

정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미치는 요인 탐색:

자원의존이론의 관점*

이 광 훈**
김 권 식***
박 순 애****

Ⅰ. 서론	Ⅳ. 분석결과 및 해석
Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토	Ⅴ. 결론 및 함의
Ⅲ. 연구설계	

<요 약>

정부싱크탱크의 정책기여도는 정책연구조직에 의해 생산된 정책지식이 수요자인 정부부처의 정책수립 및 집행에 활용되는 정도로 측정할 수 있다. 본 연구는 정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미치는 다양한 요인들의 효과를 탐색함을 목적으로 한다. 이를 위하여 자원의존이론(Resource Dependence Theory)의 관점에서 정책기여도에 미치는 조직역량 및 리더십 요인에 관한 가설을 설정한 후, 우리나라 경제·인문사회분야 23개 국책연구기관의 성과평가 자료를 활용하여 패널분석을 수행하였다. 분석결과, 정부싱크탱크의 정책기여도는 연구역량 및 연구기관 원장의 재임기간에 영향을 받는 것으로 나타났다. 또한 기관장의 출신배경 역시 정책기여도에 유의미한 영향을 미쳤으며, 특히 정치권이나 관료출신 원장의 역할은 조직의 연구역량에 따라 달라 질 수 있다는 점을 확인할 수 있었다.

【주제어: 조직성과, 자원의존이론, 정책기여도, 정부싱크탱크, 공공연구조직, 국책연구기관, 리더십】

* 본 논문은 서울대학교 행정대학원 공공성과관리센터의 지원으로 수행되었음.
 ** 주저자, 행정학 박사, 한국행정연구원(KIPA) 국무조정연구부 초청연구위원(swiss@snu.ac.kr)
 *** 교신저자, 행정학 박사, 한국행정연구원(KIPA) 국무조정연구부 규제연구센터(kskim87@snu.ac.kr)
 **** 공동저자, 행정학 박사, 서울대학교 행정대학원 교수(psoonae@snu.ac.kr)
 논문접수일(2014.5.5), 수정일(2014.6.7), 게재확정일(2014.6.18)

I. 서론

우리나라의 정부출연연구기관¹⁾은 1970-80년대 경제 및 과학분야 중심의 정부싱크탱크로서 출발하여 국가경제발전에 견인차 역할을 수행해 왔다. 당시의 국책연구기관들은 각 부처의 정책개발에 도움을 주기 위해서 설립·운영되었으며, 우리나라 경제성장기의 정책입안과 집행에 있어 실질적으로 큰 기여를 해온 것으로 평가된다.

정부싱크탱크는 정부정책 과제를 수행하는 과정에서 고유의 전문성을 바탕으로 양질의 정책지식을 생산하는 역할을 담당한다. 따라서 정부싱크탱크의 조직성과는 그 기관의 산출물인 연구보고서가 정책과정에서 어떻게 얼마만큼 반영되는지, 즉 정책기여도를 통해 평가될 수 있다. 그러면 우리나라 정부싱크탱크의 정책기여도는 어느 정도이며, 이에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 이와 같은 질문은 국책연구원의 성과를 향상시키는 데에 있어 최우선적으로 고려되어야 할 연구문제의 하나라 할 수 있다. 성과 제고에 기여하는 요소들을 식별하여 부족한 요소는 보완하고 긍정적인 요인은 발전시켜 나갈 때에 국책연구원의 성과를 지속적으로 증진시켜 나갈 수 있기 때문이다. 하지만 국책연구원의 성과평가 결과를 실제로 활용한 실증 연구는 다른 분야의 조직성과 관련 연구에 비해 상대적으로 부족하다. 이에 본 연구는 경제·인문사회분야 23개 국책연구원²⁾의 성과평가가 시작된 1999년부터 2012년까지 축적된 경성자료(hard data)를 분석하여 정부싱크탱크의 성과에 영향을 미치는 요인을 파악하고자 하였다.

본 연구는 자원의존이론(Resource Dependence Theory)의 관점에서 우리나라 정부싱크탱크의 성과가 조직역량 및 리더십 요인에 따라 어떠한 차이를 보이는지를 분석하고 있다. 정부의 정책입안에 필요한 지식을 생산하는 연구조직으로서의 특성을 갖는 국책연구원은 동시에 공공조직으로서 정치적 환경에 영향을 받는 이른바 자원의존 상황에 직면해 있다. 따라서 정부싱크탱크의 조직성과를 제고시키려면 조직 자체의 역량과 더불어 이를 구현하는 기관장의 리더십 요인 등이 중요한 역할을 하게 된다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 자원의존이론 및 기존 정부싱크탱크 관련 문헌을 검토하고, 연구조직의 성과에 영향을 미치는 요인에 대한 이론적 논의를 바탕으로 연구가설을 설정한다. III장은 연구설계와 관련하여 분석모형 구축 및 주요 변수 식별 그리고 자료와 분석방법을 설명한다. IV장에서는 실증 분석결과 및 해석을 제시하고, 마지막으로

1) 정부출연연구기관(약칭 “출연연”)은 크게 과학기술계 R&D조직과 경제·인문사회 분야 출연연으로 구분되며, 후자의 경우 정책지식을 생산한다는 측면에서 국책연구기관, 국책연구원, 싱크탱크(think-tank) 등의 다양한 용어로 지칭된다.

2) 경제·인문사회연구회 소관 23개 국책연구기관 현황은 <부록1> 참조.

V장은 본 논문의 분석결과에 따른 이론적, 정책적 시사점을 논의하면서 연구의 한계 및 추후 연구에 대한 방향을 제시하고 있다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 자원의존이론의 주요내용 및 함의

자원의존이론은 조직이 환경³⁾에 개방(open systems)되어 있다는 전제 하에 조직행동을 조직이 속한 환경의 산물로 보면서 환경에의 적응성을 중시하는 조직이론의 한 학파이다. 고전적 조직이론은 조직을 폐쇄적 시스템으로 파악하고 조직의 성공이 내부적인 운영의 효율성에 달려 있다고 보았다. 반면에 자원의존이론의 관점에서는 기본적으로 조직은 스스로는 완전할(self-sufficient) 수 없으며(Scott, 1981: 188), 무단히 변화하는 환경과의 상호작용에 직면하여 외부의 조직들로부터 자원⁴⁾을 지속적으로 공급받아야 한다(Aldrich & Pfeffer, 1976: 83). 다시 말해, 조직의 생존과 성장을 위해서는 환경으로부터 필요한 핵심자원을 지속적으로 획득해야 하므로, 자원이 부족한 조직은 적합한 핵심자원을 획득하기 위해서 그 자원을 확보한 다른 개체나 조직들과 의존관계를 형성한다.

조직과 외부환경과의 상호작용은 자원의존성의 수준을 결정하며⁵⁾, 실제로 자원의 공급은 환경과의 역동적인 상호작용에 의존하기 때문에 외부 환경이 조직의 운영과 행태에 영향을 미칠 수 있다(Pfeffer & Salancik, 1978). 조직은 자신이 처한 환경에서 핵심자원을 통제하는

3) 일반적으로 환경(environment)이란 ‘조직의 외부에 있는 모든 총체적 실체’(Lawrence & Lorsch, 1967) 또는 ‘조직의 의사결정에 직접적으로 영향을 미치는 물리적, 사회적 요인들의 총합’(Duncan, 1972) 등으로 정의되며, 보다 포괄적으로는 ‘조직의 활동과 성과에 영향을 미치는 모든 외부적 요인의 총합’(배정근, 2012: 269)으로 정의하기도 한다.

4) 여기서 자원(resource)이란 재정적·물질적인 것뿐만 아니라 기술적 자본, 인적 자본, 정보, 평판, 전문성, 창의성, 엘리트나 경쟁자들과의 연줄, 정치적 지원, 정책결정과정에서의 접근성, 정당성(legitimacy) 등과 같은 무형(intangible) 자원을 포함하는 매우 광범위한 개념으로 정의된다(Hall & Tolbert, 1994; Pike, et al., 2005; Saidel, 1991; Rourke, 1984; Skelcher, 1998; 박상희·김병섭, 2012: 46-47에서 재인용). 본 연구에서는 김준기(2000: 14)에서처럼 자원을 “조직간의 정보공유, 자원공유 그리고 공동행동”까지를 포괄하는 광의의 개념으로 정의한다.

5) Pfeffer & Salancik(1978)은 자원의존성에 영향을 주는 세 가지 변수에 주목한다. 첫째, 조직이 생존하고 유지하기 위해 자원을 필요로 하는 정도를 의미하는 자원의 중요성(the importance of the resource), 둘째, 자원의 소유뿐만 아니라 자원에 대한 접근과 실질적인 사용을 통제하는 공식적인 권한의 정도를 의미하는 재량과 통제의 정도(control and discretion), 셋째, 조직이 다른 원천으로부터 자원을 획득할 수 있는 정도로서 자원의 집중도 및 대체가능성(substitutability of resources)의 정도이다.

다른 조직이나 집단의 요구에 반응해야 하며, 환경에 적합한 의존 양태는 조직역량을 증대 하는데 도움을 줄 수 있으나, 환경에 대한 지나친 의존은 조직 운영에 부작용을 가져올 수 있기 때문에 양자 간 적절한 수준에서의 균형이 필요하게 된다. 이에 따라 자원의존이론은 다음과 같은 두 가지 가정에 기반하여 논의를 전개한다(Pfeffer & Salancik, 1978; Pfeffer, 1982: 193; 조영빈, 1991: 104-105에서 재인용).

첫 번째 가정은 조직은 생존을 위해 자원과 정당성을 필요로 하므로 제도적 환경 내에서 정부나 다른 조직(자원의 원천 역할을 하는 조직)의 규범과 요구사항을 따라야 한다는 것이다(Pfeffer and Salancik, 1978). 조직은 중요한 자원을 통제하는 외부환경(조직)의 요구에 반응해야 하므로 조직간 의존관계에는 권력(power)이 영향을 미친다. 즉, 자원의존관계는 자원을 의존하는 조직과 자원을 보유한 조직간 자원 확보를 둘러싼 일종의 정치적 과정으로 볼 수 있다(Emerson, 1962; Rainey, 2003). 따라서 조직이 원하는 성과를 달성하기 위해서는 환경에 산재해 있는 다양한 자원을 보다 안정적으로 확보할 수 있는 능력이 필요하며, 이러한 자원통제력이 높을수록 주위 환경 변화에 덜 의존적인 동시에 권력의 우위에 놓이게 된다(Pfeffer & Salancik, 1978).

두 번째 가정은 자원의존이론에서의 조직환경이란 단지 다루기 어려운 외부 제약(constraints) 이상의 것으로서 최고관리자의 목표에 부합하도록 정치적 협상에 의해서 변화시킬 수 있다는 것이다(Astley and Van de Ven, 1983; Pfeffer, 1982: 198; 조영빈, 1991: 87에서 재인용). 자원의존이론에서는 조직이 능동적으로 자원을 획득하고 관리하는 전략 및 과정에 주목한다(Boyd, 1990; Camping & Michelson, 1998; Hillman et al., 2000). 조직이란 환경에 대한 의존성을 스스로 관리하고 자발적인 전략을 추구할 수 있는 존재로서, 환경의 압력을 받아들이는 것이 조직에 유리하다고 판단될 경우에는 순응 전략을 취할 수도 있다(최세경·현선해, 2011: 1035). 동시에 환경에 의해 제약받는 조직의 관리자는 조직에 필요한 자원획득을 위하여 외부환경(조직)에 과도하게 의존하여 너무 많은 자율성을 양도하지 않도록 하는 전략적 선택이 요구된다. 요컨대 자원의존이론은 조직의 성공에 영향을 주는 요인으로서 결정론적(deterministic) 관점에서 조직환경에 의한 제약조건을 인정하는 것에서 나아가, 이러한 외부제약(자원의존상황)을 관리하고 조직의 자율성을 확보하기 위한 조직(관리자)의 전략적 선택 혹은 적극적인 환경 창조(enacted environment)라는 임의론적(voluntaristic) 측면 역시 중요시한다(Pfeffer & Salancik, 1978).

- 6) 조직과 환경의 상호관계를 환경결정론적 관점에서 보면 조직의 환경에 대한 적응성(adaptation)으로 개념화할 수 있으며, 조직의 능동적 대응을 보다 강조하는 시각에서는 조직의 반응성(responsiveness)으로 명명할 수 있다. 그러나 조직과 환경의 상호영향의 다면성 혹은 동시성을 고려한다면, 적응성 혹은 반응성이란 용어는 실제로는 동일한 현상의 어느 한 측면을 포착하는 개념으로 파악할 수 있을 것이다. 다시 말해, 동전의 양면과도 같은 조직-환경간 자원의존관계 속에서, 조직은 환경에 단순히

이처럼 자원의존이론의 관점에서는 주어진 환경 조건하에서 조직의 존립·유지 및 성과 향상에 중요한 요인으로서 다음의 두 가지를 고려할 필요가 있다. 첫째, 조직의 환경대응을 위한 자체역량의 일환으로서 자원의 획득 및 관리의 전문성(expertise) 측면이다. 조직은 외부 행위자로부터 자원을 획득하거나 그들을 내부로 흡수하여(co-optation) 그들의 능력을 내부 자원으로 대체하고자 한다(Selznick, 1949). 이와 같이 조직이 주도적으로 외부자원을 내부화한다면, 조직의 외부 의존성은 낮아지고 내부역량이 증대될 것이다. 따라서 한 조직이 보유자원의 중요성, 통제가능성 및 대체가능성의 측면에서 우위를 점하기 위해서는, 조직의 자원 확보와 유지에 있어 다른 조직과 차별화된 전문성을 갖추는 것이 필요하다.

둘째, 환경(외부조직)에 대한 조직의 자율성(autonomy) 확보를 들 수 있다. 불확실한 외부 환경에 자원을 의존하는 상황 속에서 조직은 자원동원 능력을 극대화하기 위하여 능동적인 대응전략을 마련함으로써 조직의 자율성을 확보할 수 있다. 여기서 환경은 객관적 실체라기

<표 1> 자원의존이론을 적용한 주요 실증연구

연구자	분석대상	주요 내용
Sheppard (1995)	1980-1987년 간 미국의 파산 기업 및 생존기업 총 430개	기업의 보유자원 수준, 핵심자원공급자에 대한 영향력, 산업환경의 안정성이 기업 생존에 긍정적 효과를 미침.
Casciaro & Piskorski(2005)	미국 주식시장에서 1985-2000년 사이 체결된 1,907개 M&A 거래	권력불균형(power imbalance)과 상호의존(mutual dependence)은 조직의 외부의존도 감소에 각각 상반되는 효과를 가져옴.
Hodge & Piccolo(2005)	미국 Central Florida의 42개 비영리 사회서비스조직	CEO의 이사회에의 전략적 관여(strategic engagement)는 조직자원의 특성과 집중도에 영향을 받음.
정광호·권기현 (2003)	문화관광부 산하 217개 문화 예술 비영리단체	정부의 재정지원이나 규제가 비영리조직(nonprofit organization)의 자율성을 제약함을 보여줌.
권장원 (2009)	정부와 주요 언론사(5개 일간 신문사 및 4개 방송사)	문민정부에서 참여정부 시기의 행정부 조직과 언론사 조직 간의 상호의존적 조건의 특징을 귀속요인과 획득요인을 중심으로 분석함.
권자경·이종수 (2010)	우리나라 지방자치단체	2008년 수행된 217개 지방자치단체간 협력사업에 참여한 파트너십의 결정요인과 성과에 대해 실증적으로 분석함.
박상희·김병섭 (2012)	우리나라 85개 공공기관	1993년 3월부터 2007년 12월까지 임명된 임원 인사가 공공기관과 정부부처, 그리고 대통령 등 조직행위자의 자원 및 전략, 그리고 이들간에 형성된 제도적 관계의 산물임을 양적 분석을 활용하여 밝힘.
서문교·최세경 (2012)	문화체육관광부에 등록된 60개 교회	교회(비영리)조직에서의 인적자원 경영방식이 조직성장률과 조직 정당성에 미치는 영향력과 이러한 관계에 있어 조직규모의 조절 효과를 검증함.
배정근 (2012)	국내 4개 종합일간지	국내 종합일간지와 대기업광고주의 의존구조의 형성·변화 과정을 통시적으로 분석함.
정규진·서인석·장희선(2013)	서울형 예비사회적 기업으로 지정된 166개 사업체	사회적 기업의 지속가능성을 위해서는 외부의 재정적 지원이 아닌 조직 내부의 역량 제고와 협력적인 네트워크 구축이 필요함.

반응하는 것(react)이 아니라 전략적으로 환경을 만들기도 한다(enact) (Pfeffer & Salancik, 1978).

보다는 경영자의 지각이나 해석에 의해 규정됨으로써 조직에게 알려진다(김인수, 1991: 628). 따라서 조직관리자들은 조직생존을 위하여 가능하면 환경의 제약으로부터 더 많은 재량과 자율성을 획득하여 외부적 의존을 최소화하려는 전략을 취한다. 요컨대 조직의 자율성은 환경의 불확실성을 전략적으로 관리하여 조직효과성을 제고할 수 있는 핵심적인 메커니즘이라 할 수 있다(김인수, 1991: 630).

<표 1>에서 알 수 있듯이 지금까지 자원의존이론에 근거하여 많은 실증연구들이 이루어져 왔으나 정부싱크탱크를 대상으로 한 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구는 자원의존이론의 관점에서 정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미치는 요인을 분석하고 있다.

2. 정부싱크탱크의 역할 및 영향력에 관한 연구

일반적으로 싱크탱크(think tank)란 전문성과 아이디어를 바탕으로 정책지식을 생산하고 정책적 조언을 제공함으로써, 정책결정과정에서 영향을 미치는 독립적이고 비영리적인 조직을 의미한다(Rich, 2004: 11; 김판석, 2007: 35). 싱크탱크는 해당 분야에 대한 전문성을 바탕으로 정부 부처의 정책수요에 대응하여 정책보조 역할을 함으로써 공공정책의 형성 및 집행에 기여하고 있다⁷⁾. 우리나라는 정부주도로 정부부문에 싱크탱크가 설립되어 각 중앙부처 산하의 ‘정책연구기관’으로서 체계적인 운영이 이루어져 왔다는 점에서 선진국들과는 다른 독특한 싱크탱크의 역사를 지니고 있다⁸⁾(황윤원, 2006: 386). 특별히 정부부처와 정부싱크탱크간의 밀접한 의존관계에 주목할 필요가 있다.

우리나라의 정부부처와 공공기관⁹⁾간에는 자원의존관계가 형성되어 있는 것으로 이해할 수 있다(최병선, 1993; 박상희·김병섭, 2012). 우리나라의 정부싱크탱크인 경제·인문사회계국책연구기관의 경우, 공공기관의 운영에 관한 법률에 의해 기타공공기관으로 지정되어, 공기업 및 준정부기관과 유사한 특성을 갖는다. 준정부조직은 법률적·실질적인 정부부처의 관리¹⁰⁾ 하에서 내부 관리의 자율성과 재량을 가지고 있다(박상희·김병섭, 2012: pp.47-48). 따

7) 싱크탱크의 주요 기능으로는 (1) 정책담당자들에게 다양한 정책 아이디어 제공, (2) 정부기관 등에 정책자문 역할 담당, (3) 각종 연구모임이나 조사활동 등을 통한 이해당사자들의 수요와 요구분석, (4) 정책결정자와 이해당사자들을 대상으로 한 정책 조언 및 마케팅 등을 들 수 있다(김판석, 2007: 34). 정책과정에서 싱크탱크의 역할에 대한 논의는 정광호(2006) 참조.

8) 황윤원(2006)은 우리나라 정부싱크탱크의 역사를 1971년 경제기획원 산하에 최초로 설립된 한국개발연구원(KDI: Korea Development Institute)의 독점시대에서부터 경쟁적 각부처 연구기관 설립시대, 지방자치시대, 국무총리실 통합연구회 체제 시대 및 연구회 분리 체제 시대로 구분하고 있다.

9) 공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서, 공공기관과 행정기관은 재정적 자원과 전문성, 정보에 대한 접근성 등에 있어 상호의존 관계에 있다(최병선, 1993).

10) 예컨대 정부부처의 경우 법적인 인사권, 인사운영지침, 예산지침, 정관승인권 등을 통해 공공기관

라서 환경의 제약 하에서 어느 정도 자율성을 지니면서 존재하는 조직으로 파악할 수 있으므로 자원의존이론의 적용대상으로서 적실성을 지닌다. 특히 정부부처와 정부싱크탱크의 자원의존관계는 정책지식이라는 교환가능한 자원을 중심으로, 정부싱크탱크가 정부의 정책형성과정에서 담당하는 기능 및 역할에 근거하고 있다.

이러한 상호의존관계의 긍정적인 측면으로서 정부싱크탱크가 개발연대 시기에 중추적인 정책브레인 역할을 담당한 것을 들 수 있으나 동시에 여러 한계점 역시 노정하였다. 예컨대 정부싱크탱크는 연구 및 경영의 전 분야에서 주무부처의 감독을 받았으며, 그로 인하여 정부로부터 자율적이지 못한 채 예측적인 운영이 불가피했다(엄준용·조홍순, 2007: 109). 또한 중복된 연구, 각 부처의 입장을 대변하는 부처 이기주의적 연구, 부처의 과도한 감독으로 인한 연구원들의 사기 저하, 운영상의 경직적 관료주의화 등 다양한 문제점들이 노정되기 시작했다(황윤원, 2006).

이에 1998년 대대적인 국책연구기관의 개편 작업이 시작되어, 정부는 1999년 정부출연연구기관의 설립·지원·육성과 체계적인 관리 및 책임경영을 통한 합리적 국가연구체제의 구축, 그리고 정부출연연구기관의 경영합리화 및 발전을 목적으로 「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률(이하 출연연법)」을 제정하였다. 이 법의 제정으로 우리나라 정부싱크탱크들은 독일의 막스프랑크연구회를 모델로 한 새로운 시스템인 “연구회체제(Council System)”로 전환되었다¹¹⁾. 즉, 개별 연구원법은 모두 폐지되고 경제·인문사회분야의 모든 정부부처 산하 연구기관들을 국무총리 산하로 통합시킨 통합연구회체제가 도입되었다.

새로운 통합연구회체제는 부처 산하 연구기관들의 가장 핵심적 문제점이었던 부처이기주의와 중복연구를 줄이고자 새롭게 도입된 제도였다. 따라서 우선 부처 이기주의를 줄이고자 예산, 인력, 조직 및 연구과제 승인까지도 독립적 연구회의 이사회에 이관되고, 감독기관은 개별 부처로부터 국무총리실로 이관시켰다. 또한 연구과제에 대한 단일연구회의 사전심사를 제도적으로 정착시킴으로써, 중복연구 문제를 원천적으로 봉쇄시키고자 하였다(황윤원, 2006). 이러한 연구회체제는 이전에 비하여 연구기관 전문화·특성화 촉진, 연구에 대한 일선 부처 만족도 상승 및 정부반영 실적 증가, 복잡한 국정현안해결을 위한 협동연구사업 활성화 기반 구축 등 양적·질적으로 유의미한 성과를 이룬 것으로 보고되고 있다(경제·인문사회연구회, 2008a). 연구회체제의 주요 특징 중 하나는 소관 국책연구원들의 연구 및 경영성과를 매년 평가하는 제도를 구비하고 있다는 점이다. 1999년 연구회체제 출범 이래 수행되어 온 연구기관 평가의 결과는 정부싱크탱크의 성과 향상의 영향요인을 실증적으로 규명하는

운영 전반에 대한 관리권을 행사할 수 있다(박상희·김병섭, 2012: 53).

11) 연구회체제의 성립과정에 대한 구체적인 사항은 이석희(2004), 김이교(2005) 참조.

데 유용한 근거자료로 활용될 수 있다.

해외의 싱크탱크에 대한 연구는 1989년 Weaver를 시작으로 1990년 후반부터 집중적으로 이루어졌으며, 2006년에 McGann이 세계 각국의 싱크탱크들을 종합적으로 비교·평가하면서 부터 일반적 사례연구에서 한 단계 진전된 평가연구(evaluation research)로 활발하게 진행되어 오고 있다¹²⁾(황운원, 2013: 83). 이에 비하여 국내에서도 상당한 규모의 다양한 싱크탱크들이 활동하여 왔음에도 불구하고, 관련 연구는 기초개념이나 주요국 사례 소개 정도로 제한되어 심도 있는 학술 연구가 여전히 미진한 상황이다(박인휘, 2010: 30).

그간 수행되어 온 여러 사례연구는 조직성과에 영향을 미치는 요인 간의 복잡한 연관성을 이해하는데 중요한 단서를 제공하고 있다. 그러나 이와 같은 기존 연구들에 부가하여 실제 성과평가 자료를 활용한 실증 분석이 이루어질 때, 정부싱크탱크의 성과 제고 요인에 관한 인과적 지식의 체계적인 축적이나 정책적 시사점 도출 등을 기대할 수 있을 것이다.

싱크탱크가 정책에 미치는 영향력을 평가함에 있어서 방법론적 난점이 존재함에도 불구하고 여러 측면에서 간접적인 지표들이 활용되어 왔다(정광호, 2006: 274-275). 예를 들면, 공급 측면의 지표로는 싱크탱크의 재원과 운영인력 수준, 기부금 확보능력, 싱크탱크 네트워크와 연계된 주요 인물 등을 꼽을 수 있으며, 수요 측면 요인으로서 미디어 노출정도, 의회증언 건수, 브리핑 건수, 공직에 임용되는 연구원 수, 공공기관에 컨설팅하는 정도 및 정책환경에의 전반적인 영향력 등이 있다. 또한 조직의 미션달성도로 평가될 경우에는 싱크탱크의 아이디어가 정책결정자에 의해 채택되는 정도, 고객집단 만족도, 정책네트워크 활성화 정도, 학술저널에 인용되는 정도, 사이버 공간에서의 영향력 등이 포함된다.

우리나라 정부싱크탱크의 성과를 평가함에 있어서, 국책연구기관이 생산한 연구물의 활용이 국책연구원의 존립에 직결되는 중요한 사안이라는 점을 고려한다면(황운원, 2006: 409), 정책영향력의 주요한 평가 기준은 정책기여도 즉, 수요자인 정부에게 유용한 연구결과물을 제공하고 실제 정책의 형성·집행 과정에서 정책지식이 적절히 활용되는지 여부 등으로 판단해 볼 수 있다(김인수, 2002: 2; 박치성·허만형, 2011; 허만형 외, 2011). 따라서 본 연구는 경제·인문사회분야 국책연구기관의 정책기여도¹³⁾ 평가결과를 분석함으로써 정부싱크탱크 성과의 영향요인에 관한 실증적 탐구를 시도하고자 한다.

12) 국내외 싱크탱크 관련 선행연구들은 황운원(2013: 83-86)을 참조.

13) 경제·인문사회계 국책연구원의 평가항목 중 정책기여도 항목은 국가정책대안 수립 및 집행과정에서의 기여도를 측정하기 위하여 다양한 세부지표들을 활용하고 있다. 예컨대 국책연구원들의 정부부처, 국회, 각종 위원회 안건 반영 실적 및 입법화 성과, 각종 프로그램, 프로젝트 등의 사업화 실적, 유관 부처 및 기타 정책고객과의 협력 및 연계 정도, 정책대안에 대한 국민적 공론화 정도 등이다. 자세한 세부항목들은 <부록 2> 참조.

3. 정부싱크탱크 정책기여도의 영향요인에 관한 가설

선행 연구들이 제시하는 일반적인 연구조직의 성과에 영향을 미치는 요인들은 <표 2>와 같이 개인 수준, 조직 수준 및 환경적·제도적 수준으로 구분될 수 있다.

본 연구에서는 정책연구조직으로서의 특성을 갖는 정부싱크탱크의 조직성과를 평가하기 위하여, 정책형성과정에서 담당하는 기능 및 역할에 있어서 효과성¹⁴⁾의 측면에서 정책기여도에 주목하고 있다. 따라서 <표 2>의 선행연구에서 제시하는 연구기관 성과에 미치는 다양한 영향요인들 가운데, 정책싱크탱크와 정부부처간의 자원의존관계에 주목하여 조직의 전문성 및 자율성의 측면에서 연구가설을 다음과 같이 설정한다.

<표 2> 연구조직의 성과에 영향을 미치는 요인

분석수준	영향요인	연구문헌
개인 수준	직무만족, 성과불만족, 내적 동기, 인사, 지각된 성과 요소, 연구자의 연령, 연구경험, 성별, 사회경제적 지위, 교육적 배경, 의사결정자의 변화지향성, 변화주도자 및 관리자의 지위와 역할 등	Lewis and Becker(1979), Clark and Lewis(1985), Bell and Seater(1980), Braxton and Bayer(1986), Creswell(1986), Levin and Stephan(1989), Tien and Blackburn(1996), Pierce & Delbecq(1977), Daft(1982), Baldrige & Burnham(1975)
조직 수준	조직 구조적 측면(전문화, 분화(differentiation), 탈집권화, 공식화, 계층화 등), 조직크기, 조직연령, 기관의 명성(prestige of institution), 조직문화 등	Reskin(1977), Long et al.(1979), Chubin et al.(1981), Long and McGinnis(1981), Creswell(1986), Pierce & Delbecq(1977), Daft(1982), Baldrige & Burnham(1975)
환경 및 제도적 수준	연구환경의 특성(이질성, 불확실성, 변화, 적절한 경쟁환경 조성 등), 고객/공동체요소, 조직간 상호의존성, 조직간 관계 및 협력과 네트워크, 협력의 수, 협력의 존속기간(duration of collaboration), 개인연구자들에 대한 연구자금(research grants) 지원 체계 등	Mellin and Persson(1996), Katz and Martin(1997), Pravdic and Oluic-Vukovic(1986), Porac et al.(2004), Stephan(1996), Godin(2003), Lee and Bozeman(2005), Pierce & Delbecq(1977), Daft(1982), Baldrige & Burnham(1975)

자료: 이민형, 2003; 길종백·염재호, 2008; 김이수·조만형, 2009; 왕재선·김서용, 2009에서 재인용

첫째, 조직의 전문성은 생존과 성장에 필수적인 자원을 통제하고 있는 환경이나 외부조직을 확인하고, 필요자원을 안정적으로 공급받기 위하여 환경의 요구를 적절히 관리하는 역할에 의해 좌우된다. 자원의존이론은 환경이 조직에게 수동적으로 주어지는 것이 아니라, 조

14) 자원의존적 관점으로 볼 때 환경과의 상호작용과정 속에서 조직의 행위는 효과성(effectiveness) 기준에 의해 평가될 수 있으며, 이는 외부의 이해관계집단이 받아들일 만한 수준의 결과나 행동을 만들어내는 능력, 다시 말해, 외부 조직들의 수요를 충족시키는 정도로서 사회적 기여도를 의미한다(Pfeffer & Salancik, 1978: 11; 이근주, 2008: 104; 권장원, 2009: 33). 특별히 공공조직이 처해 있는 환경 속에서는 정치적 고객들로부터의 지지나 이해관계자들에 의한 평판(reputation) 등을 확보하는 것이 조직의 성공에 필수적인 요소로 작용할 수 있다.

직 자체의 정보시스템을 이용하여 탐색하고 조직과의 연관성을 면밀히 검토하는 과정에서 조직이 인지하는 것으로 보고 있다(이근주, 2008: 105). 따라서 외부고객에 효과적으로 대응하기 위해서는 조직 자체역량으로서 전문성을 갖출 필요가 있다. 특히 지식과 정보를 생산하는 연구기관으로서 정부싱크탱크가 갖는 전문성은, 학습조직(learning organization)으로서의 특성, 즉 정보의 생산과 배분 및 접근성을 제고하고, 구체적인 결정에 요구되는 정보의 탐색 능력을 높임으로써 문제의 인식을 보다 명확하게 하며, 구성원 개개인이 보유한 유무형의 지식을 공유가능한 지식으로 전환시키고 축적할 수 있는 역량에 좌우될 수 있다(Nonaka, 1991). 또한 유능한 인재의 수용 여부 및 자율적이고 창의적 연구 분위기가 마련되어 탁월한 연구결과를 내고 있는지 여부(황운원, 2006: 399) 등에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 그러므로 정부싱크탱크의 연구역량에 따른 정책기여도의 차이에 대한 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

H1 정부싱크탱크의 연구역량이 높을수록 정책기여도가 높아질 것이다.

둘째, 자원의존이론은 환경에 대한 유용한 정보를 파악하여 조직의 자율성을 확보하는 경영자의 다양한 역할을 강조한다.¹⁵⁾ 조직관리자는 환경을 변화(shape or enact)시킬 수 있으며, 리더의 활동 여하에 따라 조직은 필요한 외부자원을 획득함으로써 높은 내부역량을 확보할 수 있고, 이를 통해 외부 조직으로부터의 의존성을 낮출 수 있다(Pfeffer and Salancik, 1978: 135). McGann and Weaver (2000: 5)에 의하면 싱크탱크는 정책연구조직으로서 정부와 사회적 이해관계(기업, 이익집단, 정당 등)로부터 자율성을 지녀야 한다. 이와 같은 자율성은 창의적인 연구결과의 창출가능성을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 정부정책의 잠재적인 오류를 교정함으로써 정책실패 가능성을 줄일 수 있다.

국책연구원장들은 개별 정책사안에 관한 정확하고 심도 있는 정보를 보유하고 있기 때문에(황운원, 2006: 404), 개발연대 초기에는 주요 부처 장관들이 국책연구원장들과 정책을 논의하는 기회가 잦았다(유일호, 2003: 69). 그러나 민주화 시기를 거치면서 화두가 된 국책연구원장의 자율성 확보는 1999년 연구회체제로 전환된 중요한 배경이 되었다. 이에 정부부처-출연연 거버넌스(지배구조)에 있어, 유관부처 산하에 싱크탱크를 두는 직접적인 상하관계가

15) 경영자의 역할은 구체적으로 다음과 같이 구분될 수 있다(Pfeffer and Salancik, 1978; 김인수, 1991: 629 재인용). 첫째, 리더의 개인적 잠재력에 대한 신뢰에 기반하여 경영자가 조직의 성공과 실패 및 사회적 행동과 그 결과에 대한 상징으로서 역할이다. 둘째는 반응적 역할로서 리더가 조직이 직면하는 환경의 요구와 제약에 대응하는(responsive role of management) 처리자이자 반응자라는 시각이다. 셋째는 제량적 역할로서 조직을 환경에 적응시킬 뿐만 아니라 외부제약과 의존체계를 변화시킴으로써 환경을 수정하는 역할이다.

아니라, 총리실 산하에 신설한 연구회 소관으로 연구기관들을 위치시키는 엮브렐러(umbrella) 형 지배구조로 전환시켰다(김용훈·오영균, 2008). 그 이유는 정부부처나 상급기관의 과도한 간섭 없이 연구기관장 스스로의 권한과 책임 하에 자율적인 의사와 능력으로 조직을 경영할 수 있도록 하기 위함이었다¹⁶⁾. 이러한 차원에서 국책연구원의 기관장에 역량 있는 인재를 충원하기 위하여 원장공모제를 실시함으로써, 기관 내부 연구인력 외에 학계나 정부 부문 출신 인사들을 임용할 수 있도록 하고 있다. 이러한 공모과정을 거쳐 선출되는 연구기관장이 조직의 리더로서 어떠한 역할을 하느냐에 따라 조직성과가 달라질 수 있을 것이다.

특별히 리더는 조직에 미흡한 역량을 보완하기 위하여, 항상 외부자원을 유입하거나 외부 환경과 연계하고 연구자들이 자생적 연구역량을 확보할 수 있도록 지원하는 역할을 할 것이 요구된다(Heinze et al., 2007). 일반적으로 창의적인 연구성과는 창의적인 연구자가 창의적인 기관장의 지원하에서 연구를 수행할 때 가장 높게 나타나는 것으로 알려져 있으나, 실제 출연연의 기관장 선임은 해당 분야의 최고 권위자라기보다는 종종 전문성과 무관하게 정치적 이해관계에 의해서 임명되는 경향이 있다는 문제점이 제기되어 왔다(김왕동, 2008: 36). 따라서 연구자의 창의성 발휘를 위해서는 연구조직의 자율성을 확보할 수 있는 리더십의 역할이 중요한 의미를 갖는다. 이러한 관점에서 본 연구는 정부싱크탱크 리더십의 차이가 정책기여도에 영향을 미치는지에 대한 다음과 같은 가설을 설정한다.¹⁷⁾

H2-① 기관장이 정부부처 출신인 경우와 그렇지 않은 경우에 정책기여도에 차이가 날 것이다.

한편, 리더십의 전문성 측면에서 본 연구가 주목하는 변수는 리더의 재임기간이다. 민간 조직의 경우 경영자의 재임기간(tenure)과 관련하여, 근속년수가 오래된 최고경영자는 기업에 대한 지식의 정도가 많기 때문에 효과적인 전략을 수립할 수 있는 것으로 알려져 있다 (Gupta, 1984; Hambrick and Fukutomi, 1991; Friedman and Krackhardt, 1997). 다시 말해, 기업 조직의 경우 최고경영자로서 재임하는 기간 동안 축적한 경험 및 지식 등은 소속 기업에 대한 보다 깊은 이해가 가능하도록 하기 때문에, 많은 실증연구들이 재임기간이 긴 최고경

16) 이와 같은 연구기관의 자율성 경영은 출연연법에 의해 보장되어 있으며, 연구회는 기관장이 제출한 경영목표를 바탕으로 기관성과를 평가한다.

17) 정부부처 출신 원장이 자율성을 증진시키는지 아니면 저하시키는지 여부는 선험적(a priori) 명제라기보다는, 실제 데이터에 대한 경험적 분석을 바탕으로 유추해 보는 것이 보다 합리적일 수 있다. 왜냐하면 정부부처의 출신이 오히려 정부부처로부터 리더십의 자율성을 확보할 수 있을 가능성도 존재하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 원장이 정부부처 출신인지의 여부가 조직의 자율성에 미치는 영향의 방향성에 관하여 구체적인 가정을 제시하기보다는, 상반된 결과의 가능성을 실증분석을 통해 확인할 수 있도록 차이 여부의 검증을 위한 가설의 형태로 제시하고 있다.

영자일 수록 조직성과 향상에 긍정적인 역할을 하는 것으로 보고하고 있다¹⁸⁾. 공공조직의 리더의 경우 민간 부분의 관리자에 비하여 상대적으로 짧은 재임기간 등이 리더십을 제약하는 요인으로 지적된다(전영한, 2009: 68). 이처럼 공공조직에서의 정치적 환경변화에 따른 관리자의 잦은 교체와 짧은 임기는, 정책과 조직관리 방식의 끊임없는 변경을 초래하여 조직의 성과를 저해하는 요인이 될 수 있다는 것을 감안하면(전영한, 2009: 69), 리더십의 재임기간과 정부싱크탱크의 정책기여도간 관계에 대한 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

H2-② 기관장의 재임기간이 길수록 정책기여도가 높아질 것이다.

Pfeffer and Salancik(1978: 229)은 환경과 조직을 매개 혹은 조절하는 경영자의 역할에 특별히 주목하고 있다. 즉, 환경의 제약과 불확실성은 조직 내 권력 배분에 영향을 미치고, 이러한 권력 배분은 조직 내 의사결정에 있어 경영자의 선택을 매개로 하여, 조직 행태와 조직 구조가 환경의 제약요인에 적절히 대처할 수 있도록 한다(김인수, 1991: 629). 따라서 조직구조와 전략의 변화는 외부환경에 대한 자원의존을 줄이고 자율성을 확보하기 위하여, 조직외부의 환경적 요소에 적절히 대처하고자 하는 조직관리자들의 적극적(proactive) 노력으로 해석될 수 있다. 조직관리자들은 연합형성(alliances), 포섭(co-optation) 등 다양한 전략에 기반을 둔 정치적 선택에 직면하게 되는 것이다. 또한 공공관리자는 조직외부로부터 정치적 지지를 유도해야할 필요와 동시에, 조직내부 역량을 극대화하기 위한 관리 및 감독 의무라는 상충적인 요구 사이의 균형을 유지해야만 한다(Rainey, 2003; 전영한, 2009: 68에서 재인용). 이와 같은 관점에서 조직과 환경의 연결고리 역할을 하는 기관장이 정부싱크탱크의 정책기여도에 미치는 영향력은, 정책지식을 생산하는 조직의 연구역량에 따라 달라질 수 있을 것이라는 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

H2-③ 정부싱크탱크의 정책기여도에 미치는 기관장의 영향력은 조직의 연구역량에 따라 달라질 것이다.

18) Gupta (1984)는 최고경영자의 근속년수가 길수록, 효율성을 증진시키기 위한 조직에 대한 정보를 잘 알 수 있고, 이러한 기업 특수 경험, 기술적 전문성, 업무 지식이 늘어남에 따라 경영자의 계획과 생각을 직원들과 임원들과 좀더 효과적으로 의사소통하고 공유할 수 있다고 설명하였다. Hambrick and Fukutomi (1991)은 최고경영자의 재임기간이 늘어날수록 조직의 성과는 이전의 의사결정으로부터의 지식, 기술 그리고 배움 등을 통하여 지속적으로 증가할 수 있으며, 오래된 근속년수를 가진 최고경영자들은 그들의 경험, 업무 지식 그리고 몰입을 증가시킨다고 하였다. Friedman and Krackhardt (1997)에 의하면, 근속년수가 긴 경영자는 중요한 기술, 지식, 경험, 전문성 등을 축적하여 문제 해결 능력이 높을 수 있으며, 의사소통을 통해 조언 역할을 할 수 있고 기업 성과를 향상시킬 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형 및 변수

본 연구는 분석모형에 포함될 변수를 식별하는데 있어서 조직의 전문성 및 자율성 측면에서 정부싱크탱크의 연구우수성 변수와 함께 리더십 측면의 요인들에 초점을 맞추어 분석하고 있다. 여기서 리더십 변수는 원장의 출신배경과 재임기간으로 구분하였다. 기타 통제 변수로는 조직환경, 조직연령, 조직규모, 연구전담인력 수 등을 분석모형에 포함시켰다. 본 연구의 가설들을 검증하기 위한 분석모형은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Y = \beta_1 + \beta_2 Research + \beta_3 Tenure + \beta_4 Career + \beta_5 Research * Career + \beta_6 Control + \epsilon$$

Y: 정책기여도, Research: 연구우수성, Tenure: 기관장 재임기간, Career: 기관장 출신배경, Control: 기타 통제변수, ϵ : 오차항

분석모형에 포함되는 각 변수의 조작적 정의와 세부 내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 변수의 정의 및 조작화

	변수명	조작화 (단위)	기 간
종속 변수	정책기여도	정부출연연구기관이 정부기관의 정책대안 수립 및 집행에 기여한 정도, 백점 만점으로 환산(점)	'99~'12
	연구우수성	조직이 산출한 연구보고서의 우수성, 백점 만점으로 환산(점)	'99~'12
독립 변수	기관장 재임기간	원장 최초 임용일부터 평가년도 12월 31일까지의 재임 일수(일)	'99~'12
	기관장 출신배경	원장 임용 전 대표경력을 기준으로 정부부처 출신과 비정부(교수·학자 혹은 연구기관 내부인사) 출신으로 구분(더미변수: 정부출신 1, 비정부 0)	'99~'12
통제 변수	이명박 정부 여부	진보정권시기(김대중, 노무현 정부)와 보수정권시기(이명박 정부)로 구분(더미변수: 이명박 정부 1, 이전 정부 0)	'99~'12
	조직연령	조직의 존속기간 = 평가기준연도 - 기관설립연도 + 1(년)	'99~'12
	총예산액	각 연구기관의 연도별 예산 총액(백만원, 로그)	'99~'12
	총인원수	총인원 수(명, 로그)	'99~'12
	연구인력수	연구전담인력 수(명, 로그)	'99~'12

자료: 경제사회연구회, 소관연구기관 평가보고서; 인문사회연구회, 소관연구기관 평가결과; 경제·인문사회연구회, 연구기관 평가결과 각년도; 경제·인문사회연구회(2008b); 알리오 홈페이지(alio.go.kr) 등을 참조함.

본 연구의 종속변수인 정부싱크탱크의 정책기여도는 경제·인문사회연구회가 매년 실시하고 있는 국책연구기관에 대한 성과평가 항목 중 「국가정책기여도」 점수를 활용한다. 동 항

목은 정부출연연구기관이 발간하는 보고서 및 수행하는 사업이 정부기관의 정책대안 수립 및 집행에 기여하는 정도를 평가한 것으로서, 국가정책대안 수립에서의 기여도와 국가정책 집행과정에서의 기여도 각각의 점수를 합산한 값이다¹⁹⁾. 구체적인 평점부여 기준은 <부록 2>에 제시되어 있다.

독립변수의 조작적 정의에 관한 설명은 다음과 같다. 조직의 전문성을 측정하기 위한 변수로서 “연구역량”을 측정함에 있어서, 국책연구원이 산출한 연구보고서의 우수성을 평가한 점수를 활용하였다. 연구보고서의 질이 싱크탱크 조직의 핵심인력인 연구관련 종사인력들의 역량과 질적 수준에 비례한다고 본다면, 연구보고서 우수성 평가점수는 조직의 연구역량 및 인적 자원의 질의 수준을 나타내는 대리변수로 활용될 수 있을 것이다²⁰⁾(Rich, 2004; 황운원, 2006; 윤두섭·김권식, 2014).

다음으로 리더십의 자율성 측면의 영향요인으로서 기관장 출신배경은 원장 임용 이전의 대표적 경력을 기준으로, 학자·교수 내지 조직내부 출신 인사인 경우와 정부부처(혹은 정치인) 출신 인사인 경우의 두 가지로 구분하였다. 과거 경력(career)상 유관분야 업무를 경험했는지 여부가 조직 의사결정시 인식과 태도 등에 영향을 미칠 수 있다는 점(Bantel & Jackson, 1989: 111)을 고려하면, 정부부처 출신의 원장이 임용될 경우와 그렇지 않을 경우에 있어서 조직성과에 차이가 날 수 있음을 가정할 수 있다.

한편, 리더십의 전문성의 대리변수로는 기관장 재임기간을 사용하였으며(Gupta, 1984; Hambrick and Fukutomi, 1991; Friedman and Krackhardt, 1997; O'Toole & Meier, 2003; Hill, 2005), 이것은 원장 최초 임용일부터 평가년도 마지막날(12월 31일)까지의 재임 일수로 측정하였다.

기타 통제변수로는 먼저 공공조직의 경우 정치적·제도적 환경에 의해 크게 영향을 받는 점²¹⁾을 고려하여 환경적 차원의 정권별 더미변수로서 진보정권시기(김대중·노무현 정부)와

19) 평가주체는 2012년 평가의 경우 외부전문가 평가위원 40% 및 정부부처 공무원 평가위원 60%의 비중으로 구성되었다.

20) 출연연 평가항목 중 연구성과 우수성 지표는 출연연에 대한 평가가 시작된 1999년 이래 지속적인 일관성을 갖고 측정되어 왔으며, 정책분석 및 정책대안 개발이라는 정부싱크탱크 임무의 특성상 가장 핵심기능인 연구의 질을 측정하고 있다(윤두섭·김권식, 2014: 59-60).

21) 그 이유는 공공조직은 본질적으로 정치적 과정인 예산배정을 통해 자원을 획득할 뿐만 아니라, 흔히 독점적 업무를 수행하고 강제적인 성격을 지니므로 민간조직에 비해 보다 철저한 공적 감시와 더불어 공정하고, 개방적이며, 정직하고, 책임성이 높아야 한다는 공적 기대를 받기 때문이다(전영환, 2009: 64). 공공조직으로서 정부싱크탱크는 정권변동 등과 같은 정책환경의 변화에 따라 정책지식 수요자인 정부부처가 필요로 하는 정책내용이 달라질 수 있으며, 국민에 의해 선출된 대통령의 국정비전이나 국정기조 및 국정과제 등과 같은 정책목표가 달라질 경우 이를 달성하기 위한 구체적인 정책대안 및 정책수단을 개발하고 정책현안에 대응해야 하는 등 싱크탱크의 역할과 임무에도 변

보수적 이념의 이명박 정부시기로 구분하였다. 조직연령은 조직의 설립이후 현재까지의 존속 연수로 측정하였다. 또한 조직의 규모를 통제하기 위하여 총예산액과 총인원 수를 사용하였으며, 연구기관의 특성을 반영하여 연구전담인력의 수(조희진·조근식, 2013: 170)를 분석모형에 포함시켰다.

2. 자료 및 분석방법

분석자료는 23개 연구기관별로 1999년에서 2012년까지 14개년 간의 패널자료로서 결측치 1개를 제외한 총 321개를 분석에 사용하였다. 패널자료의 분석방법은 Pooled OLS의 추정편의를 해결하기 위한 것으로 대표적으로 고정효과모형(Fixed Effects Model) 및 랜덤효과모형(Random Effects Model) 등이 있다. 본 연구에서는 두 가지 모형을 모두 활용하여 분석한 후, 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하여 보다 적합한 것으로 나타난 고정효과모형의 분석결과를 보고하고 있다. 이상 주요 변수들의 기술통계량은 <부록 2>에 구체적으로 제시되어 있다.

IV. 분석결과 및 해석

본 연구는 패널회귀분석 결과를 제시함에 있어서, 각각의 독립변수가 종속변수인 정책기여도에 미치는 영향의 크기를 서로 비교할 수 있도록 표준화 회귀계수를 구한 결과도 <표 5>에 함께 제시하였다²²⁾. 우선 조직의 연구우수성의 경우, 정책기여도에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다(모형 I 은 1% 유의수준, 모형 II는 5% 유의수준). 리더십 측면의 요인 중 원장의 재임기간은 양의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 정부출신 원장일 경우에는 그렇지 않을 경우에 비하여 정책기여도가 음의 방향으로 유의하게 감소하는 것으로 나타났다(모형 II). 한편, 모형 II의 분석결과에 나타난 흥미로운 점은 정부출신 원장의 리더십과 조직역량의 교호항의 경우는 정책기여도에 양(+)의 방향으로 영향을 미쳤으며, 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다(1% 유의수준).

상기의 패널분석 결과를 통해 정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미치는 요인에 대하

화가 요구된다는 점에서 정부싱크탱크의 정책지식 생산과정에 큰 영향을 미칠 수 있다. 예컨대 노무현 정부 시기에 비해 지향하는 가치나 정책기조의 큰 변화가 있었던 이명박 정부 시기의 정책지식생산 패턴은 그 이전시기와 차이를 보인다(황창호, 2014).

22) 23개 연구기관들의 연도별 정책기여도 점수 변화 추이는 <부록 4>에 제시하였다.

〈표 5〉 패널회귀분석 결과

구분	변수명	모형 I (원장출신배경 제외)		모형 II (원장출신배경 포함)	
		통상 회귀계수	표준화 회귀계수	통상 회귀계수	표준화 회귀계수
설명 변수	연구 우수성	0.30*** (4.25)	0.24***	0.20** (2.56)	0.16**
	원장재임기간	0.00** (2.39)	0.13**	0.00** (2.54)	0.13**
	정부출신 원장여부	-	-	-40.87*** (-2.97)	-3.77***
	정부출신원장 × 연구우수성	-	-	0.45*** (2.88)	0.04***
통제 변수	이명박 정부여부	7.40*** (3.61)	0.68***	6.48*** (3.12)	0.60***
	조직 연령	-1.02** (-2.42)	-0.76**	-0.95** (-2.29)	-0.71**
	총예산	1.80 (0.53)	0.13	1.97 (0.58)	0.14
	총인력	-20.30 (-1.55)	-0.91	-25.54* (-1.95)	-1.15*
	연구인력	14.51 (1.34)	0.68	18.10* (1.67)	0.85*
	상수항	87.82*** (3.09)	-0.24***	102.80*** (3.60)	-0.18*
샘플 수		321			

註) *p<.1; **p<.05; ***p<.01, 괄호안은 t통계량; 하우스만 검정결과, 랜덤효과모형은 기각됨.

여 다음과 같은 해석이 가능할 것이다.

첫째, 정책기여도의 향상을 위해서는 정부싱크탱크의 전문성과 같은 조직역량 강화가 필요하다(23). 본 연구의 분석결과, 매년 실시하는 성과평가에서 연구우수성 지표의 값이 높은 기관일 수록 정책기여도 역시 높게 나타나고 있다. 정책연구를 본래의 사명으로 하고 있는 정부싱크탱크의 특성상 조직역량의 가장 핵심적인 부분은 두말할 나위 없이 바로 연구역량이라 할 수 있다. 그리고 연구물의 우수성이 높다는 것은 싱크탱크 조직의 연구역량이 높은 것과 비례한다고 볼 수 있다(윤두섭·김권식, 2014: 60). 국책연구원들이 생산한

23) 이와 관련하여 미국의 랜드연구소(RAND Corporation) 사례를 살펴볼 필요가 있다(경제·인문사회연구회, 2010: 69-81). 민간싱크탱크들이 주를 이루는 미국에서 정부지원금을 중요 재원으로 운영되고 있는 랜드연구소는 국방, 건강이나 의료보험 관련 정책과 제도 및 유관 정부부처에 지대한 영향을 미치고 있다. 랜드연구소가 보고서 형태로 발간하는 연구결과는 엄격한 학문적 기준에 의거하여 연구가 수행되며, 연구가 종료된 후 보고서 초안이 만들어 지면 엄격한 내부 토론을 거쳐 수정 보완을 거친다. 이처럼 랜드연구소는 다른 싱크탱크에 비해 연구 주제 선정, 지원, 보고서 발간 등 전 과정에 있어 엄격한 기준을 적용하여 연구결과물의 품질을 제고하는 것으로 매우 명성이 높고 정책 과정에 큰 기여를 하는 것으로 평가받고 있다.

연구물은 정부 정책결정자들을 통하여 정책과정에 반영될 수 있는 정책결정 접근도 (accessibility)가 높기 때문에, 정부싱크탱크의 연구의 질(research quality)은 연구 성과의 활용도 촉진과 밀접한 관계를 지니는 것으로 해석할 수 있다²⁴⁾(황운원, 2006: 409). 따라서 조직이 보유한 자원의 중요성, 통제가능성 및 대체가능성을 제고하는 데 있어서, 다른 조직과 차별화된 전문성을 갖추는 것이 요구됨을 알 수 있다(Pfeffer & Salancik, 1978).

둘째, 리더십의 측면에서 원장의 재임기간 및 출신배경도 정책기여도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다²⁵⁾. 즉, 자원의존이론에서 주장하는 바와 같이, 리더는 조직을 환경에 적응시키는데서 나아가 외부제약 및 의존관계를 변화시킴으로써, 외부자원을 획득하고 내부역량을 확보하는 역할을 할 수 있다(Pfeffer and Salancik, 1978). 구체적으로 원장의 재임기간이 길수록 정책기여도는 높은 것으로 나타났다. 이는 정부출신 원장의 재임기간이 길어질수록 기관장의 조직업무에 대한 이해도가 증진됨으로써 조직관리에 있어 전문성이 향상될 수 있음을 의미한다. 또한 시간이 경과함에 따라 정부부처 관계자와 국책연구원장간의 의사소통이 안정적·지속적으로 이루어지게 되면서 정책지식의 수요자인 정부부처의 필요에 대한 이해가 깊어질 수 있으며, 공급자인 싱크탱크와 수요자인 정부부처간에 인식의 괴리가 줄어들면서 상호 협력이 증진될 수 있을 것으로 예상할 수 있다²⁶⁾.

한편, 본 연구는 정부출신 원장이라고 해서 정책기여도가 높아지는 것은 아니라는 결과를 보여주고 있다. 이는 정부 재직 경험이 있는 원장이 학계나 조직 내부출신 원장에 비해 상대적으로 정책기여도가 높다고 볼 수는 없다는 것을 의미한다. 즉, 연구기관의 성과가 정책에 더 많이 기여할 수 있는지에 영향을 주는 것은 해당 분야의 전문성을 구비한 인재를 기관장으로 임용하는 것일 수 있음을 시사하고 있다²⁷⁾. 보다 근본적으로는 정부부처와 정부싱

24) 물론 연구기관이 산출한 보고서의 우수성은 정책기여도 제고의 필요조건이지 반드시 충분조건이라고 단언할 수는 없다. 정부싱크탱크에 의해 생산된 정책지식이 수요자인 정부부처의 정책수립 및 집행에 활용되는 정도는, 정책수요부처의 조직문화 및 과업특성에 의해서도 좌우되는 경향이 있으며, 연구성과의 질이 아무리 높다고 하더라도 유관부처에서 이를 반영하지 않을 수 있기 때문이다 (윤두섭·김권식, 2014: 60).

25) 정부싱크탱크의 기관장이 누구냐에 조직성과가 좌우될 수 있는 원인 중의 하나는 원장에게 부여된 권한이 적지 않기 때문이다. 예컨대 정책연구 주제 선정에서부터 기획 및 실제 연구단계, 연구결과의 평가에 이르기까지 연구의 전 과정은 원장의 승인 하에 이루어진다. 또한 싱크탱크 내의 조직, 인사 및 예산관리, 프로젝트 수주 등 대외적인 활동에 있어서도 기관장의 CEO로서의 역량에 상당 부분 좌우된다. 따라서 각 정부싱크탱크의 고유한 조직적 특성 및 외부환경 등을 고려하여 가장 적임자를 기관장으로 임명하는 것이 필요할 것이다.

26) 반면에 리더십의 빈번한 교체는 어떠한 조직혁신 이니셔티브도 지속적으로 집행되기 어렵게 만들 수 있기 때문에 성공적인 조직혁신을 저해할 수 있다(Rainey, 2003; 전영한, 2009: 69에서 재인용).

27) 예컨대 우리나라와 유사하게 공공부문의 재정지원 하에 공익을 위해 운영되는 싱크탱크들이 주종을 이루는 독일의 경우에도, 2007년 연방정부는 소관연구기관 운영에 있어서의 10대 지침(10 Leitlinien)

크탱크 간 정책지식의 교환이 원활이 이루어질 수 있는 정책적 지원과 정치적 환경 및 제도적 기반을 구축하는 것이 효과적일 수 있다²⁸⁾. 나아가 정부싱크탱크의 창의성의 기반이 되는 연구자율성을 확보하기 위한 보다 적극적인 리더십의 역할이 요청된다고 할 수 있다²⁹⁾. 더불어 본 연구의 실증분석에서 나타난 리더십과 정부싱크탱크 연구역량 간의 조절효과를, 조직자체의 연구전문성 강화가 리더십의 역할을 보완할 수 있는 가능성을 보여주는 것으로 해석될 수 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 우리나라 정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위하여 경제·인문사회연구회가 실시하는 소관 23개 연구기관에 대한 성과평가 자료를 실증적으로 분석하였다. 특별히 자원의존이론의 관점에서 조직의 전문성 및 자율성 측면의 요인들이 미치는 영향을 탐색하였다. 본 연구의 분석 결과를 요약하면, 우리나라 정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미친 요인은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 조직의 전문성 측면에서 우수한 연구물을 생산하는 국책연구원일수록, 정부부처의 정책수요를 충족시킴으로써 정책기여도를 높이는 것으로 나타났다. 둘째, 리더십 측면의 요인으로서 기관장의 재임기간이 길어질수록 정부싱크탱크의 정책기여도가 높아졌다. 셋째, 정부출신의 원장이 재임할 경우 그렇지 않은 경우보다 정책기여도가 낮은 것으로 나타났다. 그러나 조직의 연구역량이 높을수록 정부출신 원장의 부의 효과를 저감시키는 조절효과 역시 포착할 수 있었다. 이것은 조직이 생산하는 정책지식의 질이 중요함을 상기시켜 준다.

이상의 연구결과는 정부싱크탱크를 통해 정부의 지적 능력 및 정책결정 역량을 제고함에

을 마련하여, 연구기관의 경영진의 공모 절차를 통해 경영진들은 학문적인 수월성을 객관적으로 증명할 수 있어야 함을 규정하고 있다(경제·인문사회연구회, 2010: 533-534).

28) 미국의 랜드연구소의 경우 정부지원연구개발센터로 지정되어 많은 재정지원을 받지만, 연구 수행에 있어서 정부로부터 제약이나 간섭을 거의 받지 않는다(경제·인문사회연구회, 2010: 141). 또한 독일 정부는 소관연구기관들의 연구활동에 있어 강한 독립성과 중립성을 보장함으로써 세계적인 수준의 지식을 생산해 낼 수 있도록 하며, 정부부처들은 이러한 양질의 지식을 활용하여 정책을 입안·결정·집행하고 있다(경제·인문사회연구회, 2010: 513-519).

29) 다시 말해, 정부출신 원장이 보유한 유관부처와의 연줄망으로 인하여 반드시 정책기여도가 높아진다고 보기는, 자율성의 측면에서 볼 때 오히려 정부 측의 입장이나 선호가 반영되어 연구자의 창의성을 저해할 수도 있다. 따라서 정부싱크탱크의 정책기여도 제고를 위해서는 실제 연구를 담당하는 연구자와 직접적인 수요자인 실무 공무원들간 정책네트워크가 더 중요한 것일 수 있다.

있어서 다음과 같은 시사점을 제시하고 있다. 우선, 수요자인 정부부처가 필요로 하는 적절한 정책대안을 개발하기 위해 정책연구조직으로서 본연의 기능인 양질의 정책지식 생산에 역량을 집중할 필요가 있다. 동시에 원장 임용 및 재임기간 등에 있어 적절한 제도적 설계·운용을 통하여 연구기관장의 전문성과 자율성을 제고하는 노력이 필요하다.

본 연구는 자원의존이론 관점에서 기존의 연구들이 다루지 않았던 정부싱크탱크를 분석하였다는 점에서 의의를 가질 수 있다. 다시 말해, 정부부처와 자원의존상태에 있는 정부싱크탱크의 성과 향상을 위해서는 외부환경과의 관계 속에서 이루어지는 다양한 측면의 요인에 대한 고려가 요구됨을 시사하고 있다. 향후 우리나라 국책연구원의 성과 제고를 위해서는 본 연구에서 초점을 맞춘 요인들 외에도 혁신적 조직문화, 조직행태 및 이해관계자 등과 같은 다양한 영향요인들에 관한 양적·질적 연구가 축적될 필요가 있다. 나아가 본 연구의 분석 결과를 과학기술계 등 다른 유형의 정부출연 연구기관에도 적용 가능한지에 대한 심도 있는 분석은 향후 연구과제로 남겨두고자 한다.

참고문헌

- 경제사회연구회. 각 년도(1999~2004). 소관연구기관 평가보고서.
- 인문사회연구회. 각 년도(1999~2004). 소관연구기관 평가결과.
- 경제·인문사회연구회. 각 년도(2005~2012). 연구기관 평가결과.
- 경제·인문사회연구회. (2008a). 2008년도 연구기관 평가편람.
- _____. (2008b). 연구기관 10년 현황.
- _____. (2010). 주요 5개국의 싱크탱크. 경제·인문사회연구회 연구기획총서 2009-01.
- _____. (2012). 2013년도(2012년 실적) 연구기관 평가편람. 2012. 2.
- 권기현·정광호. (2002). IMF 경제위기가 비영리조직의 자원조달에 미친 영향: 문화예술단체를 중심으로, 한국행정학보, 36(2): 249-267.
- 권자경·이종수. (2010). 지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과에 관한 실증연구: 자원의존관점을 중심으로, 지방정부연구, 14(1): 37-62.
- 권장원. (2009). 정부조직과 언론조직 간의 상호의존적 관계 구조 분석: 문민정부에서 참여정부를 중심으로, 한국언론학보, 53(5): 31-54.
- 길종백·염재호. (2008). “공공 R&D 자금배분과 정부출연(연): PBS의 한계와 방향 탐색, 한국정책학회 추계학술대회 발표문.
- 김용훈·오영균. (2008). 정부출연연구기관의 지배구조에 관한 연구, 한국행정연구, 2008년 가을호(제 17권 제3호): 279-297.

- 김이교. (2005). 정부출연연구기관 개혁과정의 예비적 고찰. 한국공공관리학보, 19(1): 41-67.
- 김이수·조만형. (2009). 연구기관의 연구역량 평가영역 및 평가지표 개발에 관한 시론적 연구, 2009 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 김인수. (1991). 거시조직이론, 무역경영사.
- _____. (2002). 연구회체제 및 출연·연 발전방안: 토론을 위한 발제. 인문사회연구회.
- 김준기. (2000). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서, 한국정책학회보, 9(2): 5-28.
- 김판석. (2007). 싱크탱크의 발전과 정책연구: 미국의 주요 싱크탱크 사례연구, 한국공공관리학보, 21(1): 31-61.
- 박상희·김병섭. (2012). 공공기관 임원의 인사에 관한 연구: 자원의존이론의 관점에서, 한국행정연구 제21권 제1호: 39-72.
- 박인휘. (2010). 세계화 시대 싱크탱크의 역할 증대와 한국적 수용에 관한 연구. 정책연구, 165: 27-57.
- 박치성·허만형. (2011). 정책지식 활용 네트워크: 국책연구기관과 정부부처 간의 정책지식 교환 네트워크 분석을 중심으로. 한국행정연구, 20(4): 93-117.
- 배정근. (2012). 국내 종합일간지와 대기업 광고주의 의존관계 형성과 변화과정: 자원의존이론의 관점에서. 한국언론학보, 56권 4호 (2012년 8월): 265-292.
- 서문교·최세경. (2012). 조직의 인적자원 경영방식이 조직성과에 미치는 영향. 인적자원관리연구, 한국인적자원관리학회, 제9권제1호: 21-34.
- 엄준용·조홍순. (2007). 경제·인문사회연구회 정부출연연구기관 평가체제의 발전 방향 탐색. 교육문제연구, 27: 107-133.
- 왕재선·김서용. (2009). 조직혁신의 다차원성과 결정요인: 혁신속도, 범위 및 빈도를 중심으로. 한국행정학보, 제43권제3호, 2009 가을: 73-99.
- 유일호. (2003). “경제발전과 싱크탱크”. 황윤원 외. 싱크탱크와 국가경쟁력. 나남출판: 55-95.
- 윤두섭·김권식. (2014). 정부출연연구기관 정보화가 성과에 미치는 영향분석: 경제·인문사회연구회 소관 23개 출연 연구기관을 중심으로. 『현대사회와 행정』 제24권 제1호(2014. 4): 49-71.
- 이근주. (2008). Jeffrey Pfeffer와 Gerald R. Salancik의 자원의존이론. 오석홍 외, 조직학의 주요이론, 법문사.
- 이민형. (2003). “정부출연연구기관에서의 자금조달환경의 불확실성이 관리통제시스템에 미치는 영향: PBS 제도 도입을 중심으로”. 『기술혁신연구』 제11권 제1호.
- 이석희. (2004). 정부출연 연구기관 경영혁신과 연구회체제의 정립. 한국정책학회보, 13(5): 279-304.
- 정광호. (2006). 정책과정에서의 미국 싱크탱크의 활동과 역할에 관한 예비적 분석. 행정논총, 44(1): 265-304.
- 정광호·권기현. (2003). 비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증연구: 문화예술단체를 중심으로. 한국정책학회보, 12(1): 127-149.
- 정규진·서인석·장희선. (2013). 사회적 기업의 지속가능성에 대한 탐색적 연구: 자원의존이론의 관점을 중심으로. 한국정책학회보, 22(1): 171-202.

- 조영빈. (1991). 조직과 환경의 관계, 조직의 변화 - 다섯가지 이론적 시각을 중심으로. 사회과학연구, 전북대학교 사회과학연구소: 65-117.
- 조희진·조근식. (2013). 기술혁신의 영향요인 분석: 조직의 혁신역량을 중심으로. 한국행정연구, 22(4): 165-195.
- 최세경·현선해. (2011). 제도적 동형화와 조직정당성: 자원의존이론과 제도론의 결합. 대한경영학회지, 24(2): 1029-1050.
- 허만형·정 훈·박치성. (2011). 국책연구기관 정책연구의 지식활용에 관한 연구: 지식의 현실적합성, 임파워먼트 및 지식활용 수준의 비교분석. 「정책분석평가학회보」. 제21권 제4호: 145~166.
- 황윤원. (2006). 정부부문 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향, 한국거버넌스학회보. 13(3): 385-416.
- _____. (2013). 과학기술분야 정부 싱크탱크의 McGann지표 평가: 기초기술연구회와 산업기술연구회 소속 싱크탱크를 중심으로. 한국행정연구, 22(4): 81-112.
- 황창호. (2014). 정부의 정책구조와 정책지식 생산에 대한 연구: 노무현정부와 이명박정부의 정책연구 보고서를 중심으로. 「정부학연구」 제20권 제1호: 155~194.
- Aldrich, H. E. & J. Pfeffer. (1976). Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology* 2: 79-105.
- Astley, W. Graham, and Van de Ven, H. Andrew. (1983). "Central Perspectives and Debates in Organization Theory," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, No.2.
- Baldrige, J. V. & Burnham, R. (1975). Organizational Innovation: Industrial, Organizational, and Environmental Impact. *Administrative Science Quarterly*, 20: 165-176.
- Bantel, A. Karen, Jackson, E. Susan. (1989). Top management and innovations in banking: Does the composition of the top team make a difference?, *Strategic Management Journal*, Volume 10, Issue S1, pages 107-124, Summer 1989
- Boyd, B. (1990). "Corporate linkages and organizational environment: A test of the resource dependence model," *Strategic Management Journal*, 11, 419-430.
- Campling, J. & G. Michelson. (1998). "A strategic choice—resource dependence analysis of union mergers in the British and Australian broadcasting and film industries," *Journal of Management Studies*, 35, 579- 600.
- Casciaro, Tiziana and Piskorski, Mikolaj Jan. (2005). Power Imbalance, Mutual Dependence, and Constraint Absorption: A Closer Look at Resource Dependence Theory. *Administrative Science Quarterly*, 50: 167-199.
- Daft. (1982). Bureaucratic versus Nonbureaucratic Structure and the Process of Innovation and Change. In S. B. Bacharach (Ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, 1: 129-166. Greenwich, CT: JAI Press.
- Emerson, Richard M. (1962). Power-Dependence Relations, *American Sociological Review*, 27: 31-41.
- Friedman, R.A. and Krackhardt, D. (1997). "Social capital and career mobility: a structural theory of lower returns on education for Asian employees", *Journal of Applied Behavioral Science*, 33(3): 316-34.

- Gupta, A. K. (1984). "Contingency linkages between strategy and general manager characteristics: A conceptual examination". *Academy of Management Review*, 9: 399-412.
- Hambrick DC, Fukutomi GDS. (1991). "The seasons of a CEO's tenure." *Academy of Management Review*, 16:719-742.
- Hannan, M., & Freeman, J. (1989). *Organizational ecology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hall, H. Richard & P. S. Tolbert. (1994). *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. 9th Edition. N.J.: Prentice-Hall.
- Heinze T., Shapira P., Rogers J. & Senker J. (2007). "Creativity Capabilities and the Promotion of Highly Innovative Research in Europe and the United States," Final Report, EU-NEST/CREA-511889.
- Hill, Gregory C. (2005). The effects of managerial succession on organizational performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 585-597.
- Hillman, A., Jr., A. Cannella, & R. Paetzold. (2000). "The resource dependence role of corporate directors: Strategic adaptation of board composition in response to environmental change," *Journal of Management Studies*, 37, 235-255.
- Hodge, M. Matthew, Piccolo F. Ronald. (2005). Funding Source, Board Involvement Techniques, and Financial Vulnerability in Nonprofit Organizations: A Test of Resource Dependence. *NONPROFIT MANAGEMENT & LEADERSHIP*, vol. 16, no. 2, Winter 2005.
- McGann, J. G., and R. K. Weaver. (2000). *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Nonaka, I. (1991). "The Knowledge-Creating Company", *Harvard Business Review*, Nov.-Dec., 96-104.
- O'Toole Jr, Laurence J. & Meier, Kenneth J. (2003). Plus ca Change: Public Management, Personnel Stability and Organizational Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (1): 43-64.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*, Marshfield, Massachusetts: Pitman.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row.
- Pierce, J. L. & Delbecq, A. L. (1977). Organization Structure, Individual Attitude and Innovation. *Academy of Management Review*, 2(1): 27-37.
- Pike, Stephen; Roos, Göran; Marr, Bernard. (2005). "Strategic Management of Intangible Assets and Value Drivers in R&D Organizations", *R&D Management*. 35(2): pp. 111-124.
- Rich, Andrew. (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press.
- Rourke, E. F. (1984). *Bureaucracy, Politics, Public Policy*. Boston: Little Brown.
- Saidel, R. J. (1991). "Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations", *Public Administration Review*. 51(6): 543-553.
- Scott, R. W. (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, New Jersey :

Prentice-Hall.

Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots*. Berkeley, CA: University of California Press.

Sheppard, P. Jerry. (1995). A Resource Dependence Approach to Organizational Failure. *Social Science Research*, 24: 28-62.

Skelcher, C. (1998). *The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and Democracy*, Buckingham: Open University Press.

〈부록 1〉 경제·인문사회연구회 소관 23개 국책연구기관 현황

분야	기관 번호	기관명	설립 연도	설립목적
경제 정책 분야	3	대외경제정책연구원	1989	세계경제와 관련된 문제의 연구·분석
	4	산업연구원	1984	국내외 산업·기술에 관련, 조사·연구
	8	한국개발연구원	1971	경제사회 현상에 관한 종합연구 및 국가경제정책의 수립 관련 연구
	13	한국농촌경제연구원	1978	농촌경제 및 농촌사회발전에 관한 종합적 연구
	17	한국조세연구원	1992	조세제도, 조세행정 및 관련 사항 조사·연구
자원·인프라 분야	2	국토연구원	1978	국토자원의 효율적인 이용·개발, 보전에 관한 정책의 종합연구
	5	에너지경제연구원	1986	국내외 에너지 및 자원에 관한 조사·연구
	6	정보통신정책연구원	1985	국내·외의 정보화 및 정보통신분야의 조사·연구
	11	한국교통연구원	1987	교통정책 및 기술 연구 및 교통정책 관련 정보 조사·분석
	20	한국해양수산개발원	1997	해양·수산 및 해양항만산업 관련 제부문 조사·연구
23	한국환경정책·평가연구원	1993	환경정책 연구개발, 환경영향평가의 전문성, 공정성 제고	
인적 자원 분야	9	한국교육개발원	1972	교육 현안에 관한 종합적 연구 및 교육체제 개발
	10	한국교육과정평가원	1998	고등학교 이하 각급 학교 교육과정 연구 및 각종 교육평가 연구·시행
	12	한국노동연구원	1988	노사관계 제문제 연구
	15	한국보건사회연구원	1981	사회복지 및 사회정책 관련 제부문 정책과제 연구
	16	한국여성정책연구원	1983	여성문제에 대한 종합적인 연구
	18	한국직업능력개발원	1997	직업교육훈련정책 및 자격제도에 관한 연구
19	한국청소년정책연구원	1989	청소년 관련 제문제 연구	
공공 정책 분야	1	과학기술정책연구원	1987	과학기술 활동 및 과학기술 관련, 경제사회의 제반문제 연구
	7	통일연구원	1991	민족공동체 회복과 통일에 대한 제반 사항 연구
	14	한국법제연구원	1990	법제에 관한 전문적 조사·연구
	21	한국행정연구원	1991	행정체제 발전, 행정제도 및 운영 개선 관련 연구
	22	한국형사정책연구원	1988	범죄의 실태, 원인 및 대책 관련 종합 연구

〈부록 2〉 국가정책기여도 평점부여 기준

□국가정책대안 수립에서의 기여도(100%)	□국가정책 집행과정에서의 기여도(100%)
<ul style="list-style-type: none"> ○국가정책대안 제시 노력 정도(30%) - 범국가적 측면에서 기여정책의 중요도 - 정책대안의 선도성과 구체성 ○정책기여의 실적(60%) - 입법화 성과, 시행령, 시행규칙 반영 실적 - 정부부처, 국회, 각종 위원회 안건 반영 실적 - 사업화(각종 프로그램, 프로젝트 등) 실적, 기존 사업 개선 내지 변동 실적 - 정부부처 및 국회 주관 정책토론회 등 개최 실적 - 기타 정책대안을 통한 중장기 파급효과 제시: 예시) 일자리 창출 효과, 예산 절감 효과, 교통사고율 감소, 범죄율 감소, 농어촌 소득 증가율, 사교육비 절감, 규제 개혁 건수 등 ○정책연구 네트워크의 활성화 정도(10%) - 유관 부처와의 협력 및 연계 정도 - 여타 정책고객과의 협력 및 연계 정도 - 정책대안에 대한 국민적 공론화 정도 	<ul style="list-style-type: none"> ○사업계획·관리의 적정성(30%) - 사업계획 및 추진체계의 적절성 • 업무량, 구성인력, 예산 등에 근거한 사업추진체계의 적절성 여부 • 사업집행 효율성 향상을 위한 시스템 구축 노력 정도 - 사업관리의 적절성 • 집행과정의 공정성 및 투입된 자원의 효율적 집행 여부 • 사업집행 과정에 대한 모니터링 및 평가 노력 정도 등 - 외부요인에 대한 대응 및 정책네트워크 활용 정도 • 주무부처와 여타 정책고객과의 협력 및 연계 정도 • 사업집행에 대한 국민적 지지도 확보에의 기여도 등 ○사업집행의 효과성(50%) - 사업 목표 달성도 • 사업이 의도한 효과 창출 여부 • 사업집행 전·후 비교를 통한 사업 목표 달성도 등 - 사업 수행을 통한 부수적 효과 ○환류 및 사업개선의 적정성(20%) - 사업집행의 환류 노력 및 성과 • 사업집행 결과에 대한 분석 및 환류 노력 정도 • 사업집행의 환류를 통한 입법화, 시행령 및 시행규칙 반영, 부처 및 각종위원회 안건 반영, 정부 및 국회주관 정책토론회 개최 등 - 사업개선 성과 • 전년도 사업 문제점에 대한 개선: 추진체계의 설계, 추진절차 등 사업 집행측면의 개선, 사업 효과 제고를 위한 사업 개선 내용 및 노력 정도

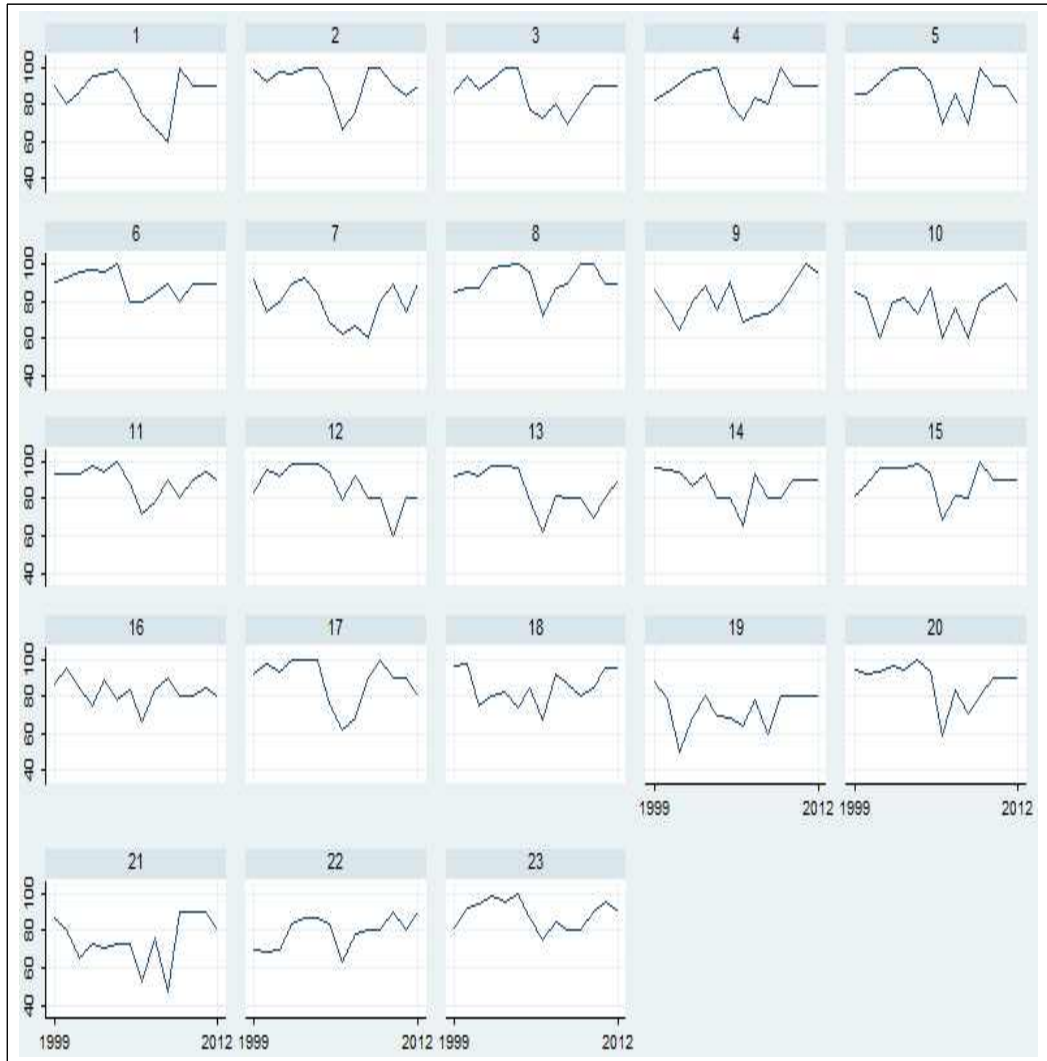
자료: 경제·인문사회연구회(2012:50-57)

〈부록 3〉 주요변수의 기술통계량

변수명	관측도수	평균	표준편차	최소값	최대값
정책기여도	322	85.14	10.85	46.67	100
연구우수성	322	86.80	8.80	60	100
조직연령	322	19.76	8.13	2	42
원장 재임기간	322	615.97	433.48	46	2465
정부출신 원장여부	322	.22	.42	0	1
이명박정부 여부	322	.36	.48	0	1
총예산액	321	9.63	.75	7.62	11.82
총인원수	322	4.51	.49	3.09	5.61
연구인력수	322	4.21	.51	2.77	5.34

註) 총예산액은 백만원 단위임.

〈부록 4〉 연구기관별 정책기여도 점수 변화 추이(1999-2012)



주: 가로축은 연도, 세로축은 점수임. 기관별 해당 번호는 부록1 참조.

ABSTRACT

Factors Affecting the Policy Impact of Government-Funded Think Tanks: From the Perspective of Resource Dependence Theory

Kwang-hoon Lee, Kwon-sik Kim, and Soon-ae Park

This paper attempts to investigate various factors affecting the policy impact of national research institutes based on resource dependence theory. Using performance evaluation data for the 23 government-funded research institutes in Korea, panel analysis results reveal that higher research quality of the organizations and longer tenure of leaders are likely to enhance the policy impact of think tanks while leaders who have governmental profiles tend to have lower performance than those who do not. The paper suggests the importance of organizational expertise and autonomy of the think tanks and the role of leaders under dependence on the government for resources.

【Keywords: organizational performance, resource dependence theory, think tank, national research institute, leadership】