일반논문 「행정논총」 제57권 제3호(2019. 9): 189~226 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.57.3.7

조직 여유 자원과 성과의 관계:
지방 공기업 재무적 여유 자원과 성과의 유형별 효과를 중심으로*

김 진**
강혜진***

〈目 次〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 논의 및 가설의 설정
Ⅲ. 연구설계
Ⅳ. 분석 결과
Ⅴ. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 공공 조직의 여유 재원(financial slack resources)이 조직 효과성에 미치는 영향력을 검증하는 것을 목적으로 한다. 조직의 여유 자원은 조직 운영에 필요한 최소한의 자원량을 넘어선 잉여 자원을 의미한다. 그간 공공 조직의 성과 증진 요인에 대한 연구는 많이 진행되어 왔으나, 여유 자원의 역할에 대해서는 민간에 비해 상대적으로 적은 연구가 진행되어 왔다. 이에 본 연구는 여유 자원의 개념과 의의를 상세하게 규명하고 재무적 여유 재원이 지방 공기업의 조직 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 주인-대리인 이론을 포함하는 공공선택론과 경제학적 관점에서 조직 내 여유 자원의 존재 자체는 곧 비효율성의 증거이다. 반면, 자원 의존 이론과 조직 학습이론에 따르면 적절한 여유 자원은 환경의 불확실성으로부터 조직을 보호하고 조직 내 갈등을 해결하여 조직 성과를 증진시킬 수 있다. 2015년 112개 지방 공기업을 대상으로 분석한 결과, 첫째, 여유 자원은 일부 조직 성과와 비선형적 관계를 가지고 둘째, 여유 자원은 유형에 따라 조직 성과에 차별적인 영향력을 미치고 있었으며 셋째, 조직 성과의 유형에 따라서도 여유 자원의 영향력이 달라지는 것으로 나타났다. 이러한 결과들은 공공 조직에 존재하는 여유 자원을 단순히 비효율성으로만 여기기보다 적극적으로 관리되어야 할 전략의 하나로 볼 필요가 있음을 시사한다.

【주제어: 여유 자원, 조직 성과, 지방 공기업】

---

* 본 연구는 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 조직진단평가연구부의 지원을 받아 수행된 연구임. 유익하고 섬세한 논평을 해주신 세분 심사위원께 깊이 감사드립니다.
** 제1저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료(rlawls2@snu.ac.kr)
*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 국가리더십 연구센터 연수연구원(arahan78@nate.com)
논문접수일(2019.8.7), 수정일(2019.9.18), 게재확정일(2019.9.26)

Ⅰ. 서 론

조직 성과에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 공공과 민간을 막론하고 중요한 주제이다. 다른 많은 요인들이 존재하지만, 조직 내 자원의 관리가 공공 조직의 성과를 개선하는데 충분하지는 않더라도 필수적인 조건이라는 것에 수많은 연구들이 동의하고 있다(Thompson, 1965; Brewer & Selden 2000; Meier & O'Toole 2002, 2009; O'Toole & Meier 1999; Walker et al., 2010). 본 연구는 그 중에서도 조직 여유 자원(organizational slack resources)이 공공 조직의 다양한 성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 여유 자원은 조직 결과물을 산출하기 위해 필요한 최소량의 자원을 초과한 자원을 뜻한다(Cyert & March, 1963). 여유 자원은 일견 조직 성과에 부정적인 영향을 끼치는 쓸모없는 유휴 자원으로 여겨지기도 하지만(Jensen, 1986) 일부 학자들은 여유 자원의 존재가 오히려 조직 내 갈등을 감소시키고 혁신 추구의 동력이 되어 조직 성과를 증진시킨다고 주장했다(Cyert & March, 1963).

구체적으로 조직 여유 자원은 공공 조직의 성과에 어떤 영향을 미치는가? 이러한 의문은 전통적인 경제학적 관점에서 비효율성 자체로 여겨져 오던 여유 자원의 역할에 관한 이론적 논쟁과 연관이 있다. 여유 자원이 조직 성과에 미치는 영향에 대해서는 크게 두 가지의 이론적 논쟁이 존재하는데, 먼저 공공 선택론적 입장에서 여유 자원의 존재는 그 자체로 효율적인 자원 관리의 실패이자 자원의 최적 배분에 실패한 비효율성을 의미한다(Jense, 1986). 이러한 시각은 Niskanen(1971)의 '예산 극대화 관료(budget maximizing bureaucrat)' 에서도 드러난다. 예산 중에서도 특히 관료가 재량적으로 사용할 수 있는 예산(discretionary budget)은 조직 내 비효율성을 의미하며, 이 때 재량적 예산은 잉여금의 형태로 조직 내에 축적되어 공익이 아닌 사익 추구에 활용된다고 보았다. 이러한 견해에 따르면 여유 자원은 성과에 부정적인 영향을 미치며, 제거되어야 할 대상이 된다.

반면, 여유 자원의 역할은 자원 기반 이론(resource dependence theory) 및 조직 관리론(public management theory)에서는 공공선택론이나 전통적 경제학과 사뭇 달라진다. 특히 Simon(1955)에 따르면 개인이나 조직은 완벽하게 합리적이지 않고 완전 정보 하에서도 제한적으로 의사결정을 하기 때문에 잉여 자원은 필수적으로 발생할 수 밖에 없다. 기업행동이론(behavioral theory of the firm)에 따르면 여유 자원은 내부 갈등을 해소하고 환경적 불확실성에 대비할 수 있는 완충재로 작용하는 성과관리의 도구를 뜻한다(Cyert & March, 1963; Greve, 2003). 또한 자원기반이론(resources based theory)에 따르면 여유 자원이 많은 조직은 그렇지 않은 조직에 비해 혁신에 수반되는 비용을 지불할

가능성이 높기 때문에 결국 조직 성과를 높일 수 있다. 이러한 입장에서 여유 자원은 관리의 실패라기보다 환경 불확실성에 대비하기 위한 전략적인 의사결정의 결과로 볼 수 있다.

최근 일련의 연구들은 여유 자원과 성과 간의 관계가 선형이 아니라 비선형일 가능성을 제기한 바 있다(Nohria & Gulati, 1996; Tan, 2003; Tan & Peng, 2003; George, 2005; Singla et al., 2018). 즉, 기존의 이론적 논쟁 중 어느 하나가 진리라기보다는 여유 자원의 유형과 수준, 그리고 맥락에 따라 여유 자원은 조직 성과에 부정적일 수도 있고 긍정적일 수도 있다는 것이다. 이들 연구들은 조직 성과에 최적의 효과를 가져오는 여유 자원의 수준(optimal point of slack)에 관심의 초점을 맞추기 시작했다. 본 연구 또한 기존의 이론적 논쟁 중 어느 하나의 우월성을 판단하기보다, 조직 여유 자원과 성과 간의 비선형성의 존재를 규명하는 것을 목적으로 한다.

민간 기업을 중심으로 여유 자원에 대한 연구가 축적된 것에 비해[1] 공공 조직의 여유 자원에 관한 논의는 상대적으로 작은 편이다.[2] 뿐만 아니라 한국 공공 조직의 여유 자원 자체에 관한 논의나 결정요인, 여유 자원이 다양한 조직 효과성에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증적 연구는 부족한 편이다.[3] 이러한 현상의 원인은 여러 가지가 있겠으나, 공공 조직 내에서 특히 예산 과정에서 여유 자원이 갖는 부정적인 인상을 이유의 하나로 들 수 있다(Oh & Lee, 1995; 윤성식, 2001; Singla et al., 2018). 예를 들어, 결산 시점에서 해당 지방자치단체에 순세계잉여금이 존재하거나, 공공기관 내 이익 잉여금이 과도

---

1) 성과 외에도 여유 자원이 조직 전략, 관리적 행태, 조직 혁신 등에 영향을 미친다는 연구가 상당히 많이 존재하고 있다(예를 들어, Hambrick & Snow, 1977; Nohria & Gulati, 1996; Salge, 2011; Singla et al., 2018; Herold et al., 2006; 이석환, 2009; 김국일&권석균, 2018).

2) 공공 분야에서의 여유 자원(slack)의 개념을 정리한 Busch(2002)에 의하면, 여유 자원은 크게 조직 여유(organizational slack), 예산 여유(budgetary slack), 재량적 예산(discretionary budget)으로 나눌 수 있다. 각각의 개념이 의미하는 바는 조금씩 다른데, 본 연구에서 주목하는 것은 조직 여유, 그 중에서도 재무적 여유 자원이다. 간략하게 각 개념을 소개하면 다음과 같다. 첫째, 조직을 이해관계자들의 연합으로 본 Cyert & March(1963, p36.)에 의하면 조직 여유는 그 연합을 유지하기 위해 필요한 지출과 가능한 자원과의 차이를 의미한다. 둘째, 예산 여유를 조직 여유와 완전히 구분되는 개념으로 보기는 힘들지만, 예산 여유는 일반적으로 예산 예측과 실제 예산과의 차이를 의미한다(Lukka, 1988). 이에 따르면 예산 여유는 수입의 과소 예측과 지출의 과다 예측 간의 차이로 측정할 수 있다. 마지막으로, 재량적 예산은 정치가들이 기대하는 산출물을 생산하기 위해 필요한 최소 예산과 실제 총 예산과의 차이를 의미한다. Niskanen(1971)의 예산극대화 관료 가정을 확장한 Mique et al., (1974)는 본 개념을 실제로 관료가 재량적으로 사용할 수 있는 일종의 여유 예산이라고 보았다.

3) 예외적으로 설문조사를 통해 공공 조직의 여유 자원을 측정한 이석환(2009)이 있고, 부채 비율을 잠재적 여유 자원으로 보아 도시 개발공사의 효율성에 미치는 영향을 분석한 윤성일 & 엄태호(2019)의 연구가 존재한다.

하게 많을 경우 유권자가 낸 세금이나 소비자가 지불한 가격 대비 충분한 공공서비스를 제공받지 못했다는 비판을 제기할 수 있다.[4] 그럼에도 불구하고 공공 부문이 국가 및 지방 경제에 기여하는 부분이 적지 않다는 점을 고려할 때 이에 대한 실증적 연구가 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 여유 자원의 역할에 관한 이론적·실증적 연구의 부족은 빈약하거나 추상적인 해결방안으로 이어질 가능성이 크다. 이를 위해 본 연구는 기존의 이론적 논쟁과 관련 연구를 근거로 한국 지방 공기업의 재무적 여유 자원이 조직 성과에 미치는 비선형적 영향력에 대해 논하고자 한다.

본 논문은 다음과 같은 구성으로 이루어진다. 먼저 여유 자원의 개념과 유형, 측정방식을 다룬다. 다음으로 여유 자원이 조직 성과에 미치는 영향력에 관한 이론적 논의를 다루고 가설을 설정한다. 실증 분석에 있어서 경성 자료와 인식 자료를 통합하여 간접 운영방식을 적용하고 있는 지방공기업을 대상으로 서로 다른 유형의 재무적 여유 자원이 다양한 조직 성과에 차별적인 영향력을 미치는지, 비선형적인 관계를 갖는지 검증할 것이다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 결론 부분에서는 지방 공기업 내에 존재하는 재무적 여유 자원의 역할에 대해 논하고 이론적·실질적 함의를 제시하고자 한다. 본 연구는 향후 지방 공기업의 효율적인 관리를 도모할 수 있는 적정 여유 자원의 수준과 유형 등을 연구하는 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 가설의 설정

1. 여유 자원의 개념과 유형

1) 여유 자원의 의의

여유 자원(slack resources)을 한 마디로 정의하는 것은 어려운 일이지만, Cyert & March(1963)에 의하면 여유 자원은 '조직이 보유한 자원과 필수 지출(necessary payments)과의 차이'를 의미한다(Cyert & March, 1963, p36). 이후의 연구에서도 많은 학자들이 연구 맥락과 대상에 따라 여유 자원의 개념을 재정의해 왔다. 구체적으로, 선행연구들은 조직

4) 실제 언론 등에서는 연례적으로 각 지방자치단체가 거둬들인 조세수입에서 지출액과 보조금 잔액을 차감한 순세계잉여금의 발생을 두고 방만한 재정운용, 걷지 않아도 될 세금 징수, 예산 비효율 등으로 비난하고 있다. 이미애 외(2015)에 따르면 지방자치단체의 순세계잉여금은 재정 효율성에 음(-)의 효과를 나타내고 있었다.

여유 자원을 필수불가결하게 발생하는 자원의 잉여분(Cheng & Kesner 1997)이나 정책, 환경 혹은 조직 내·외부적 변화에 대응하여 조직을 성공적으로 운영하기 위한 완충재(buffer)(Bourgeois, 1981), 조직을 일상적으로 운영하고 유지하는데 필요한 수준 이상으로 보유하고 있는 초과 자원(Nohria & Gulati, 1997) 등으로 정의해 왔다. 여유 자원의 사례로 현재 사용하지 않지만 당장 처분하지도 않는 유휴 설비, 예비적 역량, 필수적이지 않은 자본 지출, 잉여 인력 등을 들 수 있다.

한편 조직 여유 자원의 개념은 행정 가치 중의 하나인 가외성(redundancy)과도 관련지을 수 있다. 일반적으로 가외성은 전체 조직 구조 상 분리되고 제거될 수 있는 중첩적인 부분 이나 제도적 속성을 의미한다(Landau, 1969). 본래 공학과 정보 이론 분야에서 유래한 가외성은 Landau(1969)에 의해 사회과학 영역에서도 논의되기 시작했다(최태현, 2017). Landau(1969)는 가외성의 어원 자체가 부담(liability)이자 신뢰성(reliability)의 일견 상반되는 개념을 내포한다고 지적하였다. 먼저 부담 혹은 비용으로서의 가외성은 통상적으로 요구되는 것 이상의 여유(excess)를 의미한다(Landau, 1969 p.346; 최태현, 2017). 또한 신뢰성으로의 가외성은 만약 중첩적인 부분을 제거했을 경우 조직이라는 복잡하고 거대한 정보 체계 하에서 왜곡된 정보가 전달될 수 있을 가능성을 뜻하기 때문에 그 존재 자체로 신뢰성을 담보한다. 이때의 가외성은 조직 차원에서 불확실성에 대응하기 위한 여유 역량(capacity)을 의미하는 것이다(최태현, 2017). 이처럼 여유 자원과 가외성은 유사한 부분을 공유하고 있음을 알 수 있다. 역설적으로 민간에 비해 신축적인 결정을 내릴 수 없는 공공조직의 특성상 가외성 혹은 여유 자원의 존재는 그 자체로 논의할 가치가 있다 할 것이다. 이는 후술한 이론적 논쟁에도 시사하는 바가 있지만, 민간기업 뿐 아니라 공공 조직에서도 여유 자원의 개념과 역할, 결정 조건 등을 연구할 가치가 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

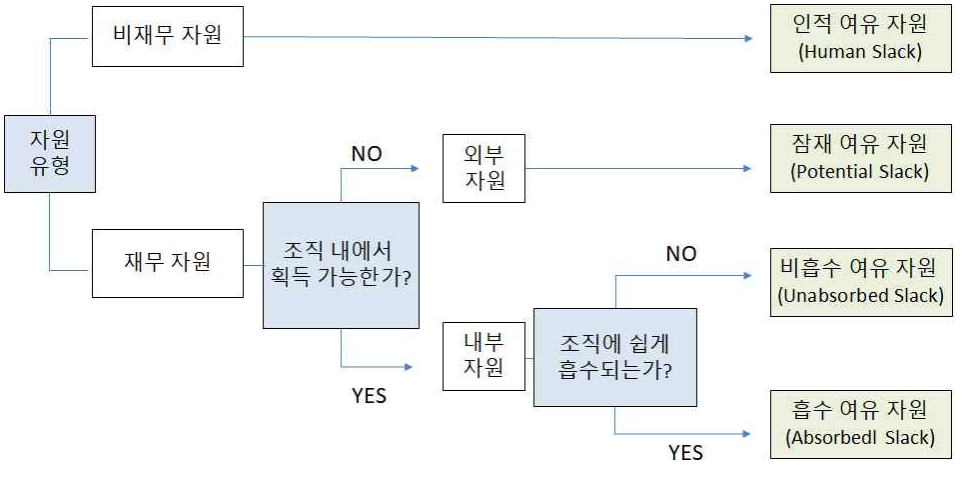
2) 여유 자원의 유형

다음으로 여유 자원의 유형을 분류하여 살펴보면 다음과 같다. 여유 자원은 정의가 어려울 뿐만 아니라 다층적인(multi-dimensional) 구성 개념이므로 유형을 나누어 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 조직이 보유한 자원의 유형에 따라 크게 재무적 여유 자원(financial slack resources)과 비 재무적 여유 자원(non-financial slack resources)으로 나눌 수 있다(Mishina et al., 2004).[5] 직관적 이해를 위해 여유 자원의 유형을 〈그림1〉과

5) 조직 내에서 활용할 수 있는 자원을 인적자원과 재무적 자원으로 나누어보는 것은 주요 생산요소를 노동과 자본으로 보는 경제학적 관점과도 맞닿아 있다고 볼 수 있다.

같이 정리하였다. 비 재무적 자원에는 IT를 비롯한 기술 자원, 기계설비, 인력 등이 존재하는데, 가장 대표적인 예는 인적 자원이라고 할 수 있다. 인적 여유 자원은 효율적 조직 운영을 위해 필요한 최소한의 수준을 넘어선 초과 인력을 의미한다(Williamson, 1963 p.242). 한편, 재무적 여유 자원은 조직이 보유한 다양한 재정적 잉여 자원을 의미하는데 인적 여유 자원에 비해 조작화와 변수 측정이 상대적으로 용이해서 선행연구에서 많이 사용되었다. 재무적 여유 자원은 조직 내에서 획득이 가능한지 여부에 따라 크게 둘로 나뉠 수 있다. 만약, 조직 외부에서 유래한다면 외부적 여유 자원으로 볼 수 있고, 조직 내부에서 획득이 용이할 경우에는 내부적 여유 자원이라 할 수 있다. 한편, 조직 외부에서 획득 가능한 여유 자원은 잠재적 여유 자원(potential slack resources)이라 하는데 이는 조직 내에 남아 있는 대출 여력(unused borrowing capacity)을 의미하기 때문이다(Bradley et al., 2011). 따라서 잠재적 여유자원은 보통 자본 대비 부채 비율로 측정하고 해석은 반대로 해왔다.(Bourgeois & Singh,1983; Stan et al., 2014). 이는 부채비율이 높은 조직이 향후 외부로부터 자본을 조달할 가능성이 낮다는 관점을 반영한 것이다.

〈그림 1〉 조직 여유 자원의 분류



출처: Greve(2003), Minsha et al.,(2004) 등 기존 선행연구 참고하여 저자 재구성.

다음으로 조직 내부에서 획득이 가능한 재무적 여유자원은 다시 조직 내 흡수성, 이용 가능성, 재량의 정도 등의 기준에 따라 나눌 수 있다. 먼저, 조직 내 운영에 사용되고 있지 않아 언제든 쉽게 다른 용도로 사용 가능한 유동적 자원을 비흡수 여유 자원(unabsorbed slack resources)이라 한다(Singla et al., 2018). 다른 용도로 이용 가능한지

여부는 곧 수요가 생겼을 때 다른 자원으로 전환이 손쉬운지를 의미하는 자원의 재량성(resource discretion)과 연관된다(Mishina et al., 2004). 이런 관점에서 비흡수 여유 자원은 재량이 높고 여차하면 다른 자원으로 이용 가능한 여유 자원(avaliable slack)이라고 볼 수 있다. 기존 연구들은 보통 현금 및 현금성 자산이나 유동자산 비율, 잉여금 등으로 비흡수 여유 자원을 측정해 왔는데(Bourgeois & Singh, 1983; Bromiley, 1991; Cheng & Kesner, 1997; Bowman et al., 2005) 이는 이 유형의 자산을 큰 노력이나 절차 진행 없이 다른 형태의 자원으로 사용하기 쉽기 때문이다.

반면, 조직 내에서 이미 다른 용도로 사용 중이어서 이미 흡수되었다고 보는 여유 자원을 흡수 여유 자원(absorbed slack resources)이라 한다. 이 형태의 자원은 이미 조직 내에서 사용되고 있기 때문에 자원이라기 보다 비용(cost)으로 이해할 수 있다. 따라서 기존 연구들은 흡수 여유 자원을 간접 비용(overhead cost)이나 행정 관련 지출 비율, 판매관리비 비율 등으로 측정해 왔다(Millier & Leiblein, 1996; Bourgeois & Singh, 1983; Bowman et al., 2005; Moulick & Taylor, 2017). 또한 이미 조직 내에 흡수된 여유 자원은 다른 용도로 사용되기 어렵기 때문에 자원의 재량성이 낮음을 쉽게 짐작할 수 있다. 한편, 이 유형의 자원은 인건비나 경비 감축 등의 방식을 통해 자원 개념으로 다시 회복 가능하다는 의미에서 회복 가능 여유 자원(recoverable slack resources)으로 불리기도 한다(Minsha et al., 2004). 여유 자원의 유형 중에서 본 연구에서 중점적으로 살펴 볼 재무적 여유 자원의 측정방식을 다음 〈표 1〉에 정리하였다.

〈표 1〉 재무적 여유 자원의 측정

구분		정의 및 성질	측정	선행연구
재무적 여유 자원	비흡수 (이용가능) 여유자원 Unabsorbed (Avaliable) Slack	조직 내에서 다른 용도로 사용가능한 초과 유동 자원. 재량성이 상대적으로 높음.	당좌비율=(현금 및 현금성자산+단기금융상품+그외)/유동 부채	Singh, 1986; Geiger & Cashen, 2002; Greve, 2003
			(유동자산-유동부채) /총자산	Peng, et al., 2010
			유동비율 =유동자산/유동부채	Bourgeois & Singh, 1983; Bromiley, 1991; Cheng &Kesner, 1997; Bowman et al., 2005
			용도 미지정 잉여금	Marlowe, 2005; Moulick & Taylor, 2017; Singla et al., 2018
	흡수 (회복가능) 여유자원 Absorbed Slack	조직 내 이미 사용된 자원, 비용. 감축 등을 통해 자원으로 회복 가능. 재량성이 상대적으로 낮음.	판매관리비율= 판매관리비/매출액	Millier & Leiblein, 1996; Bourgeois & Singh, 1983
			매출액 대비 운전자본 비율	Singh, 1986
			행정관련지출비율= 행정 관련 지출 /전체 지출	Bowman et al., 2005; Moulick & Taylor, 2017
	잠재 여유자원 Potential Slack	조직 외부로부터 추가로 조달할 수 있는 자원.	부채비율=(부채/자본)	Bourgeois & Singh, 1983; Cheng & Kesner, 1997
			총자산/총 부채	Bowman et al., 2005

출처: 상기 선행연구 정리하여 저자가 재구성

본 연구는 여유 자원의 유형 중 재무적 여유 자원만을 분석에 활용하였다. 이는 무엇보다도 인간을 대상으로 여유 혹은 잉여의 개념을 적용할 때는 윤리적인 고려가 필요하기 때문이다. 최태현(2017)의 지적과 같이 공공 조직에서의 가외성을 잉여, 즉 여유 자원의 관념과 연관시켜 사람에게 적용할 경우 이는 조직 내에서 인적 여유 자원이 제거될 수도 있음을 의미하는 것이다. 그러나 어떤 조직 구성원이 제거될 수 있는 잉여 인력인지 쉽게 말할 수 있을 것인가? 민간과 공공 조직을 막론하고 해고, 구조 조정, 고용 불안정성, 조직 해체, 비정규직 문제 등이 갖는 현실적 무게감은 결코 작지 않다. 능률성을 중시하는 신축적 인사관리나 감축 관리(cutback management)를 실제 조직에 현실화할 때, 특정 기능을 중첩적으로 수행하거나 필요 이상의 예비 인력을 불필요하다고 판단하는 것은 기능적일 뿐 아니라 실존적이고 윤리적인 판단이다(최태현, 2017). 이에 대한 실존적이고 철학적인 고려 없이 분석에 활용하는 것은 적절하지 못하다고 판단하였다.

따라서 본 연구는 재무적 여유자원과 비재무적 여유자원이 통합적으로 조직 성과에 미칠 가능성을 충분히 인지함에도 불구하고, 비교적 윤리적 고려를 할 필요가 적은 재무적 여유 자원을 대상으로 분석을 시도하였음을 밝힌다.[6]

2. 이론적 논의와 가설의 설정 : 여유 자원과 조직 성과의 관계

그렇다면 조직 내·외부적으로 생성되는 잉여 자원은 공공 조직의 성과에 어떤 영향을 미칠 것인가? 이에 대해 크게 두 가지의 이론적 논의가 존재한다. 먼저 여유자원을 조직 내 비효율성으로 보는 공공 선택 이론 및 주인 대리인 이론이 존재한다. 경제학적 관점에서 잉여 자원의 존재는 그 자체로 최적 균형상태가 아닌 비효율성(inefficiency)의 증거라는 것이다(Jensen, 1986; Nohura & Gulati, 1996). 일찍이 Williamson(1963)도 조직 내 관리자들이 여유 자원을 활용하여 사익을 추구할 가능성에 대해 논한 바 있다. 이와 유사한 맥락에서 Niskanen(1971)은 예산 극대화(budget maximizing) 개념을 통해 사적이고 정치적 이유로 관료들이 여유 자원 즉 재량적 예산을 만들고 활용한다고 보았다(Mique et al., 1974). 마찬가지로 공공 선택론적 관점에서 여유 자원은 관리자의 대리인 행위를 증가시키는 유인이 된다. 즉, 정보 비대칭이 존재하는 상황에서 관리자가 조직 내 여유 자원을 조직 전체 성과의 증진보다는 본인의 이익 증진에 사용할 가능성이 크다는 것이다(Jensen, 1986). 이러한 견해는 공공 조직의 여유 자원이 일종의 연성 예산 제약(soft budget constraints)을 야기시켜 비효율적 관리를 가져온다는 관점과 유사하다(Kornai, 1979).

반면, 조직론이나 공공관리론적 관점에서 여유 자원은 조직 성과에 내·외부적으로 긍정적인 영향력을 갖는다. 특히 여유 자원은 기업 행동이론(behavioral theory of the firm)의 핵심적인 개념 중 하나로 Simon(1947)은 경제적 주체는 효용이나 이윤의 극대화를 추구하기보다 어느 정도 만족하는 수준(satisficing)에 도달한다고 보았다. 즉 여유 자원은 이윤 극대화와 만족하는 수준 사이의 차이를 의미하는데(Bowman et al, 2005)

---

6) 향후 후속 연구를 통해서 공공 조직의 인적 여유 자원에 대한 이론적이고 철학적인 논의와 함께, 실증적인 분석도 이어지길 기대해본다. 기존 연구들은 해당 기업의 매출액 대비 전체 직원수에서 해당 기업의 산업 매출액 평균 대비 직원 평균수 비율을 차감하여 인적 여유 자원을 측정해 왔다(Mishina et al., 2004). 공공 조직 내에서 명시적으로 인적 여유 자원을 측정한 연구는 매우 찾기 힘들며, 예외적으로 O`Toole & Meier(2010)는 텍사스 공립 학교구의 조직 여유 자원을 관리적 역량(managerial capacity)개념으로 바라보아 전체 직원 수 대비 본부 내 관리직 및 지원부서 직원 비율로 측정한 바 있다. 그러나 이러한 방식은 인적 여유 자원뿐만 아니라 조직 내 행정 농도(administrative intensity) 개념을 측정하는 방식과도 유사하다. 정리하면, 인적 여유 자원은 재무적 여유자원에 비해 측정 방식에 있어서도 비교적 안정된 방식을 가지고 있지 못하다고 볼 수 있다.

현실적으로 모든 조직이 항상 이윤 극대화에 도달하는 것이 아니기 때문에 공사를 막론하고 어느 조직에나 여유 자원은 존재할 수 밖에 없다. 이를 인정하는 조직론적 관점에서 보면 잉여 자원은 조직을 둘러싼 내·외부적 압력으로부터 대응할 수 있는 자원의 근간이 된다(Bourgeois, 1981). 먼저 조직 내부적인 면에서 Cyert & March(1963)는 여유 자원이 조직 내 정치적 행위를 감소시켜 갈등을 해결한다고 보았다. 따라서 여유 자원이 많을수록 조직 내 갈등을 조정하는 비용이 줄어들고 이는 곧 성과의 증진으로 이어진다. 외부적 관점에서 보면 여유 자원이 많은 조직은 그렇지 않은 조직에 비해 환경의 불확실성이나 예기치 못한 재정적 충격 등에 효과적으로 대응할 수 있다(O`Toole & Meier, 2010). 따라서 여유 자원이 제대로 활용된다면 조직의 전략적 행위 달성을 위한 완충적 도구(buffer)로서 기능할 수 있다(Cyert & March, 1963). 또한 여유 자원이 많은 조직은 그렇지 못한 조직보다 새로운 전략과 혁신을 추구할 기회가 많기 때문에 장기적 관점에서 조직 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(Hambrick & Snow, 1977).

이상의 이론적 논의와 선행 연구들을 고려하면 여유자원과 성과의 관계는 일견 상반적이고 비일관적인 결과를 보이는 듯 하다. 그러나 다른 관점에서 조직론적 관점에서 여유 자원은 성과에 긍정적 영향을 미치지만, 공공선택론적 측면에서 볼 때 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것이기 때문에 비선형적일 것이라는 가정이 가능하다. 일부 학자들도 여유 자원과 조직 성과 간의 비선형적 관계를 주장하기도 했다(Bourgeois, 1981; Tan & Peng, 2003; George, 2005). 이들은 여유 자원이 항상 조직 성과에 일방향적인 효과를 가져오는 것이 아니며, 긍정적인 효과를 산출하는 최적점을 찾는 것이 더 중요하다고 보았다. 여유자원은 지금 당장의 예상치 못한 외부 충격에 빠르게 반응할 수 있는 비축 자원인 동시에 조직 운영에 당장 투입되지 않아 기회비용(opportunity cost)을 유발하는 유휴 자원이라고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 앞서 서술한 이론적 논쟁과 선행연구들을 종합하여 마지막으로 한국 지방 공기업의 여유 자원과 조직 성과 간의 비선형적 관계를 설정하였다.

가설 1. 재무적 여유자원은 지방 공기업의 조직 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설 2. 재무적 여유자원은 지방 공기업의 조직 성과에 부정적인 영향을 미칠 것이다.
가설 3. 재무적 여유자원은 지방 공기업의 조직 성과와 비선형적 관계를 가질 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석 대상 및 자료

본 연구의 분석 대상은 한국의 지방 공기업 112개이며 시간적 범위는 2015년 단년도이다. 지방 공기업은 「지방공기업법 제 1조」에서 제시하는 바와 같이, 지방자치단체가 주민의 복리 증진을 목적으로 경영하는 기업이다. 지방공기업은 교통, 주택, 공공시설, 상·하수도 등의 공공서비스를 최일선에서 제공하는 집행기관이라는 점에서 일차적인 중요성을 갖는다. 또한, 지방자치제 시행 이후, 재정 및 행정 분권화로 인해 지방 공기업이 양적으로 급증하고, 관련 예산이나 인력이 차지하는 비중에 큼에도 불구하고 중앙 공기업에 비해 상대적으로 학문적 관심을 덜 받아왔다(안옥진, 2015). 뿐만 아니라, 지방공기업에 적용되는 회계원칙은 지방공기업 관련 지침을 제외하고는 기본적으로 일반기업회계이다. 이는 지방공기업 대상으로 재무제표 자료를 활용하여 재무적 여유 자원을 측정하고 해석하는 것이 다른 공공 조직에 비해 상대적으로 용이함을 의미한다. 이러한 이유 등으로 본 연구의 분석 대상으로 지방 공기업을 선정하였다. 지방 공기업은 운영 형태에 따라 지방자치단체가 직접 운영하는 직접 운영 지방공기업(상·하수도, 지역개발기금, 공영개발 등)과 독자적인 법인 형태로 간접 운영하는 간접 운영 지방공기업(도시개발, 도시철도, 기타공사, 지방공단 등)으로 나눌 수 있다. 이 중에서 본 연구의 종속변수인 경영평가 등급이나 경영평가 총점수, 고객만족도 등을 획득할 수 있는 지방공기업을 대상으로 분석을 실시하였다.[7)]

본 연구는 분석을 위해 다양한 자료를 활용하였다. 첫째, 각 지방공기업의 '경영평가 보고서'를 활용하였다. 경영평가 결과는 매년 행정안전부 및 상위 지방자치단체가 각 지방공기업을 대상으로 종합적인 성과지표를 선정하여 전문가 집단에 의해 산출된다. 둘

7) 보다 구체적으로 본 연구는 6개 도시철도공사(전체 도시철도공사 대비 85.7%), 15개 도시개발공사(전체 도시개발공사 대비 93.75%), 25개 기타공사(전체 기타공사 대비 65.78%), 72개 지방공단(전체 지방공단 대비 82.57%)을 분석대상으로 한다(2015년 기준). 일부 변수의 누락으로 인해 44개 공사와 68개 공단을 대상으로 분석을 실시하였다. 이들을 분석대상으로 삼은 것은 이들이 본 연구의 주요 종속변수 중 하나인 주관적 성과와 일부 통제변수를 획득한 '한국 공공서비스 인식조사'의 표본이기 때문이다. 이는 경영평가를 받고 있는 간접 운영 지방공기업의 82.51%에 해당하는 수치이다. 애초 2015년에 실시된 한국 공공서비스 인식조사 대상에는 상·하수도가 포함되어 있으나 상·하수도는 여타 지방공기업 회계와 달리 '지방공기업 특별회계' 형태로 운영되고 있고, 기관장을 비롯한 내부 종사자가 지방자치단체 공무원인 점 등을 고려하여 분석에서 제외하였다. 실제 기술 통계 분석 상에서 관련 변수들의 값을 살펴본 결과 간접 운영방식을 취하고 있는 다른 지방 공기업과 다르게 이상치(outlier)가 많이 발견되었다.

째, 행정안전부에서 발간하는 지방공기업의 '재무결산 및 경영 분석 자료'를 활용하였다. 이를 통해 자산 및 부채, 자본의 보유와 영업 수익과 영업 비용 등의 재정 현황을 알 수 있다. 셋째, 서울대학교 조직진단센터에서 주관하고 전문 설문조사기관이 실시한 '한국 공공서비스 조직 설문조사 '결과를 사용하였다. 본 조사는 2014년 전국 대학을 대상으로 처음 실시된 이래로 현재까지 중앙 공공기관, 기타 공공기관, 소속기관, 지방 공기업 및 대학 등 공공서비스 제공 조직의 현황, 조직 구조, 내부 관리 및 환경에 대한 인식 등을 조사해 오고 있다. 구체적으로 각 조직의 인사 및 재무 담당자 2인을 대상으로 설문조사를 실시하는 방식(informant survey)으로 이루어지며[8] 이는 미국 국립 조직 설문조사(National Organizational Survey) 등에서 활용하고 있는 방식이다. 마지막으로 다양한 통제 변수를 분석 모형에 포함시키기 위해 다음의 자료를 활용하였다. 먼저, 기관장의 다양한 경력과 정치적 연결성 여부를 알아보기 위해 언론 및 포털, 한국언론재단 검색, 언론사 유료 인물 데이터베이스 등을 활용하였다. 다음으로 지방자치단체의 재정적 여건을 위해 행정안전부에서 제공하는 '지방재정 365'의 통계 정보를 활용하였고, 지방자치단체장의 소속정당을 알아보기 위하여 중앙선거관리위원회에서 제공하는 '선거통계시스템'을 참고하였다.

2. 주요 변수의 측정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 다양한 측면에서 조명한 지방공기업의 성과이다. 민간 기업의 조직 여유 자원과 성과 간의 관계에 관한 기존의 연구들은 기업의 성과를 총자산수익률(ROA)이나 자기자본이익률(ROE), 매출액이익률(ROS) 등으로 측정해 왔다(Daniel et al., 2004). 반면, 이윤 극대화가 최우선의 목표가 아닌 공공 조직의 성과가 무엇인지에 대해서는 이론적·실증적 논쟁이 존재한다(Andrews et al., 2006; Rainey 2009). 이는 공공 조직이 민간 조직과 달리 수익성을 우선시하지 않는다는 점을 고려한 것이다. 특히 공공 조직의 목표는 많은 경우 공적 가치 구현, 고객 만족, 주민 행복 등 추상적이며, 모호하고 다층적이기 마련이다(Chun & Rainey, 2006). 일련의 학자들은 공공 조직의 목표 모호성이 기본적으로 다양한 이해관계자(stakeholder)의 요구와 이익을 고려하기 때문이라고 보았으며 성과 분류에 있어서도 시민, 상위 부처, 내부 직원 등 다양한 이해관계자들

8) 2015년에 실시된 조사를 기준으로 지방공기업에 재직 중인 인사 및 재무 담당자를 대상으로 설문이 진행되었다. 이들의 평균 근속년수는 9.39년으로 높은 편이고, 인사 및 재무 업무가 핵심 행정 업무인 점을 고려하면 이들의 응답 결과를 활용하는 것에는 크게 무리가 없다고 판단하였다.

의 평가 결과에 주목해야 한다고 주장하였다(Andrews et al. 2006; Selden & Sowa 2004; Walker & Boyne 2006). 일부 학자들은 공공 조직의 성과를 경성 데이터에 근거한 객관적 성과(archival performance measures)와 인식에 기반한 주관적 성과(perceptual performance measures)로 구별할 필요가 있다고 보았다(Boyne et al. 2006; Andersen et al., 2016; Song & Meier, 2018).

이러한 시각을 반영하여 본 연구는 먼저 이해관계자에 해당하는 성과 평가자를 기준으로 종속변수인 성과를 분류하였다. 첫째, 객관적 성과(objective performance)이자 외부 전문가에 의한 평가 결과로서 경영평가 등급과 경영평가 총점수를 종속변수로 삼는다.[9] 매년 중앙 정부와 상위 지방자치단체는 지방 공기업을 대상으로 유형별 평가기준을 수립하여 1년 동안의 종합적 경영 결과를 평가하고 있다(김준기, 2001). 이 평가 결과가 지방 공기업의 성과를 온전히 대변하지는 않겠으나 매년 기관별 종합 평가가 이루어지고 평가 결과에 각 기관들이 민감하게 반응하는 점 등을 고려하여 본 연구의 객관적 성과변수로 삼았다.[10]

둘째, 본 연구는 경영평가 결과 외에 고객만족도 종합 점수를 또 하나의 종속변수로 활용한다. 고객 만족도는 공공서비스 이용자인 고객이 공공서비스 수요의 충족 정도나 불만의 정도 등을 종합적으로 평가한 결과라고 볼 수 있다(김시영 & 김규덕, 1996). 따라서 고객만족도는 전문가에 의한 평가가 아닌 고객(시민)이 직접 인식하는 주관적인 평가 결과라 할 수 있다(이석환, 2015; 이석환, 2017). 고객만족도 점수는 경영평가 지표 중 경영 시스템에 포함되기는 하나, 매년 실제 공공 기관의 서비스를 경험한 고객을 대상으로 전문 설문조사 기관이 위탁받아 조사하고 있다.[11]

---

9) 기본적으로 경영평가 등급은 해당 기관의 경영평가 총점수를 기준으로 매겨진다. 그러나 예외적으로 해당 기관에 인사나 재무 비리가 발생했을 경우나 결정적인 결격 사유가 발생했을 경우 총점과 상관없이 일정 단계 이상의 경영평가 등급을 받을 수 없다. 본 연구는 이러한 점도 고려하여 경영평가 등급과 총점을 구분하여 분석에 포함시켰다. 또한, 본 연구의 분석대상에 포함되는 도시개발공사, 도시철도공사, 기타공사, 지방 공단 등의 평가지표의 가중치는 유형에 따라 다르기 때문에 결과에 편의가 생길 수 있다. 이에 추가적으로 본 점수를 표준화한 지수값(Z-score)을 활용하여 분석을 시도하였다. 그러나 분석 결과가 질적으로 다르지 않고 조직 유형과 특성을 통제한 점 등을 고려하여 본 연구에서는 원점수를 활용한 분석 결과를 보고하였다.

10) 매년 행정안전부와 상위 지방자치단체를 통해 진행되는 지방공기업 경영 평가는 공기업 유형별로 세부 평가 지표의 가중치가 조금씩 다르지만 기본적으로 평가지표의 대분야는 동일하다. 2015년 기준으로 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과, 정책 준수 등의 분야를 각 분야 전문가(교수, 공인회계사, 박사급 연구원)들이 평가하고 있다. 평가방법 또한 절대평가, 상대평가, 혼합평가, 단계별 평가, 목표대 실적 준수, 목표 부여 등의 방식으로 이루어지고 있다. 유사한 지표를 사용하고, 정량지표와 정성지표를 혼합하여 평가가 이루어지는 점 등을 고려하면 경영평가 등급과 경영평가 총점수는 외부 전문가에 의한 객관적 평가 결과라고 보기에 무리가 없다 할 것이다.

셋째, 해당 공기업의 재직자를 대상으로 한 조직 설문조사(key informant survey) 결과를 활용하여 해당 조직 내부에서 인식하는 조직의 성과를 종속변수로 삼았다. 이는 조직 내부 종사가자 인식하는 주관적 성과(internal subjective performance)이며(Andrews et al., 2006), 성과 평가 결과나 재무적 성과가 대변할 수 없는 조직의 성과인 형평성, 절차적 가치 등의 개념을 측정하고자 하였다.[12] 본 연구와 동일하게 한국 공공서비스 인식조사 데이터를 활용한 배관표 & 전영한(2018)의 연구에서 이와 유사하게 형평성과 절차적 가치를 측정한 바 있다. 주요 변수의 측정 및 출처는 다음 〈표 2〉에서 확인할 수 있다.

〈표 2〉 주요 변수의 측정 및 출처

	개념		측정	출처
종속변수	외부 평가 성과	경영 평가 결과	등급 (가=5 나=4 다=3 라=2 마=1)	2015년 실적 경영평가 보고서
			총점	
		고객 만족도	고객 만족도 종합 점수	
	내부 평가 성과	내부 종사자 인식	형평성 설문 요인 분석값 사용	2015년 조직진단센터 설문조사
			절차적 가치 설문 요인 분석값 사용	
독립변수	재무적 여유 자원	비흡수여유자원	당좌비율 =(현금 및 현금성 자산/ 유동부채)*100	2014,2015년 지방공기업 결산 및 경영분석 (행정안전부)
		흡수 여유자원	판매관리비율 = (판매관리비/매출액)*100[13]	
		잠재적여유자원	부채비율=(총부채/총자본)*100	
통제변수	개인	기관장 성별	기관장 성별(0=여성, 1=남성)	2015년 조직진단센터 설문조사
		기관장 재임기간	해당 지방공기업 재임기간	
		기관장 정치적 경험	중앙 및 지방 의회 의원 경력, 지방자치단체장 선거 캠프 출신, 개인적 친분 및 연결고리 여부 (있음=1, 없음=0)	2014-2015년 지방공기업 현황, 언론 검색
		기관장 공무원 경험	중앙 및 지방 관료 여부 (관료=1, 비관료=0)	
	조직	조직 규모	총 직원수(로그값)	2014년 지방공기업 경영정보시스템
		조직 연령	현재 연도-조직 설립년도	
		조직 예산	예산지출(로그값)	
		기관유형	공사공단 여부(더미)	
	환경	지방자치단체장 소속정당	민주당=1, 새누리당 및 무소속=0	선관위 선거통계시스템
		지방자치단체 재정자주도	(자체수입+자주재원)/예산규모 *100(%)	지방재정 365

11) 매년 발간되는 지방공기업 경영평가 종합 보고서에 따르면, 2015년 기준으로 고객만족도 점수는 종합점수, 서비스 환경,과정, 결과, 사회적 만족, 전반적 만족도로 구성된다. 본 연구는 고객만족도 점수 중 상세 지표 등을 포괄하는 종합적인 만족도 점수만을 분석에 활용하였다.

12) 지면의 한계상 내부 종사자가 인식하는 성과 변수 측정 문항은 〈부록〉에 기재하였다.

2) 독립변수

본 연구의 주요 독립변수는 재무적 여유 자원(financial slack resources)이다. 선행연구를 참고하여 비흡수 여유자원, 흡수 여유자원, 잠재 여유자원 등의 3가지 유형으로 나누어 각 변수를 선정하고 측정하였다. 먼저 비흡수 여유자원(unabsorbed slack)은 당좌 자산 비율로 측정하였다(Singh, 1986; Geiger & Cashen, 2002; Greve, 2003). 당좌 자산은 현금 및 현금성 자산, 단기 금융 상품, 유가 증권 등 단기간에 현금화가 가능한 자산을 의미한다. 따라서 이 개념은 조직 내 유동성(liquidity)을 의미한다. 기존의 일부 선행연구에서 비흡수 여유자원의 측정치로 유동 자산 비율을 사용하기도 하는데, 유동자산은 당좌 자산 외에 재고 자산을 포함한다는 차이가 있다. 재고 자산의 구성은 기관 유형별로 다른데 한 예로, 도시개발공사의 경우 완성 및 미완성 주택 등이 재고자산에 해당하고 그 외의 기관에서는 저장품 등을 의미한다. 일반적으로 재고 자산은 당좌 자산에 비해 단기간에 현금화하기 어렵고, 특히 공공 기관의 경우 민간에 비해 재고 자산의 처리에 제도적·법률적 경직성이 존재하는 점 등을 고려하여 당좌 자산 비율을 비흡수 여유자원의 측정치로 사용하였다.

다음으로, 흡수 여유 자원의 측정치로 판매관리비 비율을 사용하여 측정하였다(Bourgeois & Singh, 1983; Millier & Leiblein, 1996; Cheng & Kenser, 1997; Bowman et al., 2005). 지방공기업의 원가, 즉 조직의 사업과 행정적 운영을 위한 비용 혹은 지출은 크게 매출 원가와 판매관리비로 나눌 수 있다. 여기서 매출 원가란 고유 사업이나 수탁 사업을 위해 발생시킨 비용, 혹은 주요 매출액을 발생시키는 사업 관련 원가를 의미한다. 도시개발공사의 경우 용지매출원가, 주택판매원가, 임대사업원가 등 주요 핵심 사업 관련 비용이 이에 해당된다. 한편, 판매관리비는 핵심 사업 외에 조직의 일반적 운영을 위해 사용된 비용을 의미하며, 크게 인건비와 경비로 나눌 수 있다.[14] 매출원가와 달리 판매관리비는 조직의 매출액 증진에 기여하기 보다는 기본적으로 발생하는 비용, 행정적

---

13) 지방 공단의 경우 2014년 판매관리비 비율이 아닌 2015년 판매관리비 비율을 분석에 사용하였다. 도시철도공사, 도시개발공사, 기타공사의 경우와 달리 지방 공단 및 상·하수도는 2015년 들어 지방공기업 결산 지침의 규정 변화에 따라 손익계산서 상에 판매관리비 계정과목을 기재하기 시작하였다(행정자치부, 2015).

14) 주의할 점은 매출원가와 판매관리비의 구별이 단순히 계정과목에 의해서만 이루어지는 것은 아니라는 점이다. 즉 인건비는 목적과 성격에 따라 매출원가나 판매관리비에 포함될 수 있다. 만약 매출을 발생시키는 핵심 사업을 수행하는데 직접적으로 소요되는 인력의 비용 등과 같이 특정 재화나 공공서비스, 용역 등에 사용된 비용 등은 매출원가에 해당된다. 반면, 매출을 발생시키지 않는 특정 사업 운영에 직접적으로 소요되지는 않지만 조직의 기본적인 기능 수행이나 행정적 운영과 관련한 인건비는 판매관리비에 해당한다.

운영을 위한 고정적 지출 등을 의미한다. 따라서 기존의 선행연구들은 매출액 대비 판매관리비 비율을 이미 조직 내에서 사용된 흡수 여유자원의 대용치로 사용해 왔다.

마지막으로 잠재 여유 자원은 부채비율(debt-to-equity ratio)로 측정하였다(Bourgeois & Singh, 1983; Cheng & Kesner, 1997; 윤성일 & 엄태호, 2019). 전술한 바와 같이 조직은 내부에서 현금성 자산을 확보하여 여유 재원을 획득할 수도 있고 사채를 발행하거나 융자 등을 통해 외부로부터 자본을 조달할 수도 있다. 이 때 잠재적 여유 자원은 비흡수 여유 자원이나 흡수 여유 자원과 달리 조직 외부에서 발생하는 여유 자원을 의미한다. 일부 연구들은 보통 부채비율을 잠재 여유 자원으로 측정하되 상관계수 부호를 반대로 해석해 왔다. 즉, 부채비율이 높다는 것은 이미 타인으로부터 빌린 자본이 많다는 것을 의미하므로, 향후 외부로부터 대여할 수 있는 여력(unused borrowing capacity)이 적다는 것을 의미한다(Greve, 2003; Bowman et al., 2005). 이러한 해석은 잠재적 여유 자원을 부채 만기 도래시 이를 갚을 수 있는 지급능력(solvency)으로 본 것이다(Bowman et al., 2005).

3) 통제변수

본 연구는 기존의 관련 연구들을 참고하여 지방 공기업의 성과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인을 통제하였다. 구체적으로 통제한 변수들은 다음과 같다. 첫째, 기관장 개인 변수를 통제하였다. 관리자의 경험이나 경력은 개인적 가치를 넘어서서 조직 내 다양한 경영 활동에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 기존 선행연구들을 참고하여 기관장의 정치성 여부와 공무원 재직 경험 여부, 조직 내 재임 기간 등을 모형에 포함하였다(안성규 & 곽채기, 2013; 김권식 외, 2015; 이석환, 2015; 김정인, 2016). 먼저 기관장의 정치적 경험(혹은 정치적 연결성) 여부는 지방 공기업 기관장이 중앙 및 지방 의회 의원 출신이나 선출직 출마 경험이 있는지 여부, 자치단체장 선거 캠프에서 일한 경험이 있는지 여부, 그리고 지방자치단체장이나 그 외 특정 선출직 정치인과의 개인적 인맥 관계를 가졌는지 여부 등으로 분류하였다(이승희 외, 2010; 유승원, 2013; 유승원, 2014). 공무원 경력 여부는 해당 지방공기업 기관장 임용 이전에 지방자치단체 및 중앙 부처 관료 경험이 있는지 여부를 기준으로 분류하였다. 기관장의 경력 및 경험을 판단하기 위해 다양한 자료를 활용하였는데, 먼저 행정안전부에서 매년 발간하는 '지방공기업현황' 자료를 통해 1차적인 분류를 하였고 이후 언론 및 인터넷 포탈 검색 등을 통해 2차 분류, 마지막으로 언론사에서 제공하는 유료 인물 검색 서비스를 활용하였다.[15)]

15) 언론사 검색은 한국언론재단(www.kinds.or.kr) 사이트를 활용하고 포탈 검색은 네이버 및 구글을 활

둘째, 공공 조직 관리론적 관점을 반영한 선행연구들을 참고하여 조직 성과에 영향을 미칠 수 있는 조직 수준의 변수들을 통제하였다. 조직 규모나 예산, 조직 연령, 조직의 유형 등이 여기에 포함된다(안성규 & 곽채기, 2013; 김권식 외, 2015; 김정인, 2016). 조직 규모는 전체 총 직원수 현원을 로그 지수화하여 측정하고, 추가적으로 예산액도 로그 함수로 치환하여 통제하였다. 조직 연령은 해당 연도에서 조직 성립년도를 차감한 것으로 조직의 역사와 평판을 나타내는 변수로 볼 수 있다. 조직의 유형은 공사인지 공단인지 여부를 통제하였다. 공단의 경우 지방자치단체가 100% 출자하여 공사 유형에 비해 공익성을 더욱 강조하는 조직이라고 볼 수 있고(김정인, 2016) 대부분의 업무를 지방자치단체로부터 대행 받아 위탁 시설물의 관리 등을 수행하기 때문에 성격이 다를 것이기 때문이다.

셋째, 지방 공기업의 설립 단계에서부터 지방자치단체의 영향력이 큰 점을 고려하여 환경적 요소로서 지방자치단체 관련 변수를 통제하였다. 먼저, 지방자치단체장의 소속 정당을 통제하였다. 지방자치단체장의 소속 정당이 당시 여당에 해당하는 민주당인지 아니면 야당인 새누리당이나 무소속인지에 따라 정책 정향이 달라질 수 있고 지방 공기업에 미칠 수 있는 영향력도 달라질 수 있기 때문이다. 이석환(2015)도 단체장 소속 정당을 진보와 보수로 나누어 도시개발공사의 경영성과 결정요인 모형의 통제변수로 활용한 바 있다. 다음으로 지방자치단체의 재정적 여건을 추가로 통제하였다. 일부 연구들은 지방자치단체의 재정적 제약이 지방공기업의 부채 증가로 이어질 수 있다고 본 바 있다(정성호, 2014). 지방자치단체의 재정적 여건은 그 자체로 지방 공기업의 여유 자원과 경영성과에 영향을 미칠 수 있기 때문에(이석환, 2015) 지방자치단체의 재정 자주도를 모형에 추가하여 통제하였다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 기술통계

지방공기업의 재무적 여유 자원이 조직 성과에 미치는 비선형적 효과를 분석하기에 앞서 본 연구에서 사용한 주요 변수들의 기술통계량은 다음 〈표 3〉과 같다. 분석 대상의 다양한 조직 성과들을 살펴보면 경영평가 등급은 평균 3.42점이고 경영평가 총점수의

용하였다. 유료 인물검색 서비스는 인물 조선 데이터베이스(db.chosun.com/people)를 활용하였다.

평균값은 85.41점이며 최소 71.96점에서 91.5점에 분포하고 있음을 알 수 있다. 종합 고객만족도 총점은 83.52점이고 최소 65.86점에서 최대 93.94점을 나타내고 있다. 주관적 성과 중 형평성을 의미하는 설문들의 요인분석값 평균은 0.12이며 절차적 가치에 대한 평균값은 0.07임을 알 수 있다.

〈표 3〉 주요 변수 기술 통계(N=112)

변수		평균값	표준편차	최소값	최대값
경영평가등급		3.42	0.80	1	5
경영평가총점		85.41	3.61	71.96	91.50
고객만족도		83.52	5.92	65.86	93.94
형평성(요인값)		0.12	0.76	-1.01	1.91
절차적가치(요인값)		0.07	0.84	-1.64	1.38
원 값	비흡수여유자원 (당좌비율)	119.08	274.33	2.49	2147.55
	흡수 여유자원 (판매관리비 비율)	15.49	17.65	0	101.03
	잠재 여유자원 (부채비율)	186.35	290.72	0	2021.01
평균 중심화값	비흡수여유자원	5.73	32.82	-40.90	68.74
	흡수 여유자원	-7.21	17.65	-22.70	78.32
	잠재 여유자원	29.91	290.72	-156.43	1864.57
원 값	총직원수	412.75	786.66	0	6623
	예산규모 (백만원)	253567.8	1014642	2852	8906500
로그값	총직원수	5.42	1.04	0	8.80
	예산규모	10.45	1.67	7.96	16.00
조직연령		11.91	6.42	1	32
기관장 성별		0.01	0.09	0	1
기관장 재임기간(년)		1.35	0.95	0.08	4.92
기관장 정치성 여부		0.25	0.43	0	1
기관장 관료 여부		0.64	0.48	0	1
단체장 여당 소속 여부		0.43	0.50	0	1
지방자치단체 재정자주도		57.54	9.62	32.57	79.97

다음으로 독립변수인 재무적 여유 자원의 기술통계값을 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 분석에 있어 제곱항 투입으로 인해 다중공선성의 문제가 발생할 수 있기 때문에 독립변수값은 평균중심화(mean centering)를 적용하여 분석에 활용하였다.[16] 평균중심화

나 로그지수로 변환시킨 값도 기술통계에 제시하되, 분석 대상의 여유 자원의 수준을 보다 정확하게 파악하기 위해 원 변수값을 중심으로 살펴보도록 한다. 유동적으로 사용할 수 있는 비흡수 여유자원을 나타내는 당좌자산비율(유동부채 대비 당좌자산비율)은 최소 약 2.49%에서 최대 2147.55% 의 값을 가지고 있으며 표준편차값도 274.33으로 상대적으로 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 이미 조직 내에서 사용되고 있는 흡수 여유자원을 의미하는 판매관리비 비율(매출액 대비 판매관리비 비율)은 평균적으로 약 15.49% 수준이었으며 최소 0%에서 최대 101% 사이에 위치하고 있고 표준편차값은 17.65로 상대적으로 낮은 편이다. 마지막으로 잠재적 여유 자원을 의미하는 부채비율(총자본 대비 총부채 비율)의 평균값은 186.35%이고 최소0%에서 최대 2000%를 넘는 기관도 존재하고 있으며 표준편차값은 290.72로 큰 편이라고 볼 수 있다. 그 외 통제변수들의 기술통계량은 〈표 3〉에서 확인할 수 있다.

2. 회귀 분석 결과

재무적 여유 자원이 조직 성과에 어떤 영향을 미치는지 알아보기 위해 회귀 분석을 실시하였으며[17] 그 결과를 〈표 4〉에 제시하였다[18]. 분석의 편의를 위해 외부 평가자에 의한 성과와 내부 종사자에 의한 성과 평가 결과로 종속변수를 나누어 분석 결과를 서술하도록 한다. 먼저 외부 이해관계자에 의한 성과 평가 결과에 미친 통제변수의 효과를 개인, 조직, 환경 변수 순으로 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우선 기관장이 여성일수록 경영평가 총점수와 고객만족도가 높게 나타났다[19]. 또한 기관장의 재임기간은 조직 성과에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 기관장의 정치적 연결성 여부는 고객만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나 관료 경험 여부는 조직 성과에 차별적인 영향력을 미치지 못하였다.

---

16) 분석에 있어서 VIF 값을 확인한 결과 10을 넘지 않아 문제가 없는 것으로 판단하였다.

17) 분석을 위해 Stata 2014를 사용하였고 각 지방 공기업 내 계열 상관(serial correlation)을 조정하기 위해 조직별로 clustering을 실시하여 조직 간 표준오차(standard error)를 조정하였다.

18) 경영평가 등급은 변수의 속성상 순위 로짓 분석을 실시하고 회귀분석 결과를 추가로 제시하였으며 다른 종속변수는 회귀분석을 실시하였다.

19) 그러나 기관장이 여성인 지방공기업이 단 1곳(대전마케팅공사)이기 때문에 이를 과대 해석하기에는 적절하지 못하다 할 것이다.

〈표 4〉 재무적 여유자원과 조직 성과의 관계 분석: 외부 성과 평가(N=112)

구분		종속변수										
		경영평가 등급					경영평가 총점			고객만족도		
		회귀 분석	(1) 통제	(2) 독립	(3) 제곱	odds ratio	(4) 통제	(5) 독립	(6) 제곱	(7) 통제	(8) 독립	(9) 제곱
독립 변수	비흡수 여유 자원	0.0068 (0.0043)		0.0084 (0.0085)	0.0161 (0.0116)	1.016 (0.012)		0.044*** (0.015)	0.06*** (0.0219)		0.0303 (0.0261)	0.0524** (0.0256)
	제곱항	-0.0001 (0.0001)			-0.0003 (0.0003)	0.999 (0.000)			-0.0008* (0.0005)			-0.00103 (0.0008)
	흡수 여유 자원	0.018*** (0.0068)		0.025** (0.0099)	0.052** (0.0192)	1.054 (0.020)		0.0154 (0.0144)	0.0454* (0.0256)		-0.0338 (0.0266)	0.0459 (0.049)
	제곱항	-0.0002** (0.0001)			-0.0006** (0.0003)	0.999 (0.000)			-0.0008* (0.0004)			-0.002** (0.0009)
	잠재적 여유 자원	-0.0005 (0.0008)		-0.0005 (0.0007)	-0.0016 (0.0022)	0.998 (0.002)		-0.0007 (0.0008)	-0.002 (0.0028)		0.0018 (0.0026)	-0.0008 (0.005)
	제곱항	2.80e-07 (4.91e-07)			7.56e-07 (1.34e-06)	1.000 (0.000)			8.26e-07 (1.77e-06)			1.80e-06 (2.76e-06)
통제 변수	전체직원수 (로그)	0.0598 (0.101)	0.222 (0.286)	0.219 (0.304)	0.139 (0.339)	1.148 (0.389)	0.737** (0.368)	0.884** (0.370)	0.776** (0.339)	1.346** (0.517)	1.546*** (0.553)	1.356** (0.583)
	예산규모 (로그)	0.0985 (0.124)	-0.0521 (0.243)	0.142 (0.276)	0.388 (0.381)	1.473 (0.561)	-0.326 (0.339)	-0.156 (0.343)	0.151 (0.423)	-2.239*** (0.574)	-2.496*** (0.576)	-1.897*** (0.657)
	조직 연령	0.038** (0.0176)	0.0924** (0.0436)	0.106** (0.0471)	0.092* (0.0502)	1.096 (0.055)	0.214*** (0.0718)	0.25*** (0.0697)	0.218*** (0.0711)	0.186* (0.0999)	0.190* (0.109)	0.148 (0.114)
	기관장성별	0.0783 (0.216)	0.440 (0.643)	0.103 (0.730)	0.323 (0.705)	1.381 (0.973)	-2.647** (1.124)	-4.147*** (1.247)	-3.965*** (1.185)	-3.658** (1.685)	-4.672*** (1.693)	-4.063** (1.731)
	기관장재임기간	0.0043 (0.0075)	0.0139 (0.02)	0.0143 (0.0201)	0.0145 (0.021)	1.014 (0.021)	-0.0079 (0.03)	-0.014 (0.0288)	-0.0145 (0.0284)	0.0272 (0.0486)	0.0240 (0.0470)	0.0245 (0.0495)
	기관장 정치성 여부	-0.214 (0.196)	-0.191 (0.529)	-0.278 (0.549)	-0.462 (0.550)	0.630 (0.346)	-0.705 (0.765)	-0.751 (0.767)	-0.993 (0.788)	2.209* (1.190)	2.451* (1.259)	1.900 (1.190)
	기관장 관료 여부	-0.0423 (0.173)	-0.0668 (0.483)	-0.116 (0.489)	-0.114 (0.489)	0.892 (0.436)	-0.324 (0.702)	-0.239 (0.701)	-0.197 (0.686)	0.320 (1.268)	0.418 (1.304)	0.492 (1.262)
	단체장 여당 여부	0.126 (0.148)	0.266 (0.413)	0.215 (0.430)	0.319 (0.431)	1.375 (0.592)	0.511 (0.601)	0.0680 (0.599)	0.301 (0.590)	0.913 (1.063)	0.600 (1.027)	0.913 (0.985)
	지자체 재정자주도	0.003 (0.0076)	0.0083 (0.0209)	0.0049 (0.0212)	0.0047 (0.0208)	1.000 (0.020)	-0.0257 (0.0367)	-0.0311 (0.0360)	-0.0273 (0.0347)	-0.0785 (0.0558)	-0.0746 (0.0583)	-0.0771 (0.0603)
	공사 여부	-0.0673 (0.320)	-0.268 (0.667)	-0.376 (0.814)	-0.582 (0.946)	0.559 (0.529)	-1.457 (0.889)	0.0966 (1.127)	0.0487 (1.246)	2.001 (1.792)	3.909** (1.912)	3.643* (2.044)
Constant		1.662* (0.919)	-				87.21*** (3.036)	85.49*** (3.284)	84.12*** (3.862)	103.3*** (5.480)	104.5*** (5.555)	101.6*** (5.449)
Obs		112	112	112	112		112	112	112	112	112	112
R^2 / Pseudo R^2		0.227	0.0648	0.0918	0.1098		0.261	0.350	0.391	0.240	0.263	0.307

주1: 괄호() 값은 각 조직별 클러스터 옵션을 통한 추정회귀계수의 표준오차(Robust Standard Error)를 의미함.
주2: *** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1

조직 차원의 통제변수의 효과를 차례로 보면, 조직의 인적 규모를 의미하는 총직원수를 로그지수화한 값은 경영평가 등급에는 영향을 미치지 못하는 반면, 경영평가 총 점수와 고객만족도 종합점수에 정(+)의 영향을 미치고 있었다. 반면, 조직의 예산지출액을 로그지수화한 값은 고객 만족도 변수에는 부(-)의 영향력을 행사하고 있었다. 조직의 평판 등과 관련이 있는 조직 연령은 경영평가 등급과 총점수, 고객만족도 등에 대체적으로 정(+)의 영향력을 나타내고 있었다. 공사·공단 여부를 의미하는 더미 변수의 효과를 보면, 공사는 공단인 경우보다 고객만족도 종합점수가 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 환경 차원의 통제변수인 지방자치단체장의 소속 정당이 여당인지 여부와 해당 지방자치단체의 재정자주도 여부는 영향력을 지니지 못하는 것으로 나타났다.

다음으로 주요 독립변수인 유형별 여유자원을 투입한 선형 모형(2), (5), (8)을 살펴보면, 종속변수인 성과의 유형에 따라 각기 다른 결과가 도출되었음을 알 수 있다. 첫째, 비흡수 여유자원을 대변하는 당좌자산 비율은 경영평가 총점에 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤다. 이는 지방 공기업 내에 현금이나 현금성 자산 비율이 높을수록 경영평가 총점이 증가함을 의미한다. 둘째, 판매관리비 비율로 측정한 흡수 여유자원은 경영평가 등급에는 통계적으로 유의미하게 긍정적인 효과를 나타냈으나(odds ratio=1.054) 경영평가 총점과 고객만족도에는 영향을 미치지 못하였다. 다시 말해 매출액에서 차지하는 판매관리비 비율이 높을수록 경영평가 등급을 높게 받을 수 있다는 것이다. 마지막으로 부채비율로 측정한 잠재적 여유자원은 외부 성과평가 결과에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

여유 재원과 조직 성과와의 비선형적 관계를 규명하기 위해 재무적 여유 자원의 유형별로 제곱항을 투입한 모형 (3), (6), (9)의 분석 결과를 독립변수별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 비흡수 여유 자원을 의미하는 당좌비율의 제곱항은 회귀계수값이 작기는 하지만, 지방공기업의 경영평가 총점수에 통계적으로 유의미한 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 통해 비흡수 여유자원이 경영평가 총점수와 역 U자 형태의 비선형적인 관계를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 조직 내에서 재량적으로 이용할 여지가 큰 유동적인 자산의 비율이 일정 수준에 도달할 때까지는 경영평가총점에 정(+)의 효과를 미치지만 최적점을 도달할 이후에는 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 뜻한다. 반면 경영평가 등급이나 고객만족도와 비흡수 여유자원은 비선형적인 관계를 갖지 않는 것으로 나타났다.

둘째, 이미 조직 내에 흡수된 여유 자원인 판매관리비 비율은 경영평가 등급(odds ratio=0.999), 경영평가 총점 및 고객만족도 점수와 부(-)의 비선형 관계를 가지는 것으

로 나타났다. 이러한 결과는 먼저 흡수 여유자원이 외부 이해관계자에 의한 성과평가 결과와 역 U자 형태의 비선형 관계를 가짐을 의미한다. 조직의 판매관리비는 크게 인건비와 경비로 나눌 수 있으며, 매출과 관련 없이 조직의 기본적인 운영과 행정에 소요되는 비용을 의미한다. 그렇다면 적정 수준의 판매관리비 비율은 고객 민원이나 경영평가 대비 등을 통해 조직 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 그러나 과도한 흡수 여유 자원은 이 조직이 핵심 사업에 사용될 자원이 조직의 기본 운영에 편중되어 있다는 것을 의미하기 때문에 조직 성과에 악영향을 미칠 수 있다. 한편으로 비흡수 여유 자원이 경영평가 결과와 고객만족도에 동일한 영향력을 미친다는 본 분석 결과는 객관적 성과평가 결과와 주관적 고객만족도 간에 정(+)의 관계가 존재한다고 보는 연구들과(Parks, 1984; 한인섭, 2009; 이석환, 2017) 유사한 맥락에서 이해할 수 있다.

마지막으로 잠재적 여유자원을 의미하는 부채비율은 경영평가 등급을 비롯한 다른 외부 성과 결과에 통계적으로 유의미한 영향력을 가지지 못하는 것으로 나타났다. 이는 도시개발공사의 부채비율이 성과에 미치는 영향을 분석한 선행연구와는 다른 결과를 보여주는 것이다(김권식 외, 2015; 윤성일 & 엄태호, 2019). 여기에는 여러 이유가 있을 수 있으나, 먼저 본 연구가 다루고 있는 분석 대상에 지방 공단이 포함되기 때문에 이와 같은 결과가 도출되었을 가능성을 생각할 수 있다.[20] 지방 공단은 「지방자치법 제 76조 2항」에 의거하여 지방자치단체가 전액 출자하여 자치단체의 시설을 자치단체의 예산으로 관리하는 지방 공기업을 의미한다. 공단 부채의 대부분은 외부로부터의 차입금이나 사채가 아니라 미지급금이나 대행사업 예수금, 퇴직급여충당금 등으로 이루어져 실질적인 부채로 보기 어렵다. 이에 반해 공사의 부채 항목은 대부분 유동성장기부채, 장기차입금, 공사채, 은행차입금 등으로 이루어져 있다. 공사 공단 간 부채항목의 근본적인 차이는 공기업 유형에 따라 부채비율의 효과를 적용하고 해석하는데 있어 주의할 필요가 있음을 의미한다. 엄밀한 의미에서 공단의 실질부채 즉, 외부로부터 조달한 차입금은 0에 가까운데, 이를 두고 외부 자본을 추가적으로 조달할 잠재적 여유 자원이 많다고 볼 수 없기 때문이다. 이러한 근본적 차이는 기존 국내 연구들이 도시개발공사에 한정하여 부채비율의 영향력을 분석한 것과 무관하지 않다 할 것이다. 그러므로 향후 패널 데이터를 구축하여 공사와 공단을 구별하고, 추가적으로 부채의 항목 또한 세분화하여 잠재적

20) 지방 공사와 공단 간의 결정적인 차이를 적시해주신 심사위원의 섬세한 조언에 감사드린다. 공사와 공단을 분리하여 재무적 여유 자원이 조직 성과에 미치는 영향력을 추가적으로 분석한 결과를 〈부록〉에 수록하였다. 본 분석 대상이 2015년도 단년도이고 112개에 불과한 분석 대상을 다시 공사(44개)와 공단(66개)로 나누어 분석할 때의 한계 등을 고려하여 본문에는 이에 대한 해석을 수록하지 않았다.

여유 자원이 조직 성과에 차별적인 영향력을 갖는지 여부를 살펴보는 것도 중요한 과제라 할 것이다.

다음으로 재무적 여유 자원과 내부 종사자가 인식하는 주관적 성과와의 관계를 분석한 결과는 〈표 5〉와 같다. 먼저 통제변수의 효과를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 총 직원수나 예산액, 조직 연령 등은 주관적 성과와는 관련이 없는 것으로 나타났다. 공사 공단 여부는 제한적으로 절차적 가치에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기관장이 여성일 경우 절차적 가치에는 긍정적인 영향을 나타내는 것으로 드러났으나 역시 기관장 성별의 효과를 과대 해석해서는 안 될 것이다. 한편, 재임기간도 주관적 성과와는 영향이 없었다. 기관장의 정치적 경력이나 관료 경험 여부는 주관적 성과에 별다른 영향을 미치지 못하였다. 반면, 지방자치단체장의 소속 정당이 여당인 경우 내부 종사자가 인식하는 형평성은 오히려 낮아지는 것으로 나타났다. 마지막으로 지방자치단체 재정자주도는 내부 성과에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

주요 설명변수인 여유 자원의 유형이 주관적 성과에 미치는 결과를 살펴보면, 전문가나 시민에 의한 평과 결과와는 사뭇 다른 결과가 나왔음을 알 수 있다. 먼저 비흡수 여유 자원은 형평성에는 영향을 미치지 못하는 반면, 절차적 가치와 비선형적 관계를 가지는 것으로 나타났다. 또한, 흡수 여유자원은 제곱항을 투입했을 경우에 형평성과 비선형적 관계를 갖는 것으로 나타났지만 투명성, 대응성, 책무성 등을 나타내는 절차적 가치와는 관련성이 없는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 제곱항의 회귀계수값이 양수(+)인 점으로 미루어, 비흡수·흡수 여유 자원과 주관적 성과 간의 비선형 관계는 역 U자가 아닌 U자 형태인 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 여유 재원의 영향력이 종속변수인 성과의 유형에 따라서도 차별적으로 나타남을 의미한다. 앞선 분석에서 알 수 있듯이, 최적점을 넘어선 흡수 자원은 경영평가 총점수와 고객 만족도 종합점수 등 외부 성과 평가 결과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 반면 일정 수준에 이르기까지 판매관리비 비율은 형평성 증진에 악영향을 미치나 이후에는 오히려 흡수 여유 자원이 많을수록 형평성을 제고할 수 있다는 것이다.[21)]

---

21) 물론 본 분석의 결과를 일반화하기에는 단년도 데이터가 가진 한계가 명확하다 할 것이다. 또한 제곱항을 투입했을 경우의 설명력의 증가가 독립변수만 투입했을 경우와 비교하여 미미한 수준임을 감안하면, 여유 자원의 비선형적 효과가 강건한지 여부를 판단할 실증적 증거가 지속적으로 제시될 필요가 있다.

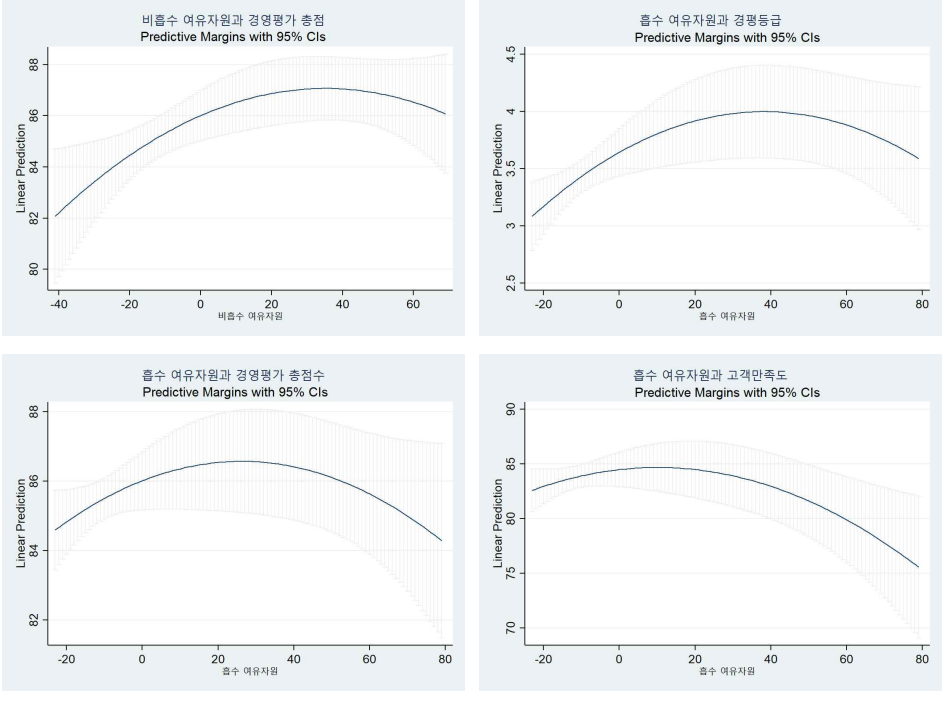
〈표 5〉 재무적 여유자원과 조직 성과의 비선형적 관계 분석: 내부 성과 평가(N=112)

구분		종속변수					
		내부 성과-형평성			내부 성과_절차적 가치		
		(10) 통제	(11) 독립	(12) 제곱	(13) 통제	(14) 독립	(15) 제곱
독립변수	비흡수 여유자원		0.0054 (0.0034)	0.0020 (0.0033)		-0.0042 (0.0035)	-0.0086** (0.0038)
	제곱항			0.00016 (0.0001)			0.0002** (0.000)
	흡수 여유자원		0.0033 (0.0041)	-0.0083 (0.0055)		0.0073 (0.00539	0.00179 (0.00775)
	제곱항			0.0003** (0.0001)			0.00016 (0.00015)
	잠재적 여유자원		-0.0002 (0.0003)	0.0008 (0.0005)		-0.00018 (0.000286)	0.00034 (0.000637)
	제곱항			-2.22e-07 (0.0004)			-3.77e-07 (0.0003)
통제변수	전체 직원수 (로그)	0.0854 (0.0763)	0.0985 (0.0779)	0.126 (0.0814)	0.114 (0.0876)	0.0855 (0.0902)	0.115 (0.0942)
	예산 규모 (로그)	-0.0613 (0.0684)	-0.0219 (0.0708)	-0.108 (0.0775)	-0.0532 (0.0751)	-0.00791 (0.0784)	-0.0876 (0.0869)
	조직 연령	0.0096 (0.016)	0.0147 (0.0161)	0.0212 (0.0165)	0.017 (0.017)	0.0164 (0.017)	0.0237 (0.0176)
	공사 여부	-0.0932 (0.216)	0.0515 (0.238)	0.0841 (0.210)	-0.157 (0.259)	-0.437 (0.273)	-0.434* (0.258)
	기관장 성별	0.443* (0.260)	0.273 (0.262)	0.193 (0.268)	-1.251*** (0.244)	-1.126*** (0.265)	-1.165*** (0.273)
	기관장 재임기간	-0.0068 (0.0068)	-0.0078 (0.0068)	-0.0078 (0.0069)	-0.0009 (0.0072)	-0.0001 (0.0076)	-0.0001 (0.0074)
	기관장 정치성 여부	0.246 (0.195)	0.221 (0.198)	0.301 (0.201)	0.0005 (0.194)	-0.0325 (0.198)	0.0138 (0.206)
	기관장 관료 여부	0.0036 (0.172)	0.007 (0.168)	-0.0064 (0.168)	0.117 (0.195)	0.101 (0.194)	0.0918 (0.194)
	단체장 여당 여부	-0.251 (0.159)	-0.301* (0.156)	-0.347** (0.152)	-0.258 (0.176)	-0.215 (0.181)	-0.274 (0.181)
	지자체 재정자주도	0.0121 (0.00767)	0.0113 (0.00761)	0.0114 (0.00767)	0.0003 (0.0083)	-0.0005 (0.0082)	-0.001 (0.0088)
Constant		-0.804 (0.743)	-1.149 (0.760)	-0.747 (0.754)	1.136 (0.743)	0.931 (0.778)	1.314 (0.832)
R^2		0.121	0.163	0.220	0.092	0.123	0.166

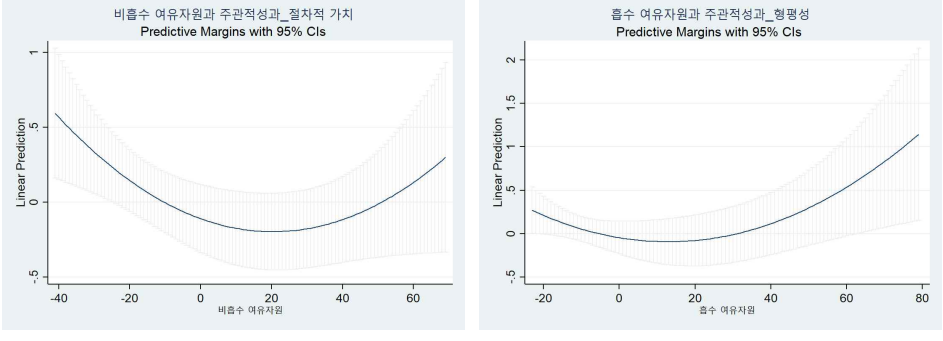
주1: 괄호() 값은 각 조직별 클러스터 옵션을 통한 추정회귀계수의 표준오차(Robust Standard Error)를 의미함.
주2: *** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1

〈그림 2〉 비흡수·흡수 여유자원과 조직 성과의 비선형적 관계

1) 여유자원과 외부 성과평가 결과



2) 여유자원과 내부 성과평가 결과



주1: 음영은 95% 수준의 CI(Confidence Interval)를 의미함.
주2: 분석에 사용된 설명변수값은 평균중심화 값임.

보다 직관적으로 〈그림 2〉를 통해 재무적 여유 자원과 조직 성과 간의 관계를 이해할 수 있다. 〈그림 2〉의 (1)은 여유 자원이 외부 이해 관계자에 의한 성과평가 결과에 미치

는 영향을 그림으로 표현한 것이고 〈그림 2〉의 (2)는 여유 자원이 내부 종사자의 인식에 근거한 주관적 성과에 미치는 영향을 도식화한 것이다. 이를 통해 본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 비흡수 여유 자원과 흡수 여유 자원은 조직 내에서 너무 적거나 너무 많아도 경영평가 결과와 고객만족도에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉 비흡수 및 흡수 여유 자원은 외부에서 평가한 성과평가 결과와 역 U자 형태의 비선형적 관계를 갖는다. 둘째, 여유 자원이 조직 성과에 미치는 영향력은 자원의 유형에 따라 차별적으로 나타난다. 비흡수 여유 자원은 경영평가 총점에, 흡수 여유 자원은 경영평가 등급과 총점, 고객만족도와 비선형적 관계를 갖는 반면, 잠재적 여유 자원은 조직 성과에 영향을 미치지 못하였다. 셋째, 여유 자원의 영향력은 성과의 유형에 따라서도 차별적으로 나타나고 있다. 보다 구체적으로 여유 자원은 외부 관계자에 의한 성과 평가와 내부 종사자에 의한 성과 평가 결과에 다른 영향력을 미치고 있다. 이러한 사실은 〈그림 2〉를 통해 드러난다. 즉 지방공기업의 흡수 및 비흡수 여유자원은 외부적 성과와는 역 U자 형태의 비선형관계를 가지지만, 내부 종사자에 의한 주관적 성과 평가 결과에는 U자 형태의 비선형 관계를 가지는 것을 확인할 수 있다. 흥미롭게도, 여유 자원은 일정 수준에 도달하기 전까지는 내부 종사자가 인식하는 성과에 부정적인 영향을 미치지만, 일종의 임계점을 지날 경우 오히려 성과가 증진된다는 것이다. 본 연구 결과만을 기반으로 속단하기는 이르지만, 이는 주관적 성과인 형평성과 객관적으로 측정한 효과성 간에 일종의 상보 관계(trade-offs)가 존재할 가능성을 시사한 Andrews et al.(2006)의 연구결과와 유사한 맥락에 놓여있다.

V. 결 론

그동안 여유 자원 혹은 가외성은 행정학 논의의 중심에 섰다고 보기 힘들다. 특히 효율성을 강조하고, 민간의 관리 기법을 공공 분야에 도입하고자 했던 신공공관리론(New Public Management: NPM)적 정부 개혁의 흐름 하에서(Jackson, 1994) 중복된 기능을 수행하는 조직은 통·폐합의 대상이 되었다. 또한 가용 예산을 넘어선 지출이나 잉여금을 남기는 행태는 방만 경영으로 비난받았다. 이러한 시각은 전통적인 신고전학파 경제학 이론이나, 공공선택론, 주인-대리인 이론과 유사하다고 볼 수 있다. 다른 한편, Landau(1969)는 가외성의 가치는 오히려 공공 조직에서 더욱 크게 발현될 수 있다고 보았다. 즉 예기치 못한 환경적 불확실성 하에서 중복 기능과 중첩 조직, 필요 이상의 여유 재원 등이 충격을 완화시킬 수 있다고 본 것이다. 유사한 맥락에서 공공 관리론적 시각

과 기업행동이론 관점에서 보면 여유 자원은 비효율적인 운영의 결과라기보다 장기적 시각의 성과 증진과 조직 생존을 위해 필요한 자원을 의미한다. 특히 민간기업보다 상대적으로 정치적 영향력을 받기 쉽고 다양한 정부 기관으로부터 통제를 받아 재량권이 제약된 공공 조직이 성과를 증진시키는 것은 쉽지 않은 일이라 할 것이다. 정치적 불확실성이 증가할 때 여유 자원이 풍부한 공공 조직은 위험을 대비하고(hedge) 가외성을 보전하여 장기적 관점에서 성과를 증가시킬 수도 있다.

여유자원의 역할을 둘러싼 이론적 논쟁을 공공 조직의 맥락에서 살펴보면 다음과 같다. 공공 조직은 기본적으로 공익을 추구하기 위해 존재하며 주인은 서비스 수혜자인 국민이라고 볼 수 있다. 따라서 주인 입장에서 볼 때 공공 조직 내 잉여 자원의 존재는 양질의 공공서비스를 제공받지 못하는 것으로 여겨질 수 있다. 설사 잉여 자원의 발생 자체를 문제 삼지 않더라도, 만약 대리인이 잉여 자원을 공익이 아닌 사익 추구에 활용하거나 조직 이익을 위해 과도하게 사용하는 목적 전치 행태가 발생할 경우에는 사태의 심각성이 심화될 수 있다. 반면, 대리인인 공공 조직 입장에서 볼 때 여유 자원의 축적은 불확실한 환경에 대비하기 위한 합리적 전략의 결과일 수 있다. 예를 들어 상위 정부로부터의 예상치 못한 예산이나 인력의 삭감, 정치·경제 상황의 불확실성 등으로부터 자유롭기 위해 여유 자원을 비축하는 것이 필요한 것이다. 따라서 위험기피적인 대리인 입장에서 볼 때 잉여 자원은 조직의 생존을 위한 효과적인 관리전략이 될 수 있다. 최소한 이를 일부러 축적할 의도가 없다 하더라도, 현실적으로 불확실한 외부 환경을 극복하고 위기 상황에서도 비슷한 수준의 공공서비스를 제공하기 위한 일종의 완충재(buffer)이자 제한된 합리성(bounded rationality)의 발현으로 볼 수 있는 것이다.

이러한 문제의식과 이론적 논쟁을 기반으로, 본 연구는 먼저 여유 자원의 개념과 유형을 규명하고 한국 지방공기업을 대상으로 재무적 여유 자원의 유형별 특성이 조직 성과에 차별적인 효과를 가져 오는지 보고자 하였다. 또한 성과 변수를 조직을 둘러싼 내·외부적 이해관계자를 기준으로 다양하게 측정하여 여유 자원이 비선형적인 영향력을 미치는지 분석하였다. 본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 비흡수 여유자원은 경영평가 등급과 경영평가 총점에 비선형적인 관계를 가지는 것으로 나타났다. 둘째, 흡수 여유 자원은 경영평가 총점과 고객만족도, 주관적 성과인 형평성과 비선형적인 관계를 가졌다. 그러나 비흡수 여유자원과 비교해 볼 때 흡수 여유자원은 영향력의 크기와 형태가 다르게 나타났다고 볼 수 있다. 셋째, 잠재 여유자원의 경우 성과를 어떻게 측정하는지와 관련 없이 조직에 영향력을 가지지 못하는 것으로 나타났다. 다만, 〈부록 표 1〉에 제시한 바와 같이 공사와 공단 표본을 분리하여 분석한 결과 잠재적 여유 자원은

일부 조직 성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 넷째, 공공기관의 성과를 무엇으로 측정하는지에 따라서도 재무적 여유 자원의 영향력은 차별적으로 나타났다. 구체적으로, 비흡수 여유 자원은 공공기관 경영평가 등급과 총점을 종속변수로 할 경우 역 U자형의 비선형 관계를 갖는 것으로 보인다. 그러나 내부 종사자의 인식을 기반으로 한 주관적 성과를 종속변수로 할 경우 유의미한 영향력을 갖지 못하는 것으로 나타났다. 한편, 흡수 여유 자원은 경영평가 총점과 고객만족도와는 역 U자의, 주관적 형평성과는 U자 형태의 비선형관계를 가지는 것으로 나타났다.

이상의 연구 결과는 다음과 같은 이론적·실천적 함의를 가진다. 첫째, 본 연구는 공공조직의 여유 자원과 성과와의 관계를 규명함으로써 공공선택론과 조직론의 이론적 논의에 실증적 근거를 제시하고자 하였다. 특히 여유 자원의 개념과 유형을 상세하게 규명하고, 역할에 대한 이론적 논의를 전개한 후 지방 공기업을 대상으로 실증적인 분석을 시도하였다. 조직 내 여유 자원의 개념이 공사 조직을 구분하고 있는 것이 아님에도 불구하고(Cyert & March, 1963) 기존의 실증 연구 대부분은 민간 기업을 대상으로 여유자원이 성과에 미치는 영향을 규명했다(Bourgeois, 1981; Sharfman et al., 1988; Nohria & Gaulati, 1996; Tan & Peng, 2003). 이러한 사실은 공공 조직을 대상으로 한 연구가 더 많이 수행될 필요가 있음을 의미한다(Stan et al., 2014). 본 연구는 비록 단년도 자료를 활용하여 일부 지방 공기업에 한정하여 분석을 시도하였으나, 한국 공공 조직을 대상으로 다차원적인 여유 재원이 성과에 미치는 차별적 영향력을 규명하고자 했다.

둘째, 본 연구에서 도출한 여유 자원과 조직 성과의 비선형적 관계는 여유 자원을 둘러싼 이론적 논쟁 모두를 포함하는 결과를 의미한다. 즉, 적정 수준에 도달하기 전까지의 내부적 여유자원은 기업행동이론 및 조직 관리론적 관점에서 성과에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 반면, 과도한 여유 자원은 오히려 조직 성과에 부정적인 영향력을 미칠 수 있다는 결과는 공공선택론적 관점을 뒷받침한다. 이는 성과 증진에 사용되어야 할 자원이 최적점을 넘어서 조직 내에 존재할 경우, 공익이 아닌 사익에 소비되어 조직 성과에 악영향을 끼칠 수 있음을 의미한다. 그동안 공공 조직의 여유 자원은 무조건 제거되어야 할 낭비적 요소라는 시각이 지배적이었다. 그러나 제한적 합리성과 현실적 여건 등으로 인해 어느 조직에서나 여유 자원이 존재한다는 사실을 고려한다면(Cyert & March ,1963; Bowman et al, 2005), 여유 자원을 무조건 방만 경영이나 사익 추구의 결과로만 보는 것은 합당하지 않을 수 있다. 여유 자원과 성과 간의 비선형적 관계가 존재한다면, 최적 수준은 어디인지 어떻게 여유 자원을 효과적으로 관리할지에 대한 방안을 모색하는 것이 실천적 차원에서 의미있을 것이다.

셋째, 본 연구를 통해 여유 자원은 유형에 따라서 조직 성과에 차별적인 영향력을 행사한다는 것을 확인할 수 있었다. 먼저, 내부적 여유 자원에 해당하는 비흡수 여유 자원과 흡수 여유 자원은 조직 성과와 비선형적인 관계를 가지는 반면 외부 여유 자원에 해당하는 잠재적 여유 자원은 네 가지 성과 변수 모두에 유의미한 영향력을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 다음으로, 비흡수 여유 자원과 흡수 여유자원이 성과 변수와 비선형 관계를 가진다고 하더라도 그 영향력의 형태는 여유 자원의 유형에 따라 차별적으로 나타났다. 종합하면 이러한 결과는 여유 자원 자체의 수준 뿐 아니라 여유 자원의 종류에 따라서도 조직 성과가 달라질 수 있음을 의미한다. 여유 자원과 성과와의 관계를 다룬 66개의 연구를 메타분석한 Danil et al., (2005)에 따르면 여유 자원의 효과는 측정방식과 분석대상, 종속변수와 독립변수별로 차별적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 물론 단년도 시계열 분석을 실시한 본 연구 결과를 일반화하기에는 무리가 따를 수 있다. 향후 공사와 공단의 유형 차이를 충분히 반영할 수 있는 자료 구축을 통해 이와 같은 한계를 극복할 필요가 있을 것이다. 그러나 이러한 한계점을 고려하더라도 이를 통해 역설적으로 공공조직을 대상으로 여유 자원의 차별적 영향력이 나타나는 이유가 무엇인지에 대한 연구가 지속되어야 할 필요성을 제기할 수 있을 것이다.

넷째, 본 연구는 경성 자료와 인식 자료를 결합하여 공공 조직의 성과를 다차원적인 차원에서 바라보고자 하였다. 분석 결과, 여유 자원의 영향력은 조직 성과의 유형에 따라서도 달라지는 것으로 나타났다. 이는 결국 공공 조직의 성과 개념도 다양하게 측정되어 활용될 필요가 있음을 의미한다. 다시 말해 여유 자원은 외부 이해관계자인 전문가와 고객이 평가한 결과에는 역 U자의 영향력을 미쳤지만 내부 종사자가 인식하는 조직의 형평성 등의 주관적 성과에는 U자 형태의 영향력을 미치고 있었다. 즉, 최적점을 넘어선 여유 자원은 외부 평가 결과에는 부정적인 영향을 미치는 반면, 내부 종사자가 인식하는 성과 결과에는 오히려 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다. 외부 성과평가 결과와 내부 성과평가 결과 간의 일종의 대체관계는(Andrews et al., 2006) 향후 공공 관리 연구에 있어서도 조직 성과를 다양하게 바라보고 측정할 필요가 있음을 의미한다.

이러한 기여에도 불구하고 본 논문은 다음과 같은 한계에서 자유로울 수 없다. 첫째, 본 연구는 분석 대상과 시점에 있어서 한계를 갖는다. 비록 경성 자료와 인식조사를 결합하고 독립변수와 종속변수 간의 시차를 두어 오류 가능성을 낮추고자 하였으나, 간접 운영방식을 취하고 있는 일부 지방공기업을 대상으로 횡단면적 분석을 하였기 때문이다. 연구의 타당성과 일반성 확보를 위하여 향후 지방 공기업뿐만 아니라 중앙 공공기관이나 지방자치단체, 대학 및 학교 등 다양한 공공 조직을 대상으로 패널 데이터를 활용

한 실증연구가 축적될 필요가 있다.[22] 특히, 공사와 공단 내 부채의 성격이 다른 점을 고려하면 향후 잠재적 여유 자원이 성과에 미치는 영향력을 살펴 볼 때 지방 공기업의 유형을 분류하기 위해서는 충분한 수의 시계열과 표본이 필요하다 할 것이다.

둘째, 공공 조직이 조직 내 다양한 자원의 형성과 축적에 있어 낮은 재량을 지니고 있다는 점도 충분히 고려할 필요가 있다. 우선 공공 조직은 민간과 달리 정부로부터 받는 통제가 상대적으로 심한 편이기 때문에(유훈, 1994) 차별적인 동기와 기제를 통해 여유 자원의 효과가 달라질 수도 있다. 현금성 자산의 절대적 양보다는 여유 자원을 얼마나 자율적으로 사용할 수 있는지 여부가 조직 성과에 영향을 미칠 수 있다. 이는 향후 여유 자원의 영향력을 검증함에 있어 민간과 공공 조직 간 차이가 존재하는지 여부에 대한 연구 과제로 이어질 수 있다. 뿐만 아니라 공공 조직 내에서도 유형에 따라 근본적인 차이가 존재할 수 있다. 전술한 바와 같이, 공사와 공단의 운영방식과 사업의 차별성은 결국 부채 항목의 차이로 이어지므로, 이에 대한 고려가 필수적이라 할 것이다. 한편, 일련의 학자들은 오히려 재량권의 한계를 불요불급한 여유 자원의 형성 원인으로 보고 있기도 하다(Lioukas et al.,1993; Stan et al., 2014).[23] 이러한 사실은 공공 조직을 대상으로 한 여유 자원의 효과에 관한 연구는 아직도 많은 실증적 근거를 필요로 함을 의미한다. 향후 연구에서는 공공 조직의 여유 자원과 성과 간의 관계에 있어서 재량이나 자율성(managerial autonomy)이 미치는 영향력을 충분히 고려하여 분석할 필요가 있다.

참고문헌

김국일·권석균. (2018). 조직의 여유자원이 혁신활동에 미치는 영향. 「조직과 인사관리연구」, 42: 35-77.

김권식·박순애·이광훈. (2015). 지방공기업의 자원, 조직특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향: 광역지방자치단체 관할 지방공사를 대상으로. 「회계와 정책연구」, 20(3): 211-234.

22) 한국 공공서비스 인식조사의 경우 지방공기업을 대상으로 가장 최근인 2018년도 설문조사를 마친 바 있다. 그러나 지방공기업의 외부 성과평가 결과인 경영평가 결과가 아직 나오지 않아 분석에 활용하기 힘들었다는 점을 밝힌다.

23) 예를 들어, 경제가 어려울 경우 민간 기업은 상대적으로 빠르게 인력을 조정할 수 있다. 그러나 공공기관은 실업률을 낮추기 위한 정부 방침에 따라 오히려 추가 인력을 고용하기도 하며 기관 사정과 상관없이 비정규직을 정규직으로 전환해야 할 수도 있다. 따라서 향후 연구에서는 낮은 재량권의 한계가 공공 조직의 여유 자원의 활용에 어떠한 영향을 미치는지, 공공과 민간 조직 간에 여유 자원의 효과성의 차이가 발생하는지 여부 등을 검증할 수 있을 것이다.

김시영·김규덕(1996). 지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고.「지방자치연구」, 8(3): 121-147

김정인. (2016). 지방공기업특성과 경영성과 관계 연구.「지방정부연구」, 19(4): 319-343.

김준기. (2001). 공기업 경영평가 제도의 성과와 향후과제.「한국행정연구」, 10(1): 97-123.

배관표·전영한. (2018). 준정부조직 통제의 성과 영향과 조절 효과: 공공기관 감독을 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 29(3): 25-52.

안성규·곽채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구.「한국정책연구」, 13(4): 71-91.

안옥진. (2015). 지방공기업 재무건전성 평가.「국회예산정책처 사업평가」, 15-01.

원구환. (2015). 재정확대정책으로서의 지방공기업 부채가 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구.「한국정책과학학회보」, 19(4), 107-131.

유승원. (2013). 공기업 CEO 의 정치적 독립성, 이사회 의장 분리, 임원의 전문성과 성과.「한국개발연구」, 35(2), 1-39.

_____. (2014).「공공기관 경영평가 영향요인 연구.「한국행정학보」, 48(1), 339-368.

유훈. (1994). 한국지방공사의 운영과 통제.「행정논총」, 32(2): 2165-2176.

윤성식. (2001). 공공부문의 현금관리와 적정현금보유량에 대한 연구.「행정논총」, 39(3), 71-85.

윤성일·엄태호. (2019). 부채가 효율성에 미치는 비선형 효과에 관한 연구: 도시개발공사를 중심으로.「한국행정학보, 53(2): 1-33.

이미애·이현우·홍윤미. (2015). 지방자치단체 순세계잉여금과 재정 효율성에 관한 연구.「지방정부연구」, 18(4): 481-502.

이석환. (2009). 조직의 여유자원 (Slack) 이 조직혁신동기요인들과 혁신내면화에 미치는 영향에 관한 경험적 연구: KORAIL 의 사례를 중심으로.「지방정부연구」, 13(3): 27-50.

_____. (2015). 도시개발공사 기관장의 경력과 경영성과의 관계.「한국행정논집」, 27(4): 951-967.

_____. (2017). 지방공기업에 대한 객관적 성과평가와 주관적 고객만족도의 관계.「한국공공관리학보」, 31(2): 1-23.

이승희·이수정·채이배 (2010). 이명박 정권과 사외이사(2010).「경제개혁연구소 경제개혁리포트」, 2010-14 호: 1-25.

정성호. (2014). 지방자치단체의 예산 외 사업부채 증가변인 연구.「한국행정학보」, 48(1), 315-338.

최태현. (2017). 가외성 개념과 가치의 비판적 검토: 다중성과 의도성을 중심으로.「한국행정학보」, 51(3): 389-410.

한인섭. (2009). 성과지표와 고객만족도의 연계성에 관한 연구.「한국행정학보, 4」3(2): 177-200.

행정자치부. (2015).「2015사업연도 지방공기업 결산지침」.

Andersen, L. B., Heinesen, E., & Pedersen, L. H. (2015). Individual performance: From common source bias to institutionalized assessment. *Journal of Public Administration Research*

and Theory, 26(1): 63-78.

Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Subjective and objective measures of organizational performance. In *Public service performance: Perspectives on measurement and management,* ed. Boyne, G. A, Meier, K,. J, O'Toole, L. J, and Walker, R. M, 14-34. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Bowman, H. W., Keating, E. K., & Hager, M. (2005). Organizational slack in nonprofits. Paper presented at the *2005 Annual Meeting of the Academy of Management* at Honolulu, Hawaii.

Bradley, S. W., Wiklund, J., & Shepherd, D. A. (2011). Swinging a double-edged sword: The effect of slack on entrepreneurial management and growth. *Journal of business venturing,* 26(5): 537-554.

Bourgeois III, L. J. (1981). On the measurement of organizational slack. *Academy of Management review,* 6(1)" 29-39.

Bourgeois, L. J., & Singh, J. V. (1983). Organizational slack and political behavior within top management groups. In *Academy of management proceedings* (pp. 43-49).

Bradley, S. W., Wiklund, J., & Shepherd, D. A. (2011). Swinging a double-edged sword: The effect of slack on entrepreneurial management and growth. *Journal of business venturing,* 26(5): 537-554.

Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. Journal of public administration research and theory, 10(4), 685-712.

Bromiley, P. (1991). Testing a causal model of corporate risk taking and performance. *Academy of Management journal,* 34(1): 37-59.

Busch, T. (2002). Slack in public administration: conceptual and methodological issues. *Managerial Auditing Journal,* 17(3): 153-159.

Busch, T., & Gustafsson, O. (2002). Slack in the Public Sector: A comparative analysis of a private and a public enterprise for refuse collection. *Public management review*, 4(2): 167-186.

Cheng, J. L., & Kesner, I. F. (1997). Organizational slack and response to environmental shifts: The impact of resource allocation patterns. *Journal of management,* 23(1): 1-18.

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.

Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). A behavioral theory of the firm. *Englewood Cliffs, NJ,* 2(4): 169-187.

Daniel, F., Lohrke, F. T., Fornaciari, C. J., & Turner Jr, R. A. (2004). Slack resources and firm performance: a meta-analysis. *Journal of Business Research,* 57(6): 565-574.

Geiger, S. W., & Cashen, L. H. (2002). A multidimensional examination of slack and its impact on innovation. *Journal of Managerial Issues,* 68-84.

George, G. (2005). Slack resources and the performance of privately held firms. *Academy of management Journal,* 48(4): 661-676.

Greve, H. R. (2003). A behavioral theory of R&D expenditures and innovations: Evidence from shipbuilding. *Academy of management journal,* 46(6): 685-702.

Hambrick, D. C., & Snow, C. C. (1977). A Contextual Model of Strategic Decision Making in Organizations. In *Academy of management proceedings* (Vol. 1977, No. 1, pp. 109-112). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.

Herold, D. M., Jayaraman, N., & Narayanaswamy, C. R.(2006), What is the Relationship between Organizational Slack and Innovation?, *Journal of Managerial Issues*, 18(3): 372-392.

Jensen, M. C. (1986). Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeovers. *The American Economic Review*, 76(2): 323-329.

Kornai, J. (1979). Resource-constrained versus demand-constrained systems. Econometrica: *Journal of the Econometric Society*, 801-819.

Landau, M. (1969). Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. Public Administration Review, 29(4): 346-358.

Lioukas, S., Bourantas, D., & Papadakis, V. (1993). Managerial autonomy of state-owned enterprises: Determining factors. *Organization Science*, 4(4): 645-666.

Majumdar, S. K. (1998). Slack in the state-owned enterprise: An evaluation of the impact of soft-budget constraints. *International Journal of Industrial Organization*, 16(3): 377-394.

March, J. G., & Cyert, R. M. (1963). *A behavioral theory of the firm* (Vol. 43). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management,* 21(4): 629-643.

Miller, K. D., & Leiblein, M. J. (1996). Corporate risk-return relations: Returns variability versus downside risk. *Academy of Management Journa*l, 39(1): 91-122.

Migué, J. L., Belanger, G., & Niskanen, W. A. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public choice,* 17(1): 27-47.

Mishina, Y., Pollock, T. G., & Porac, J. F. (2004). Are more resources always better for growth? Resource stickiness in market and product expansion. *Strategic Management Journal*,

25(12): 1179-1197.

Moulick, A. G., & Taylor, L. L. (2017). Fiscal slack, budget shocks, and performance in public organizations: evidence from public schools. *Public Management Review*, 19(7): 990-1005.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative democracy.* Chicago und New York.

Nohria, N., & Gulati, R. (1997). What is the optimum amount of organizational slack?: A study of the relationship between slack and innovation in multinational firms. *European Management Journal*, 15(6): 603-611.

Oh, Y. C., & Lee, J. W. (1995). Managerial discretion and accountability for performance in budgeting-evolution of spending authority, results orientes management, performance measurement, and policy program evaluation. *The Korean Journal of Policy Studies,* 10:1-20.

O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of public administration research and theory,* 9(4): 505-526.

_____. (2010). In defense of bureaucracy: Public managerial capacity, slack and the dampening of environmental shocks. *Public Management Review,* 12(3): 341-361.

Rainey, Hal G. (2009). *Understanding and managing public organizations* . San Francisco, CA: John Wiley & Sons.

Salge, T. O. (2011). A behavioral model of innovative search: Evidence from public hospital services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1): 181-210.

Selden, Sally Coleman, and Jessica E. S. (2004). Testing a multi-dimensional model of organizational performance: Prospects and problems. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 14: 395-416.

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics,* 69(1): 99-118.

Singh, J. V. (1986). Performance, slack, and risk taking in organizational decision making. *Academy of management Journal*, 29(3): 562-585.

Singla, A., Stritch, J. M., & Feeney, M. K. (2018). Constrained or creative? Changes in financial condition and entrepreneurial orientation in public organizations. *Public Administration*, 96(4): 769-786.

Sharfman, M. P., Wolf, G., Chase, R. B., & Tansik, D. A. (1988). Antecedents of organizational slack. *Academy of Management review,* 13(4): 601-614.

Song, M., & Meier, K. J. (2018). Citizen satisfaction and the kaleidoscope of government

performance: How multiple stakeholders see government performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4): 489-505.

Stan, C. V., Peng, M. W., & Bruton, G. D. (2014). Slack and the performance of state-owned enterprises. Asia Pacific Journal of Management, 31(2), 473-495.

Tan, J. (2003). Curvilinear relationship between organizational slack and firm performance:: Evidence from Chinese state enterprises. *European Management Journal*, 21(6): 740-749.

Tan, J., & Peng, M. W. (2003). Organizational slack and firm performance during economic transitions: Two studies from an emerging economy. *Strategic management journal,* 24(13): 1249-1263.

Thompson, V. A. (1965). Bureaucracy and innovation. Administrative science quarterly, 1-20.

Walker, R. M., Boyne, G. A., 2006. Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the UK Labour government's public service improvement strategy. *Journal of Policy Analysis and Management,* 25: 371–93.

Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (Eds.). (2010). *Public management and performance: Research directions.* Cambridge University Press.

Williamson, O.E. (1963). A model of rational managerial behavior. In R.M. Cyert and J.G.March, *A behavioral theory of the firm*: 237-252. Englewood Cliffs, N J: Prentice Hall.

[부록]

〈부록 표1〉 여유 재원과 조직 성과의 관계: 공사-공단 분리 표본

구분	공사(N=44)					공단(N=68)				
	경평등급	경평총점	고객만족도	형평성	절차적가치	경평등급	경평총점	고객만족도	형평성	절차적가치
비흡수 여유	0.0061	0.0728**	0.0423	-0.0006	-0.0137*	0.0060	0.0416	0.0849*	0.00444	-0.00561
	(0.0044)	(0.0279)	(0.0317)	(0.0058)	(0.0071)	(0.0076)	(0.0338)	(0.0437)	(0.00521)	(0.00523)
제곱항	-0.00037	-0.00211*	-0.00179*	0.0002	5.14e-05	-1.72e-05	-0.00019	-0.0004	0.00015	0.00016
	(0.00021)	(0.00114)	(0.00105)	(0.0002)	(0.0002)	(0.0002)	(0.00062)	(0.0012)	(0.00016)	(0.00012)
흡수 여유	0.0157*	-0.0130	-0.0477	0.0025	0.00129	0.0243***	0.0775***	0.0777	-0.0113*	0.00364
	(0.00834)	(0.0421)	(0.0620)	(0.0117)	(0.0142)	(0.0086)	(0.0279)	(0.0724)	(0.00667)	(0.0106)
제곱항	-0.0003**	-0.00076	-0.0013	0.0003	0.000347	-0.0003**	-0.001**	-0.0024*	0.0002**	8.30e-05
	(0.0001)	(0.0008)	(0.00106)	(0.0002)	(0.00024)	(0.0001)	(0.00045)	(0.00128)	(0.00011)	(0.00019)
잠재 여유	-0.00185	-0.0256*	-0.0206	0.0029	0.00263	-0.0014*	-0.00141	0.0007	-0.000898	-0.000446
	(0.00229)	(0.0145)	(0.0135)	(0.0018)	(0.00248)	(0.00078)	(0.00273)	(0.0055)	(0.00075)	(0.00087)
제곱항	8.27e-06	6.50e-05*	4.34e-05	-4.73e-06	-4.73e-06	7.20e-07	1.74e-07	9.37e-07	3.74e-07	9.94e-08
	(5.16e-06)	(3.23e-05)	(3.14e-05)	(3.81e-06)	(5.58e-06)	(4.92e-07)	(1.86e-06)	(3.14e-06)	(5.18e-07)	(5.07e-07)
직원수 (로그)	0.0252	-0.120	1.182	0.230	0.145	0.119	0.670	2.099	0.410***	0.221
	(0.211)	(1.214)	(1.263)	(0.159)	(0.237)	(0.178)	(0.635)	(1.444)	(0.108)	(0.159)
예산 (로그)	0.196	1.367	-0.114	-0.267*	-0.324*	0.0658	0.513	-5.711***	-0.338	0.0935
	(0.193)	(0.915)	(0.992)	(0.134)	(0.175)	(0.238)	(0.731)	(1.944)	(0.209)	(0.241)
조직 연령	0.0108	0.105	-0.0938	0.0418*	0.0463	0.0437	0.179	0.676***	0.0139	0.00618
	(0.0184)	(0.0824)	(0.141)	(0.0226)	(0.0280)	(0.0320)	(0.119)	(0.186)	(0.0284)	(0.0265)
기관장 성별	0.437	-0.338	-0.441	-0.303	-1.620***	-	-	-	-	-
	(0.407)	(2.638)	(2.332)	(0.430)	(0.591)					
재임 기간	0.0392***	0.115*	-0.0396	-0.0186	-0.0321**	-0.0591	-0.0438	0.0591	-0.00477	0.00886
	(0.0128)	(0.0643)	(0.0817)	(0.0142)	(0.0153)	(0.102)	(0.0299)	(0.0514)	(0.00844)	(0.00855)
정치성 여부	-0.215	-0.916	0.378	0.229	0.126	0.0639	0.209	3.586	0.373	0.0384
	(0.273)	(1.236)	(1.823)	(0.303)	(0.365)	(0.354)	(1.327)	(2.886)	(0.376)	(0.348)
관료 여부	0.150	-0.577	-1.075	0.0346	-0.0571	-0.124	-0.163	2.520	0.0837	0.349
	(0.185)	(1.022)	(1.262)	(0.238)	(0.274)	(0.327)	(1.130)	(2.974)	(0.346)	(0.364)
단체장 여당	0.348*	0.961	1.389	-0.284	-0.426	-0.0504	-0.171	-1.324	-0.305	-0.166
	(0.202)	(0.980)	(1.335)	(0.249)	(0.274)	(0.261)	(0.802)	(1.705)	(0.228)	(0.304)
재정 자주도	0.00665	-0.0522	-0.131	0.00591	0.00185	0.00462	-0.0288	0.0289	0.0331**	0.00277
	(0.0107)	(0.0658)	(0.0818)	(0.0112)	(0.0148)	(0.0110)	(0.0460)	(0.0983)	(0.0129)	(0.0144)
상수항	-0.147	71.70***	87.62***	1.422	3.997**	1.746	78.09***	115.4***	-1.226	-2.500
	(1.924)	(10.34)	(10.82)	(1.209)	(1.819)	(1.569)	(6.411)	(11.59)	(1.451)	(1.640)
R^2	0.590	0.566	0.553	0.389	0.374	0.268	0.419	0.462	0.286	0.194

주1: 괄호() 값은 각 조직별 클러스터 옵션을 통한 추정회귀계수의 표준오차(Robust Standard Error)를 의미함.
주2: 공단 이사장은 모두 남성이어서 분석결과 기관장 성별은 누락(ommited)되었음.
주3: *** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1

공사(n=44)와 공단(n=68)을 분리하여 여유 자원의 효과를 분석한 결과, 잠재적 여유 자원은 공사의 경영평가 총점과는 비선형적 관계를 가지고 공단의 경영평가 등급과는 선형 관계를 보였다. 본문에 서술한 바와 같이, 잠재적 여유 자원으로서 부채비율은 추가적으로 외부로부터 조달할 수 있는 여력을 의미하므로 효과를 해석할 때는 회귀계수 부호를 반대로 보아야 한다(Greve, 2003; Bowman et al., 2005). 이에 따르면 부채비율과 경영평가총점은 다른 유형의 여유 자원과 마찬가지로 역 U자 형태를 갖는다고 볼 수 있다. 한편, 공사의 다른 조직 성과와 부채비율의 통계적 유의성이 존재하지 않으므로 이를 일반화하여 해석하는 것은 무리가 있다. 다음으로 공단의 경우 잠재적 여유 자원은 경영평가 등급과 선형관계를 가지며, 이를 해석하면 잠재적 여유 자원이 많을수록 경영평가 등급을 높게 받는다고 볼 수 있다. 마찬가지로, 추후 패널 데이터 분석을 통해 관련 실증 증거의 설명력과 타당성을 보완할 필요가 있다.

〈부록 표2〉 내부 종사자가 인식하는 성과 측정 문항

구분	측정문항
형평성	귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 고객이 사회적 약자일수록 더 우대합니까?
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 전체 국민 중에서 특히 사회적 약자의 삶의 질 향상에 더욱 많이 기여하고 있다고 보십니까?
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 전체 국민 중에서 특히 사회적 약자의 삶의 질 향상에 더욱 많이 기여하고 있다고 보십니까?
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 고객의 개인특성과 상관없이 모든 고객을 동등하게 대우합니까?
절차적 가치	귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 대가를 기대하고 특혜를 제공하는 경우가 있다고 보십니까?
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 업무의 과정과 결과를 투명하게 공개한다고 보십니까?
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 고객의 요구에 신속하게 대응한다고 보십니까?
	귀 기관은 다른 기관에 비하여 상급기관/법적 소유자(중앙정부, 지방자치단체, 재단 혹은 이사회 등에 대한 책무를 충실하게 이행한다고 보십니까?

주1) 인사 담당자가 응답한 설문을 요인 분석한 후 Eigen value 값이 1 이상임을 확인하고 설문들의 요인값을 분석에 활용함.

ABSTRACT

A Multidimensional Exploration of Financial Slack and Organizational Performance: Evidence from Local Public Enterprises in South Korea

Jin Kim & Hyejin Kang

This study examines the effect of financial slack on organizational performance. Although there is abundant research on the determinants of performance in the public sector, the role of slack resources has not been adequately explored, especially compared with the private sector. To fill this research gap, first, this study investigates the concept and types of slack resources. Second, this article analyzes the effect of three different financial slack on the various types of organizational performance. Public choice theory(PCT) and the traditional economic perspective hold that the existence of slack resources itself is evidence of bureaucratic inefficiency. On the other hand, resource dependence theory and organization learning theory argue that slack can enhance organizational performance by buffering environmental uncertainty and resolving conflicts within organizations. This theoretical debate is tested with data from local public enterprises in South Korea. The analysis shows that absorbed and unabsorbed slack resources have a non-linear relationship with some kinds of performance. This result means that the optimal level of slack resources can be important for the organizational performance. Moreover, this relationship differs not only according to the dimension of slack resources, but also according to the type of performance. Finally, such findings suggest a need to reconsider the role of slack resources in public organizations as more than just evidence of waste.

【Keywords: Slack Resources, Organizational Performance, Local Public Enterprises】