



한국조직학회

제4차 학술대회 및 임시총회



일시

2026년 9월 18일(금) 16:00 ~ 18:00



장소

한양대학교 사회과학관 523호



주최

한국조직학회



주관

한국조직학회·한양대학교 제3섹터연구소

●● 목 차

좌 장: 이창길(세종대)

발표1: 김인태(한성대) 1
공공서비스의 성과 회복(turnaround)에 관한 탐색적 연구:
데이터기반행정 실태점검 및 평가를 중심으로

발표2: 이윤희(서울대 정보지식정책연구소) 33
정부조직 하위조직 연구의 필요성과 분석 방법:
실·국·과 수준의 조직연구를 중심으로

토 론: 최인태(명지대)
윤태원(국립공주대)

●●인사말

존경하는 한국조직학회 회원 여러분,

안녕하십니까. 사단법인 한국조직학회 회장 최천근입니다.

유난히 무더웠던 여름이 지나고 아침 저녁으로 선선한 바람이 불어오는 9월, 이곳 한양대학교에서 회원 여러분을 건강한 모습으로 다시 뵙게 되어 무척 기쁩니다. 먼저, 바쁘신 일정 중에도 제4차 학술대회와 제1차 임시총회에 참석해 주신 모든 분께 감사의 말씀을 올립니다. 아울러, 오늘 행사를 공동 주관하며 훌륭한 장소와 지원을 아끼지 않으신 한양대학교 제3섹터연구소 관계자 여러분께도 각별한 감사를 전합니다.

오늘 제4차 학술대회는 조직학의 실천적 과제와 연구 방법론의 지평을 넓히는 논의의 장으로 준비하였습니다. 우리 학회 편집위원장으로 헌신해주시는 세종대학교 이창길 교수님께서 좌장을 맡아주신 가운데, 공공서비스의 성과 회복에 관한 연구와 정부조직의 실·국·과 단위 하위조직 연구의 필요성 및 분석 방법에 대한 발제가 진행될 예정입니다.

특히, 최근 한성대학교와 국립공주대학교 교수로 각각 부임하시어 학자로서 새로운 출발을 맞이하신 우리 학회 평생회원 김인태 박사님과 평생회원 윤태원 박사님께서 오늘 발제와 토론으로 함께해 주시어 학술대회의 의미가 더욱 남다르게 다가옵니다. 명지대 최인태 교수님을 비롯한 훌륭한 패널분들의 열띤 토론을 통해, 우리 조직학이 나아갈 방향과 새로운 통찰이 제시되기를 기대합니다.

학술 세미나 이후 오후 6시부터는 학회의 운영 기반을 더욱 공고히 다지기 위한 '2026년 제1차 임시총회'가 이어집니다. 이번 총회는 학회의 지속 가능한 발전을 도모하기 위

한 정관 개정안 심의가 상정된 매우 중요한 자리입니다. 또한, 우리 학회의 슬로건인 '조직의 혁신과 조직학의 새바람'을 적극적으로 실천하기 위해 올해 야심 차게 신설한 '조직 혁신대상'과 '우수 신진학자상' 시상 계획을 회원 여러분께 공식적으로 보고드리고자 합니다.

정관 개정을 포함한 학회의 중요한 의사결정은 출석회원 3분의 2 이상의 찬성으로 이루어지며, 무엇보다 회의 성립을 위해 재적 정회원 15인 이상의 출석이 필수적입니다. 학술대회에서의 뜨거운 학문적 열기를 임시총회까지 이어가 주시어, 학회의 미래를 설계하는 의사결정 과정에 꼭 참석해주시기를 간곡히 부탁드립니다.

총회가 모두 마무리된 후에는 정성스러운 만찬을 준비해 두었습니다. 학문적 교류를 넘어 회원님들 간의 따뜻한 정을 나누는 귀한 시간이 되기를 바랍니다. 다시 한번 귀한 걸음 해주신 회원 여러분께 깊이 감사드리며, 오늘 학술대회와 임시총회가 한국조직학회의 초석이 되기를 소망합니다. 존경하는 회원 여러분의 가정에 늘 평안이 함께하시기를 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 18일
사단법인 한국조직학회 회장 최 천 근 올림

공공서비스의 성과 회복(turnaround)에 관한 탐색적 연구: 데이터기반행정 실태점검 및 평가를 중심으로*

김인태(한성대학교)**

지난 수십 년간 공공관리 분야에서는 저성과 또는 실패 상태에 놓인 공공조직이 어떻게 성과를 회복할 수 있는지에 대한 이론적·실무적 관심이 지속되어 왔다. 특히 최근에는 외부의 책무성 기제가 공공조직의 성과문제에 대한 인식과 대응을 촉진함으로써 공공서비스의 성과 회복(public service turnaround)에 기여할 수 있다는 논의가 제기되고 있다. 그러나 국내에서는 공공조직의 책무성을 확보하기 위한 다양한 제도적 기제가 운영되고 있음에도 불구하고, 이러한 기제가 저성과 공공조직의 성과 회복과 어떠한 관련성을 갖는지에 대한 실증적 연구는 부족한 실정이다. 이러한 연구의 공백을 보완하기 위해 이 연구는 외부의 책무성 기제를 통한 부정적 성과정보의 부여가 저성과 공공조직의 후속 성과 회복과 어떠한 관련성을 갖는지를 탐색적으로 분석한다. 구체적으로 2022년부터 2024년까지 전국 기초지방정부를 대상으로 실시된 데이터기반행정 실태점검 및 평가 자료를 활용하여, 전기($t-1$)에 중앙정부로부터 '미흡' 등급을 받은 지방정부의 당기(t) 데이터기반행정 성과수준과 성과개선 가능성을 서열로짓모형과 이항로짓모형을 통해 분석하였다. 예비적 분석 결과, 전기에 '미흡' 등급을 받은 지방정부는 그렇지 않은 지방정부에 비해 당기에도 상대적으로 낮은 데이터기반행정 성과수준에 머무르는 경향이 나타났다. 한편 전년 대비 성과개선 여부에 대해서는 미흡 성과 공시가 정(+)의 관련성을 보였으나 통계적으로 유의하지 않았다. 이러한 결과는 공공조직의 저성과를 공식적으로 확인하고 이를 환류하는 책무성 기제만으로 저성과 조직의 체계적인 성과 회복을 촉진하는 데에는 한계가 있을 수 있음을 시사한다. 이상의 분석 결과를 바탕으로 공공서비스 성과 회복 연구와 성과관리 및 책무성 제도에 대한 이론적·정책적 시사점을 제시하였다.

□ 주제어: 공공서비스, 조직성과, 성과 회복, 조직실패, 책무성

I. 서론

지난 수십 년간 공공관리(public management) 분야에서는 공공조직의 성과를 향상시키고 책무성(public accountability)을 확보하기 위한 다양한 성과관리제도와 관리기법에 관심

* 이 원고는 2026년 한국조직학회 제4차 학술대회에서 발표되었습니다.

** 한성대학교 사회과학부 법&정책트랙 조교수(itkim@hansung.ac.kr)

을 기울여 왔다(Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2017; Lapuente & Van de Walle, 2020). 이러한 관심은 신공공관리론(new public management)의 확산과 함께 성과측정과 평가, 성과정보의 공개, 성과에 따른 보상과 제재 등 다양한 형태로 제도화되어 왔다. 각급 정부는 공공조직의 성과를 측정하고 그 결과를 조직에 환류하는 한편, 우수한 성과에 대해서는 보상을 제공하고 저성과에 대해서는 개선을 요구하거나 제재를 부과하는 방식으로 조직의 후속 행동과 성과 향상을 유도하고 있다. 이처럼 성과관리는 공공조직의 성과를 향상시키는 관리수단인 동시에 공공조직으로 하여금 그 성과에 책임을 지도록 하는 중요한 책무성 기제로 기능한다.

성과정보가 공공조직의 후속 행동에 미치는 영향은 최근 성과피드백 이론(performance feedback theory)을 적용한 연구를 통해서도 활발하게 논의되고 있다. 본래 기업의 조직행태를 설명하기 위해 발전한 행동이론(Cyert & March, 1963)에 따르면, 조직은 실제 성과를 과거의 성과나 비교 가능한 다른 조직의 성과와 같은 열망수준(aspiration level)과 비교하고, 실제 성과가 열망수준에 미치지 못하는 경우 이를 문제로 인식하여 문제지향적 탐색(problemistic search)과 조직변화를 시도한다. 최근 공공관리 연구에서도 이러한 논리를 적용하여 부정적 성과피드백이 공공조직의 의사결정과 후속 행동을 변화시킬 수 있음을 보여주고 있다(지수호·홍순만, 2021a, 2021b; Hong, 2019; Hong et al., 2020; Wei et al., 2023; Kim & Ko, 2026). 이러한 연구는 공공조직에 제공되는 부정적 성과정보가 단순한 평가결과에 그치지 않고 조직의 문제 인식과 후속 대응을 유발할 수 있음을 보여준다는 점에서 의미가 있다.

그러나 성과피드백에 따른 공공조직의 행태에 상당한 관심이 축적되어 온 것과 비교하면, 이미 저성과 또는 실패 상태에 놓인 공공조직이 실제로 어떻게 성과를 회복하는가에 대해서는 상대적으로 제한적인 관심이 주어져 왔다. 이는 일반적인 성과 향상과 구별되는 공공서비스의 성과 회복(public service turnaround)의 문제이다. 공공서비스의 성과 회복은 단순히 조직의 성과가 전기보다 증가하는 것을 넘어, 지속적으로 기대에 미치지 못하는 성과를 보이거나 실패 상태에 놓인 조직이 그러한 상태에서 벗어나는 과정에 관심을 둔다. 따라서 공공서비스 성과 회복 연구의 핵심적인 질문은 “실패하는 공공조직을 어떠한 방식으로 회복시킬 수 있는가?”에 있다. 기존 연구들은 관리자의 교체, 조직개편, 인력 및 자원의 재배분, 성과 모니터링 등 다양한 회복전략의 효과를 검토하면서 저성과 공공조직이 다시 정상적인 성과수준으로 회복될 수 있는 조건을 탐색해 왔다.

공공서비스의 성과 회복에 주목해야 하는 이유는 이론적으로도 중요하다. 공공서비스의 실패는 일반적인 조직성과의 변동과 달리 시민에게 제공되는 필수적인 서비스의 품질과 공

공가치의 훼손으로 이어질 수 있으며, 시장에서의 퇴출을 통해 실패한 조직을 대체하기 어려운 경우도 많다. 따라서 공공관리의 중요한 과제는 단순히 평균적인 조직성과를 향상시키는 것뿐만 아니라, 실패 상태에 놓인 공공조직을 다시 회복시키는 것에 있다. 또한 turnaround에 관한 초기의 지식이 주로 민간기업 연구에서 발전해 왔다는 점에서, 기업과 상이한 정치적·제도적 환경에서 운영되는 공공조직에서 기존의 회복 논리가 동일하게 적용되는지는 별도의 검증이 요구된다.

특히 공공서비스의 성과 회복은 민간기업과 달리 공적 책무성의 지속적인 감시 아래에서 이루어진다는 특징을 갖는다. 최근 Elston and Wang(2026)은 이를 public service turnaround의 중요한 특징으로 지적하면서, 외부의 책무성 기제가 저성과 공공조직의 성과 회복을 촉진할 수 있는지에 주목하였다. 공공조직의 리더는 조직 내 모든 성과문제를 완전하게 인식하고 이에 대응할 수 없으므로, 외부 책무성 기관이 제공하는 새롭고 신뢰할 수 있는 실패정보는 그동안 간과되었던 성과문제로 관리자의 관심을 전환시키고 조직적 대응을 촉발하는 계기가 될 수 있다. 특히 이들은 강한 경제적 제재나 평판적 인센티브, 상위기관의 직접적인 개입을 수반하지 않는 low-stakes accountability라 하더라도 성과에 대한 피드백과 기준 설정을 통해 성과 회복을 촉진할 가능성이 있다고 주장한다.

이러한 논의는 공공서비스 성과 회복에서 성과정보와 책무성 기제가 어떠한 역할을 하는 가라는 중요한 질문을 제기한다. 저성과에 대한 공식적인 확인과 부정적 성과정보의 제공만으로 조직의 문제 인식과 후속 대응이 촉진될 수 있다면, 반드시 강력한 제재나 직접적인 정부개입을 수반하지 않더라도 저성과 공공조직의 회복을 유도할 가능성이 있기 때문이다. 반대로 부정적 성과정보의 제공에도 불구하고 저성과가 지속된다면, 성과정보의 단순한 제공과 환류만으로는 공공서비스의 성과 회복에 충분하지 않을 수 있으며, 조직 내부의 관리적 대응이나 보다 적극적인 외부 개입과 같은 추가적인 조건이 필요할 수 있다.

그럼에도 국내 공공관리 분야에서는 공공서비스의 성과 회복에 관한 실증적 지식이 충분히 축적되지 못하였다. 우리나라에서도 공공조직의 성과와 책무성을 확보하기 위한 다양한 성과관리제도가 운영되고 있다. 중앙정부와 지방정부, 공공기관 등을 대상으로 각종 평가가 실시되고 있으며, 평가결과에 따라 성과정보의 공시와 환류에서부터 개선 요구, 성과급의 차등, 기관장에 대한 인사조치에 이르기까지 다양한 수준의 책무성 기제가 활용된다. 이러한 제도는 저성과 조직에 성과문제를 인식시키고 개선을 유도한다는 점에서 공공서비스 성과 회복과 밀접한 관련성을 갖는다. 그러나 국내의 기존 연구는 주로 성과평가제도의 설계나 일반적인 조직성과에 미치는 영향에 관심을 기울여 왔으며, 실패 또는 저성과 상태에 놓인 공공조직에 대한 성과정보의 제공과 환류가 이후 실제 성과 회복으로 이어지는지에 대해

서는 상대적으로 실증적 증거가 부족하다.

이러한 연구의 연구의 공백을 보완하기 위해 이 연구는 외부의 책무성 기제를 통한 부정적 성과정보의 부여가 저성과 공공조직의 후속 성과 회복과 어떠한 관련성을 갖는지를 탐색적으로 분석한다. 구체적으로 2022년부터 2024년까지 전국 기초지방정부를 대상으로 실시된 데이터기반행정 실태점검 및 평가 자료를 활용하여, 전기($t-1$)에 중앙정부로부터 ‘미흡’ 등급을 받은 지방정부의 당기(t) 데이터기반행정 성과수준과 성과개선 가능성을 서열로짓모형과 이항로짓모형을 통해 분석한다. 이를 통해 공공조직에 대한 부정적 성과정보의 공식적인 제공과 환류가 이후의 성과변화와 어떠한 관련성을 갖는지를 살펴보고, 공공서비스 성과회복 연구의 국내 적용 가능성과 성과관리 및 책무성 제도의 실효성에 대한 이론적·정책적 시사점을 제시하고자 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 공공서비스의 성과 회복과 책무성에 관한 이론적 논의를 검토하고 연구가설을 제시한다. 제3장에서는 분석자료와 변수의 측정 및 분석 방법을 설명하고, 제4장에서는 실증분석 결과를 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 주요 연구결과를 요약하고 이론적·정책적 시사점과 연구의 한계를 논의한다.

II. 이론적 논의 및 연구가설 수립

1. 공공책무성 확보 기제로서의 성과관리

공공조직의 성과를 창출하고 이를 지속적으로 개선하는 것은 공공관리(public management)의 핵심적인 관심사이다(Osborne & Gaebler, 1992). 공공조직은 주민에게 직접 공공서비스를 생산(production)하기도 하고, 비영리단체나 사회적기업 등 대안적 서비스 전달자를 활용하여 서비스를 공급(provision)하기도 한다. 도로, 공원 및 여가시설에서부터 교통, 전기 등 필수적인 서비스에 이르기까지 공공부문이 제공하는 서비스의 범위는 매우 다양하며, 이러한 서비스를 효과적으로 제공하고 그 품질을 향상시키는 것은 공공조직의 성과뿐만 아니라 궁극적으로 주민의 삶의 질과도 밀접하게 관련된다. 전 세계적으로 공공부문의 성과관리가 확산되어 온 배경에도 공공서비스의 성과와 품질을 지속적으로 향상시키려는 요구가 자리하고 있다(Pollitt & Bouckaert, 2017).

특히 행정개혁 과정에서 성과관리는 공공조직의 성과를 향상시키는 관리수단인 동시에 공공책무성(public accountability)을 확보하기 위한 제도적 기제로 강조되어 왔다. 정부는

공공조직의 성과를 측정·평가하고 그 결과를 조직에 환류함으로써 성과문제를 인식하고 이에 대응하도록 유도할 수 있다. 나아가 성과평가 결과는 성과정보의 공시와 같은 비교적 낮은 수준의 개입에서부터 성과급의 차등, 개선 요구, 관리자의 교체와 같은 보다 강한 개입에 이르기까지 다양한 후속조치와 연계될 수 있다. 그러나 성과관리와 책무성의 강화가 반드시 더 나은 공공서비스 성과로 이어지는지에 대해서는 오랫동안 의문이 제기되어 왔다. 책무성의 강화와 조직성과 간의 관계를 뒷받침하는 경험적 증거가 항상 일관되게 나타나는 것은 아니기 때문이다(Dubnick, 2005).

성과정보가 조직의 후속 행동을 어떻게 변화시키는가에 대해서는 최근 공공관리 분야에서 성과피드백 이론(performance feedback theory)을 중심으로 활발한 논의가 이루어지고 있다. 조직행동이론(Cyert & March, 1963)에 기초한 성과피드백 이론에 따르면, 조직은 자신의 실제 성과를 과거의 성과 또는 비교 가능한 다른 조직의 성과와 같은 열망수준(aspiration level)과 비교하여 현재의 성과를 평가한다. 실제 성과가 열망수준에 미치지 못하는 부정적 성과피드백(negative performance feedback)이 발생하면 조직은 이를 해결해야 할 문제로 인식하고 문제지향적 탐색(problemistic search)과 조직변화를 시도할 가능성이 높아진다. 반면 실제 성과가 열망수준을 충족하거나 초과하면 현재의 조직행태를 유지하거나 새로운 변화에 대한 탐색을 줄일 가능성이 있다. 최근 일련의 공공관리 연구에서도 이러한 논리를 적용하여 부정적 성과피드백이 공공조직의 의사결정과 후속 행동, 나아가 차기의 성과변화와 관련될 수 있음을 보여주고 있다(Hong, 2019; Hong et al., 2020; Wei et al., 2023; Kim & Ko, 2026).

그러나 저성과에 대한 조직의 반응을 설명하는 것과 실패 상태에 놓인 공공조직이 실제로 성과를 회복하는 것은 구분할 필요가 있다. 성과피드백 연구가 열망수준에 미치지 못하는 성과가 조직의 탐색과 의사결정, 후속 행동을 어떻게 변화시키는지에 주로 관심을 기울인다면, 공공서비스의 성과 회복(public service turnaround) 연구는 저성과 또는 실패 상태에 놓인 조직이 어떠한 관리적·제도적 개입을 통해 그러한 상태에서 벗어나 성과를 회복하는지에 직접적인 관심을 둔다. 따라서 단순한 전년 대비 성과향상과 실패 이후의 성과 회복은 개념적으로 동일하지 않으며, 후자는 실패하는 공공조직(failing organization)을 어떻게 정상적인 성과수준으로 회복시킬 것인가라는 별도의 이론적·실무적 질문을 제기한다.

이러한 문제의식에서 민간기업을 대상으로 발전해 온 성과 회복(turnaround) 이론을 공공부문에 적용하려는 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 특히 공공조직은 시장에서의 퇴출 보다는 성과 회복을 통해 지속적인 서비스 제공을 요구받는다라는 점에서 실패 이후의 회복은 중요한 공공관리 문제라고 할 수 있다. 그럼에도 국내 공공관리 분야에서는 일반적인 성과

관리와 성과피드백에 관한 논의에 비해 실패하는 공공조직의 성과 회복 자체를 직접적인 분석대상으로 삼은 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 따라서 공공조직의 성과관리 및 책무성 기제가 단순한 성과변화를 넘어 저성과 조직의 실질적인 성과 회복과 어떠한 관련성을 갖는지를 검토할 필요가 있다.

2. 공공서비스의 성과 회복(turnarounds)에 관한 논의

1) 조직실패와 공공서비스 성과 회복

공공서비스의 성과 회복에 관한 논의는 민간부문의 조직실패(organizational failure)와 성과 회복(turnaround)에 관한 연구에 이론적 연원을 두고 있다. 조직실패는 조직학 분야에서 오랫동안 연구되어 왔지만, 그 개념과 원인 및 결과에 대해서는 일관된 합의가 이루어지지 않았다. 예를 들어, 조직실패는 조직이 자신이 속한 환경에 적응하는 능력이 저하되고 이에 따라 조직 내부의 자원이 감소하는 현상으로 정의되기도 하며(Cameron et al., 1988; Mellahi & Wilkinson, 2004: 22), 조직의 존립을 위협할 정도로 성과가 하락하는 현상으로 정의되기도 한다(Pandit, 2000: 32). 조직쇠퇴(organizational decline) 역시 조직이 달성하고 있는 실제 성과와 이상적인 성과 사이의 시간적 격차가 확대되는 과정으로 이해할 수 있다(McMillan & Overall, 2017: 273). 이러한 조직의 쇠퇴와 실패는 부적절한 재무관리와 비용 증가, 예상하지 못한 수요의 변화, 관리 부실 등 다양한 요인에서 비롯될 수 있다(Angwin et al., 2014).

성과 회복(turnaround)은 이러한 조직실패 이후 나타나는 성과의 회복에 초점을 둔다. Boyne and Meier(2009: 835)는 성과 회복을 “조직실패의 기간 이후 나타나는 성과의 회복(a recovery in performance after a period of organizational failure)”으로 정의한다. 따라서 성과 회복은 일반적인 성과 향상(performance improvement)과 구분된다. 전기의 성과보다 당기의 성과가 단순히 향상되었다고 해서 반드시 성과 회복이라고 볼 수 있는 것은 아니며, 성과 회복을 논하기 위해서는 그 이전에 해당 조직이 저성과 또는 실패 상태에 놓여 있었다는 전제가 요구된다.

그러나 공공조직에서 실패와 성과 회복을 정의하는 것은 민간기업보다 복잡하다. 민간기업의 실패는 시장점유율이나 재무적 수익의 급격한 감소, 나아가 파산과 같이 비교적 명확한 기준을 통해 식별할 수 있다. 반면 공공조직의 성과는 다차원적이고 성공과 실패의 의미 역시 이해관계자에 따라 다르게 평가될 수 있기 때문에 실패의 시점을 명확하게 규정하기

어렵다. 또한 지속적인 저성과가 나타나더라도 공공조직이 곧바로 시장에서 퇴출되는 것은 아니며, 불리한 환경에서도 필수적인 공공서비스의 제공을 지속해야 하는 경우가 많다. 이러한 이유로 공공조직에서는 저성과 자체를 조직이 해결해야 할 심각한 문제로 인식하도록 만드는 과정보다 성과 회복의 중요한 전제조건이 된다. Elston and Wang(2026)은 이러한 공공 서비스의 성과 회복이 민간기업과 달리 공적 책무성의 강한 감시 아래에서(under the “glare of public accountability”) 이루어진다는 점을 강조한다.

공공서비스의 실패와 성과 회복에 주목해야 하는 이유도 여기에 있다. 공공서비스의 실패는 서비스를 제공하는 조직에만 영향을 미치는 것이 아니라 서비스의 수혜자인 주민과 지역사회 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 경우에 따라 사회적 불평등과 형평성의 문제를 심화시킬 수도 있다(Van de Walle, 2016). 또한 민간기업과 달리 공공조직에서는 시장의 즉각적인 처벌이나 퇴출이 작동하지 않기 때문에 저성과가 장기간 지속되는 만성적인(chronic) 현상으로 나타날 가능성이 있다(Paton & Mordaunt, 2004). 따라서 실패하는 공공 조직을 식별하고 적절한 관리적·제도적 개입을 통해 정상적인 성과수준으로 회복시키는 것은 공공관리의 중요한 과제라고 할 수 있다.

2) 공공서비스의 성과 회복 전략과 선행연구

조직의 성과 회복에 관한 연구는 역사적으로 민간기업을 중심으로 발전해 왔다(Walsh et al., 2004). 민간기업의 성과 회복은 경영환경의 변화와 조직의 쇠퇴에 대응하여 기존 전략과 조직운영 방식을 변화시킴으로써 기업의 성과를 정상적인 수준으로 되돌리는 과정으로 이해되어 왔다. 이러한 민간부문의 논의를 공공부문에 적용한 대표적인 연구로 Boyne(2004, 2006)의 ‘3R’ 전략을 들 수 있다. 이에 따르면 조직은 경비 절감(retrenchment), 위치 재선정(repositioning), 재조직화(reorganization)의 세 가지 전략을 활용하여 실패 상태에서 벗어나 성과를 회복할 수 있다.

경비 절감은 조직의 활동이나 규모를 축소하고 상대적으로 중요한 영역에 자원을 집중하는 전략이다. 민간기업에서는 생산성과 수익성이 낮은 사업을 축소하고 유망한 영역에 자원을 재배분하는 방식으로 나타나며, 공공부문에서는 서비스 생산방식의 조정, 재정통제 강화, 비핵심 분야의 지출 축소 등을 예로 들 수 있다(Boyne, 2006; Beerli, 2009). 특히 제한된 자원을 핵심적인 서비스 영역으로 재배분한다는 것이 이러한 전략의 중요한 특징이다(Rutherford & Favero, 2020).

위치 재선정은 조직의 미션과 핵심활동 또는 서비스 제공방식을 변화시킴으로써 새로운

성과 창출의 가능성을 모색하는 전략이다. 민간기업에서는 새로운 상품의 개발이나 시장의 다각화가 이에 해당하며(Boyne, 2006), 공공조직에서는 핵심 미션의 재정위, 서비스 품질의 개선, 새로운 집행방식의 도입, 조직 이미지 개선 및 이해관계자와의 신뢰 회복 등이 포함될 수 있다(Beeri, 2009).

마지막으로 재조직화는 조직 내부의 구조와 관리방식을 변화시키는 전략이다. 여기에는 기획 및 인적자원관리 체계의 변화, 조직문화의 개선뿐만 아니라 기관장이나 고위관리자의 교체도 포함된다(Boyne, 2004, 2006; Turner et al., 2004). 특히 저성과 조직의 최고관리자를 교체하는 것은 기존 관리자가 성과를 회복시킬 역량을 갖추지 못했다는 판단을 반영하는 동시에, 조직이 기존의 정책과 사업 우선순위를 변화시키겠다는 상징적 신호로 기능할 수 있다(Boyne, 2003b). 또한 외부 이해관계자에 대한 정치적 정당성을 회복하는 수단으로 활용되기도 한다(Favero & Rutherford, 2016).

다만 공공조직에서는 세 가지 전략을 자유롭게 활용하기 어렵다는 특징이 있다. 법적·제도적 의무에 따라 공공서비스를 지속적으로 제공해야 하는 공공조직은 민간기업처럼 수익성이 낮은 사업을 자유롭게 철수하거나 새로운 시장으로 이동하기 어렵다. 이러한 제약으로 인해 공공부문에서는 경비 절감이나 위치 재선정보다 관리자 교체나 내부 관리체계의 변화와 같은 재조직화 전략이 상대적으로 중요한 회복수단으로 활용되어 왔다(Boyne & Walker, 2004; Boyne, 2006).

그러나 어떠한 특정 전략이 모든 실패하는 공공조직의 성과 회복을 보장하는 것은 아니다. 성과 회복은 조직의 실패 원인과 환경, 조직적 특성 및 성과의 측정방식에 따라 상이한 결과를 나타낼 수 있기 때문이다. 이에 따라 기존 연구에서는 모든 조직에 동일하게 적용할 수 있는 만능(one-size-fits-all)의 성과 회복 전략이 존재한다는 주장에 비판적인 입장을 취해 왔다(Meier & O'Toole, 2009; Rutherford & Favero, 2020). 예를 들어, Favero and Rutherford(2016)는 기관장 교체가 쇠퇴하는 교육조직의 학업성취도나 학부모 만족도를 오히려 저해할 수 있는 반면, 경비 절감과 위치 재선정은 일부 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. Rutherford(2014) 역시 저성과 조직에 대한 성과 모니터링이 단기적으로 주목도가 높은 교육성과를 개선할 수 있지만, 장기적으로는 그 효과가 지속되지 않을 수 있음을 보고한다.

반면 최근의 연구들은 특정한 조건에서 외부 개입이나 조직적 변화가 저성과 공공조직의 회복에 기여할 수 있다는 증거도 제시하고 있다. 최고관리자의 교체와 같은 재조직화 전략(Boyne & Meier, 2009)을 비롯하여 조직운영의 변화, 외부 모니터링 및 개입 등이 저성과 이후의 성과변화와 관련될 수 있다는 것이다. 이러한 결과를 종합하면 공공서비스의 성과

회복은 단일한 전략의 적용에 따라 자동적으로 이루어지는 것이 아니라, 조직실패의 인식에서 시작하여 적절한 대응전략의 선택과 집행을 거쳐 성과 회복 또는 실패의 지속으로 이어지는 일련의 과정으로 이해할 필요가 있다.

Boyne(2006)의 성과 회복 모형 역시 이러한 과정적 특성을 강조한다. 조직의 성과가 하락하면 이를 교정하기 위한 행동이 이루어지지만, 기존의 대응에도 불구하고 충분한 성과개선이 나타나지 않을 경우 본격적인 성과 회복 상황(turnaround situation)이 형성된다. 이후 조직은 새로운 전략을 탐색하고 선택하여 이를 집행한다. 그러나 이러한 대응이 반드시 성공적인 성과 회복으로 이어지는 것은 아니며, 실패가 지속되거나 회복하기 어려운 수준으로 성과가 악화될 수도 있다. 따라서 성과 회복을 이해하기 위해서는 어떠한 회복전략이 선택되는가뿐만 아니라 무엇이 조직으로 하여금 실패를 인식하고 회복을 위한 대응을 시작하도록 만드는가를 함께 살펴볼 필요가 있다.

3) 책무성 기제와 공공서비스 성과 회복

공공서비스의 성과 회복이 실패의 인식과 이에 대한 조직적 대응에서 출발한다면, 공공조직으로 하여금 자신의 성과문제를 인식하도록 만드는 외부의 책무성 기제는 성과 회복을 촉발하는 중요한 요인이 될 수 있다. 특히 공공조직에서는 성공과 실패의 기준이 다차원적이고 모호하기 때문에 조직의 관리자가 저성과를 반드시 심각한 문제로 받아들이는 것은 아니다. 지속적인 저성과를 어려운 업무환경에서 일반적으로 나타나는 현상으로 인식하거나 조직 외부의 환경적 요인으로 귀인할 가능성도 존재한다. 따라서 외부기관이 비교 가능한 기준에 따라 조직의 저성과를 공식적으로 확인하고 이를 조직에 제공하는 것은 성과문제에 대한 관리자의 관심을 환기하는 기능을 수행할 수 있다. Elston and Wang(2026)은 이러한 점에서 공공서비스의 성과 회복을 위해서는 관리자의 관심(attention)뿐만 아니라 성과문제 자체에 대한 수용(problem acceptance)이 중요하다고 지적한다.

특히 최근에는 강한 제재나 인센티브를 수반하지 않는 책무성 기제도 공공서비스의 성과 회복을 촉진할 수 있다는 주장이 제기되고 있다. Elston and Wang(2026)은 성과에 대한 피드백(feedback)과 기준 설정(standard setting)을 중심으로 하되 강한 제재나 인센티브를 수반하지 않는 형태를 부담이 낮은 책무성(low-stakes accountability)으로 개념화한다. 이들의 논리에 따르면 외부의 책무성 기관이 제공하는 새롭고 신뢰할 수 있는 실패정보는 관리자의 제한된 관심을 기존에 간과되었던 성과문제로 전환시키고, 문제 영역에 대한 통제를 강화하며, 핵심역량에 인력과 자원을 재배분하도록 유도할 수 있다. 즉, 외부 책무성 기제는

그 자체가 성과 회복 전략이라기보다 성과 회복을 위한 조직 내부의 대응을 촉발하는 계기(trigger)로 기능한다.

전술한 Elston and Wang(2026)의 실증분석은 이러한 가능성을 뒷받침한다. 이들은 잉글랜드 지방정부를 대상으로 Local Government and Social Care Ombudsman이 제공하는 실패 통보가 이후 지방정부의 행정실책(maladministration)에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 외부기관으로부터 실패정보를 제공받은 지방정부에서는 이후 확인된 행정실책이 약 57% 감소한 것으로 나타났다. 또한 이러한 효과는 모든 조직성과에 광범위하게 나타난 것이 아니라 책무성 기관이 직접적으로 문제를 제기한 영역을 중심으로 나타났으며, 조직은 대민 접점에 있는 핵심인력의 충원을 늘리는 등의 대응을 보였다. 이는 강한 제재가 수반되지 않더라도 외부기관에 의한 저성과의 공식적인 확인과 성과정보의 환류가 관리자의 관심과 자원배분을 변화시켜 공공서비스의 성과 회복을 촉진할 가능성이 있음을 보여준다.

그러나 이러한 결과를 모든 공공조직과 책무성 제도에 일반화하기는 어렵다. 기존의 성과 회복 연구가 보여주듯 동일한 관리적·제도적 개입이라도 조직의 환경과 실패 원인, 적용되는 전략에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있으며(Favero & Rutherford, 2016; Rutherford & Favero, 2020), 저성과가 장기간 지속된 조직에서는 성과부진을 야기한 조직의 태도와 행태가 고착되어 외부의 개입에도 불구하고 성과 회복이 어려울 가능성도 있다(Boyne & Meier, 2009). 따라서 저성과에 대한 공식적인 성과정보의 제공이라는 비교적 낮은 강도의 책무성 기제가 실제로 후속 성과 회복으로 이어지는지는 추가적인 경험적 검증이 필요한 문제이다.

더욱이 공공서비스의 성과 회복에 관한 기존의 경험적 연구는 주로 영국과 미국 등 일부 국가의 교육, 지방정부 및 특정 공공서비스를 중심으로 축적되어 왔다. 국내에서는 성과피드백에 따른 공공조직의 의사결정과 후속 행동에 관한 연구가 축적되고 있지만(지수호·홍순만, 2021a, 2021b; 황정윤 외, 2024; 강서영·나태준, 2026), 저성과 공공조직이 이후 실패 상태에서 벗어나 성과를 회복하는 과정 자체에 초점을 둔 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 국내의 제도적 맥락에서도 외부 책무성 기제를 통해 제공되는 부정적 성과정보가 저성과 공공조직의 후속 성과변화와 어떠한 관련성을 갖는지를 검토할 필요가 있다.

3. 공공서비스 성과 회복에 관한 연구가설

이 연구는 이상의 논의를 바탕으로 저성과 공공조직에 대한 외부의 부정적 성과정보가 이후의 성과 회복을 촉진할 가능성에 주목한다. 여기서 부정적 성과정보의 부여는 그 자체로 경비 절감, 위치 재선정 또는 재조직화와 같은 성과 회복 전략에 해당하는 것이 아니라, 조

직으로 하여금 성과문제를 공식적으로 인식하고 이에 대응하도록 만드는 외부 책무성 기제로 이해할 수 있다.

공공조직의 관리자는 시간과 인지적 능력의 제약으로 인해 조직이 직면한 모든 성과문제에 동일한 관심을 기울일 수 없다. 따라서 외부기관이 비교 가능한 성과기준에 따라 특정 조직의 성과를 '미흡'한 것으로 공식적으로 확인하고 이를 환류할 경우, 그동안 충분한 관심을 받지 못했던 성과문제가 관리자의 우선적인 관심대상으로 부상할 수 있다. 특히 이러한 부정적 성과정보가 조직 외부의 권위 있는 기관에 의해 제공되는 경우 관리자는 해당 성과문제를 단순한 일시적 변동이 아니라 조직이 대응해야 할 문제로 받아들일 가능성이 높아진다. 이는 문제영역에 대한 관리적 통제의 강화와 인력·예산 등 조직자원의 재배분, 새로운 업무방식의 도입 등 후속적인 회복 노력을 촉발할 수 있다(Elston & Wang, 2026).

물론 부정적 성과정보가 반드시 성과 회복으로 이어지는 것은 아니다. 조직의 저성과가 구조적인 자원 부족이나 불리한 환경에서 비롯되었거나, 저성과를 야기한 조직행태가 장기간 고착되어 있다면 외부의 성과정보만으로 이를 변화시키기 어려울 수 있다. 또한 성과 회복 전략의 효과가 조직과 환경의 특성에 따라 달라질 수 있다는 기존 연구의 결과 역시 이러한 가능성을 보여준다(Favero & Rutherford, 2016; Rutherford & Favero, 2020). 그럼에도 외부의 책무성 기제가 제공하는 부정적 성과정보는 조직의 실패를 공식적으로 확인하고 관리자의 관심과 대응을 촉발한다는 점에서, 그렇지 않은 경우보다 후속 성과가 개선될 가능성을 높일 것으로 예상할 수 있다. 이에 다음과 같은 연구가설을 설정한다.

연구가설. 전기에 외부 책무성 기제를 통해 부정적 성과정보를 부여받은 공공조직은 그렇지 않은 공공 조직에 비해 당기의 성과가 개선될 가능성이 높을 것이다.

III. 연구설계

1. 연구의 맥락: 데이터기반행정 실태점검 및 평가

이 연구는 외부의 책무성 기제를 통한 부정적 성과정보의 부여가 공공조직의 후속 성과변화와 어떠한 관련성을 갖는지를 분석하기 위해, 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」에 근거하여 시행된 데이터기반행정 실태점검 및 평가 제도를 연구의 경험적 맥락으로 활용한다. 데이터기반행정 실태점검 및 평가는 공공기관의 데이터기반행정 추진 수준을 정기적으로

점검하고 그 결과를 기관별로 공표한다는 점에서, 공공조직의 성과를 공식적으로 확인하고 이를 환류하는 외부 책무성 기제로 볼 수 있다.

연구기간인 2022년부터 2024년까지 적용된 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 제22조제1항은 공공기관의 장으로 하여금 데이터기반행정 추진 현황, 데이터 연계·제공 및 공동활용 성과 등 데이터기반행정의 실태를 대통령령으로 정하는 바에 따라 자체적으로 점검하고, 그 결과를 행정안전부장관에게 제출하도록 규정하였다. 같은 법 시행령 제21조제2항은 행정안전부장관이 자체 점검의 기준과 방법을 정하여 공공기관의 장에게 통보할 수 있도록 하였으며, 제3항은 제출된 자체 점검 결과 개선이 필요하다고 인정되는 경우 해당 공공기관에 개선을 권고할 수 있도록 규정하였다. 따라서 데이터기반행정 실태점검은 기관의 자체 점검 형식을 취하지만, 중앙정부가 점검 기준과 방법을 설정하고 결과를 종합·공표하며 필요한 경우 개선을 권고할 수 있다는 점에서 외부적인 성과관리 및 책무성 기제로 기능한다.

한편 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」은 2026년 2월 27일 개정되어 같은 해 8월 28일부터 「인공지능 및 데이터 기반 행정 활성화에 관한 법률」로 시행되고 있다. 개정법은 기존 데이터기반행정의 범위를 인공지능 기반 행정까지 확대하였지만, 공공기관의 실태점검과 결과 제출, 개선 권고에 관한 기본적인 제도구조는 대체로 유지하고 있다. 따라서 이 연구의 분석은 당시 시행 중이던 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」상의 실태점검 및 평가를 대상으로 하되, 현행 제도와의 연속성도 함께 고려한다.

「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 제3조는 국가와 지방자치단체가 데이터기반행정 활성화를 위한 시책을 수립하고, 필요한 행정적·기술적·재정적 조치를 마련하며, 제도 개선과 관련 기술의 연구·개발을 추진할 책무를 지닌다고 규정하였다. 이러한 법적 기반 아래 매년 공공기관을 대상으로 데이터기반행정 추진 현황과 데이터 연계·제공 및 공동활용 성과 등을 점검하였으며, 그 결과는 기관별 평가점수와 등급으로 종합·공표되었다.

예를 들어 2024년 데이터기반행정 실태점검은 크게 분석·활용, 공유, 관리체계의 세 영역으로 구성되었다. 분석·활용 영역에서는 데이터 분석과제의 발굴과 수행, 분석결과의 정책 활용, 데이터기반행정 역량 강화 및 활성화 노력을 평가하였다. 공유 영역에서는 기관이 보유한 데이터의 공유·활용 수준을 평가하기 위해 공유데이터 등록 이행률, 데이터 구축 로드맵 수립, 데이터 활용 실적, 메타데이터 등록 및 관리 등의 지표를 활용하였다. 관리체계 영역에서는 데이터기반행정을 지속적으로 추진하기 위한 기관의 기반 구축과 교육 참여 노력 등을 평가하였다(행정안전부, 2024). 이처럼 실태점검은 단순히 데이터 보유 여부를 측정하는 데 그치지 않고 데이터의 분석·활용, 기관 간 공유, 관리체계 구축 등 데이터기반행정 전반의 추진 수준을 종합적으로 평가한다.

실태점검의 세부 지표와 배점체계는 제도 시행 이후 일부 변화해 왔지만, 기관별 평가결과에는 공통적으로 원점수를 기준으로 ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’의 세 등급으로 구분하여 공표되었다. 기관구분별 평가점수가 80점 이상인 경우 ‘우수’, 60점 이상 80점 미만인 경우 ‘보통’, 60점 미만인 경우 ‘미흡’ 등급이 부여된다. 따라서 ‘미흡’ 등급은 해당 기관이 중앙정부가 설정한 데이터기반행정의 성과기준에 충분히 도달하지 못했음을 공식적으로 확인하는 부정적 성과정보로 볼 수 있다.

이 연구는 특히 이러한 ‘미흡’ 등급의 공식적 부여와 공표에 주목한다. 데이터기반행정 실태점검은 경영평가와 같이 직접적인 성과급 삭감이나 기관장 교체 등 강한 제재를 수반하는 제도는 아니지만, 중앙정부가 통일된 기준에 따라 기관의 추진 수준을 평가하고 저성과를 공식적으로 확인하여 결과를 공개하며 필요시 개선을 권고한다는 점에서 상대적으로 낮은 강도의 외부 책무성 기제로 볼 수 있다. 따라서 이 제도는 강한 제재를 수반하지 않는 부정적 성과정보의 제공이 저성과 공공조직의 후속 성과변화와 어떠한 관련성을 갖는지를 탐색하기에 적절한 경험적 사례를 제공한다.

2. 분석 대상 및 자료원

이 연구의 목적은 외부 책무성 기제를 통해 부정적 성과정보를 부여받은 저성과 공공조직이 이후 어떠한 성과변화를 보이는지를 탐색적으로 분석하는 데 있다. 분석단위(unit of analysis)는 연도별 전국 기초지방자치단체이며, 데이터기반행정 실태점검 및 평가 결과의 시계열적 비교가능성을 고려하여 2022년부터 2024년까지를 연구의 시간적 범위로 설정하였다.

데이터기반행정 실태점검은 2021년 처음 실시되었으나, 제도 도입 초기에는 평가체계와 세부 지표가 조정되는 과정에 있었다. 실제로 2021년 종합등급에서 ‘미흡’을 받은 기초지방자치단체는 46개로 전체의 약 20.35%였던 반면, 2022년에는 127개(56.19%)의 기초지방자치단체가 ‘미흡’ 등급을 받는 등 연도 간 차이가 크게 나타났다. 이에 이 연구에서는 제도 도입 첫해의 특수성을 줄이기 위해 2022년을 분석의 기점으로 설정하였다. 한편 행정안전부가 최근 공표한 2025년도 평가부터 기존의 3개 등급 체계가 ‘매우 우수’, ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’, ‘매우 미흡’의 5개 등급 체계로 변경되었다. 따라서 등급체계의 일관성과 연도 간 비교가능성을 확보하기 위해 분석기간을 2022년부터 2024년까지로 한정하였다.

분석에는 다양한 행정자료와 객관적 지표를 활용하였다. 먼저 종속변수인 데이터기반행정 추진 수준 및 전년 대비 성과개선 여부는 행정안전부가 공표한 데이터기반행정 실태점검

및 평가의 기관별 종합등급 자료를 활용하여 측정하였다. 독립변수인 전기의 부정적 성과정보 역시 같은 자료에서 전년도에 해당 지방자치단체가 ‘미흡’ 등급을 부여받았는지를 기준으로 구성하였다. 후속 성과를 전기 성과정보와 연계하여 분석하기 때문에 실증모형에서 활용되는 종속변수는 2023년과 2024년의 평가결과가 된다.

통계변수의 측정을 위해서는 국가통계포털(KOSIS), 행정안전부, 한국지역정보개발원, 한국고용정보원, 한국사회보장정보원, 지방재정365 등에서 제공하는 자료를 활용하였다. 예를 들어 지방정부의 디지털화 투입은 한국지역정보개발원의 「지역정보화 백서」에 수록된 정보화 인력, 정보화사업 예산 및 정보화 관련 자치법규 자료를 활용하여 측정하였다. 정부 규모는 지방재정365가 제공하는 지방자치단체 세출결산총계 자료를 활용하였다. 이 외에도 인구학적 이질성, 비영리부문 규모, 인구규모, 실업률, 빈곤율, 소득수준 및 인구이동률 등에 관한 자료를 수집하여 분석에 포함하였다. 각 변수의 구체적인 조작적 정의와 자료원은 다음 절의 <표 1>에 제시하였다.

3. 변수의 조작화 및 측정

1) 종속변수

이 연구는 저성과 공공조직의 후속 성과변화에 관심을 둔다. 이를 위해 종속변수는 당기의 데이터기반행정 추진 수준을 나타내는 종합등급과 전년 대비 종합등급의 개선 여부를 나타내는 이항변수의 두 가지로 구성하였다. 전자는 저성과 조직이 이후에도 상대적으로 낮은 성과수준에 머무르는지를 살펴보기 위한 것이며, 후자는 전기에 비해 실제로 성과등급이 향상되었는지를 파악하기 위한 것이다.

공공서비스의 성과 회복을 분석하기 위해서는 우선 저성과 또는 실패 상태에 놓인 조직을 식별할 필요가 있다. 그러나 공공조직의 성과는 다차원적이기 때문에 무엇을 성공 또는 실패로 정의할 것인지에 대해서는 명확한 합의가 존재하지 않는다(Andersen et al., 2016). 기존의 성과 회복 연구 역시 다양한 기준을 활용해 저성과 조직을 식별하였다. Boyne and Meier(2009)는 과거 교육성도가 하위 사분위수(bottom quartile)에 해당하는 교육구를 실패 조직으로 분류하였으며, Favero and Rutherford(2016) 역시 표준화된 시험성적에서 하위 25%에 속하는 조직을 부진 조직(failing organization)으로 정의하였다. Rutherford and Favero(2020)는 학생 구성 등 과업 난이도를 고려해 산출한 기대성과에 비해 실제성과가 5%p 이상 낮은 학교-연도(school-year)를 실패 사례로 분류하였다.

이 연구에서는 이러한 선행연구의 문제의식을 따르되, 자료의 특성을 고려하여 데이터기반행정 실태점검 및 평가에서 ‘미흡’ 등급을 받은 지방자치단체를 저성과 조직으로 접근하였다. 평가등급은 기관별 평가점수를 기준으로 ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’의 세 범주로 구분되며, 60점 미만의 기관에는 ‘미흡’ 등급이 부여된다. 기관별 세부 원점수가 공표되지 않는 자료상의 제약으로 인해 선행연구와 같이 성과분포의 하위 분위나 기대성과와 실제성과의 차이를 직접 산출하기는 어렵다. 따라서 이 연구에서는 중앙정부가 공식적인 평가기준에 따라 부여한 ‘미흡’ 등급을 해당 조직의 저성과 상태를 나타내는 제도적 기준으로 활용하였다.

첫 번째 종속변수인 데이터기반행정 추진 수준은 각 연도 실태점검 및 평가의 종합등급을 이용하여 ‘미흡’=1, ‘보통’=2, ‘우수’=3으로 코딩하였다. 값이 클수록 해당 지방자치단체의 데이터기반행정 추진 수준이 높음을 의미한다.

두 번째 종속변수는 전년 대비 데이터기반행정 성과개선 여부이다. 당기의 종합등급이 전년도보다 상승한 경우에는 1, 동일하거나 하락한 경우에는 0으로 코딩하였다. 예를 들어 전년도의 ‘미흡’이 당기에 ‘보통’ 또는 ‘우수’로 상승하거나, ‘보통’이 ‘우수’로 상승한 경우 성과개선으로 분류하였다. 반면 전년과 동일한 등급을 유지하거나 ‘우수’에서 ‘보통’, ‘보통’에서 ‘미흡’으로 하락한 경우에는 0으로 분류하였다.

다만 이 변수는 엄밀한 의미의 성과 회복(turnaround) 자체보다는 전년 대비 성과개선(performance improvement)을 측정한다는 점에 유의할 필요가 있다. 성과 회복은 원칙적으로 저성과 또는 실패 상태에 놓인 조직이 그러한 상태에서 벗어나는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 종합등급과 등급개선 여부를 함께 활용하여 저성과 조직의 후속 성과변화를 탐색적으로 검토한다.

2) 독립변수

이 연구의 핵심 독립변수는 전년도 데이터기반행정 실태점검 및 평가에서 부정적 성과정보를 부여받았는지 여부이다. 구체적으로 전년도 평가에서 ‘미흡’ 등급을 받은 경우를 1, ‘보통’ 또는 ‘우수’ 등급을 받은 경우를 0으로 코딩하였다. 따라서 이 변수는 중앙정부의 공식적인 평가를 통해 해당 지방자치단체의 데이터기반행정 추진 수준이 기준에 미달하는 것으로 확인되었는지를 나타낸다.

중요한 점은 이러한 측정이 개별 지방자치단체가 실제로 시행한 성과 회복 전략을 직접 측정한 것은 아니라는 점이다. ‘미흡’ 등급의 부여는 경비 절감, 위치 재선정, 재조직화와 같은 성과 회복 전략 자체라기보다, 해당 조직으로 하여금 성과문제를 인식하고 후속적인 대

응을 모색하도록 할 수 있는 외부 책무성 기제이자 부정적 성과정보로 이해할 수 있다.

이러한 조작화에는 두 가지 제도적·이론적 근거가 있다. 첫째, 데이터기반행정 실태점검은 단순한 정보제공에 그치지 않고 중앙정부 차원의 후속 개입 가능성을 제도적으로 포함하고 있다. 당시 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 시행령 제21조제3항에 따르면 행정안전부장관은 실태점검 결과 개선이 필요하다고 인정하는 경우 해당 공공기관의 장에게 개선을 권고할 수 있다. 따라서 ‘미흡’ 등급의 부여는 해당 기관의 저성과가 외부기관에 의해 공식적으로 확인되고 환류되는 계기가 된다.

둘째, 이러한 부정적 성과정보는 지방자치단체 내부의 관리적 대응을 촉발할 가능성이 있다. 조직은 이후 평가에 대응하기 위해 데이터기반행정 관련 인력이나 예산을 확대하거나 업무의 우선순위를 조정하고, 담당자를 변경하거나 교육·훈련을 확대하는 등의 조치를 취할 수 있다. 다만 본 연구에서는 이러한 구체적인 조직 내부의 대응을 직접 관찰하지 못하므로, ‘미흡’ 등급 이후 실제로 어떠한 회복전략이 시행되었는지 또는 이러한 전략이 성과변화를 매개하였는지를 직접 검증하지는 않는다.

3) 통제변수

이 연구에서는 지방정부의 데이터기반행정 추진 수준 및 후속 성과변화와 관련될 수 있는 조직적·환경적 요인을 통제하였다. 통제변수의 선정에는 공공조직의 성과 회복에 관한 연구뿐만 아니라 공공부문의 혁신 도입과 확산에 관한 기존 연구를 참고하였다(Berry, 1994; Walker, 2007, 2014; Clausen et al., 2020; Gullmark & Clausen, 2023).

먼저 조직 내부의 자원과 역량을 고려하기 위해 디지털화 투입과 정부규모를 포함하였다. 지방정부가 정보화 관련 인력과 재원을 충분히 확보하고 제도적 기반을 갖추수록 데이터기반행정을 추진하기에 유리할 수 있다. 이를 측정하기 위해 한국지역정보개발원의 「지역정보화 백서」에서 제공하는 기초지방자치단체별 정보화 인력 규모, 정보화사업 총예산액 및 정보화 관련 자치법규 수를 활용하였다. 앞선 연구를 참고해 한국지역정보개발원의 지역정보화 백서에서 제공하는 기초지방자치단체별 정보화 인력 규모(명)와 정보화사업 추진 총예산액(백만원), 정보화 관련 자치법규의 총계를 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 통해 단일의 요인점수를 산출하였다(고영준·박미영, 2022; 박미영·고영준, 2023). 고유값(eigenvalue) 1 이상을 기준으로 탐색적 요인분석 결과 3개 변수가 단일 요인으로 묶이는 것으로 나타났으며(eigenvalue=2.179), 이는 전체 변량의 72.62%를 설명하였다.

조직규모는 공공부문의 혁신 및 조직성과와 관련된 중요한 조직적 특성으로 고려되어 왔다(Boyne & Meier, 2009; Hansen, 2011; Walker, 2014). 규모가 큰 조직은 상대적으로 풍부한 재정과 인적 자원을 활용할 수 있다는 이점이 있지만, 복잡한 조직구조와 관료제적 제약으로 인해 변화와 성과개선이 어려울 가능성도 있다. 이 연구에서는 지방정부의 세출결산액을 정부규모의 대리지표로 활용하였으며, 분포의 편향을 완화하기 위해 자연로그를 취하였다(김인태, 2024, 2026).

아울러 지방정부를 둘러싼 환경적 특성을 고려하기 위해 수요이질성, 비영리부문 규모, 인구규모, 실업률, 빈곤율, 소득수준 및 인구이동률을 모형에 포함하였다. 기존 연구에 따르면 환경적 복잡성(environmental complexity)과 풍요도(environmental munificence)는 공공조직의 성과 및 회복 가능성과 관련될 수 있으며(Boyne & Meier, 2009), 지역사회의 다양한 수요 역시 조직혁신을 촉진하거나 제약할 수 있다(Walker, 2007).

수요이질성은 엔트로피 지수(entropy index)를 활용하여 측정하였다(김인태, 2024; Shon & Lu, 2024). 구체적으로 연령, 성별, 다문화 여부 및 장애 여부의 네 차원에서 총 9개 집단의 구성비를 활용하였다. 연령은 유소년(0~14세), 청·장년층(15~64세), 노인(65세 이상), 성별은 남성과 여성, 다문화 여부는 다문화가구원과 그 외 가구원, 장애 여부는 등록장애인과 비장애인으로 구분하였다(김인태, 2024).

비영리부문 규모는 각 연도의 「비영리민간단체 등록현황」에 수록된 소재지를 기준으로 시·군·구별 등록 비영리민간단체 수를 산출한 뒤, 이를 인구 만 명당 단체 수로 환산한 비영리부문 밀도(nonprofit density)로 측정하였다. 지역의 소득수준은 주민 1인당 지방세부담액으로 측정하였다. 시·군·구별 지역내총생산(GRDP)이 대표적인 지역소득 지표이지만 가용 연도의 제약으로 전체 분석기간을 포괄하기 어려워, 선행연구를 참고하여 주민 1인당 지방세부담액을 대리지표로 활용하였다(김인태 외, 2021; 고영준·김인태, 2026). 마지막으로 기존 연구에서는 인구증가가 시장화 혁신과 조직혁신에 부정적인 영향을 미친다고 보고된 바(Walker, 2007), 지역의 인구변동성을 고려하기 위해 인구 100명당 순이동자 수로 산출한 인구이동률을 포함하였다.

〈표 1〉 변수의 측정, 조작화, 자료원

구분	변수명	측정	자료 원천
종속 변수	데이터기반행정 추진	데이터기반행정 실태점검 및 평가 종합등급	행정안전부, 데이터기반행정 실태점검 결과
독립 변수	부정적 성과정보(d)	전년도 데이터기반행정 실태점검 및 평가 미흡 등급(=1); 기준집단=그 외 등급	행정안전부, 데이터기반행정 실태점검 결과

통제 변수	디지털지출(Index)	정보화인력, 정보화사업 추진 총 예산액, 정보화 관련 자 치법규 총계의 요인점수(index)	한국지역정보개발원, 지역 정보화 백서
	지방정부 규모(ln)	ln(세출결산총계)	지방재정365
	수요이질성(Index)	인구학적(연령, 성별, 다문화, 장애 등) 다양성을 나타내는 엔트로피 지수(EI): $EI = \sum_{i=1}^N P_i \ln(1/P_i)$	KOSIS
	비영리부문 규모	비영리민간단체수(인구 만 명당)	행정안전부; KOSIS
	인구규모(ln)	ln(주민등록인구(명))	행정안전부; KOSIS
	실업률(%)	실업급여 수급자수/15세 이상 인구×100	한국고용정보원
	빈곤율(%)	기초생활수급자수/주민등록인구×100	한국사회보장정보원
	소득수준(10만원/명)	지방세부담액(10만원/명)	지방재정365
	순이동률	순이동자수(인구 100명당)	KOSIS

주: (d)는 더미변수임.

4. 분석방법

이 연구에서는 외부의 책무성 기제를 통해 부정적 성과정보를 부여받은 공공조직이 이후 어떠한 성과변화를 보이는지를 분석하기 위해 순서형 로지스틱 회귀분석(ordered logit model)과 이항 로지스틱 회귀분석(binary logit model)을 활용하였다.

첫째, 순서형 로지스틱 회귀분석을 활용하여 전기의 부정적 성과정보가 당기의 데이터기반행정 추진 수준과 어떠한 관련성을 갖는지를 분석하였다. 이 연구의 첫 번째 종속변수인 데이터기반행정 종합등급은 ‘미흡’, ‘보통’, ‘우수’의 세 범주로 구성되며, 각 범주 사이에 명확한 순서는 존재하지만 범주 간 간격이 동일하다고 보기 어려운 서열변수의 특성을 지닌다. 이러한 경우 일반적인 선형회귀모형보다 순서형 로지스틱 회귀분석을 활용하는 것이 적절하다. 공공부문의 성과나 평가결과가 등급과 같은 서열형 범주로 측정되는 경우에도 순서형 로짓모형이 활용되어 왔다(예: 이건영·조정래, 2024; Kim & Ryu, 2022). 본 연구에서는 이를 통해 전기에 ‘미흡’ 등급을 받은 지방자치단체가 그렇지 않은 지방자치단체에 비해 당기에 더 높은 데이터기반행정 성과범주에 속할 가능성이 어떠한지를 분석하였다.

둘째, 이항 로지스틱 회귀분석을 활용하여 전기의 부정적 성과정보가 이후의 성과개선 여부와 어떠한 관련성을 갖는지를 분석하였다. 두 번째 종속변수는 당기의 데이터기반행정 종합등급이 전년에 비해 상승한 경우를 1, 동일하거나 하락한 경우를 0으로 코딩한 이항변수이다. 따라서 이항 로짓모형을 통해 전기에 ‘미흡’ 등급을 받은 지방자치단체가 그렇지 않은 지방자치단체에 비해 이후 성과가 개선될 가능성이 높은지를 검토하였다.

첫째로는 순서형 로지스틱 분석(ordered logit model)을 활용하였다. 통계적인 차원에서

이 연구의 종속변수는 연속형 변수가 아닌 미흡, 보통, 우수 등의 서열변수의 속성을 지니기 때문이다. 이 연구에서와 같이 등급으로 성과 또는 평가결과가 발표되는 경우 서열형 로짓 분석이 활용된다(예: 이진영·조정래, 2024; Kim & Ryu, 2022). 둘째로는 이항 로지스틱 분석(binary logit model)을 분석에 활용하였다. 이 연구에서는 성과 회복 전략을 촉진하는 부정적 성과정보가 실제로 공공조직의 성과를 개선하는데 도움을 주는지에 또 다른 관심을 두기 때문이다.

두 분석은 서로 다른 측면의 후속 성과변화를 확인한다는 점에서 상호 보완적이다. 순서형 로짓모형은 전기의 저성과가 이후의 절대적인 성과수준과 어떠한 관련성을 갖는지를 보여주는 반면, 이항 로짓모형은 전년에 비해 해당 조직의 성과가 실제로 개선되었는지 여부에 초점을 둔다. 이를 통해 전기에 부정적 성과정보를 부여받은 지방자치단체가 이후에도 상대적으로 낮은 성과수준에 머무르는지, 또는 전년에 비해 일정한 성과개선을 나타내는지를 함께 살펴볼 수 있다.

IV. 예비적 분석 결과

1. 기술통계

이 연구에서 활용한 변수의 기술통계량은 다음과 같다.

〈표 2〉 변수의 기술통계량

구분	변수명	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	데이터기반행정 추진	254	1.563	0.806	1	3
	데이터기반행정 추진 개선	254	0.303	0.461	0	1
독립변수	미흡 성과(d)	254	0.862	0.345	0	1
통제변수	디지털자원투입(index)	254	0	1	-1.078	4.629
	정부규모(ln)	254	27.366	0.501	26.126	28.827
	수요이질성	254	1.926	0.126	1.649	2.131
	비영리부문 규모	254	3.033	2.326	0.491	16.759
	인구(ln)	254	11.463	1.097	9.105	13.889
	실업률	254	3.423	0.879	0.919	5.606
	빈곤율	254	6.096	1.811	1.943	12.743
	소득수준	254	7.607	2.835	1.946	17.954
	순이동률	254	-0.100	1.135	-2.691	6.428

주: (d)는 더미변수임.

참고로, 데이터기반행정 실태점검 및 평가의 연도별 종합등급 분포는 다음과 같다. 해당 점검 및 평가의 첫 시기인 2021년 기준 ‘미흡’ 등급을 받은 기초지방자치단체는 46개소이다. 이듬해 이뤄진 평가에서는 전체의 절반이 넘는 127개 기초지방자치단체가 ‘미흡’ 등급을 받았다. 2023년에도 121개의 기초지방자치단체가 ‘미흡’ 등급을 받았으며, 2024년에는 소폭 감소해 94개 기초지방자치단체가 데이터기반행정 추진 ‘미흡’으로 평가되었다.

〈표 3〉 연도별 데이터기반행정 실태조사 및 평가 등급 분포

(단위: 개소, %)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	계
미흡	46(20.35)	127(56.19)	121(53.54)	94(41.59)	388(42.92)
보통	90(39.82)	70(30.97)	53(23.45)	36(15.93)	249(27.54)
우수	90(39.82)	29(12.83)	52(23.01)	96(42.48)	267(29.54)
계	226(100)	226(100)	226(100)	226(100)	904(100)

전술한 바와 같이 이 연구에서는 데이터기반행정 추진에 대한 점검 결과를 기준으로 2022년 ‘미흡’을 받은 기초지방자치단체 127개소를 공공서비스 실패를 경험하고 있는 조직으로 접근한다. 표본 확정 후 데이터기반행정 실태점검 및 평가의 연도별 종합등급 분포는 다음과 같다. 2022년에 이어 2023년에도 ‘미흡’ 등급을 받은 기초지자체는 92개소(72.44%)에 달한다. 2024년의 경우 실태점검 및 평가에서 ‘미흡’하다고 평가된 기초지자체는 전년도에 비해 소폭 감소한 70개소(55.11%)이다.

〈표 4〉 표본 확정 후 연도별 데이터기반행정 실태조사 및 평가 등급 분포

(단위: 개소, %)

구분	2022년	2023년	2024년	계
미흡	127(100)	92(72.44)	70(55.11)	289(75.85)
보통	-	24(18.90)	17(13.39)	41(10.76)
우수	-	11(8.66)	40(31.50)	51(13.39)
계	127(100)	127(100)	127(100)	381(100)

2. 공공서비스의 성과 회복에 관한 예비적 분석 결과

공공서비스의 성과 회복에 관한 예비적 분석 결과는 다음과 같다. 〈표 5〉는 전기의 미흡 성과 공시가 당기의 데이터기반행정 추진 수준에 미치는 영향을 분석한 서열형 로짓모형의 결과를 보여준다. 데이터기반행정 추진에 대한 관심변수의 영향을 단계적으로 확인하기 위해 모형 1에는 통제변수만을 투입하였고, 모형 2에는 이 연구의 주요 관심변수인 전기의 미흡 성과 공시 변수를 추가하였다. 가설 검증은 모든 설명변수를 포함한 모형 2를 중심으로 수

행한다. 모든 모형에는 시간 고정효과를 포함하였으며, Wald χ^2 통계량이 통계적으로 유의하게 나타나 설명변수들이 종속변수와 공동으로 유의한 관련성을 갖는 것으로 확인되었다.

먼저 통제변수만을 포함한 모형 1에서는 정부규모, 수요이질성, 인구규모가 데이터기반행정 추진과 통계적으로 유의한 관련성을 갖는 것으로 나타났다. 정부규모의 오즈비는 1보다 작게 나타나(OR=0.076, $p<.001$), 지방정부 규모가 증가할수록 더 높은 수준의 데이터기반행정 추진 범주에 속할 가능성이 감소하는 경향이 확인되었다. 반면 수요이질성의 오즈비는 1보다 크게 나타났으며(OR=525.776, $p<.05$), 이는 지역의 서비스 수요가 이질적일수록 높은 수준의 데이터기반행정 추진 범주에 속할 가능성이 증가함을 시사한다. 또한 인구규모가 큰 지역일수록 높은 수준의 데이터기반행정 추진 범주에 속할 가능성이 높은 것으로 나타났다(OR=8.025, $p<.001$).

모형 2에서는 통제변수에 더해 이 연구의 주요 관심변수인 전기의 미흡 성과 공시 변수를 추가하였다. 분석 결과, 전기의 미흡 성과 공시는 당기의 데이터기반행정 추진 수준과 통계적으로 유의한 부(-)의 관련성을 갖는 것으로 나타났다($\beta=-1.859$, OR=0.156, $p<.001$). 이는 다른 조건이 동일할 때 전기에 미흡 성과정보를 받은 기초지방자치단체가 그렇지 않은 지방정부에 비해 당기에 더 높은 수준의 데이터기반행정 추진 범주에 속할 누적 오즈가 약 84.4% 낮음을 의미한다. 따라서 이러한 예비적 분석 결과는 당초 예상과 달리, 부정적 성과정보의 부여가 단기적으로 저성과 지방정부의 성과 회복을 촉진하기보다는 저성과 상태의 지속과 관련될 가능성을 시사한다.

〈표 5〉 미흡 성과 공시가 데이터기반행정 추진에 미치는 영향에 관한 서열형 로짓 분석 결과

구분	종속변수: 데이터기반행정 추진	
	(1)	(2)
미흡 성과(d_{t-1})		-1.859(0.482)*** [0.156]
디지털자원 투입(index)	0.151(0.203) [1.163]	0.134(0.216) [1.143]
정부규모(ln)	-2.577(0.689)*** [0.076]	-2.29(0.728)** [0.101]
수요이질성	6.265(3.189)* [525.776]	5.2(3.205) [181.219]
비영리부문 규모	-0.02(0.063) [0.980]	-0.025(0.066) [0.976]
인구(ln)	2.083(0.5)*** [8.025]	1.776(0.478)*** [5.908]
실업률	0.198(0.254) [1.220]	0.153(0.26) [1.165]

빈곤율	0.038(0.111) [1.039]	0.034(0.103) [1.035]
소득수준	0.028(0.062) [1.029]	0.023(0.069) [1.023]
순이동률	-0.012(0.102) [0.989]	-0.003(0.102) [0.997]
Obs	254	254
Log pseudolikelihood	-198.009	-188.867
Wald chi2	52.52***	63.27***
Pseudo R-sq	0.137	0.177

주 1: 소괄호()안은 강건 표준오차(robust standard errors)임. 대괄호[]안은 오즈비(odds ratio)임. 모든 모형에서 시간 고정효과가 고려됨.

주 2: ***: $p < .001$, **: $p < .01$, *: $p < .05$, †: $p < .10$

다음은 전기의 미흡 성과 공시가 당기의 데이터기반행정 추진 개선에 미치는 영향에 대한 이항 로지스틱 회귀분석 결과이다. 앞서 변수의 측정 및 조작화에서 설명한 바와 같이, 종속 변수는 데이터기반행정 추진 수준의 개선 여부를 나타내는 이항변수로 측정하였다. 즉, 전기의 데이터기반행정 실태점검 및 평가에서 부여받은 종합등급에 비해 당기의 종합등급이 향상된 경우를 1로, 그렇지 않은 경우를 0으로 코딩하였다. 분석은 앞선 <표 4>와 마찬가지로 단계적으로 수행하였다. 모형 1에는 통제변수만을 투입하였으며, 모형 2에는 이 연구의 주요 관심변수인 전기의 미흡 성과 공시 변수를 추가하였다.

먼저 통제변수만을 포함한 모형 1에서는 정부규모와 인구규모가 데이터기반행정 추진 개선 여부와 통계적으로 유의한 관련성을 갖는 것으로 나타났다. 정부규모의 오즈비는 1보다 작게 나타나($OR=0.100$, $p < .01$), 지방정부의 재정규모가 증가할수록 당기에 데이터기반행정 추진 수준이 개선될 오즈가 감소하는 경향이 확인되었다. 반면 인구규모의 오즈비는 1보다 크게 나타나($OR=5.286$, $p < .01$), 인구규모가 큰 지역일수록 데이터기반행정 추진 수준이 전기보다 개선될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

모형 2에서는 통제변수에 더해 이 연구의 주요 관심변수인 전기의 미흡 성과 공시 변수를 추가하였다. 분석 결과, 전기의 미흡 성과 공시는 당기의 데이터기반행정 추진 개선 여부와 정(+)의 관련성을 보였으나($\beta=0.352$, $OR=1.421$), 이러한 관계는 통계적으로 유의하지 않았다. 즉, 전기에 미흡 성과를 공시받은 지방정부의 당기 성과개선 오즈는 그렇지 않은 지방정부보다 약 1.42배 높은 것으로 나타났으나, 이러한 차이가 체계적인 것이라고 판단할 만한 통계적 근거는 확인되지 않았다. 따라서 이항 로지스틱 회귀분석 결과는 미흡 성과 공시가 이후 공공서비스의 성과 회복을 촉진할 것이라는 이 연구의 예상을 지지하지 않는다. 한편 정부규모와 인구규모의 영향은 모형 1과 동일한 방향으로 나타났다.

〈표 6〉 미흡 성과 공시가 데이터기반행정 추진 개선에 미치는 영향에 관한 이항 로짓 분석 결과

구분	종속변수: 데이터기반행정 추진 개선(=1)	
	(1)	(2)
미흡 성과(d)t-1		0.352(0.46) [1.421]
디지털자원 투입(index)	0.205(0.231) [1.228]	0.202(0.232) [1.224]
정부규모(ln)	-2.3(0.742)** [0.100]	-2.369(0.745)** [0.094]
수요이질성	3.962(3.208) [52.556]	4.187(3.221) [65.811]
비영리부문 규모	-0.047(0.071) [0.955]	-0.046(0.071) [0.956]
인구(ln)	1.665(0.481)** [5.286]	1.736(0.488)** [5.675]
실업률	0.119(0.261) [1.126]	0.129(0.26) [1.138]
빈곤율	0.039(0.112) [1.040]	0.039(0.114) [1.039]
소득수준	0.038(0.065) [1.038]	0.038(0.065) [1.038]
순이동률	0.047(0.126) [1.049]	0.048(0.126) [1.049]
상수	34.28(15.386)* [7.72e+14]	34.519(15.291)* [9.80e+14]
Obs	254	254
Log pseudolikelihood	-137.906	-137.608
Wald chi2	36.78***	38.10***
Pseudo R-sq	0.115	0.117

주 1: 소괄호()안은 강건 표준오차(robust standard errors)임. 대괄호[]안은 오즈비(odds ratio)임. 모든 모형에서 시간 고정효과가 고려됨.

주 2: ***: $p < .001$, **: $p < .01$, *: $p < .05$, †: $p < .10$

V. 논의 및 결론

이 연구는 외부의 책무성 기제를 통한 부정적 성과정보의 부여가 저성과 공공조직의 후속 성과 회복과 어떠한 관련성을 갖는지를 탐색적으로 분석하였다. 이를 위해 2022년부터 2024년까지 전국 기초지방정부를 대상으로 실시된 데이터기반행정 실태점검 및 평가 자료를 활용하여, 전기에 중앙정부로부터 ‘미흡’ 등급을 받은 지방정부의 당기 데이터기반행정 성과수준과 성과개선 가능성을 서열로짓모형과 이항로짓모형을 통해 분석하였다. 분석 결

과, 전기에 미흡 성과를 공시받은 지방정부는 그렇지 않은 지방정부에 비해 당기에도 상대적으로 낮은 성과수준에 머무르는 경향이 나타났다. 한편 전년 대비 성과개선 여부를 분석한 결과에서는 미흡 성과 공시가 정(+)의 관련성을 보였으나 통계적으로 유의하지 않았다. 이러한 결과는 저성과에 대한 공식적인 확인과 정보의 환류만으로 공공조직의 체계적인 성과 회복이 촉진된다고 보기에는 한계가 있음을 보여준다.

이상의 분석 결과를 바탕으로 공공서비스의 성과 회복과 성과관리 및 책무성 제도에 대한 이론적·정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 이 연구는 국내 공공관리 분야에서 상대적으로 논의가 부족했던 공공서비스의 성과 회복(public service turnaround)에 관한 이론적·실증적 논의를 확장하였다는 의의가 있다. 기존의 공공서비스 성과 회복 연구가 주로 해외 공공조직을 대상으로 저성과 이후의 조직적 대응과 성과변화를 분석해 온 것과 달리, 이 연구는 국내 지방정부를 대상으로 제도화된 성과평가와 부정적 성과정보의 환류가 이후의 성과변화와 어떠한 관련성을 갖는지를 탐색적으로 분석하였다. 특히 공공부문 혁신(public sector innovation)의 주요 영역인 데이터기반행정을 대상으로 공공서비스 성과 회복 이론의 국내 적용 가능성을 검토하였다는 점에서 의의를 갖는다.

둘째, 이 연구의 결과는 책무성 확보를 위한 제도화된 성과평가와 부정적 성과정보의 제공만으로 저성과 공공조직의 성과 회복이 자동적으로 이루어지는 것은 아닐 수 있음을 보여준다. 전기에 미흡 성과를 공시받은 지방정부는 그렇지 않은 지방정부보다 당기에도 상대적으로 낮은 성과수준에 머무르는 경향이 강하게 나타났다. 반면 전년 대비 성과개선 여부에서는 미흡 성과 공시가 정(+)의 관련성을 보였으나 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 저성과 조직에서 일정한 성과개선의 가능성이 존재하더라도, 부정적 성과정보의 제공만으로 이러한 변화가 체계적인 성과 회복으로 이어진다고 판단할 만한 실증적 근거는 충분하지 않음을 의미한다. 따라서 공공서비스의 성과 회복을 설명하기 위해서는 성과정보의 제공 여부뿐만 아니라, 성과정보가 조직 내부에서 어떻게 인식되고 이에 대응하여 어떠한 관리적 조치가 이루어지는지를 함께 고려할 필요가 있다.

이러한 결과는 최근 공공서비스 성과 회복 연구에서 제기되는 책무성의 역할에 대해서도 시사점을 제공한다. Elston and Wang(2026)은 강한 제재나 인센티브를 수반하지 않는 low-stakes accountability라 하더라도 외부기관이 제공하는 새롭고 신뢰할 수 있는 성과정보가 조직 리더의 관심을 저성과 영역으로 전환시키고, 통제 강화와 핵심역량에 대한 자원 재배분을 유도함으로써 성과 회복에 기여할 수 있다고 주장한다. 반면 이 연구에서는 미흡 성과의 공식적인 확인 및 공시가 이후 성과개선으로 이어진다는 통계적으로 유의한 증거가 확인되지 않았다. 이러한 차이는 외부 책무성 기제가 단순히 성과정보를 제공하는 것만으로

충분한지, 아니면 조직 리더의 관심과 구체적인 관리적 대응을 유발할 수 있는 추가적인 제도적 장치가 필요한지에 관한 후속 연구의 필요성을 제기한다.

셋째, 정책적으로 이 연구의 결과는 현행 데이터기반행정 실태점검 및 평가에서 저성과의 확인과 공시 이후 이를 실질적인 개선활동으로 연결하기 위한 후속조치가 충분한지를 검토할 필요성을 제기한다. 특히 현행 제도가 저성과 기관에 대한 정보 제공과 환류를 중심으로 운영된다면, 평가결과에 따른 개선 권고나 후속 이행점검 등 보다 적극적인 환류기제를 마련할 필요가 있는지 검토할 수 있다. 이와 관련하여 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제9조와 같이 평가주체와 평가결과에 따른 후속조치를 법률에 명시하는 입법례를 참고하여, 데이터기반행정 실태점검 및 평가에서도 저성과 기관의 실질적인 개선을 지원할 수 있는 제도적 수단을 보완할 필요가 있는지 논의할 수 있다. 다만 이 연구의 분석결과 자체가 개선 권고나 시정요구와 같은 보다 강한 정부개입의 효과를 직접 검증한 것은 아니므로, 구체적인 개입수단의 도입 여부와 수준에 대해서는 별도의 효과성 검토가 요구된다.

아울러 공공서비스의 성과 회복을 목적으로 중앙정부가 지방정부에 개입하는 것이 제도적으로 바람직한지에 대해서도 신중한 논의가 필요하다. 공공서비스 성과 회복에 관한 기존 연구가 주로 영국 등 중앙정부의 지방정부 및 일선 공공서비스에 대한 개입이 상대적으로 활발한 제도적 환경에서 축적되어 왔다는 점을 고려하면, 이를 한국의 지방행정에 그대로 적용하기에는 한계가 있을 수 있다. 지방자치단체와 지방공기업, 지방 출자·출연기관 등이 제공하는 공공서비스에서 성과부진이 발생하더라도 중앙정부의 직접적인 개입이 항상 정당화되는 것은 아니다. 특히 지방자치의 원리와 자치권을 고려할 때 중앙정부의 지나친 개입은 지방정부의 자율성과 책임성을 저해하거나 중앙-지방 간 갈등을 야기할 가능성도 있다. 따라서 저성과 공공서비스에 대한 중앙정부의 역할은 일률적인 통제나 제재의 강화보다는 성과정보의 제공, 개선 권고, 역량 지원, 후속 모니터링 등 개입수단의 강도와 범위를 차등화하는 방향에서 논의될 필요가 있다.

그럼에도 이 연구는 공공서비스의 성과 회복에 관한 탐색적 연구로서 몇 가지 한계를 갖는다. 첫째, 내적 타당성의 측면에서 이 연구의 분석만으로는 미흡 성과 공시와 이후의 성과변화 사이의 인과관계를 확인하기 어렵다. 특히 미흡 성과를 받은 지방정부가 이후에도 낮은 성과수준에 머무르는 현상은 부정적 성과정보의 효과라기보다 해당 지방정부가 지속적으로 보유하고 있는 조직적·재정적 특성이나 관찰되지 않은 제도적·정치적 요인에서 비롯되었을 가능성이 있다. 또한 이 연구에서는 미흡 성과정보를 받은 지방정부가 실제로 어떠한 성과회복 전략을 채택하였는지를 직접 관찰하지 못하였다. 후속 연구에서는 조직 리더의 관심 변화, 조직통제의 강화, 인력 및 예산의 재배분, 조직개편 등 구체적인 회복전략을 측정하여 부

정적 성과정보가 어떠한 조직 내부의 대응과정을 거쳐 성과변화로 이어지는지를 규명할 필요가 있다. 아울러 유사한 성과수준과 조직적 특성을 가진 비교집단을 구성하거나 제도변화를 활용한 준실험적 연구설계를 통해 인과적 추론의 타당성을 높일 필요가 있다.

둘째, 외적 타당성의 측면에서 이 연구의 분석대상은 공공조직 가운데 종합행정기관인 기초지방자치단체에 한정되어 있다. 데이터기반행정 실태점검 및 평가는 광역지방자치단체를 비롯한 다양한 공공기관을 대상으로 실시되고 있으므로, 향후 연구에서는 분석대상을 확대하여 조직유형에 따라 성과 회복의 양상이 다르게 나타나는지를 검증할 필요가 있다. 더 나아가 공공기관 경영평가나 지방공기업 경영평가 등 다른 성과관리제도를 활용하여 공공기관, 지방공기업, 지방공사·공단 및 출자·출연기관 등에서도 부정적 성과정보와 성과 회복간의 관계가 동일하게 나타나는지를 비교할 필요가 있다.

참고문헌

- 강서영·나태준. (2026). 기초 지방자치단체의 재정건전성 개선 정도에 관한 연구: 성과피드백을 중심으로. 지방정부연구, 30(1): 17-44.
- 고영준·김인태. (2026). 기초지방자치단체의 초기집행이 연말지출비율에 미치는 영향: 세외수입 의존도와 세외수입 원천 다각화의 조절효과. 지방행정연구, 40(1): 453-484.
- 고영준·박미영. (2022). 지방자치단체의 정보화 투입과 투명성에 대한 연구: 정치적 경쟁의 조절효과를 중심으로. 지방행정연구, 36(4): 177-206.
- 김인태. (2024). 비영리단체 수입원 다각화의 영향요인에 관한 연구: 조직 특성 및 재정지원 환경을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 35(2): 147-188.
- 김인태. (2026). 지방정부 규모와 비영리부문 규모 간 관계의 재음미 -재정지출과 출연금의 영향을 중심으로-. 한국지방자치학회보, 38(2): 207-243.
- 김인태·이준범·고영준. (2021). 제도적 책임성과 보수적 회계선택: 기초지방자치단체 대손충당금 설정을 중심으로. 한국행정학보, 55(3): 217-252.
- 이건영·조정래. (2024). 지방정부 청렴도와 정부성과: 기초자치단체의 민원 서비스 성과를 중심으로. 사회과학연구논총, 40(2): 299-334.
- 지수호·홍순만. (2021). 지방자치단체의 성과개선 영향요인: 제한된 합리성과 자원의존이론을 중심으로. 현대사회와 행정, 31(1): 39-61.
- 지수호·홍순만. (2022). 성과피드백이 성과개선에 미치는 영향: 기관장의 업무 경험의 조절효과를 중심으로. 한국정책학회보, 31(4): 151-177.
- 행정안전부. (2024). '2024년 공공데이터 제공 및 데이터기반행정 평가편람'. 2024.6.
- 황정윤·주혜린·임혜빈. (2024). 공공기관의 지속가능경영보고서 발행의 영향요인: 학습인가, 압력인가?.

- 행정논총, 62(2): 163-191.
- Alonso, J. M., & Andrews, R. (2021). Government-created nonprofit organizations and public service turnaround: Evidence from a synthetic control approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2): 346-362.
- Alonso, J. M., & Andrews, R. (2026). Government-imposed reorganization and public service turnaround: quasi-experimental evidence from the prison sector in England and Wales. *Public Performance & Management Review*, 1-28.
- Andersen, L. B., Boesen, A., & Pedersen, L. H. (2016). Performance in public organizations: Clarifying the conceptual space. *Public Administration Review*, 76(6): 852-862.
- Andrews, R. 2026. " Do Government Interventions Improve Local Public Service Performance? Evidence From a Synthetic Control Approach." *Public Administration* 1?15. <https://doi.org/10.1111/padm.70050>.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Enticott, G. (2006). Performance failure in the public sector: misfortune or mismanagement?. *Public Management Review*, 8(2): 273-296.
- Angwin D., McGee J., Sammut-Bonnici T. Turnaround strategy. In: *Wiley Encyclopedia of Management*; 2014. <https://doi.org/10.1002/9781118785317.weom120049>
- BARKER III, V. L., & Duhaime, I. M. (1997). Strategic change in the turnaround process: Theory and empirical evidence. *Strategic management journal*, 18(1): 13-38.
- Barker III, V. L., Luger, J., Schmitt, A., & Xin, K. R. (2024). Corporate decline and turnarounds in times of digitalization. *Long Range Planning*, 57(1): 102211.
- Beeri, I. (2013). Direct administration of failing local authorities: democratic deficit or effective bureaucracy?. *Public Money & Management*, 33(2): 137-144. .
- Beeri, I. (2012). Turnaround management strategies in public systems: The impact on group-level organizational citizenship behavior. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1): 158-179.
- Beeri, I. (2012). Turnaround management strategies in local authorities: Not only for poor performers. *Local Government Studies*, 38(4): 461-483.
- Beeri, I. (2009). The measurement of turnaround management strategies in local authorities. *Public Money & Management*, 29(2): 131-136.
- Beeri, I., & Navot, D. (2014). Turnaround management strategies in local authorities: Managerial, political and national obstacles to recovery. *Journal of Management & Organization*, 20(1): 121-138.
- Boyne, G. A. (2003a). What is public service improvement?. *Public administration*, 81(2): 211-227.
- Boyne, G. A. (2003b). 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). A '3Rs' strategy for public service turnaround: retrenchment, repositioning and

- reorganization. *Public Money & Management*, 24(2): 97-103.
- Boyne, G. A. (2006). Strategies for public service turnaround: Lessons from the private sector?. *Administration & Society*, 38(3): 365-388.
- Boyne, G. A., James, O., John, P., & Petrovsky, N. (2011). Top management turnover and organizational performance: A test of a contingency model. *Public Administration Review*, 71(4): 572-581.
- Boyne, G. A., James, O., John, P., & Petrovsky, N. (2010). Does public service performance affect top management turnover?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(suppl_2): i261-i279.
- Boyne, G. A., & Meier, K. J. (2009). Environmental change, human resources and organizational turnaround. *Journal of Management Studies*, 46(5): 835-863.
- Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2004). Strategy content and public service organizations. *Journal of public administration research and theory*, 14(2): 231-252.
- Caillier, J. G. (2023). A public organization provided a poor service: Is there anything they can do to make it right with the citizen?. *Public Performance & Management Review*, 46(6): 1469-1501.
- Caillier, J. G. (2025). Do Recovery Efforts Have the Same Impact on Private and Public Complainants After Experiencing a Service Failure?. *Public Integrity*, 27(5): 588-604.
- Caillier, J. G. (2026). Chainsaw or scalpel: which leads to more blame for a service failure when leaders downsize government? *International Public Management Journal*, 1719. <https://doi.org/10.1080/10967494.2026.2691390>
- Chen, S. (2025). Enhancing or attenuating? How patronage ties moderate the impact of performance feedback on performance improvement in the public sector. *Public Management Review*, 27(12): 2957-2976.
- Cyert, R. M., and J. G. March. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3): 376-417.
- Elston, T., & Wang, H. (2026). Low-stakes accountability and public service turnarounds. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 36(1): 19-35.
- Favero, N., & Rutherford, A. (2016). For better or worse: Organizational turnaround in New York City schools. *Public Management Review*, 18(3): 437-455.
- Garg, S. (2025). Sustainability of organizational turnarounds: a long-term performance perspective. In *Research Handbook on Turnaround Strategies* (pp. 348-372). Edward Elgar Publishing.
- 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.

- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste-watchers, quality police, and sleazebusters*. OUP Oxford.
- Hong, S. (2019). A behavioral model of public organizations: Bounded rationality, performance feedback, and negativity bias. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1): 1-17.
- Jas, P., & Skelcher, C. (2005). Performance decline and turnaround in public organizations: A theoretical and empirical analysis. *British Journal of Management*, 16(3): 195-210.
- Ji, S., & Hong, S. (2025). Hidden costs of performance management: When performance feedback encourages gaming and dysfunctional behaviors. *Public Performance & management review*, 48(4): 768-792.
- Kim, I., & Ko, Y. (2025). Does only performance feedback matter in public organizations? Testing the moderating role of directional managerial networking on performance improvement. *Public management review*, 27(4): 1025-1049.
- Kim, I., & Ko, Y. (2026). Managerial networking, community social capital, and performance improvement in public organizations. *Public Performance & Management Review*, 49(3): 697-727.
- Lee, S., & Kim, S. (2024). Where do citizens place blame for service delivery failure? A closer look at public-private partnerships. *Public Performance & management review*, 47(6): 1482-1511.
- Hong, S. (2017). What are the areas of competence for central and local governments? Accountability mechanisms in multi-level governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1): 120-134.
- Lapuenta, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3): 461-475.
- McMillan, C. J., & Overall, J. S. (2017). Crossing the chasm and over the abyss: Perspectives on organizational failure. *Academy of Management Perspectives*, 31(4): 271-287.
- Mellahi, K., & Wilkinson, A. (2004). Organizational failure: a critique of recent research and a proposed integrative framework. *International Journal of Management Reviews*, 5(1): 21-41.
- Meier, K. J., & Bohte, J. (2003). Not with a bang, but a whimper: Explaining organizational failures. *Administration & Society*, 35(1): 104-121.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2009). The proverbs of new public management: Lessons from an evidence-based research agenda. *The American review of Public administration*, 39(1): 4-22.
- Meyers, C. V., & Murphy, J. (2007). Turning around failing schools: An analysis. *Journal of School Leadership*, 17(5): 631-659.
- Murphy, J. (2010). Turning around failing organizations: Insights for educational leaders. *Journal of Educational Change*, 11(2): 157-176.
- Murphy, P., & Jones, M. (2016). Building the next model for intervention and turnaround in poorly

- performing local authorities in England. *Local Government Studies*, 42(5): 698-716.
- O'Kane, C., & Cunningham, J. (2014). Turnaround leadership core tensions during the company turnaround process. *European Management Journal*, 32(6): 963-980.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: The five strategies for reinventing government*. Penguin.
- Pandit, N. R. (2000). Some recommendations for improved research on corporate turnaround. *M@ n@ gement*, 31-56.
- Paton, R., & Mordaunt, J. (2004). What's different about public and non-profit 'turnaround'?. *Public Money & Management*, 24(4): 209-216.
- Pearce II, J. A., & Robbins, K. (1993). Toward improved theory and research on business turnaround. *Journal of management*, 19(3): 613-636.
- Pollitt, C. & Bouckaert. (2017). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press: oxford.
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. *International journal of management reviews*, 11(4): 463-494.
- Ravaghi, H., Mannion, R., & Sajadi, H. S. (2017). Organizational failure and turnaround in public sector organizations: A systematic review of the evidence. *Medical journal of the Islamic Republic of Iran*, 31, 76.
- Rutherford, A. (2014). Organizational turnaround and educational performance: The impact of performance-based monitoring analysis systems. *The American Review of Public Administration*, 44(4): 440-458.
- Rutherford, A., & Favero, N. (2020). Organizational turnaround: Moving beyond one-size-fits-all solutions. *International Public Management Journal*, 23(3): 315-335.
- Pollitt, C., & Dan, S. (2013). Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature. *Public Performance & Management Review*, 37(1): 7-32.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. oxford university press.
- Trahms, C. A., Ndofo, H. A., & Sirmon, D. G. (2013). Organizational decline and turnaround: A review and agenda for future research. *Journal of management*, 39(5): 1277-1307.
- Turner, D., & Whiteman, P. (2005). Learning from the experience of recovery: The turnaround of poorly performing local authorities. *Local Government Studies*, 31(5): 627-654.
- Turner, D., Skelcher, C., Whiteman, P., Hughes, M., & Jas, P. (2004). Intervention or persuasion? Strategies for turnaround of poorly-performing councils. *Public Money & Management*, 24(4): 217-226.
- Van de Walle, S. (2016). When public services fail: A research agenda on public service failure. *Journal*

- of Service Management, 27(5): 831-846.
- van Iperen, T., Kroon, D. P., & Khapova, S. N. (2025). It's time for a turnaround on turnaround studies. In *Research Handbook on Turnaround Strategies* (pp. 18-47). Edward Elgar Publishing.
- Walshe, K., Harvey, G., Hyde, P., & Pandit, N. (2004). Organizational failure and turnaround: Lessons for public services from the for-profit sector. *Public Money & Management*, 24(4): 201-208.
- Wei, W., Wang, C., Zhai, W., & Li, W. (2023). "Honor list" and "shame roll": Quasi-experimental evidence of the effect of performance feedback under political control. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 122-138.

한국조직학회 2026년 4차 학술대회(2026년 9월 18일)

정부조직 하위조직 연구의 필요성과 분석 방법

: 실·국·과 수준의 조직연구를 중심으로

이윤호(서울대 정보지식정책연구소)

<목차>

- I. 정부조직 하위조직 연구의 필요성
- II. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법
- III. 하위조직 분석의 가능성과 과제

I. 정부조직 하위조직 연구의 필요성

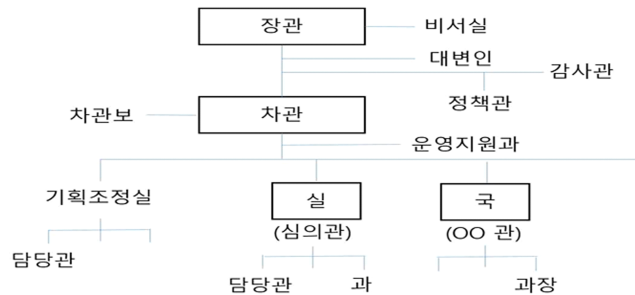
1. 정부조직 연구의 주요 흐름과 성과

- ① 제도·조직 수준의 연구
 - 중앙행정기관의 신설·폐지·통합·분리
 - 정부조직의 규모와 기능 변화
 - 조직의 생존과 제도적 변화
 - 김근세·최도림(1996); 윤주철·양지숙·전영한(2011)
- ② 조직개편의 목적·과정·효과 연구
 - 조직개편의 목적과 정치·행정적 요인
 - 조직개편 과정 및 개편효과
 - 박천오(2011a); 임도빈(2014)
- ③ 부처 내부 구성원 연구
 - 조직개편에 대한 공무원의 인식
 - 통합 이후 조직 내부의 변화와 적응
 - 박천오(2011b)

⇒ 그러나 '부처'와 '구성원' 사이에 존재하는 실·국·과 수준의 공식 조직구조와 기능은 상대적으로 연구가 부족

I. 정부조직 하위조직 연구의 필요성

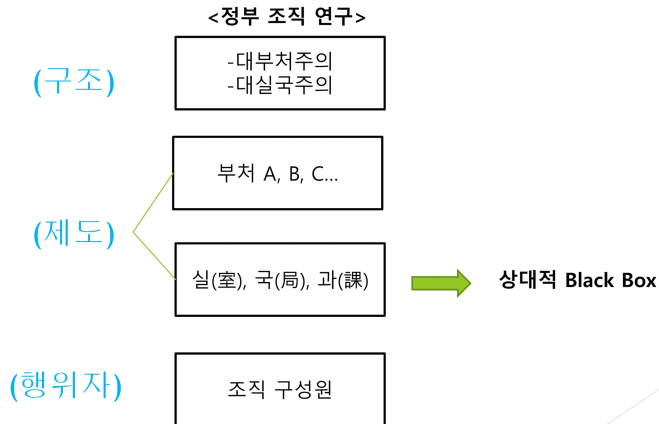
2. 기존 연구의 분석 수준과 한계



출처: 조석준·임도빈(2016: 109)

I. 정부조직 하위조직 연구의 필요성

2. 기존 연구의 분석 수준과 한계



I. 정부조직 하위조직 연구의 필요성

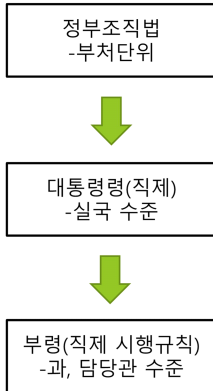
3. 하위조직 연구의 출발점: 마부치(2007)

○ 마부치(2007): “일본의 중앙부처 재편: 융합인가, 혼합인가?”

- 일본의 2001년 중앙부처 대규모 재편 분석
- 부처 수준의 통합을 넘어 국·과 수준의 변화 추적
- ‘과’를 정책과 업무가 구체화되는 실질적 기본단위로 설정
- 기존 부처의 경계를 넘는 조직적 융합 여부 분석
- 개편 직후 4개 통합 성 전체에서 기존 부처의 경계를 넘어 설치된 과는 2개에 불과했으며, 이들 역시 정책부서가 아닌 관리업무 부서였다.
- 외형적 조직통합 ≠ 내부조직의 실질적 융합

I. 정부조직 하위조직 연구의 필요성

4. 실국과 수준 연구 어려움



○ 실국과 수준 연구의 어려움

- 조직개편 자체의 통계적 분석이 어려움
- 질적연구를 하더라도 내부 의사결정 과정에 대한 자료 접근의 한계
- 대통령령·시행규칙의 지속적인 개정
- 개편 전후 조직과 단위사무의 **1:1 추적·비교 필요**
- 대규모 자료수집과 연구자의 내용분석·코딩 필요
- 규모 변화 ≠ 기능 및 내용 분석

I. 정부조직 하위조직 연구의 필요성

5. 실국과 연구의 필요성

- 부처 수준에서는 보이지 않던 현상들이 실국과 수준에서는 보일 수 있다.
(조직의 구조, 기능, 경계, 변화)

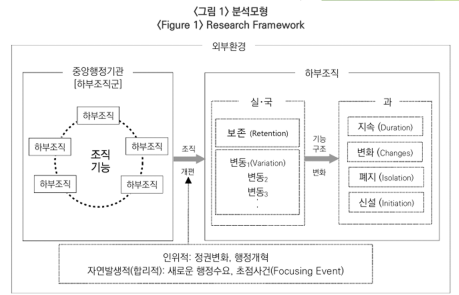
Q. 그렇다면 정부조직의 하위조직을 어떻게 분석할 것인가?

Ⅱ. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법

1. 조직변동의 추적: 하위조직의 생성·변화·보존

<조직생태학>

- **지속**: 이름도 사실상 그대로이고 기능도 계속 유지
- **변화**: 기능은 이어지지만 명칭 변경·통합·분할 등으로 조직형태가 바뀜
- **폐지**: 기능이 생겼다가 다음 개편까지도 못 버티고 사라짐
- **신설**: 기존에 없던 기능이 현 행정자치부 체제에서 새로 등장



임주영& 박형준. (2017). 정부조직개편과정에 따른 동태적 조직변동의 탐색적 연구: 행정자치부 하부조직의 기능 및 구조변동 과정을 중심으로. 한국행정학보, 51(1), 263-294.

Ⅱ. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법

1. 조직변동의 추적: 하위조직의 생성·변화·보존

① 조직변동 추적 접근

- 분석대상: 행정자치부의 실·국·과
- 자료: 직제 및 직제 시행규칙의 시계열 자료
- 방법: 하위조직의 기능·구조 변화를 종단적으로 추적
- 분류: 실국(보존<->변동) 과단위(지속-변화-폐지-신설)

핵심: 부처의 조직 명칭상 신설·폐지가 아닌 하위조직 기능의 생존과 변동과정을 관찰

(예시) A과: 조직관리 => C과: 조직 및 인사관리
B과: 인사관리

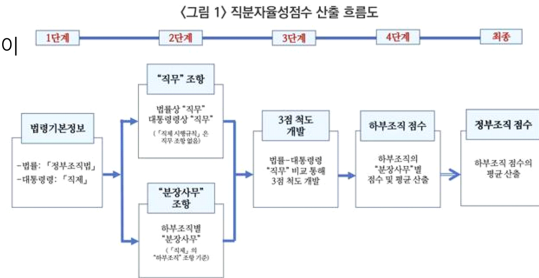
(표면상) 보면 A,B 폐지 및 C 신설 (기능 기준 분석 시) C는 통합을 통한 '변화'로 분류

II. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법

2. 법령 위계의 연결: 직무범위와 입법 자율성 측정

Q. '정부조직법-직제-하부조직 분장사무' 사이
거리 변화

'행정조직법정주의 <-> 관리적 자율성'



김향미 & 박나라. (2025). 행정조직법정주의 원칙과 정부조직의 직무범위 개편에 대한 자율성: 「정부조직법」과 「직제」의 연결을 통한 입법 자율성 측정. 한국행정학보, 59(2), 97-132.

II. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법

2. 법령 위계의 연결: 직무범위와 입법 자율성 측정

② 법령 위계 간 거리 측정

- 분석대상: 정부조직의 직무와 하부조직별 분장사무
- 자료: 정부조직법 → 직제 → 하부조직 분장사무(실국과 수준)
- 방법: 법령별 직무 핵심어의 일치·확장 정도를 내용분석
- 측정: 직무-분장사무 자율성 점수

핵심질문: 상위법의 포괄적 직무가 하위 법령에서 얼마나 확장·구체화되는가?

(분석적 의의: 시계열 변화를 정치적 환경과 연결하여 설명)

(예시) 정부조직법과 일치: 1점, 직제에서만 일치: 2점, 상위법령에 직접 대응 근거 없음: 3점

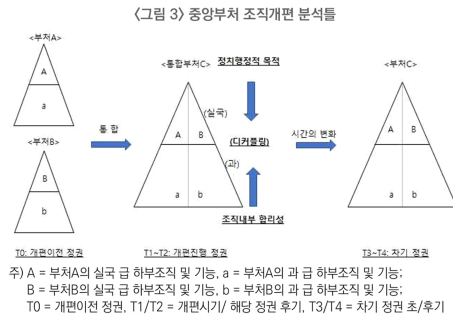
점수가 높을 수록 행정입법을 통한 입법자율성이 크다는 의미!

II. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법

3. 조직개편의 정합성: 기능매칭과 시간적 추적

Q. 부처 조직개편 시 실국 및 과 수준에서는 어떤 변화가 나타나는가?

-마부치(2007) 선행연구와 연결됨.



이윤호, (2022). 한국 중앙부처 조직개편의 정합성에 관한 연구: 실국과(室局課) 수준에서 '디커플링 현상'을 중심으로. 행정논총, 60(4), 111-148.

II. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법

3. 조직개편의 정합성: 기능매칭과 시간적 추적

③ 조직개편 전후의 정합성 분석

- 분석대상: 민주화 이후 중앙부처 조직개편과 실·국·과
- 방법: 시행규칙의 과 단위 사무를 개편 전후 1:1 매칭
- 조직변화: 실·국 수준 통합(과 재배치) / 과 수준 융합(과 단위기능의 혼합)
- 개편유형: 병렬통합·흡수통합 등
- 시간: T0 → T1(정권 초기)/T2(정권 후기) → T3/T4

핵심: 부처 수준의 조직개편이 실제 하위조직의 변화로까지 이어지는가?

결론: 병렬통합에서는 실국수준 통합, 과수준 융합이 거의 나타나지 않음

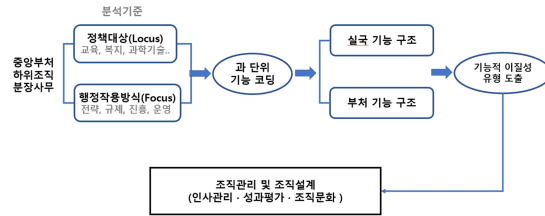
흡수통합에서는 다수의 과수준 융합이 나타남.

(공통적으로 시간은 유의미하지 않았음.)

II. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법

4. 기능기반 조직분석: 조직 내부 기능적 이질성

Q. 현재 하나의 부처 내부에는 어떤 기능들이 어떻게 결합·배치되어 있는가?



이윤호. (2026). 중앙부처 내 기능적 이질성의 구조와 유형 : 기능기반 조직분석. 연구진행중

II. 정부조직 하위조직의 분석수준과 연구방법

4. 기능기반 조직분석: 조직 내부 기능적 이질성

④ 기능기반 조직분석

- 분석대상: 교육부·과학기술정보통신부·기후에너지환경부
- 기본단위: 과·팀의 법정 분장사무
- 분석차원: 정책대상(locus) × 행정작용(focus)
- 기능코딩: 전략·기획 / 규제·감독 / 진흥·지원 / 운영·지원
- 집계: 과 → 실·국 → 부처
- 핵심: 중앙부처 내부에서 서로 다른 기능은 어떻게 결합·분화·배치되는가?

예) 과학기술정보통신부

과학기술·정보통신이라는 정책영역(locus)을 중심으로 조직되어 있지만, 행정작용(focus)까지 고려하면 전략기획/규제감독/진흥지원/운영지원 등 서로 다른 기능이 실·국별로 분화·배치됨.

-규제감독 <-> 진흥지원

=> 요구되는 업무성격·전문성·성과기준이 상이

=> 조직설계·인력배치·전문성 개발·성과관리에 시사점

Ⅲ. 하위조직 분석의 가능성과 과제

1. 연구 정리 및 종합

연구	핵심 질문	분석 방법	특징
임주영&박형준 (2017)	하위 조직은 어떻게 변동하는가?	시계열 변동추적	생성, 변화, 생존
김항미&박나라 (2025)	법령상 직무는 어디까지 확장되는가?	법령간 내용비교, 점수화	법령 간 거리
이운호(2022)	부처 개편 시 내부변화는 어떻게 나타나는가?	시행규칙 개편전후 1:1매칭 및 중단추적	정합성(디커플링), 시간
이운호(2026)	조직 내부 기능은 어떻게 구성되는가?	기능코딩과 상향식 집계	기능구조, 이질성 파악

하위조직 연구는 단일한 분석방법이 아니라, 연구질문에 따라 분석단위·자료·시간범위·내용분석 방법을 다양하게 구성할 수 있음.

Ⅲ. 하위조직 분석의 가능성과 과제

2. 가능성과 향후 과제

1. 가능성

- 부처 내부 구조, 기능 변화 포착
- 시계열(조직개편 전후) 변화 추적 가능
- 정치/제도적 환경과 조직 내부변화 연결
- 하위조직 분석과 인사 및 성과관리로 연구 확장

2. 향후 과제

- 법령 및 직제 자료의 코딩-> DB구축 및 분석대상 확대
- 텍스트마이닝 등을 활용한 코딩의 체계화 및 타당성 검증
- 조직설계·경로의존성·조직생태·제도변화 등 다양한 이론과 연계 시도

<참 고 문 헌>

- 김근세, & 최도림. (1996). 우리나라 행정조직의 신설, 폐지, 승계. *한국행정학보*, 30(3), 35-51.
- 김향미, & 박나라. (2025). 행정조직법정주의 원칙과 정부조직의 직무범위 개편에 대한 자율성: 「정부조직법」과 「직제」의 연결을 통한 입법 자율성 측정. *한국행정학보*, 59(2), 97-132.
- 마부치. (2007). 일본에 있어서의 중앙 부처 재편의 효과: 융합인가? 혼합인가? *한국행정학회 동계학술대회 발표논문집*.
- 박천오. (2011a). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. *한국조직학회보*, 8(1), 1-30.
- 박천오. (2011b). 이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로. *행정논총*, 49(1), 1-30.
- 윤주철, 양지숙, & 전영한. (2011). 조직개편, 기관특성, 그리고 정치적 환경: 한국 중앙행정조직의 생존기간에 관한 실증분석. *한국행정학보*, 45(2), 187-214.
- 이윤호. (2022). 한국 중앙부처 조직개편의 정합성에 관한 연구: 실국과(室局課) 수준에서 ‘디커플링 현상’을 중심으로. *행정논총*, 60(4), 111-148.
- 이윤호. (2026). *중앙부처 내 기능적 이질성의 구조와 유형: 기능기반 조직분석* [미발표 원고].
- 임도빈. (2014). 중앙부처조직의 개편에 관한 연구: 역사적 시각에서. *한국조직학회보*, 11(1), 1-45.
- 임주영, & 박형준. (2017). 정부조직개편과정에서 따른 동태적 조직변동의 탐색적 연구: 행정자치부 하부조직의 기능 및 구조변동 과정을 중심으로. *한국행정학보*, 51(1), 263-294.
- 조석준, & 임도빈. (2016). *한국행정조직론*. 법문사.

MEMO

This image shows a full page of handwriting practice paper. It features multiple sets of horizontal dashed lines spaced evenly down the page, providing a guide for letter height and placement. The background is white, and the lines are light gray. There is no text or other markings on the page.

MEMO

This image shows a full page of white paper with horizontal dashed lines, typical of primary-ruled notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings present.