

공공기관 기관장의 외부 네트워크 관리 결정요인: 임명과 네트워킹 유형에 따른 차이에 대한 탐색적 연구*

강혜진**·김 진***

본 연구는 공공기관장의 네트워킹 행태를 결정하는 요인이 무엇인가를 규명하고자 하였다. 특히, 공공기관장의 임명에 따른 차이가 이들의 네트워킹 행태에 차이를 가져오는가에 초점을 맞추고, 본당형과 브릿지형의 네트워킹 유형에 따른 차이 역시 주목하였다. 분석결과, 정치적 임명으로 된 기관장이 다른 유형에 비해 전체 네트워킹이나 본당형-브릿지형 네트워킹 행태 모두 더 활발할 것으로 나타났다. 또한 경영 경험 전문성이 있는 기관장의 경우가 더 활발하였다. 반면, 지식 경험 전문성이 있는 기관장은 본당형보다는 브릿지형 네트워킹 행태가 더 활발한 것으로 나타났다. 기관장 임명 유형에 따른 네트워킹 행태는 본당형과 브릿지형에 따라서 평균적인 차이는 났으나, 패널 분석 결과에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 이러한 결과는 기관장이 어떻게 임명되었는가와 어떤 경험을 가졌는가가 관리 네트워킹 행태의 주요한 결정요인임을 확인하였다. 이는 점에서 의미가 있다. 또한 조직의 상황적 맥락과 네트워킹의 유형별 특성을 고려해서 정치적 임명으로 이루어진 기관장이 강점을 발휘할 가능성과 그렇지 않을 가능성에 대한 논의를 제시할 수 있다.

주제어: 네트워킹 행태, 외부관리, 정치적 임명

I. 서론

어떤 리더가 조직을 이롭게 하는가에 대한 연구는 이들의 조직 내부·외부관리가 조직의 성과에 어떠한 영향을 미치는가를 중심으로 진행되어왔다. 특히 기관장이 어떻게 자원을 확보하는지, 그리고 외부환경 변화에 어떻게 대응하는지는 중요한 관리의 요소로 꼽힌다. 이러한 요소로서 외부 관리는 내부 관리와 함께 리더의 중요한 관리 영역을 구성한다. 외부관리 네트워킹에 대한 관심은 최근에 어려운 문제에 대한 집합적 행동(collective action)의 중요성이 증가하면서 더 강조되고 있다(Zyzak & Jacobsen, 2019: 1). 특히 공공기관은 민간의 경우와 달리

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5 A8037751). 또한 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 조직진단평가연구부의 자료지원을 받았음. 유익하고 섬세한 논평을 해주신 세분 심사위원께 깊이 감사드립니다.

** 주저자, 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 객원연구원(arahan78@nate.com)

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료(rlawls2@snu.ac.kr)

정책이나 프로그램의 성공에 협업이나 조정이 필요하기 때문에 기관장의 외부 네트워킹에 대하여 관심을 가지게 되는 것으로 보인다(O'Toole & Meier, 2004a: 470). 또한 공공기관의 기관장 임명 역시 민간 영역과 달리 외부의 정치적 영향을 많이 받고, 정치적 임명이라는 기제로 인하여 기관장의 리더십 행사 역시 상대적으로 제약되기도 하는 것으로 알려져있다(Rainey, 2009: 83-83).

관리적 네트워킹 행태는 의사결정 과정의 행태적 측면에서 조직이 탐색을 하는 것이며, 이러한 조직의 탐색(organizational search)은 조직을 더 나아지게 하기 위한 어떠한 시도나 전략적 행위를 말한다(Greve, 2003: 14; Salge, 2010). 관리 연구에서는 관리자들이 불확실한 상황에서 살아남기 위해서 그들의 시간과 자원을 사용해서 외부와의 네트워킹이나 협력을 통하여 자신의 조직을 보호하고 조직의 성과를 향상시켜야 한다고 주장한다(Moore, 1995; Meier & O'Toole, 2001; Milward & Provan, 2006). 그렇다면 어떤 관리자 혹은 리더가 이러한 관리적 네트워킹을 잘 할 것인가? 또한 이 관리자의 임명이 한국의 공공기관에서는 내부 승진의 경우도 있지만 외부인의 정치적 임명도 이루어질 수 있는 바, 이러한 임명 요인에 따른 차이도 있을지가 바로 본 연구의 초점이다.

여러 선행연구에서 네트워킹 행태가 성과에 영향을 미친다고 주장하고 있다. 하지만 그 전 단계의 선행요인으로서 어떤 경우에 관리적 네트워킹이 잘 이루어지는지를 규명한 연구는 찾아보기 어렵다. 본 연구에서는 그동안 조직연구의 독립변수로 다루어지던 네트워킹 행태를 종속변수로 위치를 바꾸고, 어떤 요인들이 이러한 네트워킹 행태에 영향을 미치는가를 규명하고자 한다. 이는 성과 연구에서 중요한 요인으로 제시된 독립변수들 중 외부 네트워크 관리에 대한 선행요인들을 살펴봄으로써, 향후 성과를 높일 수 있는 방안을 제시하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

본 연구에서는 기존 연구들이 기관장의 전문성이나 임기 등의 요소를 중심으로 살펴보았던 것을 넘어서서 기관장의 임명 방식에 따른 외부자나 내부자나에 따라서 관리행태가 달라질 가능성을 규명하고자 한다. 이를 통하여 경영학에서부터 시작하여 행정학에서도 지속적으로 제기되는 이슈인 누가 더 관리를 잘하는가의 문제를 외부 네트워킹을 중심으로 살펴보고, 그 결과를 해석하면서 인사정책에 대한 시사점을 탐색적으로 도출해 볼 것이다. 구체적으로는 정치적 임명인지, 주무부처 관료 출신인지, 공공기관 내부자 출신인지를 중심으로 살펴봄으로써 조직의 기관장을 외부에서 임명할 경우 외부 자원을 활용할 가능성이 높아진다는 가설을 확인하여 기관장의 정치적 임명에 대한 논의에서도 확장을 시도하고자 한다. 또한 같은 네트워킹 행태라고 하더라도 어떤 유형의 사람들과의 교류가 이루어지는가에 따라서 성과에 대한 영향이 달라진다는 선행연구(예: Menahem et al. , 2011; Ryu, 2017 등)에 기반하여 어떻게 임명된 기관장이 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 네트워크로 알려진 유형의 외부 관리를 잘하

는지를 규명할 것이다.

이를 위하여 본 연구는 선행연구를 검토한 후 종속변수인 관리 네트워크 행태를 본당형, 브릿지형, 그리고 양자를 합한 전체로 나누어서, 이러한 기관장의 외부 네트워크 활동의 결정 요인을 기관장 요인·환경 요인·조직 요인의 측면을 고려하여 접근하고자 한다.

II. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 기관장의 관리 네트워크 행태

네트워킹(networking)은 관리자가 조직목표를 달성하기 위한 정보나 자원에 대한 더 잘 접근하기 위한 네트워크의 지평을 넓히는 행위라고 볼 수 있다(Grayson & Baldwin, 2007). 공공 관리 연구에서 네트워크를 다루고 있는 선행연구들은 네트워크를 주로 ‘네트워크 구조’, ‘네트워크 관리’, ‘관리자의 네트워크 행태’의 세 가지 방식으로 다루고 있는 것으로 알려져 있다(Jimenez, 2017). 네트워크 구조에 초점을 둔 연구에서는 네트워크를 지배하는 규칙을 어떻게 설계할지를 주목한다. 네트워크 관리에 대한 연구에서는 전체 네트워크를 어떻게 관리할 것인가에 관심을 두며, 관리적 네트워크 행태에 대한 연구에서는 공공관리자들의 행태적 유형에 초점을 둔다. 마지막의 경우, 조직의 외부 행위자들과의 유대관계(ties)를 만드는 것에 대한 관리자들의 노력을 의미한다고 볼 수 있다. 관리자들의 네트워크 관계는 주로 ‘범위(range)’(Moore, 1990; Zhao & Aram, 1995), ‘구성(composition)’(Mumch et al., 1997), ‘접촉의 양(Volume of contacts)’(Moore, 1990; Waston, 2012)으로 다루어진다. 관리적 활동(managerial activities)은 관리자들이 외부 행위자나 조직들과 유지하는 접촉의 빈도를(Torenlvied & Akkerman, 2017), 외부적 조직 네트워킹(external organizational networking)은 그 조직 밖의 핵심 조직의 기관이나 개인들과 상호작용하는 것을 의미한다(Andrews et al., 2011: 356). 관리 활동이나 외부 네트워킹 행태에 관심을 갖는 이유는 기관장의 활동이 조직 성과에 영향을 미친다는 증거들이 제시되기 때문이다(예: Nicholson-Crotty & O’Toole, 2004; O’Toole & Meier, 2009; Ryu, 2017 등). 이러한 행태적 개념은 네트워크에 배태되어 있는 사회적 자원을 획득하는 관리 전략을 사용하는 것으로 제시되는데(Florin et al., 2003), ‘돈’, ‘정치적 지원’, ‘관할’ 등에 대한 연결 기회나 ‘예산 삭감’, ‘소송’, ‘적대적 이해관계자로부터의 정치적 공격’ 등의 불확실한 환경에서 오는 부정적 충격으로부터 조직을 보호하는 것 등이 이에 해당한다(Andrews et al., 2011: 356).

하지만 공공관리에서 네트워크가 성과에 긍정적인 영향을 미치지만, 그 자체의 이면이 존

재하고 열등한 집단보다는 우월한 집단의 편익을 더 발생시킬 가능성도 있다는 문제제기를 하는 경우도 있다(O'Toole & Meier, 2004b). 어떤 네트워크냐의 문제는 네트워크 자체가 어떤 유형인가의 논의와 함께 무조건 외부와 많이 연결되고 많이 활동하는 것이 조직에 긍정적 영향을 미칠 것인가의 연구문제와 연결되고 있다. 이러한 연구의 흐름은 기존의 네트워크에 대하여 사회학적 접근을 한 Putman (2000)이 제시한 본딩형 사회적 자본과 브릿지형 사회적 자본의 유형을 조직 내 네트워크에 적용시켜서 본딩(bonding)과 브릿지(bridge)형 네트워크와 성과와의 관계를 본 연구로 이어진다(Han & Havav, 2013; Ryu, 2017). 이들 연구에서는 어떤 집단과의 네트워크냐에 따라서 조직에 미치는 영향은 다를 수 있다는 것이다. 구체적으로 사회적 자본의 양면성을 바탕으로 구성된 본딩형과 브릿지형 네트워크의 차이에 대한 Ryu (2017: 405-406)의 연구를 소개하면 다음과 같다. 먼저 본딩형은 유사한 배경 집단끼리의 네트워크이다(Ryu, 2017: 405). 본딩형의 경우 가까운 구성원끼리 높은 신뢰와 상호성을 바탕으로 하여 형성되며, 이러한 본딩형의 경우 성과에 부정적인 영향을 미친다는 연구(예: Menahem et al. , 2011)도 제시되고 있다(Ryu, 2017: 406). 브릿지형은 본딩형의 반대로서 다양하고 이질적인 배경의 행위자나 조직들과의 네트워크를 의미한다(Ryu, 2017: 406). 조직이 어떤 상황에 있는가에 따라서 기관장이 본딩형과 브릿지형 중 어느 쪽에 더 치중하는지도 달라질 수 있다는 점도 제시되었다. 기관이 불확실한 환경에 처할 경우 가까운 집단끼리의 네트워크 활동에 더 의존하게 될 수 있다는 것이다(Ryu, 2017: 407).

그렇지만 상대적으로 이러한 외부 네트워크와 관련한 관리자들의 결정에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 네트워크 행태 자체를 독립변수로 하여 이것이 성과에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서는 앞서 언급한 바와 같이 어느 정도 연구가 진행되었지만, 네트워크를 종속변수로 한 경우는 많지 않은 실정이다. 또한 어떤 기관장이 네트워크 활동을 잘하는가에 대한 연구 역시 그렇다. 외부 네트워크에 영향을 미치는 요인으로는 복잡성이나 예측불가능성 등의 환경적 요인(Andrews et al. , 2011), 임기·성별·연령·경험 등의 개인적 요인(Juenke, 2006; Hansen & Villadsen, 2017; Roh & Lee, 2018) 등이 제시된다. 이러한 요인과 함께 조직 자체가 가지는 특성에 따라서도 그 조직이 얼마나 오래되었는가, 규모가 얼마나 큰가, 조직의 성격이 어떠한가에 따라서 네트워크 활동의 빈도는 달라질 수 있다. 따라서 관리자들의 네트워크의 결정요인에 대한 추가적 연구가 필요함을 확인할 수 있다(Agranoff & McGuire, 2003; Andrews et al. , 2011; Meier et al. , 2015). 특히 본 연구에서는 기관장 요인으로서 이들이 어떻게 임명되었는가? 즉, 정치적으로 임명된 것인지, 내부 출신이 임명된 것인지에 따라서 달라질 가능성을 확인하고자 한다. 다음에서는 이를 뒷받침하는 이론적 논의를 위하여 정치적 임명과 관련한 논의를 소개하고자 한다.

2. 정치적 임명의 이론적 배경¹⁾

1) 주인대리인 이론

주인대리인이론(principal-agent theory)은 경제학 분야의 Jensen & Meckling (1976)에 의하여 처음 제시되어, 대리인 이론 또는 주인대리인 모형이라고도 불린다. 이후 행정학을 비롯한 사회과학 전반에 확대 적용되어, 주인과 대리인의 행동을 설명하는 기본틀로서 선출직과 관료제의 관계에 대한 확장된 연구로 이어지고 있다(Waterman & Meier, 1998). 오석홍(2011)은 주인대리인이론을 소개하면서 해당 이론의 연구과제가 제약요인과 통제방안의 두 가지 분야로 나누어질 수 있음을 제시하였다. 선행연구에서 제시된 제약요인들은 합리성의 제약, 정보비대칭성, 기회주의적 행동, 자산특정성, 소수 독점이 제시되고 이를 위한 통제방안으로는 유인기제, 관료적 통제, 시장적 통제, 규범과 신념의 내재화 등에 관한 방법들이 제시되고 있다(오석홍, 2011: 56-57). 이러한 관점에서 주인대리인 이론의 중심의제는 주인과 대리인 사이의 정보 비대칭(information asymmetry)으로 인하여 대리인의 정보와 행동을 주인이 감시하는 것이 어렵다는 점이다.

Waterman & Meier (1998)는 주인대리인 이론의 논의 구조를 주인의 정보수준과 대리인의 정보수준이라는 기준과 주인과 대리인 사이의 목표상충(goal conflict)의 유무에 따라서 8가지 유형이 가능하다는 것을 제시하였다. 관료제에 대한 정치적 통제가 문제가 되는 상황은 목표가 상충되는 상황에서 주인보다 대리인이 정보를 더 가지고 있거나 둘 다 많이 가지고 있을 때의 두 가지 경우에서만 대리인에 대한 주인의 통제가 중요한 이슈가 된다는 것이다. 이러한 논의는 선출직인 대통령과 주무부처 장관, 공공기관장의 관계에서도 적용될 수 있다. Waterman & Meier (1998)의 연구에서는 대리인에게 복수의 주인(multiple principals)이 있을 수 있다는(예를 들면, 공공기관 위에 관료, 관료 위에 장관, 대통령, 더 나아가 국민) 논의를 하면서 기존의 주인대리인 이론에서의 가정들을 실제 관료제를 바라보는 관점에서 재해석하고 있다. 보통 이러한 공공기관의 대리인 관계는 “복주인 및 복대리(double agent theory)관계”(김준기, 2014: 59)로 볼 수 있다.

따라서 주인대리인의 관점에 따르면, 대통령이나 정부 부처에서는 산하 공공기관의 기관장을 본인들과 가까운 사람을 임명하여 이들의 행태를 통제하고 싶은 유인을 갖게 된다. 이러한 상황에서 기관장에 대한 정치적 임명이 이루어질 수 있다. 따라서 공공기관 기관장을 정치적으로 임명하는 것이 조직의 관점에 보았을 때 바람직한가를 확인하기 위해서는 이들이 실제 조직을 얼마나 잘 관리하는가를 살펴보는 것이 의미가 있을 것이다. 본 연구에서는 이러한 문

1) 이 부분의 이론적 논의와 선행연구는 강혜진(2017)의 논의 부분을 수정·보완하였음.

제의식을 바탕으로 하여 정치적으로 임명된 기관장의 외부 관리가 어떻게 다른지를 살펴보고자 한다. 특히 공공기관은 복대리 관계이므로, 대통령에 의한 정치적 임명이 이루어진 경우와 주무부처 관료 출신이 임명되는 경우의 두 가지 경우가 광의의 정치적 임명이 나타날 수 있다. 하지만 두 가지 경우는 기관장의 외부관리 행태에서 차이를 가져올 수 있는바, 이를 구분하여 접근하고자 한다. 임명권자가 대통령인 경우와 부처 장관인 경우로 나뉘기도 하고, 단순히 정치적으로 임명된 경우와 주무부처 관료로서의 경험이 있는 경우는 네트워킹 행태에서도 차이가 날 수 있기 때문이다. 주무부처 관료 출신들의 경우에는 공공기관 평가 과정에서 자신들이 가진 네트워크를 활용해서 성과 관리 활동을 할 가능성이 있을 수 있다. 따라서 이들의 경우에는 자신들과 비슷한 조직과의 네트워킹 즉, 본당형 네트워킹이 더 활발할 수 있을 것이다. 좁은 의미의 정치적 임명을 통해서 외부인이 임명된 경우에는 앞선 관료 출신과 비슷하게 본당형에 치중할 가능성도 있지만, 임명권자인 대통령의 뜻을 대리할 수 있다는 측면에서 오히려 이질적인 배경의 행위자나 조직들(예: 소비자, 일반시민, 지역사회 관계자 등)과 네트워킹 활동을 빈번하게 할 가능성도 있을 것이다. 이러한 측면에서 보면 내부자나 관료 출신보다는 정치적 임명이 이루어진 경우 대통령의 국정운영 성공 등을 위한 활동에 더 적극적일 수 있고, 이러한 관점에서 정치적 임명의 유인이 형성될 수 있다. 본 연구에서는 좁은 의미의 정치적 임명을 '정치적 임명'으로, 공공기관의 주무부처 관료 출신의 경우에는 '주무부처 관료 출신'으로 명명하여 구분하고, 기관 내부 출신 및 그 외 유형과 구분하여 접근할 것이다.

2) 조직 차원에서의 정치적 임명: 자원의존이론

공공기관과 공공기관의 기관장 임명권을 가진 주무부처와 대통령의 관계를 볼 때 자원의존이론이 설명할 수 있는 현상도 있다. 자원의존이론은 조직과 환경의 관계에서 조직이 주체적으로 환경의 영향에 대처하고 환경을 창조할 수 있다고 보는 관점이다(Pfeffer & Salancik, 1978; Aldrich, 1979). 자원의존이론을 통하여 살펴본 한국의 공공기관 임원 인사에 대한 연구는 임원인사 자체를 종속변수로 한 박상희·김병섭(2012)의 연구와 정치적 임명과 조직성과를 다루고 있는 김태형·장용석(2013)의 연구가 대표적이라고 할 수 있다. 이들 연구에서 이루어진 논의들을 살펴보면, 정부 부처 경력이 있거나 대통령 측근이라면 자원을 획득하는데 유리할 가능성이 있다(김태형·장용석, 2013: 114-115). 이러한 자원으로서의 기관장의 활동은 정치적 네트워킹 등이 해당된다(김다경·엄태호, 2013; 2014). 물론 자원의존이론 관점에서 주무부처와 공공기관 사이에서 어느 쪽이 더 많은 정보나 자원을 가졌는지를 판단하기는 쉽지 않다. 정부부처는 국정운영에 대한 방향성이나 정책에 대해서 더 많은 정보와 전문성을 가질 수 있어서(Meier, 1993) 공공기관이 하는 사업에 대한 제도적·법적·재정적 제약을 가할 수 있다.

반면, 공공기관은 정책 집행 현장에서 일어나는 일에 대해서 정부부처보다 많은 정보와 전문성을 지닐 수 있어서(Rourke, 1984) 기관의 협조 없이는 원하는 정책목표를 달성하기 어렵다(박상희·김병섭, 2012: 48 재인용). 이러한 관점으로 보면 관료나 정치인이 공공기관에 흡수되면서 정보나 접근성을 높이고, 주무부처 역시 공공기관에 대한 정보와 통제에서 유리한 관계를 형성하게 될 가능성이 제시되는데, 이러한 관계는 공공기관이 주무부처에 대한 의존성이 높을 때 더 나타난다(박상희·김병섭, 2012: 49). 따라서 정치적으로 임명되거나 주무부처 관료 출신이 기관장이 된다면, 이들이 가진 정치적 경험이나 관료로서의 경험, 그리고 이를 통해 형성된 인적 네트워크가 발휘될 가능성이 있을 것이다.

3) 내부자 대 외부자(Insiders vs. Outsiders) 논의와 네트워킹 행태

본 연구에서는 기관장의 임명 유형에 따라 이들의 관리행태가 달라질 가능성을 살펴보고자 한다. 기관장의 네트워킹 행태를 성과의 영향요인으로 보는 것은 네트워킹이 활발할 때 성과가 높아질 가능성이 있다는 것을 전제로 한다(예: Nicholson-Crotty & O'Toole, 2004 ; O'Toole & Meier, 2009; Ryu, 2017 등). 하지만 기존의 네트워킹 연구에서는 어떤 기관장들이 더 활발한 네트워킹 행태를 보이는가에 대해서는 크게 주목하지 않고 있다. 기관장의 특성에 따라서 네트워킹 행태가 달라질 수 있다는 논의를 하고 있는 연구에서 주로 주목하고 있는 것은 성별·경험·관리역량 등이다(Juenke, 2005; Rhi & Lee, 2018; Zyzak & Jacobsen, 2019). 이러한 관점은 같은 경험이나 역량을 가졌다고 하더라도 기관장이 어떻게 임명되었는가에 따라서 그 경험을 발휘할 여지가 달라질 수 있다는 점에 대해서는 크게 관심을 가지지 않고 있다.

이 논의는 경영학에서 제기된 내부자 대 외부자 논쟁과 연결될 수 있다. 조직 내부인이 리더가 되었을 때와 외부에서 영입했을 때의 차이에 대하여 연구자들은 다음과 같이 이야기하고 있다. 내부인이 리더가 되었을 때의 강점은 조직 내에서 성장의 가능성을 보여줌으로써 충성심과 안정성을 느끼게 한다거나, 가족 같은 느낌을 갖게 한다는 것이다(Ouchi, 1981; Peters & Waterman, 1982). 이렇게 보면 내부인이 기관장으로 임명되었을 때 조직 내 관리 측면에서 강점을 발휘할 가능성이 있다. 반면, 외부인의 경우에는 외부와의 관계에서 네트워크를 활용한다거나, 조직 내부인들이 자각하지 못하는 측면, 예를 들면 조직의 개혁 등을 추구할 가능성이 있다. 이를 공공기관에 적용하여 보면, 외부에서 오는 경우가 정치적 임명을 통하거나 상급기관인 주무부처로부터 오는 경우이다. 먼저 정치적 임명으로 기관장이 된 경우는 자신이 가진 권력 자원을 활용하여 외부로부터의 지원을 획득하는데 유리할 수 있다. 관료의 경우에는 자신의 가진 관료로서의 경험을 활용하려 할 것이고, 주무부처 출신의 경우에는 본인이 부처에서 쌓은 정책경험이나 인맥을 활용하고자 할 것이다.

이상의 이론적 논의와 선행연구를 통하여 본 연구의 가설을 도출하여 보면 다음과 같다. 먼저 외부자 임명의 경우인 정치적 임명이나 주무부처 관료 출신 기관장들은 주인대리인이론이나 자원의존이론에 따라서 내부 출신에 비해서 어떤 형태로든 외부 관리 네트워킹 활동을 더 활발하게 할 가능성이 높을 것으로 보인다. 또한 네트워킹 활동의 유형과 임명 유형에 따라서도 달라질 가능성이 있다. 하지만 이 경우에는 같은 유형의 임명이라고 하더라도 다른 네트워킹 유형을 더 활발하게 할 가능성이 제시되는 경우가 있어서(예: 정치적 임명) 어느 한 방향으로의 가설 설정은 어려운바, 차이의 유무로 가설을 제시하고자 한다.

〈가설1〉 정치적 임명이나 주무부처 관료 출신 기관장은 내부 출신에 비해 외부 관리 네트워킹이 활발할 것이다.

〈가설2〉 임명 방식에 따라서 네트워킹 유형별 행태의 차이가 나타날 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석자료

본 연구의 주요 분석자료는 “한국 공공서비스 조직 조사(이하 조직패널)” 2015년·2016년 자료와 공공기관 알리오²⁾·언론사 인물 DB·언론기사 등을 통하여 수집한 기관장 임명과 관련한 정보를 결합하여 패널데이터 셋을 구성하였다. 조직패널은 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구부에서 2014년부터 조사를 실시하였으나, 본 연구의 분석대상인 공공기관에 대한 조사가 시행된 2015년과 2016년의 2개 년도를 사용하였다.³⁾ 대상 공공기관은 기획재정부가 당해 연도 공공기관으로 지정한 지정 공공기관을 대상으로 하여 전수조사를 실시하였으며, 응답률은 70~80%였다. 조사의 형식은 인포먼트 서베이(informant survey)로 진행되었는데, 개별 기관마다 인사와 재무 담당자에게 응답을 하게 하였다. 응답한 이들은 대체로 근속연수가 8년~10년 사이에 해당하여 해당 기관에 대해서 충분히 이해한 사람들이 응답을 한 것을 확인할 수 있다. 조사기관은 패널 형태로 구성되었으나, 응답을 하지 않은 기관이 다수 존재하여 2개 년도에 같은 기관은 총 98개 기관이었으며, 나머지는 각 연도별 응답기관에 차이가 있는 것으로 나타나 불균형 패널데이터로 구성하였다.

또한 해당 서베이 자료와 함께 본 연구에서 주요 관심 변수인 정치적 임명 여부는 기관장

2) www.alio.go.kr

3) 이후 공공기관에 대한 추가 조사가 실시되었으나, 기관장 자료와의 매칭 등의 이유로 2개년도를 사용하였다.

의 전직만을 가지고 파악하기는 어렵기 때문에 기관장의 경력을 전부 조사하여 해당 정권과 정치적 관련성이 있는 경력이 있거나, 언론기사에서 정치적 임명(예를 들면, 낙하산 인사, 판피 아 등)이라고 지적한 경우에 정치적 임명으로 분류하였다. 따라서 내부 출신이라고 해도 정치적 임명일 수도 있고, 상위 부처 출신의 관료일 경우에도 정치적 임명일 수 있다. 다만, 이렇게 중복되는 경우는 극히 작게 나타났다. 정치적 임명 여부에 대한 코딩은 코딩의 신뢰도를 높이기 위하여 2명의 코더가 각각 측정한 이후 이를 확인하는 과정을 거쳤다. 코더 간 일치도 검증을 위해서 Holsti의 신뢰도 검증⁴⁾을 실시한 결과 초기 일치도는 0.7 정도가 나왔으나 코더 간의 논의를 통하여 0.9까지 높여서 합의한 결과를 측정치로 사용하였다.

2. 변수의 구성 및 측정

본 연구의 변수는 아래 표와 같이 측정하였다. 조직패널 조사에서는 인사담당자·재무담당자가 각각 응답하게 하였으며, 본 연구의 분석에서는 기관장과 관련한 측정이 많기 때문에 인사담당자의 응답을 기준으로 측정한 변수를 사용하였다. 구체적인 변수의 구성과 측정은 다음 <표1>과 같다. 종속변수인 네트워킹변수는 전체 네트워킹, 본당형 네트워킹, 브릿지형 네트워킹의 3가지로 구성하였으며, 조직 외부활동의 대상에 따라 분류하여 요인값으로 측정하였다. 다수의 설문을 하나의 변수로 측정할 때 합산이나 평균값을 활용할 수도 있으나 본 연구에서는 여러 항목들이 하나로 묶이는지를 확인한 후 이를 요인값으로 측정하여 사용하였다. 요인값의 사용은 각 요인에 대한 모든 변수의 부하량을 고려한다는 장점이 있고, 데이터를 축소해 주기 때문에 많이 활용되고 있다(이희연·노승철, 2013: 701). 구체적인 질문 문항은 “귀 기관의 기관장이 다음의 외부 인사와 얼마나 자주 만나거나 연락한다고 보십니까?”이며, 이에 대한 응답은 각 대상별로 “매일, 매주, 매월, 매년, 거의 없음”으로 답한 것을 수치가 클수록 빈도가 높은 것으로 역코딩하였다.

기관장 변수에서 내부 출신은 해당 공공기관 내부 출신인 경우를 기준으로 하여 더미변수로 측정하였다. 정치적 임명은 두 가지 방식으로 교차 점검하여 변수를 구성하였다. 먼저, 인물 DB(예: 네이버, 중앙일보, 조선일보, 연합뉴스의 인물정보 사이트)를 통하여 해당 인물이 어떤 경력을 가졌는지를 수집한 후 대통령 청와대 근무 여부·여당 출신 여부·이념적 성향 등을 고려하여 정치적 임명의 가능성이 있는 사람을 체크하였다. 그 다음 포털 사이트 및 주요 일간지에 해당 인물에 대한 기사 검색으로 정치적 임명된 경우라고 지적된 경우를 점검하였다. 이후 양자의 기준을 비교 점검하여 정치적 임명으로 볼 수 있는 경우를 더미변수로 측정하였다. 주

4) 홀스티의 일치도 검증은 코더1과 코더2의 결정이 일치하는 빈도의 2배 값을 코더1의 전체 코딩 빈도와 코더2의 전체 코딩 빈도의 합으로 나눈 값으로 계산함.

〈표 1〉 변수의 구성 및 측정

구분	변수명	측정	자료	비고	
종속 변수	기관장의 네트워크 ⁵⁾	전체	공공기관 내부 출신 여부(=1) 현직 대통령 청와대 근무/여당 출신/이념적 성향 등을 고려하고, 언론 기사 검색으로 정치적 임명으로 지체된 경우(=1) 상급기관인 해당 부처 출신 관료(=1)	Meier & O'Toole (2005) Hansen & Villadsen (2017) Rho & Lee (2018) 등	
	본당형	(다른)공기업 및 공공기관 관계자·주무, 감독관청 공무원·기타 정부관청 공무원·국회의원, 자치단체장, 지방의원 등 정치인과의 접촉 빈도를 요인분석하여 요인값으로 측정 ▶ 크론바하 알파값= 0. 7806			Ryu(2017)
	브릿지형	제품 및 서비스의 직접 소비자·일반시민, 언론인 혹은 지역사회 관계자·민간법인(은행, 기업 등) 관계자와의 접촉 빈도를 요인분석하여 요인값으로 측정 ▶ 크론바하 알파값=0. 8846			
독립 변수	기관 내부 출신	공공기관 내부 출신 여부(=1)	언론기사 및 인물정보 DB	김태형·장용석(2013) 한인섭 외(2017)	
정치적 임명	현직 대통령 청와대 근무/여당 출신/이념적 성향 등을 고려하고, 언론 기사 검색으로 정치적 임명으로 지체된 경우(=1)				
주무부처 관료 출신	상급기관인 해당 부처 출신 관료(=1)				
통제 변수	기관장변수	전문성	경영 경험(leadership experience)-비슷한 규모나 더 큰 기관의 기관장 경험 지식 경험(knowledge experience)-관련 분야 석박사 학위 각각을 더미변수로 구성	조직패널	김태형·장용석(2013) 강영걸(2004)
		현 기관 근무 경력	현 조직에서 기관장이 근무한 총 기간 : 로그(연단위 기간값+1) ⁶⁾		
		기관장 재임기간	기관장으로 취임해서 조사 당시까지의 기간 (월 단위 환산)		
		연령	기관장의 나이		
		성별	여성 여부(여성=1)		
	상황변수	경쟁정도	기관의 제품 및 서비스가 시장에서 직면한 경쟁의 정도(5점 척도) ⁷⁾		알리오 기관 구분
		불확실성	기관의 업무와 관련된 정부 법령 혹은 규제 변화 예측, 서비스에 대한 고객 수요변화 예측의 용이성, 장기 경영계획 수립 시 미래에 일어날 일에 대한 어려움 정도에 대한 5점 척도 ⁸⁾ 3개 문항의 요인값		
	조직변수	조직연령	조사연도-기관의 설립연도		알리오 기관 구분
		조직규모	조직의 인력 및 재정 규모		
		조직안정성	근무자들의 근속연수		
조직유형		공공기관의 유형 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관(기존더미)			

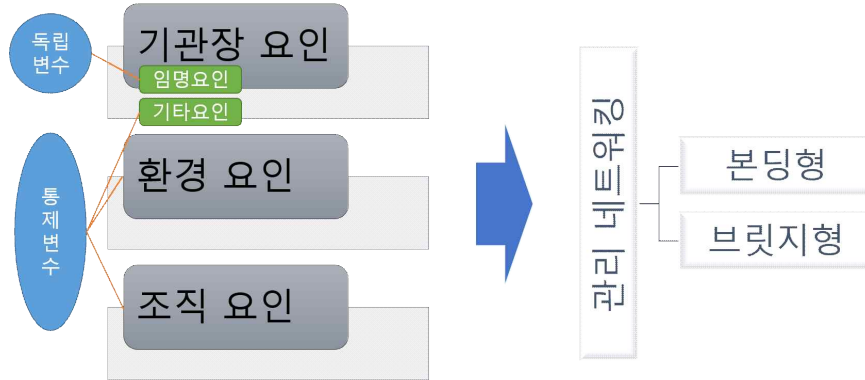
무부처 관료 출신은 공공기관의 주무부처 출신인 관료를 기준으로 더미변수로 측정하였다. 이상의 기관장의 전직 관련 측정은 공공기관의 정치적 임명과 관련한 선행연구(김병섭·박상희, 2010; 김태형·장용석, 2013; 한인섭 외, 2017 등)를 참조하여 진행하였다. 전문성은 조직패널에 포함되어 있는 문항을 이용하여 비슷한 규모나 더 큰 기관의 지식경험 전문성으로 하여 각각을 더미변수로 구성하였다. 또한 현 기관에서의 기관장이 얼마나 근무하였는가(직급에 상관없이)와 해당 기관에서 기관장으로서 근무한 기간도 기관장 요인에서 빠질 수 없는 요인으로 변수로 구성하였다. 또한 기관장의 나이와 성별 역시 더미변수로 구성하여 포함하였다. 이외 조직 자체와 관련한 변수로는 조직연령, 규모, 안정성, 조직 기능, 조직 유형 등의 요인을 통제하였다. 조직연령은 해당 조직의 설립연도를 조사연도에서 뺀 숫자로 측정하였으며, 조직규모는 인력과 재정의 두 가지 차원으로 측정하였다. 재정규모는 회계기간 1년 동안의 수익(수입) 총액, 인력규모는 귀 기관의 전체 상근 직원 수를 로그 변환하여 사용하였다. 또한 공공기관의 유형에 따라서 고유한 차이가 발생할 수 있기 때문에 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 분류하여 더미변수화하였다.

3. 분석모형

본 연구의 주요 분석모형은 아래 그림과 같다. 앞선 선행연구를 통하여 도출한 가설은 기관장의 임명을 중심으로 하여 주요 가설을 설정하되, 선행연구에서 영향요인으로 제시된 환경요인(경쟁, 불확실성), 조직요인(규모, 성격 등)을 통제변인으로 구성하여 아래와 같은 모형으로 구성하였다.

- 5) <부록>의 추가분석에서 사용한 네트워킹의 비중 변수는 본당형 네트워킹 비중과 브릿지형 네트워킹 비중으로 측정하였음. 구체적으로는 본당형 네트워킹 비중은 본당형 네트워킹 값을 전체 네트워킹 값으로 나누어서 계산하고, 브릿지형 비중은 브릿지형 네트워킹 값을 전체 네트워킹 값으로 나누어서 계산하였음.
- 6) 분포가 skewed 되어 있어서 로그변환을 할 필요가 있었으며, 1인 경우 로그를 취하면 0이 되어서 원래 수치에 1을 더하여 로그변환 하였음.
- 7) 1=매우 심하다~5=매우 약하다로 측정한 문항을 역코딩함.
- 8) 수치가 클수록 예측이 어렵고 어려움이 큼. 마지막 문항은 역코딩하였으며, 불확실성에 대한 응답은 재무응답자만 있어서 해당 문항을 활용함.

〈그림 1〉 분석틀



IV. 분석결과

본 연구의 분석에 사용된 주요변수들의 기초분석결과는 다음 표와 같다.

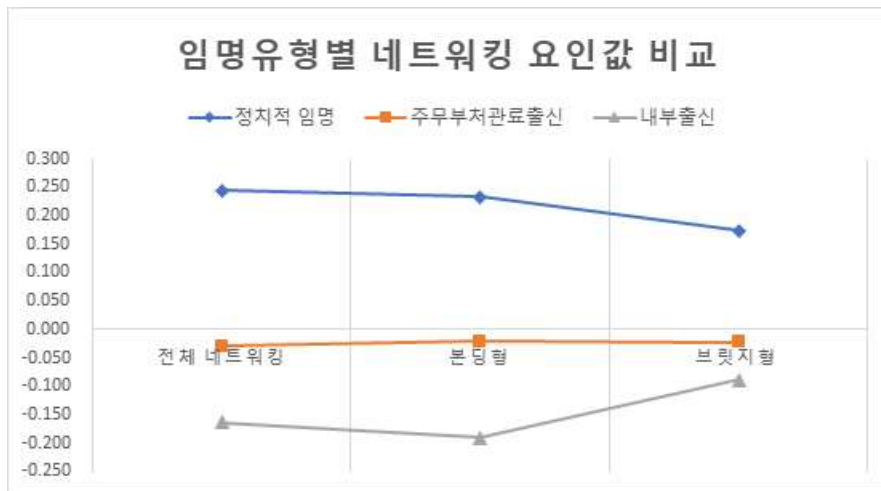
〈표 2〉 기초분석결과

변수		평균	표준편차	최소값	최대값	측정치
네트워크 (전체)	overall	0.0000000014	1	-2.9075	2.9263	N = 350
	between		0.9561	-2.9075	2.612	n = 261
	within		0.4303	-2.1877	2.1877	T-bar = 1.341
본당형 네트워크	overall	0.000000005	0.933583	-2.58374	2.657553	N = 350
	between		0.885923	-2.58374	2.657553	n = 261
	within		0.409159	-1.96549	1.965486	T-bar = 1.341
브릿지형 네트워크	overall	0.000000005	0.863561	-2.16919	2.031762	N = 350
	between		0.838274	-2.16919	2.031762	n = 261
	within		0.358928	-1.57536	1.575356	T-bar = 1.341
경쟁	overall	3.0486	0.833	1	5	N = 350
	between		0.7507	1	5	n = 261
	within		0.4589	1.0486	5.0486	T-bar = 1.341
불확실성	overall	0.000000005	0.711164	-2.52124	1.978937	N = 364
	between		0.6355	-2.52124	1.978937	n = 266
	within		0.398394	-1.32409	1.324086	T-bar = 1.36842
기관재임기간	overall	19.49143	12.60389	0	72	N = 350
	between		11.98714	0	72	n = 261
	within		6.027159	-4.00857	42.99143	T-bar = 1.341
기관장 나이	overall	59.07714	5.000549	35	84	N = 350
	between		4.902511	41	84	n = 261
	within		1.692728	43.07714	75.07714	T-bar = 1.341

현 기관 근무 경력 (로그)	overall	1. 311731	0. 85817	0	3. 713572	N = 350
	between		0. 866907	0	3. 663562	n = 261
	within		0. 253851	-0. 07456	2. 698025	T-bar = 1. 341
조직규모 (인원수 로그값)	overall	5. 98384	1. 348339	3. 496508	10. 23052	N = 385
	between		1. 339981	3. 496508	10. 20605	n = 280
	within		0. 081112	5. 222093	6. 745588	T-bar = 1. 375
조직규모 (재무 로그값)	overall	11. 99383	2. 095153	8. 51218	18. 20301	N = 384
	between		2. 015668	8. 51218	18. 18548	n = 280
	within		0. 188302	10. 30732	13. 68034	T-bar = 1. 37143
조직연령	overall	21. 79793	17. 1572	1	110	N = 386
	between		17. 04548	1	110	n = 281
	within		0. 859628	11. 29793	32. 29793	T-bar = 1. 37367
조직안정성_직원근 속연수	overall	2. 768571	1. 097345	1	6	N = 350
	between		1. 047526	1	5	n = 261
	within		0. 344835	0. 768571	4. 768571	T-bar = 1. 341

임명의 형태에 따라서 네트워킹 요인값이 어떠한지를 비교하여 보면 다음 그림과 같다. 전체적으로 보면, 정치적 임명자인 경우 전체 네트워킹이 높고, 유형별 네트워킹도 주무부처 관료 출신이나 내부출신에 비해서 높다는 것을 확인할 수 있다. 특히, 유사한 집단을 만나는 본딩형의 경우 내부출신의 경우는 다른 유형에 비해서 낮다는 것을 확인할 수 있다. 이는 유사한 집단에 (다른)공기업 및 공공기관 관계자·주무, 감독관청 공무원·기타 정부관청 공무원·국회의원, 자치단체장, 지방의원 등 정치인이 해당한다는 점에서 정치적 임명이나 주무부처 관료 출신에 비해서 내부 출신의 빈도가 낮을 가능성으로 볼 수 있다.

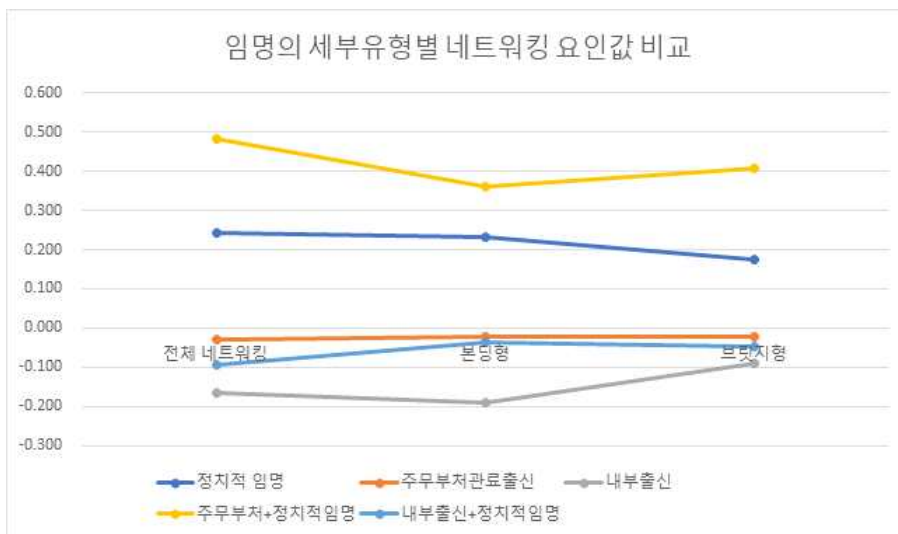
〈그림 2〉 임명유형별 네트워킹 비교



이러한 관계를 임명을 보다 세부적으로 추가 구분하여 살펴보면 다음 그림과 같다. 정치적

임명이라고 하더라도 이 가운데는 내부출신이나 주무부처관료 출신이 있을 수 있다. 이렇게 양자의 교집합을 통하여 새로운 집단을 비교하여 보면, 주무부처 출신이면서 정치적으로 임명된 경우가 네트워크 요인값이 가장 높다. 순수 내부출신과 비교하여, 내부 출신이면서 정치적 임명인 경우, 본당형 네트워크가 상대적으로 높다는 것을 확인할 수 있다. 다만, 이렇게 교집합에 해당하는 케이스는 극히 소수여서 실제 분석에서는 교집합의 유형화는 반영하지 않았다.⁹⁾

〈그림 3〉 임명 세부유형별 네트워크 비교



다음은 본 연구의 주요모형인 네트워크를 종속변수로 한 확률효과모형의 분석결과이다. 분석에 사용된 자료는 2개년도의 불균형 패널 데이터로 패널모형을 적용하였다. 이를 위하여 고정효과와 확률효과 모형에 대한 하우스만 검정(Hausman Test)을 통하여 확률효과를 선택하여 분석하였다(민인식·최필선, 2012: 21-28). 주요 분석결과는 정치적 임명의 경우 다른 방식으로 임명된 경우에 비해서 네트워크 빈도가 활발하다는 것을 확인할 수 있다. 이는 집단 간의 비교를 통하여도 확인한 바와 일맥상통한다. 기관장 변수 중에서는 비슷한 규모나 더 큰 기관의 기관장을 경험한 적이 있는지로 측정한 경영경험전문성이 유의미한 변수로 나타나고 있다. 즉, 경영경험 측면에서 전문성이 있을수록 네트워크가 활발하고, 이는 네트워크의 유형에 구분없이 유의미한 관계를 보이는 것을 확인할 수 있다. 반면, 지식 경험 전문성의 경우에는 브

9) 정치적 임명과 주무부처 관료 출신의 교집합은 9개, 정치적 임명과 내부출신은 4개의 케이스가 발견되었다.

〈표 3〉 확률효과모형 분석결과

	전체 네트워크	본당형	브리지형
내부출신기관장	-0.291 (0.237)	-0.356 (0.221)	-0.151 (0.205)
정치적 임명	0.297** (0.146)	0.258* (0.136)	0.253** (0.126)
주무부처 관료	-0.0534 (0.15)	-0.0671 (0.14)	-0.0286 (0.131)
기관장재임기간	-0.00349 (0.00478)	-0.0012 (0.00447)	-0.00689* (0.00412)
기관장 성별	-0.215 (0.24)	-0.255 (0.223)	-0.0851 (0.209)
경영경험전문성	0.274** (0.134)	0.216* (0.126)	0.202* (0.116)
지식경험전문성	0.207 (0.153)	0.145 (0.143)	0.227* (0.133)
기관장 연령	-0.014 (0.0122)	-0.0145 (0.0114)	-0.00769 (0.0106)
기관 총근무기간(로그)	0.108 (0.096)	0.1 (0.0896)	0.111 (0.083)
경쟁	0.0339 (0.0658)	0.0234 (0.0617)	0.0288 (0.0564)
불확실성	-0.0244 (0.0769)	-0.0119 (0.072)	-0.0341 (0.0661)
공기업	0.0406 (0.228)	0.0246 (0.211)	0.0898 (0.199)
준정부조직	0.0833 (0.152)	0.0312 (0.141)	0.171 (0.133)
로그직원수	0.00643 (0.0722)	-0.00573 (0.067)	0.0104 (0.0631)
로그재무	0.0641 (0.0475)	0.0614 (0.0441)	0.032 (0.0414)
조직연령	0.000751 (0.00387)	-0.001 (0.0036)	0.00403 (0.00338)
조직안정성(직원근속연수)	0.0314 (0.0672)	0.0486 (0.0628)	0.00827 (0.0581)
Constant	-0.533 (0.825)	-0.301 (0.768)	-0.544 (0.716)
Observations	326	326	326
Number of 기관ID	243	243	243
R-sq	0.0771	0.0657	0.0777

주: Robust standard errors in parentheses

*** $p=0.01$; ** $p=0.05$; * $p=0.1$

릿지형의 경우에만 유의미한 것으로 나타났다. 지식 경험 전문성은 공공기관의 정책분야와 관련한 학위 등의 전문 지식이 있는 경우에 해당하는데, 이러한 경험이 있는 기관장은 브릿지형의 네트워킹 행태가 더 활발한 것으로 나온 것이다. 브릿지형 네트워킹 행태는 비슷한 유형의 관계자들을 만나는 것이 아니라 조직의 소비자나 시민 등의 대상을 만나는 행태이다. 따라서 이러한 분석결과는 공공기관의 업무와 관련한 지식 측면의 전문성을 가진 기관장의 경우, 정책의 대상에 초점을 맞추고 이들과의 관계에 관심을 가지는 경향을 보인다고 해석할 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 공공기관장의 네트워킹 행태의 결정요인을 기관장 요인·환경 요인·조직 요인의 세 관점에서 검증하고자 하였다. 분석결과에서 나타난 주요한 내용은 다음과 같다. 첫째, 기관장 변수 중 임명변수는 네트워킹 행태에 유의미한 결정요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 특히, 정치적 임명의 경우 네트워킹 행태가 다른 그렇지 않은 집단에 비해 유의미하게 높다는 것을 확인하였다. 또한 네트워킹 유형별로도 유의미하게 나타났으며, 본당형의 경우가 더 그런 것으로 나타났다.

둘째, 기관장 변수 중에서 경영 경험에 대한 전문성 변수 역시 유의미한 요인으로 나타났다. 현재 재임하는 기관과 유사한 규모의 조직의 장을 재임한 적이 있는지로 측정된 변수가 중요한 요인으로 나타난 것은 네트워킹 행태가 관리자의 관리행태에서 주목해야 할 요소임을 확인한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 환경적 요인이나 조직 요인 자체는 크게 의미가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 관리자의 임명 요인을 제외한 모형에서도 여전히 통계적으로 크게 유의미하지 않았다. 이론적으로 보면 조직이 처한 환경이나 조직 자체의 특성으로 인해서 기관장의 네트워킹 행태가 달라질 수 있지만, 본 연구의 분석결과는 네트워킹 자체가 기관장의 관리 영역으로서의 특성이 더 강하게 나타날 수 있다는 것을 지지한다고 해석해 볼 수 있다. 따라서 환경적 요인이나 조직 특성 요인이 기관장 변수와 네트워킹 행태 사이의 관계를 조절할 가능성이나 네트워킹 행태와 성과 사이의 관계에서 매개적 역할을 할 가능성을 생각해보게 한다. 선행연구에서도 조직이 처한 상황에 따라서 본당형 혹은 브릿지형 네트워킹 행태가 성과에 미치는 영향이 달라질 수 있음이 제시된 바 있다. 다만, 본 연구의 데이터를 통한 분석에서는 이러한 관계가 나타나지 않아서 이를 정밀하게 규명하는데 한계가 있었다. 향후 연구에서 추가적인 기관 데이터와 시계열적 확장을 통하여 시도할 수 있을 것으로 보인다. 이렇게 지속적으로 논의가 진행 되면 네트워킹 행태가 조직의 성과에 미치는 영향 자체도 기관장의 임명 요인을 고려할 경우

달라질 수 있다는 것을 보여준다.

마지막으로 임명 유형에 따라서 본딩형 혹은 브릿지형의 활발함의 정도가 따라서 달라질 수 있다고 상정하였지만, 본 연구 분석 대상인 공공기관의 경우에는 정치적 임명이 다른 유형보다 두 유형의 네트워크를 모두 더 활발하게 하기 때문에 이론적으로 상정 가능한 임명 유형에 따른 네트워크 유형별 차이는 포착해내지 못하였다. 다만, 전문성 영역에서만 네트워크 유형에 따른 차이가 나타나서 이 부분에 대한 추가적 연구가 가능할 것으로 보인다. 또한 네트워크 유형별 차이를 추가적으로 규명하기 위하여 유형별 네트워크 행태의 비중을 종속변수로 하여 추가 분석을 진행하였다. 분석결과는 <부록>의 <표4>에 제시하였으며, 임명 유형에 따른 비중의 차이는 통계적으로 유의미하게 나타나지는 않았다.

이러한 결과는 공공기관에 대한 정치적 임명이 기관장의 관리행태에 어떠한 영향을 미치는가를 확인하였다는 점에서 의미가 있다. 정치적 임명이 조직성과를 저해한다거나, 그렇지 않다는 등의 논쟁은 여전히 진행 중이다. 본 연구는 선행연구에서 네트워크 유형별로 성과에 미치는 영향이 달라질 수 있다는 주장과 연결되는 측면이 있다. 실제 결과는 다른 요인들을 함께 고려해야겠지만, 정치적으로 임명된 기관장이 전체적으로 네트워크를 더 활발하게 하고, 이것이 본딩형과 브릿지형 모두에서 그렇다는 점에서 기존 연구에서 제시된 두 유형의 성과에 대한 다른 방향의 가능성과 연결해서 추가적 논의를 생각해 볼 수 있다. 구체적으로 논의해보면, 만약 본딩형은 성과에 부정적이고, 브릿지형은 긍정적이라고 한다면 양자가 서로 어떻게 성과에 미치는 영향을 상쇄시키는지 확인해볼 수 있을 것이다. 그리고 기관장의 내부관리 등 다른 관리 요소와 복합적으로 작용할 가능성도 고려해 볼 수 있을 것이다. 그동안 공공기관의 정치적 임명을 다룬 많은 연구들이 성과를 저해한다는 증거를 제시하고 있다(예: 김보은, 2017; 김인, 2008; 이승우, 2009; 정지수·한승희, 2014; 한인섭 외, 2017 등). 그러나 이것이 단순히 정치적 임명으로 인한 것인지 아니면 정치적으로 임명된 기관장과 그렇지 않은 기관장이 하는 내부관리나 외부관리의 차이로 인한 것인지에 대한 논의는 생략된 채 이야기가 진행된 경우가 많았다. 따라서 여전히 양자의 관계는 혼재되어 있으며, 단선적 관계로 보기 어려운 측면이 있다. 이는 조직의 상황적 맥락과 네트워크의 유형별 특성을 고려해서 정치적으로 임명된 기관장이 강점을 발휘할 가능성과 그렇지 않을 가능성에 대한 논의로 연결될 수 있다. 따라서 본 연구의 분석결과는 향후 추가적 연구를 통하여 공공기관장의 임명을 어떤 방식으로 하는 것이 조직의 관리에 더 좋은가에 대한 정책적 처방을 위한 증거를 축적하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

참고 문헌

- 강영걸. (2004). 공기업 지배구조에 대한 평가와 개선방안: 사장(CEO) 입면과 평가를 중심으로. 「정책&지식」, 제87회: 2-6.
- 강혜진. (2017). 「부처 예산과정에 대한 장관의 영향과 전략에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 권경득. (2005). 조직유형에 따른 관리자의 리더십 스타일과 구성원의 직무행태 및 조직성과에 관한 연구: 성별차이를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 57-79.
- 김다경·엄태호. (2013). 공공기관 CEO의 네트워크 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 47(1): 171-200.
- _____. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로. 「한국행정학보」, 48(3): 295-321.
- 김보은. (2017). 공공기관 리더가 지닌 개인적 수준의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향: 공공기관 기관장과 감사(인)를 중심으로. 「정부학연구」, 23(1): 153-191.
- 김병섭·박상희. (2010). 공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 44(2): 85-109.
- 김인. (2008). 공공부문 BSC 도입 및 운영구조상의 특성이 성과에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 20(3), 865-892.
- 김준기. (2014). 「공기업 정책론」. 서울: 문우사.
- 김태형·장용석. (2013). 공공기관의 정치적 임원인사가 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 이명박 정부를 중심으로. 한국정책학회 동계학술발표논문집, 2013(단일호): 441-462.
- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 패널데이터 분석」. 한국 STATA 학회.
- 박상희·김병섭. (2012). 공공기관 임원의 인사에 관한 연구: 자원의존이론의 관점에서. 「한국행정연구」, 21(1): 39-72.
- 이승우. (2008). 「CEO특성에 따른 공기업 경영평가의 타당성 연구」. 호남대학교 박사학위논문.
- 이희연·노승철. (2013). 「고급통계분석론-이론과 실습-」. 서울: 문우사.
- 장정순·신황용·김연희·이희선. (2015). 조직 내 네트워크 행동과 유리천장이 조직몰입에 미치는 영향: 직무만족의 매개효과를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 26(3): 327-353.
- 정지수·한승희. (2014). 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향. 「한국사회와 행정연구」, 25(1): 115-140.
- 한인섭·김형진·곽채기. (2017). 공공기관 기관장의 출신배경과 경영성과 간의 관계 분석: 정권의 조절효과를 중심으로. 「행정논총」, 55(4): 55-79.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*, 26(12): 1401-1422.
- Aldrich, H. (1979). *Organizations and environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Andrews, R., Boyne, G. A. & Walker, R. M. (2006). Subjective and Objective Measures of Organizational Performance: An Empirical Exploration. In G. A. Boyne et. al. (ed), *Public Service Performance: Perspective on Measurement and Management*. Cambridge University Press.
- Angle, H. L., & Perry, J. L. (1981). An empirical assessment of organizational commitment and organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 26: 1-13.
- Donaldson, L., & Davis, J. H. (1989). CEO governance and shareholder returns: Agency theory or stewardship theory. *Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management*, Washington, DC.
- Donaldson, L., & Davis, J. H. (1991). Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns. *Australian Journal of Management*, 16: 49-64.
- Greve, H. R. (2003). *Organizational learning from performance feedback: A behavioral perspective on innovation and change*. Cambridge University Press.
- Han, J., & Hovav, A. (2013). To bridge or to bond? Diverse social connections in an IS project team. *International Journal of Project Management*, 31(3): 378-390.
- Jimenez, B. S. (2017). When ties bind: Public managers' networking behavior and municipal fiscal health after the Great Recession. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3): 450-467.
- Juenke, E. G. (2005). "Management Tenure and Network Time: How Experience Affects Bureaucratic Dynamics." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (1): 113-131.
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
- _____. (2008). *The Politics of Presidential Appointment: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton University Press.
- Meier, K. J. and O'Toole, L. J. (2001). Managerial Strategies and Behavior In Networks: A Model with Evidence from U. S. Public Education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11: 271-293.
- _____. (2003). Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*, 63: 689-699.
- _____. (2005). Managerial Networking: Issues of measurement and Research Design. *Administration & Society*, 37(5): 523-541.
- _____. (2006). *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*. The Jones Hopkin University Press.
- _____. (2007). Modeling Public Management: Empirical Analysis of the Management-Performance Nexus. *Public Management Review*, 9: 503-527.
- _____. Boyne, & R. M. Walker(2007). Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Vulnerable Ideas again Recent Theories. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3): 357-377.

- Menahem, G., Doron, G., & Itzhak Haim, D. (2011). Bonding and bridging associational social capital and the financial performance of local authorities in Israel. *Public Management Review*, 13(5): 659-681.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks* (Vol. 8). Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Nicholson-Crotty, S., & O'Toole Jr, L. J. (2004a). Public management and organizational performance: The case of law enforcement agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1): 1-18.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2004b). Public management in intergovernmental networks: Matching structural networks and managerial networking. *Journal of public administration research and theory*, 14(4): 469-494.
- _____. (2004). Desperately seeking Selznick: Cooptation and the dark side of public management in networks. *Public Administration Review*, 64(6): 681-693.
- _____. (2006). Networking in the penumbra: Public management, cooptative links, and distributional consequences. *International Public Management Journal*, 9(3): 271-294.
- Ouchi, W. (1981). Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge. *Business Horizons*, 24(6), 82-83.
- Peters, T. J., & Waterman, R. H. (1982). *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*. New York: Warner.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York, NY: Simon & Schuster Paperbacks.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. (4th ed.). John Wiley & Sons.
- Rho, E., & Lee, K. (2018). Gendered Networking: Gender, Environment, and Managerial Networking. *Public Administration Review*, 78(3): 409-421.
- Ryu, S. (2017). To bond or to bridge? Contingent effects of managers' social capital on organizational performance. *The American Review of Public Administration*, 47(4): 403-418.
- Salge, T. O. (2010). A behavioral model of innovative search: Evidence from public hospital services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1): 181-210.
- Van Slyke, D. (2007). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 17 (2): 157-187.
- Van den Bekerom, P., Jelmer S. & René T. (2017). "Transforming Input Into Output: How Downward

Networking Mediates the Effect of External Networking on Organizational Performance.” *Public Performance & Management Review*: 1-27.

Zhao, L., & Aram, J. D. (1995). Networking and growth of young technology-intensive ventures in China. *Journal of business venturing*, 10(5): 349-370.

Zyzak, B., & Jacobsen, D. I. (2019). External managerial networking in meta-organizations. Evidence from regional councils in Norway. *Public Management Review*, 1-21.

〈부록〉

〈표 4〉 확률효과 추가 모형

VARIABLES	본딩형 비중 ¹¹⁾	브릿지형 비중 ¹²⁾
내부출신기관장	-0. 257	0. 431
	0. 387	-0. 769
정치적 임명	-0. 272	0. 663
	0. 236	0. 472
주무부처 관료	-0. 115	0. 254
	0. 235	0. 477
경쟁	0. 0853	-0. 17
	0. 113	0. 219
불확실성	0. 161	-0. 470*
	0. 13	0. 254
기관장재임기간	0. 00619	-0. 0114
	0. 00795	0. 0157
성별	0. 501	-1. 404*
	0. 38	0. 766
경영경험전문성	0. 335	-0. 866**
	0. 222	0. 439
지식경험전문성	-0. 205	0. 66
	0. 25	0. 498
기관장 연령	0. 00626	-0. 00285
	0. 0197	0. 0394
기관 총근무기간(로그)	0. 145	-0. 292
	0. 157	0. 312
공기업	-0. 107	-0. 153
	0. 348	0. 714
준정부조직	-0. 0179	-0. 293
	0. 232	0. 477
로그직원수	0. 164	-0. 339
	0. 11	0. 227
로그재무	-0. 0486	0. 059
	0. 0729	0. 149
조직연령	-0. 0105*	0. 0142
	0. 006	0. 0122
조직안정성(직원근속연수)	0. 0491	0. 0622
	0. 109	0. 218
Constant	0. 162	1. 588
	1. 312	2. 642
Observations	326	326
Number of 기관ID	243	243

주: Robust standard errors in parentheses

*** $p=0.01$; ** $p=0.05$; * $p=0.1$

11) 본딩형 네트워크 값을 전체 네트워크 값으로 나누어서 계산함.

12) 브릿지형 네트워크 값을 전체 네트워크 값으로 나누어서 계산함.

The Determinant Factors of the Public Agency Leaders' External Networking Behaviors

Kang, Hyejin & Kim, Jin

The aim in this study is to examine determinants of public agency leaders' networking behaviors. To be more specific, we focused on whether different appointment types induce differences in networking behaviors, which are demarcated into forming "bonding" or "bridging" ties. The analytical results depict that politically appointed leaders are not only more active in their overall networking endeavors but also in forming bonding and bridging ties. In addition, the leaders with expertise in management experience were more active in networking behaviors. On the other hand, the head of the agency with knowledge expertise was found to be more active in bridge-type networking than bonding. The findings of this study add to the literature by attesting to why appointment types and leaders' previous expertise are important in managerial networking behaviors. Also, based on the findings, we suggest that the range of situational contexts of organizations as well as network characteristics should be taken into account in examining politically appointed leaders' manifest strength and ability to exert influence.

[Key Words: networking behavior, external management, political appointment]