과 역시 저하될 수 있다(Gabarro, 1987; Kotter, 1982; 유승원(2014), 재인용).

제 6 절 자원의존이론(Resource Dependence Theory)

조직은 생존에 필요한 자원을 안정적으로 획득하고자 자원과 서비스를 제공해줄 다른 조직과 끊임없는 거래관계를 유지한다. 즉, 조직은 다른 조직(다른 기업이나 투자자 혹은 정부기관 등 주변 환경)과 자원을 매개로 의존적 관계를 형성한다(Pfeffer & Salancik, 1978, Pfeffer & Salancik, 1989; 김병섭 외, 2000; 문백학·심재철, 2012; 원희연 2012). 조직은 필요자원을 확보하기 위해 다른 조직이 요구하는 대로 순응할 수도 있지만 의존도가 커지면 조직의 생존능력에 대한 리스크도 커지기 때문에 조직은 가급적 의존성을 줄이고자 노력한다.

여기서 자원이란 재정적·인적·물적자원인 유형적인 것뿐만 아니라 엘리트나 경쟁자와의 인맥, 위기관리 능력, 전문성, 창의성, 정치적 자원, 정책결정과정에의 접근성 등 보이지 않는 자원까지 모두 포함하는 광범위한 개념이다(Saidel, 1991; Pike, et al, 2005; 김병섭 외(2012); 이광훈 외 (2014), 재인용)

자원의존이론에 따르면 조직은 생존을 위해 환경에 순응해야 하고 환경은 조직을 통제한다. 조직은 중요한 자원을 통제하는 환경의 요구에 반응하고 조직의 목표를 달성하기 위해 중요한 자원을 획득하고자 일종의 정치적 과정을 거친다(Emerson, 1962; Rainey, 2003; 이광훈 외 (2014), 재인용). 조직은 필요한 자원의 안정적 획득 및 전문적 관리를 위해 환경 대응능력을 키우고 외부 조직으로부터 자원의 획득, 흡수하여 내부자원화한다(Selznick, 1948 ; 이광훈 외(2014), 재인용)

동시에 조직은 환경에 단순히 반응하기보다 조직구조를 개편하고 새로운 경영전략을 수립하여 자원 확보에 유리한 환경을 스스로 만들어 갈 수 있다고 가정한다(김다경 외, 2013). 자원의존이론에서 환경이란 극복하기 어려운 주어진 외부 제약 조건이 아니라 정치적 협상과정을 거쳐 조직의 목표에 부합하도록 변화시킬 수 있다(Astley and Van de Ven,

1983; Pfeffer, 1982: 198; 조영빈, 1991: 87; 이광훈 외(2014), 재인용) 즉 조직이란 주어진 환경을 제약된 조건으로 그대로 받아들이지 않고 능동적으로 반응하며, 생존을 위한 전략적 자원 획득과 관리 과정에서 자율성을 잃지 않으려고 노력한다. 요컨대 자원의존이론은 조직 환경에 의한 제약조건을 인정하면서 전략적 선택, 조직의 자원획득에 유리한 환경 창출이라는 최고관리자의 역할을 중요시한다. 즉, 자원의존이론에서는 조직 관리자들이 환경에 대한 의존과 불확실성을 제거하고자 전략적 행위를 취하게 된다(원희연, 2012).

자원의존이론 관점에서 공공기관은 정부가 소유한 정책 도구 수단이며 정부 정책에 순응해야 하는 하나의 부속조직이 아니라 다양한 대내외 자원을 활용하여 조직의 성장과 발전을 도모하는 주체이다. 따라서 공공기관은 정부조직과 네트워크를 가진 CEO 선임을 통해 타 공공기관에 비해 안정적 자원 획득과 조직의 자율성을 확보하고 외부에 대한 의존을 줄이는 전략적 선택을 하게 된다.

공공기관은 정부의 승인 또는 허가 없이는 사업수행이 어려우며, 정부도 공공기관이 정책집행에 적극 협조해주지 않으면 정부의 정책 목표를 달성하기 어렵다. 따라서, 정부조직과 공공기관 상호간에 재정적 자원과 전문성, 정보 등에 대한 의존 관계가 높기 때문에 자원의존이론 관점에서 공공기관 임원 인사를 자원 확보를 위한 정치적 과정으로 볼 수 있다(박상희 외, 2012).

제 7 절 기업활동에서 네트워크

네트워크는 네트워크에 참여하는 개체(node)와 이러한 개체간의 관계수(link)로 구성된 개인과 개인, 개인과 조직, 조직과 조직간에 연결된 집합적 체계이다(최종열, 2010). 이러한 네트워크를 통해 개인과 조직은 필요한 정보를 습득하고 소통하게 되며 이러한 네트워크의 강도 즉 밀도

(density)는 네트워크에 존재할 수 있는 최대 링크 수 대비 실제 링크가 존재하는 비율로 정의한다(민경세, 2008). 네트워크 밀도가 높을수록 모든 링크가 연결될 확률이 크다는 것을 뜻하며 그만큼 네트워크의 응집성이 강하다.

정보 홍수시대에서 가치 있는 정보를 습득하는 주요 경로로서 네트워크의 역할과 중요성은 더욱 커지고 있다. 한국식 네트워크라 할 수 있는 혈연, 지연, 학연의 경우 그간 부정적인 의미로 사용되어 비판받아왔지만 긍정적인 측면도 간과할 수 없다. 이러한 네트워크의 특성과 밀도의 차이는 교환하는 정보의 양, 자원접근성의 난이도에도 결과적으로 차이를 보여 성과에 영향을 미친다.

기업활동과 관련해 네트워크에 내재된 명성, 신뢰 등은 기업에 실제로 노출된 정보의 양, 자원 접근을 용이하게 하는 능력과 연관되어 있다. 조직 내부에 연결된 네트워크는 조직 내 업무 유연성을 높이고 지적 자원을 창출하는 실재적이며 잠재된 조직구성원 모두가 소유하는 자원이라 할 수 있다. 또한, 조직 외부와 연결된 네트워크는 조직 외부 행위자와 맺은 연결, 조직 경계 외부를 중요시하게 된다.

개인과 개인, 개인과 조직이 맺고 있는 사회적 관계를 총칭하는 네트워크의 효과와 가치는 다음과 같다. 첫째, 네트워크는 의미있는 정보 또는 가치있는 정보의 탐색 및 습득을 용이하게 하며 정보 흐름을 촉진한다. 네트워크의 수가 많고 범위가 넓으면 다양한 정보원으로부터 의미있는 정보를 얻을 수 있으며 조직의 현안과 특성에 대한 지식 습득을 용이하게 하고 조직의 사회화에 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있다. 둘째, 네트워크는 개인에 관한 의미있는 코멘트를 할 경우 승진, 보너스, 자원의 배분과 같은 의사결정에 있어 영향력을 발휘할 수 있다. 네트워크에 리스트 되어있는 다른 사람과 접촉빈도가 높고 감정적으로 상호작용이 높은 경우 네트워크 구성원 간 친밀도는 증가하며 이러한 구성원 간에 신뢰와 신용을 바탕으로 특정 개인에 대한 언급은 개인의 경력 관리 등에 유리하게 작용할 수 있다. 셋째, 네트워크는 개인의 사회적 신분을 보

장해준다. 특정 인사와 지근거리에 있다는 것은 특정한 정보 등 자원에의 접근이 가능하여 개인에게 유리하게 작용할 수 있다. 개인 네트워크에 연결된 공식적인 지위가 높을수록 권력관계에서 유리하게 작용할 수 있다. 높은 지위에 위치한 개인은 그렇지 않은 개인보다 특정 정보를 더 쉽게 검색하고 습득할 수 있으며, 조직구성원이 목표를 성취하는데 있어 도움을 줄 수 있다. 네트워크는 행위자가 일반적으로 지위가 높은 연장자와의 관계 형성을 통해 감정적·지적 도움을 줄 수 있다. 일반적으로 이러한 네트워크 지위에 접근할 수 있는 것이 용이하지 않다. 넷째, 네트워크는 개인으로 하여금 개인의 가치 및 권리에 대한 조직의 인정을 통해 정서적 도움 및 개인이 원하는 자원에 대한 공개적 요구를 가능케 한다(Lin, 1982;2001; 전수진, 2005; 조영복 외(2011), 재인용)

기업활동에 있어 네트워크는 개별기업이 마케팅, 영업, 재무 등 다양한 부문에서 가능한 자원을 획득하기 위해 모든 관례를 이용하거나, 둘 이상의 기업 또는 조직이 경영성과를 창출하기 위해 필수 정보, 자원, 지식의 흐름을 공유하는 기업 간 합의 또는 교환하는 조직 간 연결을 뜻한다(Jarillo, 1989; Dollinger, 1995; Rickne, 2006, 최종열(2010), 재인용).

기업의 네트워크는 조직의 전략적 목표를 달성하기 위해 행위자간 활발한 의사소통을 통해 조직 외부에 존재하는 유무형 자산을 획득하는 상호교류의 과정이자, 기업간 파트너십을 뜻한다. 이때 유무형 자산이란 네트워크에 속한 기업에 이익을 가져다주고 외부 파트너가 보유한 가치있는 자산으로 잠재적으로 접근 가능한 자원을 뜻한다(Lavie, 2006; 김진영, 2008; 최종열(2010), 재인용). 본 연구는 자원의존이론 관점에서 공공기관이 가장 크게 의존하는 정부 또는 정치권과 기관장의 정치적·사회적 네트워크가 기관에 필요한 정보와 자원 확보에 유리한 결과를 가져다주며 이것이 기관의 성과에 긍정적 영향을 미치는지 살펴볼 것이다.

제 3 장 선행연구 검토 및 가설

제 1 절 자원의존 관점에서 정치·사회적 네트워크

공공기관은 일반국민-대통령-정부부처에 대해 복대리인의 성격을 지니는 조직이다. 자원조직이론은 기본적으로 어떤 조직이 다른 조직과의 상호교류를 통해 정보와 자원을 획득하고 스스로 외부 조직에 대한 의존을 최대한 줄이고 환경을 적극적으로 창출해간다는 것을 기본으로 한다. 일반적으로 공공기관은 주요 사업을 수행하는 데 정부의 승인, 허가, 위탁 등이 필요하며 주요사업을 추진하는 데 있어 정부와 통제와 감시를 받고 있고, 예산·조직·인력 등 자원 확보에 있어 정부에 의존하고 있다.

그러나, 공공기관은 정부부처에 일방적으로 의존하는 것이 아니라 공공기관이 가지고 있는 사업 역량, 전문성, 정보를 가지고 정부 국정 운영 기조나 방향에 따른 국책사업 등을 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 따라서 정부부처와 공공기관은 일방적인 의존 관계가 아닌 상호의존적으로 의사소통을 통해 서로 다른 차원과 수준의 자원을 가지고 의존의 정도와 방향이 결정된다(김병섭 외, 2008). 이 때 자원은 사회 엘리트나 유력인사, 경쟁자들과 인맥, 중요 자본에의 접근성뿐만 아니라 위기관리 능력이나 전문성, 창의성, 정치적 자원까지 포함한다(Sirmon & Hitt, 2003; Hall & Tolbert, 2004; Saidel, 1991; 박상희 외(2009), 재인용). 공공기관장의 임명은 대통령의 국정철학이나 이념을 이해하고 이를 실행하기 위한 정치화 또는 정부 부처 내 인사 적체 해소, 퇴직 관료의 일자리 제공, 공공기관의 통제 등을 위한 관료제의 선택이라는 측면에서 그 자체가 정치화 과정이다. 또한 공공기관은 이러한 임명권자의 이러한 정치적 행위를 수동적으로 받아들이는 것이 아니라 이를 적극 활용하여 기업

에 필요한 자원 확보를 용이하게 한다(박상희 외 2009).

즉, 자원의존이론 관점에서 공공기관이 크게 의존하는 대통령, 국회, 주무부처 등 정치적 임명 행위자와 기관장의 정치적·사회적 네트워크를 통해 확보할 수 있는 자원의 크기와 규모가 기관의 경영활동에 필요한 자원이 될 수 있으며, 이것이 기관의 성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

본 연구는 정치적 임명 행위자와 기관장의 정치적 네트워크와 동시에 인맥, 즉 사회적 네트워크와 그 강도가 기관성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 따라서, 본 연구의 가설은 다음과 같다.

가설 1. 정치적·사회적으로 연결된 인사가 공공기관 기관장으로 선임되면 경영실적평가에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

제 2 절 기관장의 정치적 네트워크와 성과

다음으로 본 연구는 자원의존이론 관점에서 공공기관 기관장의 정치적 네트워크와 그 강도가 해당 기관의 성과에 미치는 영향을 분석하고자 기존연구의 이론과 실증분석 결과를 살펴본 후 가설을 도출한다. 또한 공공기관 활동에 영향을 미치는 정치적 연결을 다양한 관점에서 살펴보고자 공공기관을 대상으로 하는 기존 연구뿐만 아니라 민간기업과 정치적 연결 관계를 분석한 선행연구도 소개한다.

먼저, 정치적으로 연결된 인사와 성과사이에 부(-)의 관계에 있다는 선행연구를 살펴보면, 유승원(2013)은 공기업 CEO의 정치적 독립성이 성과에 미치는 영향 연구에서 공기업 CEO가 정치적 인사의 네트워크에 의해 임명된 경우 경영성과에 부정적 영향을 미친다고 말한다. 정치적 독립성이 훼손된 공공기관의 경우 공기업 경영에 정권의 간섭과 통제가 심해지고 경영활동의 독립성을 보장받지 못해 공기업이 보유한 한정된 자원의 비효율적 사용과 경영의 효율성 저하로 공기업 고객만족에 부정

적인 영향을 미친다고 말한다.

또한 공기업 임원의 정치적 연결과 정치적 갈등을 중심으로 공공기관 경영평가 영향요인을 분석한 연구(유승원, 2014)에서 공기업 임원(기관장, 감사, 비상임이사)이 정치적으로 연결된 경우 경영평가에 부정적 영향을 미친다고 말한다. 정치적으로 연결된 인사는 국민 보다는 정치권의 이익에 부합하는 행위를 추구하게 하며 조직 내 갈등 유발 등 조직 내외부에 부정적 영향을 미친다고 하였다.

반면에, 다수의 선행연구는 기관장이 정치적으로 연결되어 있는 경우 정관계 유력인사와의 네트워크 구축, 기업에 도움이 되는 고급 정보의 접근성 제고, 좋은 사회적 평판으로(Quin, 2011; 유승원(2014), 재인용) 정부로부터 더 많은 자원(보조금 등 재정적 지원)을 획득하고(Baron, 1995; 민희철, 2008; Wang Haizhen 외 2009; 김다경 외 2013), 기업성과도 높게 나타나며(Niesen, A. 외, 2010) 보조금의 안정적인 확보 및 주식 시장에도 긍정적인 영향을 준다는 결과를 확인할 수 있다(민희철, 2008; 김다경 외 2013)

먼저, 민희철(2008)의 정치적 연결이 공기업 보조금에 미친 영향 분석 연구는 정치인 및 관료 출신의 공공기관장의 경우 내부영입된 기관장 보다 보조금이 유의하게 증가하였음을 보여준다. 기관장의 유형을 관료, 정치인, 내부승진자, 기타 네 가지로 분류하여 정치적으로 연결된 관료 또는 정치인 출신 기관장이 내부출신 기관장보다 정부로부터 더 많은 보조금을 확보하였다고 말한다.

김다경 외(2013)의 정부지원금 결정에 있어 CEO의 네트워킹 특성이 미치는 영향에 대한 연구에서 CEO의 정치 경험과 다양한 정부 부처에서 재직 경험 등 정치적 네트워킹이 정부 지원금 획득에 정(+)의 영향을 미친다고 말한다. 자원의존이론 관점에서 조직 외부 환경과 상호의존적 관계에서 조직과 외부환경을 연결하는 관리자의 정치적 연결 능력이 조직의 성과에 얼마나 중요한 영향을 미치는 지 보여주고 있다.

최부경 외(2016)는 기관장 교체유형(외부영입, 내부영입) 중 외부영입

인 경우 경영성과에 유의한 정(+)의 관계를 가지며, 정치적으로 연결되어 있는 경우 이러한 정(+)의 관계를 더욱 강하게 조절한다고 말한다. 여기서 정치적 연결 유무는 Faccio(2006)의 정의에 따라 기업의 CEO, 이사장 등 대주주가 대통령, 장관, 국회의원 중 적어도 하나 이상 재임한 경험이 있는 경우 또는 대통령, 장관, 국회의원, 정치인 또는 정당과 지근거리에 있는 경우로 알려진 경우 1, 그렇지 않은 경우를 0으로 두고 분석하였다.

Hilman(2005)은 조직 외부 환경으로부터 규제 또는 정당성 확보 등이 이사회 구성에 미친 영향을 분석한 연구에서 외부 환경으로부터 규제가 심한 조직일수록 이사회에 정치인의 수가 많으며, 이것이 조직의 정보 접근성, 자원 이용을 높여 조직성과에 긍정적 영향을 준다고 말한다.

그 밖에 기업의 규모가 큰 대기업의 경우 중소기업보다 정부의 환경 규제 및 산업 정책 등에 더 많은 영향을 받고 있어 정치적으로 연결된 임원이 더 많거나(Agrawal & Knoeber, 1996), 반대로 중국기업의 경우 정부의 감독기관으로부터 통제가 심하지 않은 지역에서 정치적 연결 기업이 상대적으로 많다는 연구결과도 있다(Yuan, 2011). 또한 국가별로 정치적으로 연결된 기업과 성과 간의 분석 연구에서 차이를 보였는데, 정치적으로 연결된 기업이 회계상 이익과 주식가치가 높다는 결과를 보여주거나(Niessen & Ruenzi, 2010; Goldman et al., 2009), 반대의 결과를 보여주는 연구결과도 있다(Bertrand et al., 2004).

본 연구는 자원의존이론 관점에서 공공기관 기관장이 정치권에 깊이 관여된 인사라면 해당 기관에 재정적 지원 등 긍정적 영향을 미칠 것이다. 따라서 본 연구의 가설은 다음과 같다.

가설 2. 정치적으로 연결된 인사가 공공기관 기관장으로 선임되면 경영실적평가에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

제 3 절 기관장의 사회적 네트워크와 성과

다음으로 본 연구는 사회적 네트워크와 그 강도가 기관 성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 네트워크는 다양한 사회적 관계로 연결된 관계망 속에서 구성원들 상호간에 파트너십을 구축하여 정보 교류, 각종 합의 및 조정을 용이하게 해준다(양영석, 2008, 김지영 외 2015).

우리나라는 산업화로 인한 고도의 압축성장을 하면서 기존의 전통적 공동체가 와해되면서 이것이 연고주의로 변형되어 존재하고 있다. 개인주의가 팽배하고 경쟁이 심화되는 과정에서 시민참여 공동체가 제대로 성숙하지 못하고 연고주의가 우리 사회에 뿌리깊이 작용해왔다. 사회적 네트워크를 한국적 맥락에서 이해하기 위해서는 혈연, 지연, 학연, 직장연 등 연고와 인맥이라는 전통적 자원 동원 기제라는 것을 알아야 한다. 인맥은 정계·재계·학계에서 같은 계통·계열에 속한 사람들 사이의 유대관계로 정의할 수 있다(이재열 외, 2008) 여기서 혈연, 지연, 학연, 직장연 등은 인맥을 형성하는 준거점이자 기초적인 유대관계의 시작이다.

기업에 있어 사회적 네트워크(social ties)에 관한 연구는 내부 지배구조 중 CEO와 사외이사 간의 관계에 관한 것이 대부분이다(김상훈 외 2008; 김지영 외, 2015; 손혁·정재경, 2015). 우리나라에서 사회적 관계(social ties)는 주로 지연(regional ties)과 학연(school ties)으로 형성되며 사외이사 선임에도 지연과 학연은 중요한 결정요인이다. 최고경영자의 권한이 커질수록 친밀한 관계인 사외이사를 선임하는 경향이 있다(Fracassi and Tate, 2012). 우리나라 기업의 경우 최고 경영자가 이사회 의 통제 기능을 약화시키고자 하는 동기가 클수록 자신에게 우호적인 이사회를 구성하기 위해 지연과 학연 등 비공식적인 관계로 얽힌 사외이사를 임명하고 있음이 확인되었다(서정일 외, 2011). 최고경영자와 친밀도가 높은 사외이사의 임명은 사외이사 본연의 기능인 경영자에 대한 조언과 감시기능을 훼손하여 이사회 의 독립성을 저해할 수 있다(Krishnan et

al. 2011; Hwang and Kim 2012; Bruynseels and Cardinaels, 2014, 서정일 외(2011), 재인용).

반면에, Kanter(1977)의 연구에서 최고경영자와 이사회 구성원간 학연, 지연 등 인구통계학적 상이성이 낮은 경우 개인 간의 신용과 신뢰를 향상시켜 잠재적으로 경영자를 통제할 필요성이 낮아진다는 것이다. 또한, Hoitash(2011)는 최고경영자와 이사회 구성원간 사회적 네트워크가 강할수록 내부통제 제도의 단점을 커버하고 재무제표 재작성 사례가 유의하게 적음을 확인했다. 이 결과는 협의와 조정이 필요한 경우에는 양자 간 사회적 관계가 밀접할수록 주주의 가치를 제고할 수 있음을 암시한다.

이처럼, 사회적 연결이 있는 경우 기업의 내부지배 구조와 성과에 영향을 줄 수 있음을 선행연구에서 확인할 수 있다. 그러나 이러한 연구는 민간기업에 한정되어 있고, 최고경영자와 이사회 간 내부지배구조에 초점이 맞추어져 있다. 공공기관장의 사회적 네트워크와 성과에 대한 영향 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서, 사회적 네트워크를 형성하는데 가장 기본이 되는 지연·학연·직장연을 기준으로 공공기관 기관장과 대통령·여당·정당 등 정치권과의 사회적 네트워크가 성과에 미치는 긍정적 영향을 분석코자 한다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정한다.

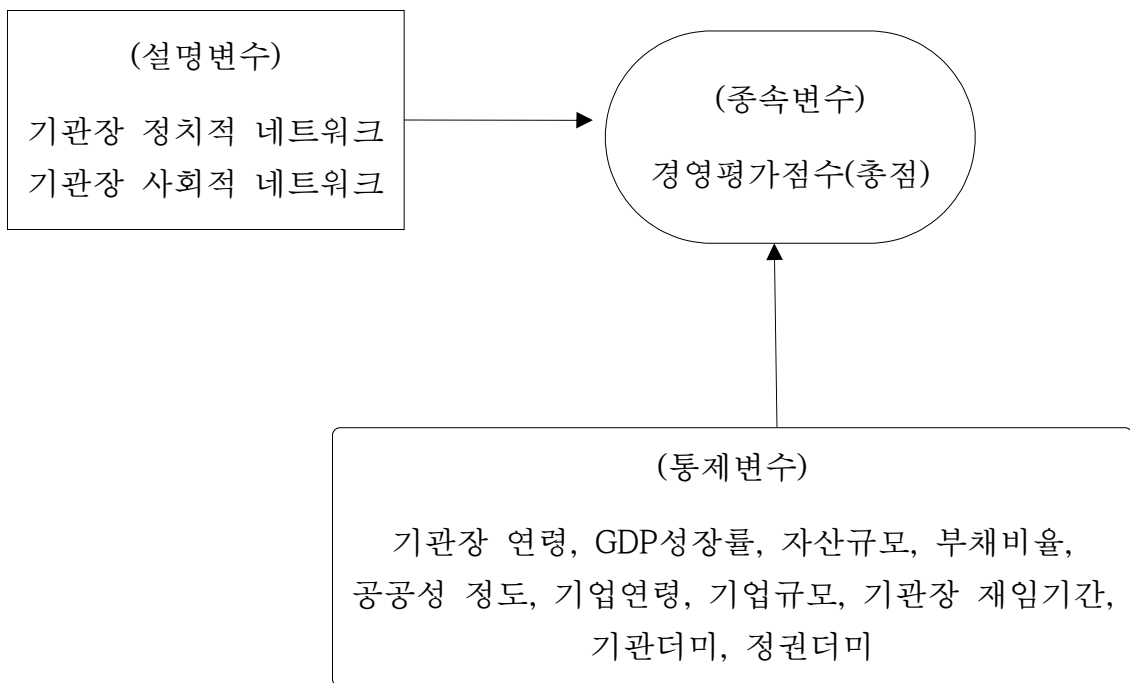
가설3. 사회적으로 연결된 인사가 공공기관 기관장으로 선임되면 경영평가에 영향을 미칠 것이다.

제 4 장 연구의 대상 및 방법

제 1 절 연구모형

이상의 이론적 배경과 가설을 바탕으로 아래 [그림 4-1]의 연구모형을 제시하고자 한다. 공기업 경영평가점수에 영향을 미칠 수 있는 많은 변수 중 공공기관의 주요 특성인 기관장과 정치권의 사회적·정치적 연결 및 이의 차이가 주된 관심사항이다. 종속변수는 경영평가점수이다. 설명변수는 공공기관장의 정치·사회적 네트워크이다. 통제변수는 10개로 경영평가에 영향을 미칠 수 있는 기관장 연령, GDP성장률, 자산규모, 부채비율, 공공성 정도, 기업연령, 기업규모, 기관장 재임기간, 기관더미, 정권더미이다.

[그림 4-1] 연구모형



제 2 절 표본 및 자료수집

본 연구는 2008년부터 2015년까지 8년간 공운법에 따라 기획재정부가

지정고시한 공공기관(공기업, 준정부기관)을 대상으로 한다. 표본수는 총 877개이다. 2007년 공공기관 운영에 관한 법을 제정하고 현행의 공공기관 분류체계로 정비하였는데, 본 연구는 공공기관 운영에 관한 법이 시행된 이후인 2008년부터를 대상으로 한다. 한편 동 기간 동안 기획재정부가 지정한 공기업과 준정부기관은 총 877개인데, 본 연구에서는 225개를 제외하고 총 652개만을 그 대상으로 하였다. 그 이유는 2008년부터 2015년까지 총 21개 기관이 통폐합, 지정해지 등의 사유로 없어지거나 공공기관의 지위를 상실하여 2015년 말 기준 존재하지 않아 본 연구에서 변수로 사용하는 매출액, 인원 등의 자료를 구할 수 없었기 때문이다.

분석 표본의 제반자료는 핸드컬렉션으로 수집하였다. 먼저, 기관장의 연령, 재임기간 등 인사정보, 과거 경력 및 정치·사회적 관계를 확인하기 위해 정보공개포털(www.open.go.kr)을 통한 기관별 온라인 정보공개청구를 활용하여 기본자료를 획득하였다. 또한 각 공공기관 홈페이지, 조선일보 인물닷컴, 네이버 인물사전, 중앙일보의 Joins 인물정보, 구글, 민병두의원의 친박 인명사전 2 증보판, KINDS 언론검색 및 각종 언론 기사의 기관장 임면과 관련된 보도자료 등을 활용하였다. 기관의 자산규모, 부채비율, 공공성 정도, 연령, 규모는 2012년 이전 자료의 경우 정보공개포털을 통한 기관별 온라인 정보공개청구를 통해 획득하였고, 2012년 이후 자료의 경우 공공기관 알리오 시스템(www.alio.go.kr)과 각 기관의 홈페이지 통해 수집하였다.

경영평가점수는 기획재정부 홈페이지의 경영평가편람과 공공기관 경영실적평가보고서(2008~2015년)를 활용하여 분석하였다.

제 3 절 변수 조작화

1. 설명변수

본 연구의 설명변수는 공공기관장의 정치적 네트워크와 사회적 네트워크이다. 먼저, 기관장의 ‘정치적 네트워크’는 기관장의 정치적 네트워크 밀도를 표준화한 값이다. 정치적 네트워크 밀도는 관료제 내의 장·차관, 청와대, 각종 위원회 등 대통령 또는 정치권과 가까운 유대관계를 말하는 것으로 집단 간 유대관계의 정도를 분석한 Faccio(2006), 유승원(2014), 최부경 외(2016)의 연구를 활용하였다. 이에 따라 정치적 네트워크 밀도는 조사 대상인 전체 기관장 개개인의 모든 발생가능한 정치적 연결의 경우의 수에서 실제 발생한 정치적 연결 계수의 비율로 정의한다. 발생가능한 모든 정치적 네트워크 수는 다음의 5가지로 구분하였다(유승원 2013;2014; Faccio 2006;2010; 이승의 외 2010; 박상희 외 2009; 최부경 외 2016). 1) 여당 당직자(중앙·지역 포함) 경력이 있는 경우 또는 중앙부처의 장·차관이었던 경우 2) 국회의원 선거 및 지방선거에서 여당 후보로 출마한 경력이 있는 경우 또는 여당 소속으로서 지방 또는 광역자치단체장이었던 경우 3) 대통령 선거 시 당선인의 대선캠프 또는 지원조직에서 대선활동을 도운 경우 4) 정권인수위원회, 각종 자문위 등에서 새로운 정권의 출범을 도운 경우(다만, 참여 당시 현직 공무원인 경우는 제외) 5) 청와대 수석, 비서관(정책관) 등 청와대 출신, 여당 대표 또는 앞의 네 가지에 해당하지 않지만 대통령, 청와대 또는 여당 정치인과 가까운 거리에 있는 것으로 언론에 알려진 경우, 이상의 다섯 가지 중 기관장이 해당하는 경우의 수가 차지하는 비율을 평균을 0, 표준편차는 1로 정규화하였다(유승원, 2014).

다음으로 ‘사회적 네트워크’는 비공식적 인맥, 사회적 유대관계(social ties)를 말한다. 공공기관장과 대통령의 1) 지연(서울, 경기, 강원, 충청, 부산·경남, 대구·경북, 전라, 제주, 기타) 2) 학연(고등학교, 대학교 및 대학원 출신이 같은 경우) 3) 직장연(동일한 시점에 동일한 직장에서 근무한 경험) 세 가지를 비교하여 동일한 경우가 있는 경우 세 가지 경우의 수 중 기관장이 해당하는 경우의 수가 차지하는 비율을 평균 0, 표준편차 1로 정규화하였다(유승원, 2014; 김지영 외 2015) 먼저, 지연의 경우

9개 지역(서울, 경기, 강원, 충청, 부산·경남, 대구·경북, 전라, 제주, 기타) 중 대통령의 출신지역과 기관장의 출신지역이 동일한 경우 지연이 있는 것으로 파악하였다. 2008년부터 2015년까지 조사기간에 해당하는 이명박·박근혜 대통령의 연고지는 지지기반이 타 지역에 비해 확고한 대구·경북이므로 경상지역의 경우 부산·경남과 대구·경북으로 좀 더 세분화하여 대통령과 기관장 출신지역 일치여부를 확인하였다. 학연은 기관장과 대통령이 동일한 고등학교, 대학교 및 대학원 출신인 경우를 말하는데 이 때 출신 고등학교, 대학교 및 대학원이 둘 이상 동일하다 할지라도 하나만 해당하는 것으로 간주한다. 마지막으로 직장연은 동일한 시기에 동일한 직장에서 대통령과 기관장이 함께 근무한 경우인데 정치적 연결의 경우의 수와 중복되는 것을 방지하기 위해 정치권의 직장(정당 등)은 제외한다(유승원, 2014). 이상의 세 가지 중 기관장이 해당하는 경우의 수가 차지하는 비율을 평균을 0, 표준편차는 1로 정규화하였다. 이 때, 기관장이 해당연도에 교체된 경우, 당해연도 재임기간이 6개월 이상인 기관장의 정치적·사회적 네트워크와 그 강도를 측정하였다.

2. 종속변수

본 연구에서는 종속변수인 기관의 성과를 나타내는 지표로 경영평가점수를 활용하였다. 경영평가점수는 공기업 및 준정부기관의 재무적 성과뿐만 아니라 경영혁신, 고객만족도, 청렴도 등 비재무적 성과까지 측정된 지표로 공공기관의 종합적인 실적을 나타낸다고 볼 수 있다. 경영평가점수는 기획재정부가 매년 발간하는 공공기관 경영평가편람과 경영평가실적보고서, 기획재정부의 보도자료 등으로부터 관련 자료를 수집하였는데 경영평가실적보고서에는 기관별 해당 평가등급이 S부터 E까지 6단계로 구분되어 있고 점수가 공개되지 않는다. 따라서, [표 4-1]의 내용과 같이 2008년부터 2015년까지 해당 등급의 구간점수에 해당하는 최저값과 최고값을 산술평균한 값을 해당기관의 평가점수로 활용하였다.

[표 4-1] 경영평가실적등급 환산점수

등 급	점수구간	환산점수	등 급	점수구간	환산점수
S(탁월)	90~100점	95점	C(보통)	60~70점	65점
A(우수)	80~90점	85점	D(미흡)	50~60점	55점
B(양호)	70~80점	75점	E(아주미흡)	50점~0점	25점

3. 통제변수

‘기관장 연령’은 기관장의 실제 나이를 말한다. 각종 온라인 인물정보 검색 사이트와 정보공개포털(www.open.go.kr)을 이용한 기관별 정보 공개청구를 통해 자료를 수집하였다. 연령이 높은 CEO는 자신의 재무적 또는 경력 관리에 있어 안정을 우선시하며, 위험을 회피하는 성향이 강하다. 반면, 연령이 낮은 CEO의 경우 안정보다는 성장 위주의 혁신과 리스크를 감수하려는 모험지험적 성향이 강하다. 젊은 CEO의 고위험 성장 전략은 기업의 성과와 긍정적인 관계를 가지고 있으며 수익성의 편차 또한 큰 것으로 나타났다. 또한 연령이 낮은 CEO들은 연령이 높은 CEO들보다 성장 위주의 기업 전략 수립 등 공격적 경영성향을 가지고 있다. 장기적 관점에서 R&D투자가 기업 성과에 긍정적 영향을 미친다는 사실을 인지하면서도 자신의 재임기간 중에 나타날 수 있는 실패를 두려워하여 R&D투자를 꺼리게 되고 이것이 기업의 경영성과에 영향을 미친다는 것이다(하영범 외, 2014).

‘GDP 성장률’은 당해연도 실질 GDP성장률을 의미한다. 공공기관의 성과는 조직 내부 특성뿐만 아니라 조직 외적 환경 요인에 의해서도 영향을 받는다. 특히 공공기관의 패널 데이터 분석에 있어 주요하게 활용되는 지표가 바로 GDP성장률이다. 국가 경제가 성장함에 따라 공공기관의 성과도 영향을 받으므로 통제변수로 이용한다. 해당 지표는 한국은행 e-나라지표 통계시스템에서 해당 연도별(2008~2015년) 자료를 수집하였다.

‘자산규모’는 당해연도 총자산의 자연로그값이다. 규모의 경제 등으로 자산규모와 기관의 성과 간에 정(+)의 관계가 있을 수 있다.(유승원(2009), 재인용). 조직규모가 커질수록 경영혁신에 필요한 잉여자원이 증가하여 조직성과도 정의 관계에 있을 수 있으나, 반대로 과잉관료화에 따른 복지부동 등 관료적 타성에 젖어 조직 효율성이 감소하여 기업성과가 감소할 수 있다(유승원, 2009). 공공기관의 경우 기관의 자산규모의 차이가 크므로 이분산성을 피하기 위하여 총자산을 로그값으로 치환하여 사용하였다.

‘부채비율’은 총자본 대비 총부채 비율이다. 부채비율은 기업이 갖고 있는 자기자본 중 부채가 차지하는 비율로서, 기업의 재무구조 특히 타인자본 의존도를 나타내는 대표적인 경영지표다. 부채비율이 높으면 이자율 상승으로 부채 비용 상승과 투자활동 위축으로 기업성과에 부정적 영향을 미칠 수 있다(박원 외, 2013). 그러나 부채비율이 상승할 경우 부실경영에 대한 비난, 부채 감축을 위해 기업이 공급하는 재화나 서비스의 가격상승을 시도할 경우 국민적 저항에 직면할 수 있으므로 기업의 경영자는 스스로 자신을 규율하게 되어 경영성과에 긍정적 영향을 미칠 수 있다(유승원(2014), 재인용).

‘공공성 정도’는 수익성 추구하고 반대되는 개념으로 영리사업이 아닌 비영리사업을 추진하는 공공기관의 재정의존도와 그 방향을 같이 한다고 볼 수 있다. 여기서 재정의존도는 주무부처에 대한 의존도로 재정의존도가 높을수록 주무부처의 통제와 간섭을 더 많이 받는다고 볼 수 있으며 이것은 한편으로 정부의 강한 규제에 의해 공공기관의 자율성이 제약을 받는다는 것을 의미한다. 재정의존도는 공공기관의 총수입 대비 정부지원액 비율로서 공운법에서 공공기관을 분류하는 기준이 되기도 한다. 한편, 사업의존도는 재정의존도와 다른 개념으로 공공기관이 사업수행에 있어 정부예산을 사용하지 않고 자체수입으로 충당할 수 있는 정도를 의미한다. 정부의 출자금, 출연금 등 정부지원수입이 늘어나서 재정의존도가 높더라도 자체사업을 통한 수익창출로 사업의존도가 높을 경우 공공

기관의 자율성은 제고될 수 있다(박상희, 2009). 재정의존도가 높고 사업의존도가 낮을수록 공공성 정도는 높다고 볼 수 있으며, 이를 측정하는 지표로 ‘공공성 정도’는 공공기관의 총수입 중 정부지원수입이 차지하는 비율로 정한다.

‘기관연령’은 공기업 설립일로부터 연도 말까지 경과연수이다. ‘기관연령’도 ‘자산규모’와 마찬가지로 조직의 성과에 미치는 영향의 방향성이 일정하지 않다(김신영, 2013). ‘기관연령’은 공공기관이 가진 중요한 자원이 될 수 있다. 신규 조직에 비해 기존 조직은 다양한 이해관계자와의 오랜 관계 형성을 통해 갈등 조정과 협상력에 있어 강점을 가질 수 있으므로 그만큼 조직의 영향력도 커질 수 있다. 한편, 공공기관의 역사가 길수록 조직 내부에서 역량을 쌓은 직원들이 많아지고 이것은 사내 전문가를 육성하게 되어 조직의 경쟁력을 강화할 수 있다(정진경, 2002; 정광호 외, 2003).

‘기관규모’는 기관의 상임임원과 직원 현원 수의 자연로그값이다. 임직원 수는 총자산과 함께 기업의 규모를 나타내는 중요한 지표로 임직원 수가 많을수록 기관의 규모가 크다고 볼 수 있으며 기관규모는 성과에 영향을 미친다(이승필, 2004).

‘재임기간’은 기관장의 실제 부임연월로부터 연도말 기준 누적재임연수이다. CEO의 임기가 경영성과에 미치는 영향의 방향성은 일정하지 않다. 먼저 재임기간이 길수록 관계 네트워크 구축이 유리하여 더 큰 성과를 가져올 수 있다(Eric Gonzalez Juenke, 2005). CEO의 임기와 성과는 정의 관계에 있으나 임기가 늘어날수록 학습효과는 감소하고 대리인 문제 발생으로 연임 이후에는 성과 증가율이 둔화되는 것으로 나타났다(현정훈, 2010). 이와는 반대로 재임기간이 늘어날수록 경영성과가 감소할 수도 있다. 최고경영자의 재임기간이 늘어날수록 최고경영자와 이사회 간의 친밀한 관계가 구축되어 최고경영자의 기회주의 행동을 감시하고 통제하는 이사회의 기능이 제대로 작동하지 않아 기관의 경영성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(김지영 외, 2015).

‘기관더미’는 각 기관의 특성을 제거하기 위한 더미변수로서 관찰치가 해당 기관유형에 해당하면 1(공기업), 그렇지 않으면 0(준정부기관)으로 한다.

‘정권더미’는 정권의 특성을 제거하기 위한 더미변수로서 관찰치가 해당 정권에 해당하면 1(박근혜 정권), 그렇지 않으면 0(이명박 정권)이다. 이상의 변수의 조작적 정의를 [표 4-2]에 요약하였다.

[표 4-2] 변수의 조작적 정의

구분	변수	조작적 정의
종속변수	경영평가점수	평가등급별 구간점수의 최저값, 최고값의 산술 평균값
설명변수	정치적 네트워크	정치적 네트워크 밀도를 정규화
	사회적 네트워크	사회적 네트워크 밀도를 정규화
통제변수	기관장 연령	출생일로부터 연도말까지 경과연수
	GDP성장률	실질 GDP의 해당연도 증가분(=경제성장률)
	자산규모	연도말 총자산의 로그값
	부채비율	자본총계 대비 부채총계의 비율
	공공성 정도	총수입 대비 정부지원수입이 차지하는 비율
	기관연령	설립일로부터 연도말까지 경과연수
	기관규모	기관의 상임인원과 직원 현원 총계 자연로그값
	재임기간	실제 부임월로부터 각 연도별 해당연도 말까지의 누적 재직월수
	기관더미	관찰치가 해당 기관유형이면 1, 아니면 0
	정권더미	관찰치가 해당 정권이면 1, 아니면 0

제 4 절 실증분석

1. 기술통계량

실증분석에 앞서 조사기간('08~'15년) 8년 동안 해당 전체 표본에 대한 기술통계량과 함께 정권별 표본 각각에 대한 기술통계량을 살펴보았다. 본 연구에서 사용된 전체 표본의 기술통계량은 [표 5-1]의 내용과 같다. 경영평가점수는 전체 조사기간 평균 69.89점으로 나타났으며, 최소값(25점)과 최대값(95점)의 차이는 70점으로 기관별로 점수 차이가 큰 것을 알 수 있다.

핵심 설명변수인 정치적 네트워크와 사회적 네트워크 변수는 평균은 0, 표준편차는 1로 표준화하였다. 전체 조사기간에 걸쳐 정치적 네트워크 변수는 최소 -0.8243에서 최대 3.3515, 사회적 네트워크 변수는 최소 -0.7096에서 최대 4.7454의 값을 가진다.

통제변수를 보면 먼저 기관장 연령은 평균 65.38세로 최고령자가 80세, 최연소자가 52세이다. GDP성장률은 08년부터 15년까지 연평균 3.159%, 자산규모는 평균 12.93(약380,788백만), 부채비율은 평균 2,458.44%로 자기자본 대비 부채비율이 높은 준정부기관이 많이 포함되어 있어 높은 수치를 기록했다. 공공성 정도는 75.1760%로 즉, 총수입 중 정부지원수입이 차지하는 비율이 평균 75.1760%이다. 기관연령은 평균 27.14년이며, 기관규모(종사자 수)는 평균 6.2844(523명), 기관장 재임기간은 32.03개월이다.

2개 이상의 변수들 간 상관관계가 존재함으로써 발생할 수 있는 다중공선성(multicollinearity) 문제는 본 분석에 사용된 자료들에서 분산확대인자(variance inflation factor; VIF)가 최대 2.359로 나타남에 따라 심각하지 않은 것으로 나타났다. 일반적으로 VIF가 10을 초과하면 변수들 간의 다중공선성문제가 심각한 것으로 간주한다.

[표 4-3] 기술통계량(전체, '08~'15년)

구분	변수	자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	경영평가점수	652	69.89	12.099	25	95
설명 변수	정치적 네트워크	652	0.0050	1.0009	-0.8243	3.3515
	사회적 네트워크	652	0.0043	1.0015	-0.7096	4.7454
통제 변수	기관장 연령	652	65.38	5.157	52	80
	GDP성장률	652	3.159	1.4518	0.7	6.5
	자산규모	652	12.9313	2.7816	7.1966	18.9817
	부채비율	652	2458	22280.78	0.00	401754.47
	공공성 정도	652	75.1760	27.62	0.00	103.94
	기관연령	652	27.14	17.645	3	87
	기관규모	652	6.2844	1.35398	4.01	10.33
	재임기간	652	32.03	11.152	3	62
	기관더미	652	0.7331	0.44266	0.00	1.00
	정권더미	652	0.4647	0.49914	0.00	1.00

이명박 정권 시기('08~'12년)에 해당되는 표본의 기술통계량은 [표 4-4]의 내용과 같다. 경영평가점수는 전체 조사기간에 평균 71.25점으로 나타났으며, 최소값(25점)과 최대값(95점)의 차이는 70점으로 기관별로 점수 차이가 큰 것을 알 수 있다.

핵심 설명변수인 정치적 네트워크와 사회적 네트워크 변수는 평균은 0, 표준편차는 1로 표준화하였다. 전체 조사기간에 걸쳐 이명박 정권의 정치적 네트워크 변수는 최소 -0.8244에서 최대 2.3076, 사회적 네트워크 변수는 최소 -0.7096에서 최대 4.7455의 값을 가진다.

통제변수를 보면 이명박 정권에서 공공기관장 연령은 평균 67.01세로 최고령자가 80세, 최연소자가 55세이다. 이는 전체 평균 연령인 65.38을 약간 상회하는 수준이다. 당해연도 GDP성장률은 08년부터 15년까지 연평균 3.297%, 자산규모(총자산금액) 평균 12.9398(약 374,894백만원), 부

채비율은 평균 3,497.31%로 이명박 정권의 공공기관 부채비율이 전체 기간 평균 2,458%를 훨씬 상회하고 있는 것을 알 수 있다. 공공성 정도는 71.7967%로 총수입 중 정부지원수입이 차지하는 비율이 평균 71.7967%이다. 기관연령은 평균 28.52년, 기관규모(임직원수)는 평균 6.2335(499명), 기관장 재임기간은 35.76개월이다.

2개 이상의 변수들 간 상관관계가 존재함으로써 발생할 수 있는 다중공선성(multi-collinearity) 문제는 본 분석에 사용된 자료들에서 분산확대 인자(variance inflation factor : VIF)가 최대 2.366으로 나타남에 따라 심각하지 않은 것으로 나타났다.

[표 4-4] 기술통계량(이명박 정권)

구분	변수	자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	경영평가점수	349	71.25	11.191	25	95
설명 변수	정치적 네트워크	349	0.0431	0.9612	-0.8244	2.3076
	사회적 네트워크	349	0.0355	1.0517	-0.7096	4.7455
통제 변수	기관장 연령	349	67.01	5.048	55	80
	GDP성장률	349	3.297	1.9650	0.7	6.5
	자산규모	349	12.9398	2.6317	7.1967	18.9381
	부채비율	349	3497.31	29303.46	0	401754.5
	공공성 정도	349	71.7967	30.6359	0	100
	기관연령	349	28.52	17.47	5	87
	기관규모	349	6.2335	1.3596	4.01	10.33
	재임기간	349	35.76	10.463	5	62
	기관더미	349	0.7507	0.4332	0	1

다음으로, 박근혜 정권 시기('13~'15년)에 해당되는 표본의 기술통계량은 [표 4-5]의 내용과 같다. 경영평가점수는 전체 조사기간 기준 평균 68.33점으로 나타났으며, 이명박 정권에 비해 2.92점 낮다. 최소값(25점)과 최대값(85점)의 차이는 60점으로 기관별로 점수 차이가 이명박 정권에 비해 다소 줄어들었으나 여전히 기관별 점수 차이는 큰 것을 알 수 있다.

핵심 설명변수인 정치적 네트워크와 사회적 네트워크 변수는 평균은 0, 표준편차는 1로 표준화하였다. 전체 조사기간 기준 박근혜 정권의 정치적 네트워크 변수는 최소 -0.8244에서 최대 3.3516, 사회적 네트워크 변수는 최소 -0.7096에서 최대 2.9271 값을 가진다.

통제변수를 보면 박근혜 정권에서 공공기관장 연령은 평균 63.5세로 최고령자가 78세, 최연소자가 52세이다. 이는 이명박 정권의 평균 공공기관장 연령보다 약간 낮은 수준이다.

당해연도 GDP성장률은 13년부터 15년까지 연평균 3%, 자산규모(총자산금액)는 평균 12.9217(약 396,289백만원), 부채비율은 평균 1,261.87%로 이명박 정권의 공공기관 평균 부채비율(3,497.31%)보다 현저히 낮아진 것을 확인할 수 있는데, 박근혜 정권의 공공기관 정상화대책에 따른 공공기관의 강도 높은 부채감축 이행실적과 연관되어 있음을 알 수 있다.

공공성 정도는 79.0682%로, 즉 총수입 중 정부지원수입이 차지하는 비율이 평균 79.0682%이다. 기관연령은 평균 25.55년, 기관규모(임직원 인원)는 평균 6.3430(566명), 기관장 재임기간은 27.74개월로 이명박 정권보다 8.02개월 짧다.

2개 이상의 변수들 간 상관관계가 존재함으로써 발생할 수 있는 다중공선성(multi-collinearity)문제는 본 분석에 사용된 자료들에서 분산확대인자(variance inflation factor : VIF)가 최대 2.50으로 나타남에 따라 심각하지 않은 것으로 나타났다.

[표 4-5] 기술통계량(박근혜 정권)

구분	변수	자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	경영평가점수	303	68.33	12.91	25	85
설명 변수	정치적 네트워크	303	-0.0388	1.0447	-0.8244	3.3516
	사회적 네트워크	303	-0.0315	0.9409	-0.7096	2.9271
통제 변수	기관장 연령	303	63.5	4.623	52	78
	GDP성장률	303	3	0.2164	2.8	3.3
	자산규모	303	12.9217	2.9494	7.2122	18.9818
	부채비율	303	1261.87	8829.24	0.00	92908.41
	공공성 정도	303	79.0682	23.1224	1.10	103.94
	기관연령	303	25.55	17.740	3	87
	기관규모	303	6.3430	1.3473	4.01	10.24
	재임기간	303	27.74	10.37	3	62
	기관더미	303	0.7129	0.4532	0	1

2. 실증분석 결과

1) 기관장의 정치·사회적 네트워크가 기관 성과에 미치는 영향

① 정치·사회적 네트워크 요인 실증분석 결과

조사대상기간인 08년부터 15년 말까지 정치적·사회적 네트워크의 요인이 공공기관 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 가설을 검증하기 위해 회귀분석을 수행한 결과 [표 4-6]의 내용과 같다.

[표 4-6] 정치·사회적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	정치적 네트워크	0.913 *	0.498
	사회적 네트워크	0.239	0.483
통제변수	기관장 연령	-0.074	0.110
	GDP성장률	0.473	0.323
	총자산로그값	0.207	0.256
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.014	0.019
	기관연령	-0.003	0.028
	기관규모	1.113 **	0.480
	재임기간	0.116 **	0.048
	기관더미	3.005 **	1.276
	정권더미	-2.179 **	1.064
상수항		57.798 ***	8.027
모형	표본수	652	
	조정된 R^2	0.040	
	F값	3.28 ***	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

분석결과에 따르면, 본 연구의 핵심 설명변수인 기관장의 정치적 네트워크와 사회적 네트워크는 경영평가점수에 대해 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치적 네트워크는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의하였으나, 사회적 네트워크는 통계적으로 유의하지 않았다.

다음으로 통제변수에 대한 결과를 살펴보면, 기관규모(임직원수)와 재임기간은 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 통계적으로 5% 유의수준에서 유의한 결과를 보였다.

모형의 적합도를 살펴보면, 수정된 결정계수(adjusted R^2)가 0.040으로 나타났으며, F값은 3.28로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

② 정치적 네트워크 요인 실증분석 결과

조사대상기간인 08년부터 15년까지 정치적 네트워크의 요인이 공공기관의 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석을 수행한 결과 [표 4-7]의 내용과 같다.

[표 4-7] 정치적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	정치적 네트워크	0.906 *	0.498
통제변수	기관장 연령	-0.069	0.109
	GDP성장률	0.469	0.323
	자산규모	0.207	0.256
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.014	0.018
	기관연령	-0.002	0.028
	기관규모	1.142 **	0.476
	재임기간	0.116 **	0.048
	기관더미	2.979 **	1.274
	정권더미	-2.180 **	1.063
상수항		57.245 ***	7.944
모형	표본수	652	
	조정된 R ²	0.042	
	F값	3.56 ***	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

기관장의 정치적 네트워크는 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 사회적 네트워크를 고려하지 않고 정치적 네트워크만을 고려했을 때 기관장의 정치적 네트워크가 강할수록 경영성과에 정(+)의 영향을 미치며 10% 유의수준에서 통계적으로 유의한 값을 보이는 것으로 나타났다. 또한 기관의 종사자 수가 많을수록, 기관장의 재임기간

이 길수록 경영평가에 역시 정(+)^{의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 보였다. GDP성장률, 자산 규모, 부채비율, 공공성정도는 경영평가에 정(+)^{의 영향을, 기관장 연령 과 기관연령은 경영평가에 부(-)^{의 영향을 미치는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않았다. 모형의 적합도를 살펴보면 수정된 결정계수 (adjusted R^2)가 0.042로 나타났으며, F값은 3.56으로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.}}}

③ 사회적 네트워크 요인 실증분석 결과

전체 조사대상 기간인 08년부터 15년 말까지 사회적 네트워크의 요인이 공공기관의 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석을 수행한 결과 [표 4-8]의 내용과 같다.

[표 4-8] 사회적 네트워크 실증분석

구 분	변 수	회귀계수	표준오차
설명변수	사회적 네트워크	0.213	0.483
통제변수	기관장 연령	-0.017	0.105
	GDP성장률	0.497	0.324
	자산규모	0.227	0.257
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.016	0.019
	기관연령	-0.004	0.028
	기관규모	1.172 **	0.480
	채임기간	0.105 **	0.048
	기관더미	2.988 **	1.278
	정권더미	-2.165 **	1.065
상수항		53.498 ***	7.691
모 형	표본수	652	
	조정된 R^2	0.037	
	F값	3.26 ***	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

전체 조사대상 기간 중 기관장의 사회적 네트워크는 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치나 통계적으로 유의하지 않았다.

통제변수에 대한 분석결과를 보면, 기관의 종사자 수가 많을수록 기관장의 재임기간이 길수록 경영평가에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 보였다.

모형의 적합도를 살펴보면 수정된 결정계수(adjusted R^2)가 0.037로 나타났으며, F값은 3.26으로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

2) 정권별 기관장의 정치·사회적 네트워크가 기관 성과에 미치는 영향

조사기간('08~'15년) 중, 2008년 2월 25일부터 2013년 2월 24일까지 이명박 정권, 2013년 2월 25일부터 2015년 12월말까지는 박근혜 정권 시기이다. 여기서, 정권교체기인 2008년(노무현→이명박 정권)과 2013년(이명박→박근혜 정권)의 기관 경영평가 실적은 직전 정권의 실적으로 연계하지 않고 교체된 정권의 실적으로 간주하였다. 따라서 2008년부터 2012년 말까지 이명박 정권, 2013년부터 2015년까지 박근혜 정권으로 구분하여 정권별 기관장의 정치·사회적 네트워크가 기관의 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다.

① 이명박 정권의 정치·사회적 네트워크 요인 실증분석 결과

[표 4-9]는 이명박 정권에서 정치·사회적 네트워크 요인이 공공기관의 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다.

[표 4-9] 이명박 정권 정치·사회적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	정치적 네트워크	-0.189	0.653
	사회적 네트워크	0.071	0.596
통제변수	기관장 연령	-0.094	0.137
	GDP성장률	0.485	0.297
	자산규모	0.497	0.339
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.010	0.021
	기관연령	-0.034	0.036
	기관규모	1.111 *	0.603
	재임기간	0.235 ***	0.063
	기관더미	2.326	1.688
상수항		52.783 ***	10.352
모형	표본수	349	
	조정된 R^2	0.068	
	F값	3.29 ***	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

이명박 정권의 경우 기관장의 정치적 네트워크와 사회적 네트워크는 경영평가점수에 각각 부(-)와 정(+)의 영향을 미치며 일정한 방향을 보이지 않았으며, 정치적 네트워크와 사회적 네트워크가 경영성과에 미치는 영향이 통계적으로 유의하지 않았다.

다음으로 통제변수에 대한 분석결과를 살펴보면 기관의 종사자 수가 많을수록 재임기간이 길수록 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 각각 5%와 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 보였다. 모형의 적합도를 살펴보면 수정된 결정계수(adjusted R^2)가 0.068이며, F값은 3.29로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

[표 4-10]은 이명박 정권에서 기관장의 정치적 네트워크 요인이 공공 기관의 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다.

[표 4-10] 이명박 정권 정치적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	정치적 네트워크	-0.194	0.651
통제변수	기관장 연령	-0.092	0.136
	GDP성장률	0.484	0.297
	자산규모	0.495	0.338
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.010	0.021
	기관연령	-0.034	0.035
	기관규모	1.124 *	0.593
	재임기간	0.235 ***	0.063
	기관더미	2.308	1.678
상수항		52.621 ***	10.247
모형	표본수	349	
	조정된 R^2	0.070	
	F값	3.63 ***	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

이명박 정권의 기관장 정치적 네트워크는 경영평가점수에 부(-)의 영향을 미치나 통계적으로 유의한 결과를 나타나지 않았다.

다음으로 통제변수에 대한 분석결과를 살펴보면 기관의 자산규모가 클수록, 종사자 수가 많을수록, 재임기간이 길수록 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 자산규모와 종사자 수는 10% 유의수준에서 재임기간은 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 보였다. 모형의 적합도를 살펴보면 수정된 결정계수(adjusted R^2)가 0.07로 나타났으며, F값은 3.63으로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나

타났다.

[표 4-11]은 이명박 정권에서 기관장의 정치적 네트워크 요인이 공공 기관의 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다.

[표 4-11] 이명박 정권 사회적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	사회적 네트워크	0.082	0.594
통제변수	기관장 연령	-0.105	0.131
	GDP성장률	0.481	0.297
	자산규모	0.486	0.336
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.010	0.021
	기관연령	-0.035	0.035
	기관규모	1.105 *	0.602
	재임기간	0.235 ***	0.063
	기관더미	2.287	1.680
상수항		53.794 ***	9.728
모형	표본수	349	
	조정된 R^2	0.070	
	F값	3.62 ***	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

이명박 정권의 기관장 사회적 네트워크는 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치나 통계적으로 유의한 결과는 보이지 않았다.

다음으로 통제변수에 대한 분석결과를 살펴보면 기관의 종사자 수가 많을수록, 재임기간이 길수록 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 기관의 임직원수는 10% 유의수준에서, 재임기간은 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 보였다. 모형의 적합도를 살펴보면 수정된 결정계수(adjusted R^2)가 0.070으로 나타났으며, F값은 3.62

로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

② 박근혜 정권의 정치·사회적 네트워크 요인 실증분석 결과

[표 4-12]는 박근혜 정권에서 정치·사회적 네트워크의 요인이 공공기관의 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다.

[표 4-12] 박근혜 정권 정치·사회적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	정치적 네트워크	1.706 **	0.771
	사회적 네트워크	0.128	0.806
통제변수	기관장 연령	-0.111	0.177
	GDP성장률	0.331	3.461
	자산규모	0.073	0.396
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.037	0.035
	기관연령	0.038	0.044
	기관규모	0.922	0.765
	재임기간	-0.025	0.076
	기관더미	4.625 **	1.996
상수항		61.220 ***	16.241
모형	표본수	303	
	조정된 R^2	0.022	
	F값	1.60 *	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

분석결과에 따르면, 박근혜 정권에서 기관장의 정치적 네트워크와 사회적 네트워크가 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 사회적 네트워크는 통계적으로 유의하지 않았으며, 정치적 네

트위크는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의한 값으로 나타났다. 모형의 적합도를 살펴보면 수정된 결정계수(adjusted R^2)가 0.022로 나타났으며, F값은 1.60으로 10% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

[표 4-13]은 박근혜 정권에서 기관장의 정치적 네트워크 요인이 공공기관 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다.

[표 4-13] 박근혜 정권 정치적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	정치적 네트워크	1.706 **	0.770
통제변수	기관장 연령	-0.109	0.177
	GDP성장률	0.321	3.454
	자산규모	0.078	0.394
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.037	0.034
	기관연령	0.038	0.044
	기관규모	0.929	0.763
	재임기간	-0.025	0.076
	기관더미	4.639 **	1.991
상수항		60.948 ***	16.123
모형	표본수	303	
	조정된 R^2	0.025	
	F값	1.76 *	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

박근혜 정권의 기관장 정치적 네트워크는 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치며 통계적으로 5% 유의수준에서 유의한 결과를 나타냈다. 모형의 적합도를 살펴보면 수정된 결정계수(adjusted R^2)가 0.025로 나타났으며, F값은 1.76으로 10% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

[표 4-14]은 박근혜 정권에서 기관장의 사회적 네트워크의 요인이 공공 기관의 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다.

[표 4-14] 박근혜 정권 사회적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	사회적 네트워크	0.132	0.812
통제변수	기관장 연령	0.004	0.171
	GDP성장률	0.984	3.471
	자산규모	0.045	0.399
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.046	0.035
	기관연령	0.032	0.044
	기관규모	1.095	0.766
	재임기간	-0.063	0.074
	기관더미	4.282 **	2.004
상수항		51.944 ***	15.795
모형	표본수	303	
	조정된 R^2	0.008	
	F값	1.26	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

박근혜 정권의 기관장 사회적 네트워크는 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 통계적으로 유의한 결과를 도출하지는 않았다. 모형의 적합도를 살펴보면 수정된 결정계수(adjusted R^2)가 0.008로 나타났다.

3) 정권초기 정치적·사회적 네트워크와 기관 성과 영향

[표 4-15]는 정권 초기(집권 1년차 : 2008년, 2013년) 공공기관 기관장의 정치·사회적 네트워크의 요인이 공공기관 경영평가점수에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다.

[표 4-15] 정권 초기 정치·사회적 네트워크 실증분석

구 분	변 수	회귀계수	표준오차
설명변수	정치적 네트워크	2.568 *	1.311
	사회적 네트워크	0.271	1.053
통제변수	기관장 연령	0.275	0.253
	GDP성장률	-11.225	26.402
	자산규모	-0.115	0.570
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	-0.058	0.043
	기관연령	0.032	0.061
	기관규모	1.897 *	1.072
	재임기간	0.246 **	0.112
	기관더미	8.603 ***	2.911
	상수항		58.897
모 형	표본수	132	
	조정된 R^2	0.1002	
	F값	2.33 **	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

이명박·박근혜 정권의 집권 1년차('08년, '13년) 공공기관장의 정치·사회적 네트워크는 기관 경영성과에 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 다만, 사회적 네트워크는 통계적으로 유의하지 않았고 정치적 네트워크는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 다음으로 통제변수에 대한 분석결과를 살펴보면 기관의 종사자 수가 많을수록, 재임기간이 길수록 경영평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로

로 나타났으며, 기관의 임직원수는 10% 유의수준에서, 재임기간은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 보였다.

[표 4-16]에서 집권 2년차부터 5년차의 경우 공공기관장의 정치·사회적 네트워크에 기관의 경영성과에 정(+)의 영향을 미치나, 통계적으로 유의하지 않았다.

[표 4-16] 집권 2~5년차 정치·사회적 네트워크 실증분석

구분	변수	회귀계수	표준오차
설명변수	정치적 네트워크	0.477	0.531
	사회적 네트워크	0.168	0.535
통제변수	기관장 연령	-0.077	0.116
	GDP성장률	0.420	0.320
	자산규모	0.304	0.283
	부채비율	0.000	0.000
	공공성정도	0.025	0.020
	기관연령	-0.006	0.031
	기관규모	0.824	0.527
	재임기간	0.157 ***	0.050
	기관더미	2.374 *	1.385
상수항		57.127 ***	8.206
모형	표본수	520	
	조정된 R^2	0.026	
	F값	2.25 **	

(주) ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

제 5 장 결 론

본 연구는 '08년부터 '15년까지 조사대상 기간 동안 652개 표본을 대상으로 공공기관 기관장의 정치·사회적 네트워크가 기관 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다.

본 연구를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공공기관장의 특성은 기관의 성과에 영향을 미친다. 공공기관은 국민 생활에 필수재화와 서비스를 공급하는 국가 경제의 주요 주체로서 그 역할과 중요성이 강조된다. 최고 의사결정권자인 CEO 자리에 누가 오느냐에 따라 공공기관의 성과도 좌우된다고 할 수 있다. 공공기관은 다양한 대내외 관계자와 복잡한 이해관계로 얽혀있으며 사업추진 과정에서 대내외 갈등 조정 및 합의를 이끌어내어야 하며 매순간 국민의 생활과 직결되는 중요한 의사결정을 내리는 주체이다. 이러한 의사결정의 중심에 바로 기관장이 있다. 이 때 기관장은 전문 경영인으로서 자질과 능력, 전문성도 갖추어야 하지만 이에 못지않게 공공기관의 복주인인 국민과 정부, 대통령으로부터 신뢰를 얻어 정치적 자원을 확보하는 능력 역시 중요하다. 그러한 능력 중 주요한 것으로서 본 연구는 기관장의 정치적·사회적 네트워크에 주목한 것이다. 둘째, 공공기관장의 정치적 네트워크는 기관의 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 그간, 기관장이 정치적으로 임용되는 경우 기업경영과 다소 거리가 먼 비전문가, 정치권 유력인사와의 인맥으로 낙하산 인사, 코드 인사로 불리며 언론 등으로부터 비판을 받거나 부정적인 측면을 강조하는 선행연구가 많았다. 그러나, 본 연구를 통해 기관장의 정치적 네트워크가 기관성과에도 긍정적인 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 자원의존이론 관점에서 공공기관은 대외 환경에 의존하면서 조직의 생존과 성장에 필요한 자원을 확보하고 스스로에게 유리한 환경을 만들어내는 능동적인 주체이다. 즉, 공공기관의 주요한 외부

환경(조직) 중 하나인 정부로부터 기업 경영과 관련된 중요한 정보, 예산 및 인력 등의 기업에 필요한 자원을 획득하는 데 있어 기관장의 정치·사회적 네트워크가 용이할 수 있다. 자원의존이론에서 조직의 생존과 성장을 위해서는 환경과의 지속적인 교호작용을 통해 필요한 자원을 획득해야 한다. 즉, 기관장의 정치적 네트워크가 이러한 자원 획득 활동에 촉매가 되어 기업의 성장과 발전에 이바지할 수 있다는 자원의존이론을 지지한다고 볼 수 있다.

그러나, 전체 조사대상 기간('08~'15년)동안 지연·학연·직장연과 같은 사회적 네트워크 밀도가 경영성과에 주는 영향은 확인할 수 없었다. 정권별 분석에서 이명박·박근혜 정권 두 시기 모두 기관장의 정치적 네트워크가 기관 성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

그간, 민간인 출신 외부전문가 파격 임용, 정치적 지근거리에 있는 인사를 선임하는 등 기관장 인사 행태에 대해 비판도 있었지만 본 연구를 통해 정치적 네트워크가 강한 기관장이 정부와 긴밀한 파트너십 구축을 통한 사업추진으로 기관의 이익에도 부합하고 정부, 여당도 공공기관을 통해 정책 집행을 효과적으로 한 것으로 여겨진다.

셋째, 대통령 집권 시기 중 정권 초기(집권 1년차)에 기관장의 정치·사회적 네트워크가 기관의 경영성과에 긍정적 영향을 미친다. 집권 초기의 경우 대통령 및 집권 여당 등 정치권 또는 정치적 임명 행위자가 국정을 장악하고 주도권을 잡기 위해 주요 정책 집행 수단인 공공기관장 책임자로 새 정부의 국정 철학과 이념을 충분히 이해하고 정책에 순응하고 협조할 수 있는 자를 선호하는 경향이 있다. 본 연구의 실증분석을 통해 이러한 정치·사회적 네트워크가 대통령, 정부·여당 등과 유대관계가 강한 기관장이 선호되는 집권 초기 정치적 연결이 강한 기관장이 기관 성과에도 긍정적 영향을 미쳤으며 이는 자원의존이론 관점을 지지한다.

한편, 기관장의 재임기간이 길수록, 기관의 임직원수가 많을수록 경영성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 적정 임기를 보장해줌으로써 전략 추진 등 경영의 지속성을 담보할 수 있으며, 조직 규

모가 클수록 핵심 인재풀이 풍부하고 가용 인적자원이 많으므로 기관 성과에 긍정적 영향을 줄 수 있음을 확인하였다.

본 연구를 통해 조직의 정점에 위치하며 가장 큰 영향력을 행사하는 기관장의 정치적 네트워크가 기관 성과에 긍정적 요인 중 하나라는 것을 확인할 수 있으며 자원의존이론을 지지해준다.

그러나, 본 연구는 사회적 네트워크가 기관 성과에 미치는 영향에 대해서는 의미있는 결과를 도출하지 못한 한계를 가지고 있다. 네트워크 측정을 위해 좀 더 객관적이고 계량화되고 방법론을 사용하지 못한 점도 아쉬움으로 남는다. 또한, 조사대상 기간을 공운법 시행 이후('08~'15년)로 한정하여 단기간 실증 분석 결과에 그치고 있어 조사대상 기간을 확대하여 분석할 필요가 있다. 그리고, 공운법에 따라 공공기관으로 지정된 기타공공기관이 분석대상에 포함되어 있지 않은 한계를 보이고 있는데 조사대상을 확대하여 공공기관 전체에 적용 가능한 다양한 변수들 간의 연구가 필요할 것으로 보인다. 이후에도 공공기관장을 포함한 임원에 대한 연구가 더 활발하게 이루어져야 할 필요가 있으며 정권별 또는 공공기관별 사례 연구 등도 병행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

<단행본>

김준기(2010), 『공기업정책론』, 서울, 서울대학교 행정대학원
이원희·라영재(2015), 『공공기관 경영평가 30년 회고와 전망』, 한국조세
연구원

<신문·잡지 기타>

국회예산정책처(2007), 『공공기관 임원 인사 평가』
기획재정부(각년도), 『공공기관 경영실적 평가보고서』
기획재정부(각년도), 『공공기관 경영평가편람』
기획재정부 알리오시스템 : <http://www.alio.go.kr>
정보공개포털시스템 : <http://www.open.go.kr>
한국은행 e-나라지표 : <http://www.index.go.kr>
OECD(2005a), *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, Paris : OECD publishing
OECD(2005b), *Corporate Governance of State-owned Enterprises : A Survey of OECD Countries*, Paris : OECD publishing
OECD(2005c), *Comparative Report on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-owned Assets
OECD(2005d), *Annexes to Comparative Report on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, 9th Meeting of the steering Group in Corporate Governance

<논문>

- 강원택(2001), “행정 개혁과 관료 저항”, 『한국사회와 행정연구』, Vol 12(3) : 3-17
- 김다경·엄태호(2013), “공공기관 CEO의 네트워킹 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 47(1): 171-200
- 김미라(2005), “정부산하기관 임원충원제도의 효과 분석 : 정부투자기관 관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 중심으로”, 서울 : 서울대학교 행정대학원
- 김병섭·박상희(2010), “공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로”, 『한국행정학보』, 44(2): :85-109.
- 김상훈·김양민(2008), “이사회와 최고 경영층의 관계적 요인이 기업 성과에 미치는 영향”, 『전략경영연구』 제11권 제2호: 43-63
- 김준기(2001), “공기업 경영평가 제도의 성과와 향후과제”, 『한국행정연구』, 10(1): 97-123.
- 김지영·유재욱(2015), “최고경영자 재임기간에 따른 최고경영자와 이사회 의 관계적 특성 구축방안에 대한 실증적 연구,” 『대한경영학회지』, Vol 28(8) : 1985-2003
- 김태형·장용석(2013), 공공기관의 정치적 임원인사가 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 이명박 정부를 중심으로. 『한국정책학회 동계학술 논문집』 2013. 단일호: 441-462.
- 김현(2007), “정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영 성과 차이 분석: 낙하산 인사를 중심으로”, 『한국행정학회동계학술 발표논문집』 단일호: 1-25.
- 명정만(2011), “공공기관 임원 인사제도에 대한 조직구성원의 인식에 관한 연구” : 11-14
- 문백학·심재철(2012), “한국 기업의 IR 도입과 활성화 요인 자원의존이론 과 신제도주의 관점에 따른 탐색적 연구”, Vol.16(1) : 5

- 민경세·이인구·박종찬(2008), “ 경영자원의 효율적 확보를 위한 첨단기술 벤처기업의 사회적 네트워크 특성 분석 연구”, 『대한경영학회지』, 21(6): 2523-2547
- 민병익·김주찬(2015), “낙하산 인사가 공공기관 경영이행 실적에 미친 영향”, 『지방정부연구』, Vol.19(3) : 195-221
- 민병익·김주찬(2016), “공공기관장의 임용유형과 리더십에 따른 경영성과”, 『한국공공관리학보』, Vol.30(2) : 81-99
- 민희철(2008), “정치적 연결이 공기업 보조금에 미친 효과에 대한 분석”, 『한국조세재정연구원 재정포럼』, 139호: 24-31.
- 박상희(2009), “공공기관 임원의 인사에 관한 연구”, 서울 : 서울대학교
- 박상희·김병섭(2012), “공공기관 임원의 인사에 관한 연구 : 자원의존이론의 관점에서”, 『한국행정연구』 제21권 제1호 : 39-72
- 박원(2013), “공공기관의 경영자 교체 및 특성이 경영성과와 이익조정에 미치는 영향”, 『국제회계연구』, Vol.47 : 71-88
- 백윤정·전상길(2002), “최고경영진의 대외연결능력, 보유지식 그리고 성과와의 관련성에 관한 탐색적 연구”, 『경영학연구』, Vol.31(5) : 1401-1422
- 서정일·이경환(2009), “신규 사외이사의 임명에 관한 연구”, 『전략경영연구』, Vol.14(3) : 21-44
- 신영길(2012), “공기업 지배구조와 이사회 운영이 경영성과에 미치는 영향”, 서울 : 서울대학교
- 손혁·정재경(2015), “사외이사는 최고경영자의 감시자인가 또는 지지자인가? : 사외이사와 최고경영자의 사회적 관계가 과잉투자에 미치는 영향”, 『회계학연구』, Vol.40(5). : 327
- 안성규·곽채기(2013), “지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구”, 『한국정책연구』, Vol.13(4). : 71-91
- 안영규(2012), “기업의 이사회 네트워크가 임원진 보수에 미치는 영향”, 『인터넷전자상거래연구』. 12(2), 65-83

- 안숙찬(2014), “공공기관 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구”, 『대한 경영학회지』, Vol. 27(6) : 835-859
- 유승원(2009), “공기업의 지배구조와 경영성과 : CEO와 내부감사인을 중심으로”, 『한국개발연구』 31.1: 71-103
- 유승원(2013), “공기업 CEO의 정치적 독립성, 이사회 의장 분리, 임원의 전문성과 성과”, 『한국개발연구』 35(2): 1-39
- 유승원(2014), “공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적 연결과 정치적갈등을 중심으로”, 『한국행정학보』, 48(1): 339-368
- 원희연(2012), “공기업 형성과 변동에 관한 연구”, 서울 : 서울대학교
- 이광훈 · 김권식 · 박순애(2014), “정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미치는 요인탐색 : 자원의존이론의 관점”, 『행정논총』 Vol. 52 no2 : 91-117
- 이명석(2001), “정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적”, 『한국행정학보』. 제35권 제4호: 139-156
- 이승필(2004), “정부투자기관 경영실적평가제도의 타당성 분석 : 규모와 특성에 따른 경영실적평가 결과의 차이에 대하여”, 서울: 서울대학교
- 조민우(2007), “공공기관의 내부지배구조 개선에 관한 연구”, 서울 : 서울대학교
- 조택(2007), “우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구”, Vol.11(4) : 251-274
- 전수진(2005), “사회 네트워크가 직무유효성 및 경력유효성에 미치는 영향에 관한 연구”, 서울 : 서강대학교
- 정광호·권기현(2005), “비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증연구 : 문화예술단체를 중심으로”, 『한국정책학회보』, Vol.12(1) : 127
- 조영복·김경원(2011), “사회적 네트워크의 특성이 직무성과와 협력 행동에 미치는 영향에 관한 연구”, 『인적자원관리연구』 제18권 1호, 한국인적자원관리학회 : 87-110
- 정지수 · 한승희(2014), “공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는

- 영향”, 『한국사회와 행정연구』 Vol.24(1): 115-140
- 정진경(2002), “정부지원NGO의 조직특성과 자원획득에 관한 연구”, 『한국행정학보』, Vol.36(2) : 231-247
- 최부경·안지영(2016), “공공기관 기관장의 교체와 공공기관 성과에 관한 연구”, 『한국경영학회 통합학술발표논문집』, 2015, 2016.8: 1757-1786
- 최종열(2010), “학술연구 : 기술창업기업의 네트워크 특성이 기업성과에 미치는 영향 : 창업보육센터 기업을 중심으로”, 기업가 정신과 벤처 연구, Vol.13(4) : 87
- 최진현·이희섭(2012), “공공기관의 지배구조와 조직특성이 대리인 비용에 미치는 영향”, 『국제회계연구』, Vol.42 : 75-92
- 최창현(2006), “조직의 비공식 연결망에 관한 연구 : 사회연결망 분석의 적용,” 『한국사회와 행정연구』, Vol.17(1) : 1-23
- 하영범·이성희, “CEO 특성이 R&D 투자정도에 미치는 영향”, 『국제회계연구』, Vol.58 : 103-125
- 현정훈(2010), “Effect of CEO’S Tenure on Performance”, 서울 : 서울대학교
- Agrawal. A. and C. Knoeber(1996), “Firm Performance and Mechanism to Control Agency Problems between Managers and Shareholders”, *Journal of Financial and Quantitative Anaysis* 31, 377-397
- Emerson, Richard M(1962), “Power-Dependence Relations, *American Sociological Review*, 27: 31-41
- Eric Gonzalez Juenke(2005), “Management Tenure and Network time : How experience affects Bureaucratic dynamics,”: *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(1)
- Faccio, Mara(2006), “Politically connected firms”, *The American Economic Review*, 96(1) : 369-386
- Faccio, Mara, Ronald W. Masulis, and John McConnell(2006), “Political

- connections and corporate bailouts.”, *The journal of Finance* 61.6: 2597–2635
- Faccio, Mara(2010), “Differences between politically connected and non-connected firms,” : a cross country analysis, *Financial Management*, 39(3) : 905–927
- Flinders V. Matthew and Smith, J. Martin(1999), Quangos, “Accountability and Reform : The politics of Quasi-Government”, Political Economy Research Centre, University of Sheffield
- Gabarro, J.J.(1987), “The Dynamics of Taking Charge. Boston : *Harvard Business School Review*
- Hall, R., and P. Tolbert(2004), “Organizations: structure, processes and outcomes. Hall”
- Kotter, J.P.(1982), “The General Managers”, New York : Free press
- Lewis. E. David(2002), “The politics of Agency Termination : Confronting the Myth of Agency Immortality”, *The Journal of Politics*, 64(1) : 89–107
- Lin. N.(2011), “Social Capital : A theory of Social Structure and Action”, New York : Cambridge University Press
- Maranto, Robert(2005), “Beyond a Government of Strangers : How Career Executives and Political Appointees Can Turn Conflict to Cooperation”, Lexington Books. USA
- Niessen. A., Ruenzi, S.(2010), “Political Connectedness and firm performance : Evidence from Germany”, *German Economic Review*, 11(4) : 441–464
- Pfeffer, Jeffrey, and Gerald R. Salancik(1978), : “The external control of organizations : A resource dependence approach”, NY : Harper and Row Publishers
- Pfeffer, Jeffrey(1982) : “Organizations and Organization Theory”,

Marshfield, Massachusetts : Pitman

Qin. B.(2011), “Political Connection and Government Patronage : Evidence from Chinese Manufacturing Firms,” Working paper Institute for international Economic Studies, IIES. Stockholm University

Saidel R. J.(1991) , “Resource Independence : The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations”, *Public Administrative Review*. 51(6) : 543–553

Sirmon, David G, and Michael A. Hitt(2003) “Managing resources : Linking unique resources, management, and wealth creation in family firms”, *Entrepreneur theory and practice* 27.4: 339–358

Selznick, P.(1948), “Foundation of the Theory of Organization”, *American Sociology Review* 13 : 25–35

Abstract

A Study on CEO's Political and Social Network Affecting on a Public Enterprise's Performance

Seo Mi Kyoung

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

The importance of public enterprises is emphasized when considering the role and status of public enterprises in Korea. There is a Chief Executive Officer (we refer to Chief Executive Officer as "CEO" below) the center of such an enterprise and the performance of the CEO is also influenced by the characteristics of the CEO.

This study empirically analyzed the effects of political and social networks of the public enterprise's CEO on organizational performance in terms of resource dependency theory. If we examine the negative aspects of the political appointment of CEO from viewpoint of principal-agent theory, this study suggests that the public enterprises are able to interact with the external environment (for example,

government), the ruling party, etc.

It is important to note that the role of the CEO, who is the the highest decision-making authority, is important in the political process of obtaining the resources necessary of the survival and development of the organization.

The effects on performance were analyzed. The survey period was 877 public enterprises and semi-governmental institutions from 2008 to 2015, which was implemented since December 2007, when the Act on the Management of Public Institutions was enforced. According to regression analysis of the the relationship between social network and institutional performance, it was confirmed that the political network of the CEO in the survey period had a positive effect on in institutional performance.

Also, in the beginning of the regime, it was found that the political network of the CEO positively influenced institutional performance. In addition, it is confirmed that the longer the term of office of the head of the agency, the greater the number of employees in the organization, it has a positive effect on business performance. This guarantees the sustainability of the management such as strategy implementation by guaranteeing the appropriate term. It is confirmed that the larger the organization size, the more affluent human resource pools and the more available human resources can positively affect the institutional performance.

This study confirms that the political network of the head of the organization, which is located at the top of the institution and exercises the greatest influence, is one of the positive factors for institutional performance and supports the resource dependance theory.

However, this study did not yield meaningful results on the effects of social networks on institutional performance. In addition, since the

period covered by the survey is limited to the period from 2008 to 2015, the results of the short-term empirical analysis are limited. On the other hand, there are limitations that other public institutions designated as public institutions are not included in the analysis according to the Act on the Management of Public Institutions. There is a need for research on executives including a CEO more actively, and it is necessary to study past case studies of regime or public institutions.

**keywords : public enterprise, political network, social network,
resource dependance theory, management evaluation**

Student Number : 2016-24437