



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](#)

행정학박사학위논문

조직공공성의 효과 연구:  
조직목표모호성, 관료제적 조직구조,  
조직성과를 중심으로

2019년 8월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

이 경 은

## 국 문 초 록

본 연구는 조직공공성과 조직특성 및 조직성과와의 관계를 밝히고, 이에 대한 보다 체계적이고 엄밀한 연구 설계를 진행함으로써 조직공공성과 관련된 지식 축적에 기여하고자 한다. 이를 위해 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 등 조직공공성의 다양한 하위차원들을 하나의 모형에서 다루어 조직공공성을 통합적으로 탐구하였으며, 다양한 기능을 수행하는 약 300여 개의 공공서비스 조직에 대한 3년간의 데이터를 활용하여 연구 결과의 일반화를 꾀하였다. 또한 각 종속변수에 영향을 미칠 것이라고 예상되는 통제변수를 연구 모형에 포함시켜 연구의 타당도를 높이는 한편, 조직성과 뿐 아니라 조직특성과 조직공공성의 관계에 대해서도 연구를 진행함으로써 조직공공성의 효과를 다각도로 탐구하였다. 이와 더불어 조직성과의 다차원성을 반영할 수 있는 다양한 측정 지표들을 사용함으로써 조직공공성과 조직성과 간의 관계를 종합적으로 다루었다.

본 논문은 크게 첫째, 조직공공성과 조직목표보호성 간의 관계에 대한 연구, 둘째, 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 연구, 셋째, 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 연구 등 3개의 실증 연구로 구성된다. 조직공공성과 목표보호성 간의 관계에 대한 분석결과에서는 조직공공성의 세 가지 하위차원인 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 모두 조직목표보호성과는 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않았다. 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 분석결과에서는 정부소유 조직이 비정부소유 조직보다 상대적으로 계층적 분화 수준 및 레드테이프 수준이 더 높게 나타났다. 통제 공공성의 측정 지표 중 행정절차는 레드테이프와의 관계에서만 유의미성을 나타냈지만 그 방향성은 예측과는 반대로 나타났으며, 감사 및 평가 정도는 공식화와 정(+)의 관계를 나타내었다. 한편, 재정적 공공성은 관료제적 조직구조의 어떤 차원과도 관계가 없는 것으로 나타났다. 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 분석 결과, 효과성, 형평성, 절차적 가치와 관련해

서는 정부의 지도·감독 정도가 높은 수준의 효과성 및 형평성과 관련이 있는 것으로 나타났다. 소유권적 공공성은 낮은 효율성과 연관되어 있는 것으로 나타났으며, 통제 공공성의 세 가지 측정 지표 또한 효율성과 강한 부(-)의 관계를 가지고 있었다. 한편, 재정적 공공성은 성과의 어떤 차원과도 관계가 없는 것으로 나타났다.

이론적 측면에서 본 연구는 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 하위차원들에 대한 개념과 측정에 대한 구체적인 논의를 진행함으로써, 조직공공성의 하위차원들의 개념과 측정에 대한 지식에 기여하고자 하였다. 또한 본 연구 결과, 조직공공성의 하위차원들이 다양한 조직특성 변인 및 조직성과와 단순하고 획일적인 관계를 맺기보다는 복잡하고 차별적인 관계를 맺고 있음이 나타났으며, 이에 관련하여 진행한 구체적인 논의는 조직공공성에 대한 이해와 분석의 범위를 확장시키는데 기여하였다. 한편, 본 연구의 분석결과는 전형적인 정부조직 및 전형적인 민간 기업이라는 두 가지 극단적인 조직형태를 기반으로 이루어져 온 조직공공성을 둘러싼 이론적 논의가 현대의 복잡한 조직형태(준정부조직)에서는 그 적합성이 낮아질 가능성을 제기하고 있다. 마지막으로 본 연구에서 다룬 다양한 조직특성 변수들(조직목표보호성 및 관료제적 조직구조)과 조직공공성 간의 관계에 대한 연구는 조직공공성과 조직성과 사이에 존재하는 블랙박스를 규명하는 과정에 기여하였다.

정책적 측면에서 본 연구는 조직공공성이라는 다소 추상적인 개념이 정책실무자들에게 직관적으로 받아들여지기 어려울 것이라는 우려에도 불구하고, 향후 정책실무자들이 조직공공성의 변화와 추이를 관측하고, 이러한 조직공공성이 실제로 조직에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 관심을 가져야 함을 보여준다. 또한, 본 연구의 결과는 정책결정자 및 정책집행자들이 달성하고자 하는 목적에 따라 조직공공성을 높이거나 낮추는 정책수단을 달리 적용해야 함을 암시한다. 특히 다른 조직공공성 차원들에 비해 통제공공성은 조직성과와 긴밀한 연관성을 지니고 있음을 확인하였기 때문에 통제공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 분석결과는 공

공관리자들에게 중요한 시사점을 준다. 그동안 한국의 공공기관과 관련하여 공공관리자들은 공공서비스의 효과적인 제공을 위한 노력을 경주해 왔다. 그리고 그러한 노력은 주로 공공기관 내 통제 공공성의 정도를 변화시키는 데 맞추어져 왔다. 그러나 본 연구 결과는 통제 공공성을 높이는 다양한 정책 수단들이 서로 다른 효과를 가질 수 있음을 보여주며, 공공서비스 조직의 관리자들은 성과의 다차원성을 고려하여, 과연 그 조직에 있어 어떠한 가치가 중요한가에 따라 사용되어야 할 수단들을 달리 적용해야 할 필요성을 나타내고 있다고 해석할 수 있다.

본 연구의 이론적·정책적 기여에도 불구하고, 본 연구는 명료한 인과이론의 부재, 조직공공성 측정방식의 시간적·공간적 한계, 추가적인 조직공공성 차원의 존재 가능성, 내생성으로 인한 인과성 탐구의 어려움 등의 한계가 존재하며, 이에 보완할 수 있는 후속연구가 필요하다.

주제어 : 조직공공성, 공공-민간 차이, 조직목표모호성, 관료제적 조직 구조, 조직성과

학 번 : 2015-31296

<제목 차례>

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 의의 .....	1
제2절 연구의 대상 .....	6
제3절 연구의 구성 .....	9
<b>제2장 조직공공성에 대한 이론적 논의와 측정</b> .....	<b>13</b>
제1절 조직공공성 연구의 흐름 .....	13
제2절 경험적 접근법에 따른 연구 설계에서의 문제 .....	20
제3절 경험적 접근법에 따른 조직공공성의 하위차원: 소유권 적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 .....	23
1. 소유권적 공공성 .....	25
2. 재정적 공공성 .....	27
3. 통제 공공성 .....	30
제4절 경험적 접근법에 따른 조직공공성의 측정 .....	35
1. 조직공공성의 측정에 대한 논의 .....	35
2. 조직공공성에 대한 기술통계분석 결과 .....	43
3. 조직공공성 변수 간 상관관계 분석 결과 .....	46
<b>제3장 조직공공성과 조직목표보호성</b> .....	<b>48</b>

제1절 조직목표모호성 .....	48
제2절 공공조직의 목표모호성과 그 원인에 대한 논의 .....	51
1. 정치학적 관점 .....	51
2. 경제학적 관점 .....	54
제3절 조직공공성과 조직목표특성 간의 관계에 대한 경험적 연구 .....	56
제4절 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 가설 설정 .....	63
제5절 연구 설계 .....	68
1. 연구 대상 .....	68
2. 자료의 원천 .....	68
3. 무응답 편익 .....	70
4. 주요 변수의 측정 .....	74
5. 분석절차 .....	83
제6절 분석결과 .....	88
1. 탐색적 요인분석 .....	88
2. 기술통계분석 .....	91
3. 상관관계분석 .....	93
4. 조직공공성과 조직목표모호성에 대한 분석 결과 .....	94
제7절 논의 .....	98

## 제4장 조직공공성과 관료제적 조직구조 ..... 102

제1절 관료제적 조직구조 .....	102
제2절 공공조직의 관료제적 조직구조와 그 원인에 대한 논의 ...	105
제3절 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 경험적 연구 .....	114
제4절 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 가설 설정 .....	124
1. 조직공공성과 계층적 분화 .....	124
2. 조직공공성과 집권화 .....	125
3. 조직공공성과 공식화 및 레드테이프 .....	126
제5절 연구 설계 .....	129
1. 연구 대상 .....	129
2. 자료의 원천 .....	129
3. 주요 변수의 측정 .....	129
4. 분석절차 .....	139
제6절 분석결과 .....	140
1. 탐색적 요인분석 .....	140
2. 기술통계분석 .....	142
3. 상관관계분석 .....	145
4. 조직공공성과 관료제적 조직구조에 대한 분석 결과 .....	146
제7절 논의 .....	156

**제5장 조직공공성과 조직성과 .....** 161



제1절 조직성과의 다차원성에 대한 논의 .....	161
제2절 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 논의 .....	167
1. 재산권 이론 .....	168
2. 공공선택론 및 정부(또는 비시장)실패론 .....	171
3. 계약실패 이론 .....	173
4. 정책수단론 .....	175
제3절 조직공공성과 조직성과 간 관계에 대한 경험적 연구 ...	179
1. 연구 설계 측면 .....	179
2. 연구 결과 측면 .....	190
제4절 조직공공성과 조직성과 간 관계에 대한 가설 설정 ...	206
1. 조직공공성과 효과성 .....	206
2. 조직공공성과 효율성 .....	207
3. 조직공공성과 형평성 .....	210
4. 조직공공성과 절차적 가치 .....	211
제5절 연구 설계 .....	213
1. 연구 대상 .....	213
2. 자료의 원천 .....	213
3. 주요 변수의 측정 .....	213
4. 분석절차 .....	226
제6절 분석결과 .....	227
1. 탐색적 요인분석 .....	227
2. 기술통계분석 .....	229

3. 상관관계분석 .....	232
4. 조직공공성과 조직성과에 대한 분석 결과 .....	233
제7절 논의 .....	243

## 제6장 결론 ..... 248

제1절 연구결과의 요약 .....	248
제2절 본 연구의 이론적 의의 .....	250
제3절 본 연구의 정책적 의의 .....	254
제4절 본 연구의 한계 및 후속 연구에 대한 제언 .....	257

<부록 1> 탐색적 요인분석 결과: 정부의 지도·감독 정도 ..... 284

<부록 2> 위계적 선형모형 분석 결과 ..... 285

### <표 차례>

<표 2-1> 조직공공성에 대한 접근법 비교 .....	17
<표 2-2> 조직공공성의 측정 .....	42
<표 2-3> 기술통계분석 결과: 조직공공성 .....	46
<표 2-4> 조직공공성 변수 간 상관관계 분석 결과 .....	47
<표 3-1> 조직공공성과 조직목표특성에 대한 실증 연구 .....	58
<표 3-2> 한국 공공서비스조직 조사 연도별 공공기관 응답률 .....	70
<표 3-3> 응답조직과 무응답조직 간의 차이에 대한 분석 결과 .....	73

<표 3-4> 조직공공성과 조직목표모호성 연구의 주요 변수 .....	80
<표 3-5> 조직목표모호성 문항 탐색적 요인분석 결과 .....	89
<표 3-6> 역할모호성 문항 탐색적 요인분석 결과 .....	91
<표 3-7> 연속형 변수 기술통계분석 결과: 조직목표모호성 .....	92
<표 3-8> 이산형 변수 기술통계분석 결과: 조직목표모호성 .....	93
<표 3-9> 상관관계분석 결과: 조직목표모호성 .....	93
<표 3-10> 일반회귀분석 결과: 조직목표모호성 .....	95
<표 3-11> 위계적 선형모형 분석 결과: 조직목표모호성 .....	97
<표 3-12> 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 분석 결과 .....	98
<표 3-13> 경영평가제도의 적용에 따른 목표모호성(요인점수) 수준의 차이에 대한 t-test 결과 .....	100
<표 4-1> 조직공공성과 관료제적 조직구조에 대한 실증 연구 .....	118
<표 4-2> 조직공공성과 관료제적 조직구조 연구의 주요 변수 .....	137
<표 4-3> 관료제적 조직구조 문항 탐색적 요인분석 결과 .....	141
<표 4-4> 연속형 변수 기술통계분석 결과: 관료제적 조직구조 .....	142
<표 4-5> 이산형 변수 기술통계분석 결과: 관료제적 조직구조 .....	144
<표 4-6> 상관관계분석 결과: 관료제적 조직구조 .....	145
<표 4-7> 일반회귀분석 결과: 계층적 분화 .....	147
<표 4-8> 일반회귀분석 결과: 집권화 .....	148
<표 4-9> 일반회귀분석 결과: 공식화 .....	149
<표 4-10> 일반회귀분석 결과: 레드테이프 .....	151
<표 4-11> 위계적 선형모형 분석 결과: 관료제적 조직구조 .....	155
<표 4-12> 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계 분석 결과 .....	156
<표 5-1> 정책수단의 속성에 따라 예상되는 성과효과 .....	175

<표 5-2> 조직공공성과 조직성과에 대한 실증 연구(국외) .....	183
<표 5-3> 조직공공성과 조직성과에 대한 실증 연구(국내) .....	189
<표 5-4> 소유권적 공공성과 효율성 간의 관계에 대한 실증 연구 ..	192
<표 5-5> 소유권적 공공성과 단위당 비용 간의 관계에 대한 실증 연구 ..	195
<표 5-6> 소유권적 공공성과 기타 성과 차원 간의 관계에 대한 실증 연구(국외) .....	198
<표 5-7> 소유권적 공공성과 기타 성과 차원 간의 관계에 대한 실증 연구(국내) .....	200
<표 5-8> 재정적 공공성과 조직성과의 관계에 대한 실증 연구 .....	201
<표 5-9> 통제 공공성과 조직성과의 관계에 대한 실증 연구 .....	204
<표 5-10> 주관적 조직성과 변수들 간의 상관관계 분석 결과 .....	217
<표 5-11> 주관적 성과(내부) 및 객관적 성과 간의 상관관계 분석 결과 .....	220
<표 5-12> 조직공공성과 조직성과 연구의 주요 변수 .....	223
<표 5-13> 조직성과 문항 탐색적 요인분석 결과 .....	228
<표 5-14> 연속형 변수 기술통계분석 결과: 조직성과 .....	230
<표 5-15> 상관관계분석 결과: 조직성과 .....	232
<표 5-16> 일반회귀분석 결과: 효과성 .....	234
<표 5-17> 일반회귀분석 결과: 형평성 .....	235
<표 5-18> 일반회귀분석 결과: 절차적 가치 .....	236
<표 5-19> 일반회귀분석 결과: 효율성(비용대비당기순이익) .....	237
<표 5-20> 일반회귀분석 결과: 효율성(비용대비매출액) .....	239
<표 5-21> 위계적 선형모형 분석 결과: 효과성, 형평성, 절차적 가치	242
<표 5-22> 조직공공성과 조직성과 간의 관계 분석 결과 .....	243

<표 6-1> 본 연구결과의 종합 ..... 249

<그림 차례>

<그림 1-1> 본 연구의 분석틀 ..... 11

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 의의

공공조직과 민간조직은 근본적으로 다른가? 이는 공공행정 연구에 있어 가장 고전적이고 핵심적인 질문이라고 할 수 있으며(Amirkhanian and Lambright, 2008; Andrews et al., 2011), 정치학, 경제학, 행정학을 포함한 다양한 학문 분야의 유수의 학자들이 지속적으로 그 답을 찾고자 한 연구주제이기도 하다(Allison, 1983; Boyne, 2002a; Bozeman and Bretschneider, 1994; Pesch, 2008; Rainey and Bozeman, 2000; Rainey et al., 1976).

1980년대 이후 세계 각국에서는 정부조직의 성과를 향상시키기 위한 다양한 조치들이 이루어져 왔으며, 이들 조치의 대부분이 정부 권한을 축소시킴과 동시에 이를 민간 부문으로 대체시키거나 정부를 민간 기업과 유사하게 만들고자 하는 의도를 담고 있었다(Rainey, 2014: 4). 이러한 일련의 정부개혁의 흐름은 ‘공공-민간 차이(public-private difference)’에 대한 유래 없이 큰 관심을 촉발시켰으며, 학자들은 이와 관련된 지식의 축적 수준에 대해 본격적으로 검토하기 시작하였다. 검토 결과, 학자들은 공공-민간 차이가 존재하는지에 대해 판단하기 위한 공공관리 분야의 지식이 부족함을 강조하였으며, 공공관리에 대한 연구나 이론이 거의 존재하지 않고 공공관리 분석 사례의 축적 수준이 너무 낮다고 지적했다(Allison, 1983; Chase and Reveal, 1983; Lynn, 1981, 1987; Rainey, 2014: 8-9에서 재인용). 또한 조직 및 조직 관리에 대한 일반 개념이 공공조직에서도 의미를 가짐을 인정할 수 있다고 할지라도, 공공조직을 효과적으로 관리하기 위해서는 공공조직과 민간조직 간의 유사한 측면과 상이한 측면들을 모두 파악한 가운데 공공관리에 대한 지식을 축적해가야 한다는 지적도 이어졌다(Rainey, 2014: 10-11).

그동안 정치학 및 경제학의 방대한 문헌들은 정부 관료제에 대한 지속적인 관심을 보였으나, 공공조직의 내부 관리에 대해서는 무관심한 태

도를 보여 왔다(Rainey, 2014: 6-7). 한편, 조직 이론가들은 조직 이론을 공공조직 또는 민간조직에 국한되지 않는 모든 조직 유형에 적용되는 일반적인 지식체계로 발전시켜왔으며, 공공관리에 특화된 지식체계에는 큰 관심을 보이지 않았다(Rainey, 2014: 6-7). 최근 점점 더 많은 연구자들이 공공관리에 대한 관심을 보이면서 공공관리에 대한 지식활동이 활발히 진행되고 있으나, 그 지식의 양과 질에 대한 평가는 여전히 유보적이며, 학자들은 향후에도 이 주제에 대한 지속적인 관심이 필요함을 역설하고 있다(Andrews et al., 2011; Rainey, 2014: 10-11).

뿐만 아니라 민간비영리조직이 공공서비스를 제공하는데 중요한 역할을 담당하는 한편, 다양한 형태의 혼합형(hybrid) 조직들이 폭발적으로 등장하게 됨에 따라, 공공·민간 부문 간 경계는 점점 더 모호해지고 있다. 이러한 정책적 현실로 인해 소유권을 중심으로 한 이분법적 공공-민간 비교 연구들은 단순명료한 기준에 따른 유형화가 가진 이론적 강점에도 불구하고, 정책현실을 반영하지 못한다는 비판을 피할 수 없게 되었다. 이에 따라 연구자들 사이에는 소유권 이외에 조직 내에 공적(公的) 또는 사적(私的) 특성을 강화하거나 약화시키는 다양한 요인들에 대한 관심이 확산되었고, 학자들은 이를 통해 소유권 중심의 이분법적 공공-민간 구분에 기반 한 연구의 한계를 극복하고자 하는 노력하였다. 이러한 학자들의 노력은 조직공공성(publicness)<sup>1)</sup> 연구의 흐름을 낳았으며,

---

1) 본 연구의 핵심 연구 개념인 'publicness'를 단순히 '공공성'이라고 번역하는 경우, 공적 가치 혹은 공적 이익을 의미하는 'public value', 혹은 'public interest'와 혼동되어 사용될 우려가 있으며, 'publicness'에 대한 영어권의 용례와 다소 어긋날 여지가 있다(이경은·전영한, 2016). 그러나 국내에서 'publicness'에 대해 '공공성'이라는 번역어를 대체할 만한 용어를 찾아보기는 어렵다. 한편, 'publicness(Bozeman, 1987; Bozeman and Bretschneider, 1994; Walker and Bozeman, 2011)'는 연구자들 사이에서 'organizational publicness(Goldstein and Naor, 2005; Moulton, 2009; Andrews et al., 2011; Nutt and Backoff, 1993)' 또는 'organization's publicness(Petrovsky et al., 2015)' 등과 혼용되어 왔다. 이에 본 연구에서는 "민간 조직과 구별되는 공공 조직의 정의적 속성(Bozeman, 1987; Rainey, 2014)"이라는 어의를 담고 있는 publicness, organizational publicness, organization's publicness 등을 모두 '조직공공성'으로 번역하여, '공공성'이라는 번역어로 인해 발생할 수 있는 어의의 혼란을 막음과 동시에, 본 연구의 핵심 개념인 'publicness'가 가지고 있는 조직학적 의미를 좀 더 정확하게 드러내고자 한다.

이에 대한 경험적 접근법, 규범적 접근법, 통합적 접근법 등 다양한 연구 접근법이 등장하게 되었다.

조직공공성에 대해 가치 기반의(value-based) 접근 방식(규범적 접근법, 통합적 접근법 등)을 취하는 학자들은 공적 가치(public value)를 공공 부문의 운영 원리로 포함시켜야 함을 강조하면서, 소유권 중심의 접근법을 발전적으로 계승한 경험적 접근법에 대해 소유권, 자원 등 조직 수준에 한정된 속성만을 다루고 있다고 비판한다(Bozeman and Moulton, 2011). 그러나 공공-민간 차이 또는 조직공공성에 대한 논의가 이루어져 온 역사적 배경, 실증 연구에의 적용가능성, 정부의 정책수단 설계를 위한 실용성이라는 측면에서 경험적 접근법의 중요성과 유의미성은 여전히 유효하다. 그럼에도 불구하고, 경험적 접근법을 통한 연구들이 직면해 온 다양한 한계들은 이전의 연구들과 마찬가지로 여전히 해결되지 않은 채로 남아있다(Walker and Bozeman, 2011; Rainey, 2011; Andrews et al., 2011). 이로 인해 이 연구들의 결과는 공공조직과 민간 조직을 둘러싼 논쟁을 종결지을 수 있을 만큼 ‘결정적인(conclusive)’ 증거로 인정받지 못하고 있다(Rainey, 2014: 58).

또한 그 간의 경험적 조직공공성 연구는 조직성과와의 관계에 대한 연구가 주를 이루어 왔으며, 조직공공성과 조직목표, 조직구조, 조직행태 등 다양한 조직특성들과의 관계는 상대적으로 큰 주목을 받지 못하였다. 이러한 연구경향은 경험적 조직공공성 연구의 초점이 ‘공공조직과 민간 조직은 근본적으로 다른가?’보다는 ‘조직공공성이 더 나은 성과에 기여하는가?’에 맞추어져 있음을 보여준다. 이는 한 사회 내의 ‘책임(responsibilities)과 기능(functions)의 분배와 관련된 규범적(prescriptive) 질문(Bozeman and Bretschneider, 1994)’에 대한 직접적인 답을 제공할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 최근 수년 간 다양한 연구들에서 공공서비스 성과가 다양한 조직 특성 변수들의 영향을 받는다는 결과들이 보고되고 있으며, 일부 연구들에서는 조직공공성과 성과 간의 관계를 조절 혹은 매개하는 조직 특성 변수들이 발견되기도 하였다(Andrews et al., 2011). 이에 비추어 다양한 조직특성 변수들과



조직공공성 간의 관계에 대한 연구는 최종적으로 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 경로를 좀 더 분명하게 드러내어 ‘조직공공성 퍼즐 (publicness puzzle)(Bozeman and Bretschneider, 1994)’를 풀 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것이라고 예측된다.

한편, 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 경험적 조직공공성 연구에 대해서는 조직성과의 다차원성을 반영하는 데 미흡하다는 비판이 제기되어 왔다(Andrews et al., 2011). 공공 부문에서 추구되어야 하는 다양한 성과 차원을 반영되지 않으면, 조직성과에 대한 왜곡된 결론에 이르게 될 위험이 존재하므로(Brewer and Selden, 2000), 공공 부문에서 조직성과의 다차원성에 대한 고려는 중요하다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구들은 대부분 다양한 성과 차원 중 효율성 측면에 집중해 왔기에, 조직공공성에 따른 조직의 차이가 효율성 이외의 성과에 있어서의 차이에 기여하는지, 조직공공성을 높이거나 낮추기 위한 정책적 의사결정에 있어 효율성을 우선시함으로써 생기는 의도치 않은 부작용은 없는지에 대한 질문에 대해서는 여전히 불확실한 답만을 제공할 뿐이다(Dunsire et al., 1988).

본 연구의 주된 목적은 ‘조직공공성은 조직의 특성 및 성과와 어떠한 관계를 가지는가?’ 나아가 ‘조직공공성이 조직에 미치는 효과는 무엇인가?’라는 질문에 대한 답을 찾되, 위에서 지적한 경험적 조직공공성 연구들이 직면해 온 다양한 실증 연구의 한계들을 극복하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같이 연구를 진행하고자 한다. 첫째, 조직공공성 연구자들이 조직공공성의 다양한 하위차원들을 단일 모형에서 다루는 데 관심을 두고 있지 않다는 비판에 따라(Andrews et al., 2011), 본 연구에서는 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 등 조직공공성의 다양한 하위차원<sup>2)</sup>들을 하나의 모형에서 다룬다. 둘째, 기존 연구들에서는 단일 기능을 수행하는 조직들을 중심으로 연구를 수행하여 결과의 일반화가 어렵고, 대규모의 조직을 대상으로 한 연구가 적다는 지적에 따라 (Rainey, 2011; Andrews et al., 2011), 본 연구에서는 다양한 기능을 수

---

2) 이에 대해서는 제2장 제2절에서 상세하게 다루게 될 것이다.

행하는 약 300여 개의 공공서비스 조직에 대한 데이터를 3년에 걸쳐 수집 및 분석하였다. 셋째, 기존 연구들이 적절한 통제변수를 포함하지 않았다는 비판에 따라, 연구 모형에는 각 종속변수에 영향을 미칠 것이라고 예상되는 통제변수를 포함시켜 연구의 타당도를 높였다. 넷째, 기존 연구들이 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 상대적으로 높은 비중을 두어 왔음을 고려하여, 본 연구에서는 조직성과 뿐 아니라 조직특성과 조직공공성의 관계에 대해 연구하고자 한다. 본 연구에서 주요하게 다루고자 하는 조직특성은 조직목표특성(조직목표모호성)과 조직구조특성(관료제적 조직구조)이다<sup>3)</sup>. 다섯째, 조직공공성과 조직성과의 관계에 대한 기존 연구들이 효율성 중심의 연구를 진행해 온 경향에 대한 비판을 수용하여(Andrews et al., 2011), 본 연구에서는 조직성과의 다차원성을 반영할 수 있는 다양한 측정 지표들을 사용하였다.

정책 현실에서는 공공조직과 민간조직 간에 근본적 차이가 존재하는지 여부에 대한 논리를 토대로 수많은 정책적 의사결정이 이루어지고 있음에도 불구하고, 과연 공공-민간 차이에 대한 지식이 그러한 의사결정을 뒷받침하기에 충분한 수준에 도달했는지에 대해서는 회의적인 시각이 지배적이다(Walker and Bozeman, 2011). 또한 일부 학자들은 조직공공성 개념이 지난 수십 년 간 정치학, 경제학을 비롯한 다양한 학문분야에서 광범위하게 논의되어 왔으나, 그 영향력에 대한 체계적인 논의가 이루어지지 않았음에 대해 비판하고 있다(Anderson, 2012). 이에 본 연구는 조직공공성과 관련된 보다 체계적이고 엄밀한 연구 설계를 진행함으로써 조직공공성에 대한 지식 축적에 기여하고자 한다. 이러한 지식의 축적은 조직공공성과 관련된 정책적 의사결정이 ‘정치·경제적 환경으로

---

3) 본 연구에서 다양한 조직특성들 중 조직목표와 조직구조에 주목하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 조직목표와 조직구조의 특성은 공공-민간 차이와 관련하여 가장 널리 알려져 온 이론적 명제를 가지고 있음에도 불구하고, 그에 대한 실증 연구는 여전히 부족한 상태로 남아 있다. 둘째, 이러한 특성들은 조직공공성과 조직성과 간의 인과관계를 설명함에 있어 빈번하게 언급되는 조직 수준의 특성이다. 본 연구에서는 조직공공성과 조직목표특성 간의 관계, 조직공공성과 조직구조특성 간의 관계에 대해 연구함으로써 조직공공성, 조직특성, 조직성과로 이어지는 경로에 대한 단초를 얻고자 한다.

인해 공공조직이 겪고 있는 재정적 제약에 대한 자동 반사(knee-jerk)적인 결정(Oswick and Grant, 1996: 15; Boyne, et al., 1999에서 재인용)'이라는 비판에서 벗어날 기회를 제공할 수 있으리라고 기대한다.

## 제2절 연구의 대상

본 연구에서는 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 공공기관을 연구대상으로 선정하고자 하며, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 공공기관의 지정요건(동법 제4조)을 살펴보면<sup>4)</sup>, 이들 조직들은 전형적인 정부조직(정부조직법 상의 정부조직)과는 구조적으로 독립적인 조직들이며, 전형적 정부조직보다 의사결정에 있어 더 많은 재량이 보장됨을 알 수 있다. 이와 동시에 공공기관은 정부가 직·간접적으로 소유하거나, 재정지원을 하거나, 임원의 선임 등에 관여하여 조직에 대한 정치적 영향력을 행사하고 있는 조직들이다. 이는 본 연구가 핵심 독립변수로 고려하고 있는 다차원적 조직공공성 개념을 연구하기에 적절하다.

현대 행정은 과거와는 현저히 차별화된 방식으로 이루어지고 있다(최

---

4) 공공기관 운영에 관한 법률 제4조(공공기관) ①기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008. 2. 29.>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

병선, 1993). 정부가 공공서비스를 직접 생산하여 제공하는 방식에서 벗어나 서비스의 생산 또는 제공을 정부 이외의 제3자에게 의존하게 되면 서 정부가 사용하는 정책수단(tools of government action)은 정부직접시행(direct government)이라는 단일한 유형에서 벗어나 특별법인의 설립, 공적 자금지원, 정부규제의 적용 등 그 유형이 다양화되고 있으며 (Salamon, 1995: 15-16), 복수의 정책수단들이 하나의 조직에 중첩되어 적용되고 있다. 정책수단들의 다양화 및 수단들 간의 조합은 현대사회에서 공공서비스 생산 및 제공과 관련된 조직들의 다양한 조직형태와 깊이 관련되어 있다. 이렇듯 새로운 형태로 등장한 조직들은 순수정부부문 또는 순수민간부문에 속한다고 볼 수 없으며, 이 두 부문을 양극단에 두었을 때 그 중간에 자리 잡은 새로운 영역에 속한다고 보는 것이 타당하다. 이러한 공·사 혼합부문의 확대로 인해 순수정부부문 그 자체가 직접 수행하는 일은 줄어들었으나 정부가 전체 사회에 미치는 영향력은 더욱 커지고 있다(Mosher, 1980: 545-557; 최병선, 1993에서 재인용)<sup>5)</sup>. 공·사 혼합부문에 속하며, 공적 기능(특히 공공서비스의 제공)을 담당하는 조직들을 ‘준정부조직<sup>6)</sup>’이라고 명명할 수 있는데, 공공기관은 이와 같이 폭발적으로 등장한 준정부조직의 대표적 유형에 해당한다고 볼 수 있다.

둘째, 「공공기관 운영에 관한 법률」 제1조에서는 이 법이 “공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적”으로 제정되었다고 밝히고 있으며, 실제로 공공조직의 사업 내용을 살펴보면, 교통, 에너지, 보건 등 국

5) Mosher(1980: 547-557)는 이러한 현상을 두고 정부가 초기업집단(super-conglomerate)화되어 가고 있다고 지적한 바 있다(최병선, 1993에서 재인용).

6) 준정부조직은 전형적인 정부 기능의 일부를 수행하면서도, 정부로부터 구조의 독립성을 보장받으며, 의사결정에 있어 더 많은 재량이 보장된다고 알려져 있다 (Pollitt et al., 2004: 8-9). Seidman(1989)은 이러한 준정부조직의 법적 지위(legal status)가 모호한 상태로 남아 있음을 지적하면서, 이러한 모호성은 우연의 산물 이라기보다는 의도적 산물이며, 정치적 통제에 의한 제약으로부터 벗어나 새로운 방식의 행정이 가능하도록 만들기 위한 것이라고 언급한 바 있다. 여기서 새로운 방식의 행정이란 경제적 효율성을 향상시키는 행정으로 이해된다. 그러나 준정부조직을 도입하면서 전제하고 있었던 가정들에 대한 논의와 그에 대한 증거는 여전히 부족한 상황이다. 예를 들어 정치적 통제의 약화가 경제적 효율성의 향상으로 이어지는지, 행정에 있어 경제적 효율성을 우선시함으로써 생기는 의도치 않은 부작용은 없는지 등 준정부조직을 통해 얻을 수 있는 이점과 그 한계에 대한 구체적인 논의가 이루어져야 한다.

민생활에 필수적인 재화와 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있다. 이는 공공기관이 전형적인 정부조직이 아님에도 불구하고, 국민들에게 필수적인 공공서비스를 제공하는 조직임을 나타낸다. 또한, 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr)에 따르면, 공공기관의 2017년도 회계연도 자산은 약 811조원, 부채는 약 496조원, 총 임직원은 31만 여명에 달한다<sup>7)</sup>. 또한 2018년 공공기관의 총지출은 약 627조원<sup>8)</sup>으로 이는 2018년 중앙정부 총지출<sup>9)</sup>인 약 429조원의 146%에 달한다. 이러한 수치는 공공기관이 국가 전체의 공공서비스 제공에서 차지하는 비중 및 중요도를 보여준다고 할 수 있다. 이처럼 공공기관은 우리나라에서 공공서비스 제공에 있어 핵심적인 위치를 점하고 있는 준정부조직의 대표적인 유형으로, 이들 조직들에 대한 연구는 복잡다기(複雜多岐)한 현대 국가의 행정 운영에 대한 시사점을 얻을 수 있다는 실천적 의미를 지닌다.

이에 본 연구자는 공공기관이 다차원적이고 연속적 개념으로서의 조직 공공성과 관련된 준정부조직의 특성을 공유하고 있다는 점, 현대행정에서 핵심적 역할을 수행하고 있는 준정부조직의 대표적 유형인 공공기관에 대한 연구를 통해 정책현실을 설명하고 이를 개선할 기반이 되는 증거를 제공받을 수 있다는 점 등을 고려하여 공공기관을 연구대상으로 삼고자 한다. 연구 대상을 준정부조직인 공공기관으로 한정함으로써, 조직의 사회적 역할(role)을 고려하지 않은 공공-민간 차이 연구에 대한 회의적인 시각(Nutt, 2000)에 대응할 수 있으며<sup>10)</sup>, 조직공공성의 양 극단에 존재하는 조직들을 제외함으로써 정부와의 관계에 있어 정치적 영향력의 객체로서의 유사 지위가 인정되는 조직들을 비교 대상으로 하여 분석의 타당성을 높일 수 있다고 판단된다.<sup>11)</sup>

7) 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr), 2019년 3월 30일 검색 기준.

8) 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr), 2019년 3월 30일 검색 기준.

9) 중앙정부 총지출이란, 일반회계, 특별회계, 기금의 모든 지출 중 회계와 기금 간 내부거래 및 채무상환 등의 보전거래를 제외한 중앙정부 지출규모를 의미한다(e-나라지표, <http://www.index.go.kr>, 2019년 3월 30일 검색 기준).

10) 단, 공공서비스를 제공하는 조직들로 대상을 한정하였다고 해도 공공서비스의 유형을 단일하다고 볼 수 없으므로, 위에서 제시한 우려를 불식시킬 수는 없다. 이에 본 연구에서는 구체적인 연구 설계 과정에서 조직의 기능 유형을 통제 변수로 포함시킴으로써 다시 한 번 이를 고려하고자 한다.

### 제3절 연구의 구성

본 연구는 크게 5개의 하위 부문을 구성되어 있다. 제2장에서 조직공공성에 대한 이론적 논의를 살펴본 후 제3장에서는 조직공공성과 조직목표, 제4장에서는 조직공공성과 조직구조, 제5장에서는 조직공공성과 조직성과와의 관계에 대해 탐구한다. 제6장에서는 이상의 연구결과를 종합하여 본 연구의 의의 및 한계에 대해 서술한다.

제2장에서는 조직공공성 연구의 흐름을 개관하고 본 연구에서 조직공공성을 바라보는 관점 및 그 측정에 대한 구체적인 논의를 진행한다. 제1절에서는 먼저 공공-민간 차이에 대한 연구로부터 이어져 경험적 접근법, 규범적 접근법, 통합적 접근법에 이르기까지 조직의 공적(公的) 특성을 둘러싼 학자들의 논의들을 살펴보고, 본 연구에서 조직공공성에 대한 경험적 접근법을 택한 이유에 대해 설명한다. 제2절에서는 그동안 경험적 접근법에 따른 조직공공성 연구들이 직면해 왔던 연구 설계에 있어서 지적되어 왔던 다양한 문제점들에 대해 짚어보고, 본 연구에서 이를 극복하기 위한 노력으로 취하게 될 연구전략에 대해 대략적으로 소개한다. 구체적인 전략의 내용은 다음에 이어질 각 장에서 연구 주제별로 상세히 설명한다. 제3절에서는 경험적 접근법에 따른 조직공공성의 대표적인 하위차원으로 할 수 있는 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성이 과연 어떤 의미를 가지고 있는가에 대해 이전의 논의를 살펴본다. 제4절에서는 조직공공성의 각 하위차원을 측정하기 위해 취한 전략 및 이들 변수들의 기술통계분석 결과, 그리고 조직공공성 하위차원 간의 상관관

---

11) 공공조직의 전형이라 할 수 있는 정부조직은 일반적으로 제도적 규칙과 틀을 만드는 주요 제도적 행위자(institutional agents), 즉 정치적 영향력을 행사할 수 있는 주체로 그려진다(Scott and Davis, 2015). Scott and Davis(2015)는 정부(The Nation-State)를 현대 민주주의 사회에서 가장 중요한 통치 주체(the prime sovereign)이며, 적법한 질서(legitimate order)의 주요 원천이고, 법규범적 틀을 정의하고, 관리하며, 감독하는 주체라고 하였다. 정부는 제도적 환경의 다른 행위자들과는 다른 점을 가지고 있는데, 첫째, 정부는 규제 권한으로 새로운 제도를 형성할 수 있다는 점, 둘째, 조직의 장의 구조화에도 영향을 미치며, 제도 구성 측면에서 정치적·경제적 주체들에게 권리를 부여할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 합법적 강제력을 이용하여 다른 행위자에게 권한을 행사할 수 있다는 점 등을 들 수 있다(Scott and Davis, 2015).

계 분석 결과를 제시한다.

제3장은 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 연구 내용을 담고 있다. 제1절에서는 조직목표의 특성에 대한 논의를 개략적으로 소개하며, 특히 본 연구에서 조직목표모호성을 조직목표특성을 대표하는 종속변수로 삼고자 한 이유에 대해 설명한다. 제2절에서는 흔히 공공조직의 특유한 목표 특성으로 언급되어 왔던 속성들을 소개하고 이러한 특성이 나타나는 원인에 대한 논의를 정치학적 관점과 경제학적 관점으로 나누어 살펴본다. 제3절에서는 조직공공성과 공공조직의 목표특성 간의 관계를 실증적으로 다룬 국내외 연구들의 연구 설계 측면에서의 한계 및 연구 결과를 종합하여 분석한 결과를 기술한다. 제4절에서는 조직공공성의 하위차원인 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 가설을 설정한다. 제5절에서는 연구 설계 내용을 소개한 뒤 제6절에서는 조직공공성과 조직목표모호성의 관계에 대한 분석결과를 기술하고 제7절에서는 분석결과에 대해 구체적으로 논의한다.

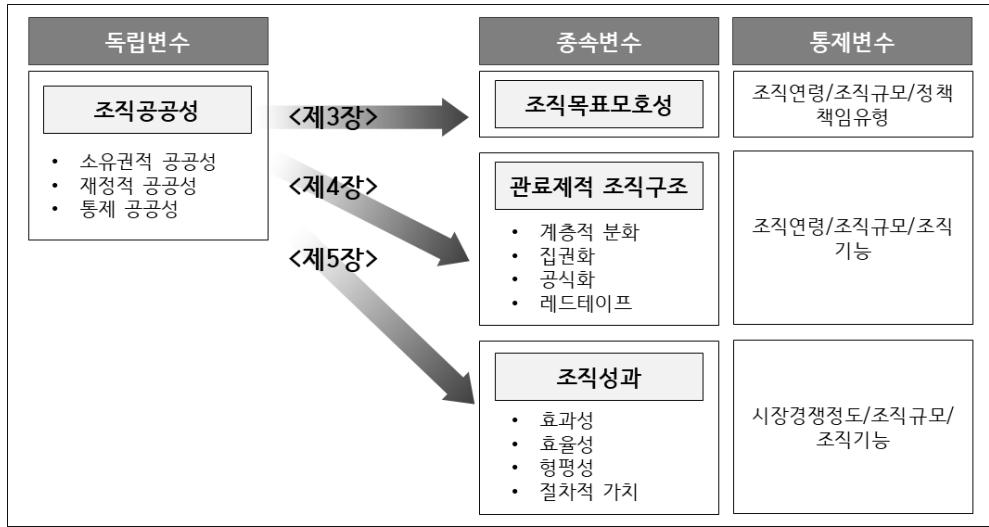
제4장은 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 연구 내용을 담고 있다. 제1절에서는 조직구조의 특성에 대한 논의를 개략적으로 소개하며, 관료제적 조직구조의 개념 및 그 하위 차원에 대해 논의한다. 제2절에서는 공공조직과 민간조직이 관료제 조직의 구조적 특성에 있어 차이를 보인다는 학자들의 주장을 소개한다. 제3절에서는 조직공공성과 관료제적 조직구조의 관계를 실증적으로 다룬 국내외 연구들의 연구 설계 측면에서의 한계 및 연구 결과를 종합하여 분석한 결과를 기술한다. 제4절에서는 조직공공성의 하위차원인 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성과 공공-민간 차이와 관련하여 빈번하게 언급되어 왔던 관료제적 조직구조의 특성(계층적 분화, 집권화, 공식화, 레드테이프) 간의 관계에 대한 가설을 설정한다. 제5절에서는 이에 대한 연구 설계 내용을 소개한 뒤 제6절에서는 조직공공성과 관료제적 조직구조의 관계에 대한 분석결과를 기술하고 제7절에서는 분석결과에 대해 구체적으로 논의한다.

제5장은 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 연구 내용을 담고 있다. 제1절에서는 본격적인 연구에 앞서 공공부문에서의 조직성과와 공공서비스 성과가 다차원적으로 측정되어야 하는 이유와 본 연구에서 주목하고자 하는 조직성과의 하위 차원들을 소개한다. 제2절에서는 조직공공성과 조직성과 간의 관계를 둘러싼 대표적인 이론들, 즉 재산권 이론, 공공선택론 및 정부(또는 비시장)실패론, 계약실패 이론, 정책수단론에 대한 내용을 차례로 소개한다. 이와 같은 다양한 관점들은 조직공공성과 조직성과의 관계에 대한 보다 포괄적인 논의의 기초를 제공한다. 제3절에서는 조직공공성과 조직성과 간의 관계를 실증적으로 다룬 국내외 연구들을 연구 설계 측면과 연구결과 측면으로 나누어 분석한 결과를 기술한다. 제4절에서는 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성과 다양한 성과차원들 간의 관계에 대한 가설을 설정한다. 제5절에서는 이에 대한 연구 설계 내용을 소개한 뒤 제6절에서는 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 분석결과를 기술하고 제7절에서는 분석결과에 대해 구체적으로 논의한다.

제6장에서는 지금까지의 연구결과를 요약하고, 이에 근거하여 본 연구의 이론적·정책적 함의를 서술한다. 또한 본 연구가 가지고 있는 한계를 기술하면서, 후속연구가 이루어져야 할 방향에 대해 논의한다.

마지막으로 아래의 <그림 1-1>은 제3장부터 제5장까지의 실증 연구의 분석틀을 도식화하여 나타낸 것이다. 이와 관련된 세부 논의는 각 장에서 다루도록 할 것이다.





<그림 1-1> 본 연구의 분석틀

## 제2장 조직공공성에 대한 이론적 논의와 측정

### 제1절 조직공공성 연구의 흐름

공공·민간을 불문하고, 관리에는 ‘목적이나 목표에 대한 정의(defining purposes and objectives), 계획(planning), 구성원에 대한 관리 및 동기 부여(managing and motivating people), 성과 측정 및 통제(controlling and measuring results)’ 등의 행위가 포함된다(Murray, 1975). 조직 관리에 대해 연구해 온 일군의 학자들은 이와 같은 관리 행위의 유사성을 강조하며, 공공조직과 민간조직을 관리함에 있어 본질적인 차이는 존재하지 않는다고 주장해왔다(Fottler, 1981). 이들은 또한 공공조직에 대한 관리와 민간조직에 대한 관리에 차이가 존재한다고 결론내릴 수 있는 증거가 불충분하다고 주장하며(Murray, 1975), 더 나아가 공공·민간 부문에서 각기 발전되어 온 관리모형을 하나로 통합한 일반관리모형(one generic model)을 개발하는 것이 바람직하다고 보았다(Fottler, 1981).

그러나 공공조직에서의 관리에 대한 연구를 수행해 온 학자들은 이와 같은 일반론적 관점에 배치되는 경험적 증거들을 발견해왔다(Rainey, 2014). 이에 따라 공공관리 연구자들은 앞선 일반론적 관점에 대해 비판하면서, 공공과 민간의 차이를 고려하지 않은 채 하나의 통합 관리모형을 개발하는 것은 시기상조이며, 조직 관리에 대한 이해를 심화시키기 위해서는 공공-민간 비교 연구가 지속적으로 이루어져 그에 대한 지식이 축적되어야 한다고 주장해 왔다(Rainey et al., 1976).

그동안 다수의 학자들은 소유권, 영리추구 목적 등과 같은 기준에 따라 조직유형을 구분하고, 이 유형들 간에는 관리를 포함한 조직 전반에 차이가 존재한다는 데 의견을 같이 하였다(Bozeman, 1987; Buchanan, 1974; Perry and Rainey, 1988; Rainey et al., 1976; Rainey, 2014). 그러나 이처럼 조직유형이론을 고안해 온 연구자들(Wamsley and Zald, 1973; Fottler, 1981)은 각각의 조직유형들 간의 본질적인 차이가 존재함을 밝히거나, 현실에 존재하는 조직을 하나의 조직유형에 배치시키는 데

어려움을 겪어왔다. 그럼에도 불구하고 소유권 중심의 이분법적 공공-민간 구분을 포함한 다양한 조직유형이론들은 각 유형에서 “전형적(typical)”이라고 할 수 있는 조직들에 대한 다양한 외부 환경 요인, 조직 내부 요인 및 관리 요인의 차이에 대해 풍부한 설명을 제공해 왔으며(Fotter, 1981), 일부 연구들에서는 실제로 이러한 분류에 따라 목표, 구조, 관리 행태 등 조직의 다양한 요소들에 차이가 있음이 관찰되었다(Boyne, 2002a; 전영한, 2009).

단순명료한 기준에 따른 유형화가 가진 이론적 강점에도 불구하고, 정부·민간 부문 간 경계가 모호해지고, 다양한 형태의 혼합형(hybrid) 조직들이 폭발적으로 등장하게 되면서, 소유권 중심의 이분법적 공공-민간 구분을 포함한 조직유형이론들의 한계가 지속적으로 지적되어 왔다. 이와 더불어 기존의 학문 경향에 대한 비판이 더해지게 되었다. 먼저 조직학적 접근에 있어, Gulick, Urwick 등 고전 행정관리학자들에 대해서는 공공조직의 내부 관리 이외의 영역에 관심을 두지 않았다는 비판이, 조직이론가들에 대해서는 정치·행정이원론의 가정이 비현실적이라는 인식이 널리 퍼져있음에도 불구하고 외부의 정치·경제적 영향력을 간과해왔다는 비판이 제기되었다(Bozeman and Bretschneider, 1994). 또한 정치·경제학적 접근에 따른 연구들에 대해서는 경험적 연구에 따른 근거도 없이 조직 내적 특성을 무시하거나, 이론적 전제로부터 파생된 것으로 취급했다는 지적이 제기되었다(Bozeman and Bretschneider, 1994). 이와 같은 학문적 한계를 극복하고, 현실을 기반으로 한 연구를 수행하고자 하는 학자들의 노력은 ‘경험적 조직공공성(empirical publicness)’ 연구로 이어졌다<sup>12)</sup>.

경험적 조직공공성 이론의 핵심, 즉 모든 조직이 경제적 권위와 정치

---

12) Bozeman(2007), Moulton(2009), Bozeman and Moulton(2011) 등에서는 정치적 권위가 조직에 미치는 영향력을 조직공공성의 핵심 요소로 하고 있으며, 하나 이상의 기술적 요소 혹은 복수의 하위 차원들로 조직공공성을 측정해 온 연구흐름을 지칭하는 용어로 ‘경험적 조직공공성’, ‘다차원적 조직공공성(multi-dimensional publicness)’, 또는 ‘기술적 조직공공성(descriptive publicness)’ 등이 사용되어 왔다. 본 연구에서는 이와 관련하여 ‘경험적 조직공공성(Bozeman and Moulton, 2011)’, 또는 ‘경험적 접근법’이라는 용어를 사용하였다.

적 권위에 의해 영향을 받는다는 생각은 Dahl과 Lindblom(1953)의 저작에서도 확인할 수 있을 만큼 오랜 역사를 가지고 있으나(Rainey, 2014), 경험적 조직공공성(empirical publicness)이라는 용어 자체는 1980년대에 들어서야 나타났다(Bozeman and Moulton, 2011). 경험적 조직공공성은 ‘정치적 권위에 의한 제약(constraints)과 지원(endowments)이 조직에 영향을 미치는 정도’라고 정의될 수 있다(Bozeman and Moulton, 2011)<sup>13</sup>. 위의 정의에서 알 수 있듯이 정치적 권위에 의한 영향력은 조직의 제약 조건이 될 수도, 조직의 기회 요인이 될 수도 있다(Bozeman and Moulton, 2011). 그 동안 이루어져 온 경험적 조직공공성에 대한 연구들은 정치적 권위가 조직 전체에 미치는 영향력 뿐 아니라, 자원, 의제설정, 인사구성, 구조 및 기술과 같은 조직의 핵심 요소에 정치적 권위가 미치는 영향력의 정도를 가늠하게 해주었다(Bozeman and Bretschneider, 1994; Bozeman and Moulton, 2011). 경험적 조직공공성 연구는 그 명칭에서도 알 수 있듯이, 실증 연구에 있어 경험적 적용가능성(empirical workability)이 상당히 높다고 평가 된다<sup>14</sup>. 이러한 연구의 강점으로 인해 경험적 조직공공성 연구는 조직공공성을 다룬 실증 연구의 주류를 이루어 왔다.

한편, 일부 학자들은 조직공공성에 대해 가치 기반의(value-based) 접

---

13) 경험적 조직공공성의 정의는 ‘경험적 사조직성(empirical privateness)’의 정의에 대한 단서를 제공하며, 경험적 사조직성은 ‘경제적 권위에 의한 제약(constraints)과 지원(endowments)이 조직에 영향을 미치는 정도’라고 정의될 수 있을 것이다(Bozeman and Moulton, 2011).

14) 경험적 적용가능성이란 연구자의 자의적 판단의 여지가 낮고, 측정을 위한 조작화의 수용가능성이 높은 정도를 의미한다(전영한, 2007). 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 등 경험적 조직공공성의 하위차원들은 그 측정에 있어 자의적 판단이 개입될 여지가 적다. 예를 들어, 소유권(ownership)은 조직의 법적 지위로, 재정(funding)은 정부지원재정이 차지하는 비중으로 측정되며, 이러한 측정 방식을 두고 연구자들 간의 논쟁이 이루어지는 경우가 상대적으로 적다. 물론, 기존의 경험적 조직공공성 연구가 제시해 온 하위차원들 중에서도 사회적 통제(social control)와 같이 상대적으로 연구자의 자의적 판단이 개입될 수 있는 경우도 존재한다. 그러나 본 연구에서는 이에 대한 구체화를 통해 통제 공공성이라는 하위차원으로 이를 대체하였으며, 규범적 조직공공성 이론을 포함하여 추상적 개념을 활용하는 사회과학이론을 기반으로 한 연구들과 비교했을 때, 경험적 조직공공성 연구의 경험적 적용가능성은 상대적으로 높다고 평가할 수 있다.

근 방식을 취해 왔으며(De Bruijn and Dicke 2006; Feeney and Bozeman, 2007), 이러한 연구 흐름은 공적 가치(public value)를 공공 부문의 운영 원리로 포함시켜야 함을 강조하는 흐름으로 이어졌다(Bozeman and Moulton, 2011). 이러한 연구들은 ‘규범적 조직공공성(normative publicness)’과 관련된 연구들이라고 볼 수 있다(Moulton, 2009). 규범적 조직공공성 연구는 사례 연구(Feeney and Bozeman, 2007, Jørgensen and Bozeman, 2002, Steenhuisen and van Eeten, 2008)에서 설문조사 데이터 혹은 대규모의 통합 데이터를 활용한 실증 연구(Van der Wal and Huberts, 2008)로 이어지고 있다(Bozeman and Moulton, 2011).

조직공공성 연구에 대한 학자들의 관심이 높아지면서, 조직공공성 연구에서 주류를 차지해왔던 경험적 조직공공성과 비교적 최근에 등장한 규범적 조직공공성을 통합하고자 하는 흐름이 나타나기 시작했다. Moulton(2009), Bozeman과 Moulton(2011) 등은 ‘실현 조직공공성 모형(realized publicness framework)’ 또는 ‘통합 조직공공성 모형(a model of integrative publicness)’이라는 틀을 제시하고, 경험적 조직공공성 이론과 규범적 조직공공성 이론을 통합하고자 노력하고 있으며, 통합적 접근이 가지고 있는 이점을 강조한다. 그들은 조직공공성에 대한 경험적 접근법이 주로 소유권, 자원구조 등 개별 조직에 한정된 속성을 다루고 있으며, 규범적 접근법 또한 정태(靜態)적 맥락 안에서 공적 가치의 특성을 기술하고, 이에 대해 고찰하는 데 머무르고 있다고 비판하면서, 통합적 접근법을 통해 이러한 한계들을 극복할 수 있다고 주장한다(Bozeman and Moulton, 2011). 그러나 조직공공성 연구에 있어 통합적 접근법이 가진 이점에 대해 강조하는 연구자들조차 통합적 접근법이 좀 더 구체화되어야 한다는 데 동의하며, 이를 위해서는 앞으로 정교한 개념화가 이루어진 후 이를 활용한 체계적인 연구들이 보완되어야 한다고 지적하고 있다(Bozeman and Moulton, 2011). 조직공공성에 대한 경험적 접근법, 규범적 접근법, 통합적 접근법에 대한 논의를 정리하면 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 조직공공성에 대한 접근법 비교

구분	경험적 접근법	규범적 접근법	통합적 접근법
조직공공성의 정의	한 조직이 정치적 권위(political authority)에 의해 영향을 받는 정도	한 조직이 공적 가치(public value)와 밀접한 정도 또는 공적 가치를 제공하는 정도	공적 가치 실현을 위한 제도(public value institutions)들에 의해 공적 가치가 실현되는 정도
조직공공성의 핵심 개념	정치적 권위, 경제적 권위	공적 가치, 공적 이익	공적 제도, 공적 가치
조직공공성 용어	empirical publicness, multi-dimensional publicness, descriptive publicness	normative publicness	realized publicness, integrative publicness
연구 경향	양적 연구 중심	질적 연구 중심, 양적 연구로 확대	이론적 논의 중심

출처: Moulton(2009), Bozeman and Moulton(2011) 논의를 참조하여 정리

통합적 접근법을 취하고자 하는 연구자들이 조직공공성에 대한 경험적 접근법과 규범적 접근법의 한계를 정면으로 다루며 이를 극복하고자 하는 노력을 하고 있음에 반해, 일부 학자들은 이를 좀 더 우회적으로 다루고자 한다. 그 대표적인 학자로는 Meier와 O'Toole(2011)를 들 수 있는데, 그들은 먼저 조직공공성 연구가 ‘과연 공공(public)이란 무엇인가?15)’라는 본질에 대한 개념적 질문에서 시작되지 않았으며, 그 내용이

15) 조직공공성 연구에 있어 가장 감당하기 어려운 장애물은 바로 “공공(public)”의 개념 및 정의의 모호함이다(Bozeman, 1987). “공공”이라는 단어는 그 가치적 속성 및 기술적 속성 등이 분명하게 언급되지 않은 채 널리 사용되고 있으며, “공공이란 무엇인가?”라는 질문에 대한 답을 구하기 위한 이론가들 사이의 논쟁은 장구한 역사를 가지고 있다. Bozeman(1987: 32-37)은 “공공(public)”이라는 단어의 의미를 기존의 연구들에서의 용례에 따라 크게 세 가지로 구분한 바 있다. 첫 번째 “공공”은 “공익(public interest)” 혹은 “공공가치(public value)”와 관련된 철학적 개념으로, 사회과학 분야에서는 정치학 및 정책학에서 주로 연구되어 온 개념이다(Public-as-Public Interest). 두 번째 “공공”의 용례는 재화나 서비스의 속성과 관련되어 있다(Public-as-Economic Character). “공공재(public goods)”라는 단어에서 알 수 있듯이 여기서의 “공공”은 특별히 정부를 지칭하지 않는다. 이는 경제학 연구에서 주로 연구되어 왔으며, 비배제성(non-exclusion), 비경합성(non-rivalry), 외부효과(externalities), 집합행동(collective action) 등의 단어들과 연결되어 있다. 세 번째는 정부 그 자체를 나타내는 단어로서의 “공공”이다(Public-as-Government). 이는 조직의 공식적인 법적 지위(formal legal status)를 기술한 것이다(Bozeman,

무엇인지와 관계없이, 공공의 목적<sup>16)</sup>을 달성하기 위해 사용되는 정책수단(policy instruments)<sup>17)</sup>에 대한 논의로부터 출발하였음을 상기해야 한다고 지적하였다(Meier and O'Toole, 2011)<sup>18)</sup>. 정치와 행정 간의 관계를 규명하고자 하는 학자들은 오래 전부터 정치적 주체들 사이에 목표 혹은 가치에 대한 합의가 이루어기 어려운 경우, 정부조직을 통해 이를 해결할 수 있는 정책수단들에 대해 논의해 왔다(Stazyk and Goerdel, 2011)<sup>19)</sup>. 이는 정치적 선호에 따라 조직의 구조적 특성 혹은 행태에 영향을 미치려는 시도라고 볼 수 있으며(Stazyk and Goerdel, 2011), 조직에 대한 정책수단에 대한 논의는 결국 그를 통해 달성되는 정치적 통제(political control)에 대한 논의라고 볼 수 있다. 이러한 배경을 고려했을 때, 조직공공성은 조직의 구조적 특징 혹은 행태에 영향을 미쳐 정치적 목표 혹은 공적 가치를 집합적으로 실현하기 위해 사용되어 온 제도적 장치의 영향력으로 인해 발현되는 조직의 특성이다(Stazyk and Goerdel, 2011; Meier and O'Toole, 2011). 이러한 학자들의 견해는 경험적 접근법에 대한 지지의 표현이라고 할 수 있다<sup>20)</sup>. 이와 같은 논의에서 또 하나

---

1987). 이러한 개념의 “공공”은 주로 행정학 및 조직학에서 주로 연구되어 왔으며, 최근 주류를 이루고 있는 경험적 조직공공성 연구 흐름도 이로부터 시작되었다고 볼 수 있다.

- 16) Meier와 O'Toole(2011)은 공공의 목적이 무엇인지에 대한 판단은 정치적 의사결정이며, 이는 시간적, 공간적 맥락에 따라 달라지므로 절대적이고 합의된 답이 있을 수 없다고 보았다.
- 17) 영미권에서 사용되고 있는 policy instruments, policy tools, policy means, governing instruments, government instruments, governing tools, government tools 등은 모두 유사한 의미를 가진 용어들이다. 한국에서는 이러한 용어들을 정책수단 또는 정책도구라는 용어로 번역되어 사용되고 있다. 본 연구에서는 두 용어의 개념적 차이를 지적한 전문가를 찾아볼 수 없다는 전영한과 이경희(2010)의 관찰에 따라 정책수단이라는 용어를 일관되게 사용하고자 한다.
- 18) 그들의 이러한 지적은 왜 그 동안 논의되어 온 조직공공성의 하위 차원들이 조직공공성 개념들을 공유하고 있지 않은 것처럼 보이는지에 대한 이해를 돕는다.
- 19) 이러한 수단들에는 행정절차의 형성(form of administrative procedures), 예산 삭감(budget cuts), 정치적 임명(strategic political appointments) 등이 포함되어 있다(Stazyk and Goerdel, 2011).
- 20) Meier와 O'Toole(2011)은 조직공공성에 대한 규범적 접근법의 유의미성을 인정할 수 있다고 할지라도, 공익 혹은 공적 가치를 기반으로 한 정의 및 유형화는 공익 혹은 공적 가치에 대한 합의되지 못한 다중적인 의미로 인해 소모적인 논쟁을 촉발시켜 조직공공성의 정의 및 유형화의 의미를 퇴색시킨다는 점에서 그 한

주목할 만 한 점은 이들이 경험적 접근법에서 조직공공성을 측정하기 위해 주로 사용되어 온 정부소유, 정부재정지원 등을 정책수단의 일종으로 간주하고 있다는 것이다<sup>21)</sup>. 본 연구자는 이와 같은 학자들의 견해와 함께 NPM의 흐름, 혼합형 조직의 등장 등으로 대표되는 정책현실이 조직공공성에 대한 가장 설득력 있는 접근법으로서의 경험적 접근법의 지위를 보여준다는 Peshe(2008)의 견해에도 입장을 같이한다. 본 연구가 조직공공성에 대한 경험적 접근법을 취함으로써 얻을 수 있는 가장 큰 이점은 혼합형 조직, 부문 간 경계의 모호성, 기업의 특성을 가진 정부조직, 민간 조직에 대한 정치적 영향력 등 기존의 행정학·조직학·정치경제학적 논의들을 통해서는 다루기 어려운 문제들을 다룰 수 있게 된다는 점에 있다(Bozeman and Bretschneider, 1994).

---

계가 존재한다고 지적하기도 하였다.

- 21) 그들은 이러한 측정 차원들이 조직 내 조직공공성을 측정함에 있어 불완전하고, 차원들 간의 관계가 상호배타적이지 않다고 하더라도, 이는 과거의 정치적 주체들이 공공의 목적을 달성하기 위해 어떠한 제도적 장치를 사용해왔는가에 대한 현실을 반영하고 있기 때문에 측정의 문제로 이러한 차원들이 가진 한계를 해결할 수는 없다고 지적한다(Meier and O'Toole, 2011). 이는 정책수단 분류체계에 의한 하위 유형들이 망라성과 상호배제성을 충족시키지 못하고 있다는 지적(전영한, 2007)을 상기시킨다.



## 제2절 경험적 접근법에 따른 연구 설계에서의 문제

앞서 언급하였듯이, 경험적 접근법의 한계를 지적했던 연구자들의 견해(Antonsen and Jørgensen, 1997; Bozeman and Moulton, 2011)를 일부 인정할 수 있다 할지라도, 조직공공성 논의가 이루어져 온 역사적 배경, 실증 연구에의 적용가능성, 정부의 정책수단 설계를 위한 실용성이라는 측면에서 경험적 접근법의 중요성과 유의미성은 여전히 인정된다. 그럼에도 불구하고, 경험적 접근법을 통한 연구들이 직면해 온 다양한 한계들은 여전히 해결되지 않은 채 남아있다(Walker and Bozeman, 2011; Rainey, 2011; Andrews et al., 2011). 본 연구는 실증 연구에 있어 주류를 이루어 왔던 경험적 조직공공성 연구에서 발견되어 온 한계를 최대한 극복하는 데 초점을 맞추고자 한다.

지금까지 경험적 접근법을 사용하여 조직공공성을 연구해 온 학자들은 조직공공성에 대한 실증 연구 설계 시 직면하게 되는 다양한 어려움 또는 한계에 대해 언급해 왔으며(Rainey, 2011; Andrews et al., 2011), 이를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 경험적 접근법을 취한 학자들은 조직공공성의 여러 하위 차원에 대해 언급해 왔다. 그들은 이러한 하위차원들을 통해 조직 내 조직공공성이 다양한 형태로 존재할 수 있으며, 이들이 서로 완전히 대체 가능하지 않음에 대해 지적해 왔으나, 이를 하나의 연구 모형에서 다룬 연구들을 찾기는 어렵다(Andrews et al., 2011). 이는 대표적인 하위차원으로 언급되어 온 소유권적 공공성, 재정적 공공성 및 통제 공공성에 한정해 보았을 때도 마찬가지이다(Rainey, 2011; Andrews et al., 2011).

둘째, 조직공공성 연구의 모집단을 대표할 수 있으며, 다양한 하위차원을 측정할 수 있는 대규모 표본을 찾기 어렵다. 앞서 언급했던 조직공공성의 여러 하위차원들을 하나의 모형에서 다루지 못했던 주요한 이유도 이에 기인한 것이다. 이는 자원의 제약 하에서 연구를 진행함에 있어 불가피한 문제이기에, 이러한 연구들을 통해 발견된 결과들의 중요성과 유의미성이 인정된다(Rainey, 2011). 그러나 더 나아간 조직공공성 연구에

있어 대규모 표본과 조직공공성의 여러 하위차원을 동시에 다룰 수 있는 표본의 선정은 여전히 중요한 과제로 남아있다(Rainey, 2014). 소규모 표본을 사용한 연구들에 대해 외적 타당성의 문제가 지속적으로 제기되어 왔기 때문이다(Rainey, 2011; Andrews et al., 2011).

셋째, 정부와 기업 등 조직의 기능 또는 사회적 역할의 차이가 뚜렷한 조직들을 비교하는 것은 완전히 다른 대상을 비교하는 오류를 범하는 것이라는 비판(Nutt, 2000; Meier and O'Toole, 2011)과 함께 많은 학자들은 대학, 병원 등 동일한 기능을 수행하는 조직들에 한정하여 연구를 진행해 왔다. 이러한 연구들의 장점은 특히 조직성과와의 관계를 연구할 때 성과를 측정함에 있어 동일한 지표를 사용할 수 있다는 점에서 드러난다. 그러나 기능 유형에 한정된 조직들을 대상으로 한 제한적 논의에서 조직공공성에 대한 일반적 논의로 나아가기 위해서는 다양한 기능을 수행하고 있는 조직들을 포괄한 연구가 진행되어야 한다(Rainey, 2011). 따라서 동일한 기능을 수행하는 조직들을 대상으로 한 조직공공성 연구뿐 아니라 다른 기능을 수행하는 조직들을 함께 포괄한 연구의 필요성이 제기되고 있다.

넷째, 기존 연구들 중 다수는 연구모형에 적절한 통제변수를 포함하고 있지 않으며, 여러 해에 걸쳐 조사된 데이터를 사용한 연구 또한 찾기 어렵다. 이로 인해 기존 연구들은 조직공공성과 종속변수 간의 제3의 요인의 존재가능성에 대해 지속적으로 의심받아 왔으며, 역인과관계의 가능성에 대한 지적도 계속되어 왔다(Andrews et al., 2011).

다섯째, 조직공공성이 조직에 미치는 영향에 대한 연구들 중 특히 조직성과와 관련하여, 이전 연구들이 조직성과의 다차원성을 고려하지 않고 있다는 비판이 제기되고 있다(Andrews et al., 2011).

이에 본 연구는 실증 연구를 수행함에 있어 소유권적 공공성, 재정적 공공성 및 통제 공공성을 하나의 모형에서 다루었으며, 이러한 다양한 하위차원을 동시에 다룰 수 있는 대규모 데이터를 수집하여 이를 활용하였다. 이 조직들은 공공서비스를 제공한다는 점에서 광범위한 기능적 유사성이 존재하나, 구체적인 기능은 재유형화가 필요할 만큼 다양하다고

볼 수 있다. 또한 연구 모형에는 각 종속변수에 영향을 미칠 것이라고 예상되는 통제변수를 포함시켜 연구의 타당도를 높였다. 한편, 조직성과를 종속변수로 삼는 모형에서는 성과의 다차원성을 반영할 수 있는 다양한 측정 지표들을 사용하였다.

### 제3절 경험적 접근법에 따른 조직공공성의 하위차원: 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성

하나의 추상적 개념이 상호 관련 있는 다수의 하위차원들로 구성되고, 그것이 이론적으로 의미가 있을 때, 이를 다차원적 개념이라고 한다(전영한, 2004). 경험적 접근법을 취해온 학자들은 정치적 권위와 경제적 권위라는 서로 다른 차원의 힘이 조직에 미치는 영향력에 의해 결정된다는 점에서 조직공공성을 다차원적이라고 보았다(Moulton, 2009). 그러나 정치적 권위와 경제적 권위를 조직공공성의 하위차원으로 보는 데는 무리가 있으며<sup>22)</sup>, 이러한 개념들은 경험적 조직공공성의 개념 그 자체에 내재된 핵심적인 속성이라고 보는 것이 타당하다.

그렇다면 기존 연구자들이 조직공공성을 이루는 하위차원(dimensions), 혹은 범주(categories)라고 여겨 온 개념들은 무엇인가? 다차원적 구성물로서의 조직공공성의 개념을 이루는 하위 차원에 대해 논함에 있어, 그동안 경험적 조직공공성 연구에서 조직공공성을 측정하는 데 일반적으로 사용되어 온 다양한 기술적 지표(descriptive indicators)<sup>23)</sup>들의 상위 측정 개념들을 살펴볼 가치가 있다. 정부가 조직의 법적 소유자인지 여부, 총 재정 중 정부지원재정이 차지하는 비중이 기술적 지표에 해당한다면, 이들을 통해 측정되어 온 상위 측정 개념들이란 ‘정부소유에 따른 조직공공성’, ‘정부재정지원에 따른 조직공공성’ 등을 의미 한다<sup>24)</sup>.

22) 경험적 조직공공성을 최초로 정의했다고 평가되는 Bozeman(1987)은 조직공공성에 대해 ‘정치적 권위에 의해 영향을 받는 정도를 나타내는 조직의 특성’이라고 정의하여, 정치적 권위가 조직공공성의 하위차원이라기보다는 개념적 요소임을 드러내었다.

23) Moulton(2009)은 경험적 조직공공성(그는 이를 기술적 조직공공성이라고 칭함)에 대한 측정은 정부지원재정 비중, 정부와의 의사소통 빈도처럼 선형적으로 “공적(public)”이라고 여겨지는 기술적 지표들에 의해 이루어진다고 하였다.

24) 예를 들어 정부소유에 따른 조직공공성의 경우 일반적으로 법적 소유자가 정부인지 여부에 의해 측정되었으나, 이는 정부 보유 지분 비율로도 측정될 수 있다. 또한 정부재정지원에 따른 조직공공성의 경우 일반적으로 조직의 총 자원 중 정부지원재정이 차지하는 비중으로 측정되나, 정부 예산지출을 통해 획득된 자산의 비중(Bozeman and Bretschneider, 1994)으로도 측정될 수 있다. 기술적 측정지표들이 서로 다르다고 해도 이러한 지표들이 측정하고자 하는 개념은 조직공공성의 하위 개념으로서의 ‘정부소유에 따른 조직공공성(소유권적 공공성)’, 그리고 ‘정부

지금까지 조직공공성에 대해 연구해 온 학자들은 조직공공성의 다양한 측정 개념들에 대해 언급해왔으나<sup>25)</sup>, ‘정부소유에 따른 조직공공성’, ‘정부재정지원에 따른 조직공공성’, ‘통제에 따른 조직공공성’은 가장 대표적이고 널리 이용되어 온 측정 개념들이다(Perry and Rainey, 1988; Andrews et al., 2011). 또한 Perry와 Rainey(1988)는 이 세 가지 개념(혹은 지표)들이 정부 통제(governmental control)와 시장 통제(private control)라는 이분법적 차원<sup>26)</sup>을 가로지르는 일련의 핵심적 지점들을(a series of points)을 나타내는 간결하고 단순한 방법을 제공하고 있다고 평가한 바 있다. 비록 그동안 조직공공성 연구에서 사용되어 온 위와 같은 세 가지 개념들이 최상위 개념이라고 할 수 있는 조직공공성을 나타내는 데 있어 불완전하고, 그 개념들 간의 관계 또한 상호배타적이지 않음이 인정된다고 할지라도, 이 측정 개념들은 조직공공성이라는 추상적 개념을 구체화하는 데 기여해 왔으며, 이러한 이유로 경험적 접근법에 따른 조직공공성 연구자들은 이러한 측정 개념들을 조직공공성을 이루는 하위차원, 혹은 범주로 여겨왔다(Wamsley and Zald, 1973; Perry and Rainey, 1988; Andrews et al., 2011). 이와 더불어 Boyne(2002)<sup>27)</sup>은 이들 하위 차원이 조직에 미치는 영향에 대한 이론적 설명이 다르기 때문

---

재정지원에 따른 조직공공성(재정적 공공성)’이라고 볼 수 있다.

25) Bozeman과 Bretschneider(1994)의 연구에서는 의제 설정(agenda setting), 의사소통(communications) 등 또한 조직공공성의 하위차원으로 제시한 바 있다. 다만, ‘의제설정 조직공공성’의 경우 정부의 재정지원이 중단되는 경우 단시간 내에 조직운영이 중단되거나, 조직이 중시하는 의제에 중대한 변화가 예상되는지를 묻고 있어 이를 정부의 재정지원에 따른 조직공공성의 효과와 완전히 분리할 수 있다고 보기 어렵고, ‘의사소통 조직공공성’의 경우 정부기관 또는 정부인사와의 의사소통이 업무에서 차지하는 비중에 대해 묻고 있어, 이는 정부규제에 따른 조직공공성의 정도와 관련이 깊다. 본 연구에서는 뒤에서 Bozeman과 Bretschneider(1994)의 ‘의사소통 조직공공성’이 통제 공공성을 측정하는 다양한 측정방식 중 하나라고 판단하여 논의를 진행하였다.

26) Perry와 Rainey(1988)은 정부 통제와 시장 통제를 (정부)소유권, (정부)재정지원 등 조직공공성의 하위 차원들과 구별하기 위해 일반차원(general dimension)이라는 용어를 사용하고 있다.

27) 그는 더 나아가 이러한 세 가지 차원이 서로 관련성이 높으나, 하나의 차원이 다른 차원을 완전히 대체 할 수 없으며, 어떤 차원의 효과는 다른 차원들과의 관계에 의해 달라질 수 있다고 지적하며, 이 차원들 간의 상호작용의 효과에 대해서도 주목해야 한다고 하였다.

에 이들 각각의 차원을 구분하여 접근하는 것이 중요하다고 보았다.

## 1. 소유권적 공공성

정부소유 여부는 경험적 접근법에 따른 조직공공성 연구에 있어 가장 중요하고 핵심적인 지위를 누려왔으며, 많은 학자들이 정부소유여부가 조직을 구분하는 가장 직접적이며 단순하면서도 강력한 기준 중 하나라고 주장해왔다(Bozeman and Bretschneider, 1994)<sup>28)</sup>. Wamsely와 Zald(1973: 10)는 공공-민간 부문 간 경계가 흐려지고 있는 현재에도 소유권은 여전히 공공-민간 조직을 구분하는 주요한 두 가지 축 중 하나라고 강조한다<sup>29)</sup>. Wamsely와 Zald(1973: 8)는 민간조직이 사적 개인이나 집단이 소유하는 조직으로 인식되는 반면, 공공조직은 ‘사회 전체를 대표하는 주체로서의 정부’가 소유하는 조직으로 인식된다고 강조한다. 정부가 소유한 조직은 정부의 일부로 여겨지고, 이로 인해 선거권을 가지고 있는 시민들과 지배 엘리트층은 공공조직에 대해 ‘권리(rights)’와 ‘기대(expectations)’를 가지게 된다(Wamsely and Zald, 1973: 6-7). 이러한 관점에서 정부가 소유한다는 것의 핵심적인 의미는 ‘정치’의 영향을 받는다는 것을 의미한다(Wamsely and Zald, 1973: 8). 이는 정부 소유 여부에 따라 조직을 둘러싼 정치적 또는 경제적 권위(authority)와 주권(sovereignty)의 차이가 발생함을 의미한다(Wamsely and Zald, 1973: 8). 그리고 이러한 차이는 자원의 정당한 사용, 처분, 그리고 배분에 있어서의 각기 다른 고유한 양식을 발달시키게 된다(Wamsely and Zald, 1973:

---

28) 조직의 소유형태는 공공서비스 제공에 있어 영리를 추구하는 것이 올바른가에 대한 가치판단과 같은 이데올로기적 요인, 공공서비스를 제공함에 있어 어떠한 소유형태가 더 적은 비용이 드는지와 같은 재정적 요인, 고소득층으로부터 얻은 세금으로 저소득층에게 공공서비스를 제공하려는 배분적 요인 등에 따라 달라질 수 있으나(Clarkson, 1972), 이에 대해 논하는 것은 본 연구의 범위를 벗어나는 것이다.

29) 그들은 Dahl과 Lindblom(1953)이 정부소유와 민간소유의 경계가 흐려지고 있음을 강조한 것은 현대 사회에서 소유권 그 자체가 공공-민간 조직 구분에 있어 의미가 없다는 것이 아니라 지금까지 소유권에 의한 조직유형 구분이 특정 조직을 멸시하는(pejorative) 데 이용되었거나, 단정적이고(assertive) 규범적인(prescriptive) 의미로 사용되어 왔음을 비판한 것이라고 해석하였다(Wamsely and Zald, 1973: 5).

8). Wamsley와 Zald(1973)의 연구 이래로, 정부소유 여부가 조직공공성을 반영한다는 데 있어 학자들 사이에 어느 정도 합의가 이루어진 것처럼 보인다(Perry and Rainey, 1988). Wamsley와 Zald(1973)은 소유권이 정치 경제(political economy)의 주요한 제도들(institutions)에 의한 외부 통제(external control)의 원천을 가장 잘 반영한 조직 특성(organizational properties) 중 하나라고 평가하였다. 뿐만 아니라 Bozeman과 Bretschneider(1994)는 소유권이 조직공공성의 요체, 혹은 핵심(core)이라고 언급한 바 있다.

일군의 학자들은 소유권이 조직유형을 구분하는 중요한 기준일 뿐 아니라, 이론적으로도 중요한 가치가 있다고 주장해왔다(Lan and Rainey, 1992). 대표적으로 재산권 이론가들은<sup>30)</sup> 상이한 소유구조가 경제적 행위자에게 서로 다른 유인을 창출한다고 본다(Barbetta et al., 2007). 재산권 이론과 관련된 문헌들에서는 조직을 요소 공급자들 간의 계약체결을 통해 형성된 일종의 팀(team)으로 인식하며, 관리자는 이러한 계약을 생성하고, 계약이 준수되고 있는지를 감시하는 주체로 그려진다(Dunsire et al., 1988). 이들에 따르면, 관리자가 그 역할을 충실히 수행하도록 만들기 위해서, 관리자의 행동을 모니터링하고 통제하려는 소유자의 내적인 동기 혹은 유인은 소유구조에 따라 달라진다(Dunsire et al., 1988; Andrews et al., 2011). 잔여청구권(residual claimants)의 존재를 그 핵심적인 특징으로 하는 소유 구조를 가진 기업과는 달리, 일반적으로 정부소유의 조직은 잔여 이익에 대한 분배가 제약되어 있다(Barbetta et al., 2007). 즉 정부소유조직에는 잔여이익에 대해 지배적인 청구권자가 없다. 재산권 이론가들은 이익에 대한 권리가 명확하게 정의되어 있는 민간조직과 이러한 권리들이 불명확한 상태로 존재하는 공공조직을 비교하면서 민간조직에서의 관리가 공공조직에서의 관리보다 더 효과적일 것이라고 본다(Dunsire et al., 1988). 이러한 입장에 따르면 소유권의 영향력에 따라 조직 내 행태와 성과가 달라질 것이라는 이론적 예측이 가능해진

30) 재산권 이론은 재산권의 체계(the system of property rights)에 따라 형성되는 서로 다른 유인(incentive)이 조직의 행태와 성과에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 설명하는 이론이다(Filippini and Prioni, 2003).

다<sup>31)</sup>.

이와 더불어 소유권을 중심으로 한 조직공공성 개념은 기존에 축적되어 왔던 실무적·학술적 관점을 공유하고 있다. 정부조직과 기업 모두에서 실무경험을 쌓은 고위급 관리자들은 정부조직에서의 관리가 기업에서의 관리와 크게 다름을 강조해 왔으며, ‘공공조직과 민간조직은 중요하지 않은 모든 면에서 유사하다’는 Sayre(1953)의 명제는 이후 수행된 연구들에서 그 경험적 증거를 축적해 왔다(Bozeman and Bretschneider, 1994). 이에 본 연구에서는 ‘정부소유에 따른 정치적 영향력으로 인해 발현되는 조직의 특성’을 ‘소유권적 공공성(ownership publicness)’이라고 개념화하고, 비록 소유권을 중심으로 한 조직공공성 연구의 한계가 존재한다고 하더라도<sup>32)</sup>, 소유권적 공공성은 여전히 조직공공성의 핵심적인 하위차원으로 다루어져야 한다고 강조한다(Bozeman and Bretschneider, 1994)<sup>33)</sup>.

## 2. 재정적 공공성

정부재정지원에 따른 조직공공성은 소유권적 공공성과 함께 조직공공성의 하위차원으로 널리 인정받고 있으며, 외부 정치·경제적 영향력의 원천을 나타내는 핵심적인 조직특성으로 평가받는다(Wamsley and Zald, 1973; Perry and Rainey, 1988). 기존 연구들에서도 정부재정지원에 따른 조직공공성은 자원 공공성(resource publicness), 재정적 공공성(financial

---

31) 그러나 이러한 재산권 이론가들은 기술적 효율성 또는 재정적 성과에 초점을 맞추어 왔을 뿐, 조직의 구조, 행태 등 조직 내부의 구성요소나 성과의 다른 차원들에는 거의 관심을 두지 않았다(Bozeman and Bretschneider, 1994).

32) Bozeman과 Bretschneider(1994)는 소유권 중심의 조직공공성 접근법이 조직을 정부소유 혹은 민간소유로 쉽게 분류할 수 없는 현실에서 한계를 드러낸다는 비판에 직면하고 있음을 지적한 바 있다.

33) 소유권과 함께 다른 조직공공성의 하위차원(자원 공공성, 의제 공공성, 의사소통 공공성)을 함께 모형에 포함시킨 Bozeman과 Bretschneider(1994)의 연구에서는 다른 하위차원들과 별도로 소유권은 독자적인 영향력을 가진 것으로 나타나기도 하였다. 이에 대해 그들은 소유권과 그 외의 조직공공성 차원들이 보완적으로 작용한다고 설명하였으며, 소유권의 독립적 효과가 존재한다는 것에 대해 강조하였다.



publicness)과 같이 조직공공성의 독립된 하위 차원으로 다루어져 왔다 (Bozeman and Bretschneider, 1994; Chun and Rainey, 2005a). 한 조직 내에 정부에 의한 공적 자금의 비중이 증가한다는 것은 개인의 제품 및 서비스 선택에 의한 시장통제메커니즘, 즉 시장 통제(또는 경제적 권위)가 약화된다는 의미를 담고 있다. 그러나 공적 자금의 성질이 모두 같은 것은 아니며, 그 성질에 따라 시장통제메커니즘의 약화 정도에 차이가 있을 수 있다.

재정적 공공성에 있어 정부가 지원한 재원의 범위는 어디까지인가? 현존하는 조직들이 정부로부터 획득하는 재원을 식별하기 위한 구체적인 기준을 일괄적으로 규정하는 것은 불가능하다. 회계 기준 및 회계 구조의 차이, 정부로부터의 지원받는 재원의 복잡성 및 그 명칭의 불일치 등은 재정적 공공성에 대한 일관된 기준을 적용하기 어렵게 만드는 대표적인 장애물이다.

그럼에도 불구하고, 조직이 정부로부터 획득하는 재정 자원은 크게 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 기관에 대한 운영보조금 또는 계약 형태를 통해 획득되는 직접적 형태의 재정자원과 개인의 서비스 구입에 대한 보조금 형태를 통해 획득되는 간접적 형태의 재정자원이 그것이다<sup>34)</sup>. 이 중 간접적 형태의 공적 자금은 개인의 선택권이 여전히 존재하며, 서비스 공급자가 제품 및 서비스의 거래를 통해서만 공적 자금을 획득할 수 있다는 점에서 산출물 시장의 통제메커니즘이 여전히 작동한다고 볼 수 있다(Anheier et al., 1997).

따라서 정부재정지원에 따른 조직공공성에 대해 살펴보기 위해서는 직접적 형태의 공적자금에 주목할 필요가 있다. 직접적 형태의 공적자금

---

34) 정부의 재정지원에는 여기서 언급한 형태 이외에도 세제 지원, 지급보증 등 다양한 유형이 존재할 수 있으나, 이러한 재정지원 형태는 정부로부터의 재원이 조직 내에 곧바로 유입되는 것이 아니라는 점에서 그 영향력이 보다 간접적이라고 볼 수 있다. 재정지원의 형태별로 달라지는 정치적 영향력에 대해서는 체계적인 후속연구가 필요하며, 본 연구에서는 이를 제외하고 논의를 진행하고자 한다. 기존의 연구에서도 재정적 공공성을 측정함에 있어 세제 지원, 지급보증과 같은 수단에 의한 재원은 제외한 바 있다(Bozeman et al., 1992).

의 주요 특징으로는 첫째, 예산 결정 및 분배 과정을 거쳐 획득된다는 점, 둘째, 공적자금의 획득과 함께 조직의 관리를 위한 목적 이외의 추가적인 목적이 주어진다는 점 등을 들 수 있다. 예산 편성 과정은 합리적 이기보다는 정치적이다(Burkhead, 1956, Wildavsky, 1964). 즉, 예산 과정은 국민 개인들의 선호를 국가전체의 선호로 전환하는 정치적 상호작용이자(Burkhead, 1956), 행정기관, 의회, 관련 이해집단 간의 정치적 상호작용(Wildavsky, 1964)이다<sup>35)</sup>. 이러한 과정을 통해 배분되는 공적자금은 가격메커니즘에 의한 가치 판단이 개입되지 않으며, 산출물 시장의 통제 메커니즘의 영향을 받지 않는다. 결국, 조직 내 직접적 형태의 공적자금의 비중이 높아질수록 조직 내 시장의 통제 메커니즘과 관리적 자율성은 약화되는 반면, 정치적 권위에 의한 영향력은 강해진다고 볼 수 있다<sup>36)</sup>. 따라서 본 연구에서는 ‘정부재정지원에 따른 정치적 영향력으로 인해 발현되는 조직의 특성’을 ‘재정적 공공성(financial publicness)’이라고 개념화하고 이를 또 하나의 핵심적인 하위차원으로 다루고자 한다.

35) 예산에 대한 이론은 행위자의 합리성에 대한 관점을 중심으로 크게 점증주의(incrementalism)와 총체주의(synopticism)로 양분할 수 있는데, 이 중 총체주의에 대해서는 예산 과정의 복잡성에 대한 설명이 부족하며, 예산과정에 참여한 행위자들의 인지적인 한계와 정치적 상호작용을 고려하지 않는 한계를 가지고 있어 설명력과 예측력이 모두 낮다는 비판이 있으며, 점증주의에 대해서는 인과이론이 기보다는 현상에 대한 묘사에 가까워 예측력이 낮다는 비판이 존재한다(이정희, 2010). 점증주의와 총체주의 이래 이를 계승하면서도 그 한계를 극복하고자 하는 이론들이 지속적으로 제시되고 있는데, 점증주의적 관점을 근간으로 하는 이론으로는 다중합리성이론, 단절균형이론, 거래비용이론, 구조결정론 등이 있으며, 총체주의적 관점을 근간으로 하는 이론으로는 공공선택이론이 있다(이정희, 2000). 본 연구에서는 원칙적으로 실제 예산 과정에 대해 충실히 기술(description)하고 있는 점증주의적 관점을 취한다.

36) 한편, Wechsler와 Backoff(1986)는 공공조직이 산출물시장에 노출되어 있지 않아, 시장 통제 메커니즘의 적용을 받지 않게 되고 정부의 영향력이 강해짐에 따라 외부로부터의 자원 확보를 목적으로 전략적 행태를 보인다고 지적한 바 있다. 이는 정부재정지원에 따른 조직공공성이 강해지는 경우, 정부에 대한 외부관리 행태가 강해질 것이라는 예측을 가능하게 한다. 이는 정부를 포함한 사회시스템과 개별 조직 간의 관계에 대한 연구들에서도 확인된다. Pfeffer와 Salancik(1978)은 민간 기업들이 정부를 포괄하는 사회시스템에 대한 의존과 불확실성을 줄이는 데 한계가 존재하므로, 기업들은 이들과의 관계에서 (민간 기업들과의 관계에서와는 달리) ‘정치적 메커니즘(political mechanism)’을 활용하게 된다고 주장한 바 있으며, Meznar와 Nigh(1995)는 정부에 대한 재정의존도가 높은 기업일수록 정치적인 행태를 더 빈번하게 나타낸다고 보고한 바 있다.

### 3. 통제 공공성

조직공공성과 관련된 정부소유 및 정부재정지원의 의미와 이를 통해 발현되는 조직의 특성이 조직공공성의 하위차원이라는 점에 대해서는 학자들 사이에서 어느 정도의 합의를 이뤄 온 반면, ‘통제(control)’라는 차원의 의미와 개념적 수준에 대한 합의는 여전히 미흡한 상태이다. 기존의 조직공공성 연구를 살펴보면, ‘통제’는 사회적 통제 양식(modes of social control), 사회적 통제(social control), 정치적 통제(political control) 등과 교차 사용되고 있으며, 개별 학자 및 연구에 따라 그 의미와 개념적 수준에 대한 서로 다른 입장이 존재함을 확인할 수 있다. 이에 본 연구에서는 먼저 기존 조직공공성 연구에 있어 ‘통제’의 의미와 그 개념적 수준, 그 측정에 대한 논의를 살펴본 후, 본 연구에서 조직공공성의 하위차원으로 명명한 ‘통제 공공성(control publicness)’에 대해 논하고자 한다.

그 간의 조직공공성과 관련된 연구들을 살펴보면, 소유권적 공공성 및 재정적 공공성과 관련된 논의와는 달리<sup>37)</sup>, ‘통제’를 둘러싼 논의들에서는 그 행사 주체가 정부에 한정되어 있지 않으며, 그 의미와 개념적 수준 또한 학자에 따라 다르게 나타나고 있다. Perry와 Rainey(1988)는 ‘사회적 통제 양식(the mode of social control)’을 소유권과 재정지원 이외에 조직공공성을 구성하는 추가적인 하위 차원으로 제안하면서, 이를

---

37) 소유권적 공공성은 대부분 ‘정부가 법적 소유자인지 여부’로, 재정적 공공성은 ‘정부로부터 지원된 재정자원이 조직의 총 자원에서 차지하는 비율’로 측정되어 왔다(Bozeman and Bretschneider 1994; Bozeman et al., 1992; Emmert and Crow 1988; Heinrich and Fournier 2004; Nutt and Backoff, 1993; Rainey et al., 1995). 여기서 소유권 설정, 재정지원을 통해 조직 내에 정치적 영향력을 행사하는 주된 주체는 협의 혹은 광의의 정부라는 것을 알 수 있으며, 조직공공성의 하위차원으로서의 소유권적 공공성과 재정적 공공성의 의미를 구체화시킨다. 이는 또한 조직공공성 개념이 정부의 조직에 대한 정책수단에 대한 논의로부터 시작되었다는 견해(Meier and O’Toole, 2011)를 뒷받침할 수 있는 근거를 제공한다고 볼 수 있다. 전영한(2007)은 정책수단의 개념정의는 매우 다양하나, 그 개념정의들 가운데 공통된 특성을 발견할 수 있다고 보았다. 그 공통된 특성이란 ‘의도적으로 고안된 기법 혹은 수단’이라는 점, ‘정책목표의 달성 혹은 집합적 문제의 해결이라는 목적 지향적 성격을 갖는다’는 점, 그리고 ‘정부 혹은 유사한 공적 행위자에 의해 활용된다’는 점 등이다(전영한, 2007).

‘조직의 영역(organization’s domain)을 이루는 주요 구성요소들이 정치(polyarchy) 또는 시장에 의해 상대적으로 더 큰 외부 통제를 받게 되는 정도’로 정의한 바 있다. 그들은 ‘통제’에 대한 개념적 정의에서 그 행사 주체를 정부로 한정하지 않았으며, 비록 그들이 사회적 통제 양식을 조직공공성의 하위 차원이라고 명시하기는 했으나, 구체적으로 살펴보면 이러한 개념이 조직공공성 개념과 거의 동등한 정도의 추상적 개념임과 동시에 그 내용은 조직공공성의 정의와 거의 흡사하다는 것을 알 수 있다. 이와 유사하게 D’Aunno와 Vaughn(1992), Heinrich와 Fournier(2004) 등의 실증 연구에서는 통제를 측정함에 있어 정부 이외의 규범적 환경에서의 외부 주체들에 의한 영향력을 측정하는 변수들을 포함시키고 있다<sup>38)</sup>.

개념상으로 정치적 권위는 정부뿐 아니라 경쟁 조직들, 이익집단들, 조직과 이해관계를 가지고 있는 시민들, 수혜자들, 그리고 기업의 경우 주주들에 의해서도 행사될 수 있기에(Moulton, 2009), ‘통제’의 주체를 ‘정부’로 한정시켜야 하는가에 대해서는 이론(異論)이 있을 수 있다. 그러나 기존 연구들을 살펴보면, 다수의 학자들이 정치적 영향력을 행사하는 주체를 광의(廣義)의 ‘정부’로 한정하고 있음을 알 수 있다<sup>39)</sup>(Anderson,

38) D’ Aunno와 Vaughn(1992)는 ‘다른 동일 업종의 조직들 혹은 대중’의 영향력, Heinrich와 Fournier(2004)는 ‘조직을 둘러싼 네트워크 체계’의 영향력을 외부 영향력을 측정하는 데 사용하고 있다.

39) Anderson(2012)은 정치적 권위를 ‘어떤 조직이 정부 통제의 대상이 되는 정도’라고 정의하고 있어 조직공공성의 개념 및 그 하위 차원 개념들의 핵심적 요소로 정치적 영향력의 행사주체로서의 정부를 상징하고 있다. Dunsire 등(1988)은 정치적 통제가 조직의 이사회 임명 또는 해임, 지령을 내릴 수 있는 권한 등에 의해 행사된다고 하였으며, 이러한 권한에 대한 정부의 개입을 정치적 통제와 동의어로 사용하고 있으며, Bozeman과 Kingsley(1998) 조직공공성 개념을 ‘조직에 영향을 미치는 외부 정부 제약의 수준’이라고 소개한 바 있다. 또한 Rainey와 그의 동료들(1976)은 그 동안의 공공-민간 조직 간 차이에 대한 연구의 흐름에서 다수의 저자들이 공공조직의 자율성 및 유연성과 관련되어 있는 공식적·법적 환경의 영향력에 주목하고 있음을 지적한 바 있다. 그들은 민간조직이 법령(law)과 규칙(regulation)을 준수하는데 그치는 반면, 공공조직은 조직의 목적, 수단, 그 활동 영역에 이르기까지 모든 부분에서 법령과 법적 기관들의 제약을 받는 경향을 가지고 있다고 주장했다(Rainey et al., 1976). 이는 조직공공성의 하위차원으로서의 통제 개념의 핵심을 나타내고 있으며, 여기서 언급한 공식적·법적 환경의 영향력은 광의의 정부에 의한 영향력으로 해석된다. 이와 더불어 Andrews 등(2011)은 Nutt

2012; Dunsire et al., 1988; Bozeman and Kingsley, 1998; Rainey et al., 1976; Andrews et al., 2011). 이뿐만 아니라 조직공공성 실증 연구들 대부분에서 ‘통제’는 정부가 수립한 제도 또는 정부와 맺고 있는 관계의 영향력으로 측정되고 있으며, 동일한 하위 개념 수준에서 거론되어온 소유권적 공공성 및 재정적 공공성을 통해 정치적 권위를 행사하는 주체가 협의 또는 광의의 정부라는 점을 고려할 때, 통제의 핵심 주체 역시 정부라고 해석하는 것이 타당하다. 본 연구자는 조직공공성 개념은 이론적으로는 소유권을 중심으로 한 공공-민간 차이에 대한 논의 및 공공의 목적을 달성하기 위해 정부가 고안한 정책수단(policy instruments)에 대한 논의로부터 시작되었다는 학자들의 시각(Meier and O’Toole, 2011)에 동의하며, 이에 따라 ‘통제’의 주체를 광의(廣義)의 정부로 한정하여 논의를 진행하고자 한다. 또한 본 연구에서는 기존의 조직공공성 논의에서 ‘통제’가 ‘정부가 가진 정치적 ‘권위’를 근거로 한 정책수단들에 의해 발현되는 조직의 특성을 나타낸다는 점을 반영하고자 향후 이를 ‘통제 공공성’이라고 명명하고자 한다.

조직공공성의 하위차원으로서의 통제 공공성에 대한 정확한 정의가 무엇인가에 대해서는 광범위한 문헌 연구를 통한 체계적인 연구가 필요하며, 더 이상의 논의는 본 연구의 범위를 벗어난 것이다. 다만, 본 연구가 지향하고 있는 경험적 접근을 위해, 기존의 학자들이 정부가 권위에 근거하여 조직의 의사결정 및 행태에 대해 영향을 미치는 것으로 묘사해 온 대표적 통제 수단들에 대해 살펴보고자 한다<sup>40)</sup>.

---

와 Backoff(1993)의 견해를 빌어 ‘정치적 주체에 의해 우선순위를 설정하고, 새로운 정치적 주체의 등장과 함께 이러한 우선순위가 변경되며, 해당 조직이 정치적 기대를 충족시켰는지 여부가 모니터링(monitering)되고, 그 관리 행태가 규제되는 것’을 의미한다고 보았다. 그들의 개념적 정의에서는 통제의 주체가 명확하게 나타나지 않으나, 감사(audit), 조사(inspection), 성과보고(performance reports), 계획서 제출(submission of plans), 예산 자율성 제한(limits on budgetary autonomy) 등 그들이 통제의 수단으로 언급한 예를 통해 그 영향력의 주체가 정부임을 알 수 있다.

40) 이는 조직공공성이 결국 일종의 제도적 장치의 영향력으로 인해 발현되는 조직의 특성이라고 할 때(Meier and O’Toole, 2011), 그 하위차원으로서의 통제 공공성 역시 조직에 대한 제도적 장치, 즉 통제 수단과 분리되어 논하기 어렵기 때문이기도 하다.

정부의 정책수단에 대해 연구해 온 Koppell(2003)은 정부의 정책수단에는 전통적 방식의 행정적 통제 수단(administrative control tools)과 규제적 통제수단(regulatory control tools)이 존재한다고 주장하였다. 여기서 행정적 통제 수단에는 법률(legislation), 예산 과정(budget process), 임명과 비준(appointment and confirmation), 집행 명령(executive order) 등이 포함되며, 규제적 통제수단으로는 법령과 규칙(laws and rules), 제재와 교정(sanctions and remedies), 기소와 조정(litigation and mediation) 등이 포함된다(Koppell, 2003). 그는 현대의 정부가 혼합형 조직에 대해 전통적 방식의 행정적 통제 수단(administrative control tools)을 사용하기보다는 규제적 통제수단(regulatory control tools)을 사용하는 것을 선호한다고 밝혔다(Koppell, 2003). Boyne과 Walker(2004)는 정부가 사용할 수 있는 규제 수단(regulatory instrument)에는 성과지표(performance indicators), 기획시스템(planining system), 조사(inspection), 감사(audit), 예산 통제(budgetary control), 그리고 연간 보고서(annual reports) 등이 포함된다고 보았다(Boyne and Walker, 2004). 또한 그들은 이와 같은 규제의 틀(regulatory framework)이 관리자의 전략적 의사결정에 대해 실질적인 제약을 가하고, 규제 당국이 관리자의 이러한 전략적 의사결정을 수락할 것인지에 대해 끊임없이 고려하도록 만든다고 하였다(Boyne and Walker, 2004). 이 외에도 Andrews 등(2011)은 조직공공성감사(audit), 조사(inspection), 성과보고(performance reports), 계획서 제출(submission of plans), 예산 자율성 제한(limits on budgetary autonomy) 등을 조직공공성의 하위차원인 통제의 수단으로 언급한 바 있다.

조직공공성의 하위차원으로서의 통제 공공성을 발현시키는 수단에 관련된 위와 같은 논의는 대의민주주의 국가에서 발생할 수 있는 주인(입법자)—대리인(관료조직) 문제를 해결하기 위한 수단들에 대한 법 이론적 논의들을 상기 시킨다. 법 이론가들에 따르면, 관료조직에 대한 정치적 통제의 일반 유형은 ‘행정 절차(administrative procedure)’와 ‘관리·감독(oversight)’으로 나눌 수 있다(McCubbins et al., 1987). 이 중 ‘행정

절차'는 대리인의 의사결정을 둘러싼 제도적 환경에 영향을 미쳐, 대리인이 취할 수 있는 정책적 행동들의 범위를 제한하는 것을 의미하며, '관리·감독'은 보상 및 처벌과 연계된 모니터링 시스템을 통해 대리인의 유인 구조 자체를 변화시키는 것을 의미한다(McCubbins et al., 1987). 제도실증이론가(positive theorist)들은 관료조직을 둘러싼 '행정 절차'가 유권자들이 선호하는 정책적 선택에 대해 기민하게 반응하도록 함으로써 관료적 책무성을 향상시킨다고 주장해 왔으며(Balla, 1998)<sup>41)</sup>, 정치실증이론가(political positive theorist)들은 정치적 주체들이 정책 결과에 근거하여 이루어지는 보상과 제재 시스템을 통한 '관리·감독'이 대리인(관료제)의 유인체계를 변화시켜, 대리인(관료조직)이 주인(입법자)의 요구에 순응(compliance)하게 만들 수 있다고 보았다(Moe, 1987).

위에서 언급한 정부의 조직에 대한 다양한 통제 수단들은 대부분 법이론 측면에서 '행정절차'와 '관리·감독'의 범주에 속한다. 구체적으로 정치적 주체들이 조직의 전반적 의사결정에 개입하도록 하는 법적 장치들은 '행정절차'에 속한다. McCubbins, Noll, 그리고 Weingast(1987)는 '행정절차'의 대표적인 예로, 조직의 새로운 정책에 대한 고지 절차, 이해관계자들의 의견 수렴 절차, 조직의 의사결정에의 참여 절차, 스스로의 의사결정에 대한 합리적 증거를 보고하는 절차 등을 든 바 있다. 한편, 조직의 성과에 대한 평가 및 조사 등을 통해 상벌을 부여하는 장치들, 즉 감사, 경영평가, 성과지표 등은 법이론적 측면에서 '관리·감독'에 속한다고 볼 수 있다.

---

41) McCubbins, Noll, 그리고 Weingast는 행정절차가 정치적 통제를 위한 가장 효과적인 도구라고 주장하면서, 이러한 행정절차는 입법과정에 적극적으로 참여한 이해관계자의 이익을 보호하고, 관료들로 하여금 입법자가 보호하고자 하는 유권자의 선호를 정책에 반영하도록 하며, 입법자가 보호하고자 하는 유권자들의 이해가 시간의 흐름에 따라 변화하더라도 이를 보호함으로써 관료적 책무성을 향상시킨다고 보았다(Balla, 1998에서 재인용).

## 제4절 경험적 접근법에 따른 조직공공성의 측정

본 절에서는 경험적 접근법에 따른 조직공공성의 대표적인 하위차원으로 언급되어 온 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성의 측정과 관련된 기존 논의를 살펴보고, 본 연구에서 이를 각각 어떻게 측정하였는지에 대해 밝히고자 한다. 이에 대한 내용은 구체적인 연구 설계의 내용으로 다루어지는 것이 일반적이나, 본 연구에서는 연구의 핵심 개념이라고 할 수 있는 조직공공성에 대한 측정을 본격적인 분석에 앞서 명확히 하고자 한다. 측정에 대한 논의 이후에는 조직공공성의 하위차원들에 대한 기술통계분석 및 세 가지 하위차원 간의 상관관계 분석 결과를 제시하여 본 연구 대상에 있어 조직공공성의 분포와 하위차원들 간의 관계에 대한 개략적인 논의를 진행한다.

### 1. 조직공공성의 측정에 대한 논의

#### 1) 소유권적 공공성

소유권적 공공성이 조직공공성의 핵심적인 하위차원임에 동의할 수 있다고 하더라도, 소유권적 공공성의 구체적 측정에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 공공조직의 전형이라고 할 수 있는 중앙행정기관과 민간조직의 전형이라고 할 수 있는 민간영리기업에 한정하여 공공-민간조직 간 비교 연구를 진행한 연구에 있어(Buchanan, 1974, 1975; Rainey, 1979, 1983) 그 소유 형태의 정형(定型)성으로 인해 소유권적 공공성의 측정은 크게 문제시되지 않았다. 앞서 살펴보았듯이 Wamsely와 Zald(1973: 8)는 조직공공성의 주요 하위차원인 소유권에 대해 민간조직은 사적 개인이나 집단이 소유하는 조직이며, 공공조직은 ‘사회 전체를 대표하는 주체로서의 정부’가 소유하는 조직이라고 언급한 바 있다. Andrews 등(2011) 또한 민간 기업은 개인 또는 제도적 이해관계자(institutional shareholders)들에 의해 소유되는 반면, 공공기관은 정치적 공동체(political communities), 보통 민주적으로 선출된 지방정부 또는



중앙정부에 의해 집합적으로 소유된다고 보았다.

재산권 이론가들에게 있어서도 소유권적 공공성을 측정하는 것은 비교적 명확했던 것처럼 보인다. 재산권 이론에서 재산권은 누가 무엇을 할 수 있는가, 그리고 손해가 발생하는 경우 누구에게 그 손해를 배상할 것인가를 결정짓는 일종의 게임의 규칙 또는 제도이자, 소유자의 소유와 사용에 관한 권리, 수익에 관한 권리, 처분에 관한 권리를 모두 포함하고 있는 복합적 권리 또는 권리의 다발(bundle of rights)을 의미한다 (Anerson and Huggis, 2003; 이민창, 2006에서 재인용)<sup>42)</sup>. 이 중 처분에 관한 권리(재산권의 이전가능성)와 수익에 관한 권리(잔여지분청구권)는 조직공공성 논의의 핵심을 이룬다. ‘사적 소유의 기업과 정치적(공적 소유의) 기업의 중요한 차이는 소유권을 이전할 수 없다는 데 있다’는 De Alessi(1980: 27-28)의 견해(Boardman and Vining, 1989에서 재인용)를 통해 재산권 이론가들이 공공조직과 민간조직을 구분하는데 있어 ‘소유권의 이전가능성’을 핵심적 기준으로 삼고 있음을 알 수 있다.

그러나 위와 같은 단순하고 직관적인 기준은 중앙정부부처, 지방자치단체, 소유권의 이전가능성이 봉쇄된 폐쇄적 형태의 정부기업 등을 포함한 전형적인 정부조직과 민간영리기업을 나눌 수 있는 준거를 제공하나, 현대 사회에서 급증해 온 다양한 형태의 조직들의 소유권적 공공성을 측정함에 있어서는 한계를 지니고 있다. 대표적으로, 사적 주체가 설립을 하였으나 법인의 합병·분할 등에 관한 규정을 두고 있지 않고 있으며 법제상 소유권 이전이라는 개념을 적용하기 어려운 민간비영리조직, 정부의 출자·출연을 통해 설립하였으나 민간 주체들의 지분 소유를 인정하는 주식회사의 형태의 공기업 등의 경우 기존 연구들에서 소유권적 공공성을 측정하기 위한 일관된 기준을 찾기는 어렵다. 다만, 기존 연구자들이 공공 혹은 민간조직의 전형을 벗어난 조직들에 대한 소유형태 및 소유권적 공공성을 판단한 사례들을 살펴보면, 다음과 같은 공통점을 찾을 수 있다.

---

42) 현실에서는 이러한 세 가지 권리가 소유자에게 완전한 형태로 제공되는 경우도 존재하나, 불완전한 형태로 제공되기도 한다(이민창, 2006).

첫째, 대부분의 연구자들은 민간비영리조직을 민간기업 및 정부조직과는 별도의 소유형태로 보았다. 다수의 실증연구들에서 민간비영리조직을 분석대상에 포함되어 있는 경우, 이를 민간영리조직 또는 정부조직과는 구분되는 소유 형태로 보았으며(Clark et al., 1994; Heinrich and Fournier, 2004; Knapp et al., 1999; Milcent, 2005; Wheeler et al., 1992; Kwon, S. 1995), 정부비영리조직을 정부조직과는 별도의 소유형태로 다루고 있는 연구도 존재하였다(Kurland and Egan, 1999). 그럼에도 불구하고 위와 같은 형태의 조직들을 정부조직 또는 민간기업과 구분하는 기준을 명확히 제시한 연구는 찾아보기 어렵다. 다만, 비영리조직인 교육기관의 경우 일반적으로 대상 기관의 설립주체를 기준으로 소유권적 공공성을 판단하고 있다(Chubb and Moe, 1985; 이경은 · 전영한, 2016). 둘째, 기업을 대상으로 하는 경우에는 주로 정부 등이 소유한 지분의 비중으로 소유권적 공공성을 측정한다. 단, 그 세부 측정방식에 있어서는 정부소유와 민간소유를 구분하지 않은 채 정부소유지분 비중을 연속적으로 측정한 연구(Bartel and Harrison, 2005), 정부소유지분 비중이 50%이상인 경우를 공공조직, 50%미만인 경우를 민간조직으로 측정한 연구(Lanchman, 1985), 정부소유지분 비중이 95%이상인 경우를 공공조직으로 그 밖의 경우를 혼합 조직으로 측정한 연구(Backx and Carney, 2002) 등이 공존하고 있다.

본 연구에서는 비영리법인과 기업 형태의 법인을 나누어 소유권적 공공성을 측정하였다. 먼저 비영리법인의 경우 소유권의 분할가능성이 존재하지 않으므로 소유지분의 개념을 적용하기 어렵다. 이에 비영리법인에 대한 소유권적 공공성을 측정함에 있어서는 소유권이 법적 지위(local status)와 관련되어 있음을 고려하여, 비영리 법인의 법적 지위를 정부소유와 비정부소유를 가르는 기준으로 삼고자 한다. 일찍이 Bozeman(1987)은 ‘공공’에 대한 세 가지 개념에 대해 소개하면서, 정부 그 자체를 나타내는 단어로서의 “공공”(Public-as-Government)이 조직의 공식적인 법적 지위(formal legal status)를 기술한 것이라고 설명한

바 있다(Bozeman, 1987). 이러한 개념의 “공공”은 소유권 중심의 공공-민간 비교 연구, 더 나아가 경험적 조직공공성 연구 근간을 이루어 왔다. 이에 소유권적 공공성을 측정함에 있어 법적 지위를 기준으로 삼고 있는 기존 연구들과 특별법인<sup>43)</sup>과 관련된 논의(김명식, 2005)를 참조하여, 비영리법인의 소유권적 공공성을 측정하고자 한다. 원칙적으로 조직에 대한 설립근거가 되는 특별법(또는 조례)이 존재하고 해당 법률에서 설립주체를 사적 주체로 명시하고 있지 않은 경우를 정부소유조직으로, 민법 혹은 상법 등 일반법에 의해 설립되었거나 설립근거가 되는 특별법(또는 조례)이 존재한다고 하더라도 법적 내용에서 설립주체가 사적 주체로 명시되어 있는 경우를 정부비소유조직으로 구분하였다. 설립근거가 되는 특별법(또는 조례)의 준부를 소유권적 공공성의 판단 기준의 하나로 선정한 이유는 헌법상 입법권의 귀속주체인 국회에서 국민의 일반의사의 합치에 의해 제정되는 법률(김명식, 2005: 95) 및 지방의회에서 주민의 의사를 대리하여 제정되는 조례에 의해 특별하게 설립되는 조직의 소유자는 원칙적으로 정부라고 볼 수 있다고 판단하였기 때문이다. 한편, 김명식(2005: 196-200)은 개별 법률에서 직접 법인의 이름을 명시적으로 규정한 경우에는 그 설립주체가 사적 주체로 명시되어 있는 경우에도 이를 행정주체<sup>44)</sup> 중 하나인 특별법인으로 분류한 바 있다. 그러나 이는 행정법상의 분류의 일종으로 조직의 소유권적 공공성을 측정하는 데 있어서는 설립주체가 누구인가를 파악하는 것이 더 핵심적이라고 할 수 있다. 이에 따라 특별법 상 설립주체를 사적 주체로 명시한 경우<sup>45)</sup>에는, 이를 정부비소유조직으로 구분하였다<sup>46)</sup>.

43) 이와 같은 기준은 행정법적으로 특수법인에 대한 논의와 관련되어 있다. 민·상법에 의하여 설립되는 법인이 일반법인이며, 특수법인은 민법이나 상법에 의하여 설립되는 것이 아니라 특별행정조직법에 의하여 직접 설립되거나 설립할 수 있는 근거를 갖고 있다(김명식, 2005: 47).

44) 행정법적 논의에서 행정주체에는 국가, 지방자치단체, 공공조합(공법상 사단법인), 영조물법인, 공재단, 공무수탁사인 등이 포함된다(김명식, 2005: 37-38).

45) 예를 들어 한국해운조합법은 제1조에서 한국해운조합은 ‘해운업자의 협동조직’임을 명시하고 있으며, 해외건설촉진법은 제23조에서 해외건설협회가 ‘해외건설업자’에 의해 설립됨을 명시하고 있다.

46) 이러한 측정 기준은 성문법 국가에서는 적용가능하나, 불문법 국가에서는 그 적용에 한계가 존재할 것으로 보인다.

다음으로 기업 형태의 법인의 경우에는 기존의 연구들이 대부분 정부 등이 소유한 지분의 비중으로 소유권적 공공성을 측정하였음을 고려하여, 본 연구 또한 정부소유지분 비중으로 소유권적 공공성을 측정하고자 한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 정부소유와 민간소유를 나누는 기준점에 대한 조직공공성 연구에서의 합의는 찾아보기 어렵다<sup>47)</sup>. 이에 본 연구는 법학적 논의에서 언급되는 ‘지배주주’의 개념을 통해 그 기준점을 정하고자 한다. 법학적으로 ‘지배주주’란 어떤 회사의 주요 의사결정과 일상적인 경영의사에 대한 결정적 영향을 미칠 가능성이 존재하는 주주를 의미하는 사회학적 개념이다(송호신, 2008). 미국법률협회(American Law Institute)에서는 지배주주를 판단하는 기준에 대해 어떤 회사의 유통주식의 50%이상을 소유하여 그 의결권을 가지고 있거나, 주주로서의 지위에서 회사의 경영 등에 대해 지배적 영향력을 행사하는 자라고 언급한 바 있다. 우리나라 상법의 경우 미국과는 달리 지배주주에 대해 주식의 비중에 대한 별도의 기준을 두고 있지는 않으나, 국세기본법 제39조와 동조 제2호에서 발행주식 총수의 50%를 초과하여 소유한 자를 ‘과점주주’라고 정의하고, 이들에 대해 2차 납세의무를 규정하고 있다. 이를 근거로, 주식회사 형태의 조직에서 정부소유지분 비중이 50%이상인 경우, 정부가 지배적인 정치적 영향력을 미칠 것이라고 판단하여 이를 정부소유조직(1)과 민간소유조직(0)의 기준점으로 삼았다.

## 2) 재정적 공공성

기존 연구들에서 재정적 공공성을 측정하는 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째 방식은 정부로부터의 획득된 자금을 측정하여 총 재원에서 차지하는 비중으로 측정하는 방식이다. 총 재원 대비 정부지원

---

47) 이와 관련해서는 정부소유와 민간소유를 구분하지 않은 채 정부소유지분 비중을 연속적으로 측정한 연구(Bartel and Harrison, 2005), 정부소유지분 비중이 50%이상인 경우를 공공조직, 50%미만인 경우를 민간조직으로 측정한 연구(Lanchman, 1985), 정부소유지분 비중이 95%이상인 경우를 공공조직으로 그 밖의 경우를 혼합 조직으로 측정한 연구(Backx and Carney, 2002) 등이 공존하고 있다.

재원의 비중으로 재정적 공공성을 측정하는 기존 연구들을 살펴보면, Bozeman과 Bretschneider(1994)는 재정적 공공성을 측정하면서 연구소의 총 예산 중 정부계약에 의한 금액 및 보조금의 비중, 총 예산이 아닌 연구개발 예산 중 정부계약에 의한 금액 및 보조금의 비중, 기술적 장비 및 시설의 총 가치 정부에 의해 직접적으로 지원받는 가치의 비중 등 세 가지로 측정하였다. Rainey 등(1995)은 재정적 공공성이 총 재원 중 정부 계약이나 정부 판매를 통해 얻는 재원의 비중으로 측정하였다. 재정적 공공성을 측정하는 두 번째 방식은 시장 활동을 통해 얻은 자금을 측정하며 총 재원에서 차지하는 비중으로 측정하는 방식이다. 대표적으로 Chun과 Rainey(2005a)는 총 재원에서 정부기관이 시장 활동을 통해 얻은 수입을 뺀 값으로 재정적 공공성을 측정하는 바 있다.

본 연구에서는 정보 획득의 통일성을 고려하여 정부지원재원을 파악한 후 이것이 총 재원에서 차지하는 비중을 측정하는 Bozeman과 Bretschneider(1994), Rainey 등(1995) 등의 방식에 따르기로 결정하였다. 알리오의 수입 및 지출 현황에서는 각 조직별 총 수입에 대한 정보와 정부순지원수입에 대한 정보를 제공하고 있다. 정부순지원수입은 해당 기관이 고유 업무를 통해 벌어들인 수입을 제외하고 정부가 공공기관에 공적 자금을 투입하거나 단독으로 계약을 체결하여 창출된 수입으로, 당해연도 정부 예산에 편성된 출연금액(출연금), 당해연도 정부 예산에 편성된 출자금액(출자금), 당해연도 정부 예산에 편성된 보조금액(보조금), 부담금관리기본법에 따른 수입액(부담금), 정부 관리 기금 등으로부터의 전입액(이전 수입), 정부와 직접 체결한 위탁사업에 따른 수입액(위탁수입), 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입, 위탁수입의 이자, 부대수입(기타수입) 등의 금액이 포함되어 있다. 이는 운영보조금 또는 계약 형태를 통해 정부로부터 조직에 직접 제공되는 재정자원이라는 점에서 재정적 공공성을 측정하기 위한 정부지원재정의 개념에 부합한다. 이에 본 연구에서는 알리오에서 제공하는 아카이브 데이터를 활용하여 공공기관의 ‘전체 수입액 중 정부순지원수입액’이 차지하는 비중으로 재정적 공공성을 측정한다<sup>48)</sup>.

### 3) 통제 공공성

위에서 살펴보았듯이 조직공공성의 하위 차원으로서의 통제 공공성에 대해서는 일반적인 측정지표를 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 ‘행정 절차’(McCubbins et al., 1987; Balla, 1998; Koppell, 2003; Seidman, 1954; Boyne and Walker, 2004) 및 ‘관리·감독’(Lan and Rainey, 1992; McCubbins et al., 1987; Koppell, 2003)을 주요한 정치적 통제 수단으로 묘사하고 있는 학자들의 견해에 참고하여 통제 공공성을 측정하기 위한 지표로 ‘행정절차 적용 정도’ 및 ‘감사 및 평가 정도’를 선정하였다.

본 연구에서는 행정절차의 적용 정도는 주요 업무계획(사업계획서, 예산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관의 사전 허가 혹은 승인을 받도록 규정하고 있거나, 주요 업무결과(실적보고서, 결산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관에 제출 혹은 보고하도록 규정하고 있는 법령 또는 조례의 유무에 대해 ‘①예/②아니오’로 대답하도록 설계된 2개 문항을 사용하였다. 이들 두 문항에 모두 ‘예’라고 대답한 조직의 행정절차의 적용정도가 가장 높고(2점), 두 문항에 모두 ‘아니오’라고 응답한 조직의 행정절차의 적용정도가 가장 낮게(0점) 나타나도록, ‘아니오’의 응답값을 0으로 재코딩하여 두 문항 값을 합산하였다. 관리·감독 정도는 조직에 대한 모니터링, 그리고 그 결과에 대한 상벌을 예정하고 있는 감사 및 평가로 이를 측정하고자 하였다. 이에 사용된 문항은 총 4개로 감사원감사, 국정감사 및 조사, 감독관청 등 상급기관의 감사, 정부가 주관하는 평가의 횟수를 묻고 있으며, 본 연구에서는 이상 4개 문항의 횟수를 합산하여 이를 측정하였다.

한편, 본 연구에서는 이와 같은 두 개의 측정지표(행정절차 적용 정

---

48) 이러한 측정방식은 정부로부터 획득된 자금을 제외한 나머지 재원은 시장에서 소비자의 선택을 통해 획득된다는 전제가 충족되었을 때 타당하다. 엄격한 의미에서 고유사업 수입의 출처를 조직별로 밝혀 고유사업 수입에 있어서도 정부로부터의 획득되는 자금을 분리하여 이를 정부순지원수입과 합산하여 재정적 공공성을 측정해야 할 것이나, 현실적으로 알리오 상의 정부순지원수입을 제외한 나머지 재원의 대부분을 이루는 고유사업 수입에서 정부로부터 획득되는 재원을 분리하는 것은 어려우므로 본 연구에서는 공시 자료를 그대로 활용하였다.

도, 감사 및 평가 정도)들이 정형화되고 제도화된 통제측면의 측면을 주로 반영하고 있다는 점을 고려했을 때, 추가적인 측정지표를 개발할 필요성이 존재한다고 판단하였다. 이에 조직에 대한 정부의 실질적 통제 정도를 측정하기 위해 기관장 및 임원 선임, 인사관리, 재무관리, 사업 목표 설정, 추진전략 채택 등 해당 조직의 주요 업무에 있어 정부의 지도·감독의 정도에 대해 질문한 총 5개의 문항을 활용하고자 한다. 해당 문항들은 매우 적다(1점)부터 매우 많다(5점)까지의 리커트 척도에 따라 응답하도록 구성되어 있다(정부의 지도·감독 정도). 또한 통제 공공성을 측정하기 위한 앞선 두 측정지표를 구성하는 설문문항의 경우 재무담당자에게만 응답을 하도록 고안되었다는 점, 본 연구에서의 대부분의 종속변수들이 관리자의 인식에 의해 측정된다는 점을 고려하여 정부 지도·감독 정도를 구성하는 문항에 대해 재무담당자의 응답만으로 변수를 측정하였다. 독립변수의 측정에 있어서는 재무담당자의 응답을, 종속변수의 측정에 있어서는 인사담당자의 응답을 활용함으로써 동일방법편의<sup>49)</sup>의 우려는 최소화될 수 있을 것이다<sup>50)</sup>.

<표 2-2> 조직공공성의 측정

변수명		설문문항	문항 측정	변수 측정	자료출처
독립 변수	조직공공성	소유권적 공공성 -	-	정부소유=1, 민간소유=0	국가법정보알리오
	재정적 공공성 -	-	-	총수입 중 정부지원수입 비중(%)	알리오

49) 동일방법편의(common method bias)는 설명변수와 종속변수가 동일한 방식으로 측정됨으로써 발생하는 오류를 통칭하는 용어이다(박원우 등, 2007). 동일방법편의는 응답자 측면에서는 사회적 소망성, 일관성 유지 동기 및 개인적인 기질에 의해, 측정방법 측면에서는 설문항목과 측정상황에 의해 발생할 수 있다(박원우 등, 2007).

50) 박원우 등(2007)은 동일방법편의에 대한 다양한 해결방안에 대해 논의하면서, 이와 같은 편의를 원천적으로 제거할 수 있는 가장 확실한 방법은 응답원천을 분리하는 것이라고 강조한 바 있다.

변수명	설문문항	문항 측정	변수 측정	자료출 처	
통제공공성	행정절차 귀 기관의 주요 업무계획(사업계획서, 예산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관의 사전 허가 혹은 승인을 받도록 규정한 법령 혹은 조례가 있습니까?	①예, ②아니오	예=1, 아니오=0 코딩 후 응답값 합산	한국 공공서 비스조 직 데이터 베이스  * 재무 담당자 의 응답값 만을 사용	
	귀 기관의 주요 업무결과(실적보고서, 결산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관에 제출 혹은 보고하도록 규정한 법령 혹은 조례가 있습니까?				
	정부의지도·감독	귀 기관의 기관장 및 임원 선임에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	① 적 매우 다 우 ⑤ 많		요인점수
		귀 기관의 인사관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?			
		귀 기관의 재무관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?			
		귀 기관의 사업 목표 설정에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?			
	귀 기관의 추진전략 채택에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?				
	감사·평가	지난 2년간 귀 기관에 대한 감사원 감사는 모두 몇 회 있었습니까?	주 관 식 (회)		응답값 합 산
		지난 2년간 귀 기관에 대한 국회의 국정감사 및 조사는 모두 몇 회 있었습니까?			
		지난 2년간 귀 기관에 대한 감독관청 등 상급기관(국회, 감사원 제외) 감사는 모두 몇 회 있었습니까?			
		지난 2년간 귀 기관에 대한 정부가 주관하는 평가(기관경영평가, 재정 지원사업평가 등)는 모두 몇 회 있었습니까?			

## 2. 조직공공성에 대한 기술통계분석 결과

다음 <표 2-3>은 조직공공성 변수들의 기술통계분석 결과를 제시한 것이다. 아래 기술통계분석 결과에서는 각 변수의 평균, 표준편차, 최대



값, 최소값, 관측수(N) 외에 연도별 차이를 제거한 관측그룹수(n) 및 관측그룹별 평균 관측 년수(T-bar)에 대한 정보를 제공한다. 각 변수의 평균, 표준편차, 최대값 및 최소값에 대해서는 총 3가지 항목이 존재한다. overall은 복수의 조사년도에 응답한 조직도 각각 별개의 관측치로 삼아 평균 등을 측정한 항목이며, between은 관측그룹별 시계열 평균 등을 측정한 항목이고, within은 각 관측값에서 between항목의 값을 빼고 다시 overall항목의 값을 더하여 측정한 항목이다. 세 항목의 평균은 언제나 동일하며, within의 표준편차가 0에 가까울수록 시계열에 따른 변동의 차이가 작다는 것을 의미한다.

소유권적 공공성은 이산형 변수이고 정부소유 조직을 1로 코딩했음을 고려했을 때, 정부소유조직이 전체 공공기관의 94%를 차지하고 있음을 알 수 있으며(overall 기준), 빈도를 계산했을 때, 총 743개의 관측치 중 45개만이 정부소유 조직임을 알 수 있다. 또한 2016년부터 2018년까지 소유권적 공공성에서는 시간에 따른 변화가 전혀 발견되지 않았다(within 값: 0). 재정적 공공성의 평균은 44.74%로, 공공기관의 정부재정 지원 비중이 고객 등으로부터 얻는 자원 비중보다 낮음을 알 수 있다. 재정적 공공성의 표준편차는 overall 기준 37.19, between 기준 37.72로 조직 간 편차가 크다는 사실을 보여 준다. 통제 공공성을 측정하는 변수 중 행정절차의 적용 정도의 평균은 1.85, 표준편차는 0.46(overall 기준)으로 대부분의 공공기관이 행정절차의 적용을 받고 있는 것으로 나타났다. 정부의 지도·감독 정도를 구성하는 5개 문항에 대한 요인점수<sup>51)</sup>의

51) 정부의 지도·감독 정도를 구성하는 총 5개 문항에 대한 탐색적 요인분석 결과는 <부록 1>에 제시되어 있다. KMO 표본 적합도 검정 결과, 정부의 지도·감독 정도 문항들의 KMO 표본 적합도는 0.81로 나타났으며, Bartlett의 구형성 검정 결과, 귀무가설을 기각( $\chi^2=1323.113$ ,  $df=10$ ,  $p\text{-value}=0.0000$ )하여 이들 문항들이 요인분석에 적합하며, 이들 간에 공통잠재요인이 존재한다는 결론을 얻었다. 요인추출은 주성분 분석방법(principal component analysis)을 사용하였고, 요인구조의 회전은 베리맥스(varimax) 방식으로 직교 회전을 시켰다. 분석결과, 5개 문항의 요인 적재치는 모두 0.40이상으로 나타났으며, 고유값(eigenvalue)은 1이상으로 나타났다. 총 분산설명력은 60.1%로 나타났다. 내적 일치도 분석을 실시한 결과 Cronbach's  $\alpha$  계수는 0.826으로 신뢰도가 확보되었음을 확인하였다. 요인점수는 STATA 15를 활용, 요인을 추출한 후 회귀분석을 통해 각 변수의 가중치를 구하고 이를 각 변수의 응답값에 곱해 가중합산 값을 구하는 회귀점수화방식(regression scoring

최소값은 - 3.99, 최대값은 2.20이다<sup>52)</sup>. 감사·평가 정도의 경우 총 조사 년도가 3개년이고(2016-2018년), 지난 2년 간 감사 및 평가 횟수에 대해 묻고 있음을 고려했을 때(<표 2-2> 참조), 평균이 6.26회이므로 매년 평균 1회 이상 감사 또는 평가를 받고 있음을 알 수 있다. 표준편차가 2.90(overall 기준)로 행정절차의 적용 정도에 비해 상대적으로 조직 간 차이가 크다는 사실을 알 수 있다.

위와 같은 기술통계분석 결과를 종합하면, 본 연구 대상인 공공기관의 경우, 조직공공성의 하위차원들이 다양하게 분포되어 있음을 확인할 수 있다. 그러나 소유권적 공공성의 경우 정부비소유조직의 비중이 상대적으로 낮으며(전체 관측치의 6%에 불과), 통제 공공성 중 행정절차의 적용 정도에 있어서 조직간 편차가 크지 않다는 사실 또한 알 수 있으며, 이는 독립 변수의 통계적 유의미성에 영향을 미칠 수 있으므로, 그 해석에 있어 주의를 요한다.

---

method)을 사용하여 구하였다.

52) 정부의 지도·감독 정도를 구성하는 5개 문항 각각에 대한 기술통계분석 결과를 살펴보면, 평균이 3.33에서 3.80으로 재정 담당자에 의해 지각된 정부의 지도·감독 수준은 전반적으로 높다는 사실을 알 수 있다.

<표 2-3> 기술통계분석 결과: 조직공공성

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations
소유권적 공공성 (정부소유=1)	overall	0.94	0.24	0	1	N=743
	between		0.25	0	1	n=321
	within		0	0.94	0.94	T-bar=2.31
재정적 공공성(%)	overall	44.74	37.19	0	100	N=731
	between		37.72	0	100	n=316
	within		3.43	24.85	66.03	T-bar=2.31
통제공공성	행정절차 적용 정도	1.85	0.46	0	2	N=681
			0.40	0	2	n=311
			0.29	0.52	2.85	T-bar=2.19
	정부 지도·감독 정도	0	1	-3.99	2.20	N=681
			0.76	-3.99	2.20	n=311
			0.70	-2.48	2.38	T-bar=2.19
	감사 및 평가 정도(회)	6.26	2.90	0	24	N=674
			2.42	0	17	n=311
			1.75	-2.41	15.59	T-bar=2.17

### 3. 조직공공성 변수 간 상관관계 분석 결과

다음 <표 2-4>는 조직공공성 변수들 간의 상관관계 분석 결과를 제시한 것이다. 표에서 알 수 있듯이 조직공공성 변수들은 상호 긴밀한 연관성을 가지고 있다. 그러나 상관계수의 절대적 크기는 0.01에서 0.20까지 다양하였으며, 조직공공성의 변수들은 대부분 정(+)의 상관관계를 보였다. 특이한 점은 소유권적 공공성과 재정적 공공성 간에는 상대적으로 강한 부(-)의 관계( $r=-0.20$ )가 있는 것으로 나타났다는 점이다. 소유권적 공공성과 재정적 공공성이 부(-)의 관계를 나타낸 것은 정부소유조직들 중에서는 고유 사업을 영위하여 수입을 충당하는 병원(서울대학교 병원, 전북대학교 병원 등), 주식회사(강원랜드(주), 한국문화진흥주식회사 등) 등이 다수 존재하는 반면, 정부비소유조직들 중에는 우체국물류지원단, APEC기후센터 등 정부에 의한 지원에 의한 수입에 전적으로 의존하고 있는 비영리조직들이 포함되어 있기 때문이다.

이러한 분석 결과는 조직 내 조직공공성이 다양한 형태로 존재하는 정책 현실을 반영한다. 또한, 이는 조직공공성의 하위차원들이 서로 관련되어 있으나, 하나의 차원이 다른 차원을 완전히 대체할 수는 없으며, 어

면 차원의 효과는 다른 차원들과의 관계에 의해 달라질 가능성이 존재한다고 지적한 Boyne(2002)의 의견을 뒷받침하는 결과이기도 하다.

<표 2-4> 조직공공성 변수 간 상관관계 분석 결과

변수		(1)	(2)	(3)	(4)	
소유권적 공공성 (이산형)		(1)	1			
재정적 공공성		(2)	-0.20*	1		
통제 공공성	행정절차 적용 정도	(3)	0.19*	0.07	1	
	정부 지도·감독 정도	(4)	-0.01	0.06	0.14*	1
	감사 및 평가 정도(회)	(5)	0.03	-0.09*	0.03	0.20*

주1: \* p<0.05

## 제3장 조직공공성과 조직목표모호성

### 제1절 조직목표모호성

Cyert와 March(1963)는 조직 내 변화하고 불안정한 서로 다른 ‘연합(coalition)’들이 서로 상충적인 목표를 추구하며, 이러한 연합들이 조직에 영향을 미치게 되면 목표 설정과정은 불안정해지고, 조직은 순차적으로 목표를 추구함으로써 상충적이고, 조화되지 않은 다양한 목표들을 달성하고자 한다고 주장했다(Stevenson et al., 1985). 한편, Thompson(1967: 127-128)은 조직 내 목표를 ‘조직을 위한 목표(goals for organization)’와 ‘조직의 목표(goals of organization)’ 또는 ‘조직목표(organization goals)’로 구분하였다<sup>53)</sup>. 그는 ‘조직을 위한 목표’가 다양한 외부행위자들의 의도에 따라 형성되는 것인 반면, ‘조직의 목표’는 지배적 연합(dominant coalition)<sup>54)</sup>을 형성하고 있는 내·외부의 행위자들의 의도에 따라 형성된 것이라고 하였다(Thompson, 1967: 127-128)<sup>55)</sup>. 특히 그는 ‘조직을 위한

53) Thompson(1967: 127)은 조직의 ‘목표’를 ‘(제약이 존재하지 않는다면) 미래에 언젠가는 도달하거나 가까이 접근할 수 있는 일종의 가정된(imagined) 상태’라고 정의한 바 있다. 그는 이러한 개념정의가 조직 외부에 존재하는 행위자들이 그들 스스로 어떤 조직이 달성해야 한다고 생각하는 목표들(조직을 위한 목표)을 가지고 있다는 점, 그리고 이들이 이러한 목표를 달성하기 위해 조직의 영역(domain)을 바꾸는 등 매우 적극적으로 행동할 것이라는 점에 대해 고려하게 만든다는 점에서 이점이 있다고 하였다. 한편 Levine과 White(1961)는 ‘조직의 영역(organizational domain)’이 조직의 의사결정자들의 목표들과 이러한 목표들을 집행하기 위해 수행되어야 하는 기능들로 이루어져 있다고 보았으며, Thompson(1967: 40)은 조직의 영역(domain)이 “환경으로부터 제공되는 자원(inputs)에 의존하고 있는 조직이 위치하고 있는 지점들”이며, 이는 ‘포함된 기술(technology included)’, ‘제공받는 사람들(population served)’, ‘인도(引渡)된 서비스(services rendered)’에 의해 정의된다고 하였다.

54) 지배적 연합이란 “조직의 발전과 미래를 통제하는 조직 내의 영향력 있는 행위자들”을 말한다(Cyert and March, 1963; Hambrick and Mason, 1984; Eddleston and Kellermanns, 2007에서 재인용).

55) Thompson의 목표에 대한 관점은 Cyert와 March(1963)의 목표설정이론의 연장선에 있으며, 조직을 스스로 설정한 목표를 추구하는 개인과는 관계없는 실체(entity)로 취급하거나, 단순히 개인적 선호의 집합체로 취급하는, 조직목표에 대한 기존 이론들이 가진 한계를 극복한 것이라고 평가된다(Stevenson et al., 1985).

목표'56)에 다양한 외부행위자들의 요구가 반영되어 있음을 강조한다(Thompson, 1967: 127-128). 이와 같은 견해들은 조직의 목표가 명확하게 정의될 수 있다고 보았던 Gulick, Urwick, Weber 등과 같은 고전 행정관리학자들의 관점이 아닌 조직 목표를 둘러싼 갈등이라는 개념을 소개한 March와 Simon(1958)의 관점에 따른 것이다(Stevenson et al., 1985). 또한 이러한 논의는 다양하고, 상충적이고, 모호한 목표들의 존재에 대한 관심을 불러일으켰고, 목표설정과정이 정치적 연합들에 의한 정치적 과정이라는 점을 부각시켰다.

이러한 관점에 따르면 모든 조직의 목표는 다양성, 모호성, 갈등과 같은 특성을 가질 수 있다. 그러나 모호성, 복잡성, 다양성, 갈등, 측정가능성 등 다양한 목표속성들 간의 관계, 혹은 그 개념 간 구조에 대해서는 명확하게 밝혀진 바가 없다(Chun and Rainey, 2005a; 전영한, 2004). Chun과 Rainey(2005a) 또한 이에 대해 지적하면서, '조직목표모호성'을 목표에 관한 '경쟁적 해석을 가능하게 하는 정도(the level of the leeway for competing interpretations)'로 정의하고, 이를 다차원적 구성물(multidimensional construct)로 개념화함으로써, 상호 밀접한 관계를 맺고 있는 유사한 목표속성들을 통합하는 상위개념으로 제시한 바 있다. 뿐만 아니라 조직목표모호성은 조직성과 간의 관계에 대한 이론적 근거와 경험적 증거가 축적되어 온 개념이기도 하다. 이에 본 연구자는 Chun과 Rainey(2005a)의 조직목표모호성 개념을 토대로 연구를 함으로써 다양한 목표속성들을 아우르면서도, 조직성과로 이어지는 경로에 대한 이론적 근거와<sup>57)</sup> 경험적 증거를<sup>58)</sup> 가지고 있는 조직목표모호성과 조

56) 그는 고객의 경우 조직으로부터 다양한 서비스를 받으려고 하며, 투자자들은 조직을 위한 더 수익성이 높고, 더 안전한 조직의 영역(domain)을 찾으려고 할 것이고, 환경에 속해 있는 다른 행위자들은 그러한 조직의 영역(domain)을 정당하지 않다고(illegitimate) 정의하려 할 것이며, 조직 내부의 다른 부에 속해 있는 구성원들은 바람직한 미래의 조직의 영역(domain)에 대해 충돌하는 관점을 가지게 될 것이라고 하였다(Thompson, 1967: 127-128).

57) 목표설정이론(goal setting theory)에 따르면, 목표구체성(goal specificity)은 목표난이도(goal difficulty)와 함께 업무성과와 긴밀한 관계를 맺고 있는 핵심 요인이다(Chun, 2003: 17). 여기서 목표구체성이란 목표의 달성 정도를 계량화할 수 있고, 그 달성시한을 명확하게 제시할 수 있는 정도를 의미한다(전영한, 2008). 공공조직의 대표적 목표특성으로 언급되는 조직목표모호성(goal ambiguity)은 목표구체성

직공공성 간의 관계를 우선적으로 탐구함으로써 향후 조직공공성과 조직 목표, 그리고 조직성과를 아우르는 연구를 위한 토대를 마련하고자 한다<sup>59)</sup>.

- 
- 과 깊이 관련되어 있다. 비록 목표구체성과 조직목표모호성이 상호 대체 가능한 개념이 아니라 할지라도, 그 개념적 유사성과 연관성에 비추어 목표설정이론을 바탕으로 조직목표모호성과 조직성과 간의 관계에 대한 이론적 예측이 가능하다.
- 58) 조직목표모호성(또는 목표명확성)은 위에서 언급한 공공조직의 목표특성들 중 조직 수준에서 조직유효성 혹은 조직성과와의 관계에 대해 경험적 증거를 축적해 온 특성들이기도 하다. Lan과 Rainey(1992), Moynihan과 Pandey(2005), Stazyk와 Goerdel(2011), Chun과 Rainey(2005a), 김서용과 김선희(2015), 권오영(2015), 이경은(2018) 등의 국내외 실증 연구들에 따르면, 조직목표모호성은 조직유효성 및 조직성과와 밀접한 관계를 가지는 것으로 나타났다.
- 59) 본 연구에서는 분석 자료의 한계로 인해 그 경로 자체에 대한 체계적인 연구를 수행하는 데는 한계가 존재한다. 또한 조직공공성-조직목표-조직성과로 이어지는 경로에 대한 연구는 본 연구의 범위는 넘어서는 것으로, 후속 연구를 통해 이를 수행하고자 한다.

## 제2절 공공조직의 목표모호성과 그 원인에 대한 논의

공공조직이 민간조직에 비해 더 다양하고(multiple), 모호하고(ambiguous), 상충되고(mutually-contradictory), 측정하기 어려운(hard-to-measure) 목표를 가지고 있다는 것은 지금까지 학자들 사이에서 가장 빈번하게 언급되어 온 공공조직의 특성이다(Allison, 1983; Chun and Rainey, 2005a; Downs, 1967; Fottler, 1981; Lan and Rainey, 1992; Nutt, 2000; Perry and Rainey 1988; Rainey, 2014: 149)<sup>60)</sup>. 그렇다면 왜 공공조직의 목표는 위와 같은 특성을 더 강하게 드러내는가? 기존 학자들은 전형적인 공공조직이라고 할 수 있는 정부와 전형적인 민간조직이라고 할 수 있는 기업을 비교하면서 이에 대한 논의를 진행해 왔으며, 이러한 논의는 크게 정치학적 관점과 경제학적 관점으로 나누어 볼 수 있다.

### 1. 정치학적 관점

정치학의 ‘이익 집단 다원주의(interest group pluralism)’ 패러다임에 따르면, 정책 과정은 다양한 이해를 가진 행위자 집단들이 가진, 서로 경쟁(競合)하는 목표들 가운데 타협점을 찾아가는 정치적 과정이다(Shaffer, 1995). 그러나 서로 다른 이해를 가진 행위자 집단 간에 정치적 타협을 이루는 것은 지난(持難)하고도 어려운 과정이다(Chun and Rainey, 2005a). Lindblom(1959)은 이러한 정책 과정을 ‘뒤죽박죽인 현실 속에서 그럭저럭 힘겹게 나아가는(muddling through)’ 과정이라고 묘사

---

60) 이와 같은 특성들과 더불어 공공조직에서는 결과(outcome)극대화라는 궁극적인 목표보다 산출(output)극대화, 비용절감, 절차준수 등 부수적인 목표가 우선시되는 현상, 즉 목표대치(goal displacement)현상이 빈번하게 목격된다는 관찰 또한 지속적으로 보고되고 있다(Bohte and Meier, 2000; Warner and Havens, 1968). 그러나 본 연구에서는 목표대치 현상이 조직목표모호성의 결과로 인한 것이라는 기존 연구에서의 언급(Chun and Rainey, 2005a)에 따라 다른 목표특성과 동일선 상에서 논의되기 어렵다고 판단하였다. 따라서 본 논문에서는 목표 대치와 관련된 논의는 생략하도록 한다.



한 바 있다. 이와 같은 정책 현실 속에서 입법자 혹은 정책결정자들은 다양하고 상충적인 목표들을 법령상에 모호하게 기술하여 정치적 타협을 이끌어내고자 하며(Ring and Perry, 1985, Rosenfeld, 1984), 행정 관료들은 모호한 법령의 내용을 구체화하고 명확하게 만들도록 요구받는다.

그러나 행정 관료<sup>61)</sup>들 또한 입법자들과 마찬가지로 목표를 명료하게 기술하는 것을 피한다(Lindblom, 1959). Lindblom(1959)는 행정 관료들이 목표에 대한 명확한 기술을 피하게 되는 원인을 다음과 같이 설명한다. 먼저 핵심 가치 혹은 목표들에 대해 시민, 의회, 행정 관료 등 다양한 정책 주체들의 동의 수준이 다를 수 있으며, 상위 목표에 대한 구체적이 목표가 확정되었다고 하더라도 하위 목표들에 대한 합의가 이루어지지 않을 가능성은 언제나 존재한다(Lindblom, 1959). 비록 하나의 목표에 동의를 확보한다고 하더라도, 그 목표를 이루기 위해 다른 목표를 희생해야 한다는 점에 있어서는 합의가 이루어지기 어렵다(Wilson, 1989: 33). 또한 행정 관료들은 대부분 어떤 목표에 대한 다수 유권자들의 선호(preference)를 확인할 수 없기 때문에 이러한 선호에 기대어 의사결정을 할 수 없다(Lindblom, 1959). 행정 관료들이 스스로의 가치 기준에 따라 의사결정을 내리고자 하는 경우에도 상충되는 가치들 간의 우선순위를 정하기는 어렵다(Lindblom, 1959).<sup>62)</sup> 이와 더불어 가치들 혹은 목표들 간의 상대적 중요성은 상황(circumstance)에 따라 변화할 수 있다(Lindblom, 1959). 이와 같은 원인들로 인해 행정 관료들이 어떤 가치 혹은 목표를 다른 것들보다 우선시 하거나, 상충적인 목표 중 어느 한 쪽을 선택하는 것을 어렵게 만든다. 이로 인해 정책과 공공조직의 목표는 모호하게 기술된다.

Ring and Perry(1985)는 공공부문 내 일반 행정 기능의 분산이 조직목표모호성을 증가시키는 주요 요인이라고 지적하였다. 민간기업의 일반

---

61) Lindblom(1959)은 행정 관료들 또한 정책 과정의 참여 주체로서, 정책을 수립하거나, 정책에 대한 의사결정에 대한 조언자 역할을 수행한다고 전제한다.

62) Lindblom(1959)은 이와 같은 현상이 자연스러운 결론이라는 점을 강조하기 위해, 본인조차 ‘자유와 안전보장’, ‘신속성과 정확성’, ‘낮은 세금과 더 나은 교육’이라는 가치들에 대해 ‘개략적이고(roughly) 모호한(vaguely)’ 방식이 아니고서는 무엇이 더 중요한지에 대해 평가할 수 있는 방법이 없다고 서술하고 있다.

관리 기능은 기업의 최고경영자에게 집중되어 있는 반면, 정부의 일반 행정 기능은 헌법에 따라 입법기관·사법기관·행정기관 혹은 중앙정부·지방정부와 같이 경쟁적 관계에 있는 조직들에 분산되어 있을 뿐 아니라, 상호 견제하고자 하는 수많은 개인들에 의해 수행되고 있다(Ring and Perry, 1985; Allison, 1983: 80)<sup>63</sup>). Allison(1983: 80-81)은 이러한 헌법적 설계가 공공부문에서 일어날 수 있는 권력의 전횡을 방지하는 데 그 목적이 있다고 설명한다. 권력을 차지하기 위해 서로 경쟁하는 정치적 주체들에게 일반 행정 기능이 분산되면서 정치적 주체들의 상충적인 목표들이 더해지고, 이로 인해 공공부문에서의 목표 특성들이 드러난다는 것이다(Allison, 1983: 81).

정치 시스템 상의 다양한 가치들을 달성하도록 강요하는 정치적 관리·감독의 존재 또한 정부조직 목표의 특성을 강화한다(Lan and Rainey, 1992). 공공조직의 목표가 정치적 관리·감독 과정에 의해 영향을 받는다는 것은 공공조직의 목표가 광의(廣義)의 정부<sup>64</sup>의 통제를 받는다는 점을 강조하는 것이라고 볼 수 있다. 모니터링, 보상 및 처벌을 포함한 ‘감독(oversight)’과 조직이 선택할 수 있는 대안의 범위를 제한하고 조직의 의사결정을 둘러싼 제도적 환경에 영향을 미치는 ‘관리 절차(administrative procedures)’를 통해(Mccubbins et al., 1987), 정부는 효율성, 적법절차준수, 개방성, 반응성, 책무성 등 다양한 요구사항을 조직에 전달하고, 이를 달성하도록 강제할 수 있다(Lan and Rainey, 1992). 이 과정에서 이해집단들의 요구, 다변하는(혹은 쏟아져 나오는) 임무, 중요한 이해관계자와 제3자에 의한 조정이 복잡하고 혼란스러운 기대치를 만들며, 이러한 기대치들은 종종 갈등한다(Nutt, 2000). 상충 가능한 목표들의 강제적 유입으로 인해 공공조직의 목표특성은 더욱 강화된다.

한편, 일부 학자들은 공공조직에서 목표가 모호해지는 것이 정치적 주체들이 공공조직에 대해 사회적 형평성을 강조하기 때문이라고 주장한다

---

63) Allison(1983: 80)은 이를 정부와 민간기업 간의 “헌법에 따른 근본적인 차이(a fundamental constitutional difference)”라고 표현하였다.

64) 여기서의 정부는 입법부, 사법부, 행정부 모두를 포괄하는 총체적인 국가통치기구를 의미한다.

(Nutt, 2000). Dunlop(1979)는 정부조직과 민간기업에서 이루어지는 관리에 대한 비교 연구에서 민간기업에서는 효율성과 경쟁력을 강조하는 반면, 정부조직에서는 유권자들 간의 형평성에 중점을 둔다고 언급한 바 있다(Allison, 1983: 77에서 재인용). 민간부문에서는 이윤(profit)이라는 기준이 ‘결정적인 판단기준(bottom line)’로서 일반적으로 받아들여지고 그 정당성을 인정받고 있으며, 흔히 이러한 기준의 기술적 실용성(technical utility)과 객관성(objectivity), 이로 인한 공정성(fairness)은 사회적으로도 크게 유용하다고 받아들여진다(Dunlop, 1979; Allison, 1983: 77에서 재인용). 그러나 형평성에 있어서는 과연 그 개념이 무엇인지에서부터 학자들 사이에 논란이 존재한다. 이 밖에도 공공조직에는 민간조직에는 존재하지 않는 책무성(accountability)과 같은 고유한 목표들이 존재한다는 것이 자주 언급된다(Nutt and Backoff, 1993; Goldstein and Naor, 2005). 대응성, 책무성, 투명성, 반응성, 인권에 대한 보호 등과 관련하여 대중들이 정부조직에 대해 가지고 있는 높은 기대는 정부조직이 가진 목표의 특성들과 긴밀한 관계를 맺고 있다(Berman and Cava, 1994; Goldstein and Naor, 2005; Nutt and Backoff, 1993).

## 2. 경제학적 관점

경제학적 관점에서는 공공조직의 목표특성들이 공공조직에서 생산 및 제공하는 재화의 특성, 시장 메커니즘의 영향력에 있어서의 차이에 의해 나타난다고 본다.

Breton과 Wintrobe(1982)와 같은 경제이론가들은 재화 및 서비스의 공공재적 특성이 조직의 고유한 특성을 형성한다고 본다(Lan and Rainey, 1992에서 재인용). 이는 재화나 서비스의 속성 중 비배제성(non-exclusion), 비경합성(non-rivalry), 외부효과(externalities), 집합행동(collective action) 등과 같은 개념들과 연결되어 있다. 공공재는 시장에서 공급되기 힘들며, 시장에서 공급하게 되더라도 사회적 잉여를 극대화할 수 있는 공급량보다 실제 공급량이 부족해지는 과소공급(undersupplying) 문제가 발생한다(사공영호, 2017). 그 주요한 이유는 무

임승차자(free-rider)의 문제 때문이다(사공영호, 2017). Samuelson(1964: 45)을 중심으로 한 공공재이론가들은 이러한 문제로 인해 정부가 공공재 공급에 개입해야 한다고 주장하였다(사공영호, 2017에서 재인용). 소비자는 시장에서 본인이 사용할 재화나 서비스에 대해 실제로 금액을 지불함으로써 객관적이고 측정 가능한 지불의사를 표현한다. 그러나 무임승차자는 공공재 한 단위에 대한 지불 의사를 완전히 거짓으로 표현할 수 있기 때문에(Groves and Ledyard, 1977; Marwell and Ames, 1979), 정부는 공공재에 대한 정확한 수요를 측정할 수 없으며, 공공재를 얼마나 공급해야 하는지에 대한 의사결정에 어려움을 겪게 되고 객관적인 수치를 사용하여 목표를 명기하기 어려워진다.

공공조직에 대한 보다 일반적인 경제학적 관점에서의 서술은 자원(resource)과 정보(information)를 획득하는 데 있어 시장의 영향력을 덜 받는다는 것이다(Rainey et al., 1976). 시장에서는 어떤 조직이 자원을 더 많이 얻고, 어떤 조직이 그렇지 않는지가 자동적으로(automatic) 결정된다(Rainey et al., 1976). 그러나 공공조직이 예산 과정을 통해 자원을 획득하는 경우에는 정치적 영향력과 ‘공익(public interest)’이라는 본질적으로 다양하고 모호한 기준으로 인해 자원 획득에 있어 시장의 영향력은 현저하게 줄어들게 된다(Rainey et al., 1976). 이와 더불어, 시장은 조직이 추구해야 할 목표 및 성과지표에 대한 상대적으로 명확하고 정량적인 정보를 제공하는 원천이라고 할 수 있다(Rainey et al., 1976). 시장에서는 소비자의 선호가 가격 기제를 통해 계량화되어 나타나고, 시장에서의 거래량을 통해 특정 제품 및 서비스에 대한 수요가 명확하게 측정되며, 생산규모의 적정성에 대한 정보 등이 제공된다(Rainey et al., 1976). 공공조직이 시장의 영향력으로부터 멀리 떨어져 있다는 것은 시장 기제를 통해 얻을 수 있는 명확하고 정량적인 정보가 거의 제공되지 않는다는 것을 의미한다. 많은 학자들 또한 공공조직이 시장에 덜 노출되어 있어, 생산된 산출물의 가치를 명확하게 측정하고 조직의 성공과 실패를 판단할 수 있는 기준이 불분명해진다고 지적해 왔다(Wamsley and Zald, 1973; Fottler, 1981; Rainey et al., 1976).

### 제3절 조직공공성과 조직목표특성 간의 관계에 대한 경험적 연구

본 절에서는 그동안 조직공공성과 조직목표특성 간의 관계를 실증적으로 분석해 온 연구들을 살펴보고자 한다. 이를 위해 첫째, 국외학술지의 경우, 조직공공성과 관련된 연구들을 종합적으로 정리하고 있는 Boyne(2002a)<sup>65)</sup> 및 전영한(2009)<sup>66)</sup>의 연구 목록 참조하되, 이들 중 조직공공성과 공공조직의 목표특성 간 관계에 대한 실증 분석 결과가 논문에 명시적으로 언급되어 있지 않은 1편의 논문을 제외하였다<sup>67)</sup>. 그 결과 총 9편의 국외 학술지 논문이 검토 대상으로 선정되었다. 둘째, 국내학술지 연구의 경우, 학술지의 역사 및 피인용지수를 고려하여 한국 행정학 및 정책학 부문의 대표 학술지 10개를<sup>68)</sup> 선정한 후 이들 학술지들에 1956년부터 2015년까지 게재된 논문들을 전수 조사하였다<sup>69)</sup>. 그 결과, 60여 년에 걸친 한국의 주요 행정학 및 정책학 학술지에 게재된 수많은 논문

65) Boyne(2002a)은 1960년부터 1999년까지 영미권의 행정학 부문의 주요 학술지 8개를 전수 조사하여 조직공공성과 관련된 논문을 수집한 다음, BIDS의 키워드 검색을 통해 추가적으로 논문을 수집하였다. 마지막으로 이러한 과정을 통해 수집된 논문들에서 인용된 논문들을 추가로 수집하였다.

66) 전영한(2009)은 국외 학술지의 논문을 수집하기 위해 첫째, 1960년부터 2006년까지 행정학 및 경영학 부문의 주요 학술지 8개를 전수 조사하여 조직공공성과 관련된 논문을 수집하였으며, 둘째, ABI/INFORM과 Ebsco의 두 종류의 데이터베이스에서 “public,” “private,” “distinction,” “difference,” “comparison” 등의 키워드를 활용하여 추가 자료를 수집하였고, 마지막으로 이러한 과정을 통해 수집된 논문들에서 인용된 논문들을 추가로 수집하였다.

67) 전영한(2009)은 조직 목표에 있어 공공-민간 차이에 대한 연구들에 김병섭(1996)의 연구를 포함시키고 있다. 그러나 본 연구자가 김병섭(1996)의 연구를 살펴본 결과, 그의 연구에서 조직목표모호성의 공공-민간 차이에 대한 일반적 서술은 찾아볼 수 있었으나, 실증분석 결과를 표 등으로 제시하거나, 이에 대한 명백히 언급하고 있는 부분은 찾아볼 수 없었다. 반면, Rainey 등(1995)의 연구에서는 실증분석 결과가 수치적으로 제시되어 있지는 않으나, 실증분석결과에 대한 명백한 언급을 찾아볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 김병섭(1996)의 연구는 제외하되, Rainey 등(1995)의 연구는 포함하였다.

68) 해당 학술지들의 명칭은 한국행정학보, 한국정책학보, 행정논총, 한국행정논집, 한국거버넌스학회보, 정부학연구, 한국행정연구, 지방행정연구, 지방정부연구, 한국비교정부학보이다.

69) 국내 논문의 전수 조사 과정을 지도해주신 전영한 교수님과 자료 수집에 참여했던 연구실 동료들에게 감사드린다.

중 조직공공성과 공공조직의 목표특성 간의 관계를 분석하고 있는 논문은 단 2편에 불과하였다.

먼저, 9편의 국외 학술지 논문들은 Solomon(1986)의 연구를 제외하고 모두 미국 내 조직을 대상으로 이루어졌음을 알 수 있다. 이 중에서도 Rainey(1983), Balewin(1987), Rainey et al.,(1995)의 연구는 미국 내 일부 지역을 대상으로 하였다.

연구대상과 관련하여, 공공조직의 전형이라고 할 수 있는 정부와 민간조직의 전형이라고 할 수 있는 기업을 비교 분석한 연구는 3개(Rainey, 1983; Balewin, 1987; Lan and Rainey, 1992), 교육, 연구 등 특정 기능을 수행하는 조직군을 대상으로 한 연구는 3개(Chubb and Moe, 1988; Emmert and Crow, 1988; Scott and Falcone, 1998), 정부조직만을 대상으로 한 연구는 1개(Chun and Rainey, 2005a), 다양한 기능을 수행하는 조직들을 포괄하여 분석한 연구는 2개였다(Solomon, 1986; Rainey et al., 1995).

한편, 이들 대부분이 소유권을 중심으로 하여 조직공공성을 측정하고 있었다. 다만, Chun과 Rainey(2005a)의 연구만이 재정적 측면에서의 조직공공성을 고려하고 있었으며, 통제 공공성과 조직목표특성 간의 관계를 다룬 연구는 부재하였다. 이들 연구에서 드러난 목표속성은 조직목표 모호성(또는 목표명확성) 및 목표측정가능성이며, 그 외 연구들에서는 개념적 수준에서의 목표속성을 다루기보다는 기초과학지식 생산, 자원획득, 상업성 등 목표의 구체적인 내용에 있어서의 공공-민간 차이를 다루거나(Emmert and Crow, 1988; Scott and Falcone, 1998), 더 높은 상위개념(직무명확성)의 하위측정개념으로서만 목표속성을 다루고 있었다(Solomon, 1986).

Chun과 Rainey(2005a)의 연구를 제외한 모든 연구가 설문조사를 통해 자료를 수집하였으며, 공공-민간 소유권 구분에 의한 t-test 혹은 회귀분석이 분석방법의 주를 이루었다. 또한 조직목표모호성(혹은 조직목표명확성)을 종속변수로 한 8편의 연구 중 단 3편의 연구에서 개인 또는

조직 수준의 변수를 통제하여 연구를 진행하였다.

본 연구에서 주목하는 목표속성인 조직목표모호성(또는 목표명확성)을 다루고 있는 국외 연구는 총 6편으로 그 분석결과를 살펴보면, 조직목표모호성(또는 목표명확성)에 있어 조직공공성에 따른 차이가 없다는 결과(Rainey, 1983; Rainey et al., 1995), 소유권 또는 재정적 측면의 조직공공성이 높을수록 조직목표모호성이 높아진다는 결과(Solomon, 1986; Baldwin, 1987; Chubb and Moe, 1988; Chun and Rainey, 2005a), 그 반대의 결과(Lan and Rainey, 1992)들이 혼재되어 있음을 알 수 있다.

한편, 2편의 국내 학술지 논문들은 모두 한국 내 준정부조직(정부투자기관, 정부산하기관, 지방공기업 등)과 민간기업 간의 목표명확성에 있어서의 차이를 연구하였다. 이들 연구들은 설문자료를 활용하였으며, 분석방법으로는 주로 t-test를 활용하였으며, 여타의 변수를 통제하지 않은 상태로 연구를 진행하였다. 국외 연구 결과들이 혼재되어 있는 것과는 달리, 국내 연구들에서는 준정부조직의 목표명확성이 민간조직에 비해 낮다는 일관된 결과가 도출되었다. 그러나 이는 조직목표모호성에 영향을 미칠 수 있는 제3의 요인에 대한 적절한 통제가 이루어지지 않았다는 점에서 조심스러운 해석이 필요하며, 추가적인 연구의 필요성이 존재한다.

<표 3-1> 조직공공성과 조직목표특성에 대한 실증 연구

저자, 발행년도	조사 지역	조직유형	조직개수 (응답자수)	목표특성	목표측정방식	분석방법	통제변수	분석 결과	출처
Rainey, 1983	미국 (1개 지역)	정부, 기업	9개(235명 응답)	목표모호성	설문	t-test 및 판별분석	통제 (개인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>목표모호성에 있어 공공-민간 차이가 발견되지 않음</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Solomon, 1986	이스라엘	생산 및 서비스 조직	240개 (240명 응답)	-	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간관리자가 직무명확성을 더 높게 인식함</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Baldwin, 1987	미국	정부, 기업	62개 (234명 응답)	목표명확성	설문	t-test 및 회귀분석	통제 (개인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간관리자가 목표명확성을 더 높게 인식함</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007

저자, 발행년도	조사 지역	조직유형	조직개수 (응답자수)	목표 특성	표적 측정 방식	분석 방법	통제 변수	분석 결과	출처
Chubb and Moe, 1988	미국	학교	342개 (불분명)	목표명확성	설문	회귀분석	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>사립학교가 공립학교에 비해 목표명확성이 높으며, 공립학교는 정치와 시장의 작용으로 인해 이를 달성하기 어려움</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Emmert and Crow, 1988	미국	에너지 R&D 연구소	250개 (불분명)	-	설문	판별분석	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>사립연구소의 경우 목표에 있어 정부의 영향력이 가장 낮고, 공립연구소의 경우 목표에 있어 정부의 영향력이 가장 높음</li> <li>민·관 혼합형 연구소의 경우 그 중간에 자리하며, 공동소유 연구소는 사립연구소와 유사한 경향을 보임</li> <li>사립연구소의 목표가 더 상업적임</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Lan and Rainey, 1992	미국	정부, 기업, 학교, 병원 등	120개 (220명 응답)	목표모호성, 목표정기성	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 및 학교, 병원 등 조직이 기업조직에 비해 조직의 목표를 더 명확하게 인식함</li> <li>정부조직은 학교, 병원 등 조직 및 기업조직에 비해 목표추진가능성을 낮다고 인식</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Rainey et al., 1995	미국 (2개 지역)	-	192개 (192명 응답)	목표모호성	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>목표모호성에 있어 공공-민간 차이가 발견되지 않음</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Scott and Falcone, 1998	미국	R&D 연구소	966개 (불분명)	-	설문	회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공립연구소가 자원획득에 더 중점을 두고, 기초과학 지식 생산에 더 중점을 둔 반면, 상업적 지식 생산에는 덜 중점을 둠</li> </ul>	Boyne, 2002a
Chun and Rainey, 2005a	미국	정부	115개 (해당 없음)	목표모호성	경성자료	회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정적 공공성은 목표모호성(평가적, 지시적, 우선순위)과 정(+)의 관계를</li> </ul>	전영한, 2007



저자, 발행년	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자 수)	목표 특성	표정식 측정방식	분석 방법	통제 변수	분석 결과	출처
								나타냄	
함요상 등, 2006	한국	정부투자기관 정부산하기관 지방공기업, 민간기업	212개 (불분명)	목표명확성	설문	t-test 및 상관분석	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부조직의 목표명확성이 민간기업의 목표명확성보다 낮음</li> </ul>	전영한, 2007
한인섭, 2006	한국	정부투자기관 정부산하기관 지방공기업, 민간기업	불분명 (267명 응답)	목표명확성	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>목표설정 및 측정기준의 명확성은 준정부조직(정부산하기관)이 민간조직(민간기업)에 비해 낮음</li> <li>성과지표 개발 정도는 준정부조직(정부투자기관)이 민간조직(민간기업)에 비해 높음</li> </ul>	-

이러한 연구들을 종합해보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 첫째, 전체적으로 조직공공성과 조직목표의 특성 간의 관계들 다른 연구를 찾아보기 어렵다. 1960년부터 1999년까지 30년 동안 유수의 영·미 행정학 및 조직 관리학 부문의 학술지 및 학술 데이터베이스를 통해 조직공공성과 목표속성을 다룬 실증연구들을 찾고자 한 Boyne(2002a)은 이와 관련된 총 8편의 논문만을 발견하였으며, 그 이후 1960년부터 2006년까지 행정학 및 경영학 부문의 주요 학술지 8개를 전수 조사한 후 2개의 데이터베이스를 활용하여 자료를 수집한 전영한(2009) 또한 Boyne(2002a)이 발견한 총 8편의 논문 외에 단 1편(Chun and Rainey, 2005a)의 논문만을 추가로 수집할 수 있었다. 국내 연구 또한 60여 년에 걸친 한국의 주요 행정학 및 정책학 부문의 10종의 학술지에 게재된 수많은 논문들 중 조직공공성과 공공조직의 목표특성 간의 관계를 분석하고 있는 논문은 단 2편에 불과하였다. 한편, 공공-민간조직의 차이와 관련하여 지속적으로 논의되어 온 대표적인 목표속성인 조직목표모호성(또는 조직목표명확성)

에 초점을 맞추어 이를 경험적으로 분석한 연구는 8편이었다.

둘째, 소유권적 공공성뿐 아니라 재정적 공공성 및 통제 공공성에 따른 조직공공성과 목표속성 간의 연구를 종합적으로 다루고 있는 연구는 찾아보기 어려웠다. 소유권 중심의 다른 연구들과는 달리 Chun과 Rainey(2005a)가 재정적 측면의 조직공공성을 다루고 있다는 점에서 그 연구의 가치를 인정할 수 있으나, 이 역시 조직공공성의 단일차원만을 다루고 있다는 점에 있어서는 한계적이다.

셋째, Chun과 Rainey(2005a)의 연구를 제외한 대부분의 연구들이 설문문을 통해 수집된 자료를 사용하여 목표속성을 측정하고 있음을 알 수 있다. 특히 조직목표모호성(또는 조직목표명확성)은 용어 그대로의 의미를 묻는 설문이 주로 사용되어 왔으며<sup>70)</sup>, Chun과 Rainey(2005a)가 제시한 다차원적이고 통합적인 개념으로서의 조직목표모호성을 고려한 문항들은 찾아볼 수 없다. Chun과 Rainey(2005a)의 연구는 조직목표모호성을 다차원적으로 접근하고, 이를 객관적으로 측정하였다는 점에서 기존의 심리학적 접근과는 구분될 수 있으며, 그 연구의 의의가 크다. 그러나 이들의 측정방식은 다양한 시간적·공간적 맥락에서 일반적으로 사용되기 어렵다는 측면을 가지고 있어 이를 보완하기 위한 연구방안이 필요하다.

넷째, 기존 연구들은 대부분 전혀 다른 기능을 수행하고 있는 조직들을 비교 연구하거나, 교육, 연구 등 거의 동일하다고 볼 수 있는 기능을 수행하고 있는 조직들을 대상으로 연구를 진행해왔다. 연속적 개념이자 조직의 일반적 특성으로서의 조직공공성을 고려하는 경우, 다양하면서도 기능적 유사성을 인정할 수 있는 조직들을 함께 포함한 연구 설계가 필요하다.

다섯째, 조직공공성과 목표특성 간의 관계에 대한 모형 설계에 있어 적절한 통제변수를 고려한 연구가 5편에 불과하다는 사실은 조직공공성

---

70) 대표적으로 Lan과 Rainey(1992)는 목표명확성을 ‘우리 조직의 목표는 명확하게 정의된다’(10점 척도)라는 1개 문항으로, Rainey(1983)은 목표명확성을 ‘우리 조직의 목표는 명확하게 정의된다’, ‘우리 조직의 목표는 구체적으로 설명하기 용이하다(5점 척도)’ 등 2개 문항으로 측정하였다.

과 목표특성 간의 관계를 교란시킬 수 있는 제3의 요인을 통제한 모형을 설계한 추가적인 연구의 필요성을 나타낸다.

## 제4절 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성과 조직목표보호성 간의 관계에 대한 가설 설정

정부가 소유한다는 의미의 핵심은 조직이 ‘정치’의 영향을 받는다는 사실, 즉 정치적 환경에 더 많이 노출된다는 점에 있다(Wamsely and Zald, 1973: 8). 정치의 영향으로 인해 발생하는 ‘권위’와 ‘주권’의 차이는 자원의 정당한 사용, 처분, 그리고 배분에 있어서의 각기 다른 고유한 양식을 발달시키게 되기 때문에, 정부가 소유한 조직들의 목표설정방식 및 사회로부터의 정당성 획득 방식은 정부가 소유하지 않는 조직들과 근본적으로 차이가 있다(Wamsely and Zald, 1973: 8). Nutt와 Backoff(1993) 또한 공공조직과 민간조직의 소유권에 대해 비교하면서, 재산권의 일종으로서의 소유권 개념이 부재한 공공조직에서는 민간조직과는 달리 시민들이 종종 소유자로서 행위하고, 조직 활동 및 조직 관리에 대한 그들의 기대를 강제한다고 언급한 바 있다. 이와 더불어 정부소유조직은 정부 주도의 사회정책 또는 산업정책의 수단으로 활용된다(Vernon-Wortzel and Wortzel, 1989). 정부소유기업은 정부가 일정 수준의 특정 재화나 서비스를 제공하고자 할 때나 실패한 민간 부문 기업을 구제하려 할 때 만들어진다는 Vernon-Wortzel와 Wortzel(1989)의 관찰 또한 정부소유조직만의 특수성을 보여주고 있다.

위와 같은 상황은 정부소유조직의 목표특성에 영향을 준다. 다양한 정부소유조직 중 기업과의 유사성이 높은 정부소유기업을 대상으로 한 연구들에서는 정부소유기업 내에 기업의 고유한 목적, 즉 이윤 추구 이외의 다른 목적들이 강제되고 있음에 대해 지적해 왔다. Shleifer와 Vishny(1994)은 정부소유기업이 초과 고용(over-employment)과 같은 정치적 목표를 달성하도록 요구를 받는다고 지적하였다. Nellis(1994) 역시 정부소유기업은 정치가들의 정치적 목표를 달성하도록 강제 받고 있다고 보고 이로 인한 기업의 기능 왜곡이 우려된다는 시각을 나타내었다. Sappington과 Sidak(2003)는 정부소유기업은 이익을 극대화하고자 하지 않으므로, 반경쟁적(anti-competitive) 행태에 가담할 유인을 가지고 있다

고 보았다. 특히 이들은 정부소유기업이 그들 스스로는 민간기업보다 한계 비용 이하로 가격을 책정하고, 그들의 경쟁 업체의 비용은 시장 또는 정치적 방법을 통해 상승시킨다고 하였으며, 진입규제 장벽을 세울 방안을 모색한다고 주장했다(Sappington and Sidak, 2003). 이는 경쟁적 시장구조가 정부소유기업의 성과를 향상시키기 보다는 정부소유기업이 시장 성과를 저해한다는 점을 나타내는 것으로 시장구조에 대한 정부소유 여부의 상대적 영향력을 보여준다. 그동안 이루어져 온 공공-민간 조직 비교에 관한 여러 연구들에서도 목표 설정 과정에 관여하는 다양하고 복잡한 이해관계들이 조직의 목표모호성을 높인다는 주장은 지속적으로 발견되어 왔다(Baldwin, 1987; Fottler, 1981; Rainey et al., 1976). 조직목표 모호성은 다양한 이해관계를 통합하고, 정치적으로 효과적인 결정을 내리기 위한 노력의 결과라고 볼 수 있다(Baldwin, 1987).

정부가 소유한다는 그 자체로 조직에 대한 ‘정치’의 영향력이 강화됨을 의미한다는 지적과(Wamsley and Zald, 1973), 현실적으로 정부소유조직들은 정치인들의 정치적 목표를 달성하기 위한 수단이 된다는 다수의 학자들의 관찰에 기반 했을 때, 정부소유조직의 목표는 정부가 소유하지 않는 조직에 비해 더 모호한 목표를 가지게 될 것이라고 예측해 볼 수 있다. 제1절에서 살펴본 바와 같이 정치적 목표설정 과정과 목표들에 내재되어 있는 가치들 간의 우선순위에 대한 결정 기준의 부재, 서로 다른 경쟁적 정치 주체들 간의 상충적 목표의 존재 등이 조직의 목표를 더 모호하게 만들 것이라고 가정할 수 있기 때문이다.

한편, Chun과 Rainey(2005a)는 조직 내 정부재정지원액의 비중으로 측정된 재정적 공공성(financial publicness)이 조직목표모호성의 선행요인일 수 있다는 가정 아래 연구를 진행하였고, 그 결과 재정적 공공성은 조직목표모호성과 밀접한 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다<sup>71)</sup>. 이들은 앞서 살펴본 공공-민간조직의 목표에 있어서의 차이를 만드는 원인 중

71) 그들의 연구에 따르면 조직목표모호성의 네 가지 차원 중 지시적 조직목표모호성(directive ambiguity), 평가적 조직목표모호성(evaluative ambiguity), 우선순위 조직목표모호성(priority ambiguity)이 재정적 공공성과 통계적으로 유의미한 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다.

시장의 부재가 공공조직의 목표 특성을 강화한다는 연구자들의 관찰로부터 논의를 발전시켰다. 공공-민간조직 차이에 대해 연구한 학자들은 산출물시장의 부재로 목표에 대한 구체화 및 목표 달성정도에 대한 객관적 측정이 어려워지게 되며, 이 경우 관리자들은 산출보다는 투입, 결과보다는 과정을 통해 조직의 성공과 실패를 평가하는 척도로 활용하게 된다고 주장해왔다(Burkhead and Miner, 1971; Dahl and Lindbloom, 1953; Schultz, 1970; Wamsley and Zald, 1973; Fottler, 1981에서 재인용).

산출물시장의 부재는 조직이 시장통제메커니즘의 영향력으로부터 벗어남을 의미하며, 고객의 요구나 경쟁에 의한 제약을 받는 시장통제 기제가 작동하지 않음을 의미한다. 시장에 완전히 노출된 조직의 경우 조직 내에 존재하는 다른 모든 목표보다 이익을 창출해야 한다는 목표가 우선시되는 경향이 존재한다(Milgrom and Roberts 1992; Chun and Rainey에서 재인용)<sup>72)</sup>. 그리고 Meier(1979: 130)는 시장 또는 준시장기제를 활용할 수 없는 조직은 상급 권위를 가진 기관들의 요구에 대해 얼마나 순응했는지에 따라(criteria of conformity) 성과를 판단하는 경향이 강하다고 지적하였다(Rainey, 1983에서 재인용). 한 조직 내에 공적 자금의 비중이 증가한다는 것은 개인의 제품 및 서비스 선택에 의한 시장통제메커니즘이 약화된다는 의미와 다르지 않다<sup>73)</sup>. 따라서 조직 내 직접적 형태의 공적 자금의 비중이 높아질수록 조직 내 시장의 통제 메커니즘과 관리적 자율성은 약화되는 반면, 정치적 권위에 의한 영향력은 강해질 것이다. 이를 종합하면 재정적 공공성이 높을수록 조직목표보호성이 높

---

72) 이와 관련하여 Dahl과 Lindblom (1953: 461)은 민간기업에서는 (이윤 달성이라는) ‘결정적인 판단기준(bottom line)’이 목표의 우선순위를 정하는 데 강력한 바탕이 되기 때문에, 기업들의 목표는 ‘관습적으로 적으며, 유사’한 반면, 예산과정을 통해 자원을 획득하는 정부조직은 근소한 수준에서라도 ‘결정적인 판단기준(bottom line)’의 역할을 할 수 있는 기준이 아무 것도 존재하지 않는다고 주장한 바 있다 (Chun and Rainey, 2005a에서 재인용).

73) 앞서 살펴보았듯이 목표 모호성은 정부가 소유한 조직의 전유물이라고 볼 수 없으며, 가장 사적이라고 할 수 있는 민간기업에서조차도 목표에 있어 모호성이 나타날 수 있다. 그러나 민간기업은 시장에서 제품과 서비스를 판매하고, 이에 대한 소비자의 선호를 확인할 수 있기 때문에 다양한 시행착오를 겪고, 시장에서의 자연선택 과정을 지켜보면서 추구해야 할 목표의 내용과 우선순위가 명확해진다. 반면 이러한 시장 기제가 부재한 조직들은 그러한 기회를 찾기 어렵다.

을 것이라는 예측이 가능하다.

또한, 공공조직의 목표보호성과 목표측정가능성에 대해 연구한 Lan과 Rainey(1992)는 정치 시스템 상의 다양한 가치들을 달성하도록 강요하는 정치적 관리·감독 절차의 존재가 공공조직 목표의 특성을 강화한다고 지적하였다. 그들은 대학, 병원 등과 같은 조직에 대한 정치적 관리·감독 (political oversight)의 정도가 상대적으로 약하기 때문에 이들 조직목표 보호성 정도가 정부조직보다 낮을 것이라고 가설을 설정하기도 하였다.

정부의 규제 수단으로 활용되는 다양한 행정 절차는 입법자들이 보호하고자 하는 유권자들이 선호하는 정책적 선택에 대해 기민하게 반응하도록 한다(Balla, 1998). 이러한 행정절차는 입법과정에 적극적으로 참여한 이해관계자의 이익을 보호하고, 정책집행자들로 하여금 입법자가 보호하고자 하는 유권자의 선호를 정책에 반영하도록 하며, 입법자가 보호하고자 하는 유권자들의 이해가 시간의 흐름에 따라 변화하더라도 이를 보호함으로써 관료적 책무성을 향상시킨다(McCubbins et al., 1987; Balla, 1998에서 재인용). McNollgast(1987: 258)은 인지(notice), 논평(comment), 숙고(deliberation), 증거수집(collection of evidence), 선택된 행위를 지지하는 증거에 대한 해석(construction of a record in favor of a chosen action) 등 의사결정의 전(全) 절차가 정치적 주체들에게 조직의 의사결정에 관여할 수 있는 수많은 기회를 제공한다고 주장하였다(Balla, 1998에서 재인용). 한편, Mashaw(1990)와 같은 법학자들은 행정 절차의 주요 기능은 형평성부터 효율성에 이르는 행정 원칙들을 포괄하고, 개방성, 책무성, 정당성, 합리성과 같은 여러 가치들을 사용하면서 규제적 성과(regulatory outcome)를 촉진하는 것이라고 주장하였다(Balla, 1998에서 재인용). 정치적 관리·감독과 행정 절차가 입법자들에 의한 유권자들의 선호의 반영을 위한 도구이자 민주사회의 다양한 가치를 달성하기 위한 도구라고 한다면, 이를 통해 행사되는 정치적 영향력은 그동안 공공조직의 독특한 목표특성이라고 논의되어 온 조직목표보호성을 더욱 강화할 것이라고 예측할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1. 조직공공성이 높을수록 조직목표보호성이 높을 것이다.

가설 1-1. 소유권적 공공성이 높을수록 조직목표보호성이 높을 것이다.

가설 1-2. 재정적 공공성이 높을수록 조직목표보호성이 높을 것이다.

가설 1-3. 통제 공공성이 높을수록 조직목표보호성이 높을 것이다.



## 제5절 연구 설계

### 1. 연구 대상

제3장은 조직공공성과 조직목표보호성 간의 관계에 대한 연구를 목적으로 구성되며, 본 연구자는 한국의 준정부조직을 대표하는 조직군(群)인 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관들을 대상으로 이를 분석하고자 한다.

본 연구가 이들 조직들을 연구대상으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 제1장에서 언급한 바와 같이 공공기관은 법률에 의해 정부의 기능을 이전받아 수행하는, 즉 국민에게 공공서비스를 제공하는 조직으로 공공서비스 제공에 있어 그 비중과 중요성이 매우 높다. 또한 정부조직으로부터 구조적으로 독립성을 인정받고, 의사결정에 있어서도 더 많은 재량이 보장되어 있는 조직들로, 이들 조직들은 준정부조직의 특징을 대표하고 있다. 둘째, 공공기관은 본 연구가 핵심 독립변수로 고려하고 있는 조직공공성의 하위차원들에 대한 연구를 진행하는데 있어 연구대상으로서의 적절성이 높다. 법률상 공공기관의 요건(공공기관 운영에 관한 법률 제4조)을 살펴보면, 공공기관은 정부가 직·간접적으로 소유하거나, 재정지원을 하거나, 임원의 선임에 관여하는 조직들임을 알 수 있으며, 이는 공공기관 내에 본 연구에서 다루고자 하는 조직공공성의 각각의 하위차원이 다양하게 분포할 것이라는 점을 보여준다. 셋째, 이들 조직들은 다양한 종류의 공공서비스를 제공하고 있어, 특정 기능에 한정되지 않은 일반적 개념으로서의 조직공공성의 영향력을 연구하는데 타당하다고 판단된다.

### 2. 자료의 원천

본 연구는 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구부에서 구축한 ‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’의 2016년부터 2018년까지의 자료를 주요 원천으로 하되, 해당 자료를 통해 측정하기 어렵거나, 변수를 측정

하는데 있어 더 정밀한 자료가 존재한다고 판단되는 경우(예를 들어, 소유권적 공공성, 재정적 공공성 등)에는 공공기관 경영정보 공개시스템(약칭 ‘알리오’, www.alio.go.kr), 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 조직별 홈페이지 등 다양한 정보원천을 활용하여 아카이브 자료를 수집하였다.

‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’는 2014년 이후 매년 한국의 주요 공공서비스 조직들에 대한 정보 조사(informant survey)<sup>74)</sup> 및 아카이브 자료 수집 과정을 통해 획득된 데이터로 구성되어 있다. 이 자료에는 공공기관들의 중간관리자를 대상으로 조직목표모호성, 집권화, 레드테이프 등 경성자료를 통해 측정하기 어려운 조직학적 개념들에 대한 조사를 진행한 결과가 포함되어 있다. 또한 이 자료는 조사기법의 우수성<sup>75)</sup>, 조사대상의 전문성<sup>76)</sup>에 있어서도 신뢰성이 높다고 할 수 있다. 본 연구에서는 핵심 독립변수인 통제 공공성 중 정부의 지도·감독 정도를 측정하기 위한 문항과 통제변수를 측정하기 위한 문항 일부가 2015년 설문조사 시에는 포함되어 있지 않았다는 점을 고려하여 2015년을 제외한 2016년부터 2018년까지의 3개년 자료를 활용하였다.

한국 공공서비스조직 조사의 응답률을 살펴보면, 2016년에는 총 331개의 공공기관 중 205개의 조직 정보가 수집되었으며(응답률 61.9%), 2017년에는 총 342개의 공공기관 중 275개 조직(80.4%), 2018년에는 총 342개의 공공기관 중 263개 조직(76.9%)의 정보가 수집되었다. 각 연도에 따라 공공기관의 모집단이 차이가 나타나는 이유는 매년 정부의 지정행위를 통해 신규 지정 또는 지정 해제되거나, 신설·통합·폐지되는 조직들이 존재하기 때문이다.

---

74) 해당 조사는 중간관리자들을 대상으로 조직의 정보에 대해 인포먼트 서베이(informant survey)

75) 이 자료는 면접관들이 해당 조직을 직접 방문하여 면대면 인터뷰(face-to-face interview)을 통해 조사한 결과이다.

76) 설문에 응답한 중간관리자는 한 조직 당 두 명으로 인사담당자와 재무담당자의 응답이 모두 포함되어 있다. 설문에 응답한 관리자들의 평균근속년수는 해마다 차이가 있으나, 최소 8년 이상으로 조사되었다.

<표 3-2> 한국 공공서비스조직 조사 연도별 공공기관 응답률

조사차수 (조사년도)	조사 대상 기관 선정 기준	모집단	응답 기관 수 (응답률)
3차 (‘16년)	전년도 말 기준 40인 이상 (부설기관 포함) 공공기관 전체	326개	205개 (62.9%)
4차 (‘17년)		336개	275개 (81.8%)
5차 (‘18년)		342개	263개 (76.9%)

설문조사는 한 조직 당 인사업무 및 재무업무에 종사하는 관리자 2인을 대상으로 이루어졌으며, 조직의 현황에 대한 신뢰성 있는 정보를 수집할 수 있도록 팀장급 이상의 중간관리자<sup>77)</sup>를 선정하여 조사를 진행하는 것을 원칙으로 하였다. ‘한국 공공서비스조직 조사’의 방식은 전화, 우편, 팩스, 이메일 등에 의한 방식을 배제하고, 조사 전문 업체의 면접자들이 조직을 직접 방문하여 응답자와 접촉하여 조사를 진행하는 면대면(face to face) 방식으로 이루어졌다.

### 3. 무응답 편익

전체 조사 자체 및 특정 문항에 대한 무응답율을 최소화하는 것은 설문조사 수행에 있어 주요한 목표이다(Scott and Pandey, 2005). ‘한국 공공서비스조직 조사’를 수행하는 조사 전문 업체에서는 매년 9월 경, 조사 적격대상자를 찾고 기관의 협조를 얻기 위해 전체 모집단 조직의 홈페이지 등에 게시된 대표전화로 사전 접촉을 시도하였다. 사전 접촉을 통해

77) 공공-민간차이에 대해 연구한 Buchanan(1975)은 White(1955: 90)의 견해를 빌어 공공서비스의 정신(spirit)과 속도(tempo)는 중간관리자들의 관리에 달려 있으며 이들에 의해 공공서비스에 대한 평판이 좌우된다고 강조하면서, 조직 내에서 중간관리자들이 차지하고 있는 위치의 중요성을 강조하였다. 중간관리자의 조직에 대한 높은 이해도와 그들이 가진 업무의 전문성을 고려할 때, 이들에 대한 설문자료를 활용하여 조직공공성에 대한 연구를 진행하는 것에 무리가 없을 것으로 판단하였다. Buchana(1975), Rainey(1983) 등을 포함한 다수의 연구자들 또한 중간관리자에 대한 설문을 통해 공공-민간 차이에 대한 연구를 진행한 바 있다.

이직 또는 퇴직이 예정되어 있어 방문 시점에 조사가 불가능한 경우를 제외한 다음, 조직에 대한 이해가 높은 조사 대상자를 특정하였다. 이후 방문 일정을 협의하고 방문하기 전 약 일주일 전 다시 한 번 조사 일정을 상기시키는 메일 또는 문자를 발송하여, 조사 대상자의 부재, 출장, 외근 등이 확인되는 경우 방문 일정을 재조정하는 단계를 거쳤다. 만약 대상자가 지속적으로 부재하는 상황이 발생하는 경우, 기존 대상자의 추천을 받아 조사 대상을 변경하거나, 설문지를 유치하여 사후에 이를 발송하도록 하는 과정을 거쳤다. 이와 같은 과정을 통해 2016년부터 2018년까지 전체 모집단 1,004개 조직 중 743개 조직(73.9%)의 응답<sup>78)</sup>을 확보하였다.

또한 한국 공공서비스조직 조사에서는 특정 문항에 대한 무응답을 최소화하기 위한 방법으로 TAPI(Table pc Aided Personal Interview) 방식을 적용하였다. 원칙적으로 선(先)문항에 응답하지 않으면 오류 메시지를 출력하여 다음 문항에 응답할 수 없도록 프로그램을 설계하였으며, 일부 문항에 대해서만 예외적으로 무응답을 허용하였다. 이상의 조치의 결과로 본 연구에서 사용되는 문항들의 무응답률은 최소 0%에서 최대 2.9%에 불과하였다.

조직 수준의 설문조사에 있어 무응답편의 가능성을 검증하는 데는 일반적으로 다음과 같은 두 가지 방식이 사용되어 왔다. 먼저, 조사에 신속하게 응답을 한 조직들과 느리게 응답한 조직들 간의 시점 분석(wave analysis)을 수행하는 방식이다(Bozeman and Bretschneider, 1994; Rainey et al., 1995). 이는 느리게 응답한 조직들의 특성은 무응답 조직의 특성과 유사하다는 것을 전제로 한다(Bozeman and Bretschneider, 1994). 이러한 방식은 수집된 자료를 활용하여 분석할 수 있어 전체 모집단의 정보를 추가적으로 파악할 필요가 없다는 점에서 이점이 있으나, 조사 방식에 있어 이메일, 우편 등 답신에 있어 응답자의 의지가 충분히 개입될 수 있는 방식을 취할 때 의미가 있다는 점에서 활용에 한계가 존

---

78) 앞서 살펴본바와 같이 연도별 응답률은 2016년 62.9%, 2017년 81.8%, 2018년 76.9%이다.

재한다. 본 연구에서 활용하는 자료의 경우, 면대면 방식으로 조사가 이루어지므로 시점 분석 방식은 부적절하다고 판단된다.

다음으로는, 전체 모집단에 대한 자료를 수집하여 응답조직과 무응답조직 간에 체계적인 차이가 존재하는지에 대해 t-test를 하는 방식이 존재한다(Bozeman and Bretschneider, 1994; Kaleka, 2002). t-test 결과 두 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 없다고 밝혀지면, 무응답 편倚의 가능성이 낮다고 해석할 수 있다. 본 연구에서도 분석을 시행하기 전 무응답 편倚(non-response bias)의 존재를 파악하기 위해 알리오를 통해 전체 공공기관의 총 상근직원 수(전년도 기준), 총 부채(전년도 기준), 총 자산(전년도 기준), 조직연령 등에 대한 자료를 수집하여 응답조직과 무응답조직을 대상으로 t-test를 수행하였으며, 그 결과는 다음 <표 3-3>과 같다.

분석 결과, 2016년에는 응답조직과 무응답조직 간의 총 상근직원 수, 조직연령에 있어 차이가 존재하고, 총 자산 및 총 부채에 있어서는 차이가 존재하지 않음이 확인되었다. 2017년과 2018년에는 총 상근직원 수, 총 자산, 총 부채, 조직연령 등 모든 변수에서 응답조직과 무응답조직 간의 차이가 발견되지 않았다. 이에 본 연구자는 한국 공공서비스조직 조사 자료를 활용함에 있어 분석 결과의 해석이 무응답 편倚로 인해 왜곡될 가능성은 적다고 판단하였다.

<표 3-3> 응답조직과 무응답조직 간의 차이에 대한 분석 결과

비교자료	조사년도	구분	관측치	평균	표준편차	t 통계량	Pr( T  >  t )
총 상근직원 수(전년 도 기준)	2016	무응답	119	493.03	1256.13	-2.854	0.005***
		응답	203	1270.92	2812.35		
	2017	무응답	61	768.98	1712.54	-0.770	0.442
		응답	273	1033.51	2555.93		
	2018	무응답	79	783.26	1600.33	-0.902	0.368
		응답	262	1070.08	2684.70		
총 자산 (전년도 기준)	2016	무응답	118	5015765	3.59E+07	-0.710	0.478
		응답	203	8306780	4.23E+07		
	2017	무응답	60	1.15E+07	4.96E+07	0.916	0.360
		응답	274	6125607	3.89E+07		
	2018	무응답	79	1051422	6306015	-1.453	0.147
		응답	261	9190309	4.96E+07		
총 부채 (전년도 기준)	2016	무응답	118	4350425	3.24E+07	-0.547	0.585
		응답	203	6875918	4.36E+07		
	2017	무응답	60	1.02E+07	4.51E+07	0.848	0.397
		응답	274	5060734	4.15E+07		
	2018	무응답	79	539158.2	3365355	-1.253	0.211
		응답	261	7864618	5.19E+07		
조직연령	2016	무응답	121	17.40	16.03	-4.092	0.000***
		응답	204	25.70	18.57		
	2017	무응답	60	19.65	15.77	-1.626	0.105
		응답	275	23.85	18.58		
	2018	무응답	79	22.33	20.47	-0.828	0.408
		응답	262	24.26	17.42		

1) \*\*\* : p < 0.01, \*\* : p < 0.05, \* : p < 0.1

## 4. 주요 변수의 측정

### 1) 종속변수: 조직목표모호성

조직목표모호성에 대한 실증 연구에서 조직목표모호성에 대한 측정은 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 그 하나는 서베이를 통해 측정하는 방법이며<sup>79)</sup>, 다른 하나는 객관적 자료를 활용하여 측정하는 방법이다<sup>80)</sup>. 객관적 자료를 활용한 조직목표모호성 연구를 지지하는 연구자들은 서베이를 통해 수집된 응답자의 인식 자료를 통해 조직목표모호성을 측정하는 것에 있어서의 한계를 지적해 왔다(Chun and Rainey, 2005a). 그들의 주장을 요약하면, 기존에 인식 자료를 사용한 조직목표모호성 연구들은 첫째, 조직목표모호성에 대한 명확한 개념화가 이루어지지 않은 상태에서 연구를 진행하였으며, 둘째, 목표 모호성을 측정하는 설문문의 내용이 응답자에게 부정적 감정을 일으켜 사회적 소망성 편의(social desirability bias)가 일어나기 쉬웠고<sup>81)</sup>, 셋째, 응답자들이 조직목표에 비해 상대적으로 명료한 표준운영절차(SOP)를<sup>82)</sup> 대리물로 오인할 수 있는 가능성이 높았다는 것이다(전영한, 2004).

본 연구에서 조직목표모호성은 ‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’의 설문 응답 값으로 측정 된다. 이는 인식 자료를 사용하여 조직목표모

---

79) 서베이를 통해 조직의 목표모호성 혹은 목표명확성을 측정한 대표적 연구로는 Lan과 Rainey(1992), Rainey 등(1995) 등이 있다. 이들은 “직원들은 조직의 목표를 명확하게 이해하고 있다”, “우리 조직의 목표는 누구나 정확히 설명할 수 있다”, “우리 조직의 목표달성 정도를 측정하는 것은 쉽다” 등과 같은 설문을 사용하여 조직목표모호성을 측정하였다.

80) 객관적 자료를 활용하여 조직의 목표모호성을 측정한 대표적인 예로는 Chun과 Rainey(2005a; 2005b)의 연구를 들 수 있다. 그들은 조직목표모호성에 대해 다차원적(multi-dimensional) 접근을 시도하였다는 점, 조직목표모호성에 대한 객관적 측정지표를 개발했다는 점, 그리고 조직목표모호성의 선행요인과 결과요인에 대한 관계를 이론 및 실증적으로 연구하고자 하였다는 점에서 조직목표모호성 연구에서 선구적 위치에 있다고 할 수 있다.

81) 이는 일종의 자기보고 편의(self-report bias)이며, 이러한 문제는 주로 서베이 자료를 활용한 연구들에서 나타난다.

82) 표준운영절차란 ‘조직이 과거 적응과정에서의 경험에 기초하여 유형화한 업무 추진절차’ 또는 ‘업무수행의 기준이 되는 표준적인 규칙 또는 절차’를 의미한다(기획재정부, 2017).

호성을 측정하는 연구에 대한 학자들의 우려를 다시 불러볼 수 있다. 그러나 이 자료는 기존의 인식 자료를 활용한 연구들에 대해 지적되었던 문제점을 다음과 같이 보완하고 있다. 첫째, ‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’ 조사 설문 중 조직목표모호성과 관련된 문항들은 Chun과 Rainey(2005a)의 연구에서 조직목표모호성의 하위차원으로 제시된 사명 이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위모호성을 각각 측정하고자 개발되었다. 이는 조직목표모호성과 그 하위 차원에 대한 명확한 개념화가 이루어진 상태에서 설문이 개발되었음을 의미한다. 둘째, 해당 설문 문항들은 기존 조직목표모호성 문제들이 일으킬 수 있는 사회적 소망성 편의를 줄이고자 하였다. 본 자료의 문항에서는 조직의 목표가 ‘모호하다’거나 ‘명확하다’는 등의 표현을 삼가고, ‘서로 다른 의견이 나올 가능성이 있는가’ 혹은 ‘객관적 수치를 통해 평가할 수 있는가’라는 상대적으로 중립적인 표현을 사용하고 있다. 셋째, 본 설문문항에 대답하는 응답자들은 조직목표와 표준운영절차를 혼동할 여지가 적다고 판단된다. 본 자료의 문항에서는 혼동을 일으킬 수 있다고 지적된 ‘목표’라는 용어 대신 ‘설립 목적’ 혹은 ‘성과지표’라는 용어를 사용하고 있기 때문이다. 본 연구가 인식 자료를 활용한 연구의 한계를 완전히 극복할 수 있다고 단언하기는 어려우나, 앞서 언급했던 문항 개발의 노력, 그리고 대규모의 조직을 일관된 기준으로 측정할 수 있다는 장점 등을 고려하여 ‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’의 자료를 활용하고자 한다.

본 연구에서 활용하고자 하는 문항은 첫째, 사명이해모호성을 측정하고자 개발된 ‘귀 기관의 설립목적(mission)의 의미를 구성원들이 서로 다르게 이해할 가능성이 있습니까?’, 둘째, 지시적 모호성을 측정하고자 개발된 ‘귀 기관의 설립목적 달성을 위하여 귀 기관이 어떤 사업을 해야 하는가에 대해 구성원들 사이에서 서로 다른 의견이 나올 가능성이 있습니까?’, 셋째, 평가적 모호성을 측정하고자 개발된 ‘귀 기관의 설립목적이 얼마나 달성되었는지 객관적인 수치를 통해 평가할 수 있습니까?’, 우선순위모호성을 측정하고자 개발된 ‘귀 기관의 여러 성과지표 중에서 어떤 지표에 우선순위를 둘 것인가에 대하여 구성원들 사이에서 서로 다



른 의견이 나올 가능성이 있습니까?’ 등 총 4가지이다. 응답자는 이에 대해 ‘전혀 그렇지 않다(1)’부터 ‘매우 그렇다(5)’까지 5점 리커트 척도에 따라 대답할 수 있다. 한편, 앞서 제2장 제4절에서 지적한 바와 같이 본 연구에서는 동일방법편의의 가능성을 최소화하기 위하여 독립변수인 통제 공공성 측정에 대해서는 재무담당자의 응답만을, 종속변수인 조직목표모호성 측정에 대해서는 인사담당자의 응답만을 사용하였다.

## 2) 독립변수: 조직공공성

본 연구는 핵심 독립변수라고 할 수 있는 조직공공성을 그 대표적 하위차원인 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성으로 나누어 측정하고자 하였으며, 제2장 제4절에서 이를 자세히 다룬 바 있다.

## 3) 통제변수

### (1) 조직 수준의 통제변수<sup>83)</sup>

조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 분석에 있어 통제변수를 선정하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 그 이유는 조직목표모호성 연구가 다른 연구들에 비해 비교적 최근에 이루어져, 그에 대한 축적된 지식을 찾기 어렵기 때문이다. 본 연구에서는 이러한 상황을 고려하여, 앞서 살펴보았던 조직공공성과 조직목표모호성간의 관계에 대한 실증연구를 포함하여, 조직목표모호성의 선행요인에 대한 기존의 실증 연구들을 살펴보고, 이들 연구들에서 조직목표모호성에 영향을 미치는 것으로 나타난 요인들을 선별하여 이를 통제하고자 한다.

제3장 제3절에서 살펴보았듯이 조직공공성과 조직목표모호성(또는 목표명확성)과의 관계를 다루고 있는 8편의 국내외 실증연구들 중 명백히 통제변수를 포함시켜 분석한 연구는 3편에 불과하며, 과반수가 넘는 연구들에서는 통제변수를 포함시키지 않은 채 분석을 진행하였다. 통제변

83) 조직수준의 통제변수는 일반회귀분석모형과 다수준분석모형에 모두 포함된다.

수를 고려한 3편의 연구 중 조직수준의 통제변수를 고려한 연구는 Chun과 Rainey(2005a)의 연구가 유일하였다. Chun과 Rainey(2005a)는 조직목표모호성에 대한 선행요인으로 재정적 공공성 이외에 조직연령, 조직규모, 경쟁적 요구 등 조직 수준의 요인들을 모형에 포함시켜 분석하였다는 점에서 기존의 연구들과 차별적이라고 할 수 있다. 그들의 연구에서 재정적 공공성 이외에 조직목표모호성의 선행요인으로 밝혀진 변수로는 조직연령, 제도적 형태, 경쟁적 요구, 정책문제의 복잡성, 정책책임 유형 등이었다<sup>84)</sup>.

본 연구의 이론적 논의를 통해 알 수 있듯이, 본 연구자는 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계의 양상이 조직 수준에서 나타나는 현상이라고 간주하고 있으므로, 조직연령, 조직규모, 정책책임 유형(Chun and Rainey, 2005a; Lee et al., 2009; 2010) 등 조직수준의 변수를 통제변수로 선정하였으며, 그 선정 이유 및 측정 방식은 다음과 같다.

첫째, 조직연령은 Chun과 Rainey(2005a)은 조직이 오래될수록 집합적인 정보수집으로 인해 초기의 모호한 목표가 명확해지는 경향이 존재하며, 정책 결정자들은 새로운 조직을 창설하기보다는 기존의 조직에 목표를 추가하는 경향이 있다고 언급한 바 있다. 조직연령은 알리오 일반현황에 게시된 설립년도 정보를 활용하여 조직의 설립년도부터 현재까지의 총 연수로 측정된다.

둘째, 조직규모는 조직 연구에서 가장 강력한 영향요인 중 하나이다 (Rainey, 1997; Chun, 2003: 52에서 재인용). Chun(2003: 52)은 일반적으로 조직규모가 커질수록 목표와 기능이 다양해지는 경향이 존재하므로 조직목표모호성이 증가할 것이라고 예견하였다. 조직규모는 총 상근직원 수로 측정하며, 알리오 임직원 현황에 게시된 상임임원 수, 전일제 정규

84) 그들의 연구에서 조직연령은 지시적모호성에는 부(-)의 영향을, 우선순위모호성에는 정(+)의 영향을 미쳤다. 제도적 형태의 경우 독립기관이 부처소속기관보다 지시적, 평가적, 우선순위 모호성이 더 높은 것으로 나타났다. 또한 경쟁적 요구가 높아질수록 지시적모호성은 낮아지고 우선순위모호성은 높아졌다. 정책문제의 복잡성이 높아질수록 지시적모호성과 평가적모호성이 높아졌으며, 비규제정책에 대한 책임을 맡고 있는 기관이 규제정책에 대한 책임을 맡고 있는 기관에 비해 지시적, 평가적모호성은 낮았으나, 우선순위모호성은 높은 것으로 나타났다.

직 직원 수, 전일제 무기계약직 직원 수, 전일제 비정규직 직원 수를 합산한 수치에 로그(logarithm)를 취하였다.

셋째, 본 연구에서는 Chun과 Rainey(2005a) 등이 제시한 조직목표모호성의 선행요인으로서의 ‘정책책임 유형’을 통제하기 위해 어떤 조직이 규제기능을 수행하는 경우와 그렇지 않은 경우, 유인기능을 수행하는 경우와 그렇지 않은 경우와 그렇지 않은 경우를 더미변수화 하여 추가하였다<sup>85)</sup>. 규제 기능은 인·허가 및 법적 의무를 부과하는 규칙들을 통해 개인이나 집단의 행위를 제약하는 기능이며(전영한, 2007), 유인 기능은 바우처, 금융지원, 위탁계약 등 재정적 수단을 통해 개인이나 집단의 행위를 유인하는 기능을 의미한다. 이는 알리오, 국가법령정보센터 홈페이지, 각 조직의 개별 홈페이지, 정관 등에 나타난 조직의 기능 관련 자료를 취합하여 직접 코딩하였다.

## (2) 개인 수준의 통제변수<sup>86)</sup>

조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계를 다룬 연구 중 분석 모형에 개인 수준의 통제변수를 포함한 2개 연구에서는 응답자의 인구통계학적 변수(수입, 근속년수, 직급 등)를 통제하였으며(Rainey, 1983; Baldwin, 1987), 이러한 통제변수들 중 조직목표모호성에 대해 통계적으로 유의미한 영향을 미친다고 발견된 변수는 개인의 직급(management level)이었다. 한편, 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계를 다루고 있다고 보기

---

85) Chun과 Rainey(2005a)는 공공정책 유형을 규제, 분배, 재분배 정책으로 나누어온 학자들의 견해를 기초로 하되 분배와 재분배 정책을 엄격하게 구분하기 어렵다는 점을 감안하여 정책책임 유형을 개인의 선택에 대해 제약을 부과하는 규제(regulatory) 유형, 일반 세금으로 이익을 제공하는 비규제(non-regulatory) 유형으로 나누고, 이 두 유형이 혼합된(hybrid) 유형을 추가로 설정하여 목표 모호성 연구를 진행한 바 있다. Chun과 Rainey(2005a)의 정책책임 유형은 본 연구에서 이후에 논의하게 될 조직기능과 관련이 깊으며, 이에 대한 구체적 내용은 제4장 제5절의 내용을 참조하기를 바란다.

86) 개인수준의 통제 변수는 일반회귀분석모형에는 포함되지 않으며, 위계적 선형모형에만 포함된다. 또한 개인수준의 통제변수에 대한 기술통계분석, 상관관계분석 결과는 생략한다.

는 어려우나, 조직목표모호성에 영향을 미치는 요인들을 정치적 맥락 요인, 조직 특성 요인, 개인 요인으로 나누고<sup>87)</sup>, 이들 각각의 범주를 모형으로 구성된 Pandey와 Rainey(2006)의 연구는 다양한 수준에서 조직목표모호성에 영향을 미치는 요인들을 종합적으로 고려하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 이들은 그들이 제시한 정치적 모형과 나머지 두 모형의 차이가 무엇인가에 대해 정치적 모형은 목표에 내재된 모호성 그 자체를 설명하기 위한 모형인 반면, 조직특성모형과 개인 모형은 조직목표모호성에 대한 관리자의 인식을 설명하기 위한 모형이라고 설명하였다(Pandey and Rainey, 2006)<sup>88)</sup>.

이에 본 연구자는 본 연구에서 조직목표모호성에 대한 측정이 설문에서 따른 주관적 응답을 통해 수집된 자료를 사용한다는 점을 고려하여 조직수준과 개인수준의 변수들을 모두 다룰 수 있는 다수준 모형을 추가 분석하고자 하며, 이 모형에서는 위에서 언급한 조직 수준의 요인 외에 개인 수준의 요인으로 역할모호성(Pandey and Rainey, 2006)과 인구통계학적 변수들을 주요 통제변수로 포함하고자 한다. 그 선정이유와 측정 방식은 다음과 같다.

첫째, 역할모호성<sup>89)</sup>은 Pandey와 Rainey(2006)의 연구에서 조직목표모호성과 통계적으로 일관되게 유의미성을 나타낸 변수 중 하나였다. 일부

---

87) 이들은 정치적 맥락 요인으로 이해관계자의 정치적 영향력, 정치적지지, 조직 특성 요인으로는 레드테이프, 공식화, 과업의 전문화, 집권화, 효과적 의사소통, 개인 요인으로는 직무관여, 조직몰입, 공직봉사동기, 전문성, 역할모호성 등을 고려하였다(Pandey and Rainey, 2006).

88) 이들 연구에서는 조직목표모호성에 대한 정치 모형, 조직 특성 모형, 개인 모형에 대해 개별 분석을 시행한 후 각 모형에서 가장 영향력이 큰 요인들만으로 통합모형을 구성하여 분석하였다. 통합모형에는 정치적 지지(political support), 업무 전문화, 집권화, 효과적 의사소통(effective internal communication), 역할모호성 등이 포함되었으며, 이 중 효과적 의사소통과 역할모호성 등이 조직목표모호성과 가장 강한 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 조직목표모호성을 주관적 인식으로 측정할 경우, 이와 같은 요인들을 통제하는 것이 바람직함을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

89) 역할모호성 개념은 관리자가 스스로의 업무가 잘 정의되어 있고, 그들의 책임에 걸맞은 권한을 가지고 있다고 인식하는 정도라고 할 수 있다(Pandey and Rainey, 2006).

연구자들은 조직목표모호성이 역할모호성의 선행요인이라고 주장해 왔으나, 이들 간의 관계는 양방향일 가능성이 높다(Pandey and Rainey, 2006). 일상적인 역할 수행 시 경험하게 되는 모호성이 조직 목표에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있으며, 개인이 가진 모호성 전반에 대한 내성은 조직목표모호성과 역할모호성 모두에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(Pandey and Rainey, 2006). 본 연구에서 역할모호성은 Rizzo, House 와 Lirtzman(1970)의 연구를 참고하여 설계된 ‘귀하는 본인의 업무가 조직의 목표에 어떻게 부합하는지 잘 알고 계십니까?’, ‘귀하는 직장에서 본인이 해야 할 일에 대한 명확한 설명을 받았습니까?’, ‘귀하는 직장에서 본인이 맡은 업무의 목표를 확실히 알고 있습니까?’ 등 3문항으로 측정하였으며, 응답자는 이에 대해 ‘전혀 그렇지 않다(1)’부터 ‘매우 그렇다(5)’까지의 5점 척도로 응답하도록 하였다.

둘째, 인구통계학적 변수는 Rainey(1983), Baldwin(1987) 등의 연구에서 고려한 개인 수준의 통제변수들을 참조한 것이다. 조직목표모호성에 대한 실증 연구의 측정 수준을 고려했을 때, 그 증거가 불충분하므로 설문 자료를 사용한 분석에서 개인의 특성을 통제하기 위해 일반적으로 사용되는 인구통계학적 변수들을 포함시키고자 하였다. 직급에 대해서는 부장급 미만을 0, 부장급 이상을 1로 더미변수화 하여 포함하였으며, 응답자의 성별(남성=1, 여성=0)과 연령, 근속년수를 분석 모형에 포함시켰다.

아래 <표 3-4>는 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 분석 모형에서 사용하는 주요 변수들에 사용된 설문 문항의 내용, 문항에 대한 측정 방식 및 변수의 측정방식을 정리한 것이다.

<표 3-4> 조직공공성과 조직목표모호성 연구의 주요 변수

변수명		설문문항	문항 측정	변수 측정
종속 변수	조직목표 모호성	귀 기관의 설립 목적의 의미를 구성원들이 서로 다르게 이해할 가능성이 있습니까?	①전혀 그렇지 않다~⑤매우 그렇다	요인점수 *일반회귀 분석: 인
		귀 기관의 설립 목적을 달성하기 위하여		

변수명	설문문항	문항 측정	변수 측정		
	<p>귀 기관이 어떤 사업을 해야 하는가에 대해 구성원들 사이에서 서로 다른 의견이 나올 가능성이 있습니까?</p> <p>귀 기관의 설립 목적이 얼마나 달성되었는지 객관적인 수치를 통해 평가할 수 있습니까?</p> <p>귀 기관의 설립목적 중에서 어떤 설립목적에 우선순위를 둘 것인가에 대하여 구성원들 사이에서 서로 다른 의견이 나올 가능성이 있습니까?</p>		<p>사 담당자 응답값</p> <p>* 위 계 적 선형 모형: 인사 담당자 재무 담당자 응답값</p>		
독립 변수	조직 공공성	소유권	-	-	정부 소유=1, 민간 소유=0
		재정	-	-	총 수입 중 정부지원 수입 비중
	통제	행정절차적 운영정도	귀 기관의 주요 업무계획(사업계획서, 예산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관의 사전 허가 혹은 승인을 받도록 규정한 법령 혹은 조례가 있습니까?	①예, ②아니오	예=1, 아니오=0 코딩 후 응답값 합산
			귀 기관의 주요 업무결과(실적보고서, 결산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관에 제출 혹은 보고하도록 규정한 법령 혹은 조례가 있습니까?		
		정부지도·감독정도	귀 기관의 기관장 및 임원 선임에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	①매우 적다~⑤매우 많다	요인점수 * 재무 담당자 응답값
			귀 기관의 인사관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?		
			귀 기관의 재무관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?		
	귀 기관의 사업 목표 설정에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?				
	귀 기관의 추진전략 채택에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?				
	감사 및 평가정도	지난 2년간 귀 기관에 대한 감사원 감사는 모두 몇 회 있었습니까?	주관식(회)	응답값 합산 * 재무 담당자 응답값	
지난 2년간 귀 기관에 대한 국회의 국정감사 및 조사는 모두 몇 회 있었습니까?					

변수명		설문문항		문항 측정	변수 측정
			지난 2년간 귀 기관에 대한 감독관청 등 상급기관(국회, 감사원 제외) 감사는 모두 몇 회 있었습니까?		
			지난 2년간 귀 기관에 대한 정부가 주관하는 평가(기관경영평가, 재정지원사업평가 등)는 모두 몇 회 있었습니까?		
통제 변수*	조직	조직연령	-	-	2019-조직 설립년도 (년)
		조직규모	-	-	log(상근직원 수)
		정책채용 인원	-	-	규제(또는 유인)기능 수행 = 1, 미수행=0
	역할 모호성	귀하는 본인의 업무가 조직의 목표에 어떻게 부합하는지 잘 알고 계십니까?	①전혀 그렇지 않다~⑤매우 그렇다	①전혀 그렇지 않다~⑤매우 그렇다	요인점수
		귀하는 직장에서 본인이 해야 할 일에 대한 명확한 설명을 받았습니까?			
		귀하는 직장에서 본인이 맡은 업무의 목표를 확실히 알고 있습니까?			
	개인	직급	귀하의 직급은 무엇입니까?	①최고경영자, ②원장급, ③부장급, ④차장급, ⑤과장급, ⑥대리급, 기타	부장급 미만=0, 부장급 이상=1
		성별	귀하의 성별은 무엇입니까?	①남성, ②여성	남성 = 1, 여성=0
		연령	귀하의 연령은 어떻게 되십니까?	주관식(세)	좌동
		근속년수	귀하의 근속년수는 얼마입니까?	주관식(년)	좌동

주1: 조직수준의 통제변수는 일반회귀분석모형과 다수준분석모형에 모두 포함된다. 반면, 개인수준의 통제 변수는 일반회귀분석모형에는 포함되지 않으며, 다수준분석모형에만 포함된다. 이하 개인수준의 통제변수에 대한 기술통계분석, 상관관계분석 결과는 생략한다.

## 5. 분석절차

조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계를 분석하기 위해 다음과 같이 분석을 수행한다.

### 1) 탐색적 요인분석

하나의 개념을 측정하기 위한 복수의 문항이 사용된 경우 통계프로그램 중 하나인 STATA 15를 활용하여 탐색적 요인분석을 수행하였다. 분석 결과, 적합도 및 신뢰도가 확인되면, 요인을 추출한 후 회귀분석을 통해 각 변수의 가중치를 구하고 이를 각 변수의 응답 값에 곱해 가중합산 값을 구하는 회귀점수화방식(regression scoring method)을 사용하여 요인점수(factor score)를 구하고, 이를 분석 모형의 변수로 사용하였다.

### 2) 기술통계분석<sup>90)</sup>

연속형(또는 서열형) 변수에 대한 기술통계분석에서는 각 변수의 평균, 표준편차, 최대값, 최소값, 관측수(N) 외에 연도별 차이를 제거한 관측그룹수(n) 및 관측그룹별 평균 관측 년수(T-bar)에 대한 정보를 제공한다. 각 변수의 평균, 표준편차, 최대값 및 최소값에 대해서는 총 3가지 항목이 존재한다. overall은 복수의 조사년도에 응답한 조직도 각각 별개의 관측치로 삼아 평균 등을 측정한 항목이며, between은 관측그룹별 시계열 평균 등을 측정한 항목이고, within은 각 관측값에서 between항목의 값을 빼고 다시 overall항목의 값을 더하여 측정한 항목이다. 세 항목의 평균은 언제나 동일하며, within의 표준편차가 0에 가까울수록 시계열에

---

90) 한국 공공서비스조직 조사의 문항들 중 인사담당자 또는 재무담당자 어느 한 쪽에 한정하여 질문을 한 경우가 아닌, 한 조직의 인사담당자와 재무담당자 모두에게 동시에 질문을 할 경우 원칙적으로 두 응답의 평균값을 조직을 대표하는 수치로 사용하고, 한 조직에서 인사담당자나 재무담당자한 쪽만이 응답한 경우 해당 값을 조직 대푯값으로 사용하였다.



따른 변동의 차이가 작다는 것을 의미한다.

이산형 변수에 대한 기술통계분석에서는 각 변수의 선택 항목별(0 또는 1) 빈도 및 비중에 대한 정보를 제공한다. 연속형 변수의 기술통계분석에서와 같이 이와 관련해서도 총 3가지 항목이 존재한다. overall은 복수의 조사년도에 응답한 조직도 각각 별개의 관측치로 삼아 선택 항목별 빈도 및 비중을 측정할 항목이고, between은 다년에 걸쳐 같은 선택지로 응답한 조직을 하나의 관측그룹으로 보고 선택 항목별 빈도 및 비중을 측정할 항목이다. within은 변수 선택 항목별 안정성을 나타내는 항목으로, 그 크기가 클수록 해당 선택 항목을 선택한 개체가 시간이 지남에도 불구하고 지속적으로 그 선택을 유지하는 경향이 높다는 것을 의미한다. 따라서 시간불변변수의 경우 within은 언제나 100으로 나타나게 된다.

### 3) 상관관계분석

본 연구의 변수들에는 이산형 변수, 연속형(또는 서열형) 변수가 모두 포함되어 있다. 대표적인 상관계수 추정량으로는 피어슨 상관계수(Pearson's Correlation Coefficient)가 존재하며, 이는 가장 일반적으로 사용되는 상관관계분석 방식이므로 이에 따라 상관관계분석 결과를 제시하였다<sup>91)</sup>. 이러한 분석을 통해 두 변수 간에 존재하는 상관성의 강도와 방향, 그리고 그 통계적 유의미성에 대한 정보를 얻을 수 있다.

---

91) 피어슨 상관계수 이외에 스피어만 상관계수(Spearman's Correlation Coefficient) 또한 존재한다. 이 역시 두 변수 간에 존재하는 상관성의 강도와 방향에 대한 정보를 제공한다는 점에서 피어슨 상관계수와 공통점을 가지고 있다. 다만, 두 유형의 상관계수 간에는 관측치의 연속성, 변수 간의 선형성, 이상값(outliers)의 부재 및 변수들의 정규 분포에 대한 가정 유무에 있어 차이가 존재한다(대한간호학회, 1996). 한편, 이산형 변수와 연속형(혹은 서열형)변수간의 상관성은 양류상관계수(Point Biserial Correlation Coefficient)를, 이산형 변수와 이산형 변수간의 상관성은 사분상관계수(Tetrachoric Correlation Coefficient)로도 측정될 수 있다(한국교육평가학회, 2004). 상관관계분석에 있어서는 이처럼 다양한 분석방법이 존재하나, 본 연구에서 상관관계분석은 일종의 기초분석으로 사용되며, 최종적으로는 회귀분석 또는 위계적 선형모형분석을 수행하게 되므로 변수의 성질에 따라 서로 다른 상관계수를 보고하기보다는 가장 일반적으로 사용되는 피어슨 상관계수를 보고하고자 한다.

#### 4) 일반회귀분석

본 연구에서는 원칙적으로 최소자승법(Ordinary Least Squares)에 활용한 일반회귀분석(multiple regression)을 수행하고자 한다. 이는 ‘한국 공공서비스 조직 조사’ 자료를 패널 데이터로 구성 시 관측치의 소실로 인한 편의(bias)의 발생을 최소화함이다. 본 연구에서 사용하는 자료의 관측그룹별 평균 관측년수(T-bar)는 3 이하이다(기술통계분석서 결과 참조). 만약 한국 공공서비스조직 조사 자료를 활용하여 균형 패널 분석을 수행할 경우 2016년부터 2018년까지 매년 응답을 한 150개 조직들(전체 관측그룹 중 46.15%)만이 실질적 분석 대상에 포함되며, 불균형 패널 분석을 수행한다고 하더라도 2016년부터 2018년까지 1개년에서만 응답한 57개 조직을 제외한 268개 조직들(전체 관측그룹 중 82.46%)만이 실질적 분석 대상에 포함 된다. 또한 본 연구의 핵심 독립변수 중 하나인 소유권적 공공성의 경우 분석 기간 동안 단 하나의 조직에서도 변화가 발견되지 않았다. 이에 본 연구에서는 관측치의 소실로 인한 편의(bias)의 발생을 최소화하고, 시간불변변수가 핵심 독립변수 중 하나라는 점을 고려하여 패널회귀분석 방식이 아닌 일반적인 OLS 일반회귀분석 방식을 적용하여 분석하는 것으로 원칙으로 삼았다. 단, OLS 일반회귀분석의 정규성 및 등분산성의 가정에 위배되는 경우, 이를 보완하기 위한 분석 방식을 선택하였다. 한편, 분석모형에서는 앞서 논의한 통제 변수 이외에 시간 효과를 통제하기 위해 연도 더미 변수들을 포함시켰다.

#### 5) 위계적 선형모형 분석

본 연구의 종속변수인 조직목표모호성에 대해서는 개인 수준의 설명요인에 대해 강조한 선행연구들이 존재한다(Pandey and Rainey, 2006; Baldwin, 1987). 또한 본 연구에서의 모든 종속변수(조직목표모호성, 관료제적 조직구조, 조직성과)가 중간관리자의 응답을 통해 측정되었다는

집에 있어서도 개인 수준의 통제 요인을 고려할 필요성이 존재한다 (Rainey, 1983; Baldwin, 1987; Rainey, 1979; 박경효, 1999; 한인섭, 2007; Chun and Rainey, 2005b). 이에 본 연구에서는 일반회귀분석 이외에 다수준 모형(multi-level modeling) 분석을 추가적으로 수행하고자 한다. 위계적(hierarchical) 데이터 구조는 사회과학에서 매우 일반적이며, 다수준 모형은 바로 이러한 위계적 데이터 구조에 적합한 분석 방식이다 (Kreft and De Leeuw, 1998: 1). 다수준 모형은 일반적인 통계모형과 달리 한 개 이상의 임의 부분(random part)을 추정할 수 있으며, 이를 통해 하위 수준 및 상위 수준의 변수의 영향력을 동시에 추정가능하다(김주형, 1998). 이에 본 연구에서의 이론적 논의가 조직수준에서 이루어졌으므로 조직수준의 변수로 이루어진 일반회귀분석을 원칙으로 하되, 조직수준의 변수와 개인수준의 변수를 동시에 고려한 위계적 선형 회귀 분석을 보완적으로 수행함으로써 분석결과의 견고성을 확인하고자 한다.

다만, 위계적 선형모형 분석 결과가 일반회귀분석 결과보다 정확하다거나, 위계적 선형모형의 분석 결과로 일반회귀분석 결과를 대체할 수 있다고 단정할 수는 없다. 그 동안 위계적 선형모형의 설명력을 90% 이상 확보하기 위해서는 최소 30개의 그룹과 그룹 당 30명의 개인 자료가 필요하다는 견해나, 50개의 그룹과 그룹 당 20명의 개인 자료가 필요하다는 견해가 우세하였다. 그러나 위계적 선형모형에서 적절한 설명력을 확보하기 위해 필요한 표본 수에 대한 일반 지침은 존재하지 않는 상태이다(유정진, 2006). 다만 상위 수준의 변인의 효과에 관심이 있다면 총 관측그룹의 수를, 하위 수준의 변인의 효과에 관심이 있다면 총 관측치의 수를 더 많이 확보해야 한다는 것이 일반 법칙이라고 할 수 있다(유정진, 2006). 최근에는 관측그룹을 충분히 확보한 경우에는 그룹 당 개인의 수는 적어도 무방하며 반대의 경우에도 문제가 없다는 견해도 지지받고 있다(유정진, 2006). 본 연구에서 사용하는 자료의 경우 관측그룹 당 개인의 수가 1개 년도에 인사 혹은 재무 담당자 중 어느 한 쪽만 응답한 경우 최소 1명에서 3개 년도에 인사 및 재무 담당자가 모두 대답한 경우 최대 6명까지이다. 본 연구가 상위수준인 조직 수준의 변인에 관심을 두

고 있으므로, 총 관측그룹의 수를 확보하는 데 주력했다는 점에 있어서는 다수준 분석의 일반법칙에 크게 위배되었다고 볼 수는 없으나, 다수준 분석에 대한 보수적 견해에 의하면 표본의 문제가 제기될 수 있다. 또한 위계적 선형모형에서 종속변수인 목표모호성은 인사 담당자 응답뿐 아니라 재무 담당자의 응답이 모두 포함되므로, 재무담당자의 응답으로 측정되는 통제 공공성과 분산을 공유할 수 있으며, 이로 인해 동일방법편의의 우려를 불러올 수 있다.

이에 본 연구에서는 일반회귀분석 결과를 중심으로 논의를 진행하되 위계적 선형모형 분석 결과를 보완적으로 제시하고자 한다. 만약 일반회귀분석 결과와 위계적 선형모형 분석 결과에 차이가 발생하는 경우, 일반회귀분석 결과를 제한적으로 해석하고, 이에 대한 후속 연구를 제안하고자 한다.

## 제6절 분석결과

### 1. 탐색적 요인분석

조직목표모호성, 정부의 지도·감독 정도, 역할모호성 변수를 측정하기 위한 문항의 적합도 및 신뢰도를 평가하기 위해 탐색적 요인분석을 실시하였다. 이들 변수들의 경우 탐색적 요인분석 후 적합도 및 신뢰도가 확인되면, 회귀점수화방식(regression scoring method)<sup>92)</sup>을 통한 요인점수(factor score)를 구하여 이를 분석에 사용하였다.

#### 1) 조직목표모호성

조직목표모호성을 측정하기 위한 한국 공공서비스조직 조사의 4개 문항들은 인사담당자와 재무담당자 모두 응답하도록 설계되어 있다. 본 연구에서는 일반회귀분석의 경우 동일방법편의의 가능성을 최소화하기 위해 인사담당자의 응답값만을 사용하였으며, 위계적 선형모형의 경우 인사담당자 및 재무담당자의 응답값을 모두 사용하였다. 이 중 본문에서는 인사담당자의 응답값만을 이용한 요인분석결과를 중심으로 보고하였다<sup>93)</sup>.

KMO 표본 적합도(Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy)<sup>94)</sup> 검정과 Bartlett의 구형성 검정(Bartlett's test for sphericity)<sup>95)</sup>을 실시하였다. KMO 표본 적합도 검정 결과, 조직목표모호

92) STATA 15에서는 요인분석 후 predict라는 명령어를 사용하면, 각 항목의 가중치를 점수화회귀계수(scoring coefficient)로 사용하여 각 항목의 가중합계를 구하는 회귀점수화방식에 따라 요인점수를 제공한다.

93) 인사담당자와 재무담당자의 응답값을 모두 사용한 요인분석 결과 또한 인사담당자의 응답값만을 사용한 요인분석 결과와 크게 다르지 않았다.

94) KMO 표본 적합도 값이 클수록 측정변수들 저변에 공통적인 잠재요인이 존재함을 나타내며, 요인분석을 위한 변수의 선정이 적합하다는 것을 의미한다. 또한 KMO 표본 적합도가 .50 이하이면 요인분석에 적합하지 않다고 판단한다(송지준, 2017).

95) Bartlett의 구형성 검정은 측정변수들이 상호 상관되어 있지 않다, 즉 측정변수들 간에 공통적인 잠재요인이 존재하지 않는다는 귀무가설을 설정하고, 이를 기각할 수 있는지 검정하는 것이다. 이 때 귀무가설이 기각되어야만 해당 자료들로 요인

성 문항들의 KMO 표본 적합도는 0.71으로 나타났으며, Bartlett의 구형성 검정 결과, 귀무가설을 기각( $\chi^2=532.689$ ,  $df=6$ ,  $p\text{-value}=0.0000$ )하여 이들 문항들이 요인분석에 적합하며, 이들 간에 공통잠재요인이 존재한다는 결론을 얻었다.

이들 문항들을 이용하여 탐색적 요인분석을 한 결과는 다음 <표 3-5>와 같다. 요인추출은 주성분 분석방법(principal component analysis)을 사용하였고, 요인구조의 회전은 베리맥스(varimax) 방식으로 직교 회전을 시켰다. 분석결과, 4개 문항의 요인 적재치는 모두 0.40이상으로 나타났으며<sup>96)</sup>, 고유값(eigenvalue)은 1이상으로 나타났다. 총 분산설명력은 54.2%로 나타났다. 내적 일치도 분석을 실시한 결과 Cronbach's  $\alpha$  계수는 0.712로 신뢰도가 확보되었음을 확인하였다<sup>97)</sup>.

<표 3-5> 조직목표모호성 문항 탐색적 요인분석 결과

요인명	문항	요인 적재량	공통성	고유값	분산 설명력	N
목표 모호성	귀 기관의 설립 목적의 의미를 구성원들이 서로 다르게 이해할 가능성이 있습니까?(사명이해모호성)	0.713	0.491	2.169	0.542	642
	귀 기관의 설립 목적을 달성하기 위하여 귀 기관이 어떤 사업을 해야 하는가에 대해 구성원들 사이에서 서로 다른 의견이 나올 가능성이 있습니까?(지시적모호성)	0.838	0.297			
	귀 기관의 설립 목적이 얼마나 달성되었는지 객관적인 수치를 통해 평가할 수 있습니까?(평가적모호성)	0.564	0.682			
	귀 기관의 설립목적 중에서 어떤 설립목적에 우선순위를 둘 것인가에 대하여 구성원들 사이에서 서로 다른 의견이 나올 가능성이 있습니까?(우선순위모호성)	0.799	0.361			

분석을 실시할 가치가 존재한다(송지준, 2017).

96) Steven(2009)은 요인 적재치가 0.40 이상으로 유지되어야 한다고 주장하였다(송지준, 2017).

97) 일반적으로 Cronbach's  $\alpha$  계수가 .60이상이면 신뢰도가 확보되었다고 본다(송지준, 2017).

## 2) 역할모호성

역할모호성을 측정하기 위한 한국 공공서비스조직 조사의 3개 문항들은 인사담당자와 재무담당자 모두 응답하도록 설계되어 있다. 역할모호성은 다수준 모형에서만 사용되는 설명변수이므로 인사담당자와 재무담당자의 응답값을 그대로 사용하였다. KMO 표본 적합도 검정 결과, 정부의 지도·감독 정도 문항들의 KMO 표본 적합도는 0.72로 나타났으며, Bartlett의 구형성 검정 결과, 귀무가설을 기각( $\chi^2=1429.345$ ,  $df=3$ ,  $p\text{-value}=0.0000$ )하여 이들 문항들이 요인분석에 적합하며, 이들 간에 공통잠재요인이 존재한다는 결론을 얻었다.

이들 문항들을 이용하여 탐색적 요인분석을 한 결과는 다음 <표 3-6>과 같다. 요인추출은 주성분 분석방법(principal component analysis)을 사용하였고, 요인구조의 회전은 베리맥스(varimax) 방식으로 직교 회전을 시켰다. 분석결과, 3개 문항의 요인 적재치는 모두 0.40이상으로 나타났으며, 고유값(eigenvalue)은 1이상으로 나타났다. 총 분산설명력은 73.9%로 나타났다. 내적 일치도 분석을 실시한 결과 Cronbach's  $\alpha$  계수는 0.819로 신뢰도가 확보되었음을 확인하였다<sup>98)</sup>.

---

98) 참고로 조직목표모호성 측정 문항과 역할모호성 측정 문항들을 모두 포함한 요인분석 결과, 총 2개의 요인이 추출되었으며, 조직목표모호성 문항들과 역할모호성 측정 문항들이 각각 하나의 요인에 대응되어 나타났다. 총 누적분산설명력은 61.9%로 나타났으며, 요인1(역할모호성)의 분산설명력은 32.3%, 요인2(조직목표모호성)의 분산설명력은 29.6%였다. 또한 두 요인 모두 고유값이 1 이상(2.26, 2.07)으로 나타났다.

<표 3-6> 역할모호성 문항 탐색적 요인분석 결과

요인명	문항	요인 적재량	공통성	고유값	분산 설명력	N
역할모호성	귀하는 본인의 업무가 조직의 목표에 어떻게 부합하는지 잘 알고 계십니까?	0.863	0.255	2.217	0.739	1,323
	귀하는 직장에서 본인이 해야 할 일에 대한 명확한 설명을 받았습니까?	0.848	0.281			
	귀하는 직장에서 본인이 맡은 업무의 목표를 확실히 알고 있습니까?	0.867	0.248			

## 2. 기술통계분석

### 1) 연속형(또는 서열형) 변수

<표 3-7>은 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 분석모형에 사용되는 연속형 변수 및 이를 구성하는 문항들에 대한 기술통계분석 결과를 정리한 것이다. 종속변수인 조직목표모호성을 구성하는 4개 문항의 기술통계분석 결과를 살펴보면, 평균이 2.02에서 2.67로 나타나 공공기관 전체의 지각된 조직목표모호성 수준은 비교적 낮음을 알 수 있다. 통제변수 중 조직 연령의 평균은 25.44년으로 한국의 공공기관은 일단 설립된 이후에 쉽게 없어지지 않고, 지속적으로 기능을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 조직규모의 평균은 log 5.99로 나타났는데, 이는 우리나라 공공기관 평균 상근직원 수가 약 399명임을 나타낸다. 모든 변수에서 between 표준편차가 within 표준편차보다 크게 나타나 조직 간의 차이가 연도별 차이보다 크다는 사실을 알 수 있다. 또한 관측그룹별 평균 관측 년 수는 2.17부터 2.32년으로 나타났다. 이는 2016년부터 2018년까지의 조사된 총 325개의 관측그룹 중 3개년 모두 조사된 관측그룹이 150개(46.2%), 2개년에 걸쳐 조사된 관측그룹은 118개(36.3%), 1개년만 조사된 관측그룹이 57개(17.5%)라는 사실이 반영된 수치이다.



<표 3-7> 연속형 변수 기술통계분석 결과: 조직목표모호성

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations	
조직 목표 모호 성	(문항1)사 명이해모호 성	overall	2.02	0.90	1	5	N=642
		between		0.69	1	4	n=306
		within		0.62	0.02	4.69	T-bar=2.1
	(문항2)지 시적모호성	overall	2.43	0.95	1	5	N=642
		between		0.76	1	4	n=306
		within		0.64	0.43	4.76	T-bar=2.1
	(문항3)평 가적모호성	overall	2.67	0.87	1	5	N=642
		between		0.72	1	4.5	n=306
		within		0.55	0.34	4.67	T-bar=2.1
	(문항4)우 선순위모호 성	overall	2.63	0.87	1	5	N=642
		between		0.69	1	4	n=306
		within		0.59	0.63	4.96	T-bar=2.1
	조직목표모 호성(요인 점수)	overall	0.00	1.00	-2.1	2.7	N=642
		between		0.83	-2.1	1.9	n=306
		within		0.64	-2.4	2.5	T-bar=2.1
조직연령	overall	25.44	18.18	2	114	N =743	
	between		18.40	2	114	n =321	
	within		0.00	25.44	25.44	T-bar=2.31	
조직규모	overall	5.99	1.31	3.69	10.23	N =740	
	between		1.35	3.69	10.20	n =319	
	within		0.05	5.58	6.25	T-bar=2.32	

## 2) 이산형 변수

<표 3-8>는 이산형 변수의 기술통계분석 결과를 정리한 것이다. 규제 기능을 수행하는 조직은 전체 조직의 6.59%이었으며, 유인기능을 수행하는 조직은 전체 조직의 20.86%를 차지하였다(overall 기준). 규제기능 및 유인기능 또한 소유권적 공공성과 마찬가지로 시간에 따른 변화가 전혀 발견되지 않았다(within 값: 100).

<표 3-8> 이산형 변수 기술통계분석 결과: 조직목표모호성

변수명	선택 항목	Overall		Between		Within	관측 그룹 수(n)
		빈도	비중	빈도	비중		
규제기능	무	694	93.41	297	92.52	100	321
	유	49	6.59	24	7.48	100	
	Total	743	100	321	100	100	
유인기능	무	588	79.14	257	80.06	100	321
	유	155	20.86	64	19.94	100	
	Total	743	100	321	100	100	

### 3. 상관관계분석

<표 3-9>은 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 일반회귀 분석모형에 포함된 변수들 간의 상관관계분석 결과를 정리한 것이다.

<표 3-9> 상관관계분석 결과: 조직목표모호성

변수		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
조직목표 모호성	(1)	1.00									
소유권적 공공성( 이산형)	(2)	-0.04	1.00								
재정적공 공성	(3)	0.08	-0.20*	1.00							
행정절차 적용정도	(4)	-0.02	0.19*	0.07	1.00						
정부 지도·감 독정도	(5)	-0.06	-0.01	0.06	0.14*	1.00					
감사·평 가	(6)	0.00	0.03	-0.09*	0.03	0.20*	1.00				
조직연령	(7)	0.03	0.02	-0.16*	0.05	0.00	0.04	1.00			
조직규모	(8)	-0.10*	0.10*	-0.44*	0.04	0.01	0.14*	0.36*	1.00		

변수		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
규제기능 (이산형)	(9)	0.02	0.02	0.07	0.04	-0.03	-0.07	-0.01	-0.08*	1.00	
유인기능 (이산형)	(10)	-0.07	0.10*	-0.19*	-0.01	0.04	0.17*	0.00	0.14*	0.01	1.00

주1: \*  $p < 0.05$

#### 4. 조직공공성과 조직목표보호성에 대한 분석 결과

##### 1) 일반회귀분석

조직목표보호성을 종속변수로 한 OLS 일반회귀분석의 추정결과는 아래 <표 3-10>과 같다<sup>99)</sup>. 본 연구의 주요 독립변수인 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 등 조직공공성의 세 가지 하위차원은 조직목표보호성에 관계가 없는 것으로 나타났다(모형 5). 이러한 결과는 조직공공성의 하위차원을 각각 넣은 모형(모형2, 3, 4)에서도 일관되게 나타났는데, 이는 모형 5에서의 결과가 조직공공성의 하위차원들 간의 상관성으로 인해 나타난 결과가 아님을 보여준다. 이러한 분석결과에 대해서는 제7절 결론 및 논의에서 자세히 다루도록 한다. 통제변수 중에서는 조직규모가 조직목표보호성과 통계적으로 유의미한 관계가 있었다<sup>100)</sup>.

99) Shapiro-Wilk 검정 결과 귀무가설을 기각되었으며( $p$ -value=0.0121), 잔차는 정규분포를 따르지 않는다는 결론을 얻었다. 잔차의 정규성 가정에 위배될 경우에는 종속변수에 대한 변환이 필요하며, 대표적으로 Box-cox변환이 널리 이용되고 있다 (Box and Cox, 1964; 장은진 등, 2013: 72에서 재인용). 잔차의 등분산성을 검증하기 위한 Breusch-Pagan 검정 결과 유의수준 0.05 수준에서 귀무가설을 기각할 수 없었으며( $p$ -value=0.1522), 이를 통해 이분산성의 문제가 심각한 수준이 아님을 확인하였다. 설명변수 간의 다중공선성을 파악하기 위해 VIF 및 Tolerance 분석을 실시한 결과, 설명변수들의 VIF 값(1.01~1.53)은 모두 10보다 낮았고, Tolerance 값(0.65~0.99) 역시 0.2보다 높았다. 또한 평균 VIF 값도 1.27로 1에 가까운 값을 나타나 결론적으로 다중공선성은 문제될 가능성이 적은 것으로 나타났다. OLS 회귀분석에 대한 기본가정 검증 결과, 조직공공성과 조직목표보호성의 관계에 대한 모형 분석에 있어서는 종속변수인 조직목표보호성 변수를 Box-Cox 변환한 후 OLS 일반회귀분석을 수행하는 것이 적절하다고 판단하였다.

<표 3-10> 일반회귀분석 결과: 조직목표모호성

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			-0.142			-0.128
			(0.161)			(0.178)
재정적 공공성				0.000724		0.000736
				(0.00121)		(0.00133)
통제공공성	행정절차 적용 정도				-0.0427	-0.0500
					(0.0908)	(0.0950)
	정부 지도·감독				-0.0602	-0.0618
					(0.0439)	(0.0446)
	감사·평가				0.0120	0.0138
					(0.0147)	(0.0149)
조직연령		0.00372	0.00373	0.00367	0.00372	0.00367
		(0.00233)	(0.00233)	(0.00235)	(0.00243)	(0.00245)
조직규모		-0.0830**	-0.0803**	-0.0739**	-0.0956***	-0.0836**
		(0.0328)	(0.0329)	(0.0364)	(0.0349)	(0.0386)
규제기능(유=1)		0.0544	0.0591	0.0197	0.0663	0.0409
		(0.153)	(0.153)	(0.159)	(0.162)	(0.169)
유인기능(유=1)		-0.123	-0.116	-0.112	-0.129	-0.114
		(0.0975)	(0.0979)	(0.0994)	(0.105)	(0.107)
2017년 연도더미		0.0855	0.0853	0.0807	0.0885	0.0825
		(0.0983)	(0.0984)	(0.0999)	(0.105)	(0.107)
2018년 연도더미		0.0458	0.0444	0.0388	0.104	0.0919
		(0.101)	(0.101)	(0.103)	(0.107)	(0.109)
Constant		0.382*	0.497**	0.297	0.450*	0.470
		(0.203)	(0.241)	(0.255)	(0.272)	(0.347)
Observations		640	640	630	572	563
R-squared		0.018	0.019	0.018	0.027	0.028

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

100) 조직규모는 조직목표모호성과 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났다(p<0.05). 기존 학자들은 조직규모가 커질수록 목표와 기능이 다양해지는 경향이 존재하므로 조직목표모호성이 증가할 것이라고 예견하였다(Chun and Rainey, 2005a; Lee et al., 2009). 그러나 본 연구결과 조직규모가 커질수록 조직목표모호성이 감소하는 것으로 나타났다. 조직규모와 조직목표모호성 간의 관계에 대한 연구결과들은 혼재되어 있으므로, 이에 대한 체계적인 후속연구가 필요할 것으로 판단된다.

## 2) 위계적 선형모형 분석

조직목표모호성을 종속변수로 한 위계적 선형모형 분석의 추정결과는 아래 <표 3-11>과 같다<sup>101)</sup>. 분석결과, 일반회귀분석 결과와 마찬가지로 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 등 조직공공성의 하위차원들은 조직목표모호성에 관계가 없는 것으로 나타났다. 조직수준의 통제 변수 중에는 조직연령이 통계적으로 유의미하였고, 조직연령은 조직목표 모호성과 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 개인 수준의 통제 변수들에서는 역할모호성<sup>102)</sup>과 직급<sup>103)</sup>이 통계적으로 유의미하였다.

101) 일반적으로 다수준 분석은 집단에 따라 종속변수의 분산값이 통계적으로 유의미하게 달라지는지를 검증하기 위한 기초모형 분석단계와 설명변수들을 추가하여 각 변수들의 종속변수에 대한 영향력을 검증하는 연구모형 분석단계로 구분된다. 기초모형을 통해 추정된 집단 내 상관관계수(intre-class correlation: ICC)를 통해 개인이 아닌 집단에 따라 종속변수가 유의미하게 변화하는지에 대해 알아볼 수 있다. ICC 분석의 F검정 통계량(2.42) 검증 결과, 어떤 조직에 속해 있는지에 따라 개인 수준의 조직목표모호성이 달라진다는 증거를 얻었으며, ICC 값은 약 0.192으로, 조직목표모호성 변수의 변동(variation) 중 약 19.2%는 개인들이 서로 다른 조직에 속해 있기 때문이라고 해석할 수 있다.

102) 관리자의 역할모호성이 높을수록 조직목표모호성을 높게 지각한다는 연구결과는 선행연구결과들과 일치한다(Pandey and Rainey, 2006; Pandey and Wright, 2006; Stazyk et al., 2011; Davis and Stazyk, 2014). 조직목표모호성과 역할모호성에 대한 연관성에 대해서는 대체로 일관된 실증 증거가 발견되어 왔으나, 인과성에 대해서는 대립되는 의견이 존재한다. Pandey와 Wright(2006)는 조직목표의 모호성이 업무 과정 및 그 결과에 대한 정보 부족으로 이어지고, 이것이 결과적으로 중간관리자들의 높은 역할모호성으로 이어진다고 설명한 바 있다. 이는 조직목표모호성이 역할모호성의 원인변수라고 할 수 있다. 반면, Pandey와 Rainey(2006)는 일상적 업무에서의 역할모호성이 조직목표에 대한 인식에 영향을 미칠 가능성, 모호성에 대한 관리자의 수용 정도가 두 변수에 모두 영향을 미칠 가능성 등을 제시한 바 있다.

103) 직급의 경우 관리자의 직급이 높아질수록 조직목표모호성을 낮게 인식하는 것으로 나타났다. 이에 대해서는 다음과 같은 두 가지 원인에서 기인한 것으로 추측된다. 첫째, 일반적으로 높은 직급의 관리자일수록 조직 목표의 구체화 및 우선 순위 설정 등과 관련된 과정에 직접 참여할 수 있는 가능성이 높아지는 반면, 낮은 직급의 관리자는 이러한 가능성이 낮아진다. 이에 따라 조직목표모호성의 수준이 동일하다고 하더라도 높은 직급의 관리자는 지각된 조직목표모호성 수준을 감소시킬 수 있는 정보를 습득하게 되므로 낮은 직급의 관리자에 비해 지각된 조직목표모호성 수준이 상대적으로 더 낮게 나타났을 것이라고 추측할 수 있다. 둘째, 본 연구 대상인 공공기관 대부분은 목표관리제(management by objectives, MBO)를 도입하고 있으므로 제도적으로는 높은 직급과 낮은 직급의 관리자 모두 조직 목표의 구체화에 참여할 기회가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불

<표 3-11> 위계적 선형모형 분석 결과: 조직목표모호성

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
소유권적 공공성(정부소유=1)		-0.0550 (0.153)	-0.0403 (0.140)	-0.0876 (0.154)	-0.0634 (0.140)
재정적 공공성		0.00218** (0.00102)	0.00125 (0.000941)	0.00146 (0.00114)	0.000935 (0.00104)
통제 변인	행정절차 적용 정도	-0.0648 (0.0670)	-0.0871 (0.0638)	-0.0764 (0.0674)	-0.0998 (0.0642)
	정부 지도·감독	-0.0342 (0.0307)	-0.0186 (0.0293)	-0.0306 (0.0306)	-0.0152 (0.0293)
	감사·평가	0.000237 (0.0109)	0.00430 (0.0103)	-7.48e-05 (0.0110)	0.00322 (0.0104)
역할모호성			0.253*** (0.0280)		0.251*** (0.0280)
성별			0.0632 (0.0667)		0.0567 (0.0668)
연령			-0.00942 (0.00698)		-0.00769 (0.00706)
근속년수			0.00109 (0.00691)		-0.00139 (0.00708)
직급			-0.228** (0.108)		-0.221** (0.108)
조직연령				0.00498** (0.00214)	0.00489** (0.00196)
조직규모				-0.0680** (0.0335)	-0.0429 (0.0305)
규제기능(유=1)				0.00123 (0.144)	-0.0395 (0.132)
유인기능(유=1)				0.0340 (0.0937)	0.0394 (0.0850)
2017년 연도더미		0.0637 (0.0670)	0.0418 (0.0652)	0.0682 (0.0675)	0.0501 (0.0656)
2018년 연도더미		0.0283 (0.0685)	0.0496 (0.0663)	0.0304 (0.0687)	0.0551 (0.0665)
Constant		0.0457 (0.200)	0.411 (0.277)	0.404 (0.283)	0.562* (0.338)
Observations		1,227	1,227	1,225	1,225
Number of groups		306	306	305	305
Pseudo-R-squared		0.0700	0.0992	0.0739	0.1029

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

구하고 이와 같은 결과가 나타난 것은 목표관리제의 운영이 형식적으로 이루어져 목표 관리제의 실질적인 효과를 나타내지 못하고 있을 가능성을 보여준다고 하겠다. 그러나 이는 조직목표모호성 연구에서 관리자의 직급(management level)을 변수로 고려한 유일한 실증연구인 Baldwin(1987)의 연구결과와는 상반되는 결과이다. 그는 직급을 관리자들의 인구통계학적 변수로 포함시켰을 뿐, 이에 대한 가설을 설정하지도, 분석결과에 대해 설명하지도 않았다.

## 제7절 논의

다음 <표 3-12>는 조직목표보호성과 조직공공성 간의 관계에 대한 분석 결과에 따른 가설지지 여부를 정리한 것이다. 본 연구의 분석결과에 따르면, 조직목표보호성의 세 가지 하위차원(소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성) 모두 조직목표보호성과는 통계적으로 유의미한 관계가 없었다.

<표 3-12> 조직공공성과 조직목표보호성 간의 관계에 대한 분석 결과

가설		분석결과		
		회귀분석	다수준분석	
1	조직공공성이 높을수록 조직목표보호성이 높을 것이다.	1-1. 소유권	기각	기각
		1-2. 재정	기각	기각
		1-3. 통제	기각	기각

이러한 결과가 나타난 데 대해서는 다양한 해석이 가능할 것이나, 본 연구자는 연구대상 측면에서 그 이유를 찾고자 하며, 향후 이에 대한 후속연구를 진행하고자 한다.

Pich 등(2002)은 프로젝트 관리(project management)에 관한 논문에서, 모호성 또는 복잡성으로 인해 발생하는 정보의 부적절성(inadequacy)은 지속적인 학습(learning)과 복수선택주의(selectionism)라는 전략을 통해 해소될 수 있다고 주장한 바 있다<sup>104)</sup>. 이 중 복수선택주의는 프로젝트를 수행하기 위해 마련된 대안을 전제로 하고 있다는 점에서 본 연구에서의 초점과 거리가 있는 반면, 학습은 이를 전제하지 않고 있다는 점에서 주목할 만하다. 본 연구대상인 공공기관 중 공기업 및 준정부기관은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제48조에 따라 매년 경영실적평가제도의 대상이 된다. 공공기관 경영평가 편람을 살펴보면, 경영평가의 절차, 경영평

104) 여기서 학습이란 관찰을 통해 수집된 정보를 기반으로 사건에 대한 기존의 해석이나 인과관계에 대한 기존의 예측을 지속적으로 수정하는 것을 의미하며, 복수선택주의란 최선의 방책을 확인할 수 있을 때까지 여러 대책을 동시에 수행하는 것을 의미한다.

가 지표체계, 평가지표별 세부평가내용, 평가지표별 평가방법 등 경영평가 전반적 내용을 구체적으로 서술하고 있을 뿐 아니라, 각 조직별 적용되는 평가지표, 지표별 가중치 등이 명시되어 있다. 매년 경영평가를 받아야 하는 조직은 조직의 목표를 평가지표로 명확하게 분할하고, 이를 구체적으로 정의하는 등 목표의 구체화 과정에 반복적으로 참여하게 된다. 또한 이와 같은 경영평가 과정에는 경영, 경제, 정치·외교, 행정·정책, 이학·공학, 회계, 법학 등 공공기관이 수행하는 업무 분야 및 기능에 대한 전문가집단이 참여하게 되며, 이들과의 상호작용은 공공기관에 다양한 정보를 제공한다. 본 연구자는 이처럼 반복적인 목표구체화 과정 및 전문가 집단과의 상호작용을 통한 정보 수집 과정이 조직의 ‘학습’ 과정으로 조직목표모호성 수준에 전반적으로 영향을 미칠 수 있음을 고려해야 한다고 본다. 즉, 경영평가제도의 적용을 받는 조직들의 경우 반복적인 학습 과정을 통해 전반적으로 조직목표모호성의 수준이 낮아질 뿐 아니라, 해당 제도의 적용을 받지 않는 조직들에 비해 조직공공성과 조직목표모호성에 있어서의 차이가 나타나지 않을 수 있다고 판단된다.

이러한 가능성을 확인하기 위해 본 연구자는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 상의 경영평가제도의 적용을 받는 공기업·준정부기관과 제도의 적용을 받지 않는 기타공공기관 간의 목표모호성 수준의 차이에 대한 연도별 t-test를 수행하였다. 분석결과, 이들 간의 차이가 일관되게 통계적으로 유의미하다는 사실을 확인하였다(<표 3-13> 참조). 이와 같은 분석결과는 경영평가제도의 적용을 받는 조직들이 반복적인 학습 과정으로 인해 그렇지 않은 조직들에 비해 전반적으로 조직목표모호성의 수준이 낮을 것이라는 예측을 지지하는 증거가 될 수 있다. 그러나 이는 교란요인을 포함하지 않은 분석으로 이에 대한 후속연구가 요구된다. 또한 경영평가제도의 적용을 받는 집단에서는 반복적인 학습 과정으로 인해 조직공공성에 따른 차이가 나타나지 않는 반면, 그렇지 않은 집단에서는 조직공공성에 따른 차이가 나타날 것이라는 예측에 대해서도 체계적인 후속연구가 필요하다.



<표 3-13> 경영평가제도의 적용에 따른 목표보호성(요인점수) 수준의 차이에 대한 t-test 결과

조사년도	구분	관측치	평균	표준편차	t 통계량	Pr( T  >  t )
2016	공기업·준정부기관	106	-0.27	0.84	-3.233	0.002**
	기타공공기관	78	0.19	1.02		
2017	공기업·준정부기관	106	-0.15	1.03	-2.754	0.006***
	기타공공기관	138	0.19	0.90		
2018	공기업·준정부기관	93	-0.18	1.15	-2.397	0.017**
	기타공공기관	121	0.16	0.95		

1) \*\*\* :  $p < 0.01$ , \*\* :  $p < 0.05$ , \* :  $p < 0.1$

한편, 소유권적 공공성과 조직목표보호성 간의 관계에서 유의미한 결과가 발견되지 않은 데 대해서는 또 하나의 가능성을 제기할 수 있다. 공공기관으로 지정되는 정부비소유조직들은 주로 「민법」 제32조 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 법인의 형태를 가지고 있다. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따르면, 이 법상의 법인은 ‘사회 일반의 이익에 이바지’하기 위해 설립된 ‘공익법인’이다. 소유권적 공공성이 높을수록 조직목표보호성이 높을 것이라는 가설은 조직의 소유구조에 따라 조직목표에 미치는 정치적 주체들의 영향력이 더욱 강화될 것이라는 논리를 기반으로 하고 있으나, ‘사회 일반의 이익’, ‘공익’이라는 목적을 추구한다는 표현을 통해 유추할 수 있듯이 이 법의 적용을 받는 공익법인은 정부비소유조직임에도 불구하고 조직목표에 미치는 정치적 주체들의 영향력 측면에서 정부소유조직과 체계적인 차이가 존재하지 않을 가능성에 대해 생각해 볼 수 있다.

이러한 가능성에 대한 단편적인 증거는 조직의 연혁을 통해 얻을 수 있다. 공공기관 중에는 정부비소유조직에서 정부소유조직으로 법적 지위가 변경되는 사례를 찾아 볼 수 있다. 예를 들어, 구(舊) 한국방사선안전재단은 「민법」 및 「공익법인 설립 및 운영에 관한 법률」에 의해 설립된 조직이었다. 2015년 12월 「원자력안전법」이 개정되면서 동법 제7조의2에 의해 한국원자력안전재단의 설립근거가 마련되었으나, 정부는

새로운 조직을 창설하지 않고, 부칙 상에 포괄승계 규정을 두어 한국방사선안전재단(당시 ‘한국원자력안전재단’)으로 하여금 특별법 상의 지위를 가진 한국원자력안전재단의 정관을 작성하여 인가를 받아 설립 등기하도록 처리하였다(「원자력안전법」 부칙<법률 제13616호, 2015.12.22.> 제2조 및 제3조). 비록 법적 형태의 변경 전후의 목표보호성 수준의 변화에 대한 정확한 분석이 필요하나, 부칙 상의 포괄승계 규정으로 정부비소유조직의 정부소유조직으로의 변동이 이루어졌다는 점에서 이들 조직들이 수행하고자 하는 목표의 내용 및 이러한 목표에 미치는 정치적 주체들의 영향력에 있어서 체계적인 차이가 존재하지 않을 가능성을 확인해볼 수 있다. 이와 관련하여, Miller와 Moulton(2013)은 그들의 연구에서 정부소유조직과 민간비영리조직 간에 구조적 차이를 인정하면서도, 조직공공성 연구에 있어서는 이를 동일하게 취급하였는데, 그 이유는 민간영리조직과의 관계에서 두 유형의 행태의 유사성이 발견된다는 선행연구들이 존재하며, 주어진 환경 속에서 정부소유조직과 민간비영리조직 간의 대체 현상이 발견되기 때문이라고 언급한 바 있다.

결론적으로 본 연구에서는 조직공공성과 조직목표보호성 간에서 그 어떤 관계도 발견할 수 없었다. 그러나 앞서 언급한 잠재적 요인의 존재가능성에 대한 추가적인 분석이 필요하므로 본 연구에서의 결과가 결정적이라 단정 짓기는 어려우며, 이에 대해서는 지속적인 연구가 필요하다고 판단된다.

## 제4장 조직공공성과 관료제적 조직구조

### 제1절 관료제적 조직구조

조직구조<sup>105)</sup>는 구성원들의 다양성으로 인해 발생하는 영향력을 최소화하며, 권한을 행사하고 의사결정이 이루어지는 통로의 역할을 수행한다(Hall, 1991: 48). 이러한 조직구조는 많은 차원들을 포함하고 있는데, 이러한 차원들은 무한히 많기 때문에 이를 망라하여 설명하기란 불가능에 가깝다(오석홍, 2011: 318). 그럼에도 불구하고, 학자들이 공통적으로 관심을 가져 온 조직구조의 차원의 대표적인 예로는 복잡성(complexity), 공식화(formalization), 집권화(centralization), 레드테이프(red tape) 등을 들 수 있다(Rainey, 2014: 216-217)<sup>106)</sup>. 이 중 복잡성은 조직 내에 존재하는 분화의 정도(Hage, 1965; Child, 1972; Robbins, 1990; Hall, 1991: 52)를, 집권화는 조직 내 자원 배분 및 직무 수행과 관련된 의사결정의 집중도를 포함한 권한의 분배 정도(Hage, 1965; Child, 1972; Hage and Aiken, 1969)를, 공식화는 조직의 구조와 절차 등이 규정(rule)과 규칙(regulation)으로 명문화되어 있는 정도(Hage, 1965; Child, 1972, Robbins, 1990; Hall, 1991; Berman and Cava, 1994; Rainey, 2014: 209)를, 레드테이프는 강제적이고 이에 순응해야 하는 부담이 존재하나, 의도된 정당한 목적과 괴리된 규칙, 규제 및 절차(Bozeman, 2000: 12)를 의미한다. 이와 같은 개념 정의에서 알 수 있듯이 조직구조의 하위 차원들

---

105) 조직이 특정 목적을 달성하기 위해 수행하고 있는 구성원들의 활동들은 유형화될 수 있는데(Hicks and Gullet, 1976: 2), 이처럼 조직구성원들 간의 ‘유형화된 상호작용(patterned interactions)’을 조직구조라고 한다(오석홍, 2011: 288).

106) 레드테이프가 조직구조의 하위 차원 중 하나인가에 대해 이견이 존재할 수 있으나, Rainey(2014: 216-217)는 레드테이프를 복잡성, 공식화, 집권화와 대응한 조직구조의 하위차원으로 다루고 있으며, Buchanan(1975) 또한 레드테이프를 “구조 현저성(structure salience)” 중 하나로 연구한 바 있다(Rainey, 2014: 233). 또한 기존 연구들에서 레드테이프와 공식화는 규칙에 대한 강조가 가져온 현상이라는 점에서 동전의 양면처럼 다루어져 왔다(Bozeman and Scott, 1996) 이와 같은 선행연구들에 비추어 본 연구에서도 레드테이프를 조직구조의 하위 차원으로 다루고자 한다.

은 그 자체로 해당 차원의 수준이 높고 낮음에 대한 양상을 표현하는 것은 아니다. 다만, 이러한 하위차원의 양상들이 복합적으로 결합되어 조직 구조의 고유한 특성이 결정된다고 볼 수 있다(오석홍, 2011: 318).

Weber의 관료제론 상의 이념형적 관료제 조직은 조직구조의 하위차원들이 특정한 양상으로 결합된 대표적인 예라고 할 수 있다<sup>107)</sup>. 그가 이념형적 관료제 조직에 대해 묘사한 대목을 살펴보면, 그 특성을 파악할 수 있다. 그는 이념형적 관료제 조직의 주요 특징으로 ‘규칙과 절차에 의해 지속적으로 조직화되고 규제되며, 조직 내 행정 행위, 결정, 규칙 등은 문서로 기록 된다’고 표현하였으며, ‘관료제 조직에서는 계층의 제 원리에 기초하여 보다 낮은 계층에서의 직무는 보다 높은 계층의 통제와 감독 하에 놓이게 된다’거나, ‘관료제 조직에서의 업무는 정교하게 분화되며, 직위에 따른 전횡은 철저하게 금지된다’고도 서술하였다(Weber, 1978: 956-960)<sup>108)</sup>. 한편, 많은 학자들은 Weber의 관료제 조직에서는 구조의 경직성, 규칙과 절차에 대한 강조 등으로 인해 레드테이프 현상이 나타난다는 비판을 해왔다(오석홍, 2011: 404). 이를 조직구조의 차원들과 연결지어 살펴보면, 관료제적 조직구조는 복잡성(특히 수직적 분화 혹은 계층적 분화)<sup>109)</sup>, 집권화, 공식화, 레드테이프 수준이 모두 높은 조직구조의 특성을 의미한다고 할 수 있다.

Weber의 관료제론이 등장한 이후 이러한 관료제적 조직구조는 조직의 효율성을 향상시키고, 시민들과 조직구성원에게 공정한 대우를 보장

---

107) 이러한 Weber의 관료제론의 등장으로 인해 조직구조에 대한 연구가 본격화되었다는 평가를 받기도 한다(김호정, 2004). Weber는 관료제를 명확하게 정의하기 보다는 그 역사적 발전 과정을 개관함으로써 합리적-법적 권위에 따라 성립된 관료제가 가장 과학적이며, 합리적인 조직 형태라는 점을 강조하였다.

108) Olsen(2006)은 Weber의 이념형의 관료제가 위계질서 하에서의 조직의 통합과 조화, 구조화된 규칙의 지배로 인한 정확성 및 속도, 공명정대함, 효율성, 지식의 축적, 제도화된 업무 처리 절차, 구성원의 복종과 충성, 지속성 등을 특성으로 하고 있다고 정리한 바 있다.

109) 복잡성에 대한 지표는 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있는데, 첫째, 수평적 분화는 업무의 횡적 분할 양태를, 둘째, 수직적 분화는 조직 내의 계층의 수 혹은 계서제의 깊이를, 마지막으로 장소적 분산은 업무장소, 물적 시설, 인적자원 등이 공간적으로 분리된 정도를 나타낸다(오석홍, 2011: 326-327).

하여 안정적이고 합리적인 조직운영을 가능하게 만든다는 믿음 하에 정부조직의 요체를 이루게 되었다(Rainey, 2014: 20-22, 212-213). Downs(1967)의 '계층제의 법칙(law of hierarchy)'은 민간조직에 비해 더 많고 복잡한 규칙과 레드테이프, 계층구조를 가진 공공조직에 대한 광범위한 합의를 대표한다(Rainey, 2014: 212). 그러나 관료제가 현대 사회 내 조직 일반의 지배적 형태로 자리 잡고 있다는 관찰(DiMaggio and Powell, 1983; Beckert, 2010)은 관료제적 조직구조의 특성이 공공조직에 국한된 현상인가에 대한 의문을 제기하도록 한다. 이와 더불어 많은 조직이론가들은 조직구조에 대한 다양한 영향요인들 중 공공-민간의 차이의 영향은 미미할 것이라고 여겨왔다(Rainey, 2014: 212). 이에 본 연구에서는 관료제적 조직구조의 특성을 반영하는 구조 차원인 계층적(수직적) 분화, 집권화, 공식화, 레드테이프와 조직공공성 간의 관계에 대해 체계적으로 분석하고자 한다.

## 제2절 공공조직의 관료제적 조직구조와 그 원인에 대한 논의

공공조직이 민간조직과 다르다는 입장을 가진 학자들은 공공조직과 민간조직이 위와 같은 관료제 조직의 구조적 특성에 있어 차이를 보인다고 주장해왔다(Boyne, 2002a; Downs, 1967; Lan and Rainey, 1992; Rainey and Bozeman, 2000; 전영한, 2009). 공공조직의 구조특성이 민간조직과 다른 이유는 무엇인가? 아래에서는 기존 학자들이 공공조직이 민간조직에 비해 상대적으로 관료제적 조직구조의 특성을 더 많이 가지게 되는 원인에 대해 언급한 내용들을 정리하고자 한다.

Downs(1967: 7)는 그의 저작인 *Inside Bureaucracy*에서 ‘계층 구조’가 모든 관청(bureau)에 있어 필수적인 구조적 속성이라고 밝힌 바 있다. 그는 관청에 계층적 분화가 필수적인 이유로 두 가지를 들었다. 그 중 하나는 정치인을 비롯한 다양한 관계자들의 이해(利害), 현실에 대한 인식 및 이용 가능한 정보와 관련된 갈등, 그리고 한정된 자원 배분에 있어서의 갈등을 조정하기 위한 장치의 필요성이며, 다른 하나는 개인이 가진 정보처리능력의 한계 및 조직 내 정보공유의 필요성에 따른 의사소통을 효율화하기 위한 장치의 필요성이다(Downs, 1967: 9, 50-57)<sup>110</sup>. Downs(1967: 50-57)는 상충되는 정치적 목표들의 존재, 시장의 부재, 수입과 지출의 비연관성 등 흔히 공공조직의 고유한 특성으로 언급되어 온 특징들 또한 계층적 분화의 선행 요인으로 언급한 바 있다<sup>111</sup>.

---

110) 그에 따르면(Downs, 1967: 51-52), 조직 내 갈등이 존재하는 가운데서도 효과적인 결과를 달성하기 위해서는 조정 메커니즘이 필수적이다. 이러한 조정기제는 총 3가지로 나눌 수 있으며, 첫째, 조직 내 특정인에게 조정권한을 위탁하는 것, 둘째, 다수결 규칙과 같이 모든 사람이 동등한 결정권을 가지고 있다는 전제 하에 일정한 규칙을 사용하는 것, 셋째, 모든 구성원에게 구속력을 가진 일련의 행동 규칙에 따르는 것이 그것이다. 그러나 이 중 두 번째 메커니즘은 일상적인 결정에 있어 매우 비효율적이며, 세 번째 메커니즘은 첫 번째와 두 번째 메커니즘 중 하나가 존재한다는 전제 하에 가능하다. 따라서 조직들은 일부 구성원에게 ‘상급(superior)’ 권한을 부여함으로써 조직 내 갈등을 해결하고, 목표를 효과적으로 달성하고자 하며, 이로 인해 계층 구조가 나타나게 되는 것이다.

111) 다만, Downs(1967: 50-57)는 계층적 분화에 대한 가장 중요한 선행 요인으로 조직 규모를 꼽았다.

Weber의 관료제의 대표적 특징이라고 할 수 있는 계층제적 구조는 조직에서의 관리와 통제를 용이하게 하며, 하향식 의사결정 구조를 강화하여 조직을 집권화<sup>112)</sup>하는 특성을 지닌다고 알려져 있다. Pugh 등 (1969)은 공적 책임에 대한 압박이 의사결정에 대한 상급자의 승인을 다시 요구하기 때문에 계층의 정점에서 권위의 집중이 일어나며, 공적으로 더 강한 책임을 지고 있는 조직일수록(민간조직보다는 공공조직 내에서) 권위의 집중도가 더 높다고 주장하였다. 일반적으로 공공조직의 결정은 일반기업에서의 결정보다 중요하다고 여겨진다(Allison, 1983). 또한 공공조직에 의한 결정이 미치는 영향력의 범위가 넓고 파급력이 크기 때문에, 이에 대한 대중적 관심이 크다(Allison, 1983)<sup>113)</sup>. 이와 더불어 공공조직은 국가와 일반시민들의 소유로 인식되기 때문에 형평성, 책임감, 정직성 등에 있어서 공공조직에 대한 시민들의 기대가 상당히 높다(Allison, 1983). 공공조직을 둘러싼 이러한 상황에 위에서 Pugh 등 (1969)이 언급했던 조직의 공적 책임과 집권화의 관계를 대입하면, 공공조직에서 집권화가 더 높게 나타날 것이라고 예측할 수 있다. 기존의 이론적 논의들에서도 민간조직은 공공조직에 비해 상대적으로 분권화되어 있다고 표현하고 있다(Perry and Rainey, 1988).

공식화(formalization)는 조직의 구조와 절차 등이 규정(rule)과 규칙(regulation)으로 명문화되어 있는 정도를 의미한다(Berman and Cava, 1994; Rainey, 2014: 209). 그동안 학자들은 규칙을 만드는 것이 조직을 통제함에 있어 가장 중요한 전략이라고 보아왔으며, 이는 공식적인 조직<sup>114)</sup>들의 자연스러운 현상으로 여겨왔다(Bozeman et al., 1992). 또한

---

112) 여기서의 집권화(centralization)는 조직 내 권위와 의사결정에 관한 영향력이 집중된 정도(Glisson and Martin, 1980), 또는 조직의 계층 구조 속에서 의사결정 권한이 퍼져있는 정도(Holdaway et al., 1975)라는 중립적 의미라기보다는 의사결정이 이루어지는 계층이 높고, 의사결정에 대한 참여가 적은 상태(Zaltman et al., 1973) 또는 상급계층에서 대부분의 의사결정권한을 보유한 상태(Child, 1972)을 의미한다. 이러한 집권화는 분권화와 함께 조직 내 의사결정 권한 배분의 정도라는 연속선상에서 논의될 수 있는 상대적인 개념이라고 볼 수 있다.

113) 광범위한 대중적 관심과 다양한 정치적 주체들로부터의 감시를 받는 공공조직의 상황을 “어항(fishbowl)”에 비유하기도 한다(Bozeman and Kingsley, 1998).

114) 공식적인 조직 또는 공식조직이란 조직의 공식적인 목표를 달성하기 위해 의식

Weber의 이상적 관료제에 있어 규칙에 의한 예측가능성은 결정적 의미를 가지고 있으며(Gajduschek, 2003)<sup>115)</sup>, 이러한 관료제적 특성은 조직의 효율성을 높이는데 긍정적으로 기여할 것으로 예측되어 왔다(Bozeman et al., 1992). 근대 이후 Weber의 관료제적 합리성(Bureaucratic Rationality)라는 개념이 공공부문에 도입되면서 ‘제도에 의한 통제’, 그리고 ‘규칙과 규정에 따른 업무 처리’라는 보편적이고 단순한 개념은 정부조직을 구성하는 핵심 원칙이 되어왔다(Courpasson and Clegg, 2006). 그리고 이러한 정부조직의 규칙구속성(rule-boundedness)은 더 높은 수준의 공식화로 이어진다(Berman and Cava, 1994).

Downs(1967: 59-60)는 조직에서 광범위한 공식적 규칙이 필요해지는 원인들에 대해 설명하는 가운데, 특히 기업에 비해 정부조직에서 공식적 규칙의 필요성이 더 가중되는 이유로 시장을 통한 정보 습득의 어려움 및 형평성에 대한 요구를 들었다<sup>116)</sup>. 그는 또한 조직의 활동과 궁극적인 목표 간의 관계가 불분명할수록 공식적인 규칙에 따른 활동들이 증가할 것이라고 하였다(Downs, 1967: 61). 한편, Downs(1967)를 포함한 학자들은 경제적 시장에서의 지표가 부재하고, 정치적 및 법적 책임에 대한 강한 압력이 존재할 경우 관리자들은 지침(directives)과 규칙(rules)을 만들어 조직의 구성원들을 통제하고자 한다고 주장해왔다. 정치학자들은

---

적으로 만들어진 조직을 일컫는 한편, 비공식조직이란 조직구성원들의 개인적인 목표달성을 위해 만들어진 집단을 의미한다(강민지 등, 2012).

115) Weber는 통치자의 독재를 경계하기 위한 해법으로 행정 업무의 루틴화 및 업무의 공식화 또는 정규화의 중요성을 강조하는 최초의 학자 중 하나이다(Bozeman et al., 1992).

116) 그는 조직에 공식적 규칙이 필요해지는 원인에 대해 4가지로 설명하였다. 첫째, 기업의 구성원과 고객들은 자신의 행동에 대한 의사결정을 내릴 때, 시장을 통해 정보를 제공받는다. 반면, 정부조직의 구성원들은 시장에 의한 정보를 제공받을 수 없으므로, 이를 대신할 공식적인 규칙을 개발함으로써 개인의 행동에 대한 의사결정의 지침이 되도록 한다. 둘째, 정부는 공식적인 규칙을 통해 복잡하고, 반복적이며 일상적인 행동들에 대한 지침을 제공함으로써 조직 내 조정 비용을 감소시키고자 한다. 셋째, 정부는 고객을 차별하지 않고 법에 의거한 동등한 대우를 해야 한다는 형평성의 요구를 받기 때문에, 공식적인 규칙을 제정함으로써 자의적이나 차별적인 업무 처리를 방지하고자 한다. 넷째, 자원이 한정되어 있는 상황에서는 구성원들 사이의 자원 배분에 대한 조정이 필요하며, 이에 대한 의사소통 비용을 줄이기 위해서는 공식적인 규칙을 수립해야 한다(Downs, 1967: 59-60).



정부조직이 시장에 의해 통제되는 민간조직에 비해 보다 엄격하게 형식화된 구조를 가지고 있다고 주장해 왔으며, 경제학자들 또한 시장 통제 기제가 부재한 조직에서는 규칙을 시장에 따른 경제적 기준을 대신하여 조직을 통제하는 수단으로 사용한다고 주장하였다(Coursey and Rainey, 1990). 공공관리자가 규칙(rules), 절차(procedures) 및 그에 대한 순응(conformity)이라는 기준을 강조하여 그가 속한 조직에서 통제권을 행사한다는 점에 대해서는 큰 이견이 존재하지 않는다(Lan and Rainey, 1992).

또한 정치적 권력은 불완전하고, 영원하지 않기에 이를 획득한 세력은 반대 세력에 의해 정치적 권한이 현재나 미래에 행사되지 못하도록 정부조직의 업무 내용과 그 방식이 정확히 무엇인지 ‘극히 세부적으로(excruciating detail)’ 규정하고자 한다(Langbein, 2000). 나아가 정치적 주체들은 반대의 입장을 가진 이들로 인해 그들이 지지하는 법안이 의도하는 바대로 집행되지 않을 것임을 우려하여, 정부조직들로 하여금 ‘규칙에 의한(by the book)’ 집행을 요구하게 된다(Langbein, 2000). 결국 정치적 갈등은 더 많은 규칙을 양산하게 된다.

이 밖에도 정부조직은 대중의 뜻을 반영하고, 공권력의 자의적 행사 혹은 남용으로부터 국민의 권리를 보호하도록 하는 광범위한 규칙과 규정이 존재한다(Kurland and Egan, 1999). 또한 엄격한 규칙과 행정절차는 정보의 불균형 상태에서 발생하는 대리인의 역선택(adverse selection) 및 도덕적 해이(moral hazard)문제에 대한 주인들의 대응으로 볼 수 있다(Langbein, 2000)<sup>117)</sup>. 주인-대리인 사이의 정보불균형은 시장을 통해 객관적인 정보를 얻지 못하는 정부조직에서 보다 심각하다고 할

---

117) 재산권이론가들에 의하면, 관리자의 보상을 조직의 잔여 가치와 긴밀하게 연관시킬 수 있는 경우, 모니터링은 관리자 자신 또는 관리자를 대신할 수 있는 경쟁 관계에 있는 개인들에 의해 자동적으로 수행된다고 본다(Clarkston, 1972). 그러나 이러한 관계 설정이 어려운 경우, 주인(principal)은 대리인(agency)에 대해 이해관계자나 다른 외부 기관에 의한 사전·사후 모니터링을 용이하도록 만들기 위해 감독, 조사, 청문 등 대리인으로부터 정보를 최대한 제공받을 수 있는 행정 절차를 구조화하고 이를 규정함으로써 불확실성을 감소시키고자 한다(Langbein, 2000). 이는 대리인의 재량을 감소시키는 동시에 주인의 불확실성을 감소시킨다(Langbein, 2000). 그러나 관리자의 특정 행동에 대한 이러한 일련의 조치는 이를 식별하고, 실행하는데 있어 막대한 비용을 요구할 뿐 아니라, 관리자의 행동을 효과적으로 제어하기도 어렵다(Clarkston, 1972).

수 있으므로, 정부조직에서의 주인들(시민, 정치인 등)이 규칙과 행정절차를 통한 대응을 더 강조하게 될 것이라고 예측해 볼 수 있다.

관료제적 조직구조들에 대한 논의, 그 중에서도 규칙구속성 또는 공식화에 대한 대부분의 논의는 관료제적 조직구조의 병폐중 하나라고 일컬어지는 레드테이프와 관련된 논의로 이어진다. 흔히 관료제의 병리현상(bureaupathologies)의 일종이라고 일컬어지는 레드테이프<sup>118)</sup>는 ‘이를 준수해야 할 의무와 순응해야 할 부담을 수반하지만, 규칙이 의도한 목적에는 기여하지 않는 규칙, 규제 또는 절차(Bozeman, 2000: 12)’, ‘과도하고, 무의미하며, 실질적인 효용을 인정할 수 없는 지침, 절차, 또는 형식(Rosenfeld, 1984)’을 의미한다. ‘나쁜 규칙들(bad rules)’라는 표현에서 알 수 있듯이(Brewer and Walker, 2010), 레드테이프는 규칙의 역기능적 측면을 반영하고 있는 개념이라고 할 수 있다(박경효, 1999). 즉, 레드테이프는 규칙과 절차 그 자체가 아니라 공식화로 인한 업무의 지연과 그로 인한 짜증(irritation)까지 반영한 개념으로(Bozeman et al., 1992)<sup>119)</sup>, Weber가 제시했던 관료제적 조직구조의 특성 중 공식적 규칙과 절차에 대한 강조가 극대화됨으로 인해 발생하는 부작용을 나타낸다고 할 수 있다(Bozeman and Scott, 1996)<sup>120)</sup>.

일반적으로 공공조직은 민간조직보다 더 높은 수준의 레드테이프를 보인다고 알려져 왔으며(Bozeman et al., 1992; Brewer and Walker, 2010), 학자들은 그 원인에 대한 다양한 견해를 제시해 왔다.

먼저, 레드테이프의 원인을 공공조직 내부에서 찾고자 하는 학자들은 공공조직의 목표보호성 및 이로 인한 공공관리자의 동기와 유인에 주목한다(Rosenfeld, 1984; Bennett과 Johnson, 1979). 먼저, Bozeman와

---

118) 레드테이프의 긍정적 측면을 강조한 학자로는 Kaufman(1977)이 대표적이다.

119) Goodsell(1983)은 레드테이프가 불만 혹은 짜증을 야기하는 요인으로 복잡한 절차 및 규칙으로 인한 업무 지연, 가치가 적은 반면 업무 부담을 가중시키는 정부 보고체계, 고객범주화를 기반으로 한 규칙의 획일적인 적용 등을 지적한 바 있다(박경효, 1999).

120) 레드테이프를 조직 내에 존재하는 ‘규칙 및 절차 그 자체’라고 규정하는 입장도 존재하나(Chandler and Plano, 1982), 이러한 견해에 따르면 합리적인 규정과 절차조차도 레드테이프에 포함되어, 레드테이프 개념이 포착하고자 하는 현상을 이해하기 어렵게 만든다.

Scott(1996)은 조직 외부에서 발생하는 요인 외에 공공조직의 목표모호성이 레드테이프를 더 심각하게 만든다고 주장하였다. 공공조직의 목표모호성으로 인해 목표 달성에 대한 구체적인 증거를 제시하고 이를 통해 신뢰를 얻기 어려운 공공관리자들은 절차를 세부적으로 규정하고 이를 정확하게 따랐다는 사실을 통해 외부 이해관계자들로부터 신뢰를 얻고자 한다(Rosenfeld, 1984). 또한 공공관리자들은 조직 내 성과의 모호성으로 인해 성과와 보상을 연결 짓는 산출 통제가 어려우므로 규칙에 대한 순응을 강조하여 조직을 통제<sup>121)</sup>하고자 한다(Bozeman and Scott, 1996)<sup>122)</sup>. 또한 성과에 대한 명확한 측정을 할 수 없는 공공조직에서는 기술적 효율성과는 관련 없는 자기 확대(self-aggrandizement) 현상 또는 조직 내 정치적 위치 강화를 위한 불필요한 행태가 양산된다(Bozeman and Bretschneider, 1994). 이 밖에 Downs(1967)의 저작에서 나타난, 스스로를 보호하기 위해 끊임없이 규칙을 생산해내고 규정의 아주 미세한 사항조차 어기지 않으려 하는 전형적 관료들의 모습이나, Bennett과 Johnson(1979)의 연구에서 묘사된, 복잡하고 무의미한 행정조치를 통해 더 많은 권한을 획득하려는 관료들의 모습에서도 공공조직 내 레드테이프가 증가하는 원인을 찾아볼 수 있다<sup>123)</sup>.

---

121) 조직 통제(organizational control)은 조직의 이익과 구성원의 행동을 일치시키도록 도우며, 행동에 대한 통제와 산출에 대한 통제를 포함한다(Kurland and Egan, 1999). 행동 통제(behavioral control)는 목표를 달성하는 방식 또는 행동을 구체화하는 것으로, 중앙집권화, 명확한 절차, 세밀한 감독, 행동에 대한 평가 등을 통해 실현되는 반면, 산출 통제(output control)는 달성되어야 하는 것, 즉 결과를 구체화하는 것으로, 분권화, 성과 기준, 성과-보상 관계를 통해 실현된다(Kurland and Egan, 1999). Bozeman과 Scott(1996)는 목표가 모호한 경우 관리자들이 결과에 의한 통제가 어려우므로 행동을 통제함으로써 조직에 대한 통제를 이루고자 한다고 본 한편, Kurland와 Egan(1999)은 행동을 사전에 표준화 또는 공식화하기 어렵거나, 수단과 목표(최종 결과) 간의 관계가 불분명할 때, 구성원들은 적절한 행동이 무엇인지에 대해 알 수 없으므로 행동 통제가 제대로 작동하지 않는다고 하며, 이 경우에는 산출 통제를 사용할 수 있다고 하였다.

122) 더 나아가 Bozeman 등(1992)은 어떤 업무를 수행하기 위한 규칙과 규정이 목표 달성에 기여하지 못하는 것은 그러한 규칙들이 목표 달성에 유용하지 않음을 나타내기보다는 그러한 목표 자체를 달성하기가 어렵다는 것을 나타내는 증거라고 주장하였다.

123) 한편, Bozeman 등(1992)은 레드테이프의 주범이라고 여겨지는 수없이 많고 세세한 양식들이 존재하는 이유에 대해 이러한 방식이 공공서비스를 제공하는 데

레드테이프 수준에 있어 공공-민간의 차이가 존재하는 데 대해 조직 외부 요인에 초점을 맞춘 논의를 살펴보면 다음과 같다. 정치적 문화는 Kaufman(1977: 29)에 의해 지목된 요인으로 그는 온정적이고 시민을 대표하는 정부의 상(相)을 강조하는 정치적 문화(political culture)에 레드테이프의 원인이 있다고 보았다(Rosenfeld, 1984에서 재인용<sup>124</sup>). 시민들은 그들이 겪고 있는 어려움을 정부가 해결해주기를 원하는 동시에, 정부의 악의(malevolence)로부터 보호받기를 원한다(Rosenfeld, 1984). 정부에 대해 수많은 요구사항을 가지고 있으면서도 정부의 공권력 남용을 경계하고 정부를 신뢰하지 못하는 시민들의 존재는 다양한 법적 장치들을 낳고, 정부로 하여금 다양하고 복잡한 법률과 규정들을 만들게 하는 원인이 된다(Rosenfeld, 1984)<sup>125</sup>. 책무성(accountability)에 대한 강조, 그리고 이를 담보하기 위해 의회에서 제정되는 다양한 법률과 규정, 정부의 규제 등은 공공조직에서 레드테이프 현상이 두드러지는 주요한 원인으로 지목되어 왔다(Rosenfeld, 1984; Bozeman and Scott, 1996; Lan and Rainey, 1992; Brewer and Walker, 2010). Lan과 Rainey(1992)는 책무성(accountability)에 대한 강조가 목표와 성과 기준의 모호함과 더불어, 공공 조직이 목적보다는 수단(규칙, 절차 등)에 의한 통제를 강조하도록 만든다고 주장하였다. 또한 Rosenfeld(1984)는 의회가 만든 다양한 보고 규정 및 부가적인 업무 절차, 입법 과정에서 모호하게 기술된 법령이 레드테이프의 주요 원인이라고 주장한 바 있다<sup>126</sup>. Brewer와 Walker(2010)는 대부분의

---

있어 대중들로 하여금 관련성이 높고 필요한 정보를 스스로 결정하게 한 후에 관료들이 추가적인 정보를 수집하는 것보다 더 효율적인 방식이기 때문이라고 설명한 바 있다.

124) Rosenfeld(1984)는 지역개발정책교부금제도(Community Development Block Grants, CDBG)를 대상으로 레드테이프 현상을 연구하면서, 정부 내 레드테이프를 야기 할 수 있는 요인으로 정치적 문화(political culture), 연방주의(federalism), 의회(congress) 및 관료제(bureaucracy) 등에 대해 설명하였다.

125) 이러한 의미에서 규칙에 대한 강조, 또는 레드테이프는 공공서비스윤리의 요소이자 공익을 보호하는 요소라고도 볼 수 있다(Bozeman et al., 1992).

126) Rosenfeld(1984)는 레드테이프의 주범으로 지목한 이유를 다음과 같이 설명한다. 첫째, 의회는 관료들에게 새로운 양식과 복잡한 지침을 포함한 광범위한 데이터 수집노력으로 이어지는 다양한 연구 보고서를 작성하도록 요구하는 법안을 만든다. 둘째, 상충되는 가치를 가운데서 이루어지는 정치적 타협은 모호한 언어를 통한 입법으로 이어지고, 관료들이 이러한 문제를 해결하고자 할 때, 모호한 법률

레드테이프에 대한 논의는 조직 스스로 만들어내는 내부적 레드테이프가 아닌 외부에 의해 부과되는 외부적 레드테이프라는 점을 강조하면서, 이러한 외부적 레드테이프는 책무성 확보를 목적으로 가해지는 강력한 외부 통제의 산물이자 다양한 정치적 이해관계자들에 의한 산물이며, 정부의 규제에 의한 것이라고 주장하였다. Brewer와 Walker(2010), Bozeman과 Scott(1996) 등은 이렇듯 외부적 요인에 의해 발생하는 레드테이프(이하 ‘외부적 레드테이프’)는 외부적 통제를 강화하거나, 다수의 조직들 간의 조정을 위해 부과되는 것으로 민간조직보다 공공조직에 일반적이라고 주장하였으며 더 나아가 조직 스스로 생성하는 내부적 레드테이프 역시 외부적 통제와 밀접하게 관련되어 있다고 보았다<sup>127)</sup>.

한편, Bozeman 등(1992)은 Alchian, Demsetz 등 재산권 이론가들의 주장을 소개하면서, 시장에서 활동하는 기업의 경우는 효율성과 생산성을 최우선적인 목표가 되며, 금전적인 유인과 동기가 자체적인 모니터링을 수행하도록 하나, 공공부문에서는 이러한 유인과 동기가 결여되어 있어 모니터링에 대한 관심 또한 줄어들게 된다고 설명하면서, 이로 인해 민간부문보다는 공공부문에서 규칙과 규정에 의한 광범위한 감시체계의 수립이 더욱 강조되게 된다고 설명한 바 있다(Bozeman et al., 1992). Clarkson(1972)은 비(非)사유(non-proprietary) 조직에서는 사유(proprietary)조직에 비해 내부 규칙과 모니터링 관행의 이질성이 높은 이유에 대해 첫째, 비사유조직은 사유조직을 통해 달성하기에 바람직하지 않은 다양한 목표들을 달성하기 위해 만들어지므로 이를 달성하고자 관리자들과 구성원들을 지도하기 위해서는 그만큼 다양한 내부 규칙과 모니터링 절차를 세워야 하며, 둘째, 비사유조직의 목표에 대한 합의가 이루어지는 경우에도, 비사유조직에서 규칙 및 규정에 대한 해석과 모니터링은 사유조직에서보다 동질적이지 않으므로, 조직주체(organizer)들이

---

의 내용은 광범위한 관료제적 규정들로 나타나게 된다. 셋째, 의회는 행정절차에 관한 법률, 정보 공개법과 같은 법률 등은 필수적인 업무 절차 이외의 부가적인 업무절차를 조직에 부여한다.

127) 다만, 외부적 레드테이프가 외부적 통제의 영향에 대한 순응의 결과로 나타난다면, 내부적 레드테이프는 이를 회피하기 위한 조직의 전략적 반응일 수 있다고 보았다(Bozeman and Scott, 1996).

모두 동의하는 내용의 제약을 만들기는 매우 어렵기 때문이라고 지적하였다<sup>128)</sup>.

---

128) 조직 외부에 존재하는 레드테이프의 원인과 관련하여 본문에서 서술한 내용 외에 Bretschneider(1990)는 공공관리자가 헌법 및 법률상의 견제와 균형의 원리에 따른 상호의존성으로 인해 유사한 관리 행위를 위한 절차를 수행하는 데 있어서도 민간관리자보다 더 많은 단계를 거쳐야만 하고, 더 많은 감독 계층에 의한 검토를 받아야만 하기 때문에 절차적 지연이 일어난다고 하였다.

### 제3절 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 경험적 연구

본 절에서는 그동안 조직공공성과 관료제적 조직구조 관계를 실증적으로 분석해 온 연구들을 살펴보고자 한다. 이를 위해 첫째, 국외학술지의 경우, 조직공공성과 관련된 연구들을 종합적으로 정리하고 있는 Boyne(2002a)<sup>129)</sup> 및 전영한(2009)<sup>130)</sup>의 연구 목록 참조하였다. 다만, 공공-민간조직 종사자들의 선호, 동기, 경향성 등을 다루고 있거나, 실증 분석 결과가 논문에 명시적으로 나타나 있지 않은 경우에는 이를 제외하였다<sup>131)</sup>. 그 결과 총 18편의 국외 학술지 논문이 검토 대상으로 선정되었다. 둘째, 국내학술지 연구의 경우, 학술지의 역사 및 피인용지수를 고려하여 한국 행정학 및 정책학 부문의 대표 학술지 10개를<sup>132)</sup> 선정한 후 이들 학술지들에 1956년부터 2015년까지 게재된 논문들을 전수 조사하였다. 60여 년에 걸친 한국의 주요 행정학 및 정책학 학술지에 게재된 수많은 논문 중 조직공공성과 관료제적 조직구조 관계를 분석하고 있는 논문은 총 5편으로 조사되었다.

먼저, 18편의 국외 논문 중 Holdaway 등(1975), Lanchman(1985)

129) Boyne(2002a)은 1960년부터 1999년까지 영미권의 행정학 부문의 주요 학술지 8개를 전수 조사하여 조직공공성과 관련된 논문을 수집한 다음, BIDS의 키워드 검색을 통해 추가적으로 논문을 수집하였다. 마지막으로 이러한 과정을 통해 수집된 논문들에서 인용된 논문들을 추가로 수집하였다.

130) 전영한(2009)은 국외 학술지의 논문을 수집하기 위해 첫째, 1960년부터 2006년까지 행정학 및 경영학 부문의 주요 학술지 8개를 전수 조사하여 조직공공성과 관련된 논문을 수집하였으며, 둘째, ABI/INFORM과 Ebsco의 두 종류의 데이터베이스에서 “public,” “private,” “distinction,” “difference,” “comparison” 등의 키워드를 활용하여 추가 자료를 수집하였고, 마지막으로 이러한 과정을 통해 수집된 논문들에서 인용된 논문들을 추가로 수집하였다.

131) 이 기준에 따라 공공-민간 부문 종사자의 위험회피성향에 있어서의 차이를 다룬 Bellante와 Link(1981) 및 Bozeman와 Kingsley(1998)의 연구, 관리자들의 보상 선호와 관련된 공공-민간 차이에 대해 연구한 Rainey(1982), 공공-민간 조직의 관료제적 구조특성의 차이에 대한 실증 분석 결과가 명시적으로 제시되지 않은 Emmert와 Crow(1988)의 연구는 제외되었다.

132) 해당 학술지들의 명칭은 한국행정학보, 한국정책학보, 행정논총, 한국행정논집, 한국거버넌스학회보, 정부학연구, 한국행정연구, 지방행정연구, 지방정부연구, 한국비교정부학보이다.

Zeffane(1994) 등 3편의 논문을 제외한 15편의 논문은 미국 내 조직을 대상으로 한 연구이다.

공공조직의 전형이라고 할 수 있는 정부와 민간조직의 전형이라고 할 수 있는 기업을 비교 분석한 연구는 9개, 교육, 연구 등 특정 기능을 수행하는 조직군을 대상으로 한 연구는 5개, 동일 산업 조직군 내의 공기업과 사기업을 다루고 있는 연구는 2개, 연구 대상 조직군이 불분명한 연구는 2개이다.

이들 중 13개 연구는 소유권을 중심으로 하여 조직공공성을 판단하였다. 재정적 공공성에 대해 고려한 연구는 3개, 통제 공공성을 고려한 연구는 5개이며, 소유권, 재정적 공공성, 통제를 모두 고려한 연구는 총 3개이다. 조직공공성과 목표특성 간의 관계에 대한 연구들과는 달리 조직공공성의 다양한 차원을 모두 고려한 연구들이 존재한다는 점이 특징적이라 할 수 있다. 그러나 조직공공성에 대한 측정은 연구자들 간에 통일되어 있지 않아, 연구결과들을 비교함에 있어 그 의미를 제한적으로 해석해야 함에 주의해야 한다.

이들 연구에서 다루고 있는 주요한 구조특성은 공식화 및 레드테이프이다. 이는 앞서 살펴보았듯이 조직공공성과 레드테이프 간의 관계에 대한 학자들의 이론적 예측이 지속되어 왔기 때문이라고 해석된다. 관료제적 조직구조의 특성과 관련된 개념을 다루고 있는 11개 연구 모두가 공식화 또는 레드테이프에 대한 분석을 포함하고 있으며, 표준화, 전문화, 집권화 등 그 밖의 구조 특성과 관련된 연구는 2개에 지나지 않았다. 관료제적 조직구조의 특성과 관련된 개념을 직접적으로 다루고 있지 않은 연구들에서도, 인사절차의 유연성, 복잡한 절차와 엄격한 규정의 정도 등 공식화 및 레드테이프와 밀접하게 연관되어 있는 주제들을 다루고 있었다. 모든 연구가 설문조사를 통해 자료를 수집하였으며, 상관관계 분석, t-test, 분산분석, 회귀분석 등의 분석방법이 사용되었다. 또한 18편 중 8편(44.4%)의 연구에서만 개인 또는 조직 수준의 변수를 통제하여 연구를 진행하였다.



분석결과를 구조적 특성을 중심으로 살펴보면, 첫째, 집권화, 표준화, 전문화(이하 ‘집권화 등’)는 2개 연구에서만 분석되었으며, 정부소유는 집권화 등과 관계없다는 결과(Pugh et al., 1969)와 공공조직이 민간조직에 비해 집권화 등의 정도가 높다는 결과(Holdaway et al., 1975)가 공존하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이 2개 연구 모두 통계적 유의미성을 고려하거나, 관련 변수를 통제하지 않고 이루어진 분석에 따른 결과이므로, 그 연구결과에 대한 신뢰도가 상대적으로 낮다고 판단된다.

공식화와 소유권적 공공성 간의 관계에 대해서는 정부소유조직에서 상대적으로 더 높은 공식화 수준이 나타난다는 연구(Holdaway et al., 1975; Rainey, 1983)와 정부소유 여부와 공식화는 관련이 없다는 연구(Pugh et al., 1969; Kurland and Egan, 1999)가 혼재되어 있다. 공식화와 통제 공공성 간의 관계에 대해서는 공적 통제 수준과 공식화의 정도가 정(+)의 관계를 가진다는 단 1편의 연구(Holdaway et al., 1975)만이 존재하였다. 반면, 공식화와 재정적 공공성 간의 관계에 대하여 분석한 연구는 존재하지 않았다.

레드테이프와 소유권적 공공성 간의 관계에 대해서는 정부소유조직에서 더 높은 수준의 레드테이프가 나타난다는 것이 일치된 연구 결과이며, 재정적 공공성 또한 더 높은 수준의 레드테이프와 깊은 관련을 맺고 있는 것으로 보고되어 왔다. 다만, 인사, 구매, 지식관리 등 세부적인 업무 영역에 따라 소유권적 공공성과 레드테이프 간의 관계 또는 재정적 공공성과 레드테이프 간의 관계가 존재하지 않는다는 결과가 보고되기도 하였다<sup>133)</sup>. 한편, 통제 공공성과 레드테이프의 관계에 대해 연구한 논문<sup>134)</sup>은 총 4편으로, 대부분 통제 수준이 높은 조직일수록 레드테이프가

---

133) 예를 들어, Bozeman 등(1992)의 연구에서는 정부소유조직이 인사 및 구매 업무와 관련된 레드테이프와는 정(+)의 관계가 존재하는 것으로 나타났으나, 연구소의 연구 및 출판 업무에서의 레드테이프와는 관계가 없는 것으로 나타났으며, 정부재원비중은 인사, 구매, 연구 업무에서의 레드테이프와는 관련되어 있으나, 출판 업무에서의 레드테이프와는 관련이 없는 것으로 보고되었다.

134) 이들 연구들에서 통제는 ‘정부와의 의사소통빈도 혹은 비중(Bozeman et al., 1992; Bozeman and Bretschneider, 1994)’, ‘외부 통제의 대상이 되는 정도 및 정치인들의 영향력의 정도(Rainey et al., 1995)’, ‘정치적 권위의 영향력(Scott and

높게 나타났으나, Bozeman와 Bretschneider(1994)의 연구에서의 결과는 혼재되어 나타났다.

규칙에 대한 강조, 엄격한 규칙 적용, 공식화, 레드테이프 등 조직 내 규칙과 규정에 관련된 구조 특성과 조직공공성 간의 관계를 다룬 연구들 중 예외적이라 할 수 있는 결과를 제시하고 있는 연구로는 Buchanan(1975)을 들 수 있다. 그는 조직 내에서 규칙과 규정, 절차가 얼마나 중시되고 있는지를 나타내는 개념인 ‘구조현저성(structure salience)’에 있어서의 공공-민간 차이에 대해 연구한 바 있는데, 분석 결과 공공관리자가 민간관리자에 비해 구조현저성을 덜 인식한다고 보고하였다. Buchanan(1975)은 본인의 이론적인 예측과 실증 분석 결과가 일치하지 않은 데 대한 다양한 설명을 제시하였으나, Baldwin(1990), Kurland and Egan(1999) 등 후대 학자들은 이를 ‘이례적인 발견(unusual finding)’이라고 평가하며, 그 연구결과에 대해 회의적인 태도를 보였다.

한편, 총 5편의 국내 학술지 논문들은 정부조직만을 대상으로 한 연구가 2편, 정부조직 외에 기업, 지방공기업, 은행, 병원 등을 포함한 연구가 3편으로 조사되었다. 국내 연구에서 특징적인 부분은 구조와 관련하여 소유권적 공공성 및 통제 공공성과의 관계는 동일한 비중으로 다루어졌으나(각 3편), 재정적 공공성과의 관계를 다룬 연구를 전혀 찾아볼 수 없다는 점이다. 또한 5편의 연구는 연공서열에 대한 강조를 다룬 함요상 등(2006)의 연구를 제외하고는 공식화 및 레드테이프만을 그 핵심 종속 변수로 삼고 있었다. 국외 학술지 논문들과 마찬가지로 종속변수에 대한 측정은 모두 설문을 통해 이루어져 왔으며, t-test, 상관관계분석, 회귀분석 등의 분석방법이 사용되었다.

분석결과를 살펴보면, 소유권적 공공성과 관련된 논문들에서는 행정조직의 레드테이프 평균 수준이 은행, 병원, 기업의 평균적인 레드테이프 수준보다 높다는 연구결과(김병섭, 1996)<sup>135)</sup>와 공공조직의 레드테이프 수

---

Falcone, 1998)’ 등으로 측정되었다.  
135) 단 김병섭(1996)의 연구에서 은행과 병원은 정부소유에 따라 구분되지 않았으

준 민간기업의 그것보다 높다는 연구결과(한인섭, 2007)가 보고되었으며, 공공조직이 민간조직보다 연공서열을 더 강조하는 것으로 나타났다(함요상, 2006). 그러나 이들 3편의 연구 중 한인섭(2007)의 연구를 제외한 나머지 연구들은 t-test나 상관관계분석을 통해 도출된 결과로써 적절한 통제변수가 모형에 포함되어있지 않다는 점에서 한계가 존재한다. 통제 공공성을 다루는 3편의 연구를 살펴보면, 박경호(1999)<sup>136)</sup>는 레드테이프의 영향요인에 대해 연구하였는데, 그 중 감사제도의 영향력이 유의미하게 나타난 반면, 외부통제의 영향력은 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 박종구와 최윤정(2005)은 ICT가 레드테이프 수준에 어떠한 영향력을 미치는지에 대해 분석하면서, 통제변수에 외부통제<sup>137)</sup> 요인을 포함시켰는데, 분석 결과 외부 통제요인은 레드테이프에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면, 한인섭(2007)의 연구에서는 통제<sup>138)</sup> 수준이 높을수록 전반적인 레드테이프 수준 및 인사 상 레드테이프 및 행정 지체 수준 또한 높아지는 것으로 나타났다. 국외 학술지 연구 결과와 마찬가지로 국내에서도 통제 공공성의 영향력이 혼재되어 나타나고 있음을 확인해 볼 수 있다.

<표 4-1> 조직공공성과 관료제적 조직구조에 대한 실증 연구

저자, 발행년도	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자수)	구조 차원	구조 측정 방식	분석 방법	통제 변수	분석 결과	출처
Pugh	미국	불분명	46개	전문화	설문	상관관	-	■ 공적 책무성(비상	Boyne,

며, 김병섭(1996) 또한 이에 대한 문제점을 보고한 바 있다.

136) 박경호(1999)는 외부통제를 ‘업무수행에 있어 언론, 정치인, 시민단체 등의 감시 정도’와 ‘상관이 업무처리와 관련하여 외부에 문제되는 것을 꺼리는 정도’로 측정하였으며, 감사제도는 ‘계도보다는 처벌위주인지’, ‘업무처리의 타당성보다 합법성을 중시하는지’, ‘감사에 대한 의식으로 인해 업무상 재량권 행사에 어려움을 겪는지’ 등으로 측정하였다.

137) 박종구와 최윤정(2005)은 외부통제를 ‘상급 기관으로부터의 업무지침, 회의요청, 보고요청 횟수’ 및 ‘언론매체로부터의 자료제공 요청 횟수’, ‘시민단체, 주민, 민원인으로부터의 건의 건수’ 등으로 측정하였다.

138) 한인섭(2007)은 통제 수준을 ‘외부 조직에 의한 통제의 정도’와 ‘정치인이나 공무원의 영향 정도’로 측정하였다.

저자, 발행년	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자 수)	구조 차원	구조 측정 방식	분석 방법	통제 변수	분석 결과	출처
et al., 1969		(정부, 기업 포함)	(불분명)	표준화 공식화 집권화		계 분석		<ul style="list-style-type: none"> <li>장기업-상장기업-정부조직)은 활동의 구조화 정도(전문화, 표준화, 공식화)와는 관계없음. 단, 인사채용 및 승진 절차의 표준화 관계는 정(+의 상관관계)</li> <li>공적 책임성은 권징의 집중과는 정(+의 상관관계)</li> <li>공적 책임성은 계층에 의한 작업을 제어하는 정(+의 상관관계)</li> </ul>	2002a; 전영한, 2007
Buchanan, 1975	미국 (1개 지역)	정부, 기업	8개 (145명 응답)	-	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업관리자들이 정부관리자들보다 구조 현저성(structure salience)을 더 높게 인식함</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Holdaway et al., 1975	캐나다 (2개 지역)	대학 및 조직 연구	23개 (23명 응답)	전문화 표준화 공식화 집권화	설문	상관관계 분석	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공식화, 표준화, 집권화는 공공 소유권과 정(+의 상관관계)</li> <li>전문화의 경우 정(+)의 상관관계를 나타내었으나, 그 크기가 상대적으로 작음</li> <li>자율성은 공공 소유권과 부(-)의 관계</li> <li>공공 소유권은 관료제적 통제<sup>139</sup>와 정(+의 상관관계)이며, 공적 통제 수준과 관료제적 통제 제도 정(+의 상관관계)</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Rainey, 1979	미국	정부, 기업	9개 (275명 응답)	-	설문	t-test	통제 (개인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부조직 관리자가 기업조직 관리자에 비해 인사절차가 유연하지 못하다고 인식함</li> </ul>	Boyne, 2002a
Rainey, 1983	미국 (1개 지역)	정부, 기업	9개 (235명 응답)	-	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>규칙 준수, 감시, 업무 메뉴얼, 업무 명세 구체화에 대해 공공 관리자가 더 높게 인식</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Lanchman, 1985	이스라엘	정부기업, 노동자 연합기업	141개 (141명 응답)	-	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직 관리자들이 상부기관에 더 빈번하게 보고함</li> </ul>	Boyne, 2002a

저자, 발행년도	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자수)	구조 차원	구조 측정 방식	분석 방법	통제 변수	분석 결과	출처
		민간기업							
Chubb and Moe, 1988	미국	학교	342개 (불분명)	-	설문	회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공립학교가 민간학교에 비해 해고에 있어 더 복잡한 절차와 엄격한 규정을 가지고 있음</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Baldwin, 1990	미국(1개 지역)	정부, 기업	72개 (234명 응답)	레드테이프	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직에서 세 가지 차원 레드테이프(외부, 내부, 비공식) 모두 더 높은 것으로 나타남</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Bretschneider, 1990	미국	정부, 기업	불분명 (1,005명 응답)	레드테이프	설문	회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직에서 정보 시스템 관리의 7개 부문 모두에서 무처리기간의 길이가 더</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Coursey and Rainey, 1990	미국(1개 지역)	정부, 대학, 병원, 기업	78개 (78명 응답)	-	설문	공분산 회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간 관리자가 공공 관리자와 비교하여 보다 유연한 인사 절차, 더 큰 권한 및 고용 파견 직원에 대한 승인 시간 단축을</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Lan and Rainey, 1992	미국	정부, 학교, 병원, 기업	120개 (220명)	-	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직이 민간조직에 비해 적절한 결제 라인(channel)이 더 강조되며, 불필요한 규칙과 따라야 하는 절차가 더 많으며, 규칙 위반에 대한 엄벌도 더 강한 것으로 나타남</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Bozeman et al., 1992	미국	R&D 연구소	966개 (966명 응답)	레드테이프	설문	회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정적 공공성이 높아질수록 연구업무 레드테이프 증가</li> <li>정부소유조직, 재정적 공공성, 정부와의 의사연락 빈도 증가</li> <li>재정적 공공성이 높아질수록 연구업무 레드테이프 증가</li> <li>정부소유조직, 재정적 공공성, 높아질수록 구매업무 레드테이프 증가</li> <li>발행업무 레드테이프에는 영향 미</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007

저자, 발행년	조사 지역	조직유형	조직개수 (응답자수)	구조차원	구조정식	분석방법	통제변수	분석 결과	출처
								<ul style="list-style-type: none"> <li>지지 않음</li> <li>정부소유조직, 재정적 외의 의사와 중반적 증가.</li> <li>공공성, 정부비전</li> <li>의사연락</li> <li>높아질수록 레드테이프</li> </ul>	
Zeffane, 1994	호주	산업조직	238개 (1,418명 응답)	-	설문	ANOVA	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직이 민간조직에 비해 규정 더 강조</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Bozeman and Bretschneider, 1994	미국	R&D 연구소	733개 (733명 응답)	레드테이프	설문	회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부소유일수록 인사, 구매 업무 레드테이프 증가</li> <li>재정적 공공성 높을수록 인사, 지식 업무 레드테이프 증가.</li> <li>의제 공공성이 높을수록 인사 업무 레드테이프 감소</li> <li>의사소통 공공성은 인사 업무 레드테이프에 상반된 영향 미침(메일은 감소, 전화는 증가)</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Rainey et al., 1995	미국 (2개 지역)	불분명	192개 (192명 응답)	레드테이프	설문	t-test, 회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>규칙 강조 정도에서는 공공/민간 차이 존재하지 않음</li> <li>전체적인 수준의 레드테이프의 경우 공공관리자가 매우 높은 수준</li> <li>자원공공성 높을수록 전체적인 레드테이프 수준 높음.</li> <li>영향공공성 높을수록 전체적인 레드테이프 수준 높고, 인사제약이 더 심하다고 인식함</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Scott and Falcone, 1998	미국	R&D 연구소	966개 (966명 응답)	레드테이프	설문	회귀분석	통제 (조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직이 민간조직보다, 정치적 권위의 영향력이 커질수록, 업무처리에 걸리는 시간이 길어짐</li> </ul>	Boyne, 2002a; 전영한, 2007
Kurland and Egan, 1999	미국 (1개 지역)	정부, 비영리 조직, 기업	7개 (172명 응답)	공식화	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공식화(직무 및 의사소통)에 있어서 공공-민간 차이 없음</li> </ul>	전영한, 2007
Langbein, 2000	미국	불분명	불분명 (2,750명)	-	설문	t-test	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직에 더 많은 내부규칙이 있음</li> </ul>	전영한, 2007

저자, 발행년도	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자 수)	구조적 특성	구 조 차 원	구 조 측 정 방 식	분 석 방 법	통 제 변 수	분 석 결 과	출 처
			응답)							
김병섭, 1996	한국(2개 지역)	정부, 기업, 은행, 병원	7개 (1,054명 응답)	공식화, 레드테이프	설문	설문	t-test	-	공공조직이 민간조직에 비해 공식화 및 레드테이프 수준이 높음	전영한, 2007
박경호, 1999	한국(1개 지역)	정부	6개 (257명 응답)	레드테이프	설문	회귀분석	통제(조직, 개인)	통제(조직)	합법성과 처벌위주의 감사가 이루어질수록 레드테이프가 높게 나타남 외부통제는 레드테이프 수준에 영향 없음.	-
박종구·최윤정, 2005	한국(1개 지역)	정부	5개 (231명 응답)	레드테이프	설문	회귀분석	통제(조직)	통제(조직)	외부통제는 레드테이프 수준에 영향 없음	-
함요상 등, 2006	한국	정부투자기관, 정부산하기관, 지방공기업, 기업	212개 (불분명)	-	설문	상관관계 분석	-	-	공공조직이 민간조직보다 연공서열을 더 강조하는 것으로 나타남	전영한, 2007
한인섭, 2007	한국	정부투자기관, 정부산하기관, 지방공기업, 기업	불분명 (212명 응답)	레드테이프	설문	t-test, 회귀분석	통제(조직, 개인)	통제(조직, 개인)	공공조직이 민간기업에 비해서 레드테이프(인사상, 행정지체)의 수준이 높음 t-test 결과, 전반적 레드테이프에는 공공-민간차이 없었던 반면, 통제변수를 포함한 회귀분석에서는 민간조직일수록 일반적 레드테이프 수준이 높은 것으로 나타남 통제수준이 높을수록 일반, 인사상, 행정지체, 레드테이프 수준이 모두 높아짐	-

위의 연구들을 종합해보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 첫째, 조직공공성과 구조적 특성 간의 관계를 다룬 연구들은 주로 공식화와 레드

139) 이는 공식화, 표준화, 집권화, 자율성(역코딩)과 관련된 응답값에서 도출된 요인에 붙인 명칭이다(Holdaway et al., 1975).

테이프에 초점을 맞추어 왔으며, 상대적으로 다른 구조적 특성은 학자들의 관심을 받지 못했다.

둘째, 조직공공성의 다양한 하위차원과 구조적 특성과의 관계를 동시에 다루고 있는 연구는 드물며, 23편의 국내외 논문 중 3편의 연구만이 조직공공성의 세 가지 하위 차원을 모두 다루고 있다. 그러나 이들 중 2개 연구는 R&D 연구소라는 특정 기능을 수행하고 있는 조직들을 대상으로 한정하여 진행된 연구이며, 나머지 1개 연구는 지역적인 한계를 가지고 있다는 점에서 그 연구결과를 일반화하기는 어렵다.

셋째, 기존 연구들은 대부분 전혀 다른 기능을 수행하고 있는 조직들(정부조직 대(對) 기업)을 비교 연구하거나, 교육, 연구 등 거의 동일하다고 볼 수 있는 기능을 수행하고 있는 조직들에 한정하여 연구를 진행해 왔다. 연속적 개념이자 조직의 일반적 특성으로서의 조직공공성을 고려하는 경우, 다양하면서도 기능적 유사성을 인정할 수 있는 조직들을 함께 포함한 연구 설계가 필요하다.

넷째, 조직공공성과 목표특성 간의 관계에 대한 연구들 중 과반수 이상이 연구모형에 통제변수를 포함하고 있지 않았다. 이러한 연구들에서도 출된 결과들은 그 신뢰성에 있어 문제가 제기될 수 있으므로, 이를 보완한 연구 설계가 필요하다.



## 제4절 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 가설 설정

### 1. 조직공공성과 계층적 분화

정부가 소유한 조직에서는 유권자 또는 그들의 대표자인 정치인들이 소유자로 간주되며(Clarkson, 1972), 이 조직은 '정치'의 영향력 아래 놓이게 된다(Wamsely and Zald, 1973: 8). 기업과는 달리 다양하고 복잡한 정치적 목표를 달성하도록 요구를 받는 정부소유조직에서는(Shleifer and Vishny, 1994; Nellis, 1994) 정치인을 비롯한 다양한 관계자들이 가진 이해(利害)로 인한 갈등, 현실에 대한 인식과 이용 가능한 정보에 관련된 갈등, 한정된 자원의 배분에 있어서의 갈등을 조정하기 위한 장치로서 계층적 분화의 필요성이 더욱 부각된다(Downs, 1967: 7). 한편, 공공-민간조직 차이에 대해 연구한 학자들은 산출물시장의 부재로 목표에 대한 구체화 및 목표 달성정도에 대한 객관적 측정이 어려워지게 되며, 이 경우 관리자들은 산출보다는 투입, 결과보다는 과정을 통해 조직의 성공과 실패를 평가하는 척도로 활용하게 된다고 주장해왔다(Fottler, 1981). 한 조직 내에 공적 자금의 비중이 증가하게 되면, 개인의 제품 및 서비스 선택에 의한 시장통제메커니즘은 약화된다. 시장의 부재와 조직의 수입과 지출이 연관되지 않는 환경 속에서는 다양한 이해관계가 충돌하고, 조직이 처한 상황에 대한 인식이 다를 경우 이를 조정할 수 있는 계층적 분화라는 별도의 장치의 필요성이 더 높아진다(Downs, 1967: 50-57). 또한 정부는 법령을 포함한 다양한 규제 수단을 통해 조직으로 하여금 핵심 목표 이외에 다양한 맥락적 목표를 달성하도록 강제하며(Wilson, 1989: 129-131), 이러한 목표들은 조직 내 목표 및 자원 배분에 있어서의 갈등의 원인이 될 수 있다. 따라서 이는 갈등 조정 장치로서의 계층적 분화의 원인으로 작용할 수 있다. 이상의 논의를 종합하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2-1. 조직공공성이 높을수록 계층적 분화 수준이 높을 것이다.

가설 2-1-1. 소유권적 공공성이 높을수록 계층적 분화 수준이 높을 것이다.

가설 2-1-2. 재정적 공공성이 높을수록 계층적 분화 수준이 높을 것이다.

가설 2-1-3. 통제 공공성이 높을수록 계층적 분화 수준이 높을 것이다.

## 2. 조직공공성과 집권화

민간조직에 비해 정부소유조직에 대해서는 공적 책무성이 더 강조되며(Allison, 1983), 공적 책무성에 대한 이러한 압박은 공공조직에서 의사결정에 대한 승인이 상위 계층에서 일어나도록 만드는, 즉 집권화의 주요한 원인이 된다(Pugh et al., 1969). 또한 정부는 다른 재정지원주체들에 비하여 조직에게 보조금을 주거나 계약을 체결함에 있어 상당한 정도의 공적 책임성을 요구하는데(Peterson, 1986: 정광호·권기현, 2003에서 재인용), 앞서 언급하였듯이 이러한 압박은 계층의 정점에서 권위의 집중이 일어나게 만드는 주요한 원인이 된다(Pugh et al., 1969). 한편, 정부에 의해 가해지는 규제는 대부분 책무성을 이유로 정당화된다(Boyne, 2003). 규제의 대상 조직은 책무성을 확보하기 위한 요구사항을 충족시키고, 규제 기관의 다양한 요구를 다루어야 하는 부담을 지게 되며(Andrews et al., 2011), 이는 의사결정의 집권화의 원인으로 작용할 가능성이 높다. 이상의 논의를 종합하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2-2. 조직공공성이 높을수록 집권화 수준이 높을 것이다.

가설 2-2-1. 소유권적 공공성이 높을수록 집권화 수준이 높을 것이다.

가설 2-2-2. 재정적 공공성이 높을수록 집권화 수준이 높을 것이다.

가설 2-2-3. 통제 공공성이 높을수록 집권화 수준이 높을 것이다.

### 3. 조직공공성과 공식화 및 레드테이프

정부는 고객을 차별하지 않고 법에 의거한 동등한 대우를 해야 한다는 형평성의 요구를 받게 된다(Downs, 1967: 59-60). 이러한 요구에 대한 대응으로 공공조직은 공식적인 규칙을 제정함으로써 자의적이나 차별적인 업무 처리를 방지하고자 한다(Downs, 1967: 59-60). 정치적 세력 교체의 가능성, 그리고 정치적 세력 간의 갈등은 정치적 주체들로 하여금 공공조직의 업무의 내용과 방식을 세세하게 규정하고자 하는 동기를 제공한다(Langbein, 2000). 정부에 대해 수많은 요구사항을 가지고 있으면서도 정부의 공권력 남용을 경계하고 정부를 신뢰하지 못하는 시민들의 존재는 다양한 법적 장치들을 낳고, 정부로 하여금 다양하고 복잡한 법률과 규정들을 만들게 하는 원인이 된다(Kurland and Egan, 1999; Rosenfeld, 1984). 또한 정부소유조직에서는 잔여청구권에 기반 한 자체적이고 자동적인 모니터링이 수행되기 어려우므로 규칙과 규정에 의한 광범위한 감시체계의 수립이 더욱 강조 된다(Bozeman et al., 1992). 위와 같은 정부소유조직을 둘러싼 다양한 환경적 요인들은 정부소유조직에서 더 높은 수준의 공식화 및 레드테이프가 나타나는 원인이 된다.

한편, 시장으로부터 의사결정에 대한 정보를 제공받을 수 있는 조직의 구성원과 고객들은 이를 기반으로 스스로의 행동을 결정하는 반면, 이러한 정보를 받기 어려운 조직의 관리자는 이를 대신할 수 있는 공식적인 규칙을 개발하여 개인의 행동에 대한 지침이 되도록 하며, 규칙은 조직의 주요한 통제수단이 된다(Downs, 1967: 59-60; Chun and Rainey, 2005a; Coursey and Rainey, 1990). 또한 시장을 통한 객관적 정보의 획득 가능성이 낮아지게 되면, 주인들은 대리인의 역선택과 도덕적 해이를 방지하기 위해 엄격한 규칙과 행정절차를 만들어 이에 대응하고자 한다(Langbein, 2000). 이는 결국 조직 내 공식화 및 레드테이프 수준을 높이는 결과로 이어질 것이라고 예측해 볼 수 있다.

실익이 적은 반면 업무 부담을 가중시키는 정부보고체계나, 의회가 개발하는 복잡한 지침, 행정절차에 관한 법률 등이 레드테이프를 양산한다는 Rosenfeld(1984)의 논의에서는 규제가 독립적으로 조직 내 레드테

이프를 가중시키는 것으로 묘사된다. Rainey(1983)의 예처럼 정부가 관할 구역 내의 모든 조직에 주요 행정 절차에 대한 표준화된 규칙이 부과되는 경우에서처럼 규제는 그 자체로 조직의 공식화 및 레드테이프를 증가시킬 것이라고 예상해볼 수 있다. 그러나 대부분의 연구에서 규제는 소유권과 재정지원으로 인해 나타나는 결과로 묘사된다. 정부가 소유한 조직은 외부 조직에 의한 규제를 받게 되며, 입법기관, 행정기관 및 법원 등은 이러한 조직에 표준과 절차를 부과하고, 이들 조직으로 하여금 스스로의 행동을 정당화할 것을 요구한다(Rainey, 1983). 또한 정부는 다른 재정지원주체들에 비하여 조직에게 보조금을 주거나 계약을 체결하는 대가로 상당한 정도로 규격화된 기록 및 평가를 요구하며, 이러한 요구에 잘 적응한 조직만이 정부의 지속적인 지원을 얻을 수 있다(정광호·권기현, 2003). 이렇듯 정부소유의 조직은 정부가 소유하지 않은 조직들에 비해 정치적으로나 법적으로 더 많은 책임을 부여받는다. 그런데, 정치적 및 법적 책임에 대한 강한 압력이 존재할 경우, 조직의 관리자는 본인이 속해있는 조직에 정치적·법적 책임을 부여한 외부 관련자들의 반응을 우려하여, 하위조직과 부하 직원들의 의사결정에 대하여 상급 관리자의 승인을 받도록 요구하며(집권화), 이들의 행동에 대한 지침(directives)과 규칙(rules)을 만들어(공식화) 조직의 구성원들을 통제하고자 할 것이다(Downs, 1967; Rainey, 1983). 더 나아가 Bozeman와 Scott(1996), Brewer와 Walker(2010) 등은 외부 통제에 대한 순응의 결과로 조직 내 외부적 레드테이프가 증가하는 한편, 이에 대한 회피의 결과로 조직 내 내부적 레드테이프가 증가할 수 있다고 주장하였다(Bozeman and Scott, 1996; Brewer and Walker, 2010). 이상의 논의를 종합하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2-3. 조직공공성이 높을수록 공식화 수준이 높을 것이다.

가설 2-3-1. 소유권적 공공성이 높을수록 공식화 수준이 높을 것이다.

가설 2-3-2. 재정적 공공성이 높을수록 공식화 수준이 높을 것이다.

가설 2-3-3. 통제 공공성이 높을수록 공식화 수준이 높을 것이다.

가설 2-4. 조직공공성이 높을수록 레드테이프 수준이 높을 것이다.

가설 2-4-1. 소유권적 공공성이 높을수록 레드테이프 수준이 높을 것이다.

가설 2-4-2. 재정적 공공성이 높을수록 레드테이프 수준이 높을 것이다.

가설 2-4-3. 통제 공공성이 높을수록 레드테이프 수준이 높을 것이다.

## 제5절 연구 설계

### 1. 연구 대상

조직공공성과 관료제적 조직구조에 대한 연구 대상은 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관들로 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 연구 대상과 동일하다. 연구 대상의 특성 및 본 연구 대상으로서의 적합성과 관련된 논의에 대해서는 제3장 제5절에서 이미 기술한 바 있다.

### 2. 자료의 원천

본 연구는 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구부에서 구축한 ‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’의 2016년부터 2018년까지의 자료를 주요 원천으로 하되, 해당 자료를 통해 측정하기 어렵거나, 변수를 측정하는데 있어 더 정밀한 자료가 존재한다고 판단되는 경우(예를 들어, 소유권적 공공성, 재정적 공공성 등)에는 공공기관 경영정보 공개시스템(약칭 ‘알리오’, [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr)), 국가법령정보센터([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)), 조직별 홈페이지 등 다양한 경로를 통해 직접 아카이브 자료를 수집하였다. 자료원천에 대한 상세 설명에 대해서는 제3장 제5절에서 구체적으로 기술한 바 있다.

### 3. 주요 변수의 측정

#### 1) 종속변수: 관료제적 조직구조

본 연구에서는 공공-민간 차이 연구들에서 빈번하게 언급되어 온 관료제적 조직구조의 특성이 반영된 구조 차원들인 계층적 분화, 집권화, 공식화, 그리고 레드테이프를 종속변수로 선정하였다.

조직구조의 특성을 측정함에 있어 경성자료를 사용할 것인가, 인식자

료를 사용할 것인가에 대해 논란이 있을 수 있다. 학자들은 조직연구에 있어 경성 자료와 인식 자료 모두 장단점을 가지고 있기 때문에, 연구의 목적에 따라 더 적합한 자료를 사용하기를 권고한다(Yang and Pandey, 2009). ‘환경은 인간의 의식을 매개로 조직을 형성’한다는 Simon(1953)의 언급은 사회적으로 구성된 실체(socially constructed realities)로서의 조직 외적 특성과 그에 대한 반응으로서의 조직 내부 특성 간의 관계에 있어 조직 구성원의 인식이 중요한 매개 역할을 수행한다는 것을 나타낸다(Yang and Pandey, 2009). 이를 근거로 본 연구자는 관리자의 인식자료를 사용하여 구조 특성을 측정하는 것이 보다 타당하다고 판단하였다. 이는 본 연구의 초점이 조직 외부에 존재하는 정치적 권위의 영향력과 조직 내부의 구조적 특성간의 관계에 맞추어져 있기 때문이다. 기존 학자들 또한 조직의 전략, 구조 및 절차 등 조직 내부 특성에 대한 연구에 있어 인식 자료가 경성 자료보다 더 가치 있다고 여겨 왔다(Hambrick 1982, Miller 1988; Yang and Pandey, 2009에서 재인용). 한편, 본 연구에서는 앞서 제2장 제4절에서 지적한 바와 같이 동일방법편의의 가능성을 최소화하기 위하여 종속변수인 관료제적 조직구조 측정에 대해서는 인사담당자의 응답만을 사용하였다.

### (1) 계층적 분화

먼저 본 연구에서 살펴보고자 하는 계층적 분화는 Hall(1991: 52-63)이 제시한 조직복잡성의 여러 차원<sup>140)</sup> 중 조직 내에 계층의 분화정도를 나타내는 수직적 분화의 개념과 일맥상통한다고 볼 수 있으며, 이는 조직계층의 높이, 즉 계층의 수로 측정될 수 있다. ‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’의 설문에는 ‘귀 기관의 조직도를 기준으로 기관장으로부터 평직원에 이르는 조직계층은 다음 중 어디에 가장 가깝습니까?’라는 문

140) Hall(1991: 52-63)은 조직구조의 복잡성(complexity)을 수평적 분화, 수직적 분화, 장소적 분화 등으로 세분화하여 제시하였다. 이 중 수평적 분화는 분업화, 전문화 등 단위부서의 횡적인 분화정도를, 수직적 분화는 조직의 계층적 분화 정도를, 장소적 분화는 지리적 공간단위의 분화정도를 위미한다(Hall, 1991: 52-63).

항이 포함되어 있다. 이에 대해 응답자는 3단계부터 6단계까지 그 계층적 분화 정도에 대해 답하도록 설계되었다.

## (2) 집권화

본 연구에서 집권화는 조직 상층부에 의사결정권한이 집중되어 있는 정도(Child, 1972)를 의미한다. 이를 측정하기 위해 직원의 채용, 직원에 대한 성과평가, 직원의 승진, 새로운 경영관리 기법의 도입, 새로운 기술 및 신규 시설에의 투자와 관련된 각각의 의사결정에 있어 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 자가 누구인지를 묻는 총 5개 문항이 사용되었다. 이 문항에 대해 응답자가 ①실무담당자, ②중간 또는 하급 관리자, ③고위 또는 상위 관리자, ④기관장 중 한 계층을 선택하도록 하였다. 실무담당자에서 기관장으로 갈수록 집권화 정도가 더 높음을 의미한다.

## (3) 공식화

공식화는 조직의 구조와 절차 등이 규정(rule)과 규칙(regulation)으로 명문화되어 있는 정도를 의미하며(Berman and Cava, 1994; Rainey, 2014: 209), 그 측정에는 ‘귀 기관에는 직원의 개인별 업무목표를 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?’, ‘귀 기관에는 직원의 권한과 책임에 관한 직무기술서가 직무마다 있습니까?’, ‘귀 기관에는 직원의 업무 일정을 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?’라는 총 3개의 설문 문항이 사용되었으며, 응답자는 이에 5점 척도로 대답하였다(①거의 그렇지 않다~⑤대부분 그렇다).

## (4) 레드테이프

본 연구에서 레드테이프의 조작적 정의는 “불필요하고 정당화되기 어려운 행정규칙이나 절차(Bozeman et al., 1992)”이다. 레드테이프를 측정



하는 방식은 연구마다 매우 다양하나, 조직의 전반적인 레드테이프 수준을 묻는 방식과 조직의 주요 업무에 대한 레드테이프 수준을 묻는 방식으로 대별된다. 조직 전체의 레드테이프 수준을 묻는 경우에는 레드테이프의 개념정의에 대해 설명한 후 조직의 전반적인 레드테이프 수준을 직접 묻는 방식이 일반적으로 사용되어 왔다(Rainey et al., 1995; Pandey and Kingsley, 2000; Pandey and Scott 2002; DeHart-Davis and Pandey 2005; Rainey et al., 1995). 한편, 조직의 주요 업무<sup>141)</sup>와 관련해서는 업무별로 구성원들이 불필요한 규칙과 절차가 조직으로 인해 어려움을 겪는 정도에 대한 인식을 묻거나<sup>142)</sup>(Coursey and Rainey, 1990; Pandey and Kingsley, 2000) 업무가 완료되기까지 걸리는 시간을 묻는 방식(Bozeman et al., 1992; Bozeman and Bretschneider, 1994; Bretschneider, 1990; Coursey and Rainey, 1990)<sup>143)</sup>이 주로 활용되었다. Bozeman 등(1992)은 이러한 다양한 측정 방식 모두가 레드테이프 연구에 있어 유용하다고 볼 수 있다고 평가한 바 있다. 업무가 완료되기까지의 시간을 측정하는 방식은 주관의 개입을 줄여준다는 장점이 존재하나(Pandey and Scott, 2002), 이는 레드테이프에 대한 간접적 측정에 불과하며, 레드테이프의 개념적 속성을 직접 측정하기 어렵다는 단점을 가진다(Pandey and Kingsley, 2000). 따라서 본 연구에서는 Pandey와 Kingsley(2000), Rainey 등(1995)의 레드테이프 연구를 토대로 업무별로 불필요한 규칙과 절차로 인해 겪게 되는 어려움의 정도를 설문을 통해 묻는 방식을 취하고자 한다. 본 연구에서 이러한 내용으로 설문을 구성한 이유는 레드테이프가 초래하는 부작용 또는 규칙의 역기능에 초점을

---

141) 레드테이프는 직원 채용, 해임, 승진, 임금조정 등 인사 업무와 관련하여 가장 일반적으로 측정되어 왔으나(Rainey et al., 1995; Pandey and Scott, 2002), 일부 연구에서는 물품 구입, 결제 등에 대해서도 레드테이프 수준을 측정하였다(Bozeman et al., 1992).

142) 이러한 방식을 취하게 되면, 업무별 목표에 규칙과 절차가 부정적 영향을 미치는지에 대해 주관적 판단이 개입할 여지를 줄여주며, 레드테이프 측정에 대한 분명한 가이드라인을 제시할 수 있다는 장점이 있다(Pandey and Scott, 2002).

143) 업무가 완료되기까지 걸리는 시간을 묻는 방식으로 레드테이프를 측정하게 되면 업무에 필요한 시간까지도 포함하여 측정하는 것이므로 레드테이프의 개념을 명확히 측정할 수 없다는 비판이 존재한다(Pandey and Kingsley, 2000).

맞추고자 했기 때문이다(박경호, 1999). 한국 공공서비스조직 조사에는 인사, 구매, 예산 전용 업무에서 복잡한 규칙과 절차로 인해 관리자가 어려움을 겪는 정도를 5점 척도로 측정하고 있는 문항들<sup>144)</sup>이 존재하며, 이를 레드태이프 측정에 사용하였다.

## 2) 독립변수: 조직공공성

조직공공성에 대한 측정은 제2장 제4절에서의 내용과 동일하다.

## 3) 통제변수

### (1) 조직 수준의 통제변수

본 연구에서 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 분석을 위해 통제하고자 하는 조직수준의 변수는 조직의 규모, 조직연령, 조직기능이며, 그 선정 이유 및 측정 방식을 다음과 같다.

첫째, 조직의 규모(size)는 학자들 사이에서 조직구조의 차이를 일으키는 가장 중요한 요인으로 여겨져 왔다(Pugh et al., 1969). 조직의 규모는 관료화의 전반적 수준(general level of bureaucratization)에 영향을 미치며(Bozeman and Bretschneider, 1994), 대규모의 조직에서 관리자가 구성원들을 통제하기 위해서는 더 많은 규칙과 규정을 필요로 하기 때문이다(Bozeman et al., 1992). 조직규모를 측정함에 있어 인력의 규모를 사용하는 것이 가장 일반적인 방식이므로 본 연구에서도 조직규모를 조직 구성원의 수로 측정하고자 한다. 더 구체적으로는 조직 내 임원을 포

---

144) 2018년 조사 기준으로 총 네 개의 문항이 존재하며, 그 구체적인 내용은 ‘귀 기관에서는 업무성고가 매우 낮은 직원들에게 불이익(징계, 해고, 임금삭감 등)을 줄 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?’, ‘귀 기관에서는 탁월한 성과를 올린 직원들에게 그에 상응하는 이익(승진, 임금 인상 등)을 줄 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?’, ‘귀 기관의 직원들은 업무에 필요한 제품 및 서비스를 구매하고자 할 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?’, ‘귀 기관은 상황의 변화에 따라 예산 내용을 변경하고자 할 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?’ 등이다.

함한 상근 근무자 현원의 규모로 조직의 규모를 측정하였다. ‘한국 공공 서비스조직 데이터베이스’에서는 공공기관에 한하여 이에 대한 정보를 정부의 경영정보공시시스템인 ‘알리오’를 통해 수집하였으며, 지방공기업을 포함한 그 이외의 공공기관에 대해서는 설문을 통해 자료를 수집하였다.

둘째, 조직의 초기 단계에는 관리 업무가 분화되기보다는 최고관리자가 모든 구성원에 대한 관리와 통제를 수행하는 경향이 있다(Quinn and Cameron, 1983). 그러나 조직이 점차 성장함에 따라 관료제적 조직구조의 특성이 현저히 나타나게 된다(Quinn and Cameron, 1983). Downs(1967: 61) 또한 조직의 연령이 증가할수록, 정교한 규칙이 만들어질 가능성이 높다고 주장한 바 있다. Bozeman 등(1992)은 시간이 지남에 따라 더 많은 법령이 통과되고, 제도와 시스템이 발전됨에 따라, 조직은 이에 조용하기 위해 더 많은 규칙을 개발하게 되고, 결국 오래된 조직에서 더 높은 수준의 공식화가 나타나게 된다고 주장하였다. 이와 같은 주장에 따라 본 연구에서는 조직 연령을 통제하고자 한다. 조직연령은 조직의 설립년도부터 현재까지의 총 연수로 측정된다.

셋째, 조직의 사회적 기능(social function)은 조직의 구조와 운영에 있어 영향을 미치는 중요한 요인이다(Pugh et al., 1969). Offe(1975)는 관료제(bureaucracy), 목적행위(purposive action), 합의(consensus)로 대별되는 국가의 행정방식이 국가가 수행하는 기능과 밀접하게 관련되어 있다고 강조하며, 특히 관세장벽의 설치, 도로와 교량의 건설, 의무교육 제도 등 자본 축적의 조건을 생성하고 유지하는 ‘배분기능(allocation)’을 수행함에 있어서는 관료제 방식이 가장 적합하다고 주장한 바 있으며, 배분기능이 지배적인 국가기구의 구조는 매우 관료적이라고 강조하였다(김근세, 2001에서 재인용). 김근세(2001)는 Clark와 Dear(1984)<sup>145)</sup>의 국가기능의 유형들 또한 각각 독특한 특성을 가지고 있으며, 이에 따라 상

---

145) 그들은 국가기능을 합의기능(consensus function), 생산기능(production function), 통합기능(integration function), 집행기능(execution function)으로 구분한 바 있다(김근세, 2001에서 재인용).

이한 거버넌스 방식과 조직구조를 요구하게 된다고 주장한 바 있다. 그러나 이와 같은 국가기능은 상호 모순적인 국가의 목적들이 달성되는 수단이라고 할 수 있으며, 자본주의 사회의 복합적이고 모순적인 관계를 반영하고 있어(김근세·권순정, 2000)<sup>146)</sup>, 조직 수준에서 수행되는 기능을 위에서 언급한 단일한 국가기능 유형으로 측정하기 어렵다. 특히 국가기능 유형의 특징을 기술함에 있어서의 기존 논의들이 가지고 있는 추상성<sup>147)</sup>으로 인해 그 측정에 있어 자의성이 개입할 여지가 크다.

이에 본 연구에서는 국가의 기능 그 자체보다는 그 대리 지표로서 정책 수단을 유형화하여 조직의 기능을 통제하고자 한다. 김근세·권순정(2000)는 국가 기능의 특성에 따라 사용되는 지배적인 행정수단(administrative tools)에 차이가 존재하며, 이에 따라 조직의 구성이 달라진다고 강조한 바 있다. 또한 Dunleavy(1991)의 정부기관에 대한 유형화에서 보는 바와 같이 정책수단은 조직을 유형화하는 데 유용한 기준으로 사용되어 왔다. 이와 더불어 조직 기능을 측정함에 있어 기존의 국가기능 유형을 측정하기보다는 정책수단 유형을 측정하는 것이 상대적으로 용이하다. 정책수단 유형은 정부가 정책의 내용을 직접적 또는 간접적으로 제공하는지, 정책 대상의 행태를 공권력 등을 통해 제약하고자 하는지, 아니면 금전 등을 통해 유인하고자 하는지 등 구체적인 행태를 기반으로 하여 기술되어 있기 때문이다. 물론 정책수단 유형 또한 유형화 과정에서 일어나는 일반화와 추상화에 대한 우려를 불식시킬 수는 없다고 하더라도, 여전히 국가기능 유형에 비해 상대적으로 객관적인 측정이 용이하다고 볼 수 있다.

---

146) 김근세·권순정(2000) 또한 부처 수준의 기능을 측정하기보다 그 기본단위라고 할 수 있는 실/국 수준에서의 기능을 측정하여 분석하였다.

147) Clark와 Dear(1984)의 국가기능 유형을 예로 들어보자. 그들이 제시한 국가기능 유형 중 하나인 합의 기능은 모든 사회구성원이 사회계약을 수용하도록 하여 사회적 합의를 확보하는 기능이며, 생산기능은 생산증대를 위해 사회투자를, 노동력 재생산을 위해 사회소비를 규제하여 생산조건을 확보하는 기능이다. 국가기능에 대한 이러한 기술이 조직의 기능을 파악하는 데 대한 단서들을 제공하고 있음에는 명백하나, 이를 기준으로 하여 기능을 측정하는 데는 자의적 판단의 개입이 필연적이라고 판단된다.

본 연구에서는 정책수단의 유형화에 대한 기존의 논의를 종합하여 정책수단을 유형화한 전영한(2007)의 연구를 참조하여 분석 대상 조직들의 기능을 유형화하였다. 전영한(2007)은 정책수단유형 분류의 핵심적 기준으로 직접성(directness)과 강제성(coerciveness)<sup>148)</sup>을 선정하였다. 이 중 직접성은 정책기획, 자금조달, 서비스 제공 및 생산에 이르는 전(全) 정책과정에서 정부가 이를 전담하는지 아니면 타 조직으로 하여금 일부 기능을 수행하도록 하는지에 대한 정도를 나타내는 것으로 조직 간 관계를 기반으로 한다. 따라서 이러한 직접성의 기준을 조직의 기능을 측정함에 있어 적용하는 것은 타당하지 않다고 판단하였다. 이에 본 연구에서는 전영한(2007)의 정책수단유형의 두 기준 중 강제성을 중심으로 조직 기능을 유형화하였으며, 규제(regulation)기능, 유인(incentive)기능, 정보제공(information)기능을 조직기능 유형으로 포함하였다<sup>149)</sup>. 공공서비스조직은 단 하나의 기능을 수행하기보다 여러 기능을 복합적으로 수행하고 있는 경우들이 존재하므로, 기능별로 해당 조직이 특정 기능을 수행하는지 여부를 코딩하였다. 조직 기능을 변수화하기 위한 자료는 각 조직의 홈페이지, 정관, 기관 유형별 정보공시시스템 등을 통해 수집하였으며, 수집된 자료를 기반으로 각 기능 수행 여부를 더미변수화하였다.

## (2) 개인 수준의 통제변수

조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계를 다룬 연구 중 분석 모형에 개인 수준의 통제변수를 포함한 연구들 총 3개로 Rainey(1979), 박경호(1999), 한인섭(2007)의 연구를 들 수 있다. 이들 연구에서는 조직구조에 대한 측정이 주관적 인식에 근거하여 측정되므로, 개인의 사회경제

148) 강제성은 정책수단이 개인이나 집단 등 정책대상의 행위를 제약하는 정도를 의미하며, 직접성은 정책기획부터 재화나 서비스 생산에 이르는 과정에서 정부가 역할을 담당하는 정도를 의미한다(전영한, 2007).

149) 규제기능은 인·허가 및 법적 의무를 부과하는 규칙들을 통해 개인이나 집단의 행위를 제약하는 기능을, 유인기능은 바우처, 금융지원, 위탁계약 등을 통해 개인이나 집단의 행위를 유인하는 기능을, 정보제공기능은 교육훈련, 기술지원, 정보제공 등을 통해 개인이나 집단의 행위를 유인하는 기능을 의미한다.

적 특성이 이러한 주관적 인식에 영향을 미칠 가능성이 높으므로 이를 통제해야 한다고 강조한다(박경효, 1999; 한인섭, 2007). 이에 따라 이들 연구에서는 성별, 직급, 근속년수, 연령, 학력 등 다양한 인구통계학적 변수들이 통제되었다(Rainey, 1979; 박경효, 1999; 한인섭, 2007). 이에 본 연구에서도 개인의 특성을 통제하기 위해 일반적으로 사용되는 인구통계학적 변수들인 직급, 성별, 연령, 근속년수를 위계적 선형모형에 포함하였다. 그 구체적인 측정방식은 제3장 제5절의 내용과 동일하다.

아래 <표 4-2>는 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 분석 모형에서 사용하는 주요 변수들에 사용된 설문 문항의 내용, 문항에 대한 측정 방식 및 변수의 측정방식을 정리한 것이다.

<표 4-2> 조직공공성과 관료제적 조직구조 연구의 주요 변수

변수명		설문문항	문항 측정	변수 측정	
종속 변수	관료제적 조직구조	계층적 분화	귀 기관의 조직도를 기준으로 기관장으로부터 평직원에 이르는 조직계층은 다음 중 어디에 가장 가깝습니까?	① 기관장-중간 관리자-평직원(3단계)~④ 기관장-고위 관리자-상위 관리자-중간 관리자-하급 관리자-평직원(6단계)	좌동 *일반회계분 석: 인사담당자 응답값 *위계적 선형모형: 인사 및 재무담당자 응답값
		집권화	귀 기관에서 여러 지원자 중 어떤 직원을 채용할지를 결정할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?	① 실무 담당자, ② 중간(혹은 하급) 관리자, ③ 고위(혹은 상위) 관리자, ④ 기관장	요인점수 *일반회계분 석: 인사담당자 응답값 *위계적 선형모형: 인사 및 재무담당자 응답값
			귀 기관에서 직원의 성과평가(인사고과 포함)를 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?		
			귀 기관에서 직원의 승진 결정을 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?		
			귀 기관에서 새로운 경영관리 기법을 도입하고자 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?		
귀 기관에서 새로운 기술이나 신규 시설에 투자하고자 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람					

변수명		설문문항	문항 측정	변수 측정		
독립수 변수	조직태양성	은 누구라고 보십니까?				
		공식화	귀 기관에는 직원의 개인별 업무목표를 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?	①거의 그렇지 않다~⑤대부분 그렇다	요인점수 *일반회귀분식: 인사담당자 응답값 *위계적 선인사 및 재무담당자 응답값	
			귀 기관에는 직원의 권한과 책임에 관한 직무기술서가 직무마다 있습니까?			
			귀 기관에는 직원의 업무 일정을 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?			
		레드태이프	귀 기관에서는 업무성과가 매우 낮은 직원들에게 불이익(징계, 해고, 임금 삭감 등)을 줄 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?	①거의 그렇지 않다~⑤대부분 그렇다	요인점수 *일반회귀분식: 인사담당자 응답값 *위계적 선인사 및 재무담당자 응답값	
			귀 기관에서는 탁월한 성과를 올린 직원들에게 그에 상응하는 이익(승진, 임금 인상 등)을 줄 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?			
	귀 기관의 직원들은 업무에 필요한 제품 및 서비스를 구매하고자 할 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?					
		귀 기관은 상황의 변화에 따라 예산 내용을 변경하고자 할 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?				
	조직태양성	소유권	-	-	정부소유=1, 민간소유=0	
			재정	-	-	총 수입 중 정부지원수 입 비중
		통제	행정적응도	귀 기관의 주요 업무계획(사업계획서, 예산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관의 사전 허가 혹은 승인을 받도록 규정한 법령 혹은 조례가 있습니까?	①예, ②아니오	예=1, 아니오=0 코딩 후 응답값 합산  * 재무 담당자 응답값
				귀 기관의 주요 업무결과(실적보고서, 결산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관에 제출 혹은 보고하도록 규정한 법령 혹은 조례가 있습니까?		
정부지도·감독정도			귀 기관의 기관장 및 임원 선임에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	①매우 적다~⑤매우 많다	요인점수  * 재무 담당자 응답값	
			귀 기관의 인사관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?			
	귀 기관의 재무관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?					
	귀 기관의 사업 목표 설정에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?					

변수명		설문문항	문항 측정	변수 측정	
		귀 기관의 추진전략 채택에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?			
		지난 2년간 귀 기관에 대한 감사원 감사는 모두 몇 회 있었습니까?	주관식(회)	응답값 합산 * 재무 담당자 응답값	
		지난 2년간 귀 기관에 대한 국회의 국정감사 및 조사는 모두 몇 회 있었습니까?			
		지난 2년간 귀 기관에 대한 감독관청 등 상급기관(국회, 감사원 제외) 감사는 모두 몇 회 있었습니까?			
지난 2년간 귀 기관에 대한 정부가 주관하는 평가(기관경영평가, 재정지원사업평가 등)는 모두 몇 회 있었습니까?					
통제 변수*	조직	조직연령	-	2019-조직설립년도(년)	
		조직규모	-	log(상근직원수)	
		조직기능	-	(규제, 유인, 정보제공) 기능 수행 =1, 미수행 =0	
	개인	직급	귀하의 직급은 무엇입니까?	①최고경영자,②임원급,③부장급,④차장급,⑤과장급,⑥대리급 이하기타	부장급 미만 =0, 부장급 이상=1
		성별	귀하의 성별은 무엇입니까?	①남성,②여성	남성=1, 여성=0
		연령	귀하의 연령은 어떻게 되십니까?	주관식(세)	좌동
		근속년수	귀하의 근속년수는 얼마입니까?	주관식(년)	좌동

주1: 조직수준의 통제변수는 일반회귀분석모형과 다수준분석모형에 모두 포함된다. 반면, 개인수준의 통제 변수는 일반회귀분석모형에는 포함되지 않으며, 다수준분석모형에만 포함된다. 이하 개인수준의 통제변수에 대한 탐색적 요인분석, 기술통계분석, 상관관계분석 결과는 생략한다.

#### 4. 분석절차

조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 분석 절차는 제3장 제5절의 내용과 동일하다.



## 제6절 분석결과

### 1. 탐색적 요인분석

관료제적 조직구조의 하위 차원 중 단일문항으로 측정된 계층적 분화를 제외하고, 집권화, 공식화, 레드테이프 변수를 측정하기 위한 문항들의 적합도 및 신뢰도를 평가하기 위해 탐색적 요인분석을 실시하였다.

관료제적 조직구조를 측정하기 위한 문항들은 2016년과 2017년에는 인사담당자와 재무담당자 모두 응답하도록 설계되어 있는 반면, 2018년에는 인사담당자에 대해서만 응답하도록 설계되어 있다. 본 연구에서는 일반회귀분석의 경우 동일방법편의의 가능성을 최소화하기 위해 인사담당자의 응답값만을 사용하였으며, 위계적 선형모형의 경우 인사담당자 및 재무담당자의 응답값을 모두 사용하였다. 이 중 본문에서는 인사담당자의 응답값만을 이용한 요인분석결과를 중심으로 보고하였다<sup>150</sup>).

총 13개의 관료제적 조직구조 측정 문항에 대한 KMO 표본 적합도 검정 결과, 관료제적 조직구조 문항들의 KMO 표본 적합도는 0.72로 나타났다. Bartlett의 구형성 검정 결과, 귀무가설을 기각( $\chi^2=1937.531$ ,  $df=66$ ,  $p\text{-value}=0.0000$ )하여 이들 문항들이 요인분석에 적합하며, 이들 간에 공통잠재요인이 존재한다는 결론을 얻었다.

이들 문항들을 이용하여 탐색적 요인분석을 한 결과는 다음 <표 4-3>과 같다. 요인추출은 주성분 분석방법(principal component analysis)을 사용하였고, 요인구조의 회전은 베리맥스(varimax) 방식으로 직교 회전을 시켰다. 탐색적 요인분석 결과 고유값(eigenvalue)은 1이상인 요인이 총 3개 발견되었다. 요인1은 레드테이프를 측정하는 문항들에, 요인2는 집권화를 측정하기 위한 문항들에, 요인 3은 공식화를 측정하기 위한 문항들에 대응되었다. 이에 따라 각각의 요인을 ‘레드테이프’, ‘집권화’, ‘공식화’로 명명한다. 요인 적재치는 모두 0.40이상으로 나타났으며, 총 누적분산설명력은 57.15%로 나타났다(요인별 분산설명력은 <표 4-3> 참조).

---

150) 인사담당자와 재무담당자의 응답값을 모두 사용한 요인분석 결과 또한 인사담당자의 응답값만을 사용한 요인분석 결과와 크게 다르지 않았다.

각 요인별 문항들의 내적 일치도 분석을 실시한 결과, Cronbach's  $\alpha$  계수는 집권화 0.734, 공식화 0.726, 레드테이프 0.785로 나타나 신뢰도가 확보되었음을 확인하였다.

<표 4-3> 관료제적 조직구조 문항 탐색적 요인분석 결과

요인명	문항	요인 적재량	공통성	고유값	분산 설명력	N
집권화	귀 기관에서 여러 지원자 중 어떤 직원을 채용할지를 결정할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?	0.674	0.544	2.444	0.204	642
	귀 기관에서 직원의 성과평가(인사고과 포함)를 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?	0.647	0.577			
	귀 기관에서 직원의 승진 결정을 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?	0.745	0.438			
	귀 기관에서 새로운 경영관리 기법을 도입하고자 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?	0.725	0.471			
	귀 기관에서 새로운 기술이나 신규 시설에 투자하고자 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구라고 보십니까?	0.690	0.515			
공식화	귀 기관에는 직원의 개인별 업무목표를 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?	0.792	0.372	1.954	0.163	
	귀 기관에는 직원의 권한과 책임에 관한 직무기술서가 직무마다 있습니까?	0.813	0.329			
	귀 기관에는 직원의 업무 일정을 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?	0.800	0.359			
레드테이프	귀 기관에서는 업무성과가 매우 낮은 직원들에게 불이익(징계, 해고, 임금 삭감 등)을 줄 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?	0.753	0.432	2.460	0.205	
	귀 기관에서는 탁월한 성과를 올린 직원들에게 그에 상응하는 이익(승진, 임금 인상 등)을 줄 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?	0.819	0.328			
	귀 기관의 직원들은 업무에 필요한 제품 및 서비스를 구매하고자 할 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?	0.811	0.333			
	귀 기관은 상황의 변화에 따라 예산 내용을 변경하고자 할 때 복잡한 규정과 절차로 인해 어려움을 겪습니까?	0.737	0.444			

## 2. 기술통계분석

### 1) 연속형(또는 서열형) 변수

조직공공성과 관료제적 조직구조 모형을 구성하는 연속형 변수 중 종속변수를 제외한 나머지 변수는 조직공공성과 조직목표모호성 모형의 변수들과 동일하므로(제3장 제6절 분석결과 참조), 여기서는 연속형 변수 중 종속변수에 해당하는 집권화, 공식화, 레드테이프에 해당하는 문항 및 변수의 기초통계만을 제공하도록 한다.

<표 4-4>은 조직공공성과 조직목표모호성 간의 관계에 대한 분석모형에 사용되는 연속형 변수 및 이를 구성하는 문항들에 대한 기술통계분석 결과를 정리한 것이다. 계층적 분화의 평균은 2.42로 나타나, 한국의 공공기관은 4단계에서 5단계 정도의 계층으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 집권화를 구성하는 5개 문항을 살펴보면, 직원 승진결정 및 직원 채용에 대한 결정 권한보다 직원에 대한 성과평가, 신규경영관리 기법 도입, 신규 기술 및 투자 결정에 대한 결정 권한이 상층부에 더 집권화되어 있다. 공식화를 구성하는 3개 문항의 평균은 모두 3점을 상회하고 있으며, 이는 한국 공공기관 내 공식화가 상당한 수준으로 진행되어 있음을 보여준다. 주요 업무별 레드테이프를 살펴보면, 평균적인 레드테이프의 수준은 다소 낮음을 알 수 있다. 레드테이프가 가장 높은 업무는 예산 변경과 관련되어 있으며, 가장 낮은 업무는 구매와 관련되어 있다. 또한 모든 문항과 변수에서 between 표준편차가 within 표준편차보다 크게 나타나 조직 간의 차이가 연도별 차이보다 크다는 사실을 알 수 있다.

<표 4-4> 연속형 변수 기술통계분석 결과: 관료제적 조직구조

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations
계층적 분화	overall	2.42	0.70	1	4	N=642
	between		0.57	1	4	n=306
	within		0.43	0.75	3.75	T-bar=2.1

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations	
집권화	(문항1) 직원채용	overall	2.91	0.77	1	4	N=642
		between		0.59	1	4	n=306
		within		0.52	0.91	4.91	T-bar=2.1
	(문항2) 성과평가	overall	2.81	0.68	1	4	N=642
		between		0.53	1.50	4.00	n=306
		within		0.46	1.14	4.47	T-bar=2.1
	(문항3) 승진결정	overall	3.23	0.63	1	4	N=642
		between		0.49	2	4	n=306
		within		0.43	1.23	4.57	T-bar=2.1
	(문항4) 신규 경영관리 기법 도입	overall	3.31	0.72	1	4	N=642
		between		0.53	1	4	n=306
		within		0.51	1.31	4.98	T-bar=2.1
	(문항5) 신규기술 및 시설 투자	overall	3.40	0.68	1	4	N=642
		between		0.53	1	4	n=306
		within		0.46	1.40	4.90	T-bar=2.1
집권화 (요인점수)	overall	0.00	1.00	-4.44	1.77	N=642	
	between		0.79	-2.37	1.77	n=306	
	within		0.66	-4.01	2.20	T-bar=2.1	
공식화	(문항1) 업무목표 공식문서	overall	3.60	1.06	1	5	N=642
		between		0.90	1	5	n=306
		within		0.64	1.60	5.60	T-bar=2.1
	(문항2) 직무기술서	overall	3.53	1.06	1	5	N=642
		between		0.85	1	5	n=306
		within		0.67	1.53	5.53	T-bar=2.1
	(문항3) 업무일정 공식문서	overall	3.30	0.98	1	5	N=642
		between		0.75	1	5	n=306
		within		0.68	1.30	5.30	T-bar=2.1
	공식화 (요인점수)	overall	0.00	1.00	-2.98	1.84	N=642
		between		0.82	-2.98	1.84	n=306
		within		0.62	-2.01	1.81	T-bar=2.1
레드 테이프	(문항1) 성과저조 직원불이익	overall	2.75	1.01	1	5	N=642
		between		0.79	1	5	n=306
		within		0.69	0.75	5.41	T-bar=2.1
	(문항2) 성과 높은 직원이익	overall	2.62	0.90	1	5	N=642
		between		0.70	1	5	n=306
		within		0.62	0.62	5.29	T-bar=2.1

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations
(문항3) 구매	overall	2.59	0.85	1	5	N=642
	between		0.67	1	4.33	n=306
	within		0.56	0.59	4.59	T-bar=2.1
(문항4) 예산 변경	overall	2.93	0.87	1	5	N=642
	between		0.71	1	5	n=306
	within		0.57	0.93	4.93	T-bar=2.1
레드태이프 (요인점수)	overall	0.00	1.00	-2.43	3.24	N=642
	between		0.82	-2.43	2.49	n=306
	within		0.65	-2.83	2.83	T-bar=2.1

## 2) 이산형 변수

정보제공기능 유무를 제외한 이산형 변수에 대한 기술통계분석 결과는 제3장 제6절의 분석결과와 동일하며, <표 4-5>는 정보제공기능 유무에 대한 기술통계분석 결과를 정리한 것이다. 규제기능과 유인기능을 수행 비중이 각각 6.59%, 20.86%임에 비해 정보제공기능을 수행하는 조직은 전체 조직의 77.12%이었으며(overall 기준), 시간에 따른 변화가 발견되지 않았다(within 값: 100). 이는 대부분의 공공기관에서 정보제공기능을 수행하고 있다는 사실을 알려준다.

<표 4-5> 이산형 변수 기술통계분석 결과: 관료제적 조직구조

변수명	선택항목	Overall		Between		Within	관측 그룹 수(n)
		빈도	비중	빈도	비중		
정보제공기 능	무	170	22.88	76	23.68	100	321
	유	573	77.12	245	76.32	100	
	Total	743	100	321	100	100	

### 3. 상관관계분석

<표 4-6>은 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 분석 모형에 포함된 변수들 간의 상관관계분석 결과를 정리한 것이다.

<표 4-6> 상관관계분석 결과: 관료제적 조직구조

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	
계층적 분화	(1)	1.00													
집권화	(2)	-0.01	1.00												
공식화	(3)	0.12*	-0.03	1.00											
레드테이프	(4)	0.08	0.09*	-0.09*	1.00										
소유권적 공공성	(5)	0.08*	-0.04	0.06	0.06	1.00									
재정적 공공성	(6)	-0.21*	0.05	-0.06	-0.06	-0.20*	1.00								
행정절차 적용 정도	(7)	0.03	-0.03	-0.01	-0.07	0.19*	0.07	1.00							
정부 지도·감독	(8)	0.08	0.04	0.08	0.03	-0.01	0.06	0.14*	1.00						
감사·평가	(9)	0.09*	-0.01	0.13*	0.05	0.03	-0.09*	0.03	0.20*	1.00					
조직연령	(10)	0.12*	-0.11*	0.03	-0.02	0.02	-0.16*	0.05	0.00	0.04	1.00				
조직규모	(11)	0.32*	-0.16*	0.15*	0.04	0.10*	-0.44*	0.04	0.01	0.14*	0.36*	1.00			
규제기능	(12)	-0.02	0.03	-0.06	0.06	0.02	0.07	0.04	-0.03	-0.07	-0.01	-0.08*	1.00		
유인기능	(13)	0.17*	0.00	0.12*	-0.02	0.10*	-0.19*	-0.01	0.04	0.17*	0.00	0.14*	0.01	1.00	
정보제공기능	(14)	-0.19*	0.05	-0.09*	-0.09*	0.02	0.31*	0.10*	-0.02	-0.06	0.02	-0.22*	0.08*	-0.01	1.00

주1: \* p<0.05

## 4. 조직공공성과 관료제적 조직구조에 대한 분석 결과

### 1) 일반회귀분석<sup>151)</sup>

계층적 분화를 종속변수로 한 OLS 일반회귀분석의 추정결과는 아래 <표 4-7>에 나타나 있다. 최종 모형(모형 5)을 살펴보면, 본 연구의 주요 독립변수인 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 등 조직공공성의 세 가지 하위차원 중 소유권적 공공성이 상대적으로 높은 수준의 계층적 분화와 관계가 있는 것으로 나타나 있다<sup>152)</sup>. 한편, 재정적 공공성 및 통제 공공성은 계층적 분화 수준과 관계가 없는 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 조직규모, 유인기능 유무, 정보제공기능 유무가 계층적 분화와 통계적으로 유의미한 관계가 있었다<sup>153)</sup>.

---

151) 최종 분석에 앞서, 관료제적 조직구조 모형에 대해 회귀분석의 기본가정을 검증하였다. 잔차의 정규성에 대한 Shapiro-Wilk 검증결과, 모든 모형에서 귀무가설이 기각되어( $p < 0.05$ ), 종속변수를 Box-cox 변환한 후 분석을 수행하였다. 또한, 잔차의 등분산성을 검증하기 위해 Breusch-Pagan 검정을 수행한 결과, 모든 모형에서 귀무가설을 기각할 수 없어 이분산성 문제는 심각한 수준이 아님을 확인하였다. 마지막으로, VIF 분석 결과, 설명변수들의 VIF 값(1.03~1.89)은 모두 10보다 낮았고, Tolerance 값(0.53~0.97) 역시 0.2보다 높았다. 또한 평균 VIF 값도 1.30로 1에 가까운 값을 나타나 결론적으로 다중공선성은 문제될 가능성이 적은 것으로 나타났다.

152) 그러나 이러한 결과는 조직공공성 변수 중 소유권적 공공성만을 독립변수로 한 모형(모형 2)과 비교했을 때, 통계적으로 유의미하지 않았던 변수가 재정적 공공성 및 통제 공공성 변수를 추가함으로써 나타난 결과이다. 이는 변수 추가에 따른 자유도의 변화로 인한 결과일 가능성을 배제할 수 없어 그 결과의 견고성이 약하다고 볼 수 있으므로, 해석에 있어 주의를 요한다.

153) 조직규모는 계층적 분화와 정(+)의 관계를 있는 것으로 나타났다( $p < 0.01$ ). 유인기능을 수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 계층적 분화 수준이 높은 것으로 나타난 반면( $p < 0.01$ ), 정보제공기능을 수행하는 조직은 그렇지 않은 조직에 비해 계층적 분화 수준이 낮은 것으로 나타났다( $p < 0.1$ ). 조직규모와 계층적 분화의 관계에 대한 결과는 조직 규모를 계층적 분화에 대한 가장 중요한 선행 요인으로 꼽았던 Downs(1967: 50-57)의 견해와 일치한다. 유인기능과 정보제공기능에 대한 결과는 조직의 사회적 기능(social function)은 조직의 구조와 운영에 있어 영향을 미치는 중요한 요인이라는 Pugh 등(1969)의 주장과 일치한다. 그러나 본 연구에서는 기능과 관련하여 사전에 계층적 분화와의 관계에 대해 논한 바 없으며, 이에 대해서는 별도의 연구가 필요하다 다만, 재정적 자원의 분배와 관련되어 있는 유인기능에 대한 결과와 관련해서는 한정된 자원 배분에 대한 갈등을 조정하기 위한 장치의 필요성이 계층적 분화를 증가시킨다는 주장을 고려해 볼 수 있다 (Down, 1967: 7).

<표 4-7> 일반회귀분석 결과: 계층적 분화

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			0.0897 (0.0549)			0.102* (0.0597)
재정적 공공성				-0.000211 (0.000421)		0.000177 (0.000456)
통제 공공성	행정절차 적용 정도				0.0171 (0.0309)	0.00739 (0.0317)
	정부 지도·감독 정도				0.0216 (0.0148)	0.0240 (0.0149)
	감사·평가				0.000216 (0.00498)	0.00112 (0.00497)
조직연령		0.000393 (0.000800)	0.000402 (0.000799)	0.000263 (0.000798)	0.000335 (0.000829)	0.000264 (0.000826)
조직규모		0.0738*** (0.0115)	0.0717*** (0.0116)	0.0753*** (0.0124)	0.0752*** (0.0123)	0.0777*** (0.0131)
규제기능(유=1)		0.0290 (0.0524)	0.0265 (0.0523)	-0.0115 (0.0537)	0.0477 (0.0549)	-0.000201 (0.0562)
유인기능(유=1)		0.109*** (0.0332)	0.104*** (0.0333)	0.105*** (0.0335)	0.125*** (0.0356)	0.120*** (0.0359)
정보제공기능(유=1)		-0.0972*** (0.0339)	-0.101*** (0.0340)	-0.0897** (0.0349)	-0.0683* (0.0368)	-0.0731* (0.0378)
2017년 연도더미		-0.0381 (0.0335)	-0.0381 (0.0335)	-0.0307 (0.0336)	-0.0635* (0.0357)	-0.0558 (0.0357)
2018년 연도더미		-0.00914 (0.0345)	-0.00840 (0.0344)	0.000802 (0.0346)	-0.0401 (0.0363)	-0.0266 (0.0363)
Constant		0.574*** (0.0811)	0.506*** (0.0909)	0.569*** (0.0912)	0.520*** (0.101)	0.417*** (0.118)
Observations		640	640	630	572	563
R-squared		0.133	0.136	0.140	0.144	0.156

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

집권화를 종속변수로 한 OLS 일반회귀분석의 추정결과는 아래 <표 4-8>에 나타나 있다. 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 세 가지 하위차원 중 어떤 차원도 집권화 수준과 관계가 없는 것으로 나타났다. 한편, 통제변수 중에서는 조직규모만이 유의미한 관계가 있었으며, 조직규모는 집권화와 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다(p<0.01)<sup>154</sup>).

154) 이는 조직규모가 확대됨에 따라 관리업무가 가중되고, 구조가 복잡해짐에 따른 의사소통의 문제가 발생하여 업무의 분화 및 분권화의 요청이 강화된다는 Blau와 Schoenherr(1971)의 실증 연구 결과와 일치한다. 그들은 미국 캘리포니아 주정부의 고용안정기관(employment security agency)을 대상으로 조직규모와 조직구조에



<표 4-8> 일반회귀분석 결과: 집권화

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			-0.137 (0.160)			-0.102 (0.179)
재정적 공공성				-0.000739 (0.00124)		-0.00150 (0.00136)
통제 공공성	행정절차 적용 정도				-0.0876 (0.0914)	-0.0802 (0.0950)
	정부 지도·감독 정도				0.0705 (0.0439)	0.0676 (0.0446)
	감사·평가				0.000920 (0.0147)	0.00141 (0.0149)
조직연령		-0.00384 (0.00233)	-0.00385* (0.00233)	-0.00369 (0.00235)	-0.00354 (0.00245)	-0.00352 (0.00247)
조직규모		-0.0964*** (0.0337)	-0.0932*** (0.0339)	-0.104*** (0.0364)	-0.0910** (0.0364)	-0.104*** (0.0391)
규제기능(유=1)		0.0183 (0.153)	0.0222 (0.153)	0.0695 (0.158)	0.147 (0.163)	0.207 (0.168)
유인기능(유=1)		0.0806 (0.0969)	0.0880 (0.0973)	0.0647 (0.0987)	0.0319 (0.105)	0.00999 (0.107)
정보제공기능(유=1)		0.0322 (0.0989)	0.0382 (0.0991)	0.0326 (0.103)	0.0536 (0.109)	0.0712 (0.113)
2017년 연도더미		-0.0357 (0.0978)	-0.0357 (0.0978)	-0.0463 (0.0991)	-0.0925 (0.106)	-0.108 (0.107)
2018년 연도더미		-0.0196 (0.101)	-0.0207 (0.101)	-0.0250 (0.102)	-0.0359 (0.107)	-0.0453 (0.109)
Constant		0.649*** (0.236)	0.752*** (0.265)	0.732*** (0.269)	0.770** (0.298)	0.995*** (0.354)
Observations		640	640	630	572	563
R-squared		0.029	0.030	0.028	0.034	0.036

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

공식화를 종속변수로 한 OLS 일반회귀분석의 추정결과는 아래 <표 4-9>에 나타나 있다. 분석 결과, 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 하위차원 중 소유권적 공공성과 재정적 공공성은 공식화와 관련이 없는 것으로 나타난 반면, 통제 공공성 중 감사 및 평가 정도는 공식화와 정(+)의 관계를 나타낸 것으로 분석되었다(p<0.05). 한편, 통제변수 중에서는 조직규모가 공식화와 통계적으로 유의미한 관계가 있었다. 조직규모는 공식화와 정(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다(p<0.01)<sup>155)</sup>.

대한 실증연구를 수행하였다.

<표 4-9> 일반회귀분석 결과: 공식화

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			0.160 (0.160)			0.234 (0.175)
재정적 공공성				0.000955 (0.00122)		0.00132 (0.00134)
통제 공공성	행정절차 적용 정도				-0.0451 (0.0902)	-0.0851 (0.0932)
	정부 지도·감독 정도				0.0601 (0.0433)	0.0566 (0.0437)
	감사·평가				0.0306** (0.0145)	0.0329** (0.0146)
조직연령		-0.000667 (0.00232)	-0.000650 (0.00232)	-0.000698 (0.00232)	-0.000438 (0.00242)	-0.000493 (0.00243)
조직규모		0.0878*** (0.0335)	0.0840** (0.0337)	0.110*** (0.0360)	0.0922** (0.0359)	0.110*** (0.0384)
규제기능(유=1)		-0.192 (0.152)	-0.197 (0.152)	-0.246 (0.156)	-0.172 (0.160)	-0.237 (0.165)
유인기능(유=1)		0.242** (0.0965)	0.233** (0.0969)	0.238** (0.0975)	0.117 (0.104)	0.108 (0.105)
정보제공기능(유=1)		-0.136 (0.0984)	-0.143 (0.0986)	-0.141 (0.101)	-0.0447 (0.107)	-0.0699 (0.111)
2017년 연도더미		-0.0690 (0.0973)	-0.0690 (0.0973)	-0.0493 (0.0978)	-0.0826 (0.104)	-0.0747 (0.105)
2018년 연도더미		-0.101 (0.100)	-0.1000 (0.100)	-0.0760 (0.101)	-0.106 (0.106)	-0.0764 (0.107)
Constant		-0.379 (0.235)	-0.499* (0.264)	-0.556** (0.265)	-0.551* (0.294)	-0.854** (0.347)
Observations		640	640	630	572	563
R-squared		0.040	0.041	0.044	0.048	0.055

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

레드테이프를 종속변수로 하여 OLS 일반회귀분석을 수행한 결과는 아래 <표 4-10>에 나타나 있다. 분석 결과, 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 세 가지 하위차원 중 소유권적 공공성과 통제 공공성이 주요 업무에 있어 레드테이프 수준과 관련이 있는 것으로 나타났다. 소유권적

155) 조직규모와 공식화에 대한 결과는 조직규모가 커질수록 관리자는 조직 내 일관성과 표준화를 달성하기 위해 규칙, 절차, 직무기술서 등 공식적인 방식을 강화한다는 학자들의 견해(Hall, 1992; Rainey et al., 1995; 김병섭, 1995에서 재인용)와 일치하며, 이러한 관계는 기존의 실증 연구에 있어서도 지지된 바 있다(김병섭, 1995).

공공성은 주요 업무에 있어 레드테이프 수준과 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 분석되었으나, 통제 공공성의 측정 변수 중 하나인 행정절차의 적용 정도는 공식화와 부(-)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 한편, 통제변수 중에서는 규제기능 유무, 유인기능 유무가 주요 업무에 있어 레드테이프 수준과 유의미한 관계가 있었다<sup>156)</sup>.

---

156) 구체적으로 규제기능을 수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 주요 업무에 있어 레드테이프 수준이 높은 것으로 나타난 반면( $p < 0.1$ ), 유인기능을 수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 주요 업무에 있어 레드테이프 수준이 낮은 것으로 나타났다( $p < 0.1$ ). 이러한 분석 결과에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다. 그러나 과도하고 무의미해 보이는 규정이 정책 대상을 보호하는 장치일 수 있다는 Kaufman(1977: 29)의 주장처럼 정책 대상의 권리와 행위를 직접적으로 제약하는 기능을 수행하는 조직의 주요 업무에 대한 규정을 엄격하게 적용함으로써 안정적인 정책 운영을 도모하고 권한의 남용을 막고자 했을 가능성이 존재한다.

<표 4-10> 일반회귀분석 결과: 레드테이프

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			0.245 (0.161)			0.360** (0.176)
재정적 공공성				-0.000955 (0.00125)		0.000195 (0.00135)
통제 공공성	행정절차 적용 정도				-0.176* (0.0903)	-0.222** (0.0938)
	정부 지도·감독 정도				0.0281 (0.0433)	0.0257 (0.0440)
	감사·평가				0.0189 (0.0146)	0.0193 (0.0147)
조직연령		-0.00168 (0.00234)	-0.00165 (0.00234)	-0.00165 (0.00236)	-0.00210 (0.00242)	-0.00187 (0.00244)
조직규모		0.0376 (0.0338)	0.0318 (0.0340)	0.0227 (0.0367)	0.0552 (0.0359)	0.0470 (0.0386)
규제기능(유=1)		0.276* (0.153)	0.269* (0.153)	0.304* (0.159)	0.295* (0.160)	0.307* (0.166)
유인기능(유=1)		-0.0504 (0.0974)	-0.0637 (0.0977)	-0.0567 (0.0993)	-0.179* (0.104)	-0.194* (0.106)
정보제공기능(유=1)		-0.206** (0.0993)	-0.217** (0.0995)	-0.201* (0.103)	-0.0680 (0.107)	-0.0985 (0.112)
2017년 연도더미		0.144 (0.0983)	0.144 (0.0982)	0.139 (0.0997)	0.0625 (0.104)	0.0610 (0.105)
2018년 연도더미		0.194* (0.101)	0.196* (0.101)	0.177* (0.102)	0.146 (0.106)	0.136 (0.107)
Constant		-0.150 (0.237)	-0.335 (0.266)	-0.0179 (0.270)	-0.0793 (0.294)	-0.269 (0.349)
Observations		640	640	630	572	563
R-squared		0.021	0.025	0.022	0.027	0.035

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

## 2) 위계적 선형모형 분석(157)158)

계층적 분화를 종속변수로 한 위계적 선형모형 분석의 추정결과는 아래 <표 4-11>의 모형 1에 나타나 있다. 분석결과, 일반회귀분석에서의 결과와 마찬가지로 소유권적 공공성은 높은 수준의 계층적 분화와 관련되어 있었으나, 재정적 공공성, 통제 공공성은 계층적 분화와 관계가 없는 것으로 나타났다. 조직 수준의 통제변수 중에서는 조직규모, 유인기능 유무가 계층적 분화와 통계적으로 유의미한 관계가 있고 그 방향성 또한 일반회귀분석 결과와 일치하는 것으로 나타났으나, 개인 수준의 통제변수가 포함되자 정보제공기능 유무의 통계적 유의미성은 사라졌다. 개인 수준의 통제변수들에서는 성별만이 통계적으로 유의미하였으며, 남성이 여성보다 계층적 분화 수준을 낮게 지각하는 것으로 나타났다( $p < 0.01$ ).

집권화를 종속변수로 한 위계적 선형모형 분석의 추정결과는 아래 <표 4-11>의 모형 2에 나타나 있다. 분석결과, 일반회귀분석 결과와 마찬가지로 어떤 조직공공성 차원도 집권화와 연관이 없는 것으로 나타났다. 한편, 조직 수준의 통제변수 중에서는 조직규모만이 통계적으로 유의미한 관계가 있고 그 방향성 또한 일반회귀분석 결과와 일치하는 것으로 나타났다. 개인 수준의 통제변수들 중에서는 통계적으로 유의미한 변수가 존재하지 않았다.

공식화를 종속변수로 한 위계적 선형모형 분석의 추정결과는 아래 <표 4-11>의 모형 3과 같다. 분석결과, 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성과 관련하여 조직수준의 일반회귀분석의 경우 조직공공성의 하위차원 중 통제공공성만이 공식화와 관련이 있는 것으로 나타났던 반면,

---

157) 각 종속변수 별 위계적 선형모형의 순차적 분석 결과(통제변수→통제변수+개인변수→통제변수+조직변수→통제변수+개인변수+조직변수)는 <부록 2>에 수록되어 있다.

158) ICC 분석의 F검정 통계량 검증 결과, 어떤 조직에 속해 있는지에 따라 관료제적 조직구조의 각 하위차원을 이루는 변수들의 수준이 달라진다는 증거를 얻었으며, 관료제적 조직구조 변수들의 기본 모형에서 ICC 값은 각각 0.218, 0.148, 0.204, 0.177로, 이는 계층적 분화 변수의 변동(variation) 중 약 21.8%, 집권화 변수의 변동 중 약 14.8%, 공식화 변수의 변동 중 약 20.4%, 레드테이프 변수의 변동 중 약 17.7%는 개인들이 서로 다른 조직에 속해 있기 때문이라고 해석할 수 있다.

위계적 선형모형분석에서는 통제 공공성 외에 소유권적 공공성 또한 유의미한 것으로 나타났으며, 소유권적 공공성은 공식화와 정(+)<sup>159</sup>)의 관계를 가진 것으로 나타났다. 한편, 조직수준의 통제변수 중 조직규모, 유인기능 유무가 공식화와 통계적으로 유의미한 관계가 있었고 그 방향성 또한 일반회귀분석 결과와 일치하는 것으로 나타났다. 개인 수준의 통제변수들 중에서는 직급이 통계적으로 유의미하였으며, 직급이 높을수록 공식화정도를 높게 지각하는 것으로 나타났다<sup>159)</sup>.

레드테이프를 종속변수로 한 위계적 선형모형 분석의 추정결과는 아래 <표 4-11>의 모형 4와 같다. 분석결과, 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성과 관련하여 조직수준의 일반회귀분석의 경우 소유권적 공공성과 통제 공공성이 주요 업무에 있어 레드테이프 수준과 관련이 있는 것으로 나타났던 반면, 위계적 선형모형분석에서는 통제 공공성만이 유의미한 것으로 나타났다. 통제 공공성의 측정지표의 방향성은 일반회귀분석 결과와 동일하였다. 한편, 조직 수준의 통제변수 중 조직규모가 주요 업무에 있어 레드테이프와 통계적으로 유의미한 관계가 있었고, 그 방향성 또한 일반회귀분석 결과와 일치하는 것으로 나타났다. 그러나 규제기능 유무 및 유인기능 유무와 레드테이프와의 관계는 개인 수준의 통제변수가 추가됨에 따라 그 유의미성이 사라졌다. 개인 수준의 통제변수들에서는 유의미성이 발견되지 않았다.

조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 분석결과를 비교해보면, 계층적 분화 및 집권화는 다중회귀분석모형과 위계적 선형모형의 회귀계수의 방향성 및 통계적 유의미성 측면에서 일치하였다. 반면, 공식화의 경우 다중회귀분석 결과 통계적으로 유의미하지 않았던 소유권적 공공성이 위계적 선형모형에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 또한 레드테이프의 경우 다중회귀분석 결과 통계적으로 유의미하였던 소유권적 공공성의 통계적 유의미성이 위계적 선형모형에서 사라졌다. 반면, 다

---

159) 이에 관련된 선행연구를 찾기는 어려워 향후 추가적인 연구가 필요하나, 높은 직급일수록 관료제 내 사회화 과정에서 규칙의 준수가 스스로의 신분을 유지하고 상승하는데 유리하다고 인식한다는 박경호(1999)의 언급이나, 직급이 높을수록 규칙의 효용성을 높게 인식한다는 관측은 이러한 관계가 나타날 수 있는 가능성을 제시한다.

중회귀분석모형에서 유의미하지 않았던 감사 및 평가 정도는 위계적 선형모형에서 레드테이프와 유의미한 관계를 맺는 것으로 나타났다. 이는 관료제적 조직구조에 대한 분석결과의 해석에 있어 조직공공성 변수들의 통계적 유의미성에 대한 신중한 해석이 필요함을 암시한다.

<표 4-11> 위계적 선형모형 분석 결과: 관료제적 조직구조

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
		계층적 분화	집권화	공식화	레드테이프
소유권적 공공성(정부소유=1)		0.105* (0.0604)	-0.0559 (0.160)	0.307* (0.166)	0.228 (0.161)
재정적 공공성		0.000215 (0.000455)	-0.000833 (0.00121)	0.00173 (0.00125)	0.000846 (0.00121)
통제공공성	행정절차 적용 정도	0.00549 (0.0276)	-0.0942 (0.0733)	-0.0735 (0.0719)	-0.221*** (0.0729)
	정부 지도·감독	0.0183 (0.0129)	0.0404 (0.0342)	0.00659 (0.0334)	0.0364 (0.0339)
	감사·평가	0.00193 (0.00443)	-0.00179 (0.0117)	0.0230** (0.0117)	0.0249** (0.0117)
성별		-0.0771*** (0.0297)	0.0625 (0.0789)	0.114 (0.0764)	-0.0737 (0.0782)
연령		0.000619 (0.00307)	0.00625 (0.00816)	-0.00363 (0.00793)	-0.00769 (0.00810)
근속년수		-0.000605 (0.00309)	-0.00129 (0.00820)	0.00180 (0.00801)	0.000290 (0.00814)
직급		-0.0287 (0.0480)	-0.196 (0.127)	0.332*** (0.123)	0.162 (0.126)
조직연령		-0.000520 (0.000827)	-0.000704 (0.00219)	-0.000569 (0.00228)	-0.00164 (0.00220)
조직규모		0.0881*** (0.0131)	-0.124*** (0.0346)	0.105*** (0.0360)	0.0883** (0.0348)
규제기능(유=1)		0.0333 (0.0557)	0.199 (0.147)	-0.116 (0.153)	0.234 (0.148)
유인기능(유=1)		0.0910** (0.0362)	-0.00759 (0.0957)	0.195* (0.0999)	-0.151 (0.0963)
정보제공기능(유=1)		-0.0551 (0.0373)	0.134 (0.0987)	-0.137 (0.103)	-0.0175 (0.0993)
2017년 연도더미		-0.0279 (0.0258)	-0.0443 (0.0686)	-0.0479 (0.0654)	0.119* (0.0678)
2018년 연도더미		-0.0141 (0.0323)	0.00969 (0.0858)	-0.0380 (0.0819)	0.108 (0.0848)
Constant		0.424*** (0.148)	0.681* (0.392)	-0.875** (0.394)	-0.197 (0.392)
Observations		986	986	986	986
Number of groups		296	296	296	296
Pseudo-R-squared		0.1687	0.0964	0.1047	0.1042

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1



## 제7절 논의

<표 4-12>는 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대해 분석한 결과를 정리한 것이다.

<표 4-12> 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계 분석 결과

가설		분석결과		
		회귀분석	다수준분석	
2-1	조직공공성이 높을수록 계층적 분화 수준이 높을 것이다.	2-1-1. 소유권	지지	지지
		2-1-2. 재정	기각	기각
		2-1-3. 통제	기각	기각
2-2	조직공공성이 높을수록 집권화 수준이 높을 것이다.	2-2-1. 소유권	기각	기각
		2-2-2. 재정	기각	기각
		2-2-3. 통제	기각	기각
2-3	조직공공성이 높을수록 공식화 수준이 높을 것이다.	2-3-1. 소유권	기각	지지
		2-3-2. 재정	기각	기각
		2-3-3. 통제	일부지지	일부지지
2-4	조직공공성이 높을수록 레드테이프 수준이 높을 것이다.	2-4-1. 소유권	지지	기각
		2-4-2. 재정	기각	기각
		2-4-3. 통제	기각 (일부반대)	일부지지 (일부반대)

일반회귀분석 결과, 소유권적 공공성은 계층적 분화 및 레드테이프와 정(+)의 관계를 가진 것으로 나타났다. 즉 정부소유의 조직이 민간소유 조직보다 상대적으로 계층적 분화 수준 및 레드테이프 수준이 더 높다는 것이다.

소유권적 공공성이 높은 계층적 분화 수준과 관련되어 있다는 분석결과는 정부소유조직에서 정치인을 비롯한 다양한 관계자들이 가진 이해(利害)로 인한 갈등, 현실에 대한 인식과 이용 가능한 정보에 관련된 갈등, 한정된 자원의 배분에 있어서의 갈등을 조정하기 위한 장치로서 계층적 분화의 필요성이 더욱 부각된다는 Downs(1967: 7)의 견해를 지지하는 경험적 증거이다. 이는 Downs(1967: 7)가 계층적 분화의 가장 주요한 원인으로 꼽은 조직규모를 통제할 상태에서 나타난 결과라는 점에서 더 의미가 크다.

소유권적 공공성이 레드테이프와 정(+)의 관계를 나타낸 것은 한편으로 정치적 주체들의 책무성 및 형평성에 대한 요구에 대응하기 위한 방법으로 공식적인 규칙을 더 많이 발행하는 정부소유조직의 행태를 (Downs, 1967: 59-60) 반영한 결과라고 보여 진다. 또 다른 한편으로 이러한 결과는 정부소유조직을 둘러싸고 벌어지는 정치적 세력 간의 갈등 (Langbein, 2000)과 정부에 대해 수많은 요구사항을 가지고 있으면서도 정부의 공권력 남용을 경계하고 정부를 신뢰하지 못하는 시민들의 이중적 태도(Kurland and Egan, 1999; Rosenfeld, 1984)를 보여주는 결과라고 할 수 있다.

한편, 본 연구에서는 소유권적 공공성과 집권화 수준이 정(+)의 관계를 가질 것으로 예상하였으나, 분석결과 두 변수 간의 관계는 확인되지 않았다. 이러한 결과가 나온 데 대해 본 연구는 분석 대상인 공공기관의 맥락에서 그 원인을 찾고자 한다. 소유권적 공공성과 집권화의 관계에 대한 가설은 정부소유조직에 대해 가지고 있는 시민들의 책임감, 정직성, 형평성 등 공적 가치에 대한 기대가 해당 조직에 대한 압박으로 이어져 의사결정의 집권화를 초래할 것이라는 기존 학자들의 견해(Pugh et al., 1969)를 기반으로 설정되었다. 그러나 본 분석 결과는 공공기관 내에서는 이러한 공적 가치에 대한 기대가 소유권적 공공성과 관계없이 작용하고 있을 가능성이 존재함을 보여준다. 이와 관련해서는 다음과 같은 단서들이 존재한다. 먼저, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조에서와 같이 공공기관의 경우, 정부소유 여부와 관계없이 운영의 투명성을 제고하도록 요구받는다. 또한, 국회, 감사원 등 정치적 주체들은 비록 해당조직이 공공기관에 속하는 경우, 민간소유조직일지라도 정부소유조직만큼의 사회적 가치를 실현하도록 요구한다. 예를 들어, 2014년 국회는 민법 제 32조에 의해 설립된 창업진흥원에 대해 장애인 고용부진과 비정규직 증가에 대한 개선 방안을 마련하고 시행하라고 요구한 바 있으며, 2016년에는 수도법 제56조에서 수도사업 관련자를 그 설립주체로 규정하고 있는 한국상하수도 협회에 대해 노동조합의 의견수렴절차를 강화할 필요가 있다고 지적한 바 있다. 이와 더불어 공공기관은 정부소유 여부와 관계

없이 청렴도 평가의 대상이 된다. 물론 이와 같은 단서들이 소유권적 공공성과 집권화의 관계에 대한 본 연구의 분석 결과를 해석할 수 있는 직접적 근거가 되기는 어려우며, 이에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요하다.

한편, 통제 공공성의 측정 지표 중 행정절차는 레드테이프와의 관계에서만 유의미성을 나타냈지만, 그 방향성은 예측과는 정반대로 나타났다. 즉 행정절차의 적용이 많을수록 레드테이프 수준이 낮은 것으로 나타났다<sup>160</sup>). 이에 대한 명쾌한 답변을 찾기는 어렵지만, 다음과 같은 해석의 가능성이 존재한다. 의회에서 제정하는 행정절차에 관한 법률, 정보 공개법과 같은 법률 등은 필수적인 업무 절차 이외의 부가적인 업무절차를 조직에 부여하고 이것이 레드테이프의 주요 원인이라고 여겨져 왔다(Rosenfeld, 1984). 그러나 일정한 조건 하에서 행정절차는 단순히 업무를 지연시키고 업무절차를 복잡하게 만들어 불필요한 비용을 부담하게 하기보다, 조직의 문제해결 혹은 불확실성 해소에 도움이 되는 규칙과 절차로 작용할 가능성이 존재한다. 전자가 규칙과 절차의 부정적 측면을 부각하는 레드테이프에 대한 논의라면, 후자는 규칙과 절차의 순기능을 부각하는 그린테이프에 대한 논의와 연결된다.

Bozeman과 Scott(1996)은 조직에 도움이 되는 규칙과 절차가 존재할 수 있으며, 이를 ‘좋은 레드테이프(Good Red Tape)’라고 명명한 바 있다. 이는 Kaufman(1977)으로부터 이어져온 공공조직의 규칙과 절차의 순기능에 대한 입장과 관련 깊다. 이러한 입장에서 한 걸음 더 나아가, DeHart-Davis(2008; 2009)는 레드테이프에 대응하는 개념으로써 그린테이프(Green Tape)에 대한 이론적 논의를 전개하는 한편, 이에 대한 실증 연구도 진행하였다. 그는 규칙과 절차가 레드테이프가 되는가, 아니면 그린테이프가 되는가는 규칙의 문서화, 타당한 목표-수단 관계의 반영, 과도한 통제가 아닌 최선의 통제장치로서의 규칙적용, 규칙적용에 있어서

---

160) 행정절차와 레드테이프 간의 부(-)의 관계는 「공공기관 운영에 관한 법률」상 행정절차를 더 엄격하게 적용받는 공기업 및 준정부기관과 상대적으로 덜 엄격한 적용을 받는 기타공공기관을 더미변수화 하여 추가한 경우에도 동일하게 나타났다.

의 일관성, 규칙의 목적에 대한 이해관계자들의 이해 등에 달려 있다고 보았다(DeHart-Davis, 2008). 공공기관과 관련하여 본 연구에서 언급한 행정절차의 대표적인 예로는 「공공기관 운영에 관한 법률」상 경영실적 등의 보고의무(동법 제47조), 경영목표 수립 후 제출의무(동법 제46조), 예산운영계획의 수립 후 제출의무(동법 제42조) 등이 존재한다. 이러한 규칙과 절차는 법령상에 성문화되어 있으며, 각 조항에는 적용대상이 명시되어 있으며, 이들 조직들에 일관되게 적용된다. 이는 문서화된 규칙(또는 절차)이 적용대상으로 하여금 불확실성을 줄이며, 일관된 규칙의 적용은 공정성을 실현시킴으로써 규칙의 적용대상으로 하여금 협력과 동의를 이끌어낼 수 있다는 DeHart-Davis(2008)의 주장을 상기시킨다. 따라서 본 연구의 결과는 공공기관들이 법령 또는 조례에 규정된 행정절차를 레드테이프 관점에서 접근하기보다는 그린테이프의 관점에서 접근하고 있음을 보여주는 증거일 수 있다. 즉, 법령이나 조례 등 성문화된 행정절차의 적용을 받지 않는 조직들은 일관성 없는 규칙이나 절차에 대한 노출 정도가 커져 높은 레드테이프 수준 나타낸 반면, 성문화되고 일관된 행정절차의 적용을 받는 조직들은 낮은 레드테이프 수준을 보이게 된 것이라고 해석할 수 있다.

한편, 통제 공공성 측정 지표 중 감사 및 평가 정도는 공식화와 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 감사 및 평가 과정에서 감사자 또는 평가자들이 조직 내부 업무 및 조직 현황 등에 대한 정보를 수집할 경우, 인터뷰나 설문조사 자료 뿐 아니라 공식화된 자료나 문서들을 요구하게 된다(Chelimsky, 1985: 492-494). 따라서 감사 및 평가를 더 많이 받는 조직일수록 감사자 또는 평가자들의 이와 같은 요구에 대응하기 위해 조직 내부의 정보들을 문서화할 유인이 더 강해질 것이라고 추측된다. 마지막으로, 위계적 선형모형에서는 감사 및 평가 정도가 레드테이프와 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 물론 이는 동일방법편의를 제거하기 위해 응답의 원천을 달리한 다중회귀분석에서는 나타나지 않은 결과이므로, 이를 조직 수준에서 해석하는 것은 무리가 존재한다. 다만, 본 연구결과는 감사 및 평가를 더 많이 받는 관리자들이 조직 내

레드테이프를 더 강하게 느낄 가능성이 존재함을 보여주는 결과라고 제한적으로 해석할 수 있다. 감사 및 평가 정도는 행정절차의 적용 정도와는 달리 문서화되어 있지 않고 모든 공공기관에서 일관되게 적용되지 않으므로, 공공관리자의 입장에서는 이를 업무에 대한 불필요한 부담으로 여길 가능성이 존재하기 때문이다.

## 제5장 조직공공성과 조직성과

James(1887), Adams(1887)의 논문을 포함하고 있는 미국경제협회(American Economic Association)의 첫 번째 간행물에서 정부소유조직과 민간소유조직 간의 성과의 차이에 대한 최초의 경험적 연구가 시도된 이래<sup>161)</sup>, 조직공공성(특히 정부소유여부)에 따른 성과의 차이를 둘러싼 논쟁은 한 세기가 넘어선 오늘날까지도 지속되고 있으며, 학자들의 지대한 관심을 받고 있다(Hausman and Neufeld, 1991).

### 제1절 조직성과의 다차원성에 대한 논의

조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 연구를 수행하기 위해서는 신뢰할 수 있는 성과 측정 지표를 먼저 개발해야 한다(Barbetta et al., 2007). 이에 본 연구자는 본격적인 연구에 앞서 조직성과의 다차원성에 대한 논의를 먼저 살펴보고자 한다. 조직성과 다차원성에 대한 논의는 주로 최신 행정학자들에 의해 이루어져 왔는데, 이들은 공공 부문에서의 조직성과가 복잡하고 주관적이며, 측정하기 어려운 사회적 현상이기 때문이기 때문에, 다양한 성과 차원을 반영하지 않는 경우 조직성과에 대한 잘못된 결론에 이르게 된다고 주장한다(Brewer and Selden, 2000).

정부는 복수의 정치적 주체들과 관계를 맺고 있으며, 이들은 각자의 정치적 입장에 의해 다양한 요구를 하게 된다(Rainey, 2014). 이로 인해 정부가 추구하는 가치는 복잡하고, 다양해지며, 상충되어 보이는 목표들이 한 조직 내에 공존하기도 한다(Rainey, 2014). 따라서 무엇이 정부의 성과인가에 대한 논의는 필연적으로 정치적이며, 가치 논쟁적이다(Boyne, 2003). 이와 더불어 공공서비스 성과 또한 수요자, 납세자, 및 정치인 등 다수의 이해관계자에 의해 판단되며, 이들은 각각 다른 판단

---

161) 이들은 가스, 수자원, 전기 등을 포함한 자연독점산업에서의 정부소유를 옹호하였다(Hausman and Neufeld, 1991).

기준을 사용하거나, 동일한 기준에 대해서도 다른 가중치를 줄 수 있으므로, 공공서비스 성과 역시 공공부문에서의 조직(대표적으로 정부)의 성과와 마찬가지로 본질적으로 정치적이고 논쟁의 여지가 존재하는 개념이다(Boyne 2003)<sup>162)</sup>. 민간기업과 그 기능적 유사성이 높은 국영기업(SOEs)의 경우, 수익성과 효율성은 이들 조직을 평가하는 성과지표 중 하나이다. 그러나 민간기업의 경우 이러한 지표가 최우선적으로 달성해야 할, 다른 성과지표와의 비교가 불가능할 정도의 중요성을 가진 지표임에 비해, 국영기업에서 수익성과 효율성은 주요 성과지표 중 하나일 뿐이다(Ramaswamy, 2001). 국영기업에 대한 성과를 평가할 경우에는 그 설립 배경<sup>163)</sup> 및 이들 조직을 통해 달성하고자 했던 ‘사회적’ 목표를 고려한 성과지표가 반드시 포함되어야 한다(Ramaswamy, 2001).

결국 공공부문에서의 조직성과와 공공서비스 성과는 단일 기준에 의해 측정하기 어려우며, 다차원적으로 측정될 필요가 있다(Rainey, 2014; Chun and Rainey, 2005a; Anderson, 2012)<sup>164)</sup>. Boschken(1994: 312)은 공공부문에서 하나의 성과의 차원만을 강조하는 것은 상호 의존적 사회에서 공공서비스의 의미를 거부하는 것이라고 비판하기도 하였다(Brewer and Selden, 2000에서 재인용). 그럼에도 불구하고 이전의 조직 성과에 대한 연구들은 성과를 측정함에 있어 효율성에만 초점을 맞추고, 형평성, 공정성 등과 같은 가치는 무시하는 경향이 있었다(Brewer and

162) 따라서 공공서비스 공급자의 성과를 평가할 수 있는 획일적이고 보편타당한 기준은 존재하기 어렵다(Boyne 2003).

163) 정부는 시장실패를 교정하기 위한 수단으로 국영기업을 새롭게 설립하거나, 전략적으로 중요하나 실적인 저조한 민간기업의 파산위기 시 이를 국영기업으로 전환시킨다(Ramaswamy, 2001).

164) 공공부문에서의 조직성과와 공공서비스 성과가 완전히 일치되는 개념이라고 볼 수는 없으나(Anderson, 2012), 공공부문에서 논의되어 온 조직성과의 개념화 및 측정에 대한 문헌들을 통해 또한 공공서비스 성과를 평가할 수 있는 단서를 얻을 수 있다는 지적과 같이(Boyne, 2003), 두 개념은 상호 긴밀하게 연관되어 있다. Anderson(2012) 등이 조직성과와 공공서비스 성과를 구분하고는 있으나, 이는 의도적으로 조직성과를 생산성과 비용효율성으로 한정한 반면, 공공서비스 성과를 이를 제외한 가치적인 요소들로 정의했기 때문이다. 본 연구에서 주목하고자 하는 준정부조직들의 기능이 공공서비스의 제공에 있다는 점을 고려했을 때, 공공서비스 성과 또한 준정부조직의 성과로 고려되어야 한다.

Selden, 2000). 이러한 경향성에 대해 비판하면서 최근 공공관리학계의 연구자들은 성과를 다차원적으로 측정하고자 노력하고 있다(Walker et al., 2010)<sup>165</sup>).

성과의 다차원성을 반영한 대표적인 모형 중 대표적이라고 할 수 있는 3Es 모형은 조직성과를 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 등 세 가지 차원으로 측정하고 있다(Midwinter, 1994; Boyne, 2002b). 그러나 이러한 모형은 전통적으로 기업조직에서 중시하는 성과 차원을 기초로 하고 있어, 이와 같은 세 가지 차원의 성과 외에 공공조직에서 중요한 가치라고 여겨져 온 형평성(equity), 반응성(responsiveness), 민주성(democratic outcomes) 등이 추가적으로 고려되어야 한다는 비판이 존재해 왔다(Boyne, 2002b). 이러한 비판의 흐름 속에서 조직의 성과를 최대한 다양한 차원으로 측정하고자 하는 실증 연구들이 등장하게 되었다<sup>166</sup>). Dunsire 등(1988)은 수익률, 총요소생산성, 고용수준, 투자 및 기술의 진보 정도, 국제경쟁력, 소비자 만족도 등을 조직성과 측정 지표로 제시한 바 있으며, 그밖에 이러한 지표들로 측정하기 어려운 형평성 등에 대한 고려가 필요하다고 주장하였다<sup>167</sup>). 한편, Boyne(2003)은 공공서비스의 성과를 측정하는 지표로 산출량, 서비스의 질, 효율성, 형평성, 효과성, 단위당 비용, 소비자 만족도 등을 제시하면서, 이와 같은 지표들이 공공부문에서의 조직성과를 측정하는 지표들이

---

165) 이러한 노력들은 조직성과에 영향을 미친다고 알려진 요인들의 영향력이 성과의 차원에 따라 달라질 수 있다는 측면에서 이론적 의의가 크다(Walker et al., 2010).

166) 공공조직의 성과를 다차원적으로 측정해 온 연구들이 그 큰 흐름에 있어서는 동질적이라고 할 수 있으나, 모든 연구들이 동일한 성과 차원을 사용하고 있거나, 같은 성과 차원에 대해 같은 측정지표를 사용하고 있는 것은 아니다. 각 연구들은 연구 대상 조직의 특성 및 가치 판단을 기초로 다양한 성과 차원에 대해 다양한 측정지표를 사용하고 있다.

167) 특히 이들은 효율성을 측정하기 위해 흔히 사용되는 '수익률'은 회계 관행의 차이로 인해 문제가 발생할 수 있으며, '총요소생산성'은 산출량을 측정함에 있어서의 이질성, 질적인 변화분의 미반영, 부가가치에 대한 간접적 측정, 가격 디플레이터(price deflator)의 선정에 있어서의 어려움 등의 한계가 존재함을 지적하면서, 그동안 일반적인 사용되어온 지표가 성과를 측정함에 있어 절대적인 기준이 아님을 강조한 바 있다.



기도 하다는 점에 대해 언급하였다.

Andrews 등(2011)은 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 실증 연구들을 비교분석하면서 조직성과의 차원을 효과성, 효율성, 형평성으로 나누는 바 있다. 효과성은 조직의 목표를 달성하는 정도를 나타낸다는 점에 있어 조직성과 연구의 핵심이라고 할 수 있다(Andrews et al., 2011). 또한 조직공공성과 관련된 논의들은 주로 효율성 및 비용절감에 대한 논의를 내포하고 있으며, 형평성은 공공조직에 의한 공공서비스 제공 방식이 민간조직에 의한 공공서비스 제공방식에 비해 가지는 주요 이점으로 언급되어 왔다(Andrews et al., 2011). 이에 본 연구에서도 효과성, 효율성, 형평성을 조직성과의 주요 차원으로 고려하고자 한다.

효과성은 산출(output)과 결과(outcome)의 관계를 다룬 개념으로, ‘목표의 달성 정도’ 또는 ‘서비스 대상의 요구나 욕구에 대응한 정도’를 나타내며<sup>168)</sup>, 이는 목표 지향적 개념으로 양적인 측면과 질적인 측면에서의 성과를 동시에 고려해야 한다(송건섭, 2006). Andrews 등(2011)은 구체적으로 제시된 정책목표에의 부합 정도 이외에 산출량, 산출물의 질, 고객만족도 등의 개념도 효과성 범주에 포함시킨 바 있다. 효율성은 투입의 경제성 및 산출의 극대화를 포함을 의미한다. 즉, 효율성은 투입 대비 얼마나 많은 산출을 생산하는가를 의미하며, 투입 자원이 재정적 자원인지, 인적 자원인지에 따라 크게 ROA, ROE, ROS, 수익률, 이자 마진 등의 재무적 성과 또는 구성원 1인당 매출액, 구성원 1인당 평균수익 등의 인적 성과로 나눌 수 있다. 이 밖에도 효율성을 측정할 수 있는 방식은 매우 다양하며, 조직이 수행하는 기능에 따라 다양한 투입 및 산출 요소들이 고려될 수 있다. 형평성에 대한 학자들 간의 합의는 찾아보기 어려우나, ‘같은 것을 같게’ 취급하는 수평적 형평성과 ‘다른 것은 다르게’ 취급하는 수직적 형평성이 형평성의 하위 차원으로 언급된다(Chitwood, 1974). 이 중에서도 조직공공성과 조직성과 간의 관계를 다루어 온 연구

---

168) 이는 Etzioni(1964)의 목표달성모형에 따른 개념이라고 할 수 있다. 효과성 개념에 대한 또 하나의 모형인 Seashore와 Yuchtman(1967)의 시스템자원모형에서의 효과성은 ‘환경으로부터 희귀하고 가치 있는 자원을 얻는 능력의 정도’라고 정의될 수 있다(Amirkhanyan et al., 2008).

들은 주로 조직공공성이 높은 조직이 수직적 형평성을 더 잘 달성하는가에 대해 초점을 맞추어 왔다. 수직적 형평성은 일반적으로 사회적·경제적 수준이 평균에 비해 낮은 이들에게(‘다른 것은’), 더 많은 혜택을 주는(‘다르게’) 것을 의미하며, 사회적·경제적 약자를 우대하는 대부분의 재분배 정책들이 수직적 형평성을 달성하고자 하는 정책들이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 위에서 제시한 효과성, 효율성, 형평성 이외에 조직공공성과 관련하여 논의되어 온 또 하나의 성과 차원에 대해서도 연구하고자 한다. 이는 Wilson(1989: 129)이 맥락적 목표(contextual goal) 또는 De Graaf와 Paanakker(2015)가 절차적 가치(procedural value)라고 명명한 가치들과 관련이 있다.

Wilson(1989)이 언급한 맥락적 목표란 ‘업무를 수행함에 있어 바람직한 상태(desired states of affairs)’를 유지하는 것으로, 이는 조직이 핵심 업무를 수행하는 맥락을 규정한다(Wilson, 1989: 129). 그는 정부조직이 민간기업과는 달리 핵심 목표(primary goal) 이외에 수많은 맥락적 목표를 달성해야 한다고 주장한다(Wilson, 1989: 129). 최근 이러한 맥락적 목표의 수는 급증하였고, 그 중요성은 더욱 강조되고 있다(Wilson, 1989: 129). 이러한 목표들은 법령상에 구체화되기도 하나, 그렇지 않은 수많은 목표들 또한 존재하므로(Wilson, 1989: 130), 이를 일일이 나열하기는 불가능하다<sup>169</sup>). 다만, Wilson(1989: 131)은 이러한 맥락적 목표들이 업무 수행 절차에 대한 공정성의 확보, 특정 집단의 이익 보호라는 두 가지 주요한 동기에서 발생한다고 보았다. 한편, De Graaf와 Paanakker(2015)는 공적 가치를 성과적 가치(performance value)와 절차적 가치(procedural value)로 나눌 수 있다고 주장하였다. 이 중 성과적 가치는 산출과 결과에 관련된 가치(효율성과 효과성)들과 관련되어 있으며, 절차적 가치는 과정에 관련된 가치(투명성, 형평성, 적법성, 청렴성)들과 관련

---

169) Wilson(1989: 129-130)은 다양한 맥락적 목표 중에서도 특히 정보의 투명한 공개를 강조하였으며, Shelby(2000)는 투명성(Transparency)과 책무성(Accountability)이 대중의 신뢰를 지키기 위한 두 가지 중요한 원칙이라고 언급한 바 있다.

되어 있다(De Graaf and Paanakker, 2015)<sup>170</sup>).

이와 같은 논의를 근거로 본 연구자는 형평성 이외에도 공공서비스 조직의 ‘업무 수행 절차에 있어 바람직한(desired) 상태라고 요구되는 가치’들을 ‘절차적 가치’라고 명명하고, 이것이 실현되는 정도를 또 하나의 성과차원으로 고려하고자 한다.

---

170) 전 역사적으로 정치인들과 공공관료들은 그들이 달성한 결과 뿐 아니라 그를 달성한 수단 혹은 방식에 있어서도 책임을 다해야 한다고 요구받아 왔으며, 시민들은 결과뿐 아니라 과정에 대해 책임을 다한 정치인 또는 공공관료들을 지지한다(De Graaf and Paanakker, 2015).

## 제2절 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 논의

‘왜 어떤 조직들은 다른 조직들보다 더 좋은 성과를 내는가?’라는 질문이 조직학 전반에 걸친 가장 핵심적인 주제이듯이(Brewer and Selden, 2000), 조직공공성과 조직성과 간의 관계는 조직공공성 연구부문 뿐만 아니라 행정학 전체의 핵심적인 주제이다. 지금까지 많은 연구들이 이들 관계에 초점을 맞추고 연구를 진행해왔으나, 그 축적된 지식의 양과 질에 대해서는 회의적인 입장이 주류를 이루고 있다(Andrews et al., 2011).

공공서비스의 성과는 공공조직, 민간조직, 혼합조직 등 그 어떤 형태의 조직에 의해서도 달성될 수 있으므로(Moulton, 2009), 조직공공성(organizational publicness)은 공공성과를 이해하고 관리하기 위한 일종의 메커니즘이라고 할 수 있다(Anderson, 2012). 조직공공성, 그 중에서도 소유권에 따른 조직공공성과 조직성과 간의 관계를 다루고 있는 다양한 이론들 중에서도 실증 연구에서 이론적 근거로 가장 빈번하게 사용되는 것은 재산권이론과 공공선택론이다. 재산권 이론가들과 공공선택 이론가들의 핵심적인 결론은 정부조직이 민간기업보다 효율적이지 않다는 것이며(Andrews et al., 2011), 이들 이론들을 통해 소유주와 관리자의 이익에 대한 권리가 약해질수록 효율성이 떨어질 것이라는 일반적인 결론을 추론 할 수 있다(Dunsire et al., 1988). 그러나 조직공공성에 있어 극단적인 조직 유형을 벗어난 준정부조직, 혼합형조직, 공기업 등과 같은 조직들이 동일한 업무를 수행하는 정부조직 혹은 민간기업에 비해 더 효율적인지, 더 나아가 조직공공성에 따른 조직의 차이가 효율성 이외의 성과에 있어서의 차이에 기여하는지 등의 질문에 대해서는 불확실한 답변을 제공할 뿐이다(Dunsire et al., 1988). 이로 인해 소유권을 기반으로 한 위 이론들의 가치와 그 적용 가능성에 대한 의문이 제기되고 있다<sup>171)</sup>. 아래에서는 그동안 조직공공성과 조직성과 간의 관계를 다루어

---

171) 물론, 소유권은 여전히 조직의 성과에 차이를 가져오는 주요한 요인으로 지목되고 있다(Andrews et al., 2011).

은 이론들에 대해 좀 더 자세히 살펴보도록 한다.

## 1. 재산권 이론

재산권 이론은 재산권의 체계(the system of property rights)에 따라 형성되는 서로 다른 유인(incentive)이 조직의 행태와 성과에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 설명하는 이론이다(Filippini and Prioni, 2003). 재산권 이론에서 재산권은 누가 무엇을 할 수 있는가, 그리고 손해가 발생하는 경우 누구에게 그 손해를 배상할 것인가를 결정짓는 일종의 게임의 규칙 또는 제도이자, 소유자의 소유와 사용에 관한 권리, 수익에 관한 권리, 처분에 관한 권리를 모두 포함하고 있는 복합적 권리 또는 권리의 다발(bundle of rights)을 의미한다(Anerson and Huggis, 2003; 이민창, 2006에서 재인용)<sup>172)</sup>. 이 중 처분에 관한 권리(재산권의 이전가능성)와 수익에 관한 권리(잔여지분청구권)는 조직공공성과 조직성과와의 관계에 대한 논의의 핵심을 이룬다.

재산권 이론가들은 소유권이 공·사 조직을 구분하는 가장 핵심적인 요인이라고 보았다(Perry and Rainey, 1988). 소유권을 위한 시장의 존재는 소유권을 둘러싼 경쟁이 존재하며, 관리 성과에 만족하지 못하는 소유자는 다른 이에게 소유권을 양도할 수 있음을 의미한다(Furubotn and Pejovich, 1972; Villalonga, 2000). 또한 소유권이 분할되어 거래될 수 있다는 것은 소유자들이 소유 지분을 매입하고 보유하여 위험을 부담하게 된 대가로 산출물의 생산 및 판매를 통해 발생한 잔여지분에 대해 청구권을 가지게 된다는 것을 의미한다(김성훈·박철순, 2000)<sup>173)</sup>. 잔여지분 즉, 모든 부채를 차감한 후에도 남아있는 자산의 총량은 소유권자, 관리자 등 조직구성원들의 활동 및 노력에 의해 결정된다(Davies, 1971).

소유권의 이전가능성은 관리적 의사결정과 보상에 연결고리를 만들어

---

172) 현실에서는 이러한 세 가지 권리가 소유자에게 완전한 형태로 제공되는 경우도 존재하나, 불완전한 형태로 제공되기도 한다(이민창, 2006).

173) 잔여지분청구권을 매입한 자는 그 지분만큼 그 조직에 대한 지배권을 획득할 수 있다(김성훈·박철순, 2000).

준다(Bozeman, 1987). 소유권 이전가능성이 존재하는 상황에서 관리적 의사결정은 성과의 차이를 만들어내는 투입요소 중 하나로 여겨지고, 소유지분을 거래하는 자산 시장과 최고관리자를 대상으로 하는 노동 시장에서 이러한 관리적 의사결정의 결과는 적절하게 평가된다(Perry and Rainey, 1988)<sup>174</sup>). 관리자의 무능으로 인해 자산 시장에서 조직의 실재 가치가 잠재 가치에 비해 낮게 평가되는 경우, 해당 조직은 인수합병의 최우선대상이 될 뿐 아니라(김성훈·박철순, 2000), 무능한 관리자는 생산적인 관리자에 비해 더 적은 이익을 얻게 된다는 관리자의 관리 성과-보상 인식 체계가 설정된다(Villalonga, 2000).

결국 소유권의 이전가능성이 관리적 의사결정과 보상 간의 연결고리를 만들어 주며(Bozeman, 1987), 소유자로 하여금 관리자들의 성과를 감독할 유인을 제공하게 된다(Alchian and Demsetz, 1972). 한편, 소유권의 이전가능성이 존재하는 경우, 자산 시장에서의 소유지분에 대한 거래가 촉진되며, 이로 인해 그 가치에 대한 평가가 원활히 이루어지게 된다(이민창, 2006). 결국 소유권의 이전가능성은 소유권의 가치를 높이고, 다양한 욕구와 지식을 가진 잠재적 수요자들에 의해 가장 효율적인 방식으로 재산이 활용될 수 있는 기회를 제공하여 소유권의 동적 효율성(dynamic efficiency)<sup>175</sup>과 발전가능성을 향상시킨다(이민창, 2006). 소유권의 이전가능성이 비교우위 효과(comparative advantage effects)를 창출하는 것이다(Davies, 1971).

이와 달리 소유권에 대한 이전가능성이 원천적으로 제거된 경우에는 조직 의사결정에 대해 자산 시장의 통제 기제가 전혀 작동하지 않게 된다. 또한, 소유권 자체가 시장에서 거래되지 않으므로, 성과가 낮은 조직이라 할지라도 인수합병의 위협에서 벗어나게 된다. 이런 경우 관리 역

---

174) 자산 시장은 현재와 미래가치와 관련된 조직의 관리적 의사결정을 소유지분의 가격에 즉각 반영하여, 관리적 의사결정이 소유권자의 이익에 맞춰지도록 기능한다(김성훈·박철순, 2000).

175) 동적 효율성은 신제도주의 경제학이나 법경제학에서의 개념으로 특정 시점에 한정되지 않고(정태적 효율성), 과거로부터 미래에 이르기까지의 시간적 범위 속에서 가치를 극대화하는 방향으로 자원을 활용하는 것을 의미한다(이민창, 2006).

량 및 노력은 시장을 통해 적절하게 평가되지 않기 때문에, 관리자들은 스스로의 관리적 의사결정에 의해 향상된 성과가 보상으로 이어질 것이라는 데 회의적인 태도를 가지게 되며(Bozeman and Loveless, 1987), 관리자들이 비용절감 등을 통해 소유권의 가치를 높이고자 하는 동기와 유인은 약해지게 된다. 이와 더불어 소유권의 실제 가치가 증가하더라도 이를 거래할 수 없으며, 그 가치가 감소하더라도 객관적인 평가가 제대로 이루어지지 않으므로, 소유자가 관리자의 무능과 해태를 적극적으로 감시하고자 하는 동기와 유인 또한 감소하게 된다. 이는 결국 조직의 성과 하락으로 이어지게 된다는 것인 재산권 이론적 논의의 결론이다.

정부소유권은 정치적 관할권 내 모든 납세의무자(taxpayer), 즉 시민들에게 주어지며, 시민들은 이를 받아들여야만 한다(Davies, 1971). 정부소유권을 보유하게 되는 과정이 시민들의 자발성에 기초한 것이 아닌 것과 마찬가지로, 시민들은 자발적으로 정부소유권을 포기할 수도 없다(Davies, 1971). 시민들은 정부소유권을 보유하고는 있으나 이는 구체적인 배분이 정의되지 않은 상태로 존재하게 되므로, 시민들은 소유권의 배타적·독점적 권리를 행사할 수는 없으며, 잔여지분청구권 또한 행사할 수 없게 된다(Davies, 1971). 그 대신 시민들로부터 공공조직의 관리자에 이르는 명령의 사슬(the chain of command) 속에 존재하는 의회, 행정부, 위원회의 대표들이 정부소유권의 사용과 접근에 대한 규칙을 결정하며 정부소유조직의 활동수행방식을 통제하게 된다(Filippini and Prioni, 2003; 이민창, 2006).

소유권의 이전가능성과 잔여지분청구권이 불분명하게 존재하게 되면, 이에 대한 객관적인 정보에 접근하기 어려워진다. 정부소유권자들에게는 세부내용이 기재된 대차대조표나 손익계산서 등이 제공되지 않으며, 자산시장의 부재로 소유지분의 가치 하락을 인지하기도 어렵기 때문에 조직관리자의 무능력과 재정상태의 악화를 감지하기 어렵다(Davies, 1971). 또한 이를 인지할 수 있다고 하더라도 각각의 시민들이 개인적으로 이를 감시하기 위해서는 막대한 비용이 들기 때문에, 공공조직의 관리자로 하여금 자신의 결정에 대해 책임을 지도록 모니터링을 할 강력한 유인을

가진 자 또한 존재하지 않게 된다(Backx et al., 2002; Davies, 1971). De Alessi(1980: 27-28)는 ‘사적 소유의 기업과 정치적(공적 소유의) 기업의 중요한 차이는 소유권을 이전할 수 없다는 데 있으며, 이러한 소유권의 이전불가능성이 소유권의 전문화(specialization)를 가로막기 때문에, 미래 가치의 자본화(capitalization)는 불가능해지며, 소유자의 관리자에 대한 모니터링의 인센티브를 줄인다’고 강조한 바 있다(Boardman and Vining, 1989에서 재인용)176). 대부분의 재산권 이론가들은 이와 같은 이유로 소유권에 대한 권리들이 상대적으로 명확하게 정의되어 있는 민간조직과 이러한 권리들이 불명확한 상태로 존재하는 공공조직을 비교하면서, 민간조직에서의 관리 및 그로 인한 성과가 공공조직에서의 그것보다 더 효과적일 것이라고 예측하였다(Dunsire et al., 1988).

## 2. 공공선택론 및 정부(또는 비시장)실패론

공공선택론은 공공재의 공급과 관련하여 이루어진 비(非)시장적 의사결정 또는 행위를 경제학적 관점에서 분석하고자 하는 학문이라고 할 수 있다(Mueller, 1976). 따라서 공공선택론은 공공재의 공급 과정에 참여하는 주체들, 즉 정당, 정치인, 관료, 판사, 유권자, 이익집단 등의 행태와 그들 간의 상호작용에 대해 관심을 갖는다. 과거의 정치학에서 인간은 공익(public interest)을 추구하고, 권력에 대한 욕망을 가지고 행동하는 정치적 주체로 여겨졌으나, 공공선택론에서의 개인은 자기의 이익을 극대화하는 경제적 인간으로 그려진다(소병희, 1996). 비시장적 의사결정, 즉 정치적 의사결정에 있어서도 개인의 자기 이익 극대화 행태가 그대로 적용된다고 본다. 이러한 입장에서 정부는 단일한 입장을 고수하고 있는 집단이나 단체라기보다는 각기 다른 개인적 이익을 가진 다수의 정치가와 관료로 구성된 집단이라고 볼 수 있으며, 정부에서 내려진 의사결정

---

176) 그는 또한 ‘정치적(공적 소유의) 기업의 관리자들은 시장에 의한 제약을 덜 받고, 보조금을 받기 쉽고, 사회적 목표를 이룬다는 명목으로 관리의 무능을 덮기 쉽다. 정부 기업은 총체적으로 비효율적인 관리 하에서도 장기간 살아남을 수 있다’고 지적한 바 있다(De Alessi, 1974).



은 자기이익을 극대화하고자 하는 경제적 인간들이 정치적이며 제도적인 틀 안에서 정치적 교환을 하면서 얻어진 결과물이다(소병희, 1996).

공공선택론의 입장에서는 관료 또한 사익을 추구하는 정치적 주체 중 하나일 뿐이다. 관료들의 업무는 주로 비시장적 의사결정과 관련되어 있어 자신의 관리적 성과에 대해 객관적 평가에 기반 한 경제적 보상을 기대할 수 없기 때문에(Andrews et al., 2011), 관료들은 더 큰 권력, 더 많은 급료, 더 높은 직위 및 사회적 평판을 추구하게 된다(Niskanen, 1971). 부처의 예산은 관료들이 더 나은 직위와 더 높은 급료를 얻을 수 있는 기회를 제공하며(Niskanen, 1971), 관료들은 예산에 대해 대중들보다 더 많은 정보를 가지고 있다(Kristensen, 1980; Dunsire et al., 1988에서 재인용). 이러한 상황이 관료로 하여금 예산 극대화(budget maximization), 위험 회피(risk aversion), 인력과잉(over-manning) 및 최적화되지 않은 가격 책정 및 투자(non-optimal pricing and investment)<sup>177)</sup>와 같은 행태를 보이도록 만든다(Dunsire et al., 1988).

Wolf(1988: 39-59)는 비시장적 수요와 공급의 특성에 대해 기술하며, 이러한 특성은 다양한 비효율로 귀결된다고 주장한 바 있으며, 이를 비시장실패(non-market failure)로 개념화하였다. 그에 따르면, 비시장 수요는 1930년대 이래 시장실패에 대한 공공의 인식이 언론매체와 시민단체 등을 통해 빠르게 확산되면서 급격하게 증대되었다(Wolf, 1988: 39-40). 이와 더불어 그동안 정치과정에서 소외되어 왔던 이익집단들(여성, 소수 인종, 학생 집단, 환경보호단체, 소비자단체 등)이 정치적으로 조직화되면서 정부 개입에 대한 압력이 증가하였다(Wolf, 1988: 40). 시장실패에 대한 대중 인식의 확대, 이익집단들의 압력의 증가는 정치인들로 하여금 이에 대해 적극적으로 대응하도록 하는 정치적 보상구조(the structure

---

177) 공공선택론자들은 관료제가 과잉생산(over-production), 혹은 부적절한(irrelevant) 생산에 소요되는 비용에 그다지 민감하지 않으며, 품질에 대한 통제 및 생산 절차의 정확성에는 지나치게 민감하다고 비판한다(Dunsire et al., 1988). 이는 '기업'이 조직 내부의 생산 관리보다 그 전반을 지배하는 광범위한 시장 감지(market-sensing) 기능 또는 활동이 우위에 있는 반면, '관료제'에서는 생산 관리, 그 자체가 우위에 있다는 것을 의미한다(Dunsire et al., 1988).

of political rewards)를 형성시켰다(Wolf, 1988: 40). 그런데 정치인들의 짧은 임기로 인해 정치인들은 장기적인 분석과 실험을 기반으로 한 정책 보다는 단기적이고 가시적인 정책을 선택하게 되어, 미래에 발생하게 될 비용과 편익은 과소평가된다(Wolf, 1988: 40-41). 한편, 정부는 가격기제가 적용되지 않은 조세로부터 주요수입을 얻게 되므로 비용은 불특정 다수가 부담하게 되나, 그 이익은 정치적 과정에서의 승자에게 돌아가게 되어 비용과 편익이 괴리(decoupling)되는 현상이 나타나게 되며, 이는 정책프로그램, 규제, 재분배 등 정부의 활동에 대한 초과 수요<sup>178)</sup>를 발생시킨다(Wolf, 1988: 41-45). Wolf(1988: 51-59)는 또한 비시장 공급에 대해 다음과 같은 특징을 강조한다. 먼저 정부의 비시장적 산출은 일반적으로 정의하기 곤란하고, 측정하기 매우 어려울 뿐 아니라 논쟁적이다(Wolf, 1988: 51-52). 또한 정부의 비시장적 산출은 대부분 독점적인 생산 형태를 가지고 있어 경쟁을 통한 산출물의 평가도 어려우며, 생산기술의 불확실성과 모호함은 이러한 어려움을 더욱 가중시킨다(Wolf, 1988: 52-54). 마지막으로 이익과 손실의 분기선 및 실패에 대한 종결 메카니즘의 부재는 관료들로 하여금 공익에 대한 기여하기보다는 부차적인 목적(예산 확대, 최신기술 적용, 정보 취득과 통제 등)에 더 집착하게 만드는 현상을 만들어 낸다(Wolf, 1988: 54-59).

### 3. 계약실패 이론

Hausmann(1987), Nelson과 Krashinsky(1973) 등에 의해 발전해 온 계약실패이론에 따르면, 수요자가 공급자가 제공하는 재화나 서비스의 양과 질에 대한 사전적 정보를 알기 어려운 정보비대칭(information asymmetry) 상황에서 공급자는 수요자를 기만할 가능성이 높다. 이 경우 서비스의 양과 질에 대한 비교가 용이하지 않고, 수요자가 이를 평가하는 데 소요되는 거래비용이 높아지기 때문이다(김준기, 1988에서 재인

---

178) 여기서 초과 수요란 편익에 비해 더 큰 사회적 비용을 발생시키는 것 뿐 아니라, 경제적 측면의 성장 및 생산성 향상에 대한 유인을 감소시켜 지속가능하지 않는 것을 포함한다.

용).

조직의 소유자와 관리자들에게 잔여이익을 분배해야 하는 민간조직의 전형인 영리기업의 경우에는 비용을 감축시키고, 가격을 상승시키고자 하는 유인이 강력하기 때문에 이러한 가능성이 더욱 커지게 된다 (Amirkhanyan et al., 2008). 특히 독점적 시장에서는 의도적으로 공급을 줄임으로써 조직이 얻는 이익을 증가시키고자 할 가능성이 높다(김준기, 1988). 반면, 정부조직을 포함한 비영리조직에서는 잔여이익에 대한 분배가 원칙적으로 제한되어 있으므로(the presence of a nondistribution constraint), 잔여이익을 서비스의 제공에 필요한 구조와 프로세스를 정비하는데 투자하게 되며, 서비스 품질을 향상시키고자 한다 (Amirkhanyan et al., 2008).

비영리조직은 정부조직과 민간비영리조직으로 대별할 수 있는데, 특히 정부조직은 재화 및 서비스 생산에 대한 의사결정에 있어 신속성이 필요한 경우 및 형평성이 강조되는 경우에 경성예산제약 하에 있는 민간비영리조직보다 더 적합하다고 여겨진다(Hansman, 1996). 비록 민간비영리조직에서 잔여이익에 대한 분배 제약이 존재한다고 할지라도, 조직의 생존이 경제적 성과와 밀접하게 연관되어 있는 민간비영리조직은 정부조직에 비해 운영상의 효율성을 강조하고, 고객을 포함한 사적 원천으로부터의 수입을 최대화하려는 유인이 존재한다(Clark et al., 1994). 이러한 맥락에서 이루어진 민간비영리조직의 효율성 추구는 ‘필요한 사람에게 공공서비스를 제공한다’는 공익적 목표에 대한 조직의 헌신을 약화시킬 수 있으며, 이는 민간비영리조직을 둘러싼 시장의 압력이 강해질수록 더욱 악화될 것이다(Clark et al., 1994). 반면, 비용을 과다하게 지출한다고 하더라도 보조금에 대한 높은 접근성으로 인해 파산의 위험성이 없는 연성예산제약 하의 정부조직은 단기간 안에 생산량을 증가시키는 것에 대한 위험부담이 적으며, 서비스 공급에 있어 효율성보다는 형평성을 강조하더라도 조직의 생존 자체가 위협받지 않는다.

#### 4. 정책수단론

정책수단론에 있어 대표적 학자 중 하나인 Salamon(2002)은 다양한 정책수단 유형<sup>179)</sup>에 대해 연구하면서, 이러한 정책수단에 내재되어 있는 속성인 강제성(coerciveness), 직접성(directness), 자동성(automaticity), 가시성(visibility) 정도에 따라 그 효과, 즉 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 형평성(equity), 관리가능성(manageability), 정당성 및 정치적 지지(legitimacy and political support) 정도가 달라질 수 있다고 주장하였다. 이러한 Salamon의 논의가 조직공공성과 성과 간의 관계와 직접적으로 연관되어 있다고 확인하기는 어려우나, 조직공공성의 하위차원과 정책수단이 긴밀하게 연결되어 있다는 점에 있어, 그의 논의를 살펴볼 가치가 있다. Salamon(2002: 19-37)의 논의 중 정책수단의 속성과 그에 따른 성과효과를 정리하면, 다음 <표 5-1>와 같다<sup>180)</sup>.

<표 5-1> 정책수단의 속성에 따라 예상되는 성과효과

	효과성	효율성	형평성
강제성	+	-	+
직접성	+	-	+
자동성	-	.	.
가시성	.	+	+

출처: Salamon(2002: 19-37)의 논의 재구성

179) 그가 제시한 정책수단 유형으로는 사회적·경제적 규제(social and economic regulation), 직접정부(direct government), 정부기업(government corporations), 정보제공(information), 보조금(grants), 정부계약(contracting) 등이 있다(Salamon, 2002). 그의 이러한 정책수단 유형과 조직공공성의 하위차원들(소유권, 재정지원, 통제)이 상호 대체될 수 있다고 보기는 어려우나, 이들은 서로 밀접하게 연관되어 있다는 점을 부정할 수는 없다. 예를 들어 직접정부는 정부가 조직을 소유하는 소유권 차원과 관련되어 있으며, 보조금, 정부계약 등은 정부재정지원과, 사회적·경제적 규제는 통제와 긴밀한 관계를 가진다.

180) Salamon(2002)은 정책수단의 각 특성과 그 효과를 두 축으로 하는 표를 제공하고 있으나, 이는 본문에서의 논의와 다소 차이가 존재하고, 본문에서의 언급 없이 표에서만 제시된 항목들도 존재한다. 이에 본 연구에서는 논의를 전개함에 있어 본문과 표의 차이가 혼란을 줄 수 있다고 판단되어 본문을 중심으로 그의 견해를 정리하고자 한다.

그에 따르면, 강제성은 ‘정책수단이 개인 또는 집단의 행태를 제약하는 정도’를 의미하며, 정책수단을 구분하는데 있어 가장 근간이 되는 기준이다<sup>181)</sup>. 다른 요건들이 동일하다면 강제성이 높은 수단일수록 정책대상자의 이탈가능성을 제약하여, 의도한 정책의 효과를 거둘 가능성이 높으며(높은 효과성), 사회적 재분배(redistributive)에 기여하는 결과를 만들어 내는 경향을 가진다(높은 형평성). 한편, 강제성이 강한 정책수단일수록 효율성의 손실(loss of efficiency)을 수반한다(낮은 효율성)<sup>182)</sup>.

직접성은 ‘집합적 행동을 설계하고 이를 지원하는 주체(정부)가 그러한 행동을 수행하는 데 관여하는 정도’를 의미한다. 직접성이 강한 정책수단일수록 관리가 용이해져 주인-대리인 문제가 발생하기 어려우므로, 전반적으로 의도된 정책의 목표를 달성하기 용이하며(높은 효과성), 형평성 달성에 대한 유인이 부족한 경우에도 이를 달성하도록 개입하기 쉽다(높은 형평성). 반면, 정부의 관여 정도가 높아지면, 공공서비스 제공에 있어 경쟁의 수준이 낮아지고, 자원과 역량에 있어 더 많은 제약을 받게 되고, 경직된 제공방식을 취함으로써 인해 효율성이 낮아진다는 단점을 가지고 있다(낮은 효율성)<sup>183)</sup>.

자동성은 ‘새로운 시스템의 도입 없이 기존에 존재하는 시스템을 통해 수단을 실행할 수 있는 정도’를 의미한다. 자동적인 수단은 시장과 같이 기존에 존재하는 메커니즘을 활용함으로써 새로운 시스템을 도입하는 것에 비해 상대적으로 그에 대한 관리가 용이하다고 볼 수 있는 반면, 기존의 시스템을 새로운 목적으로 사용하기 위한 관리가 필요하다는 점에서 관리의 복잡성과 어려움이 증가한다고도 볼 수 있다. 기존의 메커

---

181) 경제학자들은 특히 이 특성을 중요하다고 여겼는데, 그 이유는 이 기준이 자원의 할당과 사회적 역할을 규정하는 시장통제메커니즘으로부터의 거리와 관련이 깊기 때문이다(Salamon, 2002: 25).

182) 효과성, 효율성, 형평성에 대한 언급 외에도 Salamon(2002)은 더 강제적인 수단을 사용할수록 정부는 정책집행과정에서 언제나 발생할 수밖에 없는 서로 다른 예외적 상황에 직접 대처해야만하기 때문에 관리에 있어 어려움이 커지며(낮은 관리가능성), 개인의 자유를 제약하므로 정치적으로 공격을 받기 쉬우며, 그 정당성을 인정받기도 어렵다(낮은 정당성 및 정치적 지지)고도 하였다.

183) 그는 낮은 효율성이 현대 사회에서 정책수단의 정당성과 정치적 지지를 감소시키는 매우 주요한 원인이라고 지적하였다(Salamon, 2002).

니즘은 이미 그것이 만들어진 목적을 위해 기능하고 있으므로, 새롭게 부여된 정책 목표의 왜곡 가능성이 우려된다. 기존의 시스템은 이미 그것이 만들어진 목적을 위해 기능하고 있으므로 새로운 정책목표를 달성 하도록 하기 위해서는 유인 구조를 적절하게 재설계해야 한다. 그러나 이는 상당히 어렵다는 점에서 정책목표가 효과적으로 달성될 가능성이 낮으며, 목표의 왜곡가능성이 우려된다(낮은 효과성)<sup>184)</sup>.

가시성은 ‘정책수단이 일반적인 정책검토평가, 특히 정부예산과정에서 드러나는 정도’를 나타낸다. 가시성이 낮은 수단인 경우 정치적 갈등의 소지가 적으므로 정치인들에게 매력적인 수단으로 인식되나, 책무성을 담보하기는 어렵다. 가시성을 높임으로써 공공부문에서 전형적인 비판의 대상이 되는 비효율성, 즉 정확한 비용을 숨겨 목표를 달성하는데 필요한 양보다 더 큰 부담을 부과함으로써 나타나는 비효율을 해결할 가능성이 높아진다(높은 효율성). 또한 정책수단이 가시적일수록 형평성이라는 정치적 목표를 달성할 가능성이 높아진다(높은 형평성).

정책수단의 속성 및 그를 통해 달성할 수 있는 성과효과를 제시하고 있는 Salamon(2002)의 논의는 조직공공성의 하위차원과 다양한 조직성과 간의 관계에 대한 많은 단서를 제공하고 있다. 그럼에도 불구하고 Salamon(2002)의 논의를 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 연구에 적용하기 위해서는 주의를 기울여야 한다. 그 이유는 첫째, Salamon의 정책수단 유형과 조직공공성의 각 하위차원을 정확하게 연결 짓기 어렵기 때문이다. 특히 재정적 공공성의 경우, 정부로부터 지원되는 재정자원 중 직접적 형태로 제공되는 자금을 합산한 후 이를 활용하여 측정하는데, 여기에는 보조금, 정부와의 계약 등에 의한 재원이 모두 포함된다. 그러나 Salamon의 정책수단 유형에서 보조금과 정부계약은 서로 구분되며, 강제성, 직접성 등 정책수단의 속성에 있어서도 차이를 가진다. 정책수단 유형 중 하나인 사회적·경제적 규제의 경우에도 통제 공공성을 측정하기 위한 지표 중 하나가 될 가능성이 존재하나, 통제 공공성에는 사

---

184) 그는 이미 다소 다른 목적을 가진 제도를 이용하는 데 대한 정치적 지지 또한 받기 어렵다고 지적하였다(Salamon, 2002).

회적·경제적 규제에 속한다고 볼 수 없는 행정 절차 등의 영향력도 포함되므로 상호 연결 지어 해석하기 어려운 부분들이 존재한다. 따라서 정책수단의 속성에 따른 성과효과의 논의를 조직공공성의 논의에 직접 적용하는 것은 무리가 따른다. 둘째, 이들 간의 연결이 가능하다고 하더라도, 같은 조직공공성의 하위차원을 이루는 정책수단 간의 속성의 정도에 차이가 존재하거나, 한 정책수단이 가진 속성에 따른 효과의 방향이 서로 다를 경우, 최종적으로 그 효과가 어떻게 나타날 것인지를 예측하기는 어렵다. 셋째, Salamon의 정책수단 유형이 가지고 있는 속성의 정도는 상대적이다<sup>185)</sup>. 따라서 동일한 정책수단의 효과에 대한 평가라 할지라도 무엇을 비교 기준으로 삼느냐에 따라 그 표현이 달라질 수 있다. 반면, 조직공공성의 하위 차원은 비교 기준이 달라진다고 하여 그 속성 자체가 달라진다고 보기 어렵다.

다만, Salamon(2002)의 ‘직접 정부(direct government)’ 유형의 속성 및 그 성과 효과에 대한 논의를 통해 소유권적 공공성의 성과효과를 예측해 보는 것은 가능하다. 직접 정부의 경우 강제성, 직접성, 가시성이 높고, 자동성이 낮은 정책수단 유형으로, 그 성과효과에 있어서의 방향이 일치하므로 일관된 논의가 가능하기 때문이다. <표 5-1>에 따르면, 직접 정부 유형에 따른 효과성과 형평성은 높고, 효율성을 낮출 것으로 예상되며, 이를 소유권적 공공성과 조직성과 간의 관계에 적용해볼 수 있다. 또한, 각 속성에 따른 성과효과에 대한 Salamon(2002)의 논리들 속에서 재정적 공공성 및 통제 공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 단서들을 찾아 볼 수 있다. 본 연구에서는 구체적인 가설 설정 과정에서 그의 견해들을 인용하게 될 것이다.

---

185) 예를 들어 보조금의 직접성, 강제성 등은 직접 정부와 비교할 경우와 바우처와 비교할 경우에 전혀 다르게 표현될 수 있다.

## 제3절 조직공공성과 조직성과 간 관계에 대한 경험적 연구

본 절에서는 그동안 조직공공성과 조직성과 간 관계를 실증적으로 분석해 온 연구들을 살펴보고자 한다. 먼저, 본 연구자는 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 연구들을 종합적으로 정리한 Andrews 등(2011)의 논문에서 언급하고 있는 총 31편의 국외학술지 논문들을 정리하였다. 국내학술지 연구의 경우, 학술지의 역사 및 피인용지수를 고려하여 한국 행정학 및 정책학 부문의 대표 학술지 10개를<sup>186)</sup> 선정한 후 이들 학술지들에 1956년부터 2015년까지 게재된 논문들을 전수 조사하였다. 그 결과 조직공공성과 조직성과 간의 관계를 분석하고 있는 총 18편의 논문들을 발견하였다. 다음에서는 총 49편의 국내외 연구들에 대해 분석한 결과를 연구 설계 측면과 연구 결과 측면으로 나누어 정리하였다.

### 1. 연구 설계 측면

<표 5-2>에는 위에서 언급한 총 31편의 국외학술지 논문의 저자 및 발행년도, 조사지역, 분석대상 조직의 유형, 분석대상 조직의 개수, 설문 자료를 사용한 경우 설문응답자의 수, 분석방법, 통제변수, 조직공공성의 하위차원, 조직성과를 측정하기 위해 자료를 수집한 방식이 개괄되어 있다.

이 연구들을 살펴보면 제3장 및 제4장에서의 국외 연구들이 미국 편중되어 이루어진 반면, 조직공공성과 조직성과에 대한 연구는 미국 이외에도 덴마크, 라오스, 호주 등 다양한 국가들에서 행해졌음을 알 수 있다. 이와 더불어 Bozeman과 Loveless(1987)의 연구를 포함한 총 6개의

---

186) 해당 학술지들의 명칭은 한국행정학보, 한국정책학보, 행정논총, 한국행정논집, 한국거버넌스학회보, 정부학연구, 한국행정연구, 지방행정연구, 지방정부연구, 한국비교정부학보이다.



논문에서는 하나의 국가의 경계를 넘어 복수의 국가 내의 조직들을 함께 연구하거나, 초국가적 기업들을 대상으로 한 연구들이 존재하였다. 조직 유형을 살펴보면, 기업을 대상으로 한 연구가 11개, 병원, 정신요양기관, 약국 등 의료서비스 관련 기관을 대상으로 한 연구가 12개<sup>187)</sup>, 대학, 연구소 등 교육 및 연구기관을 대상으로 한 연구가 4개, 은행을 대상으로 한 연구가 2개, 기타 조직(연방정부, 공항, 양로원)을 대상으로 한 연구가 3개이다. 여기서는 제3장이나 제4장과는 달리 공공조직의 전형이라고 볼 수 있는 정부와 민간조직의 전형이라고 할 수 있는 기업을 비교하는 연구 또는 다양한 조직기능을 포괄하고 있는 연구들은 찾아보기 어려웠으며, 제조, 의료, 교육 등 특정 기능에 한정된 연구들이 주를 이루었다. 예외적으로 Chun과 Rainey(2005b)의 연구에서 다양한 기능을 수행하고 있는 연방정부조직들을 대상으로 연구를 진행하였다.

조직공공성과 목표 혹은 구조 연구에서 t-test, 회귀분석 등 상대적으로 단순한 통계기법들이 주로 사용된 반면, 조직공공성과 성과 연구에서는 그 통계기법들의 다양성이 두드러져 보이며, 패널데이터 분석 등 고도화된 통계기법들이 사용되었음을 알 수 있다. 소유권적 공공성은 31개 논문 중 30개의 논문에서 분석되고 있음을 볼 때<sup>188)</sup>, 소유권적 공공성이 조직공공성의 가장 핵심적인 차원으로 다루어지고 있음을 알 수 있다. 그에 비해 재정적 공공성의 효과는 4개 연구에서<sup>189)</sup>, 통제 공공성의 효

187) Anderson과 Blegvad(2006)의 연구 대상은 지방정부이나, 이들이 지방정부의 다양한 기능을 포괄하기 보다는 지방정부에서 제공하는 치과보건서비스에 초점을 맞추고 있어, 이들 연구에서의 지방정부는 의료서비스 관련 기관으로 보는 것이 타당하다고 판단하였다.

188) 이와 관련하여 Andrews 등(2011)은 위 31개의 논문 중 Hausman과 Neufeld(1991)의 연구 및 Chun과 Rainey(2005)의 연구를 제외한 29개의 논문에서 소유권의 성과영향을 분석하였다고 보고하였다. 그러나 Hausman과 Neufeld(1991)의 연구는 19세기의 미국 내 공공 전기기업과 민간 전기기업의 효율성을 비교분석한 연구로 소유권의 성과영향에 대한 연구이며, 이를 소유권의 성과영향에 대한 연구로 포함시키는 것이 타당하다.

189) 이와 관련하여 Andrews 등(2011)은 총 6개의 논문이 재정지원의 성과영향에 대해 분석하고 있다고 보고하였다. 그러나 본 연구자가 분석한 결과, Bartel과 Harrison(2005), Bozeman과 Bretschneider(1994), Chun과 Rainey(2005), Heinrich and Fournier(2004) 등의 연구에서는 조직 내 정부재정지원비율을 측정하여 그 영향을 분석하고 있는 반면, Hausman와 Neufeld(1991)의 연구는 재정지원이 아닌 소유

과는 5개 연구에서<sup>190)</sup> 다루어졌다. 이와 더불어 조직공공성의 세 가지 하위 차원을 모두 고려한 연구는 Bozeman과 Bretschneider(1994)의 연구와 Heinrich와 Fournier(2004)의 연구가 유일하다. 이는 Andrews 등(2011)이 지적한 바와 같이 조직공공성에 대한 연구가 소유권의 성과영향에 편중되어 있다는 사실과 조직공공성의 세 가지 하위 차원을 동시에 고려한 연구가 부족하다는 사실을 다시 한 번 확인시켜준다.

본 연구에서는 Andrews 등(2011)이 제시한 성과 차원들과 Boyne(2003)이 제시한 성과 차원들로 연구들을 분류해보았다. 그 결과 산출량은 4편, 산출물의 질은 6편, 효과성 6편, 효율성 19편, 형평성 2편, 단위당 비용은 7편, 고객만족도는 1편의 논문에서 다루어졌으며, Boyne(2003)이 제시한 성과차원들로 분류되기 어렵다고 판단되는 기타 성과변수<sup>191)</sup>에 대해 다루고 있는 논문은 총 5편으로 나타났다. Andrews 등(2011)은 효과성에 대한 논문이 31편 중 21편에 달한다고 보고하였으나, 이는 효과성을 매우 광의로 해석했기 때문이며, 이들은 효율성과 형평성을 측정하기 위한 변수들을 제외한 (산출량, 산출물의 질, 고객만족도 등을 포함하는) 모든 성과변수를 효과성을 측정하기 위한 변수로 보고 있다고 판단된다. 무엇을 효과성의 측정지표로 볼 것인가를 둘러싼 다양한 논쟁이 존재함을 감안했을 때, 국외 연구들이 상대적으로 가장 명확하게 초점을 맞추고 있는 조직성과의 차원은 투입 대비 얼마나 많은

---

권의 성과영향에 대해 분석한 연구이며, Barbetta 등(2007)는 정부가 기존의 행위별수가제에서 포괄수가제로 제도를 변경함으로써 조직의 의사결정에 개입하는 일종의 통제의 성과영향을 측정하고 있다고 판단되어 이를 제외한 총 4개의 연구만이 재정지원의 성과영향을 분석하고 있다고 판단하였다.

190) 이와 관련하여 Andrews 등(2011)은 Bartel과 Harrison((2005), Heinrich와 Fournier(2004) 등 총 2개의 연구만이 통제의 성과영향에 대해 분석하고 있다고 보고하였으나, 이 외에도 의료시설에 대한 과잉투자억제정책(Certificate of Need/Bed Construction Moratorium)의 효과를 분석한 Amirkhanyan(2008)의 연구, 행위별수가제에서 포괄수가제로의 제도 변경의 효과를 분석한 Barbetta 등(2007)의 연구, 포괄수가제를 적용하고 있는 민간병원과 행위별수가제를 적용하고 있는 민간병원의 성과 차이를 다룬 Milcent(2005)의 연구 등 또한 통제의 성과영향을 분석하는 연구로 포함되어야 한다고 판단된다.

191) 여기에는 대응성, 목표달성을 통한 조직의 발전 정도, 경영성과에 대한 만족도, 관리효과성 등이 포함된다.

산출을 생산하는가를 의미하는 ‘효율성’과 산출 한 단위당 소요되는 비용이 얼마인가를 의미하는 ‘단위당 비용’임을 알 수 있다.

마지막으로 성과측정을 위한 자료수집방식을 살펴보면, 경성자료만을 사용한 연구가 17개이며, 이들 대부분이 산출량, 효율성, 단위당 비용에 대한 분석을 주로 다루고 있다. 이 중 일반적으로 경성자료를 구하기 어려운 효과성과 산출물의 질과 같은 성과 차원을 다루고 연구는 총 3개로 Andersen과 Blegvad(2006), Backx 등(2002), Milcent(2005)를 들 수 있다. 그 이외의 연구들에서는 경성자료를 활용하는 이외에도 조직 관리자들에게 대한 인포먼트 서베이 방식, 고객을 대상으로 한 인포먼트 서베이 방식, 고객, 제3자 및 조직관리자에 의한 평가 또는 조직관리자의 인식자료를 활용한 방식 등 다양한 경로를 통해 자료를 수집하여, 계량화하기 어렵거나 경성자료를 수집하는데 한계가 존재하는 정보들로 성과변수를 측정하였다. 이 중 외부자(제3자 또는 고객)를 대상으로 자료를 수집하는 방식을 사용한 논문은 총 7개, 조직 관리자, 즉 내부자를 대상으로 성과측정을 위한 자료를 수집하고 있는 방식을 사용한 논문은 총 8개이다. 특히 내부구성원의 인식 자료를 사용하여 성과를 측정한 연구로는 Chun과 Rainey(2005b)의 연구를 들 수 있다. Chun과 Rainey(2005b)는 다양한 기능을 수행하고 있는 연방정부조직들을 대상으로 한 연구에서 내부 구성원들을 대상으로 한 인식자료(perceived data)를 사용하여 성과를 측정하였다. 그들은 성과를 측정함에 있어 인식데이터의 한계가 존재함에도 불구하고, 연방정부조직들의 성과를 측정하기 위한 객관적이고 정량적인 지표가 존재하지 않는다는 점, 객관적 측정지표와 주관적 측정지표 간의 관계성이 존재한다는 선행연구(Kirkman and Rosen, 1999) 및 공공조직의 성과를 인식자료에 의해 측정할 수 있다는 선례(Brewer and Selden, 2000)가 존재한다는 점 등을 강조하며, 해당 연구에서 인식자료를 통한 성과측정방식을 사용한 것에 대해 정당성을 주장한 바 있다. 이 밖에도 비록 그들이 직접 언급하지는 않았지만, 그들 연구가 다양한 기능을 수행하는 조직들을 함께 다루고 있는 바, 대부분의 연구들에서 사용하는 특정 기능을 고려한 정량적인 성과측정방식<sup>192)</sup>을 사용하기는 어려웠을 것으로 판

단된다.

<표 5-2> 조직공공성과 조직성파에 대한 실증 연구(국외)

저자, 발행년도	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자 수)	분석 방법	통제 변수	조직공공성 차원	조직성과차원		조직성과 자료 수집 방식	출처
							Andrews et al., 2011	Boyne, 2003		
Davies, 1971	호주	기업(항공)	2개(-)	단순수치 비교	-	소유권	효율성	효율성	경성자료	Andrews et al., 2011
Davies, 1977	호주	기업(항공)	2개(-)	단순수치 비교	-	소유권	효율성	효율성	경성자료	Andrews et al., 2011
Cavas and Christensen, 1980	캐나다	기업(철도)	2개(-)	총요소생산성 비교분석	-	소유권	효율성	효율성	경성자료	Andrews et al., 2011
Bozeman and Loveless, 1987	오스트리아, 벨기에, 핀란드	R&D 연구소	50개(불분명)	t-test, 상관관계 분석, 경로분석	통제(조직)	소유권	효과성	산출량, 효과성	경성자료, 제3자 평가	Andrews et al., 2011
Boardman and Vining, 1989	다국가	기업(제조 및 광업)	500개(-)	OLS, 유계영향 추정	통제(조직)	소유권	효율성	효율성	경성자료	Andrews et al., 2011
Hausman and Neufeld, 1991	미국	기업(전기)	962개(-)	비모수선형 프로그래밍 기법	-	소유권	효율성	효율성	경성자료	Andrews et al., 2011
Wheeler et al., 1992	미국	약물남용 치료 기관	575개(불분명)	분산분석	-	소유권	효율성, 형평성	효율성, 형평성, 단위당 비용	내부 인포먼트 서베이	Andrews et al., 2011
Bozeman and Bretschneider, 1994	미국	R&D 연구소	733개(733명)	회귀분석	통제(조직)	소유권, 재정지원, 규제	효과성	산출량	내부 인포먼트 서베이	Andrews et al., 2011
Clark et	미국	정신건강	452개(4	t-test,	통제(	소유	형평성	효율성,	내부	Andrews

192) 예를 들어, 교육 및 연구 기능을 수행하는 조직을 대상으로 하는 연구의 경우 특허 및 논문 수 등을 주요 성과측정지표로 사용하며, 보건의료서비스와 관련된 조직들을 대상으로 하는 연구의 경우, 총 입원환자 수, 치료시간 당 지출 등을 주요 지표로 사용한다.

저자, 발행년도	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자 수)	분석 방법	통제 변수	조직 공정성 차원	조직 성과 차원		조직 성과 자료 수집 방식	출처
							Andrews et al., 2011	Boynes, 2003		
al., 1994		강서비스 조직	52명)	로지스틱 회귀분석	조직)	권		기타	인포먼트 서베이	et al., 2011
Bojalil et al., 1998	멕시코(1개 지역)	병원	불분명(105명)	t-test	-	소유권	효과성	효과성	제3자 평가	Andrews et al., 2011
Sarkar et al., 1998	인도	은행	146개(-)	회귀분석 도구변수	통제(조직)	소유권	효율성, 효과성	효율성, 단위당 비용	경성 자료	Andrews et al., 2011
Cowie and Asenova, 1999	영국	기업(버스)	146개(-)	DEA	통제(조직)	소유권	효율성	효율성	경성 자료	Andrews et al., 2011
Knapp et al., 1999	영국	정신요양기관	390개(429명)	회귀분석, Bonferoni and Sidak test	통제(개인)	소유권	효과성	산출물의 효과성, 단위당 비용	내부 평가, 제3자 평가, 내부 인포먼트 서베이	Andrews et al., 2011
Bedi and Garg, 2000	인도네시아	학교	불분명(1194명)	Blinder - Oaxaca 분해법	통제(개인, 조직)	소유권	효과성	효과성	내부 인포먼트 서베이	Andrews et al., 2011
Ramaswamy, 2001	인도	기업(제조)	110개(-)	MANOVA, one-way ANOVAs, studentized t-tests	-	소유권	효율성, 효과성	효율성, 단위당 비용	경성 자료	Andrews et al., 2011
Syhakhanng et al., 2001	라오스	약국	105개(681명)	빈도, 평균, 표준편차, 비율분석	-	소유권	효과성	산출물의 질	제3자 평가, 고객 평가	Andrews et al., 2011
Backx et al., 2002	다국가	기업(항공)	50개(-)	회귀분석	통제(조직)	소유권	효과성, 효율성	산출물의 질, 효율성	경성 자료	Andrews et al., 2011
Filippini and Prioni, 2003	스위스	기업(버스)	34개(-)	트랜스로그비용함수	통제(조직)	소유권	효율성	효율성	경성 자료	Andrews et al., 2011
Heinrich and Fournier, 2004	미국	약물남용치료기관	62개(4149명)	다수준분석	통제(개인, 조직)	소유권, 재정지원, 규제	효과성	효과성	고객 인포먼트 서베이, 경성	Andrews et al., 2011

저자, 발행년도	조사 지역	조직유형	조직개수 (응답자수)	분석방법	통제변수	조직공공성차원	조직성과차원		조직성과 자료수집방식	출처
							Andrews et al., 2011	Boyne, 2003		
									자료	
Bartel and Harrison, 2005	인도네시아	기업(제조)	10,008~30,707개(-)	OLS	통제(조직)	소유권, 재정지원	효과성	산출량	경성자료	Andrews et al., 2011
Chun and Rainey, 2005b	미국	연방정부	32개(25,814명)	회귀분석	통제(개인, 조직)	재정지원	효율성	효율성, 기타	내부인식	Andrews et al., 2011
Milcent, 2005	프랑스	병원	282개(28,410명)	지속시간 모형	통제(조직)	소유권, 규제	효과성	산출물의 질	경성자료	Andrews et al., 2011
Alexander and Lee, 2006	미국	병원	3,900개(-)	회귀분석	통제(조직)	소유권	효율성	산출량, 효율성, 기타	내부인포먼트 서베이	Andrews et al., 2011
Anderse n and Blegvad, 2006	덴마크	지방정부	275개(-)	회귀분석	통제(조직)	소유권	효율성, 효과성	효과성, 단위당 비용	경성자료	Andrews et al., 2011
Liu et al., 2006	중국	병원	불분명(2,177명)	ANOVA	-	소유권	효율성, 효과성	산출물의 질, 단위당 비용, 고객만족도	고객인포먼트 서베이, 고객평가	Andrews et al., 2011
Oum et al., 2006	아시아, 유럽, 북미 국가들	공항	116개(-)	로그선형 회귀분석	통제(조직)	소유권	효과성	효율성, 기타	경성자료	Andrews et al., 2011
Barbetta et al., 2007	이탈리아	병원	531개(-)	Mann - Whitney (MW) test, Kolmogorov - Smirnov (KS) test	-	소유권, 규제	효율성	효율성	경성자료	Andrews et al., 2011
Greenwood et al., 2007	다국가	기업(경영컨설팅)	326개(-)	확률효과 모형	통제(조직)	소유권	효과성	효율성	경성자료	Andrews et al., 2011
Micco et al., 2007	170여 개국	은행	18,818개	회귀분석	통제(조직)	소유권	효율성, 효과성	효율성, 단위당 비용, 기타	경성자료	Andrews et al., 2011
Amirkhanyan et	미국	양로원	14,423개(-)	OLS, Clustered	통제(조직)	소유권, 규제	효과성, 형평성	산출물의 질,	내부인포먼트	Andrews et al.,

저자, 발행년도	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자 수)	분석 방법	통제 변수	조직공공성 차원	조직성과차원		조직성과 자료 수집 방식	출처
							Andrews et al., 2011	Boyne, 2003		
al., 2008				errors, SUR, 2SLS		제		형평성	트 서베이	2011
Mancebón and Muñiz, 2008	스페인	학교	293개(-)	DEA	-	소유권	효율성	효율성	고객 인포먼트 서베이	Andrews et al., 2011

<표 5-3>에서는 조직공공성과 조직성과 간의 관계를 다룬 총 18편의 국내 저널의 연구를 개관하고 있다.

이 연구들을 살펴보면 국내학술지에 실린 논문들은 전반적으로 한국 내의 조직들을 대상으로 연구를 진행하였으나, 윈필옥(1998)은 예외적으로 미국의 항공관제탑을 대상으로 연구를 수행하였다. 국외학술지 논문들과는 달리 복수의 국가 내의 조직을 함께 연구하거나 초국가적 기업을 대상으로 한 연구는 존재하지 않았다.

조직유형의 경우, 국외학술지 논문들은 주로 기업과 의료서비스조직에 관련된 연구가 주를 이루고 있는 반면(총 31편 중 23편), 국내학술지 논문들에서는 기업에 대한 연구는 지방공기업을 대상으로 한 송건섭(2012)의 연구를 제외하고는 찾아보기 어려웠으며, 의료서비스조직에 대한 연구도 2편에 불과하였다. 한편, 국내학술지 논문들에서는 국외학술지 논문에서 찾아보기 어려웠던 문화예술조직(이상철 등, 2006 외 3편)이나, 보육서비스조직(김인, 2003), 공공도서관(유금록, 2009)과 관련된 연구들이 발견되었다. 국외학술지 연구들과 마찬가지로 국내학술지 연구들에서도 다양한 조직기능을 포괄한 연구는 이희태(2003)의 연구를 제외하고 찾아보기 어려웠다. 이희태(2003)의 연구는 구청, 세무서, 보건소, 복지서비스 기관 등 다양한 기능을 수행하는 조직들을 함께 연구대상으로 하였다.

국내의 조직공공성과 성과 연구에서도 그 통계기법들의 다양성이 발견되었으며, 고도화된 통계기법들이 사용되었음을 확인해 볼 수 있다. 소

유권적 공공성과 조직성과 간의 관계는 18편 중 17편의 논문에서 분석되었으며, 재정적 공공성과 조직성과 간의 관계는 3편, 통제 공공성과 조직성과 간의 관계는 2편의 연구에서 다루어졌다. 조직공공성의 세 가지 하위 차원을 모두 고려한 연구는 전영한·금현섭(2011)의 연구가 유일하다. 이를 통해 국내에서도 조직공공성에 대한 연구가 소유권에 편중되어 있음과 조직공공성의 세 가지 하위 차원을 동시에 고려한 연구가 부족함을 다시 한 번 확인해 볼 수 있다.

Andrews 등(2011)의 연구보다 성과 차원을 상대적으로 더 다양하게 제시하고 있는 Boyne(2003)의 성과 차원에 따라 논문들을 분류해보면, 산출량은 2편, 산출물의 질은 3편, 효과성 3편, 효율성 11편, 형평성 1편, 단위당 비용은 2편, 고객만족도는 2편의 논문에서 다루어졌으며, 기타 성과변수에 대해 다루고 있는 논문은 총 4편으로 나타났다. 이를 볼 때, 국내 연구들이 가장 주목해 온 조직성과의 차원은 투입 대비 얼마나 많은 산출을 생산하는가를 의미하는 ‘효율성’이며, 산출물의 질, 효과성, 형평성, 고객만족도 등의 성과 차원은 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔음을 알 수 있다.

마지막으로 성과측정을 위한 자료수집방식을 살펴보면, 경성자료만을 사용한 연구가 9개이며, 이들 대부분이 산출량, 효율성, 단위당 비용에 대한 분석을 주로 다루고 있다. 이 중 손희준(1992)과 전영한·금현섭(2011)은 효과성을 경성자료로 다루고 있다. 손희준(1992)은 지방정부의 쓰레기수거서비스 성과를 수거 밀도, 집단주거지역비율, 1인1일 평균 배출량, 수거원수, 수거장비대수, 1일 평균수거량 등으로 측정하였으며<sup>193)</sup>, 전영한·금현섭(2011)은 학교의 성과를 측정함에 있어 학생들의 학업성취도 점수를 학교별로 평균하여 사용하였다. 경성자료를 활용한 방식 이외 조직 관리자들에 대한 인포먼트 서베이 방식, 고객에 의한 평가 또는 조직관리자의 인식자료를 활용한 방식 등이 사용되었으나, 국내에서는 국

---

193) 이것이 쓰레기수거서비스의 효과성을 측정하는 지표로 적절인가에 대해서는 이견이 존재할 수 있으나, 본 연구에서는 성과차원에 대한 원저자의 명확한 언급이 있는 경우에는 이를 존중하고자 하였다.



외에서와는 달리 제3자에 의한 평가방식, 고객에 대한 인포먼트 서베이 방식, 조직관리자에 의한 평가방식을 사용한 예는 찾아보기 어려웠다. 한편, 국내 연구들 중 조직 관리자, 즉 내부자를 대상으로 성과 측정을 위한 자료를 수집하고 있는 내부 인포먼트 서베이 방식 또는 내부 인식 조사 방식을 사용한 논문은 총 8개인 반면, 외부자(고객)를 대상으로 자료를 수집하는 방식을 사용한 논문은 총 3개로 국내에서는 경성자료를 제외한 성과측정에 있어 내부자를 대상으로 한 자료수집이 주로 사용되고 있음을 알 수 있다. 이 중에서도 내부 관리자의 인식을 통해 성과를 측정하는 국외학술지 논문이 1편인 반면, 국내학술지 논문에서는 총 4편이 발견되었다. 24개 복지관의 관장 및 직원 163명에 의한 인식자료를 성과 측정에 활용한 이희태(1997)는 서비스 대상자(고객)에 대한 조사를 시행하지 않는 이유에 대해, 복지관 이용고객들(노약자, 어린이 등)의 지식 부족 및 설문대상자로의 부적절성, 서비스 실시 시기에 있어서의 차이 등으로 인해 현실적으로 이들에 대한 조사가 어렵다고 설명하였다. 전국의 87개 병원의 기획실(과)장 또는 총무과(부)장으로부터 자료를 수집한 김인 등(2001)은 설문대상자들에게 환자의 증가정도, 병원수익의 증가정도, 경영성과 만족도, 병원의 목표달성을 통한 발전정도 등에 대해 5점 척도로 응답하도록 요구하였다. 저자들을 이에 대한 별도의 언급을 하지 않았으나, 기획실(과)장, 총무과(부)장의 업무전문성, 조직에 대한 이해도를 고려했을 때, 이들을 통한 성과측정 자료의 수집에 타당성이 낮다고 보기는 어렵다. 이희태(2003)은 다양한 기능을 수행하는 조직들을 대상으로 연구를 진행하면서, 그 성과 측정에 있어 실무책임자나 업무관련성이 높은 직원 및 서비스 이용자를 대상으로 청결성, 신속성, 친절성 등에 대한 설문을 진행하였으며(25개 조직 716명), 각 조직별로 설문대상자들의 응답값을 평균하여 조직의 측정값으로 사용하였다. 마지막으로 김인(2003)은 190개 보육시설의 선임교사를 대상으로 보육서비스 질을 측정하기 위한 48개 문항에 대해 5점 척도로 설문을 진행한 바 있는데, 그는 선임교사를 응답자로 지정한 이유에 대해 조사내용에 대해 가장 응답하기 적합한 사람이기 때문이라고 설명하였다. 저자가 명시하지는 않았으

나, 이는 기존의 그가 참여했던 연구(김인 등, 2001)를 참고할 때, 이 또한 업무전문성 및 조직에 대한 이해도를 고려한 설계라고 판단된다.

<표 5-3> 조직공공성과 조직성과에 대한 실증 연구(국내)

저자, 발행년도	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자 수)	분석 방법	통제 변수	조직공공성 차원	조직성과차원(Boyne, 2003)	조직성과 자료수집방식
손희준, 1992	한국	지방정부	73개(-)	t-test, 상관관계 분석	-	소유권	효율성, 효과성, 단위당 비용	경성 자료
이희태, 1997	한국(1개지역)	복지관	24개(163명)	회귀분석	통제(조직)	재정지원, 규제	효율성, 효과성, 기타	내부 인식
원필욱, 1998	미국	항공관제탑	35개(불분명)	회귀분석, 로짓모형	통제(조직)	소유권	기타	내부 인포먼트 서베이
김인 등, 2001	한국	병원	87개(87명)	회귀분석	통제(조직)	소유권	산출량, 기타	내부 인식
김인, 2003	한국(6개지역)	보육시설	190개(190명)	F-검정, 회귀분석	통제(조직)	소유권	산출물의 질	내부 인식
이삼주·고승희, 2003	한국	지방정부	48개(-)	DEA	-	소유권	효율성	경성 자료
이영범, 2003	한국(6개지역)	병원	234개(불분명)	DEA	-	소유권	효율성	내부 인포먼트 서베이
이희태, 2003	한국	공공서비스조직	25개(716명)	t-test	-	소유권	산출물의 질	내부 인식, 고객 평가
이상철 등, 2006	한국(6개지역)	문화예술기관	19개(-)	DEA	-	소유권	효율성	경성 자료
유금록, 2009	한국(1개지역)	공공도서관	24개(-)	SBM, 회귀분석	통제(조직)	소유권	효율성	경성 자료
한승환·권기석, 2009	한국	대학	169개(-)	zero-inflated negative	통제(조직)	소유권, 재정지원	산출량	경성 자료

저자, 발행년도	조사 지역	조직 유형	조직 개수 (응답자 수)	분석 방법	통제 변수	조직 공공성 차원	조직성과차원(Boyne, 2003)	조직성과 자료수집방식
				binomial 모델				
김인, 2011	한국(1개지역)	노인복지관	15개(450명)	F-검정	-	소유권	산출물의 질, 단위당비용, 고객만족도	내부 인포먼트 서베이, 고객 평가
전영한·금현섭, 2011	한국	학교	296개(불분명)	회귀분석	통제(조직)	소유권, 재정지원, 규제	효과성	경성 자료
한승준, 2011	한국(1개지역)	세종문화회관	1개(불분명)	추세분석	-	소유권	효율성, 형평성, 고객만족도, 기타	경성 자료, 고객평가
송건섭, 2012	한국(1개지역)	지방공기업	8개(-)	DEA, Malmquist 생산성지수	-	소유권	효율성	경성 자료
고제혁 등, 2014	한국	대학	141개(-)	DEA	-	소유권	효율성	경성 자료
이창민, 2015	한국	문화예술기관	82개(불분명)	t-test, 회귀분석	통제(조직)	소유권	효율성	내부 인포먼트 서베이
이현정 등, 2015	한국	문화예술기관	173개(-)	고정효과모형, 확률효과모형	통제(조직)	소유권	효율성	경성 자료

## 2. 연구 결과 측면

여기서는 성과 차원에 따른 결과를 좀 더 다양하게 살펴보고자, Andrews 등(2011)의 성과 차원이 아닌 Boyne(2003)의 성과 차원에 따라 논문들을 분류하고, 이에 대한 연구결과를 정리해 보았다.

<표 5-4>는 소유권적 공공성과 효율성 간의 관계에 대한 연구결과를 정리한 것이다. 총 18편의 국외학술지 연구 중 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 효율성이 명백하게 떨어진다고 보고한 연구는 8편이다. 나머지 연구에서는 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 효율성이 낮다는 결과와 정부소유조직과 민간소유조직의 효율성에 있어서의 차이가 존재

하지 않는다는 결과가 혼재되어 있거나(7편), 정부소유조직과 민간소유조직의 효율성에 있어서의 차이가 존재하지 않는다고(1편), 정부소유조직의 효율성이 오히려 민간소유조직보다 높다는(2편) 결과들이 보고되었다. 국내의 10편의 연구결과는 국외학술지의 연구결과보다 더욱 혼란스러운 양상을 보인다. 오직 2편의 연구에서만 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 효율성이 명백히 낮다고 보고하였으며, 나머지 연구들에서는 이와 배치되는 결과들이 보고되었다. 특히 국내 연구 중 5편에서는 동일한 논문 내에서 서로 배치되는 결과들을 동시에 보고하고 있다. 즉, 동일한 조직들을 대상으로 한 연구에서도 어떠한 성과지표를 분석을 하였는지에 따라 상반된 결과가 보고되거나(손희준, 1992; 이현정 등, 2015), 상대적인 효율성에 따라 순위를 매겼을 때 일부 정부소유조직은 민간소유조직보다 효율성이 높은 반면, 다른 정부소유조직은 민간소유조직보다 효율성이 낮거나 동일한 것으로 나타나(이삼주·고승희, 2003; 이영범, 2003; 송건섭, 2012) 정부소유조직과 민간소유조직 간의 효율성의 차이에 대해 명확한 진술이 불가능하였다.

소유권적 공공성과 효율성 간의 관계에 대한 연구결과에 있어 위와 같은 불일치는 기존의 연구들에서도 지속적으로 보고되어 온 바 있다. 1992년에 수행된 Vining과 Boardman(1992)의 연구, 그리고 본 연구에서 검토한 국외학술지 연구들을 사전에 검토했던 Andrews 등(2011)의 연구에서도 정부소유조직과 민간소유조직 간의 효율성의 차이에 대한 연구들의 결과가 불일치한다고 보고한 바 있다. Vining과 Boardman(1992)이 전기산업, 수자원 산업, 보건산업 등의 다양한 부문의 조직들을 대상으로 소유권적 공공성과 효율성 간의 관계를 다룬 54개의 연구를 조사한 결과, 이 중 32개의 연구에서는 민간소유조직(민간기업)이 정부소유조직(공기업)에 비해 더 효율적이라고 결론을 내린 반면, 나머지 22개 연구에서는 정부소유조직이 더 효율적이라거나 어느 쪽의 효율성이 더 높은지 결론을 내리기 어렵다는 결과를 보고한 것으로 나타났다. 이들의 연구가 1960년대부터 1980년대까지의 연구들을 종합하였다면, 본 연구와 Andrews 등(2011)의 연구는 1990년대부터 2000년대까지의 연구결과를

종합한 결과라고 할 수 있는데, 그 결과는 거의 유사하다. 통제변수의 유무, 고도화된 통계기법의 사용유무 등 연구 설계 및 연구 시점과 상관없이 나타나는 소유권적 공공성과 효율성 간의 관계에 대한 증거의 불일치는 이들 간의 관계에 대한 기존의 이론적 논의의 한계를 나타내고 있으며, 이에 대한 새로운 연구 방향 수립이 필요함을 암시하고 있다고 볼 수 있다.

이에 대해 Ramaswamy(2001)은 기존의 연구자들은 소유권적 공공성의 효율성에 대한 독립적인 영향을 탐구하는 것만큼, 소유권적 공공성이 효율성에 차이를 만들어내는 그 상황적 조건<sup>194)</sup>에 대한 탐구 또한 중요하다고 강조한 바 있다. 이는 Andrews 등(2011)의 연구에서도 강조된 바 있는데, 이들은 소유권적 공공성 그 자체와 성과 사이의 관계는 약할 수 있으며, 소유권적 공공성의 효과가 조직의 특성 및 관리 변수 등으로 인해 달라질 수 있다고 주장하였다. 그럼에도 불구하고, 31편의 논문 중 오직 4편의 논문만이 조직공공성 연구에 있어 상황적 조건에 대해 고려하고 있다고 지적하면서, 이러한 조건들의 영향력이 일관되지 않고 그 조건들에 대한 근거 또한 부족하다고 할지라도, 후속 연구에서 소유권적 공공성과 효율성 간의 관계에 대해 다룰 경우 상황적 조건에 대한 고려가 필요하다는 점은 강조되어야 한다고 주장하였다.

<표 5-4> 소유권적 공공성과 효율성 간의 관계에 대한 실증 연구

저자, 발행년도	조직유형	조직개수(응답자수)	분석방법	통제변수	성과자료수집방식	분석결과
Davies, 1971	기업(항공)	2개(-)	단순수치비교	-	경성자료	공공<민간영리
Davies, 1977	기업(항공)	2개(-)	단순수치비교	-	경성자료	공공<민간영리

194) Ramaswamy(2001)는 조직이 직면해 있는 경쟁의 정도(또는 정부가 산업을 규제하는 정도)가 소유권의 성과영향을 달라지게 만들 것이라고 예측하였으며, Andersen과 Blegvad(2006)는 공공 부문이 민간 부문보다 효율성이 높다는 것이 대부분의 실증 연구의 결론이나, 이는 상대적으로 단순한 기술적 서비스 부문에서의 결과일 뿐, 그들이 연구대상으로 삼은 치과보건서비스와 같이 고도로 전문화된 서비스 부문에서는 부문 간 차이가 작아질 가능성이 있다고 보았다.

저자, 발행년도	조직유형	조직개수(응답자수)	분석방법	통제변수	성과수집자료수집방식	분석결과
Cavas and Christensen, 1980	기업(철도)	2개(-)	총요소생산성 비교분석	-	경성자료	공공≤민간
Boardman and Vining, 1989	기업(제조 및 광업)	500개(-)	OLS, 유계영향추정	통제(조직)	경성자료	공공<민간영리
Hausman and Neufeld, 1991	기업(전기)	962개(-)	비모수선형 프로그래밍 기법	-	경성자료	공공>민간
Wheeler et al., 1992	약물남용치료기관	575개(불분명)	분산분석	-	내부인포먼트서베이	공공≤민간비영리<민간영리
Clark et al., 1994	정신건강서비스조직	452개(452명)	t-test, 로지스틱 회귀분석	통제(조직)	내부인포먼트서베이	공공<민간
Sarkar, 1998	은행	146개(-)	회귀분석, 도구변수	통제(조직)	경성자료	공공≤민간
Cowie and Asenova, 1999	기업(버스)	146개(-)	DEA	통제(조직)	경성자료	공공<민간영리
Ramaswamy, 2001	기업(제조)	110개(-)	MANOVA, one-way ANOVAs, studentized t-tests	-	경성자료	공공<민간
Backx et al., 2002	기업(항공)	50개(-)	회귀분석	통제(조직)	경성자료	공공≤민간영리
Filippini and Prioni, 2003	기업(버스)	34개(-)	트랜스로그 비용함수	통제(조직)	경성자료	공공≤민간영리
Alexander and Lee, 2006	병원	3,900개(-)	회귀분석	통제(조직)	내부인포먼트서베이	공공=민간비영리
Oum et al., 2006	공항	116개(-)	로그선형 회귀분석	통제(조직)	경성자료	공공≤민간
Barbetta et al., 2007	병원	531개(-)	Mann - Whitney (MW) test, Kolmogorov - Smirnov (KS) test	-	경성자료	공공<민간비영리
Greenwood et al., 2007	기업(경영컨설팅)	326개(-)	확률 효과모형	통제(조직)	경성자료	공공<민간영리

저자, 발행년도	조직유형	조직개수(응답자수)	분석방법	통제 변수	성과자료수집 방식	분석결과
Micco et al., 2007	은행	18,818개	회귀분석	통제(조직)	경성자료	공공≤민간
Mancebón and Muñiz, 2008	학교	293개(-)	DEA	-	경성자료, 고객인포먼트서베이	공공>민간
손희준, 1992	지방정부	73개(-)	t-test, 상관관계 분석	-	경성자료	일관성없음
이삼주·고승희, 2003	지방정부	48개(-)	DEA	-	경성자료	일관성없음
이영범, 2003	병원	234개(불분명)	DEA	-	내부인포먼트서베이	일관성없음
이상철 등, 2006	문화예술기관	19개(-)	DEA	-	경성자료	공공>민간
유금록, 2009	공공도서관	24개(-)	SBM, 회귀분석	통제(조직)	경성자료	공공<민간
한승준, 2011	세종문화회관	1개(불분명)	추세분석	-	경성자료	공공<민간
송건섭, 2012	지방공기업	8개(-)	DEA, Malmquist 생산성지수	-	경성자료	일관성없음
고제혁 등, 2014	대학	141개(-)	DEA	-	경성자료	공공=민간
이창민, 2015	문화예술기관	82개(불분명)	t-test, 회귀분석	통제(조직)	내부인포먼트서베이	공공≤민간
이현정 등, 2015	문화예술회관	173개(-)	고정효과모형, 확률효과모형	통제(조직)	경성자료	일관성없음

<표 5-5>는 소유권적 공공성과 단위당 비용 간의 관계에 대한 총 9편의 연구결과를 정리한 것이다. 국외 연구에서는 Sarkar(1998)와 Wheeler 등(1992)의 연구결과를 제외한 7편의 연구에서 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 단위당 비용을 더 많이 쓴다는 결과를 보고하고 있다. 반면, 국내에서 이를 다루고 있는 2편의 연구에서는 공공부문과 민간부문의 조직 간 비용 차이가 존재하지 않거나, 측정 지표에 따라 이들 간의 관계가 상반되게 나타나는 등 혼재된 양상을 보였다. 소유권적 공

공성과 단위당 비용 간의 관계에 대한 연구결과에 있어서의 불일치는 9편의 연구들 중 같은 기능을 수행하는 조직을 대상으로 한 연구들이 존재하지 않으므로<sup>195)</sup>, 이것이 기능적 차이에 의한 것인지, 연구 설계상의 문제로 인한 것인지에 대한 단서조차 얻을 수 없는 상황이며, 이에 대한 연구 축적의 필요성이 강조된다. 특히 한국의 조직을 대상으로 한 연구 모두 적절한 통제변수를 고려하지 않은 채로 연구가 진행되어 이들 연구의 결과들이 다른 제3의 변수에 의한 결과인지에 대해 명확한 답을 할 수 없는 상태이다.

<표 5-5> 소유권적 공공성과 단위당 비용 간의 관계에 대한 실증 연구

저자, 발행년도	조직 유형	조직개수(응답자수)	분석방법	통제 변수	성과 자료수집 방식	분석결과
Wheeler et al., 1992	약물남용치료기관	575개(불분명)	분산분석	-	내부인포먼트 서베이	공공 ≥ 민간비영리 ≥ 민간영리
Sarkar, 1998	은행	146개(-)	회귀분석, 도구변수	통제(조직)	경성자료	공공=민간
Knapp et al., 1999	정신요양기관	390개(429명)	회귀분석, Bonferonni and Sidak test	통제(개인)	내부인포먼트 서베이	공공 > 민간비영리 > 민간영리
Ramaswamy, 2001	기업(제조)	110개(-)	MANOVA, one-way ANOVAs, studentized t-tests	-	경성자료	공공 > 민간
Andersen and Blegvad, 2006	지방정부	275개(-)	회귀분석	통제(조직)	경성자료	공공 > 민간비영리
Liu et al., 2006	병원	불분명(2,177명)	ANOVA	-	고객인포먼트 서베이	공공 > 민간
Micco et al., 2007	은행	18,818개	회귀분석	통제(조직)	경성자료	공공 > 민간
손희준, 1992	지방정부	73개(-)	t-test, 상관관계분석	-	경성자료	공공=민간

195) Andersen과 Blegvad(2006)과 손희준(1992)의 연구가 지방정부를 대상으로 하고 있으나, 전자는 지방정부에서 제공하는 치과보건서비스, 후자는 지방정부에서 제공하는 쓰레기수거서비스의 성과 차이를 연구하고 있다는 점에서 같은 기능을 수행하는 조직을 대상으로 하고 있다고 보기는 어렵다.



저자, 발행년도	조직유형	조직개수(응답자수)	분석방법	통제변수	성과자료수집방식	분석결과
김인, 2011	노인복지관	15개(450명)	F-검정	-	내부인포먼트서베이	일관성 없음

<표 5-6>은 소유권적 공공성과 효율성 및 단위당 비용 이외의 성과차원 간의 관계에 대한 총 19편의 국외학술지 연구결과를 정리한 것이다. 효율성과 단위당 비용과 관련된 연구결과들의 불일치에도 불구하고, 12편의 연구(43%)의 연구에서 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 명백히 효율성이 낮다고 보고하고 있으며, 8편의 연구(29%)에서는 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 효율성이 낮거나 차이가 없다고 보고하였다. 반면, 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 명백히 효율성이 높다고 보고한 연구는 3편(11%)에 불과하다. 또한 단위당 비용에 있어서는 5편의 연구(56%)에서 정부소유조직에서의 단위당 비용이 민간소유조직의 비용보다 많다고 보고하였으며, 1편(11%)의 연구에서는 정부소유조직에서의 단위당 비용이 민간소유조직의 비용보다 많거나 차이가 없다고 보고하였다. 반면, 정부소유조직에서의 단위당 비용이 민간소유조직의 비용보다 적다고 보고한 연구는 존재하지 않는다. 이를 종합했을 때, 만약 정부소유조직과 민간소유조직 간에 효율성과 단위당 비용의 차이가 존재한다고 가정할 경우에는 정부소유조직이 상대적으로 낮은 효율성과 높은 단위당 비용을 보일 것이라고 예측하는 것이 합리적이라고 여겨진다. 반면, 효율성과 단위당 비용을 제외한 성과차원들과 소유권적 공공성 간의 관계에 대한 연구결과는 다음과 같은 이유로 예측의 합리성을 담보하기 어렵다.

첫째, 각 성과차원별로 충분한 연구결과가 절대적으로 부족하다<sup>196)</sup>. 총 31편의 국외학술지 논문들 중 효과성에 대해 다루고 있는 연구는 6

196) 본 연구에서 살펴본 31편의 국외학술지 논문이 조직공공성과 조직성과를 다룬 국외 연구의 전부라고 확인하기는 어려우나, Andrews 등(2011)이 Web of Science를 통해 129편의 논문들을 최초로 선정한 후 검토 과정을 거쳐 최종적으로 31편을 선정하였다는 점에서 이들 논문들이 조직공공성과 조직성과와의 관계를 다루고 있는 경험적 연구들을 대표한다고 볼 수 있다.

편, 형평성에 대해 다루고 있는 연구는 2편, 산출물의 질에 대해 다루고 있는 연구는 6편, 산출량에 대해 다루고 있는 연구는 4편, 고객만족도에 대해 다루고 있는 연구는 1편에 불과하다. 또한 각 성과차원별로 연구 대상이 된 조직들의 기능이 한정적이다. 이는 절대적인 연구량의 부족과 연관되어 있는 한편, 다양한 기능을 수행하는 조직들을 포괄하는 종합적 연구의 부재로 인한 것이기도 하다. 이러한 상황에서 각 차원별로 연구 결과들을 종합한다고 하더라도, 특정 성과차원에 대한 특정 견해를 지지하기는 어렵다. 둘째, 소유권적 공공성과 효율성 및 비용 이외의 성과 차원 중 상대적으로 가장 많은 연구량을 보유한 효과성과 산출물의 질에 대한 연구에 한정시킨다고 해도, 그 연구결과에 있어 일관성이 떨어진다. 단위당 비용에 대한 연구가 9편임에도 불구하고, 소유권에 따라 차이가 존재한다면 정부소유조직의 단위당 비용이 민간소유조직의 그것에 비해 높을 것이라고 가정할 수 있는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 그 연구 결과들이 어느 정도 일관된 방향성을 나타내었기 때문이다. 그러나 효과성과 산출물의 질의 경우 어느 한 쪽 방향, 즉 정부소유조직이 민간소유조직보다 성과가 낮다 혹은 높다는 연구의 수가 과반수를 넘지 않으며, 이에 반하는 연구 결과들이 존재하고 있다.

그럼에도 불구하고 효율성 및 비용 이외의 성과 차원 간의 관계에 대한 연구들에서 가장 특징적인 지점은 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 더 나은 성과를 보이는 결과들이 다수 발견된다는 점이다<sup>197)</sup>. 효과성 연구에 있어서의 Bojalil 등(1998)의 아동의 설사 및 감염호흡기 질환에 대한 치료에 있어 공립병원의사들이 사립병원의사들에 비해 더 나은 성과를 보였으며<sup>198)</sup>, 형평성과 관련된 2개의 연구 모두에서는 정부소유조직은 민간소유조직에 비해 저소득층에 대한 서비스 접근성이 높다는 연구 결과가 발견되었다<sup>199)</sup>. 정신요양기관을 대상으로 한 Knapp 등(1999)

197) 이는 부족한 연구량을 고려했을 때, 효율성과 관련하여 정부소유조직의 상대적으로 높은 성과를 보고한 연구들에 비해 그 함의가 더 크다고 판단된다.

198) 단, 아동의 보호자인 어머니를 대상으로 한 상담에 있어서는 공립병원의사와 사립병원의사 간의 성과의 차이가 나타나지 않았다.

199) 일부 모형에서 공공과 민간의 차이가 나타나지 않았으나, 두 연구 모두 다양한 분석 중 과반수이상에서 차이가 나타났다.

의 연구에서는 정부소유기관이 민간소유기관에 비해 환자의 상태가 더 다양한 측면에서 개선된 것으로 나타나 정부소유기관이 상대적으로 더 높은 서비스의 질을 나타내는 것으로 보고되었으며, R&D 연구소를 대상으로 한 Bozeman과 Bretschneider(1994)에서는 정부소유연구소에서 더 많은 특허와 더 많은 논문을 산출하는 것으로 나타났다. 고객만족도에 대한 유일한 연구인 Liu 등(2006)의 논문에서는 중국의 병원 중 정부소유 병원을 이용한 환자들의 만족도가 민간소유 병원을 이용한 환자들의 만족도보다 높은 것으로 나타났다. 효율성 및 비용 이외의 성과 차원 간의 관계에 대한 연구들에서 또 하나 특징적인 점은 공공-민간의 명백한 차이를 보고하고 있는 연구들이 19편 중 5편에 불과하며, 나머지 연구들은 공공과 민간의 차이가 없거나, 그 연구 결과들이 혼재되어 나타나고 있다는 것이다.

<표 5-6> 소유권적 공공성과 기타 성과 차원 간의 관계에 대한 실증 연구(국외)

성과 차원	저자, 발행년도	조직유형	조직개수 (응답자 수)	분석방법	통제 변수	성과 자료 수집 방식	분석결과
효과성 (6)	Bozeman and Loveless, 1987	R&D 연구소	50개(불분명)	t-test, 상관관계분석, 경로분석	통제(조직)	제3자 평가	공공=민간
	Bojalil et al., 1998	병원	불분명(105명)	t-test	-	제3자 평가	공공≥민간
	Knapp et al., 1999	정신요양기관	390개(429명)	회귀분석, Bonferonni and Sidak test	통제(개인)	내부 평가, 제3자 평가	일관성 없음
	Bedi and Garg, 2000	학교	불분명(1194명)	Blinder - Oaxaca 분해법	통제(개인, 조직)	내부 인포먼트 서베이	공공<민간
	Heinrich and Fournier, 2004	약물남용치료기관	62개(4149명)	다수준분석	통제(개인, 조직)	고객 인포먼트 서베이, 경성자료	공공≤민간영리≤민간비영리
	Andersen and Blegvad,	지방정부	275개(-)	회귀분석	통제(조직)	경성자료	공공<민간비영리

성과 차원	저자, 발행년도	조직유형	조직개수 (응답자 수)	분석방법	통제 변수	성과 자료수 집 방식	분석결과
형평성 (2)	2006						
	Wheeler et al., 1992	약물남용치료기관	575개(불분명)	분산분석	-	내부 인포먼트 서베이	공공 ≥ 민간비영리 > 민간비영리
	Amirkhanyan et al., 2008	양로원	14,423개(-)	OLS, Clustered errors, SUR, 2SLS	통제(조직)	내부 인포먼트 서베이	공공 ≥ 민간영리, 공공 > 민간비영리
산출물의 질(6)	Knapp et al., 1999	정신요양기관	390개(429명)	회귀분석, Bonferonni and Sidak test	통제(개인)	제3자 평가	공공 > 민간비영리 > 민간영리
	Syhakhang et al., 2001	약국	105개(681명)	빈도, 평균, 표준편차, 비율분석	-	제3자 평가, 고객 평가	일관성 없음
	Backx et al., 2002	기업(항공)	50개(-)	회귀분석	통제(조직)	경성자료	공공=민간영리
	Milcent, 2005	병원	282개(28,410명)	지속시간모형 등	통제(조직)	경성자료	공공=민간비영리
	Liu et al., 2006	병원	불분명(2,177명)	ANOVA	-	고객 평가	공공 < 민간
	Amirkhanyan et al., 2008	양로원	14,423개(-)	OLS, Clustered errors, SUR, 2SLS	통제(조직)	내부 인포먼트 서베이	공공 ≤ 민간비영리 < 민간영리
산출량 (4)	Bozeman and Loveless, 1987	R&D 연구소	50개(불분명)	t-test, 상관관계분석, 경로분석	통제(조직)	경성자료	일관성 없음
	Bozeman and Bretschneider, 1994	R&D 연구소	733개(733명)	회귀분석	통제(조직)	내부 인포먼트 서베이	공공 ≥ 민간
	Bartel and Harrison, 2005	기업(제조)	10,008~30,707개(-)	OLS	통제(조직)	경성자료	공공=민간영리
	Alexander and Lee, 2006	병원	3,900개(-)	회귀분석	통제(조직)	내부 인포먼트 서베이	공공=민간비영리
고객 만족도 (1)	Liu et al., 2006	병원	불분명(2,177명)	ANOVA	-	고객 평가	공공 > 민간

<표 5-7>는 소유권적 공공성과 효율성 및 단위당 비용 이외의 성과 차원 간의 관계에 대한 총 10편의 국내학술지 연구결과를 정리한 것이다. 각 성과차원별 연구량의 절대적인 부족, 연구결과의 일관성 부족 등

에 있어서는 국외 연구결과와 큰 차이가 없다. 그 연구결과 또한 공공과 민간의 차이가 없거나, 그 연구 결과들이 혼재되어 나타나고 있다는 점에서 대동소이하다. 다만, 국외 연구들과 비교했을 때, 다수의 연구들이 적절한 통제변수를 포함시키지 않은 채 모형을 설계하고 있다는 점에서 그 연구 결과의 신뢰성에 대해서 의문이 제기될 수 있다.

<표 5-7> 소유권적 공공성과 기타 성과 차원 간의 관계에 대한 실증 연구(국내)

성과 차원	저자, 발행년도	조직유형	조직개수 (응답자 수)	분석방법	통제변수	성과 자료수집 방식	분석결과
효과성 (2)	손희준, 1992	지방정부	73개(-)	t-test, 상관관계분석	-	경성 자료	공공≤민간
	전영한·금현섭, 2011	학교	296개(불분명)	회귀분석	통제(조직)	경성 자료	공공=민간
형평성 (1)	한승준, 2011	세종문화회관	1개(불분명)	추세분석	-	내부 인포먼트 서베이, 경성자료	공공=민간
산출물의 질(3)	김인, 2003	보육시설	190개(190명)	F-검정, 회귀분석	통제(조직)	내부 인식	공공=민간비영리>민간영리
	이희태, 2003	공공서비스 조직	25개(716명)	t-test	-	내부 인식, 고객 평가	공공=민간비영리
	김인, 2011	노인복지관	15개(450명)	F-검정	-	고객 평가	공공>민간영리>민간비영리
산출량 (2)	김인 등, 2001	병원	87개(87명)	회귀분석	통제(조직)	내부 인식	공공=민간비영리=민간영리
	한승환·권기석, 2009	대학	169개(-)	zero-inflated negative binomial 모델	통제(조직)	경성 자료	공공>민간
고객 만족도 (2)	김인, 2011	노인복지관	15개(450명)	F-검정	-	고객 평가	공공=민간비영리=민간영리
	한승준, 2011	세종문화회관	1개(불분명)	추세분석	-	고객 평가	공공<민간

<표 5-8>는 재정적 공공성과 조직성과 차원 간의 관계에 대한 총 7편의 국내외 학술지의 연구결과를 정리한 것이다. 먼저, 본 연구에서 살펴보고 있는 총 49편의 국내외 실증 연구들을 조직공공성 차원과 다양한

성과 차원을 기준으로 나누면 총 84개의 연구로 분류할 수 있는데, 이 중 66개의 연구(79%)가 소유권적 공공성에 대한 연구임에 비해 재정적 공공성에 대한 연구는 불과 8개(10%)에 불과하다. 이 지점에서 재정적 공공성의 성과영향연구의 양적인 축적과 함께 성과 차원의 다양화를 고려한 종합적 연구의 필요성이 강조된다고 할 수 있다.

그 연구결과를 살펴보면, 총 4편의 국외학술지 연구들에서는 정부재원이 조직의 총재원에서 차지하는 상대적인 비중은 조직성과 차원과 관련이 없다는 결과(Chun and Rainey, 2005b, Bartel and Harrison, 2005)와 효과성이나 산출량의 지표에 따라 관련이 없거나 정(+의 관계를 가진다는 연구(Heinrich and Fournier, 2004; Bozeman and Bretschneider, 1994)가 혼재되어 있다. 한편 총 4편의 국내학술지 연구들에서도 정부재원이 조직의 총재원에서 차지하는 상대적인 비중은 조직성과 차원과 관련이 없다는 결과(전영한·금현섭, 2011; 한승환·권기석, 2009)가 보고된 한편, 이희태(1997)의 연구에서는 예산자체부담비율(정부재정지원비율의 역)을 기준으로 했을 때, 중간인 경우가 낮거나 높은 경우에 비해 효율성이 높은 한편, 예산자체부담비율이 낮은 경우에 비해 중간이거나 높은 경우 효과성이 높다고 보고되었다. 재정지원의 성과영향의 유무, 그 방향성 및 비선형성에 대한 상반된 결과들이 보고되고 있으나, 특정 기능에 따른 연구 대상의 한정적 선정 및 연구량의 절대적 부족으로 인해 재정적 공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 그 어떤 증거도 단정적이라고 할 수 없는 상태이다.

<표 5-8> 재정적 공공성과 조직성과의 관계에 대한 실증 연구

구분	성과변수	저자, 발행년도	조직유형	조직개수(응답자수)	분석방법	통제변수	성과자료수집방식	분석결과
국외	효율성	Chun and Rainey, 2005b	연방정부	32개(25,814명)	회귀분석	통제(개인, 조직)	내부인식	정부재정지원비중(효과없음)
	효과성	Heinrich and Fournier, 2004	약물남용치료기관	62개(419명)	다수준분석	통제(개인, 조직)	고객인포먼트 서베이,	정부재정지원비중(+/효과없음)

구분	성과변수	저자, 발행년도	조직유형	조직개수 (응답자수)	분석방법	통제변수	성과자료수집 방식	분석결과
							경성자료	
	산출량 (2)	Bozeman and Bretschneider, 1994	R&D 연구소	733개 (733명)	회귀분석	통제(조직)	내부인포먼트 서베이	정부재정지원비중(+/효과없음)
		Bartel and Harrison, 2005	기업(제조)	10,008~30,707개(-)	OLS	통제(조직)	경성자료	정부재정지원비중 또는 정부투자자금비중(효과없음)
국내	효율성	이희태, 1997	복지관	24개(163명)	회귀분석	통제(조직)	내부인식	예산자체 부담비율(역U자형) *주의:역으로해석
	효과성 (2)	이희태, 1997	복지관	24개(163명)	회귀분석	통제(조직)	내부인식	예산자체 부담비율(+) *주의:역으로해석
		전영한·김현섭, 2011	학교	296개(불분명)	회귀분석	통제(조직)	경성자료	비정부지원예산비율(효과없음) *주의:역으로해석
	산출량	한승환·권기석, 2009	대학	169개(-)	zero-inflated negative binomial 모델	통제(조직)	경성자료	정부지원연구비비율(효과없음)

<표 5-9>는 통제 공공성과 조직성과 차원 간의 관계에 대한 총 10편의 국내외 학술지의 연구결과를 정리한 것이다. 총 49편의 국내외 실증연구들을 조직공공성 차원과 다양한 성과 차원을 기준으로 나누면 총 84개의 연구들 중 11%를 차지한다. 이는 재정적 공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 연구와 마찬가지로 그 연구량의 절대적 부족을 나타낸다.

재정적 공공성과 통제 공공성의 실증연구 경향 중 가장 두드러지는 차이점은 통제 공공성을 측정하는 방식에 대한 통일성 정도이다. 재정적 공공성의 경우 정부재원이 총재원에서 차지하는 비중(또는 그 역)으로 측정된다는 점에 있어서 연구들 간의 차이가 크다고 볼 수 없으나, 통제 공공성의 경우에는 그 측정에 있어서 합의가 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 절대적인 연구량의 부족과 함께 측정에 있어서의 큰 차이는 연구결과들을 비교하는 데 있어 어려움을 더욱 크게 만든다. 또한, 7개의 국외 연구들 중 Heinrich와 Fournier(2004), Bozeman과 Bretschneider(1994)를 제외한 5개 연구가 특정 제도의 도입 전후, 혹은

도입 여부에 따른 성과의 차이에 대해 분석하고 있는데, 이러한 경우 각 제도가 조직에 영향을 미치는 의사결정 범위에 차이가 존재하므로 그 결과들을 더욱 비교하기 어렵다.

Heinrich와 Fournier(2004)는 62개의 약물남용치료기관에 대해 연구하면서, 이들 기관이 독립형 기관인지 아니면 연계형 기관 중 하나인지와 정부 또는 전문위원회에 의한 허가 또는 인증을 받았는지 여부로 외부의 영향력의 정도를 측정하였다. 이러한 측정 방식은 특정제도의 도입여부로 통제 정도를 측정하는 방식보다 조직 의사결정 전반에 미치는 통제의 영향을 고려할 수 있다는 점에서 그 타당성이 높다고 할 수 있으나 조직의 기능적 특성과 조직이 처한 맥락적 상황을 고려했을 때만 적용가능하다는 점에서 측정용이성은 낮다고 할 수 있다. 반면, Bozeman과 Bretschneider(1994)이 정부와의 의사소통의 정도를 측정하여 조직공공성을 측정하고자 한 시도는 그 측정의 적용가능성과 측정용이성도 높다고 할 수 있으나, 그 개념적 적합성이 낮아 Andrews 등(2011)의 분석처럼 조직공공성의 규제적 차원을 측정하고 있지 않다는 해석을 가능하게 만든다. 결국 국외 연구들에서 사용하고 있는 통제 공공성에 대한 측정 방식은 서로 다른 기능을 수행하는 조직을 함께 다루거나, 기존의 연구와는 다른 기능을 수행하는 조직을 대상으로 하는 경우 및 조직공공성의 하위차원인 통제 공공성에 대한 정확한 측정을 강조하여 연구하고자 하는 경우에는 적용하기 어렵다는 단점을 가지고 있다.

한편, 국내 연구 중 이희태(1997)는 정부의 규제 정도에 대해 복지관 운영과 관련한 정부의 관여 정도, 행정 지도 및 감독의 횟수, 복지관 운영에 필요한 각종 행정적 지원의 정도, 복지관 사업에 대한 담당 공무원의 이해와 협력의 정도에 대한 인식으로 측정한 바 있으며, 전영한·금현섭(2011)은 교육목표, 예산편성, 학교행사 등에 대한 의사결정 시 가장 중요한 의견대상자에 대한 측정으로 외부이해관계자의 영향력을 측정한 바 있다. 두 연구 모두 통제의 일반적 측정 지표로서의 적용가능성, 측정용이성이 모두 높다고 할 수 있다. 그러나 통제 공공성과 관련하여 이를 통한 정치적 영향력의 행사 주체를 정부로 한정할 경우, 이희태(1997)가



개발한 측정방식의 개념적 적합성이 더 높다고 할 수 있다.

통제 공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 연구결과를 살펴보면, 이들 간의 정(+)의 관계가 명확하게 발견된 연구는 이희태(1997)의 정부규제 정도와 효과성간의 관계에 대한 분석이 유일하다. 나머지 연구들에서는 통제 공공성의 성과영향은 존재하지 않거나(3개), 상반된 결과가 동시에 나타나거나(2개), 통제 공공성이 성과에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(4개). 이러한 결과들은 부족한 연구량, 한정된 연구대상, 측정방식의 괴리로 인해 연구결과의 비교가능성에 있어 결정적인 한계가 존재함을 인식하는 가운데 제한적으로 해석되어야만 한다. 결국 이 연구 결과들을 통해 명백히 알 수 있는 점은 통제 공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 일반적 증거가 매우 미흡하다는 것뿐이다.

<표 5-9> 통제 공공성과 조직성과의 관계에 대한 실증 연구

구분	성과변수	저자, 발행년도	조직유형	조직개수 (응답자수)	분석방법	통제변수	성과자료수집 방식	분석결과
국외	효율성	Barbetta et al., 2007	병원	531개(-)	M-W test, K-S test	-	경성자료	포괄수가제 도입(-)
	효과성	Heinrich and Fournier, 2004	약물남용치료기관	62개(419명)	다수준분석	통제(개인, 조직)	고객인포먼트 서베이, 경성자료	독립형 폴서비스기관 여부, 허가 또는 인증 여부(일관성 없음)
	형평성	Amirkhanyan et al., 2008	양로원	14,423개(-)	OLS, Clustered errors, SUR, 2SLS	통제(조직)	내부인포먼트 서베이	의료시설과잉투자억제 정책(일관성 없음)
	산출물의 질(2)	Milcent, 2005	병원	282개(28,410명)	지속시간 모형 등	통제(조직)	경성자료	행위별수가제(+) *주의:역으로해석
		Amirkhanyan et al., 2008	양로원	14,423개(-)	OLS, Clustered errors, SUR, 2SLS	통제(조직)	내부인포먼트 서베이	의료시설과잉투자억제 정책(-)
	산출량(2)	Bozeman and Bretschnei	R&D 연구소	733개(733명)	회귀분석	통제(조직)	내부인포먼트	정부의사소통정도(-/효과없음)

구분	성과변수	저자, 발행년도	조직유형	조직개수 (응답자수)	분석방법	통제변수	성과자료수집 방식	분석결과
		der, 1994					서베이	
		Bartel and Harrison, 2005	기업(제조)	10,008~30,707개(-)	OLS	통제(조직)	경성자료	수입개방정책(수입량/국내생산량+수입량)(효과없음)
국내	효율성	이희태, 1997	복지관	24개(163명)	회귀분석	통제(조직)	내부인식	정부규제 정도(-)
	효과성(2)	이희태, 1997	복지관	24개(163명)	회귀분석	통제(조직)	내부인식	정부규제 정도(+)
		전영한·금현섭, 2011	학교	296개(불분명)	회귀분석	통제(조직)	경성자료	외부이해관계자의사결정영향력(효과없음)

## 제4절 조직공공성과 조직성과 간 관계에 대한 가설 설정

### 1. 조직공공성과 효과성<sup>200)</sup>

계약실패이론가들은 서비스의 양과 질에 대한 비교가 용이하지 않고, 수요자가 이를 평가하는 데 소요되는 거래비용이 높아지는 비시장제 공급 상황에서 조직의 소유자와 관리자들에게 잔여이익을 분배해야 하는 민간조직의 효율성에 대한 강력한 유인은 서비스의 질이나 형평성 추구에 대한 유인을 구축(驅逐)하는 효과를 가지고 있다고 주장한다(Amirkhanyan et al., 2008). 이들에 따르면 효율성 이외에 서비스의 질 및 형평성 등의 목표를 달성하는데 있어서는 잔여이익분배가 가능한 민간영리조직보다는 잔여이익분배가 금지되어 있는 민간비영리조직 및 정부조직이 더 적합하다(Hansman, 1996). Salamon(2002: 29-36)이 제시한 정책수단유형 중 정부소유권과 관련된 정책수단유형으로는 ‘직접 정부(direct government)’와 ‘정부 기업(government corporations)’가 존재한다. Salamon(2002)은 ‘직접 정부’와 ‘정부 기업’에 대해 직접성이 높으며, 자동성이 낮고, 가시성이 높다는 점에서 공통적인 속성을 지니는 것으로 묘사하고 있다<sup>201)</sup>. 따라서 Salamon(2002)의 정책수단의 속성과 그 효과에 대한 논의 참고할 때, ‘직접 정부’와 ‘정부 기업’의 주요한 효과는 높은 효과성 및 형평성이라고 할 수 있다.

소유권을 중심으로 한 기존의 조직공공성과 조직성과 간의 논의는 마치 정부소유조직과 민간소유조직에서의 행태가 소유권에 따라 고정되어

---

200) 본 연구에서의 효과성 범주에는 Andrews 등(2011)의 연구와 마찬가지로 정책목표에의 부합 정도 이외에 산출량, 산출물의 질, 고객만족도 등의 개념도 포함된다.

201) Salamon(2002)은 강제성의 정도에 있어서는 ‘정부 기업’의 강제성의 정도가 높지도 낮지도 않은 중간 정도의 수준이라고 묘사함으로써 강제성이 높은 정책수단에 비해 효율성에 있어서의 개선이 예상된다고 보았다. 반면, 직접 정부에 대해서는 명확한 언급을 피하고 있는데, 이는 직접적인 정부 활동이 강제성이 강한 규제 활동 이외에 보조금을 지급하거나 서비스를 직접 공급하는 등 강제성이 약한 활동도 함께 수행하여 그 강제성을 판단하기 어렵다고 생각했기 때문으로 추측된다.

있는 것처럼 묘사된다(Clark et al., 1994). 그러나 조직 행태는 재정적 영향력과 밀접하게 연결되어 있다(Gronfein, 1985; Clark et al., 1994에서 재인용). 계약실패 이론가들은 서비스의 질 및 형평성 등의 목표를 달성 하는데 있어서는 경성예산제약 하에 있는 민간비영리조직보다는 연성예산제약 하에 있는 정부조직이 더 적합하다고 강조한 바 있다(Hansman, 1996)<sup>202)</sup>.

Andersen와 Blegvad(2006)는 소유권보다 규제가 오히려 조직성과를 결정짓는 핵심 요인이 될 수 있다는 지적했다. 비록 규제와 효과성에 대한 구체적인 논의를 찾아보기는 어려우나 대리인으로 하여금 주인이 설정한 규제에 순응하게 함으로써 대리인의 목표를 주인에게 맞추도록 조정할 가능성은(Amirkhanyan et al., 2008), 단편적으로나마 통제 공공성과 효과성 간의 긍정적 관계를 예상할 수 있도록 한다. 위의 논의를 종합하면 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설 3-1. 조직공공성이 높을수록 효과성 수준이 높을 것이다.

가설 3-1-1. 소유권적 공공성이 높을수록 효과성 수준이 높을 것이다.

가설 3-1-2. 재정적 공공성이 높을수록 효과성 수준이 높을 것이다.

가설 3-1-3. 통제 공공성이 높을수록 효과성 수준이 높을 것이다.

## 2. 조직공공성과 효율성<sup>203)</sup>

---

202) 반면, Niskanen(1971)은 정치적 과정을 통해 수입을 얻는 조직은 서비스의 대상자, 즉 고객에게 대응할 유인이 적다고 설명한다(Andrews et al, 2011). 정부로부터의 획득하는 재정자원이 고객에 의한 수입보다 커지게 되면, 조직 내에서 고객이 차지하는 중요성은 낮아지게 되고 그에 따라 고객에 대한 대응성 및 고객 만족도 또한 낮아질 수밖에 없다는 것이다(Andrews et al, 2011). 이러한 견해에 따를 경우, 재정적 공공성과 효과성 부(-)의 관계를 보일 가능성도 존재한다.

203) 효과성과 구분되는 개념으로서의 효율성은 투입과 산출의 관계에 대한 것으로 투입의 경제성 및 산출의 극대화를 꾀하는 것이다.

재산권 이론에 따르면, 정부소유권은 그 구체적인 배분이 정의되지 않은 채 시민들에게 주어지며, 이로 인해 시민들의 소유권 분할·이전 및 잔여지분 청구권의 행사는 불가능하다(Davies, 1971). 소유권을 거래할 수 있는 시장의 부재로 인해 시민들은 그들이 보유한 소유권의 재산권적 가치에 대해 정확히 인식하기 어려우며, 그에 대한 객관적인 정보를 획득하는 데 있어서도 제약을 받는다(Davies, 1971). 소유권 가치의 현황 및 그 증감에 대한 객관적 정보 획득의 어려움은 시민들(또는 그 정치적 대리인)의 감시비용을 크게 증가시키며, 정부소유조직의 재정상태의 악화 및 관리자의 무능력에 대한 모니터링 유인이 약화된다(Backx et al., 2002; Davies, 1971). 이러한 상황에서 사익극대화의 주체인 관료는 자신의 관리적 성과에 대해 객관적 평가에 기반한 경제적 보상을 기대할 수 없기 때문에(Andrews et al., 2011), 예산극대화, 위험회피, 인력과잉, 최적화되지 않은 가격 책정 및 투자 등과 같은 다양한 비효율적 행태를 보이게 된다(Dunsire et al., 1988). 이와 더불어 시장실패에 대한 대중 인식의 확대, 이익집단들의 압력의 증가는 정치인들로 하여금 장기적인 관점에서의 분석과 실험에 기반하지 않은 단기적이고 가시적인 정책을 선택하도록 만들며, 조세로부터 수입을 충당하는 정부는 비용과 편익이 괴리된 상황에서, 정부 활동에 대한 초과수요를 발생시키게 된다.(Wolf, 1988: 40-45). 이러한 일련의 논의는 정부소유조직이 민간소유조직에 비해 낮은 효율성을 달성할 것이라는 예측을 하도록 만든다.

공공부문의 비효율성에 대해 예측하는 학자들의 논의 중 공공선택론, ‘연성예산제약(soft budget constraint)’ 하에서의 조직 행태를 둘러싼 논의 및 유인적 정책수단의 속성에 따른 효과에 대한 논의는 조직공공성의 하위차원 중 정부재정지원의 성과영향에 대한 단서를 제공한다. 연성예산제약 개념을 주장한 대표적 학자라고 할 수 있는 Kornai(1979)는 어떤 조직이 지출과는 무관하게 수입 획득을 기대할 수 있는 연성예산제약에 놓이게 되면, 방만한 재정운용을 개선하고자 하는 유인이 사라지게 된다고 주장하였다. Niskanen(1971)은 정부예산에 의존하는 조직은 재정적인 수입과 조직의 성과 간의 관계가 불명확하므로 이러한 조직 내 조직구성

원은 예산극대화 동기에 의해 지배된다고 보았다. 그리고 그는 관료는 정치인과 관료 사이에 존재하는 정보비대칭 상황 속에서 비용을 부풀려 자금을 획득하고자 하므로, 효율성이 크게 저하될 것이라고 주장했다(Niskanen, 1971). 이러한 견해는 등 공공선택론 이론가들 사이에서 광범위한 합의를 이루고 있다.

또한 많은 학자들은 정치 당국의 규제가 기업의 비용을 증가시키고 재무적 성과를 낮춘다고 주장해 왔다(Palmer et al., 1995). 기업 지배구조(corporate governance) 이론가들 및 공공선택 이론가들 역시 정치적 통제가 가해지면, 기업이 이익을 극대화하는 본연의 목표 대신 정치적·사회적 목표를 달성하는 데 사용되어 기업의 재무적 성과가 악화된다고 지적했다(Shleifer and Vishny, 1998). 높은 효율성, 대응성 및 효과성을 가져 오는 것으로 여겨져 온 시장통제가 정치통제로 대체되면, 정보의 불균형이 커지고, 이로 인해 조직들은 시장통제의 성과이익을 잃게 된다(Andrews et al., 2011). 강력한 정부통제가 가해지면, 조직이 스스로의 전략을 자유롭게 선택하거나 변화하는 환경에 적극적으로 대응할 수 있는 기회가 적어지며, 해당 조직은 상위에 존재하는 정치권력에 의해 설정된 인위적인 제약 하에서 활동해 나가야 한다(Hood et al., 1998; Boyne, 2003에서 재인용). 외부 주체에 의한, 유효하지 않은 전략과 환경에 적합하지 않는 구조는 조직이 추구하는 목표를 달성하는 데 오히려 장애물이 된다(Andrews et al., 2011). 또한 책무성을 확보하기 위한 요구사항을 충족시키고, 규제 기관의 다양한 요구를 다루어야 하는 부담은 통제대상 조직으로 하여금 조직의 효율성을 달성하기 어렵게 만든다(Andrews et al., 2011). Salamon(2002)은 정부의 관여 정도가 높아지면, 공공서비스 제공에 있어 경쟁의 수준이 낮아지고, 자원과 역량에 있어 더 많은 제약을 받게 되고, 경직된 제공방식을 취함으로써 인해 효율성이 낮아진다는 단점이 존재한다고 지적하였다. Peltzman(1971)은 일반적으로 모든 경영자가 직면하게 되는 규칙 외에도 정치적 주체들에 의해 만들어진 다양한 규칙과 절차가 조직의 관리자의 능력이 긍정적으로 발휘될 수 있는 기회를 제약하며, 이는 비효율성을 야기한다고 보았다.

Dunsire 등(1988)은 정부의 개입이 효율성 감소로 이어진다는 것은 일반적으로 확인되는 주장이라고 강조한 바 있으며, Boyne(2003), Amirkhanyan 등(2008) 또한 정부의 규제의 순기능을 일부 인정할 수 있다고 하더라도, 그것이 과도하여 효과적인 서비스 제공을 방해한다면 조직성과에 해를 끼칠 수 있다고 주장했다. Wilson(1989)은 공공조직 내의 조직, 인사, 재무 관리 상의 수많은 제약들이 조직의 효율성을 증진하기 위한 탄력적이고 유연한 조직 관리를 어렵게 만든다고 지적하였다. 더 나아가 하나의 조직에 대해 가해지는 다양한 통제의 내용이 상충되는 요구를 담고 있는 경우, 이는 성과에 더 큰 악영향을 미칠 수 있다(Andrews et al., 2011). 위의 논의를 종합하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3-2. 조직공공성이 높을수록 효율성 수준이 낮을 것이다.

가설 3-2-1. 소유권적 공공성이 높을수록 효율성 수준이 낮을 것이다.

가설 3-2-2. 재정적 공공성이 높을수록 효율성 수준이 낮을 것이다.

가설 3-2-3. 통제 공공성이 높을수록 효율성 수준이 낮을 것이다.

### 3. 조직공공성과 형평성

조직공공성과 형평성 간의 관계에 대한 논의는 조직공공성과 효과성 또는 효율성 간의 관계에 대한 논의보다 더욱 부족한 상황이다. 그러나 앞서 조직공공성과 효과성의 논의에서 살펴보았듯이 계약실패이론가들은 비시장재 공급 상황에서 조직의 소유자와 관리자들에게 잔여이익을 분배해야 하는 민간영리조직보다 잔여이익 분배가 금지된 비영리조직 및 정부조직이 형평성을 추구하는 데 더 적합하다고 주장해왔다(Hansman, 1996). Salamon(2002)의 정책수단의 속성과 그 효과에 대한 논의에서도 정부소유조직은 높은 형평성과 관련되어 있다. 또한 형평성을 달성하는 데 있어 경성예산제약 하에 있는 민간비영리조직보다는 연성예산제약 하

에 있는 정부조직이 더 적합하다고 강조한 계약실패이론가들의 주장(Hansman, 1996)을 통해 재정적 공공성과 형평성이 긍정적 관계를 가질 것이라고 예측해 볼 수 있다. 또한 Schlosberg(2003)은 불공평(injustice)이 발생하는 주요 원인으로 정부의 감독(oversight)의 부재를 꼽았으며, 이를 해결하기 위해서는 불평등을 인식하는 데서 그쳐서는 안 되며, 의사결정에 대한 보다 철저하고 참여적인 개입이 필요하다고 주장하였다. 위의 논의를 종합하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3-3. 조직공공성이 높을수록 형평성 수준이 높을 것이다.

가설 3-3-1. 소유권적 공공성이 높을수록 형평성 수준이 높을 것이다.

가설 3-3-2. 재정적 공공성이 높을수록 형평성 수준이 높을 것이다.

가설 3-3-3. 통제 공공성이 높을수록 형평성 수준이 높을 것이다.

#### 4. 조직공공성과 절차적 가치

정부소유조직에 있어 대중으로부터의 신뢰 및 정당성 확보가 조직의 생존과 직결되기 때문에, 투명성 확보와 같은 맥락적 목표(contextual goals)가 조직의 핵심 목표(primary goals)만큼의 중요성을 가지는 반면(Wilson, 1989: 129), 민간조직에서 이러한 목표는 경영에서 개선 및 혁신의 주도권을 확보하는 수단으로서의 지위만을 가진다(Lozano et al., 2007: 13). 이는 정부소유조직이 민간조직에 비해 절차적 가치를 더욱 중시하고, 이를 달성하기 위한 노력을 경주할 것이라는 예측을 가능하게 한다. 또한 어떤 조직이 재정적으로 정부에 의존하게 되면, 해당 조직은 그들의 구조를 바꾸거나 정부가 제시한 목표를 달성하기 위해 더 노력하게 된다는 관찰(Frumkin and Galaskiewicz, 2004)은 재정적 공공성이 높은 조직이 정부가 추구하고자 하는 절차적 가치를 더욱 중시하게 될 것이라는 예측의 근거가 된다. 한편, 절차적 가치에 대한 요구는 주로 규제를 통해 이루어진다. Wilson(1989: 129-131)은 미국의 행정절차법(The



Administrative Procedure Act), 정보공개법(The Freedom of Information Act) 등의 법령과 위원회에 의해 정의되고 강제되는 여러 행정적 조치들이 맥락적 목표를 달성하기 위한 주요 수단임을 밝힌 바 있다. 한편, 정부의 규제는 기업의 핵심 목표가 아닌 사회적으로 ‘바람직한 상태’를 유지하도록 하는 목표라는 점에서 Wilson(1989)의 맥락적 목표의 범주에 포함되는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)을 달성하도록 만드는 주요 수단이 된다(Lozano 등, 2007). 이를 볼 때, 통제 공공성과 절차적 가치 간의 관계는 긍정적이라는 가설 설정이 가능하다. 위의 논의를 종합하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3-4. 조직공공성이 높을수록 절차적 가치 수준이 높을 것이다.

가설 3-4-1. 소유권적 공공성이 높을수록 절차적 가치 수준이 높을 것이다.

가설 3-4-2. 재정적 공공성이 높을수록 절차적 가치 수준이 높을 것이다.

가설 3-4-3. 통제 공공성이 높을수록 절차적 가치 수준이 높을 것이다.

## 제5절 연구 설계

### 1. 연구 대상

조직공공성과 조직성과에 대한 연구 대상은 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관들로 조직공공성과 조직목표보호성 간의 관계에 대한 연구 대상과 동일하다. 연구 대상의 특성 및 본 연구 대상으로서의 적합성과 관련된 논의에 대해서는 제3장 제5절에서 이미 기술한 바 있다.

### 2. 자료의 원천

본 연구는 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구부에서 구축한 ‘한국 공공서비스조직 데이터베이스’의 2016년부터 2018년까지의 자료를 주요 원천으로 하되, 해당 자료를 통해 측정하기 어렵거나, 변수를 측정하는데 있어 더 정밀한 자료가 존재한다고 판단되는 경우(예를 들어, 소유권적 공공성, 재정적 공공성 등)에는 공공기관 경영정보 공개시스템(약칭 ‘알리오’, [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr)), 국가법령정보센터([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)), 조직별 홈페이지 등 다양한 경로를 통해 직접 아카이브 자료를 수집하였다. 자료원천에 대한 상세 설명에 대해서는 제3장 제5절에서 구체적으로 기술하였다.

### 3. 주요 변수의 측정

#### 1) 종속변수: 조직성과

공적 기능을 수행하는 조직들에 대해 연구를 해 온 학자들은 이들 조직의 성과가 복잡하고 다양하며, 이를 정의하거나 측정하기 어렵다는 점에 대해 지속적으로 언급해왔다(Brewer and Seldon, 2000; Boyne, 2003; Kim, 2005). 학자들은 조직성과를 측정함에 있어, 조직구성원 또는 제3

자의 주관적 인식에 근거한 방식보다 재무제표, 예결산서 등 객관적 자료에 근거한 측정 방식을 선호해 왔다(Kim, 2005). 그러나 공공서비스 부문에서 객관적 측정 방식이 언제나 가능한 것은 아니며, 공공서비스 부문의 다차원적인 성과개념을 포괄할 수 없다는 점에서 객관적 자료에 의해 측정된 조직성과 또한 주관적 자료에 의해 측정된 조직성과와 마찬가지로 타당성 문제에서 완전히 자유로울 수는 없다(Kim, 2005; Andrews et al., 2006)<sup>204</sup>. 이에 기존 학자들은 공공 부문에 존재하는 성과 측정에 있어서 객관적 자료를 이용한 성과 측정이 요원할 경우, 인식 자료를 사용하는 것이 합리적 대안이 될 수 있다고 강조하였다(Brewer and Seldon, 2000)<sup>205</sup>. 특히 다양한 산업에 속해 있는 조직들 간에는 조직성과를 비교할 수 있는 ‘순수하게 객관적인’ 재무 정보가 존재한다고 보기 어렵다(Allen and Helms, 2002). 따라서 이러한 상황에서는 인식 자료를 활용한 주관적 성과측정 방식을 적극적으로 고려해야 할 필요성이 존재한다(Allen and Helms, 2002). 또한 Brewer와 Seldon(2000), Kim(2005) 등은 조직성과에 대해서는 하위 차원에 대한 합의가 부재하므로 다양한 차원을 측정할 수 있는 지표들을 함께 사용해야 한다고 강조한 바 있다. 그러나 조직 전반에 걸쳐 성과의 다차원성이 반영된 객관적 성과측정 자료를 얻는 것은 극히 어려우므로, 주관적 성과측정방식에 대한 고려가 더욱 요구된다.

한편, 주관적 성과측정 방식은 고객, 전문가 집단 등 제3자에 의한 측정방식과 조직구성원에 의한 측정방식으로 크게 나누어 볼 수 있다. 소망성 편의 또는 동일방법 편의의 가능성을 고려했을 때, 조직구성원에 의해 제공된 정보보다는 제3자에 의해 제공된 정보가 상대적으로 객관적

204) 이와 더불어 Andrews 등(2006)은 진정한 의미에서의 객관적 성과지표는 존재하지 않는다고 강조한 바 있다.

205) Kim(2005)은 내부구성원 외에 외부이해관계자에 의한 성과지표, 효율성 외에 형평성, 공정성 등의 다양한 가치가 반영된 성과지표 등이 함께 사용되어야 하며, 한 쪽에 편향된 지표만으로 성과를 측정할 경우, 공공부문의 조직의 성과를 왜곡할 수 있다고 우려하였다.

이라 할 수 있다. 그러나 제3자에 의한 평가 정보와 관련해서는 평가 주체(특히, 고객)의 비전문성이 문제될 소지가 있으며<sup>206)</sup>, 전체 조직들 중 일부에 한정되어 생산되는 경우가 대부분이고, 다양한 사회·경제적 요인들로 인해 지속적인 생산을 기대하기 어렵다는 점을 한계로 들 수 있다.

본 연구의 경우, 주관적 성과측정 방식 및 객관적 성과측정 방식을 모두 사용하였다. 먼저, 다음과 같은 점을 고려하여 조직구성원의 인식에 기반 한 성과측정 방식을 채택하였으며, 측정 자료로는 한국 공공서비스 조직 조사 자료를 활용하였다. 첫째, 본 연구 대상인 공공기관의 경우 서로 다른 산업에 속해 있는 조직들이 포함되어 있어, 객관적 성과라고 볼 수 있는 재무적 성과변수들이 주관적으로 측정된 성과변수보다 공공기관의 성과를 더 정확히 측정한다고 보기 어렵다. 둘째, 제3자의 인식에 의해 측정된 성과변수(예를 들어, 공운법 상 경영평가정보 또는 고객만족도 정보 등)를 사용할 경우, 대규모 관측치 누락으로 인한 편의가 발생할 수 있다<sup>207)</sup>. 셋째, 한국 공공서비스조직 조사에 응답한 중간관리자들의 평균 근속년수 및 평균 업무년수를<sup>208)</sup> 고려했을 때, 응답자들이 조직의 현황 및 성과를 평가하기 위한 지식을 상당 수준 이상으로 보유했다는 합리적 가정이 가능하다. 넷째, 한국 공공서비스조직 조사 자료에는 ‘미국조직조사(National Organizational Study)’의 문항을 참고하여 조직

206) 고객만족도의 경우 고객의 인식에 초점을 맞춘 성과지표이므로 고객의 전문성이 문제될 소지가 적으나, 한 조직의 전반적인 성과를 측정함에 있어서는 고객의 평가자로서의 전문성이 문제될 소지가 크다.

207) 공공기관과 관련하여 고려할 수 있는 제3자의 평가에 기반 한 주관적 성과변수로는 공운법 상 경영평가 정보 및 기획재정부에서 실시하는 고객만족도 평가 정보가 존재한다. 공운법상 경영평가는 공기업 및 준정부기관을 대상으로 하며, 기타 공공기관의 경우 경영평가 대상에서 제외된다. 이러한 경영평가 정보를 성과변수로 활용할 경우, 본 연구에서 사용하고자 하는 관측치의 54.6%가 누락된다. 또한 고객만족도 평가의 경우 원칙적으로 모든 공공기관을 대상으로 하나 기획재정부가 별도로 고객만족도 평가 대상을 공시하도록 하고 있으며, 매년 80~100개의 공공기관이 평가 대상에서 제외된다. 고객만족도 평가 정보를 성과변수로 활용할 경우 총 관측치의 33.6%가 누락되는 결과를 가져온다.

208) 한국 공공서비스조직 조사에서 공공기관에 속한 응답자들의 평균근속년수는 2016년에는 10년, 2017년에는 8.8년, 2018년에는 9.3년이었으며, 업무에 종사한 평균년수(평균 업무년수)는 3개년 모두 3.6년이었다.

의 성과를 다차원적으로 측정할 수 있도록 한 문항들이 다수 포함되어 있다<sup>209)</sup>. 다섯째, 한국 공공서비스조직 조사에서는 응답자에게 어떠한 기관 또는 개인에게도 조직별 정보가 제공되지 않음을 고지함으로써 편향된 성과 정보를 제공하고자 하는 응답자의 유인을 최소화하였다. 여섯째, 조직구성원에 의해 평가된 내부성과는 재무적 성과 및 외부 주체들에 의해 평가된 성과와 더불어 그 자체로 중요한 성과변수이다(Brewer and Seldon, 2000). 일곱째, 조직구성원의 인식에 기반 한 성과측정 방식은 기존의 연구에서도 지속적으로 사용되어 왔으며, Brewer와 Seldon(2000), Kim(2005) 등은 조직구성원의 인식에 근거하여 측정된 성과가 객관적 자료에 근거하여 측정된 성과와 강한 정(+)의 관계를 보인 연구들의 예(Dollinger and Golden, 1992<sup>210)</sup>; Powell, 1992<sup>211)</sup>)를 들어, 조직구성원의 인식에 근거한 성과 측정의 유의미성에 대해 강조한 바 있다. 또한, 본 연구에서는 앞서 제2장 제4절에서 언급하였듯 독립변수인 통제 공공성에 대해서는 재무담당자의 응답만을, 종속변수인 조직성과에

209) NOS는 조직의 관리자들에게 총 11개의 성과지표와 관련하여 본인이 속한 조직의 성과를 동종업계의 타 기관의 성과와 비교하도록 문항을 설계하였다. 11개 지표에는 제품 및 서비스의 질, 새로운 제품 및 서비스의 개발 역량, 우수 신규인력의 채용 역량, 기존 우수인력의 유지 역량, 고객만족도, 노사관계의 질, 조직구성원 간의 상호관계의 질, 마케팅 역량, 매출성장률, 수익률, 시장점유율 등이 포함되어 있다. 한국 공공서비스조직 데이터베이스에는 NOS의 11개 문항 중 영리목적은 가진 기업에 적합한 4개 지표(마케팅 역량, 매출성장률, 수익률, 시장점유율)를 제외한 7개의 성과 지표가 포함되어 있다. NOS에서 발췌한 7개의 문항 이외의 문항은 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구부에서 개발한 문항들로 재무적 성과, 노동생산성, 사회적 약자에 대한 대우, 사회적 약자의 삶의 질 향상에의 기여, 청렴성, 투명성, 대응성, 책무성 등을 측정하기 위한 내용으로 구성되어 있다.

210) Dollinger와 Golden(1992)은 매출성장률, 영업이익률을 객관적 성과지표로, 조직구성원들에게 매출 및 수익 및 비용에 있어 상대적 경쟁력에 대해 설문한 자료를 사용한 변수를 주관적 성과지표로 활용하였다. 이 중 매출성장률과 주관적 인식 자료에 근거한 성과변수 간의 상관계수는 0.22로 나타났으며, 0.05 수준에서 통계적으로 유의미하였다.

211) Powell(1992)의 연구에서는 매출증가와 관련된 객관적 측정치와 주관적 측정치 간의 상관계수가 0.69, 수익성과 관련된 객관적 측정치와 주관적 측정치 간의 상관계수가 0.58로 나타났다. 그리고 이들 계수는 0.001 수준에서 통계적으로 유의미하였다.

대해서는 인사담당자의 응답만을 사용하여 측정함으로써, 동일방법편의의 위험을 최소화할 수 있다.

위와 같은 이유가 존재함과는 별개로, 본 연구에서는 전체 분석 대상 중 일부 조직의 제3자에 의한 성과 정보를 활용하여 조직구성원에 의해 평가된 내부성과정보의 수렴 타당성을 확인하고자 한다. 이를 위해 먼저, 15개의 성과문항에 대한 요인분석을 수행하였다(제6절 분석 결과 참조).

요인분석결과, 각각 효과성, 형평성, 절차적 가치로 명명할 수 있는 총 3개의 요인이 추출되었으며, 각각의 성과차원별로 요인점수를 산출하여 조직성과변수를 측정하였다. 조직구성원에 의한 성과정보의 수렴타당성을 확인하기 위한 비교 정보로는 공운법상의 경영평가 결과에서 제공되는 공공기관의 종합등급, 경영관리등급, 주요사업등급 정보 및 기획재정부에서 제공하는 고객만족도 평가 등급 정보를 사용하였다. 이들 변수들 간의 상관관계 분석 결과는 다음 <표 5-10>과 같다.

<표 5-10>을 살펴보면, 기획재정부에서 제공한 고객만족도 평가등급은 내부적으로 평가된 조직성과 차원들과 통계적으로 유의미한 상관관계를 보이지 않았으나, 공운법 상의 경영평가의 종합등급, 경영관리등급, 주요사업등급은 내부적으로 평가된 조직성과 차원들, 특히 효과성(종합등급  $r=.31$ ,  $p<0.05$ , 경영관리등급  $r=.34$ ,  $p<0.05$ , 주요사업등급  $r=.21$ ,  $p<0.05$ ) 및 형평성(종합등급  $r=.19$ ,  $p<0.05$ , 경영관리등급  $r=.18$ ,  $p<0.05$ ) 변수와 통계적으로 유의미한 정(+)의 관계를 나타냄을 알 수 있다. 이러한 결과는 조직구성원에 의해 평가된 성과가 제3자인 외부 전문가집단에 의해 평가된 성과와 긴밀하게 관련되어 있음을 보여준다.

<표 5-10> 주관적 조직성과 변수들 간의 상관관계 분석 결과

변수			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
주관적 성과	내부	효과성 (요인점수)	(1)	1						
		형평성 (요인점수)	(2)	0	1					
		절차적가치 (요인점수)	(3)	0	0	1				
	외부	고객만족도 평가 등급	(4)	0.0527	0.0806	0.0566	1			
		경영평가 등급	종합등급	(5)	0.3130*	0.1931*	-0.0413	0.0904	1	
			경영관리 등급	(6)	0.3373*	0.1822*	-0.0155	0.1294	0.7532*	1
			주요사업 등급	(7)	0.2050*	0.0525	0.0018	0.0272	0.7559*	0.3394*

\* p<0.05

한편, 한국 공공서비스조직 조사의 자료를 통해 효과성, 형평성, 절차적 가치 측면의 성과는 측정이 가능한 것으로 판단되나, 효율성 측면의 성과는 측정하기 어려운 것으로 나타났다. 공공기관의 효율성은 주로 기술적 효율성을 의미하며(김재홍·김태일, 2001), 효율성은 ‘투입 대비 산출 비율’로 측정된다. 따라서 공공기관의 효율성 측정을 위해서는 먼저 투입 요소와 산출요소에 대해 정의하고, 어떠한 지표를 선택할 것인지에 대해 결정해야 한다. 본 연구에서는 공공기관의 효율성에 대한 연구들을 참고하여 총비용을 투입요소로, 매출액과 당기순이익을 산출요소로 선정하였다<sup>212)</sup>.

총비용을 투입지표로 삼은 것은 총비용에는 전통적인 생산 요소인 노동 및 자본에 대한 가치가 모두 포함되어 있음을 고려한 것이다. 매출액<sup>213)</sup> 및 당기순이익을 산출지표로 삼은 것은 공공기관들이 대부분 금액

212) 김현정(2015)은 자료포락분석(DEA)기법에 따른 효율성 평가 시 일반적으로 사용되는 투입 및 산출변수에 대한 선행연구들을 개관한 바 있다. 해당 논문을 통해 총 상근인력 수와 총비용을 투입요소로, 매출액과 당기순이익을 산출요소로 고려하는 선행연구들이 다수 존재함을 알 수 있다.

213) 공공기관의 매출액은 공공기관 경영정보공개시스템을 통해 일괄적으로 수집한 정보이다. 공공기관의 매출액에는 재화의 판매로 인한 수익, 용역의 제공으로 인한 수익, 수탁사업 수익, 이전 수입 및 기타 수익이 모두 포함된다. 단, 공공기관

으로 환산하기 힘든 다양한 서비스를 생산하기 때문에 일관된 산출요소를 찾기가 상당히 어렵다는 점을 고려한 것이다. 이 산출지표들은 계량화가 가능하며, 공공기관 전반에 공통적으로 적용될 수 있다는 장점을 가지고 있다.

한편, 기존 연구들은 조직들 간의 상대적인 효율성을 비교하기 위해 주로 자료포락분석(DEA)기법<sup>214)</sup> 등을 통해 분석을 한 반면, 본 연구의 주된 목적은 그에 맞추어져 있지 않으므로, 본 연구에서는 위 투입 및 산출 지표들의 조합을 통해 만들어진 변수, 즉 총비용 대비 매출액, 총비용 대비 당기순이익을 효율성 측정 변수로 사용하고자 한다. 이러한 변수를 사용함에 있어 주의해야 할 점은 공공기관의 회계정보 유형이 서로 다른 경우가 존재한다는 것이다. 이는 특히, 총비용을 계산함에 있어 K-GAAP 방식을 따르는 조직의 경우 매출원가, 판관비, 영업외비용, 법인세 비용을 모두 합한 총비용 정보를 제공하므로 이를 사용하는 것이 가능하나, K-IFRS 방식을 따르는 조직의 경우, 총비용 정보를 따로 제공하고 있지 않으며, 영업외비용 항목 대신, 기타비용, 이자비용 항목이 따로 제공되므로, 이를 모두 더하여 총비용으로 산정하였다.<sup>215)</sup>

한편, 변수를 생성함에 있어 투입요소와 산출요소는 그 시간적 순서를 고려하기 위해 1년의 시간적 격차를 두었다. 예를 들어, 총비용 대비 매출액을 산정하기 위한 총비용은 조사년도의 전년도 자료를, 매출액은

---

의 주요 업무의 성격에 따라 매출액에서 높은 비중을 차지하는 항목은 달라진다. 예를 들어, 공기업의 경우 주로 재화의 판매로 인한 수익이 매출액에서 큰 비중을 차지한다. 그러나 준정부기관 및 기타 공공기관의 경우 이전 수입(정부출연금, 특별교부금 등) 및 수탁사업수익이 매출액의 주요 산정항목이 된다.

214) 자료포락분석은 효율성이 높은 단위에 의해 형성되는 효율 프론티어와의 관계에서의 상대적 효율성을 측정하는 기법으로(유금록, 2004), 서로 다른 단위로 측정된 요소들을 가중치 부여 없이 그대로 모형에 포함시킬 수 있으며, 특정 함수를 전제하지 않은 상태에서 분석이 가능하다는 점에서 공공 부문의 조직들의 효율성 측정에 널리 사용되어 온 기법이다(이환범 등, 2005).

215) K-GAAP 방식과 K-IFRS 방식을 모두 채택하여 재무정보를 중복으로 제공한 조직들은 2016년 1개 조직(대한적십자사), 2017년 1개 조직(연구개발특구진흥재단)이 발견되었다. 본 연구에서는 두 가지 방식을 모두 채택하여 재무정보를 보고하는 조직의 경우 K-IFRS 방식에 의해 보고된 정보를 우선으로 하였다.



조사년도의 자료를 사용하였다<sup>216)</sup>. 또한, 데이터의 정규성을 고려하고자 두 개 변수를 모두 로그변환 하였는데, 당기순이익의 경우 음수의 관측치가 다수 존재하므로 최소값을 1로 만드는 상수를 해당 변수의 모든 값에 더한 후 해당 작업을 수행하였다.

내부구성원에 의해 평가된 주관적 성과변수와 효율성을 측정하기 위해 생성한 객관적 성과변수 간의 상관관계를 분석한 결과, 객관적 성과변수들은 주관적 성과변수와 통계적으로 유의미한 관계를 맺고 있었으나, 총비용 대비 매출액은 주관적 성과 중 효과성과 정(+)의 관계를, 총비용 대비 당기순이익은 주관적 성과들과 주로 부(-)의 관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 이를 통해 어떤 지표를 사용하여 효율성 변수를 조작화 하는가에 따라 다른 성과차원과의 관계가 달라질 수 있음을 알 수 있다.

<표 5-11> 주관적 성과(내부) 및 객관적 성과 간의 상관관계 분석 결과

변수			(1)	(2)	(3)	(4)
주관적 성과 (내부)	효과성 (오인점수)	(1)	1			
	형평성 (오인점수)	(2)	0	1		
	절차적가치 (오인점수)	(3)	0	0	1	
객관적 성과	비용 대비 매출	(4)	0.1320*	-0.0239	0.0199	1
	비용 대비 당기순이익	(5)	-0.1849*	-0.2000*	-0.1415*	0.0587

\* p<0.05

## 2) 독립변수: 조직공공성

조직공공성에 대한 측정은 제2장 제4절에서의 내용과 동일하다.

## 3) 통제변수

216) 즉, 2016년의 총비용 대비 매출액 변수는 2015년의 총비용 자료와 2016년의 매출액 자료를 사용하여 생성되었다.

## (1) 조직 수준의 통제변수

Meyer와 Williams (1977)는 연구 모형이 적절하게 설계된다면, 그동안 학자들에 의해 지목되어왔던 공공-민간 조직의 차이들이 사라지게 될 것이라고 주장했다(Bozeman and Loveless, 1987). 이에 본 연구에서는 조직 또는 서비스 성과에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 종합적으로 고려한 Boyne(2003)의 연구를 참고하여 이에 해당하는 변수들을 모형에 포함시키고자 한다.

Boyne(2003)은 1970년부터 2002년까지 4개의 행정학 학술지<sup>217)</sup>에 게재된 논문들과 Web of Science 데이터베이스에서 관련 키워드를 포함하는 논문들 중 자원, 규제, 시장 구조(또는 경쟁 정도), 조직 규모(및 구조), 관리와 관련된 요인들과 서비스 성과 간의 관계를 다룬 논문들의 연구결과를 종합하여 분석한 바 있다. 이 중 규제는 ‘외부 주체들에 의한 규제의 정도’이며, 이는 법률, 감사, 조사, 재정적 통제, 성과지표 등을 통한 영향력을 의미한다는 점에서(Boyne, 2003), 본 연구에서 조직공공성의 하위 차원인 통제 공공성과 일맥상통한다고 보여 진다. 또한 관리 요인은 지금까지 전형적인 민간조직인 기업의 중요한 성과요인으로 지목되어 왔으나, 공공서비스 조직의 성과와의 관계에 있어서 그 영향력은 이론적으로나 경험적으로 여전히 연구되어야 할 주제로 남아있다(Boyne, 2003). 또한 본 연구에서는 공공기관의 연간 지출 금액 및 고객 수에 대한 자원을 측정하기 위한 기초 자료 습득에 현실적인 어려움이 존재하였다<sup>218)</sup>. 이에 따라 본 연구에서는 일반적으로 성과에 영향을 미치는 요인으로 지목되어 온 경쟁 정도와 조직 규모, 그리고 조직의 기능을 모형에 포함시켜 그 영향력을 통제하고자 하였다.

---

217) 이 학술지들의 명칭은 *Administration and Society*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration*, *Public Administration Review* 등이다.

218) 자원은 크게 물리적 자본 자원, 인적 자본 자원, 조직 자본 자원으로 나눌 수 있으나(Barney, 1991), 실증 연구에서는 물리적 자본 자원 중 재정 자원과 인적 자본 자원을 측정하는 변수들이 조직 내 자원의 정도를 측정하는 데 사용되어 왔다. 일반적으로 재정 자원은 직원(또는 고객) 1인당 지출 금액으로 측정되며, 인적 자본 자원은 양적인 측면으로는 고객 대비 직원 수, 질적인 측면으로는 직원의 질(staff quality)로 측정된다(Boyne, 2003).

첫째, 전통적인 경제이론가들은 경쟁과 서비스 성과 사이에 긍정적인 관계가 존재한다고 주장해 왔다(Boyne, 2003). 이에 본 연구에서는 관리자의 경쟁에 대한 인식 정도를 통해 경쟁 정도를 측정하고자 한다. 경쟁 정도는 시장점유율을 둘러싼 공급업자들 간의 경쟁을 의미하며, 일반적으로 특정 지역 시장 내 공급자의 수, 시장점유율의 분포 등으로 측정된다(Boyne, 2003). 그러나 이러한 측정 방식은 특정 제품 및 서비스에 따라 시장의 범위를 객관적으로 규정하여 그 안의 공급자 수를 산정할 수 있을 때이거나, 시장점유율에 대한 경성 자료를 확보할 수 있을 때 가능하다. 본 연구의 대상이 되는 공공기관의 경우 이러한 시장을 특정할 수 없으므로 위와 같은 자료수집이 불가하여, 인식자료 수집을 통해 이를 측정하고자 한다. D'Aunno 등(1991) 또한 조직이 속해 있는 산업 내에서 공급자 간의 경쟁이 증가해 왔는지 여부 및 다른 조직들에 비해 해당 관리자가 속해 있는 조직이 직면한 경쟁의 정도에 대한 인식 자료를 활용하여 경쟁 정도를 측정한 바 있다. 본 연구에서는 '귀 기관의 고객들은 얼마나 많은 경쟁 기관(또는 기업)들의 제품이나 서비스를 비교한 후에 귀 기관의 제품이나 서비스를 선택하였다고 보십니까?.'와 '귀 기관의 제품 및 서비스가 시장에서 직면한 경쟁의 정도는 어떠합니까?'라는 질문을 사용하여 이를 측정하였다.

둘째, 조직 규모 그 자체가 성과와 어떠한 관계를 맺고 있는지에 대한 엄밀한 이론적 논의는 찾아보기 어렵다. 그러나 많은 연구들에서 조직 규모와 다른 조직 특성 변수들 간의 관계가 발견되어 왔기 때문에 많은 연구들에서 이를 통제해 왔다(Mascarenhas, 1989). Boyne(2003)의 연구에서도 조직규모와 조직성과의 관계를 연구한 논문들 중 과반수 이상의 논문에서 조직규모의 긍정적 혹은 부정적 성과영향이 발견되었다. 따라서 본 연구에서는 상근 근로자의 수를 로그변환 하여 조직 규모를 통제하였다.

셋째, 본 연구에서는 앞선 두 변수 이외에 조직의 기능을 통제하고자 한다. 이는 조직의 기능 혹은 사회적 역할(role)을 고려하지 않은 공공-민간 차이에 대한 연구를 일반화하는데 회의적인 입장이 존재하기

때문이다(Nutt, 2000). 본 연구에서는 전형적인(typical) 공공조직인 정부 조직과 전형적인 민간조직인 사기업을 제외되어 있으며 공공서비스 제공이라는 측면에서 기능적 유사성을 가지고 있다고 볼 수 있으나, 공공서비스의 다양성을 고려했을 때, 기능에 대한 통제가 필요하다고 볼 수 있다. 이에 따라 다음과 같이 4가지 기능을 유형화하여 이를 통제하였다. 그 구체적인 내용에 대해서는 제4장 제4절에서 상술하였다.

## (2) 개인 수준의 통제변수

조직공공성과 조직성과 간의 관계를 다룬 연구 중 분석 모형에 개인 수준의 통제변수를 포함한 연구들 총 5개이다(Knapp et al., 1999; Bedi and Garg, 2000; Heinrich and Fournier, 2004; Chun and Rainey, 2005b)<sup>219</sup>. Chun과 Rainey(2005b)는 조직성과에 대한 측정이 주관적 인식에 근거하여 측정된 경우, 개인의 사회경제적 특성을 통제해야 한다고 강조한 바 있다. 이에 본 연구에서도 개인의 특성을 통제하기 위해 일반적으로 사용되는 인구통계학적 변수들인 직급, 성별, 연령, 근속년수를 위계적 선형모형에 포함하였다.

아래 <표 5-12>는 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 분석 모형에서 사용하는 주요 변수들에 사용된 설문 문항의 내용, 문항에 대한 측정 방식 및 변수의 측정방식을 정리한 것이다.

<표 5-12> 조직공공성과 조직성과 연구의 주요 변수

변수명			설문문항	문항 측정	변수 측정
종속 변수	조직	주관적 성과	귀 기관의 제품 및 서비스의 질은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①매우 낮다~⑤매우 높다	요인점수

219) Milcent(2005) 및 전영한·금현섭(2011)의 연구에서도 개인 또는 가구의 특성을 통제변수로 고려하고 있으나, 이들 연구에서는 이러한 특성을 측정함에 있어 개인 수준이 아닌 조직 수준에서 합계한 수치를 사용함으로써, 이를 개인 수준의 인적 특성을 반영하는 변수로 사용하였다기보다 조직 수준의 과업환경을 반영하는 변수로 사용하였다고 판단된다.

변수명	설문문항	문항 측정	변수 측정	
성과	(효과성/형평성/절차적가치)	귀 기관의 새로운 제품 및 서비스 개발은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①전혀 성공적이지 않다~⑤매우 성공적이다	*일반회계분 석: 인사담당자 응답 *위계적 선 형모형: 인 사담당자 및 재무 담당자 응답
		귀 기관의 우수 신규인력 채용은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①전혀 성공적이지 않다~⑤매우 성공적이다	
		귀 기관의 기존 우수 인력 유지는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①전혀 성공적이지 않다~⑤매우 성공적이다	
		귀 기관의 제품 및 서비스에 대한 고객 만족도는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①매우 낮다~⑤매우 높다	
		귀 기관의 노사관계는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①매우 나쁘다~⑤매우 좋다	
		귀 기관의 조직구성원 간의 상호관계는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①매우 나쁘다~⑤매우 좋다	
		귀 기관의 재무적 성과는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①매우 나쁘다~⑤매우 좋다	
		귀 기관의 노동생산성(인력대비실적비율)은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	①매우 낮다~⑤매우 높다	
		귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 고객이 사회적 약자일수록 더 우대합니까?	①전혀 그렇지 않다~⑤매우 그렇다	
		귀 기관은 다른 기관에 비하여 전체 국민 중에서 특히 사회적 약자의 삶의 질 향상에 더욱 많이 기여하고 있다고 보십니까?	①전혀 그렇지 않다~⑤매우 그렇다	
		귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 대가를 기대하고 특혜를 제공하는 경우가 있다고 보십니까?	①매우 그렇다~⑤전혀 그렇지 않다	
		귀 기관은 다른 기관에 비하여 업무의 과정과 결과를 투명하게 공개한다고 보십니까?	①전혀 그렇지 않다~⑤매우 그렇다	
		귀 기관은 다른 기관에 비하여 고객의 요구에 신속하게 대응한다고 보십니까?	①전혀 그렇지 않다~⑤매우 그렇다	
	객관적 성과 (효율성)	-	-	비용대비매출액
-		-	비용대비당기순이익	
독립 변수	조직 소유권	-	정부소유=1, 민간소유=0	

변수명	설문문항	문항 측정	변수 측정	
공공성	재정	-	-	총 수입 중 정부지원수입 비중
	행정적용도	귀 기관의 주요 업무계획(사업계획서, 예산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관의 사전 허가 혹은 승인을 받도록 규정한 법령 혹은 조례가 있습니까?	①예, ②아니오	예=1, 아니오=0 코딩 후 응답값 합산  * 재무 담당자 응답값
		귀 기관의 주요 업무결과(실적보고서, 결산안 등)에 대해 감독관청 등 상급기관에 제출 혹은 보고하도록 규정한 법령 혹은 조례가 있습니까?		
	부도·감독 정도	귀 기관의 기관장 및 임원 선임에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	①매우 적다~⑤매우 많다	요인점수  * 재무 담당자 응답값
		귀 기관의 인사관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?		
		귀 기관의 재무관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?		
		귀 기관의 사업 목표 설정에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?		
	통제	귀 기관의 추진전략 채택에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	①매우 적다~⑤매우 많다	요인점수  * 재무 담당자 응답값
		귀 기관의 인사관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?		
		귀 기관의 재무관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?		
귀 기관의 사업 목표 설정에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?				
감사 및 평가 정도	지난 2년간 귀 기관에 대한 감사원 감사는 모두 몇 회 있었습니까?	주관식(회)	응답값 합산  * 재무 담당자 응답값	
	지난 2년간 귀 기관에 대한 국회의 국정감사 및 조사는 모두 몇 회 있었습니까?			
	지난 2년간 귀 기관에 대한 감독관청 등 상급기관(국회, 감사원 제외) 감사는 모두 몇 회 있었습니까?			
	지난 2년간 귀 기관에 대한 정부가 주관하는 평가(기관경영평가, 재정지원사업평가 등)는 모두 몇 회 있었습니까?			
통제 변수*	경쟁 정도	귀 기관의 제품 및 서비스가 시장에서 직면한 경쟁의 정도는 어떠합니까?	①매우 약하다~⑤매우 심하다	좌동
	조직 규모	-	-	log(상근직원 수)
	조직기능	-	-	(규제, 유인,

변수명		설문문항	문항 측정	변수 측정
개인				정보제공) 기능 수행 =1, 미수행 =0
	직급	귀하의 직급은 무엇입니까?	①최고경영자,②임원급,③부장급,④차장급,⑤과장급,⑥대리급이하 기타	부장급 미만=0, 부장급 이상=1
	성별	귀하의 성별은 무엇입니까?	①남성,②여성	남성=1, 여성=0
	직급	귀하의 연령은 어떻게 되십니까?	주관식(세)	좌동
	근속년수	귀하의 근속년수는 얼마입니까?	주관식(년)	좌동

\* 조직수준의 통제변수는 일반회귀분석모형과 다수준분석모형에 모두 포함된다. 반면, 개인수준의 통제 변수는 일반회귀분석모형에는 포함되지 않으며, 다수준분석모형에만 포함된다. 이하 개인수준의 통제변수에 대한 탐색적 요인분석, 기술통계분석, 상관관계분석 결과는 생략한다.

#### 4. 분석절차

조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 분석 절차는 제3장 제5절의 내용과 동일하다.

## 제6절 분석결과

### 1. 탐색적 요인분석

조직성과 변수를 측정하기 위한 문항의 적합도 및 신뢰도를 평가하기 위해 탐색적 요인분석을 실시하였다. 탐색적 요인분석 후 적합도 및 신뢰도가 확인되면, 회귀점수화방식(regression scoring method)<sup>220)</sup>을 통한 요인점수(factor score)를 구하여 이를 분석에 사용하였다.

조직성과를 측정하기 위한 한국 공공서비스조직 조사의 15개 문항들은 인사담당자와 재무담당자 모두 응답하도록 설계되어 있다. 이에 먼저 두 응답값의 평균을 구하여 조직의 대표 응답값을 구한 후, 탐색적 요인분석을 수행하였다. 최초의 탐색적 요인분석 결과 고유값(eigenvalue)은 1 이상인 요인이 총 3개 발견되었다. 각 요인 내 문항들의 내적 일치도 분석을 실시한 결과 요인별 Cronbach's  $\alpha$  계수가 각각 0.888, 0.763, 0.542로 나타나, 요인1과 요인2의 신뢰도에는 확보되었음이 확인되었으나, 요인3의 신뢰도는 0.60이하로 나타나 신뢰도에 있어 문제 가능성이 발견되었다. 이에 요인3 내 문항들 중 요인적재치가 가장 낮은 문항인 '귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 대가를 기대하고 특혜를 제공하는 경우가 있다고 보십니까?'에 대한 응답 값을 제외한 14개 문항으로 다시 탐색적 요인분석을 실시하였다.

조직성과 측정을 위한 총 14개 문항에 대한 KMO 표본 적합도 검정 결과, KMO 표본 적합도는 0.90으로 나타났으며, Bartlett의 구형성 검정 결과, 귀무가설을 기각( $\chi^2=4339.673$ ,  $df=91$ ,  $p\text{-value}=0.0000$ )하여 이들 문항들이 요인분석에 적합하며, 이들 간에 공통잠재요인이 존재한다는 결론을 얻었다.

이들 문항들을 이용하여 탐색적 요인분석을 한 결과는 다음 <표 5-13>과 같다. 요인추출은 주성분 분석방법(principal component

---

220) STATA 15에서는 요인분석 후 predict라는 명령어를 사용하면, 각 항목의 가중치를 점수화회귀계수(scoring coefficient)로 사용하여 각 항목의 가중합계를 구하는 회귀점수화방식에 따라 요인점수를 제공한다.



analysis)을 사용하였고, 요인구조의 회전은 베리맥스(varimax) 방식으로 직교 회전을 시켰다. 분석결과, 고유값(eigenvalue)은 1이상인 요인이 총 3개 발견되었다. 각각의 요인 내 문항들의 요인 적재치는 모두 0.40이상으로 나타났다. 요인1의 분산설명력은 28.2%, 요인2의 분산설명력은 19.9%, 요인3의 분산설명력은 14.6%였으며, 3개 요인의 총 누적분산설명력은 62.7%로 나타났다. 각 요인 내 문항들의 내적 일치도 분석을 실시한 결과 요인별 Cronbach's  $\alpha$  계수는 각각 0.888, 0.763, 0.838로 신뢰도가 확보되었음을 확인하였다.

요인1은 NOS(The National Organizations Study)에서 조직효과성을 측정하기 위해 사용된 문항들로 구성되며, 이에 요인1은 '효과성'이라 명명한다. 요인2는 투명성, 대응성, 책무성 등을 측정하기 위한 문항들로 구성되어 있으므로, 이를 '절차적 가치'라고 명명하였다. 마지막으로 요인3은 사회적 약자와 관련된 2개 문항들로 구성되므로, 이를 '형평성'이라 한다.

<표 5-13> 조직성과 문항 탐색적 요인분석 결과

요인명	문항 (n=1,048)	요인 적재량	공통성	고유값	분산 설명력	총 누적 분산 설명력
조직성과	귀 기관의 제품 및 서비스의 질은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.567	0.466	3.950	0.282	0.627
	귀 기관의 새로운 제품 및 서비스 개발은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.671	0.374			
	귀 기관의 우수 신규인력 채용은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.739	0.360			
	귀 기관의 기존 우수 인력 유지는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.728	0.381			
	귀 기관의 제품 및 서비스에 대한 고객 만족도는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.602	0.470			
	귀 기관의 노사관계는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.522	0.528			
	귀 기관의 조직구성원 간의 상호관계는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.589	0.417			
	귀 기관의 재무적 성과는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.724	0.451			
	귀 기관의 노동생산성(인력대비실적비율)은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?	0.659	0.502			
	요인3 (형평성)	귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 고 객이 사회적 약자일수록 더 우대합니	0.839			

요인명	문항 (n=1,048)	요인 적재량	공통성	고유값	분산 설명력	총 누적 분산 설명력
요인2 (절차적 가치)	귀 기관은 다른 기관에 비하여 전체 국민 중에서 특히 사회적 약자의 삶의 향상에 더욱 많이 기여하고 있다고 보십니까?	0.821	0.263	2.779	0.199	
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 업무의 과정과 결과를 투명하게 공개한다고 보십니까?	0.786	0.287			
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 고객의 요구에 신속하게 대응한다고 보십니까?	0.821	0.238			
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 법적 소유자(중앙정부, 지방자치단체, 재단 혹은 이사회 등)에 대한 책무를 충실하게 이행한다고 보십니까?	0.808	0.258			

## 2. 기술통계분석

### 1) 연속형(또는 서열형) 변수

조직공공성과 조직성과 모형을 구성하는 연속형 변수 중 종속변수를 제외한 나머지 변수는 조직공공성과 조직목표보호성 간의 관계에 대한 분석모형에 포함된 변수들과 동일하므로(제3장 제6절 참조), 여기서는 연속형 변수 중 종속변수에 해당하는 조직성과에 해당하는 문항 및 변수의 기초통계만을 제공하도록 한다.

<표 5-14>에서 나타나 있듯이, 한국의 공공기관의 성과 문항들의 평균값은 모두 3점 이상으로 나타났다. 가장 낮은 평균점수를 나타낸 것은 재무적 성과 정도를 묻는 문항(3.32)이며, 가장 높은 평균점수를 나타낸 것은 책무의 충실한 이행 정도를 묻는 문항(4.06)이었다. 조직성과의 문항에서는 총 14개 문항 중 8개 문항에서 between 표준편차보다 within 표준편차가 크게 나타나 연도별 차이가 조직 간의 차이보다 크게 나타났다.

<표 5-14> 연속형 변수 기술통계분석 결과: 조직성과

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations	
효과성	(문항1) 서비스의 질	overall	3.71	0.72	1	5	N=642
		between		0.58	2.33	5	n=306
		within		0.45	2.21	5.21	T-bar=2.1
	(문항2) 신규 서비스 개발	overall	3.49	0.70	1	5	N=642
		between		0.56	2	5	n=306
		within		0.45	2.15	4.82	T-bar=2.1
	(문항3) 우수인력 채용	overall	3.44	0.73	1	5	N=642
		between		0.61	2	5	n=306
		within		0.43	1.94	4.94	T-bar=2.1
	(문항4) 우수인력 유지	overall	3.35	0.76	1	5	N=642
		between		0.63	1.50	5	n=306
		within		0.45	1.35	5.35	T-bar=2.1
	(문항5) 고객만족도	overall	3.53	0.71	1	5	N=642
		between		0.58	2	5	n=306
		within		0.43	2.03	5.03	T-bar=2.1
	(문항6) 노사관계	overall	3.57	0.80	1	5	N=642
		between		0.66	1	5	n=306
		within		0.48	2.07	5.07	T-bar=2.1
(문항7) 구성원관계	overall	3.57	0.68	1	5	N=642	
	between		0.57	2	5	n=306	
	within		0.43	2.07	5.07	T-bar=2.1	
(문항8) 재무적 성과	overall	3.32	0.68	1	5	N=642	
	between		0.56	1.67	5	n=306	
	within		0.41	1.99	4.65	T-bar=2.1	
(문항9) 노동생산성	overall	3.34	0.69	1	5	N=642	
	between		0.57	2	5	n=306	
	within		0.43	1.84	5.00	T-bar=2.1	
효과성 (요인점수)	overall	0.00	1.00	-3.24	2.77	N=642	
	between		0.84	-1.98	2.68	n=306	
	within		0.60	-2.02	1.90	T-bar=2.1	
형평성	(문항1) 사회적 약자 우대	overall	3.62	0.79	1	5	N=642
		between		0.65	1	5	n=306
		within		0.48	2.28	5.28	T-bar=2.1
	(문항2) 사회적 약자의 삶의 질에 기여	overall	3.60	0.84	1	5	N=642
		between		0.72	1	5	n=306
		within		0.48	1.93	5.10	T-bar=2.1
	형평성 (요인점수)	overall	0.00	1.00	-4.05	3.93	N=642
		between		0.86	-3.74	2.31	n=306

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations	
절차적 가치	(문항1) 업무과정 결과 투명하게 공개	within		0.57	-2.20	1.74	T-bar=2.1
		overall	4.04	0.77	1	5	N=642
		between		0.64	2	5	n=306
		within		0.49	2.04	6.04	T-bar=2.1
	(문항2) 고객 요구에 신속대응	overall	3.94	0.73	1	5	N=642
		between		0.59	2.50	5	n=306
		within		0.46	1.94	5.44	T-bar=2.1
	(문항3) 책무를 충실히 이행	overall	4.06	0.68	1	5	N=642
		between		0.56	2.50	5	n=306
		within		0.43	2.39	5.56	T-bar=2.1
	절차적 가치(요인점수)	overall	0.00	1.00	-3.50	2.54	N=642
		between		0.82	-1.94	2.43	n=306
within			0.65	-2.62	2.10	T-bar=2.1	

## 2) 이산형 변수

이산형 변수에 대한 기술통계분석 결과는 제3장 제6절 및 제4장 제6절의 분석결과와 동일하므로 여기서는 생략하도록 한다.

### 3. 상관관계분석

<표 5-15>는 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 분석모형에 포함된 변수들 간의 상관관계분석 결과를 정리한 것이다.

<표 5-15> 상관관계분석 결과: 조직성과

변수		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
효과성	(1)	1													
형평성	(2)	0	1												
절차적 가치	(3)	0	0	1											
효율성	비용대비 매출액	(4)	0.13*	-0.02	0.02	1									
	비용대비당기 순이익	(5)	-0.19*	-0.24*	-0.14*	0.06	1								
소유권적 공공성	(6)	0.07	-0.02	0.05	-0.02	-0.16*	1								
재정적공공성	(7)	-0.12*	-0.03	-0.05	-0.02	0.41*	-0.2*	1							
행정절차 적용 정도	(8)	0.07	0.02	0	-0.01	-0.06	0.19*	0.07	1						
정부 지도·감독정도	(9)	0.11*	0.15*	0.08	-0.01	-0.08	-0.01	0.06	0.14*	1					
감사·평가	(10)	0.1*	0.07	0.09*	0.01	-0.2*	0.03	-0.09*	0.03	0.2*	1				
경쟁정도	(11)	0	0.12*	0.05	-0.04	-0.02	-0.1*	-0.08*	-0.05	-0.03	-0.04	1			
조직규모	(12)	0.15*	0.17*	0.11*	0.01	-0.76*	0.1*	-0.44*	0.04	0.01	0.14*	0.05	1		
규제기능	(13)	-0.05	-0.04	-0.04	0.08*	0.1*	0.02	0.07	0.04	-0.03	-0.07	-0.11*	-0.08*	1	
유인기능	(14)	0.07	0.11*	0.04	-0.04	-0.34*	0.1*	-0.19*	-0.01	0.04	0.17*	-0.05	0.14*	0.01	1
정보제공기능	(15)	-0.08*	0.01	-0.08*	-0.1*	0.24*	0.02	0.31*	0.1*	-0.02	-0.06	0.08*	-0.22*	0.08*	-0.01

주1: \* p<0.05

## 4. 조직공공성과 조직성과에 대한 분석 결과

### 1) 일반회귀분석<sup>221)</sup>

<표 5-16>, <표 5-17>, <표 5-18>은 주관적으로 측정된 성과변수들(효과성, 형평성, 절차적 가치)을 종속변수로 한 분석 결과들을 정리한 것이다. 이 중 <표 5-16>은 효과성을 종속변수로 한 OLS 일반회귀분석의 추정결과를 정리한 것이다. 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 세 가지 하위차원 중 소유권적 공공성과 재정적 공공성은 효과성과 관계가 없는 것으로 나타났다. 반면, 통제 공공성 중 정부의 지도·감독 정도와 효과성이 정(+)의 관계를 나타내었다( $p < 0.1$ ). 한편, 통제변수 중에서는 효과성과 통계적으로 유의미한 관계가 발견되지 않았다.

---

221) 최종 분석에 앞서, 조직성과 모형에 대해 회귀분석의 기본가정을 검증하였다. 잔차의 정규성에 대한 Shapiro-Wilk 검증결과, 절차적 가치를 제외한 모든 모형에서 귀무가설이 기각되어( $p < 0.05$ ), 효과성, 형평성, 절차적 가치 모형에서는 종속변수를 Box-cox 변환하고, 효율성 모형에서는 종속변수를 로그변환한 후 분석을 수행하였다. 또한, 잔차의 등분산성을 검증하기 위해 Breusch-Pagan 검정을 수행한 결과, 효과성, 형평성, 절차적 가치 모형에서는 귀무가설을 기각할 수 없는 반면, 효율성과 관련된 모형에서는 귀무가설이 기각되었다( $p < 0.05$ ). 이에 효율성과 관련된 모형에서는 이분산성 문제의 여지가 있음을 확인하여 가중최소제곱법(WLS)을 사용하여 분석을 진행하였다. 마지막으로, VIF 분석 결과, 설명변수들의 VIF 값(1.03~1.53)은 모두 10보다 낮았고, Tolerance 값(0.66~0.97) 역시 0.2보다 높았다. 또한 평균 VIF 값도 1.21로 1에 가까운 값을 나타나 결론적으로 다중공선성은 문제될 가능성이 적은 것으로 나타났다.

<표 5-16> 일반회귀분석 결과: 효과성

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			0.210 (0.161)			0.113 (0.180)
재정적 공공성				-0.00141 (0.00124)		-0.00154 (0.00137)
통제 공공성	행정절차				0.131 (0.0914)	0.146 (0.0950)
	정부 지도·감독				0.0859* (0.0438)	0.0874* (0.0446)
	감사·평가				0.0159 (0.0147)	0.0153 (0.0149)
경쟁정도		-0.00476 (0.0536)	0.00216 (0.0538)	0.000153 (0.0543)	0.0765 (0.0597)	0.0843 (0.0610)
조직규모		0.0808*** (0.0311)	0.0758** (0.0313)	0.0607* (0.0342)	0.0707** (0.0337)	0.0488 (0.0368)
규제기능(유=1)		-0.134 (0.154)	-0.138 (0.154)	-0.0924 (0.159)	-0.0903 (0.163)	-0.0602 (0.169)
유인기능(유=1)		0.124 (0.0971)	0.113 (0.0974)	0.109 (0.0990)	0.121 (0.105)	0.0957 (0.108)
정보제공기능(유=1)		-0.131 (0.0984)	-0.141 (0.0987)	-0.104 (0.102)	-0.208* (0.109)	-0.181 (0.114)
2017년 연도더미		0.116 (0.0979)	0.116 (0.0978)	0.117 (0.0991)	0.0940 (0.105)	0.104 (0.107)
2018년 연도더미		-0.0849 (0.101)	-0.0829 (0.101)	-0.0786 (0.102)	-0.122 (0.107)	-0.110 (0.109)
Constant		-0.402 (0.270)	-0.577* (0.302)	-0.254 (0.304)	-0.823** (0.332)	-0.795** (0.397)
Observations		640	640	630	572	563
R-squared		0.030	0.033	0.029	0.053	0.055

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

형평성을 종속변수로 하여 OLS 일반회귀분석을 수행한 결과는 아래 <표 5-17>과 같다. 분석 결과, 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 세 가지 하위차원 중 통제 공공성이 형평성과 관련이 있는 것으로 나타났다. 통제 공공성의 측정 변수 중에서도 정부의 지도·감독 정도와 형평성이 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 한편, 통제변수 중에서는 경쟁 정도, 조직규모, 유인기능 유무가 형평성과 유의미한 관계가 있었다. 경쟁정도(p<0.1)와 조직규모(p<0.01)가 클수록 형평성 수준도 높

은 것으로 나타났으며, 유인기능을 수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 형평성 수준이 높은 것으로 나타났다( $p < 0.05$ ).

<표 5-17> 일반회귀분석 결과: 형평성

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			-0.133 (0.160)			-0.178 (0.174)
재정적 공공성				0.00192 (0.00121)		0.00156 (0.00132)
통제공공성	행정절차				-0.00408 (0.0885)	-0.00966 (0.0917)
	정부 지도·감독				0.138*** (0.0425)	0.133*** (0.0430)
	감사·평가				0.00230 (0.0143)	0.00176 (0.0144)
경쟁정도		0.142*** (0.0531)	0.137** (0.0534)	0.130** (0.0530)	0.110* (0.0578)	0.0982* (0.0589)
조직규모		0.114*** (0.0308)	0.117*** (0.0310)	0.148*** (0.0334)	0.132*** (0.0326)	0.157*** (0.0355)
규제기능(유=1)		-0.0213 (0.152)	-0.0191 (0.152)	-0.0380 (0.156)	-0.00436 (0.158)	-0.0181 (0.163)
유인기능(유=1)		0.221** (0.0962)	0.228** (0.0966)	0.228** (0.0967)	0.194* (0.102)	0.221** (0.104)
정보제공기능(유=1)		0.115 (0.0975)	0.121 (0.0979)	0.0951 (0.0999)	0.182* (0.105)	0.166 (0.110)
2017년 연도더미		0.0129 (0.0970)	0.0127 (0.0970)	0.0262 (0.0968)	0.0632 (0.102)	0.0547 (0.103)
2018년 연도더미		0.151 (0.0997)	0.149 (0.0997)	0.142 (0.0994)	0.114 (0.104)	0.0950 (0.105)
Constant		-1.268*** (0.268)	-1.157*** (0.299)	-1.501*** (0.297)	-1.314*** (0.321)	-1.301*** (0.383)
Observations		640	640	630	572	563
R-squared		0.049	0.050	0.055	0.070	0.075

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

절차적 가치를 종속변수로 하여 OLS 일반회귀분석을 수행한 결과는 아래 <표 5-18>과 같다. 분석 결과, 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 세 가지 하위차원 중 어떤 차원도 절차적 가치와는 관련이 없는 것으로 나타났다. 한편, 통제변수 중에서는 조직규모가 절차적 가치와 유



의미한 관계를 맺고 있었다. 조직규모가 클수록 절차적 가치 실현 수준도 높은 것으로 나타났다( $p < 0.05$ ).

<표 5-18> 일반회귀분석 결과: 절차적 가치

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			0.174 (0.162)			0.251 (0.180)
재정적 공공성				0.000834 (0.00125)		0.000953 (0.00137)
통제 공공성	행정절차				-0.0389 (0.0912)	-0.0535 (0.0948)
	정부 지도·감독				0.0718 (0.0438)	0.0728 (0.0444)
	감사·평가				0.0176 (0.0147)	0.0155 (0.0149)
경쟁정도		0.0712 (0.0539)	0.0769 (0.0542)	0.0680 (0.0547)	0.0630 (0.0595)	0.0685 (0.0609)
조직규모		0.0609* (0.0313)	0.0567* (0.0315)	0.0723** (0.0344)	0.0776** (0.0336)	0.0853** (0.0367)
규제기능(유=1)		-0.0963 (0.155)	-0.0993 (0.155)	-0.116 (0.160)	-0.0623 (0.163)	-0.0959 (0.169)
유인기능(유=1)		0.0821 (0.0977)	0.0736 (0.0980)	0.0916 (0.0997)	0.0494 (0.105)	0.0524 (0.107)
정보제공기능(유=1)		-0.159 (0.0990)	-0.167* (0.0993)	-0.169 (0.103)	-0.0678 (0.108)	-0.0916 (0.113)
2017년 연도더미		0.0296 (0.0984)	0.0299 (0.0984)	0.0432 (0.0998)	0.0277 (0.105)	0.0417 (0.106)
2018년 연도더미		-0.0365 (0.101)	-0.0348 (0.101)	-0.0322 (0.103)	-0.0796 (0.107)	-0.0713 (0.108)
Constant		-0.446 (0.272)	-0.591* (0.304)	-0.542* (0.306)	-0.626* (0.331)	-0.914** (0.396)
Observations		640	640	630	572	563
R-squared		0.020	0.022	0.021	0.031	0.034

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

<표 5-19>와 <표 5-20>은 객관적 자료를 통해 측정된 성과변수인 효율성에 대한 분석 결과를 정리한 것이다. <표 5-19>는 비용대비 당기순이익을 종속변수로 한 분석 결과를 정리한 것으로, 비용대비 당기순이익과 조직공공성간의 연관성이 발견되지 않았다. 통제변수 중 규제기능을

수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 효율성이 높은 것으로 분석되었으며, 정보제공기능을 수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 효율성이 낮은 것으로 조사되었다.

<표 5-19> 일반회귀분석 결과: 효율성(비용대비당기순이익)

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			-0.0152 (0.0382)			-0.0232 (0.0429)
재정적 공공성				-2.31e-05 (0.000284)		-9.38e-05 (0.000318)
통제변수	행정절차				-0.00293 (0.0223)	-0.00129 (0.0226)
	정부 지도·감독				-0.00221 (0.0101)	-0.000837 (0.0102)
	감사·평가				0.00193 (0.00348)	0.00186 (0.00348)
경쟁정도		-0.00679 (0.0118)	-0.00724 (0.0119)	-0.00702 (0.0119)	-0.00581 (0.0132)	-0.00715 (0.0135)
조직규모		0.000368 (0.00713)	0.000628 (0.00716)	0.000133 (0.00777)	0.000883 (0.00782)	0.000272 (0.00849)
규제기능(유=1)		0.0797** (0.0366)	0.0798** (0.0367)	0.0797** (0.0378)	0.0777* (0.0396)	0.0774* (0.0410)
유인기능(유=1)		-0.0265 (0.0227)	-0.0259 (0.0228)	-0.0269 (0.0229)	-0.0347 (0.0249)	-0.0350 (0.0253)
정보제공기능(유=1)		-0.0596*** (0.0225)	-0.0592*** (0.0225)	-0.0591** (0.0231)	-0.0653*** (0.0249)	-0.0628** (0.0257)
2017년 연도더미		0.00762 (0.0227)	0.00757 (0.0227)	0.00580 (0.0227)	0.0100 (0.0247)	0.00793 (0.0248)
2018년 연도더미		0.00992 (0.0228)	0.00983 (0.0229)	0.0107 (0.0229)	0.0134 (0.0247)	0.0138 (0.0248)
Constant		0.0819 (0.0612)	0.0955 (0.0702)	0.0850 (0.0693)	0.0755 (0.0782)	0.105 (0.0948)
Observations		705	705	702	639	636
R-squared		0.020	0.020	0.020	0.022	0.023

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

<표 5-20>은 비용대비 매출액을 종속변수로 한 모형을 분석한 것으로 조직공공성의 세 가지 차원 모두 종속변수와 연관성이 없는 것으로 나타났다. 모형 4에서는 소유권적 공공성과 통제 공공성이 비용대비 당기순

이익과 부(-)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 통제 공공성 측정 변수 중 행정절차는 통제 공공성을 독립변수로 한 모형(모형4)에서는 통계적으로 유의미한 부(-)의 관계를 나타내는 것으로 나타났으나, 소유권적 공공성 및 재정적 공공성 변수를 모두 포함한 모형(모형5)에서는 그 통계적 유의미성이 사라졌으며, 더 구체적으로는 소유권적 공공성이 포함되는 경우에 행정절차 변수의 통계적 유의미성이 사라졌다<sup>222)</sup>. 이는 소유권적 공공성을 고려하지 않는 경우 행정절차 변수의 영향력이 과대평가될 수 있음을 의미한다.

한편, 통제변수 중에는 조직규모와 효율성은 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났으며, 규제기능을 수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 효율성이 높은 것으로 분석되었다. 또한 유인기능을 수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 효율성이 낮은 것으로 나타난 반면, 정보제공기능을 수행하는 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 효율성이 높은 것으로 조사되었다.

---

222) 이는 연구자가 추가적으로 통제 공공성만을 독립변수로 포함하고 있는 모형에 소유권적 공공성 및 재정적 공공성 변수를 각각 추가하여 분석을 수행한 결과에 기반 한 기술이나, 본 논문에서 그 결과를 추가로 제시하지는 않았다.

<표 5-20> 일반회귀분석 결과: 효율성(비용대비매출액)

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
소유권적 공공성(정부소유=1)			-0.633*** (0.198)			-0.615*** (0.217)
재정적 공공성				0.00195 (0.00148)		0.00178 (0.00161)
통제변인성	행정절차				-0.192* (0.114)	-0.152 (0.115)
	정부 지도·감독				-0.0903* (0.0519)	-0.107** (0.0520)
	감사·평가				-0.0391** (0.0178)	-0.0398** (0.0177)
경쟁정도		0.0241 (0.0623)	0.00576 (0.0621)	0.0358 (0.0627)	-0.0304 (0.0682)	-0.0374 (0.0687)
조직규모		-1.094*** (0.0372)	-1.083*** (0.0371)	-1.075*** (0.0406)	-1.061*** (0.0399)	-1.036*** (0.0430)
규제기능(유=1)		0.346* (0.186)	0.354* (0.184)	0.410** (0.191)	0.364* (0.196)	0.452** (0.200)
유인기능(유=1)		-1.125*** (0.118)	-1.096*** (0.117)	-1.109*** (0.119)	-1.076*** (0.127)	-1.030*** (0.127)
정보제공기능(유=1)		0.288** (0.117)	0.303*** (0.117)	0.251** (0.121)	0.279** (0.127)	0.258** (0.130)
2017년 연도더미		0.0222 (0.119)	0.0202 (0.118)	0.0210 (0.119)	0.0299 (0.127)	0.0221 (0.126)
2018년 연도더미		-0.0824 (0.119)	-0.0862 (0.119)	-0.0833 (0.120)	-0.0851 (0.126)	-0.0997 (0.126)
Constant		9.892*** (0.320)	10.46*** (0.364)	9.682*** (0.360)	10.44*** (0.400)	10.75*** (0.479)
Observations		698	698	695	633	630
R-squared		0.635	0.641	0.637	0.629	0.637

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

## 2) 위계적 선형모형 분석(223)224)

<표 5-21>는 주관적으로 측정된 성과변수들(효과성, 형평성, 절차적 가치)에 대한 위계적 선형모형 분석 결과를 정리한 것이다. 효과성을 종속변수로 한 위계적 선형모형 분석의 추정결과는 아래 <표 5-21>의 모형 1과 같다. 분석결과, 일반회귀분석 결과에서 유의미하였던 정부의 지도·감독 정도와 효과성 간의 관계가 다수준 분석 결과에서는 무의미한 것으로 나타난 반면, 일반회귀분석 결과 무의미하였던 행정절차 적용 정도의 통계적 유의미성이 드러났다( $p < 0.05$ ). 한편, 조직 수준의 통제변수 중 조직이 직면한 경쟁 정도가 심할수록 효과성이 높은 것으로 나타났다( $p < 0.01$ ). 개인 수준의 통제변수 중에는 성별, 연령, 근속년수가 유의미한 관계를 나타내었으며, 남성이 여성보다 효과성을 높게 인식하고, 연령이 많을수록 효과성을 낮게 인식하는 한편, 근속년수가 많을수록 효과성을 높게 인식하였다.

형평성을 종속변수로 한 위계적 선형모형 분석의 추정결과는 아래 <표 5-21>의 모형 2와 같다. 분석결과, 본 연구의 주요 독립변수인 조직 공공성의 세 가지 하위차원 중 통제 공공성, 그 중에서도 정부의 지도·감독 정도와 형평성이 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타나 일반회귀분석과 일치하였다. 한편, 조직수준의 통제변수 중에는 일반회귀분석 결과와 마찬가지로 시장에서의 경쟁 정도, 조직규모, 유인기능 유무가 형평성과 유의미한 관계가 있었으며, 방향성도 일치하였다. 개인 수준의 통제변수 중에는 성별과 형평성 사이에 유의미한 관계가 나타났으며, 남성이 여성보다 형평성을 높게 인식하는 것으로 나타났다.

---

223) 각 종속변수 별 위계적 선형모형의 순차적 분석 결과(통제변수→통제변수+개인변수→통제변수+조직변수→통제변수+개인변수+조직변수)는 <부록 2>에 수록되어 있다.

224) ICC 분석의 F검정 통계량 검증 결과, 어떤 조직에 속해 있는지에 따라 조직성과의 각 하위차원을 이루는 변수들의 수준이 달라진다는 증거를 얻었으며, 관료제적 조직구조 변수들의 기본 모형에서 ICC 값은 각각 0.339, 0.331, 0.140으로, 이는 효과성 변수의 변동 중 약 33.9%, 형평성 변수의 변동 중 약 33.1%, 절차적 가치 변수의 변동 중 약 14.0%는 개인들이 서로 다른 조직에 속해 있기 때문이라고 해석할 수 있다.

절차적 가치를 종속변수로 한 위계적 선형모형 분석의 추정결과는 아래 <표 5-21>의 모형 3과 같다. 분석결과, 일반회귀분석 결과와는 달리, 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 세 가지 하위차원 중 소유권적 공공성과 통제 공공성이 절차적 가치와 관련이 있는 것으로 나타났다. 소유권적 공공성은 절차적 가치와 정(+)의 관계가 있다고 나타난 한편, 통제 공공성의 측정 변수 중에서도 정부의 지도·감독 정도와 절차적 가치와 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 개인 수준의 통제변수 중에는 절차적 가치와 유의미한 관계를 보인 변수가 존재하지 않았다. 한편, 조직수준의 통제변수 중에는 조직규모만이 절차적 가치와 유의미한 관계가 있었으며, 방향성도 일치하였다.

전반적으로 살펴보면, 형평성의 경우 다중회귀분석모형과 위계적 선형모형의 추정 계수들이 통계적 유의미성 측면에서 일치하였다. 반면, 효과성 변수의 경우 다중회귀분석 결과 통계적으로 유의미하였던 정부의 지도·감독 정도의 통계적 유의미성이 위계적 선형모형에서 사라진 한편, 행정절차 적용 정도의 통계적 유의미성이 나타났다. 또한 절차적 가치의 경우 다중회귀분석 결과에서는 조직공공성의 어떤 차원도 관련이 없는 것으로 나타났으나, 위계적 선형모형에서는 소유권적 공공성과 정부의 지도·감독 정도의 통계적 유의미성이 나타났다. 이는 조직성과에 대한 다중회귀분석 결과의 해석에 있어 조직공공성 변수들의 통계적 유의미성에 대한 신중한 해석이 필요함을 암시한다.

<표 5-21> 위계적 선형모형 분석 결과: 효과성, 형평성, 절차적 가치

변수명		모형1	모형2	모형3
		효과성	형평성	절차적 가치
소유권적 공공성(정부소유=1)		-0.00911 (0.162)	0.0401 (0.157)	0.277* (0.142)
재정적 공공성		-0.000739 (0.00124)	0.00148 (0.00120)	0.000489 (0.00108)
통제 공공성	행정절차 적용 정도	0.141** (0.0651)	-0.0623 (0.0637)	0.0249 (0.0663)
	정부 지도·감독	0.0475 (0.0293)	0.106*** (0.0287)	0.0970*** (0.0302)
	감사·평가	0.0102 (0.0107)	-0.00412 (0.0104)	0.00809 (0.0107)
	성별	0.230*** (0.0653)	0.143** (0.0641)	-0.0336 (0.0689)
연령		-0.0141** (0.00695)	0.00175 (0.00682)	0.00712 (0.00726)
근속년수		0.0184*** (0.00697)	-0.00138 (0.00684)	0.0103 (0.00720)
직급		0.0451 (0.106)	0.109 (0.104)	0.130 (0.112)
경쟁정도		0.0823*** (0.0306)	0.0508* (0.0301)	0.0242 (0.0321)
조직규모		0.0387 (0.0338)	0.141*** (0.0327)	0.0617** (0.0294)
규제기능(유=1)		-0.0105 (0.151)	-0.0790 (0.147)	-0.0545 (0.133)
유인기능(유=1)		0.132 (0.0990)	0.202** (0.0958)	-0.0399 (0.0856)
정보제공기능(유=1)		-0.149 (0.101)	0.103 (0.0973)	-0.110 (0.0877)
2017년 연도더미		-0.220*** (0.0627)	-0.287*** (0.0617)	0.0918 (0.0684)
2018년 연도더미		-0.336*** (0.0639)	-0.181*** (0.0629)	0.0961 (0.0693)
Constant		-0.258 (0.380)	-1.053*** (0.370)	-1.153*** (0.363)
Observations		1,225	1,225	1,225
Number of groups		305	305	305
Pseudo-R-squared		0.0881	0.1023	0.0856

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

## 제7절 논의

<표 5-22>는 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대해 분석한 결과를 정리한 것이다.

<표 5-22> 조직공공성과 조직성과 간의 관계 분석 결과

가설		분석결과		
		회귀분석	다수준분석	
3-1	조직공공성이 높을수록 공공기관의 효과성 수준이 높을 것이다.	3-1-1. 소유권	기각	기각
		3-1-2. 재정	기각	기각
		3-1-3. 통제	일부지지	일부지지
3-2	조직공공성이 높을수록 공공기관의 효율성 수준이 낮을 것이다.	3-2-1. 소유권	일부지지	-
		3-2-2. 재정	기각	-
		3-2-3. 통제	일부지지	-
3-3	조직공공성이 높을수록 공공기관의 형평성 수준이 높을 것이다.	3-3-1. 소유권	기각	기각
		3-3-2. 재정	기각	기각
		3-3-3. 통제	일부지지	일부지지
3-4	조직공공성이 높을수록 공공기관의 절차적 가치의 달성 수준이 높을 것이다.	3-4-1. 소유권	기각	지지
		3-4-2. 재정	기각	기각
		3-4-3. 통제	기각	일부지지

<표 5-22>에서 보는 바와 같이, 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 세 가지 하위차원 중 성과 차원들과 일관되게 유의미한 관계를 나타낸 것은 통제 공공성이었으며, 소유권적 공공성은 효율성과의 관계에서만 유의미성이 나타났다. 한편, 재정적 공공성은 성과의 어떤 차원과도 관계가 없는 것으로 나타났다.

먼저, 주관적 성과변수(효과성, 형평성, 절차적 가치)와 관련된 분석 결과에 대해 논하고자 한다. 소유권적 공공성이 효과성 및 형평성과 관계가 없는 것으로 나타난 이유는 무엇일까? 계약실패이론가들은 서비스의 질 또는 형평성 등 효율성 이외의 목표를 달성하는데 있어서는 잔여이익 분배가 가능한 민간영리조직보다는 잔여이익분배가 금지되어 있는 민간 비영리조직 및 정부조직이 더 적합하다고 주장한 바 있다(Hansman,



1996). 이러한 논의에서 민간비영리조직과 정부조직은 민간영리조직에 대응되는 조직군으로 묘사되며, 소유권적 공공성 측면에서만 바라보면, 잔여이익분배가 금지되어 있다는 측면에서 민간비영리조직과 정부조직 간에 체계적인 차이가 존재하지 않음을 알 수 있다. 본 연구대상인 공공기관의 대부분의 민간조직은 민간비영리조직이므로, 이로 인해 소유권적 공공성과 효과성 간의 관계가 발견되지 않았을 가능성이 존재한다. 소유권적 공공성과 효과성, 산출물의 질, 고객만족도 등의 관계에 대한 실증 연구들 중에서도 민간비영리조직과 정부소유조직 간에 체계적인 차이가 발견되지 않았다는 분석결과들을 보고한 논문들(Bozeman and Loveless, 1987; Milcent, 2005; Amirkhanyan et al., 2008; Alexander and Lee, 2006; 손희준, 1992; 전영한·금현섭, 2011; 김인, 2003; 이희태, 2003; 김인 등, 2001; 김인, 2011)이 다수 존재한다는 사실은 이러한 가능성을 뒷받침한다. 다만, 위계적 선형모형에서 발견된 소유권적 공공성과 절차적 가치 간의 관계에 대한 분석 결과는 본 연구의 가설과 일치한다. 소유권적 공공성과 절차적 가치 간의 관계는 정부소유조직에 있어 대중으로부터의 신뢰 및 정당성 확보가 조직의 생존과 직결되기 때문에, 투명성 확보와 같은 맥락적 목표(contextual goals)가 조직의 핵심 목표(primary goals)만큼의 중요성을 가지는 반면(Wilson, 1989: 129), 민간조직에서의 절차적 가치는 경영에서 개선 및 혁신의 주도권을 확보하는 수단으로서의 지위를 가진다(Lozano et al., 2007: 13)는 이론적 논의들에서 그 근거를 찾을 수 있다. 그러나 위계적 선형 모형에서 발견된 이와 같은 관계는 다중회귀분석 결과에서는 발견되지 않는 것으로 그 결과의 견고성이 약하다고 할 수 있다. 이에 분석결과의 견고성을 재평가하기 위해 인사담당자와 재무담당자의 응답을 나누어 위계적 선형모형을 다시 분석한 결과, 종속변수로 인사담당자의 응답을 활용한 모형에서는 이와 같은 결과가 발견되지 않은 반면( $p$ -value=0.451), 종속변수로 재무 담당자의 응답을 활용한 모형에서는 동일한 방향성을 가진 관계가 발견되었다( $\beta$ =0.2893,  $p$ -value=0.092). 이는 소유권적 공공성과 관리자의 조직 내 절차적 가치의 실현 수준에 대한 인식 정도 간의 관계가 관리자의 담당업무의 특성

과 관리자가 수행하는 과업의 맥락에 따라 달라질 수 있다는 가능성을 보여준다. 이에 대한 더 나아간 논의는 본 연구의 범위를 넘어서는 것으로 후속 연구가 필요하다고 판단된다.

재정적 공공성과 효과성 및 형평성 간의 관계와 관련하여, 계약실패이론가들은 서비스의 질 또는 형평성 등 효율성 이외의 목표를 달성하는데 있어서 경성예산제약 하의 조직보다는 연성예산제약 하의 조직이 더 적합하다고 주장한 바 있다(Hansman, 1996). 그러나 본 연구에서 이러한 차이는 발견되지 않았다. 그 이유에 대해 명확한 답을 내릴 수는 없으나, 공공기관 내 대부분의 조직들이 연성예산제약 하에 놓여 있을 가능성에 대해 고려해 보아야 할 것이다. 본 연구에서는 재정적 공공성이 조직이 처한 연성예산제약을 반영한다고 가정하였다. 그러나 Kornai(1986)는 대학, 연금기관, 공영방송기관, 공중보건기관 등 다양한 비영리조직<sup>225)</sup>들이 대부분 재정적인 어려움이 닦친 경우 정부의 지원을 기대할 수 있으며, 그 중 일부는 처음부터 정규 수입의 일부를 정부로부터 획득하는 방식으로 설립된다고 강조하였으며, 이는 비영리조직들이 연성예산제약의 상황에 놓이게 됨을 의미한다고 보았다<sup>226)</sup>. 이에 따르면 비록 현재 재정에 있어서의 정부의존도가 낮은 조직이라고 할지라도(즉, 재정적 공공성이 낮은 조직이라고 할지라도), 만약의 손실에 대한 정부의 재정지원을 기대할 수 있다면 연성예산제약 하에서의 긍정적 혹은 부정적 효과가 나타나지 않을 가능성이 존재한다.

일반회귀분석 결과, 통제 공공성은 효과성 및 형평성과 정(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 세 가지의 측정 지표 중 정부의 지도·감독 정도가 높을수록 효과성과 형평성이 높은 것으로 나타났다<sup>227)228)</sup>. 이는 대

225) 여기서 ‘비영리’라 함은 민간투자자로부터 자금을 획득하지 못하고, 잔여이익분배가 금지됨을 의미하며, 비영리조직은 조직구성원의 출자, 민간주체로부터의 기부, 보유자산으로부터 발생하는 이익 등을 통해 자금을 충당할 것으로 간주된다(Kornai, 1986). 그러나 이처럼 자급자족적인 비영리조직은 거의 존재하지 않으며, 대부분의 비영리조직들이 정부에 재정적으로 의존하고 있다(Kornai, 1986).

226) 그리고 이러한 구조는 정부소유의 비영리조직 뿐 아니라 민간소유의 비영리조직에서도 연성예산제약 문제를 일으킨다고 하였다(Kornai, 1986).

227) 이는 정부규제도와 효과성간에 정(+)의 관계를 발견한 이희태(1997)의 연구와

리인으로 하여금 주인이 설정한 규제에 순응 하게 함으로써 대리인의 목표를 주인에게 맞추도록 조정할 수 있으므로(Amirkhanyan et al., 2008), 통제 공공성이 성과에 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이라는 이론적 기대와 일치한다. 그러나 그 동안 통제 공공성을 높이는 다양한 수단들과 조직성과 간의 관계에 대해서는 실증 연구가 매우 미흡하였으므로, 본 연구의 결과를 일반화하는 것은 성급하다고 판단된다. 이에 대해서는 향후 더 체계적인 연구가 필요하다.

특히 효과성 및 절차적 가치와 관련하여, 일반회귀분석 결과에서는 통계적으로 유의미하지 않던 변수들이 위계적 선형모형에서 통계적으로 유의미하게 나타난 경우 이에 대한 해석에 신중을 기해야 한다. 이에 본 연구에서는 분석 결과에 대한 다양한 해석 가능성을 제시하는 것으로 마무리하고자 한다. 다중회귀분석 결과에서 통계적으로 유의미하지 않았으나, 위계적 선형모형에서는 통계적으로 유의미하게 나타난 관계로는 첫째, 행정절차의 적용 정도와 효과성 간의 정(+)의 관계, 둘째, 정부의 지도·감독 정도와 절차적 가치 간의 정(+)의 관계, 셋째, 소유권적 공공성과 절차적 가치 간의 정(+)의 관계 등이 있다.

먼저, 위계적 선형모형에서 독립변수와 종속변수의 측정방식이 동일한 행정절차의 적용 정도와 효과성 간의 관계 및 정부의 지도·감독 정도와 절차적 가치 간의 관계와 관련하여, 이는 응답원천의 동일함으로 인해 발견된 결과일 가능성을 배제할 수 없다. 이와 관련하여, 위계적 선형 모형에서 행정절차의 적용 정도와 효과성 간의 관계에 대한 발견은 공공관리자들이 절차와 규칙에 대한 준수를 더 높은 수준의 조직효과성과 연관 짓는 경향이 있다는 Perry와 Porter(1982)의 관찰을 돌아볼 필요가 있다. 이들은 더 많은 규칙과 절차의 적용을 받는 관리자일수록 이를 준수하는

---

일치한다. 이희태(1997)는 정부의 규제 정도에 대해 복지관 운영과 관련한 정부의 관여 정도, 행정 지도 및 감독의 횟수, 복지관 운영에 필요한 각종 행정적 지원의 정도, 복지관 사업에 대한 담당 공무원의 이해와 협력의 정도에 대한 인식으로 측정하였다.

228) 한편, 통제가 산출물의 질에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 보고한 연구들이 존재하는데, 이 연구들에서의 규제는 주로 제품이나 서비스의 가격체계(Milcent, 2005)나 시설 투자(Amirkhanyan et al., 2008)의 제한과 관련되어 있었다.

것 자체가 조직의 효과성을 높이는 것이라고 인식할 가능성이 높다고 주장한 바 있다(Lan and Rainey, 1992). 한편, 정부의 지도·감독 정도가 형평성의 관계에 대한 이론적·실증적 근거를 찾기는 어렵다. 다만, Schlosberg(2003)은 불공평(injustice)이 발생하는 주요 원인으로 정부의 감독(oversight)의 부재를 꼽았으며, 이를 해결하기 위해서는 불평등을 인식하는 데서 그쳐서는 안 되며, 의사결정에 대한 보다 철저하고 참여적인 개입이 필요하다고 주장하였다. 이에 본 연구에서는 조직의 목표설정부터 인사관리까지 전반적 의사결정에 있어 정부의 상시적이고 직접적인 개입을 측정할 정부의 지도·감독 정도가 형평성과 긴밀한 관계를 나타낼 가능성이 존재한다고 해석하였다.

다음으로, 객관적 성과변수인 효율성과 관련된 분석 결과에 대해 논하고자 한다. 구체적으로 비용대비 당기순이익으로 측정된 효율성은 소유권적 공공성 및 통제 공공성과 부(-)의 관계를 맺고 있는 것으로 확인되었다. 소유권적 공공성과 효율성 간의 부(-)의 관계를 보여준 분석 결과는 정부소유조직의 비효율성을 예견한 재산권이론가들 및 정부실패 이론가들(Backx et al., 2002; Davies, 1971; Dunsire et al., 1988; Wolf, 1988: 40-45)의 견해를 지지하는 증거라고 볼 수 있다. 또한 통제 공공성의 다양한 하위 지표들이 효율성과 부(-)의 관계를 맺고 있음을 보여주는 분석 결과는 시장통제가 정치통제로 대체되면 정보 불균형의 증가로 인해 조직들은 시장통제에 의한 이익을 잃게 되며(Andrews et al., 2011), 정부의 관여 정도가 높아지면, 자원과 역량에 대한 제약의 증가로 인해 효율성이 낮아진다는 학자들의 견해와 일치한다(Hood et al., 1998; Salamon, 2002; Peltzman, 1971; Wilson, 1989).

## 제6장 결론

### 제1절 연구결과의 요약

본 논문은 크게 첫째, 조직공공성과 조직목표보호성 간의 관계에 대한 연구, 둘째, 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 연구, 셋째, 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 연구 등 3개의 실증 연구로 구성된다.

제3장에서는 조직공공성과 목표보호성 간의 관계에 대한 분석이 이루어졌다. 본 연구의 분석결과에서는 조직공공성의 세 가지 하위차원인 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성 모두 조직목표보호성과는 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않았다.

제4장에서는 조직공공성과 관료제적 조직구조 간의 관계에 대한 분석이 이루어졌다. 분석 결과, 정부소유 조직이 비정부소유 조직보다 상대적으로 계층적 분화 수준 및 레드테이프 수준이 더 높게 나타났다. 통제 공공성의 측정 지표 중 행정절차는 레드테이프와의 관계에서만 유의미성을 나타냈지만 그 방향성은 예측과는 반대로 나타났으며, 감사 및 평가 정도는 공식화와 정(+)의 관계를 나타내었다. 한편, 재정적 공공성은 관료제적 조직구조의 어떤 차원과도 관계가 없는 것으로 나타났다.

제5장에서는 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 분석이 이루어졌다. 분석 결과, 효과성, 형평성, 절차적 가치와 관련해서는 정부의 지도·감독 정도가 높은 수준의 효과성 및 형평성과 관련이 있는 것으로 나타났다. 한편, 재정적 공공성은 성과의 어떤 차원과도 관계가 없는 것으로 나타났다. 소유권적 공공성은 낮은 효율성과 연관되어 있는 것으로 나타났으며, 통제 공공성의 세 가지 측정 지표 또한 효율성과 강한 부(-)의 관계를 가지고 있었다.

아래 <표 6-1>은 본 연구를 통해 도출된 결과를 종합한 것이다.

<표 6-1> 본 연구결과의 종합

변수명	조직 목표 모호성	관료제적 조직구조				조직성과			
		계층 적 분화	집권 화	공식 화	레드 테이 프	효과 성	형평 성	절차 적 가치	효율 성
소유권적 공공성(정부소유=1)	·	(+)	·	·	(+)	·	·	·	(-)
재정적 공공성	·	·	·	·	·	·	·	·	·
통제공공성	행정절차 적용 정도	·	·	·	(-)	·	·	·	(-)
	정부 지도·감독	·	·	·	·	(+)	(+)	·	(-)
	감사·평가	·	·	·	(+)	·	·	·	(-)

## 제2절 본 연구의 이론적 의의

본 연구는 조직공공성과 관련된 보다 체계적이고 엄밀한 연구 설계를 진행함으로써 조직공공성에 대한 지식 축적에 기여하고자 하였다. 이를 위하여 첫째, 본 연구에서는 경험적 접근법을 취해 온 대부분의 조직공공성 연구들이 소유권적 공공성을 다루는 데에만 편중되어 있으며, 재정 및 통제 측면의 조직공공성에 대한 관심은 부족하다는 지적(Andrews et al., 2011)에 동의하고, 조직공공성의 세 가지 하위차원을 연구 모형에 모두 포함시켜 분석하였다. 이는 현대 사회에서 정부·민간 부문 간 경계가 모호해지고, 다양한 형태의 혼합형(hybrid) 조직들이 폭발적으로 등장하게 되면서 지속적으로 제기되었던 소유권 중심의 이분법적 공공-민간 구분의 한계를 극복하는 데 기여할 수 있다. 둘째, 기존의 연구들은 조직공공성과의 관계에서 주로 조직성과, 그 중에서도 효율성 또는 효과성의 측면에 초점을 맞추어 왔음에 비해(Andrews et al., 2011), 본 연구에서는 조직공공성과 조직목표, 조직구조, 조직성과에 대한 관계를 종합적으로 다루었다. 조직목표와 조직구조의 특성은 공공-민간 차이와 관련하여 가장 널리 알려져 온 이론적 명제를 가지고 있음에도 불구하고, 그에 대한 실증 연구는 여전히 부족한 상태로 남아 있었다. 본 연구는 목표, 구조 등 다양한 조직특성 변수들은 조직공공성과 조직성과 간의 인과관계를 설명함에 있어 빈번하게 언급되는 조직 수준의 특성으로써 이들과 조직공공성 간의 관계에 대한 분석을 통해 조직공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 경로를 좀 더 분명하게 드러내어 ‘조직공공성 퍼즐(publicness puzzle)(Bozeman and Bretschneider, 1994)’를 풀 수 있는 단초를 제공하였다는 점에서 의의가 있다. 한편, 본 연구에서는 조직성과의 다양한 차원들 중에서도 형평성 또는 절차적 가치에 대한 연구를 수행하였는데, 이는 기존의 연구에서 도외시 되어 왔던 성과 차원들로, 본 연구의 결과는 형평성 및 절차적 가치를 추구에 있어 공공조직의 서비스 제공 및 정부의 개입의 근거(Andrews et al., 2011)를 제공한다. 셋째, 기존의 연구들을 대부분 정부 대(對) 기업 등 조직의 기능 또는 사회적 역할의 차이가 뚜렷한 조직들을 비교하거나, 대학, 병원 등 동일한 기능을 수행하는

조직들에 한정하여 연구를 진행해 왔다. 반면, 본 연구에서는 공공서비스를 제공한다는 의미에서 동일한 기능을 수행하면서도, 세부적으로는 다양하고 복잡한 기능을 수행하는 조직들을 포괄한 연구를 진행하였다. 이는 조직공공성의 양 극단에 존재하는 조직들을 제외함으로써 정부와의 관계에 있어 정치적 영향력의 객체로서의 동질적 지위가 인정되는 조직들을 비교 대상으로 하여 분석의 타당성을 높일 수 있으며, 기능 유형에 한정된 조직들을 대상으로 한 제한적 논의에서 나아가 조직공공성에 대한 일반적 논의를 하기 위한 연구 설계(Rainey, 2011)라고 할 수 있다. 넷째, 조직공공성의 연구에 있어 바람직한 연구 대상은 그 규모가 크고 대표성을 띄어야 하며, 동시에 다양한 조직 유형과 맥락을 포함하고 있어야 한다(Rainey, 2011). 기존 연구들은 자원의 제약 및 응답에 있어서의 시간적 차이 발생 가능성 등의 현실적인 문제로 인해 이러한 점에서 한계에 봉착하였다(Rainey, 2011). 이에 본 연구에서는 한국의 준정부조직을 대표하는 조직군을 연구대상으로 선정하고, 2016년부터 2018년까지 전체 모집단 1,004개 조직 중 743개 조직(73.9%)의 응답을 확보하여 연구를 진행하였다. 또한 공공기관에 대한 지정요건 및 본 연구에 포함된 조직 수준의 통제변수에 대한 기술통계분석 결과에서 알 수 있듯이, 공공기관은 다양한 조직유형과 맥락을 포함하고 있음을 알 수 있다. 다섯째, 기존 연구들 중 다수는 연구모형에 적절한 통제변수를 포함하고 있지 않아 조직공공성과 종속변수 간의 제3의 요인의 존재가능성에 대해 지속적으로 의심을 받아왔다(Andrews et al., 2011). 이에 본 연구에서는 연구 모형에는 각 종속변수에 영향을 미칠 것이라고 예상되는 다양한 통제변수를 포함시켜 연구의 타당도를 높였다.

본 연구는 이론적 측면에서 다음과 의미를 가진다. 첫째, 본 연구는 본 연구의 주요 독립변수인 조직공공성의 하위차원들에 대한 개념과 측정에 대한 구체적인 논의를 진행함으로써, 조직공공성의 하위차원들의 개념과 측정에 대한 지식을 축적하는데 기여하였다. 특히 기존의 조직공공성 연구들에서 각 하위차원을 측정하는 방식을 참조하여, 소유권적 공공성 측정 시 소유권 이전가능성이 제약된 비영리법인과 소유권 이전가능



성이 존재하는 주식회사 형태의 법인을 나누고 이러한 유형별로 측정 방식을 세분화한 것이나, 기존에 그 논의가 거의 이루어지지 않았던 통제 공공성에 대한 구체적 논의를 통해 측정 지표를 개발하여 이를 활용한 것은 향후 조직공공성의 경험적 연구에 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 본 연구의 결과는 조직공공성의 하위차원들이 다양한 조직특성 변인과 조직성과과 단순하고 획일적인 관계를 맺기보다는 복잡하고 차별적인 관계를 맺고 있음을 나타낸다. 특히 본 연구에서는 이론적 예측과는 다르게 나타난 연구결과들에 대해서도 구체적인 논의를 진행하였는데, 이는 조직공공성에 대한 이해와 분석의 범위를 확장시키는데 기여함과 동시에 조직공공성의 하위차원 및 그 측정지표에 대한 더욱 풍부한 논의의 필요성 및 주의 깊은 접근의 필요성을 제시한다.

셋째, 본 연구의 분석결과는 전형적인 정부조직 및 전형적인 민간 기업이라는 두 가지 극단적인 조직형태를 기반으로 이루어져 온 조직공공성을 둘러싼 이론적 논의가 현대의 복잡한 조직형태(준정부조직)에서는 그 적합성이 낮아질 가능성을 제기하고 있다. 본 연구에서는 상대적으로 소유권적 공공성 및 재정적 공공성과 조직특성 및 성과 간의 관계가 크게 발견되지 않은 반면, 통제 공공성과 조직특성 및 성과 간의 관계가 다수 발견되었다. 그러나 이러한 결과에 대해 소유권적 공공성 또는 재정적 공공성에 따른 조직 간 차이가 미약하다고 결론을 내리는 것은 성급한 결정이다. 오히려 본 연구의 결과는 연구자들에게 정부소유조직, 민간비영리조직, 민간비영리조직 간 차이, 재정적 공공성과 연성예산제약 간의 관계, 통제 공공성 등에 대한 논의가 더욱 풍부하게 이루어져야 할 필요성을 보여준다.

넷째, 그 간의 경험적 조직공공성 연구는 조직성과와의 관계에 대한 연구가 주를 이루어 왔으며, 조직공공성과 조직목표, 조직구조, 조직행태 등 다양한 조직특성들과의 관계는 상대적으로 큰 주목을 받지 못하였다. 그러나 최근 수년 간 다양한 연구들에서 공공서비스 성과가 다양한 조직특성 변수들의 영향을 받는다는 결과들이 보고되고 있으며, 일부 연구들에서는 조직공공성과 성과 간의 관계를 조절 혹은 매개하는 조직 특성

변수들이 발견되기도 하였다(Andrews et al., 2011). 따라서 본 연구에서 다룬 다양한 조직특성 변수들(조직목표모호성 및 관료제적 조직구조)과 조직공공성 간의 관계에 대한 연구는 조직공공성에서 조직성파로 이르는 ‘조직공공성 퍼즐(publicness puzzle)(Bozeman and Bretschneider, 1994)’를 풀 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

### 제3절 본 연구의 정책적 의의

정책적 의사결정에 의해 혼합적 성격의 조직들이 대거 등장하면서, 준정부조직들은 전 세계적으로 가장 보편적인 기관(ubiquitous agency)으로 성장하고 있다(이상철 등, 2005). 그럼에도 불구하고 준정부조직의 양태는 시간적·공간적 맥락에 따라 그 양태는 다양하게 나타나고 있다. 이로 인해 같은 명칭으로 분류됨에도 불구하고, 그 성격에 있어 차이가 존재하는 조직들이 등장하게 되었다. 예를 들어, 법적으로 ‘공공기관’이라는 동일한 유형에 속하거나, 같은 산업에 종사하는 조직들일지라도, 정부 재원을 더 많이 지원받는 조직과 덜 받는 조직이 존재하게 되었고, 정부로부터 인사업무에 있어 엄격한 규제를 받는 조직과 완화된 규제를 받는 조직이 생겨나게 된 것이다. 또한 동일한 조직 내에서도 시기에 따라 그 정치적 통제의 양태 및 그 강도가 달라지는 현상도 발견된다. 예를 들어, 민영화<sup>229)</sup>, 정부로부터 지원되는 보조금의 변화, 정부의 민간위탁 사무에 있어서의 변동, 이사회 제도의 도입 등의 변화는 조직 내 조직공공성의 정도를 변화시키며, 이로 인해 한 조직 내 정치적 권위에 의한 영향력의 강도가 변화하게 된다. 우리나라의 경우, 「정부투자기관예산회계법」, 「정부투자기관관리기본법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등 준정부조직에 대한 주요한 법률의 시행 전후로 조직에 대한 정부의 통제가 변화해 왔음을 확인할 수 있다<sup>230)</sup>.

---

229) 비록 민영화를 바라보는 다양한 시각들 중 경제적 관점이 주류를 이루고 있다고 할지라도, 이에 대한 대안적 접근들이 존재하며, 이 중에서도 정치적 관점을 취하고 있는 학자들은 민영화를 경제적, 행정적, 재정적 현상이라기보다는 근본적으로 정치적 현상으로 바라본다(Collier, 2003). 이러한 관점에서 민영화는 다양한 유권자들 간의 권력의 이동, 정부의 구조적 역량과 책임성의 변경, 의사결정 및 공적 제도의 재조정 또는 재구조화, 새로운 이익 집단 또는 계급의 형성을 목적으로 활용되는 정치적 전략의 일종이다(Collier, 2003).

230) 「정부투자기관예산회계법」 제정 전에는 준정부조직에 대한 통제가 느슨했던 반면, 동법이 적용되기 시작하면서 준정부조직의 통제가 크게 강화되었다. 한편, 「정부투자기관관리기본법」이 시행되면서 준정부조직의 자율경영이 본격적으로 도입됨과 동시에 경영실적평가제도가 도입되었다. 마지막으로, 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되면서 정부 관리 영역 밖에 있던 준정부조직들이 통합적

앞서 살펴보았듯이 지금까지 관리적 효율성을 높이면서도, 공적 책임성을 담보하기 위해, 소유권, 재원구조, 조직의 의사결정을 둘러싼 다양한 정책수단들이 도입 및 변용되어 왔음에도 불구하고, 이러한 조치들이 과연 조직에 어떠한 영향을 미치는지, 정책적 의도를 달성하기 위한 방향은 무엇인지에 대해서는 거의 논의되지 않았다고 해도 과언이 아니다.

본 연구는 조직공공성이라는 다소 추상적인 개념이 정책실무자들에게 직관적으로 받아들여지기 어려울 것이라는 우려에도 불구하고, 이러한 개념을 구체적으로 측정함으로써 향후 조직공공성의 변화와 추이를 관측하고, 이러한 조직공공성이 실제로 조직에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 관심을 가져야 함을 보여준다. 지금까지 공공부문의 많은 실무자들은 공공부문의 조직들의 성과를 향상시키기 위한 새로운 관리기법을 도입하는데 주목해 왔다. 그러나 본 연구결과 조직공공성은 조직이 처한 상이한 맥락을 나타내며, 이에 대한 이해가 바탕이 되지 않는 관리기법의 도입은 전혀 다른 효과를 가질 수 있음을 보여준다. 본 연구 결과는 정책결정자 및 정책집행자가 준정부조직을 관리함에 있어 조직공공성에 대한 이해가 중요하며, 이를 기반으로 했을 때 준정부조직에 대한 더욱 성공적이고 효과적인 관리가 가능할 것임을 시사한다.

또한, 본 연구 결과에 따르면 소유권적 공공성은 높은 계층적 분화 및 레드테이프 및 낮은 효율성과 밀접하게 관련되어 있으나, 나머지 조직 특성과는 큰 연관성을 가지지 않았다. 한편, 재정적 공공성은 조직목표모호성, 관료제적 조직구조, 조직성과 모두에서 유의미한 결과를 나타내지 않았다. 반면 통제 공공성은 관료제적 조직구조와 조직성과 전반에 연관되어 있었다. 비록 본 연구가 엄밀한 의미의 인과성을 탐구했다고 보기는 어려우나 본 연구의 결과는 정책결정자 및 정책집행자들이 달성하고자 하는 목적에 따라 조직공공성을 높이거나 낮추는 정책수단을 달리 적용해야 함을 암시한다. 예를 들어, 본 연구에 따르면 관료제적 조직

---

으로 관리되게 되었고, 그 통제 또한 구체화되고 세분화되었다.

구조의 병폐라고 여겨져 온 레드테이프를 감소시키는데 있어 비정형적인 수단인 정부의 지도·감독을 강화하기보다는 성문화되고 일관되게 적용될 수 있는 행정절차를 적용하는 것이 그 대안이 될 수 있다. 또한, 통제공공성과 조직성과 간의 관계에 대한 분석결과는 공공관리자들에게 중요한 시사점을 준다. 한편, 다른 조직공공성 차원들에 비해 통제공공성은 조직성과와 긴밀한 연관성을 지니고 있음을 확인하였기 때문이다. 구체적으로 본 연구에서 통제 공공성을 강화하는 정책적 수단들이 효율성과 일관되게 부(-)의 관계를 가지고 있다는 사실을 확인하였다. 흔히 감사 및 평가의 빈도를 늘이거나, 행정절차의 준수를 강화하는 조치들은 공공서비스 조직의 성과 향상을 기대하고 이루어지나, 본 연구 결과는 이러한 조치들이 소기(所期)의 효과를 거두지 못할 가능성이 큼을 보여준다. 다만, 정부의 지도·감독은 효과성과 형평성 측면에서 긍정적인 작용을 할 수 있는 가능성이 확인되었다. 이는 이희태(1997)의 연구에서처럼 조직운영에 대한 정부의 행정지도 및 감독, 행정지원 및 협조 등 구체적인 업무수행에 있어 정부의 실질적인 간여가 조직들에게 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 드러낸 것으로 해석될 수 있다. 그동안 한국의 공공기관과 관련하여 공공관리자들은 공공서비스의 효과적인 제공을 위한 노력을 경주해 왔다. 그리고 그러한 노력은 주로 공공기관 내 통제 공공성의 정도를 변화시키는 데 맞추어져 왔다. 그러나 본 연구 결과는 통제 공공성을 높이는 다양한 정책 수단들이 서로 다른 효과를 가질 수 있음을 보여주며, 공공서비스 조직의 관리자들은 성과의 다차원성을 고려하여, 과연 그 조직에 있어 어떠한 가치가 중요한가에 따라 사용되어야 할 수단들을 달리 적용해야 할 필요성을 나타내고 있다고 해석할 수 있다.

본 연구는 준공공조직 관리를 위한 ‘최선의 유일한(one-best)’ 방법을 제안하고 있지 않다. 다만, 준정부조직과 관련하여 증거 기반의 조직정책 수립 및 새로운 형태의 준정부조직의 설계에 있어 본 연구에서의 결과들이 도움이 되기를 기대한다.

## 제4절 본 연구의 한계 및 후속 연구에 대한 제언

본 연구의 한계 및 후속 연구에 대한 제언은 다음과 같다. 첫째, Bozeman(1982; 1987)이 지적했듯이, 현재의 조직공공성 연구에 있어 최종적인 장애물은 조직공공성의 효과에 대한 명료한 인과이론의 부재이다. Walker와 Bozeman(2011)은 조직공공성 연구들은 조직공공성의 효과에 대한 인과이론의 부재로 인해 실증 연구들에서 서로 다른 결과가 도출된 경우에도 이러한 차이가 발생한 이유가 논리적으로 설명되고 있지 못하다고 비판한 바 있다. 특히, 통제 공공성과 조직특성 및 조직성과 간의 관계에 대한 논의는 더욱 찾아보기 어려우며, 이들 간의 관계에 대한 이론적 가설을 제시하는 것은 도전적인 과제였다. 본 연구는 이러한 인과이론의 한계를 보완하고자 다양한 이론적 논의를 종합적으로 제시하였으나, 이것이 인과이론의 부재로 인한 조직공공성 연구의 한계를 완전히 극복하였다고 볼 수는 없다. 이는 조직공공성 연구자들이 장기간에 걸쳐 풀어가야 할 과제이다.

둘째, 본 연구에서는 조직공공성의 하위차원에 대한 측정방식을 구체적으로 밝혔다. 이는 기존 연구들의 결과와 다양한 이론적 논의를 포괄하여 개발한 것이다. 그러나 본 연구의 측정방식이 가진 시간적·공간적 한계에 대해 지속적인 보완이 필요하다. 예를 들어, 소유권적 공공성에 대한 본 연구에서의 측정 방식은 성문법 국가에서는 일반화된 측정이 가능할 것으로 예상되나, 불문법 국가에서는 이를 직접적으로 적용할 수 있는가에 대해 확신을 할 수 없다. 따라서 이에 대해서는 세계 각국의 다양한 국가적 맥락 하에서 소유권적 공공성을 일관되게 측정할 수 있는 방식에 대해 고찰할 필요가 있다.

셋째, 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성이라는 조직공공성의 세 가지 하위차원이 조직공공성을 온전히 설명하지 못한다는 지적(Meier and O'Toole, 2011)에 비추어 후속 연구에서는 조직공공성을 설명할 수 있는 추가적인 차원들을 발굴하고, 이에 대한 더욱 진전된 논의가 필요하다. 예를 들어, Bozeman과 Bretschneide(1994)이 제시하였던 의사소통 공공성(communication publicness), Bozeman과 Kingsley(1998)

가 제시한 목표 공공성(goal publicness) 등에 대해 이것이 과연 본 연구에서 고찰한 소유권적 공공성, 재정적 공공성, 통제 공공성과는 다른 하위 차원인지, 혹은 이를 측정하기 위한 하나의 측정지표인지에 대해서 고찰해볼 여지가 있다. 또한 본 연구에서는 조직공공성 개념이 소유권을 중심으로 한 공공-민간 차이에 대한 논의 및 공공의 목적을 달성하기 위해 정부가 고안한 정책수단에 대한 논의로부터 시작되었다는 학자들의 시각에 입각하여, 조직공공성을 변동시키는 주체를 입법, 행정 등을 모두 포괄하는 광의의 정부로 한정하여 논의를 진행하였으나, 이 밖의 다양한 정치적 주체들이 조직에 미치는 정치적 영향력에 대해서도 탐구할 필요성이 존재한다.

넷째, 본 연구의 독립변수와 종속변수 간에는 인과관계에 있어 내생성의 문제가 지속적으로 지적되어 왔다. 본 연구에서는 엄격한 의미에서의 인과성을 탐구하기보다는 연관성을 탐구하는 데 그 일차적인 목적이 있었으므로, 이를 본격적으로 다루지는 않았다. 그러나 향후 연구에서는 조직공공성의 변천으로 인해 다양한 조직특성 및 조직성과에 있어 어떠한 차이가 발생하는지, 그 인과성에 대해 장기간에 걸친 심층적인 연구를 진행시킬 필요가 있다.

다섯째, 본 연구 결과에서는 기존 학자들에 의해 예측되었던 조직공공성의 효과가 강력하게 나타나지는 않았다. 이러한 결과에 대해 조직공공성의 효과가 미미하다거나 존재하지 않는다고 성급하게 결론을 내리기 전에 조직 공공성의 효과에 대한 제3 요인의 매개 혹은 조절효과에 대한 연구가 선행될 필요가 있다. 또한 일부 종속변수의 경우 각 조직공공성의 차원들이 개별적으로 포함된 모형에서는 소유권적 공공성 및 재정적 공공성의 유의미성이 발견되었으나, 세 가지 차원의 조직공공성이 모두 포함된 모형에서는 이러한 유의미성은 사라지는 경우가 존재하였다. 이는 정치적 통제가 조직공공성의 본질을 이루고 있다고 보았던 Bozeman(1987)의 견해 또는 소유권적 공공성과 재정적 공공성의 성과영향은 강력한 통제가 없다면 미미할 것이라고 보았던 Andrews 등(2011)의 주장을 상기시킨다. 이는 소유권적 공공성 및 재정적 공공성에 대한

통제 공공성의 매개 혹은 조절 효과에 대한 연구의 필요성을 보여준다.



<참고 문헌>

- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, 62(5), 777 - 795.
- Alexander, J. A., & Lee, S. Y. D. (2006). Does governance matter? Board configuration and performance in not-for-profit hospitals. *Milbank Quarterly*, 84(4), 733 - 758.
- Allison, G. T. (1983). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In J. L. Perry & K. L. Kraemer (Eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives* (pp. 72 - 92). California: Mayfield Publishing Company.
- Amirkhanyan, A. A., Kim, H. J., & Lambright, K. T. (2008). Does the public sector outperform the nonprofit and for profit sectors? *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(2), 326 - 353.
- Andersen, L. B., & Blegvad, M. (2006). Does ownership matter for the delivery of professionalized public services? Cost-efficiency and effectiveness in private and public dental care for children in Denmark. *Public Administration*, 84(1), 147 - 164.
- Anderson, S. (2012). Public, private, neither, both? Publicness theory and the analysis of healthcare organizations. *Social Science & Medicine*, 74(3), 313 - 322.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole, & R. M. Walker. (Eds.), *Public service performance: Perspectives on measurement and management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence.

*Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 3), i301 - i319.

- Anheier, H. K., Toepler, S., & Wojciech Sokolowski, S. (1997). The implications of government funding for non profit organizations: three propositions. *International Journal of Public Sector Management*, 10(3), 190 - 213.
- Antonsen, M., & Jørgensen, T. B. (1997). The 'Publicness' of Public Organizations. *Public Administration*, 75(2), 337 - 357.
- Aulich, C. (2011). It's not ownership that matters: It's publicness. *Policy Studies*, 32(3), 199 - 213.
- Backx, M., Carney, M., & Gedajlovic, E. (2002). Public , private and mixed ownership modes and the performance of international airlines. *Journal of Air Transport Management*, 8(4), 213 - 220.
- Baldwin, J. N. (1987). Public versus private: not that different, not that consequential. *Public Personnel Management*, 16(2), 181 - 193.
- Baldwin, J. N. (1990). Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation. *The American Review of Public Administration*, 20(1), 7 - 28.
- Barbetta, G. P., Turati, G., & Zago, A. M. (2007). Behavioral differences between public and private not for profit hospitals in the Italian national health service. *Health Economics*, 16(1), 75 - 96.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99 - 120.
- Bartel, A. P., & Harrison, A. E. (2005). Ownership versus Environment: Disentangling the Sources of Public-Sector Inefficiency. *The Review of Economics and Statistics*, 87(1), 135 - 147.
- Balla, S. J. (1998). Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, 92(3), 663 - 673.

- Beckert, J. (2010). How do fields change? the interrelations of institutions, networks, and cognition in the dynamics of markets. *Organization Studies*, 31(5), 605 - 627.
- Bedi, A. S., & Garg, A. (2000). The effectiveness of private versus public schools: The case of Indonesia. *Journal of Development Economics*, 61(2), 463 - 494.
- Bellante, D., & Link, A. N. (1981). Are Public Sector Workers More Risk Averse Than Private Sector Workers? *Industrial and Labor Relations Review*, 34(3), 408 - 412.
- Bennett, J. T., & Johnson, M. H. (1979). Paperwork and Bureaucracy. *Economic Inquiry*, 17(3), 435 - 451.
- Berman, E., West, J., & Cava, A. (1994). Ethics management in municipal governments and large firms: Exploring Similarities and Differences. *Administration & Society*, 26(2), 185 - 203.
- Blau, P. M., & Schoenherr, R. A. (1971). *Structure of Organizations*. New York: Basic Books.
- Boardman, A. E., & Vining, A. R. (1989). Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises. *Journal of Law & Economics*, 32(1), 1 - 33.
- Bohte, J., & Meier, K. J. (2000). Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating. *Public Administration Review*, 60(2), 173 - 182.
- Bojalil, R., Guiscafré, H., Espinosa, P., Martínez, H., Palafox, M., Guillermina, R., & Gutiérrez, G. (1998). The quality of private and public primary health care management of children with diarrhoea and acute respiratory infections in Tlaxcala, Mexico. *Health Policy and Planning*, 13(3), 323 - 331.
- Boyne, G. A. (2002a). Public and private management: what's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97 - 122.

- Boyne, G. A. (2002b). 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.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367 - 394.
- Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2004). Strategy content and public service organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 231 - 252.
- Boyne, G. A., Jenkins, G., & Poole, M. (1999). Human resource management in the public and private sectors: An empirical comparison. *Public Administration*, 77(2), 407 - 420.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. California: Jossey-Bass.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Bozeman, B., & Bretschneider, S. (1994). The " Publicness Puzzle " in Organization Theory : A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 197 - 223.
- Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk Culture in Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 58(2), 109 - 118.
- Bozeman, B., & Loveless, S. (1987). Sector context and performance. *Administration & Society*, 19(2), 197 - 235.
- Bozeman, B., & Moulton, S. (2011). Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 3), 363 - 380.
- Bozeman, B., Reed, P. N., & Scott, P. (1992). Red tape and task delays in public and private organizations. *Administration & Society*, 24(3),

290 - 322.

- Bozeman, B., & Scott, P. (1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots. *American Review of Public Administrative*, 26(1), 1 - 17.
- Bretschneider, S. (1990). Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test. *Public Administration Review*, 50(5), 536 - 545.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685 - 712.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). Explaining variation in perceptions of red tape: A professionalism-marketization model. *Public Administration*, 88(2), 418 - 438.
- Buchanan, B. (1974). Government managers, business executives, and organizational commitment. *Public Administration Review*, 34(4), 339 - 347.
- Buchanan, B. (1975). Red-Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers. *Administration & Society*, 6(4), 423 - 444.
- Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting*. New York: John Wiley and Sons Inc.
- Caves, D. W., & Christensen, L. R. (1980). The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads. *Journal of Political Economy*, 88(5), 958 - 976.
- Chandler, R. C., & Plano, J. C. (1988). *The Public Administration Dictionary*. Santa Barbara: ABC-Clio.
- Chelimsky, E. (1985). Comparing and contrasting auditing and evaluation: some notes on their relationship. *Evaluation Review*, 9(4), 483-503.

- Child, J. (1972). Organization structure and strategies of control: A replication of the Aston study. *Administrative science quarterly*, 17(2), 163-177.
- Chitwood, S. R. (1974). Social Equity and Social Service Productivity. *Public Administration Review*, 34(1), 29 - 35.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1988). Politics , Markets , and the Organization of Schools. *The American Political Science Review*, 82(4), 1065 - 1087.
- Chun, Y. H. (2003). *Goal Ambiguity in Public Organizations: Dimensions, Antecedents, and Consequences*. Doctoral Thesis. University of Georgia.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005a). Goal Ambiguity in U. S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 1 - 30.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005b). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 529 - 557.
- Clark, G. L., & Dear, M. (1984). *State apparatus: structures and language of legitimacy*. Boston: Allen & Unwin.
- Clark, R. E., Dorwart, R. A., & Epstein, S. S. (1994). Managing Competition in Public and Private Mental Health Agencies : Implications for Services and Policy. *The Milbank Quarterly*, 72(4), 653 - 678.
- Clarkson, K. W. (1972). Some Implications of Property Rights in Hospital Management. *The Journal of Law & Economics*, 15(2), 363 - 384.
- Collyer, F. M. (2003). Theorising privatisation: Policy, network analysis, and class. *Electronic Journal of Sociology*, 7(3), 1-33.
- Courpasson, D., & Clegg, S. (2006). Dissolving the iron cages? Tocqueville, michels, bureaucracy and the perpetuation of elite power.

- Organization*, 13(3), 319 - 343.
- Coursey, D., & Rainey, H. G. (1990). Perceptions of Personnel System Constraints in Public, Private, and Hybrid Organizations. *Review of Public Personnel Administration*, 10(2), 54 - 71.
- Cowie J., & Asenova D. (1999). Organisation form, scale effects and efficiency in the British bus industry. *Transportation*, 26, 231 - 248.
- D'Aunno, T., Hooijberg, R., & Munson, F. C. (1991). Decision making, goal consensus, and effectiveness in university hospitals. *Hospital & Health Services Administration*, 36(4), 505 - 523.
- D'Aunno, T., & Vaughn, T. E. (1992). Variations in Methadone Treatment Practices. *The Journal of the American Medical Association*, 267(2), 253 - 258.
- Davies, D. G. (1971). The Efficiency of Public versus Private Firms, the Case of Australia's Two Airlines. *The Journal of Law & Economics*, 14(1), 149 - 165.
- Davies, D. G. (1977). Property Rights and Economic Efficiency: The Australian Airlines Revisited. *The Journal of Law & Economics*, 20(1), 223 - 226.
- De Alessi, L. (1974). An Economic Analysis of Government Ownership And Regulation: Theory and the Evidence from the Electric Power Industry. *Public Choice*, 19(1), 1 - 42.
- De Bruijn, H., & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84(3), 717 - 735.
- De Graaf, G., & Paanakker, H. (2015). Good governance: Performance values and procedural values in conflict. *The American review of public administration*, 45(6), 635-652.
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of*

- Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133 - 148.
- DeHart-Davis, Leisha.(2008). Green Tape : A theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 361-384.
- DeHart-Davis, Leisha.(2009). Green Tape and Public Employee Rule Abidance. *Public Administration Review*, 69(5), 901-910.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147 - 160.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. New York: Routledge.
- Dunsire, A., Hartley, K., & Parker, D. (1988). Organizational Status and Performance: a Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories. *Public Administration*, 66(4), 363 - 388.
- Eddleston, K. A., & Kellermanns, F. W. (2007). Destructive and productive family relationships: A stewardship theory perspective. *Journal of Business Venturing*, 22(4), 545 - 565.
- Emmert, M. A., & Crow, M. M. (1988). Public, Private and Hybrid Organizations An Empirical Examination of the Role of Publicness. *Administration & Society*, 20(2), 216 - 244.
- Feeney, M. K., & Bozeman, B. (2007). Public Values and Public Failure: Implications of the 2004-2005 Flu Vaccine Case. *Public Integrity*, 9(2), 175 - 190.
- Filippini, M., & Prioni, P. (2003). The influence of ownership on the cost of bus service provision in Switzerland: An empirical illustration. *Applied Economics*, 35(6), 683 - 690.
- Fottler, M. D. (1981). Is management really generic? *Academy of*



- Management Review*, 6(1), 1 - 12.
- Furubotn, E. G., & Pejovich, S. (1972). Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature*, 10(4), 1137 - 1162.
- Gajduschek, G. (2003). Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction - An ignored element of bureaucratic rationality. *Administration & Society*, 34(6), 700 - 723.
- Glisson, C. A., & Martin, P. Y. (1980). Productivity and Efficiency in Human Service Organizations as Related to Structure, Size, and Age. *The Academy of Management Journal*, 23(1), 21 - 37.
- Goldstein, S. M., & Naor, M. (2005). Linking publicness to operations management practices: A study of quality management practices in hospitals. *Journal of Operations Management*, 23(2), 209 - 228.
- Greenwood, R., Deephouse, D. L., & Li, S. X. (2007). Ownership and performance of professional service firms. *Organization Studies*, 28(2), 219 - 238.
- Groves, T., & Ledyard, J. (1977). Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the "Free Rider" Problem. *Econometrica*, 45(4), 783 - 809.
- Hage, J. (1965). An axiomatic theory of organizations. *Administrative science quarterly*, 10(3), 289-320.
- Hall, R. H. (1991). *Organizations: structure and process*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hansman, H. (1996). The changing roles of public, private, and nonprofit enterprise in education, health care, and other human services. In V. R. Fuchs (Ed.), *Individual and social responsibility: Child care, education, medical care, and long-term care in America* (pp. 245 - 275). Chicago: The University of Chicago Press.
- Hausman, W. J., & Neufeld, J. L. (1991). Property Rights Versus Public Spirit: Ownership and Efficiency of U.S. Electric Utilities Prior to

- Rate-of-Return Regulation. *The Review of Economics and Statistics*, 73(3), 414 - 423.
- Heinrich, C. J., & Fournier, E. (2004). Dimensions of Publicness and Performance in Substance Abuse Treatment Organizations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 49 - 70.
- Hicks, H. G., & Gullett, C. R. (1976). *The management of organizations*. New York : McGraw-Hill.
- Holdaway, E. A., Newberry, J. F., Hickson, D. J., & Heron, R. P. (1975). Dimensions of Organizations in Complex Societies: The Educational Sector. *Administrative Science Quarterly*, 20(1), 37 - 58.
- Hood, C. (1986). *The tools of Government*. London: Macmillan,
- Hood, C., & Margetts, Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Chatham,N.J.: Chatham House.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2002). Public values lost?: Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 4(1), 63 - 81.
- Kaufman, H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington, D.C.: Brookings.
- Kaleka, A. (2002). Resources and capabilities driving competitive advantage in export markets: guidelines for industrial exporters. *Industrial Marketing Management*, 31(3), 273 - 283.
- Kim, S. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 245 - 261.
- Knapp, M., Hallam, A., Beecham, J., & Baines, B. (1999). Private, voluntary or public? Comparative cost-effectiveness in community mental health care. *Policy and Politics*, 27(1), 25 - 41.
- Koppell, J. G. (2003). *The politics of quasi-government: Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*. New York:

Cambridge University Press.

- Kornai, J. (1979). Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems. *Econometrica*, 47(4), 801 - 819.
- Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3-30.
- Kreft, I., & De Leeuw, J. (1988). *Introducing Multilevel Modeling*. London: SAGA Publication.
- Kurland, N. B., & Egan, T. D. (1999). Public v. Private Perceptions of Formalization, Outcomes, and Justice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(3), 437 - 458.
- Lachman, R. (1985). Public and Private Sector Differences : CEOs ' Perceptions of Their Role Environments. *The Academy of Management Journal*, 28(3), 671 - 680.
- Lan, Z., & Rainey, H. G. (1992). Goals, rules, and effectiveness in public, private, and hybrid organizations: more evidence on frequent assertions about differences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1), 5 - 28.
- Langbein, L. I. (2000). Ownership, Empowerment, and Productivity : Some Empirical Evidence on the Causes and Consequences of Employee Discretion. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(3), 427 - 449.
- Lee, J. W., Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2009). Of politics and purpose: Political salience and goal ambiguity of US federal agencies. *Public Administration*, 87(3), 457 - 484.
- Lee, J. W., Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2010). Goal ambiguity, work complexity, and work routineness in federal agencies. *The American Review of Public Administration*, 40(3), 284-308.
- Lee, S. Y. (2009). *Impacts of Organizational Resources on Agency Performance: Evidence from Federal Agencies*. Doctoral Thesis. University of Georgia.

- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through." *Public Administration Review*, 19(2), 79 - 88.
- Liu, Y., Berman, P., Yip, W., Liang, H., Meng, Q., Qu, J., & Li, Z. (2006). Health care in China: The role of non-government providers. *Health Policy*, 77(2), 212 - 220.
- Mancebón, M. J., & Muñiz, M. A. (2008). Private versus public high schools in Spain: Disentangling managerial and programme efficiencies. *Journal of the Operational Research Society*, 59(7), 892 - 901.
- Marwell, G., & Ames, R. E. (1979). Experiments on the Provision of Public Goods. I. Resources, Interest, Group Size, and the Free-Rider Problem. *American Journal of Sociology*, 84(6), 1335 - 1360.
- Mascarenhas, B. (1989). Domains of state-owned, privately held, and publicly traded firms in international competition. *Administrative Science Quarterly*, 34(4), 582 - 597.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2), 243 - 278.
- Meznar, M. B., & Nigh, D. (1995). Buffer or bridge? Environmental and organizational determinants of public affairs activities in American firms. *Academy of Management Journal*, 38(4), 975 - 996.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2011). Comparing public and private management: Theoretical expectations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 3), i283 - i299.
- Micco, A., Panizza, U., & Yañez, M. (2007). Bank ownership and performance. Does politics matter? *Journal of Banking and Finance*, 31, 219 - 241.
- Milcent, C. (2005). Hospital ownership, reimbursement systems and mortality rates. *Health Economics*, 14, 1151 - 1168.

- Midwinter, A. (1994). Developing performance indicators for local government: The scottish experience. *Public Money and Management*, 14(2), 37 - 43.
- Moe, T. M. (1987). An assessment of the positive theory of 'congressional dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475-520.
- Moulton, S. (2009). Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness. *Public Administration Review*, 69(5), 889 - 900.
- Mueller, D. (1976). Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395 - 433.
- Murray, M. A. (1975). Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay. *Public Administration Review*, 35(4), 364 - 371.
- Nellis, J. (1994). Is Privatization Necessary? *The World Bank FPD Note* (Vol. 7). Washington, DC.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Transaction.
- Nutt, P. C. (2000). Decision-Making Success in Public, Private and Third Sector Organizations: Finding Sector Dependent Best Practice. *Journal of Management Studies*, 37(1), 77 - 108.
- Nutt, P. C., & Backoff, R. W. (1993). Organizational Publicness and Its Implications For Strategic Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 209 - 231.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1 - 24.
- Oum, T. H., Adler, N., & Yu, C. (2006). Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports. *Journal of Air Transport Management*, 12(3), 109 - 121.
- Palmer, K., Oates, W. E., & Portney, P. R. (1995). Tightening

- Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 119 - 132.
- Pandey, S. K. (2010). Cutback management and the paradox of publicness. *Public Administration Review*, 70(4), 564 - 571.
- Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779 - 799.
- Pandey, S. K., & Rainey, H. G. (2006). Public managers' perceptions of organizational goal ambiguity: Analyzing alternative models. *International Public Management Journal*, 9(2), 85 - 112.
- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 553 - 580.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Peltzman, S. (1971). Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States. *The Journal of Law and Economics*, 14, 109 - 147.
- Pennings, J. (1973). Measures of organizational structure: A methodological note. *American Journal of Sociology*, 79(3), 686-704.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *The Academy of Management Review*, 13(2), 182 - 201.
- Pesch, U. (2008). The Publicness of Public Administration. *Administration & Society*, 40(2), 170 - 193.
- Pich, M. T., Loch, C. H., & Meyer, A. D. (2002). On uncertainty, ambiguity, and complexity in project management. *Management*

- science*, 48(8), 1008-1023.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2005). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1969). The Context of Organization Structures. *Administrative Science Quarterly*, 14(1), 91 - 114.
- Quinn, R., & Cameron, K. (1983). Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Evidence. *Management Science*, 29(1), 33 - 51.
- Rainey, H. G. (1979). Perceptions of incentives in business and government: Implications for civil service reform. *Public Administration Review*, 39(5), 440 - 448.
- Rainey, H. G. (1983). Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles. *Administration & Society*, 15(2), 207 - 242.
- Rainey, H. G. (2011). Sampling designs for analyzing publicness: Alternatives and their strengths and weaknesses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 3), i321 - i345.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36(2), 233 - 244.
- Rainey, H. G., & Bozeman, B. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447 - 470.
- Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2005). Public and Private Management

- Compared. In E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of Public Management* (pp. 72 - 102). New York: Oxford University Press.
- Rainey, H. G., Pandey, S., & Bozeman, B. (1995). Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*, 55(6), 567 - 574.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1-32.
- Ramaswamy, K. (2001). Organizational ownership, competitive intensity, and firm performance: An empirical study of the Indian manufacturing sector. *Strategic Management Journal*, 22, 989 - 998.
- Ring, P. S., & Perry, J. L. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *Academy of Management Review*, 10(2), 276 - 286.
- Rizzo, J. R., House, R. J., & Lirtzman, S. I. (1970). Role conflict and ambiguity in complex organizations. *Administrative science quarterly*, 15(2), 150-163.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization theory structure, design, and applications*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Rosenfeld, R. A. (1984). An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red Tape: The Case of Community Development Block Grants. *Western Political Quarterly*, 37(4), 603 - 620.
- Salamon, L. M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. London: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government* (pp. 1 - 47). New York: Oxford University Press.



- Sappington, D. E. M., & Sidak, J. G. (2003). Incentives for anticompetitive behavior by public enterprises. *Review of Industrial Organization*, 22(3), 183 - 206.
- Sarkar, J., Sarkar, S., & Bhaumik, S. K. (1998). Does Ownership Always Matter?: Evidence from the Indian Banking Industry. *Public Finance*, 26, 262 - 281.
- Schlosberg, D. (2003). The justice of environmental justice: reconciling equity, recognition, and participation in a political movement. In Light, A., & De-Shalit, A. (Eds.), *Moral and political reasoning in environmental practice* (pp. 77 - 106). Cambridge: Mit Press.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2015). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. New York: Routledge.
- Scott, P. G., & S. Falcone. (1998). Comparing Public and Private Organizations: An Exploratory Analysis of Three Frameworks. *American Review of Public Administration*, 28(2), 126 - 145.
- Seidman, H. (1954). The Government Corporation: Organization and Controls. *Public Administration Review*, 14(3), 183 - 192.
- Seidman, H. (1989). Government Sponsored Enterprises. *Public Budgeting & Finance*, 9(3), 76 - 91.
- Shaffer, B. (1995). Firm-Level Responses To Government Regulation: Theoretical and Research Approaches. *Journal of Management*, 21(3), 495 - 514.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1994). Politicians and firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 995 - 1025.
- Solomon, E. E. (1986). Private and Public Sector Managers: An Empirical Investigation of Job Characteristics and Organizational Climate Esther. *Journal of Applied Psychology*, 71(2), 247 - 259.
- Stazyk, E. C., & Goerdel, H. T. (2011). The benefits of bureaucracy: Public

- managers' perceptions of political support, goal ambiguity, and organizational effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 645 - 672.
- Steenhuisen, B., & Van Eeten, M. (2008). Invisible trade-offs of public values: Inside Dutch railways. *Public Money and Management*, 28(3), 147 - 152.
- Stevenson, W. B., Pearce, J. L., & Porter, L. W. (1985). The Concept of "Coalition" in Organization Theory and Research. *The Academy of Management Review*, 10(2), 256 - 268.
- Syhakhang, L., Stenson, B., Wahlström, R., & Tomson, G. (2001). The quality of public and private pharmacy practices: A cross sectional study in the Savannakhet province, Lao PDR. *European Journal of Clinical Pharmacology*, 57, 221 - 227.
- Thompson, J. G. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Van der Wal, Z., & Huberts, L. (2008). Value Solidity in Government and Business: Results of an Empirical Study on Public and Private Sector Organizational Values. *The American Review of Public Administration*, 38(3), 264 - 285.
- Vernon-Wortzel, H., & Wortzel, L. H. (1989). Privatization: Not the only answer. *World Development*, 17(5), 633 - 641.
- Villalonga, B. (2000). Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 42(1), 43 - 74.
- Vining, A. R., & Boardman, A. E. (1992). Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise. *Public Choice*, 73, 205 - 239.
- Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (Eds.). (2010). *Public management and performance: Research directions*. New York: Cambridge University Press.

- Walker, R. M., & Bozeman, B. (2011). Publicness and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Supplement 3), i279 - i281.
- Wamsley, G. L., & Zald, M. N. (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, MA: Heath.
- Warner, W. K., & Havens, A. E. (1968). Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals. *Administrative Science Quarterly*, 12(4), 539 - 555.
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. Berkeley: University of California Press.
- Wechsler, B., & Backoff, R. W. (1986). Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches. *Public Administration Review*, 46(4), 321 - 327.
- Wheeler, J. R. C., Fadel, H., & D'Aunno, T. A. (1992). Ownership and performance of outpatient substance abuse treatment centers. *American Journal of Public Health*, 82(5), 711 - 718.
- Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown & Co.
- Williamson, O. E. (1983). Organization Form, Residual Claimants, and Corporate Control. *The Journal of Law & Economics*, 26(2), 351 - 366.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Wolf, C. (1988). *Markets Or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge: The MIT Press.
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2009). How do perceived political environment and administrative reform affect employee commitment? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 335 - 360.
- Zaltman, G., Duncan, R., & Holbek, J. (1973). *Innovations and*

*organizations*. New York: John Wiley & Sons.

Zeffane, R. (1994). Patterns of organizational commitment and perceived management style: A comparison of public and private sector employees. *Human Relations*, 47(8), 977 - 1010.

강민지, 이계훈, 문광수, & 오세진. (2012). 비공식조직 참여도가 직무만족에 미치는 영향: 비공식조직의 순기능적 유용성의 매개효과를 중심으로. 「한국심리학회지: 산업및조직」, 25(4), 681 - 700.

고제혁, 이은국, & 권오영. (2014). 한국 대학조직성과의 효율성 분석: DEA에 의한 비교. 「한국행정학보」, 48(1), 133 - 155.

권보경, 이경은, & 전영한. (2018). 관료제적 조직구조, 조직전략, 그리고 조직 성과: 한국의 공공기관 실증분석. *한국사회와 행정연구*, 29(1), 119 - 143.

권오영. (2015). 중앙행정기관 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구. 「정부학 연구」, 21(2), 201 - 233.

권순만. (1995). Government Policy and Financial Performance of Regulated Industry: Legal Ownership and the Dynamic Effect of Regulation. 「한국정책학회보」, 4(1), 256 - 284.

권태욱, & 전영한. (2015). 정책사업 목표보호성의 영향요인. 「한국정책학회보」, 24(1), 167 - 199.

기획재정부. (2017). 「최신 시사경제 용어사전」. 서울: 온이퍼브.

김근세. (2001). 한국 중앙행정기관의 기능과 구조의 불일치: 삼중 국가관료제. 「한국정치학회보」, 35(2), 203 - 223.

김근세, & 권순정. (2000). 한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단. 「한국 행정학보」, 34(1), 59 - 81.

김병섭. (1996). 행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교. 「한국행정학보」, 30(3), 1 - 17.

김서용, & 김선희. (2015). 공공조직에서 모호성이 조직효과성에 미치는 영향 분석: 모호성의 유형별 효과와 공공봉사동기의 조절기능을 중심으로.

- 「한국행정연구」, 24(1), 139 - 171.
- 김성훈, & 박철순. (2000). 사외이사제도의 이론적 배경과 시대적 의미. 「전략경영연구」, 3(2), 1 - 23.
- 김의섭. (2007). 공공선택론적 재정관. 재정정책논집, 9(1), 41 - 62.
- 김인. (2003). 보육서비스 공급 및 관리체계와 성과: 정부, 시장, 비영리기관의 비교연구. 「지방정부연구」, 7(1), 25 - 53.
- 김인. (2011). 지방정부 노인복지관 서비스 공급방식에 따른 서비스 수준 비교 분석 : 정부직영·민간위탁·법인보조금지원 방식을 중심으로. 「지방정부연구」, 14(4), 5 - 39.
- 김인, 홍광표, & 김기식. (2001). 병원조직 유형과 TQM 관리체계상의 특성이 성과에 미치는 영향 분석. 「지방정부연구」, 5(1), 169 - 194.
- 김재홍, & 김태일 (2001). 「공공부문의 효율성 평가와 측정». 서울: 집문당.
- 김준기. (1998). 비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인 관점에서. 「행정논총」, 36(1), 61 - 86.
- 김지영, & 허경선. (2011). 「경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구». 서울: 한국조세재정연구원.
- 김호정. (2004). 행정조직과 기업조직의 조직문화 비교. 「한국행정학보」, 38(3), 49 - 67.
- 대한간호학회. (1996). 「간호학대사전」. 서울: 한국사전연구사.
- 문명재. (2008). 정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?. 「정부학연구」, 14(4), 321-347.
- 박경효. (1999). 민원행정의 레드테이프에 관한 결정요인 분석. 「지방정부연구」, 3(2), 23 - 36.
- 박원우, 김미숙, 정상명, & 허규만. (2007). 동일방법편의(Common Method Bias)의 원인과 해결방안. 「인사조직연구」, 15(1), 89-133.
- 박종구, & 최윤정. (2005). 정보통신기술이 레드테이프에 미치는 영향. 「정부학연구」, 11(2), 261 - 289.
- 박홍식. (1991). 레드테이프: 세 가지 전통적 가설의 테스트. 「국가정책연구

- 구」, 5(2), 103-122.
- 사공영호. (2017). 공공재와 정부실패 : 경제학적 접근의 인식론적 한계. 「행정논총」, 55(2), 67 - 102.
- 소병희. (1996). 공공선택론의 이해와 정책학분야에서의 응용. 「한국정책학회보」, 5(2), 267 - 292.
- 손희준. (1992). 도시 공공서비스의 민영화 성과측정 : 쓰레기수거 서비스를 중심으로. 「지방행정연구」, 7(3), 71 - 89.
- 송건섭. (2006). 사회복지관서비스의 성과평가에 관한 경험적 연구: 효율성·만족도 차원의 연계모형을 중심으로. 「지방정부연구」, 10(1), 205-222.
- 송건섭. (2012). DEA-Malmquist Productivity Index를 이용한 지방공기업의 유형별 성과분석. 「한국행정논집」, 24(3), 525 - 544.
- 송지준. (2017). 「SPSS/AMOS 통계분석방법」. 경기: 21세기사.
- 오석홍. (2011). 「조직이론」. 서울: 박영사.
- 원필욱. (1998). 미국 레벨 I 공항관제탑의 위탁경영화에 관한 경험적 고찰. 「한국정책학회보」, 7(3), 307 - 329.
- 유금록 (2004). 「공공부문의 효율성 측정과 평가」. 서울: 대영문화사.
- 유금록. (2009). 관료제의 공공선택모형과 효율성 평가. 「한국정책학회보」, 18(4), 173 - 205.
- 원필욱. (1998). 미국 레벨 I 공항관제탑의 위탁경영화에 관한 경험적 고찰. 「한국정책학회보」, 7(3), 307 - 329.
- 유정진. (2006). 위계적 선형모형의 이해와 활용. 「아동학회지」, 27(3), 169-187.
- 이경은. (2018). 중앙행정기관 내 행정리더십 행태의 효과성에 대한 실증 연구 : 공공조직의 목표모호성에 따른 차이를 중심으로. 「한국조직학회보」, 15(3), 63 - 91.
- 이경은, & 전영한. (2016). 재정적 공조직성과 조직성과의 관계: 우리나라의 고등교육기관 실증 분석. 「한국사회와행정연구」, 27(3), 37 - 63.
- 이민창. (2006). 재산권이론의 정책학적 기여에 관한 소고: 이론적 함의를 중

- 심으로. 「행정논총」, 44(2), 277 - 311.
- 이삼주, & 고승희. (2003). 지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석. 「지방행정연구」, 17(3), 205 - 234.
- 이상철, 고수정, & 장철영. (2006). 조직운영주체별 상대적 효율성 분석: 문화예술회관을 중심으로. 「행정논총」, 44(3), 179 - 205.
- 이상철, 성도경, 허만용, & 하상균. (2005). 준정부조직의 생성·변형·소멸에 관한 기초 연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(2), 55-76.
- 이영범. (2003). A Method of Adjusting Differential Operating Conditions in Measuring Organizational Efficiency Using DEA. 「한국정책학회보」, 12(3), 119 - 142.
- 이정희. (2010). 최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구. 「한국행정학회보」, 44(4), 103 - 130.
- 이창민. (2015). 문화예술기관 운영주체, 지배구조, 관리체계상의 특성이 효율성에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 27(3), 817 - 850.
- 이현정, 이미애, & 조정래. (2015). 문화예술회관 위탁운영과 운영성과: 문화예술회관 위탁운영주체를 중심으로. 「지방행정연구」, 29(4), 189 - 228.
- 이환범, 송건섭, & 김병문. (2005). 지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발. 「한국사회와 행정연구」, 15(4), 275-298.
- 이희태. (1997). 사회복지관 서비스 성과의 영향요인 분석. 「지방정부연구」, 1, 121 - 142.
- 이희태. (2003). 도시공공서비스 전달기관의 서비스 질 관리체계와 성과. 「지방정부연구」, 7(1), 7 - 24.
- 장은진, 안정훈, 정선영, 황진섭, 이자연, & 심정임. (2013). 「측정된 교란요인을 고려한 성과분석 방법」. 서울: 한국보건 의료연구원.
- 전영한. (2004). 공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 「한국행정학회보」, 38(5), 49 - 65.
- 전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 「정부학연구」, 13(4), 259 - 295.

- 전영한. (2008). Edwin Locke와 Gary Latham의 목표설정이론. 오석홍, 손태원, & 하태권 편저. 「조직학의 주요이론」. 경기: 법문사. 395-400.
- 전영한. (2009). 공공 · 민간조직 비교연구 메타분석 : Sayre 명제의 재검증. 「행정논총」, 47(2), 61 - 93.
- 전영한, & 금현섭. (2011). 한국 교육조직의 성과 영향요인에 관한 연구 : 중학교 학업성취도를 중심으로. 「행정논총」, 49(2), 235 - 266.
- 전영한, & 이경희. (2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래. 「행정논총」, 48(2), 91 - 118.
- 정광호, & 권기현. (2003). 비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증연구. 「한국정책학회보」, 12(1), 127-150.
- 최병선. (1993). 준공공부문 조직 연구의 방향모색. 「행정논총」, 31(1), 208 - 231.
- 한국교육평가학회. (2004). 「교육평가 용어사전」. 서울: 학지사.
- 한승준. (2011). 예술 공공기관 법인화의 성과에 관한 시론적 연구: 세종문화회관 법인화 사례를 중심으로. 「행정논총」, 49(4), 305 - 330.
- 한승환, & 권기석. (2009). 대학의 특성 및 연구비 구조와 산학 성과와의 관계: 우리나라 대학의 이공계 분야를 중심으로. 「한국행정학보」, 43(3), 307 - 325.
- 한인섭. (2006). 공공조직과 민간기업의 성과관리제도 운영실태 비교. 「한국행정연구」, 15(3), 151 - 182.
- 한인섭. (2007). 공공조직과 민간기업의 레드태이프 수준 비교. 「한국행정연구」, 16(4), 31 - 53.
- 함요상, 안병철, 한인섭, & 김정렬. (2006). 신공공관리적 행정개혁의 도입과 레드태이프의 수준 변화: 우리나라 공공조직과 민간조직 간의 상대적 차이 비교. 「한국행정논집」, 18(3), 649 - 673.



<부록 1> 탐색적 요인분석 결과: 정부의 지도·감독 정도

요인명	문항	요인적재량	공통성	고유값	분산설명력	N
정부의 지도·감독 정도	귀 기관의 기관장 및 임원 선임에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	0.635	0.597	3.005	0.601	681
	귀 기관의 인사관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	0.753	0.433			
	귀 기관의 재무관리에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	0.809	0.346			
	귀 기관의 사업 목표 설정에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	0.863	0.255			
	귀 기관의 추진전략 채택에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까?	0.797	0.365			

## <부록 2> 위계적 선형모형 분석 결과

### 1. 계층적 분화

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
소유권적 공공성(정부소유=1)		0.109* (0.0644)	0.113* (0.0647)	0.0972 (0.0604)	0.105* (0.0604)
재정적 공공성		-0.00138*** (0.000426)	-0.00140*** (0.000432)	0.000245 (0.000454)	0.000215 (0.000455)
통제공공성	행정절차 적용 정도	0.0200 (0.0284)	0.0183 (0.0284)	0.00707 (0.0277)	0.00549 (0.0276)
	정부 지도 · 감독	0.0234* (0.0133)	0.0217 (0.0133)	0.0200 (0.0129)	0.0183 (0.0129)
	감사 · 평가	0.00464 (0.00457)	0.00529 (0.00458)	0.00119 (0.00443)	0.00193 (0.00443)
성별			-0.0594* (0.0303)		-0.0771*** (0.0297)
연령			-0.00116 (0.00311)		0.000619 (0.00307)
근속년수			0.00180 (0.00310)		-0.000605 (0.00309)
직급			-0.0287 (0.0489)		-0.0287 (0.0480)
조직연령				-0.000520 (0.000817)	-0.000520 (0.000827)
조직규모				0.0850*** (0.0130)	0.0881*** (0.0131)
규제기능(유=1)				0.0293 (0.0557)	0.0333 (0.0557)
유인기능(유=1)				0.0900** (0.0362)	0.0910** (0.0362)
정보제공기능(유=1)				-0.0581 (0.0373)	-0.0551 (0.0373)
2017년 연도더미		-0.0473* (0.0258)	-0.0457* (0.0258)	-0.0279 (0.0258)	-0.0279 (0.0258)
2018년 연도더미		-0.0378 (0.0325)	-0.0317 (0.0325)	-0.0203 (0.0323)	-0.0141 (0.0323)
Constant		0.909*** (0.0834)	0.978*** (0.123)	0.411*** (0.114)	0.424*** (0.148)
Observations		988	988	986	986
Number of groups		297	297	296	296
Pseudo-R-squared		0.1043	0.1101	0.1606	0.1687

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

## 2. 집권화

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
소유권적 공공성(정부소유=1)		-0.0347 (0.163)	-0.0408 (0.162)	-0.0469 (0.160)	-0.0559 (0.160)
재정적 공공성		0.00181* (0.00107)	0.00163 (0.00108)	-0.000742 (0.00121)	-0.000833 (0.00121)
통제공공성	행정절차 적용 정도	-0.125* (0.0735)	-0.124* (0.0735)	-0.0945 (0.0735)	-0.0942 (0.0733)
	정부 지도·감독	0.0332 (0.0344)	0.0382 (0.0345)	0.0352 (0.0341)	0.0404 (0.0342)
	감사·평가	-0.00814 (0.0118)	-0.00763 (0.0118)	-0.00238 (0.0117)	-0.00179 (0.0117)
성별			0.0325 (0.0791)		0.0625 (0.0789)
연령			0.00918 (0.00810)		0.00625 (0.00816)
근속년수			-0.00550 (0.00804)		-0.00129 (0.00820)
직급			-0.192 (0.128)		-0.196 (0.127)
조직연령				-0.000723 (0.00217)	-0.000704 (0.00219)
조직규모				-0.122*** (0.0345)	-0.124*** (0.0346)
규제기능(유=1)				0.186 (0.148)	0.199 (0.147)
유인기능(유=1)				0.000558 (0.0960)	-0.00759 (0.0957)
정보제공기능(유=1)				0.145 (0.0989)	0.134 (0.0987)
2017년 연도더미		0.00162 (0.0677)	-0.00767 (0.0681)	-0.0370 (0.0684)	-0.0443 (0.0686)
2018년 연도더미		0.0433 (0.0854)	0.0390 (0.0857)	0.0139 (0.0856)	0.00969 (0.0858)
Constant		0.228 (0.212)	-0.0635 (0.317)	0.902*** (0.303)	0.681* (0.392)
Observations		988	988	986	986
Number of groups		297	297	296	296
Pseudo-R-squared		0.0868	0.0879	0.0952	0.0964

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

### 3. 공식화

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
소유권적 공공성(정부소유=1)		0.326* (0.167)	0.316* (0.166)	0.314* (0.167)	0.307* (0.166)
재정적 공공성		-0.000984 (0.00111)	-0.000668 (0.00111)	0.00158 (0.00126)	0.00173 (0.00125)
통제변수 공공성	행정절차 적용 정도	-0.0585 (0.0721)	-0.0553 (0.0718)	-0.0785 (0.0723)	-0.0735 (0.0719)
	정부 지도·감독	0.00998 (0.0337)	0.0102 (0.0336)	0.00633 (0.0335)	0.00659 (0.0334)
	감사·평가	0.0327*** (0.0117)	0.0300*** (0.0116)	0.0260** (0.0117)	0.0230** (0.0117)
성별			0.133* (0.0765)		0.114 (0.0764)
연령			-0.00610 (0.00786)		-0.00363 (0.00793)
근속년수			0.00545 (0.00784)		0.00180 (0.00801)
직급			0.305** (0.123)		0.332*** (0.123)
조직연령				-0.000588 (0.00228)	-0.000569 (0.00228)
조직규모				0.111*** (0.0361)	0.105*** (0.0360)
규제기능(유=1)				-0.0919 (0.154)	-0.116 (0.153)
유인기능(유=1)				0.186* (0.101)	0.195* (0.0999)
정보제공기능(유=1)				-0.142 (0.104)	-0.137 (0.103)
2017년 연도더미		-0.0876 (0.0649)	-0.0778 (0.0650)	-0.0559 (0.0654)	-0.0479 (0.0654)
2018년 연도더미		-0.0482 (0.0819)	-0.0596 (0.0819)	-0.0246 (0.0820)	-0.0380 (0.0819)
Constant		-0.307 (0.215)	-0.251 (0.313)	-0.917*** (0.313)	-0.875** (0.394)
Observations		988	988	986	986
Number of groups		297	297	296	296
Pseudo-R-squared		0.0938	0.0974	0.1011	0.1047

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

#### 4. 레드테이프

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
소유권적 공공성(정부소유=1)		0.234 (0.159)	0.246 (0.159)	0.217 (0.160)	0.228 (0.161)
재정적 공공성		-4.25e-05 (0.00105)	7.39e-05 (0.00106)	0.000768 (0.00120)	0.000846 (0.00121)
통제 변수	행정절차 적용 정도	-0.198*** (0.0725)	-0.198*** (0.0725)	-0.221*** (0.0730)	-0.221*** (0.0729)
	정부 지도·감독	0.0393 (0.0339)	0.0328 (0.0340)	0.0426 (0.0339)	0.0364 (0.0339)
	감사·평가	0.0248** (0.0116)	0.0249** (0.0116)	0.0249** (0.0117)	0.0249** (0.0117)
성별			-0.0586 (0.0780)		-0.0737 (0.0782)
연령			-0.0102 (0.00799)		-0.00769 (0.00810)
근속년수			0.00300 (0.00793)		0.000290 (0.00814)
직급			0.172 (0.126)		0.162 (0.126)
조직연령				-0.00166 (0.00217)	-0.00164 (0.00220)
조직규모				0.0847** (0.0345)	0.0883** (0.0348)
규제기능(유=1)				0.245* (0.148)	0.234 (0.148)
유인기능(유=1)				-0.157 (0.0960)	-0.151 (0.0963)
정보제공기능(유=1)				-0.0297 (0.0988)	-0.0175 (0.0993)
2017년 연도더미		0.108 (0.0670)	0.114* (0.0673)	0.113* (0.0677)	0.119* (0.0678)
2018년 연도더미		0.0964 (0.0845)	0.103 (0.0846)	0.101 (0.0848)	0.108 (0.0848)
Constant		-0.0745 (0.208)	0.295 (0.313)	-0.478 (0.302)	-0.197 (0.392)
Observations		988	988	986	986
Number of groups		297	297	296	296
Pseudo-R-squared		0.0974	0.0990	0.1027	0.1042

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

## 5. 효과성

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
소유권적 공공성(정부소유=1)		-0.0777 (0.165)	-0.133 (0.163)	-0.00562 (0.167)	-0.0496 (0.164)
재정적 공공성		-0.00273** (0.00110)	-0.00220** (0.00109)	-0.000986 (0.00127)	-0.000698 (0.00125)
통제공공성	행정절차 적용 정도	0.124* (0.0656)	0.122* (0.0654)	0.137** (0.0660)	0.140** (0.0657)
	정부 지도·감독	-0.0168 (0.0321)	-0.0131 (0.0319)	-0.0142 (0.0319)	-0.0110 (0.0317)
	감사·평가	0.0155 (0.0107)	0.0134 (0.0106)	0.0143 (0.0108)	0.0127 (0.0107)
성별			0.247*** (0.0662)		0.251*** (0.0662)
연령			-0.0159** (0.00702)		-0.0160** (0.00704)
근속년수			0.0201*** (0.00699)		0.0191*** (0.00707)
직급			0.0408 (0.107)		0.0444 (0.107)
경쟁정도				0.0814*** (0.0311)	0.0785** (0.0311)
조직규모				0.0475 (0.0345)	0.0286 (0.0342)
규제기능(유=1)				0.0146 (0.156)	0.0184 (0.153)
유인기능(유=1)				0.144 (0.102)	0.143 (0.100)
정보제공기능(유=1)				-0.117 (0.103)	-0.133 (0.102)
2017년 연도더미		0.00871 (0.0636)	0.0232 (0.0635)	0.0153 (0.0638)	0.0258 (0.0637)
2018년 연도더미		-0.103 (0.0652)	-0.0936 (0.0650)	-0.0931 (0.0652)	-0.0860 (0.0650)
Constant		-0.0922 (0.209)	0.176 (0.292)	-0.711** (0.321)	-0.309 (0.384)
Observations					
Number of groups					
Pseudo-R-squared					

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

## 6. 형평성

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
소유권적 공공성(정부소유=1)		0.0490 (0.162)	0.0193 (0.162)	0.0247 (0.159)	0.00461 (0.160)
재정적 공공성		-0.000826 (0.00108)	-0.000593 (0.00109)	0.00144 (0.00121)	0.00149 (0.00122)
통제공공성	행정절차 적용 정도	-0.0529 (0.0647)	-0.0465 (0.0647)	-0.0690 (0.0645)	-0.0596 (0.0646)
	정부 지도·감독	0.0771** (0.0316)	0.0811** (0.0315)	0.0821*** (0.0312)	0.0854*** (0.0312)
	감사·평가	0.00649 (0.0105)	0.00426 (0.0105)	0.000748 (0.0105)	-0.00115 (0.0105)
성별			0.194*** (0.0654)		0.170*** (0.0652)
연령			-0.00252 (0.00694)		-5.77e-05 (0.00693)
근속년수			0.00422 (0.00691)		-0.000133 (0.00695)
직급			0.0974 (0.105)		0.114 (0.105)
경쟁정도				0.0445 (0.0306)	0.0448 (0.0306)
조직규모				0.138*** (0.0328)	0.131*** (0.0333)
규제기능(유=1)				-0.0535 (0.149)	-0.0578 (0.149)
유인기능(유=1)				0.214** (0.0971)	0.215** (0.0976)
정보제공기능(유=1)				0.115 (0.0985)	0.113 (0.0991)
2017년 연도더미		-0.0679 (0.0627)	-0.0647 (0.0627)	-0.0424 (0.0630)	-0.0433 (0.0629)
2018년 연도더미		0.0541 (0.0644)	0.0554 (0.0641)	0.0759 (0.0643)	0.0738 (0.0641)
Constant		0.0615 (0.205)	-0.0168 (0.290)	-1.044*** (0.308)	-1.124*** (0.376)
Observations					
Number of groups					
Pseudo-R-squared					

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

## 7. 절차적 가치

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4
소유권적 공공성(정부소유=1)		0.250* (0.142)	0.230 (0.141)	0.293** (0.143)	0.269* (0.142)
재정적 공공성		-0.00126 (0.000945)	-0.000921 (0.000945)	0.000440 (0.00108)	0.000509 (0.00108)
통제공공성	행정절차 적용 정도	0.0258 (0.0658)	0.0355 (0.0653)	0.0193 (0.0661)	0.0305 (0.0657)
	정부 지도·감독	0.137*** (0.0323)	0.139*** (0.0321)	0.142*** (0.0322)	0.143*** (0.0319)
	감사·평가	0.0125 (0.0105)	0.0105 (0.0104)	0.0103 (0.0106)	0.00859 (0.0105)
성별			-0.0193 (0.0684)		-0.0278 (0.0686)
연령			0.00596 (0.00719)		0.00710 (0.00723)
근속년수			0.0127* (0.00707)		0.0104 (0.00717)
직급			0.137 (0.111)		0.132 (0.111)
경쟁정도				0.0392 (0.0322)	0.0263 (0.0320)
조직규모				0.0786*** (0.0291)	0.0667** (0.0293)
규제기능(유=1)				-0.0788 (0.133)	-0.0691 (0.133)
유인기능(유=1)				-0.0552 (0.0859)	-0.0414 (0.0853)
정보제공기능(유=1)				-0.122 (0.0878)	-0.116 (0.0874)
2017년 연도더미		0.0473 (0.0682)	0.0589 (0.0678)	0.0660 (0.0687)	0.0728 (0.0683)
2018년 연도더미		0.0702 (0.0695)	0.0688 (0.0689)	0.0874 (0.0697)	0.0820 (0.0691)
Constant		-0.360* (0.190)	-0.709** (0.284)	-0.928*** (0.286)	-1.179*** (0.361)
Observations					
Number of groups					
Pseudo-R-squared					

주1: ( )은 표준오차를 나타냄

주2: \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1



## Abstract

### The Impact of Organizational Publicness:

#### Goal Ambiguity, Bureaucratic Structure, and Organizational Performance

Organizational publicness has been a crucial topic for managers and scholars. However, even as research has accumulated, the nature and impacts of organizational publicness have remained uncertain. In this study, organizational publicness construct has been conceptualized and measured with three dimensions: ownership publicness, financial publicness, control publicness. These three dimensions, which are related but distinct, are all included in each single research model. The impacts of organizational publicness are explored especially focusing on goal ambiguity, bureaucratic structure, and organizational performance that are associated with broadly known consequences of organizational publicness. This study utilizes three years of data on approximately 300 public service organizations performing various functions.

This paper consists of three empirical studies: the study of the relationship between organizational publicness and goal ambiguity; the study of the relationship between organizational publicness and bureaucratic structure; and the study of the relationship between organizational publicness and organizational performance. The findings in the first study indicate that all three sub-dimensions of publicness have no statistically significant relationship with goal ambiguity. In the second study, government-owned organizations are associated with higher hierarchical differentiation and higher

red tape. The more administrative procedure, which is one of the measures for control publicness, the less red tape. The other measurement for control publicness, the frequency of audit and evaluation has a positive relationship with formalization. At last, in the study of the relationships between organizational publicness and organizational performance, ownership publicness is found as closely related to lower efficiency. In addition, organizations that are more effective, have lower efficiency and pursue more procedural value are higher on control publicness.

Theory-wise, this study contributes to accumulating the knowledge of organizational publicness by discussing in detail the concept and measurement of the sub-dimensions of organizational publicness. The results of this study also show that further theoretical elaboration and expansion are needed because each dimension of organizational publicness has complex and discriminative relationships rather than simple and uniform relationships with various organizational characteristics and performance. In addition, the findings imply that public-private dichotomy based on two extreme organizational forms of typical governmental organizations and typical private firms are likely to be less appropriate in modern complex organizational forms. Even if much of the evidence is fragmentary, in total, the findings indicate that dimensional publicness approach lends deep insights to understand the organizational characteristics and performance.

Policy-wise, even though there is a concern that the somewhat abstract concept of organizational publicness will not be intuitively accepted, this study shows that managers in public service area should observe the changes and trends of organizational publicness and pay attention to how organizational publicness actually affects their organization. In addition, the results of this study suggest that different policy instruments of organizational publicness should be applied according to the intended objectives. In particular, the results on the relationship between control

publicness and organizational performance provide important implications for public managers, since it confirms that control publicness relatively has a close relationship with organizational performance compared to other dimensions of organizational publicness.

If the results of the present study are borne out by subsequent research, more elaborating theories, more incisive and generable measurements, and data to reduce potential endogeneity, may be called for.

Key Words: Organizational Publicness, Public-Private Distinction, Goal Ambiguity, Bureaucratic Structure, Organizational Performance

Student Number: 2015-31296