

지방공기업의 조직개편에 영향을 미치는 요인에 관한 연구*

A Study on Factors Influencing the Reorganization of Local Public Enterprises

이재연**·윤주철***

Lee, Jaeyoun·Yoon, Joochul

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 연구의 가설
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

이 연구는 우리나라 지방공기업을 대상으로 한 서베이 자료에 근거하여 조직개편의 정도를 측정하고, 조직개편의 정도에 영향을 미치는 다양한 요인을 실증적으로 검증하였다. 지방공기업의 인사 및 재무담당자에 대한 대면면접조사를 통해 수집한 2017-2018년 자료에 근거하여 조직개편의 정도(인사이동의 폭)에 영향을 미치는 요인을 순위로짓모형(ordered logit model)에 근거하여 분석하였다. 주요 영향요인(설명변수)은 선행연구에 근거하여 지방공기업 내부의 관료제적 특성, 외부 환경적 요인, 기관장 요인 등으로 설정하였다.

지방공기업 내부의 관료제적 특성으로 조직의 집권화 정도, 레드테이프 정도, 조직자율성 정도가 조직개편에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 보았는데, 실증분석 결과 레드테이프 정도가 심하다고 인식하는 기관일수록 조직개편의 정도가 큰 것으로 나타났다. 조직은 내부의 특성뿐 아니라

* 본 연구는 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터에서 실시한 '한국 공공서비스조직 서베이'의 2017-2018년 자료를 활용한 연구임.

** 제1저자, 서울대학교 행정대학원 수료

*** 교신저자, 국회예산정책처 추계세제분석관

논문 접수일: 2021. 2. 17. 심사기간: 2021. 2. 17. ~ 2021. 3. 5. 게재확정일: 2021. 3. 5.

외부 환경적 요인에 대응하여 다양한 혁신과 변화를 도모하는데, 환경의 불확실성이 클수록 조직 개편의 정도도 큰 것으로 나타났다. 그리고 지방공기업은 일반적으로 조직 규모가 작고, 외부통제 수준이 높아 기관장(리더십) 요인이 조직개편에도 영향을 미칠 것으로 가정하고, 기관장 변수의 영향력을 검증하였다. 기관장의 과거 경력에 따른 차이는 없었으나, 재임 초기에 조직개편이 집중 되는 현상을 발견하였다.

그동안 조직개편에 관한 실증연구는 주로 중앙행정조직이나 지방행정조직처럼 정부기관을 중심으로 이루어졌으나, 이 연구는 지방공기업을 대상으로 하여 조직개편에 영향을 미치는 요인을 검증한 실증연구로서 의미가 있다.

□ 주제어: 지방공기업, 조직개편, 내부 관료제적 요인, 외부 환경적 요인, 기관장 요인

This study set out to measure the degree of reorganization and test empirically a variety of factors influencing the degree based on survey data of local public enterprises in South Korea. Based on face-to-face interview data with personnel and finance staff members at local public enterprises collected in 2017 and 2018, this study analyzed factors influencing the degree of reorganization with an ordered logit model. Major influencing factors were set based on previous studies and included internal bureaucratic, external environmental, and head factors of local public enterprises.

Of internal bureaucratic characteristics of local public enterprises, the degree of the organization's centralization, level of red tape, and degree of organizational autonomy were deemed to have direct impacts on reorganization. The empirical analysis results show that the degree of reorganization was greater at organizations where red tapes were perceived to be more serious. Organizations usually make attempts at various innovations and changes in reaction to external environmental factors as well as their internal characteristics. The findings show that the bigger the environmental uncertainty was, the greater the degree of reorganization was. In the study, it was assumed that the head(leadership) factors would have effects on the reorganization of local public enterprises that were generally small in size and high in the level of external control. Although there were no differences in the degree of reorganization according to the past careers of heads, reorganization tended to be concentrated in the early days of their service.

Unlike previous empirical researches on reorganization that focused on government agencies, this study contributes to test the empirical research on factors influencing the reorganization of local public enterprises.

- Keywords: Local Public Enterprise, Reorganization, Internal Bureaucratic Factor, External Environmental Factor, Head(leadership) Factor

I. 서론

행정조직은 매 정권마다 반복적으로 크고 작은 조직개편이라는 구조적 변화를 통해 효율성 제고와 정책추진의 효과성 증진을 꾀하고 있다. 지역과 현장에 밀착된 공공서비스를 직접적으로 또는 정부의 위탁을 받아 간접적으로 제공하는 지방공기업 또한 공공조직으로서 조직개편과 혁신을 추구한다. 업무수요의 변화나 정부 정책의 변화 등으로 새로운 기관이 신설되기도 하고 기존 기관이 통폐합되기도 한다. 특히, 지방공기업은 그 양적 측면에서 정부부처(행정조직)나 공기업과 비교하여 공공조직 중 큰 영역을 차지하고 있다. 지방공기업법이 제정된 이래 많은 변화를 거쳐 2019년 기준으로 총 409개의 지방공기업이 설립되어 운영되고 있다.

조직의 구조적 변화인 조직개편은 때로는 조직 안정성을 해친다는 우려의 목소리도 크고 이에 따른 문제점도 제기되고 있다. 그럼에도 중앙조직 뿐만 아니라 지방공기업에서도 끊임 없이 구조적 변화를 시도하는 원인은 무엇일까? 조직개편은 조직 내부적 특성에 의해서 발생하는 것인지? 아니면 외부적 또는 정치적 환경에 의한 것일까? 이에 대해 행정학에서는 다양한 이론적 주장이 있어 왔다. 대표적으로 Garnett and Levine(1980)는 정부 조직개편의 원인을 사회적, 경제적, 기술적 환경과 같은 외부적 요인으로 바라보고 Lewis(2002)와 Askim et al.(2010)은 조직개편을 시도하는 원인으로 정치적 환경 변화를 강조하였다. 반면, 조직 내부적 특성에 의해 조직개편이 발생함을 강조하는 연구도 있다(Adam et al., 2007).

본 연구는 지방공기업을 대상으로 조직개편에 영향을 미치는 요인을 찾고자 한다. 특히 이 분야는 선행연구를 통해 이론적 주장은 다양하나 경험적 증거는 부족한 것이 현실이다. 중앙행정조직이나 지방행정조직의 조직개편에 관한 실증연구는 어느 정도 축적되고 있다. 중앙행정조직의 생존기간에 관한 연구(민진, 2006; 윤주철, 2011), 서울시와 같은 지방행정조직의 생존기간에 대한 연구(김대욱, 2016), 부천시 공무원을 대상으로 한 조직 통합에 따른 성과 연구(하혜수 외, 2010) 등이 있다.

본 연구는 지방공기업을 포함한 다양한 공공서비스 조직을 대상으로 한 서베이 자료를 바탕으로 지방공기업 수준에서 조직개편이 얼마나 일어나고 있으며, 그러한 조직개편의 정도에 영향을 미치는 다양한 원인을 규명하고자 한다. 주요 영향 요인으로는 선행연구에서 강조한 조직 내부적인 요인과 외부 환경적 요인을 모두 고려하고자 한다. 특히, 지방공기업의 특성을 반영할 수 있는 요인으로써 기관장 요인을 함께 반영하고자 한다.

이를 위해 먼저 2장에서는 조직개편에 관한 이론적 논의와 선행연구를 소개하고자 한다. 특히 조직개편은 관련 실증연구가 부족하므로 각 실증연구에서 조직개편을 어떻게 정의하고 있는지를 정리하였다. 조직개편에 관한 이론적 논의는 주로 행정조직을 대상으로 하는데, 이

러한 논의가 지방공기업을 대상으로도 유의미한지를 규명하기 위해 연구의 가설을 제시한다. 그리고 3장에서는 이 연구의 설계와 연구방법을 소개하고, 제4장에서는 분석 결과를 제시한다. 분석 결과는 조직개편의 정도(폭)를 종속변수로 하여 순위로짓모형에 근거하여 제시하며, 조직개편의 영향 요인군별로 모형을 보다 세분화한다. 이 연구에서 제시하는 영향 요인은 내부 관료제적 요인, 외부 환경적 요인, 그리고 기관장 영향 요인이다. 끝으로, 5장에서 연구 결과를 요약하고, 이 연구의 한계와 함의, 추후 연구과제를 제시한다.

II. 이론적 논의와 연구의 가설

1. 조직개편의 정의와 실증연구

일반적으로 조직개편에 관한 연구는 그 대상이 정부조직이든 (지방)공기업이든 조직개편에 대한 정의부터 시작하는데, 실증분석에서 조직개편을 조작적으로 정의하는 것은 매우 어려운 일이다. 조직개편을 어떻게 정의하고 측정하느냐에 따라 개편의 정도가 달라질 뿐 아니라 조직개편에 영향을 미치는 다양한 요인의 설명력이 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 여기에서는 조직개편에 관한 선행연구에서 주로 적용하고 있는 조직개편에 관한 개념적·조작적 정의에 대해 소개하고자 한다.

선행연구에서는 주로 조직개편을 “행정기관을 합병, 분리, 신설, 폐지, 소속 변경하거나 행정기관들 간에 주요 프로그램 이동 등의 변화를 가져오는 조직의 변동”으로 정의하며(박천오, 2007: 239), 조직개편의 양상은 조직의 신설, 유지, 폐지 및 기능의 완전한 소멸에서부터 기관 분화나 기관 합병, 기관 명칭 변경 등에 이르기까지 다양하게 보았다(민진, 2006; 윤주철, 2012; Kaufman, 1976). 조직개편에 대한 정의의 중요성을 아래의 두 연구를 비교하면 명확히 드러난다.

조직개편을 행정조직의 ‘생존’ 아니면 ‘폐지’로 정의한 Kaufman(1976: 24-29)은 1923년부터 1973년 사이에 신설된 미국 연방정부기관을 조사하여 조직 폐지비율이 15%에 불과하다고 하였다. 반면 Lewis(2002: 91-94)는 행정조직의 존폐 자체가 조직개편의 전부는 아니고 조직 신설, 유지, 소멸, 승계로 변화 유형을 세분화하였고, Kaufman 연구와 달리 행정조직은 특히 정치적 요인에 의해 개편됨을 밝혀냈다. 이러한 연구 결과의 차이는 조직개편이라는 정치적·행정적 사건(event)을 어떻게 정의하느냐에 따라 발생한 것이다.

한편 조직개편에 대한 이와 같은 정의는 연구 대상 조직들 간의 관계에 초점을 두고 있으나, 하나의 조직 내에서도 다양한 조직개편이 이루어지고 있다. 예를 들어 부서 간 이동과 실·단·본부 수준에서의 개편도 포함되어 있는 것이다. 임도빈(2014)은 정부경쟁력을 높이기 위한 조직개편의 요인을 알아보는 연구에서 행정조직의 신설, 폐지, 확대, 축소를 조직개편으로 정의하고 각 국별 변화를 살펴보고 각 국 내에서 얼마나 조직개편이 일어나고 있는지 분석하였다. 그리고 김대욱(2016)의 연구는 서울시의 실·국·본부 조직을 대상으로 조직개편의 정도와 영향 요인을 분석하였다.

본 연구는 지방공기업의 조직개편을 조직의 신설과 폐지로 정의하고, 응답자에게 그가 속한 지방공기업의 조직개편의 정도를 직접 물어서 확인하였다. 분석대상 지방공기업에 대해 같은 방식으로 물었으며, 인사담당자 및 재무담당자의 응답에 대해 평균값을 사용하여 신뢰도를 높이고자 하였다. 그리고 조직개편의 정도는 빈도뿐 아니라 조직개편의 폭에 대한 설문도 포함하여 조직개편의 정도에 대한 응답자의 인식을 두 차원에서 측정하였다.¹⁾

2. 지방공기업의 조직개편 영향 요인

1) 내부 관료제적 특성

행정조직의 개편에 영향을 미치는 주요 요인으로는 조직 내부적인 특성이 제시된다(Lewis, 2002; Adam et al., 2007; 윤주철 외, 2011; 김대욱, 2016). 이러한 조직 내부적인 특성으로는 Lewis(2002: 93-95)의 경우 임시조직 여부, 법적 근거 등을 포함하였고, 윤주철 외(2011: 194-201)는 기관의 기능, 기관의 규모, 위원회 여부, 대통령과의 거리, 개별법 근거 여부를 설정하였다. 김대욱(2016: 31-34)의 연구는 중앙행정조직의 개편에 영향을 미치는 이러한 요인들이 지방행정조직을 분석대상으로 한 경우에도 여전히 유의미함을 보여주고 있다.

행정조직의 개편에 영향을 미치는 조직 내부적인 특성은 주로 공공조직이 지니는 관료제적 특성을 반영하는 경우가 많다. 이는 조직개편이 조직의 구조적 변화라는 인식이 전제되기 때문이며, 실제 조직개편은 많은 경우 '구조 개혁', '업무 혁신' 등의 일환으로 추진된다. 관료제적 구조는 공공조직의 핵심 요소로 작용하며, 조직 내부의 관료제적 특성은 조직성과 뿐만 아

1) 다만, 조직개편의 빈도를 종속변수로 하는 경우 본 연구의 순위로짓모형의 기본가정을 충족하지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구는 조직개편의 폭을 종속변수로 하는 순위로짓모형을 최종모형으로 하였다. 이와 관련하여 순위로짓모형의 적합도 검정에 대해 유익한 심사의견을 주신 익명의 심사위원께 깊이 감사드린다.

나라 조직혁신과 같은 조직변화에도 영향을 미친다(Rainey, 2014). 지방공기업 또한 관료제적 요인에 의해 조직개편과 같은 조직변화가 발생한다(임도빈, 2009).

본 연구에서는 지방공기업의 조직개편에 영향을 미치는 조직 내부의 관료제적 특성으로 집권화, 레드테이프, 조직자율성을 중심으로 살펴본다.

조직의 집권화(centralization)는 조직의 구조적 특성으로 조직 내 권한과 의사결정에 관한 영향력이 집중된 정도를 나타낸다(Glisson & Martin, 1980). 집권화에 대한 선행연구를 보면 집권화가 조직 영향력에 미치는 영향은 상반된 두 의견이 있다. 예를 들어, 정부조직에서 집권화는 조직 명령을 일원화시키고, 일선관료들의 재량을 감소하게 함으로써 업무 추진 과정에서 명확한 방향과 목표를 제공하기 때문에 조직변화에 긍정적 영향을 준다는 연구 결과가 있다(Glisson & Martin, 1980). 조직의 구조적인 변화를 의미하는 조직개편은 조직 구조의 상층에서 주로 이루어지는 의사결정을 의미하므로 집권화는 조직개편을 가능하게 하는 관료제적 특성으로 이해할 수 있다. 다른 한편에서는 집권화가 변화하는 외부 환경에 대해 반응할 수 있는 영향력을 줄이기 때문에 조직 내부 의사결정에 부정적 영향을 준다고 한다(Andrew et al., 2007). 고재권(2017)은 지방공기업 조직 특성상 다양하고 빠르게 변화하는 지방 시민들과 여러 이해관계자의 니즈, 정부 정책 변화에 대한 수급 등과 같은 외부환경에 빠르게 대응하지 못하는 한계점을 들어 권한부여(임파워먼트)를 강조하였다.

다음으로, 레드테이프(번문옥레, red tape)는 일반적으로 번거롭고 복잡한 행정절차와 규정 혹은 불필요하며 정당화되기 어려운 행정절차 및 규정을 말한다(Bozeman, 2000; Bozeman et al., 1996). 레드테이프는 그 정의상 조직 혁신이나 변화를 저해하는 행정절차를 의미한다(Walker & Brewer, 2009). 조직개편에서 레드테이프는 복잡한 행정절차와 규정으로 인해 조직 변화를 시도하게 하는 원인으로 작용하며, 조직개편의 주요 목적 중 하나가 조직운영의 효율성을 제고하는 측면임을 고려할 때 레드테이프는 조직개편을 추동하는 관료제적 특성으로 볼 수 있다. 특히, 조직개편은 행정학적 측면에서 공식적·비공식적 법규 및 조직규범, 행정절차, 관행 등으로 야기된 조직의 관료적 경직성을 해소함으로써 조직의 신속성을 높이고자 시행되는 측면이 있으므로(문명재, 2009), 집권화되고 레드테이프가 많은 조직일수록 조직개편을 시도할 확률이 높아질 것이라는 가설을 세울 수 있다. 반면, 일부 학자들은 레드테이프가 공공조직에 책무성, 예측가능성을 보장할 수 있는 절차적 안정성을 보장하는 요소로서 긍정적인 기능도 있다고 한다(Bozeman & Scott, 1996). 김병섭(1996)은 레드테이프를 통해 조직의 공식화라는 순기능 측면을 강조하였는데, 조직개편의 관점에서 보면 레드테이프는 지방공기업의 자의적인 조직개편을 어느 정도 억제할 수 있는 요소로 작용할 수 있음을 시사한다.

한편, 조직자율성은 조직이 외부의 어떤 환경 요인으로부터 독립하여 스스로 관리할 수 있

는 능력으로 정의되는데(정광호·권기현, 2003), 조직의 의사결정에 영향을 미치는 외부 요인들에 의해서 영향을 받지 않고 내부적으로 수립한 원칙에 의해 결정되는 정도를 의미한다. 따라서 조직자율성을 조직개편에 긍정적인 영향을 미치는 조직 내부의 관료제적 특성의 하나로 본다면 조직자율성이 높은 조직일수록 조직개편을 추진할 조건과 동력이 형성될 수 있을 것이다. 즉, 조직개편을 내부의 필요와 동력에 의해 추진한다면 자율성이 높은 조직일수록 조직개편을 더 시도할 가능성이 높다. 하지만 조직의 자율성이 조직개편에 미치는 영향은 양가적일 수 있다. 조직개편이 외부의 어떠한 영향에 의해 수동적으로 이루어지는 것이라면 조직의 자율성은 조직개편에 큰 영향을 미치지 못할 수 있기 때문이다.

이상의 논의를 바탕으로 지방공기업의 조직개편에 영향을 미치는 조직 내부의 관료제적 특성 중 집권화, 레드테이프, 조직자율성에 대해 다음과 같은 가설을 설정하고 이를 실증적으로 검증하고자 한다.

가설1: 지방공기업 내부의 관료제적 특성(집권화, 레드테이프, 조직자율성)에 따라 조직개편의 정도가 달라진다.

2) 외부 환경적 요인

지방행정조직의 개편에 관한 연구를 보면, 조직의 내부적 특성뿐 아니라 외부 영향요인이 강조된다. 조직 규모가 중앙행정조직보다 상대적으로 작은 지방행정조직은 외부적 영향에 더 노출되기 마련이다(임도빈, 2009).

일반적으로 조직은 업무 범위, 관련 외부 조직, 고객집단의 수요 등이 조직마다 다르므로 조직개편과 같은 이벤트에 직접적인 영향을 미치는 환경적 요인을 특정하기 어려운 측면이 있다. 따라서 외부의 환경적 요인은 보다 포괄적이고 일반적인 수준에서 환경의 불확실성으로 논의할 수 있는데, 이러한 불확실성에 대응하기 위한 조직 차원의 노력이 조직개편이라고 할 경우 불확실성이 높으면 그만큼 조직개편이 이루어질 가능성이 커진다. 즉, 정부의 법령, 규제에 의해서 운영되는 지방공기업은 외부환경의 변화에 대처하기 위한 방안으로 조직개편이라는 수단을 통해 대응하므로(Boin et al., 2010: 388-389), 외부 환경이 불확실할 때 조직개편의 정도를 조절하면서 외부환경에 대응할 가능성이 높다.

지방공기업은 조례에 의한 지방자치단체의 감독 및 통제를 받고 있다. 지방자치단체의 사무를 위탁 또는 대행함으로써 지역행정에 참여하는 간접경영 지방공기업(지방공사 및 공단)은 거버넌스에 주인-대리인 관계가 형성된다(김윤권·오시영, 2008). 뿐만 아니라 중앙정부 차원에서도 통제를 받고 있다. 중앙정부(행정안전부) 역시 조직·인사 운용의 기준 또는 지침,

경영평가 등을 통해 지방 공기업의 방만한 경영과 비효율성을 경계하기 위해 통제하고 있기 때문이다. 이러한 외부통제는 조직개편에도 영향을 미치는데, 단체장, 의원, 관료, 시민단체 등 외부전문가 뿐만 아니라 시민들의 입김이 작용하여 결과적으로 조직개편이 행해진다(임도빈, 2009). 상급기관인 정부기관이나 지역사회, 시민단체가 상충적인 요구를 하는 경우 이에 대응하기 위해 단체장들이 취임 초기는 물론이고 재직 중에도 조직개편을 단행한다(임도빈, 2009).

가설 2: 지방공기업의 외부 환경적 요인(환경의 불확실성, 외부통제)에 따라 조직개편의 정도가 달라진다.

가설 2-1: 환경의 불확실성이 높을수록 조직개편의 정도가 클 것이다.

가설 2-2: 외부통제가 심할수록 조직개편의 정도가 클 것이다.

3) 기관장 영향 요인

지금까지 조직개편의 영향 요인 중 조직 내부적 요인(관료제적 특성)과 외부적 요인(환경적 요인)을 중심으로 살펴보았다. 여기에서는 이와 다른 차원에서 기관장(리더십) 요인이 조직개편에 영향을 미칠 수 있음을 검토하고자 한다. 행정조직의 경우 정치적 주거나 여소야대 등 정치적 변화 시기에 대통령이나 단체장의 취임 등 리더십 전환이 조직개편에 큰 영향을 미친다(Lewis, 2003; 민진, 2006). 일반적으로 지방공기업은 행정조직에 비해 조직 규모가 작아 기관장의 영향이 더 크게 나타나기도 한다.

이 연구는 지방공기업의 조직개편에 초점을 맞추고 있는 만큼 지방정치 요인을 고려하였다. 지방행정조직인 서울시의 조직개편을 대상으로 실증연구를 한 김대욱(2016) 연구에서도 지방정치 요인으로 기관장의 교체 여부를 지방정부 조직개편의 가장 중요한 영향요인으로 강조하였다. 조직에 새롭게 부임한 기관장은 조직개편을 통해 조직 장악력을 강화시키려는 시도를 하기 마련이다(김대욱, 2016: 33). 미국 연방정부의 행정조직 개편을 연구한 Lewis (2002: 93-94)는 대통령의 교체 여부가 정치적 변화(political turnover)를 일으켜 조직개편에 중요한 영향을 줄을 보여주었다.

또한, 이상철(2014: 98)은 지방공기업의 기관장은 퇴직관료가 전체의 80%를 차지하고 있어 낙하산 인사라는 비난을 받고 있다는 점을 지적하며 지방공기업 지배구조에 문제점을 지적하였다. 기관장의 과거 경력에 따라 조직 장악력 및 지배구조의 변화가 다르므로 기관장 영향력을 간과할 수 없어 지방공기업의 조직개편에 영향요인으로 살펴볼 필요성이 있다.

지방공기업의 기관장에 대한 최종 임명권은 자치단체장에 있는데, 기관장은 매년 평가를

받으며 조직 운영을 경영평가에 맞춰 운영하는 측면도 있다(정지수·한승희, 2014). 또한, 기관장의 역량평가는 매년 행정안전부에서 진행하는 지방공기업 대상 CEO 경영성과에서 행해진다. 관리역량 지표에서 살펴보면, 조직혁신(조직개편, 권한 위임 등)과 같은 조직구조 변화를 통해 조직관리의 적정성을 매년 평가받고 있는 것이다. 전성만(2017)은 지방공기업의 성과요인으로 기관장의 역할에 주목하여 조직 규모가 작은 지방공기업은 기관장의 영향력이 조직 전반에 영향을 미친다고 하였다. 이 연구에 따르면 기관장의 과거 경력은 성과에 영향을 미친다. 또한, 기관장의 과거 경력이 조직개편에 영향을 미치는 역사적 사례를 보여준 연구도 있다(임도빈, 2014).

Damanpour and Schneider(2009)는 조직 혁신의 성패는 의사결정자인 기관장에 따라 좌우된다고 하였다. 내부승진자와 같은 지방공기업 출신 기관장의 경우 조직의 내부적 특성을 잘 이해하고 관련 전문적 지식을 가지고 있지만, 기존의 방식을 그대로 고수하려는 보수주의적 성향을 나타낼 수도 있다. 반면, 민간기업 출신 기관장은 전문 경영기법을 공공부문에 적용하려고 조직개편이나 조직변화를 통해 혁신을 시도하려 한다(정지수·한승희, 2014). 이를 바탕으로 이 연구에서는 지방공기업 출신(타 기관 또는 현 기관)의 기관장과 중앙정부조직이나 정당 출신, 민간기관 출신의 기관장으로 분류하여 기관장의 과거 경력에 따른 조직개편의 정도 차이를 확인하고자 한다.

또한, 중앙행정조직의 조직개편 연구에 관한 선행연구에서는 조직개편이 정권교체에 전 임 정권과 차별화하고 관료제를 통제하기 위해 대규모 조직개편을 집권 초반에 주로 시도함을 보여주었다(윤주철, 2012). 한표환(2013)은 지방자치단체 조직은 중앙정부와 비교해서 더욱 정치권력적 영향에 의해서 조직개편이 일어나고 있다고 설명하였다. 즉, 민선단체장은 선거공약을 실천하기 위해 스스로의 운영 구상과 의지를 반영한 조직개편을 일시적·전사적으로 단행하는 경우가 많아 임기 초반에 조직개편이 일어남을 설명하였다. 또한, 임도빈(2009)은 지방자치단체 단체장의 경우 공약한 사항을 실천하고 새로운 정책을 추진하기 위해 취임 초기에 조직개편에 손을 대는 경우가 많음을 강조했다. 이상철(2014: 99)은 지방공기업의 경영진은 임기가 짧아 기관의 중장기적 미래발전이 아니라 단기적 경영성과를 위해 임기 초기에 많은 변화를 시도함을 시사했다. 따라서 지방공기업 기관장은 조직개편이라는 도구를 통해 재임 초기에 정책방향성을 설정할 가능성이 높아진다.

본 연구에서는 앞서 언급한 조직 내부적 요인과 별개로 지방공기업 조직개편의 영향 요인 중 기관장 요인을 다음과 같이 정리하였다.

가설 3: 지방공기업의 기관장의 특성(과거 경력, 재직기간, 기관장 교체)에 따라 조직개편의 정도가 달라진다.

가설 3-1: 기관장의 과거 경력에 따라 조직개편의 정도가 다를 것이다.

가설 3-2: 기관장의 재직기간이 짧을수록 조직개편의 정도가 클 것이다.

가설 3-3: 기관장이 교체된 지방공기업일수록 조직개편의 정도가 클 것이다.

III. 연구 설계

1. 연구대상 및 분석자료

본 연구는 지방공기업을 연구대상으로 하여 조직개편의 정도에 영향을 미치는 다양한 영향 요인을 검증한다. 지방공기업의 경영형태는 직접경영(지방직영기업)과 간접경영(지방공사·공단)으로 구분된다. 본 연구는 지방자치단체 소속으로 운영되는 상수도, 하수도, 공영개발 같은 지방직영기업은 제외하고, 간접경영(지방공사·공단) 지방공기업으로 한정하였다. 이는 지방직영기업의 운영 주체는 공무원이며, 간접경영 지방공기업과는 운영형태와 회계방식이 다르기 때문이다. 또한, 지방공기업법 제58조에 따르면 지방공사·공단의 임원은 사장과 상임이사, 비상임이사 등으로 구성되는 반면, 지방직영기업은 소속 공무원 중에서 자치단체장이 임명하는 방식으로 차이가 있다(안성규·곽채기, 2013: 74-75).

한편, 지방공기업의 유형으로 지방공사와 공단을 구분하였는데, 지방공사는 손익금 처리가 가능하여 수익사업을 추진할 수 있으나(대표적으로 지하철공사, 도시개발공사 등), 공단은 지방공기업법상 손익금 처리규정이 없어 수익성 위주의 사업 추진이 사실상 곤란하다(류숙원·윤창근, 2018). 또한, 지방공사는 독립된 사업을 운영하며 자본조달도 사채와 민간 출자 방식으로 하는데, 지방공단은 지방정부의 공공 업무를 전담하여 대행하며 주로 시설관리 분야에 집중되어 있다(곽채기, 2010: 286).

본 연구의 분석자료는 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터에서 수행한 한국 공공서비스조직 데이터베이스(2017-2018년)를 활용하였다. 2014년부터 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터에서 구축하고 있는 한국 공공서비스조직 설문조사 자료는 한국의 주요 공공서비스조직의 조직정책(organization policy)을 수립하는데 있어 기초자료로 활용하기 위한 DB이다. 동 DB는 공공서비스를 제공하고 있는 공공-민간 스펙트럼 상의 다양한 형태의 기관들에 대한 심층조사를 실시함으로써 정부의 조직정책 수단(예: 소유권, 재정지원, 규제, 인사권, 지배구조, 감사 및 평가)이 주요 공공서비스조직의 관리와 성과에 미치는 영향에 대

한 체계적인 정보를 제공하는 것으로 목적으로 한다.

동 서베이는 예비 조사, 사전 컨택, 기관 방문 면접조사의 단계를 거쳐 진행되었으며, 조사 대상 기관의 인사 담당자와 재무 담당자 각 1인을 대상으로 대면면접조사(face to face interview) 방식으로 이루어졌다. 기관의 대표자에 대한 서베이라서 응답률이 상대적으로 높은 장점이 있다. 조사 대상 기관 중 지방공기업에 관한 자료는 2015년 2차 서베이 때 처음 수집하였으며, 2017년과 2018년에 수집되었다. 이 연구는 2017-2018년 자료에 근거한 것이며, 2017년의 지방공기업 응답률은 83.1%, 2018년 응답률은 76.4% 수준이다.²⁾

2017년 기준 지방공기업 399개 중 지방직영기업을 제외한 지방공사·공단¹⁾의 수는 151개이다. 이중 임직원수가 40명 이상인 기관은 2017년 136개, 2018년 144개이다. 2017년 연구 대상 136개 중에서 응답자는 113개, 2018년은 144개 중에서 110개 기관 담당자가 대담에 응해서 총 223개 지방공사·공단을 대상으로 분석하였다. 이 중 지방공사는 87개, 지방공단이 136개로 지방공단의 비중이 높다. 연구대상은 아래 <표 1>과 같다. 이 연구의 가설을 검증하기 위한 설문문항은 2017년도와 2018년도 조사에서 공통적으로 이루어졌으며 2개년도 자료를 통합한 자료를 분석하였다.

<표 1> 연구대상 지방공기업의 구분

구분	광역	기초	소계
지방공사	56개	31개	87개
지방공단	16개	120개	136개
소계	72개	151개	총 223개

설문조사의 자료와 별도로 추가적으로 필요한 변수에 대해서는 직접 데이터를 수집하였다. 예를 들어, 조직유형은 지방공기업 경영정보 공개시스템(클린아이)의 지방공기업 유형 중 결산기관 자료를 참고하여 변수를 추가하였고, 광역지자체와 기초지자체의 특성에 따른 차이점을 통제하고자 지방공기업이 속한 단체를 구분하여 변수로 추가하였다. 독립변수인 기관장 교체 여부에 관한 자료는 해당 지방공기업 홈페이지의 경영공시정보를 이용하여 수집하고, 행정안전부에서 발간하는 지방공기업 경영실적평가결과 종합보고서 등을 참고하여 재확인하였다.

2) 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터 내부자료

2. 분석방법

본 연구의 종속변수는 지방공기업의 조직개편 정도로 조직개편으로 부서 이동이 있는 직원의 비율 정도(폭)이다. 이러한 변수는 순서화된(ordered) 형태로 단순 (다항)로지트분석이 아니라 순위로지트모형에 근거한 회귀분석을 수행해야 한다. 순위로지트모형은 이러한 유형의 응답을 확률이라는 개념으로 처리하는데, 범주화된 기준(y^*)과 관찰가능한 응답(y)과의 관계는 다음과 같이 나타낼 수 있다(이성우 외, 2008). 이때 J 는 관찰가능한 응답의 수를 의미하며, 조직개편의 정도가 작다는 응답부터 크다는 응답으로 순서화되어 있다.

$$\begin{aligned} y &= 1 \text{ if } y^* \leq \mu_1 (= 0) \\ &2 \text{ if } \mu_1 < y^* \leq \mu_2 \\ &3 \text{ if } \mu_2 < y^* \leq \mu_3 \\ &\vdots \\ &J \text{ if } \mu_{J-1} < y^* \end{aligned}$$

이때 순위로지트모형에서는 설명변수의 영향력이 어떠한 응답변수의 범주에서도 달라지지 않는다는 가정(평행선 가정, Parallel Lines Assumption)을 전제하는데(이성우 외, 2008; 조자영, 2015; 논민선·이삼열, 2010; 김정숙·최선미, 2019), 이 연구에서는 분석모형의 평행선 가정에 대해 검정을 통해 모형의 적합성을 확인하였다. 검정 결과, 조직개편의 빈도를 종속변수로 하는 경우 본 연구의 순위로지트모형의 기본가정을 충족하지 못하여 조직개편의 폭을 종속변수로 하는 순위로지트모형을 최종모형으로 하였다.³⁾

본 연구는 이러한 순위로지트모형에 근거해 지방공기업의 조직개편에 영향을 미치는 다양한 요인을 회귀분석으로 검증하며, 독립변수는 그 특성을 고려하여 순차적으로 추가하였다. 즉, 조직 내부의 관료제적 특성만을 반영한 모형1, 외부 환경적 요인까지 고려한 모형2, 그리고 앞의 모형에 기관장 영향 요인을 고려한 모형3을 제시하고자 한다. 조직개편에 영향을 미치는 독립변수를 추가함에 따라 모형의 설명력이 증가하는 것을 확인할 수 있으며, 기초 모형에서 유의미한 변수가 독립변수를 추가한 모형에서도 여전히 유의미한지를 확인할 수 있다.

3) 조직개편의 폭을 종속변수로 할 경우 이 연구의 설명변수와 통제변수는 Brant 검정을 통해 순위로지트모형의 가정을 충족하는 것으로 확인하였다. 평행선 가정에 대한 검정은 순위로지트모형의 설명변수가 응답변수에 가지는 영향력인 β_k 의 크기가 모든 범주에서 동일하다는 귀무가설을 검정하는 것으로, 검정 결과 동 귀무가설을 기각할 수 없으므로 평행선 가정이 성립한다. ($p > \chi^2, 0.359$)

3. 변수 및 측정

1) 종속변수: 조직개편의 정도

본 연구의 종속변수는 지방공기업의 조직개편(조직의 신설과 폐지) 정도로 그 정도는 조직개편의 폭(조직개편으로 소속부서가 바뀐 직원의 비율)으로 측정하였다. 이러한 측정은 조직개편에 대한 개념적·조작적 정의에 근거한 것은 아니나, 응답자가 쉽게 인식할 수 있도록 조직개편을 조직의 신설과 폐지로 구체화하여 조직개편의 정도를 측정하였다. 응답기관마다 조직의 신설과 폐지를 인식하는 방법과 정도가 다를 수 있으나, 지방공기업 수준에서 조직개편을 사전적으로 정의하기 어렵다는 점, 조직의 생존기간을 종속변수로 한 기존 선행연구는 조직개편을 기관의 폐지에 초점을 두고 있다는 점 등을 고려하였다.

〈표 2〉 변수 및 측정

구분	분류		측정치표
종속 변수	조직개편 폭		조직개편의 신설 혹은 폐지로 소속부서가 바뀐 직원이 얼마나 되나? ① 전체의 0~5%미만 ② 전체 5~10%미만 ③ 전체의 10~15%미만 ④ 전체의 15~20%미만 ⑤ 전체의 20%이상
독립 변수	내부 관료제적 특성	조직 집권화	채용, 성과평가, 승진결정, 새로운 경영관리기법 도입, 새로운 기술 및 시설 투자에 대하여 실제로 가장 많은 권한을 행사하는 사람은 누구인가? (5개 문항) ⁴⁾ ① 실무담당자 ② 중간관리자 ③ 고위관리자 ④ 기관장
		레드 테이프	귀 기관의 레드테이프 수준은 어느 정도인가? (1-10점)
		조직 자율성	기관의 제품 및 서비스 결정, 서비스 수혜대상 결정, 신규 사업개발, 재무 업무 의사결정, 인사 업무 의사결정, 조직개편 의사결정에 있어서 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까? (6개 문항) ⁵⁾ ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
	외부 환경적 요인	환경의 불확실성	정부의 법령 혹은 규제의 변화, 제품 및 서비스에 대한 수요변화 예측, 미래에 일어날 경영전략 예측이 용이합니까? (3개 문항, 역코딩) ⁶⁾ ① 전혀 용이하지 않다 ② 용이하지 않다 ③ 보통이다 ④ 용이하다 ⑤ 매우 용이하다
		외부 통제	정부기관들, 외부 이해관계자가 상충적인 요구를 하는 경우가 얼마나 많습니까? 업무협회가 필요한 정부기관 개수 및 사전승인이 필요한 정부기관이 얼마나 많습니까? (4개 문항) ⁷⁾ ① 매우 적다 ② 적다 ③ 보통이다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다
기관장	과거경력	과거 경력에 있어서 가장 오랜 기간 소속되었던 조직은 어디입니까?	

구분	분류		측정지표
	영향		(더미변수, 기준변수 1) 1. (지방)공기업 2. 정당 및 정부 3. 민간기업
		재임기간	기관장 재임기간 (월)
		기관장 교체	기관장 교체 여부 (더미변수, 기준변수는 교체가 이루어지지 않은 경우)
통제 변수	연도	2017년 및 2018년 (더미변수, 기준변수는 2017년)	
	조직규모	2018년 임직원 수 (로그값)	
	조직연령	2020 - 설립년도	
	조직유형	지방공사 및 지방공단 (더미변수, 기준변수는 공사)	
	지역	광역 및 기초지방자치단체 소속 (더미변수, 기준변수는 광역지방자치단체)	

2) 독립변수

본 연구에서 독립변수는 크게 세 부분으로 구성된다.

첫째, 지방공기업의 조직개편에 영향을 미치는 조직 내부의 관료제적 특성은 조직 집권화 정도, 레드테이프 정도, 조직자율성이다. 집권화는 조직 내 의사결정이 누구에게 집중되어 있

- 4) 설문 내용은 다음과 같다. ① “기관에서 여러 지원자 중 어떤 직원을 채용할지를 결정할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구입니까?” ② “기관에서 직원의 성과평가(인사고가 포함)을 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구입니까?” ③ “기관에서 직원 승진 결정을 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구입니까?” ④ “기관에서 새로운 경영관리 기법을 도입하고자 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구입니까?” ⑤ “기관에서 새로운 기술이나 신규 시설에 투자하고자 할 때 실제로 가장 많은 결정 권한을 행사하는 사람은 누구입니까?”
- 5) 설문 내용은 다음과 같다. ① “기관의 제품 및 서비스가격 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?” ② “기관의 서비스 수혜대상 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?” ③ “기관의 신규사업 개발에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 할 필요가 있습니까?” ④ “기관의 예산편성 혹은 지출 등 재무 업무 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?” ⑤ “기관의 인력 채용 혹은 보수 결정 등 인사 업무 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?” ⑥ “기관의 부서 신설 혹은 폐지 등 조직 개편 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”
- 6) 설문 내용은 다음과 같다. ① “기관의 업무와 관련된 정부의 법령 혹은 규제의 변화는 예측이 용이합니까?” ② “기관의 서비스에 대한 고객의 수요 변화는 예측이 용이합니까?” ③ “기관의 장기 경영계획을 수립할 때 미래에 일어날 일을 예측해야 하는 문제 때문에 생기는 어려움이 얼마나 많습니까?”
- 7) 설문 내용은 다음과 같다. ① “기관의 관련 정부기관들(교육부, 미래창조과학부, 기획재정부, 주무부처, 자치단체 등)이 기관에 대해 서로 상충적인 요구를 하는 경우가 얼마나 많습니까?” ② “기관의 외부 이해관계자들(국회, 정당, 지역사회, 시민단체, 이익집단, 언론 등)이 귀 기관에 대해 서로 상충적인 요구를 하는 경우가 얼마나 많습니까?” ③ “기관의 주요 업무에서 협의가 필수적인 관련 정부기관(중앙정부 부처 및 지방자치단체)의 수는 어느 정도입니까?” ④ “기관의 주요 업무에서 관련 정부기관(중앙정부 부처 및 지방자치단체)의 사전 허가 혹은 승인을 거쳐야 하는 업무는 얼마나 많습니까?”

는지를 측정하는 것으로 집권화에 관한 다수의 선행연구에 따라 의사결정이 이루어지는 위계 수준으로 측정하였다(Andrews et al., 2007; 권보경 외, 2018). 조직의 다양한 업무에 대해서 의사결정자가 누구인지 5개의 설문문항을 사용하였다. 레드테이프는 단일문항으로 조직의 전반적인 레드테이프 수준에 대해 직접 확인하였다(1-10점). 그리고 조직 자율성은 기관이 제품 및 서비스 결정, 서비스 수혜대상 결정, 신규사업 개발, 재무 업무와 인사 업무, 조직개편 의사결정에 있어서 정부기관의 의견 반영 여부를 5점 척도로 측정하였다.

둘째, 외부 환경적 요인은 환경의 불확실성과 외부통제 변수로 구성되어 있다. 환경의 불확실성은 정부의 법령 혹은 규제의 변화, 제품 및 서비스에 대한 수요변화, 미래에 일어날 경영전략 예측 등이 용이한 정도를 5점 척도로 측정하였다. 그리고 외부통제 수준은 정부기관들, 외부 이해관계자, 지역사회, 시민단체가 상충적인 요구를 하는 경우가 많은지 여부와 업무협약이 필요한 정부기관 및 사전승인이 필요한 정부기관이 얼마나 많은지를 5점 척도로 측정하였다.

셋째, 기관장 영향 요인은 기관장이 과거 소속되었던 조직 경험 중에서 가장 오랜 시간 소속된 기관을 (지방)공기업과 정당 또는 정부 출신, 민간기관 출신으로 나누었으며, 재임기간은 기관장으로 임명된 기간을 월단위로 측정하였다. 기관장의 교체 여부는 행정안전부에서 발간한 지방공기업 경영평가결과 종합보고서와 각 기관의 홈페이지를 통해 직접 수집하였으며, 기관장 교체가 이루어졌으면 1, 교체가 없었으면 0으로 코딩하였다.

3) 통제변수

지방공기업의 조직개편과 관련하여 선행연구의 주요 통제변수를 고려하여 다음과 같은 변수를 통제하였다.

분석자료의 설문 기간은 2017년과 2018년인데, 2018년 자료는 2018년 제7회 전국동시지방선거 이후에 수집되었다. Lewis(2002, 2003)는 정치적 환경변화가 정부조직 개편에 미치는 영향에 관한 실증분석을 하면서 대통령 교체, 정권교체와 같은 정치적 변화에 대해 중요성을 강조하였다. 선거 결과에 따라 지방공기업의 기관장 교체가 이루어지므로(김대욱, 2016) 본 연구는 이러한 효과를 통제하기 위해 연도더미를 모형에 포함하였다.

선행연구에서 조직 규모가 조직개편에 영향을 미친다는 발견이 있었으므로(윤주철 외, 2011; 김대욱, 2016) 조직의 규모를 포함하고 전체 상근 임직원 수의 로그값으로 측정하였다. 그리고 공공조직에 대한 연구에서 일반적으로 조직연령에 따라 조직변화 및 성과가 달라진다고 보므로(김다경·엄태호, 2013) 본 연구에서도 조직연령을 포함하였으며 2020년에서 설립년도를 뺀 값으로 측정하였다.

지방공기업은 그 유형에 따라 주요 조직특성과 기관이 처한 외부환경 등이 다른데, 이처럼

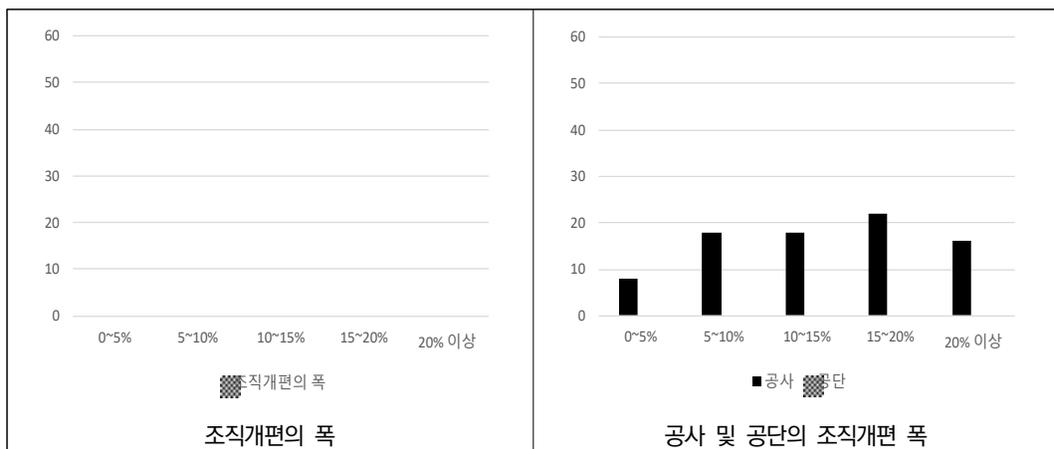
측정하기 어려운 특성은 기관 유형(지방공사, 지방공단)으로 포괄적으로 반영하였다. 끝으로, 도시 규모에 따라 지방공기업 조직의 특성이 달라질 수 있으므로 도시 규모를 광역과 기초지방자치단체로 구분하여 통제변수로 설정하였다(안성규·곽채기, 2013)

IV. 분석 결과

1. 기술통계

본 연구의 분석모형에 사용된 변수들의 기술통계량은 아래 <표 3>과 같다. 독립변수 중 기관장 요인(과거 경력)의 경우 결측치가 있어 다른 변수에 비해 관찰값이 상대적으로 감소하였다. 이 연구는 지방공기업의 조직개편(조직의 신설과 폐지)으로 부서이동이 있는 직원의 비율이 어느 정도인지를 측정하였다.⁸⁾ 이 연구는 지방공기업의 조직유형을 공사와 공단으로 구분하고 통제하였는데, 공사 및 공단의 조직개편 정도에 차이가 있기 때문이다(<그림 1>).

<그림 1> 지방공기업의 조직개편 정도



8) 조직개편의 빈도를 종속변수로 하는 경우 본 연구의 순위로짓모형의 기본전제가 성립하지 않아 이하에서는 조직개편의 폭을 중심으로 논의한다. 참고로, 조직개편의 빈도와 폭을 보면, 빈도는 평균 2.637(표준편차 0.906), 폭은 평균 2.685(표준편차 1.273)이다. 즉, 조직의 신설과 폐지로 인한 조직개편의 폭이 표준편차가 더 커 조사대상 지방공기업 간 조직개편의 폭에 더 큰 편차가 있음을 알 수 있다

〈표 3〉 기술통계

변수명	관찰값	평균	표준편차	최소값	최대값
조직개편의 폭	214	2.685	1.273	1.000	5.000
집권화	205	3.228	0.596	1.000	4.000
레드테이프	214	5.357	1.703	1.000	10.000
조직자율성	223	2.078	0.547	1.000	3.667
환경 불확실성	220	2.992	0.449	1.333	4.333
외부통제	223	3.004	0.442	1.750	4.500
기관장 경력	189	1.466	0.775	1.000	3.000
재임기간(월)	205	21.859	16.426	1.000	93.000
기관장 교체	223	0.390	0.489	0.000	1.000
연도	223	0.493	0.501	0.000	1.000
조직규모(로그)	205	5.372	0.892	3.638	9.741
조직연령	223	15.776	6.726	3.000	37.000
조직유형	223	3.062	1.257	0.000	1.000
지역	223	0.677	0.469	0.000	1.000

2. 지방공기업의 조직개편 영향요인 실증분석

지방공기업의 조직개편에 영향을 미치는 다양한 요인에 대해 순위로짓모형으로 회귀분석한 결과는 다음과 같다. 분석결과는 각각의 독립변수군(내부 관료제적 특성, 외부 환경적 요인, 기관장 영향)을 순차적으로 모형에 반영하여 모형의 설명력이 개선되는 것을 보여준다. 즉, 모형1은 내부요인만을 반영한 모형이며, 모형2는 외부요인을 함께 고려한 모형이고, 모형3은 기관장 영향까지 모두 고려한 것이다. 설명변수가 추가될 때마다 모형의 설명력은 개선되었으며, 기존 모형에서 유의미한 변수는 일부를 제외하고는 계속 유의미성을 유지하였다.⁹⁾ 앞에서 언급한 것처럼 조직개편의 폭을 종속변수로 하고, 이 연구의 설명변수를 모두 포함한 모형은 순위로짓모형의 기본전제(평행선 가정)를 충족하였다.

9) 각각의 모형은 통계적으로 유의하게 적합한 것으로 확인되었으며, 모형에 포함된 변수들 간의 다중공선성(multicollinearity)을 진단한 결과 분산팽창계수(variance inflation factor, VIF)가 모두 1을 조금 넘는 수준으로 나타나 문제가 되지 않은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 순위로짓 회귀분석 결과(1)

종속변수: 조직개편의 폭			Coef.			
			모형1	모형2	모형3	
독립 변수	내부 관료제적 요인	집권화	-0.066	-0.154	-0.037	
		레드테이프	0.188**	0.155***	0.146**	
		조직자율성	-0.076	0.158	0.042	
	외부 환경적 요인	환경 불확실성		0.725***	0.671**	
		외부 통제		0.647*	0.464	
	기관장 영향	과거경 력	정당·정부			-0.605
			민간기업			-0.311
재임기간				-0.017**		
기관장 교체				0.117		
통계 변수	연도		0.040	0.068	0.118	
	조직규모		-0.358**	-0.303*	-0.289*	
	조직연령		0.023	0.010	0.013	
	조직유형(공단)		-1.064***	-1.030***	-0.964***	
	지역(기초)		-0.332	-0.111	-0.327	
관찰값			205	202	187	
			LR χ^2 (8) = 37.740*** Pseudo R^2 = 0.0418	LR χ^2 (10) = 43.540*** Pseudo R^2 = 0.0531	LR χ^2 (14) = 41.500*** Pseudo R^2 = 0.0546	

주: Standard errors in parentheses, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

먼저, 지방공기업 내부의 관료제적 특성을 보면, 조직의 레드테이프 정도가 심하다고 인식할수록 조직개편의 정도가 큰 것으로 나타났다(모형1의 경우 $\beta=0.188$, $p<0.05$). 레드테이프 변수는 모형1, 2, 3 모두에서 유의미한 관계를 보였다. 지방공기업이 조직개편을 하는 이유 또는 필요성 중 하나는 조직의 비효율적인 운영을 개선하는 것인데, 이러한 비효율성은 흔히 레드테이프라 불리는 번거롭고 복잡하며 조직성과와 혁신에 방해가 되는 요소이기 때문이다. 이는 조직이 레드테이프 정도가 높을수록 조직개편을 대대적으로 일으켜 관료적 경직성을 해소하는 방편으로 조직개편이 활용되는 것으로 해석된다. 레드테이프가 조직개편에 미치는 영향은 이론적 논의에서는 양가적이었으나, 이 연구의 실증분석에서는 조직개편을 추동하는 변수로서 의의가 있었다. 다만, 실제 지방공기업의 레드테이프에 대한 객관적인 측정이 아닌 지방공기업의 주요 보직자가 인식하는 복잡함 내지는 불편함이라는 한계는 여전히 남는다.

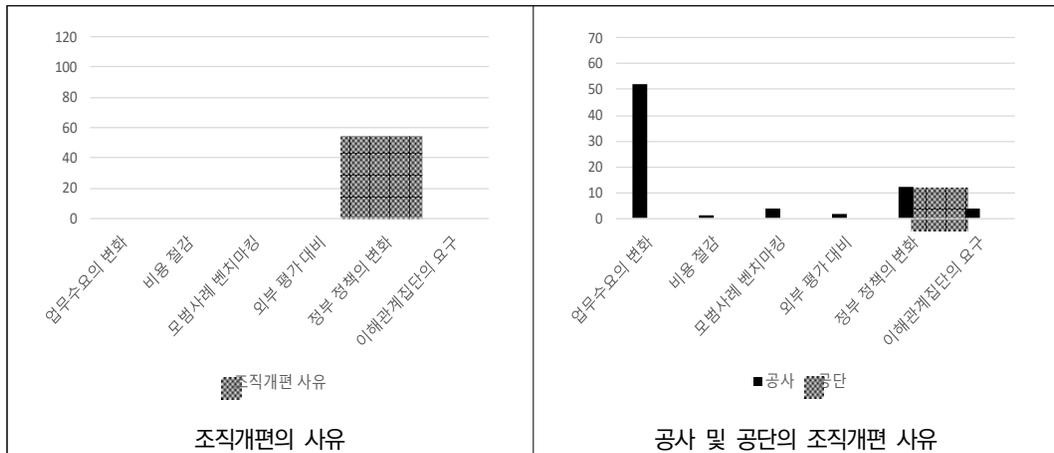
조직 내부의 관료제적 특성 중 집권화와 조직자율성은 조직개편에 유의미한 영향을 미치지

는 않는 것으로 나타났다. 레드테이프뿐 아니라 조직의 관료제적 특성인 집권화와 조직자율성은 조직개편에 긍정적인 또는 부정적인 영향을 모두 미칠 수 있는 여지가 있는데, 집권화의 경우 비록 유의미한 결과는 제시되지 않았으나 모든 모형에서 계수의 부호가 마이너스(-)로 나타나 조직이 집권적일수록 오히려 조직의 안정성을 해칠 수 있는 조직개편을 덜 시도하는 것으로 해석할 수도 있다. 다만, 이러한 해석은 이 연구의 실증분석에서는 도출할 수 없으며, 추후 연구로 보완할 필요가 있을 것으로 보인다.

외부 환경적 요인은 환경의 불확실성이 클수록 조직개편의 정도가 커지는 것을 확인할 수 있다(모형2의 경우 $\beta=0.725, p<0.05$). 지방공기업은 외부 환경의 불확실성이 클 때 그에 대한 조직의 대응의 하나로 조직개편(조직의 신설과 폐지)을 시도하는 것으로 추정할 수 있다. 즉, 불확실성에 대응해 조직을 정리하거나, 조직개편을 통해 환경의 불확실성을 통제하는 것은 행정조직뿐 아니라 공공기관에서도 흔히 발견할 수 있는 전략 중 하나이다(Boin et al, 2010).

그리고 외부통제 변수는 모형2에서 조직개편에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(모형2의 경우 $\beta=0.647, p<0.1$). 지방공기업은 이해관계자나 정부기관의 상층적인 요구 사항이나 상위 정부의 통제가 있을 경우 조직개편을 시도할 가능성이 커지는 것이다. 이러한 외부통제와 관련하여 지방공기업이 어떠한 이유로 조직개편(조직의 신설과 폐지)을 시도하는 것 인지를 확인하고자 한다. 연구모형의 변수로는 포함하지 않았으나, 이 연구의 분석자료는 조직개편의 사유에 대해서도 조사하였는데 지방공기업이 조직개편을 하는 주된 이유는 “업무수요의 변화”나 “정부 정책의 변화” 등인 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 지방공기업의 조직개편 사유



기관장 영향 요인은 기관장의 과거 경력에 따라 조직개편의 정도가 달라지지는 않는 것으로 나타났으나, 재임기간이 길수록 조직개편의 정도가 감소하는 것으로 나타났다(모형3의 경우 $\beta = -0.017$, $p < 0.05$). 이는 기관장이 재임 초기에 조직개편과 같은 구조적인 변화를 시도한다는 것을 의미하며, 행정조직에서도 흔히 나타나는 특성이나 패턴을 보여주고 있다. 이러한 논의는 행정학에서 오랫동안 지지되어 온 가설로 대통령이나 기관장이 취임 초기에 조직개편과 같은 혁신을 시도하는 패턴이 있음을 알 수 있다(Boin et al., 2010 ; Lewis, 2002 ; 문명재, 2009). 역대 정부의 조직개편을 살펴본 연구에서도 대통령 집권 초기에 대규모 조직개편이 나타났는데 이는 조직개편이 정부의 정책의지를 구현하는 수단으로 활용되고 있음을 보여준다(민진, 2006). 이와 마찬가지로 지방공기업도 기관장의 임기 초반에 조직개편을 통해 조직 방향성을 주도적으로 반영하려는 경향이 있음을 알 수 있다. 하지만 기관장 교체는 조직개편과 매우 밀접한 관련이 있을 것으로 보았으나, 계수의 방향성만 확인할 수 있을 뿐 통계적으로 유의미한 해석을 할 수는 없었다.

통계변수 중에는 지방공기업의 유형에 따라 조직개편의 정도가 다르게 나타나 흥미로운 결과를 보여주고 있다. 조직 내부 관료제적 특성뿐 아니라 외부 환경적 요인, 기관장 요인을 고려한 각각의 모형에서 지방공단이 공사에 비해 조직개편의 정도가 낮은 것으로 나타났다. 즉, 지방공기업 중 가장 행정조직에 유사한 유형이 조직개편을 덜 시도하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 분석결과는 행정조직만을 대상으로 한 연구에서는 파악할 수 없는 것으로, 같은 지방공기업이더라도 민간기업의 성격이 가장 덜한 조직이 조직개편과 같은 혁신에 소극적임을 암시한다.

그리고 조직 규모 변수는 조직개편에 유의미하게 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 종속변수의 특성 때문인데, 조직개편의 폭(조직개편에 따른 인사이동 비율)은 조직 규모를 반영한 변수이므로 조직 규모가 큰 기관일수록 조직개편으로 부서가 바뀐 직원의 비율이 작을 수밖에 없기 때문이다. 이러한 이유로 계수의 부호 자체가 마이너스(-)를 유지하고 있다. 다만, 지방선거가 있었던 2018년을 고려하기 위한 연도더미와 지방공기업이 속한 지방자치단체의 유형(광역, 기초)은 유의미한 결과가 제시되지 않았다.

한편, 순위로짓모형에서 계수의 의미를 확인하기 위해 β 대신 승산비(Odds ratio)를 제시하면 <표 5>와 같다. 예를 들어, <표 4>의 모형3에서 조직유형(공사, 공단)에 따라 조직개편의 정도가 다른지를 분석하였는데, 지방공단이 지방공사(기준변수)에 비해 조직개편의 정도가 낮게 나타났다. 이때 계수값($\beta = -0.964$)의 지수화값이 $0.381 (= \exp(-0.964))$ 인데, 이는 <표 5>에서 확인할 수 있다. 이 승산비는 다른 조건이 동일할 때 지방공단의 조직개편 승산(Odds)이 지방공사의 0.381배라는 것을 의미한다.

〈표 5〉 순위로짓 회귀분석 결과(II)

종속변수: 조직개편의 폭			Odds Ratio			
			모형1	모형2	모형3	
독립 변수	내부 관료제적 요인	집권화	0.936	0.858	0.963	
		레드테이프	1.207**	1.167**	1.157*	
		조직자율성	0.927	1.171	1.043	
	외부 환경적 요인	환경 불확실성		2.064**	1.957**	
		외부 통제		1.910*	1.591	
	기관장 영향	과거 경력	정당·정부			0.546
			민간기업			0.732
		재임기간				0.983**
기관장 교체				1.125		
통제 변수	연도		1.041	1.071	1.125	
	조직규모		0.699*	0.738*	0.749*	
	조직연령		1.023	1.010	1.013	
	조직유형(공단)		0.345****	0.357****	0.381****	
	지역(기초)		0.717	0.895	0.721	
관찰값			205	202	187	
			LR $\chi^2(8)$ = 37.740**** Pseudo R^2 = 0.0418	LR $\chi^2(10)$ = 43.540**** Pseudo R^2 = 0.0531	LR $\chi^2(14)$ = 41.500**** Pseudo R^2 = 0.0546	

주: Standard errors in parentheses, **** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

이상의 분석결과를 바탕으로 본 연구에서 설정한 가설 중 일부는 지지되었으며, 일부는 당초 예상과 다른 결과를 보여주었다. 조직 내부의 관료제적 특성 중에는 레드테이프가 모든 모형에서 일관된 결과를 보였으며, 환경 불확실성 요인도 동 변수가 포함된 모든 모형에서 유의미하게 긍정적인 영향을 보였다. 외부통제 변수는 비록 모형2에서만 유의미하였으나, 외부통제가 심하다고 인식할수록 조직개편의 정도가 크다는 것을 확인하였다. 끝으로 기관장의 재임기간 역시 동 변수가 포함된 모든 모형에서 유의미한 영향이 나타났다.

V. 결론

이 연구는 우리나라 지방공기업을 대상으로 한 서베이 자료에 근거하여 조직개편이 얼마나 일어나고 있고, 이러한 조직개편에 영향을 미치는 요인의 설명력을 순위로짓모형에 따라 검증하였다. 그동안 조직개편에 관한 연구는 주로 중앙행정조직이나 지방행정조직처럼 정부기관을 중심으로 이루어졌으나, 이 연구는 지방공기업을 대상으로 하여 조직개편 연구, 특히 실증연구로서 의의가 있다. 기존 선행연구에서 조직개편에 영향을 미치는 요인으로 다양하게 제시된 변수에 대해 가설을 제시하고 서베이 자료에 근거하여 분석하였는데, 주요 연구결과는 다음과 같다.

이 연구는 지방공기업 수준에서 발생하는 조직개편에 영향을 미치는 요인으로 우선 조직 내부의 관료제적 요인을 제시하였다. 조직개편이 조직의 비효율적인 운영을 개선하기 위하여 조직의 구조적인 변화를 꾀하는 것이므로 이러한 조직 변수가 의미가 있을 것으로 보았다. 이러한 요인 중 조직의 집권화 정도, 레드테이프 정도, 조직자율성 정도가 조직개편에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 보았는데, 실증분석 결과 레드테이프 정도가 심하다고 인식하는 기관일수록 조직개편을 크게 단행하는 것으로 나타났다.

조직은 내부의 특성뿐 아니라 외부 환경적 요인에 대응하여 다양한 혁신과 변화를 도모한다(Lewis, 2002). 조직개편은 이러한 환경의 불확실성에 대응하는 과정에서 시도되는 현상이며, 지방공기업의 경우 외부환경의 변화와 외부기관의 통제 정도가 심하여 외부요인의 영향력이 큰 것으로 나타난다(임도빈, 2009). 이러한 특성은 조직개편을 연구대상으로 한 경우에도 의미가 있을 것으로 보았으며, 분석 결과 일반적이고 포괄적으로 측정된 환경의 불확실성이 클수록 조직개편의 정도가 큰 것으로 나타났다. 무엇보다 외부통제 정도가 심할수록 조직개편의 폭이 커 업무수요의 변화나 정부 정책의 변화와 같은 외부 환경적 변화에 따라 조직개편이 이루어지고 있음을 시사한다.

그리고 지방공기업은 일반적으로 조직 규모가 작고, 외부통제 수준이 높아 기관장(리더십) 요인이 조직개편에도 영향을 미칠 것으로 가정하고, 기관장 변수의 설명력을 검증하였다. 기관장의 과거 경력에 따른 차이는 없었으나, 재임 초기에 조직개편이 집중되는 현상을 발견하였다. 이러한 결과는 중앙행정조직이나 지방행정조직을 대상으로 한 연구에서도 일관되게 나타나는 것으로 연구 결과가 기존 연구를 지지하는 것으로 나타났다(Lewis, 2002 ; Boin et al., 2010; 문명재, 2009). 그러나 기관장 교체와 같은 리더십 변화는 그 자체로 조직개편의 폭에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

다만, 이 연구는 조직개편에 대해 명확한 사전적인 개념적·조작적 정의에 근거한 것이 아

닌 한계가 있다. 조직개편 연구에서는 조직개편이라는 ‘이벤트’에 대해 정의하는 것 자체가 연구의 의의가 있을 정도로 변수의 설정이 중요하다. 이 연구에서는 지방공기업의 대표적인 응답자(인사 및 재무)에게 조직개편의 정도를 직접 묻고 그 정도를 측정하였는데, 조직개편을 조직의 신설과 폐지로 한정한 한계가 있다. 또한, 이 연구는 조직개편에 영향을 미치는 다양한 요인을 기존 연구의 주요 변수로 한정하여 지방공기업만의 특성을 반영한 변수를 충분히 포함하지 못하였다. 물론 지방공기업의 기관장 영향 요인을 설명변수로 하고, 지방공기업의 조직유형을 통제변수에 포함하였음에도 지방공기업의 특성을 보다 반영할 수 있는 조직 내부의 특성이나 외부 환경적 요인을 구체화할 필요가 있다. 끝으로, 이 연구는 2017년과 2018년 분석자료를 통합하여 분석하였는데, 서베이의 응답기관이 누적되면 패널분석을 고려하여 지방공기업의 조직 특성을 보다 반영할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 권보경·이경은·전영한. (2018). 관료제적 조직구조, 조직전략, 그리고 조직성과: 한국의 공공기관 실증분석. 「한국사회와 행정연구」, 29(1): 119-143.
- 곽채기. (2010). 지방공기업의 생산성 제고 방안. 박정수(편), 「2010 공공기관과 국가정책」, 283-316. 서울: 한국조세연구원.
- 고재권. (2017). 지방공기업 조직문화가 임파워먼트에 미치는 영향 분석: 조직공정성의 조절효과를 중심으로. 「한국지방공기업학회보」, 13(1): 81-98.
- 김근세·최도립. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지. 「한국행정학보」, 30(3): 35-51.
- 김다경·엄태호. (2013). 공공기관 CEO의 네트워크 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 47(1): 171-200.
- 김대욱. (2016) 지방행정조직 개편의 영향요인 연구: 서울시 본청조직 개편에 대한 생존분석. 「한국행정학보」, 50(1): 27-50.
- 김병섭. (1996). 행정조직의 레드테이프. 「한국행정학보」, 30(3): 1-17.
- 김윤권·오시영. (2008) 지방자치단체 조직 개편에 대한 규범적 분석 : 기초자치단체의 조직 개편 사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 20(3): 893-922.
- 김정숙·최선미. (2019). 정책홍보가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 정보접근성, 세대 간 차이에 대한 조절효과를 중심으로. 「국가정책연구」, 33(1): 185-220.
- 김준기. (2014). 「공기업 정책론」. 고양: 문우사.
- 노민선·이삼열. (2010). 중소기업의 산업보안 역량에 대한 영향요인 평가. 「한국행정학보」, 44(3): 239-259.
- 민진. (2006). 정부 조직의 조직변동 연구: 한국의 중앙행정기관을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 17(2): 1-23.
- 문명재. (2009) 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 「한국공공관리학보」, 23(4): 23-41.
- 박천오. (2007). 「정부관료제: 이론과 실제」. 파주: 법문사.
- 류숙원·윤창근. (2018). 지방공기업 조직 및 인사관리의 고찰 및 개선방안 모색: 시설관리공단을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(1): 1-24.
- 안성규·곽채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용 기관유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. 「경인행정학회」, 13: 71-91.
- 윤주철·양지숙·전영한(2011). 조직개편, 기관특성, 그리고 정치적 환경: 한국 중앙행정조직의 생존 기간에 관한 실증분석. 「한국행정학보」, 45(2): 187-213.
- 윤주철. (2012). 정부 조직개편의 유형과 결정요인에 관한 연구: 한국의 중앙행정조직 실증분석

- (1948-2010). 「한국사회와 행정연구」, 23(2): 85-109.
- _____. (2012). 정부 조직개편에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 한국의 중앙행정조직 실증분석 (1948-2010). 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이상철. (2014). 지방공기업 지배구조 개선방안. 「지방재정포럼」.
- 이성우·민성희·박지영·윤성도. (2008). 「로짓·프라빗모형 응용」. 서울: 박영사.
- 임도빈. (2004). 「한국지방조직론」. 서울: 박영사.
- _____. (2009). 지방행정조직의 개편방향: 전략분석 게임론적 시각에서. 「지방행정연구」, 23(4): 3-26.
- _____. (2014). 중앙부처조직의 개편에 관한 연구: 역사적 시각에서. 「한국조직학회보」, 11(1): 1-45.
- 전성만. (2017). 지방공기업의 성과요인에 관한 연구: 기관장 역할유형과 관리역량 중심으로. 박사 학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 조자영. (2015). 노인의 식품미보장에 영향을 미치는 요인: 순서로짓회귀분석의 적용. 「보건사회연구」, 35(4): 375-406.
- 정광호·권기현 (2003). 비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증연구: 문화예술단체를 중심으로. 「한국정책학회」, 12(1): 127-150.
- 정지수·한승희. (2014). 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향. 「한국사회와 행정연구」, 25(1): 115-140.
- 하혜수·원윤희·이재원.(2010). 지방세정조직 통합의 성과분석: 부천시의 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 179-198.
- 한표환. (2013). 지방자치단체 조직개편의 영향요인 분석과 행정구역통합에의 시사점 논의. 「지방행정연구」, 27(2) : 47-74
- 행정안전부.(2019). 「지방공기업현황(지방공사·공단)」, 서울: 행정안전부.
- _____.(2018). 「2017년도 지방공기업 경영평가결과종합보고서」. 서울: 행정안전부.
- _____.(2019). 「2018년도 지방공기업 경영평가결과종합보고서」. 서울: 행정안전부.
- Adam, C., Bauer, M. W., Knill, C. & Studinger, P. (2007). The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review*, 7: 221-236.
- Andrew, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2007). Centralization, Organizational strategy, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1): 57-80.
- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, and Per Laegried. (2010). How to Assess Administrative Reform? Investigating The Adoption and Preliminary

- Impact of The Norwegian Welfare Administration Reform. *Public Administration*, 88(1): 232-246.
- Boin, A., Kuipers, S., & Steenbergen, M. (2010). The Life and Death of Public Organizations: A Questions of Institutional Design?. *Governance-An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 23(3): 385-410.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Prentice Hall.
- Bozeman, B., & Scott, P. (1996). Bureaucratic red tape and formalization: Untangling conceptual knots. *The American Review of Public Administration*, 26(1): 1-17.
- Damanpour, F., & Schneider. M. (2009) Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of public administration Research and Theory*, 19(3): 495-522.
- Garnett, James L., and Levine, Charles H. (1980). State Executive Branch Reorganization: Patterns and Perspectives. *Administration & Society*. 12(3): 227-276.
- Glisson, C. A., & Martin, P. Y. (1980). Productivity and efficiency in human service organizations as related to structure, size and age. *Academy of Management Journal*, 23(1): 47-74.
- Kaufman, H. (1976). *Are Government Organizations Immortal?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Lewis, D. E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *The journal of Politics*, 64(1): 89-107.
- _____. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Institution in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations*(5th ed.). John Wiley & Sons.
- Walker, R. M. & Gene A. Brewer. (2009). Can management strategy minimize the impact of red tape of red tape on organizational performance? *Administration & Society*, 41(4): 423-448.

이 재 연: 서울대학교 행정대학원 박사 수료 (jaeyoun82@snu.ac.kr)

2011년에 University College London에서 정치학 석사학위(논문: The Impact of Direct Partnerships on Alternative Trade Organizations)를 취득하고, 서울대학교 행정대학원 행정학 박사과정을 수료하였다. 현재는 인천관광공사 과장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방행정, 조직구조, 거버넌스 등이며, 주요 논문으로는 “과학기술 기획 및 평가 국제네트워크 구축연구”(2012), “과학기술분야 대국민 커뮤니케이션 활성화 방안연구”(2013) 등이 있다.

윤 주 철: 국회예산정책처 추계세제분석관 (cxielo@naver.com)

2012년에 서울대학교 행정대학원을 졸업하고(박사학위논문: 정부 조직개편에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 한국의 중앙행정조직 실증분석(1948-2010)), 현재 국회예산정책처에서 근무 중이다. 주요 관심 분야는 공공조직, 정부재정, 정책수단 등이며, 주요 논문으로는 “육아휴직 사용자의 성별 특성에 관한 연구”(2019), “공공기관 경영실적 평가제도에서 목표설정에서의 불확실성이 공공기관의 노력 감소 인센티브에 미치는 영향”(2015), “독립 재정전문기구의 확산 및 유형에 관한 연구”(2013) 등이 있다.