creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학석사학위논문

지방자치단체 거버넌스 지수 개발에 관한 연구

- 기업 거버넌스 지수의 활용과 통합재정수지와의 관계를 중심으로

2012년 8월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
박 찬 영

지방자치단체 거버넌스 지수 개발에 관한 연구

- 기업 거버넌스 지수의 활용과 통합재정수지와의 관계를 중심으로

지도교수 권 일 웅

이 논문을 행정학석사학위논문으로 제출함

2012년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

박 찬 영

박찬영의 석사학위논문을 인준함

2012년 6월

위 원 장 구 민 교 (인)

부 위 원 장 노 경 수 (인)

위 원 권 일 웅 (인)

국 문 초 록

행정체제의 거버넌스 수준을 평가하는 일은 1990년대 이후 주로 ‘거버넌스 지수’라는 이름으로 활발하게 진행되어 왔다. 이 지수들은 주로 한 국가의 경제적/사회적 발전 정도를 측정함으로써 궁극적으로는 그 국가가 ‘좋은 거버넌스(good governance)’의 관점에서 자신의 역할을 잘 수행하고 있는지를 파악하려는 데에 목적이 있다. 그러나 이 지수들은 주관적인 설문조사, 선택 편의, 단순화, 그리고 데이터의 한계 등으로 인해 비판을 받고 있다. 그리고 거버넌스의 결과물(예. 부패)를 가지고 당해 거버넌스 체제를 평가하는 경우가 많은데, 이점 역시 논리적인 문제가 있다. 본 연구에서는 ‘좋은 거버넌스’를 지금까지의 정부 거버넌스 지수에서 정의한 것과는 다른 방향에서 보려고 한다. 즉, 거버넌스를 구성하고 있는 참여자들의 의사결정 전달 기제와 이익 대변의 정도를 파악하고 거버넌스의 건전성을 근본적인 수준에서 알아보고자 ‘의사결정 과정 및 그 제도적 장치’에 초점을 두는 것이다. 그리고 이를 위해 ‘기업 지배구조 지수’를 행정의 영역에 활용하여 새로운 거버넌스 지수를 개발하는 것을 목표로 한다. 기업 지배구조 지수는 주주 보호의 정도와 기업인수 방어를 판단하여 기업을 평가하는데, 본 연구에서는 이 중 전자를 행정에 도입하여 주민의 권리 보호와 이익 대변에 적용하고자 한다. 기업 지배구조 지수의 항목들이 행정의 관점으로 변형되어 개발된 본 연구의 지수를 통해 지방자치단체의 재정상태와 같은 거버넌스의 결과변수를 얼마나 예측할 수 있는지를 보는 것이 이 연구의 2차적인 목표라고 할 것이다.

.....

주요어 : 거버넌스, 굿 거버넌스, 거버넌스 지수, 기업 거버넌스 지수, 의사결정과정

학 번 : 2010-23830

-목차-

제1장 연구의 배경 및 목적 ---------- 1

제2장 이론적 논의: 선행연구 검토 ---------- 7

1. 좋은 거버넌스(good governance) ---------- 7
2. 거버넌스 지수(Governance Index; GI) ---------- 11
3. GI의 발전 및 비판 ---------- 15
4. 기업 지배구조와 그 지수(Corporate Governance Index; CGI) ---------- 18

제3장 연구의 방법 및 데이터 ---------- 25

1. 주주(투자자) 보호를 측정하는 CGI 활용: 기준 제시 ----- 25
   1) CGI를 활용하는 이유 ---------- 25
   2) CGI 항목 활용상의 기준: 활용하지 않는 요소를 중심으로 ---------- 27
2. 재해석과 적용 및 데이터 수집/측정 ---------- 30
   1) 주민 ---------- 32
   2) 지방의회 ---------- 33
   3) 감사 ---------- 34
   4) 단체장 및 집행부 ---------- 35
   5) 공개, 공시 ---------- 36
   6) 기타 ---------- 36

제4장 지수의 개발 및 평가 결과: 해석 ---------- 37

1. 지수의 구성 ---------- 37
   1) 주민 ---------- 37

2) 지방의회 항목 ---------- 37
3) 감사 항목 ---------- 38
4) 단체장 및 집행부 항목 ---------- 38
5) 정보공개 항목 ---------- 39
2. 개발한 지수를 사용한 거버넌스 평가 결과 ---------- 39
1) 평가 결과 ---------- 39
2) 소위 '질적 증거(qualitative evidence)'에 따른 결과의 해석 ---------- 41
3) 한계 ---------- 43
3. 상관분석과 다중회귀분석: 자치구의 재정을 중심으로 ---- 43
1) 상관분석 ---------- 44
(1) 상관분석 결과 ---------- 44
(2) 문제점 ---------- 46
2) 회귀분석 ---------- 46
(1) 단순회귀식의 분석 ---------- 46
(2) 다중회귀식의 분석 ---------- 48
① 재정 관련 결과변수를 통제변수로 포함하지 않은 경우 ---------- 49
② 재정 관련 결과변수를 통제변수로 포함한 경우 ------ 50
(3) 문제점 ---------- 51

제5장 한계 및 시사점 ---------- 54

참고문헌 ---------- 57

- 표 목차 -

[표 1] 정부 거버넌스 지수(GI)에 사용되는 주요 항목
[표 2] 주요 기업 지배구조 지수(CGI)
[표 3] GI와 CGI의 차이: 본 연구에서 후자를 활용하는 이유
[표 4] CGI를 중심으로 한 본 연구 지수의 설계 방향
[표 5] 본 연구에서 개발한 거버넌스 지수에 따른 서울시 25개 자치구 평가 결과
[표 6] 개발한 거버넌스 지수의 결과와 질적 증거와의 비교
[표 7] 거버넌스 지수와 재정 관련 변수와의 상관계수 (N =25)
[표 8] 거버넌스지수a와 통합재정수지비율의 단순회귀식(①-a)
[표 9] 거버넌스지수b와 통합재정수지비율의 단순회귀식(①-b)
[표 10] 거버넌스지수a(더미)와 통합재정수지비율의 단순회귀식(②-a)
[표 11] 거버넌스지수b(더미)와 통합재정수지비율의 단순회귀식(②-b)
[표 12] 거버넌스지수a(더미)와 통합재정수지비율의 다중회귀식(①-a)
[표 13] 거버넌스지수b(더미)와 통합재정수지비율의 다중회귀식(①-b)
[표 14] 거버넌스지수a(더미)와 통합재정수지비율의 다중회귀식(②-a)
[표 15] 거버넌스지수b(더미)와 통합재정수지비율의 다중회귀식(②-b)
[표 16] 계량 분석에 사용된 변수의 기초통계량 (N=25)

제1장 연구의 배경 및 목적

거버넌스(governance)란 '통치·관리·지배 혹은 각각을 담당하는 집단의 구조'라고 사전적으로 정의해 볼 수 있다.[1] 따라서 이 개념이 행정학에서 적용될 경우 국가의 통치구조나 국정운영, 새로운 관점에서 행정 전반을 규정하는 의미 등으로 사용된다. 이는 기존의 행정이 government, 즉 정부 그 자체에 초점을 맞췄다는 점과 대비하여서도 이해가 가능하다(from government to governance).[2] 다시 말해 과거의 행정학이 정부 조직에 주로 초점을 두고 연구가 진행되었다면, 최근의 추세는 이와는 달리 후술할 신공공관리론(new public management; 이하 'NPM')의 등장과 함께 다원적인 참여집단을 모두 고려하는 쪽으로 큰 틀이 바뀐 것이다.

따라서 국가의 통치구조나 국정운영에 직/간접적으로 영향을 미치는 집단은 모두 거버넌스를 구성하는 집단 안으로 포섭할 수 있다. 기존의 정부에 더하여 準정부조직이나 비영리단체, 시민사회, 시장 모두가 포함된다. 특히 여러 참여자가 개입되기 때문에 상호작용과 네트워크(network)가 강조되는 것이 특징이다. 그렇기 때문에 거버넌스를 하나의 거대한 의사결정과정의 장(decision-making process)이라고 보기도 한다.

의사결정은 거기에 참여한 구성원들의 이익이 어떻게 대변되는지, 실제 집행으로 구현되는지가 핵심이다. 만약 의사결정과정이라는 특성에 초점을 맞추어 거버넌스를 바라본다면 거버넌스에 대한 평가 역시 이 핵심이 설명되어야 한다.

---

1) 뉴 웹스터 사전은 거버넌스를 '정부를 통치·지배하는 행위, 방식, 직무 혹은 권력', '통치·지배를 받는 상태', 또는 '정부나 규제의 방법'으로 정의하고 있다. 이는 뉴욕 타임즈(the New York Times)나 이코노미스트 지(The Economist)가 정의하는 방향과 매우 흡사하다(Weiss, 2004).

2) Rhodes(1996)는 영국에서의 행정 서비스 공급을 예로 들면서 네트워크가 시장과 계층제를 보완하는 거버넌스의 핵심 체제라고 보고 있다.

이와 같이 거버넌스는 개념이 지니는 다양성으로 인해 해석의 여지가 넓기 때문에, 어떻게 정의를 내리느냐에 따라 접근방법이 상이해지게 된다는 특성을 염두에 둘 필요가 있다. 본 연구에서는 정부가 결정을 함에 있어 갖추고 있는 의사결정과정과 제도(decision-making processes and institutions)를 거버넌스라고 정의할 것이다.

어떠한 통치나 관리의 영역에서 그를 총괄하는 거버넌스가 보여주는 주요 성격과 내용을 일정한 기준에 의해 판단함으로써 전반적인 질이나 달성 수준을 평가해볼 수 있다.[3] 이러한 판단은 바라보는 관점에 따라 다양한 논의로 이어지겠으나 결국엔 '좋은 거버넌스(good governance)'가 무엇인지를 묻는 최근의 동향을 설명한다고 하겠다. 거버넌스라는 하나의 거대한 의사결정체제를 통해 국가의 성과가 결정되는데 여기서 그 판단을 위해 만든 기준을 바로 '거버넌스 지수(governance indicator/index, 이하 'GI')'라고 하는 것이고 이 지수에 따라 어느 정도로 좋은 거버넌스를 달성했는지가 결정되는 것이다.

이러한 거버넌스 지수들은, 행정서비스는 물론 한 국가나 정부의 경제개발 혹은 사회개발(economic/social development)에 초점을 두는 경우가 많다. 이로 인하여 국가 전반의 (대외적) 경제 환경과 사회 후생 상태를 보려고 하기 때문에 사회의 인프라구조(social infrastructure)나 정치적 안정성(political stability), 부패(corruption)가 지수의 구성요소에 포함되는 경우가 많고, 지수의 구성요소가 거버넌스를 이루고 있는 다양한 참여집단별로 나누어져 있기보다는 추상적인 특징을 위주로 분류되어 있다(이는 다음 장에서 보다 자세

3) 이는 거버넌스가 지니고 있는 주요 의미 중 하나가 바로 '행정서비스 공급체계'라는 데 그 근거가 있다. 거버넌스에 대한 평가는 행정의 주요 대응집단인 시민에 대해 행정이 서비스를 얼마나 잘 생산(production)·제공(provision)하는지를 판단하는 것이기 때문이다.

히 살펴볼 것이다).

그러나 거버넌스 지수는 국내외의 여러 연구에서 비판받고 있다.[4] 본 연구에서는 이러한 비판에 더하여 좋은 거버넌스를 다른 관점에서 바라봄과 동시에 새로운 측면에서 정부 거버넌스 평가 지수를 제안하는 것이 목적이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 의사결정과정에 따른 이익의 대변에 초점을 맞추어 과연 기존의 거버넌스 지수들이 이 점을 어떻게 다루고 있는지를 살펴본 후, 국민의 이익을 다른 관점에서 평가하는 거버넌스 지수를 만드는 것이다. 결론적으로 기존의 논의들은 거버넌스가 국민의 이익을 대변한다고 전제한 상태에서 국가(정부)의 행동이나 성과가 거버넌스 지수에 미치는 영향을 보았다. 그러나 이와 같이 전제를 하는 것 자체가 어렵다고 볼 수 있을 뿐만 아니라, 기존 논의의 논리적 흐름과 다른 방향으로 생각해 볼 필요가 있다.

즉, 거버넌스 체제가 의사결정과정을 통해 국민의 이익을 잘 대변해야만 좋은 거버넌스로 인식되는 것이고 지수 상으로도 높은 평가를 받는 것이지, 이 연결고리를 미리 전제해버리면 진정한 의미에서의 거버넌스 지수라고 볼 수 없는 것이다. 또한 거버넌스의 (사후적인) 결과를 통해 지수를 삼는 것과는 달리, 거버넌스 본연의 의사결정과정을 중점적으로 포착해낼 수 있는 거버넌스 지수가 요구된다. 즉, 여기까지의 논의는 기존 거버넌스 지수들이 '좋은 거버넌스'의 결과물을 가지고 거버넌스를 평가한 방식상의 오류가 있는 것이다.

본 연구에서는 앞에서 언급했듯이 기본으로 돌아가서 국민의 이익을 잘 대변할수록 좋은 거버넌스라는 것이 핵심이다. 1997년 유엔 개발 계획(United Nations Development Programme, UNDP)은 '거

4) 김의영(2011)은 good governance를 평가하는 지표에 대한 국내 기존의 연구를 비판적으로 분석하고 있다. 그는 각각의 지표들이 굿 거버넌스의 속성을 달리 정의하여 발생하는 문제, 거버넌스의 역량만을 중시한 나머지 행위자들의 전략과 정책을 포착하지 못하는 문제 등을 지적하고 있다.

버넌스와 지속가능한 발전(governance and sustainable human development)'이라는 보고서에서, 대응성 및 책임성이라는 좋은 거버넌스의 특성에 따라 제도 및 절차가 이해관계자들에게 미치는 영향에 초점을 맞추고 있다. 본 연구 역시 큰 틀에서 거버넌스가 국민이라는 이해관계자의 이익을 어느 정도로 잘 대변하고 있는지를 보고자 한다.

사회개발, 인권 등 좋은 거버넌스에 관한 기존의 연구에서 중시되었던 사항들이 국민의 이익 대변과 연관이 없는 것은 아닐 것이다. 그러나 이는 상대적으로 추상적인 담론에 해당할 뿐만 아니라 정치·사회적 관점이 강하다는 인상을 준다. 게다가 지금까지의 좋은 거버넌스 논의가 갖는 또 다른 한계도 존재한다. 국가보다는 시장이 거의 무조건 낫다는 신자유주의적인 믿음에 따른 좋은 거버넌스나, 이에 대응하여 등장한 UN 주도의 국가 역할을 강조하는 좋은 거버넌스 모두 본 연구에서 포착하고자 하는 각도에서 좋은 거버넌스의 태양을 다루고 있지는 않다.[5] 또한 민주주의(민주화)의 정도를 거버넌스의 주요 요소로 보고 있다는 점에서는 이익 대변의 문제를 다뤘다고 볼 수 있으나 그 과정이 지금 살펴보고자 하는 연구와 다르다. 결국 이는 '좋은 거버넌스'에 대한 기존의 정의 역시 국민의 이익을 대변하는 방향을 강화하는 쪽으로 재정의해야 할 필요로 이어진다.

새로운 평가 지수의 제안은 다음과 같다. 먼저, 부패나 재정 상태를 거버넌스의 성숙 정도, 주요 양상 등에 따라 결정되는 종속변수(dependent variable)로 볼 수 있는 점을 반영하는 것이다. 개발한 지수를 주요 독립변수로 삼고 거버넌스의 결과물을 종속변수로 보는 회귀식을 통해 동 지수가 거버넌스의 산출물을 어느 정도로 예

5) 그 밖에 지금까지의 좋은 거버넌스 운동이 국제적인 의제로 발전하면서 지나치게 서구 중심의 가치에 기반하고 있다는 이유로 일부 국가들이 간섭으로 받아들이는 문제도 있다. 그러나 이 부분은 본 연구에서는 다루지 않을 것이다.

측할 수 있는지를 보고자 한다. 부패 혹은 재정 상태 등의 결과물이 거버넌스의 질을 결정하는 것이 아니라, 거버넌스의 질이 이들의 상태에 영향을 주는 것으로 보는 것이다. 이는 거버넌스와 다른 현상과의 인과관계를 설명하려고 할 때 부패가 지수에 포함되는 것이 논리적으로 맞지 않는다는 것을 그 근거로 한다.

다음으로, 부패, 관료제, 법질서, 규제 등의 개념이 아닌, 거버넌스에 참여하고 있는 다양한 집단이 거버넌스를 어떻게 구현하는지를 개별적·미시적으로 보는 것을 지수의 요소로 삼을 수가 있다. 설문조사에 기반하여 제도의 적절성을 추상적으로 뭉뚱그려 판단하지 않고, 구체적으로 존재하는 다원화된 참여자와 세부 제도에 중점을 둔 지수를 생각해볼 수 있고 이는 거버넌스의 핵심과도 연관된다는 점에서 그 의의가 있다.

그런데 이러한 참여자와 제도 중심의 지수는 기업의 지배구조를 평가하는 기업 지배구조 지수(corporate governance index, 이하 'CGI')에서 그 대표적인 예를 찾아볼 수 있다. 투자자인 주주를 어느 정도로 잘 보호하는지가 당해 기업의 지배구조 상태를 결정짓는 핵심이라는 점을, 주민과 거버넌스에 대입하여 보는 것이다. CGI는 주주 이익을 대변하는 의사결정, 즉 기업을 둘러싸고 있는 여러 참여자들(players)과 관련된 제도적 장치의 유무에 초점을 맞추고 있다. 경제학적 관점에서 본다면 다양한 참여자의 의사결정과정을 통해 서로 다른 선호체계(preference system)를 보는 것이다.

행정(관료)의 대응성 혹은 책임성을 이전에도 다루기는 하였으나 본 연구에서는 CGI를 활용하여 판단하는 것이 다르다. 행정의 궁극적인 목적을 고려한다면 기존의 거버넌스 지수가 국민들의 후생 극대화를 측정할 수 있어야 한다고 봐야 하는데, 과연 기존의 지수들이 이러한 의사결정체계나 제도적 장치에 대한 고려를 하고 있는지는 의문이다. 이는 기존의 지수가 규제, 법률 제도 등의 제도를 다

루는 차원과는 완전히 다른 문제로, CGI의 요소를 차용할 수 있는 근거가 된다. 이러한 방향의 논의는 앞에서 기존 거버넌스 지수가 지닌 오류를 살펴본 것과는 다르다. GI와 CGI가 초점을 두고 있는 대상이 다르다는 점에 착안하여, CGI가 측정하려는 대상을 GI가 반영하지 않은 부분이 있다면 이를 보완한다는 의의를 갖게 될 것이다.

이에 더하여 NPM의 흐름은 (그 성패와 공과를 떠나서) 행정에 기업적 시각과 가치를 투영하는 것이 핵심인 바, 여기에서도 CGI의 핵심 내용을 행정에 적용해보는 것의 의의를 찾을 수 있다고 본다. 거버넌스는 그 정의 및 용도가 매우 다양한데 그 중 하나가 NPM이라는 점도 이를 뒷받침한다(Rhodes, 1996). 실제로 최근 중앙정부와 지자체에 도입되고 있는 일련의 개혁 조치(성과계약평가, 개방형 감사관제, 민간경력자 일괄채용, 관련 임용령 개정 등)를 보면 NPM에 입각한 움직임들이 적지 않다는 것을 알 수 있다.

제2장 이론적 논의: 선행연구

1. 좋은 거버넌스(good governance)

좋은 거버넌스에 대한 논의는 다양하다. 1980년대부터 좋은 거버넌스에 대한 논의가 본격적으로 시작되었는데, 세계은행(World Bank)은 1992년 *Governance and Development*라는 보고서에서 좋은 거버넌스란 "권력이 경제적·사회적 자원을 국가의 발전을 관리하는데 사용하는 것"이라고 정의한 바 있다.[6] 코피 아난 전 UN 사무총장은 "좋은 거버넌스란 인권과 법의 지배에 대한 존중을 보장하고, 민주주의를 강화하며, 행정에서 투명성과 역량을 고취하는 것[7]"이라고 하였고, 힐러리 클린턴 미국 국무부 장관은 2009년 아프리카 순방에서 건전한 국가 통치를 뜻하는 좋은 거버넌스와 법치가 있어야만 진보할 수 있다고 역설한 바 있다.

이와 같은 정치적인 언급에 더하여 학문적 논의 역시 상당한 수준에 있다. 물론 이는 뒤에서 살펴볼 거버넌스 지수와 별개로 논의하는 것이 부적절할 수도 있으나, 여기서는 특히 good governance가 어떤 것인지 정의를 하고 있는 것에 초점을 둔 연구들을 검토해 보기로 하겠다.[8]

good governance는 기본적으로 후진국 또는 개발도상국에 대한 국제기구들의 공적개발원조(official development assistance, ODA)와 관련하여 등장한 개념이다(임성학, 2010; 임혜란, 2010; 김선혁,

---

6) the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development

7) "Good governance is ensuring respect for human rights and the rule of law; strengthening democracy; promoting transparency and capacity in public administration."

8) Cuervo(2002)는 (후술할) 기업 지배구조와 관련하여 '좋은 기업 지배구조'의 의미로 good governance를 언급하고 있다는 점이 특징이다.

2011). 따라서 이는 제1장에서도 언급한 바와 같이 원조 수여국의 의사보다는 선진국을 위시한 국제기구의 시각이 강하게 투영된 측면이 크다.

조화순·김민정(2010)은 good governance에 대한 인식이 일률적이지 않다는 점을 주장하면서 개념을 크게 두 가지로 나누고 있다. NPM 관점에서의 효율성 추구와 시민의 의사결정 참여 등 정치적인 의미가 그것이다. 그들은 특히 인터넷 규제정책의 분석을 위해 7가지의 거버넌스 평가 지표[9]를 제시하고 있다. 임성학(2010) 역시 민주성과 효율성을 굿 거버넌스 지표의 양대 원칙으로 규정한 후 참여, 투명, 네트워크, 조정력 등의 세부적인 내용에 따라 다양한 대내외 정책을 평가하고 있다.[10]

Huther and Shah(1999)는 거버넌스의 다면적인 특성을 감안했을 때 특정한 단일의 거버넌스 지수만으로는 거버넌스를 정확히 바라볼 수 없으므로 주요 특징들을 고루 반영한 지수를 사용해야 한다고 주장한다. 이에 따라 시민 참여[11], 정부 성향[12], 사회 개발[13], 그리고 경제적 관리[14]의 4가지 측면[15]을 종합적으로 고려하여 거버넌스의 질을 판단하고 있다. 각주에 나와 있는 세부적 요소들이 각각의 측면에 포함되어 거버넌스의 수준을 good, fair, poor의 세 단계로 나누어 국가들을 분류하고 있는 것이 특징이다. 이들이 정의하는 좋은 거버넌스의 본질은 결국 각기 다른 가중치가 반영된 4가지 측

9) 전문성, 조정력, 효율성, 일반 시민의 참여성, 네트워크, 투명성, 반응성.
10) 조화순·김민정(2010)과 임성학(2010)은 거버넌스를 평가하는 지표를 제시하고는 있으나 주된 초점이 굿 거버넌스에 대한 개념정의라는 점 때문에 여기에서 논의하였다.
11) 정치적 자유, 정치적 안정성.
12) 사법 효율성, 관료적 효율성, 부패의 부재.
13) 인간 개발, 평등주의적 소득 분배.
14) 대외적 무역 정책, 중앙은행의 독립성, 부채-GDP 비율.
15) 4가지의 측면은 World Bank가 1992년 발행한 소책자인 *Governance and Development*에서 정부가 가장 중하게 추구해야 한다고 본 목표들을 반영한 것이다.

면의 수준인 것이다. 그 밖에 재정 분권(fiscal decentralization)과 거버넌스 질 사이에 강력한 정의 관계가 있다고 하면서, 거버넌스의 질은 시민들이 향유하는 삶의 질에 영향을 미치는 제도나 권력의 힘에 의해 결정된다고 보고 있다.

La Porta et al.(1999)은 좋은 정부(good government)란 경제 발전을 충실히 달성하는 정부를 뜻한다고 정의하면서 정부의 성과를 5가지 방향[16]에서 측정하고 있다. 정부의 성과는 경제 발전뿐만 아니라 각 국가의 역사·문화에 의해 좌우된다고 결론지으면서, 더 크고 세금을 많이 걷는 정부의 성과가 더 좋았다는 점을 근거로 큰 정부는 나쁜 정부라는 주장은 위험할 수 있다고 한다.

Weiss(2000)는 거버넌스 및 좋은 거버넌스에 대한 인식의 변천을 다루고 있다. 그는 정부의 대표성을 향상하고 시장 외의 체제가 갖는 비효율성을 타파하는 것이 좋은 거버넌스로 가는 방법이라고 주장한다. 신자유주의, UN 모두 '좋은 거버넌스'라는 개념 형성에 기여한 점은 인정되나 그보다 한발 더 나아가 '공익'으로 귀결될 수 있는 거버넌스가 필요하다는 것이다.

Bouckaert and Van de Walle(2003)은 시민 신뢰와 만족도(citizen trust, user satisfaction) 개념을 거버넌스와 함께 논하고 있다. 신뢰만으로 좋은 거버넌스가 달성되는 것은 아니고 계층제·시장·네트워크 온전한 작동 및 경제·정치·문화적 외부 요소가 뒷받침될 때에만 좋은 거버넌스 달성이 가능하다고 본다. 즉, 신뢰와 만족도를 좋은 거버넌스로 곧바로 해석하는 것을 경계하고 있다. 신뢰가 시민의 인식에 따른 것인데 반해 거버넌스 지수는 보다 객관적 측정에 기반한다는 점, 신뢰라는 개념이 확실성·투명성·서비스 만족 등의 특성을 가지고 있다면 좋은 거버넌스는 법의 지배·공공 정보에 대한 접근성·선거 제도·부패 수준 등을 근간으로 하고 있다는 점 등을 구체

16) 민간 부문에 대한 개입, 공공 부문의 효율성, 공공재의 생산 및 제공, 정부의 규모, 정치적 자유.

적으로 제시한다.

Graham et al.(2003)은 유엔 개발 프로그램(UNDP)의 원칙과 그와 연관된 내용을 종합하여 좋은 거버넌스의 5대 원칙[17]을 정리하고 있다. 특히 합법성과 참여의 원칙, 공정성의 원칙은 합의 지향(consensus orientation), 형평성(equity), 법의 지배(rule of law) 등을 매개로 인권과 좋은 거버넌스 간의 가교 역할을 하고 있다고 판단한다. 그러나 이 원칙들이 항상 불변인 것은 아니며, 원칙의 보편성도 국제적인 인권과 법에 의존하는 유동적인 성질의 것이라고 보고 있다.

Grindle(2004)은 개발과 빈곤 퇴치를 위한 좋은 거버넌스를 논하면서, 기존의 좋은 거버넌스 논의는 지나치게 이상적인 측면이 있다고 지적한다. 많은 나라에서 두 가지의 사안이 가장 중요한 아젠다로 중시되고 있으나 막상 어떻게 달성할지에 대한 해답은 아직 제대로 나와 있지 않다는 것이다. 두 사안을 해결할 수 있을 만큼 적당히 좋은 거버넌스(good enough governance)[18]를 달성하는 것이 아직은 분명하게 드러나 있지 않지만, 그를 위한 노력은 결국 제도나 체제, 정부 역량을 더 잘 이해하는 방향으로의 움직임이라고 하고 있다. 이러한 논의는 세계은행(2001)의 세계 개발 보고서(World Development Report)에서 'good governance'와 관련하여 다루고 있는 내용에 입각해 있다. 정부에 대한 견제와 균형, 분권화, 사법 체제의 효율성·형평성·독립성, 언론 자유, 타당한 규제 시스템 등이 좋은 거버넌스의 주요 특징이라는 것이다.

---

17) 합법성과 참여(Legitimacy and Voice), 방향성(Direction), 성과(Performance), 책임성(Accountability), 공정성(Fairness).

18) 결국 여기서의 좋은 거버넌스는 완화된 의미를 가진다고 해야 할 것이다(김판석, 2008; 김선혁, 2011).

2. 거버넌스 지수(Governance Index; GI)

국가 혹은 정부 거버넌스를 평가하는 지수는 그 명칭부터 다양하다. 거버넌스 지수라는 명백한 언급 없이 단지 거버넌스를 광의로 평가하는 내용들을 논의했는데 다른 연구에서 이를 지수로 보는 경우도 있고, 굿 거버넌스의 주요 속성들을 통해 대상이 되는 체제를 정성적인 차원에서 평가하는 경우도 있다(김의영, 2011).

거버넌스 지수로 가장 널리 사용되는 것은 미국의 리스크 분석기관인 Political Risk Services(PRG Group)의 International Country Risk Guide(ICRG)다(Knack and Keefer, 1995; Easterly and Levine, 1997; La Porta et al., 1999; Adserà et al., 2003; Kaufmann et al., 2009). ICRG는 국가의 리스크를 22개의 세부 항목으로 나누는데 크게 정치[19], 재정[20], 경제[21]의 세 가지 부분으로 분류된다.

이 항목들이 모두 거버넌스 평가에 활용되기보다는 대부분 학자별로 포착하고 싶은 요소만을 떼어 활용하고 있는 것으로 보인다. Knack and Keefer(1995)는 재산공용수용의 위험(expropriation risk), 법의 지배(rule of law), 그리고 정부와의 계약 지급거절

---

19) 정부의 안정성(government stability), 사회경제적 조건(socioeconomic conditions), 투자 실태(investment profile), 국가 내부의 위협(internal conflict), 국가 외부의 위협(external conflict), 부패(corruption), 군부 정치(military in politics), 종교적 긴장(religious tensions), 법과 질서(law and order), 인종·국적·언어적 긴장(ethnic tensions), 민주적 책임성(democratic accountability), 관료체제의 수준(bureaucracy quality).

20) GDP 대비 외채 비중(foreign debt as a percentage of GDP), 상품·서비스 수출 대비 외채상환 비중(foreign debt service as a percentage of exports of goods and services), 상품·서비스 수출 대비 경상수지 비중(current account as a percentage of exports of goods and services), 월별 순국제유동성(대외지급준비)(net international liquidity as months of import cover), 환율의 안정성(exchange rate stability).

21) 1인당 국내총생산(GDP per head), 실질 GDP 성장률(real GDP growth), 연간 물가상승률(annual inflation rate), GDP 대비 경상수지(current account as a percentage of GDP).

(repudiation of contracts by government)을 재산권과 계약의 적정성으로, 부패(corruption in government)와 관료체제의 수준(quality of bureaucracy)을 정부 서비스 제공의 효율성으로 각각 보고 있다. Easterly and Levine(1997)의 경우 인종 및 국적에 따른 긴장(ethnic tensions)을 민족 분쟁 측정의 수치로 사용하고 있고, 부패와 법의 지배 역시 ICRG 항목을 도입하여 설명하고 있다. La Porta et al.(1999)도 정부의 질을 분석한 그들의 연구에서 ICRG의 부패를 정부 효율성의 지표로 활용하고 있는 것을 확인할 수 있다. Kaufmann et al.(2009)은 ICRG 중 정치 부분 모두를 한 국가의 경영 환경을 판단하는 요소로 이용하고 있다.

PRS Group은 'ICRG Quality of Governance Index'를 별도로 발표하고 있기도 하다(Bräutigam, 2000; Knack, 2001; Bräutigam and Knack, 2004; Rajkumar and Swaroop, 2008). 이는 크게 부패(corruption in government), 관료체제의 수준(quality of the bureaucracy), 그리고 법의 지배(rule of law)로 구성되어 있다. 동 지수 역시 앞에서 논한 22개의 항목과 내용상의 차이가 큰 것은 아니다. 따라서 위에서 논한 ICRG가 국가의 리스크 전반을 다룬 것이라면, 이 지수는 그 전반적인 내용을 거버넌스 평가를 위해 다듬어 놓은 것이라고 보면 될 것이다.

국제투명성기구(Transparency International; TI)의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index; CPI)와 뇌물공여지수(Bribe Payers Index; BPI), 세계경제포럼(World Economic Forum; WEF)의 글로벌 경쟁력 보고서(Global Competitiveness Index; GCI), 국제경영개발연구원(International Institute for Management Development; IMD)의 세계 경쟁력 연차보고서(World Competitiveness Yearbook; WCY), 세계은행/바젤대학교(World Bank/University of Basel)의 세계 개발 보고서(World Development Report; WDR), 프리덤 하우스

(Freedom House)의 세계자유보고서(Freedom in the World)와 기로에 선 국가들(Countries at the Crossroads), IHS글로벌인사이트(IHS)의 글로벌 리스크 서비스(Global Risk Service(구 Country Risk Service, CRS; GRS) 등도 거버넌스를 평가할 때 자주 사용되는 기관의 지수 혹은 보고서이다.

이 중에서 해외투자 유치를 위한 경제적 환경에 초점을 맞춘 자료를 제외한 거버넌스 지수의 주요 요소들은 [표 1]로 정리되어 있다.

[표 1] 정부 거버넌스 지수(GI)에 사용되는 주요 항목

	CPI /BPI	FH	GCI	GRS (CRS)	ICRG	WCY	WGI
부패	○	○	○	○	○	○	○
- 뇌물 공여	○		○		○	○	○
- 부패 인식	○						○
- 정치인에 대한 공적 신뢰			○				○
정부의 효율성		○	○	○		○	○
- 규제		○	○	○		○	○
- 정부 지출			○			○	○
- 관료제의 효율성		○		○	○	○	○
- 정책 결정 및 집행		○	○			○	○
- 법적 체제의 뒷받침		○	○	○		○	
- 투명성		○	○			○	
법의 지배		○		○	○		○
- 계약 이행		○		○	○		○
- 재산권		○	○				○
- 사법제도		○	○				○
인프라구조: 사회경제적 조건			○		○	○	
시민 참여		○			○		○

이러한 대표적인 기관의 지수들을 바탕으로 여러 학자들은 거버넌스를 평가하고 있다. Kaufmann et al.(1999a; 1999b; 2009)은 위에서 언급된 주요 기관을 위시하여 13곳의 데이터베이스에 기반한 총 6

가지 거버넌스 지수(World Governance Indicators; WGIs)를 개발하였다.[22] 먼저, 행정당국이나 선출직이 시민의 참여를 절차적으로 담보했는지를 보는 지수인 'Voice and Accountability'와 'Political Instability and Violence'가 있다. 이는 시민 참여와 정치적 안정성을 거버넌스의 주요 특징으로 파악하는 데 따른 것이다. 다음으로, 정부의 타당한 정책 형성과 집행을 다루는 'Government Effectiveness'와 'Regulatory Burden' 지수가 있다. 공공 서비스 제공의 질, 관료체제의 수준, 공무원의 역량, 시장친화적 정책 등이 여기에 포함된다. 끝으로, 'Rule of Law'와 'Graft(Control of Corruption)' 지수는 시민과 국가 간 상호작용의 측면에 중점을 두고 있다.

지금까지와 같이 명시적으로 지수(index/indicator)라는 용어를 쓰고 있는 연구들 외에도 거버넌스를 평가한다고 볼 수 있는 연구가 존재한다. Mauro(1995)는 영국의 경제 분석 기관인 EIU(The Economist Intelligence Unit)가 발표하는 자료를 가지고 부패와 기타 제도 변수들을 판단하고 있다(Iglesias and Palacios, 2000). 그는 부패와 사법 체제의 효율성, 불필요한 형식주의 세 가지가 '관료체제의 효율성(bureaucratic efficiency)'을 설명한다고 보는데, ELF(Ethnolinguistic Fractionalization) 지수를 활용하고 있는 것이 특징이다. 한 국가의 민족 언어학적 분절성을 보는 동 지수가 제도적 효율성과 밀접한 관련이 있다고 보면서 ELF 지수가 정치적 안정성 및 관료적 효율성 지수 등과 어떠한 관계가 있는지를 보고 있다.

Evans and Rauch(1999)는 시민이나 투자자 설문조사를 사용하지 않은 정부 효율성 지표를 제시하고 있다. '베버 척도(Weberianness Scale)'를 통해 국가 간 관료적 역량(bureaucratic competence)을 비

22) 2009년에는 기관이 33곳으로 늘어났고, 기관의 구성과 그로부터 활용하는 자료도 다소 달라졌음을 알 수 있다.

교하는데 척도의 변수로는 부패의 정도, 관료체제의 수준, 관료적 지연, 그리고 지나친 형식주의(red tape) 등이 있다.

Hall and Jones(1999)는 한 나라의 경제적 환경을 결정짓는 각종 제도와 정부 정책을 '사회 기반구조(social infrastructure)'라고 명명하고, 그 측정의 요소로 ICRG와 삭스-워너 지수(Sachs-Warner Index)[23]를 꼽고 있다.

3. GI의 발전 및 비판

Knack et al.(2003)은 '제2세대' 거버넌스 지수를 제시하고 있다. 그들은 Knack and Keefer(1995), Mauro(1995), Hall and Jones(1999), Kaufmann et al.(1999c) 등의 연구를 '제1세대'로 규정하고 개발도상국의 개혁을 많이 다루지 못한 한계가 있다고 지적한다. 그러면서 정치적으로 수용가능하고(politically acceptable), 엄밀한 양적 분석에 적합하며(suitable for rigorous quantitative analyses), 적절히 사용될 수 있는(operationally relevant) 지수가 요구된다고 주장한다. 이를 위해 4가지의 기준을 정하고 있는데 투명한 절차를 통해 생성될 것, 여러 국가와 시대에 걸쳐 사용이 가능할 것, 정확하고 높은 수준을 갖출 것, 그리고 구체적일 것이 그것이다.

비단 제2세대 지수뿐만 아니라 기존의 거버넌스 지수의 문제점을 지적하는 연구들도 적지 않다. Van de Walle(2005; 2006; 2008)은 Kaufmann et al.(2009)의 정부 효율성 지수, WEF의 GCI, IMD의 WCY 등을 분석하고 있다. 전반적으로 이 지수들이 불필요한 형식주의나 부패 등 행정의 일부 측면만을 다루고, 설문조사와 같이 주관적인 데이터에 지나치게 의존한다는 것이다. 데이터도 경제학적 관점에 치우쳐 있다 보니 행정에서의 사용이 제약받는다는 지적도

23) 한 국가의 무역 개방도를 측정하는 지수로서, Sachs and Warner(1995)는 개방과 성장 간에 정의 관계가 있음을 보이고 있다.

하고 있다. '공공 부문'을 어떻게 정의해야 하는지 어렵고, 공공 부문이 어떤 것을 수행해야 하는지에 대한 의견 일치가 힘들기 때문에 단일의 지수만으로는 한 국가의 공공 부문 성과를 파악할 수 없다는 것이다. 그는 아울러 Putnam et al.(1993)의 주장을 인용하면서 획일적인 정부 평가에 반대하고, 측정하기 쉬운 것들만 측정하는 선택 편의의 문제를 비판한다.

Arndt and Oman(2006)은 국제적인 거버넌스 비교와 개별 국가들의 거버넌스 수준 변화를 추적하는데 있어, 지수를 사용하는 각 집단들(국제적 투자자, 원조국 및 원조기구, 분석집단과 학자)이 거버넌스 지수를 어떻게 오용하는지에 대한 여러 학자들의 견해를 정리하고 있다. 세계은행 국제개발협회(International Development Assistance; IDA)의 국가 정책과 제도 평가(Country Policy and Institutional Assessment; CPIA), TI의 CPI와 프리덤 하우스의 세계자유보고서, 그리고 Kaufmann et al.(1999b; 2009)의 지수(WGIs)에 대한 한계를 지적하는 것이 특징이다. 학자 집단만을 위주로 볼 때, CPIA에 의해 평가된 좋은 정책이 국가의 성장을 설명한다고 결론지으면 안 된다고 한다. CPI 순위와 세계자유보고서 역시 주관적이라는 점과 명백한 이론에 기반한 것이 아니라는 점 때문에 국가간 시계열 분석에서 인과 변수로 사용되어서는 안 된다(Besançon, 2003)는 것이다. 동일한 지수를 다르게 해석하는 문제도 지적하고 있다. WGIs의 문제점은 두 가지로 요약된다고 보고 있다. 단순 평균치를 사용함에 따라 통계적 이점을 놓치고, 거버넌스를 나타내는 다양한 특성이 뭉뚱그려져서 단일의 수치로 표현되는 문제가 그것이다.[24]

Kurtz and Schrank(2007)도 거버넌스와 경제 성장 간의 연계와 관련하여 거버넌스 측정(WGIs 포함)의 문제점을 지적하고 있다. 인식

24) 이러한 문제점은 Globerman and Shapiro(2003)의 연구, 원조국과 수여국 간 증여가 거버넌스에 미치는 영향 등에서 잘 드러난다.

의 편의, 표본추출에서의 역선택, 경제 정책과의 개념적 중첩에 따른 혼동 등으로 인해 한계가 있다는 점을 계속 강조하고 있다. 피조사자와 국가의 관심 방향이 과연 같은지, 특정 정책에 대한 선호가 반영되는 것이 옳은지 등 설문조사에 기반하고 있는 점을 큰 문제라고 보고 있다.

Arndt(2008)는 국가 간 거버넌스의 순위를 매기는 세계은행과 Kaufmann et al.(1999b)의 지수(WGIs)가 거버넌스 개혁의 분야를 규정하고 성공을 측정하는데 미흡하다고 보고 있다. 특히 시간의 흐름에 따라 지수의 원천과 가중치가 국가별로 바뀌기 때문에 지수의 구성도 변하게 되고, 이로 인해 개발도상국 입장에서는 그들이 어떻게 거버넌스를 향상시킬지가 어려워진다고 지적한다. 복합적으로 구성된 지수가 너무 복잡하다 보니 그 한계를 인식하기가 곤란해지고, 지수의 과도한 출처가 갖는 단점은 간과한 채 그 부분을 오히려 편의를 줄여주는 장점이라고 보는 문제가 생긴다고 비판한다.[25] 결국 국가 간 거버넌스의 비교에 온전히 적합하지는 않을 수 있는 WGIs에 대한 맹목적 추종을 경계하고 있다.

Kaufmann and Kraay(2008)는 규정 중심(rules-based) 지수와 결과 중심(outcome-based) 지수, 전문기관의 지수와 설문조사에 기반한 지수로 각각 나누어 장단점을 논하고 있다. 결점 위주로 살펴볼 때 규정 중심 지수의 경우 겉으로는 명료하나 실제로는 그렇게 객관적이지만은 않다는 점, 가치중립적인 제도나 규칙만으로는 거버넌스를 규범적으로 판단하기 곤란하다는 점, 실제 집행으로까지 이어지는지가 의문이라는 점 등이 지적된다. 결과 중심 지수의 경우 지수가 개괄적이라는 특성상 구체적인 정책 개입의 영향을 반영하기 어렵다는 점, 국가 개발의 최종 상태에 지나치게 의존한다는 점, 임의적인 척도를 사용한다는 점 등이 지적된다. 또한 전문기관의 지수

25) TI는 CPI를 조심스럽게 설명하는데 반해, 세계은행이 WGIs를 잘못 홍보하고 있다고 지적하기도 한다.

는 동일한 거버넌스의 수준을 각 기관별로 달리 볼 수 있다는 점, 각 기관별 평가 간 높은 상관관계가 반드시 바람직한 것은 아니라는 점, 기업친향적인 관점 등 여러 편의가 존재한다는 점 등이 결점으로 언급되고 있다. 설문조사에 기반한 지수는 표본추출, 무응답 및 문화적 차이에 따른 편의, 질문의 애매모호함 등이 결점으로 언급되고 있다. 그들은 결론적으로 측정 오차가 있는 단일의 지수들이 갖는 문제점을 해소하기 위해 그것들을 '종합한' 지수를 사용해야 한다고 주장한다.

Thomas(2010)는 WGIs가 과연 측정하고자 하는 것을 제대로 측정하는지 구성 타당성(construct validity)의 문제를 제기하고 있다. 측정 오차의 크기를 논하기 전에 거버넌스 지수를 사용하기 위해서는 반드시 이 타당성이 검증되어야 하는데 WGIs는 추상적인 개념에 입각하고 있을 뿐만 아니라 입증되지 않은 데이터를 사용하고 있다는 것이다. 측정과 관련된 가설을 지지할 증거를 구할 필요성은 분과에 특수한(discipline-specific) 것으로 볼 수 없다면서 Kaufmann et al.(1999b; 2009)의 견해를 반박한다.

4. 기업 지배구조와 그 지수(Corporate Governance Index; CGI)

'governance'라는 동일한 용어를 사용하기는 하나 기업의 경우 앞에서 논한 국가나 정부의 거버넌스와는 의미가 다르다. 기업의 '지배구조', '소유·경영구조' 등으로 해석되는 corporate governance는 기업 내부의 통제에 초점을 둘 수도 있고, 더 넓게 보아서 기업을 둘러싸고 있는 여러 환경까지 고려할 수도 있다. 그러나 핵심은 여러 참여자들의 이해관계와 의사결정체제를 포착한다는 데 있고 지금 분석하고자 하는 집단이 기업이라는 점을 고려한다면 투자자에게 어떻게 수익을 돌려줄 것인지에 대한 고민에 있다고 봐야 할 것

[표 2] 주요 기업 지배구조 지수(CGI)

	La Porta et al.	OECD	CLSA	S&P	Gompers et al.	Brown and Caylor	Black et al.	Bebchuk et al.
소유구조	○	○		○		○	○	
- 투명성		○		○				
- 집중/분산(지배주주)	○	○	○	○		○	○	
주주의 권리	○	○	○	○	○	○	○	○
- 주주총회 절차[26]		○	○	○			○	
- 부재자투표[27]	○		○	○			○	
- 1주 1표	○	○						
- 집중투표제	○			○	○	○	○	
- 임시총회 소집	○			○	○	○		
이사회						○	○	
- 규모		○		○		○		
- 독립성: 사외이사		○	○	○		○	○	
- 비례적 대표성[28]	○			○				
- 회의 개최·출석/효율성			○	○		○	○	
- 절차적 조건		○		○			○	
감사		○	○	○		○	○	
- 독립성(구성): 외부		○	○	○		○	○	
- 전문성/평판		○		○			○	
CEO 및 경영진			○					
- 주식 보		○		○		○	○	

유/이사 겸직								
- 보상			○	○	○	○		
투명성과 공시성		○	○	○		○	○	
회계기준	○	○	○	○				
인수방어		○		○	○	○		○
- staggered board[29]				○	○	○		○
- supermajority[30]					○			○
- poison pill				○	○	○		○
- golden parachutes					○			○

이다.

OECD(1999)는 좋은 기업 지배구조가 갖춰야 할 15가지 원칙[31]을 제시하고 있다(Campos et al., 2002). 영미식 주주자본주의에 기반한 이 원칙들은 주주의 이익 중시와 이사회 활성화를 주된 내용으로 하고 있는데, 기업의 이윤극대화보다 주주의 혜택에 초점을 맞추고 있는 것이 특징이다.

가장 대표적인 CGI는 스탠다드앤푸어스(Standard & Poor's; S&P)

---

26) 주주총회 공지, 회의 관련 정보 제공 등 여러 절차적인 조건을 포함한다.

27) 위임(대리) 투표, 우편 투표.

28) 위의 집중투표제와 거의 같은 의미를 지니고 있는 부분이나, 사용하는 단어가 달라서 여기에 적시하였다.

29) 시차이사회제도(차등임기제)

30) 초대다수결의제(특별다수결제)

31) 소유의 분산(dispersed ownership), 투명한 소유권(transparent ownership), 1주 1표(one share/one vote), 인수방지 장치(antitakeover defenses), 주주총회 공지 시기(meeting notification), 이사회의 규모(board size), 사외 이사의 비중(outside directors), 이사회의 독립성(independent directors), 서면 지배구조 규정의 존재(written board guidelines), 이사회에 독립적 위원의 존재(board committees), 기업공시(disclosure), 국제적인 회계 기준(accounting standards), 독립적인 감사(independent audit), 적극적인 정보공개(broad disclosure), 적시공시(timely disclosure).

가 공표하는 '투명성과 공시(transparency and disclosure; T&D)'와 '기업 지배구조 점수(corporate governance scores; CGS)'라고 할 수 있다. T&D의 경우 전 세계 기업들의 소유 구조와 투자자와의 관계, 회계 및 재무 방침, 그리고 이사회와 관리집단 구조를 가지고 2000년부터 이들 기업의 투명성·공시성을 평가하고 있다.

S&P는 2002년 CGS라는 개별기업 지배구조 평가 체계를 명시적으로 제시하는데 그 평가 기준을 보면 크게 '소유구조와 외부의 영향', '주주의 권리와 이해당사자와의 관계', '투명성·공시성 및 감사', 그리고 '이사회 구조와 효율성'의 요소로 나누고 있다.[32] CGS는 개별기업의 내부 지배구조와 절차에 초점을 맞추고 있다.

IRRC(The Investor Responsibility Research Center Institute)는 기업 지배구조, 대리 투표, 그리고 기업의 책임 이슈 관련 자료를 내놓고 있는데 Gompers et al.(2003)은 이것을 토대로 'Governance Index[33]'를 개발하였다. 동 지수는 개별 기업에서 경영진과 주주 간 힘의 균형, 주주 권리의 수준을 대변한다고 볼 수 있다. 그들은 주주의 권리가 잘 보호되고 강할수록 기업의 가치·이윤·매출 수준이 모두 더 높다는 실증 분석 결과를 보여주고 있다. Bebchuk et al.(2009)도 IRRC에 기반하여 'entrenchment index[34]'라는 지수를 제시하고 있는데 이는 단어의 뜻에서도 알 수 있듯이 경영진이 외부의 M&A 시도에 어느 정도로 방어를 할 수 있는지를 보고 있는 것이 핵심이다.[35] 이 중 '포이즌 필'과 '황금 낙하산'은 인수에 대비하

32) 기업 지배구조에 대한 외부적 환경을 평가하기 위하여 국가 차원의 법적 인프라구조, 규제, 정보 구조, 시장의 인프라 등을 따로 분석하고 있기도 하다.

33) 적대적 매수자들을 지연시키는 전략(tactics for delaying hostile bidders), 이사/임원 보호(director/officer protection), 투표권(voting rights), 기타 인수 방어 수단(other takeover defenses), 주(州) 법(state laws).

34) 이사차등임기제/시차이사회(staggered board), 부속정관 변경 제한(limitation on amending bylaws), 정관 변경 제한(limitation on amending the charter), 합병 승인을 위해 초다수주주 요구(supermajority to approve a merger), 황금 낙하산(golden parachute), 포이즌 필(Poison pill).

35) Dittmar and Mahrt-Smith(2007)는 Gompers et al.(2003)와 Bebchuk et

는 조항인 반면, 나머지는 주주의 투표권에 대한 제약을 의미하는 조항들이다.

Gompers et al.(2003)와 Bebchuk et al.(2009)는 모두 특정 기업이 외부로부터의 (적대적인) 인수시도를 얼마나 효과적으로 방지할 수 있는지를 지수의 주된 내용으로 삼고 있다. 그러나 이는 (광의의) 외부 지배구조에 치우쳐있다고 볼 수 있는 바, 주주 행동주의(shareholder activism)를 중심으로 한 내부 지배구조까지 고려해야만 보다 넓은 의미에서의 CGI라고 할 수가 있다(Cremers and Nair, 2005).

CLSA(Credit Lyonnais Securities Asia)도 CGI를 계산하고 있다. 경영진 규율[36], 적시/적확한 공시, 이사회 의장의 독립성, 이사회의 책임성, 경영 실패에 대한 대응책, 소수주주 보호, 그리고 사회적 책임 등의 문항들로 구성되어 있는 CLSA의 기업별 지배구조 순위는 2001년 공개됐는데 CLSA 지수를 활용하고 있는 대표적인 연구로는 Klapper and Love(2004)와 Durnev and Kim(2005), Dahya et al.(2008) 등이 있다.

Klapper and Love(2004)의 연구는 기업 지배구조 메커니즘을 구성하는 여러 요소 중 하나인 경영자 지분(managerial ownership)이 기업의 계약 환경에 의해 결정된다는 Himmelberg et al.(1999)의 견해에 입각하고 있다. 그들은 국가의 전반적인 법적 제도가 부실할수록 기업의 지배구조는 악화되고, 기업이 직면하는 비대칭정보 및 계약의 불완전성[37]의 정도가 지배구조를 설명하는 중요한 내용이라고 주장한다.

Durnev and Kim(2005)은 투자의 기회, 외부자금조달, 그리고 소유

---

al.(2009)(당시엔 출간되지 않았음)을 모두 참고하면서 기업 지배구조와 기업 가치 간의 관계를 분석하고 있다.

36) managerial incentives and discipline towards value-maximizing actions

37) 이는 기업 규모, 매출 성장률, 그리고 무형자산으로 대변된다고 보고 있다.

구조가 모두 지배구조의 수준과 기업공시의 정도와 관련되어 있다고 한다. 훌륭한 지배구조와 공시를 받아들인다면 법적 환경이 부실한 기업들도 기업 가치를 높일 수 있다는 것이다.

ISS(Institutional Shareholder Services)의 자료를 사용하여 Brown and Caylor(2004; 2006)는 'Gov-Score[38]'라는 CGI를 제안한다. 그들은 Gompers et al.(2003)의 지수가 지나치게 정관만을 중시한다는 비판과 함께 경영진이나 임원에 대한 적정한 보상이 좋은 성과와 가장 높은 연관을 갖는다고 보고 있다.

Doidge et al.(2007)은 S&P, CLSA, ISS 모두를 사용하여 국가 차원의 특성이 기업의 그것에 비해 CGI에 더 많은 영향을 미친다고 주장한다.

주주(투자자, investor)와 채권자(creditor) 보호를 보다 심도있게 다룬 대표적인 연구는 Shleifer and Vishny(1997)와 La Porta et al.(1997; 1998; 2000)이다(Doidge et al., 2004). Shleifer and Vishny(1997)는 투자자가 자신이 투자한 자금을 돌려받는 것을 기업 지배구조의 논의에서 가장 중시하는데, 투자자에 대한 법적 보호와 집중된 소유구조는 (특히 대주주에게) 경영진을 감시할 유인을 주므로 통제라는 관점에서 대체적으로 유리하다고 보고 있다. 법 규제와 집행의 중요성은 La Porta et al.(1997)에서도 유지되는데, 법적 환경이 유리할수록 잠재적 투자자들에 대해 유인으로 작동하고 자본시장이 확대되어 외부자금조달이 용이해진다는 것이다. La Porta et al.(1998)은 대규모 주식공개회사의 경우 소유의 집중과 투자자들에 대한 법적 보호의 수준 간 (-)의 관계가 있다고 보고 있다. 투자자들에 대한 미약한 보호가 집중된 소유구조를 낳음과 동시에 미약한 보호의 대체물로서 집중된 소유구조가 발생한다는 것이다(La Porta et al., 1998: 1151-52). 그들은 주주 보호를 측정하는 것으로

38) 감사, 이사회, 정관/부속정관, 임원 교육, 경영진과 임원 보상, 소유 상태 등 총 8개의 항으로 되어 있다.

‘이사견제지수(antidirector rights)’[39]를 규정하면서 법 시스템이 기업의 의사결정에서 소수주주를 얼마나 잘 지지해주는지를 보고 있는데 이는 다른 연구에서 자주 사용되고 있다(Johnson et al., 2000; La Porta et al., 2000; Doidge et al., 2004).

Black et al.(2006)는 한국 “KCGI”를 개발하면서 주주의 권리, 이사회 구조·절차, 공시성, 그리고 소유 상태를 기업 지배구조의 핵심 요소로 보고 있다. 이사회의 독립성이 기업의 가치와 (+)의 관련이 있다고 주장한다.

39) 그 밖에 ‘채권자 보호 지수(creditor rights index)’, 법 집행과 ‘사법 제도의 효율성’을 측정하고 있다.

제3장 연구의 방법 및 데이터

1. 주주(투자자) 보호를 측정하는 CGI 활용: 기준 제시

1) CGI를 활용하는 이유

본 연구는 기존의 GI가 아닌 CGI를 활용한 새로운 거버넌스 평가 지표를 구성하여 서울시 25개 자치구의 거버넌스 수준을 판단해 보는 것에 1차적인 목적이 있다. 이에 더 나아가 본 연구에서 개발한 지수를 독립변수로, 지자체의 재정 상태를 종속변수로 삼고 의사결정과정의 적절성이 지자체 거버넌스의 결과물에 어떠한 영향을 미치는지를 보고자 회귀분석을 실시한다.

[표 3] GI와 CGI의 차이: 본 연구에서 후자를 활용하는 이유

	GI	CGI
측정 대상	부패, 정부(관료제) 효율성, 법치	행위자, 의사결정과정, 구체적 제도
측정 초점	경제/사회 발전	주주 보호의 정도
문제점 (GI)	결과물로 거버넌스를 판단 (추정)	관측가능한 투입 요소 위주로 '직접' 측정

기존의 GI 대신 CGI를 활용하는 이유는 크게 세 가지로 설명 가능하다. 첫째, 측정하는 대상 자체가 다르다는 점을 고려하는 것이다. GI는 부패, 정부나 관료제의 효율성(수준), 법적 제도 기반 등을 주요 항목으로 두고 있는데 CGI가 측정하는 대상과는 차이가 있다. CGI는 주로 기업을 둘러싸고 있는 행위자들을 위주로 지수를 구성하고 있고, 세부적인 제도의 내용에 초점을 두고 있는 경우가 많다. GI가 측정하는 대상이 한 국가(정부)의 거버넌스 수준을 잘 평가하고 있다고 하더라도, CGI에서 보고자 하는 부분이 제외되어 있고

이 부분 역시 거버넌스 수준을 설명할 수 있다면 새롭게 반영할 필요가 있는 것이다. 기존의 GI가 CGI에서 측정하는 내용을 간과하거나 무시했다는 의미라기보다는, 보다 엄밀한 의미에서 시민의 권익 보호를 측정하려는 시도에 따른 것이라 하겠다. 또한 Kaufmann et al.(1999b)처럼 시민의 권익을 직접적으로 측정하지 않고 1인당 GDP, 성인 식자율 등을 거버넌스의 목표라고 보는 경우가 있는데, 여기서는 시민의 권익을 대변하는 것이 위에서 논의된 항목들이 아닌 이익(의사)의 대변 기제라고 보면서 후자에 초점을 둔다는 점이 다르다.

둘째, 두 지수가 측정하고 있는 대상은 비슷하나 그 초점에서 차이가 난다는 관점을 반영하는 것이다. 두 지수 모두 제도적인 측면을 포착한다는 점에서는 흡사하다. GI에서 다루는 법적 제도는 주로 한 국가의 법적 보호 수준을 보고 있고 따라서 해외 투자 유치의 조건과 밀접하게 관련이 있다. 기업 외부의 투자자를 유치하기 위하여 주주 보호와 이사회 기능 등을 정관과 상법에서 주로 다룬다는 점에서 CGI에서의 제도 역시 GI에서의 그것과 비슷한 점이 있다. 그러나 해외 투자 유치와 기업 외부 투자자 유인을 등가로 보는 것에는 무리가 있다. 해외 투자 유치를 통해 궁극적으로 국민의 후생이 증가하는지 여부를 떠나, 직접적으로 주주를 보호하는 것과 국가 경제 차원에서의 이득을 추구하는 것은 논의의 위상이 다르기 때문이다. 또한 CGI의 경우 제도가 실제로 존재하는 양상을 세부적이고 구체적으로 평가하여 이를 기업 거버넌스(지배구조)의 판단 요소를 삼는 반면에, GI에서는 제도적 장단점을 설문조사로써 파악하거나 CGI에 비해 상대적으로 거시적 관점에서 접근한다는 점이 구별된다.

셋째, 기존 GI의 문제점을 개선하는 것이다. GI에서 핵심 요소로 사용되고 있는 부패나 정책 형성에 관한 변수들은 사실 어떠한 거

버넌스가 작동하여 발생한 결과물인데 결과를 가지고 거버넌스를 평가한다는 것은 논리적으로 문제가 있다. 부패만 놓고 봤을 때 거버넌스 지수는 부패를 '예측'하는 용도로 사용 가능한 경우에 더 유용한 거버넌스 판단 수단이 될 수 있다. 이에 더하여 정책 집행이나 시민 참여와 같은 (추상적인) 가치를 보다 구체적인 상태로써 보여주려고 한다. 설문조사 등 여러 오류에 노출되어 있는 기존 GI의 문제점을 논의한 연구는 있었으나 본 논문에서와 같은 접근을 시도한 경우는 없어 보인다. 거버넌스를 형성하고 있는 개개의 요소를 투입(input)의 개념으로 환원하여 '투입-산출(output)[40]'의 관점에서 보려는 것이다. 이는 World Bank의 보고서에 의할 때 performance measure과 대비되는 'process measure'에 가까운 방식이라고 봐야 할 것이다.

2) CGI 항목 활용상의 기준: 활용하지 않는 요소를 중심으로

주의할 점은 CGI의 모든 요소를 그대로 본 연구에 적용하는 것은 불가능할 뿐더러 바람직하지도 않다는 것이다. 주식 매매 관련 제반 사항이나 집중투표제(cumulative voting), 대리(위임) 투표(proxy voting) 등 기업 특유의 성질을 지닌 지수 조항들은 본 연구에서는 활용될 수 없기 때문에 고려하지 않는다. 최고경영자 보상(CEO compensation)[41]과 기업의 성과 및 지배구조와의 관계를 다룬 연구들도 많은데, 현재 자치구의 구청장은 대통령령 제23098호인 '지방공무원 보수규정'에 의거, 고정급적 연봉제의 대상이므로 이 부분의 논의는 제외할 것이다. CEO와 주총의장·이사회의장 겸직, 이사의 집행부 겸직 역시 활용하지 않는다.

---

40) 여기서의 산출은 거버넌스의 수준(질)이 될 것이다. 거버넌스의 질(quality of governance)과 굿 거버넌스를 구분하는 견해(김선혁, 2011)도 있으나, 여기서는 양자가 갖는 밀접한 관계를 고려하여 별개의 관념으로 보지 않는다.

41) 여기서의 보상은 문제가 없는 정상적인 보수와 성과급 등을 의미한다. 이는 뒤에서 볼 업무추진비 등과 같이 문제의 소지를 안고 있는 항목과는 구별된다.

경영진이나 이사의 활동에 대한 평가가 가능한지도 CGI에서는 중요한 요소인 바, 주민은 주민소송을 통해 단체장을 견제할 수 있고, <주민소환에 관한 법률>에 따라 일정 요건을 거쳐 단체장이나 지방의원을 소환할 수 있다. 또한 민주주의 하에서 선거를 통해 (최소한) 정치적인 책임을 물을 수 있기 때문에 여기서는 지수에서 별도의 항목을 설정하기보다는 이러한 제도적인 활용 양태를 감안하기로 한다.

앞서 Cremers and Nair(2005)의 연구에서 언급되었듯이 여러 CGI에서 외부로부터의 기업인수 방어(anti-takeover)를 어느 정도로 효과적으로 하는지를 보는 부분은 CGI 자체를 다룬 연구에서는 중요하게 다뤄질 수 있으나, 기업과 기초지자체 간의 조직차이로 인해 행정에 응용하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 물론 CGI를 다룬 주요 연구나 자료에서 기업인수 방어와 관련된 항목이 많다는 점을 감안했을 때, 본 연구에서도 이 내용을 가급적 활용할 필요로 이어진다고 볼 수도 있다. 단체장이 4년마다 선거에 의해 교체되거나 혹은 비리·부정 등으로 인해 퇴출되는 것을 기업 간의 인수(주인 교체)로 볼 수 있을지에 대한 이론적인 토대를 마련하는 것이 선결과제가 된다.

그런데 기업인수에서 지배(최대)주주 변경 방어를 행정에 적용하려고 할 때 대응시키기가 어려운 점이 있다. 먼저, 지배주주 변경과 단체장 교체는 대응되는 개념이 아니다. 단체장 교체는 CEO/경영진 교체로 봐야 한다. 다음으로, 지배주주(최대주주)의 개념이 모호하다. 주주와 주민에게는 '1주1표/1인1표'로 대표되는 의사표출 상의 중대한 차이가 존재하기 때문에 행정에서 지배주주에 대응되는 존재를 상정하기는 어렵다.[42] 황금 낙하산의 경우 퇴직금, 스톡 옵션 등 앞에서 언급한 CEO의 보상과 주로 관련되는데 이를 단체장의

42) 단 지배주주의 '영향' 혹은 지배주주가 존재하는 것과 비슷한 효과에 상응하는 현상은 후술하기로 한다.

여건에 적용하기는 무리가 있다. 포이즌 필 역시 기업에 특화된 내용이라고 해석하는 것이 나아 보인다.

단, 초대다수결제의 경우 반드시 기업 인수방어의 수단으로만 보지 않는다면 본 연구에서 적용해 볼 소지가 있다. 주민들이 특정 안건을 실행하려고 할 때 요구되는 법적 요건(발의/결의 요건 등)은 다른 일반적인 사안에 비해 가중 규정되어 있다고 볼 수 있기 때문이다.

비밀투표, 주주총회 소집이나 주요 안건 발생 시 통지의 적시성/충분함은 지방선거의 비밀투표와 고시(告示)의 관보 게재 등을 통해 당연히 보장되고 모든 주민에게 동등하게 적용되는 내용이다. 따라서 응용의 의의가 없다고 할 것이다.

지배주주에 의해 소액주주가 직접적으로 입는 피해는, 일견 다수(지배주주)가 지지하는 후보가 아닌 다른 후보를 지지하는 주민(소액주주)의 상황으로 환원할 수 있어 보인다. 그러나 민주주의 하의 선거, 특히 현재 한국의 상대적 다수결제에 의하면 낙선한 후보를 지지한 주민들이 자신이 지지하지 않는 단체장의 집행에 의해 일정 부분 피해를 입더라고 불가피한 부분이라고 볼 수밖에 없다.

경영진/이사진의 주식 보유 문제는 1인1표라는 지방선거의 특성상 본 연구에서는 고려하지 않아도 될 것이다.

본 연구에서는 CGI의 여러 요소 중에서 주주(투자자)가 어느 정도로 보호되는지를 주된 기반으로 삼고, 서울시 각 구의 구민들이 어떠한 행정(의사결정) 체제를 통해 자신들의 이익과 권리를 대변받는지를 보고자 한다. 여기서의 행정 체제는 구청장, 구청 공무원, 구의회 등 구정(區政)에 직접적으로 관련된 참가자들뿐만 아니라 그를 둘러싸고 있는 외부 환경까지 고려하기로 한다. 주식을 주권(선거권)으로 보는 시각이 가장 기본이 될 것이다.

2. 재해석과 적용 및 데이터 수집/측정

우선, 기초지자체별로 차이가 나지 않는 부분은 제외한다. 기업의 최상위 의사결정기제라고 볼 수 있는 주주총회의 경우, 소집권한 및 요건·소집시기·개최공고의 적시성 등에서 기업별로 차이가 나고 이는 CGI에서도 핵심 질문으로 반영되고 있다. 이사회 역시 경영진 감시·견제의 방법이 기업마다 다르기 때문에 그 양상이 CGI에 다른 영향을 미치는 것이다. 그러나 기초지자체는 사정이 다르다. 지자체의 집행기관(단체장)과 의결기관(지방의회)을 구성하는 지방선거는 모든 지자체가 동일한 조건(일시, 투표 요건 등)에서 실시하는데다가, 조례제정개폐청구·주민소송·주민소환 등 주민이 집행기관을 상대로 견제와 감시를 하는 통로는 모두 지방자치법·주민소송법·주민소환에 관한 법률 상 일률적으로 정해져 있다. 지방의회의 행정사무 감사 및 조사도 지방자치법과 기타 법령에 의해 획일적으로 정해져 있다. 따라서 이와 관련된 내용은 기초지자체별 '제도적인' 차이를 보고 분석할 수는 없고 그 결과물인 투표율, 득표율, 활용률 등을 변수로 사용하는 것이 타당하다.

다음으로, 계량화가 가능한 요소들 위주로 평가 항목을 구성한다. 기존 거버넌스 지수(GI)의 가장 큰 한계로 지적된 것이 바로 주관적인 설문조사 결과에 기반하고 있다는 점이다. 지자체를 이루고 있는 여러 참여자들과 제도적 장치 등 객관적인 사실 위주로 요소를 구성하여 거버넌스를 평가한다면 이러한 문제는 해소될 수 있다. 계량화를 요구하는 것은 주요기관의 지자체 평가 역시 특정 수치로 계산되고 있다는 점도 작용한 것이다. 단순히 '우수-양호-미흡'과 같은 구조로는 본 연구의 결과와 기존의 평가 결과를 비교할 근거가 없기 때문이다.

본 연구에서도 CGI를 다룬 연구처럼 거버넌스의 항목을 체계적으

로 분류한다. 분류의 기준은 주로 행위자(참여자)가 될 것이다. ([표 4] 참조)

[표 4] CGI를 중심으로 한 본 연구 지수의 설계 방향

	활용되는 CGI 요소	본 연구
주민	주주	
	주주에게 피해를 미치는 경영진/이사회의 행동	업무추진비, 축제·행사 집행 경비, 의회비 비중
	지배주주 존재의 영향/책임경영	득표율
		투표율
	주주 권리의 적극적인 행사	기초의원 의정비 반환소송
지방의회	이사회	
	이사의 수	주민 수 대비 기초의원 수
	이사 출석률	의원 출석률
	이사회 개최 빈도	임시의회 개최 빈도
	독립성(사외이사)	단체장과 다른 당 소속 의원 비율
	적절한 이사회 교체	초선의원 비율
	이사의 전문성 및 역량	연임/중임 비중
		위임조례 제정 / 의정비 관련
		주민참여조례, 주민참여예산 조례 제정 관련
		추가경정예산 심의의 수준
감사	감사	
	이사회 감사 활동의 적정성	행정사무 감사 및 조사권 활용
	독립성, 내부감사 및 감사위원회의 존재	자체감사: 규정, 위원 선정
		주민감사청구
		구정모니터, 구정평가단
		구민감사관, 구민감사옴부즈맨
		일상감사규정
단체장 및 집행부	CEO/경영진	
	재무 건전성 침해 (이익 조정 등)	본예산 대비 추경예산 편성 횟수 및 비중
		세입예산 대비 지방채 발행 비중
		세입예산 대비 일시차입금 비중
	규율 및 계약	정책실명제
		주민 1인당 공무원 수
		관내 주요기관 수 대비 주민 수
	경영의 적절성 경영진의 역량	공무원 행동 강령
		도계위 구성, 팀장급의 1달 평균 기안 수
정보	투명성과 공시성	

공개		업무추진비 공개 여부
		업무추진비 공개 기간 및 수준
		공약 이행자료 공개율, 정보공개율
		노점상 정보공개
비고		2010. 7 ~ 2012. 4(2010. 1부터 측정한 경우도 일부 존재함)

1) 주민

먼저 CGI를 활용한 요소를 살펴본다. 주주에게 피해를 미치는 이사회나 경영진의 행동은 총 예산 대비 소규모 주민숙원사업비(포괄사업비[43]) 비중, 세금 낭비 및 부적절한 사용(소위 '판공비'라고 불리는 업무추진비, 축제성 행사 소요 예산 비중)[44] 등을 대리변수로 사용할 것이다. 업무추진비는 단체장의 부적절한 집행으로 문제가 되는 경우가 잦았다는 판단 하에 포함시켰다. 또한 축제나 행사 난립으로 인한 지방자치단체 재정 건전성 문제가 꾸준히 제기되고 있다는 점을 감안하여 이 부분을 항목으로 삼기로 하였다. 세금 낭비나 지출 남용은 주민의 이익에 직접적으로 침해가 되는 부분이기 때문이다.

지배주주 관련 개념은 일정 득표율 이상으로 단체장을 당선시킨 지역으로 판단한다. 치열한 선거 경합(closeness)을 통해 당선된 경우보다 상대적으로 지지를 많이 얻어서(예. 득표율 60% 이상) 단체장 직무를 수행할 때, 지배주주가 CEO를 겸하는 현상이 행정에서 나타나는 경우라고 간접적으로 해석해 보는 것이다. 지배주주와 CEO가 동일인인 경우(우리나라 재벌의 사례에서 많이 찾아볼 수 있음) 나타나는, 리더십을 수반한 책임경영의 장점을 고려해본다면, 득표율이 높아질수록 이 장점을 향유하기가 수월해질 것이라는 결

43) 포괄사업비의 문제점은 소위 '쌈짓돈'과 같이 쓰이는 경우가 잦다는 점에서 많은 비판을 받고 있기 때문에 활용하는 것이나, 포괄사업비가 갖는 문제점의 구체적인 검토는 논외로 한다.

44) (업무추진비/세출결산 일반회계 지출액) X 100, (행사·축제경비/세출결산 일반회계 지출액) X 100

론을 유추해볼 수 있다. 따라서 득표율이 높을수록 좋은 거버넌스의 요건에 가까운 것으로 보기로 한다. 견제와 균형, 그리고 책임행정을 모두 반영하는 방향으로 항목을 설정한 것이다.

다음으로 CGI를 직접적으로 활용하지 않았거나 CGI와 관련이 없는 요소이다. 지방선거 때 기초단체장 투표율은 당해 지역의 주민들이 정치에 갖는 관심을 보여주는 간접적 지표라고 판단하여 이용하기로 한다. 주민소환도 이러한 측면을 포착하기는 하나 사례가 극히 적은 관계로 활용하기는 어려울 것으로 보인다. 주민소송(의정비 환수 소송)은 그 활용의 의의를 고려해 본다면 주민감사청구로부터 시작되는 주민들의 활발한 정치 참여의 발로로 해석될 수 있기 때문에, 의사결정기제의 적극적 활용이라는 의미에서 좋은 거버넌스의 대리변수로 볼 수 있다.

2) 지방의회

CGI를 활용가능한 부분이 가장 다양할 수 있는 행위자가 바로 지방의원이다. 기업에서 이사가 담당하는 역할이 지방의원의 그것과 매우 흡사하기 때문이다. 먼저 이사의 수(5~9, OECD; 6~15, Brown and Caylor)는 곧바로 주민 수 대비 의원 수로 대비시켜볼 수 있다. 단, 이는 어느 수준이 적정한지를 결정하는 것이 주요한 쟁점이 될 것으로 보이는데 의원 1인 당 주민 수가 적을수록 더 효율적인 의사대표기제(voice mechanism)가 작동한다고 보기로 한다. 또한 CGI에서는 기업의 규모를 별도로 고려하지 않는 경우가 있는데, 본 연구에서는 기초지자체별 크기를 고려하여 주민 수를 도입한 것이다. 다음으로 이사 출석률과 이사회 개최 빈도 역시 의원 출석률과 의회 임시회 개최로 전환하는 데에 문제가 없다.

사외이사의 비중으로 대표되는 이사의 독립성은 단체장과 다른 당에 소속되어 있는 의원의 비중으로, 이사회 교체는 초선 의원 비중

으로 각각 대리하여 살펴볼 것이다. 소속 정당이 다른 의원의 비율이 높을수록 효과적인 견제가 작동한다고 보아서 이를 지수에 반영하였다. 독립성이 중요한 이유는 '견제'의 역할을 얼마나 실효적으로 할 수 있는지와 관련되어 있기 때문인 바, 이를 위해서는 동일한 정당보다는 정치적으로 경쟁 관계에 있는 당의 의원이 더 적합하다는 판단에 따른 것이다. 다른 정당 소속의 의원들이 많다면 단체장 및 집행기관의 결정에 무조건적으로 반대하는 상황도 상정해볼 수는 있으나, 여기서는 그 가능성을 배제하기로 한다. 또한 이사회의 적절한 교체와 연임/중임의원이 갖는 경험 등을 동시에 고려하여, 초선의원 비율은 지나치게 낮거나 높은 경우보다는 적당한 수준이 낫다고 판단하였다.

CGI에는 자주 포함이 되나 행정과 정확히 대응되기 어려운 부분은 바로 이사의 전문성 혹은 역량으로 보인다. 이는 연임 의원 비중, 주민참여 관련 제반 조례 여부, 주민참여예산위원 구성 여부, 추경예산 심의의 수준 등의 자료를 통해 파악하려고 한다. 흥미로운 것은 초선 의원 비율이 위에서와는 다르게 해석될 수 있다는 점이다.

3) 감사

감사에서 가장 중요한 핵심은 독립성이다. 지방자치법 제41조에 의거한 행정사무감사·조사권의 활용도는 지방의회의 권한이기는 하나 그 속성을 감안하여 감사의 적정성 항목으로 반영키로 한다. 그 밖에 내부감사 혹은 감사위원회의 존재 여부 항목에 대해서는 자체감사 과정과 위원 선정의 적정성, 주민감사청구(구민(명예)감사관제도, 구민감사옴부즈맨), 구정모니터, 구정평가단 등의 현실 제도를 사용하여 지수로 삼을 것이다(도입 기간 등).

4) 단체장 및 집행부

CGI를 토대로 한 부분은 다음과 같다. 이익 조정(재량적 발생액)과 부적절한 자금 집행, 재정 건전성 침해는 기업의 재무 평가에서 중요한 부분을 차지하는데, 재무가 기업에서 차지하는 비중을 생각해 볼 때 이는 기업적인 시각을 끌어다 쓰는 본 연구에서도 간과할 수 없는 사항이다. 행정에서는 추경예산 남용(본예산 대비 추경예산 및 추경 편성 빈도), 세입 예산 대비 지방채 발행 비중, 세입 예산 대비 일시차입금 비중 등을 이의 대리변수로 사용하고자 한다.

그 밖에 '좋은 기업 지배구조'에 대한 규율 및 계약은 공약 이행 정도나 공약실천계획서 평가, 매니페스토 우수사례로 선정된 경우 등으로 환원해볼 수 있다. 그러나 이러한 평가나 사례는 앞에서 언급한 '결과'에 해당하기 때문에 본 연구에서 지수의 항목으로 사용되기 힘들다. 기업에 피해를 끼치지 않는 소극적인 측면도 경영자의 역량에 해당하는 바, 징계를 덜 받는 구정(區政)이 구민들에게 이 내용에 해당된다고 볼 수는 있으나 공무원 수 대비 징계처분 역시 거버넌스의 여러 과정에 따른 결과물로 해석해야 하므로 사용하지 않는다(이는 회귀분석에서 종속변수로 활용을 시도하였다).

이해관계자들에게 치우치지 않은 중립적 행정의 하나로서 도시계획위원회의 위원 구성 현황을, 팀장급의 1달 평균 기안의 수는 전문성의 척도로 보아서 평가의 항목으로 각각 반영하였다. CEO나 집행부의 재량적·창의적 경영을 판단하는 항목은 적극행정 면책 규정으로, 책임 있는(accountable) 경영의 측면은 정책실명제도의 활용 양상으로 각각 볼 것이다.

CGI와는 명확한 관계가 없어도 주민 1인 당 공무원 수, 관내 주요 기관 수 대비 주민 수 등도 거버넌스 평가의 요소로 보려고 한다.

5) 정보공개, 공시: '투명성과 공시성(transparency and disclosure)'에 대비되는 항목

업무추진비 공개 여부(2011. 8까지), 기간 및 수준(2011. 8부터), 공약 이행자료 공개율, 정보공개율 등이 활용 가능하다. 따라서 여기서는 정보공개신청 대비 공개율, 업무추진비 공개와 정보공개센터의 공개청구자료(노점상 관련), 그리고 정보공개율을 주로 사용하기로 하였다.

6) 기타

민선 5기 지자체의 거버넌스를 평가하는 데에 주된 목적이 있으므로 '2010년 7월 ~ 2012년 4월'까지의 자료를 기준으로 삼았다. 그러나 적지 않은 경우에 있어서 이 원칙만을 고수하기에는 한계가 있다는 판단 하에 항목의 성격에 따라 기간을 더 늘린 경우도 존재한다.

제4장 지수의 개발 및 평가 결과: 해석

1. 지수의 구성

거버넌스 지수는 기본적으로 '0-1 척도'를 사용하였다. 즉, '좋은 거버넌스'의 관점에서 설정한 항목을 충족시킨 경우에 1점을 부여하고 그렇지 않았다면 0점을 배정하는 방식이다. 거버넌스의 결과물 혹은 거버넌스에 대한 평가로 해석되는 항목은 모두 제외하고 가치중립적인 항목만을 반영하였다. 항목 중 퍼센티지나 숫자로 되어 있는 부분(이는 이하의 [항목]에서 완전한 문장이 아닌 형태로 제시되어 있음)은 중위수를 기준으로 일률적으로 0과 1을 배정해보기도 했고, 최솟값에 0을 최댓값에 1을 부여하고 그 사이에 비례적인 수치를 배정해보기도 하였다.[45]

1) 주민 항목

[항목 1] **기초단체장(구청장) 득표율**

[항목 2] **투표율**

[항목 3] 세출결산액 대비 **업무추진비, 축제·행사경비**

[항목 4] **의회비** 비중

[항목 5] **기초의원 의정비 반환소송**을 **제기**하여 1심에서 승소한 경우 1을 부여한다.

2) 지방의회 항목

[항목 6] 지방의회 **정례회 출석률**이 95% 이상인 경우 1을 부여한다.

[항목 7] **기초의원(구의원) 1인 당 구민 수**

45) 예외적으로 0.5를 부여한 항목(항목 [25])도 존재한다.

[항목 8] **임시회 개최빈도**

[항목 9] **기초단체당과 소속 정당이 다른 기초의원의 비율**

[항목 10] **초선의원 비율**이 '40% 이상 ~ 60% 미만'인 경우 1을 부여한다.

[항목 11] 구의회가 **행정사무조사**를 실시한 경우 1을 부여한다.

[항목 12] 시행령에서 위임된 **주민참여예산조례**를 시행령 시행 이전에 **제정**한 경우에 1을 부여한다.

[항목 13] 위 조례에서 주민참여예산**위원회**의 **운영**까지 **규정**했거나 **위원 선임 권한을 단체장에게 일임하지 않은** 경우 1을 부여한다.

[항목 14] 2011년 10월 현재 **주민참여예산위원회 위원**을 **구성**한 경우 1을 부여한다.

[항목 15] **주민참여(자치) 관련 기본조례**를 **제정**한 경우 1을 부여한다.

[항목 16] **재정자립도 대비 의정비**

[항목 17] **추가경정예산 심의**에서 추경예산 편성 횟수 대비 실질적으로 총액을 변동시킨 횟수의 비율을 부여한다.

3) 감사 항목

[항목 18] 구민감사관, 구민옴부즈맨 등 **주민**이 중심이 되어 **감사규정**이 제정되어 있는 경우 1을 부여한다.

[항목 19] **개방형 감사관**을 변호사나 시민단체 출신 등 진정한 의미에서의 외부인사로 채용한 경우 1을 부여한다.

[항목 20] **일상감사 규정**이 있는 경우 1을 부여한다.

4) 단체장 및 집행부 항목

[항목 21] 2010년 이후 **추가경정예산**을 2회 이하 **편성**한 경우 1을 부여한다.

[항목 22] **구 공무원 1인 당 구민 수**.
[항목 23] **관내 주요기관 당 구민 수**
[항목 24] **팀장급 1인당 평균 기안 수**
[항목 25] **공무원 행동강령**(규칙)에서 규칙의 제·개정 목적을 상세하게 규정함과 동시에 규정 위반 시 신고의 의무화를 규정한 경우 1을, 신고의 의무화만을 규정한 경우 0.5를 부여한다.
[항목 26] **도시계획위원회 위원 구성**
[항목 27] **정책실명제**의 구체적 활용 현황을 구청 홈페이지에 공표하고 있는 경우 1을 부여한다.

5) 정보공개 항목
[항목 28] **노점상 단속 정보공개**에서 단속기간, 단속대상유형, 후속조치 등 공개의 내역이 상세한 경우 1을 부여한다.
[항목 29] 신청 대비 **정보공개율**.
[항목 30] **기관운영업무추진비**를 홈페이지에 **별도**의 목차(항목)로 **공개**하고 있는 경우 1을 부여한다.
[항목 31] **기관운영업무추진비 공개의 수준**이 상세한 경우 1을 부여한다.
[항목 32] **업무추진비 공개 범위**가 넓은 경우(예. 국장급 이상, 전 부서 등) 1을 부여한다.

2. 개발한 지수를 활용한 거버넌스 평가 결과

1) 평가 결과
앞에서 언급했던 바와 같이 지수를 두 가지의 방식에 따라 구성하였다. '거버넌스지수a'는 항목 내용의 최솟값에 0을 최댓값에 1을 부여하고 그 사이에 비례적인 수치를 배정하여 만든 것인데 반해, '거

버넌스지수b'는 항목의 내용이 되는 숫자의 중위수를 기준으로 하여 0 아니면 1만을 부여한 것이다.

[표 5] 본 연구에서 개발한 거버넌스 지수에 따른 서울시 25개 자치구 평가 결과

	거버넌스지수a			거버넌스지수b	
순위	자치구	점수	순위	자치구	점수
1	서대문구	19.96	1	서대문구	21.00
2	성북구	19.31	2	성북구	19.00
3	강동구	18.35	3	관악구	18.50
4	관악구	18.08	4	동작구	17.83
5	도봉구	16.66	5	도봉구	17.50
6	종로구	16.61	6	강북구	17.00
7	금천구	15.96	6	강동구	17.00
8	동작구	15.74	8	구로구	15.67
9	구로구	15.72	9	은평구	15.33
10	은평구	15.54	10	용산구	15.00
11	강서구	15.40	10	동대문구	15.00
12	용산구	15.08	10	강서구	15.00
13	강북구	14.73	13	종로구	14.33
14	송파구	14.17	13	금천구	14.33
15	동대문구	13.80	15	중구	14.00
16	중구	13.58	15	서초구	14.00
17	중랑구	12.68	17	송파구	13.00
18	성동구	12.65	18	성동구	12.00
19	서초구	12.24	18	중랑구	12.00
20	광진구	12.19	18	영등포구	12.00
21	영등포구	12.05	21	광진구	11.50
22	강남구	12.02	21	노원구	11.50
23	양천구	11.75	23	강남구	11.00
24	노원구	10.54	24	마포구	10.67
25	마포구	10.42	25	양천구	9.00

기업 지배구조 지수(CGI)에서는 보통 지수b와 같이 일괄적으로 0 혹은 1(예. 더미변수 활용)을 부여하는 경우가 더 많은 것으로 보인

다(La Porta et al., 2000: 10-11; Gompers et al., 2003: 114-115; Brown and Caylor, 2004: 10; Black et al., 2006: 375 등) 그러나 이 역시 확고하고 명확한 이론적인 근거에 기반하고 있는 것이라기보다는 연구자들의 임의적인 선택[46]에 의한 경우가 적지 않다. 따라서 본 연구에서는 0-1 사이의 연속적인 변수를 계상하는 경우(지수a)도 아울러 고려한 것이다.

2) 소위 '질적 증거(qualitative evidence)'에 따른 결과의 해석

평가 결과 본 연구에 따를 때 의사결정과정과 이를 위한 제도가 가장 잘 구비되어 있는 자치구는 서대문구, 성북구, 관악구, 강동구, 도봉구 등으로 드러났다. 마포구, 양천구, 노원구, 강남구 등은 하위권으로 분류되었다. 관측치가 25개로 한정된다는 특징으로 인해 본 연구에서는 (후술할 계량 분석 외에) 일종의 질적 증거[47]를 활용하여 결과를 설명하는 방식을 부가적으로 도입하고자 한다.

본 연구에서 가장 훌륭하다고 평가된 서대문구의 경우, 지방자치단체 재정분석 결과 전국 최상위권인 '매우우수'로 평가된 바 있다. 구정과 정책에 대한 전문가의 심의와 자문을 구하는 정책기획위원회를 2011년 1월에 도입하여 심도 있는 의견 수렴 창구를 개설했고, 2012년 5월 주민참여예산제의 발전을 위한 주민참여예산학교를 도입하였다. 서대문구청장은 '2011 전국 기초단체장 매니페스토 경진대회'에서 최우수상을 받기도 하였다. 이와 같이 다방면에 걸쳐 굿거버넌스를 실현했다는 평가를 받고 있다[48]는 점에서 본 연구에서

46) 최소한의 수용가능한 기준을 설정하여 이를 준수했는지 여부, 혹은 특정 제도의 존재 유무에 따라 0 또는 1을 배정하는 방식이다.

47) 자치구의 행정을 여러 방면으로 평가하였으나, 수치화되지 않았거나 일부만을 판단하고 있는 자료를 가지고 본 지수에서 산출되어 나온 결과와 비교해보는 것이다.

48) 박종일(2011), "서대문구 정책기획위원회 1년을 평가하다", 아시아경제 (http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2011071213054452795). (검색일: 2012. 05. 11)

개발한 지수가 적절한 예측을 했다고 판단된다.

[표 6] 개발한 거버넌스 지수의 결과와 질적 증거와의 비교

자치구(순위)	평가 주체 및 내용	내역
서대문구(1)	지방자치단체 재정분석	매우우수(전국 최상위)
	기초단체장 매니페스토 경진대회	최우수상
	정책기획위원회	
	주민참여예산학교	
성북구(2)	국민권익위원회 청렴도 조사	전국 1위(2년 연속)
	공립지역아동센터	전국 최초
	건축아카데미	서울 자치구 최초
관악구(3)	서울시 민원행정 서비스 평가	최우수
	행정안전부 지자체 합동평가	최우수
	다산목민대상(행안부 후원)	서울 최초 본상
	서울시 행정서비스 우수사례	최우수상
강동구(4)	기초단체장 매니페스토 경진대회	최우수상
강남구(23)	국민권익위원회 청렴도 조사	서울 최하위권

성북구의 경우 2011년 국민권익위원회에서 평가하는 외부청렴도에서 2010년에 이어 전국 자치구 중 1위를 달성했고, 전국 최초로 공립지역아동센터를 건립하였다. 또한 2012년 3월 주민이 참여하는 건축행정을 달성하기 위해 서울시 자치구 최초로 건축아카데미를 운영하는 등 민관 거버넌스 구축을 통한 산출물이 우수했는데, 이 역시 본 연구의 지수로도 예측이 가능하다.

관악구는 본 연구의 지수에서 최상위권에 속했는 바, 2011년 서울시가 실시한 '민원행정 서비스 평가' 결과 가장 우수한 자치구로 선정되고, 행정안전부의 '2011년 지방자치단체 합동평가'에서 서울시 최우수구로 뽑혔다. 또한 행정안전부가 후원하는 '제4회 다산목민대상'에서 서울시 자치구 최초로 본상을 수상했고, 2012년 5월 '제1회 희망서울 자치구 행정서비스 우수사례 발표대회'에서 최우수상을 받는 등 우수한 거버넌스를 실현하고 있음을 알 수 있다.

강동구청장의 매니페스토 최우수상 수상, 강남구가 최근 수 년 간

청렴도 조사에서 최하위권에 머무르고 있는 현상도 본 지수를 통해 예측이 가능한 부분이라고 해석된다.

3) 한계

위에서 살펴본 제반 평가의 결과와 상반되는 결과도 존재하고 있다. 마포구와 양천구는 본 연구의 분석 상으로는 거버넌스가 다른 자치구들에 비해 적절하지 않게 작동하고 있다고 예측되었다. 그러나 마포구의 경우 일자리 창출 성과가 서울시 자치구 중 가장 많았고, 민원행정 서비스 평가 역시 우수했다. 보건복지부의 2011년 지역복지평가에서 우수상을 받았고 '2011년 제1회 지방자치단체 생산성 대상'에서도 수상하는 등 거버넌스의 결과물이 좋았다고 해석되는 증거가 적지 않다. 양천구 역시 민원행정 서비스 평가가 우수했고 2011년 지역사회복지협의체 평가에서 우수상을 받았으며, '한국지방자치경영대상'의 창의혁신부문 대상을 포함하여 2011년 서울시와 중앙행정기관으로부터 33차례나 수상하는 등 훌륭한 거버넌스 결과를 내보이고 있다고 보인다.

이는 우선은 본 연구의 지수가 거버넌스의 일정 측면을 포착하지 못하는 것으로 봐야 할 공산이 크다. 한편으로는 여기서 개발한 지수가 의사결정과정의 건전성에 초점을 맞추고 있는데, 거버넌스의 결과물이 반드시 동 과정만으로 설명되는 것은 아닌데다가 과정이 담보됐다고 하여 결과가 항상 잘 나타나는 것도 아니라는 해석도 가능할 것이다.

3. 상관분석과 다중회귀분석: 자치구의 재정을 중심으로

이하에서는 위에서 논의한 질적인 분석과는 달리 양적 자료를 활용한 계량 분석을 실시하였다.[49)]

본 연구에서 개발한 지수가 거버넌스의 결과물에 어느 정도의 설명력을 갖는지를 파악해보려는 것이 주된 목적이므로 '거버넌스지수a'와 '거버넌스지수b'를 독립변수로 사용하였다.

종속변수로 고려할 수 있는 것은 조직의 내외를 모두 고려하여 부패를 파악하고 있는 국민권익위원회의 청렴도 지수, 자치구의 재정상황을 나타내는 서울시의 재정력 지수[50], 통합재정수지비율, 그 밖에 기초자치단체의 비리 상황을 특정 각도에서 포착하고 있는 공무원 징계율, 감사원과 서울시의 감사 적발 건수 등이다. 이 중 특히 최근 지자체의 재무 부실과 예산 낭비 등이 이슈가 되고 있다는 점을 감안하여 재정 관련 변수를 분석의 대상으로 삼았다.

통제변수로는 인구, (재산세+지방소득세)/인구, ln(지방세 1인당 부담액), 재정자립도[51], 재정자주도[52], 재정력지수, 경상수지비율[53], 청렴도지수, 노령화지수 등을 사용하였다.

행정안전부의 지자체 합동평가, 생산성 지수, 보건복지부의 지자체 복지정책 평가, 서울시의 거버넌스 우수 사례 대회, 민원행정 만족도 제고 평가, 종합청렴도 평가, 한국매니페스토실천본부의 공약이행 및 정보공개 종합평가, 공약이행실천계획서 평가 등은 25개 자치구 중 일부 구만을 대상으로 했거나 자료 접근 상의 제약(비공개)을 이유로 계량적인 분석에서는 사용하지 못하였다.

1) 상관분석(correlation analysis)

(1) 상관분석 결과

---

49) 변수들의 기초통계량은 [표 16]에 정리되어 있다.
50) 기준재정수입액 / 기준재정수요액 X 100
51) (지방세+세외수입)*100/일반회계 예산규모
52) [(지방세+세외수입)+(지방교부세+재정보전금+조정교부금)]*100/일반회계 예산규모
53) 경상비용이 경상수익을 초과하는 정도를 나타내는 비율이다. 따라서 비율이 100%를 넘는 경우 경상적자가 발생하고 있다는 뜻이다.

Pearson의 상관계수를 판단의 기준으로 삼았다. 본 연구에서 개발한 지수와 통합재정수지비율, 경상수지, 재정자주도 사이의 상관관계를 분석한 결과는 [표 7]과 같다.

아래의 표에서 볼 수 있듯이 통상적으로 고려되는 유의확률의 가장 높은 수준인 10% 내로 나온 경우는 없다. 그러나 관측치 수가 상대적으로 적다는 점을 감안하여 전통적인 유의확률을 고수하기보다는, 계수 자체의 부호(sign)와 크기(magnitude)를 판단하여 상관관계를 파악하고자 하였다.

통합재정수지는 당해 연도의 순수한 세입(순계예산)에서 세출을 차감한 수치로 재정의 적자 또는 흑자의 규모를 뜻한다. 재정운영이라는 거버넌스 작동의 일면을 직접적으로 나타내주는 지표이기 때문에 다른 재정 관련 변수들에 비해 분석에 가장 적절한 변수라고 판단하였다. 이 변수와의 상관관계 분석 결과, 두 지수 중 특히 a지수의 경우 재정수지와 약한 (+)의 상관관계를 갖고 있다고 해석해 볼 수 있었다. 즉, 자치구의 의사결정체제가 잘 구비되어 있을수록 재정도 더 건전하게 운영될 가능성이 높은 것이다.

[표 7] 거버넌스 지수와 재정 관련 변수와의 상관계수[54] (N =25)

		a지수	b지수
통합재정수지비율	계수	**0.25**	0.18
	유의확률	0.22	0.38
경상수지비율	계수	0.04	0.00
	유의확률	0.85	0.99
재정자주도	계수	-0.15	-0.18
	유의확률	0.47	0.39

54) 재정력지수나 재정자립도와의 상관계수가 갖는 유의확률은 다른 변수의 그것에 비해 상대적으로 낮고, 부호는 (-)이다. 그러나 이 변수들의 특징은 자체수입을 위시하여 세수(tax revenue)가 많은 부유한 자치구일수록 그 값이 높게 나타난다는 데 있고, 이는 엄밀한 의미에서 특정 자치구의 거버넌스 결과와 무관하다고 보는 것이 타당하다고 판단되어 제외하였다.

(2) 문제점

상관분석의 경우 만약 본 연구의 거버넌스 지수들이나 재정 관련 변수들이 주요 가정[55]을 위배한다면 정확한 해석이 가능하지 않다는 한계가 있다.

또한 상관분석은 단순히 두 변수 간의 관련성을 보는 것이므로, 보다 적확한 분석을 위해서는 단순회귀분석을 포함하여 관련 통제변수들을 추가적으로 반영하여 두 변수 간의 상관 정도를 수학적인 함수 형태로 나타냄으로써 인과관계를 보는 다중회귀분석이 요구된다.

2) 회귀분석(simple/multiple regression analysis)

$$y = a + b_0*x_0 + b_1*x_1 + \cdots + b_n*x_n$$

(1) 단순회귀식의 분석

종속변수를 통합재정수지비율로 하여 단순회귀분석을 한 결과는 다음 표(①)와 같다. 여기서는 지수의 중위값을 기준으로 만든 dummy지수변수와의 단순회귀식(②)도 포함된다.

[표 8] 거버넌스지수a와 통합재정수지비율의 단순회귀식(①-a)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	b_i	표준오차	베타		
상수	-10.76	6.97		-1.54	0.14
거버넌스지수a	**0.59**	0.47	0.25	1.26	**0.22**
관측치	25				
R 제곱	0.06				
수정된 R 제곱	0.02				

cf. 소수점 셋째자리에서 반올림한 값임.

55) 선형성(linearity), 등분산성(homoscedasticity), 정규성(normality).

[표 9] 거버넌스지수b와 통합재정수지비율의 단순회귀식(①-b)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	b_i	표준오차	베타		
상수	-7.64	6.31		-1.21	0.24
거버넌스지수b	**0.38**	0.43	0.18	0.89	**0.38**
관측치	25				
R 제곱	0.03				
수정된 R 제곱	-				

cf. 소수점 셋째자리에서 반올림한 값임.

지수a가 통합재정수지비율을 어느 정도로 잘 설명하는지를 분석한 [표 8]을 보면, 지수가 높을수록 재정건전성도 양호하다는 사실을 확인할 수 있다.

단순히 거버넌스지수의 수치를 독립변수로 사용한 지금까지의 상관분석과 단순회귀식은 지수의 계수가 유의미하지 않게 나타났다. 그러나 dummy변수를 활용한 다음의 경우([표 10], [표 11])는 다르게 나타났다.

[표 10] 거버넌스지수a(더미)와 통합재정수지비율의 단순회귀식(②-a)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	b_i	표준오차	베타		
상수	-4.98	1.52		-3.28	0.00
거버넌스지수a (더미)	**5.93****	2.19	0.49	2.70	**0.01**
관측치	25				
R 제곱	0.24				
수정된 R 제곱	0.21				

cf1. 소수점 셋째자리에서 반올림한 값임

cf2. 0.01로 표기한 더미변수의 유의확률은 실제로 약 0.0127이므로 별표 2개를 부여하였다.

[표 11] 거버넌스지수b(더미)와 통합재정수지비율의 단순회귀식(②-b)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	b_i	표준오차	베타		
상수	-4.23	1.63		-2.60	0.02
거버넌스지수b (더미)	**4.37***	2.35	0.36	1.86	**0.08**
관측치	25				
R 제곱	0.13				
수정된 R 제곱	0.09				

cf. 소수점 셋째자리에서 반올림한 값임

즉, 지수a의 경우 중위수를 기준으로 단순 상/하위 집단을 설정했을 때 상위집단은 하위집단에 비해 통합재정수지비율이 약 5.93%p 높다는 해석을 할 수 있다. 마찬가지로 지수b를 통하여 볼 경우 상위집단의 통합재정수지비율이 하위집단의 그것에 비해 평균적으로 약 4.37%p 높다는 결과를 얻었다.

(2) 다중회귀식의 분석

이하에서는 거버넌스 지수를 dummy화 한 변수를 독립변수로 삼고 분석하기로 한다. 독립변수 간 다중공선성(multicollinearity)이 존재하는 경우를 고려하여 이를 위배하지 않는 적합한 통제변수만을 반영하였고, 자연로그(natural logarithm; ln)를 사용하여 이들 변수의 분포를 보다 정규분포에 가깝도록 조정하였다. 또한 변수들을 모형에 순차적으로 포함하는 반복적 과정을 거쳐서 회귀분석을 실시하였다.

그 결과 다중회귀식의 경우 종속변수인 y에는 통합재정수지비율이, 통제변수로는 ln(인구)·경상수지비율·재정자주도·청렴도지수·ln(1인당 재산세+지방소득세) 등이 포함되었다.

① 재정 관련 결과변수를 통제변수로 포함하지 않은 경우

[표 12] 거버넌스지수a(더미)와 통합재정수지비율의 다중회귀식(①-a)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	b_i	표준오차	베타		
상수	-12.54	46.64		-0.27	0.79
거버넌스지수a (더미)	**5.42****	2.35	0.45	2.30	**0.03**
ln(인구)	0.48	3.67	0.03	0.13	0.90
ln(1인당 '재산세+지방소득세')	-1.06	1.23	-0.20	-0.86	0.40
관측치	25				
R 제곱	0.28				
수정된 R 제곱	0.18				

cf. 소수점 셋째자리에서 반올림한 값임.

[표 13] 거버넌스지수b(더미)와 통합재정수지비율의 다중회귀식(①-b)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	b_i	표준오차	베타		
상수	5.83	49.59		0.12	0.91
거버넌스지수b (더미)	**3.23**	2.81	0.27	1.15	**0.26**
ln(인구)	-0.87	3.92	-0.05	-0.22	0.83
ln(1인당 '재산세+지방소득세')	-1.12	1.46	-0.21	-0.77	0.45
관측치	25				
R 제곱	0.16				
수정된 R 제곱	0.04				

cf. 소수점 셋째자리에서 반올림한 값임.

ln(인구)와 ln(1인당 (재산세+지방소득세))를 통제변수로 대입한 다중회귀분석 결과, 지수a는 통합재정수지비율에 설명력을 유의미하게 가짐을 확인하였다. [표 12]를 통해 거버넌스 지수가 상위에 속해있는 집단이 하위집단에 비해 통합재정수지비율이 약 5.42%p 높다고 해석된다.

② 재정 관련 결과변수를 통제변수로 포함한 경우

[표 14]의 경우 경상수지비율, 재정자주도 등 재정 관련 결과변수를 통제변수로 포함하였고 청렴도지수도 통제하였다. 그 결과, 거버넌스 상위집단의 통합재정수지비율이 하위집단의 그것에 비해 유의미하게 약 6%p 높다는 결과가 도출되었다.

[표 14] 거버넌스지수a(더미)와 통합재정수지비율의 다중회귀식(②-a)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	b_i	표준 오차	베타		
상수	1.96	41.81		0.05	0.96
거버넌스지수a (더미)	**5.99*****	2.01	0.50	2.99	**0.01**
경상수지비율	-0.24	0.11	-0.38	-2.28	0.03
재정자주도	-0.73	0.27	-0.87	-2.72	0.01
청렴도지수	8.96	5.11	0.32	1.75	0.10
ln(1인당 '재산세+지방소득세')	3.55	1.86	0.65	1.91	0.07
관측치	25				
R 제곱	0.53				
수정된 R 제곱	0.41				

cf1. 소수점 셋째자리에서 반올림한 값임.

cf2. 0.01로 표기한 더미변수의 유의확률은 실제로 약 0.0076이므로 별표 3개를 부여하였다.

거버넌스지수b를 활용한 다중회귀분석의 경우 역시 [표 15]에서 알 수 있듯이 dummy변수와 통합재정수지비율 간의 유의미한 관계가 나타났다. 거버넌스가 잘 이루어지고 있는 집단이 그렇지 못한 집단에 비해 평균적으로 통합재정수지비율이 약 4.62%p 높다고 해석된다.

[표 15] 거버넌스지수b(더미)와 통합재정수지비율의 다중회귀식(②-b)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	b_i	표준오차	베타		
상수	11.10	46.93		0.24	0.82
거버넌스지수b (더미)	**4.62***	2.58	0.38	1.79	**0.09**
경상수지비율	-0.24	0.12	-0.38	-2.02	0.06
재정자주도	-0.78	0.30	-0.93	-2.56	0.02
청렴도지수	8.47	5.85	0.31	1.45	0.16
ln(1인당 '재산세+지방소득세')	4.21	2.58	0.38	1.79	0.09
관측치	25				
R 제곱	0.41				
수정된 R 제곱	0.26				

cf. 소수점 셋째자리에서 반올림한 값임.

(3) 문제점

재정 관련 변수들을 통제변수로 포함한 다중회귀식의 경우, 경상수지비율과 통합재정수지비율 간의 상관계수가 유의하지 않게(26%) 나타나기는 했으나, 경상수입은 세입 중 이전수입과 자본수입을 제외한 부분이고 경상지출은 지출에 속하는 항목이므로 경상수지는 결국 통합재정수지를 설명하는 일부라고 볼 수 있다. 그러나 위 다중회귀식의 통제변수로 경상수지비율이 포함되어 있어서, 이는 회귀

식의 안정성을 저해할 요소가 될 수 있다.

상관분석에서 다루지 못하는 인과관계를 파악하기 위해 도입한 다중회귀분석에서는, 단순회귀분석모형에 비해 타당도(validity)를 높이기 위하여 통제변수를 도입하는 것인데, 본 연구에서 반영된 통제변수가 불충분하거나 부적절하게 도입되었을 가능성을 배제할 수 없다.[56]

56) 특히 불필요한 변수가 포함되었다면 유의확률이 낮아질 수가 있고, 필요한 변수가 제외되었다면 불편성(unbiasedness)과 일치성(consistency)을 상실하게 되는 문제가 발생한다.

[표 16] 계량 분석에 사용된 변수의 기초통계량 (N=25)

	평균	중위수	표준편차	최솟값	최대값
지수a	14.61	14.73	2.64	10.42	19.96
지수b	14.53	14.33	2.96	9.00	21.00
경상수지 비율	105.54	105.68	9.78	86.36	122.46
재정력지수	68.95	61.90	22.04	49.2	143.3
재정자립도	47.83	42.50	16.50	27.7	82.8
재정자주도	70.99	70.50	7.39	58.4	84.4
인구	421,151	428,672	132,134	141,567	690,466
(재산세+지방소득세)/인구, %화	0.49	0.15	0.88	0.06	4.21
징계율	0.02	0.02	0.01	0.01	0.05
1인당 지방세 부담액(원)	1,318,127	694,005	1,551,520	407,945	7,657,278
감사적발 건수	4.60	4.00	3.48	0	11
노년부양비	13.91	14.30	2.32	10.5	18.0
노령화지수	81.28	82.10	18.45	52.7	121.8
청렴도지수	8.41	8.40	0.22	7.93	8.77
통합재정수지비율	-2.13	-1.55	6.15	-12.90	7.24

제5장 한계 및 시사점

본 연구는 지방자치단체의 거버넌스를 평가하는 새로운 지표를 개발함에 있어서 기업 거버넌스 지수의 발상을 활용하여 개발된 지수와 지자체의 재정 상태와의 관계를 보고자 하는데 주된 목적이 있다. 정부의 거버넌스를 평가하는 기존의 지수들은 여러 연구에서 비판을 받고 있고, 특히 부패나 재정적자 등 정부 활동의 산출물(output)을 통해 거버넌스의 건전성을 추론하는 한계를 지녔다.

이에 본 연구에서는 좋은 의사결정과정과 제도(good decision-making processes and institutions)에 초점을 맞추어 '과정'의 건전성이라는 가장 근본적이고 기초적인 차원에서 거버넌스의 수준, 결과, 가치를 예측하고자 하였다. 이를 통해 기존의 지수들이 지녔던 가장 큰 한계인 설문조사의 주관성에 입각했다는 점까지 극복이 될 것으로 보인다.

그런데 기업 거버넌스 지수(CGI)를 보면 이 연구에서와 마찬가지로 결과물을 사용하지 않은 채 의사결정과정과 제도를 중심으로 하고 있다. 이 점에 더하여 감시와 견제, 힘의 균형에 초점을 맞추고 있다는 점이 CGI를 활용하는 또 하나의 이유가 되었다.

분석 결과는 다음과 같다. 개발된 거버넌스 지수와 지자체의 주요 재정 상태 변수들 중 특히 재정 상황을 가장 적확하게 보여주고 있다고 해석되는 통합재정수지와의 상관분석 및 단순회귀분석 결과 정(+)의 관계가 나타나기는 하였으나 유의미하지는 않았다. 따라서 개발된 지수가 갖는 구체적인 값의 중위수를 기준으로 거버넌스 지수를 dummy화하여 분석해 보았더니, 단순회귀분석 및 인구사회학적 변수를 통제한 다중회귀분석에서도 거버넌스 지수가 통합재정수지에 (+)의 영향을 준다는 결과가 나타났다.

즉, 의사결정과정 및 제도의 건전성이 잘 구비된 지자체일수록 재

정 상태도 양호하다는 해석이 가능한 것으로 판단된다. 이는 기존의 거버넌스 지수와 본 연구에서 개발한 지수가 각기 다른 관점으로 거버넌스 평가에 접근하였으나 '좋은 거버넌스'라는 큰 관점에서는 유사한 결론을 내리고 있다는 것으로 볼 가능성을 준다.

그러나 향후에 보완해야 할 문제점도 존재한다. 첫째, 관측치의 수가 25개로 보다 엄밀한 계량 분석을 하기에는 부족하다는 문제가 있었다. 이는 서울시에 속하는 자치구만을 따로 평가하려는 의도에서 발생한 것으로서, 향후 경기도의 시·군을 위시하여 전국 230여개의 기초자치단체를 체계적으로 분류하는 것이 가능해진다면 보다 심도 있는 분석이 가능해질 것으로 보인다.

둘째, 지수를 구성하는 항목이 타당하고 적절한지에 대한 검증이 부족했다. 실제로 지방자치단체 생산성지수의 경우 2011년에 사용된 지수 중의 일부를 2012년 들어 수정·보완한 사례[57]도 있는 만큼 본 연구에서 개발한 지수 역시 항목 추가와 제외의 과정 및 기존 항목의 정제가 요구된다.

셋째, 역의 인과관계(reverse causality)에 대한 접근이 추가적으로 필요하다. 다시 말해 본 연구에서 진행한 것과 같이 새롭게 개발한 지수를 가지고 거버넌스 결과물을 설명하려는 시도가 아닌, 기존의 거버넌스 결과물에 대한 지수가 본 연구에서 개발된 지수에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는 것도 가능하다. 예컨대 청렴도지수가 낮거나 재정상태가 좋지 않은 자치구는 이에 대한 대응(countermeasure)으로써 전반적인 의사결정과정부터 개선하려는 시도를 할 수가 있다. 이 연결고리가 타당하다고 검증된다면 청렴도지수가 낮거나 재정상태가 좋지 않은 자치구의 거버넌스 지수가 오히려 높게 나타나는, 직관적인 예측과는 반대의 결과도 나올 수가 있

57) 박성국(2012), "지자체 생산성 측정 지수 손본다", 서울신문 (http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120223011011). (검색일: 2012. 05. 02)

다.

넷째, 거버넌스 지수를 구성하고 있는 항목 간의 요인분석(factor anaysis)을 통해, 그들 간의 상호관계를 파악하여 상관이 높은 항목끼리 하나로 묶어서 몇 개의 종합항목으로 변환시켜주는 과정이 요구된다. 이를 통해 신뢰도가 낮은 일정 항목은 제거되고 항목의 구조가 드러나게 됨으로써 지수의 타당성이 제고될 수 있다. 본 연구에서는 항목을 주로 행위자 별로 분류하였는데 이 역시 요인분석을 통해 행위자 차원으로 묶는 것이 타당한지를 검토할 필요가 있는 것이다.

-참고문헌-

- 논문 및 단행본

김선혁 (2011). 정부의 질과 시민사회: 비판적 검토와 지표 개발을 위한 시론. <정부학연구> 17(3): 49-78.

김의영 (2011). 굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로. <한국정치연구> 20(2): 209-234.

김판석 (2008). 기획논단: 거버넌스와 굿 거버넌스 그리고 발전. <한국정부학회 저널> 20(2): 8-11.

임성학 (2010). 한국적 굿거버넌스(Good Governance)의 모색: 정책분석을 중심으로. <동서연구> 22(1): 47-76.

임혜란 (2010). 한국 신산업정책의 굿 거버넌스(Good Governance): 지역경제활성화 정책과 대덕연구개발특구를 중심으로. <동서연구> 22(1): 77-113.

조화순·김민정 (2010). 인터넷 규제정책의 굿 거버넌스 모색. <한국정책학회보> 19(3): 57-78.

Adserà, Alícia, Boix, Carles and Payne, Mark (2003). Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2): 445-490.

Arndt, Christiane (2008). The Politics of Governance Ratings. *International Public Management Journal*, 11(3): 275-297.

Arndt, Christiane and Oman, Charles (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Development Centre of the OECD.

Bebchuk, Lucian, Cohen, Alma and Ferrell, Allen (2009). What Matters in Corporate Governance? *The Review of Financial Studies*, 22(2): 783-827.

Besançon, Marie (2003). *Good Governance Rankings: The Art of Measurement*. Cambridge: World Peace Foundation.

Black, Bernard S., Jang, Hasung and Kim, Woochan (2006). Does Corporate Governance Predict Firms' Market Values? Evidence from Korea. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(2): 366-413.

Bouckaert, Geert and Van de Walle, Steven (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 329-343.

Bräutigam, Deborah A. (2000). Aid Dependence and Governance. *Expert Group on Development Issues*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Bräutigam, Deborah A. and Knack, Stephen (2004). Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2): 255-285.

Brown, Lawrence D. and Caylor, Marcus L. (2004). Corporate Governance and Firm Performance. *Social Science Research Net Working Paper.*

Brown, Lawrence D. and Caylor, Marcus L. (2006). Corporate Governance and Firm Valuation. *Journal of Accounting and Public Policy*, 25(4): 409-434.

Campos, Carlos E., Newell, Roberto E. and Wilson, Gregory (2002). Corporate governance develops in emerging markets. *McKinsey on Finance*, 3: 15-18.

Credit Lyonnais Securities Asia Emerging Markets (2001). Saints and sinners: Who's got religion? *CG Watch / Corporate Governance in Emerging Markets*. Hong Kong: 6-7.

Cremers, K. J. Martijn and Nair, Vinay B. (2005). Governance Mechanisms and Equity Prices. *The Journal of Finance*, 60(6): 2859-2894.

Cuervo, Alvaro (2002). Corporate Governance Mechanisms: A Plea for Less Code of Good Governance and More Market Control. *Corporate Governance: An International Review*, 10(2): 84-93.

Dahya, Jay, Dimitrov, Orlin and McConnell, John J. (2008). Dominant Shareholders, Corporate Boards, and Corporate Value: A Cross-Country Analysis. *Journal of Financial Economics*, 87(1): 73-100.

Dittmar, Amy and Mahrt-Smith, Jan (2007). Corporate Governance and the Value of Cash Holdings. *Journal of Financial Economics*, 83(3): 599-634.

Doidge, Craig, Karolyi, G. Andrew and Stulz, René M. (2004). Why Are Foreign Firms Listed in the U.S. Worth More? *Journal of Financial Economics*, 71(2): 205-238.

Doidge, Craig, Karolyi, G. Andrew and Stulz, René M. (2007). Why Do Countries Matter So Much for Corporate Governance? *Journal of Financial Economics*, 86(1): 1-39.

Durnev, Art and Kim, E. Han (2005). To Steal or Not to Steal: Firm Attributes, Legal Environment, and Valuation. *The Journal of Finance*, 60(3): 1461-1493.

Easterly, William and Levine, Ross (1997). Africa's Growth

Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1203-1250.

Evans, Peter and Rauch, James E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5): 748-765.

Globerman, Steven and Shapiro, Daniel (2003). Governance Infrastructure and US Foreign Direct Investment. *Journal of International Business Studies*, 34(1): 19-39.

Gompers, Paul, Ishii, Joy and Metrick, Andrew (2003). Corporate Governance and Equity Prices. *The Quarterly Journal of Economics,* 118(1): 107-155.

Graham, John, Amos, Bruce and Plumptre, Tim (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Institute On Governance Policy Brief No. 15.

Grindle, Merilee S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17(4): 525-548.

Hall, Robert E. and Jones, Charles I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-116.

Himmelberg, Charles P., Hubbard, R. Glenn and Palia, Darius (1999). Understanding the Determinants of Managerial Ownership and the Link Between Ownership and Performance. *Journal of Financial Economics*, 53(3): 353-384.

Huther, Jeffrey and Shah, Anwar (1999). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate. *World Bank Policy Research Working Paper No. 1894*.

Iglesias, Augusto and Palacios, Robert J. (2000). *Managing public pension reserves - Part I : evidence from the international experience*. World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0003.

Johnson, Simon H., Boone, Peter D., Breach, Alasdair and Friedman, Eric (2000). Corporate Governance in the Asian Financial Crisis. *Journal of Financial Economics*, 58(1-2): 141-186.

Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart (2008). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? *The World Bank Research Observer*, 23(1): 1-30.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. Washington D.C.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Zoido-Lobatón, Pablo (1999a). *Aggregating Governance Indicators*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2195. Washington D.C.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Zoido-Lobatón, Pablo (1999b). Governance Matters. World Bank Policy Research Working Paper No. 2196. Washington D.C.

Kaufmann, Daniel, Mehrez, Gil and Schmukler, Sergio (1999c). *Was the East Asia Crisis Predictable?* Unpublished World Bank paper.

Klapper, Leora F. and Love, Inessa (2004). Corporate Governance, Investor Protection and Performance in Emerging Markets. *Journal of Corporate Finance*, 10(5): 703-728.

Knack, Stephen (2001). Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal*, 68(2): 310-329.

Knack, Stephen and Keefer, Philip (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics & Politics*, 7(3): 207-227.

Knack, Stephen, Kugler, Mark and Manning, Nick (2003). Second-Generation Governance Indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 345-364.

Kurtz, Marcus J. and Schrank, Andrew (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *The Journal of Politics*, 69(2): 538-554.

La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W. (1997). Legal Determinants of External Finance. *The Journal of Finance*, 52(3): 1131-1150.

La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W. (1998). Law and Finance. *Journal of Political Economy*, 106(6): 1113-1155.

La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W. (1999). The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1): 222-279.

La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei

and Vishny, Robert W. (2000). Investor protection and corporate governance. *Journal of Financial Economics*, 58(1-2): 3-27.

Mauro, Paolo (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.

Putnam, Robert D., Leonardi, Robert and Nanetti, Raffaella Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rajkumar, Andrew Sunil and Swaroop, Vinaya (2008). Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter? *Journal of Development Economics*, 86(1): 96-111.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.

Sachs, Jeffrey D. and Warner, Andrew M. (1997). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 517. Center for International Development and Harvard Institute for International Development. Cambridge.

Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W. (1997). A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, 52(2): 737-783.

Standard & Poor's Governance Services (2002). *Standard & Poor's Corporate Governance Scores: Criteria, Methodology And Definitions*. New York, Standard and Poor's.

Standard & Poor's Governance Services (2004). *Standard & Poor's Corporate Governance Scores and Evaluations:*

Criteria, Methodology And Definitions. New York, Standard and Poor's.

Thomas, M.A. (2010). What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, 22(1): 31-54.

United Nations Development Programme (1997). *Governance for sustainable human development*. UNDP policy document.

Van de Walle, Stephen (2005). *Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators*. EGPA Annual Conference, Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector.

Van de Walle, Stephen (2006). The State of the World's Bureaucracies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice,* 8(4): 437-448.

Van de Walle, Stephen (2008). Comparing the Performance of National Public Sectors: Conceptual Problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(4): 329 - 338.

Weiss, Thomas G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, 21(5): 795-814.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.

- 웹사이트
국민권익위원회(http://www.acrc.go.kr/)
다산연구소(http://www.edasan.org/index.html)
박성국(2012), “지자체 생산성 측정 지수 손본다”, 서울신문 (http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120223011011). (검색일: 2012. 05. 02)
박종일(2011), “서대문구 정책기획위원회 1년을 평가하다”, 아시아경제 (http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2011071213054452795). (검색일: 2012. 05. 11)
보건복지부(http://www.mw.go.kr/front/index.jsp)
서울시 25개 자치구 구청 및 구의회 웹사이트
서울시 클린재정정보공개시스템(http://cleanplus.seoul.go.kr/Index.do)
서울시 통계 지도 서비스(http://gis.seoul.go.kr/SeoulGis/StatisticsMap.jsp)
투명사회를 위한 정보공개센터(http://www.opengirok.or.kr/)
행정안전부(http://www.mopas.go.kr/)
행정안전부 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr/)
행정안전부 재정고(http://lofin.mopas.go.kr/)
e-나라지표(http://www.index.go.kr/egams/index.jsp)
Freedom House(http://www.freedomhouse.org/)
IHS Global Insight
(http://www.ihs.com/products/global-insight/country-analysis/global-risk.aspx)
International Institute for Management Development
(http://www.imd.org/research/publications/wcy/index.cfm)
The PRS Group(http://www.prsgroup.com/)
Transparency International(http://www.transparency.org/)
The World Bank Group(http://www.worldbank.org/reference/)

World Economic Forum
(http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness)

Abstract

Developing a governance index for local governments in South Korea - Using corporate governance index and relationship with financial balance

Park, ChanYoung
Public Administration
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

Evaluating the quality of governance has been popular since 1990s, mostly introduced as 'governance index'. Indices usually measure the level of economic/social development of a nation, and eventually try to figure out whether the nation performs well in the perspective of 'good governance'. These indices are, however, criticized because of subjective surveys, selection bias, simplification and data problems. And they use the result(e.g., corruption) of the governance to evaluate it, which has a logical problem. We define the meaning of 'good governance' in a different way from those of indices above. We try to focus on the decision-making process of governance, which allows us to assess the indication of participants' interests fundamentally. In this study, we try to develop a new governance index utilizing 'corporate governance index', especially for local governments in

South Korea. The main purpose of corporate governance indices is to evaluate the degree of shareholder protection and anti-takeover measures. This study mainly borrows the concept of shareholder protection and adopts it to citizens' rights and interests. Core elements of corporate governance indices are changed in the manner of public administration, and relationship with output such as financial balance is analyzed in this study.

.....

keywords: governance, good governance, governance index, corporate governance index, decision-making process

Student Number: 2010-23830