

2023년
한국조직학회
12월 월례세미나

● 일시: 2023.12.8.(금) 16:00~17:30

○ 장소: 상연재 서울역점(공간명 R6)



●● 프로그램

사 회: 윤건수 교수(고려대)

발 표: 이하영 박사(서울대) 1

조직자원과 조직성과: 자원과 관리의 질적 고려를 통한 논의의 확장

토 론: 정홍상 교수(경북대)

최낙혁 교수(가천대)

조직자원과 조직성과 : 자원과 관리의 질적 고려를 통한 논의의 확장

이하영(서울대 국가리더십연구센터)

I. 서론

1990년대 들어서며 공공부문의 성과 책임과 결과 중심 관리를 강조하는 세계적인 행정 개혁 흐름이 대두되었다(Moynihan, 2008). 성과는 신공공관리(New Public Management: NPM) 행정개혁의 핵심 요소 중 하나이며, 우리나라도 2006년부터 정부업무평가기본법에 의한 통합 성과관리체계를 구축하여(국무조정실, 2018: 1) 목표한 성과를 달성하는 데 초점을 두고 정부 조직을 운영해오고 있다. 조직성과가 행정학 분야의 핵심 연구주제로 자리한 이래, 투입 요소로서 조직자원이 조직의 궁극적 목표변수인 조직성으로 산출되는 소위 블랙박스(black box) 과정으로서 관리(management)에 관한 연구는 꾸준히 축적되어왔다(Andrews & Boyne, 2010; Ingraham et al., 2003; Moynihan & Pandey, 2005).

한편, 전통적인 성과 방정식의 또 다른 핵심 변수인 조직자원은 성과 달성을 위해 필수적이라 간주 되기는 하나(Boyne, 2003; Fernandez & Rainey, 2006; Kettl & Fesler, 2005) 그 자체가 연구의 초점이 되기보다는 다른 변수의 영향을 엄밀히 추정하기 위한 통제변수 중 하나로 다뤄지는 데 그치고 있다(Andrews & Boyne, 2010; Choi & Chun, 2021; Fernandez, 2004; Goerdel, 2006). 생각건대, 조직자원에 대한 학문적 관심이 저조한 것은 조직자원을 전통적 투입 요소에 국한된 협의의 개념으로 이해하면서 자원의 양이 많으면 성과가 향상되는 것이 너무나 당연하고 상식적인 관계라 전제하기 때문일 수 있다. 즉, 조직자원에 대해 크게 궁금하거나 흥미로운 질문거리가 던져지기 어려운 것이다.

그러나 중앙행정기관의 성과는 단순히 투입 자원의 규모만으로 설명되지 않는다. 조직자원과 조직성과 간 정(+)의 관계를 당연한 것으로 전제하기보다는 자원의 양적 규모 외에 조직성장에 중요하게 작용할 수 있으나 그동안 간과되어온 조직자원 이슈를 발굴하고 검증하는 쪽으로 가닥을 잡아야 할 것이다(Lee & Whitford, 2013). 이에 본 연구는 다음과 같이 기존 연구의 한계를 보완하고 조직자원 연구의 지평을 넓히고자 한다.

첫째, 조직자원에 대한 종합적인 모형 없이 일부 자원에 관한 논의를 발췌하는 식의 부분적인 접근이 대부분이다 보니(Flink & Molina, 2021; Lee & Perry, 2002; Park, 2020; 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, 2002, 2003) 부분적 이해에 그칠 뿐이다. 이에 본 연구는 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성장에 미치는 영향을 종합적으로 분석함으로써 기존의 단편적 지식을 체계적으로 통합하고 조직자원과 관리, 그리고 조직성과의 관계에 대한 이론적 큰 그림을 제시하고자 한다.

둘째, 민간조직과 구분되는 공공조직 고유의 특성에 대한 고려가 부족하다(Kanungo & Jain, 2012). 조직자원이 성과 향상의 동인이 된다는 자원기반이론의 논지는 공공조직에도 물론 적용될 수 있지만(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020: 714), 환경, 목표, 구조, 관리 등 다양한 측면에서 민간조직과 구분되는(Perry & Rainey, 1988; Rainey & Chun, 2005) 공공조직의 특징을 충분히 고려하여 특유의 핵심 자원을 탐색할 필요가 있다. 그러나 대부분의 기존 연구는 민간조직과 다름없이 재정적 자원이나 인적 자원과 같은 전통적 생산 요소 성격의 투입형 자원을 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 조직자원으로 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 논의의 단초를 제공하고자 한다.

넷째, 기존 연구에서 내·외부 관리의 측정은 관리를 위한 노력(예: 특정 관리체도의 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 관리역량(예: 최고 관리자의 출신 배경)을 반영하는 지표를 주로 사용해왔다는 점에서(Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006) 관리의 실질적 품질을 반영하는 데 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.

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. 기존의 투입형 자원 중심의 한정적 조직자원 논의를 확장하고, 자원 및 관리의 질적 측면을 함께 고려함으로써 조직자원 및 내·외부 관리가 기관의 궁극적 목표변수인 조직성으로 이어지는 과정을 보다 종합적으로 이해하고 논의를 확장하는 단초를 제공할 수 있으리라 기대한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

1. 조직자원에 관한 논의

조직자원(organizational resources)은 “조직목표를 달성하는 데 이용할 수 있는 조직이 보유한 모든 유·무형 자산”(Bryson et al., 2007: 704)을 포괄하는 개념이다(Amit & Schoemaker, 1993; Barney, 1991; Barney & Arikan, 2001; Daft, 2010; Helfat & Peteraf, 2003; Peteraf, 1993; Wernerfelt, 1984). 조직이 소유하거나 통제하는 자산, 능력, 정보, 지식, 특성, 조직적 과정 등 조직의 효율성 및 효과성 향상 전략을 구상하고 실행하는 데 이용할 수 있는 모든 유·무형 자산이 포함된다(Barney, 1991: 101).

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).

조직자원의 구체적인 유형(표 1)도 초기에는 조직 내부에 초점을 둔 투입 요소 성격의 유형 자원을 중심으로 협소하게 논의되는 경향을 보였다면, 점차 논의가 진전되면서 외부 환경과의 관계, 자원을 운용하는 역량, 경쟁 이점으로 작용하는 다양한 무형 자원 등을 포함하며 더욱 폭넓게 논의되고 있다.

2. 조직성과에 관한 논의

1) 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). 조직의 전반적인 목표달성도(Rainey & Steinbauer, 1999; Selden & Sowa, 2004; Wolf, 1997)를 의미하는 조직성과는 효율성, 효과성, 공정성, 대응성 등 전반적인 조직과정(투입-전환-산출)과 관련된 다양한 가치를 포함하는 상위 개념이다(Brewer & Selden, 2000; Rogers, 1990; Walker & Boyne, 2006).

여러 하위 차원으로 구성된 구성개념으로서(Kirchhoff, 1977) 조직성과는 어떤 차원에 초점을 두고 접근하는지에 따라 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 내부 과정 접근법(internal process approach), 조직의 목표 달성과 관련된 ‘산출 및 결과’ 측면에 초점을 두는 목표 달성 접근법(goal approach) 등으로 구분된다(Rainey, 2014;

[표 1] 조직자원의 유형

부문	연구	자원								
		물리적	재정적	인적	기술적	법적	지식·직관	정보	소통·관계	문화
민간	Ansoff (1965)	physical resources	monetary resources	human resources						
	Learned et al. (1965)		money	people	technical resources					
	Andrews (1971)	material resources	financial resources		technical resources					
	Hofer & Schendel(1978)	physical resources	financial resources	human resources	technological resources					
	Dollinger (1995)	physical resources	financial resources	human resources	technological resources		intellectual resources			
	Barney (1991)	physical capital resources		human capital resources						
	Grant (1991)	physical resources	financial resources	human resources	technological resources					
	Russo & Fouts(1997)	physical assets		human resources	technologies & skills		political acumen			
	Fry et al. (2004)	physical material	financial assets	people				information		
	Carmeli & Tishler(2004a)			human capital					organizational communication	organizational culture
공공	Grimmer et al.(2017)	physical resources	financial resources	human resources				informational resources	relational resources	
	Hill (1991)	material resources				legal resources				
	Rainey & Steinbauer (1999)		financial resources	human resources	technological resources					
	Carmeli & Tishler(2004b)			human capital					labor relation	organizational culture
	Lee(2009)	physical resources	financial resources	human resources					political resources	
	Wicker & Breuer(2013)	infrastructural resources	financial resources	human resources						cultural resources
	오재록(2006)	물적		인적		법적				

출처: 연구자 작성

155-160). 보다 종합적 관점에서 내·외부 이해관계자들을 만족시키는 데 초점을 두고 다양한 조직 활동을 함께 고려하는 이해관계자 접근법(stakeholder approach)이나 ‘통제/유연성’과 ‘내부/외부 지향’이라는 상반된 가치를 두 축으로 삼아 내부 과정 모형(통제·내부지향), 합리적 목표 모형(통제·외부지향), 인간관계모형(유연성·내부지향), 개방체제모형(유연성·외부지향) 등 네 가지 모형을 제시하는 경쟁 가치 접근법(competing values approach)도 있다(Quinn & Rohrbaugh, 1983; Quinn, 1988).

2) 공공부문 조직성과의 다차원성

조직성과는 사회적으로 구성된 다차원적 개념이다(Au, 1996; Anspach, 1991). 특히 공공조직의 경우 정치적 타협을 거쳐 상충하는 다양한 가치를 추구해야 하고(Wilson, 1989) 민간조직처럼 시장가격을 통해 산출물의 가치를 평가할 수도 없다는 점에서(Ring & Perry, 1985) 조직성과의 개념을 정의하기가 더욱 어렵다. 공공조직의 성과는 본질적으로 논쟁의 여지가 존재하는 개념이며(Boyne, 2003) 보편적이고 객관적인 하나의 잣대로 정의될 수 없는 복합적인 성격을 지니는 바(Rainey, 2014), 다차원적 접근의 중요성이 강조되어왔다(Brewer & Selden, 2000; Selden & Sowa, 2004; Walker et al., 2010).

공공부문의 조직성과 개념을 구성하는 하위 차원은 학자에 따라 다양하게 분류되는데, 공공서비스를 생산하는 단계적 과정과 관련된 ‘경제성-효율성-효과성(economy-efficiency-effectiveness; 3Es)’ 모형과 ‘투입-산출-결과(inputs-outputs-outcomes; IOO)’ 모형이 제시하는 기본적인 하위 차원과 더불어 공공조직에서 특히 중요하게 다뤄져야 할 형평성, 대응성, 민주성 등의 가치를 함께 고려하는 식으로 확장된 성과모형이 사용되고 있다(예: Andrews et al., 2006, 2011; Andrews & Van de Walle, 2013; Boyne, 2002, 2003; Brewer & Selden, 2000). 실증연구들 또한 조직성과의 다차원성을 고려하여 여러 차원에서 정의된 성과변수를 함께 사용하거나(Andrews & Boyne, 2010; Andrews & Van de Walle, 2013; Chun & Rainey, 2005) 연구목적에 적합한 특정 차원을 선택하여 조직성과를 정의하는 식으로 접근하고 있다(Flink & Molina, 2021; Garnett et al., 2008; Jacobsen & Jakobsen, 2018; Jung, 2011; Lee & Whitford, 2013).

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 검증하고자 하는 본 연구의 목적을 고려할 때, 투입이나 과정보다는 결과 중심의 성과 차원으로 접근하는 것이 적절하다고 판단하였다. 아울러 공공조직의 공식적 목표는 산출이나 효율성 같은 내부 초점의 성과에서부터 국민 만족, 정책 및 공공서비스의 사회적 영향과 형평성, 국민 참여의 확보와 같은 외부적 관점의 성과까지 포괄하여 설정되는바¹⁾ 공공조직에서 중요하게 다뤄져야 할 형평성, 대응

1) 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.

성, 민주성 등의 차원도 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. 아울러 본 연구는 조직성과의 다차원성을 고려하여 이해관계자 접근법에 바탕을 둔 보다 종합적인 성격의 조직성과 개념을 추가로 사용하였다.

3. 조직자원과 조직성과

1) 자원기반이론

조직자원과 조직성과의 관계를 설명하는 대표적인 이론적 토대로서(Hansen et al., 2004: 1279) 자원기반이론(resource-based theory)은 기업의 성과가 완전히 외부적 환경 요인(예: 산업 구조, 진입장벽, 산업 내 전략적 위치)에 의해 결정된다고 보는 산업조직경제학의 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 외부 환경에서 찾는 산업조직경제학의 설명력이 매우 제한적이라고 지적하면서, 지속적인 성과 우위의 원천을 기업이 내부적으로 보유한 자원과 역량에서 찾는다(Barney, 1991; Prahalad & Hamel, 1990; Wernerfelt, 1984).

자원기반이론에서 기업은 전략을 수행하는 데 사용할 수 있는 자원들의 묶음으로 간주되며(Penrose, 1959) 이때 각 기업의 자원은 이질적이고(heterogeneity) 기업 간 자원의 완전한 이동이 불가능한바(immobility) 이러한 이질성이 오랫동안 유지된다고 전제한다(Barney & Clark 2007: 51). 따라서 각 기업이 보유한 자원은 다음의 네 가지 조건(VRIO framework; Barney, 1997)을 충족하는 경우 경쟁 이점을 창출하는 원천이 될 수 있다(Barney, 1991: 106). 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)이 된다(Amit & Schoemaker, 1993; Barney, 1991, 1997; Kraatz & Zajac 2001; Peteraf 1993).

자원기반이론은 경쟁적 시장 환경 속에서 기업을 경영하는 민간 부문의 맥락을 바탕으로 개발된 이론이지만(Harvey et al., 2010: 83), 조직이 보유한 자원이나 역량 등 내재적 특성을 중심으로 조직 간 성과 차이를 설명하는 기본 논리는 공공조직에도 마찬가지로 적용할 수 있다는 점에서(Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020: 714) 공공조직의 성과나 전략적 관리와 관련된 행정학 분야 연구에도 널리 활용되고 있다(Bryson et al., 2007; Elbanna & Abdel-Maksoud, 2020; Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Zhao &

Fan, 2018). Bryson et al.(2007)은 공공조직을 대상으로 자원기반이론의 주요 전제에 대한 더 많은 연구가 필요하다고 주장하면서 공공조직의 성과 향상에 기여하는 특유의 자원과 역량을 확인하여 이를 구축해 나가는 것이 중요하다고 강조하기도 하였다.

2) 본 연구의 분석 틀

본 연구는 자원기반이론(Barney, 1991; Wernerfelt, 1984)을 공공부문에 적용하여 조직 자원과 조직성과의 관계를 검증하고자 한다. 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 광의의 조직자원에는 조직이 ‘보유한(having)’ 투입 요소 성격의 자산으로서 협의의 자원과 이러한 자원을 조합·배치하여 효과적으로 ‘운용하는(doing)’ 능력으로서 관리역량이 포함된다.

조직자원의 다양한 하위 차원 가운데 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 주요 유형은 재정적 자원, 인적 자원, 법적 자원, 정치적 자원, 내부 관리역량, 외부 관리역량 등 총 여섯 가지이다(그림 1). 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.

(1) 투입형 자원과 조직성과

충분한 자원은 조직의 성과 달성을 위한 필수 요소이다(Fernandez & Rainey, 2006; Kettl & Fesler, 2005). 자원이 풍부한 조직일수록 외부 환경의 동요에도 더 쉽게 생존할 수 있으며(Schumpeter, 1942) 자원기반이론은 지속적인 성과 우위의 원천을 조직이 내부적으로 보유한 자원에서 찾는다(Barney, 1991; Wernerfelt, 1984). 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, 2002).

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). 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. 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, 1976; 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. 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), 유의한 영향이 확인되지 않거나(Carmeli & Tishler, 2004b; Lee & Whitford, 2013) 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 조직운영을 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, 2013; Ongori & Agolla, 2008; Taris & Schreurs, 2009). 이에 본 연구에서는 투입형 자원으로서 재정적 자원과 인적 자원의 양이 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상하여 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. 인력 규모가 클수록 조직성과가 우수할 것이다.

조직성과와 관련하여 양적 측면에서 조직이 얼마나 ‘많은’ 자원을 보유하고있는지도 중요하지만, 이와 더불어 ‘어떤’ 자원을 얼마만큼 보유하고있는지, 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”²⁾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 얼마나 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, 1987) 관료들에게 조직혁신을 촉진할 수 있는 여지가 주어진다(Behn, 2001). 각 기관의 관료들은 외부 통제자보다 재정적 자원을 더 효과적으로 사용할 수 있는 풍부한 정보를 갖고 있기에(전영한, 2014: 90) 재정적 자율성이 높아지면 혁신적 관리를 통해 조직성과가 향상될 가능성이 있다.

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, 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 측정지표들을 함께 사용하여 인적 자원이 조직성과에 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 조직성과로 이어진다는 연구 결과들이 축적되어있다. Lewis(2007)는 경력직 고위공무

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

원에 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 조직성과에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

상기 논의를 종합하면, 재정적 자원과 인적 자원은 각각 재정 자율성이 높고 인적 역량이 우수할수록 조직의 목표 달성에 유용하게 사용될 수 있다. 따라서 재정적 자원과 인적 자원의 질을 반영하는 재정 자율성과 상위직·고학력 비중이 높을수록 조직성과에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이라 예상하여 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.

가설 2-2. 인적 자원의 질은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 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 보유하고있는지도 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 인적, 재정적, 조직적, 정보적, 관계적 자원 등이 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 환경으로부터 확보한 지지와 관심을 말한다(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 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. 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 자원으로서 대통령의 관심이 기관의 효과성에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마찬가지로 본 연구도 대통령의 지지가 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·이정욱, 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(+)의 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.

가설 3-2. 정치적 자원은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 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. 조직성과를 위해 “관리가 중요하다(The management matters)”는 명제는 공공관리 분야의 주요 연구주제로 다뤄지며 경험적 증거를 꾸준히 축적해왔다(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). 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).

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 운용이 자원 보유만큼이나 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(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.

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

외부 관리는 조직의 목표 달성을 위해 외부환경으로부터 기회를 활용하고 충격을 완화하려는 관리적 노력을 말한다(O'Toole & Meier, 1999, 2003). 외부의 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 운영

에 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.

대통령과 국회는 돈이나 권한처럼 기관들이 필사적으로 추구하는 핵심 자원을 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 높이하고자 네트워크의 지평을 확대하려는 관리적 노력이며(Grayson & Baldwin, 2007), 외부 행위자들과의 상호작용을 통해 유대관계를 형성하고 이를 토대로 네트워크에 배태된 자원을 획득하는 데 초점을 둔다(Florin et al., 2003; Seibert et al., 2001). 이에 기존 연구들은 주로 유대 형성과 관련된 최고 관리자의 출신 배경(예: 정치인 출신, 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 미침을 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 나타났다. 이는 상급기관의 정치적 영향력으로 인해 관리자가 조직의 핵심적인 목표에 집중하지 못하거나 일관성 있는 업무 수행이 어려워질 수 있음을 시사한다(O'Toole et al., 20015: 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 넘어³⁾ 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.

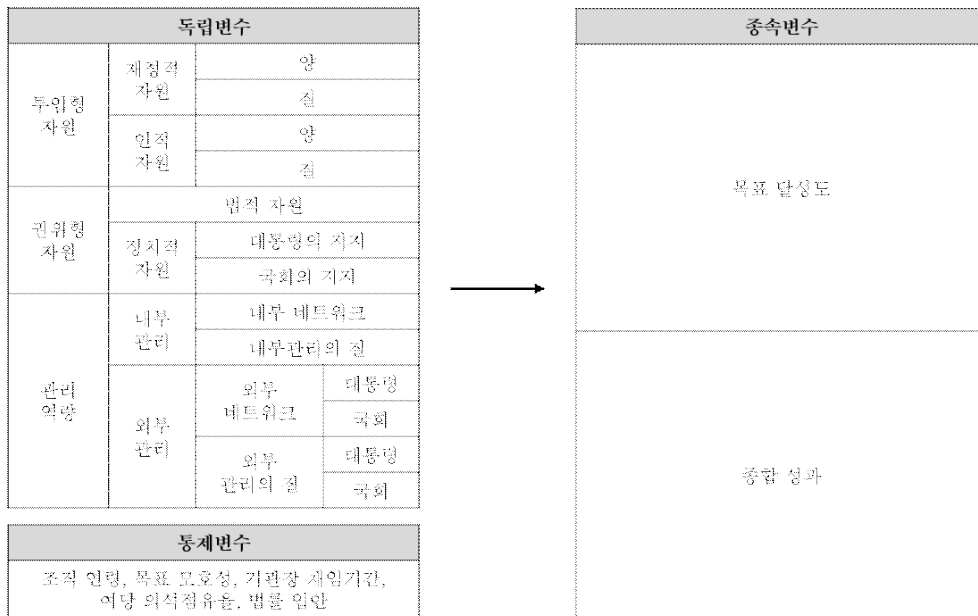
가설 5. 외부 관리역량은 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

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

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

3) 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.

[그림 1] 본 연구의 분석 틀



Ⅲ. 연구설계

1. 연구대상 및 자료수집

본 연구의 대상은 한국의 중앙행정기관이다. 정부조직법상 규정된 부·처·청 외에 개별 법률에 따라 설치된 위원회도 중앙행정기관에 포함될 수 있으나, 행정기관 소관 사무에 대해 자문, 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 합의제 기관으로서(정부조직관리 정보시스템, 2022) 위원회는 국가행정사무 및 이와 관련된 참모적·집행적 사무를 관장하는 부·처·청과는 그 기능과 성격이 상이하다. 이에 정부조직법상 부·처·청으로 연구대상을 한정한다. 연구의 시간적 범위는 2013년부터 2020년까지 총 8개년이며 2013년부터 2020년까지 총 8개년 자료를 병합하여 패널 데이터를 구축하였다. 총 46개 기관의 301개 관측치 중 주요 변수에 결측이 존재하는 경우를 제외하고⁴⁾, 2013년부터 2020년까지 존재했던 43개 중앙행정기관(부 19개, 처 5개, 청 19개)의 274개 관측치를 최종 분석대상으로 선정하였다.

본 연구에서 사용한 자료 원천은 크게 두 가지이다(표 2). 첫째는 정부에 의해 공개된 기록 자료(archival data)이다. 정부의 다양한 정보시스템(기획재정부 재정정보 공개시스

4) 결측치가 발생한 구체적인 원인을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 기관이 설립된 첫 번째 연도에는 전년 대비 증가율을 계산할 수 없는바 증가율 형태의 변수에 결측이 발생하였고(18개), 조직 개편이나 자료 누설 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.

템 열린재정, 행정안전부 정부조직관리 정보시스템, 국회 의안정보시스템) 및 각 기관의 홈페이지에 사전적으로 공개된 기록 자료와 더불어 사전공개되지 않은 기록 자료(소속 공무원 교육수준, 소속 공무원 직급별 현원, 행정관리역량 부문 자체평가 결과보고서)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.

2. 변수의 측정

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.

2) 종속변수

(1) 목표달성도

본 연구는 산출 또는 결과의 측면에서 조직 효과성을 평가하는 목표 달성 접근(goal approach) 하에 “공식적 목표를 달성한 정도”(Daft, 2010: 22; Rainey, 2014: 149-150)로서 목표달성도를 중앙행정기관의 조직성파로 보았다. 목표달성도의 측정은 각 기관의 재정사업 성과보고서에 수록된 프로그램 목표달성도와 단위사업 목표달성도의 표준점수 평균값으로 측정하였다. 재정사업 성과보고서에 수록된 프로그램 및 단위사업 목표달성도를 토대로 조직성파를 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.⁵⁾

5) 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 일원변량분석을 통해 10년간 기관별 목표달성도 평균에 통계적으로 유의한 차이가 존재하며 꾸준히

(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 지표달성률로 측정한 목표달성도 변수가 산출(output) 측면에서의 조직 효과성을 주로 반영한다면, 정부업무평가 결과로 측정한 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.

2019년에는 종합평가등급이 4등급으로 구분되었던 반면 나머지 연도에는 3등급으로 구분되어 평가등급체계가 상이한바, 각 연도의 종합평가등급을 POMP(Percent of the Maximum Possible)⁶⁾ 방식으로 변환하여 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 평가 척도상에서 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.

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 국회확정예산액(본예산·총지출 기준)으로 측정하였고 편포 문제를 완화하기 위해 자연로그로 변환한 값을 사용하였다. 재정적 자율성은 세출예산 대비 이·전용액의 비중으로 측정하였고 마찬가지로 자연로그로 변환한 값을 사용하였다. 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 중앙예산기관

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.

6) $POMP = \frac{(\text{관측값} - \text{최소값})}{(\text{최대값} - \text{최소값})} * 100$ (Cohen et al., 1999: 316)

의 승인이 필요한 사항이다(동법 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·전영한, 2012).

(2) 인적 자원

인적 자원 변수는 양적 측면의 인력 규모와 질적 측면의 상위직 비중 및 고학력자 비중으로 구성된다. 인적 자원의 양은 각 기관의 매년 말일 기준 총 현원으로(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017), 인적 자원의 질은 총 현원 대비 상위직 공무원 및 고학력 공무원의 비중으로 측정하였다(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Teodoro & Switzer, 2016). 물론 직급과 교육수준만으로 인적 자원이 보유한 능력, 기술, 지식, 경험 등을 충분히 측정하기에는 한계가 있기 마련이다. 그러나 현실적인 자료수집 가능성과 많은 선행연구에서 상위직 및 고학력 구성원의 비중을 인적 자원의 질을 반영하는 대리 지표로 사용하고 있다는 점(Lee & Whitford, 2013; Lim et al., 2017; Teodoro & Switzer, 2016) 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) 상위직으로 판단하였다. 이때 직종에 따라 직급체계가 상이한 바 5급 이상을 기준으로 상위직 구분이 가능한 행정·기술직(일반직) 외에 우정직, 연구·지도직, 전문경력관 등의 일반직 공무원과 특정직, 별정직 공무원 등은 공무원보수 등의 업무지침(인사혁신처예규 제135호) 상 공무원경력 상공무원경력상 계급 기준표(별표 2)를 기준으로 행정·기술직 5급 이상에 상당하는 직급을 상위직으로 분류하였다. 다음으로, 고학력 공무원의 비중은 총 현원 대비 석사 학위 이상 소지자 수의 비율로 측정하였다. 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 각 변수의 분포 특징을 고려하여 총 현원은 자연로그 변환, 상위직 비중과 고학력 비중은 제곱근 변환한 값을 분석에 사용하였다.

(3) 법적 자원

법적 자원은 연간 제·개정된 소관법률의 수로 측정하였다(Meier, 1980; 오재록, 2006). 소관법률 수 합산 시 제정과 개정이 지닌 상대적 중요도와 영향력 차이를 고려하여 제정 법률 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. 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, 회담, 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 연구와 마찬가지로 대통령의 정기국회 시정연설에서 기관의 사업과 관련된 언급이 차지하는 비율로 기관의 정책에 대한 대통령의 의지를 측정한 바 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 두 명의 코더가 코딩하였다. 총 9,179개의 사례 중 코더 간 의견이 일치한 사례는 9,078개, 불일치한 사례는 101개로 98.9%의 일치율을 보였고, 크리펜도르프의 알파⁷⁾ 값을 측정한 결과 기준값인 0.9를 넘어서는 0.939였으나, 코더 간 신뢰도 또한 수용할 수 있는 수준이었다(Neuendorf, 2017). 이에 시정연설의 전체 맥락 수 대비 각 기관의 사업과 관련된 맥락 수의 비율로 대통령의 지지를 측정하였으며 편포문제를 완화하고자 자연로그 변환한 값을 사용하였다.

7) 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

다음으로, 국회의 지지는 각 기관이 입안한 정부제출법률안의 국회 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 법안의 국회 통과율이 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 국회의와의 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.

구체적으로 정부제출법률안의 국회 통과율은 해당 연도에 기관이 입안한 정부제출법률안 수 대비 국회에서 가결·공포된 정부제출법률안 수의 비율로 측정하였다. 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 제공근 변환한 값을 사용하였다.

(5) 내부 관리

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 변수라면 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 측정되기에(김다경·엄태호, 2014: 304) 과거 경력은 관리자의 잠재적 관리역량을 측정하는 지표로 꾸준히 활용되어왔다(Bettin & Kennedy, 1990; 강혜진, 2017; 강혜진·김진, 2020; 김다경·엄태호, 2014). 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 내부

의 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 해당 기관 재직 여부로 측정하였다. 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 재직했는지 여부를 측정하는 방식을 사용하였다. 즉, 해당 기관에 재직했는지 여부를 측정하는 방식을 사용하였다. 즉, 해당 기관에 재직했는지 여부를 측정하는 방식을 사용하였다. 즉, 해당 기관에 재직했는지 여부를 측정하는 방식을 사용하였다.

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. 다만, 기관에 따라 일부 평가지표가 적용되지 않는 경우가 있어⁸⁾ 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), 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 외부 환경을 얼마만큼 잘 관리하고 있는지(O'Toole & Meier, 1999, 2003) 네트워킹의 실제적

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

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 대선캠프, 인수위, 청와대에서 재직했던 경험 여부로 측정하였고, 국회에 대한 외부 네트워크는 기관장이 국회의원으로 재직했던 경험 여부로 측정하였다. 취임 전 대선캠프, 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 네트워크와 마찬가지로 각 경력의 보유 여부를 측정하는 방식을 사용하였고(김다경·엄태호, 2014), 연간 두 명 이상의 기관장이 재임한 경우 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 있다. 이에 본 연구는 대통령과 국회에 대한 외부 관리의 질을 대통령의 정기국회 시정연설 중 해당 기관의 사업과 관련된 언급의 비중이 전년 대비 증가한 비율과 해당 기관이 입안한 정부제출법률안의 국회 통과율이 전년 대비 증가한 비율로 측정하였다.

4) 통제변수

조직성장에 영향을 미칠 수 있는 조직연령, 목표모호성, 기관장 재임기간 등의 변수를 통제하였다. 조직연령은 기관 설립 후 경과 한 연수(조사연도-기관 설립연도)로 측정하였고, 기관의 설립 시점은 기관의 명칭 및 수행하는 기능의 변경 여부를 기준으로 판단하였다(Lewis, 2002: 104). 목표모호성은 전략목표 수와 성과목표 수의 Z점수 평균값으로 측정하였다(Chun & Rainey, 2005; Jung, 2011). 기기관장의 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 한계를 보완하기 위함이다. 여당의 의석점유율은 전체 의석수 대비 여당 의석수의 비율로 측정하였고, 총선이 있는 해에는 전·후대 국회의 입기 비중을 가중치로 적용하여 평균한 값을 사용하였다. 소관 법률안 입안 여부는 연간 해당 기관이 입안한 제·개정 법률안이 있으면 1, 없으면 0으로 처리하여 측정하였다.

[표 2] 변수의 측정 및 자료 원천

변수				측정
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
			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
독립 변수	투입형 자원	재정적 자원	양	예산규모=ln(국회확정예산액)
			질	재정자율성=ln(세출예산 대비 이·전용액 비중+1)
		인적 자원	양	인력규모=ln(총현원)
			질	상위직 공무원 비중=sqrt(5급 이상 현원/총현원)
				고학력 공무원 비중=sqrt(석사학위이상 소지자 수/총현원)
	권위형 자원	법적 자원		제·개정 소관법률 규모=ln(연간 제·개정된 소관법률 수+1) ※ 연간 제·개정된 소관법률 수=(제정법률 수*3)+(개정법률 수*1)
		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
			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
	관리	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
			관리의 질	행정관리역량 자체평가결과=(행정관리역량 점수/행정관리역량 만점)*100

변수				측정
통제 변수		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
			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) /(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	
	조직연령			조사연도-기관 설립연도
	목표보호성			우선순위보호성=(전략목표 수 Z점수+성과목표 수 Z점수)/2
기관장 재임기간			기관장 재임기간(개월) ※ 연내 2명 이상의 기관장이 재직하는 경우, 재직기간(개월) 비중을 가중치로 적용	
여당 의석점유율			여당 의석점유율=(여당 의석수)/(전체 의석수) ※ 총선이 있는 해는 전·후 국회의 임기(개월) 비중을 가중치로 적용	
법률입안			소관 법률안 입안 여부(1=있음, 0=없음)	

3. 분석방법

본 연구는 2013년부터 2020년까지의 8년간 존재했던 총 43개 중앙행정기관을 대상으로 패널자료(N=43, n=274)를 구축하였고, 종속변수인 조직성과의 자기회귀적 특성을 고려하여 종속변수의 과거값을 통제변수로 포함하는 동태적 패널 모형을 추정하였다. 시간에 따라 변하지 않는 기관의 관측되지 않은 특성을 통제할 수 있는 고정효과 모형(fixed-effect model; FE)을 추정하였고⁹⁾, 고정효과를 제거하더라도 시간에 따라 변동하는 기관 특성에 의한 내생성 문제는 여전히 남아 있는바 이를 해결하기 위해 일반화된 적률법(generalized method of moments; GMM) 가운데 차분적률법(difference GMM)과 시스템적률법(system GMM)을 사용하여 동태적 패널모형을 추정하였다.¹⁰⁾

IV. 분석결과

1. 기술통계 및 상관분석 결과

본 연구에 사용된 주요 변수들의 기초통계량은 [표 3]에 제시하였다. 목표달성도와 종합성과 모두 기관 간 표준편차(between SD)에 비해 기관 내 표준편차(within SD)가 약간 더 크게 나타났는데, 조직성과의 편차가 기관 간 차이보다는 시간의 흐름에 따른 동일 기관 내 변화에 기인하는 측면이 더 큼을 보여준다.

한편, 네 가지 유형의 조직자원 중 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 극단적으로 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. 관리 변수 중 내부 네트워크, 대통령 네트워크, 국회 네트워크의 평균은 각각 .305, .349, .121로 기관장이 국회보다는 기관 내부 또는 대통령과의 네트워크 자원을 상대적으로 더 많이 보유한 것으로 나타났다. 관리의 질 가운데 행정관리역량 자체평가결과로 측정한 내부 관리의 질 평균은 83.485, 대통령 및 국회 지지 증가율로 측정한 외부 관리의 질 평균은 각각 .059, .161이었다. 이때 조직자원 변수들은 기관 내 표준편차보다 기관 간 표준편차가 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. 이는 조직자원의 편차는 기관 간 차이에 기인하는 측면이 크고, 관리의 편차는 기관 간 차이뿐 아니라 동일 기관 내에서도 발생할 수 있음을 보여준다.

9) 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 확인되었는데(p<.001), 본 연구에서는 고정효과 모형을 선택하였다. Hausman 검정에서도 귀무가설이 기각되어 확률효과 모형보다 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 확인되었다(p<.001).

10) Hasen의 J검정과 Arellano-Bond 검정 결과 적률 조건과 자기 비상관 조건을 모두 충족하여 GMM 모형이 적합하게 설정된 것으로 확인되었다.

[표 3] 주요 변수의 기초통계량

변수			평균	표준편차			최소값	최대값	관측치 (N/n)
				overall	between	within			
종속	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
		내부관리의 질	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
		외부(대통령)관리의 질	.059	.385	.076	.378	-.678	1.857	274/43
		외부(국회)관리의 질	.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.

주요 변수 간 상관관계 분석결과는 [표 4]에 제시하였다. 두 종속변수인 목표달성도와 종합성과 간에는 유의한 상관관계가 발견되지 않았다. 첫 번째 종속변수인 목표달성도는 상위직 비중($r=.228$), 고학력 비중($r=.246$) 등 인적 자원의 질과 관련된 조직자원 변수 및 내부 관리의 질($r=.118$) 변수와 유의한 정(+)의 상관을 보였고($p<.05$), 두 번째 종속변수인 종합성과는 인적 자원의 양과 관련된 인력 규모($r=.167$), 법적 자원으로서 제·개정 법률 수($r=.206$), 정치적 자원으로서 대통령 지지($r=.135$), 국회 지지($r=.177$) 및 내부 관리 변수로서 내부 네트워크($r=.165$), 내부 관리의 질($r=.146$) 등과 유의한 정(+)의 상관을 보였다($p<.05$).

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($p < .05$), 예산 규모나 인력 규모와 같은 투입형 자원의 양과도 유의한 정(+)의 상관을 갖는 것으로 나타났다($p < .05$). 다음으로, 다양한 관리 변수 간 상관관계를 살펴보면 내부 네트워크는 내부 관리의 질은 유의한 부(-)의 상관을 보였고($r = -.136$; $p < .05$), 외부 네트워크와 외부 관리의 질 간에는 통계적으로 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 간 상관관계의 방향은 다소 엇갈려 나타났다. 먼저, 내부 관리의 질은 예산 규모($r = -.187$)나 인력 규모($r = -.169$)와 같은 투입형 자원의 양과 유의한 부(-)의 상관을 보였고($p < .05$). 이는 투입형 자원의 규모가 늘어날수록 이에 대한 내부 관리의 질을 확보하기 어려워질 수 있다는 가능성을 보여준다. 반면, 외부 관리 변수는 제·개정 법률 수, 대통령 지지, 국회 지지와 같은 권위형 자원과 유의한 정(+)의 상관을 보였고($p < .05$), 예산 규모와 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.

【표 4】 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	.688	1.000														
8. 제·개정법률수	.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. 대통령지기관리	.058	.065	.015	.008	.027	-.017	-.017	-.036	.232	.034	.058	.015	-.010	-.069	1.000						
16. 국회지기관리	-.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. 목표모호성	.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.

2. 패널분석 결과

[표 5], [표 6], [표 7]은 목표달성도를 종속변수로 하여 고정효과, 차분적률법, 시스템적률법으로 추정한 패널 분석결과이며, [표 8], [표 9], [표 10]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 최종모형을 기준으로 실시하였다.

목표달성도에 대한 패널 분석결과를 살펴보면, 먼저 고정효과 모형(표 5, M1-3)에서는 외부 관리 중 대통령 지지에 대한 관리의 질이 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($b=-5.970, p<.05$), 이 외에 다른 변수들은 목표달성도에 미치는 유의한 영향이 발견되지 않았다($p>.10$). 한편, 차분적률법 모형(표 6, M1-6)에서는 내부 관리 중 내부 네트워크만이 유일하게 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($b=1.029, p<.05$). 시스템적률법 모형(표 7, M1-9)에서는 내부 관리의 질이 목표달성도에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고($b=.040, p<.10$), 통제변수 중 기관장 재임기간($b=-.023, p<.05$)과 여당의 의석 점유율($b=-.164, p<.05$)이 목표달성도에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서 고정효과 모형(표 5, M1-3)과 차분적률법 모형(표 6, 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($p>.10$).

다음으로, 종합성과에 대한 패널 분석결과를 살펴보면, 고정효과 모형(표 8, 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 9, M2-6)에서는 예산 규모($b=89.037, p<.05$)와 내부 관리의 질($b=2.014, p<.10$)이 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수 중 조직 연령($b=-22.613, p<.05$)은 고정효과 모형(표 8, M2-3)에서와 마찬가지로 종합성과에 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다. 마지막으로, 시스템적률법 모형(표 10, M2-9)에서는 국회 지지($b=46.742, p<.10$)와 대통령 지지에 대한 관리의 질($b=23.026, p<.05$)이 종합성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서 고정효과 모형(표 8, M2-3)과 차분적률법 모형(표 9, M2-6)에서 종합성과에 미치는 유의한 영향이 확인되었던 고학력 비중(-), 예산 규모(+) 등의 투입형 자원과 내부 네트워크(+), 내부 관리역량(+) 등의 내부 관리 변수의 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 5] 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
	내부관리의 질					.028	.020
외부 관리	대통령네트워크					.079	.186
	국회네트워크					.327	.318
	대통령지지관리의 질					.290†	.169
	국회지지관리의 질					.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 6】 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
	내부관리의 질					-.000	.031
외부 관리	대통령네트워크					-.351	.381
	국회네트워크					.911	.669
	대통령지지관리의 질					.394	.388
	국회지지관리의 질					.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 7] 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
	내부관리의 질					.040†	.024
외부 관리	대통령네트워크					.046	.504
	국회네트워크					.690	.780
	대통령지지관리의 질					.407	.286
	국회지지관리의 질					.216	.174
통제	조직연령	-.002	.006	.008	.012	.005	.017
	목표보호성	.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.

[표 8] 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
	내부관리의 질					.293	.520
외부 관리	대통령네트워크					-4.730	6.276
	국회네트워크					17.073	10.576
	대통령지지관리의 질					2.531	5.476
	국회지지관리의 질					-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 9] 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
	대통령지지도관리					-4.025	12.700
	국회지지도관리					-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 10] 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
	대통령지지도관리					23.026*	11.705
	국회지지도관리					-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 11]과 같다. 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 나타났는바, 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.

내부 관리의 경우, 내부 네트워크와 내부 관리의 질 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 관리의 질은 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 관리는 대통령 지지에 대한 관리의 질만이 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 지지에 대한 관리의 질 등 다른 외부 관리 변수들은 목표달성도와 종합성과에 대한 어떠한 모형에서도 유의한 영향이 발견되지 않았다. 이에 가설 5-1은 기각되었고, 가설 5-2는 대통령 지지에 대한 관리의 질에 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 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 문제 해결 역량을 강화할 수 있다는(Harrison, 1975; Shaw, 1976; 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, 1987) 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 혼

재됨에 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. 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 자본을 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 나타났고(M2-6, $b=89.034$, $p<.05$), 목표달성도에 대해서는 유의한 영향이 확인되지 않았다($p>.10$). 이는 예산 규모가 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), 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 차지하는데¹¹⁾, 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 미

11) 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).

미할 수 있음을 보여준다. 이에 대해 법적 자원을 통해 부여되는 공식적 권한보다는 대통령, 국회, 국민, 언론 등 정치적 환경으로부터의 확보한 지지와 같은 비공식적 권한이 기관의 목표 달성과 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 관리의 경우 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. 이는 앞서 투입형 자원(인력 규모, 상위직 비중, 재정 자율성)의 대부분이 예상과 달리 두 성과변수에 유의한 영향을 미치지 않았던 것과 대비되는 결과이다. 이는 더 나은 성과를 달성하기 위해서는 기관이 얼마나 많은 자원을 보유하고있는가 보다 이를 얼마나 잘 관리·운용하는가가 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 관리의 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, 다른 외부 관리 변수들은 두 성과변수에 미치는 유의한 영향이 확인되지 않았다($p>.10$). 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 조직성장에 긍정적일 수 있지만, 지나친 정치적 고려로 인해 오히려 조직성장에 부정적으로 작용할 수도 있다(Gallo & Lewis, 2012: 235). 즉, 본 연구에서 대통령 및 국회와의 네트워크가 조직성장에 미치는 유의한 영향이 확인되지 않은 것은 외부 환경과의 네트워크가 갖는 이러한 양면적 성격으로 인해 긍정적·부정적 영향이 혼재됨에 따른 결과라고 해석해 볼 수 있다.

[표 11] 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 + 고학력	기각
	고학력비중	-			-			2-2 자원의 질	고학력 +	기각
권위형 자원	제·개정법률 수							3-1 법적 자원	+	기각
	대통령지지							3-2 정치적 자원	대통령 + 국회	기각
	국회지지						+	3-2 정치적 자원	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 + 국회	기각
	국회네트워크							5-1 외부 네트워크	국회 +	기각
	대통령지지도관리	+					+	5-2 외부 관리의 질	대통령 + 국회	부분지지
	국회지지도관리							5-2 외부 관리의 질	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

V. 결론

본 장에서는 2013년부터 2020년 사이에 존재했던 43개 중앙행정기관을 대상으로 다양한 조직자원 및 내·외부 관리가 조직성장에 미치는 영향을 살펴보았다. 구체적으로 조직자원에는 투입형 자원으로서 재정적 자원과 인적 자원의 양과 질, 권위형 자원으로서 법적 자원과 정치적 자원 등이 포함되며, 내부 관리에는 투입형 자원의 내부적 운용과 관련된 내부 네트워크와 내부 관리의 질, 대통령과 국회를 대상으로 한 외부 관리에는 권위형 자원의 외부적 획득과 관련된 외부 네트워크와 외부 관리의 질이 포함된다. 주로 투입형 자원의 양적 규모를 중심으로 논의가 국한되어온 기존 연구와 달리 본 연구에서 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 측정한 재정적 자원의 양과 정부제출법률안 통과율로 측정한 정치적 자원으로서 국회의 지지가 조직성가에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기관장의 내부 재직경험 여부로 측정한 내부 네트워크, 행정관리역량 점수로 측정한 내부 관리의 질, 시정연설 중 기관 비중 증가율로 측정한 대통령 지지 관리의 질 등 내·외부 관리역량도 조직성가에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 조직자원과 조직성가의 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 연구결과는 기관의 성과 향상을 위해 얼마나 더 많은 양의 투입형 자원을 보유하고있는가도 중요하지만 이를 얼마나 효과적으로 운용하는지 내부 관리의 개선이 더욱 중요할 수 있음을 보여주며, 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 조직성가를 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 증명하였다는 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.

참고문헌

- 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 네트워크 유형에 따른 차이에 대한 탐색적 연구. **한국사회와 행정연구**, 31(1), 85-107.
- 고길곤. (2017). **통계학의 이해와 활용(제2판)**. 문우사.
- 공동성·박중훈·장지호·윤기웅. (2007). **정부업무평가의 메타평가 및 개선방안 연구**. 한국행정연구원.
- 국무조정실. (2018). **2018년도 정부업무 성과관리 운영지침**.
- 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.
- 김다경·엄태호. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로. **한국행정학보**, 48(3), 295-321.
- 김태형·장용석. (2013). 공공기관의 정치적 임원인사가 성과에 미치는 영향에 관한 연구:

- 이명박 정부를 중심으로. **한국정책학회 동계학술발표논문집**, 단일호, 441-462.
- 김현수. (2019). 지역사회복지기관 간 네트워크의 질 측정도구 개발. *Journal of Community Welfare*, 69, 155-182.
- 목진휴. (2009). 법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구. **한국행정논집**, 21(3), 821-839.
- 박상희·김병섭. (2012). 공공기관 임원의 인사에 관한 연구: 자원의존이론의 관점에서. **한국행정연구**, 21(1), 39-72.
- 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.
- 신현기. (2012). 대통령법안의 국회 통과 영향요인에 관한 연구: 김영삼-노무현 대통령을 중심으로. **사회과학연구**, 28(1), 95-127.
- 안선민. (2020). **다양성과 조직성과: 표면적 다양성에서 심층적 다양성으로의 확장**. 박사학위논문. 서울대학교, 서울.
- 오영민·이광희·오윤섭·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·고길곤·박치성. (2020). 관료적 자율성의 효과 분석: 한국 중앙행정기관 실증분석. **한국조직학회보**, 16(4), 61-88.
- 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.
- 이세화. (2005). **한국 대통령 연설문의 변화와 정책적 반영에 대한 연구**. 석사학위논문. 서울대학교, 서울.
- 이시원·민병익. (2005). 역대 정부 장관의 경력경로 분석. **한국행정논집**, 17(1), 1-27.

- 이윤식·서영빈. (2015). 평가의 타당성 측면에서 본 정부업무평가제도에 관한 연구. **정책 분석평가학회보**, 25(3), 171-197.
- 이재혁·양지원. (2015). 연구개발 (R&D) 투자를 통한 경쟁력 창출: 경로의존성 및 자원특성의 역할. **전략경영연구**, 18(3), 71-96.
- 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.
- 채선화·김인태. (2021). 관리적 네트워킹의 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.
- 황정운·이정옥. (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**.

- Akkerman, A., & Torenvlied, R. (2011). Managing the environment: Effects of network ambition on agency performance. *Public Management Review*, 13(1), 159-174.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review*, 62(5), 777-795.
- 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., & 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.
- 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.
- 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., & Arikan, 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.
- 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.
- 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.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In Ferlie, E., Lynn Jr, L., & Pollitt, C. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- Boyne, G. A. (2002). 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Chubb, J. E. (1983). *Interest Groups and the Bureaucracy*. Stanford University Press.
- 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, 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.
- Coicaud, J. M. (2002). *Legitimacy and Politics: A contribution to the study of political right and political responsibility*. Cambridge University Press.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Fry, F. L., Stoner, C. R., & Hattwick, R. E. (2004). *Business: An integrative approach* (3rd ed.). New York: McGraw- Hill.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Hofer, C. W., & Schendel, D. (1978). *Strategy Formulation: Analytical concepts*. West Publishing.
- Hur, Y. (2013). Turnover, voluntary turnover, and organizational performance: Evidence from municipal police departments. *Public Administration*

- Quarterly*, 37(1), 3-35.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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, 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, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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. (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. (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.
- 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.
- 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.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- 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.
- Neuendorf, K. A. (2017). *The Content Analysis Guidebook*. Sage.
- 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.
- 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.
- OECD. (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: a strategic approach to skills*

- policies*. 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.
- 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., & 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.
- Pfeffer, J. (1978). *Organizational Design*. Harlan Davidson.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy*. Free Press.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Havard Business Review*, 68(3), 79-91.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- A Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Row.
- 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.
- 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.
- 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.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.