



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

공공기관의 목표달성과 조직성과

- 선도형 전략과 반응형 전략의
조절효과를 중심으로 -

2023년 8월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

신 승 연

공공기관의 목표갈등과 조직성과

- 선도형 전략과 반응형 전략의
조절효과를 중심으로 -

지도교수 전 영 한

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2023년 3월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

신 승 연

신승연의 석사 학위논문을 인준함

2023년 6월

위 원 장 _____ 전영한 _____ (인)

부위원장 _____ 김준기 _____ (인)

위 원 _____ 최창용 _____ (인)

국문초록

본 연구는 국내 공공기관에서 목표갈등이 조직성과에 미치는 영향을 확인하고, 이에 대해 조직전략이 미치는 조절효과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 공공기관 경영실적평가의 수행과 함께 조직성과에 대한 연구가 민간부문뿐 아니라 공공부문에서도 더욱 활발해졌다. 그러나 공공부문에서 조직성과가 갖는 의미나 평가방식 등에 대한 논의는 활발하였으나, 실질적으로 조직성과를 도모하기 위한 방안에 대한 연구는 아직 부족하다. 또한 본 연구의 주요변수와 관련하여, 공공부문에서 목표갈등과 조직성과의 관계를 탐구한 다수의 선행연구들이 있었지만, 그에 대한 조직전략의 조절효과를 확인한 연구는 찾아보기 어렵다.

본 연구는 서울대학교 조직진단평가센터에서 구축한 서베이 데이터인 한국공공서비스조직 데이터베이스를 활용하였다. 분석대상은 국내의 공공기관 중에서도 공기업과 준정부기관이고, 기간은 2016년부터 2021년까지이다. 독립변수인 목표갈등은 관련 정부부처 간의 상충하는 요구가 있었는지에 대한 답변으로 측정하였고, 종속변수인 조직성과는 공공기관 경영실적평가의 경영관리등급으로 측정하였다. 조절변수인 조직전략에는 선도형 전략과 반응형 전략을 두었으며, 두 문항에 대한 답변의 평균값으로 각 전략을 측정하였다.

분석 결과, 공공기관에서 목표갈등은 조직성과에 부(-)의 영향을 주는 것으로 확인되었다. 선도형 전략은 조직성과에 직접적으로는 부(-)의 영향을 주었으나, 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적 영향을 완화하는 것으로 나타나 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 반면 반응형 전략은 조직성과에 직접적으로 미치는 영향

이 유의미하지 않았으며, 목표갈등 상황에서도 유의미한 수준의 조절효과를 보이지 않았다.

본 연구는 분석 결과 다음과 같은 이론적 함의를 갖는다. 첫째, 조직전략의 조절효과를 확인함으로써, 조직전략을 공공기관이 실질적으로 선택할 수 있는 대안으로 고려할 수 있도록 하였다. 둘째, 조직환경이론의 관점과 같이 어떤 환경에서도 최적의 대안이 되는 one best way가 없다는 것은 확인하였다. 셋째, 주인-대리인이론의 관점과 같이, 정보의 비대칭성으로 인한 부정적 영향을 확인하였다. 넷째, 목표갈등 상황에서 공공기관인 대리인에 자율성을 부여하는 것이 긍정적일 수 있다는 것을 확인하였다.

이 외에도, 본 연구의 분석 결과를 활용하여 정책적 함의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 공공기관이 목표갈등에 대해 파악할 수 있는 기준을 마련할 필요가 있다. 둘째, 공공기관의 도덕적 해이를 방지하기 위한 감시체계를 고도화할 필요가 있다. 셋째, 공공기관의 조직전략에 대한 이해도를 높일 필요가 있다. 넷째, 기타공공기관에 대한 경영평가의 일관성을 높일 필요가 있다.

본 연구가 주요변수의 측정에 있어 일부 한계를 갖고 있음에도 불구하고, 이처럼 이론적, 정책적 함의를 갖는 바, 본 연구의 분석 결과를 활용한다면 공공기관이 본래의 의도대로 국민의 이익을 도모하고 조직성과를 향상하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

주요어 : 목표갈등, 조직전략, 조직성과, 선도형 전략, 반응형 전략

학 번 : 2021-28952

목 차

제 1 장 서론: 연구배경 및 목적	1
제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토	4
제 1 절 이론적 논의	4
1. 목표갈등	4
2. 조직전략	7
3. 주인-대리인 이론	9
4. 전략적 선택이론 & 구조적 상황이론	12
제 2 절 선행연구 검토	15
1. 목표갈등과 조직성과에 관한 선행연구	15
2. 조직전략과 조직성과에 관한 선행연구	16
제 3 장 연구 설계	19
제 1 절 연구가설 설정	19
1. 가설1의 설정	19
2. 가설2의 설정	20
3. 가설3의 설정	21
제 2 절 연구방법	23
1. 표본 선정, 자료와 연구방법	23
2. 주요 변수 측정	25
3. 연구모형과 분석방법	32
제 4 장 실증분석	34
제 1 절 기술통계량	34

제 2 절 회귀분석 결과	36
1. 상호작용항을 배제한 모형1의 회귀분석 결과	36
2. 상호작용항을 포함한 모형2의 회귀분석 결과	38
제 3 절 가설의 검정	41
제 5 장 결론	43
제 1 절 연구결과 요약	43
제 2 절 연구의 함의	45
1. 이론적 함의	45
2. 정책적 함의	46
제 3 절 연구의 한계	49
참고문헌	51
Abstract	56

표 목 차

[표 1] 목표갈등의 차원에 대한 다양한 논의	6
[표 2] Miles & Snow의 조직전략(1978)	8
[표 3] 정보의 비대칭성의 극복방안에 대한 다양한 논의 ·	11
[표 4] 전략적 선택이론에서 고려하는 환경 조건	13
[표 5] 공공기관의 유형 구분	24
[표 6] 연도별 조사된 공공기관의 유형과 수(KPSOD)	24
[표 7] 공공기관 경영실적평가 범주에 따른 평가지표	26
[표 8] 코딩 전 경영관리등급의 분포	27
[표 9] 변수의 측정과 자료원천	31
[표 10] 기술통계량	35
[표 11] 상호작용항을 배제한 모형1의 분석결과	37
[표 12] 상호작용항을 포함한 모형2의 분석결과	40
[표 13] 가설검정 결과	41

그 립 목 차

[그림 1] 동기부여 효과에 따른 목표갈등의 영향	16
[그림 2] 연구모형	32

제 1 장 서론: 연구배경 및 목적

민간부문과 달리 공공부문에서의 조직목표는 애매하고 평가하기 어렵다(전영한, 2004). 민간기업은 이윤의 창출이라는 일차원적이고 가시적인 목표를 추구하는 반면, 공공기관은 다차원적인 목표를 추구하기 때문에 성과의 객관적인 측정이 상대적으로 어려운 것이다. 이러한 차이로 인해 조직의 목표와 성과는 공공부문보다 민간부문에서 활발히 논의되었다. 그러나 공공부문에서도 성과관리를 강화하면 조직역량이 향상되어 생산성을 제고할 수 있다는 점에서, 공공부문에서도 성과를 관리하는 것이 결과적으로 조직성과에 긍정적이다(박석희, 2006). 따라서 민간부문과 마찬가지로, 공공부문도 목표와 성과에 대한 논의도 경시할 수 없다. 게다가 민간부문과 비교했을 때 공공부문의 영향력이 더 광범위하다는 점에서 공공부문에서의 성과관리를 오히려 강조하여도 무리가 없다.

조직환경(organizational environment)이론에 따르면 공공기관은 정부 부처, 공공서비스의 수혜자, 지역사회, 시민단체, 이익집단, 언론 등 다양한 외부 이해관계자들에 둘러싸여 있다. 즉, 언제든지 목표갈등이 일어날 수 있는 환경에 노출되어 있는 것이다. 한편 다수의 선행연구가 확인한 바와 같이 목표갈등은 조직성과에 부정적인 영향을 미치기 때문에, 목표갈등을 관리하는 수단을 확보하는 것은 공공기관의 주요 과제이다. 목표갈등이 조직관리를 통해 통제할 수 있는 요인이라는 점에서(Litterer, 1966), 본 연구는 공공기관에서 목표갈등에 대응하기 위한 방법으로, 조직전략(organizational strategy)을 고려한다. 조직전략은 조직성과와 함께 민간부문에서 활발히 논의된 개념이나, 공공부문에서 조직성과에 대한 관심이 높아지면서 조직전략에 대한 논의도 함께 이루어졌다. 특히 본 연구에서는 공공부문에서 조직전략을 활용했던 선행연구들을 살핀 후, 조직전략이 목표갈등의 조직성과에 대한 영향을 완화할 수 있는가의 여부를 실증적으로 확인하고자 한다. 만약 조직전략의 조절효과가 본 연

구를 통해 확인된다면, 공공기관에서 조직전략을 활용하여 목표달성에 효과적으로 대응할 수 있을 것이고, 궁극적으로는 목표달성에도 불구하고 개별 공공기관의 조직성과를 저하하지 않을 것이다.

한편 공공부문에서 조직의 전략과 성과의 관계를 탐구한 연구는 소수이며, 특히 국내에서는 해당 주제의 연구가 초기 단계에 있다. 이는 조직전략의 측면과 조직성과의 측면에서 모두 이유를 찾을 수 있다. 먼저 조직전략의 측면에서, 공공기관이 더 높은 수준의 정치적 권위에 의해 통제되는 기관이라는 점(Walker & Brewer, 2010)과 다양한 이해관계자와 각종 규칙으로 인해 제한적인 의사결정을 수행한다는 점(Chun & Rainey, 2005)에 본질적인 한계가 있다. 즉, 공공기관은 정치적 권위를 갖는 주체를 비롯하여 다양한 이해관계자로부터 영향을 받는 위치에 있으므로 주체적인 의사결정이 어려울 수 있고, 이는 곧 적합한 조직전략을 선택하고 실제로 수행하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다는 것을 의미한다. 다음으로, 조직성과의 측면에서는 공공기관의 성과에 대한 포괄적이고 쉽게 사용할 수 있는 데이터가 없었다는 점에서 한계가 있었다. 2007년에 공공기관 운영에 관한 법률¹⁾이 제정되면서 공공기관 경영평가제도를 통해 조직성과를 측정할 수 있는 데이터가 존재하여 국내에서도 공공기관의 조직성과에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 그러나 해당 법률이 제정되기 전까지는 공공기관의 성과에 대한 데이터가 미비하여 공공기관의 조직성과에 대한 연구가 수행되기에 현실적인 어려움이 있었다.

2022년 8월에 발표된 ‘공공기관 관리체계 개편방안’에 따르면, 정부는 궁극적으로 대국민 서비스의 질을 향상하기 위해 공공기관의 자율성과 책임성을 강화하려는 정책적 노력을 이어가고 있다. 그러나 주인-대리인의 관점에서 공공기관이 국민의 대리인이라는 점을 고려하였을 때, 공공기관에 높은 자율성을 부여하는 것이 긍정적으로만 평가할 수 있는 것인

1) “2007년 공공기관의 운영에 관한 법률 제정으로 인하여 1984년부터 시행해 오던 정부투자기관 경영평가와 2004년부터 시작된 정부산하기관 경영평가제도가 통합되면서 현행 공공기관 경영평가제도는 강력한 공공기관 관리수단이 되었다.” (김태일, 2018)

지 판단할 필요가 있다. 본 연구는 조직전략 중에서도 선도형 전략과 반응형 전략을 조절변수로 고려하는 바, 선도형 전략을 취하는 조직이 능동적으로 의사결정하는 것을 조직이 자율성을 갖춘 것으로 보고, 반대로 반응형 전략을 취하는 조직 수동적으로 의사결정하는 것을 조직이 자율성을 갖추지 못한 것으로 본다. 따라서 선도형 전략과 반응형 전략의 조절효과를 비교하여 기관에 부여된 자율성이 목표갈등 상황에서 긍정적인 효과가 있는지 파악하고자 하였다. 결과적으로 본 연구는 정부의 공공기관 자율성 강화 시도가 목표갈등 상황에서도 적절한가에 대한 판단 근거를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

정리하자면, 본 연구는 국내 공공기관을 대상으로 목표갈등과 조직성과의 음(-)의 관계를 재확인하고, 조직전략 중에서도 선도형 전략과 반응형 전략이 미치는 조절효과에 대해 탐구하고자 한다. 정부의 공공기관 자율성 강화 시도의 적절성을 판단하기 위한 근거를 제공하고, 더 나아가 공공기관에서 직면하는 목표갈등에 대응하기 위해서 어떤 전략을 취하는 것이 바람직한가에 대한 답을 찾는 것에 본 연구가 기여하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1절 이론적 논의

1. 목표갈등(goal conflict)

조직목표(organizational goal)는 조직이 궁극적으로 달성하고자 하는 방향성을 제시하고, 조직의 사명, 전략 등 많은 부분에 녹아있다(Rainey, 2014). 결과적으로 조직목표는 조직의 성과를 향상한다는 점에서 긍정적인 효과가 있다. 특히 구체적이고 도전적인 목표일수록 모호하고 쉬운 목표에 비해 더 높은 성과로 이어진다(Locke et al., 1980). 한편 목표갈등은 조직목표의 모호성을 높인다는 점에서 이러한 조직목표의 긍정적 효과를 약화할 수 있다. 또한 목표갈등은 목표몰입을 약화하는 방식으로 성과에 간접적으로 부정적인 영향을 줄 수 있다(Slocum et al., 2002). 따라서 조직에서 발생하는 목표갈등을 완화하여 궁극적으로 목표갈등이 야기하는 부정적 효과를 예방하거나 최소화하려는 노력이 필요한 것이다.

목표갈등의 정의는 다음과 같다. 전영한(2004)에 따르면, 목표갈등은 목표간 상충적 관계를 지칭하는 것으로, 목표간 상호연계를 포괄적으로 지칭하는 목표복잡성(goal complexity)보다 협의의 개념이다. 김태연(2019)은 목표갈등을 ‘조직목표들 간의 상충적 또는 경쟁적 관계’라고 정의하였다.

이러한 목표갈등은 다양한 층위로 구분할 수 있는 바, Slocum et al.(2002)은 목표갈등의 유형을 세 가지로 구분하여 제시하였다. 첫 번째는 외부적으로 부과된 목표가 개인의 목표와 충돌할 때 발생하는 것이다. 두 번째는 단일 작업에 여러 결과를 달성하도록 요청받을 때 발생하는 것이며, 세 번째는 여러 목표나 작업이 존재할 때 그 작업이나 결과

간의 절충이 필요한 경우이다.

목표갈등의 차원을 구분한 국내 연구로는 전영한(2004)과 김태연(2019)을 들 수 있다. 먼저 전영한(2004)에 의하면 조직 내의 동일한 목표계층 수준에서 일어나는 목표갈등은 ‘상충적 관계’ 혹은 ‘경쟁적 관계’로 이루어진다. 전자는 목표간 명시적 상쇄관계(explicit trade off)이고, 후자는 목표달성을 위해 제한된 자원을 두고 경쟁하면서 나타나는 것이다.

김태연(2019)은 이러한 목표갈등의 차원에 영향을 받아, 목표갈등의 유형을 ‘상충적 관계’에 대응하는 직접적 목표갈등(directive goal conflict)과 ‘경쟁적 관계’에 대응하는 간접적 목표갈등(indirective goal conflict)으로 구분한다. 직접적 목표갈등은 주인-대리인 이론을 기반으로 하며, ‘주인이 달성하라고 요구하는 목표와 조직이 내부적으로 추구하는 목표 간의 상충적 관계’를 말한다. 간접적 목표갈등은 ‘주인들이 달성하라고 요구하는 목표들 간의 상충적 관계’로 정의한다. 앞서 전영한(2004)의 연구에서는 목표갈등의 개념을 정의함에 있어 주체들간의 관계를 포괄적으로 다룬 반면, 김태연(2019)은 주인-대리인 이론을 적용하여 주체들간의 관계 조건을 부가하였다는 점에서 차이가 있다.

한편 조직 내부와 외부의 목표가 상충하는 경우와 조직 외부의 이해관계자들 간의 목표가 상충하여 발생하는 목표갈등의 경우 우선순위 목표모호성(priority ambiguity)으로 이해할 수 있다. 우선순위 목표모호성은 다수의 조직목표들 간의 우선순위를 결정하는 과정에서 발생하는 경쟁적 해석의 정도를 의미하는 바, 직접적 차원의 목표갈등 또한 다수의 상충하는 조직목표 간의 우선순위를 결정하는 과정에서 발생한다는 점에서 우선순위 목표모호성을 적용할 수 있다.

[표 1] 목표갈등의 차원에 대한 다양한 논의

구분	내용	
slocum et al. (2002)	외부적으로 부과된 목표가 개인의 목표와 충돌할 때	
	단일 작업에 여러 결과를 달성하도록 요청받을 때	
	여러 목표나 작업이 존재하고, 작업이나 결과 간의 절충이 필요할 때	
전영한 (2004)	상충적 관계	서로 다른 목표가 명시적으로 서로 상충하는 관계
	경쟁적 관계	제한된 자원을 두고 경쟁하는 목표들의 관계
김태연 (2019)	직접적 목표갈등	① 주인이 요구하는 목표와 조직 내 목표 간의 상충적 관계 ② 주인들이 요구하는 목표들 간의 상충적 관계
	간접적 목표갈등	다수의 목표 달성을 위해 제한된 자원획득 과정에서 나타나는 경쟁적 관계

앞서 살펴본 다양한 논의에도 불구하고, 본 연구에서는 목표갈등의 범위를 공공기관과 관련 정부부처 간의 관계에서 발생하는 것으로 제한한다. 즉, 공공기관이 내부적으로 설정한 목표와 관련 정부부처에서 추구하는 목표가 서로 상충할 때 발생하는 목표갈등을 연구의 대상으로 다룬다. 정부부처 이외의 이해관계자들을 목표갈등의 범위로 포함할 경우 철의 삼각구조²⁾에 해당하여 연구모형이 더욱 다각도에서 고려되어야 하며, 지역단체, 시민단체, 언론 등의 이해관계자를 연구모형에 포함해야 한다. 그러나 본 연구는 목표갈등의 범위를 구체화함에 있어 이처럼 다양한 주체들을 배제하고자 하며, 다양한 주체들을 연구모형에 배제하는 이유에

2) 철의 삼각구조(iron-triangle)란, 이익집단, 관료조직 등 소수가 밀접하게 상호 협력하며 독점적으로 이익을 취하는 것을 의미한다(김광남, 2005).

는 세 가지가 있다. 첫 번째 이유는 본 연구가 전제하는 환경의 가변성, 유동성에 다양한 주체들의 영향력이 포함되어 있다고 보았기 때문이다. 두 번째 이유는 목표갈등을 공공기관과 관련 정부부처의 관점에 집중하여 다루며, 공공기관과 정부부처 각각의 위치에서 바람직한 대안이 무엇인가에 대한 정책적 함의를 도출하기 위함이다. 궁극적으로 본 연구의 결과를 토대로 공공기관은 목표갈등 상황에 대응하기 위한 적절한 전략을 선택할 수 있을 것이고, 정부부처는 ‘공공기관에 대한 자율성 강화’라는 현기조의 적절성에 대한 판단 근거를 확보할 수 있을 것이다. 마지막으로 시민단체, 이익집단, 언론 등 민간부문의 요구가 주로 공적인 이유보다 사익의 추구에 근거한다는 점에서, 본 연구는 공적인 책임성을 공유하는 공공부문의 주체인 공공기관과 정부부처에 집중하기 위해 다른 주체들을 연구모형에 포함하지 않았다.

2. 조직전략(organizational strategy)

조직전략은 조직이 성과를 유지 및 향상하기 위해 위하는 전반적인 방법으로 정의할 수 있으며(Andrews et al., 2009), 조직이 조직목표에 도달하기 위한 경로이다(전영한·권보경, 2022). 특히 공공조직에서의 전략은 공공 가치를 높이고 더 높은 수준의 성과를 달성하기 위해 환경의 기회와 제약을 내부 역량으로 평가하고 균형을 맞추는 데 중점을 둔 조직 프로세스 및 관행이다(Walker & Brewer, 2010). 조직전략에 대해 안정적이며 단기적으로는 극적으로 변경될 가능성이 없다고 보는 견해도 있으나(Zajac & Shortell, 1989), 조직은 직면한 문제를 해결하기 위해 유동적으로 조직전략을 선택할 수 있다.

Miles와 Snow(1978)는 조직이 직면하는 문제를 기업가적 문제(entrepreneurial problem), 행정적 문제(administrative problem)로 구분하였다. 기업가적 문제는 ‘조직이 어떤 전략을 채택할 것인가’이고, 행정적 문제는 ‘조직이 전략에 적합한 구조들을 선택’하는 것이다. 본 연구는 ‘기업가적 문제’의 관점에서 조직전략을 다룬다. Miles와 Snow는 사례

연구를 거쳐 조직의 전략을 네 가지로 구분하였다. Miles와 Snow의 조직전략 유형은 전략의 내용, 절차, 구조, 맥락 등을 포괄하고, 일반적이라는 특성이 있어 민간부문뿐 아니라 공공부문에서도 주목하고 있다.

[표 2] Miles & Snow의 조직전략(1978)

유형	내용
선도형 전략 (prospector strategy)	능동적으로 새로운 제품/서비스를 개발·제공
방어형 전략 (defender strategy)	기존의 제품/서비스를 고수하고 발전시킴
반응형 전략 (reactor strategy)	외부의 요구가 있어야만 새로운 제품/서비스를 개발·제공
분석형 전략 (analyzer strategy)	선도형 전략과 방어형 전략의 중간적 특성을 가짐

선도형 전략(prospector strategy)은 공격형 전략이라고도 불린다. 선도형 전략을 취하는 조직은 능동적으로 기회를 탐색하며 기존에 조직이 처한 환경에서 새로운 제품이나 서비스를 개발하고 제공한다. 조직이 외부 환경의 새로운 경향에 대해 잠재적인 반응을 실험하고, 새로운 제품이나 서비스에 대한 위협을 감수하는 혁신적인 전략이다(Enticott and Walker, 2008).

방어형 전략(defender strategy)은 새로운 제품이나 서비스를 개발하고 제공하기보다는 기존의 서비스를 고수하고 발전시키려는 전략이다. 새로운 제품이나 서비스에 대한 외부의 요구가 있어도 조직의 의사결정에 반영되기 어렵다는 점에서 보수적이고 관습적인 경향성을 보인다. 방어형 전략을 취하는 기업은 경영혁신과 음(-)의 관계를 갖는다고 밝힌 연구도 있다(이창대, 2011).

반응형 전략(reactor strategy)은 외부의 요구가 있어야만 조직이 새로운 제품이나 서비스를 개발하고 제공하는 수동적인 전략이다. 일관성이

결여된 구조와 절차, 그리고 실질적인 전략의 부재로 반응형 전략을 설명할 수 있다(Andrew, Boyne, Law, and Walker, 2009). 또한 반응형 전략을 취하는 조직의 경우, 해당 조직이 선도형 전략이나 방어형 전략을 취할 수 있는 문화와 전문성을 갖추지 못했을 가능성도 있다(Enticott and Walker, 2008).

분석형 전략(analyzer strategy)은 선도형 전략과 방어형 전략의 특성을 모두 갖는 중간범주에 속하는 전략이다(Hambrick, 1983). 민간부문에 서 기업을 대상으로 수행된 연구에 따르면, 선도형 전략과 방어형 전략에 비해 분석형 전략이 갖는 특징은 다음과 같다. 신제품성과와 정보사용의 측면에서, 선도형 전략을 사용하는 기업은 ‘혁신적인 정보’를 사용하여 신제품성과를 창출하고, 방어형 전략을 사용하는 기업은 ‘정보의 취합과 사용’에 초점을 두는 반면, 분석형 전략은 ‘신제품성과’를 달성하는 것 자체에 초점을 둔다(Critin, 2007). 분석형 전략을 취한 기업이 경영성과가 가장 높다고 밝혀진 연구도 있다(이창대, 2011).

한편 조직은 위의 네 가지 전략 유형을 독립적으로 적용하기보다는 상황에 따라 적절히 융합하여 적용한다. 이는 분석형 전략이 선도형 전략과 방어형 전략에 중첩되는 특성을 갖는다는 점, 그리고 조직을 둘러싼 환경이 복잡하고 유동적이라는 점을 통해 이해할 수 있다.

본 연구에서는 조직전략의 유형으로 Miles와 Snow가 제시한 네 가지 유형을 따르되, 선도형 전략과 반응형 전략에 집중하여 조절효과를 살펴보고자 한다. 이는 공공기관이 업무나 의사결정에 자율성을 갖는지의 여부로 선도형 전략과 반응형 전략을 구분하여, 선도형 전략은 기관이 자율성을 가진 반면 반응형 전략은 기관이 자율성을 갖지 못한 경우로 보고, 기관의 자율성에 따른 차이를 확인하기 위함이다.

3. 주인-대리인 이론(Principal Agent Theory)

주인-대리인 이론은 대리인이 주인을 위해 업무를 수행하지만 주인은 대리인의 업무 수행에 대해 직접적으로 알지 못한다는 정보의 비대칭성

(Information asymmetry)를 기본 가정으로 한다. 즉, 대리인이 업무에 적합한 능력을 갖추었는지, 혹은 업무에 대해 어느 정도의 적극성을 보이는지 주인이 알지 못한다는 것이다. 이러한 정보의 비대칭성을 해결하기 위한 방법으로는 대리인의 능력 혹은 노력과 비례하는 성과지표 개발을 들 수 있다(권일웅, 2012). 한편 대리인의 업무수행이나 의사결정 등은 궁극적으로 주인에게 이로운 방향으로 행해져야 하나, 대리인이 주인보다 자신의 이익을 추구하는 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 가능성도 있다. 김준기(1998)는 주인-대리인 이론의 관점에서 비영리단체의 생성과 행태에 대해 수행한 연구에서 주인-대리인 이론을 두 가지 유형으로 구분한 바 있다. 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때 발생하는 ‘도덕적 해이’, 그리고 대리인이 주인보다 우월한 정보를 갖고 있을 때 발생하는 ‘상반적 선택 현상’(역선택)이다. 해당 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 주인이 대리인에게 적절한 유인동기를 부여하여 주인과 대리인, 양측 모두 목적을 최대한 달성하도록 해야 함을 강조한다. 또한 주인-대리인 이론의 관점에서 지방자치단체 산하기관장의 인사관리의 공정성 확보방안에 대해 연구한 금창호 외(2015)는 기관장 임용과정의 공정성을 확보하기 위해 도덕적 해이와 역선택을 통제해야 한다고 밝혔다. 특히 도덕적 해이를 통제하는 방안으로는 감독을 강화하는 방법, 그리고 역선택을 통제하는 방안으로는 법제 개편을 비롯한 제도적 개선을 강조하였다.

[표 3] 정보의 비대칭성의 극복방안에 대한 다양한 논의

출처	내용
권일웅 (2012)	‘정보의 비대칭성’으로 인해 대리인이 업무에 적합한 능력을 갖추었는지 혹은 업무에 대해 어느 정도의 적극성을 보이는지 주인은 알지 못함
	대리인의 능력 혹은 노력과 비례하는 성과지표의 개발을 제시
김준기 (1998)	주인-대리인 이론을 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때 발생하는 ‘도덕적 해이’, 그리고 대리인이 주인보다 우월한 정보를 갖고 있을 때 발생하는 ‘상반적 선택 현상’(역선택)으로 구분
	주인이 대리인에게 적절한 유인동기를 부여하여 주인과 대리인 모두 목적을 최대한 달성하도록 해야 함을 강조
금창호 외(2015)	도덕적 해이: 감독을 강화하여 통제할 것을 제시
	역선택: 법제 개편을 비롯한 제도적 개선을 통해 통제할 것을 제시

이러한 주인-대리인 이론은 국내의 공공기관에도 적용할 수 있다. 거시적인 의미에서 공공부문의 행위자는 정부부처와 공공기관의 구성원을 모두 포괄한다. 주인인 국민의 대리인으로서, 공공부문의 행위자들은 공통적으로 주인인 국민의 삶의 질을 높이는 방향으로 업무를 수행해야 하는 책임성을 갖는다(김윤권·윤두섭, 2011). 그러나 이러한 책임성에도 불구하고, 대리인인 공공부문의 행위자가 주인인 국민의 이익보다 자신의 이익을 추구하는 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 다시 말해, 대리인이 행위자 본인의 사적인 이익을 추구하거나 자신이 속한 공공기관의 내부적 이익을 국민의 이익보다 중시하는 의사결정을 할 가능성이 있는 것이다. 이처럼 대리인의 도덕적 해이가 발생하는 경우, 공공기관은 본래의 목적을 달성하기 어려워지고, 본래의 목적을 달성하기 위해서는 더 큰 비용을 수반할 가능성이 높다.

앞서 정리한 주인-대리인 이론의 논의를 종합하였을 때, 주인과 대리인 간의 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이와 역선택의 발생을 방지하기 위한 노력이 필요하다. 특히 공공기관에서 도덕적 해이와 역선택이 발생할 경우, 야기되는 사회적 비용이 적지 않음을 고려하였을 때 사후에 결과를 보완하거나 교정하기보다는 사전에 예방할 수 있는 방식의 도입이 필요하다.

4. 전략적 선택이론(strategic choice theory) & 구조적 상황이론(structural contingency theory)

조직을 둘러싼 환경은 가변적이다. 특히 최근의 행정환경은 급변하는 사회만큼이나 빠르게 변할 뿐 아니라, 높은 불확실성과 낮은 예측가능성을 수반한다. 따라서 조직이 직면한 상황에 따라 유동적으로 대안을 택하는 것이 더 적절할 수 있다. 전략적 선택이론은 조직과 환경의 관계에 대해 임의론적 관점을 취하고, 조직은 능동성, 유연성을 기반으로 환경에 대응한다. 따라서 환경을 다루기 힘든 제약조건으로 간주하지 않고, 관리자의 적극적인 역할을 통해 조정할 수 있는 것이라고 본다(Astley et al., 1983). 다시 말해, 전략적 선택이론에서는 관리자의 전략적 선택으로 조직의 구조적 변화가 발생하기도 하는 바(Rainey, 2014), 이러한 관리자의 선택은 정치적인 고려나 협상을 포괄하며, 관리자의 전략적 선택은 조직의 목표와 최적 적합성을 성공적으로 달성하기 위한 중요한 변수이다(Chandler, 1962).

전략적 선택이론을 취하는 조직은 환경을 다양한 측면에서 고려하기 때문에 조직의 내부인지, 외부인지에 따라 고려하는 조건이 다르다. 조직 내적으로는 민간기업에서 많이 활용하는 SWOT(Strength, Weakness, Opportunities, Threats)를 분석하고, 조직 외적으로는 PESTEL(Politics,

Economics, Sociological factors, Technology, Environment, Law)을 고려한다(Rainey, 2014; Ferile & Ongaro, 2015).

[표 4] 전략적 선택이론에서 고려하는 환경 조건

	환경 조건
조직 내부	SWOT; Strength, Weakness, Opportunities, Threats
조직 외부	PESTEL; Politics, Economics, Sociological factors, Technology, Environment, Law

전략적 선택이론과 달리 구조적 상황이론은 시스템 구조적 관점을 바탕으로 한다. 시스템 구조적 관점은 조직의 구조적 요소가 조직의 목표 달성에 도구적으로 기여하며 기능적인 방식으로 상호 연관되어 있다고 가정하는 것으로, ‘개인’이 아닌 개인의 ‘역할’이 구조화되어 있다고 본다. 즉, 의무 및 책임을 비롯하여 개별 역할에 대해 기대하는 바는 미리 정의되어 있는 것이다. 따라서 개인은 정해진 역할에 순응하고 이를 일관되게 수행하기 위해 훈련 또는 통제되어야 하며, 의사결정의 초점은 적절한 대안의 선택이 아닌 주어진 환경에 대한 정확한 정보수집과 그에 대한 적응이다(Astley et al., 1983).

구조적 상황이론은 주어진 상황에 대한 이해를 기반으로 그에 적합한 조직구조를 취하여 조직의 성과를 도모하려는 이론이라는 점에서, 기본적으로 환경의 유동적이고 가변적인 속성을 전제한다. 상황이론의 도래를 이끈 연구들은 환경의 불확실성과 복잡성이 조직에 미치는 영향을 확인하기도 했다(Donaldson, 2001). 그러나 구조적 상황이론은 환경의 가변성을 인정하면서도 여전히 상황을 조직에 주어진 정적 요소로 보고(류기현&정지수, 2020), 조직은 상황을 받아들이는 이성적인 체계로 본다(Handel, 2003). 또한 구조적 상황이론에서는 주어진 상황에 따라 선호되

는 조직의 구조가 있는 바, 불확실성이 높은 환경에서는 유기적 구조가 선호되지만, 예측가능성이 높고 안정성이 높은 환경에서는 기계적인 구조가 선호된다(Lawrence & Lorsch, 1969). 한편 유동적인 상황을 이해하는 과정에서 조직의 내부 혹은 외부의 권력관계가 영향을 미칠 수 있다는 연구는 상황이론에 대한 비판으로도 작용한다(Child, 1972).

제 2절 선행연구 검토

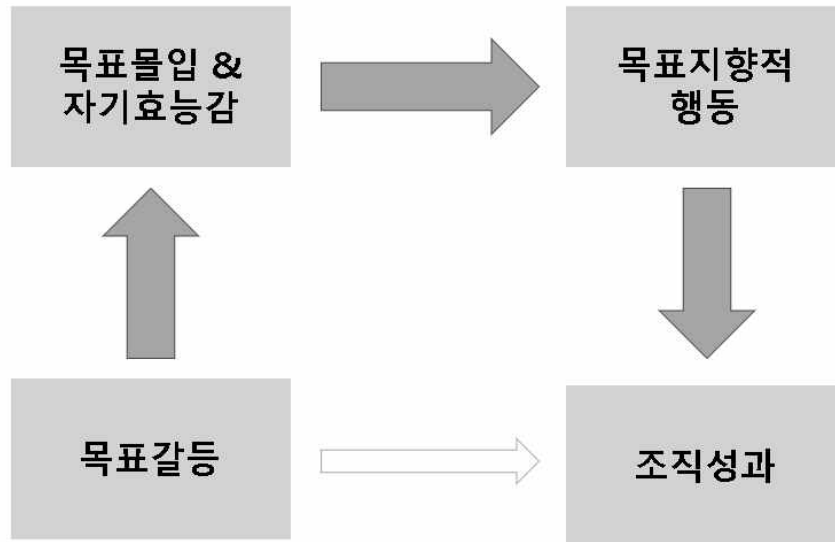
1. 목표갈등과 조직성과에 관한 선행연구

조직의 목표갈등과 성과의 관계를 분석한 다수의 선행연구가 국내외에서 이루어졌다(Cosier & Rose, 1977; Slocum et al., 2002; 김태연, 2019). Cosier와 Rose(1977)는 목표갈등을 조직에 속한 개인의 수준에서 연구하였으며 목표갈등은 보상에 대한 경쟁 정도로, 인지갈등은 개인의 인지가 타인과 불일치하는 정도로 측정하여 연구모형에 포함하였다. 결과적으로 개인은 목표갈등이 없는 상황과 인지갈등이 높은 상황에서 더 나은 의사결정 행동을 보였고, 모든 조건에서 일관적으로 시간이 경과함에 따라 의사결정능력이 크게 향상했다.

김태연(2019)은 국내 공공기관을 대상으로 목표갈등과 조직성과의 관계를 확인한 바, 목표갈등을 차원별로 측정하여 조직성과에 미치는 영향을 검증하였다. 기존의 선행연구들은 목표갈등을 ‘하나의 목표를 달성하는 것이 다른 목표의 달성을 저해하는가’의 여부로 측정했다면, 이 연구에서는 목표갈등의 다양한 차원을 활용하여 목표갈등이 높아질수록 성과에 미치는 영향의 정도를 분석했다. 그 결과 직접적 목표갈등 중 주인-대리인 간의 갈등, 그리고 간접적 목표갈등의 경우 목표갈등 수준이 높을수록 높은 성과를 내기가 어려운 것으로 나타났다.

Slocum et al.(2002)는 목표갈등이 동기부여 효과를 통해 조직성과에 간접적으로 미치는 영향을 연구하였다. 연구 결과, 목표갈등은 목표몰입과 자기효능감에 부정적 영향을 주었으며, 목표몰입과 자기효능감은 목표지향적 행동에 부정적 영향을 주었고, 목표지향적 행동은 성과에 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 목표갈등은 이러한 연쇄적 작용을 통해 간접적으로 성과를 저하하는 것이다.

[그림 1] 동기부여 효과에 따른 목표갈등의 영향



앞선 선행연구들을 종합하면, 목표갈등은 조직 내부와 외부, 혹은 조직 외부 이해관계자들 간의 목표가 상충하는 등의 다양한 차원으로 구분되고, 조직성과에는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 실증분석되었다.

2. 조직전략과 조직성과에 관한 선행연구

공공조직에서의 조직전략과 조직성과에 대한 대표적인 선행연구로는 조직구조를 연구의 주요 변수로 활용한 Andrews et al.(2009)를 들 수 있다. 이 연구는 영국의 공공서비스조직을 대상으로 조직의 집권화와 분권화라는 구조적 특성에 따라 어떤 전략이 조직성과 향상에 효과적인지 탐구하였다. 그 결과 집권화된 조직에서는 방어형 전략이, 분권화된 조직에서는 선도형 전략이 조직성과 향상에 효과적이었다.

국내에서 조직구조를 주요 변수로 고려한 대표적인 연구로는 권보경·이경은·전영한(2018)이 있다. 국내의 공공기관을 대상으로 연구한 결과, 관료제적 조직구조에서 방어형 전략이 성과에 긍정적인 측면이 있었던

반면, 선도형 전략은 조직성과에 유의미한 효과가 없었다. 즉, 관료제적 조직구조에서는 기존에 조직이 취하던 방식을 고수하는 것이 새로운 방식을 도입하는 것보다 조직성과를 높이는 데에 더 긍정적이라는 것이다. 관료제적 조직구조가 집권화된 조직구조라는 점, 그리고 앞서 집권화된 조직에서 방어형 전략이 조직성과 향상에 더 효과적이었다는 연구결과를 고려했을 때, 관료제적 조직구조에서 방어형 전략이 효과적이라는 것은 선행연구들 간의 일관성을 보여준다.

한편 개별 조직전략 유형이 조직성과에 미치는 영향에 대한 선행연구는 다음과 같다. 먼저 선도형 전략은 규칙과 관련된 문제나 레드테이프(red tape)로 인한 지연에서 비롯한 경직성을 극복하는 효과가 있다(Walker & Brewer, 2009). 특히 전략을 점진적으로 구현할 때 조직의 성과에 더욱 효과적이다(Walker, 2013; Miles & Snow, 1978). 점진주의가 새로운 환경에 적응하는 것을 의미하며 변화 및 혁신과 관련이 있다는 것을 고려했을 때, 선도형 전략은 유연한 대응을 허용하는 조직 내부 및 외부의 주요 이해관계자와의 협상을 통해 뒷받침될 수 있다(Andrew et al., 2009; Walker, 2013).

반응형 전략은 모든 형태의 정보수집이 이루어지는 조직의 환경에 대해 조직이 일관성이 없다는 점에서 조직성과에 상대적으로 덜 효과적일 수 있다(Daft & Weick, 1984). 한편 Boyne과 Walker(2004)는 시민의 요구와 필요에 기반한 공공부문의 조직에서는 반응형 전략이 효과적일 수도 있다고 보았다. 주인-대리인 이론의 관점에서 공공조직은 궁극적으로 시민의 요구를 실현하고자 하므로, 시민의 요구를 수용하는 반응형 전략을 채택한다면 조직이 효과성을 달성하는 것이라고 이해할 수 있다는 것이다.

이외에도, 방어형 전략은 조직의 경영혁신과 음(-)의 관계를 보이고, 분석형 전략은 민간기업에서 가장 높은 성과를 낸 전략이라고 확인한 연구도 있다(이창대, 2011). 방어형 전략과 경영혁신과의 관계에 대한 연구는 조직이 기존에 행하던 기조를 고수하는 방어형 전략과 조직에 새로운 방향성을 부여하는 경영혁신의 상반된 특성을 연구를 통해 증명한 것이

라고 이해할 수 있다. 결국 모든 조건에서 항상 최선인 전략은 존재하지 않으므로, 조직은 구조, 환경 등을 복합적으로 고려하여 적절한 전략을 사용해야 한다. 앞선 선행연구들을 종합하였을 때, 조직이 직면한 환경에 따라 어떤 전략을 선택하는지가 조직성과에 직간접적인 차이를 야기한다. 따라서 조직은 주어진 환경을 이해하고, 그에 따라 가장 적합한 전략을 유동적으로 취해야 할 것이다.

제 3 장 연구 설계

제 1절 연구가설 설정

1. 가설1의 설정

본 연구에서 답하고자 하는 궁극적인 연구 질문은 다음과 같다: 공공기관에서 선도형 전략과 반응형 전략은 목표갈등과 조직성과의 관계에 어떠한 영향을 미치는가? 이에 답하기 위해 가설1에서는 목표갈등과 조직성과의 관계를 먼저 확인하고자 한다.

조직목표는 곧 ‘조직이 추구하는 바람직한 상태’이다(Rainey, 2014). 명확하고 구체적인 조직목표의 존재는 조직몰입을 증대시켜 궁극적으로 조직의 효과성을 높이고 구성원으로 하여금 업무의 성과를 향상시키는 효과가 있다(안경섭, 2008; 권중생, 2011). 그러나 목표갈등의 상황에서는 조직목표가 조직성과에 미치는 이러한 긍정적 효과는 상쇄된다. 즉, 목표갈등으로 인해 조직목표가 불명확해지고 모호해져 성과가 향상되지 못하는 것이다. 이는 공공조직의 목표모호성이 조직성과에 미치는 영향에 대해 확인한 Chun(2004)의 연구에 의해 뒷받침된다.

목표갈등과 조직성과의 상관관계를 연구한 선행연구들은 민간부문과 공공부문에 모두 존재한다. 특히 공공부문에서 목표갈등과 조직성과에 대해 이루어진 연구들에 의하면 목표갈등이 조직성과에 부(-)의 영향을 미친다는 것은 실증적으로 밝혀진 바가 있다(Cosier & Rose, 1997; Slocum et al., 2002; 전영한·권보경, 2002; 김태연, 2019).

이러한 선행연구들을 종합하였을 때, 민간부문과 마찬가지로 공공부문에서도 목표갈등이 조직성과에 부정적인 영향을 미친다고 이해할 수 있다. 따라서 국내의 공공기관에서도 목표갈등과 조직성과 간에 부(-)의

상관관계가 존재할 것이라고 예상되므로, 가설1은 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적 영향을 고려하여 다음과 같이 설정하고자 한다.

가설1. 목표갈등은 조직성과에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

2. 가설2의 설정

민간부문과 공공부문을 불문하고, 선도형 전략으로 조직성과가 향상되었다는 것은 다수의 연구에서 확인된 바 있다(Walker & Brewer, 2009; Walker, 2013; Miles & Snow, 1978). 선행연구들에 따르면 선도형 전략은 특히 규모가 작은 기업일수록 더 효과적이고(Smith et al., 1989) 점진적인 전략 과정에서 조직의 성과를 도모하는 데에 더 효과적이다(Walker, 2013; Miles & Snow, 1978).

무엇보다 선도형 전략을 취하는 조직이 주어진 환경에 능동적이고 적극적으로 임한다. 목표갈등 역시 조직을 둘러싼 환경의 일부라는 점을 고려했을 때, 이러한 조직은 목표갈등에 민감하게 반응할 가능성이 높고 목표갈등의 부정적 영향을 완화하려는 노력을 적극적으로 수행할 것이라고 기대할 수 있다. 즉, 선도형 전략을 취하는 조직은 능동적으로 새로운 서비스 등을 제시하여 목표갈등을 완화하려는 노력을 수행하므로, 결과적으로 목표갈등이 조직성과에 가하는 부정적 영향을 완화할 수 있다는 것이다.

그러나 선도형 전략이 조직성과를 악화할 가능성도 배제할 수 없다. 주인-대리인 이론의 관점에서, 공공기관은 주인인 국민을 이롭게 할 책임이 있는 대리인이다. 그러나 정보의 비대칭성으로 인해 국민이 공공기관의 업무나 의사결정에 대해 모두 알 수는 없기 때문에, 공공기관이 기관 자신만의 이익을 위한 선택을 하는 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 이처럼 도덕적 해이가 발생할 경우, 그로 인한 결과는 국민의 이익을 위한 것이라고 보기 어렵다. 결과적으로 공공기관이 본연의 목적을 달성하지 못한 것이며, 조직성과가 향상되었다고 보기 어려운 것이다. 따라서

선도형 전략이 조직성과를 도모하는 데에 긍정적이라고 확인한 다수의 선행연구에도 불구하고, 주인-대리인 구조를 보이는 공공기관의 경우 선도형 전략이 항상 바람직하다고 보기는 어렵다.

또한 관련 정부부처를 비롯하여 목표갈등을 야기한 이해관계자들은 조직과 높은 업무적 관련성이 있다. 만약 선도형 전략을 취하는 조직이 이해관계자들의 요구를 반영하지 않고 자의적으로 의사결정을 한다면, 업무적으로 이해관계자들의 동의를 얻지 못해 더 많은 비용을 발생시키고, 결과적으로 조직의 성과가 저하될 수 있다.

앞선 논의들을 종합했을 때, 본 연구는 다수의 선행연구가 확인한 바와 같이 선도형 전략이 조직성과를 향상하는 효과가 있을 것이라고 보고, 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적 영향도 완화할 수 있을 것이라고 보았다. 따라서 가설2는 다음과 같이 설정하고자 한다.

가설2-1. 선도형 전략은 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설2-2. 선도형 전략은 목표갈등과 조직성과의 음(-)의 관계를 완화하는 효과가 있을 것이다.

3. 가설3의 설정

반응형 전략은 조직성과에 효과가 없다고 밝힌 연구가 다수 있다 (Walker, 2013; Miles & Snow, 1978; Smith et al., 1989; Andrews, Boyne, and Walker 2006). 특히 Daft와 Weick(1984)은 반응형 전략을 취하는 조직이 인과적이고 무작위적인 정보 수집이 이루어지는 환경에 대해 일관성이 부족하다는 것을 든다. 즉, 반응형 전략을 취하는 조직은 무분별한 정보를 수동적으로 수집하는 과정에서 조직의 행태에 일관성이 없어 결과적으로 좋은 성과를 내기 어렵다는 것이다.

이와 달리, 반응형 전략이 조직성과에 긍정적일 수 있다는 연구도 있다. Boyne과 Walker(2004)는 반응형 전략이 시민의 필요와 요구에 기반한 공공부문에서는 효과적일 수 있다고 보았다. 주인-대리인 이론과 관

련하여, 공공조직이 궁극적으로는 주인인 시민의 대리인으로서, 시민의 편의를 위해 업무를 수행하는 조직이라는 관점에서 기인한 것이다. 즉, 반응형 전략을 취하는 조직은 조직의 목표를 설정하는 과정에서 시민이 가장 강하게 요구하는 것을 우선적인 목표로 둘 가능성이 높기 때문에, 결과적으로 시민의 요구를 수용하며 조직의 목적을 달성한다는 점에서 조직성과에도 긍정적이라는 것이다. 이 외에도, 반응형 전략을 취한 조직이 이해관계자들의 요구를 파악하는 과정에서 이해관계자들과의 교류가 증가한다면 외부관리³⁾의 효과도 누릴 수 있으므로, 장기적으로 성과에 긍정적인 작용을 할 수 있다.

반응형 전략은 조직의 외부로부터 압력이 있어야 새로운 서비스를 제공한다. 따라서 조직의 새로운 서비스는 목표갈등을 야기하는 정부부처 중 가장 큰 압력을 가하는 주체의 목표에 부합하는 방향으로 제공될 가능성이 있다. 다시 말해, 상대적으로 가장 큰 압력을 가하는 주체 이외의 다른 정부부처들은 각자가 추구하는 목표가 달성되지 않을 수 있는 것이다. 이는 결과적으로 조직의 의사결정이 편향적으로 이루어짐을 의미하므로 목표갈등의 실질적인 해소라고 이해하기는 어렵다. 그러나 목표갈등 상황에서 가장 큰 압력을 가하는 주체가 시민의 요구를 가장 잘 반영한 것이었다면, 반응형 전략을 취함으로써 오히려 목표갈등의 부정적 영향을 완화하고 조직의 성과를 도모하는 계기로 작용할 수 있는 것이다.

앞선 논의들을 종합했을 때, 본 연구는 반응형 전략의 긍정적 측면에 집중하여 다음과 같이 가설3을 설정하고자 한다.

가설3-1. 반응형 전략은 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설3-2. 반응형 전략은 목표갈등과 조직성과의 음(-)의 관계를 완화하는 효과가 있을 것이다.

3) 외부관리는 조직의 외부 이해관계자들과 상호작용하는 방식으로 이루어지며 결과적으로 조직이 외부의 자원과 기회를 활용할 수 있도록 한다(Meier et al., 2015).

제 2절 연구방법

1. 표본 선정, 자료와 연구방법

본 연구의 분석대상은 국내의 공공기관이며, 연구의 시간적 범위는 2016년부터 2021년까지이다. 서울대학교 행정대학원 조직진단연구센터가 한국공공서비스조직조사(Korean Public Service Organizations Survey: KPSOS)를 통해 한국의 주요 공공서비스조직을 대상으로 서베이를 실시하여 구축한 한국공공서비스조직 데이터베이스(Korean Public Service Organizations Database: KPSOD)를 활용하여 분석하고자 한다. 한편 서베이가 진행된 여러 해에 걸쳐 일부 문항은 수정되거나 추가 혹은 삭제되면서, 모든 해에 걸쳐 질의되지 않은 경우도 있기 때문에 코드북을 참고하여 본 연구의 시간적 범위에 해당하는 2016년부터 2021년의 기간 동안 매해 질의된 문항으로 분석하였다. 전영한·권보경(2022)의 ‘공공기관 조직분석’을 활용하여 본 서베이에 대한 기본적인 설명과 분석을 참고하였다.

국내 공공기관의 유형별 분류 기준은 공공기관의 운영에 관한 법률 제 5조에 따른 것으로, [표5]와 같다. 한국 공공서비스조직 데이터베이스의 공공기관 유형별 기관 수 및 조사된 기관 수는 [표6]와 같으며, 서베이 대상 기관 중 분석에 포함한 기관은 시장형 및 준시장형 공기업, 자금관리형 및 위탁집행형 준정부기관으로, 기타공공기관은 분석에서 제외하였다.⁴⁾ 각 기관의 인사 현황과 같은 데이터는 정부에서 제공하는 공공기관 경영정보시스템(ALIO)에서 수집하였다.

4) 기타공공기관은 종속변수인 조직성과의 측정에 해당하는 공공기관 경영실적 평가의 대상이 되지 않기 때문에 분석에서 제외되었음

[표 5] 공공기관의 유형 구분

유형구분		공통요건	지정요건(원칙)
공기업	시장형 공기업	직원정원 ≥ 300인 총수입액 ≥ 200억원 자산 ≥ 30억	자체수입비율 ≥ 85%인 기관 (&자산2조원 이상)
	준시장형 공기업	자체수입비율 ≥ 50%	자체수입비율 50%~85%
준정부 기관	기금관리형 준정부기관	직원정원 ≥ 300인 총수입액 ≥ 200억원 자산 ≥ 30억	중앙정부기금을 관리하는 기관
	위탁집행형 준정부기관	자체수입비율 < 50%	기금관리형이 아닌 준정부기관
기타공공기관		공기업·준정부기관을 제외한 공공기관	

[표 6] 연도별 조사된 공공기관의 유형과 수(KPSOD)

연도	공기업	준정부기관	기타공공기관	총 기관 수
2016	27	76	102	205
2017	33	83	159	275
2018	32	82	149	263
2019	30	90	183	303
2020	29	86	164	279
2021	28	71	150	249

2. 주요 변수 측정

1) 종속변수

정부는 1984년부터 경영평가 제도를 도입하여 공공부문에서도 성과관리를 위해 노력하였고, 현재는 기획재정부가 공공기관 경영실적평가 결과를 발표하여 공공기관의 성과향상을 도모하고 있다. 평가 결과는 종합등급, 경영관리등급, 사업관리등급의 세 부문으로 나뉘고, 각 기관은 부문별로 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주 미흡(E)의 여섯 등급 중 하나를 부여받는다. 평가 부문에 따른 평가 내용은 다음과 같다. 경영관리등급은 “경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무효율, 조직·인사·재무관리, 보수·복리후생관리, 혁신과 소통을 평가”하는 반면, 주요사업등급은 “공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과 및 계량지표의 적정성을 종합적으로 평가”한다.⁵⁾ 본 연구의 주요변수는 경영관리등급의 평가 내용과 관련지을 수 있는 바, 목표갈등은 조직 내부와 외부, 그리고 외부 이해관계자 간의 소통과 관련성이 높고, 조직전략은 경영전략 및 리더십과 관련성이 높다. 이를 고려했을 때, 종속변수인 조직성과를 측정함에 있어 공공기관 경영실적평가 중 경영관리등급을 활용하고자 한다.

한편 전체 분석 대상 중 경영관리 등급에서 탁월(S) 등급을 받은 기관은 0.78%이고, 아주 미흡(E) 등급을 받은 기관은 3.44%를 차지한다. 따라서 보다 뚜렷한 분석결과를 도출하기 위해, 본 연구는 여섯 개의 등급을 네 개로 재구분하여 탁월(S)과 우수(A)는 4점, 양호(B)는 3점, 보통(C)는 2점, 미흡(D)과 아주 미흡(E)은 1점으로 코딩하였다.

5) 기획재정부, 「2022년도 공공기관경영평가편람」

[표 7] 공공기관 경영실적평가 범주에 따른 평가지표

		범주	평가지표
공공기관 경영실적 평가	경영관리	경영전략	리더십
			전략기획 및 경영혁신
			국민소통
		사회적 책임	일자리 및 균등한 기회
			안전 및 재난관리
			친환경·탄소중립
			상생·협력 및 지역발전
			윤리경영
		재무성과관리	재무예산관리 (중장기재무관리계획)
			재무예산성과 (재정건전화계획, 일반관리비 관리)
			효율성 관리
		조직 및 인적자원관리	조직 및 인적자원관리 일반
			노사관계
	보수 및 복지후생관리	보수 및 복리후생	
충인건비관리			
사업관리	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가		

[표 8] 코딩 전 경영관리 등급의 분포

경영관리 등급	수	비율(%)
S	5	0.78
A	98	15.34
B	228	35.68
C	204	31.92
D	82	12.83
E	22	3.44
합계	639	100.00

2) 독립변수

본 연구는 개인수준이 아닌 조직수준에서의 목표갈등을 다룬다. 목표갈등은 직접적 차원과 간접적 차원으로 구분할 수 있다. 직접적 목표갈등은 조직의 내부와 외부 이해관계자의 목표가 상충하는 경우와 외부의 이해관계자들간의 목표가 상충하는 경우인 데에 반해, 간접적 목표갈등은 다수의 목표를 달성함에 있어 자원획득 과정에서 발생하는 경쟁적 관계를 의미한다. 전술한 다양한 차원의 목표갈등 중 본 연구는 조직의 내부와 외부의 이해관계자의 목표가 상충하는 경우에 해당하는 직접적 목표갈등을 독립변수로 두고자 한다. 이는 본 연구가 그 실효성을 탐구하고자 하는 ‘공공기관의 자율성’이 공공기관이 업무를 수행하고 의사결정을 함에 있어 관련 정부부처로부터의 자율성을 갖는가의 여부를 의미하기 때문이다. 따라서 본 연구의 독립변수는 조직과 관련 정부부처 간의 목표갈등으로, 한국 공공서비스조직 데이터베이스에서 직접적 목표갈등을 측정하기 위해 사용한 문항에 대한 답을 분석에 활용하였다. 구체적

인 문항의 내용은 다음과 같다. “귀 기관의 관련 정부기관들(교육부, 미래창조과학부, 기획재정부, 자치단체 등)이 귀 기관에 대해 서로 상충적인 요구를 하는 경우가 얼마나 많습니까?”를 묻고, “① 전혀 그렇지 않다”, “② 그렇지 않다”, “③ 보통이다”, “④ 그렇다”, “⑤ 매우 그렇다” 중 하나를 답하게 하고 있다. 해당 문항을 활용하면 공공기관의 입장에서 관련 정부기관에 대해 체감하는 목표갈등을 파악할 수 있다.

3) 조절변수

조절변수인 선도형 전략과 반응형 전략은 모두 한국 공공서비스조직 데이터베이스의 문항을 이용하여 측정할 것이다. 선도형 전략의 경우, 본 연구에서 활용한 문항은 조직의 재무담당자가 체감하기에 조직이 새로운 제품과 서비스를 제공하거나 제공하기 위해 노력한다고 체감하는 정도를 질문한 문항이다. 구체적으로는 “귀 기관은 새로운 제품 및 서비스를 다른 기관보다 먼저 제공하는 경우가 많습니까?”라는 질문과 “귀 기관은 새로운 제품 및 서비스 분야를 찾으려고 노력하는 경우가 많습니까?”라는 질문에 대해 “① 매우 적다”, “② 적다”, “③ 보통이다”, “④ 많다”, “⑤ 매우 많다” 중 하나를 답하도록 하였으며, 두 문항의 평균을 산출하여 측정값으로 활용하였다.

반응형 전략의 경우, 재무담당자가 체감하기에 조직이 얼마나 외부 이해관계자들에 대해 수동적으로 반응하는지를 측정한 문항을 활용하였다. 구체적으로는 “귀 기관은 외부 이해관계자(관련 정부기관, 학부모/국회, 정당, 지역사회, 시민단체, 이익집단), 언론 등)의 요구가 있을 때에만 기존의 제품 및 서비스 제공 방식을 변화시킵니까?”라는 질문과 “귀 기관은 외부 이해관계자(관련 정부기관, 학부모/국회, 정당, 지역사회, 시민단체, 이익집단), 언론 등)의 요구가 있을 때에만 새로운 제품 및 서비스를 제공하기 위하여 노력합니까?”라는 질문에 대해 “① 전혀 그렇지 않다”, “② 그렇지 않다”, “③ 보통이다”, “④ 그렇다”, “⑤ 매우 그렇다” 중 하나를 답하도록 하였다. 선도형 전략과 마찬가지로 두 문항의 평균을

산출하여 측정값으로 활용하였다.

4) 통제변수

통제변수는 김태연(2019)의 연구를 참고하여 조직 특성요인을 통제하였다. 조직 특성요인은 조직을 구성하는 다양한 특성 중 조직성과에 영향을 미치는 요인을 통제한 것으로, 본 연구에서는 조직의 규모, 연령, 유형, 공식화의 네 가지가 있다.

첫째, 조직규모는 조직성과에 영향을 미치는 요인이다(박석희, 2006). Smith et al.(1989)은 조직전략과 조직규모, 그리고 조직성과에 대한 연구에서 Miles와 Snow의 전략유형 중 분석형과 방어형 전략의 경우 규모가 큰 기업에서 더 효과적인 반면, 선도형 전략은 상대적으로 규모가 더 작은 기업에서 효과적이라고 보았으며, 반응형 전략의 경우 규모와 무관하게 성과에 유용하지 않다고 밝혔다. 이처럼 조직규모에 따라 조직성과와 조직전략의 효과에 차이가 발생하는 것을 통제하기 위해 본 연구는 조직규모를 통제변수로 고려한다. 조직규모는 각 기관의 전체 상근 직원 수에 자연로그 값을 취하여 측정하였다.

둘째, 조직연령이 오래될수록 공공기관 경영실적 평가로 측정되는 조직성과의 정확도가 낮아질 수 있다. 이는 오래된 조직일수록 평가제도에 대한 이해가 깊어져 좋은 평가를 받기 위해 더 잘 대비할 수 있기 때문이다(박민정, 2010). 본 연구에서는 조사가 진행된 해에 조직이 설립된 연도를 빼고 1을 더하는 방식으로 조직이 설립된 후의 기간을 구한 후 자연로그를 취하여 측정하였다.

셋째, 조직유형은 공기업은 1, 준정부기관은 0의 더미변수로 코딩하여 분석하였다. 공공기관의 운영에 관한 법률 제 5조에 따라 공기업과 준정부기관은 자체수입비율에서 차이가 있다.⁶⁾ 공기업의 자체수입비율이 더

6) [표5]에서 확인할 수 있듯, 자체수입비율은 공기업의 경우 50% 이상, 준정부기관의 경우 50%미만이다.

높다는 점에서, 준정부기관에 비해 수익성이 더 강하다고 이해할 수 있다. 이러한 수익성의 차이는 결과적으로 조직성과의 차이를 야기하므로 (우윤정, 2017) 통제변수에 포함하였다.

넷째, 공식화는 조직의 업무나 의사결정이 규정화된 정도에 관한 것으로, 조직의 의사결정에 대한 근거로 작용한다(고영준·신승연, 2023). 공식화의 측정은 다음의 세 문항을 활용하였다. “귀 기관에는 직원의 개인별 업무목표를 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?”, “귀 기관에는 직원의 권한과 책임에 관한 직무기술서가 직무마다 있습니까?”, “귀 기관에는 직원의 업무 일정을 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?” 각 문항은 “① 거의 그렇지 않다”, “② 그렇지 않은 경우가 많다”, “③ 그런 경우도 있고 아닌 경우도 있다”, “④ 그런 경우가 많다”, “⑤ 대부분 그렇다” 중 하나를 선택하여 답변하도록 하였으며, 세 문항에 대한 답의 요인값을 구하여 측정에 활용하였다.

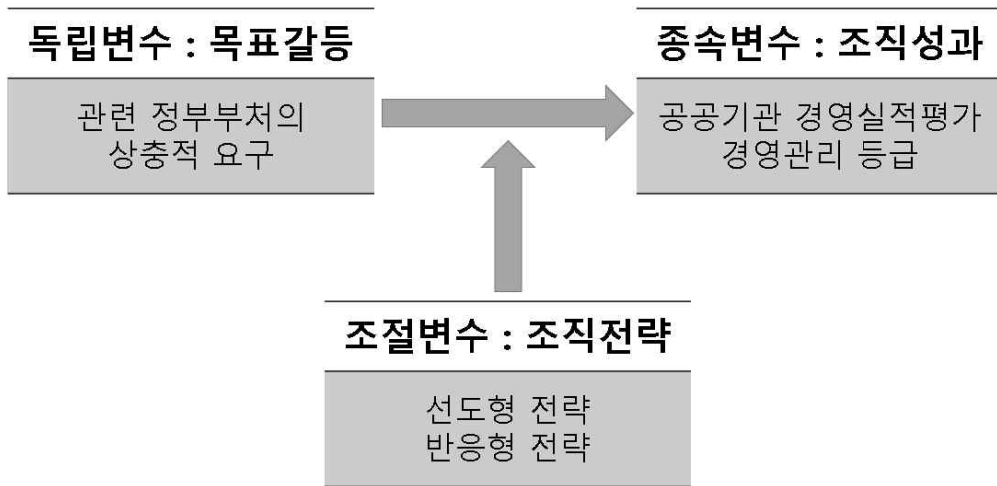
[표 9] 변수의 측정과 자료원천

구분	변수명	측정	자료 원천
종속 변수	조직 성과	공공기관 경영실적평가 (경영관리등급) S&A=4 / B=3 / C=2 / D&E=1	기획재정부
독립 변수	목표 갈등	관련 정부부처의 상충적 요구가 있었는지	KPSOD
조절 변수	선도형 전략	①새로운 제품 및 서비스를 다른 기관보다 먼저 제공하는지 ②새로운 제품 및 서비스를 찾으려고 노력하는지	KPSOD
	반응형 전략	①외부의 요구가 있을 때에만 기존의 제품이나 서비스 제공방식을 변화시키는지 ②외부의 요구가 있을 때에만 기존의 제품이나 서비스를 제공하기 위해 노력하는지	KPSOD
통제 변수	조직 규모	기관의 전체 상근 수 (비상근 제외, 임원 포함, 현원 기준) (자연로그값)	기획재정부 / KPSOD
	조직 연령	조직 설립 후 기간 (자연로그값)	기획재정부
	조직 유형	1=공기업 0=준정부기관	기획재정부 / KPSOD
	공식화	세 개의 문항을 요인분석한 값(pcf)	KPSOD

3. 연구모형과 분석방법

본 연구에서 상정하는 연구모형은 아래의 그림과 같다.

[그림 2] 연구모형



종속변수인 조직성과가 공공기관 경영실적평가를 통해 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주 미흡(E)의 6가지 등급이 부여되는 순서형 종속변수이다. 순서형변수에 대해서는 순서형프로빗모형(Ordered Probit Model)과 순서형로짓모형(Ordered Logit Model)을 모두 적용할 수 있으나,⁷⁾ 순서형 변수에 대해서는 로지스틱 회귀분석이 더욱 적합하다(Hanushek and Jackson, 2013)는 점을 고려하여 본 연구는 순서형로짓모형을 적용하였다.

7) 로짓모형은 오차항이 로짓분포를 따르는 반면 프로빗모형은 오차항이 정규분포를 따른다는 점에서 두 모형은 오차항의 가정에 차이가 있으나, 분석의 결과값 자체에는 큰 차이를 보이지 않는다.

한편 패널데이터는 동일한 대상에 대해 시간의 흐름에 따른 변화를 관찰할 수 있도록 한다(Hsiao, 2022). 정부는 공공기관 관리체계 개편안을 발표하고 공공기관의 경영평가의 내용을 개선하는 등 공공기관의 자율성과 책임성을 강화하는 경향성을 바탕으로 매년 공공기관 관리에 대해 수정된 기조를 정책적으로 반영한다. 공공기관은 이러한 정책적 변화에 영향을 많이 받는다. 본 연구의 시간적 범위는 2016년부터 2021년까지의 6개년이고, 해당 기간 동안 국내 공공기관에 대해 매년 서베이가 진행되었다는 점에서 패널분석을 활용할 수 있다. 본 연구는 동일한 공공기관에 대해 시간의 흐름에 따른 변화를 관찰할 수 있을 것이라는 기대 하에 패널형 분석을 실시하였다.

정리하자면, 본 연구는 패널순서형로짓모형(xtologit)을 분석에 활용하였다. 패널순서형로짓모형은 임의효과(random effect)를 전제하는 모형으로, 패널순서형로짓모형으로 변수들 간의 관계를 분석한 후에 오즈비(Odds Ratio)를 확인하였다.

제 4 장 실증 분석

제 1절 기술통계량

본 연구의 기술 통계량은 다음과 같다. 종속변수인 경영관리등급은 본래 6개로 구분되는 등급(S/A/B/C/D/E)을 4개(SA/B/C/DE)로 코딩하여 최댓값이 4이다. 통제변수에 해당하는 조직규모와 조직연령의 경우, 앞서 언급한 바와 같이 각각 자연로그가 취해진 값이다.

[표 10] 기술통계량

변수명	N	평균	표준오차	최솟값	최댓값
종속변수					
공공기관 경영실적 평가 경영관리등급 (SA:4/B:3/C:2/DE:1)	639	2.5164	0.9482	1	4
독립변수					
목표갈등	534	3.0300	0.6126	1	5
조절변수					
선도형 전략	615	3.3301	0.6310	1	5
반응형 전략	615	2.6203	0.8447	1	5
통제변수					
조직규모	666	6.5078	1.2862	4.2485	10.342
조직연령	667	2.9472	0.7975	0	4.511
조직유형	667	0.2684	0.4434	0	1
공식화 정도	586	0.2982	0.9522	-2.9596	1.7886
연도	667	2018.49	1.6624	2016	2021

제 2절 회귀분석 결과

1. 상호작용항을 배제한 모형1의 회귀분석 결과

모형1은 각각의 변수가 종속변수에 독립적으로 미치는 영향을 확인하기 위해 분석하였다. 모형1-1에서는 통제변수만으로 분석을 수행하였고, 모형1-2에서는 독립변수인 목표갈등을 추가하여 분석하였으며, 모형1-3에서는 조절변수인 선도형 전략과 반응형 전략을 추가하여 분석하였다.

분석결과, [표 11]과 같이 독립변수인 목표갈등은 모형1-2와 모형1-3에서 일관적으로 종속변수인 조직성과에 음(-)의 방향으로 유의미한 영향을 주었다. 앞서 이론과 선행연구를 통해 검토한 바와 같이 본래 조직목표는 조직의 방향성을 제시하고, 구성원들을 동기부여하여 조직의 성과를 달성하는 데에 긍정적인 영향을 미친다. 그러나 목표갈등이 심화되면 이러한 조직목표의 긍정적인 효과가 약화되어 조직이 성과를 달성하는 데에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. [표11]의 분석결과를 통해 이처럼 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적인 영향을 확인할 수 있다. 한편 통제변수 중에서는 조직규모가 세 모형에서 일관적으로 종속변수에 양의 방향으로 유의미한 영향을 주었다.

위의 분석결과를 정리하면, 독립변수인 목표갈등이 심화될수록 조직성과에 해당하는 공공기관 경영실적평가의 경영관리 등급은 낮아지고, 조직규모가 클수록 경영관리 등급이 높아진다.

[표 11] 상호작용항을 배제한 모형1의 회귀분석 결과

종속변수: 경영관리등급	모형1-1		모형1-2		모형1-3	
	Coefficient	Odds ratio	Coefficient	Odds ratio	Coefficient	Odds ratio
목표갈등			-0.511*** (0.166)	0.600	-0.509*** (0.167)	0.601
선도형 전략					0.043 (0.164)	1.043
목표갈등 x 선도형전략						
반응형 전략					-0.020 (0.119)	0.980
목표갈등 x 반응형전략						
조직규모	0.253* (0.143)	1.288	0.303* (0.157)	1.354	0.299* (0.157)	1.348
조직연령	0.222 (0.206)	1.249	0.225 (0.223)	1.252	0.224 (0.223)	1.251
조직유형	-0.249 (0.387)	0.780	-0.159 (0.422)	0.853	-0.149 (0.423)	0.861
공식화	0.093 (0.102)	1.097	0.104 (0.109)	1.110	0.103 (0.109)	1.109
연도						
2017	-0.374 (0.286)	0.688	-0.318 (0.299)	0.728	-0.313 (0.301)	0.731
2018	-0.486 (0.296)	0.615	-0.318 (0.299)	0.607	-0.505 (0.315)	0.604
2019	-0.445 (0.285)	0.641	-0.500* (0.303)	0.606	-0.501* (0.304)	0.606
2020	-0.461 (0.294)	0.630	-0.708** (0.319)	0.493	-0.704** (0.319)	0.494
2021	-0.452 (0.326)	0.636	-0.527 (0.352)	0.590	-0.528 (0.353)	0.589
/cut1	-0.375 (0.901)		-1.750 (1.083)		-1.682 (1.262)	
/cut2	1.846 (0.905)		0.566 (1.081)		0.632 (1.260)	
/cut3	4.323 (0.928)		3.309 (1.101)		3.374 (1.275)	
wald chi2	10.25		20.54		20.68	
prob>chi2	0.3306		0.0245		0.0553	
observations	562		515		515	

주: ()는 표준오차(standard error), *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2. 상호작용항을 포함한 모형2의 회귀분석 결과

[표12]은 조절변수와 독립변수의 상호작용항을 포함하여 분석한 결과이다. 모형2-1에서는 선도형 전략과 목표갈등의 상호작용항을 포함하였고, 모형2-2에서는 반응형 전략과 목표갈등의 상호작용항을 포함하였다. 마지막으로, 모형2-3에서는 선도형 전략과 목표갈등의 상호작용항, 그리고 반응형 전략과 목표갈등의 상호작용항을 모두 포함하였다.

분석결과 [표11]에서 나타난 바와 같이 목표갈등은 모형 2-1과 모형 2-3에서 유의미한 수준으로 조직성과에 음(-)의 방향의 영향을 주었고, 선도형 전략과 목표갈등의 상호작용항은 모형2-1과 모형 2-3에서 공통적으로 조직성과에 양(+)의 방향의 유의미한 영향을 주었다. 반면 반응형 전략과 목표갈등의 상호작용항은 모형2-2와 모형2-3에서 일관적으로 조직성과에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

한편 목표갈등을 고려하지 않는 조건에서 각각의 조직전략이 조직성과에 미치는 영향은 모형2-1과 모형2-3에서 각 전략과 조직성과의 관계를 통해 확인할 수 있다. 분석결과, 선도형 전략은 조직성과에 유의미한 음(-)의 방향의 영향을 주는 반면, 반응형 전략은 조직성과에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 확인되었다. 통제변수 중에서는 여전히 조직규모가 모든 모형에서 일관적으로 조직성과에 유의미한 수준으로 양(+)의 방향의 영향을 주었다.

이러한 분석결과는 다음과 같이 이해될 수 있다. 먼저 목표갈등과 조직성과는 음(-)의 상관관계를 가지므로 목표갈등이 심화될수록 조직성과는 낮아지고, 목표갈등이 완화될수록 조직성과는 높아진다.

개별 조직전략의 조절효과의 경우, 선도형 전략은 목표갈등이 조직성과에 미치는 이러한 부정적 영향을 완화하는 조절효과가 있다. 따라서 목표갈등 수준이 높고 조직성과가 낮은 조직에서 선도형 전략을 취한다면 조직성과가 저해되는 것을 완화하거나 오히려 조직성과를 높일 수 있는 가능성이 있는 것이다. 목표갈등 상황에서는 각각의 이해관계자가 요구하는 바가 서로 충돌하기 때문에 어느 하나를 택하여 행하는 것은 다

른 쪽의 반발을 사서 조직성과를 악화할 수 있으므로, 오히려 충돌하는 요구들을 조직이 주체적으로 종합하여 이해관계자들이 수용할 수 있도록 제안하는 것이 효과적일 수 있다. 따라서 [표12]의 분석결과, 목표갈등 상황에서는 선도형 전략이 적절한 대안인 것이다.

반면, 모형2-1과 모형2-3에서 선도형 전략이 단독항일 때 조직성과에 부정적인 것은, 공공기관이 선도형 전략을 취할수록 경영관리 등급은 낮아진다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 선도형 전략이 조직성과에 긍정적인 영향을 준다고 밝힌 다수의 선행연구와 상충한다. 다시 말해, 목표갈등이 전제되지 않은 경우에는 선도형 전략을 취하는 것이 조직성과에 늘 긍정적이지 않다는 것이다.

이는 목표갈등이 없는 상황에서 선도형 전략을 취하는 것이 주인-대리인 이론에서 논하는 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이나 역선택을 야기하여 조직성과를 저해할 가능성이 높기 때문으로 이해할 수 있다. 도덕적 해이가 발생하는 경우, 기관이 본래 의도한 사회적 가치를 창출하는 것을 어렵게 하고, 결과적으로 공공기관 경영실적평가의 경영관리 등급에서 평가하는 ‘사회적 가치 구현’ 항목에 부정적인 영향을 주어 조직성과를 악화할 가능성이 있다.

한편 반응형 전략은 목표갈등이 조직성과를 저해할 때 이를 완화하는 조절효과가 없는 것으로 보인다. 따라서 조직의 목표갈등 수준이 높아 조직성과가 낮은 경우에는 조직성과 향상을 위해 반응형 전략을 취하는 것은 좋은 방안이 아닐 것이다. 결과적으로 반응형 전략은 독립적으로도 조직성과에 유의미한 영향을 주지 못하고, 목표갈등과 조직성과 간의 음(-)의 관계를 약화하는 조절효과도 없다. 이는 공공기관이 주체적으로 의사결정을 하지 않고 다양한 이해관계자들에 둘러싸여 그들의 요구를 수용하고 반영할 경우, 일시적으로 일부 이해관계자의 만족도는 높일 수는 있으나 장기적·거시적으로 조직의 성과를 도모하는 관점에서는 부적절하다는 것을 의미한다. 즉, 공공기관의 주체성을 확립할 필요가 있다는 것이다.

[표 12] 상호작용항을 포함한 모형2의 회귀분석 결과

종속변수: 경영관리등급	모형2-1		모형2-2		모형2-3	
	Coefficient	Odds ratio	Coefficient	Odds ratio	Coefficient	Odds ratio
목표갈등	-2.359*** (0.892)	0.095	-0.540 (0.527)	0.583	-2.652** (1.118)	0.071
선도형 전략	-1.585** (0.787)	0.205			-1.662** (0.803)	0.190
목표갈등 x 선도형전략	0.545** (0.257)	1.725			0.567** (0.262)	1.762
반응형 전략			-0.060 (0.572)	0.942	-0.276 (0.591)	0.759
목표갈등 x 반응형전략			0.012 (0.191)	1.012	0.085 (0.198)	1.089
조직규모	0.304* (0.158)	1.355	0.301* (0.157)	1.351	0.304* (0.159)	1.355
조직연령	0.236 (0.225)	1.266	0.224 (0.223)	1.251	0.234 (0.225)	1.264
조직유형	-0.176 (0.427)	0.839	-0.158 (0.422)	0.854	-0.174 (0.428)	0.840
공식화	0.096 (0.110)	1.101	0.104 (0.109)	1.110	0.094 (0.110)	1.099
연도						
2017	-0.309 (0.300)	0.734	-0.311 (0.301)	0.733	-0.303 (0.302)	0.739
2018	-0.507 (0.314)	0.602	-0.493 (0.312)	0.611	-0.493 (0.316)	0.611
2019	-0.479 (0.304)	0.619	-0.495 (0.303)	0.609	-0.470 (0.305)	0.625
2020	-0.645** (0.320)	0.525	-0.707** (0.319)	0.493	-0.648** (0.321)	0.523
2021	-0.525 (0.353)	0.592	-0.524 (0.353)	0.592	-0.520 (0.354)	0.594
/cut1	-7.088 (2.854)		-1.914 (1.832)		-8.060 (3.519)	
/cut2	-4.758 (2.841)		0.402 (1.827)		-5.728 (3.504)	
/cut3	-1.992 (2.831)		3.145 (1.838)		-2.961 (3.493)	
wald chi2	24.46		20.60		24.62	
prob>chi2	0.0176		0.0566		0.0385	
observations	515		515		515	

주: ()는 표준오차(standard error), *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

제 3절 가설의 검정

본 연구에서는 공공기관이 직면한 목표갈등이 조직성과에 미치는 영향을 조직전략으로써 완화할 수 있는지 조절효과를 살펴보기 위해 한국의 공공기관을 대상으로 회귀분석을 수행하였다. 그 결과 가설 검정 결과는 [표13]와 같다.

[표 13] 가설검정 결과

가설		검정결과
가설1	목표갈등은 조직성과에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.	지지
가설2-1	선도형 전략은 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설2-2	선도형 전략은 목표갈등과 조직성과의 음(-)의 관계를 완화하는 효과가 있을 것이다.	지지
가설3-1	반응형 전략은 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설3-2	반응형 전략은 목표갈등과 조직성과의 음(-)의 관계를 완화하는 효과가 있을 것이다.	기각

분석결과 공공기관이 직면한 목표갈등은 조직성과에 부정적일 것이라는 가설1은 지지되었다. 선도형 전략이 조직성과에 직접적으로 미치는 영향은 부정적인 것으로 드러나, 선도형 전략이 조직성과를 향상하는 효과가 있을 것이라는 내용의 가설2-1은 기각되었다. 그러나 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적인 영향을 완화하는 차원에서 선도형 전략이 간접적으로 조직성과에 긍정적일 수 있다는 조절효과가 확인되어 가설 2-2는 지지되었다. 반응형 전략의 경우, 조직성과에 대해 직접적으로 유

의미한 수준의 영향력을 미치지 못하는 것으로 확인되어 가설 3-1은 기각되었다. 조절효과의 차원에서도 반응형 전략은 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적 영향력을 완화하지 못하는 것으로 확인되어 가설3-2도 기각되었다.

결과적으로 본 연구의 분석결과 가설1과 가설 2-2만 지지되어, 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적 영향, 그리고 이를 완화하는 선도형 전략의 조절효과가 확인되었다.

제 5 장 결론

제 1절 연구결과 요약

본 연구는 한국의 공공기관을 대상으로 목표갈등이 조직성과에 미치는 효과, 그리고 그에 대한 조직전략의 조절효과를 분석하고자 하였다. 이를 위하여 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터에서 구축한 한국 공공서비스조직 데이터베이스의 2016년부터 2021년의 서베이 결과를 활용하였으며, 분석방법으로 패널 순서형로지스틱회귀분석(xtologit)을 활용하였다.

목표갈등이 조직성과에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구질문에 답하기 위해 목표갈등은 관련 정부부처의 상충하는 요구로 측정하였다. 목표갈등은 어떤 주체를 포함하느냐에 따라 다양한 차원으로 정의할 수 있고, 특히 조직이 민간부문과 공공부문 중 어디에 속하는가에 따라 정부부처가 갖는 영향력의 크기가 달라질 수 있다. 따라서 선행연구를 조사하는 과정에서 ‘공공부문’에서 ‘정부부처’에 의한 목표갈등을 중심으로 조사하였다. 본 연구는 조직성과를 공공기관 경영실적평가의 경영관리등급으로 측정하였으나, 공공부문에서의 조직성과를 다룬 다수의 선행연구는 공공기관 경영실적평가의 종합등급, 사업관리 등급 혹은 기관의 재무적 성과 등을 다루기도 하였다. 분석결과, 국내 공공기관에서 목표갈등은 조직성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 드러나, 선행연구의 경향성과 일치했다.

다음으로, 조직전략이 성과에 미치는 영향과 관련하여 다수의 선행연구는 선도형 전략이 성과에 긍정적이라고 밝혔고, 반응형 전략은 성과에 긍정적인 영향을 주지 못한다는 결과가 대부분이었으며 소수의 연구만 반응형 전략이 성과에 긍정적일 수 있다고 하였다. 그러나 본 연구에서 확인한 바에 따르면, 선도형 전략은 조직성과를 오히려 저해하였고, 반응

형 전략은 성과에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 본 연구는 선도형 전략을 공공기관이 업무나 의사결정에 있어 자율성을 갖춘 경우로 이해하고, 반응형 전략은 공공기관이 업무나 의사결정에 있어서 자율성을 갖추지 못한 경우로 이해한다. 이러한 관점에서 선도형 전략이 조직성과에 부정적인 영향을 미친 것은, 목표갈등을 고려하지 않을 때 공공기관이 업무나 의사결정에 대한 자율성을 갖는 것이 결과적으로 조직성과를 악화할 수 있다는 것을 의미한다.

마지막으로 본 연구는 조직전략이 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적인 영향을 완화하는 조절효과가 있는지에 대해 답하고자 하였다. 목표갈등 상황에 대응함에 있어 공공기관의 업무적 자율성에 따른 차이를 확인하고자 선도형 전략과 반응형 전략의 조절효과를 확인한 결과, 선도형 전략은 조절효과가 있었으나 반응형 전략은 조절효과가 없었다. 정리하자면, 목표갈등이 존재할 때에는 선도형 전략, 즉 공공기관에 업무나 의사결정의 자율성을 부여하는 것이 더 효과적일 수 있다.

제 2절 연구의 함의

1. 이론적 함의

본 연구는 국내의 공공기관에 대해 목표갈등이 조직성과에 부정적인 영향을 미치는지 확인하고자 하였다. 그리고 이러한 목표갈등과 조직성과의 관계에 있어서 선도형 전략과 반응형 전략이 조절효과를 갖는지 탐구해보고자 하였다. 본 연구가 갖는 이론적 함의는 다음과 같다.

첫째, 조직전략의 조절효과를 확인함에 따라, 조직이 조직전략을 실질적인 대안으로써 고려할 수 있도록 하였다. 기존의 선행연구는 목표갈등이 조직성과에 미치는 부정적인 영향을 확인한 바가 있으나, 이에 대해 조직전략의 조절효과를 확인한 연구는 부족했기 때문에 조직전략을 그에 대한 대안으로 고려하기는 어려웠다. 특히 선도형 전략과 반응형 전략을 기관의 자율성 여부로 구분하고, 그 둘의 조절효과를 비교할 수 있도록 수행한 연구는 찾아보기 힘들다는 점에서 본 연구는 이론적으로 의의가 있다.

둘째, 조직환경이론의 관점과 같이, one best way가 없다는 것을 확인하였다. 전략적 선택이론과 상황이론에 따르면, 조직은 주어진 환경에 가장 적합한 방식을 적용하여 유동적으로 대응한다. 즉 항상 최선인 단 하나의 방식은 존재하지 않으며, 특정 상황에는 최선의 대안이었던 것이 다른 상황에서는 최선의 대안이 아닐 수 있다. 본 연구의 결과에 따르면, 다수의 선행연구가 밝힌 바와 달리 조직성과 향상의 측면에서 선도형 전략이 항상 좋은 대안은 아니었다. 목표갈등이 존재할 때에는 조직성과 저하에 대응하기 위해 선도형 전략을 취하는 것이 좋은 방안이었지만, 목표갈등이 존재하지 않을 때에는 선도형 전략이 오히려 조직성과를 저하할 수 있기 때문이다. 따라서 전략적 선택이론이 취하는 유연성을 바탕으로, 조직을 둘러싼 환경의 가변성을 인지하여 조직이 직면한 상황에 따라 유동적으로 조직전략을 적용하는 것이 바람직하다는 점을 이론적으

로 확인했다는 점에서 의의가 있다.

셋째, 주인-대리인 이론의 관점과 같이, 도덕적 해이로 인한 부정적 결과를 확인하였다. 주인-대리인 이론을 고려했을 때, 공공기관과 관련 정부부처는 모두 공공부문의 주체이며, 궁극적으로 주인인 국민의 이익을 도모해야 하는 대리인이다. 본 연구의 결과에 따르면 선도형 전략이 직접적으로 조직성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인된 바, 이는 정보의 비대칭성으로 인해 대리인이 주인이 아닌 본인의 이익만을 위하는 도덕적 해이가 발생한 것으로 이해할 수 있다. 즉, 대리인인 공공기관이 주인인 국민의 이익보다 기관자체의 이익만을 고려하여 발생한 도덕적 해이가 결과적으로는 오히려 조직성과를 악화한 것이다. 본 연구는 이처럼 대리인의 도덕적 해이가 실질적으로 야기하는 부정적 영향을 확인하였다는 점에서 의의가 있다.

넷째, 목표갈등 상황에서는 공공기관에 일정수준의 자율성을 부여하는 것이 목표갈등이 조직성과를 저해하는 부정적 영향을 완화하는 대안이 될 수 있다. 본 연구는 조직전략 중 선도형 전략과 반응형 전략에 주목하여 선도형 전략은 상대적으로 공공기관이 능동성과 자율성을 갖추었다고 보았고, 반응형 전략은 그에 반해 공공기관이 수동적으로 이해관계자들의 주장에 영향을 받는 입장이라고 보았다. 따라서 목표갈등이 조직성과를 저해하는 상황에서 선도형 전략이 조절효과가 있다는 것은 목표갈등 상황에서는 대리인에 일정 수준의 자율성을 부여하는 것이 긍정적일 수 있다는 것을 의미한다. 다시 말해, 주인-대리인 이론에 따르면 정보의 비대칭성으로 도덕적 해이와 역선택을 야기할 가능성이 있음에도, 본 연구는 목표갈등 상황에서 공공기관인 대리인에 자율성을 부여하는 것이 긍정적일 수 있다는 것을 확인하였다는 점에서 의의가 있다.

2. 정책적 함의

본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 공공기관이 목표갈등에 대해 파악할 수 있도록 기준이 되는 근

거를 마련할 필요가 있다. 공공기관 관리체계 개편방안에서 확인할 수 있듯, 공공기관에 자율성을 부여하려는 정부의 기조가 이어지고 있다. 이러한 자율성이 공공기관의 업무와 의사결정에서의 자율성이라면, 공공기관의 자율성은 목표갈등이 있는 기관에서는 효과적일 수 있으나, 목표갈등이 없는 기관에서는 오히려 역효과를 낼 수 있다. 따라서 공공기관으로 하여금 목표갈등의 존재에 대해 파악하고, 상충하는 이해관계자들의 요구에 대해 이해할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 공공기관의 도덕적 해이를 방지하기 위한 감시체계를 마련해야 한다. 목표갈등이 없는 상황에서는 선도형 전략이 조직성과를 악화한다는 결과가 도출된 바, 이는 공공기관의 도덕적 해이에서 비롯된 것이라고 보았다. 따라서 이러한 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 공공기관의 업무와 의사결정이 기관 자신만의 이익을 도모하기 위한 것이 아닌, 본연의 의도대로 국민의 이익을 도모하기 위한 것이 맞는지 감시가 필요하다. 특히 이러한 업무적 행태는 특정 시점에만 일어나는 것이 아닌, 항시적으로 나타나는 것이라는 점을 고려하였을 때, 특정 사업에 대한 평가나 감시보다는 일상적인 감시체계를 마련해야 할 것이다.

셋째, 공공기관의 조직전략에 대한 이해도를 높일 필요가 있다. 본 연구의 결과에 따르면, 선도형 전략의 경우 다수의 선행연구가 조직성과 향상에 효과적이라고 밝힌 것과 달리 목표갈등이 없는 상황에서는 조직성과를 오히려 악화하기도 하였다. 즉, 특정한 전략만을 고집하는 것은 조직성과를 도모하는 차원에서 바람직하지 않은 것이다. 따라서 전략적 선택이론, 상황이론과 같은 조직환경 이론과 같이 기관이 처한 환경에서 가장 적합한 전략을 유동적으로 취할 필요가 있고, 이는 기관의 각 전략에 대한 높은 이해도를 바탕으로 한다.

넷째, 기타공공기관에 대한 경영평가를 개선할 필요가 있다. 현재 시행되고 있는 공공기관 경영실적평가는 공기업과 준정부기관을 대상으로 하므로, 본 연구는 공공기관 경영실적평가 결과를 보유한 공기업과 준정부기관에 대해서만 분석을 진행하였다. 한편 기타공공기관에 대한 평가는 기획재정부에서 마련한 ‘기타공공기관 경영평가편람’에 따라 주무부처

의 주관으로 수행된다(박한준 외, 2018). 이때 평가 결과를 보수나 기관장 해임, 우수/부진 기관조치에 활용하는가의 여부는 주무부처별로 다르다. 즉, 기타공공기관에 대한 평가와 그 결과의 활용은 주무부처에 따라 비일관성을 보이는 것이다. 기타공공기관 또한 공공부문에서의 책임성을 갖는다는 점을 고려했을 때, 이러한 비일관성을 최소화하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 또한 국내 공공기관에서 기타공공기관이 차지하는 비율이 높다는 점에서, 기타공공기관에 대한 경영평가가 공기업, 준정부기관과 동일한 층위에서 수행된다면, 향후 공공기관 경영평가를 이용한 연구의 설명력이 더욱 높아질 것이다.

제 3절 연구의 한계

본 연구의 한계는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 다양한 차원의 목표갈등을 분석에 모두 포함하지 못하였다. 본 연구는 목표갈등을 ‘관련 정부부처의 상충적 요구가 있었는지’의 여부로 한정하여 분석하였다. 그러나 목표갈등의 주체를 어떻게 고려하느냐에 따라 다양한 차원의 정의가 가능하다는 점에서, 다른 주체들을 고려하여 목표갈등을 정의한다면 측정 및 분석결과가 다를 수 있다. 현실적으로 정부부처 외에도 시민단체, 언론 등 다른 주체에 의해서도 목표갈등이 발생하기 때문에, 후속 연구에서는 본 연구에서 포함하지 못한 다른 주체들을 고려하여 목표갈등을 재정의하고 분석한다면 현실을 더 잘 반영한 연구가 이루어질 것이다.

둘째, 조직성과의 측정으로 활용 가능한 다양한 지표를 고려하지 못하였다. 본 연구는 조직성과를 공공기관 경영실적평가의 경영평가등급으로 측정하였다. 그러나 공공기관 경영실적평가에는 경영평가등급 외에 사업관리 등급과 종합등급이 있다. 특히 어떤 조직전략을 취하는가에 따라 조직의 업무행태에도 실질적인 영향을 줄 수 있고, 결과적으로 사업관리 등급과도 관련성이 높다. 따라서 본 연구에서 미처 연구모형에 포함하지 못한 종합등급이나 사업관리 등급을 후속 연구에서 모형에 포함한다면, 더욱 의미있는 연구 결과를 산출할 수 있을 것이다. 더 나아가, 조직성과를 다른 많은 선행연구에서 재무적 성과를 측정에 활용하고 있다는 점에서, 재무적 성과를 조직성과의 측정 지표로 활용하는 것에 대해 고려했다면 더 적절한 연구모형을 만들 수 있었을 것이다. 따라서 목표갈등과 조직성과의 관계, 그리고 이에 대한 조직전략의 조절효과를 관찰함에 있어서도 재무적 성과로 조직성과를 측정하는 시도를 한다면 그 또한 의미 있는 연구 결과로 이어질 것이다.

셋째, 방어형 전략과 분석형 전략을 조절변수로 활용하지 못하였다. 본 연구는 공공기관에 자율성이 부여되었는가의 여부를 구분지으려는 의도로, 선택적으로 선도형 전략과 반응형 전략을 각각 조절변수로 두고

연구하였다. 그러나 Miles와 Snow의 전략 유형에 해당하는 방어형 전략과 분석형 전략 또한 목표갈등 상황에서 유의미한 조절효과를 보일 가능성도 배제할 수 없는 바, 후속 연구에서는 본 연구에서 다루지 않은 나머지 두 전략 유형도 조절변수로 연구모형에 포함한다면 조절변수로서 조직전략의 효과성을 더욱 공고히 확인하는 계기가 될 것이다.

넷째, 통제변수를 제한적으로 연구모형에 포함하였다. 본 연구는 통제변수로 조직의 특성에 해당하는 조직규모, 조직연령, 조직유형, 공식화의 네 가지 요인을 고려하고 있다. 그러나 실제로는 조직을 둘러싼 더욱 다양한 요인들이 주요 변수에 영향을 미칠 가능성이 있다. 따라서 후속 연구에서는 더 많은 통제모형을 고려할 필요가 있는 바, 기관장이 외부의 이해관계자와 얼마나 잘 소통하고 교류하는지에 대한 외부관리, 상위 부처의 요구가 기관에 대해 얼마나 압력을 줄 수 있는지, 관련 이익집단의 수 등의 요인을 통제변수로 연구모형에 포함하는 것을 고려한다면 연구의 설명력을 더욱 높일 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- Andrews, R., Boyne G.A., Law, J. & Walker, R.M. (2009) Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1): 57 - 80.
- Astley, W. G., & Van de Ven, A. H. (1983). Central Perspectives and Debates in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*, 28(2), 245 - 273.
- Chandler Jr, A. D. (1969). *Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise* (Vol. 120). MIT 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.
- Child, J. (1972). Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice. *sociology*, 6(1), 1-22.
- Cosier, R. A., & Rose, G. L. (1977). Cognitive conflict and goal conflict effects on task performance. *Organizational behavior and human performance*, 19(2), 378-391.
- Citrin A. K, R. P. Lee, & J. McCullough(2007), "Information use and new product outcomes: The contingent role of strategy type," *The Journal of Product Innovation Management*, 259-273.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Sage.
- Enticott, G. and Walker, R.M. (2008), *Sustainability, performance and*

- organizational strategy: an empirical analysis of public organizations. *Bus. Strat. Env.*, 17: 79–92.
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2022). *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues* (2nd ed.). Routledge.
- Hambrick, D. C. (1983). Some tests of the effectiveness and functional attributes of Miles and Snow's strategic types. *Academy of Management Journal*, 26(1): 5–26.
- Handel, M. J. (Ed.). 2003. *The sociology of organizations: Classic, contemporary, and critical readings*. Sage.
- Hanushek, E. A., & Jackson, J. E. (2013). *Statistical methods for social scientists*. Academic Press.
- Hsiao, C. (2022). *Analysis of panel data* (No. 64). Cambridge university press.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1969). *Developing organizations: Diagnosis and action*.
- Litterer, J. A. (1966). Conflict in organization: A re-examination. *Academy of Management Journal*, 9(3), 178–186.
- Locke, E. A., Shaw, K. N., Saari, L. M., & Latham, G. P. (1981). Goal setting and task performance: 1969 - 1980. *Psychological Bulletin*, 90(1), 125 - 152.
- Meier, K., Andersen, S. C., O'Toole Jr, L. J., Favero, N., & Winter, S. C. (2015). Taking managerial context seriously: Public management and performance in US and Denmark schools. *International Public Management Journal*, 18(1): 130–150.

- Rainey, H. G. (2014). Understanding and managing public organizations. CA: Jossey-Bass.
- Slocum Jr, J. W., Cron, W. L., & Brown, S. P. (2002). The effect of goal conflict on performance. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 9(1), 77-89.
- Smith, K. G., Guthrie, J. P., & Chen, M. J. (1989). Strategy, size and performance. *Organization studies*, 10(1), 63-81.
- Walker, R., Boyne, G., & Brewer, G. (Eds.). (2010). *Public Management and Performance: Research Directions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, R.M. (2013), Strategic Management and Performance in Public Organizations: Findings from the Miles and Snow Framework. *Public Admin Rev*, 73: 675-685.
- Zajac, E. J., & Shortell, S. M. (1989). Changing generic strategies: Likelihood, direction, and performance implications. *Strategic management journal*, 10(5), 413-430.
- 고영준, 신승연. (2023). 공공조직의 혁신적 문화가 조직성과에 미치는 영향: 기관장의 내부관리와 외부관리의 조절효과를 중심으로. *행정논총*8)
- 권보경, 이경은 & 전영한. (2018). 관료제적 조직구조, 조직전략, 그리고 조직성과: 한국의 공공기관 실증분석. *한국사회와 행정연구*, 29(1), 119-143.
- 권일웅. (2012). 공공/민간부문 성과급 비중과 주인-대리인 이론. *행정논총*, 50(2), 113-142.

8) 2023년 6월 호에 실릴 예정으로, 현재 미발간

- 권중생. (2011). 혁신적 조직문화가 인적자원의 혁신성과 조직몰입에 미치는 영향. 경영연구, 26(1), 153-182.
- 금창호, 이지혜 & 장지현. (2015). 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안: 주인-대리인이론 관점에서. 지방행정연구, 29(1), 3-31.
- 김광남. (2005). 도시정책결정의 "신(新) 철의 삼각관계"를 깨자. 도시문제 40.439: 72-73.
- 김윤권, 윤두섭. (2011). 공공부문의 책임성 확보 방안:기업 거버넌스의 주인-대리인 시각에서. 현대사회와 행정 21(2)27-51.
- 김준기. (1998). 비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태:주인-대리인이론 관점에서. 행정논총 36.1: 61-86.
- 김태연. (2019). 조직목표 갈등이 공공기관의 성과에 미치는 영향. 학술대회 발표논문집, (), 27-58.
- 김태일. (2018). 공공기관 경영평가의 기본 재검토. 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.
- 류기현, 정지수. (2020). 통일 이후 한국군 조직구조의 설계방안: 자원동원이론과 전략적 선택이론의 적용. 한국군사학논집, 76(1), 221-248.
- 박석희. (2006). 공기업의 성과관리와 조직생산성: 가변수 검정방법을 통한 경영평가제도의 영향분석. 「한국행정학보」, 40(4), 511-530.
- 박한준·허경선·하세정·오영민. (2018). 기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구. 한국조세재정연구원. 2018.12. 연구보고서 18-15
- 안경섭. (2008). 공공부문의 조직문화가 조직성과에 미치는 영향: 중앙정부부처를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 103-131.
- 우윤정. (2017). 공공기관의 공공성과 수익성이 경영평가 결과에 미치는

- 영향. 국내석사학위논문 이화여자대학교 대학원
- 이창대. (2011). 경영전략, 조직문화, 경영혁신유형간의 관련성과 인과관계연구. 大韓經營學會誌 24.6: 3441-3460.
- 전영한. (2004). 공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 한국행정학보, 38(5), 49-66.
- 전영한, 권보경. (2022). 공공기관 조직분석. 윤성사
- 기획재정부. (2022). 2022년도 공공기관 경영평가편람

Abstract

Goal Conflict and
Organizational Performance
in Public Organization
–Moderator Effects of
Prospector Strategy and
Reactor Strategy–

Shin SeungYeon

Master of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study aims to empirically analyze not only the effect of goal conflict on organizational performance but also the moderator effects of prospector strategy and reactor strategy in public organizations. Along with the performance evaluation of public institutions, research

on organizational performance has become more active not only in the private sector but also in the public sector. However, although discussions on the meaning and evaluation method of organizational performance in the public sector have been active, research on measures to promote organizational performance in practice is still lacking. In addition, in relation to the main variables of this study, there have been many previous studies that have explored the relationship between goal conflict and organizational performance in the public sector, but it is difficult to find a study that confirms the moderating effect of organizational strategy on it.

This study utilized the Korean Public Service Organization Database(KPSOD), which is a survey data constructed by the Seoul National University Organizational Diagnosis Evaluation Center. The subjects of analysis are public enterprises and quasi-governmental institutions among public institutions of Korea, and the period is from 2016 to 2021. Goal conflict, the independent variable, was measured by answering whether there were conflicting demands between related government departments. Also, organizational performance, the dependent variable, was measured by the management level of public institution management performance evaluation. The organizational strategy, which is a moderating variable, was divided into a prospector strategy and a reactor strategy, and each strategy was measured by the average value of the answers to the two questions.

As a result of the analysis, it was confirmed that goal conflict in public institutions has a negative effect on organizational performance. Although the prospector strategy had a negative effect on organizational performance directly, it was found to have a moderating effect as it mitigated the negative impact of goal conflict on organizational performance. On the other hand, the reactor strategy

did not have a significant direct effect on organizational performance and did not show a significant moderating effect even in the goal conflict situation.

This study has the following theoretical implications as a result of the analysis. First, by confirming the moderating effect of organizational strategy, it was made possible to consider organizational strategy as an alternative that public institutions can actually choose. Second, it was confirmed that there is no “one best way” to be an optimal alternative in any environment, as in the perspective of the organizational environment theory. Third, as in the perspective of the principal-agent theory, the negative effects of information asymmetry were confirmed. Fourth, it was confirmed that granting autonomy to an agent, a public institution, can be positive in situations of goal conflict.

In addition, the policy implications using the analysis results of this study can be summarized as follows. First, it is necessary to prepare standards by which public institutions can identify conflicts of interest. Second, it is necessary to upgrade the monitoring system to prevent moral hazards in public institutions. Third, it is necessary to increase the understanding of the organizational strategies of public institutions. Fourth, it is necessary to increase the consistency of management evaluation of other public institutions.

Although this study has some limitations in measuring key variables, it has theoretical and policy implications. If the analysis results of this study are used, public institutions can promote the interests of the people and achieve organizational performance as originally intended. By doing so, they might be able to contribute to the improvement of public institutions.

keywords : goal conflict, organization strategy, organization performance, prospector strategy, reactor strategy
Student Number : 2021-28952