

조세 재정

2018. 4. 30(통권 제65호)

BRIEF

공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식과 시사점

박한준 연구위원(044-414-2353)

하세정 부연구위원(044-414-2091)



BRIEF

공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식과 시사점

박 한 준 연구위원 (044-414-2353)

하 세 정 부연구위원 (044-414-2091)

I. 배경 및 문제점	02
II. 주요 공공기관 관리제도와 정책현황	03
III. 조사 및 분석결과	07
IV. 정책제언	15
V. 종합	17



I 배경 및 문제점

- 우리나라 공공서비스 전달체계의 핵심기능을 수행하고 있는 공공기관은 과거 경제개발과 산업육성의 견인차로서의 역할을 담당하여 왔으며, 이들이 경제성장에 기여한 점에 대해서는 긍정적으로 평가되고 있음
- 짧은 기간 동안 급속한 성장이 가능했던 것은 정부 주도의 통제적 관리와 효율성 제고에 초점을 맞춘 공공기관 관리제도 및 정책의 실효성이 높았기 때문임
- 하지만 최근 공공서비스를 소비하는 수요자 중심의 맞춤형 서비스에 대한 논의가 확대되었으며, 관리제도와 정책의 패러다임 변화에 대한 사회적 요구도 증가
 - 독점적 서비스와 재화를 생산하고 전달하는 과정을 획일적으로 감독하였던 공급자 중심의 접근 방식에 한계를 지적하면서 수요자 중심의 다양성 강화를 위한 논의가 진행
- 공공서비스 및 재화를 생산하는 공급자 관점에서 발전해온 공공기관 정책방향과 관리제도의 성과와 한계를 분석 및 평가하여, 공공서비스 전달체계 패러다임 변화에 따른 새로운 정책방향을 모색할 필요
 - 지금까지 이러한 연구가 없었던 이유는 기존 정책 및 제도의 목적 및 취지에 내재된 정당성을 당연한 것으로 받아들여, 정책 및 제도를 실증적 · 경험적 평가대상으로 보기보다는 변화하지 않는 상수로 여겨졌기 때문임
 - 그동안 제도혁신 논의대상에서 예외로 인식되어 왔던 공공기관 관리제도에 대한 인식수준이나 성과를 점검할 필요
 - 현재 정부가 활용하고 있는 관리제도 및 정책에 대한 평가를 실시하여 그 효용성을 점검하고 제도 개선방향을 모색

II 주요 공공기관 관리제도와 정책현황

1. 주요관리제도

- 공공기관 관리를 위한 정책 및 제도들은 대상 기관을 효과적으로 모니터링하여 방만경영을 차단하고, 공공서비스의 효율적 제공 역량을 강화하는 데 초점을 맞추고 있으며, 대표적으로 공공기관 지정, 경영공시, 정원, 총액인건비, 경영평가제도 등이 핵심적인 기반을 구성하고 있음
 - 우리나라 공공기관 관리체계의 기반을 구성하고 있는 대표적인 제도에는 (1) 공공기관 지정제도, (2) 경영공시 및 통합공시제도, (3) 증원심사(정원관리)제도, (4) 총액인건비(총인건비 인상률 제한)제도, (5) 경영실적평가제도, (6) 기능조정제도 등이 포함됨
- (지정제도) 공공기관은 정부의 투자나 출자 또는 재정지원 등으로 설립되고 운영되는 기관으로 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 공운법)에 따라 지정하고 있음
 - 기획재정부장관은 동법 제6조 제1항에 따라 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 신규 지정, 지정 해제 및 구분 변경 지정
 - 공공기관으로 지정되는 기관은 「공운법」에 따라 기획재정부가 주관하는 제도 및 정책의 관리대상이 됨

〈표 1〉 공공기관 지정요건: 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조 제1항

	공공기관 지정요건
제1호	• 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연(1회 이상)한 기관
제2호	• 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관(정부지원액 비중이 50% 이상인 기관)
제3호	• 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 • 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
제4호	• 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 • 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
제5호	• 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 • 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
제6호	• 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

주: 정부지원액은 법령에 따라 정부의 업무를 직접 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 업으로 인한 수입액을 포함

자료: 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 제2권 제도』, 2016, p. 10.

- 「공운법」 제4조 제1항 각호의 요건을 충족한다고 해서 자동적으로 공공기관으로 지정되는 것은 아니며, 동법 제4조 제2항의 요건에 해당하면 공공기관 지정에서 제외

〈표 2〉 공공기관 지정제외 요건: 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조 제2항

	공공기관 지정 제외요건
제1호	• 구성원 상호 간 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
제2호	• 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
제3호	• 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

자료: 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관 운영에 관한 법률(법률 제14461호)」(검색일: 2017. 7. 24)

- ● (공시제도) 경영공시제도는 공공기관의 경영 정보를 공개함으로써 국민에 의한 감시를 강화하여 공공기관의 경영투명성을 제고하고 궁극적으로 경영효율성을 향상하는 것에 목적을 두고 있음(「공운법」 제11조 참조)
 - 개별 기관의 경영목표, 예산과 운영계획, 결산서, 임원 및 운영인력 현황 등 경영정보 공개
 - 이와 함께 통합공시 기준을 마련하여 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr)에서 공시토록 하고 있음
 - 공시제도의 효과성 확보를 통해 기획재정부는 공시자료의 정확성 등을 검증하고 있음
- ● (증원심사제도) 정부는 공공기관의 효율적인 인력운동을 위해 정규직 인원을 통제 및 관리하고 있는바, 증원심사를 통해 조직 확대를 유발하는 기관 내부적 이해관계를 사전에 차단하는 효과적인 기제라고 할 수 있으나, 과도한 통제수단으로 활용되면 자율 경영환경을 훼손할 우려도 있음
 - 총정원뿐만 아니라 직급별 정원규모도 함께 고려하고 있으며, 임금인상 등 처우개선이나 상위직 위 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사직급 운영을 금지하고 있음

〈표 3〉 공공기관 정원관리 기본원칙: 「공공기관 조직과 정원에 관한 지침」 제8조

정원관리의 기본원칙
① 공공기관의 인력 증원은 불가피한 경우를 제외하고는 기획재정부에서 미리 정한 증원한도 내에서 기관이 결정한 소요를 다음 연도 증원계획에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진한다.
② 임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사직급의 운영은 원칙적으로 금지하고, 조직·인력을 확대하고자 하는 경우에는 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행한다.
③ 증원협의 시에는 정책우선순위 변화, 민간시장 성숙 등으로 기능이 축소·변경된 업무의 인력은 감축 또는 재배치 하고, 필수·핵심역량 위주로 증원하여 증원협의 후 전체 정원은 증가 또는 감소할 수 있다. 또한, 장기간 증원을 요청하지 않은 기관의 경우 3년에 한 번은 기획재정부와 인력의 적정성을 협의한다.

자료: 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침(2015.4.23. 개정)」(검색일: 2017. 7. 24).

- (총인건비 인상을 제한) 공공기관의 정원규모뿐만 아니라 예산절감과 공공요금 안정화를 위해 공공기관 근로자의 총인건비 인상률의 상한선을 정하고 있으며, 준수 여부를 사후적으로 점검
 - 총인건비 인상을 제한과 증원심사제도는 경영과정의 투입자원에 대한 사전적 통제의 성격이 강하며, 민간기업과 달리 경영진의 사적 이해관계에 따라 왜곡될 수 있는 자원배분의 비효율성을 예방하고 도덕적 해이를 점검하는 제도로서 의미를 가짐
- (경영실적평가제도) 공공기관 경영실적평가제도는 공공기관의 자율경영 및 책임경영을 확보하고, 경영개선 사항에 대한 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 대국민 서비스 개선에 목적을 두고 있음
 - 매년 공기업과 준정부기관을 대상으로 경영실적을 평가하고, 이를 성과급과 인사 등에 반영하는 성과관리수단으로 활용
 - 「공운법」 제5조 제1항 내지 제3항에 따른 공공기관 유형(공기업, 준정부기관)별 기관들을 구분하여 평가하는 것을 기본으로 하되, 준정부기관 중 일부를 강소형으로 구분하여 평가부담을 완화하고 있음
 - 종합평정결과를 토대로 6구간(S/A/B/C/D/E)으로 구분하여 평가하고 있음

〈표 4〉 2016년도 공공기관 유형별 등급분포

(단위: 개)

구 분	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D)	아주미흡(E)	계
공기업	-	4	15	5	5	1	30
준정부기관	-	12	33	33	8	3	89
(강소형)	-	(9)	(17)	(24)	(5)	(2)	(57)
합 계	-	16 (13.4%)	48 (40.4%)	38 (31.9%)	13 (10.9%)	4 (3.4%)	119 (100%)

자료: 기획재정부 보도자료(2017. 6. 16)

- ● (기능조정) 정부는 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고, 기관통폐합, 기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하며, 계획에 따라 기능 재조정을 추진
 - 공공기관들은 조직 확대를 위해 수행할 필요가 소멸된 업무를 유지, 타 기관이 수행하는 업무를 중복하여 수행하려는 내생적 유인에 빠질 수 있어, 공공기관 설립 이후 사회 · 경제적인 여건의 변화, 공공기관에 대한 수요구조의 변화, 정부 역할구조의 변화 등을 종합적으로 고려하여 공공기관의 기능적 정당성과 필요성을 지속적으로 점검하고 조정할 필요

〈표 5〉 공공기관 기능조정의 기본원칙

기본원칙	주요 내용
유사·중복기능 조정	• 기관 통폐합 및 비교우위 기관으로 일원화
비핵심 업무 축소	• 설립목적 외 사업, 단순위탁 업무 등 축소
민간 개방 확대	• 공공부문 독과점 수행 분야 민간개방 확대
민간 경합 축소	• 민간시장 성숙 분야 업무·기능의 축소 및 폐지
경영효율화	• 재무구조 개선, 경영 투명성 제고 및 부실 정리

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016 공공기관 현황 편람(공공기관 현황편)』, 2016, p. 31.를 참고하여 표로 작성

2. 인력운영 및 임금관련 주요정책

- ● 상기 주요 제도들은 공공기관 관리 및 감독을 위한 기반을 구성하고 있으며, 이와 함께 기관운영의 가이드라인을 제공하는 다양한 정책들이 임금 및 인력관리 영역에서 제시되어 왔음
 - 최근 공공기관 인력운용 및 임금구조에 영향을 주었던 대표적인 정책으로는 (1) 성과연봉제, (2) 임금피크제, (3) 여성 관리자 확대, (4) 고졸자 채용확대, (5) 지역인재 채용확대 등이 포함됨
- ● 임금체계와 인력운용에 대한 주요 정책들은 임금체계의 합리화, 생산성과 임금수준의 연계성 강화, 사회형평적 채용 활성화, 불합리한 인력운용의 문제점을 제거하기 위해 추진되었으며, 정책이행 수준에 대한 모니터링을 경영평가제도와 연계하여 정책의 실효성 제고를 위해 노력하고 있음

Ⅲ 조사 및 분석결과

1. 조사개요

- ● 정부의 공공기관 관리제도와 주요 정책들에 대한 평가의견을 확인하기 위해 정책 및 제도의 필요성에 대한 의견, 개별 제도와 정책들이 기관의 공공성, 효율성, 자율경영, 책임경영 강화에 어느 정도 기여하고 있는지에 대한 의견을 설문조사하였음
 - 정부의 관리감독을 받는 공공기관 가운데 공기업·준정부기관 경영실적평가 피평가기관들을 대상으로 실시
 - 피평가기관의 직원 가운데 정부의 관리제도와 정책방향에 대한 합리적 이해도가 높은 중간관리자 및 실무자를 중심으로 실시

- 2016년 공기업·준정부기관 경영실적평가 피평가기관 119개 기관 1,775명을 대상으로 실시하였으며, 116개 기관 610명이 설문에 응답하였음
 - 조사방법은 전자우편을 이용한 웹 조사 방식을 활용하였으며, 1,775명에게 발송한 전자우편 중 1,005명이 확인하였으며, 610명이 설문에 응답하였음 (발송자 응답률: 1,775명 대비 34.4%; 확인자 응답률: 1,005명 대비 60.1%)
 - 119개 기관 중 116개 기관에서 적어도 1명 이상 응답하였음 (기관응답률: 97.4%)
- 설문지는 정부의 공공기관 관리제도 및 주요 정책에 대한 평가적 의견을 확인하기 위한 문항 중심으로 작성되었으며, 리커르트 7점 척도로 구조화하여 설문을 실시하였음
 - 공공기관 내부 구성원의 시각에서 제도 및 정책의 필요성과 개별 제도와 정책효과를 공공성 측면, 효율성 측면, 자율경영 측면, 책임경영 측면에서 평가토록 구성

2. 설문결과

- 본 설문조사를 통해 공공기관 관리수단으로 활용되고 있는 주요 제도에 대한 평가 의견은 제도별로 다소 차이가 있는 것으로 확인되었음
 - 경영공시제도와 기능조정 필요성에 대해서는 다소 긍정적으로 평가
 - 증원심사, 경영실적평가, 총인건비 인상을 제한과 같은 경영환경을 직접 통제하거나 사후적으로 관리하는 제도의 필요성에 대해서는 대부분 유보적인 의견을 보임

〈표 6〉 공공기관 관리제도에 평가적 의견

(단위: 점)

제도명	필요성	공공성 제고	효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화	평균
경영공시제도	5.3	5.3	4.6	4.3	5.0	4.90
기능조정	5.0	4.7	4.6	3.8	4.2	4.46
정원관리(증원심사)제도	4.7	4.4	4.4	3.3	3.8	4.12
경영실적평가제도	4.2	4.1	3.9	3.1	3.8	3.82
총액인건비제도	4.1	4.0	4.1	3.2	3.6	3.80

주: 점수산출 방식: 7점 리커르트 척도를 적용, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통).
출처: 「공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사」(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

- 앞서 언급한 바와 같이, 상기 <표 6>에 따르면 대부분 제도들에 대해 부정적이거나 유보적인 의견도 상당한 비중을 차지하고 있는 것으로 관찰되고 있으며, 그 가운데 경영평가제도와 총액인건비제도에 대한 공공기관 구성원들의 의견은 개선 필요성을 지적하고 있음
 - 다만, 총액인건비제도에 대한 평가가 낮은 것은 응답자 개인의 이해관계가 반영된 것일 수 있어 해석에 신중할 필요 있음
- 특히 경영실적평가는 자율경영의 성과를 점검하고 사후적 경영성과의 책임을 강조하는 취지로 도입했음에도 불구하고, 공공기관 내부 구성원들은 자율경영과 책임경영 실현에는 미흡했던 것으로 인식하고 있음
- 공공기관 관리제도 가운데 상대적으로 가장 긍정적으로 평가받고 있는 것은 경영공시제도이며, 제도적 기여의 모든 영역에서 가장 우수한 것으로 평가되고 있음
 - 공공성뿐만 아니라 효율성 제고에도 기여하고 있으며, 책임경영 강화에는 다른 제도에 비해 가장 효과적 수단으로 인식되고 있음
- 공공기관 구성원들의 시각에서 경영공시제도에 대한 긍정적 평가는 다른 제도에 비해 통제적 성격이 약하기 때문임
 - 일반적으로 관련 제도들이 사전적이거나 직접적 통제의 성격이 강하다면, 다른 제도들에 비해 상대적으로 경영공시제도는 사후적, 간접적 통제의 특성이 강함
- 경영실적평가제도와 총액인건비제도에 대해서 부정적으로 인식되고 있는 것은 양면적 측면이 있음
 - 소유주체의 입장에서는 다른 제도에 비해 상대적으로 통제 또는 관리의 효과가 강하기 때문인 것으로 해석할 수 있으나, 피평가기관은 통제로 인식될 수 있음
 - 기관의 역량이나 특성에 따라 통제 및 관리의 필요성이 다를 수 있으며, 이러한 역량과 특성을 고려하지 않는 획일적 제도 적용은 오히려 저항이나 반발을 초래할 수 있음

- 소유주로서 정부의 책임, 국민의 눈높이 등을 고려할 때 제도적 정당성이 있으나, 공공기관의 다양성을 고려할 때 기관별로 적용대상의 타당성에는 차이가 있는 것으로 해석할 수 있음

〈표 7〉 공공기관 주요 임금 및 인력 정책에 평가적 의견

(단위: 점)

정책명	필요성	공공성 제고	효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화	평균
성과연봉제	4.2	3.6	4.0	3.6	3.9	3.86
여성 관리자 확대	4.1	4.0	3.4	3.4	3.5	3.68
고졸자채용	4.0	4.1	3.3	3.1	3.3	3.56
지역인재채용	4.0	4.1	3.2	3.1	3.3	3.54
임금피크제	3.8	3.5	3.6	3.2	3.2	3.46

주: 점수산출 방식: 7점 리커트 척도를 적용, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통).
출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

- ● 주요 공공기관 보수체계의 기반을 구성하고 있는 성과연봉제와 임금피크제의 필요성에 대한 응답치를 보면, 성과연봉제보다는 임금피크제에 대해서 더 부정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타남
 - 임금피크제보다 성과연봉제의 필요성에 좀 더 긍정적인 것으로 나타나고 있으며, 이는 성과연봉제가 현재의 임금피크제보다는 좀 더 합리적으로 생산성과 연계된 임금체계로 인식되고 있는 것으로 판단됨
 - 성과연봉제와 임금피크제 설계 및 도입과정에 기관의 자율성이 다소 제한적으로 반영되어 제도에 대한 수용도가 상대적으로 낮은 것으로 보임
- ● 고졸자 채용, 지역인재 채용과 같은 사회형평적 채용의 필요성이나 효과에 대해서도 다소 유보적인 것으로 나타남
 - 공공기관의 사회형평적 채용에 대한 논의는 오래전부터 지속되어 왔으며, 이미 많은 기관들이 인력운영에 반영하고 있음에도 불구하고, 효과에 대해서는 긍정적으로 인식되고 있지 않음
 - 소유주체인 정부의 정책방향과 인력채용에 대한 기관의 자율권 간의 차이가 반영된 응답으로 판단됨

- 사회형평적 채용을 단순한 시혜적 수단으로 활용하기보다는 적재적소에 적합인재를 활용하는 인력운영체계 개선과 함께 병행하여야 조직내부의 수용도를 제고할 수 있음
 - 사회형평적 인력채용이 합리적 인력운영으로 연계될 수 있어야 함

3. 실증분석

- 공공기관 구성원들의 평가적 의견을 통해 상기 공공기관 관리제도와 정책의 필요성과 효과에 대한 인식수준을 분석하였음
 - 공공기관 관리제도와 정책에 대해 다양한 의견이 존재하고 있음을 확인할 수 있었으며, 이러한 제도와 정책이 공공기관 구성원들의 근무행태에 어떻게 영향을 미치고 있는지 분석할 필요가 있음
- 조직성과 및 효과에 대한 기존 연구들은 조직 내 형성된 다양한 신뢰요인들과 유의미한 상관관계를 가지고 있다는 점을 다양한 실증분석을 통해 보여주고 있음
 - 일반적으로 동료 간 신뢰, 조직에 대한 신뢰 등을 주요 변수로 연구가 진행되어 왔음
 - 우리나라 공공기관의 경우, 동료 간, 조직에 대한 신뢰뿐만 아니라 정부의 정책과 제도에 대한 신뢰도 조직몰입, 직무몰입, 조직만족도와 같은 조직효과성에 영향을 미칠 수 있음
- 공공기관 구성원들의 조직몰입, 직무몰입, 직무만족에 대한 동료신뢰, 조직신뢰, 정책 및 제도신뢰의 영향을 분석하기 위해 다음과 같은 모형을 설정하고, 순서형 로짓모형(ordered logit model)을 활용함

$$y_i = \beta_0 + \beta_1\chi_{1i} + \beta_2\chi_{2i} + \beta_3\chi_{3i} + X\beta + \epsilon_i$$

y_i : 조직효과성, χ_{1i} : 조직신뢰, χ_{2i} : 동료신뢰,
 χ_{3i} : 정책 및 제도신뢰, X : 통제변수(소속기관 유형 등)

- ● 종속변수인 조직몰입은 조직에 대한 헌신과 관심, 직무몰입은 직무에 대한 열정, 조직만족은 종합적인 업무환경 만족수준을 측정하였음
 - 리커르트 7점 척도를 활용하여 610명을 대상으로 측정한 조직몰입도 평균은 6.102, 직무몰입도 평균은 5.602, 조직만족도는 5.195 점으로 확인되었으며, 조직만족 수준이 다른 조직효과성 변수에 비해 다소 낮은 것으로 나타남
 - 주요 독립변수 인 조직신뢰는 5.411, 동료신뢰는 5.939, 정책 및 제도신뢰는 4.654 점으로 확인되었으며, 조직신뢰 및 동료신뢰보다 정책 및 제도신뢰가 다소 낮은 것으로 나타남
 - 통제변수는 기관의 유형 및 응답자 개인의 사적 특성 등을 포함하였음

〈표 8〉 기초통계량

변수유형	변수명	평균	표준편차
종속변수	조직몰입도	6.102	1.034
	직무몰입도	5.602	1.163
	조직만족도	5.195	1.416
독립변수	조직신뢰	5.411	1.317
	동료신뢰	5.939	1.154
	정책신뢰	4.654	1.511

주: 종속변수 및 독립변수는 리카르트 7점 척도로 측정하여 1~7점 사이의 정수값을 가짐
출처: 「공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사」(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

- ● 조직신뢰, 동료신뢰, 정책 및 제도신뢰는 모두 조직몰입과 양(+)의 상관관계를 가지며, 이는 1~5% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타남
 - 조직신뢰와 동료신뢰 수준이 높은 공공기관 종사자들의 조직몰입도가 높은 것으로 관찰되었으며, 조직신뢰와 동료신뢰 수준이 정책 및 제도신뢰의 영향력보다 더 강한 것으로 관찰되고 있음

〈표 9〉 신뢰가 조직몰입에 미치는 영향

변수명	조직몰입수준	
	계수	표준오차
조직신뢰	0.626***	0.110
동료신뢰	0.505***	0.124
정책신뢰	0.137**	0.059
R-squared	0.184	
obs	610	

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

공공기관 유형 이외의 기타 통제변수에 대한 분석과 논의는 박한준 외(2017), 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구』 참조
출처: 박한준 외(2017), 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구』에서 발췌 작성

- 정책 및 제도에 대한 신뢰가 내부 구성원 상호간, 또는 조직 자체에 대한 신뢰가 아님에도 조직몰입수준과 유의한 관계를 가지고 있는 것으로 분석됨
 - 정부의 관리제도 및 정책이 외부요인이기는 하나, 기관의 운영과 개인 업무 수행에 직접적으로 영향을 미치는 까닭에 유의한 상관관계를 갖는 것으로 해석할 수 있음

〈표 10〉 신뢰가 직무몰입에 미치는 영향

변수명	직무몰입수준	
	계수	표준오차
조직신뢰	0.848***	0.110
동료신뢰	0.282**	0.113
정책신뢰	0.118*	0.061
R-squared	0.184	
obs	610	

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

공공기관 유형 이외의 기타 통제변수에 대한 분석과 논의는 박한준 외(2017), 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구』 참조
출처: 박한준 외(2017), 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구』에서 발췌 작성

- ● 직무몰입도는 직무에 대한 열정수준으로 측정하였으며, 조직신뢰, 동료신뢰, 정책 및 제도신뢰는 모두 직무몰입과 양(+)의 상관관계를 가지며, 이는 1~10% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타남
 - 조직신뢰와 동료신뢰 수준이 높은 공공기관 종사자들의 직무몰입도가 높은 것으로 관찰되었으며, 조직신뢰와 동료신뢰 수준이 정책 및 제도신뢰의 영향력보다 더 강한 것으로 관찰되고 있음
 - 조직몰입도와 직무몰입도 모두 동료신뢰나 정책 및 제도신뢰보다 조직신뢰와 가장 강한 상관관계를 가지고 있는 것으로 보임

〈표 11〉 신뢰가 조직만족에 미치는 영향

변수명	조직만족수준	
	계수	표준오차
조직신뢰	0.638***	0.107
동료신뢰	0.284***	0.098
정책신뢰	0.080	0.064
R-squared	0.202	
obs	610	

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.
 공공기관 유형 이외의 기타 통제변수에 대한 분석과 논의는 박한준 외(2017), 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구』 참조
 출처: 박한준 외(2017), 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구』에서 발췌 작성

- ● 조직만족도는 개인 업무와 관련된 종합적 만족도를 측정하였으며, 조직신뢰, 동료신뢰가 조직만족과 양(+)의 상관관계를 가지며, 이는 1% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타남
 - 조직신뢰와 동료신뢰 수준이 높은 공공기관 종사자들의 조직만족도가 높은 것으로 관찰되는 데 반해, 정책 및 제도신뢰와 조직만족과는 통계적으로 유의한 관계를 확인하지 못하였음
 - 조직만족도는 동료 간 신뢰보다 조직신뢰와 가장 강한 상관관계를 가지고 있는 것으로 보임
- ● 상기 분석결과를 요약하면, 조직신뢰가 조직효과성(조직몰입, 직무몰입, 조직만족)과 가장 강하고 유의한 상관관계를 가지는 것으로 관찰되었으며, 동료 간 신뢰도 주요 변수로 확인됨

- 정책 및 제도신뢰는 조직몰입 및 직무몰입과 상관관계를 가지는 것으로 확인되었으나, 조직만족에서는 유의한 상관관계를 확인하지 못함
 - 정부의 제도와 정책이 조직의 운영과 성장, 개인의 업무수행 환경에 직·간접으로 영향을 미치지 만, 일반적인 만족도에는 정부의 관리제도나 정책보다는 보수, 승진과 같은 내부적 요인의 영향이 결정적일 수 있음

IV 정책제언

- 공공기관 관리정책에 대한 재검토를 통해 경영 자율성과 책임성 강화를 위한 개선과제를 모색할 필요 있음
 - 자율성과 사전통제의 상충관계를 해소하기 위해서는 실질적으로 사업현장에서 자율성 보장이 강화되어야 함
 - 예를 들면, 경영실적평가제도는 사전적 자율성을 주고 사후적으로 성과를 점검하는 시스템으로 운영되어야 하나, 현재 사전적 통제에 따른 쟁점 등이 있음
- 자율성과 사전적 관리 및 통제의 상충관계를 해소하려면 실질적으로 사업현장에서 자율성 보장이 강화되어야 하는 기관과 사전적 통제의 실익이 있는 기관을 구분하여 이들 간에 차별화된 정책 및 제도적용 방안을 고려할 필요가 있으며, 이를 위해서는 기관 유형을 재조정하는 것이 대안이 될 수 있음
 - 현재 정부의 공공기관 관련 정책과 제도에 대한 긍정적 평가가 이루어지지 않고 있는 것은 감독자 중심으로 일원화된 관리방식이 기본적으로 적용되고 있기 때문임
 - 공공기관의 다양성과 차이점이 반영된 정책 및 제도운영이 필요하며, 이를 위해서는 합리적인 기관유형 분류 방식을 시도할 필요 있음
 - 실제로 OECD 공기업가이드라인의 적용을 권고하는 공기업 범주에 과연 우리나라 공공기관 가운데 어느 기관이 포함될지 고민하는 것이 출발점이 될 수 있음

- ● 구체적으로 살펴보면, 증원심사(정원관리)제도와 총액인건비를 동시에 통제하는 것은 성장과 확대지향적인 조직이기주의를 예방하기 위한 강력한 수단으로서의 의미를 가지나, 기관의 특성에 따라 통제의 관점이나 수준을 달리하여 상대적으로 자율성의 범위를 차별화하는 방안도 고려할 수 있음
- ● 관리제도 및 정책의 목적과 수단을 명확하게 정의하고, 이들 간의 합리적 연계성을 제고할 필요가 있음
 - 경영실적평가의 경우 30년이 넘는 기간 동안 공공기관 관리정책의 중심기능을 담당하여 왔으나, 평가에 대해서는 부정적이거나 긍정적 평가를 유보하는 의견이 있음
 - 경영실적은 일반적으로 경영성과와 효율성을 중심으로 평가하여야 하나, 정부권장 정책과 공공성에 대한 평가가 혼재되면서 평가의 방향성이 모호해질 수 있음
 - 경영실적평가를 통해 기업성과 공공성에 대한 평가를 통합하여 실시하기보다는 구분하여 별도로 평가하는 것이 제도의 목적과 수단 간의 합리적 연계성을 확보하는 데 용이할 수 있음
- ● 사회적 가치와 공공성 강화를 강조하는 정부정책의지를 실현하기 위해 기존의 공공기관 경영실적 평가제도를 활용하는 방안을 모색하고 있으나, 효율성 평가와 공공성 평가를 구분하여 점검하는 것을 대안으로 고려할 수 있음
 - 경영성과와 효율성을 평가하는 실적평가와 사회적 가치 실현을 강조하는 공공성 평가를 분리하면, 평가요소 확대로 증가되는 평가방향의 불확실성을 극복할 수 있으며, 각 영역별 기관들의 노력과 실적에 대한 국민의 이해를 용이하게 할 수 있음
 - 기업적 성과와 사회적 가치실현 성과를 구분하여 평가할 경우, 사회적 가치실현 성과측정을 위한 정교한 방법론 개발 등이 병행될 필요가 있음
- ● 공공기관의 자율성을 전제로 하고 사후적인 감독 및 모니터링을 강조하는 경영공시제도와 같은 간접적 방식으로 관리제도 개선을 고려할 필요가 있음
 - 공개적이고 간접적 관리감독체계는 정부뿐만 아니라, 일반시민사회의 감시를 가능케 함으로써 기관운영의 투명성 제고에 기여할 수 있음

- 기관사업의 특성에 따라 자율성과 효율성이 강조되어야 할 기관, 책임성과 공공성이 강조되어야 할 기관을 구분하는 제도적용의 유연성 강화도 고려할 수 있음
 - 자율성을 전제로 운영하고, 평가할 수 있는 기관과 단순히 정부의 위탁사업을 집행하는 기관 등을 구별하여 적용할 필요

V 종합

- 공공기관 운영의 효과성 제고를 위해서는 정책과 제도에 대한 공공기관 구성원들의 신뢰가 중요한 동력으로 작동할 수 있음
 - 공공기관 관리제도 및 정책이 통제의 수단이 아니라 기관의 효율적 운영을 지원하는 수단으로 작동할 수 있도록 제도 및 제도운영 방식의 전환적(transformational) 혁신이 필요
- 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」이 제정된 이후 10여년이 지났으며, 그동안 법률에 기반하여 운영된 다양한 공공기관 관리제도와 정책이 법률 제정취지와 같이 자율경영과 책임경영 제고에 기여하였는지 점검하고, 개선과제를 모색할 필요가 있음

| 참고문헌 |

- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 현황 편람 2016(현황편)』, 2016.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016년 공공기관 정책 백서』, 2017.
- 박한준·하세정, 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 한국조세재정연구원, 『공공기관 관리제도의 이해(제도편)』, 2016.

<기타자료>

- 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관 운영에 관한 법률」(법률 제14461호)(검색일자: 2017. 7. 24)



BRIEF

공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식과 시사점

2018. 4. 30(통권 제65호)

- 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2123
 - 팩 스 : 044-414-2129
 - 인쇄처 : (주)아미고디자인
-

