

공공조직의 공공성과 수익성에 미치는 영향요인 분석: 행위자, 제도, 환경을 중심으로*

김 정 숙**
엄 영 호***

국문요약

본 연구는 공공조직이 추구하는 핵심가치인 공공성과 수익성의 두 가지 대조적인 가치를 비교 분석하고자 한다. 공공 조직의 공공성과 수익성이라는 조직 가치에 영향을 미치는 핵심 기제로 행위자(기관장), 제도(노동 유연화 제도), 환경(조직의 경쟁력)으로 제시하고 이를 실증 분석하였다. 분석결과, 첫째, 내부 출신 기관장에 비해 정치인 출신 기관장이 임명될 경우 공공성과 수익성에 긍정적인 영향을 미친다. 정치인이 동원할 수 있는 자원, 네트워크, 정치적 지원이 공공 조직의 가치 추구를 용이하게 하는 것이다. 둘째, 노동유연화는 공공성에는 부정적인 영향을, 수익성에는 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 기존의 선행연구에서 논의되었던 바와 같이 기능적 유연화를 시도하는 것이 공공 조직의 두 가치를 모두 증진시킬 수 있는 방안으로 판단된다. 셋째, 공공 조직의 경쟁력은 민간과 비교하는가, 공공과 비교하는가에 따라 서로 다른 영향을 주었다. 민간과 비교했을 때 경쟁으로 인해 공공 가치가 제고되지만, 공공 기관의 경우 기능 중복에 해당하기 때문에 기능 간 정리와 통합이 요구된다.

주제어: 공공가치, 공공성, 수익성, 리더십, 노동유연화, 경쟁력

I. 서론

오늘날 어떠한 유형의 조직도 특정한 가치나 관리양태를 독점하지 않는다. 더욱이 세계화와 정보화로 인해 시간과 공간에 따른 물리적 제약과 거래비용은 획기적으로 감소되었다. 실시간적인 지식과 정보의 공유는 공공조직을 포함한 많은 분야에서 글로벌 기준이 보편화되는 현상을 가져왔다. 한국의 공공부문, 공공조직 역시 세계화의 흐름과 추세에 동조하여 조직 운영 기준 및 핵심 가치 등의 변화에 보다 적극적이고 빠르게 변화에 대응하여 왔다. 복잡한 사회문제의 증가와 더불어 급증하는 조직 환경의 불확실성은 조직이 특정 가치 및 관리양태만으로 생존을 어렵게 만들게 되었다. 단순한 관리 양태의 변화를 넘어서 공공과 민간의 경계가 모호해지고 있다. 신공공관리

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A206 7636).

** 제1저자

*** 교신저자

(New Public Management)의 흐름 속에서 공공조직은 효율성 가치와 경쟁이 강화되어 왔다. 반면, 민간기업에서는 영리활동에 사회적 책임성과 가치를 담아야 하는 사회적 책임이 기업의 경영 전략으로 부각되고 있다. 즉, 공공조직들에게는 효율성과 경쟁의 논리가 강조되고, 민간 영역에는 공공성과 사회적 책임에 대한 논리가 증대되어 상호 복합적으로 조직운영의 원칙들이 나타나기 시작했다(장용석·조희진, 2013).

공공조직의 공공성 추구는 과거부터 지금까지 변함없는 조직운영의 핵심 가치이다. 1990년대 이후 신공공관리(New Public Management)가 대두되면서 비대하고 비효율적이라고 비판받던 정부 부문의 효율성, 효과성, 책임성을 향상시키기 위해 민영화, 민간위탁, 성과관리등과 같이 시장 원리를 강조하는 민간부문의 제도가 공공부문에 도입되기 시작하였다(Thiel & Leeuw, 2002: 268; OECD, 1997; Brown & Potoski, 2003: 446; Dahlström & Lapuente, 2010: 578). 반면, 사적 이윤추구를 목적으로 하는 민간기업 또한 사회적 책임성을 중요한 경영가치에 포함시키고 있으며 기업의 지속가능한 발전을 위해 정당한 이윤추구를 통한 '착한 성장'이 뒷받침되어야 한다는 규범이 자리 잡고 있다(Meyer & Bromley, 2012; Diener & Seligman, 2004: 11; Drori et al., 2006).

조직 운영의 원칙들이 민간/공공을 넘어 융복합적으로 나타나면서, 공공성, 공공가치의 개념은 더 넓어지고 모호해졌다. 일반적으로 공공 가치는 정부가 창출하거나 시민으로부터 요구받는 다양한 가치들을 일컫는다(Kelly, 2002). Moore(1995; 2005)는 공적 가치를 '공리주의와 후생경제학에서 제시하는 개인 만족의 합', '시민의 대리인으로서 정부가 정당성을 얻고 행동하는 목적', '둘 간의 중간'으로 정의한다. 이제 공공조직이 추구해야 하는 공공가치는 효율성, 책임성, 대응성, 공공성, 수익성, 정당성 등 다양하고 복잡하며 혼재되었다.

공공성을 최우선으로 추구하는 공공조직은 이제 효율성과 수익성 역시 조직 운영의 핵심가치로 인정되며, 더욱 확대된 공공성 역시 조직 운영의 중요한 가치로서 작동하게 된다. 공공조직은 공공재와 공공서비스의 생산 및 전달 주체로서 민간 기업과 마찬가지로 생산의 주체이기도 하지만, 독점적 지위를 통해 영향력을 발휘할 수 있는 공공의 영역 안에 존재하게 된다. 따라서 공공조직이 설립 목적을 통해 이루고자 하는 목표와 다양한 가치들이 혼재되거나 충돌을 일으키기도 한다. 이러한 혼란과 충돌은 실제 공공 부문에서 활동하는 실무자들로 하여금 가치관의 혼란은 물론 실질적인 기관의 목표를 달성하는데 모호함을 제공한다.

공공조직은 조직운영의 핵심원리인 공공성의 추구하고 더불어 효율성과 수익성이 동시에 강조되는 과정에서 조직 내의 혼란이 발생 할 수 있다. 특히 신공공관리론 패러다임의 일환으로 증시되고 있는 작은 정부, 효율적 운영, 경쟁 추구 등이 공공 기관의 운영 기제에 영향을 미치는 것은 물론, 대표적인 두 가지 대조적 가치들에 서로 다른 영향을 미칠 것으로 보았다. 따라서 본 연구에서는 공공조직이 추구하는 공공성과 수익성 간의 혼재가 존재함에도 불구하고 두 가지의 가치 간의 보완과 조화가 필요하다는 가정 하에, 각 가치에 영향을 미치는 요인을 규명하는 것을 연구의 목적으로 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 공공의 개념과 범위, 나아가 공공성과 수익성에 대한 이론적 논의를 통해 구현되는 매커니즘을 설명한다. 가치 구현의 기제로서 낮은 수준에서부터 행위자, 제도, 환경을 이해하고자 한다. 둘째, 이론을 통해 도출된 개념들을 변수화하고 분석방

법을 설명한다. 셋째, 공공성과 수익성의 영향요인을 실증적으로 규명하기 위하여 한국노동연구원의 사업체 패널조사의 문항을 변수로 활용하여 패널회귀분석 고정효과모형을 활용하여 분석한다. 마지막으로 실증적 분석결과를 토대로 영향요인을 밝히고, 이를 통해 정책적 함의를 논의한다.

II. 이론적 논의

1. 공공의 개념과 공공부문

공공(Public)이란 개념은 일반적으로 민간과의 대비로서 정의된다(Pesch, 2008; Benn & Gaus, 1983). 정치학적 관점으로 접근할 때 공공은 사적 이익을 추구하고자 하는 개인의 자유와는 대비되는 것으로서 이러한 자유가 공동체 차원에서 보호받을 수 있는 규칙이나 제도로서 정의된다. 반면, 경제학적 관점의 경우, 공공재를 생산하는 주체로 이해한다(Pesch, 2008). 즉, 공공의 개념이 주체를 중심으로 구분되어 설명되어 왔다. 그러나 하버마스는 공공의 영역을 개인적 차원과 구분하여 사회 구조 내에서 구성원들 간의 행위와 의사소통으로 정의하여(1989), 앞서 살펴봤던 민간과 공공의 개념과 달리 여론 혹은 공론장으로서 공공 영역을 개념화하고 있다. 또한 공공의 개념 범위를 더 확장하여 Bozeman(1987: 6)은 '모든 조직은 공적이다'라고 하며, 단순히 민간과의 구분을 넘어 정치적 권한으로부터 영향을 받는 부문으로 정의한다.

이처럼 학계에서 정의하는 공공의 개념이 다양하다보니 현실에서 공공 부문을 설명하는 경향 또한 광범위하게 이루어졌다(정재하, 2005). 공공 부문을 공동체의 이익을 보호하기 위한 규칙과 제도로서 이해한다면 정치행정학적 관점과 법적 관점을 통해 법률이나 하위 규칙을 통해 존립 근거를 보장받을 수 있는 제도로서 입법부, 행정부, 사법부를 공공으로 정의할 수 있다(정재하, 2005). 김태현(2001)은 공공부문을 소유와 지배구조를 기준으로 한 좁은 의미에서 정부와 공공단체로 보았고, 생산물을 기준으로 한 넓은 의미로는 정부와 공공단체가 생산한 재화와 서비스까지 포함하였다. 비슷한 맥락에서 Gemmell(1993)은 공공 부문을 정부와 동일하게 인식하여 정부의 사용자원, 정부의 지출, 정부의 소유, 정부의 통제, 정부의 생산 재화의 5가지 차원으로 정의하였다.

공공의 개념은 소유의 주체를 통해 구분되기도 한다. 공공 부문은 민간과 달리 정부가 소유한다고 이해된다(Dahl & Lindblom, 1953). 정부가 공공 기관을 소유하는 구조는 단일한 지배구조로 이루어졌으며, 대리인으로서의 기능을 본질로 한다는 점에서도 차이를 지닌다. 한편, 노사관계 관점에서 공공 부문은 실질적인 사용자가 정부인 경우를 의미한다. 즉, 정부가 사용자로서의 지위로 근로자를 고용하여 근로조건을 결정하거나 통제하는 조직으로 정부기관뿐만 아니라 정부투자기관이나 출연기관, 공공법인체 등도 포함된다. 공공을 경제학적 관점을 통해 이해한다면, 공공 부문은 시장실패의 조정 역할로서 정의된다. 시장 조정자 역할을 통해서 알 수 있듯이 민간과 대비되는 개념으로서 정부가 공공재나 서비스를 생산하고 전달하며 총 자원의 배분과정에서 직간접적

인 역할을 갖는 영역으로 볼 수 있다(정재하, 2005). 이상의 개념들을 종합하면 공공 부문은 법률이나 하위 규칙을 통해 존립 근거를 보장받는 제도로서 공공 재화나 서비스를 생산하거나 전달하는 정부와 공공단체를 모두 포괄하는 조직들로 정의할 수 있으며, 본 연구 역시 이 정의를 통해 공공부문을 구분하고자 한다.

본 연구에서의 공공부문은 보다 구체적으로 공공기관의 운영에 관한 법률에 의해 법적으로 지위를 보장받고 있는 공공기관을 의미한다. 기획재정부가 지난 2015년 1월 29일 지정한 공공기관들은 총 316개로 공기업 30곳, 준정부기관 86곳, 기타 공공기관 200곳이다. 여기에는 출자기관, 출연기관, 보조위탁기관 등 다양한 형태의 공공기관과 각 지방정부의 관할 하에 있는 지방공기업이 포함된다. 공공 기관은 법률에 의해 그 소유권이 명확히 규정되며 내외부 지배구조를 통해 기관의 설립목적 달성을 수 있도록 견제와 균형이 이루어진다(조택, 2007). 구체적으로 내부의 운영 심사를 위해 이사회와 감사가 독립적으로 운영되고, 외부에서는 기관신설 심사, 기능적정성 심사, 경영공시제도 등이 있다(조택, 2007).

2. 신공공관리론의 확산: 공공성과 수익성

공공조직이 조직 운영을 위해 추구하는 핵심가치는 기존의 공공성을 넘어 수익성까지 포함하고 있다. 신공공관리론(New Public Management)의 전 세계적으로 확산은 정부의 규모와 기능을 축소하는 '작은 정부론'과 전통적 관료제적 운영방식의 폐해로 알려진 비효율성을 개선하기 위한 '성과주의'의 열풍을 가져왔다. 작은 정부론과 성과주의를 위한 핵심적 구성요소로서, 전문적 관리, '성과의 명확한 기준과 측정', '산출 통제 강조', '공공 부문의 단위 해체', '관리 실행에서 민간 부문의 스타일 도입', '자원 활용에서의 규율과 절약' 등이 제시되었고(Hood, 1991), 민영화를 비롯해서, 개방형 임용과 노동유연화 등의 제도가 도입되었다.

신공공관리론의 흐름 속에서 공공조직을 대상으로 한 공공성과 수익성에 관한 연구는 다양한 주제로 폭넓게 연구되고 있다(Haque, 2001; Benn & Gaus, 1983; 소영진, 2003; 임의영, 2003; 유미년, 2012). 공공성에 대한 개념과 정부의 역할에 대한 논의를 중심으로 민간의 경쟁원리와 효율성 원칙의 함의와 효과에 대한 연구들이 대표적이다. 공공성에 대한 일반적 이해는 공동체의 이익을 보호하기 위하여 공공재의 생산과 서비스를 생산하고 전달하는 정부의 역할을 의미한다. 이때 정부의 역할은 경제적 관점에서 시장 실패를 조정하기 위한 공공재 생산의 주체를 의미하며, 정치적 관점에서는 공동체의 이익을 보호하기 위한 유기적 모드로서 정의된다. 즉, 정부는 공공성 발현의 주체로서 비시장재를 생산하는 공공성의 담지자인 것이다(Pesch, 2008).

초기의 경제적 관점과 정치적 관점에 따르면 적어도 공공성의 개념상 혼란과 모호성은 발생하지 않았다. '보이지 않는 손'에 의해 조정될 것으로 여겨졌던 시장은 애초 가정과는 달리 외부성, 정보의 비대칭성, 경쟁의 부족 등으로 인하여 자원과 소득의 분배 측면에서 효율적인 배분을 이루지 못하게 되었다(Pigou, 1938). 이러한 시장 실패의 조정자로서 정부의 역할이 강조되었다. 정부는 민간 부문의 비효율성을 조정하고자 적극 개입하여 막대한 규모의 공공재와 공공 서비스를 제

공하였으나, 독점의 폐해, 지대추구의 문제, X-비효율성 등의 문제를 야기시켰다(신해룡, 1994: 33-34). 결과적으로는 자원과 소득 분배의 비효율성은 조정되지 않았고, '보이지 않는 손'에 비해 더 큰 비효율성을 보이게 된 것이다. 이에 따라 민간의 시장적 원리를 도입하여 정부의 비효율성을 조정하고자 하는 일련의 혁신적 흐름이 이루어졌다. 1980년대 영·미 국가를 시작으로 공공 부문의 개혁과 정부의 방만한 경영을 해결하고자 민간의 경쟁 원리와 고객주의를 도입한 것이다.

공공 부문의 수익성에 관한 강조는 바로 이러한 변화 흐름의 연장선에서 이루어졌다. 공공 부문의 성과로서 기존의 공공성, 공정성, 평등성 등 비재무적 성과들이 중시된다고 하더라도, 새로운 정부 개혁의 일환으로 이루어진 효율성과 수익성에 관한 강조는 전반적인 공공 부문에서 매우 중요한 평가 기준으로 자리 잡았다. 그러나 이론적으로는 시장주의 관점이 논리적 전개에 비해 공공 부문의 성과 증진과 책임성 강화라는 경험적 증거를 면밀히 찾아내는 데에 많은 발전을 이루지는 못하였다. 또한 현실적으로 지나친 분업 및 분절화, 경쟁 및 계약관계로 인한 위험의 감수 상황은 공공부문의 근본적 가치라고 할 수 있는 책임성, 반응성 등의 기반 역시 약화시켰다. 더 큰 문제는 문제는 공공성과 수익성은 모두 공공 부문에서 중요한 가치로 받아들여지지만 현장 실무자들에게는 혼란을 가중시키고 있다는 점이다(O'Flynn, 2007).

즉, 공공성과 수익성이라는 두 가지 정책 목표를 동시에 달성하는 것은 흔히 모순적 상황으로 이어지며, 공존보다는 갈등을, 보완보다는 상충하는 관계로 인식되고 있다(이민호 & 윤수재, 2009; 유미년, 2012). 공동체의 이익을 보호하기 위하여 공공성을 추구하는 것은 비용과 관계없이 필요한 계층에게 막대한 공공재와 공공서비스를 제공하는 과정을 수반한다. 그러나 이런 경우 비용 대비 수익이 얼마나 창출되었는가를 중시하는 수익성의 경우 형편없이 낮아질 수 있다. 문제는 현실에서 흔히 상충관계를 보이는 두 지표가 실제 장기적으로 보완될 때 공공 부문이 온전히 제 기능을 다할 수 있다는 점이다(이민호·윤수재, 2009; 유미년, 2012; Haque, 2001).

조직의 핵심가치는 어떻게 구현되는가? 일반적으로 조직은 조직구조 및 제도 변화를 통해 조직의 핵심가치를 구현하고자 한다. 이 때 조직을 둘러싸고 있는 조직 환경은 조직 운영의 변화에 원인이 되기도 하며, 변화에 대한 정당성을 부여하기도 한다. 반면 조직 내의 변화는 조직의 리더십이 핵심가치를 수립하고 구현하는데 핵심적 역할을 수행하게 된다. 따라서 본 연구는 조직의 가치 구현 기제로서 행위자, 제도, 조직환경을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 조직의 가치구현 기제 (1): 행위자로서 정치적 리더십

모든 조직의 의사결정에 가장 중요한 의사결정자는 조직의 장 혹은 의사결정 협의체이다. 조직의 목표와 방향성을 결정하고 책임지며, 핵심 가치를 설정하는 핵심 행위자로서의 리더는 조직 분야 및 부문을 넘어서 중요한 행위자이다. 공공조직에서의 리더는 조직 구성원의 만족과 더불어 조직 서비스의 수요자의 니즈, 사회 전반의 정치적, 사회적 영향을 고려하는 의사결정이 필요하며 여론의 많은 관심을 받는다는 점에서 조직에서 살펴볼 필요성이 존재한다. 공공조직의 경우 리더십이 정치적으로 결정되는 경우가 많으며, 정권치적 영향과 함께 강력한 리더십을 발휘하기도 한

다. 일반적으로 공공조직의 리더십, 즉 기관장 임명 및 선임이 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 기관 내 이사회에서 임원추천위원회를 구성·심사하여 주무기관장에게 추천한 후 공공기관운영위원회의 심의, 의결을 거쳐 대통령이 임명토록 되며, 준정부기관은 주무장관이 임명하게 된다. 따라서 정치적 영향력과 조직 장악력이 큰 인사들이 현실적으로 공공기관 및 공공 조직의 장으로 임명되게 된다.

조직 운영 및 성과에 영향을 미치는 요인으로 많은 연구들은 행위자로서 기관장 혹은 리더십이 중요한 요인이라고 주장한다. 보다 구체적으로 기관장이 내부 출신인지 등의 요인과 전문성, 정치적 독립성 등을 중심으로 연구되어 왔다(정지수·한승희, 2014; O'Toole & Meier, 2014; 강영걸, 1999; 이명석, 2001; 유승원, 2013). 기관장의 내부 임용과 외부 임용에 관한 연구에서는 주로 내부 출신자들이 외부 출신자에 비해 조직 내부의 경험과 사정에 밝기 때문에 조직의 성과를 높이는데 긍정적인 영향을 준다고 보았다(Grusky, 1963; Allen et al. 1979; Brown, 1982; 강영걸, 1999). 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적에 관한 연구에서는 정치적 임용과 관료출신 임용이 경영실적에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이명석, 2001). 이제까지 낙하산 인사로 불리며 정실 인사로 비판받아왔던 행태는 초기 군부 장악에서 정치인 인사의 형태로 점차 급증하였고(이명석, 1997) 이에 대해 경험적 연구를 수행하여 실제 경영 효율성에 미친 부정적인 영향을 규명한 것이다.

반면 기관 내부가 아닌 외부 출신 전문가나 정치인이 조직성과에 부정적인 영향이 아닌, 오히려 긍정적인 영향을 미친다는 연구들 또한 존재한다(김다경·엄태호, 2013; Moynihan & Pandey, 2005; Gianakis & Wang, 2000; Rainey & Steinbauer, 1999). 이와 같은 연구들은 기관장이 가진 정치적, 행정적 네트워크가 자원을 동원하는데 도움이 된다는 자원동원이론을 통해 설명된다. 이는 공공 기관장에서 흔히 보이는 유형인 정치적 임명이 이루어질 경우, 내부 출신이나 다른 공무원 출신에 비해서도 외부로부터 자원이나 정치적 지원을 동원할 수 있는 가능성을 높여 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 김다경과 엄태호의 연구에서는 CEO의 정치적 경험과 다양한 정부 부처 재직 경험이 정부지원금 획득에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(2013). 또한 Moynihan과 Pandey는 정치적 임명으로 기관장이 된 경우 조직의 자원을 높이고, 외부로부터 자율성을 확보하기 때문에 조직의 효과성을 높일 수 있다고 규명하였다(2005). 특히 Rainey와 Steinbauer(1999)는 정치적 지원, 기관 자율성, 사명 유의성이 높을수록 조직 구성원의 동기를 높여 더욱 효과적인 조직을 만들 수 있다고 보았다. 우리나라 공공 기관의 정치적 임명은 흔히 외부적으로 많은 비판을 받아왔지만, 실적주의적 경향으로서 전문가를 고용하는 것에 비해 정실주의에서 볼 수 있는 외부나 유관기관으로부터 얻을 수 있는 정치적 지원, 높은 충성심, 높은 반응적 역량(responsive competence) 등은 조직에 긍정적인 영향을 줄 수 있다(Peters, 2002: 83).

많은 연구들이 행위자 혹은 리더십의 중요성을 강조하듯 반대되는 연구 결과 역시 주장된다. 즉, 기관장 및 리더십이 조직에 큰 영향을 미치지 못한다는 주장 역시 제기된다(Moon, 2001; 안성규 & 박채기, 2013). 미국의 지방정부를 대상으로 한 연구에서는 기관장이 어떤 정치적인 성향을 지니는지가 조직성과에 긍정적인 영향을 미치는 혁신적 요소에 별다른 영향을 주지 않는다는 점을 규명

하였다(Moon, 2001). 또한 지방공기업을 대상으로 기관장의 임용 유형과 경영성과의 관계를 분석한 연구에서는 실제 임용 유형에 따라 경영성과의 차이가 없는 것으로 나타났다(안성규·곽채기, 2013). 이 연구에서는 지방공단의 경영성과의 경우 민간인 출신 기관장일 경우 공무원 출신에 비해 1.87% 낮아지고, 정치인 출신의 경우 공무원 출신에 비해 2.81% 낮아지는 것으로 나타났다.

따라서 기존 연구들의 주장을 통해 조직의 가치를 구현하는 기제로서 행위자를 살펴볼 때, 리더십은 다른 행위자들보다 공공조직에서 중요한 행위자라고 할 수 있다. 리더십의 출신배경, 교육수준 등 다양한 요인들이 중요하게 제시되지만, 무엇보다 공공조직의 경우 정치적 인사가 조직의 목표 및 방향설정에 중요하다는 것은 부인할 수 없다(Rainey & Steinbauer, 1999). 그럼에도 불구하고 리더십을 통한 조직성과 혹은 경영성과에 관심이 집중되어 있었다. 조직의 리더가 성과를 넘어 조직의 핵심가치를 결정하는 것에 대한 관심은 상대적으로 낮았다. 본 연구는 공공조직의 경우, 조직성과도 매우 중요하지만 조직의 추구하고자 하는 핵심가치 역시 중요하다는 인식에서 출발하였다. 기관장의 출신 배경은 일반적으로 공공조직의 정치적 인사와 관련하여 중요하게 논의되어 왔다. 정치적 리더십이 조직성과에 어떠한 영향을 미치는지 즉, 재무적 성과를 높이거나, 정부지원금 확보에 유리하거나, 조직의 효과성을 높이고, 사회적 책임에 중요한 영향을 미친다는 것은 사실이다. 그러나 정치적 리더십이 공공조직에 있어서 공공성과 수익성으로 핵심가치를 구분하였을 때, 어떠한 가치에 보다 중점을 두게 될 것인지에 대해서는 연구가 더 필요하다고 생각하였다. 공공조직이라는 조직 특성에 기인하여 정치적 리더십은 공공성에 보다 긍정적일 것이라는 가정을 검증해보고자 한다. 따라서 본 연구에서는 조직의 정치적 리더십이 공공성 구현에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 가설을 설정하였다. 구체적인 기관장의 유형은 내부 출신을 기준으로 외부 전문가 출신, 공무원 출신, 정치인 출신 기관장을 비교하였다. 조직의 정치적 리더십 즉, 기관장이 정치인 출신일 때 내부 출신 기관장에 비하여 상대적으로 공공성에 보다 중점을 두고 조직을 운영할 것으로 가정하였다.

가설 1: 조직의 정치적 리더십은 조직의 공공성 구현에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

4. 조직의 가치구현 기제 (2): 대표 제도로서 노동유연화

신공공관리론의 주요한 관심은 기존의 공공성과 더불어 강조되고 있는 공공 조직의 효율성의 제고 노력이다. 효율성 제고를 통한 수익성 강화, 나아가 시장주의적 제도와 정책의 도입으로 이해될 수 있다. 이러한 측면에서 대표적으로 도입된 제도는 크게 노동유연화 제도라고 할 수 있다. 노동유연화 제도는 공공조직의 노동시장 구조개혁과 생산성 제고를 위해 도입되었다. 그러나 노동유연화 등의 제도는 채용부터 구성원 관리까지를 포괄하여 논의가 되었으나, 이러한 제도의 도입이 조직의 핵심가치를 어떻게 구현시켰는지는 상대적으로 관심이 부족했다. 실제로, 효율성 제고 노력으로 인하여 공공 부문의 비정규직, 파견·용역 등은 점차 그 비율을 넓혀가 지난 2012년에는 비정규직이 25만 명, 파견·용역직은 11만 여명에 달하였다.¹⁾ 이는 전체 총인원의 20.5%, 정규

직 대비 25.8%에 달하는 비율이다.

노동유연화는 이중노동구조로서 내부와 외부노동시장으로 구분된다(Doeringer & Piore, 1971). 내부와 외부의 기준은 이중노동구조로 알려진 노동시장이론에서 비롯되었다. Doeringer와 Piore(1971)가 주목한 노동시장 이중구조는 기업 내에는 일반적인 시장에서 보는 것처럼 수요와 공급에 따라 임금이 결정되는 것이 아니라, 채용, 직무 배치, 승진과 같은 기업 내의 고용 관계나 관리규칙에 따라 임금이 결정되고 지위가 보장되는 현상이 있다는 데에서 출발한다. 따라서 기업 내부에서 보호받는 경우 고용의 안정성과 임금, 승진 등의 보상이 주어지지만, 기업의 외부노동시장에 처해진 경우 불안정한 고용과 낮은 임금, 실업 등을 겪게 된다. 이처럼 노동시장이 이중으로 구성된 경우 기존의 내부노동시장에서 나타나는 고비용, 경직성, 관료제적 통제 기제의 비효율성 등을 바로잡기 위하여 외부노동시장, 즉 비정규직의 고용을 확대하는 방안을 택하게 된다(노용진·원인성, 2003).

노동시장 구조와 관련하여 비정규직의 고용 증가는 조직의 효율성을 증대시켜 결과적으로 조직성과가 제고될 수 있다는 연구 결과들이 존재한다(Valverde et al. 2000; 이제형, 2010). Valverde et al(2000) 고용형태를 상세하게 구분하여 분석하였다. 비정규직 고용 형태를 파트타임, 계약직, 상용직, 하청 등으로 나누어 각각이 기업성과에 미치는 영향을 보았는데, 계약직 근로자가 기업성과를 제고한다고 주장한다. 또한 외부노동시장을 활용한 수량적 유연화가 고용 조정을 손쉽게 하여 기업이 외부의 위기에 대하여 유연하게 적응할 수 있다고 보는 연구도 존재한다(이제형, 2010). 반면, 비정규직의 수나 비율을 늘리는 것보다 이들을 관리하는 유형이 더욱 중요하다는 연구도 존재한다. 사업체 패널조사를 표본으로 사업체의 비정규직 관리유형을 고용의 형태, 관리의 제도화 수준, 활용의 목적에 따라 구분하여 실증적으로 분석한 연구에서는 직접고용중심형에서 이직률이 높고, 간접고용중심형이 직접고용중심형에 비해 이익변동성이 낮아 수익의 지속성을 보이는 것으로 나타났다(김윤호, 2011). 또한 노동유연화를 수량적, 기능적, 임금 유연화로 구분한 뒤, 비정규직 비율과 같은 수량적 유연화보다는 기능적 유연화가 기업의 성과를 높일 수 있다고 밝히고 있다(김용민·박기성, 2003).

여기서의 문제는 비정규직 비율과 같은 수량적 유연화의 효과가 고용 조정을 통한 노동 비용을 감소시키는 효과를 가져 올지는 모르나, 부정적 외부효과에 대한 고려가 부족했다는 점이다. 단순히 효율성 증진을 위한 고용형태의 개편 즉, 비정규직 고용을 늘리는 것은 인사 및 관리감독의 비효율성과 임금·근로조건·복지후생에서의 불평등을 들 수 있다(은수미, 2006). 정규직 중심의 노동시장 구조에서 비정규직을 대상으로 한 인사 및 관리 체계는 이중적으로 이루어질 수밖에 없다. 또한 기간제와 같은 인력의 경우 별도의 전환이나 승진체계가 없기 때문에 직무에 대한 동기를 부여하기 어렵고 소외감과 불만을 발생시키는 문제점이 발생한다. 다음으로 비정규직은 동일한 직무라 하더라도 호봉 및 수당의 차이를 가지기 때문에 근속년수가 높아질수록 정규직과의 임금 격차가 높아진다(은수미, 2006). 이러한 차이는 단순히 임금뿐만 아니라 승진과 복리후생에서도 마찬가지로의 문제를 발생시키기 때문에 직무 몰입이 낮아지고 이직률이 높아지는 등 조직 문화에 부정적인 영향을 줄 수 있다(박종혁·최우성, 2006; 김윤호, 2011). 호텔 종업원을 대상으로 한 연구

에서는 비정규직 증가는 조직몰입과 경력몰입에 부정적인 영향을 미치고, 조직몰입과 경력몰입이 모두 낮은 경우에는 높은 경우에 비해 이직의도가 높았다(박종혁·최우성, 2006).

공공 조직의 노동유연화 제도 역시 효율성 제고를 위한 노력으로 수익성을 높일 가능성은 높으나, 부정적 외부효과 역시 발생할 수 있다. 비정규직의 증가로 인한 중산층 붕괴와 내수기반의 약화, 정규직과 비정규직간의 불평등으로 인한 사회적 갈등의 증대 등 조직 수준을 넘어 사회 전반적인 부정적 영향 역시 나타날 수 있다(은수미, 2006). 특히, 공공 부문의 비정규직 확대가 공공성을 저해한다고 보는 이유는 대체로 두 가지로 나뉜다. 첫째, 공공 부문의 특수성 때문이다. 공공 부문이 생산하는 공공재나 서비스는 기본적으로 공동체의 이익을 목표로 하기 때문에 비정규직 확대로 인해 조직 몰입이 저해되어 상품이나 서비스의 질이 낮아진다면 이는 바로 공공성 저하를 의미한다(은수미, 2006; 은중환 외, 2014). 둘째, 공공 부문 내의 임금, 승진, 복리후생 등에서의 불평등이 조직문화를 저해하여 공공서비스의 공공성을 담보하기 어렵다(안주엽 외, 2006; 은수미, 2006; 은중환 외, 2014). 공공 기관 내부에서 다양한 차별적 요소들은 조직 공정성을 저해하고 이는 공공재와 서비스의 저하로 이어지는 것이다.

따라서 노동유연화 등의 효율성을 높이기 위한 정책들은 수익성과 공공성이 다르게 작용될 것으로 예상할 수 있다. 즉, 본 연구에서는 신공공관리론의 대표적 제도로서 노동유연화 비율이 높을수록 조직의 수익성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보이나, 공공성에는 부정적으로 작용할 것이라고 가정한다. 이러한 내용을 토대로 가설을 정리하면 다음의 가설2와 같다. 즉, 조직의 핵심가치를 구현하기 위한 제도가 핵심가치를 구현하는데 어떠한 영향을 미쳤는지 검정하고자 하며, 노동시장의 구조개혁으로 대표적 정책이었던 노동유연화를 중심으로 살펴보고자 한다.

가설 2: 조직의 효율성을 높이기 위한 제도의 비율이 높을수록 조직의 공공성 구현에 부정적 영향을 미칠 것이다.

5. 조직의 가치구현 기제 (3): 환경에 대한 대응으로서 경쟁력

조직을 둘러싸고 있는 조직 환경은 조직이 추구하는 핵심가치를 변화시키기도 하고, 변화된 가치에 정당성을 부여하기도 한다. 공공조직의 경우, 조직 환경의 변화로 효율성을 강조하고 있다. 공공조직의 경우, 민간기업에 비하여 상대적으로 경쟁이 부족하고 일정부분 공공서비스의 주체로서 독점적 지위를 보장받게 된다. 따라서 효율성을 추구하기 이전에 경쟁력의 부족 문제가 제기되어 왔었다. 그러나 조직 환경의 불확실성이 증가하고, 시장의 범위가 확대되면서 공공조직 역시 국내외 시장의 경쟁환경에 노출되고 있다. 따라서 환경에 대한 조직의 대응으로서 공공조직의 경쟁력은 보다 중요해지고 있다.

일반적으로 조직은 환경과의 상호작용을 통해 조직을 운영 및 관리하는데, 다른 조직 혹은 유사 조직과의 경쟁을 통해 조직 의사결정을 정해나간다. 일반적으로 조직 평판이나 경쟁력은 조직의 자원 및 역량으로 간주되며 조직이 고유한 특성을 넘어 새로운 역할을 부여받거나 도전을 가능하게 한다. 즉, 전통적 관점에 따르면 공공 조직의 경쟁력이 높으면 공공성을 넘어 수익성에도 도전

할 수 있거나 혹은 공공성에 더 집중할 수도 있게 되는 것이다. 조직의 경쟁력은 조직 내부의 역량을 넘어 민간 및 공공 부문에서의 경쟁력으로 이해될 수 있는 것이다.

경쟁력은 흔히 경제학과 경영학에서 사용해 온 개념으로 산업, 기업 등이 다른 산업 혹은 기업과 비교하여 높은 수익을 올릴 수 있는 개념으로 설명할 수 있다. M. Porter(1980)는 “경쟁시장에서 평균수익률보다 지속적으로 높은 수익률을 올릴 수 있게 하는 힘”으로서 경쟁우위(competitive advantage)란 개념을 활용하여 경쟁력을 설명하였다. 정부의 경우 가시적인 수익이 없기 때문에 산업이나 기업에서 활용하는 개념을 동일하게 적용하기는 어렵다. 또한 정부가 제공하는 공공 서비스는 거의 독점 상태이다 보니, 비교 대상이 없다는 점에서도 경쟁력을 논하기 어려울 때가 있다. 그러나 신공공관리론의 도입 후, 공공 서비스를 민간으로 위임하여 제공하거나, 성과관리평가가 시행되어 비교가 가능해졌기 때문에 조직 간 경쟁력 측정이 가능해지기도 하였다(김윤호, 2014; 안성호·이정주, 2004). 따라서 이러한 논의들을 정리하여 정부의 경쟁력을 정의하면 조직의 성과를 높일 수 있는 조직의 역량으로 조직의 생존과 정당성을 지속할 수 있는 능력이다(안성호·이정주, 2004). 조직이 환경 변화에 대응하기 위해서는 조직역량이 중요하며, 이는 조직의 경쟁력으로 나타난다.

조직의 경쟁력은 조직의 성과에 긍정적인 영향을 준다(강만영·전인오, 2013; Man et al. 2002; 이지운·강성민, 2010). 중소기업을 대상으로 한 연구에서는 기술경쟁력이 사업화 성과에 긍정적인 영향을 주고(강만영·전인오, 2013), 경쟁력이 기업가적 역량과 성과를 제고한다고 보았다(Man et al. 2002). 따라서 이러한 선행연구들에 근거하면 공공 부문의 경쟁력이 높다면 수익성 역시 높을 것으로 가정할 수 있다. 그런가하면 IT 서비스의 부문별 경쟁력이 재무성과 뿐만 아니라 비재무적 성과도 제고한다는 연구가 존재한다(이지운·강성민, 2010). 이 연구에서는 기업의 비재무적 성과로는 고객 만족도, 종업원 만족도, 시장 점유율, 전략적 목표의 달성도, 생산물의 질과 서비스의 질 등을 비재무적 요인으로 활용하였다(이지운·강성민, 2010). 이러한 연구에 따를 경우, 공공 부문의 경쟁력이 높다면 공공성 역시 높을 것으로 가정할 수 있다.

그러나 공공 부문은 민간 기업과 달리, 공공재나 서비스 생산에 있어서 독점적 지위를 확보하고 있다는 특수성을 갖는다(김병섭, 2000: 388~389). 공공재와 서비스를 생산하는 과정에서 전통적인 관료제가 보인 비효율성으로 인하여 정부는 민간이나 다른 정부 기관과 경쟁하게 되었다(류춘호, 2003). 그러나 동일한 기능을 두고 민간과 경쟁하는 경우 경쟁력 증가로 이어질 수 있지만 다른 정부 기관과 경쟁은 기능의 중복으로 해석될 수도 있다. 공공 기관의 기능 중복은 대개 부처 간 충돌, 자원 낭비, 조정 노력 등으로 인한 비효율성을 초래한다는 선행연구들이 있는 만큼 조직성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(김종호·김강민, 2007; 안경섭, 2012). 따라서 민간과 비교했을 때 경쟁력이 높은 경우 조직의 공공성과 수익성이 높아지지만, 공공 기관에 비해 경쟁력이 높을 경우에는 공공성과 수익성 저하로 이어질 수 있다. 이 같은 논의를 정리하여 가설을 도출하면 다음과 같다.

가설 3: 공공조직이 민간기업보다 경쟁력이 높으면, 조직 공공성 구현에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4: 공공조직이 공공부문 내 다른 공공조직보다 경쟁력이 높으면, 조직 공공성 구현에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 표본

본 연구는 2005년, 2007년, 2009년, 2011년, 2013년 사업체패널조사를 활용²⁾하여 공공 부문의 공공성과 수익성에 영향을 미치는 요인을 실증 분석하였다. 사업체패널은 한국노동연구원에서 우리나라의 사업체를 대상으로 약 1,700여개의 패널구성원을 격년 단위로 추적조사 하는 종단면 조사이다. 조직의 전반적인 경영환경, 인적자원관리체계, 노사관계 현황, 임금교섭 등에 대한 사항을 조사하는 패널자료이다. 본 연구에서는 사전 설문(근로자 현황, 재무 현황), 인사담당자의 응답으로서 사업장 특성, 고용 현황 및 고용 관리, 공공부문에 대한 추가설문을 활용하였다. 공공 부문 추가 설문은 총 360개 사업체를 대상으로 하였고, 여기에는 기획예산처가 선정한 출자기관, 출연기관, 보조위탁기관, 자회사, 재출연기관, 경영혁신대상기관 등 309개 기관과 지방자치단체 산하의 지방공기업 51개가 포함되어 있다.

〈표 1〉 2005년 ~ 2013년 사업체패널조사 공공부문 표본 현황

구분	예시	표본수	
기획 예산처 선정기관	출자기관	농업기반공사, 한국전력공사 등	29
	출연기관	교통안전공단, 신용보증기금 등	112
	보조위탁기관	대한체육회, 예금보험공사 등	94
	자회사	한국수력원자력(주), 철도광고(주) 등	58
	재출연기관	극지연구소, 학교법인기능대학 등	10
	경영혁신대상기관	예술의 전당, 한국언론재단 등	6
지방 공기업	서울	마포개발공사, 지방공사강남병원 등	7
	인천경기	경기관광공사, 부천시시설관리공단 등	19
	강원충북	강원도개발공사, 대전광역시도시개발공사 등	7
	전라제주	광주광역시도시공사, 제주도지방개발공사 등	5
	영남	경상북도개발공사, 지방공사대구의료원 등	13
합계	-	360	

출처: 한국노동연구원 사업체 패널조사 홈페이지

2. 변수 측정 및 방법론

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 공공 조직의 공공성과 수익성이다. 먼저, 공공성은 2005년, 2007년, 2009년, 2011년, 2013년 사업체 패널조사의 공공부문 추가설문을 사용하였다. 설문문항은 “귀 기관의

2) 조사 항목의 결측치 등을 비교하여 2005년부터 2013년의 자료를 활용함

현재 사업이나 업무에서 공공성과 수익성 중 어느 편을 더 중시하고 있습니까?” 라는 항목을 활용하였다. 응답은 7점 척도로, ‘1 전적으로 공공성에 가깝다’에서 ‘7 전적으로 수익성에 가깝다’로 이루어져 있고, 본 연구에서는 역으로 측정하였다. 선행연구에서는 공공성을 기관의 원래 목표를 달성한 정도나 설립목적이 공익에 부합하는지 측정하였고(박기목, 2011; 조일출·나인철, 2005), 조직 성과적 측면을 설문문항과 같은 인지적 자료를 활용(정지수·한승희, 2014)하였던 바, 본 연구에서도 공공성 수준으로 측정하였다.

다음으로 수익성은 동일한 사업체 패널조사의 사전 설문 중 재무 현황에서 사업이익을 활용하였다. 일반적으로 민간 기업에서 수익성은 영업이익률, 순이익률, 자기자본이익률과 같은 지표로 측정되고, 선행연구들에서는 공공 부문의 수익성 지표로는 당기순이익, 영업이익률, 총자산순이익률, 매출액순이익률을 활용하였다(박석희, 2006; 박정수·홍유화, 2010). 따라서 본 연구에서도 사업이익을 수익성 지표로 활용하였다.

2) 독립변수

(1) 행위자: 기관장

조직의 의사결정 권한이 있는 행위자를 주요한 설명변수로 설정하였고, 본 연구에서는 공공 조직의 기관장을 변수화하였다. 기관장의 전문성과 정치성을 측정하기 위하여 기관장의 출신변수를 활용하였다(정지수·한승희, 2014). “현재 귀 기관장은 다음 중 어디에 해당합니까”라는 설문 문항으로, 응답은 ‘1. 귀 기관 출신’, ‘2. 외부의 전문 경영인’, ‘3. 공무원’, ‘4. 정치인’, ‘5. 기타’으로 구성되어 있다. 본 연구에서는 1부터 5까지의 더미변수로 레퍼런스는 기관 출신으로 하였다.

(2) 제도: 노동유연화

제도적 변수 측정을 위하여, 효율성 제고를 위한 대표 제도인 노동유연화 제도를 변수화하였다. 노동유연화를 측정하기 위하여 전체 노동자 대비 비정규직 근로자의 비율을 측정하였다(정재호·이병희, 2004). 비정규직 근로자는 사업체 패널조사의 사전 설문 중 근로자 현황에서 전체 근로자 수는 작년 말의 전체 근로자수를 활용하였고, 비정규직 근로자는 기간제, 파트타임, 외국인 근로자, 파견, 특수고용형태/독립도급, 재택/가내, 사내하청/용역, 일용, 기타 근로자를 모두 합산하였다.

(3) 환경: 경쟁력

환경 요인은 조직의 경쟁력을 변수화 하여 활용하였다. 민간 대비 경쟁력을 측정하기 위하여 사업체 패널조사의 공공 부문 추가 설문 중 “작년 기준으로 귀 기관과 동일하거나 유사한 서비스를 제공하는 민간기업이 있다면, 그 민간기업의 서비스와 귀 기관의 서비스 수준은 어떠합니까?”라는 설문 문항을 활용하였다. 이에 대한 응답은 ‘1. 민간기업의 동종업계 평균에 비하여 매우 낮다’, ‘2. 민간기업의 동종업계 평균에 비하여 낮은 편이다’, ‘3. 민간기업의 동종업계와 비슷하다’, ‘4. 민간기업의 동종업계 평균에 비하여 높은 편이다’, ‘5. 민간기업의 동종업계 평균에 비하여 매우 높

다, '6. 비교할만한 민간 기업이 없다'로 구성되었다.

다음으로 공공 대비 경쟁력을 측정하기 위하여 사업체 패널조사의 공공 부문 추가 설문 중 "작년 기준으로 귀 기관과 동일하거나 유사한 서비스를 제공하는 공공기관이 있다면, 그 공공기관의 서비스와 귀 기관의 서비스 수준은 어떠합니까?"라는 설문 문항을 활용하였다. 이에 대한 응답은 '1. 공공기관의 동종업계 평균에 비하여 매우 낮다', '2. 공공기관의 동종업계 평균에 비하여 낮은 편이다', '3. 공공기관의 동종업계와 비슷하다', '4. 공공기관의 동종업계 평균에 비하여 높은 편이다', '5. 공공기관의 동종업계 평균에 비하여 매우 높다', '6. 비교할만한 공공기관이 없다'로 구성되었다. 이때 공공 및 민간 비교의 설문응답 중 6. 비교불가 항목의 경우, 각 부문 내에서 비교할만한 조직이 없는 조직으로, 독점적 지위를 보장받았거나 특수목적의 공공서비스를 제공하는 기관으로 조직 환경에서 경쟁력이 가장 높다고 볼 수 있으므로 제외하지 않고 분석에 포함하였다.

〈표 2〉 변수의 측정

변수명		변수	측정	
종속 변수	공공성	공공성 정도	"귀 기관의 현재 사업이나 업무에서 공공성과 수익성 중 어느 편을 더 중시하고 있습니까? 7점 척도: 1은 전적으로 공공성, 7은 전적으로 수익성, 역코드	
	수익성	운영수익	사업이익(사업수익-사업비용)의 자연로그	
독립 변수	기관장	기관장 출신	"현재 귀 기관장은 다음 중 어디에 해당합니까?" 1) 귀 기관 출신, 2) 외부의 전문경영인, 3) 공무원, 4) 정치인, 5) 기타	
	노동 유연화	전체 근로자 중 비정규직 비율	(기간제 근로자수+파트타임 근로자수+외국인 근로자수+파견근로자수+특수고용형태+재택 근로자수+사내하청+일용 근로자수+기타 근로자수)/작년 말 기준 전체근로자수	
	경쟁력	민간과의 경쟁력	민간 대비 경쟁력	"작년 기준으로 귀 기관과 동일하거나 유사한 서비스를 제공하는 민간기업이 있다면, 그 민간기업의 서비스와 귀 기관의 서비스 수준은 어떠합니까?" 1) 민간 평균에 비해 매우 낮음, 2) 민간 평균에 비해 낮음, 3) 비슷함, 4) 민간 평균에 비해 높음, 5) 민간 평균에 비해 매우 높음, 6) 비교할만한 민간기업이 없음
		공공과의 경쟁력	공공 대비 경쟁력	"작년 기준으로 귀 기관과 동일하거나 유사한 서비스를 제공하는 공공기관이 있다면, 그 공공기관의 서비스와 귀 기관의 서비스 수준은 어떠합니까?" 1) 공공 평균에 비해 매우 낮음, 2) 공공 평균에 비해 낮음, 3) 비슷함, 4) 공공 평균에 비해 높음, 5) 공공 평균에 비해 매우 높음, 6) 비교할만한 공공기관이 없음
통제 변수	사업장 유형	사업장 유형	"귀사는 단독 사업장입니까? 다수 사업장입니까?" 1) 단독 2) 다수	
	연령	조직 연령	현재-조직설립연도	
	노동조합	노조	노동조합 개수	
	정권	정권	1) 노무현 정권, 2) 이명박 정권, 3) 박근혜 정권	

3) 통제변수

본 연구에서 사업장 유형, 조직 연령, 노동조합, 정권의 네 가지 변수를 통제하였다. 이들을 통제한 이유는 사업장 유형과 조직 연령은 조직특성과 규모에 해당하기 때문에 조직이 추구하는 공공 가치에 영향을 미칠 것으로 보았다. 또한 노동조합을 통제한 것은 일반적으로 조직에 노동조합

이 존재하는가의 여부는 노사관계, 임금, 전략 등에 영향을 미치기 때문이다(하재룡, 2000; 이시균·김정우, 2006; 김장호, 2008). 이 같은 특성들은 본 연구의 독립변수와의 상관성을 보일 뿐만 아니라 공공성이나 수익성에도 일정한 영향을 미칠 것으로 판단되어 노동조합을 통제하였다. 마지막으로 정권을 통제한 것은 각 정권 별로 국정과제에 따라 공공 기관을 운영하는 방향과 기조를 달리하기 때문이다(문명재, 2009; 박순애·이희선, 2013).

4) 연구 방법론

실증분석을 위하여 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 활용한 패널분석을 실시하였다. 고정효과모형의 적용을 통해 조직의 공공성과 수익성에 영향을 미치는 사업체의 개별적 특성을 통제해 주었다. 또한 고정효과모형은 기본적인 회귀모형에서는 자기 상관성이 없어야 한다는 점을 종종 위배할 수도 있기 때문에 이러한 요인들을 통제하는 방법으로 활용되어 왔다(Wooldridge, 2012; Greene, 2013). 확률효과모형(Random Effect Model) 역시 함께 고려하였으나, Hausman 검정을 통해 확인한 결과, 두 모형간의 명확한 차이가 보였기 때문에 최종적으로 고정효과모형으로 결정하였다. 패널분석을 위한 통계패키지는 STATA 13.0을 사용하였다.

IV. 연구 결과

1. 기초통계량

먼저, 종속변수와 독립변수, 통제변수들의 기초통계량을 살펴보면 아래의 <표 3>과 같다. 종속변수 중1에서 7까지의 척도로 측정된 공공성의 평균은 5.70으로 나타났으며, 표준편차는 1.44로 연구대상 조직들의 공공성 정도가 중간 이상인 것을 알 수 있다. 또한 종속변수 중 수익성의 경우 사업수익률의 자연로그값이 0에서부터 16.90까지 분포하고 있고, 평균은 8.30, 표준편차는 2.52로 확인되었다. 기관장 변수의 경우, 해당 기관출신이 가장 많은 243명으로 전체의 35.17%이고, 다음으로 공무원 출신이 214명(30.97%), 외부 전문경영인 129명(18.67%), 기타 57(8.25%), 정치인 48(6.95%)순으로 나타났다. 노동유연화의 측정은 전체 노동자 대비 비정규직 비율로 평균 8.17%이고 표준편차가 16.35로 각 공공 부문 간 편차가 매우 큰 상황임을 알 수 있다. 민간과의 경쟁력과 공공과의 경쟁력은 전체 6개 문항이 비슷한 수준으로 각각 평균 4.26과 4.07이고, 표준편차도 각각 1.32와 1.23이다. 사업장 유형은 평균 1.40으로 단독 사업장이 좀 더 많은 상태임을 알 수 있고 공공 부문 평균 연령은 23.36이다. 정권은 노무현 정권 시기 관측치는 1,775개 기관, 이명박 정권 시기는 3,507개, 박근혜 정권 시기는 3,640개 기관이다. 마지막으로 노조는 평균 0.43으로 노동조합이 있는 조직이 그리 많지 않음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 변수 간 기술통계

변수명		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	공공성	691	5.698987	1.440305	1	7
	수익성	5563	8.299292	2.516981	0	16.89774
독립 변수	기관장	691	2.344428	1.251102	1	5
		기관 출신 243 (35.17%)	외부 전문경영인 129 (18.67%)	공무원 214 (30.97%)	정치인 48 (6.95%)	기타 57 (8.25)
	노동유연화	7011	8.174346	16.34524	0	100
	경쟁력	민간과의 경쟁력	476	4.262605	1.322019	1
공공과의 경쟁력		477	4.075472	1.234384	1	6
통제 변수	사업장 유형	8922	1.404954	0.490911	1	2
	연령	8757	23.35971	16.70005	0	128
	정권	8922	1.790966	0.75053	1	3
			1) 노무현 정권(1,775개)	2) 이명박 정권(3,507개)	3) 박근혜 정권(3,640개)	
	노조	3545	0.427645	0.598552	0	5

공공 부문의 기관장, 노동유연화, 경쟁력이 공공 가치인 공공성과 수익성에 미치는 영향을 살펴 보기 위하여 앞서 변수간의 상관관계를 분석하였다. 〈표 4〉는 피어슨 상관계수를 사용하여 양측검 정을 한 결과이다. 우선 수익성이 공공성과는 부(-)의 방향으로 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 또한 기관장 출신, 민간과의 경쟁, 공공과의 경쟁이 공공성과 정(+)의 방향으로 상관관계를 갖는 다. 다음으로 수익성과 상관성을 갖는 변수로는 노동유연화와 노조 수가 수익성에 정(+)의 방향으 로 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 변수 간 상관관계 분석결과

	공공성	수익성	기관장 출신	노동유연화	민간과의 경쟁력	공공과의 경쟁력	사업장 유형	연혁	정권	노조 여부
공공성	1									
수익성	-0.1761**	1								
기관장 출신	0.1179**	-0.0426	1							
노동유연화	-0.0795	0.1355**	0.0004	1						
민간과의 경쟁력	0.2794**	-0.0412	0.0824	-0.0004	1					
공공과의 경쟁력	0.2545**	-0.1169	0.1109*	-0.0482	0.6930**	1				
사업장 유형	-0.0028	0.0051	-0.0167	-0.0101	0.1031*	0.0529	1			
연혁	0.0343	-0.0186	0.0176	-0.0102	-0.0477	-0.0683	0.1283**	1		
정권	0.0681	0.0187	0.2190**	-0.0354**	-0.1173*	-0.0536	-0.0091	0.1445**	1	
노조	0.1223	0.3858**	-0.0295	0.0023	-0.0811	-0.0611	0.0051	0.0198	0.0061	1

2. 공공 조직의 공공성과 수익성에 미치는 영향요인 분석

공공조직의 공공성과 수익성에 영향을 미치는 요인을 실증 분석한 결과는 아래의 <표 5>와 같다. 활용자료 중 공공조직 118개를 대상으로 고정효과모형을 활용한 분석 결과, 첫째, 내부 출신 기관장에 비해 정치인 출신 기관장이 공공성에 더욱 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 기관장의 출신 배경은 더미변수로 처리한 것으로서 내부 출신에 비해 정치인 출신인 경우, 신뢰수준 90%에서 2.136만큼 더욱 공공성을 높이는 것으로 나타났다. 수익성 역시 정치인 출신 기관장이 더욱 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 신뢰수준 95%에서 2.026만큼 더욱 수익성을 높이는 것으로 나타나 정치인 출신 기관장이 공공성뿐만 아니라 수익성도 높이는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 정치인 출신 기관장이 가져오는 정치적 영향력 및 자원 등이 조직의 성과 전체를 높인다고 할 수 있다.

둘째, 조직의 경쟁력은 공공 조직이 민간기업 대비 경쟁력이 높을수록 공공성이 더욱 높은 것으로 나타났다. 통계적으로 민간기업 대비 경쟁력이 한 단위 높아질수록 신뢰수준 95%에서 0.676만큼 공공성을 더욱 높이는 것을 알 수 있다. 또한 공공 조직과의 경쟁력을 비교하면 다른 공공기관에 비해 경쟁력이 높을수록 공공성이 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 신뢰수준 90%에서 0.524만큼 부정적인 영향을 미쳤다. 반면 수익성의 경우 통계적으로는 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 다만 영향력의 방향이 다르게 나타났는데, 민간과의 경쟁력이 높을수록 수익성은 낮고, 공공과의 경쟁력이 높을수록 수익성은 높은 것으로 보인다.

마지막으로 통제변수 중 수익성은 공공성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 신뢰수준 95% 수준에서 0.467만큼 부(-)의 방향으로 영향을 주어, 수익성이 높은 공공 조직일수록 공공성은 낮아지는 것을 확인할 수 있다. 또한 수익성을 분석한 결과에서도 공공성은 수익성에 부정적인 영향을 주었다. 공공성이 높을수록 수익성은 낮아지는 것으로 해석할 수 있다.

통계적인 분석결과와의 함의를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 공공 조직이 추구하는 공공성과 수익성은 서로 부정적인 영향을 미치는 것이 실증적으로 규명되었다. 이러한 분석 결과는 앞서 언급했던 것처럼, 공공 조직이 실제로 가치의 혼란을 겪고 있다는 점이 통계분석을 통해 실증적으로 밝혀진 것이다. 공공 조직은 공공성과 수익성을 모두 잘 달성해야 한다고 이상적으로 생각하나 현실적으로 기관별 설립 목적에 맞는 전략적 접근이 필요하다. 예를 들어 문화예술 관련 공공 기관이나 수도, 전철, 주택 개발 등을 담당하는 공공 기관의 경우 설립 목적 자체가 수익성과는 별개의 기관이며, 후자의 경우 전자보다 막대한 규모의 적자를 감수하며 공공성을 추구해야 하는 것이다.

〈표 5〉 고정효과모형 분석 결과

공공성과 수익성		(1) 공공성	(2) 수익성	
독립변수	기관장 (레퍼런스: 기관 출신)	전문 경영인	0.994 (1.24)	1.135 (1.59)
		공무원	0.0681 (0.09)	0.503 (0.78)
		정치인	2.136* (2.01)	2.026** (2.11)
		기타	1.033 (1.10)	1.231 (1.46)
	노동유연화		-0.00488 (-0.57)	-0.00113 (-0.14)
	경쟁력	민간과의 경쟁력	0.676** (2.14)	-0.0440 (-0.14)
공공과의 경쟁력		-0.524* (-1.78)	0.111 (0.38)	
통제변수	수익성		-0.467** (-2.10)	
	공공성			-0.388** (-2.10)
	사업장 유형		-0.860* (-1.74)	-0.608 (-1.31)
	연혁		-0.00479 (-0.37)	-0.00178 (-0.15)
	정권 (레퍼런스: 노무현 정권)	이명박 정권	(omitted)	
		박근혜 정권	-0.379 (-1.41)	-0.115 (-0.45)
	노조 유무		1.301 (1.68)	0.970 (1.34)
모형설명	_cons		8.916*** (4.27)	9.847*** (6.82)
	F		2.76***	6.76***
	N		118	118
	R2		0.563	0.371

† p=0.10, * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.

둘째, 공공 기관의 노동유연화는 공공성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀져, 수량적 유연화보다는 기능적 유연화로 방향을 선회하는 방안을 모색할 필요가 있다. 정부는 이미 수량적 유연화에 치우친 문제점을 인식하고, 비정규직을 정규직으로 전환하거나, 정규직 채용 비율을 늘리는 등의 방안을 검토하고 있다. 최근 문재인 정부의 출범 이후 비정규직의 정규직화 비율이 증가하고 있으나, 대부분의 공공 조직은 여전히 비용 절감의 논리 속에서 노동 구조의 개편이 쉽지 않다는 현실을 고려할 때 이러한 방안은 그리 큰 해결책이 되지 못할 것이다. 따라서 1차로 내부 유연성을 확보한 뒤 2차로 외부 유연성을 높이는 방안을 모색할 필요가 있다. 즉 공공 기관 내부의 전환배치나 임금조정, 근로시간 변화 같은 기능적(내부적) 유연화가 우선이라는 것이다.³⁾

마지막으로, 공공 기관이 가진 경쟁력이 민간과의 경쟁이나 공공과의 기능 중복인가에 따라 공

공성과 수익성에 서로 다른 영향을 준다. 공공기관 간 중복되는 기능을 수행하는 경우에는 통폐합 되는 사례가 빈번하기 때문에 기관들은 동일한 프로그램이나 서비스를 시행하는 것에 대해 부정적으로 여기는 경향이 있다. 기획재정부 관계자는 기자와의 인터뷰를 통해 “해외자원개발의 경우 기존에 해외 투자를 하던 공공기관들의 현황과 성과 등을 바탕으로 유사·중복 부분을 없애고 개별 기관의 전문성에 맞춰 전반적인 기능을 재배치할 계획”이라고 밝히기도 하였다.⁴⁾ 따라서 공공기관이 공공재 생산과 서비스 전달에서 경쟁력을 확보하되, 민간과의 경쟁력 확보를 통해 공공성을 높이고, 기관 간 기능 중복을 정리하는 방안을 모색해야 한다.

V. 결론

본 연구는 공공 조직의 공공성과 수익성에 영향을 미치는 주요한 요인들을 통계적으로 검정하였다. 구체적으로 공공성과 수익성이라는 조직이 추구하는 가치에 영향력을 미치는 핵심 기제인 행위자(기관장), 제도(노동유연화 제도), 환경(조직의 경쟁력)의 영향을 분석하였다. 분석결과, 첫째, 내부 출신 기관장에 비해 정치인 출신 기관장이 임명될 경우 공공성과 수익성 모두에 긍정적인 영향을 미친다. 정치인이 동원할 수 있는 자원, 네트워크, 정치적 지원이 공공 조직의 가치 추구를 용이하게 하는 것이다. 물론 정치인 출신 기관장의 임명이 반드시 긍정적인 결과만을 가져오는 것은 아니므로 조직 문화 및 조직 특성을 고려하여 임명할 필요성은 존재한다. 본 연구 역시 정치인 출신의 부정적인 영향 요인들이 통제되지 않았다는 점에서 해석을 보다 신중하게 할 필요가 있으며 부정적 외부효과를 고려한 정책 제언이 필요하다고 생각한다.

둘째, 노동유연화는 통계적으로 유의미하지는 않았지만 공공성에는 부정적인 영향을, 수익성에는 긍정적인 방향으로 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 기존의 선행연구들과 동일한 결과로서, 기능적 유연화를 시도하는 것이 공공 조직의 두 가치를 모두 증진시킬 수 있는 방안으로 판단된다(김용민·박기성, 2003). 셋째, 공공 기관의 경쟁력은 민간과 비교하는가, 공공과 비교하는가에 따라 서로 다른 영향을 주었다. 즉, 민간과 비교했을 때 경쟁으로 인해 공공 가치가 제고되지만, 공공 기관의 경우 기능 중복에 해당하기 때문에 기능 간 정리와 통합이 요구된다.

본 연구를 통해 제시된 연구 결과는 정부가 본래의 가치인 공공성을 추구하면서 수익성과 조화를 이루는 데에서 조직의 전략적 판단이 중요하다는 점을 시사한다. 수익성이나 공공성과 같은 가치를 모두 추구하는 것은 중요하지만, 현장의 실무자들에게 두 가치를 동시에 추구하는 실질적 방안이 요원할 수 있다. 따라서 본 연구에서 살펴본 노동유연화나 경쟁력과 같은 요인을 종합적으로 판단할 필요가 있다. 본 연구는 공공조직이 추구하는 가치 구현의 매커니즘을 행위자, 제도, 환경의 수준별로 체계화하여 분석하였다는 점에서 기존의 연구들과 차별성을 지닌다. 또한 공공가치

3) 서울경제. 2015. 8. 18.

4) 연합뉴스. 2014년 11월 9일.

의 개념이 확대되고, 사회적 책임이 증가하는 최근의 시대 변화에서 공공조직의 핵심가치를 재조명하고 실증적으로 제시하였다는 점에서 연구의 함의가 있다.

참고문헌

- 강만영·전인오. 2013. “중소기업의 기술경쟁력과 기술마케팅이 사업화성과에 미치는 영향.” 「디지털융복합연구」, 11(12): 213-227.
- 고재경. 2002. “축산폐수관리의 정부실패에 관한 연구.” 「한국정책학회보」, 11(3): 137-166.
- 김권식·박순애·이광훈. 2015. “지방공기업의 자원, 조직특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향.” 「회계연구」, 20(3): 211-234.
- 김다경·엄태호. 2013. “공공기관 CEO의 네트워킹 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 47(1): 171-200.
- 김명수·지태홍. 2005. “한국전력산업의 정부통제, 경쟁환경, 소유구조가 공공성 및 기업성 향상에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 한국전력공사를 중심으로.” 「대한경영학회지」, 18(5): 2049-2077.
- 김병섭. 2000. 「정부개혁평가: 참여자의 시각. [정부개혁백서]」. 353-397. 서울: 기획예산처.
- 김용민·박기성. 2003. “다능화와 노동생산성 성장.” 「노동경제논집」, 26(3): 49-75.
- 김윤호. 2013. 「정부조직경쟁력과 혁신에 관한 실증연구」. 서울대학교 석사학위논문
- 김윤호. 2011. “비정규직 관리유형이 조직성과에 미치는 영향.” 「산업노동연구」, 17(2): 141-175.
- 김인·허용훈·이희태. 1999. “지방의료원의 운영형태별 성과분석.” 「한국행정학보」, 33(3): 383-402.
- 김장호. 2008. “노동조합 임금효과의 변화: 1988~ 2007.” 「노동경제논집」, 31(3): 75-105.
- 김중호·김강민. 2007. “공공기관 기능 확대와 중복기능해소방안-방송, 통신융합문제를 중심으로.” 「사회과학연구」, 33(2): 97-123.
- 김태현. 2001. “공공부문 노동운동의 현황과 발전방향.” 「노동사회」, 통권 제54호, 한국노동사회연구소.
- 노용진·원인성. 2003. “내부노동시장의 성격과 비정규직 고용의 비율.” 「노동정책연구」, 3(2): 47-67.
- 문명재. 2009. “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제.” 「한국공공관리학보」, 23(4): 23-41.
- 박기묵. 2011. “우리나라 공기업의 공익성과 재정건전성에 관한 연구.” 「한국행정논집」, 23(2): 509-530.
- 박순애·이희선. 2013. “국정과제와 공기업의 역할.” 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 2013(단일호): 732-752.
- 박종혁·최우성. 2006. “호텔기업에 있어 비정규직의 증가가 이증몰입 및 이직의도에 미치는 영향.”

- 「관광연구」, 21(2): 81-103.
- 신열. 2005. “지방공사 의료원의 성과분석: 공공성과 수익성의 조화.” 「정책분석평가학회보」, 15(1): 177-211.
- 신해룡. 1994. 「공공선택의 재정경제학」. 세명서관.
- 심광현. 1999. “문화사회를 향한 새로운 문화운동의 과제.” 「문학과학」, 제17호, 문학과학사.
- 안경섭. 2012. “정부 물관리 정책 기능 중복 개선에 관한 연구.” 「한국사회와 행정연구」, 23(3): 183-208.
- 안성규·곽채기. 2013. “지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구.” 「한국정책연구」, 13(4): 71-91.
- 안성호·이정주. 2004. “로컬 거버넌스와 지역경쟁력.” 한국행정학회 「2004년도 하계학술대회 발표논문집」, 346-361.
- 안주엽 외. 2006. 「공공 부문 비정규직 대책마련 연구」 2006년 노동부 학술연구용역 보고서.
- 어수봉. 1997. “노동시장 유연화를 위한 정책과제.” 「노동경제논집」, 20(2): 365-397.
- 여형현·최태선. 2007. “예산과 경쟁환경에 따른 지방의료원 조직성과 분석: 공익성, 수익성의 경합 가치를 중심으로.” 「정책분석평가학회보」, 17(2): 55-78.
- 유미년. 2012. “공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구- 공공성 및 수익성을 중심으로.”
- 유승원. 2014. “공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적갈등을 중심으로.” 「한국행정학보」, 48(1): 339-368.
- 은수미. 2006. “공공부문 비정규 실태와 정책방향.” 「노동리뷰」, 36-48.
- 은종환·이재완·정광호·오영민. 2014. “서울시 공공부문 비정규직 고용개선 정책 인식유형 분석.” 「한국사회와 행정연구」, 24(4): 133-160.
- 이동원·윤방섭·남은우. 2007. “공공의료기관의 공공성과 수익성 상호관계에 대한 연구: 지방공사 의료원의 경영평가를 중심으로.” 「병원경영학회지」, 12(2): 43-68.
- 이명석. 1997. “정부투자기관임원의 충원에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 31(3): 295-311.
- 이명석. 2001. “정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적.” 「한국행정학보」, 35(4): 139-156.
- 이민호·윤수재. 2009. “공공기관의 공공성과 효율성 간의 조화 방안 모색: TRIZ 모형을 통한 모순 해결 방식의 적용.” 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 187-214.
- 이시균·김정우. 2006. “노동조합이 기업의 유연화에 미친 영향 분석.” 「노동정책연구」, 6(3): 63-95.
- 이제형. 2010. 「노동유연화와 기업의 성과」 고려대학교 석사학위논문.
- 이지운·강성민. 2010. “IT 서비스 유형별 경쟁력요인이 IT 서비스 기업의 비즈니스 성과에 미치는 영향에 관한 연구.” 「Journal of Information Technology Applications & Management」, 17(4): 157-180.
- 장용석·조희진. 2013. “공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환: 변화의 추세와 조직의 대응.” 「인

- 사조직연구」, 21(3): 69-104.
- 정규호. 2008. 「국립대병원의 공공성과 수익성 조화방안에 관한 연구」 충북대학교 대학원 박사학위 논문.
- 정술. 2012. 「공공부문 조직 내 노동유연화가 BSC 관점 성과에 미친 영향」 서울대학교 석사학위논문.
- 정원식·정한식. 2013. “공공부문 비정규직의 조직몰입 및 이직의도의 영향요인에 관한 연구: 정규직과의 비교분석”
- 정재호·이병희. 2004. “고용 유연화가 기업의 훈련투자에 미치는 영향.” 「노동정책연구」, 4(4): 21-43.
- 정지수·한승희. 2014. “공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향.” 「한국사회와 행정연구」, 25(1): 115-140.
- 조일출·나인철. 2005. “공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인의 구조적 분석-BSC 의 활용.” 「정부회계연구」, 3(1): 29-51.
- 조택. 2007. “우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구.” 「한국정책과학학회보」, 11(4): 251-274.
- 최낙범·엄석진. 2013. “조직공정성 인식이 조직몰입에 미치는 영향: 경찰조직에서의 상호작용공정성을 중심으로.” 「한국행정학보」, 47(3): 181-212.
- 정재하. 2005. 「공공부문의 범위와 고용변화 분석」 한국노동연구원
- 하재룡. 2000. “공공부문 노조가 근로자의 임금결정에 미치는 영향.” 「한·독사회과학논총」, 10(2): 169-193.
- 황수경. 2003. “내부자 노동시장과 외부자 노동시장의 구조분석을 위한 탐색적 연구.” 「노동정책연구」, 3(3): 49~87.
- Antonsen, M., & Jørgensen, T. B. 1997. The ‘publicness’ of public organizations. *Public Administration*, 75(2), 337-357.
- Bozeman, B. 1987. *All organizations are public*.
- Bozeman, B. 2002. Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public administration review*, 145-161.
- 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), 197-224.
- Brown, T. L., and M. Potoski. 2003. Transaction Cost and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4): 441-468.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. 1953. *Politics, economics and welfare: planning and politico-economic systems, resolved into basic processes*. Harper & Brothers.
- Dahlström, Carl and Victor Lapuente. 2010. Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*,

20: 577-600.

- Diener, E., and Seligman, M.E.P. 2004. Beyond money: Toward an economy of well-being. *Psychological Science. Public Interest*, 5(1): 1-31.
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. 1985. *Internal labor markets and manpower analysis*. ME Sharpe.
- Dollinger, M. J., & Golden, P. A. 1992. Interorganizational and collective strategies in small firms: Environmental effects and performance. *Journal of management*, 18(4), 695-715.
- Drori, G. S., Meyer, J. W., and Hwang, H. 2006. *Globalization and organization: World society and organizational change*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Gemmell, N.1993, *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*, Edward Elgar.
- Greene, W. H. 2003. *Econometric analysis*. Pearson Education India.
- Habermas, J.1989, *Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press.
- Haque, M. S. 2001. The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*, 61(1), 65-82.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Kelly, G., & Muers, S.2002. *Creating public values: An analytical framework for public service reform*. London: Cabinet Office Strategy Unit.
- Man, T. W., Lau, T., & Chan, K. F. 2002. The competitiveness of small and medium enterprises: A conceptualization with focus on entrepreneurial competencies. *Journal of Business Venturing*, 17(2), 123-142.
- Meyer, J. W. & Bromley, P. 2012. *The Worldwide Expansion of "Organization"*. The 8th New Institutionalism Workshop.
- Moon, M. J. 2001. Municipal reinvention: Managerial values and diffusion among municipalities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 327-352.
- Moore, M. H. 1995. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Moore, M.2005. *Creating public value through private/public partnership*.
- OECD. 1997. *The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis*. Paris.
- O'Flynn, J. 2007. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Peters, G. 2002. *Politics of bureaucracy*. Routledge.
- Pigou, Arthur C. 1938. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan and Co., 4th ed.
- 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.

Thiel van, Sandra and Leeuw, Frans L. 2002. The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267-281.

Valverde, M., Tregaskis, O., & Brewster, C. 2000. Labor flexibility and firm performance. *International advances in economic research*, 6(4), 649-661.

Wooldridge, J. M. 2012. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Boston: Cengage Learning.

김정숙(金正淑): 2018년 2월 '법정협회의 책임성 영향요인 연구'라는 제목으로 연세대학교 일반대학원 행정학과 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 SSK 미래정부연구센터 전임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 비영리조직·지방재정·거버넌스 등이며, 주요 논문으로는 "지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향(2018)", "인적·재정·사회적 자본이 효과성에 미치는 영향에 대한 연구(2017)" 등이 있다 (sida9800@gmail.com).

엄영호(嚴永鎬): 연세대학교에서 행정학 석사학위(논문제목: 한국 지방정부 재정지출의 동형적 변화 분석-사회복지예산을 중심으로)를 취득하고(2014), 현재 연세대학교 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 조직이론, 제도주의 조직론, 사회혁신, 지방행정 등이며, 주요 논문으로는 "지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모색(2018)", "지역에 대한 애착이 주민 행복에 미치는 영향-서울시 사례를 중심으로(2017)", "Why Untie Aid? An Empirical Analysis of the Determinants of South Korea's Untied Aid from 2010 to 2013(2016)" 등이 있다(eomyoungho@gmail.com).

〈논문접수일: 2018. 8. 20 / 심사개시일: 2018. 8. 24 / 심사완료일: 2018. 11. 20〉

Abstract

Analysis of Publicness and Profitability of Public Organizations: Focus on Leadership, labor flexibility, and competitiveness

Kim, Jungsook

Eom, Young Ho

The purpose of this study is to compare the two contrasting values of publicity and profitability, which are core values pursued by public organizations. In this study, empirical analysis is presented as the factors affecting organizational value such as publicness and profitability of public organizations as actors (head of an organization), institution (labor flexibility system) and environment (organizational competitiveness). The results of this analysis are as follows: First, when a director from a politician is appointed, the publicity and profitability are positively affected. The resources, networks, and political support that politicians can mobilize facilitate the pursuit of public organization values. Second, it can be seen that labor flexibility has a negative impact on publicity and a positive effect on profitability. As discussed in the previous research, it is considered that the attempt of functional softening is a way to enhance both values of the public organization. Third, the competitiveness of public organizations has different influences depending on whether they compare with the private sector or the public sector. Compared to the private sector, competition raises public value, but in the case of public institutions, function redundancy is required, so functional integration and integration are required.

Key Words: Public value, publicity, profitability, leadership, labor flexibility, competitiveness