

연구논문

## 통제의 역설: 공공조직의 통제는 조직혁신성과에 항상 부정적일까? 제도와 인간의 상호작용을 중심으로\*

한 서 영\*\*  
이 재 연\*\*\*  
이 나 경\*\*\*\*

- I. 서 론
- II. 이론적 배경 및 본 연구의 의의
- III. 데이터 및 분석방법
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 함의

### 〈요약〉

변화하는 환경에 대응하기 위한 개념으로서 혁신은 공공서비스를 개선시키기 위해 필요한 가장 중요한 도구로 조명 받아왔다(Walker, 2006). 이를 혁신성과의 관점에서 봤을 때 본 연구는, 공공조직만이 가지고 있는 통제와 그 유형에 따라 혁신성과가 다르게 나타나는 현상을 논의하고자 한다. 주체와 성격으로 분류한 통제는 크게 4가지 유형(공식적 외부통제, 비공식적 외부통제, 공식적 내부통제, 비공식적 내부통제)으로 분류될 수 있으며, 이들이 각각 혁신성과에 미치는 영향과, 조직 기관장의 리더십이 주는 조절효과를 조직진단평가연구센터에서 수행한 한국 공공서비스조직 데이터베이스를 통해 실증적으로 분석하였다. 분석결과, 4가지 통제유형이 혁신성과에 미치는 영향과 기관장 리더십의 조절효과가 각각 상이하게 도출되었다. 조직과 관련된 이해관계자에 대한 대응성(비공식적 외부통제)이 혁신성과에 긍정적 영향을 주며, 공공봉사동기와 같이 조직 구성원의 내면적 동기를 촉진하는 기관장 리더십으로 인해 긍정적 영향이 더 크게 나타났다. 반면, 비공식적 내부통제와 같이 업무 절차상 보이지 않는 장애물에 대한 인식이 높을 때 혁신성과에 부정적인 영향을 주며, 이러한 부정적 영향은 기관장 리더십으로 인해 오히려 더 악화된다. 이와 같이 기관장의 서번트 리더십은 변화에 대한 조직 구성원들의 이행을 낮추고, 현재 상태에 안주하게끔 할 수 있다는 점에서 혁신성과에는 부정적으로 나타날 수 있다는 가능성으로 해석될 수 있다.

[주제어: 혁신, 혁신성과, 공공조직, 외부통제, 내부통제, 기관장 리더십]

\* 본 연구는 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 조직진단평가연구센터의 지원을 받아 수행된 연구임.

\*\* 제1저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료, BK21 사업단(cadenzar@snu.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료(jaeyoun82@snu.ac.kr)

\*\*\*\* 공동저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료, BK21 사업단(nklee@snu.ac.kr)

## I. 서론

변화하는 환경에 대응하기 위한 혁신(innovation)은 공공서비스를 개선시키기 위한 가장 중요한 도구로 조명 받아왔다(Walker, 2006). 최근 한국사회에서 대두되는 ‘적극행정’에는 행정에서 관료들이 부정적·소극적이 아닌 긍정적·능동적 자세를 가지고 시민에 대한 봉사과 공익 증진에 효과적으로 기여하도록 하자는 규범적 지향이 담겨 있다(최태현·정용덕, 2020). 이와 함께 강조되는 공공조직 혁신의 중요성에도 불구하고, 민간조직과는 다소 다른 영향요인에 대한 연구는 부족하다(Mulgan & Albury, 2003; Bommert, 2010).

혁신은 조직 내 기존의 방식이 아닌 새로운 방식을 시도함으로써 조직의 생산성, 나아가 새로운 수요에 대한 대응을 시도하는 과정이다. 하지만 민간부문과 달리, 공공조직의 관점에서는 법을 기반으로 한 행정 책임성이 중요한 가치이며, 기존의 안정성(stability)을 저해하는 비용의 개념으로 인식될 수 있기 때문에(지성구·이갑두, 2005), 성과에 반드시 긍정적 영향을 미치지 않는다. 따라서, 법적 책임성을 담보하기 위한 장치로서 공공조직이 가진 내부 및 외부 제약사항 하에서 혁신의 요인에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이러한 제약사항을 본 연구에서는 Rainey 외(1976)의 연구에서 공공통제를 재구성하여 외부적 통제와 내부적 통제, 공식적 통제와 비공식적 통제로 구분하여, 각 통제의 원천이 혁신성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

혁신의 효과성과 관련하여, 혁신은 자발적인 혁신이라는 형태로 발현되었을 때 궁극적 목적을 달성할 수 있으며, 이를 위해서는 리더의 역할이 중요하다. 기존의 소극행정을 넘어선 적극행정에 대해 정세균 국무총리는 접시론을 언급한 바 있다. 그는 지난 2006년에 “일하다가 접시를 깨는 것은 괜찮지만, 일하지 않아 접시에 먼지가 쌓여서는 안 된다”를 언급하며, 신입사무관에게 “접시를 깨더라도 도전하라”, “법과 규정의 범위 내에서 펼친 적극행정은 보호받아야 한다”라며 적극행정에 대한 중요성과 이에 대한 보호를 강조한 바 있다.<sup>1)</sup> 기존의 행태에서 벗어나 새로운 수요가 반영된 공공조직의 혁신성과는 수많은 크고 작은 적극행정이 모여서 달성될 수 있으며, 이를 위해서는 조직구성원에게 철학적인 동력을 내면에 심어줄 수 있는 리더십의 역할이 중요하다.

특히, ‘제도 대 인간’이라는 틀에서 살펴보았을 때, 앞에서 언급한 4가지 통제적 조

1) 박경은, [돌보이는 정세균 리더십] ② ‘적극행정 전도사’ 정 총리... ‘월성 논란’ 산업부 찾아 격려도, 아주경제, 2020.12.04., <https://www.ajunews.com/view/20201203091141836>

건이라는 제도적 환경과, 리더십이라는 인간 개인의 행태가 발휘하는 상호작용에 대해 본 연구는 살펴본다. 위에서 언급한 4가지 통제적 조건 하에서 혁신성과를 이끌어내는 것은 비용을 감안한 하나의 자발성을 요구하므로, 이를 촉진할 수 있는 요인은 조직 구성원의 동기와 만족도일 것이며, 따라서 이에 영향을 주는 조직 기관장의 리더십의 조절효과를 분석하고자 한다.

## II. 이론적 배경 및 본 연구의 의의

### 1. 이론 및 선행연구 논의

#### 1) 혁신성과

다수의 선행연구에 의하면 혁신이란 새로운 아이디어, 목표, 관행이 생성, 개발 또는 재창조되는 참신한 과정(Rogers et al., 2005; Walker et al., 2002)이며, 조직의 혁신이란 조직의 구조, 전략, 행정절차에 있어서의 변화를 의미한다(Damanpour, 1987). 또한 조직의 혁신성(innovativeness)이란, 그 조직이 일을 하는 새로운 방식을 적극적으로 수용하는 정도를 의미한다(Fernandez & Rainey, 2006). 이러한 조직혁신을 민간조직과 공공조직의 혁신으로 나누어 살펴보면, 정부의 공공조직 혁신은 법, 규정, 절차와 같은 공식적 시스템 뿐만 아니라 관행과 문화와 같은 비공식적 시스템을 획기적으로 혁신함으로써 국민에게 고품질의 정책과 서비스를 제공하고 국가경쟁력을 증진시키기 위한 것이다(윤성식, 2005).

한편, 혁신의 유형은 학자에 따라 다양하게 나타난다. 혁신을 이끌어가는 속도나 자세로 나뉘보면, Henderson(1990)은 혁신을 시간적인 관점으로 새로운 분야를 개척해 나가는 급진적 혁신(radical innovation)과 기존의 방식을 확장 및 수정해 나가는 점진적 혁신(incremental innovation)으로 구분하였다(안경섭·윤미정, 2009). 조직구성원이 혁신을 받아들이는 자세로 혁신을 구분할 경우, 적극적 개념의 혁신은 자발성이 요구되며, 수동적 혁신은 외부의 강압적인 압력이나 요구에 의해 변화나 혁신을 대응하는 개념이다(배귀희 외, 2005). 반면 혁신을 과정과 결과 측면으로 나누어, 혁신행동과 혁신결과로 개념을 분류한 연구들도 살펴볼 수 있는데, 전자인 혁신행동이란 구성

원이 자신의 업무수행과 관련된 새로운 아이디어를 창조하거나 타인이 창조한 아이디어를 업무에 도입하여 실행하는 것을 의미하는 반면, 후자인 혁신성과란 혁신과 관련된 조직구성원의 업무성과 혹은 혁신과 관련된 변인의 결과변수(김종우·이지우, 2012: 10)로 보고 있다.

본 연구는 공공조직의 적극적 혁신, 즉 혁신이 점진적으로 이루어지고 조직 구성원이 다양한 행정수요에 자발적으로 변화를 시도하려는 행위에 대한 혁신성과 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

〈표 1〉 혁신의 개념

| 연구자                                                     | 용어    | 개념                                                                                                |
|---------------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aiken&Hage(1971)<br>Rogers(1995)<br>Walker et al.(2002) | 혁신    | 혁신이란 새로운 아이디어, 목표, 관행이 생성, 개발 또는 재창조되는 참신한 과정                                                     |
| Damanpour(1987)                                         | 조직 혁신 | 조직의 구조, 전략, 행정절차에 있어서의 혁신                                                                         |
| Rainey(2003)                                            | 조직 혁신 | 조직이 일을 하는 새로운 방식을 적극적으로 수용하는 정도                                                                   |
| 윤성식(2005)                                               | 정부 혁신 | 법, 규정, 절차와 같은 공식적 시스템 및 관행과 문화와 같은 비공식적 시스템을 획기적으로 혁신하여 국민에게 고품질의 정책과 서비스를 제공하고 국가경쟁력을 증진시키기 위한 것 |
| 김종우·이지우<br>(2012)                                       | 혁신 성과 | 혁신과 관련된 조직구성원의 업무성과                                                                               |

출처: 저자작성

## 2) 외부통제와 혁신성과

공공조직에서의 통제는 다양한 방식으로 구분한다. Romzek & Dubnick(1987)은 행정적 책임성을 ‘행정통제의 원천(내·외부)’와 행정통제의 수준(자율성의 정도)로 구분하였으며, 그 안에서 행정통제의 원천인 외부에서 자율성이 낮은 책임성을 법적(legal) 책임성으로 구분하고, 자율성이 높은 책임성을 정치적(political) 책임성으로 정의하였다.

공공조직을 통제하는 주체의 특성에 따라서도 구분이 가능하다. Waterman et al.(1998) 이 제시한 영향력의 범위(Venues of influence)에 의하면, 공공조직의 행위에 영향을 주는 정책행위자를 후원자(sponsor)와 고객(client)으로 구분할 수 있는데 후원자(sponsor)는 기관의 정책결정과 자원을 결정짓는 공식적인 권한을 가진 주체를 의미

하며, 고객(client)은 정부가 아닌 시민과 같은 주체로서, 공공조직에 영향력은 행사하지만, 후원자(sponsor)와 다르게 자원과 의사결정과 관련된 공식적인 권한은 가지고 있지 않다. 정책행위자가 공식적인 권력(formal power)과 상반되는 이해관계(conflicting interests)를 모두 행사하는 경우 공공조직의 목표 설정에 영향을 주며, 하나라도 결여된다면 공공조직의 기존 행위에 큰 영향을 주지 않는 것으로 설명하면서, 공공조직을 둘러싼 정치 및 환경적 요인이 미치는 제도주의적 영향의 중요성을 강조한다.

이러한 책임성을 확보하기 위한 통제의 유형을 활용하자면, 법적 및 제도적인 공식적인 통제를 활용하여 공공조직이 임무를 수행할 수 있도록 하는 주체는 Waterman et al.(1998)의 후원자(sponsor)와 같은 맥락이며, 이들은 공공조직으로 하여금 다소 수동적인 행정책임, 즉 제도적(법적) 책임성을 지도록 한다. 반면, 정치적 책임성은 공공조직의 조직 구성원이 국민의 요구에 대응하여 자발적으로 재량을 발휘하는 자율적 책임성의 개념이며, 공식적인 권한은 가지고 있지 않은 고객(client)의 개념과 같다. 따라서, 본 연구에서는 외부통제를 제도적 책임을 의미하는 공식적 외부통제와 자율적 책임성을 의미하는 비공식적 외부통제로 구분하여 논의를 전개하고자 한다.

#### (1) 공식적 외부통제와 혁신성과

공식적 외부통제는 공공기관이 상위기관인 정부기관의 감독 및 지시를 통한 개입을 받는 것을 의미한다. 이는 해당 공공기관에 대하여 상위 법규인 법률과 고시, 그리고 외부기관의 감사를 통해 (1) 기관장 및 임원 선임, (2) 인사 관리, (3) 재무 관리, (4) 사업 목표 설정, (5) 사업목표 달성을 위한 추진전략 채택에 관해 가하는 영향력을 통해 살펴볼 수 있다. 공식적 외부통제는 제도적 및 법적 책임성이 따르기 때문에 높은 통제강도를 가졌으며, 공공기관의 입장에서는 행정책임이 적극적이기 보단 다소 수동적이라는 특성을 가지고 있다. 때문에, 외부의 공식적인 통제는 혁신에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

앞서 선행연구에서 논의한 바와 같이 관련 정부기관의 감독 및 지시는 공공조직의 민주적 책임성을 확보하기 위한 것이기 때문에 다수의 시민이 기대하는 기존의 역할을 잘 수행하는지에 대한 통제에 초점이 맞춰져 있다. 반면, 공공조직이 자발적으로 수행하는 혁신은 기존 체제의 변화를 의미하며, 이는 상위기관에서 요구하는 기존의 성과측정 방식과는 상이할 수 있기 때문에, 반드시 혁신과 성과 간에는 정의 상관관계가 나타나지 않는다.

오히려 공식적 외부통제가 강할수록 자발적이고 변화지향적인 혁신보다는 기존의 역할에 충실하거나, 혁신을 하더라도 기존의 체제에서의 큰 변화 없이 점진적인 변화를 추구하는 것이 합리적일 수 있다(Lindblom, 1979), 특히, 상위기관으로부터 감사를 받는 공공조직의 관점에서는 변화가 오히려 자원이나 의사결정에 있어서 비용으로 인식되고(지성구·이갑두, 2005; Page, 2005), 안정성(stability)을 유지하여 긍정적 성과를 창출하는 것이 더 유리할 것으로 인식할 수 있다. Boyne & Meier(2009)에 의하면 급변하는 환경에서 공공조직의 성과는 부정적으로 나타나며, 이러한 부정적인 영향을 완화시키는 요건으로 조직의 구조적 안정성을 추구하는 행위를 논의한 바 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설 1-1: 공식적 외부통제는 공공조직의 혁신성과에 부정적 영향을 미칠 것이다.

## (2) 비공식적 외부통제와 혁신성과

반면 비공식적 외부통제는 선거, 주민참여제도, 시민단체 등과 같이 대리인을 거치지 않고 주인인 시민의 직접 행정행위에 대한 개입을 의미한다. Waterman et al. (2004)이 영향력의 범위(Venue of influence)에서 언급한 고객(client)의 특성에 의하면, 이들은 공공조직의 행위에 대해 개입할 권한은 가지고 있지만, 직접적인 통제를 할 수 있는 권한을 가지고 있지 않기 때문에, 공공조직은 시민의 행정적 요구에 대해 상징적으로는 대응할 수 있지만, 그 이상의 즉각적 대응은 하지 않는다. 또한 통제강도가 낮기 때문에, 비공식적 외부통제의 영향력은 무엇보다도 공공조직의 구성원의 자발적인 도덕성과 윤리가 요구된다.

그럼에도 불구하고 최근 급변하는 환경과 수요에 따라 비공식적인 외부주체들은 다양한 경로를 통해 의견을 개시하고 정책과정에 참여한다. 주민참여예산제도, 국민청원제도, 공론조사 등을 통한 사회적 합의를 이끌어내는 활동에 시민과 공공조직이 참여하고 있으며, 특히 정부 및 공공조직은 다양한 행위자간의 조정(coordination)을 이끌어나가는 역할에 초점을 맞추고 있다는 점에서 비공식적인 외부통제의 영향을 받을 것이다. 국내 주민참여예산제도의 영향요인에 대한 선행연구에 의하면, 비공식적 외부통제와 연결될 수 있는 주민투표율, 참여 주민의 다양성, 사회적 약자의 참여 수, 위원회의 충수, 대주민 홍보와 같은 개방성 및 반영도가 실제 주민참여예산 결정 총예산이나 사업수 등과 같이 제도의 효과성에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다(이

지문·권자경, 2015; 권자경, 2017; 주현정·강창민, 2017).

Borins(2001)의 조직혁신과 관련된 논의에 의하면, 조직 내 구성원의 행태에 대한 논의 뿐 아니라 다양한 환경적 요인이 미치는 긍정적 효과와 같이 조직 내외의 주체들을 포괄적으로 논의한다. 이를 공공조직에 적용한 경우, 비공식적 외부통제의 긍정적 인 효과는 최근 공공조직 내 책임성을 확보하게끔 하는 기능 뿐 아니라, 다양한 수요와 요구를 제시하는 환경적 요인이 외부에서 유입되는 아이디어의 역할로서 작용할 수 있기 때문에 혁신에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

즉, 공식적 외부통제와 비공식적 외부통제가 혁신에 미치는 영향에 있어서 상반된 방향이 도출되는 가설을 설정할 수 있으며, 이러한 상반성이 나타나는 원인은 공식적인 권력의 힘에서 기인한다고 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 상위기관으로부터 받는 통제는 시민으로부터 받는 통제와 비교했을 때, 조직의 원활한 운영의 관점에서 높은 기회비용이 수반된다. 예산 및 자원의 배분은 성과평가와 같은 수단을 통해 대부분 상위기관이 직접적으로 영향을 주기 때문에, 변화가 필요하다라도 긍정적인 성과 창출이 우선시되는 공공조직 입장에서는 혁신이 위험요인이 될 수 있으며, 따라서 공식적 외부통제는 오히려 저해요인으로 작용할 수 있는 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 1-2: 비공식적 외부통제는 공공조직의 혁신성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

### 3) 내부통제와 혁신성과

#### (1) 공식적 내부통제와 혁신성과

혁신을 달성하기 위해서는 모순적이게도 업무에서의 유연성과 권한부여, 통제에서의 효율성이 모두 요구된다. 본 연구는 공공조직의 혁신성과에 영향을 미치는 독립변인인 통제의 주체에 대해 외부와 내부, 그리고 통제의 성격에 관해 공식적인 것과 비공식적인 것으로 나누어 살펴보고 있다. 여기서 공식적 내부통제란 공공조직의 업무목표와 업무일정에 대한 공식문서, 권한과 책임에 관한 직무기술서와 같이 조직의 규율과 규정이 나와 있는 것으로 보고 있으며, 이는 통제의 주체적·형식적·법적·당위적 4가지 차원에서 비공식적 내부통제와 구분된다. 이는 첫째, 규정의 설립과 감시의 주체가 기관의 내부에서 비롯된다는 점에서 공식적 외부통제와 구분된다는 점 외에도

둘째, 공식적 내부통제는 형식적으로 문서화 되어있고, 셋째, 이를 통해 법적 책임성과 강제력이 발휘되며, 넷째, 수립배경에 목표성과 수단성을 띄고 있다는 것이다.

반면 비공식적 내부통제의 경우 문서화를 통한 공식적 강제력을 발휘하지 않지만, 공공조직의 특성상 조직문화를 통해 조직구성원의 인식에 영향을 주고 행위에 통제력을 가하는 조직의 레드테이프와 같은 뚜렷한 목적이 부재한 형식주의의 번문욕례를 의미한다. 이를 볼 때, 본 연구가 차용한 공식적인 것과 비공식적인 것을 구분하는 기준은 '공식성'에는 법적 책임성 및 강제력을 문서화하기 위한 토대로서 그 강제력이 지니는 목표성과 수단성이 전제되어야 함을 알 수 있다. 위와 같은 분류 하에 본 연구는 공식적인 내부통제가 공공조직의 혁신성과에 긍정적인 영향을 줄 것이라고 보았다. 공공조직은 사적조직과 그 궁극적 목적이 다르기 때문에 이를 충족시킬 수 있는 구체적인 절차와 규칙과 같은 내부통제가 혁신에 도움이 될 것이라 보았기 때문이다.

Akhmetshin(2017)은 공식적 내부통제가 일종의 틀을 제공함으로써 업무의 효율성을 높여주어 혁신에 긍정적인 영향을 준다고 하였다. Berry(1994)는 전략적인 계획의 도입을 통해 공공조직의 혁신성과를 높일 수 있다고 하였으며, 전략적인 계획은 조직의 궁극적인 목표를 이루려는 일련의 행동의 연속이라는 점에서 공공조직의 내부통제와 그 맥락을 같이 한다. Borins(2001) 또한 공공조직의 혁신이란 계획 없이 점증적으로 나아가는 방식이 아니라, 계획에 입각하여 이행되었을 때 이루어진다고 하였다. 내부통제는 루틴이라는 형태를 통해서도 보여지는데, Guo외(2020)는 문화산업클러스터에 대한 연구에서 학습루틴이 조직의 혁신성과에 긍정적인 영향을 준다고 하였다. 종합해볼 때 공공조직의 혁신을 이끌어내기 위해서는 절차를 구체적으로 명명하고 있는 공식적 내부통제의 역할이 중요하다고 할 수 있음에 따라, 본 연구는 다음과 같이 가설을 상정하였다.

가설 2-1: 공식적 내부통제는 공공조직의 혁신성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

## (2) 비공식적 내부통제와 혁신성과

레드테이프는 일반적으로 관료적 비효율성, 행정지체, 문서주의, 성가신 규정들, 규제, 과잉통제, 경직성 등과 관련된다(Brewer & Walker, 2010). 공공조직은 사회적 목표를 이루기 위한 차별화된 궁극적인 조직의 존재 이유가 있고 이를 추구하는 과정에서 과다한 레드테이프가 문제되어왔다. 본 연구는 이러한 비공식적 내부통제가 공식

적 내부통제와 달리, 공공조직의 혁신에 부정적인 영향을 줄 것이라 보고 있다. ‘나, 다니엘 블레이크’라는 영화에서는 실직당한 주인공에게 업무 매뉴얼 준수를 강요하는 담당 공무원의 소극적 행동을 보여줌으로써 영국의 관료주의적 복지제도를 비판하고 레드테이프가 높은 조직이 가지는 위험성을 시사한다. 이와 같이, 조직 내 레드테이프가 고착화 된 상태로 조직원의 인식과 행동이 모여서 조직문화가 형성되고, 소극행정으로 나타나기 때문에, 레드테이프 인식이 높은 조직에서는 혁신성고가 나타나기 어렵다.

앞서 설명한 대로, 매뉴얼대로 업무를 처리하기 때문에 레드테이프가 높은 조직에서 혁신성고를 기대하긴 어렵다. 실제로 명시되어 작동되는 공식적인 내부통제와 달리, 공식적으로 존재하지는 않지만 조직문화 등에 의해 조직 내부에 존재한다고 모호하게 믿게 만드는 비공식적 내부통제의 경우, 레드테이프에 대한 인식을 강화하여, 조직 구성원으로 하여금 조직의 목표와 일관되지 않은 불필요한(redundant) 제한이 있다는 것을 인식하게 만든다. 공식적 내부통제가 내부규정이 실제 명시되어 있는 것을 의미할 때, 반면 비공식적 내부통제의 경우, 이에 대한 구성원의 인식에 대해 살펴보고 있으며, 본 연구는 이러한 레드테이프 인식이 목표달성을 위한 적극적이고 전략적인 행동을 하는데 상반되는 기제로 역할을 하여 혁신성고에 부정적인 영향을 준다고 보았다.

Walker 외(2009)는 레드테이프에 대한 전략을 3가지 측면으로 나누었다. 레드테이프에 대한 전략을 전망, 방어, 반응(prospecting, defending, reacting)으로 나누어 보았을 때, 레드테이프에 인한 폐해는 ‘전망’ 전략을 사용하였을 때 완화되며, 반면, ‘반응’하는 레드테이프에 대한 전략은 업무성과에 대한 폐해가 더욱 심해지는 것으로 나타났다. 즉, 조직 내부절차에 대한 모호함을 악화시키는 레드테이프의 경우, 전망을 통해 전략적으로 대응하는 선택이 혁신성고에 긍정적인 영향을 주며, 모호함은 혁신성고에 부정적인 영향을 준다는 점을 확인하였다.

Feldman(1989)은 조직혁신이 달성되기 위해서 통제와 자율성 양자가 균형을 이루는 것이 중요하다고 하며, 이 양자의 균형이 깨져서 구성원의 내부통제에 대한 인식이 지나치게 높아진 경우, 혁신성고에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 하였다. 관련 선행 연구를 종합해보았을 때, 구성원이 비공식적 내부통제가 높다고 지각할 경우 혁신성고에 부정적 영향을 미칠 수 있으며 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 2-2: 비공식적 내부통제는 공공조직의 혁신성과에 부정적 영향을 미칠 것이다.

지금까지 독립변수인 외부통제, 내부통제를 각각 공식적, 비공식적 통제로 나누어 보고, 그에 따른 혁신성과와의 관계에 대해서 가설을 설정했다. 위에서 설명한 독립변수에 대한 정의 및 특징을 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 외부통제, 내부통제 정의와 특징

| 구분   | 외부통제                                                                                                                                | 내부통제                                                                                             |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 공식적  | - 정부기관의 감독 및 지시<br>- 높은 통제강도, 수동적인 행정책임<br>- 제도적(법적) 책임성이 따름<br><b>예) 시행령, 지방계약법, 지방공기업법 등</b>                                      | 조직목표달성을 위해 필요한 조직의 자체적인<br>규율과 규정이 내부문서 등을 통해 공식적으로<br>기제되어 있는 것<br><b>예) 조직 내 내규, 규정 및 지침 등</b> |
| 비공식적 | - 시민이 행정행위에 대한 개입하는 통제<br>- 낮은 통제강도(자발적인 도덕성과 윤리 요구됨)<br>- 자율적 책임성의 개념, 공식적인 권한 없음<br><b>예) 시민사회의 감시, 언론보도, 청와대 신문고·국민<br/>청원 등</b> | 조직의 규율과 업무절차 등 조직제도가 구성원에게<br>가하는 의무 및 제한에 대한 구성원의 인식<br><b>예) 레드테이프 인식</b>                      |

출처: 저자작성

#### 4) 기관장 리더십과 혁신성과

본 연구는 제도 대 인간의 관점에서, 통제의 유형이 제도에서 비롯되는 혁신성과의 요인이라면, 인간이 만들 수 있는 요인인 리더십의 역할에 대해 조명해보고자 한다. 과연, 민간조직과 비교해서 인사권에 제한 및 기관장 임기 기간도 보장되지 않는 공공조직에서 기관장의 리더십을 강조할 수 있을까? 이에 역발상으로 오히려 각종 규제와 규정으로 묶여있는 공공조직 환경에서 주기적으로 변동하는 기관장의 리더십이 조직 내 문화를 바꾸고 조직의 혁신성과로 이끌 수 있는 핵심 영향요인인지에 대해 살펴보고자 한다.

Miao et al.(2017)은 심리적 임파워먼트 이론을 통해 관료의 리더십과 공공봉사동기(Public Service Motivation)가 혁신행동 유인을 제공하며, Casebourne(2014)는 신공공관리(New Public Management) 모형에서 논하는 물질적 보상으로만 관료에게 동기부여하는 것은 한계가 있기 때문에, 공공조직의 맥락에 기초한 조직문화와 함께 임파워먼트의 중요성을 강조하였다. 따라서, 본 연구에서는 구성 조직원의 자발적 동기부여를 이끌어 낼 수 있는 핵심 영향 요소 중 기관장의 리더십을 살펴보고자 한다. 많은

리더십에 대한 연구는 특성이론(Traitist Theories), 형태이론(Behavior Theories), 상황이론(Situational Theories)을 근거로, 다양한 리더십 유형의 긍정적인 효과에 대한 연구가 이루어졌다(김지혜, 2012). 예를 들어, 변혁적 리더십은 조직구성원에게 카리스마와 개별적 배려를 통해 규범적 조직목표를 추구하게끔 하며(Burns, 1978), 거래적 리더십은 조직구성원에게 보상과 처벌을 통해 긍정적인 성과를 이끈다(Bass, 1985). 변혁적 및 거래적 리더십에 따른 직무몰입도의 긍정적 효과와 관련하여 박동진(2002)은 정부투자기관 기관장을 대상으로, 성영태(2006)는 지자체장을 대상으로 논의하였다.

이처럼 기관장의 리더십 유형 중에서 변혁적 리더십과 거래적 리더십에 초점을 둔 이유는 공공조직이 민간조직에 비해 위계적이고, 상명하복식의 전통적 관료제적 조직 문화를 가지고 있다는 인식이 만연하기 때문이다. 하지만 시대가 변화함에 따라 기존의 권위적이고 경쟁적이며 지극히 개인적인 특성을 지닌 리더십보다는 수평관계에서 부하의 의견을 청청하고 조직원들의 성장을 이끌 수 있는 리더의 역할이 더 중요시 되고있다(이운용, 2013). 이러한 관점에서 본 연구에서는 전통적인 공공조직에서 리더로서 모습이 아닌 인간중심의 리더십 이론인 서번트 리더십에 초점을 맞추고자 한다.

#### (1) 서번트 리더십과 혁신성과

서번트 리더십은 리더가 조직 구성원이 발전할 수 있도록 조력자로서 도와주며, 조직목표를 이루기 위해 동기를 부여하는 개념이다. Greenleaf(1970)는 조직 구성원 뿐 아니라 외부 고객과의 커뮤니티를 우선 순위로 두는 봉사의 개념으로 서번트 리더십을 정의한다. 따라서 리더는 조직 내외부의 욕구를 충족시키기 위해 헌신하고, 권력에 대해 집착하지 않으며 조직 구성원들을 이끄는 것을 핵심으로 한다(강문실&김윤숙, 2021). Mayer외(2008)에 따르면 전통적인 리더십이 명령과 통제를 중심으로 조직을 이끌어 나가는 것이 우선인 반면, 서번트 리더십은 조직 구성원들의 이익이나 욕구, 동기를 우선으로 조직 구성원 개개인을 배려하는 마음가짐이 기반이 된다는 점에서 전통적 리더십과 차이가 나타난다.

서번트 리더십의 구성요소는 연구자별로 다양하게 제시된다. Spears(1996)는 서번트 리더십은 리더가 조직 구성원에 대해 존엄성과 가치에 대한 믿음, 민주적인 규칙에 입각한 리더십을 발휘하며, '경청, 감정이입, 치유, 설득, 인지, 통찰, 비전의 제시, 청지기 의식, 구성원의 성장, 공동체 구축'와 같은 10가지 구성 요소를 도출하였다(강문실&김윤숙, 2021). 본 연구에서 논의하고자 하는 기관장 또한 위와 같은 특성을 가진

서번트 리더십을 가진 이들이다.

이처럼 공공조직의 리더가 경청, 치유, 설득, 감정이입, 비전제시, 구성원의 성장과 같은 서번트 리더십의 특성을 가질 때, 조직구성원의 동기부여를 이끌어 혁신성과를 높일 수 있을 것으로 보았다. 이는 기존 리더-구성원 교환이론<sup>2)</sup>과 사회적 교환이론<sup>3)</sup>을 근거로 들 수 있다.

서번트 리더십과 혁신성과 간의 관계를 연구한 사례를 살펴보면 강현주(2017)에서는 대기업 근로자를 대상으로 서번트 리더십과 혁신행동의 관계에서 유의미한 긍정적 관계가 나타났으며, 강문실·김윤숙(2021)에선 제조업과 서비스업을 대상으로 서번트 리더십의 하위 요소인 소유, 지혜, 청지기 정신이 혁신행동에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 이처럼, 관련 선행연구에서는 서번트 리더십의 효과가 주로 서비스 조직과 민간조직 맥락에는 보편적으로 적용되었지만 공공조직에서의 서번트 리더십과 혁신성과에 대한 논의는 많지 않다. 최근 공공조직 또한 상명하복식 체계에서 협력 및 수평적 관계로의 전환이 이루어지고 있으며, 조직 내 리더-조직원 간 관계의 변화는 기존 공공조직에서의 통제를 세분화할 경우, 혁신성과에 주는 영향을 다른 방향으로 조절하는 효과가 나타날 것이며, 이에 대한 논의가 본 연구의 기존연구 대비 기여점이라 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 서번트 리더십이 공공기관에서 내·외부 통제와 혁신성과 간 관계에 주는 효과를 논의하고자 한다.

## 5) 내·외부통제, 서번트 리더십, 그리고 혁신성과

### (1) 공식적 외부통제, 서번트 리더십, 그리고 혁신성과

공식적인 외부통제가 혁신성과에 미치는 부정적인 영향에 있어서 기관장의 서번트 리더십은 유의하지 않는 조절효과가 나타날 가능성이 높다. 기관장은 내부적으로는 조직 구성원과의 관계를 맺고 있지만, 외부적으로도 상위조직인 관련 감사기관 및

2) 리더-구성원 이론은 리더와 조직 구성원 사이에 교환관계를 중점을 두고 높은 수준의 교환관계는 존경, 상호신뢰, 의무의 특징을 가지며 리더와 조직원 사이에 친밀감이 형성되며 정보에 대한 접근과 의사결정에 참여 기회가 증가하고, 그에 반면 낮은 수준의 교환관계는 공식적인 계약관계의 특징을 가지며 리더와 조직원 사이에 거리감이 유지한다(Graen and Uhl-Bien, 1995; 이상호 외, 2015).

3) 조직 구성원이 리더로부터 긍정적인 호혜를 받는다면, 이들은 리더에게 보답하기 위해 향후 리더나 조직에게 도움이 될만한 행위를 하게된다(Perry & Blum, 2000)

정부기관과의 관계도 중요하며, 따라서 조직의 존속을 위해서는 공식적인 외부통제자의 영향력을 역행하기 어렵기 때문이다.

JQ Wilson(1991)의 저서에 의하면 관료의 행위나 목표의식은 개인의 의지 이상으로 조직의 요소에 의해 결정되며, 그 중 관리자의 행위는 그 조직의 과업보다는 제약 요인에 의해서 결정됨을 주장한다. 즉, 이윤추구의 목적을 달성하는 것이 어떤 제약사항을 지키는 것 보다 우선순위인 민간조직과는 다르게, 공공조직에서는 조직의 목표보다 제약사항이 우선시 될 수 있으며, 이러한 제약이 강하게 작용하는 경우 관리자는 소극적인 태도와 책임지지 않으려는 태도가 나타날 수 있다.

이처럼 기관장은 조직 자체의 영향력과 발전을 위한 자발적으로 활동하지만, 본인의 의지와는 다르게 영향력이 강한 외부 통제에 의해서도 좌우되기 때문에, 리더의 유형과 상관없이 혁신을 기관의 발전을 위한 이득이 아닌, 비용을 수반하는 행위로 인식하는 경우, 이는 혁신성과로 이어지지 않을 가능성이 높다. 따라서, 다음과 같은 가설을 상정하였다.

가설 3-1: 기관장의 서번트 리더십은 공식 외부통제가 높은 조직의 혁신성과에 유의한 영향을 미치지 않을 것이다.

## (2) 비공식적 외부통제, 서번트 리더십, 그리고 혁신성과

반면, 비공식적인 외부통제와 혁신성과 간 관계에 대해서는, 공공조직에서 시민의 의견에 대한 대응성이 높을수록, 이들은 다양한 이해관계와 요구사항을 가지고 있으므로, 다양성이 아이디어로 작용하여 조직의 혁신성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

이와 더불어 기관장이 서번트 리더십을 발휘할 경우, 비공식적 외부통제와 혁신성과 간 긍정적인 관계가 더욱 커질 것으로 예상할 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 서번트 리더십은 조직 구성원의 입장에 서서 이들의 이익이나 욕구, 그리고 동기를 우선시한다. 따라서, 공공조직의 조직구성원이 정치적 책임성, 즉 다양한 시민의 목소리와 필요에 대해 자율적으로 대응할 수 있도록 동기부여 해주고, 또한 대응하는 과정에서 기존의 체제와 다른 변화의 과정에 있을 때, 서번트 리더십을 가진 기관장이 이를 지지하는 역할을 할 수 있다는 점에서 긍정적인 영향력을 발휘할 수 있을 것이다.

또한, 서번트 리더십은 리더와 조직원 간의 관계에 있어서 경청하고 원활한 의사소통을 통해 협력을 추구하는 특성을 가지고 있는데, 이처럼 과업에 관련된 행위가 아

니더라도, 리더와 조직 구성원 간 긴밀한 관계는 향후 조직혁신성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

이와 더불어, 정치적 책임성은 정치행정이원론에서 주장하는 정치적 중립성 보다는, 조직 구성원이 스스로 가진 동기에 의해 시민과 사회적 약자와 관련된 정책문제와 현황을 이해하고 자발적으로 그들만의 가치를 주장하는 적극성과 대응성에 부합하는 태도를 의미한다(Frederickson, 1980). 이러한 점에 있어서 리더의 서번트 리더십은 조직구성원과의 사회적으로교환이론과 높은 리더-조직원 교환관계를 통해 향후 조직 구성원의 조직시민행동과 정치적 책임성을 유발하여, 이들이 자발적으로 주어진 과업 외의 조직의 발전과 변화에 기여하는 행위를 비용으로 인식하지 않고, 적극적으로 수용하여 공공서비스와 조직의 발전에 기여할 수 있는 이익으로 인식할 수 있도록 할 수 있다.

가설 3-2: 기관장의 서번트 리더십은 비공식 외부통제가 높은 조직의 혁신성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

### (3) 공식적 내부통제, 서번트 리더십, 그리고 혁신성과

의사소통, 동기부여, 비전제시를 통해 조직의 목표에 대한 이해를 돕는 서번트 리더십은 안정적인 외부환경을 가정하고 효율적인 목표를 지향하는 전통적 리더십과 달리 지속적으로 변화하는 환경을 가정하고 이에 대한 대응을 목표로 지향한다는 점에서, 이는 조직의 새로운 아이디어, 목표를 생성하고 재창조하는 공공조직의 혁신성과와 방향을 같이 한다.

Singh & Sarkar(2019)는 구조적 임파워먼트와 혁신행동 간의 관계에서 심리적 임파워먼트의 매개효과를 검증하였다. 여기서 논하는 구조적 임파워먼트란 자원 접근성, 정보 접근성, 작업 환경에 대한 개발 및 인식이라는 4가지 측면을 포함한다(Kanter, 1977). 이와 같이 구조적 임파워먼트는 조직에 대한 이해를 높인다는 점에서 공공조직의 내부통제와 맥락을 같이 하며, 심리적 임파워먼트의 경우 서번트 리더십과 맥락을 같이 한다. Echebiri(2020) 또한 공공조직과 사기업의 두 가지 사례를 통한 사례연구를 통해, 구조적 임파워먼트가 심리적 임파워먼트를 매개하여 직원중심의 혁신에 미치는 긍정적 영향에 대해 검증하였다. Hebenstreit(2012)은 간호사 교육자들이 인식하는 구조적 임파워먼트의 정도가 그들의 혁신적인 행동에 미치는 영향을 분석하였다. 이는 서번트 리더

십의 특성 중 하나인 임파워먼트와 업무목표와 절차에 대해 공식적으로 명명하는 것을 통해 조직목표에 대한 이해를 높이는 공식적 내부통제의 역할과 방향을 같이 함으로서, 공식적 내부통제와 서번트 리더십이 같이 작동되었을 때 조직의 혁신성과에 긍정적인 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 따라서 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 4-1: 기관장의 서번트리더십은 공식적 내부통제가 높은 조직의 혁신성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

#### (4) 비공식적 내부통제, 서번트 리더십, 그리고 혁신성과

앞서 언급했듯이 서번트 리더는 경청하고 공감하며 설득하는 자세를 통하여 조직구성원에게 동기를 부여한다(Spears, 1995). 하지만 이미 형식과 절차가 관습화되어 목표와 수단의 대치현상이 나타나는 조직에서 기간제 근무를 하는 기관장이 경청과 존중을 통해 동기부여를 하는 것으로 조직이 바뀔 수 있을까? 조직구성원이 조직 시스템의 효율성에 대해 불신이 쌓였을 경우, 수용적이고 포용적인 태도를 가지는 서번트리더십은 오히려 조직이 현 고착상태에 안주하게 되는 결과를 낼 수 있다. Giampetro-Meyer외(1998)는 서번트리더십과 같이 상호적인 관계를 중요시하는 리더십은 조직의 하위 구성원에게는 좋지만, 조직의 효율성과는 상충하는 관계에 있다고 하였다. Ekvall & Arvonen(1994)은 서번트리더는 조직의 부하들에게 인기가 많지만 유능하지 않다는 평가를 받는다고 하였다. 이 결과를 살펴볼 때, 조직구성원이 레드테이프에 대한 높은 인식으로 인해 조직 시스템의 효율성·효과성에 대한 의문을 이미 가졌을 경우, 인기는 많지만 유능하지 않음으로 인해 조직의 리더가 구성원으로부터 신뢰를 잃는다면, 조직이 혁신성과를 달성할 가능성은 더 줄어든다고 볼 수 있을 것이다.

Andersen(2009)은 공공조직에서 시민보다 부하직원에게 관심이 집중되는 서번트 리더는 조직목표를 달성할 가능성이 낮다고 하였다. Latham(2014)은 서번트 리더십의 순기능이 모든 상황에서 일률적으로 작동하는 것이 아니라 조직문화와 같이 해당 조직이 처한 맥락에 따라 발현된다고 하였다. Finley(2012)는 서번트 리더십이 전통적 리더십에 대한 대안적인 역할로서 제대로 작동하기 위해서는 조직원에게 롤모델이 되어 주는 것과 임파워먼트를 통해 구성원에게 독립성과 주도권을 부여하며(Covey, 1996), 이를 통해 자발적인 혁신이 일어난다 하였다. 하지만, 공공조직은 전통적 내부통제가 높은 조직문화를 가지고 있고 구성원의 내부통제에 대한 높은 인식으로 인해 구성원

개인에게 임파워먼트와 독립화가 이뤄지지 않을 경우, 이러한 서번트리더십의 긍정적 역할이 제대로 발현되기 어렵다. 위와 같은 선행연구의 흐름 하에 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 4-2: 기관장의 서번트 리더십은 비공식적 내부통제가 높은 조직의 혁신성과에 부정적 영향을 미칠 것이다.

## 2. 선행연구의 한계 및 본 연구의 의의

본 연구가 기존 공공조직 혁신성과연구에 기여 할 수 있는 바는 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 민간조직과는 다른 공공조직의 혁신성과에 대한 논의를 다루고 있다. 민간조직과 다르게 공공조직은 혁신이나 성과에 대해 부여할 수 있는 인센티브가 부족하기 때문에, 실제로 혁신을 위한 아이디어와, 그 아이디어를 실행으로 발전시키는 단계까지 도달시키는 요인에 대한 논의가 별도로 필요하다(Scott&Bruce, 1994). 혁신은 특히 기존의 일상적인 업무를 수행하는 것 이상으로, 새로운 변화를 추구하고 실행하는 과정이기 때문에, 이론적으로 조직의 공식적인 역할 외 행위(extra-role behavior)로 간주된다(Katz&Kahn, 1978; Panaccio et al., 2015). 따라서, 공공조직 내 금전적인 인센티브 외에도 공식역할 외의 자발적 행위를 장려하는 요소에 대한 논의가 필요하다. 이러한 요소로 본 연구는 공공조직의 핵심적 제도적 요인인 '통제'와 인간적 요인인 '리더십'의 관점에 초점을 맞추고자 한다.

둘째, 공공조직 혁신성과의 영향요인을 개인단위가 아닌 조직단위로 논의하고자 한다. 공공조직의 혁신성과 요인에 대한 연구는 대부분 개인단위에 초점을 맞추고 있다. 관련 기존 연구에 의하면 교사의 조직시민행동이 혁신에 미치는 영향(홍철희, 2008), 공무원 개인의 공공봉사동기가 혁신행동에 미치는 영향(김태호, 노종호, 2010), 일선 소방공무원의 셀프리더십이 혁신행동과의 상관관계가 있다는 연구(안대영, 서강현, 정홍상, 2013)와 같이 개인 스스로의 동기부여가 직무몰입도를 높이고 긍정적 성과와 자발적인 혁신에 대한 유인임을 논의한다. 하지만 개인의 아이디어가 혁신성으로 연결되는 과정에서는 실제 발현까지 조직 내·외부 환경의 영향이 크게 작용할 것이며, 이를 위해서 조직단위의 논의가 필요하다. 특히, 관료제적 특성을 가지고 있는 공공조직은 혁신에 대한 의사결정 또한 정치적 요소에 의해 크게 좌우된다. 따라서, 본 연구에서는 공공조직의 정치적 요인과 밀접한 개념인 통제수단의 영향에 대해 구

체적으로 논의할 것이다.

셋째, 다수의 연구에서 혁신성과의 영향요인으로서 통제는 부정적인 맥락에서 논의되어왔지만, 본 연구는 공공조직이라는 차별화된 맥락에서 통제의 긍정적 역할에 대해 탐색하고 새로운 시각을 제시한다. 박소희(2020)에 의하면, 목표명확성이 전제된 업무자율성이 개인의 혁신행위에 긍정적인 역할을 하는데, 이는 공공조직의 통제의 역할이 혁신성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있음을 유추할 수 있다. 한편, 배관표&전영한(2018)에 의하면 준정부조직 책임성을 확보하기 위한 수단인 통제가 조직의 재량을 제한하기 때문에 조직의 효율성에는 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 물론 연구마다 분석대상 등 특성이 다르지만, 공공조직을 둘러싼 통제가 혁신성장에 주는 상이한 영향은 공공조직을 둘러싼 통제의 의미나 주체가 다양하기 때문이다. 따라서 본 연구는 통제를 단면적으로 보지 않고, 통제의 주체를 기준으로 내부와 외부, 통제의 성격을 기준으로 공식과 비공식이라는 2가지 기준으로 나누어, 총 4가지로 유형화하여 각각이 혁신성장에 미치는 상이한 영향을 탐구하였다.

넷째, 본 연구는 '제도 대 인간'이라는 틀에서 현실성·객관성의 영역인 제도로서 4가지 통제적 조건과, 추상성·주관성의 영역인 인간특성으로서 기관장 리더십의 상호작용이 혁신성장에 미치는 영향을 논의한다. 이는 제도적인 거시적 요인인 '제약'과, 동기 및 만족도를 유발하는 미시적 요인인 '리더십'이 성과에 미치는 영향을 인과적으로 논의한다는 점에서 학문적 의의가 있다. 정부조직 내 관료나 하위 공공조직은 통상적으로 의사결정을 변화없이 그대로 집행하는 것으로 받아들여지지만, Borins(2001)에 의하면, 중간관리자 혹은 일선관료로부터 나온 혁신성고가 상대적으로 정치인이나 외부 이해관계자로부터 나온 혁신성고보다 높게 나타난다고 한다. Bernier et al.(2015)은 캐나다 사례연구를 통해 공공조직 혁신분야에서 환경적 영향요인으로 특히 정부조직 규모, 실업률, 큰정부일수록 공공분야 혁신성고에 중요한 영향을 끼침을 밝혀낸 바 있다. 따라서, 공공조직의 혁신성고는 공공조직을 둘러싼 정치적 환경 및 요소에 논의, 즉 조직단위 뿐 아니라, 조직 내 개인단위, 즉 실무를 담당하는 조직원과 관련된 미시적인 행태적 요인에 논의가 동시에 이루어져야 한다. 따라서 본 연구는, 거시적 차원에서 공공기관의 특성이 반영된 통제요인을 4가지로 분류하여 혁신성고와의 관계를 논의 및 분석하고, 더 나아가 미시적 차원에서 기관장 리더십과의 상호작용 효과를 확인하고자 한다.

### 3. 가설설정

최종적으로 가설을 정리하면 다음과 같다.

- 가설 1-1: 공식적 외부통제는 공공조직의 혁신성과에 부정적 영향을 미칠 것이다.  
가설 1-2: 비공식적 외부통제는 공공조직의 혁신성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.  
가설 2-1: 공식적 내부통제는 공공조직의 혁신성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.  
가설 2-2: 비공식적 내부통제는 공공조직의 혁신성과에 부정적 영향을 미칠 것이다.  
가설 3-1: 기관장의 서버트 리더십은 공식 외부통제가 높은 조직의 혁신성과에 유의한 영향을 미치지 않을 것이다.  
가설 3-2: 기관장의 서버트 리더십은 비공식 외부통제가 높은 조직의 혁신성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.  
가설 4-1: 기관장의 서번트리더십은 공식적 내부통제가 높은 조직의 혁신성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.  
가설 4-2: 기관장의 서번트리더십은 비공식적 내부통제가 높은 조직의 혁신성과에 부정적 영향을 미칠 것이다.

## IV. 데이터 및 분석방법

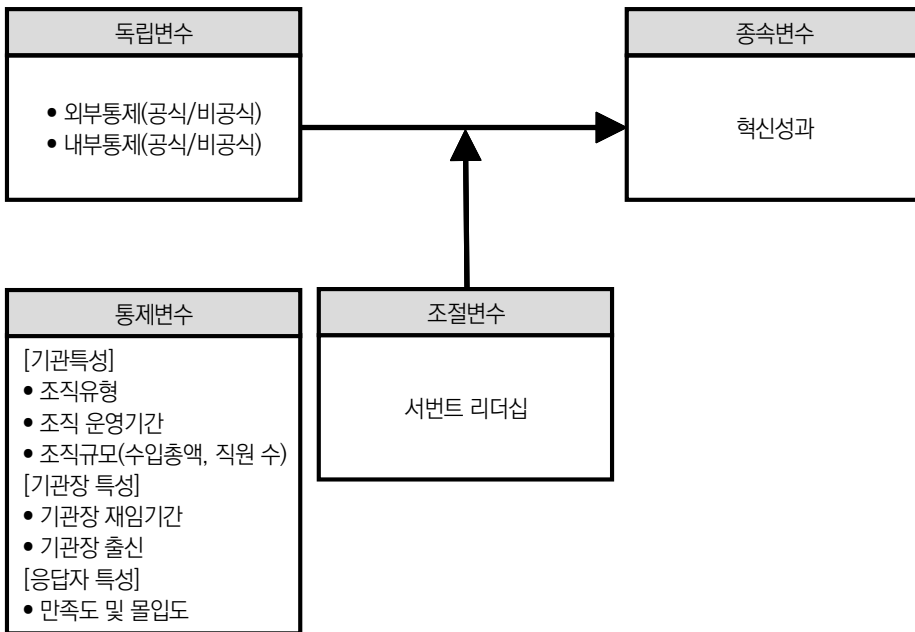
### 1. 연구대상 및 분석방법

본 연구는 실증분석을 위하여 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터에서 수행한 한국 공공서비스조직 데이터베이스를 활용하고자 한다. 분석대상은 공공기관, 지방공기업, 기타공공서비스조직을 대상으로 하며, 공공기관은 공공기관경영정보공개시스템(알리오)에서 공시대상으로 지정된 기관을 대상으로, 지방공기업은 지방공기업경영정보공개시스템에서 공시대상으로 지정된 기관을, 그리고 기타공공서비스조직은 인사혁신처가 매년 지정한 ‘공직유관단체’로 지정된 기관을 대상으로 한 패널데이터의 형태이다. 기관에 대한 각종 정보는 설문지를 통해 각 조직 인사담당자의 응답이 활용된다.

분석모형에 대한 실증분석을 위해 본 연구에서는 회귀분석을 시행하고자 한다. 가설에서 명시한 변수 측정에 필요한 문항은 2016년부터 2018년까지 존재하기 때문에 3년치 데이터를 활용하였다. 합동최소자승법(POLS; Pooled Ordinary Least Square) 방식과 확률모형(Random Effects Model)을 활용하고자 한다. 고정효과(Fixed Effects

Model)와 확률효과 모형 중에서 추정에 적합한 모형을 확인하는 방법인 하우스만 검정(Hausman Test)을 시행하였다. 그 결과로,  $p$ 값이 0.4308로 0.1보다 크게 때문에 귀무가설이 채택되어, 확률효과 모형을 활용하여 일치추정량을 구할 수 있으며, 고정효과 모형에서의 추정량에 비해 확률효과 모형에서의 추정량이 더 효율적이기 때문에 (민인식·최필선, 2016), 본 분석에서는 확률효과모형을 활용하고자 한다. 또한, 본 연구의 목적인 공공조직의 혁신성과에 미치는 영향 요인을 분석함에 있어서, 공공조직의 유형과 같이 시간에 따라서 변하지 않는 변수(time-invariant variables)에 대한 고려도 필요하다. 따라서 확률효과 모형을 활용함으로써 시간의 흐름에 따라 변화가 없는 시간불변변수의 계수값을 추정할 수 있다.

〈그림 1〉 분석 모형



## 2. 변수의 조작적 정의<sup>4)</sup>

공공조직은 다차원개념(multidimensional construct)의 관점에서 검토해져야 한다

4) 각 변수별 활용한 설문문항 및 조작적 정의는 〈별첨 1〉 참조

(박정호, 2015). 이와 관련해 본 연구는 혁신성과를 측정하는데 있어서 혁신성과에 대한 인식을 활용하였는데, 이는 본 연구에서 보려는 혁신성과가 '공공조직의 자발적인 혁신'으로서 이는 민간에서의 혁신성과와 차별화되어, 경제성, 생산성, 효율성, 효과성, 형평성 등의 단일한 가치짓대로 평가될 수 있는 것이 아니라, 공공성에 기반을 둔 혁신성과라는 점에서, 조직의 구성원과 별개로 동떨어져 발생하는 혁신성과가 아닌, 공공조직의 일원인 조직 개개인이 인식할 수 있어야 한다는 것이다. 실제로 공공조직성과에 관한 기존 실증연구들에서 주관적 인식지표(subjective measure) 혹은 대리지표(surrogate measure)를 활용하는 경향이 나타나며(Brewer & Selden, 2000; Vandenabeele, 2009; Meier & O'Toole, 2013; Choi & Rainey, 2010), 다수가 조직효과성(organizational effectiveness) 이론에 기반을 두고 조직원의 주관적 인식 조사에 의존하여 조직성과를 살펴본다(박정호 외, 2015). 이에 종속변수인 공공조직의 혁신성과를 측정하기 위해서 활용한 문항은 "귀 기관의 새로운 제품 및 서비스 개발은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?"이며, 응답은 얼마나 성공적인지의 정도를 리커트 5점척도로 측정한 문항이다. Fernandez & Rainey(2006)에 의하면, 공공조직의 혁신은 국민에게 전달되는 정책과 공공서비스를 대상으로 개선하는 과정을 의미하기 때문에, 각 공공기관의 정책 및 공공서비스가 얼마나 새롭게 개편되고 적극적으로 개발되는지의 여부를 확인할 수 있다는 점에서 공공조직 혁신성과를 위와 같은 문항을 통해 측정할 수 있을 것이다.

독립변수로 측정되는 통제는 앞서 선행연구에서 논의한 바와 같이 공식적인 통제와 비공식적인 통제를 외부와 내부로 구분한 문항들을 각각 활용하였다. 외부 공식적인 통제는 관련 정부기관의 지도와 감독의 정도를 나타낸 문항 5개를 활용하여 평균값을 분석에 활용하였다. 분석에 활용된 문항에 대한 요인분석 및 신뢰도 분석을 실시한 결과, Cronbach-alpha 값이 0.8611으로 나타나 신뢰성에 큰 문제가 없었다. 외부의 비공식적 통제의 경우, 시민과 같이 외부 이해관계자의 요구에 대한 대응성의 정도를 변수에 활용하였다. 공식적 내부통제는 조직 내부적으로 조직 구성원의 주어진 직무에 대해 공식적으로 마련한 문서의 여부를 나타내는 총 3개의 문항의 평균값을 분석에 활용하였다. Cronbach-alpha 값은 0.7271로 신뢰성에 문제가 없음을 확인하였다. 비공식적 내부통제는 레드테이프 관련 문항을 활용하였다.

조절변수로는 서번트 리더십을 측정할 수 있는 항목을 종합하여 평균한 값을 활용하였다. Cronbach-alpha 값은 0.9419로 신뢰성에 문제가 없음을 확인하였다. 기관의 발전과 직접적으로 연관되어 있는 부하직원의 동기부여를 비롯하여, 그 외에 부하직

원의 복지향상이나 불만해소, 그리고 자기개발과 같이 부하직원의 개인적인 필요사항에 대해 이해하고 소통하려는 서번트 리더십 특성을 반영하는 문항을 활용하였다.

통제변수로는 공공조직의 내, 외부 통제와 혁신성과 간 관계에 영향을 줄 수 있는 조직의 특성을 활용하였으며, 이를 나타내는 기관유형, 설립기간, 조직의 규모를 나타내는 조직의 수입 총액과 인원 수를 활용하였다. 일반적으로 공공조직에 대한 연구에서 기관이 설립된 이후 조직운영기간에 따라 조직변화 및 성과 등이 달라지며(김다경·엄태호, 2013), 혁신성과 또한 영향을 받는다. 조직의 혁신성과와 관련된 선행연구에 의하면, 조직 설립 이후 역사가 짧을수록 조직의 혁신활동이 활발하게 나타나는데(Pierce & Delbecq, 1977), 이는 특히 공공조직에서는 역사가 깊을수록 조직 내에 있는 공식화나 내부적인 문화 및 규정이 강하게 자리잡혀 있기 때문에 새로운 변화에 유동적이지 못할 수 있다. 따라서 각 조직의 조직운영기간을 통제하였으며, 조직 규모가 작을수록 새로운 변화나 시도에 대한 거부감이 낮기 때문에 혁신활동이 원활하게 이루어질 수 있다(Jaskyte & Dressler, 2005)는 점을 반영하여 조직의 규모를 나타내는 수입 총액과 인원 수의 영향력을 통제하고자 하였다.

또한, 본 연구에서 논의하는 조직혁신성과의 영향요인 중 내외부 통제 뿐 아니라 서번트리더십과 관련하여 별도의 영향을 줄 수 있는 기관장의 특성을 통제하였다. 기관장의 출신 여부에 따라 조직혁신에 막대한 영향을 미친다는 Damanpour & Schneider(2009)는 조직의 주요 의사결정자인 기관장의 출신여부에 따라서 조직의 혁신성과가 영향을 받는다고 주장하였는데, 예를 들어, 공공조직 출신 기관장의 경우 기존 체제를 유지하려는 성향을 나타내는 반면, 민간기업 출신 기관장은 전문 경영방침을 시도하기 때문에 조직변화를 통해 혁신을 시도하는 경향이 있기 때문이다. 정지수·한승희(2014) 연구에서 또한 기관장의 출신의 영향력을 다루었는데, 기관장이 정치권 출신인 경우 외부적 요인을 강조하는 경향이 발생한다. 이러한 선행연구를 바탕으로 기관장 출신이 공공조직, 민간조직, 정당출신인지의 여부에 따라 조직 혁신에 영향을 줄 것으로 판단하였으며, 기관장 출신을 통제하였다. 기관장의 재임기간 또한 조직혁신에 영향을 줄 수 있는데, 임도빈(2009)은 지방자치단체 단체장이 임기 초반에 공약한 사항을 실천하고 새로운 정책을 시도하기 위해 조직개편과 같은 조직혁신 행태를 보인다고 하였으며, Lewis(2002)은 기관장 재임기간에 따라 조직변화의 정도가 다르게 나타날 수 있다는 점을 주목하였다. 따라서, 본 연구에서도 기관장의 재임기간을 통제하였다.

조직의 특성과는 별개로 본 연구에서 활용하는 데이터는 조직을 단위로 각종 특성이나 현상을 인사담당자가 담당하여 응답하였는데, 이들 인사담당자 개인을 대상으로 별도로 시행한 설문에서 조직과의 관계에서 나타날 수 있는 만족도와 몰입도 관련 문항을 통제하고자 하였다. 특히 종속변수인 혁신성과에 대해 묻는 문항의 경우 담당자가 객관적으로 조직을 대표하여 응답한 값이지만, 인사담당자의 주관적인 인식에 대한 영향이 포함될 수 있으므로 조직과의 관계에 있어서 직장만족도, 몰입도 등의 7개 문항을 평균화한 변수를 통제하였다. Cronbach-alpha 값은 0.88로 문항 간 신뢰성이 높은 것을 확인하였다.

〈표 3〉 기초 통계량

| 변수명           |                | Obs | Mean     | Std. Dev.    | Min   | Max       |
|---------------|----------------|-----|----------|--------------|-------|-----------|
| 혁신성과          |                | 894 | 3.445    | 0.682        | 1     | 5         |
| 외부            | 공식통제           | 894 | 3.502    | 0.702        | 1     | 5         |
|               | 비공식통제          | 894 | 3.936    | 0.723        | 1     | 5         |
| 내부            | 공식통제           | 894 | 3.443    | 0.842        | 1     | 5         |
|               | 비공식통제          | 894 | 5.226    | 1.830        | 1     | 10        |
| 서번트리더십        |                | 894 | 3.977    | 0.680        | 1.6   | 5         |
| 기관유형          |                | 894 | -        | -            | 2     | 5         |
| 기관<br>유형      | 공공기관(=2)       | 567 | 0.634    | 0.482        | 0     | 1         |
|               | 지방공기업(=3)      | 198 | 0.221    | 0.415        | 0     | 1         |
|               | 중앙정부 소속기관(=4)  | 64  | 0.072    | 0.258        | 0     | 1         |
|               | 기타 공공서비스조직(=5) | 65  | 0.073    | 0.260        | 0     | 1         |
| 수입총액          |                | 894 | 958683.6 | 6445945      | 1     | 100000000 |
| 수입총액(ln)      |                | 894 | 10.657   | 2.438        | 0     | 18.421    |
| 직원 수          |                | 894 | 869.577  | 2440.79<br>2 | 20    | 30246     |
| 직원 수(ln)      |                | 894 | 5.692    | 1.253        | 2.996 | 10.317    |
| 조직 운영기간       |                | 894 | 24.846   | 18.469       | 3     | 137       |
| 기관장           | 재임기간           | 894 | 21.558   | 23.367       | 0     | 408       |
|               | 출신             | 894 | -        | -            | 1     | 4         |
| 기관장<br>출신     | 공공(=1)         | 583 | 0.652    | 0.477        | 0     | 1         |
|               | 국회/정당(=2)      | 151 | 0.169    | 0.375        | 0     | 1         |
|               | 민간(=3)         | 22  | 0.025    | 0.155        | 0     | 1         |
|               | 기타(=4)         | 138 | 0.154    | 0.361        | 0     | 1         |
| 응답자 만족도 및 몰입도 |                | 894 | 3.559    | 0.479        | 1.714 | 5         |

## V. 분석결과

분석결과는 <표 5>에서 확인할 수 있다. 모형 (1) 과 (2) 는 공공조직의 내외부 통제 요인과 서번트 리더십이 혁신성장에 미치는 영향을 분석하였으며, (1) 은 합동최소자승법(POLS: Pooled Ordinary Least Square)으로, (2) 는 확률효과를 모형을 활용하여 분석한 모형이다. 분석 결과, 가설 1-1에서 제시한 바와는 다르게 공식적 외부통제가 혁신성장에 미치는 영향을 정의 상관관계인 것을 확인할 수 있으며, 비공식적 외부통제는 혁신성장에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 가설 1-2를 지지하는 것을 확인할 수 있다.

앞서 가설 1-1과 관련한 선행연구의 논의에 의하면, 혁신에 의해 발생하는 '혁신비용'이라는 불확실성이 오히려 성과를 저해시킬 수 있기 때문에 혁신성장에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 추측을 하였다. 하지만, 실증분석 결과 그 반대의 결과가 유의하게 도출되었으며, 이는 공공조직에서의 적절한 통제는 억제의 개념이 아닌 길잡이 역할이 될 수 있음을 해석할 수 있다. 즉, 자율성은 혁신의 가능성과 폭을 넓혀줄 수 있다는 기존 통념과는 다르게, 공공조직의 특성상 외부책임성과 제도의 부재는 오히려 공공조직의 조직 구성원으로 하여금 자칫 권력을 남용되거나, 이들이 가진 본연의 의무가 퇴색되는 현상이 나타날 수 있다. 따라서, 적절한 공식적 외부통제는 특정 권한의 영향력을 활용하여 공공조직의 외부책임성을 확보시키고, 비공식적인 외부통제는 이해관계자의 대응성을 확보함으로써 혁신성장에 오히려 긍정적인 영향을 주는 장점을 가질 수 있다.

내부통제와 관련해서는 공식적인 통제가 혁신성장에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 가설 2-1을 지지하는 결과가 나타났으며, 또한 비공식적인 통제는 부정적인 영향을 줄 것이라는 가설 2-2 또한 지지한다.

공공조직의 통제와 혁신성과 간 관계에서 서번트 리더십이 미치는 영향을 분석한 결과, 서번트 리더십이 혁신성장에 미치는 영향은 긍정적인 것으로 나타났다. 공식적 외부통제와 혁신성과 간 관계에 있어서는 서번트 리더십이 유의하게 조절효과를 주지 않는 것으로 나타나서 가설 3-1 를 지지한다. 또한, 비공식적 외부 통제에 대해서는 서번트 리더십의 조절효과가 유의하게 (+) 값으로 도출되어 앞서 논의했던 가설과 일치되는 결과가 나타났음을 확인할 수 있다.

반면, 가설 4-1에서 논의한 공식적 내부통제와 서번트 리더십의 긍정적인 조절효과는 분석결과, 유의한 결과가 나타나지 않음을 확인할 수 있다. 가설 4-2에서 논의한 비

공식적 내부통제의 효과는, 리더십이 조절효과로서 유의하게 부정적인 영향을 미친다. 서번트 리더십이 조직 구성원들과의 소통과 배려를 바탕으로 혁신성장에 긍정적인 영향을 미치지만, 레드테이프와 같이 조직 내재적으로 문화적 특성이 강한 경우, 조직 구성원은 그 타성에 젖어있을 가능성이 높으며, 서번트 리더십의 효과가 조직원들로 하여금 오히려 개인주의적으로 안일한 행태를 유도할 수 있다. 리더십의 역할 중 하나가 조직 구성원의 입장에 서서 이들과 함께 나아가는 동반자 역할도 있지만, 변혁적 리더십이나 거래적 리더십과 같이 조직 구성원에게 쓴소리를 하여 조직이 나아가고자 하는 방향을 바로 잡는 역할도 필요하다. 비공식적 외부통제와 서번트 리더십의 효과가 긍정적으로 나타난 가설 3-2에 대한 분석결과를 봤을 때, 외부 이해관계자의 목소리에 대해서 공공조직의 구성원이 적극적으로 대응하여 조직의 변화를 실현시키기 위해서는 조직 구성원을 격려하는 리더의 따뜻한 소통이 필요하다. 반면 가설 4-2에 따른 분석결과와 같이 조직에 내재되어 있는 부정적인 문화를 극복해야하는 상황에서는 서번트 리더의 무조건적인 따뜻한 마음이 부정적으로 작용할 수 있어서, 서번트 리더십의 효과가 양날의 검이 될 수 있음을 확인할 수 있다. 이를 <그림 4>와 같이 비공식적 내부통제의 효과가 미치는 영향을 해석해보면, 서번트 리더십이 혁신성장에 긍정적인 영향을 미치지만, 비공식적 내부통제가 높아질수록 그 긍정적인 효과의 기울기가 줄어든다. 즉, 업무에 있어서 조직에 깊숙하게 내재된 레드테이프가 조직문화로 고착화되어 있을수록, 서번트 리더십이 혁신성장에 미치는 긍정적인 효과가 줄어든다는 것이다.

통제변수와 혁신성과 간 관계에서는, 우선 조직 유형 중 공공기관 대비 지방공기업인 경우 혁신성과와 부정적인 관계가 나타난다. 김대진(2015; Rogers, 1995에서 재인용)에 의하면 정책혁신에 있어서 보수적인 정책문화를 가진 정부나 지리적으로 고립된 경우, 정책채택이 느린 느림보 채택자(laggard)에 속하며, 따라서 지역에 따른 기관 유형과 혁신성과 간 관계를 보여준다. 조직규모에 대해서는, 재정규모가 혁신에 주는 영향은 앞서 변수의 조작적 정의에서 예측했던 사실과 반대로, 재정규모가 클수록 혁신성장에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났으며, 이는 오히려 재정적으로 여유로운 기관일수록 예산에 대한 불확실성이 적으므로 오히려 새로운 시도를 실행할 수 있다는 점으로 추측해볼 수 있다. 또한 응답자의 특성과 혁신성과 간 유의한 결과가 나왔음을 확인할 수 있는데, 기관을 대표하여 응답한 담당자의 주관성이 개입될 수 있음을 확인하였고, 따라서 기관의 통제 특성과 혁신성과 간 관계를 파악하기 위해서는 응답자의 특성에 대한 통제가 필요하다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 내·외부통제(독립변수), 서번트리더십(조절변수), 혁신성과와의 방향성

|      | 외부통제     | 내부통제     |      | 외부통제     | 내부통제     |
|------|----------|----------|------|----------|----------|
| 공식적  | (H1-1) + | (H2-1) + | 공식적  | (H3-1) X | (H4-1) + |
| 비공식적 | (H1-2) + | (H2-2) - | 비공식적 | (H3-2) + | (H4-2) - |

내·외부통제와 혁신성과와의 방향성

서번트리더십(조절효과)와 혁신성과와의 방향성

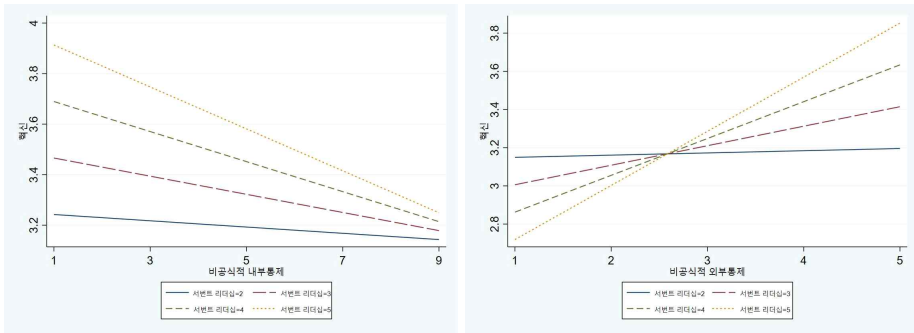
〈표 5〉 분석 결과

|                       |                | (1)       | (2)       | (3)       | (4)       | (5)       | (6)       |
|-----------------------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 공식적 외부통제              |                | 0.115***  | 0.111***  | 0.037     | 0.112***  | 0.112***  | 0.112***  |
|                       |                | (0.029)   | (0.028)   | (0.162)   | (0.028)   | (0.029)   | (0.028)   |
| 비공식적 외부통제             |                | 0.205***  | 0.202***  | 0.201***  | -0.170    | 0.200***  | 0.197***  |
|                       |                | (0.030)   | (0.030)   | (0.030)   | (0.161)   | (0.031)   | (0.031)   |
| 공식적 내부통제              |                | 0.060**   | 0.059**   | 0.060**   | 0.055**   | -0.009    | 0.056**   |
|                       |                | (0.025)   | (0.025)   | (0.025)   | (0.025)   | (0.133)   | (0.025)   |
| 비공식적 내부통제             |                | -0.058*** | -0.060*** | -0.060*** | -0.059*** | -0.060*** | 0.035     |
|                       |                | (0.012)   | (0.012)   | (0.012)   | (0.012)   | (0.012)   | (0.059)   |
| 서번트 리더십               |                | 0.108***  | 0.116***  | 0.051     | -0.234    | 0.059     | 0.247***  |
|                       |                | (0.036)   | (0.036)   | (0.144)   | (0.153)   | (0.113)   | (0.088)   |
| 공식적 외부통제*<br>서번트 리더십  |                |           |           | 0.019     |           |           |           |
|                       |                |           |           | (0.040)   |           |           |           |
| 비공식적 외부통제*<br>서번트 리더십 |                |           |           |           | 0.091**   |           |           |
|                       |                |           |           |           | (0.039)   |           |           |
| 공식적 내부통제*<br>서번트 리더십  |                |           |           |           |           | 0.017     |           |
|                       |                |           |           |           |           | (0.032)   |           |
| 비공식적 내부통제*<br>서번트 리더십 |                |           |           |           |           |           | -0.024*   |
|                       |                |           |           |           |           |           | (0.014)   |
| 조직<br>유형              | 지방공기업          | -0.175*** | -0.179*** | -0.178*** | -0.174*** | -0.178*** | -0.174*** |
|                       |                | (0.052)   | (0.055)   | (0.055)   | (0.055)   | (0.055)   | (0.055)   |
|                       | 중앙정부<br>소속기관   | 0.067     | 0.071     | 0.069     | 0.061     | 0.071     | 0.074     |
|                       |                | (0.092)   | (0.092)   | (0.092)   | (0.092)   | (0.092)   | (0.092)   |
|                       | 기타 공공서비스<br>조직 | 0.066     | 0.064     | 0.064     | 0.069     | 0.063     | 0.071     |
|                       |                | (0.083)   | (0.083)   | (0.083)   | (0.083)   | (0.083)   | (0.083)   |
| 수입총액(ln)              |                | 0.018*    | 0.020**   | 0.020**   | 0.020*    | 0.020**   | 0.020**   |
|                       |                | (0.010)   | (0.010)   | (0.010)   | (0.010)   | (0.010)   | (0.010)   |
| 인원 수(ln)              |                | 0.036*    | 0.031     | 0.032     | 0.032     | 0.031     | 0.033     |
|                       |                | (0.020)   | (0.021)   | (0.021)   | (0.021)   | (0.021)   | (0.021)   |
| 응답자 만족도 및 몰입도         |                | 0.239***  | 0.230***  | 0.231***  | 0.230***  | 0.230***  | 0.227***  |
|                       |                | (0.050)   | (0.050)   | (0.050)   | (0.050)   | (0.050)   | (0.050)   |
| Constant              |                | 0.707***  | 0.751***  | 1.009*    | 2.174***  | 0.977**   | 0.240     |
|                       |                | (0.245)   | (0.249)   | (0.602)   | (0.655)   | (0.497)   | (0.397)   |
| Observations          |                | 894       | 894       | 894       | 894       | 894       | 894       |
| R-squared             |                | 0.3055    | 0.3053    | 0.3053    | 0.3100    | 0.3056    | 0.3080    |
| Random Effects        |                | -         | 535       | 535       | 535       | 535       | 535       |

주1: Robust Standard errors in parentheses: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

주2:운영기간, 기관장 출신, 기관장 재임기간, 연도더미는 통제하였음

〈그림 2〉 비공식적 내부/외부통제 \* 서번트 리더십



## Ⅵ. 결론 및 함의

### 1. 결론

민간과 구분되어지는 공공행정의 궁극적인 목적은 정부의 다양한 기제들과 정책들을 통해 복잡다양한 사회문제들을 해결하여, 국민의 다양하고 끊임없이 변화되는 요구들을 충족시킴으로서 삶의 질을 높이기 위한 것이라고 할 수 있다. 본 연구는 공공조직의 통제를 그 주체와 성격으로, 공식적 외부통제, 비공식적 외부통제, 공식적 내부통제, 비공식적 내부통제라는 4가지 유형으로 분류하여 각각이 서번트리더십과 함께 작동했을 때 혁신성가에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 분석하였다. 분석결과, 공식적 외부통제와 비공식적 외부통제, 공식적 내부통제의 경우 공공조직의 혁신성가에 긍정적인 영향을, 비공식적 내부통제의 경우 공공조직의 혁신성가에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 자율성은 혁신의 가능성과 폭을 넓혀줄 수 있다는 기존 통념과는 다르다는 것을 실증적으로 보여주었다. 즉 공공조직에서 통제의 역할은 긍정적 역할을 줄 수 있다는 결과를 보여준다. 그렇다면 이러한 반대되는 결과는 왜 나타났을까?

이에 본 연구에서는 공공기관의 서번트리더십을 중요요인으로 보았다. 통제유형과 서번트리더십의 조절효과 분석결과, 비공식적 외부통제와 서번트리더십은 혁신성가에 긍정적인 영향을, 가설과 같이 비공식적 내부통제와 서번트리더십은 혁신성가에 부정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다.

본 연구의 독립변수인 통제유형은 민간과 구분되어지는 공공조직이 가진 특성으로서, 이는 제도의 산물이라고 할 수 있다. 반면 조절변수인 서번트 리더십은 인간의 행태적 특성이다. '제도 대 인간'이라는 관념적 틀에서 제도적 특성과 인간행태적 특성이 어떻게 혁신성과에 상호작용 하는지를 분석한 결과 인간행태적 특성으로서 서번트 리더십은 어떠한 제도적인 환경을 만나느냐에 따라서 혁신성과에 미치는 영향이 상이한 것으로 나타났다.

통제의 경우, 동기부여의 측면에서 보았을 때, 오히려 구성원에게 개인 외부의 감시라는 장치가 피드백의 역할로 작용하기도 한다. 이러한 피드백 작용의 특성과 인간관계에서 오는 장치의 촉진제라고 할 수 있는 리더십의 상호작용에 따라 결과는 다르게 나타난다. 먼저, 기관장의 서번트 리더십은 비공식적 외부통제가 혁신성과에 미치는 관계를 강화하는 것으로 나타났는데, 이는 외부의 이해관계자와의 관계가 작동할 시에, 공공조직의 구성원이 공공문제에 대해 적극성과 대응성을 가질 수 있도록 리더가 비전을 제시하고 동기를 부여하는 서번트 리더십의 효과가 조직시민행동이나 공공봉사동기를 촉진하여 조직혁신성과에 긍정적인 시너지 효과를 미치는 것을 보여준다. 반면, 비공식적 내부통제에서 볼 수 있는, 조직업무의 효율성을 감소시키는 레드테이프의 존재와 같이 조직의 내재된 부정적인 문화에 익숙해진 상황에서, 배려·경청·공감하는 서번트 리더십은 오히려 현실에 안주하게 하여 혁신성과에 부정적인 영향을 주는 것으로 볼 수 있다. 결론적으로 서번트 리더십이 조직의 통제 특성에 따라서 혁신성과에 미치는 영향이 양날의 검이 될 수 있음을 확인할 수 있었다.

본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 비공식적 외부통제가 공공조직혁신성과에 미친 영향이 긍정적인 것으로 나타났는데, 이를 볼 때, 사회문제해결을 통한 국민의 삶의 질 개선을 위해 작동하는 공공조직의 경우, 공공서비스를 받는 주체인 시민으로부터의 피드백은 환경의 변화에 대응하는 조직혁신성과에 긍정적인 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 행정의 대응성을 높이는 것이 중요하며, 나아가 최근 논의되고 있는 공공조직과 시민과의 협력, 그리고 수평적인 관계를 포함하는 협력적 거버넌스에 대한 중요성에 대해 보여주었다.

둘째, 외부의 비공식적 통제, 즉 이해관계자의 영향력이 통제에 주는 긍정적인 영향을 활성화시키기 위해서는 조직 내부의 리더와 구성원 간 리더십의 효과가 중요하며, 따라서 리더-조직 구성원의 단위에 대한 고민이 우선시 되어야 한다. 앞서 논의한 바와 같이 이해관계자의 요구에 대해 공공조직의 종사자가 단순히 탁상행정으로 보여

주기 위한 방식으로 대응하기 보다는, 이를 적극적으로 활용하여 공공정책 및 서비스 질 개선에 반영하기 위해서는 조직구성원의 소극적인 대응성이 아닌 자발적인 대응성이 필요하다. 특히, 자발적 혁신은 이들에게 주어진 공식적인 직무에는 명시되지 않기 때문에, 공공시민행동(OCB)이나 공공봉사동기를 자극하고 격려하는 과정이 필요하며, 배려와 공감을 기반으로 한 리더-조직원의 소통이 필수적이라는 것을 확인할 수 있다.

셋째, 인간행태적 특성인 서번트 리더십의 혁신성과에 대한 효과는 제도적 환경인 통제유형에 따라 다르게 나타나는 것을 볼 수 있었는데, 이는 서번트 리더십이라는 민주적이고 따뜻한 인간적 측면에 대한 조직성과적 측면에서의 가치에 대한 평가가 단일적이지 않다는 학문적 함의를 내포한다. 이는 환경과 인간의 상호작용은 보다 세밀하게 다뤄져야하며, 인간의 특성이라는 미시적인 개념이 조직 혹은 사회라는 거시적인 개념과 만났을 때, 어떠한 긍정적 혹은 부정적 시너지 효과를 일으키는지에 대해 본 연구에서 논의한 심리적 임파워먼트의 중요성을 조직행태와 관련하여 확인한 결과라고 할 수 있다. 종합하면, 제도적 환경과 인간의 행태의 상호작용을 통해 혁신과 같은 긍정적 변화에 대한 가치동력이 내면화될 때 구성원의 자발적인 변화를 이끌어낼 수 있다는 것을 본 연구는 확인하였다.

## 2. 한계 및 향후 연구방향

본 연구는 다음과 같은 한계 및 향후 연구방향을 제시할 수 있다.

우선, 본 연구는 3개년도 동일한 공공기관을 대상으로 조사를 진행한 패널데이터 형태를 활용하여 분석을 시도하였다. 그럼에도 불구하고 다년도 데이터를 확보할 수 없는 한계로 인해 조직 고유의 특성을 통제함에 부족함을 가지고 있다. 예를 들어, 구성원이 아무리 조직에 도움이 되는 혁신 아이디어를 가지고 있다고 해도, 그 아이디어가 조직 내에서 받아들여지는 과정은 각 공공조직이 가지고 있는 고유의 문화가 영향을 줄 것이다. 따라서, 향후 연구에 있어서는 다년도 패널데이터를 확보하여 조직 고정효과를 활용한다면, 각 조직의 특성이 아닌, 공공조직만이 가진 특성이 혁신성과에 미치는 영향을 분석할 수 있을 것이다. 또한, 공공조직 각 유형별 관측치가 많지 않아 공공기관이 대부분이었지만, 향후 연구에서는 다양한 특성을 가진 공공조직에 대한 별도의 논의가 필요할 것이다.

둘째, 본 연구는 조직이 가진 환경 및 문화적 요인과 기관장의 리더십의 상호작용을 보았다는 점에서 의미를 가진다. 특히, 통제가 주는 부정적 영향을 극복할 수 있는 리더십으로 서번트 리더십의 효과를 분석하였다. 하지만 실증분석 결과, 반드시 상호호혜성을 바탕으로 한 서번트 리더십의 효과가 긍정적이지만은 않다는 결과를 비공식적 내부통제와의 상호작용 효과에서 확인할 수 있었으며, 조직의 내재된 문화에 익숙해진 조직환경과 구성원의 변화를 위해서는 다른 형태의 리더십이 병행되어야 한다는 점을 추론할 수 있다. 따라서, 향후 연구에서는 통제 뿐 아니라 공공조직의 혁신성과에 영향을 줄 수 있는 다른 환경적 요인에 대한 분석과 동시에 다양한 리더십을 고려하여, 리더십 간 효과를 비교할 수 있다.

마지막으로, 본 연구에서 실증분석에 쓴 데이터는 공공조직이 분석단위이지만, 설문은 인사담당자의 응답을 취합한 데이터이며, 그 중에서 본 연구는 인사담당자의 응답을 활용하였다. 따라서, 동일방법 편의(common-method bias)의 문제가 발생한다. 즉, 인사담당자 개인의 가치관이나 성격에 따라 응답이 이루어졌으며, 그 특성이 본 연구에서 보고자 하는 요인 간 관계에 영향을 줄 수 있다는 것이다. 또한, 혁신성과 및 통제와 같은 개념을 단일문항으로 측정된 값을 활용하였기 때문에 조작적 정의에도 일부 한계가 발생한다. 따라서 향후 연구에 있어서는 각 조직의 객관적인 특성을 담은 항목, 즉, 각 항목별 예산 지출액 등을 활용하여 혁신의 성과를 측정하고, 인터뷰 등 다양한 질적분석방법을 통해 자료의 객관화가 가능할 것이다.

## 참고문헌

- 강경석·홍철희. (2008). 교사의 조직공정성 인식과 조직시민행동이 교사의 혁신행동에 미치는 영향. 「교육행정학연구」, 26(2), 287-315.
- 강문실·김윤숙. (2021). 서번트 리더십과 혁신행동간 임파워먼트의 매개효과, 「글로벌경영학회」 18(1): 1-22.
- 강현주. (2017). 호텔조직에서 변형적 리더십과 서번트 리더십이 갈등관리전략과 혁신행동에 미치는 영향, 「Tourism Research」, 42(2), 1-27.
- 권자경. (2017). 주민참여예산제도가 주민주권강화에 미친 영향에 관한 실증연구: 전국 지방자치단체를 대상으로, 「지방정부연구」, 제21권(1): 217-239.
- 김다경·엄태호. (2013). 공공기관 CEO의 네트워킹 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한

- 연구. 「한국행정학보」, 47(1): 171-200.
- 김대진. (2015). 지방자치단체의 정책학습과 정책의 확산: 도심지역의 버스환승제 채택과 확산을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 19(1), 1-34.
- 김종우·이지우. (2012). 조직공정성, 과업특성, 혁신행동 및 혁신성과 간의 관계. 「경영경제」, 45(1), 117-140.
- 김지혜. (2012). 지방자치단체장의 리더십이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구: 리더-부하 간 거리 조절효과를 중심으로, 석사학위논문, 성균관대학교 국정관리대학원.
- 김태호·노종호. (2010). 공공봉사동기가 조직 구성원의 혁신행동에 미치는 영향에 관한 연구. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 48.
- 민인식·최필선. (2016). 「STATA 패널데이터 분석」. (주)지필미디어
- 박동진. (2002). 리더십 유형에 따른 리더십 효과성 분석 - 공기업의 최고 경영자를 중심으로, 석사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 박소희. (2020). 목표모호성이 혁신행동에 미치는 영향, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 박정호·이도석. (2015). 공공조직 성과분석을 위한 다차원지표 활용의 딜레마: 주관적 성과인식과 객관적 지표 비교를 중심으로. 「한국행정학보」, 49(2), 93-117.
- 배관표·전영한. (2018). 준정부조직 통제의 성과 영향과 조절 효과: 공공기관 감독을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 29(3), 25-52.
- 배귀희·함종석·나태준·문명재·최홍석. (2005). 주요 국가의 인사제도개혁 비교 분석: 공무원의 수용성을 중심으로, 「한국행정연구원」, 1-173
- 성영태. (2006). 기초자치단체장의 리더십 유형이 공무원의 조직몰입에 미치는 영향: 임파워먼트 매개변수를 중심으로, 박사학위, 계명대학교 대학원.
- 안경섭·윤미정. (2009). 공공기관의 혁신활동의 방향성과 조직성과와의 관계, 「한국정책과학학회」, 13(1): 51-74
- 안대영·서강현·정홍상. (2013). 일선 소방 공무원의 조직 행태에 관한 실증연구-셀프 리더십, 조직 몰입, 혁신 행동, 조직 시민 행동 간의 관계를 중심으로. Crisisonomy, 9(8), 193-210.
- 윤성식. (2005). 정부혁신의 논리와 과제, 「한국정책학회」 한국정책학회 하계학술발표논문집: 7-15
- 이상호·곽원준·이종진. (2015). 리더-구성원 교환관계와 직무성과 도움행동의 매개효과, 「Productivity Reivew」, 29(4): 1-32
- 이운용. (2013). 공공기관에서 상사의 서번트 리더십이 부하직원의 직무만족 및 직무몰입에 미치는 영향, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이지문·권자경. (2015). 주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구: 서울시를 중심으로, 「지방정부연구」 제19권(1) 121-145.
- 지성구·이갑두 (2005), 개인성향, 혁신저항, 그리고 혁신성과의 관계, 「대한경영학회지」, 제52권:

2107-2132.

- 정지수·한승희. (2014). 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향. 「한국사회와 행정연구」, 25(1): 115-140.
- 주현정·강창민. (2017). 주민참여예산제도의 운영 성과 요인 분석, 「한국지방재정논집」, 제22권 (3): 169-189.
- 임도빈. (2009). 지방행정조직의 개편방향: 전략분석 게임론적 시각에서. 「지방행정연구」, 23(4): 3-26.
- 최태현·정용덕. (2020). 적극행정의 철학적·윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계, 그리고 맥락. 「한국행정연구」, 29(1): 1-30
- Akhmetshin, E. (2017). The System of Internal Control as a Factor in the Integration of the Strategic and Innovation Dimensions of a Company's Development. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 8(28): 1684-1692.
- Andersen, J. A. (2009). When a servant-leader comes knocking... *Leadership & Organization Development Journal*, 30(1): 4-15
- Berry, F. S. (1994). Innovation in public management: The adoption of strategic planning. *Public administration review*, 54(4): 322-330.
- Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*, 11(1), 15-33.
- Borins, S. (2001). Public management innovation: Toward a global perspective. *The American Review of Public Administration*, 31(1): 5-21.
- \_\_\_\_\_. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of intellectual capital*, 2(3): 310-319
- Boyne, G.A., & Meier, K.J. (2009). Environmental change, human resources and organizationalturnaround. *Journal of Management Studies*, 46(5): 835-863
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1): 233-257.
- Borins, S. (2001). Public management innovation: Toward a global perspective. *The American Review of Public Administration*, 31(1): 5-21.
- \_\_\_\_\_. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of intellectual capital*, 2(3): 310-319
- Boyne, G.A., & Meier, K.J. (2009). Environmental change, human resources and organizationalturnaround. *Journal of Management Studies*, 46(5): 835-863

- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1): 233-257.
- Casebourne, J. (2014). Why motivation matters in public sector innovation, Nesta.
- Choi, S., & Rainey, H. G. (2010). Managing diversity in US federal agencies: Effects of diversity and diversity management on employee perceptions of organizational performance. *Public Administration Review*, 70(1), 109-121.
- Covey, S. (1996). "Servant leadership from the inside out." In Spears, L. Insights on leadership. New York, NY: John Wiley & Sons, Inc.
- Damanpour, F. (1987). The adoption of technological, administrative, and ancillary innovations: Impact of organizational factors. *Journal of management*, 13(4): 675-688.
- 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.
- Echebiri, C., Amundsen, S., & Engen, M. (2020). Linking Structural Empowerment to Employee-Driven Innovation: The Mediating Role of Psychological Empowerment. *Administrative Sciences*, 10(3), 42.
- Ekvall, G. & Arvonen, J. (1994), "Leadership profiles, situation and effectiveness", *Creativity and Innovation Management*, 3(3):139-61.
- Feldman, S. P. (1989). The broken wheel: The inseparability of autonomy and control in innovation within organizations. *Journal of Management Studies*, 26(2): 83-102.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public administration review*, 66(2): 168-176.
- Finley, S. (2012). SERVANT LEADERSHIP: A Literature Review. *Review of Management Innovation & Creativity*, 5(14): 135-144.
- Frederickson, H. G. (1980). New Public Administration. University Alabama Press.
- Giampetro-Meyer, A., Brown, T.S.J., Browne, M.N. & Kubasek, N. (1998). Do we really want more leaders in business?, *Journal of Business Ethics*, 17(15): 1727-36.
- Graen, G. B., & Uhl-Bien, M. (1995). Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective. *The leadership quarterly*, 6(2): 219-247.
- Guo, J., Guo, B., Zhou, J., & Wu, X. (2020). How does the ambidexterity of technological learning routine affect firm innovation performance within industrial clusters? The

- moderating effects of knowledge attributes. *Technological Forecasting and Social Change*, 155.
- Hebenstreit, J. J. (2012). Nurse educator perceptions of structural empowerment and innovative behavior. *Nursing Education Perspectives*, 33(5): 297-301.
- Henderson, R. M., & Clark, K. B. (1990). Architectural innovation: The reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms. *Administrative science quarterly*, 9-30.
- Jaskyte, K., & Dressler, W. W. (2005). Organizational culture and innovation in nonprofit human service organizations. *Administration in social work*, 29(2), 23-41.
- Kanter, R.M. (1977). Men and women of the corporation. New York: Basic Books.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1978). The social psychology of organizations Vol. 2 p. 528, New York: Wiley.
- Latham, J. R. (2014). Leadership for quality and innovation: Challenges, theories, and a framework for future research. *Quality Management Journal*, 21(1): 11-15.
- Lewis, D. E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *The journal of Politics*, 64(1): 89-107.
- Mayer, J. D., Robert, R. D., & Barsade, S. G. (2008), Human abilities : Emotional intelligence, *Annual Review of Pyshology*, 59: 507-536.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. Strategy Unit, Cabinet Office, 1(1), 40.
- Panaccio, A., Henderson, D. J., Liden, R. C., Wayne, S. J., & Cao, X. (2015). Toward an understanding of when and why servant leadership accounts for employee extra-role behaviors. *Journal of Business and Psychology*, 30(4): 657-675.
- Perry-Smith, J. E., & Blum, T. C. (2000). Work-family human resource bundles and perceived organizational performance. *Academy of management Journal*, 43(6): 1107-1117.
- Pierce, J. L., & Delbecq, A. L. (1977). Organization structure, individual attitudes and innovation. *Academy of management review*, 2(1), 27-37.
- Qing Miao, Alexander Newman, Gary Schwarz & Brian Cooper. (2017). How leadership and public service motivation enhance innovative behavior, *Public Administration Review*, 78(1): 1-11
- Rogers, E. M., Medina, U. E., Rivera, M. A., & Wiley, C. J. (2005). Complex adaptive systems and the diffusion of innovations. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 10(3): 1-26.

- Rogers, D. L., & Molnar, J. (1976). Organizational antecedents of role conflict and ambiguity in top-level administrators. *Administrative Science Quarterly*, 21(4): 598-610
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public administration review*: 227-238.
- Rogers, E. (1995). Diffusion of Innovations (Fourth Paperback ed.).
- R, Waterman., A.A. Rouse., & R, Wright(2004). Bureaucrats, Politics, and the Environment, Univesity of Pittsburgh Press.
- Scott, S. G., & Bruce, R. A. (1994). Determinants of innovative behavior: A path model of individual innovation in the workplace. *Academy of management journal*, 37(3), 580-607.
- Singh, M., & Sarkar, A. (2019). Role of psychological empowerment in the relationship between structural empowerment and innovative behavior. *Management Research Review*.
- Spears, L. (1995), "Introduction: servant-leadership and the Greenleaf legacy", in Spears, L. (Ed.), *Reflections on Leadership*, John Wiley & Sons, New York, NY: 1-16.
- \_\_\_\_\_. (1996). Reflections on Robert K. Greenleaf and servant-leadership, leadership & Organization Development Journal; Breadford 17 (7): 33-35
- Suh, J., Harrington, J., & Goodman, D. (2018). Understanding the link between organizational communication and innovation: An examination of public, nonprofit, and for-profit organizations in South Korea. *Public Personnel Management*, 47(2): 217-244.
- Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public administration*, 84(2): 311-335.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2009). Can management strategy minimize the impact of red tape on organizational performance?. *Administration & Society*, 41(4): 423-448.
- Waterman, R. W., Rouse, A., & Wright, R. (1998). The venues of influence: A new theory of political control of the bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1): 13-38.
- Waterman, R., Rouse, A. A., & Wright, R. (2004). Bureaucrats, politics, and the environment. University of Pittsburgh Pre.
- Wilson, J. Q. (1991). Bureaucracy: What government agencies do and why they do it. Basic Books

□ 별첨 1: 변수의 조작적 정의

| 구분 | 변수명                 |         | 조작적 정의                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|---------------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 종속 | 혁신                  |         | • 귀 기관의 새로운 제품 및 서비스 개발은 다른 기관에 비하여 어떠합니까? (리커트 5점척도) ① 전혀 성공적이지 않다 ~ ⑤ 매우 성공적이다                                                                                                                                                                                          |
| 독립 | 외부 통제               | 공식 (평균) | • 귀 기관의 (1) 기관장 및 임원 선임/ (2) 인사 관리/ (3) 재무 관리/ (4) 사업 목표 설정/ (5) 사업목표 달성을 위한 추진전략 채택에 있어서 관련 정부기관의 지도·감독은 어느 정도입니까? ① 매우 적다 ~ ⑤ 매우 많다                                                                                                                                     |
|    |                     | 비공식     | • 귀 기관은 다른 기관에 비하여 고객의 요구에 신속하게 대응한다고 보십니까? ① 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다                                                                                                                                                                                                           |
|    | 내부 통제               | 공식 (평균) | • 귀 기관에는 직원의 개인별 업무목표를 미리 적어 놓은 공식문서가/권한과 책임에 관한 직무기술서가 직무마다/업무 일정을 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까? ① 거의 그렇지 않다 ~ ⑤ 대부분 그렇다                                                                                                                                                          |
|    |                     | 비공식     | • 귀 기관의 레드테이프 수준은 어느 정도입니까? ① 매우 낮다 ~ ⑩ 매우 높다                                                                                                                                                                                                                             |
| 조절 | 서번트 리더십 (평균)        |         | • 귀 기관의 기관장은 다른 기관의 기관장들에 비하여 직원들과의 1) 의사소통 2) 복지향상 3) 불만해소 4) 동기부여 5) 자기개발을 위해 얼마나 노력한다고 보십니까? ① 전혀 노력하지 않는다 ~ ⑤ 매우 많이 노력한다                                                                                                                                              |
| 통제 | 기관유형                |         | • 공공기관(=2), 지방공기업(=3), 중앙정부 소속기관(=4), 기타 공공서비스 조직(=5) (더미변수 처리)                                                                                                                                                                                                           |
|    | 조직 운영기간             |         | • 귀 기관의 설립년도는 언제입니까?: 정부조직 직제 기준/법인설립년도 기준, 설립 연도와 설문측정연도를 통한 연단위                                                                                                                                                                                                         |
|    | 수입총액 (ln)           |         | • 귀 기관의 전년도 회계연도 수입(수익) 총액은 대략 얼마입니까? (결산 기준, 정확한 재무정보를 모를 때에는 대략 응답) (백만원)                                                                                                                                                                                               |
|    | 직원수(ln)             |         | • 귀 기관의 전체 상근 직원 수는 대략 얼마입니까? (임원포함)(명)                                                                                                                                                                                                                                   |
|    | 기관장 재임기간            |         | • 현 기관장이 기관장으로서 재임한 기간은 얼마입니까? (개월수)                                                                                                                                                                                                                                      |
|    | 기관장 출신              |         | • 현 기관장의 과거 경력에 있어서 가장 오랜 시간 소속되었던 조직은 어디입니까? (1= 현기관, 타기관, 중앙정부, 지자체, 공기업 / 2= 국회 및 정당 / 3= 민간 / 4= 기타)                                                                                                                                                                  |
|    | 응답자 만족도 및 몰입도 (평균값) |         | • (1) 직장에서 귀하의 의견을 중요하게 여기는 것 같습니다? (2) 귀 기관의 미션이나 목표는 귀하의 업무가 중요하다는 생각이 들게 만듭니까? (3) 귀하는 타인에게 자신 이 속한 조직을 자랑스럽게 말합니까? (4) 귀하는 지인들에게 자신의 조직을 일하기 좋은 곳으로 추천할 수 있습니까? (5) 귀하는 본인이 현재 하는 일에 만족합니까? (6) 귀하는 본인이 현재 일하는 직장에 만족합니까? (7) 귀하는 가까운 장래에 현 직장에서 다른 직장으로 옮길 마음이 있습니까? |

참고: 한국 공공서비스조직 조사 통합설문지 2016~2018

## Abstract and Key Words

### The Impact of Organizational Restriction on Public Sector Innovation: Focusing on the Moderating Effect of Leadership

Han, Seo-young

Seoul National University

Lee, Jaeyoun

Seoul National University

Lee, Nakyung

Seoul National University

Our society is experiencing a rapid, multi-contextual change following the 4th industrial revolution. As such, so does the means to fulfill the purpose of public service which is to enhance the quality of people's lives. Innovation as a concept for responding to environment change has been highlighted as one of the most important tools required to improve the public service (Walker, 2006). This study explores the roles of organizational restriction and servant leadership in searching for innovation factors in public management which is distinct from the private management. Dividing the organizational restriction by 2 standards which are (i) the subject of restriction and (ii) the degree of officiality, this study empirically analyzes the moderating effect of the servant leadership on public organizational innovation under the 4 types of organizational restriction: (i) official external restriction, (ii) unofficial external restriction, (iii) official internal restriction, and (iv) unofficial internal restriction. According to the result it is important for public organizations to increase responsiveness to the people who receive the public service. Also, explicitly clarifying organizational discipline and routine raises members' organizational understanding which ironically increases behavioural autonomy.

[ Key Words: Innovation, Public Management, External Restriction, Internal Restriction, Leadership ]