



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](#)

행정학박사 학위논문

조직자원과 조직성과

-자원과 관리의 질적 고려를 통한 논의의 확장-

2023년 2월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학 전공

이 하 영

조직자원과 조직성과

-자원과 관리의 질적 고려를 통한 논의의 확장-

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학박사 학위논문으로 제출함

2022년 10월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

이 하 영

이하영의 박사 학위논문을 인준함

2022년 12월

위 원 장 전 영 한 (인)

부 위 원 장 고 길 곤 (인)

위 원 최 성 주 (인)

위 원 심 동 철 (인)

위 원 이 수 영 (인)

국 문 초 록

본 연구는 조직자원과 조직성과에 대한 종합적 연구모형을 제시하고 다양한 측정 도구를 발굴함으로써 조직자원에 대한 학술적 논의를 발전시키고 실증연구를 뒷받침할 수 있는 개념적·분석적 토대를 제공하고자 하였다. 조직자원은 전통적인 성과 방정식의 투입 요소로서 조직의 성과 달성을 위해 필수적이라고 간주 되기는 하나 그 자체가 연구의 주된 초점이 되는 경우는 많지 않다. 조직자원에 대한 학문적 관심이 저조한 것은 자원의 양이 많으면 성과가 향상되는 것을 당연하고 상식적이라 전제하기 때문에 크게 궁금하거나 흥미로운 질문이 제기되지 않아서일 수 있다. 그러나 조직자원을 단순히 조직성과의 통제변수 중 하나로 다루며 학술적 논의에서 멀리하기에는 아직 다뤄지지 않은 중요한 연구 이슈들이 상당한바, 이보다는 그동안 간과되어온 당연하지 않은 조직자원 이슈들을 발굴·검증함으로써 조직자원에 대한 학술적 이해를 높이고 연구의 지평을 넓혀가는 방향으로 접근해야 할 것이다. 이에 본 연구는 기존의 조직자원 연구에서 놓치고 있는 논의의 사각지대(blind spots)를 탐색하고, 이를 보완할 수 있는 연구 문제를 도출하여 실증분석을 실시하였다.

우선, 본 연구에서 주목하는 기존 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 조직자원에 대한 종합적인 모형 없이 개별 연구의 초점에 따라 일부 자원에 관한 논의를 발췌하는 식으로 접근하다 보니 단편적 이해에 그치는 경우가 많다. 둘째, 민간조직의 맥락에서 개발된 자원기반이론을 그대로 적용하여 생산 요소 성격의 투입형 자원(예: 재정적 자원, 인적 자원)을 중심으로 조직성과와의 관계를 분석함에 따라 공공조직의 고유한 특성이 충분히 고려되지 못한다. 셋째, 조직성과의 향상을 위해 얼마나 많은 양의 자원을 보유하였는지와 더불어 '어떤' 자원을 얼마만큼 보유하였는지 자원의 질적 측면 또한 중요함에도, 기존의 조직자원 연구는 양적 측면에 치중되어 표면적 논의에 그친다는 한계가 있다. 넷째, 내·외부 관리에 대한 기존의 측정지표들은 특정 관리제도의 도입, 네트워크 빈도 등 관

리 노력에 초점을 두거나 최고 관리자의 출신 배경과 같이 잠재적 관리 역량을 반영한 경우가 많다. 즉, 관리를 위한 노력이나 가능성을 넘어 실제로 조직의 목표 달성에 도움이 되도록 관리가 얼마만큼 잘 이루어지고 있는지 관리의 실질적 품질을 반영할 수 있는 측정지표의 발굴이 요구된다. 마지막으로, 기존의 조직자원 연구들은 자원의 양이 많으면 조직성도가 향상될 것이라는 어찌 보면 상식적인 관계를 반복적으로 재확인하는데 주로 초점을 두고 있으나, 어찌면 조직자원과 조직성도의 관계에 있어서 더욱 궁금하고 흥미로운 질문은 당연하지 않은 예외적 사례에서 비롯될 수 있다. 일반적인 예상과 달리 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성하거나 자원이 풍부함에도 저조한 성과를 내는 예외적 기관들이 있다면 그 이유가 무엇인지, 이들 기관의 조직성도에는 어떤 유형의 자원이나 관리가 특히 중요하게 작용하는지 좀 더 흥미롭고 당연하지 않은 연구 질문을 통해 논의의 공백을 보완하려는 시도가 필요하다.

이러한 문제의식을 바탕으로 기존 연구의 한계를 보완할 수 있는 세 가지 실증분석을 실시하였고, 분석 결과를 차례로 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 연구에서는 조직자원과 조직성도의 관계를 본격적으로 분석하기에 앞서 2011년부터 2020년까지 10년간 자료를 사용하여 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성도 현황을 살펴보았다. 예산 규모와 인력 규모를 종합한 투입형 자원 지수와 프로그램 목표달성도와 단위사업 목표달성도를 종합한 조직성도 지수를 도출하여, 두 지수의 평균값을 기준으로 투입형 자원이 풍부한 기관과 부족한 기관, 조직성도가 우수한 기관과 저조한 기관을 구분하였다. 총 53개 기관 중 32개(60.4%) 기관은 조직자원과 조직성도의 상대적 분포가 같은 방향으로 나타났으나(고자원·고성과, 저자원·저성과), 21개(39.6%) 기관은 둘의 상대적 분포가 엇갈려 나타났다(고자원·저성과, 저자원·고성과). 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성하거나 자원이 풍부함에도 저조한 성과를 내는 예외적 기관의 비중이 상당하다는 것은 일반적인 예상과 부합하지 않는 결과이며, 실제로 조직자원 지수와 조직성도 지수 간 유의한 상관관계도 발견되지 않았다. 이는 중앙행정기관의 성과를 결정짓는 데 투입형 자원의 규모가 크게 중요

하지 않거나, 투입형 자원의 양적 규모 외에 조직성과에 더욱 중요하게 작용하는 요인이 존재할 가능성을 보여주며, 양적 측면을 넘어서는 조직 자원 논의가 필요함을 시사한다. 이어지는 두 번째, 세 번째 연구에서는 투입형 자원의 양적 측면에 초점을 두었던 기존 논의의 범위를 확장하여 조직자원과 조직성과에 대한 보다 종합적 연구모형을 제시하고, 자원과 성과의 상대적 분포가 엇갈리는 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심 자원은 무엇인지 탐색하였다.

두 번째 연구에서는 공공조직 특유의 권위형 자원과 조직자원 및 관리의 질적 측면을 함께 고려한 종합적 연구모형을 제시하고, 관련 측정 도구를 발굴하여 투입형 자원(재정적 자원, 인적 자원)의 양과 질, 권위형 자원(법적 자원, 정치적 자원), 내부 관리역량(내부 네트워크, 내부 관리의 질), 외부 관리역량(외부 네트워크, 외부 관리의 질)이 조직성과에 미치는 영향을 분석하였다. 2013년부터 2020년까지의 8년간 존재했던 총 43개 중앙행정기관을 대상으로 패널 자료(N=43, n=274)를 구축하여 고정 효과 모형, 차분적률법, 시스템적률법 등 세 가지 방식으로 동태적 패널 모형을 추정하였다. 분석결과, 조직자원 중 재정적 자원의 양을 반영하는 예산 규모와 정치적 자원으로써 국회 지지가 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 내·외부 관리 중에서는 내부 네트워크와 내부 관리의 질, 대통령을 대상으로 한 외부 관리의 질 등이 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 기관의 성과 향상을 위해 얼마나 많은 양의 투입형 자원을 보유하고 있는가도 중요하지만 이를 얼마나 효과적으로 운용하는지 내부 관리가 더욱 중요할 수 있음을 보여주며, 투입형 자원뿐 아니라 기관의 자원 획득과 운용에 정당성을 부여하는 권위형 자원을 얼마나 보유하고 있는지, 그리고 외부 환경으로부터 이를 얼마나 효과적으로 확보하고 있는지 외부 관리의 중요성을 함께 보여준다. 자원기반이론을 외부의 정치 환경적 영향에서 자유롭지 못한 공공조직의 맥락에 적용하여 민간조직과 구분되는 공공조직 특유의 핵심 자원으로써 권위형 자원의 중요성을 발견하였다는 점, 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 긍정적 영향을 확인하여 공공관리 분야

의 오랜 명제인 “관리가 중요한가?(Does management matter?)”에 대한 경험적 증거를 제공하였다는 점, 관리의 실질적 품질을 반영할 수 있는 새로운 측정지표를 발굴하였다는 점 등에서 연구의 의의를 지닌다.

세 번째 연구에서는 투입형 자원과 조직성과의 상대적 분포가 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구분한 뒤, 제4장의 연구모형과 분석방식을 적용하여 다양한 조직자원 및 관리가 일반적 기관과 예외적 기관의 조직성과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 내부 네트워크와 내부 관리역량 등의 내부 관리 변수는 일반적 기관에서만 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고, 대통령 네트워크와 대통령 지지 관리역량 등의 외부 관리 변수는 예외적 기관에서만 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 내부 관리는 일반적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심 요인이라면, 외부 관리는 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심 요인인 것으로 확인되었다. 따라서 일반적 기관의 성과 향상 전략은 추가적인 예산이나 인력을 확보하기 위한 경쟁에 매몰되기보다는 기관이 보유한 자원의 효과적 운용이 가능하도록 내부 관리 시스템을 정비하여 관리역량을 확보하고, 내부 네트워크를 토대로 구성원들과의 유대나 관계적 강점이 내부 관리에 도움이 될 수 있도록 최고 관리자의 관리 기술을 향상하는 쪽으로 가닥을 잡아가야 할 것이며, 예외적 기관의 성과 향상 전략은 최고 관리자의 외부 네트워크를 토대로 조직의 목표 달성을 위한 자원 접근성을 높이고, 이러한 네트워킹 노력이나 접근 가능성을 확보하는 데에서 나아가 실제로 기관이 외부 환경으로부터 지지를 끌어낼 수 있도록 외부 관리의 질을 확보하는 데 초점을 두어야 할 것이다.

본 연구는 조직자원과 조직성과에 대한 종합적 연구모형을 제시하고 다양한 조직자원 및 내·외부 관리의 측정 도구를 발굴함으로써 관련 학술 논의를 발전시키고 실증연구를 뒷받침할 수 있는 개념적·분석적 토대를 제공하였다는 의의가 있다. 아울러 이러한 개념적·분석적 토대를 적용하여 공공조직 특유의 핵심 자원으로서 권위형 자원의 중요성을 발견

하고, 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 긍정적 영향을 확인하였으며, 자원과 성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관에 주목하여 이들 기관의 경우 일반적 기관과 달리 외부 관리가 조직성과에 특히 중요하게 작용함을 확인하였다는 점도 의미 있는 발견이다. 그동안 간과되어온 당연하지 않은 조직자원 이슈들을 발굴·검증함으로써 조직자원 연구의 지평을 넓혀가는 단초를 제공하는 연구가 되길 기대한다.

주요어: 조직자원, 투입형 자원, 권위형 자원, 내부 관리, 외부 관리, 조직성과
학 번: 2017-39155

<차례>

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 필요성	1
제 2 절 연구의 목적	4
제 3 절 연구의 대상 및 범위	6
제 4 절 연구의 방법	8
제 2 장 이론적 논의	11
제 1 절 조직자원에 관한 논의	11
1. 조직자원의 개념	11
1) 조직자원 논의의 이론적 관점	11
2) 조직자원의 개념	13
3) 조직자원의 구성요소	15
2. 조직자원의 유형	19
3. 학문 분야별 조직자원 논의	25
1) 경영학 분야의 조직자원 논의	25
2) 심리학 분야의 조직자원 논의	27
3) 정치학 분야의 조직자원 논의	28
4) 행정학 분야의 조직자원 논의	30
제 2 절 조직성과에 관한 논의	33
1. 조직성과의 개념	33

2. 공공부문의 조직성과	35
1) 공공부문의 조직성과	35
2) 본 연구에서의 조직성과 개념	38
제 3 절 조직자원과 조직성과의 관계	40
1. 이론적 토대: 자원기반이론	40
1) 자원기반이론	40
2) 공공조직에의 자원기반이론 적용	41
2. 선행연구의 검토	44
1) 조직자원이 조직성과에 미치는 영향	44
2) 기존의 연구 동향 및 한계	52
제 4 절 본 연구의 분석 틀	56
1. 본연구에서의 조직자원 개념	56
1) 본 연구에서의 조직자원 개념	56
2) 본 연구에서의 조직자원 유형	58
2. 본 연구의 분석 틀	60
제 3 장 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황	64
제 1 절 개관	64
제 2 절 조직자원의 현황	65
1. 조직자원의 측정	65
1) 재정적 자원의 측정	65
2) 인적 자원의 측정	67
2. 조직자원의 현황	68

1) 재정적 자원의 현황	68
2) 인적 자원의 현황	71
3) 투입형 자원의 종합적 현황	74
제 3 절 조직성과의 현황	84
1. 조직성과의 측정	84
2. 조직성과의 현황	86
1) 조직성과의 현황	86
2) 기관별 조직성과 평균 차이 검정	89
제 4 절 조직자원과 조직성과의 종합적 현황	92
1. 조직자원과 조직성과의 상대적 분포	92
2. 조직자원과 조직성과의 상관성	96
제 5 절 소결	98
제 4 장 조직자원과 조직성과: 질적 고려를 통한 논의의 확장	101
제 1 절 연구의 배경 및 필요성	101
제 2 절 조직자원, 관리, 그리고 조직성과	103
1. 투입형 자원과 조직성과	103
1) 투입형 자원의 양과 조직성과	103
2) 투입형 자원의 질과 조직성과	106
2. 권위형 자원과 조직성과	110
3. 관리와 조직성과	114
1) 내부 관리와 조직성과	115
2) 외부 관리와 조직성과	116

제 3 절 연구설계	120
1. 연구의 대상 및 범위	120
2. 자료의 수집	122
3. 변수측정	123
1) 조직 개편 시 전·후신 기관의 구분	123
2) 종속변수	124
3) 독립변수	127
4) 통제변수	139
4. 분석방법	144
제 4 절 분석결과	145
1. 기초통계량	145
2. 상관관계 분석	152
3. 패널분석 결과	157
제 5 절 소결	175
제 5 장 조직자원과 조직성과: 예외적 기관의 조직성과 핵심요인 탐색	179
제 1 절 연구의 배경 및 필요성	179
제 2 절 조직자원과 조직성과의 상대적 분포에 따른 기관 유형 구분 ..	180
제 3 절 일반적·예외적 기관의 조직성과 핵심요인 차이 탐색	188
1. 일반적 기관의 조직성과 핵심요인	188
2. 예외적 기관의 조직성과 핵심요인	190
제 4 절 연구설계	191
제 5 절 분석결과	192

1. 기초통계량	192
2. 상관관계 분석	195
3. 패널분석 결과	198
제 6 절 소결	211
제 6 장 결론	213
제 1 절 연구결과의 요약	213
제 2 절 연구 의의 및 시사점	215
1. 이론적 의의	215
2. 방법론적 의의	216
3. 실천적 의의	216
제 3 절 연구 한계 및 후속연구 제언	218
참고문헌	221
부록	267
[부록 1] 분석 제외 기관 및 사유	267
[부록 2] 기관별 조직성과 추세	268
[부록 3] 전·후신 기관 구분기준 변경 시 패널분석 결과	270
Abstract	277

<표 차례>

[표 1-1] 연구의 목적	6
[표 2-1] 조직에 대한 이론적 관점	11
[표 2-2] 자원과 역량의 개념	17
[표 2-3] 조직자원의 유형: 선행연구의 검토	23
[표 2-4] 학문 분야별 조직자원 논의의 초점	32
[표 2-5] 공공부문 조직성과의 차원 분류	37
[표 2-6] 공공관리의 주요 맥락적 조건	50
[표 2-7] 본 연구에서의 조직자원 유형	58
[표 3-1] 기관별 연평균 재정적 자원(2011~2020)	69
[표 3-2] 기관별 연평균 인적 자원(2011~2020)	72
[표 3-3] 재정적 자원과 인적 자원 간 상대적 분포	77
[표 3-4] 쌍대비교 설문 응답자 특성	79
[표 3-5] 재정적 자원과 인적 자원의 쌍대비교 설문 문항	80
[표 3-6] 기관별 투입형 자원 지수	82
[표 3-7] 기관별 연평균 조직성과(2011~2020)	87
[표 3-8] 조직자원과 조직성과 간 상대적 분포	95
[표 4-1] 연구의 대상	122
[표 4-2] 직종별 상위직 구분 기준	131
[표 4-3] 변수의 측정 및 자료원천	141

[표 4-4] 주요 변수의 기초통계량	152
[표 4-5] 상관관계분석 결과	156
[표 4-6] 패널분석 결과: 고정효과 모형(DV=목표달성도)	160
[표 4-7] 패널분석 결과: difference GMM 모형(DV=목표달성도)	161
[표 4-8] 패널분석 결과: system GMM 모형(DV=목표달성도)	162
[표 4-9] 패널분석 결과: 고정효과 모형(DV=종합성과)	164
[표 4-10] 패널분석 결과: difference GMM 모형(DV=종합성과)	165
[표 4-11] 패널분석 결과: system GMM 모형(DV=종합성과)	166
[표 4-12] 주요 분석결과 요약 및 가설 검정결과	174
[표 5-1] 기관별 투입형 자원 지수	181
[표 5-2] 기관별 조직성과 지수	183
[표 5-3] 조직자원과 조직성과 간 상대적 분포	187
[표 5-4] 주요 변수의 기초통계량	194
[표 5-5] 상관관계분석 결과	197
[표 5-6] 패널분석 결과: 고정효과 모형(일반적 기관)	201
[표 5-7] 패널분석 결과: difference GMM 모형(일반적 기관)	202
[표 5-8] 패널분석 결과: system GMM 모형(일반적 기관)	203
[표 5-9] 패널분석 결과: 고정효과 모형(예외적 기관)	204
[표 5-10] 패널분석 결과: difference GMM 모형(예외적 기관)	205
[표 5-11] 패널분석 결과: system GMM 모형(예외적 기관)	206
[표 5-12] 주요 분석결과 요약 및 가설 검정결과	210
[표 A-1] 분석 제외 기관 및 사유	267

[표 A-2a] 기관별 목표달성도 추세	268
[표 A-2b] 기관별 종합성과 추세	269
[표 A-3a] 패널분석 결과: 고정효과모형(DV=목표달성도)	270
[표 A-3b] 패널분석 결과: difference GMM 모형(DV=목표달성도)	271
[표 A-3c] 패널분석 결과: system GMM 모형(DV=목표달성도)	272
[표 A-3d] 패널분석 결과: 고정효과모형(DV=종합성과)	273
[표 A-3e] 패널분석 결과: difference GMM 모형(DV=종합성과)	274
[표 A-3f] 패널분석 결과: system GMM 모형(DV=종합성과)	275
[표 A-3g] 주요 분석결과 요약 및 가설 검정결과	276

<그림 차례>

[그림 2-1] 본 연구의 분석 틀	63
[그림 3-1] 기관별 연평균 재정적 자원 분포(2011~2020)	71
[그림 3-2] 기관별 연평균 인적 자원 분포(2011~2020)	74
[그림 3-3] 재정적 자원과 인적 자원 간 상대적 분포	75
[그림 3-4] 기관별 연평균 투입형 자원 지수(2011~2020)	84
[그림 3-5] 기관별 연평균 조직성과 지수(2011~2020)	89
[그림 3-6] 기관별 조직성과 평균편차	92
[그림 3-7] 조직자원과 조직성과 간 상대적 분포	96

[그림 4-1] 조직성과의 분포	145
[그림 4-2] 재정적 자원의 분포	146
[그림 4-3] 인적 자원의 분포	147
[그림 4-4] 법적 자원의 분포	148
[그림 4-5] 정치적 자원의 분포	149
[그림 4-6] 내부 관리의 분포	150
[그림 4-7] 외부 관리의 분포	151
[그림 5-1] 투입형 자원과 조직성과 간 상대적 분포	186

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

1990년대 들어서며 공공부문의 성과 책임과 결과 중심 관리를 강조하는 세계적인 행정개혁 흐름이 대두되었다(Moynihan, 2008). 성과는 신공공관리(New Public Management: NPM)적 행정개혁의 핵심 요소 중 하나이며, 우리나라도 2006년부터 정부업무평가기본법에 의한 통합 성과관리체계를 구축하여(국무조정실, 2018: 1) 목표한 성과를 달성하는 데 초점을 두고 정부조직을 운영해오고 있다. 조직성과는 이론적 측면에서도 조직의 궁극적 목표로 여겨지면서(Rainey, 2014) 행정학 및 공공관리 분야의 핵심 연구주제로 자리하였다. 투입 요소로서 조직자원이 일련의 관리를 거쳐 조직의 궁극적 목표변수인 조직성으로 산출되는 과정을 체계적으로 이해하고 관련된 실증지식을 제공하기 위한 연구가 꾸준히 축적되는 중이다(Ingraham et al., 2003; Moynihan & Pandey, 2005). 특히 그중에서도 투입을 산출로 전환하는 소위 블랙박스(black box) 과정으로서 관리(management)의 역할에 주목하는 연구가 조직성과 연구의 상당 부분을 차지한다(Andrews & Boyne, 2010; Ingraham & Donahue, 2000).

한편, 전통적인 성과 방정식의 또 다른 핵심 변수인 조직자원은 조직의 성과 달성을 위해 필수적이라고 간주 되기는 하나(Boyne, 2003; Fernandez & Rainey, 2006; Kettl & Fesler, 2005) 그 자체가 연구의 주된 초점이 되는 경우는 많지 않다. 실증연구들은 대개 조직자원이 조직 성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 전제하면서 다른 관심 변수의 영향에 초점을 두는 경우가 많다. 조직자원은 연구의 주된 초점이 되기보다는 다른 변수의 영향을 엄밀히 추정하기 위한 통제변수 중 하나로 다루어지는 데 그치고 있다(Andrews & Boyne, 2010; Choi & Chun, 2021;

Fernandez, 2004; Goerdel, 2006).

생각건대, 조직자원에 대한 학문적 관심이 상대적으로 저조한 것은 자원의 양이 많으면 성과가 향상되는 것이 당연하고 상식적인 관계라고 전제하기 때문일 수 있다. 즉, 조직자원에 대해 크게 궁금하거나 흥미로운 질문거리가 던져지기 어려운 것이다. 그러나 조직자원을 단순히 조직 성과의 통제변수 중 하나로 다루며 학문적 관심의 대상에서 제외하기에는 아직 다뤄지지 않은 중요한 연구 이슈들이 상당하다. 이보다는 그동안 간과되어온 당연하지 않은 조직자원 이슈를 발굴·검증함으로써 조직자원에 대한 학술적 이해를 확장하고 의미 있는 시사점을 도출해가는 쪽으로 가닥을 잡아야 할 것이다. 같은 맥락에서 조직자원에 대한 종합적이고 구체적인 실증지식이 부족하다는 지적도 꾸준히 제기되어 왔다 (Carmeli & Tishler, 2004a, 2004b; Lee & Whitford, 2013). 이에 본 연구는 기존의 조직자원 연구에서 놓치고 있는 부분이나 한계가 무엇인지 살펴보고, 이를 보완할 수 있는 연구 질문을 도출하여 연구의 지평을 넓히고자 한다.

먼저, 조직자원에 관한 기존의 연구 동향과 한계를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 조직자원에 대한 종합적인 모형 없이 일부 자원에 관한 논의를 발췌하는 식으로 부분적인 접근이 이루어지다 보니(Flink & Molina, 2021; Lee & Perry, 2002; Park, 2020; Perry & Miller, 1991; Ryu, 2017) 조직자원을 파편적으로 이해하는 데 그치고 있다는 한계가 있다. 공공관리에 관한 연구들 역시 내부 관리 또는 외부 관리 중 어느 하나에 초점을 두는 경향을 보인다는 점에서(Andrews & Boyne, 2010; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; Lim et al., 2017; Meier & O'Toole, 2001, 2003) 부분적 이해에 그칠 뿐이다. 이에 본 연구는 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향을 종합적으로 분석함으로써 기존의 단편적 지식을 체계적으로 통합하고 조직자원과 관리, 그리고 조직성과의 관계에 대한 이론적 큰 그림을 제시하고자 한다.

둘째, 조직자원에 관한 행정학 분야의 기존 연구들은 민간조직과 구분되는 공공조직 고유의 특성에 대한 고려가 부족하다는 한계가 있다

(Kanungo & Jain, 2012). 조직자원이 성과 향상의 동인이 된다는 자원기반이론의 논지는 공공조직에도 물론 적용될 수 있지만(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020: 714), 공공조직은 환경, 목표, 구조, 관리 등 다양한 측면에서 민간조직과 구분되는 특징을 갖는다(Perry & Rainey, 1988; Rainey & Chun, 2005; 전영한, 2009) 이를 충분히 고려하여 특유의 핵심 자원을 탐색할 필요가 있다. 그러나 대부분의 기존연구는 민간조직과 다름없이 전통적 생산 요소 성격의 투입형 자원(예: 재정적 자원, 인적 자원)을 중심으로(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Perry, 2002; Lim et al., 2017) 논의가 한정되는 경향을 보인다. 이에 본 연구는 외부로부터의 정치 환경적 영향이 상당한(전영한, 2009: 64) 공공조직 특유의 조직자원으로서 권위형 자원에 주목하여 기존의 투입형 자원 중심의 한정적 논의를 확장하고자 한다. 복잡한 정치적 환경 속에서 작동하는 공공조직은(Davis & Stazyk, 2015: 754) 외부 환경으로부터 얼마만큼의 지지와 승인을 확보할 수 있는지가 관건이라는 점에서(Lee, 2009) 조직의 자원 획득 및 운용에 정당성을 부여하는 권위형 자원의 중요성이 두드러질 수 있다.

셋째, 기존의 조직자원 연구들은 조직이 얼마나 많은 양의 자원을 보유하고 있는지 자원의 양적 규모에 주로 초점을 둔다는 점에서(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; 이경호, 2014), 자원의 질적 측면에 대한 고려가 부족하다는 한계가 있다. 그러나 조직성과의 향상을 위해서는 ‘어떤’ 자원을 얼마만큼 보유하고 있는지 자원의 질이 자원의 양만큼이나 중요할 수 있다(Flink & Molina, 2021; Kraatz & Zajac, 2001). 이에 본 연구는 양적 규모 중심의 표면적 논의에서 포착할 수 없었던 조직자원의 질적 측면을 함께 고려함으로써 좀 더 심도 있는 조직자원 논의가 이어질 수 있도록 단초를 제공하고자 한다.

넷째, 기존연구에서 내·외부 관리의 측정은 관리를 위한 노력(예: 특정 관리제도의 도입, 최고 관리자의 외부 네트워킹 빈도 등)이나(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Johansen & LeRoux, 2013; Nicholson-Crotty & O’Toole, 2004; O’Toole et al., 2005) 잠재적 관리역

량(예: 최고 관리자의 출신 배경)을 반영하는 지표를 주로 사용해왔다는 점에서(Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006) 관리의 실질적 품질을 반영하는데 미흡하다는 한계가 있다. 따라서 관리를 위한 노력이나 가능성을 넘어 실제로 조직의 목표 달성에 도움이 되도록 내·외부 관리가 얼마만큼 잘 이루어지고 있는지 관리의 실질적 품질을 반영할 수 있는 측정지표의 발굴이 필요하다. 이에 본 연구는 내·외부 관리의 질적 측면을 포착할 수 있는 새로운 측정지표를 발굴함으로써 공공관리 연구의 분석적 지평을 넓히는 데 기여하고자 한다.

다섯째, 조직자원은 성과 방정식의 핵심 요소임에도 불구하고 상대적으로 조직자원 자체에 대한 학술적 관심은 저조한 편이다. 이는 조직자원 연구의 초점이 그리 궁금하거나 흥미롭지 않은 질문에 맞춰져 있기 때문일 수 있다. 기존연구들은 자원의 양이 많으면 조직성과도 우수할 것이라는 다소 상식적인 관계를 재확인하는 데 주로 초점을 두고 있다(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; Lee & Whitford, 2013; 이경호, 2014). 이에 본 연구는 조직자원과 조직성과의 관계에 있어서 더욱 궁금하고 흥미로운 질문은 당연하지 않은 예외적 사례에서 비롯될 수 있음에 주목하고자 한다. 일반적인 예상과 달리 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성하거나 자원이 풍부함에도 저조한 성과를 내는 예외적 기관들이 존재하는지, 그렇다면 이러한 예외적 기관의 성과에는 어떤 유형의 자원이나 관리가 특히 중요하게 작용하는지 등 그동안 간과되어온 당연하지 않은 조직자원 이슈를 발굴·검증함으로써 조직자원에 대한 학술적 이해를 확장하고자 한다.

제 2 절 연구의 목적

본 연구는 조직자원과 관리, 그리고 조직성과에 대한 종합적 연구모형을 구성하고 다양한 조직자원 및 내·외부 관리역량의 측정 도구를 발

굴함으로써 관련 학술 논의를 발전시키고 실증연구를 뒷받침할 수 있는 개념적·분석적 토대를 제공하고자 한다. 아울러 이러한 개념적·분석적 토대를 적용하여 조직자원과 조직성과의 관계를 다각적으로 분석하고 공공조직 관리에 실질적으로 도움이 될 수 있는 시사점을 도출하는 것 또한 본 연구의 목적이다. 특히 공공조직 특유의 권위형 자원, 조직자원 및 내·외부 관리의 질적 측면, 일반적 예상과 달리 자원과 성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)과 같이 기존연구에서 간과되어온 조직자원 논의의 사각지대(blind spots)를 발굴하여 조직자원과 조직성과의 관계에 대한 이해의 폭을 넓히고자 한다.

좀 더 구체적으로 본 연구의 목적을 이론적, 실천적, 방법론적 차원으로 구분하면 [표 1-1]과 같다. 이론적 차원에서는 종합적 연구모형을 구성하여 기존의 단편적 지식을 통합·발전시킬 수 있는 이론적 큰 그림을 제공하는 데 연구의 목적이 있다. 실천적 차원에서는 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황과 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향에 대한 분석결과를 토대로 중앙행정기관의 효과적 자원 운용을 위한 전략적 기초자료를 제공하고자 한다. 마지막으로 방법론적 차원에서는 다양한 조직자원 및 내·외부 관리를 측정할 수 있는 도구를 발굴함으로써 향후 조직자원 관련 실증연구의 발전에 기여 하는 분석적 기초를 마련하고자 한다. 아울러 시간에 따라 변하지 않는 기관의 관측되지 않은 특성을 통제할 수 있는 패널 고정효과 모형과 더불어 고정효과를 제거하더라도 시간에 따라 변동하는 기관 특성에 의한 내생성 문제를 완화하기 위해 차분적률법과 시스템적률법을 사용한 동태적 패널 모형을 추정하는 등 다양한 분석방법을 활용하여 내생성 문제에 대응하고 결과의 강건성을 확보하고자 한다.

[표 1-1] 연구의 목적

이론적	실천적	방법론적
<ul style="list-style-type: none"> · 종합적 연구모형을 통해 기존의 단편적 지식을 통합하고 발전시키는 이론적 큰 그림 제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황 파악 · 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향, 일반적·예외적 기관의 조직성과 핵심요인 차이 등 중앙행정기관의 효과적 자원 운용을 위한 전략적 기초자료 제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 조직자원 및 내·외부 관리의 측정 도구 발굴을 통해 향후 관련 실증연구 발전에 기여하는 분석적 기초 마련 · 고정효과, 차분GMM, 시스템GMM 등 다양한 추정방식을 활용하여 내생성 문제에 대응하고 결과의 강건성 확보

제 3 절 연구의 대상 및 범위

본 연구의 대상은 정부조직법상 중앙행정기관(부·처·청)이다. 중앙행정기관은 국가행정사무를 수행하는 중추적 기관으로 공공부문에서 조직자원과 조직성과의 관계를 파악하여 이해의 기초를 다지기에 적절한 분석대상이라고 판단하였다. 연구의 공간적 범위는 대한민국이며, 시간적 범위는 제3장의 현황 분석은 2011년부터 2020년까지 총 10년, 제4장과 제5장의 패널 분석은 일부 변수의 자료수집상 이유로 2013년부터 2020년까지 총 8년이다.

연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 제2장의 이론적 논의에서는 먼저, 조직자원의 개념과 유형에 관한 논의를 살펴보고 본 연구에서 사용할 조직자원의 개념과 유형을 정의함으로써 연구 범위를 설정하였다. 본 연구는 광의의 조직자원 개념에 협의의 조직자원과 이를 관리하는 역량, 즉 자원과 관리가 포함된다고 보았고(Bryson et al., 2007; Carmeli &

Tishler 2004; Hansen et al., 2004; Makadok, 2001; Penrose, 1959), 이때 자원은 전통적 생산요소 성격의 투입형 자원(재정적 자원, 인적 자원)과 이러한 자원의 획득 및 운용에 정당성을 부여하는 권위형 자원(법적 자원, 정치적 자원)으로 구분하였으며, 관리는 그 기능에 따라 의도한 성과를 달성하기 위해 조직 내부적 운영을 안정화하는 내부 관리(내부 네트워크, 내부 관리의 질)와 외부 환경으로부터 기회를 활용하고 충격을 완화하는 외부 관리(외부 네트워크, 외부 관리의 질)로 구분하였다. 이어서 본 연구의 종속변수인 조직성과에 대한 논의를 살펴본 뒤, 조직자원과 조직성과의 관계에 대한 이론적 논의 및 선행연구의 동향을 검토하였다. 조직자원과 조직성과의 관계를 설명하는 대표적인 이론적 토대로서 자원 기반이론(resource-based theory)을 살펴보고, 이를 토대로 다양한 조직 자원 및 관리가 조직성과에 미치는 영향을 분석하는 실증연구 동향을 검토하였다. 기존 논의의 공백이나 한계를 보완할 수 있는 세 가지 연구문제를 발굴하여 본 연구의 분석 틀을 제시하였고 이어지는 제3장, 제4장, 제5장에서는 각 실증분석에 대한 논의를 진행하였다.

제3장에서는 조직자원과 조직성과의 관계를 본격적으로 분석하기에 앞서 2011년부터 2020년까지 10년간 한국 중앙행정기관(부·처·청)의 조직자원 및 조직성과 현황을 살펴본다. 투입형 자원 지수와 조직성과 지수를 도출한 뒤, 조직자원 및 조직성과의 종합적 현황과 상대적 분포를 확인한다. 첫 번째 연구의 목적은 기존연구에서 당연하게 받아들여지는 자원의 양이 많으면 조직성과도 우수할 것이라는 일반적 예상에 의문을 제기하는 데 있다. 만약 풍부한 자원에도 불구하고 성과가 저조하거나 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성한 예외적 기관의 비중이 상당하다면 이는 중앙행정기관의 성과를 결정짓는 데 투입형 자원의 규모가 크게 중요하지 않거나, 투입형 자원의 양적 규모 외에 조직성과에 더욱 중요하게 작용하는 요인이 존재할 가능성을 시사한다. 이어지는 두 번째, 세 번째 연구에서는 이러한 가능성을 토대로 기존 연구가 투입형 자원의 양적 측면에 치중됨에 따라 간과되어 온 당연하지 않은 조직자원 이슈들을 발굴하여 검증하였다.

제4장의 두 번째 연구에서는 조직자원 및 관리의 질적 측면과 공공 조직 특유의 권위형 자원을 함께 고려한 종합적 연구모형을 구성하여 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향을 분석한다. 투입형 자원(재정적 자원, 인적 자원)의 양과 질, 권위형 자원(법적 자원, 정치적 자원), 내부 관리(내부 네트워크, 내부 관리의 질), 외부 관리(외부 네트워크, 외부 관리의 질)가 조직성과에 미치는 영향을 추정함으로써 기존의 투입형 자원 중심의 한정적 조직자원 논의를 확장하고, 조직자원, 관리, 그리고 조직성과의 관계에 대한 보다 종합적인 이해를 도모하였다.

제5장의 세 번째 연구에서는 투입형 자원과 조직성과의 상대적 분포가 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구분한 뒤, 제4장의 연구모형을 적용하여 다양한 조직자원 및 관리가 일반적 기관과 예외적 기관의 조직성과에 미치는 영향을 분석한다. 일반적인 예상과 달리 희소한 자원으로도 우수한 성과를 달성하거나 풍족한 자원에도 불구하고 성과가 저조한 기관들의 경우 그 이유가 무엇인지, 투입형 자원의 양적 규모만으로 설명되지 않는 이들 기관의 조직성과에는 어떤 유형의 자원이나 관리가 특히 중요하게 작용하는지, 이러한 주요 영향요인들이 일반적 기관의 경우와 차이를 보이는지 등 그동안 간과되어온 조직자원 이슈를 발굴·검증함으로써 논의의 공백을 보완하고 조직자원에 관한 좀 더 흥미롭고 당연하지 않은 화두를 던져보고자 한다.

제 4 절 연구의 방법

본 연구는 크게 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황을 파악하는 부분(제3장)과 이를 바탕으로 다양한 조직자원 및 내·외부 관리와 조직성과의 관계에 대한 실증분석을 진행하는 부분(제4장, 제5장)으로 구

성된다. 먼저, 첫 번째 연구에서는 2011년부터 2020년까지 10년간 한국 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황을 살펴보기 위해 투입형 자원 지수와 조직성과 지수를 도출하였다. 투입형 자원 지수는 재정적 자원과 인적 자원의 양을 반영하는 예산 규모와 인력 규모를 측정지표로 설정하고, 중앙행정기관 공무원을 대상으로 재정적·인적 자원의 상대적 중요도를 묻는 쌍대비교 설문을 통해 산정된 가중치를 적용하여 도출되었고, 조직성과 지수는 재정사업 성과보고서상 프로그램 및 단위사업 목표달성도를 종합하여 도출되었다. 투입형 자원 지수 및 조직성과 지수를 토대로 10년간 중앙행정기관의 전반적 조직자원 및 조직성과 현황을 파악하고 조직자원과 조직성과 간 상관성을 검토하였으며, 각 지수의 평균을 기준으로 자원과 성과의 방향이 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구분하였다. 이때 풍부한 자원에도 불구하고 성과가 저조하거나 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성한 예외적 기관이 얼마나 존재하는지 확인함으로써 투입형 자원의 양적 규모를 넘어 조직성과에 더욱 중요하게 작용하는 요인이 존재할 가능성을 가늠해볼 수 있다.

두 번째 연구와 세 번째 연구에서는 2013년부터 2020년까지의 8년간 존재했던 총 43개 중앙행정기관을 대상으로 패널 자료(N=43, n=274)를 구축하였고, 종속변수인 조직성과의 자기회귀적(autoregressive) 특성을 고려하여 종속변수의 과거값을 통제변수로 포함하는 동태적 패널 모형(dynamic panel model)을 추정하였다. 먼저, 시간에 따라 변하지 않는(time-invariant) 기관의 관측되지 않은 특성을 통제할 수 있는 고정효과 모형(fixed-effect model; FE)을 추정하였고, 고정효과를 제거하더라도 시간에 따라 변동하는(time-varying) 기관 특성에 의한 내생성 문제는 여전히 남아 있는바 이를 해결하기 위해 추가로 일반화된 적률법(generalized method of moments; GMM)을 사용하였다. 설명변수의 시차변수를 도구변수로 사용하는 GMM에는 다양한 방식이 존재하는데, 차분적률법(difference GMM)은 모형을 차분하여 고정효과를 제거한 후 설명변수의 시차변수를 도구변수로 사용하는 방식이고(Arellano & Bond,

1991), 수준적률법(level GMM)은 모형을 차분하지 않고 그대로 둔 상태에서 차분한 시차변수를 도구변수로 사용하는 방식이며(한치록, 2017: 167), 시스템적률법(system GMM)은 차분적률법과 수준적률법에서 사용하는 정보를 모두 이용하는 방식이다(Arellano & Bover, 1995; Blundell & Bond, 1998). 본 연구에서는 차분적률법과 시스템적률법을 사용하여 동태적 패널모형을 추정하였다. 두 번째 연구에서는 전체 기관을 대상으로 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향을 추정하였고, 세 번째 연구에서는 자원과 성과의 방향이 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구분하여 각 기관의 조직성과에 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향을 추정하고 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심요인이 차이를 보이는지 탐색하였다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 조직자원에 관한 논의

1. 조직자원의 개념

1) 조직자원 논의의 이론적 관점

조직을 바라보는 이론적 관점은 i) 인간 본성(human nature)에 대한 기본가정과 ii) 분석 수준(level of analysis)을 기준으로 하여 크게 네 가지 유형으로 분류될 수 있다: 자연도태 관점(natural selection view), 집단적 행동 관점(collective-action view), 체제-구조적 관점(system-structural view), 전략적 선택 관점(strategic choice view) (Astley & Van de Ven, 1983; 표 2-1). 첫 번째 기준인 인간 본성에 대한 가정은 인간의 행동이 그가 처한 외재적 환경에 의해 지배된다는 결정론(determinism)과 인간의 행동은 그의 자유의지에 의해 자율적으로 결정된다는 자발론(voluntarism)으로 나뉘고(Burrell & Morgan, 1979; Van de Ven & Astley, 1981), 두 번째 기준인 분석 수준은 개별 조직을 분석단위로 하는 미시적 수준과 조직군을 분석단위로 하는 거시적 수준으로 구분된다.

[표 2-1] 조직에 대한 이론적 관점

		인간 본성에 대한 가정	
		결정론	자발론
분석 수준	거시적 수준 (조직군)	자연도태 관점 (natural selection view)	집단적 행동 관점 (collective-action view)
	미시적 수준 (개별 조직)	체제-구조적 관점 (system-structural view)	전략적 선택 관점 (strategic choice view)

출처: Astley & Van de Ven(1983: 247) 재구성

조직자원에 관한 논의는 주로 이러한 네 가지 이론적 관점 중 인간 본성에 대한 자발론적 가정하에 개별 조직을 분석단위로 삼는 전략적 선택 관점을 바탕으로 진행되어왔다(Kraatz & Zajac, 2001: 632). 조직의 생존과 발전을 위해 자원의 중요성을 강조하는(Lee, 2009: 4) 자원기반이론(resource-based theory)과 자원의존이론(resource dependency theory)이 그 대표적인 예이다. 자원기반이론에 따르면 조직은 가치 있고 희소하며 완전한 모방과 대체가 불가능한(value, rare, inimitable, non-substitutable; VRIN) 자원을 통해 지속적인 경쟁적 이점을 확보하고 성과 우위를 유지할 수 있다(Barney, 1991; Peteraf 1993; Wernerfelt, 1984). 이때 자원은 그 자체로 고립되어 평가되는 것이 아니라 외부 환경과의 상호작용 속에서 결정되는바(Collis & Montgomery, 1995: 120) 내·외부적 환경 속에서 자원이 가치를 지닐 수 있도록 기회를 활용하고 위협을 완화하는 조직의 능동적인 자원관리가 강조된다(Barney, 1991: 106). 마찬가지로 자원의존이론도 조직의 능동적인 자원관리에 주목한다(Boyd, 1990; Hillman et al., 2000). 조직은 필요한 자원을 스스로 완전히 충당할 수 없다는 점에서(Scott, 1981: 188) 끊임없는 상호작용을 통해 환경으로부터 자원을 획득해야 하는 의존관계에 놓이기 마련이다(Aldrich & Pfeffer, 1976: 83). 이러한 자원의존상황에서 조직은 환경에 대한 의존을 스스로 관리하고 자발적인 전략을 추구할 수 있는 존재로 간주 된다(Pfeffer & Salancik, 1978). 즉, 자원의존이론에서 조직자원의 관리는 능동적 주체로서 조직이 자원에 대한 통제력을 확보하여 환경과의 의존관계에서 우위를 점하기 위한 전략적 선택의 일환이며(Daft, 2004; Pfeffer & Salancik, 1978) 조직의 생존과 발전을 좌우하는 주요 요인으로 다루어진다.

이렇듯 조직자원에 관한 논의가 조직의 자율적이고 주도적인 역할을 강조하는 자발론적 가정을 바탕으로 전략적 선택 관점에서 이루어지다 보니 논의의 초점도 조직자원 자체보다는 전략적 선택으로서 자원의 관리에 맞추어진 경향을 보인다. 행정학 및 공공관리 분야 학자들도 조직의 자원이 결과로 전환되는 과정에서 자원 자체보다는 소위 블랙박스로

일컬어지는 관리(management)의 역할과 중요성에 주로 주목해왔다 (Andrews & Boyne, 2010; Ingraham & Donahue, 2000). 조직자원은 전통적인 성과 방정식의 투입 요소로서 조직성과 모형에 빠지지 않고 포함되는 변수이기는 하나(Andrews & Boyne, 2010; Lee & Whitford, 2013; Meier & O'Toole, 2001; O'Toole & Meier, 1999; Pitts, 2005; Rutherford, 2017; Song et al., 2020) 연구의 주된 초점이 되는 경우는 많지 않다.

2) 조직자원의 개념

조직자원에 관한 논의의 초점이 주로 조직자원 자체보다 전략적 선택으로서 자원의 관리에 맞추어지다 보니, 조직자원의 개념도 엄밀한 학술적 정의를 구축하려는 시도보다는 자원에 대한 일반적인 사전적 정의를 바탕으로 상당히 포괄적으로 규정되고 있다. 먼저 자원(resources)에 대한 사전적 정의를 살펴보면, 표준국어대사전은 자원을 “인간 생활 및 경제 생산에 이용되는 물적 원료, 노동력, 기술 따위를 통틀어 이르는 말”¹⁾이라고 정의한다. 이와 유사하게 옥스퍼드 영어사전도 자원을 “필요한 것을 제공하는 수단으로서 강점(strength)의 원천이 되는 것”이라고 규정하면서 좀 더 구체적으로 “1. 필요할 때 사용할 수 있는 물적 자본, 인력, 또는 기타 자산의 재고, 2. 국가 또는 지역의 자체적인 부양, 발전, 방위를 위해 소유하는 집합적 수단, 3. 문제에 직면했을 때 사용할 수 있는 행동 또는 전략, 4. 문제를 해결하거나 전략을 고안해 낼 수 있는 능력, 5. 위기를 극복하고 견뎌낼 수 있도록 돕는 특질”²⁾ 등 자원의 의미를 폭넓게 정의한다. 즉, 사전적 정의에 따르면 조직자원은 조직이 생존이나 발전을 위해 필요할 때 사용할 수 있는 수단을 총체적으로 가리키는 광의의 개념이다. 이때 조직자원은 물적 자본, 인력, 기술 등 조직이 보유한 전통적인 ‘생산 요소’ 성격의 것 외에도 조직이 직면한 문제를 해

1) 국립언어원. (2008). 자원. In 표준국어대사전. 2021년 7월 14일 접속, <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>

2) Oxford University Press. (2010). resource. In OED Online. 2021년 7월 14일 접속, www.oed.com.libproxy.snu.ac.kr/view/Entry/163768

결하는데 사용할 수 있는 ‘전략’과 그러한 전략을 고안해 낼 수 있는 ‘능력’, 위기를 견뎌낼 수 있도록 돕는 조직 고유의 ‘특질’ 등 다양한 형태로 존재한다.

조직자원(organizational resources)에 대한 학술적 정의도 일반적인 사전적 정의와 크게 다르지 않다. 개념의 명칭이나 세부 차원은 연구에 따라 다양하게 논의되지만, “조직목표를 달성하는 데 이용할 수 있는 조직이 보유한 모든 유·무형 자산”(Bryson et al., 2007: 704)을 포괄하는 개념으로 조직자원을 폭넓게 이해한다는 점은 공통적이다(Amit & Schoemaker, 1993; Barney, 1991; Barney & Arikan, 2001; Daft, 2010; Helfat & Peteraf, 2003; Peteraf, 1993; Wernerfelt, 1984). 좀 더 구체적으로 조직자원은 “조직의 효율성 및 효과성 향상 전략을 구상하고 실행하는 데 이용할 수 있는 유·무형 자산으로서, 조직이 소유하거나 통제하는 자산(assets), 능력(capabilities), 정보(information), 지식(knowledge), 특성(attributes), 조직적 과정(organizational processes) 등을 모두 포함하는 개념”(Barney, 1991: 101)으로 정의된다.

조직자원에 관한 초기 논의의 초점은 조직이 이용할 수 있는 자원의 양, 특히 생산 요소 성격의 자원을 얼마나 보유하고 있는지에 있었기 때문에(Hansen et al., 2004: 1279) 조직자원의 개념도 주로 투입 기반(input-based)의 자산을 중심으로 협소하게 이해되는 경향을 보였다. 그러나 이후 자원기반관점(resource-based view)이 발전하면서 논의의 초점이 단순히 자원을 보유하는 것으로부터 목표 달성을 위해 자원을 적절히 조합하고 배치하는 관리적 역량(Amit & Schoemaker, 1993: 35)으로 옮겨가게 되었고(Alchian & Demsetz, 1972; Hansen et al., 2004; Henderson & Cockburn, 1994; Penrose, 1959), 이에 따라 조직자원의 개념도 협의의 자산에 한정되기보다 이를 관리하는 역량까지 포함하는 것으로 폭넓게 이해되기 시작하였다(Helfat & Peteraf, 2003: 999).

다만, 이처럼 조직의 역량을 자원의 하위 차원으로 보는 관점과 반대로 조직의 자원을 역량의 하위 차원으로 보는 관점도 존재하는바, 아래에서는 조직자원의 구성요소에 관한 학자들 간 시각 차이를 살펴본 뒤

에 본 연구에서 사용한 조직자원의 개념 정의를 제시하고자 한다.

3) 조직자원의 구성요소

(1) 조직자원과 조직역량의 관계

조직자원 개념의 세부 차원 및 차원 간 관계에 대한 관점은 학자에 따라 차이를 보인다. 조직자원의 구성요소와 관련하여 시각이 엇갈리는 주된 이슈는 조직자원과 조직역량의 관계를 어떻게 이해하는가이다. 조직의 목표 달성을 위해 전략에 사용할 수 있는 유·무형 자산으로서 조직자원(Barney, 1991: 101; Bryson et al., 2007: 704)과 이러한 조직자원을 개발, 축적, 배치, 조합하여 사용하는 관리 능력으로서 조직역량(Amit & Schoemaker, 1993: 35; Helfat & Peteraf, 2003: 999; Honadle, 1981: 578)을 구분되는 개념으로 본다는 점은 공통적이거나(Foss & Eriksen, 1995: 46), 양자의 관계를 어떻게 이해하는가에 따라 조직자원의 구성요소를 정의하는 방식이 달라진다.

조직자원을 조직역량의 상위 개념으로 보는 학자들은 조직이 보유한 생산 요소 성격의 자원(예: 재정적 자원, 인적 자원; 협의의 자원)뿐만 아니라 조직의 목표 달성을 위해 이러한 자원을 적절히 사용하는 능력으로서 자원관리역량도 또 다른 형태의 조직자원으로 이해한다(Bryson et al., 2007; Carmeli & Tishler 2004; Hansen et al., 2004; Makadok, 2001; Penrose, 1959). 이에 따르면 조직자원의 개념은 투입 기반(input-based) 구성요소로서 협의의 자원 및 과정 기반(process-based) 구성요소로서 관리역량을 포괄하는 넓은 의미로 정의된다. 반면, 조직역량을 조직자원의 상위 개념으로 보는 학자들은 조직자원을 조직의 기능을 효과적으로 수행할 수 있는 능력(Bureau for Development Policy, 1998: 5)의 한 차원으로 이해한다(Henderson & Cockburn, 1994; Wicker & Breuer, 2013). 이때 조직역량은 조직의 기능 수행과 성과 향상에 기여하는 제반 능력으로서(Selznick, 1952) 자산, 기술, 지식, 태도, 특성 등 조직자원의 다양한 구성요소와 이를 운용하는 능력 모두를 포함하는 넓은 개념으로

정의된다(Henderson & Cockburn, 1994; Wicker & Breuer, 2013).

조직자원을 조직역량의 상위 개념으로 볼 것인지 아니면 하위 개념으로 볼 것인지는 자원과 역량이라는 개념의 범위를 어떻게 정의하는지에 따라 달라진다. 자원과 이를 운용하는 능력을 서로 구분되는 개념으로 본다는 점은 같지만, 전자는 자원과 역량이 광의의 자원 개념에 포함된다는 관점이고, 후자는 자원과 역량이 광의의 역량 개념에 포함된다는 관점이다. 선행연구에서 공통으로 언급되는 조직자원 개념의 핵심 요소는 크게 조직의 기능 수행 및 목표 달성에 기여한다는 합목적성(purposiveness)과 조직에 의해 보유되거나 통제·관리되어 이용할 수 있다는 가용성(availability)으로 추려진다(Amit & Schoemaker, 1993; Barney, 1991; Barney & Arian, 2001; Daft, 2010; Helfat & Peteraf, 2003; Peteraf, 1993; Wernerfelt, 1984). 조직의 목표 달성을 위해 다양한 자원을 개발, 축적, 배치, 조합하여 사용할 수 있는 능력으로서 조직역량(Amit & Schoemaker, 1993: 35; Helfat & Peteraf, 2003: 999; Honadle, 1981: 578)은 조직자원 개념의 두 가지 핵심 요소인 합목적성과 가용성을 갖추고 있다. 따라서 협의의 자원뿐만 아니라 이를 관리하는 능력으로서 조직역량도 광의의 조직자원으로 볼 수 있는바(Bryson et al., 2007; Carmeli & Tishler 2004; Hansen et al., 2004; Makadok, 2001; Penrose, 1959), 본 연구는 광의의 조직자원 개념에 협의의 조직자원 및 이를 관리하는 조직역량이 포함된다는 관점에서 논의를 진행한다.

(2) 조직자원의 구성요소

광의의 조직자원은 크게 자원과 역량이라는 두 개의 주요 구성요소를 포함한다. 자원과 역량은 기존 문헌에서 다양한 명칭(예: resources, assets, capital, capacity, capability, competence)으로 불리고 있으나, 학자에 따라 사용하는 명칭은 달라도 각 개념은 일맥상통한 의미로 정의되고 있다(표 2-2). 자원과 역량 모두 조직의 기능 수행과 목표 달성을 위해 이용할 수 있는 광의의 조직자원에 해당한다는 점은 같지만, 자원은 조직이 ‘보유한(having)’ 투입 측면의 자산(assets)이라면 역량은 이러한

자원을 ‘관리·사용하는(doing)’ 과정 측면의 능력(ability)이라는 점에서 구분되는 개념이다(Carmeli & Tishler, 2004: 300).

좀 더 구체적으로, 자원은 최종적인 재화나 서비스 생산에 사용할 수 있는 조직이 보유한 투입 요소(Amit & Schoemak, 1993; Carmeli & Tishler, 2004; Helfat & Peteraf, 2003; Penrose, 1959)를 의미한다. 한편, 역량은 조직적 과정을 통해 자원을 조합·배치하여 효과적으로 사용하는 관리 능력(Amit & Schoemak, 1993; Carmeli & Tishler, 2004; Henderson & Cockburn, 1994; Makadok, 2001; Ridder et al., 2005; Schriber & Löwstedt, 2015; Wicker & Breuer, 2013)으로 정의된다. 역량은 자원이 최종적인 재화나 서비스로 전환되는 과정에서 자원의 생산성을 높이기 위한 중간재(intermediate goods) 성격을 갖는바(Amit & Schoemaker, 1993: 35) 자원의 잠재적 전환 활동(conversion activity)으로 일컬어지기도 한다(Soo et al., 2017). 역량은 자원을 운용하는 일련의 활동(Bryson et al., 2007), 자원을 효과적으로 사용하는 방식(Reed & DeFillippi, 1990), 이러한 방식이 착근되어(embedded) 형성된 조직 특유의 루틴이나 과정(Makadok, 2001) 등 조직이 행함으로써 학습되는(learning by doing) 능력이라는 점에서(Joyce, 1999; Christensen & Overdorf, 2000) 자원보다 덜 유연하고 교환이나 이전이 어렵다는 특성을 갖는다(Bryson et al., 2007: 704).

[표 2-2] 자원과 역량의 개념

구분	명칭	정의	연구
자원	organizational resources	조직이 보유·통제하거나 반영구적 접근이 가능한 생산에 사용할 수 있는 투입 요소의 재고	· Amit & Schoemak(1993) · Carmeli & Tishler(2004) · Helfat & Peteraf(2003)
	productive resources	조직의 최종적인 재화·서비스 생산을 위해 사용할 수 있는 투입 요소	· Penrose(1959)

구분	명칭	정의	연구
	component competence	조직의 일상적 문제 해결의 토대가 되는 국지적으로 보유된 지식·기술	· Henderson & Cockburn(1994)
역량	organizational capability	조직에 의해 통제되는 자원을 교체·변경·재구성·조합·통합하는 능력	· Schriber & Löwstedt(2015)
		조직의 목표 달성을 위해 조직적 과정(organizational process)을 사용하여 자원을 조합·배치하는 능력	· Amit & Schoemak(1993) · Carmeli & Tishler(2004) · Ridder et al. (2005)
		조직의 목표 달성을 위해 자원을 활용하고 일련의 과업을 수행하는 능력	· Helfat & Peteraf(2003)
		조직이 보유한 다른 자원의 생산성 향상을 목적으로 자원을 조합·배치하는 조직 특유의 착근된(embedded) 과정으로서 능력	· Makadok(2001)
organizational capacity	organizational capacity	다양한 차원의 자원을 배치하여 조직 기능을 효과적·효율적·지속적으로 수행할 수 있는 능력	· Wicker & Breuer(2013)
		조직이 보유한 자원을 이용할 수 있는 능력으로 일련의 행동을 포함하는 개념	· Lynn et al. (2001) · Melton & Meier(2017)
		조직의 자원을 효과적·효율적으로 관리할 수 있는 능력	· Andrews & Boyne(2010)
organizational competence	organizational competence	조직의 목표 달성을 위해 조직적 과정을 사용하여 자원을 개발·축적하고 다른 자원과 조합하여 사용하는 능력	· Hong & Kim(2020)
		조직이 보유한 자원의 잠재적인 전환 활동(conversion activity)	· Soo et al.(2017)
		조직이 보유한 자원과 기술을 사용하는 우수한 방법(way)	· Reed & DeFillippi(1990)

구분	명칭	정의	연구
		조직의 목표 달성에 기여하는 능력, 기술, 활동, 과정 등을 포함하는 개념	· Bryson et al. (2007)
	administrative resources	조직의 생산자원을 최종적인 재화·서비스로 전환하기 위한 관리적 역량	· Penrose(1959)
	architectural competence	새롭고 유연한 방식으로 구성요소적 역량을 개발·통합하여 효과적으로 사용하는 능력	· Henderson & Cockburn(1994)

출처: 연구자 작성

2. 조직자원의 유형

광의의 조직자원은 크게 자원과 역량이라는 구성요소로 구분되고, 자원과 역량은 그 특성에 따라 다시금 더 세부적인 유형으로 분류될 수 있다. 조직자원의 유형은 [표 2-3]과 같이 학자에 따라 다양한 방식으로 분류되는데, 초기 논의에서는 주로 물리적 자원(physical resources), 재정적 자원(financial resources), 인적 자원(human resources), 기술적 자원(technological resources)과 같은 전통적 생산요소 성격의 자원을 중심으로 조직자원의 유형이 제시되었다(예: Ansoff, 1965-물리적, 재정적, 인적자원; Learned et al., 1965-재정적, 인적, 기술적, 관리적 자원; Andrews, 1971-물리적, 재정적, 기술적, 관리적 자원). 즉, 조직 ‘내부(internal)’에 초점을 둔 ‘투입(input)’ 요소 성격의 ‘유형(tangible)’ 자원을 중심으로 조직자원의 유형이 다소 협소하게 논의되는 경향을 보였다.

이후 더 나은 결과를 생산하기 위해 조직이 자원을 운용하는 것(the firm *does with its resources*)이 어떤 자원을 보유하고 있는지(*which resources it possesses*)보다 덜 중요하지 않다는(Alchian & Demsetz, 1972: 793) 주장에 무게가 실리면서, 조직이 보유한 투입 측면의 자원뿐만 아니라 자원을 운용하는 과정(process) 측면의 역량도 조직자원의 또 다른 유형으로 함께 논의되기 시작하였다. 조직적 자원(organizational

resources)과 관리적 자원(managerial resources)은 그 대표적인 예이다. 먼저, 조직의 구조, 루틴, 시스템 등을 포함하는 조직적 자원은 조직의 공식적 보고 체계, 의사결정 체계, 정보생성 체계, 공식적 또는 비공식적 기획 등과 같이 ‘조직이 잘 행하는 것(what the organization does well)’ (Dolinger, 1995: 46)을 의미한다. Hofer & Schendel(1978)은 기존의 물리적, 재정적, 인적, 기술적 자원에 조직적 자원을 추가하여 조직자원 유형에 관한 논의를 확장하였다. Barney(1991)와 Grant(1991)도 유형 분류에 조직적 자원을 포함하였는데, Barney(1991)는 물리적, 인적, 조직적 자원의 세 유형으로, Grant(1991)는 물리적, 인적, 재정적, 기술적, 평판, 조직적 자원의 여섯 유형으로 조직자원을 구분하였다.

조직적 자원이 조직의 구조, 루틴, 시스템을 통한 관리 역량에 해당한다면 관리적 자원은 최상위 관리자 또는 관리팀이 조직성과에 영향을 미치는 일련의 기술로서 관리 역량을 의미한다(Hambrick & Mason, 1984). 뛰어난 관리자는 관리적 기술을 사용하여 행정관리를 조직 차원의 리더십으로 전환한다(Yukl, 1981). 따라서 관리적 자원은 성공적인 리더십의 토대이자 관리자가 특정 상황에 대처하여 자원을 배치·운용할 수 있도록 하는 조직의 역량이다(Carmeli & Tishler, 2004a: 303).

한편, 전략적 관리 문헌에서 조직의 경쟁 이점을 확보하기 위한 무형 자원(intangible resources)의 중요성이 강조됨에 따라(Grant, 1991; Hall, 1992), 유형 자원에 치우쳤던 초기 분류와 달리 지식, 정보, 노하우, 루틴, 소통, 문화, 평판, 네트워크, 관계 등 다양한 무형 자원들도 조직자원의 유형으로 제시되고 있다. 예를 들어 Carmeli & Tishler(2004a)는 인적 자본(human capital)³⁾, 조직문화(organizational culture), 조직소통(organizational communication), 조직 평판(organizational reputation), 관리적 기술(managerial skills), 내부 감사시스템(internal auditing) 등 여섯 가지 유형의 무형 자원을 제시하였고, Wicker & Breuer(2013)는

3) Carmeli & Tishler(2004)가 제시한 인적 자본(human capital)은 조직구성원이 보유한 교육수준, 업무 경험, 역량과 같은 내재적 특성을 가리키는바 무형 자원(intangible resources)에 해당한다. 반면, 인적 자원(human resources)을 단순히 조직이 보유한 인력 규모로 이해하는 경우 이때의 인적 자원은 유형 자원(tangible resources)에 해당하고 무형 자원으로서 인적 자본과는 구분되는 개념이다.

시설 자원(infrastructure resources), 재정적 자원(financial resources), 인적자원(human resources) 등의 유형 자원과 더불어 문화자원(cultural resources)이라는 무형 자원도 조직자원의 유형으로 함께 제시하였다. Fry et al.(2004)의 자원 유형 분류도 무형 자원인 정보(information)를 포함하고 있으며, Grimmer et al.(2017) 또한 무형 자원인 인적·조직적 자원(human and organizational resources), 정보적 자원(informational resources), 관계적 자원(relational resources) 등을 포괄하는 분류를 제시하였다.

초기에는 주로 조직 내부에 초점을 두고 자원 유형을 논의했던 것과 달리, 점차 외부 환경과의 관계와 관련된 자원에 주목하고 있다는 점 역시 눈여겨 볼만한 흐름이다. 평판자원(reputation resources)이 그 대표적인 예인데, 조직의 외부 이미지로서 평판은 청중들의 네트워크 속에 자리한 조직에 대한 상징적 신념을 의미한다(Carpenter, 2010: 45). 조직의 특성, 능력, 활동 등에 대한 청중들의 평가가 그 핵심이다(Maor, 2016: 82; Overman et al., 2020: 417). 외부로부터의 좋은 평판은 조직의 우월한 성과를 오랜 기간 유지할 수 있도록 하는 전략적 자산으로 여겨지는 바(Roberts & Dowling, 1997) 중요한 무형 자원 중 하나로 제시되고 있다(Carmeli & Tishler, 2004a, 2004b; Grant, 1991; Lee, 2009; Russo & Fouts, 1997). 이 외에도 다양한 외부 관계자들의 지지와 관심으로서 정치적 자원(political resources)(Lee, 2009), 이러한 정치적 자원을 확보하고 외부 환경을 관리하는 관리 역량으로서 네트워크 관리(network management)(Meier & O'Toole, 2001, 2003, 2007) 등 외부 환경과의 관계에 초점을 둔 다양한 자원 유형이 제시되고 있다. 특히 공공조직은 민간조직에 비해 조직 외부(예: 선출직, 고객, 대중, 언론)로부터의 평판이나 정치적 자원이 훨씬 중요하게 작용한다(Lee, 2009; Moynihan & Pandey, 2005). 이에 Lee & Whitford(2013)는 공공조직의 핵심자원인 정치적 자원과 평판자원, 전통적 투입 요소로서 물리적, 재정적, 인적 자원, 그리고 이러한 자원을 운용하기 위한 리더십 구조로서 행정적 자원 등 여섯 가지 유형의 조직자원을 제시한 바 있다.

상기 논의를 종합하면, 초기에는 조직자원의 유형이 조직 ‘내부’에 초점을 둔 ‘투입’ 요소 성격의 ‘유형’ 자원을 중심으로 협소하게 논의되는 경향을 보였으나, 점차 논의가 진전되면서 ‘외부 환경’과의 관계에 초점을 둔 자원(예: 평판자원, 정치적 자원), 자원을 운용하는 ‘과정’으로서 역량(예: 조직적 자원, 관리적 자원), 조직의 경쟁 이점에 중요하게 작용하는 다양한 ‘무형’ 자원(예: 지식, 정보, 노하우, 루틴, 소통, 문화, 평판, 네트워크, 관계) 등을 포함하며 더욱 폭넓게 논의되고 있다.

[표 2-3] 조직자원의 유형: 선행연구의 검토

부문	연구	자원										역량	
		물리적	재정적	인적	기술적	법적	지식·직관	정보	소통·관계	문화	평판	관리적	조직적
민간	Ansoff (1965)	physical resources	monetary resources	human resources									
	Learned et al. (1965)		money	people	technical resources							managerial resources	
	Andrews (1971)	material resources	financial resources		technical resources							managerial resources	
	Hofer & Schendel (1978)	physical resources	financial resources	human resources	technological resources								organizational resources
	Dollinger (1995)	physical resources	financial resources	human resources*	technological resources		intellectual resources				reputational resources		organizational resources
	Barney (1991)	physical capital resources		human capital resources*									organizational capital resources
	Grant (1991)	physical resources	financial resources	human resources	technological resources						reputation		organizational resources
	Russo & Fouts (1997)	physical assets		human resources*	technologies & skills		political acumen				reputation		organizational capability ▷culture
	Fry et al. (2004)	physical material	financial assets	people				information					

부문	연구	자원										역량	
		물리적	재정적	인적	기술적	법적	지식·직관	정보	소통·관계	문화	평판	관리적	조직적
공공	Carmeli & Tishler (2004a)			human capital*					organizational communication	organizational culture	organizational reputation	managerial skills	internal auditing
	Grimmer et al. (2017)	physical resources	financial resources	human resources*				informational resources	relational resources				organizational resources
	Hill (1991)	material resources				legal resources							organizational resources
	Rainey & Steinbauer (1999)		financial resources	human resources	technological resources								
	Carmeli & Tishler (2004b)			human capital*					labor relation	organizational culture	organizational reputation	managerial capabilities	internal auditing
	Lee (2009)	physical resources	financial resources	human resources					political resources		reputation resources		administrative resources
	Wicker & Breuer (2013)	infrastructural resources	financial resources	human resources						cultural resources			
	오재록 (2006)	물적		인적		법적							조직

주) * 조직 구성원이 보유한 교육수준, 지식, 경험 등 내재적 특성을 의미하는 무형 자원으로서 인적 자본(human capital). 원문에서 인적 자원(resources)으로 명명되었더라도 인적 자본의 개념으로 사용된 경우 별표 표기함.

출처: 연구자 작성

3. 학문 분야별 조직자원 논의

조직자원이 조직의 집합적 목표를 전략적이고 효과적으로 수행할 수 있도록 돕는다고 보는 것은(Lee, 2009: 2) 학문 분야에 관계없이 공통적이다. 충분한 자원을 조직의 성공적인 변화와 성과에 필수적인 요소(Fernandez & Rainey, 2006; Kettl & Fesler, 2005)로 여긴다는 점에서는 유사하나, 조직이 달성하고자 하는 목표를 무엇으로 보는지 혹은 추구하는 여러 목표 중 특히 어떤 것에 무게를 실는지, 이러한 목표를 달성하는데 이용하는 자원을 어떤 관점에서 이해하는지, 목표를 달성하기 위해 주로 어떤 유형의 자원에 초점을 두는지 등은 학문 분야마다 조금씩 차이를 보인다. 아래에서는 조직자원과 관련하여 경영학, 심리학, 정치학, 그리고 행정학 분야의 논의 초점이 어떻게 다른지 검토한다.

1) 경영학 분야의 조직자원 논의

조직자원은 경영학 분야에서 전통적으로 중요하게 다뤄져 온 핵심 변수 중 하나이다. 경영이란 개념이 “조직목표를 달성하기 위해 조직자원을 사용하는 일련의 과정(Stoner, 1982)” 또는 “조직의 자원을 어떻게 사용할 것인지에 대한 결정”(Drucker, 1974)으로 정의되는 만큼 조직자원 논의는 경영학 분야에서 상당한 비중을 차지한다. 조직자원의 대표적인 이론적 토대로서 자원기반이론(resource-based theory)은 경영학의 전략적 관리 문헌에서 가장 널리 활용되는 이론 중 하나이며(Bryson et al., 2007; Priem & Butler, 2001; Rouse & Daellenbach, 2002), 조직의 생존과 발전을 위해 자원의 결정적인 중요성을 강조한다. ‘가치 있고 희소하며 완전한 모방과 대체가 불가능한(value, rare, inimitable, non-substitutable; VRIN) 자원’을 통해 조직의 지속적인 경쟁 이점을 확보하고 성과 우위를 유지할 수 있다는 것이 그 핵심이며(Barney, 1991; Bryson et al., 2007; Peteraf, 1993; Wernerfelt, 1984), 이후 이러한 자원의 잠재력을 최대한으로 활용할 수 있는 조직(organizations)도 경쟁 이

점의 원천으로 함께 추가되었다(VRIO framework; Barney, 1997). 조직 자원에 관한 경영학 분야의 실증연구들은 자원기반이론을 바탕으로 조직 자원과 조직성과의 관계를 검증하는 데 초점을 두고 있다(Newbert, 2007: 127). 이때 결과변수로서 조직성과는 연평균 매출액, 자산수익률, 매출수익률, 자기자본수익률, 시장점유율, 매출액 증가율, 당기순이익 증가율과 같은 조직의 재무적 성과인 경우가 많다(Carmeli & Tishler, 2004a; Grimmer et al., 2017; Miller & Shamsie, 1996; Russo & Paul, 1997). 이렇듯 조직의 수익성과 성장성을 나타내는 다양한 재무적 성과를 조직자원의 결과변수로 다루고 있는바, 경영학 분야에서 조직자원은 조직의 경쟁 이점 확보 및 성과 우위 유지라는 목표를 달성하기 위해 사용할 수 있는 기능적 도구로 이해되는 듯 보인다(표 2-4).

다양한 유형의 조직자원 중 조직의 목표 달성을 위한 기능적 도구로서 경영학자들이 특히 주목하는 자원의 유형은 논의가 진전되면서 조금씩 변화해왔다. 초기에는 전통적인 생산요소 성격의 유형 자원(예: 물리적, 재정적, 인적 자원)을 중심으로 논의가 이루어졌으나, 점차 지식, 정보, 문화, 관계와 같은 다양한 무형 자원이 조직의 경쟁 이점을 가져오는 원천으로 강조되기 시작하였다(Bontis, 1998; Carmeli & Tishler, 2004a, 2004b; Hall et al., 1992). 이후에는 자원 자체보다 자원을 전략적으로 관리하는 능력이 조직의 경쟁우위 확보를 위해 중요하다는 쪽으로 강조점이 옮겨가고 있다(Eisenhardt & Martin, 2000; Teece et al., 1997). 변화하는 환경에 대응하여 다양한 조직자원을 형성, 변경, 통합, 재구성하는 능력(Teece et al., 1997: 516)을 통해 상보적인 자원조합(resources configuration)을 창출할 수 있고, 이러한 자원조합으로부터 조직의 경쟁 이점을 확보할 수 있다는 시각이다(Eisenhardt & Martin, 2000: 1117). 이러한 전략적 관리 역량은 학자에 따라 다음과 같이 다양한 용어로 정의된다: 통합적 역량(integrative capability; Lawrence & Lorsch, 1967), 조합적 역량(combinative capability; Kogut & Zander, 1992), 건축적 역량(architectural competence; Cockburn, 1994), 동적 역량(dynamic capability; Teece et al., 1997; Eisenhardt & Martin, 2000).

2) 심리학 분야의 조직자원 논의

조직자원에 관한 논의는 심리학 분야에서도 활발히 이루어져 왔는데, 조직 중심의 시각이 아니라 조직 구성원, 즉 사람 중심의 시각에서 접근한다는 것이 경영학 분야의 조직자원 논의와 구별되는 가장 특징적인 차이이다. 심리학 분야에서 조직자원 논의는 조직의 성과나 목표보다는 구성원 개인의 인지·심리적 또는 행태적 측면에 그 초점을 둔다. 직무열의(Albrecht et al., 2018; Salanova, 2005), 직무만족(Shahid & Aslam, 2018), 조직몰입(Bozionelos, 2008; Stan & Virgă, 2021), 조직지원인식(Chen & Wang, 2014; Newman et al., 2012), 조직시민행동(Fu, 2013), 이직의도(Newman et al., 2012) 등 다양한 심리적·행태적 변수가 조직자원의 결과변수로 다뤄지고 있다. 심리학 분야에서는 조직자원이 조직과 구성원 간 심리적 연계를 도모하는, 하여 구성원의 심리와 행태에 영향을 미치는 심리적 도구로서의 성격을 지님을 시사한다(표 2-4).

자원보존이론(conservation of resources theory; Hobfoll, 1989)과 직무요구-자원 이론(job demand-resource theory; Demerouti et al., 2001)은 조직자원이 구성원의 심리와 행태에 미치는 영향을 설명하는 대표적인 이론적 토대이다. 자원보존이론에서 말하는 자원이란 개인이 그 자체를 가치 있게 여기거나 그러한 자원을 획득하는 수단이 되는 물건, 금전, 시간, 지식, 에너지, 조건, 개인적 특성 등을 포함한다(Hobfoll, 1989: 516-517). 자원보존이론은 개인이 지속적인 자원의 확보와 유지를 추구한다는 가정하에, 자원의 손실이 우려되거나 실제로 손실이 발생하는 경우 스트레스와 긴장, 소진 등을 유발한다고 본다(Hobfoll, 1989, 2001). 한편, 직무요구-자원 이론은 업무환경을 크게 구성원에게 지속적인 물리적·심리적 비용을 발생시키는 직무요구(job demands)와 이러한 직무요구를 감소시키거나 구성원의 업무목표 달성 및 성장과 발전을 촉진하는 직무자원(job resources)으로 구분하고(Bakker & Demerouti, 2007: 312; Demerouti, et al., 2001: 501), 과중한 직무요구는 직무소진을 유발하는 반면 충분한 직무자원은 직무열의를 촉진한다고 본다(Bakker, 2015, p. 724). 이때 직무요구와 직무자원은 직무와 관련된 물리적, 조직적, 사회

적 차원을 포괄하는바(Bakker & Demerouti, 2007; Demerouti et al., 2001), 조직자원도 구성원의 소진과 열의에 영향을 미치는 직무요구 또는 직무자원에 포함될 수 있다.

조직자원에 관한 심리학 분야의 실증연구들은 상기 이론을 바탕으로 구성원이 직면하는 직무요구 또는 직무자원이 심리적·행태적 측면에 미치는 영향을 검증해왔다. 구성원의 업무환경을 구성하는 조직의 물리적 자원(Demerouti et al., 2001; Hakanen et al., 2006)에서부터 상사·동료의 지지, 조직 내 인간관계, 구성원 간 응집력, 팀워크 등 관계적 자원(Christian et al., 2011; Hakanen et al., 2006; Lee & Ashforth, 1996; Montgomery et al., 2015)이나 개방적 문화, 소통적 문화, 목표지향적 문화 등 문화적 자원(Albrecht, 2012; Bakker et al., 2007; Boelhouwer et al., 2020; Salanova et al., 2006)에 이르기까지 다양한 유·무형 조직자원의 심리적·행태적 영향이 입증되어왔다. 아울러 조직자원을 효과적으로 운용하는 역량으로서 상사의 코칭, 리더십 등 관리적 기술(Christian et al., 2011; Xanthopoulou et al., 2009)과 피드백, 보상, 처벌 등 조직의 관리체계(Demerouti et al., 2001; Lee & Ashforth, 1996; Xanthopoulou et al., 2009) 및 의사결정체계(Hakanen et al., 2006)를 포함하는 조직적 자원도 구성원의 심리와 행태에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되어왔다.

심리학 분야에서는 조직과 구성원 사이의 심리적 연계를 형성하는 심리적 도구로서 조직자원을 이해하는바, 다양한 유형의 조직자원 중에서도 특히 조직 내 관계나 문화와 관련된 무형 자원이 비중 있게 논의되고 있다(Albrecht, 2012; Bakker et al., 2007; Boelhouwer et al., 2020; Christian et al., 2011; Hakanen et al., 2006; Lee & Ashforth, 1996; Montgomery et al., 2015; Salanova et al., 2006).

3) 정치학 분야의 조직자원 논의

정치학 분야에서 조직자원은 주로 조직의 권력과 관련하여 논의되고 있다. 권력(power)이란 “사회적 관계 속에서 상대의 반대에도 불구하고

자신의 의지를 관철시킬 수 있는 힘(Weber, 1978: 53)”이자 “최소한 사회적 가치의 배분에 영향을 미치는 결정을 할 수 있는 능력(Easton, 1965; Lowi, 1969)”으로 정의된다. 조직자원은 자원을 사용할 수 있는 자율성(autonomy) 또는 재량(discretion)과 더불어 권력을 행사하기 위한 필수 조건이자 권력의 원천으로 여겨진다(Meier, 1980: 359-360). 조직자원이 경영학 분야에서는 생산을 위한 기능적 도구로, 심리학 분야에서는 조직과 구성원 간 심리적 연계를 형성하는 심리적 도구로 이해되는 것과 달리 정치학 분야에서의 조직자원은 조직의 권력을 확보하고 유지하기 위한 정치적 도구로서의 성격을 지닌다(표 2-4).

조직자원에 관한 정치학 분야의 실증연구들은 조직자원의 규모나 의존성이 조직의 다양한 정치적 활동과 결과(예: 정책과정 참여, 정책 옹호 역량, 정치자금 지원, 로비활동, 청문회 증언)에 미치는 영향을 검증하는데 초점을 두어 왔다(Apollonio & Raja, 2004; Bloodgood & Tremblay-Boire, 2017; Eising, 2007; Leyden, 1995; Zhan & Tang, 2013). 이러한 연구 동향은 조직자원을 조직의 권력을 위한 정치적 도구로 바라보는 정치학 분야의 시각을 잘 보여준다. 조직자원은 조직의 정치적 활동을 촉진하는 요인으로 밝혀져 왔는데, 재정적 자원이나 외부 관계적 자원을 많이 보유한 조직일수록 정치자금을 지원하는 규모가 크고(Apollonio & Raja, 2004) 정책 옹호 역량(policy advocacy capacity)이 우수한 것으로(Zhan & Tang, 2013) 확인된 바 있다.

한편, 조직자원의 의존성은 조직과 환경의 권력 관계로서 조직 자율성에 미치는 영향을 중심으로 분석이 이루어져 왔고, 정치학 분야의 자원 의존성 논의는 외부 환경 중에서도 주로 정부에 대한 의존에 초점을 두고 있다. 관련 실증분석 결과는 엇갈려 나타난다. 정부에 자원을 의존하는 정도가 큰 조직일수록 조직의 자율성이 축소되는바(Ege & Bauer, 2017; Jung & Moon, 2007) 정치적 활동도 소극적으로 이루어진다는 연구 결과가 축적되고 있으나(Bloodgood & Tremblay-Boire, 2017; Eising, 2007; Leyden, 1995), 반대로 정부의 재정 지원이 조직에 권한을 부여하는 효과(empowering effects)를 강조하면서 정부에 대한 자원의존이 조

직의 정치적 활동을 제약하지 않음을 확인한 연구도 상당수 존재한다(Chaves et al., 2004; Neumayr et al., 2015).

외부 환경과의 자원의존상황에서 조직자원에 대한 통제력은 조직의 권력과 직결되는바(Emerson, 1962) 정치학 분야에서는 조직자원을 확보하기 위한 정치적 과정이 강조된다. 따라서 다양한 유형의 조직자원 중에서도 조직 외부로부터 자원을 확보하고 의존도를 낮출 수 있는 외부 환경 관리 역량으로서 관리적 네트워킹(managerial networking)과 그러한 네트워킹 결과 확보된 외부적 관계자원이 비중 있게 다뤄지고 있다.

4) 행정학 분야의 조직자원 논의

다학제적(interdisciplinary) 성격을 갖는 행정학 분야의 조직자원 논의는 경영학, 심리학, 정치학 등 다양한 학문 분야의 논의를 포괄하여 이루어지고 있다(표 2-4). 경영학적 관점과 유사하게 조직자원을 조직의 효과적인 기능 수행을 위한 도구로 바라보는 연구들은 자원기반이론을 바탕으로 조직자원이 조직성과에 미치는 영향을 검증하는 데 초점을 둔다(Carmeli & Tishler, 2004b; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee, 2009; Lim et al., 2017). 조직의 경쟁 이점과 성과 우위를 달성하기 위해 조직자원의 중요성을 강조한다는 점은 경영학과 행정학에서 모두 공통적이다. 다만, 경영학에서는 조직자원의 결과변수로 조직의 수익성과 성장성을 나타내는 재무적 성과(예: 연평균 매출액, 자산수익률, 매출수익률, 자기자본수익률, 시장점유율, 매출액 증가율, 당기순이익 증가율)를 주로 다루는(Carmeli & Tishler, 2004a; Grimmer et al., 2017; Miller & Shamsie, 1996; Russo & Paul, 1997) 반면, 행정학에서는 공공조직의 성과가 복잡하고 다차원적인 속성을 지니는 만큼(Brewer & Selden, 2000) 재무적 성과뿐만 아니라 다양한 차원의 성과변수(예: 관리 효과성, 정책 효과성, 구성원 만족도, 고객 만족도, 사회적 결과)를 다루고 있다(Carmeli & Tishler, 2004b; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee, 2009; Lim et al., 2017)는 점에서 차이가 있다.

한편, 심리학적 관점과 유사하게 조직자원을 조직과 구성원 간 심리

적 연계를 형성하는 심리적 도구로 이해하는 연구들은 공공부문을 대상으로 조직자원이 구성원의 심리적·행태적 결과에 미치는 영향을 검증해왔다(Andrews & Mostafa, 2019; Hameduddin, 2021; Shim et al., 2019). 재정적 자원이나 인적 자원과 같이 조직의 규모와 직결되는 전통적인 자원 유형(Shim et al., 2019)에서부터 구성원 간 관계나 공유된 가치 등 조직 내 사회적 자본(organizational social capital)의 성격을 갖는 관계적, 문화적 자원(Andrews & Mostafa, 2019), 공공조직의 외부 환경으로서 대중, 국회, 언론 등이 조직에 보이는 관심과 지지 등 정치적 자원(Hameduddin, 2021)에 이르기까지 다양한 유형의 조직자원이 구성원의 심리적·행태적 결과(예: 업무 열의, 조직몰입, 조직시민행동)에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되고 있다.

마지막으로, 정치학적 관점과 유사하게 조직의 권력을 확보·유지하기 위한 정치적 도구로 조직자원을 바라보는 연구들은 주로 공공조직의 외부 환경 관리 역량으로서 최고 관리자의 관리적 네트워킹 및 그 결과 확보된 외부자원을 중심으로 논의를 전개해왔다(Chun & Song, 2017; Ege & Bauer, 2017; Johansen & LeRoux, 2013; Jung & Moon, 2007; Meier & O'Toole, 2001, 2003; O'Toole & Meier, 2004; Seo, 2011; 김대경·엄태호, 2016; 김대중, 2017). 관리적 네트워킹은 조직목표를 달성하기 위해 관련된 정보, 자원, 인물 등에 접근할 수 있는 네트워킹을 구축하는 활동이며 이렇게 구축된 네트워킹은 조직의 문제해결과 기회 창출에 사용되는데(Grayson & Baldwin, 2007: 14), 중요한 조직자원 중 하나이다. 미국 텍사스 지역 학교 구(school districts)를 대상으로 교육감과 주요 외부 행위자 간 네트워킹 빈도가 프로그램 성과에 미치는 긍정적 영향을 확인한 Meier & O'Toole(2001)의 선구적 연구 이후, 최고 관리자의 관리적 네트워킹과 조직성과의 관계에 대한 경험적 증거가 축적되고 있다(Chun & Song, 2017; Johansen & LeRoux, 2013; Meier & O'Toole, 2003; O'Toole & Meier, 2004). 한편, 관리적 네트워킹 결과 외부로부터 확보된 자원(예: 정부지원금, 외부인사 임명)은 사용 가능한 자원이 확대된다는 점에서는 조직의 권력을 증가시키는 요인이지만, 동시에 자원 의

준도가 높아져 관리적 자율성이 제약된다는 점에서는 조직의 권력을 감소시킬 수 있다는 이중적 성격을 지닌다(Jung & Moon, 2007). 특히 공공조직의 경우 정부로부터 확보하는 자원이 조직에 대한 지원과 통제의 성격을 동시에 가질 수 있는바, 행정학 분야의 실증연구들은 이러한 이중성에 초점을 두고 외부자원의 비중이 조직의 자율성이나 정당성 등 외부 환경과의 권력 관계에 미치는 영향(Ege & Bauer, 2017; Jung & Moon, 2007)과 조직성과에 미치는 영향(Seo, 2011; 김다경·엄태호, 2016; 김대중, 2017; 김재홍·이재기, 2012; 이수창·정우열, 2014) 등을 검증해왔다.

상기 논의를 종합하여 각 학문 분야별 조직자원 논의의 초점을 i) 조직자원을 통해 달성하고자 하는 조직의 주요 목표, ii) 조직자원을 바라보는 관점, iii) 특히 주목하는 조직자원의 유형을 중심으로 요약·정리하면 [표 2-4]와 같다.

[표 2-4] 학문 분야별 조직자원 논의의 초점

		조직자원의 주요 목표변수	조직자원을 바라보는 관점	주목하는 조직자원 유형
행 정 학	경 영 학	조직의 경쟁 이점 및 성과 우위 (경제적 성과)	재화·서비스 생산 및 목표 달성을 위한 기능적 도구	관리역량 (관리적·조직적 자원)
	심 리 학	조직 구성원의 긍정적 심리·행태 (심리·행태적 성과)	조직과 구성원 간 심리적 연계 형성하는 심리적 도구	내부적 관계자원 문화적 자원
	정 치 학	조직의 권력 (정치적 성과)	조직의 권력을 확보·유지하기 위한 정치적 도구	외부적 관계자원 관리적 자원 (esp, 관리적 네트워킹)

출처: 연구자 작성

제 2 절 조직성과에 관한 논의

1. 조직성과의 개념

조직성과(organizational performance)는 조직의 궁극적인 목표변수로서(Rainey, 2014; Richard et al., 2009) 조직 관리와 관련하여 이론적으로나 실무적으로나 많은 관심을 받아온 중요 개념이다(Robins, 1990). 조직 수준에서 이루어지는 연구의 대부분이 적어도 암묵적으로 조직성과와 연관되어 있을 만큼(Goodman & Pennings, 1980) 조직성과는 이론적으로 조직 모형의 중심에 있는 개념이며(Cameron & Whetten, 1981), 공공·민간 조직을 막론하고 조직성과를 높이기 위해 다양한 관리전략을 구사한다는 점에서 실무적으로도 중요한 의미를 지닌다. 조직성과는 사회적으로 구성된 현상(socially constructed phenomenon)으로서 상당히 주관적이고 복합적인 개념이기 때문에(Au, 1996; Anspach, 1991) 보편적으로 합의된 정의를 도출하기 어렵고(Daft, 2010: 66) 학자에 따라 다양한 관점에서 조직성과의 개념을 정의하고 있다.

우선, 조직 효과성(organizational effectiveness) 개념과 상호 차원을 어떻게 이해하는지에 따라 i) 조직성과를 조직 효과성의 상위 개념으로 보는 시각, ii) 조직 효과성을 조직성과의 상위 개념으로 보는 시각, iii) 양자를 동일 차원으로 보는 시각으로 나뉜다. 조직성과를 조직 효과성의 상위 개념으로 보는 학자들은 효과성을 비롯하여 효율성, 공정성, 대응성 등 전반적인 조직과정(투입-전환-산출)과 관련된 다양한 가치를 조직성과의 하위 차원으로 제시한다(예: Brewer & Selden, 2000; Rogers, 1990; Walker & Boyne, 2006). 반면, 조직 효과성을 조직성과의 상위 개념으로 보는 시각에서는(Forbes & Lynn, 2007; Richard et al., 2009) 조직성과를 주로 경제적 가치와 관련된 산출(outputs)과 결과(outcomes) 중심의 다소 협소한 개념으로 이해하면서(Forbes & Lynn, 2007: 8) 조직 효과성은 경제적 가치와 관련된 산출과 결과는 물론, 효율적이고 효

과적인 조직 내·외부적 운영을 포괄하는 조직성과보다 광범위한 개념으로 정의한다(Richard et al., 2009: 722). 한편, 조직성과와 조직 효과성을 동일 차원으로 보는 학자들은 조직의 전반적인 목표 달성도라는 넓은 의미로 두 개념을 구분 없이 사용해왔다(Rainey & Steinbauer, 1999; Selden & Sowa, 2004; Wolf, 1997). 생각건대, 조직성과와 조직 효과성의 개념적 차원에 대한 시각 차이는 각 관점에서 조직성과와 조직 효과성 개념의 범위를 다르게 정의한 데 따른 것일 뿐 큰 의미를 갖지는 않을 것이다. 이에 본 연구는 Brewer & Selden(2000), Rogers(1990), Walker & Boyne(2006)의 관점과 같이 조직성과를 효과성, 효율성, 공정성, 대응성 등 전반적 조직과정과 관련된 다양한 가치를 포함하는 상위 개념으로 보고자 한다. 이때 조직성과의 하위 차원으로서 효과성은 조직의 전반적인 목표 달성도(i.e., 조직성과와 동일한 차원인 넓은 의미의 조직 효과성)가 아니라 산출이나 결과에 초점을 둔 조직의 공식적 목표 달성도로서 좁은 의미의 효과성을 말한다.

이렇듯 다양한 하위 차원으로 구성된 다차원적 구성개념으로서(Kirchhoff, 1977) 조직성과는 특히 어떤 차원에 초점을 두고 접근하는지에 따라 다양한 방식으로 정의될 수 있다. 조직성과에 대한 대표적인 접근방식은 조직에 필요한 자원을 확보하는 ‘투입’ 측면에 초점을 두는 체제-자원 접근법(system-resource approach), 내부적 ‘과정’의 효율성과 건전성(예: 소통, 리더십, 상호 협력, 신뢰, 직무만족, 조직몰입, 동기부여) 유지에 초점을 두는 내부과정 접근법(internal process approach), 조직의 목표 달성과 관련된 ‘산출 및 결과’ 측면에 초점을 두는 목표 달성 접근법(goal approach) 등으로 구분될 수 있다(Rainey, 2014: 155-160). 그러나 조직의 투입-과정-산출 측면 중 어느 하나에만 초점을 두는 분절적 접근방식으로는 조직성과를 종합적 관점에서 논의할 수 없다는 한계가 있다(Daft, 2010: 70). 이에 조직의 다양한 측면을 보다 균형적으로 고려하는 통합적 접근법이 제시되는데, 이해관계자 접근법(stakeholder approach)과 경쟁 가치 접근법(competing values approach)이 그 예이다. 이해관계자 접근법은 조직의 내·외부 이해관계자들(예: 조직 구성원,

고객, 외부 통제자)을 만족시키는 데 초점을 두고 다양한 조직 활동을 종합적으로 고려한다(Rainey, 2014). 경쟁 가치 접근법은 조직의 다양한 선호와 가치를 균형적으로 고려하는 효과성 모형으로(김근세·이경호, 2005: 182) ‘통제 대 유연성’과 ‘내부지향 대 외부지향’이라는 상반된 가치를 두 축으로 삼아 관료제적 안정성과 관리질서를 강조하는 내부과정 모형(internal process model; 통제·내부지향), 목표 달성과 생산성을 강조하는 합리적 목표 모형(rational goal approach; 통제·외부지향), 구성원의 참여와 사기를 강조하는 인간관계모형(human relation model; 유연성·내부지향), 조직의 적응과 성장을 강조하는 개방체제모형(open system model; 유연성·외부지향) 등 네 가지 모형을 제시하면서 경쟁하는 가치의 균형과 상호보완을 강조한다(Quinn & Rohrbaugh, 1983; Quinn, 1988).

지금까지 논의한 접근방식들은 민간조직과 공공조직 모두에 적용될 수 있는 조직성과에 대한 일반적인 이론 모형이다(Lee, 2009: 78). 그러나 이러한 일반적 모형만으로 공공조직의 성과가 갖는 고유한 특성을 충분히 설명하는 데 한계가 있기 마련인바, 아래에서는 공공부문의 조직성과가 갖는 특성에 초점을 둔 논의들을 살펴보고자 한다.

2. 공공부문의 조직성과

1) 공공부문의 조직성과

조직성과는 사회적으로 구성된 현상으로서 상당히 복합적인 성격을 갖는 다차원적 개념이다(Au, 1996; Anspach, 1991). 특히 공공조직의 경우 정치적 타협의 결과 서로 상충하는 다양한 가치를 추구해야 하고(Wilson, 1989) 민간조직과 달리 시장가격을 통해 그 산출물의 가치를 평가할 수도 없기에(Ring & Perry, 1985) 조직성과의 개념을 정의하기 더욱 어렵다. 이렇듯 공공조직의 성과는 본질적으로 논쟁의 여지가 존재하는 개념이며(Boyne, 2003), 보편적이고 객관적인 하나의 잣대로 정의

될 수 없는 복합적 성격을 지닌다(Rainey, 2014). 이에 공공관리 분야 학자들을 중심으로 공공조직의 성과에 대한 다차원적 접근의 중요성이 강조되어왔다(Brewer & Selden, 2000; Campbell, 1977; Selden & Sowa, 2004; Walker et al., 2010). 공공조직의 성과를 평가할 수 있는 다양한 기준 중 어느 하나에만 초점을 둘 경우, 다른 차원에서의 성과가 간과됨에 따라 복합적 성격을 갖는 공공조직의 성과를 종합적으로 이해할 수 없다는 것이 이들의 핵심 논지이다.

공공부문의 조직성과를 구성하는 하위 차원은 학자에 따라 다양하게 분류되는데, 최근의 조직성과 모형들은 공공서비스를 생산하는 단계적 과정과 관련된 ‘경제성-효율성-효과성(economy-efficiency-effectiveness; 3Es)’ 모형과 ‘투입-산출-결과(inputs-outputs-outcomes; IOO)’ 모형의 기본 요소를 재구성(repackage)하는 형태로 확장되고 있다(Boyne, 2002b: 17). 먼저, 3Es 모형에서 경제성(economy)은 주어진 품질의 특정 서비스를 제공하는 데 들어가는 투입 비용을 말하고, 효율성(efficiency)은 산출한 단위당 들어가는 비용을 뜻하며, 효과성(effectiveness)은 서비스의 공식적인 목표 달성 정도를 의미한다(Boyne, 2002b: 17-18). 한편, IOO 모형은 3Es 모형의 세 가지 차원을 모두 포함하는 좀 더 확장된 조직성과 모형이다. 3Es 모형의 경제성, 효율성, 효과성은 각각 IOO 모형의 투입(inputs), 투입 대비 산출(outputs) 비율, 결과(outcomes)에 포함된다. IOO 모형에서 산출과 결과는 몇 가지 하위 구성요소로 구분되는데, 산출은 서비스의 양과 질을 포함하고, 결과는 서비스의 공식적 효과성뿐만 아니라 긍정적·부정적 부수효과를 고려한 영향(impact), 그리고 공공부문의 조직성과를 평가하는 핵심 기준으로서 서비스 제공의 형평성(equity)과 공정성(fairness)을 포함한다(Boyne, 2002b: 18).

그러나 3Es 모형과 IOO 모형은 주로 민간조직에서 강조되는 성과 차원에 기반하는바 공공조직에서 특히 중요하게 고려되어야 할 가치가 상대적으로 간과된다는 비판이 존재한다(Boyne, 2002b; Brewer & Selden, 2000). 이에 최근의 공공관리 연구들은 3Es 모형과 IOO 모형이 제시하는 기본적인 성과 차원과 더불어 공공조직에서 특히 중요하게 다

뤄져야 할 형평성, 대응성, 민주성 등의 가치를 함께 고려하는 확장된 성과모형을 사용하고 있다(예: Andrews et al., 2005, 2011; Andrews & Van de Walle, 2013; Boyne, 2002b, 2003; Boyne & walker, 2006; Brewer & Selden, 2000; George et al., 2019). Boyne(2002b)는 기존의 조직성과 차원이 공공조직의 특성을 제대로 반영하지 못함을 지적하면서 공공조직의 성과를 산출(outputs), 효율성(efficiency), 서비스 결과(service outcomes), 대응성(responsiveness), 민주적 결과(democratic outcomes)의 다섯 차원으로 구분하고 각 차원에 해당하는 열다섯 가지 세부 차원을 제시하였다(산출-양과 질; 효율성-산출 한 단위당 비용; 서비스 결과-공식적 효과성, 영향, 형평성, 서비스 결과 한 단위당 비용; 대응성-고객 만족, 시민 만족, 구성원 만족, 대응성 한 단위당 비용; 민주적 결과-정직성, 참여, 책임성, 민주적 결과 한 단위당 비용). 이외에도 [표 2-5]에 제시된 바와 같이 많은 연구에서 전통적인 성과 차원과 더불어 공공조직의 특유한 성과 차원을 포함하여 논의를 전개하고 있다.

[표 2-5] 공공부문 조직성과의 차원 분류

연구	조직성과의 차원	
Brewer & Selden(2000)	내부적 효율성, 내부적 효과성, 내부적 공정성 외부적 효율성, 외부적 효과성, 외부적 공정성	
Boyne (2002b)	산출	산출의 양, 산출의 질
	효율성	산출 단위당 비용
	서비스 결과	효과성, 영향, 형평성, 서비스 결과 단위당 비용
	대응성	고객 만족, 시민 만족, 구성원 만족, 대응성 단위당 비용
민주적 결과	정직성, 참여, 책임성, 민주성 단위당 비용	
Boyne (2003)	산출의 양, 산출의 질, 결과, 금액 대비 가치, 효율성, 형평성, 고객 만족	
Andrews et al.(2005)	Best Value Performance Indicator (BVPI)	전반적 공공서비스에 만족하는 시민의 비중

연구	조직성과의 차원	
	Core Service Performance (CSP)	산출의 양, 산출의 질, 결과, 금액 대비 가치, 효율성, 고객 만족
Boyne & Walker(2006)	산출의 양, 산출의 질, 효과성, 형평성	
Andrews et al.(2011)	효율성, 효과성, 형평성	
Andrews & Van de Walle(2013)	효율성, 효과성, 형평성, 대응성	
George et al.(2019)	결과, 재무적 성과, 효율성, 효과성	

출처: 연구자 작성

2) 본 연구에서의 조직성과 개념

이렇듯 공공조직의 성과는 다양한 하위 차원으로 구성된 복합적 개념이며 단일한 기준에 의해 보편적으로 정의될 수 없다. 이에 공공관리 분야 실증연구들은 조직성과의 다차원성을 고려하여 다양한 차원에서 정의된 성과변수를 함께 사용하거나(Andrews & Boyne, 2010; Andrews & Van de Walle, 2013; Chun & Rainey, 2005; George et al., 2019) 연구목적에 적합한 특정한 차원을 선택하여 조직성과를 정의하는 식으로 접근하고 있다(Flink & Molina, 2021; Garnett et al., 2008; Jacobsen & Jakobsen, 2018; Jung, 2011; Lee & Whitford, 2013). 후자처럼 특정 차원에 초점을 둔 조직성과의 개념화는 그러한 개념화가 적합하다고 인정되는 특정 연구 목적하에서만 유용할 것이다(Campbell, 1977; Lee, 2009: 79 재인용).

본 연구에서는 산출과 결과 측면에 초점을 두는 목표 달성 접근법을 바탕으로 조직의 효과성, 즉 조직이 공식적 목표를 달성한 정도(Daft, 2010: 22)를 조직성으로 보고자 한다. 조직의 생존과 발전을 위해 조직자원의 결정적인 중요성을 강조하는 자원기반이론을 토대로 조직자원과 조직성과의 관계를 검증하려는 본 연구의 목적을 고려할 때, 투입이나 과

정보다는 결과 중심의 성과 차원으로 접근하는 것이 적절하다고 판단하였다. 아울러 공공조직의 공식적 목표가 조직 내부적으로 설정되기는 하나 목표의 내용까지 내부적 관리에 국한되는 것은 아니고, 산출이나 효율성 같은 내부 초점의 성과에서부터 국민 만족, 정책 및 공공서비스의 사회적 영향과 형평성, 국민 참여의 확보와 같은 외부적 관점의 성과까지 포괄하여 설정되는바⁴⁾, 효과성을 중심으로 조직성과를 개념화하더라도 공공조직에서 중요하게 다뤄져야 할 형평성, 대응성, 민주성 등의 차원이 함께 반영될 수 있다. 따라서 공식적 목표 달성 정도로서 효과성 차원을 중심으로 조직성과를 정의하는 것은 공공조직 성과의 특성을 고려하면서 본 연구의 목적에도 부합하는 적절한 개념화라고 생각된다.

다만, 조직의 산출과 결과 측면에 초점을 둔 목표 달성 접근법만으로 조직성과를 논의할 경우 공공조직의 다차원적 성과를 종합적으로 이해하는 데 한계가 있기 마련인바(Daft, 2010: 70), 본 연구에서는 조직성과의 다양한 차원을 균형적으로 고려하는 통합적 접근법으로서 이해관계자 접근법에 바탕을 둔 조직성과 개념을 추가로 사용하였다. 이해관계자 접근법에 따른 조직성과는 다양한 조직 활동을 종합적으로 고려하여 구성원, 고객, 외부 통제자 등 내·외부 이해관계자들을 만족시킨 정도를 의미한다(Rainey, 2014). 앞서 목표 달성 접근법에 바탕을 둔 조직성과가 산출과 결과 측면에서의 조직 효과성을 주로 반영한다면, 이해관계자 접근법에 바탕을 둔 조직성과는 공공조직의 내부 관리에서부터 정책산출, 국민 만족도에 이르기까지 과정과 결과, 내부와 외부를 아우르는 보다 종합적인 성격의 성과변수이다.

4) 예를 들어 2020년 행정안전부 전략목표에는 “정부자원을 효율적으로 관리한다”(전략목표Ⅳ)는 내부적 효율성에 초점을 둔 목표뿐만 아니라, “사회통합과 공동체 발전을 증진한다”(전략목표Ⅱ)거나 “지역특화 발전을 통해 주민행복 향상에 기여한다”(전략목표Ⅲ)와 같은 외부적 영향에 초점을 둔 목표들도 함께 포함되어 있다.

제 3 절 조직자원과 조직성과의 관계

1. 이론적 토대: 자원기반이론

1) 자원기반이론

조직자원과 조직성과의 관계를 설명하는 대표적인 이론적 토대로서 (Hansen et al., 2004: 1279) 자원기반이론(resource-based theory)은 기업의 성과가 완전히 외부적 환경요인(예: 산업 구조, 진입장벽, 산업 내 전략적 위치)에 의해 결정된다고 보는 산업조직경제학(industrial organization economics)의 전통적 관점(Bain, 1959; Porter, 1980)에 대한 반발로 등장하였다(Russo & Fouts, 1997: 536). 산업적 조건이 기업의 경쟁 이점을 결정한다는 산업조직경제학의 관점에서는 동일 산업 내에서 유사 전략을 추구하는 기업 간 성과 차이가 발생하는 이유를 명쾌하게 설명할 수 없다(Peteraf, 1993: 186). 이에 자원기반이론은 경쟁 이점의 원인을 오로지 외부환경에서 찾는 산업조직경제학의 설명력이 매우 제한적이라고 지적하면서, 지속적인 성과 우위의 원천을 기업이 내부적으로 보유한 자원과 역량에서 찾는다(Barney, 1991; Prahalad & Hamel, 1990; Wernerfelt, 1984).

조직자원에 대한 두 가지 가정(이질성, 비유동성)을 바탕으로 “왜 동일 산업 내에서 어떤 기업은 다른 기업의 성과를 지속적으로 능가하는가?”(Barney & Clark, 2007: 3; Hoopes et al., 2003: 889)에 대한 설명을 제공하는 자원기반이론에서 기업은 전략을 수행하는데 사용할 수 있는 자원들의 묶음으로 간주된다(Penrose, 1959). 이때 각 기업의 자원은 이질적이며(resource heterogeneity) 기업 간 자원의 완전한 이동이 불가능한바(resource immobility) 이러한 이질성이 오랫동안 유지된다고 전제한다(Barney & Clark 2007: 51). 따라서 각 기업이 보유한 자원은 경쟁 이점을 창출하는 원천이 될 수 있지만 모든 자원이 그러한 잠재력을 갖는 것은 아니고(Barney, 1991: 106), 자원기반이론은 기업의 자원이 경쟁 이

점과 성과 우위의 원천이 되기 위해서는 다음의 네 가지 조건(VRIO framework; Barney, 1997)을 충족해야 한다고 본다. 첫째, 환경으로부터 기회를 이용하거나 위협을 완화할 수 있도록 한다는 측면에서 가치 있는(value) 자원이어야 한다. 둘째, 경쟁자들 사이에서 희소성(rare) 있는 자원이어야 하며, 셋째, 완전한 모방이 불가능해야(inimitable) 한다. 넷째, 조직(organization)을 통해 이러한 가치 있고 희소하며 모방하기 어려운 자원의 잠재력을 최대한 활용할 수 있어야 한다(Barney, 1997). VRIO의 특성을 모두 충족하는 자원은 기업의 지속적인 경쟁 이점을 확보하고 성과 우위를 유지할 수 있게 하는 기업 특유의 역량(competency)이자 강점(strength)으로 간주된다(Amit & Schoemaker, 1993; Barney, 1991, 1997; Kraatz & Zajac 2001; Peteraf 1993).

자원기반이론은 산업적 조건의 차이로는 설명되지 않는 기업 간 지속적 성과 차이에 대한 설명을 제공한다는 점에서 그 이론적 기여가 인정된다(Peteraf, 1993: 186). 아울러 실무적 측면에서도 관리자들이 기업의 경쟁 이점과 성과 향상을 유도하는 핵심자원이 무엇인지 이해하고(Barney, 1991) 이를 바탕으로 기업이 처해있는 자원 국면(resource position)을 분석할 수 있도록 돕는다는 점에서 중요한 의의를 지닌다. 자원기반이론은 현재 기업이 성과 우위를 유지하기 위한 조건을 충족하고 있는지, 아니라면 어떤 부분이 보완되어야 하는지 등과 관련하여 유용한 전략적 시사점을 도출하는 토대를 제공할 수 있다(Peteraf, 1993: 187). 자원기반이론은 민간조직을 대상으로 한 전략적 관리 분야에 상당한 영향을 미쳐온 중요 이론 중 하나이고(Kraatz & Zajac, 2001: 632), 민간 부문에서 조직자원과 조직성과의 관계를 검증하는 많은 실증연구의 이론적 토대로 활용되어왔다(Harvey et al., 2010: 83).

2) 공공조직에의 자원기반이론 적용

자원기반이론은 경쟁적 시장 환경 속에서 기업을 경영하는 민간 부문의 맥락을 바탕으로 개발된 이론이지만(Harvey et al., 2010: 83), 점차 공공조직의 성과나 전략적 관리와 관련된 행정학 분야의 연구에도 활용

되고 있다(Bryson et al., 2007; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Zhao & Fan, 2018). 자원기반이론에 바탕을 둔 공공관리 연구들은 주로 다양한 조직자원과 조직성과의 관계를 검증하면서 공공조직의 성과 향상에 기여 하는 자원이 무엇인지 확인하는 데 초점을 두고 있다(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Whitford, 2013; Zhao & Fan, 2018). 조직이 보유한 자원이나 역량 등 내재적 특성을 중심으로 조직 간 성과 차이를 설명하는 자원기반이론의 논리는 공공조직에도 공히 적용될 수 있는 측면이 존재하고(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020: 714), 공공조직의 관리와 관련하여 이론적·실천적으로 중요한 시사점을 제공할 수 있다(Lee & Whitford, 2013: 706-707). 이에 Bryson et al.(2007)은 공공조직을 대상으로 자원기반이론의 주요 전제에 대한 더 많은 연구가 필요하다고 주장하면서, 특히 공공조직의 성과 향상에 기여 하는 특유의 자원과 역량을 확인하여 이를 구축해 나가는 것이 중요하다고 강조하기도 하였다.

다만, 민간조직의 맥락에서 개발된 자원기반이론을 공공조직에 적용할 때에는 민간조직과 차이를 보이는 공공조직 고유의 특성을 고려하여 이론의 적절한 변용이 필요하다고 지적된다. 우선, 자원기반이론에서 사용되는 조직의 성공 및 초성과(super performance)의 개념을 공공조직에 그대로 적용할 수 없다. 자원기반이론에서 말하는 조직의 성공은 통상적인 수준을 뛰어넘는 수익(super-normal profits), 즉 자원으로부터 경제적 지대(economic rent)를 창출하는 것을 의미한다(Peteraf, 1993). 그러나 공적 책임을 다하기 위해 공공서비스를 제공하는 공공조직은 서비스 제공을 통한 수익의 극대화를 추구하는 것이 아니라(Matthews & Shulman, 2005) 공공가치(public value)의 생산을 조직 성공의 핵심으로 한다는 점에서 차이가 있다(Bryson et al., 2007).

자원기반이론의 또 다른 주요 개념인 경쟁 이점과 관련된 논의도 공공조직에 그대로 적용되기 어렵다. 자원기반이론에서 말하는 민간조직의 경쟁 이점은 산출물을 생산하는 비용 효율성(cost efficiency)에 초점을 둔다. 즉, 양질의 자원을 보유하고 이를 잘 관리·운용하는 조직은 생산

비용을 줄일 수 있다는 점에서 비용 효율적이고 경쟁 이점을 지니게 된다(Peteraf & Barney, 2003). 반면, 정부로부터 자금을 확보하는 공공조직의 경우 상당히 고정된 파이(fixed pie)를 두고 다른 공공조직과 경쟁하는 상황에 놓여 있는바 외부 환경에 자원을 의존하는 정도가 높다. 따라서 내부적으로 보유한 자원의 효율적 운용과 더불어 외부 환경으로부터 자원을 확보하기 위한 정치적 협상이 조직의 경쟁 이점을 확보하는데 특히 중요하게 작용한다는 점에서 차이가 있다(Matthews & Shulman, 2005: 233). 한편, 일부 학자들은 경쟁적 시장 환경에 놓이지 않는 공공조직에 경쟁 이점이라는 개념을 사용하는 것은 적절하지 않다고 보면서, 자원기반이론을 공공조직에 적용하는 경우 경쟁 이점의 개념을 조직의 지속적 타당성이나 적절성(continued relevance) 등의 개념으로 대체하여야 한다고 주장하기도 한다(Kanungo & Jain, 2012: 40).

본 연구는 조직 내부적 요인에 초점을 두고 조직의 자원과 역량을 조직성과의 주요 동인으로 보는 자원기반이론(Barney, 1991; Prahalad & Hamel, 1990; Wernerfelt, 1984)을 공공부문에 적용하여(Bryson et al., 2007; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Whitford, 2013) 조직자원과 조직성과의 관계를 검증하고자 한다. 자원기반이론에서 VRIO의 특성을 갖춘 조직자원은 조직의 비용 효율성을 높임으로써 더 경제적으로 산출물을 생산하고 고객의 요구를 더 잘 만족시킬 수 있도록 하는바(Peteraf, 1993: 180) 기업의 지속적인 경쟁 이점과 성과 우위의 원천으로 여겨진다(Kraatz & Zajac, 2001: 632). 이러한 자원기반이론의 핵심 논지는 공공조직에도 공통으로 적용될 수 있는 측면이 상당한바(Bryson et al., 2007), 민간조직과 구분되는 공공조직 고유의 특성을 고려하여 기업의 경쟁 이점이나 성과 등의 개념을 공공조직의 맥락에 맞게 변용하여 접근한다면, 공공부문에서도 조직자원과 조직성과의 관계를 이해하는 유용한 이론적 토대로 활용 가능할 것이다(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020: 714).

2. 선행연구의 검토

1) 조직자원이 조직성과에 미치는 영향

(1) 조직자원과 조직성과

조직자원은 “조직목표를 달성하는 데 이용할 수 있는 조직이 보유한 모든 유·무형 자산”(Bryson et al., 2007: 704)을 포괄하는 개념이라고 정의된다(Amit & Schoemaker, 1993; Barney, 1991; Barney & Arikan, 2001; Daft, 2010; Helfat & Peteraf, 2003; Peteraf, 1993; Wernerfelt, 1984). 개념 정의에서부터 드러나듯 조직자원은 조직의 성과달성을 위해 필수적인 요소로 다뤄져 왔다(Boyne, 2003; Fernandez & Rainey, 2006; Kettl & Fesler, 2005). 전통적인 조직이론 연구자들은 조직자원을 조직 성과를 이해하는 중심에 두고 있다(Lee, 2009: 3). Schumpeter(1942)는 자원이 풍부한 조직일수록 외부환경의 동요에도 더 수월하게 생존할 수 있다고 주장하였고, Simon(1947)과 Thompson(1967)도 조직자원이 조직 성과에 영향을 미치는 주요 요인이라는 가정하에 조직의 의사결정이나 조직 행동에 대해 논의하는 듯하다. 아울러 조직자원은 조직의 전략적 계획을 바람직한 결과로 전환하기 위해 필수적이라는 점에서(Drucker, 1990) 전략적 관리 분야에서도 조직성과와 관련하여 그 중요성이 강조되어왔다.

여러 공공관리 학자들도 조직목표의 달성을 위해 조직자원의 역할과 중요성을 강조해 왔으며, 조직자원은 이들이 제시하는 조직성과를 결정 짓는 주요 요인 중 하나로 거의 빠지지 않고 포함된다(Boyne, 2003; Holzer & Callahan, 1998; Rainey & Steinbauer, 1999; Wilson, 1989). Wilson(1989)은 공공조직의 효과성이 중요 과업에 대한 자원의 획득, 자율성, 운영상 의사결정 권한의 위임, 목표 의식의 촉진 등을 통해 향상될 수 있다고 주장하였다. Rainey & Steinbauer(1999)는 공공조직이 높은 효과성을 달성하기 위한 조건으로 재정적·인적·기술적 자원, 외부 감독 기관 및 이해관계자와의 관계(관계적 자원), 목표와 관련된 강력한 조직

문화(문화적 자원), 리더십(관리적 역량), 과업 설계(조직적 역량), 조직 구성원의 동기, 자율성, 목표 유의성 등을 제시하면서 다양한 유형의 조직자원이 공공조직의 성과에 중요하게 작용함을 강조하였다. 공공서비스 성과의 결정요인에 관한 65개의 실증연구를 분석한 Boyne(2003)의 연구에서도 다섯 가지의 주요 성과요인(자원, 관리, 조직, 규제, 시장) 중 자원과 관리가 성과에 가장 일관된 영향을 미치는 요인인 것으로 확인된 바 있다.

이렇듯 조직자원을 조직성과의 주요 동인으로 보는 시각은 관련 실증연구에서도 잘 드러난다. 대부분의 실증연구는 조직자원이 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 전제하에 이를 검증하는 데 초점을 두고 있다. 가치 있고 희소하며 모방이 어려운 자원을 보유·활용할 수 있는 조직은 지속적인 경쟁 이점과 성과 우위를 유지할 수 있다는 자원기반이론(Barney, 1991; Prahalad & Hamel, 1990; Wernerfelt, 1984)을 명시적 또는 암묵적 토대로 삼아(Bryson et al., 2007: 702) 특정 자원이나 역량이 조직성과에 미치는 정(+)의 영향을 검증하거나(Lee & Perry, 2002; Lim et al., 2017; Perry & Miller, 1991), 다양한 유형의 조직자원을 포괄하는 종합적 모형을 추정하여 각 자원 유형이 조직성과에 미치는 상대적 영향을 비교하는 식으로(Carmeli & Tishler, 2004b; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Whitford, 2013) 실증연구가 이루어져 왔다.

조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인된 조직자원의 유형은 상당히 다양하다. 물리적, 재정적, 인적, 기술적 자원과 같은 전통적 생산 요소 성격의 자원에서부터 조직의 내·외부적 관계, 문화, 평판 등 무형 자원에 이르기까지 다양한 유형의 조직자원이 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되어왔다(Carmeli & Tishler, 2004b; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Perry, 2002; Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Perry & Miller, 1991). 아울러 단순히 자원을 보유하는 것뿐만 아니라 이를 효과적으로 관리·운용하는 역량도 성과 향상을 위해 필요한 조직자원의 유형 중 하나로 부각 되면서

(Barney, 1991; Grant, 1991; Penrose, 1959) 관리적 역량(예: 리더십, 네트워크 관리)과 조직적 역량(예: 전략적 인적자원관리시스템, 보상체계, 평가체계, 정보관리시스템, 의사결정 체계)이 조직성과에 미치는 긍정적 영향에 대한 경험적 증거도 꾸준히 축적되고 있다(Andrews & Boyne, 2010; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lim et al., 2017; Melton & Meier, 2017; Meyer & O'Toole, 2001; 김다경·엄태호, 2014).

조직자원이 조직성과에 미치는 영향에 관한 대표적인 몇몇 실증연구를 살펴보면 다음과 같다. Perry & Miller(1991)는 미국 연방 기관 공무원 대상 인식조사 자료를 활용한 구조방정식 모형을 통해 기관의 인적자원(고위공무원 및 임명직 공무원의 역량)과 관리적·조직적 역량(성과 보상, 평가 정확성, 인력 배치, 제재 관행)이 다양한 수준의 성과변수에 직접·간접적으로 미치는 긍정적 영향을 확인하였다. 분석결과, 성과변수에 따라 특히 중요하게 작용하는 자원의 유형이 상이하게 나타났는데 내부적 관점의 기관 성과의 경우 성과 보상과 제재 관행과 같은 관리적 역량이, 외부적 관점의 기관 성과로서 대중의 신뢰에는 임명직 공무원의 역량과 제재 관행이 미치는 정(+)의 영향이 특히 두드러졌다. 한편, Lee & Perry(2002)는 미국 주 정부를 대상으로 조직의 정보기술 자원과 이를 관리하는 조직적 역량으로서 최고정보책임자(chief information officer; CIO) 및 정보자원관리위원회의 유무와 같은 관리 구조, 그 외 물리적, 재정적, 인적 자원이 주내 총생산(gross state product)으로 측정된 조직 성과에 미치는 영향을 검증하였고, 정보기술 자원과 이를 관리하는 CIO의 존재, 그리고 재정적 자원이 조직성과에 유의한 정(+)의 영향 미치는 것으로 나타났다.

이렇듯 초기의 조직자원 연구는 각 연구에서 주목하는 특정 자원이 조직성과에 미치는 영향을 검증하는 식으로 진행되어왔는데, Lee & Whitford(2013)는 이러한 단편적 접근의 한계를 지적하며 자원기반이론을 바탕으로 조직자원에 관한 종합적 모형을 제시한다. 미국 연방 기관을 대상으로 물리적, 재무적, 인적, 정치적, 평판, 행정적 자원 등 여섯 개 유형의 조직자원이 기관의 관리 효과성, 프로그램 효과성, 재정성과

등 세 가지 조직성과에 미치는 영향을 분석한 결과, 평판자원과 행정적 자원은 세 가지 조직성과에 모두 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고, 인적자원과 정치적 자원은 관리 효과성과 재정성과에, 물리적 자원은 프로그램 효과성에 미치는 유의한 정(+)의 영향이 확인되었으며, 재무적 자원은 모든 성과변수에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 공공관리 분야에서 상대적으로 간과되어온 조직자원에 관한 종합적 모형을 제시하고, 연방 기관의 성과 향상을 위한 다양한 자원의 상대적인 역할 및 중요성에 대한 시사점을 제공하였다는 점에서 이론적·실무적 의의가 인정되는 연구이다.

한편, 조직이 보유한 자원 자체(i.e., 협의의 조직자원)보다 이를 효과적으로 운용하는 역량에 초점을 두는 연구들은 조직자원의 한 유형으로서 관리적·조직적 역량이 조직성과에 미치는 영향에 주목한다. 대표적인 예로 미국 텍사스 지역 학교 구(school districts)를 대상으로 교육감과 주요 외부 행위자 간 네트워킹 빈도가 프로그램 성과에 미치는 긍정적 영향을 확인한 Meier & O'Toole(2001)의 연구를 들 수 있으며, 이후 최고 관리자의 관리적 네트워킹과 조직성과의 관계에 대한 경험적 증거가 축적되고 있다(Chun & Song, 2017; Johansen & LeRoux, 2013; Meier & O'Toole, 2003; O'Toole & Meier, 2004). 이 외에도 많은 공공관리 연구에서 조직자원과 더불어 이를 효과적으로 운용하는 성과관리시스템(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020)이나 전략적 인적자원관리(Lim et al., 2017) 등과 같은 관리적·조직적 역량이 조직성과에 미치는 유의한 정(+)의 영향이 확인되어왔다.

(2) 다양한 조절변수의 탐색: fit, 관리, 맥락의 중요성

많은 실증연구에서 다양한 조직자원이 조직성과에 독립적으로 미치는 긍정적 영향을 검증해 오고 있으나(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Perry, 2002; Lee & Whitford, 2013), 사실 조직성과는 단일한 자원이나 역량에 의해 결정되는 것 아니라 그것들의 특유한 묶음에 의해 결정될 것이다(Wojciechowska, 2016: 93). 같은 자원이라도 다른

자원들과 어떻게 조합되는지에 따라 다른 결과로 이어질 수 있는바 (Penrose, 1959: 25), 자원 간 상보적(complementary) 이점을 취할 수 있도록 조직의 다양한 자원을 적절하게 혼합하여 배치·활용하는 것이 중요하다(Kanungo & Jain, 2012: 42). 이는 조직성과의 향상을 위해 충분한 조직자원을 보유하는 것과 더불어 다양한 자원 간 상보적 조합을 끌어낼 수 있는 관리적 역량도 함께 갖추고 있어야 함을 시사한다. 이에 조직자원이 조직성과에 미치는 영향이 다른 자원과의 조화(fit)나 이러한 조화를 끌어내는 관리적 역량에 따라 가변적이라고 보면서 조직성과에 대한 자원 간, 역량 간, 또는 자원과 역량 간 상호작용 효과를 검증하는 연구들이 이루어져 왔다.

이스라엘 지방 정부를 대상으로 인적, 관계적(노사관계), 문화적, 평판, 관리적, 조직적(감사시스템) 자원이 재무적 성과변수(자기수입비율, 집합적 효율성, 고용률, 지자체 발전, 내부이주)에 미치는 영향을 분석한 Carmeli & Tishler(2004b)의 연구에 따르면 모든 유형의 조직자원이 내부이주를 제외한 성과변수에 대해 유의한 정(+)의 영향을 미칠 뿐만 아니라, 여섯 개 자원 변수 간 상호작용항도 조직성과에 모두 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 각 유형의 자원이 조직성과를 제고 하는 효과가 다른 유형의 자원이 뒷받침되는 경우에 더욱 크게 나타남을 보여주는바, 다양한 자원 유형 간 상보적 시너지 효과가 존재할 수 있음을 시사하는 결과이다. 문화적 자원과 평판자원의 경우 다른 자원과의 긍정적 상호작용 효과가 특히 두드러지게 나타났다는 점에서 다른 자원의 조직성과 제고 효과를 더욱 촉진하는 일종의 촉매 역할을 담당하는 것으로 보인다. Carmeli & Tishler(2004b)가 자원의 상보성에 주목하여 자원 간 상호작용 효과를 분석하였다면, Andrews & Boyne(2010)는 관리의 상보성에 주목하여 관리시스템과 리더십의 상호작용 효과를 분석하였다. 이들은 미국 공립학교를 대상으로 조직의 관리역량(management capacity)을 자본, 재정, 인적자원, 정보기술 관리를 포괄하는 관리시스템(관리 구조적 측면)과 리더십(관리 기술적 측면)으로 구분한 뒤, 양자의 상호작용 효과에 초점을 두고 관리시스템과 리더십이

조직성과(핵심 서비스 성과, 고객 만족)에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 관리시스템과 리더십의 상호작용항은 핵심 서비스 성과와 고객 만족에 모두 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났는바, 구조적 측면과 기술적 측면의 관리역량이 함께 뒷받침될 때 조직성과를 제고 하는 효과가 더욱 크게 발생할 수 있음을 보여준다.

아울러 조직자원과 관리역량의 상보성에 주목하여 자원과 관리의 상호작용 효과를 분석하는 연구도 꾸준히 이루어져 왔다(Andrews & Brewer, 2013; Meier & O'Toole, 2001; Melton & Meier, 2017). 조직의 자원은 잠재적인 전략적 가치를 지니는바 이러한 잠재적 가치가 실현되기 위해서는 자원을 효과적으로 운용할 수 있는 관리역량을 함께 갖추고 있어야 한다는 것이 이들 연구의 핵심이다(Ketchen et al., 2007). Meier & O'Toole(2001)의 연구는 자원과 관리의 긍정적 상호작용 효과를 확인한 대표적 연구 중 하나이다. 이들은 미국 텍사스 지역 학교 구(school districts)를 대상으로 교사급여, 교사경험, 미인증(non-certified) 교사 비중, 학급 규모, 주 정부 보조 등의 자원이 프로그램 성과에 미치는 영향이 교육감의 네트워크 관리에 따라 유의하게 달라짐을 확인하였다. 이는 조직성과에 대한 자원과 관리의 상호작용 효과를 보여주는 결과이며, 네트워크 관리를 통해 자원을 산출로 전환하는 효율성을 높일 수 있음을 시사한다(Meier & O'Toole, 2001: 290-291). 미국 주 정부를 대상으로 조직의 관리 역량이 뒷받침될 때 조직 내 사회적 자본이 공공서비스 성과에 미치는 정(+)의 영향이 더욱 크게 나타남을 발견한 Andrews & Brewer(2013)의 연구나 미국 공립학교를 대상으로 조직성과(시험 통과율, 출석률, 성적 우수자 비중)에 대한 인적 자원과 인적자원관리의 긍정적 상호작용을 확인한 Melton & Meier(2017)의 연구 등에서도 성과 향상을 위한 자원과 관리의 상보성이 강조된다.

한편, 조직의 자원과 역량이 조직성과에 미치는 영향은 조직이 처한 다양한 맥락적 조건에 따라서도 달라질 수 있다. O'Toole & Meier(2015)는 다양한 맥락이 공공관리와 성과의 관계에 미치는 영향을 고려하는 보다 일반적인 이론적 논의가 필요하다고 주장하면서, [표 2-6]과 같이 공

공공관리의 주요 맥락적 조건을 정치적, 환경적, 내부적 맥락으로 구분하고 관리가 조직성과에 미치는 영향이 각 맥락에 의해 조건 지어진다는 일련의 이론적 가설을 제시하였다. O'Toole & Meier(2015)가 제시한 정치적, 환경적, 내부적 맥락의 중요성은 조직자원과 조직성과의 관계에 관한 여러 실증연구에서도 강조되고 있다(Bolton et al., 2016; Flink & Molina, 2021; Teodoro & Switzer, 2016; Yu & Jennings, 2021).

[표 2-6] 공공관리의 주요 맥락적 조건

구분		맥락적 조건	
정치적 맥락	권력분산	집중	분산
	연방주의	단방제	연방제
	과정	협조적	대립적
	성과평가	확립	공식 시스템 부재
환경적 맥락	복잡성	복잡	단순
	변동성	변동	안정
	재정여건	풍족	빈곤
	사회적 자본	존재	부재
내부적 맥락	목표	명확·일관	다수·갈등
	집권성	집권적·계층적	분권적
	전문성	전문적	비전문적

출처: O'Toole & Meier(2015: 253)

예를 들어, Yu & Jennings(2021)는 미국의 주 예산기관을 대상으로 기관의 역량과 재무적 성과 간 관계를 분석하면서 기관의 정치적 맥락이 갖는 조절 효과에 주목한다. 이들은 기관장의 임명, 임기 제한, 내각 지위 등에 정치적 주인이 대리인을 통제할 수 있는 제도적 기회가 반영되는바 예산기관의 정치화 정도를 나타내는 핵심 특징으로 보았고(Yu & Jennings, 2021: 504) 이러한 세 가지 정보를 종합하여 정치화 지수를 도출하였다. 분석결과, 기관이 고도로 정치화된 경우, 공화당 집권 시에는 기관의 역량이 일반기금 잔액 및 신용도를 높였던 반면, 민주당 집권 시에는 반대로 일반기금 잔액 및 신용도를 낮춘 것으로 나타났고, 부채 수

준과 총지출도 공화당 집권 시보다 민주당 집권 시에 더 늘어난 것으로 확인되었다. 이는 예산기관의 역량이 성과에 미치는 영향이 정치적 주인의 선호와 기관의 정치화 정도에 따라 달라짐을 보여주는 결과이다.

미국 텍사스 지역 학교 구를 대상으로 재정자원이 교육 성과에 미치는 영향을 분석한 Flink & Molina(2021)는 환경적 맥락으로서 고객의 특성인 저소득층 학생 비중이 높아질수록 재정자원이 성과에 미치는 정(+)의 영향이 더욱 커짐을 확인하였다. 공공조직의 경우 외부환경의 정치적 영향을 받기 쉽고(Grissom 2009, 2012) 조직을 둘러싼 공동체의 선호가 강하게 작용하는바(Keiser 1999), 공공서비스의 수혜자로서 고객의 특성에 따라 조직자원과 조직성과의 관계가 달라질 수 있음을 시사하는 결과이다.

조직의 내부적 맥락이 갖는 조절 효과에 주목한 예로는 Teodoro & Switzer(2016)의 연구를 들 수 있다. 미국 공공수도시설을 대상으로 인적 자원이 조직성과에 미치는 정(+)의 영향이 조직 내부적 맥락으로서 조직 규모와 과업 복잡성에 의해 달라지는지 분석한 결과, 조직 규모가 크고 과업 복잡성이 높을수록 인적 자원이 조직성과를 제고 하는 효과가 유의하게 더 큰 것으로 나타났다. 이는 조직이 인적 자원의 이점을 제대로 활용할 수 있을 만큼 규모가 크고, 수준 높은 인적 자원을 필요로 할 만큼 과업이 복잡한 내부적 맥락 속에서 인적 자원이 조직성과에 미치는 긍정적 영향이 더욱 크게 나타날 수 있음을 의미한다.

이렇듯 조직자원이 조직성과에 미치는 영향은 다른 자원과의 조화 및 이러한 조화를 끌어내는 관리적 역량에 따라, 그리고 조직이 처한 정치적·환경적·내부적 맥락에 따라 가변적일 수 있다. 따라서 조직자원과 조직성과의 관계에 확일적으로 접근하기보다는 어떤 조건일 때 조직자원이 조직성과를 제고 하는 효과가 더욱 크게 나타나는지, 또는 주어진 조건에 따라 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 자원이 어떻게 달라지는지 좀 더 구체적이고 세부적인 논의가 필요하리라 생각된다.

2) 기존의 연구 동향 및 한계

(1) 자원의 질적 측면에 대한 고려 부족

기존의 조직자원 연구들은 주로 재정적 자원이나 인적 자원과 같은 투입형 자원의 양적 규모를 중심으로 기관이 보유한 자원의 양이 많으면 성과도 좋을 것이라는 일반적 예상을 경험적으로 입증하는 데 초점을 두어왔다(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; 이경호, 2014). 그러나 조직성과의 향상을 위해 얼마나 많은 양의 자원을 보유하고있는지도 중요하지만, 더욱 중요한 것은 ‘어떤’ 자원을 얼마만큼 보유하고있는지, 즉 보유한 자원의 질적 측면일 수 있다. 예를 들어, 재정적 자원으로서 예산의 양적 규모는 같더라도 얼마만큼의 재량권이 확보된 예산인지에 따라 그 영향이 다를 수 있고(오재록 외, 2020), 인적 자원의 경우에도 양적 규모만으로 포착되지 않는 질적 측면에서의 우수성이 함께 고려되어야 할 것이다(Flink & Molina, 2021; Kraatz & Zajac, 2001). 그러나 기존의 조직자원 연구는 주로 자원의 양적 측면에 초점을 두고 표면적 논의에 그치는 경우가 많다는 점에서 한계가 있다.

(2) 공공조직의 특수성에 대한 고려 부족

공·사조직은 “모든 중요하지 않은 점에서 기본적으로 유사하다”는 Sayre(1958: 102)의 명제처럼 공공조직은 조직의 환경, 목표, 구조, 관리 등 다양한 측면에서 민간조직과 구분되는 고유한 특성을 갖는다(Perry & Rainey, 1988; Rainey & Chun, 2005; 전영한, 2009). 따라서 조직자원과 조직성과의 관계 역시 공공조직 고유의 특성을 바탕으로 논의될 필요가 있다. 그러나 조직자원에 관한 행정학 분야의 기존연구들은 민간조직의 맥락에서 개발된 자원기반이론을 그대로 적용하여 주로 생산요소 성격의 투입형 자원을 중심으로 조직성과와의 관계를 분석하는 경우가 많다는 점에서(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Perry, 2002; Lim et al., 2017) 공공조직의 특성을 충분히 고려하지 못한다는 한계가 있다. 조직자원이 성과 향상의 동인이 된다는 자원기반이론의 핵심 논지는 공

공조직에도 공통으로 적용할 수 있지만(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020: 714), 이때 민간조직과 구분되는 공공조직의 고유한 특성에 대한 충분한 고려가 뒷받침되어야 할 것이다(Kanungo & Jain, 2012).

특히 공공조직이 민간조직과 구분되는 중요한 특징 중 하나는 조직 자원이 시장에서 거래를 통해 확보되는 것이 아니라, 예산 배정과 같이 외부 환경으로부터 정치적으로 배분된다는 것이다(Dahl & Lindblom, 1953). 아울러 공공조직은 상당한 정도의 독점성과 강제성을 지니는바(Alford & Hughes, 2008), 자원의 획득뿐 아니라 이를 운용하여 업무를 수행하는 전 과정이 정치적 성격을 갖는다(전영한, 2009: 64). 따라서 양질의 투입형 자원을 얼마나 보유하였는지도 중요하지만 이러한 자원의 획득 또는 획득된 자원의 운용이 외부 환경으로부터 얼마만큼의 지지와 승인, 정당성을 확보하고 있는지(Lee, 2009), 이른바 권위형 자원 또한 공공조직의 성과에 상당히 중요하게 작용할 수 있을 것이다. 그러나 기존의 조직자원 연구는 투입형 자원을 중심으로 다소 한정적인 논의에 그치고 있는바, 공공조직의 특성을 충분히 고려하여 특유의 핵심자원을 탐색하는 등 논의의 확장이 필요하다.

(3) 종합모형의 부재에 따른 단편적 접근

기존의 조직자원 연구는 종합적인 개념모형 없이 개별 연구의 초점에 따라 특정 자원에 대한 논의를 부분 발췌하는 식의 접근이 이루어지다 보니(Flink & Molina, 2021; Lee & Perry, 2002; Park, 2020; Perry & Miller, 1991; Ryu, 2017) 다소 단편적인 이해에 그치게 된다는 한계가 있다(Lee & Whitford, 2013). 물론 특정한 조직자원에 초점을 둔 부분적인 논의 또한 유용한 지식을 제공할 수 있지만, 특정 자원의 효과도 결국은 조직 내 존재하는 다양한 자원 및 관리와 함께 작용하여 나타나기 마련인바(Carmeli & Tishler, 2004b) 좀 더 종합적인 접근이 요구된다.

이러한 단편적 접근의 한계는 공공관리 연구에서도 나타난다. 기존의 연구들은 조직의 내부 관리 또는 외부 관리 중 어느 하나에 초점을 두는 경향을 보이는데(Andrews & Boyne, 2010; Elbanna &

Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; Lim et al., 2017; Meier & O'Toole, 2001, 2003), 이러한 접근으로는 투입을 산출로 전환하는 블랙박스 과정으로서 관리를 분절적으로 이해하는 데 그치기 마련이다. 조직의 내부적 운영을 안정화하는 내부 관리와 외부 환경으로부터 기회를 활용하고 충격을 완화하는 외부 관리 모두 조직의 성과 향상을 위해 중요한 역할을 한다(Nicholson-Crotty & O'Toole, 2004: 4). Moore(1995)는 공공관리의 세 가지 전략적 축으로 가치(value), 운영 역량(operational capacity), 정당성과 지지(legitimacy and support)를 제시하면서, 공공조직이 추구하는 가치를 달성하기 위해 투입형 자원을 효과적으로 조합, 배치, 운용하는 내부 관리와 외부 환경으로부터 정당성과 지지를 끌어내는 외부 관리가 공공관리의 핵심이라고 설명하기도 한다(Moore, 1995, 2000, 2013). 따라서 조직자원 및 관리에 관한 기존의 단편적인 지식을 체계적으로 통합·발전시킴으로써 이론적 큰 그림을 제공할 수 있는 종합적 접근이 요구된다.

(4) 관리의 질적 측면에 대한 고려 부족

기존 연구에서 사용되는 내·외부 관리의 측정지표들은 관리의 실질적 품질을 반영하는데 미흡하다는 점에서 한계가 있다. 내부 관리의 경우 특정 관리제도의 도입이나 특정 관리 원칙의 준수 등 기관의 관리 노력에 초점을 둔 지표를 사용하거나(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Nicholson-Crotty & O'Toole, 2004) 기관 또는 기관장의 내부 관리에 대한 구성원들의 주관적 인식지표(Chun & Song, 2017; Lim et al., 2017)가 주로 사용되어왔다. 외부 관리의 경우에도 관리 노력을 반영하는 행태적 지표로서 최고 관리자의 외부 네트워킹 빈도(Johansen & LeRoux, 2013; O'Toole et al., 2005)나 외부 환경에 대한 잠재적 관리 역량을 반영하는 최고 관리자의 출신 배경(Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006) 등이 측정지표로 사용되어왔다.

그러나 기존의 측정지표들은 내·외부 관리를 위한 노력이나 가능성을 넘어 실제로 조직의 목표 달성에 도움이 되도록 내·외부 관리가 얼마

만큼 잘 이루어지고 있는지 관리의 질적 측면에 대한 고려가 부족하다는 점에서 다소 한계를 지닌다. 관리의 질에 주목하는 일부 연구들의 경우 교육감의 보수(Meier & O'Toole, 2002)나 교장의 진급 소요 연수(Chun & Song, 2017)에 대한 회귀 방정식에서 기존의 잘 알려진 예측 변수들이 설명하지 못한 잔차가 관리 품질을 반영한다고 보고 이를 측정지표로 사용하기도 하나, 관리의 실질적 품질을 반영할 수 있는 측정지표의 발굴 필요성은 여전히 상당해 보인다. 따라서 내·외부 관리의 질적 측면을 포착할 수 있는 새로운 측정지표를 발굴함으로써 공공관리 연구의 분석적 지평을 넓히기 위한 노력이 필요하다.

(5) 상식적 관계의 경험적 재확인 및 예외적 사례의 간과

조직자원은 전통적인 성과 방정식의 투입 요소이며 기존연구들은 자원의 양이 많으면 조직성과도 우수할 것이라는 어찌 보면 상식적인 관계를 반복적으로 재확인하는 데 주로 초점을 두어왔다(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; Lee & Whitford, 2013; 이경호, 2014). 생각건대, 성과 방정식의 핵심 요소임에도 상대적으로 조직자원 자체에 대한 학술적 논의가 활발하지 않은 것은 기존의 조직자원 연구들이 크게 궁금하거나 흥미롭지 않은 질문에 대한 답을 제공하는 데 중점을 두고 있기 때문일 수 있다. 어찌면 조직자원과 조직성과의 관계에 있어서 더욱 궁금하고 흥미로운 질문은 당연하지 않은 예외적 사례에서 비롯될 수 있다. 일반적인 예상과 달리 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성하거나 자원이 풍부함에도 저조한 성과를 내는 예외적 기관들이 있다면 그 이유가 무엇인지, 투입형 자원의 양적 규모만으로 설명되지 않는 이들 기관의 조직성과에는 어떤 유형의 자원이나 관리가 특히 중요하게 작용하는지, 이러한 예외적 기관의 성과에 중요하게 작용하는 요인과 일반적 기관의 성과에 중요하게 작용하는 요인이 차이를 보이는지 등 그동안 간과되어온 당연하지 않은 조직자원 이슈를 발굴·검증함으로써 조직자원에 대한 학술적 이해를 확장하고 공공조직 관리에 실질적으로 도움이 되는 시사점을 도출하려는 시도가 요구된다.

제 4 절 본 연구의 분석 틀

1. 본 연구에서의 조직자원 개념

전체적인 연구의 분석 틀을 제시하기에 앞서 본 연구에서 사용한 조직자원의 개념 및 구성요소를 정의하고자 한다. 조직자원의 개념적 범위는 자원과 역량의 관계를 어떻게 이해하는지에 따라 달라질 수 있다. 다양한 자원을 효과적으로 운용할 수 있는 관리역량이 조직자원의 개념에 포함된다는 광의의 관점에서는 관리역량이 조직자원의 하위 유형 중 하나로 논의된다. 반면, 조직자원의 개념을 전통적 투입 요소에 국한하는 협의의 관점에서는 관리역량이 조직자원의 개념적 범위에 포함되지 않는다. 본 연구는 전통적 투입 요소 성격의 조직자원과 이를 효과적으로 운용하는 관리역량을 포괄하여 종합적 논의를 전개할 계획인바, 이후 논의에서 개념적 범위로 인한 혼동을 방지하기 위해 본격적인 논의에 앞서 본 연구에서 사용한 조직자원의 개념 및 구성요소를 정의하고자 한다. 아울러 광범위한 유형의 조직자원 중 특히 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 주요 유형을 선정하고 각 조직자원 유형에 대한 개념 정의를 통해 논의의 초점을 보다 명확히 하고자 한다.

1) 본 연구에서의 조직자원 개념

본 연구에서 조직자원은 조직의 기능 수행 및 목표 달성을 위해 이용할 수 있는 조직이 보유하거나 통제하는 모든 유·무형 자산(Barney, 1991; Bryson et al., 2007)을 포괄하는 광의의 개념으로 정의한다. 이때 조직자원은 크게 협의의 자원과 이를 운용하는 관리역량이라는 두 가지 구성요소를 포함한다. 협의의 자원은 조직이 ‘보유한(having)’ 투입 요소 성격의 자산(Amit & Schoemak, 1993; Carmeli & Tishler, 2004; Helfat & Peteraf, 2003; Penrose, 1959)이라면, 관리역량은 이러한 자원을 조합·배치하여 효과적으로 ‘운용하는(doing)’ 능력(Amit & Schoemak, 1993;

Carmeli & Tishler, 2004; Henderson & Cockburn, 1994; Makadok, 2001; Ridder et al., 2005)이라는 점에서 구분되는 개념이다.

조직자원의 개념적 범위에 협의의 자원뿐 아니라 이를 운용하는 관리역량까지 포함하는 광의의 관점을 취한 것은 조직자원 개념이 지닌 복합적 성격을 고려한 결정이다. 조직의 기능 수행이나 목표 달성에 이용할 수 있는 자산으로서 조직자원은 서로 다른 특성(예: 유형·무형, 물질적·비물질적, 정태적·동태적, 투입 중심·과정 중심 등)을 보이는 다양한 하위 차원이 존재하기 마련이다(Andrews, 1971; Grant, 1991; Grimmer et al., 2017; Hofer & Schendel, 1978; Lee, 2009; Wicker & Breuer, 2013). 따라서 조직자원의 개념을 전통적 투입 요소에 국한하여 협의로 접근할 경우, 투입 측면에서의 가시적인 유형 자원 외에 다른 특성을 갖는 다양한 차원의 자원들이 간과됨에 따라 복합적 성격의 조직자원 개념을 온전히 이해하는 데 한계가 있다. 조직자원 관련 문헌을 살펴보더라도 초기에는 투입 요소 성격을 갖는 협의의 자원을 중심으로 조직자원의 개념적 범위가 제한되는 경향을 보였으나, 더 나은 결과를 위해 자원의 보유만큼이나 자원의 운용도 중요하다는 주장에 무게가 실리며(Alchian & Demsetz, 1972: 793) 자원을 운용하는 과정에서의 관리역량도 관리적 자원(managerial resources), 행정적 자원(administrative resources), 조직적 자원(organizational resources) 등 다양한 명칭으로 조직자원의 하위 차원 중 하나로 함께 논의되고 있다(Andrews, 1971; Grant, 1991; Grimmer et al., 2017; Lee, 2009).

이에 본 연구는 조직자원을 협의의 자원과 관리역량을 포괄하는 우산 개념(umbrella concept)으로 넓게 정의하고자 한다. 개념적 범위가 지나치게 확장될 수 있다는 우려도 있을 수 있으나, 이보다는 조직의 기능 수행과 목표 달성을 위해 이용할 수 있는 다양한 차원의 조직자원을 포괄함으로써 그동안 주목받지 못했던 조직자원에 대한 학술적 관심을 환기하고 새로운 조직자원 이슈를 발굴하여 논의를 확장·발전시킬 수 있는 이점이 더 크다고 판단하였다.

2) 본 연구에서의 조직자원 유형

광의의 조직자원은 크게 협의의 자원과 이를 운용하는 관리역량으로 구성되며, 협의의 자원과 관리역량에는 [표 2-3]과 같이 상당히 다양한 하위 유형(예: 물리적 자원, 재정적 자원, 인적 자원, 기술적 자원, 법적 자원, 지식 자원, 정보 자원, 관계 자원, 문화 자원, 관리적 역량, 조직적 역량 등)들이 포함된다. 이 가운데 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 주요 유형은 재정적 자원, 인적 자원, 법적 자원, 정치적 자원, 내부 관리역량, 외부 관리역량 등 총 여섯 가지이다(표 2-7). 협의의 조직자원은 전통적 생산 요소 성격의 투입형 자원과 조직의 자원 획득 및 운용에 정당성을 부여하고 힘을 실어주는 권위형 자원으로 구분하였고, 투입형 자원에는 재정적 자원과 인적 자원이 포함되며, 권위형 자원에는 법적 자원과 정치적 자원이 포함된다. 한편, 관리역량은 투입형 자원의 내부적 운용과 관련된 내부 관리역량과 권위형 자원의 외부적 획득과 관련된 외부 관리역량으로 구분하였다. 아래에서는 본 연구에서 중점적으로 논의될 여섯 가지 유형의 조직자원 및 관리역량 개념을 정의하였다.

[표 2-7] 본 연구에서의 조직자원 유형

광의의 조직자원	협의의 조직자원	투입형 자원	재정적 자원
			인적 자원
	권위형 자원		법적 자원
			정치적 자원
관리역량	내부 관리역량		
	외부 관리역량		

(1) 투입형 자원

투입형 자원이란 조직이 산출물을 생산하는 과정에서 투입되는 자원으로 전통적인 생산 요소(factors of production)의 성격을 갖는 자원을 말한다. 산업화가 진행되면서 토지와 노동에 자본을 더해 일반적으로 토지, 노동, 자본을 전통적인 생산 요소로 보고 있다(정운찬·김영식, 2010). 이 가운데 본 연구는 재정적 자원과 인적 자원을 투입형 자원에 포함하

였다. 재정적 자원은 조직이 다른 자원을 확보하는 데(예: 물품 구매, 임금 지불, 인프라 관리 등) 사용할 수 있는 금전적 자원으로 조직 운영의 기반을 제공한다(Flink & Molina, 2021; Fry et al., 2004; Melkers & Willoughby, 2005). 기관 예산은 공공조직이 보유한 재정적 자원의 대표적인 예이다. 인적 자원이란 개인에게 배태되어 개인적, 사회적, 경제적 효용 창출을 촉진하는 지식, 기술, 능력 등을 의미한다(OECD, 2001). 초기 산업화 시대에는 인적 자원을 생산과 비용을 유발하는 생산 요소 중 하나로서 노동력으로 보았으나, 점차 인식이 변화하여 이제는 고부가가치 창출을 위한 투자의 대상이자 자산으로 여겨지고 있다(교육인적자원부, 2002). 조직이 보유한 인적 자원은 조직에 고용된 사람 또는 이들이 지닌 지식, 기술, 능력 등을 아울러 가리킨다(Lee, 2009; Zhao & Fan, 2018).

(2) 권위형 자원

권위형 자원은 조직의 자원 획득 및 운용에 정당성을 부여하여 힘을 실어주는 성격의 자원을 말하며, 조직의 의지를 관철할 수 있는 권력의 기반이 된다(Hill, 1991; 박천오, 2005). 공공조직은 외부로부터의 정치적 영향이 상당하기에(전영한, 2009: 64) 이들로부터 승인을 얻어 정당성을 확보하는 것이 관건인바, 권위형 자원은 민간조직과 구분되는 공공조직 특유의 핵심자원으로 볼 수 있다(Lee, 2009: 24). 본 연구는 정당성이 어디에서 비롯되었는가에 따라 권위형 자원을 법적 자원과 정치적 자원으로 구분하였다.⁵⁾ 법적 자원은 조직의 존재 근거를 제공하고 공식적

5) 권위형 자원에 포함된 법적 자원과 정치적 자원은 기존연구에서 법적 권한이나 정치적 권력이라는 용어로 유사하게 사용되기도 한다. 권력은 조직의 의사를 관철하고 영향을 미칠 수 있는 능력(Easton, 1965; Etzioni-Halevy, 1985; Lowi, 1969; 박천오, 2005; 오재록, 2006)을 말하고, 권력의 한 형태로서 권한은(Robbins, 1983: 143) 그 정당성이 공식적으로 승인된 합법적 권력을 말한다(오재록, 2006: 17). 따라서 본 연구의 법적 자원은 합법성에 기초하여 권력에 정당성을 부여하는 기반이라면, 주요 행위자들로부터 확보한 지지와 관심으로서 정치적 자원은 동의에 기초하여 권력에 정당성을 부여하는 기반이라는 점에서 정당성을 수반하지 않는 권력의 개념과는 구분된다. 본 연구는 조직에 정당화된 권력으로서 권위를 부여한다는 점에서 법적 자원과 정치적 자원을 권위형 자원이라는 조직자원의 한 유형으로 명명하였다.

권한을 구체화함으로써(Weber, 1978: 220) 조직의 의사결정과 실행을 가능하게 하는(Hill, 1991: 270-271) 권위형 자원으로 합법성에 기초한 정당성을 제공한다(Beetham, 1991; Coicaud, 2002). 정치적 자원은 대통령, 국회, 국민 등 주요 행위자들의 조직에 대한 지지와 관심을 말하며(Lee, 2009; Moynihan & Pandey, 2005) 이들의 가치와 믿음에 비추어 조직의 행위가 바람직하고 타당하며 적절하다고 인식된다는 점에서(Suchman, 1995) 동의에 기초한 정당성을 제공하는 권위형 자원으로 보았다.

(3) 관리역량

관리역량이란 조직의 집합적 목적을 달성하기 위해 상호 이해를 바탕으로 자원을 조정·운용하는 일련의 능력(Grant, 1996; O'Toole & Meier, 1999; Teece et al., 1997)을 말하며, 본 연구에서는 조직 내부적 운영에 초점을 둔 내부 관리역량과 외부 환경과의 관계에 초점을 둔 외부 관리역량을 구분하였다. 내부 관리역량은 의도한 성과를 달성하기 위해 조직의 내부적 운영을 통제하고 안정화하는 관리역량으로(Moore, 1995; O'Toole & Meier, 1999, 2003) 주로 조직이 보유한 투입형 자원의 내부적 운용과 관련된다. 외부 관리역량은 외부 환경으로부터 기회를 활용하고 충격을 완화하는 관리역량을 말하며(O'Toole & Meier, 1999, 2003) 공공조직의 외부 관리역량은 대통령, 국회, 국민 등 외부의 정치적 감독권자로부터 지지와 정당성을 확보하기 위한(Melton et al., 2010; Ryu & Kim, 2022) 권위형 자원의 외부적 획득과 주로 관련된다.

2. 본 연구의 분석 틀

본 연구는 조직자원에 관한 기존 연구의 한계를 보완하고 의미 있는 이론적·실천적 시사점을 제공하기 위한 세 가지 연구로 구성된다(그림 2-1). 첫 번째 연구(제3장)에서는 조직자원과 조직성과의 관계를 본격적으로 분석하기에 앞서 2011년부터 2020년까지 10년간 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황을 살펴본다. 재정적 자원과 인적 자원의 양

적 규모를 반영한 투입형 자원 지수와 재정사업 성과보고서상 프로그램 및 단위사업 목표달성도를 반영한 조직성과 지수를 도출한 뒤, 조직자원 및 조직성과의 종합적 현황과 상대적 분포를 확인한다. 첫 번째 연구의 목적은 기존연구에서 당연하게 받아들여지는 자원의 양이 많으면 조직성과도 우수할 것이라는 일반적 예상에 의문을 제기하는 데 있다. 만약 조직자원 지수와 조직성과 지수의 상대적 분포가 엇갈리는 기관, 즉 풍부한 자원에도 불구하고 성과가 저조하거나 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성한 예외적 기관의 비중이 상당하다면 이는 중앙행정기관의 성과를 결정짓는 데 투입형 자원의 규모가 크게 중요하지 않다거나, 투입형 자원의 양적 규모 외에 조직성과에 더욱 중요하게 작용하는 요인이 존재할 가능성을 시사한다.

이어지는 두 번째, 세 번째 연구에서는 이러한 가능성을 토대로 투입형 자원의 양적 측면을 넘어 조직자원과 조직성과의 관계에 대한 보다 다각적인 실증분석을 진행한다. 그 핵심은 기존 연구가 투입형 자원의 양적 측면에 치중됨에 따라 간과되어 온 당연하지 않은 조직자원 이슈들을 발굴·검증함으로써 논의의 공백을 보완하고 조직자원에 대한 학술적 이해를 확장하는 데 있다. 먼저, 두 번째 연구(제4장)에서는 조직자원 및 관리의 질적 측면과 공공조직 특유의 권위형 자원을 함께 고려한 연구모형을 통해 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향을 종합적으로 분석한다. 총 43개 중앙행정기관(부 19개, 처 5개, 청 19개)의 2013년부터 2020년까지 총 8개년 자료를 사용하여 투입형 자원(재정적 자원, 인적 자원)의 양과 질, 권위형 자원(법적 자원, 정치적 자원), 내부 관리(내부 네트워크, 내부 관리의 질), 외부 관리(외부 네트워크, 외부 관리의 질)가 조직성과에 미치는 영향을 고정효과 모형, 차분적률법, 시스템적률법을 사용하여 추정한다. 이를 통해 기존의 투입형 자원 중심의 한정적 조직자원 논의를 확장하고, 조직자원, 관리, 그리고 조직성과의 관계에 대한 보다 종합적인 이해를 도모하고자 한다.

세 번째 연구(제5장)에서는 투입형 자원과 조직성과의 상대적 분포가 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은

예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구분한 뒤, 제4장의 연구 모형을 적용하여 다양한 조직자원 및 관리가 일반적 기관과 예외적 기관의 조직성과에 미치는 영향을 분석한다. 제4장과 마찬가지로 총 43개 중앙행정기관(부 19개, 처 5개, 청 19개)의 2013년부터 2020년까지 총 8개년 자료를 사용하여 고정효과 모형, 차분적률법, 시스템적률법 등 세 가지 방식으로 추정하였다. 일반적인 예상과 달리 희소한 자원으로도 우수한 성과를 달성하거나 풍족한 자원에도 불구하고 성과가 저조한 기관들의 경우 그 이유가 무엇인지, 투입형 자원의 양적 규모만으로 설명되지 않는 이들 기관의 조직성과에는 어떤 유형의 자원이나 관리가 특히 중요하게 작용하는지, 이러한 주요 영향요인들이 일반적 기관의 경우와 차이를 보이는지 등 그동안 간과되어온 조직자원 이슈를 발굴·검증함으로써 논의의 공백을 보완하고 조직자원에 관한 좀 더 흥미롭고 당연하지 않은 화두를 던져보고자 한다.

[그림 2-1] 본 연구의 분석 틀

조직자원과 조직성과 : 자원과 관리의 질적 고려를 통한 논의의 확장			
연구 주제	‘제3장’ 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황	‘제4장’ 조직자원 및 관리가 조직성과에 미치는 영향	‘제5장’ 일반적·예외적 기관의 조직성과 핵심요인 차이 탐색
연구 목적 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 조직자원과 조직성과의 현황 및 상대적 분포 확인 · 자원·성과 방향 일치하는 일반적 기관과 그렇지 않은 예외적 기관 분류 · 예외적 기관의 비중 상당할 경우, 투입형 자원의 양적 규모 외에 간과된 핵심자원(제4장) 및 예외적 기관 특유의 핵심자원(제5장) 탐색할 필요성 시사 	<ul style="list-style-type: none"> · 조직자원 및 관리의 질적 측면 고려 · 공공조직 특유의 권위형 자원 고려 · 다양한 조직자원 및 내·외부 관리를 포함한 종합적 접근 시도 · 조직자원 실증연구의 분석적 기초로서 측정 도구 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 일반적·예외적 기관의 조직성과 영향요인 및 차이 탐색
연구 대상	중앙행정기관	중앙행정기관	중앙행정기관
연구 방법	기술통계분석 상관관계분석	고정효과분석, 차분GMM, 시스템GMM	고정효과분석, 차분GMM, 시스템GMM

제 3 장 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황

제 1 절 개관

본 장에서는 조직자원과 조직성과의 관계를 본격적으로 분석하기에 앞서 2011년부터 2020년까지 10년간 한국 중앙행정기관(부·처·청)의 조직자원 및 조직성과 현황을 분석한다. 다양한 유형의 조직자원 중에서도 돈과 사람은 가장 핵심적인 투입형 자원이라 할 수 있는바, 재정적 자원과 인적 자원을 중심으로 중앙행정기관의 조직자원 현황을 살펴보고자 한다. 각 기관이 보유한 재정적 자원과 인적 자원의 규모를 측정하고, 이를 토대로 중앙행정기관의 전반적 자원 현황 및 상대적 분포를 확인한 뒤, 조직자원이 특히 풍부하거나 부족한 기관은 어디인지, 재정적 자원과 인적 자원 중 특정 자원에 상대적으로 치중된 기관은 어디인지 면밀한 현황 검토를 통해 조직자원에 관한 학술적·실무적 논의를 발전시키기 위한 기초작업을 수행할 것이다.

마찬가지로 각 기관의 조직성과를 측정하고 꾸준히 우수한 성과를 보이거나 저조한 성과를 보인 기관이 있는지, 있다면 어떤 기관인지 중앙행정기관의 전반적 성과 현황을 살펴보고자 한다. 중앙행정기관을 비롯한 공공조직의 경우, 성과 측정의 본질적인 어려움을 이유로 정부업무평가나 재정성과목표관리제도를 통해 공식적으로 평가된 조직성과에 대해 회의적인 시각도 상당한 편이다(오영민 외, 2017: 96; 황혜신·조문석, 2016: 95-98). 만약, 10년간 자료를 통해 꾸준히 평균적인 성과 수준을 웃돌거나 이에 미치지 못하는 기관이 확인된다면, 공식적인 조직성과가 소위 운명의 함수만은 아님을 간접적으로 시사할 수 있다. 이에 중앙행정기관의 전반적 성과 현황을 살펴봄과 동시에 본격적인 분석에 앞서 본 연구에서 사용할 조직성과 변수의 측정 타당성을 일면 확인하고자 한다.

먼저 제2절에서는 조직자원의 현황을 살펴본다. 중앙행정기관의 재정적 자원과 인적 자원을 측정하기 위한 측정지표들을 설정하고, 측정결과를 종합하여 투입형 자원 지수를 도출한다. 지수화 과정에서 사용되는 자원별 가중치는 중앙행정기관 공무원을 대상으로 재정적·인적 자원의 상대적 중요도를 묻는 쌍대비교 설문을 통해 산정하였다. 각 기관의 연평균 자원 규모를 반영하는 투입형 자원 지수를 토대로 지난 10년간 중앙행정기관의 전반적 조직자원 현황을 분석한다. 제3절에서는 조직성과의 현황을 살펴본다. 중앙행정기관의 조직성과 측정지표들을 설정하고, 측정결과를 종합하여 조직성과 지수를 도출한 뒤, 이를 사용하여 지난 10년간 전반적인 조직성과 현황을 파악한다. 이를 통해 꾸준히 평균적인 성과 수준을 웃도는 유의한 고성과 기관이나 꾸준히 평균적인 성과 수준을 밑도는 유의한 저성과 기관이 존재하는지 확인할 수 있다. 제4절에서는 앞선 현황 분석결과를 토대로 조직자원과 조직성과 간 상관성을 검토한다. 일반적인 예상처럼 조직자원과 조직성과 간 정(+)의 상관성을 보이는지, 혹은 예상과 달리 자원이 풍부함에도 성과가 저조하거나 반대로 자원이 부족함에도 성과가 우수한 기관이 있다면 어떤 기관인지 차례로 살펴본다.

제 2 절 조직자원의 현황

1. 조직자원의 측정

1) 재정적 자원의 측정

중앙행정기관의 조직자원 규모는 재정적 자원과 인적 자원을 중심으로 측정하였다. 먼저, 재정적 자원은 각 기관의 회계연도별 예산 규모를 측정지표로 삼아 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 더한 후 내부거래지출과 보전지출을 차감한 총지출을 기준으로 측정하였다. 이때 예산 규모는

당초에 국회 의결을 얻어 확정·성립된 통상적 의미의 본예산으로 추가경정예산을 포함하지 않은 최초 예산의 규모를 말한다. 예산은 기관의 재정적 자원을 측정하는 대표적인 지표이며(Lee, 2009: 59), 관련 선행연구들은 다양한 방식으로 예산을 조작화하여 재정적 자원의 측정지표로 활용해왔다. 예산의 크기(size)에 초점을 두고 일반회계와 특별회계의 합(김근세·권순정, 2001; 김근세, 2005) 또는 여기에 기금까지 포함한 합계액을 재정적 자원의 측정지표로 삼거나(오재록, 2006), 예산의 증가(growth)에 초점을 두고 전년 대비 예산 증가율로 재정적 자원을 측정하기도 한다(Flink & Molina, 2021; Meier, 1980).

본 장에서는 기관이 보유한 재정적 자원의 양적 규모를 파악하는 데 초점을 두는바, 각 기관의 회계연도별 국회확정예산액(본예산·총지출 기준)을 재정적 자원의 측정지표로 선정하였다.⁶⁾ 국회확정예산액은 기관에게 지출 권한을 부여하는(Finkler, 2011: 54) 재정적 자원의 가장 일반적인 형태에 해당한다(Schafritz & Russell, 2003: 450). 측정의 기준 시점은 2011년부터 2020년까지 총 10년간이며, 각 기관의 1개 회계연도당 평균 국회확정예산액을 산출하여 재정적 자원의 규모를 측정하였다. 기관별 국회확정예산액 자료는 모두 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정에서 수집하였다. 중간에 개편이 발생한 기관은 Lewis(2002: 104)가 제시한 기준에 따라 “기관의 명칭과 수행하는 기능이 변경된 경우” 새로운 기관이 신설된 것으로 보고 종전의 기관과 별개의 기관으로 구분하여 처리하였다.⁷⁾ 이러한 구분 방식은 한국의 중앙행정기관을 대상으로 한 선행연구에서도 동일하게 사용되고 있다(안선민, 2020; 윤주철 외, 2011).

6) 금융성기금과 계정성기금 중 외국환평형기금은 재정활동보다는 금융활동에 더 가깝다는 점에서 총지출 산정 시 포괄범위에서 제외된다(심혜정, 2010; 한국재정정보원, 2019). 본 연구와 유사하게 기금까지 포괄하여 재정적 자원을 측정한 오재록(2006)의 연구에서도 금융성 기금은 그 성질상 예산 규모에서 제외된 바 있다.

7) 2011년부터 2020년까지 존재했던 전체 53개 기관 중 10년 내내 존속했던 기관이 24개(45.3%)로 가장 많았고, 뒤이어 8년 존속 8개(15.1%), 2년 존속 7개(13.2%), 4년 존속 6개(11.3%), 3년 존속 4개(7.5%), 1년 존속 2개(3.8%), 7년 존속 1개(1.9%), 6년 존속 1개(1.9%) 순이었다.

2) 인적 자원의 측정

인적 자원은 그 양적 규모를 파악하는 데 초점을 두고 각 기관의 연도별 총 현원(매년 말일 기준)으로 측정하였다. 기관을 구성하는 공무원 개개인은 조직의 기능 수행에 중요한 역할을 담당하는 핵심 자원으로서(Wicker & Breuer, 2013: 466) 이들이 보유한 역량은 조직 수준의 자원으로 전환될 수 있는 잠재력을 갖는다(Bontis, 1998). 선행연구에서 사용되어온 인적 자원의 측정지표들은 크게 인적 자원의 양에 초점을 둔 지표와 질에 초점을 둔 지표로 구분될 수 있다. 양적 측면에 초점을 두는 경우 기관의 총 현원이나 총 정원 규모(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Shim et al., 2019; 김근세·권순정, 2001; 손호중 외, 2009; 오재록, 2006), 인구당 공무원 수(Drolc & Keiser, 2020; 하미승, 2013) 등을 인적 자원의 측정지표로 사용한다. 반면, 질적 측면에 초점을 두는 경우에는 인적 자원이 보유한 능력, 기술, 지식, 경험 등을 측정하고자 고위직 비중, 전문직 비중, 고학력자 비중, 비공인 교사 비중 등 인적 자원의 구성과 관련된 지표를 사용하거나(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Meier & O'Toole, 2001, 2003; Teodoro & Switzer, 2016), 평균 근속연수나 이직률과 같이 인적 자원의 경력을 반영하는 지표를 사용한다(Flink & Molina, 2021; Meier & O'Toole, 2001, 2003).

본 장에서는 기관이 보유한 인적 자원의 규모를 파악하는 데 초점을 두는바, 각 기관의 연도별 총 현원을 매년 말일 기준으로 측정하였다. 이때 소속기관을 제외하고 총 현원을 산정할 경우 기관이 보유한 인적 자원의 규모가 왜곡될 소지가 있기에(오재록, 2006: 74) 본부뿐만 아니라 소속기관의 인력을 모두 포함하여 총 현원을 산정하였다. 측정의 기준 시점은 2011년부터 2020년까지 총 10년간이며, 각 기관의 연평균 총 현원을 산출하여 인적 자원의 규모를 측정하였다. 기관별 총 현원 자료는 모두 인사혁신처 행정부 국가공무원 인사통계에서 수집하였다. 조직 개편에 따른 전·후신 기관의 구분은 재정적 자원과 동일한 방식으로 “기관의 명칭과 수행하는 기능이 변경된 경우”(Lewis 2002: 104) 새로운 기관이 신설된 것으로 처리하였다.

2. 조직자원의 현황

1) 재정적 자원의 현황

2011년부터 2020년까지 10년간 기관별 연평균 예산 규모는 [표 3-1]과 같다. 10년간 존속했던 53개 기관의 연평균 예산은 평균 13조 1,593억 원이며, 이 중 예산 규모가 가장 큰 기관은 교육부로 연평균 61조 6,196억 원의 예산을 확보했던 것으로 나타났다. 예산 규모 1위인 교육부의 연평균 예산을 100점으로 두고 각 기관의 예산 규모를 환산할 때, 그 절반인 50점을 넘는 기관은 보건복지부(2위: 55조 6,039억 원), 교육과학기술부(3위: 50조 9,186억 원), 국토해양부(4위: 49조 8,717억 원), 행정안전부(5위: 48조 5,216억 원), 구 행정안전부(6위: 46조 1,807억 원), 국토교통부(7위: 44조 9,714억 원), 안전행정부(8위: 44조 4,416억 원) 등 7개 기관에 불과했다. 총 53개 기관 중 절반이 넘는 29개 기관의 연평균 예산은 10점 미만으로 예산 규모 1위인 교육부 예산의 10분의 1 수준에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

기관별 연평균 예산이 어떻게 분포되어 있는지 [그림 3-1]을 통해 좀 더 구체적으로 확인할 수 있다. 먼저, 분포의 대칭성과 관련하여 중앙값에 해당하는 국가보훈처(27위: 4조 7,718억 원)의 연평균 예산이 평균(13조 1,593억 원)보다 작아 왼쪽으로 치우친 형태의 분포를 보였다. 총 53개 기관 중 34개 기관(64.2%)의 연평균 예산이 평균에 미치지 못하였고, 이에 따라 양의 왜도(1.40) 값을 갖는 오른쪽으로 꼬리가 긴 분포가 나타났다. 한편, 분포의 이상값(outlier)과 관련하여 첨도 통계량은 양의 값(3.67)을 갖는바 꼬리가 다소 두꺼운 형태의 분포를 보였다. 이는 연평균 예산의 기관별 편차가 크고 예산 규모가 평균에서 크게 벗어난 기관이 상당수 존재함을 의미한다.

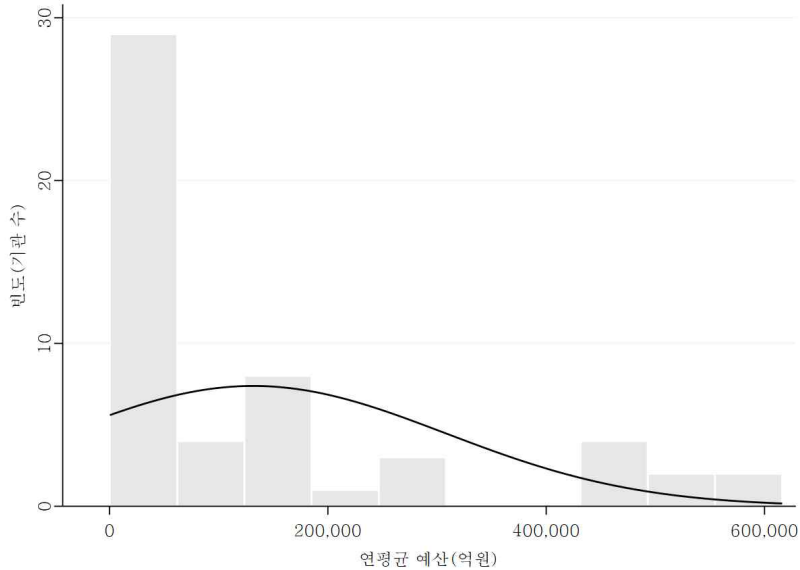
[표 3-1] 기관별 연평균 재정적 자원(2011~2020)

순위	기관명	빈도	연평균 예산 (억원)	환산점수 ^{a)} (100점 만점)
1	교육부	8	616,196	100.00
2	보건복지부	10	556,039	90.24
3	교육과학기술부	2	509,186	82.63
4	국토해양부	2	498,717	80.93
5	행정안전부	4	485,216	78.74
6	행정안전부(구)	2	461,807	74.94
7	국토교통부	8	449,714	72.98
8	안전행정부	1	444,416	72.12
9	국방부	10	295,797	48.00
10	행정자치부	3	272,211	44.18
11	기획재정부	10	254,943	41.37
12	고용노동부	10	205,387	33.33
13	인사혁신처	7	177,620	28.83
14	지식경제부	2	166,154	26.96
15	농림수산식품부	2	160,192	26.00
16	농림축산식품부	8	155,928	25.30
17	중소기업벤처부	4	143,922	23.36
18	미래창조과학부	4	134,003	21.75
19	과학기술정보통신부	4	133,636	21.69
20	방위사업청	10	123,854	20.10
21	경찰청	10	95,778	15.54
22	산업통상자원부	8	82,326	13.36
23	중소기업청	6	78,231	12.70
24	환경부	10	71,305	11.57
25	문화체육관광부	10	52,364	8.50
26	해양수산부	8	52,004	8.44
27	국가보훈처	10	47,718	7.74
28	법무부	10	32,829	5.33
29	국민안전처	3	25,408	4.12
30	외교부	8	22,152	3.59
31	산림청	10	20,179	3.27
32	외교통상부	2	18,862	3.06

순위	기관명	빈도	연평균 예산 (억원)	환산점수 ^{a)} (100점 만점)
33	국세청	10	15,901	2.58
34	통일부	10	13,471	2.19
35	해양경찰청	4	11,885	1.93
36	농촌진흥청	10	11,025	1.79
37	해양경찰청(구)	3	10,618	1.72
38	소방방재청	3	9,014	1.46
39	질병관리청	1	8,755	1.42
40	문화재청	10	7,374	1.20
41	여성가족부	10	6,874	1.12
42	행정중심복합도시건설청	10	5,592	0.91
43	관세청	10	4,988	0.81
44	식품의약품안전처	8	4,363	0.71
45	특허청	10	4,019	0.65
46	기상청	10	3,684	0.60
47	통계청	10	3,200	0.52
48	식품의약품안전청	2	2,367	0.38
49	병무청	10	2,046	0.33
50	소방청	4	1,894	0.31
51	새만금개발청	8	1,500	0.24
52	조달청	10	1,476	0.24
53	법제처	10	312	0.05

a) 환산점수=(각 기관 연평균 예산/1위 기관 연평균 예산)*100

[그림 3-1] 기관별 연평균 재정적 자원 분포(2011~2020)



2) 인적 자원의 현황

2011년부터 2020년까지 10년간 기관별 연평균 현원 규모는 [표 3-2]와 같다. 10년간 존속했던 53개 기관 중 인력 규모가 가장 큰 기관은 교육부이며 연평균 367,752명의 인력을 보유해온 것으로 나타났다. 뒤이어 교육부의 전신인 교육과학기술부가 2위(359,611명), 경찰청이 3위(117,656명)였고, 이들 상위 3개 기관만이 10만 명 이상의 인력을 보유한 것으로 확인되었다. 인력 규모 1위인 교육부의 연평균 현원을 100점으로 두고 각 기관의 인력 규모를 상대화해보면 상위 3개 기관의 점수만 극단적으로 높았다(교육부 100점, 교육과학기술부 97.79점, 경찰청 31.99점). 나머지 50개(94.3%) 기관은 10점 미만으로 교육부 인력 규모의 10분의 1 수준에도 미치지 못하였고, 이 중 인력 규모가 교육부의 100분의 1 수준보다 작은 1점 미만의 기관도 34개(64.2%)에 달하는 것으로 나타났다.

기관별 연평균 현원의 비대칭적 분포는 [그림 3-2]에도 잘 드러난다. 중앙값에 해당하는 외교통상부(27위: 2,381명)의 연평균 현원이 평균

(21,224명)보다 훨씬 작아 자료가 왼쪽으로 크게 치우친 형태의 분포를 보였다. 총 53개 기관 중 45개(84.9%) 기관의 연평균 현원이 평균에 미치지 못하였고, 이에 따라 양의 왜도(4.45) 값을 갖는 오른쪽으로 꼬리가 긴 분포가 나타났다. 첨도 통계량도 매우 큰 양의 값(21.71)을 가지며 꼬리가 두꺼운 형태의 분포를 보였는바, 연평균 현원의 평균에서 크게 벗어난 극단적인 이상값이 상당수 존재하는 분포 특성을 갖는다.

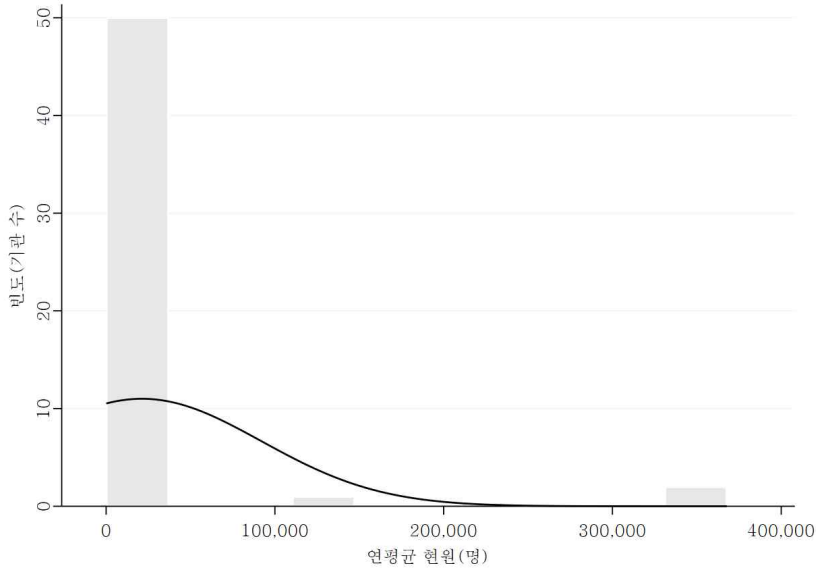
[표 3-2] 기관별 연평균 인적 자원(2011~2020)

순위	기관명	빈도	연평균 현원 (명)	환산점수 ^{a)} (100점 만점)
1	교육부	8	367,752	100.000
2	교육과학기술부	2	359,611	97.786
3	경찰청	10	117,656	31.993
4	과학기술정보통신부	4	34,337	9.337
5	미래창조과학부	4	33,265	9.045
6	지식경제부	2	33,238	9.038
7	법무부	10	21,735	5.910
8	국세청	10	21,468	5.838
9	소방청	4	14,940	4.063
10	해양경찰청	4	10,780	2.931
11	국민안전처	3	10,119	2.751
12	해양경찰청(구)	3	8,413	2.288
13	고용노동부	10	6,643	1.806
14	국토해양부	2	6,268	1.704
15	농림수산식품부	2	5,121	1.392
16	관세청	10	5,022	1.366
17	국토교통부	8	4,265	1.160
18	행정안전부	4	3,951	1.074
19	해양수산부	8	3,857	1.049
20	농림축산식품부	8	3,563	0.969
21	안전행정부	1	3,501	0.952
22	행정안전부(구)	2	3,340	0.908
23	보건복지부	10	3,244	0.882
24	문화체육관광부	10	2,957	0.804

순위	기관명	빈도	연평균 현원 (명)	환산점수 ^{a)} (100점 만점)
25	행정자치부	3	2,934	0.798
26	외교부	8	2,577	0.701
27	외교통상부	2	2,381	0.647
28	통계청	10	2,303	0.626
29	환경부	10	2,169	0.590
30	식품의약품안전처	8	2,058	0.559
31	병무청	10	2,055	0.558
32	농촌진흥청	10	1,920	0.522
33	산림청	10	1,843	0.501
34	특허청	10	1,825	0.496
35	식품의약품안전청	2	1,630	0.443
36	산업통상자원부	8	1,452	0.395
37	기상청	10	1,451	0.394
38	국가보훈처	10	1,400	0.381
39	중소기업벤처부	4	1,376	0.374
40	질병관리청	1	1,339	0.364
41	기획재정부	10	1,253	0.341
42	중소기업청	6	1,129	0.307
43	국방부	10	1,085	0.295
44	조달청	10	1,047	0.285
45	문화재청	10	992	0.270
46	방위사업청	10	983	0.267
47	통일부	10	622	0.169
48	소방방재청	3	613	0.167
49	인사혁신처	7	584	0.159
50	여성가족부	10	298	0.081
51	법제처	10	252	0.068
52	행정중심복합도시건설청	10	163	0.044
53	새만금개발청	8	114	0.031

a) 환산점수=(각 기관 연평균 현원/1위 기관 연평균 현원)*100

[그림 3-2] 기관별 연평균 인적 자원 분포(2011~2020)



3) 투입형 자원의 종합적 현황

(1) 재정적 자원과 인적 자원의 상대적 분포

각 기관이 보유한 재정적 자원과 인적 자원의 상대적 분포를 확인하기 위해 중앙값을 기준으로 연평균 예산 규모가 중위 이상인 고재정 기관과 중위 미만인 저재정 기관, 연평균 현원 규모가 중위 이상인 고인력 기관과 중위 미만인 저인력 기관을 구분하였다(표 3-3; 그림 3-3). 재정적 자원과 인적 자원 모두 타 기관에 비해 풍부한 고재정·고인력 기관(그림 3-3, 1사분면)은 18개로 예산과 현원 규모 1위인 교육부를 비롯하여 보건복지부, 행정안전부, 국토교통부, 고용노동부, 농림축산식품부 등 주로 부 기관이 포함되었고, 부 외의 기관은 경찰청(재정적 자원 21위, 인적 자원 3위)이 유일하였다. 한편, 재정적 자원과 인적 자원 모두 타 기관에 비해 부족한 저재정·저인력 기관(그림 3-3, 3사분면)에는 법제처, 조달청, 새만금개발청, 병무청, 통계청 등 17개 기관이 포함되었다. 부 기관 중에서는 여성가족부(재정적 자원 41위, 인적 자원 50위)와 통일부(재정적 자원 34위, 인적 자원 47위)만이 저재정·저인력 기관으로 분류되었다.

에 해당한다. 한편, 타 기관에 비해 재정적 자원은 부족하지만 인적 자원은 풍부한 저채정·고인력 기관(그림 3-3, 2사분면)은 9개로 소방청, 관세청, 해양경찰청, 국세청, 외교부 등 집행 사무를 관장하는 청 기관, 그중에서도 특정직 공무원을 중심으로 대민 서비스를 제공하는 기관이 주로 포함된다.

[표 3-3] 재정적 자원과 인적 자원 간 상대적 분포

고재정*고인력(18개)			저재정*저인력(17개)			고재정*저인력(9개)			저재정*고인력(9개)		
기관명	순위		기관명	순위		기관명	순위		기관명	순위	
	재정	인적		재정	인적		재정	인적		재정	인적
교육부	1	1	산림청	31	33	국방부	9	43	법무부	28	7
보건복지부	2	23	통일부	34	47	기획재정부	11	41	국민안전처	29	11
교육과학기술부	3	2	농촌진흥청	36	32	인사혁신처	13	49	외교부	30	26
국토해양부	4	14	소방방재청	38	48	중소기업벤처부	17	39	외교통상부	32	27
행정안전부	5	18	질병관리청	39	40	방위사업청	20	46	국세청	33	8
행정안전부(구)	6	22	문화재청	40	45	산업통상자원부	22	36	해양경찰청	35	10
국토교통부	7	17	여성가족부	41	50	중소기업청	23	42	해양경찰청(구)	37	12
안전행정부	8	21	행정중심복합도시건설청	42	52	환경부	24	29	관세청	43	16
행정자치부	10	25	식품의약품안전처	44	30	국가보훈처	27	38	소방청	50	9
고용노동부	12	13	특허청	45	34						
지식경제부	14	6	기상청	46	37						
농림수산식품부	15	15	통계청	47	28						
농림축산식품부	16	20	식품의약품안전청	48	35						
미래창조과학부	18	5	병무청	49	31						
과학기술정보통신부	19	4	새만금개발청	51	53						
경찰청	21	3	조달청	52	44						
문화체육관광부	25	10	법제처	53	51						
해양수산부	26	19									

(2) 투입형 자원의 종합적 현황

가. 투입형 자원 지수화

투입형 자원을 구성하는 재정적 자원과 인적 자원 간 상대적 중요도가 반영된 가중치를 도출하여 각 기관의 투입형 자원 규모를 지수화하고자 한다. 가중치는 중앙행정기관 공무원을 대상으로 재정적 자원과 인적 자원 간 상대적 중요도를 묻는 쌍대비교(pairwise comparison) 설문을 실시하여 산정하였다. 중앙행정기관이 보유한 재정적 자원과 인적 자원의 상대적 중요도를 평가하는 작업은 충분한 관련 경험과 정보, 전문적 지식을 요하는 전문가 의사결정의 영역이다(고길곤·하혜영, 2008: 293). 본 연구의 쌍대비교 설문에 참여한 공무원들은 모두 최소 3년 이상의 재직기간을 보유한 자들로 재정적 자원과 인적 자원의 상대적 중요도를 평가하기에 충분한 경험과 지식을 갖춘 것으로 판단된다.

설문에 참여한 공무원은 총 25명⁸⁾이며 구체적인 응답자 특성은 [표 3-4]와 같다. 응답자의 직급은 7급 이하가 13명(52.0%)으로 가장 많았고 뒤이어 6급(6명, 24.0%), 5급(4명, 16.0%), 4급(1명, 4.0%), 3급 이상(1명, 4.0%) 순이었다. 소속기관의 유형은 부(14명, 56.0%), 청(7명, 28.0%), 처(4명, 16.0%) 순으로 많았다. 이때 소속기관이 보유한 재정적 자원과 인적 자원의 규모에 따라 양자의 상대적 중요도에 대한 평가가 달라질 수 있는바, [표 3-3]에서 구분한 네 가지 유형의 기관이 고르게 포함될 수 있도록 표본을 구성하였다. 각 기관 유형별 응답자 수는 고재정·고인력 기관 10명(40.0%), 저재정·저인력 기관 7명(28.0%), 고재정·저인력 기관 5명(20.0%), 저재정·고인력 기관 3명(12.0%)이다. 이는 총 53개 기관 중 각 유형에 해당하는 기관의 수 비중⁹⁾과 유사한 구성이다.

8) 쌍대비교를 통해 계층 요소 간 상대적 가중치를 도출하는 AHP(Analytic Hierarchy Process) 기법은 주로 소수의 전문가 집단을 대상으로 하며(박수정·최영출, 2010: 289), AHP 기법을 사용한 국내 49개 실증연구를 메타분석 한 고길곤·하혜영(2008)의 연구에서도 유효 응답 수가 50개 이하인 경우가 대다수인 것으로 확인되었다. 따라서 본 연구에서 확보한 25명의 응답자 수는 쌍대비교를 통해 재정적 자원과 인적 자원 간 상대적 가중치를 도출하기에 적절한 수준이라고 판단된다.

9) 분석대상인 총 53개 기관 중 고재정·고인력 기관은 18개(34.0%), 저재정·저인력 기관은 17개(32.1%), 고재정·저인력 기관과 저재정·고인력 기관은 각각 9개(17.0%)이다.

[표 3-4] 쌍대비교 설문 응답자 특성

특성		명	%	특성		명	%
성별	남성	12	48.0	소속 기관 (부)	행정안전부	5	20.0
	여성	13	52.0		국토교통부	2	8.0
연령	20대	6	24.0		보건복지부	2	8.0
	30대	17	68.0		교육부	1	4.0
	40대	1	4.0		국방부	1	4.0
	50대 이상	1	4.0		산업통상자원부	1	4.0
직급	3급 이상	1	4.0		통일부	1	4.0
	4급	1	4.0		환경부	1	4.0
	5급	4	16.0		소계	14	56.0
	6급	6	24.0		소속 기관 (청)	특허청	2
	7급 이하	13	52.0	관세청		2	8.0
기관 유형	부	14	56.0	국세청		1	4.0
	처	4	16.0	문화재청		1	4.0
	청	7	28.0	질병관리청		1	4.0
소속 기관 (처)	인사혁신처	2	8.0	소계	7	28.0	
	법제처	1	4.0				
	식품의약품안전처	1	4.0				
	소계	4	16.0				
계						25	100.0

본 연구에서 사용한 구체적인 쌍대비교 문항 및 척도는 [표 3-5]와 같다. 중앙행정기관이 보유한 재정적 자원(예산 규모)과 인적 자원(현원 규모) 중 기관의 투입형 자원 규모를 결정하는 데 어느 것이 상대적으로 더 중요하다고 생각하는지 묻고, Saaty(1980)가 제안하여 가장 일반적으로 통용되고 있는 양방향 9점 척도(총 17점 척도)를 사용하여 측정하였다(Tsinidou et al., 2010; 오재록, 2006; 이광희·이석민, 2016). 이때 쌍대비교의 대상이 되는 두 요소의 중요도는 서로 역수 관계에 있다는 역수성 공리(reciprocal axiom)를 전제하는데(Saaty, 1991), 이는 재정적 자원이 인적 자원보다 a배 중요시되면, 인적 자원은 재정적 자원보다 1/a배 중요시됨을 의미한다(조근태 외, 2003: 4).

[표 3-5] 재정적 자원과 인적 자원의 쌍대비교 설문 문항

중앙행정기관이 보유한 ‘재정적 자원(예산 규모)’과 ‘인적 자원(인력 규모)’ 중
기관의 투입형 자원 규모를 결정하는 데
어느 것이 **상대적으로 더 중요**하다고 생각하십니까?

평가 항목	재정적 자원이 인적 자원 보다							인적 자원이 재정적 자원 보다							평가 항목			
	절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	중요	약간 중요	동등	중요	중요	매우 중요	절대 중요	평가 항목						
재정적 자원 (예산)	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	인적 자원 (현원)

※ 재정적(인적) 자원의 중요도를 a점으로 평가하는 경우, 인적(재정적) 자원의 중요도는 그 역수값인 1/a점이 되는 역수 관계를 전제함

응답자별 쌍대비교 결과를 기하평균(geometric mean)하여 전체 응답자의 통합된 가중치를 도출하였다(이성대 외, 2013; 이한우 외, 2016; 최길수, 2003). 기하평균은 개별 응답자의 평가치를 통합할 때 쌍대비교 행렬의 역수성을 유지하는 유일한 방법이며(Aczél & Saaty, 1983), 특히 의사결정과 관련된 경험적 자료나 선행연구가 부족한 경우에 유용하게 사용된다(고길곤·하혜영, 2008: 299). 통합 가중치¹⁰⁾ 도출 결과 재정적 자원은 0.64, 인적 자원은 0.36으로 재정적 자원이 인적 자원에 비해 상대적으로 더 중요한 것으로 나타났다.

통합 가중치를 사용하여 각 기관의 투입형 자원 지수를 도출하면 [표 3-6]과 같다. 재정적 자원과 인적 자원의 측정 단위가 다른바, 표준 점수(Z-score)로 변환한 뒤¹¹⁾ 가중 합산하여 투입형 자원의 표준점수를

10) 산술평균 방법으로 통합 가중치를 도출하여도 재정적 자원이 인적 자원보다 상대적 중요도가 더 높은 것으로 나타났고(재정적 자원 0.61, 인적 자원 0.39), 기하평균 방법으로 도출된 통합 가중치와 거의 유사한 값을 보였다.

11) 표준점수가 아니라 [표 3-1]과 [표 3-2]에서 각 자원의 규모 1위 기관을 100점으로 하여 상대화한 환산점수(각 기관 연평균 예산·현원/1위 기관 연평균 예산·현원)를 가중합산하여 투입형 자원 지수를 도출하는 방법도 있다(오제록, 2006). 그러나 재정적 자원과 인적 자원의 측정값은 서로 다른 분포로부터 나온 값인바, 이를 비교·합산하여 지수화하려면 표준편차를 공통의 측정 단위로 사용하는 표준점수를 가중합산하는 방법이 더 적절할 수 있다고 판단하였다.

산출하였고, 이를 백분위 점수로 변환하여 투입형 자원 지수를 도출하였다. 투입형 자원 지수의 평균은 46.32점이며, 재정적 자원과 인적 자원의 규모가 모두 가장 컸던 교육부의 투입형 자원 지수가 100점으로 가장 높았고, 교육과학기술부(99.9점), 보건복지부(92.6), 국토해양부(89.5점), 행정안전부(88.4점) 순으로 뒤를 이었다. 반면, 투입형 자원 지수가 가장 낮은 기관은 법제처(28.0점)였고, 뒤이어 새만금개발청(28.1점), 조달청(28.3점), 식품의약품안전청(28.5점), 병무청(28.5점) 순으로 나타났다. 재정적 자원 상위 10개 기관은 모두 투입형 자원 지수 상위 10개 기관에 포함된 반면, 인적 자원 상위 10개 기관 중에서는 1·2위인 교육부와 교육인적자원부만이 포함되었다. 이는 재정적 자원의 가중치(0.64)가 인적 자원의 가중치(0.36)보다 훨씬 높게 적용된 데 기인한 것으로 보인다.

기관별 투입형 자원 지수의 분포는 [그림 3-4]와 같다. 중앙값에 해당하는 문화체육관광부(27위: 35.2점)의 투입형 자원 지수가 평균(46.3점)보다 작아 자료가 왼쪽으로 치우친 비대칭적 분포를 보였다. 총 53개 기관 중 33개(62.3%) 기관의 투입형 자원 지수가 평균에 미치지 못하였고, 이에 따라 양의 왜도(1.15) 값을 갖는 오른쪽으로 꼬리가 긴 분포가 나타났다. 한편, 첨도 통계량은 3.00으로 정규분포의 첨도 통계량과 유사한 수준이다. 꼬리의 두께나 길이, 이상값의 비중이나 극단적인 정도 등이 정규분포와 유사한 형태의 분포를 보였다. 앞서 살펴보았던 재정적 자원이나 인적 자원의 개별적 분포에서 이상값의 비중이나 극단성이 상당히 크게 나타났던 것에 비하여(재정적 자원 첨도 3.67, 인적 자원 첨도 21.71), 이를 종합한 투입형 자원 지수는 이상값의 정도가 어느 정도 완화된 형태의 분포를 보였다.

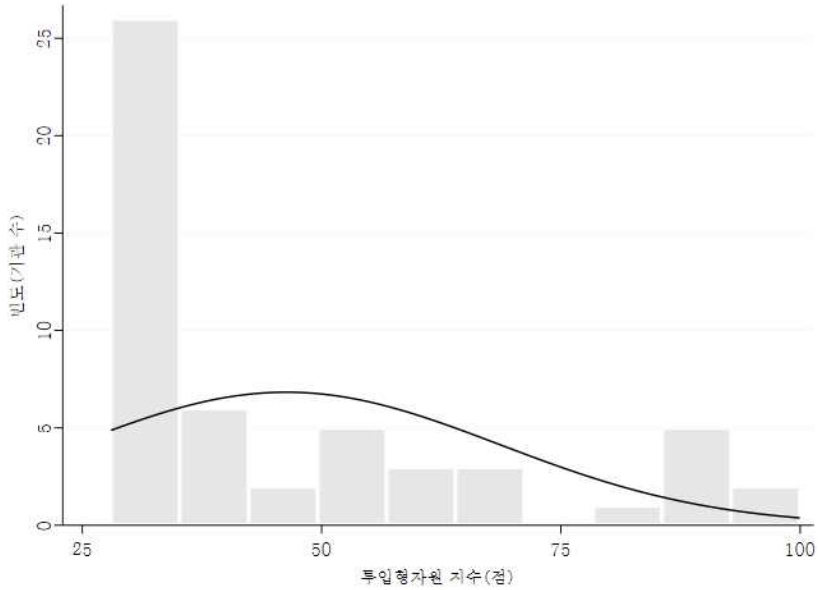
[표 3-6] 기관별 투입형 자원 지수

순위 ^a	기관명	재정적 자원 (Z-score)	인적 자원 (Z-score)	투입형 자원 지수		
				산술 평균	기하 평균	환산 점수 ^a (백분위)
1	교육부	2.749	4.904	3.589	3.525	100.0
2	교육과학기술부	2.142	4.789	3.174	3.095	99.9
3	보건복지부	2.407	-0.254	1.369	1.449	92.6
4	국토해양부	2.082	-0.212	1.187	1.256	89.5
5	행정안전부	2.006	-0.244	1.129	1.196	88.4
6	행정안전부(구)	1.873	-0.253	1.044	1.108	86.6
7	국토교통부	1.804	-0.240	1.007	1.068	85.7
8	안전행정부	1.774	-0.251	0.984	1.045	85.2
9	국방부	0.931	-0.285	0.457	0.493	68.9
10	행정자치부	0.798	-0.259	0.386	0.417	66.2
11	경찰청	-0.203	1.365	0.409	0.361	64.1
12	기획재정부	0.700	-0.283	0.317	0.346	63.5
13	고용노동부	0.419	-0.206	0.175	0.194	57.7
14	지식경제부	0.196	0.170	0.186	0.187	57.4
15	과학기술정보통신부	0.012	0.186	0.080	0.075	53.0
16	미래창조과학부	0.014	0.170	0.075	0.070	52.8
17	인사혁신처	0.261	-0.292	0.045	0.062	52.5
18	농림수산식품부	0.162	-0.228	0.010	0.022	50.9
19	농림축산식품부	0.138	-0.250	-0.013	-0.002	49.9
20	중소기업벤처부	0.070	-0.281	-0.067	-0.056	47.8
21	방위사업청	-0.044	-0.286	-0.138	-0.131	44.8
22	산업통상자원부	-0.279	-0.280	-0.279	-0.279	39.0
23	중소기업청	-0.303	-0.284	-0.296	-0.296	38.4
24	환경부	-0.342	-0.270	-0.314	-0.316	37.6
25	법무부	-0.560	0.007	-0.339	-0.356	36.1
26	해양수산부	-0.451	-0.246	-0.371	-0.377	35.3
27	문화체육관광부	-0.449	-0.259	-0.375	-0.381	35.2
28	국가보훈처	-0.476	-0.281	-0.400	-0.406	34.2
29	국세청	-0.656	0.003	-0.399	-0.419	33.8
30	국민안전처	-0.602	-0.157	-0.428	-0.442	32.9

순위 ^a	기관명	재정적 자원 (Z-score)	인적 자원 (Z-score)	투입형 자원 지수		
				산술 평균	기하 평균	환산 점수 ^a (백분위)
31	해양경찰청	-0.679	-0.148	-0.472	-0.488	31.3
32	외교부	-0.621	-0.264	-0.482	-0.492	31.1
33	소방청	-0.736	-0.089	-0.484	-0.503	30.7
34	산림청	-0.632	-0.274	-0.492	-0.503	30.7
35	해양경찰청(구)	-0.686	-0.181	-0.489	-0.504	30.7
36	외교통상부	-0.639	-0.267	-0.494	-0.505	30.7
37	통일부	-0.670	-0.292	-0.523	-0.534	29.7
38	농촌진흥청	-0.684	-0.273	-0.524	-0.536	29.6
39	관세청	-0.718	-0.229	-0.527	-0.542	29.4
40	질병관리청	-0.697	-0.281	-0.535	-0.547	29.2
41	소방방재청	-0.695	-0.292	-0.538	-0.550	29.1
42	문화재청	-0.705	-0.286	-0.542	-0.554	29.0
43	여성가족부	-0.707	-0.296	-0.547	-0.559	28.8
44	식품의약품안전처	-0.722	-0.271	-0.546	-0.560	28.8
45	특허청	-0.724	-0.275	-0.549	-0.562	28.7
46	통계청	-0.728	-0.268	-0.549	-0.562	28.7
47	기상청	-0.725	-0.280	-0.551	-0.565	28.6
48	행정중심복합도시건설청	-0.715	-0.298	-0.552	-0.565	28.6
49	병무청	-0.735	-0.271	-0.554	-0.568	28.5
50	식품의약품안전청	-0.733	-0.277	-0.555	-0.569	28.5
51	조달청	-0.738	-0.286	-0.562	-0.575	28.3
52	새만금개발청	-0.738	-0.299	-0.567	-0.580	28.1
53	법제처	-0.745	-0.297	-0.570	-0.584	28.0

a) 순위와 백분위 환산점수는 기하평균으로 도출된 통합 가중치(재정적 자원 0.64, 인적 자원 0.36)를 사용하여 산정함

[그림 3-4] 기관별 연평균 투입형 자원 지수(2011~2020)



제 3 절 조직성과의 현황

1. 조직성과의 측정

본 연구는 산출 또는 결과의 측면에서 조직 효과성을 평가하는 목표 달성 접근(goal approach) 하에 중앙행정기관의 조직성과를 “공식적인 목표를 달성한 정도”(Daft, 2010: 22; Rainey, 2014: 149-150)라고 본다. 목표달성도는 매년 발간되는 각 기관의 재정사업 성과보고서에 수록된 프로그램 목표달성도와 단위사업 목표달성도의 표준점수 평균값으로 측정하였다. 정부는 성과 중심의 재정 운용을 위해 2003년부터 재정사업에 대한 성과목표관리제도를 시행하여, 매년 각 중앙행정기관의 장이 재정사업에 대한 목표체계(전략목표→성과목표→단위사업)를 사전에 설정하

고 그 달성 여부 등의 성과정보를 재정 운용에 활용하도록 정하고 있다(국가재정법 제85조의2 등). 이에 따라 각 기관은 차년도 재정사업에 대한 성과계획서를 작성하여 예산안과 함께 국회에 제출하고, 전년도 재정사업 실적을 토대로 목표달성도를 분석한 성과보고서를 국가결산보고서의 구성항목으로 국회에 제출해야 한다(기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정, 2022). 재정사업 성과보고서에 수록된 프로그램 및 단위사업 목표달성도를 토대로 조직성과를 측정하는 방식은 중앙행정기관을 대상으로 한 조직성과 관련 선행연구에서도 유사하게 사용되어 왔다(Jung, 2011, 2013; Lee, 2009; 안선민, 2020).

본 연구는 각 기관의 재정사업 성과보고서에 수록된 자료를 사용하여 프로그램 목표달성도와 단위사업 목표달성도의 표준점수 평균값으로 조직성과를 측정한다. 이때 프로그램 및 단위사업 목표달성도는 각 프로그램과 단위사업별로 성과지표 수 대비 달성한 성과지표 수의 비율(이하 ‘지표달성률’)을 계산하여 평균한 값이다. 재정사업 성과보고서에 수록된 목표달성도 자료를 사용하여 조직성과를 측정한 점은 선행연구들과 유사하나, 본 연구는 목표달성도를 계산하는 구체적인 산정 방식에 있어서 기존 연구들과 몇 가지 차이점을 갖는다. 먼저, 지표달성률 계산 시 모든 프로그램 또는 단위사업의 전체 성과지표 수 대비 달성한 성과지표 수의 비율(Lee, 2009; 안선민, 2020)이 아니라, 각 프로그램과 단위사업별로 계산된 지표달성률의 평균값을 사용하였다. 이는 프로그램이나 단위사업별 성과지표 수 차이에 의한 편의를 완화하기 위함이다. 기존의 방식은 기관의 목표달성도 계산 시 성과지표 수가 많은 프로그램이나 단위사업의 지표달성률을 과도하게 반영할 수 있다는 문제가 있다.

아울러 지표달성률 계산 시 목표치 능가 정도가 아니라 목표치 달성 여부에 초점을 둔 산식을 사용했다는 점도 기존 연구와의 차이점이다. 지표달성률을 목표치 대비 실적의 평균값으로 계산하는 경우(Jung 2011, 2013) 목표치를 매우 크게 능가한 일부 성과지표가 과도하게 반영될 우려가 있다.¹²⁾ 목표치를 양적으로 능가한 정도는 진정한 조직성과 수준을

12) 예를 들어, 2017년 국토교통부 재정사업 성과보고서에서 ‘국토공간정보체계 구축 및 지원’이라는 단위사업에 대한 성과지표 중 국가공간정보 유통수량(측정산식=공공·민

반영하기보다 성과지표의 산식을 어떻게 설정하는지에 따라 달라지는 비본질적 차이일 수 있다(이하영 외, 2022: 117). 따라서 본 연구는 목표치 능가 정도가 아니라 달성 여부에 초점을 두고 성과지표 수 대비 달성한 성과지표 수의 비율로 지표달성률을 측정하였다. 이를 통해 양적 측면의 비본질적 차이에 의해 지표달성률이 왜곡되는 편의를 완화하고자 한다.

2. 조직성과의 현황

1) 조직성과의 현황

2011년부터 2022년까지 10년간 기관별 연평균 목표달성도는 [표 3-7]과 같다. 10년간 존속했던 53개 기관의 연평균 목표달성도는 프로그램의 경우 76.32%(s.d.=11.45), 단위사업의 경우 79.82%(s.d.=7.38)였다. 목표달성도가 가장 높은 기관은 프로그램(96.00%)과 단위사업(95.56%) 모두 법제처였고, 목표달성도가 가장 낮은 기관은 프로그램의 경우 소방청(25.00%), 단위사업의 경우 행정중심복합도시건설청(62.03%)으로 나타났다.

프로그램과 단위사업의 목표달성도 분포가 상이한바, 두 지표의 표준점수를 평균한 값을 백분위로 변환하여 조직성과 지수를 도출하였다. 조직성과 지수의 평균은 50.55점이며, 프로그램과 단위사업의 목표달성도가 모두 가장 높았던 법제처의 조직성과 지수가 97.17점으로 가장 높았고, 뒤이어 환경부(92.90점), 식품의약품안전처(92.41점), 식품의약품안전청(88.53점), 외교통상부(87.95점) 순으로 상위 5개 기관이 확인되었다. 반면, 조직성과 지수가 가장 낮은 기관은 소방청(0.48점)이었고, 경찰청(6.56점), 국방부(6.96점), 문화재청(9.46점), 조달청(13.76점) 순으로 하위 5개 기관이 확인되었다.

기관별 조직성과 지수가 어떻게 분포되어 있는지 살펴보면 [그림

간에 제공한 공간정보 무상제공·유상판매·민간개방 건수)의 지표달성률은 971%인 반면, 국가공간정보통합체계 활용건수(측정산식=중앙부처·자치단체의 국가공간정보 활용건수)의 지표달성률은 113%인바, Jung(2011, 2013)의 방식에 따르면 전자가 후자에 비해 기관의 목표달성도 측정에 훨씬 크게 반영된다.

3-5]와 같다. 먼저, 분포의 대칭성과 관련하여 중앙값에 해당하는 농림수산식품부(27위: 52.5점)의 조직성과 지수가 평균(50.6점)과 거의 비슷한 수준이었고, 총 53개 기관 중 절반인 27개 기관의 조직성과 지수는 평균 이상, 나머지 절반의 조직성과 지수는 평균에 미치지 못하였는바 대칭분포에 가까웠으며, 왜도(-0.09) 역시 거의 0에 가까운 값을 갖는 것으로 나타났다. 한편, 분포의 이상값과 관련하여 첨도 통계량이 3보다 작은 1.90으로, 정규분포보다 꼬리가 얇고 평균에서 벗어난 이상값의 비중이나 이상값이 극단적인 정도가 크지 않았다. 조직성과 지수의 구간별 빈도수 차이가 크지 않고 정상의 높이가 평평한 형태임을 확인할 수 있다.

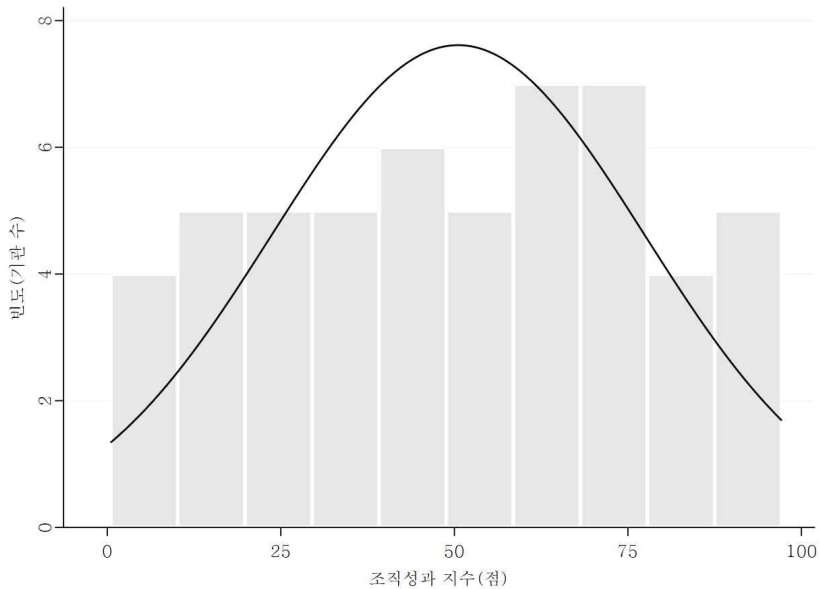
[표 3-7] 기관별 연평균 조직성과(2011~2020)

순위	기관명	빈도	연평균 목표달성도				조직성과 지수	
			프로그램		단위사업		표준 점수 (평균)	환산 점수 (백분위)
			%	표준 점수	%	표준 점수		
1	법제처	10	96.00	1.702	95.56	2.111	1.906	97.17
2	환경부	10	90.34	1.213	92.68	1.725	1.469	92.90
3	식품의약품안전처	8	92.18	1.372	90.96	1.494	1.433	92.41
4	식품의약품안전청	2	83.33	0.607	93.22	1.797	1.202	88.53
5	외교통상부	2	92.42	1.393	86.92	0.952	1.172	87.95
6	미래창조과학부	4	90.27	1.207	87.84	1.076	1.141	87.31
7	특허청	10	84.92	0.744	90.32	1.407	1.076	85.89
8	여성가족부	10	86.60	0.889	88.65	1.184	1.036	85.00
9	행정안전부(구)	2	88.96	1.093	84.82	0.671	0.882	81.11
10	소방방재청	3	79.63	0.286	88.73	1.195	0.741	77.05
11	교육과학기술부	2	88.79	1.079	82.43	0.350	0.715	76.26
12	과학기술정보통신부	4	85.93	0.831	82.26	0.327	0.579	71.87
13	중소기업벤처부	4	75.74	-0.050	88.68	1.187	0.569	71.53
14	안전행정부	1	80.56	0.366	85.52	0.764	0.565	71.40
15	중소기업청	6	78.83	0.217	85.63	0.779	0.498	69.07
16	교육부	8	82.04	0.495	83.23	0.456	0.476	68.28
17	행정자치부	3	87.22	0.943	79.79	-0.005	0.469	68.05
18	기획재정부	10	82.12	0.501	82.75	0.393	0.447	67.27

순위	기관명	빈도	연평균 목표달성도				조직성과 지수	
			프로그램		단위사업		표준 점수 (평균)	환산 점수 (백분위)
			%	표준 점수	%	표준 점수		
19	농촌진흥청	10	86.55	0.885	79.38	-0.059	0.413	66.01
20	관세청	10	84.33	0.693	79.92	0.014	0.353	63.81
21	국토해양부	2	76.46	0.012	84.93	0.685	0.348	63.63
22	지식경제부	2	77.03	0.062	83.27	0.463	0.262	60.34
23	외교부	8	82.83	0.563	78.99	-0.112	0.225	58.91
24	해양경찰청	4	85.00	0.751	77.33	-0.334	0.209	58.26
25	산업통상자원부	8	74.90	-0.122	82.64	0.378	0.128	55.09
26	보건복지부	10	77.82	0.130	80.25	0.057	0.093	53.72
27	농림수산식품부	2	79.75	0.297	78.53	-0.174	0.062	52.45
28	국토교통부	8	75.70	-0.054	79.91	0.012	-0.021	49.18
29	병무청	10	72.50	-0.330	80.95	0.151	-0.090	46.43
30	국민안전처	3	69.08	-0.626	83.14	0.445	-0.090	46.41
31	행정안전부	4	71.99	-0.374	80.49	0.090	-0.142	44.35
32	통계청	10	72.78	-0.306	79.67	-0.020	-0.163	43.52
33	법무부	10	72.56	-0.325	79.40	-0.057	-0.191	42.44
34	통일부	10	67.36	-0.775	82.39	0.344	-0.215	41.48
35	해양수산부	8	75.31	-0.087	75.58	-0.569	-0.328	37.13
36	문화체육관광부	10	74.27	-0.177	75.86	-0.531	-0.354	36.16
37	방위사업청	10	83.99	0.664	69.45	-1.391	-0.364	35.80
38	인사혁신처	7	68.10	-0.711	79.16	-0.089	-0.400	34.46
39	농림축산식품부	8	68.92	-0.640	78.37	-0.194	-0.417	33.83
40	국가보훈처	10	67.66	-0.749	76.56	-0.438	-0.593	27.65
41	해양경찰청(구)	3	71.11	-0.450	73.08	-0.905	-0.678	24.90
42	산림청	10	76.28	-0.003	69.52	-1.382	-0.692	24.43
43	국세청	10	64.42	-1.029	76.18	-0.489	-0.759	22.39
44	기상청	10	64.67	-1.008	74.87	-0.665	-0.836	20.16
45	새만금개발청	8	68.75	-0.654	69.87	-1.335	-0.995	15.99
46	행정중심복합도시건설청	10	80.30	0.344	62.03	-2.386	-1.021	15.36
47	고용노동부	10	69.48	-0.592	68.29	-1.547	-1.069	14.25
48	질병관리청	1	60.00	-1.411	74.38	-0.730	-1.070	14.22

순위	기관명	빈도	연평균 목표달성도				조직성과 지수	
			프로그램		단위사업		표준 점수 (평균)	환산 점수 (백분위)
			%	표준 점수	%	표준 점수		
49	조달청	10	70.32	-0.519	67.42	-1.664	-1.091	13.76
50	문화재청	10	63.57	-1.102	68.47	-1.523	-1.313	9.46
51	국방부	10	60.24	-1.390	68.14	-1.567	-1.478	6.96
52	경찰청	10	59.95	-1.416	67.87	-1.603	-1.509	6.56
53	소방청	4	25.00	-4.438	74.30	-0.741	-2.589	0.48

[그림 3-5] 기관별 연평균 조직성과 지수(2011~2020)



2) 기관별 조직성과 평균 차이 검정

본 연구는 재정사업 성과보고서에 수록된 프로그램 및 단위사업 목표달성도를 토대로 중앙행정기관의 조직성과를 측정하였다. 그러나 중앙

행정기관을 비롯한 공공조직의 공식적인 성과 측정(예: 정부업무평가, 재정사업평가, 공공기관 경영평가)에 대해 그 타당성이 높지 않다는 비판도 상당하다(금재덕·이성도, 2009; 신민철, 2010; 오영민 외, 2017; 이윤식·서영빈, 2015). 비판의 핵심은 공공조직의 목표와 성과는 매우 모호하고 복잡하며 다차원적 속성을 지니기 때문에(Brewer & Selden, 2000; Chun & Rainey, 2005) 본질적으로 측정 자체가 어렵다는 데 있다(Kravchuk & Schack, 1996; Smith, 1995). 이러한 공공조직이 지닌 특수성으로 말미암아, 목표달성도 중심의 성과 측정이 계량화 가능한 일부 지표에 치중되거나(Smith, 1995; 이광희, 2017) 목표치 달성이 수월하도록 목표 수준을 소극적으로 설정하고 성과 수준을 조정하는 식의 전략적 왜곡 행위가 발생할 수 있다는 한계가 지적되어왔다(Propper & Wilson, 2003; 백승주, 2016). 아울러 공공조직은 다양한 이해관계가 충돌하는 정치적 환경 속에서 작동하는바(Davis & Stazyk, 2015: 754) 평가 결과가 기관의 성과 변화가 아닌 외부적 요인에 의해 규칙성 없이 무작위 변동(random fluctuation)을 보이거나(Smith et al., 2009) 인위적인 평균 회귀가 존재할 가능성도 존재한다.

이에 본격적인 분석에 앞서 일원변량분석(one-way ANOVA)을 통해 중앙행정기관의 공식적 조직성과가 소위 운명의 함수만은 아니며 이를 사용한 측정이 타당할 수 있음을 뒷받침하고자 한다. 만약 2011년부터 2020년까지 10년간 기관별 조직성과 평균에 통계적으로 유의한 차이가 존재하고, 꾸준히 평균적인 성과 수준을 웃돌거나 이에 미치지 못하는 기관이 확인된다면, 공식적 조직성과가 적어도 무작위로 변동하는 것은 아님을 시사할 수 있다. 일원변량분석 결과, 기관 간 조직성과 평균에 통계적으로 유의한 차이가 존재하는 것으로 나타났고($p < .001$), 조직성과의 기관 내 분산은 .749, 기관 간 분산은 .263이며 총분산 중 기관 간 차이로 설명되는 분산의 비율(intraclass correlation: ICC)은 25.99%였다.¹³⁾

13) 집단 내 상관계수(intraclass correlation: ICC)는 특정 집단에의 소속 여부에 따라 설명되는 측정치의 변동분을 말하며(Bliese, 2000) ICC 값이 클수록 집단 내 측정치가 유사함을 뜻한다(James, 1982; Klein & Kozlowski, 2000). ICC는 총 분산 대비 집단 간 분산의 비율로 계산되며, ICC 값이 .05보다 큰 경우 집단 수준의 동질성이 존재하기 때문에 집단 특성의 효과를 고려해야 한다고 본다(Heck & Thomas, 2009). 본 연

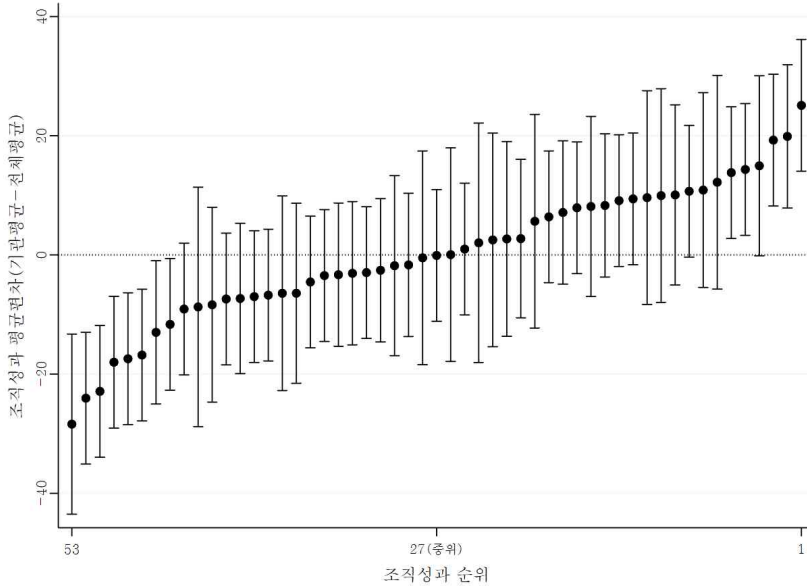
이는 기관 간 차이가 조직성과 차이의 25.59%를 설명함을 의미한다.

53개 기관의 조직성과 평균을 서열화하여 나타내면 [그림 3-6]과 같다. 가로축은 조직성과의 순위, 세로축은 각 기관의 조직성과 평균에서 전체 평균을 뺀 값으로 기관별 조직성과 평균의 편차이다. 평균 편차가 양(음)의 값을 갖고 90% 신뢰구간에 0이 포함되지 않으면 해당 기관은 조직성과의 평균이 전체 기관의 평균보다 유의하게 높다(낮다)는 의미이다. 조직성과 지수가 평균(50.55점) 이상인 상위 27개 기관 중 법제처(1위, 97.17점), 환경부(2위, 92.90점), 식품의약품안전처(3위, 92.41점), 외교통상부(5위, 87.95점), 미래창조과학부(6위, 87.31점) 등 5개 기관의 경우 조직성과 평균이 전체 평균보다 유의하게 높은 것으로 나타났다. 한편, 조직성과 지수가 평균 미만인 하위 27개 기관 중에서는 소방청(53위, 0.48점), 경찰청(52위, 6.56점), 국방부(51위, 6.96점), 문화재청(50위, 9.46점), 조달청(49위, 13.76점), 질병관리청(48위, 14.22점), 고용노동부(47위, 14.25점), 행정중심복합도시건설청(46위, 15.36점) 등 8개 기관의 조직성과 평균이 전체 평균보다 유의하게 낮았다. 그 외 나머지 40개 기관은 조직성과 평균이 전체 평균과 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

10년간 자료를 통해 꾸준히 평균적인 성과 수준을 웃도는 5개 기관과 평균적인 성과 수준에 미치지 못하는 8개 기관이 확인되었는데, 이는 본 연구에서 조직성과의 측정지표로 사용한 재정사업성과(프로그램 및 단위사업 목표달성도)가 무작위로 변동하는 운명의 함수만을 아님을 시사한다. 평균적인 수준보다 유의하게 성과가 더 우수하거나 저조한 기관을 포착할 수 있었다는 것은 공식적으로 평가된 조직성과로서 프로그램 및 단위사업의 목표달성도가 “측정하고자 하는 것을 제대로 측정할 수 있는” 측정지표로서의 타당성(공동성 외, 2007: 18)을 일면 갖추고 있음을 간접적으로 보여준다.

구에서 조직성과의 ICC는 25.59%로 이는 기관에 따라 조직성과에 상당한 차이가 존재하는바 조직성과의 차이를 기관 수준의 특성으로 설명할 필요가 있음을 의미한다.

[그림 3-6] 기관별 조직성과 평균편차



제 4 절 조직자원과 조직성과의 종합적 현황

1. 조직자원과 조직성과의 상대적 분포

각 기관의 조직자원과 조직성과 간 상대적 분포를 확인하기 위해 투입형 자원이 풍부한 기관과 부족한 기관(고자원·저자원 기관), 조직성과가 우수한 기관과 저조한 기관(고성과·저성과 기관)을 구분하였다. 이때 기관의 유형을 구분하는 기준으로 조직자원 지수와 조직성과 지수의 중앙값 또는 평균값을 사용하는 방법을 고려해볼 수 있다. 조직성과 지수의 경우 중앙값(52.5점)과 평균값(50.6점)이 거의 비슷한 수준이고, 두 기준에 따라 고성과·저성과 기관을 구분한 결과도 같았다(고성과=상위 27개 기관, 저성과=하위 26개 기관). 반면, 투입형 자원 지수는 중앙값(35.2

점)이 평균값(46.3점)보다 작은바, 어떤 기준을 사용하는지에 따라 고자원·저자원 기관을 구분한 결과가 달라진다. 중앙값을 기준으로 하면 투입형 자원 지수 상위 27개, 하위 26개 기관이 각각 고자원 기관과 저자원 기관으로 구분된다. 반면, 평균값 기준으로는 투입형 자원 지수 상위 20개 기관, 하위 33개 기관이 각각 고자원 기관과 저자원 기관으로 구분된다.

[그림 3-4]에서도 확인할 수 있듯 투입형 자원 지수는 자료가 왼쪽으로 치우쳐 오른쪽으로 꼬리가 긴 비대칭적 분포를 보인다. 상당수 기관의 투입형 자원 지수가 중앙값 주변에 촘촘히 인접해 있고 중위권 기관들 사이의 지수 차이가 작은 편이다. 따라서 중앙값을 기준으로 삼는다면 아주 미미한 지수 차이로 고자원 기관과 저자원 기관이 나뉘게 된다는 맹점이 있다. 중앙값인 문화체육관광부(27위, 35.2점)는 고자원 기관으로 분류되지만 이보다 1점 낮은 국가보훈처(28위, 34.2점)는 저자원 기관으로 분류되며, 중앙값과 불과 3점(5점) 차이 이내에서 인접한 7개(15개) 기관의 유형이 갈린다. 이러한 문제를 고려하여 본 연구는 평균값을 기준으로 고자원 기관과 저자원 기관을 구분하고자 한다. 이에 따르면 평균값(46.3점)보다 지수가 높은 중소기업벤처부(20위, 47.8점)는 고자원 기관으로, 평균값보다 지수가 낮은 방위사업청(21위, 44.8점)은 저자원 기관으로 분류된다. 평균값과 3점(5점) 차이 이내에서 유형이 갈리는 기관은 2개(4개)로 중앙값을 기준으로 사용했을 때보다 그 수가 훨씬 적어지는바, 좀 더 변별력 있는 구분 기준이 될 수 있다고 판단하였다.

평균값을 기준으로 고자원·저자원 기관과 고성과·저성과 기관을 구분하면 [표 3-8]과 같다. 조직자원이 풍부하고 조직성과도 우수한 고자원·고성과 기관(그림 3-7, 1사분면)은 13개로 미래창조과학부, 교육부, 과학기술정보통신부, 중소기업벤처부, 기획재정부 등이 포함되며, 모두 고유의 국가행정사무를 수행하는 부 기관이었다. 한편, 조직자원이 부족하고 조직성과도 저조한 저자원·저성과 기관(그림 3-7, 3사분면)에는 소방청, 문화재청, 조달청, 질병관리청, 행정중심복합도시건설청 등 19개 기관이 포함된다. 집행적인 사무를 관장하는 청이 대부분이었고, 부 중에서

는 문화체육관광부(자원 27위, 성과 36위), 해양수산부(자원 26위, 성과 35위), 통일부(자원 37위, 성과 34위), 법무부(자원 25위, 성과 33위) 등 4개 기관, 처 중에서는 국가보훈처(자원 28위, 성과 40위)와 국민안전처(자원 30위, 성과 30위) 등 2개 기관이 포함되었다. 분석결과, 총 53개 기관 중 절반이 넘는 32개(60.4%) 기관에서 조직자원과 조직성과의 상대적 분포가 같은 방향으로 나타났다. 즉, 조직자원이 풍부한 기관은 조직성과도 우수한 경우가 많았고, 조직자원이 부족한 기관은 조직성과도 저조한 경우가 많았다.

그러나 나머지 21개(39.6%) 기관은 조직자원과 조직성과의 상대적 분포가 엇갈리는 것으로 나타났다. 먼저, 풍부한 조직자원에도 불구하고 조직성과가 저조한 고자원·저성과 기관(그림 3-7, 4사분면)은 7개로 국방부, 고용노동부, 농림축산식품부, 행정안전부, 국토교통부 등 5개 부와 경찰청, 인사혁신처 등이 포함된다. 한편, 조직자원이 부족함에도 우수한 조직성과를 달성한 저자원·고성과 기관(그림 3-7, 2사분면)은 법제처, 환경부, 식품의약품안전처, 특허청, 여성가족부 등을 포함한 14개 기관이다.

[표 3-8] 조직자원과 조직성과 간 상대적 분포

고자원*고성과(13개)			저자원*저성과(19개)			고자원*저성과(7개)			저자원*고성과(14개)		
기관명	순위		기관명	순위		기관명	순위		기관명	순위	
	자원	성과		자원	성과		자원	성과		자원	성과
미래창조과학부	16	6	병무청	49	29	국토교통부	7	28	법제처	53	1
행정안전부(구)	6	9	국민안전처	30	30	행정안전부	5	31	환경부	24	2
교육과학기술부	2	11	통계청	46	32	인사혁신처	17	38	식품의약품안전처	44	3
과학기술정보통신부	15	12	법무부	25	33	농림축산식품부	19	39	식품의약품안전청	50	4
중소기업벤처부	20	13	통일부	37	34	고용노동부	13	47	외교통상부	36	5
안전행정부	8	14	해양수산부	26	35	국방부	9	51	특허청	45	7
교육부	1	16	문화체육관광부	27	36	경찰청	11	52	여성가족부	43	8
행정자치부	10	17	방위사업청	21	37				소방방재청	41	10
기획재정부	12	18	국가보훈처	28	40				중소기업청	23	15
국토해양부	4	21	해양경찰청(구)	35	41				농촌진흥청	38	19
지식경제부	14	22	산림청	34	42				관세청	39	20
보건복지부	3	26	국세청	29	43				외교부	32	23
농림수산식품부	18	27	기상청	47	44				해양경찰청	31	24
			새만금개발청	52	45				산업통상자원부	22	25
			행정중심복합도시건설청	48	46						
			질병관리청	40	48						
			조달청	51	49						
			문화재청	42	50						
			소방청	33	53						

엇갈려 나타났다. 즉, 풍부한 조직자원에도 불구하고 조직성과가 저조하거나(고자원·저성과) 반대로 조직자원이 부족함에도 우수한 조직성과를 달성한(저자원·고성과) 기관의 비중이 상당하였다. 이는 조직자원과 조직성과 간 정(+)의 상관성이 존재한다는 일반적인 예상과 부합하지 않는 결과이다. 실제로 각 기관의 연평균 조직자원 지수와 조직성과 지수 간 상관분석 결과($r=.148$, $p=.291$) 두 변수 간 상관관계가 없다는 귀무가설을 기각하지 못하였다($\alpha=0.05$).¹⁴⁾

생각건대, 조직자원 지수와 조직성과 지수의 상대적 분포가 같은 방향으로 나타난 기관들은 투입형 자원이 조직성과에 중요하게 작용하는데, 기관이 보유한 투입형 자원의 양이 풍부하거나(고자원·고성과) 부족한(저자원·저성과) 기관일 수 있다. 전자의 예로는 교육부, 과학기술정보통신부, 기획재정부 등을 들 수 있고, 후자의 예로는 국가보훈처, 질병관리청, 소방청 등을 들 수 있다. 반면, 조직자원 지수와 조직성과 지수의 상대적 분포가 엇갈리는(저자원·고성과, 고자원·저성과) 기관들은 투입형 자원의 규모가 조직성과를 결정짓는 데 크게 중요하지 않은 기관일 수 있다. 예를 들어 법제처는 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성해 온 저자원·고성과 기관으로 분류되었는데, 이는 법제처가 수행하는 입법총괄·조정·지원, 법령 정비, 법제 서비스 제공 등(법제처, 2022)의 기능들이 단순히 예산이나 현원 규모에 따라 그 성과가 좌우되지 않음을 시사한다. 고용노동부가 투입형 자원이 풍부함에도 성과가 저조하여 고자원·저성과 기관으로 분류된 것 역시 양질의 일자리를 창출하여 성장·고용·복지의 선순환을 도모한다는 고용노동부의 목표(고용노동부, 2021: 4)를 달성하는데 투입형 자원의 규모 외에 더욱 중요하게 작용하는 요인이 있을 수 있음을 시사한다.

14) 상관계수는 표본의 크기가 작을수록 민감해지는바(고길곤, 2017: 334) 연평균 지수(N=53)가 아니라 각 기관의 연도별 조직자원 지수와 조직성과 지수 간 상관계수를 추정하여도(n=369) 마찬가지로 두 변수 간 상관관계가 없다는 귀무가설을 기각하지 못하였다($r=.013$, $p=.801$).

제 5 절 소결

본 장에서는 2011년부터 2020년까지 10년간 존속했던 53개의 중앙행정기관을 대상으로 조직자원과 조직성과의 현황을 살펴보았다. 먼저, 기관의 연평균 예산과 현원 규모를 측정지표로 삼아 재정적 자원과 인적 자원의 규모를 측정하였고, 중앙행정기관 공무원 대상 쌍대비교 설문을 통해 재정적 자원과 인적 자원 간 상대적 중요도가 반영된 가중치(재정적 자원 0.64, 인적 자원 0.36)를 도출하여 각 기관의 투입형 자원 규모를 지수화하였다. 투입형 자원 지수를 토대로 조직자원 현황을 분석한 결과, 재정적 자원과 인적 자원의 규모가 모두 가장 컸던 교육부(100점)가 가장 큰 규모의 투입형 자원을 보유해 온 것으로 나타났고, 뒤이어 교육과학기술부(99.9점), 보건복지부(92.6점) 순으로 상위 3개 기관이 확인되었다. 한편, 투입형 자원 지수가 가장 낮은 기관은 법제처(28.0점)였고, 새만금개발청(28.1점)과 조달청(28.3점)이 각각 하위 2위, 3위 기관으로 나타났다.

다음으로 조직성과는 각 기관의 재정사업 성과보고서상 프로그램 목표달성도와 단위사업 목표달성도를 측정지표로 삼아 측정하였고, 두 목표달성도의 표준점수 평균값을 백분위로 전환하여 조직성과 지수를 도출하였다. 이를 토대로 조직성과 현황을 분석한 결과, 프로그램과 단위사업의 목표달성도가 모두 가장 높았던 법제처(97.2점)의 연평균 조직성과 수준이 가장 우수한 것으로 나타났고, 뒤이어 환경부(92.9점), 식품의약품안전처(92.4점) 순으로 상위 3개 기관이 확인되었다. 반면, 조직성과 지수가 가장 낮은 기관은 소방청(0.5점)이었고, 경찰청(6.6점), 국방부(7.0점) 순으로 그 뒤를 이었다. 일원변량분석 결과, 기관 간 조직성과 평균에 통계적으로 유의한 차이가 존재하는 것으로 나타났으며($p < .001$), 법제처, 환경부, 식품의약품안전처, 외교통상부, 미래창조과학부 등 5개 기관의 경우 조직성과 평균이 전체 평균보다 유의하게 높고, 소방청, 경찰청, 국방부, 문화재청, 조달청, 질병관리청, 고용노동부, 행정중심복합도시건설청 등 8개 기관의 경우 조직성과 평균이 전체 평균보다 유의하게 낮은

것으로 확인되었다($p < .10$). 10년간 자료를 통해 꾸준히 평균적인 성과 수준을 웃돌거나 이에 미치지 못하는 기관이 확인되었다는 점은 조직성과의 측정지표로 사용한 재정사업성과가 무작위로 변동하는 소위 운명의 함수만은 아니며 측정지표로서의 타당성을 일면 갖추고 있음을 간접적으로 시사한다.

마지막으로, 조직자원과 조직성과의 상대적 분포를 살펴봄으로써 종합적 현황을 파악하고 일반적인 예상처럼 둘 사이에 정(+)의 상관이 존재하는지 확인하였다. 조직자원 지수와 조직성과 지수의 평균값을 기준으로 투입형 자원이 풍부한 기관과 부족한 기관, 조직성과가 우수한 기관과 저조한 기관을 구분한 뒤, 53개 기관을 고자원·고성과(13개), 저자원·저성과(19개), 고자원·저성과(7개), 저자원·고성과(14개) 기관 등 4가지 유형으로 분류하였다. 분석결과 53개 기관 중 32개(60.4%) 기관은 조직자원과 조직성과의 상대적 분포가 같은 방향으로 나타났으나(고자원·고성과, 저자원·저성과), 21개(39.6%) 기관은 둘의 상대적 분포가 엇갈려 나타났다(고자원·저성과, 저자원·고성과). 풍부한 자원에도 불구하고 성과가 저조하거나, 자원이 부족함에도 우수한 성과를 달성한 기관의 비중이 상당하다는 것은 일반적인 예상과 부합하지 않는 결과이며, 실제로 조직자원 지수와 조직성과 지수 간 유의한 상관관계도 발견되지 않았다($r = .148, p = .291$).

이러한 결과는 자원의 양이 많으면 성과도 좋을 것이라는 일반적 예상이 어찌면 당연하지 않을 수 있다는 의문을 제기한다. 조직자원 지수와 조직성과 지수의 상대적 분포가 엇갈리는 기관들의 경우 조직성과를 결정짓는 데 투입형 자원의 규모가 크게 중요하지 않거나, 투입형 자원의 양적 규모 외에 조직성과에 더욱 중요하게 작용하는 요인이 존재할 가능성이 있다. 기존 연구들은 자원의 양이 많으면 성과도 좋을 것이라는 어찌 보면 상식적인 관계를 반복적으로 재확인하는 데 초점이 맞추어져 있다(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; 이경호, 2014). 그러나 조직자원과 조직성과의 관계에 있어서 더욱 궁금하고 흥미로운 질문은 본 장에서 발견된 당연하지 않은 사례에 대한 것일 수

있다. 풍부한 자원에도 불구하고 성과가 저조하거나 부족한 자원으로도 우수한 성과를 달성하는 기관들의 경우 그 이유가 무엇인지 투입형 자원의 양적 측면을 넘어서는 논의가 필요하다.

따라서 이어지는 제4장과 제5장에서는 투입형 자원의 양적 측면에 주로 초점을 두었던 기존 논의의 범위를 확장하여 조직자원과 조직성과의 관계를 좀 더 다각적으로 분석하고자 한다. 조직자원의 다양한 측면(예: 투입형 자원의 양과 질, 권위형 자원, 투입형·권위형 자원의 관리 등)이 조직성과에 미치는 영향을 폭넓게 탐색하고(제4장), 이들 중 조직자원과 조직성과의 상대적 분포가 엇갈리는 예외적 기관(고자원·저성과, 저자원·고성과)에 특히 중요하게 작용하는 요인이 있는지, 있다면 어떤 것인지 살펴볼 것이다(제5장). 본 장에서는 10년간의 현황 분석을 통해 자원의 양이 많으면 성과도 좋을 것이라는 일반적 예상과 어긋나는 기관들을 발견하고, 이를 토대로 자원의 양적 측면을 넘어 당연하지 않은 예외적 사례들을 설명할 수 있는 요인이 무엇인지 질문을 제기하였다면, 이어지는 제4장과 제5장은 이러한 질문에 대한 답을 탐색해가는 과정이 될 것이다.

제 4 장 조직자원과 조직성과 : 질적 고려를 통한 논의의 확장

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

본 연구의 관심 변수인 조직자원은 전통적인 성과 방정식의 투입 요소로서 조직의 성과 달성을 위해 필수적이라 간주 되기는 하나(Boyne, 2003; Fernandez & Rainey, 2006; Kettl & Fesler, 2005) 그 자체가 연구의 주된 초점이 되는 경우는 많지 않다. 대부분의 실증 연구들은 조직자원이 조직성과에 긍정적 영향을 미칠 것으로 전제하면서 다른 관심 변수의 영향에 초점을 두는 경우가 많고, 이때 조직자원은 여러 통제변수 중 하나로 다뤄지는 데 그칠 뿐이다(Andrews & Boyne, 2010; Choi & Chun, 2021; Fernandez, 2004; Goerdel, 2006). 생각건대, 조직자원에 대한 학문적 관심이 저조한 것은 조직자원의 개념을 전통적 투입 요소에 국한하여 협의로 이해하면서 보유한 자원의 양이 많으면 성과가 향상되는 것이 당연하고 상식적인 관계라고 전제하기 때문일 수 있다.

그러나 앞서 제3장에서 살펴보았듯 중앙행정기관의 조직성과는 투입형 자원의 규모만으로 설명되지 않는바, 자원의 양적 규모 외에 조직성과에 더욱 중요하게 작용할 수 있으나 그동안 간과되어온 측면을 발굴할 필요가 있다. 즉, 조직자원과 조직성과 간 정(+)의 관계를 당연한 것으로 전제하고 이를 학술적 논의에서 제외하기보다는, 그동안 간과되어온 당연하지 않은 조직자원 이슈를 발굴·검증함으로써 조직자원에 대한 학술적 이해를 확장하고 의미 있는 시사점을 도출해가는 쪽으로 가닥을 잡아야 할 것이다. 같은 맥락에서 조직자원에 대한 종합적이고 구체적인 실증지식이 부족하다는 지적도 꾸준히 제기되어 왔다(Carmeli & Tishler, 2004a, 2004b; Lee & Whitford, 2013).

이에 본 장에서는 조직자원의 개념적 범위에 투입 요소 성격을 갖는

협회의 자원뿐 아니라 이를 운용하는 관리역량까지 포함하는 광의의 관점을 바탕으로, 조직의 기능 수행과 목표달성을 위해 이용할 수 있는 다양한 차원의 조직자원을 포괄하여 논의한다. 이를 통해 그동안 주목받지 못했던 조직자원에 대한 학술적 관심을 환기하고, 기존 연구에서 놓치고 있는 부분들을 다음과 같이 보완하여 조직자원과 관리, 그리고 조직성과에 대한 보다 종합적인 접근을 시도하고자 한다.

본 연구는 총 43개 중앙행정기관(부 19개, 처 5개, 청 19개)의 2013년부터 2020년까지 총 8개년 자료를 사용하여 투입형 자원(재정적 자원, 인적 자원)의 양과 질, 권위형 자원(법적 자원, 정치적 자원), 내부 관리(내부 네트워크, 내부 관리의 질), 외부 관리(외부 네트워크, 외부 관리의 질)가 조직성과에 미치는 영향을 분석한다. 본 연구는 기존의 투입형 자원 중심의 한정적 조직자원 논의를 확장하고, 자원 및 관리의 질적 측면을 함께 고려함으로써 조직자원 및 내·외부 관리가 기관의 궁극적 목표 변수인 조직성으로 이어지는 과정을 보다 종합적으로 이해하고 논의를 확장하는 단초를 제공할 수 있으리라 기대한다. 이어지는 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2절에서는 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향에 관한 이론적 논의 및 선행연구를 검토한 뒤 연구가설을 도출한다. 다음으로, 제3절에서 연구의 대상 및 범위, 자료수집, 변수측정, 분석방법 등 연구설계에 대해 논의한 뒤, 제4절에서 고정효과 모형, 차분적률법, 시스템적률법을 사용하여 추정한 패널 분석결과를 제시한다. 마지막으로 제5절에서는 본 장의 연구결과가 갖는 시사점과 한계를 논의한 뒤 향후 연구를 위한 제언으로 끝맺음한다.

제 2 절 조직자원, 관리, 그리고 조직성과

1. 투입형 자원과 조직성과

1) 투입형 자원의 양과 조직성과

충분한 자원은 조직의 성과 달성을 위한 필수 요소로 강조되어왔다(Fernandez & Rainey, 2006; Kettl & Fesler, 2005). 전통적인 조직이론에서는 자원과 성과 사이의 직접적인 관련성을 전제하면서(Simon, 1947; Thompson, 1967) 자원이 풍부한 조직일수록 외부 환경의 동요에도 더 쉽게 생존할 수 있다고 주장한다(Schumpeter, 1942). 전략적 관리 분야에서도 조직의 전략적 계획을 바람직한 결과로 전환하는 데 자원이 필수적이라 보고(Drucker, 1990) 자원을 조직성과를 좌우하는 핵심 요소 중 하나로 이해한다(Lee, 2009: 3). 대표적으로 자원기반이론은 지속적인 성과 우위의 원천을 조직이 내부적으로 보유한 자원에서 찾는다(Barney, 1991; Wernerfelt, 1984). 가치 있고(value: V) 희소하며(rare: R) 완전 모방이 불가능한(inimitable: I) 자원이 조직을 통해 최대한 활용될 수 있을 때(organization: O), 이러한 VRIO의 특성을 모두 충족하는 자원은 조직이 경쟁 이점을 확보하고 성과 우위를 유지하게 하는 강점이 될 수 있다(Amit & Schoemaker, 1993; Barney, 1991, 1997; Kraatz & Zajac, 2001; Peteraf, 1993).

공공관리 분야에서도 조직의 목표 달성을 위한 자원의 중요성이 강조되는데(Boyne, 2003; Rainey & Steinbauer, 1999; Wilson, 1989), 전통적인 생산 요소 성격의 투입형 자원으로서 재정적 자원과 인적 자원은 주로 그 양적 규모를 중심으로 조직성과와의 관계가 논의되어왔다(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Meier, 1980; Meier & O'Toole, 2001). 먼저, 재정적 자원은 조직이 다른 자원을 확보하는 데 사용될 수 있는바(예: 물품 구매, 임금 지불, 인프라 관리 등) 조직운영의 기반을 제공함으로써 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(Flink & Molina,

2021; Fry et al., 2004; Melkers & Willoughby, 2005). 아울러 재정적 자원은 단순히 자원의 확보뿐만 아니라 이를 효과적으로 운용할 수 있는 행정적·기술적 역량을 제공하는 데에도 필수 불가결한 요인이라는 점에서(Fernandez & Rainey, 2006; Wu et al., 2015) 조직의 목표 달성에 기여한다. 한편, 재정적 자원이 조직성과에 미치는 영향은 구성원의 심리적 후생 측면에서도 접근해볼 수 있는데, 조직의 재정적 자원이 감소하는 경우 구성원들은 업무 역량이 제한되거나 심리적 상실감을 경험할 수 있다(Shim et al., 2019: 211). 이에 따라 구성원들이 느끼는 직무요구(job demands) 수준이 높아지면 직무소진을 유발하거나 직무열의를 감소시킬 수 있다는 점에서(Demerouti et al., 2001; Bakker & Demerouti, 2007), 개인의 직무성과는 물론 조직성과에도 부정적으로 작용할 가능성이 있다(Borst et al., 2019; 신용일, 2019).

마찬가지로 인적 자원의 규모도 조직성과에 영향을 미치는 중요한 요인으로 다뤄져 왔다. 우선, 인적 자원이 풍부한 조직일수록 더 많은 양의 업무를 수행할 수 있고(Bolton et al., 2016: 250) 이는 조직의 업무를 완수하고 목표를 성취하는 데 큰 강점으로 작용한다(Drolc & Keiser, 2021: 776). 조직은 인적 자원을 통해 다양한 정보를 획득·축적할 수 있고, 집단 지성을 토대로 효과적인 문제해결 전략을 고안하거나 오류를 수정할 수 있는 역량을 갖게 된다(Harrison, 1975; Shaw, 1981; Halebrian & Finkelstein, 1993). 이는 인적 자원의 규모가 조직이 수행하는 업무의 양과 질 모두를 높임으로써 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 유사한 맥락에서 인적 자원의 규모가 큰 조직일수록 문제해결 능력이 더 우수하다거나(Hill, 1982; Jackson, 1992) 더 높은 품질의 의사결정이 가능하다는 주장도 존재한다(Cummings et al., 1974).

반면, 투입형 자원의 규모가 클수록 구성원의 기회주의적 행태를 유발하여 오히려 조직성과에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 지적도 있다. 공공선택론의 관점에서 풍부한 재정적 자원은 관료들에 의해 비효율적으로 낭비될 수 있고(Boyne, 2003: 376), 인적 자원의 규모는 바람직하지 않은 행동이 발견되거나 제재될 확률을 낮추어 구성원에게 소위 행태적

가면(behavioral mask)을 제공함으로써(Fleishman, 1980) 업무태만과 같은 기회주의적 행태가 증가할 수 있다는 주장이다(Gooding & Wagner, 1985: 475-6).

투입형 자원이 조직성과에 미치는 영향은 기존의 실증연구 결과에서도 다소 엇갈려 나타난다. 조직자원을 조직성과의 핵심 원천으로 보는 자원기반이론의 주장처럼 재정적 자원과 인적 자원의 규모가 조직성과에 미치는 유의한 정(+)의 영향이 확인된 연구가 다수이긴 하나(Bolton et al., 2016; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; Lim et al., 2017; Melton & Meier, 2017; 이경호, 2014), 유의한 영향이 확인되지 않거나(Carmeli & Tishler, 2004b; Lee & Whitford, 2013; 오재록 외, 2020) 오히려 유의한 부(-)의 영향이 나타나기도 하는 등(Hanushek, 1989; Jung et al., 2017; 김다경·엄태호, 2014) 결과가 혼재되어 있다.

생각건대, 재정적 자원과 인적 자원은 조직운동을 위한 필수 자원으로서 그 규모에 따라 조직이 다른 유형의 자원을 확보·운용할 수 있는 기본적인 역량이 좌우될 수 있다(Flink & Molina, 2021; Fry et al., 2004; Melkers & Willoughby, 2005; 이재혁·양지원, 2015). 따라서 재정적 자원과 인적 자원의 규모가 큰 조직일수록 보다 효과적으로 기능을 수행함으로써(Bolton et al., 2016: 250) 우수한 성과를 달성하리라 예상한다. 아울러 조직의 재정적 자원과 인적 자원이 충분하지 않을 경우, 구성원이 업무 과정에서 경험하는 신체적·정신적 부담이 증가할 수 있고(Shim et al., 2019) 늘어난 직무요구로 인한 부정적 결과(예: 직무 스트레스, 소진, 이직)는 조직성과를 저해하는 요인으로 작용할 것이다(Hur, 2012; Ongori & Agolla, 2008; Taris & Schreurs, 2009). 따라서 본 연구에서는 투입형 자원으로 재정적 자원과 인적 자원의 양이 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상한다. 자원 규모의 증가가 기회주의적 행태를 유발함에 따른 부작용도 발생할 수 있지만(Boyne, 2003; Gooding & Wagner, 1985), 그보다는 조직운영의 기반을 제공하고 역량을 강화함으로써 성과에 미치는 긍정적 영향이 더 클 것으로 판단하였다. 실증연구의 결과도 혼재되어 있기는 하나, 재정적·인적 자원의 규모

가 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 경우가 많았다(Bolton et al., 2016; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; Lim et al., 2017; Melton & Meier, 2017; 이경호, 2014). 이에 본 연구는 상기 논의를 종합적으로 고려하여 다음과 같이 가설 1을 설정하였다.

가설 1. 투입형 자원의 양은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 재정적 자원의 양은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

1-1a. 예산 규모가 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

가설 1-2. 인적 자원의 양은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

1-2a. 예산 규모가 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

2) 투입형 자원의 질과 조직성과

조직성과와 관련하여 양적 측면에서 조직이 얼마나 ‘많은’ 자원을 보유하였는지도 중요하지만, 이와 더불어 ‘어떤’ 자원을 얼마만큼 보유하였는지, 즉 보유한 자원의 질적 측면 또한 중요하게 고려되어야 한다(Flink & Molina, 2021; Kraatz & Zajac, 2001). 그렇다면 자원의 질이라는 개념을 어떻게 이해할 것인가. 질(quality)에 대한 사전적 정의를 살펴보면, 표준국어대사전에는 “사물의 속성, 가치, 유용성, 등급 따위의 총체”¹⁵⁾라고 정의되어 있다. 이를 토대로 조직자원이 갖는 가치와 유용성이라는 측면에서 자원의 질 개념을 이해하고자 한다. 조직자원은 조직의 목표를 달성하는데 이용할 수 있는 모든 자산을 통칭하는바(Bryson et al., 2007: 704), 조직자원의 가치와 유용성은 결국 해당 자원이 조직목표를 달성하는데 얼마나 가치 있고 유용한가를 의미한다.

이러한 관점에서 본 연구는 재정적 자원과 인적 자원의 질을 각각 재정적 자율성과 인적 역량을 중심으로 접근하였다. 먼저, 재정적 자율성은 추출된 자원의 사용에 있어서 조직이 갖는 재량을 의미한다(Meier, 1980: 360). 즉, 중앙행정기관의 재정적 자율성은 각 기관이 예산을 얼마

15) 국립언어원. (2008). 질. In 표준국어대사전. 2022년 8월 5일 접속,
<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>

나 재량적으로 사용할 수 있는가를 말하고(오재록, 2012, 2019; 오재록·전영한, 2012), Meier(1980)는 이를 관료적 자율성의 한 차원으로 제시한 바 있다. 재정적 자율성이 높은 기관일수록 외부의 정치적 환경에 의해 예산이 좌우되는 정도가 덜하고(Bozeman, 1977) 관료들에게 조직혁신을 촉진할 수 있는 여지가 주어진다(Behn, 2001). 각 기관의 관료들은 외부 통제자(예: 국회, 기획재정부)보다 재정적 자원을 더 효과적으로 사용할 수 있는 풍부한 정보를 갖고 있기에(전영한, 2014: 90) 재정적 자율성이 높아지면 혁신적 관리를 통해 조직성과가 향상될 가능성이 있다. 그러나 재정적 자율성이 증가하면 책임성 확보를 위한 통제가 감소한다는 점에서 주인-대리인 문제(principal-agent problem)가 발생할 수 있고, 오히려 자원이 비효율적으로 낭비되거나 부패가 발생할 가능성도 함께 존재한다(Jung et al., 2017: 137).

이에 재정적 자율성이 조직성과에 미치는 영향에 관한 실증연구의 결과도 상당히 혼재된 양상을 보인다. 중앙행정기관을 대상으로 관료적 자율성이 조직성과에 미치는 영향을 분석한 오재록 외(2020)의 연구에서 특수활동비 규모로 측정된 재정적 자율성은 조직성과에 유의한 정(+의 영향을 미쳤던 반면, 이·전용액의 비중으로 측정된 재정적 자율성은 조직성과에 유의한 부(-의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 중학교 조직을 대상으로 다양한 관리 요인과 조직성과의 관계를 분석한 강혜진(2012)의 연구에서는 재정적 자율성이 학업성취도, 학생만족도, 학부모만족도 중 어느 성과변수에도 유의한 영향을 미치지 않았다. 중앙행정기관을 대상으로 대통령과 국회의 영향력이 기관의 청렴도 성과에 미치는 영향을 분석한 Jung et al.(2017)의 연구에서도 재정적 자율성은 청렴도 성과에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

생각건대, 재정적 자율성이 조직성과에 미치는 영향은 조직성과의 성격에 따라 다를 수 있다. 재정적 자율성이 확대되면 관료들의 전문성을 토대로 목표 달성을 위한 혁신적인 접근이 촉진되어(Jung et al., 2017; Lynn, 2006) 주어진 재정적 자원을 더 나은 방식으로 운용할 수 있다는 긍정적 영향은 효과성 측면에서 정의된 조직성과와 밀접한 관련

을 지닌다(오재록·전영한, 2012). 반면, 재정적 자율성이 확대되면 대리인으로서 기관의 관료들이 기회주의적 행동을 보임에 따라 낭비와 부패가 늘어날 수 있다는(Behn, 2001) 부정적 영향은 청렴성 측면에서 정의된 조직성과와 더욱 밀접하게 관련된다(Riley & Brophy-Baermann, 2006; 오재록 외, 2020; 오재록·전영한, 2012). 본 연구에서는 목표 달성 접근법을 바탕으로 조직의 효과성, 즉 조직이 공식적 목표를 달성한 정도(Daft, 2010: 22)를 조직성으로 보는바 재정적 자율성이 조직성도에 미치는 긍정적 영향이 더 우세할 것이라 예상한다. 따라서 재정적 자율성은 재정적 자원이 조직의 목표 달성에 더욱 유용하게 사용될 수 있도록 하는 긍정적 속성으로서 재정적 자원의 질을 반영한다.

다음으로, 인적 자원의 질을 반영하는 인적 역량은 “개인이 어떤 활동이나 작업을 일관성 있게 성공적으로 수행할 수 있게 하며, 학습을 통해 개발·확장될 수 있는 지식, 특성 및 능력의 집합”(OECD, 2012: 12)을 말한다. 중앙행정기관이 보유한 인적 역량은 소속 공무원들의 지식, 기술, 경험, 태도 등을 포괄하고, 기관에 의해 보유하고 생산적으로 활용될 수 있는 인적 역량의 합은 기관의 인적 자본(human capital)을 구성한다(OECD, 2012; Teodoro & Switzer, 2016). 인적 자원과 조직성과의 관계에서 양적 측면의 인력 규모도 중요하지만(Bolton et al., 2016; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; Melton & Meier, 2017), 이와 더불어 질적 측면의 인적 역량도 상당히 중요하게 작용할 수 있다(Drolc & Keiser, 2021). 이에 인적 자원의 질적 측면에 주목하는 선행연구들은 인적 자원이 보유한 지식이나 기술(예: 고위직 비중, 전문직 비중, 고학력자 비중, 비공인 교사 비중), 경험(예: 평균 근속연수), 태도(예: 이직률) 등 인적 역량의 수준을 간접적으로 반영할 수 있는 측정 지표들을 함께 사용하여 인적 자원이 조직성도에 미치는 영향을 추정해왔다(Flink & Molina, 2021; Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Meier & O’Toole, 2001, 2003; Melton & Meier, 2017; Teodoro & Switzer, 2016).

예를 들어, 고위공무원은 상당한 수준의 지식과 기술, 경험을 보유한

우수 인적 자원인바(Lim et al., 2017: 109), 고위공무원 비중이 클수록 기관의 인적 역량이 우수하여 더 나은 조직성으로 이어진다는 연구 결과들이 축적되어있다. Lewis(2007)는 경력직 고위공무원에 의해 관리되는 프로그램이 정치적 임명직에 의해 관리되는 프로그램보다 PART (Program Assessment Rating Tool) 평가점수가 유의하게 더 높음을 확인하였고, 이 외에도 여러 연구에서 기관의 경력직 고위공무원 비중이 프로그램 성과(Bolton, 2016), 재무 성과(Carmeli & Tishler, 2004b; Lee & Whitford, 2013), 목표달성도(Lim et al., 2017) 등 다양한 성과변수에 미치는 유의한 정(+)의 영향이 확인되었다. 전문직 비중이나 비공인 교사 비중 등도 기관의 인적 역량을 반영하는 또 다른 주요 지표이다. 높은 인적 역량 수준을 반영하는 전문직 비중은 기관의 관리 효과성에 유의한 정(+)의 영향을 미치고(Lee & Whitford, 2013), 낮은 인적 역량 수준을 반영하는 비공인 교사 비중은 학생 출석률(Melton & Meier, 2017), 시험 통과율(Meier & O'Toole, 2001, 2003) 등의 조직성공에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 지식이나 기술과 관련된 인적 역량뿐만 아니라 경험이나 태도와 관련된 인적 역량 또한 조직성공에 유의한 영향을 미칠 수 있다. 텍사스 공립 학군을 대상으로 다양한 자원 및 관리 요인이 조직성공에 미치는 영향을 분석한 일련의 연구에서 교사의 풍부한 경험을 반영하는 평균 근속연수(Melton & Meier, 2017)는 학생들의 시험 통과율에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤던 반면, 교사의 부정적 태도를 반영하는 이직률(Flink & Molina, 2021)은 시험 통과율에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이렇듯 인적 자원이 보유한 지식, 기술, 경험, 태도 등을 포괄하는 인적 역량, 즉 인적 자원의 질이 조직성공에 미치는 긍정적 영향은 관련 선행연구들을 통해 반복적으로 입증되어왔다. 이에 본 연구도 인적 자원의 양과 더불어 질적 측면에서 인적 자원의 역량이 우수할수록 기관이 지속 가능한 경쟁 이점을 확보함으로써 더 나은 성과를 달성할 수 있다고 예상한다(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017).

상기 논의를 종합하면, 재정적 자원과 인적 자원은 각각 재정적 자

울성이 높고 인적 역량이 우수할수록 조직의 목표 달성에 더욱 유용하게 사용될 수 있다. 따라서 재정적 자율성과 인적 역량은 각각 재정적 자원과 인적 자원의 질을 반영하며, 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이라 예상된다. 이에 본 연구는 다음과 같이 가설 2를 설정하였다.

가설 2. 투입형 자원의 질은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 재정적 자원의 질은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2-1a. 재정 자율성이 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

가설 2-2. 인적 자원의 질은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2-2a. 상위직 비중이 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

2-2b. 고학력 비중이 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

2. 권위형 자원과 조직성과

민간조직과 구분되는 공공조직의 중요한 특징 중 하나는 조직자원이 시장에서 거래를 통해 확보되는 것이 아니라, 예산 배정과 같이 외부 환경으로부터 정치적으로 배분된다는 것이다(Dahl & Lindblom, 1953). 아울러 공공조직은 상당한 정도의 독점성과 강제성을 지니는바(Alford & Hughes, 2008), 자원의 획득뿐 아니라 이를 운용하여 업무를 수행하는 전 과정이 정치적 성격을 갖는다(전영한, 2009: 64). 즉, 공공조직의 자원 획득과 운용은 대통령, 국회, 국민, 언론 등 다양한 정치적 주체들로부터 영향을 받기 마련이고, 이들로부터 지지와 승인을 끌어내어 정당성을 확보하는 것이 관건일 수 있다. 이에 본 연구는 조직의 자원 획득과 운용에 정당성을 부여하고 힘을 실어주는 자원의 유형을 ‘권위형 자원’으로 분류하고, 전통적인 생산 요소 성격의 투입형 자원과는 다른 방식으로 조직성과에 영향을 미치리라 보았다. 양질의 투입형 자원을 얼마나 보유하였는지도 중요하지만, 이러한 자원의 획득 또는 획득된 자원의 운용이 얼마만큼의 정당성을 확보하고 있는지 권위형 자원의 측면도 함께 고려하고자 한다.

이러한 관점에서 본 연구는 법적 자원과 정치적 자원을 중심으로 권위형 자원이 조직성과에 미치는 영향을 논의한다. 먼저, 법적 자원은 관료제의 존재 근거를 제공하고 공식적 권한을 구조화하여(Weber 1978, 1: 220) 이들의 의사 결정과 실행을 가능하게 한다는 점에서(Hill, 1991: 270-271) 권위형 자원에 해당한다. 각 기관은 법적으로 공식적인 권한을 부여받았기 때문에 자원을 획득하거나 운용하는 것이 정당하게 여겨질 수 있다. 즉, 법적 자원은 기관에 합법성에 기초한 정당성을 제공하고, 정당성은 기관이 다른 정치적 주체들로부터 지속적인 지지와 필요한 자원을 확보할 수 있도록 돕는다(Pfeffer, 1978). 법적 자원이 풍부한 기관일수록 공식적 권한이 크고, 이는 합법적 권력 또는 승인된 권력의 원천이 된다(오재록, 2008; 오재록 외, 2010). 합법성에 기초한 정당성은 기관이 영향력을 발휘하는 근거가 되는바(Habermas, 1990, 1998), 법적 자원은 기관이 목표 달성을 위해 적극적으로 자원을 획득·운용할 수 있도록 힘을 실어줌으로써 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

법적 자원은 공공조직이 보유한 주요 조직자원 중 하나이지만(Hill, 1991: 270), 법적 자원이 조직성과에 미치는 영향에 관한 실증연구가 활발히 이루어진 편은 아니다. Krishnan et al.(2010)은 싱가포르의 전자정부 구현에 관한 사례 연구에서 법적 자원을 비롯하여 다양한 조직자원(인적, 재정적, 조직적, 정보적, 관계적 자원)이 조직의 역량을 개발·강화함으로써 성공적으로 고객 중심의 전자정부를 구축하고 성과 향상을 가져올 수 있다고 주장한 바 있다. 이 외에도 법적 자원을 잘 활용하는 비영리 단체일수록 성과가 우수하다거나(Cadena-Roa et al., 2012), 법적 자원을 포함한 다양한 조직자원(재정적, 기술적, 정보적 자원)이 조직의 경쟁 이점과 혁신성과에 긍정적으로 작용할 수 있음을 보인 연구(Dong et al., 2022) 등이 존재한다. 마찬가지로 본 연구도 법적 자원이 합법성에 기초한 정당성을 제공함으로써 기관이 목표를 달성하고 성과를 향상하는데 긍정적으로 작용할 것이라 예상한다.

다음으로, 정치적 자원은 공공조직에 영향을 미칠 수 있는 외부 환경(예: 대통령, 국회, 국민, 언론 등)으로부터 확보한 지지와 관심을 말한

다(Lee & Whitford, 2013; Moynihan & Pandey, 2005). 법적 자원이 법에 기초한 정당성을 제공하는 권위형 자원이라면, 정치적 자원은 동의에 기초한 정당성을 제공하는 권위형 자원이라 볼 수 있다(Beetham, 1991; Coicaud, 2002). 기관에 대한 지지와 관심은 외부 주체들의 가치와 믿음에 비추어 기관의 행위가 바람직하고 타당하며 적절한 것으로 인식됨을 의미한다는 점에서(Suchman, 1995) 동의에 기초한 정당성을 제공한다. 공공조직은 민간조직보다 외부 환경의 영향이 강하기 때문에(Bozeman, 1987; 전영환, 2009) 이들로부터 지지와 관심, 즉 정치적 자원을 확보하는 것이 더욱 중요해진다(Lee, 2009: 39).

중앙행정기관의 정치적 자원은 대통령, 국회, 국민, 언론 등 다양한 원천으로부터 확보할 수 있다(Lee & Whitford, 2013; Moynihan & Pandey, 2005; Rainey, 2014). 이 가운데 본 연구의 초점은 중앙행정기관이 직면하는 외부 환경 중에서도 기관 운영 전반에 가장 직접적이고 강력한 영향을 미칠 수 있는 핵심 주체로서 대통령과 국회다.¹⁶⁾ 먼저, 대통령은 의제 설정에서부터 정책 성과에 이르기까지 기관의 정책과정 전반에 상당한 영향을 미친다(Beck 1982; Moe 1982, 1985; Chubb 1983). 대통령으로부터 지지받는 기관은 예산이나 인력을 확보하기에 유리하고(Bolton, 2016; 황정윤·이정옥, 2019), 대통령과의 협력적인 관계는 기관의 목표를 성공적으로 달성하는 데 도움이 될 수 있다(Wolf, 1993: 179). Bolton et al.(2016)은 대통령의 우선순위에 해당하거나 대통령의 이데올로기와 부합하는 기관이 제출한 규제일 경우 미국 정보규제국(Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA)의 심사 속도가 유의하게 단축됨을 확인하였다. 이는 대통령의 지지라는 정치적 자원이 기관의 효과적인 기능 수행에 기여할 수 있음을 보여준다. 미국 연방 기관을 대상으로 다양한 조직자원과 조직성과의 관계를 분석한 Lee & Whitford(2013)의 연구에서도 정치적 자원으로써 대통령의 관심이 기관의 효과성에 유

16) 물론 국민이나 언론의 지지와 관심도 중앙행정기관의 중요한 정치적 자원이 될 수 있으나, 국정운영의 핵심 주체로서 대통령과 국회가 기관에 미치는 직접적이고 강력한 영향에 비해 상대적으로 그 영향의 강도나 직접성이 떨어질 수 있다. 이에 본 연구에서는 대통령과 국회를 중심으로 중앙행정기관의 정치적 자원을 논의하였다.

의한 정(+)¹의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마찬가지로 본 연구도 대통령 지지 기관이 목표를 달성하고 성과를 향상하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것이라 예상한다.

다음으로, 국회는 중앙행정기관이 정치적 자원을 확보하는 또 다른 주요 원천으로서 입법뿐 아니라 예산의 심의·의결, 국정감사 및 조사를 통한 감독 기능 등을 함께 수행한다(대한민국국회, 2022). 국회는 기관의 자원 획득은 물론 관리, 감독, 평가 등에 상당한 영향을 미치는 핵심 주체인 만큼 국회로부터 지지받지 못하는 경우 기관을 지속적이고 안정적으로 운영하는 데 어려움을 겪을 수 있다(Pang et al., 2014: 194). 특히 국회의 감독 기능은 기관의 성과에 직접적인 영향을 미치는 것과 더불어 언론의 관심이나 지지를 촉발함으로써 간접적으로도 영향을 미칠 수 있다(Moe, 1985; 황정윤·이정옥, 2019). 아울러 기관의 임무와 목표에 대한 정치적 주인의 관심(Lee et al., 2009; Rainey & Jung, 2015)은 구성원들이 조직목표에 더욱 열의를 갖고 몰입하게 만든다(Hameduddin, 2021: 531). 즉, 국회의 지지는 구성원의 열의나 동기를 강화한다는 측면에서도 기관의 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(Hameduddin, 2021). 이에 본 연구도 국회의 지지가 기관의 성과에 유의한 정(+)²의 영향을 미칠 것이라 예상한다.

상기 논의를 종합하면, 법적 자원과 정치적 자원은 기관의 자원 획득 및 획득된 자원의 운용에 각각 합법성과 동의에 기반한 정당성을 부여함으로써 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 예상된다. 이에 본 연구는 다음과 같이 가설 3을 설정하였다.

가설 3. 권위형 자원은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-1. 법적 자원은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3-1a. 제·개정 법률 수가 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

가설 3-2. 정치적 자원은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3-2a. 대통령의 시정연설 중 기관 비중이 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

3-2b. 국회의 정부제출법률안 통과율이 클수록 조직성과가 우수할

것이다.

3. 관리와 조직성과

관리(management)란 “조직의 집합적 목적을 달성하기 위해 상호 이해를 바탕으로 자원을 조정·운용하는 일련의 의식적 노력”(O’Toole, 1999)을 말한다. 관리는 그 기능에 따라 의도한 성과를 달성하기 위해 조직 내부적 운영을 안정화하는 내부 관리(internal management)와 외부 환경으로부터 기회를 활용하고 충격을 완화하는 외부 관리(external management)로 구분된다(O’Toole & Meier, 1999, 2003). 민간조직과 달리 공공조직의 관리는 국민을 위한 공공가치의 창출을 궁극적인 목적으로 한다(Moore, 1995: 28). 이에 Moore(1995)는 가치, 지지와 정당성, 운영 역량을 공공관리 전략의 세 가지 핵심축으로 보면서 국민 등 외부 이해관계자들에게 ‘가치’ 있는 결과를 달성하기 위한 외부 관리(outward management), 상급기관 등 정치적 감독권자를 대상으로 ‘지지와 정당성’을 확보하기 위한 상향 관리(upward management), 조직운영을 통제하여 ‘운영 역량’을 확보하기 위한 하향 관리(downward management) 등을 구분하기도 한다(Melton et al., 2010; Ryu & Kim, 2022).

이와 유사하게 본 연구에서도 관리의 유형을 조직 내부적 운영에 초점을 둔 내부 관리와 외부 환경과의 관계에 초점을 둔 외부 관리로 구분하고자 한다. 내부 관리가 앞서 논의한 투입형 자원의 내부적 운용에 관한 것으로 Moore(1995)의 하향 관리를 포함한다면, 외부 관리는 권위형 자원의 외부적 획득에 관한 것으로 Moore(1995)가 말한 상향관리와 외부 관리를 포함한다.¹⁷⁾ 조직성과를 위해 “관리가 중요하다(The

17) O’Toole et al.(2005)의 연구에서는 Moore(1995)의 상향 관리가 내부 관리로 분류된다. 이들은 정치적 감독권자로부터 지지를 확보하는 것이 조직적 맥락에서 발생하는 주인-대리인 관계에 해당하므로 넓은 의미의 내부 관리에 해당한다고 보았다(O’Toole et al., 2005: 51). 즉, 해당 기관뿐 아니라 상급기관이나 감독기관을 포함하는 넓은 의미의 정부 조직을 기준으로 조직의 내·외부 관리를 구분한 것이다. 그러나 대통령이나 국회 등 상급·감독기관들은 공공조직의 정치적 외부 환경으로 논의되는 것이 일반적이며(Rainey, 2014; 전영환, 2009), 이에 대해 Moore(1995: 105)도 권한을

management matters)”는 명제는 공공관리 분야의 주요 연구주제로 다루어지며 경험적 증거를 꾸준히 축적해왔는바(Andrews & Boyne, 2010; Andrews & Brewer, 2013; Boyne, 2004; Lynn et al., 2000; Meier & O’Toole, 2003, 2007; Melton & Meier, 2017; Nicholson-Crotty & O’Toole, 2004; Ryu & Kim, 2022), 아래에서는 내부 관리와 외부 관리를 구분하여 조직성과와의 관계를 구체적으로 논의한다.

1) 내부 관리와 조직성과

내부 관리는 공공관리의 핵심을 구성하는 가장 전통적인 관리 기능이며(Ryu & Kim, 2022: 305) 내부적 조직운영에 대한 신뢰할 수 있는 통제(reliable control)를 추구한다(Moore, 1995: 17). 다양한 투입형 자원의 운용과 관련된 관리 시스템(예: 조직구조관리, 재무관리, 인적자원관리, 정보기술관리) 및 관리자 개인이 보유한 관리기술(예: 리더십)을 포괄하는(Andrews & Boyne, 2010: 444) 내부 관리가 잘 이루어질수록 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 예상된다. 더 나은 성과를 달성하기 위해 조직의 자원 운용(the firm *does* with its resources)이 자원 보유(*which* resources it possesses)만큼이나 중요하다는 주장에 무게가 실리면서(Alchian & Demsetz, 1972: 793), 내부 관리와 조직성과의 관계에 대한 실증연구도 꾸준히 축적되고 있다(Andrews & Brewer, 2013; Melton & Meier, 2017; Moore, 1995; Nicholson-Crotty & O’Toole, 2004; O’Toole et al., 2005; Ryu & Kim, 2022; Walker & Brewer, 2008).

Nicholson-Crotty & O’Toole(2004)은 미국의 지방 경찰조직을 대상으로 관리와 조직성과의 관계를 분석한 결과, 내부 관리가 체포율 성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치고 기존의 성과 수준에 의해 체포율 성과가 제약되는 정도를 완화할 수 있음을 확인하였다. 미국 주 정부를 대상으로 한 Andrews & Brewer (2013)의 연구에서도 내부적 관리 시스템

부여하는 외부 환경(external authorizing environment)이라고 언급하고 있다. 따라서 본 연구는 상향 관리를 권위형 자원의 획득과 관련된 외부 관리로 분류하였다.

(재무관리, 인적자원관리, 정보기술관리, 자본관리, 결과관리)이 공공서비스 성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 외에도 미국의 연방 기관(Lim et al., 2017)과 공립 학군(Melton & Meier, 2017), 한국의 공기업과 준정부기관(Ryu & Kim, 2022) 등 다양한 공공조직을 대상으로 한 연구에서 내부 관리가 조직성과에 미치는 유의한 정(+)의 영향이 확인되었다. 한편, 내부 관리의 상보성에 주목하여 관리역량과 조직성과의 관계를 분석한 연구도 있다. Andrews & Boyne(2010)는 조직의 관리역량을 구조적 측면의 관리 시스템과 기술적 측면의 리더십으로 구분하고, 관리 시스템과 리더십 사이에 유의한 정(+)의 상호작용 효과가 존재함을 발견하였다. 이는 구조적 측면과 기술적 측면의 내부 관리가 함께 뒷받침될 때 조직성과를 제고 하는 효과가 더욱 크게 발생할 수 있음을 의미한다.

따라서 본 연구는 관리 구조적 측면에서 기관의 내부 관리 시스템이 얼마나 잘 작동하고 있는지(내부 관리의 질)와 관리 기술적 측면에서 기관의 최고 관리자가 내부 구성원들과 얼마만큼 유대를 형성하고 관계적 강점을 지니는지(내부 네트워크)로 구분하여, 우수한 내부 관리가 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 예상한다. 이에 다음과 같이 가설 4를 설정하였다.

가설 4. 내부 관리역량은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4-1. 내부 네트워크는 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

4-1a. 기관장이 내부 재직경험을 지닐 때 조직성과가 우수할 것이다.

가설 4-2. 내부 관리의 질은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

4-1a. 행정관리역량 평가점수가 높을수록 조직성과가 우수할 것이다.

2) 외부 관리와 조직성과

외부 관리는 조직의 목표 달성을 위해 외부환경으로부터 기회를 활

용하고 충격을 완화하려는 관리적 노력을 말한다(O'Toole & Meier, 1999, 2003). 외부환경의 주요 행위자들과 상호작용을 통해 관계를 잘 유지하고 발전시킴으로써 이들로부터 지지와 자원을 확보하는(Andrews et al., 2011; Ryu & Kim, 2022) 관리 활동이라는 점에서 외부 관리의 핵심은 네트워킹에 있다. 본 연구에서는 중앙행정기관이 직면하는 외부환경 중에서도 기관 운영에 가장 직접적이고 강력한 영향을 미칠 수 있는 대통령과 국회(Beck 1982; Moe, 1982, 1985; Chubb 1983; Pang et al., 2014)에 대한 외부 관리를 중심으로 논의를 진행한다.¹⁸⁾

대통령과 국회는 돈이나 권한처럼 기관들이 필사적으로 추구하는 핵심자원을 확보하는 데 영향을 미칠 수 있고, 이들에 의한 정치와 그에 따라 만들어지는 법은 기관의 목표와 방향을 결정하는 데 중요하게 작용한다(Ryu & Kim, 2022: 305). 대통령과 국회를 상대로 한 외부 관리는 네트워킹을 통해 기관에 필요한 자원과 정당성을 획득할 수 있도록 접근성을 높여준다는 점에서(Florin et al., 2003; Grayson & Baldwin, 2007; Seibert et al., 2001) 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 아울러, 중앙행정기관은 주권자인 국민에 의해 선출된 대통령과 국회에 책임을 지는바(Beattie, 1995), 위임받은 권한의 행사와 관련하여 정치적 주인으로서 대통령과 국회에 설명하고 정당화할 책임이 있다(Bovens, 2005). 대통령과 국회로부터 지지를 확보하기 위한 외부 관리는 이들에게 기관이 처한 상황이나 어려움, 성과 등의 정보를 전달하는 상호작용과 소통을 포함하기 때문에(McPhee, 1988) 기관의 책임성을 확보한다는 측면에서도 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다(Ryu & Kim, 2022: 305).

관리적 네트워킹(managerial networking)은 조직의 목표 달성을 위한 자원 접근성을 높이고자 네트워크의 지평을 확대하려는 관리적 노력이며(Grayson & Baldwin, 2007), 외부 행위자들과의 상호작용을 통해 유대관계를 형성하고 이를 토대로 네트워크에 배태된 자원을 획득하는데 초점을 둔다(Florin et al., 2003; Seibert et al., 2001). 이에 기존 연구들은 주로 유대 형성과 관련된 최고 관리자의 출신 배경(예: 정치인 출

18) 이는 정치적 감독권자로부터 지지와 정당성을 확보하기 위한 Moore(1995)의 상황관리에 해당한다.

신, 청와대 근무 경력, 상급기관 근무 경력)이나 최고 관리자가 외부 환경과 유지하는 접촉의 빈도 및 접촉에 할애한 시간 등을 중심으로 관리적 네트워킹과 조직성과의 관계를 분석해왔다(Chun & Song, 2017; Gallo & Lewis, 2012; Johansen & LeRoux, 2013; Leana & Pil, 2006; Meier & O'Toole, 2001, 2003; O'Toole et al., 2005; Ryu & Kim, 2022; Song et al., 2021; 김다경·엄태호, 2014; 채선화·전영한, 2017; 채선화·김인태, 2021). 미국 텍사스 지역 공립 학군을 대상으로 교육감과 주요 외부 행위자(학교 이사회, 타 학군 교육감, 텍사스 교육청, 주의회 의원, 지역 경제인사) 간 네트워킹 빈도가 학생들의 시험 통과율 성과에 긍정적 영향을 미치는지 확인한 Meier & O'Toole(2001)의 선구적 연구 이후, 많은 실증연구에서 최고 관리자의 관리적 네트워킹이 조직성과에 미치는 유의한 정(+)의 영향이 확인되었다(Akkerman & Torenvlied, 2011; Chun & Song, 2017; Meier & O'Toole, 2003; O'Toole & Meier, 2004; Ryu & Kim, 2022). 아울러 외부 관리와 자원 및 환경의 상호작용에 주목하여 효과적인 외부 관리가 뒷받침될 때 자원이 성과에 미치는 긍정적 영향이 더욱 커질 수 있고(Meier & O'Toole, 2001, 2003), 환경으로부터의 부정적 충격을 완화할 수 있음을 확인한 연구도 있다(Nicholson-Crotty & O'Toole, 2004).

그러나 관리적 네트워킹, 그중에서도 특히 상급기관이나 감독기관과 같은 정치적 주인을 대상으로 한 네트워킹이 조직성과에 유의한 영향을 미치지 않거나(Johansen & LeRoux, 2013) 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구 결과도 혼재되어 있다(O'Toole et al., 2005). 미국 비영리 단체의 관리적 네트워킹 효과를 분석한 Johansen & LeRoux(2013)의 연구에서 외부의 정치적 행위자(시·군·주 정부, 시장 및 시의회 의원, 주의회 의원, 카운티 위원)를 대상으로 한 네트워킹은 조직 효과성에 유의한 영향을 미치지 않았다. 텍사스 공립 학군을 대상으로 교육감의 관리적 네트워킹이 시험 통과율 성과에 미치는 영향을 분석한 O'Toole et al.(2005)의 연구에서는 정치적 주인인 교육위원회를 대상으로 한 상향 네트워킹이 오히려 조직성과에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나

타났다. 이는 상급기관의 정치적 영향력으로 인해 관리자가 조직의 핵심적인 목표에 집중하지 못하거나 일관성 있는 업무 수행이 어려워질 수 있음을 시사한다(O'Toole et al., 2015: 60). 아울러 관리자의 출신 배경이 외부의 정치적 행위자들과 유대관계를 형성하기에 유리한 경우(예: 선거캠프 경력, 국회의원 경력, 백악관 경력)에도 오히려 프로그램 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006). 이 역시 관리자의 정치적 역량이 조직운영이나 프로그램 관리에 긍정적으로 작용하기보다 지나친 정치적 고려로 인한 부정적 영향이 더욱 두드러질 수 있음을 보여주는 결과이다(Gallo & Lewis, 2012: 235).

생각건대, 외부 관리가 조직성과에 부정적인 영향을 미친다는 연구 결과들은 실제 외부 관리의 질보다는 외부 관리를 위한 노력(네트워킹의 빈도)이나(Johansen & LeRoux, 2013; O'Toole et al., 2005) 외부 관리에 유능할 가능성(관리자의 출신 배경)에 초점을 두었기 때문일 수 있다(Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006). 그러나 외부 관리가 잘 된다는 것은 성공적으로 네트워킹하려는 노력이나 가능성을 넘어¹⁹⁾ 실제로 외부의 정치적 주인으로부터 지지를 끌어내는 것이다. 즉, 네트워킹 과정에서 정치적 영향력으로 인한 업무 수행의 어려움과 부작용을 극복하고 궁극적으로 조직의 목표 달성에 도움이 될 수 있도록 외부환경을 관리하는 것을 의미한다(O'Toole & Meier, 1999, 2003).

따라서 본 연구는 기관의 최고 관리자가 외부 관리에 강점을 보일 가능성을 반영하는 외부 네트워크와 이러한 가능성을 넘어 실제로 기관이 외부 환경으로부터 얼마만큼의 지지를 끌어내고 있는지 네트워크 또는 네트워킹의 실질적 결과로서 외부 관리의 질을 구분하여, 우수한 외부 관리가 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상한다. 이에 다음과 같이 가설 5를 도출하였다.

19) Chun & Song(2017)도 접촉 빈도와 같은 행태적 관점(behavior)에서만 관리적 네트워킹에 접근할 경우 네트워킹의 형식적이고 상징적인 측면만 고려하게 된다는 한계를 지적하면서, 네트워킹의 실제적 결과(influence)로서 외부 이해관계자들의 의견이 학교 관리에 반영된 정도를 함께 고려하였다.

가설 5. 외부 관리역량은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 5-1. 외부 네트워크는 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

5-1a. 기관장이 대통령 유관 재직경험(대선캠프·인수위·청와대)을 지닐 때 조직성과가 우수할 것이다.

5-1b. 기관장이 국회의원 재직경험을 지닐 때 조직성과가 우수할 것이다.

가설 5-2. 외부 관리의 질은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

5-2a. 대통령의 시정연설 중 기관 비중 증가율이 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

5-2b. 국회의 정부제출법률안 통과율 증가율이 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

제 3 절 연구설계

1. 연구의 대상 및 범위

본 연구의 대상은 한국의 중앙행정기관이다. 중앙행정기관이란 국가의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 기관을 말한다(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제2조 제1호). 정부조직법상 규정된 부·처·청 외에 개별법률에 따라 설치된 위원회도 중앙행정기관에 포함될 수 있으나, 행정기관 소관 사무에 대해 자문, 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 합의제 기관으로서(정부조직관리정보시스템, 2022) 위원회는 국가행정사무 및 이와 관련된 참모적·집행적 사무를 관장하는 부·처·청과는 그 기능과 성격이 상이하다. 이에 본 연구의 대상은 정부조직법상 부·처·청으로 한정한다.

중앙행정기관은 조직목표의 달성을 위해 보유한 투입형 자원과 권위형 자원을 효과적으로 운용·관리하고자 노력하며(Lee & Whitford, 2013;

Lim et al., 2017), 이에 따라 달성된 각 기관의 성과는 매년 공식적으로 평가되어 공표된다(예: 정부업무평가, 재정사업평가). 따라서 중앙행정기관은 공공조직의 자원, 관리, 그리고 성과의 관계를 분석하기에 적절한 연구대상이 될 수 있다. 아울러 공공부문에서 조직자원 및 조직관리에 관한 기존 연구들은 주로 교육조직(공립 학군), 공공기관, 비영리 단체, 지방정부 등을 대상으로 진행되어왔다(Andrews & Brewer, 2013; Chun & Song, 2017; Johansen & LeRoux, 2013; Meier & O'Toole, 2001, 2003; Ryu & Kim, 2022). 중앙행정기관은 국가의 행정사무를 수행하는 중추적 기관으로서 가장 대표적인 공공조직 중 하나임에도, 이를 대상으로 한 실증연구는 상당히 드물다. 이에 본 연구는 중앙행정기관을 연구 대상으로 선정하여 공공조직의 자원 및 관리에 대한 기존 논의의 지평을 확대하고자 한다.

본 연구의 시간적 범위는 2013년부터 2020년까지 총 8개년이다. 시간적 범위는 현실적인 자료수집 가능성을 고려하여 8개년으로 한정하였고,²⁰⁾ 2013년부터 2020년까지 총 8개년 자료를 병합하여 패널 데이터를 구축하였다. 총 46개 기관의 301개 관측치 중 주요 변수에 결측이 존재하는 경우를 제외하고²¹⁾, 2013년부터 2020년까지 존재했던 43개 중앙행정기관(부 19개, 처 5개, 청 19개)의 274개 관측치를 최종 분석대상으로 선정하였다(표 4-1). 43개 기관 중 8년 내내 존속했던 기관이 18개(41.9%)로 가장 많았고, 뒤이어 7년 존속 14개(32.6%), 3년 존속 4개(9.3%), 4년, 2년, 1년 존속 각 2개(4.7%), 6년 존속 1개(2.3%) 순이었다.

20) 본 연구는 사전공개된 기록 자료와 더불어 정보공개청구를 통해 사전적으로 공개되지 않은 내부 기록 자료도 함께 수집하였다. 2013년 이전 자료의 경우 담당자 변경, 조직 개편, 자료 누실 등을 이유로 수집 불가능한 경우(정보 부존재 결정)가 많았기에 주요 변수에 대해 자료를 수집할 수 있는 최대한의 시간적 범위를 설정하였다.

21) 결측치가 발생한 구체적인 원인을 살펴보면 다음과 같다(부록 1 참고). 우선, 기관이 설립된 첫 번째 연도에는 전년 대비 증가율을 계산할 수 없는바 증가율 형태의 변수에 결측이 발생하였고(18개), 조직 개편이나 자료 누실 등을 이유로 정보 부존재 결정이 내려진 경우에도(9개) 관련 변수에 결측이 발생하였으며, 결측이 발생한 24개 기관의 27개 관측치는 분석에서 제외되었다. 최종 분석대상(I)과 분석에서 제외된 기관(O)의 평균 차이검정 결과, 양자의 조직성과($I=-.068$, $O=.034$), 재정($I=10.166$, $O=10.544$) 및 인적 자원 규모($I=7.771$, $O=8.340$) 등 주요 변수의 평균에 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다($p>.05$). 따라서 결측치 제거로 인한 추정 편의가 심각하게 우려되지는 않는다고 판단하였다.

[표 4-1] 연구의 대상

존속	부	처	청	계
8개년	고용노동부 국방부 기획재정부 문화체육관광부 법무부 여성가족부 통일부 환경부	법제처	국세청 기상청 농촌진흥청 방위사업청 병무청 산림청 조달청 통계청 특허청	18
7개년	교육부 국토교통부 농림축산식품부 보건복지부 산업통상자원부 외교부 해양수산부	국가보훈처 식품의약품안전처	경찰청 관세청 문화재청 새만금개발청 행정중심복합도시건설청	14
6개년		인사혁신처		1
4개년	과학기술정보통신부		중소기업청	2
3개년	중소기업벤처부 행정안전부		소방청 해양경찰청	4
2개년	행정자치부	국민안전처		2
1개년			소방방재청 해양경찰청(구)	2
계	19	5	19	43

2. 자료의 수집

본 연구에서 사용한 자료 원천은 크게 두 가지이다(표 4-3). 첫째는 정부에 의해 공개된 기록 자료(archival date)이다. 정부의 다양한 정보시스템(기획재정부 재정정보 공개시스템 열린재정, 행정안전부 정부조직관리 정보시스템, 국회 의안정보시스템) 및 각 기관의 홈페이지에 사전적으로 공개된 기록 자료와 더불어 사전공개되지 않은 기록 자료(소속 공

무원 교육수준, 소속 공무원 직급별 현원, 행정관리역량 부문 자체평가 결과보고서)²²⁾는 정보공개청구를 통해 확보하였다.

두 번째 자료 원천은 포털사이트 네이버 인물검색 DB(조선일보·연합뉴스 제휴) 및 뉴스빅데이터 분석시스템 빅카인즈이다. 포털사이트 인물검색 결과와 취임일 전후 1개월간 기사(검색어: 성명, 기관명, 장관, 프로필)를 토대로 기관장 경력(해당 기관 재직경험, 국회의원 재직경험, 대선캠프·인수위·청와대 재직경험)에 관한 자료를 수집하였다.

3. 변수측정

1) 조직 개편 시 전·후신 기관의 구분

본 연구의 시간적 범위는 2013년부터 2020년까지 총 8개년으로 이 기간 내 조직 개편이 발생한 경우 전·후신 기관을 동일 기관으로 처리할 것인지, 구분한다면 어떤 기준으로 구분할 것인지 판단이 필요하다. 1946년부터 1997년까지 존재했던 미국의 모든 행정기관을 대상으로 기관 소멸의 영향요인을 분석한 Lewis(2002: 104)는 조직 개편 발생 시 “기관의 명칭과 수행하는 기능이 변경”되었다면 새로운 기관이 신설된 것으로 보고 종전의 기관과 별개의 기관으로 구분하여 처리하였다. 이러한 구분 방식은 한국의 중앙행정기관을 대상으로 한 선행연구에서도 사용되어 왔다(안선민, 2020; 윤주철 외, 2011). 본 연구도 Lewis(2002)의 기준에 따라 기관의 명칭 및 유형(부·처·청)이 변경되었거나 수행하는 기능이 변경된 경우, 새로운 기관이 신설된 것으로 보고 종전의 기관과 별개의 기관으로 구분하여 처리하였다.²³⁾

22) 인사혁신처 행정부 국가공무원 인사통계의 기관별·직급별 현원은 일반직에 한정된 자료인바, 정보공개청구를 통해 전 직렬 공무원의 직급별 현원 자료를 확보하였다. 행정관리역량부문 자체평가 결과보고서의 경우 소수의 기관만 홈페이지에 사전적으로 공개되어 있는바, 이 외 기관은 정보공개청구를 통해 자료를 확보하였다.

23) 분석결과의 강건성을 확인하기 위해 기관의 명칭이 변경되었더라도 수행하는 기능이 거의 유사한 경우 전·후신 기관을 구분하지 않고 하나의 기관으로 처리하는 방식으로 추가 분석을 실시하였으며, 본 분석과 대부분의 결과가 동일하게 유지되었다(부록 3).

예를 들어, 1998년 설치된 식품의약품안전청은 2013년 식품의약품안전처로 개편되었는바, 두 기관을 별개의 기관으로 구분하여 처리하였다. 또 다른 예로 1996년 설치된 해양수산부는 2008년 농림부와 통합되어 농림수산물식품부로 개편되었다가 2013년 농림수산물식품부가 농림축산식품부와 해양수산부로 분리되면서 다시 해양수산부로 개편되었다. 1996년 설치된 해양수산부와 2013년 설치된 해양수산부의 기관명은 같으나 개편과정에서 업무이관이 발생하며 수행하는 기능이 달라졌는바, 두 기관 또한 별개의 기관으로 구분하여 처리하였다. 이러한 방식으로 조직 개편에 따른 전·후신 기관을 구분하여 코딩한 결과 [표 4-1]과 같이 총 43개 기관이 최종 분석대상으로 선정되었다.

2) 종속변수

(1) 목표달성도

본 연구는 산출 또는 결과의 측면에서 조직 효과성을 평가하는 목표달성 접근(goal approach) 하에 “공식적 목표를 달성한 정도”(Daft, 2010: 22; Rainey, 2014: 149-150)로서 목표달성도를 중앙행정기관의 조직성적으로 보았다. 목표달성도의 측정은 각 기관의 재정사업 성과보고서에 수록된 프로그램 목표달성도와 단위사업 목표달성도의 표준점수 평균값으로 측정하였다. 재정사업 성과보고서에 수록된 프로그램 및 단위사업 목표달성도를 토대로 조직성적을 측정하는 방식은 중앙행정기관을 대상으로 한 관련 선행연구에서도 유사하게 사용되어왔다(Jung, 2011, 2013; Lee, 2009; 안선민, 2020). 이때 프로그램 및 단위사업 목표달성도는 각 프로그램과 단위사업별로 성과지표 수 대비 달성한 성과지표 수의 비율(이하 ‘지표달성률’)을 계산하여 평균한 값이다.²⁴⁾²⁵⁾

24) 프로그램 및 단위사업 수준에서 측정된 목표달성도를 조직 수준의 성과변수로 사용하는 것에 대해 분석수준이 엇갈린다는 한계가 지적될 수 있다. 그러나 기관이 추진한 프로그램 및 단위사업의 평균적인 목표달성도는 기관의 전반적인 사업성과 수준을 나타낸다는 점에서 기관 수준의 성과변수로 볼 여지가 있다. 아울러 선행연구에서도 프로그램 및 단위사업 수준에서 측정된 목표달성도를 조직 수준의 성과변수로 사용한 예가 있는바(Jung 2011, 2013; Lee, 2009) 본 연구는 기관의 프로그램 목표달성도와

본 연구에서 목표달성도를 계산하는 구체적인 산정 방식은 기존 연구들과 다음과 같은 차이점을 지닌다. 첫째, 지표달성률 계산 시 모든 프로그램 또는 단위사업의 전체 성과지표 수 대비 달성한 성과지표 수의 비율(Lee, 2009; 안선민, 2020)이 아니라, 각 프로그램과 단위사업별로 계산된 지표달성률의 평균값을 사용하였다. 이는 프로그램이나 단위사업별 성과지표 수 차이에 의한 편의를 완화하기 위함이다. 기존의 방식은 기관의 목표달성도 계산 시 성과지표 수가 많은 프로그램이나 단위사업의 지표달성률이 과도하게 반영되는 문제가 있을 수 있다.

둘째, 지표달성률 계산 시 목표치 능가 정도가 아니라 목표치 달성 여부에 초점을 둔 산식을 사용하였다. 지표달성률을 목표치 대비 실적의 평균값으로 계산하는 경우(Jung 2011, 2013) 목표치를 매우 크게 능가한 일부 성과지표가 과도하게 반영될 우려가 있다.²⁶⁾ 목표치를 양적으로 능가한 정도는 진정한 조직성과 수준을 반영하기보다 성과지표의 산식을 어떻게 설정하는지에 따라 달라지는 비본질적 차이일 수 있다(이하영 외, 2022: 117). 따라서 본 연구는 목표치 능가 정도가 아니라 달성 여부에 초점을 두고 성과지표 수 대비 달성한 성과지표 수의 비율로 지표달성률을 측정하였다.

단위사업 목표달성도의 표준점수 평균값을 조직성과의 측정지표로 사용하였다.

25) 공공조직을 대상으로 한 공식적 성과측정(예: 재정사업평가, 정부업무평가 등)의 타당성이 높지 않다는 비판도 상당하다(금재덕·이성도, 2009; 신민철, 2010; 오영민 외, 2017; 이윤식·서영빈, 2015). 모호하고 복잡한 공공조직 성과의 특성상 본질적으로 측정 자체가 어렵고(Kravchuk & Schack, 1996; Smith, 1995) 이에 따라 평가 결과가 기관의 성과 변화가 아닌 외부적 요인에 의해 규칙성 없이 무작위 변동하거나(Smith et al., 2009) 인위적인 평균 회귀가 발생할 우려가 있다. 그러나 앞서 제3장에서 일원변량분석을 통해 10년간 기관별 목표달성도 평균에 통계적으로 유의한 차이가 존재하며 꾸준히 평균적인 성과 수준을 웃돌거나(5개) 이에 미치지 못하는 기관(8개)이 존재함을 확인하였다. 이는 본 연구에서 조직성과 측정에 사용한 재정사업성과가 무작위로 변동하는 소위 운명의 함수만은 아님을 시사하며, “측정하고자 하는 것을 제대로 측정할 수 있는” 측정지표로서의 타당성(공동성 외, 2007: 18)을 일면 갖추고 있음을 간접적으로 보여준다.

26) 예를 들어, 2017년 국토교통부 재정사업 성과보고서에서 ‘국토공간정보체계 구축 및 지원’이라는 단위사업에 대한 성과지표 중 국가공간정보 유통수량(측정산식=공공·민간에 제공한 공간정보 무상제공·유상판매·민간개방 건수)의 지표달성률은 971%인 반면, 국가공간정보통합체계 활용건수(측정산식=중앙부처·자치단체의 국가공간정보 활용건수)의 지표달성률은 113%인바, Jung(2011, 2013)의 방식에 따르면 전자가 후자에 비해 기관의 목표달성도 측정에 훨씬 크게 반영된다.

(2) 종합성과

본 연구의 두 번째 종속변수는 중앙행정기관의 종합적인 업무추진 성과로서 정부업무평가의 종합평가결과이다. 정부업무평가는 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위해 중앙행정기관 등을 대상으로 핵심 정책성과와 국민 체감성과 등을 평가한다(정부업무평가 기본법 제2조 제2호; 정부업무평가포털, 2022). 앞서 프로그램 및 단위사업의 지표 달성률로 측정된 목표달성도 변수가 산출(output) 측면에서의 조직 효과성을 주로 반영한다면, 정부업무평가 결과로 측정된 종합성과 변수는 기관의 이행 노력에서부터 정책성과, 국민의 체감도·만족도에 이르기까지 과정과 결과(outcome)를 아우르는 보다 종합적인 성격의 성과변수이다. 중앙행정기관을 대상으로 한 정부업무평가는 국무총리가 기관의 주요사업과 현안시책 등을 평가하는 특정평가, 기관 스스로 소관정책 등을 평가하는 자체평가, 통합실시가 곤란한 경우에 행해지는 개별평가로 구분되는데, 본 연구에서는 특정평가의 기관 종합평가결과를 두 번째 종속변수로 사용하였다.

특정평가의 종합평가결과는 부문별(주요정책, 규제혁신, 정부혁신, 정책소통, 적극행정; 2022년 기준) 평가점수를 합산하여 도출된다는 점에서 공공부문 조직성과의 다차원적 속성(Brewer & Selden, 2000; Selden & Sowa, 2004; Walker et al., 2010)을 반영할 수 있다(안선민, 2020: 112). 다만, 정부가 당면한 주요 현안에 따라 매년 종합평가에 반영되는 하위 부문의 구성과 합산 방식이 부분적으로 변동하는바, 일관되지 않은 평가 항목으로 산정된 종합평가결과를 동일한 성과변수로 볼 수 없다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 평가 항목이 매년 부분적으로 변동하는 것은 당시 기관의 종합성과를 판단하는데 고려되어야 할 주요 현안시책을 반영하기 위함이다. 즉, 하위 평가 항목의 부분적인 변동이 있더라도 매년 도출된 종합평가결과가 당시의 국정 상황에서 기관의 종합적인 업무추진 성과를 반영한다는 점에는 변함이 없는데, 본 연구에서는 특정평가의 기관 종합평가결과로 각 연도 중앙행정기관의 종합성과를 측정하였다.

종합평가등급이 S(최우수)인 기관은 4점, A(우수)인 기관은 3점, B(보통)인 기관은 2점, C(미흡)인 기관은 1점을 부여하였다. 2019년에는 종합평가등급이 S-A-B-C의 4등급으로 구분되었던 반면, 나머지 연도에는 종합평가등급이 A-B-C 또는 우수-보통-미흡의 3등급으로 구분되어 평가등급체계가 상이하였다. 이에 본 연구는 각 연도의 종합평가등급을 비교 가능한 값으로 변환하기 위해 POMP(Percent of the Maximum Possible) 방식을 사용하였다(Cohen et al., 1999). 각 기관의 POMP 점수는 해당 연도에 달성할 수 있는 최대 가능 점수(2019년=4점, 나머지 연도=3점)에 대한 백분율로 해당 연도의 평가척도 상에서 기관의 위치(position on the scale)를 나타낸다(Cohen et al., 1999: 316). POMP 방식을 사용하는 경우 해마다 종합평가등급의 체계가 달라지더라도 변환된 백분율 값을 사용하여 서로 다른 등급체계에서 도출된 종합성과를 비교할 수 있게 된다는 장점이 있다. POMP 점수를 도출하는 자세한 계산식은 다음과 같다.

$$POMP = \{(관측값 - 최소값) / (최대값 - 최소값)\} * 100$$

- 관측값 = 한 사례의 관측된 점수(해당 기관의 종합평가점수)
- 최소값 = 척도상 가능한 최하위 점수(해당 연도 종합평가점수 최저점)
- 최대값 = 척도상 가능한 최상위 점수(해당 연도 종합평가점수 최고점)

(출처: Cohen et al., 1999: 323)

3) 독립변수

(1) 재정적 자원

본 연구의 재정적 자원 변수는 양적 측면의 예산 규모와 질적 측면의 재정적 자율성으로 구성된다. 먼저 재정적 자원의 양은 각 기관의 회계연도별 예산 규모로 측정하였다. 이때 예산 규모는 당초에 국회 의결을 얻어 확정·성립된 통상적 의미의 본예산으로 추가경정예산을 포함하지 않은 최초 예산의 규모를 말하며, 일반회계, 특별회계, 기금을 모두

더한 후 내부거래지출과 보전지출을 차감한 총지출을 기준으로 측정하였다. 관련 선행연구에서도 다양한 방식으로 예산을 조작화하여 재정적 자원의 측정지표로 활용해왔다. 예산의 크기(size)에 초점을 두고 일반회계와 특별회계의 합(김근세·권순정, 2001; 김근세, 2005) 또는 여기에 기금까지 포함한 합계액을 재정적 자원의 측정지표로 삼거나(오재록, 2006), 예산의 증가(growth)에 초점을 두고 전년 대비 예산 증가율로 재정적 자원을 측정하기도 한다(Flink & Molina, 2021; Meier, 1980). 본 연구에서 재정적 자원의 양은 각 기관의 회계연도별 국회확정예산액(본예산·총지출 기준)으로 측정하였고 편포문제를 완화하기 위해 자연로그로 변환한 값을 사용하였다.

다음으로, 재정적 자율성은 세출예산 대비 이·전용액의 비중으로 측정하였다. 세출 승인 과정에 의존하는 정도는 기관의 자율성 지표가 될 수 있다(Meier, 1980). 즉, 재원의 효율적 활용을 위해 기관이 당초 계획과 달리 재량적으로 변경하여 쓸 수 있는 예산의 비중이 클수록 재정적 자율성이 크다는 의미이다. 이용은 입법과목인 장·관·항 간의 상호용통으로 국회의 승인이 필요한 사항이고(국가재정법 제47조 제1항), 전용은 행정과목인 세항 또는 목 간의 상호용통으로 중앙예산기관의 승인이 필요한 사항이다(국가재정법 제46조 제1항). 세출예산 대비 이용액과 전용액의 비중은 각각 입법부와 중앙예산기관에 대한 기관의 자율재량 정도를 반영하는바(오재록, 2006: 63) 각 기관이 배정된 예산을 이·전용하는 정도는 재정적 자율을 반영하는 척도가 될 수 있다(Jung et al., 2017; 오재록, 2006, 2012, 2019; 오재록 외, 2010; 오재록·전영한, 2012). 이에 본 연구는 세출예산 대비 이·전용액의 비중으로 재정적 자율성을 측정하였고, 편포문제를 완화하고자 자연로그로 변환한 값을 사용하였다.

(2) 인적 자원

인적 자원 변수는 양적 측면의 인력 규모와 질적 측면의 상위직 비중 및 고학력자 비중으로 구성된다. 선행연구에서 사용되어온 인적 자원의 측정지표들은 크게 인적 자원의 양에 초점을 둔 지표와 질에 초점을

둔 지표로 구분될 수 있다. 양적 측면에 초점을 두는 경우 기관의 총 현원이나 총 정원 규모(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; 김근세·권순정, 2001; 손호중 외, 2009; 오재록, 2006), 인구당 공무원 수(Drolc & Keiser, 2020; 하미승, 2013) 등을 인적 자원의 측정지표로 사용한다. 반면, 질적 측면에 초점을 두는 경우에는 인적 자원이 보유한 능력, 기술, 지식, 경험 등을 측정하고자 고위직 비중, 전문직 비중, 고학력자 비중, 비공인 교사 비중 등 인적 자원의 구성과 관련된 지표를 사용하거나(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Meier & O'Toole, 2001, 2003; Teodoro & Switzer, 2016), 평균 근속연수나 이직률과 같이 인적 자원의 경력을 반영하는 지표를 사용한다(Flink & Molina, 2021; Meier & O'Toole, 2001, 2003).

이와 유사하게 본 연구에서도 인적 자원의 양은 각 기관의 인력 규모로, 인적 자원의 질은 총 현원 대비 상위직 공무원 및 고학력 공무원의 비중으로 측정하였다. 먼저 인력 규모는 매년 말일 기준 각 기관의 총 현원으로 측정하였다. 기관에 배정된 정원과 실제로 근무하고 있는 현원은 차이가 날 수 있는데, 조직이 보유한 투입형 자원으로서 인적 자원은 조직의 기능 수행 및 목표 달성을 위해 이용할 수 있어야 한다는 점에서 실제 가용 인력 규모를 반영하는 총 현원을 측정지표로 선정하였다. 아울러 소속기관을 제외하고 총 현원을 산정할 경우 기관이 보유한 인적 자원의 규모가 왜곡될 소지가 있는바(오재록, 2006: 74) 본부뿐 아니라 소속기관의 인력까지 모두 포함하여 산정하였다.

인적 자원의 질은 총 현원 대비 상위직 공무원의 비중과 고학력 공무원의 비중으로 측정하였다. 물론 직급과 교육수준만으로 인적 자원이 보유한 능력, 기술, 지식, 경험 등을 충분히 측정하기에는 한계가 있기 마련이다. 그러나 인적 자원의 질을 반영할 수 있는 자료의 현실적 수집 가능성과 많은 선행연구에서 상위직 및 고학력 구성원의 비중을 인적 자원의 질을 반영하는 대리지표로 사용하고 있다는 점(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Teodoro & Switzer, 2016; 오재록, 2006) 등을 고려하여 본 연구에서는 총 현원 대비 상위직 공무원의 비중과 고학력

공무원의 비중을 인적 자원의 질을 측정하는 지표로 사용하였다.

먼저, 상위직 공무원의 비중은 총 현원 대비 5급 이상 현원의 비율로 측정하였다. 5급 이상 공무원은 국가의 정책형성에 직접적인 역할을 담당할 수 있는 관리직이라는 점에서(김병섭·양재진, 2002: 19) 5급 이상을 기준으로 상위직을 구분하였다. 이때 직종에 따라 직급체계가 상이한바 5급 이상을 기준으로 상위직 구분이 가능한 행정·기술직(일반직) 외에 우정직, 연구·지도직, 전문경력관 등의 일반직 공무원과 특정직, 별정직 공무원 등은 5급 이상에 상당하는 상위직 구분 기준을 설정해야 한다. 본 연구에서는 공무원보수 등의 업무지침(인사혁신처예규 제135호)상 공무원경력상 상당 계급 기준표(별표 2)를 참고하여 [표 4-2]와 같이 직종별로 행정·기술직 5급 이상에 상당하는 상위직 구분 기준을 설정하였다.

다음으로, 고학력 공무원의 비중은 총 현원 대비 석사 학위 이상 소지자 수의 비율로 측정하였다. 2018년 인사혁신처 공무원 총조사 결과에 따르면 국가공무원 중 최종학력이 대졸 이상인 공무원의 비중은 76.26%에 달한다. 따라서 전체 인구를 대상으로 고학력자를 구분할 때 사용되는 대졸 이상(고등교육 이수 여부)이라는 기준을(OECD, 2021) 공무원에 적용할 경우 고학력자로 분류되는 비중이 지나치게 높아지는바, 본 연구에서는 석사 학위 이상을 기준으로 하여 고학력 공무원의 비중을 산정하였다.

아울러 인적 자원의 양과 질에 관한 세 가지 변수인 총 현원, 상위직 공무원 비중, 고학력 공무원 비중 모두 우측으로 편포된 양상을 보였는바, 자료가 정규분포에 근접하도록 적절한 변환이 필요하다(고길곤, 2017: 439). 이에 본 연구에서는 각 변수의 분포 특징을 고려하여 총 현원은 자연로그 변환, 상위직 비중과 고학력 비중은 제곱근 변환한 값을 분석에 사용하였다.

[표 4-2] 직종별 상위직 구분 기준

일반직							
행정·기술직	우정직	연구직	지도직	일반 임기제	전문 임기제	한시 임기제	전문 경력관
5급 이상	우정2급 이상	연구관 이상	지도관 이상	연봉등급 5호 이상	나목 이상	5호 이상	가군 이상
특정직 공무원						별정직 공무원	
외무	경찰	소방	교육	검사			
5등급 이상	경정 이상	소방령 이상	교감·장학관· 조교수 이상	평검사 이상	5급 상당 이상		

(3) 법적 자원

법적 자원은 연간 제·개정된 소관법률의 수로 측정하였다(Meier, 1980; 오재록, 2006). 법적 자원은 기관이 권한을 행사할 수 있는 원천으로서 기관의 행정행위에 정당성을 제공한다(김근세·권순정, 2001: 25). 따라서 법적 자원을 측정하기 위해서는 기관이 보유한 권한의 질적 규모(김근세·권순정, 2001: 25)나 권한 추출 능력(오재록, 2006: 93)을 측정할 수 있는 지표를 사용해야 한다. 일부 선행연구에서는 법적 자원의 규모를 새로이 제·개정된 소관법률의 수가 아니라 기관이 관장하는 전체 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령 등) 수의 합으로 측정하기도 한다(김근세·권순정, 2001; 김근세, 2005). 그러나 소관법령의 수가 많은 것은 기관이 보유한 권한이나 권한 추출 능력에 기인한다기보다 단지 업무의 범위가 넓는데 기인할 수도 있다(오재록, 2006: 94). 이보다는 소관법률이 새롭게 제·개정된 빈도, 즉 연간 제·개정된 소관법률의 수로 법적 자원을 측정하는 것이 기관 운영에 힘을 실어주는(Meier, 1980: 363) 권위형 자원으로서 법적 자원의 속성을 더 잘 반영하리라 생각한다.

이에 본 연구에서는 연간 제·개정되어 공포된 소관법률의 수로 법적 자원을 측정하였다. 소관법률 수 합산 시 제정과 개정이 지닌 상대적 중요도와 영향력 차이를 고려하여 제정법률 1개는 개정법률 3개와 같다고

처리하였다(제·개정 소관법률 수=제정법률 수*3+개정법률 수 *1). 제·개정 법률의 상대적 가중치를 달리하여 합산하는 방식은 오재록(2006)의 연구에서도 사용된 바 있으며, 본 연구와 마찬가지로 제·개정 법률 간 3대 1의 가중치가 적용되었다. 분석에는 편포문제를 완화하고자 자연로그로 변환한 값을 사용하였다.

(4) 정치적 자원

본 연구의 정치적 자원 변수는 중앙행정기관이 직면하는 외부 환경 중에서도 기관 운영 전반에 상당한 영향을 미칠 수 있는 핵심 주체로서 대통령과 국회로부터 확보한 지지이다. 먼저, 대통령의 지지는 전년도 정기국회 시정연설 중 해당 기관의 사업과 관련된 대통령의 언급 비중으로 측정하였다. 시정연설(budget speech)에는 전반적인 국정운영 방향 및 자원배분과 관련된 대통령의 우선순위가 드러난다는 점에서(신승우, 2004: 24) 중앙행정기관에 대한 대통령의 지지를 측정하기에 적합한 자료라 판단하였다.²⁷⁾ 대통령 연설을 토대로 기관에 대한 대통령의 관심과 지지를 측정하는 방식은 선행연구에서도 꾸준히 활용되어왔다(Cohen, 1995; Edwards & Wood, 1999; Lee & Whitford, 2013; LeLoup, 1975; 강혜진, 2017). LeLoup(1975)은 대통령이 공공 연설에서 기관명을 언급한 횟수로 대통령의 관심을 측정하였고, 이와 유사하게 Lee & Whitford(2013)는 기관명이 포함된 공식 기록물(연설, 성명, 회답, 행정명령)의 수로 기관에 대한 대통령의 관심을 측정하였다. Cohen(1995)과 Edwards & Wood(1999)도 국정 연설문, 대통령 공보, 연간 대통령 활동 백서 등의 공식 기록물을 사용하여 정책 이슈에 대한 대통령의 관심을 측정하였고, 한국의 중앙행정기관을 대상으로 한 강혜진(2017)의 연구에서는 본

27) 대통령기록관 홈페이지에는 정기국회 시정연설 외에도 기념사, 환영사, 성명·담화문 등 대통령의 다양한 연설 기록이 존재한다. 그러나 이러한 연설문의 대부분은 대통령이 특정 행사(예: 5·18 민주화운동 기념식, 10·4 남북정상선언 10주년 기념식, 바다의 날 기념식, 국군의 날 기념식 등)에 참석하여 연설하였던 내용이라는 점에서 해당 행사와 관련된 기관에 그 내용이 치중되어 있다. 따라서 전체 중앙행정기관에 대한 대통령의 상대적 관심이나 지지를 드러내기에는 한계가 있는바, 본 연구는 국정운영 전반을 다루는 정기국회 시정연설을 토대로 중앙행정기관에 대한 대통령의 상대적 관심과 지지를 측정하였다.

연구와 마찬가지로 대통령의 정기국회 시정연설에서 기관의 사업과 관련된 언급이 차지하는 비율로 기관의 정책에 대한 대통령의 의지를 측정한다. 있다.

시정연설 중 해당 기관의 사업과 관련된 대통령의 언급 비중을 계산하기 위해서는 분석의 단위(예: 단어, 문장, 맥락)를 결정하고 단위별로 각 기관 사업과의 관련성 여부를 판단해야 한다. 시정연설은 대통령의 연설 스타일에 따라 그 길이나 구성, 표현 등이 달라질 수 있다. 따라서 단순히 단어나 문장의 빈도보다는 공통된 이슈에 관한 내용을 담고 있는 맥락을 단위로 하여 관련 맥락의 비중을 계산하는 방식을 선택하였다(강혜진, 2017; 김광웅, 1986; 이세화, 2005). 이때 맥락별로 각 기관 사업과의 관련성 여부는 해당 기관의 성과보고서상 프로그램목표 및 단위사업 또는 해당 기관이 주관하는 국정과제를 언급한 맥락인지를 기준으로 판단하였다.

2012년부터 2019년까지 8개년 시정연설문의 총 245개 맥락을 대상으로 각 기관의 사업과 관련된 언급이 포함되어 있는지 총 9,179개의 사례를 코딩하였고, 코딩 작업은 두 명의 코더에 의해 진행되었다. 총 9,179개의 사례 중 코더 간 의견이 일치한 사례는 9,078개, 불일치한 사례는 101개로 98.9%의 일치율을 보였고, 코더 간 신뢰도를 확인하기 위해 크리펜도르프의 알파(Krippendorff's Alpha)²⁸⁾ 값을 측정된 결과 기준 값인 0.9를 넘어서는 0.939였는바, 수용할 수 있는 수준의 신뢰도를 확보한 것으로 보인다(Neuendorf, 2017). 이에 시정연설의 전체 맥락 수 대비 각 기관의 사업과 관련된 맥락 수의 비율로 대통령의 지지를 측정하였고, 편포문제를 완화하고자 분석에는 자연로그 변환한 값을 사용하였다.

다음으로, 국회의 지지는 각 기관이 입안한 정부제출법률안의 국회

28) 두 명의 코더에 의해 결측 없는 코딩 결과가 도출된 경우, 크리펜도르프의 알파를 계산하는 공식은 다음과 같다(Krippendorff, 2004: 228).

$$\alpha = 1 - \frac{D_o}{D_e} = \frac{(n-1) \sum_c O_{cc} - \sum_c n_c(n_c-1)}{n(n-1) - \sum_c n_c(n_c-1)}$$

- D_o =관찰된 불일치도, D_e =예상된 불일치도
- O_{cc} =일치된 항목의 수, n =총평가항목*2, c =항목의 수

통과율로 측정하였다. 대통령과 국회의 관계는 정부제출법률안 중 대통령의 정책목표가 담긴 이른바 ‘대통령 법안’의 국회 통과율에 영향을 미치는 주요 요인으로 다뤄져 왔다(Pfiffner, 1994; Edwards, 1989). 김영삼, 김대중, 노무현 정부의 대통령 법안을 대상으로 국회 통과율 영향요인을 분석한 신현기(2012)는 여대야소 상황이고 당정갈등이 작을 때 대통령 법안이 국회를 통과할 가능성이 유의하게 높아짐을 확인하였고, 정부제출법률안의 국회 통과 소요기간을 분석한 목진휴(2009)의 연구에서도 여당이 상임위원회의 다수의석을 차지하는 경우에 법률안의 국회 통과 소요기간이 유의하게 짧아지는 것으로 나타났다. 이는 입법 추진 주체와 국회와의 관계가 법률안의 국회 통과율에 중요하게 작용할 수 있음을 시사한다. 이에 본 연구는 각 기관이 입안한 정부제출법률안의 국회 통과율이 해당 기관과 국회의 우호적 관계, 즉 기관에 대한 국회의 지지 정도를 측정하는 지표가 될 수 있다고 보았다.

다만, 기관이 입안한 법률안이 대통령의 주요 정책의제에 해당할 경우 해당 법안의 국회 통과 여부가 법안을 입안한 중앙행정기관보다는 대통령에 대한 국회의 지지를 반영할 가능성이 있다는 문제가 있다(신현기, 2012). 이에 본 연구는 정부제출법률안의 국회 통과율이 대통령보다는 입안 기관에 대한 국회의 지지를 측정할 수 있도록 대통령과 국회의 관계를 반영하는 여당의 의석점유율을 통제하였다. 아울러 기관이 입안한 법률안이 국회에서 모두 통과되지 못한 경우와 기관이 아예 법률안을 입안하지 않은 경우는 그 성격이 다름에도 정부제출법률안의 국회 통과율은 모두 0이 되어 두 경우를 구분할 수 없다는 점 또한 문제인바, 각 기관의 소관 법률안 입안 여부를 통제변수로 추가하였다. 그러나 이 외에도 정부제출법률안만을 대상으로 국회의 지지를 측정할 경우, 소위 청부입법²⁹⁾이라 불리는 우회 법안이 고려되지 않기 때문에 국회의 지지를 온전히 측정할 수 없다는 한계가 남는다. 의원 발의안 중 중앙행정기관이 성안한 우회 법안을 가려내기가 쉽지 않은바, 본 연구는 현실적인 제

29) 청부입법이란 정부 전체 차원의 의견조율이 이루어지지 않은 상황에서 개별 부처가 관련 부처 협의 및 규제심사와 같은 정부 내 입법절차를 거치지 않고 우회하여 국회의원을 통해 발의하는 것을 말한다(임송학, 2014: 2).

약을 고려하여 정부제출법률안의 국회 통과율로 제한적으로나마 기관에 대한 국회의 지지를 측정하고자 시도하였다.

구체적으로 정부제출법률안의 국회 통과율은 해당 연도에 기관이 입안한 정부제출법률안 수 대비 국회에서 가결·공포된 정부제출법률안 수의 비율로 측정하였다. 연간 가결·공포된 법안에는 당년도에 제출되지 않은 법안도 포함된다. 제출된 연도는 다르더라도 법안이 가결·공포될 당시의 해당 기관에 대한 국회의 지지를 반영한다는 점은 같다고 보고 이를 포함하여 국회 통과율을 계산하였다. 법적 자원과 마찬가지로 제정과 개정이 지닌 상대적 중요도와 영향력 차이를 고려하여 법안의 국회통과율 계산 시 제·개정 법률안 간 3대 1의 가중치를 적용하였고, 편포 문제를 완화하고자 분석에는 제곱근 변환한 값을 사용하였다.

(5) 내부 관리역량

본 연구의 내부 관리 변수는 기관의 최고 관리자로서 기관장이 보유한 내부 네트워크와 기관의 관리 시스템과 관련된 내부 관리의 질로 구성된다. 내부 네트워크가 기관장이 보유한 개인 수준의 관리역량 변수라면³⁰⁾ 내부 관리의 질은 관리 시스템의 품질과 관련된 조직 수준의 관리역량 변수이다(Ingraham et al., 2003; 김다경·엄태호, 2014). 먼저, 내부 네트워크는 기관장이 해당 기관에서 재직했던 경험 여부로 측정하였다(1=유경험자, 0=무경험자). 관리자 개인이 보유한 관리역량은 그의 고유한 특성과 경력을 토대로 축적되기에(김다경·엄태호, 2014: 304) 과거 경력(career)은 관리자의 잠재적 관리역량을 측정하는 지표로 꾸준히 활용

30) 기관장 개인 수준에서 측정된 관리역량을 조직 수준의 관리역량 변수로 사용하는 것에 대해 분석수준이 일치하지 않는다는 한계가 지적될 수 있다. 그러나 기관장은 해당 기관을 대표하는 최고 관리자라는 점에서 기관장이 보유한 관리역량을 기관 수준의 관리역량으로 볼 여지가 있고, 기관장이 사업 목표를 직접 달성하는 주체는 아니더라도 최고 관리자로서의 관리역량이 기관의 전반적인 사업성과에 영향을 미칠 수 있으며, 선행연구에서도 기관장의 관리역량과 기관 수준의 조직성과 간 관계를 분석한 예가 있다(김다경·엄태호, 2014). 이에 본 연구는 기관장의 해당 기관 재직 경험 여부를 기관 수준의 내부 관리역량으로서 내부 네트워크를 측정하는 지표로 사용하였고, 마찬가지로 기관장의 대통령 유관 재직 경험(대선캠프, 인수위, 청와대)과 국회의원 재직 경험 여부를 기관 수준의 외부 관리역량으로서 대통령 네트워크와 국회 네트워크를 측정하는 지표로 사용하였다.

되어왔다(Bettin & Kennedy, 1990; 강혜진, 2017; 강혜진·김진, 2020; 김다경·엄태호, 2014).³¹⁾ 기관 구성원들은 내부 출신 기관장이 임명되면 충성심과 안정감이 고취되면서 가족 같은 느낌을 받을 수 있고(Ouchi, 1981; Peters & Waterman, 1982), 기관장도 기관과 구성원들에게 친밀감을 느끼며(Gupta, 1984) 과거 재직 과정에서 형성해온 내부의 다양한 관계를 바탕으로 내부 관리에 강점을 보일 수 있다(강혜진·김진, 2020; 김다경·엄태호, 2014). 따라서 과거 해당 기관 재직경험은 기관장의 내부 관리 역량으로서 내부 네트워크를 측정하는 적절한 지표가 될 수 있다.

기관장의 재직경험은 재직 여부 또는 재직기간의 길이로 측정할 수 있는데(Bettin & Kennedy, 1991; 강혜진, 2017; 강혜진·김진, 2020; 김다경·엄태호, 2014; 박상희·김병섭, 2012), 기관장의 과거 인사이동 시점과 관련된 정확한 정보를 확보하기 어려워 본 연구에서는 재직기간이 아닌 재직 여부로 해당 기관 재직경험을 측정하였다. 아울러 기관장의 복수 경력을 어떻게 처리할 것인지와 관련하여 선행연구에서는 연구자의 판단으로 대표경력을 선정하거나(박상희·김병섭, 2012; 이시원·민병익, 2005), 임명 직전의 경력을 대표경력으로 선정하기도 한다(강혜진, 2017; 안선민, 2020). 본 연구에서 기관장의 경력은 기관장이 각 경력을 거치는 동안 축적해 온 관계적 관리역량으로서 네트워크를 측정하는 지표로 사용되는데, 특정 경력을 대표경력으로 선정하기보다는 각 경력의 보유 여부를 측정하는 방식을 사용하였다(김다경·엄태호, 2014). 즉, 해당 기관에 재직할 경험이 있다는 것이 다른 재직경험이 없다는 것을 의미하지 않으며 여러 개의 재직경험(예: 해당 기관 재직경험, 청와대 재직경험, 국회의원 재직경험)을 중복하여 가질 수 있다. 마지막으로, 연간 두 명 이상

31) 기관장의 해당 기관 재직 경험은 기관장이 재직기간 동안 축적한 우호 관계나 구성원들과의 유대감을 토대로 내부 네트워킹에 강점을 보일 수 있는 잠재적 가능성을 간접적으로 반영하는 대리지표이다(강혜진·김진, 2020; 김다경·엄태호, 2014). 잠재적·간접적 성격을 갖는 재직 경험 여부만으로 기관장의 내부 네트워크 역량을 측정하기에는 한계가 있으나, 더 나은 대체 지표(예: 기관장의 실제 내부 네트워킹 빈도, 기관장의 내부 네트워킹 역량에 대한 구성원의 인식 등)를 사용하기 위한 자료수집이 현실적으로 불가능하다는 점에서 기관장의 해당 기관 재직 경험을 내부 네트워크 역량의 측정지표로 선정하였다. 후술하는 외부 네트워크 측정지표로서 기관장의 청와대 유관(대선캠프, 인수위, 청와대) 재직 경험 여부, 국회의원 재직 경험 여부 등도 마찬가지로 한계를 지닌다.

의 기관장이 재임한 경우에는 각 기관장의 연간 상대적 재임 기간을 가중치로 적용하여 재직 여부를 측정하였다.³²⁾

다음으로, 내부 관리의 질은 행정관리역량 부문 자체평가 결과로 측정하였다. 행정관리역량 평가는 중앙행정기관 자체평가의 한 부문으로, 행정안전부와 인사혁신처가 수립한 조직·인사·정보화 평가지표에 따라 기관의 행정관리역량을 자체적으로 평가하고 그 결과를 기관역량 제고에 활용하기 위한 평가제도이다(행정안전부, 2020: 1). 행정관리역량평가는 조직과 인력의 효율적 운영, 유능한 디지털 정부의 구현, 사이버 안전수준 강화 등 기관의 내부적 관리역량과 관련된 다양한 평가지표들을 포함하며, 특히 조직, 인력, 정보자원의 관리역량에 초점을 두고 있다. 연도에 따라 세부적인 지표의 구성이나 배점이 조금씩 달라지기는 하나 굵직한 평가 분야들은 일관되게 유지되어왔고, 세부 항목과 배점이 소폭 변경되더라도 행정관리역량 평가 결과가 기관의 내부 관리역량에 대한 종합적 평가 결과임에는 변함이 없다. 이에 본 연구는 각 기관의 행정관리역량 평가 점수를 활용하여 내부 관리의 질을 측정하였다. 다만, 기관에 따라 일부 평가지표가 적용되지 않는 경우가 있어³³⁾ 만점이 상이한바, 각 기관의 행정관리역량 평가 만점 대비 획득한 점수의 비율을 계산하여 사용하였다.

(6) 외부 관리

외부 관리 변수는 중앙행정기관의 가장 핵심적인 정치적 외부환경인 대통령과 국회를 대상으로 한 외부 네트워크 및 외부 관리의 질로 구성된다. 최고 관리자로서 기관장이 대통령 또는 국회에 대해 보유한 외부 네트워크는 기관의 성공적인 외부 관리 가능성을 높여줄 수 있는 잠재적 성격의 외부 관리역량이라면(김다경·엄태호, 2014; 김태형·장용석, 2013),

32) 예를 들어, 해당 기관에 재직할 경험이 있는 장관 A가 100일, 재직경험이 없는 장관 B가 나머지 265일 동안 재임하였다면, 내부 네트워크 변수는 $(1 \times 100 / 365) + (0 \times 265 / 365) = 0.274$ 로 코딩하였다.

33) 예를 들어 경찰청은 부처 정원의 70% 이상이 특정직, 공안직 등으로 구성되어 현실적으로 인사교류가 곤란하다는 점에서, 인사 분야의 '외부와의 임용·교류 실적(7점)' 지표가 적용되지 않는다.

외부 관리의 질은 실질적으로 외부 관리를 통해 정치적 환경으로부터 얼마만큼의 지지를 끌어내고 있는지 네트워킹의 품질과 관련된 변수이다. 기존의 연구들은 외부 관리의 질보다는 외부 관리의 노력을 반영하는 네트워킹 빈도나(Johansen & LeRoux, 2013; O'Toole et al., 2005) 외부 관리에 유능할 잠재적 역량으로서 관리자의 출신 배경(Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006) 등에 주로 초점을 두어왔다. 그러나 외부 관리를 위한 노력이나 가능성을 넘어 실제로 조직의 목표 달성에 도움이 되도록 외부환경을 얼마만큼 잘 관리하고 있는지(O'Toole & Meier, 1999, 2003) 네트워킹의 실제적 결과로서 외부 관리의 질적 측면을 함께 고려할 필요가 있다(Chun & Song, 2017). 이에 본 연구는 대통령과 국회에 대한 외부 네트워크와 더불어 이들로부터 실제 지지를 끌어낸 정도, 즉 외부 관리의 질을 함께 포함하여 외부 관리 변수를 구성하였다.

먼저, 대통령에 대한 외부 네트워크는 기관장이 현직 대통령의 대선 캠프, 인수위, 청와대에서 재직했던 경험 여부로 측정하였고(1=유경험자, 0=무경험자), 국회에 대한 외부 네트워크는 기관장이 국회의원으로 재직했던 경험 여부로 측정하였다(1=유경험자, 0=무경험자). 취임 전 대선 캠프, 인수위, 청와대에서 재직했던 경험 또는 국회의원으로 재직했던 경험은 각각 대통령 및 국회와 기관장의 네트워크 가능성을 시사하는바(강혜진, 2017: 92), 기관장의 외부 네트워크를 측정하기에 적절한 지표가 될 수 있다. 내부 네트워크의 측정과 마찬가지로 특정 경력을 대표경력으로 선정하기보다는 각 경력의 보유 여부를 측정하는 방식을 사용하였고(김다경·엄태호, 2014), 연간 두 명 이상의 기관장이 재임한 경우에는 각 기관장의 연간 상대적 재임 기간을 가중치로 적용하였다.

다음으로, 외부 관리의 질은 기관이 대통령과 국회로부터 확보한 지지의 증가율, 즉 앞서 측정한 정치적 자원의 전년 대비 증가율로 측정하였다. 네트워킹의 질을 측정하기 위한 지표개발 연구에서 네트워킹이 참여자의 이익에 얼마만큼 기여하는지에 관한 결과적 측면이 네트워킹의 질적 수준을 구성하는 주요 요소로 제시된 바 있고(김현수, 2019), 한국의 학교조직을 대상으로 한 Chun & Song(2017)의 연구에서도 관리적

네트워킹을 행태적 측면의 접촉 빈도뿐 아니라 결과적 측면에서 외부 이해관계자들의 의견이 학교 관리에 반영된 정도를 함께 고려하여 측정하고 있다. 기관이 대통령과 국회로부터 확보한 지지의 증가율은 외부 네트워킹이 기관의 이익에 실질적으로 얼마만큼 도움이 되고 있는지 결과적 측면을 반영한다는 점에서 외부 관리의 질을 반영하는 적절한 측정지표가 될 수 있다고 판단하였다. 이에 본 연구는 대통령에 대한 외부 관리의 질은 대통령의 정기국회 시정연설 중 해당 기관의 사업과 관련된 언급의 비중이 전년 대비 증가한 비율로, 국회에 대한 외부 관리의 질은 해당 기관이 입안한 정부제출법률안의 국회 통과율이 전년 대비 증가한 비율로 측정하였다. 다만, 시정연설 중 해당 기관의 비중이나 정부제출법률안의 국회 통과율이 전년도에 0%였던 경우 전년 대비 증가율을 계산할 수 없는바, 각 지표의 백분위 환산점수를 사용하여 전년 대비 증가율을 계산하였다.

4) 통제변수

이 외에 조직성과에 영향을 미칠 수 있는 조직연령, 목표보호성, 기관장 재임기간 등의 변수를 통제하였다. 조직연령은 기관 설립 후 경과한 연수(조사연도-기관 설립연도)로 측정하였고, 기관의 설립 시점은 기관의 명칭 및 수행하는 기능의 변경 여부를 기준으로 판단하였다(Lewis, 2002: 104). 목표보호성은 전략목표 수와 성과목표 수의 Z점수 평균값으로 측정하였다(Chun & Rainey, 2005; Jung, 2011). 기관의 전략목표 및 성과목표 수가 많아질수록 어떤 목표를 우선하여 추구해야 할지를 두고 경쟁적 해석의 여지가 높아질 수 있는바(전영한, 20014: 61) 목표의 수를 통해 기관의 목표보호성을 측정하였다. 기관장의 재임기간은 매년 말일 기준 기관장이 재임한 개월 수로 측정하였고, 연내 2명 이상의 기관장이 재임하는 경우에는 각 기관장의 재임기간 비중을 가중치로 적용하여 평균한 값을 사용하였다.

이와 더불어 여당의 의석점유율과 소관 법률안 입안 여부를 통제하였는데, 이는 앞서 논의한 국회의 지지(정치적 자원) 측정지표가 갖는 한

계를 보완하기 위함이다. 본 연구에서는 기관이 입안한 정부제출법률안의 국회 통과율로 기관에 대한 국회의 지지를 측정하였다. 그러나 이러한 측정지표를 사용할 경우 해당 기관이 아닌 대통령에 대한 국회의 지지도 함께 반영될 수 있고, 기관이 아예 법률안을 입안하지 않은 경우와 입안한 법률안이 모두 국회에서 통과되지 못한 경우가 구분되지 않는다는 한계가 있다. 이에 본 연구는 여당의 의석점유율과 소관 법률안 입안 여부를 통제함으로써 국회의 지지와 관련된 측정 한계를 보완하고자 한다. 여당의 의석점유율은 전체 의석수 대비 여당 의석수의 비율로 측정하였고, 총선이 있는 해에는 전·후대 국회의 임기 비중을 가중치로 적용하여 평균한 값을 사용하였다. 소관 법률안 입안 여부는 연간 해당 기관이 입안한 제·개정 법률안이 있으면 1, 없으면 0으로 처리하여 측정하였다.

[표 4-3] 변수의 측정 및 자료원천

변수		측정		자료원천	
종속 변수	조직성과	목표달성도	목표달성도 $=\{(프로그램\ 목표달성도\ Z점수)+(단위사업\ 목표달성도\ Z점수)\}/2$ ※ 프로그램(단위사업) 목표달성도=프로그램(단위사업)별 성과지표 달성률 평균 ※ 성과지표 달성률=초과달성 및 달성된 성과지표 수/전체 성과지표 수	결산보고서	
		종합성과	정부업무평가 종합등급 POMP 점수 $=\{(해당\ 기관\ 등급-최솟값)/(최댓값-최솟값)\}*100$ ※ 상위 등급일수록 높은 점수 부여 (예) 2020년 종합평가결과 A등급=3점, B등급=2점, C등급=1점 2019년 종합평가결과 S등급=4점, A등급=3점, B등급=2점, C등급=1점	정부업무평가 결과보고서	
독립 변수	투입형 자원	재정적 자원	양	예산규모 $=\ln(\text{국회확정예산액})$	기획재정부 재정정보 공개시스템 열린재정
			질	재정자율성 $=\ln(\text{세출예산 대비 이·전용액 비중}+1)$	
		인적 자원	양	인력규모 $=\ln(\text{총현원})$	행정부 국가공무원 인사통계
			질	상위직 공무원 비중 $=\sqrt{5\text{급 이상 현원}/\text{총현원}}$ 고학력 공무원 비중 $=\sqrt{(\text{석사학위이상 소지자 수}/\text{총현원})}$	정보공개청구
	권위형 자원	법적 자원	제·개정 소관법률 규모 $=\ln(\text{연간 제·개정된 소관법률 수}+1)$ ※ 연간 제·개정된 소관법률 수=(제정법률 수*3)+(개정법률 수*1)	국회 의안정보시스템, 국민참여입법센터	

변수		측정		자료원천		
	정치적 자원	대통령	대통령의 지지 =ln(전년도 정기국회 시정연설 중 해당 기관 비중+1) ※ 해당 기관 비중=시정연설 중 해당 기관 관련 맥락 수/시정연설 전체 맥락 수 ※ 해당 기관 관련 맥락=성과보고서상 기관의 전략목표·프로그램목표·단위사업 을 언급한 맥락, 기관이 주관부처인 국정과제를 언급한 맥락	대통령기록관 홈페이지, 결산보고서, 각 정부 국정과제		
		국회	국회의 지지 =ln(정부제출법률안 통과율+1) ※ 정부제출법률안 통과율=(제정법률안 통과율*3/4)+(개정법률안 통과율*1/4) ※ 법률안 통과율=연간 가결·공포된 기관이 입안한 법률안 수/연간 기관이 입안한 법률안 수	국회 의안정보시스템, 국민참여입법센터		
	내부 관리	네트워크	기관장의 해당 기관 재직경험(1=재직경험 있음, 0=재직경험 없음) ※ 기관장이 교체되어 연내 2명 이상의 기관장이 재직하는 경우, 재직기간(일) 비중을 가중치로 적용	네이버 인물검색 DB, 빅카인즈		
		관리의 질	행정관리역량 자체평가결과 =(행정관리역량 점수/행정관리역량 만점)*100	행정관리역량 부문 자체평가 결과보고서		
	관리	외부 관리	네트 워크	대통령	기관장의 대통령 유관 재직경험(1=재직경험 있음, 0=재직경험 없음) ※ 대통령 유관 재직경험=대선캠프/인수위/청와대 재직경험 ※ 기관장이 교체되어 연내 2명 이상의 기관장이 재직하는 경우, 재직기간(일) 비중을 가중치로 적용	네이버 인물검색 DB, 빅카인즈
			국회	기관장의 국회의원 재직경험(1=재직경험 있음, 0=재직경험 없음) ※ 기관장이 교체되어 연내 2명 이상의 기관장이 재직하는 경우, 재직기간(일) 비중을 가중치로 적용		
관리의 질		대통령	정기국회 대통령 시정연설 중 해당 기관 비중 증가율 =(해당 기관 비중 백분위 점수-전년도 해당 기관 비중 백분위 점수)	대통령기록관 홈페이지		

변수				측정	자료원천
				/(전년도 해당 기관 비중 백분위 점수) ※ 해당 기관 비중=시정연설 중 해당 기관 관련 맥락 수/시정연설 전체 맥락 수	
			국회	정부제출법률안 통과율 증가율 =(법률안 통과율 백분위 점수-전년도 법률안 통과율 백분위 점수) /(전년도 정부제출법률통과율 백분위 점수) ※ 법률안 통과율=연간 가결·공포된 기관이 입안한 법률안 수/연간 기관이 입안한 법률안 수	국회 의안정보시스템, 국민참여입법센터
통제 변수	조직연령			조사연도-기관 설립연도	행정안전부 정부조직관리 정보시스템
	목표보호성			우선순위보호성 =(전략목표 수 Z점수+성과목표 수 Z점수)/2	결산보고서
	기관장 재임기간			기관장 재임기간(개월) ※ 연내 2명 이상의 기관장이 재직하는 경우, 재직기간(개월) 비중을 가중치로 적용	기관 홈페이지
	여당 의석점유율			여당 의석점유율 =(여당 의석수)/(전체 의석수) ※ 총선이 있는 해는 전·후 국회의 임기(개월) 비중을 가중치로 적용	국회 홈페이지
	법률입안			소관 법률안 입안 여부(1=있음, 0=없음)	국회 의안정보시스템

4. 분석방법

본 연구는 2013년부터 2020년까지의 8년간 존재했던 총 43개 중앙행정기관을 대상으로 패널 자료(N=43, n=274)를 구축하였고, 종속변수인 조직성과의 자기회귀적(autoregressive) 특성을 고려하여 종속변수의 과거값을 통제변수로 포함하는 동태적 패널 모형(dynamic panel model)을 추정하였다. 먼저, 시간에 따라 변하지 않는(time-invariant) 기관의 관측되지 않은 특성을 통제할 수 있는 고정효과 모형(fixed-effect model; FE)을 추정하였고³⁴⁾, 고정효과를 제거하더라도 시간에 따라 변동하는(time-varying) 기관 특성에 의한 내생성 문제는 여전히 남아 있는바 이를 해결하기 위해 추가로 일반화된 적률법(generalized method of moments; GMM)을 사용하였다. 설명변수의 시차변수를 도구변수로 사용하는 GMM에는 다양한 방식이 존재하는데, 차분적률법(difference GMM)은 모형을 차분하여 고정효과를 제거한 후 설명변수의 시차변수를 도구변수로 사용하는 방식이고(Arellano & Bond, 1991), 수준적률법(level GMM)은 모형을 차분하지 않고 그대로 둔 상태에서 차분한 시차변수를 도구변수로 사용하는 방식이며(한치록, 2017: 167), 시스템적률법(system GMM)은 차분적률법과 수준적률법에서 사용하는 정보를 모두 이용하는 방식이다(Arellano & Bover, 1995; Blundell & Bond, 1998). 본 연구에서는 차분적률법과 시스템적률법을 사용하여 동태적 패널모형을 추정하였다.

아래에서는 본격적인 패널 분석에 앞서 주요 변수의 기초통계량 및 상관관계 분석결과를 살펴본 뒤, 고정효과 모형, 차분적률법, 시스템적률법을 사용하여 추정한 패널 분석결과에 대해 논의한다.

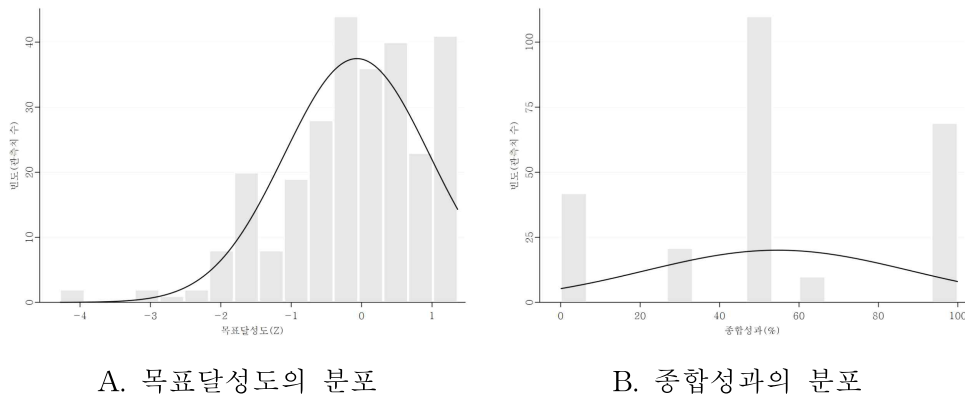
34) Breusch-Pagan 검정결과 귀무가설을 기각하지 못하여 확률효과 모형(random-effect model; RE)에 비해 합동모형(pooled model)이 더 적합한 것으로 확인되었고, Chow 검정결과 귀무가설이 기각되어 합동모형에 비해 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 확인되었는바($p < .001$), 본 연구에서는 고정효과 모형을 선택하였다. Hausman 검정에서도 귀무가설이 기각되어 확률효과 모형보다 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 확인되었다($p < .001$).

제 4 절 분석결과

1. 기초통계량

본 연구에 사용된 주요 변수들의 기초통계량은 [표 4-4]에 제시된 바와 같다. 첫 번째 종속변수인 목표달성도의 평균은 -0.067 이며 중앙값($.048$)이 평균보다 크고 음의 왜도($-.856$) 값을 갖는다. 이에 전체 관측치의 절반 이상이 평균을 넘어서며 자료가 오른쪽으로 치우친 분포를 보였고, 목표달성도가 평균을 크게 밑도는 일부 관측치(최솟값 $=-4.286$)로 인해 왼쪽으로 긴 꼬리가 나타났다(그림 4-1A). 두 번째 종속변수인 종합성과의 평균은 54.63 이며 중앙값(50.00)이 평균보다 약간 작고 거의 0에 가까운 음의 왜도($-.064$) 값을 갖는다. 종합성과가 평균을 크게 밑돌거나(최솟값 $=0.00$) 크게 웃도는(최댓값 $=100.00$) 극단치가 상당수 존재하는 것으로 나타났고, 목표달성도와 달리 자료가 어느 한쪽으로 치우친 분포를 보이지는 않았다(그림 4-1B).

[그림 4-1] 조직성과의 분포

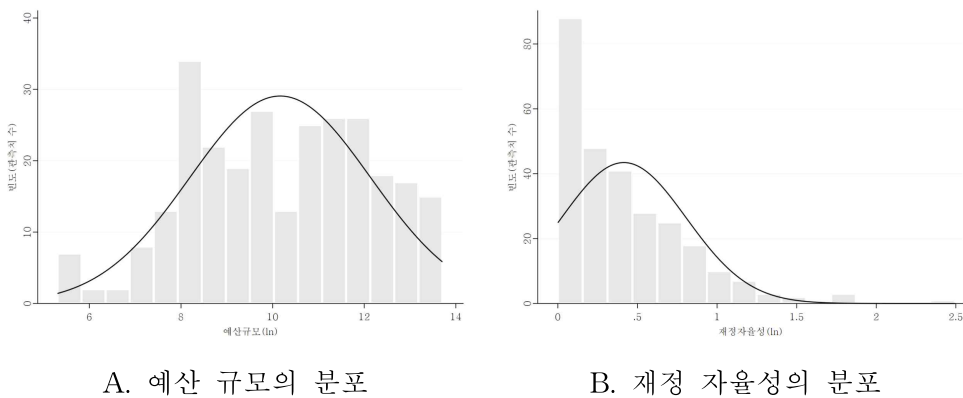


목표달성도 자료가 오른쪽으로 치우친 분포를 보인 것은 결산보고서 상 프로그램 및 단위사업 목표달성도가 자체평가 방식으로 측정됨에 따라 평가 관대화 경향이 발생한 데 기인한 것일 수 있다. 종합성과의 측

정에 사용한 정부업무평가 종합등급은 등급별로 기관의 수가 적절히 안 배된다는 점에서 목표달성도와 달리 자료의 분포가 어느 한쪽으로 치우치지 않은 것으로 보인다. 한편, 목표달성도와 종합성과 모두 기관 간 표준편차(between SD)에 비해 기관 내 표준편차(within SD)가 약간 더 크게 나타났는바, 조직성과의 편차가 기관 간 차이보다는 시간의 흐름에 따른 동일 기관 내 변화에 기인하는 측면이 더 큼을 보여준다.

다음으로, 본 연구의 독립변수인 다섯 가지 유형의 조직자원(재정적, 인적, 법적, 정치적 자원)은 편포의 정도를 완화하기 위해 자연로그 또는 제곱근 변환한 값을 분석에 사용하였다. 먼저, 투입형 자원으로서 재정적 자원의 양을 반영하는 예산 규모의 평균은 10.166, 재정적 자원의 질을 반영하는 재정 자율성의 평균은 4.988이었다. 예산 규모(왜도=-.180, 첨도=2.184)는 분포의 대칭성이 높고 이상값의 비중이 크지 않았던(그림 4-2A) 반면, 재정 자율성(왜도=1.552, 첨도=6.579)은 평균에 미치지 못하는 관측치의 비중이 58.03%에 달하여 자료가 왼쪽으로 치우친 분포를 보였으며, 평균을 크게 웃도는 극단적인 이상값(최대값=2.496)으로 인해 오른쪽으로 긴 꼬리가 나타났다(그림 4-2B).

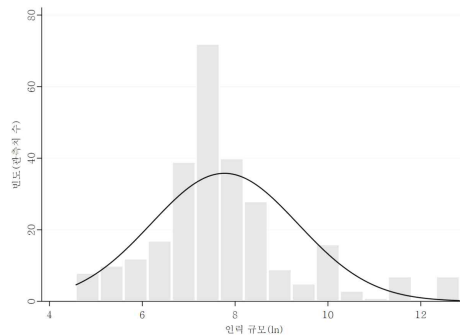
[그림 4-2] 재정적 자원의 분포



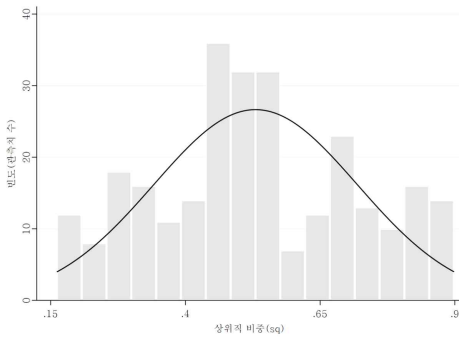
또 다른 투입형 자원인 인적 자원의 양을 반영하는 인력 규모의 평균은 7.771, 인적 자원의 질을 반영하는 상위직 비중의 평균은 .530, 고학력 비중의 평균은 .438이었다. 인력 규모(왜도=1.011, 첨도=4.873)는 관측

치의 절반 이상이 평균에 미치지 못하여 자료가 왼쪽으로 치우쳐 있고, 평균을 크게 웃도는 이상값(최댓값=12.842)이 상당수 존재하는 것으로 나타났다(그림 4-3A). 반면, 상위직 비중(왜도=.084, 첨도=2.247)과 고학력 비중(왜도=-.289, 첨도=2.692)은 분포의 대칭성이 높고 이상값의 비중도 크지 않았다(그림 4-3B, 그림 4-3C).

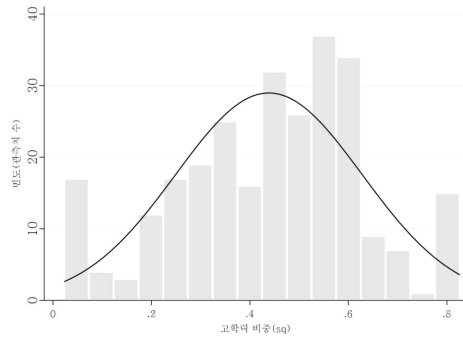
[그림 4-3] 인적 자원의 분포



A. 인력 규모의 분포

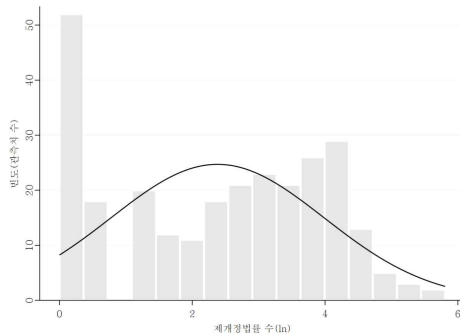


B. 상위직 비중의 분포



C. 고학력 비중의 분포

권위형 자원으로서는 법적 자원의 평균은 2.381이었다. 중앙값(2.639)이 평균보다 약간 컸고 이에 자료가 오른쪽으로 살짝 치우친 분포를 보였다(왜도=-.163). 법적 자원의 경우 연간 제·개정된 법률이 0개인 극단적인 관측치(최솟값=0.00)가 52개에 달하여 전체 274개 관측치의 18.98%를 차지한다는 점에서 왼쪽으로 두꺼운 꼬리가 나타났다(첨도=.1799)(그림 4-4).



[그림 4-4] 법적 자원의 분포

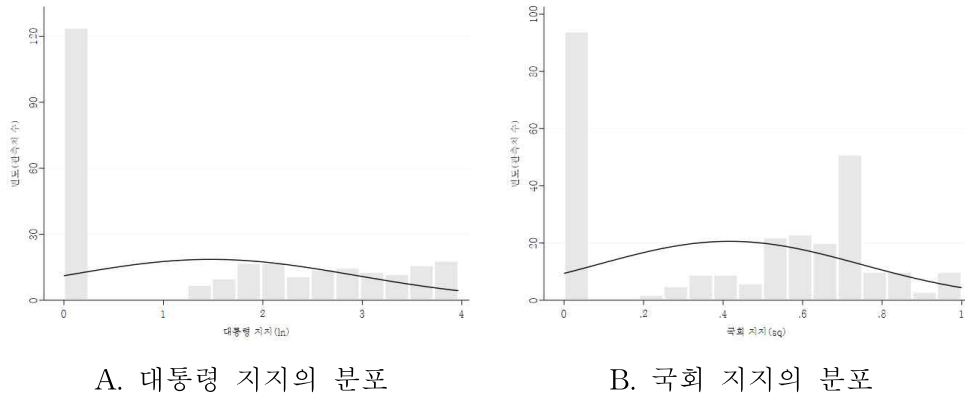
또 다른 권위형 자원인 정치적 자원 중 대통령 지지의 평균은 1.477(왜도=.229, 첨도=1.451), 국회 지지의 평균은 .416(왜도=-.172, 첨도=-1.511)이었다. 두 변수 모두 최솟값(0)에 해당하는 극단적인 관측치가 차지하는 비중이 상당한 것으로 나타났다. 대통령의 전년도 정기국회 시정연설 중 해당 기관과 관련된 언급이 전혀 없어 대통령 지지 변수가 0으로 측정된 관측치는 124개로 전체 관측치의 45.26%에 달하였고, 해당 기관이 입안한 법률안 중 국회에서 통과된 법률안이 없어 국회 지지 변수가 0으로 측정된 관측치도 94개로 전체 관측치의 34.31%에 달하였다.³⁵⁾ 이에 대통령 지지와 국회 지지 모두 왼쪽 꼬리가 두꺼운 형태의 분포를 보였다. 한편, 대통령 지지와 국회 지지 모두 중앙값에 미치지 못하는 경우 대부분의 관측치가 최솟값인 0에 몰려있었던 것과 달리, 중앙값을 넘어서는 관측치들은 최댓값(대통령 지지=3.967, 국회 지지=1)에 이르기까지 비교적 고르게 분포된 특징을 보였다(그림 4-5A, 그림 4-5B).

앞서 살펴본 투입형 자원으로서 재정적 자원과 인적 자원은 극단적인 이상값의 비중이 그리 크지 않았던 것과 달리, 권위형 자원에 해당하는 법적 자원과 정치적 자원은 극단적인 이상값, 특히 자원이 극단적으

35) 정부제출법률안의 국회 통과율이 0%인 관측치 94개 중 기관이 법률안을 아예 입안하지 않은 경우는 80개, 기관이 법률안을 입안했으나 모두 국회에서 통과되지 못한 경우는 14개이다. 두 경우의 국회 통과율은 0%로 같더라도 법률안을 입안하지 않아서 국회 통과율이 0%인 경우와 입안한 법률안이 모두 통과되지 않아서 국회 통과율이 0%인 경우 기관에 대한 국회의 지지 정도가 같다고 볼 수 없는데, 본 연구에서는 기관의 법률안 입안 여부를 통제변수로 추가하였다.

로 희소한 이상값의 비중이 상당하고 권위형 자원이 부족한 관측치와 풍부한 관측치 간 편차도 크게 나타났다. 이는 투입형 자원보다 권위형 자원의 쏠림 현상이 더욱 두드러지게 발생하고 있음을 의미한다.

[그림 4-5] 정치적 자원의 분포

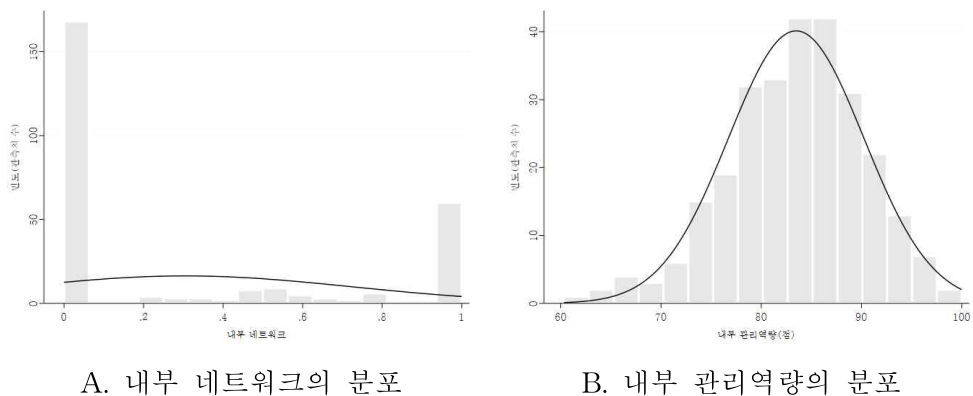


다음으로, 본 연구의 또 다른 독립변수인 두 가지 유형의 관리(내부, 외부 관리) 변수의 기초통계량을 살펴본다. 먼저, 내부 관리 변수 중 내부 네트워크의 평균은 .305(왜도=.837, 첨도=1.914), 내부 관리역량의 평균은 83.485(왜도=-.395, 첨도=3.311)였다. 내부 네트워크는 기관장이 해당 기관에 재직했던 경험이 없는 경우가 가장 많았고(159개, 58.03%), 기관장이 해당 기관에 재직했던 경험이 있는 경우(58개, 21.17%), 연간 재직한 기관장 중 일부는 해당 기관 재직경험이 있고 일부는 해당 기관 재직경험이 없는 경우(57개, 20.80%)³⁶⁾ 순으로 뒤를 이었다(그림 4-6A). 내부 관리역량은 중앙값(83.93)이 평균보다 약간 크고 자료가 오른쪽으로 살짝 치우친 분포를 보였으며, 평균을 크게 밀도는 이상값(최솟값=65.20)으로 인해 왼쪽으로 약간 긴 꼬리가 나타났다(그림 4-6B).

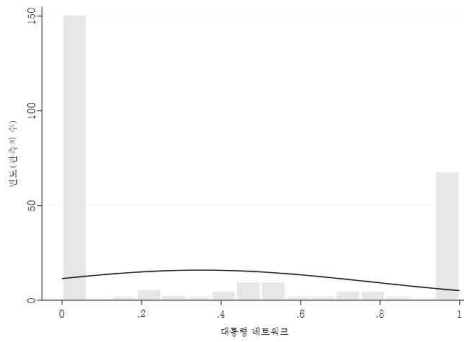
36) 기관장이 교체되어 연내 2명 이상의 기관장이 재직한 경우 각 기관장의 재직기간 비중을 가중치로 적용하여 내부 네트워크 변수를 측정하였고, 측정된 결과는 .019부터 .967까지의 분포를 보였다.

외부 관리 변수 중 대통령 네트워크의 평균은 .349(왜도=.620, 첨도=1.597), 국회 네트워크의 평균은 .121(왜도=2.305, 첨도=6.662)이었고, 대통령 지지 관리역량의 평균은 .059(왜도=1.634, 첨도=7.834), 국회 지지 관리역량의 평균은 .161(왜도=1.738, 첨도=7.165)이었다. 대통령 네트워크는 기관장이 청와대 유관 재직경험이 없는 경우가 가장 많았고(148개, 54.01%), 기관장이 청와대 유관 재직경험을 보유한 경우(65개, 23.72%), 연간 재직한 기관장 중 일부는 청와대 유관 재직경험이 있고 일부는 없는 경우(61개, 22.26%) 순으로 뒤를 이었다(그림 4-7A). 한편, 국회 네트워크의 경우 기관장이 국회의원으로 재직할 경험이 없는 경우가 대부분이고(230개, 83.94%), 기관장의 국회의원 재직경험이 없거나 연간 재직할 기관장 중 일부는 국회의원 재직경험이 있고 일부는 없는 경우가 각각 22건(8.03%)으로 같았다(그림 4-7B). 대통령 지지 관리역량과 국회 지지 관리역량은 모두 중앙값(대통령=.015, 국회=.040)이 평균보다 작아 자료가 왼쪽으로 치우친 분포를 보였고, 평균을 크게 웃도는 이상값(대통령=1.857, 국회=3.281)으로 인해 오른쪽으로 긴 꼬리가 나타났다(그림 4-7C, 그림 4-7D).

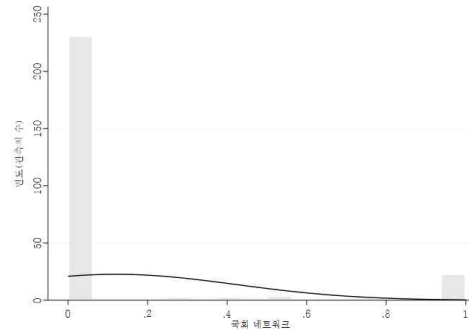
[그림 4-6] 내부 관리의 분포



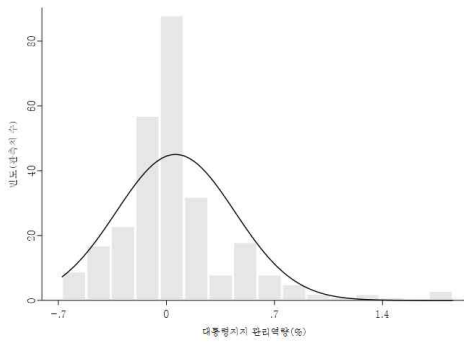
[그림 4-7] 외부 관리의 분포



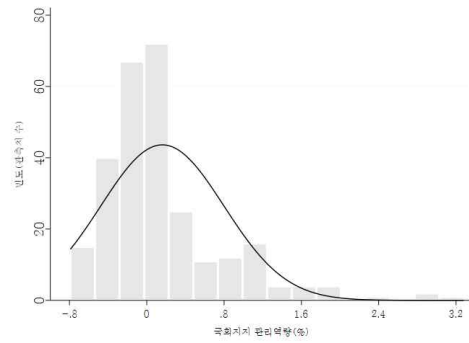
A. 대통령 네트워크의 분포



B. 국회 네트워크의 분포



C. 대통령 지지 관리역량의 분포



D. 국회 지지 관리역량의 분포

조직자원 변수들은 기관 내 표준편차(within SD)보다 기관 간 표준편차(between SD)가 훨씬 크게 나타난 것과 달리, 관리 변수들은 기관 내 표준편차와 기관 간 표준편차가 거의 비슷하거나 외부 관리역량의 경우 오히려 기관 내 표준편차가 더 크게 나타났다. 즉, 조직자원의 편차는 기관 간 차이에 기인하는 측면이 크고, 관리의 편차는 기관 간 차이뿐 아니라 시간의 흐름에 따라 동일 기관 내에서도 발생할 수 있음을 보여 준다.

[표 4-4] 주요 변수의 기초통계량

변수	평균	표준편차			최소값	최대값	관측치 (N/n)		
		overall	between	within					
중속	목표달성도	-.067	1.031	.679	.808	-4.286	1.367	274/43	
	종합성과	54.630	33.442	22.481	24.844	0	100	252/41 ^a	
독립	재정 자원	예산규모(ln)	10.166	1.975	1.952	.216	5.303	13.706	274/43
		재정자율성(ln)	.414	.393	.318	.242	0	2.496	274/43
	인적 자원	인력규모(ln)	7.771	1.581	1.560	.225	4.564	12.842	274/43
		상위직비중(sq)	.530	.189	.191	.018	.161	.898	274/43
		고학력비중(sq)	.438	.189	.197	.022	.023	.826	274/43
	법적 자원	제·개정법률 수(ln)	2.381	1.606	1.472	.581	0	5.808	274/43
	정치 자원	대통령지지(ln)	1.477	1.461	1.307	.722	0	3.967	274/43
		국회지지(sq)	.416	.332	.275	.191	0	1	274/43
	내부 관리	내부네트워크	.305	.418	.310	.295	0	1	274/43
		내부관리역량	83.485	6.756	5.361	4.462	60.320	0	274/43
	외부 관리	대통령네트워크	.349	.430	.304	.316	0	1	274/43
		국회네트워크	.121	.301	.267	.191	0	1	274/43
		대통령지기관리역량	.059	.385	.076	.378	-.678	1.857	274/43
		국회지기관리역량	.161	.638	.173	.614	-.791	3.281	274/43
통제	조직연령	23.748	21.321	20.610	2.093	1	72	274/43	
	목표보호성(ln)	2.139	.796	.816	.135	0	3.738	274/43	
	기관장재임기간	18.381	9.151	5.024	7.736	2.822	60.000	274/43	
	여당점유율	45.137	4.753	1.488	4.678	40.667	50.667	274/43	
	법률입안	.292	.456	.410	.206	0	1	274/43	

a) 종합성과의 측정에 사용한 정부업무평가 종합등급은 2014년부터 공개되어 2013년 관측치를 포함할 수 없었기 때문에 다른 변수들보다 관측치가 적다.

2. 상관관계 분석

본 연구에 사용된 주요 변수 간 상관관계 분석결과는 [표 4-5]에 제시된 바와 같다. 먼저, 두 중속변수인 목표달성도와 종합성과 간 유의한 상관관계가 발견되지 않았다. 프로그램 및 단위사업의 지표달성률로 측

정한 목표달성도는 산출(output) 측면의 조직 효과성에 초점을 둔 성과 변수라면, 정부업무평가 결과로 측정된 종합성과는 기관의 이행 노력에서부터 국민의 체감도·만족도에 이르기까지 과정과 결과(outcome)를 아우르는 성과변수이다. 따라서 둘 사이의 유의한 상관성이 나타나지 않은 것은 공공부문 조직성과의 다차원적 속성을 반영하는 결과일 수 있다.

첫 번째 종속변수인 목표달성도는 상위직 비중($r=.228$), 고학력 비중($r=.246$) 등 인적 자원의 질과 관련된 조직자원 변수 및 내부 관리역량($r=.118$) 변수와 유의한 정(+)의 상관을 보였고($p<.05$), 두 번째 종속변수인 종합성과는 인적 자원의 양과 관련된 인력 규모($r=.167$), 법적 자원으로 제·개정 법률 수($r=.206$), 정치적 자원으로 대통령 지지($r=.135$), 국회 지지($r=.177$) 및 내부 관리 변수로서 내부 네트워크($r=.165$), 내부 관리역량($r=.146$) 등과 유의한 정(+)의 상관을 보였으나($p<.05$), 예상과 달리 재정적 자원의 질과 관련된 재정 자율성($r=-.204$)과는 유의한 부(-)의 상관을 갖는 것으로 나타났다($p<.05$).

이어서 다양한 조직자원 변수 간 상관관계를 살펴보면 재정적 자원의 양과 질을 반영하는 예산 규모와 재정 자율성, 인적 자원의 양과 질을 반영하는 인력 규모와 상위직·고학력 비중 간 유의한 상관성이 나타나지 않았다($p>.05$). 이는 투입형 자원의 규모와 관련된 양적 측면과 투입형 자원이 지닌 가치와 유용성을 반영하는 질적 측면이 구분될 수 있음을 보여주며, 투입형 자원 논의 시 자원의 양과 질을 종합적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다. 한편, 법적 자원인 제·개정 법률 수와 정치적 자원인 대통령 지지, 국회 지지 등 권위형 자원들은 서로 유의한 정(+)의 상관을 보였고($r_{\text{법}\cdot\text{대통령지지}}=.472$; $r_{\text{법}\cdot\text{국회지지}}=.773$; $r_{\text{대통령지지}\cdot\text{국회지지}}=.259$; $p<.05$), 예산 규모($r_{\text{법}\cdot\text{예산}}=.573$; $r_{\text{대통령지지}\cdot\text{예산}}=.689$; $r_{\text{국회지지}\cdot\text{예산}}=.363$)나 인력 규모($r_{\text{법}\cdot\text{인력}}=.293$; $r_{\text{대통령지지}\cdot\text{인력}}=.246$; $r_{\text{국회지지}\cdot\text{인력}}=.223$; $p<.05$)와 같은 투입형 자원의 양과도 유의한 정(+)의 상관을 갖는 것으로 나타났다.

다음으로, 다양한 관리 변수 간 상관관계를 살펴보면 내부 네트워크는 내부 관리역량은 유의한 부(-)의 상관을 보였고($r=-.136$; $p<.05$), 외부

네트워크와 외부 관리역량 간에는 통계적으로 유의한 상관성이 확인되지 않았다($p>.05$). 이는 내·외부 환경과의 네트워크만으로 효과적인 내·외부 관리의 질이 담보되지 않을 수 있음을 시사한다. 아울러 내·외부 네트워크 변수 간 유의한 상관성이 확인되었는데 이는 최고 관리자의 취임 전 재직경험이 갖는 경향성을 드러낸다. 해당 기관에 재직할 경험이 있는 자의 주요 경력은 주로 경력직 공무원인 경우가 많다 보니 대통령 유관 재직경험이나 국회의원 재직경험은 보유하지 않은 경우가 많았고, 이에 내부 네트워크는 대통령 네트워크($r=-.164$), 국회 네트워크($r=-.194$)와 유의한 부(-)의 상관을 보였다($p<.05$). 이와 유사하게 대선 캠프나 인수위 등에 참여하여 대통령 유관 재직경험을 보유한 자 중에서는 국회의원 재직경험을 보유한 정치인이 상당 비중을 차지한다는 점에서 대통령 네트워크와 국회 네트워크는 유의한 정(+)의 상관을 보였다($r=.412$; $p<.05$).

한편, 내·외부 관리와 다양한 조직자원 간 상관관계의 방향은 다소 엇갈려 나타났다. 먼저, 내부 관리역량은 예산 규모($r=-.187$)나 인력 규모($r=-.169$)와 같은 투입형 자원의 양과 유의한 부(-)의 상관을 보였다($p<.05$). 이는 투입형 자원의 규모가 늘어날수록 이에 대한 내부 관리의 질을 확보하기 어려워질 수 있다는 가능성을 보여준다. 반면, 대통령·국회 네트워크, 대통령·국회 지지 관리 등의 외부 관리 변수는 제·개정 법률 수($r_{\text{대통령네트워크}\cdot\text{법}}=.259$; $r_{\text{국회네트워크}\cdot\text{법}}=.297$), 대통령 지지($r_{\text{대통령네트워크}\cdot\text{대통령지지}}=.247$; $r_{\text{국회네트워크}\cdot\text{대통령지지}}=.339$; $r_{\text{대통령지지관리}\cdot\text{대통령지지}}=.232$), 국회 지지($r_{\text{대통령네트워크}\cdot\text{국회지지}}=.174$; $r_{\text{국회네트워크}\cdot\text{국회지지}}=.136$; $r_{\text{국회지지관리}\cdot\text{국회지지}}=.360$)와 같은 권위형 자원과 유의한 정(+)의 상관을 보였고($p<.05$), 예산 규모($r_{\text{대통령네트워크}\cdot\text{예산}}=.251$; $r_{\text{국회네트워크}\cdot\text{예산}}=.297$)와 같은 투입형 자원과도 유의한 정(+)의 상관을 갖는 것으로 나타났다($p<.05$). 이는 주요 환경과의 관계에 초점을 둔 외부 관리가 권위형 자원은 물론 투입형 자원의 획득에도 긍정적으로 작용할 가능성을 시사하는 결과이다.

마지막으로 본 연구의 통제변수인 조직연령, 목표모호성, 기관장 재임기간, 여당 점유율, 법안 입안 여부 등과 다양한 조직자원 및 관리 변수 간에도 통계적으로 유의한 상관성이 확인되었다. 조직연령은 예산 규

모($r=-.338$), 상위직 비중($r=-.185$), 제·개정 법률 수($r=-.227$), 대통령 지지($r=-.345$), 국회 지지($r=-.201$) 등의 투입형 자원 및 대통령 네트워크($r=-.119$), 국회 네트워크($r=-.312$)와 같은 외부 관리 변수와 유의한 정(+)
 (+)의 상관을 보인($p<.05$) 반면, 내부 관리역량($r=.289$)과는 유의한 부(-)
 의 상관을 보였다($p<.05$). 신생 기관일수록 투입형 자원이나 외부로부터
 지지를 확보하는 것은 수월할 수 있지만, 내부적인 관리의 질을 확보하
 기가 쉽지 않을 수 있음을 시사한다. 목표보호성은 종합성과($r=.193$)를
 비롯하여 예산 규모($r=.786$), 인력 규모($r=.412$), 제·개정 법률 수($r=.658$),
 대통령 지지($r=.599$), 국회 지지($r=.430$)와 같은 투입형·권위형 자원과 대
 통령 지지 관리역량($r=.255$), 국회 지지 관리역량($r=.313$) 등의 외부 관리
 변수와 유의한 정(+)
 (+)의 상관을 보였고($p<.05$), 상위직 비중($r=-.121$), 내
 부 네트워크($r=-.127$) 등의 변수와는 유의한 부(-)
 (-)의 상관을 갖는 것으로 나타났다($p<.05$). 종합성과 및 투입형·권위형 자원과 정(+)
 (+)의 상관을 보
 인 것은 목표의 수를 목표보호성의 측정지표로 사용하여 기관의 사업 규
 모와 범위가 반영됨에 따른 것일 수 있다. 기관장 재임기간은 인력 규모
 ($r=-.139$), 대통령 지지($r=-.125$), 국회 네트워크($r=-.137$)와 모두 유의한
 부(-)
 (-)의 상관을 갖는 것으로 나타났다.

한편, 정부제출법률안의 국회 통과율(국회 지지) 및 국회 통과율 증
 가율(국회 지지 관리역량) 지표가 갖는 측정 한계를 보완하고자 통제한
 여당의 의석 점유율은 국회 지지와는 유의한 정(+)
 (+)의 상관($r=.123$)을 보
 였으나($p<.05$), 국회 지지 관리역량과는 유의한 상관성이 확인되지 않았
 다($p>.05$). 같은 이유로 통제한 법안 입안 여부(1=없음, 0=있음)의 경우
 국회 지지($r=-.806$), 국회 지지 관리역량($r=-.154$)과 모두 유의한 부(-)
 (-)의 상관을 보였다($p<.05$). 따라서 여당의 의석 점유율을 통제함으로써 정부
 제출법률안의 국회 통과율이 해당 기관이 아닌 대통령에 대한 국회의 지
 지를 반영하는 영향을 불완전하게나마 통제하고, 기관의 법안 입안 여부
 를 통제함으로써 아예 법률안을 입안하지 않은 경우와 입안한 법률안이
 모두 국회에서 통과되지 못한 경우를 구분한 것은 측정 한계를 보완하기
 위한 적절한 시도라고 생각된다.

[표 4-5] 상관관계분석 결과

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
1. 목표달성도	1.000																					
2. 종합성과	.047	1.000																				
3. 예산규모	-.059	.110	1.000																			
4. 재정자율성	-.004	-.204	-.081	1.000																		
5. 인력규모	-.088	.167	.449	-.070	1.000																	
6. 상위직비중	.228	-.091	-.141	-.081	-.728	1.000																
7. 고학력비중	.246	.016	-.143	-.027	-.620	.698	1.000															
8. 제·개정법률 수	.000	.206	.573	-.125	.293	-.028	-.012	1.000														
9. 대통령지지	.001	.135	.689	-.207	.246	.056	-.048	.472	1.000													
10. 국회지지	-.045	.177	.363	-.080	.223	-.055	.019	.773	.259	1.000												
11. 내부네트워크	.011	.165	.010	.000	.110	.057	-.068	.004	.039	.076	1.000											
12. 내부관리	.118	.146	-.187	-.067	-.169	-.037	.229	-.027	-.217	.057	-.136	1.000										
13. 대통령네트워크	.038	.008	.251	-.186	.039	.003	-.036	.259	.247	.174	-.164	-.026	1.000									
14. 국회네트워크	.084	-.016	.297	-.105	.107	.041	-.013	.297	.339	.136	-.193	-.100	.412	1.000								
15. 대통령지지도관리	.058	.065	.015	.008	.027	-.017	-.017	-.036	.232	.034	.058	.015	-.010	-.069	1.000							
16. 국회지지도관리	-.007	-.037	.007	.068	.035	.030	.033	.089	.017	.360	.008	.076	-.035	-.011	-.058	1.000						
17. 조직연령	-.081	.022	-.338	.002	.029	-.185	-.064	-.227	-.345	-.201	.022	.289	-.119	-.312	-.008	-.058	1.000					
18. 목표보호성	.013	.193	.786	-.096	.412	-.121	.016	.658	.599	.430	-.127	-.048	.255	.313	.009	.008	-.346	1.000				
19. 기관장재임기간	-.111	-.003	-.047	.102	-.139	.083	.000	-.016	-.125	.002	-.001	.060	.081	-.137	-.004	.000	.054	-.043	1.000			
20. 여당점유율	.035	.085	-.042	-.016	-.021	-.013	.032	.099	-.135	.123	.050	.159	-.013	-.051	.013	-.027	.013	-.022	.021	1.000		
21. 법률입안	.104	-.197	-.431	.180	-.251	.050	.062	-.790	-.362	-.806	-.035	.055	-.207	-.160	.009	-.154	.226	-.478	-.031	-.059	1.000	

주) 음영 처리된 셀 p<.05; 연속형 변수 간 피어슨 상관분석(Pearson correlation), 연속형·이분형 변수 간 점이연 상관분석(Point-biserial correlation)을 실시하였다.

3. 패널분석 결과

본 연구는 다양한 조직자원 및 관리가 조직성과에 미치는 영향을 분석한다. 종속변수인 조직성과로는 목표달성도와 종합성과를 사용하였고, 고정효과, 차분적률법, 시스템적률법을 사용하여 두 가지 종속변수에 대한 패널모형을 추정하였다. [표 4-6], [표 4-7], [표 4-8]은 목표달성도를 종속변수로 하여 고정효과, 차분적률법, 시스템적률법으로 추정한 패널 분석결과이며, [표 4-9], [표 4-10], [표 4-11]은 종합성과를 종속변수로 하여 세 가지 추정법을 사용한 패널 분석결과이다. 각 모형에 통제변수, 투입형·권위형 자원, 내부·외부 관리 변수를 차례로 투입하였고 결과분석은 모든 변수가 투입된 최종모형(M1-3, M1-6, M1-9, M2-3, M2-6, M2-9)을 기준으로 실시하였다.

우선, 본격적인 결과 해석에 앞서 각 모형이 제대로 설정되었는지부터 검정하였다. 고정효과 모형이 적합한지와 관련하여 Breusch-Pagan 검정결과 귀무가설을 기각하지 못하여 확률효과 모형보다 합동모형이 더 적합한 것으로 확인되었고($p > .05$), Chow 검정결과 귀무가설이 기각되어 합동모형보다 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 확인되었다($p < .001$). 이에 본 연구는 고정효과 모형을 선택하였으며, 추가로 실시한 Hausman 검정에서도 귀무가설이 기각되어 확률효과 모형보다 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 확인되었다($p < .001$).

다음으로 GMM 모형이 적합하기 위해서는 i) 사용되는 도구변수들이 오차항과 상관관계가 없다는 적률 조건(moment conditions)이 충족되어야 하고, ii) 좀 더 간접적으로 고유오차(ϵ_{it})에 시계열 상관이 존재하지 않아야 한다(한치록, 2017: 188). 첫 번째 조건이 충족되는지 확인하기 위해 과다식별 검정(over-identification test)의 일종인 Hasen의 J 검정³⁷⁾을 실시한 결과, 모든 GMM 모형에서 귀무가설을 기각하지 못하

37) 본 연구는 이분산에 견고한 표준오차(robust S.E.)를 사용하였는바 오차항의 공분산 구조가 복잡하여 통상적 과다식별검정인 Sargan 검정을 사용할 수 없다(한치록, 2017: 189). 이에 이분산에 견고한 과다식별검정으로서 Hansen의 J 검정을 실시하였다. Hansen의 J 검정은 내생적 설명변수보다 도구변수의 숫자가 많을 때 발생할 수 있는

여($p > .10$) 적률 조건이 충족된 것으로 확인되었다. 두 번째 조건이 충족되는지 확인하기 위해 차분한 오차항($\Delta \epsilon_{it}$)에 시계열 상관성이 없음을 검정하는 Arellano-Bond 검정³⁸⁾을 실시한 결과, 모든 GMM 모형에서 1계 시계열 상관은 귀무가설이 기각되어 유의하고($p < .01$), 2계 시계열 상관은 귀무가설을 기각하지 못하여 유의하지 않은 것으로 나타났는바($p > .10$) 자기 비상관 조건을 충족하고 있는 것으로 확인되었다. 따라서 본 연구의 모든 모형은 적합하게 설정된 것으로 판단되며, 아래에서는 모든 관심 변수가 투입된 최종모형(M1-3, M1-6, M1-9, M2-3, M2-6, M2-9)을 중심으로 분석결과를 논의하고자 한다.

목표달성도에 대한 패널 분석결과를 살펴보면, 먼저 고정효과 모형(표 4-6, M1-3)에서는 외부 관리 중 대통령 지지 관리역량이 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고($b = .290, p < .10$), 예상과 달리 인적 자원의 질과 관련된 고학력 비중은 오히려 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며($b = -5.970, p < .05$), 이외에 다른 변수들은 목표달성도에 미치는 유의한 영향이 발견되지 않았다($p > .10$). 한편, 차분적률법 모형(표 4-7, M1-6)에서는 내부 관리 중 내부 네트워크만이 유일하게 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($b = 1.029, p < .05$). 통제변수와 투입형·권위형 자원까지만 투입된 중간 모형(표 4-7, M1-5)에서는 고정효과 모형(표 4-6, M1-3)과 마찬가지로 고학력 비중($b = -8.156, p < .10$)이 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 내·외부 관리 변수까지 모두 투입된 최종 모형(표 4-7, M1-6)에서는 더 이상 유의한 영향을 미치지 않았다. 시스템적률법 모형(표 4-8, M1-9)에서는 내부 관리역량이 목표달성

과대식별 문제를 점검하기 위해 사용된다. 귀무가설은 '과대식별 조건이 적절하다'이며 이는 오차항과 도구변수들 간 상관성이 없기 때문에 도구변수의 사용이 적절하다는 의미이다. Hansen J 검정통계량의 p-value가 유의 수준보다 크면 귀무가설을 기각할 수 없어 과대식별 조건이 적절하며 사용한 도구변수가 적절한 것으로 판단된다.

38) Arellano-Bond(AR) 검정은 오차항의 자기상관이 존재하는지 점검하기 위해 사용된다. 오차항에 자기상관이 없다면 차분 오차항은 1계 자기상관을 지니지만 2계 자기상관을 가지지 않아야 한다. 즉, AR 검정 결과 차분 오차항에 '1계 자기상관이 없다'(AR(1))는 귀무가설이 기각되고, '2계 자기상관이 없다'(AR(2))는 귀무가설을 기각하지 못하면 자기 비상관 조건을 충족한 것으로 판단된다.

도에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고($b=.040$, $p<.10$), 통제변수 중 기관장 재임기간($b=-.023$, $p<.05$)과 여당의 의석점유율($b=-.164$, $p<.05$)이 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서 고정효과 모형(표 4-6, M1-3)과 차분적률법 모형(표 4-7, M1-6)에서 목표달성도에 유의한 영향을 미쳤던 고학력 비중(-), 내부 네트워크(+), 대통령 지지 관리역량(+) 등의 변수들은 시스템적률법 모형에서도 영향의 방향성은 같게 유지되었으나 통계적 유의성을 보이지는 않았다($p>.10$).

[표 4-6] 패널분석 결과: 고정효과 모형(DV=목표달성도)

		M1-1		M1-2		M1-3	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		-.019	.061	-.018	.060	-.004	.063
투입형 자원	예산규모			.120	.282	.096	.277
	재정자율성			-.146	.267	-.082	.277
	인력규모			.227	.487	-.031	.521
	상위직비중			2.487	6.692	-.161	7.264
	고학력비중			-5.687†	2.955	-5.970*	2.878
권위형 자원	제·개정법률 수			-.033	.119	-.060	.126
	대통령지지			-.010	.079	-.128	.110
	국회지지			.005	.265	-.271	.429
내부 관리	내부네트워크					.299	.184
	내부관리					.028	.020
외부 관리	대통령네트워크					.079	.186
	국회네트워크					.327	.318
	대통령지지관리					.290†	.169
	국회지지관리					.080	.151
통제	조직연령	-.118	.197	-.189	.202	-.120	.192
	목표보호성	.650†	.346	.645†	.355	.621	.442
	기관장재임기간	-.013	.009	-.013	.009	-.013	.009
	여당점유율	.010	.043	.011	.041	-.027	.040
	법률입안	.349*	.168	.339†	.199	.270	.168
Contant		1.273	3.738	1.329	9.702	3.444	9.517
Year		yes		yes		yes	
n(N)		274(43)		274(43)		274(43)	
F(df)		2.57(13, 42)**		24.54(21, 42)***		32.87(27, 42)***	
within R ²		.056		.080		.122	
ICC(ρ)		.902		.962		.923	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10

[표 4-7] 패널분석 결과: difference GMM 모형(DV=목표달성도)

		M1-4		M1-5		M1-6	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.063	.071	.062	.073	.024	.085
투입형 자원	예산규모			.268	.795	.454	.656
	재정자율성			-.246	.383	-.319	.460
	인력규모			.377	.967	-.486	1.447
	상위직비중			5.195	14.766	-8.560	19.727
	고학력비중			-8.156†	4.792	-7.455	5.583
권위형 자원	제·개정법률 수			.038	.127	.038	.139
	대통령지지			-.093	.093	-.157	.200
	국회지지			.109	.445	-.497	.712
내부 관리	내부네트워크					1.029*	.455
	내부관리					-.000	.031
외부 관리	대통령네트워크					-.351	.381
	국회네트워크					.911	.669
	대통령지지관리					.394	.388
	국회지지관리					.088	.171
통제	조직연령	-.138	.189	-.161	.217	-.150	.234
	목표보호성	.763	.766	.753	.811	.427	.853
	기관장재임기간	-.010	.013	-.008	.013	-.006	.019
	여당점유율	.012	.043	-.009	.049	-.026	.067
	법률입안	.211	.278	.258	.309	-.099	.322
Year		yes		yes		yes	
n(N)		236(41)		236(41)		231(41)	
N of instruments		84		84		84	
Wald chi ² (df)		16.06(13)		40.11(21)**		47.35(27)**	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-4.09***		z=-3.86***		z=-3.81***	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=0.24		z=0.13		z=-0.25	
Hansen test(p-value)		1.000		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 4-8] 패널분석 결과: system GMM 모형(DV=목표달성도)

		M1-7		M1-8		M1-9	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.230**	.090	.166†	.094	.128	.104
투입형 자원	예산규모			.324	.251	.429	.276
	재정자율성			-.036	.119	-.012	.122
	인력규모			-.130	.309	-.110	.361
	상위직비중			2.588	2.304	2.905	2.700
	고학력비중			-2.961	3.231	-2.920	3.564
권위형 자원	제·개정법률 수			-.016	.159	-.032	.153
	대통령지지			-.146	.105	-.240	.181
	국회지지			.017	.580	-.887	.617
내부 관리	내부네트워크					.225	.305
	내부관리					.040†	.024
외부 관리	대통령네트워크					.046	.504
	국회네트워크					.690	.780
	대통령지지관리					.407	.286
	국회지지관리					.216	.174
통제	조직연령	-.002	.006	.008	.012	.005	.017
	목표모호성	.542*	.260	.634	.467	.534	.545
	기관장재임기간	-.006	.010	-.013	.010	-.023*	.011
	여당점유율	-.027*	.011	-.085	.053	-.164*	.073
	법률입안	.459†	.271	.811†	.414	.348	.492
Year		yes		yes		yes	
n(N)		274(43)		274(43)		274(43)	
N of instruments		101		101		101	
Wald chi ² (df)		96.48(13)***		165.80(21)***		209.99(27)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-3.93***		z=-3.92***		z=-3.86***	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=0.60		z=0.17		z=-0.32	
Hansen test(p-value)		1.000		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

다음으로, 종합성과에 대한 패널 분석결과를 살펴보면, 고정효과 모형(표 4-9, M2-3)에서는 내부 네트워크가 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고($b=16.794$, $p<.05$), 예상과 달리 고학력 비중은 종합성과에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($b=-190.884$, $p<.10$). 통제변수 중 여당의 의석 점유율은 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤던($b=4.644$, $p<.01$) 반면, 조직 연령($b=-24.525$, $p<.001$)과 목표모호성($b=-25.557$, $p<.10$)은 종합성과에 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다. 한편, 차분적률법 모형(표 4-10, M2-6)에서는 예산 규모($b=89.037$, $p<.05$)와 내부 관리역량($b=2.014$, $p<.10$)이 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수 중 조직 연령($b=-22.613$, $p<.05$)은 고정효과 모형(표 4-9, M2-3)에서와 마찬가지로 종합성과에 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다. 마지막으로, 시스템적률법 모형(표 4-11, M 2-9)에서는 국회 지지($b=46.742$, $p<.10$)와 대통령 지지 관리역량($b=23.026$, $p<.05$)이 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서 고정효과 모형(표 4-9, M2-3)과 차분적률법 모형(표 4-11, M2-6)에서 종합성과에 미치는 유의한 영향이 확인되었던 고학력 비중(-), 예산 규모(+) 등의 투입형 자원과 내부 네트워크(+), 내부 관리역량(+) 등의 내부 관리변수의 경우 시스템적률법 모형에서는 통계적 유의성을 보이지 않았고($p>.10$), 조직연령(-), 목표모호성(-), 여당 점유율(+) 등의 통제변수들도 종합성과에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다($p>.10$).

[표 4-9] 패널분석 결과: 고정효과 모형(DV=종합성과)

		M2-1		M2-2		M2-3	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		-.089	.077	-.121	.084	-.112	.090
투입형 자원	예산규모			8.778	10.893	9.278	10.605
	재정자율성			.271	1.845	.713	1.810
	인력규모			20.917	13.581	14.954	14.043
	상위직비중			259.437	166.196	213.091	169.036
	고학력비중			-129.354	98.237	-190.884†	96.735
권위형 자원	제·개정법률 수			1.596	5.121	-.257	4.955
	대통령지지			4.460	3.114	2.509	3.997
	국회지지			-3.628	11.240	-.345	13.349
내부 관리	내부네트워크					16.794*	7.076
	내부관리					.293	.520
외부 관리	대통령네트워크					-4.730	6.276
	국회네트워크					17.073	10.576
	대통령지지관리					2.531	5.476
	국회지지관리					-1.747	3.136
통제	조직연령	-18.990**	5.335	-25.630***	5.818	-24.525***	5.627
	목표보호성	-19.060	12.796	-24.292†	13.503	-25.557†	13.444
	기관장재임기간	.092	.225	.017	.234	-.033	.229
	여당점유율	4.449***	.944	5.317***	1.006	4.644**	1.241
	법률입안	-10.760	9.243	-10.703	8.829	-11.652	8.203
Constant		380.646**	115.559	177.984	231.860	255.129	243.768
Year		yes		yes		yes	
n(N)		216(41)		216(41)		216(41)	
F(df)		4.06(11, 40)***		19.97(19, 40)***		25.15(25, 40)***	
within R ²		.127		.159		.205	
ICC(ρ)		.996		.998		.998	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10

[표 4-10] 패널분석 결과: difference GMM 모형(DV=종합성과)

		M2-4		M2-5		M2-6	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		-.059	.085	-.014	.100	-.025	.122
투입형 자원	예산규모			81.170*	34.925	89.037*	40.496
	재정자율성			1.694	4.008	1.464	3.726
	인력규모			37.563	58.109	18.971	52.139
	상위직비중			598.494	777.776	325.116	759.605
	고학력비중			-23.236	235.596	-176.772	213.091
권위형 자원	제·개정법률 수			5.583	8.661	5.829	8.507
	대통령지지			-5.943	5.260	-4.382	8.062
	국회지지			10.804	19.884	11.020	24.184
내부 관리	내부네트워크					16.821	19.252
	내부관리					2.014†	1.089
외부 관리	대통령네트워크					-6.279	14.509
	국회네트워크					14.198	23.598
	대통령지지관리					-4.025	12.700
	국회지지관리					-4.224	5.874
통제	조직연령	-19.907**	5.730	-19.564**	7.176	-22.613*	9.328
	목표보호성	-38.849	37.072	-1.713	41.989	-8.909	40.533
	기관장재임기간	.091	.442	.171	.398	-.046	.490
	여당점유율	4.721***	.959	2.599†	1.551	1.550	2.113
	법률입안	4.237	12.578	4.259	18.535	-1.449	18.533
Year		yes		yes		yes	
n(N)		175(39)		175(39)		175(39)	
N of instruments		55		55		55	
Wald chi ² (df)		50.18(11)		122.16(19)***		195.32(25)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-3.88***		z=-3.51***		z=-3.26**	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=0.53		z=0.78		z=1.23	
Hansen test(p-value)		.956		.929		.940	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 4-11] 패널분석 결과: system GMM 모형(DV=종합성과)

		M2-7		M2-8		M2-9	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.137	.089	.062	.087	.036	.105
투입형 자원	예산규모			.335	8.310	7.762	11.824
	재정자율성			.853	4.009	2.902	4.349
	인력규모			-9.360	12.321	-11.393	17.171
	상위직비중			-57.757	90.756	-29.472	103.739
	고학력비중			1.162	113.209	-22.590	137.700
권위형 자원	제·개정법률 수			5.038	10.474	-5.931	11.206
	대통령지지			5.769	6.294	-3.409	8.945
	국회지지			16.046	25.618	46.742 [†]	25.839
내부 관리	내부네트워크					6.910	14.369
	내부관리					-.573	.977
외부 관리	대통령네트워크					16.817	11.269
	국회네트워크					-.946	14.853
	대통령지지관리					23.026*	11.705
	국회지지관리					-8.651	6.243
통제	조직연령	.074	.321	-.028	.390	.182	.436
	목표모호성	13.083*	6.683	2.341	25.044	9.762	26.363
	기관장재임기간	.041	.487	-.065	.433	-.445	.487
	여당점유율	.366	.437	2.552	3.048	2.537	5.255
	법률입안	17.960	13.979	23.511	21.673	24.727	20.812
Year		yes		yes		yes	
n(N)		216(41)		216(41)		216(41)	
N of instruments		67		67		67	
Wald chi ² (df)		510.61(11)		694.01(19)***		2327.28(25)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-3.75***		z=-3.53***		z=-3.12**	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=1.59		z=1.24		z=0.79	
Hansen test(p-value)		.999		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

조직자원 및 내·외부 관리가 두 가지 조직성과 변수인 목표달성도와 종합성과에 미치는 영향을 고정효과, 차분적률법, 시스템적률법으로 분석한 결과를 종합하면 [표 4-12]와 같다.³⁹⁾ 투입형 자원 중에서는 재정적 자원의 양과 관련된 예산 규모만이 종합성과에 대한 차분적률법 모형(M2-6)에서 유의한 정(+)의 영향이 확인되어 가설 1-1은 부분 지지되었다. 이 외에 인력 규모, 재정 자율성, 상위직 비중 등의 투입형 자원은 목표달성도와 종합성과에 대한 어떠한 패널모형에서도 유의한 영향이 발견되지 않았고, 인적 자원의 질과 관련된 고학력 비중의 경우 예상과 달리 오히려 목표달성도(M1-3)와 종합성과(M2-3)에 대한 고정효과 모형에서 모두 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 가설 1-2, 가설 2-1, 가설 2-2는 기각되었다. 권위형 자원 중 법적 자원은 어떤 모형에서도 조직성과에 미치는 유의한 영향이 확인되지 않았으나, 가설 3-1은 기각되었다. 한편, 정치적 자원의 경우 국회 지지는 시스템적률법 모형(M2-9)에서 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 또 다른 정치적 자원인 대통령 지지는 어떤 모형에서도 조직성과에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 가설 3-2는 국회 지지에 한하여 부분적으로 지지되었다.

39) 본 연구에서는 고정효과 모형, 차분적률법 모형, 시스템적률법 모형을 종합적으로 고려하여 연구가설을 검증하였다. 차분적률법 모형은 종속변수의 변화 정도가 크지 않고 개체별 추세(incidental trends) 차이가 작을 경우 모형의 적합성이 떨어지는 반면, 시스템적률법 모형은 종속변수의 평균정상성(mean stationarity) 조건이 충족될 때 일치 추정량을 제공할 수 있다(한치록, 2017: 185). 본 연구의 종속변수인 목표달성도와 종합성과는 그 추세가 안정화되어 있는 기관과 급변하는 기관이 혼재되어 있다는 점에서(부록 2) 차분적률법과 시스템적률법 모형을 함께 고려하는 것이 보다 적합할 것이라 판단하였다. 한편, Bond et al.(2001)는 동태적 패널모형에서 고정효과 모형으로 추정된 시차변수의 추정계수는 하한 추정치(lower-bound estimate), 통합모형으로 추정된 시차변수의 추정계수는 상한 추정치(upper-bound estimate)로 보고, 차분적률법으로 추정된 시차변수의 추정계수가 고정효과 모형으로 추정된 하한 추정치보다 작거나 아주 근접할 경우 약한 도구변수(weak instrument)로 인한 과소 편향(downward bias)이 발생하였음을 의미하는바 시스템적률법을 사용해야 한다고 제안하였다. 본 연구의 경우 목표달성도와 종합성과 모두 시차변수의 추정계수(목표달성도: FE $-0.004 <$ 차분적률법 $.024$; 종합성과: FE $-.112 <$ 차분적률법 $-.025$)가 고정효과 모형으로 추정된 하한 추정치보다 크다는 점에서 시스템적률법을 사용할 필요성이 크지 않은 것으로 확인되었다. 이에 본 연구에서는 시스템적률법 모형의 결과만을 중심으로 연구가설을 검증하기보다 세 가지 모형의 결과를 종합적으로 고려하여 가설을 검증하는 방식을 선택하였다.

내부 관리의 경우, 내부 네트워크와 내부 관리역량 모두 일부 모형에서 목표달성도와 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 내부 네트워크는 목표달성도에 대한 차분적률법 모형(M1-6)과 종합성과에 대한 고정효과 모형(M2-3)에서 유의한 정(+)의 영향이 확인되었고, 내부 관리역량은 목표달성도에 대한 시스템적률법 모형(M1-9)과 종합성과에 대한 차분적률법 모형(M2-6)에서 유의한 정(+)의 영향이 확인되었는바, 가설 4-1과 가설 4-2는 부분 지지되었다. 한편, 외부 관리의 경우, 대통령 지지 관리역량만이 목표달성도에 대한 고정효과 모형(M1-3)과 종합성과에 대한 시스템적률법 모형(M2-9)에서 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 대통령 네트워크, 국회 네트워크, 국회 지지 관리역량 등 다른 외부 관리 변수들은 목표달성도와 종합성과에 대한 어떠한 패널모형에서도 유의한 영향이 발견되지 않았다. 이에 가설 5-1은 기각되었고, 가설 5-2는 대통령 지지 관리역량에 한하여 부분적으로 지지되었다.

본 연구의 종속변수인 조직성과는 산출 측면의 조직효과성에 초점을 둔 목표달성도와 과정과 결과 측면을 포괄하는 종합성과라는 두 가지 변수로 구성되는데, 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향은 목표달성도와 종합성과에 대한 모형에서 대부분 일관된 경향을 보였다. 먼저, 인력 규모, 상위직 비중, 재정 자율성 등 대부분의 투입형 자원은 예상과 달리 목표달성도와 종합성과에 유의한 영향을 미치지 않았다 ($p > .10$). 이는 동일한 기관에서 상이한 시점 간 인력 규모, 상위직 비중, 재정 자율성이 증가하더라도 목표달성도와 종합성과에 유의한 차이가 없음을 뜻하며, 전통적 생산 요소 성격의 투입형 자원을 확보하는 것만으로는 조직성과를 향상하기에 충분하지 않음을 시사한다. 인력 규모가 증가하면 더 많은 양의 업무를 수행할 수 있고(Bolton et al., 2016: 250) 풍부한 인적 자원을 바탕으로 기관의 문제해결 역량을 강화할 수 있다는(Harrison, 1975; Shaw, 1981; Halebrian & Finkelstein, 1993) 긍정적 측면이 있지만, 업무 태만과 같은 구성원의 기회주의적 행태가 늘어날 수 있다는(Gooding & Wagner, 1985: 475-6) 부정적 측면도 함께 존재한다.

상위직 비중 역시 상당한 수준의 지식과 경험을 보유한 우수 인력을 확보한다는 측면에서는 긍정적이지만(Lim et al., 2017: 109) 기관의 혁신을 저해하거나 비효율을 유발할 수 있다는(기획재정부, 2022; 최지민·어유경, 2019) 점에서는 조직성과에 부정적일 수 있다. 마찬가지로 재정 자율성도 외부환경으로부터의 불확실성을 완화하고(Bozeman, 1977) 관료들에게 혁신의 여지를 제공하는(Behn, 2001; 전영한, 2014) 한편, 통제 감소에 따른 주인-대리인 문제가 발생하여 자원의 비효율적 낭비나 부패가 발생할 우려가 있다(Jung et al., 2017: 137). 즉, 본 연구에서 인력 규모, 상위직 비중, 재정 자율성의 유의한 영향이 나타나지 않은 것은 투입형 자원이 갖는 양면성으로 인해 조직성과에 미치는 긍정적·부정적 영향이 혼재됨에 따른 결과라고 해석해 볼 수 있다.

한편, 인적 자원의 질을 나타내는 고학력 비중은 오히려 예상과 반대로 목표달성도(M1-3, $b=-5.970$, $p<.05$)와 종합성과(M2-3, $b=-190.884$, $p<.10$)에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 동일한 기관에서 상이한 시점 간 고학력 비중이 증가할 때 목표달성도와 종합성과가 오히려 유의하게 낮아졌다는 것은 인적 자원의 질이 조직성과에 부정적으로 작용해서라기보다 본 연구에서 사용한 최종학력이라는 대리지표가 인적 자원의 질이라는 개념을 제대로 반영하지 못한 데 따른 결과일 수 있다. 고학력자의 비중은 인적 자원을 측정하는 대표적인 지표 중 하나이지만(Carmeli & Tishler, 2004; Gallo & Lewis, 2012; Teodoro & Switzer, 2016) 높은 최종학력이 곧 공무원의 업무 역량으로 직결되는 것은 아니며, 고학력자의 업무와 무관한 지식보다 장기 재직자의 업무와 관련 있는 경험이 인적 자원의 질을 더 잘 반영할 가능성도 있다. 따라서 본 연구결과는 고학력 비중 외에 인적 자원의 질을 더 적절히 반영할 수 있는 대리지표의 발굴이 필요함을 시사한다고도 볼 수 있다.

다른 투입형 자원과 달리 재정적 자원의 양을 반영하는 예산 규모는 두 성과변수 중 종합성과에만 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(M2-6, $b=89.034$, $p<.05$), 목표달성도에 대해서는 유의한 영향이 확인되지 않았다($p>.10$). 이는 동일한 기관에서 상이한 시점 간 예산 규

모가 증가할 때 종합성과는 유의하게 향상되는 반면, 목표달성도에는 유의한 차이가 발생하지 않음을 뜻한다. 예산 규모가 증가할수록 종합성과가 향상된다는 결과는 예산이 기관 운영 및 사업 추진의 기반을 제공함으로써 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여주며(Flink & Molina, 2021; Fry et al., 2004; Melkers & Wiloughby, 2005), 조직자원을 조직성과의 핵심 원천으로 보는 자원기반이론(Barney, 1991)의 주장과도 부합하는 결과이다. 다만, 종합성과와 달리 목표달성도에 대해 예산 규모가 유의한 영향을 미치지 않았는데, 이는 두 성과변수의 특성이 상이함에 따른 것일 수 있다. 정부업무평가 결과로 측정된 종합성과는 기관의 국정과제 및 주요사업 이행 노력과 국민의 체감도·만족도를 포함한 궁극적 정책 효과를 반영한다(정부업무평가포털, 2022). 따라서 정책을 구현하는 핵심 수단으로서 예산의 규모가 증가할수록 기관의 종합성과가 향상되었으리라 생각된다. 반면, 재정사업 성과보고서에 수록된 성과지표 달성도로 측정된 목표달성도는 사업 완료 후 1차적 산출물에 관한 지표가 상당한 비중을 차지하는데⁴⁰⁾, 이러한 산출지표는 투입에 비례하여 설정한 목표를 달성하였는가를 평가한다는 점에서(대한민국 정부, 2020: 9) 예산 규모가 증가하더라도 이에 비례하여 설정된 목표달성도가 유의하게 향상되지 않았을 가능성이 있다.

권위형 자원의 경우 법적 자원으로서 제·개정 법률 수와 정치적 자원 중 대통령의 지지는 예상과 달리 목표달성도와 종합성과에 모두 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고($p > .10$), 정치적 자원 중 국회의 지지는 두 성과변수 중 종합성과에 대해서만 유의한 정(+)의 영향이 확인되었다($M2-9$, $b=46.742$, $p < .10$). 법적 자원의 유의한 영향이 나타나지 않은 것은 법적 자원을 통해 기관의 공식적 권한이 증가하고 합법성에 기초한 정당성이 확보되더라도 예상보다 기관의 목표 달성과 성과 향상에 미치는 긍정적 영향이 미미할 수 있음을 보여준다. 이에 대해 법적 자원을 통해 부여되는 공식적 권한보다는 대통령, 국회, 국민, 언론 등

40) 2021년도 프로그램목표 성과지표는 총 673개로 이중 산출지표의 비중은 31.8%(214개)였고, 단위사업 성과지표는 총 4,659개로 이중 산출지표의 비중은 44.3%(2,063개)에 달하였다(대한민국 정부, 2020).

정치적 환경으로부터의 확보한 지지와 같은 비공식적 권한이 기관의 목표 달성도와 성과 향상에 더욱 중요하게 작용할 수 있다는 해석이 가능하다. 본 연구에서 정치적 자원으로서 국회의 지지가 기관의 종합성과에 미치는 유의한 정(+)의 영향이 확인된 것도 이러한 해석과 부합하는 결과이다.

다음으로 내부 관리역량은 내부 네트워크(M1-6, $b=1.029$, $p<.05$; M2-3, $b=16.794$, $p<.05$)와 내부 관리의 질(M1-9, $b=.040$, $p<.10$; M2-6, $b=2.014$, $p<.10$) 모두 목표달성도와 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 동일한 기관에서 상이한 시점 간 내부 네트워크가 강화되거나 내부 관리의 질이 향상되면 목표달성도와 종합성과 모두 유의하게 향상될 것으로 기대된다는 의미이다. 이는 앞서 투입형 자원(인력 규모, 상위직 비중, 재정 자율성)의 대부분이 예상과 달리 두 성과변수에 유의한 영향을 미치지 않고, 고학력 비중의 경우 오히려 유의한 부(-)의 영향이 확인되었던 것과 대비되는 결과이다. 즉, 더 나은 성과를 달성하기 위해서는 기관이 얼마나 많은 자원을 보유하고 있는가보다 이를 얼마나 잘 관리·운영하는가가 더 중요할 수 있다는 내부 관리의 중요성을 보여준다. 특히 관리적 네트워킹에 관한 기존 연구의 초점이 주로 외부 환경과의 네트워킹에 맞추어져 있었음을 고려할 때(Johansen & LeRoux, 2013; Meier & O'Toole, 2001, 2003; O'Toole et al., 2005; Song et al., 2021), 본 연구결과는 최고 관리자가 내부 구성원들과 유대를 형성하고 관계적 강점을 지니는 내부적 네트워킹이 외부적 네트워킹만큼이나 조직의 성과 향상을 위해 중요한 관리 요인이 될 수 있음을 시사한다. 아울러 최고 관리자가 보유한 내부 네트워크와 시스템 측면에서 내부 관리의 질 모두 유의한 정(+)의 영향이 확인되었는바, 이는 조직성과의 향상을 위해 내부 관리의 기술적 측면과 구조적 측면이 모두 중요하게 작용함을 보여주는 결과이다.

마지막으로 외부 관리역량의 경우 대통령 지지 관리의 질은 목표달성도(M1-3, $b=.290$, $p<.10$)와 종합성과(M2-9, $b=23.026$, $p<.05$)에 모두 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 대통령 네트워크, 국

회 네트워크, 국회 지지 관리의 질은 두 성과변수에 미치는 유의한 영향이 확인되지 않았다($p>.10$). 즉, 동일한 기관에서 상이한 시점 간 대통령 지지 관리의 질이 향상될 경우 목표달성도와 종합성과 모두 유의하게 향상되는 반면, 대통령 네트워크, 국회 네트워크, 국회 지지 관리의 질은 향상되더라도 기관의 목표달성도와 종합성과에 유의한 차이를 가져오지 않았다. 외부 네트워크는 최고 관리자가 대통령과 국회 등을 대상으로 한 외부 관리에 강점을 지닐 가능성을 반영한다면, 외부 관리의 질은 이러한 가능성을 넘어 실제로 외부 환경으로부터 얼마만큼의 지지를 끌어내고 있는지 네트워킹의 실질적 결과를 반영한다. 따라서 본 연구 결과는 기관의 성과 향상을 위해 잠재적 외부 관리역량으로서 네트워크보다 네트워킹의 실질적 결과로서 외부 관리의 질을 개선하는 것이 더욱 중요하게 작용할 수 있음을 보여준다. 외부 관리에 관한 기존 연구에서는 주로 접촉 빈도와 같은 행태적 측면이나(Johansen & LeRoux, 2013; O'Toole et al., 2005) 최고 관리자의 출신 배경과 같은 잠재적 관리역량에(Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006) 초점을 두어왔는바, 그동안 상대적으로 간과되어온 네트워킹의 실질적 결과로서 외부 관리의 질적 측면을 조명하였다는 점에서 의미 있는 결과라 해석된다.

한편, 예상과 달리 대통령 및 국회와의 네트워크가 조직성과에 유의한 영향을 미치지 않은 것은 외부 환경과의 네트워크를 강화하는 것만으로는 조직성과를 향상하기에 충분하지 않음을 시사한다. 최고 관리자가 선거캠프, 인수위, 청와대 등에서 재직한 경험이 있거나 국회의원 경력이 있어 외부의 주요 정치적 행위자들과 네트워크를 보유하고 있는 경우, 이들과의 유대나 접촉을 통해 기관에 필요한 자원과 정당성을 획득할 수 있도록 접근성을 높여준다는(Florin et al., 2003; Grayson & Baldwin, 2007; Seibert et al., 2001) 점에서는 조직성과에 긍정적일 수 있지만, 지나친 정치적 고려로 인해 오히려 조직성과에 부정적으로 작용할 수도 있다(Gallo & Lewis, 2012: 235). 즉, 본 연구에서 대통령 및 국회와의 네트워크가 조직성과에 미치는 유의한 영향이 확인되지 않은 것은 외부 환경과의 네트워크가 갖는 이러한 양면적 성격으로 인해 긍정적·부정적 영

향이 혼재됨에 따른 결과라고 해석해 볼 수 있다.

[표 4-12] 주요 분석결과 요약 및 가설 검정결과

		DV=목표달성도			DV=종합성과			가설 검정결과				
		M1-3 (FE)	M1-6 (diff-GMM)	M1-9 (sys-GMM)	M2-3 (FE)	M2-6 (diff-GMM)	M2-9 (sys-GMM)	가설		예상	결과	
투입형 자원	예산규모					+		1-1	재정적 자원의 양	+	부분지지	
	인력규모							1-2	인적 자원의 양	+	기각	
	재정자율성							2-1	재정적 자원의 질	+	기각	
	상위직비중							2-2	인적 자원의 질	상위직	+	기각
	고학력비중	-			-				고학력		+	기각
권위형 자원	제·개정법률 수							3-1	법적 자원		+	기각
	대통령지지							3-2	정치적 자원	대통령	+	기각
	국회지지						+			국회	+	부분지지
내부 관리	내부네트워크		+		+			4-1	내부 네트워크		+	부분지지
	내부관리			+		+		4-2	내부 관리의 질		+	부분지지
외부 관리	대통령네트워크							5-1	외부 네트워크	대통령	+	기각
	국회네트워크									국회	+	기각
	대통령지지관리	+					+	5-2	외부 관리의 질	대통령	+	부분지지
	국회지지관리									국회	+	기각

주) 각 추정 방식(FE, difference-GMM, system-GMM)의 최종모형을 기준으로 분석결과를 요약하였고, 가설 검정은 유의 수준 10%를 기준으로 진행하였다.; p<.10, p<.05

제 5 절 소결

본 장에서는 2013년부터 2020년 사이에 존재했던 43개 중앙행정기관을 대상으로 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과(목표달성도, 종합성과)에 미치는 영향을 살펴보았다. 구체적으로 조직자원에는 투입형 자원으로서 재정적 자원과 인적 자원의 양과 질, 권위형 자원으로서 법적 자원과 정치적 자원 등이 포함되며, 내부 관리역량에는 투입형 자원의 내부적 운용과 관련된 내부 네트워크와 내부 관리의 질, 대통령과 국회를 대상으로 한 외부 관리역량에는 권위형 자원의 외부적 획득과 관련된 외부 네트워크와 외부 관리의 질이 포함된다. 주로 투입형 자원의 양적 규모를 중심으로 논의가 국한되어온 기존 연구와 달리 본 장에서 투입형 자원뿐 아니라 공공조직 특유의 권위형 자원, 자원의 운용과 관련된 내·외부 관리역량 등을 포함하여 광의의 조직자원 모형을 제시한 것은 다양한 유형의 조직자원을 포괄함으로써 새로운 조직자원 이슈를 발굴하고 그동안 주목받지 못했던 조직자원에 대한 학술적 관심을 환기하여 논의를 확장·발전시키고자 한 시도이기도 하다.

분석결과, 예산 규모로 측정된 재정적 자원의 양과 정부제출법률안 통과율로 측정된 정치적 자원으로서 국회의 지지가 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 기관장의 내부 재직경험 여부로 측정된 내부 네트워크, 행정관리역량 점수로 측정된 내부 관리의 질, 시정연설 중 기관 비중 증가율로 측정된 대통령 지지 관리의 질 등 내·외부 관리역량도 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 조직자원과 조직성과의 관계에 관한 기존 연구들은 대부분 투입형 자원의 양적 규모에 초점을 두고, 자원의 양이 많으면 성과도 좋을 것이라는 어떻게 보면 상식적일 수 있는 관계를 재확인하는 식으로 반복되어왔다(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; 이경호, 2014). 그러나 본 장의 연구결과는 기관의 성과 향상을 위해 얼마나 더 많은 양의 투입형 자원을 보유하였는지도 중요하지만 이를 얼마나 효과적으로 운용하는지 내부 관리의 개선이 더욱 중요할 수 있음을 보여

주며, 투입형 자원뿐 아니라 기관의 자원 획득과 운용에 정당성을 부여하는 권위형 자원을 얼마나 보유하고 있는지, 그리고 외부환경으로부터 이를 얼마나 효과적으로 확보하고 있는지 외부 관리의 중요성을 함께 보여준다.

자원기반이론에 따르면 어떤 자원이 조직에 경쟁 이점을 제공하고 성과 우위의 원천이 되기 위해서는 가치 있고(value), 희소하며(rare), 완전 모방이 불가능하고(inimitable), 조직(organization)을 통해 자원의 잠재력을 최대한 활용할 수 있어야 한다는 네 가지 조건(VRIO)이 충족되어야 한다(Barney, 1997). 본 연구결과에 따르면 투입형 자원 중 재정적 자원의 양과 권위형 자원 중 정치적 자원으로서 국회의 지지가 VRIO 조건을 충족하여 중앙행정기관의 성과 향상을 가져오는 핵심자원으로 확인된 셈이다. 특히 정치적 자원으로서 국회의 지지가 조직성과를 결정하는 핵심자원으로 확인된 것은 민간조직과 구분되는 공공조직의 고유한 특성을 반영한 결과라 볼 수 있다. 공공조직은 상당한 정도의 독점성과 강제성을 갖는다는 점(Alford & Hughes, 2008), 자원이 민간조직처럼 시장에서 거래를 통해 확보되는 것이 아니라 외부환경으로부터 정치적으로 배분된다는 점(Dahl & Lindblom, 1953) 등을 고려할 때 자원의 획득에서부터 운용에 이르는 전 과정이 상당히 정치적 성격을 갖는다(전영한, 2009: 54). 따라서 정치적 자원으로서 국회의 지지는 기관이 외부환경으로부터 기회를 이용하거나 위협을 완화할 수 있도록 한다는 점에서 특히 가치를 갖는 공공조직 특유의 핵심자원일 것이다. 조직자원에 관한 행정학 분야의 기존 연구들은 민간조직의 맥락에서 개발된 자원기반이론을 그대로 적용하여 재정적 자원이나 인적 자원과 같은 투입형 자원을 중심으로 조직성과와의 관계를 분석하는 경우가 많은바(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Perry, 2002; Lim et al., 2017), 공공조직의 특성에 대한 고려가 부족했다는 한계가 있다. 따라서 재정적 자원인 예산 규모와 더불어 정치적 자원인 국회 지지가 중앙행정기관의 성과에 긍정적으로 작용할 수 있음을 확인한 본 연구는 자원기반이론을 외부의 정치 환경적 영향으로부터 자유롭지 못한(전영한, 2009: 64) 공공조직의

맥락에 적용하여 민간조직과 구분되는 공공조직 특유의 핵심자원을 발견하였다는 의의를 지닌다.

아울러 본 연구에서 내·외부 관리역량이 조직성과에 미치는 긍정적 영향이 확인된 것은 공공관리 분야의 오랜 명제인 “관리가 중요한가?(Does management matter?)”에 대한 경험적 증거를 제공한다. 특히 내부 또는 외부 관리 어느 하나에 초점을 두는 경향을 보였던 기존 연구들과 달리(Andrews & Boyne, 2010; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lim et al., 2017) 광의의 조직자원으로서 내·외부 관리역량의 중요성을 동시에 조명하였다는 점, 그리고 내·외부 관리의 실질적 품질을 반영할 수 있는 새로운 측정지표를 발굴하고자 하였다는 점에서 공공관리 연구의 지평을 확대하는 긍정적 시도라고 생각된다. 기존의 조직자원 연구에서 주로 협의의 자원을 중심으로 논의의 범위를 제한해왔던 것과 달리 자원의 운용과 관련된 내·외부 관리역량도 조직의 기능 수행 및 목표 달성에 기여하는 광의의 조직자원에 포괄하는 본 연구의 논지는 “중요한 것은 자원이 아니라 관리이다”가 아니라 “관리역량도 중요한 조직자원이다”라는 것이다. 즉, 조직성과의 향상을 위한 핵심 자원으로서 관리역량을 강화함과 동시에 본 연구에서 제시한 투입형 자원이나 권위형 자원 외에 다양한 조직자원 이슈를 새로이 발굴하여 그동안 주목받지 못했던 조직자원에 대한 학술적 관심을 환기하고 논의를 확장·발전시키는 단초가 될 수 있길 기대한다.

다만, 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 조직자원 및 내·외부 관리의 질적 측면을 포착할 수 있는 새로운 측정지표를 발굴하여 사용하였으나, 일부 지표는 완전치 않은 측정 타당성을 보인다는 점에서 한계가 있다. 예를 들어, 인적 자원의 질을 반영하는 지표로 사용된 고학력 비중의 경우 오히려 조직성과에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 고학력 비중이 인적 자원의 질을 측정하는 적절한 지표가 아닐 수 있음을 시사하는바, 향후 연구를 통해 조직자원 및 관리의 질적 측면을 측정할 수 있는 지표를 개발하기 위한 노력이 지속되어야 할 것이다. 정치적 자원으로서 국회의 지지를 측정하는 지표로 사용된

정부제출법률안 통과율도 법률안이 대통령의 주요 정책의제와 관련될 경우 기관이 아닌 대통령에 대한 국회의 지지를 반영한 지표일 수 있다는 점, 소위 청부입법이라 불리는 우회 법안을 고려할 수 없기에 국회의 지지를 온전히 파악할 수는 없다는 점 등에서 한계가 있다. 관리역량 중 내·외부 네트워크를 기관장의 해당 기관, 대통령 유관, 국회의원 재직경험 여부로 측정된 것도 네트워킹에 강점을 보일 잠재적 가능성을 간접적으로 반영할 지표일 뿐, 네트워킹의 실제 빈도나 관계의 질적 측면을 포착하기는 어렵다. 그러나 측정 타당성 측면에서 다소 한계를 보일지라도 그동안 간과되었던 자원과 관리의 질적 측면을 포착하기 위해 측정지표를 발굴하고 이를 통해 조직자원 연구의 분석적 기초를 제공하고자 하였다는 점에서 의미있는 시도라 생각된다.

둘째, 자료수집상의 현실적 제약으로 좀 더 다양한 유형의 조직자원을 모형에 포괄하지 못하였다. 정보자원, 기술자원 등의 투입형 자원이나 대통령과 국회 못지않게 중요한 외부 환경인 국민의 지지와 이에 대한 관리 등이 모형에 반영되지 못하였다는 점에서, 후속 연구를 통해 조직자원, 관리, 그리고 조직성과에 관한 보다 종합적인 연구모형을 구성할 필요가 있다.

셋째, 다양한 조직자원 및 내·외부 관리와 조직성과 간 비선형 관계의 가능성을 고려하지 않는다. 본 연구에서는 투입형 자원의 양적 측면에 초점을 둔 기존의 조직자원 연구에서 간과되어 온 공공조직에서 권위형 자원의 중요성, 내·외부 관리의 중요성 등에 주목하여 이들 변수가 조직성과에 미치는 영향을 확인하였다. 이는 공공조직의 성과에 중요하게 작용하는 조직자원 및 관리 요인에 대한 논의를 확장하는 단초를 제공할 수 있으나, 연구의 범위상 조직자원 간 또는 조직자원과 관리 간 상호작용과 같은 비선형 관계의 가능성까지 다루고 있지는 않은바 여전히 논의의 공백이 존재한다. 따라서 후속 연구에서는 비선형 관계의 가능성을 고려하여 다양한 조직자원 및 내·외부 관리와 조직성과에 관한 논의를 발전시켜 가야 할 것이다.

제 5 장 조직자원과 조직성과 : 예외적 기관의 조직성과 핵심요인 탐색

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

조직자원은 전통적인 성과 방정식의 투입 요소이며 기존 연구들은 자원의 양이 많으면 조직성과도 우수할 것이라는 일반적인 예상을 경험적으로 재확인하는데 주로 초점을 두어왔다(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Flink & Molina, 2021; Lee & Whitford, 2013; 이경호, 2014). 그러나 앞서 제3장에서 살펴보았듯 중앙행정기관의 조직성과는 자원의 규모만으로 설명되지 않으며, 일반적 예상과 달리 자원이 희소함에도 우수한 성과를 달성하거나 자원이 풍족함에도 저조한 성과를 내는 예외적인 기관들도 상당수 존재하는 것으로 확인되었다(표 3-8, 그림 3-7). 생각건대, 조직자원에 대한 더욱 흥미로운 질문은 이러한 당연하지 않은 예외적인 사례에서 비롯될 수 있다. 일반적인 예상과 달리 희소한 자원으로도 우수한 성과를 달성하거나 풍족한 자원에도 불구하고 성과가 저조한 기관들의 경우 그 이유가 무엇인지, 투입형 자원의 양적 규모만으로 설명되지 않는 이들 기관의 조직성과에는 어떤 유형의 자원이나 관리가 특히 중요하게 작용하는지, 이러한 주요 영향요인들이 일반적 예상에 부합하는 자원이 적고 성과가 저조한 기관 또는 자원이 많이 성과가 우수한 기관의 경우와 차이를 보이는지 등 그동안 간과되어온 당연하지 않은 조직자원 이슈를 발굴·검증함으로써 기존 논의의 지평을 확장해가야 할 것이다.

이에 본 장에서는 총 43개 중앙행정기관(부 19개, 처 5개, 청 19개)의 2013년부터 2020년까지 총 8개년 자료를 사용하여 투입형 자원과 조직성과의 관계가 일반적 예상에 부합하는 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구

분한 뒤, 제4장의 연구모형을 적용하여 투입형 자원(재정적 자원, 인적 자원)의 양과 질, 권위형 자원(법적 자원, 정치적 자원), 내부 관리역량(내부 네트워크, 내부 관리의 질), 외부 관리역량(외부 네트워크, 외부 관리의 질)가 일반적·예외적 기관의 조직성과에 미치는 영향을 분석한다. 전체 중앙행정기관을 대상으로 한 제4장의 분석에서는 재정적 자원의 양, 정치적 자원으로서 국회의 지지, 내부 네트워크와 내부 관리의 질, 대통령에 대한 외부 관리의 질 등이 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이를 토대로 본 장에서는 자원과 성과의 방향이 일치하는 일반적 기관과 자원과 성과의 방향이 어긋나는 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 요인이 다른지, 다르다면 어떻게 다른지 탐색함으로써 기존 논의의 공백을 보완하고 조직자원에 관해 좀 더 흥미롭고 당연하지 않은 화두를 던져보고자 한다.

제 2 절 조직자원과 조직성과의 상대적 분포에 따른 기관 유형의 구분

2013년부터 2020년까지 존재했던 총 43개 중앙행정기관을 투입형 자원과 조직성과의 상대적 분포에 따라 자원과 성과의 방향이 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 자원과 성과의 방향이 어긋나는 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)으로 구분하였다. 이때 투입형 자원과 조직성과의 측정 및 지수화, 지수의 상대적 분포에 따른 기관 유형 구분은 모두 제3장과 같은 방식으로 이루어졌다. 먼저, 투입형 자원을 구성하는 재정적 자원의 규모는 연평균 국회확정예산액(본예산·총지출 기준), 인적 자원의 규모는 연평균 총 현원으로 측정하였고, 중앙행정기관 공무원을 대상으로 재정적·인적 자원 간 상대적 중요도를 묻는 쌍대비교 설문을 통해 도출된 가중치(재정적 자원 0.64, 인적자원 0.36)를 적용하여 재정적·인적 자원의 표준점수를 합산한 뒤, 이를 백분

위 점수로 변환하여 투입형 자원 지수를 도출하였다(표 5-1). 46개 기관 중 투입형 자원의 규모가 가장 큰 기관은 교육부(100.00점)였고, 뒤이어 보건복지부 2위(96.79점), 행정안전부 3위(91.62점) 순으로 확인되었다. 반면, 투입형 자원의 규모가 가장 작은 하위 3개 기관은 법제처(29.82점), 새만금개발청(29.94점), 조달청(30.14점) 순으로 나타났다. 분포의 특징을 살펴보면 투입형 자원 지수의 평균(46.81점)이 중앙값(36.83점) 보다 크고 양의 왜도(1.27) 값을 갖는 오른쪽으로 꼬리가 긴 비대칭적 분포를 보였다.

[표 5-1] 기관별 투입형 자원 지수

순위	기관명	재정적 자원 (Z-score)	인적 자원 (Z-score)	투입형 자원 지수	
				가중평균 ^a (Z-score)	환산점수 (백분위)
1	교육부	3.074	5.714	4.024	100.00
2	보건복지부	3.019	-0.227	1.851	96.79
3	행정안전부	2.277	-0.216	1.380	91.62
4	국토교통부	2.061	-0.211	1.243	89.31
5	안전행정부	2.029	-0.223	1.218	88.84
6	국방부	1.212	-0.262	0.681	75.21
7	경찰청	-0.066	1.684	0.564	71.35
8	행정자치부	0.981	-0.232	0.544	70.69
9	기획재정부	0.976	-0.260	0.531	70.24
10	고용노동부	0.690	-0.170	0.380	64.81
11	과학기술정보통신부	0.139	0.279	0.189	57.50
12	미래창조과학부	0.141	0.262	0.184	57.31
13	인사혁신처	0.406	-0.271	0.162	56.45
14	농림축산식품부	0.274	-0.222	0.095	53.80
15	중소기업벤처부	0.201	-0.258	0.036	51.43
16	방위사업청	0.119	-0.264	-0.019	49.24
17	중소기업청	-0.152	-0.260	-0.191	42.43
18	산업통상자원부	-0.174	-0.257	-0.203	41.94
19	환경부	-0.218	-0.244	-0.227	41.01
20	법무부	-0.463	0.079	-0.268	39.43
21	문화체육관광부	-0.331	-0.231	-0.295	38.41

순위	기관명	재정적 자원 (Z-score)	인적 자원 (Z-score)	투입형 자원 지수	
				가중평균 ^a (Z-score)	환산점수 (백분위)
22	해양수산부	-0.358	-0.217	-0.307	37.93
23	국가보훈처	-0.371	-0.257	-0.330	37.06
24	국세청	-0.576	0.073	-0.342	36.61
25	국민안전처	-0.520	-0.115	-0.374	35.41
26	해양경찰청	-0.602	-0.105	-0.423	33.62
27	외교부	-0.540	-0.238	-0.431	33.32
28	소방청	-0.663	-0.037	-0.437	33.09
29	산림청	-0.547	-0.250	-0.440	32.99
30	해양경찰청(구)	-0.608	-0.141	-0.440	32.99
31	통일부	-0.591	-0.270	-0.475	31.73
32	농촌진흥청	-0.605	-0.249	-0.477	31.66
33	관세청	-0.643	-0.197	-0.482	31.48
34	소방방재청	-0.608	-0.270	-0.487	31.33
35	질병관리청	-0.621	-0.258	-0.491	31.19
36	문화재청	-0.627	-0.264	-0.496	31.00
37	여성가족부	-0.629	-0.275	-0.501	30.81
38	식품의약품안전처	-0.648	-0.247	-0.503	30.73
39	특허청	-0.649	-0.250	-0.505	30.67
40	통계청	-0.654	-0.243	-0.506	30.65
41	기상청	-0.651	-0.256	-0.509	30.54
42	행정중심복합도시건설청	-0.644	-0.278	-0.512	30.43
43	병무청	-0.662	-0.247	-0.512	30.42
44	조달청	-0.665	-0.263	-0.520	30.14
45	새만금개발청	-0.665	-0.278	-0.526	29.94
46	법제처	-0.672	-0.276	-0.530	29.82

a) 재정적 자원 0.64, 인적 자원 0.36의 가중치를 적용함

다음으로, 조직성과는 각 기관의 재정사업 성과보고서상의 연평균 프로그램 목표달성도와 연평균 단위사업 목표달성도의 표준점수 평균값으로 측정하였고, 이를 백분위 점수로 변환하여 조직성과 지수를 도출하였다(표 5-2). 46개 기관의 조직성과 지수 평균은 50.38점이며, 조직성과 지수가 가장 높은 상위 3개 기관은 법제처(97.18점), 식품의약품안전처

(94.15점), 환경부(93.71점) 순이었으며, 조직성과 지수가 가장 낮은 하위 3개 기관은 소방청(0.88점), 문화재청(7.26점), 국방부(7.91점) 순으로 확인되었다. 분포의 특징을 살펴보면 조직성과 지수의 평균(50.38점)과 중앙값(51.75점)이 거의 비슷한 수준이었고, 46개 기관 중 절반에 가까운 24개 기관의 조직성과 지수는 평균 이상, 나머지 22개 기관의 조직성과 지수는 평균에 미치지 못하였는바 대칭분포에 가까웠으며, 왜도(-0.02) 역시 거의 0에 가까운 값을 갖는 것으로 나타났다.

[표 5-2] 기관별 조직성과 지수

순위	기관명	프로그램 목표달성도 (Z-score)	단위사업 목표달성도 (Z-score)	조직성과 지수	
				가중평균 ^a (Z-score)	환산점수 (백분위)
1	법제처	1.739	2.078	1.909	97.18
2	식품의약품안전처	1.497	1.638	1.567	94.15
3	환경부	1.221	1.841	1.531	93.71
4	특허청	1.219	1.819	1.519	93.56
5	미래창조과학부	1.332	1.246	1.289	90.13
6	여성가족부	1.035	1.250	1.142	87.33
7	과학기술정보통신부	0.958	0.542	0.750	77.33
8	중소기업청	0.305	1.166	0.735	76.89
9	안전행정부	0.496	0.952	0.724	76.55
10	중소기업벤처부	0.082	1.350	0.716	76.30
11	행정자치부	1.070	0.230	0.650	74.21
12	교육부	0.624	0.663	0.643	74.00
13	기획재정부	0.628	0.354	0.491	68.83
14	농촌진흥청	0.773	0.173	0.473	68.20
15	관세청	0.753	0.139	0.446	67.23
16	외교부	0.691	0.129	0.410	65.91
17	해양경찰청	0.878	-0.079	0.399	65.52
18	산업통상자원부	0.009	0.590	0.300	61.77
19	소방방재청	-0.699	1.293	0.297	61.67
20	보건복지부	0.295	0.177	0.236	59.34
21	국토교통부	0.078	0.246	0.162	56.43
22	국민안전처	-0.491	0.653	0.081	53.22

순위	기관명	프로그램 목표달성도 (Z-score)	단위사업 목표달성도 (Z-score)	조직성과 지수	
				가중평균 ^a (Z-score)	환산점수 (백분위)
23	통계청	-0.018	0.116	0.049	51.96
24	행정안전부	-0.241	0.319	0.039	51.55
25	해양수산부	0.044	-0.301	-0.128	44.89
26	행정중심복합도시건설청	1.362	-1.629	-0.133	44.70
27	법무부	-0.443	0.074	-0.184	42.68
28	인사혁신처	-0.576	0.151	-0.213	41.57
29	농림축산식품부	-0.505	0.051	-0.227	41.02
30	통일부	-0.804	0.153	-0.326	37.24
31	문화체육관광부	-0.280	-0.469	-0.375	35.40
32	방위사업청	0.447	-1.293	-0.423	33.62
33	병무청	-0.789	-0.067	-0.428	33.44
34	국가보훈처	-0.796	-0.249	-0.523	30.06
35	국세청	-0.914	-0.170	-0.542	29.38
36	산림청	0.066	-1.209	-0.571	28.38
37	새만금개발청	-0.520	-1.021	-0.771	22.05
38	질병관리청	-1.273	-0.452	-0.862	19.43
39	기상청	-1.282	-0.533	-0.908	18.20
40	고용노동부	-0.451	-1.373	-0.912	18.09
41	조달청	-0.460	-1.487	-0.974	16.51
42	해양경찰청(구)	-0.699	-1.586	-1.143	12.66
43	경찰청	-1.237	-1.421	-1.329	9.19
44	국방부	-1.540	-1.283	-1.411	7.91
45	문화재청	-1.397	-1.517	-1.457	7.26
46	소방청	-4.285	-0.462	-2.373	0.88

a) 프로그램 목표달성도 0.5, 단위사업 목표달성도 0.5의 가중치를 적용함

투입형 자원 지수와 조직성과 지수의 평균값을 기준으로 투입형 자원이 부족한 기관과 풍부한 기관(저자원·고자원), 조직성과가 저조한 기관과 우수한 기관(저성과·고성과)을 구분한 뒤, [표 5-3]과 같이 투입형 자원과 조직성과의 상대적 분포에 따라 네 가지 유형으로 기관을 구분하였다: 저자원·저성과, 고자원·고성과, 저자원·고성과, 고자원·저성과. 투입형 자원을 X축으로, 조직성과를 Y축으로 하는 평면에 네 유형의 기관

을 배치하면 일반적 예상처럼 자원과 성과의 방향이 일치하는 고자원·고성과, 저자원·저성과 기관은 각각 1사분면과 3사분면에 해당하고, 일반적 예상과 달리 자원과 성과의 방향이 어긋나는 저자원·고성과, 고자원·저성과 기관은 각각 2사분면과 4사분면에 해당한다(그림 5-1). 본 연구에서는 전자의 두 유형을 일반적 기관, 후자의 두 유형을 예외적 기관으로 구분하였다.

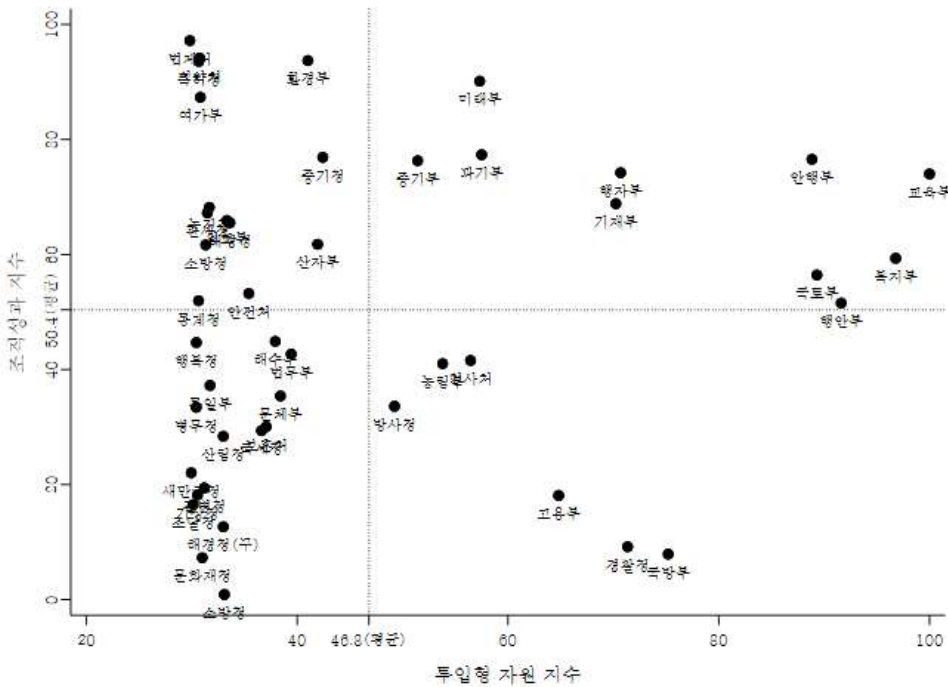
먼저, 일반적 기관으로서 조직자원이 풍부하고 조직성과도 우수한 고자원·고성과 기관(그림 5-1, 1사분면)은 10개로 미래창조과학부, 과학기술정보통신부, 안전행정부, 중소기업벤처부, 행정자치부, 교육부, 기획재정부, 보건복지부, 국토교통부, 행정안전부 등이 포함되며 모두 고유의 국가행정사무를 수행하는 부 기관이었다. 한편, 조직자원이 부족하고 조직성과도 저조한 저자원·저성과 기관(그림 5-1, 3사분면)은 16개로 해양수산부, 행정중심복합도시건설청, 법무부, 통일부, 문화체육관광부, 병무청, 국가보훈처, 국세청, 산림청, 새만금개발청, 질병관리청, 기상청, 조달청, 해양경찰청(구), 문화재청, 소방청 등이 포함된다. 집행적인 사무를 관장하는 청이 대부분이었고, 부 중에서는 해양수산부, 법무부, 통일부, 문화체육관광부 등 4개 기관, 처 중에서는 국가보훈처 1개 기관만이 포함되었다.

한편, 나머지 20개 기관은 일반적 예상과 달리 자원과 성과의 방향이 어긋나는 예외적 기관으로 구분되었다. 먼저, 조직자원이 부족함에도 우수한 조직성과를 달성한 저자원·고성과 기관(그림 5-1, 2사분면)은 14개로 법제처, 식품의약품안전처, 환경부, 특허청, 여성가족부, 중소기업청, 농촌진흥청, 관세청, 외교부, 해양경찰청, 산업통상자원부, 소방방재청, 국민안전처, 통계청 등이 포함된다. 반면, 풍부한 조직자원에도 불구하고 조직성과가 저조한 고자원·저성과(그림 5-1, 4사분면)은 6개로 인사혁신처, 농림축산식품부, 방위사업청, 고용노동부, 경찰청, 국방부 등이 포함된다.

종합하면 총 46개 기관 중 56.5%에 해당하는 26개 기관은 조직자원과 조직성과의 방향이 일치하는 일반적 기관으로 구분되었으나, 일반적

예상과 달리 조직자원과 조직성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관도 20개(43.5%)로 그 비중이 상당하였다. 이는 자원의 양이 많으면 성과도 좋을 것이라는 일반적 예상이 어찌면 당연하지 않을 수 있다는 의문을 제기하며, 자원과 성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관의 경우 조직성과를 결정짓는 데 투입형 자원의 규모가 크게 중요하지 않다거나 투입형 자원의 양적 규모 외에 조직성과에 더욱 중요하게 작용하는 요인이 존재할 수 있음을 시사한다. 이에 본 장에서는 자원과 성과의 방향이 일치하는 일반적 기관과 자원과 성과의 방향이 어긋나는 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 요인이 다른지, 다르다면 어떻게 다른지 탐색하고자 한다.

[그림 5-1] 투입형 자원과 조직성과 간 상대적 분포



[표 5-3] 조직자원과 조직성과 간 상대적 분포

저자원·저성과(16개)			고자원·고성과(10개)			저자원·고성과(14개)			고자원·저성과(6개)		
기관명	순위		기관명	순위		기관명	순위		기관명	순위	
	자원	성과		자원	성과		자원	성과		자원	성과
해양수산부	22	25	미래창조과학부	12	5	법제처	46	1	인사혁신처	13	28
행정중심복합도시건설청	42	26	과학기술정보통신부	11	7	식품의약품안전처	38	2	농림축산식품부	14	29
법무부	20	27	안전행정부	5	9	환경부	19	3	방위사업청	16	32
통일부	31	30	중소기업벤처부	15	10	특허청	39	4	고용노동부	10	40
문화체육관광부	21	31	행정자치부	8	11	여성가족부	37	6	경찰청	7	43
병무청	43	33	교육부	1	12	중소기업청	17	8	국방부	6	44
국가보훈처	23	34	기획재정부	9	13	농촌진흥청	32	14			
국세청	24	35	보건복지부	2	20	관세청	33	15			
산림청	29	36	국토교통부	4	21	외교부	27	16			
새만금개발청	45	37	행정안전부	3	24	해양경찰청	26	17			
질병관리청	35	38				산업통상자원부	18	18			
기상청	41	39				소방방재청	34	19			
조달청	44	41				국민안전처	25	22			
해양경찰청(구)	30	42				통계청	40	23			
문화재청	36	45									
소방청	28	46									

제 3 절 일반적·예외적 기관의 조직성과 핵심요인 차이 탐색

앞서 제4장에서는 총 43개 중앙행정기관(부 19개, 처 5개, 청 19개)의 2013년부터 2020년까지 총 8개년 자료를 사용하여 투입형 자원(재정적 자원, 인적 자원)의 양과 질, 권위형 자원(법적 자원, 정치적 자원), 내부 관리역량(내부 네트워크, 내부 관리의 질), 외부 관리역량(외부 네트워크, 외부 관리의 질)가 중앙행정기관의 조직성과에 미치는 영향을 분석하고, 재정적 자원의 양, 정치적 자원으로서 국회의 지지, 내부 네트워크와 내부 관리의 질, 대통령에 대한 외부 관리의 질 등이 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미침을 확인하였다. 본 절에서는 제4장의 연구모형을 적용하여 투입형 자원의 양과 조직성과의 방향이 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 요인이 다른지, 다르다면 어떻게 다른지 탐색하고자 한다.

1. 일반적 기관의 조직성과 핵심요인

투입형 자원의 양이 풍부하고 조직성과도 우수한 고자원·고성과 기관 또는 반대로 투입형 자원의 양이 부족하고 조직성과도 저조한 저자원·저성과 기관의 경우 조직성과에 투입형 자원의 양이 핵심적인 요인으로 작용하였을 것이라 예상된다. 기관의 목표를 달성하는데 예산이나 인력 규모와 같은 투입형 자원의 양이 특히 중요하게 작용하는 기관 중 충분한 투입형 자원의 양을 확보한 기관은 상대적으로 우수한 성과를 보이는(고자원·고성과) 반면, 투입형 자원의 양이 부족한 기관은 상대적으로 저조한 성과를 보인 것일 수 있다(저자원·저성과). 예를 들어, 생활보호·자활지원·사회보장·아동·노인·장애인·보건위생·의정 및 약정에 관한 사무

를 관장하는(「보건복지부와 그 소속기관 직제(대통령령 제32907호)」 제3조) 보건복지부와 방역·검역 등 감염병에 관한 사무 및 각종 질병에 관한 조사·시험·연구에 관한 사무를 관장하는(「질병관리청과 그 소속기관 직제(대통령령 제32898호)」 제3조) 질병관리청 모두 직무 특성상 충분한 규모의 예산과 인력이 기관의 목표 달성에 중요하게 작용한다는 점은 공통적이거나, 충분한 투입형 자원(96.79점, 2위)을 보유한 보건복지부는 상대적으로 우수한 조직성과(59.34점, 20위)를 달성한 것과 달리, 투입형 자원(31.19점, 35위)의 양이 충분치 않은 질병관리청은 상대적으로 저조한 조직성과(19.43점, 38위)를 보였다.

한편, 자원과 성과의 방향이 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)의 조직성과에 투입형 자원의 양이 중요하게 작용한다면, 이러한 투입형 자원의 효과적인 운용과 관련된 내부 관리 또한 조직성과에 핵심적인 요인으로 작용할 것이라 예상된다. 더 나은 조직성과를 달성하기 위해서는 보유한 자원의 양만큼이나 이를 효과적으로 운용하는 관리역량도 중요한바(Alchian & Demsetz, 1972: 793), 충분한 투입형 자원의 확보가 조직성과에 중요하게 작용하는 일반적 기관의 경우 확보된 투입형 자원에 대한 내부 관리 또한 조직성과에 영향을 미치는 핵심적인 요인으로 작용할 수 있다. 이에 본 연구는 투입형 자원의 양과 내부 관리가 조직성과에 미치는 긍정적 영향이 예외적 기관보다는 자원과 성과의 방향이 일치하는 일반적 기관에서 더욱 두드러질 것으로 보고, 다음과 같이 가설 6과 가설 7을 설정하였다.

가설 6. 투입형 자원의 양이 조직성과에 미치는 긍정적 영향은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)보다 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)에서 더 클 것이다.

가설 7. 내부 관리가 조직성과에 미치는 긍정적 영향은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)보다 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)에서 더 클 것이다.

2. 예외적 기관의 조직성과 핵심요인

일반적 예상과 달리 투입형 자원의 양이 풍부함에도 조직성과가 저조하거나 반대로 투입형 자원의 양이 부족함에도 조직성과가 우수한 예외적 기관의 경우 투입형 자원의 양적 규모 외에 다른 요인이 조직성과에 더욱 중요하게 작용하였을 수 있다. 이에 본 연구는 앞서 도출된 자원·관리·성과 모형에서 투입형 자원의 양과 이를 효과적으로 운용하는 내부 관리를 제외한 투입형 자원의 질, 권위형 자원, 외부 관리의 경우 일반적 기관보다는 예외적 기관에서 조직성과에 미치는 긍정적 영향이 더욱 두드러지게 나타날 것으로 예상된다. 조직성과의 달성을 위해 기관이 얼마나 많은 투입형 자원을 보유하고 이를 내부적으로 잘 관리하는지도 중요하지만, 예외적 기관의 조직성과는 이것만으로 충분히 설명되지 않는다. 단순히 양적 측면에서 얼마나 많은 투입형 자원을 보유하고 있었는지보다 보유한 투입형 자원의 질이 어떠한지, 자원의 획득과 운용에 정당성을 부여하는 권위형 자원을 얼마만큼 확보하고 있는지, 외부환경으로부터 기회를 활용하고 충격을 완화하는(O'Toole & Meier, 1999, 2003) 외부 관리가 얼마나 원활히 이루어지고 있는지 등이 예외적 기관의 조직성과에 더욱 중요하게 작용할 수 있다.

예를 들어, 특허·실용신안·디자인 및 상표에 관한 사무와 이에 대한 심사·심판 및 변리사에 관한 사무를 관장하는 특허청(「특허청과 그 소속기관 직제(대통령령 제32629호)」 제3조)과 국가통계활동의 전반적인 기획 및 조정, 통계기준의 설정, 각종 경제·사회통계의 작성 및 분석, 통계정보의 처리 및 관리에 관한 사무를 관장하는 통계청(「통계청과 그 소속기관 직제(대통령령 제32629호)」 제3조)은 투입형 자원이 부족함에도(특허청 30.67점, 39위; 통계청 30.65점, 40위) 우수한 성과를 달성한(특허청 93.56점, 4위; 통계청 51.96점, 23위) 저자원·고성과 기관으로 분류되었는데, 이는 고도의 전문성이 요구되는 직무 특성으로 인해 투입형 자원으로서 인력의 양적 규모보다 이들이 보유한 지식이나 능력 등 질적 측면이 조직성과에 더욱 중요하게 작용하였기 때문일 수 있다. 한편, 고

용노동부(자원 64.81점, 10위; 성과 18.09점, 40위)가 투입형 자원의 양이 풍부함에도 저조한 조직성과를 보인 고자원·저성과 기관으로 분류된 것은 노동계와 경영계 등 외부 경제사회 주체들의 이해관계가 침예한 사안을 주로 관장하는 기관의 특성상 내부적으로 보유한 투입형 자원의 양적 규모보다는 외부 정치적 환경으로부터의 지지와 관심이나 이를 확보하기 위한 외부 관리가 조직성과에 더욱 중요하게 작용한 데 따른 것일 수 있다. 이에 본 연구는 투입형 자원의 질, 권위형 자원, 외부 관리가 조직성과에 미치는 긍정적 영향이 일반적 기관보다는 자원과 성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관에서 더욱 두드러지게 나타날 것으로 보고, 다음과 같이 가설 7, 가설 8, 가설 9를 설정하였다.

가설 8. 투입형 자원의 질이 조직성과에 미치는 긍정적 영향은 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)보다 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)에서 더 클 것이다.

가설 9. 권위형 자원이 조직성과에 미치는 긍정적 영향은 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)보다 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)에서 더 클 것이다.

가설 10. 외부 관리가 조직성과에 미치는 긍정적 영향은 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)보다 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)에서 더 클 것이다.

제 4 절 연구설계

연구설계와 관련하여 연구의 대상 및 범위, 자료의 수집, 변수의 측정은 모두 제4장과 동일하다. 다만, 제4장에서는 목표달성도와 종합성과라는 두 가지 조직성과 변수를 종속변수로 사용하였으나, 제5장에서는 투입형 자원 지수와 목표달성도 지수를 기준으로 일반적·예외적 기관을 구분하였는바 목표달성도만을 종속변수로 사용하였다는 점에서 차이가

있다. 분석 방법은 제4장과 마찬가지로 고정효과 모형, 차분적률법, 시스템적률법을 사용한 동태적 패널 모형을 사용하였다. 투입형 자원의 양과 조직성과의 방향이 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구분한 뒤, 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성과에 미치는 영향을 분석하고, 일반적 기관과 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 요인이 다른지, 다르다면 어떻게 다른지 탐색하였다.

제 5 절 분석결과

1. 기초통계량

본 연구에 사용된 주요 변수들의 기초통계량은 [표 5-4]에 제시된 바와 같다. 종속변수인 목표달성도의 평균은 일반적 기관의 경우 -.217, 예외적 기관의 경우 .231이었고, 일반적 기관보다 예외적 기관의 목표달성도 평균이 통계적으로 유의하게 더 높았다($p < .001$). 이는 일반적 기관의 경우 저자원·저성과(16개), 고자원·고성과(10개) 기관 중 성과 수준이 낮은 저자원·저성과 기관의 비중이 높은 반면, 예외적 기관의 경우 저자원·고성과(14개), 고자원·저성과(6개) 기관 중 성과 수준이 높은 저자원·고성과 기관의 비중이 높은 데 따른 결과로 보인다.

다음으로, 본 연구의 독립변수인 네 가지 유형의 조직자원(재정적, 인적, 법적, 정치적 자원)은 편포의 정도를 완화하기 위해 자연로그 또는 제곱근 변환한 값을 분석에 사용하였다. 투입형 자원으로서 재정적 자원의 양과 질을 반영하는 예산 규모(일반 10.214, 예외 10.113)와 재정자율성(일반 .455, 예외 .370), 인적 자원의 양을 반영하는 인력 규모(일반 7.876, 예외 7.656), 법적 자원으로서 제·개정 법률 수(일반 2.492, 예외 2.259), 정치적 자원으로서 대통령 지지(일반 1.448, 예외 1.508)와 국회

지지(일반 .428, 예외 .403)는 일반적 기관과 예외적 기관 간 유의한 평균 차이를 보이지 않은 반면, 인적 자원의 질을 반영하는 상위직 비중(일반 .498, 예외 .565)과 고학력 비중(일반 .396, 예외 .484)은 일반적 기관보다 예외적 기관의 평균이 통계적으로 유의하게 더 높았다($p < .01$).

본 연구의 또 다른 독립변수인 두 가지 유형의 관리(내부, 외부 관리) 변수의 경우, 내부 관리에 해당하는 내부 네트워크(일반 .254, 예외 .361)와 내부 관리의 질(일반 82.564, 예외 84.490)은 일반적 기관보다 예외적 기관의 평균이 유의하게 더 높았던($p < .05$) 반면, 외부 관리 중 대통령 네트워크(일반 .407, 예외 .287)와 국회 네트워크(일반 .171, 예외 .067)는 예외적 기관보다 일반적 기관의 평균이 유의하게 더 높았고($p < .05$), 외부 관리의 질을 반영하는 대통령 지지 관리역량(일반 .053, 예외 .066)과 국회지지 관리역량(일반 .157, 예외 .166)은 일반적 기관과 예외적 기관 간 유의한 평균 차이를 보이지 않았다.

그 외 통제변수들의 기초통계량을 살펴보면, 조직연령(일반 23.804, 예외 23.687), 목표보호성(일반 2.202, 예외 2.069), 기관장 재임기간(일반 18.859, 예외 17.860), 여당 점유율(일반 45.029, 예외 45.256), 법률입안 여부(일반 .287, 예외 .298) 모두 일반적 기관과 예외적 기관 간 유의한 평균 차이를 보이지는 않는 것으로 나타났다.

[표 5-4] 주요 변수의 기초통계량

변수		일반적 기관 (N/n=143/23)				예외적 기관 (N/n=131/20)				
		평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값	
종속	목표달성도	-.217	.778	-2.522	1.608	.231	.827	-1.897	1.643	
	재정 자원	예산규모(ln)	10.214	2.050	5.303	13.706	10.113	1.896	5.624	12.966
독립	인적 자원	재정자율성(ln)	.455	.426	.004	2.496	.370	.348	.000	1.844
		인력규모(ln)	7.876	1.769	4.564	12.842	7.656	1.343	5.421	11.799
	법적 자원	상위직비중(sq)	.498	.166	.181	.880	.565	.206	.161	.898
		고학력비중(sq)	.396	.177	.023	.644	.484	.193	.044	.826
	정치 자원	제·개정 법률 수(ln)	2.492	1.722	.000	5.808	2.259	1.467	.000	5.231
		대통령지지(ln)	1.448	1.515	.000	3.967	1.508	1.404	.000	3.967
	내부 관리	국회지지(sq)	.428	.331	.000	1.000	.403	.333	.000	1.000
		내부네트워크	.254	.400	.000	1.000	.361	.431	.000	1.000
	외부 관리	내부관리의 질	82.564	7.024	60.320	96.958	84.490	6.326	65.200	100.000
		외부 네트워크	외부 대통령	.407	.451	.000	1.000	.287	.398	.000
외부 관리의 질	국회		.171	.351	.000	1.000	.067	.225	.000	1.000
	외부 관리의 질	외부 대통령	.053	.339	-.641	1.857	.066	.430	-.678	1.857
외부 관리의 질		국회	.157	.578	-.692	2.988	.166	.699	-.791	3.281
	통제	조직연령	23.804	21.122	1.000	72.000	23.687	21.618	1.000	72.000
목표모호성(ln)		2.202	.918	.000	3.738	2.069	.634	.000	3.258	
기관장재임기간		18.859	9.952	2.822	60.000	17.860	8.195	6.238	46.000	
여당점유율		45.029	4.733	40.700	50.700	45.256	4.790	40.700	50.700	
법률입안		.287	.454	.000	1.000	.298	.459	.000	1.000	

주) 일원 분산분석 결과 두 그룹 간 통계적으로 유의한 평균 차이가 존재하는 경우, 평균이 더 큰 그룹을 음영 처리하여 표시하였다(Scheffe 사후검정, $p < .05$).

2. 상관관계 분석

본 연구에 사용된 주요 변수 간 상관관계 분석결과는 [표 5-5]에 제시된 바와 같다. 먼저, 종속변수인 목표달성도와 다양한 조직자원 및 관리 변수 간 상관관계를 살펴보면, 일반적 기관의 경우 예산 규모($r=.38$), 인력 규모($r=.21$), 제·개정 법률 수($r=.19$), 대통령 지지($r=.36$), 대통령 네트워크($r=.19$), 국회 네트워크($r=.23$) 등의 변수가 목표달성도와 유의한 정(+)의 상관을 보였고($p<.05$), 예외적 기관의 경우 상위직 비중($r=.36$), 고학력 비중($r=.40$), 내부 관리역량($r=.21$) 등의 변수는 목표달성도와 유의한 정(+)의 상관을 보인($p<.05$) 반면, 예산 규모($r=-.58$), 인력 규모($r=-.37$), 대통령 지지($r=-.24$) 등의 변수는 목표달성도와 유의한 부(-)의 상관을 갖는 것으로 나타났다($p<.05$). 투입형 자원의 양과 조직성과의 방향이 일치하는 일반적 기관은 예산 규모와 인력 규모가 목표달성도와 정(+)의 상관을 보이고, 투입형 자원의 양과 조직성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관의 경우 예산 규모와 인력 규모가 목표달성도와 부(-)의 상관을 보임을 확인할 수 있다.

이어서 다양한 조직자원 변수 간 상관관계를 살펴보면, 일반적 기관과 예외적 기관에서 모두 투입형 자원의 양을 반영하는 예산 규모와 인력 규모(일반 $r=.54$, 예외 $r=.32$), 투입형 자원의 질을 반영하는 상위직 비중과 고학력 비중(일반 $r=.72$, 예외 $r=.66$) 간 유의한 정(+)의 상관을 보였고($p<.05$), 법적 자원으로서 제·개정 법률 수, 정치적 자원으로서 대통령 지지와 국회 지지 등 권위형 자원들도 서로 유의한 정(+)의 상관을 보였으며(일반 $r_{\text{법}} \cdot r_{\text{대통령지지}}=.47$, $r_{\text{법}} \cdot r_{\text{국회지지}}=.78$, $r_{\text{대통령지지}} \cdot r_{\text{국회지지}}=.23$; 예외 $r_{\text{법}} \cdot r_{\text{대통령지지}}=.49$, $r_{\text{법}} \cdot r_{\text{국회지지}}=.76$, $r_{\text{대통령지지}} \cdot r_{\text{국회지지}}=.29$; $p<.05$), 자원의 유형이 다른 투입형 자원과 권위형 자원(일반 $r_{\text{예산}} \cdot r_{\text{법}}=.71$, $r_{\text{예산}} \cdot r_{\text{대통령지지}}=.77$, $r_{\text{예산}} \cdot r_{\text{국회지지}}=.44$, $r_{\text{인력}} \cdot r_{\text{국회지지}}=.24$; 예외 $r_{\text{예산}} \cdot r_{\text{법}}=.38$, $r_{\text{예산}} \cdot r_{\text{대통령지지}}=.59$, $r_{\text{예산}} \cdot r_{\text{국회지지}}=.27$, $r_{\text{인력}} \cdot r_{\text{국회지지}}=.19$; $p<.05$) 간에도 유의한 정(+)의 상관을 갖는 것으로 나타났다.

다음으로 다양한 관리 변수 간 상관관계를 살펴보면, 내부 관리의

경우 일반적 기관은 내부 네트워크와 내부 관리역량 간 유의한 상관성이 확인되지 않았고($p>.05$) 예외적 기관에서는 오히려 내부 네트워크와 내부 관리역량 간 유의한 부(-)의 상관을 보였다($r=-.20$; $p<.05$). 외부 관리의 경우에는 일반적 기관과 예외적 기관에서 모두 대통령과 국회를 대상으로 한 외부 네트워크와 외부 관리역량 간 유의한 상관성이 확인되지 않았다($p>.05$). 이는 내·외부 환경과의 네트워크만으로 효과적인 내·외부 관리의 질이 담보되지 않을 수 있음을 시사한다.

한편, 내·외부 관리와 다양한 조직자원 간에도 유의한 상관성이 발견되었다. 내부 관리와 투입형 자원 간 상관성은 일반적 기관과 예외적 기관에서 다소 다르게 나타났다. 일반적 기관의 경우 내부 네트워크나 내부 관리역량과 투입형 자원 간 유의한 상관성이 확인되지 않은($p>.05$) 반면, 예외적 기관에서는 내부 관리역량과 예산 규모($r=-.26$), 인력 규모($r=-.34$) 간 유의한 부(-)의 상관을 보였다($p<.05$). 이는 투입형 자원의 규모와 조직성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관의 경우 투입형 자원의 규모가 늘어날수록 이에 대한 내부 관리의 질을 확보하기 어려워질 수 있다는 가능성을 보여준다. 반면, 외부 관리와 권위형 자원 간에는 일반적 기관과 예외적 기관에서 모두 유의한 정(+)의 상관성이 확인되었다. 대통령 네트워크와 국회 네트워크는 법적 자원인 제·개정 법률 수(일반 $r_{\text{대통령네트워크}\cdot\text{법}}=.18$, $r_{\text{국회네트워크}\cdot\text{법}}=.35$; 예외 $r_{\text{대통령네트워크}\cdot\text{법}}=.36$, $r_{\text{국회네트워크}\cdot\text{법}}=.18$; $p<.05$), 정치적 자원인 대통령 지지(일반 $r_{\text{대통령네트워크}\cdot\text{대통령지지}}=.27$, $r_{\text{국회네트워크}\cdot\text{대통령지지}}=.42$; 예외 $r_{\text{대통령네트워크}\cdot\text{대통령지지}}=.22$, $r_{\text{국회네트워크}\cdot\text{대통령지지}}=.23$; $p<.05$)와 유의한 정(+)의 상관을 보였고($p<.05$), 국회 지지 관리역량은 정치적 자원인 국회 지지(일반 $r_{\text{국회관리}\cdot\text{국회지지}}=.35$; 예외 $r_{\text{국회관리}\cdot\text{국회지지}}=.37$; $p<.05$)와 유의한 정(+)의 상관을 보였다. 이는 외부 관리가 권위형 자원의 획득에 긍정적으로 작용할 가능성을 시사한다.

[표 5-5] 상관관계분석 결과

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1. 목표달성도	1.00	-.58	-.15	-.37	.36	.40	-.01	-.24	-.02	-.06	.21	.12	.08	.11	-.05	.00	-.33	-.04	-.04	.04
2. 예산규모	.38	1.00	.13	.32	-.24	-.29	.38	.59	.27	.11	-.26	.13	-.02	.03	-.01	-.30	.72	.03	-.03	-.33
3. 재정자율성	-.05	-.23	1.00	.06	-.04	.14	-.18	-.13	-.09	-.16	-.01	-.24	-.15	.07	.07	.05	.21	.13	.02	.24
4. 인력규모	.21	.54	-.16	1.00	-.79	-.62	.06	.09	.19	.27	-.34	-.08	-.21	.01	.02	-.11	.35	-.05	-.06	-.13
5. 상위직비중	.04	-.03	-.09	-.72	1.00	.66	.07	-.04	-.01	.00	.11	.05	.08	.00	.09	.08	-.20	.21	-.01	-.02
6. 고학력비중	.01	-.01	-.11	-.64	.72	1.00	-.05	-.24	-.05	-.14	.44	.02	-.01	.01	.07	.13	-.11	.07	.03	.11
7. 제·개정법률 수	.19	.71	-.11	.42	-.10	.05	1.00	.49	.76	.25	-.11	.36	.18	-.01	.09	-.27	.50	.06	.12	-.79
8. 대통령지지	.36	.77	-.26	.35	.15	.12	.47	1.00	.29	.11	-.22	.22	.23	.30	.02	-.38	.55	.02	-.12	-.44
9. 국회지지	.08	.44	-.08	.24	-.09	.10	.78	.23	1.00	.28	-.05	.29	.11	.05	.37	-.33	.31	.10	.14	-.79
10. 내부네트워크	-.01	-.08	.16	.01	.07	-.05	-.18	-.03	-.12	1.00	-.20	.03	-.18	.04	.03	.03	.06	.20	.09	-.27
11. 내부관리	.01	-.13	-.08	-.05	-.25	.00	.05	-.22	.16	-.12	1.00	.01	.09	.02	.12	.10	-.15	-.04	.10	.14
12. 대통령네트워크	.19	.34	-.18	.10	.01	-.03	.18	.27	.07	-.31	-.01	1.00	.40	-.01	-.08	-.11	.19	-.06	.03	-.28
13. 국회네트워크	.23	.47	-.11	.23	.08	.05	.35	.42	.15	-.18	-.17	.40	1.00	-.06	-.07	-.25	.04	-.22	-.07	-.14
14. 대통령지기관리	.06	.00	-.05	.05	-.05	-.06	-.06	.16	.02	.07	.01	.00	-.08	1.00	-.04	-.04	.05	.03	-.02	-.00
15. 국회지기관리	-.01	.03	.07	.05	-.05	-.01	.09	.01	.35	-.01	.03	.01	.03	-.08	1.00	-.03	-.04	.07	-.09	-.18
16. 조직연령	-.19	-.37	-.04	.13	-.50	-.27	-.19	-.32	-.08	.02	.45	-.13	-.37	.03	-.09	1.00	-.40	.02	.00	.30
17. 목표보호성	.32	.84	-.27	.44	-.05	.14	.74	.64	.52	-.24	.03	.28	.41	-.02	.05	-.32	1.00	.11	.00	-.32
18. 기관장재임기간	-.14	-.10	.08	-.20	-.01	-.03	-.07	-.22	-.08	-.15	.14	.16	-.12	-.04	-.07	.08	-.13	1.00	.12	-.02
19. 여당점유율	.01	-.05	-.04	.01	-.03	.03	.09	-.15	.11	.01	.21	-.04	-.04	.05	.04	.03	-.03	-.05	1.00	-.12
20. 법률입안	-.06	-.52	.14	-.34	.13	.01	-.79	-.29	-.82	.19	-.02	-.15	-.18	.02	-.13	.16	-.59	-.04	.00	1.00

주) 대각선 좌하방=일반적 기관, 대각선 우상방=예외적 기관; 음영 처리된 셀 p<.05; 연속형 변수 간 피어슨 상관분석(Pearson correlation), 연속형·이분형 변수 간 점이연 상관분석(Point-biserial correlation)을 실시하였다.

3. 패널분석 결과

투입형 자원의 양과 조직성과의 방향이 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 투입형 자원의 양과 조직성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구분하여, 다양한 조직자원 및 관리가 조직성과에 미치는 영향을 분석한다. 고정효과, 차분적률법, 시스템적률법을 사용하여 목표달성도에 대한 패널모형을 추정하였다. [표 5-6], [표 5-7], [표 5-8]과 [표 5-9], [표 5-10], [표 5-11]은 각각 일반적 기관과 예외적 기관을 대상으로 세 가지 추정법을 사용한 패널 분석결과이다. 각 모형에 통제변수, 투입형·권위형 자원, 내부·외부 관리 변수를 차례로 투입하였고 결과 분석은 모든 변수가 투입된 최종모형(M3-3, M3-6, M3-9, M4-3, M4-6, M4-9)을 기준으로 실시하였다.

먼저, 본격적인 결과 해석에 앞서 각 모형이 제대로 설정되었는지 검정하였다. 고정효과 모형이 적합한지와 관련하여 Breusch-Pagan 검정 결과 귀무가설을 기각하지 못하여 확률효과 모형보다 합동모형이 더 적합한 것으로 확인되었고($p > .05$), Chow 검정결과 귀무가설이 기각되어 합동모형보다 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 확인되었다($p < .001$). 이에 본 연구는 고정효과 모형을 선택하였으며, 추가로 실시한 Hausman 검정에서도 귀무가설이 기각되어 확률효과 모형보다 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 확인되었다($p < .001$).

다음으로 GMM 모형이 적합하기 위해서는 i) 사용되는 도구변수들이 오차항과 상관관계가 없다는 적률 조건이 충족되어야 하고, ii) 좀더 간접적으로 고유오차에 시계열 상관이 존재하지 않아야 한다(한치록, 2017: 188). 첫 번째 조건이 충족되는지 확인하기 위해 과다식별 검정의 일종인 Hasen의 J검정을 실시한 결과, 모든 GMM 모형에서 귀무가설을 기각하지 못하여($p > .10$) 적률 조건이 충족된 것으로 확인되었다. 두 번째 조건이 충족되는지 확인하기 위해 차분한 오차항에 시계열 상관이 없음을 검정하는 Arellano-Bond 검정을 실시한 결과, 모든 GMM 모형에서 1계 시계열 상관은 귀무가설이 기각되어 유의하고($p < .10$), 2계 시계

열 상관은 귀무가설을 기각하지 못하여 유의하지 않은 것으로 나타났는 바($p>.10$) 자기 비상관 조건을 충족하고 있는 것으로 확인되었다. 따라서 본 연구의 모든 모형은 적합하게 설정된 것으로 판단되며, 아래에서는 모든 관심 변수가 투입된 최종모형(M3-3, M3-6, M3-9, M4-3, M4-6, M4-9)을 중심으로 분석결과를 논의한다.

일반적 기관을 대상으로 한 패널 분석결과를 살펴보면, 고정효과 모형(표 5-6, M3-3)에서는 투입형·권위형 자원 및 내·외부 관리가 목표달성도에 미치는 유의한 영향이 발견되지 않았다($p>.10$). 한편, 차분적률법 모형(표 5-7, M3-6)에서는 내부 네트워크($b=1.150, p<.10$)와 내부 관리역량($b=.049, p<.10$) 등 내부 관리 변수들이 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 인적 자원의 질과 관련된 고학력 비중($b=-14.021, p<.01$)은 오히려 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 시스템적률법 모형(표 5-8, M3-9)에서도 차분적률법 모형과 마찬가지로 내부 관리역량($b=.053, p<.01$)이 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 통제변수 중 여당의 의석 점유율($b=-.133, p<.10$)이 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로, 예외적 기관을 대상으로 한 패널 분석결과를 살펴보면, 고정효과 모형(표 5-9, M4-3)에서는 인력 규모($b=4.286, p<.01$)와 대통령 네트워크($b=.601, p<.01$)가 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고, 재정적 자원의 질과 관련된 재정 자율성($b=-.473, p<.05$)과 인적 자원의 질과 관련된 고학력 비중($b=-7.456, p<.05$)은 오히려 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 통제변수 중에서는 목표 모호성($b=.688, p<.10$)의 유의한 정(+)의 영향이 확인되었다. 한편, 차분적률법 모형(표 5-10, M4-6)에서는 고정효과 모형과 마찬가지로 인력 규모($b=5.2221, p<.05$)와 대통령 네트워크($b=.587, p<.05$)가 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고, 또 다른 외부 관리 변수인 대통령지시 관리역량($b=.339, p<.05$)도 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 예산 규모($b=-1.756, p<.05$), 재정 자율성

($b=-.588$, $p<.05$), 고학력 비중($b=-12.476$, $p<.05$) 등은 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다. 시스템적률법 모형(표 5-11, M4-9)에서도 고정효과 및 차분적률법 모형과 마찬가지로 외부 관리 변수로서 대통령 네트워크($b=.627$, $p<.05$)가 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 재정적 자원의 양과 질을 반영하는 예산 규모($b=-.432$, $p<.01$)와 재정 자율성($b=-.665$, $p<.05$)은 오히려 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다. 통제변수 중에서는 목표모호성($b=.899$, $p<.05$)과 여당의 의석 점유율($b=.106$, $p<.10$)이 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고, 조직연령($b=-.029$, $p<.05$)은 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

[표 5-6] 패널분석 결과: 고정효과 모형(일반적 기관)

		M3-1		M3-2		M3-3	
		Coef.	s.e.	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.
전년도 성과(t-1)		.135	.096	.159	.108	.129	.112
투입형 자원	예산규모			-.018	.371	-.087	.380
	재정자율성			.028	.304	.078	.311
	인력규모			-.134	.751	-.250	.765
	상위직비중			-.528	8.951	-2.462	9.175
	고학력비중			-7.019	4.646	-6.487	4.822
권위형 자원	제·개정법률 수			.019	.164	.006	.172
	대통령지지			.052	.130	-.014	.160
	국회지지			-.173	.495	-.391	.615
내부 관리	내부네트워크					.227	.281
	내부관리					.029	.018
외부 관리	대통령네트워크					-.099	.250
	국회네트워크					.121	.343
	대통령지지관리					.125	.249
	국회지지관리					.083	.167
통제	조직연령	-.056	.224	-.207	.267	-.168	.282
	목표보호성	.471	.577	.344	.609	.466	.691
	기관장재임기간	-.005	.008	-.008	.009	-.007	.009
	여당점유율	.003	.048	.020	.058	-.007	.063
	법률입안	.646	.393	.684	.485	.466	.530
Contant		-.060	4.239	7.443	13.887	7.630	14.205
Year		yes		yes		yes	
n(N)		143(23)		143(23)		143(23)	
F(df)		0.87(13, 107)		0.70(21, 99)		0.69(27, 93)	
within R ²		.078		.120		.159	
ICC(ρ)		.726		.971		.950	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10

[표 5-7] 패널분석 결과: difference GMM 모형(일반적 기관)

		M3-4		M3-5		M3-6	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.209 [†]	.111	.200 [†]	.122	.161	.116
투입형 자원	예산규모			.004	.347	-.177	.513
	재정자율성			.342	.357	.109	.307
	인력규모			.272	1.517	-.520	1.343
	상위직비중			7.013	19.537	-1.842	19.212
	고학력비중			-11.570 [†]	6.209	-14.021 ^{**}	5.250
권위형 자원	제·개정법률 수			-.089	.196	-.153	.236
	대통령지지			.277	.174	.025	.243
	국회지지			.553	.423	.089	.607
내부 관리	내부네트워크					1.150 [†]	.592
	내부관리					.049 [†]	.027
외부 관리	대통령네트워크					-.053	.297
	국회네트워크					.861	.617
	대통령지지관리					.725	.453
	국회지지관리					.101	.222
통제	조직연령	-.107	.289	-.430 [†]	.253	-.244	.191
	목표보호성	-.442	.904	-.387	1.031	-.245	1.100
	기관장재임기간	-.007	.009	-.013	.009	-.011	.011
	여당점유율	.010	.054	.057	.046	-.022	.056
	법률입안	.640 ^{**}	.192	1.049	.658	.393	.706
Year		yes		yes		yes	
n(N)		113(22)		113(22)		113(22)	
N of instruments		66		66		66	
Wald chi ² (df)		46.81(13) ^{***}		2971.57(21) ^{***}		7814.83(27) ^{***}	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-3.02 ^{**}		z=-2.69 ^{**}		z=-2.98 ^{**}	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=-0.30		z=-0.72		z=0.01	
Hansen test(p-value)		1.000		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 5-8] 패널분석 결과: system GMM 모형(일반적 기관)

		M1-7		M1-8		M1-9	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.182 [†]	.092	.135	.110	.093	.097
투입형 자원	예산규모			-.005	.120	.016	.136
	재정자율성			.251	.203	.291	.228
	인력규모			-.150	.182	.058	.264
	상위직비중			.374	2.249	.307	2.015
	고학력비중			-2.459	1.725	-2.658	2.545
권위형 자원	제·개정법률 수			-.040	.172	-.101	.167
	대통령지지			.052	.112	.019	.132
	국회지지			.442	.418	.089	.364
내부 관리	내부네트워크					.295	.471
	내부관리					.053**	.017
외부 관리	대통령네트워크					.018	.278
	국회네트워크					.156	.246
	대통령지지관리					.321	.259
	국회지지관리					.056	.118
통제	조직연령	-.001	.005	-.004	.006	-.009	.006
	목표보호성	.211*	.137	.520	.323	.405	.470
	기관장재임기간	-.006	.010	-.013	.010	-.013	.010
	여당점유율	-.014*	.006	.010	.047	-.133 [†]	.070
	법률입안	.349	.217	.504	.380	.168	.405
Year		yes		yes		yes	
n(N)		136(23)		136(23)		136(23)	
N of instruments		80		80		80	
Wald chi ² (df)		52.92(13)***		365.77(21)***		944.16(27)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-3.18**		z=-3.09**		z=-2.67**	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=-0.24		z=-0.53		z=-0.30	
Hansen test(p-value)		1.000		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 5-9] 패널분석 결과: 고정효과 모형(예외적 기관)

		M4-1		M4-2		M4-3	
		Coef.	s.e.	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.
전년도 성과(t-1)		.065	.105	-.043	.110	-.107	.109
투입형 자원	예산규모			-.811	.529	-.725	.500
	재정자율성			-.521*	.247	-.473*	.235
	인력규모			4.316**	1.562	4.286**	1.540
	상위직비중			5.877	5.896	1.267	5.903
	고학력비중			-5.381	3.724	-7.456*	3.561
권위형 자원	제·개정법률 수			.041	.127	.013	.120
	대통령지지			.087	.075	.026	.109
	국회지지			.176	.378	-.055	.429
내부 관리	내부네트워크					.278	.167
	내부관리					.015	.016
외부 관리	대통령네트워크					.601**	.183
	국회네트워크					-.090	.426
	대통령지지관리					.145	.172
	국회지지관리					-.003	.092
통제	조직연령	.112	.192	-.009	.215	.030	.220
	목표보호성	.404	.350	.527	.368	.688†	.354
	기관장재임기간	-.001	.008	-.003	.009	.000	.009
	여당점유율	-.004	.041	.034	.044	.016	.048
	법률입안	-.080	.220	.158	.265	.122	.256
Constant		-3.187	3.588	-28.050*	10.918	-26.873*	11.080
Year		yes		yes		yes	
n(N)		119(19)		119(19)		119(19)	
F(df)		0.78(13, 87)		1.23(21, 79)		25.15(27, 73)*	
within R ²		.080		.212		.359	
ICC(ρ)		.952		.992		.995	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10

[표 5-10] 패널분석 결과: difference GMM 모형(예외적 기관)

		M4-4		M4-5		M4-6	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.086	.085	-.157	.146	-.229	.146
투입형 자원	예산규모			-1.803*	.717	-1.756*	.714
	재정자율성			-.730*	.323	-.588*	.293
	인력규모			5.984†	3.487	5.221*	2.467
	상위직비중			19.929*	9.254	13.634	8.356
	고학력비중			-8.069†	4.584	-12.476*	4.862
권위형 자원	제·개정법률 수			0.025	.126	-.002	.129
	대통령지지			.163*	.068	.020	.075
	국회지지			.514†	.299	.262	.520
내부 관리	내부네트워크					.185	.263
	내부관리					.017	.016
외부 관리	대통령네트워크					.587*	.257
	국회네트워크					-.091	.391
	대통령지지관리					.339*	.134
	국회지지관리					-.064	.121
통제	조직연령	.081	.156	-.066	.223	.116	.203
	목표보호성	.245	.340	.294	.443	.548	.491
	기관장재임기간	.010	.010	.001	.009	.005	.010
	여당점유율	-.005	.130	.064†	.033	.005	.041
	법률입안	-.066	.130	.305	.199	.174	.287
Year		yes		yes		yes	
n(N)		100(19)		100(19)		100(19)	
N of instruments		66		66		66	
Wald chi ² (df)		14.39(13)		5.54e+06(21)***		6302.95(27)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-2.34*		z=-1.78†		z=-2.03*	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=1.17		z=0.66		z=-0.12	
Hansen test(p-value)		1.000		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 5-11] 패널분석 결과: system GMM 모형(예외적 기관)

		M4-7		M4-8		M4-9	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.446***	.084	.020	.109	-.081	.111
투입형 자원	예산규모			-.431**	.147	-.432**	.150
	재정자율성			-.714*	.343	-.665*	.304
	인력규모			-.222	.243	-.305	.248
	상위직비중			-.606	2.078	-.765	1.975
	고학력비중			1.435	1.566	.628	1.848
권위형 자원	제·개정법률 수			-.103	.151	-.017	.152
	대통령지지			-.007	.073	-.114	.107
	국회지지			.362	.426	-.137	.618
내부 관리	내부네트워크					.443	.296
	내부관리					.017	.013
외부 관리	대통령네트워크					.627*	.259
	국회네트워크					-.025	.441
	대통령지지관리					.337	.213
	국회지지관리					.042	.124
통제	조직연령	-.004	.006	-.026*	.012	-.029*	.013
	목표보호성	-.165	.103	.880*	.362	.899*	.378
	기관장재임기간	.004	.008	.006	.012	.004	.013
	여당점유율	.012*	.005	.113†	.060	.106†	.063
	법률입안	-.054	.180	.133	.262	.092	.321
Year		yes		yes		yes	
n(N)		119(19)		119(19)		119(19)	
N of instruments		80		80		80	
Wald chi ² (df)		186.05(13)***		332.88(21)***		350.62(27)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-2.48*		z=-2.18*		z=-2.28*	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=1.56		z=0.98		z=0.46	
Hansen test(p-value)		1.000		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

일반적 기관과 예외적 기관을 대상으로 조직자원 및 내·외부 관리가 목표달성도에 미치는 영향을 고정효과, 차분적률법, 시스템적률법으로 분석한 결과를 종합하면 [표 5-12]와 같다. 먼저, 본 연구는 투입형 자원의 양과 이를 효과적으로 운용하기 위한 내부 관리가 조직성과에 미치는 정(+)의 영향이 예외적 기관보다 일반적 기관에서 더 클 것으로 예상하였다. 분석결과, 투입형 자원의 양은 예상과 달리 예산 규모와 인력 규모 모두 일반적 기관에서는 어떤 모형에서도 유의한 영향이 확인되지 않았고, 예외적 기관에서만 부분적으로 유의한 영향이 나타났다. 예산 규모는 예외적 기관의 목표달성도에 대한 차분적률법 모형(M4-6)과 시스템적률법 모형(M4-9)에서 유의한 부(-)의 영향이 확인되었고, 인력 규모는 예외적 기관의 목표달성도에 대한 고정효과 모형(M4-3)과 차분적률법 모형(M4-6)에서 유의한 정(+)의 영향이 확인되었다. 따라서 가설 6은 기각되었다. 반면, 내부 관리의 경우, 내부 네트워크와 내부 관리역량 모두 일반적 기관에서만 일부 모형에서 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 예외적 기관에서는 어떤 모형에서도 유의한 영향이 확인되지 않았다. 내부 네트워크는 일반적 기관의 목표달성도에 대한 차분적률법 모형(M3-6)에서 유의한 정(+)의 영향이 확인되었고, 내부 관리역량은 일반적 기관의 목표달성도에 대한 차분적률법 모형(M3-6)과 시스템적률법 모형(M3-9)에서 유의한 정(+)의 영향이 확인되었는바, 가설 7은 부분 지지되었다.

투입형 자원의 양이 풍부하고 조직성과도 우수하거나(고자원·고성과) 반대로 투입형 자원의 양이 부족하고 조직성과도 저조한(저자원·저성과) 일반적 기관은 자원과 성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관보다 투입형 자원의 양과 이를 효과적으로 운용하기 위한 내부 관리가 조직성과에 특히 중요하게 작용할 것으로 예상했으나, 분석결과 내부 관리만이 일반적 기관의 조직성과를 좌우하는 핵심요인인 것으로 확인되었다. 이는 전통적 생산 요소 성격의 투입형 자원의 양을 확보하는 것만으로는 조직성과를 향상하기에 충분하지 않고, 더 나은 성과를 달성하기 위해서는 더 많은 예산과 인력을 확보하는 것보다 이를 제대로 운용할 수 있도

록 내부 관리의 개선을 도모하는 것이 더 효과적일 수 있음을 시사한다.

다음으로, 본 연구는 투입형 자원의 질, 권위형 자원, 외부 관리가 조직성과에 미치는 정(+)의 영향이 일반적 기관보다 예외적 기관에서 더 클 것으로 예상하였다. 먼저, 투입형 자원의 질은 예상과 달리 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정적 자원의 질과 관련된 재정 자율성은 예외적 기관의 목표달성도에 대한 고정효과(M4-3), 차분적률법 모형(M4-6), 시스템 적률법 모형(M4-9)에서 모두 유의한 부(-)의 영향이 확인되었고, 일반적 기관에서는 어떤 모형에서도 목표달성도에 유의한 영향을 미치지 않았다. 인적 자원의 질과 관련된 상위직 비중은 일반적 기관과 예외적 기관의 모든 모형에서 목표달성도에 미치는 유의한 영향이 나타나지 않았으나, 고학력 비중의 경우 일반적 기관의 차분적률법 모형(M3-6)과 예외적 기관의 고정효과(M4-3), 차분적률법 모형(M4-9)에서 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 가설 8은 기각되었다. 권위형 자원의 경우 법적 자원인 제·개정 법률 수, 정치적 자원인 대통령 지지와 국회 지지 모두 일반적 기관과 예외적 기관의 어떤 모형에서도 목표달성도에 미치는 유의한 영향이 확인되지 않았는바, 가설 9는 기각되었다. 반면 외부 관리는 외부 네트워크와 외부 관리역량 모두 예외적 기관에서만 일부 모형에서 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 일반적 기관에서는 어떤 모형에서도 유의한 영향이 확인되지 않았다. 대통령 네트워크는 예외적 기관의 목표달성도에 대한 세 가지 모형(M4-3, M4-6, M4-9)에서 모두 유의한 정(+)의 영향이 확인되었고, 대통령 지지 관리역량은 예외적 기관의 목표달성도에 대한 차분적률법 모형(M4-6)에서 유의한 정(+)의 영향이 확인되었는바, 가설 10은 부분 지지되었다.

자원과 성과의 방향이 엇갈리는 예외적 기관은 자원과 성과의 방향이 일치하는 일반적 기관보다 투입형 자원의 질, 권위형 자원, 외부 관리 등이 조직성과에 특히 중요하게 작용할 것으로 예상하였으나, 분석결과 외부 관리(대통령 지지, 대통령 지지 관리역량)만이 예외적 기관의 조직 성과를 좌우하는 핵심요인인 것으로 확인되었다. 이는 일반적 예상과 달

리 투입형 자원의 양이 풍부함에도 조직성과가 저조하거나 반대로 투입형 자원의 양이 부족함에도 조직성과가 우수한 예외적 기관의 경우 외부 환경으로부터 기회를 활용하고 충격을 완화하는 외부 관리의 중요성이 더욱 두드러질 수 있음을 보여주는 결과이다. 최고 관리자가 선거캠프, 인수위, 청와대 등에서 재직한 경험이 있어 대통령과의 네트워크를 보유한 경우 이를 바탕으로 기관에 필요한 자원과 정당성을 획득할 접근성이 높아질 수 있다는 점에서(Florin et al., 2003; Grayson & Baldwin, 2007; Seibert et al., 2001) 대통령 네트워크는 기관이 외부 관리에 강점을 지닐 가능성을 반영한다. 대통령 지지 관리역량은 이러한 가능성을 넘어 기관이 실제로 대통령으로부터 얼마만큼의 지지를 끌어내고 있는지 네트워크의 실질적 결과로서 외부 관리의 질적 측면을 반영한다. 따라서 본 연구결과는 예외적 기관의 성과 향상을 위해서는 잠재적 외부 관리역량으로서 대통령 네트워크와 더불어 네트워크의 실질적 결과로서 외부 관리의 질이 중요하게 작용할 수 있음을 시사한다.

[표 5-12] 주요 분석결과 요약 및 가설 검정결과

		일반적 기관 (저자원·저성과, 고자원·고성과)			예외적 기관 (저자원·고성과, 고자원·저성과)			가설 검정결과				
		M3-3 (FE)	M3-6 (diff-GMM)	M3-9 (sys-GMM)	M4-3 (FE)	M4-6 (diff-GMM)	M4-9 (sys-GMM)	가설		예상	결과	
투입형 자원	예산규모					-	-	6	재정적 자원의 양		일반>예외	기각
	인력규모				+	+			인적 자원의 양			기각
	재정자율성				-	-	-	8	재정적 자원의 질		일반<예외	기각
	상위직비중								인적 자원의 질	상위직		기각
	고학력비중		-		-	-				고학력		기각
권위형 자원	제·개정법률 수							9	법적 자원		일반<예외	기각
	대통령지지								정치적 자원	대통령		기각
	국회지지									국회		기각
내부 관리	내부네트워크		+					7	내부 네트워크		일반>예외	부분지지
	내부관리		+	+					내부 관리의 질			부분지지
외부 관리	대통령네트워크				+	+	+	10	외부 네트워크	대통령	일반<예외	지지
	국회네트워크									국회		기각
	대통령지지관리					+			외부 관리의 질	대통령		부분지지
	국회지지관리									국회		기각

주) 각 추정 방식(FE, difference-GMM, system-GMM)의 최종모형을 기준으로 분석결과를 요약하였고, 가설 검정은 유의 수준 10%를 기준으로 진행하였다.; p<.10, p<.05

제 6 절 소결

본 장에서는 2013년부터 2020년 사이에 존재했던 43개 중앙행정기관을 대상으로 투입형 자원의 양과 조직성과의 방향이 일치하는 일반적 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)을 구분한 뒤, 제4장의 연구모형을 적용하여 투입형 자원, 권위형 자원, 내부 관리역량, 외부 관리역량 등이 조직성과에 미치는 영향을 분석하고, 일반적 기관과 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심요인이 다른지, 다르다면 어떻게 다른지 탐색하였다. 분석결과, 내부 네트워크와 내부 관리의 질 등 내부 관리역량 변수는 일반적 기관에서만 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고, 대통령 네트워크와 대통령 지지 관리의 질 등 외부 관리역량 변수는 예외적 기관에서만 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 내부 관리역량이 일반적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심요인이라면, 외부 관리역량은 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심요인인 것으로 확인되었다.

자원기반이론에 따르면 어떤 자원이 조직에 경쟁 이점을 제공하고 성과 우위의 원천이 되기 위해서는 가치 있고(value), 희소하며(rare), 완전 모방이 불가능하고(inimitable), 조직(organization)을 통해 자원의 잠재력을 최대한 활용할 수 있어야 한다는 네 가지 조건(VRIO)이 충족되어야 한다(Barney, 1997). 본 연구 결과에 따르면 내부 관리와 외부 관리는 각각 일반적 기관과 예외적 기관의 VRIO 조건을 충족하여 조직성과 향상을 가져오는 핵심 동인으로 확인된 셈이다. 즉, 투입형 자원의 양이 풍부하고 조직성과도 우수하거나(고자원·고성과) 반대로 투입형 자원의 양이 부족하고 조직성과도 저조한(저자원·저성과) 일반적 기관은 더 나은 성과를 달성하기 위해 단순히 투입형 자원의 양적 규모를 확보하는 것보다 이를 제대로 운용할 수 있도록 내부 관리의 개선을 도모하는 것이 더 효과적일 수 있다. 따라서 일반적 기관의 성과 향상 전략은 추가적인 예산이나 인력을 확보하기 위한 경쟁에 매몰되기보다는 기관이 보

유한 자원의 효과적 운용이 가능하도록 내부 관리 시스템을 정비하여 관리역량을 확보하고, 내부 네트워크를 토대로 구성원들과의 유대나 관계적 강점이 내부 관리에 도움이 될 수 있도록 최고 관리자의 관리 기술을 향상하는 쪽으로 가닥을 잡아가야 할 것이다. 한편, 희소한 자원으로도 우수한 성과를 달성하거나(저자원·고성과) 풍족한 자원에도 불구하고 성과가 저조한(고자원·저성과) 예외적 기관이 더 나은 성과를 달성하기 위해서는 보유한 자원의 양적 규모나 그 내부적 관리보다는 외부 환경으로부터 효과적으로 기회를 활용하고 충격을 완화하는 외부 관리가 더욱 중요하게 작용하였다. 따라서 예외적 기관의 성과 향상 전략은 최고 관리자의 외부 네트워크를 토대로 조직의 목표 달성을 위한 자원 접근성을 높이고, 이러한 네트워킹 노력이나 접근 가능성을 확보하는 데에서 나아가 실제로 기관이 외부 환경으로부터 지지를 끌어낼 수 있도록 외부 관리의 질을 확보하는 데 초점을 두어야 할 것이다.

본 장의 연구 결과는 내·외부 관리가 조직성장에 미치는 긍정적 영향을 확인하였다는 점에서 공공 관리 분야의 오랜 명제인 “관리가 중요한가?(Does management matter?)”에 대한 경험적 증거를 제공하였다는 의의를 지닌다. 아울러, 기존 연구에서 간과되어온 일반적 예상과 달리 자원이 희소함에도 우수한 성과를 달성하거나 자원이 풍족함에도 저조한 성과를 내는 예외적인 기관에 주목하여, 이들 기관의 경우 일반적 기관과 달리 외부 환경으로부터 기회를 활용하고 충격을 완화하는 외부 관리가 조직성장에 특히 중요하게 작용함을 확인하였다는 점 또한 기존 논의의 지평을 확장하는 의미 있는 발견이다. 다만, 본 연구와 같은 양적 연구방식으로는 당연하지 않은 예외적 사례에 대해 풍부하고 자세한 분석이 어렵다는 한계가 있다(Royse, 2004: 237). 따라서 후속 연구에서는 질적 연구방식을 통해 일반적 기관과 예외적 기관의 조직성과 핵심 요인이 왜 다른지, 일반적 기관의 조직성장에 내부 관리가 특히 중요하게 작용하는 이유는 무엇이며, 예외적 기관의 조직성장에 외부 관리가 특히 중요하게 작용하는 이유는 무엇인지, 본 연구 결과에 대한 보다 심층적인 논의를 이어가야 할 것이다.

제 6 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 조직이 보유한 자원과 이를 운용하는 관리역량을 포괄하는 광의의 조직자원 개념을 바탕으로 조직자원과 조직성과의 관계에 대한 종합적 연구모형을 제시하고, 기존 연구에서 간과되어온 조직자원 논의의 사각지대를 조명함으로써 연구의 지평을 넓히고자 하였다. 이를 위해 한국의 중앙행정기관을 대상으로 크게 세 가지 실증분석을 실시하였다. 첫 번째 연구에서는 2011년부터 2020년까지 10년간 중앙행정기관의 투입형 자원과 조직성과의 현황을 살펴보고, 자원의 양이 많으면 성과도 우수할 것이라는 일반적 예상에 어긋나는 예외적 기관(고자원·저성과, 저자원·고성과)들을 상당수 발견하였다. 이는 투입형 자원의 양적 측면을 넘어 이러한 예외적 기관들을 설명할 수 있는 자원은 과연 무엇인지 의문을 제기하며, 조직자원에 대해 좀 더 다각적인 접근이 필요함을 시사한다. 이어지는 두 번째 연구와 세 번째 연구는 현황 분석을 통해 제기된 질문에 답을 찾아가는 시도라 할 것이다.

두 번째 연구에서는 투입형 자원의 양적 측면 중심의 한정적 조직자원 논의를 확장하고자 전통적 생산 요소 성격의 투입형 자원과 더불어 공공조직 특유의 권위형 자원을 포함하고, 투입형 자원의 내부적 운용과 관련된 내부 관리역량과 권위형 자원의 외부적 획득과 관련된 외부 관리역량, 그리고 이러한 자원과 관리역량의 질적 측면을 함께 고려하는 종합적인 조직자원 모형을 제시하였다. 이와 더불어 모형에 포함된 다양한 자원 및 관리역량의 측정지표를 새로이 발굴하기 위한 작업을 진행하였으며, 투입형 자원으로서 재정적 자원과 인적 자원의 양과 질, 권위형 자원으로서 법적 자원과 정치적 자원(대통령 지지, 국회 지지), 내부 관리역량으로서 내부 네트워크와 내부 관리의 질, 외부 관리역량으로서 외부

네트워크(대통령 네트워크, 국회 네트워크)와 외부 관리의 질(대통령 지지 관리의 질, 국회 지지 관리의 질) 등이 중앙행정기관의 조직성과인 목표달성도와 종합성과에 미치는 영향을 추정하였다. 분석 결과, 투입형 자원으로서 재정적 자원의 양과 정치적 자원으로서 국회의 지지는 종합 성과에 한하여 유의한 정(+)의 영향이 확인되었고, 내부 관리역량으로서 내부 네트워크와 내부 관리의 질, 외부 관리역량으로서 대통령 지지 관리의 질은 목표달성도와 종합성과 모두에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 중앙행정기관의 성과 향상을 위해 더 많은 양의 투입형 자원을 확보하는 것뿐 아니라 이를 더욱 효과적으로 운용할 수 있는 내부 관리역량의 강화, 투입형 자원의 획득과 운용에 정당성을 부여하는 권위형 자원의 확보, 외부 환경으로부터 권위형 자원을 효과적으로 끌어오는 외부 관리역량의 강화 또한 중요하게 작용함을 시사한다.

세 번째 연구에서는 투입형 자원의 양과 조직성과의 상대적 분포가 일반적 예상에 부합하는 기관(저자원·저성과, 고자원·고성과)과 그렇지 않은 예외적 기관(고자원·저성과, 저자원·고성과)을 구분한 뒤, 앞서 도출한 종합모형을 적용하여 다양한 자원 및 관리역량이 일반적·예외적 기관의 조직성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이는 일반적 기관과 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심 자원이 다른지, 다르다면 어떻게 다른지 탐색하기 위한 시도이다. 분석 결과, 내부 네트워크와 내부 관리의 질 등 내부 관리역량 변수는 일반적 기관에서만 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고, 대통령 네트워크와 대통령 지지 관리의 질 등 외부 관리역량 변수는 예외적 기관에서만 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 내부 관리역량이 일반적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심 자원이라면, 외부 관리역량은 예외적 기관의 조직성과에 특히 중요하게 작용하는 핵심 자원임을 시사한다.

제 2 절 연구 의의 및 시사점

1. 이론적 의의

본 연구는 조직자원에 대한 기존의 단편적 지식을 체계적으로 통합·발전시킬 수 있는 조직자원에 대한 이론적 큰 그림을 제공하였다는 점에서 이론적 의의를 지닌다. 본 연구에서 제시한 종합적 조직자원 모형은 투입형 자원의 양적 규모에 초점을 두었던 기존의 표면적 조직자원 논의에서 간과되어온 조직자원의 질적 측면을 함께 고려함으로써 그동안 주목받지 못했던 조직자원 논의의 사각지대를 조명하였다. 아울러 행정학 분야의 조직자원 연구들이 공공조직의 특성에 대한 충분한 고려 없이 민간조직의 맥락에서 개발된 자원기반이론을 그대로 적용하는데 그쳐왔던 것과 달리, 본 연구는 외부로부터의 정치 환경적 영향이 상당한 공공조직 특유의 조직자원으로서 조직의 자원 획득 및 운용에 정당성을 부여하는 권위형 자원을 새로이 제안하였다는 점에서도 의의가 인정된다.

투입형 자원과 권위형 자원, 이를 운용하는 내·외부 관리역량을 포괄하는 종합적 조직자원 모형을 적용하여 다양한 조직자원이 조직성공에 미치는 영향을 실증 분석한 결과 또한 본 연구에서 제안한 종합모형의 타당성을 지지한다. 중앙행정기관의 성과 향상을 위해 더 많은 양의 투입형 자원을 확보하는 것뿐 아니라 이를 더욱 효과적으로 운용할 수 있는 내부 관리역량의 강화, 투입형 자원의 획득과 운용에 정당성을 부여하는 권위형 자원의 확보, 외부 환경으로부터 권위형 자원을 효과적으로 끌어오는 외부 관리역량의 강화 또한 중요하게 작용하였다. 생각건대 조직자원 논의를 투입형 자원에 국한하여 “중요한 것은 자원이 아니라 관리이다”라는 식으로 조직자원을 학문적 관심의 대상에서 제외하기보다는 “관리역량도 중요한 조직자원이다”라는 관점에서 다양한 조직자원 이슈를 새로이 발굴함으로써 조직자원에 대한 이해를 확장해가는 쪽으로 가닥을 잡아야 할 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구의 종합적 조직자원 모형은 다양한 유형의 조직자원을 발굴하여 조직자원에 대한 학술적 관심

을 환기하고 연구의 지평을 넓히는 이론적 단초를 제공할 수 있으리라 기대한다.

2. 방법론적 의의

본 연구는 다양한 자원 및 내·외부 관리역량의 측정지표를 발굴함으로써 향후 조직자원에 관한 실증연구 발전에 도움이 될 수 있는 분석적 기초를 마련하였다는 점에서 방법론적 의의를 지닌다. 특히 기존 연구에서 사용되어온 내·외부 관리역량의 측정지표들은 관리를 위한 노력이나 관리에 강점을 보일 잠재적 가능성에 초점을 둔 지표들이 많다는 점에서 실제로 조직의 목표 달성에 도움이 되도록 내·외부 관리가 얼마만큼 잘 이루어지고 있는지 관리의 질적 측면을 포착하기 어렵다는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 내·외부 관리가 기관에 실질적으로 얼마만큼 도움이 되고 있는지 결과적 측면에 초점을 두고, 내부 관리의 질을 측정할 수 있는 지표로 행정관리역량 평가점수를, 외부 관리의 질을 측정할 수 있는 지표로 대통령의 시정연설 중 기관 비중 증가율과 국회의 정부제출법률안 통과율 증가율을 새로이 제안하였다. 물론 이러한 지표들 또한 측정 타당성 측면에서 여러 한계가 지적될 수 있지만, 내·외부 관리역량의 실질적 품질을 반영하기 위해 새로운 측정지표를 발굴하고 이를 통해 조직자원 연구의 분석적 지평을 넓히고자 하였다는 점에서 의미를 갖는 시도이다.

3. 실천적 의의

본 연구는 중앙행정기관의 조직자원 및 조직성과 현황과 다양한 조직자원이 조직성과에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 토대로 중앙행정기관의 효과적 자원 운용을 위한 전략적 기초자료를 제공하였다는 점에서 실천적 의의를 지닌다. 자원기반이론에 따르면 어떤 자원이 조직

에 경쟁 이점을 제공하고 성과 우위의 원천이 되기 위해서는 가치 있고 (value), 희소하며(rare), 완전 모방이 불가능하고(inimitable), 조직 (organization)을 통해 자원의 잠재력을 최대한 활용할 수 있어야 한다는 네 가지 조건(VRIO)이 충족되어야 한다(Barney, 1997). 본 연구에서 내부 관리역량과 외부 관리역량은 각각 일반적 기관과 예외적 기관의 VRIO 조건을 충족하여 조직성과 향상을 가져오는 핵심 동인으로 확인되었다.

투입형 자원의 양이 풍부하고 조직성과도 우수하거나(고자원·고성과) 반대로 투입형 자원의 양이 부족하고 조직성과도 저조한(저자원·저성과) 일반적 기관은 더 나은 성과를 달성하기 위해 단순히 더 많은 투입형 자원의 양을 확보하는 것보다 이를 제대로 운용할 수 있도록 내부 관리의 개선을 도모하는 것이 더 효과적일 수 있다. 따라서 일반적 기관의 성과 향상 전략은 추가적인 예산이나 인력을 확보하기 위한 경쟁에 매몰되기보다는 기관이 보유한 자원의 효과적 운용이 가능하도록 내부 관리 시스템을 정비하여 관리역량을 확보하고, 내부 네트워크를 토대로 구성원들과의 유대나 관계적 강점이 내부 관리에 도움이 될 수 있도록 최고 관리자의 관리 기술을 향상하는 쪽으로 가닥을 잡아가야 할 것이다.

한편, 희소한 자원으로도 우수한 성과를 달성하거나(저자원·고성과) 풍족한 자원에도 불구하고 성과가 저조한(고자원·저성과) 예외적 기관이 더 나은 성과를 달성하기 위해서는 보유한 자원의 양적 규모나 그 내부적 관리보다는 외부 환경으로부터 효과적으로 기회를 활용하고 충격을 완화하는 외부 관리가 더욱 중요하게 작용하였다. 따라서 예외적 기관의 성과 향상 전략은 최고 관리자의 외부 네트워크를 토대로 조직의 목표 달성을 위한 자원 접근성을 높이고, 이러한 네트워킹 노력이나 접근 가능성을 확보하는 데에서 나아가 실제로 기관이 외부 환경으로부터 지지를 끌어낼 수 있도록 외부 관리의 질을 확보하는 데 초점을 두어야 할 것이다.

제 3 절 연구 한계 및 후속연구 제언

연구의 이론적·방법론적·실천적 의의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다는 점에서 후속 연구를 통한 보완이 필요하다. 첫째, 종합적 조직자원 모형에서 제안한 다양한 유형의 자원 및 관리역량을 측정할 수 있는 새로운 측정지표를 발굴하여 사용하였으나, 일부 지표의 경우 완전치 않은 측정 타당성을 보인다는 점에서 한계가 있다. 예를 들어, 인적 자원의 질을 반영하는 지표로 사용된 고학력 비중은 오히려 조직성과에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 고학력 비중이 인적 자원의 질을 측정하는 적절한 지표가 아닐 수 있음을 시사한다. 정치적 자원으로서 국회의 지지를 측정하는 지표로 사용된 정부제출법률안 통과율도 대통령의 주요 정책의제와 관련된 법률안일 경우 기관이 아닌 대통령에 대한 국회의 지지를 반영한 지표일 수 있다는 점, 소위 청부입법이라 불리는 우회 법안을 고려할 수 없기에 국회의 지지를 온전히 파악할 수는 없다는 점 등에서 한계가 있다. 관리역량 중 내·외부 네트워크를 기관장의 해당 기관, 대통령 유관, 국회의원 재직경험 여부로 측정된 것도 네트워킹에 강점을 보일 잠재적 가능성을 간접적으로 반영할 지표일 뿐, 네트워킹의 실제 빈도나 관계의 질적 측면을 포착하기는 어렵다. 그러나 새로이 발굴한 측정지표들이 측정 타당성 측면에서 다소 한계를 보일지라도 그동안 간과되었던 자원과 관리의 질적 측면을 포착하기 위해 새로운 측정지표를 탐색하려는 시도는 충분히 의의를 갖는바, 후속 연구를 통해 다양한 자원과 관리역량의 측정지표를 지속적으로 발굴하고 측정 타당성을 확보하기 위한 노력을 지속해야 할 것이다.

둘째, 자료수집상의 현실적 제약으로 좀 더 다양한 유형의 조직자원을 모형에 포괄하지 못하였다. 정보자원, 기술자원 등의 투입형 자원이나 대통령과 국회 못지않게 중요한 외부 환경인 국민의 지지와 이에 대한 관리 등은 현재 모형에 반영되지 못하였다. 후속 연구에서는 본 연구에서 제안된 조직자원 모형을 토대로 더욱 다양한 유형의 자원과 관리역량을 포괄하는 종합적 조직자원 모형을 확장·발전시켜 갈 필요가 있다.

셋째, 다양한 조직자원 및 내·외부 관리와 조직성과 간 비선형 관계의 가능성을 고려하지 않는다. 본 연구에서는 투입형 자원의 양적 측면에 초점을 둔 기존의 조직자원 연구에서 간과되어 온 공공조직에서 권위형 자원의 중요성, 내·외부 관리의 중요성 등에 주목하여 이들 변수가 조직성과에 미치는 영향을 확인하였다. 이는 공공조직의 성과에 중요하게 작용하는 조직자원 및 관리 요인에 대한 논의를 확장하는 단초를 제공할 수 있으나, 연구의 범위상 조직자원 간 또는 조직자원과 관리 간 상호작용과 같은 비선형 관계의 가능성까지 다루고 있지는 않은바 여전히 논의의 공백이 존재한다. 따라서 후속 연구에서는 비선형 관계의 가능성을 고려하여 다양한 조직자원 및 내·외부 관리와 조직성과에 관한 논의를 발전시켜 가야 할 것이다.

넷째, 조직자원과 성과의 관계를 좌우할 수 있는 중요한 조건으로서 환경에 대한 고려가 부족하다. 자원, 관리, 성과의 관계는 조직이 처한 다양한 환경적 조건에 따라 달라질 수 있고 환경적 요인의 중요성은 선행연구에서도 꾸준히 다뤄져 왔다. 이에 본 연구에서도 환경적 요인과 관련된 통제변수(예: 여당의 의석 점유율, 연도 더미)를 일부 포함하고 있으나, 본 연구에서 환경적 요인을 더 심도 있게 반영하기에는 연구 범위가 지나치게 확장되고 자료수집상의 현실적 어려움 등의 한계가 존재한다. 따라서 후속 연구에서는 환경적 요인을 함께 고려하여 자원, 관리, 성과의 관계가 환경적 조건에 따라 어떻게 달라지는지 비선형 관계 등 좀 더 현실에 가까운 흥미로운 관계를 포착하기 위한 시도가 요구된다.

다섯째, 조직자원과 조직성과의 관계에서 가장 궁금한 질문은 자원을 추가로 투입했을 때 과연 성과가 얼마나 더 좋아질 것인지, 한계 생산성에 관한 논의일 수 있다. 그러나 기관별로 수행하는 기능에 차이가 큰 중앙행정기관을 대상으로 한 본 연구에서는 한계 생산성에 대한 분석이 가능하지 않다는 한계가 있다. 이에 동일한 기능을 수행하는 복수의 기관(예: 공공기관)을 대상으로 한 후속 연구를 통해 한계 생산성 측면에서 조직자원과 성과에 관한 논의를 발전시켜 나갈 것을 제언한다.

마지막으로, 본 연구는 자원과 성과의 상대적 분포가 엇갈리는 예외

적 기관(저자원·고성과, 고자원·저성과)에 주목하여 이들 기관의 경우 특히 외부 관리역량이 조직성과의 향상에 중요하게 작용함을 양적 분석을 통해 확인하였다. 그러나 이러한 양적 연구방식으로는 당연하지 않은 예외적 사례에 대해 풍부하고 자세한 분석이 어렵다는 한계가 있다(Royse, 2004: 237). 따라서 후속 연구에서는 질적 연구방식을 통해 일반적 기관과 예외적 기관의 조직성과 핵심 요인이 왜 다른지, 일반적 기관의 조직성과에 내부 관리가 특히 중요하게 작용하는 이유는 무엇이며, 예외적 기관의 조직성과에 외부 관리가 특히 중요하게 작용하는 이유는 무엇인지, 본 연구 결과에 대한 보다 심층적인 논의를 이어가야 할 것이다.

참고문헌

동양서

- 강나을·박성민. (2019). 공직 내 적극행정의 영향요인에 관한 연구: 조직 행태주의적 관점에서. **한국행정논집**, 31(4), 879-909.
- 강정석·류현숙·박정호·김서용·이근주. (2015). **바람직한 공직가치 재정립 및 내재화 방안 연구**. 한국행정연구원.
- 강정석·윤건·박정원·심우현. (2016). **정부역량 지수화 방안 연구** (KIPA 연구보고서 2016-19). 서울: 한국행정연구원.
- 강혜진. (2012). 학교장의 관리적 행태가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 'Does Management Matter?' 명제에 대한 검증을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 23(2), 141-168.
- 강혜진·김진. (2020). 공공기관 기관장의 외부 네트워크 관리 결정요인: 임명과 네트워킹 유형에 따른 차이에 대한 탐색적 연구. **한국사회와 행정연구**, 31(1), 85-107.
- 고길곤. (2017). **통계학의 이해와 활용(제2판)**. 문우사.
- 고길곤. (2020). **분위회귀분석**. 미출간원고.
- 고길곤·하혜영. (2008). 정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용. **한국정책학회보**, 17(1), 287-315.
- 고용노동부. (2021). **2020회계연도 결산보고서**. 대한민국 정부.
- 교육인적자원부. (2002). 국가인적자원정책의 추진현황과 방향.
- 공동성·박중훈·장지호·윤기웅. (2007). **정부업무평가의 메타평가 및 개선방안 연구**. 한국행정연구원.
- 국무조정실. (2018). 2018년도 정부업무 성과관리 운영지침.
- 국민권익위원회. (2020). 2020년도 공공기관 청렴도 측정매뉴얼.
- 국민권익위원회. (2021). 2020년 부패방지 시책평가 결과.
- 금재덕·이성도. (2009). 성과관리체계의 부정적 효과에 관한 실증연구:

- 중앙정부 각 부처 공무원의 인식도를 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 20(2), 347-377.
- 김광웅. (1986). 정치행정기조의 변화: 대통령시정연설문의 내용분석. In 김광웅, **관료와 발전** (pp. 75-93). 평민사.
- 김병섭·양재진. (2002). 공무원의 퇴직관리: 실태와 정책적 이슈. **행정논총**, 40(1), 1-22.
- 심혜정. (2010). 외평기금 이자비용 처리문제로 본 통합재정통계의 문제점 및 개선방안. **국회현안분석 제52호**.
- 김근세. (2005). 김대중 행정부의 정부규모에 관한 실증 분석. **행정논총**, 43(2), 33-62.
- 김근세·권순정. (2001). 한국 중앙행정기관의 조직구조와 맥락의 정합성 분석: 던리비의 기관유형을 중심으로. **한국행정학보**, 35(1), 19-36.
- 김근세·이경호. (2005). 책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구: 운전면허시험관리단을 중심으로. **한국행정학보**, 39(3), 179-204.
- 김다경·엄태호. (2013). 공공기관 CEO 의 네트워크 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구. **한국행정학보**, 47(1), 171-200.
- 김다경·엄태호. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로. **한국행정학보**, 48(3), 295-321.
- 김다경·엄태호. (2016). 공기업의 정치·경제적 환경요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구: 정치적 현저성과 의존재원비율을 중심으로. **한국행정논집**, 28(2), 235-260.
- 김대중. (2017). **정부지원의 규모가 준정부기관의 효율성에 미치는 영향에 관한 연구**. 박사학위논문. 서울대학교, 서울.
- 김승권·장경섭·김호기. (2009). **한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구**. 한국보건사회연구원.

- 김재광. (2008). 한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준. **공법학연구**, 9(3), 3-30.
- 김재홍·이재기. (2012). 사회적기업의 경제적·사회적 성과분석: 정부지원금의 효과를 중심으로. **한국행정논집**, 24(4), 1037-1063.
- 김태형·장용석. (2013). 공공기관의 정치적 임원인사가 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 이명박 정부를 중심으로. **한국정책학회 동계 학술발표논문집, 단일호**, 441-462.
- 김현수. (2019). 지역사회복지기관 간 네트워크의 질 측정도구 개발. *Journal of Community Welfare*, 69, 155-182.
- 김현주. (2003). 역량기반인적자원관리 (CBHRM)의 도입과 발전: 한국기업을 위한 상황론적 접근법. **POSRI 경영경제연구**, 3(1), 120-158.
- 김호정. (2002). 한국행정문화연구와 경쟁가치모형. **한국정책학회보**, 11(3), 219-238.
- 노성민. (2013). 조직평판이 구성원의 행태에 미치는 영향에 관한 분석: 내부평판을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 24(1), 193-219.
- 목진휴. (2009). 법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구. **한국행정논집**, 21(3), 821-839.
- 문명재·주기완. (2007). 정부의 규모, 기능, 역량에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. **행정논총**, 45(3), 51-80.
- 민기채. (2014). **체제전환국 복지국가에 관한 비교사회정책 연구: 발전요인, 발전단계, 그리고 체제성격을 중심으로**. 박사학위논문. 서울대학교, 서울.
- 박상희·김병섭. (2012). 공공기관 임원의 인사에 관한 연구: 자원의존이론의 관점에서. **한국행정연구**, 21(1), 39-72.
- 박석희. (2006). 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석. **한국행정학보**, 40(3), 219-244.
- 박수정·최영철. (2010). 교육지원청 기능의 우선순위에 대한 AHP 분석.

- 교육행정학연구, 28(4), 281-300.
- 박천오. (2005). 한국 정책과정에서의 부처간 관력관계에 관한 실증연구. **행정논총**, 43(3), 1-28.
- 박천오. (2009). 한국 중상위직 행정관리자의 주요 리더십 역량에 관한 실증 연구. **행정논총**, 47(2), 121-148.
- 박홍식·최승범. (2009). 정부기관 브랜드 이미지와 정체성 간의 겹 및 고객 만족도와의 관계. **한국거버넌스학회보**, 16(3), 161-186.
- 백승주. (2016). **공공조직 성과평가에서의 전략적 행위에 관한 연구: 공공기관 경영평가 계량지표를 중심으로**. 박사학위논문. 서울대학교, 서울.
- 서문기. (2001). 한국사회의 정부신뢰구조. **한국사회학**, 35(5), 119-146.
- 서종수·조희금. (2015). 비영리기관 종사자의 소진이 조직효과성에 미치는 영향-건강가정지원센터와 다문화가족지원센터를 중심으로. **한국가족자원경영학회지**, 19(4), 163-181.
- 선종근·하미승·전영상. (2013). 한국정부의 행정이념에 관한 공무원의 인식 연구: 규범과 현실 사이. **한국행정논집**, 25(1), 67-103.
- 소순창. (2006). 지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구. **한국사회와 행정연구**, 16(4), 117-138.
- 손호중·김옥일·박광국. (2009). 정부 인력 규모의 현황 및 변화에 관한 연구-국가공무원 인력변화를 중심으로. **한국거버넌스학회보**, 16(2), 207-232.
- 송우용·황경연. (2012). 벤처기업의 전략 및 성과에 대한 외부환경과 조직자원 및 능력의 영향. **한국콘텐츠학회논문지**, 12(2), 369-387.
- 신민철. (2010). 성과측정 왜곡에 대한 인식 정향성 분석: 중앙행정기관 공무원들을 중심으로. **한국행정연구**, 19(4), 133-155.
- 신승우. (2004). **대통령의 시정연설과 예산배분의 관계**. 박사학위논문. 고려대학교, 서울.
- 신용일. (2019). 공무원의 직무소진이 조직성과에 미치는 영향: 조직개입

- 의 조절효과를 중심으로. **융합사회와 공공정책**, 13(2), 3-39.
- 신현기. (2012). 대통령법안의 국회 통과 영향요인에 관한 연구: 김영삼-노무현 대통령을 중심으로. **사회과학연구**, 28(1), 95-127.
- 안상훈. (2002). 비교사회정책 연구방법론의 서설적(序說的) 이해. **비판사회정책**, 13, 47-71.
- 안선민. (2020). **다양성과 조직성과: 표면적 다양성에서 심층적 다양성으로의 확장**. 박사학위논문. 서울대학교, 서울.
- 엄석진·윤영근. (2012). 행정의 공정성에 대한 시론적 연구: 개념 정의와 인식조사결과 분석을 중심으로. **사회과학연구**, 23(4), 245-265.
- 오영민·이광희·오운섭·이삼열. (2017). **우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구**. 한국조세재정연구원.
- 오재록. (2006). **관료제 권력지수 개발에 관한 연구: 중앙행정기관을 중심으로**. 박사학위논문. 연세대학교, 서울.
- 오재록. (2008). 관료제 권력의 영향요인에 관한 연구: Meier 모형의 재구성. **한국행정연구**, 17(1), 3-29.
- 오재록·박치성·이영범. (2010). 관료적 자율성의 영향요인에 관한 연구: 45개 중앙행정기관을 중심으로. **한국행정연구**, 18(4), 3-29.
- 오재록. (2012). 관료제의 자율성: 개념, 측정 그리고 타당화, **현대사회와 행정**, 22(2), 113-138.
- 오재록. (2019). 관료적 자율성의 부처 간 비교: 한국 중앙행정기관 실증분석. **현대사회와 행정**, 29(4), 101-120.
- 오재록·전영한. (2012). 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증분석. **행정논총**, 50(3), 153-174.
- 오재록·고길근·박치성. (2020). 관료적 자율성의 효과 분석: 한국 중앙행정기관 실증분석. **한국조직학회보**, 16(4), 61-88.
- 유민봉. (2002). **한국인사행정론**. 박영사.
- 유승현. (2020). 공직기강의 개념에 관한 연구. **한국정책연구**, 20(2), 23-42.
- 윤건·심우현·박정원·김윤희. (2018). 정부역량 측정을 위한 지표체계 구

- 성에 관한 연구: 전문·윤리·협치역량을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 29(3), 143-158.
- 이경호. (2014). 중앙행정기관의 조직특성과 조직효과성의 관계에 관한 연구. **행정논총**, 52(1), 1-34.
- 이광희. (2017). 중앙행정기관 평가의 주요이슈와 개혁과제. 제4차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum: 정부업무평가 주요 이슈와 개혁과제, 1-18.
- 이광희·이석민. (2016). 행정관리역량 평가제도의 지표개선 연구. **한국사회와 행정연구**, 26(4), 111-136.
- 이성대·염동문·이경은. (2013). AHP 를 이용한 사회복지사 채용기준에 대한 우선순위 분석. **한국사회복지학**, 65(3), 131-153.
- 이세화. (2005). **한국 대통령 연설문의 변화와 정책적 반영에 대한 연구**. 석사학위논문. 서울대학교, 서울.
- 이수창·정우열. (2014). 사회적기업의 성과 결정요인 분석-사회적기업의 조직 특성을 중심으로. **한국거버넌스학회보**, 21(2), 127-148.
- 이승윤. (2014). **퍼지셋 질적비교연구방법론의 이론과 적용: Fs/QCA 입문**. 고려대학교 출판부.
- 이승중. (1993). **민주정치와 시민참여**. 삼영사.
- 이승중·윤두섭. (2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. **한국지방자치학회보**, 17(3), 5-24.
- 이시원·민병익. (2005). 역대 정부 장관의 경력경로 분석. **한국행정논집**, 17(1), 1-27.
- 이윤식·서영빈. (2015). 평가의 타당성 측면에서 본 정부업무평가제도에 관한 연구. **정책분석평가학회보**, 25(3), 171-197.
- 이재혁·양지원. (2015). 연구개발 (R&D) 투자를 통한 경쟁력 창출: 경로의존성 및 자원특성의 역할. **전략경영연구**, 18(3), 71-96.
- 이하영·김경동·김범. (2022). 목표모호성과 조직성과: 비선형 관계의 탐색 및 모호성 측정지표 개발을 중심으로. **행정논총**, 60(2), 105-141.

- 이한우·염동문·강봉석. (2016). AHP 분석을 통한 어린이집 평가인증지표에 대한 중요도 연구: 경남지역 40 인 이상 어린이집을 중심으로. **지방정부연구**, 20(1), 307-325.
- 임송학. (2014). 우회(迂回)입법은 비정상이다. **법제시론**, 2014년 12월호, 2-5.
- 장원호·최미옥. (2005). 지방정부혁신역량 구조화 모델: 기든스(A. Giddens)의 구조화 이론을 적용하여. **지방정부연구**, 9(2), 89-105.
- 전영한. (2009). 공공·민간조직 비교연구 메타분석: Sayre 명제의 재검증. **행정논총**, 47(2), 61-93.
- 전영한. (2014). 법인화에 따른 자율성효과의 불확실성: 서울대학교 사례. **행정논총**, 52(4), 79-109.
- 정용덕 외. (2001). **현대 국가의 행정학**. 법문사.
- 정운찬·김영식. (2010). **거시경제학**. 을곡출판사.
- 정윤수. (2013). 정책칼럼: 부처 칸막이, 올바른 이해와 해법. **월간 공공정책**, 92, 61-62.
- 정정길. (2005). **행정학의 새로운 이해** (증보판). 대명출판사.
- 정해식. (2012). **사회의 질(SQ), 그 측정과 적용에 관한 비교사회정책 연구: 복지국가와 국민행복을 중심으로**. 박사학위논문. 서울대학교, 서울.
- 조근태·조용곤·강현수. (2003). **앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정**. 동현출판사.
- 채선화·김인태. (2021). 관리적 네트워크의 다방향성과 교육성과: 젠더의 조절효과를 중심으로. **한국행정학보**, 55(1), 195-232.
- 채선화·전영한. (2017). 외부 네트워크 관리 행위와 조직성과: 한국의 대학조직 실증분석. **한국조직학회보**, 13(4), 101-135.
- 최경규·이건희. (2012). 한국에 진출한 다국적 기업 자회사의 무형자원이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구. **국제경영리뷰**, 16(4), 37-62.

- 최길수. (2003). 지방정부 행정개혁의 목적과 수단에 관한 연구: AHP 의 상대적 중요도를 중심으로. **한국행정연구**, 12(3), 178-207.
- 최상욱. (2012). 정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰. **정부학연구**, 18(2), 77-97.
- 최승범·박홍식·Rosa Chun. (2007). 정부기관 이미지·평판의 고객만족과의 관계에 대한 연구. **한국행정논집**, 19(4), 955-985.
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. **정부학연구**, 15(3), 307-337.
- 최영진·나종희. (2007). 공공부문의 효율적인 정보자원관리를 위한 조사 개선방안 연구. **한국컴퓨터정보학회논문지**, 12(6), 269-277.
- 하미승. (2013). 정부 조직·인력 규모의 결정요인 연구. **한국인사행정학회보**, 12(3), 51-79.
- 한국재정정보원. (2019). **재정통계 해설**.
- 한국조세재정연구원. (2019). **알기 쉬운 국가회계**.
- 한치록. (2017). **패널데이터강의**. 박영사.
- 황정윤·이정욱. (2019). 이해관계자 접근을 중심으로 한 공기업 조직효과성 평가: 이명박 정부 시기를 중심으로. **한국행정논집**, 31(3), 475-497.
- 행정안전부. (2020). 보도자료: 2020년 중앙행정기관 행정관리역량평가 지표 매뉴얼 마련.
- 행정자치부. (2016). 행정업무운영 편람.
- 현승숙·이승중. (2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석. **한국지방자치학회보**, 19(4), 93-112.
- 황혜신·조문석. (2016). **정부업무평가제도의 운영효과에 관한 연구**. (KIPA 연구보고서 2016-10). 한국행정연구원.

서양서

- Aczél, J., & Saaty, T. L. (1983). Procedures for synthesizing ratio judgements. *Journal of Mathematical Psychology*, 27(1),

93-102.

- Akkerman, A., & Torenvlied, R. (2011). Managing the environment: Effects of network ambition on agency performance. *Public Management Review*, *13*(1), 159-174.
- Albrecht, S. L. (2012). The influence of job, team and organizational level resources on employee well being, engagement, commitment and extra role performance: Test of a model. *International Journal of Manpower*, *33*(7), 840-853.
- Albrecht, S., Braidahl, E., & Marty, A. (2018). Organizational resources, organizational engagement climate, and employee engagement. *Career Development International*, *23*(1), 67-85.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review*, *62*(5), 777-795.
- Aldrich, H. E., & Pfeffer, J. (1976). Environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, *2*(1), 79-105.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, *38*(2), 130-148.
- Amit, R., & Schoemaker, P. J. (1993). Strategic assets and organizational rent. *Strategic Management Journal*, *14*(1), 33-46.
- Andrews, K. R. (1971). *The Concept of Corporate Strategy*. Richard D. Irwin.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, *66*(1), 52-63.
- Andrews, R., & Boyne, G. A. (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of

- public management. *Public Administration Review*, 70(3), 443-454.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., & Walker, R. M. (2011). Environmental and organizational determinants of external networking. *The American Review of Public Administration*, 41(4), 355-374.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_3), i301-i319.
- Andrews, R., & Brewer, G. A. (2013). Social capital, management capacity and public service performance: Evidence from the US states. *Public Management Review*, 15(1), 19-42.
- Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). Organizational goal ambiguity and senior public managers' engagement: does organizational social capital make a difference?. *International Review of Administrative Sciences*, 85(2), 377-395.
- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762-783.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy*. McGraw-Hill.
- Anspach, R. R. (1991). Everyday methods for assessing organizational effectiveness. *Social Problems*, 38(1), 1-19.
- Apollonio, D. E., & Raja, R. J. L. (2004). Who gave soft money? The effect of interest group resources on political contributions. *The Journal of Politics*, 66(4), 1134-1154.
- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment

- equations. *The review of Economic Studies*, 58(2), 277-297.
- Arellano, M., & Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of Econometrics*, 68(1), 29-51.
- Astley, W. G., & Van de Ven, A. H. (1983). Central perspectives and debates in organization theory. *Administrative Science Quarterly*, 28(2), 245-273.
- Au, C. F. (1996). Rethinking organizational effectiveness: Theoretical and methodological issues in the study of organizational effectiveness for social welfare organizations. *Administration in Social Work*, 20(4), 1-21.
- Bain, J. S. (1959). *Industrial Organization*. Wiley.
- Bakker, A. B. (2015). A job demands - resources approach to public service motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 723-732.
- Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2007). The job demands resources model: State of the art. *Journal of Managerial Psychology*, 22(3), 309-328.
- Bakker, A. B., Hakanen, J. J., Demerouti, E., & Xanthopoulou, D. (2007). Job resources boost work engagement, particularly when job demands are high. *Journal of Educational Psychology*, 99(2), 274-284.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Barney, J. B. (1997). *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*. Addison-Wesley publishing Company.
- Barney, J. B., & Arian, A. M. (2001). The resource-based view: Origins and implications. In M. A. Hitt, R. E. Freeman, & J. S. Harrison. (Eds.). *The Blackwell Handbook of Strategic*

- Management* (pp. 124–188). Malden, MA: Blackwell Business.
- Barney, J. B., & Clark, D. N. (2007). *Resource-Based Theory: Creating and sustaining competitive advantage*. Oxford University Press.
- Beattie, A. (1995). Ministerial responsibility and the theory of British state. In Rhodes, R. A. W. & Dunleavy, P. (eds.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. Macmillan Press.
- Beck, N. (1982). Presidential influence on the federal reserve in the 1970s. *American Journal of Political Science*, 26(3), 415–445.
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Palgrave Macmillan.
- Berg-Schlosser, D., & De Meur, G. (1997). Reduction of complexity for a small-N analysis: A stepwise multi-methodological approach. *Comparative Social Research*, 16, 133–162.
- Bettin, P. J., & Kennedy Jr, J. K. (1990). Leadership experience and leader performance: Some empirical support at last. *The Leadership Quarterly*, 1(4), 219–228.
- Bliese, P. D. (2000). Within-group agreement, non-independence, and reliability: Implications for data aggregation and analysis. In K.J. Klein & S.W.J. Kozlowski (Eds.), *Multilevel Theory, Research, and Methods in Organizations* (pp. 349–381), Jossey-Bass.
- Bloodgood, E., & Tremblay-Boire, J. (2017). Does government funding depoliticize non-governmental organizations? Examining evidence from Europe. *European Political Science Review*, 9(3), 401–424.
- Blundell, R., & Bond, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87(1), 115–143.
- Boelhouwer, I. G., Vermeer, W., & Van Vuuren, T. (2020). Work

- Ability, Burnout Complaints, and Work Engagement Among Employees With Chronic Diseases: Job Resources as Targets for Intervention?. *Frontiers in Psychology*, *11*, 1805.
- Bolino, M. C., Turnley, W. H., & Bloodgood, J. M. (2002). Citizenship behavior and the creation of social capital in organizations. *Academy of Management Review*, *27*(4), 505–522.
- Bolton, A. (2016, January). Creating Capacity: Presidential Control and the Senior Executive Service. In annual meeting of the Southern Political Science Association in San Juan, Puerto Rico.
- Bolton, A., Potter, R. A., & Thrower, S. (2016). Organizational capacity, regulatory review, and the limits of political control. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, *32*(2), 242–271.
- Bond, S., Hoeffler, A., & Temple, J. (2001). *GMM Estimation of Empirical Growth Models. 2001-W21*, Economics Group, Nuffield College, University of Oxford.
- Bontis, N. (1998). Intellectual capital: an exploratory study that develops measures and models. *Management Decision*, *36*(2), 63–76.
- Borst, R. T., Kruyen, P. M., & Lako, C. J. (2019). Exploring the job demands - resources model of work engagement in government: Bringing in a psychological perspective. *Review of Public Personnel Administration*, *39*(3), 372–397.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In Ferlie, E., Lynn Jr, L., & Pollitt, C. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- Boyd, B. (1990). Corporate linkages and organizational environment: A test of the resource dependence model. *Strategic*

- Management Journal*, 11(6), 419-430.
- Boyne, G. A. (2002b). Local government: Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money and Management*, 22(2), 17-24.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.
- Boyne, G. A. (2004). Explaining public service performance: Does management matter?. *Public Policy and Administration*, 19(4), 100-117.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations are Public: Bridging public and private organizational theories*. Jossey-Bass.
- Bozionelos, N. (2008). Intra organizational network resources: how they relate to career success and organizational commitment. *Personnel Review*, 37(3), 249-263.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-712.
- Bryson, J. M., Ackermann, F., & Eden, C. (2007). Putting the resource based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public Administration Review*, 67(4), 702-717.
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heinemann.
- Cacioppo, J. T., & Berntson, G. G. (1994). Relationship between attitudes and evaluative space: A critical review, with emphasis on the separability of positive and negative

- substrates. *Psychological Bulletin*, 115(3), 401-423.
- Cadena-Roa, J., Luna, M., & Puga, C. (2012). Associational performance: The influence of cohesion, decision-making, and the environment. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 993-1013.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the competing values framework*. Addison Wesley Inc.
- Cameron, A. C., & Trivedi, P. K. (2017). *Microeconometrics using stata: Revised edition* (강창희·박상곤 역). 지필미디어. (원서 출판 2010).
- Cameron, K. S., & Whetten, D. A. (1981). Perceptions of organizational effectiveness over organizational life cycles. *Administrative Science Quarterly*, 26(4), 525-544.
- Campbell, J. P. (1977). On the nature of organizational effectiveness. In J. M. Pennings, & P. S. Goodman (Eds.), *New Perspectives on Organizational Effectiveness* (pp. 13-55). Jossey-Bass.
- Carmeli, A., & Tishler, A. (2004a). Resources, capabilities, and the performance of industrial firms: A multivariate analysis. *Managerial and Decision Economics*, 25(6-7), 299-315.
- Carmeli, A., & Tishler, A. (2004b). The relationships between intangible organizational elements and organizational performance. *Strategic Management Journal*, 25(13), 1257-1278.
- Carpenter, D. P. (2010). *Reputation and Power: Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton University Press.
- Chavesc, M., Stephens, L., & Galaskiewicz, J. (2004). Does

- government funding suppress nonprofits' political activity?. *American Sociological Review*, 69(2), 292–316.
- Chen, D., & Wang, Z. (2014). The effects of human resource attributions on employee outcomes during organizational change. *Social Behavior and Personality*, 42(9), 1431–1443.
- Choi, S., & Chun, Y. H. (2021). Accountability and organizational performance in the public sector: Analysis of higher education institutions in Korea. *Public Administration*, 99(2), 353–370.
- Christensen, C. M., & Overdorf, M. (2000). Meeting the challenge of disruptive change. *Harvard Business Review*, 78(2), 66–77.
- Christian, M. S., Garza, A. S., & Slaughter, J. E. (2011). Work engagement: A quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. *Personnel Psychology*, 64(1), 89–136.
- Chubb, J. E. (1983). *Interest Groups and the Bureaucracy*. Stanford University Press.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1991). *Politics, Markets and America's Schools*. The Brookings Institution.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 529–557.
- Chun, Y. H., & Song, M. (2017). Performance impacts of management in Korean schools: Testing the Meier and O'Toole model. *Public Management Review*, 19(8), 1047–1065.
- Cohen, J. E. (1995). Presidential rhetoric and the public agenda. *American Journal of Political Science*, 39(1), 87–107.
- Cohen, D. B., Vaughn, J. S., & Villalobos, J. D. (2012). Manager-in-Chief: Applying Public Management Theory to

- Examine White House Chief of Staff Performance. *Political Research Quarterly*, 65(4), 841-854.
- Coicaud, J. M. (2002). *Legitimacy and Politics: A contribution to the study of political right and political responsibility*. Cambridge University Press.
- Collis, D. J., & Montgomery, C. A. (1995). Competing on resources: Strategy in the 1990s. *Harvard Business Review*, 73(4), 118-128.
- Cummings, L. L., Huber, G. P., & Arendt, E. (1974). Effects of size and spatial arrangements on group decision making. *Academy of Management Journal*, 17(3), 460-475.
- Cohen, P., Cohen, J., Aiken, L. S., & West, S. G. (1999). The problem of units and the circumstance for POMP. *Multivariate Behavioral Research*, 34(3), 315-346.
- Daft, R. L. (2010). *Organization Theory and Design* (10th ed.). South-Western Cengage Learning.
- Davis, R. S., & Stazyk, E. C. (2015). Developing and testing a new goal taxonomy: Accounting for the complexity of ambiguity and political support. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 751-775.
- De Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578-594
- Demerouti, E., Bakker, A. B., Nachreiner, F., & Schaufeli, W. B. (2001). The job demands-resources model of burnout. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 499-512.
- Denison, D. R. (1990). *Corporate Culture and Organizational Effectiveness*. Wiley.

- Dollinger, M. J. (1995). *Entrepreneurship: Strategies and resources*. Boston, Mass: Irwin.
- Dong, Q., Wu, Y., Lin, H., Sun, Z., & Liang, R. (2022). Fostering green innovation for corporate competitive advantages in big data era: the role of institutional benefits. *Technology Analysis & Strategic Management*, Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/09537325.2022.2026321>
- Drolc, C. A., & Keiser, L. R. (2021). The importance of oversight and agency capacity in enhancing performance in public service delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4), 773–789.
- Drucker, P. F. (1974) *Management: Tasks, responsibilities, practices*. Harper & Row.
- Drucker, P. (1990). *Managing the Non-Profit Organization: Practice and principles*. Harper Collins.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley.
- Edwards, G. C. (1989). *At the Margins: Presidential leadership of Congress*. Yale University Press.
- Edwards, G. C., & Wood, B. D. (1999). Who influences whom? The president, Congress, and the media. *American Political Science Review*, 93(2), 327–344.
- Ege, J., & Bauer, M. W. (2017). How financial resources affect the autonomy of international public administrations. *Global Policy*, 8(S5), 75–84.
- Eisenhardt, K. M., & Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: what are they?. *Strategic Management Journal*, 21(10–11), 1105–1121.
- Eising, R. (2007). Institutional context, organizational resources and strategic choices: Explaining interest group access in the

- European Union. *European Union Politics*, 8(3), 329–362.
- Eisner, M. A., & Meier, K. J. (1990). Presidential control versus bureaucratic power: Explaining the Reagan revolution in antitrust. *American Journal of Political Science*, 34(1), 269–287.
- Emerson, R. M. (1962). Power–dependence relations. *American Sociological Review*, 27(1), 31–41.
- Elbanna, S., & Abdel–Maksoud, A. (2020). Organizational resources and performance: The case of an oil–rich country. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 713–739.
- Etzioni–Halevy, E. (1985). *Bureaucracy and Democracy*. Routledge & Kegan Paul.
- Fernandez, S. (2004). Developing and testing an integrative framework of public sector leadership: Evidence from the public education arena. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 197–217.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176.
- Finkler, S. A. (2001). *Financial Management for Public, Health, and Not–for–Profit Organizations*. Prentice Hall.
- Fleishman, J. A. (1980). Collective action as helping behavior: Effects of responsibility diffusion on contributions to a public good. *Journal of Personality and Social Psychology*, 38(4), 629–637.
- Flink, C., & Molina Jr, A. L. (2021). Improving the performance of public organizations: Financial resources and the conditioning effect of clientele context. *Public Administration*, 99(2), 387–404.
- Florin, J., Lubatkin, M., & Schulze, W. (2003). A social capital model

- of high-growth ventures. *Academy of Management Journal*, 46(3), 374-384.
- Forbes, M., & Lynn Jr, L. E. (2007, October 25-27). *Governance and Organizational Effectiveness: toward a theory of government performance* [Paper presentation]. Public Management Research Association Conference, Tucson, Arizona, United States.
- Foss, N. J., & Eriksen, B. (1995). Competitive advantage and industry capabilities. In C. A. Montgomery (Ed.), *Resource Based and Evolutionary Theories of the Firm: Towards a Synthesis* (pp. 43-69). Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Fry, F. L., Stoner, C. R., & Hattwick, R. E. (2004). *Business: An integrative approach* (3rd ed.). New York: McGraw- Hill.
- Fu, Y. K. (2013). High-performance human resource practices moderate flight attendants' organizational commitment and organizational citizenship behavior. *Social Behavior and Personality*, 41(7), 1195-1208.
- Gallo, N., & Lewis, D. E. (2012). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 219-243.
- Garnett, J. L., Marlowe, J., & Pandey, S. K. (2008). Penetrating the performance predicament: Communication as a mediator or moderator of organizational culture's impact on public organizational performance. *Public Administration Review*, 68(2), 266-281.
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does strategic planning improve organizational performance? A meta analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810-819.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Political appointees and the

- competence of federal program management. *American Politics Research*, 34(1), 22-50.
- Goerdel, H. T. (2006). Taking initiative: Proactive management and organizational performance in networked environments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 351-367.
- Gong, Y., Chang, S., & Cheung, S. Y. (2010). High performance work system and collective OCB: A collective social exchange perspective. *Human Resource Management Journal*, 20(2), 119-137.
- Gooding, R. Z., & Wagner III, J. A. (1985). A meta-analytic review of the relationship between size and performance: The productivity and efficiency of organizations and their subunits. *Administrative Science Quarterly*, 30(4), 462-481.
- Goodman, P. S., & Pennings, J. M. (1980). Critical issues in assessing organizational effectiveness. In E. E. Lawler, D. Nadler, & Cammann (Eds.), *Organizational Assessment: Perspectives on the Measurement of Organizational Behavior and the Quality of Work Life* (pp. 185-215). Wiley.
- Gortner, H. F., Mahler, J., & Nicholson, B. J. (1987). *Organization Theory: A public perspective*. The Dorsey Press
- Grant, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. *California Management Review*, 33(3), 114-135.
- Grayson, C., & Baldwin, D. (2007). Tapping in: How leaders can become effective networkers. *Leadership in Action*, 27(5), 14-18.
- Grimmer, L., Miles, M. P., Byrom, J., & Grimmer, M. (2017). The impact of resources and strategic orientation on small retail

- firm performance. *Journal of Small Business Management*, 55(S1), 7-26.
- Grissom, J. A. (2009). The determinants of conflict on governing boards in public organizations: The case of California school boards. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 601-627.
- Gupta, A. K. (1984). Contingency linkages between strategy and general manager characteristics: A conceptual examination. *Academy of Management Review*, 9(3), 399-412.
- Habermas, J. (1990). Discourse ethics: Notes on a program of philosophical justification, In J. Habermas (Eds.). *Moral Consciousness and Communicative Action* (pp. 43~115). MIT Press.
- Habermas, J. (1998). Three normative models of democracy. In J. Habermas (Eds.). *The Inclusion of the Others* (pp. 239~252). MIT Press.
- Hakanen, J. J., Bakker, A. B., & Schaufeli, W. B. (2006). Burnout and work engagement among teachers. *Journal of School Psychology*, 43(6), 495-513.
- Haleblian, J., & Finkelstein, S. (1993). Top management team size, CEO dominance, and firm performance: The moderating roles of environmental turbulence and discretion. *Academy of Management Journal*, 36(4), 844-863.
- Hall, R. (1992). The strategic analysis of intangible resources. *Strategic Management Journal*, 13(2), 135-144.
- Hanushek, E. A. (1989). The impact of differential expenditures on school performance. *Educational Researcher*, 18(4), 45-62.
- Hill, G. W. (1982). Group versus individual performance: Are N+ 1 heads better than one?. *Psychological Bulletin*, 91(3), 517.

- Hill, L. B. (1991). Who governs the American administrative state? A bureaucratic-centered image of governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(3), 261-294.
- Hambrick, D. C., & Mason, P. A. (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review*, 9(2), 193-206.
- Hameduddin, T. (2021). Employee engagement among public employees: Exploring the role of the (perceived) external environment. *American Review of Public Administration*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/02750740211010346>
- Hansen, M. H., Perry, L. T., & Reese, C. S. (2004). A Bayesian operationalization of the resource based view. *Strategic Management Journal*, 25(13), 1279-1295.
- Hao, L., Naiman, D. Q., & Naiman, D. Q. (2007). *Quantile Regression*. Sage Publications.
- Hare, A. P. 1976. *Handbook of Small Group Research*. Free Press.
- Harvey, G., Skelcher, C., Spencer, E., Jas, P., & Walshe, K. (2010). Absorptive capacity in a non-market environment: A knowledge-based approach to analysing the performance of sector organizations. *Public Management Review*, 12(1), 77-97.
- Heck, R. H., Thomas, S. L., & Tabata, L. N. (2009). *An Introduction to Multilevel Modeling Techniques (Quantitative methodology series)*. Routledge.
- Helfat, C. E., & Peteraf, M. A. (2003). The dynamic resource based view: Capability lifecycles. *Strategic Management Journal*, 24(10), 997-1010.
- Henderson, R., & Cockburn, I. (1994). Measuring competence?

- Exploring firm effects in pharmaceutical research. *Strategic Management Journal*, 15(S1), 63-84.
- Hicklin, A., O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2008). Serpents in the sand: Managerial networking and nonlinear influences on organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 253-273.
- Hill, L. B. (1991). Who governs the American administrative state? A bureaucratic-centered image of governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(3), 261-294.
- Hill, G. C. (2005). The effects of managerial succession on organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 585-597.
- Hillman, A. J., Cannella, A. A., & Paetzold, R. L. (2000). The resource dependence role of corporate directors: Strategic adaptation of board composition in response to environmental change. *Journal of Management Studies*, 37(2), 235-256.
- Hobfoll, S. E. (1989). Conservation of resources: a new attempt at conceptualizing stress. *American Psychologist*, 44(3), 513-524.
- Hobfoll, S. E. (2001). The influence of culture, community, and the nested self in the stress process: Advancing conservation of resources theory. *Applied Psychology*, 50(3), 337-421.
- Hoekstra, A., Belling, A. F., & van der Heide, E. (2008). A paradigmatic shift in ethics and integrity management within the Dutch public sector. Beyond compliance. In L. W. J. C. Huberts, J. Maesschalck, & C. L. Jurkiewicz (Eds.) *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers* (pp. 143-158). Edward Elgar Publishing.
- Hofer, C. W., & Schendel, D. (1978). *Strategy Formulation: Analytical*

- concepts*. West Publishing.
- Hoffmann, T. (1999). The Meaning of Competency. *Journal of European Industrial Training*, 23(6), 275–285.
- Hofstede, G. (1984). *Culture's Consequences: International differences in work-related values* (vol. 5). Sage.
- Holzer, M., & Callahan, K. (1998). *Government at Work: Best practices and model programs*. Sage.
- Honadle, B. W. (1981). A capacity-building framework: A search for concept and purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575–580.
- Hong, K., & Kim, B. (2020). Organizational Resource and Innovativeness to Sustainable Design Outsourcing Service. *Sustainability*, 12(13), 5288.
- Hoopes, D. G., Madsen, T. L., & Walker, G. (2003). Guest editors' introduction to the special issue: why is there a resource based view? Toward a theory of competitive heterogeneity. *Strategic Management Journal*, 24(10), 889–902.
- Hur, Y. (2013). Turnover, voluntary turnover, and organizational performance: Evidence from municipal police departments. *Public Administration Quarterly*, 37(1), 3–35.
- Ingraham, P. W., & Donahue, A. K. (2000). Dissecting the black box revisited: Characterizing government management capacity. In C. J., Heinrich, & L. E. Lynn Jr. (Eds.), *Governance and Performance: New perspectives* (pp. 292–318). Georgetown University Press.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G., & Donahue, A. K. (2003). *Government Performance: Why management matters*. The Johns Hopkins University Press.
- Jackson, S. E. (1992). Consequences of group composition for the

- interpersonal dynamics of strategic issue processing. *Advances in Strategic Management*, 8(3), 345–382.
- Jacobsen, C. B., & Jakobsen, M. L. (2018). Perceived organizational red tape and organizational performance in public services. *Public Administration Review*, 78(1), 24–36.
- Jacobson, W. S., Palus, C. K., & Bowling, C. J. (2010). A woman's touch? Gendered management and performance in state administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 477–504.
- James, L. R. (1982). Aggregation bias in estimates of perceptual agreement. *Journal of Applied Psychology*, 67(2), 219–229.
- Johansen, M., & LeRoux, K. (2013). Managerial networking in nonprofit organizations: The impact of networking on organizational and advocacy effectiveness. *Public Administration Review*, 73(2), 355–363.
- Joyce, P. (1999). *Strategic Management for the Public Services*. McGraw-Hill Education.
- Jung, C. S. (2011). Organizational goal ambiguity and performance: Conceptualization, measurement, and relationships. *International Public Management Journal*, 14(2), 193–217.
- Jung, C. S., Chun, Y. H., & Oh, J. R. (2017). Examining relationships between legislative and presidential influences and organizational probity: Evidence from South Korean central government agencies. *International Public Management Journal*, 20(1), 132–159.
- Jung, K., & Moon, M. J. (2007). The double edged sword of public resource dependence: The impact of public resources on autonomy and legitimacy in Korean cultural nonprofit organizations. *Policy Studies Journal*, 35(2), 205–226.

- Kanungo, S., & Jain, V. (2012). Analyzing IT-enabled effectiveness in government sector: A RBV and Dynamic Capability Perspective. *ACM SIGMIS Database: the DATABASE for Advances in Information Systems*, 42(4), 38-62.
- Katz, I., & Hass, R. G. (1988). Racial ambivalence and American value conflict: Correlational and priming studies of dual cognitive structures. *Journal of Personality and Social Psychology*, 55(6), 893-905.
- Keiser, L. R. (1999). State bureaucratic discretion and the administration of social welfare programs: The case of social security disability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 87-106.
- Ketchen Jr, D. J., Hult, G. T. M., & Slater, S. F. (2007). Toward greater understanding of market orientation and the resource based view. *Strategic Management Journal*, 28(9), 961-964.
- Kettl, D. F., & Fesler, J. W. (2005). *The Politics of the Administrative Process* (3rd ed.). Washington, D.C.: CQ Press.
- Kirchhoff, B. A. (1977). Organization effectiveness measurement and policy research. *Academy of Management Review*, 2(3), 347-355.
- Klein, K. J., & Kozlowski, S. W. (2000). From micro to meso: Critical steps in conceptualizing and conducting multilevel research. *Organizational Research Methods*, 3(3), 211-236.
- Ko, K., Park, H. H., Shim, D. C., & Kim, K. (2021). The change of administrative capacity in Korea: contemporary trends and lessons. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 238-255.

- Kogut, B., & Zander, U. (1992). Knowledge of the firm, combinative capabilities, and the replication of technology. *Organization Science*, 3(3), 383-397.
- Kraatz, M. S., & Zajac, E. J. (2001). How organizational resources affect strategic change and performance in turbulent environments: Theory and evidence. *Organization Science*, 12(5), 632-657.
- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W. (1996). Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, 56(4), 348-358.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to its Methodology* (2nd ed.). Sage Publications.
- Krishnan, S., Tan, B. C., & Pan, S. L. (2010). Process model of customer-Centric E-government enabled service transformation: Insights from MINDEF's portal implementation experience. In *E-Government, E-Services and Global Processes* (pp. 187-200). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Langseth, P., Stapenhurst, R., & Pope, J. (1997). The role of a national integrity system in fighting corruption. *Commonwealth Law Bulletin*, 23(1-2), 499-528.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1-47.
- Leana, C. R., & Pil, F. K. (2006). Social capital and organizational performance: Evidence from urban public schools. *Organization Science*, 17(3), 353-366.
- Learned, E. P., Christensen, C. R., Andrews, K. R., & Guth, W. D. (1965). *Business Policy: Text and cases*. Richard D. Irwin.

- Lee, J. W., Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2009). Of politics and purpose: Political salience and goal ambiguity of U.S. federal agencies. *Public Administration, 87*(3), 457 - 484
- Lee, S. Y. (2009). *Impacts of Organizational Resources on Agency Performance: Evidence from federal agencies* [Doctoral dissertation, University of Georgia]. UGA Electronic Theses and Dissertations Database.
- Lee, R. T., & Ashforth, B. E. (1996). A meta-analytic examination of the correlates of the three dimensions of job burnout. *Journal of Applied Psychology, 81*(2), 123-133.
- Lee, G., & Perry, J. L. (2002). Are computers boosting productivity? A test of the paradox in state governments. *Journal of Public Administration Research and Theory, 12*(1), 77-102.
- Lee, D., & Van Ryzin, G. G. (2019). Measuring bureaucratic reputation: Scale development and validation. *Governance, 32*(1), 177-192.
- Lee, S. Y., & Whitford, A. B. (2013). Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: Evidence from the US federal government. *Journal of Public Administration Research and Theory, 23*(3), 687-712.
- LeLoup, L. T. (1975). Agency Policy Actions: Determinants of Nonincremental Change. In R. B. Ripley, & G. A. Franklin (Eds.), *Policy-Making in the Federal Executive Branch* (pp. 65-90). Free Press.
- Lewicki, R. J., McAllister, D. J., & Bies, R. J. (1998). Trust and distrust: New relationships and realities. *Academy of Management Review, 23*(3), 438-458.
- Lewis, D. E. (2002). The politics of agency termination: Confronting the myth of agency immortality. *Journal of Politics, 64*(1),

89-107.

- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?. *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
- Leyden, K. M. (1995). Interest group resources and testimony at congressional hearings. *Legislative Studies Quarterly*, 20(3), 431-439.
- Lim, S., Wang, T. K., & Lee, S. Y. (2017). Shedding new light on strategic human resource management: The impact of human resource management practices and human resources on the perception of federal agency mission accomplishment. *Public Personnel Management*, 46(2), 91-117.
- Lowi, T. (1969). *The End of Liberalism*. Norton.
- Lynn Jr, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-262.
- Lynn Jr, L. E. (2006). New Public Management: Reform, change, and adaptation. In Lynn Jr, L. E., *Public Management: Old and new* (pp. 118-149). Routledge.
- Makadok, R. (2001). Toward a synthesis of the resource based and dynamic capability views of rent creation. *Strategic Management Journal*, 22(5), 387-401.
- Maor, M. (2016). Missing areas in the bureaucratic reputation framework. *Politics and Governance*, 4(2), 25-35.
- Matthews, J., & Shulman, A. D. (2005). Competitive advantage in public-sector organizations: explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox. *Journal of Business Research*, 58(2), 232-240.

- McPhee, R. D. (1988). Vertical communication chains: Toward an integrated approach. *Management Communication Quarterly*, 1(4), 455-493.
- Meier, K. J. (1980). Measuring organizational power: Resources and autonomy of government agencies. *Administration & Society*, 12(3), 357-375.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management*. *The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 21(4), 629-643.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2003). Public management and educational performance: The impact of managerial networking. *Public Administration Review*, 63(6), 689-699.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2007). Modeling public management: Empirical analysis of the management - performance nexus. *Public Management Review*, 9(4), 503-527.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2008). Management theory and Occam's razor: How public organizations buffer the environment. *Administration & Society*, 39(8), 931-958.
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of performance measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-190.
- Melton, E. K., & Meier, K. J. (2017). For the want of a nail: The interaction of managerial capacity and human resource management on organizational performance. *Public Administration Review*, 77(1), 118-130.
- Melton, E. K., Walker, M. B., & Walker, S. A. (2010). Management

- strategies and performance: An examination of minority managers in public organizations. *Economics, Management and Financial Markets*, 5(3), 131-159.
- Meier, K. J., & Bohte, J. (2003). Span of control and public organizations: Implementing Luther Gulick's research design. *Public Administration Review*, 63(1), 61-70.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2001). Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from US public education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 271-294.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2003). Public management and educational performance: The impact of managerial networking. *Public Administration Review*, 63(6), 689-699.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2007). Modeling public management: Empirical analysis of the management - performance nexus. *Public Management Review*, 9(4), 503-527.
- Melton, E. K., & Meier, K. J. (2017). For the want of a nail: The interaction of managerial capacity and human resource management on organizational performance. *Public Administration Review*, 77(1), 118-130.
- Michel, J. G., & Hambrick, D. C. (1992). Diversification posture and top management team characteristics. *Academy of Management Journal*, 35(1), 9-37.
- Miller, D., & Shamsie, J. (1996). The resource-based view of the firm in two environments: The Hollywood film studios from 1936 to 1965. *Academy of Management Journal*, 39(3), 519-543.
- Moe, T. M. (1982). Regulatory performance and presidential administration. *American Journal of Political Science*, 26(2), 197-224.

- Moe, T. M. (1985). Control and feedback in economic regulation: The case of the NLRB. *American Political Science Review*, 79(4), 1094-1116.
- Montgomery, A., Spânu, F., Băban, A., & Panagopoulou, E. (2015). Job demands, burnout, and engagement among nurses: A multi-level analysis of ORCAB data investigating the moderating effect of teamwork. *Burnout Research*, 2(2-3), 71-79.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183-204.
- Mostafa, A. M. S., Gould Williams, J. S., & Bottomley, P. (2015). High Performance Human Resource Practices and Employee Outcomes: The Mediating Role of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 747-757.
- Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
- Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of Management Review*, 23(2), 242-266.
- Neuendorf, K. A. (2017). *The Content Analysis Guidebook*. Sage.
- Neumayr, M., Schneider, U., & Meyer, M. (2015). Public funding and

- its impact on nonprofit advocacy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(2), 297–318.
- Newbert, S. L. (2007). Empirical research on the resource-based view of the firm: an assessment and suggestions for future research. *Strategic Management Journal*, 28(2), 121–146.
- Newman, A., Thanacoody, R., & Hui, W. (2012). The effects of perceived organizational support, perceived supervisor support and intra organizational network resources on turnover intentions: A study of Chinese employees in multinational enterprises. *Personnel Review*, 41(1-2), 56–72.
- Nicholson-Crotty, S., & O'Toole Jr, L. J. (2004). Public management and organizational performance: The case of law enforcement agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 1–18.
- Nonaka, I., & Toyama, R. (2002). A firm as a dialectical being: towards a dynamic theory of a firm. *Industrial and Corporate Change*, 11(5), 995–1009.
- Northouse, P. G. (2001). *Leadership: Theory and practice* (2nd ed.). Sage.
- OECD. (2001). *Cities and Regions in the New Learning Economy*. OECD Publishing.
- OECD. (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: a strategic approach to skills policies*. OECD Publishing.
- OECD (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- Ongori, H., & Agolla, J. E. (2008). Occupational stress in organizations and its effects on organizational performance. *Journal of Management Research*, 8(3), 123–135.
- O'toole, L. J. (1999). Different public managements?: Implications of

structural context in hierarchies and networks. In Jeffrey L. Brudney, Laurence J. O'Toole Jr., & Hal G. Rainey (Ed.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice* (pp. 19-32). Georgetown University Press.

- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory, 9*(4), 505-526.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2003). Plus ça change: Public management, personnel stability, and organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 13*(1), 43-64.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2004). Public management in intergovernmental networks: Matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration Research and Theory, 14*(4), 469-494.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*(1), 237-256.
- O'Toole, Jr, L. J., Meier, K. J., & Nicholson-Crotty, S. (2005). Managing upward, downward and outward: Networks, hierarchical relationships and performance. *Public Management Review, 7*(1), 45-68.
- Overman, S., Busuioc, M., & Wood, M. (2020). A multidimensional reputation barometer for public agencies: A validated instrument. *Public Administration Review, 80*(3), 415-425.
- Pang, M. S., Lee, G., & DeLone, W. H. (2014). IT resources,

- organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 29(3), 187-205.
- Park, S. (2020). Size matters: Toward a Contingency Theory of diversity effects on performance. *Public Performance & Management Review*, 43(2), 278-303.
- Penrose, E. T. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm* (3rd ed.). New York: Oxford university press.
- Perry, J. L., & Miller, T. K. (1991). The senior executive service: is it improving managerial performance?. *Public Administration Review*, 51(6), 554-563.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182-201.
- Peteraf, M. A. (1993). The cornerstones of competitive advantage: a resource based view. *Strategic Management Journal*, 14(3), 179-191.
- Peteraf, M. A., & Barney, J. B. (2003). Unraveling the resource-based tangle. *Managerial and Decision Economics*, 24(4), 309 - 323.
- Pfeffer, J. (1978). *Organizational Design*. Harlan Davidson.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A resource dependence perspective*. Harper & Row Publishers.
- Pfiffner, J. P. (1994). *The Modern Presidency*. St. Martin's Press.
- Pitts, D. W. (2005). Diversity, representation, and performance: Evidence about race and ethnicity in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 615-631.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy*. Free Press.

- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, 68(3), 79–91.
- Priem, R. L., & Butler, J. E. (2001). Is the resource-based “view” a useful perspective for strategic management research?. *Academy of Management Review*, 26(1), 22–40.
- Propper, C., & Wilson, D. (2003). The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 250–267.
- Quinn, R. E., & Kimberly, J. R. (1984). Paradox, planning, and perseverance: Guidelines for managerial practice. In J. R. Kimberly & R. E. Quinn (Eds.), *Managing Organizational Transitions* (pp. 295 - 313). Dow Jones-Irwin.
- Quinn, R. E., & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29(3), 363–377.
- Quinn, R. E. (1988). *Beyond rational management: Mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. Jossey-Bass.
- Ragin, C. C. (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press
- Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set Social Science*. University of Chicago Press.
- Ragin, C. C. (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy sets and beyond*. University of Chicago Press.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations* (5th ed.). John Wiley & Sons.
- Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2005). Public and private management compared. In Ferlie, E., Lynn Jr, L. E., & Pollitt, C. (Eds.).

- The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 72–102). Oxford University Press.
- Rainey, H. G., & Jung, C. S. (2015). A conceptual framework for analysis of goal ambiguity in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*(1), 71 - 99.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory, 9*(1), 1-32.
- Reed, R., & DeFillippi, R. J. (1990). Causal ambiguity, barriers to imitation, and sustainable competitive advantage. *Academy of Management Review, 15*(1), 88-102.
- Richard, P. J., Devinney, T. M., Yip, G. S., & Johnson, G. (2009). Measuring organizational performance: Towards methodological best practice. *Journal of Management, 35*(3), 718-804.
- Ridder, H. G., Bruns, H. J., & Spier, F. (2005). Analysis of public management change processes: the case of local government accounting reforms in Germany. *Public Administration, 83*(2), 443-471.
- Riley, D. D., & Brophy-Baermann, B. E. (2006). *Bureaucracy and the Policy Process: Keeping the Promises*. Rowman & Littlefield.
- Ring, P. S., & Perry, J. L. (1985). Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review, 10*(2), 276-286.
- Roberts, P. W., & Dowling, G. R. (1997). Part IV: How do reputations affect corporate performance?: The value of a firm's

- corporate reputation: how reputation helps attain and sustain superior profitability. *Corporate Reputation Review*, 1(1), 72-76.
- Robins, S. (1990). *Organization Theory, Structure, Design and Application* (3rd ed.). Prentice-Hall Inc.
- Rogers, E. M. (1990). *Managing the R&D Marketing Interface for Product Success: The Telecommunications Focus*. JAI Press. Greenwich, CT.
- Rokkan, S. (1999). *State Formation, Nation-building, and Mass Politics in Europe: the theory of Stein Rokkan: based on his collected works*. Clarendon Press.
- Royse, D. D. (2004). *Research Methods in Social Work*. PBrooks/Cole-Thomson Learning.
- Rouse, M. J., & Daellenbach, U. S. (2002). More thinking on research methods for the resource based perspective. *Strategic Management Journal*, 23(10), 963-967.
- Russo, M. V., & Fouts, P. A. (1997). A resource-based perspective on corporate environmental performance and profitability. *Academy of Management Journal*, 40(3), 534-559.
- Rutherford, A. (2017). The role of managerial fit in determining organizational performance: An empirical assessment of presidents in US higher education. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 764-778.
- Ryu, S. (2017). To bond or to bridge? Contingent effects of managers' social capital on organizational performance. *The American Review of Public Administration*, 47(4), 403-418.
- Ryu, S., & Kim, T. (2022). Understanding the Role of Public Management and Organizational Stability in an Uncertain Environment: Evidence from Korean Public Corporations.

- Public Administration Review*, 82(2), 303-313.
- Saaty, T. L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. McGraw-Hill Book Co.
- Saaty, T. L. (1991). Some mathematical concepts of the analytic hierarchy process. *Behaviormetrika*, 18(29), 1-9.
- Salanova, M., Agut, S., & Peiró, J. M. (2005). Linking organizational resources and work engagement to employee performance and customer loyalty: the mediation of service climate. *Journal of Applied Psychology*, 90(6), 1217-1227.
- Salanova, M., Bakker, A. B., & Llorens, S. (2006). Flow at work: Evidence for an upward spiral of personal and organizational resources. *Journal of Happiness Studies*, 7(1), 1-22.
- Sayre, W. S. (1958). Premises of public administration: Past and emerging. *Public Administration Review*, 18(2), 102-105.
- Schafritz, J. M., & Russell, E. W. (2003). *Introducing Public Administration* (3rd ed.). Longman.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass Publishers.
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2010). Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets. *Comparative Sociology*, 9(3), 397-418.
- Schriber, S., & Löwstedt, J. (2015). Tangible resources and the development of organizational capabilities. *Scandinavian Journal of Management*, 31(1), 54-68.
- A Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Row.
- Scott, R. W. (1981). *Organizations : Rational, Natural, and Open Systems*. Prentice-Hall.

- Seibert, S. E., Kraimer, M. L., & Liden, R. C. (2001). A social capital theory of career success. *Academy of Management Journal*, 44(2), 219–237.
- Selden, S. C., & Sowa, J. E. (2004). Testing a multi-dimensional model of organizational performance: Prospects and problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 395–416.
- Selznick, P. (1952). *The Organizational Weapon*. McGraw Hill.
- Seo, J. (2011). *Resource dependence patterns and organizational performance in nonprofit organizations* [Doctoral dissertation, Arizona State University]. ASU Digital Repository.
- Shahid, H., & Aslam, S. (2018). Organizational resource & personal resource influencing job satisfaction: A mediating role of burnout. *Journal of Organizational Behavior Research*, 3(1), 220–233.
- Shaw, M. E. 1976. *Group Dynamics*. McGraw–Hill.
- Shim, D. C., Park, H. H., & Jeong, S. Y. (2019). Government employees' organizational citizenship behavior amid organizational resource decline: Can they work more with less?. *Review of Public Personnel Administration*, 39(2), 209–231.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. Free Press.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 277–310.
- Smith, P. C., Mossialos, E., Papanicolas, I., & Leatherman, S. (2009). Introduction. In Smith, P. C., Mossialos, E., Papanicolas, I., & Leatherman, S. (Eds.), *Performance Measurement for Health System Improvement: Experiences, Challenges and*

- Prospects* (pp. 3-24). Cambridge University Press.
- Song, M., Cheon, O., & Chun, Y. H. (2021). Taking Context More Seriously: Managerial Networking and Performance in American and Korean Hospitals. *Public Performance & Management Review*, 44(4), 899-928.
- Song, M., Meier, K. J., & Amirkhanyan, A. (2020). Goal ambiguity, management, and performance in US nursing homes. *Administration & Society*, 52(8), 1170-1208.
- Soo, C., Tian, A. W., Teo, S. T., & Cordery, J. (2017). Intellectual capital - enhancing HR, absorptive capacity, and innovation. *Human Resource Management*, 56(3), 431-454.
- Spencer, L. M., & Spencer, P. S. M. (2008). *Competence at Work Models for Superior Performance*. John Wiley & Sons.
- Stan, R., & Vîrgă, D. (2021). Psychological needs matter more than social and organizational resources in explaining organizational commitment. *Scandinavian Journal of Psychology*, 62(4), 552-563.
- Stillman, R. J. (1999). *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*. Chatelaine Press.
- Stoner, J. A. (1982). *Management*. Prentice-Hall.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Suhaeniti & Ryu, S. (2019). Gender, public management and organizational performance: evidence from Indonesian public schools. *Quality & Quantity*, 53(3), 1587-1609.
- Taris, T. W., & Schreurs, P. J. (2009). Well-being and organizational performance: An organizational-level test of the happy-productive worker hypothesis. *Work & Stress*, 23(2),

120-136.

- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- Teodoro, M. P., & Switzer, D. (2016). Drinking from the talent pool: A resource endowment theory of human capital and agency performance. *Public Administration Review*, 76(4), 564-575.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. McGraw-Hill.
- Thurmaier, K. M., & Willoughby, K. G. (2002). *Policy and Politics in State Budgeting*. ME Sharpe.
- Tsinidou, M., Gerogiannis, V., & Fitsilis, P. (2010). Evaluation of the factors that determine quality in higher education: an empirical study. *Quality Assurance in Education*, 18(3), 227-244.
- Van de Ven, A. H., & Astley, W. G. (1981). Mapping the field to create a dynamic perspective on organization design and behavior. In A. H. Van de Ven, & W. F. Joyce (Eds.), *Perspectives on Organization Design and Behavior* (pp. 427-468). Wiley Interscience.
- Van Wart, M. (2005). *Dynamics of Leadership in Public Service: Theory and practice*. M. E. Sharpe.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Social equality and political democracy*. Harper & Row.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press.
- Walker, R. M., & Boyne, G. A. (2006). Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the UK Labour government's public service improvement

- strategy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), 371-393.
- Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (Eds.). (2010). *Public management and performance: Research directions*. Cambridge University Press.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2008). An organizational echelon analysis of the determinants of red tape in public organizations. *Public Administration Review*, 68(6), 1112-1127.
- Wang, Z., Sharma, P. N., & Cao, J. (2016). From knowledge sharing to firm performance: A predictive model comparison. *Journal of Business Research*, 69(10), 4650-4658.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth., & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
- Wernerfelt, B. (1984). A resource based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171-180.
- Wicker, P., & Breuer, C. (2013). Understanding the importance of organizational resources to explain organizational problems: Evidence from nonprofit sport clubs in Germany. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 24(2), 461-484.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Winter, S. G. (2000). The satisficing principle in capability learning. *Strategic Management Journal*, 21(10-11), 981-996.
- Wiseman, C. (1988). *Strategic information systems*. McGraw-Hill Professional.
- Wojciechowska, M. D. (2016). Intangible organizational resources in

- Polish libraries: results of research among directors and executives. *Library Management*, 37(1), 91-110.
- Wolf, P. J. (1993). A case survey of bureaucratic effectiveness in US cabinet agencies: Preliminary results. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 161-181.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.
- Xanthopoulou, D., Bakker, A. B., Demerouti, E., & Schaufeli, W. B. (2009). Reciprocal relationships between job resources, personal resources, and work engagement. *Journal of Vocational behavior*, 74(3), 235-244.
- Yu, J., & Jennings Jr, E. T. (2021). Politics, Competence, and Performance: Evidence from the US State Budget Agencies. *Public Administration Review*, 81(3), 500-518.
- Yukl, G. (1981). *Leadership in Organizations*. Englewood Cliffs, NJ.
- Vigoda, E., & Yuval, F. (2003). Managerial quality, administrative performance and trust in governance: Can we point to causality?. *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), 12-25.
- Zammuto, R. F., & Krakower, J. Y. (1991). *Quantitative and Qualitative Studies of Organizational Culture*. JAI Press Inc.
- Zhan, X., & Tang, S. Y. (2013). Political opportunities, resource constraints and policy advocacy of environmental NGOs in China. *Public Administration*, 91(2), 381-399.
- Zhao, Y., & Fan, B. (2018). Exploring open government data capacity of government agency: Based on the resource-based theory. *Government Information Quarterly*, 35(1), 1-12.

웹 페이지

기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정. [웹사이트]. (2022년 7월 27일). https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/ui/UOPKOUIA05?op0_92=S9900&op093=S9950&ofdBrdId=S9950

법제처 홈페이지. [웹사이트]. (2022년 7월 31일). <https://www.moleg.go.kr>

대한민국국회 홈페이지. [웹사이트]. (2022년 8월 9일). <https://www.assembly.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=600158>

정부업무평가포털. [웹사이트]. (2022년 8월 24일). <https://www.evaluation.go.kr/web/index.do>

정부조직관리정보시스템. [웹사이트]. (2022년 8월 21일). <https://www.org.go.kr/intrcn/orgnzt/viewSystem.do>

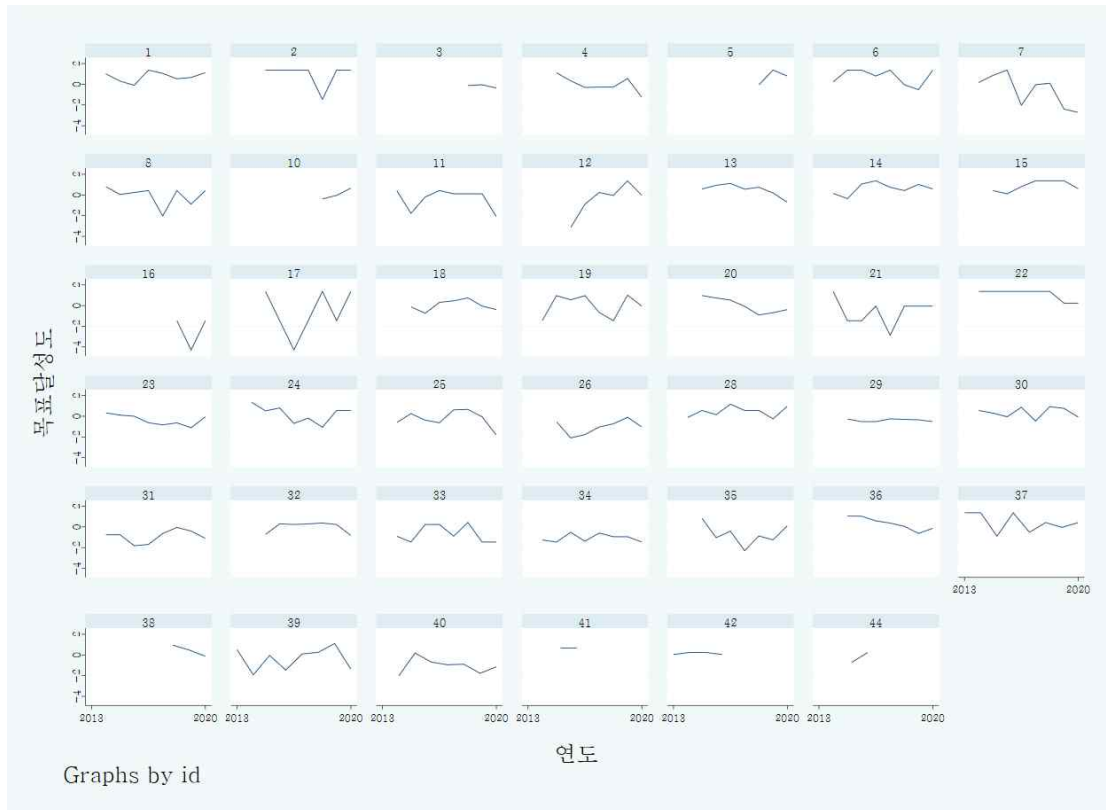
부록 1. 분석 제외 기관 및 사유

[표 A-1] 분석 제외 기관 및 사유

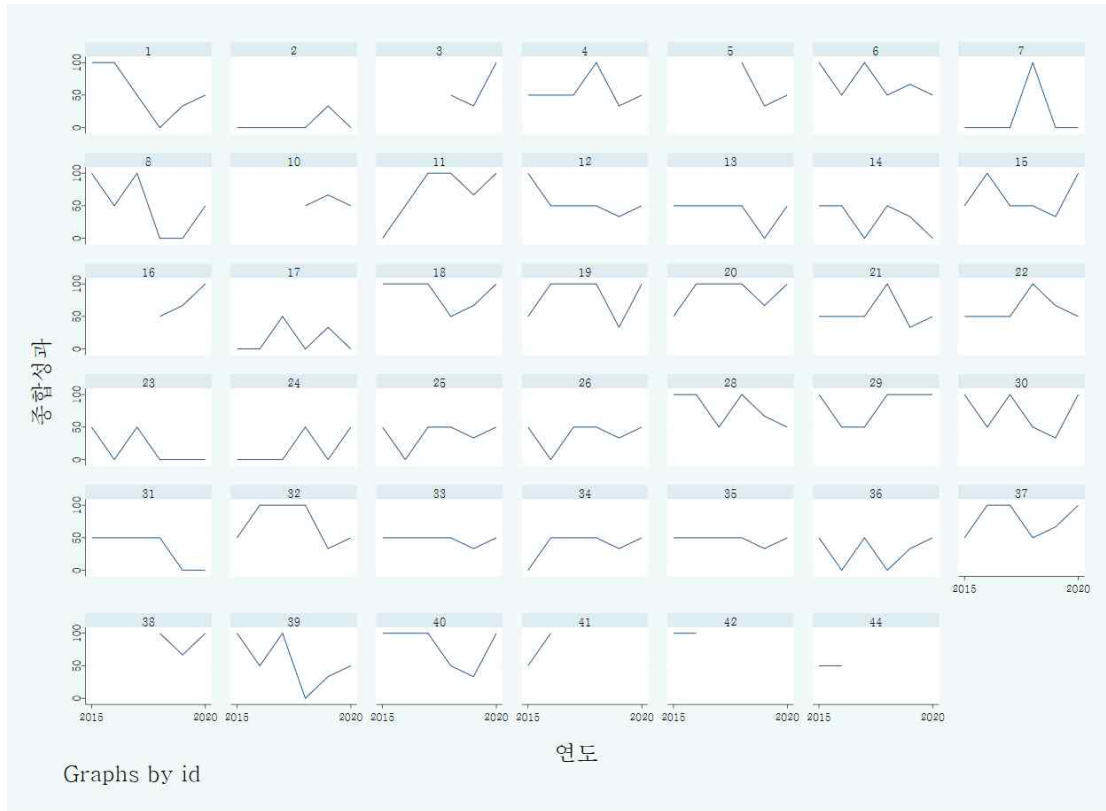
유형	기관명	제외연도	제외사유
부	과학기술정보통신부	2017	첫해
	교육부	2013	첫해
	국토교통부	2013	첫해
	농림축산식품부	2013	첫해
	미래창조과학부	2013~2016	학력자료 누실
	보건복지부	2013	관리역량보고서 누실
	산업통상자원부	2013	첫해
	안전행정부	2013	첫해
	외교부	2013	첫해
	중소기업벤처부	2017	첫해
	해양수산부	2013	첫해
	행정안전부	2017	첫해
	행정자치부	2014	첫해
처	국가보훈처	2013	관리역량보고서 누실
	국민안전처	2014	첫해
	식품의약품안전처	2013	첫해
	인사혁신처	2014	첫해
청	경찰청	2013	관리역량보고서 누실
	문화재청	2013	관리역량보고서 누실
	새만금개발청	2013	첫해
	소방청	2017	첫해
	질병관리청	2020	첫해
	해양경찰청	2017	첫해
	행정중심복합도시건설청	2013	관리역량보고서 누실
계	24개 기관(27개 관측치) 제외		

부록 2. 기관별 조직성과 추세

[표 A-2a] 기관별 목표달성도 추세



[표 A-2b] 기관별 종합성과 추세



부록 3. 전·후신 기관 구분기준 변경 시 패널분석 결과

[표 A-3a] 패널분석 결과: 고정효과 모형(DV=목표달성도)

		M1-1		M1-2		M1-3	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		-.001	.058	.004	.060	.016	.061
투입형 자원	예산규모			.072	.185	.085	.192
	재정자율성			-.165	.268	-.108	.280
	인력규모			.113	.436	-.015	.444
	상위직비중			.045	5.474	-2.094	5.656
	고학력비중			-3.138	2.935	-2.912	3.001
권위형 자원	제·개정법률 수			-.074	.113	-.091	.119
	대통령지지			-.011	.077	-.101	.103
	국회지지			.183	.286	-.005	.443
내부 관리	내부네트워크					.179	.186
	내부관리					.028	.018
외부 관리	대통령네트워크					.064	.175
	국회네트워크					.141	.319
	대통령지지관리					.226	.163
	국회지지관리					.037	.150
통제	조직연령	-.122	.198	-.143	.205	-.090	.190
	목표보호성	.677*	.274	.732*	.309	.748*	.362
	기관장재임기간	-.013	.008	-.013	.008	-.014	.008
	여당점유율	.009	.043	.007	.042	-.026	.040
	법률입안	.159	.218	.207	.248	.107	.224
Contant		1.472	3.752	1.867	7.478	3.444	9.517
Year		yes		yes		yes	
n(N)		279(40)		279(40)		279(40)	
F(df)		3.04(13, 39)**		4.95(21, 39)***		5.22(27, 39)***	
within R ²		.056		.070		.099	
ICC(ρ)		.907		.935		.873	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10

[표 A-3b] 패널분석 결과: difference GMM 모형(DV=목표달성도)

		M1-4		M1-5		M1-6	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.050	.067	.072	.076	.048	.092
투입형 자원	예산규모			-.448	.717	-.069	.495
	재정자율성			-.139	.453	-.147	.538
	인력규모			-.022	1.126	-1.109	1.475
	상위직비중			-4.576	18.558	-21.216	20.357
	고학력비중			-3.179	4.454	-3.752	6.568
권위형 자원	제·개정법률 수			-.023	.142	-.079	.152
	대통령지지			-.136	.113	-.254	.226
	국회지지			.270	.656	-.144	.938
내부 관리	내부네트워크					1.275*	.499
	내부관리					-.005	.033
외부 관리	대통령네트워크					-.170	.503
	국회네트워크					.667	.708
	대통령지지관리					.445	.374
	국회지지관리					-.016	.207
통제	조직연령	-.148	.187	-.017	.217	.006	.257
	목표모호성	.434	.770	.346	.848	-.258	.925
	기관장재임기간	-.012	.012	-.005	.013	-.002	.017
	여당점유율	.013	.042	-.021	.049	-.056	.075
	법률입안	.228	.292	.292	.369	-.123	.405
Year		yes		yes		yes	
n(N)		243(40)		242(40)		237(40)	
N of instruments		84		84		84	
Wald chi ² (df)		16.67(13)		64.94(21)***		38.09(25)*	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-4.11***		z=-3.96***		z=-3.98***	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=0.17		z=0.21		z=-0.41	
Hansen test(p-value)		1.000		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 A-3c] 패널분석 결과: system GMM 모형(DV=목표달성도)

		M1-7		M1-8		M1-9	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.224**	.082	.189*	.081	.159	.111
투입형 자원	예산규모			.170	.187	.319	.320
	재정자율성			-.025	.098	-.086	.123
	인력규모			.045	.248	-.160	.359
	상위직비중			1.494	1.924	-1.533	2.673
	고학력비중			-.718	2.770	2.922	2.684
권위형 자원	제·개정법률 수			-.026	.135	-.260	.328
	대통령지지			-.145	.100	-.123	.120
	국회지지			.236	.662	-.529	.916
내부 관리	내부네트워크					.830†	.473
	내부관리					.032	.024
외부 관리	대통령네트워크					.374	.547
	국회네트워크					.641	.754
	대통령지지관리					.288†	.155
	국회지지관리					.286	.195
통제	조직연령	-.003	.007	.000	.010	.006	.019
	목표보호성	.516*	.224	.452	.418	.606	.824
	기관장재임기간	-.008	.009	-.017	.008	-.017	.018
	여당점유율	-.025*	.010	-.076†	.039	-.136†	.075
	법률입안	.530†	.312	.668	.453	.316	.723
Year		yes		yes		yes	
n(N)		279(40)		279(40)		279(40)	
N of instruments		101		101		101	
Wald chi ² (df)		98.71(13)***		150.74(21)***		162.66(27)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-4.00***		z=-4.15***		z=-3.84***	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=0.58		z=0.30		z=-0.31	
Hansen test(p-value)		1.000		1.000		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 A-3d] 패널분석 결과: 고정효과 모형(DV=종합성과)

		M2-1		M2-2		M2-3	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		-.091	.077	-.120	.085	-.114	.091
투입형 자원	예산규모			5.309	10.348	5.496	9.806
	재정자율성			.236	1.880	.678	1.799
	인력규모			15.313	14.100	9.666	14.330
	상위직비중			151.394	172.131	108.236	169.290
	고학력비중			-82.540	99.899	-146.715	101.665
권위형 자원	제·개정법률 수			.734	5.123	-.709	5.003
	대통령지지			4.459	3.120	2.864	4.015
	국회지지			-1.341	11.458	1.262	13.128
내부 관리	내부네트워크					17.777*	7.066
	내부관리					.320	.515
외부 관리	대통령네트워크					-4.368	6.555
	국회네트워크					13.407	10.770
	대통령지지관리					1.963	5.623
	국회지지관리					-2.221	3.061
통제	조직연령	-19.026**	5.336	-24.562***	5.850	-23.880***	5.652
	목표보호성	-21.089	12.950	-26.998†	13.968	-27.868†	13.835
	기관장재임기간	.049	.222	-.029	.231	-.074	.219
	여당점유율	4.463***	.944	5.294***	.991	4.668***	1.224
	법률입안	-10.656	9.302	-9.810	8.971	-11.142	8.269
Constant		406.776**	115.559	303.010	229.125	384.240	230.351
Year		yes		yes		yes	
n(N)		216(40)		216(40)		216(40)	
F(df)		4.06(11, 39)***		12.36(19, 39)***		12.79(25, 39)***	
within R ²		.128		.152		.200	
ICC(ρ)		.996		.997		.997	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10

[표 A-3e] 패널분석 결과: difference GMM 모형(DV=종합성과)

		M2-4		M2-5		M2-6	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		-0.79	.083	-.023	.098	-.042	.101
투입형 자원	예산규모			55.386*	21.619	53.514†	29.846
	재정자율성			2.673	3.705	2.711	3.538
	인력규모			49.652	47.890	24.218	43.983
	상위직비중			714.825	690.361	341.059	642.373
	고학력비중			-37.034	221.172	-83.221	234.885
권위형 자원	제·개정법률 수			-1.570	7.764	.187	8.074
	대통령지지			-3.993	5.054	.401	7.410
	국회지지			15.673	21.554	14.676	27.980
내부 관리	내부네트워크					16.718	17.179
	내부관리					2.241†	1.160
외부 관리	대통령네트워크					12.052	16.551
	국회네트워크					3.605	25.625
	대통령지지관리					-6.553	10.798
	국회지지관리					-1.348	6.463
통제	조직연령	-19.887**	5.762	-20.779**	6.956	-22.820*	8.980
	목표보호성	-38.617	40.599	-12.444	51.470	-9.762	44.920
	기관장재임기간	.084	.439	-.034	.411	-.383	.595
	여당점유율	4.638***	.921	3.365*	1.482	2.661	2.233
	법률입안	-1.515	13.157	-4.422	17.315	-10.626	16.219
Year		yes		yes		yes	
n(N)		177(39)		177(39)		177(39)	
N of instruments		55		55		55	
Wald chi ² (df)		46.56(11)**		92.78(19)***		121.26(25)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-3.79***		z=-3.62***		z=-3.49***	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=0.35		z=0.47		z=0.55	
Hansen test(p-value)		.909		.641		.941	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 A-3f] 패널분석 결과: system GMM 모형(DV=종합성과)

		M2-7		M2-8		M2-9	
		Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.	Coef.	Robust s.e.
전년도 성과(t-1)		.097	.087	.012	.088	-.073	.098
투입형 자원	예산규모			1.468	9.686	6.345	11.738
	재정자율성			2.559	4.601	6.659	5.248
	인력규모			-12.684	11.048	-13.773	16.528
	상위직비중			-27.084	92.334	19.954	124.450
	고학력비중			-35.847	95.075	-78.273	118.503
권위형 자원	제·개정법률 수			5.111	9.226	-6.634	10.345
	대통령지지			4.079	6.803	-3.546	8.836
	국회지지			19.656	24.241	59.240*	29.446
내부 관리	내부네트워크					3.824	15.369
	내부관리					-.060	1.164
외부 관리	대통령네트워크					24.284	16.663
	국회네트워크					-1.057	19.779
	대통령지지관리					26.049†	14.850
	국회지지관리					-11.679	7.801
통제	조직연령	.072	.318	.056	.432	.242	.577
	목표모호성	12.524†	7.074	7.005	26.005	16.080	29.359
	기관장재임기간	.010	.470	-.158	.420	-.631	.598
	여당점유율	.424	.453	2.858	2.854	2.439	4.775
	법률입안	19.691	15.187	28.175	25.261	29.208	27.487
Year		yes		yes		yes	
n(N)		216(40)		216(40)		216(40)	
N of instruments		67		67		67	
Wald chi ² (df)		464.51(11)***		760.89(19)***		1016.15(25)***	
Arellano-Bond test: AR(1)		z=-3.63***		z=-3.26***		z=-2.81**	
Arellano-Bond test: AR(2)		z=1.51		z=0.96		z=0.03	
Hansen test(p-value)		.999		.999		1.000	

주) *** p<.001, ** p<.01, * p<.05, † p<.10; 연도 더미를 제외한 모든 변수는 내생적인 것으로 간주한다.

[표 A-3g] 주요 분석결과 요약 및 가설 검정결과

		DV=목표달성도			DV=종합성과			가설 검정결과				
		M1-3 (FE)	M1-6 (diff-GMM)	M1-9 (sys-GMM)	M2-3 (FE)	M2-6 (diff-GMM)	M2-9 (sys-GMM)	가설		예상	결과	
투입형 자원	예산규모					+		1-1	재정적 자원의 양	+	부분지지	
	인력규모							1-2	인적 자원의 양	+	기각	
	재정자율성							2-1	재정적 자원의 질	+	기각	
	상위직비중							2-2	인적 자원의 질	상위직	+	기각
	고학력비중								고학력	+	기각	
권위형 자원	제·개정법률 수							3-1	법적 자원		+	기각
	대통령지지							3-2	정치적 자원	대통령	+	기각
	국회지지					+			국회	+	부분지지	
내부 관리	내부네트워크		+	+	+			4-1	내부 네트워크	+	부분지지	
	내부관리					+		4-2	내부 관리의 질	+	부분지지	
외부 관리	대통령네트워크							5-1	외부 네트워크	대통령	+	기각
	국회네트워크								국회	+	기각	
	대통령지지관리			+			+	5-2	외부 관리의 질	대통령	+	부분지지
	국회지지관리								국회	+	기각	

주) 각 추정 방식(FE, difference-GMM, system-GMM)의 최종모형을 기준으로 분석결과를 요약하였고, 가설 검정은 유의 수준 10%를 기준으로 진행하였다.; p<.10, p<.05

Abstract

Organizational Resources and Organizational Performance

– Expansion to qualitative consideration
of resources and management –

Hayoung Lee

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

This study aimed to provide conceptual and analytical foundation for developing academic discussions on organizational resources and supporting empirical research by suggesting a comprehensive model on organizational resources and performance and discovering various measurement tools. Organizational resources are considered essential to achieve organizational performance as an input element of the traditional performance equation, but these are not often the focus of research. The low academic interest in organizational resources may be because it is natural and common sense that performance improves when the quantity of resources is substantial; hence, curious or interesting questions have not been raised. However, there are

important research issues that have not yet been addressed to treat organizational resources as simply one of the control variables of organizational performance and to avoid academic discussions. It is necessary to enhance academic understanding of organizational resources and expand the horizon of research by discovering and verifying unusual organizational resource issues that have been overlooked. Therefore, this study conducted an empirical analysis by exploring the deficiencies in the existing organizational resource research and deriving research problems that can supplement them.

The limitations of the existing studies that this study focuses on are as follows. First, without a comprehensive model of organizational resources, only some resources are discussed in an excerpt according to the focus of individual research, so it often becomes a fragmentary understanding. Second, by applying the resource-based theory developed in the context of existing private organizations, the unique characteristics of public organizations are not sufficiently considered as it analyzes the relationship with organizational performance centered on input resources of production factors (e.g., financial resources, human resources). Third, despite the importance of not only how much resources they have but also the quality of resources they have to improve organizational performance, existing organizational resource research has a limitation since it focuses on the quantitative aspect and only on the surface. Fourth, existing measurement tools for internal and external management often focus on management efforts such as the introduction of a specific management system and the frequency of networking or reflect potential management capabilities such as the background of the top-level manager. In other words, beyond efforts or possibilities for management, it is necessary to find measurement tools that can reflect the practical quality of management and how well it is being done to achieve the organization's goals. Finally, existing

organizational resource studies have focused on reaffirming the common-sense relationship that large amounts of resources will improve organizational performance, but more curious and interesting questions about the relationship between organizational resources and organizational performance can arise from exceptional cases. Contrary to popular expectations, if there are exceptional institutions that perform well despite lack of resources or underperforming resources, it is necessary to bridge the gap in discussion through more interesting and irregular research questions about why and what types of resources or management are important to their organizational performance.

Based on these ideas, three empirical analyses were conducted to compensate for the limitations of existing studies, and the analysis results are as follows. In the first study, before analyzing the relationship between organizational resources and organizational performance in earnest, the status of organizational resources and organizational performance of central administrative agencies was examined using data from 2011 to 2020. By deriving an input-type resource index combining budget and manpower size and an organizational performance index combining program goal achievement and unit project goal achievement, institutions with abundant input-type resources, insufficient institutions, and poor organizational performance were classified based on the average of the two indexes. Of the total 53 institutions, 32 institutions (60.4%) showed the same relative distribution of organizational resources and organizational performance (high resource·high performance, low resource·low performance), and 21 institutions (39.6%) showed different relative distributions (high resource·low performance, low resource·high performance). The significant proportion of exceptional institutions that achieve excellent performance despite lack of resources or poor performance despite abundance of resources is inconsistent with

general expectations, and no significant correlation was found between the organizational resource index and the organizational performance index. This indicates the possibility that the quantity of input resources is not very important in determining the performance of a central administrative agency, or that there are factors that play a more important role in organizational performance in addition to the quantity of input resources. In other words, it suggests that there is a need to discuss organizational resources beyond the quantitative aspect. The second and third studies expanded the scope of the existing discussion by focusing on the quantitative aspect of input resources to present a more comprehensive research model on organizational resources and organizational performance, and explored which key resources play a particularly important role in the organizational performance of exceptional institutions with mixed distributions of resources and performance.

In the second study, a comprehensive research model considering public organizations' authoritative resources, the quality of organizational resources and management was presented, and related measurement tools were discovered to analyze the effects of input resources (financial resources, human resources), authoritative resources (legal resources, political resources), internal management capabilities (internal network, internal management quality), and external management capabilities (external network, external management quality) on organizational performance. Panel data (N=43, n=274) were constructed for a total of 43 central administrative agencies that existed for 8 years from 2013 to 2020 to estimate dynamic panel models. According to the generalized method of moments (GMM) analyses, among organizational resources, the size of the budget reflecting the amount of financial resources and the support of the National Assembly as a political resource had a significant positive (+) effect on organizational performance. Among

management variables, internal network, the quality of internal management, and the quality of external management for the president had a significant positive (+) effect on organizational performance. This shows that to improve the performance of the institution, it is important how much input resources are held, but internal management may be more important to how effectively it is operated. Furthermore, it indicates the importance of external management, how much authoritative resources they have that justify the acquisition and operation of institutions' resources, and how effectively they are securing them from the external environment. This study is meaningful in the following aspects. By applying the resource-based theory to the context of public organizations that are tied to external political and environmental influences, we found the importance of authoritative resources as a core resource unique to these organizations that is distinguished from private organizations. By confirming the positive effect of internal and external management on organizational performance, empirical evidence was provided for an enduring proposition in the field of public management, "Does management matter?" A new measurement tool that can reflect the quality of management was discovered.

In the third study, general institutions (low resources·low performance, high resources·high performance) with consistent relative distribution between input resources and organizational performance were distinguished from exceptional institutions (low resources·high performance, high resources·high performance). Then, the research model and analysis method in Chapter 4 were applied to analyze the effect of various organizational resources and management on the organizational performance of general and exceptional institutions. As a result of the analysis, internal management variables such as internal network and internal management capabilities had a significant positive (+) effect on

organizational performance only in general institutions, and external management variables such as presidential network and presidential support management capabilities. In other words, internal management and external management are crucial factors that play an important role in the organizational performance of general institutions and exceptional institutions, respectively. Therefore, rather than being buried in competition to secure additional budget or manpower, the general institution's performance improvement strategy should be aimed at securing management capabilities by improving the internal management system so that the institution can effectively operate its resources. Moreover, based on the internal network, it is necessary to improve the management skills of top-level managers so that ties or relationship strengths with members can help internal management. On the other hand, the exceptional institution's performance improvement strategy should increase resource accessibility to achieve the organization's goals based on the external network of top-level managers. In addition to securing this networking "effort" or "possibility" of access, the focus should be on securing the quality of external management so that institutions can draw support from the external environment.

This study is meaningful as it provided a conceptual and analytical foundation to develop related academic discussions and support empirical research by presenting a comprehensive research model on organizational resources and organizational performance and discovering various measuring tools for organizational resources and internal and external management. Additionally, it is meaningful to apply this conceptual and analytical foundation to discover the importance of authoritative resources as a core resource unique to public organizations, confirm the positive impact of internal and external management on organizational performance, and validate that exceptional institutions with different directions of resources and

performance have proved that external management plays a key role in organizational performance, unlike general institutions. It is hoped that this study will provide a starting point for expanding the horizon of organizational resource research by discovering and verifying unusual organizational resource issues that have been overlooked.

Keywords : organizational resources, input resources, authoritative resources, internal management, external management, organizational performance

Student Number : 2017-39155