The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.2 (2017 Summer) http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.2.11

청렴도가 공공기관 조직성과에 미치는 영향 분석

윤 성 일* 권 오 영**

국문요약

본 연구는 공기업과 준정부기관을 대상으로 공공기관의 청렴도가 조직성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하려는 목적으로 수행되었다. 최근 공공기관의 방만하고 비효율적인 경영문제가 지속적으로 사회적 이슈가 되면서, 공공기관의 부패에 관한 탐색적인 연구들이 진행되어 왔지만 공공기관의 청렴도가 조직성과에 어떠한 영향을 주는 지에 관한 실증 연구는 부족한 실정이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공기업과 준정부기관을 대상으로 청렴도를 반부패 측면의 청렴성, 책무성, 투명성 등의 세 가지 요소로 구성하여 청렴도가 조직성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석결과 청렴도의 구성요소에 따라 청렴도가 조직성과에 미치는 영향력은 다르게 나타났으며, 공공기관의 성과를 향상시키기 위해서는 기관의 책무성을 향상시키기 위한 노력이 필수적인 것으로 나타났다.

주제어: 공공기관, 조직성과, 청렴도, 책무성, 투명성

Ⅰ. 서 론

특정한 분야에서 정부로부터 업무를 위임받아 국민에게 행정서비스를 제공하는 조직이라 할수 있는 공공기관은 소유와 경영의 주체가 달라서 주인인 국민의 이익을 충실히 대변하지 못하는 주인-대리인 문제(principal-agent problem)가 발생할 수 있다(유은철·이홍림, 2014). 주인-대리인 문제로 인한 공공기관의 도덕적 해이와 방만 경영은 공익과 무관한 기관이나 개인만을 위한 이익을 추구하는 부패를 야기할 수 있다(권기헌 외, 2014: 122).

이처럼 공공부문의 부패는 "대리인에 대한 민주적 통제의 측면"에서 공공부문의 주요 문제가되고 있다(장석준, 2010: 165). 공공부문의 부패는 불공정한 게임을 가능하게 만들어서 시장원리가 공정하게 작동하는 것을 막는다(유문무, 2009). 전 세계 각 국의 정부에서는 공공부문의 방만하고 비효율적인 경영에서 비롯한 문제들을 타개하기 위하여 부단히 노력해 왔다. 이러한 노력은 과거의 중앙집권적인 행정으로부터 벗어나 참여행정으로 전환하고 국민의 알 권리 충족을 위한 투

^{*} 제1저자

^{**} 교신저자

명성을 확보하는 등(장군구·정종원, 2011) 공공부문에 대한 신뢰를 향상시키는 방향으로 전개되고 있다.

국제투명성기구(Transparency International: TI)는 공공부문의 부패를 줄이기 위한 국제적 차원의 활동으로 각국의 공공부문 부패에 관한 인식을 나타내는 지수인 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)를 산출하여 발표하고 있다. 한국도 2002년부터 부패방지위원회(현국가권익위원회)를 설립하여 부패 척결을 위한 방안을 강구해오고 있지만(장석준, 2010), 2015년에 발표된 자료에 의하면 부패인식지수(CPI)가 174개국 중 43위에 머무르는 등 다른 선진국들에 훨씬 못미친다는 점(한국투명성기구, 2015)에서 공공부문의 청렴도 향상 노력이 요구된다고 할 수 있다.

부패는 공공부문에 대한 신뢰를 저하시켜 국가경쟁력을 약화시킨다(곽현근, 2010). 특히 공공기관이 국가경제에 차지하는 역할이 상당하다는 점을 고려해 볼 때 공공부문의 지속적인 경쟁력제고를 위해서는 청렴도 측면의 개선이 요구된다. 이러한 부패의 심각성에 대응하여 부패의 원인을 규명하고 청렴도를 향상시키기 위하여 다양한 연구들이 진행되어 왔다. 하지만 기존의 연구들은 부패의 원인이나 청렴도에 영향을 미치는 요인들을 탐색하는데 집중한 반면, 청렴도가 실제로공공부문의 경쟁력 제고에 어떠한 영향력을 미치는가에 대한 실증적인 연구는 부족한 실정이라할 수 있다.

공공부문에 대한 성과 지향적 관리가 강조되는 흐름 속에서 공공기관은 수익을 창출해야할 뿐만 아니라 정부가 수행하기 어려운 업무를 대신함으로써 공공의 요구를 충족시켜야 한다. 공공기관의 효율성(efficiency) 및 효과성(effectiveness) 제고는 청렴도 향상과 서로 독립적인 문제로 보일수 있지만 성과관리의 전체적인 제도 속에서 공공부문의 청렴도 제고가 이루어져야 한다 (Stapenhurst & Langseth, 1997). 이러한 점에서 볼 때 공공기관의 청렴도를 높임으로써 조직성과를 제고하기 위한 방안이 모색되어야 함에도 불구하고 공공기관의 청렴도와 조직성과 간의 관계에 대한 연구는 비교적 많이 이루어지지 못하였다. 이에 본 연구는 공공기관의 성과 향상을 위한 방안을 탐색하기 위해 공공기관의 청렴도와 조직성과 간의 관계를 실증적으로 검증하는 연구를 시도하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 이론적 배경 및 선행연구를 검토하고, Ⅲ장에서는 분석방법과 분석모형, 그리고 변수를 제시한다. Ⅳ장에서는 공공기관의 청렴도가 조직성과에 미치는 영향을 분석한 결과를 살펴보고, Ⅴ장에서는 결론 및 정책적 제언을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구

1. 공공기관의 조직성과

일반적으로 조직성과(Organizational Performance)란 조직의 업무수행에 대한 결과로서 조직의 목표달성에 기여하는 것 또는 조직 목표 달성을 위한 자원의 효율적이고 효과적인 사용을 말한다 (Otley, 1999; Kearney & Berman, 1999). 그러나 조직의 성과를 평가하기 위해서는 조직이 가진 다 양한 측면을 고려해야 하며 단일차원으로 조직을 평가하는 것은 무의미하다(Campbell, 1977). 즉 조직의 성격, 목표, 활동영역 등에 따라 성과에 대한 다차원적인 개념화가 이루어져야 하는 것이 다(Boyne, 2003; 김다경·엄태호, 2014).

공공기관의 성과 역시 다차원적이며 주관성이 개입될 여지가 크기 때문에 조직성과의 어떤 차 원에서 성과를 측정하는가에 대한 명확한 접근이 쉽지 않다(Anspach, 1991). 공공기관은 정부를 대신하여 공적 재화나 서비스를 생산하고 전달하는 임무를 수행하는 동시에 이윤을 추구해야 하 는 조직이다. 즉, 공공기관은 정부의 재정적 투입을 받기 때문에 본연의 목적에 합당한 공적 사업 목표를 달성할 의무를 지니며(권오성 외, 2009), 시장원리에 따라 조직을 운영해야 하는 기업성도 동시에 가진다(Ramanadham, 1991). 이러한 관점에서 볼 때, 공공기관의 성과는 효과성, 효율성, 생산성, 공공성, 대응성 등의 다양한 개념으로 구체화 될 수 있다(김태룡·안희정, 2007). 즉, 공공 기관의 성과는 투입 대비 산출을 의미하는 효율성, 목표달성도 및 서비스 질을 포함하는 효과성, 고객만족도를 의미하는 대응성 등을 포괄하는 다차원적인 개념이라고 할 수 있다(김희겸·신민철, 2010; 윤중배, 2013). 안성규·곽채기(2013)는 지방공기업의 경영성과를 효율성에 기준을 둔 내부 성과와 공공성 및 고객만족에 초점을 둔 외부성과로 분류하고 있다. 이는 공공기관의 성과를 측정 하기 위해서는 민간부문이 중시하는 투입 대비 산출 중심의 효율성뿐만 아니라 정책목적이 달성 된 정도나 기관 고유의 운영 목표와 그에 따른 결과의 양과 질, 고객의 욕구에 대응한 정도 등을 의미하는 효과성 측면도 함께 고려해야 함을 의미한다(Rogers, 1990; 김희겸, 2011). 또한 공공기 관은 각 기관별로 운영목표가 상이하기 때문에 공공성과 수익성 중 어느 성과목표에 더 비중을 두 는가는 각 기관의 특성에 따라서 달라질 수 있다(Mazzolini, 1979). 즉, 기관마다 설립목적에 따라 추구하는 가치, 환경, 특성 등이 다르기 때문에 각기 다른 요인들이 기관의 성과에 영향을 미친다 (장희란·박정수, 2015). 공공기관은 수익성과 공공성을 동시에 추구해야 하는 조직이지만 그 중에 서도 공기업은 수익 창출에 대한 기대가 더 크며, 준정부기관은 공익 창출에 대한 기대가 더 크기 때문에 기관 유형에 따라 성과에 영향을 미치는 요인이 상이하며, 더 높은 비중을 차지하는 성과 측정 개념이 다르다.

공공기관의 성과를 측정하는 지표로 공공기관 경영평가 점수가 활용되고 있는데, 공공기관 경 영평가는 수익률과 생산성 중심의 효율성뿐만 아니라 기관별 사업성과 목표 달성도 등 공공성 측 면을 나타내는 효과성도 동시에 고려할 수 있다. 그 중 효과성은 공공기관의 행정활동이 설립취지 와 궁극적인 목표를 얼마나 실질적으로 실현하고 있는가를 나타내 줄 수 있는 성과 개념이다(윤중 배, 2013). 공공기관의 조직성과에 관한 많은 선행연구가 재무적 성과를 중시하고 있지만 공공기 관이 정부의 업무를 대신하여 공공의 요구를 충족시켜야 하는 조직이라는 점에서 본 연구에서는 기관의 주요 사업별 목표와 그에 대한 성과달성 항목으로 구성된 효과성 범주를 조직성과로 한정 하여 분석하고자 한다.

2. 공공기관의 청렴도

공공기관은 소유와 경영의 주체가 다르기 때문에 주인인 국민의 이익을 제대로 대변하지 못하는 주인-대리인 문제가 발생될 수 있으며, 경쟁이나 파산 및 도산 위험의 부재로 인하여 본래 조직의 존재 목적을 벗어나 조직의 이익만을 추구할 가능성이 크다(유은철·유홍림, 2014; 권오성 외, 2009). 그러나 공공기관은 효율성이나 수익성을 추구하는 역할 이외에도 법률을 준수하거나 국민에 대한 책임을 지는 공적역할도 수행해야 하기 때문에(권오성 외, 2009), 공적역할 수행에 있어서 높은 청렴도가 요구된다고 볼 수 있다.

청렴도(integrity)는 학술적으로는 아직 명확히 정의되지 않았으며, 정책적으로 많이 사용되고 있다(문순영·강창현, 2012). 청렴도는 보통 공직자가 기관 내·외부 업무 및 정책을 부패행위 없이 객관적이고 투명하며 공정하게 처리한 정도를 말하는 것으로서(국민권익위원회, 2013), 매우 광범위한 개념으로 사용되고 있다. 먼저, 좁은 의미에서의 공공부문 청렴도란 부패의 반대 개념으로 볼수 있다(곽현근, 2010). 공직부패는 공직에 있는 공무원이 자신의 직무와 관련하여 부정한 사익을 취하는 행위로서(서인석·박형준, 2012). 공직부패가 확산되면 공적 업무에 대한 신뢰가 크게훼손되며 정부업무의 성공 가능성을 낮추는 등 거대한 사회적·경제적 비용이 발생할 수 있다(Botchwey, 2000). 한편 넓은 의미에서의 공공부문 청렴도는 좀 더 다양한 방식으로 정의될 수 있다. 광의의 청렴도는 공직자들이 임무를 정직하게 수행하고 동료와 시민들을 존중하고 친절하게대하며 조직자원을 책임감 있게 사용하는 등의 행정 상태를 말하는 것으로서(Hoekstra et al., 2008), 협의의 청렴도인 반부패(anti-corruption) 이외에 투명성(transparency), 책무성(accountability) 등을 포함하는 개념으로 이해될 수 있다(Langseth et al, 1997; 이상범, 2012). 이러한 다양한 관점의 정의는 정부의 부패수준이 단순히 공직자의 범죄율이 아닌 더 넓은 의미로서 정부의 책임성, 투명성, 그리고 대응성과 같은 거버넌스 역량을 향상시키는 것과 관계가 깊다고 볼수 있다(Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006).

이처럼 공공부문 청렴도에 대한 광의의 관점은 청렴도 확보를 위한 다양한 논의를 가능케 해준다. 본 연구에서는 청렴도에 대하여 이와 같은 다양한 관점을 반영하여 청렴도를 반부패 측면의 청렴성, 책무성, 투명성 등의 세 가지 측면으로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 청렴도는 반부패 측면의 청렴성으로 볼 수 있다. 공직부패는 자신의 직위를 이용하여 개인적인 이익을 추구하거나 수입을 극대화하거나, 혹은 국민의 이익에 손해를 끼치는 일탈행위로 간주된다(Heidenheimer, 1970). 공직부패의 원인으로는 공직자 개인의 비윤리적인 특성에 기인하는 개인적 요인, 부패를 예방하거나 처벌하는 법규나 제도의 미비 등 법·제도적 요인, 조직 내부의부패 시스템 부재나 신뢰부족과 같은 조직적 요인 등을 들 수 있다(곽현근, 2010). 내부고발자 보호제도나 자체통제 기능의 부재와 부패방지제도의 취약한 실효성이 부패를 더욱 만연하게 만드는 것이다. 또한, 한국 사회의 주된 부패원인으로 지적되는 혈연·지연·학연 등 연고주의 문화의 폐쇄적인 구조와 중앙집권적 정부구조는 부패방지를 위한 법·제도를 무력하게 만드는 원인이라고 할수 있다(조은경·이정주, 2006). 따라서 반부패(anti-corruption)의 개념에서 정의되는 청렴도는 공

직자가 개인적인 이익만을 추구하지 않고 자신의 직무를 정직하게 행하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 청렴도는 반부패 측면의 청렴성 이외에 책무성(accountability)으로 볼 수 있다(Langseth et al, 1997). 공공기관은 수익성을 제고하는 것 이외에도 민간이 공급하기 어려운 재화나 서비스 를 공급함으로써 정부와 국민에 대한 책무성을 확보하여야 한다(권오성 외, 2009). 공공기관은 정 부의 지원을 통해 운영되기 때문에 국민에게 공공서비스나 재화를 공급할 의무가 존재하기 때문 이다. 공공기관의 책무성은 정부의 기능을 대신하여 국민의 이익을 위하여, 즉 공익이 증진될 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다(한상일, 2010). 이러한 책무성의 개념은 전통적 의미에서는 법으로 규정된 일에 대한 응답성으로 법적인 책무만을 의미하였으나(모창환, 2005), 공공기관에 대한 국 민들의 요구가 증대됨에 따라 기관에 요구되는 책무성의 범위가 확대되었다. Hoek et al.(2005)의 연구에서는 네덜란드 NGO의 책무성을 수직적 책무성(vertical accountability), 내부적 책무성 (internal accountability), 고객적 책무성(customer accountability), 사회적 책무성(social accountability)으로 구분하고 있다.¹⁾ 권오성 외(2009)는 Hoek et al.(2005)의 책무성 유형구분을 분 석틀로 사용하여 책무성 우선순위에 대해 분석하였다. 그 외의 학자들도 책무성에 대해 다각적으 로 접근하여 여러 가지 관점으로 정의하였다. Romzek & Dubnick(1987)은 책임성에 대해 통제의 종류와 강도에 따라 정치적 책임, 법적 책임, 관료적 책임, 전문적 책임으로 구분하였으며, Romzek & Ingraham(2000)은 통제의 종류와 자율성의 정도에 따라 위계적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성으로 구분하였다. 이종수·윤영진 외(2012)는 책무성을 법적책임, 도의적 책임, 그리고 대응성으로 구분하였으며, 한상일(2010)은 정치·경제적 요소와 책임성의 초 점에 따라 관료적 책임성, 정치적 책임성, 관리적 책임성, 시장 책임성으로 분류하였다. 본 연구에 서는 책무성을 수직적 책임, 내부적 책임, 고객적 책임, 사회적 책임 등의 네 가지로 분류하고 있는 Hoek et al(2005)의 연구를 활용하여 공공기관의 책무성과 조직성과의 관계에 대해 분석하고자 한다.

셋째, 청렴도는 투명성으로도 볼 수 있다. 투명성은 민주적 행정윤리에 대한 요구가 증가하고, 협력이나 합의를 통한 문제해결이 불가결한 거버넌스 패러다임 하의 정책결정 상황이 늘어나면서 핵심 행정가치로 부상하였다(박흥식, 2001). 행정의 투명성이란 공공기관이 정부의 정책과정 등 공공정보를 국민들에게 공개하여 국민의 알권리를 충족시켜주는 정도라고 할 수 있다(최진욱, 2007). 공공기관은 대리인에 의해 공공서비스를 생산하는 것을 특징으로 하기 때문에 주인인 시민 보다 더 많은 정보를 획득·소유하게 되는 정보의 비대칭 문제가 발생할 수 있다(이상철·성도경, 2002). 그런데 대리인의 이익이 주인의 이익과 충돌하게 되면 주인인 국민의 이익에 부합하지 않

¹⁾ 수직적 책무성은 주로 상급기관에 대한 책임으로 공공기관이 공공재원을 수집하고 적합한 지출을 하거 나, 공공업무를 관리하고 성과를 달성하며 정부의 정책방향이나 운영계획을 충실히 수행하는 것을 말한 다. 내부적 책무성은 기관 내부적으로 통제 및 관리 시스템을 갖추고 투명한 의사결정과 효과적인 목표달 성을 하는 것을 의미한다. 고객적 책무성은 고객의 의견을 반영하여 국민에게 제공하는 재화나 서비스의 질을 향상시키는 것을 말한다. 또한 사회적 책무성은 공공기관이 사회 전체에 대해 윤리적, 경제적, 환경 적인 문제에 대해 책임을 지는 것으로 사회통합에 기여하거나 사회적 신뢰를 형성하고, 사회취약 계층의 고용에 힘쓰며, 환경보전 등을 통해 지역사회에 공헌하는 것을 말한다.

는 기관의 수익만을 추구할 가능성이 존재한다. 이러한 공공기관의 무책임성, 권력의 남용 등으로 인해 국민의 불신이 고조되었고, 그에 대한 대응으로 정부는 고객 지향적 관리와 정부 정보에의 용이한 접근 및 투명성 확보를 정부 혁신의 주요 방향으로 강조하고 있다(OECD, 1995; 유희숙·이 자성, 2003).

이처럼 신뢰성을 높이고 국민의 요구에 대응하는 정부를 구현하는데 중요한 역할을 하는 것이 정보공개제도이다(장지원·문신용, 2004). 정보공개제도는 공공기관이 보유하고 있는 정보를 공개함으로써 국민의 알권리를 보장하고, 행정의 투명성을 확보하는데 그 목적을 두고 있는 것으로(행정자치부, 2013), 행정 운영의 효율화, 행정서비스의 질 향상 등을 위해 각 국에서 도입한 것이다(Kickert, 1997). 또한 정보공개제도는 정부실패를 극복하기 위한 거버넌스 장치로서 행정의 투명성뿐만 아니라 국가경쟁력을 제고할 수 있는 수단이며(이재완·정광호, 2011), 정보공개제도를 통한 국민의 정보에 대한 접근은 정부의 권한 남용이나 부패를 방지할 수 있는 주요한 제도적 장치이다(Banisar, 2006; Drabek & Payne, 1999; 유희숙·이자성, 2003; 남궁근, 2002). 즉, 투명성이 낮은 정책은 특정 집단의 사익추구 행위가 가능하게 함으로써 부패발생 가능성을 높이기 때문에 정책실패 가능성을 증대시키고 기관운영의 효율성을 낮출 수 있다. 따라서 정부 및 공공기관의 정보공개에 따른 투명성 제고는 청렴도를 높일 수 있는 방안을 마련해 줄 수 있다.

공공기관은 국민경제에 기여하거나 공공성을 유지하기 위해서 윤리경영 수준을 높이고 국민에 대한 책임을 다해야 한다는 점에서 공공기관의 청렴도에 관한 연구의 중요성이 강조된다(라영재, 2008). 본 연구에서는 반부패 측면의 청렴성, 책무성, 그리고 투명성을 포괄하는 공공기관의 청렴도가 조직성과에 미치는 요인을 실증적으로 분석하고자 한다.

3. 청렴도와 조직성과의 관계

정부의 모든 권한은 국민의 위임에 기초하고 있으며(Bozeman, 1987: 79), 공공기관은 공적 소유 권에 기초하고 있다. 공공기관은 태생적으로 국민이 주인이므로 소유와 경영이 분리될 수밖에 없고 따라서 항상 비효율성의 문제가 내재되어 있다(라영재, 2008). 즉, 부패를 주인-대리인 관점에서 볼 때 공공기관은 주인인 국민이 대리인인 공공기관보다 전문지식이나 정보가 부족하기 때문에 국민의 이익을 제대로 대변하지 못하고 경영 비효율이나 낭비를 초래할 수 있는데, 이 때 공공기관 경영자에 대한 통제가 제대로 이루어지지 못하면 도덕적 해이가 발생할 수 있다(안용식, 2004). 공공기관 경영의 비효율성으로 인한 국민의 피해는 사기업의 비효율성으로 인한 피해보다사회적으로 미치는 영향력이 크다(안용식, 2004). 따라서 이러한 공공기관의 비효율성 문제를 해결하고 조직성과를 향상시키기 위해서는 조직의 청렴도가 제고되어야 한다.

청렴도를 구성하는 반부패 측면의 청렴성에서 살펴보면, 부패와 조직성과에 관한 선행연구들은 상반되는 견해를 제시하고 있다. 국가의 부패는 시장기능을 마비시킴으로써 경제 주체들이 공정한 게임을 할 수 있는 기반을 약화시키기 때문에 투자나 경제성장에 악영향을 미친다(Gould & Amaro-Reyes, 1983; Knack & Keefer, 1995). 반면, 부패의 긍정적인 기능에 대한 연구도 다수 존재

한다. Lui(1985)는 뇌물이 대기비용을 최소화하여 시간의 가치를 증가시킬 수 있는 윤활제 역할을 수행함으로써 공공행정의 비효율성을 감소시킬 수 있음을 주장한다. 그러나 불법행위가 윤활제 역할을 하는 경우 단기적으로는 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만 장기적으로는 조직의 신 뢰를 떨어뜨리고 거래비용을 증가시켜 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(황진영·장수덕, 2010). 공직부패가 장기적으로 확산되면 공적 업무권한에 대한 신뢰성이 크게 저하되고, 국민의 신뢰 확보를 위한 막대한 사회·경제적 비용을 양산하므로 부패의 해소는 매우 중요하다고 할 수 있다(Botchwey, 2000). 정부정책의 성공에 대한 기대가 높다고 하더라도 정부기관이 신뢰를 잃은 상태라면 정책에 대한 지지를 획득할 수 없다는 점에서 정부신뢰는 정부정책의 전 과정에 힘을 실 어주는 중요한 역할을 한다(Cole, 1973).

한편, 청렴도를 구성하는 책무성 관점에서 살펴보면 책무성은 위임자와 대리인 간의 관계에서 출발하는 것으로 행정의 재량이 커짐에 따라 효율적인 운영뿐만 아니라 각종 책무성에 대한 요구 가 증대되고 있다. 책무성은 민주주의 가치를 발전시키기도 하고 윤리적 행위를 조장하기도 하며 바람직한 성과를 창출하기도 한다(김희겸, 2011). 그리고 청렴도를 구성하는 투명성 관점에서 살 펴보면 투명성은 정책과정에 대한 정보를 공개하여 정책실패가 은폐되는 것을 방지하여 공공부문 의 성과를 높일 수 있다. 또한 인사 및 재정시스템의 투명성을 통하여 정책형성 및 집행에 소요되 는 자원을 효율적으로 배분할 수 있다(Allum & Agça, 2001). 투명성을 확보하는 수단으로는 정보 공개제도가 도입되어 시행되고 있으며. 정보공개제도는 행정운영의 효율화 및 행정서비스의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다(Kickert, 1997). 정책에 대한 정보공개를 통해 투명성이 제고되면 국민의 법적 권리가 보장될 뿐만 아니라 행정의 효과성이 향상되고 국민의 신뢰를 획득할 수 있다 (장지원·문신용, 2004).

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형의 설정

본 연구는 공기업과 준정부기관을 대상으로 공공기관의 청렴도가 조직성과에 미치는 영향을 실 증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 선행연구를 바탕으로 독립변수인 청렴도를 반 부패 측면의 청렴성. 책임성. 투명성으로 분류하였다. Ⅱ장에서 논의한 청렴도와 조직성과에 관한 논의를 바탕으로 본 연구에서는 청렴도와 조직성과에 관한 연구모형은 다음과 같이 설정하였다.

$$P = f(I, R, T, C) \tag{4} 1$$

여기서 P는 종속변수로서 공기업과 준정부기관의 조직성과를 의미하고, I는 공기업과 준정부 기관의 조직성과에 미치는 독립변수 중에서 청렴성 요인을, R은 책무성 요인을, 그리고 T는 투명

성 요인을 의미한다. 그리고 C는 공기업과 준정부기관의 조직성과에 영향을 미치는 통제요인을 의미한다.

본 연구에서는 이와 같은 연구모형으로 2011년부터 2013년까지의 27개 공기업과 31개의 준정부기관을 대상으로 최대한 동일한 공공기관 유형과 경영평가제도를 가지고 있는 기간에 한정하여총 3년간의 시계열 자료를 구성하였다.²⁾ 그리고 Pooled OLS 방법을 사용하여 실증 분석을 실시하였다.

종속변수인 조직성과는 기획재정부가 매년 발간하는 공공기관 경영평가 실적보고서 상의 평가 점수를 바탕으로 하여 측정하였다. 경영실적 평가제도는 공기업과 준정부기관의 자율·책임 경영체계를 확립하고 공공성 및 경영효율성을 높이기 위해 매년 경영에 대한 성과를 객관적이고 공정하게 평가하는 제도이다(기획재정부, 2013). 다음으로 독립변수 중 청렴성에 대해서는 국민권익위원회가 매년 발표하는 공공기관 청렴도 조사를 활용하여 측정하였다. 두 번째 독립변수인 책무성에 대해서는 기획재정부에서 발간하는 공공기관 경영평가 실적보고서를 활용하여 측정하였으며, 정부권장정책이행, 책임경영, 국민평가, 사회적 기여를 포함한다. 세 번째 독립변수인 투명성은행정자치부에서 발간하는 정보공개연차보고서의 정보공개청구건수 및 정보공개건수를 활용하였다. 마지막으로, 통제요인으로 설정한 조직내부 요인인 조직규모, 조직연령, 그리고 조직유형은 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)의 경영공시자료를 활용하여 측정하였다.

2. 변수측정

1) 종속변수

공공기관의 성과는 투입 대비 산출 중심의 효율성뿐만 아니라 정책목적이 달성된 정도나 기관 고유의 운영성과와 고객의 욕구에 대응한 정도 등을 의미하는 효과성 측면을 함께 고려해야 한다 (Rogers, 1990). 특히, 공공기관은 정부가 직접 수행하기 어려운 업무를 대신하여 공공서비스를 제공해야 하는 조직이라는 점에서 본 연구는 기관별 주요 사업목표에 따른 성과달성 정도를 나타내는 효과성 측면을 조직성과로 한정하여 분석하고자 한다. 따라서 종속변수인 공공기관의 조직성과는 공공기관을 대상으로 시행되는 경영평가 실적보고서 상의 주요사업평가 점수를 활용하였다. 주요사업평가는 세부적으로 각 기관별 주요 사업을 구분하여 해당 사업의 계획·활동·성과를 종합적으로 평가한 것을 내용으로 한다. 주요사업평가는 공공기관마다 수행하는 사업이 다르기 때문에 성과측정을 위한 지표도 각기 상이하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 각 세부지표들의 가중치를 고려하여 100점 만점으로 환산한 값을 조직효과성의 점수로 사용하였다.

²⁾ 공공기관은 시기에 따라 유형, 경영평가 체계 및 대상기관 등이 변동하기 때문에 장기간의 검토가 쉽지 않기 때문에 본 연구에서는 2011년부터 2013년까지 3개 년도에 대한 자료를 구성하였다. 그리고 독립변수는 종속변수와 일방적 인과성(unidirectional causality)을 확보하기 위하여 종속변수보다 1년 씩 지체 (lagged)되도록 하였다.

2) 독립변수

본 연구에서는 독립변수인 청렴도를 반부패(anti-corruption) 개념의 청렴성과 책무성, 그리고 투명성으로 구성하였다. 선행연구에서 살펴본 바와 같이 청렴도의 학술적 의미가 광범위하기 때 문에 본 연구에서는 청렴도의 의미를 협의의 반부패에서 광의의 책무성과 투명성을 포함하는 개 념으로 구성하였다. 본 연구의 종속변수인 주요사업평가 점수로 측정한 조직성과는 반부패를 통 한 사업수행의 성과도 있지만 사업수행 과정에서 공익 추구를 위하여 경영전략과 경영관리의 적 절성 등을 함께 반영한 결과일 수도 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 반부패 이외에도 책무성과 투명성을 청렴도를 구성하는 개념으로 보았다. 본 연구의 독립변수로 사용한 청렴성과 책무성, 그리고 투명성에 대한 변수 측정방법은 다음과 같다.

첫째, 청렴성은 국민권익위원회가 공공기관을 대상으로 실시하는 청렴도 측정지수를 활용한다. 공공기관의 청렴성은 '공직자에 대한 금품·향응·편의 제공 정도' 등과 같은 세부지표들로 조작화 할 수 있다(국민권익위원회, 2013). 청렴성 측정은 외부청렴성, 내부청렴성, 정책고객평가, 종합청 렴성을 포함하는데, 본 연구에서는 정책고객평가와 종합청렴성를 제외한 외부와 내부 청렴성만을 활용하여 청렴성을 측정하였다. 외부청렴성은 민원인과 공직자를 대상으로 부패경험 및 부패인식 을 평가한 지수이며, 내부청렴성은 공공기관 내부의 소속직원을 대상으로 해당기관의 내부업무와 관련한 부패경험 및 인식을 평가한 지수이다. 본 연구에서는 외부와 내부 청렴성은 10점 만점으로 측정한 값을 그대로 사용하였다.3)

둘째, 공공기관 책무성은 Hoek et al(2005)의 연구에서 제시된 책무성 분류를 활용하여 수직적 책무성, 내부적 책무성, 고객적 책무성, 사회적 책무성으로 구분하였다. 수직적 책무성이란 정부 의 정책방향이나 계획을 충실히 수행하는 것으로 정의하고 공공기관 경영평가 실적보고서의 사회 적 기여부문 중 정부권장정책 이행실적 평가점수로 측정하였다. 또한 내부적 책무성은 기관 내부 의 통제 시스템을 잘 구비하고 투명한 의사결정이 이루어지는 것으로 정의하고 공공기관 경영실 적 평가보고서의 책임경영 평가 점수로 측정하였다. 고객적 책무성은 국민에게 양질의 공공서비 스를 제공하는 것으로 공공기관 경영실적 평가보고서의 국민평가 점수로 측정하였으며, 사회적 책무성은 사회 통합에 기여하거나 고용 및 환경보전 등 사회공헌에 힘쓰는 것으로 정의하여 공공 기관 경영실적 평가보고서의 사회적 기여 부문 중 사회공헌 평가 점수를 활용하였다. 본 연구에서 사용한 수직적 책무성, 내부적 책무성, 고객적 책무성, 사회적 책무성은 공공기관별로 각 세부지 표들의 가중치를 고려하여 100점 만점으로 환산한 값을 사용하였다.

마지막으로 투명성에 대해서는 행정자치부에서 발간하는 정보공개 연차보고서를 활용하였다. 정보공개 연차보고서는 정보공개제도의 현황 및 평가, 정보공개 및 비공개 사례, 정보공개 관련법 령 등을 제공하고 있는데, 본 연구에서는 기관별 정보공개처리현황 지수를 활용하였으며, 정보공

³⁾ 본 연구에서 사용한 국민권익위원회의 외부청렴성 점수에는 업무처리의 투명성과 책임성 정도를 포함하 고 있는 한계가 있다. 하지만 국민권익위원회의 투명성과 책임성 정도는 국민의 인식조사를 바탕으로 한 것이며, 본 연구에서 책무성과 투명성 변수에서 사용한 자료는 양적 지표를 바탕으로 측정한 것으로 차이 가 있다고 볼 수 있다.

개청구건수 대비 정보공개처리건수(전체 공개 및 부분공개)를 정보공개율로 산출하여 투명성에 대한 지표로 사용하였다.

3) 통제변수

본 연구에서는 독립변수인 청렴도 이외에 공공기관의 조직성과에 영향을 미칠 수 있는 조직 내부 특성을 통제변수로 설정하였다. 조직성과에 영향을 미치는 조직 내부특성은 여러 가지가 있으나 본 연구에서는 다음과 같이 조직규모와, 조직연령, 조직유형을 통제변수로 설정하였다.

첫째, 조직 규모가 클 경우 규모의 경제(economies of scale)가 발생하여 다양한 목표에 대응할수 있어 조직성과가 높아질 수 있지만, 높은 관료제로 인해 조직이 경직화 되어 조직성과가 낮아질 수 있다(Joh, 2002; Krivorshy, 2006; 권오영, 2015 재인용). 선행연구에서는 대체적으로 조직규모를 조직의 구성원이나 매출액, 총 자산 등으로 측정하고 있으므로(장희란·박정수, 2015), 본 연구에서는 각 기관별 자산 합계를 로그 값으로 변환하여 조직규모를 측정하였다.

둘째, 조직연령이 높을수록 조직의 낡은 경영관행이나 타성으로 인해 조직성과가 낮아질 수도 있으나(Evans, 1987; Jovanovic, 1982), 반면에 조직연령이 높을수록 체계적인 조직운영과 조직의 학습효과 축적으로 인하여 조직성과가 높아질 수 있다(Boyne, 2003; 유승원, 2013). 본 연구에서는 선행연구에 따라 공공기관이 설립된 이후로 운영되어 온 기간으로 조직연령을 측정하였다.

셋째, 공공기관이라 해도 자체수입액, 자산규모 및 업무의 성격 등에 따른 조직유형에 따라 조직성과가 다르게 나타날 수 있다(김다경·엄태호, 2014; 김헌, 2007). 본 연구에서는 공공기관 경영실적 평가보고서 상의 분류를 활용하여 조직유형을 분류하였다. 공공기관 경영실적 평가보고서 상의 평가유형 분류는 서로 다른 기관들이 같은 유형 내에서 평가되는 문제점이 발생하는 것을 방지하기 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 상의 기관 유형분류와 다르게 적용한다(박미정, 2010). 공공기관 경영실적 평가보고서에 따르면 공공기관은 크게 공기업과 준정부기관으로 분류하며, 공기업은 시장형 공기업과 준시장형 공기업, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관 및 중소형 준정부기관으로 구성된다. 본 연구에서는 시장형 공기업을 1로, 그외의 기관들을 0으로 설정하였다. 준정부기관 중 평가부담 완화를 위해 별도의 평가유형 기준을 적용한 강소형 준정부기관은 분석에서 제외하였다. 위의 논의를 바탕으로 한 변수의 조작화 및 측정방법은 〈표 1〉과 같다.

구분	Ę		변수	변수측정			
종속변수	조직성과 조직호		조직효과성	주요사업평가 점수들의 합을 100점 만점으로 환산한 값			
	청렴도	청렴성	외부청렴성	국가권익위원회에서 발표한 공공기관 외부청렴성			
			내부청렴성	국가권익위원회에서 발표한 공공기관 내부청렴성			
		책 무성	수직적 책무성	공공기관 경영실적평가보고서의 사회적 기여점수 중 정부권장정책 이행실적 평가 점수			
독립변수			내부적 책무성	공공기관 경영실적평가보고서의 책임경영 평가 점수			
			고객적 책무성	공공기관 경영실적평가보고서의 국민평가 점수			
			사회적 책무성	공공기관 경영실적평가보고서의 사회적 기여 점수 중 사회공헌 평가 점수			
		툽	정보공개율	정보공개 처리건수(전부+부분)			
		투명성					
	조직특성		조직규모	In(자본합계)			
통제변수			조직연령	기관 운영기간 = 현재연도-설립연도 +1			
			조직유형	공기업: 시장형, 준시장형 준정부기관: 기금관리형, 위탁집행형			

〈표 1〉 변수의 조작적 정의 및 측정

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계

앞서 살펴본 주요 변수들에 대한 기술통계는 〈표 2〉와 같다. 먼저 종속변수인 조직성과를 살펴 보면 2011년부터 2013년까지의 3개년도 174개 공기업 및 준정부기관의 조직효과성 평균은 84.22 점으로 나타났다. 조직유형별로 살펴보면 시장형 공기업 85.87점, 준시장형 공기업 84.87점, 기금 관리형 준정부기관 84.01점, 위탁집행형 준정부기관 82.63점으로 시장형 공기업이 조직효과성이 가장 높은 것으로 나타났다.

다음으로 청렴도를 구성하는 변수 중 청렴성을 살펴보면 외부 청렴성과 내부 청렴성의 평균은 각각 8.85점과 8.44점으로 나타나 기관 외부에서 인지하는 부패지수와 기관 내부직원이 인식하는 부패지수가 비슷함을 알 수 있다. 조직유형별로 살펴보면 외부청렴성의 경우 시장형 공기업 9.07 점, 준시장형 공기업 8.81점, 기금관리형 준정부기관 8.82점, 위탁집행형 준정부기관 8.73점으로 시장형 공기업의 외부청렴성이 가장 높은 것으로 나타났다. 그리고 내부청렴성의 경우 시장형 공 기업 8.46점, 준시장형 공기업 8.48점, 기금관리형 준정부기관 8.45점, 위탁집행형 준정부기관 8.38점으로 준시장형 공기업의 외부청렴성이 가장 높은 것으로 나타났다.

책무성 변수의 경우 수직적 책무성은 평균 89.31점, 내부적 책무성은 71.83점, 고객적 책무성은

94.59점, 사회적 책무성 75.80점으로 고객적 책무성이 가장 높고 내부적 책무성이 가장 낮은 것으 로 나타났다. 이는 공공기관이 국민의 요구에 대한 책임은 잘 수행하지만 내부고발자 보호제도 등 과 같은 기관 내부의 감시·통제 제도의 구축이 부족하거나 존재하더라도 그 실효성이 취약함을 의미한다. 조직유형별로 살펴보면 수직적 책무성은 기금관리형 준정부기관 93.24점, 내부적 책무 성은 시장형 공기업 74.99점, 고객적 책무성은 위탁집행형 준정부기관 95.21점, 사회적 책무성은 시장형 공기업 80.48점으로 각각 가장 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 투명성 변수인 정보공개율의 평균은 87.76%로 다소 높게 나타났지만 가장 낮은 정 보공개율을 가진 기관이 8.75%으로 나타나 편차가 다소 높게 나타났다. 조직유형별로 살펴보면 시장형 공기업 77.36%, 준시장형 공기업 77.12%, 기금관리형 준정부기관 78.04%, 위탁집행형 준정 부기관 72.97%로 기금관리형 준정부기관의 정보공개율이 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 기술통계 결과

(단위: 개, 점, 백만 원, 년, %)

구분	변수		자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	조직 성과	조직효과성	174	84.22	5.36	54.98	95.46
독립 변수	청렴성	외부청렴성	174	8.85	.35	7.78	9.57
		내부청렴성	174	8.44	.35	7.15	9.26
	책무성	수직적 책무성	174	89.31	9.58	45.48	100
		내부적 책무성	174	71.83	12.26	20.00	99.99
		고객적 책무성	174	94.59	6.45	47.40	100
		사회적 책무성	174	75.80	8.20	60	90
	투명성	정보공개율	174	87.76	12.72	8.75	100
통제 변수	조직규모		174	14,737,014	33,128,761	17,557	173,347,527
	2	조직연령	174	31	22.73	2	116
	조직 유형	시장형	174	.24	.43	0	1
		준시장형	174	.22	.42	0	1
		기금관리형	174	.22	.42	0	1
		위탁집행형	174	.31	.46	0	1

조직 내부특성으로 조직규모는 자본합계의 로그 값을 사용하였으며, 자본합계는 1천 9백만원 부터 최대 17조원까지 나타났다. 조직역사는 짧게는 2년부터 길게는 116년까지 나타났으며, 조직 역사가 가장 긴 기관은 한국중부발전(2013년 기준)이며, 다음으로 한국농어촌공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 한국조폐공사 순으로 오랜 운영기간을 가지고 있다. 본 연구에서는 조직유형을 시 장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관으로 분류하였으 며, 각각은 13개, 13개, 13개, 18개로 구성되어 있다.

2. 조직성과에 대한 회귀분석 결과

공공기관 청렴도가 조직성과 향상에 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 〈표 3〉과 같다. 첫 번 째 모형은 반부패 측면의 청렴성과 조직특성으로만 구성된 모형이다. 두 번째 모형은 책무성 변수 와 조직특성으로 구성되며, 세 번째 모형은 투명성과 조직특성 변수로만 구성된다. 마지막 모형은 청렴도를 구성하는 세 가지 변수와 조직특성을 모두 포함한 통합모형이다.

먼저, 청렴성과 조직특성이 조직효과성에 미치는 영향력에 대한 모형 1의 분석결과를 살펴보 면, 내부청렴성(2.6505)이 조직효과성에 유의미한 영향력을 가지는 것으로 나타났으며, 외부청렴 성은 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 기관 소속 직원이 내부 인사나 예산집 행. 업무 지시 등 기관의 내부업무와 문화에 있어 위법하고 부당한 부패에 대한 경험이 적을수록 조직효과성이 높아지는 한편, 일반 국민이 기관의 대민업무에 대한 부패를 인식하는 정도는 조직 효과성에 영향을 미치지 않음을 의미한다. 통제변수 중에서 조직규모와 조직연령은 통계적으로 유의미한 영향을 가지지 않는 것으로 나타났으나, 조직연령이 정(+)의 관계를 가짐에 따라 조직역 사가 오래될수록 체계적인 운영과 안정적인 조직관리가 가능해서 조직성과가 높아진다는 점은 기 존의 연구와 일치한다(Boyne, 2003). 반면, 조직유형은 조직성과에 유의미한 영향을 미치며, 공공 기관 중에서 시장형 공기업이 준시장형 공기업이나 준정부기관보다 조직효과성이 더 높은 것으로 나타났다.

모형 2는 책무성 변수와 조직특성 변수에 대한 추정결과로서, 수직적 책무성(0.1015), 내부적 책 무성(0.3151). 고객적 책무성(0.3151). 사회적 책무성(-0.1290) 모두 유의미한 영향을 가지는 것으 로 나타났다. 공공기관이 법률에 명시된 설립목적을 추구하며, 상급기관의 정책이나 사업계획을 충실히 이행할 때 조직효과성이 높아지며, 기관 내부적으로 관리의 투명성과 형평성을 꾀하고 투 명한 의사결정과정과 평가체계가 갖추어져 있을 때 조직효과성이 높아진다고 할 수 있다. 또한 고 객인 국민의 의견을 수렴하고 양질의 공공 서비스를 제공하기 위해 노력하여 국민의 만족도 수준 이 높을 때 조직효과성이 높아진다고 할 수 있다.

투명성 변수와 조직특성 변수들에 대한 효과를 나타내는 모형 3의 분석결과를 살펴보면, 기관 의 정보공개율이 높을수록 조직성과가 높아지는 것으로 나타났다. 행정절차를 투명하게 하고 공 공조직에 대한 접근성을 확대시킬수록 정부에 대한 신뢰를 증가시킬 수 있으며(Norris, 2001; Peterson & Seifert, 2002; West, 2005), 이는 정부정책에 대한 대응성이나 순응도를 증가시켜 조직 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 조직특성 변수 중 조직규모와 조직연령은 모델 1과 모형 2 에서와 마찬가지로 여전히 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그 중 조직규모는 조직효과성과 부 (-)의 관계를 가지는 것으로 나타났는데 조직규모가 클수록 경쟁력이 높고, 성과의 중요성에 대한 인식이 강해 높은 성과를 보인다는 다수의 연구와는 다른 결과이다. 이는 기관의 자본규모가 반드 시 높은 성과로 연결되는 것은 아니라는 것으로 해석될 수 있다.

		모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
청렴성	외부청렴성	2.0805 (1.35)			.2069 (.13)
	내부청렴성	2.6505 ** (2.12)			.9129 (.62)
책무성 :	수직적 책무성		.1015 ** (2.31)		.0842 * (1.68)
	내부적 책무성		.1301 *** (3.77)		.0970 ** (2.31)
	고객적 책무성		.3151 *** (4.94)		.3078 *** (4.33)
	사회적 책무성		1290 ** (-2.31)		1198 * (1.89)
투명성	정보공개율			.0695 * (1.97)	.0206 (0.58)
조직 특성	조직규모	3449 (1.35)	2149 (98)	2328 (94)	2711 (-1.09)
	조직연령	.0221 (1.23)	.0143 (.79)	.0315 (1.65)	.0196 (0.91)
	조직유형	1.1176 ** (2.30)	1.4648 *** (3.63)	1.1065 ** (2.46)	1.4597 *** (2.95)
2011년 연도더미		1.9064 (1.54)	2.2125 ** (2.16)	3.6206 *** (3.21)	1.9587 (1.38)

2.8795 ***

(2.88)

50 5623 ***

143

0.3649

0.3220

8.49 ***

(6.11)

3.2566 ***

(3.09)

81 0159 ***

143

0.1557

0.1185

4.18 ***

(13.93)

3.0495 ***

(2.66)

43 6382 **

(2.02) 127

4.68 ***

0.3301

0.2596

〈표 3〉 공공기관 청렴도와 조직성과에 대한 회귀분석 결과

2012년 연도더미

Constant

Ν

F

 R^2

Adj. R²

2.6651 **

(2.41)

49 1583 **

(2.59)

145

0.1716

0.1293

4.05 ***

마지막으로 청렴도를 구성하는 세 가지 변수와 조직특성 변수들을 모두 포함하는 모형 4의 결과를 살펴보면, 책무성 변수들은 모두 모형 2와 일관되게 그 영향력이 유의미한 것으로 나타났다. 특히 사회적 책무성은 그 영향력이 조직효과성에 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났는데, 이는 공공기관이 사회 전체에 대한 책임을 다하기 위해 사회취약계층을 포용하고, 환경을 보전하며, 지역사회에 공헌하는 등의 노력을 할수록(권오성 외, 2009) 정부정책이나 사업 자체에 대한 업무를 효과적으로 수행하는 데에는 어려움이 생길 수 있기 때문인 것으로 볼 수 있다. 반면, 개별적으로는 유의미한 영향을 가지는 청렴성과 투명성 변수들이 통합모형에서는 유의미한 영향을 가지지않는 것으로 나타났다. 다만 모형 1이나 모형 3과 마찬가지로 정(+)의 상관관계를 가진다는 점에서 청렴성과 투명성이 높을수록 조직성과도 높아짐을 알 수 있다. 또한 조직특성 중 조직유형은 조직성과에 대해 지속적으로 유의미한 정(+)의 영향을 가지며, 통계적으로 유의미하지는 않지만

주: *, P(0.10; **, p(0.05; ***, p(0.01, ()안은 t값.

조직규모는 부(-)의 상관관계를, 조직연령은 정(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다.

V. 결론

본 연구는 공공부문의 조직성과 향상을 위한 방안을 탐색하기 위해 공공기관의 청렴도와 조직 성과 간의 관계를 실증적으로 검증하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 선행연구를 바탕으로 청 렴도를 반부패(anti-corruption) 개념의 청렴성, 책무성, 투명성으로 구성하고 2011년부터 2013년 까지의 27개 공기업과 31개의 준정부기관을 대상으로 Pooled OLS 방법을 사용하여 실증 분석을 실시하였다. 본 연구의 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 반부패 측면의 청렴성 중에서 내부청렴성이 조직효과성에 유의미한 결과가 나타나지는 않았지만 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이는 기관의 내부 직원이 조직의 업무, 인 사 및 문화 등에 대한 부패인식 정도가 낮을수록 조직성과가 높아지는 것을 말한다. 최근 우리 사 회가 정의와 공정사회를 화두로 삼고 있는 것이 무색할 정도로 부패는 심각한 사회문제 중의 하나 이다. 부패는 사회적 비효율성과 낭비를 야기하고, 공공기관의 성과뿐만 아니라 경제성장의 저해 요인으로 작용하여 결과적으로는 국가경쟁력을 감소시킬 수 있다(조일형 외, 2014)는 점에서 부패 감소를 위한 적실한 노력이 요구된다.

둘째, 수직적 책무성, 내부적 책무성, 고객적 책무성, 사회적 책무성은 모두 조직성과에 유의미 한 영향을 가지고 있는 것으로 나타났다. 공공기관이 정부나 상급기관의 사업목표를 충실히 달성 할 때 조직성과가 높아지며, 기관 내부에 통제 및 감시 시스템이 잘 갖추어져 스스로의 통제가 엄 격하게 이루어질수록 조직성과가 향상된다고 할 수 있다. 우리나라는 내부감사의 전문성이 취약 하여 해당 주무부처 감사, 내부감사, 감사원 감사 등 다양한 감사 시스템이 존재함에도 불구하고 공공기관의 방만경영 현상이 지속적으로 발생하고 있다(권오성 외, 2009). 공공조직에 대한 모니 터링이 조직성과 향상에 영향을 미친다는 점에서 기관 내·외부의 통제 및 감독 장치에 대한 전문 성과 실효성 강화가 요구된다(권오영 외, 2014). 또한, 고객인 국민의 요구와 기대에 부응하는 양질 의 서비스를 제공하기 위해 노력하는 것은 조직효과성 향상에 가장 중요한 결정요인이 되고 있음 을 확인할 수 있다. 그러나 사회적 책무성은 조직성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 공공기관이 사회취약계층을 포용하거나 환경을 보전하는 등 지역사회에 공헌하는 노력을 할수록 기관 사업 자체를 수행하는 데에는 효과적이지 못할 수 있다는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 기관의 투명성 역시 조직성과에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공공부 문에 대한 접근성이 강화될수록 정부에 대한 신뢰가 높아지고, 이는 곧 정부정책에 대한 순응도를 증가시켜 조직성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 박근혜 정부는 국민의 신뢰 를 받는 공공기관을 공공기관 정책방향으로 삼고 있으며, 경영정보 공개를 통해 국민의 알권리를 보장하고, 정부 3.0 전략의 선도를 위해 공공기관의 데이터 개방을 확대하였다. 공공기관의 정보 공개제도는 완전한 정보공개를 보장하지는 않지만 정보의 비대칭을 줄이고 알권리를 신장시킴으 로써 정책목표와 성과에 영향을 줄 수 있다(이상철·성도경, 2002; 최진욱, 2007; 권오영, 2015). 그러나 공공기관에 대한 지나친 정보공개청구는 조직 구성원들의 업무량을 증가시켜 악화가 양화를 구축하는 그레샴의 법칙(Gresham's Law)에 따른 결과를 야기할 수도 있다. 즉, 투명성 향상에 대한 지나친 요구는 구성원들이 조직의 장기적인 전략과 목표 설정을 통한 장기적 성과를 창출하기 보다는 현실에 직면한 단기적인 업무에 치중하게 만들어 본연의 업무를 통한 성과를 향상시키는데 부정적인 영향을 미칠 수 있다(권오영, 2015). 결과적으로 정보공개는 정부실패의 극복을 위한 거버넌스 장치이자 국가경쟁력을 제고할 수 있는 수단으로서 정부기관에 신뢰와 인식에 긍정적인 주어 정부기관 성과에 긍정적인 영향을 준다(장지원·문신용, 2004; 이재완·정광호, 2011).

본 연구의 분석결과를 종합해 볼 때 청렴도를 구성하는 반부패 측면의 청렴성, 책무성(사회적 책무성 제외), 그리고 투명성은 각각 따로 분석할 때에는 조직성과에 긍정적인 영향을 미치나, 통합모형으로 같이 분석할 때에는 책무성(사회적 책무성 제외)만 조직성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 서로 다른 지표를 함께 사용하여 나타난 결과일 수도 있다. 현재 공공기관 경영평가에 있어서 청렴도 관련 평가지표는 명시적으로 없다고 볼 수 있다. 따라서 공공기관의 조직성과를 다양한 측면에서 측정하기 위해서 청렴도와 관련한 평가지표를 새로 구성할 필요가 있다.

본 연구는 지금까지 학문적으로 다양하게 논의된 청렴도에 대하여 반부패 측면의 청렴성, 책무성, 그리고 투명성으로 종합적으로 구성하여 청렴도가 공공기관의 조직성과에 미치는 효과를 실증적으로 분석한 함의가 있다. 그러나 본 연구는 공기업 27개 기관과 준정부기관 31개를 연구대상으로 함으로써 모든 공공기관을 포함하지 못하였다는 점과 자료의 부재 혹은 불충분성으로 인해공공기관에 대한 다양한 영향요인을 고려하지 못하였다는 한계를 가진다. 또한 공공기관의 설립목적이 다차원적이기 때문에 본 연구의 분석결과를 일반화하기에도 한계가 있다고 할 수 있다. 후속연구에는 본 연구를 바탕으로 공공기관의 청렴도와 조직성과 간의 관계에 관한 좀 더 정교한 이론과 방법론으로 심층적이고 내실 있는 연구가 이루어질 것을 기대해본다.

참고문헌

곽현근. (2010). 공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고방안. 「사회과학문집」, 28(2): 27-50.

국민권익위원회. (2013). 2013년 공공기관 청렴도측정 매뉴얼.

권기헌·임광업·방유성. (2014). 「정의로운 공공기관 혁신: 전략과 해법은 무엇인가」. 한언.

권오성·황혜신·박석희·김철회. (2009). 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석. 「한국사회와 행정연구」, 20(1): 51-74.

권오영. (2015). 중앙행정기관 목표 모호성에 미치는 영향요인에 관한 연구: 모니터링, 정치적 현 저성을 중심으로. 「한국정책학보」, 24(2): 363-390.

권오영·서정욱·조근식. (2014). 모니터링이 지방의회 성과에 미치는 영향 분석: 주인-대리인 이론

- 을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 24(3): 1-23.
- 기획재정부. (2013). 2013년도 공공기관 경영평가 편람.
- 김다경·엄태호. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정 부기관을 대상으로. 「한국행정학보」, 48(3): 295-321.
- 김태룡·안희정. (2007). 성과평가에 대한 연구경향-성과평가지표를 중심으로.「한국행정논집_Ⅰ, 19(4): 1097-1118.
- 김태형·장용석. (2014). 정부개혁의 유형 및 패턴에 관한 국가비교연구: 정부의 역량과 개혁의 강 도를 중심으로, 1980-2010. 「한국행정학보」, 48(3): 175-204.
- 김헌. (2007). 정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이 분석: 낙하산 인사를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 2007(단일호): 1-25.
- 김희겸. (2011). 「성과관리와 국민책무성: 실체적·인식적·평가적 성과 간의 상관관계 및 영향요인 분석: 부천시의 BSC 운영사례를 중심으로 1. 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문.
- 김희겸·신민철. (2010). 실체적 성과와 인식적 성과간의 관계에 대한 실증분석. 「GRI 연구논총」, 12(3): 153-175.
- 남궁근. (2002). 「전자정부를 통한 부패통제」, 한울 아카데미.
- 라영재. (2008). 공기업의 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 미친 영향 분석. 「한국부패학회보」. 13(1): 39-56.
- 모창환. (2005). 책무성을 적용한 지방공기업 경영평가제도에 대한 상위평가-대구도시철도공사 사례분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 183-212.
- 문순영·강창현. (2012). 사회복지 비영리조직의 투명성 및 부패 인식에 대한 탐색적 연구. 「한국지 역사회복지학」, 42: 51-88.
- 박미정. (2010). 「공공기관 경영실적평가제도의 현황과 과제」, 국회입법조사처.
- 박흥식. (2001). 투명성 가치. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 103-118.
- 서인석·박형준. (2012). 거래비용관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계. 「한국정책학보」, 21(3): 291-324.
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 「한국의 공공 부문: 이론, 규모와 성격, 개혁 방향 ı. 한림대학교 출 판부.
- 안성규·곽채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. 「한국 정책연구 , 13(4): 71-91.
- 안용식. (2004). 지방공기업의 주체와 대리인문제. 「한국지방공기업학회보」, 1(1): 1-16.
- 유문무. (2009). 아시아 국가 반부패정책 비교-한국의 반부패전략 개선을 중심으로. 「아시아연구」, 11(3): 175-210.
- 유승원. (2013). 공기업 CEO의 정치적 독립성, 이사회 의장 분리, 임원의 전문성과 성과. 「한국개 발연구 , 35(2): 1-39.
- 유은철·이홍림. (2014). 공기업·준정부기관의 조직관리 특성과 조직성과와의 관계 분석. 「한국행 정연구, 23(2): 55-79.
- 유희숙·이자성. (2003). 행정개혁기의 정보공개제도를 통한 책임성 확보에 관한 연구: 한일 간의

- 공적자금지출 공개요구 분석을 중심으로. 「지역복지정책」, 17: 151-170.
- 윤중배. (2013). 조직환경이 성과에 미치는 영향 분석. 「한국행정과 정책연구₁, 11(1): 59-91.
- 이상범. (2012). 「공공기관 청렴도 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체 청렴도를 중심으로」. 서울 시립대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이상철·성도경. (2002). 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건분석. 「한국행정학보」, 36(4): 303-320.
- 이자성·김정권. (2013). 경상남도 청렴정책 개선방안 연구. 「중점정책연구 , 2013: 1-236.
- 이재완·정광호. (2011). 행정정보 공개청구의 연관요인 탐색: 16개 광역시, 도 (2004~ 2009) 를 중 심으로. 「한국정책학회보」, 20(3): 291-324.
- 이종수·윤영진 외 (2012). 「새행정학」, 서울: 대영문화사
- 장군구·정종원. (2011). 공직부패와 책임성: 사회적 자본 구축을 중심으로. 「정부와 정책」, 4(1): 65-93.
- 장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구 , 21(2): 165-192.
- 장지원·문신용. (2004). 행정정보공개의 관련요인에 관한 실증분석. 「한국행정연구」, 13(1): 170-202.
- 장희란·박정수. (2015). 공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석-2008~2012년 공공기관 경 영실적평가결과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(1): 1-25.
- 조은경·이정주(2006). 부패친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분석. 「한국행정학보」, 40(4): 491-509.
- 조일형·이현철·권기헌. (2014). 공직부패 유발 요인에 관한 연구. 「한국행정연구」, 23(1): 39-63.
- 최진욱. (2007). 서울특별시 OPEN 시스템이 부패에 미치는 영향. 「정부학연구 ₁, 13(1): 215-241.
- 한국투명성기구. (2015). 「2015 CPI 부패인식지수」.
- 한상일. (2010). 한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조. 「한국조직학회보」, 7(1): 65-90. 행정자치부. (2013). 정보공개 연차보고서.
- 황진영·장수덕(2010). 기업가의 부패인식과 기업성과: 벤처기업을 중심으로.「재정정책학보」, 12(1): 101-124.
- Allum, P., & Agça, M. (2001). Economic Data Dissemination What Influences Country Performance On Frequency and Timeliness?. IMF Working Paper, WP/01/173.
- Anspach, R. R. (1991). Everyday methods for assessing organizational effectiveness. Social Problems 38(1): 1-19.
- Banfield, E. C. (1985). Corruption as a feature of governmental organization. In Here the People Rule. Springer US.
- Banisar, D. (2006). Freedom of information around the world 2006: A global survey of access to government information laws. Privacy International.
- Botchwey, K. (2000). Fighting Corruption, Promoting Good Governance: Commonwealth Expert Group on Good Governance and the Elimination of Corruption.

- 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.
- Bozeman, B(1987), All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories. London: Jossey-Bass Publishers.
- Campbell, J. P. (1977). On the nature of organizational effectiveness. New perspectives on organizational effectiveness. 13-55.
- Cole, R. L. (1973). Toward as Model of Political Trust: A Causal Analysis. American Journal of Political Science 17(4): 809-817.
- Drabek, Z. & Payne, W. (1999). The Impact of Transparency on foreign Direct Investment. Staff Working Paper ERAD-99-02, WTO.
- Evans, D. S. (1987). The Relationship between Firm Growth, Size and Age: Estimates for 100 Manufacturing Industries. The Journal of Industrial Economics 35: 567-581.
- Gould, D. J., & Amaro-Reyes, J. A. (1983). The effects of corruption on administrative performance. World Bank Staff Working Paper 580: 2514.
- Heidenheimer, A. J. (1970). Political corruption: readings in comparative analysis. New Brunswick, N.J.
- Hoek, F., Van Montfort, C., & Vermeer, C. (2005). Enhancing public accountability in the Netherlands. OECD Journal on Budgeting 5(2): 69-86.
- Hoekstra, A., Belling, A., & van der Heide, E. (2008). A paradigmatic shift in ethics and integrity management within the Dutch public sector? Beyond compliance-a practitioner's view. Ethics and Integrity of Governance: Perspectives across Frontiers. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Jovanovic, B. (1982). Selection and the Evolution of Industry. Econometrica 50: 649-670.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006). Measuring governance using cross-country perceptions data. International handbook on the economics of corruption 52.
- Kearney, R., & Berman, E. (1999). Public sector performance: management, motivation, and measurement. Westview Press.
- Kickert, W. (1997). Public management and administrative reform in Western Europe. Edward Elagar Pub.
- Knack, S., & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. Economics & Politics 7(3): 207-227.
- Langseth, P., Stapenhurst, R., & Pope, J. (1997). The role of a national integrity system in fighting corruption. Commonwealth Law Bulletin 23(1-2): 499-528.
- Lui, F. T. (1985). An equilibrium queuing model of bribery. The journal of political economy. 760-781.
- Mazzolini, R. (1979). Government controlled enterprises: International strategic and policy decisions. John Wiley & Sons.

- Miller, A., & Listhaug, O. (1999). Political performance and institutional trust. Critical citizens: Global support for democratic governance. New York: Oxford University Press.
- Norris, P. (2001). Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge University Press.
- OECD. (1995). Governance in transition: Public Management Reforms in OECD countries. Paris: OECD.
- Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems researc. Management accounting research 10(4): 363-382.
- Peterson, E., & Seifert, J. (2002). Expectation and challenges of emergent electronic government: The promise of all things E. Perspectives on global development and technology.
- Poister, T. H. (2008). Measuring performance in public and nonprofit organizations. John Wiley & Sons.
- Ramanadham, V. V. (1991). The economics of public enterprise. Taylor & Francis.
- Rogers, S. (1990). Performance management in local government. Longman.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. Public Administration Review. 227-238.
- Romzek, B. S., & Ingraham, P. W. (2000). Cross pressures of accountability: Initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. Public Administration Review 60(3): 240-253.
- Stapenhurst, F. & Langseth, P. (1997). The role of the public administration in fighting corruption. International Journal of Public Sector Management 10(5): 311-330.
- West, D. M. (2005). Digital government: Technology and public sector performance. Princeton University Press.

윤성일(尹聲一): 연세대학교 대학원 행정학과에서 행정학 박사학위(논문: 지방공기업 자본구조와 조직성과에 미치는 영향요인에 관한 연구, 2016)를 취득하고, 현재 연세대학교 SSK 국제레짐과 성공적 정부 사업단 전 임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부회계, 지방재정, 정책평가 등이며, 최근 논문으로는 "조건 부가치측정법을 이용한 어린이 공공디자인 시설의경제적 가치 추정(2017)", "참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점(2016)", "지방하수도공기업 효율성이 부채에 미치는 영향에 관한 연구: 게임교차효율성을 적용하여(2016)" 등이 있다(leslieyoon@gmail.com).

권오영(權五永): 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강원연구원 지역사회실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과평가, 성과관리, 지방행정, 정부규제 등이다(bayside5050@rig.re.kr).

Abstract

Determinants Factors of Organizational Performance in Public Institution: Integrity, Accountability, Transparency

Yoon, Sung-Il Kwon, O Young

This study empirically analyzes the effects of integrity in public institutions on organizational performance. As the lax and inefficient management of public institutions is rising as a social issue, exploratory research has been conducted on the corruption in these institutions. However, there is insufficient research on how integrity of public institutions actually affects organizational performance. Therefore, this study empirically analyzes the effects of the three elements integrity, accountability, and transparency—that comprise integrity as an anti-corruption framework for the organizational performance of public enterprises and quasi-government agencies. The results of the analysis shows that the effects of integrity on organizational performance varied according to the components of integrity, and that efforts should be made for enhancing accountability in order to improve organizational performance in public institutions.

Key Words: Public institution, Organizational Performance, Integrity, Accountability, Transparency