

## 소유권과 조직의 공익성과에 관한 연구: 시장지배력의 조절효과를 중심으로\*

김종호\*\*

본 연구는 소유권과 조직의 공익성과에 초점을 두고 있다. 소유권의 형태와 관계없이 중요성이 증대되고 있는 CSR(기업의 사회적 책임)을 공익성과로 반영하였다. 그리고 현실에서 나타나는 혼합소유의 형태, 그리고 민영화와 관련한 정책이념을 포함하였다. 특히, 소유권에 따른 공익성과의 차이가 시장지배력의 조절효과에서 기인하고 있음을 탐색하였다.

연구결과 첫째, 제한적이지만, 정부소유의 형태가 공익성과 달성에 비교우위에 있다. 이는 정부소유기업의 존재 이유를 대변하고 있다. 특히, 고용수준과 관련하여 소유권의 변화가 미치는 영향에 대해 세밀한 고려가 필요하다. 둘째, 소유권과 공익성과 사이에서 발생하는 시장지배력의 조절효과를 확인했다. 이는 소유권의 형태에 따라 시장지배력에 대한 차별적인 접근이 필요함을 시사한다.

주제어: 소유권, 조직성과, 공익성과, 기업의 사회적 책임, CSR, 정책이념, 시장지배력, 조절효과, 민영화, 정부소유기업, 혼합소유기업, 민영화기업, 패널분석

### 1. 서론

조직의 성과는 본질적으로 매우 복잡하고 다양한 특성을 지니고 있어 단일하게 정의내리기가 용이하지 않다. 특히 정부가 소유권 지분을 온전히 보유하고 있는 공기업

\* 본 논문은 박사학위 논문의 일부를 수정하여 '한국행정학회 2017년 하계공동학술대회 및 국제학술대회'에서 발표 후 수정한 결과물입니다. 논문에 유익한 평을 해주신 익명의 심사위원 분들께 감사드립니다.

\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 KAIST 공공혁신·E-Governance 연구센터에 선임연구원으로 있다. 주요 관심분야는 조직성과, 공공기관, 성과평가, 과학기술정책, 위험, 계량분석, 지방정부 등이다(05chkim@gmail.com).

은 존재 목적 자체에 이윤을 추구하는 기업성과 사회 전체의 이익을 추구하는 공익성의 모순된 가치가 공존하고 있기에 성과에 대한 정의가 더욱 쉽지 않다(이상철, 2012).

정부소유기업은 시장실패 상황에 대한 대안으로 설립되었기에 존재의 목적 자체에 공익성을 강조하고 있다(김 현, 2015; 윤성식, 1995; 조일출·나인철, 2005). 그러나 신자유주의와 경제학 논리에 근간하여 이루어지고 있는 민영화 논의는 정부소유기업의 중요한 본질적 존재 목적인 공익성과에 대한 고려는 미흡하다. 특히, 적극적으로 공기업을 활용하여 짧은 기간에 압축적 경제성장을 이룩한 우리나라의 상황을 반영한다면 정부소유기업인 공기업의 공익성과에 대한 고려가 이루어져야할 필요가 있다.

최근 기업의 공익성과와 관련하여 ‘기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)’이 중요한 사회적 요구로 등장하였으며, 이에 대한 학계와 정부의 관심 또한 증대되고 있다(곽관훈, 2017; 노한균, 2008; 사득환, 2011; 송헌재·고 선, 2015; 양동훈·고은정, 2015; 이규영·곽재성, 2015). 기업의 사회적 책임은 정부소유기업과 민간소유기업 등 소유권의 형태와 관계없이 요구되고 있으며, 특히 이윤의 극대화를 추구하는 민간소유기업과 달리 공익을 추구하고 있는 정부소유기업은 높은 수준의 사회적 책임이 요구된다(안상아, 2013). 이는 2000년대 이후 UN Global Compact(UN GC) 등 국제기구에서 민간소유기업뿐 아니라 국가기구, 민간단체 등의 사회적 책임을 증진시키고자 ‘지속가능경영(sustainable management)’을 강조하고 있는 흐름과 연계되어 있다. 이는 소유권의 형태 구분 없이 고용, 사회공헌, 이해관계자의 존중 등 사회적 책임을 강조하고 있다. 다시 말해, 이윤 극대화를 추구하던 전통적인 기업의 존재에서 나아가 소비자, 고용인, 지역사회에 대한 공헌 등을 통해 사회 전체적인 관점에서 공익적 가치를 실현함으로써 지속 가능한 경영을 추구하고자 하는 목적을 지니고 있다. 기업의 사회적 책임은 사회 전체적 이익에 기여하기에 공익성으로 이해할 수 있다.

기업의 사회적 책임은 소유권과 조직성과의 관계에 있어 그 동안 거의 반영되지 못했던 공익성 측면에서 소유권에 따른 공익성과의 비교가능성을 증진시켜줄 수 있다는 측면에서 매우 유용한 기준을 제시해줄 수 있다.<sup>1)</sup> 이에 본 연구는 조직의 공익성과에 초점을 두고 소유권과 공익성과의 관계를 탐색해 보고자 한다. 특히, 정부가 보유하고 있는 소유권 지분의 이전과 관련된 민영화 논의를 반영하여 기업이 시장에서 지니고 있는 경쟁력을 대변할 수 있는 시장지배력이 소유권과 공익성과 사이에서 공익성과를

1) 소유권과 경제성과에 대해 논의한 대부분의 연구는 기업의 재무지표 분석을 통한 경제성과에 초점을 두고 있다. 이는 기업의 재무지표에 대한 접근성과 기업 간 비교가능성이 높기 때문이다.

조절하는 효과에 대해 탐색해 보고자 한다. 본 연구는 조직의 경제성과에 비해 매우 제한적으로 고려되었던 조직의 공익성과에 초점을 두고 있다는 점에서 의의를 지닌다. 그리고, 한국에서 기업의 사회적 책임과 관련된 연구들은 대부분 민간소유기업을 대상으로 사회적 책임 활동이 소비자와 기업의 경제적 성과에 미치는 영향, 즉 효과성 분석에 초점을 두고 있는 상황에서 소유권의 차이에 따른 공익성과를 고려하고 있다는 측면에서 의의를 지닌다. 또한 정부소유와 민간소유의 이분법이 대부분인 선행연구들과 달리 현실에서 증가하고 있는 혼합소유를 포함하고 있으며, 이와 함께 시장에서 조직이 지니는 경쟁력을 의미하는 시장지배력의 조절효과를 탐색한다는 측면에서 또한 의의를 지닌다.

## II. 이론적 논의

### 1. 조직의 공익성과

소유권과 조직성과 간의 관계를 규명한 대부분의 연구들은 조직의 경제성과 측면에 초점을 두고 있어 공익성과 등의 비경제적 성과에 대한 고려가 제대로 이루어지지 않고 있다는 한계점이 존재한다. 이는 공익성과 등 비경제적 성과에 대한 정의내리기가 용이하지 않기 때문으로 이해할 수 있다. Haque(2001)는 공익성이 책임성, 신뢰 등과 밀접하게 연결되어 있으며, 이는 시민들에게 공공서비스를 제공할 때 주요한 기준이 되는 것으로 공익성의 성격을 제시하고 있다. 또한 공기업은 설립 자체가 시장실패를 보정하기 위한 것이므로 경영 목표인 고유목적 사업에 대한 달성 자체가 공기업의 공익성과 관련되어 있다고 보기도 한다(김 현, 2015; 윤성식, 1995; 조일출·나인철, 2005).

조직의 공익성과와 관련하여 최근 기업의 활동에서 중요성이 증대되고 있는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)<sup>2)</sup>을 주목할 필요가 있다(오근혜·강승모, 2014; 장영철·안치용, 2012). 전통적으로 기업은 시장에서 경쟁을 통해 이익의 극대화를 위한 사업 활동의 영위를 통해 주주의 가치를 최우선으로 하는 존재로 인식되었다. 그러나 최근 여기에 머무르지 않고 소비자, 고용인, 나아가 지역

2) 기업의 사회적 책임은 기업의 사회공헌, 기업시민정신(corporate citizenship), 자선활동, 지역사회참여, 지역사회개발, 사회마케팅, 공익마케팅 등 다양하게 사용해 왔으나, 최근 사회적 책임으로 수렴되는 경향을 보이고 있다(사득환, 2011).

사회에 대한 공헌을 통해 이해관계자, 그리고 사회와의 갈등을 줄일 수 있는 리스크관리를 가능하도록 하고(Heal, 2005), 소비자와 잠재적 인력 등에서 기업에 대한 신뢰를 증진하고 기업의 명성(reputation)을 높이고자 노력하고 있다(사득환, 2011; 장영철·안치용, 2012).

경제학 관점에서 기업은 이윤을 극대화하여 주주의 이익에만 기여하는 존재로 인식하였다(Friedman, 1970). 또한 기업의 이윤창출 활동 중에 환경오염 등의 시장실패가 발생하면 이에 대한 책임은 정부에 있다고 보아 깨끗한 환경이라는 공공재를 생산하는 것은 정부의 책임으로 인식하였다(송헌재·고선, 2015). 그러나 기업이 자발적으로 환경오염을 방지하기 위한 노력을 기울인다면 깨끗한 환경이라는 공공재를 생산하여 사회 전체적 관점에서 공익에 기여하는 것과 동일한 효과가 발생한다. 기업이 공익에 기여하는 것이 단기적으로는 비용을 유발시켜 이윤을 감소시키고 시장에서의 경쟁력을 하락시키지만, 자발적 투자를 통한 기술혁신이 지속적으로 이루어지기 때문에 장기적으로는 기업의 경쟁우위를 증진시켜 이윤창출에 도움이 된다고 본다.

CSR은 기업이 사회적 선호를 지니고 있는 이해관계자와 긴밀한 관계를 형성하여 이들의 요구에 반응하고, 대중의 지지를 바탕으로 기업의 행동에 압력을 가하고자 하는 정부 또는 시민사회로부터의 위협을 회피하거나 예방하기 위하여 선택하는 자발적이고 전략적인 일련의 활동으로 볼 수 있다(Baron, 2001, 2007; Kitzmueller & Shimshak, 2012; McWilliams & Siegel, 2001; Reinhardt et al., 2008; Rowley, 1977; Wartick & Cochran, 1985; Wood, 1991; 송헌재·고선, 2015).

CSR은 시장에서의 기업 간 경쟁이 심화되고 이해관계자들과의 관계가 중요해진 상황에서 특히 2000년대 이후 UN, OECD, ILO 등과 같은 국제기구에서 기업뿐만 아니라 국가기구, 민간단체 등의 기업의 사회적 책임 활동을 통한 지속가능경영(sustainable management)<sup>3)4)</sup>을 강조하고 있는 최근의 경향과 밀접하게 연계된다(UN GC, 2007).<sup>5)6)</sup> 이는 존재 목적 자체에 공익성과를 강조하고 있는 정부소유기업

3) 우리나라는 한국전력공사가 2005년 정부소유기업 중 최초로 지속가능경영보고서를 발간한 이후 많은 정부소유기업에서 이와 관련된 보고서를 발간하고 있다. 정부소유기업은 지속가능경영과 관련하여 UN GC 서명기관의 의무 중 하나인 Communication on Progress(CoP)를 비롯하여 지속가능(성/경영)보고서, 사회책임경영보고서, 사회공헌활동보고서 등 다양한 명칭과 형태로 보고서를 발간하고 있다. 특히, 해외 진출이 활발한 정부소유기업이 보다 적극적으로 발간하고 있다.

4) 지속가능경영은 기업의 사회적 책임과 동일한 개념으로 볼 수 있는데, 기업의 사회적 책임이 기업성과와 선순환 고리가 작동할 경우 기업의 지속적인 성장도 실현가능하다고 보며, 이는 기업성과와 사회적 기여의 조화를 의미한다(삼성경제연구원, 2007).

5) 2000년 7월, UN이 발족한 세계 최대 규모의 지속가능성 관련 이니셔티브로서 인권, 노동,

과 더불어 이윤극대화를 추구하는 민간소유기업도 사회 전체적 관점에서의 공익성과에 대한 중요도가 증대되고 있다는 것으로 이해할 수 있다.

이와 같은 CSR은 다양하게 정의되고 있다. 사회의 목표나 가치적 관점에서 바람직한 경영을 추구해야 하는 기업인의 의무(Bowen, 1953), 기업이 이윤을 증대시키는 하나의 방안(Friedman, 1970), 경제적·법적 의무뿐 아니라 의무 이상으로 사회에 책임을 지는 것(McGuire, 1963), 기업활동으로 인해 발생하는 사회·경제적 문제를 해결함으로써 기업의 이해관계자와 일반사회의 요구나 기대를 충족시켜 주어야 하는 기업행동의 규범적 체계(신유근, 2001) 등으로 정의되고 있다. 또한, 기업이 이윤추구 활동을 할 때나 이해관계자와의 상호관계에서 자발적으로 사회적·환경적 요인들을 고려하는 것(EU, 2001), 기업이 삶의 질 향상을 위해 종업원과 가족, 지역사회, 사회의 일반 구성원들과 함께 노력하며 지속 가능한 경제 개발에 기여하는 것(지속가능발전기업협의회 홈페이지 [www.kbcscd.or.kr](http://www.kbcscd.or.kr)) 등으로 정의되고 있다. 이와 더불어 UN GC에서는 기업의 사회적 책임 활동을 단순한 마케팅이나 일시적이고 불연속적인 행위에 그치지 않고, 경영진의 지원과 보상을 받는 의사결정 과정과 사업운영을 통해 통합된 일련의 포괄적인 활동으로 간주하고 있다. 이와 관련하여 사득환(2011)은 CSR의 개념이 기업이 이해관계자와 사회적 기대를 충족시키기 위하여 소유하고 있는 자원이나 이익의 일부를 기부하는 활동에서 사회에 더욱 지속가능한 기여를 하는 활동으로 확대 변화했음을 강조하고 있다.

이처럼 다양하게 이루어지고 있는 CSR에 대한 정의는, 공통적으로 민간소유와 정부소유 기업 등 소유권의 차이와는 관계없이 고객, 종업원, 지역사회 등을 중요한 이해관계자로 인식하고, 이들을 포함하는 사회 전체 차원의 이익을 추구하기 위한 일련의 포괄적인 활동에 초점을 두고 있다. 본 연구에서 초점을 두는 조직의 공익성과는 이를 반영하고 있다.

## 2. 소유권과 공익성과

소유권과 조직성과의 관계에 대해서는 끊임없는 논쟁이 있어 왔다. 이러한 논쟁은 주로 정부 관료와 정치권의 개입(Boycko et al., 1996; Shleifer & Vishny, 1994),

---

환경, 반부패 4대 분야의 10대 원칙을 준수하도록 하고 있다.

- 6) 이와 관련하여 국내에서도 2000년부터 본격적으로 CSR에 대한 연구가 꾸준히 증가하고 있다. 국내에서 이루어지고 있는 CSR 관련 연구들은 대부분 소비자와 기업의 경제성과에 미치는 영향, 즉 효과성에 초점을 두고 이루어지고 있다(이규영·곽재성, 2015).

연성예산제약(Kornai, 1980, 1986; Saunders & Harris, 1994; Veljanovski, 1989; Vickers & Yarrow, 1988; Yarrow, 1999) 등으로 인하여 정부소유가 민간소유에 비해 필연적으로 성과가 낮을 수밖에 없음을 주장하고 있다(Bennet & Johnson, 1979; Boardman & Vining, 1989; Majumdar, 1996; Megginson et al., 1994; Megginson & Netter, 2001; Shirley & Walsh, 2000; Vining & Boardman, 1992; 김현숙, 2007; 민희철, 2009). 따라서 이를 해결하기 위한 방안으로 정부소유권 지분을 민간으로 이전하는 민영화를 제시하고 있다. 그러나 이는 정부소유기업의 경제성과 측면만을 고려하고 있을 뿐, 공익성과 측면에 대한 고려는 거의 반영되지 않고 있다. 또한 소유권 형태를 정부소유와 민간소유의 이분법을 적용하고 있다. 이는 정부와 민간이 소유권 지분의 일부를 공동으로 보유하고 있는 혼합소유의 형태가 증가하고 현실의 측면을 반영하지 않고 있다(Boardman & Vining, 1989; Gupta, 2005; Khan, 2006; Majumdar, 1996).

정부소유기업은 존재의 가치 자체에 이익을 추구하는 기업성과 동시에 사회전체의 이익을 추구하는 공익성을 강조하고 있다(김현, 2015; 윤성식, 1995; 조일출·나인철, 2005). 그러나 신자유주의 이념에 바탕을 둔 경제학 논리에 근간하여 이루어지고 있는 민영화 논의는 정부소유기업의 중요한 본질적 존재 목적인 공익성과에 대한 고려가 미흡하다. 이와 관련하여 정부소유권의 민간이전으로 인하여 빈부격차가 확대되고, 사회복지는 축소되었으며, 노동의 질이 저하되고, 실직률 또한 증가되는 등 공익성과가 저해되는 문제가 현실에서 발생하고 있다(Assaad, 1999; Bhaskar, 1992; Cam, 1999; De Luca, 1997; Ernst et al., 1999; Rondinelli & Iacono, 1996; Tansel, 1998; White & Bhattia, 1998; 이 행·채두병, 2001).

이행·채두병(2001)은 영국과 칠레, 그리고 미국의 전력산업 민영화와 규제완화의 분석을 통하여 다음과 같은 시사점을 주고 있다. 영국의 경우, 정부소유권의 민간이전으로 인하여 연료사용의 사회적 불평등이 심화되었으며, 고용수준이 민영화 이전 대비 44.22%나 감축되는 결과를 발생시켰다. 칠레의 경우, 과점적 시장구조와 소유구조가 정착되어 결국 만성적인 에너지 부족사태가 발생하고 가격의 급격한 상승으로 일반국민의 피해가 발생하였다. 미국의 경우 캘리포니아에 전력비상사태가 발생하여 결국 주정부가 민간소유 전기회사의 송전시스템을 직접 매입하여 운영하는 사례를 분석하고 있다. 이러한 사례들은 조직의 경제성과 측면만을 강조하여 민간소유로 정부소유를 이전할 경우 조직의 공익성과가 심각하게 훼손될 가능성이 있음을 시사한다.

고용과 관련하여 정부소유의 민간이전은 실업이 증가할 수 있으며, 임금 및 근로조건 등이 악화되는 등 노동의 질이 악화되는 변화를 수반할 수 있다(조 택, 1997). 우

리나라의 경우, IMF 체제에서 이루어졌던 대규모 정부소유권의 민간이전으로 대규모 실업 발생을 경험하였다.

정부소유기업은 정부의 정책적 목적과 정치적 목적에서 자유로울 수 없다. 우리나라의 경우, 특히 물가안정 등의 정책적 목적으로 한국전력공사나 한국가스공사와 같이 일반국민의 생활에 필수불가결한 재화와 서비스를 제공하는 정부소유기업들은 물가안정이라는 사회 전체의 이익을 위해 법률적 제한으로 가격 인상 등에 규제를 받는다. 또한 정부의 예산을 직접 투입하지 않고 정부소유기업을 통해 대규모 국책사업 등을 수행하는 등 사회 전체의 이익을 위해 동원될 수도 있다. 따라서 조직의 공익성과는 정부소유기업이 민간소유기업과 비교하여 우위에 있을 수 있다는 것을 시사한다.

정부가 보유하고 있는 소유권의 일부를 민간으로 이전한 혼합소유는 여전히 정부가 50% 이상의 소유권 지분을 보유하고 있다. 우리나라의 혼합소유기업은 대부분 상장을 통해 정부소유권 지분의 일부를 민간으로 이전하였기에 주주의 이익을 추구하기 위하여 기업성을 증진시킴과 동시에 공익성 또한 추구해야 하는 독특하며 단순하지 않은 특징을 지니고 있다. 정부소유기업의 이해관계자 구조를 단순화시킨다면 일반국민-정부-경영인이라는 3각 관계가 성립하는데, 혼합소유는 여기에 소유권 지분을 지닌 주주라는 특수한 이해관계자가 한 단계 더 생겨 일반국민-주주-정부-경영인이라는 4각 관계가 성립한다. 이는 원칙적으로 일반국민의 이익을 추구하는 정부소유기업, 주주의 이익을 추구하는 민간소유기업의 특징과도 구별되는 독특한 특징이다. 이로 인하여 정부소유기업과 비교하면 상대적으로 공익성과의 수준이 낮을 수 있지만, 민간소유기업의 그것과 비교하면 상대적으로 높을 수 있음을 시사한다.

### 3. 시장지배력과 공익성과

시장지배력과 조직의 성과 간의 관계는 산업조직론(Industrial Organizational Theory)이나 정보비대칭성(information asymmetry) 등과 같이 주로 경제성과에 초점을 두고 있다.<sup>7)</sup> 그러나 전자는 조직의 시장지배력이 높을수록, 후자는 조직의 시

7) 산업조직론(Industrial Organizational Theory)은 높은 수준의 시장지배력을 지닌 기업이 성과 또한 높은 수준으로 달성함을 핵심 내용으로 한다(Bain, 1951; Mason, 1939, Schmalensee, 1989, 조병택, 1998, 2004; 최정표·전수민, 2013). 이와 달리 정보비대칭성은 완전경쟁 상황에서는 주인과 대리인 간의 정보비대칭성(information asymmetry)이 완화되어 대리인의 유인체계가 기업의 성과를 증진시키는 방향으로 변화함을 핵심 내용으로 한다(Fama, 1980; Griffith, 2001; Hart, 1983; Holmstrom, 1982; Machlup, 1967; Schmidt, 1997; Willig, 1985; Yarrow, 1986). 이는 낮은 수준의 시장지배력을 지닌 기업

장지배력이 낮을수록 조직의 성과가 증진된다는 일관되지 못한 결론을 보여주고 있다. 이는 시장지배력의 수준에 따라 조직의 성과가 증진되거나 감소될 수 있는 효과가 발생할 수 있음을 시사한다.

이와 같은 상반된 결론은 조직의 공익성과에 대한 논의에서도 나타나고 있다. 시장에서의 경쟁정도가 CSR에 영향을 미칠 수 있다는 관점은 비용(cost)의 관점과 전략(strategy)의 관점으로 주로 논의되고 있다. 전자의 경우 주인-대리인 이론을 기반으로 하여 CSR 활동이 기업 내부에서 대리인 문제가 발생하고 있는 증거라고 인식한다(류두원 외, 2017). 이는 대리인인 경영자가 주인인 주주에게 돌아가야 할 이익을 지역사회, 노동조합 등과 같은 이해관계자들에게 소비함으로써 자신의 명성을 증진시키는 이익을 추구한다는 입장이다. 결과적으로 주주의 입장에서는 이를 비용으로 볼 수 있다. 경쟁적 시장구조는 주인인 주주에게 드러나는 정보의 양과 질을 높여 정보비대칭성을 완화시키기에 결과적으로 대리인 경영자가 주주의 이익이 아닌 자신의 이익을 추구할 수 있는 가능성을 감소시키는 역할을 한다(Hart, 1983; Schmidt, 1997; Griffith, 2001; Nickel, 1996; Shleifer, 1985). 따라서 경쟁적 시장구조, 즉 시장지배력이 낮은 구조에서는 주주의 이익에 부합하기 위해 주주의 입장에서 비용으로 인식되는 CSR 지출을 감소시킨다. 반면, 경쟁적 시장구조가 아닌 상황, 즉 시장지배력이 높은 구조에서 대리인 경영자는 정보비대칭 상황을 이용하여 자신의 이익을 추구하고자 CSR 지출을 증가시킨다.

후자는 기업이 이윤을 창출하는 과정에서 전략적으로 CSR에 대한 지출이 이루어지게 된다는 관점이다. 이는 기업이 CSR 활동을 통하여 이해관계자와 사회전체의 이익에 기여함으로써 기업에 호의적인 신뢰를 축적하여 장기적으로는 시장에서 경쟁자들보다 우위를 선점하기에 결과적으로는 주주의 이익에 긍정적인 기여를 한다는 점을 강조하고 있다. 결과적으로 기업이 지속가능한 경영을 위하여 시장경쟁 우위를 확보하기 위한 활동으로 이해할 수 있다. CSR 활동은 기업의 신뢰와 평판을 증진시키는 역할을 하여 결과적으로 시장에서 기업의 경쟁력 증진에 도움이 된다. 따라서 시장지배력이 높은 기업은 시장에서의 경쟁력을 지속적으로 유지하기 위해 공익성과를 높은 수준으로 유지할 가능성이 존재함을 시사한다.

이와 관련된 연구들에서는 시장지배력이 조직의 공익성과를 증진시키거나 감소시키는 역할을 함을 보여주고 있다. 고성천·박래수(2011)은 기업의 시장지배력과 CSR의 관계를 실증분석한 결과 부(-)의 영향을 미침을 보여주고 있다. 이와는 달리, 이균



봉·양은진(2015)의 연구에서는 시장지배력이 CSR 활동에 정(+)의 영향을 미치는 것을 보여주고 있다. 이와 같은 연구들은 결국 시장지배력에 따라 조직의 공익성효과가 증가하거나 낮아질 수 있음을 의미한다.

이상과 같은 논의들을 종합하면, 기업의 공익성효과는 시장경쟁의 강도에 따라 증가하거나 감소할 수 있다. 즉, 기업이 시장에서 지니고 있는 시장지배력의 수준에 따라 기업의 공익성효과가 증가하거나 감소하는 효과가 발생하고 있음을 시사한다.

#### 4. 시장지배력의 조절효과

정부소유기업과 민간소유기업에 시장에서의 경쟁이라는 동일한 기준이 적용된다면, 조직의 성과에 영향을 주는 요인은 소유권의 차이만이 남는다(Shirley & Walsh, 2001). 이는 소유권의 차이에 따른 조직의 성과를 파악하기 위해서는 반드시 시장에서의 경쟁을 함께 고려할 필요가 있음을 의미한다. 즉, 조직의 성과를 파악하기 위해서는 소유권의 독립적인 영향, 시장지배력의 독립적인 영향뿐만 아니라 소유권과 조직성과 사이에서 시장지배력이 이를 조절하는 효과를 함께 고려할 필요가 있음을 시사한다.

소유권과 조직성과 사이에서 발생하는 시장지배력의 조절효과와 관련한 논의는 소유권과 조직성과의 관계를 시장에서의 경쟁에 초점을 두는 관점을 통해 파악할 수 있다. 이는 시장에서의 경쟁에 대한 고려가 이루어지지 않는다면, 독점상태의 정부소유기업에 대한 소유권이 단순히 민간으로 이전되는 것에 불과하고, 시장에서의 경쟁 수준에 대한 변화가 발생하지 않는 것이므로 결과적으로 시장실패가 여전히 해결되지 않아 조직의 성과에 영향을 미칠 수 없음을 강조하고 있다(Cook & Kirkpatrick, 1988; Kay & Thompson, 1986; Yarrow, 1986). 따라서 소유권이 조직성과에 미치는 영향은 시장에서의 경쟁수준, 즉 시장에서 조직이 지니고 있는 시장지배력에 따라 영향을 받을 수 있음을 시사한다.

이윤극대화를 추구하는 민간소유기업과는 달리 정부소유기업은 이윤 추구의 기업성과 공익추구의 공익성을 동시에 추구하고 있으므로, 정부의 영향뿐만 아니라 시장의 영향에서 자유로울 수 없다. 다시 말해, 정부소유기업은 상장, 사업 확장, 시장구조 변화 등과 같은 시장경쟁 환경의 변화로 인해 조직의 성과에 영향을 받는다. 정부소유기업의 시장경쟁 환경의 변화와 관련된 다수의 연구들은 시장에서의 경쟁환경 노출로 인하여 조직의 성과에 유의미한 영향을 받음을 보여주고 있다(김명수·지태홍, 2005; 박정수·홍유화, 2010; 여형현·최태선, 2007).

이상을 종합해 볼 때, 시장경쟁 수준은 조직성과를 조절하는 영향을 미치게 된다. 정부가 보유하고 있는 소유권의 일부 또는 전부를 민간으로 이전하는 것은 대리인의 동기에 영향을 미치고, 조직 운용에 영향을 주어 결국, 조직성과에 영향을 줄 수 있다. 그러나 단순히 소유권만을 이전하는 것은 시장지배력에 변화가 발생하지 않는 것이므로, 결과적으로 시장지배력의 변화가 발생하는 것이 조직성과에 영향을 미치게 된다. 결국, 시장지배력은 소유권과 조직성과 사이에서 이를 조절하는 효과를 지니게 된다.

## 5. 정책이념과 공익성과

한 나라의 민영화는 정치적 선택의 결과물이다(Boix, 1997). 이는 정부소유권의 민간이전이 특정 시기의 정책이념을 근간으로 이루어지고 있음을 의미한다.

정부소유기업의 기업성과 공익성 중 어떤 측면을 강조하는지에 대한 논의는 정부가 추구하는 이념에 따라 차별적으로 나타날 수 있다. 1980년대 이후 전세계 국가에서 지속적으로 추진되고 있는 정부소유권의 민간이전은 신자유주의에 이념적 근간을 두고 있다. 신자유주의는 규제완화와 민영화를 특징으로 하고, 이는 결과적으로 정부소유기업의 경제성과 측면을 강조하지만, 공익성과 측면에 대한 고려는 거의 이루어지지 않는다. 이와 같은 특징은 한 국가에서도 정부가 추구하는 이념에 따라 다르게 나타날 수 있다. 즉, 조직의 성과 중 어떤 측면을 강조하는지에 대한 근간에는 이념적 동기가 지배적으로 작용하여 이루어지고 있으며(Cook & Kirkpatrick, 1988; Ernst et al., 1999; Khan, 2006), 한 국가에서도 정부가 추구하는 정치적·경제적 필요성에 따라 추구하는 방향이 달라질 수 있다(왕재선, 2008, 2009; 이창길, 2008; 조택, 1997).

신자유주의와 관련된 논의는 특히 정부규제를 중심으로 진보와 보수의 이념적 대립을 대표하고 있다. 신자유주의는 시장중심의 경제를 강조하며, 이에 동조하는 보수 이념을 추구하는 정부는 규제완화 및 민영화를 적극 추진하는 반면, 진보이념을 추구하는 정부는 정부중심의 규제강화 및 민영화 반대 입장을 보인다(왕재선, 2009; 이명석, 2001; 이영철, 2003). 또한 진보이념을 추구하는 정부는 물가안정과 사회적 약자 보호 등 공익성을 강조한다. 이와 같은 이념과 관련하여 노동시장과 관련하여 특히 중요하게 제기되는 이슈는 민영화 이후 근로자의 고용과 임금에 미치는 영향이다. 많은 연구에서 정부소유권의 민간이전 이후 기업의 경제성과를 증진시키기 위해 인원감축과 정리해고가 발생하여 고용수준이 낮아지고, 근로자의 복지수준이 저하되는 등 고용의 질 또한 낮아져 결국 근로자의 후생을 악화시킨다는 보고를 하고 있다(Asaad,

1999; Bhaskar, 1992; ; Cam, 1999; Ernst et al., 1999; Rondinelli & Iacono, 1996).

한 국가의 정부에도 추구하는 이념에 차이가 있으며, 이는 곧 정부와 시장의 관계, 그리고 정부가 보유하고 있는 소유권과 조직성과 간의 관계에서 차별적인 결과를 발생시킨다. 이념의 변화는 제도의 변화와 관련된다. 영국의 노동당은 진보주의 정치이념에 근거하여 국유화나 기업의 소유권 확보를 추구해온 반면, 보수당은 사기업의 자유로운 시장경쟁을 추구하는 입장을 취해왔다(김재홍, 1991). 그러나 신우파(new right)인 보수이념을 대표하는 대처정권에서 대규모의 민영화가 이루어진 반면, 프랑스에서는 진보이념을 추구하는 사회당이 집권한 이후 국유화정책에 따라 공기업의 수가 증가하였다. 이는 정책이념이 소유권과 조직의 성과에 중요한 영향을 미친다는 것을 의미한다.

정책이념과 조직성과 간의 관계에 있어서 정부가 추구한 소유권 관련 정책에 대하여 우리나라의 경우를 보면, 정책이념에 따라 조직의 경제성과와 공익성과의 추구 정도가 어떻게 달라지는지에 대해 알 수 있다. 노무현정부는 재벌개혁, 노동자 권익 보호, 분배·평등 우선 등을 강조하고, 정부의 행정을 강조하여 있어 진보이념을 추구한 정부로 평가받는다(박용수, 2010; 이창길, 2010). 이 기간은 규제를 강화하는 방향으로 정책을 추진하였다. 또한 정부소유기업의 민간이전 정책을 고려하지 않고, 이들을 활용하여 경기부양, 청년실업 해결 등을 위한 정책수단으로 활용하고자 시도하였다(정부혁신지방분권위원회, 2007). 따라서 노무현정부는 공익성과를 증진시키는 방향에 중점을 두었다고 볼 수 있다.

이명박정부는 취임 이후 신자유주의 노선에 입각하여 정부개혁을 추진하여 왔다고 일반적으로 평가받고 있다(김인영, 2011; 윤상우, 2009; 이창길, 2010). 특히 정부소유권의 민간이전을 적극 추진한 ‘공공기관 선진화’ 정책에 이는 뚜렷하게 드러나 있다(이 근, 2008). 구체적으로 공공기관 선진화 방안은 산업은행, 기업은행 등을 포함한 7개 금융공기업을 완전민영화하고, 인천국제공항공사, 한국공항공사 등을 포함한 5개 공기업의 지분 일부를 매각하는 등 129개 공공기관 정원의 2만 2천명(12.7%)을 축소하고, 자산을 매각하는 등 공기업의 규모 축소를 통하여 작은 정부를 실현하고자 하였다. 따라서 이명박정부는 경제성과를 증진시키는 방향에 중점을 두었다고 볼 수 있다.

결론적으로, 두 정부는 추구하는 이념에서 뚜렷한 차이를 드러내고 있다. 노무현정부는 조직의 공익성과를 증진시키고자 규제강화를 추구한 정부로 정의할 수 있고, 이명박정부는 조직의 경제성과를 증진시키고자 규제완화를 추구한 정부로 정의할 수 있다.

### Ⅲ. 분석방법

#### 1. 자료수집과 표본의 선정

본 논문은 분석대상 기업의 자료를 수집하여 패널분석을 시도한다. 분석기간은 노무현정부와 이명박정부 집권 시기인 2003년-2012년을 전체 분석기간으로 한다. 분석대상은 정부가 소유권 지분을 보유하고 있는 정도에 따라 정부소유기업(공기업), 혼합소유기업, 민영화기업 총 19개이다. 실제 연구의 시간범위는 종속변수 기준 2004-2012년, 독립변수 기준 2003-2011년이다.

정부가 소유권 지분을 완전히 보유하고 있는 정부소유기업은 2015년 기준 공기업으로 분류된 30개 기업 중, 시장형 공기업으로 분류된 부산항만공사, 인천국제공항공사, 한국전력공사, 한국수력원자력 등 14개 기업이다. 이는 혼합소유기업과 민간소유기업과의 비교가능성을 확보하기 위한 결과이다.

정부가 소유권 지분의 일부분을, 그리고 일부분의 소유권 지분은 민간이 보유하고 있는 혼합소유기업은 상장공기업을 의미한다. 2015년 기준 상장공기업은 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 기업은행, 강원랜드, 그랜드코리아레저, 한전 KPS, 한국전력기술 등 8개 기관이다. 정부소유기업, 그리고 민간소유기업과의 비교가능성을 고려하여 제조업과 서비스업 등과 성격이 다른 금융기업인 기업은행을 제외하고 상장공기업 중 시장형 공기업으로 분류된 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 3개 기업을 혼합소유기업으로 선정하여 연구를 진행한다.

정부가 보유하고 있던 소유권을 100% 완전히 이전하여 민간소유로 전환된 대표적인 민영화기업들은 1999년~2002년까지 5년 내에 6개 기업에 대한 정부소유권이 민간으로 이전되었다. 이 중 제조업이나 서비스업과 성격이 달라 비교가능성이 현저히 떨어지는 금융기업을 제외한 5개 기업을 민간소유기업으로 선정한다.

〈표 1〉 분석대상

소유권	기업명
정부	부산항만공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주), 한국수력원자력
혼합	한국가스공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사
민간	KT, KT&G, 대한송유관공사, 두산중공업, 포스코

## 2. 변수설명 및 측정방법

### 1) 종속변수

조직의 공익성과는 최근 중요성이 증대되고 있는 기업의 사회적 책임 활동에 초점을 둔다. 우리나라의 사회적 책임 활동은 국제 시장으로 진출이 활발한 대기업과 에너지 공기업, 그리고 SOC 공기업을 중심으로 이루어지고 있다. 이들은 지속가능경영과 관련하여 지속가능(성/경영)보고서를 발간하고 있다.<sup>8)</sup> 여기에는 기업이 특히 공장입주 지역이나 사회적 약자 등을 위한 사회공헌활동에 지출하는 금액을 찾을 수 있다. 이와 더불어, 사회적 책임에는 이해관계자 중 하나인 근로자와의 관계도 매우 중요하게 다루고 있다. 근로자의 내부적 발전과 원활한 노사관계를 통해 기업 가치를 제고할 수 있기 때문이다. 또한 고객만족을 강조하고 있다. 특히 고객만족과 관련하여, 정부 소유기업과 혼합소유기업의 고객만족도는 경영평가결과보고서에 명시되어 있는 고객만족도 원점수를 활용한다.<sup>9)</sup>

비재무자료인 사회공헌금 지출규모는 개별 기업이 발간하는 지속가능경영보고서에서 추출하였다. 특히, 공기업과 상장공기업의 고객만족도 자료는 경영평가결과보고서에서 추출하였으며, 민영화기업의 고객만족도 자료는 지속가능경영보고서, 개별 홈페이지 및 신문기사 등에서 획득하였다. 고객만족도와 관련하여 정부는 1999년부터 공기업을 대상으로 매년 고객만족도 조사를 실시하고 있으며, 1999년 시행 당시 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국담배인삼공사, 한국석유공사 등 19개 경영혁신 대상 공기업을 국가고객만족지수(NCSI: National Customer Satisfaction Index)로 평가하였다. 2007년부터 기획재정부 주관으로 공기업에 적합하도록 변형한

8) 이와 관련하여 우리나라 정부는 2000년 지속가능발전위원회를 설치하였으며, 2006년에는 '국가 지속가능발전 전략 및 이행계획'을 수립하여 국가 차원에서 지속가능경영을 촉진하고 있다(지속가능발전위원회 홈페이지). 이에 부응하여 우리나라 공기업 중 한국전력공사가 2005년부터 지속가능경영보고서를 발간하고 있으며, 2013년 기준 시장형공기업 중 13개 기관이 지속가능경영보고서를 발간하고 있다. 또한 민간소유기업에서는 대기업을 중심으로 지속가능경영보고서를 발간하고 있으며, 이를 특히 국내·외 IR(Investment Relationship)에 적극적으로 활용하고 있다. 이를 위하여 CSR 전담부서를 설치하고 있으며, 시민사회단체, 정부·지자체 등과 협업하여 사회공헌을 위한 활동을 하고 있다. 특히, 2015년 주요기업 255개사가 지출한 사회공헌금 규모는 약 2조 9천억 원에 달한다(전국경제인연합회, 2016).

9) 기존 정부소유기업과 혼합소유기업의 고객만족도는 NCSI를 활용하여 측정하였으나, 2007년부터 PCSI를 활용하고 있다. 경영평가결과에는 PCSI로 측정된 원점수를 활용하는 것이 아니라, 목표의 달성도 등과 같은 가중치를 주어 최종점수를 산출한다. 이는 민간소유기업과의 비교 가능성이 현저히 낮아지기에, 비교가능성을 고려하여 고객만족도 원점수를 분석에 활용한다.

PCSI(Public Customer Service Index)로 고객만족도를 평가하고 있다. 이는 민간 분야에서 적용하고 있는 국가고객만족지수와 비교가능성을 확보할 수 있기에 본 연구의 분석에 활용함으로써 연구결과의 객관성과 신뢰성을 높이는데 주력하였다.

〈표 2〉 종속변수: 공익성과

	세부지표	측정	N	평균	표준편차
공익성과	사회공헌금	사회공헌금지출/매출액*100	130*	.64	1.44
	고객만족도	고객만족도 점수	181	47.28	42.33
	고용	ln(근로자수)	181	7.22	2.59

주) \* 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전 2004년. 한국중부발전 2008년~2012년. 인천국제공항공사, 한국수력원자력 2004년~2005년. 한국전력공사, 한국공항공사 2004년~2006년. KT&G 2004년~2006년. 한국광물자원공사 2004년~2012년 자료 취합 불가능.

## 2) 독립변수

### (1) 소유권

소유권과 조직성과 관련 대부분의 실증연구들은 소유권과 관련하여 단순히 정부 대 민간이라는 이분법을 중심으로 이루어져 왔다. 최근 OECD국가를 중심으로 특히 혼합소유에 대한 논의가 증대되고 있는 상황에서 현실적으로 이에 대한 고려가 필요하다. 본 연구에서는 소유권을 정부소유, 혼합소유, 민간소유로 구분하여 정부소유를 기준으로(정부소유=0, 혼합소유=1, 민간소유=1) 소유권이 조직의 공익성과에 미치는 상대적 영향에 대해 고찰한다. 사회공헌금 지출과 고용의 평균은 민간소유 형태가 가장 높고, 고객만족도는 혼합소유 형태가 가장 높은 평균을 보인다.

〈표 3〉 소유권과 공익성과 기술통계

	세부지표	소유권	N	평균	표준편차
공익성과	사회공헌금	정부	65	.67	1.85
		혼합	20	.16	.23
		민간	45	.95	.75
	고객만족도	정부	101	35.34	43.27
		혼합	30	88.09	17.08
		민간	50	46.89	35.74
	고용	정부	101	6.47	2.54
		혼합	30	7.35	3.13
		민간	50	8.64	1.55

(2) 시장지배력

시장지배력과 조직의 공익성과 간의 관계를 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 그러나 기존의 연구들은 시장지배력과 사회적 책임 활동 간의 관계에 대해 일관되지 않은 결과를 보고하고 있다. 이와 더불어 시장지배력과 조직의 경제성과에 대해 분석하고 있는 논문들에서는 시장지배력이 경제성과를 조절하는 효과가 발생함을 시사하고 있다. 이와 같은 논의들을 바탕으로 시장지배력이 조직의 공익성과 또한 조절한다는 가정 하에 이를 탐색적으로 분석해보고자 한다. 개별 기업의 시장지배력은 개별 기업이 해당 시장에서 지니고 있는 경쟁력을 의미하고, 이는 해당 기업이 속한 산업 전체 매출액 대비 분석대상 기업의 매출액 비율로 정의한다. 분석대상 기업의 매출액 비율을 의미하며, 이를 수식으로 표현하면 아래와 같다.

$$\text{시장지배력} = (\text{기업매출액} / \text{기업이 속한 산업 전체 매출액}) * 100$$

〈표 4〉에서 높은 수준의 시장지배력은 낮은 경쟁수준의 시장구조를 의미하고, 낮은 수준의 시장지배력은 높은 경쟁수준의 시장구조를 의미한다. 분석대상 기업 중 KT&G(93.941)가 가장 높은 시장지배력을 알 수 있는데, 이는 KT&G가 속한 산업 분야에서 낮은 경쟁수준의 시장구조임을 의미한다. KT&G는 ‘담배제조업’을 주산업으로 하고 있으며 우리나라의 대표적인 독점기업이다. 2015년 기준 유가증권시장 상장법인 중 담배제조업을 주산업으로 하고 있는 기업은 KT&G가 유일하다. 가장 낮은 시장지배력을 나타낸 기업은 한국지역난방공사(1.303)이다.

정부소유기업만을 고려할 경우, 인천국제공항공사(30.397)가 가장 높은 수준의 시장지배력을 보이고 있으며, 다음으로 한국공항공사(11.300), 한국수력원자력(7.933)의 순으로 나타났다. 혼합소유기업 중에는 한국전력공사(42.242)가 가장 높은 수준의 시장지배력을 보이고 있으며, 이는 한국전력공사가 속해있는 ‘전기, 가스, 증기 및 공기조절공급’ 분야에서 거의 절반 정도의 매출을 한국전력공사가 차지하고 있음을 의미한다. 민간소유기업 중에서는 KT&G(93.941)가 가장 높은 시장지배력으로 나타났으며, 다음으로 KT(43.129)와 포스코(41.711)의 순으로 나타났다. 가장 낮은 시장지배력을 나타낸 기업은 대한송유관공사(1.885)이다. 이는 대한송유관공사가 속해있는 ‘육상운송 및 파이프라인 운송업’ 분야에서 매우 높은 경쟁수준의 시장구조가 형성되어 있음을 의미한다.

〈표 4〉 기업별 시장지배력

기업유형	기업명	시장지배력 <sup>1)</sup>	한국표준산업분류
정부소유	인천국제공항공사	30.397	창고 및 운송관련 서비스업
	한국공항공사	11.300	창고 및 운송관련 서비스업
	한국남동발전(주)	3.636	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
	한국남부발전(주)	5.197	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
	한국동서발전(주)	4.322	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
	한국서부발전(주)	4.369	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
	한국중부발전(주)	4.192	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
혼합소유	한국수력원자력	7.933	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
	한국가스공사	21.827	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
	한국전력공사	42.242	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
민간소유	한국지역난방공사	1.303	전기 가스 증기 및 공기조절 공급업
	KT	43.129	통신업
	KT&G	93.941	담배제조업
	대한승유관공사	1.885	육상운송 및 파이프라인 운송업
	두산중공업	13.337	기타기계 및 장비제조업
	포스코	41.711	1차금속제조업
전체 평균		20.670	-

주) <sup>1)</sup> 2003년-2011년 평균값임.

(3) 정책이념

정부가 추구하는 정책이념은 공익성과에 초점을 두고 있는 규제완화 이념과 경제 성과에 초점을 두고 있는 규제완화 이념으로 대별될 수 있다. 이는 공익성과에 초점을 두고 규제강화를 추구했던 노무현정부 시기를 기준으로 분석을 시도한다(규제강화(노무현정부)=0, 규제완화(이명박정부)=1). 정책이념 간의 평균만을 비교하면, 사회공헌금, 고객만족도, 고용 모두 기업성에 초점을 두고 규제완화를 추구하는 이념에서 더 높게 나타났다.

〈표 5〉 정책이념과 공익성과 기술통계

	세부변수	이념	N	평균	표준편차
공익성과	사회공헌금	규제강화	56	.44	.66
		규제완화	74	.77	1.81
	고객만족도	규제강화	87	43.66	40.06
		규제완화	94	50.63	44.28
	고용	규제강화	87	6.62	3.37
		규제완화	94	7.77	1.35



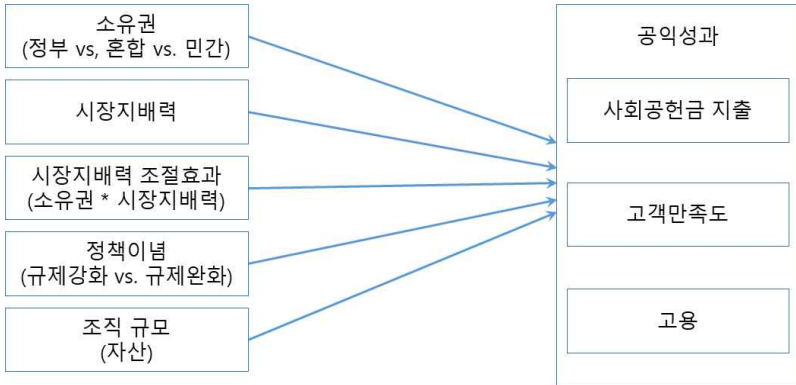
(4) 통제변수

개별 조직이 지니고 있는 특성 요인은 자체적으로 통제 가능한 고용규모, 자산규모 등으로 볼 수 있고, 외부적 요인은 조직이 자체적으로 통제할 수 없는 시장구조, 정부 규제와 같은 정책 등으로 볼 수 있다(이종수, 2004; 장희란·박정수, 2015). 본 연구에서는 개별 조직의 특성인 조직 규모를 통제변수로 포함하여 분석한다. 자산 규모의 평균은 혼합소유 형태가 가장 높게 나타났다.

〈표 6〉 통제변수 기술통계

조직특성	소유권	N	평균	표준편차
ln(자산 <sub>t-1</sub> )	정부	99	15.51	.74
	혼합	30	16.35	1.53
	민간	52	15.71	1.29
	합계	179	15.86	-

〈그림 1〉 분석모형



IV. 분석 결과

1. 공익성과 분석

여기에서는 소유권과 정책이념에 따라 공익성과의 평균에 차이가 발생하는지를 고

찰한다. 첫째, 소유권에 따른 공익성과는 다음과 같다. 공익성과는 사회공헌금, 고객만족도, 고용의 세부지표로 구성된다(〈표 7〉 참조). 세 지표 모두 소유권 형태에 따라 유의미한 차이가 발생함을 확인할 수 있다. 구체적으로, 사회공헌금과 고용은 민간소유가 가장 높은 평균을 보인다. 이는 민간소유기업이 지속가능경영을 위해 높은 수준의 사회공헌금을 지출하고 있음을 의미한다. 반면, 혼합소유 형태가 가장 낮은 사회공헌금 지출을 보이고 있다. 고용의 경우, 정부소유기업이 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 고객만족도는 혼합소유가 가장 높은 평균을, 정부소유가 가장 낮은 평균을 보인다.

둘째, 정책이념에 따른 공익성과는 〈표 8〉과 같다. 공익성과는 사회공헌금, 고객만족도, 고용 등의 세부 지표 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 세 지표 모두 기업성에 초점을 두고 규제완화를 추구하는 정책이념에서 높은 평균을 보이고 있다.<sup>10)</sup>

〈표 7〉 소유권에 따른 공익성과 비교

	세부지표	소유권	N	평균	표준편차	F
공익성과	사회공헌금	혼합	28	.161	.236	2.404*
		민간	32	.958	.756	
		정부	70	.676	1.858	
		소계	130	.636	1.439	
	고객만족도	혼합	30	88.098	17.087	22.179***
		민간	50	46.898	35.740	
		정부	101	35.348	43.270	
		소계	181	47.281	42.339	
	고용	혼합	30	7.355	3.134	13.323***
		민간	50	8.645	1.555	
		정부	101	6.479	2.546	
		소계	181	7.223	2.591	

주) \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

10) 이는 규제강화를 추구하는 정책이념에서 공익성과의 수준이 높을 것이라는 일반적인 예상과는 다른 결과를 보여주고 있다. 이는 정부소유기업과 더불어 혼합소유기업과 민간소유기업이 모두 분석대상에 포함되어 있다는 점으로 인해 발생할 수 있는 결과이므로 해석에 유의할 필요가 있다.

〈표 8〉 정책이념에 따른 공익성과 비교

	세부지표	이념	N	평균	표준편차	F
공익성과	사회공헌금	규제강화	56	.449	.663	5.980**
		규제완화	74	.775	1.812	
	고객만족도	규제강화	87	43.663	40.064	8.782***
		규제완화	94	50.631	44.289	
	고용	규제강화	87	6.624	3.372	41.045***
		규제완화	94	7.777	1.357	

주) \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

## 2. 상관관계 분석

본 연구의 패널분석에 앞서 변수들 간의 관계를 파악해보기 위한 상관관계 분석을 수행한다. 공익성과의 세부지표인 사회공헌금 지출은 시장지배력, 민간소유\*시장지배력 변수와 유의미한 정(+)의 상관관계를 지닌다. 반면, 혼합소유 변수와는 부(-)의 상관관계를 지닌다. 이는 특히 민간소유 형태에서 시장지배력이 높을수록 사회공헌금 지출이 증가함을 시사한다. 그리고 시장지배력은 독립적으로 정(+)의 상관관계에 있으며, 이는 시장지배력이 증가할수록 사회공헌금 수준이 증가함을 시사한다.

두 번째 공익성과의 세부지표인 고객만족도는 고용, 시장지배력, 민간소유\*시장지배력, 혼합소유, 민간소유, 규제완화 변수와 유의미한 상관관계를 지닌다. 이 중 혼합소유와 규제완화 변수는 정(+)의 상관관계를 지니며 나머지 변수는 부(-)의 상관관계를 지닌다. 이는 민간소유 형태에서 시장지배력이 높을수록 고객만족도가 낮아짐을 시사한다. 그리고 시장지배력은 독립적으로 부(-)의 상관관계에 있으며, 이는 시장지배력이 증가하면 고객만족도 수준은 감소함을 시사한다. 이는 시장지배력이 큰 기업의 고객만족도가 높을 수 있다는 입장과는 배치되는 결과이다.

세 번째 공익성과의 세부지표인 고용은 시장지배력, 자산, 혼합소유\*시장지배력, 민간소유\*시장지배력, 혼합소유, 민간소유 변수들과 유의미한 정(+)의 상관관계를 지니는 것으로 나타났다. 이는 혼합소유 형태와 민간소유 형태 모두에서 시장지배력이 높을수록 고용 수준이 증가함을 시사한다. 또한 시장지배력은 독립적으로 정(+)의 상관관계에 있어, 시장지배력이 증가하면 고용 수준 또한 증가함을 시사한다.

이 외에, 자산은 고용수준과 유의미한 정(+)의 상관관계를, 규제완화는 고객만족도와 유의미한 정(+)의 상관관계를 지니는 것으로 나타났다. 이는 자산이 증가하면 고용 수준 또한 증가함을 시사한다. 또한 조직의 경제성과에 초점을 두고 규제완화를 추구

하는 정책이념의 정부에서 고객만족도 수준이 증가함을 시사한다. 이는 공익성과에 초점을 두고 규제강화를 추구하는 정책이념의 정부에서 공익성과가 증진될 것이라는 기대와는 배치된다.

〈표 9〉 상관관계 분석

	사회 공헌금	고객 만족도	고용	시장 지배력	자산	혼합소유* 시장지배력	민간소유* 시장지배력	혼합 소유	민간 소유	규제 완화
사회공헌금	1									
고객만족도	-.004	1								
고용	.031	-.460***	1							
시장지배력	.153*	-.475***	.558***	1						
자산	-.137	-.088	.760***	.371***	1					
혼합소유* 시장지배력	-.110	.180	.323***	.251***	.540***	1				
민간소유* 시장지배력	.199**	-.495***	.422***	.888***	.128	-.170**	1			
혼합소유	-.173**	.256***	.183**	.046	.260***	.732***	-.233***	1		
민간소유	.129	-.524***	.357***	.529***	.000	-.241***	.706***	-.275***	1	
규제완화	.112	.294***	-.126	-.044	.140*	-.022	-.010	-.017	-.024	1

\* p(0.1) \*\* p(0.05) \*\*\* p(0.01)

### 3. 경험적 발견과 결과

본 연구는 2004-2012년의 패널자료를 구축하고 패널분석을 시행하였다. 특히, 변수간의 인과관계성을 고려하여 종속변수( $Y_t$ )와 독립변수( $Y_{t-1}$ ) 간 1년의 시차를 두고 모형을 설계하였다. 구체적인 분석모형은 아래와 같다.

$$\text{조직의 공익성과}_{it} = \beta_1 + \beta_2(\text{혼합소유})_{it-1} + \beta_3(\text{민간소유})_{it-1} + \beta_4(\text{시장지배력})_{it-1} + \beta_5(\text{소유권*시장지배력})_{it-1} + \beta_6(\text{정책이념})_{it-1} + \beta_7(\text{조직규모})_{it-1} + \epsilon_{it} \quad (\text{식1})$$

종속변수는 개별조직의 공익성과를 의미한다. 공익성과의 세부지표는 사회공헌금 지출, 고객만족도, 고용으로 구성하였으며, 각각 매출액대비 사회공헌금지출 금액 비율, 고객만족도 원점수, 고용인원(ln)을 의미한다. 혼합소유는 정부와 민간이 소유권 지분을 함께 보유하고 있는 상장공기업을, 민간소유는 정부의 소유권을 완전히 민간으로 이전한 민영화기업을 의미한다. 소유권\*시장지배력은 시장지배력의 조절효과,

즉 소유권과의 상호작용을 의미한다. 실제 분석에는 상호작용이 없는 모형과, '혼합소유\*시장지배력'을 포함하는 모형, 그리고 '민간소유\*시장지배력'을 포함하는 모형을 각각 구성하여 분석을 수행하였다. 정책이념은 경제성과에 초점을 두고 규제완화를 추구하는 정부의 정책이념을 1로 하는 더미변수이다. 마지막으로, 조직규모는 조직의 특성인 규모의 경제를 통제하기 위한 변수로 자산(ln)을 의미한다.

본 연구는 분석을 위하여 패널보정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Error)를 사용한 분석을 실시하였다. PCSE는 본 연구에서 구축한 데이터와 같이 관측시점이 관측단위에 비해 작은 경우에 추론의 엄정성을 높이는 효과가 있으며, 시간의 변화에 따른 변화가 없거나 크지 않은 관측값이 종속변수에 미치는 영향을 추정하는데 유용한 장점이 있다(Beck & Katz, 1995; Beck, 2001, 송종대·김두래, 2016).

본 연구의 패널분석 결과는 다음과 같다. 먼저, <모형1>, <모형2>, <모형3>은 공익성과의 세부지표인 매출액대비 사회공헌금지출 비율을 종속변수로 분석한 결과이다. 구체적으로, <모형1>은 소유권, 시장지배력, 정책이념의 독립적인 영향을 분석하였다. 조직의 규모를 통제하였을 때, 혼합소유와 민간소유는 모두 부(-)의 영향을, 규제완화를 추구하는 정책이념과 시장지배력은 정(+)의 영향을 미친다. 이는 정부소유의 형태가 혼합소유와 민간소유 형태인 경우에 비해 상대적으로 높은 매출액대비 사회공헌금지출이 이루어지고, 시장지배력이 높은 기업일수록 높은 매출액대비 사회공헌금지출이 이루어짐을 보여준다. 또한 경제성과에 초점을 둔 규제완화 정책이념에서 상대적으로 높은 매출액대비 사회공헌금지출이 이루어짐을 보여준다. <모형2>은 혼합소유와 시장지배력의 조절효과를 고려한 결과이다. 혼합소유, 시장지배력, 규제완화 정책이념은 <모형1>과 동일한 결과를 보인다. 그러나 민간소유는 유의미하지 않음을 보여준다. 혼합소유와 시장지배력의 상호작용 변수는 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것을 알 수 있다. <모형3>은 민간소유와 시장지배력의 상호작용을 고려한 결과이다. 혼합소유, 민간소유, 시장지배력, 규제완화 정책이념은 <모형2>와 동일한 결과임을 알 수 있다. 민간소유와 시장지배력의 상호작용 변수는 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있다. 시장지배력의 조절효과는 통계적으로 유의미한 결과를 보여주고 있어, 조절효과가 발생하고 있음을 알 수 있다.

다음으로, <모형4>, <모형5>, <모형6>은 공익성과의 세부지표인 고객만족도를 종속변수로 분석한 결과이다. <모형4>는 소유권, 시장지배력, 정책이념의 독립적인 영향을 분석하였다. 민간소유와 시장지배력은 부(-)의 유의미한 영향을 미치는 반면, 규제완화 정책이념은 정(+)의 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이는 조직의 규모를 통제하였을 때, 민간소유의 형태가 상대적으로 낮은 고객만족도를 보이고, 시장지배력이

높은 기업일수록 고객만족도가 낮아짐을 의미한다. 또한, 규제완화 정책이념에서 상대적으로 높은 고객만족도를 달성하고 있음을 의미한다. 한편, 혼합소유는 유의미하지 않은 결과를 보여주고 있다. <모형5>는 혼합소유와 시장지배력의 상호작용을 고려한 결과이다. 민간소유와 규제완화 정책이념은 <모형5>와 동일한 결과이다. 혼합소유는 정(+)의 영향을 주는 것을 알 수 있다. 혼합소유와 시장지배력의 상호작용은 유의미한 부(-)의 영향을 주는 것을 알 수 있다. <모형6>은 민간소유와 시장지배력의 상호작용을 고려한 결과이다. 혼합소유, 민간소유, 시장지배력은 <모형4>와 동일한 결과이다. 규제완화 정책이념은 유의미하지 않은 결과를 보여주고 있다. 민간소유와 시장지배력의 상호작용은 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다.

마지막으로, <모형7>, <모형8>, <모형9>는 공익성과의 세부지표인 고용을 종속변수로 분석한 결과이다. <모형7>은 소유권, 시장지배력, 정책이념의 독립적인 영향을 분석하였다. 혼합소유와 규제완화 정책이념은 부(-)의 영향을, 민간소유와 시장지배력은 정(+)의 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이는 혼합소유의 형태와 규제완화 정책이념에서 상대적으로 고용수준이 낮음을 의미한다. 또한 민간소유의 형태에서 상대적으로 고용수준이 높으며, 시장지배력이 높을수록 고용수준 또한 높음을 의미한다. <모형8>은 혼합소유와 시장지배력의 상호작용을 고려한 결과이다. 혼합소유, 민간소유, 시장지배력, 규제완화 정책이념은 <모형7>과 동일한 결과를 보여준다. 혼합소유와 시장지배력의 상호작용은 유의미한 부(-)의 영향을 미친다. <모형9>는 민간소유와 시장지배력의 상호작용을 고려한 결과이다. 민간소유와 시장지배력의 상호작용은 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다. 나머지 변수는 <모형7>과 동일한 결과이다. 다만, 시장지배력의 독립적인 영향은 통계적으로 유의미하지 않다.

〈표 10〉 조직의 공익성과에 대한 패널분석 결과

		공익성과								
		매출액대비 사회공헌금비율			고객만족도			고용		
		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6	모형7	모형8	모형9
소유권 더미	혼합	-0.664*** (0.136)	-1.104*** (0.300)	-0.819*** (0.197)	0.784 (0.885)	4.518*** (1.581)	0.557 (1.166)	-0.336*** (0.073)	-0.196* (0.103)	-0.162* (0.098)
	민간	-0.608*** (0.228)	0.138 (0.257)	-0.022 (0.250)	-10.207*** (3.176)	-17.381*** (3.206)	-22.194*** (3.736)	0.578*** (0.040)	0.555*** (0.038)	0.480*** (0.041)
시장지배력		0.021*** (0.002)	0.011*** (0.004)	0.040*** (0.011)	-0.121*** (0.033)	-0.035 (0.033)	-0.373*** (0.079)	0.006*** (0.001)	0.007*** (0.001)	-0.005 (0.004)
조절효과	혼합소유* 시장지배력		0.040** (0.017)			-0.376*** (0.113)			-0.007*** (0.003)	
	민간소유* 시장지배력			-0.025** (0.013)			0.367*** (0.100)			0.013*** (0.004)
정책이념 더미	규제완화	0.512*** (0.183)	0.612*** (0.210)	0.585*** (0.205)	3.997** (1.678)	2.596* (1.437)	1.726 (1.283)	-0.296*** (0.088)	-0.316*** (0.090)	-0.340*** (0.094)
자산(ln)		-0.299*** (0.078)	-0.534*** (0.158)	-0.454*** (0.137)	0.192 (0.389)	2.885*** (0.848)	2.777*** (0.816)	0.875*** (0.028)	0.895*** (0.029)	0.914*** (0.030)
상수		5.004*** (1.337)	8.627*** (2.533)	7.289*** (2.160)	85.342*** (5.386)	44.293*** (13.226)	49.695*** (11.634)	-5.782*** (0.432)	-6.080*** (0.447)	-6.313*** (0.454)
R <sup>2</sup>		0.123	0.139	0.128	0.363	0.384	0.394	0.838	0.839	0.842
N		112			72			135		

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

분석결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 변수들의 독립적인 효과만을 고려한 경우이다(모형1, 모형4, 모형7). 소유권의 측면에서 혼합소유의 형태는 비교우위에 있지 못하고 있다. 민간소유의 형태는 고용 측면에서는 비교우위에 있지만, 다른 측면에서는 비교우위에 있지 못하다. 따라서 공익성과의 일부분에서 정부소유의 형태가 공익성과에서 비교우위를 지닌다는 제한적인 해석이 가능하다.

시장지배력의 측면에서, 시장지배력이 높을수록 고객만족도는 낮아지는 반면, 사회공헌금 지출과 고용수준은 증가한다. 이 역시 제한적이긴 하지만, 시장지배력이 높을수록 공익성과를 더욱 많이 고려하고 있음을 보여주는 결과이다.

그리고 정책이념의 측면에서, 규제완화를 추구하는 정부에서 고용 측면은 상대적으로 낮은 반면, 다른 측면에서는 높게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

다음으로 시장지배력의 조절효과를 고려한 경우이다(모형2, 모형3, 모형5, 모형6, 모형8, 모형9). 먼저 소유권의 측면에서, 혼합소유는 고객만족도에서는 비교우위를 점하고 있지만, 다른 측면에서는 그렇지 못하다. 민간소유는 고용수준에서는 비교우위를 점하고 있지만, 다른 측면에서는 그렇지 못하다. 이는 공익성과의 일부분에서 정부소유의 형태가 비교우위를 지닌다는 제한적인 해석을 가능케 한다.

시장지배력의 조절효과 변수는 모두 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타나, 조절효과를 확인할 수 있다. 시장지배력은 혼합소유의 형태와 상호작용을 통해 사회공헌금 지출 측면에는 긍정적인 영향을 미치지만, 다른 측면에서는 부정적인 영향을 미친다. 반면, 민간소유의 형태와 상호작용을 통해 사회공헌금 지출 측면에는 부정적인 영향을 미치지만, 다른 측면에는 긍정적인 영향을 미친다.

정책이념의 측면은 변수들의 독립적인 효과만을 고려한 경우와 유사한 결과를 보여주고 있다.

## V. 결론: 연구의 함의와 한계

본 연구는 소유권과 조직성과의 관계에 있어 경제성과 측면에 초점을 두고 이루어진 대부분의 기존연구들의 경향을 탈피하여 조직의 공익성과 측면에 초점을 두고 있다. 특히 최근 소유권의 형태에 관계없이 중요성이 증가하고 있는 CSR(기업의 사회적 책임) 측면을 조직의 공익성과로 반영하여 분석을 시도하였다. 이와 더불어, 소유권에 따른 조직의 공익성과 차이가 개별조직이 시장에서 지니는 경쟁력을 의미하는 시장지배력에 기인하고 있음을 탐색적으로 분석해 보았다. 소유권의 형태 역시 정부



소유와 민간소유, 그리고 양자의 소유권이 공존하는 혼합소유의 형태를 함께 반영함으로써 기존 연구들의 이분법적 구분을 탈피하고자 하였다. 또한, 소유권과 시장지배력 이외에도 조직의 소유권 관련 논의에서 제외될 수 없는 민영화 논의와 관련하여 그 근간이 되는 이념을 반영하여 규제강화와 규제완화의 정책이념을 포함하여 연구를 수행하였다.

먼저, 소유권의 형태에 따라 조직의 공익성과가 달라질 수 있음을 발견했다. 제한적이긴 하지만, 정부소유의 형태가 다른 소유의 형태에 비해 대체로 공익성과 달성에 있어 비교우위에 있다. 대부분의 정권에서 정부소유기업의 존재 목적인 기업성과 공익성 중 기업성에 초점을 둔 정책을 시행하였음에도 불구하고 정부소유기업의 공익성이 다른 소유권의 형태에 비교우위를 갖는다는 결과는 정부소유기업의 존재 이유를 대변하고 있다.

한편, 고용수준에서는 민간소유의 형태가 정부소유와 혼합소유에 비해 우위에 있어 정부가 보유하고 있던 소유권의 민간 이전으로 인하여 고용수준이 감소한다는 기존의 연구결과에는 부합하지 않는 결과를 보여주고 있다. 한국의 정부소유기업은 총액인건비 등의 제한으로 인하여 고용수준을 자유롭게 운용하기 어려운 상황이다. 이와 더불어 규제완화를 추구했던 정부에서 고용수준이 감소한 분석결과를 함께 고려하면, 정부소유기업들을 대상으로 이루어졌던 공공기관 선진화 등의 정책으로 인해 정부소유기업들의 인력을 감축하고, 인력운용에 대한 자율성에 제한이 더욱 가해져 민간소유기업에 비해 고용수준이 낮음을 시사한다. 따라서 특히 고용수준과 관련하여 정부가 보유하고 있는 소유권을 민간으로 일부 또는 전부 이전하는 정책이 고용에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 좀 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 이와 더불어, 정부소유기업의 자유로운 인력운용에 대한 좀 더 세밀한 고려가 필요할 것이다.

둘째, 소유권과 조직의 공익성과 사이에서 시장지배력의 조절효과가 발생하고 있음을 발견했다. 시장지배력의 독립적인 효과만을 고려할 경우, 제한적인 결과이긴 하지만 높은 시장지배력을 지닌 기업이 공익성과 수준이 높다. 이는 높은 시장지배력을 지닌 기업이 자신의 신뢰와 평판을 지속적으로 증진시켜 시장에서의 경쟁우위를 계속 확보함으로써, 지속가능한 경영을 추구하고자 하는 전략적 관점에 부합한다. 시장지배력은 혼합소유의 형태와 민간소유의 형태와 상호작용을 통해 차별적인 효과를 발생시킨다. 이는 소유권의 형태에 따라 시장지배력의 조절효과가 다르게 발생하고 있다는 해석이 가능하다. 결국 소유권의 형태에 따라 시장지배력에 대한 차별적인 접근이 필요함을 시사한다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 본 연구에서는 공익성과를 측정하기

위하여 CSR 측면을 반영하여 사회공헌금 지출, 고객만족도, 고용 수준을 측정지표로 사용하였다. 그러나 이러한 지표가 포괄적이고 완벽한 측정지표라고 볼 수는 없다. 조직의 성과, 특히 공익성과에 대한 측정은 다양한 관점에서 파악이 가능한 공익의 개념 자체에서 비롯된 것으로 보인다. 이로 인하여 공익성과는 다양한 기준을 충족하는 다양한 지표에 의해 측정이 시도되어 왔다. 이와 같은 노력이 공익성과를 측정하는 더욱 타당한 측정지표 개발에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째, 소유권 형태와 관련하여 정부소유 형태인 공기업으로 시작하여 민간으로 일부 소유권 지분을 이전한 혼합소유기업, 그리고 소유권 지분을 모두 이전한 민간소유 기업을 분석 대상으로 하고 있다. 이는 비교가능성을 고려한 결과이지만, 순수하게 민간소유의 형태인 기업을 비교 가능한 수준에서 선정하여 비교할 필요가 있다. 향후 비교 가능성이 확보된 상태에서 순수한 민간소유 형태와 비교할 수 있는 연구가 진행될 수 있기를 기대한다.

셋째, 공익성과에 영향을 미칠 수 있는 국내·외 경제상황 등 조직 외부의 거시적 환경을 반영하지 못하고 있다. 특히, 고용수준은 국내·외 경제상황 등 외부의 거시적 환경의 영향을 받아 증가 또는 감소할 수 있기에 이에 대한 고려가 추후 이루어질 수 있기를 기대한다.

마지막으로, 개별적 소유권 형태의 공익성과에 대해 더욱 깊이 있는 연구가 필요하다. 이를 위해서는 소유권 형태에 따라 몇 개의 기업을 선정해서 초점을 맞춘 질적 사례연구(qualitative case study)를 수행하는 것이 개별적 소유권 형태의 공익성과에 대한 깊이 있는 연구뿐만 아니라, 공익성과를 측정하기 위한 다양한 연구방법을 발전 시키는데 기여할 것으로 기대한다.

## ▣ 참고문헌

- 고성천·박래수. 2011. “기업의 사회적 책임활동(CSR) 결정요인과 기업가치.” 《세무회 회계저널》, 12(2): 105-134.
- 공정거래위원회. 2013. 《시장구조조사결과 보도자료》.
- 곽관훈. 2017. “기업의 사회적책임(CSR) 논의의 최근 동향.” 《경영법률》: 205-233.
- 기획예산처. 2002. 《2002 국민의 정부 공공개혁백서》.
- \_\_\_\_\_. 2007. 《공공기관 경영평가제도 혁신방안》.
- \_\_\_\_\_. 2007. 《공공기관 운영시스템 개편》.

- \_\_\_\_\_. 2007. 《공공기관 혁신성과와 과제》.
- 기획재정부. 2011. 《2008-2010 공공기관 선진화 백서》.
- 김명서·지태홍. 2015. “한국전력산업의 정부통제, 경쟁환경, 소유구조가 공공성 및 기업성 향상에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 한국전력공사를 중심으로.” 《대한경영학회지》, 18(5): 2049-2077.
- 김현. 2015. “공공기관 경영성과와 기관장의 금전적 보상에 대한 연구.” 《한국행정학보》, 49(1): 245-272.
- 김인영. 2011. “이명박 정부의 본질에 관한 고찰: 신자유주의 국가인가, 발전국가의 변환인가?” 《비교민주주의연구》, 7(2): 71-94.
- 김재홍. 1991. 《공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구》. 한국경제연구원.
- 나영·홍석훈. 2011. “기업규모에 따른 CSR활동과 기업가치에 대한 실증분석.” 《회계저널》, 20(5): 125-160.
- 노종호. 2008. “비영리조직의 시장점유와 시장경쟁이 의료서비스의 질에 미치는 영향에 관한 연구 - 미국 요양원 서비스를 중심으로.” 《한국행정학보》, 42(1): 273-292.
- 노한균. 2008. “지속가능경영 촉진을 위한 정부의 역할과 과제.” 《윤리경영연구》, 10(1): 53-69.
- 류두원·류두진·황준호. 2017. “국내기업의 CSR활동은 투자인가 비용인가?” 《경영학연구》, 46(4): 1127-1155.
- 박용수. 2010. “참여정부의 성격.” 《평화연구》, 18(1): 95-118.
- 박정수·유호정. 2010. 《공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구》. 한국조세재정연구원.
- 박한준·허경선. 2014. 《상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구》. 한국조세재정연구원.
- 사득환. 2011. “한국 기업의 CSR활동 평가: ‘전략적 사회공헌’(Strategic Philanthropy)을 넘어서.” 《한국행정과 정책연구》, 9(1): 1-28.
- 삼성경제연구원. 2007. 《지속성장기업의 조건》. CSR CEO Information. 제620호.
- 송헌재·고선. 2015. “경제학적 관점에서 바라본 CSR의 이론 및 실증 분석: ‘공공재로서 CSR’과 ‘전략적 CSR’을 중심으로.” 《재정학연구》, 8(1): 111-136.
- 신유근. 2001. 《사회중시경영: 기업과 사회》. 경문사.
- 안상아. 2013. “국내 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황 분석.” 《CG리뷰》, 69: 74-97.

- 양동훈·고은정. 2015. “공공기관의 CSR 발전단계: 한국가스안전공사 사례를 중심으로.” 《윤리경영연구》, 15(1): 1-31.
- 여형현·최태선. 2007. “예산과 경쟁환경에 따른 지방의료원 조직성과 분석: 공익성, 수익성의 경합가치를 중심으로.” 《정책분석평가학회보》, 17(2): 55-78.
- 오근혜·강승모. 2014. “지속가능경영활동이 재무적 성과 및 기업가치에 미치는 영향에 관한 연구.” 《세무회계연구》, 40: 81-108.
- 왕재선. 2008. “신자유주의 정부개혁의 다양성에 관한 연구: 국가 간 비교분석.” 《행정논총》, 46(4): 105-143.
- \_\_\_\_\_. 2009. “신자유주의 정부개혁의 조건: 구조, 이념 및 문화.” 《정부학연구》, 15(1): 9-49.
- 윤상우. 2009. “이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책대응을 중심으로.” 《경제와 사회》, 83: 46-68.
- 윤성식. 1995. 《공기업론》. 서울: 박영사.
- 이근. 2008. “이명박 정부 정책 검토 시리즈 (1), (2).” 《프레시안》.
- 이행·채두병. 2011. “공익산업의 민영화에 대한 정치·경제적 접근.” 《KIGAS》, 5(4): 8-20.
- 이규영·곽재성. 2015. “기업의 사회적 책임(CSR) 개념의 재정립과 구조화.” 《사회과학연구》, 41(3): 117-143.
- 이균봉·양은진. 2015. “기업의 사회적 책임 활동 결정요인: 정부규제의 역할.” 《대한경영학회지》, 28(9): 2303-2323.
- 이명석. 2001. “신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁.” 《사회과학》, 40(1): 1-45.
- 이병량·황설화. 2012. “정책 이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화 정책.” 《한국정책연구》, 12(3): 255-270.
- 이상철. 2012. 《개정판 한국공기업의 이해》. 서울: 대영문화사.
- 이영철. 2003. “신공공관리론의 이론적 비판: 완화된 개인, 강력한 시장, 축소지향형 정부.” 《정부학연구》, 9(1): 51-80.
- 이창길. 2008. “세계화 과정에서 정책의 동형화(Isomorphism) 메커니즘 분석: 인력감축, 정보공개, 및 민영화사례를 중심으로.” 《행정논총》, 46(4): 1-26.
- \_\_\_\_\_. 2010. “정권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어 네트워크 비교분석.” 《한국행정학보》, 44(3): 165-189.
- 장영철·안치용. 2012. “기업의 사회적 책임(CSR) 과 기업성과· 경쟁력의 재음미.” 《대한경영학회지》, 25(9): 3553-3577.

- 전국경제인연합회. 2016. 《2016년 주요 기업·기업재단 사회공헌백서》.
- 정부혁신지방분권위원회. 2007. 《공공기관 혁신: 지배구조개선과 종합관리대책》.
- 조일출·나인철. 2005. “공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인의 구조적 분석-BSC의 활용.” 《정부회계연구》, 3(1): 29-51.
- 조병택. 1998. “시장구조와 경제적 성과-국제경쟁요인을 중심으로.” 《경제연구》, 19(2): 23-48.
- \_\_\_\_\_. 2004. “현대산업조직의 접근방법에 관한 소고.” 《경제연구》, 2(2): 65-107.
- 조택. 1997. “민영화 이론에 대한 비판적 연구.” 《사회과학연구논총》, 1: 197-221.
- \_\_\_\_\_. 1997. “민영화의 효과와 한계.” 《한국사회와 행정연구》, 8(2): 113-127.
- 최정표·전수민. 2013. “구매자 집중과 시장구조-시장성과 관계의 유효성.” 《산업조직연구》, 21(3): 63-86.
- 통계개발원. 2015. 《시장구조분석》.
- 한국개발연구원. 2008. 《공공기관 관리체계 개선 방안 연구》.
- 한국은행. 2016. 《2015년 기업경영분석》.
- 한인섭. 2009. “성과지표와 고객만족도의 연계성에 관한 연구.” 《한국행정학보》, 43(2): 177-200.
- 홍형득. 2017. “우리나라 시기별 공기업 관련 쟁점분석: 관련 언론기사의 의미망 분석을 중심으로.” 《한국공공관리학보》, 31(3): 1-20.
- Assaad, R. 1999. “Matching Severance Payments with Worker Losses in the Egyptian Public Sector.” *The World Bank Economic Review*, 13(1), 117~153.
- Baron, D. P. 2001. “Private Politics, Corporate Social Responsibility, and Integrated Strategy.” *Journal of Economics and Management Strategy*, 10(1): 7~45.
- \_\_\_\_\_. 2007. “Corporate Social Responsibility and Social Entrepreneurship.” *Journal of Economics and Management Strategy*, 16(3): 683~717.
- Bain, J. S. 1951. “Relation of Profit Rate to Industry Concentration: American Manufacturing 1936-1940.” *Quarterly Journal of Economics*, 65: 293~324.
- Bennett, J. T., & Johnson, M. H. 1979. “Public versus private provision of collective goods and services: garbage collection revisited.” *Public Choice*, 34(1): 55~63.
- Bhaskar, V. 1992. *Privatisation and the Developing Countries: The Issues and the Evidence*. UNCTAD Discussion Paper, No. 47.
- Boardman, A. E., & Vining, A. R. 1989. “Ownership and performance in

- competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises.” *JL & Econ.*, 32(1).
- Boix, C. 1997. “Privatizing the Public Business Sector in the Eighties.” *British Journal of Political Science*, 27: 473~96.
- Bowen, H. R. 1953. *Social Responsibilities of the Businessman*. New York: Harper and Row.
- Boycko, M., Shleifer, A. & Vishny, R. W. 1996. “A Theory of Privatisation.” *Economic Journal*, 106(435): 309~19.
- Cam, S. 1999. “Job Security, Unionisation, Wages and Privatisation: A Case Study in the Turkish Cement Industry.” *The Sociological Review*, 47(4): 695~714.
- Cook, P., & Kirkpatrick, C. 1988, “in Less Developed Countries: An Overview”, in Cook, P. & Kirkpatrick, C. (eds), *Privatisation in Less Developed Countries*, (pp. 3~44), London: Harvester Wheatsheaf.
- Cook, P., & Kirkpatrick, C. 2000. *Privatisation in developing countries*. Cheltenham, UK: Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- De Luca, L. 1997. “Labour and Social Dimensions of Privatization and Restructuring -Public Utilities, Water, Gas, Electricity: Part II Europe.” *International Labour Organization, Interdepartmental Action Programme on Privatization, Restructuring and Economic Democracy*.
- Ernst, U. F., Edwards, N., Gladstone, D., Gregory, P., & Holt, T. 1999. *Assessing the impacts of privatization: The experience of Morocco*. Abt Associates.
- EU. 2001. *The Commission of the European Communities, Green Paper: Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*.
- Fama, E. 1980. “Agency Problems and the Theory of the Firm.” *The Journal of Political Economy*, 88: 228~307.
- Friedman, M. 1970, The Social Responsibility of Business is to increase its profit. *The New York Times Magazine*, Sep 13th.
- Griffith, R. 2001. “Product Market Competition, Efficiency and Agency Cost: An Empirical Analysis.” *Institute for Fiscal Studies Working Paper*.
- Gupta, N. 2005. “Partial Privatization and Firm Performance.” *Journal of Finance*, 60: 987~1015.
- Hart, O. 1983. “Optimal Labor Contract under Asymmetric Information: An

- Introduction." *Review of Economic Studies*, 50: 3~35.
- \_\_\_\_\_. 1983. "The Market Mechanism as an Incentive Scheme." *Bell Journal of Economics*, 14: 366~382.
- Haque, M. S. 2001. "The diminishing publicness of public service under the current mode of governance." *Public administration review*, 61(1): 65~82.
- Heal, G. 2005. "Corporate social responsibility: An economic and financial framework." *The Geneva papers on risk and insurance Issues and practice*, 30(3): 387~409.
- Holmstrom, B. 1982. "Moral Hazard in Teams." *Bell Journal of Economics*, 13: 324~340.
- Kay, J. A., & Thompson, D. 1986. *Privatisation and regulation: the UK experience*. Oxford University Press, USA.
- Khan, I. 2006. "Public vs. private sector: an examination of neo-liberal ideology." *MPRA Paper* No. 13443.
- Kitzmüller, M. and Shimshak, J. 2012. "Economic Perspectives on Corporate Social Responsibility." *Journal of Economic Literature*, 50(1): 51~84.
- Kornai, J. 1980. "'Hard" and "Soft" budget constraint." *Acta Oeconomica*, 231~245.
- \_\_\_\_\_. 1986. "The soft budget constraint." *Kyklos*, 39(1): 3~30.
- Machlup, F. 1967. "Theories of the Firm: Marginalist, Behavioral, Managerial." *American Economic Review*, 57: 1~33.
- Majumdar, S. K. 1996. "Assessing Comparative Efficiency of the State-Owned, Mixed, and Private Sectors in Indian Industry." *Public Choice*, 96: 1~24.
- Mason, E. S. 1939, "Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise." *American Economic Review*, 29: 61~74.
- McGuire, J. W. 1963. *Business and Society*, New York: McGraw-Hill.
- McWilliams, A. and Siegel, D. S. 2001. "Corporate Social Responsibility: A Theory of the Firm Perspective." *Academy of Management Review*, 26(1): 117~127.
- Meggison W. L. and Sutter N. L. 2006. "Privatisation in developing countries." *Corporate Governance*, 14(4): 234~265.
- Meggison W. L., Netter J. M. 2001. "From state to market: a survey of empirical studies on privatization." *Journal of Economic Literature*, 39(2): 321~389.

- Meggison, W. L., Nash, R. C., & Randenborgh, M. 1994. "The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis." *The Journal of Finance*, 49(2): 403~452.
- Meyer, M., Milgrom, P., Roberts, J. 1992. "Organizational prospects, influence costs, and ownership changes." *Journal of Economics & Management Strategy*, 1(1): 9~35.
- Navarro, P. 1988. "Why Do Corporations Give to Charity?" *Journal of Business*, 61(1): 65~93.
- Nickell, S. J. 1996. "Competition and Corporate Performance." *Journal of Political Economy*. 104: 724~746.
- Reinhardt, F. L., Stavins, R. N., and Vietor, R. H. K. 2008. "Corporate Social Responsibility through Lens." *Review of Environmental Economics and Policy*, 2(2): 219~239.
- Rondinelli, D. A. & Iacono, M. 1996. *Policies and institutions for managing privatization: International experience*. International Training Centre of the ILO.
- Rowley, T. J. 1997. "Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences." *Academy of Management Review*, 22(4): 887~910.
- Saunders, P., & Harris, C. 1994. *Privatization and popular capitalism*. Open Univ Pr.
- Schmalensee, R., 1989. "Inter-industry studies of structure and performance," in R. Schmalensee and R. Willig, eds, *Handbook of Industrial Organization*, (pp. 952~1009), North Holland, New York.
- Schmidt, K. 1997. "Managerial Incentives and Product Market Competition." *Review of Economic Studies*, 64: 191~213.
- Shirley, M. M., & Walsh, P. 2001. "Public vs. private ownership: the current state of the debate." *World Bank Policy Research Working Paper*, 2420.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. 1994. "Politicians and Firms." *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4): 995~1025.
- Tansel, A. 1998. "Workers Displaced Due to Privatisation in Turkey: Before Versus after Displacement." *METU Studies in Development*, 25(4): 625~647.
- Veljanovski, C. G. (Ed.). 1989. *Privatisation & competition: a market prospectus*.



London: Institute of Economic Affairs.

- Vickers, J. & Yarrow, G. 1988, "Competitive Forces." in *Privatization: An Economic Analysis*, (pp. 45~47), Cambridge, MA: MIT.
- \_\_\_\_\_. 1988, "Ownership and Incentives." in *Privatization: An Economic Analysis*, (pp. 7~44), Cambridge, MA: MIT.
- Vining, A. R., Boardman, A. E. 1992. "Ownership versus competition: Efficiency in Public Enterprises." *Public Choice*, 73(2): 205~239.
- White, O. C., & Bhattia, A. 1998. *Privatization in Africa*. Washington D.C.: World Bank.
- Wartick, S. L., and Cochran, P. L. 1985). "The Evolution of the Corporate Social Performance Model." *Academy of Management Review*, 10(4): 758~769.
- Willig, R. D. 1985. *Corporate Governance and The Product Market Structure*. Mimeo: Princeton University.
- Wood, D. J. 1991. "Social Issues in Management: Theory and Research in Corporate Social Performance." *Journal of Management*, 17(2): 383~406.
- Yarrow, G. 1986. "Privatization in theory and practice." *Economic policy*, 1(2): 323~364.
- \_\_\_\_\_. 1999, "A Theory of Privatization, or Why Bureaucrats are Still in Business." *World Development*, 27(1): 157~68.

## A Study on Ownership and Publicness (Non-financial Performance) of Organizations: Focused on Moderating Effect of Market Power

Chong Ho Kim

This study focuses on the relationship of ownership and publicness (non-financial performance) of organizations. CSR (Corporate Social Responsibility), increasing from importance regardless of ownership, is reflected on publicness. Mixed enterprises as well as policy ideology related to privatization are included as a variable in the analysis. This study explores the difference in publicness due to ownership results from the mediating effect of market power.

This study suggests that state ownership, most of all, is comparable to publicness (non-financial performance). It represents the reason for existence of state-owned enterprises. In particular, careful consideration is needed on the impact on changes in ownership regarding diversity of employment levels. Second, we confirmed the moderating effect of market power between ownership and publicness. This suggests that different forms of ownership require differentiated approaches to market power.

※ Keywords: ownership, organizational performance, publicness, non-financial performance, corporate social responsibility, policy ideology, market power, moderating effect, privatization, state-owned enterprises (SOEs), mixed enterprises (MEs), privatized corporations (PCs), panel data analysis