

연구논문

관료제의 역설 혹은 예외: 조직규모와 분권화*

김 해 리**
전 영 한***

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계와 방법
- IV. 분석결과 및 논의
- V. 결론

〈 요약 〉

본 연구의 목적은 조직 규모가 조직 분권화에 미치는 영향을 우리나라 공공기관을 대상으로 실증적으로 분석하는데 있다. 이를 통해 조직 규모와 집권화-분권화 차원의 관료제적 조직 구조의 관계가 예외적인 패턴을 보이는지를 살펴보고, 나아가 여러 행정개혁 프로그램에서 동시에 강조되는 조직의 규모 축소요청과 조직 분권화 수준 강화 요청이 내적 취약성을 지니는 정책 요구가 아닌지를 검토해보고자 하였다. 2011년도, 2012년도 2년간 우리나라 공공 기관을 대상으로 한 자료를 바탕으로 결합회귀모형을 주요한 분석 모델로 삼아 분석을 실시하였고 또한 데이터 특수성을 감안하여 추가적으로 고정효과모형 분석을 실시하여 논의를 보충하고자 하였다. 분석 결과 조직 규모가 커질수록 조직 분권화 수준이 높아지는 것이 목격 되었으며 조직 규모의 축소가 조직 집권화 현상을 동반하게 된다는 이 같은 결과는 특히 우리나라 공공기관에 요구되는 조직 규모 축소와 분권화 강화라는 두 가지 동시적 정책 요청은 조직에 구조적으로 혼란을 야기할 수도 있음을 시사하고 있다.

[주제어: 공공기관, 조직 규모, 분권화, 조직 구조, 관료제]

* 본 논문은 김해리의 석사논문(2014)를 발전시킨 것이며, 2014년 한국행정학회 World Conference for Public Administration 발표문을 수정, 보완한 것입니다.

** 서울대학교 행정대학원 행정학과 박사과정(ellie308@snu.ac.kr)

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 부교수(yhchun1@gmail.com)

1. 서론

현대의 대부분 대규모 조직들은 관료제적 조직구조를 갖고 있다. Max Weber (1947)가 지적인 관료제적 특징들인 문서화된 규칙에 근거한 업무 수행, 전문화와 노동분업, 직위와 직위보유자의 공식적 분리 등은 오늘날 대규모 조직에서 흔히 목격되는 현상들이다. 대규모 조직에서 이러한 현상이 두드러지는 이유에 대해 Weber는 관료제적 조직은 그렇지 않은 조직에 비해 더 효율적이고, 안정적이며, 예측가능하고, 궁극적으로 더 합리적인 조직관리가 가능하기 때문이라고 지적한 바 있다. 관료제적 조직구조는 효율성과 합리성으로 이끌고, 이 효율성과 합리성은 다시 조직규모의 성장을 불러온다는 것이다. 그렇다면 조직규모와 관료제적 조직구조는 항상 같은 방향으로 움직이는 두 가지 현상인가? 더 구체적으로 표현하자면, 다른 조건들이 동일한 경우 대규모 조직들은 소규모 조직에 비해 공식화, 표준화, 집권화 등 관료제 조직구조의 구체적 차원들에 있어서 일반적으로 더 높은 수준을 갖고 있는가?

본 연구는 위의 질문과 관련하여 논의되어 왔던 대규모의 관료제 조직이 보이는 하나의 역설적 혹은 예외적 현상에 대하여 한국의 공공기관을 대상으로 실증적 증거를 제시하고자 한다. 20세기 중반 이후 일부 조직연구자들은 앞서 제기된 질문에 대해 흥미로운 답변을 제시하였는데, 조직규모와 관료제적 조직구조의 관계는 적어도 집권화-분권화의 차원에 있어서는 예외적인 패턴을 보인다는 것이었다. 예컨대 Hage and Aiken(1967)의 기념비적 연구에 의하면 대규모 조직일수록 더 많은 분권화 경향을 보였으며, 이러한 발견은 비교적 최근에 진행된 여러 연구에 있어서도 지지되고 있다(예를 들면 Daft and Becker, 1980; Bluedorn, 1993). 이것은 조직규모의 확대에 따른 관료제적 특성 강화라는 일반적 통념과 배치되는 발견으로서, Weber 이래로 견지되어 온 대규모 관료제적 조직의 전형적 이미지를 (적어도 부분적으로) 뒤집는 연구결과가 아닐 수 없다.

Weber가 이념형적으로 묘사한 이상적인 관료제적 조직에서는 위계적 권한배분의 정점에 위치한 상급자가 완벽한 의사결정권을 행사함으로써 조직에서 일어나는 모든 일에 대한 통제를 완성하며, 이를 바탕으로 효율성과 책무성의 동시적 달성이 가능해진다. 그러나, 앞서 언급한 연구자들에 의하면 실제 대규모 조직에서는 상위 의사결정자에게 필요한 정보량과 업무량의 과잉(overload)이 심각해지

기 때문에 Weber식 조직구조에 입각한 집권적 의사결정은 현실적 장벽에 부딪힌다. 과거 대규모 관료제적 조직구조가 갖는 다양한 병리적 현상에 대해 Parkinson (1957) 등 술한 이들이 비판하였지만 만약 대규모 관료제적 조직일수록 분권화가 촉진된다면 이는 전통적 고정관념을 (최소한 부분적으로는) 뒤집는 관료제의 역설(paradox of bureaucracy)을 의미할 수 있다(Daft, 1998; 2010).

이러한 발견과 함의에도 불구하고 공공조직의 관료제적 특성에 관한 실천적 혹은 심지어 학술적 논의에서 조차 많은 공공조직 전문가들과 정책결정자들은 이 문제에 대하여 충분한 주의를 기울여 오지 않았다. 그 대표적인 사례가 공공조직의 관료제적 특징을 비판한 신공공관리(new public management)가 제시하고 있는 행정개혁 프로그램들이다. 일반적으로 국내외의 신공공관리 지지자들은 공공조직의 규모 축소(downsizing)와 분권화(decentralization)를 동시에 추구되어야 할 행정개혁 프로그램으로 강조하여 왔다. 만약 Hage and Aiken(1967)의 선구적 연구와 이어진 후속 연구에서의 발견이 갖는 타당성이 여전히 유효하다면 신공공관리 지지자들의 조직규모 및 조직구조에 관한 공공조직 혁신프로그램은 내적 정합성이 취약해진다. 왜냐하면 조직규모의 축소가 분권화를 촉진시키는 것이 아니라 오히려 저해할 가능성이 있기 때문이다. 우리나라의 공공부문 역시 1990년대 외환위기 이후 다양한 신공공관리적 개혁의 대상이 되어 왔고, 박근혜 정부 등장 이후에도 이른바 ‘방만경영’의 타파를 목표로 하는 효율 지향적 공공기관 개혁이 중요한 정책의제로 제기된 상황이므로 이 같은 문제의식이 갖는 적실성은 적지 않다고 볼 수 있다.

이러한 학술적 및 실천적 배경에 입각하여 이 연구에서는 총 173개의 우리나라 공공기관을 대상으로 조직규모와 분권화의 관계를 실증적으로 탐구하는 것을 목적으로 한다. 두 현상 간의 관계에 관한 외국의 연구가 20세기 중반부터 시작된 것에 비하여 우리나라에서 유사한 연구는 거의 찾아보기 힘든 실정이므로 본 연구는 조직구조 연구의 고전적이자 핵심적인 명제에 대한 우리나라 맥락에서의 증거를 제시한다는 점에서도 그 의의가 있다고 볼 수 있다. 다음에서 전개될 본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 조직규모와 관료제적 조직구조에 관한 이론적 논의를 하고, 특히 조직규모가 조직 분권화에 미치는 영향에 관한 선행연구의 결과를 살펴본 후에 연구설계와 방법에 대한 설명을 하고, 이어서 실증분석을 통해

찾아낸 발견들을 제시한 후 그 학술적, 실천적 의미에 대해 논의하도록 하겠다.

II. 이론적 논의

1. 조직 규모와 조직 구조의 관계

조직 구조는 조직 환경, 조직기술 및 과제, 전략적 선택 등 수많은 요인에 의해 영향을 받는다(Rainey, 2009). 하지만 이러한 요인들 중에서도 초기부터 가장 많은 관심을 받은 요인은 조직규모로 이 같은 조직구조 영향요인으로서 조직규모에 대한 관심은 20세기 중반 이후 본격화되었고, 많은 연구자들에 의해 조직규모가 구조에 미치는 영향에 관한 다양한 발견이 이루어졌다(예를 들면, Pugh, Hickson, and Hinings, 1969; Kalleberg, Knoke, Marsden & Spaeth, 1996). 다음에서 조직 규모와 조직 구조에 관한 이제까지의 논의를 2가지 차원에서 간략히 살펴 보도록 하겠다.

우선 첫 번째로 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는지에 관한 논의에 관해 살펴볼 수 있는데, 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미친다고 보는 입장을 견지하는 Peter M. Blau(1970)에 의하면 조직 규모의 확대는 직접적으로는 조직 내에서 동일하고 유사한 업무가 증가시켜 감독과 행정의 단순화를 가져오며 관리 계층의 통솔의 범위를 확장시키게 되고, 조직 규모 대비 관리 계층의 비율이 줄어드는 효과를 가져 오게 된다. 그러나 또 반대로 조직 규모의 확대는 관리 계층의 증가를 가져오게 되는 간접적인 효과 역시 가져오게 되는데 새로운 업무의 생성 등으로 인한 조정의 어려움과 조정 문제의 양적 증가는 조직에 더 많은 관리 계층을 요구하는 압력으로 작용하게 된다. 결과적으로는 조직 확대가 가져오는 간접적인 영향의 크기가 직접적인 영향의 크기를 압도하면서 조직 규모의 변화는 조직 구조에 변화를 가져오게 된다.

Aston Group으로 분류되는 Dereck S. Pugh et al(1968) 역시 영국의 Birmingham 지역 52개 조직들을 대상으로 한 연구에서 조직 규모를 포함한 변수들이 실제로 조직의 구조와 기능에 영향을 미치는 변수임을 확인했으며, 1969년 연구에서도 규모를 포함한 상황 변수들이 조직 구조 변수들에 영향을 미치고 있음을 실증적

으로 분석하고 있다. 이 같은 연구 결과들은 조직 규모의 확대는 조직 설계의 확대 및 권한의 집중 감소 등을 가져오는 등 조직 구조를 결정하는 주요한 요소로 작동하고 있다는 결론을 내리고 있다. 그 외에도 조직 규모가 조직 구조에 실제로 영향을 미친다는 다양한 연구결과가 제시되고 있는데 Mahoney et al.(1972)의 경우 조직 관리는 규모에 따라 달라진다고 보면서 유연성, 권한 위임의 범위, 절차와 결과에 대한 강조점 등이 조직 규모에 따라 달라짐을 확인하고 있다. Child & Mansfield(1972) 역시 조직 규모가 확대될수록 조직 전문성과 공식성 등이 높아지고, 조직의 집권성이 낮아지는 것을 확인하면서 조직 규모가 조직 구조에 미치는 영향에 대해 밝히면서 조직 규모의 확대는 조직을 세분화시키고 규칙과 서류가 증가시키며 계층제(hierarchy)를 확대시켜 의사결정은 점차 분권적으로 이루어지게 됨을 확인하고 있다. 이 같은 이론적 논의들을 살펴보면 조직 규모는 실제로 조직 분권화 수준을 포함한 조직 구조에 영향을 미치고 있음을 추론해 볼 수 있다.

그러나 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는가에 관한 논의에서 위와 같은 추론과는 반대로 조직 규모가 조직 구조에 아무런 영향을 미치지 않거나 적은 영향을 준다는 입장을 표명하는 연구들 역시 존재한다. Agyris(1972)의 경우 공공조직은 예산 제약, 한정된 지리적 경계, 구성원 규모의 선제적 결정 등의 특징을 지니고 주로 규제에 의해 영향을 받는다고 지적하면서 조직 규모가 구조와 관련을 지닐 수는 있으나 조직 규모가 조직 구조의 원인이라고 보기는 힘들다는 입장을 취하고 있다. Aldrich(1972)의 경우 Aston Group의 연구 데이터 분석을 통해 조직 규모가 아닌 기술이 조직 구조를 결정하고 구조가 조직 규모를 결정한다고 보면서, 복잡성 및 공식성이 높은 조직은 구조화가 덜 된 조직에 비해서 더 많은 인원을 고용하게 되는 결과에 의해 조직 규모가 커진다고 보았다.

조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 중요한 요인이라고 보지 않는 대표적인 연구는 기업조직, 정부조직, 종교조직, 교육조직 등 75개 조직을 대상으로 한 Hall, Hass & Johnson(1967)의 연구이다. 연구를 결과 조직 규모와 조직 구조의 관계가 통계적으로 유의미한 경우가 존재하기는 하나 충분히 많은 일탈적 경우들을 통해 대규모 조직이 반드시 소규모 조직에 비해 복잡성을 지닌다는 가정에 대한 의문을 제기해볼 수 있다고 보며 두 변수들이 상관관계가 없다고 단언할

수는 없으나, 복잡성과 공식성이 조직 규모로부터 도출되는 것은 아니라고 결론 내리고 있다. 이처럼 조직 규모와 조직 구조 관계에 대한 의문을 제기하는 많은 논쟁이 존재하며 실제로 조직 내 기능이나 활동의 증가 혹은 감소가 불러온 조직 규모의 변화는 그 자체로 조직 구조에 영향을 미치는 주요한 요인이 아닐 수 있는 가능성도 배제할 수는 없다.

조직 규모와 조직 구조에 관한 두 번째 차원의 논의는 조직 규모가 조직 구조를 결정하는지 아니면 조직 구조가 조직 규모를 결정하는지에 관한 논의이다. Kimberly(1976)는 조직 규모와 조직 구조에 관한 80여개의 연구 중 60%의 연구가 조직 규모가 조직 구조의 결정 요인인지 결과인지에 대한 입장이 명확하지 않다는 것을 지적하면서 이 관계를 밝히기 위해서는 시계열 연구를 통해 이루어지는 것이 바람직하다고 보고 있다. 이 같은 지적을 바탕으로 Meyer(1972)의 경우 기존의 연구들에서 나타나는 조직 규모와 조직 구조 관계는 인과관계를 의미하지는 않는다는 인식을 바탕으로 시계열 분석을 통해서 조직 구조가 조직 규모에 영향을 미친다는 역가설(counter-hypothesis)을 제거할 수 있다고 보았다. 따라서 미국 도시, 자치주, 국무부 내 부처 등 194개 조직들을 대상으로 1966년과 1971년을 비교하는 시계열 연구를 통해 조직 규모가 조직 구조의 원인으로 작용하고 있음을 밝혀 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 원인으로 작용하며 반대 방향의 인과 관계는 성립하지 않음을 밝히고 있다. 또한 조직 규모를 통제하는 경우 다른 변수들이 조직 구조에 미치는 영향이 사라지는 것을 밝히면서 조직 규모가 조직 구조에 중요한 변수로 작용하고 있음을 밝히고 있다.

또한 Kimberly(1976)는 규모의 인과적 지위를 분석한 대부분의 연구가 조직 규모를 외생 변수로 두어 규모가 다른 변수들의 원인이 되는 변수임을 밝히고 있다. 따라서 본 연구에서는 규모에 대한 인과 방향에 대한 실증적 분석이 점차 일반화 되면서 조직 규모 변수가 선행 변수로 사용된다는 지배적 입장(Kimberly, 1976)과 조직 규모가 조직 구조에 단방향적인 관계를 형성함을 밝히고 있는 논의(Meyer, 1972)를 바탕으로 조직 규모를 조직 구조 변수에 영향을 미치는 독립변수로 두고 연구 분석을 실시하고자 하였다.

2. 조직 분권화의 개념

본 연구의 주요 관심대상은 조직구조의 여러 차원 중에서도 특히 집권화-분권화의 차원에 미치는 조직규모의 영향이다. 조직 분권화(decentralization) 혹은 집권화(centralization)는 조직 내 자원, 권한 및 권력의 배분 형태를 지칭한다(Mintzberg, 1979). 조직 내 분권화 수준의 강화는 조직 상층의 업무를 감소시킴으로써 최고 관리자들이 좀 더 중요하고 높은 차원의 일에 전념할 수 있게 만드는 동시에 조직 구성원들의 참여와 협조 등을 통해 조직 내 의사 전달 기능을 개선 가능하게 하여 조직에 긍정적 태도를 지니게 만들 수 있는 특징을 가져온다. 또한 조직 내부적으로는 의사결정시간을 단축시켜 신속하고 현실과 현장에 맞는 업무 처리 환경을 조성하며 외부 환경의 변화에 대한 대응성을 높일 수 있는 장점이 있으나 그와는 반대로 중앙의 지휘 감독이 약화시키고 조직 기능이나 업무의 중복을 초래할 수 있다는 문제 역시 동시에 내포하고 있다(오석홍, 2011; 유종해, 2000; Peter M. Blau & Richard A. Schoenherr, 1971; 이창원 외, 1996; 김인수, 1991; Richard L. Daft, 1998).

집권화와 분권화는 조직 내에서 최고 관리자에 권한이 집중되어 있는 수준 즉, 권력 배분의 연장선상에 놓인 상대적인 개념으로(Hage & Aiken, 1967) 특정 권한, 지위, 의사결정권 등의 집중 혹은 분산, 위임의 수준에 따라 명확하게 판단하기는 어렵다. 그러나 일반적으로는 권한이 조직 하층에 많이 위임될수록 다시 말해 조직의 운영이나 기능에 대한 의사 결정을 조직 하부에서 재량적으로 결정할수록 분권화 수준이 높은 조직 구조로 볼 수 있으며, 조직 상층에 많은 권한이 집중되고 의사결정 과정을 통제되어 조직 하위단위들이 재량권을 거의 지니지 못하는 경우, 조직 하부에서 의사결정에 대해 상위 계층으로부터 조회를 받거나 의사결정 결과를 상위층에 보고해야 하는 제약이 많을수록 집권화 수준이 높은 조직으로 해석할 수 있다. 이와 같은 조직 계층의 상하 간 권한 분배를 기준으로 하는 접근법은 조직 계층 내에서 의사결정 이루어지는 위치를 규명하는 것이 핵심이며(김호섭, 2001), 따라서 조직 분권화 수준은 의사결정 권리가 어느 정도 위임되어 있는가를 통해 판단될 수 있다(이창원, 최창현, 1996). 이 같은 입장에서 보면 집권화와 분권화는 의사결정 권한 배분에 관한 상대적인 문제로 조직의 기

능 복잡하고 업무가 증가할수록 효율적 수행을 위해서 분권화 수준을 강화하는 요청이 높아질 수는 있으나 분권화 강화 그 자체가 반드시 모든 조직에 적합한 요구라고 단언하기 힘들며 조직 의사결정 권한에 적합한 구조 형태에 대한 검토가 필요하다.

조직 분권화에 관한 검토와 분석의 필요성은 분권화 개념이 그 동안 많은 조직 연구에서 주요한 연구 주제로 다루어져 오고 있다는 측면에서도 나타난다. 그러나 대부분 조직 행태 연구들과 연관되어 분석되어 왔으며 특히 많은 연구에서 분권화 변수는 종속변수인 조직 행태 변수를 측정하기 위한 설명변수로 사용되어져 왔다. 이같은 특성을 지니는 여러 연구들을 살펴볼 수 있는데, 분권화가 구성원 자율성과 직무만족에 직접적 영향을 주어 구성원의 고개 지향성을 제고하는데 간접적으로 기여하며 집권적 구조는 조직성과에 부정적인 영향을 미치게 된다는 김호섭(2001)의 연구, 집권화 등 조직 변수들을 매개변수로 삼아 환경의 권위주의 행태에 대한 영향을 검증하는 이환범, 이수창, 박세정(2005)의 연구, 복잡성, 집권화, 공식화가 직무 만족과 조직 몰입에 영향을 미치는 것을 밝히고 있는 주효진(2004)의 연구 등 분권화와 관련된 수많은 연구들은 이처럼 분권화 그 자체에 초점을 두기보다는 분권화를 조직 행태를 설명하기 위한 설명변수로 주변적으로 분석하고 활용하고 있음을 살펴볼 수 있다.

조직 행태 측정을 하기 위한 이 같은 연구들 이외에도 조직 분권화와 관련해 조직 구조적 변수들만을 분석하여 연구하는 경우도 드물게 존재하기도 하나, 이 경우 역시 분석 수준은 주로 조직 구조 변수간의 상관성을 밝히는 등에 그치고 있다. 본 연구에서는 이같은 조직 구조 변수 간의 상관관계에 관한 분석 연구들은 이후 조직 분권화에 미치는 조직 구조 변수들을 통제하기 위한 선행 연구들로 활용될 수 있었다. Jerald Hage & Michael Aiken(1967)는 조직 분권화와 조직 공식성 및 조직 복잡성 간의 관계를 16개의 사회복지기관들과 의료기관들을 대상으로 하여 분석한 결과 조직이 높은 복잡성과, 낮은 공식성을 지니는 경우 조직 분권화 경향을 나타나는 것을 경험적으로 증명하고 있다. Peter M. Blau, Wolf V. Heydebrand & Robert E. Stauffer(1966)의 경우는 미국 156개 공공 인사 기관들을 대상으로 관료제적 조직 구성 요인 간 상관 관계에 관한 분석을 실시한 그 결과 집권적 조직은 복잡성이 낮은 구조와 적합성이 높다는 사실을 추론해낼 수

있었다.

그러나 조직 구조적 실태에 관한 이 같은 기존 연구들, 조직 구조 변수 간 상관관계를 분석하는데 그치는 이러한 연구들의 경우 조직 구조 측면의 분석을 하고 있다고는 하지만 주로 구조 개념의 전형적 구성 요소를 가지고 행정 조직을 파악하는데 그쳐 기여하는 바가 크지는 않다(김호섭, 2001)는 점에서 여전히 한계를 내포하고 있다. 또한 조직 구조변수들이 서로 보편적 선형적 관계에 있다고 단언하기도 어려우며 연구들의 분석 대상의 특수성, 단일성 등으로 인해 그 결과를 다른 조직들로 확대하여 일반화하기도 사실상 어렵다. 나아가 설사 그 결과를 받아들인다고 하더라도 조직 구조 변수간의 상관 분석 자체는 실질적인 조직 구조 설계에 대해 정책적 차원에서 유의미한 결론을 도출하거나 제시하기 어렵기 때문에 이러한 조직 구조 변수 간의 관계만을 바탕으로 조직의 분권화 구조를 지향하는 방향으로 구조의 설계 노력이 이루어져야 한다고 주장하기는 어렵다.

3. 조직 규모와 조직 분권화의 관계

이상에서 논의를 바탕으로 다음에서는 조직 규모와 조직 분권화에 관계에 초점을 맞춘 선행연구에 대해 보다 상세하게 살펴보도록 하겠다. 영국의 제조업체들을 대상으로 하는 이 연구에서는 규모를 구조 결정의 주된 상황 변수로 파악해 규모가 커질수록 권한의 집중화는 감퇴된다는 것을 실증적으로 증명하는 Dereck S. Pugh et al (1968; 1969)의 연구는 조직 규모의 확대는 공식성, 표준화, 복잡성, 분권성의 확대를 가져오고 있음을 시사하며 양의 방향성을 시사하고 있다. 이는 조직 규모와 관료제적 조직 구조 관계가 일반적 통념과 배치되는 방향을 나타낼 수 있음을 암시하고 있으며 여러 변수들을 통제한 상태에서도 실제로 규모와 분권화의 양의 관계가 나타나는지를 검토해볼 필요성이 드러나는 부분이다.

그러나 조직 규모가 조직 구조에 미치는 영향은 실증적으로 다양하게 나타날 수 있으며 실제로 양의 방향성을 반박하는 입장 즉, 조직 규모와 관료제적 조직 구조에 관한 기존의 입장인 규모 확대의 결과가 집권화를 강화하는 방향으로 나타나는 결과 역시 여러 연구들을 통해 확인해 볼 수 있다. Peter M. Blau, Wolf V. Heydebrand & Robert E. Stauffer(1966)의 경우 조직 내 복잡성 증가에 따라 수

반되는 조직 규모 확대는 오히려 집권화를 강화시키는 경향을 지닐 수 있음을 언급하고 있다. 국내 연구에서도 이 같은 결과를 찾아볼 수 있는데 Lee(1975)의 경우 경제관련 부처 882명의 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 분석한 결과 조직 규모가 집권화에 양의 영향을 미치는 현상을 발견하였으며 유종해, 안희남(1996)의 공공조직과 민간 조직 종사자 540명을 설문대상으로 한 연구에서도 마찬가지로 규모가 클수록 집권화 수준이 높아질 수 있음을 발견할 수 있다.

상반되는 연구 결과들이 존재하기는 하지만 이론적으로 조직 규모와 조직 분권화는 서로 양의 상관관계를 지니게 된다는 입장이 제기되고 있으며 이는 조직 규모와 관료제적 조직 구조의 일반적 인식과는 배치되는 입장이다. Robbins(1983)의 경우 작은 조직에서는 관리자층이 집권적 의사결정을 지속하면서 통제하는 것이 가능하나 규모가 확대는 결과적으로 이러한 관리 방식을 고수하기 힘들게 만들어 조직의 분권화를 가져오는 압력으로 작용하게 된다고 보고 있다. Hall(1977) 역시 조직 상층부가 대규모 조직을 모두 통제한다는 것은 불가능하다고 보며 개인이 이해하고 감당할 수 있는 업무 수준을 넘어서면 불가피한 위임이 발생한다고 보고 있다. 이와 같은 입장 하에서 조직 규모가 필연적으로 조직 분권화에 영향을 미치는 주요한 요소로 작용하게 되는 원인에 대한 구체적 논의를 Peter M. Blau & Richard A. Schoenherr(1971)의 연구를 통해 좀 더 살펴볼 수 있다.

미국 주정부의 고용 안정국들과 그 하부 조직들을 대상으로 한 연구에서 Blau & Schoenherr(1971)는 조직 규모의 확대는 분권화에 서로 상충되는 영향을 미치는 현상 즉, 조직 규모의 확대가 분권화 수준을 저해하는 동시에 촉진하는 현상을 발견하게 된다. 조직 규모의 확대는 업무 증대와 조직 운영의 확대를 가져와 관리 계층에게 조직 관리 능력 상실과 책임의 위임 등의 경우 초래되는 의사결정의 위험 부담을 증가시키게 되며, 이 때 의사결정의 중요성 증대는 하부로의 권한의 위임을 꺼리게 만들어 조직 내 의사결정이 집권화 되는 현상을 가져오게 된다. 이와 동시에 조직 규모의 확대는 관리 계층의 조직 관리와 관련한 업무량을 증가시키고, 이로 인한 의사결정 수의 증대는 관리 계층에게 업무 과중을 가져와 증가하는 업무와 책임의 일부를 위임하지 않을 수 없는 구조적 압력을 형성하여 자연스럽게 조직의 분권화 수준을 높이게 된다. 상충되는 두 현상에도

불구하고 실증적 분석 결과, 결국에는 구조적 위임의 압력 증가로 인해 분권화가 촉진되는 간접 효과가 분권화를 저해하는 직접 효과를 상쇄시킬 만큼 크게 나타나면서 조직 규모의 확대가 분권화 수준을 강화시키는 것을 목격할 수 있다.

이제까지의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 조직규모가 커질수록 조직 분권화 수준이 높아질 것이라는 가설을 제시하고자 한다. 물론 반대의 결과를 제시하는 선행연구도 있는 것이 사실이지만 연구 설계와 표본, 절차를 종합적으로 검토하였을 때 보다 타당성이 높은 예측은 규모 확대가 분권화에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 가정하고자 한다. 후술하겠지만 본 연구에서 조직규모는 구성원수와 자산의 두 가지 지표로 측정되었으므로, 세부가설은 아래와 같이 두 지표에 대해 각각 별도로 설정하였다.

연구 가설 : 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이다

가설 (1) : 조직 구성원 수가 많을수록 조직 분권화 수준이 높을 것이다.

가설 (2) : 조직 자산이 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이다.

III. 연구 설계와 방법

1. 연구 대상과 자료의 수집

본 연구의 연구 대상은 우리나라 공공기관이며 이 때 공공기관은 2007년 제정·공표되어 2013년 현재 적용되고 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 기초로 그 범위를 한정하였다. 기획 재정부의 관리 영역에 포함되어 있는 시장형 공기업 14개, 준시장형 공기업 16개, 기금관리형 준정부기관 17개, 위탁집행형 준정부기관 90개 등 총 117개 기관을 대상으로 2011년부터 2012년까지 2년간의 자료를 수집하고자 노력하였다. 또한 본 연구에서는 기타공공기관의 경우 정부의 경영평가 대상에서 제외되어 주무 부처의 감사만을 통한 평가가 이루어져 있어 그 외 공공기관과의 동질성을 확보하기 어려운 관계로 이를 제외하였다.

분석을 위한 자료 수집은 기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO : All public information In One)에 업로드된 경영공시를 통해 이루어졌다. 또한 조직 분권화 수준을 측정하기 위해 필요한 중간관리자층의 최종결재처리 건수, 최고관리자층의 결재처리 건수에 대한 자료는 공공기관 경영정보 공개 시스템에 업로드 된 공공기관의 각 기관별 경영실적보고서(본보고서)를 통해 추출 되었다. 데이터 수집 과정에서 종속 변수를 포함해 독립변수, 통제변수 중 적어도 한 변수라도 누락이 되어 있는 경우 그 대상 공공기관은 제외하고 데이터를 입력하였다. 따라서 정보 수집을 위해 설정한 전체 117개 대상 기관 중 총 23개 기관이 제외되었으며, 본 연구에서는 94개 공공기관을 대상으로 자료를 수집하여 2011년과 2012년 총 173개 조직(2011년 94개 기관, 2012년 79개 기관)이 분석되었다.¹⁾

2. 변수의 측정

본 연구에서는 독립변수인 조직 규모를 조직 구성원 수와 조직 자산 2가지 차원으로 나누어 이들이 종속변수인 조직 분권화에 미치는 영향을 살펴보고자 하였으며, 조직 유형을 법률에 따른 조직 유형과 정책수단에 따른 조직 유형 2가지 차원으로 나누어 통제하는 동시에 조직 연령을 통한 조직 학습, 부성화, 계층 수와 업무수행장소 3가지 차원의 조직 복잡성, 재정의존도를 통한 조직 공공성 등을 각각 통제하였다.

1) 종속변수

본 연구에서는 공공 조직 내 의사결정 권리가 어느 정도 위임되어 있는지를 분권화 수준을 판단하는 기준으로 두고 조직 분권화를 집권화와 연장선상에 놓인 상대적인 개념으로(Hage & Aiken, 1969) 삼았다. 집권화 여부를 측정하는데 있어 업무의 자율성 수준을 측정하는 경우도 있으며(Iverson & Roy, 1994), Robbins(1983)의 경우 최고 관리자층이 의사결정에 필요한 정보수집에 직접 참여하는 정도 혹은 의사결정 실행을 직접 통제하는 정도 등을 측정하기도 한다. 이

1) 2011년 혹은 2012년 단년도 측정 가능한 기관들은 누락시키지 않고, 본 연구 데이터에 포함시켰다.

를 통해 보면 조직 내 관리자들이 의사결정 과정을 통제하는 정도를 집권화 측정 방법으로 삼을 수 있으며(Robbins, 1983) 집권화 수준은 의사결정 권한의 위치, 즉 조직 내 결재가 어디에서 이루어지는지를 통해 측정될 수도 있다(Rainey, 2009). 대부분의 조직 내에서 공식적 의사결정에 대한 통제는 결재를 통해 이루어지고 있고, 어떤 계층에서 의사결정이 통제되고 있는가는 조직 내 관리자층의 결재 위치를 통해 파악할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 우리나라 공공기관 조직 내 공식적 의사결정 역시 결재를 통해 이루어지고 있다고 판단하여 어떤 계층에서 의사결정의 최종 통제가 이루어지는지 즉, 최종 결재가 어떤 계층에서 이루어지고 있는지 파악하고자 하였다.

본 연구는 각 계층별 전결권 수준을 측정하기 위해서 각 공공기관의 「경영실적보고서(본보고서)」에 나타난 연도별 최종결재 처리건수를 활용하였다. 일반적으로 최고 관리자층은 사장, 부사장, 이사장, 상임이사 등으로 구분되며 공공기관의 중간 관리자층 이하는 부장, 실장, 처장, 팀장 등으로 구분된다. 전체 최종결재 처리 건수는 중간 관리자층 이하의 최종결재 처리 건수와 최고 관리자층의 최종결재 처리 건수의 합으로 구성된다. 본 연구에서는 조직 분권화 수준을 전체 최종결재 처리 건수 대비 중간 관리자층 이하의 최종결재 처리 건수 비율을 백분율로 조작화 하여 분석을 실시하였다.

2) 독립변수

독립변수인 조직 규모를 측정하기 위하여 조직 구조에 관한 대부분 연구들이 조직 규모를 조직 구성원 수로 조작화해 측정하고 있다는 측면을 고려하여(Kimberly, 1976) - 예를 들어 National Organizations Study(NOS)와 Blau & Schoenherr (1971)의 경우에도 조직의 규모를 조직 내 근로자들의 수로 측정하고 있다 - 본 연구에서도 조직 규모를 구성원 수를 통해 측정하고자 하였다. 그러나 조직 구성원 수만으로는 조직 규모를 명확하게 측정해내는데 한계가 있으며 이에 따라 조직의 재정적 자원, 사업 규모, 사업체 규모, 생산물의 양 등 다양한 방식으로 조직 규모를 측정하고자 하는 논의들이 진행되고 있다. 조직 규모를 몇 가지 차원으로 구분해 설명하고자 하는 Kimberly(1976)의 노력에 따라 조직의 가용 일반적으로 조직의 부 혹은 자산으로 측정되는 재량자원(Discretionary resources available

to an organization)의 개념을 도입하여 본 연구에서는 이를 공공기관의 자산으로 측정하고자 하였다. 조직 자산 경우 고유 사업 계정과 기금 계정을 모두 고려해 반영하고자 하였다. 또한 Kimberly(1976)의 연구에서는 조직 규모 연구에서 로그를 사용해 조작화 하는 방법이 점차 일반화 되고 있다고 보고되고 있으며, 본 연구에서도 조직 인원수와 자산의 분산 크기를 줄여주기 위해 자연 로그(ln)로 치환해 조직 규모의 척도로 활용하고자 하였다. 본 연구에서는 기획재정부 ALIO (공공기관 경영정보 공개시스템)에 공개된 경영공시를 통해 조직 규모 자료를 구하였으며, 조직 구성원 수와 조직 자산의 값을 자연로그로 치환하여 분석을 실시하고자 한다. 이때 조직 자산은 고유 사업 계정과 기금 계정을 모두 고려해 반영하였다.

3) 통제변수

본 연구에서 활용된 모든 통제변수의 데이터는 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템에 공개된 경영공시를 통해 구했다. 통제변수로 활용된 조직 유형의 경우 분류에 따라 공공기관의 자율성과 통제 매커니즘이 달라질 수 있으므로 (Moe, 2001) 이에 대한 분석이 필요하다고 고려된다. 본 연구에서는 연구 대상 공공기관들의 법률적 유형 구분을 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 5조 제 1항과 제 2항에 따라 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관으로 구분하였으며 분석에서는 각각을 더미변수로 활용하여 처리하였다. 이는 나아가 공공기관의 설립에 관한 근거 법, 재정 운영에 관한 법 등에 기반하여 운영되는 각 공공기관의 조직 내 공공성과 자율성에 관한 법적 지위를 반영할 수 있어 각 공공기관들의 법적 근거 요인들을 통제해주는 역할을 하고 있다. 또한 Hood(1986)의 연구를 통해 조직의 정책 도구에 따라 조직의 역할, 기능, 조직 구조 등이 달라지는 것을 볼 수 있었으며 이 입장을 바탕으로 정책 수단에 따른 조직 유형 구분을 실시하였다. 본 연구에서 정책 수단에 따른 조직 유형은 알리오 시스템 상에 공시된 조직 설립 목적, 주요 기능과 역할에 가장 부합하는 정책 수단에 대한 판단을 실시하여 규제기관, 생산기관, 전달기관, 정보배포기관으로 구분하였으며, 분석에서는 이들을 각각 더미변수 처리하여 활용하였다.

조직의 나이에 따라 조직 구조의 특성이 달라지게 된다는 Quinn & Cameron (1983)의 조직수명주기(Organizational Life Cycle) 이론을 통해 조직 학습 역시 본 분석에서 통제되고 있다. 초기 형성단계, 성숙단계 등의 과정을 거치면서 조직은 구조적 학습을 통해 조직 내 분권화, 공식화, 복잡성 등의 수준을 변화시키게 된다. 본 연구에서는 공공조직의 설립 근거인 법률상 근거에 기반해 공공조직의 연령을 측정하여 각 조직의 연혁의 시작 시점으로부터 현재시점, 즉 본 연구의 관찰 시점인 2011년과 2012년까지를 조직 학습으로 조작화 하여 통제하였다.

조직 복잡성(complexity)은 조직 내 분화의 정도를 의미하는 주요한 조직 구조 변수이다(Robbins, 1983). 본 연구에서는 복잡성이 높고 공식성이 낮을수록 구조가 분권화되는 경향이 추론할 수 있다고 보면서, 조직 복잡성과 조직 분권화의 양의 상관관계 가능성을 언급하는(Jerald Hage & Michael Aiken, 1967) 입장 등을 바탕으로 조직 복잡성이 분권화에 미칠 수 있는 영향의 가능성을 통제하고자 하였다. Hall(1991)에 따르면 복잡성은 조직의 수행 업무를 구성원들이 수평적으로 분할한 수평적 분화(horizontal differentiation), 조직 내 계층의 깊이 즉, 권한의 배분이 이루어지는 조직 내 계층 수를 의미하는 수직적 분화(vertical differentiation), 조직의 설비, 구성원 등의 분산 정도를 의미하는 장소적 분산을 의미하는 장소적 분화(spatial dispersion)로 구성될 수 있다. 본 연구에서는 수평적 분화는 부처수로 측정하였으며, 본 연구에서는 최고 관리자부터 최하위 계층까지의 계층 수를 계산하여 수직적 분화를 측정하는 Robbins(1983)과 같이, 각 공공기관의 조직도 상에 나타난 조직 계층수를 측정하였다. 마지막으로 장소적 분화는 지리적으로 분산되어 있는 업무 수행 장소의 수로 조작화하고자, 각 공공기관 조직도 상에 나타난 연수원, 연구원, 지역본부, 국내외 지사, 사업소 등을 포함하여 지리적으로 분산된 업무수행 장소들을 측정하였다.

마지막으로 조직 공공성은 본 연구가 대상으로 삼고 있는 공공기관의 조직의 특성을 반영해줄 수 있는 주요한 변수로 판단되어 통제 변수에 포함하였다. 공공기관은 공공조직과 민간조직의 특성이 혼재되어 있는 조직으로 공공성 수준이 매우 다양하게 구분될 수 있으며 이를 고려하지 않는 경우 조직의 구조적 특성이 간과될 수 있다. 본 연구에서는 공공성이 높을수록 정치적 책임 수준이 높아지고 조직 구조에서 집권화 경향이 높아지게 되는 현상(Rainey, 1993)을 통제해

조직 규모가 조직 분권화 수준에 미치는 영향을 파악하고자 하였다. Perry & Rainey(1988)는 공공기관의 공공성을 정부에 대한 재정의존도(financial publicness) 등으로 조작화한 바, 본 연구에서도 공공성을 공공조직의 정부에 대한 재정 의존도로 조작화 하였으며, 특히 공공기관의 재정 의존도는 공공기관의 총 수입 대비 정부 보조금을 백분율로 환산하여 측정하였다.

〈표 1〉 변수의 측정

구분	변수		조작적 정의
종속 변수	조직 분권화	분권화 수준	$= \frac{\text{중간 관리자층 이하의 최종결재 처리 건수}}{\text{전체 최종결재 처리 건수}} \times 100$
독립 변수	조직 규모	구성원 수	$= \ln(\text{조직의 임원 수} + \text{직원 수})$
		자산	$= \ln(\text{조직의 자산})$
통제 변수	조직 유형	법률에 따른 조직유형	= 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관 각각 더미 처리
		정책 수단에 따른 조직유형	= 규제기관, 생산기관, 전달기관, 정보배포기관 각각 더미 처리
	조직 학습	연령	= 해당연도 - 설립연도
	조직 복잡성	부성화	= 조직 부처수
		계층수	= 조직도 상의 계층수(levels)
		업무수행장소	= 조직의 장소별 분포수
	조직 공공성	재정의존도	$= \frac{\text{정부 보조금}}{\text{공공기관의 총수입}} \times 100$

이 같은 변수들을 바탕으로 본 연구는 결합회귀모형(Pooled Regression)을 주된 모형으로 삼아 분석을 실시하였으며, 보충적으로 미처 통제하지 못한 개별 조직의 특수한 이질성 요인을 반영하여 통제하기 위하여 패널 선형회귀 분석 즉 고정효과 모형(Fixed Effects Model)을 활용하여 불완전성을 보완해보고자 하였다.

IV. 분석결과 및 논의

1. 기술통계분석

본 연구에서 활용된 종속 변수(분권화 수준), 독립변수(구성원 수, 자산), 통제 변수(연령, 부성화, 계층수, 업무수행장소, 재정의존도)에 관한 기술통계 값을 살펴보면 아래의 표와 같다.

〈표 2〉 각 변수의 기술 통계량

	평균	표준편차	최소값	최대값
분권화 수준	89.22	9.80	48.40	99.89
구성원 수	6.36	1.41	3.95	10.30
자산	13.50	2.58	7.30	18.94
연령	23.57	18.89	0	90
부성화	30.47	18.81	8	141
계층수	3.65	0.67	3	6
업무수행장소	21.21	36.52	1	201
재정의존도	36.49	36.03	0	100

또한 통제변수에서 더미변수로 처리된 조직 유형(법률에 따른 조직 유형, 정책 수단에 따른 조직유형)에 관한 빈도와 비율은 다음과 같다.

〈표 3〉 조직 유형에 관한 기술통계량

	구분	빈도	비율(%)
법률에 따른 조직 유형	시장형 공기업	25	14.45
	준시장형 공기업	25	14.45
	기금관리형 준정부기관	29	16.76
	위탁집행형 준정부기관	94	54.34
정책 수단에 따른 조직 유형	규제기관	18	10.40
	생산기관	89	51.45
	전달기관	24	13.87
	정보배포기관	42	24.28

2. 상관분석

본 연구에서 사용되는 종속변수, 독립변수, 통제변수 간 상관관계를 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 4〉 변수별 상관 분석

	분권화	구성원 수	자산	준시장형 공기업	기금관리형 준정부기관	위탁집행형 준정부기관	생산기관	전달기관	정보배포 기관	연령	부처수	계층수	장소별 분포도	재정 의존도	연도
분권화	1.000														
구성원수	0.404***	1.000													
자산	0.402***	0.597***	1.000												
준시장형 공기업	-0.026	0.225**	0.283***	1.000											
기금관리형 준정부기관	0.317***	-0.012	0.254***	-0.184	1.000										
위탁집행형 준정부기관	-0.300***	-0.354***	-0.690***	-0.448***	-0.490***	1.000									
생산기관	-0.052	0.245	0.311***	0.399***	-0.338***	-0.310***	1.000								
전달기관	0.285***	0.160	0.326***	-0.165*	0.626***	-0.236**	-0.413***	1.000							
정보배포 기관	-0.101	-0.312***	-0.383***	-0.233**	-0.002	0.330***	-0.583***	-0.227**	1.000						
연령	0.224**	0.249**	0.141	0.366***	0.026	-0.212**	0.202**	0.013	-0.210**	1.000					
부처수	0.067	0.134	0.054	0.074	-0.150*	0.070	0.056	-0.126	0.040	0.056	1.000				
계층수	-0.005	0.097	0.051	0.090	0.001	-0.059	0.067	-0.042	-0.090	0.060	0.541***	1.000			
장소별 분포도	0.256***	0.519***	0.203	-0.005	0.164**	-0.044	-0.041	0.324***	-0.142	0.145	-0.079	-0.133	1.000		
재정의존도	-0.050	0.021	-0.292*	-0.335***	-0.253***	0.210**	-0.019	-0.232**	0.155*	-0.129	0.051	0.105	-0.117	1.000	
연도	0.030	0.036	0.057	0.0193	0.024	-0.045	0.031	0.345	-0.032	0.018	-0.032	-0.010	-0.007	-0.018	1.000

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

본 연구에서와 같이 다수의 독립변수와 통제변수를 사용하는 경우 공선성의 문제를 고려해야 하는데 변수들 간의 높은 상관관계가 관찰되는 경우 다중공선성의 문제가 발생할 가능성이 높다. 실제로 상관 분석 결과 조직 구성원수와 조직 자산, 조직 구성원수와 조직 장소별 분포도, 조직 자산과 재정의존도, 조직 계층수와 조직 부처수 등에서 높은 상관관계가 발생하고 있어 분석에 앞서 실제로 다중공선성의 존재 여부를 진단하기 위하여 VIF(Variance Inflation Factor) 검증을 활용하였다.

3. 결합회귀모형 분석

본 연구에서는 결합회귀모형을 통해 조직 구조 변수가 조직 분권화에 미치는 영향을 분석해보고자 하였으며, 분석에 앞서 다중공선성과 이분산성을 진단하였다. 본 연구에서는 모형의 다중공선성 진단을 위하여 VIF 진단을 실시한 결과 모든 독립 변수와 통제변수의 VIF 값은 10보다 낮게 나타났으며 평균 VIF 값 역시 2.64 수준으로 다중공선성 문제는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 또한 이분산성 진단을 위하여 White 검정을 실시한 결과, 설명변수들의 오차항의 동분산성을 가정하는 귀무가설을 기각하지 못해 본 연구에서 활용된 데이터에는 이분산성이 나타나지 않음을 판단할 수 있었다. 이 같은 진단 결과를 바탕으로 통합회귀 모형 분석을 한 결과는 다음과 같다.

결합회귀모형은 $Adjusted R^2 = 0.2728$ 로 약 27% 수준의 설명력²⁾을 지니고 있는 것으로 분석되어 종속변수인 조직 분권화 수준의 총 변동량 중 결합회귀모형에 의해 설명될 수 있는 변동량의 비율은 약 27% 수준으로 볼 수 있다. 또한 연구 모형의 F값은 5.61로 유의수준 0.01 이하에서 유의미한 것으로 나타난다.

모형의 분석 실시한 결과 독립변수로 설정된 조직 규모의 변수들은 모두 유의미하게 추정되고 있다. 조직 유형, 조직 학습, 조직 복잡성, 조직 공공성 등 다른 조건들이 통제된 상태에서 조직 구성원 수가 커질 때 조직의 분권화 수준은 약 1.77 높아짐을 목격할 수 있다. 즉, 조직 구성원 수가 증가할수록 전체 최종

2) 추정된 각 회귀계수가 본 연구에서는 생략된 변수들로 인해 왜곡되어졌을 가능성이 존재할 수 있으며 이에 대해 후속 연구를 통해 추가적인 검토가 필요하다고 판단된다.

〈표 5〉 조직 분권화에 관한 결합회귀분석 결과

		회귀계수	표준오차	t
절편		66.395	8.099	***8.20
조직 규모	ln(구성원 수)	1.771	0.750	*2.36
	ln(조직 자산)	0.992	0.468	*2.12
법률에 따른 조직 유형	준시장형 공기업	-3.311	2.882	-1.15
	기금관리형 준정부기관	6.566	3.427	1.92
	위탁집행형 준정부기관	0.108	2.881	0.04
정책수단에 따른 조직 유형	생산기관	-2.773	2.478	-1.12
	전달기관	-1.891	3.470	-0.55
	정보배포기관	-0.623	2.451	-0.25
조직 학습	연령	0.099	0.038	*2.61
조직 복잡성	부처수	0.057	0.042	1.34
	계층수	-1.482	1.186	-1.25
	장소별분포도	0.004	0.024	0.17
조직 공공성	재정의존도	0.014	0.023	0.64
연도 (2011=0, 2012=1)		0.170	1.281	0.13
n=173				
R-squared = 0.3320, Adjust R-squared = 0.2728				
F = 5.61				

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

결재 처리 건수 대비 중간 관리자층 이하의 최종 결재 처리 건수 비율이 실제로 증가하는 경향, 분권화 수준이 높아지는 경향을 살펴볼 수 있다. 마찬가지로 다른 조건들이 통제된 상태에서 본 모형에서는 조직 자산이 클수록 조직의 분권화 수준은 약 0.99 높아짐을 관찰할 수 있는데 마찬가지로 조직 자산이 증가할 때 전체 대비 중간관리자층 이하의 최종 결재 처리 수준 즉, 조직 내의 분권화 수준이 높아지는 것을 추정해볼 수 있다. 이러한 분석 결과는 조직 규모와 분권화-집권화 차원의 조직구조 관계에서 예외적인 패턴을 나타낸다는 입장에 대한 실증적 증거를 제시하는데, 조직 규모의 확대는 조직의 관료제적 특성을 강화하게 된다는 통념과 반대되는 결과이다. 또한 이 같은 결과는 공공조직의 규모 축소와 분권화를 동시에 요구하는 여러 행정 개혁 프로그램들이 낮은 내적 정합성을 내포하고 있을 가능성을 암시한다.

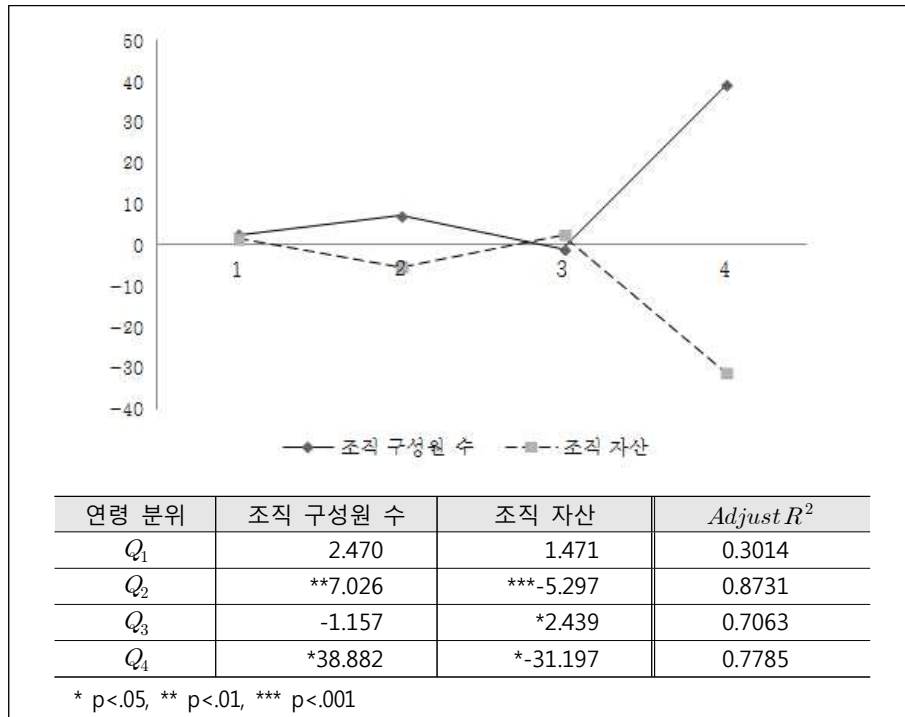
조직 연령을 제외한 통제변수들은 분석 결과 모두 유의미하지 않게 추정되었다. 분석 결과를 통해 조직 연령 변수를 살펴보면 적어도 다른 모든 조건들이 통제된 경우 우리나라 공공기관들은 해마다 평균적으로 0.099만큼 조직 분권화 수준이 높아지고 있음을 추정해볼 수 있다. 반면 조직 유형, 조직 복잡성, 조직 공공성 등의 나머지 통제 변수들의 경우 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 예를 들어, 조직 복잡성의 경우 조직 복잡성이 커질수록 조직 분권화 수준이 높아질 수 있다고 판단하는 연구들을 바탕으로 통제되었으나 본 연구에서는 통계적으로 유의미하지는 않게 나타나고 있다. 그러나 방향성만을 통해 판단해 볼 때 조직 복잡성 중 수평적 분화수준과 장소적 분화는 조직 분권화와 양의 상관관계를 맺고 있음을 예상해 볼 수 있고, 조직 계층수로 측정된 수직적 분화 수준은 조직 분권화에 음의 영향을 미치는 것을 알 수 있는데 이를 통해 우리나라 공공기관의 경우 계층수가 복잡화 될수록 집권화가 강화될 수 있음을 추론해 볼 수 있다. 이 같은 결과는 계층수가 많아질수록 조직의 관리 및 의사결정의 권한 수준이 낮아져 조직의 집권화 수준이 낮아진다는 Blau & Schoenherr(1971)의 연구와는 배치되는 현상으로 해석해볼 수 있다.

4. 추가: 조절효과 분석

일반적으로는 초기 단계의 조직은 규모가 작고 최고관리자에 의해 모든 관리 활동과 통제가 이루어지나 점차 조직이 확대되고 성장함에 따라 조직 내 제도, 규칙, 절차 등이 공식화되고, 복잡성이 증가하는 등 관료제적 특성이 나타나게 된다는 입장이 지배적이다. 결합회귀분석에서는 조직 연령이 조직 분권화 수준에 유의미한 양의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이러한 단방향적인 설명이 설득력을 획득하게 된다. 그러나 조직수명주기이론에서 나타나듯 조직은 처해있는 각 단계별 시기에 따라 구조적 특성이 달라질 수 있다는 점을 고려해 보면, 각 시기별로 조직 규모가 조직 구조에 미치는 영향이 달라질 것이라는 예측을 해볼 수 있다. 조직 구조에 대한 학습 기간이 누적되면서 조직은 스스로 조직 구조 수준을 조절하는 경향, 즉 자신에게 가장 적합한 조직 구조 형태를 찾아가기 위한 노력을 하게 될 것이라는 예측이 가능하다. 따라서 본 연구에서는 추가적으로 조직 규모와 조직 분권화 수준이 조직의 학습 수준에 따라 얼마나 달라지는지 조

절효과 분석을 통해 살펴보았다.

〈그림 1〉 조직 학습의 조절 효과 분석



전체 데이터에 포함되는 연령을 4분위로 나누어 조직 구성원 수와 조직 분권화 수준의 관계를 분석한 결과 1분위와 3분위의 경우에만 유의미하게 나타나 실제로 조절효과를 분석하기에는 어려움이 있다. 따라서 본 연구에서는 조직 자산과 조직 분권화 수준의 관계를 분석해보고자 하였으며 분석 결과는 다음과 같다. 초기 형성 단계에 있는 1분위에 해당하는 조직을 분석한 결과가 유의수준 0.1 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타나는데 조직 자산이 늘어나는 조직 규모의 확대는 조직 분권화 수준을 강화하는 것으로 추론해 볼 수 있다. 이는 조직이 초기 단계에서 확대됨에 따라 최고 관리자층에 의한 모든 관리 활동에 대한 통제가 어렵게 되면서 이는 분권화 수준을 높이게 된다는 일반 이론을 뒷받침하는 증거로 작용하게 된다. 그러나 2분위의 경우에는 오히려 규모의 확대가 조직 분권화 수준의 약화, 즉 집권화 강화 현상을 동반하게 되는데 이는 성장기에 들어

선 조직의 경우 오히려 조직 확대가 최고관리자들의 의사결정에 있어 업무 책임 위임 등으로 인한 위험 부담을 가중시키는 등의 의사결정의 중요성을 강화시킨 결과로 해석해 볼 수 있다.

이러한 학습의 누적은 다시 분권화 수준의 강화를 가져오게 되는데 3분위의 경우 조직 규모가 확대되는 경우 조직 분권화 수준 역시 높아지고 있음을 목격할 수 있는데, 이는 Blau와 Schoenherr(1971)의 연구에서도 나타나듯 최고관리자 계층의 업무중가가 그로 인해 초래되는 의사결정의 중요성에도 불구하고 구조적으로 위임의 압력을 발생시키게 되어 각 조직이 이러한 구조적 압력의 경험, 즉 학습을 통해 업무의 위임 수준을 높이는 등 분권화 수준을 높이게 되는 결과로 해석해볼 수 있다. 4분위의 경우, 즉 조직이 설립된 지 45년 이상 된 경우 조직 규모 확대는 조직 분권화 수준이 오히려 급격히 낮추는 것을 목격되었다. 그러나 이는 조직 구성원수가 증가하는 경우 조직 분권화 수준이 급격히 높아지는 것과 대조되는 결과로 이에 대한 추가적인 분석이 요청된다. 본 연구에서는 이같은 조절 효과 분석 결과를 통해 조직 규모와 조직 분권화 수준의 비선형적 관계 즉, 각 시기별로 조직 규모와 분권화 수준의 관계가 달라짐을 확인할 수 있었다.

5. 고정효과모형 분석

본 연구의 바탕이 되는 데이터의 경우 관찰 기간이 2년에 불과한 짧은 시계열 특성을 지니고 있으며 그마저도 데이터 입력과정에서 자료의 누락이 발생한 기관들을 제외시켜 단년도 관찰 기관들이 포함되는 등 불완전성을 지니고 있다. 또한 공공조직의 구조 변수들의 변화가 거의 포착되지 않아 결과에서 공분산성 문제로 패널 분석 모델에서 추정치들이 대부분 생략이 예상되는 등의 한계가 존재한다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 본 연구에서 미처 통제하지 못한 조직의 특수한 관찰되지 않는 이질성 요인을 모형을 반영할 수 있는 패널 선형회귀 분석을 실시하여 보충적으로 결합회귀모형의 불완전성을 보완해보고자 하였다. 패널 선형회귀 분석을 실시하기 전 고정효과 모형과 확률 효과 모형을 판단하기 위해 오차항 해석을 실시하였다. Hausman 검정을 통해 추정 모형 선택을 가설 검정한 결과 고정효과모형을 활용한 분석이 바람직함을 알 수 있었다. 본 연구에서 보충적으로 분석해보고자 한 고정효과모형은 아래와 같다.

〈표 6〉 조직 분권화에 관한 고정효과모형분석 결과

		회귀계수	표준오차	t
절편		-23.9957	60.4879	-0.40
조직 규모	구성원 수	13.2230	6.0494	*2.19
	조직의 자산	1.1018	3.5139	0.31
조직 학습	연령	0.9008	0.5442	1.66
조직 공공성	재정의존도	-0.1930	0.5947	** -3.25
R-squared within				=0.1780
between				=0.1670
overall				=0.1708
F				= 11.12

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

분석에 앞서 예상하였듯 본 연구의 고정효과모형 분석결과에서는 조직 유형, 조직 복잡성의 변수들은 공선성(collinearity)으로 인해 누락되었다. 본 연구에서 활용된 통제변수인 조직 유형이나 조직 복잡성 등의 조직변수는 대체로 고정된 값으로 조직이 급격한 조직개편이나 형태 등을 변화시키지 않는 한 연도별로 그 특징이 크게 변하지 않기 때문에 2011년과 2012년 모두 값이 일정하게 유지되고 있으며 이로 인해 변수 간 독립이 이루어지지 않아 다중공선성 문제가 발생하고 있다.

패널 분석결과를 살펴보면 본 연구에서 사용된 모델의 설명력은 overall R-squared는 0.1708 수준으로 종속변수인 조직 분권화 수준의 총 변동량 중 패널 선형회귀분석을 통하여 설명되는 변동량의 비율이 약 17% 수준임을 알 수 있으며 F 값이 11.12로 유의수준 0.01 이하에서 유의미하다. 본 연구가 독립변수로 삼고 있는 조직 규모 변수 중 구성원의 수는 통계적으로 유의미한 결과로 도출되었으나, 조직의 자산은 유의미하지 않음을 알 수 있었다. 2011년과 2012년 2년간의 패널 분석을 실시한 결과 본 분석 모델 하에서 다른 조건들이 통제된 상태에서 평균적으로 동일 조직 내에서 조직 구성원 수가 1% 증가할 때, 동일 조직 내의 분권화 수준은 약 0.13% 정도 높아짐을 알 수 있다.

통제변수 중 조직 연령은 결합회귀분석에서는 통계적으로 유의미하게 추정되었으나 고정효과 모형에서는 유의미하지 않은 결과로 추정됨을 알 수 있다. 또한

결합회귀분석에서는 통계적으로 유의미하게 추정되지 않았으나 고정효과모형 하에서 재정의존도는 유의미한 변수로 분석되고 있다. 다른 조건들이 통제된 상태에서 정부에 대한 재정의존도가 높아지는 경우 조직 내에서 분권화 수준이 감소하는 것을 목격할 수 있는데 이는 이전 결합회귀분석에서 유의미하지는 않으나 각각의 조직이 정부재정의존도가 높아지면 분권화 수준도 함께 높아지는 방향성을 나타내었던 것과는 다른 결과로 이에 대한 후속 연구가 요청된다고 판단되는 부분이다. 공공기관 조직 내에서 조직 총수입에서 정부의 순지원이 차지하는 비율이 증가할 때마다 조직 분권화 수준은 약 0.19 만큼 감소하게 되며 거꾸로 해석해보면 집권화 수준이 그만큼 강화된다는 것으로 추론이 가능하며 이는 공공성이 높을수록 조직의 정치적 책임 수준이 높아지고 조직 구조 내에서 집권화 경향이 높아지게 된다고 보는 Rainey (1993) 등의 기존 입장을 강화해주는 근거로 볼 수 있다.

V. 결론

본 연구는 총 173개의 우리나라 공공기관을 대상으로 조직규모와 분권화의 관계에 관한 경험적 증거를 제시하는 것을 목적으로 하였다. 일반적으로 조직 규모의 확대는 관료제적 조직구조를 강화시킨다는 전통적 시각을 뒤집는 하나의 역설로서 두 현상 간의 실제 관계를 확인하고자 하는 학술적 의의와 더불어 신공공관리(NPM) 지지자들이 주장하는 공공조직의 규모축소(downsizing)와 분권화(decentralization)가 서로 상충적인 요구일 수 있음을 밝히고자 하는 실천적 의의가 이 연구의 동기가 되었다.

결합회귀모형을 통한 분석 결과, 우리나라 공공기관에 있어서 조직규모와 분권화의 관계는 통계적으로 유의미한 수준에서 정(+)의 관계를 보이고 있음이 확인되었다. 즉 조직규모가 클수록 분권화 수준이 높다는 증거를 발견할 수 있었으며, 이러한 관계는 조직구성원 수와 자산의 두 가지 조직규모 지표에서 모두 나타났다. 특히, 이러한 양상은 조직유형, 조직연령, 조직복잡성, 공공성 등 분권화 수준에 영향을 미칠 수 있는 여타 변수를 모두 통제한 상태에서도 통계적으로 유의미한 수준에서 유지되었다. 보충적으로 실시한 고정효과모형을 통한 패널분

석에서는 조직구성원 수로 측정된 조직규모는 분권화에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 자산규모로 측정된 경우에는 이런 관계를 발견할 수 없었다.

이러한 연구결과가 주는 가장 중요한 학술적 시사점은 Blau and Shoenherr (1971), Daft and Becker(1980), Baluedorn(1993) 등이 외국의 자료에 기초하여 발견한 것과 마찬가지로 우리나라 공공기관에 있어서도 조직규모의 확대에 따른 관료제적 조직구조의 강화라는 전통적 시각을 뒤집는 역설적 혹은 예외적 관계가 분권화 차원에서 존재한다는 것을 실증적으로 확인했다는 점이다. 대규모 조직에서는 Max Weber(1947)가 상정했던 바와 같이 전문화, 표준화, 공식화와 같은 다양한 관료제적 조직구조의 특성들이 강해질 가능성이 높다. 그러나, 여러 선행연구들이 발견하였듯이 이러한 조직규모 확대에 따른 관료제화라는 패턴에 있어서 집권화-분권화의 차원은 역설적 혹은 예외적 패턴을 보일 수 있는데, 본 연구의 결과는 이러한 예측을 지지하는 한국적 맥락에서의 증거를 제시하고 있다.

이러한 학술적 시사점이 주는 실천적 의미는 무엇일까. 우리나라의 공공조직, 특히 공기업 등 공공기관들은 1980년말 이래 지난 몇 십년 동안 다양한 조직혁신을 요구받아 왔다. 이러한 혁신이 달성하고자 하는 목표는 책무성, 효율성, 투명성의 강화 등 모두가 중요한 공적 가치들로서 어느 하나 소홀히 할 수 없다는 점에서는 이견이 있을 수 없다. 그러나, 막상 이러한 가치들을 달성하기 위한 구체적인 혁신프로그램에 이르러서는 신공공관리(NPM) 등 외국의 유사한 개혁이 시도하였던 내용들이 충분한 검토없이 이루어지는 경우가 많았다.

본 연구에서 분석한 조직규모와 조직분권화의 관계는 이러한 실천적 문제점이 두드러지는 대표적 사례라고 할 수 있다. 즉, 최근 공공기관들은 업무의 민간 위탁, 명예퇴직, 사업구조조정 등 다양한 방식을 통한 조직규모의 축소(downsizing)와 함께 중요한 의사결정의 일선 관리자에 대한 위임을 통한 분권화(decentralization)에 대한 요구를 동시에 받아왔다. 앞서 논의한 대로 외국의 선행연구들은 조직규모의 축소와 분권화는 서로 상충적일 수 있다는 증거를 일찍이 제시한 바 있었지만 국내 공공기관을 대상으로 한 개혁에서 정책결정자들은 이러한 연구 결과가 주는 시사점에 큰 관심을 두지 않았었다.

173개의 국내 공공기관에 관한 자료를 분석한 본 연구의 결과는 우리나라의 맥락에서도 조직규모의 축소와 분권화는 서로 상충적인 요구일 수 있다는 관점

에 대한 실증적 증거를 제시하고 있다. 즉 공공기관의 인력 감축 등 규모축소를 위한 노력은 조직 상층부로의 권한 집중을 촉진시킬 수 있으며 이는 일선관리자 중심의 의사결정을 억제할 가능성이 높다. 물론, 분권화는 조직규모 이외에도 다양한 요인에 의하여 영향받기 때문에 이러한 관계가 언제나 반드시 나타나지는 않을 것이다. 예를 들면 공공조직이 민간조직에 비하여 조직 집권화 수준이 상대적으로 높은 것은 일반적으로 관찰되는 현상이며, 본 연구에서도 이와 관련한 현상에 대한 부분적 증거가 제시되었다.³⁾

결론적으로, 본 연구의 결과가 실천적 관점에서 시사하는 것은 조직분권화를 위한 인위적인 정책 노력은 모든 공공기관에 대하여 획일적으로 적용되기 보다는 각 공공기관의 조직규모, 소유권, 재원구조, 조직기능 등 다각적인 조직특성에 대한 면밀한 검토와 함께 이루어져야 하며, 분권화 혹은 집권화 중 어떠한 조직구조가 해당 조직에게 적합한가는 궁극적으로 조직내부에서 판단할 문제라는 것이다. 각 공공기관이 처한 독특한 상황에 대한 정보는 각 기관이 가장 잘 알고 있으므로 조직간 차이를 간과한 일률적인 인위적 분권화를 위한 개혁의 요구는 각 조직들이 처한 상황에서 최적의 조직구조를 형성하려는 내부적 적응 노력을 오히려 저해할 수 있으므로 신중할 필요가 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김근세, 김대건, & 최도림. (1996). 공공조직의 규모와 관리자비율간의 인과관계분석-정부출연연구기관을 중심으로. 한국행정논집, 8(3), 537-559.
- 김준기. (2001). 한국에서의 제 3 자적 정부의 논의. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2001(단일호), 197-215.
- _____. (2002). 준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부. 공기업 논총, 14(1),

3) 고정효과 모형 분석에서 다른 모든 조건들이 통제된 상태에서 정부에 대한 재정 의존도가 높아지는 경우, 즉 공공성이 높아지는 경우 조직 내의 분권화 수준이 통계적으로 유의미한 수준에서 감소하는 것을 목격할 수 있었다.

1-28.

김인수. (1991). 거시조직이론. 무역경영사: 서울.

김호섭. (2001). 정부조직의 분권화와 상관변수. 한국행정학보, 35(1), 35-52.

_____. (2006). 한국 행정조직 구조 연구의 실태와 과제. 한국조직학회보, 3(1), 1-26.

박동서. (1973). 집권과 분권의 변수. 행정논총, 11(1), 1074-1090.

오석홍. (1982). 중앙과 지방간의 기능재조정: 분권화의 방향과 기능조정의 원칙. 지방행정, 31(341), 22-31.

_____. (2011). 조직이론 제 7 판. 박영사.

유종해, 안희남. (1996). 조직구조의 세 가지 차원과 이에 따른 조직특성의 차이 : 한국 13개 조직의 조직구조 차원과 이들 사이의 관계를 중심으로. 연세행정논총, 21:21-43.

유종해. (2000). 현대조직관리. 서울 박영사, 304.

원구환. (2004). 복잡성, 공식화, 분권화의 조직구조화 변수간 상관성 분석: 우정사업 본부를 중심으로. 한국행정연구, 13(1), 118-137.

이창원, 최창현. (1996). 새조직론. 서울: 대영문화사.

이환범, 이수창, & 박세정. (2005). 조직환경 및 조직구조가 권위주의 행태에 미치는 영향요인 분석. 한국행정논집, 17(2), 459-479.

임학순. (1993). 준정부조직의 성장원인에 관한 이론적 논의. 한국사회와 행정연구, 4(단일호), 91-111.

전영한. (2004). 공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 한국행정학보, 38(5), 49-66.

_____. (2004). 목표 모호성이 관료주의문화에 미치는 영향. 행정논총, 42(4): 1-21

_____. (2009). 공공,민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증. 행정논총, 47(2): 61-93

조석준. (1977). 조직형태론 (Organizational Morphology)과 한국행정조직형태에 관한 연구. 행정논총, 15(1), 1028-1044.

주효진. (2004). 조직구조, 조직문화 및 조직 효과성의 관계에 관한 연구: 업무특성별 기관분류를 중심으로. 행정논총, 42(2), 29-53.

천오벳. (2009). 준정부조직의 조직특성요인과 통솔의 범위에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원.

- 최병선. (1993). 준공공부문 조직 연구의 방향모색. 행정논총 vol.31(1), 208-231.
- 최창현. (1991). 조직구조, 권위주의에 대한 태도, 직무만족도와 조직몰입도의 관계에 대한 경로분석적 연구: 선형구조관계 (LISREL) 모형의 적용. 한국행정학보, 25(2), 515-531.
- _____. (1994). 조직구조와 혁신의 관계에 대한 연구: 선형구조관계 (LISREL) 모형의 적용. 한국행정학보, 28(2), 469-480.

2. 외국문헌

- Aldrich, H. E. (1972). "Technology and organizational structure: A reexamination of the findings of the Aston group". Administrative Science Quarterly, 26-43.
- Argyris, C. (1972). "The applicability of organizational sociology". CUP Archive. 1-19.
- Bennis, W. G. (1966). "Changing organizations". The Journal of Applied Behavioral Science, 2(3), 247-263.
- Blau, P. M. (1970). "A formal theory of differentiation in organizations". American sociological review, 201-218.
- _____. (1972). "Interdependence and hierarchy in organizations". Social Science Research, 1(1), 1-24.
- Blau, P. M., Heydebrand, W. V., & Stauffer, R. E. (1966). "The structure of small bureaucracies". American Sociological Review, 179-191.
- Blau, P. M., & Schoenherr, R. A. (1971). *The structure of organisations*. New York, NY : Basic Book, 111-13.
- Bluedorn, A. C. (1993). "Pilgrim's progress: Trends and convergence in research on organizational size and environments". Journal of Management, 19(2), 163-191.
- Child, J. (1973). "Predicting and understanding organization structure". Administrative Science Quarterly, 168-185.
- Child, J., & Mansfield, R. (1972). "Technology, size, and organization structure". Sociology, 6(3), 369-393.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). "Goal ambiguity in US federal agencies". Journal of Public Administration Research and Theory, 15(1), 1-30.

- Daft, R. L., & Becker, S. W. (1980). "Managerial, institutional, and technical influences on administration: A longitudinal analysis". *Social Forces*, 59(2), 392-413.
- Daft, R. L. (1998). *Essentials of organization theory and design*. Cincinnati, OH: South-Western College Publishing..
- Etzioni, A. (1973). "The third sector and domestic missions". *Public Administration Review*, 33(4), 315-316.
- Flinders, M. V. (1999). "Quangos, accountability and reform: The politics of quasi-government". Political Economy Research Centre, University of Sheffield.
- Hage, J. (1965). "An axiomatic theory of organizations". *Administrative science quarterly*, 289-320.
- Hage, J., & Aiken, M. (1967). "Relationship of centralization to other structural properties". *Administrative Science Quarterly*, 72-92.
- Hall, R. H., Johnson, N. J., & Haas, J. E. (1967). "Organizational size, complexity, and formalization". *American Sociological Review*, 903-912.
- Hall, R. H. (1977). *Organizations: Structure and Process*. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- _____. (1982). *Organizations: Structure and Process*. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hall, R. H., Haas, J. E., Johnson, N. J., & Weldon, P. D. (1972). "Reply to Weldon". *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 79-80.
- Harold Seidman. (1988). "The quasi world of the federal government". *The Brookings Review*, 6(3), 23-27.
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham. NJ: Chatham House.
- Inkson, J. H., Pugh, D. S., & Hickson, D. J. (1970). "Organization context and structure: An abbreviated replication". *Administrative Science Quarterly*, 318-329.
- Iverson, R. D. & Roy, P. (1994), "A causal model of behavioral commitment: evidence from a study of Australian blue-collar employees", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 20, 753-762.
- Kalleberg, A.L., Knoke, D., Marsden, P.B., & Spaeth, J.L. (1996), *Organizations in America*, Analyzing their Structures and Human Resource Practice, Thousand

Oaks ua: Sage Publications.

- Kearney, R. C., & Hays, S. W. (1998). "Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective The Danger of Throwing the Baby Out with the Bathwater". *Review of Public Personnel Administration*, 18(4), 38-54.
- Kellough, J. E. (1998). "The reinventing government movement: A review and critique". *Public Administration Quarterly*, 6-20.
- Kimberly, J. R. (1976). "Organizational size and the structuralist perspective: A review, critique, and proposal". *Administrative Science Quarterly*, 571-597.
- Kochen, M., & Deutsch, K. W. (1977). "Delegation and control in organizations with varying degrees of decentralization". *Behavioral Science*, 22(4), 258-269.
- Mahoney, T. A., Frost, P., Crandall, N. F., & Weitzel, W. (1972). "The conditioning influence of organization size upon managerial practice". *Organizational Behavior and Human Performance*, 8(2), 230-241.
- Martin, P. Y. (1979). "Size in Residential Service Organizations". *The Sociological Quarterly*, 20(4), 565-579.
- Mayhew, B. H., Levinger, R. L., McPherson, J. M., & James, T. F. (1972). "System size and structural differentiation in formal organizations: A baseline generator for two major theoretical propositions". *American Sociological Review*, 629-633.
- Meyer, M. W. (1972). "Size and the structure of organizations: A causal analysis". *American Sociological Review*, 434-440.
- Mintzberg, H. (1979). "The structuring of organizations: A synthesis of the research". University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Lee, C. B. (1975). "Determinants of Organization Structure: A Comparative Study of Organizations". *한국행정학보*, 9(단일호), 135-171.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organization: a synthesis of the research*. NJ : Prentice-Hall.
- Negandhi, A. R., & Reimann, B. C. (1972). "A contingency theory of organization re-examined in the context of a developing country". *Academy of Management*

- Journal, 15(2), 137-146.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). "Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government". Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Parkinson, C. N. (1957). *Parkinson's Law*. Boston: Houghton Mifflin.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). "The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy". *Academy of management review*, 13(2), 182-201.
- Pondy, L. R. (1969). "Effects of size, complexity, and ownership on administrative intensity". *Administrative Science Quarterly*, 47-60.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., Macdonald, K. M., Turner, C., & Lupton, T. (1963). "A conceptual scheme for organizational analysis". *Administrative Science Quarterly*, 289-315.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1968). "Dimensions of organization structure". *Administrative science quarterly*, 65-105.
- _____. (1969). "The context of organization structures". *Administrative Science Quarterly*, 91-114.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco, CA: John Willey & Sons, Inc.
- Robbins, S. P. (1983). *Organization theory: The structure and design of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*, translated by A. M. Henderson and T. Parsons, New York: Free Press.