

공공기관 개혁에 관한 연구

- 공공기관 직원들의 인식조사를 중심으로 -

A Study on the Reforms of the Public Institute

- Focused on the Recognition of the Public Institute Members -

임보영* · 류영아**

Im, Bo-Young · Ryoo, Young-Aa

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적·제도적 검토
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

1980년대 이후 서구 선진국을 중심으로 추진된 공공기관에 대한 개혁 추세에 따라 우리나라도 꾸준히 공공기관 개혁을 추진해 왔다. 그러나 정부의 지속적인 공공기관 개혁 활동에도 불구하고 공공기관 개혁의 결과가 의도한 대로 나왔는가 하는 논란은 여전히 계속되고 있다.

본 연구는 개혁의 대상 집단인 공공기관에 종사하고 있는 직원들 간의 인식 차이를 분석하고, 정부의 공공기관 개혁 활동 중 공공기관 개혁 결과에 큰 영향을 미친 요인을 탐색하였다. 분석 결과, 공공기관 개혁 활동은 '경영 요인', '제도 요인', '행위자 요인'으로 구분되었고, 공공기관 개혁 결과는 '공공기관의 자율성', '공공기관의 책임성'으로 구분되었다. 특히, 그동안 정부의 공공기관의 개혁 활동은 공공기관의 '자율성' 보다 '책임성' 확보에 크게 영향을 미쳤다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 '제도 요인'이 공공기관의 '자율성' 확보와

논문 접수일: 2008년 2월 10일

* 감사원 부감사관

** 한국지방행정연구원 수석연구원

‘책임성’ 확보 모두에 긍정적인 영향을 미쳤다는 점도 발견하였다.

□ 주제어: 공공기관, 개혁, 자율성, 책임성

The reforms on the Public Institutes have been continued since 1980 in western developed countries. Accordingly, Korea has promoted the reforms on the Public Institutes. But despite the incessant reforms' actions on the Public Institutes, the criticisms of the reforms' result on the Public Institutes are still continuous.

We have analyzed the recognition differences of the Public Institute members, and explored the factors which affected the reforms' result on the Public Institutes. This paper suggests the followings. First, the reforms' actions on the Public Institutes are divided management factor, system factor and worker factor, and the reforms' result on the Public Institutes are divided autonomy and accountability. Second, the reforms' actions on the Public Institutes affected accountability of the Public Institutes rather than autonomy. Third, the system factor of the reforms' actions on the Public Institutes affected both autonomy and accountability of the Public Institutes.

□ Keywords: Public Institutes, Reforms, Autonomy, Accountability

I. 서론

행정환경이 복잡·다양해지면서 공공기관¹⁾은 그 수가 꾸준히 증가해왔다. 공공기관은 명확하게 정부도 아니고 민간기업도 아닌 중간적인 성격의 조직들로 학자들은 이를 회색지대, 제3섹터, 중간부문, 준정부부문 등으로 다양하게 칭해왔다(최병선, 1993; 송희준, 2004). 실제로 공공기관은 설립목적과 기능뿐만 아니라 조직 형태가 다양하고 이해관계자들이 복잡

1) 정부투자기관, 정부산하기관, 공기업, 출연기관, 보조기관 등 공공성이 큰 사업을 하고 정부예산을 지원받는 많은 기관들에 대한 명칭은 다양하다. 명칭에 대한 논란은 계속되고 있지만 2007년에 제정된 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에서 이들 기관들을 포괄적으로 공공기관으로 칭하고 있으므로, 이 연구에서는 법률 규정에 따라 기존의 정부투자기관, 정부산하기관, 공기업, 출연기관, 보조기관 등을 ‘공공기관’이라는 명칭으로 통일하기로 한다.

하게 얽혀있어 개혁의 방향을 일관되게 설정하고 추진하기가 쉽지 않다.

이러한 공공기관에 대한 개혁은 1980년대 이후 서구 선진국을 중심으로 본격적으로 추진되었다. 이는 '70년대 두 차례의 석유파동, 제2차 세계대전 이후 지출이 과도해진 복지국가 체제의 비효율성, 지나친 정부규제와 공공부문 팽창 등에 따른 문제를 개선하려는 목적에서였다(박동서 외, 1992:39~55). 이러한 세계적인 추세에 따라 우리나라도 지난 20년간 꾸준히 공공기관 개혁을 추진해왔다. 우리나라의 공공기관 개혁은 지나친 공공부문 팽창에 따른 부작용을 없애고 정부생산성을 향상시키려는 목적을 지니고 있다. 특히 외환위기라는 특수상황을 경험하면서 효율성이 중요한 사회의제가 되어 공공기관에 대한 본격적인 개혁을 추진하게 된 것이다.

그러나 그간 정부의 지속적인 공공기관 개혁 활동에도 불구하고 공공기관 개혁이 당초 계획한 목표를 달성하고 있는지와 관련한 사회적 논란은 여전히 계속되고 있다. 본 연구는 실제로 공공기관에 근무하는 직원들의 개혁에 대한 인식을 조사하고 기관 간 차이 등을 분석하여 그동안 정부가 추진한 공공기관 개혁 활동이 의도한 개혁목표를 달성하고 있는지 정부의 개혁 활동으로 인해 어떤 효과가 구현되었는지 등을 알아보고 이를 통해 공공기관 개혁에 대한 성공요인을 점검하는 것을 목적으로 하였다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해 첫째, 공공기관 개혁과 관련한 기존의 연구와 제도들을 검토하였다. 둘째, 기존 이론과 제도들을 종합하여 공공기관 개혁 결과에 영향을 미치는 변수들을 선정하고 분석의 틀을 구성하였다. 셋째, 공공기관에서 근무하는 직원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 정부의 공공기관 개혁 활동과 결과에 대한 인식을 조사·비교하였다. 또한 개혁을 추진해온 기획예산처 등 실무공무원들을 대상으로 면접조사를 병행하여 공공기관 직원들과의 인식을 비교하였다. 넷째, 공공기관에서 근무하는 직원들이 인식하기에 공공기관 개혁 결과에 영향을 미친다고 판단되는 정부의 개혁 활동을 분석하였다.

II. 이론적·제도적 검토

1. 정부 개혁

1) 정부 개혁의 개념

개혁은 새로운 행정관행을 행정조직 내에 성공적으로 정착시키는 것으로, 경쟁력과 고객

만족을 높이기 위해 과거에 행하지 않았던 새로운 양식을 행정부문에 도입하여 실행·정착시켜 나가는 총체적인 활동을 의미한다(행정자치부, 2005; 강철승, 2007:95). 개혁과 혁신은 구분이 모호하고 대체로 같은 개념으로 이해되기도 한다(김수영, 1996; 강철승, 2007:95). 이 연구에서는 논의의 편의상, 정부 개혁과 정부 혁신을 동일하게 '정부 개혁'이라는 용어로 포함하여 분석을 진행하였다.

2) 개혁의 특징

정부의 개혁 활동은 신자유주의 사과의 확산과 함께 세계화, 탈규제화, 민영화, 정부재창조를 통한 경쟁력 확보 등의 이름으로 구체화되고 있다(박수경, 2007:214). 미국, 영국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 선진국들의 정부 개혁은 경영 개념 강조, 제도 개선, 인력 감축 등의 특징을 가지고 있다. 이는 신공공관리 운동과 거버넌스 관점에서 개혁이란 정부기관·공공기관의 규모를 줄이면서 주민들에게 질 높은 공공서비스를 제공하는 것이라고 보는 입장이다(강철승, 2007:111). 정부의 개혁 활동이 주로 경영·제도·인력 변화에 치중하는 이유는 이것이 빠르고 효과적으로 개혁의 성과를 가시화시킬 수 있는 방법이기 때문이다.

Ferlie et al.(1996:10~15)은 OECD 국가에 적용되었던 정부 개혁의 신공공관리 모형을 설명하면서 비용 절감이 정부의 효율성을 확보한다고 보았다. 이는 비용 절감에 초점을 둔 감축관리론 시각이다(Ferlie et al., 2003:311; 정광호, 2005:310). 신공공관리론 입장에서는 비용 절감을 위해 민간의 경영기법을 공공부문에 도입할 것을 강조해 왔다(김경한, 2005:5~6; 강철승, 2007:103).

정부개혁은 성과를 중시하는 데에서 시작된다(Osborn & Plastik, 1997:68). 즉, 김태중 정부의 개혁 활동 중 성과급제가 중요한 개혁 활동이었고(김경한, 2005) 참여정부는 신공공관리 기법을 지속적으로 도입하는 것이 성과를 높인다고 보았다(김태룡, 2004:110; 한국정책학회, 2007:95~96; 강철승, 2007:111).

정부의 개혁 활동은 관련 제도를 포괄적이고 동태적으로 분석하는 것에서 시작되어(김태룡, 2004:110; 박수경, 2007:221) 제도를 개선하는 것을 중시한다. Osborn & Plastik(1997)과 권해수(2005)는 규제를 완화하는 것이 정부의 중요한 개혁 활동이라고 보았는데, 1990년대 중반이후 일본에서도 정부개혁에서 규제완화가 큰 비중을 차지하였다(김정렬, 2005:16). 이종환(2007)은 정부가 행정서비스를 생산하는 과정 외에 정상적으로 업무를 집행하는데 필요한 각종 과정까지 개혁의 대상이 된다고 보았다.

Nolan & Croson(1995)은 정보화 기술을 통해 업무의 질을 높이고 시간을 절약하며 업무처리의 일관성을 높이는 것이 개혁의 성공에 중요한 기능을 수행한다고 강조하였다. 즉,

업무 처리 과정을 단축하기 위해 정보 인프라를 구축하고(문신용, 2000), 정보화 기술을 이용하여 업무 과정을 개혁할 수 있다(권기현, 2003:446; 강철승, 2007:110).

Nolan & Croson(1995)은 고객 입장에서 공공서비스의 질과 만족도를 확보할 수 있도록 하는 것을 개혁이라고 보았다. Osborn & Plastik(1997)은 정부개혁 중 고객에 대한 전략을 중시하면서 고객의 선택·고객서비스 기준 등을 강조하였는데, 참여정부에서는 공공기관의 고객감동 경영을 강조하였다(김태룡, 2004:110; 한국정책학회, 2007:96).

개혁의 성공은 개혁을 추진하는 확고한 정치적 리더십 유무에 좌우될 수 밖에 없다. 즉, 누가 개혁을 이끌고 있는지가 중요하다(김정렬, 2005:16; 정광호, 2005:320; 이국운, 2007:39; 최중범, 2007:32). 개혁에는 또한 관료의 순응과 적극적인 참여가 필요한데(Mondy & Noe, 1993; 오석홍, 2003:34; 박수경, 2007:219~220), 공무원들이 개혁에 순응하고 개혁에 적극적으로 참여하는 경우에 개혁은 그 실현가능성이 높다.

Nolan & Croson(1995)은 인력 축소를 정부 개혁 활동으로 보았는데, 종전의 피라미드 계층을 다이아몬드 계층으로 변화시키거나 계층의 수를 줄이면서 인력 수를 줄이는 것을 강조하였다. 이는 관리직의 감축을 통해 의사결정을 신속하게 하는 것으로 표현될 수도 있다(강철승, 2007:99~100; 이종환, 2007). Ferlie et al.(1996:10~15)은 인력 축소를 통해 조직의 분권화와 축소를 확보하고 조직의 탄력성을 회복하는 것을 개혁으로 보았다. 김영삼정부와 김대중정부에서는 공무원을 개혁의 대상으로 삼고 조직 수를 감축하는데 초점을 두었고 외국도 조직 감축에 개혁의 초점을 맞추었다(강철승, 2007:108, 111).

2. 공공기관 개혁

1) 공공기관의 개념

공공기관이라는 용어는 공기업, 준공공부문, 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출자지관, 정부출연기관, 정부보조기관 등을 포함하여 다양하게 사용되고 있다. 미국의 경우 Quasi Government, 영국의 경우 Non Departmental Public Body, 독일의 경우 Indirect Public Administration, 스웨덴의 경우 Agencies 등으로 다양하게 지칭되고 있다(Moe, 2001:290; 김판석·홍길표·김완희, 2007:217).

현행법에 의한 공공기관이란 '정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획예산처장관이 지정한 기관'을 의미한다. 이 연구에서는 공공기관의 운영에 관한 법률 규정에 따라 공공기관을 범위 짓고 분석하였다.

공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따라 공공기관을 분류하면 공기업·준정부기관·기타공공기관으로 크게 분류할 수 있다. 첫째, '공기업'이란 직원 정원이 50인 이상이고 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획예산처장관이 지정한 기관이다.²⁾ 이중 '시장형 공기업'은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액중 자체수입액이 85% 이상인 공기업으로 한국전력공사, 인천공항공사 등 6개 기관이다. '준시장형 공기업'은 시장형 공기업이 아닌 공기업으로서 한국관광공사, 한국마사회, 한국토지공사 등 18개 기관이다. 둘째, '준정부기관'이란 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획예산처장관이 지정한 기관이다. 이 중 '기금관리형 준정부기관'은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관으로서 신용보증기금, 근로복지공단 등 14개 기관이다. '위탁집행형 준정부기관'은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관으로서 한국가스안전공사, 한국노동교육원, 한국소비자원 등 63개 기관이다. 셋째, '기타공공기관'은 공기업·준정부기관이 아닌 공공기관으로 기은캐피탈, 공공기술연구회, 예술의전당, 88관광개발 등 197개 기관이다. 2007년 12월말 현재 공공기관의 운영에 관한 법률에 의한 공공기관은 총 298개 기관이다. 이를 표로 구분하면 다음과 같다.

〈표 1〉 공공기관 현황 분류 (2007년 12월말 기준)

기 관 구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
공 기 업 (시 장 형)	4	4	5	6	6	6
공 기 업 (준 시 장 형)	17	17	17	18	18	18
준정부기관(기금관리형)	12	12	13	13	13	14
준정부기관(위탁집행형)	57	58	60	63	64	63
기 타 공 공 기 관	164	164	175	190	195	197
합 계	254	255	270	290	296	298

자료: 공공기관 혁신포털 시스템

2) 공공기관 개혁의 특징

공공기관의 근본적인 문제는 경영의 자율성과 책임성을 어떻게 조화시켜서 능률과 통제를 동시에 확보할 수 있는가이다(조택, 2007:258). 대부분의 국가에서 추진해온 공공기관 개혁은 공공기관에게 자율성(autonomy)을 부여하여 효율성을 향상시키고 이를 통해 공공부

2) 우리나라 공공기관은 공기업, 준정부기관에 정부기업, 정부투자기관, 정부산하기관이 분산·포함되는 복잡한 구조이다. 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하지만 실제 경영평가는 아직도 정부투자기관, 정부산하기관 등으로 구분하여 진행되고 있다.

문 전체의 생산성을 높이는 것과 국민에 대한 책임성(accountability)을 확보하는 두 가지 목적을 가지고 있다(Moe, 2001:290~312).³⁾ 참여정부도 출범 초기부터 공공기관의 자율성과 공공성 간의 조화를 강조하였다(김태룡, 2004; 박수경, 2006:101). 특히 공공기관의 자율성에 필수적으로 수반되는 조건이 책임성인데 이는 공공기관의 자율적 운영을 보장한 후 경영실적에 따라 책임을 묻는 것을 말한다(강진희, 2006:24).

기획예산처(2000)에서는 공공기관 개혁의 결과는 경영효율성을 확보하여 자율·책임 체제를 확립하는 것이라고 천명하고 있다(기획예산처, 2000:122). Moe(2001)는 공공기관을 '정부가 후원하는 기업(government-sponsored enterprises)'이라고 보고 공공기관의 자율성을 강조하였다(Moe, 2001:293). 미국에서는 자율성이 기관의 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 아이디어가 국가성과심사(National Performance Review)로 구체화되어 내부 규제완화, 일선 실무자로의 권한 이양 등이 이루어졌다(오재록·전영환, 2007:63). 즉, 의사결정권을 하부기관에 대폭 위임하고 권한을 부여하여 행정조직의 소규모화, 분권화 등의 원리를 실천하는 것이다(권해수, 2005:54; 박수경, 2006:100). 정부의 개혁 활동을 통해 기대하는 것은 공공기관 운영의 자율성을 확보하여 생산성 향상을 도모하는 것인데, 재무·조직·인사 등 관리상의 자율성을 추구한다(김태룡, 2004:115; 한종희, 2005:164~165).

Hudson, Mayne, & Thomlison(1992)과 Vedung(1997)은 개혁과정에 대한 평가를 통하여 공공기관 정책실무자들이 그들에게 주어진 권한을 적절하게 행사하고 있는지, 권한에 대한 책임을 지는지를 판단하였다. 기획예산처(2000)에서는 공공기관이 국민의 세금으로 설립·운영되는 특성상 공공목적의 사업을 통해 책임성을 확보해야 한다는 점을 강조하고 있다(기획예산처, 2000:151). 특히 공공기관은 국민·정부·경영진 간의 다층적 복대리 문제 때문에 책임 경영체제 확립이 어려운 실정이므로, 공공기관의 책임성 확보 장치가 제대로 작동되어야 경영의 자율성이 실질적으로 보장될 수 있다(서원석, 2005:12; Haque, 2001:65~82; 박재완·박영원, 2001:166).

3) 공공기관의 운영에 관한 법률(제정 2007. 1.19. 법률 제8258호) 제1조에서는 이 법이 공공기관의 '자율경영 및 '책임'경영 체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있고, 제3조에서는 정부가 공공기관의 '책임'경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 '자율'적 운영을 보장하여야 한다고 정하고 있다.

3. 선행연구 검토

1) 정부 개혁

(1) 시간에 따른 고찰

이승만정부부터 참여정부까지의 정부 조직개혁의 변화를 고찰한 박수경(2006)은 각 개혁의 특징과 주요 내용을 분석하였다. 분석결과, 역대정부에 비하여 참여정부는 조직감축을 중시하지 않았다는 특징을 발견하였다. 참여정부 행정개혁의 성과를 평가한 강철승(2007)은 이승만정부부터 참여정부까지의 행정개혁을 고찰하고 각 정부 행정개혁의 변화, 문제점, 향후 발전방안을 제시하였다. 김연수·이명석(2007)은 김영삼정부부터 참여정부까지 개혁에 따른 정부 조직개편과 인력 변화를 분석하였다.

(2) 특정 개혁 활동에 대한 고찰

한국의 참여정부와 미국의 부시 정부의 정부 개혁을 비교한 김태룡(2004)은 개혁목표, 개혁집행과정, 개혁내용, 개혁성과를 기준으로 양 정부를 비교하였다. 비교 결과, 양 정부 모두 정부개혁의 지배적 이론으로 신공공관리론을 삼고 있다는 공통점이 있으나, 부시 정부는 행정부 중심의 성과 향상에 개혁을 국한하였고 참여정부는 광범위한 개혁을 추진하였다고 결론지었다. 김대중정부가 추진한 성과급제, 목표관리제, 개방형직위제의 효과성을 분석한 김경한(2005)은 기존의 문헌들을 대상으로 하여 이 세 가지 제도의 도입 목적, 운영실태 분석, 향후 발전방안을 제안하였다. 박수경(2007)은 참여정부의 행정개혁 과정과 주요 특징을 서술하여,⁴⁾ 개혁에 영향을 미치는 요인으로 개혁의 이념과 상황, 개혁결정과정과 관료제 내부의 변화, 개혁추진체제, 평가시스템을 제시하였다.

(3) 기타

이승중(2005)은 시민참여를 정부개혁에 의미있는 수단으로 가정하고, 정부개혁을 위한 시민참여의 제도화와 참여개혁의 성공요인을 논하였다. 즉, 시민의 이익이 반영되도록 정부를 개혁해야 한다는 입장에서 참여개혁의 필요성을 역설하였다. 한중희(2005)는 정부개혁을 신공공관리론 입장에서 분석하여 개혁의 효과가 미흡하다고 결론지었다. 최진욱 외

4) 이외에도 참여정부 행정개혁의 특징을 서술적으로 분석한 연구로는 최길수(2004), 권혜수(2005), 정광호(2005), 박중훈(2006), 오석홍(2007), 이국운(2007) 등이 있다.

(2007)는 계량적 방법으로 참여정부 특정 규제에 대한 체감도 수준을 측정하고 저체감의 원인을 밝혔다.

2) 공공기관 개혁

(1) 공공기관 개혁 과정 분석

외국의 공공기관에 대한 추세를 통해 우리나라 정부산하기관 개혁의 방향을 제시한 한상일(2003)은 우리나라 정부산하기관에 대한 포괄적인 데이터베이스 구축, 정부산하단체의 기능에 따른 데이터베이스 활용 등이 필요하다고 제안하였다. 이용상(2004)은 1989년부터 계속되어온 철도 구조개혁의 정책결정과정을 시기별로 고찰하여 종합적인 개혁 청사진이 필요하고 시민참여에 의한 정책결정이 필요하다고 결론지었다. 서원석(2005)은 참여정부 정부산하기관의 인사개혁 현황을 문헌조사와 설문조사를 통해 파악하고 향후 발전방안 제시하였다. 즉, 신규채용제도, 승진제도, 교육훈련, 다면평가제도, 연봉제, 팀제, 직위공모제, 성과계약제, 퇴직제도 등에 대하여 분석하고, 한정된 예산, 인사상 자율성 부족, 인사 매뉴얼 부족, 개혁 마인드 부족, 직원들의 저항 등을 문제점으로 지적하였다. 이종환(2007)은 정부산하기관 개혁 과정과 성공요인을 분석하여, 정부산하기관 조직, 과정, 인적 자원의 개혁 사례를 분석하여 환경 변화에 대응하는 조직 구조, 업무 과정 정비, 인사관리 및 평가시스템 척도 개발의 중요성을 발견하였다. 참여정부의 공공기관 개혁 활동을 테마별로 분류하여 개혁의 의미, 개혁 기법, 개혁평가 기준 등을 고찰한 김용호(2007)는 공공기관 구성원들의 인식 전환이 필요하다는 점과 개혁이 지속되어야 한다는 점을 확인하였다.

(2) 공공기관의 개혁 방향 제시

송희준(2004)은 정부산하기관 경영 개혁을 위한 법 제정 과정을 경영평가 제도화 과정으로 보고 분석하였다. 박천오·주재현(2005)은 정부산하기관 기관장 공모제 운영 실태를 점검하고 제도적 보완점을 모색하면서 구체적인 공모제 운영 모형을 제시하였다. 김수중(2006)은 정부산하기관의 책임성 확보를 위해 경영목표를 어떻게 수립하고 관리하는지 고찰하여, 경영목표와 경영평가를 연계하는 방안이 강구되어야 한다고 결론지었다. 김판석 외(2007)는 공공기관의 규모와 관련한 문제점과 현실적인 해결방안을 논하면서 운영제도 측면은 물론 경영관리 측면에서 전략적 공공기관 관리체계를 구축해 지속적으로 개혁해 나가는 것이 필요하다고 결론지었다. 윤광재(2007)는 문화국민생활 유형에 속하는 공공기관의 성과관리 추진체계를 분석하여, 성과평가시스템 구축과 운영의 수동성, 시스템의 중복성, 외부

평가시스템과의 연계미흡 등의 문제점을 지적하면서 전문인력 양성, 인센티브 부여, 연계성 강화 등의 발전 방향을 제시하였다.

3) 선행연구 검토 정리

기존의 연구를 보면 정부의 특정 분야에서의 개혁 활동이 어떤 식으로 진행되어왔는지를 분석하거나 공공기관 개혁 과정을 시기별로 분석하거나 개혁 방향을 제시한 연구가 많다. 그러나 정부의 공공기관 개혁 활동이 실제로 공공기관 개혁에 어떤 영향을 미쳤는지를 실증적으로 분석한 연구는 거의 없다. 특히, 공공기관 개혁을 추진하고 있는 기획예산처·감사원과 공공기관 개혁의 대상이 되는 공공기관 직원의 인식을 조사한 연구는 없다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 연구에서 간과되어 왔던 인식조사를 중심으로 정부의 공공기관 개혁 활동과 공공기관 개혁 결과와의 관계에 대한 분석하였다는 점에 기존의 연구와 차별성이 있다.

<표 2> 선행연구 검토

구분	학자	분석내용	분석방법	분석틀	
정부개혁	시간고찰	강철승(2007)	이승만정부부터 참여정부까지의 행정개혁 내용 고찰	질적 분석	없음
		김연수외(2007)	김영삼정부부터 참여정부까지 개혁에 따른 정부 조직개편과 인력 변화를 분석	질적 분석	없음
		박수경(2006)	이승만정부부터 참여정부까지의 정부 조직개혁 분석	질적 분석	없음
	특정개혁활동고찰	권해수(2005)	참여정부의 행정개혁 특징과 문제점 분석	질적 분석	없음
		김경한(2005)	성과급제, 목표관리제, 개방형직위제의 효과 분석	질적 분석	없음
		김태룡(2004)	한국의 참여정부와 미국의 부시 정부의 정부 개혁을 비교	질적 분석	없음
		박수경(2007)	참여정부의 행정개혁 과정과 주요 특징을 서술	질적 분석	있음
		정광호(2005)	참여정부의 관료제개혁 배경과 성격 고찰	질적 분석	없음
	기타	최길수(2004)	참여정부 지방분권과 지방정부개혁 간의 관계분석	질적 분석	없음
		이승중(2005)	주민참여를 통한 정부개혁 방안 제시	질적 분석	없음
		최진욱외(2007)	참여정부 규제개혁의 체감도 분석	계량 분석	없음
		한국정책학회(2007)	국가경쟁력 확보를 위한 정부혁신 방안 개발	질적 분석	없음
	공공기관개혁	개혁과정분석	한종희(2005)	신공공관리론에 입각하여 시장중심적 정부개혁 내용을 검토	질적 분석
김용호(2007)			참여정부의 공공기관 개혁 활동을고찰	질적 분석	없음
서원석(2005)			정부산하기관의 인사개혁 현황과 발전방안 제시	계량분석	있음
이석희(2004)			정부출연연구기관 개혁과정을 시기별로 분석	질적 분석	없음
이용상(2004)			철도 구조개혁의 정책결정과정을 고찰	질적 분석	없음
이종환(2007)			정부산하기관 개혁 성공요인 분석	질적 분석	있음
개혁방향제시		한상일(2003)	우리나라 정부산하기관 개혁의 방향을 제시	질적 분석	없음
		김규판(2006)	정부산하기관 경영평가제도의 운용실태 분석	계량 분석	없음
		김수중(2006)	정부산하기관의 책임성 확보를 위한 경영목표 관리방안 고찰	질적 분석	없음
		김판석외(2007)	공공기관의 규모와 관련한 문제점과 현실적인 해결방안	질적 분석	없음
		박천오외(2005)	정부산하기관 기관장 공모제 운영실태와 개선방안 모색	계량분석	없음
		송희준(2004)	정부산하기관 경영 개혁을 위한 법 제정 과정 서술	질적 분석	없음
		윤광재(2007)	공공기관 성과관리시스템의 특징과 발전방향 제시	질적 분석	없음
이상철외(2007)	지방공공기관 관리 효율화를 위한 유형 구분	질적 분석	없음		
본 연구		정부의 공공기관 개혁과 결과 간의 관계 분석	계량 분석	있음	

III. 연구 설계

1. 분석틀의 구성

1) 독립변수

독립변수는 정부의 공공기관 개혁에 대한 이론적 논의를 토대로 하여 경영 요인, 제도 요인, 행위자 요인으로 설정하고 이를 측정할 수 있는 지표를 세부적으로 구성하였다. 즉, 기존의 연구에서 도출된 정부 개혁 활동·행정 개혁 활동과 관련된 요인을 정부의 공공기관 개혁 활동에 적용하였다.

(1) 경영 요인

‘경영 요인’이란 공공기관의 경영·성과와 관련된 정부의 각종 개혁 활동을 의미한다. 정부 개혁 중 중요한 활동이 비용 절감에 있으므로(Ferlie et al., 1996; Ferlie et al., 2003; 정광호, 2005) 정부가 공공기관의 비용 절감을 강조하였는지를 지표로 선정하였다. 특히 정부 개혁은 신공공관리론 대두 이래로 민간의 경영 기법을 도입하는데 관심을 갖고 있으므로(김경한, 2005; 강철승, 2007) 정부가 공공기관의 경영 기법 도입을 추진하였는지를 지표로 하였다. 공공기관 개혁을 통해 성과를 확대하는 것이 목표이기 때문에(Osborn & Plastik, 1997; 김태룡, 2004; 김경한, 2005; 한국정책학회, 2007; 강철승, 2007) 정부가 공공기관의 성과를 중시하게 되었는지도 지표로 하였다. 이 때 성과에는 공공기관이 제공하는 행정 서비스의 질을 제고하는 것도 포함된다(강철승, 2007). 정확하고 투명한 정보 공개를 통한 정보 공유를 위해(김정렬, 2005; 한종희, 2005) 공공기관 운영에 관한 법률에서는 공공기관의 경영 공시 제도, 공공기관의 성과 결과 공표 제도를 신설하였으므로 이 역시 지표로 하였다.

(2) 제도 요인

‘제도 요인’이란 공공기관의 운영에 필요한 제도·기술·과정과 관련된 정부의 각종 개혁 활동을 의미한다. 공공기관과 관련된 각종 제도를 개선하거나(김태룡, 2004; 박수경, 2007), 관련된 규제를 완화하는 것이 정부의 공공기관 개혁 활동이므로(Osborn & Plastik, 1997; 최길수, 2004; 김정렬, 2005; 권해수, 2005) 이를 지표로 하였다. 또한,

정보화 기술을 활용하는 것을 정부의 공공기관 개혁 활동이라고 보았다(Nolan & Croson, 1995; 문신용, 2000; 권기현, 2003). 정보화 기술을 활용하여 온라인 상에 공공기관에 대한 각종 정보를 제공하는 활동도 개혁 활동으로 보았다(강철승, 2007). 정부가 공공기관의 업무처리 과정을 개선하고자 하는 것도 중요한 개혁 활동이기 때문에(이종환, 2007) 공공기관 직원들이 인식하기에 정부가 공공기관의 업무처리 과정을 개선하고자 노력했는지 여부도 지표로 하였다. 서비스를 제공받는 고객을 중시하는 전략이 공공기관 내부에 확산되는 것이 필요하므로(Nolan & Croson, 1995; Osborn & Plastik, 1997; 한국정책학회, 2007) 이를 지표로 하였다.

(3) 행위자 요인

‘행위자 요인’이란 공공기관의 임직원과 관련된 정부의 각종 개혁 활동을 의미한다. 개혁에 대한 리더십을 강조한 김정렬(2005)·정광호(2005)·정진택(2007)·이국운(2007)·최중범(2007)의 연구를 응용하여 공공기관 개혁에 대한 기획예산처 장관의 리더십과 공공기관 기관장의 리더십으로 나누어 지표로 하였다. 개혁 대상의 순응과 참여를 강조하였던 학자들의 주장(Mondy & Noe, 1993; 오석홍, 2003; 박수경, 2007)을 활용하여 공공기관 근무 직원이 공공기관 개혁 활동에 관심이 있는가 라는 지표를 구상했다. 신공공관리 관점에서 인력 규모와 조직 수를 줄이는 입장(Nolan & Croson, 1995; Ferlie et al., 1996; 최길수, 2004; 강철승, 2007; 이종환, 2007)과 공공기관에 대한 구조 개혁을 실시하는 것(이종환, 2007)도 측정 지표에 반영하였다. 또한 공공기관 직원에게 재정적 압박을 가하는 것을 정부의 개혁 활동으로 보고(Ferlie et al., 1996; 2003) 지표로 하였다.

〈표 3〉 분석의 틀 구성요인 (독립변수)

구분	변수	경험적 지표	지표의 출처
독립변수	경영요인	비용 절감	Ferlie et al.(1996), Ferlie et al.(2003), 정광호(2005)
		경영 기법 도입	김경한(2005), 강철승(2007)
		성과 중시	Osborn & Plastik(1997), 김태룡(2004), 김경한(2005), 한국정책학회(2007), 강철승(2007)
		서비스 질	강철승(2007)
		경영 공시	김정렬(2005), 한종희(2005), 법 내용
		성과 결과 공표	김정렬(2005), 한종희(2005), 법 내용
	제도요인	관련 제도 개선	김태룡(2004), 박수경(2007)
		관련 규제 완화	Osborn & Plastik(1997), 최길수(2004), 김정렬(2005), 권혜수(2005)
		정보화 기술 활용	Nolan & Croson(1995), 문신용(2000), 권기현(2003)
		공공기관 정보 온라인 제공	강철승(2007)
		업무처리 과정 개선	이중환(2007)
		고객을 중시하는 전략 구축	Nolan & Croson(1995), Osborn & Plastik(1997), 한국정책학회(2007)
	행위자요인	기획예산처 장관의 관심	김정렬(2005), 정광호(2005), 정진택(2007), 이국운(2007), 최중범(2007)
		공공기관 기관장의 관심	김정렬(2005), 정광호(2005), 정진택(2007), 이국운(2007), 최중범(2007)
		공공기관 직원의 관심	Mondy & Noe(1993), 오석홍(2003), 박수경(2007)
		공공기관 직원 수 축소	Nolan & Croson(1995), 최길수(2004), 강철승(2007), 이중환(2007)
		공공기관 조직 수 축소	Nolan & Croson(1995), Ferlie et al(1996), 최길수(2004), 강철승(2007)
		공공기관 구조 개혁	이중환(2007)
		직원에 대한 재정적 압박	Ferlie et al.(1996), Ferlie et al.(2003)

2) 종속변수

종속변수는 공공기관 개혁의 결과를 선행연구와 『공공기관의 운영에 관한 법률』에서 제시하고 있는 자율성, 책임성 측면으로 정하였다. 즉, 정부의 공공기관 개혁 활동이 공공기관의 '자율성 측면에서의 개혁'과 '책임성 측면에서의 개혁' 중 어느 측면에 더 영향을 미쳤는지 검토하였다.

(1) 자율성

'자율성'이란 자율적으로 생산에 전념하는 것을 나타내는 지표로, '공공기관이 자율적으로 재무·조직·인사 권한을 갖고 있는가'를 의미한다. 우선, 정부의 공공기관 개혁 활동으로 인해 공공기관의 자율성이 증가하였는지를 지표로 하였다(기획예산처, 2000; Moe, 2001; 서원석, 2005; 이상철·권영주, 2007; 오재록·전영한, 2007). 공공기관의 자율성이 확보되면 효율성 또한 커지는 것으로 보고(Ferlie et al., 1996) 공공기관의 효율성을 측정 지표로 하였다. 자율성 증가는 공공기관의 내부 규율을 좀 더 완화하고 일선 실무자에게 권한을 이양하게 한다(권해수, 2005; 박수경, 2006; 오재록·전영한, 2007). 이외에 공공기관이 자율성을 확보하게 되면 기관 스스로 재무권·조직권·인사권을 가진다고 보고(김태룡, 2004; 한중희, 2005) 이를 지표로 하였다.

(2) 책임성

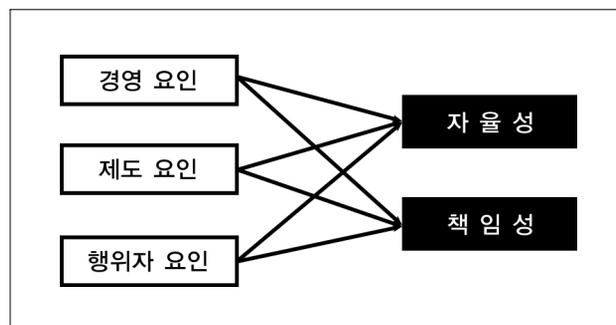
'책임성'이란, '공공기관이 경영에 대해 책임을 지는가'를 고찰하는 것이다. 정부의 공공기관 개혁 활동으로 인해 공공기관의 책임성이 증가하였는지를 지표로 하였다(Hudson, Mayne, & Thomlison, 1992; Vedung, 1997; 기획예산처, 2000; Moe, 2001; Haque, 2001; 서원석, 2005; 정광호, 2005). 정광호(2005)는 공공기관의 자율성이 투명성과 관련있다고 강조하였는데, 이 연구에서는 투명성이 증가하면 공공기관 기관장의 재량이 감소하고 정해진 업무와 규율을 준수할 것이라고 보고 이를 지표로 하였다. 공공기관의 책임성 확보와 함께 공공기관의 공공성이 증가하였는지 여부 또한 지표로 하였다(Haque, 2001; 박재완·박영원, 2001). 『공공기관의 운영에 관한 법률』에서는 책임성을 좀 더 확대하여 임직원의 겸직 제한 규정까지 두고 있으므로 이 역시 지표로 하였다.

〈표 4〉 분석의 틀 구성요인 (종속변수)

구분	변수	경험적 지표	지표의 출처
종속변수	자율성	공공기관 자율성 증가	기획예산처(2000), Moe(2001), 서원석(2005), 이상철권영주(2007), 오재록 전영한(2007)
		공공기관 효율성 증가	Ferlie et al.(1996)
		공공기관 내부 규율 완화	오재록전영한(2007)
		일선 실무자에게 권한 이양	권해수(2005), 박수경(2006), 오재록 전영한(2007)
		자율적 재무권	김태룡(2004), 한종희(2005)
		자율적 조직권	김태룡(2004), 한종희(2005)
		자율적 인사권	김태룡(2004), 한종희(2005)
	책임성	공공기관 책임성 증가	Hudson, Mayne & Thomlison(1992), Vedung(1997), 기획예산처(2000), Moe(2001), Haque(2001), 서원석(2005), 정광호(2005)
		기관장의 재량 감소	정광호(2005)
		정해진 업무와 규율 준수	정광호(2005)
		공공기관 공공성 증가	Haque(2001), 박재완 박영원(2001)
		임직원의 겸직 제한	법 내용

본 연구는 정부의 공공기관 개혁 활동과 공공기관 개혁 결과의 관계와 영향력 등을 분석하는 것으로, 분석을 위해 앞에서 고찰한 이론적·제도적 논의를 토대로 독립변수와 종속변수를 구성하였다. 즉, 각 측정 지표들을 유사한 특징을 가진 변수로 묶어서 분석의 틀을 제시한 것이다.

〈그림 1〉 분석의 틀



2. 설문조사 기관

우리나라 공공기관에 대한 경영평가는 정부투자기관, 정부산하기관 등으로 구분하여 진행되고 있다. 경영평가는 해당기관의 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과 등을 종합적으로 평가하는 제도이므로 공공기관별 개혁에 대한 성과가 나타나는 중요한 실증자료 중 하나로 볼 수 있다.⁵⁾ 따라서 경영평가결과가 상위인 기관과 하위인 기관들에 종사하는 직원들이 실제로 공공기관 개혁에 대하여 어떻게 인식하고 있고 기관 간에는 어떤 부문에서 차이가 나고 있는지를 살펴보았다. 이를 위해 2006년 기획예산처 공공기관 경영평가결과, 정부투자기관 중 1위 기관인 한국도로공사와 최하위 기관인 대한석탄공사, 차하위기관인 한국농촌공사를 조사대상으로 선정하였다(기획예산처, 2006). 상위기관이 한 개 기관인 것에 비해 하위기관에 두 기관을 함께 조사한 것은 기관별 규모와 직원 수의 차이가 나서 이를 비슷한 수준으로 맞추기 위한 것이었다.⁶⁾

그러나 본 조사는 총 298개 공공기관 중 일부에 속하는 정부투자기관 경영평가 상위기관과 하위기관 간의 비교이므로 공공기관 전체에 대한 일반성과 대표성을 띠고 있다고는 할 수 없다. 그럼에도 불구하고, 상위기관과 하위기관 직원 간의 인식 비교는 공공기관 개혁대상 기관 종사자이면서 매년 경영평가를 받고 있다는 공통점과 경영평가 결과 순위 차이가 크다는 차이점을 갖고 있다는 점에서 의미가 있다고 판단된다.

설문조사 대상 기관의 경영정보를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. <표 5>에서는 자산, 부채, 자본 등의 재무현황과 수입/지출 현황을 제시하였다. 대한석탄공사, 한국농촌공사와 비교하여 한국도로공사의 경영 규모가 상당히 크다는 것을 알 수 있다.⁷⁾

5) 주의할 점은 공공기관 경영평가가 수익성과 실적 중심의 평가 제도이기 때문에, 경영평가 1위 기관이 반드시 좋은 기관이고 경영평가 하위기관이 좋지 않은 기관이라고는 말할 수 없다는 점이다.

6) 상위기관과 하위기관 직원의 인식 비교를 위해 상위기관과 하위기관 설문지 수를 맞추려고 하였으나, 한국도로공사의 경우 임원 8명을 포함한 직원수가 총 4,559명, 가장 하위 기관인 대한석탄공사 본사의 경우 임원 5명, 기능직 11명, 일반직 77명으로 구성되어 응답 설문지 수를 맞출 수가 없다고 판단하였다. 이 때문에 차하위 기관인 한국농촌공사(임원 6명 포함한 직원수 총 5,912명)까지 포함하여 설문조사 하였다. 유의미하게 분류된 설문지가 상위기관 73부(한국도로공사 73부), 하위기관 92부(한국농촌공사 50부, 대한석탄공사 42부)이므로, 상위기관과 하위기관 간의 설문지 수가 비교적 유사하다고 할 수 있다.

7) 한국도로공사와 한국석탄공사는 준시장형 공기업이고 한국농촌공사는 위탁집행형 준정부기관이다. 현재 공공기관 경영평가가 법 상의 구분에 따라 진행되고 있지 않고 기존의 구분인 정부투자기관, 정부산하기관의 구분에 따라 진행되고 있기 때문에 정부투자기관 중 일부는 공기업, 일부는 준정부기관에 속한다. 앞으로는 공공기관 경영평가가 법 상의 구분인 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 구분에 따라 실시되어야 할 것으로 판단된다.

〈표 5〉 설문조사 대상 기관의 경영정보 (2007년 12월말 기준)

기 관 명	재 무 현 황			수입/지출현황
	자 산	부 채	자 본	수 입 / 지 출
한국도로공사	36,749,724	16,793,564	19,956,160	6,861,890
한국농촌공사	4,933,235	3,481,816	1,451,419	2,511,238
대한석탄공사	610.202	1,097,665	-487,463	306,365

자료: 공공기관 혁신포털 시스템

3. 자료 수집 및 분석 방법

이 연구를 위한 분석 자료는 문헌조사, 심층면접, 설문조사를 통해 수집되었다. 문헌조사는 정부 개혁, 공공기관 개혁과 관련된 문헌을 수집하였다. 심층면접은 공공기관 개혁을 직접 담당하고 있는 기획예산처와 감사원 소속의 실무 공무원 8인에 대하여 이루어졌다.⁸⁾ 설문조사는 기존의 연구를 통해 도출된 조작적 정의에 의해 설문문항을 작성하고 이를 2008년 1월 7일부터 1월 15일까지 공공기관에 근무하고 있는 186명에게 배포하여 175부를 회수하는 방식으로 진행되었다. 이 중 유의미한 응답지 165부를 분석에 사용하였는데 구성은 한국도로공사 73부, 한국농촌공사 50부, 대한석탄공사 42부이었다. 설문은 독립변수 19문항, 종속변수 12문항, 그 외 인구통계학적 질문으로 구성되었고 각 문항은 Likert 5점 척도로 구성되었다(매우 부정 1점-매우 긍정 5점).⁹⁾ 평균값이 높을수록 설문에 대한 긍정의 답변이 많았다고 해석할 수 있다.¹⁰⁾ 통계분석은 SPSS 14.0 프로그램을 사용하였고 연구에 활용된 분석기법은 분산분석, T-test, 요인분석, 신뢰도분석, 상관분석, 회귀분석이다.

8) 공공기관 개혁 업무를 직접 담당하여 전반적인 개혁 과정을 알고 있는 고위직 담당자가 많지 않고 담당자의 경우 논쟁의 여지가 있거나 민감한 쟁점에 대한 응답을 꺼리는 경우가 대부분이어서, 총 8인의 실무자를 대상으로 심층면접을 실시하였다.

9) 주관적인 응답 효과(subject response sets)를 최소화하기 위해 긍정형·부정형 질문들이 고루 배합되었다(Kelloway & Barling, 1990:738~742).

10) 각 통계분석 결과 나타난 평균값이 '보통'의 응답이 나타내는 3.00점 이상이면 '보통보다 긍정적이다'라고 해석하고 3.00점 이하이면 '보통보다 부정적이다'라고 해석하였다.

〈표 6〉 설문응답자의 인구통계학적 특성

변 수	구 분	빈 도(명)	비 율(%)	변 수	구 분	빈 도(명)	비 율(%)
성별	남성	149	90.3	학력	고졸	4	2.4
	여성	16	9.7		대재·중퇴	2	1.2
연령	20대	10	6.1		대졸	125	75.8
	30대	80	48.5		대학원재학·중퇴	7	4.2
	40대	60	36.4		석사이상	27	16.4
	50대이상	15	9.1	근무 년수	5년이하	42	25.5
직급	2급이상	13	7.9		6-10년	32	19.4
	3급	73	44.2		11-15년	41	24.8
	4급	73	44.2		16-20년	28	17.0
	5급이하	6	3.6		21년이상	22	13.3

분석에 앞서 설문응답자들의 인구통계학적 특성을 점검하면 〈표 6〉과 같다. 인구통계학적 특성에서는 각 응답자의 소속 기관을 구분하지 않았다. 〈표 6〉에서 보면 성별로는 '남성'의 비율이 압도적으로 많았다. 연령은 '30대'가 가장 많았고 '40대'가 그 뒤를 이었다. 직급은 '3급'과 '4급'이 동일하게 가장 많았다. 학력은 '대졸'이 압도적으로 많았다. 근무년수는 '5년 이하'와 '11년 이상 15년 이하'가 가장 많았다.

IV. 분석 결과

1. 공공기관 개혁 활동과 결과에 대한 인식 차이

1) 세 기관 간의 인식 차이 분석

정부의 공공기관 개혁 활동과 공공기관 개혁 결과에 대한 인식의 수준이 어느 정도인지 분석하기 위해 한국도로공사, 한국농촌공사, 대한석탄공사를 대상으로 분산분석(Analysis of Variance: ANOVA)을 실시하였다.

<표 7> 공공기관 개혁 활동에 대한 인식 비교

경험적 지표	한국도로공사	한국농촌공사	대한석탄공사	P-value(F-test)
비용절감	4.05	4.18	3.83	0.030 *
경영기법도입	3.79	4.00	3.88	0.229
성과중시	3.97	4.14	3.90	0.233
서비스질	3.95	4.08	4.00	0.504
경영공시	3.74	3.98	3.86	0.186
성과결과공표	3.95	4.20	3.98	0.048 *
관련제도개선	3.58	3.46	3.31	0.196
관련규제완화	2.73	2.32	2.80	0.017 *
정보화기술활용	3.60	3.66	3.64	0.899
공공기관 정보 온라인 제공	3.55	3.78	3.76	0.098
업무처리과정개선	3.61	3.46	3.45	0.899
고객을 중시하는 전략 구축	3.36	3.46	3.48	0.745
기획예산처 장관의 관심	3.73	3.78	3.43	0.024 *
공공기관 기관장의 관심	3.90	4.00	3.69	0.131
공공기관 직원의 관심	3.88	3.92	3.76	0.579
공공기관 직원 수 축소	3.21	3.30	2.86	0.049 *
공공기관 조직 수 축소	3.36	3.46	2.93	0.007 **
공공기관 구조 개혁	3.49	3.64	3.36	0.171
직원에 대한 재정 압박	4.12	3.86	3.55	0.001 **

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

〈표 7〉의 분산분석 결과, 기관 간 인식의 차이는 공공기관의 비용절감($p=0.030$), 공공기관의 성과결과 공표($p=0.048$), 관련 규제 완화($p=0.017$), 기획예산처 장관의 관심($p=0.024$), 공공기관 직원 수 축소($p=0.049$), 공공기관 조직 수 축소($p=0.007$), 직원에 대한 재정 압박($p=0.001$)에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 특이한 점은 한국농촌공사와 대한석탄공사의 경영평가 순위가 비슷함에도 불구하고 개혁 활동에 대한 인식의 차이가 있다는 점인데, 이 때문에 한국농촌공사와 대한석탄공사를 합하여 분석하지 않고 구분하여 분석하였다.

유의미한 차이 중에서 공공기관 경영평가 순위가 가장 높은 한국도로공사와 순위가 가장 낮은 대한석탄공사 간의 인식차이가 가장 큰 항목은 ‘직원에 대한 재정 압박(0.57)’으로, 경영평가 순위가 높은 한국도로공사 직원들이 정부의 재정 압박을 많이 인식하고 있었다. 경영평가 상위기관 직원들이 정부의 개혁활동 중 재정절감, 기관운영의 효율성 측면을 가장 민감하게 느끼고 있음을 알 수 있다. 공공기관 경영평가 순위가 가장 낮은 두 기관인 한국농촌공사와 대한석탄공사 간의 인식차이가 가장 큰 항목은 ‘관련 규제 완화(0.48)’로, 대한석탄공사 직원들이 정부가 공공기관에 대한 규제를 완화하고 있다는 데 보다 긍정적인 입장을 보였다.

〈표 8〉의 분산분석 결과, 기관 간 인식의 차이는 공공기관의 자율성 증가($p=0.046$), 공공기관의 효율성 증가($p=0.048$), 공공기관의 자율적 조직권($p=0.040$), 기관장의 재량 감소($p=0.008$), 임직원의 겸직 제한($p=0.031$)에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 개혁 결과에 대한 분석에서는 ‘자율성’과 관련된 항목들은 대한석탄공사에서 가장 긍정적으로 인식하고 있고, ‘책임성’과 관련된 항목들은 한국도로공사에서 가장 긍정적으로 인식하고 있는 등 인식의 수준에서 경영평가 상위기관과 하위기관 간의 차이가 나타났다.¹¹⁾ 즉, 정부의 공공기관 개혁 활동으로 공공기관의 ‘자율성’이 증가하였다는 데에는 대한석탄공사 직원들이 보다 긍정적으로 인식하였고, ‘책임성’이 증가하였다는 데에는 한국도로공사 직원들이 긍정적으로 인식하였다.

유의미한 차이 중에서 한국도로공사와 대한석탄공사 간의 인식차이가 가장 큰 항목은 ‘기관장의 재량 감소(0.50)’로, 한국도로공사 직원들은 공공기관 기관장의 재량이 감소되었다고 인식하고 있었다. 한국농촌공사와 대한석탄공사 간의 인식차이가 가장 큰 항목은 ‘공공기관의 자율성 증가(0.37)’로, 대한석탄공사 직원들이 정부의 공공기관 개혁 활동으로 공공기관의 자율성이 증가하였다는 데 보다 긍정적인 입장을 보였다.

11) 이런 특성에서 착안하여 경영평가 결과가 상위인 한국도로공사를 ‘상위기관’으로 하고 경영평가 결과가 하위인 한국농촌공사와 대한석탄공사를 ‘하위기관’으로 묶어서 분석을 다시 하였다.

〈표 8〉 공공기관 개혁 결과에 대한 인식 비교

경험적 지표	한국도로공사	한국농촌공사	대한석탄공사	P-value(F-test)
공공기관 자율성 증가	2.53	2.56	2.93	0.046 *
공공기관 효율성 증가	3.88	3.64	3.55	0.048 *
공공기관 내부 규율 완화	2.42	2.32	2.69	0.126
일선 실무자에게 권한 이양	2.90	3.00	3.00	0.748
자율적 재무권	2.30	2.58	2.64	0.057
자율적 조직권	2.62	2.78	2.98	0.040 *
자율적 인사권	2.96	3.04	2.93	0.796
공공기관 책임성 증가	4.23	4.08	3.98	0.116
기관장의 재량 감소	3.81	3.60	3.31	0.008 **
정해진 업무와 규율 준수	4.11	4.04	3.86	0.172
공공기관 공공성 증가	3.58	3.62	3.24	0.090
임직원의 겸직 제한	3.88	3.68	3.48	0.031 *

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

2) 두 집단 간의 인식 차이 분석

다양한 정보를 얻기 위해 경영평가 결과 상위기관인 한국도로공사와 하위기관인 한국농촌공사, 대한석탄공사를 ‘상위기관’과 ‘하위기관’으로 구분하여 T-test를 실시하였다.¹²⁾ 〈표 9〉에서 두 개의 항목에서 인식의 차이가 있음을 알 수 있다. 공공기관 정보를 온라인으로 제공(p=0.031), 공공기관 직원에 대한 재정 압박(p=0.001)에서 통계적으로 유의미한 집단 간의 인식 차이가 나타났다. 즉, 경영평가 하위기관이 공공기관 정보를 온라인으로 제공하게 하였다는데 상대적으로 긍정적으로 인식하였고, 경영평가 상위기관이 정부가 재정 압박을 가하고 있다는데 상대적으로 긍정적으로 인식하였다. 〈표 9〉의 결과에서 나타나는 특징은 정부의 공공기관 개혁 활동에 대한 기관 간 인식의 차이가 크지 않다는 점이다.¹³⁾

12) T-test는 두 집단 간의 평균의 차이가 유의미한가를 확인하는데 일반적으로 사용되는 통계기법이다. 두 집단 간의 평균 차이를 검증하는데에는 T-test를 하거나 분산분석을 하건 동일한 분석 결과가 나오는데(Rubin & Babbie, 1997:574~575), 두 집단 간에는 관례적으로 T-test를 사용하고 세 집단 이상에는 분산분석을 사용한다.

13) 집단 간 인식의 차이와는 무관하게 ‘공공기관의 비용 절감’ 항목에 대해서는 양 기관 모두(상위기관 4.05점, 하위기관 4.02점) 동일하게 상대적으로 높은 평균 점수를 보여서 정부가 공공기관에게 비용 절감을 강조한다는 점에 대해 상대적으로 가장 긍정적인 입장을 나타냈다. 또한, ‘관련 규제 완화’ 항목에 대해서는 양 기관 모두(상위기관 2.73점, 하위기관 2.54점) 동일하

〈표 9〉 공공기관 개혁 활동에 대한 인식 비교

경험적 지표	상위기관	하위기관	P-value(F-test)
비용절감	4.05	4.02	0.740
경영기법도입	3.79	3.94	0.139
성과중시	3.97	4.03	0.583
서비스질	3.95	4.04	0.317
경영공시	3.73	3.92	0.101
성과결과공표	3.94	4.09	0.098
관련제도개선	3.57	3.39	0.124
관련규제완화	2.73	2.54	0.183
정보화기술활용	3.60	3.65	0.654
공공기관 정보 온라인 제공	3.55	3.77	0.031 *
업무처리 과정 개선	3.50	3.45	0.645
고객을 중시하는 전략 구축	3.35	3.46	0.444
기획예산처 장관의 관심	3.72	3.61	0.309
공공기관 기관장의 관심	3.90	3.85	0.699
공공기관 직원의 관심	3.87	3.84	0.804
공공기관 직원 수 축소	3.20	3.09	0.457
공공기관 조직 수 축소	3.36	3.22	0.308
공공기관 구조 개혁	3.49	3.51	0.876
직원에 대한 재정 압박	4.12	3.71	0.001 **

주: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

〈표 10〉에서 경영평가 상위기관과 하위기관 간에 소수의 질문에 대해 인식의 차이가 있음을 알 수 있다. T-test 결과 집단 간 인식의 차이는 공공기관의 효율성 증가($p=0.017$) 자율적 재무권($p=0.018$), 기관장의 재량 감소($p=0.009$), 임직원의 겸직 제한($p=0.020$)에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 비록 모든 항목들이 통계적으로 유의미하지는 않지만, 앞의 〈표 8〉에서 고찰한 바와 같이 ‘자율’과 관련된 항목들은 하위기관에서, ‘책임’과 관련된 항목들은 상위기관에서 상대적으로 긍정적으로 인식되었다.

계 상대적으로 낮은 평균 점수를 보여서 정부가 공공기관과 관련된 각종 규제를 완화하였는가에 대해 상대적으로 가장 부정적인 입장을 나타냈다.

집단을 구분하지 않고 평균값을 구해보면 '자율성'에 대한 두 집단의 통합 평균값은 2.70이고, '책임성'에 대한 두 집단의 통합 평균값은 3.80으로, 공공기관 직원들이 공공기관의 '자율성'보다 '책임성'이 증가하였다고 인식한다는 것을 알 수 있다.¹⁴⁾

<표 10> 공공기관 개혁 결과에 대한 인식 비교

경험적 지표	상위 기관	하위 기관	P-value(F-test)
공공기관 자율성 증가	2.53	2.72	0.155
공공기관 효율성 증가	3.88	3.60	0.017 *
공공기관 내부 규율 완화	2.42	2.48	0.647
일선 실무자에게 권한 이양	2.90	3.00	0.446
자율적 재무권	2.30	2.60	0.018 *
자율적 조직권	2.61	2.86	0.074
자율적 인사권	2.95	2.98	0.818
공공기관 책임성 증가	4.23	4.03	0.053
기관장의 재량 감소	3.80	3.46	0.009 **
정해진 업무와 규율 준수	4.10	3.95	0.162
공공기관 공공성 증가	3.57	3.44	0.367
임직원의 겸직 제한	3.87	3.58	0.020 *

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

정부의 공공기관 개혁 활동으로 공공기관의 자율성보다 책임성이 증가하였다는 인식은 공공기관 개혁을 담당하고 있는 감사원과 기획예산처 공무원의 인식과 일치한다. 연구자들이 '정부의 공공기관 개혁 활동이 공공기관의 자율성 확보와 책임성 확보에 영향을 미쳤는가?'라는 질문으로 감사원과 기획예산처 소속의 실무 공무원들 8인을 심층면접하였는데, 총 8인 중 4인이 정부의 개혁 활동으로 '공공기관의 자율성이 오히려 저하되었다'고 답하였고, 8인 중 7인이 '공공기관의 책임성이 강화되었다'고 답하였다. 즉, 정부가 공공기관운영에관한법률을 제정하고 관련 제도와 시스템을 정비하여 공공기관의 책임성이 강화되었다는 점을 확인할 수 있었다. 공공기관의 책임성이 강화된 증거로는, 경영정보 등의 공시를 통한 경영의 투

14) 집단 간 인식의 차이와는 무관하게 '공공기관의 책임성 증가' 항목에 대해서는 양 기관 모두(상위기관 4.23점, 하위기관 4.03점) 가장 높은 평균 점수를 보여서 공공기관의 '책임성'이 증가하였다는 점에 대해 상대적으로 가장 긍정적인 입장을 나타냈다. 또한, '공공기관의 내부 규율 완화' 항목에 대해서는 양 기관 모두(상위기관 2.42점, 하위기관 2.48점) 가장 낮은 평균 점수를 보여서 정부가 공공기관의 내부 규율을 완화하였는가에 상대적으로 가장 부정적인 입장을 나타냈다.

명성 및 책임성 강화(7인), 비상임이사, 감사 등의 외부 감독 체계가 확고해 짐(3인), 상임이사 등이 업무를 해태하는 경우 주무기관에서 해임 요구나 손해배상 청구 등을 할 수 있도록 규정하여 업무에 집중할 것을 강화함(3인), 기획예산처장관의 경영실적 평가(2인), 공공기관이 자율적으로 경영목표를 수립하고 이를 주무기관에서 점검하도록 규정되어 있어 공공성 강화를 위한 목표 수립을 유도함(1인), 이사회 의 기관장 해임요청(1인)의 응답을 보였다.

분산분석 결과, 각 측정항목에 대하여 기관 간 혹은 집단 간 인식의 차이가 크지 않았다. 그러므로 설문대상 집단을 구분하여 분석하지 않고 '공공기관'이라는 하나의 집단으로 보고 분석을 계속하였다.

2. 공공기관 개혁 활동과 결과의 관계

1) 요인분석

앞에서 고찰한 각 변수들을 특징 별로 구분해 보기 위해 탐색적 요인분석¹⁵⁾을 실시하고 Cronbach's α 값으로 각 요인의 신뢰도를 분석하였다. 요인분석(Factor Analysis)은 주성분분석(Principal Component Analysis)과 직교회전방식인 Varimax법을 사용하였다. 요인 추출방법은 각 요인이 기존 변수의 정보를 어느 정도 설명하는지 나타내는 고유값(eigen-value)을 이용하여 고유값이 1.00이상인 요인에 한하였다.

15) 탐색적 요인분석은 이론적으로 체계화되지 않은 연구에서 연구의 방향을 탐색적으로 파악하는 것을 목적으로 하는 분석방법이다. 이는 자료 속에 숨어있을 것으로 예상되는 잠재요인을 찾기 위해 사용되는 분석방법이다(김구, 2007:126).

〈표 11〉 개혁 활동 요인분석 및 신뢰도 분석

경험적 지표	요인1	요인2	요인3	Cronbach's a	평균값
	경영요인	제도요인	행위자요인		
비용절감	0.573	-0.150	0.463	0.742	3.948
경영기법도입	0.521	0.258	0.282		
성과중시	0.602	0.143	0.204		
경영공시	0.539	0.336	0.176		
성과결과공표	0.769	0.065	0.202		
관련제도개선	0.111	0.659	0.203	0.713	3.324
관련규제완화	-0.484	0.654	0.084		
정보화기술활용	0.475	0.625	-0.108		
업무처리과정개선	0.175	0.755	0.151		
고객을중시하는전략구축	0.270	0.639	-0.138		
기획예산처장관의관심	0.461	0.191	0.523	0.734	3.691
공공기관기관장의관심	0.321	0.097	0.619		
공공기관직원의관심	0.504	0.205	0.554		
공공기관직원수축소	0.016	0.099	0.831		
직원에대한재정적압박	0.263	-0.366	0.509		

KMO 측도: 0.833, Bartlett 구형성 검정: 798.816, p=0.000 ***

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 측도는 변수들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타낸다. 정부의 개혁 활동에 대한 요인분석에서 KMO 측도 값이 0.833로 좋으므로 변수들의 상관관계를 다른 변수들이 잘 설명하는 것으로 판단할 수 있다. 〈표 11〉에서 Bartlett 구형성 검정(test of sphericity)의 근사 카이제곱 값이 798.816이고 유의수준이 0.000으로 나타나 이 연구에 사용된 변수들이 요인분석 사용에 적합하다는 것을 알 수 있다. 〈표 12〉에서 KMO 측도 값이 0.769이었고, Bartlett 구형성 검정의 근사 카이제곱 값이 454.906이고 유의수준이 0.000으로 적합하였다.

신뢰도는 측정된 값들을 반복 측정했을 때 동일한 측정값을 얻을 가능성을 의미하는 것으로, 신뢰도가 높을수록 자료가 안정적이고 일관적이며 예측가능한 결과를 기대할 수 있다(Cronbach, 1951: 297-334). 이 연구에서는 Cronbach's a 계수를 이용하여 신뢰도 분석(Reliability Analysis)을 실시하였는데, 일반적으로 Cronbach's a 계수가 0.60이상이

면 신뢰도가 높다고 할 수 있으므로 이 연구에 사용된 변수들은 모두 신뢰도가 높다.¹⁶⁾

정부의 공공기관 개혁 활동 19개의 지표 중에서 4개 지표(서비스의 질, 공공기관 정보의 온라인 제공, 공공기관 조직 수 축소, 공공기관 구조 개혁)를 제거한 후 요인분석한 결과, 분석의 틀에서 의도한 바대로 세 개의 요인으로 구분되었고 각각을 '경영 요인', '제도 요인', '행위자 요인' 이라고 정의하였다. 이를 제시하면 <표 11>과 같다.

<표 12>는 '공공기관 효율성 증가' 항목을 제거하고 11개의 지표로 요인분석 하여 '자율성' 과 '책임성' 이라는 두 개의 요인으로 구분되었다. 이는 단순히 공공기관의 자율성과 책임성만을 의미하는 것이 아니라 규율, 권한, 재량, 겸직 등을 포함한 개념이다.

<표 12> 개혁 결과 요인분석 및 신뢰도 분석

경험적 지표	요인1	요인2	Cronbach's a	평균값
	경영요인	제도요인		
공공기관 자율성 증가	0.699	-0.125	0.801	2.696
공공기관 내부 규율 완화	0.535	-0.133		
일선 실무자에게 권한 이양	0.654	0.036		
자율적 재무권	0.797	0.053		
자율적 조직권	0.802	-0.050		
자율적 인사권	0.722	0.095		
공공기관 책임성 증가	-0.161	0.769	0.713	3.324
기관장의 재량 감소	-0.330	0.554		
정해진 업무와 규율 준수	-0.070	0.727		
공공기관 공공성 증가	0.265	0.595		
임직원의 겸직제한	0.083	0.625		
KMO 측도: 0.769, Bartlett 구형성 검정: 454.906, p=0.000 ***				

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

16) 요인분석과는 무관하게 각 요인들의 평균값을 구하면 독립변수 중 '경영요인'의 평균값이 3.948로 가장 높고 종속변수 중 '자율성'의 평균값이 2.696으로 가장 낮았다. 즉, 공공기관 직원들은 정부가 공공기관의 경영·성과와 관련된 개혁 활동을 강조하였다고 인식하고 있고, 정부의 개혁 활동에도 불구하고 공공기관의 자율성은 그다지 증가하지 않았다고 인식하고 있다.

2) 상관관계

상관분석(Correlation Analysis)을 통해 정부의 공공기관 개혁 활동과 공공기관 개혁 결과 간의 상관관계를 고찰하였다. 첫째, 공공기관 개혁 결과 중 '자율성'을 보면, 정부의 공공기관 개혁 활동 중 '제도 요인'과 '자율성'(r=0.494, p=0.000)이 가장 높은 상관관계를 보였으나 '행위자 요인'과 '자율성' 간에는 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

둘째, 공공기관 개혁 결과 중 '책임성'을 보면, 정부의 공공기관 개혁 활동 중 '행위자 요인'과 '책임성'(r=0.445, p=0.000), '경영 요인'과 '책임성'(r=0.408, p=0.000), '제도 요인'과 '책임성'(r=0.245, p=0.001) 순서로 높은 상관관계를 보였다.

〈표 13〉 개혁 활동과 개혁 결과 간의 상관관계 분석

변 수	경영 요인	제도 요인	행위자 요인
자 율 성	-0.195 *	0.494 ***	0.033
책 임 성	0.408 ***	0.245 **	0.445 ***

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

3) 영향요인

향후 공공기관 개혁 결과를 향상시키기 위해서는 개혁 결과에 영향을 미치는 개혁 활동 요인을 파악하는 일이 중요하다. 이를 위해 '자율성'과 '책임성'을 각각 종속변수로 선정하여 정부의 공공기관 개혁 활동이 미치는 영향을 분석하였다. 경영평가 상위기관과 하위기관 간 인식의 차이가 크지 않기 때문에 인식의 차이를 통제하기 위한 집단 가변수(dummy variable)를 따로 구성하지 않았다. 〈표 14〉와 〈표 15〉의 회귀분석(Regression Analysis) 결과 변수들 간의 다중공선성 문제는 없는 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 또한, 자기상관 문제도 없는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

17) 다중공선성(multicollinearity)은 독립변수 끼리 상관관계가 높은 경우에 존재하는데, 다중공선성 문제는 공차한계(잔여분산, residual variance)와 분산팽창요인(VIF: variance inflation factor)으로 측정한다. 일반적으로 공차한계가 0.30보다 적으면 다중공선성이 의심되고, 분산팽창요인이 10.00 이상이면 다중공선성으로 인한 회귀계수 해석에 문제가 있다고 할 수 있다(Bohnstedt & Knoke, 1996:299~301). 〈표 14〉와 〈표 15〉 모두 공차한계가 0.30보다 크고 분산팽창요인이 2.00 이하이므로 다중공선성 문제는 없다고 할 수 있다.

18) 자기상관(Autocorrelation)은 회귀식의 오차항들이 정 또는 부의 방향으로 서로 상관되어있는 현상을 의미하는데 Durbin-Watson 통계량으로 알 수 있다. 일반적으로 D-W 통계량은 0에서 4까지의 값을 가지는데 2에 가까울수록 자기상관 위험이 줄어든다(최종성, 2001:304~305). 〈표 14〉와

<표 14> 자율성에 대한 회귀분석

구 분	모형 1(종속변수: 자율성)						
	비표준화 계수		표준화계수	t	유의확률 (p)	다중공선성	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
상 수	-1.523	0.704	-	-2.162	0.032 *	-	-
경영 요인	0.156	0.089	0.144	1.760	0.081	0.644	1.554
제도 요인	0.387	0.085	0.363	4.557	0.000 ***	0.683	1.464
행위자 요인	0.027	0.153	0.016	0.176	0.861	0.535	1.869
모형 적합성	R 제곱=0.354, 수정된 R 제곱=0.289, F 5.440, Sig=0.000 ***, D-W 통계량=2.027						

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

자율성 측면에서의 개혁을 종속변수로 한 <모형 1>은 28.9%의 설명력을 가지고 있어서 (p=0.000) 이 모형이 자율성을 설명하는 데에 어느 정도 효과적이라고 할 수 있다. 각 독립변수 중 공공기관의 자율성에 유의미한 영향력을 미치는 요인은 '상수'와 '제도 요인(표준화계수=0.363, p=0.000)'이었다.

제도 요인이 각종 규제완화, 정보화 기술의 활용, 업무처리과정 개선 등 주로 공공기관의 내부조직운영과 밀접하게 연관되어 있다는 점에서, 공공기관 직원들이 기관의 자율성을 내부적인 조직운영의 합리화 등으로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 외적인 관리·통제의 감소보다 내부 운영의 불필요한 절차 간소화 등을 통해 자율성을 더욱 향상시킬 수 있다고 볼 수 있다.

책임성 측면에서의 개혁을 종속변수로 한 <모형 2>는 42.2%의 설명력을 가지고 있어서 (p=0.000) 이 모형이 책임성을 설명하는 데에 상당히 효과적이라고 할 수 있다. 각 독립변수 중 공공기관의 책임성에 유의미한 영향력을 미치는 요인은 '상수', '경영 요인(p=0.017), 행위자 요인(p=0.041), 제도 요인(p=0.036)'이었다. t값이 클수록 종속변수를 설명하는데 공헌도가 높으므로(노형진, 2002: 322) 이 세 가지 요인 중 영향력이 큰 요인은 경영 요인이라고 할 수 있다.¹⁹⁾

<표 15> 모두 D-W 통계량이 2에 가깝기 때문에 자기상관의 위험은 없다고 할 수 있다.

19) 설문조사 결과가 비윤리적도가 아니므로 이에 대한 해석이 조심스러운 것이 사실이다. 또한 각 요인에 대한 t값의 차이가 크지 않기 때문에 하나의 요인만 크게 강조할 수는 없다고 본다.

공공기관의 책임성 확보와 관련있는 경영요인은 대부분 외부적인 요인들과 밀접하게 연관되어 있다는 점에서 대외적인 공개나 공표 등이 공공기관 직원들의 책임성 인식에 많은 영향을 주고 있다고 할 수 있다.

〈표 15〉 책임성에 대한 회귀분석

구 분	모형 2(종속변수: 책임성)						
	비표준화 계수		표준화계수	t	유의확률 (p)	다중공선성	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
상 수	-6.027	0.635	-	-9.493	0.000 ***	-	-
경영 요인	0.286	0.119	0.191	2.141	0.017 *	0.566	1.768
제도 요인	0.206	0.105	0.147	1.970	0.041 *	0.630	1.587
행위자 요인	0.291	0.138	0.171	2.113	0.036 *	0.535	1.869
모형 적합성	R 제곱=0.475, 수정된 R 제곱=0.422, F=8.984, Sig=0.000 ***, D-W 통계량=1.998						

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

회귀분석 결과, '정부의 공공기관 개혁 활동'은 공공기관의 '자율성' 보다는 공공기관의 '책임성' 확보에 더 큰 영향을 미쳤다는 점을 확인할 수 있었다. '정부의 공공기관 개혁 활동' 중 공공기관의 '자율성'에 영향을 미치는 요인은 '제도 요인' 뿐이었다. 그러나 공공기관의 '책임성'에 영향을 미치는 요인은 이 연구 모형에서 제시하는 모든 요인이었다. '정부의 공공기관 개혁 활동'이 공공기관의 '자율성' 보다 '책임성'을 강화하였다는 연구 결과는 〈표 10〉, 〈표 12〉, 감사원과 기획예산처 담당 공무원에 대한 심층면접 결과와 일치한다.

V. 결 론

본 연구는 정부가 공공기관 개혁을 위해서 추진한 다양한 활동들이 실제 공공기관에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대한 문제의식에서 시작하였다. 세부적인 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부의 공공기관 개혁 활동과 결과에 대한 인식 차이를 분석한 결과, 소속 기관에 따른 공공기관 직원들 간의 인식 차이는 그다지 크지 않았다. 그러나 경영평가 상위기관 직

원들은 재정절감이나 기관운영의 효율성에 상대적으로 더 민감하게 느끼고 있었다.

둘째, 공공기관 개혁과 관련한 각 변수들을 특징 별로 구분하기 위해 요인분석한 결과, 정부의 공공기관 개혁 활동은 '경영 요인', '제도 요인', '행위자 요인' 이라는 세 가지 요인으로, 공공기관 개혁 결과는 '공공기관의 자율성'과 '공공기관의 책임성' 향상으로 구분되었다.

셋째, 공공기관 개혁 활동과 결과 간의 관계를 분석하기 위해 상관분석한 결과, 개혁 활동과 결과 간은 대부분 유의미한 상관관계를 보였다. 그러나 정부의 공공기관 '행위자 요인'과 공공기관의 '자율성' 확보 간에는 유의미한 관련이 없는 것으로 나타났다.

넷째, 개혁의 결과에 영향을 미치는 주요 요인을 밝히기 위해 회귀분석을 실시하였는데 분석 결과, '자율성'에 영향을 미치는 '제도요인'은 대부분 공공기관 내부운영시스템과 관련된 항목으로, 공공기관 직원들은 내부운영시스템의 합리적 개선을 통한 개혁 활동들이 기관의 '자율성'과 관련이 높다고 인식하고 있었다. 이에 비해 '책임성'에 영향을 많이 미치는 '경영요인'의 경우 대부분 외부 환경 속에서 경쟁력을 확보하는데 필요한 수단들로 구성되어 있어서, '책임성' 확보를 위해서는 경쟁력 확보를 위한 감축, 기법 도입, 공개 등이 필요함을 알 수 있었다.

다섯째, 정부의 개혁 활동 중 '제도 요인'이 공공기관의 '자율성' 확보와 '책임성' 확보 모두에 긍정적인 영향을 미쳤다. 즉, 앞으로 제도적 측면에서의 개혁 활동을 좀 더 강화하여 공공기관의 '자율성'과 '책임성'을 함께 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

그동안 정부가 추진한 공공기관 개혁 활동이 주로 공공기관의 '책임성'을 강화하였다는 점은 공공기관의 경우에 그 성과를 정확히 측정하기가 어렵고 '자율성' 향상에 따른 경영성과를 제시하기가 쉽지 않다는 특성에서 기인한다고 할 수 있다. 또한 지속적인 개혁 노력에도 불구하고 공공기관의 방만 경영·도덕적 해이 문제가 사회 이슈로 반복하여 제기되고 있어서 제도 개선 때마다 공공기관의 '자율성' 보다는 '책임성'을 강조하는 시각이 사회 전체적으로 만연하고 있기 때문이기도 하다. 따라서 공공기관의 당초 개혁 목적을 달성하기 위해서는 공공기관 개혁과 관련한 제도를 설계할 때 '자율성'을 보다 과감하게 부여하고 사후적인 평가시스템을 강화하는 원칙이 좀 더 반영되어야 할 것으로 사료된다.

이상, 이 연구는 향후 공공기관의 개혁이 당초 의도한 '자율성'과 '책임성'을 확보하는데 필요한 정보를 제공하였다는 의의가 있다. 그러나 표본의 수가 비교적 작고 특정 공공기관 직원을 대상으로 한 연구이므로 일반화의 어려움이 있는 것이 사실이다. 이를 보완하기 위해 많은 공공기관을 대상으로 연구가 진행되기를 바라며, 공공기관 개혁의 주체를 대상으로 한 인식조사가 이루어지기를 기대한다.

【 참고문헌 】

- 강철승. (2007). “참여정부의 행정개혁 효과와 과제” 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집: 95-114
- 권기현. (2003). 『전자정부와 정부혁신: 모형 패러다임 쟁점』 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 권해수. (2005). “참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰” 『한국사회와 행정연구』 16(1): 35-56.
- 기획예산처. (2000). 『정부개혁백서』 서울: 기획예산처.
- 기획예산처. (2006). 『경영평가결과보고서』 서울: 기획예산처.
- 김경한. (2005). “한국 행정개혁의 성과평가연구: 김대중정부의 신관리기법 도입을 중심으로” 『한국사회와 행정연구』 15(4): 1-22.
- 김 구. (2007). “정부지식관리시스템의 사용자만족 척도개발” 『정책분석평가학회보』 17(4): 117-148.
- 김규판. (2006). 『정부산하기관 경영평가 제도의 운용실태』 서울: 감사원 평가연구원.
- 김수중. (2006). 『정부산하기관 책임성 확보를 위한 경영목표 관리방안에 관한 연구』 서울: 감사원 평가연구원.
- 김용호·송경수. (2007). “공공기관 경영혁신의 내용과 방향에 관한 탐색적 연구” 『인적자원관리연구』 14(3): 29-49.
- 김정렬. (2005). “일본 정부관료제의 영광과 시련: 발전전략과 행정개혁” 『대한정치학회보』 12(3): 55-77.
- 김태룡. (2004). “한국과 미국의 정부개혁: 노무현 정부와 부시 정부를 중심으로” 『한국사회와 행정연구』 15(2): 97-126.
- 김판석·홍길표·김완희. (2007). “공공기관의 규모, 무엇이 문제인가: 쟁점과 발전방향”. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집: 215-238.
- 노형진. (2002). 『한글 SPSS 10.0에 의한 조사방법 및 통계분석』 서울: 형설출판사.
- 문신용. (2000). “행정정보화와 조직혁신: ERP 접근법을 중심으로” 『한국행정연구』 9(2): 184-209.
- 박동서·최병선·이달곤·권해수. (1992). “작은 정부의 개념논의” 『한국행정학보』 26(1): 39-55.
- 박수경. (2006). “역대 한국 정부의 조직개혁 변천사” 『한국행정사학지』 19: 81-120.
- 박수경. (2007). “노무현 정부 행정개혁의 특징” 『정부학연구』 13(2): 213-249
- 박재완·박영원. (2001). “국세 행정개혁의 평가: 투입-전환-산출을 중심으로” 『사회과학』 40(1): 163-196.
- 서원석. (2005). 『정부산하단체의 인력관리 합리화 방안』 서울: 한국행정연구원.

- 송희준. (2004). “정부산하기관 경영평가의 제도화 분석” 『한국정책학회보』 13(5): 73-93.
- 오석홍. (2003). 『행정개혁론』 서울: 박영사.
- 오재록·전영한. (2007). “관료적 자율성과 조직성과: 한국 40개 중앙행정기관 실증분석” 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집: 61-76.
- 윤광재. (2007). “공공기관의 성과관리시스템에 관한 연구” 『한국정책과학학회보』 11(4): 137-157.
- 이국운. (2007). “사법서비스 공급자위원회의 한계” 『공법학연구』 8(2): 37-66.
- 이상철·권영주. (2007). “지방공공기관의 자율책임경영을 위한 새로운 기관형태 설정에 관한 연구” 『대한정치학회보』 14(3): 193-214.
- 이석희. (2004). “정부출연 연구기관 경영혁신과 연구회체제의 정립” 『한국정책학회보』 13(5): 279-304.
- 이용상. (2004). “철도산업구조개혁의 정책결정과정에 관한 연구” 『한국행정논집』 16(2): 391-411.
- 이종환. (2007). 공공부문의 경영혁신 성공요인에 관한 연구. 한남대 박사논문.
- 정광호. (2005). “노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 평가” 『행정논총』 43(2): 301-349.
- 정진택. (2007). 행정정보화와 정부혁신의 관계에 관한 실증적 연구. 경희대 박사논문.
- 조택. (2007). “우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구” 『한국정책과학학회보』 11(4): 251-274.
- 최길수. (2004). “대한민국에 있어서 지방분권추진과 지방정부개혁” 한국지방자치학회 국제학술대회 발표논문집: 223-239.
- 최병선. (1993). “준공공부문 조직연구의 방향모색” 『행정논총』 31(1): 1208-1231.
- 최종성. (2001). 『현대통계분석』 서울: 복두출판사.
- 최중범. (2007). “미국 우편사업 개혁 동향” 『우정정보』 68: 25-41.
- 최진욱·구교준·김태은. (2007). “참여정부의 규제개혁에 대한 체감도 분석” 『한국정책학회보』 16(1): 73-96.
- 한국정책학회. (2007). 『정부혁신을 통한 국가경쟁력 강화 방안』 서울: 한국정책학회.
- 한상일. (2003). “한국의 정부산하기관 개혁을 위한 시론: 국제적 관심과 그 시사점” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 1-18.
- 한종희. (2005). “한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환” 『정부학연구』 11(1): 137-170.
- 행정자치부. (2005). 『OECD 국가의 정부조직 혁신 개관』 내부자료.
- Bohnstedt, G. W & Knoke, D. (1996). Statistics for Social Data Analysis. Itasca: F.E.Peacock Publishers, INC.
- Cronbach, L J. (1951). “Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests”

- Psychometrika 16: 297-334.
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald, & A. Pettigrew. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferlie, E & A. Mark. (2003). "Organizational research and the New Public Management: the turn to qualitative methods" in K.McLaughlin, S.P.Osborne & E.Ferlie(eds.) *New Public Management: Current trends and future prospects*. Routledge: Taylor & Francis Group.
- Haque, Shamsul M. (2001). "The Diminishing Publiness of Public Service under the Current Mode of Governance" *Public Administration Review* 61(1): 65-82.
- Hudson, J., J. Mayne, & R. Thomlison. (1992). *Action-oriented Evaluation in Organizations: Canadian Practices*. Toronto, Ontario: Wall & Emerson.
- Kelloway, E. K & J. Barling. (1990). "Item Content versus Item Wording" *Journal of Applied Psychology* 75: 738-742.
- Moe, Ronald C. (2001). "The Emerging Federal Quasi Government : Issues of Management and Accountability". *Public Administration Review* 61(3): 290-312.
- Mondy, R. W & Noe, R. M. III. (1993). *Human Resources Management*. Allyn & Bacon Press.
- Nolan, R. L. & D. C. Croson. (1995). *Creative Destruction: A Six Stage Process for Transforming the Organization*. Boston: Harvard Business Press.
- Osborn, D & P. Plastik. (1997). *Banishing Bureaucracy*. Addison Wesley Longman INC.
- 최창현 옮김(1998). 『정부개혁의 5가지 전략』 서울: 삼성경제연구소.
- Rubin A. & Earl Babbie. (1997). *Research Methods for Social Work*. Brooks/Cole Publishing Company.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

공공기관의 운영에 관한 법률

공공기관 혁신포털 시스템 <http://www.alio.go.kr>

대한석탄공사 <http://www.kocoal.or.kr>

한국농촌공사 <http://www.ekr.or.kr>

한국도로공사 <http://www.ex.co.kr>