

중앙행정기관 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구*

권오영**

본 연구는 중앙행정기관의 성과에 미치는 영향요인들에 대해 분석하였다. 구체적으로 모니터링, 정치적 현저성과 목표 모호성이 정부기관 성과에 미치는 영향요인에 대해 실증적으로 분석하였다. 분석결과, 중앙행정기관은 국정감사를 통한 성과에 대한 감시와 대통령의 기관에 대한 관심도가 높을수록 정부기관 성과를 높이는 데 중요한 요인으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 대중매체의 지나친 관심은 오히려 정부기관의 성과에 부정적인 요인으로 작용하였다. 그리고 정부기관에 대한 우선순위가 높고 평가적 목표가 명확할수록 이는 성과를 높이는 중요한 요인이 된다. 반면, 지시적 목표 모호성과 같이 법이나 규칙 등이 모호할 경우, 유연한 판단의 여지는 정부기관 성과 향상을 높이는 요인으로 나타났다.

주제어: 정부성과, 모니터링, 정치적 현저성, 목표 모호성

1. 서론

한국 정부기관의 성과에 대한 평가는 지난 30년간 한국사회 뿐만 아니라 세계적으로도 행정학의 중요한 이슈로서 지속적인 주목을 받아왔다(Pollitt & Bouckaert, 2004; Boyne, Meier, O'Toole & Walker, 2006; Hicklin, O'Toole & Meier, 2007). 정부기관에 대한 성과평가제도는 '보다 나은 서비스와 질 좋은 행정(better

* 본 논문은 연구자의 박사학위 논문 중 일부를 발췌하여 수정·보완하였으며, 심사과정에 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원님들께 깊은 감사를 드립니다.

** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 기획실 선임연구원으로 있다. 주요 연구관심 분야는 성과관리, 지방행정, 정부규제 등이다(bayside5050@yonsei.ac.kr).

performance)을 위한 신공공관리적 개혁논의가 확산되면서 정부기관 성과관리체계의 핵심으로 발전하고 있다(Osborne & Gaebler, 1992; Kerley, 1994; Kettl, 1997; Boyne & Chen, 2006; Boyne, Meier, O'Toole & Walker, 2006). 특히, 정부기관의 효과적인 관리는 정부 정책이나 서비스의 성공은 물론 조직이나 체제의 생존에도 필수적이기 때문에 그 목적을 정부기관의 성과 향상에 두고 있다(Lynn, 2006). 따라서 우선 정부기관은 효율적이고 효과적인 성과관리를 위해 성과측정과 그 방법에 있어 객관적인 자료를 활용하고, 획일화된 지표가 아닌 각 부처의 성격과 특성의 차이를 고려한 지표를 개발해야 한다. 더불어 성과평가 제도는 조직의 혁신에 필요한 다양한 정보 제공, 성과관리 감독과 통제, 사업 및 조직운영 등을 통해 정부기관의 성과향상을 위한 중요한 역할을 하고 있다(Ammons, 1995: 16-18; 박석희, 2007: 10-11). 하지만 정부기관의 성과관리는 민간기관과 달리, 자발적 유인의 부족으로 근본적 한계가 지적되었다. 또한 정부기관은 민간기관에 비해 목표가 더 다양하고 갈등적이며, 애매모호하여 측정하기 어렵기 때문에 목표달성 여부를 평가하는데 있어서도 어려움이 있다는 사실은 공공관리 문헌에서 가장 널리 알려진 명제 중의 하나이다.¹⁾ 이 명제는 정부기관의 성과와 책임성에 대해 갖는 합의가 크기 때문에 1970년대의 목표관리제(MBO)부터 1990년대의 정부성과와 결과에 관한 법률(GPRA), 그리고 기존 GPRA를 개선시킨 정부성과와 결과 현대화법(GPRAMA)에 이르기까지 다양한 성과관련 논의의 중요한 배후이론으로 인용되어 왔다(전영한, 2004; 이정옥·정장훈·조문석, 2014). 또한 영국의 공공서비스 협약제도(PSA)는 목표의 명확화, 우선순위 설정, 그리고 유인정책을 적용하여 더 나은 공공 서비스 조정과 성과 향상을 모색하고 있다(James, 2004; 김순은, 2007; 최영출, 2014; 김서용·김선희, 2015; 권오영, 2015).

최근의 연구들은 기존의 축적된 연구들에서 제기된 문제들을 극복하고자 보다 엄격한 기준과 실증적 자료를 바탕으로 하여 경험적으로 검증하는 증거기반 이론(evidence-based theories)에 대한 양적 연구를 시도하고 있다(O'Toole & Meier, 1999; Lynn et al., 2000; Lee, Rainey & Chun, 2010)²⁾. 그럼에도 불구하고 대다

1) 이에 대한 연구로는 Dahl & Lindblom, 1953: 459; Downs, 1967; Lowi, 1979: 125; Wildavsky, 1979; Drucker, 1980; Lynn, 1981: 79; Allison, 1983; Wilson, 1989: 129-131; Rainey, 1993: 215; Heinrich, 1999; Frederickson & Frederickson, 2006: 174; Moynihan, 2008: 142-145; Lee, Rainey & Chun, 2010; Jung, 2011, 2012, 2103, 2014 등이 있다.

2) 연구의 대상과 범위가 확대되어 교육(Meier & O'Toole, 2001, 2002, 2003, 2008, 2009; O'Toole & Meier, 2003, 2004; Meier, O'Toole & Hicklin, 2010), 사회복지(S&fort,

수 선행연구들을 살펴보면, 평가제도의 위상이나 역할에 대한 규범적·처방적 논의에만 집중되어 있는 실정이다(이근주, 2001; 공병천, 2003; 김명수, 2003; 김현구, 2003; 이윤식 외, 2004; 송건섭 외 2006; 이근주 외, 2007; 제갈돈 외 2008). 물론, 평가영향의 관점에서 개별 평가제도의 운영성과를 분석한 연구가 있지만(박재희, 2002; 박순애 외, 2006; 박석희, 2007; 송건섭, 2007) 대부분 한정된 사례분석이나 설문분석에 의존함으로써 평가제도의 정책효과를 객관적으로 분석하는 데 다소 한계를 지니고 있다. 위와 같이 정부기관의 성과에 대한 행정학적 의미가 상당함에도 불구하고 아직 중앙행정기관을 대상으로 하는 실증연구는 부족한 실정이다. 이는 정부가 민간에 비해 성과에 대한 명확하고 객관적인 측정이 어렵고 자료가 한정되어 있다는 점에서 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 최근 정부기관에 대한 평가계획서와 성과보고서 등의 자료가 국무총리실과 국회예산정책처 등을 통해 공개되고 있다. 이에 본 연구에서는 이를 활용하여 정부기관의 성과에 미치는 영향요인에 대한 실증연구를 실시하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이은 II장에서는 이론적 논의와 선행연구를 검토하여 가설을 설정하였다. III장에서는 연구모형, 자료의 수집과 변수를 측정하여 제시하였으며, IV장에서는 중앙행정기관의 성과에 미치는 영향 요인을 분석한 결과를 제시하였다. 마지막으로 V장에서는 결론을 제시하였다.

II. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 정부기관 성과의 개념과 특성

조직성과에 대해 어떻게 정의하는가는 정부, 민간 그리고 비영리 조직에 있어 중요한 이슈이다. 초기의 정부기관 성과개념은 조직이론의 조직효과성에서 비롯되었다(Goodman et al., 1979). 이에 대한 기존 연구들은 효율성이나 생산성을 주요 성과로 간주하였다(정무권, 2010: 336-337). 그러나 1980년대 이후 신공공관리론이 주도하는 성과주의 중심의 정부개혁 운동이 전 세계적으로 확산되면서 조직 효과성보다

2000; Riccio, Bloom & Hill, 2000; Jennings & Ewalt, 2000; Keisern & Scoss, 2003; Choi & Heinrich, 2006), 네트워크(O'Toole & Meier, 1999; Provan & Millward, 1995, 2000) 등 다양한 분야에서 연구되고 있다.

포괄적인 의미의 조직성과라는 개념이 더 많이 쓰이게 되었다(Cameron & Whetten, 1983; Rainey & Steinbauer, 1999; Rainey, 2003; Radin, 2006; 이인섭·김재덕, 2007; Moynihan, 2008: 3; Richard et al., 2009). 조직이론가들이나 연구자들은 조직성과를 주관적이고 복합적인 관점에 따라 '객관적인 실체(objective reality)'가 아니라 '사회적으로 구성된 실체(socially constructed reality)'라고 주장한다(Berger & Luckmann, 1967; Brewer & Selden, 2000: 688). 조직성과란 조직에 관련된 이해관계자들이 조직에 대하여 어떤 가치들을 가지고 보느냐에 따라 달라질 수 있으며, 조직의 성격과 목적, 활동영역에 따라 조직성과에 대한 다차원적인 개념화와 이를 정당화시키는 이론적 논쟁들이 있다(Boyne, 2003; 공동성 외, 2011). 최근 신공공관리의 영향으로 성과의 개념은 효율성, 생산성, 고성과 조직(high performing organizations)을 강조하며 결과중심의 성과(result-based performance)를 강조하고 있다(정무권, 2010). 정부기관은 과거보다 더 높은 성과를 얻을 수 있는 방법으로 민간부문의 시장모델을 근간으로 한 경쟁, 재량, 책임이라는 관리적 차원의 혁신을 적용하고 있다(kerney & Berman, 1999; Heinrich & Lynn, 2000; Ingraham, et al., Boyne et al., 2006).

행정학에서 정부기관의 성과에 대한 인과관계 및 성과 측정에 대한 연구는 일반적으로 자료의 부재 또는 불충분성을 이유로 객관적인 성과의 측정이 어렵기 때문에 설문문을 통해 응답자의 인식에 기인한 주관적 성과를 측정하는 경우가 많다(Brewer & Selden, 2000: 688; Au, 1996; Anspach, 1991; 정무권, 2010). 주관적 성과에 대한 각 개인·기관별 인식의 차이가 나타나며, 이를 기반으로 하여 행동으로 표출되기 때문에 인식된 성과(perceived performance)의 중요성을 배제할 수는 없다(Brewer & Selden, 2000). 다만, 많은 연구들의 경우 종속변수로서 인식된 성과와 기타 독립변수들을 같은 설문에서 도출하기 때문에 동일한 원천(common source)으로 측정된 측정치 간에 중복되어 나타나는 공분산(상관관계)등의 문제점을 안고 있다(Meier & O' Toole, 2013). 일반적으로 객관적인 지표를 통한 과학적인 성과측정이 더 정확할 것이라는 가정을 쉽게 할 수 있지만, 객관적 측정지표가 반드시 정확하다고 할 수 없다는 것이 최근 연구에서 제기되고 있으며, 결과적으로 객관적, 주관적 측정 모두 장단점을 내포하고 있다(Boyne et al., 2006; Brewer & Selden, 2000; 정무권, 2010).

정부기관에 대한 일반적인 견해들을 살펴보면, 대개 부정적인 요인들을 내포하고 있다(Rainey & Steinbauer, 1999). 정부기관은 민간 또는 비영리 조직에 비해 조직을 효율적으로 운영하는 데 한계가 있기 때문이다(Simon, 1998: 11). 이와 같이 공

공서비스가 민간부문에서 제공하는 서비스에 비해 덜 효율적이라고 주장(Savas, 2000)하는 것은 일반적인 현상이지만 그렇다고 항상 정부 조직이 비효율적인 것은 아니라고 주장하는 학자들도 있다(Donahue, 1990; Hodge, 2000; Sclar, 2000). 이처럼 정부기관에 대한 논의들은 조직성과의 양면을 논하기보다는 부정적인 측면을 부각하고 있다. 그러나 Rainey & Steinbauer(1999: 3)의 연구는 효과적인 정부기관에 대한 명제들을 통해 정부기관 성과를 높일 수 있는 요인들을 설명하고 있다. 우선 관리 권한이 있는 입법·사법·행정적 권위들과의 관계에 있어 정부기관의 미션 달성에 대한 지속적인 관찰, 지원과 위임이 있어야 한다. 둘째, 정부기관과 타 이해관계자들 간의 관계에 있어서는 우호적인 여론과 이익 단체들, 그리고 공급자들과의 파트너십을 성과향상의 특징으로 들 수 있다. 셋째, 정부기관의 미션 해결에 적절한 자율권 또는 권한을 부여하는 것은 도움이 되지만 과도한 자율과 권한의 부여는 부작용으로 나타날 수 있다. 넷째, 미션에 대한 유의성으로는 가시성, 명확성과 합리성, 가치성, 흥미 유발, 그리고 중요한 영향력 등을 통해 성과를 높일 수 있다. 다섯째, 강한 조직문화, 안정된 조직 리더십을 통한 효과적인 목표설정 및 외부의 정치적·행정적 제약에 대처하는 능력 등이 정부기관 성과 향상에 영향을 미친다(Martell & Carrol, 1995; Hennessy, 1998). 여섯째, 업무환경에 있어서의 내적 동기 부여나 외적 보상 그리고 발전된 기술의 활용을 통해 성과를 높일 수 있다. 이 외에도 지속적인 교육을 통한 인적자원의 관리, 공직동기(PSM), 변화하는 환경에 대한 유연성 등의 관리가 효율적인 정부기관의 명제로서 잘 실행될 경우 높은 성과를 내는 조직으로 거듭날 수 있다고 주장한다(Popovich, 1998: 16-22). 이와 같이 조직성과는 많은 학자들이 다차원적인 정의와 목적에 따라 사용하고 있기 때문에 한 가지 기준으로 일률적이고 단일한 성과 평가보다는 조직이 가진 다양한 측면을 고려해야 한다(Campbell, 1977). 정부기관의 관리 활동과 역량은 조직의 방향성과 감독을 통해 조직을 발전시킬 수 있는 능력으로 조직성과를 극대화시킬 수 있다(Ingraham et al., 2003; 조희진·이정옥, 2011). 이에 본 연구에서는 기존의 논의를 종합하여, Rainey(2003)가 제시한 정책의 투입이나 과정 보다는 정부기관들이 조직 목표에 달성하고자 하는 정책 관리역량의 결과를 의미하는 조직 효과성을 조직성과의 개념으로 사용하였다.

2. 정부기관 성과 영향 요인에 대한 논의와 가설 설정

1) 정부기관 성과와 모니터링

기존의 연구들을 살펴보면, 공공기관의 민영화, 민간위탁, 경쟁 입찰 등의 모니터링을 통한 성과 향상에 대한 연구가 주를 이루어 왔다. 신공공관리(NPM)의 기조로 정부기관의 관리자들은 명확한 목표를 설정하고 측정하기 위해 지속적인 관심을 가져야 하며, 이는 결국 성과향상에 영향을 준다고 주장하고 있다(Rainey, 2003). 특히 성과에 대한 모니터링은 정부기관보다는 민간에서 일상적으로 사용되고 있지만 최근에는 정부기관에서도 성과평가 및 관리 측면에서 다양한 경로의 성과 모니터링 시스템을 개발하고 있다(Wholey & Hatry, 1992). 정부기관에 대한 모니터링은 정부기관의 목표가 집행되는 동안 기존 계획에 차질이 생기거나 의도된 목표·목적달성에 어려움이 있다고 판단될 때, 또는 정책의 집행과정과 종결 후 평가에 있어 나타나는 행위로 보고 있다(정정길, 1987: 255; 남궁근, 2008; 명성준, 2009, 최영출, 2009). 특히, 집행과정에 대한 과정 평가, 수단과 정책 효과 간의 인과관계 검증, 정책이 의도된 목표대로 집행되었는지에 대한 점검, 그리고 예측하지 못한 상황에 대한 정보 제공 등을 통해 성과향상에 영향을 줄 수 있다(홍형득·조은설, 2010). 이에 본 연구는 중앙행정기관을 대상으로 하여 주인-대리인 이론에서 다루고 있는 정보 비대칭과 목표 불일치에 대한 논의로 시작하였다(Miller, 1992). 정보의 비대칭으로 인해 나타날 수 있는 역선택과 도덕적 해이를 최소화하기 위해서는 국민과 의회, 의회와 정부, 국민과 정부라는 측면에서 복수의 대리인을 통한 모니터링이 강화되어 정보의 비대칭을 줄인다면 목표는 더욱 명확해 질 것이다. 이는 결국 정부기관의 성과를 높이는 영향요인으로서 기여할 것이다. 또한 회피(shirking)로 인해 주인이 대리인들의 정확한 성과측정을 할 수 있는 모니터링에 대한 문제를 더욱 심화시킬 수 있다. 그러나 이와 같이 주인과 대리인 사이의 정보의 비대칭으로 인해 대리인의 행동에 대해서는 모두 관찰할 수 없지만 결과물을 통해 일부는 확인이 가능하다(Mitnick, 1980; Moe, 1984; Arrow, 1985; Eisenhardt, 1989; Waterman & Meier, 1998; Brown & Potoski, 2003: 277). 이에 본 연구에서는 성과에 미치는 다양한 요인 중 정부기관 정책에 대한 지속적인 모니터링이 목표와 성과에 영향을 준다는데 초점을 두고 연구하였다. 첫째, 주인의 대리인으로서 정부를 견제하고 통제할 수 있는 제도로 의회의 국정감사를 들 수 있다. 국정감사를 통해 국정운영 전반에 대한 잘못된 부분을 적발 및 시정하고 입법 활동과 예산안 심의에 필요한 자료와 정보를 획득하여 주인인 국민의 알권리를 충족함으로써 주인과 대리인 사이의 정보 비대칭을 해소할 수 있다. 이와 같이 정부기관에 대한 모니터링 비용을 낮추고 성과를 높이기 위해서는 기본적으로 주인과 대리인 사이의 높은 신뢰가 전제되어야 한다(Brown, Potoski & Van Slyke, 2006). 또한 국가적 사건이 발생할 경우 국회의원들의 지적이 증가함에 따라 국정감사 지적이 일시

적으로 증가할 수 있다. 하지만 일반적으로 국정감사를 위해 관련 상임위원회에서 해당 기관이 주관하는 광범위한 업무에 대해 지속적인 모니터링을 통해 문제를 찾아내고 지적하기 때문에 이는 목표에 영향을 줄 수 있고, 결과적으로 정부기관의 성과에 영향을 줄 수 있다. 둘째, 「정부업무평가 기본법」에서 자체평가는 중앙행정기관이 소관정책 등에 대해 일정 절차를 거쳐 스스로 수행하는 평가를 말한다. 중앙행정기관의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 평가의 자율성 보장 및 자율적인 평가역량 강화를 위해 자체평가를 의무화하고 있다. 아울러 중앙행정기관의 장은 자체평가의 실시를 위해 평가 담당조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 하며, 자체평가의 객관성 및 공정성 확보를 위해 자체평가위원회 구성원의 2/3 이상을 외부 민간위원으로 구성하도록 하고 있다. 자체평가위원회에 참여하는 민간위원은 평가 또는 각 부처 소관 업무에 대한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자를 선정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 정부업무평가위원회는 자체평가의 객관성과 공정성 제고하기 위해 각 기관의 자체평가위원을 대상으로 하는 정책설명회를 개최하고, 정책추진 현장에 대한 주기적인 점검을 실시할 것을 적극 권장하고 있다(정부업무평가 백서, 2012: 9-10). 이에 주인-대리인 관점에서 자체평가위원들은 대리인으로서 정부기관의 주요업무계획을 검토하고 심의하며, 정부부처의 주요정책과제나 핵심과제의 계획수립, 집행, 정책효과 등을 검토 및 평가한다. 또한 현장의 목소리를 들으며 전국의 주요사업 현장의 문제를 점검함으로써 조직이 추구하는 목표를 명확하게 한다. 자체평가위원회 위원들은 주인인 국민이 알기 어려운 전문적인 분야에 대해 미리 인지하고 모니터링을 하는데, 이러한 과정을 통해 정부기관들의 목표를 다시 확인하게 되고 목표 갈등(goal conflict), 목표 혼동(goal confuse), 목표 불일치(goal incongruence)와 같은 문제를 사전에 점검함으로써 정부기관의 성과를 높이는데 기여할 수 있다(Brown & Potoski, 2003: 277). 셋째, 앞서 언급한 모니터링의 효과를 증진시키기 위해서 주인과 대리인 사이의 커뮤니케이션을 통한 정보 비대칭성을 줄이는 것도 효과적인 방법이다(Weber, 1968). 과거에는 정부의 업무가 폐쇄적이고 정보의 비대칭이 존재하는 등 부패의 가능성이 높아 모니터링의 비용이 높았지만 현재는 정부기관들이 정보 공개를 통해 투명성을 높임으로써 모니터링에 대한 긍정적인 효과가 나타나고 있다. 즉, 정부는 정보공개를 통해 주인인 국민이 정부업무에 대해 쉽게 접근하고 의문을 해소할 수 있도록 해줄 수 있다. 따라서 본 연구에서는 ‘모니터링’을 측정하기 위한 변수로서 정부의 업무와 예산집행에 대한 정보를 국민에게 공개하는 ‘정보공개제도’를³⁾ 선

3) 정부는 정보공개제도를 ‘공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하여 열람, 사본, 복제 등의 형태로 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법

정하였다. 정보공개청구제도는 대리인인 의회를 통하지 않고 국민이 직접 정보공개신청을 통해 국정운영에 참여하고 모니터링 할 수 있다. 또한 정보공개제도는 국민이 기관의 정책목표의 우선순위에 영향을 미치기도 하고 국민만족도 조사를 통해 기관의 평가적인 부분에도 영향을 주기도 한다. 더 나아가 국민이 여론을 형성하고 이익집단이 영향력을 발휘하게 함으로써 의회로 하여금 기관에 대한 법률의 제정과 개정 또는 수정과 폐기를 추진하게 할 수 있다. 따라서 위와 같은 논의들을 종합하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1. 모니터링의 수준이 높을수록 정부의 조직성과가 높다.

2) 정부기관 성과와 정치적 현저성

정부기관의 성과에 미치는 중요한 영향요인으로 조직을 둘러싼 정치적 환경요인을 들 수 있다(박석희, 2007: 44). 특히, 정부기관은 정치적·법적 환경의 맥락에 의해 제약을 받는다(Rainey, 2003: 81). 기존의 많은 연구에서 환경적 요인은 다양한 개념으로 정의되어 왔는데 주로 정치적 행위자, 국민의 영향, 조직의 고객과 이해관계자, 조직 및 사업에 대한 국민과 정치적 지지, 조직 자율성, 재원의 공급 등이 성과에 미치는 영향에 대해 초점을 맞춰왔다(Bozeman, 1987; Meier, 2000; Hargrove & Glidewell, 1990; Wolf, 1993, 1997; Moynihan & Pandey, 2004; Lee, Rainey & Chun, 2010). 그리고 이들은 크게 공식적 그리고 비공식적 집단으로 나눌 수 있다(Rainey, 2010: 101). 본 연구에서는 공식적 집단은 전통적으로 정부기관과 관료들을 통제하고 직접적 영향력을 미칠 수 있는 대통령과 의회를 대상으로 하고, 비공식 집단은 대중들에게 큰 영향을 줄 수 있는 신문 등 대중매체를 대상으로 하였다(권오영, 2015: 369-370).

첫째, 의회는 중앙행정기관에 대해 법률과 정책의 제정 및 감독 기능을 하고, 유권자들에게는 서비스를 제공함으로써 서로 다른 영향을 미치며, 중앙행정기관의 역할과 중복될 때에는 의회의 역할에 더욱 집중한다(Derthick, 1990; Lee, 2006: 57). 우선 의회의 현저성에 대한 기존 연구들은 보통 의회의 기능에 대해 체계적이지 못하며 분화되어 있다고 지적하며, 의회는 다양한 이익집단이나 개인들의 이익을 대표하는 집

령의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 공표하는 행태로 제공하여 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 참여토록 함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하고 참된 민주주의를 실현하기 위한 제도'로 정의하고 있다(이명진·문명재, 2010: 123).

합체로서 경쟁과 갈등을 통해 특정 정책의 입안을 주도한다고 한다(West, 1995; LeLoup & Shull, 2003: 81). 더불어 학자들은 강력한 지원을 할 수 있는 의회와 같은 네트워크 기관에 있다면 더 높은 조직의 성과를 낸다고 주장한다(Wolf, 1993; Rainey & Seinbauer, 1999). 이러한 의회의 다양한 이해관계와 요구를 정치적으로 합리화·정당화시키기 위해 정부기관들은 자신의 절차와 결과들이 법률에 의해 나타난 명백한 평가적 결과임을 밝히고자 하였다(Warwick, 1975: 84-86; Meyer, 1979: 200-201; Barton, 1980: 29-30; Lynn, 1981: 78-79; Chun & Rainey, 2006; Rainey, 2010: 148; Lee, Rainey, & Chun, 2010: 465-466). 의회의 기능 중 하나는 정부기관의 법률을 제정하고 개정함으로써, 혹은 수정과 폐기함으로써 기관의 목표에 영향을 미칠 수 있다. 의회의 입법적 활동은 정부기관이 추구하는 목표를 규제, 탈규제, 완화하는 역할을 한다. 의회는 선거를 통해 국민의 대리인으로서의 역할과 권한을 위임 받아 각 지역의 이익, 정당 또는 비례 대표로서 특정 이익집단의 이익을 대변하는 역할도 하고 있다. 이와 같이 의회는 정부기관에서 추진하는 정부의 업무에 대해 직접적 또는 간접적으로 관여할 수 있는 역할과 권한을 가지고 있기 때문에 행정부에서도 의회의 영향을 무시할 수 없다(Knott & Miller, 1987; Derthick, 1990; Bozeman, 2000; Rosenbloom, 2001; Lee, 2006: 58-59; 권오영, 2015: 370). 특히 Lee, Rainey, & Chun(2010)의 연구는 의회의 정치적 현저성이 정부기관의 목표 모호성에 유의미한 영향을 미치는 결과를 제시하였다. 이는 결과적으로 정부기관의 성과에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

둘째, 대통령의 가장 중요한 두 가지 역할은 일반적으로 정책 입안과 감독을 통한 견제이다(Derthick, 1990; West, 1995). 정부기관들은 대통령의 역할이나 국정철학에 근거하여 조직의 목표를 세우게 된다. 더욱이 정권 초기의 경우에는 대통령의 국정철학이 반영된 조직개편과 리더 선출을 통해 정부기관을 운영하게 된다. 이는 대통령의 연설문, 브리핑, 발언록 등 다양한 경로를 통해 정부기관에게 직접적 또는 간접적으로 영향을 줄 수 있다(Whitford & Yates, 2003). 또는 정책에 따라 대통령에 의한 지시나 관심은 정부기관으로 하여금 모호하거나 또는 상징적인 의미를 부여할 수도 있다(Behn, 1998). 첫째, 대통령의 관심은 여당과 야당의 정책사안의 협의, 정부기관들의 지지, 이익집단들의 연합을 통한 찬·반 논쟁 등 다양한 갈등상황을 야기시킬 수 있다(West, 1995: 114). 둘째, 대통령은 국가와 사회문제의 근본적인 논의대상인 바람직한 국정방향과 국정철학, 근원적인 제도에 대한 책임 등에 관해 명확하고 세부적인 결정을 내리는 것이 쉽지 않다(Lynn, 1987: 57). 셋째, 정부기관에 대한 감독자로서 대통령은 자신의 국정방향에 대한 지시를 통해 통제하려고 한다. 대통령은 정

부기관에 대해 자율적인 재량을 부여하기 보다는 법적인 통제와 규제를 통해 간여한다. 또한 대통령은 의회와 기관에 대한 통제력을 경정함으로써 견제와 균형을 유지한다. 이와 더불어 대통령은 행정부의 수장으로서 정부기관에 대한 강력한 인사권을 포함한 다양한 인센티브를 가지고 있기 때문에 정부 업무를 제약하는 등 큰 영향력을 행사할 수 있다(Knott & Miller, 1987: 110; Bozeman, 2000: 90-92; Wilson, 1989: 131; Chun & Rainey, 2005: 61; Lee, Rainey, & Chun, 2010: 466). 이외에도 대통령은 국민담화문, 연설문 등을 통해 정책의 우선순위를 은유적으로 표현하기도 한다(Whitford & Yates, 2003). 그러나 대통령의 지시사항은 정부기관의 초기 목표와 업무에 갈등을 발생시킬 수도 있다(Cooper, 1996: 124). 이와 같은 조건하에서 대통령이 객관적이고 합리적인 국정의 목표를 정하기는 매우 어렵다. 정부기관에 대한 대통령의 명확한 정책기조가 흔들리기 시작하면 하부 정부기관들이 추구해야 할 조직 목표가 모호해진다. 이러한 경우 대부분의 관리자들은 법률에 근거한 해석에 의존하거나 정부조직 평가 기준에 부합하는 절차를 밟아 기관 목표와 우선순위를 정하고 결과물을 산출한다(Knott & Miller, 1987: 110; Wilson, 1989; Lee, 2006: 60; Lee, Rainey, & Chun, 2010: 466; 권오영, 2015: 370-371).

셋째, 대중매체 현저성에 대한 많은 연구들은 대중들에게 막대한 영향력을 미칠 수 있는 도구로서 신문, 인터넷, 방송 등 대중매체를 지적한다(Funkhouser, 1973; Miller, Goldenberg & Erbring, 1979; Erbring, Goldenberg, & Miller 1980; Katz, 1987; Kingdon, 1995; Lee, 2006; Lee, Rainey & Chun, 2010). 정부 정책이나 이슈가 뉴스로서 가치가 있을 때 대중은 미디어에 관심을 갖게 된다. 대중매체의 영향력은 여론을 주도하며 정부정책에 직접적 또는 간접적인 영향을 준다(Van Horn, Baumer, & Gormley, 2001: 243-245). 미국의 경우 New York Times, The Washington Post, CNN News, 그리고 ABC News 등을 통해 정부기관의 정책의제 설정에 대한 대중의 관심정도와 사건발생 강도를 측정한다(Kiousis & McCombs, 2004). 이 외의 이슈가 확정되고 발전되는 과정에서 대중매체가 차지하는 역할을 강조한 연구도 다양하다(Cobb & Elder, 1983). 또한 대중매체는 일반 대중에게 정책의 내용을 전달하는 방법을 달리함으로써 대중의 관심을 끌게 할 수도 혹은 사라지게 할 수도 있다고 주장한다(Harvey & Marilyn, 1974; Erbring, Goldenberg & Miller, 1980). 특히 관심이 많은 정책이나 프로그램의 경우 한정된 시간과 자원의 제약 속에서 자신의 목표 달성과 인센티브 등의 이익을 극대화하기 위해 합리적으로 고려해서 결정을 한다(Meier, 2000; Lee, 2006; Rainey, 2010). 또한 특정 이슈가 발생하면 대중매체를 통해 대중들의 관심이 집중된다. 대중매체는 이

슈의 중요도에 따라 여론을 선도하는 역할을 하여 정부기관의 정책형성에 영향을 주기도 하고, 법을 제·개정하는데 영향을 미치기도 한다(Kingdon, 1981; 권오영, 2015: 371-372). 이는 결과적으로 정부기관의 성과에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이상의 논의를 통해 다음과 같은 가설들을 제시한다.

가설 2. 정치적 현저성이 높을수록 정부의 조직성고가 낮다.

3) 정부기관 성과와 목표 모호성

목표 모호성의 정도에 따라 정부기관의 성과에 미치는 연구들을 살펴보면, 우선 Peter Drucker는 행정에 있어 치명적인 죄로서 정부기관들이 한 번에 여러 가지를 동시에 실행하려는 것을 들고 있다(Drucker, 1980: 103). 정부기관장이 모든 것을 하려다가는 아무것도 이루지 못하기 때문에 조직의 명확한 목표와 우선순위를 고수해야 한다고 주장한다(Shalala, 1998: 287). 둘째, 지시적 목표 모호성과 조직성과의 관계에 대한 기존 연구들은 정부기관에 대한 법적인 해석에 있어 넓게 보느냐 아니면 세밀하게 보느냐에 따라 크게 두 가지 견해로 분화된다(Chun & Rainey, 2005: 537). 기존의 연구들은 정부기관이 정책에 대한 해석을 넓고 느슨하게 볼 경우 자의적 해석에 의해 민주적 통제와 책무성에 심각한 위협이 발생하기 때문에 더욱 세밀한 정책 권한 위임이 필요하다고 주장한다(Page, 1976; Lowi, 1979; Sabatier & Mazmanian, 1979; West, 1997). 하지만 이와 같은 세밀한 정책 지시는 지방의 요구에 대한 정치적 대응성을 지연시킬 뿐만 아니라 정책집행에 있어 해석이나 적용 등 환경적 변화에 더 유연하게 대처하기 어렵게 만들 수 있다(Lindblom, 1959; Berman, 1978; Lerner & Wanat, 1983; Palumbo, 1980). 선행된 실증연구들은 갈등 해결의 제한성으로 인해 지시적 목표 모호성은 정부기관 성과에 부정적 효과를 내는 경향이 있다고 주장한다(Boal & Bryson, 1987; Lan & Rainey, 1992; Wright, 2001, 2004). 이에 대한 가설 검증의 결과로서 어떤 방향이 나와도 매우 흥미로운 것으로 예상된다(Chun & Rainey, 2005)가 있다. 셋째, 공공관리 연구에서는 일반적으로 평가적 목표 모호성이 성과에 부정적인 효과를 보이며, 명확한 목표 설정과 측정이 성과를 향상시킨다는 실증 결과들이 증명하고 있다(Boyatzis, 1982; Behn, 1991; Lan & Rainey, 1992; Hyndman & Eden, 2001; Chun & Rainey, 2005: 538). 또한 평가에 있어 방해가 될 수 있는 정보의 왜곡이나 소통상의 오해 등이 정부기관 성과에 영향을 미친다(Tullock, 1965; Allison, 1983; Chun

& Rainey, 2005)는 연구들이 있다. 그리고 이에 대한 실증 연구들로서 Chun & Rainey(2005)는 115개의 미국 연방 정부기관의 성과를 실증적으로 분석하여 목표 모호성이 성과에 부정적 영향을 미치고 있음을 규명하였다. 또한 Jung & Rainey(2008)는 이러한 조직 목표 모호성의 개념을 사업 목표 모호성⁴⁾이라는 개념을 바탕으로 Jung(2009)은 PART 결과를 활용하여 사업의 목표 모호성이 사업평가 결과에 부정적인 영향을 미치고 있음을 보여주었다. Moynihan & Pandey(2005)도 2002-2003 NASP(National Administrative Studies Project) 설문자료를 바탕으로 한 실증연구에서 관리적 요인으로서 목표 명확성이 조직 효과성에 긍정적 영향을 미치는 것을 확인했다. 그리고 Boyne & Chen(2006)은 LPSA(Local Public Service Agreement)의 목표가 명확하게 존재하는 것이 정부기관의 성과를 제고시킨다고 주장하였다. 이 외에도 다수의 연구들은 목표의 복잡성, 갈등, 불일치 등으로 인해 조직의 우선순위가 흔들린다면 이는 정부기관의 성과에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 주장한다. 이상의 논의를 통해 다음과 같은 가설들을 제시하였다.

가설 3. 조직의 목표 모호성이 높을수록 정부의 조직성과가 낮다.

Ⅲ. 연구설계

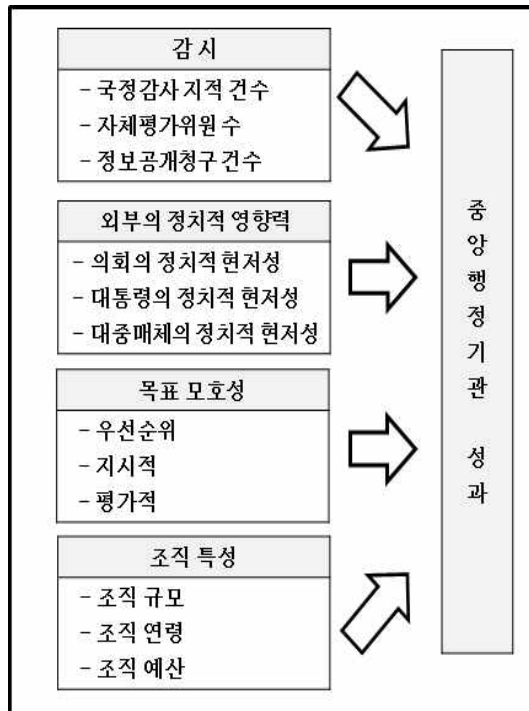
1. 연구모형

본 연구는 중앙행정기관의 성과에 미치는 영향 요인을 분석하고자 하였다. 이를 위해 정부기관 성과에 미치는 모니터링 요인, 정치적 현저성 요인, 그리고 목표 모호성 요인을 포함하여 분석하였다. 모니터링 요인으로는 국정감사지적 수, 자체평가위원 수, 그리고 정보공개청구수가 포함되었다. 정치적 현저성 요인으로는 의회, 대통령, 대중매체가 포함되었다. 이와 함께 중앙행정기관의 성과에 미치는 목표 모호성 요인으로는 우선순위, 지시적, 평가적 목표 모호성이 포함되었다. 그리고 모니터링 요인과 정치적 현저성 요인이 정부기관의 목표모호성에 어떤 영향관계에 있어 성과를 더욱

4) Jung & Rainey(2008)는 사업 목표 모호성을 대상 구체화 목표 모호성(target-specification goal ambiguity), 시간 구체화 목표 모호성(time-specification goal ambiguity), 사업평가 목표 모호성(program evaluation goal ambiguity)으로 정의하였다.

강화 또는 완화할 수 있는지에 대한 논의를 통해 분석하였다. 그리고 통제변수로서 과거시차 종속변수를 포함한 모형을 추가하였다. 기존연구에서 모형설계에 있어 일부 연구에서는 이른바 ‘점증주의(Incrementalism)’에 입각하여 과거시차 종속변수 (lagged dependent variable: y_{it-1})를 모형의 우측에 포함시켜야 한다고 주장한다 (Wildavsky, 1986). 조직의 특성상 관성의 법칙을 따르기 때문에 오늘의 성과는 어제의 성과에 의해 설명될 공산이 크기 때문이다(O’Toole & Meier, 1999). 특히, 본 연구와 같이 ‘큰 N, 작은 T(large N, small T)’ 방식의 패널 데이터(panel data) 연구 설계를 사용하여 모수를 추정하는 방식에는 과거 시차 종속변수의 포함이 추정치의 편중(bias)을 가져와 통계적 유의미성이 사라질 수도 있다(Nickell, 1981; Arellano & Bond, 1991). 그럼에도 불구하고 본 연구에서 과거시차 종속변수는 중요한 통제변수이기 때문에 통제된 모형과 그렇지 않은 모형을 제시하여 비교·분석하였다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 자료와 분석방법

본 연구에서는 한국의 38개 중앙행정기관에 대해 2009년부터 2011년까지 횡단면 자료(cross-sectional data)를 시계열(time-series data)로 결합한 패널데이터(panel data)를 사용하여 분석하였다. 패널데이터로 회귀분석을 실시할 경우, 이분산과 자기상관 등의 문제가 발생할 수 있다(민인식·최필선, 2009: 2-3). 이에 본 연구는 추정방법을 선정하기 이전에 나타날 수 있는 이분산성(heteroscedasticity)과 자기상관(autocorrelation)의 존재여부를 검증하였다. 이분산성의 존재 여부는 Breusch-Pagan 검정법(Breusch & Pagan, 1979)과 White 검정법(White, 1980)을 이용하였다. 검정 결과, 두 검정법 모두 이분산이 존재하지 않는다는 귀무가설이 기각되었다. 다음으로 자기 상관을 검증하기 위해 Durbin-Watson(DW) 검정법을 패널자료에 적용할 수 있게 한 Wooldridge(2002)의 패널 자료 자기상관 검정법을 사용하였다. 검정 결과, 자기 상관이 존재하지 않는다는 귀무가설이 기각되었다. 자기 상관이 존재할 경우, 추정계수의 표준오차가 편향(bias)되고 이와 관련된 표준오차, t 통계치, 그리고 p값을 신뢰할 수 없게 된다. 이를 해결하기 위한 대표적인 방법으로는 Prais-Winsten 추정방법(Prais & Winsten, 1954), Cochrane-Orcutt 추정방법(Cochrane & Orcutt, 1949), 그리고 Newey-West(Newey & West, 1987)의 이분산성 및 자기상관 일치공분산 추정방법(heteroscedasticity & autocorrelation consistent covariance estimation method)을 들 수 있다(엄태호·조근식, 2009: 344-345). Prais-Winsten 추정방법과 Cochrane-Orcutt 추정방법은 각 변수를 잔차의 추정 상관관계 값을 이용하여 일차적으로 유사차분(Quasi-differenced)한 후, OLS(Ordinary Least Squares)를 적용한 Feasible Generalized Least Squares(FGLS 추정방법⁵⁾이다. 이와 같은 FGLS 추정방법과 달리, Newey-West 추정방법은 OLS 추정방식을 그대로 유지하면서 이분산성 및 자기상관의 존재를 반영하여 분산과 이에 따른 표준오차의 추정치만을 조정하는 방법이다. 이 경우 독립변수의 추정계수는 OLS의 추정계수와 동일하다. 이 방법은 수준변수를 그대로 사용할 수 있다는 점과 OLS를 위한 가정과 추정방법을 그대로 유지하면서 이분산성과 자기

5) 두 방법은 기본적인 추정 방법에 있어서는 동일하나 Cochrane-Orcutt 방법이 첫해년도 측정치를 추정에 사용하지 않는다는 점에서 Prais-Winsten 방법과 다소 차이가 있다. 따라서 Cochrane-Orcutt 방법을 장기 시계열 자료가 아닌 본 연구와 같이 단기 패널 자료에 적용할 경우, 자유도(degree of freedom)가 크게 낮아지고 이로 인해 측정의 정확성과 효율성이 떨어지는 단점이 있다.

상관 문제를 해결한다는 점에서 해석적 유용성이 매우 큰 방법이다(엄태호·조근식, 2009: 344-345)⁶⁾. 일반적으로 종속변수가 서열척도일 경우 서열 로짓 분석(ordered logit regression)을 하는 것이 타당하나 제한된 자료에서 현실과 최대한의 연관성을 확보하기 위한 방법으로서 본 연구에서는 공분산성과 자기상관 문제를 동시에 해결하고 해석적 용이성을 확보할 수 있는 Newey-West 추정방법으로 분석하였다.

3. 변수의 측정

〈표 1〉 변수의 정의와 측정

변 수			변수측정
종속	조직성과	정책관리역량	최우수=4, 우수=3, 보통=2, 미흡=1
독립	모니터링	국정감사	국정감사지적 수
		자체평가위원	자체평가위원 수
		정보공개청구	정보공개청구 수(백건)
	정치적 현저성	의회	본회의, 상임위, 특별위, 예결위, 소위원회 언급 횟수
		대통령	연설문, 라디오·인터넷 연설, 브리핑, 발언록 언급 횟수
		대중매체	조선일보와 한겨레 검색기사 평균(백건)
	목표 모호성	우선순위	전략목표 수 대비 성과목표 수의 비
		지시적	법률 수 대비 규칙과 시행령 수의 비
		평가적	(100-성과지표 수 대비 달성지표의 비율)
통제	조직특성	예산	예산규모(천억원)
		조직규모	공무원 정원(현원)
		조직연령	조직 설립기간
		연도더미	2010년도, 2011년도

6) FGLS 추정방법은 계수의 불편향성(unbiasness)을 확보하고 있으나 잔차의 상관관계를 추정하는 데 있어서 필연적으로 수반되는 측정 오차로 인해 t-통계치 및 F값이 부정확해지는 문제가 발생한다. 이로 인해 최적불편향선형방법(Best Linear Unbiased Estimators)이라고 할 수 없다(Griffiths, Hill & Judge, 1993; Wooldridge, 2002). 또한 이분산성이 자기상관과 동시에 존재할 경우, Prais-Winsten 추정방법과 Cochrane-Orcutt 방법에서는 이를 완전히 반영하지 못하고 robust 표준오차 값 대신 semi-robust 표준오차 측정값을 산출하는 약점을 가지고 있다.

1) 종속변수

정부기관 성과 측정은 「정부업무등의평가에관한기본법」에 의해 제정되어 발간된 「정부업무평가백서」를 사용하였다. 국무총리실에서 발표하는 자료로서 최우수, 우수, 보통, 미흡으로 되어 있는 척도를 기준으로 하였다. 발표된 결과인 최우수를 4로 우수를 3으로 보통은 2, 미흡은 1로 서열척도를 기준으로 측정하였다. 자료의 기간은 2009년도부터 2011년까지를 비교하였다.

2) 독립변수

첫째, 모니터링 변수로서 국정감사는 국회가 국정 전반에 관한 조사를 행하는 것으로 입법기능 외에 정부 모니터링과 정부비판 기능을 말한다. 본 연구에서는 대한민국 국회 회의록 시스템을 통해 국정감사에서 나온 지적 건수를 측정하였다. 다음으로 행정자치부 「정보공개 연차보고서」 또는 정보공개시스템을 통해 제공하고 있는 정보를 바탕으로 정보공개 청구 수를 변수로 설정하였다. 마지막으로 자체평가위원은 내·외부 관련 교수 및 각 분야 전문가들을 각 기관별 위원장 또는 위원으로 위촉하여 주요 업무계획의 검토와 심의 등을 통해 주요 정책을 평가한다. 국무총리실의 내부 자료를 기반으로 각 중앙행정기관에 속해있는 자체평가위원수를 변수로 설정하였다.

둘째, 정치적 현저성 중 의회의 현저성은 기존의 연구들에 따라 의회의 기록물을 중심으로 측정하며, 측정 자료는 의회 기록물을 공개하는 국회회의록 시스템의 상세 검색 시스템을 활용하였다. 국회 본회의, 상임위원회, 특별위원회, 예산결산특별위원회, 소위원회에서 언급한 각 중앙행정기관의 검색 횟수를 변수로 설정하였다. 자료의 기간은 2009년부터 2011년 계획에 대해서는 국회회의록 상 안건으로 설정된 것을 기준으로 하였다. 대통령의 현저성에 대한 측정의 자료는 청와대에서 제공하고 있는 대통령 동정관련 자료로서 대통령 연설, 라디오·인터넷 연설, 브리핑, 대변인 브리핑, 발언록 등에서 중앙행정기관이 언급된 횟수를 변수로 설정하였다. 자료의 기간은 2009년도부터 2011년까지를 비교하였다. 대중매체 현저성에 대한 측정 자료는 한국의 대표적인 보수경향 신문인 조선일보와 진보적인 성향의 한겨레를 대상으로 개별 중앙행정기관이 검색된 기사의 수를 변수로 설정하였다. 자료의 기간은 2009년도부터 2011년까지를 비교하였다. 특히 대중매체 변수의 경우 두 변수간의 척도가 동일하여 두 변수의 값을 합하여 이에 대한 평균값으로 비교하였다.

셋째, 목표 모호성 변수 중 우선순위 목표 모호성의 측정에는 두 개의 측정지표가 사

용되었는데 장기적 전략목표(strategic goals)의 수와 연례 성과목표(performance goals)의 수이다. 조직 목표가 많을수록 특정시점에서 어떤 목표를 우선해야 할지 경쟁적 해석이 나타날 가능성은 높아진다(Chun & Rainey, 2005). 선행연구들은 유사한 지표를 사용하여 다수의 조직목표에 대한 우선순위가 결정되지 않은 상태로 동시에 존재하는 정도를 측정할 바 있다(Weiss & Pidert, 1999; Franklin, 1999). Chun & Rainey(2005) 연구에서 사용한 두 개의 지표는 동일한 척도에 있지 않으므로 두 지표의 Z-score를 계산한 후 양자의 평균값으로 각 기관의 우선순위 모호성 점수를 구하였다. 하지만 본 연구에서는 국회예산정책처에서 발간하는 평가보고서에서 제시한 두 개의 지표가 동일한 척도이기 때문에 전략목표 수 대비 성과목표 수의 비율을 사용하였다. 지식적 목표 모호성의 측정에 있어 기존의 연구들에서는 각 기관에서 발행되는 법전에 나타난 법률 페이지 수 대비 규칙이 차지하는 페이지수의 비율을 측정 지표로 사용하였다. 그러나 본 연구에서는 한국의 자료의 제약적인 상황을 고려하여 이를 보완할 수 있는 국회법률지식정보시스템에서 제공되고 있는 자료로서 각 기관의 법률, 시행령, 시행규칙 수의 제정 및 개정된 측정지표로 사용하였다. 평가적 목표 모호성의 측정도 국회예산정책처에서 발간하는 성과보고서에 나타난 부처별 성과지표의 성과달성 세부현황에서 성과 달성률은 총 성과지표의 수 대비 총 달성지표의 수로서 성과목표와 관리 과제를 모두 합한 성과지표의 성과달성률을 측정지표로 사용하였다. 하지만 이는 목표가 명확한 정도이기 때문에 다시 전체비율에서 역 코딩하였다.

3) 통제변수

조직규모는 조직의 구조나 관리에 영향을 미치는 주요 변수로서 기존의 조직성과 관련 연구에서 조직의 특성에 관한 통제변수로 자주 사용한다. 조직규모와 정부기관 성과와의 관계는 일반적으로 조직 규모가 클 경우 가용 자원이 풍부하고 규모의 경제가 발생하여 경영성과가 높을 수 있고 복잡성이 증가하여 관료제화되는 경향이 있다(Joh, 2002; Krivorshy, 2006). 반면 조직의 규모가 작을 경우에는 변화하는 환경에 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있다(Ford & Slocum, 1977; 서원석·유광민, 2005). 본 연구에서는 각 정부기관이 고용하고 있는 현 공무원 수를 기준으로 하였다. 이에 대한 자료는 각 정부부처가 국회에 제출한 자료를 기초로 하여 국회예산정책처에서 발간된 '성과보고서 평가' 와 행정안전부에서 제공하는 공무원 현황을 기초로 수집되었다. 정부기관의 조직연령은 성과에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다. 장하준(2006)에 따르면 신생 조직의 경우 관리 노하우나 조직적 전통 또는 경험의 부

족으로 오래된 기관보다 실적이 저조할 수 있다고 지적한다. 하지만 반대로 신생 조직의 경우 낡은 관행이나 번문욕례로 인한 타성 등에서 상대적으로 자유롭기 때문에 더 좋은 성과를 나타낼 수 있다. 이외에도 기존의 목표 모호성 관련 연구들을 살펴보면 조직의 지속성과 조직의 연령은 조직의 목표 모호성을 줄이는 데 긍정적인 영향을 미치며 기관 성과와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다(Chun & Rainey, 2005; Lee, Chun & Rainey, 2009). 본 연구에서 조직의 연령은 기록물 생산기관 연혁정보에서 각 정부기관이 설립된 후 소요된 연수로 측정하였다. 조직 예산은 정부기관 성과에 미치는 중요 요인이다. 보통 예산이 많은 정부기관의 경우 성과를 낼 수 있는 기회가 많이 주어지며, 높은 성과의 결과로서 정부기관에 더 많은 예산이 배정되는 경우도 있다. 하지만 이와 반대로 예산이 작다고 정부기관의 성과가 낮은 것만은 아니다. Gilmour & Lewis(2006)는 낮은 예산은 필요한 투자 및 혁신을 어렵게 하여 낮은 성과를 가져온다고 주장한다. 정부기관의 목표가 명확하고 단순한 경우 오히려 더 좋은 성과를 낼 수도 있다. 이에 본 연구는 조직 예산을 측정하기 위해 국회예산정책처에서 발간된 성과보고서에 수집된 각 정부기관의 자료를 활용하였다.

IV. 분석결과

1. 기술통계

기술통계 분석결과는 다음과 같다. 우선 종속변수를 살펴보면, 정부기관 성과의 경우 3년간 중앙행정기관별 평균 정책관리역량이 2.202로 나타났다. 2009년 2.237, 2010년 2.210, 그리고 2011년 2.158로 시간이 지날수록 점차적으로 평균이 하락하는 것으로 나타났다. 모니터링 변수 중 정보공개청구수는 평균 17.3건으로 나타났다. 2009년 20.1건에서 2010년 15.6건으로 감소하였다가 2011년 16.3건으로 다시 증가하였다. 정부기관에서 선별한 자체평가위원수는 기관별 평균 24.4명으로 2009년 24.6명에서 2010년 24.1명, 2011년 24.5명으로 나타났다. 이러한 결과는 각 기관별 자체평가위원수는 거의 변동 없이 평균 24명 정도를 선발하는 경향을 나타내고 있는 것으로 판단된다. 그 세부 내용을 살펴보면 자체평가위원의 내부와 외부 인원의 수가 조금 변화하는 것 이외에 거의 대부분의 기관에서는 거의 변화 없이 자체평가위원수를 유지하는 경향을 나타냈다. 독립변수 중 정치적 현저성 변수를 살펴보면, 의회의 현저성은 평균 약 195건의 기관에 대한 지적 수가 나타났다. 2009년 약 207건에 비

해 2010년에는 약 170건 정도로 확연히 감소하였으나 2011년 208건으로 다시 증가하였다. 다음으로 대통령의 현저성의 경우, 정부기관에 대한 지적 수가 평균 7.5건으로 나타났다. 2009년 6.9건에서 2010년과 2011년에는 7.8건으로 증가 후 지속되는 경향을 보여주고 있다. 마지막으로 대중매체의 현저성은 정부기관에 대한 언론의 관심정도를 나타내는 것으로서 본 연구에서는 연도별 평균 약 18건으로 나타났다. 2009년 17.7건에서 2010년 19.6건으로 증가하였다가 2011년 17.3건으로 다시 감소하였다. 이상의 결과들을 살펴보면, 대체적으로 2009년도에는 정권 초기이기 때문에 정부기관에 대한 사건과 사고 등 관심의 대상이 상대적으로 적었지만 정권 말기로 갈수록 정부기관에 대한 의회, 대통령, 대중매체의 지적 수는 감소하다가 증가 혹은 유지되는 경향을 나타냈다. 통제변수로는 조직의 예산, 조직의 연령, 그리고 조직의 규모인 정원이 투입되었다. 우선 조직의 예산은 평균 84천억 원으로 나타났다. 2009년에는 평균 86천억 원으로, 2010년에는 평균 84.6천억 원으로 나타났다. 초기에는 증가하였다가 잠시 감소한 후 다시 예산의 평균이 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 종속변수 및 독립변수의 기술통계(2009-2011)

(단위: 순위, 개수, 백건, 천억원, 만명)

변수		n	평균	표준편차	최소값	최대값
종속	조직성과	114	2.202	0.762	1	4
	정보공개(백건)	114	17.347	49.580	0.33	296.12
모니터링	자체평가위원	114	24.377	6.088	7	43
	국정감사	114	47.596	31.715	4	143
현저성	의회	114	194.904	137.399	21	650
	대통령	114	7.509	7.955	0	33
	대중매체(백건)	114	18.174	16.747	0.77	62.78
목표 모호성	우선순위	114	2.981	1.090	1	5.5
	지시적	114	0.362	0.210	0	1
	평가적	114	15.258	9.279	0	54.8
조직 특성	예산(천억)	114	83.966	126.488	0.213	484.336
	연령	114	50.395	21.145	2	106
	규모(만명)	114	1.6018	5.907	0.01	35.845

독립변수 중 우선순위 목표 모호성의 경우, 3년간 평균 2.981로 각 중앙행정기관 전략목표 1개당 성과목표 수가 2009년 3.649, 2010년 2.732, 그리고 2011년 2.562로 나타났다. 우선순위 목표 모호성은 시간이 지날수록 낮아지는 것이 확인되

었다. 지시적 목표 모호성의 경우, 3년간 평균 0.326로 각 중앙행정기관 법률 수 대비 규칙과 시행령 수가 2009년 0.343, 2010년 0.342, 2011년 0.401로 나타났다. 평가적 목표 모호성의 경우, 3년간 평균 15.3%로 2009년 10.6%, 2010년 17.6%, 2011년 17.6%로 나타났다. 2009년 이후 지속적으로 감소하는 경향을 나타냈다. 다음으로 조직의 연령을 살펴보면, 평균 50.4년으로 나타났다. 이는 대부분의 중앙행정기관의 경우 홈페이지 상의 각 기관별 조직연혁을 살펴보면 대부분 그 근간을 1945년 해방과 더불어 시작된 것으로 나타내고 있다. 이에 조직특성 변수로서 조직연령은 2009년 49.4년, 2010년 50.4년, 2011년 51.4년으로 해마다 지속적인 증가를 보이는 경향을 나타낸다. 다음으로 조직의 규모인 조직 정원은 평균 1.6만 명으로 나타났다. 안전행정부에서 제공하는 각 중앙행정기관별 공무원 수를 기준으로 하였다. 2009년에는 1.6만 명, 2010년 1.6만 명, 2011년 1.6만 명으로 세부적으로 보면 차이가 나타나지만 대략적으로 살펴보면 거의 변동이 없는 것으로 나타났다.

2. 분석결과

정부기관 성과에 미치는 영향요인을 분석한 결과는 다음과 같다. 본 연구에서는 다섯 가지 모형에 대한 결과를 보여주고 있다. 모형 1은 모니터링 요인, 모형 2는 정치적 현저성 요인, 모형 3은 목표 모호성 요인을 포함한 모형이다. 모형 4는 앞의 모든 요인들을 포함한 통합모형이다. 그리고 마지막 모형 5는 과거시차 종속변수가 추가된 모형이다. 그리고 모든 모형에 대한 통제변수로는 조직규모, 연령, 예산 그리고 2010년과 2011년 연도더미를 추가하여 분석하였다.

우선, 모형 1의 분석결과를 살펴보면, 정부기관 성과에 영향을 미치는 모니터링 변수 중 정보공개청구수(-0.0013)가 유의미한 변수로 나타났다. 모니터링 변수만을 놓고 보았을 때 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나 다른 요인들을 포함한 모형과 과거시차 변수를 투입한 모형을 보면 오히려 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부기관에 대한 지나친 정보공개청구의 증가는 조직 구성원들의 업무량을 증가하게 되어 그레샴의 법칙(Gresham's Law)인 '악화가 양화를 구축한다'와 같이 공무원들이 조직의 장기적인 전략과 목표 설정을 통한 장기적 성과를 기대하기 보다는 현실적으로 단기적인 업무에 치중하게 되어 본연의 업무를 통한 성과 향상에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 최근 정부기관의 투명성 확보 측면에서 정보공개를 권장하고 있다. 정부기관이 공공정보를 국민들에게 공개함으로써 국민의 알권리를 충족시켜주고 이는 결국 정보의 비대칭성의 문제를 해결할 수 있다(최진욱,

2007; 이상철·성도경, 2002). 결과적으로 정보공개는 정부실패 극복을 위한 거버넌스 장치로서, 그리고 국가경쟁력을 제고할 수 있는 수단으로서 정부기관에 대한 신뢰와 인식에 긍정적인 영향을 주어 정부기관의 성과를 향상시킨다(장지원·문신용, 2004, 이재완·정광호, 2011). 모형 2의 분석결과를 살펴보면, 정부기관 성과에 영향을 미치는 정치적 현저성 변수 중 대중매체 현저성(-0.0088)이 유의미한 변수로 나타났다. 정치적 현저성의 순수한 효과만을 분석한 결과뿐만 아니라 통합 모형에서도 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기존의 연구에서는 중앙정부에 대해 모든 기관에 대해 일반화하기는 어렵지만, 언론에 노출이 적게 된 부처가 오히려 성과가 높은 경향이 나타났다(박치성 외, 2015). 모형 3의 분석결과를 살펴보면, 정부기관 성과에 영향을 미치는 목표 모호성 변수인 우선순위 목표 모호성(-0.1092), 지시적 목표 모호성(0.4733), 평가적 목표 모호성(-0.0112)이 유의미한 변수로 나타났다. 이 중 우선순위, 평가적 목표 모호성은 부정적인 영향을 미치는 반면, 지시적 목표 모호성은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 우선순위와 평가적 목표가 모호하지 않은 조직일수록 성과가 높게 나타나는 것을 의미한다. 반대로 지시적 목표가 모호한 조직일수록 성과가 높게 나오는 것으로 나타났다. 정부기관 성과에 영향을 미치는 독립변수들로 모니터링 변수, 정치적 현저성 변수, 목표 모호성 변수, 그리고 통제변수를 모두 포함한 모형 4의 분석결과는 다음과 같다. 모니터링 요인 중에서는 국정감사지적수(00062)가 유의미한 변수로 확인되었다. 정치적 현저성 요인 중에서는 대통령(0.0216)과 대중매체(-0.0089)의 현저성이 유의미한 것으로 나타났다. 대통령 현저성은 정(+)의 영향을 미치는 반면, 대중매체 현저성은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한국의 경우 대통령 임명 이전 인수위를 통해 국정운영 전반에 대한 구상과 세부적인 시행 계획을 세우고 대통령 국정철학을 수행할 수 있는 장을 선출하여 정부기관을 운영하게 된다(권오영, 2015: 370-371). 더불어 대통령은 행정부의 수장으로서 정부기관에 대한 강력한 인사권 행사 등 다양한 인센티브를 가지고 있기 때문에 큰 영향력을 발휘할 수 있다(Bozeman, 2000; Chun & Rainey, 2005; Lee, Rainey & Chun, 2010). 결과적으로 한국적인 맥락에서 대통령의 관심 표출이 높은 조직일수록 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 앞서 언급한 것과 같이 지나친 언론의 노출은 기관의 본연의 업무 보다는 여론에 떠밀려 정책을 결정할 수 있어 성과에 부정적인 역할을 미치는 것으로 보인다. 마지막으로 모형 5에서는 통합모형에 통제변수로서 과거시차 종속변수를 포함하여 분석하였다. 조직의 특성상 관성의 법칙에 의해 현재의 성과가 미래의 성과에 의해 설명될 공산이 크다(O'Toole & Meier, 1999). 비록 모형의 적합도에는 부적합한 모형이지만 그럼에도

불구하고 과거시차 종속변수가 중요한 통제변수 중 하나이므로 통제하여 분석한 결과를 제시하였다.

〈표 3〉 조직성과에 미치는 영향요인 분석

조직성과		모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형5
모 니 터 링	국정감사 지적수	0.0022 [0.87]			0.0062* [1.36]	0.006 [1.16]
	자체평가 위원수	0.0136 [0.97]			0.0096 [0.70]	0.0144 [0.82]
	정보공개 청구수	-0.0013* [1.43]			0.0003 [0.25]	0.0025* [1.55]
현 저 성	의회 현재성		0.0005 [0.76]		-0.001 [0.83]	-0.0012 [0.86]
	대통령 현재성		0.0136 [1.07]		0.0216** [1.72]	0.0293** [2.12]
	대중매체 현재성		-0.0088** [1.67]		-0.0089* [1.36]	-0.0154** [2.24]
목 표 모 호 성	우선순위 모호성			-0.1092* [1.36]	-0.1482* [1.66]	-0.243*** [2.55]
	지시적 모호성			0.4733* [1.35]	0.4946* [1.34]	0.4375 [0.81]
	평가적 모호성			-0.0112* [1.59]	-0.0130** [1.70]	0.0125 [1.18]
조 직 특 성	정원	-0.0117 [1.01]	-0.0105 [1.05]	-0.0235** [2.18]	-0.019* [1.49]	-0.0272** [1.93]
	연령 (조직)	0.0108*** [3.37]	0.0112*** [3.26]	0.0102*** [3.42]	0.0101*** [3.46]	0.0114*** [2.85]
	예산	0 [0.02]	0.0002 [0.21]	0.0008 [1.07]	0.0006 [0.67]	0.0013 [1.25]
과거시차 종속변수		-	-	-	-	0.09 [0.73]
2010년 연도더미		-0.0432 [0.30]	-0.0149 [0.10]	-0.054 [0.36]	-0.1345 [0.76]	0.07 [0.04]
2011년 연도더미		-0.0896 [0.53]	-0.118 [0.69]	-0.1656 [0.89]	-0.1771 [0.82]	-
Constant		1.3083*** [3.51]	1.6495*** [9.09]	2.0559*** [5.96]	1.9075*** [4.09]	0.363 [0.47]
Observations		114	114	114	114	76
F-value		2.58**	2.25**	3.09**	2.60**	0.0007

주: *, p<0.10; **, p<0.05, ***, p<0.01, []안은 t값.

V. 결론

본 연구는 한국 38개 중앙행정기관의 성과에 미치는 영향요인들로서 모니터링, 정치적 현저성, 목표 모호성을 중심으로 실증 분석하였다. 중앙행정기관은 성과향상에 지속적인 관심을 가지고 업무를 수행하고 있는 조직이다. 그럼에도 불구하고, 아직 중앙행정기관에 대한 자료의 제약으로 인해 대부분 주관적 성과인 인식된 성과를 기반으로 이루어지고 있어 객관적인 성과에 의한 실증적 연구가 부족한 한계가 있다. 이에 본 연구는 이러한 한계를 극복하고자 다양한 이론적 논의와 선행연구를 바탕으로 그 영향력을 실증적으로 검증하려고 시도하였다.

정부기관 성과에 미치는 영향요인들에 대한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 모니터링 변수 중 국정감사지적수는 통합모형에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다른 변수들도 비록 유의미한 결과를 나타내지는 못하였지만 긍정적인 방향을 나타내고 있어 앞서 제시한 가설을 지지할 수 있다. 특히, 본 연구에서는 정부기관 예산의 기획과 집행 그리고 평가를 통한 일련의 과정을 거쳐 최종 국정감사를 통해 종결된다. 국정감사는 국민의 대표기관인 국회에 의한 정부의 통제이자 정부에 대한 정보 비대칭을 줄이기 위한 절차로서 운영되고 있지만 수박 겉핥기라는 지적은 물론, 상시 국감으로의 전환의 요구로 나타나고 있는 실정이다(권오영, 2015). 더불어 일시적인 이슈나 정치적으로 민감한 대상이 되는 기관이나 사업의 경우는 성과와 관계없이 국정감사에서 언급되는 경우가 많다는 점도 고려해 봐야 할 부분이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 주목할 만한 점은 일반적으로 국정감사를 준비하기 위해 관련 상임위원회의 전문위원들이 해당 기관이 주관하는 광범위한 업무에 대해 지속적인 모니터링과 검토를 통해 문제를 찾아내고 지적이 가능하다(김태일, 2013)는 것이다. 이는 결과적으로 정부기관의 명확한 목표와 성과를 높이는 요인으로 보았다. 둘째, 정치적 현저성과 정부기관 성과와의 관계에서는 대통령의 관심도가 높을수록 정부기관 성과가 높게 나타나는 것으로 확인되었다. 한국의 경우 대통령의 국정기조에 의해 관심도가 높은 정책일수록 우선순위에 놓고 정부과제를 시행하게 된다. 이에 따라 대통령의 관심도인 국정수반의 의지와 철학은 정부기관의 성과와 높은 연관을 가질 수 있다(이우권, 2007). 더불어 정부기관이 추구하는 목표를 효과적으로 달성하기 위해 필수적인 요소는 개인과 조직의 협조를 유도하고 조정하여 이를 조직성과에 연결시키는 대통령의 관심과 리더십이다(김혁, 2001). 반면, 대중매체의 현저성은 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 정부의 특정 사안에 대해 지나친 대중매체의 관심은 업무의 집중도를 저해하고 다양한 이해관계자들 간의 갈등을 야기하여 성과에 부정적 영향을 미

치는 것으로 확인되었다. 모든 정부기관에 대한 일반화는 어렵지만 언론에 노출이 적은 기관일수록 정부기관 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(박치성 외 2015). 셋째, 목표 모호성 변수인 우선순위 목표 모호성과 평가적 목표 모호성은 정부성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 명확한 우선순위 목표와 평가의 기준이 있을 경우 정부기관의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 하지만 지시적 목표 모호성은 정부기관 성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 법적 해석에 있어 명확한 기준을 세우는 것은 오히려 집행 절차에 얽매어 업무처리의 비효율성을 증가시킬 수 있기 때문에 법적인 부분에 있어서는 명확하고 세부적인 기준보다는 폭넓은 해석을 통한 포괄적 목표 제시가 필요하다는 것을 의미한다(Lan & Rainey, 1992; Wright, 2011, 2014). 또한 한국의 상황에서 실제 법령 등을 시행하면서 내용이 수정되거나 실제 현실과 맞지 않아 제·개정이 되는 경우도 많은데(권오영, 2015), 이러한 다양한 경우도 고려해야 한다. 특히 대통령의 관심에 의해 지나치게 특정의 이념이나 가치가 강조되면 정부기관들 간의 정책목표 우선순위의 차이로 인해 소외될 수 있고, 이는 결과적으로 정부기관 평가와 성과에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 다양한 가치의 조화와 균형이 필요하다(정용덕, 2009; 이창길, 2010).

이상의 논의를 종합해 볼 때, 일반적으로 중앙정부는 지방정부와 달리 국회, 대중매체, 감사원 등 내·외부에서 지켜보는 눈이 많기 때문에 독단적인 결정이나 목적을 일탈하기가 쉽지 않다(김태일, 2014). 한국적 맥락에서 중앙행정기관은 국정감사를 통한 성과에 대한 감시가 잘 시행되고, 대통령이 정부기관에 대한 관심도가 높을수록 성과에 영향을 주는 것으로 나타났다. 그러나 대중매체의 지나친 관심은 오히려 정부기관의 성과에는 부정적인 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 그리고 정부기관에 대한 높은 우선순위와 명확한 평가적 목표는 성과를 높이는 중요한 요인이다. 반면 지시적 목표 모호성과 같이 법이나 규칙 등이 모호할 경우 유연한 판단의 여지를 통해 정부기관 성과 향상을 높이는 요인으로 작용할 수 있다.

그러나 본 연구는 중앙행정기관의 38개 기관을 연구대상으로 하였고 자료의 부재 또는 불충분성으로 인한 제약 때문에 정부기관에 대한 다양한 영향요인을 고려하지 못하였다는 점과 연구결과의 일반화에 있어 한계를 내포한다. 향후 연구에서 변수를 설정함에 있어 좀 더 세심한 고려를 통해 대리변수를 제시한다면 더 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것으로 여겨진다. 본 연구는 이러한 한계에도 불구하고 이후 연구들에게 중앙행정기관의 성과에 미치는 다양한 변수들에 관한 보다 심층적이고 내실 있는 연구가 될 수 있는 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

■ 참고문헌

- 공병천. 2003. “정부기관평가제도의 탐색적 연구: 중앙행정기관을 중심으로”, 《한국정책학회보》. 12(4): 147-174.
- 권오영·서정욱·조근식. 2014. “모니터링이 지방의회 성과에 미치는 영향 분석: 주인-대리인 이론을 중심으로”, 《현대사회와 행정》. 24(3): 1-23.
- 권오영. 2015. “중앙행정기관 목표 모호성에 미치는 영향요인에 관한 연구: 모니터링, 정치적 현저성을 중심으로”, 《한국정책학회보》. 24(2): 363-390.
- 권태욱·전영한. 2015. “정책사업 목표모호성의 영향요인”, 《한국정책학회보》. 24(1): 167-199.
- 김 신. 2000. “미국연방정부 성과관리체계: GPRA 시행 7년의 성과와 교훈”, 《한국행정학회 하계학술대회》.
- 김광주. 2001. “지방자치성과의 평가 주체와 평가기법의 적합성 논의.” 《한국행정논집》. 13(4): 885-908.
- 김명수. 2003. “중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토”, 《정책분석평가학회보》, 13(2): 1-21.
- 김서용·김선희. 2015. “공공조직에서 모호성이 조직효과성에 미치는 영향분석: 모호성의 유형별 효과와 공공봉사동기의 조절기능을 중심으로”, 《한국행정연구》. 24(1): 135-171
- 김영록. 2010. “재정사업 자율평가의 정부 부처별 적합성 분석 - 성과측정 적합도 개발과 적용을 중심으로”, 《행정논총》. 48(3): 169-193.
- 김 혁. 2001. “대통령의 리더십과 비서실 조직구조에 관한 연구: 백악관 비서실조직의 사례를 중심으로”. 《한국행정학보》. 35(3): 103-125.
- 김현구. 2003. “중앙행정기관 주요정책과제 평가의 분석적 논고”, 《한국정책학회보》. 12(4): 291-314.
- 김혜영. 2006. “정책목표 모호성이 정책집행에 미치는 영향”, 《국가정책연구》. 20(1): 73-96.
- 김태일. 2013. 《국가는 내 돈을 어떻게 쓰는가》. 웅진지식하우스.
- _____. 2014. 《재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가》. 코난북스.
- 박치성·오재록·윤향미. 2015. “네트워크 관리가 조직성과에 미치는 영향: 한국 중앙정부 실증연구”. 《현대사회와 행정》. 25(1): 1-30.
- 서원석·유광민. 2005. “정부산하기관의 인사개혁 현황과 개선방향”, 《한국인사학회

- 보. 4(2): 89-110.
- 송진섭. 2007. “정부업무평가제도하의 자체평가역량에 관한 실증분석”, 《한국정책과 학회회보》. 11(1): 57-79.
- 송진섭·이윤식·제갈돈. 2006. “중앙행정기관의 자체평가 내실화를 위한 평가역량강 화 방안”, 《정책분석평가학회보》. 16(2): 1-26.
- 심오택. 2001. “정부업무등의평가에 관한 기본법 제정 필요성 및 기대효과”, 《한국행 정연구》. 10(1): 5-18.
- 엄태호·조근식. 2009. “포괄보조금(Block Grants)으로서의 분권교부세가 지방정부 의 지출행태에 미치는 영향에 대한 연구”, 《한국정책학회》. 18(3): 331-360.
- 오재록·전영한. 2007. “관료적 자율성과 조직성과”, 《한국행정학회 정책학회 하계공 동학술대회》. 61-76.
- 윤상오. 2004. “성과관리와 평가의 역할: 공공정보화 사례를 중심으로”, 《한국행정학 회 추계학술대회 발표논문》.
- 이명진·문명재. 2010. “공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구”, 《한국행 정학보》. 44(1): 121-146.
- 이상철·성도경. 2002. “지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건분석”, 《한국행정학 보》. 36(4): 303-320.
- 이세구. 2003. “성과주의예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과 관리방안”, 《한국지방재정논집》. 8(1): 135-159.
- 이우권. 2007. “정부의 정책우선순위 결정기준에 관한 탐색적 연구”. 《한국자치행정 학보》. 21(2): 129-144.
- 이윤식·김지희. 2004. “참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구”, 《한국 정책학회보》. 13(1): 189-216.
- 이재완·정광호. 2011. “행정정보 공개청구의 연관요인 탐색: 16개 광역시, 도 (2004-2009)를 중심으로”. 《한국정책학회보》. 20(3): 291-324.
- 이항영·백경민·장용석. 2007. “한국기업의 사외이사 선임: 조직이론적 접근.” 《한국 사회학》. 41(2): 27-66.
- 장지원·문신용. 2004. “행정정보공개에 관련요인에 관한 실증분석”, 《한국행정연구 》. 13(1): 170-202.
- 전영한. 2004a. “공공조직의 목표 모호성: 개념, 측정 그리고 타당화”, 《한국행정학 보》. 38(5): 49-65.

- _____. 2004b. “목표 모호성이 관료주의문화에 미치는 영향”, 《한국행정학보》. 42(4): 1-21.
- 정용덕. 2009. “행정(학)에서의 이념과 실용”. 《한국행정학보》. 43(1): 1-16.
- 제갈돈·제갈욱. 2008. “새로운 정부업무평가제도의 발전을 위한 개선방안 모색”, 《정책분석평가학회보》. 18(1): 65-99.
- 조성식·권기훈·김동현. 2012. “연구개발조직의 책임성에 관한 연구: 나로호 발사체 사례를 중심으로”, 《기술혁신학회보》. 15(1): 163-183.
- 조희진·이정욱. 2011. “공공기관 관리역량이 조직 혁신에 미치는 영향”, 《국정관리연구》. 6(2): 143-170.
- 최진욱. 2007. “서울특별시 OPEN 시스템이 부패에 미치는 영향”, 《정부학연구》, 13(1): 215-241.
- 허만형·김주환·이석환. 2008. “정부업무평가 기본방향과 제도운영에 대한 실태분석”, 《한국정책과학학회보》. 12(1): 1-18.
- 홍형득·조은설. 2010. “정책모니터링을 위한 다원적 접근: 정보화마을사업을 중심으로”, 《한국지역정보학회지》. 13(4): 181-209.
- Ammons, David N. 1995. “Overcoming the Inadequacies of Performance Management in Local Government: The Case of Libraries & Leisure Services.” *Public Administration Review*, 55(1), 34-47.
- Anspach, R. R. 1991. “Everyday Methods for Assessing Organizational Effectiveness.” *Social Problems*, 38(1): 1-19.
- Arellano, Manuel & Stephen Bond. 1991. “Some tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence & an Application to Employment Equations.” *The Review of Economic Studies*, 58(2): 277-297.
- Au, C. 1996. “Rethinking Organizational Effectiveness: Theoretical & Methodological Issues in the Study of Organizational Effectiveness for Social Welfare Organizations.” *Administration in Social Work*, 20(4): 1-21.
- Behn, Robert. D., 1995. “The big Questions of Public Management”, *Public Administration Review*. 55(4): 313-324.
- _____, 1998. “What Right Do Public Managers Have to Lead”,

- Public Administration Review*. 58(3): 209-224.
- Boyne, G. A., & Walker, R. M. 2004. "Strategy Content & Public Service Organizations." *Journal of Public Administration Research & Theory*, 14(2): 231-252.
- Boyne, G., & A. Chen. 2006. "Performance Targets & Public Service Improvement", *Journal of Public Administration Research & Theory*, 17(3): 455-477.
- Boyne, George A & Walker, Richard M. 2002. "Total Quality Management & Performance: An Evaluation of the Evidence & Lessons for Research on Public Organizations." *Public Performance & Management Review*. 26(2): 111-131.
- Boyne, George A. 2002. "Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales." *Public Money & Management*. 22(2): 17-24.
- _____. 2003. "What is Public Service Improvement?", *Public Administration*. 81(2): 211-227.
- Brewer, Gene A & Selden, Sally Coleman. 2000. "Why Elephants Gallop: Assessing & predicting Organizational Performance in Federal Agencies." *Journal of Public Administration Research & Theory*. 10(4): 685-711.
- Brown, T. L. & Potoski, M. 2003. "Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach" *Journal of Policy Analysis & Management*. 22(2): 275-297.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. 2005a. "Goal Ambiguity & Organizational Performance in U.S. Federal Agencies" *Journal of Public Administration Research & Theory*, 15(1): 529-558.
- _____. 2005b. "Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies" *Journal of Public Administration Research & Theory*, 15(1): 1-30.
- Coase, R. H. 1937. "The Nature of the Firm" *Economica*. 4(16): 386-405.
- Donahue, A. K., Seldon, S.C., & Ingraham, P. W. 2000. "Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems" *Journal of Public*

- Administration Research & Theory* 10(2): 381-411.
- Eisenhart, K. M. 1989. "Agency Theory: An Assessment & Review" *Academy of Management Review*, 14(1): 57-74.
- Epstein, L. & Segal, J. A. 2000. "Measuring Issue Salience", *American Journal of Political Science*. 44(1): 66-83.
- Frederickson, H. G., & LaPorte, T. R. 2002. "Airport Security, High Reliability, & the Problem of Rationality" *Public Administration Review*, 62. Special Issue: 33-43.
- Gilmour, John. B. & Lewis. D. E. 2006. "Assessing Performance Budgeting at PMB: The Influence of Politics, Performance, & Program Size" *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(2): 169-186.
- Heinrich, Carolyn J. & Elizabeth Fournier. 2004. "Dimensions of Publicness & Performance in Substance Abuse Treatment Organizations" *Journal of Policy Analysis & Management* 23(1): 49-70.
- Hennessey, J. R. Jr. 1998. "Reinventing Government: Does Leadership Make a Difference?" *Public Administration Review*. 58(6): 522-532.
- Hicklin, A. L. O'Toole, & K. Meier. 2007. "Serpents in the Sand: Managerial Networking and Nonlinear Influences on Organizational Performance" *Journal of Public Administration Research & Theory*. 18(2): 253-273.
- Ingraham, P. W., P. G. Joyce & A. K. Donahue. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Jensen, M. C. & Meckling W. H. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs & Ownership Structure" *Journal of Financial Economics*. 3(4): 305-360.
- Jung, Chan Su. 2011. "Organizational Goal Ambiguity & Performance: Conceptualization, Measurement, & Relationships" *International Public Management Journal*, 14(2): 193-217.
- _____. 2012. "Why Are Goals Important in the Public Sector? Exploring the Benefits of Goal Clarity for Reducing Turnover

- Intention” *Journal of Public Administration Research & Theory*, 24(1): 209-234.
- _____. 2014. “Organizational Goal Ambiguity & Job Satisfaction in the Public Sector” *Journal of Public Administration Research & Theory*, 24(4): 955-981.
- _____. 2014. “Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship between Goal Ambiguity & Performance” *Public Administration Review*, 74(2): 205-219..
- Kettle, D. F. 1997. “The Global Revolution in Public Management: Driving themes, Missing Links.” *Journal of Policy Analysis & Management*, 16(3): 446-462.
- Kiousis, S. 2004. “Explicating Media Salience: A Factor Analysis of New York Times Issue Coverage during the 2000 U.S. Presidential Election” *Journal of Communication*, 54(1): 71-87.
- Krivorshy, V. 2006. “Ownership, Board Structure, & Performance in Continental Europe” *The International Journal of Accounting*, 41(2): 179-197.
- Lan, Z., & Rainey, H. G. 1992. “Goals, Rules, & Effectiveness in Public, Private, & Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions about Differences” *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2(1): 5-28.
- Lee, Jung Wook, H.G. Rainey & Young Han Chun. 2009. “Of Politics & Purpose: Political Salience & Goal Ambiguity of U.S. Federal Agencies”. *Public Administration*, 87(3): 457-484.
- _____. 2010. “Goal Ambiguity, Work Complexity, & Work Routineness in Federal Agencies” *The American Review of Public Administration*, 40(3): 284-308.
- Lindblom, C. E. 1959. “The Science of Muddling Through” *Public Administration Review*. 19(2): 79-88.
- Meier, K. J. 1980. “Measuring Organizational Power: Resources & Autonomy of Government Agencies” *Administration & Society*,

- 12(3): 357-375.
- Meier, K. J., & McFarlane, D. R. 1995. "Statutory Coherence Policy Implementation: The case of family planning" *Journal of Public Policy*, 15(3): 281-298.
- Moe, T. M. 1982. "Regulatory Performance & Presidential Administration" *American Journal of Political Science*, 26(2): 197-224.
- _____. 1984. "The New Economics of Organization" *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
- Moynihan, D. P. & Pandey. S. K. 2005. "Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management" *Journal of Public Administration Research & Theory*, 15(3): 421-439.
- Newey, Whitney K & Kenneth D. West. 1987. "A Simple, Positive Semi-definite, Heteroscedasticity & Autocorrelation Consistent Covariance Matrix" *Econometrica*. 55(3): 703-708.
- Nickell, Stephen. 1981. "Biases in Dynamic Models with Fixed Effects." *Econometrica*. 49(6): 1417-1426.
- Pandey, S. K., & Rainey, H. G. 2006. "Public Manager's Perceptions of Organizational Goal Ambiguity: Analyzing Alternative Models" *International Public Management Journal*, 9(2): 85-112.
- Pandey, S. K., & Wright, B. E. 2006. "Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity & the Public Manager's Role Ambiguity" *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(1): 511-532.
- Perry, J. L. & Porter, L. W. 1982. "Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations" *Academy of Management Review*, 7(1): 89-98.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G., 1998. "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique & Research Strategy" *Academy of Management Review*, 13(2): 182-201.
- Pollitt, C. 2006. "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies" *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(1): 25-44.

- Rainey, H. G. & Paula Steinbauer. 1999. "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations" *Journal of Public Administration Research & Theory*, 9(1): 1-32.
- Rainey, H. G., & Lee, J. W. 2005. "Of Politics & Purpose: Political Context & Goal Ambiguity of U.S. Federal Agencies", *Paper presented at the 8th Public Management Research Conference*, Los Angeles, CA.
- Rainey, H. G., 1983. "Public Agencies & Private Firms: Incentive Structures, Goals & Individual Roles" *Administration & Society*, 15(2): 207-42.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. L. 1976. "Comparing Public & Private Organizations" *Public Administration Review*, 36(2):233-244.
- Rainey, H. G., Pandey, S., & Bozeman, B. 1995. "Research Note: Public & Private Managers' Perceptions of Red Tape" *Public Administration Review*, 55(6): 567-574.
- Richard et al. 2009. "Measuring Organizational Performance: Towards Methodological Best Practice." *Journal of Management*, 35(3): 718-804.
- Roberts, A. 1997. "Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan" *Public Administration Review*, 57(6): 465-478.
- Ross, S. A. 1973. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem" *American Economic Review*, 62(2): 134-139.
- Shapiro, S. P. 2005. "Agency Theory", *Annual Review of Sociology*, 31(1): 263-284.
- Thompson, J. D. & McEwen, W. J. 1958. "Organizational Goals & Environment: Goal-Setting as an Interaction Process", *American Sociological Review*, 23(1): 23-31.
- West, W. F. 1997. "Searching for a Theory of Bureaucratic Structure", *Journal of Public Administration & Society*, 7(4): 591-613.
- Wholey, J. S. & H. P. Hatry. 1992. "The Case for Performance Monitoring", *Public Administration Review*, 52(6): 604-610.
- Wildavsky, Aron. 1986. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary*

Processes, New Brunswick, NJ: Transaction Books.

- Wlezien, C. 2005. "On the Salience of Political Issues: The Problem with Most Important Problem", *Electoral Studies*, 24(4): 555-579.
- Wolf, P. J. 1993. "A Case Survey of Bureaucratic Effectiveness in U.S. Cabinet Agencies: Preliminary Results", *Journal of Public Administration Research & Theory*, 3(2): 161-181