creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

Disclaimer

dCollection

행정학 석사 학위논문

공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인 분석

An analysis of factors influencing innovative capacity of public organizations

2015년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

김 지 상

공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인 분석

An analysis of factors influencing innovative capacity of public organizations

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함

2015년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

김 지 상

김지상의 석사 학위논문을 인준함
2015년 6월

위 원 장	구 민 교	(인)
부 위 원 장	김 봉 환	(인)
위 원	이 수 영	(인)

국 문 초 록

본 연구는 공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인을 분석하는 것을 목적으로 한다. 오늘날 급변하는 국내외 행정환경 속에서 정부가 성공적으로 역할을 수행하기 위한 행정혁신의 중요성이 지속적으로 강조되고 있다. 하지만 행정혁신에 대한 많은 관심에도 불구하고 행정혁신의 성패를 좌우하는 혁신역량은 충분히 논의되지 못하고 있으며, 이에 대한 실증연구 역시 부족하다. 또한 공공부문의 혁신역량에 대한 기존 연구는 지표개발이라는 측면에서 진행되어 왔을 뿐, 오늘날 요청되는 행정혁신과 이에 필요한 혁신역량 그리고 그 영향요인에 대해서는 다루지 못하고 있다.

따라서 본 연구는 현 정부의 행정혁신 패러다임인 정부3.0에 주목하여, 자원기반관점을 바탕으로 혁신역량에 대한 영향 요인을 분석하고자 하였다. 혁신역량을 일종의 경쟁우위(competitive advantage)에 해당하는 것으로 보고 '정부3.0 실행계획' 평가 결과를 통해 공공기관의 혁신역량을 도출하여, 다중회귀분석을 통해 공공기관의 재정적 · 인적 · 관리적 자원 · 조직평판 · 조직연령이 혁신역량에 미치는 영향을 실증적으로 고찰하였다. 분석에는 한국정보화진흥원의 '공공기관 정부3.0 실행계획' 평가 결과와 기획재정부의 '2012년도 공공기과 경영실적 평가 결과보고서' 및 '공공기관 경영공시' 정보를 활용하였다.

분석 결과 공공기관이 보유한 모든 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니라는 점을 확인할 수 있었다. 공공기관의 자원이 혁신역량에 미치는 영향은 자원의 유형에 따라 상이하게 나타났다. 우선 수입,

조직·인적관리는 공공기관의 혁신역량에 유의미한 영향을 미치지 못하고, 나머지 변수는 모두 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 직원 수, 리더십, 조직평판의 세 변수는 공공기관의 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 노사관리·조직연령은 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이처럼 자원기반관점에서의 일반적인 설명과 달리 공공기관의 자원이 혁신역량에 대해 부정적인 영향을 미친 점에 대해서는 자원의 선택적 열위(selective disadvantage)에 대한 선행연구들이 일정한 통찰을 제시한다. 이들은 특정 자원의 부족이 오히려 혁신과 발전을 촉발하는 요소가 된다고 주장한다. 단순히 자원을 많이 보유한 것은 오히려 기업이 현 상황에 안주하게 만들고 자원을 비효율적으로 사용하게 한다는 것이다. 따라서 향후 혁신역량 영향 요인 연구에 있어서는 자원의 적정수준에 대한 고려도 필요할 것으로 보인다.

우선 공공기관의 수입이 혁신역량에 미치는 영향을 해석하는 데 있어 고려해야 할 것은 공공기관이 보유한 재정적 자원이 그대로 경쟁우위 획득에 사용되지 않을 수 있다는 점이다. 따라서 자원의 분배구조 및 투입 목적에 대한 고려를 통해 재정적 자원이 혁신역량에 미치는 영향을 분명히 할 필요가 있다. 또한 재정적 자원 수준과 공공기관의 독립성 사이의 관계에 대한 고찰이 필요하다. 재정적 자원 수준이 높은 공공기관은 혁신요구와 같은 외부로부터의 변화에 독립적인 태도를 유지할 가능성이 높다.

조직·인적관리 자원이 혁신역량에 대해 유의미한 영향을 미치지 못하는

것과 노사관리 자원이 혁신역량에 대해 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 것은 조직·인적관리와 노사관리 자원이 공공기관 경영실적평가로부터 도출되었다는 점과 관련이 있는 것으로 보인다. 조직 간·구성원 간의 경쟁을 통해 성과를 이끌어내는 경영실적평가를 통해 추출된 조직·인적관리의 경우, 소통·협업·개방·공유를 지향하는 정부3.0과는 상충되는 부분이 많다. 따라서 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치기 보다는 상충관계에 놓이게 되어, 이와 같은 결과가 나타났다고 볼 수 있다.

공공기관의 자원 중 조직연령은 혁신역량에 전반적으로 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 오랫동안 존속하면서 형성되는 신뢰나 축적된 경험이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 기대와 다른 결과가 도출된 것으로, 경로의존성에 의해 설명될 수 있을 것이다. 새로운 변화와 직결되는 혁신역량의 특성을 고려할 때 역사가 오래된 기관일수록 외부의 변화에 대응하는 유연성이 떨어지고, 변화를 적극적으로 수용하고 따르기보다는 상징적인 대응에 그치는 비동조화(decoupling) 전략을 취할 가능성이 크기 때문이다.

본 연구는 공공기관의 혁신역량 영향요인 분석을 통해 정부3.0이 새로운 행정 패러다임으로서 향후 안정적으로 정착하는 데 있어 시사점을 제시하고자 하였다. 분석 결과를 통해 확인할 수 있었던 것처럼, 공공기관이 보유한 모든 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니며 오히려 이들 자원 중에는 혁신역량을 저해하는 것들도 존재한다. 따라서 우선적으로 어떠한 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 자원인지 식별하는 것이 필요하다. 또한 각 자원이 혁신역량 전체에 대해 미치는 영향과 각 하위 역량에 대해 미치는 영향에 차이를 보인다는 점도 분

명히 인식해야 할 것이다. 본 연구는 이러한 분석 결과를 토대로 공공기관의 혁신역량 강화를 위한 효과적이고 효율적인 방안 마련의 가능성을 조명했다는 점에서 의의를 갖는다.

주요어 : 혁신역량, 자원기반관점, 경쟁우위, 공공기관, 정부3.0
학 번 : 2011-23876

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구의 목적과 필요성 ····· 1
제2절 연구의 대상과 범위 ····· 4

제2장 이론적 배경 ····· 5
제1절 혁신으로서의 정부3.0에 대한 이론적 논의 ····· 5
1. 혁신 이론의 일반적 논의 ····· 5
2. 공공부문 혁신의 이론적 논의 ····· 6
3. 혁신으로서의 정부3.0에 대한 이론적 논의 ····· 8
제2절 공공조직의 혁신역량에 대한 이론적 논의 ····· 11
1. 조직의 역량에 대한 이론적 논의 ····· 11
2. 혁신역량에 대한 이론적 논의 ····· 14
제3절 자원기반관점 이론의 주요 내용과 함의 ····· 16

제3장 연구 설계 및 분석 방법 ····· 21
제1절 연구문제 및 분석틀 ····· 21
1. 연구문제 ····· 21
2. 분석틀 ····· 22
3. 연구 대상 및 범위 ····· 23
제2절 변수의 설정 ····· 24
1. 종속변수 ····· 24
2. 독립변수 ····· 26

(1) 재정적 자원 ····· 27
(2) 인적 자원 ····· 28
(3) 관리적 자원 ····· 29
(4) 조직평판 ····· 30
(5) 조직연령 ····· 31
제3절 연구방법 ····· 32
1. 연구가설 ····· 32
(1) 재정적 자원과 혁신역량 사이의 관계에 대한 가설 ····· 34
(2) 인적 자원과 혁신역량 사이의 관계에 대한 가설 ····· 34
(3) 관리적 자원과 혁신역량 사이의 관계에 대한 가설 ····· 35
(4) 조직평판과 혁신역량과의 관계에 대한 가설 ····· 37
(5) 조직연령과 혁신역량과의 관계에 대한 가설 ····· 38
2. 자료수집 ····· 40
3. 분석방법 ····· 40

제4장 분석결과 ····· 41
제1절 기술통계 분석 ····· 41
1. 종속변수의 기초통계량 분석 ····· 41
2. 독립변수의 기초통계량 분석 ····· 42
제2절 다중회귀분석 ····· 44
1. 상관관계 분석 ····· 44
2. 회귀분석 ····· 46
(1) 혁신역량에 대한 회귀분석 ····· 46
(2) 서비스 정부 역량에 대한 회귀분석 ····· 49
(3) 유능한 정부 역량에 대한 회귀분석 ····· 51

(4) 투명한 정부 역량에 대한 회귀분석 ····· 53
3. 회귀분석 결과 요약 ····· 55
(1) 공공기관의 인적자원 ····· 55
(2) 공공기관의 관리적 자원 ····· 56
(3) 공공기관의 조직평판 및 조직 연령 ····· 56
(4) 분석 결과 요약 ····· 57
제3절 가설 검정 및 해석 ····· 58
1. 가설의 검정 ····· 59
2. 검정 결과 해석 및 요약 ····· 64

제5장 결론 ····· 66
제1절 연구결과 요약 및 정책적 시사점 ····· 66
제2절 연구의 한계 ····· 68

참고문헌 ····· 70
Abstract ····· 79

표 목차

<표 1> 역량의 정의 ····· 13
<표 2> 자원의 유형 ····· 18
<표 3> 공공기관 정부3.0 실행계획 평가 항목 ····· 25
<표 4> 연구가설 종합 ····· 39
<표 5> 종속변수의 기초통계량 ····· 41
<표 6> 독립변수의 기초통계량 ····· 43
<표 7> 각 변수 간의 상관관계 ····· 45
<표 8> 혁신역량에 대한 모형 요약 ····· 46
<표 9> 혁신역량에 대한 계수 ····· 48
<표 10> 독립변수-혁신역량의 관계 요약 ····· 48
<표 11> 서비스 정부 역량에 대한 모형 요약 ····· 49
<표 12> 서비스 정부 역량에 대한 계수 ····· 50
<표 13> 독립변수-서비스 정부 역량의 관계 요약 ····· 50
<표 14> 유능한 정부 역량에 대한 모형 요약 ····· 51
<표 15> 유능한 정부 역량에 대한 계수 ····· 52
<표 16> 독립변수-유능한 정부 역량의 관계 요약 ····· 53
<표 17> 투명한 정부 역량에 대한 모형 요약 ····· 53
<표 18> 투명한 정부 역량에 대한 계수 ····· 54
<표 19> 독립변수-투명한 정부 역량의 관계 요약 ····· 55
<표 20> 회귀분석 결과 요약 ····· 57
<표 21> 가설 검정 결과 요약 ····· 65

그림 목차

<그림 1> 분석틀 ····· 22
<그림 2> 종속변수의 구성 ····· 26

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

21세기 들어 더욱 가속화되고 있는 과학기술의 발전으로 인해 국가와 국가 사이의 공간적, 시간적 거리는 그 어느 때보다도 좁혀져 있다. 뿐만 아니라, 대규모 자연재해 및 전염병의 발생, 세계경제의 불확실성 장기화 등과 같은 초국가적 문제에 대응하기 위한 국가 간의 공조는 필수불가결한 일이 되었다. 국제적 요인이 국내 문제에 미치는 영향이 확대됨에 따라 성공적인 정부역할 수행에 있어 고려해야 할 요소 역시 급격하게 늘어난 것이다.

각국의 정부는 국제문제와 국내문제의 구분을 모호하게 하는 이러한 국제적 환경의 변화에 대응하는 한편, 국내적으로는 민주주의의 성숙과 새로운 기술의 등장으로 인해 증대되고 있는 시민들의 정치참여 욕구 및 행정에 대한 요구에 부응해야 한다는 이중의 과제에 직면하고 있다. 이에 따라 급변하는 행정환경 속에서 정부가 성공적으로 역할을 수행하기 위해서는 과거와는 다른 새로운 행정패러다임으로의 이행, 즉 '행정혁신'이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

Tapscott(2013)은 공공부문에서의 개방성(openness)이 갖는 중요성을 강조했고, Noveck(2010)은 개방정부(open-source government)의 모델을 제시했다. Clay Shirky는 인터넷 기술의 발전이 정부를 새로운 모

습으로 변화시킬 것이라는 예측을 내놓기도 했다. 이러한 주장이 학계에 국한된 것은 아니다. 영국 총리 David Cameron은 공개강연 '다음 세대의 정부(the next age of government)'를 통해 행정정보의 공개, 행정서비스에 대한 시민참여 확대 등과 같은 정책기조를 밝히고 있다. 이들은 오늘날의 급격한 사회변화에 따라 행정혁신이 필요하다는 인식을 공유하고 있는 것으로 보인다.

이와 같은 인식 속에, 성공적인 행정혁신 추진에 필요한 혁신역량의 중요성이 부각되었고, 혁신역량 강화를 위해서 반드시 선행되어야 하는 혁신역량 평가에 많은 관심이 집중되었다. 특히 혁신의 미래지향적인 특성상 행정혁신의 성패는 그 방향을 좌우하는 계획 단계의 영향을 받을 수밖에 없기에 혁신역량에 있어 혁신계획의 중요성이 커질 수밖에 없고, 혁신역량 평가에 있어서도 혁신계획이 갖는 의미가 강조되고 있다.

시대에 따라 정부의 행정성과를 극대화하기 위한 다양한 혁신방법론이 제기되었다. 이들은 새로운 행정패러다임으로의 이행을 주장하면서 실제로 행정패러다임의 변화를 이끌어 내기도 하였다. '정부3.0'은 오늘날의 사회패러다임 변화에 부합하는 새로운 행정패러다임으로 제시되고 있다. 박근혜 정부의 국정운영 패러다임이기도 한 정부3.0은 새로운 정부혁신 방법론으로 볼 수 있다.

2013년 6월 도입된 정부3.0은 이제 2년 차에 들어섰다. 새로운 행정패러다임의 도입인 만큼 그 역사가 짧아 아직까지 완전하게 정착되지 못한 상황이라는 점에서 정부3.0 자체의 성과에 대한 평가나 성공요인 분석에는 무리가 있다. 따라서 지금 시점에서 무엇보다 문제가 되는 것은 정부

3.0에 대한 이해가 부족한 상태에서 이를 잘못 수용하거나 왜곡하고 거부하는 경우라고 할 수 있다. 계획단계에서부터 제대로 정착되지 않은 행정패러다임이 정상적으로 목표를 달성하기란 불가능할 것이기 때문이다.

이러한 지점에서 각 공공기관이 작성한 '정부3.0 실행계획'에 대한 평가가 일정한 의미를 갖는다. 이는 각 기관이 향후 정부3.0을 어떻게 실현할 것인지에 대한 계획이기 때문에, 이에 대한 평가 결과는 각 기관의 정부3.0의 성공적 도입 여부를 전망할 수 있는 근거가 될 수 있다. 높은 수준의 혁신계획이 반드시 높은 수준의 혁신으로 연결되는 것은 아니지만, 잘못된 계획을 바탕으로 성공적인 혁신을 거둘 수 없으리라는 것은 분명하다. 결국 올바른 혁신계획의 수립은 성공적인 혁신을 위한 필요조건이라고 할 수 있기 때문이다. 또한 조직의 혁신계획 수준은 그 조직의 혁신역량에 좌우될 수밖에 없는데, 정부3.0과 같이 혁신 방법론 도입 초기 단계에 있어 그 성과에 대한 평가나 성공요인 분석이 어려운 경우에도, 혁신계획의 수준을 통해 제한적이나마 조직의 혁신역량 수준을 가늠할 수 있다는 점에서도 의의가 있다.

따라서 본 연구는 정부3.0 실행계획을 중심으로 '공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인'을 분석하고자 한다. 2013년 10월부터 2014년 10월 사이에 작성된 공공기관 정부3.0 실행계획에 대한 평가를 통해 각 기관의 혁신역량 수준을 확인하고, 공공기관의 어떠한 요인이 혁신역량에 영향을 미치고 또 어느 정도의 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통해 공공기관의 혁신역량 강화하는 데 있어 주안점으로 삼아야 할 것은 무엇인지 살펴보고, 정부3.0이 새로운 행정 패러다임으로서 향후 안정적으로 정착하는 데 있어 시사점을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 대상과 범위

본 연구는 2014년 현재 「공공기관 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정된 302개 기관 중 110개 조직을 대상으로 한다. 이들 공공기관의 혁신역량 수준을 확인하기 위해서 한국정보화진흥원의 '공공기관 정부3.0 실행계획' 평가 결과를 활용하였다.

공공기관 정부3.0 실행계획은 정부3.0이 도입된 2013년 6월부터 2014년 12월까지의 성과를 토대로 작성한 중장기 계획으로, 전체 302개 공공기관 모두가 각 기관의 실행계획을 작성하였다. 하지만 본 연구에서는 302개 기관 중 '공공기관 경영실적평가' 결과를 확인할 수 있는 110개 기관만을 연구대상으로 한정하였다.

또한 본 연구에서 활용하는 공공기관 경영실적평가는 정부3.0 도입 전년도인 2012년도 자료를 활용하여 리더십 · 조직 및 인적관리 · 노사관리 · 국민평가에 대한 정보를 추출하였다. 기관연령 · 직원 수 · 기관 수입 등의 자료는 '공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)'을 통해 확보하였다.

제2장 이론적 배경

제1절 혁신으로서의 정부3.0에 대한 이론적 논의

1. 혁신 이론의 일반적 논의

일반적으로 혁신(innovation)이란 개념은 연구개발(R&D) 분야에서 가장 먼저 등장한 것으로 본다. 혁신이론의 시초로 알려진 Schumpeter(1912, 1942)는 혁신을 '기존의 자원을 새로운 방식으로 재조합하여 더 질 좋고 비용이 적게 드는 상품을 만들어 내는 과정'이라고 보았고, 더 나아가 혁신을 통해 낡은 것을 파괴하고 새로운 것을 창조하는 '창조적 파괴'의 과정이 경제발전의 원동력이 된다고 주장하였다.

혁신의 개념은 학자에 따라 다양하나, 일반적으로 기존에 이용되거나 활용되지 않았던 새로운 것의 도입을 의미한다. 다만 혁신이 강조하는 '새로운 것'이 무엇인지에 대해서는 연구마다 그 내용과 범위에 많은 차이가 있다(김혜정 · 이승종, 2006).

Damanpour(1991)는 조직 구성원과 관계되는 새로운 계획 또는 프로그램, 새로운 조직구조나 관리시스템, 새로운 서비스 또는 생산기술 등이 포함된다고 보았고, Daft(1992)는 조직에서 새롭게 인식되는 아이디어나

행동의 채택이라고 정의했다. 새로운 아이디어와 동의어로 보거나(Roger, 1983) 창의적 아이디어를 성공적으로 실현하는 일(Amabile, 1996)이나 새로운 아이디어를 적용하는 과정(Downs & Mohr, 1976)으로 보기도 한다.

2. 공공부문 혁신의 이론적 논의

혁신의 개념은 기업과 경영의 영역을 넘어 공공부문에까지 광범위하게 확산되었는데, 특히 80년대에 들어 민간부문에서의 혁신 성공사례에 자극을 받은 정부가 기업혁신의 다양한 기법을 벤치마킹하고 정부의 역할과 기능을 재조명하면서 현대적 의미의 정부혁신이 대두되었다(한국행정연구원, 2005).

하지만 개혁이나 변화 등 지금까지 통용되어 온 다른 개념들과 확실하게 구분되지 않기 때문에, 정부혁신과 관련된 비슷한 내용들은 국가에 따라 다르게 표현되어 왔다. 미국의 경우 지속적으로 개혁(reform)이라는 용어를 사용하였고, 독일을 비롯한 유럽 국가들은 현대화(modernization)이라는 용어를 혁신과 같은 맥락에서 사용하였다. 혁신이라는 용어는 OECD, UN 등을 제외하는 거의 찾아보기 어렵다는 특징이 있으나 정부혁신이 정부개혁 등과 구별 될 수 있는 근본적 차이를 가지고 있다고 보기는 어렵다(행정자치부, 2006).

정부혁신 개념은 Osborne & Gaebler(1993)를 통해 널리 알려지기 시작하였으나, 정부혁신이 무엇인지 객관적으로 정의하는 합의된 개념은 특

별히 없으며(한국행정연구원, 2005), 그 개념 정의는 학자에 따라 다양하게 나타난다. Berry(1994)는 정부혁신을 “정부 정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴, 생산하여 새로운 행정프로그램이나 정책을 채택하는 것”이라고 하였으며 Osborne & Plastrick(1998)은 “공공조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 극적으로 증대시키기 위하여 공공체제나 정부조직을 근본적으로 변형시키는 것”이라고 정의하고 있다.

정부혁신의 구체적인 실현은 혁신을 통해 정부의 성과를 극대화하는 방안이라는 측면에서, 행정패러다임의 변화나 당면한 시대적 상황에 따라 다양하게 전개되었다. 80년대 이후 영국, 미국 등 서방 선진국에서는 신공공관리론(New Public Management)에 입각한 정부혁신 방법론이 발전해 왔다. 영국을 중심으로 하는 영연방 국가들은 정부 구조개혁과 공공서비스의 품질개선을 목표로 하였고, 미국은 이를 참고하는 동시에 시장화와 함께 행정효율화를 강조하는 상대적 특징을 지녀왔다(Kettl, 2000).

이후 신공공관리론이 한계를 드러냄에 따라, 영국 등 국가에서는 뉴거버넌스(New Governance)에 입각해 국민 및 이해관계자의 참여를 제도화하고 신속한 정부대응을 촉진하는 정부혁신을 강조하였고, 미국에서는 정책흐름을 일정부분 유지하면서 신공공관리론을 보완하는 신공공서비스론(New Public Services)을 강조하기도 했다(Denhardt & Denhardt, 2000).

그러나 신공공관리론의 한계를 비판하면서 뉴거버넌스나 신공공서비스론이 등장했지만, 신공공관리론의 자리를 완전히 대체했다고 보기는 어렵

다. 여전히 많은 국가에서 신공공관리론을 계승한 변형된 정부혁신 방법론을 활용하고 있기 때문이다(Christensen & Lægreid, 2007). 우리나라에서 최근까지 진행되어 온 공공부문에서의 혁신도 상당부분 신공공관리론에 입각해서 진행된 측면이 강하다고 볼 수 있다.

3. 혁신으로서의 정부3.0에 대한 이론적 논의

‘정부3.0’은 스마트사회의 등장이라는 사회적 패러다임 변화에 따라 등장한 개념으로 국정을 주도하는 주체, 수단, 시대가치가 근본적으로 변화하는 것을 의미한다. 정부3.0은 국민 개개인이 중심이 되어 공공과 민간이 서로 협력하는 국정운영시스템으로, 창의 · 기술 · 융합에 기반한 협력적 거버넌스를 국정운영의 수단으로 삼고, 개방 · 공유 · 협력 · 창조를 시대적 가치로 한다(김성태, 2013).

박근혜 정부는 정부3.0을 새로운 정부운영 패러다임으로 내세웠다. 정부3.0은 명시적이고 정형화된 개념이 아니기 때문에 전문가나 실무자들이 입장에 시각 차이를 보인다. 정보통신기술의 발전이라는 측면으로 접근하는 기술적 관점이 있는 반면, 행정적 관점에서 국정운영의 주체와 방향 등 국정운영 상의 변화에 초점을 맞추는 입장도 존재한다. 그리고 현대사회의 복잡한 사회 · 정치 · 경제 문제를 해결하기 위해서 정부 운영 전반을 포괄적으로 변화시켜야 한다는 시각도 있다(김성태, 2013).

그러나 정부3.0에 대한 다양한 개념적 접근은 상호배타적인 것은 아니며 복잡한 사회적 변화에 대한 대응이라는 점에서 긴밀하게 연관되어 있는

것으로 이해할 수 있다. 이러한 점에서 정부3.0에 대한 포괄적 시각을 반영하고 있는 개념적 정의가 바람직 할 것으로 보이며, 따라서 정부3.0을 “공공정보를 적극적으로 개방하고 공유하며 부처 간 칸막이를 없애 소통하고 협력함으로써 국민 맞춤형 서비스를 제공하고 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부 운영 패러다임”으로 정의할 수 있을 것이다(정부3.0 홈페이지, 2014).

한국 사회는 경제적으로는 저성장 구조가 고착화되고 글로벌 경제위기에 대한 취약성이 높으며, 사회적으로는 저출산·고령화가 심화되고 있고 빈번한 대형 재난·사고 발생에 대한 대응 미흡이 지속적으로 나타나고 있다(안전행정부 등 관계부처 합동, 2013; 한국정보화진흥원, 2013). 하지만 기존의 국정운영 패러다임을 토대로 정부의 각 부처들이 협력하고 정보를 공유하면서 공동의 목표를 달성하기에는 한계가 따를 수밖에 없다.

그간 대한민국 정부는 공공정보에 대한 공개가 부족하여 정책의 투명성과 수용성이 낮고, 정부부처 사이에는 높은 칸막이로 인해 정책집행이 적시에 추진되지 못한다는 비판을 받아왔다. 이는 신공공관리론적 시각에서 정부의 내적 분화를 통하여 조직과 조직 사이의 경쟁을 유도하고 부처나 개인의 성과를 강조하는 수직적 효율성을 강조한 것에서 비롯된 것으로 보인다. 이러한 과정에서 부처나 기관 간의 칸막이가 높아졌고 상호협력을 통해 문제해결을 모색하는 수평적 효율성은 저하되는 현상이 나타났다(우윤석, 2013).

이러한 상황에서 등장한 정부3.0은 기존 국정운영의 주도적 패러다임이었던 신공공관리론적 방법론이 오늘날의 복잡한 경제·사회적 문제에 대

한 적절한 해결책을 제시하지 못하면서 등장하게 된 후기신공공관리론(Post-New Public Management)이 일정 부분 반영된 것이라고 볼 수 있다(Dunleavy et al., 2006). 기존의 신공공관리론이 분화, 경쟁, 시장화, 인센티브, 성과중심주의에 초점을 맞추고 있다면, 후기신공공관리의 관점에서는 재통합, 융합된 서비스 제공, 시민요구기반 전체론, 연계된 목표, 절차중심주의를 강조한다(Wilding, 2012).

또한 신공공관리론에 입각한 국정운영 방식이 개인과 개인, 정부부처와 정부부처 사이의 신뢰를 저하시키는 결과를 초래하였다는 지적과 함께 사회적 자본을 축척해야 한다는 논의가 제기되기도 하였다. 많은 국가에서 사회적 자본이 시민사회의 필수적 자산일 뿐만 아니라 정부와 국민들 간의 문제점을 치유하기 위한 필수적 조건으로 고려되면서, 이에 따라 신뢰와 협력의 거버넌스가 더욱 강조되었다. 정부와 국민의 관계가 정부중심에서 국민중심으로 변화하였고, 국민과 정부가 배타적이고 일방적인 수요자-공급자 관계가 아닌 공유·협력하는 관계가 되면서 기존 국정운영 패러다임을 바꿀 필요가 있었던 것이다(한국행정연구, 2014).

결국 정부는 고착화된 저성장 구조를 탈피하고 국내외의 복잡한 사회경제적 문제를 해결하기 위한 새로운 국정운영 패러다임으로서 정부3.0을 제시하고 있는 것이고, 이러한 측면에서 볼 때 정부3.0을 '공공부문에서의 혁신'이라는 관점으로 이해할 수 있다.

제2절 공공조직의 혁신역량에 대한 이론적 논의

1. 조직의 역량에 대한 이론적 논의

‘역량’이라는 용어는 광범위한 분야에서 다양한 의미로 사용되고 있다. 일반적으로 ‘능력’이 일상생활에서 더 많이 사용되고 있으나, 이 둘 사이에는 개념적 차이가 존재한다. 능력은 개인이 보유한 자질에만 집중할 뿐 그러한 자질이 조직의 목적 달성으로 발현되는지 여부에는 관심을 갖지 않는 반면, 역량은 조직의 목적이나 기대성과를 달성하는지에 관심을 갖는다. 즉, 역량은 개인의 내적 특성에 국한되지 않고 조직의 성과 창출에 직접적으로 연계되는 것이 특징이라고 할 수 있다(이재성, 2007).

역량 개념에 대한 이론적 논의는 McClelland(1973)의 ‘지능검사에 대한 역량의 우위성’ 논문에서 시작된 것으로 알려져 있다. 그의 연구에 따르면, 높은 지성(intelligence)이 반드시 성공적인 업무 수행으로 연결되지 않으며, 능력(competence) 또는 역량(capacity)이 조직 내에서의 성과 예측하는 데 있어 그 이상으로 중요한 요인이라고 한다. 여기서는 높은 성과를 내는 조직 구성원(high performer)의 개인적인 행동특성 요소를 역량이라고 보았다.

역량에 대한 초기 연구들은 개인적 자질, 즉 ‘능력’이라는 측면에서 역량을 개인의 내적 특성이라고 정의하고 있다(McClelland, 1973; Spencer, 1993; Mirabile, 1997). Byham & Moyer(1996) 역시 역량을 개인적

차원에서 접근하여, 개인의 역량은 다른 사람과의 경쟁에서의 우위 확보를 가능하게 한다고 보고 행태역량 · 지식역량 · 동기역량으로 구분하여 설명하였다. Doz(1997)는 역량을 직무수행에 필요한 개인의 기술적 능력으로 보았고, 경쟁자보다 나은 결과를 산출하는 요인이 된다고 보았다.

역량의 개념은 점차 확장되어 조직과 조직의 구성원인 개인 사이의 상호작용 속에서 이해되기 시작하였다. Sparrow(1996)는 역량을 개인적 수준을 넘어 조직과 관리의 차원에서 접근하여 역량이 개인역량 · 조직역량 · 관리역량으로 구성된다고 보았다. 그에 따르면 개인역량은 직무에 필요한 개인적 행동특성이며, 조직역량은 조직의 자원 수준 및 전반적인 능력이고, 관리역량은 다른 조직에도 적용이 가능한 일반적인 직무기술 및 행동이다. UNDP(1998)에서도 역량 개념을 직무수행에 필요한 개인과 조직의 능력이라는 측면에서 접근한다. 조직역량에 대한 연구(Andrews, 1971; Snow & Laerence, 1980; Morden, 1997; 이장호, 1999; 조남신, 2003)를 통해서도 확인할 수 있듯이 조직역량이 조직의 장기적 성장과 생존을 위한 잠재력으로서 조직 생산성에 중요한 영향을 미친다는 인식이 확산되었다.

우리나라에서도 역량의 개념은 개인 직무수행 능력의 의미를 넘어 조직 차원의 능력을 포함하는 확장적인 의미로 정의되고 있다(이승종 · 윤두섭, 2005). 김병국 · 권오철(1999)은 역량을 “개인 또는 조직의 현재 및 장래 활동을 가능하게 하고 조직의 성과를 만들어내는 제반 보유 능력”으로 파악하였고, 최영출(2003)은 역량을 단순히 개인의 업무수행 능력으로 보지 않고 조직 차원의 능력으로 규정하고 있다. 여러 학자들의 역량에 대한 정의와 유형화 및 구성요소를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 역량의 정의

연구자	유형화	정의
McClelland (1973)	-	성공의 원인이 되는 개인의 내적 특성
Spencer (1993)	내적 특징·성과의 원인·준거	
Byham & Moyer(1996)	행태역량·지식역량·동기역량	경쟁에서 우위 확보를 가능하게 하는 요소
Sparrow (1996)	개인역량·조직역량·관리역량	하나의 유기체인 조직이 전략적 관점에서 경쟁력을 확보할 수 있는 원천
Doz (1997)	-	직무수행에 필요한 개인의 기술적 능력
Mirabile (1997)	지식·기술·태도	관찰·측정이 가능한 기준으로 표현될 수 있는 기능·행동
UNDP (1998)	-	직무수행에 필요한 개인과 조직의 능력
김병국·권오철 (1999)	조직구성원·조직구조·조직문화	정책이나 프로그램을 수행하는 데 요구되는 조직 차원의 능력과 의지
최영출 (2003)	-	효과적이고 효율적으로 기능할 수 있는 능력을 강화시키는 요소
윤두섭·이승종 (2005)	-	인적역량·물적역량·외부역량을 포괄하는 최광의의 개념

역량 연구는 조직성과의 향상에 필요한 조직의 제반 능력이나 특성을 설명하는 방향으로 발전하였고, 특히 80년대 들어 성과관리를 중시하는 신공공관리가 공공부문에 도입되면서 조직역량의 중요성이 더욱 부각되었다. 오늘날에 이르러 갈수록 복잡해지는 행정환경에 대처하는 동시에 폭발적으로 증가하고 있는 행정수요에 부응해야 한다는 과제를 안고 있는 공공조직에 있어 조직역량은 그 의미가 더욱 크다고 할 것이다.

2. 혁신역량에 대한 이론적 논의

국내의 기존 연구(박석희, 2006; 이재성, 2007)에서도 확인할 수 있는 것처럼 공공조직을 대상으로 하는 조직역량 연구는 조직역량과 조직성과의 관계에 집중되어 있으며, '혁신역량'을 직접적인 대상으로 하는 연구는 그 수가 많지 않다. 공공부문의 혁신역량 연구로는 지방정부의 혁신역량을 대상으로 하는 연구(소순창 · 강철구, 2005; 노승용 · 금재덕, 2006; 윤두섭 · 이승종, 2004; 이승종 · 윤두섭, 2005)들이 있는데, 이들 연구는 혁신역량을 지방행정 개선에 필요한 요소로 파악하였다. 특히, 소순창 · 강철구(2005)는 지방자치의 역사가 짧은 대한민국에서 시민 지향적이고 민주적인 지방자치단체를 만들기 위해서는 지방정부의 역량강화가 강조되어야 한다고 주장하면서 혁신역량을 지방행정 개선을 위한 역량 내지 지방정부 역량강화를 위한 역량으로 보았다.

지방정부를 대상으로 하는 이들 연구는 혁신역량을 별도의 개념으로 새롭게 정의하기보다는 기존 역량이론의 연장선상에서 논의를 전개하였다. 소

순창 · 강철구(2005)는 역량을 “직무를 효과적으로 수행할 수 있는 제반 능력을 의미하기도 하고, 조직의 비전과 전략구현의 결정적인 과업을 달성하는 데 꼭 필요한 인적요소를 의미”하기도 한다면서, 이 개념을 “그 조직에 존재하지 않는 어떤 새로운 것을 활용하여 다양한 미래지향적인 결과를 가져올 수 있는” 혁신역량으로 확장시킨다. 윤두섭 · 이승종(2004)의 경우, 역량 개념에 대한 논의를 토대로 역량을 인적 역량(정태적 능력 · 동태적 능력), 물적 역량(재정 및 조직구조 역량), 그리고 외부 역량(외부 인적 역량 및 외부구조 역량)을 포괄하는 최광의의 개념으로 정리한 뒤, 혁신역량을 “혁신 주체들이 조직 내 · 외부의 인력, 구조, 지식, 정보, 재정, 의지, 노력 등과 같은 자원들을 통합하고 이를 통하여 새로운 자원들을 창출해낼 수 있는 능력”으로 정의하였다.

지금까지의 이론적 논의 및 선행연구를 종합해 볼 때, 정부3.0을 중심으로 하는 ‘혁신역량’은 “공공기관의 혁신 주체들이 조직 내 · 외부의 자원을 통합 · 활용하여 정부3.0의 비전을 구현하고 과업을 달성함으로써 새로운 자원을 창출하고 미래지향적 성과를 도출해내는 역량”으로 정의할 수 있다. 그리고 보다 구체적으로 ‘공공기관 정부3.0 실행계획 평가’에서는 혁신역량을 정부3.0이 지향하는 서비스 정부 · 유능한 정부 · 투명한 정부를 구현하기 위해 갖추어야 할 역량으로 보고 이들 역량을 중심으로 각 공공기관의 혁신역량을 평가하였다.

‘공공기관 정부3.0 실행계획 평가’는 정부3.0이 아직까지 도입 초기 단계에 있어, 이와 관련된 공공기관의 역량 수준을 분석하고 평가할 자료가 충분하지 않다는 점에서 의미가 있다. 정부3.0이 도입된 이래 각 공공기관의 모든 성과와 향후 실행계획을 포괄적으로 평가하는 자료이기 때문에

이에 대한 평가를 통해 조직의 혁신역량 수준을 가늠할 수 있는 것이다. 따라서 본 연구는 '정부3.0 실행계획 평가'를 통해 공공기관의 혁신역량 수준을 파악하고 어떤 요인이 어떻게 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

제3절 자원기반관점 이론의 주요 내용과 함의

자원기반관점(Resource-Based View)에 따르면 기업의 경쟁우위 달성은 기업이 처분할 수 있는 유·무형의 가치 있는 자원의 활용에 달려있다고 본다(Penrose, 1959; Rumelt, 1984; Wernerfelt, 1984). 이러한 이론적 접근은 다양한 자원들이 어떻게 조직성과에 영향을 미치는지에 대한 분석에서 비롯되었다. 관련 연구의 시초라고 할 수 있는 Penrose(1959)는 '기업의 성장(growth of firms)과 그에 필요한 자원(resource)' 이라는 측면에 접근한 연구를 통해 자원의 중요성에 주목하였다.

자원기반관점에서의 '자원'이란 조직이 목표달성을 위해 활용하는 다양한 형태의 자산(assets), 능력(capabilities), 조직 절차 및 특성, 지식 및 정보 등을 포함하는 개념으로, 조직의 효율성이나 효과성을 증진시키는 전략을 기획하고 집행할 수 있게 해준다(Barney, 1991; Barney, Wright & Ketchen, 2001; Bryson, Ackermann & Eden, 2007). 일반적으로 자원기반관점은 조직을 이러한 여러 자원의 집합체로 보면서, 기업이 보유하고 있는 자원을 중심으로 기업의 성공에 영향을 미치는 분석할 수 있는 이론적 프레임을 제공한다.

이처럼 자원기반관점은 기업이 보유하고 있는 특별한 자원 그 자체에 많은 관심을 갖는데, 이 이론적 접근의 기본 가정은 “대부분의 자원은 기업의 실적에 긍정적인 영향을 미친다(Williamson, 1999).”는 것이다. 자원기반관점이 점차 발전함에 따라 “동종 산업의 회사들 사이에서 시간 경과에 따른 실적 차이가 발생하는 이유는 무엇인가(Hoopes, Madsen & Walker, 2003)?”, “일부 기업이 다른 기업보다 탁월한 성과를 내는 이유는 무엇인가(Barney & Clark, 2007)?”와 같은 질문이 제기되었다. 이들 연구는 기업이 시장에서 이윤을 획득하는 이유가 기업이 시장 내에서 차지하고 있는 지위에서 비롯되는 것이 아니라, 기업이 보유하고 있는 다른 경쟁자들과는 차별화되는 자원의 활용을 통해 지속적인 경쟁우위를 확보한 결과라고 본다(Barney, 1991)

경쟁우위란 동일한 시장 내에서 다른 동종 기업과의 경쟁에서 더 높은 성과와 수익을 내는 것을 말한다(Porter, 2011). 경쟁우위가 실질적으로 기업의 경쟁력 향상으로 이어지기 위해서는 기업이 확보한 경쟁우위 요소가 일정 시간 지속되어야 하는데, 단기적 경쟁우위를 지속적 경쟁우위로 전환하기 위해서는 기업이 활용하는 자원의 종류가 다양해야 하고 완벽하게 이전될 수 없는 것이어야 한다(Barney, 1991; Peteraf, 1993). 또 모방할 수 없고 쉽게 대체할 수 없는 자원일 경우 이러한 전환은 더욱 효과적으로 이루어진다(Barney, 1991).

결국 기업이 보유한 자원이 기업에게 가치가 있고(valuable), 현재나 미래의 잠재적 경쟁자들은 갖지 못할 정도로 희소하며(rare), 쉽게 모방할 수 없고(inimitable), 경쟁자들이 보유하고 있는 다른 자원으로 쉽게 거래하거나 대체할 수 없는 것(non-tradable/non-substitutable)이라면 다

른 경쟁자들에 비해 지속적 경쟁우위를 차지할 수 있다는 것이다(Barney, 1991; Newbert, 2007). Barney(1991)가 정리한 자원의 VRIN 속성은 자원기반관점이론의 중요한 일부를 구성한다.

자원기반관점은 조직을 다양한 자원의 묶음(bundle)으로 본다. 이들 자원은 조직마다 상이하게 분포되어 있고, 자원의 차별성은 시간의 경과에 따라 지속된다(Penrose, 1959). 이러한 자원의 불균일성(heterogenity)에 따라 조직은 각기 다른 다양한 유형의 자원을 보유하게 되는 것이다. 이로 인해 조직마다 다양한 유형으로 구성된 각기 다른 형태의 자원 묶음을 갖게 된다. 하지만 이들 조직이 보유하게 되는 자원의 유형 분류에 대해서는 학자들마다 견해의 차이가 나타난다. Grant(1991)는 자원을 크게 유형 자원·무형 자원·인적 자원으로 구분하는 반면, Barney(1991)는 자원이 물적 자본 자원·인적 자본 자원·조직 자본 자원으로 구성된다고 보았다. 기타 연구별 자원의 유형은 <표 2>와 같다.

<표 2> 자원의 유형(Lee & Whitford, 2013)

연구자	자원의 유형
Bozeman & Straussman(1990)	인적 자원, 재정적 자원, 조직구조
Russo & Fouts(1997)	물리적 자산, 기술, 인적 자원, 조직적 역량, 무형적 자원(평판, 정치력)
Rainey & Steinbauer(1999)	재정적 자원, 인적 자원, 기술적 자원
Hansen, Perry & Reese(2004)	생산적 자원, 관리적 자원
Fry, Stoner & Hattwick(2004)	인력, 물질적 재료, 재정적 자산, 정보

자원기반관점 연구는 주로 기업의 전략적 경영과 관련해 민간 영역에서 진행된 것이 많다. 이들 연구는 기업이 보유한 자원의 차이가 기업의 생존과 성장 그리고 전반적인 효과성에 미치는 영향(Wernerfelt, 1984; Barney, 1991; Peteraf, 1993;), 독보적으로 차별화되는 조직 자원의 지속적 경쟁우위 창출 및 성과 향상에 대한 영향(Carmeli & Tishler, 2004; Hansen, Perry & Reese, 2004)을 분석하고 있다. 이처럼 전략적 경영과 관련한 자원기반관점의 실증연구 대부분은 기업의 경쟁우위 달성을 가능하게 하는 자원을 식별하고 예상되는 성과를 분석하는 것에 초점을 맞추고 있다(Barney & Clark, 2007).

조직성과를 조직이 달성해야 할 최종 목표로 받아들이게 되면서, 행정과 공공관리 분야에서도 조직성과는 중요한 연구 주제로 자리매김하게 되었다(Rainey, 2003). 그 결과 많은 연구가 공공 조직의 성과에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 집중하게 되었고, 이 과정에서 기업 경영과 관련해 등장한 전략적 경영(strategic management)은 공공 분야에서 조직성과를 설명하는 데 있어 중요한 요소가 되었다(Lee & Whitford, 2013). 경영 및 조직 관련 연구에서 널리 알려져 있는 자원기반관점 역시 이러한 전략적 경영의 맥락에서 이해할 수 있다.

조직이론에서 널리 알려진 원칙 중 하나는 공공 혹은 민간 조직을 막론하고, 자원이 조직성과에 긍정적 영향을 미친다는 것이다(전영한 · 금현섭, 2011). 따라서 조직성과에 영향을 미치는 요인을 분석하려는 공공 조직 연구에 있어 자원기반관점은 중요한 함의를 갖는다고 할 수 있다. 하지만 국내 자원기반관점 연구의 많은 수는 기업 경영과 관련하여 이루어진 것

이고, 공공 분야를 대상으로 하는 연구의 경우 그 수가 많지 않을뿐더러 김권식 · 이광훈(2014)과 같이 공공 조직의 성과에 대한 영향을 연구 대상으로 하는 경우가 대부분인 것으로 보인다.

이처럼 직접적으로 자원기반관점에서 자원이 조직의 혁신역량에 미치는 영향을 분석한 연구를 발견하기 쉽지 않다. 하지만 공공기관이 급변하는 행정환경 속에서 생존하고 그 기능을 성공적으로 수행하기 위해 필요한 혁신역량도 공공조직의 지속적 경쟁우위에 해당한다고 볼 수 있고, 자원기반관점의 이론적 프레임을 토대로 이에 영향을 미치는 요인을 분석하는 것도 가능할 것이다. 이에 본 연구에서는 공공기관 정부3.0 실행 계획을 중심으로 공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인을 자원기반이론의 관점에서 실증적으로 고찰하고자 한다.

제3장 연구 설계 및 분석 방법

제1절 연구문제 및 분석틀

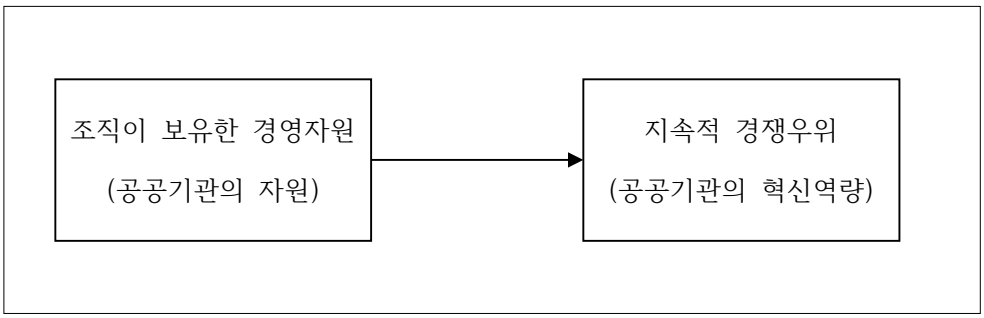
1. 연구문제

기존의 선행연구를 통해 알 수 있듯이 공공부문에서의 조직역량에 대한 연구는 ‘조직역량과 성과의 관계’에 집중되어 있으며, 공공조직의 혁신역량에 대한 연구는 많지 않다. 또 이들 공공조직의 혁신역량에 대한 연구도 지표 개발이라는 측면에서 진행되어 왔을 뿐, 혁신역량에 대한 영향요인을 주제로 하는 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구에서는 “공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?”라는 질문에 대한 답을 얻고자 한다.

이를 위해서 자원기반관점을 바탕으로 공공기관이 보유하고 있는 자원이 공공기관의 혁신역량에 미치는 영향을 분석할 것이다. 또한 공공기관 정부3.0 실행계획 평가를 통해 도출된 공공기관의 혁신역량을 하위개념인 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량으로 구분하여 공공기관이 보유하고 있는 각각의 자원들이 이들 역량에 어떠한 영향을 미치는지 확인하고자 한다.

2. 분석틀

본 연구의 목적은 공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인을 확인하는 것이다. 혁신역량은 오늘날의 급변하는 행정환경 속에서 각 기관의 고유 업무를 수행하고 목표를 달성해야 하는 공공기관에 있어 조직의 생존과 성공에 필요한 경쟁우위에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 자원기반관점을 이론적 프레임으로 공공기관이 보유한 자원이 공공기관의 경쟁우위인 혁신역량에 영향을 미칠 것으로 보고, 이들 자원 중 재정적 자원, 인적 자원, 관리적 자원, 조직 평판을 독립변수로 삼았다. 또 종속변수는 '정부3.0 실행계획 평가'를 통해 측정된 공공기관의 혁신역량(서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량)으로 설정하였다.



<그림 1> 분석틀

3. 연구 대상 및 범위

본 연구는 2014년 현재 「공공기관 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정된 302개 기관 중 110개 조직을 대상으로 한다. 이들 공공기관의 혁신역량 수준을 확인하기 위해서 한국정보화진흥원의 '공공기관 정부3.0 실행계획' 평가 결과를 활용하였다.

공공기관 정부3.0 실행계획은 정부3.0이 도입된 2013년 6월 이후부터 2014년 12월까지의 성과를 토대로 작성한 중장기 계획으로, 전체 302개 공공기관 모두가 각 기관의 실행계획을 작성하였다. 하지만 본 연구에서는 302개 기관 중 '공공기관 경영실적 평가' 결과를 확인할 수 있는 110개 기관만을 연구대상으로 한정하였다.

또한 본 연구에서 활용하는 공공기관 경영실적평가 결과는 정부3.0 도입 전년도인 2012년도 자료를 활용하여 리더십·조직 및 인적관리·노사관리·국민평가에 대한 정보를 추출하였다. 기관연령·직원 수·기관 수입 등의 자료는 '공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)'을 통해 확보하였다.

연구문제의 검증을 위해 한국정보화진흥원의 '공공기관 정부3.0 실행계획' 평가 결과와 기획재정부의 '2012년도 공공기과 경영실적 평가 결과 보고서' 및 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)에 게시된 '공공기관 경영공시' 내용에 대한 실증분석을 통해 공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인을 고찰하고 이를 토대로 공공기관의 혁신역량 제고 방안 및 정부3.0 성공적인 정착을 위한 정책적 시사점을 도출한다.

제2절 변수의 설정

1. 종속변수

본 연구의 종속변수는 공공기관의 혁신역량이다. 공공기관의 혁신역량을 파악하기 위해 한국정보화진흥원에서 진행된 '공공기관 정부3.0 실행계획'에 대한 평가를 활용하였다. 해당 평가는 정부3.0이 도입된 2013년 6월 이후 2014년 12월까지 성과와 앞으로의 중장기 실행계획을 대상으로 하는 것으로, 302개 공공기관이 정부3.0이라는 새로운 행정 패러다임에 얼마나 잘 부합하는 계획을 수립하고 성과를 도출하였는지, 즉 정부3.0을 중심으로 하는 공공기관의 혁신역량이 어떤 수준에 이르는지 확인하고자 하였다. 즉, 공공기관 정부3.0 실행계획 평가는 공공기관의 혁신역량을 크게 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량으로 구분하여 공공기관의 성과와 계획의 수준을 평가하였다.

이들 3개 역량은 정부3.0이 강조하는 서비스 정부, 유능한 정부, 투명한 정부에 대한 것으로, 각 역량을 구성하는 하위 항목들의 수준을 탁월·우수·양호·보통·미흡의 5단계로 평가하여 점수를 부여한 뒤, 합산한 것으로 역량의 수준을 산출하였다. 이들 하위 항목들은 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량을 구성하는 주요 내용들로 이루어져 있으며, 서비스 정부 역량의 경우 7개, 유능한 정부 역량의 경우 10개 투명한 정부 역량의 경우 8개의 하위 항목으로 구성된다.

<표 3> 공공기관 정부3.0 실행계획 평가 항목(혁신역량의 평가 기준)

혁신역량		
서비스 정부 역량	**유능한 정부 역량**	**투명한 정부 역량**
미리 찾아가는 선제적 서비스 제공	차세대 지식경영체계 구축	정보공개의 전제조건으로서 기록관리 강화
복지 및 생활 서비스의 사각지대 해소	미래형 클라우드 정부 구현	정보공개 예외 영역의 축소
국민 중심의 맞춤형 통합 서비스 재설계	클라우드·모바일 환경에 맞는 정보보안체계 혁신	원천정보·데이터 공개 확대
개인별 맞춤형 원스톱 서비스 제공	협업 우선의 융합행정 실현	지능형 정부업무 모니터링 시스템 확대
행정정보의 통합 안내 제공	SNS 등을 활용한 범정부 통합소통체계 실현	민간이 원하는 고가치·고수요 데이터 우선 개방
국민이 참여하는 서비스 프로세스 혁신	업무 간소화 등 업무생산성 제고	공공데이터 품질보장 강화
정부-민간 연계형 서비스 확대	민관협치·전문가 양성 등 정책전문성 강화	민간-공공 상생의 데이터 생태계 조성
	데이터 기반 미래전략 수립 과학적 정책결정 도입	오픈플랫폼을 통한 공공데이터 개방
	증거기반 업무평가제도 도입	
	ICT를 활용한 재난안전 대응능력 강화	

최종적으로 공공기관의 혁신역량은 이들 3개 역량의 수준을 종합한 것으로 평가된다. 따라서 본 연구의 종속변수 공공기관의 혁신역량은 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부역량으로 구성될 것이며, 이들 종속변수는 공공기관 정부3.0 실행계획 평가를 통해 산출된 결과로 측정할 것이다.

종 속 변 수	
공공기관의 혁신역량	서비스 정부 역량
	유능한 정부 역량
	투명한 정부 역량

<그림 2> 종속변수의 구성

2. 독립변수

본 연구의 독립변수는 공공기관이 보유하고 있는 자원이다. 조직이 보유하고 있는 여러 종류의 자원들 중에서 어떤 자원이 지속적 경쟁우위를 확보할 수 있는지가 자원기반이론의 주요 관심사라고 할 수 있다. 하지만 지속적 경쟁우위를 창출할 수 있게 하는 자원을 식별하는 것은 선험적이라기보다는 경험적 증거를 통해 귀납적으로 추론해 볼 수 있을 것이다. 이를 전제로 본 연구는 자원기반관점을 적용하여 공공기관의 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치는 자원이 무엇인지 실증적으로 분석하고자 한다.

따라서 본 연구는 조직의 지속적 경쟁우위 확보에 영향을 미치는 여러 자원들 중에서 특별히 공공기관의 혁신역량에 중요한 영향요인으로 작용할 수 있는 재정적 자원, 인적 자원, 관리적 자원, 조직평판, 조직연령에 초점을 맞출 것이다.

(1) 재정적 자원

재정적 자원은 공공기관의 대표적인 물적 자원으로, 본 연구에서는 재정적 자원을 공공기관의 수입으로 본다. 공공기관의 수입은 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)에 공시되어 있는 수입 및 지출 현황을 통해 확인하였다. 공공기관의 수입[1)]은 크게 정부의 직접지원을 통해 발생한 수입과 공공기관의 사업을 통해 발생하는 수입으로 구성되어 있다. 본 연구에서는 계량분석을 위해 분석과정에서 수입의 자연로그 값을 사용하였다.

공공기관의 재정적 자원으로서 공공기관의 수입은 혁신역량에 유의미한 영향을 미칠 수 있다. 재정적 자원이 확보되어야 설비 확충, 인건비 지급

---

1) 공공기관 경영정보 공개시스템에서는 공공기관의 수입을 크게 정부지원수입과 기타사업수입으로 나누고 있으며 정부지원수입의 경우 다시 직접지원수입과 간접지원수입으로 구분된다. 직접지원수입은 정부의 출연금·보조금·부담금으로부터 발생한 수입 등을 말하며, 간접지원수입은 법령에 규정된 근거에 따라 발생하는 사업수입·위탁수입·독점수입 등을 말한다. 기타사업수입은 해당 공공기관의 설립근거법에 명시되지 않은 사업의 수행에 따라 발생한 수입을 말한다.

등을 할 수 있는 여건이 마련되는 것이며(Fry, Stoner & Hattwick, 2004), 조직의 목표를 달성할 수 있는 관리적·기술적 역량을 갖출 수 있기 때문이다(Fernandez & Rainey, 2006; Lee & Whitford, 2013).

이러한 점에서 재정적 자원은 조직이 혁신역량을 제고하기 위해 투입할 수 있는 잠재적인 재정의 규모로 볼 수 있다. 물론 조직 내부의 자원 배분구조에 따라 혁신역량 제고에 투입되는 자원의 양이 달라질 수는 있으나, 여전히 재정적 자원은 조직의 경쟁우위 달성을 위한 필요조건이라고 할 수 있다.

(2) 인적 자원

과거에는 조직의 경쟁우위 달성에 있어 천연자원, 기술 등과 같은 전통적 자원들이 요구된다고 보았으나, 이들 자원은 쉽게 모방할 수 있고 거래할 수 있으며 대체가능하다는 한계가 있다(Barney, 1991). 특허의 형태로 물리적·기술적 자원에 대한 배타적 권리를 갖더라도 후발자의 모방이나 추격에 의해 물리적 기술 보유 자체의 의미는 퇴색된 반면, 기술이나 지식을 체화한 인적자원을 확보할 때 지속적인 경쟁우위가 가능해진다(김권식·이광훈, 2014). 이러한 이유에서 조직의 인력이 보유하고 있는 전문지식과 경험 및 숙련기술은 조직의 성공적인 혁신요인으로 간주된다(Hall, 1992; Vrakking, 1990).

인적 자원이란 자원기반관점에서 말하는 VRIN 속성에 가장 부합하는 무형의 자원으로 기술적 능력을 체화한 노동력을 의미한다(김권식·이광훈,

2014). 본 연구에서는 인적 자원을 공공기관의 직원 수로 본다. 계량분석을 위해 분석과정에서 직원 수의 자연로그 값을 사용하였다.

(3) 관리적 자원

조직이 보유하고 있는 여타의 자원들을 효율적으로 관리하고 활용하기 위한 관리적 자원(managerial resources)의 역할도 중요하다. 조직의 관리적 역량에 따라 조직이 보유한 자원 활용의 효율성이나 효과성이 달라질 수 있으며 이는 조직의 경쟁우위에도 영향을 미칠 수 있을 것이다(김권식 · 이광훈, 2104). 천연자원, 기술 등의 전통적인 자원들을 효율적으로 관리하기 위한 대표적인 행정 · 관리적 자원으로서 리더십을 들 수 있다(Lee & Whitford, 2013).

조직이 보유한 자원의 처분에 관한 최종적인 결정은 최상위 의사결정 주체의 리더십과 밀접한 관련이 있다. 조직 목표를 달성하기 위해 인간과 다른 자원을 이용해서 계획 · 조직 · 활용 · 통제하는 조직 및 인적관리 역시 주요한 관리적 자원에 해당한다. 또한 조직의 중요한 행위주체인 노조는 조직이 보유한 자원의 처분과 분배 등에 대한 조직의 의사결정에 큰 영향을 미치고 있다는 점에서 관리적 자원으로서 주목할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 공공기관의 경쟁우위 달성에 유의미한 영향을 미치는 관리적 자원으로 리더십 · 조직 및 인적관리 · 노사관리 요소를 선정하였다. 공공기관의 관리적 자원에 해당하는 리더십 요소, 조직 및 인적관리 요소, 노사관리 요소는 공공기관 경영실적평가 결과 보고서를 통해 산

출된 결과를 통해 측정한다.

(4) 조직평판

조직평판은 조직에 대한 이해관계자들의 전반적인 평가로서, 사람들이 조직에 대해 지속적으로 호의나 비호의를 나타내는 평가 태도를 의미한다(Weiss, Anderson, & MacInnis, 1999).

일반적으로 조직평판은 민간 영역에서 기업들이 경쟁우위를 달성하는 데 있어 중요한 요소로 인식된다. 다양한 이해관계자에게 조직의 장점을 전달하고 이해관계자를 만족시킨 결과로 나타나는 차별성을 의미(Fombrun & Shanley, 1990; Fombrun, 1996; Rindova & Forbrun, 1998)하는 동시에, 조직 이미지를 바탕으로 오랜 시간에 걸쳐 형성된 조직에 대한 평가(Alessandri, 2001; Gotsi and Wilson, 2001)이기 때문이다.

공공기관의 경우 서비스를 제공 받는 국민과의 관계는 민간 기업이 고객이나 다른 이해당사자들과의 관계와는 다소 차이가 있을 수 있지만, 공공부문에서 국민이 느끼는 만족도나 서비스에 대한 평가의 중요성이 커지는 추세를 고려할 때, 조직평판 역시 공공기관의 지속적 경쟁우위 달성에 필요한 자원으로 볼 수 있다.

본 연구에서 공공기관의 조직평판은 공공기관 경영실적평가 결과 보고서에 나타난 국민평가 점수로부터 산출한다.

(5) 조직연령

조직연령은 조직의 안정성과 연결되는 조직 구조적 차원의 자원이다. 조직이 오랜 기간 존속하면서 축적된 경험과 신뢰는 조직의 경쟁우위 달성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. Quinn & Cameron(1983)의 연구에 따르면 조직수명주기는 창업-집단공동체화-공식화-정교화 단계를 거친다고 한다. 조직이 각 단계에서 다음 단계로 넘어가기 위해서 각 단계에 따르는 위기를 극복해야만 한다. 즉 조직이 지속된다는 것은 그 조직의 생존과 성공에 필요한 경쟁우위를 확보하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

그렇다면 조직연령은 일반적으로 공공기관이 경쟁우위를 달성하는 데 유의미한 영향을 미치는 자원으로 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서 조직연령은 현재 연도에서 공공기관의 설립연도를 차감하여 측정한다.

제3절 연구방법

1. 연구가설

본 연구는 조직의 혁신역량에 영향을 미치는 여러 자원들 가운데 특별히 공공기관의 경쟁우위 달성에 중요한 영향 요인으로 작용할 수 있는 재정적 자원, 인적 자원, 관리적 자원, 조직평판, 조직연령에 초점을 맞추어 실증적 분석을 하고자 한다.

자원기반관점의 일반적 입장은 조직의 경쟁우위 달성은 기업이 처분할 수 있는 유·무형의 가치 있는 자원의 활용에 달려있는 것으로 본다. 만약 이들 자원이 가치가 있고(valuable), 잠재적 경쟁자들은 갖지 못할 정도로 희소하며(rare), 쉽게 모방할 수 없고(inimitable), 다른 자원으로 쉽게 거래하거나 대체 할 수 없는 것(non-tradable/non-substitutable)에 해당한다면 이들 자원이 공공기관의 경쟁우위에 해당하는 혁신역량에 긍정적 영향을 미칠 것으로 볼 수 있다. 즉, 공공기관이 보유한 자원 수준이 증가함에 따라 공공기관의 혁신역량 수준도 증가할 것으로 예상 할 수 있다.

반면, 보유 자원 수준의 증가가 반드시 경쟁우위 달성으로 이어지는 것은 아니라고 보는 입장도 존재한다. Porter(1990, 2011)에 따르면 선택적 열위(selective disadvantage)가 오히려 혁신을 촉발하는 요소가 된다.

특정 자원의 부족이라는 불리함이 기업으로 하여금 경쟁을 계속하기 위한 혁신과 발전을 이끌어낸다는 것이다. 단순히 자원을 많이 보유한 것은 오히려 기업이 현 상황에 안주하게 만들고 자원을 비효율적으로 사용하게 한다는 것이다.

물론 Porter(1990, 2011)의 연구는 국가의 산업(nation's firms)을 대상으로 한 것이라는 점에서 본 연구와는 분석단위와 층위를 달리한다. 하지만 자원기반관점의 일반적인 입장과 달리 조직이 보유한 자원의 수준이 증가함에 따라 오히려 혁신역량이 저해될 수도 있음을 시사하고 있다는 점에서 본 연구의 가설 설정에도 일정한 의미가 있다.

하지만 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치는 선택적 열위에 해당하는 자원의 수준이 어느 정도인지 분명하지 않을뿐더러, 이러한 선택적 열위의 긍정적 영향이 자원의 종류를 가리지 않고 나타나는 것인지, 조직이 보유한 여러 자원 상호간에서는 선택적 열위가 어떠한 영향 미치게 되는지는 명확하지 않다.

따라서 본 연구는 자원기반관점의 일반적 입장에 입각하여 가설을 설정한다. 앞선 다섯 유형의 자원이 자원기반관점에서 말하는 VRIN 속성에 부합한다면 공공기관의 경쟁우위인 혁신역량에 유의미한 정(+)의 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. Porter(1990, 2011)의 선택적 열위가 혁신역량에 미치는 영향에 대해서는 회귀분석 결과의 해석 및 가설 검증 과정을 통해 보충적으로 검토한다.

(1) 재정적 자원과 혁신역량 사이의 관계에 대한 가설

재정적 자원은 공공기관의 대표적인 물적 자원이다. 무엇보다도 재정적 자원이 우선적으로 확보되어야 설비의 확충, 인건비 지급 등을 할 수 있는 여건이 마련되고(Fry, Stoner & Hattwick, 2004), 조직의 목표를 달성할 수 있는 관리적(administrative)·기술적(technical) 역량을 갖출 수 있다(Fernandez & Rainey, 2006; Lee & Whitford, 2013). 이러한 점에서 재정적 자원은 조직이 혁신역량을 제고하기 위해 투입할 수 있는 잠재적인 재정의 규모로 볼 수 있으며, 조직의 경쟁우위 달성을 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 따라서 공공기관의 재정적 자원으로서 공공기관의 총 수입은 혁신역량 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 즉, 공공기관의 총 수입이 증가함에 따라 종속변수인 혁신역량과 이를 구성하는 서비스 정부 역량·유능한 정부 역량·투명한 정부 역량의 수준도 증가할 것이다.

가설 1: 공공기관의 수입이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.

(2) 인적 자원과 혁신역량 사이의 관계에 대한 가설

인적 자원이란 자원기반관점에서 말하는 VRIN 속성에 가장 부합하는 무형의 자원이다(김권식·이광훈, 2014). 일반적으로 조직의 경쟁우위 달성에 있어 천연자원, 기술 등과 같은 전통적 자원들이 요구된다고 보았으나, 이들 자원은 쉽게 모방할 수 있고 거래할 수 있으며 대체가능하다는

한계가 있다(Barney, 1991). 반면, 인적 자원의 지식, 경험, 숙련 기술, 경영능력 등은 성공적 혁신요인으로 간주된다(Hall, 1992; Vrakking, 1990). 따라서 공공기관이 경쟁우위를 확보하기 위해서는 무엇보다도 기술이나 지식을 체화한 인적 자원의 확보가 중요하다고 할 수 있다. 결국 인적 자원은 공공기관의 혁신역량 전반에 걸쳐 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 즉, 공공기관의 총 직원 수가 늘어남에 따라 혁신역량과 그 구성요소인 서비스 정부 역량·유능한 정부 역량·투명한 정부 역량의 수준도 높아질 것이다.

가설 2: 공공기관의 직원이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.

(3)관리적 자원과 혁신역량 사이의 관계에 대한 가설

조직목표를 달성하기 위해서는 조직이 보유하고 있는 자원을 어떻게 이용할 것인지 계획·활용·조정하는 관리적 자원의 역할이 중요하다. Hansen, Perry, & Reese(2004)에 따르면 관리적 자원을 바탕으로 이루어지는 관리적 결정(administrative decision)은 궁극적으로는 조직의 성과에 영향을 미친다고 한다. 또한 일반적으로 조직의 관리적 자원은 경영 효율화에 영향을 미치고 조직의 성과에 영향을 미치는 것으로 받아들여진다(김권식·이광훈, 2014).

천연자원, 기술 등의 전통적인 자원들을 효율적으로 관리하기 위한 대표적인 행정·관리적 자원으로서 리더십을 들 수 있다(Lee & Whitford,

2013). 조직이 보유한 자원의 처분에 관한 최종적인 결정은 최상위 의사결정 주체의 리더십과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 조직 목표를 달성하기 위해 인간과 다른 자원을 이용해서 계획 · 조직 · 활용 · 통제해야 한다는 점에서 조직 · 인적관리 역시 의미 있는 관리적 자원에 해당한다. 또한 조직의 중요한 행위주체인 노조는 조직이 보유한 자원의 처분과 분배 등에 대한 조직의 의사결정에 큰 영향을 미치고 있다는 점에서 관리적 자원으로서 주목할 필요가 있다.

자원기반관점은 조직이 지속적 경쟁우위 확보에 있어 보유하고 있는 자원의 역할이 중요하다고 설명한다. 관리적 자원은 조직이 보유한 이들 자원의 활용 수준을 좌우하는 자원이라는 점에서 조직이 관리적 자원을 높은 수준으로 유지하고 있다면, 관리적 공공기관의 경쟁우위인 혁신역량의 수준 역시 높을 것으로 예상할 수 있다. 즉, 공공기관의 관리적 자원은 공공기관의 혁신역량 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상되며, 관리적 자원의 각 요소들(리더십 · 조직 및 인적관리 · 노사관리) 역시 공공기관의 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 3-1: 리더십 자원은 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-2: 조직 · 인적관리 자원은 혁신역량에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 3-3: 노사관리 자원은 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

(4) 조직평판과 혁신역량과의 관계에 대한 가설

일반적으로 조직평판은 조직에 대한 지속적인 호의나 비호의의 평가를 말한다(Weiss, Anderson, & MacInnis, 1999). 조직평판은 민간 영역에서 기업들이 경쟁우위를 달성하는 데 있어 중요한 요소로 인식된다(김용재 · 김종완 · 이재연, 2013). 고객을 만족시킨 결과 나타나게 되는 경쟁 조직과 구분되는 차별성이자(Fombrun & Shanley, 1990; Forbrum, 1996; Rindova & Forbrum, 1998), 오랜 시간에 걸쳐 형성되는 조직의 활동과 성과 전반에 대한 총체적인 평가이기 때문이다(Teece, Pisano, & Shuen, 1997; Alessandri, 2001; Gotsi & Wilson, 2001).

조직평판은 무능한 조직으로 보이지 않기 위해 노력하게 만드는 강력한 유인(incentive)으로 작용(Krause & Douglas, 2005)하는 동시에 조직의 자율성을 제고(Carpenter, 2001; Whitford, 2002)하고 전문성에도 영향을 미친다(Wilson, 1989). 따라서 공공기관과 서비스를 제공받는 국민과의 관계는 민간 기업의 고객이나 이해당사자들과의 관계와는 다소 차이가 있지만, 공공부문에서도 이에 대한 평가에 관심을 갖게 되었고 점차 국민이 느끼는 만족도나 서비스에 대한 평가의 중요성이 커지는 추세이다.

이러한 점에서 조직평판 역시 공공기관의 지속적 경쟁우위 달성에 필요한 자원이라고 볼 수 있다. 즉, 조직평판은 공공기관의 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 따라서 공공기관의 조직평판이 좋아질수록 혁신역량과 그 구성요소인 서비스 정부 역량 · 유능한 정부 역량 · 투명한 정부 역량의 수준도 높아질 것이다.

가설 4: 조직평판 수준이 높을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.

(5) 조직연령과 혁신역량과의 관계에 대한 가설

조직연령은 일반적으로 공공기관이 경쟁우위를 달성하는 데 유의미한 영향을 미치는 자원이다. Quinn & Cameron(1983)에 따르면 조직은 일정한 수명 주기를 갖는데, 이는 창업-집단공동체화-공식화-정교화 단계를 순차적으로 거치게 된다고 한다. 조직은 각 단계에서 위기에 직면하게 되고 그 위기를 극복하였을 경우에만 다음 단계로 진입할 수 있다. 조직이 존속되고 있다는 것은 지속적인 성과를 통해 위기를 극복해왔다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 조직이 오랜 기간 존속하면서 축적된 경험과 신뢰는 조직의 경쟁우위 달성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 것이고, 또 조직이 지속되고 있는 것은 그 조직이 생존과 성공에 필요한 경쟁우위를 획득한 것으로 볼 수 있다. 즉, 조직연령이 증가함에 따라 공공기관의 혁신역량과 그 구성요소인 서비스 정부 역량 · 유능한 정부 역량 · 투명한 정부 역량의 수준도 향상될 것이다.

가설 5: 조직연령이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.

본 연구에서 사용된 독립변수와 종속변수에 대한 모든 연구 가설을 종합하여 정리하면 다음과 같다.

<표 4> 연구가설 종합

구 분	연 구 가 설
가설 1	공공기관의 수입이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.
가설 2	공공기관의 직원이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.
가설 3	① 리더십 자원은 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. ② 조직·인적관리 자원은 혁신역량에 긍정적 영향을 미칠 것이다. ③ 노사관리 자원은 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설 4	조직평판 수준이 높을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.
가설 5	조직연령이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.

2. 자료수집

본 연구는 2014년 현재 「공공기관 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정된 302개 기관 중 110개 조직을 대상으로 한다. 이들 공공기관의 혁신역량 수준을 확인하기 위해서 한국정보화진흥원의 '공공기관 정부3.0 실행계획' 평가 결과를 활용하였다.

또한 302개 기관 중 '공공기관 경영실적 평가' 결과를 확인할 수 있는 110개 기관만을 연구대상으로 한정하였기 때문에 2012년도 공공기관 경영실적평가 결과 보고서를 통해 리더십 · 조직 및 인적관리 · 노사관리 · 국민평가에 대한 정보를 추출하였다. 직원 수 · 기관 수입 · 기관연령 등의 자료는 '공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)'을 통해 확보하였다.

3. 분석방법

상관관계 분석, 선형회귀분석을 통해 공공기관이 보유한 자원과 혁신역량의 관계를 확인하였다. 다수의 독립변수와 종속변수 사이의 관계를 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석을 실시하기에 앞서 본 연구에 사용된 자료들이 회귀분석의 기본가정을 충족하는지 확인하기 위해 자기상관성(autocorrelation), 다중공선성(multicollinearity) 등에 대한 검정을 우선적으로 진행하였다.

제4장 분석결과

제1절 기술통계 분석

1. 종속변수의 기초통계량 분석

본 연구의 종속변수인 공공기관의 혁신역량은 최솟값 0, 최댓값은 2.750이고 평균은 0.920이다. 혁신역량을 구성하고 있는 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량의 3개 요소를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 서비스 정부 역량의 최솟값은 0, 최댓값은 1, 평균은 0.390이었고, 유능한 정부 역량의 경우 최솟값은 0, 최댓값은 1, 평균은 0.298, 마지막으로 투명한 정부 역량은 최솟값이 0, 최댓값은 1, 평균은 0.233을 기록했다.

<표 5> 종속변수의 기초통계량

변수	N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
서비스 정부 역량	110	.000	1.000	.390	.347
유능한 정부 역량	110	.000	1.000	.298	.282
투명한 정부 역량	110	.000	1.000	.233	.263
혁신역량(총점)	110	.000	2.750	.920	.768

2. 독립변수의 기초통계량 분석

본 연구의 독립변수인 재정적 자원, 인적 자원, 관리적 자원, 조직평판, 조직연령의 기초통계량을 분석하였다.

재정적 자원인 공공기관 수입의 최솟값은 중소기업기술정보진흥원으로 6,600백만 원이고, 최댓값은 한국전력공사로 61,366,203백만 원이다. 이처럼 공공기관 수입의 최솟값과 최댓값이 10,000배에 가까운 차이가 발생하는 것으로 보아 기관별 재정적 자원의 수준 차이가 매우 큰 것을 알 수 있다. 공공기관 수입의 평균값은 4,257,188.46백만 원이고 표준편차는 10,644,883.112로 나타났다.

공공기관이 보유한 인적자원인 직원 수의 최솟값은 한국청소년상담복지개발원으로 52명이고, 최댓값은 한국철도공사로 28,779명이다. 공공기관의 직원 수는 최솟값과 최댓값이 약 550배 정도 차이가 난다. 평균값은 1,533.79명 표준편차는 3,654.693명이다. 수입과 마찬가지로 기관별 인적 자원의 차이가 큰 것으로 보인다.

관리적 자원은 리더십, 조직·인적관리, 노사관리 자원으로 구성된다. 리더십 자원의 경우는 최솟값이 대한석탄공사로 5, 최댓값의 경우에는 한국공항공사로 10이다. 평균은 7.48, 표준편차는 0.948이다. 조직·인적자원은 최솟값으로 도로교통공단이 5, 최댓값으로는 대한무역투자진흥공사를 비롯한 5개 기관이 9를 기록하였다. 조직·인적관리 자원의 경우 평균 7.21에 표준편차는 0.967이다. 노사관리의 최솟값은 한국철도시설공

사를 포함한 15개 기관이 6이고 최댓값은 인천국제공항공사를 비롯한 17개 기관이 9를 기록하였다. 평균은 7.50 표준편차는 0.948이다. 관리적 자원의 경우, 12년 경영실적평가의 대상이 아닌 10개 기관을 제외한 100개 기관을 표본으로 하였다.

조직평판의 경우, 공공기관 중 국민평가 대상이 아니어서 평가 점수가 없는 기관을 제외한 94개의 표본을 분석하였다. 조직평판의 최솟값은 한국원자력환경공단의 3.763이고 최댓값은 한국광해관리공단의 4.985이다. 평균은 4.641이고 표준편차는 0.250이다. 다른 자원에 비해 기관별 차이는 상대적으로 작다.

조직연령은 신생기관인 한국임업진흥원의 0을 최솟값, 한국우편사업진흥원의 82를 최댓값으로 한다. 평균은 23.16, 표준편차는 17.471이다.

<표 6> 독립변수의 기초통계량

변수	N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
총 수입(백만 원)	110	6,600	61,366,203	4,257,188.46	10,644,883.112
로그(수입)	110	8.795	17.932	13.02542	2.244313
직원 수	110	52	28,779	1,533.79	3,654.693
로그(직원 수)	110	3.951	10.267	6.228	1.377
리더십	100	5	10	7.48	.948
조직·인적관리	100	5	9	7.21	.967
노사관리	100	6	9	7.50	.948
조직평판	94	3.763	4.985	4.641	.250
조직연령	110	0	82	23.16	17.471

제2절 다중회귀분석

다중회귀분석은 다수의 독립변수와 종속변수 사이의 관계를 분석하기, 관측된 자료를 통해 변수들 사이의 함수적 관계식을 통계적으로 추정하는 것을 말한다. 본 연구에서는 공공기관이 보유한 자원과 혁신역량의 관계를 살펴보기 위해 종속변수인 혁신역량, 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량에 대해 순차적으로 회귀분석을 실시한다.

1. 상관관계 분석

본격적인 회귀분석에 앞서 변수들 사이의 관계의 강도를 확인하기 위해 상관관계를 분석하였다. 변수의 척도가 등간척도 이상일 때의 상관관계를 보여주는 Pearson 상관계수를 사용하였다. 유의수준은 양쪽 확률로 검정하였다. <표 7>에서 확인할 수 있는 것처럼 대부분의 변수들이 통계적으로 유의미한 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이 경우, 다중공선성의 문제가 발생할 수 있다는 우려가 있으나, 표에서 확인할 수 있듯이 본 연구에서는 유의미한 관계가 있지만 상호 간의 상관관계가 0.8 이상인 변수들은 없기 때문에 다중공선성의 문제가 발생할 가능성은 낮을 것으로 보인다. 이후 진행하는 회귀분석 과정에서 검정을 통해 다중공선성의 문제를 배제하도록 한다.

<표 7> 각 변수 간의 상관관계

		로그 (수입)	로그 (직원 수)	리더십	조직·인적 관리	노사관리	조직평판	조직연령
로그수입	Pearson 상관	1						
	유의수준(양쪽)	-						
	N	110						
로그직원수	Pearson 상관	.719***	1					
	유의수준(양쪽)	.000	-					
	N	110	110					
리더십	Pearson 상관	.349***	.201**	1				
	유의수준(양쪽)	.000	.045	-				
	N	100	100	100				
조직·인적 관리	Pearson 상관	.407***	.248**	.517***	1			
	유의수준(양쪽)	.000	.013	.000	-			
	N	100	100	100	100			
노사관리	Pearson 상관	.374***	.368***	.573***	.468***	1		
	유의수준(양쪽)	.000	.000	.000	.000	-		
	N	100	100	100	100	100		
조직평판	Pearson 상관	.187*	.229**	.166	.267***	.221**	1	
	유의수준(양쪽)	.070	.026	.109	.009	.032	-	
	N	94	94	94	94	94	94	
조직연령	Pearson 상관	.046	.229**	-.014	.039	.063	.285***	1
	유의수준(양쪽)	.630	.016	.890	.698	.532	.005	-
	N	110	110	110	110	110	110	110

주) *** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.1

2. 회귀분석

공공기관이 보유한 자원과 혁신역량의 관계를 확인하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀분석은 통계적 수치를 통하여 둘 이상의 변수들의 관계를 명확하게 보여주지만, 회귀분석의 기본가정이 충족되지 않을 경우에는 아무 의미가 없기 때문에 회귀분석의 기본가정 충족 여부를 확인하기 위한 자기상관성, 다중공선성 등에 대한 검정도 함께 진행한다. 종속변수인 혁신역량, 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량에 대해 순차적으로 회귀분석을 실시하여 각각의 모형을 도출하였다

(1) 혁신역량에 대한 회귀분석

모형 1은 종속변수 공공기관의 혁신역량(총점)에 대한 회귀분석 결과 도출된 회귀모형이다. 모형의 적합성을 나타내는 F값이 3.647($p<0.01$)이고, R^2 값이 0.229로서 22.9%의 설명력을 갖는다.

<표 8> 혁신역량에 대한 모형 요약

모형	R	R^2	조정된 R^2	추정 값의 표준오차	통계 변화량					Durbin-Watson
					R제곱 변화량	F변화량	df1	df2	유의수준 F변화량	
1	.478	.229	.166	.705324	.229	3.647	7	86	.002**	1.821
주) ** P<0.01, * P<0.05										

자기상관성을 진단하기 위해 Durbin-Watson d 검정을 사용하였다. Durbin-Watson d 값은 0에서 4 사이의 값을 가지며, 그 값이 2에 가까울수록 자기상관성이 낮아진다. 혁신역량의 Durbin-Watson d 값은 1.812로 잔차의 독립성 가정을 만족한다. 다음으로 다중공선성을 진단하기 위해 공선성 통계량을 확인한 결과 허용한계는 0.467로부터 0.857에 분포하여 모두 0.1이상의 값을 가지고 있고, VIF 역시 1.166에서 2.142까지의 범위의 값으로 10 미만이므로 다중공선성의 문제는 없다고 본다. 따라서 혁신역량에 대한 회귀모형은 적합하다고 할 수 있다.

모형 1의 혁신역량에 대한 계수는 <표 9>와 같다. 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 변수는 로그 직원 수, 리더십, 노사관리, 조직평판, 조직연령으로 나타났다. 해당 변수의 β값을 살펴보면, 로그 직원 수는 0.406, 리더십은 0.342, 노사관리는 -0.272, 조직평판은 0.181, 조직연령은 -0.330의 값을 갖는다.

이상의 내용을 정리하면, 혁신역량(총점)에 영향을 미치는 독립변수는 로그 직원 수(β=0.406), 리더십(β=0.342), 노사관리(β=-0.272), 조직평판(β=0.181), 조직연령(β=-0.330)으로 각 자원이 공공기관의 혁신역량에 작용하는 방향이 일치하지 않음을 확인할 수 있었다. 공공기관의 직원 수와 리더십, 그리고 조직평판 수준이 증가하게 되면 혁신역량 수준도 증가하게 되지만, 노사관리와 조직연령은 혁신역량에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지 않아 제외된 다른 변수(로그 수입, 조직·인적관리)에 대한 해석은 본 연구의 회귀분석 결과에 대한 종합적인 해석과 함께 정리한다.

<표 9> 혁신역량에 대한 계수

모형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 수준	B의 95.0% 신뢰구간		공선성 통계	
		B	표준오차	β			하한	상한	허용한계	VIF
1	(상수)	-1.257	1.448		-.868	.388	-4.135	1.621		
	로그수입	-.073	.049	-.207	-1.491	.140	-.171	.025	.467	2.142
	로그직원수	.228	.077	.406	2.963	.004***	.075	.381	.478	2.093
	리더십	.283	.100	.342	2.835	.006***	.085	.481	.615	1.627
	조직·인적 관리	-.130	.096	-.159	-1.344	.183	-.321	.062	.639	1.565
	노사관리	-.227	.100	-.272	-2.268	.026**	-.426	-.028	.625	1.601
	조직평판	.559	.321	.181	1.742	.085*	-.079	1.197	.834	1.199
	조직연령	-.014	.004	-.330	-3.225	.002***	-.023	-.006	.857	1.166

주) *** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.1

<표 10> 독립변수-혁신역량의 관계 요약

독립 / 종속	로그 수입	로그 직원수	리더십	조직、인적 관리	노사 관리	조직 평판	조직 연령	R^2
혁신역량 (총점)	-.207	.406*	.342*	-.159	-.272*	.181*	-.330*	.229

주) * 유의미한 변수

(2) 서비스 정부 역량에 대한 회귀분석

모형 2는 서비스 정부 역량에 대한 회귀분석의 결과다. 모형의 적합성을 나타내는 F값에 대한 유의확률이 0.05를 초과하여 적합한 회귀모형으로 보기 어렵다. 보다 완화된 0.1 유의수준에서도 적합하다고 보기 어렵기 때문에 모형 2는 채택하지 않는다.

다만, 유의확률이 근소한 차이로 유의수준을 초과하고 있으므로, 서비스 정부 역량에 대한 모형의 채택 여부와 관계없이 독립변수와 서비스 정부 역량과의 관계를 분석함으로써 본 연구와 관련해 일정한 함의를 도출할 수 있을 것으로 보인다.

<표 11> 서비스 정부 역량에 대한 모형 요약

모형	R	R제곱	조정된 R제곱	추정 값의 표준오차	통계 변화량					Durbin-Watson
					R제곱 변화량	F변화량	df1	df2	유의수준 F변화량	
2	.353	.124	.053	.340344	.124	1.745	7	86	.109	1.761
주) ** P<0.01, * P<0.05										

각 독립 변수의 서비스 정부 역량에 대한 계수는 <표 12>에서 보는 바와 같다.

<표 12> 서비스 정부 역량에 대한 계수

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 수준	B의 95.0% 신뢰구간		공선성 통계	
	B	표준오차	β			하한	상한	허용한계	VIF
(상수)	.056	.699		.080	.936	-1.332	1.445		
로그수입	-.027	.024	-.169	-1.143	.256	-.074	.020	.467	2.142
로그직원수	.084	.037	.330	2.264	.026**	.010	.158	.478	2.093
리더십	.103	.048	.276	2.140	.035**	.007	.199	.615	1.627
2 조직·인적 관리	-.047	.047	-.129	-1.019	.311	-.140	.045	.639	1.565
노사관리	-.082	.048	-.217	-1.703	.092*	-.178	.014	.625	1.601
조직평판	.097	.155	.069	.625	.534	-.211	.405	.834	1.199
조직연령	-.004	.002	-.211	-1.935	.056*	-.008	.000	.857	1.166
주) *** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.1									

<표 13> 독립변수-서비스 정부 역량의 관계 요약

독립 / 종속	로그 수입	로그 직원수	리더십	조직、인적 관리	노사 관리	조직 평판	조직 연령	R^2
서비스 정부 역량	-.169	.330*	.276*	-.129	-.217*	.069	-.211*	.124

주1) * 유의미한 변수

주2) 서비스 정부 역량에 대한 회귀모형 미채택

(3) 유능한 정부 역량에 대한 회귀분석

모형 3은 종속변수 유능한 정부 역량에 대한 회귀분석 결과 도출된 회귀모형이다. 모형의 적합성을 나타내는 F값이 3.454(p<0.01)이고, R^2 값이 0.219로서 21.9%의 설명력을 갖는다.

유능한 정부 역량의 Durbin-Watson d 값은 2.182로 잔차의 독립성 가정을 만족하므로 자기상관성의 문제를 배제할 수 있다. 모형 1에서 이미 확인하였듯이 공선성 통계량에서 허용한계는 0.467로부터 0.857에 분포하여 모두 0.1이상의 값을 가지고 있고, VIF 역시 1.166에서 2.142까지의 범위의 값으로 10 미만이므로 다중공선성의 문제는 없다고 본다. 따라서 유능한 정부 역량에 대한 회귀모형은 적합하다고 할 수 있다.

<표 14> 유능한 정부 역량에 대한 모형 요약

모형	R	R제곱	조정된 R제곱	추정 값의 표준오차	통계 변화량					Durbin-Watson
					R제곱 변화량	F변화량	df1	df2	유의수준 F변화량	
3	.468	.219	.156	.255656	.219	3.454	7	86	.003**	2.182
주) ** P<0.01, * P<0.05										

모형 3의 유능한 정부 역량에 대한 계수는 <표 15>와 같다. 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 변수는 로그 직원 수, 리더십, 조직평판, 조직연령으로 나타났다. 해당 변수의 β값을 살펴보면, 로그 직원 수는 0.289, 리더십은 0.253, 조직평판은 0.264, 조직연령은 -0.397의 값을 갖는다.

이상의 내용을 정리하면, 혁신역량(총점)에 영향을 미치는 독립변수는 로그 직원 수(β=0.289), 리더십(β=0.253), 조직평판(β=0.264), 조직연령(β=-0.397)으로, 다른 변수들과 달리 조직연령은 종속변수에 대해 음의 방향으로 작용한다. 즉 공공기관의 직원 수, 리더십, 조직평판은 유능한 정부 역량에 대해 긍정적인 영향을 미치지만, 조직연령이 증가함에 유능한 정부 역량 수준은 감소하게 되는 것이다. 통계적으로 유의미하지 않아 제외된 다른 변수(로그 수입, 조직・인적관리, 노사관리)에 대한 해석은 본 연구의 회귀분석 결과에 대한 종합적인 해석과 함께 정리한다.

<표 15> 유능한 정부 역량에 대한 계수

모형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 수준	B의 95.0% 신뢰구간		공선성 통계	
		B	표준오차	β			하한	상한	허용한계	VIF
3	(상수)	-.757	.525		-1.442	.153	-1.800	.286		
	로그수입	-.027	.018	-.209	-1.501	.137	-.062	.009	.467	2.142
	로그직원수	.058	.028	.289	2.096	.039**	.003	.114	.478	2.093
	리더십	.075	.036	.253	2.079	.041**	.003	.147	.615	1.627
	조직·인적 관리	-.040	.035	-.137	-1.147	.255	-.110	.029	.639	1.565
	노사관리	-.059	.036	-.197	-1.638	.105	-.132	.013	.625	1.601
	조직평판	.295	.116	.264	2.534	.013**	.064	.526	.834	1.199
	조직연령	-.006	.002	-.397	-3.856	.000***	-.009	-.003	.857	1.166

주) *** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.1

<표 16> 독립변수-유능한 정부 역량의 관계 요약

독립 / 종속	로그 수입	로그 직원수	리더십	조직、인적 관리	노사 관리	조직 평판	조직 연령	R^2
유능한 정부 역량	-.209	.289*	.253*	-.137	-.197	.264*	-.397*	.219

주) * 유의미한 변수

(4) 투명한 정부 역량에 대한 회귀분석

모형 4는 투명한 정부 역량에 대한 회귀분석 결과 도출된 회귀모형이다. 모형의 적합성을 나타내는 F값이 3.519(p<0.01)이고, R^2 값이 0.223로서 22.3%의 설명력을 갖는다. Durbin-Watson d 값은 1.688로 잔차의 독립성 가정을 만족하므로 자기상관성의 문제는 배제될 수 있고, 이미 확인하였듯이 다중공선성의 문제는 발생하지 않는다. 따라서 투명한 정부 역량에 대한 회귀모형은 적합하다고 할 수 있다.

<표 17> 투명한 정부 역량에 대한 모형 요약

모형	R	R제곱	조정된 R제곱	추정 값의 표준오차	통계 변화량					Durbin-Watson
					R제곱 변화량	F변화량	df1	df2	유의수준 F변화량	
4	.472	.223	.159	.249452	.223	3.519	7	86	.002**	1.688
주) ** P<0.01, * P<0.05										

모형 4의 투명한 정부 역량에 대한 계수는 <표 18>와 같다. 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 변수는 로그 직원 수, 리더십, 노사관리, 조직연령으로 나타났다. 해당 변수들의 β값은 로그 직원 수(β=0.432), 리더십(β=0.360), 노사관리(β=-0.290), 조직연령(β=-0.260)으로 각 자원이 종속변수에 작용하는 방향이 일치하지 않는다. 공공기관의 직원 수와 리더십 수준이 증가하게 되면 혁신역량 수준도 증가하지만, 노사관리와 조직연령은 혁신역량에 부정적인 영향을 미치는 것이다. 통계적으로 유의미하지 않아 제외된 변수(로그 수입, 조직・인적관리, 조직평판)에 대한 해석은 회귀분석 결과에 대한 종합적인 해석과 함께 정리한다.

<표 18> 투명한 정부 역량에 대한 계수

모형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 수준	B의 95.0% 신뢰구간		공선성 통계	
		B	표준오차	β			하한	상한	허용한계	VIF
4	(상수)	-.557	.512		-1.087	.280	-1.574	.461		
	로그수입	-.019	.017	-.155	-1.117	.267	-.054	.015	.467	2.142
	로그직원수	.085	.027	.432	3.140	.002***	.031	.139	.478	2.093
	리더십	.105	.035	.360	2.965	.004***	.035	.175	.615	1.627
	조직·인적 관리	-.042	.034	-.147	-1.235	.220	-.110	.026	.639	1.565
	노사관리	-.085	.035	-.290	-2.412	.018**	-.156	-.015	.625	1.601
	조직평판	.168	.113	.154	1.476	.144	-.058	.393	.834	1.199
	조직연령	-.004	.002	-.260	-2.527	.013**	-.007	-.001	.857	1.166

주) *** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.1

<표 19> 독립변수-투명한 정부 역량의 관계 요약

독립 / 종속	로그 수입	로그 직원수	리더십	조직·인적 관리	노사 관리	조직 평판	조직 연령	R^2
투명한 정부 역량	-.155	.432*	.360*	-.147	-.290*	.154	-.260*	.223

주) * 유의미한 변수

3. 회귀분석 결과 요약

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선, 공공기관의 수입과 조직·인적 관리 자원의 경우 유의미한 결과가 도출되지 않았고, 혁신역량의 구성요소인 서비스 정부 역량에 대한 유의미한 회귀모형 역시 채택되지 않았다.

(1) 공공기관의 인적자원

공공기관의 인적자원 수준은 공공기관의 혁신역량에 대해 긍정적인 영향(β=0.406)을 미치는 것으로 나타났다. 인적자원이 혁신역량의 구성요소인 서비스 정부 역량(β=0.330), 유능한 정부 역량(β=0.289), 투명한 정부 역량(β=0.432)에 대해 미치는 영향력의 크기를 비교해 보면, 혁신역량 전체에 대한 영향력과 혁신역량을 구성하는 하위 역량에 대한 영향

력에 크기 차이가 있음을 확인 할 수 있다.

(2) 공공기관의 관리적 자원

리더십 자원의 수준 역시 공공기관의 혁신역량에 긍정적인 영향(β=0.342)을 미치는 것으로 나타났다. 인적자원의 경우와 마찬가지로 혁신역량의 구성요소인 서비스 정부 역량(β=0.276), 유능한 정부 역량(β=0.253), 투명한 정부 역량(β=0.360) 각각에 대해 미치는 영향의 크기에 차이가 나타난다.

노사관리 자원은 혁신역량에 대해 부정적인 영향(β=−0.272)을 미치는 것으로 나타났다. 특히 투명한 정부 역량에 대해서 가장 부정적 영향(β=−0.290)을 크게 미치는 것으로 보인다.

(3) 공공기관의 조직평판 및 조직 연령

공공기관의 조직평판 수준은 혁신역량에 대해 긍정적 영향(β=0.181)을 미친다. 특히 조직평판의 구성요소 중 유능한 정부 역량(β=0.264)에 대한 영향이 큰 것으로 나타났다.

공공기관의 조직연령의 경우, 혁신역량 전반에 걸쳐 부정적인 영향(β=−0.330)을 미치는 것으로 나타났다. 혁신역량의 구성요소 중 유능한 정부 역량(β=−0.397)에 대해 가장 큰 영향을 미치는 것으로 보인다.

(4) 분석 결과 요약

회귀분석 결과 도출된 독립변수와 종속변수의 관계를 종합하여 이하의 <표 20>으로 정리하였다. 종속변수에 대한 영향을 표준화된 계수 β값으로 표시 하였고 각 모형의 설명력을 나타내는 R^2 값을 표시하였다.

<표 20> 회귀분석 결과 요약

종속변수 / 독립변수	혁신역량	서비스 정부 역량	유능한 정부 역량	투명한 정부 역량
로그 수입	-.207	-.169	-.209	-.155
로그 직원 수	.406*	.330*	.289*	.432*
리더십	.342*	.276*	.253*	.360*
조직·인적관리	-.159	-.129	-.137	-.147
노사관리	-.272*	-.217*	-.197	-.290*
조직평판	.181*	.069	.264*	.154
조직연령	-.330*	-.211*	-.397*	-.260*
R^2	.229	.124	.219	.223

주1) * 유의미한 변수

주2) 서비스 정부 역량에 대한 회귀모형 미채택

제3절 가설 검정 및 해석

본 연구에서는 공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 자원기반관점에서 공공기관의 자원을 중심으로 실증분석을 시도하였다. 공공기관의 혁신역량은 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량으로 구성하였고, 공공기관이 보유한 자원인 재정적 자원, 인적 자원, 관리적 자원, 조직평판, 조직연령과의 관계를 밝히고자 하였다.

하지만 회귀분석 시행 결과, 혁신역량의 구성요소 중 하나인 서비스 정부 역량에 대한 적합한 회귀모형이 채택되지 않았고, 그 외 회귀모형이 채택된 혁신역량과 그 구성요소인 종속변수에 대해서도 일부 독립변수가 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 이러한 이유에서 본 연구의 회귀분석 결과는 연구 가설을 뒷받침하기에 일정한 한계점이 있을 수밖에 없다. 따라서 가설 검증이라는 측면에만 집중을 하여 접근한다면, 본 연구의 회귀분석 결과로부터 충분한 함의를 이끌어 내지 못할 것으로 보인다.

이에 서비스 정부 역량에 대한 모형이 도출되지 않은 이유와 통계적으로 유의미한 수준에 이르지 못한 변수들을 살펴보았다. 그 결과, 연구 설계 단계에서는 미처 예측하지 못한 공공기관의 혁신역량에 관련한 일정한 시사점들을 확인할 수 있었다. 이를 통해 공공기관의 혁신역량과 관련한 정책적 함의를 이끌어내는 것은 본 연구의 가설 검정 이상으로 중요한 의미

를 가질 것이다. 따라서 본 연구에 대한 가설 검정과 함께 연구 설계 단계에서 예측하지 못한 발견이 갖는 함의를 분석하고자 한다.

1. 가설의 검정

공공기관의 수입이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이라는 <가설 1>은 기각되었다. 하지만, 이러한 결과는 여전히 공공기관의 자원과 혁신역량 사이의 관계에 있어 일정한 함의를 갖는 것으로 보인다. 비록 통계적으로 유의미한 수준에는 이르지 못하였지만 공공기관의 수입은 혁신역량에 대해서 음의 β값을 갖는 것으로 나타났는데, 이는 재정적 자원이 혁신역량에 대해 부정적인 방향으로 작용할 수 있다는 점을 시사한다. 본 연구에서 수립한 가설과 상반되는 이러한 결과에 대해서는 크게 세 가지 측면에서 의미 있는 설명이 가능할 것으로 보인다.

첫째, 공공기관이 보유한 재정적 자원이 그대로 경쟁우위 획득에 사용되는 것은 아니다. 결국 향후 재정적 자원이 혁신역량에 미치는 영향을 분석하는데 있어서 재정적 자원의 분배구조에 대한 고려와 재정적 자원의 유형에 대한 세분화가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 재정적 자원의 수준은 조직의 독립성과 밀접한 관련이 있다. 재정적 자원의 수준이 높은 공공기관은 외부로부터의 변화에 독립적인 태도를 유지할 가능성이 높을 것이다. 변화라는 혁신역량의 특성을 고려한다면, 재정적 자원은 오히려 경쟁우위 저해 요인으로 작용할 수도 있다.

셋째, Porter(1990, 2011)가 주장한 것처럼 자원을 많이 보유한 것이 조직을 현 상황에 안주하게 만들고 자원을 비효율적으로 사용하게 하면서 오히려 조직의 혁신역량에 부정적인 영향을 미친 것이라는 해석도 가능하다. 즉, 이 경우 공공기관의 재정적 자원 수준이 혁신을 촉발할 수 있는 수준을 초과하는 것으로 볼 수 있다.

공공기관의 직원이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이라는 <가설 2>를 채택한다. Hall(1992)과 Vrakking(1990)은 인적자원의 지식, 경험, 숙련 기술, 경영능력 등이 성공적 혁신요인으로 간주된다고 하였다. 마찬가지로 경쟁우위를 확보하기 위해서 무엇보다도 기술이나 지식을 체화한 인적자원의 확보가 중요하다고 할 것이고, 결국 인적자원은 공공기관의 혁신역량 전반에 걸쳐 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

회귀분석을 통해서 공공기관의 인적자원은 혁신역량(총점)·서비스 정부 역량·유능한 정부 역량·투명한 정부 역량과의 관계에 있어서 각각 0.406, 0.330, 0.289, 0.432의 β값을 갖는 것을 확인하였다. 인적자원은 공공기관 혁신역량 전반에 걸쳐 가장 강한 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

리더십 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 <가설 3-1>를 채택한다. 리더십 자원은 종속변수인 혁신역량에 대해 0.342의 β값을 갖는다. 이를 통해 리더십 자원이 혁신역량 전반에 걸쳐 인적자원 다음으로 강한 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이는 일반

적으로 조직의 관리적 자원이 경영 효율화에 영향을 미치고 조직의 성과에 영향을 미친다(김권식 · 이광훈, 2014)는 기존의 연구와 합치하는 것으로 보인다. 조직이 보유한 자원의 처분에 관한 최종적인 결정은 최상위 의사결정 주체의 리더십과 밀접한 관련이 있고, 조직 목표를 달성하기 위해 인간과 다른 자원을 이용해서 계획 · 조직 · 활용 · 통제해야 한다는 점에서 공공기관의 혁신역량과 관련해서도 리더십이 큰 영향력을 갖는 것이다.

조직 · 인적관리 자원은 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 <가설 3-2>를 기각한다. 회귀분석을 통해 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 다만, β가 음(-)의 값을 갖는다는 점에서 가설과는 달리 공공기관의 혁신역량에 대해 부정적인 방향으로 작용할 수 있다는 점에 대한 함의를 검토해 볼 필요성이 있다. 이에 대한 해석은 회귀분석 과정에서 혁신역량의 구성요소인 서비스 정부 역량에 대한 회귀모형이 채택되지 못한 점에 대한 분석과 함께 종합적으로 살펴보겠다.

노사관리 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 <가설 3-3>은 모두 기각되었다. 본 연구에서 설정한 가설과는 달리 노사관리 자원은 혁신역량에 부정적 영향(β=-.272)을 미치는 것으로 밝혀졌다. 또한 투명한 정부 역량을 제외한 다른 구성요소에 대해서도 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났나. 노사관리 자원 수준의 산출 근거가 된 경영실적평가는 기본적으로 조직 · 직원간의 경쟁을 바탕으로 하는 제도인데다 특히 노사관리의 경우는 최근까지의 노사 합리화

정책 추진 과정에서 경비 절감을 중심으로 하는 통제·관리적 성향이 강했다는 점을 고려해야 할 것으로 보인다. 소통·협업·개방·공유를 지향하는 정부3.0과는 상충되기 때문이다.

정부3.0의 기본 취지에 부합하지 않는 자원으로 정부3.0을 중심으로 하는 혁신역량을 확보하기는 어려울 것이다. 마찬가지로 혁신역량이 지금까지 추구해오던 경쟁우위와는 본질적으로 다른 것이라면, 지금까지 경쟁우위를 획득하기 위해 필요로 하던 자원과는 다른 새로운 자원이 필요할 것이다. 이러한 새로운 자원은 무엇인지, 또 어떻게 이들 자원을 식별하고 확보할지에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.

조직평판 수준이 높을수록 혁신역량 수준이 높을 것이라는 <가설 4>를 채택한다. 조직평판은 혁신역량(총점), 서비스 정부 역량, 유능한 정부 역량, 투명한 정부 역량에 대해 각각 0.181, 0.069, 0.264, 0.154의 β값을 갖는 것으로 나타났다. 이처럼 조직평판이 공공기관의 혁신역량에 대해 전반적으로 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었으나, 유능한 정부 역량의 경우를 제외한 나머지 변수에 대해서는 통계적으로 유의미한 수준에 이르지 못하고 있다.

비록 혁신역량의 구성요소 중 유능한 정부 역량에 대해서만 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있지만, 이는 조직평판이 조직의 자율성을 제고(Carpenter, 2001; Whitford, 2002)하고 전문성에도 영향을 미친다(Wilson, 1989)는 선행연구와 전반적인 일관성을 유지하는 결과로 보인다. 또한 정부3.0을 중심으로 평가된 혁신역량인 만큼 고객으로부터의

평가가 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 조직평판이 혁신역량 중 유능한 정부역량에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 조직평판은 무능한 조직으로 보이지 않기 위해 노력하게 만드는 강력한 유인으로 작용(Krause & Douglas, 2005)하는 것이다.

조직연령이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이라는 <가설 5>는 기각되었다. 회귀분석 결과 종속변수에 대한 조직연령의 β값은 모두 음(−)으로 나타났고, 특히 그 중에서도 유능한 정부 역량에 대해서는 가장 큰 영향($\beta=-0.397$)을 미치는 것으로 나타났다. 공공기관이 오랜 기간 존속하면서 형성되는 신뢰나 축적된 경험이 지속적 경쟁우위 확보에 필요한 자원으로 작용할 것이라는 기대와는 달리 조직연령은 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치기보다는 전반적으로 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이처럼 조직연령이 공공기관의 자원으로서 지속적 경쟁우위를 확보에 도움이 되기보다 경쟁우위 달성을 저해하는 요인으로 해석될 수 있는 점에 대해서는 두 가지 측면에서 설명이 가능할 것으로 보인다.

첫째, 경로의존성이다. 제도주의 관점에 따르면 한번 형성된 제도를 환경의 변화에 맞추어 새로운 형태로 변화시키는 것은 어렵다고 한다. 이러한 이유에서 새로운 변화와 직결되는 혁신역량의 특성을 고려할 때 역사가 오래된 기관일수록 외부의 변화에 대응하는 유연성이 떨어지고, 변화를 적극적으로 수용하고 따르기보다는 상징적인 대응에 그치는 비동조화(decoupling) 전략을 취할 가능성이 크기 때문이다.

둘째, 정부3.0을 중심으로 하는 혁신역량이 갖는 특수성이다. 과거에는

조직연령이라는 자원이 조직의 지속적 경쟁우위 획득에 필요한 자원이었지만, 정부3.0과 관련된 새로운 경쟁우위가 등장함에 따라 조직연령이라는 자원이 더 이상 지속적 경쟁우위를 달성하는 데 유용하지 않을 수 있는 것이다. 이러한 경우, 어떠한 자원이 새로운 지속적 경쟁우위 획득에 중요한 자원인지 식별하기 위한 방안에 대한 연구 필요성이 제기된다.

2. 검정 결과 해석 및 요약

회귀분석 과정에서 혁신역량의 구성요소인 서비스 정부 역량에 대한 적합한 회귀모형이 도출되지 않았다는 사실을 확인할 수 있었다. 이에 완화된 유의수준에서 회귀모형의 채택 여부를 검토해 보았으나, 모형 2의 F값의 유의확률($p=0.109$)이 $p<0.1$ 유의수준을 초과하였기에 역시 채택할 수 없었다.

이처럼 서비스 정부 역량에 대한 적합한 모형을 채택하지 못한 것은 독립변수인 조직·인적관리 자원이 혁신역량에 대해 유의미한 영향을 미치지 못하는 것, 그리고 노사관리 자원이 혁신역량에 대해 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 것과 일정한 관계가 있을 것으로 추론된다. 즉, 조직·인적관리와 노사관리 자원이 공공기관 경영실적평가로부터 도출되었다는 점과 관련이 있는 것으로 보인다.

공공기관 경영실적평가는 기본적으로 조직 간·구성원 간의 경쟁을 통해 성과를 이끌어내는 체계이다. 특히, 조직·인적관리와 노사관리의 경우에는 최근까지 정부가 공공기관 선진화·노사관계 합리화 정책을 추진하면

서 평가의 방향이 경비절감 등의 통제·관리적 방식에 대한 지향이 강하다. 따라서 경영실적평가를 통해 추출된 조직·인적관리의 경우, 소통·협업·개방·공유를 지향하는 정부3.0과는 상충되는 부분이 많다.

따라서 공공기관의 조직·인적관리이나 노사관리 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치기 보다는 상충(trade-off) 관계에 놓이게 된다면, 이들 자원이 공공기관의 혁신역량에 대해 이와 같은 결과를 나타낼 수도 있을 것이다. 그리고 이 경우, 공공기관의 혁신역량 중에서도 가장 크게 상충되는 서비스 정부 역량에 대해 한계를 보인 것으로 추론해 볼 수 있다. 특히 조직·인적관리 자원의 경우 통계적 유의수준에는 이르지 못했으나, 두 유형의 자원 모두 공공기관의 혁신역량에 대해서 음(-)의 β값을 나타냈다는 점에서 일정한 함의가 있을 것으로 보인다.

<표 21> 가설 검정 결과 요약

구 분	연 구 가 설	결과
가설 1	공공기관의 수입이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.	기각
가설 2	공공기관의 직원이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.	채택
가설 3	① 리더십 자원은 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택
	② 조직·인적관리 자원은 혁신역량에 긍정적 영향을 미칠 것이다.	기각
	③ 노사관리 자원은 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 4	조직평판 수준이 높을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.	채택
가설 5	조직연령이 많을수록 혁신역량 수준이 높을 것이다.	기각

제5장 결론

제1절 연구결과 요약 및 정책적 시사점

본 연구는 정부3.0을 중심으로 공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인을 자원기반관점에서 분석하고자 하였다. 정부3.0을 중심으로 하는 '혁신역량'은 "공공기관의 혁신 주체들이 조직 내·외부의 자원을 통합·활용하여 정부3.0의 비전을 구현하고 과업을 달성함으로써 새로운 자원을 창출하고 미래지향적 성과를 도출해내는 역량"으로 정의할 수 있다.

이러한 혁신역량은 공공기관이 급변하는 행정환경 속에서 점점 더 다양해져가는 행정수요에 부응하면서 그 기능을 성공적으로 수행하기 위해 필요로 하는 일종의 '경쟁우위'에 해당한다고 할 수 있다. 자원기반관점에서는 조직이 보유한 자원을 통해 지속적인 경쟁우위를 확보하면서 성공을 거두게 된다고 보았고, 이를 가능하게 자원의 VRIN 속성에 주목하였다. 마찬가지로 공공기관이 혁신역량이라는 경쟁우위를 획득하는 데 있어 공공기관이 보유한 자원이 중요한 역할을 할 것으로 보고, 이들 자원이 공공기관의 혁신역량에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하였다.

연구 설계 과정에서는 공공기관이 보유한 모든 자원이 경쟁우위 획득에 동원될 것이라 예측하고, 공공기관의 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을

미칠 것으로 전망했다. 하지만 실증분석 결과, 공공기관이 보유한 모든 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니라는 점을 확인할 수 있었다. 공공기관의 인적 자원과 리더십 자원 그리고 조직평판이 혁신역량에 대해 긍정적인 영향을 미쳤으며, 그 중에서도 특히 직원 수가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직평판의 경우, 혁신역량의 구성요소인 투명한 정부 역량에 대해서는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 못했다.

반면, 공공기관의 노사관리 자원과 조직연령은 혁신역량에 대해 음(−)의 β값을 갖는 것으로 확인되었다. 재정적 자원과 조직·인적관리 자원의 경우 통계적으로 유의미한 수준에 이르지는 못했으나, 혁신역량에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 통계적 유의성을 보였던 자원들이 혁신역량의 구성요소에 미치는 영향력의 크기에 차이가 나타났다. 노사관리 자원은 투명한 정부역량에 대해서, 조직연령의 경우에는 유능한 정부 역량에 대해 상대적으로 강한 부정적 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

본 연구는 정부3.0이 새로운 행정 패러다임으로서 향후 안정적으로 정착하는 데 있어 시사점을 제시하고자 하였다. 실증분석을 통해 확인할 수 있었던 것처럼, 공공기관이 보유한 모든 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니며, 오히려 이들 자원 중에는 혁신역량을 저해하는 것들도 존재한다.

따라서 공공기관의 혁신역량을 강화하는 데 있어 우선적으로 어떠한 자원이 혁신역량에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 자원인지 식별하는 것이 필요하다. 또한 각 자원이 혁신역량 전체에 대해 미치는 영향과 각 하위 역

량에 대해 미치는 영향에 차이를 보인다는 점도 분명히 인식해야 할 것이다. 이를 토대로 할 때, 공공기관의 혁신역량 강화를 위한 효과적이고 효율적인 방안이 마련될 수 있을 것이다.

제2절 연구의 한계

본 연구는 아직 역사가 오래지 않은 정부3.0을 중심으로 공공기관의 혁신역량에 대한 영향 요인을 분석하였다는 데 의의가 있다. 다만, 역사가 오래지 않은 만큼 본 연구에서 활용할 수 있는 자료는 제한적일 수밖에 없었다. 정부3.0과 관련된 그간의 성과와 향후 계획을 평가한 자료를 통해 공공기관의 혁신역량 수준을 도출하였으나, 충분한 시간 속에 축적된 자료가 없었기에 본 연구는 혁신역량에 대한 제한적인 자료를 최대한 활용하였다.

더 나아가서는 공공기관의 혁신역량에 대한 선행연구가 부족했다는 것도 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 특히, 혁신역량에 대한 하나의 통일된 정의가 불가능하기에 본 연구에서 종속변수를 설정하는 데 어려움이 따랐다. 하지만 이는 추상적 개념이 혁신역량을 연구대상으로 삼을 때 당연히 직면할 수밖에 없는 부분일 것이다. 앞으로 혁신역량의 개념에 대한 연구가 많이 이루어져서 보다 구체적인 지표들이 마련될 수 있길 기대해본다.

또한, 연구를 설계함에 있어 고려하지 못한 변수들이 많다. 어떤 자원이 조직의 경쟁우위 달성에 영향을 미치는 자원인지 식별하는 것은 선험적

(ex-ante)이라기보다는 경험적 증거를 토대로 귀납적으로 추론할 수밖에 없는 문제이다. 따라서 변수로 설정한 자원들 외에도 공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 다른 자원이 충분히 존재할 수 있다. 조절변수나 통제변수를 고려한 연구 모형 설계를 통해서 자원이 혁신역량에 미치는 영향을 보다 분명하게 확인할 수도 있었을 것이다.

앞서 보았듯이 본 연구의 종속변수인 혁신역량의 구성요소 중 서비스 정부 역량에 대해서만 통계적으로 유의한 회귀모형을 채택하지 못하였다. 이에 대한 현상을 확인했을 뿐, 연구 과정을 통한 그 원인 규명이 없었다는 점 역시 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 뿐만 아니라, 유의수준에 근접하기는 하였으나 유의확률이 이를 초과하여 통계적인 유의성을 부여받지 못한 변수들에 대해서도 이에 대한 실증적인 분석이 이루어지지 못한 것도 본 연구의 한계라고 할 수 있다.

자원기반관점에서의 일반적인 설명과 달리 공공기관의 자원이 혁신역량에 음(-)의 방향으로 작용한 점에 대해서는 가설 설정 과정에서 살펴보았던 Porter(1990, 2011)의 연구가 일정한 통찰을 제시할 수 있을 것으로 보인다. 보유 자원 수준의 증가가 반드시 경쟁우위 달성으로 이어지는 것은 아니라는 그의 지적은 타당성이 있다. 따라서 향후 공공기관이 보유한 자원의 선택적 열위(selective disadvantage)가 혁신역량에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구도 필요할 것으로 보인다. 물론 공공기관을 분석 단위로 하는 연구에 국가 단위의 산업을 대상으로 하는 기존의 모델을 어떻게 적용할 수 있을 것인지, 우위(advantage)로 작용하게 되는 선택적 열위의 수준과 조직이 보유한 다양한 자원 상호 간의 관계 속에서 선택적 열위는 어떻게 작용하는지에 대한 연구가 선행되어야 할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

관계부처합동 (2013). 정부 3.0 추진 기본계획. 관계부처합동.

기획재정부. (2012). 2013년도 공공기관 경영평가편람. 기획재정부.

김성태. (2013). 스마트사회의 정보정책과 전자정부: 이론과 전략. 법문사.

김성태 외. (2013). 정부3.0: 새로운 대한민국을 꿈꾸다. 한국정보화진흥원.

남궁근. (2011). 행정조사방법론. 법문사.

한국행정연구원. (2005). 정부혁신의 이해. 한국행정연구원.

한국행정연구원. (2014). 정부3.0 추진 로드맵. 한국행정연구원.

행정자치부. (2006). 국민과 함께 한 정부혁신 3년: 참여정부 3년 정부혁신 성과 보고서. 행정자치부.

김권식, 이광훈. (2014). 공공연구조직의 자원이 성과에 미치는 영향력 탐색: 자원기반이론의 적용. **한국행정연구**, 23(2), 113-142.

김병국, 권오철. (1999). 지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발연구: 내부조직역량 평가체계 구축을 위한 시론. **한국지방자치학회보**, 11(4), 53-73.

김용재, 김종완, 이재연. (2013). 조직평판과 조직동일시가 직무만족에 미치는 영향. **기업경영연구**, 12, 67-84.

김판석, 홍길표. (2011). 정부혁신을 둘러싼 쟁점과 새로운 발전방향의 모색: 참여정부 정부혁신의 경험과 주요 이슈를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 10(3), 23-52.

김혜정, 이승종. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. **한국행정학보**, 40(4), 101-126.

노승용, 금재덕. (2006). **지방정부의 혁신역량에 관한 지표개발: 재정역량을 중심으로**. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문, 서울: 서울대학교.

박석희. (2006). 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석. **한국행정학보**, 40(3), 219-244.

소순창, 강철구. (2005). 지방정부의 혁신역량에 관한 지표개발. **정책분석평가학회보**, 15(2), 31-63.

우윤석 (2013). 정부 3.0의 이론적 배경과 해외사례에 관한 연구. **사회과학논총**, 16, 21-47.

윤두섭, 이승종. (2004). **지방자치단체의 혁신역량에 관한 연구**. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문, 서울: 성균관대학교.

이승종, 윤두섭. (2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. **한국지방자치학회보**, 17(3), 5-24.

이장호. (1999). 중소전자기업의 전략적 선택, 전략적 의도 및 조직역량이 대미수출성과에 미치는 영향. **중소기업연구**, 21(1), 81-103.

이재성. (2007). 지방정부 역량의 실증분석: 충청남도 시·군을 중심으로. **한국정책과학학회보**, 11(3), 27-48.

전영한, 금현섭. (2011). 한국 교육조직의 성과 영향요인에 관한 연구: 중학교 학업성취도를 중심으로. **행정논총**, 49(2), 235-266.

조남신. (2003). 벤처기업의 네트워크 효과, 선점전략, 조직역량 및 성과에 관한 연구. **전략경영연구**, 6(1), 1-26.

최영출. (2003). 지방분권에 따른 지방정부의 역량강화. **지방행정연구**, 17(2), 27-50.

기획재정부 (2015). **공공기관 경영정보 공개시스템 상세통계 자료.** http://www.alio.go.kr/

정부3.0 추진위원회 (2015). **정부3.0 소개 자료.** http://www.gov30.go.kr/

Amabile, T. (1996). *Creativity in context: Update to the social psychology of creativity.* Westview Press.

Andrews, K. R. (1971). *The Concept of Corporate Strategy.* IL: Dow Jones-Irwin

Barney, J. B., & Clark, D. N. (2007). *Resource-based theory: Creating and sustaining competitive advantage.* Oxford University Press.

Byham , W. C. & Moyer, R. P. (1996). *Using competencies to build a successful organization.* New York: Development Dimensions International.

Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms.* London: Ashgate Publishing.

Daft, R. L. (1992). *Organizational theory and design.* West Publishing Company.

Doz, Yves. (1997). Managing core competency for corporate

renewal: towards a mangerial theory of core competencies. In A. Campbell & K. S. Stamford (Eds.) *Core Competency Based Strategy.* Conn.: International Thomson Business Press.

Dunleavy, P., Margets, H., Simon, B., & Jane, T. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government.* Oxford: Oxford University Press.

Fombrun, C. J. (1996). *Reputation: Relaxing Value from the Corporate Image.* Boston, MA: Harvard Business School Press.

Fry, F. L., Stoner, C. R., & Hattwick, R. E. (2004). *Business: An integrative approach*. New York, NY: McGraw-Hill.

Kettl, D. F. (2000). *The global public management revolution.* Brookings Institution.

Noveck, B. S. (2010). *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Brookings Institution Press.

OECD. (2005). *Modernizing government: The way forward*. OECD.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* MA: Addison Wesley.

Osborne, D. & P. Plastrik. (1998). *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government.* New York: Addison-Wesley.

Penrose, E. T. (1959). *The Theory of the growth of the firm.*

New York: John Wiley.

Porter, M. E. (2011). *Competitive advantage of nations: creating and sustaining superior performance.* NY: Free Press.

Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations,* Jossey-Bass.

Rindova, V. P. & Fombrun, C. J. (1998). *The eye of the beholder: The role of corporate reputation in defining conversation.* Thousand Oaks, CA: Sage Publication Inc.

Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovations.* NY: Free Press.

Schumpeter, A. J. (2012). **경제발전의 이론.** (박영호 옮김). 서울: 지식을만드는지식. (원서출판 1912).

_____. (2011). **자본주의 · 사회주의 · 민주주의** (변상진 옮김). 서울: 한길사. (원서출판 1942).

Tapscott, D. (2013). *Radical openness.* TED Conference, LLC.

UNDP. (1998). *Capacity Assessment and Development.* UNDP.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.* New York, NY: Basic Books.

Alessandri, S. W. (2001). Modeling corporate identity: A concept explication and theoretical explanation, corporate communication. *An International Journal*, 6(4), 173-182.

Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17, 99-120.

Barney, J. B., Wright, M., & Ketchen Jr., D. J. (2001). The resource-based view of the firm: Ten years after 1991.

Journal of Management, 27, 625-641.

Bryson, J. M., Ackermann, F., and Eden, C. (2007). Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public Administration Review*, 67(4), 702-717.

Carmeli, A., & Tishler, A. (2004). Resources, capabilities, and the performance of industrial firms: A multivariate analysis. *Managerial and Decision Economics,* 25, 299-315.

Damanpour, F. & Evan, W. M. (1984). Organizational innovation and performance: The problem of organizational lag. *Administrative Science Quarterly*, 29(3), 392-409.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Downs Jr., G. W. & Mohr, L. B. (1976). Conceptual issues in the study of innovation. *Administrative Science Quarterly*, 21(4), 700-714.

Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176.

Fombrun, C. J. & Shanley, M. (1990), What' s in a Name? Reputation building and corporate strategy. *Academy of Management Journal*, 33(2), 233-248.

Gotsi, M. & Wilson, A. M. (2001). Corporate reputation: Seeking a definition, corporate communication. *An International*

Journal, 6(1), 24-30.

Grant, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage, *California Management Review*, 33(3), 114-135.

Hall, R. H. (1992). The strategic analysis of intangible resources. *Strategic Management Journal*, 13(2), 135-144.

Hansen, M. H., Perry, L. T., & Reese, C. S. (2004). A bayesian operationalization of the resource-based view. *Strategic Management Journal*, 25, 1279-1295.

Hoopes, D. G., Madsen, T. L., & Walker, G. (2003). Why is there a resource-based view? Toward a theory of competitive heterogeneity. *Strategic Management Journal*, 24(10), 889-902.

Krause, G. A., & Douglas, J. W. (2005). Institutional design versus reputational effects on bureaucratic performance: Evidence from U.S. government macroeconomic and fiscal projections. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 281-306.

Lee, S., & Whitford, A. B. (2013). Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: Evidence from the US federal government, Journal of Public *Administration Research and Theory*, 23(3), 687-712.

McClelland, D. C. (1973). Testing for competency rather than for intelligence. *American Psychologist*, 28(1), 1-14.

Mirabile, R. J. (1997). Everything you wanted to know about competency modeling. *Training and Development*, 51(8), 73-77.

Morden, T. (1997). Leadership as competence. *Management Decision*, 35(7), 519-526.

Newbert, S. L. (2007). Empirical research on the resource-based view of the firm: An assessment and suggestions for future research. *Strategic Management Journal*, 28, 121-146.

Peteraf, M. A. (1993). The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view. *Strategic Management Journal*, 14(3), 179-191.

Porter, M. E. (1990). The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review*, March-April 1990, 73-90.

Quinn, R. E. & Cameron, K. S. (1983). Organizational life cycles and shifting criteria of effectiveness: Some preliminary evidence. *Management Science*, 29(1), 33-51.

Snow, C. C. & Lawrence, G. H. (1980). Strategy, distinctive competence, and organizational performance. *Administrative Science Quarterly*, 25(2), 317-336.

Sparrow, P. R. (1996). Competency Based Pay Too Good to be True, *People Management*, 5 December, 22-27.

Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.

Vrakking, W. J. (1990). The innovative organization. *Long Range Planning*, 23(2), 94-102.

Weiss, A. M., Anderson, E., & MacInnis, D. J. (1999). Reputation management as a motivation for Sales Structure Decisions. *Journal of Marketing*, 63(4), 74-89.

Wernerfelt, B. (1984). A Resource-Based View of the Firm. *Strategic Management Journal,* 5, 171-180.

Whitford, A. B. (2002). Bureaucratic discretion, agency structure, and democratic responsiveness: The case of the United States attorneys. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 12(1), 3-27.

Wilding. M (2012). A Post-NPM era in social service?: A comparison of the UK and Korea. Korean Society and Public Administration, 23(2), 225-248.

Williamson, O. E. (1999). Strategy research: Governance and competence perspectives. *Strategic Management Journal*, 20, 1087-1108.

Cameron, D. (2010). *The next age of government*. http://www.ted.com/talks/david_cameron

Abstract

An analysis of factors influencing innovative capacity of public organizations

Kim, Jisang
Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Master of Public Administration
Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the factors that influence innovative capacity of public organizations. Within the world experiencing the most rapid changes of administrative environment, the relevance of administrative innovation has been continuously emphasized. Despite growing interest in administrative innovation, there has been a paucity of literature concerned with innovative capacity. In addition, previous studies have not analyzed factors affecting innovative capacity and focused only on the development of the innovative capacity index.

Therefore, this study focuses on the 'Government 3.0'-innovation paradigm of the present Korean government-and empirically analyzes the factors influencing innovative capacity on the basis of the 'resource-based view (RBV)'. This study extracted

innovative capacity of public organizations from the evaluation of 'Government 3.0' action plan and considered innovative capacity as 'competitive advantage'. Data used in this study are drawn from the reports of the National information society agency (NIA) and the ministry of strategy and finance (MOSF), and the multiple regression analysis is used.

The findings indicate that not all the resource of public organization exert positive impact on innovative capacity. The impacts varied across the different types of the resources. First of all, dependent variables including income, and organization & personnel management does not have significant effect on innovative capacity. However, other dependent variables such as number of employees, leadership, labor management, reputation, and organization's age all showed statistical significances. Moreover, number of employees, leadership, and reputation exerted positive impacts but labor management, and organization's age exerted negative impacts on innovative capacity

On the contrary to general explanation of the RBV, the result showed that the resources of public organization exert negative effects on innovative capacity. With this aspect, previous studies concerning 'selective disadvantage' provide considerable insights for the interpretation of the result. These studies insist that the insufficiency of certain resource catalyze the innovation and

development, while resource abundance lead to *status quo* or inefficiency of using resources.

With the interpretation of the findings, the possibility should be taken into account that not all of financial resources of organization are utilized to achieve competitive advantage. So, within this aspect, the distributive structure of financial resources should be further studied. Furthermore, the relation between the level of financial resources and the independency of organizations should be noted. Public organizations with high level of financial resources may have tendency to preserve their current status and try to neglect the demand for implementing innovation.

Also, the findings show that organization & personnel management has no significant influence on innovative capacity, and labor management exerts negative effect on innovative capacity. Such consequences may be attributed to the fact that these two variables are derived from the result of 'management evaluation'. Since the management evaluation system mainly focuses on promoting efficiency and performance through competition, the orientation of the evaluation may not correspond to innovative capacity bases on the ideas of Government 3.0 which pursue communication, collaboration, openness and sharing as a goal.

In addition, unlike the expectation that organizational trust or ex-

periences accumulated from longevity of the organization would influence innovative capacity, organization's age exerted negative effects on it. Path dependency may contribute to this aspect. Since, innovative capacity associates with change, and the long-surviving organizations may not passively accept the change, but cope with the decoupling strategy.

This study illustrates the influences of resources on innovative capacity of public organizations. In this regard, the findings of the study draw implications for Government 3.0 to be successfully settled and implemented as a new public administrative paradigm. As seen from the analysis, not all the resources of public organization influence innovative capacity in positive way, but rather some of the resources undermine innovative capacity of public organization. In this regard, the recognition of the resources enhancing innovative capacity should be prioritized. By paying particular attention to the relation between resources and innovative capacity, this study sheds light on the possibility of devising effective and efficient measures to enhance innovative capacity.

Keywords : Innovative capacity, Resource-based view, Competitive advantage, Public organization, Government 3.0

Student number : 2011-23876