

# 2021 공공기관과 국가정책

제1권 조직·인사관리

2021. 12.





# 발 간 사

2020년 노르웨이 베르겐대학교의 Lægeid 교수와 벨기에 루벤대학교의 Verhoest 교수는 행정기관, 공공기관과 같은 공공조직들이 분화되고 전문화되어 가고 있고, 그래서 대통령, 총리, 기획재정부와 같은 핵심행정부(core executives)는 다양한 정책을 담당하는 행정기관과 공공서비스를 생산하고 전달하는 공공기관들의 칸막이 행정이나 사업을 조정하고 협력을 이끌어 내야 한다고 합니다. 국민으로부터 부여 받아서 다양한 공적인 기능과 역할을 수행하고 있는 공기업과 준정부기관은 국가소유권(ownership function) 기관과 주무부처를 통해서 운영의 자율성을 갖기도 하고 통제를 받기도 합니다. 국민을 위하여 공공서비스를 만들어 내고 있는 공공기관으로서 사업의 성과와 결과를 내놓지 못하게 되면 존립의 기로에 서게 됩니다. 그러나 우리에게 주어진 환경과 사회, 경제적인 문제는 대단히 복잡해지고 해결하는 데 있어서 다양한 정책수단들이 필요하게 되어 공기업과 준정부기관의 역할은 더욱 더 중요해졌습니다. 또한 정부, 공공기관, 민간부분 간의 상호 수평적인 협력도 필요합니다.

2010년 당시 한국조세연구원 내에 「공공기관연구센터」가 설립되면서 공공기관과 관련된 정책이나 제도에 대한 학술적, 실천적인 논의의 장이 마련되었습니다. 공공기관은 전통적인 공공서비스인 철도, 도로, 항공, 항만과 같은 네트워크 산업에서부터 전기, 석유, 가스 등 에너지 산업의 공기업도 있지만 금융, 기금, 산업진흥과 국민문화생활까지 국민의 삶과 직결된 공공서비스를 제공하는 준정부기관들이 증가하고 있습니다. 그래서 경제학, 행정학과 같은 전통적인 학문에서 공공기관의 지배구조나 공적인 사회경제적인 역할과 기능에 대한 적실성 있는 연구와 분석을 다 할 수 없게 되었습니다. 또한 우리나라 정치행정시스템에서 공공기관은 정부부처의 산하기관으로 인식되고 있는 공적인 책무성 관계에서 공공기관의 “자율과 책임경영”이라는 것은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조에서만 존재하고 있는 형식적인 수사(修辭)일지도 모른다고 생각하는 것 같습니다. 그래서 공공기관의 공공서비스가 국민의 생활과 직결되어 있고 공공기관은 국민의 세금으로 운영되고 있는 한 공공기관의 내부 이사회와 직원들의 자율적인 혁신과 역량을 개선하려는 노력이 훨씬 더 중요하다고 생각합니다.

공공기관의 정책과 사업에 대한 논의도 학술적 차원의 학제적 접근과 더불어서 종사자들이 참여하는 실천적이고 자발적인 참여도 필요합니다. 그래서 2010년 공공기관연구센터가 설립할 때부터 공공기관 네트워크 사업은 행정학, 경영학, 자연과학 등 전문연구자와 공공기관의 임직원이 함께 참여하여 연구주제를 선정하고 연구결과도 함께 만들었습니다. 2021년 연구주제로 공공기관의 조직 및 업무형태 변화, 교통물류 민관협력사업 활용, 공기업 비상임이사의 기능과 역할, 민관협력사업의 사회적 책임성, 적극적 인재확보방안, 예비타당성 조사, 규제관리체계, 여성임원목표관리제 효과성 분석 등의 10개 과제를 수행하였습니다. 12분의 연구자가 참여한 이번 연구 결과들을 2021년도 『공공기관과 국가정책』으로 발간하게 되었습니다. 훌륭한 전문연구자들과 공공기관 실무자들이 함께 만들어 낸 연구결과이므로 국민을 위한 공공서비스를 생산하고 전달하고 있는 공기업과 준정부기관의 제도적 혁신과 발전에 기여할 수 있을 것이라고 생각합니다.

본 연구과정에서 공공기관연구센터의 연구진도 참여하였지만 10개의 개별 연구결과는 전적으로 저자들의 개인적인 의견을 기반으로 해서 나온 결과이므로 공공기관연구센터의 공식적인 의견이 아니라는 점을 밝혀둡니다.

2021년 12월  
한국조세재정연구원 공공기관연구센터  
소장 라영재

# 목 차

1. 공공기관 여성관리자 현황과 과제	
- 여성임원목표제 효과성 분석을 중심으로 .....	1
최성주	
I. 서론 .....	3
II. 문재인 정부의 양성평등정책과 현황 분석 .....	5
III. 이론적 배경 및 논의 .....	16
IV. 조사 설계 .....	28
V. 결론 및 정책적 제언 .....	43
2. 공공기관의 적극적 인재 확보 방안 연구	
- 개방형 계약직제를 중심으로 .....	53
김영록	
I. 서론 .....	55
II. 이론적 검토 .....	57
III. 개방형 계약직 개선 방안 도출을 위한 집담회 결과 .....	75
IV. 결론: 요약 및 정책 제언 .....	83
3. 공공기관의 윤리경영 실태 및 윤리경영리스크 관리 .....	87
임효창	
I. 서론 .....	89
II. 이론적 배경 .....	92
III. 공공기관 윤리경영 실태 분석 .....	103
IV. 윤리경영 사례 분석 .....	119
V. 공공기관 윤리리스크 관리 방안 .....	130
VI. 결론 .....	158
부록 .....	170

4. 공기업 비상임이사의 기능과 역할 재정립 연구 .....	181
유승원	
I. 서론 .....	183
II. 이론적 고찰 .....	185
III. 공기업 비상임이사 현황 분석(노무현 정부부터 문재인 정부까지) .....	195
IV. 설문조사 분석 .....	208
V. 정책제언 및 결론 .....	220
부록 .....	234
5. 코로나19로 인한 공공기관 조직 및 업무형태의 변화 연구 .....	241
이삼열·박재현·김선민	
I. 서론 .....	243
II. 이론 및 선행연구 분석 .....	248
III. 공공기관 유연근무 현황 분석 .....	252
IV. 재택근무에 대한 평가 .....	261
V. 정책적 시사점 .....	283
부록 .....	293

# 1. 공공기관 여성관리자 현황과 과제

- 여성임원목표제 효과성 분석을 중심으로

최성주(경희대학교)



# 공공기관 여성관리자 현황과 과제

## - 여성임원목표제 효과성 분석을 중심으로

최성주(경희대학교)

### I. 서론

사회적 약자에 대한 차별을 철폐하고 모든 국민에 대한 형평성 확보를 위해 정부 관료 조직의 인적 대표성 확보의 중요성이 강조되었다. 정부 관료조직의 인구 대비 대표성을 확보함으로써 사회 내 다양한 집단들의 이해와 가치를 공공정책 형성에 공정하게 반영하고 궁극적으로는 사회정의와 공익을 실현하려 함이다. 2005년 「국가공무원법」에 관련 법적 근거가 마련된 이후, 인사혁신처는 균형인사지침을 마련하여 여성, 장애인, 지방인재, 이공계 전공자, 사회통합인재를 포함한 사회적 소수자 또는 약자들의 공직 진출을 우대하는 균형인사정책을 추진해 왔다. 2018년 이후 인사혁신처는 정부 관료조직의 대표성 확보를 위해 「제1차 균형인사기본계획(2018~2022)」을 시행하였고, 이러한 균형인사정책을 중앙정부부처뿐 아니라 지방자치단체와 공공기관에도 전파할 목적으로 「범정부 균형인사 추진계획」을 시행하였다. 공직 내 대표성이 낮은 집단들을 대상으로 적극적인 고용 우대정책을 펼친 결과, 관료조직 내 양적 대표성 및 다양성이 점진적으로 개선되고 있다.

그럼에도 여전히 주요 의사결정을 담당하는 고위직에는 여성의 비율이 상대적으로 낮게 나타나 질적인 대표성 개선을 위한 노력이 필요하다. 공직 내 여성의 대표성을 확보하려는 노력의 결과, 전체적인 여성의 비율은 증가하였으나, ‘유리천장’이 의미하는 바와 같이 정책형성 및 주요 의사결정에 참여하는 고위관리직 내 여성의 비율은 OECD 회원국과 비교해 낮은 수준에 머물러 있다. 특히 공공기관의 경우 고위직급 여성의 비율은 OECD 회원국들뿐 아니라, 국내 민간기업과 비교해도 낮은 실정이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 「범정부 균형인사 추진계획」의 일환으로 2019년 이후 여성임원목표제를 실시하였다.

---

이 연구의 목적은 공공기관을 대상으로 한 여성임원목표제의 성과 및 효과성을 분석하고, 한계점에 대한 개선전략 및 발전방안을 제안하는 것이다. 공공부문 중에서도 고위직급 내 여성의 대표성이 낮은 공공기관을 중심으로 여성 직원이 임용 이후 경력을 개발하고 고위관리직으로 승진하는 데 걸림돌이 되는 장애요인을 분석하고 이에 대한 개선방안을 탐색한다. 또한 보다 적극적인 균형인사정책 집행을 위한 다양한 인센티브 및 규제방안을 제안하는 데 중점을 둔다. 궁극적으로 이 연구는 균형인사정책의 대상 중 여성을 중심으로 공직 내 양적 대표성을 넘어 실질적인 양성평등을 실현하기 위한 질적 대표성을 확보하는 방안에 대해 고민한다.

이를 위해 다음과 같이 연구를 진행하였다. 첫째, 한국 정부의 균형인사정책 및 양성평등정책의 현황을 분석하였다. 양성평등정책의 추진과정과 현황, 주요 성과를 분석하고, 공공기관의 여성임원목표제의 취지와 배경, 주요 성과 및 한계점에 대해 논의하였다. 둘째, 문헌연구를 통해 양성평등정책이 가지는 이론적 함의와 실증적 연구들을 고찰하였다. 양성평등정책의 이론적 배경과 타당성과 효과성, 한계점 등을 중심으로 이론적 논의와 경험적 증거들을 논의하였다. 셋째, 공공기관 내 여성 임원들을 대상으로 심층 인터뷰를 진행하였다. 심층 인터뷰를 통해 공공기관 내 여성의 경력개발과 장애요인, 여성임원목표제의 타당성과 효과성, 한계점, 개선방안에 대한 심층적인 인터뷰를 진행하였다. 마지막으로 공공기관 내 양성평등정책의 발전 방향과 실천전략에 대해 제언하였다.

## II. 문재인 정부의 양성평등정책과 현황 분석

### 1. 균형인사정책

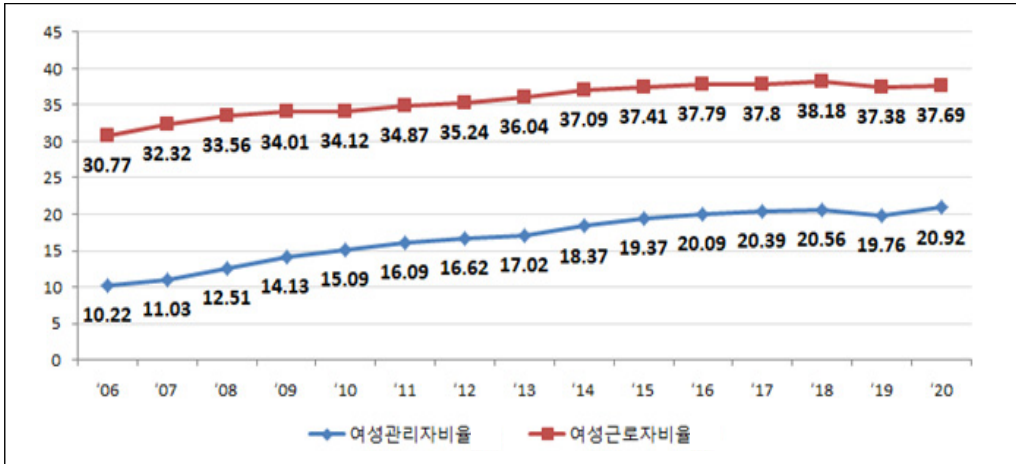
초기 균형인사정책은 주로 다양한 채용제도를 활용한 관료조직 내 사회적 소수 집단의 양적 대표성을 확보하는 데 주력하였다(인사혁신처, 2021). 2018년 수립한 「제1차 균형인사기본계획(2018~2022)」은 정부의 적극적 균형인사정책에 대한 의지를 구체화한 계기가 되었으며, 정부 균형인사정책의 중장기 비전과 목표를 제시하고 정책대상별 체계적인 추진과제를 제시하였다. 2019년에는 「범정부 균형인사 추진계획」을 수립하여 중앙정부 부처뿐 아니라, 지방자치단체와 공공기관을 포함한 포괄적인 균형인사추진체계를 마련하는 등 균형인사정책 전파를 위해 노력하였다.

#### 가. 공공부문 여성대표성 제고 5개년 계획(2017)

공공부문 내 실질적 양성평등 실현을 위해 「여성 관리자 임용 5개년 계획(2002)」을 시작으로 정부 부처 내 4, 5급 이상 여성 관리자의 비율을 상향하려 노력하였다. 여성 관리자 비율은 지속적으로 증가하는 추세이다. [그림 II-1]에서 볼 수 있듯이 2020년 기준 공공기관 내 전체 여성근로자 비율은 37.7%로 2006년에 비해 약 22% 증가하였고, 여성관리자 비율은 21%로 2006년도 대비 97% 증가하는 비교적 큰 증가폭을 보이고 있다. 그럼에도 여전히 주요 의사결정에 참여하는 여성관리자의 비율은 OECD 회원국 평균인 31.9%(2018년도 기준)에 못 미치는 수준으로 나타났다. 공공기관 내 여성관리자 부족 현상은 민간기업과 비교에서도 명확히 나타난다. 민간기업과 공공기관 내 여성 전체 및 관리자 고용비율을 비교한 <표 II-1>에 따르면, 공공기관 내 전체 여성 고용률은 민간기업보다 높으나, 관리자급 여성의 비율 측면에서는 오히려 공공기관이 민간기업에 비해 낮게 나타남을 알 수 있다.

[그림 II-1] 공공기관 내 여성 근로자 비율 및 관리자 비율 변화 추이

(단위: %)



자료: 고용노동부(2020), p. 2.

<표 II-1> 사업장 형태별 여성 고용 비율, 여성 관리자 비율

(단위: %)

구분	여성 고용 비율 평균			여성 관리자 비율		
	2019년	2020년	전년 대비	2019년	2020년	전년 대비
공공기관	39.92	41.71	1.79p ↑	18.79	20.69	1.90p ↑
민간기업	37.45	37.51	0.06p ↑	20.90	21.91	1.01p ↑

자료: 고용노동부(2020), p. 2.

<표 II-2>는 공공부문 여성대표성 제고를 위한 5개년 계획안의 연도 및 분야별 달성 목표치를 보여준다. 공공부문 내 고위급 여성관리자 비율 제고를 위해 고위공무원단 및 공공기관 여성임원목표제를 도입하여 2022년까지 여성 고위공무원단 10%, 공공기관 여성임원 20% 달성을 목표로 하였다. 2016년 기준 OECD 회원국 평균 공공부문 여성관리자 비율은 37.1%, 여성임원 비율은 20.5%이며, 한국 공공부문의 여성관리자 및 임원 비율은 각 10.5%와 2.4%로 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다.

〈표 II-2〉 공공부문 여성대표성 제고 계획: 연도 및 분야별 달성 목표

(단위: %)

부 문		2012년 실적	2017년 실적	2022년 목표	2017년 대비 2022년 증가율	
공무원	국가	고위공무원단	4.2	6.1	10.0	63.9
		본부과장급(4급 이상)	9.3	14.0	21.0	50.0
	지방	과장급(5급 이상)	9.9	13.0	20.0	53.8
공공 기관	임원	8.6	11.8	20.0	69.5	
	관리자	11.5	21.9	28.0	27.9	
교원	국립대 교수	13.7	16.2	19.0	17.3	
	교장·교감	24.6	38.6	45.0	16.6	
군인	간부	4.3	5.5	8.8	60.0	
경찰	일반경찰	7.5	10.8	15.0	38.9	
	해양경찰	6.2	11.3	14.4	27.4	

자료: 관계부처 합동(2017), p. 4.

공공기관은 2017년 여성임원목표제를 도입하여 여성임원 비율을 OECD 평균 수준에 해당하는 20%까지 확대하는 것을 목표로 하였다. 전체 공공기관에 대해 여성임원을 최소 1명 이상 선임하도록 권고하고 ‘공기업-준정부기관의 인사운영에 관한 지침’에 규정하였다. 여성관리직 목표제를 전체 기관으로 확대하여 여성 관리자 비율을 28%까지 확대하는 방안을 수립하였다.

임원 선임과정에서 여성위원 참여 확대를 위해 인사지침을 개정하고 임원추천위원회 내 여성 비율을 20% 이상으로 규정하였다. 사후 관리적 조치로서 인사지침상 관련 규정 준수 여부를 점검하고 경영평가 지표에 ‘균등한 기회 및 사회통합노력도’ 지표를 반영하여 지속적인 모니터링 및 평가를 실시하도록 하였다.

〈표 II-3〉 연도별 여성임원 및 관리자 비율 목표

(단위: %)

부문별	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	
공공기관	임원	11.8	13.4	15.0	16.7	18.4	20.0
	관리자	21.9	22.9	24.1	25.4	26.6	28.0

주: 공공기관 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 330개 포함(2017년 기준), 임원 기관장, 이사, 감사 포함, 관리자 부장 및 팀장 포함

자료: 관계부처 합동(2017), p. 6.

## 나. 제1차 균형인사기본계획(2018~2022)

「제1차 균형인사기본계획(2018~2022)」의 주요 목표는 현재까지의 정부 균형인사정책이 가지는 한계점을 분석하고 이를 개선하기 위한 방안을 제시하는 것이다. [그림 II-2]는 제1차 균형인사기본계획의 비전과 목표를 도식화하여 보여준다. 정부의 적극적인 고용우대정책으로 여성 및 사회적 소수자의 공직진출 기회가 양적으로 확대되었다. 그러나 여전히 주요 의사결정을 담당하는 고위직에는 여성 및 사회적 소수자의 대표성이 낮고 장애인에 우호적이지 않은 근무환경과 다문화가정 및 북한이탈자 등 새로운 소수자 집단의 출현으로 인해 정부의 균형인사정책은 새로운 국면을 맞이하였다. 이에 대응하기 위해 정부는 「제1차 균형인사기본계획안」을 발의하여 균형인사정책의 장기적 목표와 전략을 마련하고 범정부차원의 균형인사정책 실행체계를 확립하는 등 지속가능한 균형인사 및 다양성 관리전략을 마련하였다.

「제1차 균형인사기본계획」의 주요 정책 대상은 여성, 장애인, 지방 및 지역인재, 이공계 전공자, 사회통합인재를 포함한다. 「제1차 균형인사기본계획안」에는 각 집단별 특성과 개선되어야 할 이슈들이 포함되어 있는데, 주요 내용은 다음과 같다(인사혁신처, 2019). 여성의 경우 전체 비율은 지속적으로 증가하였으나, 관리자급 여성 공무원의 비율<sup>1)</sup>-본부 과장급(17.5%), 실국장급(6.7%)은 OECD 회원국 평균인 31.9%(2018년 기준)에 비해 낮은 수준이다. 장애인의 경우 중앙정부 부처와 지방자치단체는 2018년 기준 3.2%인 의무고용률을 충족하였으나,<sup>2)</sup> 공공기관은 이에 미달하였다. 국가균형발전을 위한 지방 우수인재 채용을 위해 지방인재채용목표제<sup>3)</sup>와 지역인재추천채용제,<sup>4)</sup> 그리고 이전지역 지역인재 의무채용목표제<sup>5)</sup>를 실시하고 있다. 그러나 지방인재채용목표제 5급 공채 합격률(5년 평균 8.3%)이 목표치에 미달하고 이전지역 지역인재제도 역시 대상 범위가 이전된

1) 중앙부처의 경우 전체 여성의 비율은 50.2%를 차지하고 있으나, 여성 본부 과장급은 17.5%, 여성 실국장급은 6.7%에 머물러 있다. 공공기관은 시장성이 큰 공기업의 여성비율이 상대적으로 낮은 편으로 나타났다(인사혁신처, 2018).

2) 중앙정부 부처는 장애인 고용률 3.43%, 지방자치단체는 3.96%를 달성하였으나, 공공기관은 이에 다소 못 미치는 3.16%를 고용하였다.

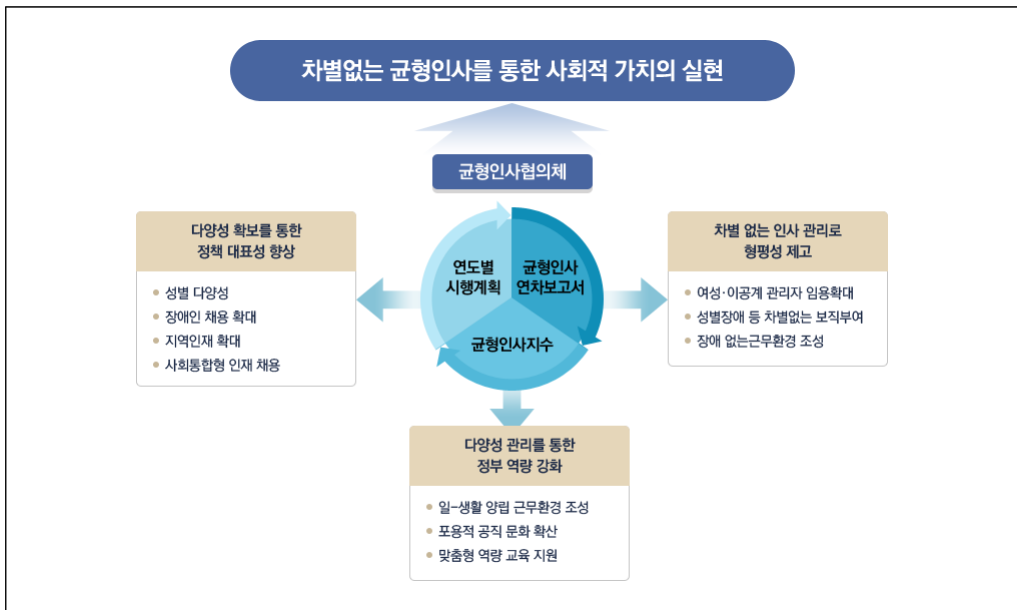
3) 5·7급 공채 등에서 지방(서울 제외)학교 출신합격자가 일정 비율(5급 20%, 7급 30%)에 미달할 경우 일정 합격선 내에서 추가 합격시키는 제도이다(인사혁신처, 2018).

4) 지역(서울 포함)별 학교장 추천(대학 7급, 고교 9급)을 거쳐 선발해 일정 기간 수습 근무 후 일반직 공무원으로 임용하는 제도이다(인사혁신처, 2018).

5) 혁신도시(수도권 제외)로 이전한 공공기관의 직원 채용 시 이전한 지역의 고교 또는 대학 졸업(예정)자를 일정 비율 이상 채용하는 제도이다(인사혁신처, 2018).

공공기관 소재 시와 도로 한정되어 특정 대학 또는 학과로 쏠림 현상이 발생하는 문제가 존재한다(인사혁신처, 2018). 사회통합형인재의 경우 중앙정부 부처 및 지방자치단체는 9급 공채 모집인원의 2% 이상을 저소득층 가구 출신의 지원자를 구분 모집하는 제도를 운영하고 있다. 그러나 이러한 구분 모집제도는 공공기관에는 적용되지 않는 한계가 있다.

[그림 II-2] 균형인사 비전과 목표: 제1차 균형인사기본계획(2018~2020)



자료: 인사혁신처(2018), p. 6.

주요 의사결정을 담당하는 고위직에는 여전히 여성 및 사회적 소수자의 대표성이 낮은 점, 그리고 다양성에 비우호적인 조직 문화 및 근무환경 개선을 위해 균형인사정책의 장기적 목표와 전략, 범정부차원의 균형인사정책 실행체계를 규정하였다.

「2018년 균형인사기본계획안」에는 고위공무원단과 본부과장급 여성 공무원 임용 확대 및 지속적인 여성인재양성을 위한 주요 보직 부여, 일-가정 양립 근무환경 조성을 통한 여성경력개발 지원 등 다양한 유형의 성별 다양성 제고를 위한 정책적 노력이 입안되었다. 2022년 기준 여성 고위공무원을 10%, 본부과장급(4급 이상) 여성 관리자는 22.5%, 지방자치단체 과장급(5급 이상) 여성 관리자는 20%로 확대하는 방안을 수립하였다. 또한 여성관리자 후보군 확대를 위해 중앙정부에서는 주요 부서 및 주요 직위 내

여성공무원의 비율을 높이는 방안, 지방정부에서는 지방자치단체 합동평가에 주요 직위 여성비율 신규지표를 포함하는 방안 등을 추진하였다. 채용의 경우 양성평등채용목표제를 공공부문 전체를 대상으로 지속적으로 추진하였고 여성 공무원의 경력단절 방지를 위한 일-가정 양립제도 및 프로그램을 지원하였다.

#### 다. 범정부 균형인사 추진계획(2019)

「범정부 균형인사 추진계획(2019)」은 균형인사기본계획을 중앙정부 부처뿐 아니라 지방자치단체와 공공기관까지 확대 추진하기 위한 포괄적 균형인사추진체계를 마련하였다. 공공기관의 경우 여성임원목표제를 도입하여 2022년까지 여성임원의 비율을 20%로 높이고, 여성관리직 목표제를 확대 적용하여 여성 관리자 비율을 28%(2022년)로 확대하는 것을 목표로 하였다.

〈표 II-4〉는 공공부문별 균형인사 추진체계를 비교한 표로서 중앙정부 부처와 비교해 공공기관은 자체적인 균형인사 계획을 수립하지 않는 등 개선을 위한 노력이 필요할 것으로 보인다(인사혁신처, 2018).

〈표 II-4〉 공공부문별 균형인사 이행관리체계

구분	중앙부처	지방자치단체	공공기관
근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가공무원법</li> <li>• 공무원임용시험령</li> <li>• 균형인사지침</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방공무원법</li> <li>• 지방공무원임용령</li> <li>• 지방공무원 균형인사 운영지침</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침</li> <li>• 공공기관의 혁신에 관한 지침</li> </ul>
추진기구	균형인사협의체	없음	없음
평가대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부혁신평가(여성, 장애인)</li> <li>• 인사혁신수준진단(여성, 장애인, 이공계, 지역인재, 사회통합형 인재)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체 합동평가(장애인, 여성관리자)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영평가(장애인, 여성 관리자, 청년, 지역인재, 고졸)</li> </ul>
통계관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘균형인사 연차보고서’ - 관련 통계 통합관리·공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘여성공무원 통계’(여성), ‘공무원 인사통계’(장애인, 이공계) 등에 분산 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ALIO를 통해 신규채용 중심으로 부분적(여성, 장애인, 지역인재) 관리</li> </ul>

자료: 인사혁신처, 「제1차 균형인사기본계획(2018~2022)」, 2020에서 발췌함

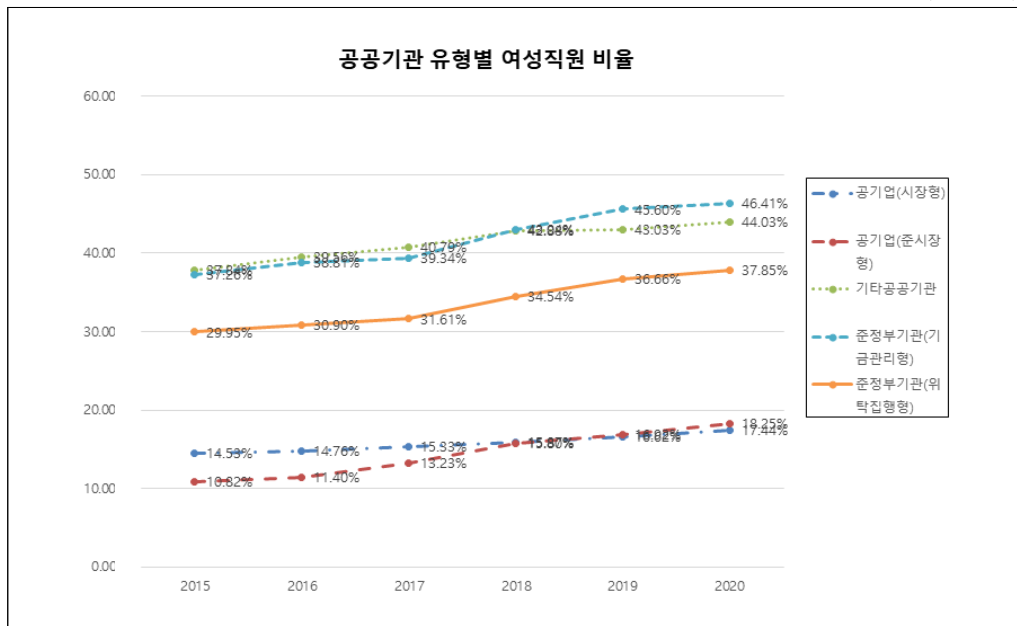
## 2. 관리직 여성 비율 현황 분석

지난 5년간(2015~2020년) 공공기관 내 여성임직원 비율의 변화 추이를 분석하였다. 분석 대상은 전체 공공기관이며, 시장형 및 준시장형 공기업, 기금관리형 및 위탁집행형 준정부기관, 기타 공공기관을 포함한다. KOSIS, 고용노동부, 알리오, 인사혁신처(균형인사통계) 및 여성가족부 부처 발행 데이터를 활용하여 다음의 분석을 실시하였다.

[그림 II-3]은 공공기관 각 유형별 전체 여성직원의 비율 변화 추이를 보여준다. 각 기관 유형별 여성직원의 규모는 다소 차이가 있으나, 점진적으로 상향하는 추세를 보이는 점에서 동일하다. 기금관리형 준정부기관과 기타 공공기관의 경우 여성직원의 비율이 40%를 초과하여 양적인 대표성에 근접하여 있음을 알 수 있다. 반면 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 경우 여성직원의 비율이 20% 수준 미만을 하회하여 지속적인 관심과 노력이 필요한 것으로 나타났다.

[그림 II-3] 공공기관 유형별 여성직원 비율 변화(2015~2020년)

(단위: %)



자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr), 검색일자: 2021. 6. 10.

---

[그림 II-4]는 각 공공기관 유형별 여성임원의 비율 변화 추이를 보여준다. 여성임원의 비율은 상임임원과 비상임임원을 모두 포함한 수치이다. 전체 여성인력 비율 변화와 같이 각 기관 유형별 여성임원의 규모 차이는 있으나, 변화 추이의 형태는 유사했다. 2017년 이후 모든 유형의 공공기관 내 여성임원의 비율이 다소 급진적으로 증가한 것으로 보인다. 그 이유는 2022년까지 여성임원 비율 20%를 목표로 하는 「제1차 균형인사기본계획」 시행의 영향 때문인 것으로 추측된다. 분석 결과에 따르면 위탁집행형 준정부기관(25.83%)과 기타 공공기관(22.41%)은 이미 여성임원임용 목표치를 초과 달성한 것으로 판단된다. 그러나 시장형 및 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관 등 그 외 유형의 기관들은 여성임원 비율이 17% 미만으로 여성임원임용 목표치를 달성하기에 다소 한계가 있을 것으로 예상된다. 특히 시장형 공기업은 여성임원의 비율이 14.79%에 불과하여 여성인재양성에 더 많은 노력과 관심을 기울여야 할 것으로 사료된다.

공기업의 경우 2017년 이후 최근 3년간 타 공공기관과 비교하여 상대적으로 여성임원 비율의 변화폭이 큰 것으로 나타나, 보다 심층적인 분석이 필요할 것이다. 여러 가지 원인이 있을 것으로 추측되나, 내부승진을 통한 여성상임임원을 임용하기보다는 외부 전문가를 중심으로 비상임임원을 임용했을 가능성을 배제할 수 없다. 실제로 공공기관 주요 통계자료(alio.go.kr)<sup>6)</sup>에 따르면 2021년 기준 시장형 공기업 중 여성임원을 임용한 기관은 15개 기관이며, 여성임원 24명 중 상임임원은 1명에 불과하였다. 또한 준정부기관 및 기타 공공기관에서도 여성상임임원은 1~2명 내외인 경우가 대부분으로 나타나는 등 여성상임임원을 충원하는 데 현실적인 한계가 있으며, 대안으로서 여성 비상임임원을 충원하여 여성임원목표비율을 채워 나가는 상황이다.

상임임원과 비상임임원이 가지는 기관에 대한 지식과 정보, 그리고 기관 내 의사결정에 행사할 수 있는 영향력의 차이를 고려한다면, 여성 비상임임원의 임용 확대가 기관 내 여성인재양성에 기여할 수 있을지 다소 의문이다. 공공기관의 비상임이사의 역할은 이사회 안건 논의 및 의결을 통해 기관의 경영에 참여하는 등 다소 단편적이고 비일상적이기 때문에 기관의 주요 사업 결정에 관여한다거나 사업성과 및 조직문화 개선에 기여하는 등 실질적인 기관 경영에 영향력을 행사하는 데 한계가 있다. 해당 분야의 전문성과 경력, 역량을 갖춘 인재라 할지라도 사업의 방향성이나 규모 등 주요 안건을 결정하는 데

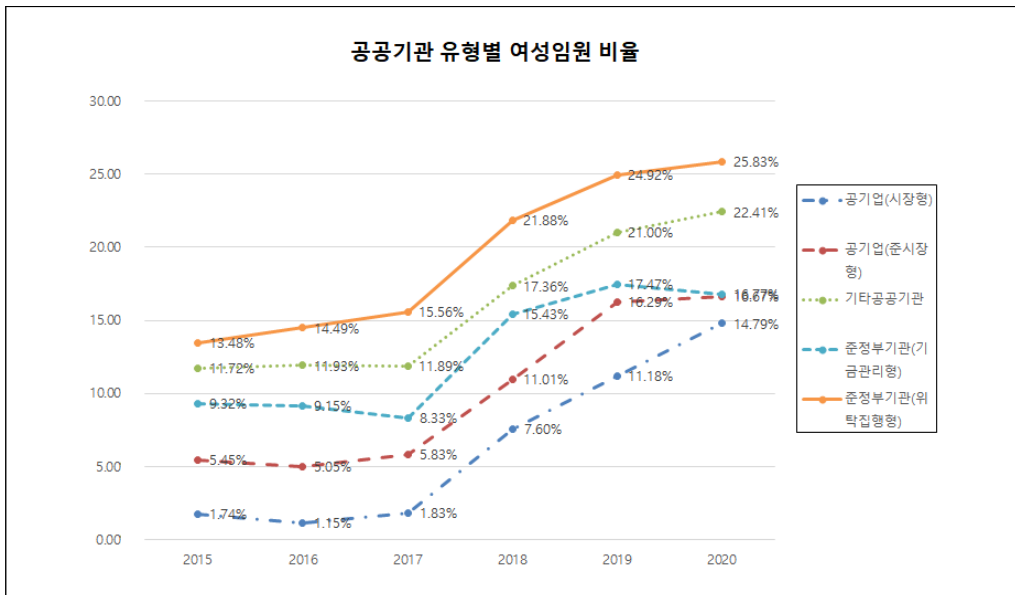
---

6) 공공기관 경영정보 공개시스템, [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr), 검색일자: 2021. 6. 10.

재량권이 제한되거나 정보의 비대칭성으로 인해 본인이 가진 역량을 제대로 발휘하지 못하는 경우가 많다. 따라서 여성임원임용목표제의 본래 취지와 목적 달성을 위해서는 보다 근본적인 여성인재양성을 위한 정책 대책과 기관의 노력이 필요할 것이다.

[그림 II-4] 공공기관 유형별 여성임원(상임 및 비상임) 비율 변화(2015~2020년)

(단위: %)



자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr, 검색일자: 2021. 5. 28.

분석 결과를 종합해 볼 때, 공기업 내 여성직원과 여성임원의 비율이 타 유형의 공공기관에 비해 낮게 나타나는 등 여성인력의 활용도가 저조한 것으로 나타났다. 이러한 차이는 공기업이 담당하는 산업분야 특성의 영향에 의한 것일 수 있다. 공기업의 경우 36개 기관의 75%에 해당하는 27개 기업이 에너지발전 및 공급, 도로항만철도 등 교통 및 통신, 상하수도 등 사회간접자본 분야(Social Overhead Capital, SOC) 사업을 주로 담당하고 있다. 에너지 및 사회기반시설 등 국가기간산업 분야는 과학기술인력의 비중이 높으며, 전통적으로 남성 위주의 경직적이고 보수적인 관료제적 조직문화가 강한 특성이 있다(김주섭, 2020). 또한 과학기술분야 내 여성 인력풀의 크기가 작고 관련 조직 내 여성인력의 비중이 낮아 채용·보직·승진 등 주요 인사관리에 있어 양성평등정책에 대해 소극적이었던 경향이 있었다(최성주 외, 2020; 이은경, 1999).

---

기금관리형 준정부기관 역시 여성임원의 비율이 17% 미만으로 나타나 개선의 여지가 있다. 2020년 기준 고용노동부(2020, p. 9) 자료에 따르면, 유관 업종에 해당하는 민간 부문의 금융, 보험 분야의 여성임원 비율이 17.86%로 기금관리형 준정부기관의 여성임원 비율인 16.77%를 상회하는 점을 주목할 만하다. 사회적 가치와 책임성을 강조하는 공공기관에서 여성임원의 비율이 민간기관보다 낮게 나타난 점은 공공기관을 대상으로 한 여성임원목표제의 필요성과 시급성을 방증한다 할 수 있다.

### 3. 여성임원목표제의 중요성

공공기관을 대상으로 한 여성임원목표제는 여성인력의 경제활동 유인 및 참여를 제고할 뿐 아니라, 조직 내 실질적인 여성 대표성을 확보하는 데 기여할 것이다. 공공기관 내 여성임원의 비율 증가는 여성의 성공적인 경력개발 가능성을 상징적으로 보여줌으로써 여성의 적극적인 경력개발 동기를 자극하고 여성의 이해를 조직의 주요 의사결정에 반영함으로써 여성의 수동적 대표성이 능동적 대표성으로 연결될 수 있도록 한다. 조직 내 승진과 주요 보직 배치 등 주요 인사결정에서 차별을 경험하였던 여성에게 고위직으로 승진할 수 있는 기회를 확대함으로써, 과거의 여성에 대한 부당한 인사관리관행을 바로잡고 조직 정의와 사회적 형평성, 민주적 합법성을 확보하는 데 기여할 수 있다(인사혁신처, 2018).

고위직급 내 성별 다양성의 증가는 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 정보-의사결정이론(information and decision-making theory)의 주장과 같이 성별 다양성은 조직의 문제해결력과 의사결정의 질을 개선하고 결과적으로 조직의 효과성을 향상시킬 수 있다. 2017년 데이터를 분석한 맥킨지 보고서에 따르면, 성별 다양성은 민족적 및 문화적 다양성보다 기업의 수익성 제고에 더 크게 기여하는 것으로 나타났다(Hunt et al., 2018, p. 8).

조직 내 고위급 여성관리자의 증가는 여성친화적이고 다양성 포용적 문화를 조성하는 데 기여할 것이다. 고위급 여성관리자의 증가는 여성인력에 대한 부정적인 편견을 감소시키고 유리천장(glass ceiling)을 타파하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 조직 내 상대적 소수에 해당하는 여성인력에 대한 편견과 그로 인한 차별이 존재하는데, 여성관리자의 비율 증가는 여성의 전통적 성역할과 관련한 선입관(gender stereotypic

view)을 감소시키고 불완전한 통계적 정보를 바로잡는 데 일조할 수 있다.

인구의 감소와 고령화로 인한 노동력 감소 등 변화하는 사회 환경 속에서 여성은 새로운 인력의 원천이라 할 수 있다. 여성 인적자원의 활용을 활성화하고 잠재력을 극대화하기 위한 정책적 노력은 새로운 환경에 효과적으로 적응하고 조직의 의사결정의 다양성과 창의성을 높이고 조직의 성과를 제고하는 데 기여할 것이다.

---

### Ⅲ. 이론적 배경 및 논의

#### 1. 여성의 경력개발 장애요인

여성의 경력개발을 방해하는 요인은 크게 ‘외적요인’과 ‘내적요인’으로 구분할 수 있다(김인선, 2004). 전통적인 성역할 관념으로 인한 성편향적 교육 및 역할 기대, 남성 위주의 조직 문화와 여성인력에 대한 부정적 편견, 성차별, 출산과 육아로 인한 일-가정의 이중적 의무 부담 등이 여성의 경력개발을 방해하는 외부적 요인으로 볼 수 있다. 여성이 경력개발 과정에서 경험하는 장애요인들로 인한 심리적 좌절감과 낮은 도전의식, 전통적 성역할 수용, 성편향적 진로선택 등은 여성 개인이 가질 수 있는 내적인 장애요인에 해당한다. 이러한 외부적, 내부적 장애요인들은 복합적으로 상호작용하면서 여성의 경력단절을 초래하는 등 성공적인 경력개발을 방해한다.

##### 가. 여성의 생애주기

여성의 생애주기별 노동시장 참여율을 보면 ‘M자 곡선’에 가깝다(이지연, 2003). 일반적으로 여성이 출산과 육아의 의무를 담당하게 되는 20대 중후반~30대에 노동시장을 이탈할 가능성이 높아지고 육아의 의무에서 벗어나게 될 즈음에 다시 노동시장으로 복귀하는 경향을 M자 경력곡선으로 정의한다. 이와 같이 여성은 출산과 양육 부담으로 인한 경력단절 발생의 가능성이 높기 때문에 장기근속의 어려움, 인적자원 개발을 위한 교육 훈련 투자 부족, 승진을 위한 보직경로 이동 불가, 이로 인해 여성인력에 대한 기피현상이 발생하는 등 장애요인을 초래할 수 있다(Blau and Khan, 2000; Frieze et al., 2006; Lips and Lawson, 2009).

공공조직의 경우 여성인력의 경력단절이 발생할 가능성은 민간기업에 비해 낮은 편이나, 조직의 생산성과 직결되는 주요 직책이나 핵심부서 내 여성을 배치하는 것을 꺼려하는 경향이거나, 여성 본인이 일과 가정의 이중적 부담을 줄이기 위해 주요 보직을 선택하지 않는 결과를 초래할 수 있다. 주요 보직경로를 거치지 않을 경우 고위급 관리자로 승진할 가능성이 낮고 고위관리직급 내 여성 대표성을 확보하기 어렵다.

한국의 공공조직에서 주로 관찰되는 경력개발 경로는 ‘Z자형 보직 이동’으로 직급 내

하위보직에서 상위보직으로 이동을 거쳐 상위직급으로 승진 후 다시 해당 직급 내 하위보직에서 상위보직으로 이동하는 경로를 반복함으로써 고위직급으로 승진하는 경력개발 경로를 보인다(조석준, 1992). 그러나 Z자형 보직경로는 M자형 생애주기를 경험하는 여성인력에게 유리천장과 유리벽이 결합한 형태의 장애요인으로 작용하여 고위직급에 여성인력이 과소대표되는 결과를 초래하였다고 볼 수 있다(최무현·조창현, 2007). 여성직원이 생애주기로 인한 부담감, 성차별적 인식 등 요인들로 인해 직급 내 인사, 기획, 정책, 재무 등 핵심 보직이나 주요 직책을 담당하지 못하여 수평이동이 불가할 경우(유리벽) 상위직급으로 수직이동, 역시 어려워질 가능성이 높다(유리천장)(최무현·조창현, 2007). 결과적으로는 고위직급에 여성인력의 대표성이 낮고 기관의 주요 의사결정에서 여성의 이해가 반영되지 못하는 악순환을 반복하게 된다.

#### 나. 성역할에 대한 편견

여성의 경력개발을 저해하는 주요 장애요인은 여성의 전통적 성역할과 관련한 편견에 의거한 경우가 많다. 여성은 관계중심적이고 감정적인 성향이 있어서 의사결정 시 우유부단함과 수동적인 행태를 보이는 경향이 있으므로 고위직급을 담당하기에는 다소 리더십이 부족하다는 편견이 존재한다. 반면 남성은 성과중심적이고 강인한 성향을 가지고, 의사결정에 있어서 단호하며 도전적인 결정을 하는 특성이 있어서 고위급 지도자로서 보다 적절하다는 인식이 지배적이다(Wood, 2008). 이러한 여성에 대한 편견적 사고는 여성 최고 관리자들의 비율이 증가하고 효과적인 리더십의 유형이 다양화됨에 따라 감소하는 경향을 보인다. 그럼에도 여성 관리자에 대한 부정적 편견은 정도의 차이는 있으나, 여전히 다양한 조직들에 존재한다.

성역할에 대한 편향적 사고방식은 교육 및 진로선택에서도 성별 차이를 초래할 수 있다. 여성은 성사회화 과정을 거치면서 성역할 기대에 부응하는 교육 및 진로선택을 하도록 기대된다(유순화, 2001). 사회인지적 진로이론에 따르면, 사람은 반복적인 학습, 모방, 연습과 피드백을 통해 특정 영역을 지속적으로 추구하도록 선택적 강화를 경험하게 되는데, 점차 그 분야에 대한 역량을 강화하여 자기 효능감과 결과에 대한 기대를 높게 된다(Lent et al., 1994). 사회인지적 진로이론은 여성 개인의 적성 등 개인적 요인뿐 아니라, 교육 및 사회화과정을 통해 경험하는 환경적 요인이 여성의 진로선택에 중요한 영향을

---

미침을 시사한다(Fitzgerald et al., 1995). 과학기술계, 특히 이공계 여성인력 공급 부족현상은 진로선택에 있어서 여성의 성역할 기대요인이 영향을 미쳤을 것으로 예측할 수 있다. 이러한 성편향적 진로선택은 특정 영역에 여성인력이 집중되고 남성 위주의 영역에 여성에 대한 진입장벽이 강화되는 ‘유리벽 현상(glass wall)’과 여성 위주의 영역이 평가절하되어 발생하는 성별 간 임금격차 등 여성에 대한 차별을 초래하였다고 볼 수 있다.

#### 다. 남성편향적 조직문화

남성적인 조직문화가 강할 경우 여성에 대한 편견적 사고는 더 강하게 작용하는 경향을 보인다. 남성 위주의 조직은 여성에 대한 진입장벽이 높고 임용 후에도 경력개발을 방해하는 다양한 장애요인들이 존재한다. 조직 내 주류인 남성을 공식 및 비공식적으로 연결하는 인적 네트워크는 조직 내 경력개발에 중요한 다양한 정보 제공, 인맥 및 신뢰관계 형성 등 사회적 자원을 제공하는 역할을 한다(Forret and Dougherty, 2004; Seibert et al., 2001). 이러한 인적 네트워크에 합류하기 어려운 여성은 사회적 자원을 축적하기 어렵기 때문에 동등한 수준의 인적 자본, 즉 업무 역량, 리더십을 갖추었다 할 지라도 주요 보직 또는 주요 직책을 부여받을 가능성이 낮다(Choi, 2019). 따라서 결과적으로 고위관리자 승진 명단의 후순위로 밀리게 된다. 그뿐만 아니라 남성편향적 조직문화 내에서는 평가주체와 평가기준 등 평가체계가 주류에 해당하는 남성에 맞추어 설계되므로 여성보다 남성이 조직 내에서 더 긍정적인 평가나 높은 평판을 얻어 고위직으로 승진하거나 주요 직책을 맡는 데 더 유리할 수 있다(Choi and Park, 2011; Connell, 2006; Guy, 1993).

#### 라. 성차별

노동시장 내 여성인력은 차별을 경험할 가능성이 높다. 성차별 이론은 여성 노동인력의 활용도가 남성에 비해 상대적으로 떨어지는 이유에 대한 이론적 근거를 제공한다. 성차별 이론은 여성에 대한 차별의 이유를 크게 두 가지로 규정하는데 ‘편견에 의한 차별(tasted-based discrimination)’과 ‘통계적 차별(statistical discrimination)’로 구분하였다(이은영, 2003).

먼저 편견에 의한 차별(tasted-based discrimination)은 고용주가 가질 수 있는 효

용적 가치가 조직이 생산하는 이윤뿐 아니라 조직 내 여성인력의 크기에 따라 결정된다고 가정한다(이은영, 2003, p. 28). 즉 여성인력 고용의 크기가 커질수록 남성을 고용했을 때보다 고용주가 획득할 수 있는 효용은 작아질 수 있다는 것이다. 이러한 사고는 주로 남성들이 가지는 여성에 대한 선입견적 사고와 관련이 있다. 여성이 남성과 동일한 능력과 자격을 갖추고 있을지라도 고용주의 여성에 대한 부정적인 편견으로 인해 여성인력의 가치를 과소평가하고 채용과 승진 면에서 여성을 차별하게 된다는 논리이다. 이러한 노동시장 내 성차별이 계속될 경우 결과적으로 남녀 간 인적자본의 격차가 지속적으로 증가하게 되고 고착화될 수 있다. 또한 여성의 출산과 양육 등 성역할을 사회적 책임이 아닌 여성 개인의 문제로 전가함으로써, 조직 내 여성의 경력개발이나 고용을 지속할 수 있는 의욕과 동기를 저해하는 결과를 가져올 수 있다.

통계적 차별(statistical discrimination)은 조직이 보수, 채용, 승진, 보직배치, 교육훈련 등 중요한 인사결정을 할 때 각 개인의 생산성이나 이직 가능성에 관한 불완전한 정보에 의존하여 결정을 한다는 것이다. 개인에 대한 정보를 획득하려 노력하기 보다는 성별과 같이 외적으로 드러나는 개인의 특성과 이와 관련한 과거의 왜곡된 통계수치에 근거하여 주요 결정을 내리게 된다는 논리이다(금재호, 2004). 예를 들어, 여성의 경우 출산과 육아를 경험할 경우 업무 몰입도가 떨어지고 이직할 가능성이 높다는 일반적 통계 정보에 근거하여 조직 차원에서 여성은 인재양성 후보자로 적절치 않다고 판단하고 임용, 주요 보직 부여, 교육훈련 등에서 남성과 차별적인 대우를 받을 수 있다. 그 결과, 여성인력은 실질적인 개인의 생산성과 이직 가능성에 관계없이 여성이기 때문에 왜곡된 정보의 피해자가 될 수 있다.

## 2. 여성임원목표제의 이론적 배경

여성임원목표제의 이론적 근거는 크게 대표성 관점과 다양성 관점에서 찾을 수 있다. 의사결정을 담당하는 고위직급 내 여성의 비율을 높임으로써, 조직의 주요 정책결정에 여성의 이해와 가치를 공평하게 대표할 수 있게 하여 조직 정의와 사회적 형평성을 확보할 수 있다. 다양성 관점에서 성별 다양성은 조직 내 의사결정의 창의성과 문제해결력을 향상시킬 수 있으며, 효과적으로 관리되었을 때 조직의 성과 및 효과성에 기여할 수 있다.

---

## 가. 대표성 관점

### 1) 대표관료제(representative bureaucracy)

대표관료제 이론은 국가의 정책 수립과 주요 의사결정과정에서 관료의 영향력이 커짐에 따라 공직을 구성하는 관료들의 성별, 출신 지역, 학력(배경), 장애유무 등 특성을 다양화하고 전체 국민을 대표하게 함으로써 국민의 요구와 필요를 공공정책에 균형 있게 반영할 수 있음을 강조하였다(박홍엽, 2006). 대표관료제 이론의 기본 전제는 관료들이 자신이 가진 사회경제적 및 교육문화적 배경, 성별, 과거의 사회화 경험 등에 따라 특정 정책에 대한 관점이나 인식이 달라질 수 있고 이러한 차이점은 실제 정책결정 방향에도 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 대표관료제의 취지를 실현하기 위해서는 관료조직의 인적 구성이 성별, 인종 및 민족, 출신지역, 학력(사회경제적 배경), 장애유무 등 서로 다른 가치와 이해관계를 가지는 사회집단을 구분하는 다양한 요인들을 기준으로 전체 국민의 그것과 동일하게 구성하여야 한다.

관료조직의 대표성 확보 및 균형인사정책은 사회 내 모든 집단의 구성원들에게 공정한 고용기회(Equal Employment Opportunity)를 제공하고 역사적으로 차별을 경험한 사회적 약자들에게 적극적차별철폐조치 및 고용우대정책(Affirmative Action)을 시행하여 사회, 조직 내 차별을 철폐하고 그 결과를 바로 잡아서 사회, 조직적 정의를 확보하려는 목적을 가진다. 다인종 및 다민족으로 이루어진 미국 및 유럽국가의 경우 역사적으로 차별대우를 받았던 유색인종과 소수민족, 여성, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 한 차별을 철폐하고 적극적 고용우대정책(Affirmative Action)을 통해 과거의 차별에 대해 보상하고 사회 내 모든 개인들이 평등한 고용기회(Equal Employment Opportunity)를 얻을 수 있도록 정책적 노력이 시행되고 있다(박홍엽, 2006).

대표성은 수동적 대표성(passive representation)과 능동적 대표성(active representation) 두 가지 개념으로 구분된다. 수동적 대표성은 관료조직이 전체 인구의 인적 구성을 수적으로 대표할 때 확보되는 대표성이다. 능동적 대표성은 관료가 출신 집단의 이해와 가치를 정책결정 시 적극적으로 반영함으로써 실질적으로 출신 집단을 대표하는 것을 의미한다. 대표관료제의 목적은 수동적 대표성이 능동적 대표성으로 연결될 수 있을 때 비로소 성취될 수 있으며, 이를 위해서는 관료의 자유 재량, 즉 의사결정 권한이 필수적으로 확보되어야 한다.

공공기관의 경우 기관 간 편차는 있으나, 대체적으로 수적인 면에서 여성인력의 대표성은 확보되었다고 볼 수 있으나, 실질적으로 주요 의사결정에 참여하여 여성의 이해와 가치 실현에 기여할 수 있는 고위급 관리자 중 여성의 대표성은 여전히 낮은 수준이며, 능동적 대표성을 확보하는 데 한계가 있다.

## 2) 균형인사제도(balanced personnel)

대표관료제 실현을 위해 한국 정부는 균형인사제도(balanced personnel policy)를 시행하고 있다. 공공부문의 사회적 가치 실현, 공동체 발전 및 사회적 통합의 중요성이 강조되면서 정부 인사에 있어서도 효율성 위주의 실적주의 인사원칙을 벗어나, 공직 구성의 대표성과 다양성, 사회적 형평성을 제고하는 균형인사(Balanced-Personnel)에 대한 관심이 높아졌다(인사혁신처, 2019).<sup>7)</sup> 한국 주류 사회에서 차별을 경험한 여성과 장애인, 지역인재, 사회통합인재 등 사회적 약자의 공직 내 대표성을 제고하여 이들을 위한 사회적 정의와 공정성을 확보하고 사회 전체적 통합을 달성하려 하였다.

2005년 「국가공무원법」 개정을 통해 여성·장애인·지방인재·이공계전공자·사회통합인재 등 5개 사회적 소수 또는 약자집단 출신의 인재를 대상으로 한 차별철폐 및 적극적 공직 우대정책의 법적 근거를 마련하였다(인사혁신처, 2019). 「제1차 균형인사 기본계획(2018~2022)」의 경우 각 정책 대상별 인사관리과정 전반(채용-인사관리-조직문화)에 걸친 균형인사 정책 과제를 제시하였다(인사혁신처, 2019).

여성을 대상으로 한 초기 균형인사정책은 대체로 여성인력 고용을 확대하고 조직 내 여성에 대한 차별을 시정하는 방향으로 시행되었다. 대표적인 예로서, 동일임금법이나 고용평등기회법 등을 통해 여성차별을 철폐하고 인사의 균형을 맞추려는 노력이 경주되었다. 그 외에도 여성을 대상으로 한 차별철폐를 위한 다양한 법제도들 「남녀고용평등법(1987)」, 「남녀차별 금지 및 구제에 관한 법률(1999)」, 「여성발전기본법(1995)」, 「양성평등기본법(2016)」 등이 마련되었다. 여성을 대상으로 한 균형인사정책의 최근 동향을 살펴보면, 관료조직 내 여성의 수적인 대표성을 넘어 실질적인 성평등 실현을 위해 고위직급과 주요 직책 내 여성비율을 늘리는 데 초점을 두고 있다. 정부의 주요 의사결정에 영향력을 행사할 수 있도록 4급 이상 여성관리자 및 여성 고위공무원단, 여성임원의 임

7) 인사혁신처, <http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoJobs/jobsBalance/jobsBalance01/>, 검색 일자: 2021. 6. 23.에서 인용함

---

용을 확대하는 계획안 등이 대표적이다.

#### 나. 다양성 관점

조직 내 여성인력 활용의 중요성을 뒷받침하는 이론적 관점으로서 대표성 관점과 함께 다양성 관점을 들 수 있다. 사회과학에서 정의하는 다양성은 일반적으로 개인 간 차이, 즉 사람 간 ‘서로 다름’에 초점을 둔다(이근주·이수영, 2012). 조직이론에서 주로 논의하는 다양성은 개인이 가진 인구학적 다양성(인종, 성별, 연령), 장애 여부, 사회경제적 배경, 교육배경 또는 전문성 등 여러 가지 요인에 따른 다름을 의미한다(Cox and Blake, 1991; Fernandez, 1991; Loden and Rosener, 1991; Thomas, 1991).

Thomas와 Ely(1996)는 다양성을 보는 관점을 차별과 형평성의 관점(discrimination-and-fairness paradigm), 접근성과 합법성의 관점(access-and-legitimacy paradigm), 학습과 효과성의 관점(learning-and-effectiveness paradigm) 등 세 가지로 구분하였다.

첫째, 차별과 형평성의 관점(discrimination-and-fairness paradigm)은 앞에서 논의한 대표성의 논리와 일맥상통한다. 차별로 인해 주류 사회 및 조직에 과소대표되었던 여성과 사회적 약자들에게 고용의 기회를 확대하여 사회주류에 합류할 수 있게끔 지원함으로써 사회적 정의를 실현해야 한다는 관점이다(Foldy, 2004). 미국의 적극적 차별철폐 정책(Affirmative Action)과 평등고용정책(Equal Employment Opportunity), 그리고 한국의 균형인사정책은 차별을 경험했던 전통적 취약집단을 대상으로 공공조직 내 채용 및 승진 등 인사관리과정에서 차별을 시정하고 대표성 확보를 위한 수치적 목표 달성 전략 등을 주로 사용하였다.

둘째, 접근성과 합법성의 관점(access-and-legitimacy paradigm)은 사회 구성원들 간 차이점을 인정하고 다양한 집단의 구성원을 조직에 영입함으로써 다양한 고객들의 조직에 대한 접근성을 높이고 조직의 합법성을 확보한다는 관점이다(Ospina, 2001). 정부 조직에 대한 국민의 접근성과 민주적 합법성 확보가 중요한 점을 감안할 때, 대표관료제를 지지하는 또 다른 관점으로 볼 수 있다. 정부 관료조직이 전체 인구를 구성하는 다양한 사회집단을 균형 있게 대표하게 함으로써, 민주적 합법성과 공공정책의 형평성을 확보할 수 있다.

마지막으로 학습과 효과성의 관점(learning-and-effectiveness paradigm)은 앞에서

논의한 관점과는 다소 차이가 있다. 앞의 두 관점이 과거의 차별을 시정하고 정부조직의 민주적 형평성을 확보하는 데 초점을 두는 규범적 관점이라면, 학습과 효과성의 관점은 다양성이 가져오는 효율성을 강조하는 실용적 관점이라 할 수 있다. 즉 조직 내 인적 다양성은 경제적 효율성과 효과성 등 조직에 긍정적인 결과를 가져올 수 있다는 논리이다. 정보 및 의사결정론(information and decision-making theories)에 따르면, 인적 다양성은 조직에 폭넓은 아이디어와 상이한 관점, 새로운 통찰력을 제공함으로써 조직의 문제 해결력을 높이고 의사결정의 합리성을 향상시킬 수 있다(Cox, 1993; Cox and Blake, 1991; Ely, 2004).

#### 다. 다양성 관리 관점

다양성은 ‘양날의 칼’로 표현되는데, 이는 다양성이 순기능뿐 아니라, 역기능도 가지고 있음을 의미한다(Ely, 2004; William and O’Reilly, 1998). 사회적 유형화 및 정체성 이론(social categorization and social identity theories)은 조직 내 인적 다양성이 서로 다른 개인 간 갈등과 불협화음을 초래할 수 있으며 효과적인 의사소통을 저해할 수 있다고 주장하였다(Tajfel, 1981; Turner, 1987). 서로 다른 구성원 간 다양성을 포용하고 존중함으로써 이러한 역기능을 완화하고 학습과 성장의 긍정적인 효과를 얻을 수 있다(Foldy, 2004; Thomas and Ely, 1996).

최근 다양성을 조망하는 관점은 다양성 관리의 중요성을 강조한다. Thomas(2004)는 대표성(representation)과 다양성(diversity) 강조를 통해 조직 내 다양성이 높아진 경우 이를 효과적으로 관리하는 사후적 조치가 필수적임을 주장하였다. 다양성 관리는 조직 내 증가한 인적 다양성을 존중하고 포용함으로써 각 개인이 가진 잠재력을 발휘하여 조직의 성과에 기여할 수 있도록 하는 관리적 노력을 의미한다(Thomas, 1991). 적극적 차별철폐조치나 고용평등정책이 조직 내 인적 대표성과 다양성을 확보하려는 노력이라면, 다양성 관리는 조직 내 증가한 다양성을 효과적으로 관리하기 위한 사후적이고 전략적인 관리조치라 할 수 있다(Cox and Blake, 1991). 실제로 다양성의 역사가 긴 미국의 경우 민간분야뿐 아니라, 정부부문에서도 다양성 관리가 인사관리의 주요 패러다임으로 강조되고 있다.

다양성 관리를 위한 제도적 접근법과 관리적 접근법이 있다. 제도적 접근법은 조직

---

구성원들의 다양한 필요를 존중하고 이를 충족시키기 위한 제도적 기반을 마련하는 것이다. 유연근무제, 원격근무제, 시간선택제, 휴가제 등 일-가정양립제도(work and life balance)와 다양성 교육 및 멘토링 프로그램을 예로 들 수 있다. 적극적 차별철폐 조치 및 고용평등제도도 큰 범주에서는 사회 및 조직 내 다양성을 효과적으로 관리하려는 목적을 가진 제도의 한 유형으로 볼 수 있다. 다음으로 관리적 접근법은 다양성 관리를 위해 마련된 제도를 운영하는 관리자의 태도 및 조직문화와 관련이 있다. 관리자의 다양성 이해 수준이 높고 개인 간 차이를 적극적으로 포용하고 조화시키려는 리더십을 발휘할 때 다양성 관리를 위한 제도를 효과적으로 운용할 수 있다. 다양성을 포용하는 조직 문화(diversity climate)를 조성하는 것, 역시 다양성 관리에 도움이 되는데, 조직의 최고관리층이 가진 가치관과 의지, 미션이 조직 내 포용적 문화를 조성하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 조직 내 다양성 포용적 문화는 적극적으로 조직에 다양한 인재를 영입하고 양성하는 데 기여할 수 있다.

### 3. 선행 연구 분석

공공기관의 여성인력에 관한 선행 연구의 양은 많지 않으나, 비교적 다양한 주제의 연구들이 진행되었다. 첫째, 공공기관 내 여성인력활용 현황을 분석하고 개선방안을 제시하였다(김보은, 2013; 남윤경, 2020; 홍소정, 2019). 주요 개선방안으로서 여성임원할당제에 대한 필요성이 논의되었다. 둘째, 여성의 임용과 승진을 결정하는 요인들에 대한 연구가 이루어졌다(손선화·장용석 2016; 조연숙·권수현 2019). 공공기관 내 여성의 채용과 승진이 부진한 이유를 찾고 그에 맞는 개선방안을 제안하였다. 셋째, 여성인력 활용의 필요성을 조직의 효용성 관점에서 조망하였다(김보은, 2019). 공공기관의 여성비율 및 여성관리자의 비율이 조직성과 및 효과성에 미치는 영향을 분석하였다. 마지막으로 여성인력의 경력개발을 지원하는 일-가정양립제도, 여성역량개발프로그램 등 관리적 노력의 효과성에 대한 연구가 진행되었다(박한준, 2012; 최은옥·배정아, 2021; 원혜연 외, 2018).

김보은(2013)은 공공기관 여성임원 현황 분석을 통해 여성임원의 대표성이 낮게 나타나는 문제점을 지적하고 이를 개선하기 위해 여성임원할당제 도입이 필요함을 주장하였다. 보다 장기적 관점에서 지속적인 여성임원 증가를 위해 조직 내외부에서 인재를 임용

하거나 양성하는 노력이 필요하며, 여성을 위한 리더십 교육이나 관리자양성교육의 중요성을 논의하였다. 양성평등적 조직문화 및 사회적 분위기 조성, 여성 개인의 경력개발의 지 등 개인과 조직, 사회적 차원의 다차원적 노력이 중요함을 강조하였다.

남윤경(2020)은 공공기관과 민간기관을 막론하고 여성임원할당제도는 양성평등실현을 위한 적극적 조치이며, 기업의 지배구조 개선 차원에서 적절한 제도임을 주장하였다. 다만 제도의 안착과 활성화를 위해 조직과 이해관계자 간 적극적 노력이 필요하며 증가한 다양성을 효과적으로 관리하는 노력이 필요함을 주장하였다.

홍소정(2019)은 공공기관의 여성인력 현황을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 공공기관의 신규 채용인력과 재직인력 중 여성의 비율, 여성관리자 비율은 지속적으로 증가하는 추세에 있음을 알 수 있다. 그러나 공공기관 유형별로 구분하였을 때 공기업의 경우 타 유형의 기관에 비해 신규 채용 여성인력과 여성관리자 비율이 낮게 나타났다. 민간기업과 비교할 때, 공공기관 내 여성인력이 2017년 이후 민간기업을 추월하였으나 여전히 여성관리자의 비율은 민간부문에 비해 낮게 나타나 공공기관 내 여성인력의 경력개발 및 여성관리자 육성 노력이 필요함을 시사하였다.

손선화·장용석(2016)은 5년간(2008~2013년) 전체 공기업에서 수집된 실증 데이터를 분석하여 공기업의 여성과 장애인 등 사회형평적 채용을 결정하는 요인을 연구하였다. 연구결과에 따르면, 경영평가결과에 대해 민감한 공공기관일수록 더 적극적으로 여성 신규 채용 등 사회형평적 채용에 참여하는 것으로 나타났다. 그 밖에도 조직장(organizational field)의 압력, 국제규범 등 규범적 환경에 대한 민감도가 공기업의 사회형평적 채용에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

조연숙·권수현(2019)은 공기업과 준정부기관의 30~40대 종사자들을 대상으로 실시한 설문데이터를 분석하여 남성과 여성의 승진욕구에 영향을 미치는 요인을 연구하였다. 직무만족도, 공평한 교육기회에 대한 인식, 직무에 대한 적극적 태도, 직위와 연령이 높을수록 승진에 대한 욕구가 강한 것으로 나타났다. 성별 차이를 보았을 때, 남성이 여성보다 승진욕구가 높은 것으로 나타났다. 여성이 성차별을 경험하였을 때 승진욕구가 상승하는 반면, 남성은 떨어지는 결과를 보였다. 여성은 특히 직위가 높을수록, 공평한 교육기회에 대한 인식이 높을수록 승진욕구가 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여성이 조직 내 인사상 성차별 경험이 많으며, 승진 경험이 있거나 조직 내 기회의 공평성을 인식하는 여성일수록 승진 가능성에 대해 긍정적인 인식을 가짐을 시사한다.

---

김보은(2019)은 2015~2017년 공기업과 준정부기관을 대상으로 수집한 데이터를 분석하여 여성근로자 비율과 여성관리자 비율이 조직의 성과(매출액과 청렴도)에 어떤 영향을 미치는지 연구하였다. 분석 결과에 따르면, 여성현원의 비율이 높을수록 기관의 매출액이 유의미하게 높았고, 여성임원의 비율의 영향은 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 청렴도 면에서는 오히려 여성임원의 비율이 높을수록 기관의 내부 청렴도가 떨어지는 것으로 나타났다.

박한준(2012)은 공공기관 근로자의 유연근무제에 대한 인식조사를 분석하여 새로운 근무방식이 여성인재 양성에 어떻게 기여할 수 있는지를 연구하였다. 공공기관 내 여성 인력은 M-curve를 그리는 생애주기를 지나면서 경력단절을 경험하고 상위직급으로 갈수록 여성비율이 급격히 감소하는 결과를 초래하였다. 여성의 일-가정의 의무를 경감하고 경력단절을 막기 위해서는 유연근무제를 활성화하는 것이 중요하며, 조직 내 신뢰를 높이고 적극적으로 새로운 업무방식을 지지하는 리더십이 필요함을 주장하였다.

최은옥·배정아(2021)는 한국농어촌공사 근로자를 대상으로 설문을 실시하여 여성친화제도에 대한 인식과 활용이 조직 구성원의 양성평등의식에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 대표성 제고, 여성의 역량강화, 일-가정양립제도 등 여성친화제도의 활용과 양성평등의식 간 관계는 통계적으로 유의미하지 않았으나, 여성친화제도에 대한 긍정적인 인식은 기관 내 양성평등의식 제고에 기여하는 것으로 나타났다.

원혜연 외(2018)는 2015~2017년 3년간 공공기관에서 수집된 데이터를 분석하여 여성임원이 조직 구성원의 육아휴직 활용에 미치는 영향을 연구하였다. 기관 내 비상임여성임원의 비율과 여성직원의 비율이 높을수록 전체적으로 육아휴직 활용이 활성화되는 경향을 보였다. 그러나 남녀 간 차이를 보았을 때, 여성의 육아휴직 활용은 보다 활성화되었으나 남성의 육아휴직은 약간 줄어드는 경향을 보였다. 이러한 결과는 여성임원의 리더십이 동성집단인 여성의 육아휴직 활용에는 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 그러한 혜택이 남성집단까지는 미치지 못하는 것으로 나타나 진정한 양성평등 및 성별 다양성의 긍정적 효과를 가져오는 데는 다소 한계가 있음을 시사하였다.

선행연구를 종합해 볼 때, 여성임원목표제 등 공공기관 내 여성인재활용을 위한 정부의 정책적 노력의 효과성을 검증한 연구는 아직 부족한 실정이다. 「제1차 균형인사기본계획」 시행 이후 공공기관 내 여성임원의 비율이 양적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 여성임원의 양적 증가가 조직 내 양성평등 실현에 실질적으로 기여하였는지 보다

심층적인 연구가 필요하다. 이 연구는 여성임원 및 관리자와의 심층 인터뷰를 통해 여성 임원목표제가 공공기관의 여성인력의 경력개발과 인재양성에 어떠한 효과를 가져왔는지 조사하였다. 그리고 여성임원목표제가 가지는 한계점을 개선하고 중국적으로 기관 내 여성인재 양성 및 양성평등 실현을 위해 개인과 조직, 정부차원에서 어떠한 노력을 경주해야하는지 논의하였다.

## IV. 조사 설계

### 1. 조사 모집단과 표본

공공기관 내 여성의 경력개발 및 임용목표제의 실효성에 대한 내부인식도 조사를 위해 심층 인터뷰를 실시하였다. 연구 모집단은 공공기관 중 공공기관 경영평가의 대상이 되는 공기업과 준정부기관을 포함한다.<sup>8)</sup> 2020년도 기준 36개 공기업의 총 임직원 정원은 15만 82명(시장형: 66,785명; 준시장형: 83,295명), 95개 준정부기관의 임직원 수는 12만 3,988명(기금관리형 29,795명; 위탁집행형 94,193명)이다. 심층 인터뷰 조사를 위한 표본은 각 유형별 대표기관을 선정하여 해당 기관의 여성임원(상임이사) 및 여성관리자를 대상으로 실시하였다.

다음 <표 IV-1>은 2020년 기준 공공기관 내 직원 및 임원의 성별 비율을 보여준다. 여성 임원의 경우 상임이사과 비상임이사를 포함한 숫자이며, 이 중 상임이사의 비율은 많은 경우 비상임이사에 비해 매우 낮을 것으로 추측된다. <표 IV-2>는 2020년 12월 기준 131개 경영평가 대상 기관 중 여성 상임이사 재직 현황을 보여준다. 여성 상임임원이 재직 중인 기관은 24개 기관에 불과하였고 총 27명의 여성 상임이사를 임용하였다. 24개 기관 중 준시장형 공기업이 1개, 기금관리형 준정부기관이 2개, 그 외 21개 기관은 모두 위탁집행형 준정부기관으로 분류되었다. 그리고 내부승진을 통해 상임이사로 승진한 경우는 총 9건에 달했다.

<표 IV-1> 공공기관 유형별 임직원의 성별 구성(2020년 12월 말 기준)

(단위: 명)

구분		전체	여성 임직원 (전체 임직원 대비 비율 %)	여성 임원 (전체 임원 대비 비율 %)
공기업	시장형(16)	66,725	11,637 (17.44)	25 (14.79)
	준시장형(20)	82,997	15,146 (18.25)	38 (16.67)

8) 2021년 기준 350개의 공공기관이 있으며, 세 가지 유형으로 구분된다. 36개 시장형과 준시장형 공기업, 95개 위탁집행형과 기금관리형 준정부기관, 218개 기타 공공기관이 이에 포함된다.

〈표 IV-1〉의 계속

(단위: 명)

구분		전체	여성 임직원 (전체 임직원 대비 비율 %)	여성 임원 (전체 임원 대비 비율 %)
준정부기관	기금관리형(13)	29,791	13,826 (46.41)	28 (16.77)
	위탁집행형(82)	90,906	34,409 (37.85)	249 (25.83)
기타 공공기관	기타 공공기관(218)	140,633	61,918 (44.03)	470 (22.41)

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr, 검색일자: 2021. 5. 28.

〈표 IV-2〉 공공기관 여성 상임임원 현황(2020년 12월 말 기준)

(단위: 명)

구분		여성 상임임원	내부 승진 임원
공기업	시장형(16)	0	0
	준시장형(20)	1	0
준정부기관	기금관리형(13)	2	0
	위탁집행형(82)	24	9

자료: 『이데일리』, 「'속 빈 강정' 공공기관 여임원.」, 2021. 4. 23., <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01259526629019072&mediaCodeNo=257>.

이 연구는 여성 상임임원이 재직 중인 기관들을 대상으로 표본을 추출하였다. 기관의 유형, 여성 상임임원과 관련한 기관의 특징, 전체 여성비율(기관의 주요 업무의 성격), 여성 상임임원의 내부승진 여부 등 기준에 따라 공공기관의 대표성을 확보할 수 있도록 총 4개 기관을 선정하였다. 4개 기관은 준시장형 공기업 1개 기관, 시장형 공기업 1개 기관(여성 임원 대우 고위급 공무원), 위탁집행형 2개 기관을 포함하고 있으며, 해당 기관들의 특징은 〈표 IV-3〉에 나타난 바와 같다.

〈표 IV-3〉 4개 표본 기관 여성 상임임원 비율 및 내부승진 여부(2020년 12월 말 기준)

(단위: %)

구분	유형	여성 상임임원 & 전체 상임임원 대비 비율	전체 여성임원 대비 상임임원 비율	전체 여성 임직원 수 (비율 %)	조직 내 내부승진여성 임원 여부
A 기관	시장형 공기업	0(0)	0	1,643(13.1)	
B 기관	준시장형 공기업	1(14.3)	33.3	1,938(21.7)	
C 기관	위탁집행형 준정부기관	1(20)	50	310(53.1)	V
D 기관	위탁집행형 준정부기관	3(60)	60	2,697(72.4)	V

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr, 검색일자: 2021. 4. 27.

## 2. 조사 방법: 심층 인터뷰

4개 기관에서 여성 상임임원 또는 임원에 준하는 고위급 여성관리자, 그리고 중간급 여성관리자를 포함한 6명을 추출하여 구조화된 인터뷰 질문지를 사용하여 심층 인터뷰를 진행하였다. 6명의 인터뷰 대상자의 특징은 〈표 IV-4〉에 나타난 바와 같다.

〈표 IV-4〉 인터뷰 대상자 특징

구분	유형	직급	내부 승진 여부	근속 연수	주요 업무
A 기관	시장형 공기업	1급 갑	V	29	행정
B 기관	준시장형 공기업	2급 갑	V	26	행정
		2급 을	V	25	토목
		3급	V	17	행정
C 기관	위탁집행형 준정부기관	상임임원	V	33	행정
D 기관	위탁집행형 준정부기관	상임임원	V	15	행정

자료: 저자 작성

문헌조사를 기반으로 구조화된 인터뷰 질문지를 구성하여 사전 배포 후 심층 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 주요 질문 내용은 인터뷰 참여자의 인적, 업무적 특성(직위, 주요 업무, 경력, 담당 조직 또는 부서의 인적 구성), 경력개발 장애요인(여성의 생애주기, 조직 문화에 대한 인식, 성역할 등 성별과 관련한 선입견과 편견 등), 개선방안(조직문화 혁신, 성인지교육, 성주류화 정책 및 제도적 지원 등), 그리고 여성임원목표제의 타당성, 효과성(또는 성과), 한계점, 개선방안에 대해 질문하였다.

### 3. 인터뷰 분석 결과 및 함의점

#### 가. 여성인력 활용과 정책적 노력

여성인력이 적극적으로 활용되기 시작한 시기를 보는 관점은 다소 차이가 있다. 그럼에도 일반적으로 2000년도 초반을 여성인력의 사회진출이 현저하게 높아진 시기로 보는 경향이 있다. 여성의 사회진출에 기여한 요인은 여러 가지가 있지만, 대표적인 요인으로는 1990년대 후반 군 가산점 폐지, 여성의 사회생활에 대한 인식 변화, 여성의 육아에 대한 부담 감소, 성인지적 문화 확산 등 사회적 분위기 변화와 함께 조직 내 성평등 실현을 위한 정부의 정책적 노력이 여성인력의 활용률을 높이는 데 일조한 것으로 인식되었다. 2000년대 초반 여성채용할당제 및 「여성관리자 임용확대 5개년 계획(2002~2005)」이 시행된 이후 공공기관 내 여성인력의 진입이 두드러지게 증가하였고 의사결정을 담당하는 고위직 여성의 비율도 점진적으로 증가하는 효과를 가져왔다. 인사 업무 등 주요 보직에 여성을 배치함으로써 여성 임용률 및 승진율을 높이는 견인차 역할을 한 것으로 인식되었다.

여성인력 활용에 대한 정권의 관심도 역시 여성인력의 활용률 제고에 기여한 것으로 판단된다. 최초 여성 대통령인 박근혜 대통령 재임 초기 여성인력의 활용에 대한 관심도가 높아졌으나, 문재인 정권 이후 본격적으로 균형인사정책 등 여성인력을 적극적으로 활용하기 위한 정부 차원의 다양한 정책과 제도가 시행되었다. 「공공부문 여성대표성 제고 5개년 계획(2017)」이 마련되었고 고위공무원단 및 공공기관 임원 목표제를 도입하는 등 여성직원의 경력개발에 대한 정부의 적극적인 의지를 나타냈다. 이러한 정부의 의지는 공공기관 내 여성인력을 고위직에 배치하려는 노력으로 이어졌다. 공공기관의 적극적인

---

양성평등 실천을 유도하기 위해 정부는 기관에 여성 최고관리자를 배치하는 방법과 기관의 경영평가 시 양성평등의 수준을 평가하는 방법을 사용하였다. 두 가지 방법 모두 공공기관 내 양성평등 실현에 기여한 것으로 인식되었다. 정부의 양성평등 실현 의지를 적극적으로 반영하는 최고 관리자는 조직 내 양성평등 분위기 조성에 주요한 역할을 할 수 있으며, 공공기관을 대상으로 한 경영평가는 기관들이 해당 문제에 관심을 기울이게 되는 강력한 유인으로 작용할 수 있다.

공공기관 내 양성평등 실현을 위한 법제도적 기반은 2000년대 초반 이후 꾸준히 개선되고 있으나, 실질적 집행 여부는 기관의 의지에 달려있다. 특히 최고관리자의 의지가 중요한데 여성 기관장 또는 성인지적 감수성이 우수한 인재를 최고관리자로 임명함으로써 조직 내 여성인력을 적극적으로 활용하기 위한 강력한 추진동력을 마련할 수 있다.

균형인사제도가 여성인력이 공공조직에 진출할 수 있게끔 지원하는 제도라면, 유연근무제 활성화는 진입한 여성인력이 일과 가정의 의무를 균형 있게 수행할 수 있도록 하여 여성인력의 경력단절을 막고 조직에서 꾸준히 경력을 개발해 나갈 수 있도록 지원하였다. 또한 가정의 의무를 가진 남성인력 역시 자유롭게 제도를 활용할 수 있게끔 함으로써 여성인력이 효과적으로 경력 사다리(career ladder)를 오를 수 있게 하였다. 그 밖에도 청탁금지법 제정, 미투(me too) 운동, 회식문화 개선 등 남성 중심의 조직문화가 변화하면서 여성이 일하기에 좋은 업무 환경이 조성되고 여성의 경력개발을 좌절시켰던 많은 부정적 요인들이 감소하면서 더 많은 여성들이 성공적인 경력개발의 기회를 얻게 된 것으로 인식되었다.

법제도적 장치와 함께 같은 역량이면 여성을 승진시키고자 하는 기관장(및 경영진)의 의지가 중요했던 것 같아요... 최고관리자 본인의 성인지적 감수성 역시(여성인력 활용 활성화에) 매우 중요한 역할을 하였다고 봅니다.

## 나. 여성 경력개발 장애요인

### 1) 여성의 생애주기와 경력단절

여성의 경력개발을 저해하는 주요 요인 중 하나는 여성의 생애주기와 전통적인 경력개발 경로 간 괴리가 있다는 점이다. 여성의 생애주기는 'M자 곡선'의 형태를 가지는데, 20대 중후반부터 30대까지 출산과 양육의 부담으로 인해 여성인력이 노동시장을 이탈했다가

출산과 양육의 부담이 감소하는 시기에 다시 노동시장에 진입하는 현상이 나타남을 의미한다(이지연, 2003). 이로 인해 여성인력의 장기근속이 어렵고 여성인력 임용 및 투자에 대해 기피 또는 소극적인 태도가 나타나게 된다. 경력이 단절된 여성인력의 경우 노동시장 재진입 시 과거 경력을 인정받기 어려우며, 저임금, 저숙련 업무에 투입되는 경향을 보인다.

정부 조직의 경우 사기업에 비해 여성인력의 경력단절이 발생할 가능성이 낮지만, 여전히 출산과 육아를 경험하는 시기에 주요 보직을 담당하는 것에 대한 부담감이 존재하며 많은 여성인력들이 이러한 장애를 극복하지 못하여 고위급 관리자 승진자 풀이 축소되는 결과를 가져올 수 있다.

고위 관리자로 승진하기 위해서는 주요 보직들을 단계적으로 거쳐야 하는데 주로 이런 보직들을 맡아야 할 시기에 여성들은 출산과 육아를 경험하는 경우가 많아 승진이 지연되거나 승진하지 못하는 경우가 많았습니다.

## 2) 성역할에 대한 고정관념

여성의 성역할에 대한 편견적 인식이 여성의 사회진출 및 경력개발에 장애요인으로 작용하였다. 전통적 관점에서 출산과 육아는 여성이 담당해야 하는 의무로 인식되었으며, 직장 내 일과 가정을 병행할 수 있는 제도적 지원이나 조직 분위기가 조성되기 시작한 것은 최근의 변화라 할 수 있다. 여성의 성역할을 강조하는 사회적 분위기는 여성의 사회진출을 지연시키고 여성직원의 고용을 유지하는 데 주요 걸림돌로 작용하였기 때문에 임원으로 승진하기 위한 여성인력의 풀이 위축되는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 주요 보직에는 조직 내 성장가능성이 높은 남성직원을 배치하는 경우가 관행이었다. 성공적인 경력개발을 목표로 하는 직원들에게 일반적으로 기대되는 업무태도 및 방식은 사적인 영역을 희생하고 주어진 업무에 시간과 노력을 전적으로 투자하는 것이었다. 따라서 출산과 육아의 부담을 가진 여성직원에게 주요 보직을 부여함으로써 조직의 성과에 부정적인 결과를 가져올 수 있다는 우려와 거부감이 존재하였다. 최근 들어 성역할에 대한 인식이 변화하면서 여성직원에게 주요 보직을 부여하지 않으려는 경향은 감소하였다. 그럼에도 여성의 경력개발을 위해 주요 보직 여성목표제 등을 활용하여 다소 강제적인 방법으로도 주요 보직 내 여성의 비율을 높여야 한다는 주장이 존재한다.

---

고위직 관리자들이 남성들로 채워져 있을 때 주로 남성 위주의 인사를 했었죠. 주요 보직에 여성들을 보내지 않았어요... 여성들도 편파적인 주요 보직배치에 대해 당연시하는 경향이 있었지요. 연공서열이 가장 중요했어요.

그런 면에서는 남성이 유리하죠.

### 3) 남성중심적 조직 문화

조직 내 위계질서를 강조하고 장시간 근무를 유도하는 남성중심적 조직문화가 여성에 대한 차별을 야기할 수 있다. 여성에 대한 위계에 의한 성폭력과 가정의 의무를 담당하는 여성 직원의 부담을 가중시키는 회식문화 등은 여성의 경력개발을 좌절시키는 장애물로 작용하였다. 노동시장에 먼저 진입한 남성에게 의해 구축된 인적 네트워크와 조직 문화는 여성들이 적응하기에 더 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 예측할 수 있다. 남성이 구축해놓은 조직의 규범과 규칙, 평가기준에 따라 여성의 업무 방식, 즉 여성의 의사소통 방법, 리더십의 효과성은 과소평가되어 왔다.

업무 중에는 인적 네트워킹이 중요한 대관업무, 장시간 업무와 잦은 출장을 요구하는 기관 운영업무 등이 존재하는데 남성이 주로 이러한 일들을 담당합니다...(개인적 노력과 일-가정 양립지원 등 조직 차원의 노력 없이는) 여성이 이러한 업무를 담당하는 것이 어렵습니다.

## 다. 여성임원목표제의 효과성

### 1) 여성임원목표제 성과

공공기관을 대상으로 한 여성임원목표제는 여러 가지 긍정적인 효과를 가져온 것으로 인식되었다. 첫째, 여성관리자 확대를 위한 정부의 강한 정책적 의지를 공공기관에 전달하였고, 그 결과 공공기관 내 여성임원의 비율이 높아졌다. 둘째, 여성임원 비율의 증가는 조직 내 여성직원들에게 상징적 메시지를 전달하고 조직 내 양성평등 분위기 조성에 기여하였다.

여성임원목표제의 주요 성과 중 하나는 조직문화에 중요한 변화를 가져왔다는 점이다. 여성인력 활용에 대한 정부의 의지가 강하게 반영되면서 공공기관 내 여성 고급 관리자 발탁이 활발해졌고 고위직 여성 관리자의 존재는 조직 내부적으로 중요한 상징적 메시지를 전달한 것으로 판단된다. 따라서 공공기관 간 차이가 있을 수 있으나, 많은 기관의

경우 정부의 정책적 의지에 협조적이고 장기적으로는 고위직 여성 대표성 제고 및 조직 분위기 쇄신에 기여할 것으로 인식되었다. 예를 들어, 남성 중심의 조직문화가 강했던 기관에 여성 최고 관리자가 임용되면서 여성의 경력개발에 대한 관심이 높아졌다. 여성 최고 관리자 취임 이후, 여성의 상급 관리자 승진을 포함하여 조직 전체적으로 여성의 승진 비율을 높이려는 분위기가 조성되었을 뿐 아니라, 여성 신입직원을 더 많이 임용하여 남성적인 조직문화에 변화를 가져오려는 노력이 경주되었다.

고위직 여성 관리자의 증가는 조직 내 여성직원들의 경력개발 의지를 제고하는 것으로 판단된다. 고위직 여성 관리자를 롤모델(role-model)로 하여 자신의 경력개발경로를 예측할 수 있기 때문이다. 단순히 여성이기 때문에 관리자로 승진한 것이 아니라, 남성과 동등하게 경력경로를 거치고 업무 성과에 대해 책임감과 직위에 적합한 역량을 가지도록 지속적으로 노력하고 관리하는 것이 중요할 것이다. 여성임원목표제는 여성에 대한 사회적 편견 및 전통적 성역할 강요 등으로 인한 ‘기울어진 운동장(uneven ground)’을 개선하고 여성직원들에게 경력개발의 기회를 제공한다는 점에서 중요한 의미를 가지나, 직위에 적절한 역량과 경력을 갖추므로써 승진 기회를 최종적으로 획득하는 것은 전적으로 여성직원 개인의 책임인 것으로 인식되었다.

여성임원목표제의 영향력은 여성의 비율이 낮은 기관, 즉 여성임원을 배출하는 데 어려움이 있는 기관에 더 크게 작용할 것이다. 조직 내부 여성인재를 발탁하려는 노력과 함께 외부 인재를 영입하는 등 변화를 가속화하기 위해 노력하며 장기적으로 여성인력이 경력개발에 더 많은 투자를 할 수 있게끔 동기화할 수 있다.

여성임원목표제 이전에는 조직 내 여성임원에 대한 관심이 적었어요. 제도가 도입되면서 구체적인 여성임원 임용 계획안이 나오고 여성 최고 관리자도 임용되면서 큰 변화가 있었다고 봅니다.

## 2) 여성임원목표제 한계점

여성임원목표제의 상징적 의미의 중요성과 긍정적 효과에 대한 인식이 있었던 반면, 제도의 한계점과 개선의 필요성 역시 제기되었다. 첫째, 기관의 특성을 고려하지 않은 여성임원목표치 설정은 제도의 효과성을 떨어뜨릴 수 있다. 현재 공공기관에 일괄적으로 적용되는 여성임원 목표치는 기관의 특성을 적절히 고려하지 않아서 실효성이 떨어진다는

---

비판이 있다. 공학, 기술, 건축 및 토목 등 남성적 특성이 강한 업무가 주를 이루는 기관의 경우 여성의 임용률이 낮고 절대적인 여성임원 후보자 풀이 작기 때문에 여성임원 목표치 달성이 현실적으로 어려운 경우가 많다. 실제로 항만운수, 발전에너지, 토목건축 등과 관련한 업무를 주로 담당하는 공기업의 경우 여성임직원의 비율이 타 유형의 공공기관에 비해 낮게 나타났다.

둘째, 단기간 동안 여성임원목표치 달성을 강제할 경우 부작용을 초래할 수 있다. 여성임원목표치를 채우기 위해 경력이나 경험이 부족한 여성을 임원으로 승진시킬 경우 여성임원의 높은 이직률을 초래할 수 있다. 조직 차원에서는 남성에 대한 역차별, 조직 내 갈등 및 불신, 여성임원의 토큰화(token), 조직 효과성 저하 등 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 승진과 같이 중요한 인사결정에 있어 조직 내 공감대를 형성하지 못할 때 조직의 최고관리자의 리더십 역시 위협받을 수 있다.

기관 내 상임임원으로 여성임원 목표치를 달성하기 어려운 경우는 비상임임원 임용을 적극 활용하는 경향이 있다. 비상임임원의 경우 조직 내 가시성이 떨어지고 조직 운영에 상임임원 수준의 영향력을 가지기 어려운 한계점이 있다. 특히 적지 않은 수의 공공기관에서 여성임원 목표치 달성을 위해 비상임임원을 임용하고 있어 제도의 효과성에 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 해당 분야의 적절한 수준의 전문성과 경력을 갖추지 못한 여성 비상임임원을 임용할 경우 조직 내 효용성이 떨어지며, 여성임원목표치를 달성한다 할지라도 제도의 취지에 부합하다고 보기 어렵다.

행정업무의 경우 여성직원의 비율은 문제가 없어요. 그런데 저희 주요 업무의 특성상 이공계통 전공자가 많이 필요한데, 여성 이공계 전공자가 많지를 않은 것 같아요. 그래서 신입직원 중 여성비율이 높지 않아서 목표치 조정이 좀 필요합니다.

(사기업과 공기업 포함한 분석) 보고서에 따르면, 여성임원의 재직기간이 남성보다 짧은 것으로 나옵니다. 임원진 내 여성의 수가 적어서 소외감을 느낄 수 있고 필수적인 보직경로를 거치지 않은 경우도 있어서 업무 적응도가 떨어져 금방 그만두게 되는 거죠.

### 3) 여성임원목표제 개선방안

여성임원목표제는 2018년 시행된 제도로서, 각 기관들이 제도를 운영하는 과정에서 시행착오를 경험하는 등 정착화 과정에 있다. 특히 주요 업무의 특성 등 기관의 특성으로

인해 기관 내 여성인력의 비율이 낮은 기관의 경우 내부승진을 통해 여성임원을 배출하기에는 인력의 풀이 절대적으로 작은 한계가 있다. 또한 단기간 여성임원 목표치 달성을 위한 급진적 노력은 조직 내 성별 간 갈등을 조장할 수 있으며, 임원으로서 적절한 자격을 갖추지 못한 외부 전문가를 영입할 경우 기관에 대한 기여도가 저하되어 제도의 취지를 왜곡할 수 있다. 여성임원목표제가 가지는 한계점을 개선하는 방안은 다음과 같다.

첫째, 기관의 특성과 상황에 맞게 목표치를 설정하고 지속적인 모니터링, 피드백 제공, 성과평가 등을 통해 제도의 취지에 맞게 운영하는 노력이 필요하다. 특히 기관 특성으로 인해 기관 내 여성인력의 절대적인 크기가 작은 경우는 보다 장기적인 관점에서 노력을 중용하는 것이 효과적일 것이다.

둘째, 여성임원목표제도의 필요성과 효과성에 대한 조직 내 공감대 형성이 중요하다. 특히 상대적으로 소외감 및 역할별을 느낄 수 있는 남성직원을 대상으로 제도의 당의성과 긍정적인 효과에 대한 적극적인 홍보, 여성 대표성에 대한 공개적 논의, 조직 내 의사소통 채널을 구축함으로써 성별 간 갈등이나 조직 몰입도 저하 등 부정적 감정을 해소하고 포용적인 조직 문화 조성을 위해 노력할 필요가 있다.

셋째, 기관의 특성으로 인해 여성임원목표치를 단기적으로 달성하기 어려운 경우 여성 비상임임원을 임용하는 것은 기관이 여성임원의 비율을 점진적으로 증가시켜 나가는 데 완충제 역할을 할 수 있다. 그러나 기관의 주요 업무에 대한 전문성이 부족한 여성 비상임임원을 임용할 경우 제도의 효과성을 저해할 수 있으므로 해당 분야의 전문성과 경력, 역량을 갖춘 여성 외부 전문가를 임용하는 것이 중요하다. 외부 전문가를 임원단에 영입할 경우 의사결정 시 관점의 다각화, 조직의 문제해결력 및 혁신성 제고, 기관 외부 환경과의 의사소통 강화 등 다양한 장점을 얻을 수 있다.

넷째, 장기적인 해결방안은 고위관리자로서 역량을 구비한 여성인재풀을 늘리는 방안이다. 이를 위해 조직 내 여성인재양성프로그램을 개발하는 등 지속가능한 조직차원의 노력이 필요할 것이다.

기관 자체적인 목표치 설정과 달성여부를 평가하는 것이 보다 효과적일 것이다... 일괄적인 목표치 부여는 조직 내 혼란과 갈등 등 부작용을 가져올 것 같습니다.

가장 근본적인 개선방안은 여성인력풀을 늘리는 방안일 겁니다. 장기적인 관점에서 여성인력을 양성하는 노력이 필요합니다.

---

## 라. 여성인력 활용 개선방안

### 1) 개인적 노력

여성 직원을 배려하는 조직 내 문화가 변화하고 있음에도 불구하고 여전히 출산과 육아를 경험하는 생애주기에 있는 여성 직원들의 부담은 존재한다. 성과 평가 시 남녀 직원을 공정하게 평가해야 하는 관리자의 관점에서는 일과 가정 내 의무를 병행해야 하는 여성 직원들의 상황을 이해함에도 불구하고 지나친 여성 직원에 대한 배려는 조직 내 갈등요인이 될 수 있음을 우려하였다. 조직 내 공정성과 신뢰를 확보하고 해당 생애주기를 성공적으로 거치기 위해서는 여성 직원들 각 개인의 노력이 매우 중요하다. 조직과 관리자의 지원, 조직문화 변화뿐 아니라, 업무에 대한 열정과 책임감, 경력개발에 대한 의지, 동료에 대한 배려 등 개인적인 노력이 성공적인 일과 가정 양립에 기여할 것으로 기대할 수 있다.

여성 개인의 노력 역시 중요하다고 봅니다. 사실 관리자 입장에서는 남녀 직원을 평가할 때 공정하게 해야 하는 점이 있습니다. 왜냐하면 직원들은 서로 일하는 것을 보면 알거든요. 평가 결과에 대한 신뢰가 무너지면 조직 내 질서에 타격이 옵니다.

### 2) 조직적 지원

여성을 주요 보직에 배치하는 등 고위직으로 승진할 수 있는 기회를 확대하는 노력이 필요하다. 또한 장기적으로 우수한 여성인력을 양성하여 주어진 기회를 효과적으로 활용할 수 있게끔 하는 것도 중요하다. 여성인력의 생애주기로 인한 주요 보직 기피 또는 경력단절을 막기 위해 여성 맞춤형 경력개발프로그램(Career Development Program)을 개발하여 지원하는 방안이 효과적일 수 있다. 여성직원이 특정한 생애주기를 거치는 동안 주요 보직을 포기하지 않아도 되도록 유연근무제 활성화, 관리자의 이해와 배려, 유연한 조직 문화 조성 등 조직 차원의 배려가 필요할 것이다. 출산과 육아의 의무가 있는 여성을 주요 보직에 배치할 경우 유연근무제 활용 등 제도적 지원과 함께 관리자의 배려와 전통적 업무방식에 대한 인식 변화 등이 도움이 될 것이다. 오랜 시간 가정의 의무를 포기하고 업무에만 전념하는 업무방식을 떠나 객관적인 성과평가를 통해 성과 및 결과물로 평가받을 수 있는 시스템 구축 역시 중요할 것이다.

주요 보직을 거치지 않더라도 리더십 양성 교육훈련 등을 통해 고위급 관리자로서

역량을 갖추 수 있도록 조직 차원에서 지원하는 노력이 필요할 것이다. 예를 들어, 여성 인력 간 인적 네트워크를 조성하여 경력개발에 중요한 정보를 공유하고 각 개인 간 지원할 수 있는 조직 내 체계를 구축하는 전략이 효과적일 것이다.

여성직원을 지원하는 조직 내 제도(여성할당제, 유연근무제 등)는 이미 많은 부분 구축이 되어 있다. 그러나 제도를 운영하는 조직의 관리층의 의지 변화가 없을 경우 제도를 효과적으로 운영하기 어렵다. 특히 최고관리자의 여성인력 활용에 대한 의지와 지속적인 관심은 매우 중요한 것으로 인식된다. 기관장의 여성 경력개발 지원에 대한 의지와 관심은 조직 내 분위기 변화를 가져오는 강력한 원동력이 될 수 있다.

주요 보직을 맡아보지 않으면 기관과 그 외부환경을 이해하고 폭넓게 조망하는 능력이 떨어진다. 여성을 임원으로 승진시키기 이전에 주요 보직에 배치함으로써 고위관리자로서의 역량을 키워주는 노력이 필요하다.

무엇보다, 기관장의 여성인력 활용에 대한 관심과 의지가 가장 중요하고 효과도 큰 것 같습니다.

### 3) 정부 정책적 노력

정부의 정책적 노력은 여성인력 활용에 대한 사회적 분위기를 변화시키는 데 일조하였다. 최근 들어 가정 내 남성 역할의 비중이 높아졌고 반면 여성의 부담은 줄어드는 경향을 보인다. 일과 가정 양립의 중요성이 강조됨에 따라 조직 내 개인의 삶의 질에 대한 관심이 높아지고, 여성의 생애주기와 경력단절의 문제 역시 점진적으로 개선되는 추세에 있는 것으로 인식되었다. 이러한 변화가 종국적으로 고위직 내 여성비율을 높이는 데 긍정적인 결과를 가져오기 위해서는 여성임원목표제와 여성임용할당제와 같은 정책적 노력이 지속되어야 할 것이다.

주요 보직을 정의하고 각 기관별 주요 보직 내 여성의 비율을 목표치로 부여하는 주요 보직 여성할당제를 시행하는 방안도 고려할 수 있다. 주요 보직 내 여성비율을 50%까지 늘리는 방안 또는 기관 내 여성비율과 연동하는 방안을 고려할 수 있다. 주요 보직을 담당하면서 획득할 수 있는 고위급 관리자로서의 역량을 겸비한 우수 여성인력 양성을 위한 정부적 차원의 정책 노력이 필요할 것이다. 그와 함께 경영진을 대상으로 성인지 감수성 제고를 위한 교육을 실시하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

---

보다 장기적인 관점에서 사회의 인재를 양성해 내는 교육문화의 개선이 필요할 것이다. 여전히 성편향적 교육문화의 영향이 강하며 그로 인한 영역별 성별 불균형이 발생한다. 이공계 전공, 현장중심 업무, 기술직 직원의 비중이 높은 기관의 경우 노동시장 내 여성인력의 풀이 절대적으로 작기 때문에 충분한 여성인력을 확보하기 어렵다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 조직 차원의 노력보다는 여성들이 다양한 분야로 진출할 수 있도록 교육문화적 측면을 변화시키려 노력하는 것이 보다 효과적일 것이다.

향후 정부정책을 입안하고 집행할 때 성별 간 과도한 경쟁을 피하고 서로 화합할 수 있는 분위기 조성을 위한 공감대 형성이 필요하며, 할당제의 경우 일몰제의 형식으로 추진하는 방안이 고려되어야 한다. 여성 임원 목표제보다는 양성균형 임원 목표제 등으로 거부감을 줄이는 방안을 고려할 수 있다.

현장업무의 경우도 기술혁신으로 디지털화되면서 여성인력의 진입장벽이 낮아지는 경향을 보인다. 미리 교육문화를 쇄신해서 남성 중심의 분야에도 여성인력이 대거 진입할 수 있도록 우수한 여성인재 양성에 좀 더 노력을 기울이는 것이 해당 분야 내 여성인력의 성공적인 경력 개발에 도움이 될 것 같습니다.

#### 마. 조직 특성과 여성 경력개발

여성임원목표제의 효과성에 대한 인식은 기관의 특징에 영향을 받는 경향이 있다. 여성임원목표제의 효과성 인식에 중요한 영향을 미치는 요인 중 하나는 조직 내 여성의 비율이며, 이는 또한 조직의 문화, 주요 업무의 특성, 여성인재풀의 크기 등 여성의 경력개발과 관련한 요인들과도 밀접하게 관련되어 있다. 예를 들어, 전통적인 성편향적 진로선택에 의해 여성이 주로 진출하였던 교육, 보건의료, 사회복지 등 ‘여성의 업무’(women’s job) 영역에는 상대적으로 여성인력의 비중이 높게 나타나며, 이로 인해 자연스럽게 여성중심적 또는 여성친화적 조직 문화가 조성된다(Choi, 2018). 이러한 조직 문화 내에서는 성평등의식 강화, 여성인재개발 중요성 인식, 일-가정양립제도 활성화 등 여성의 성공적인 경력개발을 지원하는 다양한 제반조건들이 갖추어질 가능성이 높다. 기관 내 여성인력에 대한 부정적인 편견이 적으므로 여성에게 더 많은 경력개발의 기회가 제공된다. 유연근무제 활용에 대한 거부감이 적으며, 남녀 직원 구분 없이 자유롭게 일-가정양립을 위한 제도를 활용할 수 있으므로 여성의 적극적인 경력개발을 동기화할 수 있다.

여성의 경력개발이 활성화되면, 고위급 여성관리자를 배출할 수 있는 인력풀의 크기가 커지고 여성임원의 비율 역시 자연스럽게 높아지는 효과를 가져온다. 여성임원의 증가는 조직에 대한 여성의 진입장벽을 줄이는 선순환 효과를 가져올 수 있다. 따라서 기관 내 여성의 비율이 높은 경우 여성의 경력개발은 자연스럽게 진행될 수 있으며, 여성임원목표제의 효과성에 대한 인식은 낮게 나타날 수 있다.

반대로 기관 내 여성의 비율이 낮은 경우 여성임원목표제가 가지는 상징적인 의미나 조직에 미치는 영향은 크다고 볼 수 있다. 앞에서 논의하였듯이, 기관의 주요 업무의 특성이 기관 내 여성비율의 크기가 밀접한 관련이 있으며, 전통적으로 ‘남성의 업무’(men’s job)로 인식되어 온 건축 및 토목, 발전 에너지, 항만 운수 등 영역은 여성에 대한 진입장벽이 높고 남성적인 조직문화로 인해 여성이 고위직급으로 승진하기에 다양한 장애요인들이 존재한다(Choi, 2018). 여성이 고위직급에 진출한다 할지라도 여전히 소수에 불과하기 때문에 의사결정에 영향력을 행사하기 어려운 ‘상징적인 존재’(token)로 남아있을 가능성이 높다(Choi, 2019; Guy, 1993). 이러한 경우 여성임원의 비율을 늘리기 위한 임용목표제는 효과적으로 집행된다는 전제하에 기관에 긍정적인 변화를 가져올 수 있다. 앞의 인터뷰 사례에서 볼 수 있듯이, 여성 또는 성인지적 가치관을 가진 최고관리자를 임용함으로써, 여성인력을 발굴하기 위한 전략을 적극적으로 논의하였고 여성임원 후보자풀을 늘리기 위한 여성임용비율 확대, 여성중간관리자 승진비율 확대 등 적극적인 양성평등 실현을 위한 노력을 경주하였다. 여성임원목표치를 비상임임원으로 채우는 등 정책의 취지를 다소 벗어나는 한계점도 발견되었으나, 이는 정책목표를 달성하는 과정에서 조직이 경험할 수 있는 충격(예: 내부갈등 심화, 조직 성과 저하)을 완화하기 위한 조치로 볼 수 있다. 또한 높은 전문성을 갖춘 외부인재를 영입할 경우 조직에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.

이러한 노력에도 불구하고 여전히 한국사회 내 뿌리 깊은 성역할에 대한 고정관념과 그로 인한 성편향적 진로선택은 일부 공공기관 내 충분한 여성인력풀을 조성하는 데 주요한 장애요인으로 작용한다. 전통적으로 남성성이 강한 업무, 즉 에너지, 건축 및 토목, 공학계통 업무를 수행하는 기관의 경우 새롭게 진입하는 여성의 비율 확대가 근본적인 해결책이 될 수 있으며, 장기적으로 한국의 성편향적 교육문화 및 진로선택을 개선하는 것이 중요하다.

---

공공기관의 여성임원 및 고위관리자들은 여성임원목표제의 효과성을 막론하고 조직 내 공감대가 형성된다면 정책의 목표를 달성할 때까지 지속되어야 할 제도임에 동의하였다. 공공기관 내 양성평등과 조직 정의를 실현하려는 정부의 의지를 표명하는 상징적인 의미가 있으며, 사회적 가치를 지향하는 공공기관이 모범적 고용자(model employer)의 역할을 하기 위해 반드시 거쳐야 할 변화의 과정으로 볼 수 있다. 다만 특정 성별에 치우친 편파적인 정책이 되어서는 안 되며, 정책의 목표인 양성평등을 실현하였을 때까지 한시적이지만 지속적으로 공공기관에 자극을 주는 데 효과적일 것으로 기대된다.

## V. 결론 및 정책적 제언

### 1. 연구 결과 요약 및 논의

공공부문 내 실질적인 양성평등 실현을 위해 정부는 「공공부문 여성대표성 제고 5개년 계획(2018~2022)」을 수립하여 여성관리자 비율을 제고하는 데 집중하였다. 특히 공공기관을 대상으로 한 여성임원목표제(2018~2022)는 2022년까지 여성임원의 비율을 OECD 회원국 평균에 가까운 20%까지 확대하도록 독려했다. 그 결과, 공기업과 기금관리형 준정부기관을 제외한 공공기관이 2020년 기준 이미 여성임원목표제의 목표치를 달성하였을 뿐 아니라, 공기업과 기금관리형 준정부기관의 경우도 제도 시행 이후 여성임원의 비율이 2~7배 가까이 증가하는 등 가시적인 성과를 달성하였다.

여성임원목표제의 긍정적 효과에도 불구하고 그 이면에는 제도가 추구하는 본래 취지를 달성하는데 장애가 되는 한계점들이 존재한다. 공공기관 내 유리천장을 깨고 조직 내 주요 의사결정 과정에서 영향력을 행사할 수 있는 여성임원 및 고위급 관리자 확대를 위해서는 내부승진을 통한 여성 상임임원 발탁이 필수적일 것이다. 그러나 실제로는 단기적으로 여성임원 양적 목표치 달성을 위해 외부전문가를 비상임임원으로 선임하여 임시방편으로 목표 비율을 채우거나 임원으로서 아직 경력이나 역량이 미비한 여성직원을 임원으로 임용하는 등 불합리함이 관찰되었다. 앞에서 논의하였듯이, 비상임임원의 경우 기관의 주요 정책결정, 사업관리, 인사 및 예산 관리 등 기관의 주요 의사결정 사안에 대해 영향력을 행사하기에는 한계가 있으므로 여성임원목표제가 지향하는 목적, 즉 실질적인 여성대표성을 달성하는데 기여하는 바가 크지 않을 것이다. 경력과 역량이 부족한 여성직원을 임원으로 선임할 경우 부적응과 이직, 조직 내 갈등과 사기 저하 등 부정적인 결과를 가져올 수 있다.

이러한 제도의 한계점을 개선하고 보다 효과적인 공공기관 내 여성대표성 확보를 위해 개인의 노력뿐 아니라, 기관과 정부 차원의 적극적이고 지속적인 관심과 정책적 지원이 필요할 것이다.

---

## 2. 정책적 제언

### 가. 조직 차원의 노력

여성임원목표제의 한계점을 극복하고 기관 내 양적, 질적 여성대표성을 효과적으로 달성하기 위해서는 무엇보다 여성인재 양성에 집중하여 여성임원 및 고위관리자 후보자 풀을 확대하는 데 관심과 노력을 경주할 필요가 있다. 고위직급에 여성의 비율이 증가하면 기관 내 여성인력의 유입과 개발에 긍정적인 변화를 가져올 수 있고 여성친화적 조직문화 조성에도 기여할 것으로 기대된다. 이를 위한 구체적인 실행전략은 다음과 같다.

첫째, 조직 내 여성임원 및 관리자 후보자 풀 확대를 위해 주요 보직 내 여성의 비율을 제고하려는 노력이 중요하다. 주요 보직 내 여성의 비율을 높임으로써 여성이 관리자로서 필요한 경력과 역량을 갖추 수 있도록 경력개발의 기회를 확대하는 조직 차원의 지원이 필요하다. 보다 구체적으로 여성임원목표제 시행과 함께 각 기관 내 주요 보직을 선정하고 여성 비율 목표치(~50%)를 설정함으로써 여성임원으로서 역량을 갖춘 인재를 적극적으로 양성하는 노력이 중요하다. 공공기관 경영평가 양성평등 지수 중 하나로서 주요 보직 내 여성의 비율을 매년 측정하여 정기적인 모니터링과 점진적인 개선을 중용하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 여성의 생애주기를 고려한 경력개발 및 지원 프로그램을 도입할 필요가 있다. 자신의 성공적인 경력개발을 위해 생애주기를 조절하는 개인 차원의 노력도 중요하지만 여성의 생애주기를 고려한 경력경로 설정 및 유연근무제도 등 조직 차원의 지원 역시 중요할 것이다. 예를 들어, 여성 직원이 임신과 출산, 육아 등 생애주기를 거치는 동안 주요 보직을 기피하거나 경력을 포기하지 않도록 유연근무제도를 활성화하고 해당 제도를 활용하는 것에 대한 심리적인 압박감을 느끼지 않도록 관리자의 배려, 전통적인 업무 방식의 혁신 등 조직 차원의 실질적인 지원이 필요할 것이다. 또한 여성을 대상으로 한 맞춤형 리더십 양성 교육훈련 프로그램(리더십 워크숍, 멘토링 등)을 제공하여 주요 보직을 경험하지 않더라도 관리자로서 갖추어야 할 소양과 역량을 함양할 수 있는 기회를 제공하는 전략도 활용 가능하다.

셋째, 조직 문화를 개선하려는 노력이 필요하다. 여성 관리자에 대한 신뢰 부족, 부정적 편견-리더십 및 리더로서의 역량 폄하, 성 역할에 대한 부정적 선입견 등을 타파하고

양성 포용적 조직문화를 조성하는 등 보다 장기적인 인식 변화와 조직 문화 혁신이 필요하다. 양성평등의 중요성에 대한 조직 내 공감대 형성과 성별 간 갈등관리를 위한 노력, 여성 관리자에 대한 부정적 선입견 타파, 업무 시간보다는 성과 및 결과에 기반한 성과평가 등 기존의 전통적 조직 문화 및 관행을 혁신하여 여성인재에 보다 우호적인 조직 문화를 조성하려는 노력이 필요하다. 이러한 조직 문화의 혁신은 여성임원 및 관리자의 양적인 확대가 자연적으로 가져올 수 있는 긍정적인 효과일 수 있다.

#### 나. 정부 정책적 노력

공공기관은 조직 운영과 성과 관리 등 기관 경영 전반에 걸쳐 기획재정부 또는 주무부처의 정책이나 관리 방식에 크게 영향을 받는다. 따라서 공공기관 내 양성평등 실현을 위해서는 공공기관을 대상으로 한 정부의 관련 정책결정이나 집행방식을 신중하게 결정해야 한다. 여성임원목표제의 목표치 달성을 위한 제도적 장치, 즉 경영평가 반영 등은 단기적으로 여성임원의 양적인 확대 효과를 가져올 수 있으나, 실질적인 여성대표성 확보에는 다소 한계가 있을 수 있다. 조사 결과에서도 알 수 있듯이, 여성임원목표제 목표치 달성에 대해 기관이 느끼는 압박감이 클 뿐 아니라, 국회 및 언론 등 대외적인 모니터링에 대한 부담감 역시 크기 때문에 이를 해소하기 위해 공공기관들이 다소 편법적인 방법을 사용하는 부작용을 낳을 수 있다. 따라서 단기적인 목표달성 위주의 성과 관리보다는 기관 스스로 변화와 적응을 거쳐 근본적인 체질 및 문화를 개선할 수 있도록 제반 여건과 기반을 마련하는 데 정부 지원을 집중하는 방안을 고려하여야 한다.

첫째, 실질적인 여성대표성 확보를 위해 보다 장기적인 관점에서 정부의 지속적인 모니터링과 정책적 독려가 필요하다. 정부는 공공기관들이 보다 장기적인 관점에서 여성인재를 개발하고 기관 내 여성임원 및 관리자 후보자 풀을 확대하는 데 노력을 집중할 수 있도록 정책적 방향성을 명확하게 제시해줄 필요가 있다. 또한 기관의 특성을 고려한 맞춤형 여성임원목표치 설정과 주요 보직 내 여성비율목표치 설정, 기관의 자율적 양성평등 노력을 존중하기 위한 정성적 평가, 그리고 여성인재 양성프로그램 운영 및 효과성에 대한 정성적 평가, 유연근무프로그램 활용도 및 만족도 평가 등을 경영평가에 포함하는 방안, 경영평가 위원 중 여성위원의 비율을 확대하는 방안 등 기관의 양성평등 노력을 양적, 질적 측면에서 복합적으로 평가하고 지속적인 모니터링이 가능하도록 하는 제도적

---

장치를 마련하는 방안이 적극적으로 고려되어야 할 것이다.

둘째, 여성과학기술인력을 양성함으로써 상대적으로 여성 대표성이 낮은 공기업을 위한 여성인력풀을 확대하는 정책적 노력이 중요하다. 공기업 내 여성인력 부족현상은 해당 산업분야의 특수성으로 볼 수 있다. 이러한 산업분야 간 특성을 고려하지 않은 일괄적인 여성임원목표치 설정은 제도의 효과성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 기관의 특성을 반영하여 맞춤형 운영 안을 제시하고 기관의 자율적인 노력을 독려하는 전략이 필요하다. 전통적으로 남성의 업무로 인식되어 온 과학기술 분야 여성인재 확대를 위해서는 보다 근본적이고 장기적인 접근이 필요하며, 초중고등교육으로 정책의 시야를 넓혀서 우수여성인재풀을 확대하고 적극적 활용을 위한 구체적인 지원방안을 설계하는 것이 필요하다(최성주 외, 2020). 초기 학교교육단계에서 여학생들에게 과학기술분야를 소개하는 반복적이고, 체계적인 교육이 필요하고 흥미를 가질 수 있는 다양한 매체나 프로그램, 성공 사례 등을 활용한 교육이 효과적일 것이다(최성주 외, 2020).

셋째, 양성평등을 강조하는 사회적 분위기를 조성하는 정책적 노력이 필요하다. 앞에서 언급하였듯이 직업군에 대한 성차별적 인식과 이로 인한 성편향적 진로선택, 성역할에 대한 편견 등은 조직 내 양성평등 문화 확산에 주요 걸림돌로 작용할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 사회 전반에 걸친 양성평등 문화 조성이 중요하며, 전통적인 여성 노동력에 대한 폄하, 부정적인 선입견을 타파하고 성평등한 의사결정구조, 양성이 함께 일-가정의 의무를 분담하는 등 사회적, 조직적 분위기 쇄신을 위한 정부 차원의 지원이 필요할 것이다. 단기적으로는 다소 강제적인 법제도 마련 등의 방법이 효과적일 수 있으며, 중장기적으로는 교육문화정책 활용을 통한 다양성 포용적 사회 분위기 조성이 효과적일 것이다.

### 3. 연구의 한계점 및 향후 연구방향

이 연구는 공공기관 여성임원목표제의 효과성 분석을 위해 공공기관 내 여성 관리자를 대상으로 인터뷰를 실시하고 그 결과를 분석하였다. 구조화된 질문지를 사용한 인터뷰 연구를 통해 연구주제에 대한 보다 심층적인 논의가 가능한 장점은 있으나, 소수를 대상으로 하였기 때문에 연구결과를 일반화하는 데 한계가 있을 수 있다. 또한 이 연구는 질적인 자료 분석을 중심으로 하고 있기 때문에 보다 객관적인 여성임원목표제 효과성

평가를 위해 계량적 자료를 추가적으로 분석하여 보완할 필요가 있다. 예를 들어, 내부 여성인력의 임원 승진을 위한 후보자풀 현황 분석, 내부 여성리더 양성을 위한 지원체계에 대한 평가 등 공공기관 내 여성 리더 육성 및 내부 여성 임원 확대를 위한 정책의 효과성을 객관적 및 주관적 지표를 통합적으로 활용하여 평가하는 노력이 필요할 것이다.

공공기관 내 효과적인 양성평등 확립을 위한 향후 연구의 방향은 개별 정책이나 제도의 개선에 초점을 두기 보다는 공공기관을 대상을 한 양성평등관련 제도 전반에 대한 효과성 평가 및 개선에 초점을 두어야 할 것이다. 여성임원목표제의 경우 다소 강제적인 방법을 사용하여 단기적인 효과에 초점을 두는 반면, 보다 장기적인 관점에서 여성인력을 양성하고 성공적으로 커리어를 개발할 수 있도록 지원하는 제도 전반의 효과성을 평가하고 개선하려는 노력이 중요하다. 예를 들어, 여성을 대상으로 한 경력개발지원제도, 일-가정 양립지원제도, 리더십 함양을 위한 교육훈련제도, 성인지 예산 등 다양한 제도의 효과성을 통합적으로 관리하고 개선하는 것이 공공기관 내 효과적인 양성평등 확립에 기여할 것이다.

---

---

## 참고문헌

- 관계부처 합동, 「공공부문 여성 대표성 제고 계획(2018~2022)」, 2017.
- 고용노동부, 「적극적 고용개선조치(AA) 시행(2006년) 이후 여성 근로자 비율 10.7% 증가」, 보도자료, 2020.
- 금재호, 「노동시장 이중구조와 성차별: 직종분리를 중심으로」, 『응용경제』, 제6권 제3호, 2004, pp. 259~290.
- 김보은, 『공공기관 여성임원 확대를 위한 개선방안 논의: 여성임원할당제를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 김보은, 「공공기관의 여성 비율이 조직성과에 미치는 영향: 대표관료제, 적극적 고용개선조치 이론을 기반으로」, 『융합사회와 공공정책』, 제13권 제1호, 2019, pp. 104~136.
- 김인선, 「여성경력개발에 관한 소고」, 『경영연구』, 제11권 제1호, 2004, pp. 105~127.
- 김주섭, 「여성대표성이 공기업 경영성과에 미치는 영향 연구」, 석사학위논문, 서울대학교, 2020.
- 남윤경, 「자본시장법상 여성임원할당제도에 관한 고찰」, 『아세아여성법학』, 23, 2020, pp. 75~100.
- 박한준, 『공공기관 유연근무제의 확산과 여성인재 양성』, 조세재정연구원, 2012.
- 박홍엽, 『균형인사정책의 실효성 평가와 개선방안』, 한국행정연구원, 2006.
- 손선화·장용석, 「한국 공기업의 사회적 책임성: 사회형평적 채용 결정요인 분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제25권 제4호, 2016, pp. 193~219.
- 원혜연·안선민·이수영, 「여성임원이 일-가정 양립에 미치는 영향에 관한 연구: 공공기관의 육아휴직 활용을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제17권 제3호, 2018, pp. 117~143.
- 유순화, 「고등학생의 과학관련 진로선택에 나타나는 성차에 관한 사회인지적 분석」, 『한국상담학회』, 제2권 제1호, 2001, pp. 77~94.
- 이근주·이수영, 「다양성의 유형화를 위한 시론적 연구」, 『한국인사행정학회보』, 제11권 제1호, 2012, pp. 175~197.
- 이은경, 『역사 속의 과학과 여성, 남성의 과학을 넘어서』, 창작과 비평사, 1999.
- 이은영, 「여성과학기술인력 육성·활용 정책에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문,

- 2003.
- 이지연, 「성인여성의 경력개발지원 방안: 성인여성의 경력개발실태 및 요구조사를 중심으로」, 『한국진로교육학회』, 제16권 제2호, 2003, pp. 1~38.
- 인사혁신처, 『제1차 균형인사기본계획(2018~2022)』, 2018.
- 인사혁신처, 『법정부 균형인사 추진계획』, 2019.
- 조석준, 『한국행정학』, 박영사, 1992.
- 조연숙·권수현, 「승진욕구의 성차와 영향요인 분석: 공공기관 종사자를 중심으로」, 『한국 인사행정학회보』, 제18권 제1호, 2019, pp. 27~49.
- 최무현·조창현, 「여성공무원의 보직차별과 경력개발제도(CDP) 도입 방안에 관한 연구」, 『행정논총』, 제45권 제2호, 2007, pp. 279~307.
- 최성주·김선아·박성민, 「적극적 차별철폐정책과 여성과학기술인력의 경력개발」, 『한국인사행정학회보』, 제19권 제1호, 2020, pp. 1~27.
- 최은옥·배정아, 「여성친화제도에 대한 인식과 활용이 양성평등의식에 미치는 영향에 관한 연구」, 『융합사회와 공공정책』, 제14권 제4호, 2021, pp. 209~232.
- 홍소정, 「공공기관의 여성 인력 동향」, 『KIPF 공공기관 이슈포커스』, 제32권, 2019, pp. 42~56.
- Blau, F., and L. Kahn, "Gender differences in pay," *Journal of Economic Perspectives*, 14, 2000, pp. 75~99.
- Choi, S., "Pay Equity in Government: Analyzing Determinants of Gender Pay Disparity in the US Federal Government," *Administration & Society*, 50(3), 2018, pp. 346~371.
- \_\_\_\_\_, "Breaking through the Glass Ceiling: Social Capital Matters for Women's Career Success?," *International Public Management Journal*, 22(2), 2019, pp. 295~320.
- Choi, S., and C. Park, "Glass Ceiling in Korean Civil Service: Analyzing Barriers to Women's Career Advancement in the Korean Government," *Public Personnel management*, 43(1), 2011, pp. 118~139.
- Connell, R., "Glass ceiling or gendered institutions? Mapping the gender

- 
- regimes of public sector worksites," *Public Administration Review*, 66(4), 2006, pp. 837~849.
- Cox, T., *Cultural Diversity in Organizations: Theory, Research, and Practice*, San Francisco, CA: Berrett-Koehler, 1993.
- Cox, T., and S. Blake., "Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness," *Academy of Management Executive*, 5(3), 1991, pp. 45~56.
- Ely, R., "A field study of group diversity, participation in diversity education programs, and performance," *Journal of Organizational Behavior*, 25, 2004, pp. 755~780.
- Fernandez, J., *Managing a Diverse Workforce*, MA: Lexington Books, 1991.
- Fitzgerald, L. F., R. E. Fassinger and Betz, N. E., *Theoretical advances in the study of women's career development*, In W. B. Walsh & S. H. Osipow (Eds.), *Handbook of vocational psychology: Theory, research, and practice* (pp. 67~109), Lawrence Erlbaum Associates, Inc, 1995.
- Foldy, E., "Learning from diversity: A theoretical exploration," *Public Administration Review*, 64(5), 2004, pp. 529~538.
- Forret, M., and T. Dougherty, "Networking behaviors and career outcomes: Differences for men and women?," *Journal of Organizational Behavior*, 25, 2004, pp. 419~437.
- Frieze, I., J. Olson, A. Murrell, and M. Selvan, "Work values and their effects on work behavior and work outcomes in female and male managers," *Sex Roles*, 54, 2006, pp. 83~93.
- Guy, M., "Three steps forward, two steps backward: The status of women's integration into public management," *Public Administration Review*, 53(4), 1993, pp. 285~292.
- Hunt, V., Prince, S. Dixon-Fyle and L. Yee, *Delivering through diversity*, McKinsey & Company, 2018.
- Lent, R., S. Brown, and G. Hackett, "Toward a unifying social cognitive

- theory of career and academic interest, choice, and performance [Monograph]”, *Journal of Vocational Behavior*, 45, 1994, pp. 79~122.
- Lips, H. and K. Lawson, “Work values, gender, and expectations about work commitment and pay: Laying the groundwork for the ‘motherhood penalty’?,” *Sex Roles*. 61, 2009, pp. 667~676.
- Loden, M. and J. Rosener, *Workforce America/ managing employee diversity as a vital resource*, Homewood, IL: Business One Irwin, 1991.
- Ospina, S., *Managing Diversity in the Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations*. In UNDESA-IIAS(Eds.), *Managing Diversity in the Civil Service*, Amsterdam: IOS Press, 2001.
- Seibert, S., M. Kraimer, and R. Liden, “A social capital theory of career success,” *Academy of Management Journal*, 44(2), 2001, pp. 219~237.
- Tajfel, H., *Human groups and social categories*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Thomas, R., *Beyond Race and Gender: Unleashing the Power of Your Total Work Force by Managing Diversity*, New York: Amacom, 1991.
- Thomas, D., “Diversity as strategy,” *Harvard Business Review*, 82(9), 2004, pp. 98~108.
- Thomas, D. and R. Ely, “Making Differences Matter: A New Paradigm for Managing Diversity,” *Harvard Business Review*, 74(5), 1996, pp. 79~90.
- Turner, J., *Rediscovering the social group: A self-categorization theory*, Oxford: Blackwell, 1987.
- Williams, K. Y. and O’Reilly III, C. A., “Demography and Diversity in Organizations: A Review of 40 Years of Research”, *Research in Organizational Behavior*, 20, 1998, pp. 77~140.
- Wood, G., “Gender stereotypical attitudes: Past, present, and future influences on women’s career advancement,” *Equal Opportunities International*, 27(7), 2008, pp. 613~628.

---

공공기관 경영정보 공개시스템, [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr)

## 2. 공공기관의 적극적 인재 확보 방안 연구

- 개방형 계약직제를 중심으로

김영록(강원대학교)



# 공공기관의 적극적 인재 확보 방안 연구

## - 개방형 계약직제를 중심으로

김영록(강원대학교)

### I. 서론

#### 1. 연구의 배경과 목적

지난 2015년 12월 기획재정부는 중장기 성과제고와 전문성 강화를 위해 공공기관의 개방형 계약직제 도입을 발표하였다. 공공기관 개방형 계약직제도는 직급에 관계없이 간부직의 일정 범위를 민간에 개방하여 능력에 따라 채용하는 것으로 기관 성과 달성을 위한 핵심관리능력이 필요한 직위에 대하여 민간에 개방하여 채용하는 제도이며, 개방형 계약직제는 전문능력이 요구되거나 효율적 정책 수행을 위해 필요하다고 인정되는 직위를 민간 등에 개방하는 인력충원 제도라고 할 수 있다(공공기관연구센터, 2016).

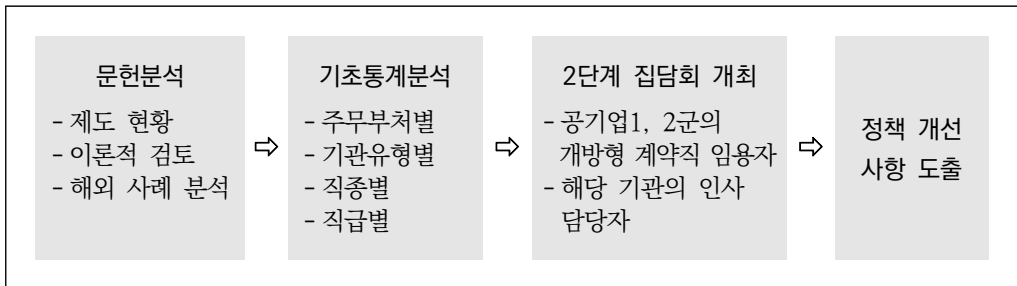
그러나 총액인건비 범위 준수, 외부인재 영입 인센티브 부족, 핵심지위 개방 미흡 등 다양한 한계로 인해 개방형 계약직제는 활성화되지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 공공기관의 개방형 계약직제가 활성화되지 못하는 원인에 대한 제도 운용의 문제점, 사례 분석 등 다각적인 검토를 통해 정책의 취지를 살릴 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

이를 위해 본 연구는 공공기관의 개방형 계약직제도의 운영 현황을 우선적으로 점검하고, 본 제도의 활성화를 위한 정책 방안을 심도 있게 도출하고자 한다. 이를 위해 제도를 운용하고 있는 인사부서 담당자와 실제 기관에 임용된 개방형 계약직 간부들을 대상으로 실제 발생하고 있는 문제점이 무엇인지를 청취하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 공공기관의 개방형 계약직 제도에 대한 운영 현황과 부처별, 기관유형별 분포, 직종별 분포, 직급별 분포를 분석하고, 제도 운영의 개선방안을 도출하기 위함으로 연구 범위를 개방형 계약직을 운영하고 있는 공기업과 준정부기관으로 한다. 따라서 제도에 대한 문헌 연구, 해외사례 분석과 함께 기초 통계 분석과 함께 현재 공공기관에서 개방형 계약직위로 종사하고 있는 피고용자들과 집담회와 해당 기관의 인사담당자들과의 집담회를 동시에 진행하였다. 연구 분석 절차는 [그림 I-1]과 같다.

[그림 I-1] 분석 절차



자료: 저자 작성

또한 개선 방안 도출을 위해 현재 개방형 계약직 제도를 비교적 활발하게 운영하고 있는 공기업 1군과 2군의 대형 공기업의 인사 담당자 및 개방형 계약직위로 임용된 간부를 대상으로 집담회를 두 차례에 걸쳐 실시하였다(상세 내용은 제Ⅲ장 참조).

## II. 이론적 검토

### 1. 선행연구 검토

본 연구는 공공기관의 개방형 계약직제도를 연구 대상으로 하고 있으나 지금까지 본 제도에 대한 선행 연구는 존재하지 않는 것으로 파악되었다. 그렇지만 맥락적 동질성(contextual homogeneity)을 공유하고 개방형 계약직제도의 출발이라고 볼 수 있는 정부의 민간인 채용 제도(개방형 직위제도, 민간경력자 일괄채용제도, 전문경력관제도, 임기제 공무원제도)에 대한 선행연구 분석을 통해 시사점을 찾아볼 수 있다.

먼저 「개방형 직위 및 공모 직위의 운영 등에 관한 규정」에 의하면 ‘고위공무원단 직위 총수의 100분의 20 범위에서 개방형 직위를 지정’하도록 기술하고 있다. 또한 동법 제3조 제3항에서는 ‘개방형 직위 중 특히 공직 외부의 경험과 전문성을 적극 활용할 필요가 있는 직위를 공직 외부에서만 적격자를 선발하는 개방형 직위로 지정할 수 있다’고 규정함으로써 공채 외 민간인 채용의 법적 근거를 밝히고 있다.

이러한 개방형 직위는 1995년에 도입되었는데, 중앙부처 3급 이상 직위의 20%에 해당하는 직위에 대하여 공석이 발생하면 해당 부처는 공무원과 일반 국민을 대상으로 구인 공고를 내고, 이견이 없는 경우 제1순위자를 3년 이내 기간의 계약직으로 임용하는 것이 핵심내용이었다.

해당 제도는 IT기술, 경제, 국제문제 등 정부의 인력만으로는 해결하지 못 하는 사항들을 외부의 인재를 통해 해결하고, 정치/행정의 발전과 시민의식의 향상으로 정부로부터의 문제해결이 아닌 시민으로부터 문제해결을 위한 방안모색, 혁신 마인드의 정부 인력 체계로의 이식 등을 위해 도입되었다(양현모·임성근, 2018).

최순영·조임곤(2014)은 공무원 설문조사를 통해 개방형 직위제도에 대한 공무원들의 인식을 평가하였다(양현모·임성근, 2018). 분석 결과, 개방형 직위제도의 효과성과 관련하여 해당 공무원의 채용경로별로 평가가 다르게 나타났다. 즉 개방형 직위제도에 대하여 대부분의 외부채용 민간출신의 공무원들은 긍정적인 인식을 가진 반면, 공직 내부 출신 공무원은 해당 제도에 대해서 부정적인 인식을 갖는다는 것을 확인하였다(양현모·임성근, 2018). 연구 결과를 통해 저자들은 개방형 직위제도의 필요성과 해당 제도의 확대

---

이유에 대한 근본적이고 이론적 논의가 필요할 뿐만 아니라 우리나라 제급제의 한계에 대한 현실적 성찰이 필요하다고 주장하였다.

이근주(2003)는 개방형 직위로 채용된 공무원을 대상으로 설문조사를 하여 개방형 지정기준의 타당성을 검토하였다. 연구는 개방형 직위의 점직자들은 여론수렴 능력과 개혁지향적 성향은 비교적 떨어지는 반면, 직무경험과 전문성은 상대적으로 일치도가 높은 것으로 평가되었다. 연구는 개방형 직위제도를 확대할 경우, 개혁지향성과 전문성을 중요하게 고려해야 할 것을 제안하였다.

조성한 외(2011)는 공직 내부출신의 공무원들의 직급, 근무연한, 공직봉사동기에 따라 개방형 직위로 충원된 공무원들의 성과가 어떻게 인식되는지에 관한 연구를 진행하였다. 연구 결과, 개방형 직위로 충원된 공무원의 경우, 그 수가 상대적으로 매우 적기 때문에 정부조직의 문화를 바꾸기 위해서는 그 수와 지위를 확대해야 함을 시사했다. 연구는 개방형 직위로 충원된 공무원들이 독립적이고 전문적으로 일을 수행할 수 있는 여건이 조성되어야만 개방형 직위제도가 활성화될 수 있다고 제안하였다.

유상엽·한승주(2017)는 어떠한 요인이 개방형 직위로 충원된 공무원의 이직의사를 일으키게 하는가에 대한 연구를 진행하였으며, 관계자들 간의 협업의 어려움은 이직의사에 긍정적인 영향을, 조직몰입도는 부정적인 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 더불어 이직의도와 전문가주의 사이의 관계가 통계적으로 유의미하지 않았는데, 이는 우리나라 공무원은 한 조직에서 지속적으로 근속하여 조직에 속하고자 하는 욕구가 강하기 때문이라고 설명하였다.

박천오·한승주(2017)의 연구는 중앙부처 공무원 대상으로 인식조사를 통해 개방형 직위제도로 충원된 공무원들의 성과에 관한 연구를 진행하였다. 분석 결과, 응답자의 유형에 따라 개방형 직위제도로 인해 충원된 공무원들이 창출하는 성과에 대해 각각 다른 인식을 갖는다는 것을 확인하였다. 특히 개방형 직위로 충원된 공무원들은 자신들의 성과가 높다고 인식하고 있었다. 반면 일반직 공무원들은 개방형 직위제도로 인해 충원된 공무원들이 특별한 분야에 대한 전문성이 있더라도 관리능력은 다소 떨어진다고 인식한다는 것을 인터뷰를 통해 확인하였다. 이를 통해 개방형 직위의 공무원들은 전문성뿐만 아니라 조직 관리능력도 함양해야 한다는 것을 확인하였다.

양현모·임성근(2018)은 우리나라 정부의 민간경력자 일괄채용제도에 대한 성과분석을 실시하면서 정부의 개방형 직위제도에 대한 개괄을 실시하였다. 본 연구에 따르면 민간

경력자 채용에 알맞은 직무 발굴로 해당 직무가 민간경력자를 채용하여 우수한 성과를 낼 수 있는지를 사전에 철저히 파악해야 하는 것은 채용 전에 중요하게 확인해야 할 사항이다. 또한 거시적이고 장기적으로 보았을 때, 민간경력자를 채용하는 것보다는 전문성에 대한 조사연구가 필요하다고 주장하였으며, 민경채 채용 후 개선 사항으로 합격자에 대한 교육과 부처 배치 후 인사 관리의 중요성을 강조하였다.

이상의 연구를 요약 정리하면 다음 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 선행연구 요약 및 시사점

구분	요약 및 시사점
최순영·조임곤 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간인 출신 공무원들은 개방형 직위제도에 대해서 상대적으로 긍정적인 평가</li> <li>- 공무원(공직 내부출신)은 개방형 직위제도를 상대적으로 부정적이게 평가</li> <li>- 개방형 직위제도의 필요성에 대한 인식, 근본적 목적 공유 필요</li> </ul>
이근주 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방형 직위 재직자를 대상으로 설문조사를 통한 개방형 직위 지정 기준에 대한 타당성 검토</li> <li>- 전문성과 해당 분야에서의 경력은 개방형 직위로 채용된 공무원에서 비교적 높은 것으로 나타남</li> <li>- 반면 개방형 계약직위의 공직자는 여론수렴 능력과 개혁성이 비교적 낮은 것으로 나타남</li> <li>- 전문지식 또는 경력과 개혁성이 개방형 직위 충원 시 중요한 고려사항으로 확인됨</li> </ul>
조성한 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방형 직위의 확대와 해당 점직자들의 지위가 확대되지 않는 이상 정부 조직의 문화를 바꾸기 어렵다고 제언함</li> <li>- 즉 현행의 개방형 직위제도는 해당 점직자들이 고도의 전문성과 조직문화로부터의 독립성을 확보하지 못한다는 한계를 가짐</li> </ul>
유상엽·한승주 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방형 직위로 채용된 공무원들이 이직의사가 커지는 경우는 타 관계자들과의 협력이 어려울 경우</li> <li>- 조직몰입이 높을수록 이직의사가 낮아짐</li> <li>- 개방형 직위 점직자들의 전문성과 이직의사와의 관계는 통계적 의미가 확인되지 않음</li> </ul>
박천오·한승주 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 응답자의 유형에 따라 개방형 직위제도로 인해 충원된 공무원들이 창출하는 성과에 대해 각각 다르게 나타남</li> <li>- 개방형 직위로 충원된 공무원들은 자신들의 성과가 높다고 인식</li> <li>- 반면 일반직 공무원들은 개방형 직위제도로 인해 충원된 공무원들이 특별한 분야에 대한 전문성이 있더라도 관리능력은 다소 떨어진다고 인식</li> <li>- 관리능력은 개방형 직위가 전문성과 함께 매우 중요한 요소임</li> </ul>

〈표 II-1〉의 계속

구분	요약 및 시사점
양현모·임성근 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민경채 적합 직무의 발굴로 해당 직무가 민간경력자를 채용하여 우수한 성과를 낼 수 있는지를 사전에 철저히 파악해야 함</li> <li>- 장기적이고 거시적인 관점에서 민경채 점직자들의 해당 업무에 대한 전문성을 미리 검증할 필요가 있음</li> <li>- 민경채 채용 후 개선 사항으로 합격자에 대한 교육과 부처 배치 후 인사관리의 중요성 강조</li> </ul>

자료: 양현모·임성근(2018)의 자료를 저자가 가공 및 수정

〈표 II-1〉의 연구들은 모두 정부의 공무원 채용 제도를 분석한 연구이지만, 공공기관의 개방형 계약직제도에도 거의 동일한 시사점을 준다고 할 수 있을 것이다. 특히 기존 공채 출신 공무원과 민간 출신 개방형 직위 임용자 간의 인식 격차, 기존 공직 사회의 관리 능력 부족, 채용 전후 정보 제공과 교육 및 인사관리의 중요성 등은 공공기관의 개방형 계약직제도에서도 유용한 논점을 제공한다고 볼 수 있다.

## 2. 계약직 공무원 제도 해외사례 조사

본 연구는 미국, 영국, 일본 등의 계약직 공무원 조사를 통해 공공기관의 개방형 계약직제도에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 미국은 공무원 채용제도가 다른 국가들에 비하여 상대적으로 개방되어 있는 국가이며, 대부분의 직급에서 외부임용이 가능하다. 영국의 공무원제도는 폐쇄적이었으나, 2000년대 들어 인사제도의 운영을 유연하게 만들기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 일본의 공무원제도에 대한 고찰은 우리나라와 같은 동양 문화권이라는 점에서 우리나라 공무원 제도 운영에 시사점을 줄 수 있다. 다음 〈표 II-2〉는 미국, 영국, 일본의 임기제공무원 관련 제도의 현황을 정리한 표이다.

〈표 II-2〉 미국, 영국, 일본의 임기제공무원 관련 제도 현황

구분	내용		
	미국	영국	일본
공직분류 체계	직위분류제+계급제	계급제+직위분류제	계급제+직위분류제
계약직 공무원 유형	임시직, 임기직	고정기간 채용 파견	특정임기부직원 일반임기부직원

〈표 II-2〉의 계속

구분	내용		
	미국	영국	일본
채용 및 임용	공개, 비공개	비공개, 경쟁	공개, 비공개, 경쟁, 비경쟁
승진	가능	- 부서장이 결정 - 예외적으로 승진 가능 (성과가 우수할 시)	불가능
계약기간	1~4년	1~5년	최대 5년
계약기간의 연장	연장신청 가능	예외적으로 연장 가능	연장 불가
경력직으로의 전환	불가능	예외적으로 가능 (성과조건 달성할 경우)	불가능

자료: 서현웅(2019), p. 45.

### 가. 미국

미국은 일찍이 엽관제하에서 과도한 정치적 영향의 폐해를 근절하기 위해 공무원의 보수 책정과 직책배분을 공무원이 수행하는 직무의 성격과 책임도의 수준에 따라 직위를 분류하는 직위분류제를 수립하여 운영하고 있다(정재명 외, 2006). 직위분류제국가로서 미국은 계약임용을 가장 보편적으로 운영하고 있다(한국정책학회, 2002).

미국 연방공무원은 경쟁직 공무원(competitive service)과 별정직 공무원(excepted service)으로 나눌 수 있다. 그중 경쟁직 공무원은 특정직위에 공석이 생기면 인사관리 처의 협조를 받아 해당 기관의 ‘위임된 공무원선발 시험관리 부서’에서 일반인이 응시할 수 있도록 공석공고를 낼 수 있고(신규채용), 또한 해당 기관 내부에서만 공개경쟁을 통한 승진을 시킬 수 있다.

그러나 실제로는 기존 공무원 임용 비율이 높고, 직위분류제라 하더라도 고위공무원단(Senior Executive Service, SES)은 계급제적 요소를 일정 정도 가지고 있다(서현웅, 2019). 그럼에도 불구하고 직위분류제에 의한 공직개방비중이 높은 것을 고려하면, 공공 부문-민간부문 사이의 전문 인력에 대한 교류가 활발하고 이들에 대한 수용성은 비교적 높다고 할 수 있다.

우리나라의 임기제공무원과 비슷한 개념으로는 미국의 임기직공무원제도가 있다. 특정 직위가 영구적으로 필요하지 않은 경우 임기직공무원을 채용할 수 있다. 이 경우 임용 직원들에게 경쟁적 지위나 복직 자격은 주지 않으며, 기관 내부의 실적승진 절차를 통해

---

정규직 임용에 지원할 수도 없다. 하지만 정규직 임용 지원 시 임기직공무원의 경력이 주요 경력으로 인정된다. 미국의 임기직공무원은 그 기간에 따라서 임기직과 임시직으로 구분할 수 있다.

행정기관들은 조직 외부에서 전문적인 인재를 공직으로 선발하여 탄력적이고 효율적으로 인력을 운영하기 위해 일정 기간 동안 정규직이 아닌 공무원을 선발하여 업무를 부여하는데, 이는 주로 프로젝트 또는 임시적 성격의 업무 등에 주로 적용된다(장현주 외, 2008). 임기직공무원의 임기는 최대 4년이며, 지정된 임기를 넘어서 임기연장이 필요한 경우에는 인사관리처의 허가를 받아야 한다.

임시적 채용직은 보편적으로 일반 정규직 공무원의 보수표에 따라 임금을 지급받지만, 같은 등급 내에서도 차등적인 보수 적용이 가능하다.

## 나. 영국

영국의 공무원 인사제도는 정치적 중립성, 객관성, 실적주의, 통합성 등의 원칙하에 이루어져 왔으며, 특히 계급제적 특성이 강했지만, 최근 다양한 인사개혁을 통해 유연하게 변화하고 있다(한국정책학회, 2002). 특히 영국은 기관들이 자신의 기관에 적합한 인재를 활용할 수 있도록 하기 위해 각 기관들에게 공무원 채용과 보수에 대한 권한을 부여하고 있다.

영국의 공무원 채용은 우리나라처럼 획일적이지 않으며 채용방법도 매우 다양할 뿐만 아니라, 계약직 공무원의 채용 형태도 다양하고 채용 권한도 각 부처의 장관 및 집행기관의 장에게 위임되어 있다(박윤미, 2008). 영국의 공무원 제도는 임시채용, 고정기간 채용, 조건부 채용, 수시반복 임시채용, 단기 통지채용 등이 있으며, 이 중 우리나라와 미국의 임기제공무원제도와 유사한 제도는 고정기간 채용이다(서현웅, 2019).

고정기간 채용은 근무기간이 5년 미만이거나 파견(secondment)으로 채용될 경우 등의 예외적인 경우를 제외하고는 실적주의에 기반한 공개경쟁을 통해 채용된다. 특히 특정 업무수행을 위해 5년 미만의 기간 동안 인력을 충원해야 하는 경우, 공개채용시험을 치르지 않고 채용될 수 있다. 고정기간 채용은 일정 기간 동안 공무원수행을 위해 필요시 공무원으로 임시적으로 임명할 수 있으며 법률상 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 영구직 공무원과 동일한 규정이 적용된다.

임기직공무원의 계약기간 연장 또는 영구직 전환을 위해서는 각 부서에서 설정한 높은 기준의 성과를 달성해야 한다(장현주 외, 2008). 즉 지위의 전환을 위해서 임기직공무원은 담당 업무에 대하여 평균 이상의 성과를 창출해야 하고, 타 지원자들과 공정한 성과경쟁을 통해 평가가 진행되어야 한다.

그러나 비경쟁으로 채용된 1년 이하의 임기직은 계약기간 연장이 가능하다. 최대 5년 까지 연장 가능한 직위와 고도의 기술이 필요한 업무에서의 단기채용도 5년 이상의 계약 연장 또는 영구직 전환이 가능하다. 이러한 경우(계약연장, 영구직으로의 전환)에는 반드시 중앙인사위원회의 승인이 있어야 한다.

고정임기제공무원의 차별을 금지하기 위해 영국 정부는 2002년 고정기간제 근로자에 대한 규제안을 마련하였다. 이를 통해 영국의 고정임기제공무원은 일반 영구직 공무원들과 같은 대우를 받을 수 있게 된다. 해당 규제안은 기간제 공무원들이 계약기간 중에 일반 내부출신 공무원과 같은 수준의 교육을 받으며, 기간제 공무원들의 신분보장을 명시하고 있다.

영국은 우리나라와 같은 계급제 인사제도를 기반으로 하지만, 유능한 인재를 발굴하기 위해 직위분류제를 도입하고 있다. 특히 영국은 임기제공무원의 임용분야도 고도의 전문 분야에 한정하지 않고 다양한 분야에서 채용하고 있어 임기제공무원의 활용도 및 임용의 유연성이 매우 높다(서현웅, 2019).

기 서술하였듯이 영국에서는 임기제공무원의 영구직 전환이 가능하다. 비록 영구직 전환을 위해서는 담당 업무와 관련하여 높은 수준의 성과를 창출해야 하지만, 전환 가능성이 존재한다는 점은 임기직공무원들에게 성과 창출에 대한 동기부여를 할 수 있으며 우수한 인재의 유출을 방지할 수 있다.

특히 영국은 전문성이 높은 유능한 인재들을 공직 외로부터 충원하여 전문성, 신선한 시각, 도전성을 함양하기 위해 공직개방화를 도입하였다.

#### 다. 일본

일본은 임기가 있는 공무원 제도로써 임기부직원제도가 있다. 임기부직원제도는 급속한 세계 경제의 변화, 교통·통신의 발달, AI, 신기술 발달 등 새로운 사회적 이슈를 해결하기 위해 행정업무수행에 있어 전문성이 요구되고 있는 상황에서 기존의 일반직 공무원

---

조직으로는 해결할 수 없는 문제가 빈번하게 발생함에 따라 특정 분야에 전문지식과 경험을 가진 인재를 민간으로부터 채용하여 전문적인 업무를 수행하기 위해 도입되었으며, 특정임기부직원과 일반임기부직원으로 나눌 수 있다.

특정임기부직원은 고도의 전문적인 지식경험 또는 탁월한 식견을 가진 자가 그가 보유한 고도의 전문적인 지식경험 또는 탁월한 식견을 일정한 기간 활용하여 수행하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 업무에 종사하는 임기부직원이다(서현웅, 2019). 임기부직원은 특정 업무가 고도의 전문성이 필요한 업무인 경우에만 채용하며, 특별한 급여표를 적용하여 채용한다.

일반임기부직원은 특정 분야에 대하여 전문적인 지식과 경력을 가진 인재를 해당 전문적 지식과 경험이 필요한 업무에 종사시키는 경우에 있어서 ① 특정한 지식과 경력이 필요한 경우, 해당 지식 및 경력을 조직 내부적으로 단기간에 확보할 수 없는 경우, ② 해당 전문 지식 및 경험이 급변하는 기술 또는 전문적인 지식 및 경력 확보가 필요하지만, 단기간만 활용해야 할 경우, ③ 인사원규칙에 명시되어 있고, ①, ②에 준하는 경우에 임용한다.

임기부직원의 근무기간은 최대 5년이며, 최대 5년까지는 근무기간 연장이 가능하며, 이를 위해서는 사전에 인사원의 승인을 받아야 한다. 하지만 대부분의 임기부직원은 5년까지 재직하지 않고 3년 이내에 퇴직하며, 우리나라의 경우처럼 5년 계약기간이 만료되면 신규임용절차를 거쳐 근무기간을 연장하는 경우는 거의 없다. 그러므로 임기부직원들의 근무기간 연장 및 재임용에 대한 사회적 논의 및 요구도 거의 존재하지 않는다(서현웅, 2019). 임기부직원을 일반직으로 전환하는 제도 또한 존재하지 않지만, 예외적으로 임기부직원을 일반직 직원으로 전환하는 사례도 존재하기는 한다. 임기부직원은 계약기간을 명시하여 특정 분야의 업무를 담당하기 때문에 승진제도 또한 존재하지 않는다.

### 3. 우리나라 공공기관의 개방형 계약직제도

공무원 임용제도는 일반적으로 폐쇄형 임용제도와 개방형 임용제도로 구분된다. 개방형 직위제도는 개방형직위제의 일종으로, 특히 효율적으로 정책을 수립하기 위해 필요한 경우나 전문성 확보가 중요하다고 판단되는 직위에 대하여 공개모집을 통해 공직 내·외부에서 유능한 인물을 채용하는 제도이다. 우리나라에서는 1999년 「정부조직법」 및 「국가공무원법」 개정에 근거하여 개방형 직위제도 도입을 시작하였으며, 이에 근거하여 11월에

38개의 중앙부처에서 129개 직위가 개방형 직위로 지정되었다(윤경준·장현주, 2008).

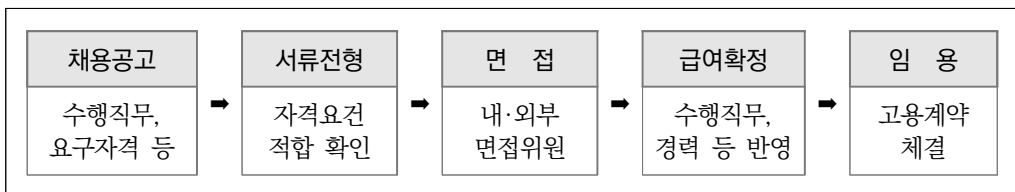
지방정부의 경우, 2000년과 2001년 「지방공무원법」 개정과 「지방자치단체의 개방형 직위의 운영 등에 관한 규정」 제정을 통해 처음으로 지방자치단체에 개방형 계약직제도를 도입하였다(한혜진, 2014). 구체적으로 「지방공무원법」 제29조의4 및 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정」 제2조에 따르면 ‘특별시·광역시 또는 도 별로 1급부터 5급까지의 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위 총수의 100분의 10 범위에서’ 개방형 직위를 지정할 수 있도록 되어 있다(윤경준·장현주, 2008).

공공기관의 경우, 기획재정부에서 2015년 개방형 계약직제도 도입을 권고하였는데, 이는 공공기관의 중장기 성과제고와 전문성을 강화하기 위함이다(이근주, 2016). 공공기관의 경우, 새로운 인력을 공채로 발굴하기 때문에 조직이 폐쇄적이고 비경쟁적으로 운영될 수 있다. 이뿐만 아니라 현실적으로, 조직의 목표달성을 위해 제도적으로 유능한 인재를 민간으로부터 채용하는 것에 한계를 가진다. 이에 기획재정부에서는 개방형 계약직 제도의 도입을 통해 민간분야에서 일정 비율의 간부직을 채용할 수 있도록 공기업·준정부기관 개방형 계약직 권고(안)를 발표하게 된다.

2급 이상 간부직에 대하여 공공기관 개방형 계약직제도는 일정 범위를 민간에 개방하는 것으로 민간 전문가를 채용함으로써 기관의 성과와 관리능력 등을 향상시킬 수 있는 제도이다. 해당 제도는 조직 외부뿐만 아니라 내부로부터 필요한 인재를 충원하는데, 주로 마케팅, 홍보, 법무 등의 직위에서 이루어진다(공공기관연구센터, 2016). 이후 2020년 기획재정부의 지침 변경으로 직급에 관계없이 본사 간부직의 5%를 개방하는 것으로 유연하게 변화하였다(〈표 II-3〉, 〈표 II-4〉 참조).

심사위원회는 내·외부를 통해 공개적으로 모집된 인력들에 대하여 수행직무, 요구자격, 경력 등을 고려하여 대상자를 선발한다.

[그림 II-1] 개방형 계약직 채용 과정



자료: 기획재정부(2015), p. 3.

개방형 계약직의 경우, 통상적으로 2년까지 해당 직위를 가질 수 있으나, 기관의 상황에 따라 계약연장이 가능하다. 해당 제도는 도입 초기에는 우선적으로 본부 간부직 정원의 5% 내에서 개방형 계약직을 충원하도록 하였지만, 향후 이를 점차 늘려 최대 20%의 범위로 지정할 예정이다.

〈표 II-3〉 개방형 계약직제 운영방안

구 분	내 용
계약기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원칙적으로 기관장과 2년 임기 고용계약을 체결하고, 성과평가 결과에 따라 계약 연장 가능</li> <li>* 정규직 전환은 별도의 공개채용절차를 거쳐야 하며, 이 과정에서 해당 기관 근무경력에 대해 가산점 부여 등 가능</li> </ul>
보수기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총인건비 범위 내에서 자체 보수규정에 따라 지급</li> <li>• 우수인재 영입을 위해 민간 출신 신규채용자의 기본급은 선발예정직위(직급)에 해당하는 금액*의 170%까지 지급 가능</li> <li>* 자체 보수규정에 따라 채용 대상자의 경력 등을 고려해 확정된 총 보수</li> </ul>
인센티브 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우수성과자에 대해서는 상급 개방형 계약직 공모 시 가산점 또는 우선 선발기회* 등 인센티브 제공 가능</li> <li>* 개방형 계약직제 재직 중 근무성과가 탁월한 자에 대해 별도의 공모절차 없이 선발심사위원회 심의를 거쳐 상급 개방형 계약직에 신규채용 가능 (단 이 경우 당초 계약직 직무와 유사·관련한 상위직에 한함)</li> </ul>

자료: 기획재정부(2020), p. 12.

〈표 II-3〉에 따르면 개방형 계약직의 기간과 보수기준, 인센티브 제공에 대한 주요 내용을 정부가 제시하고 있으며 〈표 II-4〉는 최근에 변경된 지침을 제시한 것이다. 주요 변경 내용을 살펴보면 2015년 제정된 개방형 계약직제도에서 대상 직위를 본사뿐만 아니라 지방 근무직으로 확대하였고, 직위 지정의 경우 핵심 직위를 지정할 시 경영평가 등에서 우대하는 조항을 신설하였다. 또한 보수기준 역시 기본급의 170%까지 확대하고 상급 개방형 계약직 공모 시 가산점을 부여하는 등의 변화를 가져왔다.

〈표 II-4〉 2020년 지침 변경 사항

구 분	2015년 지침	2020년 지침
대상직위 및 목표	• 본부 간부직의 5%	• 본부 간부직의 5%(좌동) • 지사, 지방사업소, 간부직도 대상직위에 포함
직위 지정	• 조직 내·외부자 모두 가능	• 조직 내·외부자 모두 가능 단 민간 전문가 전담직위 지정, 조직의 핵심 직위 중심으로 운영 시 경영 실적평가에서 우대
계약기간 종료 후 정규직 전환	• 원칙적으로 가능 (전환절차에 대한 규정이 없음)	• 원칙적으로 가능 (별도 공개채용절차 등 필요)
보수기준	〈신설〉	• 선발예정직위(직급) 기본급의 170%까지 가능
기타 인센티브	〈신설〉	• 상급 개방형 계약직 공모 시 가산점, 우선 선발기회 등 제공 가능

자료: 기획재정부(2020), p. 12.

정부와 공기업, 공공기관의 인사는 그동안 공채 중심의 폐쇄적 구조가 조직의 핵심을 차지하고 있었다. 공개경쟁 시험을 통한 인력의 충원은 투명성을 확보할 수 있고, 입사 이후 조직에 대한 충성심을 유도할 수 있는 등 장점이 분명한 제도이다. 그러나 인력충원이 공채 중심으로 이루어지면 조직에서 필요한 직무에 대한 전문성을 갖추고 있는 인력에 대한 탄력적인 채용이 어렵게 되고, 연공서열 중심의 조직문화가 조직 전체를 지배하게 되어 기관 전체의 활력이 저해되는 문제점이 지속적으로 제기되었다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해 외부 경력자에 대한 개방형 계약직 제도가 도입된 것이다. 개방형 계약직제도는 공개채용의 유연화, 성과주의, 조직 역량 강화 원리가 공공기관에 정착될 수 있도록 유도하기 위한 제도로 기대를 받고 있다. 또한 활용하기에 따라 공공기관에 만연되어 있는 연공서열 중심, 폐쇄적 조직 구조가 외부 전문가의 충원을 통해 직무와 성과 중심, 개방과 경쟁 중심 시스템으로의 전환을 견인할 수 있는 하나의 계기가 될 수도 있을 것이다.

이러한 취지로 도입된 본 제도가 현재 어떻게 운용되고 있는지 현황을 분석하고, 현재 개방형 계약직제도로 입직한 인원과 제도를 운용하고 있는 사측과의 심층 인터뷰를 통해 현재의 문제점과 개선방안을 도출하는 작업은 매우 의미가 있을 것으로 기대해 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 공공기관 개방형 계약직 운영 현황<sup>1)</sup>

##### 가. 공공기관 개방형 계약직 운영 현황

기획재정부의 점검 결과에 따르면 2020년 12월 31일 현재 111개 기관이 개방형 계약직제에 대한 규정 개정을 완료하였고, 20개 기관이 미흡한 것으로 파악되었다.

〈표 II-5〉 개방형 계약직제 규정 제·개정 여부

(단위: 개)

규정 제·개정 여부	기재부 점검(2020. 12. 31.)
제·개정 완료기관	111
제·개정 미흡기관	20

자료: 한국조세재정연구원(2021), p. 53.

또한 동일 시점 기준으로 개방형 계약직제의 추진 현황을 살펴보면 122개 기관에서 개방형 직위는 560개로 조사되었으며, 이 가운데 민간이 전담하는 직위는 모두 96개로 파악되었다.

##### 나. 공공기관 개방형 계약직의 기관 유형별·주무부처별 분포

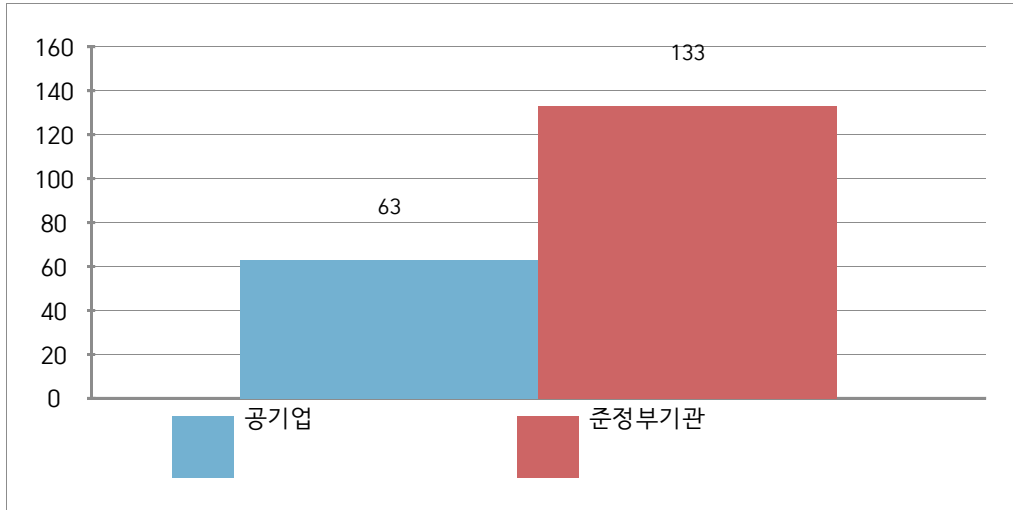
개방형 계약직제도는 공기업과 준정부기관 모두 분포하고 있으나 준정부기관의 비중이 많음에 따라 개방형 계약직의 비중도 준정부기관이 다수를 차지하고 있다. [그림 II-2]에 따르면 개방형 계약직위의 비중이 준정부기관은 68%, 공기업 32%로 나타났다.

또한 [그림 II-3]에 따르면 공공기관의 주무부처별 분포를 살펴보면 산업통상자원부의 소관의 공공기관이 지정한 개방형 계약직의 비중이 압도적으로 높은 것을 알 수 있다.

1) 본 장의 내용은 한국조세재정연구원이 2020년 12월 31일자로 실시한 개방형 계약직 실태조사 결과를 분석한 것이다.

[그림 II-2] 개방형 계약직위의 기관 유형별 분포 현황

(단위: 개)



자료: 저자 작성

[그림 II-3] 개방형 계약직위의 주무부처별 분포 현황

(단위: 개)



자료: 저자 작성

이는 발전 공기업 등 규모가 큰 공기업들이 산업부 소관에 집중되어 있는 결과로 볼 수 있다. 같은 맥락으로 국토부의 비중이 두 번째를 차지하는 등 공공기관의 규모와 같은

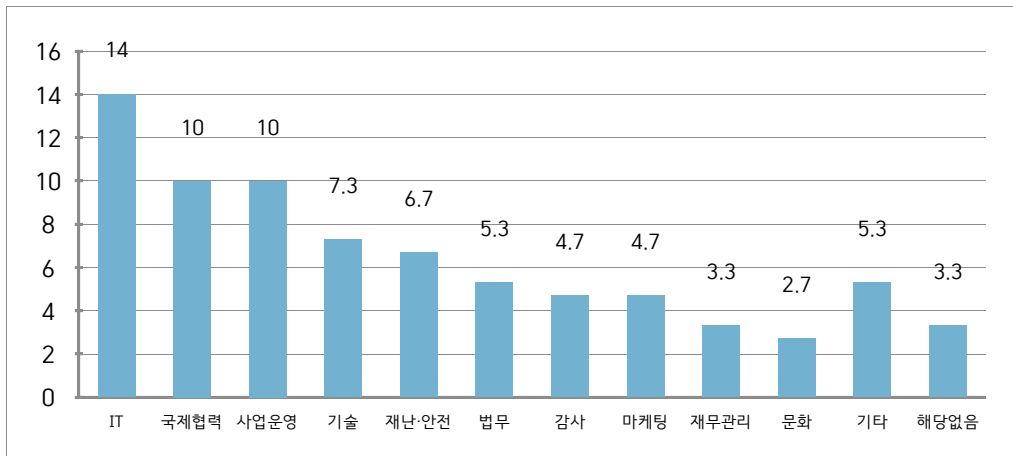
흐름을 보인다고 볼 수 있으며, 대부분의 공공기관들이 제도적으로 개방형 계약직제도를 도입하고 있는 결과로 판단된다. 또한 산업부와 국토부 소관의 공공기관들이 지정한 개방형 계약직위를 합산하면 전체의 71%에 육박할 정도로 이 두 개 부처의 비중이 절대적으로 높다고 볼 수 있으며, 제도의 안정적 정착과 발전에 두 부처의 협조가 매우 중요하다고 볼 수 있다. 또한 기타로 처리된 중앙부처는 개방형 계약직제를 1개 가지고 있는 공정위, 기상청, 농진청, 소방청, 식약처, 인혁처, 특허청, 행안부, 2개를 가지고 있는 교육부, 보훈처, 기재부, 방통위를 의미한다.

#### 다. 공공기관 개방형 계약직 직종별 분포

다음은 개방형 계약직위의 주요 직종을 분석하였는데, 가장 많이 개방형 계약직으로 임용된 직종은 단연 IT 관련이었다. IT 관련 개방형 계약직위는 전체의 14.0%를 차지하고 있으며, 다음으로 국제협력(10.0%), 사업 운영 관련 직종(10.0%) 순이었다. 또한 기술(7.3%), 재난안전(6.7%), 법무(5.3%), 감사(4.7%), 마케팅(4.7%), 재무관리(3.3%), 문화 관련 직종(2.7%) 등이 그 뒤를 이었다. 한편 R&D, 노사관리, 인사, 통계 등의 직종을 개방형 계약직위로 운영하고 있는 기관도 있었으며, 이는 기타(5.3%)로 처리하였다.

[그림 II-4] 개방형 계약직위 직종별 분포 현황

(단위: %)



자료: 저자 작성

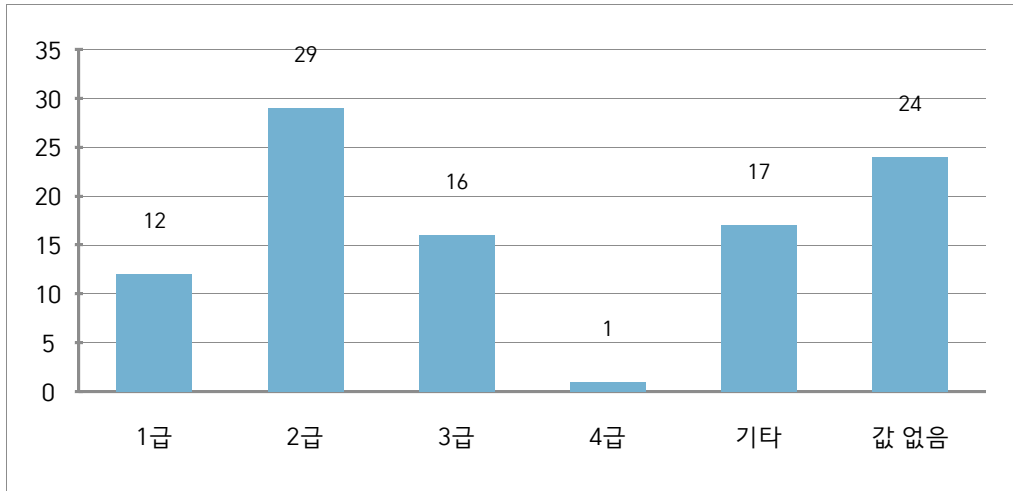
라. 공공기관 개방형 계약직 직급별 분포

다음 [그림 II-5]는 공공기관의 개방형 계약직의 직급별 분포 현황이다.

가장 많이 개방형 계약직으로 임용되는 직급은 2급으로 나타났으며, 3급(16%), 1급(12%) 순이었다. 기타로 처리된 직급은 별정직, 전문직, 연구직 등으로 표기되어 직급을 확인할 수 없는 직위였다. 또한 구체적인 직급을 표기하지 않은 기관은 ‘값 없음’으로 처리하였다. 그림에서 보듯이 우리나라의 개방형 계약직 제도는 1·2·3급에 집중되어 있는 간부 채용 중심이며 이는 간부직 개방형 제도를 유도한 결과로 판단된다.

[그림 II-5] 개방형 계약직위 직급별 분포 현황

(단위: %)



자료: 저자 작성

마. 공공기관 유형별 개방형 계약직 직급별 분포

공공기관 유형별(공기업/준정부기관)의 개방형 계약직의 직급별 분포 현황을 살펴보면 <표 II-6>과 같다.

값 없음을 제외한 전체 148개의 모집단 중 공기업의 경우 2급이 32개(60%)로 개방형 계약직 중 가장 많은 비중을 차지하였으며, 3급(6%)과 4급(0%)의 직급은 낮은 수준이다. 기타 직급 또한 팀장급, 선임연구위원, 총괄전문직, 계약직원, 수석(을) 등으로 비교적 높은 직위를 가지고 있는 직급이 많이 나타났다.

준정부기관의 직급별 분포는 살펴보면 3급(31%), 2급(26%), 1급(19%) 순으로 높은 비중을 차지한다. 준정부기관의 경우, 공기업과 비교하였을 때 3급과 4급 등의 직급이 높은 편이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 직급이 1·2·3급에 집중되어 있으며, 기타 직급의 경우도 책임연구원, 방송위원, 센터장, 차장급, 이사 대우 등 높은 직급 위주로 구성된다.

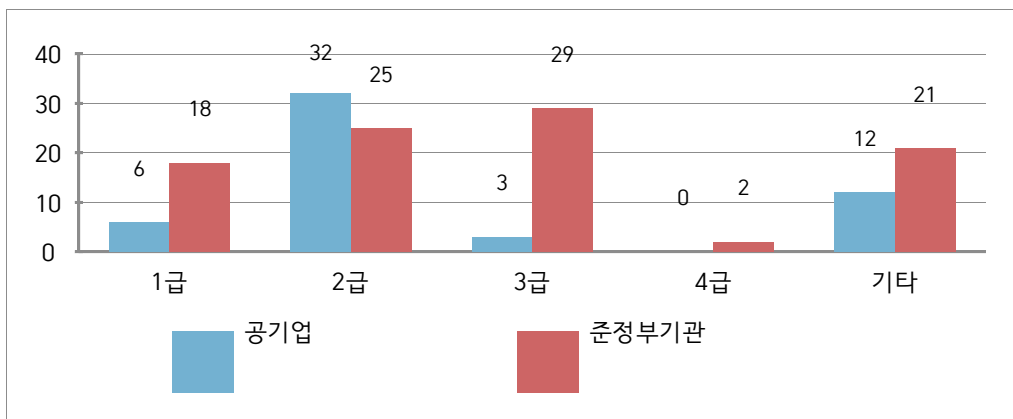
〈표 II-6〉 기관유형별 계약직위 직급 분포 현황

(단위: 개)

직급	기관유형		합계
	공기업	준정부기관	
1급	6 (11%)	18 (19%)	24 (16%)
2급	32 (60%)	25 (26%)	57 (39%)
3급	3 (6%)	29 (31%)	32 (22%)
4급	0 (0%)	2 (2%)	2 (1%)
기타	12 (23%)	21 (22%)	33 (22%)
합계	53 (100%)	95 (100%)	148 (100%)

자료: 저자 작성

[그림 II-6] 기관유형별 계약직위 직급 분포 현황



자료: 저자 작성

바. 부처별 개방형 계약직 직급별 분포

부처별 개방형 계약직의 직급 분포 현황은 <표 II-7>, [그림 II-7]과 같다.

부처별 계약직위 직급 분포는 평균적으로 2급이 5개(35%)로 가장 큰 비율을 차지하고, 3급(28%), 1급(14%) 순으로 나타난다. 구체적으로 1·2·3급 직위가 평균 이상의 비율을 차지하는 기관은 산자부, 산림청, 복지부, 노동부, 환경부, 문체부, 노동부, 중기부, 외교부가 있다. 특히 산자부와 산림청, 복지부, 환경부, 노동부는 1급과 2급이 전체 계약직위 직급에 50% 이상을 차지한다. 4급 직급은 문체부 산하기관인 서울올림픽기념국민체육진흥공단과 식약처 산하기관인 한국식품안전관리인증원에 각각 장비운영팀장과 연구기획팀장직위이다.

기타로 처리된 중앙부처는 개방형 계약직제를 1개 가지고 있는 공정위, 기상청, 농진청, 소방청, 식약처, 인혁처, 특허청, 행안부, 2개를 가지고 있는 교육부, 보훈처, 기재부, 방통위, 3개를 가지고 있는 경찰청과 농림부를 의미한다.

부처별 개방형 계약직 직급별 분포 분석을 통해 부처의 특성에 관계없이 대부분의 부처에서는 1·2·3급의 계약직위를 채용하는 것을 알 수 있다.

<표 II-7> 부처별 계약직위 직급 분포 현황

(단위: 개)

구분	1급	2급	3급	4급	기타	합계
산자부	8 (21%)	22 (56%)	6 (15%)	0 (0%)	3 (8%)	39 (100%)
국토부	3 (12%)	7 (28%)	5 (20%)	0 (0%)	10 (40%)	25 (100%)
과기부	1 (9%)	3 (27%)	2 (18%)	0 (0%)	5 (45%)	11 (100%)
산림청	5 (45%)	5 (45%)	1 (9%)	0 (0%)	0 (0%)	11 (100%)
복지부	2 (25%)	4 (50%)	1 (13%)	0 (0%)	1 (13%)	8 (100%)
환경부	1 (13%)	4 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (38%)	8 (100%)
문체부	0 (0%)	3 (43%)	1 (14%)	1 (14%)	2 (29%)	7 (100%)

〈표 II-7〉의 계속

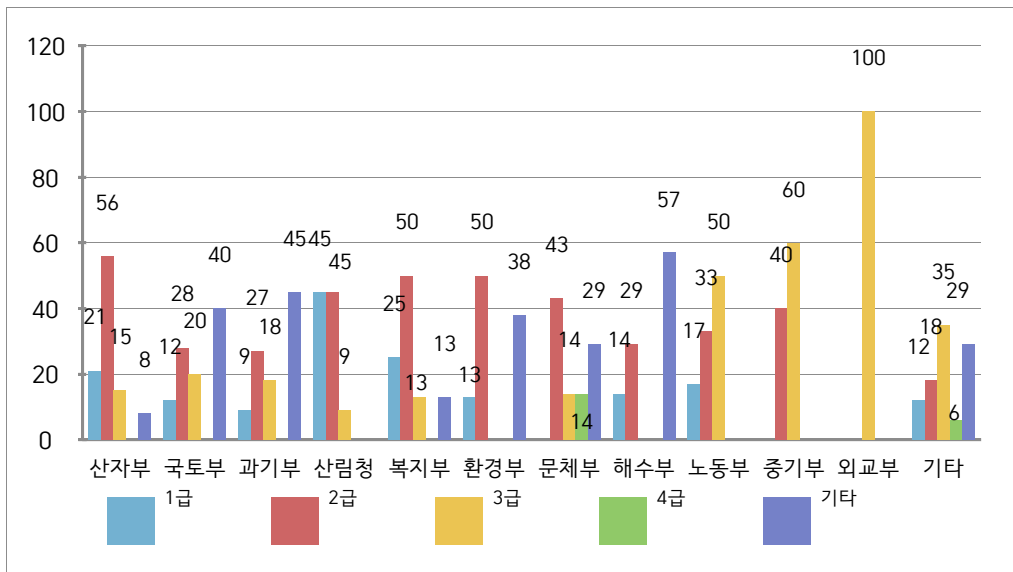
(단위: 개)

구분	1급	2급	3급	4급	기타	합계
해수부	1 (14%)	2 (29%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (57%)	7 (100%)
노동부	1 (17%)	2 (33%)	3 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (100%)
증기부	0 (0%)	2 (40%)	3 (60%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (100%)
외교부	0 (0%)	0 (0%)	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (100%)
기타	2 (12%)	3 (18%)	6 (35%)	1 (6%)	5 (29%)	17 (100%)
합계	24 (16%)	57 (39%)	32 (22%)	2 (1%)	33 (22%)	148 (100%)
평균	2 (14%)	5 (35%)	3 (28%)	0 (2%)	3 (22%)	12.33 (100%)

자료: 저자 작성

[그림 II-7] 부처별 계약직위 직급 분포 현황

(단위: %)



자료: 저자 작성

### Ⅲ. 개방형 계약직 개선 방안 도출을 위한 집담회 결과

앞 장에서 밝힌 바와 같이 공공기관 개방형 계약직의 활성화 방안을 도출하기 위해 공공기관의 인사담당자와 개방형 계약직으로 임용된 간부들에 대한 집담회를 진행하였다. 효과적인 집담회를 위해 기관의 숫자를 제한하여 두 차례에 걸쳐 집담회를 진행하였다. 또한 전체 공기업을 대상으로 의사를 타진하여 인사담당자와 한 명 이상의 개방형 계약직 간부의 동시 참여가 불가능한 기관은 집담회에서 제외하였다.

아울러 보다 솔직한 의사 표현을 위해 인사담당자에 대한 집담회와 개방형 계약직 간부들에 대한 집담회는 별도의 공간에서 실시하였으며, 익명성 보호를 위해 참여 기관명 외에 기타 다른 정보는 밝히지 않도록 한다.

또한 개선 방안 도출을 위해 현재 개방형 계약직 제도를 비교적 활발하게 운영하고 있는 공기업 1군과 2군의 대형 공기업의 인사담당자 및 개방형 계약직위로 임용된 간부를 대상으로 집담회를 두 차례에 걸쳐 실시하였다. 집담회 실시 일자와 참여 기관은 다음 <표 Ⅲ-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1> 공공기관 인사담당자 및 개방형 계약직 간부 집담회 일시

차수	일시	참여기관	비고
1차	2021년 5월 13일 14~17시	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사	ZOOM을 활용한 비대면 집담회 A그룹(인사담당자) B그룹(개방형간부)
2차	2021년 5월 27일 14~17시	한국남부발전, 한국동서발전, 한국부동산원, 한국서부발전, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국지역난방공사	ZOOM을 활용한 비대면 집담회 A그룹(인사담당자) B그룹(개방형간부)

주: 기관명은 가, 나, 다 순  
자료: 저자 작성

## 1. 인사담당자 집담회 주요 내용

### 가. 개방형 계약직제도의 장애 요인 관련

공공기관의 인사담당자들이 지적한 개방형 계약직제도의 장애 요인으로는 다양하나 주요한 것은 총인건비와 정원 등 행재정적 제약, 공채 중심의 조직 문화, 채용자의 적응 부족, 지원자에 대한 자격 및 역량 검증 어려움 등을 꼽았다. 또한 일부 기관의 경우 경영환경이 급속히 악화된 상황에서 외부 요인으로 인해 개방형 계약직위를 채용해야 하는 어려움을 토로하기도 하였다. 아울러 직종별로 DB를 구축하여 정보 부족을 타개해 줄 것을 요청하기도 하였다. 또한 개방형 계약직 간부의 정원에 대한 가이드라인(5%)이 기관 특성을 고려하지 않고 요구되고 있어 이에 대한 지적도 나왔다.

〈표 Ⅲ-2〉 기관 인사담당자들이 지적한 개방형 계약직제도의 주요 장애 요인

개방형 계약직제도의 주요 장애 요인(인사담당자)
<ul style="list-style-type: none"><li>• 총인건비와 정원 등 행재정적 제약</li><li>• 우수 성과에도 불구하고 성과급 등 인센티브 지급 한계</li><li>• 공채 중심의 조직 문화로 인한 채용자의 적응 부족</li><li>• 지원자에 대한 자격 및 역량 검증 어려움</li><li>• 경영환경이 악화된 상황에서 외부 요인으로 인해 개방형 계약직위를 채용해야 함</li><li>• 직종별 대상자에 대한 정보 부족에 따른 부실 검증 및 채용</li><li>• 개방형 계약직 의무 채용 비율</li><li>• 채용자의 공공 부문에 대한 낮은 이해도</li><li>• 계약직 간부의 한계로 인한 통솔 및 내부 융화의 어려움</li></ul>

자료: 저자 작성

### 나. 개방형 계약직제도의 활성화 방안 관련

공공기관 인사담당자들은 개방형 계약직제도의 필요성은 공감하면서도 앞에서 밝힌 장애요인을 타개하기 위하여 다음과 같은 활성화 방안을 제안하였다.

먼저 행재정적 제약을 극복하기 위해 개방형 계약직 임용 대상자에 대한 총인건비 제외와 정원 외 임용을 제안하였다. 이를 통해 내부 구성원들이 가질 수 있는 불만(정규직 인건비를 개방형 간부가 차지한다는 점)을 없앨 수 있을 뿐만 아니라 능력과 자격에 맞게 인건비를 자율적으로 책정할 수 있어 제도 활성화에 기여할 것으로 대체로 판단하고 있었다.

둘째, 개방형 계약직으로 임용된 간부들에 대한 재임용 기회를 확대할 것을 제안하였다. 조사 대상의 거의 대부분 공공기관들은 개방형 계약직 간부의 정규직 전환 등의 기회를 제공하지 않아 고용 불안과 업무 수행의 한계를 느끼고 있어서 이들에 대한 신분상의 동기 부여 정책이 필요하다고 지적하였다. 이를 위해 업무 수행 성과, 조직 융화 정도, 리더십 등을 평가하여 조직 기여도가 분명한 대상자에 대한 정규직 전환, 승진 등의 기회를 부여할 필요가 있다고 보았다.

셋째, 개방형 계약직의 대상을 중간관리자 등으로 확대할 필요가 있다.

대부분의 기관들이 간부직을 대상으로 제도를 운영하고 있지만 급여 수준의 한계, 직원 통솔의 어려움 등을 감안할 때 현실적으로 간부보다는 민간의 우수한 전문가를 중간관리자 등으로 채용하는 것이 합리적이라는 것이다. 이를 통해 우수 성과자에 대한 신분 전환 등을 실시하여 조직에 대한 기여도를 높일 수도 있을 것이다. 이와 관련해 A기관의 B 담당자는 다음과 같은 대안을 제시하기도 하였다.

“……(전략) - 정확히 응시자 본인의 Job Career와 해당 기관의 Job Matching 잘 되는지 판단하고, 자신의 능력, 경험 및 해당기관의 업무 특성에 비추어 응시하여야 하나 무조건 직장 안전성 및 순간적인 조직 불만에 충동적으로 이직을 결정하면서 조직에 적응하지 못하는 경우도 상당하다……(중략)… 따라서 개방형 계약직 채용 시 1~2년 근무 후에 조직적응력 및 해당 업무 전문성을 실질적으로 파악 후에 정규직으로 전환 또는 영구 계약직으로 전환하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다…(후략)”

넷째, 기관은 기관의 특성과 현실에 맞게 개방형 직위를 지정하게 되는데 이 때 해당 분야의 전문가와 경력자가 존재하는지, 그 규모는 어떠한지, 전문가의 보유 역량은 어떠한지에 대한 정보가 매우 부족하다. 따라서 이를 해결하기 위한 관련 DB의 구축 등 정부의 통합적 지원이 필요하다.

다섯째, 개방형 계약직 고용 비율에 대한 기관들의 자율적 관리가 필요하다. 현재 방식처럼 기관에 의무 비율을 부여할 경우 기관들의 특성과 경영환경의 변화가 고려되지 않을 수 있다. 따라서 최소한 기관 성격이나 특성은 고려하여 유사한 성격의 기관을 유형화하여 달성 비율을 제시할 필요성이 있다고 제안하기도 하였다.

기타, 개방형 계약직 임용자에 대한 조직 적응 지원 프로그램 운영, 개방적 조직 문화로의 전환, 헤드헌팅, 평판 조회 등 채용 방식의 다양성 인정 등이 제안되기도 하였다.

### 〈표 III-3〉 기관 인사담당자들이 지적한 개방형 계약직제도의 주요 활성화 방안

#### 개방형 계약직제도의 활성화 방안(인사담당자)

- 개방형 계약직 임용 대상자에 대한 총인건비 제외와 정원 외 임용
- 승진, 정규직 전환 등 재임용 기회를 확대
- 개방형 계약직의 대상을 고위 간부보다 중간관리자 등으로 확대
- 해당 분야의 전문가와 경력자에 대한 DB의 구축 등 정부의 통합적 지원
- 개방형 계약직 고용 비율에 대한 기관들의 자율적 관리
- 개방형 계약직 임용자에 대한 조직 적응 지원 프로그램 운영
- 개방적 조직 문화로의 전환
- 헤드헌팅, 평판 조회 등 채용 방식의 다양성 인정 필요

자료: 저자 작성

## 2. 개방형 계약직 임용 간부 대상 집담회 주요 내용

### 가. 근무 시 애로 사항 및 장애 요인 관련

개방형 계약직 간부로 임용되어 근무하면서 느끼는 가장 큰 애로 사항으로 불안정한 신분 보장과 낮은 보수 수준, 조직 문화에 대한 적응 어려움 등이었다. 또한 본인이 수행하고 있는 업무에 대해서 기관 경영진 등의 관심도 또는 중요도 인식이 부족하고 구색을 맞추기 위한 용도로 채용되었다는 인식을 느꼈다고 밝히기도 하였다.

또한 개방형 간부들은 공채 중심의 조직 문화가 지속되는 한 개방형 계약직의 활성화는 쉽지 않을 것이라고 지적하였다. 아울러 정규직 중심의 문화에서 아무리 간부지만 계약직의 한계는 그대로 드러나며, 직원을 통솔해야 하는 입장이지만 사실상 한계에 부딪힌다고 밝혔다. 또한 개방형 채용제도 자체에 대한 기관의 인식이 아직도 필요성을 공감하지 못하고 있어서 형식적으로 운영될 수밖에 없다고 한다. 그뿐만 아니라 채용과정에서 업무 내용과 보수 규정 등에 대한 충분한 정보 제공이 이루어지지 않아 사실상 관련 정보가 없는 상태에서 입사한 사례도 있었다.

한편 개방형 계약직제에 대한 통합적인 홍보와 안내의 필요성이 지적되기도 하였다. 기관별로 산발적인 채용정보를 제대로 접하기가 어려워 채용을 원하는 기관과 입사를 원하는 대상자 간의 불일치가 지속적으로 일어나고 있음도 지적되었다.

〈표 III-4〉 개방형 간부들이 지적인 애로사항과 주요 장애 요인

개방형 계약직제도의 주요 장애 요인(개방형 간부)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불안정한 신분보장</li> <li>• 민간과 비교했을 때 낮은 보수 수준과 지방 근무</li> <li>• 조직 문화에 대한 적응 어려움</li> <li>• 개방형 직위에 대한 기관 경영진 등의 관심도 또는 중요도 인식이 부족</li> <li>• 공채 중심의 조직 문화</li> <li>• 계약직의 한계로 인한 리더십의 한계</li> <li>• 제도 자체에 대한 기관의 인식이 아직도 필요성을 공감 부족</li> <li>• 채용과정에서 업무 내용과 보수 규정 등에 대한 정보 제공 부족</li> <li>• 개방형 계약직제에 대한 홍보 부족</li> </ul>

자료: 저자 작성

#### 나. 개방형 계약직제도의 활성화 방안 관련

개방형 간부들이 판단하는 제도의 개선 방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 불안정한 신분에 대한 전환 정책이 필요하다. 집담회를 통해 가장 많이 제기된 사항으로 신분상의 제약이 제기되었는데, 조직 적응 이후 기여를 위한 시간이 절대적으로 부족하다고 판단하고 있다. 2년에서 5년간의 계약기간이 만료된 이후 기관은 그간 축적한 간부의 전문성과 노하우를 활용할 수 없고 새로운 개방형 간부를 뽑는 리스크를 부담해야 하므로 적절한 평가 등을 거쳐 전문직 혹은 정규직으로 전환할 수 있는 정책이 필요하다고 지적하였다.

둘째, 보수 수준에 대한 현실화를 위해 총인건비에 대한 예외의 필요성이 지적되었다. 총인건비 제도하에서의 한계는 앞서 인사담당자들의 집담회에서도 지적된 바 있는데, 개방형 간부들은 정규직 직원들이 개방형 간부 채용으로 인해 승진 기회의 감소, 급여에 대한 불이익 등을 당하고 있다고 느끼고 있어 이러한 인식이 더욱 조직 적응의 어려움으로 지적하였다. 따라서 능력이 출중한 민간 전문가 채용을 위한 탄력적 급여 책정의 필요성과 함께 개방형 임용자에 대한 조직 구성원의 인식 변화를 위해서라도 총인건비 제외와 정원 외 채용 등이 필요하다고 지적하였다.

셋째, 공공부문에 대한 조직 적응 지원 프로그램의 필요성이 제기되었다.

개방형 채용자들의 대부분이 민간에서 근무했던 경력자이며 공공부문이 요구하는 가치, 조직문화 등을 이해하는 데 시간이 걸리므로 조직에 대한 정착률을 위해 체계적 프로

그램이 필요하다는 것이다. 공공부문에서는 당연하다고 판단하는 것들이 민간의 임용자들에게는 매우 생소한 것일 수 있다는 것이다. 이와 관련해 C기관의 D 간부의 발언을 발췌하면 다음과 같다.

“...(전략)... 개방형 직위자들은 대부분 사기업에 근무하면서 업무 효율화 및 Short-term Performance 위주로 사고하며, 이러한 업무 처리함에 익숙하다 ……(중략)… 공기업/공무원 특성상 이해 당사자가 대국민, 대정부 기관으로 중, 장기적 안목에서 판단 및 감사 측면 등을 고려한 신중한 업무처리가 중요함을 간과한다...(중략) 따라서 이러한 소양을 임용 확정 후 체계적으로 신장시켜줄 필요가 있다...(후략)”

넷째, 개방형 계약직제에 대한 일괄적인 홍보 및 채용시스템과 인력 풀 관리가 필요하다는 점이 제기되었다. 기관별로 개방형 채용에 대한 정보가 매우 산발적으로 생산되는 데다 채용 직종, 시기도 매우 다양해서 이러한 정보를 취득하는 데 매우 어려워서 체계적인 접근이 어렵다. 이로 인해 채용을 원하는 기관과 입사를 원하는 지원자 간의 정보 불일치가 지속적으로 발생하고 있으므로 직종별 인력 풀을 운영하고 홍보와 채용 채널을 일원화해서 운영할 필요가 있다는 것이다.

기타 채용 과정에서 보수 수준에 대한 명확한 안내, 리더십 확보를 위한 인사권 보장, 공채 출신이 달성하기 어려운 성과 창출 시 이에 따른 인센티브 제공 등도 제안되었다.

〈표 III-5〉 개방형 간부들이 지적인 활성화 방안

개방형 계약직제도의 주요 활성화 방안(개방형 간부)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적절한 평가 등을 거쳐 전문직 혹은 정규직으로 전환할 수 있는 정책이 필요함</li> <li>• 보수 수준에 대한 현실화를 위해 총인건비에 대한 예외의 필요성</li> <li>• 공공 부문에 대한 조직 적응 지원 프로그램의 필요성</li> <li>• 개방형 계약직제에 대한 일괄적인 홍보 및 채용시스템과 인력 풀 관리</li> <li>• 채용 과정에서 보수 수준에 대한 명확한 안내</li> <li>• 리더십 보장을 위한 인사권 보장</li> <li>• 탁월한 성과 창출에 따른 인센티브 제공</li> </ul>

자료: 저자 작성

### 3. 개방형 계약직제 활성화를 위해 도입 가능한 정책 검토

이상에서 논의된 집담회 결과에 대한 종합적인 검토를 통해 개방형 계약직제 활성화를 위한 정책을 제안해 볼 수 있을 것이다. 특히 개방형 계약직 채용자와 인사담당자들이 공통적으로 지적한 사항에 대해서는 우선적인 개선과 제도 마련이 필요하다고 판단된다. 즉 고용자 입장과 피고용자 입장이 일치하는 문제점에 대해서는 제도 개선을 미룰 이유가 없기 때문이다. 이러한 관점에서 다음과 같은 개선 방안을 제안할 수 있다.

첫째, 불안정한 신분보장에 대한 해결 방안에 대하여 양측 모두 문제점을 지적하였다. 특히 우수 성과자에 대해서 현재 제도상에서는 고용을 안정시킬 방안이 부족한 것이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 따라서 성과가 우수하고 기여도가 탁월한 직원에 대해서는 적절한 절차를 거쳐서 제한적으로라도 정규직 전환 등의 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 중간 직급 수준의 개방형 계약직종을 적극적으로 개발하고 이들의 성과를 고려하여 고위 직급 간부로 육성하는 체계를 도입할 필요가 있다.

둘째, 경직적인 보수체계가 우수 인재의 유치를 막는다는 데 양측 모두 의견이 일치하였다. 특히 사측에서는 총인건비하에서 개방형 계약직제도를 운영해야 하는 상황에서 비롯되는 한계를 지적하였고, 피고용자 입장에서는 보수 수준이 민간에 비해 낮아 이직 시 갈등 요인으로 작용하고 있다고 하였다. 따라서 보다 우수한 인재의 유인을 위해 총인건비 예외 인정 등의 제도 개선을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 개방형 계약직제에 대한 전반적인 인식과 홍보 및 정보 부족 현상을 적극적으로 해소할 필요가 있다. 이를 위해 현재 기관별로 산발적으로 이루어지는 채용 공고와 선발 정보, 입사 시 받게 되는 급여 등을 투명하게 공개할 필요가 있으며, 가능하다면 공공기관으로 이직을 희망하는 인력들이 직종, 직군별로 자신의 이력을 평소에 등록하고 채용을 희망하는 기관들도 조회가 가능한 시스템 구축을 검토할 필요가 있다.

넷째, 주로 간부 채용이 중심인 개방형 계약직 제도의 특성상 리더십이 제약받는 문제점에 대한 지적이 공통적으로 제기되었다. 계약직 간부의 한계를 극복하는 것이 말처럼 쉬운 과제는 아니나, 다양한 인사 및 행재정상의 권한 부여 등으로 리더십을 강화하는 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있다. 또한 보다 근본적인 해법으로는 간부직 채용에 국한된 개방형 계약직 채용을 중간 간부 등 직급을 하향하여 리더십에 대한 부담을 덜어 내고, 우수 성과자에 대해서는 상위직으로의 채용을 검토하는 방안을 적극적으로 강구할

필요가 있다.

〈표 III-6〉 개방형 계약직제 활성화를 위한 주요 정책 유형화

정책 유형	세부 내용
신분 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과가 우수한 직원에 대해서는 적절한 절차를 거쳐서 제한적으로라도 정규직 전환 등의 방안을 적극적으로 검토할 필요</li> <li>- 중간 직급 수준의 개방형 계약직종을 적극적으로 개발하고 이들의 성과를 고려하여 고위 직급 간부로 육성하는 체계를 활성화</li> </ul>
보수의 현실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방형 직위 인건비에 대해서는 총인건비제도의 예외를 인정할 필요가 있음</li> <li>- 우수 인재 유치와 복무를 위한 과감한 인센티브 제도 허용</li> </ul>
제도에 대한 인식 제고 및 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 채용 공고와 선발 정보, 입사 시 받게 되는 급여 등을 공공기관 채용 관련 사이트로 통합하여 제시할 필요가 있음</li> <li>- 직종, 직군별로 자신의 이력을 평소에 등록하고 채용을 희망하는 기관들도 조치가 가능한 시스템 구축 검토</li> </ul>
리더십 제약 극복	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 인사 및 행정정상의 권한 부여 등으로 리더십을 강화하고, 기관장의 관심도 부족을 극복할 필요가 있음</li> <li>- 중간 간부 등 직급으로 하향하여 리더십에 대한 부담을 덜어내고, 우수 성과자에 대해서는 상위직으로의 채용 활성화</li> </ul>

자료: 저자 작성

## IV. 결론: 요약 및 정책 제언

이상에서 공공기관의 개방형 계약직에 대한 운영 현황을 분석하고 제도 운영의 개선방향을 도출하기 위해 인사부서 담당자와 실제 기관에 임용된 개방형 계약직 간부들을 대상으로 실제 발생하고 있는 문제점이 무엇인지를 청취하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 개방형 계약직을 운용하고 있는 공기업과 준정부기관의 최신 자료를 입수하여 운영 현황을 요약 정리하였다.

분석 결과, 개방형 계약직제도는 공기업과 준정부기관에 모두 분포하고 있으나 준정부기관의 비중이 많음에 따라 개방형 계약직의 비중도 준정부기관이 다수를 차지하고 있다. 또한 공공기관의 주무부처별 분포를 살펴보면 산업통상자원부와 국토부의 비중이 전체의 71%에 해당할 정도로 두 부처의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있었다.

다음으로 개방형 계약직위의 주요 직종을 분석하였는데, 가장 많이 개방형 계약직으로 임용된 직종은 단연 IT 관련이었다. IT 관련 개방형 계약직위는 전체의 14.0%를 차지하고 있으며, 다음으로 국제협력(10.0%), 사업 운영 관련 직종(10.0%) 순이었다. 아울러 가장 많이 개방형 계약직으로 임용되는 직급은 2급으로 나타났으며, 3급(18.3%), 1급(14.0%) 순으로 간부직 중심인 것으로 파악되었다.

한편 개선 방안 도출을 위해 현재 개방형 계약직 제도를 비교적 활발하게 운영하고 있는 공기업 1군과 2군의 대형 공기업의 인사 담당자 및 개방형 계약직위로 임용된 간부를 대상으로 집담회를 두 차례에 걸쳐 실시하였다. 이를 통해 사측과 피고용자의 입장을 분석하여 시급히 개선이 필요한 부분에 대한 정책제언을 실시하였는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 불안정한 신분보장에 대한 해결 방안에 대하여 성과가 우수하고 기여도가 탁월한 직원에 대해서는 적절한 절차를 거쳐서 선별적인 정규직 전환 방안 마련이 필요하다.

둘째, 보다 우수한 인재의 유인을 위해 총인건비 예외 인정 등의 제도 개선을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 개방형 계약직제에 대한 전반적인 인식과 홍보 및 정보 부족 현상을 적극적으로 해소할 필요가 있다. 또한 가능하다면 공공기관으로 이직을 희망하는 인력들이 직종, 직군별로 자신의 이력을 평소에 등록하고 채용을 희망하는 기관들도 조치가 가능한 시스템

---

구축을 검토할 필요가 있다.

넷째, 간부직 채용에 국한된 개방형 계약직 채용을 중간 간부 등 직급을 하향하여 리더십에 대한 부담을 덜어내고, 우수 성과자에 대해서는 상위직으로의 채용을 검토하는 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있다.

아울러 개방형 계약직제 외에도 공공기관의 적극적 인재 확보를 위해 공공기관과 민간기관 간 인사교류제, 개방형 적합직위 리스트에 대한 지속적인 연구와 정보 공유, 개방형 직위 정착을 위한 조직 및 문화 관리에 대해 추가적인 분석 등을 지속적으로 실시하여 공공기관에 대한 정책 대안을 제시하는 것도 필요하다.

본 연구는 공공기관의 개방형 계약직제도에 대한 현황을 분석하고 제도 운용 현황에 대한 문제점 분석을 심층적으로 시도한 사실상 최초의 연구라는데 의의가 있다. 또한 사측과 피고용자, 즉 양측이 인식하는 문제점을 다각적으로 도출한 것도 의미가 크다고 판단된다. 다만 물리적인 한계로 인해 전체 공공기관에 대한 심층적인 분석과 공공기관의 유형별로 현황 분석과 특징을 조사하지 못한 것은 연구의 한계이며 후속 연구의 과제로 판단된다. 또한 향후 설문 및 전수조사를 통하여 개방형 직위제의 성공에 영향을 미칠 수 있는 요인들 즉, 개인요인, 문화요인, 관리요인 등을 변수화하여 측정하고 이를 성과와 연결시키는 등의 후속 연구를 제안할 수 있다.

## 참고문헌

- 공공기관연구센터, 『KIPF 공공기관 이슈 포커스 8월호』, 2016.
- 기획재정부, 「공공기관 중기성과급, 개방형 계약직, 전문직위제 도입: 공공기관 인사운영의 개방성과 전문성 강화」, 보도자료, 2015.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 인사운영 혁신방안: 인사교류·특별승진·개방형 계약직제 시행지침」, 2020.
- 박윤미, 「지방자치단체 계약직 공무원제도의 발전방안에 관한 연구: 원주시 사례를 중심으로」, 석사학위논문, 연세대학교 정경대학원, 2008.
- 박천오·한승주, 「개방형 직위제도의 성과에 관한 실증 연구: 관련 공무원들의 인식 비교」, 『한국인사행정학회보』, 제16권 제3호, 2017, pp. 1~30.
- 서현웅, 『임기제공무원제도의 바람직한 운영방안에 관한 연구: 사법부 임기제공무원을 중심으로』, 사법정책연구원, 2019.
- 유상엽·한승주, 「공직자의 이직의도 영향요인 분석: 개방형 직위 임용자를 대상으로」, 『한국인사행정학회보』, 제16권 제4호, 2017, pp. 1~26.
- 윤경준·장현주, 「지방자치단체의 개방형직위 제도 운영에 대한 평가와 개선방안: 서울특별시를 중심으로」, 『한국조직학회보』, 제5권 제3호, 2008, pp. 127~161.
- 양현모·임성근. “민간경력자 일괄채용제도 성과분석 및 개선방안.” 한국행정연구원. (2018).
- 이근주, 「개방형 직위 선정의 적정성 분석: 개방형 직위 점직자의 인식을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제2권 제1호, 2003, pp. 71~95.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 개방형 계약직제의 성공조건」, 『KIPF 공공기관 이슈 포커스』, 제18권, 2016, pp. 22~25.
- 장현주·윤경준·박태형·최신용·권용수, 『지방자치단체의 공직개방성에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2008.
- 정재명·오경아·민소정·오성호·김동원·김혁, 『주요국의 공무원 인사제도에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2006.
- 조성한·이근주·전영한·권태욱, 「개방형 직위제의 성과 영향요인에 관한 연구: 폐쇄형 임용자의 인식을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제10권 제2호, 2011, pp. 119~148.

---

최순영·조임곤, 「개방형 임용제도에 대한 공무원의 평가」, 『한국인사행정학회보』, 제13권 제1호, 2014, pp. 1~30.

한국정책학회, 『계약직공무원제도 개선방안에 관한 연구』, 중앙인사위원회, 2002.

한국조세재정연구원, 『공공기관 인사혁신과제 추진현황 점검 및 개선방안 마련』, 2021.

한혜진, 「지방자치단체 개방형 직위제도의 인식에 대한 연구: 충청북도를 중심으로」, 석사학위논문, 충남대학교 행정대학원, 2014.

### 3. 공공기관의 윤리경영 실태 및 윤리경영리스크 관리

임효창(서울여자대학교)



# 공공기관의 윤리경영 실태 및 윤리경영리스크 관리

임효창(서울여자대학교)

## I. 서론

### 1. 연구 필요성 및 연구 목적

윤리경영이 본격적으로 우리나라에 도입된 것은 1990년대 말부터이다. SONY의 금지물질 검출, 나이키의 아동노동착취, 엔론의 회계부정 등을 통해서 윤리경영에 실패한 기업이 하루아침에 망할 수도 있다는 인식을 하게 된 민간기업들은 윤리강령 제정 및 윤리경영 전담조직을 마련하였다. 이즈음에 공공기관의 윤리경영에 대한 관심 역시 고조되었는데, 1999년 대통령 직속 자문기구인 반부패특별위원회가 설립되었으며, 같은 해 부패진단 시스템으로 청렴도 측정체계가 마련되었다. 이러한 측정체계를 활용하여 처음으로 청렴도 평가가 실시된 것은 2002년이며, 2006년에 국가청렴위원회(현재 국민권익위원회)는 공기업 윤리경영 모델을 제시하였다. 현재 공공기관 경영평가 지표에 윤리경영이 포함되어 있으며, 대부분의 공공기관이 윤리 강령과 윤리전담 인력을 운영하는 등 나름대로의 윤리경영 형식과 체계를 갖추고 있다.

하지만 2021년 초에 발생한 LH 임직원의 부동산 투기의혹 사건은 국민적 공분과 함께 공공기관의 윤리경영에 대한 근본적 의문을 제기하는 계기가 되었다. 일부 특정 공공기관이 아니라 어떤 공공기관에서도 이와 같은 사건이 나타날 수 있다는 경각심을 갖게 한다. 공공기관 임직원의 비윤리 행위가 해당 공공기관의 지속가능경영 리스크를 야기시킬 뿐만 아니라 공직 유관단체 전반에 윤리경영이 제대로 작동하고 있지 않을 수 있다는 불신이 확산되었다.

---

이해관계자 이론(stakeholder theory; Freeman, 1984)의 관점에서 볼 때 공공기관은 민간기업에 비해 더 많은 다양한 이해관계자를 가지고 있으며, 이들 이해관계자의 요구와 기대를 충족시켜야 하기 때문에 더 높은 수준의 윤리 의식 및 윤리 관행이 요구된다. 또한 공공기관의 기본 가정이 공공성이므로 공공기관의 주인인 국민들에 대한 청지기(steward)의 역할을 해야 한다는 점에서 윤리경영 활동을 적극적으로 수행해야 한다(Greiling and Rrüb, 2014).

LH 사례(2021년)처럼 비윤리 행위를 한 블랙스완(black swan)<sup>1)</sup> 임직원의 등장과 사회적 파급력이 큰 부패·비리 사건과 같이 공공기관에 대한 대국민 신뢰와 지속가능경영에 결정적인 영향을 주는 윤리리스크 현상의 원인과 대응방안을 다룬 연구는 거의 없는 것으로 보인다. 또한 대부분의 공공기관이 갖추고 있는 윤리경영 규정과 체계가 실질적으로 공공기관 윤리리스크 방지를 위해 제대로 작동하고 있는지에 대한 점검 필요성이 제기되고 있다. 본 연구는 2021년 초 발생한 LH 사례를 통해서 불거진 공공기관의 윤리리스크에 초점을 맞추어 공공기관의 윤리경영 실태 분석과 공공기관의 윤리경영 개선방안 마련을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 문헌검토, 설문조사, 사례분석 등을 통해서 공기업의 윤리경영 실태를 파악하고, 공기업의 윤리리스크 관리를 위한 프레임워크 개발 및 개선방안을 제안하는 것을 목적으로 하고 있다.

## 2. 연구 범위 및 연구 방법

본 연구의 주요 연구내용은 공공기관 윤리경영 선행연구 검토, 공공기관 윤리경영 현황 및 운영상의 문제점 분석, 공공기관 임직원 대상 윤리경영 현황 분석, 윤리경영 사례 분석, 공공기관 윤리리스크 관리방안 도출 및 정책 제안 등으로 구성된다.

공공기관 윤리경영의 연구대상은 전체 공공기관이지만, 본 연구에서는 국가공기업 36개를 대상으로 하고자 한다. 공공기관의 윤리경영 현황 분석 및 윤리리스크 관리방안 연구를 위하여 자료조사, 설문조사, 사례조사 등의 연구 방법을 활용하고자 한다. 자료조사는 국내외 문헌 연구, 정부지침, 언론 및 인터넷 기사 검색, 기관별 경영실적보고서 및

---

1) 모든 백조는 흰색이라는 유럽인들의 견고한 신념이 있었으나 오스트레일리아 대륙에서 검은색 백조의 존재가 확인되었다. 과거 경험으로 확인할 수는 없지만, 일단 현실화될 경우 극심한 충격을 안겨주는 일련의 사건을 의미한다.

내부자료 등을 활용하고, 설문조사는 공기업 대상 윤리경영 운영 실태 파악을 위한 설문 문항을 사용하고자 한다. 사례조사는 최근 10년간 사회적 문제가 되었던 3개 공기업(LH 공사, 한국수력원자력, 강원랜드)의 윤리리스크 사례를 대상으로 하였다.

---

## II. 이론적 배경

### 1. 윤리경영 개념 및 중요성

윤리경영은 윤리적으로 경영하는 것이다. 그렇다면 ‘윤리’ 혹은 ‘윤리적’의 의미는 무엇인가? 윤리의 영어표현인 Ethics의 어원은 그리스어인 ethos이며, ethos는 ‘customary’ 즉 관습의 의미를 갖는다. 또 다른 영어표현인 morals의 어원은 라틴어인 mores인데, 이는 ‘conventional’ 즉 풍습이라는 뜻이다. 다시 말해서 윤리의 어원은 관습이나 풍습이라고 할 수 있으며, 그 사회가 요구하는 의무이자 규율이라는 특징이 있으며, 강제적인 의무 또는 금지사항을 포함한다(Ricoeur, 1990).

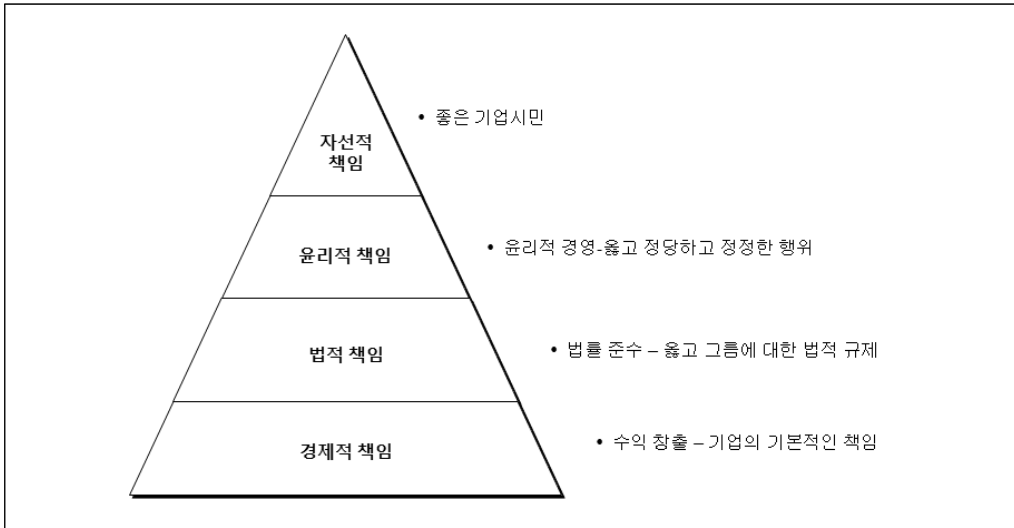
윤리경영이 의무나 강제사항과 같은 소극적인 윤리경영만 있는 것이 아니고 적극적인 윤리경영이 존재한다(Austin, 1966). 소극적인 윤리경영은 뇌물, 배임·부실경영, 기업재산의 사용 등 법과 규정을 위반해서는 안 된다는 것을 강조한다. 적극적 윤리경영은 직원 처우 및 복지, 소비자 보호, 지역사회에 대한 기여, 건강한 사회를 만들기 위한 노력 등이 포함된다(김세원, 1998).

윤리경영의 개념은 기업의 사회적 책임을 이해함으로써 명확해질 수 있다. Carroll (1979)은 기업의 사회적 책임을 경제적 책임, 법적 책임, 윤리적 책임, 자발적 책임으로 구분하였다. 경제적 책임이란 기업이 제품과 서비스를 생산하고 이윤을 창출해야 하는 기업 고유의 목적이다. 법적 책임은 기업이 사회가 만든 법적 테두리 내에서 경영해야 하는 책임이다. 윤리적 책임은 기업은 다양한 이해관계자의 기준과 기대에 부응하는 행동을 할 책임이 있다는 것이다. 자선적 책임은 기업이 직접적인 경영활동과 관련이 없는 사회공헌활동을 의미한다.

국민권익위원회에서 2009년 발간한 『윤리경영보고서 표준안』에 따르면 기업의 사회적 책임 중 경제적 책임, 법적 책임, 윤리적 책임의 수행을 윤리경영으로 정의하였으며, 사회공헌 및 사회기여는 자선적 책임에 해당되므로 윤리경영에서 제외하였다(국민권익위원회, 2009).

기업의 경제적 책임을 윤리경영 범주에 포함시킬 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이해관계자 이론의 관점에서 볼 때 경제적 책임 못지않게 다양한 이해관계자에 대한 사회적 책임은 기업이 동시에 추구해야 하는 대상이며, 기업의 복수목적론 관점에서 볼 때

[그림 II-1] Carroll의 사회적 책임 유형



자료: Carroll(1991), p. 43.

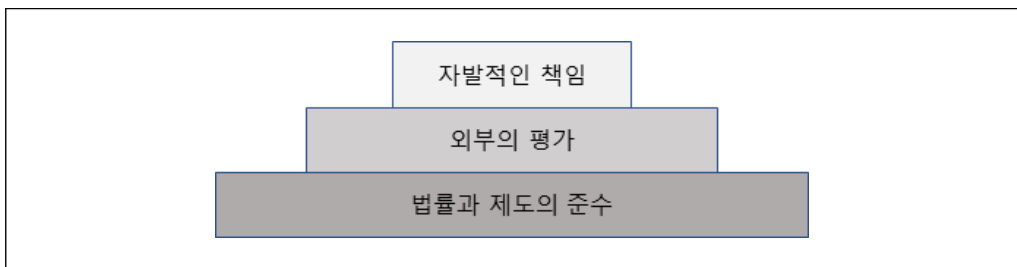
기업은 경제적 목적과 사회적 목적을 동시에 추구해야 한다. 즉 윤리적·법적 책임과 경제적 책임은 기업이 균형감 있게 지향해야 하는 의무이다. 다만 공공기관이 민간기업에 비해 공공성이 더욱 강조되며, 기업의 이윤추구 활동을 윤리활동에 포함시킬 수 있는지와 현상적으로 대부분의 공기업 윤리경영 기능이 경제적 책임을 다루고 있지 않다는 점에서 본 연구는 Carroll의 유형 구분 중 경제적 책임을 윤리경영 영역에서 제외하고자 한다. 또한 광의의 의미에서 사회공헌 활동을 윤리경영에 포함시킬 수 있지만, 본 연구에서는 사회적 공분을 일으킬 만한 윤리리스크 관리의 중요성에 초점을 맞추기 위하여 자선적 책임을 제외한다. 따라서 본 연구에서는 법적 책임과 윤리적 책임을 중심으로 윤리경영을 다루고자 한다.

모든 조직이 윤리적이어야 한다는 규범론적 견해는 오래 전부터 존재했으며, 1950년대부터 기업의 사회적 책임에 대한 논의와 함께 윤리경영 연구가 본격적으로 시작되었다. 윤리경영의 중요성이 부각된 것은 1970년대부터이며, 1976년 OECD 다국적 기업 가이드라인을 통해서 환경과 노동의 문제가 제기되었고, 1990년대 들어 UN Global Compact는 기업이 인권, 노동, 환경, 반부패를 중시한 경영을 해야 함을 강조하였으며, 2000년대 들어서 GRI(global reporting initiative) 지속가능성보고서 가이드라인으로 진화하였다.

2010년 1월 국제표준화기구(ISO)는 ISO 26000을 발표하였는데, 기업의 회계투명성 및 사회적 책임 강화 기준을 제시하였다. ISO 26000은 조직의 규모나 위치한 장소에 관계 없이 모든 형태의 조직에 사회적 책임 관련 개념, 용어, 배경과 동향, 특성, 원칙과 관행, 핵심주제와 쟁점, 조직을 통한 사회적 책임의 통합과 실행 및 촉진, 이해관계자 식별과 참여, 사회적 책임 관련 조직의 의무와 성과에 대한 의사소통에 대한 지침을 제공하여 조직이 지속가능한 발전에 기여하도록 지원하는데 목적이 있는 국제표준이다(한국표준협회, 2021)

윤리경영을 추진하기 위해서는 공기업이 어떠한 동기로 윤리경영을 추구하게 되는지를 이해하는 것이 필요하다. 공기업이 윤리경영을 추진하는 것은 내부와 외부로부터의 다양한 동기가 있을 수 있으나 크게 분류하면 [그림 II-2]와 같다.

[그림 II-2] 공기업 윤리경영 추진 동기



자료: 저자 작성

첫째, 법률과 제도의 준수는 사회가 공기업의 윤리경영에 대해 가장 소극적이며 최소한의 요건을 요구하는 것이다. 이러한 유형의 윤리경영은 준수하지 않으면 법률적이거나 행정적인 제재의 대상이 된다. 공기업은 공적 임무와 역할을 담당하고 있으며 기업 활동에 대한 사회적 비용이 발생한다는 점에서 국가가 법률적, 행정적 제도를 통해 공기업의 윤리경영을 요구한다.

둘째, 외부의 평가는 주로 기획재정부의 공공기관 경영평가, 국민권익위원회의 청렴도 평가 등 일정한 기준과 평가 절차에 따라 공기업의 윤리경영을 평가한다. 실제로 공기업들은 이들 평가에서 높은 수준의 평가등급을 받기 위하여 동기부여되고 있다.

셋째, 공기업의 자발적인 책임은 가장 유효성이 높으며 실질적이고 적극적인 행위로 나타난다. 한 사회 내에서 높은 수준의 윤리경영을 추진하는 공기업의 대부분은 이러한

동인(動因)에 의해 영향을 받는다. 기관장의 확고한 경영철학에 의해 뒷받침되는 경우가 많으나 오히려 비윤리적인 기업행위로 인한 사회적 비난과 기업이미지 훼손으로 인한 공기업의 생존 위기가 강력한 동기부여의 원천이다.

한국의 공공기관은 2000년대 들어서 윤리경영의 중요성이 크게 부각되었으며, 윤리경영을 강화하기 위하여 전담조직 및 전담인력 확보, 윤리강령과 윤리규정 제정, 윤리 교육 강화 등의 노력을 기울였다. 그 결과 윤리경영 시스템이 지속적으로 개선하였으나, 여전히 국민적 공분을 일으키는 비윤리 사건들이 지속적으로 발생하였다. 예를 들어 2012년에서 2013년에 발생하였으나 2017년에 이슈화가 된 강원랜드 채용비리, 한국수력원자력의 2013년 원전납품 비리사건과 2014년 원전도면 유출사건, 2015년 서울교통공사 스크린도어 정비업체 직원 사망사건, 2018년 한국서부발전 故김용균 사망사건, 2021년 LH 임직원 부동산투기의혹사건 등은 모두 공공기관의 윤리경영 실패로 인해 윤리리스크가 발생한 사례이다.

## 2. 공공기관 윤리경영 선행연구

### 가. 윤리경영의 원인과 결과에 관한 연구

공공기관 윤리경영을 다룬 선행연구(Carroll, 1999; Schwartz and Carroll, 2003; Sangle, 2010; 라영재·윤태범, 2010; 김인동·최종인, 2011; 박석희·이선영, 2016 등) 들은 주로 윤리경영 또는 사회적 책임의 성과와 효과성에 초점을 맞추거나 윤리경영 또는 사회적 책임성과의 원인을 규명하는 데 초점을 두었다.

사회적 책임활동이 재무적 성과에 직접적인 긍정적 영향을 주는지를 살펴본 연구 결과는 혼재되어 있으나, 많은 경우 이들 간의 정(+)의 유의한 관계를 발견하였다(장영철·안치용, 2012; 김선화·이계원, 2013). 인도의 공공부문을 대상으로 한 Sangle(2010)의 연구는 이해관계자 관리를 적극적으로 했을 때 기업의 경제적 성과를 높이는 것으로 나타났다. Annandale et al.(2004)와 Halme and Niskanen(2000)의 연구에 따르면 기업의 사회적 책임 활동 중 환경 관련 투자 및 활동 수준이 높을 때 조직성과가 높게 나타났다. 재무적 성과 이외에도 사회적 책임 활동이 서비스 품질(김종근·임효창, 2011), 조직몰입과 직무만족(Barmmer et al., 2007) 등에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

---

윤리경영 활동이 많아지고 그 수준이 높아질수록 조직유효성이 높아진다는 연구들이 이루어지고 있다. 윤리경영 활동 중 하나인 윤리방침은 기업이 윤리 관련 규칙을 정하는 것으로 기업활동의 주요 가치로 윤리경영을 포함시키고, 윤리적인 규칙을 문서화하는 것이다(Frederick et al., 1992). 공기업이 윤리강령, 윤리규범, 윤리현장 등의 윤리방침을 수립하고, 윤리문화를 구축했을 때 조직유효성은 높아질 수 있다(이육진·조동혁, 2019).

선행연구들은 국민권익위 청렴도 평가등급이 높거나 공공기관 경영평가의 윤리경영 지표 등급이 높다면 윤리경영 수준이 높다는 것을 전제로 청렴도와 경영성과 및 조직효과성과의 관계를 살펴보고자 하였다. 공공기관의 청렴도 수준과 공공기관의 재무적·비재무적 성과 간 관계를 분석하기 위하여 국민권익위원회의 청렴도 조사값을 활용한 연구들이 있다(라영재, 2008; 박선규, 2016; 반대용·이호영, 2017). 김세신(2018)은 제도적 관점에서 반부패제도와 청렴도 간의 관계를 살펴보았으며, 이들 관계에 공공기관장의 리더십을 매개변수로 설정하였다. 분석 결과, 청탁금지법 교육과 부패방지시스템의 제도개선 이행실적이 청렴도에 긍정적인 영향을 주었으며, 기관장 청렴리더십의 매개효과가 일부 나타났다.

공공기관의 청렴도에 영향을 주는 요인을 밝히기 위한 연구들이 이루어졌는데, 유의미하게 나타난 변수는 기관장의 윤리적 리더십(송호준, 2020), 감사의 경력(라영재, 2014), 공공기관 여성임직원 비율(송길마로, 2015) 등이 있다. 김용래·정왕국(2017)은 경영성과가 청렴도에 유의미한 영향을 주는 요인이라는 연구 결과를 제시하였다. 이는 경제적 성과가 사회적 성과에 영향을 줄 것이라는 주장을 뒷받침하는 연구 결과라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 윤리경영에 대한 선행연구들은 주로 윤리경영 수준에 영향을 주는 요인을 규명하거나 윤리경영에 따른 기업 성과의 변화에 초점을 두는 연구가 주로 이루어졌다. 반면 윤리경영과 윤리리스크를 구분하여 다루거나 윤리리스크의 원인 및 결과를 다루는 등 윤리리스크에 초점을 맞춘 연구는 많지 않다.

#### 나. 공공기관 윤리경영 측정 모델

국가청렴위원회(현 국민권익위원회)는 2006년에 공기업 윤리경영 모델을 개발하였다. 이 모델은 윤리경영 방침, 조직 및 시스템 실행프로그램(고객, 임직원, 협력사, 일반사회, 환경) 등으로 구분하여 총 16개 측정항목으로 구성되었다.

〈표 II-1〉 공기업 윤리경영 모델

구분	항목	세부항목	
방침	윤리방침	• 윤리강령·실천지침 제정, 기업문화 정착 등	
	윤리경영의지	• 윤리경영 선포, 윤리경영 네트워크 참여 등	
조직 및 시스템	추진조직	• 윤리경영 전담조직, 윤리경영위원회 등	
	추진전략	• 윤리경영 전략 수립, 윤리경영의 경영전략화 등	
	성과관리	• 윤리경영 교육, 윤리경영 성과평가 및 보상 등	
실행 프로그램	고객	고객만족	• 고객만족시스템 구축, 고객 의견수렴 채널 확보 등
		고객보호	• 제품(서비스)의 신뢰성·안전성 제고, 고객정보보호 등
	임직원	노사관계	• 노사협의회 구성·운영, 임직원 의견수렴 등
		인적자원관리	• 임직원 다양성 확보, 공정한 성과관리 등
		보건안전	• 보건안전 인프라 구축, 성과관리 등
	협력사	계약투명성	• 불공정거래 배제, 입찰·거래 과정의 투명화 등
		협력사관계	• 협력사 자금·기술 지원, 교육 및 모니터링 등
	일반 사회	사회공헌	• 사회공헌 조직 구축, 사회공헌 프로그램 시행 등
		정보공개	• 정보공개체제 확립, 외부 커뮤니케이션 확대 등
	환경	환경경영	• 환경경영 조직 구축, 환경성과관리 등
환경위험관리		• 자율규제 준수, 환경위험요인 제거 등	

자료: 국가청렴위원회, 「공기업 윤리경영 모델」, 2006, p. 98.

산업자원부(현재 산업통상자원부)는 국내에 윤리경영이 본격적으로 도입되기 시작한 2003년에 윤리경영 평가지표를 개발하였다. 이 모델은 기업의 가치와 고용창출을 통해서 사회 경제적 성장에 기여한 정도를 측정하는 경제적 공헌지수, 사회의 기업에 대한 윤리적·법률적 기대에 부응하는 정도를 측정하는 사회적 공헌지수, 기부 등 기업의 자발적으로 사회적 가치에 기여하는 정도를 측정하는 자발적 공헌지수 등 3개 항목으로 구성된다.

〈표 II-2〉 산업부 윤리경영 평가지표

항목	지표		
경제적 공헌	일자리 창출, 부가가치		
사회적 공헌	건전한 작업환경	고용평등	남녀평등, 장애인 고용
		복리후생	복리후생비
		안전보건	산업재해 공개여부, 산업재해율
		노사관계	노사협의회 구성 여부, 노사협의회의 원활한 운영
	투명한 경영	전문경영인	전문경영인 정도
		내부자거래	내부자거래 적발
	CEO윤리 경영의지	윤리경영의지	윤리경영의지
		부정행위	CEO 부정행위 연루
	윤리경영 시스템	윤리강령	윤리강령 제정, 윤리강령 수정
		전담부서	윤리경영전담 부서
		윤리교육	윤리교육
		준법감시시스템	내부 윤리위반 감사제도, 내부자 고발제
	1차 기업 외부	소비자	불공정약관, 고발건수, 구제건수, 허위광고
		경쟁자	불공정거래행위
		협력업자	불공정거래행위
		자본시장	영업보고서 적정성, 분식결산, 결산분식 적발
2차 기업 외부	환경법 위반	환경규정 위반 및 오염 적발건수	
	뇌물	뇌물적발건수	
	납세	탈세적발건수, 납세액	
재량적 공헌	사회복지 기여도	기부 정도	
	환경보호	환경 정책, 환경회계 공시, 국제인증환경시스템, 환경정보 공개 여부, 환경운동 실시	

자료: 산업자원부, 『윤리경영평가모델』, 2003, p. 72.

윤리경영 측정과 관련하여 가장 오래된 지표는 KEJI(Korea Economic Justice Index) 지수이다. 1991년에 개발된 이 지수는 기업의 사회적 책임을 정량적으로 측정하는 객관적인 평가모델이다. 초기에는 경제적 성과를 포함한 7개의 항목으로 구성되었으나, 2012년부터 경제적 성과를 제외한 6개 항목(건전성, 공정성, 사회공헌도, 소비자보호, 환경경영, 직원만족)으로 지수가 구성되어 있다.

〈표 II-3〉 KEJI 지수

항목	평가항목	지표
건전성	지배구조의 건전성	내부지분율, 전문경영인정도, 사외이사활동, 소유지배 괴리도
	투자지출의 건전성	소비성 지출, 연구개발 지출, 설비투자
	자본조달의 건전성	위험성, 관계사출자, 관계사채무보증
공정성	공정성	경쟁력 집중, 협력사관계, 금융관련 법규 준수, 금산분리
	투명성	불성실공시, 사업보고서 적정성, 감사위원회 운영, 투표제 실시
사회 공헌도	고용평등 및 확대	장애인 고용비율, 여성 채용비율, 고용인력 증가율, 고용 관련 정부포상
	사회공헌 활동	기부금, 사회복지 지원, 조세납부
소비자 보호	소비자 권리보호	고객만족 관련 인증, 소비자불만 상담건수, 금융소비자 보호
	소비자 관련법 준수	불공정약관, 전자상거래소비자보호법령 위반, 청약확인 등 통지의무 위반, 구매 등 거부 의사표시에 대한 강요 행위
	소비자 안전	품질 및 소비자안전 인증
환경 경영	환경개선노력	환경경영보고, 에너지효율, 환경투자, 환경보호프로그램
	환경친화성	환경관련 인증 및 수상
	위반 및 오염 실적	수질, 대기분진, 특정유해물질 오염실태
직원 만족	작업장 보건 및 안전	산재다발 및 중대사고 발생, 작업장 보건 및 안전관련 인증
	인적자원개발	1인당 교육훈련비, 교육훈련비 증가율
	임금 및 복리후생	임금보상수준, 복리후생, 근속연수, 사내근로복지기금
	노사관계	노사분규 발생 여부, 비정규직 비율, 노사관계 개선 프로그램

자료: 경실련(2021), pp. 47~52.

이상에서 살펴본 3개의 국내 윤리경영 모델을 비교하면 〈표 II-4〉와 같다.

〈표 II-4〉 국내 윤리경영 모델 비교

구분	KEJI 모델 <sup>1)</sup>	산업자원부 모델	KICAC <sup>2)</sup> 모델
개요	• 윤리경영 평가모델	• 윤리경영 평가모델	• 윤리경영 진단모델 및 가이드라인
구성항목	• 건전성, 공정성, 고객, 사회, 환경, 직원 등 6개 대분류로 구성	• 경제적 공헌, 사회적 공헌, 자발적 공헌 등 3개 대분류 (사회적 공헌부분은 기업 내부, 기업 외부(1, 2차)로 재분류	• 방침, 조직 및 시스템, 실행 프로그램 등 3개 대분류(실행 프로그램은 고객, 임직원, 협력사, 일반사회, 환경 등 5개 분류)
특징	• 기업경영의 투명성 및 건전성이 강조됨 • 기업지배구조 부분을 중심으로 기업의 사회기여 부분 평가 • 정량적인 지표 중심의 모델	• 이해관계자에 대한 사회적 측면이 강조됨 • CEO의 의지, 조직 및 시스템 구축 부분이 강조됨 • 내부, 외부(2차) 등 이해관계자 그룹별 평가항목을 분류	• 점진적인 윤리경영 발전 로드맵 제시 • 방침/조직 및 시스템에 따른 이해관계자별 역할을 강조 • 이해관계자의 세부항목별 자가진단/개선 방향 제시

주: 1) KEJI(Korea Economic Justice Index) 모델은 1991년에 처음 만들어질 때 7개의 범주였으나, 2011년 이후 구성항목 중 경제적 책임(경제성과) 범주가 삭제됨

2) KICAC는 국가청렴위원회(Korea Independent Commission Against Corruption)를 의미함

자료: 국가청렴위원회, 「공기업 윤리경영 모델」, 2006, p. 93.

공공기관의 부패방지를 위하여 국민권익위원회는 청렴도 평가를 실시하고 있다. 공공기관의 행정서비스를 직접 경험한 국민, 내부 소속직원, 전문가·업무관계자 등에게 설문 조사를 실시한 결과와 해당 기관의 부패발생 현황을 기초로 공공기관의 청렴 수준과 부패유발요인을 진단하고 각 기관들의 자율적 개선 노력을 유도하여 공공기관의 투명성과 청렴성을 제고하고자 실시하고 있다(국민권익위원회, 2019; 주병욱, 2021).

공공기관 청렴도 측정제도가 도입되기 전에도 일반국민을 대상으로 한 부패인식 조사, 국제투명성기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI) 등 다양한 부패진단 제도가 있었다(국민권익위원회, 2020). 공공기관 청렴도 측정 모델이 1999년 처음 개발된 이래 환경변화를 반영하여 지속적으로 개선되고 있는데 이를 제도 개선 연혁을 정리하면 〈표 II-5〉와 같다.

〈표 II-5〉 국민권익위원회 청렴도 측정의 연도별 변화

연도	주요 내용	상세 내용
1999년	외부청렴도 측정모형 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>반부패특별위원회에서 청렴도 측정체계 개발</li> <li>공공기관 업무 경험한 국민이 고객의 입장에서 경험한 외부청렴도 측정모형(부패발생정도 측정하는 '체감청렴도'와 부패유발가능성 측정하는 '잠재청렴도'로 구성)</li> </ul>
2002년	최초 시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>2000년 2회, 2001년 1회 등 총 3회 시험 측정 후 본격 시행</li> </ul>
2006년	내부청렴도 측정모형 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 내부직원이 내부고객의 입장에서 소속기관 내부 업무의 청렴도를 측정하는 내부청렴도 모형 개발 후 2007년부터 실시</li> </ul>
2008년	제도전면개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>(측정대상) 협의의 부패 → 투명성, 공직자책임성까지 포함</li> <li>(부패개념) 금품·향응제공 → 편의제공까지 확대</li> <li>(종합청렴도) 외부청렴도+내부청렴도 → 종합청렴도 산출</li> </ul>
2009년	내부청렴도 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>내부청렴도 측정항목 중 중복되는 설문문항 재조정, 가치치 재산정</li> <li>응답자 이해를 위해 평가항목을 간결한 표현으로 수정</li> </ul>
2010년	부패경험항목 변경 및 내·외부 가중치 재산정	<ul style="list-style-type: none"> <li>부패경험항목 점수에 의한 기관의 청렴도가 좌우되는 문제점 보안을 위해 부패경험 항목 관련 점수산출방식을 표준화</li> <li>내·외부청렴도의 종합청렴도 반영비율 조정</li> </ul>
2011년	부패사건발생 현황 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관에서 실제 발생한 부패사건 현황을 반영하여 부패사건 지수를 감점 반영</li> </ul>
2012년	정책고객평가 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>외부·내부청렴도 외에 정책고객평가를 정식지표로 도입(정책고객은 전문가, 정책관련자, 지역주민, 학부모까지 포함)</li> <li>공직유관단체 임직원, 행정기관 정무직 부패사건 점수화</li> </ul>
2013년	부패경험항목 및 부패사건 발생 현황반영 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>부패경험 빈도와 규모 외에 부패 경험률 추가 반영</li> <li>부패발생·적발 시점과 평가 반영시점 격차 완화</li> </ul>
2014년	부패사건 발생 현황 감점체계 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>내·외부 부패사건에 따라 내부 및 외부청렴도에 각각 반영</li> <li>등급산정을 위한 기관유형 분류에 기관규모 고려한 분류방식 도입</li> </ul>
2015년	부패사건 발생 현황반영 합리화	<ul style="list-style-type: none"> <li>부패사건 발생 현황 감점 산식 중 부패금액을 사건별이 아닌 기관 총액으로 반영</li> </ul>
2016년	부정청탁내용 측정	<ul style="list-style-type: none"> <li>청탁금지법 시행에 따라 이해당사자 또는 제3자를 통한 부정청탁 등의 내용을 청렴도 설문에 반영</li> <li>부패사건 발생 현황 감점대상에 부정청탁 포함</li> </ul>
2017년	환경변화설문 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>청탁금지법에 따라 내부청렴도에 부정청탁 경험 항목 추가</li> <li>국제거래 중 부패정도 측정 위해 외국인을 설문대상에 포함</li> </ul>
2018년	측정결과 발표 방식개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>부패 관련 설문문항 조정 및 '갑질 관행' 설문 반영</li> <li>(발표방식 변경) 점수·등급 발표 → 등급만 발표</li> </ul>
2019년	부패사건 발생 현황반영개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>부패사건 발생시점에 따라 차등 가중치 적용</li> <li>공직유관단체 부패사건지수에 정량평가 도입</li> </ul>

자료: 국민권익위원회, 「공공기관청렴도 측정 매뉴얼」, 2019; 주병욱, 「감사 및 윤리경영 성과가 청렴도에 미치는 영향」, 2021.

---

국내 공공기관 윤리경영 모델은 앞에서 제시한 것들 이외에도 다양하다. 국민권익위원회는 단계별 윤리경영 표준안을 2008년 마련하였으며, 산업별 기업 윤리경영 모델을 지속적으로 개발하고 있다. 산업부는 2006년 윤리경영 평가모델을 개발하면서 지속가능경영 베스트 가이드라인을 개발하였다. ISO26000과 관련하여 한국표준협회는 2010년 ISO26000 이행수준 자가진단 체크리스트를 마련하였으며, 대한상공회의소는 2010년에 ISO26000 대응 진단 표준지표를 개발하였다. 지식경제부는 2009년에 지속가능경영 실행 가이드라인을 마련하였고, 전국경제인연합회는 윤리경영 자율진단 지표를 마련하였다. 이처럼 2000년대 들어 정부 부처를 비롯한 다양한 기관에서 윤리경영의 정착 및 확산을 목표로 윤리경영 진단·평가모델을 만들었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 공공기관 윤리경영 측정 모델이 다양한 형태로 개발되어 왔으며, 이러한 모델이 공공기관의 윤리경영 체계의 발전에 실질적인 기여를 하였다. 측정의 목적에 따라 다양한 기관과 부처에서 측정 모델이 개발됨으로써 공공기관들이 선택할 수 있는 대안이 풍부해진 것은 긍정적이거나, 공공기관의 조직발전단계를 고려한 체계적인 윤리경영 측정 가이드라인이 간명하게 제시될 필요가 있다. 아울러 윤리경영 이외에 윤리리스크를 측정하고 리스크 관리 대안을 제시하는 평가모델을 마련하는 데 관심을 가질 필요가 있다.

### Ⅲ. 공공기관 윤리경영 실태 분석

#### 1. 조사 방법

본 연구의 모집단은 전체 공공기관이지만, 설문조사의 대상 모집단은 공기업이다. 준정부기관과 기타 공공기관을 제외시킨 이유는 공공기관 성격 및 사업의 특성상 윤리리스크가 발생했을 때 상대적으로 파급력이 큰 공공기관이 공기업이라고 보았기 때문이다. 본 연구에서는 공기업 36개를 표본으로 선정하였으며, 조사대상 기업명은 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 조사대상 공기업

(주)한국가스기술공사 강원랜드(주) 그랜드코리아레저(주) 대한석탄공사 부산항만공사 여수광양항만공사 울산항만공사 인천국제공항공사 인천항만공사 제주국제자유도시개발센터 주식회사 에스알 주택도시보증공사	한국가스공사 한국공항공사 한국광물자원공사 한국남동발전(주) 한국남부발전(주) 한국도로공사 한국동서발전(주) 한국마사회 한국방송광고진흥공사 한국부동산원 한국서부발전(주) 한국석유공사	한국수력원자력(주) 한국수자원공사 한국전력공사 한국전력기술(주) 한국조폐공사 한국중부발전(주) 한국지역난방공사 한국철도공사 한국토지주택공사 한전KDN(주) 한전KPS(주) 해양환경공단
---	---	---

자료: 저자 작성

조사대상 공기업 36개 중에 26개 공기업이 설문에 참여하였으며, 응답률은 72.2%이다. 응답한 26개 기업 중 응답내용이 부실하거나 누락된 정보가 있는 경우는 없어 응답기업 모두 실질적인 분석에 포함되었다.

본 연구에 활용된 설문지는 크게 다섯 부분으로 구성되어 있다.

첫째, 윤리경영 실천의지 및 추진전략이다. 여기에는 윤리경영을 위한 CEO의 의지와 구체적인 추진 활동, 최고경영진의 부정행위에 대한 처벌건수, 기능전략으로서 윤리경영 전략 수립 여부 및 시기, 윤리경영 점검 주기 및 윤리경영 KPI 관리 현황 등이 포함된다.

둘째, 윤리규범 및 지침이다. 여기에는 기관별 윤리규범 및 지침 운영 현황, 윤리규정의 개정 주기, 윤리실천 자가점검 도구 개발, 부서별 내부통제 체크리스트 작성 체계 등이

포함된다.

셋째, 추진조직 및 시스템이다. 윤리경영 전담조직 및 운영 수준, 윤리경영 담당 인력 규모 및 평균 근속연수, 윤리경영 인력의 전문성, 준법지원 및 법적 리스크관리 조직 및 전임 담당자 지정, 준법 담당자의 전문성 수준, 교차 감사 및 내부 신고시스템, 윤리경영 상시점검 모니터링, 윤리경영 평가 및 보상, 청렴도 외부청렴도 및 내부청렴도 수준 등이 포함된다.

넷째, 윤리교육 및 사내외 커뮤니케이션이다. 여기에는 윤리 관련 교육훈련비 수준 및 추이, 윤리교육 이수율, 경영공시상 윤리경영 오류건수, 협력사의 윤리경영 이행에 대한 조항 등이 포함된다.

다섯째, 윤리경영 인식 수준이다. 인지된 윤리경영 수준 및 추이 평가, 기관의 윤리리스크, 비윤리적 행위 원인, 비윤리적 행위 근절 방안 등이 포함된다.

## 2. 설문분석 결과

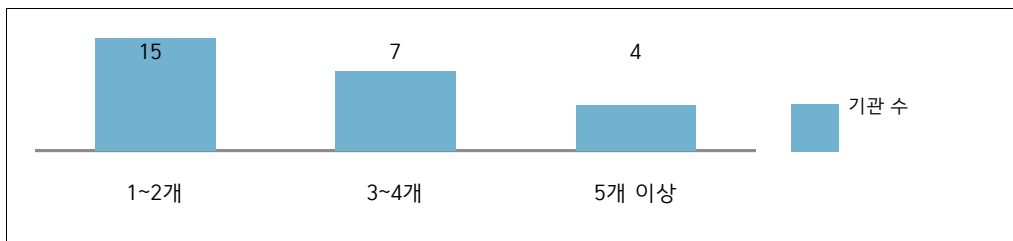
### 가. 윤리경영 실천의지 및 추진전략

#### 1) 최고경영자-구성원 간 윤리경영 소통채널 수

구성원과 최고경영자 간의 윤리경영 소통을 위해 1~2개 채널을 보유하고 있는 기관이 15개 기관(57.7%)으로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 3~4개 채널을 보유하고 있는 기관은 7개 기관(26.9%), 5개 이상의 소통채널을 보유하고 있는 경우는 4개 기관(15.4%)으로 나타났다.

[그림 III-1] 최고경영자-구성원 간 윤리경영 소통채널 수

(단위: 개)



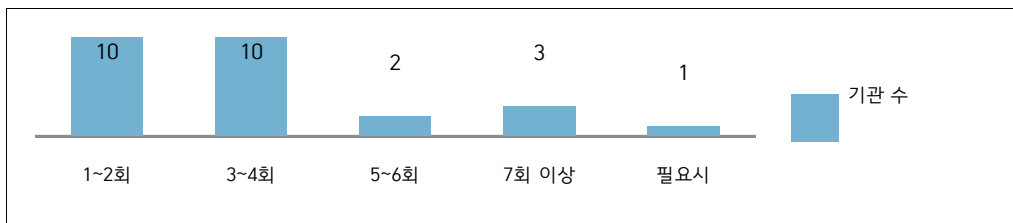
자료: 저자 작성

### 2) 윤리경영 조직(경영진 참여) 연간 운영횟수

경영진이 직접 참여하는 윤리경영 관련 공식 및 비공식 조직의 연간 운영횟수는 1~2회(10개 기관, 38.5%), 3~4회(10개 기관, 38.5%)로 대체로 4회 이하로 운영하는 기관이 응답기관의 절반 이상(77%)의 비중을 나타냈으며, 5회 이상 운영 기관은 5개 기관(19.2%)으로 나타났다. 그 밖에 필요시 운영되는 기관은 1개 기관으로 나타났다.

[그림 III-2] 윤리경영 조직 연간 운영횟수

(단위: 개)



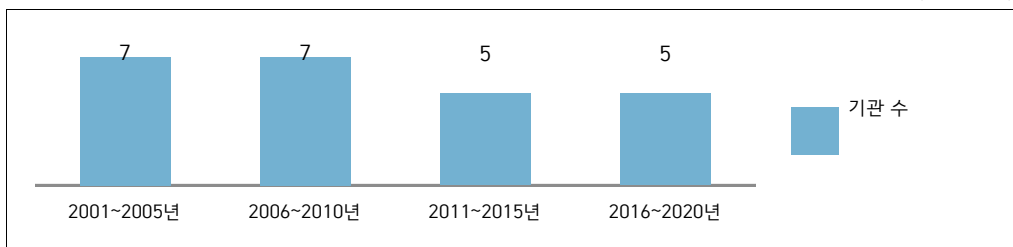
자료: 저자 작성

### 3) 윤리경영 전략 최초 수립 시기

설문 응답기관 모두 기관의 상위 전략 이외에 별도의 윤리경영 전략을 수립 및 운영 중에 있으며, 2005년 이후 윤리경영 전략을 최초로 수립한 기관은 응답기관(24개 기관) 중 17개 기관으로 전체의 65%를 차지하였다.

[그림 III-3] 기간별 윤리경영 전략 최초 수립 시기

(단위: 개)

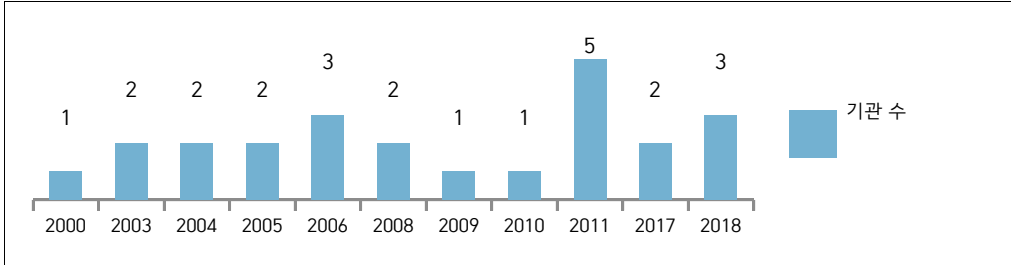


자료: 저자 작성

2011년에 5개 기관이 윤리경영 전략이 수립된 것을 제외하면 특정 시기에 공기업의 윤리경영 전략이 집중적으로 수립되지 않은 것으로 보인다.

[그림 III-4] 연도별 윤리경영 전략 최초 수립 시기

(단위: 개)



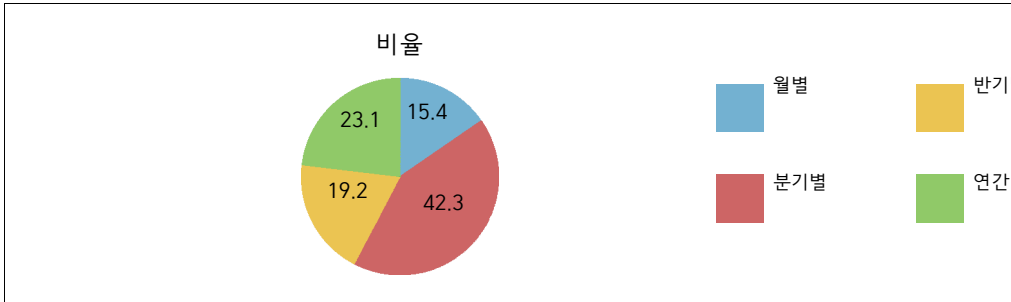
자료: 저자 작성

#### 4) 윤리경영 목표 및 과제 모니터링(점검) 주기

윤리경영 목표 및 과제에 대한 모니터링(점검) 주기는 분기별(42.3%), 반기별(19.2%), 연간(23.1%), 월별(15.4%) 순으로, 윤리경영 활동에 대한 분기별 점검주기가 가장 많은 것으로 나타났다.

[그림 III-5] 윤리경영 목표 및 과제 모니터링 주기

(단위: %)



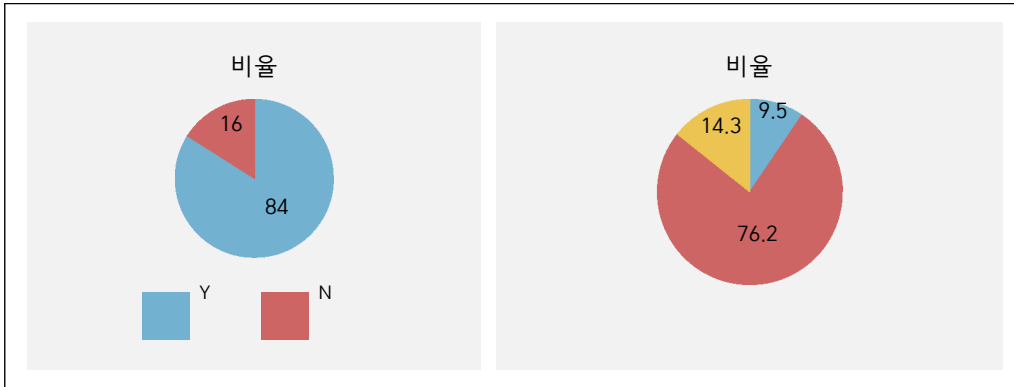
자료: 저자 작성

#### 5) 윤리경영 KPI 관리 여부 및 지난해 KPI 달성률

윤리경영 KPI를 설정하여 관리하는 기관은 21개 기관(84%)이며, 그렇지 않은 기관은 4개 기관(16%)으로 나타났다. 지난해 기준 KPI 달성률은 80~100% 미만 수준이 16개 기관(76.2%)으로 가장 많았으며, 100%를 달성한 기관은 3개 기관(14.3%), 80% 미만 달성 기관은 2개 기관(9.5%)으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-6] 윤리경영 KPI 관리 여부 및 지난해 KPI 달성률

(단위: %)



자료: 저자 작성

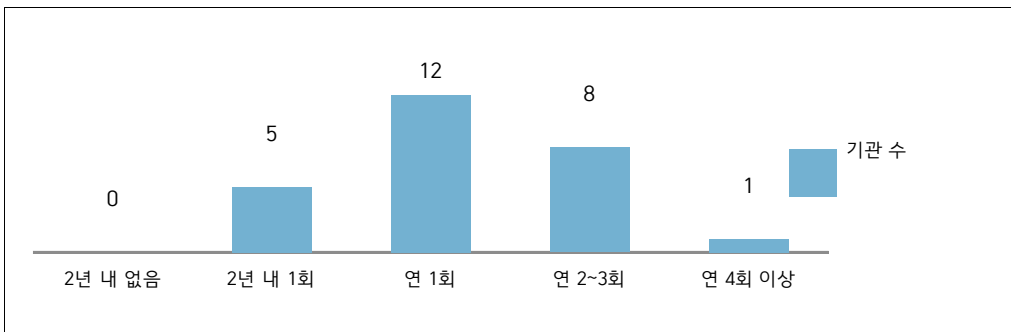
### 나. 윤리규범 및 지침

#### 1) 윤리규정 보완 업데이트 주기(최근 2년 이내)

최근 2년 이내 윤리규정 및 지침에 대한 보완, 업데이트 주기는 연 1회가 12개 기관(46.2%)으로 가장 많은 응답률을 보였으며, 연 2~3회인 기관은 8개 기관(30.8%), 2년 내 1회(격년 1회)를 응답한 기관은 5개 기관(19.2%)으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-7] 윤리규정 보완 업데이트 주기(최근 2년 이내)

(단위: 개)



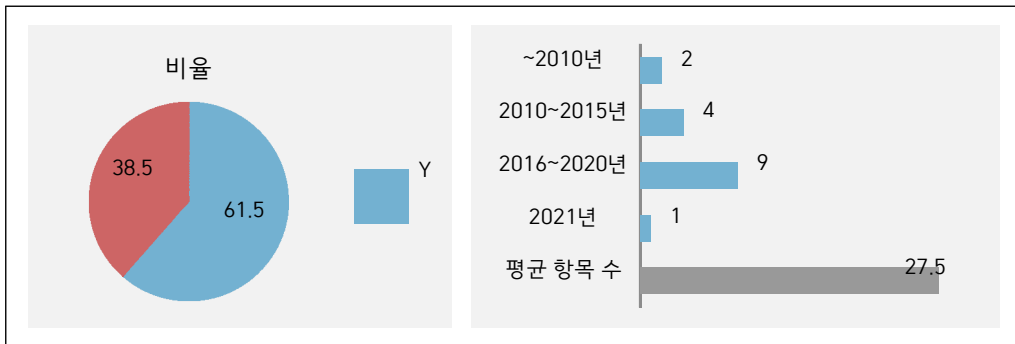
자료: 저자 작성

## 2) 윤리실천 자가점검도구 개발 여부 및 개발 연도 및 항목 수

구성원 윤리실천을 위한 자가점검도구를 개발하여 활용 중인 기관은 16개 기관(61.5%)으로, 별도의 점검도구를 개발하지 않은 기관도 10개 기관(46.7%)으로 나타났다. 또한 최초 개발 시기는 2016~2020년이 가장 많은 비중(9개 기관, 34.6%)을 차지하였으며, 활용 중인 자가점검 항목 수는 평균 27.5개로 나타났다.

[그림 III-8] 윤리실천 자가점검도구 개발 여부 및 개발 항목 수

(단위: %, 개)



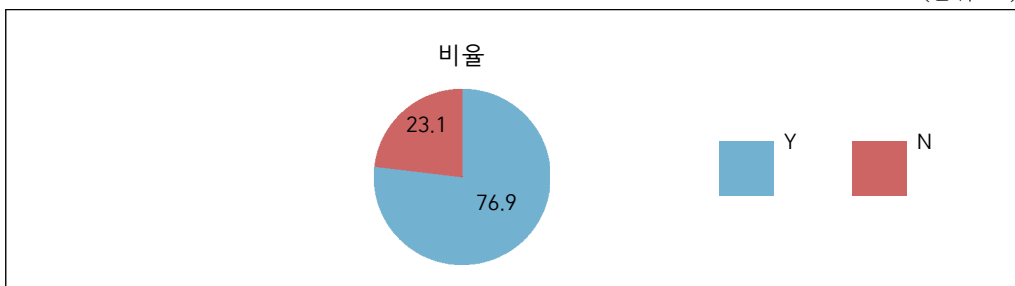
자료: 저자 작성

## 3) 부서별(업무별) 내부통제 체크리스트 점검 여부

부서별 내부통제 체크리스트를 통하여 자체 점검을 하고 있는 기관은 20개 기관으로 전체 응답기관의 76.9%를 차지하였다.

[그림 III-9] 부서별(업무별) 내부통제 체크리스트 점검 여부

(단위: %)



자료: 저자 작성

### 다. 추진조직 및 시스템

#### 1) 윤리경영 전담조직 및 운영 수준

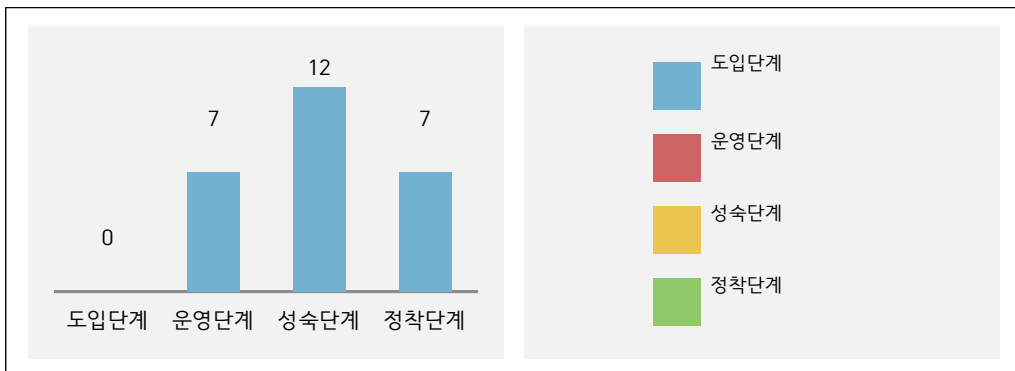
윤리경영의 운영수준을 ‘도입단계 > 운영단계 > 성숙단계 > 정착단계’로 구분했을 때 이에 대한 인식도를 살펴보면, 소속기관의 운영 수준을 ‘성숙단계’로 인지하는 기관이 가장 많았으며(12개 기관, 46.2%), 도입 이후의 ‘운영단계’와 가장 안정화 단계인 ‘정착단계’로 인지하는 기관은 각각 7개 기관(각 26.9%)으로 나타났다. 그 밖에 소속기관의 운영 수준을 ‘도입단계’로 인지하는 기관은 없는 것으로 나타났다.

**참고: 윤리경영 운영수준**

- (도입단계) 윤리경영 최고책임자와 전담부서, 담당자가 지정되어 있으나, 실제 활동 실적은 미비함
- (운영단계) 윤리경영 최고책임자, 전담부서, 담당자가 지정되어 있으나, 주로 전담부서를 중심으로 활동을 나타냄
- (성숙단계) 윤리경영 최고책임자, 전담부서, 담당자가 지정, 부서별 윤리경영 실무담당자 등 전사적 윤리경영 추진조직이 구축됨
- (정착단계) 윤리경영위원회와 전사 윤리경영 추진조직이 정착단계에 이르러 유기적으로 활동함

[그림 III-10] 윤리경영 전담조직 및 운영 수준

(단위: 건, %)



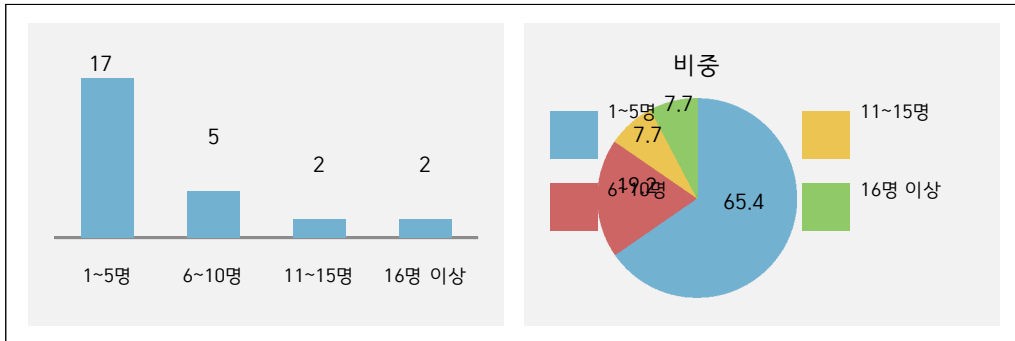
자료: 저자 작성

## 2) 윤리경영 전담인력 수

윤리경영 전담인력 수는 1~5명 규모가 가장 많았으며(17개 기관, 65.4%), 6~10명(5개 기관, 19.2%), 11명 이상이 배치된 기관은 4개 기관(15.4%)으로 나타났다.

[그림 III-11] 윤리경영 전담인력 수

(단위: 건, %)



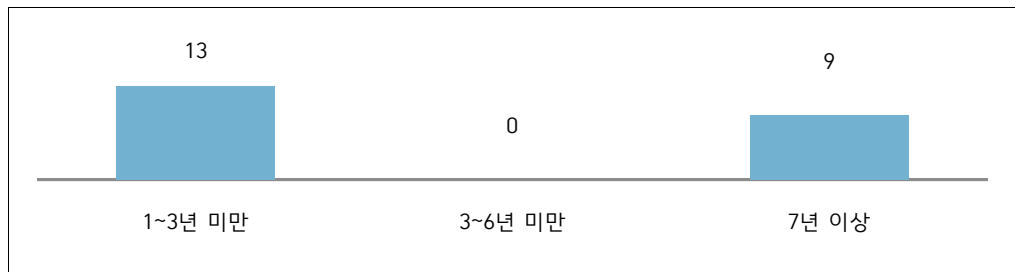
자료: 저자 작성

## 3) 윤리경영 전담조직 인력 평균 근속연수

윤리경영 전담조직 내 근무 인력의 평균 근속연수는 1~3년 미만이 가장 많았으며(13개 기관, 50.0%), 근속연수가 7년 이상인 기관은 9개 기관(34.6%)으로 나타났다.

[그림 III-12] 윤리경영 전담조직 인력 평균 근속연수

(단위: 건)



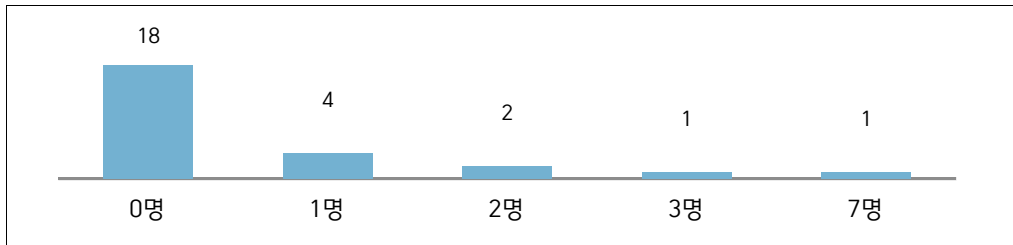
자료: 저자 작성

4) 윤리경영 전담부서 내 전문직위제 또는 개방형 계약직제 수

윤리경영 전담인력 내 전문직위제 또는 개방형 계약직을 배치한 기관은 8개 기관으로 응답기관의 절반에 못 미쳤으며(30.8%), 이 중 배치 규모는 1명이 4개 기관(50%)으로 가장 많았으며, 2명은 2개 기관(25%), 3명과 7명을 배치한 기관은 각각 1개 기관으로 나타났다.

[그림 III-13] 윤리경영 전담부서 내 전문직위제 또는 개방형 계약직제 수

(단위: 건)



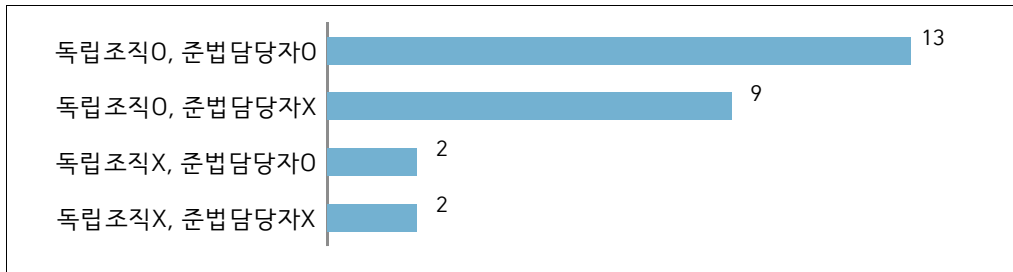
자료: 저자 작성

5) 준법조직 및 담당자 지정 여부

준법조직 운영 현황을 살펴보면, 독립조직화가 되어 있으며 담당자가 지정된 경우가 13개 기관(50.0%)으로 가장 많았으며, 독립조직은 있으나 담당자가 지정되지 않은 기관은 9개 기관(34.6%), 아직 독립조직화가 되어 있지 않은 기관은 총 4개 기관(15.4%)으로 나타났다. 응답기관 중 약 84%의 기관이 준법 리스크 관리를 위해 독립조직을 갖추고 있는 것으로 드러났다.

[그림 III-14] 준법조직 및 담당자 지정 여부

(단위: 건)



자료: 저자 작성

## 6) 준법담당자 전문성 수준

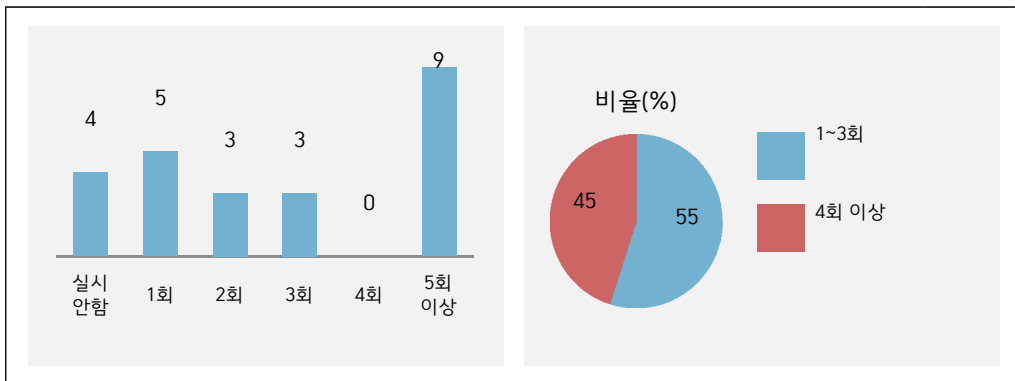
준법담당자를 지정하고 있는 기관 중 변호사 자격증 소지자를 보유한 기관이 10개 기관(83.3%)이며, 그 외 전문분야 자격증(1개 기관, 8.3%), 관련 분야 7년 이상 경력자(1개 기관, 8.3%) 등의 전문성을 갖춘 것으로 나타났다.

## 7) 교차감사 실시 횟수

교차감사를 실시하고 있는 기관은 24개 응답기관 중 총 20개 기관(83.3%)으로 나타났다. 그중 연간 1~3회 실시 기관은 11개 기관(55.0%)이었으며, 4회 이상 교차감사를 실시하고 있는 기관은 9개 기관(45.0%)으로 나타났다.

[그림 III-15] 교차감사 실시 횟수

(단위: 건)



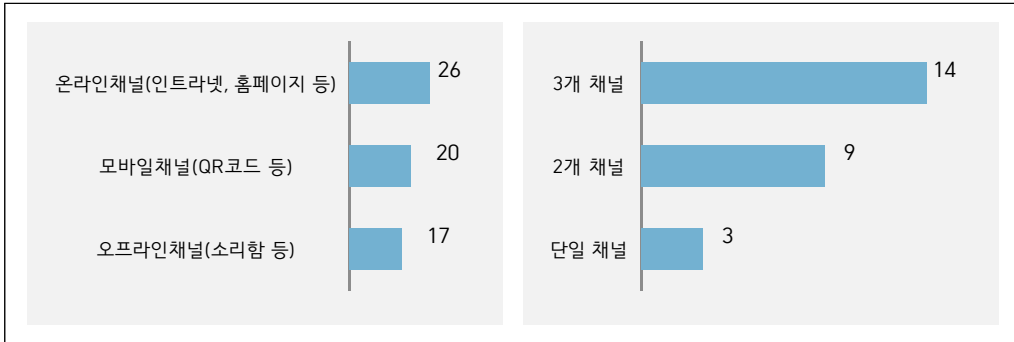
자료: 저자 작성

## 8) 내부신고시스템 플랫폼 유형(중복 응답)

내부신고시스템 플랫폼의 경우, 응답기관(26개 기관) 모두 온라인 채널을 활용하고 있으며, 모바일 채널은 20개 기관, 오프라인 채널은 17개 기관이 활용하고 있는 것으로 나타났다. 또한 2개 이상의 채널을 모두 운영하는 기관은 23개 기관으로 전체 응답기관의 88.5%를 차지하였고, 단일 채널을 운영하는 기관은 3개 기관(11.5%)으로 나타났다.

[그림 III-16] 내부신고시스템 플랫폼 유형(중복 응답)

(단위: 건)



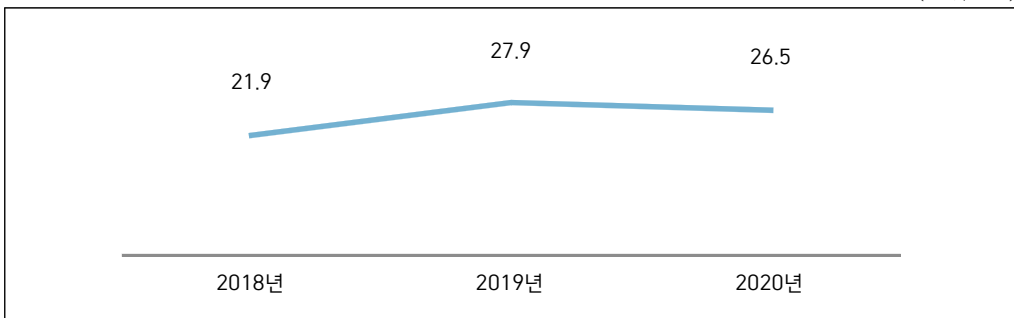
자료: 저자 작성

### 9) 최근 3년간 평균 내부신고 건수

최근 3년간 내부신고시스템을 통한 평균 신고 건수는 25.4건으로, 2018년 21.9건, 2019년 27.9건, 2020년 26.5건으로 나타났으며, 2018년에서 2019년간 약 6건 상승한 반면 2019년에서 2020년간에는 소폭 하락하였다.

[그림 III-17] 최근 3년간 평균 내부신고 건수

(단위: 건)



자료: 저자 작성

### 10) 내부신고 유형

내부신고시스템을 통해 가장 많이 접수된 신고 유형은, ‘갑질 및 폭언 등 직장 내 괴롭힘’이 27.3%로 가장 높은 비중을 차지했으며, 그 다음으로 ‘상사 및 동료의 비윤리/불법/규정위반 신고’(22.7%), ‘부당한 업무지시’(4.5%) 순으로 나타났다. 그 외 기타 답변으로

‘인사 등 내부제도 및 근무환경에 대한 불만’, ‘사업 관련 민원성 신고’, ‘개인 고충’ 등이 있었다.

### 11) 내부신고시스템 점검 및 피드백 수준

내부신고시스템의 운영 및 개선을 위해 구성원 대상 만족도 조사와 개선조치를 모두 실시하는 기관은 19개 기관으로 응답기관 중 76.0%를 차지하였다. 그 외 만족도 조사체계는 미구축 상태이지만, 정기적인 개선 절차가 있는 기관은 3개 기관(12.0%), 만족도 조사체계 및 정기개선 절차 모두 부재한 기관은 2개 기관(8.0%)으로 나타났다.

### 12) 내부신고시스템 활성화 노력(중복 응답)

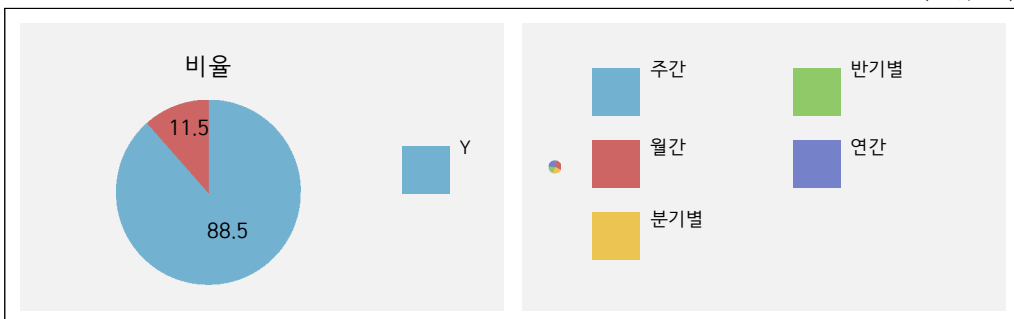
내부신고시스템 참여 활성화를 위한 노력으로는 ‘정기적인 홍보 및 캠페인 활동’이 39.3%로 가장 높은 응답 비중을 차지했으며, 그 다음으로는 ‘전직원 교육실시’(26.8%), ‘화면보호기, 물품 등 상시 노출’(23.2%), ‘SMS 등 정기적 발신’(10.7%) 순으로 나타났다.

### 13) 윤리경영 이행사항 점검체계 구축 여부 및 모니터링 주기

윤리경영에 대한 내·외부 지적사항 점검체계를 구축한 기관은 23개 기관(88.5%)으로, 모니터링 주기는 월간 단위가 28.6%(6개 기관)로 가장 많았으며, 그 다음으로는 분기 및 연간 단위는 각각 23.8%(각 5개 기관), 반기별 점검 19.0%(4개 기관), 주간 단위 점검 4.8%(1개 기관) 순으로 나타났다.

[그림 III-18] 윤리경영 이행사항 점검체계 구축 여부 및 모니터링 주기

(단위: %)



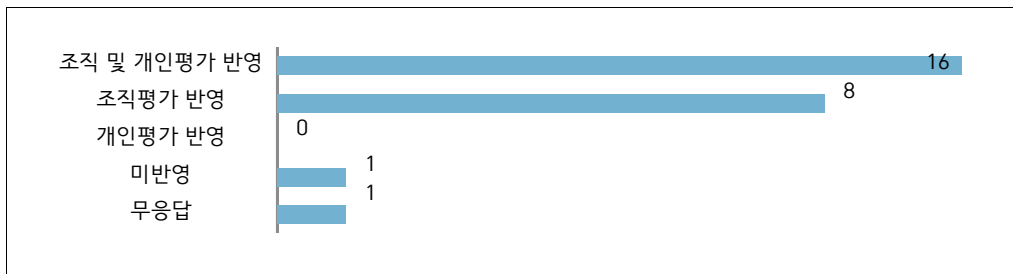
자료: 저자 작성

14) 윤리경영 성과평가 반영 수준

윤리경영에 대한 성과를 조직 및 개인평가에 모두 반영하는 기관은 16개 기관으로 전체의 61.5%를 차지하였으며, 조직평가에만 반영하는 기관은 8개 기관(30.8%), 평가에 반영하지 않는 기관은 1개 기관(3.8%)으로 나타났다.

[그림 III-19] 윤리경영 성과평가 반영 수준

(단위: 건)



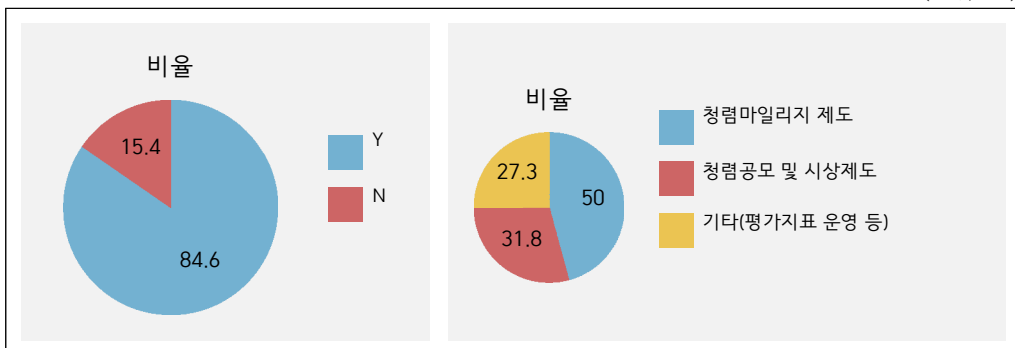
자료: 저자 작성

15) 윤리경영 우수성과 보상제도 실시 여부 및 유형

윤리경영 우수성과에 대한 포상을 위해 별도의 보상제도를 운영하는 기관은 총 22개 기관으로 전체의 84.6%를 차지하였으며, 이 중 청렴마일리지 제도는 50.1%, 청렴공모 및 시상제도는 31.8%, 기타(평가 및 인사 가점 등)는 27.3%로 나타났다.

[그림 III-20] 윤리경영 우수성과 보상제도 실시 여부 및 유형

(단위: %)



자료: 저자 작성

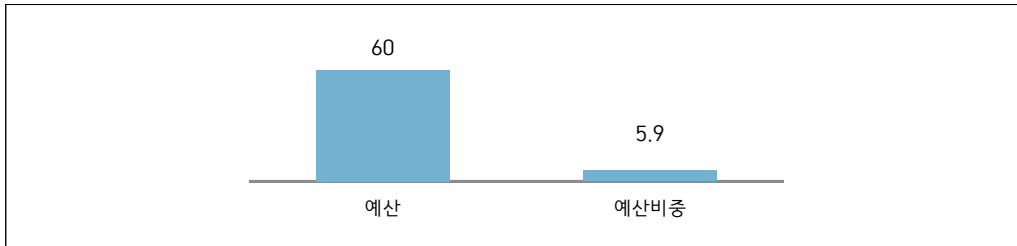
라. 윤리교육 및 사내외 커뮤니케이션

1) 최근 3년간 윤리경영 평균 교육예산 및 비중

최근 3년간 윤리경영 관련 교육예산은 평균 60백만원이며, 이는 전체 교육예산의 평균 5.9% 수준을 차지하는 것으로 나타났다.

[그림 III-21] 최근 3년간 윤리경영 평균 교육예산 및 비중

(단위: 백만원, %)



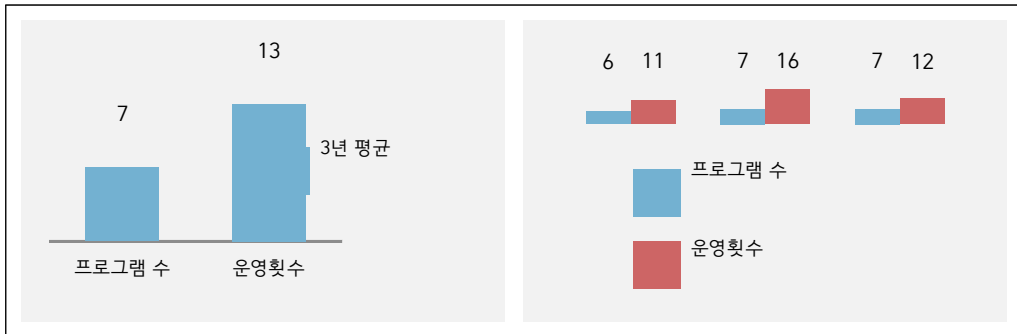
자료: 저자 작성

2) 최근 3년간 윤리경영 교육프로그램 수 및 운영횟수(법정교육 제외)

최근 3년간 윤리경영의 교육실적을 살펴보면, 교육 프로그램은 평균 7개 수준으로 연간 13회 정도 운영되는 것으로 나타났다. 운영횟수는 2018년과 2019년간에는 평균 5회 정도 증가하였으나, 2019년과 2020년 사이에 4회 감소하였다.

[그림 III-22] 최근 3년간 윤리경영 교육프로그램 수 및 운영횟수

(단위: 개, 건)



자료: 저자 작성

### 3) 최근 3년간 윤리경영 교육 이수율(%)(법정교육 포함)

최근 3년간 윤리경영 관련 교육 이수율은 90~100% 미만이 22개 기관(84.6%)으로 가장 많았으며, 100%의 이수율을 달성한 기관도 2개 기관(7.7%)으로 나타났다. 그 밖에 80~90% 미만의 이수율을 나타내는 기관은 1개 기관(3.8%)으로, 80% 미만의 이수율을 보이는 기관은 없는 것으로 나타났다.

### 4) 최근 3년간 경영공시 평균 오류 및 지적 건수

최근 3년간 윤리경영 부문 경영공시 상의 오류 및 지적 건수는 24개 기관이 0건(92.3%)을 달성하였으며, 5건 이상인 기관은 2개 기관(7.7%)으로 나타났다. 윤리경영에 대한 정보 및 공시의 정확도는 대체로 높은 편으로 볼 수 있다.

### 5) 협력사 대상 윤리경영 이행 조항 포함 여부

현재 입찰 및 계약 시 협력사 등에 윤리경영 이행 조항을 포함하고 있는 기관은 26개 응답기관 중 23개 기관으로 전체의 88.5%를 차지하였다.

## 마. 윤리경영 인식 수준

### 1) 소속기관의 윤리경영 인식 수준

소속기관의 윤리경영 인식 수준은 전 항목 평균 4.4점/5점 만점으로, 전반적으로 기관의 윤리경영 운영 수준을 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그중 '법제도 및 규제 수준'을 가장 높게 평가하였으며(4.6점), 그 다음으로는 '임직원 윤리수준'(4.5점), '조직 및 시스템 수준'(4.4점), '윤리적 기업문화 수준'(4.3점) 순으로 나타났다. 더불어 최근 2년간 소속기관의 윤리경영 향상 정도는 4.4점으로 나타났으며, 보통(3점)을 기준으로 과거보다 기관의 윤리경영이 강화되었다고 인식하고 있다.

### 2) 가장 우려되는 윤리경영 관련 리스크

현재 가장 우려되는 윤리경영 관련 리스크로는 '협력업체 등 갑질행위'(26.9%)가 가장 높은 응답률을 보였으며, '업무관련 비리(불법)행위', '정책관련 이해관계', '성(性)관련

---

비위행위'는 각각 15.4%로 동일한 응답률을 나타냈다. 그 밖에 기타 의견으로는 '내부 갑질 및 직장 내 괴롭힘(11.5%)', '각종 법령 인지 미흡에 따른 과실(3.8%)', '임직원 공감대 부족(3.8%)' 등이 있었다.

### 3) 비윤리행위 발생 원인(중복응답)

비윤리행위에 대한 주요 발생 원인으로는 '임직원 공감대 형성 부족'이 가장 많은 응답률(72.0%)을 나타냈으며, 그 다음으로는 '비리행위에 관대한 기업문화와 사회분위기'(44.0%), '조직 및 시스템 미비'(24.0%), '허술한 관리감독 체계'(16.0%), '사문화된 규범'과 'CEO 관심과 의지 부족'(각 12.0%), '협력업체와의 불공정한 거래 관행'(8%) 순으로 나타났다.

### 4) 비윤리행위 근절을 위한 과제(중복응답)

비윤리행위 근절을 위한 주요 과제로는 '교육, 캠페인을 통한 윤리적 기업문화 구축'이 가장 많은 응답률(72.0%)을 나타냈으며, 그 다음으로는 '엄격한 관리 감독체계 구축'(52.0%), '조직 및 시스템 재정비'와 CEO의 강력한 의지'(각 32.0%), '규범, 규칙, 강령 등의 실제적 지침 활용'(12.0%) 순으로 나타났다. 그 밖에 '고객감시단, 옴부즈맨 등과 같은 외부평가집단 도입'은 0%의 응답률을 보였다.

공기업을 대상으로 한 설문조사 결과, 대부분의 공기업은 기본적인 윤리경영 체계를 갖추고 있으며, 윤리경영 관련 인프라 구축 및 관리체계 개선 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다. 공기업들은 체계적인 윤리경영을 통해서 윤리경영 관련 대외 평가에 적극적으로 대응하고 있으며, 그 과정에서 윤리경영의 고도화가 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 윤리리스크가 주기적으로 발생하고 있는데 이와 관련해서는 국민적 관심을 불러일으켰던 3개의 사례를 살펴보고자 한다.

## IV. 윤리경영 사례 분석

### 1. 조사 방법

본 연구의 범위는 공기업이며, 연구 목적은 공기업의 윤리리스크 관리를 위한 프레임 워크 개발 및 개선방안을 제안하는 것이다. 연구범위와 연구목적에 부합하는 사례 분석을 위하여 지난 10년간 공기업에서 발생하였던 윤리경영 사례 중에서 국민적 관심이 매우 높았던 윤리리스크 발생 사례를 선정하였다. 올해(2021년) 국민적 공분을 샀던 LH공사의 부동산 투기 의혹 사례, 2013년에 발생한 한국수력원자력의 원전 납품 비리 사례, 2013년에 발생하여 2018년까지 논란이 되었던 강원랜드의 채용비리 사례를 분석하였다.

사례 분석은 3개 공기업 각각의 윤리리스크 발생 개요와 윤리경영 개선을 살펴보고자 한다. 윤리리스크 발생 개요는 윤리리스크의 내용과 함께 국민들의 관심을 가지게 된 계기 등을 다룬다. 윤리경영 개선은 윤리리스크가 발생한 이후 공기업들이 나름대로 리스크를 어떻게 관리하였으며, 미래의 윤리리스크를 예방하기 위하여 어떠한 조치를 하였는지에 대해 살펴본다.

### 2. 사례 분석

#### 가. LH공사의 부동산 투기 의혹 사례<sup>2)</sup>

##### 1) 윤리리스크 발생 개요

한국토지주택공사(LH) 직원 부동산 투기 의혹은 한국토지주택공사의 일부 직원들이 2018년부터 정부가 추진한 3기 신도시 중 최대 규모인 광명·시흥 신도시 사업지역에 100억원 대의 토지를 투기성으로 집중 매입했다는 의혹이다. 2021년 2월 24일, 정부는 수도권 주택 공급을 확충하기 위해 광명·시흥을 3기 신도시로 추가 선정했다. 2020년 발표한 남양주 왕숙, 하남 교산, 고양 창릉, 부천 대장, 인천 계양에 이어 6번째 3기 신도시다. 3기 신도시에는 계양신도시, 교산신도시, 대장신도시, 왕숙신도시, 창릉신도시,

2) 본 연구가 이루어지는 시점에서 LH공사의 일부 직원에 의한 투기 의혹이 사실로 밝혀졌으나, 조사나 재판이 모두 완료된 상황이 아니어서 의혹 사례로 부르는 것이 타당하다고 판단된다.

---

광명시흥신도시가 있다. LH는 신도시 사업을 집행하는 기관이라, 이들이 내부 정보를 이용하여 「공직자윤리법」상 이해충돌방지 의무와 부패방지법상 업무상 비밀이용 금지를 위반했다는 의혹이 불거졌다.<sup>3)</sup>

의혹이 불거진 이후 정부는 LH 혁신안을 발표하고 공기업의 윤리경영을 위하여 관리·감독을 강화할 것임을 제시하였다. 정부의 LH 혁신안에는 투기재발 방지를 위한 이중삼중의 통제장치 구축, 주거복지 및 주택공급 기능을 제외한 비핵심기능 분산 및 인력감축, 퇴직자 전관예우, 갑질행위 등 고질적 악습 근절, LH의 방만경영 관행을 개선하고 엄정한 경영평가로 성과급 환수 등이 포함되어 있다. 내부통제 장치 구축의 구체적인 방법으로 재산등록 대상 확대, 토지취득 금지, 사업지구 토지 조사, 준법감시관제 도입, 전관예우 근절, 갑질행위 차단 등을 제시하였다. LH공사의 부동산 투기 의혹 사례는 그렇지 않아도 국민들이 부동산 가격 상승에 대해 초미의 관심을 가지고 있는 상황에서 국민적 공분을 하게 됨으로써 공공기관의 윤리경영의 현주소에 비판적인 시각을 가지게 하는 계기가 되었다.

## 2) 윤리경영 개선

윤리리스크가 발생한 이후 LH공사는 윤리경영 혁신 체계도를 마련하여 3대 이행전략 및 11대 이행과제를 마련하였다. 3대 이행전략 중 내부통제 시스템 확립 전략과 준법윤리 내재화 전략은 일반적인 윤리경영 체계 및 관행을 담고 있다. 다만 직무윤리 리스크 관리는 기존의 윤리경영과 구분하여 리스크 관리 측면을 강조한 것으로 시사하는 바가 크다. 퇴직자 특혜의혹 근절은 공사에서 향후 발생할 수 있는 윤리리스크 중 하나라는 점에서 사전에 윤리리스크를 발굴·명확화하여 관리하는 체계를 갖춘 것은 긍정적이다.

---

3) 위키백과, 「한국토지주택공사 직원 부동산 투기 의혹」, [https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%95%9C%EA%B5%AD%ED%86%A0%EC%A7%80%EC%A3%BC%ED%83%9D%EA%B3%B5%EC%82%AC\\_%EC%A7%81%EC%9B%90\\_%EB%B6%80%EB%8F%99%EC%82%B0\\_%ED%88%AC%EA%B8%B0\\_%EC%9D%98%ED%98%B9](https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%95%9C%EA%B5%AD%ED%86%A0%EC%A7%80%EC%A3%BC%ED%83%9D%EA%B3%B5%EC%82%AC_%EC%A7%81%EC%9B%90_%EB%B6%80%EB%8F%99%EC%82%B0_%ED%88%AC%EA%B8%B0_%EC%9D%98%ED%98%B9), 검색일자: 2021. 9. 10.

〈표 IV-1〉 LH공사의 윤리경영 혁신 추진체계

이행전략	내부통제 시스템 확립	준법윤리 내재화	직무윤리 리스크 관리
이행과제	준법윤리 조직·운영 개선 - 준법윤리감시단 신설 - 준법감시관 도입 - 준법감시위원회 구성 - 준법감시위원회 구성	임직원 행동강령 강화 - 행동강령 개정 - 행동강령 세분화 - 체크리스트 구축 - 행동강령 준수서약	퇴직자 특혜의혹 근절 - 유관기업 수의계약 금지 - 심사평가 내부위원 배제 - 심사과정 공개 - 자재 선정관리 혁신
	재발방지대책 이행 철저 - 부동산 취득제한 - 전 직원 재산등록 - 투기행위 처벌강화 - 사업지구 전수조사 - 실시간감사시스템 고도화 - 임직원 보상배제 - 취득제한 동의서 징구	준법윤리 교육 강화 - 윤리교육 강화계획 수립 - 부패방지교육 직접 개발 - 사이버과정 교육 시행 - 준법윤리 현장교육 실시 - 업무별 토론회 개최 - 맞춤형 교육프로그램 확대(직급, 전문가 과정)	갑질근절방안 마련 - 갑질근절대책 수립 - 갑질 감찰강화 - 갑질 신고채널 운영 - 갑질 증정제 - 갑질행위 홈페이지 공개 - 감독관 권한 축소 (설계변경 기준개정)
	신고·예방체계 강화 - 신고 활성화 - 리니언시 제도 도입 - 신고시스템 정비	자율적 청렴준법문화 실천 - 부서별 실천노력 수행 - 찾아가는 고충상담 - 직원참여 캠페인 전개	취업제한·겸직관리 강화 - 취업제한 대상 확대 - 겸직관리 강화 (신고포상제 운영)
	윤리준법경영프로그램도입 - 윤리준법경영 인증 - K-CP 프로그램 도입 - ESG 경영 전략체계 구축	평가체계 개편 - 내부평가 배점 확대 - 준법윤리과제 발굴, 실천 - 교육참여, 설문조사 강화	

자료: 해당 기관의 내부 자료를 바탕으로 저자 작성

LH공사는 11개 이행과제별 실행계획을 구체적으로 제시하고 추진계획별 일정을 적시 하였다. 그중에는 기존에 윤리경영 체계 구축 및 관리활동에서 이루어져 왔던 것도 있지만, 일부는 새롭게 마련되거나 강화된 과제들이 있다. 대표적인 것으로 부동산 투기 재발 방지대책 이행 철저 과제를 들 수 있다. LH공사는 이행과제 관리를 강화함과 동시에 부동산 투기 의혹으로부터 발생한 부패문제를 조기에 해소하기 위하여 다양한 방안을 강구 하였으며 규정 신설 및 시스템 마련 등이 완료되었다.

첫째, 부동산 취득제한이다. 직원 및 이해관계자의 관련 업무 분야 및 관할의 부동산 신규 취득을 제한한다는 「공직자윤리법」 개정안에 따라 부동산 투자 관련 이해관계자의 부동산 취득을 제한하는 방안을 강구하였다.

둘째, 전직원 재산등록이다. 직원 및 이해관계자의 부동산을 포함한 재산등록 의무를

---

부여한 「공직자윤리법」에 따라 공직윤리시스템(peti)에 재산 등록 및 부동산 취득경위 등을 기재하여야 한다.

셋째, 부패행위에 대한 처벌 강화이다. 불법 투기행위 및 의심 행위자에 대한 강력한 인사조치를 실시하고, 부동산 취득제한 위반 시 직위해제 및 직권면직을 추가하였다. 아울러 징계 처분요구 시 승진자격을 박탈하고, 승진제한 기간을 2배 적용하는 등 인사규정을 개정하였다. 부동산 취득제한 등 위반 관련 별도 징계양정기준을 신설하고, 미공개 정보를 활용하여 투기 시 원스트라이크아웃 도입 인사규정 시행세칙을 개정하였다.

넷째, 부동산 투기의혹에 대한 전수조사를 실시하였다. 후보지 지정 시점에 임직원 보유 부동산 현황 및 부동산 투기 여부 등을 사전에 조사하여 사업지구 제척·징계 등 선제 조치하였다. 아울러 후보지 지정 단계 전수조사 절차를 후보지 업무지침에 반영하였다.

다섯째, 토지 소유 등에 대한 실시간 감사시스템을 고도화하였다. 업무 담당자가 보상·공급 단계에서 팝업 알림으로 임직원 등 토지소유 현황을 실시간으로 확인할 수 있도록 관련 감사시스템(RAS)을 개선하고 사업시스템에 연계하였다.

여섯째, 임직원 등 보유토지에 대해 보상 배제하였다. 임직원 등은 사업시행자의 재량적 보상·공급대상(대토보상, 생활대책, 협의양도인택지)에서 원칙적으로 배제하도록 보상지침을 개정하였다.

일곱째, 부동산 취득 제한 등 동의서를 징구하였다. 신규 채용자 입사 시 부동산 취득 제한 등 동의서 관련 내용을 채용공고문에 명시하였으며, 동의서에 징구 시행하였다. 채용 공고문에 관련 내용을 명시하고, 동의서 미제출 시 입사를 제한하도록 정하였다.

LH공사는 2021년 부동산 투기 의혹 사건으로 인하여 사회적 비난에 직면하면서 새로운 윤리리스크 발생가능성에 주목하고 직무윤리 리스크 관리 과제를 설정하였다. 기존 윤리경영 체계가 윤리경영 인프라 구축 및 프로세스 관리에 초점을 두었다면 직무윤리 리스크 관리 과제는 국민적 공분을 살 수 있는 특정 사안에 대한 리스크 관리라는 점이 특징이다. 이 과제에는 퇴직자 특혜의혹 근절, 갑질 근절, 취업제한 및 겸직관리 강화 등이 포함되어 있는데, 구체적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 퇴직자 특혜의혹 근절을 위한 개선으로는 우선 퇴직자가 취업 또는 창업한 기업 등과 퇴직일로부터 5년 이내에 수의계약을 체결하지 못하도록 조치하였다. 개선 전에는 퇴직일로부터 2년 이내에 수의계약을 하지 못하였다. 또한 심사과정에서 내부위원은 배제한다. 건설기술용역 심사(평가)위원회 구성 시 내부위원을 배제하여, 건축설계 공모 시

심사(평가)위원회를 전원 외부위원으로 구성하는 방안을 강구하였다. 개선 이전에는 내부 2명, 외부 5명이었으나 7명 전원 외부위원으로 개선하였다. 심사 전 과정에 대하여 녹화 및 유튜브 실황 중계하는 방식으로 개선하였다. 개선 전에는 공개 대상이 모든 국민이 아니라 업체 관계자였으며, 공개 방법은 유튜브가 아니라 대기실 TV 또는 휴대폰이었다.

둘째, 갑질 근절을 위한 대책으로는 우선 LH 갑질근절대책을 수립하여 사전예방 인프라, 피해신고 감시체계, 가해자 처벌제재, 피해자 보호회복 등의 대책을 마련하였다. 갑질 관련 감찰을 강화하기 위하여 갑질을 상시 감찰하는 전담조직을 별도 신설하여 폭언 등 갑질 빈번 분야를 중심으로 집중 모니터링을 실시하였다. 갑질 행위에 대해 감사실 내 갑질피해 신고·지원센터에서 갑질피해 신고·접수·조사와 2차 피해 방지 위한 신고자 보호 및 지원이 이루어졌다. 감찰활동 제고 및 선제적 대응 등 예방감찰 시스템 강화를 위해 감사실 내 ‘상시 기동감찰반’을 신규 운영하였다. SNS 조롱 및 국민 비하발언, 공사 현장 갑질 등을 일으킨 경우 끝까지 추적·조사하여 중징계 조치하는 체계를 갖추었으며, 갑질로 징계확정 시 사내 게시판 및 LH 홈페이지에 갑질행위 징계처분을 공개하였다.

셋째, 취업제한 및 겸직관리를 강화하였다. 전관예우 관행근절 및 입찰 공정성 논란 차단을 위해 취업제한(3년간) 대상자를 확대하였다. 공직 유관기관 취업제한 대상자를 대폭 확대하여 기존 상임이사 이상에서 2급 이상 전 직원을 대상으로 하였는데, 2021년 현재 2급 이상 직원은 529명에 달한다. 영리업무·겸직금지 의무 위반 징계를 강화하여 전관특혜 의혹과 부당한 겸직 행위를 근절하고자 하였으며, 미허가 겸직행위 신고포상제를 운영하여 신고자에게는 최대 1천만원을 포상하는 시스템을 갖추었다.

#### 나. 한국수력원자력의 원전 납품 비리 사례

##### 1) 윤리리스크 발생 개요<sup>4)</sup>

2013년 7월에 2007~2012년 한국수력원자력 사장이 원전 용수관리 업체로부터 뇌물을 받은 혐의로 구속되어 징역 5년에 벌금 2억 1천만원의 처벌을 받았다. 한국수력원자력 전 사장은 2010년 두 차례에 걸쳐 한국수력원자력의 원전 사업을 잘 봐 달라면서 전 지식경제부 차관에게 수백만원의 뇌물을 전달했었고, 이에 따라 전 차관도 구속되었다.

4) 위키백과, 「2013년 대한민국 원전 비리 사건」, [https://ko.wikipedia.org/wiki/2013%EB%85%84\\_%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD\\_%EC%9B%90%EC%A0%84\\_%EB%B9%84\\_%EB%A6%AC\\_%EC%82%AC%EA%B1%B4](https://ko.wikipedia.org/wiki/2013%EB%85%84_%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD_%EC%9B%90%EC%A0%84_%EB%B9%84_%EB%A6%AC_%EC%82%AC%EA%B1%B4), 검색일자: 2021. 9. 15.

이 때의 원전 비리에는 JS전선 등의 납품업체, 새한티이피 등의 민간 검증업체, 한국수력원자력 발전소 직원, 한국수력원자력 본사 간부, 설계회사인 한국전력기술 고위 간부, 한국수력원자력 전 사장, 정부 고위 공무원까지 연루되어 원전 산업계 전체가 총체적으로 부패했다는 비판을 받으며 원전마피아라는 비난도 받았다. 2013년 9월 조석 사장이 취임하면서 경영혁신과 청렴운동을 통해 회사 이미지를 개선하고자 노력했으며, 연달아 벌어진 비리의 책임을 지고 부장급 이상 간부 전원이 사표를 제출하였다.

## 2) 윤리경영 개선

한국수력원자력은 구조적 비리 발생 원천차단을 위한 6대 핵심과제를 2014년 말과 2015년에 걸쳐 시행하였다. 여기에는 퇴직자의 협력회사 재취업 제한 확대, 퇴직자의 고용업체 입찰 제한 강화, 인사제도 및 조직운영 개선, 시험검증비용 직접 지급, 구매사업단 독립성 강화, 입찰제도 투명성 강화 등이 포함된다.

〈표 IV-2〉 한국수력원자력의 윤리경영 개선 핵심과제(2014~2015년)

분야	핵심과제	주요 개선사항
유 착 관 계 근 절	퇴직자 협력회사 재취업 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>재취업 제한 직급 확대(1직급 → 2직급) 행동강령 개정</li> <li>퇴직자 신규 재취업: 46명 → 0명(2013년 6월 이후)</li> <li>2직급 이상 신규 승격자 행동강령 준수 서약서 전원 징구</li> </ul>
	퇴직자 고용업체 입찰 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>2직급 이상 퇴직자 고용업체 감점 → 적격심사 기준 개정</li> </ul>
	인사제도, 조직운영 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>장기근무자/고객접점근무자 순환보직 정례화</li> <li>순혈주의 타파를 위한 외부인재영입 확대(353명)</li> </ul>
구 매 제 도 개 선	시험검증비용 직접 지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>공급자와의 유착근절을 위해 시험검증기관에 직접 지급</li> </ul>
	구매사업단 독립성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>컨트롤 타워 강화(SCM팀 및 원가조사팀 신설)</li> <li>엔지니어링 검증파트 신설 및 전문인력 보강</li> </ul>
	입찰제도 투명성 강화 - 최고가치 낙찰제 - 구매계획 사전공개 - 수의계약 최소화	<ul style="list-style-type: none"> <li>자재 구매 시 기술중심 적격심사낙찰제 적용(44건)</li> <li>구매규격서 인터넷 공개 및 이의신청 제도 도입</li> <li>수의계약 감소: 2013년 27.9% → 2013년 25.4%</li> <li>수의계약품목 상시공개제도 시행(공공기관 최초) → 수의계약 감소: 2013년 28%, 2014년 25%, 2015년 22.7%</li> </ul>

자료: 해당 기관의 내부 자료를 바탕으로 저자 작성

한국수력원자력은 2014년과 2015년에 부패요인 선제적 차단을 위한 예방적 윤리활동을 집중 전개하였는데, 2021년 LH공사의 윤리경영 개선활동과 일부 유사한 대책들이 발견된다.

첫째, 2직급 이상 재산등록 시행이다. 「공직자윤리법」 개정에 따른 의무화로 해당하는 인력 933명 전체가 100% 등록하였다. 관련 헬프데스크를 운영하고 안전행정부(현 행정안전부)와 합동 전사 순회교육을 실시하였다.

둘째, 임직원 친족업체등록시스템 구축 및 운영이다. 친족이 공급업체로 등록된 임직원은 인사담당자에게 신고하고, 인사담당자가 신고시스템에 등록하여 관리하는 체계를 갖추었다.

셋째, ‘원스트라이크 아웃제’ 운영이다. 「징계양정기준에 관한 지침」을 개정하여 직무관련 금품 및 향응 수수 및 부정처사에 대하여 징계를 강화하였으며, 10만원 미만에 대해서도 해임이 가능하도록 개정하였다.

넷째, 업무 관련 기업 투자 금지에 관한 지침을 제정하였다. 이는 공기업 최초로 제정된 것으로 비상장 협력사 주식 보유직원에게 자율신고 및 감사를 하도록 하고, 아울러 비상장사 및 상장사를 포함한 지침을 제정하고 행동강령을 개정하였다.

다섯째, 신입직원 자동배치 시스템을 구축하였다. 인사담당자의 주관개입 가능성 및 알선·청탁 유발요인을 차단하고, 신입직원 등 입회 후 ERP 연계 공정배치시스템을 실행하고 즉시 공개하도록 하였다.

한국수력원자력은 2013년 원전 납품 비리에 이어 2014년 원전 도면 유출 사건 등을 거치면서 윤리경영 체계의 개선과 함께 윤리경영을 위한 조직문화 개선활동을 전사적으로 실시하였다. 여기에는 핵심가치 재정립, 시민평가단 위촉 및 운영, 위기 극복을 위한 전 간부 의식개혁 워크숍 실시, 1직급 직군 교차발령(원전본부장을 사무직군으로, 기획처장을 기술직군으로), 온·오프라인 청렴교육 강화 등이 포함되었다.

#### 다. 강원랜드의 채용비리 사례

##### 1) 윤리리스크 발생 개요

2013년 1월부터 4월까지 강원랜드가 채용한 인력 중 일부가 공정채용에 어긋난다는 각종 민원이 발생하였으며, 일부 정치권과의 연계설 등으로 국민적 관심사안이 되었다.

---

2013년 7월, 교육생 선발 관련 민원으로 국무조정실 공직복무점검이 실시되었으며, 2013년 11월, 국무조정실 점검결과 보직자 교체 및 교육생 채용 절차의 강화 조치요구를 받았다. 2015년 2월, 강화된 채용 절차에 따라 1차 교육생 〇〇〇<sup>5)</sup>명 중 〇〇〇명이 계약 종료되어 대규모 민원이 발생하였으며, 2015년 2월, 산업부에서는 민원과 관련하여 재발방지 대책 수립을 요구하였다. 2015년 5월, 정규직 전환 대상자 〇〇〇명 중 부적격자 〇〇명을 제외한 〇〇〇명을 정규직으로 전환하였다. 2015년 3~11월, 자체감사를 실시하여 전 대표이사 등의 청탁에 의한 부정선발 비위행위를 확인하고, 검찰에 수사 의뢰를 하였으며, 2018년 3월, 2013년 입사자 중 채용비리와 관련된 직원 〇〇〇명을 면직 처리하였다. 이 사례는 국가의 공정사회 정책 방향성과 국민들의 공정채용에 대한 요구와 맞물려 국민적인 관심을 불러일으켰으며, 이후 공공기관의 채용비리 근절 및 블라인드 채용의 확대로 이어졌다.

## 2) 윤리경영 개선

강원랜드는 채용비리로 인해 불이익을 받지 않도록 피해자 구제조치를 취하였다. 2013년 하이원 교육생 모집 당시 공정한 기회를 부여받지 못한 대상자 3,198명 중 226명 피해자를 구제하였다. 피해자 구제 전담센터 운영을 통해 285명의 지원서를 접수받고 서류 전형은 거친 뒤 필기전형(인·적성검사)을 보도록 하였으며, 면접전형을 통해 226명을 구제하였다. 피해자 구제 노력과 성과는 2018년 대통령 주재 공공기관 워크숍 때 피해자 구제 관련 우수사례 발표로 이어졌으며, 2019년 국민권익의 날 기념 유공 수장자 대통령 표창으로 이어졌다. 이미 발생한 비리사건에 대해 적극적으로 대응한 사례라고 할 수 있다.

강원랜드는 채용비리 재발방지 대책을 마련하기 위하여 제도 및 시스템 개선과 직원들의 윤리의식 함양 노력을 기울였다.

제도 및 시스템 개선을 위해서 첫째, 감사실 독립성 확보 및 외부 전문가 영입을 통해서 감사 역량을 강화하였다. 감사실장 직위를 상향 조정하고 외부 전문가를 영입하였으며, 직무감찰 전담체제를 운영하여 조사 및 감찰 기능을 강화하였다. 특히 수사·IT·회계 분야 감사 전문가 영입을 통한 내부 역량을 강화하였다.

둘째, 무관용 원칙을 설정하고, 채용비리에 대한 처벌을 강화하였다. 채용비리 연루자를

---

5) 채용비리와 관련하여 조사대상 인원, 부적격자 확정 및 정규직 전환 인원 등에 대한 파악이 어려웠으며, 〇〇〇명 또는 〇〇명으로 기술하였다.

업무배제하고 수사의뢰하였으며, 인사규정 개정과 함께 직권면직 등 처벌을 강화하였다.

셋째, 내부통제 강화를 통해서 향후에 발생할 수 있는 채용비리의 원천 차단을 지향하였다. 채용 전 과정 감사인 입회, 관련문서 영구보존, 채용비리 신고센터 운영 등의 후속 조치를 취하였다.

넷째, 채용 절차를 개선하여 채용 절차의 공정성·투명성을 확보하고자 하였다. 채용 전 과정에서 블라인드 채용을 하고, 외부위원 참여 의무화, 전문기관 위탁 실시, 인사부서 및 내부 결재자 지원자 정보식별 불가(블라인드 처리) 등에 대한 규정 제정 및 개정이 이루어졌다.

다섯째, 기관은 전사적인 윤리의식 함양을 위한 조치를 실시하였는데, 우선 기관장 주도하에 전 임직원 청렴교육을 강화하였다. 대표이사 특강(부패와 전쟁, 국가개혁과 부패 척결, 청탁금지법)이 이루어졌고, 임직원 대상 부패방지(공익신고, 청탁금지)교육을 강화하였다. 청렴의식 제고 및 확산을 위하여 '부정청탁 및 인사 청탁 근절을 위한 자정 결의 대회'를 실시하고, 윤리의 날 지정·운영을 통한 청렴의식 제고 및 확산을 지향하였다.

#### 라. 사례를 통해서 본 공기업의 윤리리스크 대응 및 학습

사례 분석에서 살펴본 3개 공기업(LH공사, 한국수력원자력, 강원랜드)은 윤리리스크를 겪는 과정에서 윤리경영의 중요성을 실감하고 윤리경영 체계를 강화하였다. 실제로 많은 공기업이 윤리리스크 발생 가능성에 노출되어 있으며, 윤리리스크를 트라우마로 느끼고 있는 이들 사례기업만큼 모든 공공기관들은 윤리리스크에 대한 공포감을 가져야 한다고 생각한다.

사례기업들이 서로 다른 사유로 인하여 윤리리스크를 겪었지만 대응방식이나 윤리경영 체계 개선에서 유사점을 보인다.

첫째, 비리 관련자에 대한 즉각적인 조치이다. 대외적으로 수사를 통해서 비리가 밝혀진 임직원에 대한 법적 처벌 이외에 대내적으로 관련 규정을 제·개정하여 유사 비리에 대한 처벌 강화 방안을 강구한다. LH공사는 비리에 연루된 임직원에 대한 법적 처벌이 이루어지고 있으며, 한국수력원자력은 전 사장이 징역형을 받았을 뿐만 아니라 비리가 연달아 발생하는 것에 대해 책임을 지고 부장급 이상 간부직 전원이 사표를 제출하였다. 강원랜드 역시 자체 감사를 실시한 뒤 전 대표이사 등 비위행위 의심자에 대하여 검찰에

---

수사 의뢰를 하였다. 비리와 연루된 것으로 의심되는 임직원에 대하여 강도 높은 내내의 처벌 조치는 국민들이 기대하는 공기업에 대한 윤리경영의 필요조건이라고 할 수 있다.

둘째, 공기업 윤리경영에 대한 국민들의 높은 기대수준을 실감하고 한층 강화된 윤리경영 체계 및 개선 방안을 마련하였다. 공기업 윤리경영은 2000년대 들어 다양한 형태로 제시되었으며, 경영평가 등을 통해서 지속적으로 공기업에 윤리경영 체계를 강화할 것을 요구하고 있다. 윤리리스크가 발생하면 기존의 윤리경영 체계 및 운영방식보다 개선된 형태의 강도 높은 윤리경영 체계 및 개선방안을 마련한다. LH공사는 준법윤리감시단과 윤리감사관제를 도입하였으며, 임직원 행동강령 강화, 부동산 관련 재발방지대책 이행 철저, 신고·예방체계 강화 등의 조치를 취하였다. 아울러 윤리준법경영프로그램 도입, 준법윤리 관련 내부평가체계 개편 등의 제도 개선방안을 마련하였다. 한국수력원자력은 퇴직자 협력회사 재취업 제한, 퇴직자 고용업체 입찰 제한, 비리발생가능성을 낮추기 위한 인사제도 및 조직운영 개선, 구매사업단 독립성 강화와 입찰제도 투명성 강화를 통한 구매제도 개선방안 마련 등의 제도개선 방안을 마련하였다. 강원랜드는 감사역량 강화, 채용절차 개선, 내부통제 강화 등의 제도 및 시스템 개선 노력이 이루어졌다.

셋째, 향후 유사한 비리가 발생했을 때 엄벌에 처할 것임을 강조하는 직원 대상 경고시스템을 갖추었다. LH공사는 미공개 정보를 활용하여 투기했을 때 윈스트라이크 아웃제도를 도입하고, 부동산 취득제한 등 위반 관련 별도 징계양정기준을 신설하였으며, 부동산 취득제한 위반 시 직위해제 및 직권면직 규정을 추가하였다. 한국수력원자력은 직무 관련 금품 및 향응 수수 및 부정처사에 대하여 징계를 강화하여 10만원 미만에 대해서도 해임이 가능하도록 규정을 개정하였으며 LH공사와 마찬가지로 윈스트라이크 아웃제를 도입하였다. 강원랜드는 채용비리 사건 이후 무관용원칙을 천명하고, 채용비리 발생 시 면직 규정을 마련하였다.

넷째, 단기적인 윤리경영 체계 개선뿐만 아니라 윤리경영에 대한 직원들의 의식 개선 및 조직문화 개선노력을 기울이는 것으로 나타났다. LH공사는 준법윤리의 내재화를 위하여 윤리교육 강화계획 수립, 부패방지교육 직접 개발, 준법윤리 현장교육 실시 등 준법윤리 교육을 강화하였다. 한국수력원자력은 전 간부 의식개혁 워크숍 실시, 청렴교육 강화, 갑질관행 제로화 운동, 42개 변화선도그룹(change agent group) 구성 및 변화선도그룹 직원 126명 선발 등의 조직문화 개선운동을 실시하였다. 강원랜드는 대표이사가 직접 청렴특강을 실시하는 등 임직원 청렴교육을 강화하고 자정결의대회 실시 및 윤리의

날 지정 등을 통해서 윤리경영을 주제로 한 조직문화 운동을 실시하는 등 청렴의식을 제고하기 위한 다양한 조치가 이루어졌다.

3개의 사례 분석 공기업은 모두 윤리리스크가 발생한 이후 윤리경영 체계를 개선하고 향후 윤리경영 발생 가능성이 있는 내용(콘텐츠)을 분석하였다. 하지만 향후 발생할 수 있는 윤리리스크를 주기적으로 점검하고, 정부 정책 변화 및 대내외 환경변화에 따라 새롭게 높아지고 있는 윤리리스크를 어떻게 발견할 것인지에 대해서는 상대적으로 깊게 고민하지 않은 것으로 보인다. 다시 말해서 콘텐츠 분석과 기존의 윤리경영 체계를 강화한 반면, 윤리리스크 발견 및 대응을 위한 프로세스 관리의 중요성을 간과하였다. 윤리경영 체계를 개선하는 것뿐만 아니라 국민적 공분을 살 수 있는 심각한 윤리리스크 발생 가능성의 영역을 주기적으로 모니터링하고 관리하는 프로세스를 갖추는 것이 중요하다.

사례 분석에서 특정 공기업의 윤리리스크를 사례를 다루었지만, 이러한 윤리리스크는 모든 공기업에 상존하고 있다. 드러나지 않았을 뿐이지 언제든지 블랙스완(black swan)이 등장할 수 있다. 윤리리스크를 완벽하게 없애는 것은 불가능할지 모르지만, 리스크 발생 가능성을 최소화하기 위해서는 윤리리스크를 별도의 관리 대상으로 정의하고 윤리리스크 관리방안을 체계적으로 수립해야 한다.

---

## V. 공공기관 윤리리스크 관리 방안

### 1. 공공기관 경영평가지표 기반 윤리경영 개선방안

#### 가. 공공기관 경영평가와 윤리경영

정부는 공공기관 경영평가를 통해서 공공기관의 윤리경영 노력과 성과를 높이기 위해 노력하고 있다. 과거 공공기관의 윤리리스크가 사회적 이슈가 되었을 때 정부는 윤리리스크가 발생한 해당 공공기관에 대한 시정 조치 요구와 함께 전체 공공기관의 윤리경영 수준을 고도화하기 위한 정책 방향성을 제시하곤 했다. 2021년에도 LH공사로부터 발생한 윤리리스크에 대한 후속 조치로 정부는 해당 공공기관에 대한 시정 및 개선 조치와 함께 전체 공공기관의 윤리경영 수준을 높이고자 경영평가에서 윤리경영 관련 지표의 평가비중을 높이는 정책 방향성을 설정하였다.

공공기관에 대한 경영평가의 영향력이 매우 크다는 점에서 실질적으로 공공기관들은 『경영평가편람』에 제시된 윤리경영 지표 및 세부평가내용을 가이드라인으로 삼고 있다. 2022년에 실시하게 될 『2021년 경영평가편람』을 보면, 공기업 및 준정부기관 모두 비계량 3점의 배점을 가지고 있다. 윤리경영을 측정하는 세부평가내용은 모두 4개로 구성 되어 있다.

첫째, 준법·윤리경영 체계의 구축 및 운영이다. 윤리경영 전담조직 및 관련 지침, 갑질 근절 방안, 비윤리적 행위의 신고 및 교육 등을 평가한다.

둘째, 사업추진 및 기관 운영 전반의 투명성 제고이다. 여기에는 중요 기록물 분류 및 관리체계 마련 등의 내용이 포함된다.

셋째, 윤리경영 지원을 위한 내부견제시스템 구축 및 운영이다. 내부감사를 통한 내부 견제활동 및 자율준수체계, 윤리·준법 상담 등이 평가된다.

넷째, 인권존중을 위한 노력과 활동이다. 인권 교육, 인권침해 구제 절차, 고충처리 제도 운영, 대내외 이해관계자 인권보호가 평가된다.

〈표 V-1〉 공공기관 경영평가편람 내 윤리경영 지표

지표 정의	경영활동 시 경제적·법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과를 평가한다.
세부평가내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 준법·윤리경영체계의 구축·운영 및 준법·윤리경영 실현을 위한 노력과 성과             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 윤리경영 관련 전담조직과 지침(윤리헌장, 윤리강령, 행동강령, 임원 직무청렴계약 규정 등) 마련·운영 여부, 갑질근절방안 마련·이행, 비윤리적 행위 신고, 교육 실적, 회계신뢰성 제고 등</li> </ul> </li> <li>② 사업추진, 조직·인사관리 등 기관 운영 전반의 투명성 제고 노력             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중요 기록물 분류체계 마련 등 관리체계 구축 및 운영</li> </ul> </li> <li>③ 윤리경영 지원을 위한 내부건제시스템 구축 및 운영성과             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율준수체계, 윤리·준법 상담, 내부감사 결과 및 사후관리 등 내부건제활동 실적 및 성과</li> </ul> </li> <li>④ 인권교육, 인권침해 구제절차 등 인권존중을 위한 노력과 활동             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고충처리제도 운영 등 근로자 및 대내외 이해관계자 인권보호</li> </ul> </li> </ul>

자료: 기획재정부(2019), p. 22.

#### 나. 공기업 윤리경영 베스트프랙티스 및 개선방안

공공기관들은 윤리경영 경영평가지표 및 세부평가내용에 준하여 경영평가 실적보고서를 작성하여 제출하고, 매년 보고서 평가 및 실사 인터뷰를 통해서 경영평가를 받게 된다. 경영평가에 참여한 공공기관들 중 윤리경영 지표에서 높은 점수를 받은 기관들은 어떠한 특징이 있는지 살펴보았다. 준정부기관을 제외하고, 공기업들을 중심으로 2019년 경영평가 실적보고서를 검토·분석하여 높은 수준의 윤리경영 체계 및 활동을 보이는 공기업의 베스트프랙티스를 도출하였는데, 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 권익위청렴도가 전년보다 상승하여 대외적으로 윤리경영 성과를 인정받았다.

둘째, 전년도 청렴도 결과(내부/외부/정책) 분석을 통해 문제점을 도출한 뒤 개선하는 체계를 갖추고 다양한 노력이 이루어졌다.

셋째, 반부패 청렴 교육, 신고제도 강화, 준감사인 제도 시행 등 윤리경영체계를 강화하였다.

넷째, 준법통제위원회, 윤리경영위원회, 인권침해구제심의위원회 등 기관 특성에 맞는 다양한 위원회를 구성하여 운영하였다.

다섯째, 채용 프로세스별 비리 발생 가능성을 배제하기 위한 노력으로 채용비리가 발생하지 않았다.

---

여섯째, 윤리경영 이수율, 교육만족도, 전담직원 교육 확대 등 윤리경영 관련 교육성과가 향상되었다.

일곱째, 직장 내 괴롭힘 관련 규정을 강화하고 교육을 확대하였다.

여덟째, 인권규정 강화 및 교육을 실시하였으며, 인권침해 대응체계 마련 등 인권경영을 강화하였다.

공기업마다 기업 상황이 다르고 조직 발전단계가 다르다. 하지만 윤리경영을 강화해야 하는 것은 모든 공기업에 숙명과도 같은 동일한 상황이다. 앞서 제시한 베스트프랙티스를 실행하는 노력과 함께 아래에 제시하는 윤리경영의 개선방안을 통해서 공기업의 윤리경영 수준이 더욱 높아질 것으로 기대한다.

첫째, 윤리경영을 별도의 기능전략으로 마련하고 과제별 성과관리를 할 필요가 있다. 이때, 투입-과정-결과의 관리지표 풀(pool)을 마련하고 연도별 관리를 한다.

둘째, 계약 및 사업관리 과정에서 발생할 수 있는 윤리경영 이슈를 발굴하고, 실제 발생하고 있는 부패·비윤리 행위에 대한 적발 및 조치를 강화한다. 계약과정에 참여하는 기업들로부터 필요하면 피드백을 받아 개선포인트를 발견하고, 협력업체와 청렴간담회를 주기적으로 실시한다.

셋째, 채용비리 근절을 위한 감시활동을 강화하고 프로세스를 개선한다. 특히 기관 자체 채용비리 가능성뿐만 아니라 채용전담업체로부터의 가능성도 근절하기 위한 노력을 강화한다. 예를 들어 타 기관에 출제된 문제를 우리 기관에 동일하게 출제하여 응시생으로부터 문제 제기를 받거나 사회적 이슈가 될 가능성을 줄이기 위해서 채용전담업체와의 계약 시 다양한 이슈를 구체적으로 점검해야 한다.

넷째, 연도별 선택과 집중에 의한 전략적 감사 및 예방감사를 강화한다. 감사활동이 윤리경영의 주요 활동 중 하나라는 점에서 체계적이고 실효성 있는 감사활동은 기관 전체의 윤리경영 수준을 높일 것이다. 아울러 내부신고시스템의 비효율성 등 문제점 발굴 및 개선활동을 할 필요가 있다. 기관의 대규모 윤리리스크는 기업 내부 직원의 외부 고발에 이루어지는 경우가 많다. 기관 내부에서 처리할 수 있는 내부신고시스템의 실효성을 높일 필요가 있다.

다섯째, 지사에서 발생할 수 있는 윤리경영 침해 실태에 대한 관리를 강화할 필요가 있다. 본사 위주의 관료적 윤리경영체계 구축에만 초점을 맞추지 말고 현장에서 발생하는 윤리경영 실태에 대한 주기적인 점검과 적극적인 관리가 이루어져야 한다.

여섯째, 세대 간 인식차이로 인해 발생하는 윤리 문제를 예방하기 위해 관련 교육을 강화할 필요가 있다. MZ세대로 대표되는 젊은 층과 40~50대의 기성세대 간 인식 차이를 줄이고 기관의 바람직한 윤리문화를 구축한다.

일곱째, 권익위청렴도 평가 등급 상승을 위해 적극적으로 노력함과 동시에 윤리경영의 내부평가 반영으로 윤리경영의 내재화를 이루어야 한다.

여덟째, 기관의 윤리경영 활동을 외부 이해관계자에게 적극적으로 홍보하고 외부 이해관계자가 윤리경영에 대하여 제안하고 피드백할 수 있는 기회를 마련한다.

## 2. 공공기관 윤리리스크 관리 프레임워크

### 가. 윤리리스크 관리 프레임워크 도출 필요성

본 연구는 20여 년간 공공기관 윤리경영이 정착되고, 나름의 고도화 과정을 거쳤음에도 불구하고 여전히 국민적 공분을 불러일으키는 윤리경영 사건들이 터져 나오는 것에 대한 근본적인 문제 제기에 기초하고 있다. 공공기관은 매년 이루어지는 청렴도 조사와 경영평가 윤리경영 지표관리를 통해서 윤리경영 체계를 구축하고 개선하기 위해 노력해 왔으나, 주기적으로 국민적 공분을 일으키는 윤리리스크가 여전히 빈번하게 발생하고 있다.

이러한 현상의 원인 중 하나는 윤리경영 체계의 정착 및 고도화 과정이 여전히 진행 중이며, 특히 공공기관 조직문화로 완전히 내재화되지 못했다는 점이다. 기업 특유의 부패 및 비윤리 문화뿐만 아니라 사회 전반적으로 퍼져 있는 반윤리·비윤리 의식 및 관행이 여전히 상존하고 있으며, 이러한 문화와 관행은 공공기관의 윤리리스크에 영향을 주고 있다.

다른 하나의 원인은 보다 기능적인 측면인데, 공공기관이 기존의 윤리경영활동 및 체계에 익숙한 나머지 윤리리스크 가능 영역의 탐지 및 대응이 부족했기 때문이다. 변화하는 정치·경제·사회·문화의 환경변화에 대한 민감성을 높이고, 언제든지 사회적 이슈가 될 수 있는 기관 내 윤리리스크 발생영역을 탐지하고 대응방안을 강구해야 한다. 예를 들어 A 공기업의 퇴직 직원들이 회사의 사업 수주에 적극적으로 개입하고 있으며, 데이터 분석 결과 퇴직 직원들이 모여 있는 특정 기업 몇 군데에 일감을 몰아주고 있다고 하자. 아직 문제가 되지 않았지만 이는 명백한 윤리리스크이다. 이를 조기에 발굴하여 현상의

---

원인을 분석하고 부패·비윤리 요소가 혹시 있는지 점검하고 대응방안을 마련하여야 한다. 이러한 문제를 안일하게 생각하다가 경쟁 입찰회사가 문제 제기하고 국민적 관심과 사회적 지탄의 대상이 된다면 A 공기업의 윤리리스크가 현실화될 수 있다.

위에 제시한 두 가지 원인 중에서 전자(윤리의식 내재화 및 윤리적 조직문화 형성)의 경우, 많은 공공기관들이 인지하고 있으며 다양한 노력이 이루어지는 분야라고 할 수 있다. 공공기관 윤리경영에 대한 사회적 요구가 높아지고 있기 때문에 공공기관들은 나름대로 윤리경영 고도화를 위해 노력하고 있다. 또한 대외적으로 정부에 의해 이루어지는 청렴도 평가와 공공기관 경영평가를 통해서 윤리경영 체계 개선과 성과 창출을 위해 노력하고 있다. 물론 국민들의 기대수준에 미치지 못하는 측면이 있지만 향후에도 윤리적 조직문화를 형성하기 위한 노력은 지속될 것이다. 하지만 후자(윤리리스크 탐색 프로세스)에 대한 공공기관의 필요성 인식은 상대적으로 부족하다. 통상적인 윤리경영 체계 구축 및 윤리문화 구축 이외에 국민적 공분을 일으키거나 기관에 커다란 타격을 줄 수 있는 윤리리스크를 별도로 구분하여 탐색하고 대응하는 기관은 많지 않은 것으로 판단된다. 이것이 본 연구가 윤리경영과 구분하여 윤리리스크에 초점을 맞춘 이유이기도 하다.

#### 나. 윤리리스크 관리 프레임워크

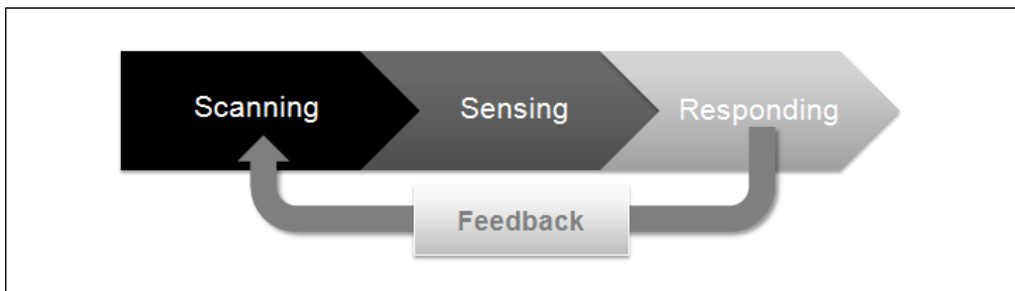
본 연구는 공공기관 윤리리스크를 분석하고 관리하기 위한 분석 프레임워크로 2011년 기획재정부 주관 ‘기업 미래준비지수(Future Readiness Index, FRI) 개발’ 연구에서 미래준비지수 도출을 위해 사용하였던 SSR 프레임워크를 활용한다. 기업 미래준비지수는 기업의 미래준비 역량을 높이기 위하여 세 가지 영역을 제시하였는데, 생존 역량, 기회 포착 및 성장 역량, 그리고 위기관리 역량이다. 기업 경영에서 위기(risk)는 매우 다양한 형태로 존재하는데 주로 재무금융적 위기를 중심으로 위기관리가 다루어진다. 하지만 기업의 윤리경영 및 사회적 책임 이행, 지속가능 경영, ESG 경영이 기업의 성장 이전에 생존을 좌우할 수 있다는 점에서 윤리적 위기에 대한 관심이 높아지고 있다. 본 연구에서는 기업 미래준비지수 중 위기관리 역량을 참고하여 공공기관의 윤리리스크 준비 방안을 강구하고자 한다.

본 연구의 윤리리스크 관리방안 도출을 위한 프레임워크는 SSR 프레임워크이다. SSR 프레임워크란 불확실한 변화의 징후를 예측하고(Scanning), 이에 대한 분석과 파악을

통해 어떻게 대응할지에 대해 생각하고(Sensing), 적절한 행동을 취하는(Responding) 프로세스에 기반하여 프로세스 단계별로 일어나는 활동과 필요한 요건이 무엇인지를 고려하여 관리지표를 도출하는 프레임워크이다.

SSR 모델은 인간의 인지 모델을 기업에 적용하여 외부의 변화가 발생하였을 때 인간의 인지 및 반응 구조를 바탕으로 기업의 구조에 맞게 적용하여 설정하는 것이다. SSR 모델은 인간의 뇌 활동에 기반하는데, 인간의 뇌의 구조는 단순하게 보았을 때 감지-통합-행동의 세 가지 기능에 의하여 작동한다. 첫째, 외부 변화의 감지이다. 외부기관으로부터 신호를 받아들이는 것을 의미하며, 사람은 감각기관인 눈, 귀, 피부, 입, 코 등을 통하여 감각기관에 전달한다. 둘째, 외부 변화의 통합이다. 개별적인 신호들을 모아 그것들의 총합으로 인식하는 것이며, 통합의 단계가 없으면 감각기관에서 오는 시그널은 그저 단순한 시그널로 인식이 되지만 통합 과정을 통하여 분석되고 의미가 부여된다. 그리고 이러한 의미들이 새로운 방식으로 통합되어 개념이나 의견 그리고 새로운 계획으로 연결된다. 셋째, 행동의 단계이다. 통합되어 나온 계획 등을 몸으로 실행하는 것이며, 궁극적으로 전달된 운동신호들은 수축과 이완의 정교한 방법으로 근육에 연계되어 행동으로 이루어진다. 뇌의 감각에서부터 통합 및 분석되어 행동에 이루는 과정을 조직에 적용하여 조직의 해석 시스템을 완성한다(Daft and Weick, 1984).

[그림 V-1] SSR 모델



자료: 세계미래포럼(2011), p. 82.

Wozniak(1992)에 따르면 인간은 감각기관(눈, 코, 입, 피부, 귀)을 통해 얻어지는 (Sensing) 감각들이 뇌(Brain)에 전달되고, 뇌에서는 전달된 감각정보를 ‘해석’하고 ‘판단(interpretation and/or judging)한 후 뇌에 의한 판단 정보가 우리의 몸(Body)을

통해 나타난다. 이와 같이 기업도 뇌의 역할을 하는 최고경영진과 몸의 역할을 수행하는 조직과 시스템의 영역, 그리고 감각기관의 접점인 외부의 고객과 시장 영역에 따라 구분이 가능하다. 경영의 기능 및 범위를 리더십/전략, 조직/시스템, 고객/시장으로 구분하고, Scanning-Sensing-Responding의 프로세스를 적용하면 <표 V-2>와 같은 SSR 프레임워크가 도출된다.

<표 V-2> SSR 프레임워크

구분	Scanning	Sensing	Responding
리더십/전략			
조직/시스템			
고객/시장			

자료: 세계미래포럼(2011), p. 84.

미래준비지수는 기업의 경영활동을 리더십/전략, 조직/시스템, 고객/시장으로 구분하였다. 공공기관과 민간기업의 차이를 고려할 때 고객/시장은 고객/이해관계자로 변경할 필요가 있다. 따라서 윤리리스크 관리 프레임워크는 SSR 관점과 리더십/전략-조직/시스템-고객/이해관계자의 관점 등 두 가지 차원으로 구성된다.

<표 V-3> 윤리리스크 관리 프레임워크

구분	Scanning	Sensing	Responding
리더십/전략			
조직/시스템			
고객/이해관계자			

자료: 저자 작성

### 3. 윤리리스크 관리지표 개발

#### 가. 윤리리스크 준비지수

윤리리스크 관리를 위한 SSR 프레임워크 및 프레임워크에 포함되어야 할 관리지표를 제시하면 <표 V-4>와 같다.

〈표 V-4〉 윤리리스크 관리지표

구분	Scanning	Sensing	Responding
리더십/전략	• 윤리리스크에 대한 기관장의 관심	• 윤리리스크 관리전략	• 윤리리스크 대응매뉴얼
조직/시스템	• 윤리리스크분석 전담 조직 운영 • 윤리리스크 관련 교육	• 윤리리스크 예측시스템	• 윤리리스크 조기경보 시스템
고객/이해관계자	• 윤리리스크 모니터링	• 윤리리스크 분석	• 윤리리스크 관리 커뮤니케이션

자료: 저자 작성

윤리리스크 관리지표는 윤리리스크에 대한 장기적인 모니터링, 중기적인 예측 및 분석, 그리고 단기적인 대응 등으로 구성되었다. 윤리리스크를 사전에 준비한다는 점에서 이들 지표를 통합하여 윤리리스크준비지수(ethical risk readiness index, ERRI)로 관리하는 것이 바람직하다. 본 연구에서 제안하는 윤리리스크준비지수(ERRI)는 기존에 개발되었던 기업미래준비지수(future readiness index, FRI) 중 일부가 기업경영의 미래에 발생할 수 있는 위험을 다루고 있다는 점을 착안하여 기업경영의 통상적인 위험 대신 윤리리스크를 적용한 것이다.

#### 나. 윤리리스크의 장기 모니터링

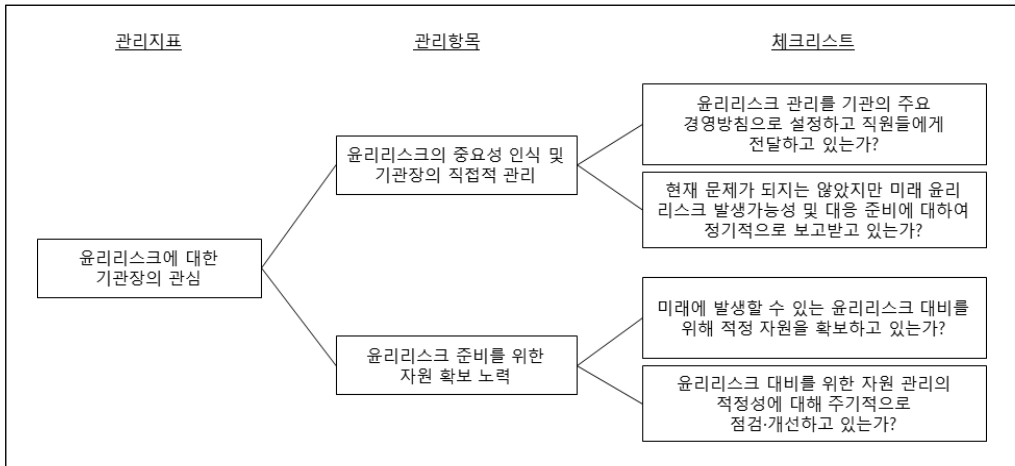
윤리리스크 준비지수 중 장기 모니터링에 해당하는 지표는 윤리리스크에 대한 기관장의 관심, 윤리리스크에 대한 기관장의 관심, 윤리리스크 관련 교육, 윤리리스크 모니터링이다.

공공기관이 윤리리스크에 우선순위를 두느냐는 공공기관 기관장의 관심 정도에 따라 달라진다. 윤리리스크를 중요하게 생각하고 기관장이 윤리리스크를 직접 관리하는 공공기관은 상대적으로 윤리리스크 발생 가능성이 줄어든다. 윤리리스크 관리를 주요 경영방침으로 설정하고, 회의체나 신년사 등을 통해서 직원들에게 윤리리스크의 중요성 및 관리방안을 언급하는 것이 필요하다. 현재 문제가 되지 않지만 미래에 발생할 수 있는 윤리리스크에 대하여 주기적으로 보고받을 필요가 있다.

윤리리스크를 중시하는 기관은 윤리리스크 준비에 적절한 자원을 투입한다. 미래에

발생할 수 있는 윤리리스크를 대비하기 위하여 인력이나 예산, 업무비중 등 적정자원을 확보하여야 하며, 자원 활용의 적정성에 대해 주기적으로 점검 및 개선이 이루어져야 할 것이다. 윤리리스크에 대한 기관장의 관심 지표에 대한 관리항목 및 공공기관이 자체적으로 점검해야 하는 체크리스트를 제시하면 [그림 V-2]와 같다.

[그림 V-2] 윤리리스크에 대한 기관장의 관심



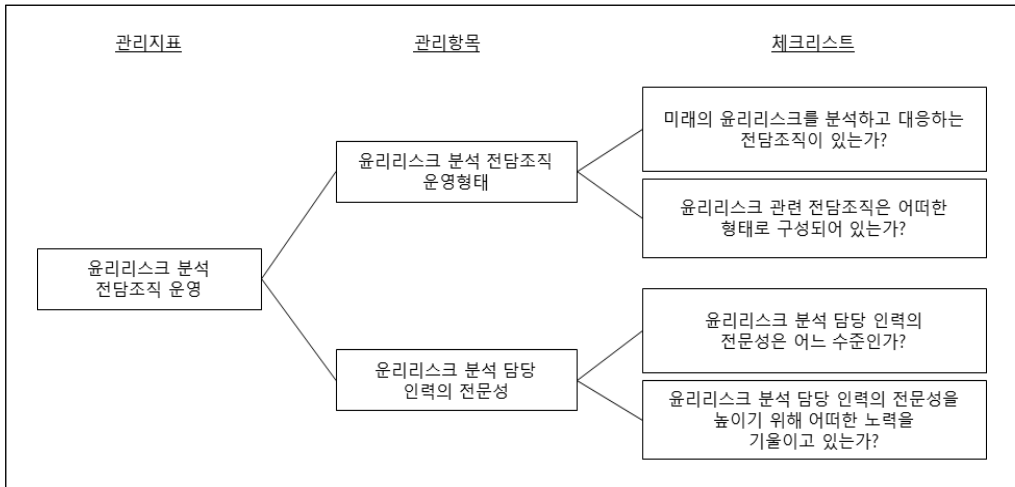
자료: 저자 작성

윤리리스크 발생을 사전에 예방하기 위해서는 윤리리스크를 분석하고 대비하는 전담 조직이 운영되어야 할 것이다. 이미 윤리경영 체계를 갖추고 있는 공공기관들은 별도의 윤리리스크 분석 전담조직을 운영할 필요는 없으며 기존의 윤리경영 전담 조직을 활용하는 것이 바람직하다. 다만 윤리경영과 윤리리스크에 대한 개념 구분을 이해하고, 다양한 윤리경영 현안 중에서 조직에 큰 영향을 줄 수 있는 윤리리스크 혹은 현재 인지하고 있지 못하지만 향후 발생할 수 있는 윤리리스크에 대한 분석과 관리를 강화할 필요가 있다.

윤리리스크 분석 전담조직을 운영할 때 미래의 윤리리스크를 분석하고 대응하는 전담 조직을 마련할 것인지, 마련한다면 어떠한 규모와 형태로 조직화할 것인지를 정해야 한다. 본 연구의 대상이 되는 36개 공기업의 경우 상설 전담조직이 있다는 점에서 본 지표는 높은 수준으로 달성되고 있다고 볼 수 있다. 다만 조직 발전단계상 아직 윤리경영 전담조직이 제대로 갖추어져 있지 않은 공공기관이 존재하며, 이들 기관들의 윤리경영 전담조직 강화 노력이 요구된다.

윤리리스크 분석 전담조직 운영 지표에는 전담조직의 형태뿐만 아니라 윤리리스크 분석 담당 인력의 전문성이 중요하다. 윤리리스크 분석 역량의 수준과 함께 전문성을 높이기 위한 교육 및 경력관리 등이 어떻게 이루어지고 있는지 체크리스트를 통해서 파악하고 개선할 필요가 있다.

[그림 V-3] 윤리리스크 분석 전담조직 운영

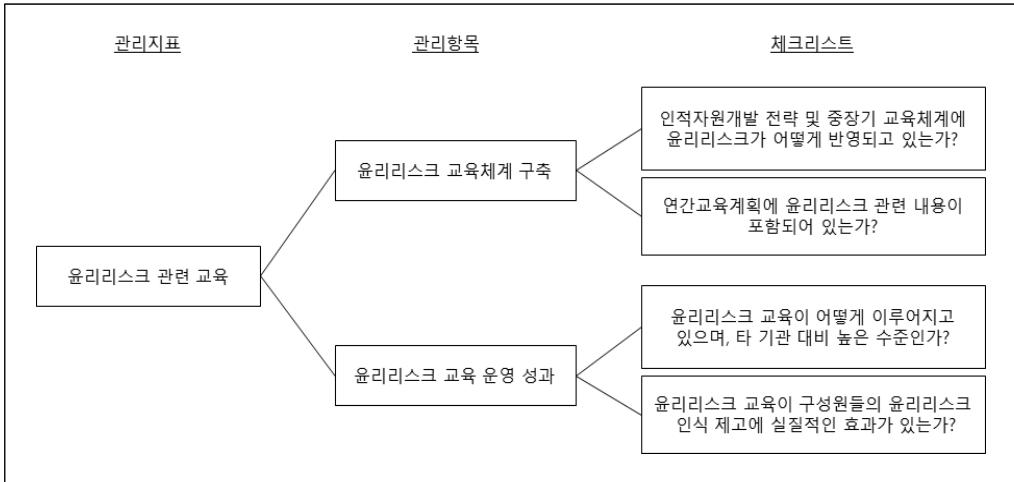


자료: 저자 작성

윤리리스크 대비를 공공기관의 전사적 조직문화로 자리매김하기 위해서는 직원들에 대한 지속적인 관련 교육이 이루어져야 한다. 우선 윤리리스크 교육체계를 구축해야 하는데, 이는 전사 중장기 교육체계에 윤리리스크 교육이 반영되어야 한다. 중장기 윤리리스크 교육을 통해서 얻고자 하는 기대효과를 명확히 하고, 윤리리스크 담당부서와 교육 부서 간 협업과 소통을 통해서 윤리리스크 교육이 이루어져야 한다. 중장기 교육체계에 포함된 윤리리스크는 연간 교육계획에 반영됨으로써 직원들에게 윤리리스크가 조직과 본인들에게 직접적으로 어떠한 피해를 주는지 실감할 수 있도록 해야 한다.

일반적인 교육과 마찬가지로 윤리리스크 교육에 대한 운영 성과 모니터링이 이루어질 필요가 있다. 윤리리스크 교육에 대한 반응평가뿐만 아니라 교육을 통한 직원들의 인식 변화를 함께 측정하고, 교육의 질과 성과가 타 기관 대비 높은 수준인지에 대한 객관적인 성과평가 노력을 기울이는 것이 바람직하다.

[그림 V-4] 윤리리스크 관련 교육

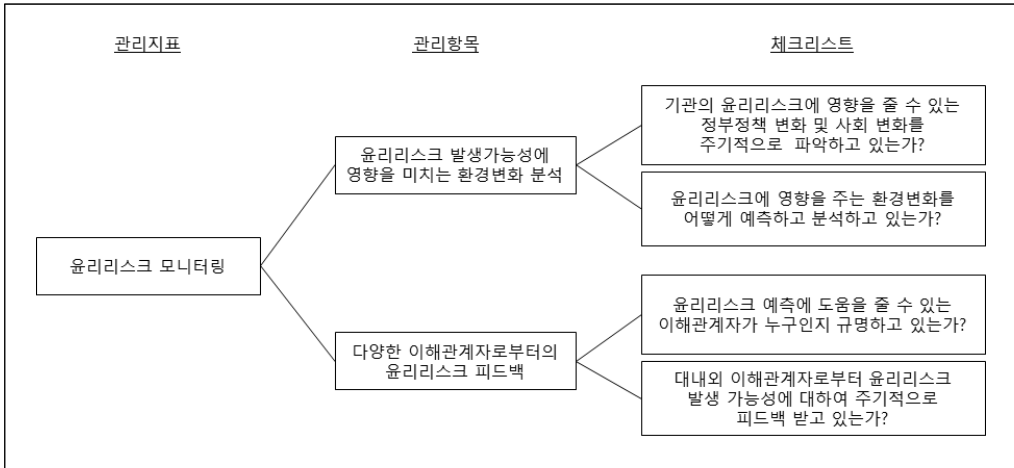


자료: 저자 작성

윤리리스크를 분석하고 대비하기 위해서는 환경 분석이 무엇보다 중요하다. 윤리리스크 발생 가능성에 영향을 미치는 환경 변화를 파악해야 하는데, 윤리리스크에 영향을 주는 정부정책 변화와 사회 변화에 대한 주기적인 모니터링이 필요하다. 과거에는 큰 문제가 되지 않았으나 환경 변화에 따라 큰 문제가 될 수 있는 윤리리스크를 파악하고 사전에 대비하는 것이 성숙한 윤리리스크 관리라고 할 수 있다.

윤리리스크를 모니터링하기 위해서는 다양한 이해관계자로부터 윤리리스크에 대한 피드백을 받을 필요가 있다. 윤리리스크 예측에 도움을 줄 수 있는 이해관계자를 파악하고, 그들로부터 정기적으로 윤리리스크 발생 가능 분야 및 관리방법에 대한 피드백을 받아야 할 것이다. 일상의 고유 업무에만 몰입하다 보면 거시적인 리스크 발생 가능성에 대한 관심과 우선순위가 낮아지게 된다. 그 결과 윤리리스크 불감증에 빠질 수 있다는 점에서 장기적인 윤리리스크 모니터링은 무엇보다 중요하다.

[그림 V-5] 윤리리스크 모니터링



자료: 저자 작성

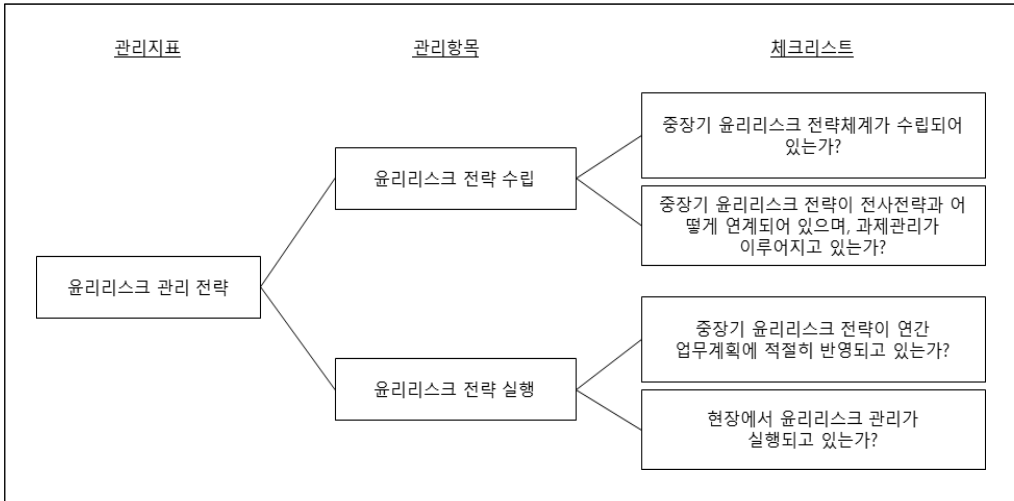
#### 다. 윤리리스크의 중기 예측 및 분석

윤리리스크 준비지수 중 중기 예측 및 분석에 해당하는 지표는 윤리리스크 관리 전략, 윤리리스크 예측 시스템, 윤리리스크 분석이다.

윤리리스크 관리의 전략적 방향성을 설정하고, 방향성에 부합하는 프로그램 또는 과제 관리가 이루어져야 한다. 윤리리스크 관리전략을 수립하는 방식은 두 가지가 있는데 하나는 별도의 기능전략으로서 윤리리스크 관리전략을 수립하는 방법이고, 다른 하나는 기존의 윤리경영 전략에 윤리리스크를 포함시키는 방식이다. 이 두 가지 방식은 장단점이 있으며 선택 가능한 대안이라고 생각한다.

전사전략과 윤리리스크 전략은 연계되어야 하며, 전략체계에는 전략방향성(strategic direction)과 전략과제(strategic initiative), 실행과제 또는 실행프로그램 등이 포함된다. 중기 전략이 수립되면 연도별 롤링(rolling)을 통해서 연간 윤리리스크 관리가 이루어지게 된다. 전략의 수립만큼 중요한 것이 전략의 실행이기 때문에 현장에서 윤리리스크에 대한 인식 및 관리가 기대한 대로 이루어지고 있는지에 대한 체계적인 관리가 이루어져야 한다.

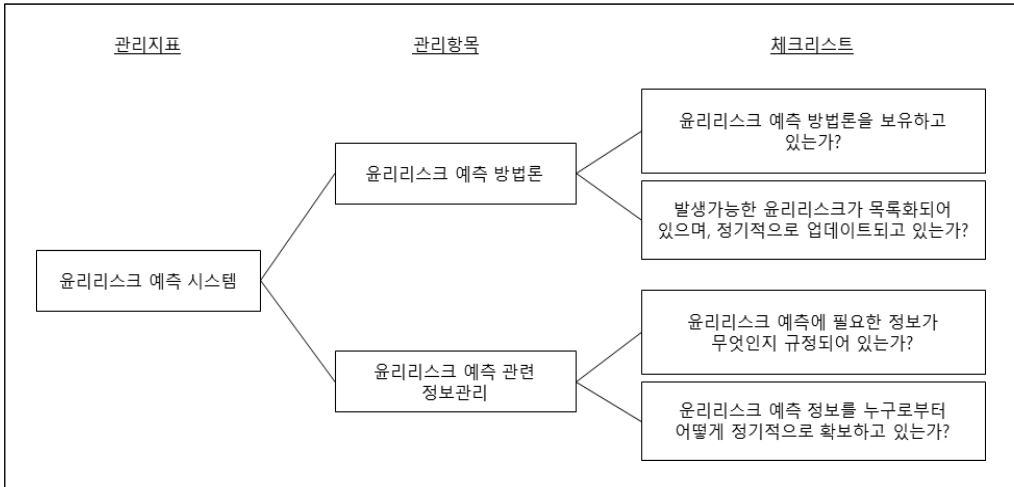
[그림 V-6] 윤리리스크 관리 전략



자료: 저자 작성

윤리리스크가 현실화되기 전에 발생 가능한 윤리리스크를 예측하는 시스템을 갖추어야 한다. 윤리리스크 예측시스템은 장기적인 윤리리스크 모니터링과 구분된다. 모니터링이 윤리리스크에 영향을 미치는 거시적이고 장기적인 환경 분석에 초점을 맞추었다면 윤리리스크 예측 시스템은 비교적 중단기적으로 조만간 발생 가능한 윤리리스크를 예측하는 것이다. 윤리리스크 예측을 위한 기관 나름대로의 방법론을 확보하고, 발생 가능한 윤리리스크를 목록화하고 정기적으로 업데이트해야 한다. 윤리리스크가 목록화되면 우선순위에 따라 윤리리스크를 줄이기 위한 관리 노력이 이어져야 할 것이다.

[그림 V-7] 윤리리스크 예측 시스템

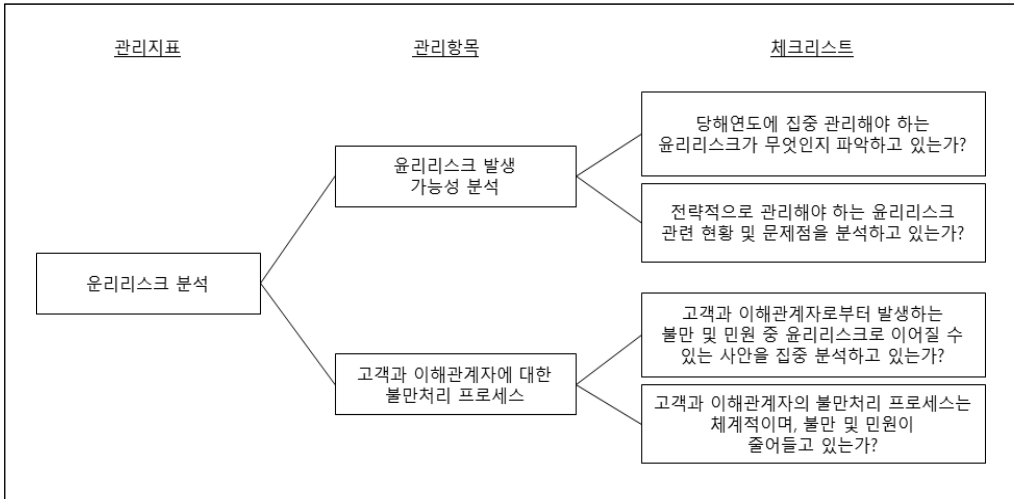


자료: 저자 작성

윤리리스크 대응을 위해서는 윤리리스크 발생 가능성에 대한 분석이 제대로 이루어져야 한다. 이때의 분석은 윤리리스크 탐색을 위한 중장기 환경 분석과 구분되며, 윤리리스크 현안이 될 수 있다고 판단되는 이슈에 대하여 현황 및 문제점을 분석하는 것이다. 당해 연도에 집중 관리해야 하는 윤리리스크를 명확히 하고, 해당 리스크 관련 데이터를 수집하여 분석하고, 리스크 관련자들과의 인터뷰 등을 통해서 문제를 명확히 하고 대안을 탐색하여야 한다.

기존의 고객 불만 사항 중에서 윤리리스크로 이어질 수 있는 사안을 파악하여 집중 분석하며, 기존의 고객 불만처리 프로세스에 대한 개선을 실시한다. 고객 불만 및 민원이 실제로 줄어들고 있는지 성과관리를 강화하고, 고객과 이해관계자들로부터 발생하는 윤리리스크를 분석한다.

[그림 V-8] 윤리리스크 분석



자료: 저자 작성

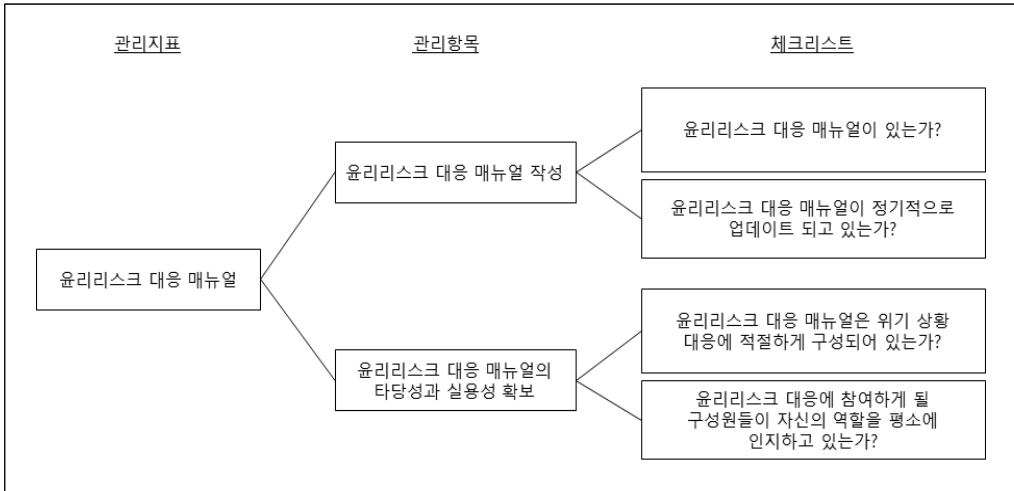
#### 라. 윤리리스크의 단기 대응

윤리리스크준비지수 중 단기 대응에 해당하는 지표는 윤리리스크 대응 매뉴얼, 윤리리스크 조기경보시스템, 윤리리스크 관리 커뮤니케이션이다.

윤리리스크 대응 매뉴얼 작성은 윤리리스크 전략 수립과 마찬가지로 두 가지 접근방법이 있다. 하나는 기존의 윤리경영 관련 매뉴얼과 별도로 윤리리스크 매뉴얼을 작성하는 방식이고, 다른 하나는 윤리경영 매뉴얼에 윤리리스크의 내용을 포함하는 것이다. 공공기관별로 윤리경영 매뉴얼 대신 위기대응 매뉴얼에 윤리경영이 포함되어 있을 수 있다. 중요한 것은 기관에 상대적으로 커다란 영향을 줄 수 있는 윤리리스크를 별도 관리할 필요가 있다는 점이다.

윤리리스크 대응 매뉴얼 관련해서 점검해야 할 사항은 윤리리스크 대응 매뉴얼이 있으며, 매뉴얼 구성 내용이 적절하고 타당한지, 그리고 정기적으로 업데이트되고 있는지 여부이다. 윤리리스크 매뉴얼이 실행력 있게 운영되기 위해서는 윤리리스크 대응에 참여하게 될 임직원들이 윤리리스크 발생 시 어떠한 역할을 해야 하는지 평소에 인지하고 있어야 한다.

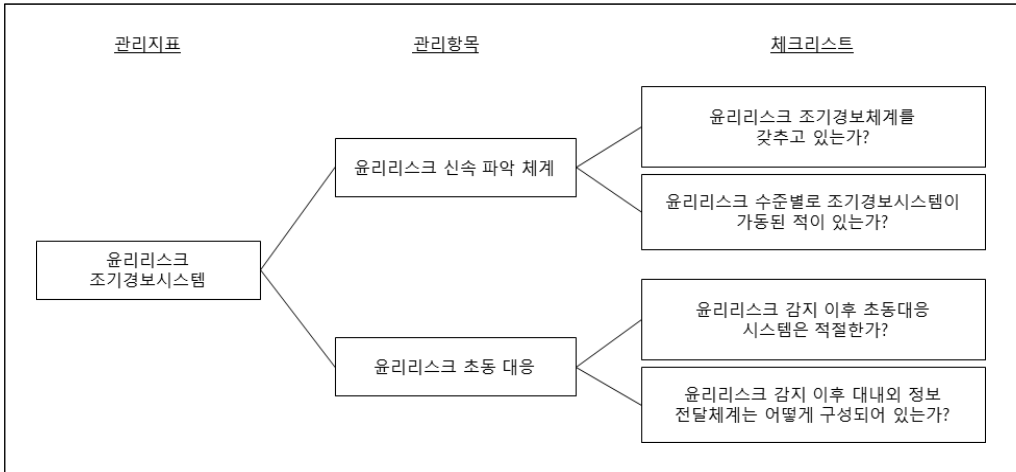
[그림 V-9] 윤리리스크 대응 매뉴얼



자료: 저자 작성

윤리리스크에 대한 단기 대응을 위하여 윤리리스크 조기경보시스템을 갖출 필요가 있다. 윤리리스크가 발생했을 때 조기경보체계에 따라서 리스크의 수준과 내용을 신속하게 파악하여야 한다. 윤리리스크가 감지되었을 때 어떻게 초동대응을 할 것이며, 윤리리스크 감지 이후 대내외 정보 전달체계를 어떻게 할 것인지 사전에 정의되어야 한다. 조기경보시스템이 형식적으로 구축되고 활용되지 않는 것은 자원의 낭비이므로 낮은 수준의 윤리리스크가 발생했을 때 조기경보시스템을 발휘하여 리스크의 피해나 부정적 영향력을 줄임으로써 위기리스크 관리 학습 및 피드백을 할 필요가 있다.

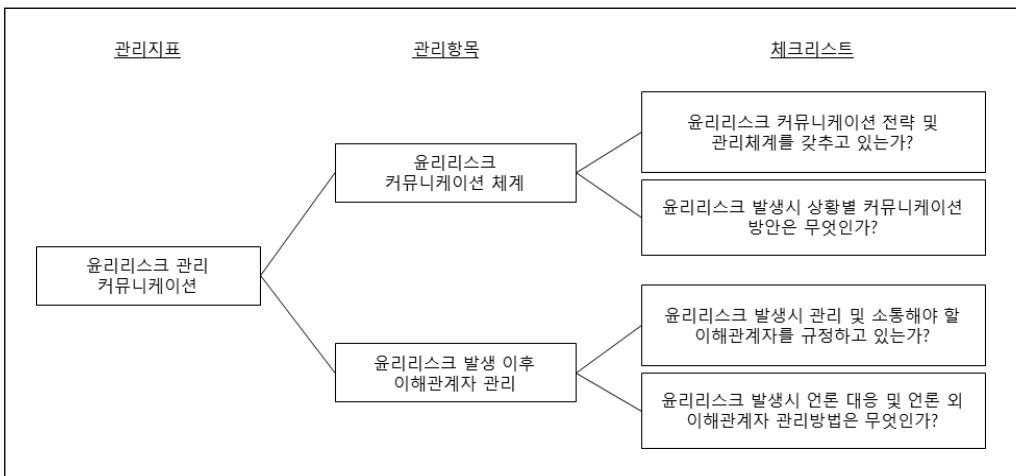
[그림 V-10] 윤리리스크 조기경보시스템



자료: 저자 작성

공공기관에서 윤리리스크가 발생하면 다양한 이해관계자에 대한 관리가 필요하다. 사전에 이해관계자와의 커뮤니케이션 전략과 관리체계를 마련하지 않으면 윤리리스크 발생 시 관리 및 소통해야 할 이해관계자를 체계적으로 관리할 수 없다. 윤리리스크의 유형과 내용에 따라 상황별 커뮤니케이션 방안을 마련하여야 한다.

[그림 V-11] 윤리리스크 관리 커뮤니케이션



자료: 저자 작성

마. 윤리리스크준비지수

윤리리스크준비지수(ERRI)는 총 3개 영역, 10개 지표로 구성된다. SSR 프레임워크에 의해 탐색영역(scanning), 감지영역(sensing), 대응영역(responding) 등 3개의 영역으로 구분되고 탐색영역 4개 지표, 감지영역 3개 지표, 대응영역 3개 지표로 이루어진다. 지표별 가중치는 동일하기 때문에 탐색 영역이 상대적으로 많은 40점의 가중치를 차지하고, 나머지 감지 영역과 대응 영역은 각각 30점의 가중치가 부여된다. 윤리리스크준비지수가 미래에 발생할 수 있는 윤리리스크를 사전에 예방하는 데 초점을 맞춘 지수라는 점에서 탐색 영역이 상대적으로 높은 가중치를 갖는 것은 지수개발의 목적과 부합한다고 할 수 있다.

〈표 V-5〉 윤리리스크준비지수 구성

영역	지표		점수 배분
탐색 (Scanning)	1	윤리리스크에 대한 기관장의 관심	10
	2	윤리리스크분석 전담조직 운영	10
	3	윤리리스크 관련 교육	10
	4	윤리리스크 모니터링	10
감지 (Sensing)	5	윤리리스크 관리전략	10
	6	윤리리스크 예측시스템	10
	7	윤리리스크 분석	10
대응 (Responding)	8	윤리리스크 대응매뉴얼	10
	9	윤리리스크 조기경보시스템	10
	10	윤리리스크 관리커뮤니케이션	10
윤리리스크준비지수(ERRI) 점수			100점

자료: 저자 작성

윤리리스크준비지수의 지표별 지표정의서를 제시하면 다음과 같다.

〈표 V-6〉 윤리리스크에 대한 기관장의 관심 지표정의서

지표명	윤리리스크에 대한 기관장의 관심		
영역	탐색(scanning)	배점	10

지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 관리가 조직문화로 자리 잡기 위해서는 기관장의 관심과 지원이 필수적임</li> <li>- 평소 미래 발생할 수 있는 위기상황을 강조하고, 위기관리를 위한 지원과 투자를 하고 있는지 파악함</li> </ul>																					
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기관장의 윤리리스크 중요성 인식                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관장의 윤리리스크에 대한 인식</li> <li>- 기관장의 윤리리스크 강조 정도(회의체, 신년사, 경영방침, 기고문 등)</li> </ul> </li> <li>2. 윤리리스크 준비 자원 확보                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 대비를 위한 자원 확보의 적정성</li> <li>- 윤리리스크 대비 자원의 수준 및 추이</li> </ul> </li> </ol> <p>○ 측정기준</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2">기관장의 윤리리스크 중요성 인식</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">윤리리스크 준비 자원 확보</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>				기관장의 윤리리스크 중요성 인식		높음	보통	낮음	윤리리스크 준비 자원 확보	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0
기관장의 윤리리스크 중요성 인식		높음	보통	낮음																		
윤리리스크 준비 자원 확보	높음	10	7.5	5																		
	보통	7.5	5	2.5																		
	낮음	5	2.5	0																		
측정방법/ 유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정성, 정량 평가</li> <li>- 윤리리스크 준비 자원의 수준 및 추이</li> </ul>																					

자료: 저자 작성

〈표 V-7〉 윤리리스크 전담조직 운영 지표정의서

지표명	윤리리스크 전담조직 운영																				
영역	탐색(scanning)	배점	10																		
지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 체계적인 윤리리스크 관리를 위해서는 부서 및 인력 등이 적절하게 조직화되어 있어야 함</li> <li>- 윤리리스크 담당 인력의 전문성은 그 기관의 윤리리스크 관리 수준에 영향을 줌</li> </ul>																				
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 윤리리스크 전담조직 운영 형태                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 담당 부서 형태(상설조직, 임시조직, 겸직조직 등)</li> <li>- 윤리리스크 담당 부서장의 직급</li> </ul> </li> <li>2. 윤리리스크 분석 담당 인력의 전문성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 담당 인력의 전문성, 해당 직위 근속연수</li> <li>- 윤리리스크 담당 인력의 전문성 강화 추이</li> </ul> </li> </ol> <p>○ 측정기준</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2">전담조직의 체계성</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">전담인력의 전문성</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>			전담조직의 체계성		높음	보통	낮음	전담인력의 전문성	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0
전담조직의 체계성		높음	보통	낮음																	
전담인력의 전문성	높음	10	7.5	5																	
	보통	7.5	5	2.5																	
	낮음	5	2.5	0																	
측정방법/유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정성 평가</li> <li>- 대부분의 공공기관에서 윤리부서를 상설조직화하고 있다는 점을 감안하여 윤리 전담조직 설치 여부보다 전담조직의 역량 및 조직 내 위상 등에 초점</li> </ul>																				

자료: 저자 작성

〈표 V-8〉 윤리리스크 관련 교육 지표정의서

지표명	윤리리스크 관련 교육		
영역	탐색(scanning)	배점	10

지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 관리의 중요성을 전사적으로 확산하고, 윤리리스크 예방을 위한 실질적인 교육이 이루어져야 함</li> <li>- 연간 교육계획에 윤리리스크 관련 교육을 포함시키고 있는지와 윤리리스크 관련 교육이 효과적으로 이루어지고 있는지 측정</li> </ul>																					
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 윤리리스크 교육체계 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중장기 인적자원개발에 윤리리스크 관련 내용의 포함 여부</li> <li>- 연간교육계획에서 윤리리스크 관련 교육내용의 포함 여부</li> </ul> </li> <li>2. 윤리리스크 교육 운영 성과                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 교육프로그램의 내용 및 품질</li> <li>- 윤리리스크 교육의 효과성 수준 및 추이</li> </ul> </li> </ol> <p>○ 측정기준</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2">윤리리스크 교육체계 구축</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">윤리리스크 교육 운영 성과</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>				윤리리스크 교육체계 구축		높음	보통	낮음	윤리리스크 교육 운영 성과	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0
윤리리스크 교육체계 구축		높음	보통	낮음																		
윤리리스크 교육 운영 성과	높음	10	7.5	5																		
	보통	7.5	5	2.5																		
	낮음	5	2.5	0																		
측정방법/ 유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정성, 정량 평가</li> <li>- 교육효과성 수준 및 추이(교육만족도, 교육 후 윤리리스크 인식 변화 등)</li> </ul>																					

자료: 저자 작성

〈표 V-9〉 윤리리스크 모니터링 지표정의서

지표명	윤리리스크 모니터링																				
영역	감지(scanning)	배점	10																		
지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미래에 발생할 수 있는 윤리리스크를 예방하기 위해서는 정부 정책 변화나 사회 변화, 기관 특유의 환경 변화에 대한 지속적인 모니터링이 필요함</li> <li>- 다양한 이해관계자로부터 정보를 확보하여 윤리리스크 발생 가능성을 모니터링할 필요 있음</li> </ul>																				
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <p>1. 윤리리스크 환경변화 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크에 영향을 주는 정부정책 변화 및 사회 변화 등 환경변화 파악</li> <li>- 환경변화에 대한 주기적인 모니터링 여부</li> <li>- 외부 환경변화에 대한 정보 취득 원천 및 방법</li> </ul> <p>2. 다양한 이해관계자로부터의 피드백</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 예측을 위한 이해관계자 관리</li> <li>- 이해관계자 피드백에 대한 주기적인 업데이트</li> </ul> <p>○ 측정기준</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2">윤리리스크 환경변화 분석</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">이해관계자로부터의 피드백</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>			윤리리스크 환경변화 분석		높음	보통	낮음	이해관계자로부터의 피드백	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0
윤리리스크 환경변화 분석		높음	보통	낮음																	
이해관계자로부터의 피드백	높음	10	7.5	5																	
	보통	7.5	5	2.5																	
	낮음	5	2.5	0																	
측정방법/유의사항	- 정성 평가																				

자료: 저자 작성

〈표 V-10〉 윤리리스크 관리 전략 지표정의서

지표명	윤리리스크 관리 전략		
영역	감지(sensing)	배점	10

지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크에 대한 중장기 전략체계를 수립하고 실행함으로써 체계적인 윤리리스크 관리가 가능함</li> <li>- 수립된 윤리리스크 중장기 전략이 현장에서 제대로 실행될 때 전사적인 윤리리스크 개선 성과를 기대할 수 있음</li> </ul>																					
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 윤리리스크 관리 전략 수립                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 중장기 전략 수립 여부 및 전사 전략체계와의 연계 정도</li> <li>- 기관의 윤리리스크 예방을 위한 구체적인 과제 및 프로그램이 전략체계에 반영된 정도</li> </ul> </li> <li>2. 윤리리스크 관리 전략 실행                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중장기 윤리리스크 관리 전략의 연간 업무계획 반영 적절성</li> <li>- 중장기 윤리리스크 관리 전략이 현장 임직원의 인식과 행동 변화에 실질적인 영향을 주기 위한 관리체계인지 점검</li> </ul> </li> </ol> <p>○ 측정기준</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2">윤리리스크 관리 전략 수립</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">윤리리스크 관리 전략 실행</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>				윤리리스크 관리 전략 수립		높음	보통	낮음	윤리리스크 관리 전략 실행	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0
윤리리스크 관리 전략 수립		높음	보통	낮음																		
윤리리스크 관리 전략 실행	높음	10	7.5	5																		
	보통	7.5	5	2.5																		
	낮음	5	2.5	0																		
측정방법/유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정성 평가</li> <li>- 별도의 윤리리스크전략이 없을 경우 윤리경영전략체계에 포함된 윤리리스크 관련 전략적 방향성, 전략과제, 실행과제 등을 측정</li> </ul>																					

자료: 저자 작성

〈표 V-11〉 윤리리스크 예측시스템 지표정의서

지표명	윤리리스크 예측시스템																				
영역	감지(sensing)	배점	10																		
지표 설정 근거	- 1~2년 후 발생할 수 있는 윤리리스크를 파악하기 위한 프로세스 및 관리체계를 마련할 필요 있음 - 윤리리스크 관련 정보를 체계적으로 수집하고, 윤리리스크를 목록화한 뒤 우선순위에 따라 리스크 관리를 강화하는 것이 바람직함																				
점수부여	○ 착안사항 1. 윤리리스크 예측 방법론 - 윤리리스크 예측을 위한 기관 나름대로의 프로세스 및 방법론 보유 여부 - 윤리리스크 목록화 및 주기적인 목록 업데이트 관리 2. 윤리리스크 예측 정보관리 - 윤리리스크 예측에 필요한 정보가 무엇인지 파악하여 관리 - 윤리리스크 예측을 위한 정기적인 정보 확보 및 업데이트 ○ 측정기준																				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">윤리리스크 예측 방법론</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">윤리리스크 예측 정보관리</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	윤리리스크 예측 방법론		높음	보통	낮음	윤리리스크 예측 정보관리	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0		
윤리리스크 예측 방법론		높음	보통	낮음																	
윤리리스크 예측 정보관리	높음	10	7.5	5																	
	보통	7.5	5	2.5																	
	낮음	5	2.5	0																	
측정방법/유의사항	- 정성 평가																				

자료: 저자 작성

〈표 V-12〉 윤리리스크 분석 지표정의서

지표명	윤리리스크 분석		
영역	감지(sensing)	배점	10

지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해연도에 발생 가능한 윤리리스크를 규명하고, 관련 데이터를 분석하여 현황 및 문제점 등 리스크의 실체를 파악할 필요가 있음</li> <li>- 고객과 이해관계자로부터 발생하는 불만 및 민원 중에서 윤리리스크로 확대될 가능성이 있는 이슈를 분석할 필요가 있음</li> </ul>																					
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 윤리리스크 발생 가능성 분석                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해연도에 집중 관리해야 하는 윤리리스크 사안 규명</li> <li>- 특정 사안에 대한 현황과 문제점 분석으로 사안의 심각성 확인</li> </ul> </li> <li>2. 고객 및 이해관계자의 불만처리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고객 및 이해관계자의 불만 및 민원 중에서 윤리리스크로 확대될 수 있는 사안의 집중 분석</li> <li>- 고객 및 이해관계자의 불만 및 민원 처리 수준 및 추이</li> </ul> </li> </ol> <p>○ 측정기준</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2">윤리리스크 발생 가능성 분석</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">고객 및 이해관계자의 불만처리</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>				윤리리스크 발생 가능성 분석		높음	보통	낮음	고객 및 이해관계자의 불만처리	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0
윤리리스크 발생 가능성 분석		높음	보통	낮음																		
고객 및 이해관계자의 불만처리	높음	10	7.5	5																		
	보통	7.5	5	2.5																		
	낮음	5	2.5	0																		
측정방법/유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정성, 정량 평가</li> <li>- 민원제기 건수, 민원처리 건수(최근 3년간)</li> </ul>																					

자료: 저자 작성

〈표 V-13〉 윤리리스크 대응 매뉴얼 지표정의서

지표명	윤리리스크 대응 매뉴얼		
영역	대응(responding)	배점	10
지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공기관마다 윤리리스크의 유형이 다르며 윤리리스크 발생 시 대응해야 하는 방식에 차이가 있음</li> <li>- 윤리리스크 발생 시 구성원들의 행동지침을 담은 매뉴얼을 통해서 실행력 있는 리스크 관리가 가능함</li> </ul>		
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <p>1. 윤리리스크 대응 매뉴얼 작성 여부 및 업데이트 여부(4점)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 대응 매뉴얼 없음: 0점</li> <li>- 매뉴얼은 있으나 주기적인 업데이트가 적절히 이루어지지 않음: 2점</li> <li>- 매뉴얼이 있으며 주기적인 업데이트가 적절히 이루어짐: 4점</li> </ul> <p>2. 윤리리스크 대응 매뉴얼의 타당성과 실용성(6점)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 매뉴얼의 내용이 적절하며, 관련 직원들이 내용을 숙지하고 있음: 6점</li> <li>- 매뉴얼의 내용이 적절하나, 관련 직원들의 내용 숙지가 부족함: 4점</li> <li>- 매뉴얼의 내용이 적절하지 않으나, 관련 직원들이 내용을 숙지함: 2점</li> <li>- 매뉴얼의 내용이 적절하지 않고 관련 직원들의 내용 숙지가 부족함: 0점</li> </ul>		
측정방법/유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정성, 정량 평가</li> <li>- 윤리리스크 대응 방안이 윤리경영 매뉴얼에 포함되어 있어도 인정 가능</li> <li>- 매뉴얼이 있는 경우 주기적인 업데이트는 이루어지기 마련이나 업데이트 기간과 내용을 정성 평가</li> </ul>		

자료: 저자 작성

〈표 V-14〉 윤리리스크 조기경보시스템 지표정의서

지표명	윤리리스크 조기경보시스템		
영역	대응(responding)	배점	10

지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크에 대한 초기 대응이 잘못 되었을 때 위기관리 실패로 이어질 수 있음</li> <li>- 윤리리스크가 발생했음을 신속하게 파악하고, 초동 대응을 체계적으로 하기 위한 시스템을 사전에 마련할 필요 있음</li> </ul>																					
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 윤리리스크 신속 파악 체계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 조기경보시스템 마련 유무</li> <li>- 윤리리스크 조기경보시스템의 적절성</li> </ul> </li> <li>2. 윤리리스크 초동 대응                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 발생 시 초기 대응 시스템의 적절성</li> <li>- 윤리리스크 감지 이후 대내외 정보 전달체계</li> </ul> </li> </ol> <p>○ 측정기준</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2">윤리리스크 신속 파악 체계</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">윤리리스크 초동 대응</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>				윤리리스크 신속 파악 체계		높음	보통	낮음	윤리리스크 초동 대응	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0
윤리리스크 신속 파악 체계		높음	보통	낮음																		
윤리리스크 초동 대응	높음	10	7.5	5																		
	보통	7.5	5	2.5																		
	낮음	5	2.5	0																		
측정방법/ 유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정성 평가</li> <li>- 윤리리스크 조기경보시스템은 기존 윤리경영 체계에서 이루어질 수도 있으나, 위기관리 체계에서 이루어질 수 있음(위기관리 체계 내 윤리리스크 조기경보 시스템 측정 가능)</li> </ul>																					

자료: 저자 작성

〈표 V-15〉 윤리리스크 관리 커뮤니케이션 지표정의서

지표명	윤리리스크 관리 커뮤니케이션																				
영역	대응(responding)	배점	10																		
지표 설정 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크가 실제로 발생했을 때 언론 및 주요 이해관계자에게 정확하고 적절한 정보를 제공하는 것은 무엇보다 중요함</li> <li>- 윤리리스크 발생 시 상황별, 이해관계자별 커뮤니케이션 방안을 사전에 마련할 필요 있음</li> </ul>																				
점수부여	<p>○ 착안사항</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 윤리리스크 커뮤니케이션 체계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 커뮤니케이션 전략 및 관리체계 유무</li> <li>- 윤리리스크 발생 시 관련 부서 및 직원의 커뮤니케이션 역할 분담체계</li> </ul> </li> <li>2. 윤리리스크 발생 이후 이해관계자 관리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리리스크 발생 시 상황별 이해관계자 소통의 우선순위</li> <li>- 언론 대응 및 주요 이해관계자 관리방법</li> </ul> </li> </ol> <p>○ 측정기준</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2">윤리리스크 커뮤니케이션 체계</th> <th>높음</th> <th>보통</th> <th>낮음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">윤리리스크 발생 이후 이해관계자 관리</td> <td>높음</td> <td>10</td> <td>7.5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>보통</td> <td>7.5</td> <td>5</td> <td>2.5</td> </tr> <tr> <td>낮음</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>			윤리리스크 커뮤니케이션 체계		높음	보통	낮음	윤리리스크 발생 이후 이해관계자 관리	높음	10	7.5	5	보통	7.5	5	2.5	낮음	5	2.5	0
윤리리스크 커뮤니케이션 체계		높음	보통	낮음																	
윤리리스크 발생 이후 이해관계자 관리	높음	10	7.5	5																	
	보통	7.5	5	2.5																	
	낮음	5	2.5	0																	
측정방법/유의사항	- 정성 평가																				

자료: 저자 작성

---

## VI. 결론

### 1. 연구결과 요약

본 연구를 시작하면서 연구자가 숙고한 질문은 아래와 같다.

- 공공기관의 윤리경영이 중요한가?
- 윤리경영을 중시하지 않는 공공기관이 있을까?
- 공공기관 중에서 윤리경영을 추구하지 않는 기업이 있을까?

답은 명확했다. 공공기관의 윤리경영은 중요하고, 윤리경영을 중시하지 않는 공공기관은 없으며, 공공기관 중에서 윤리경영을 추구하지 않는 기업은 없다. 수준과 추이의 차이가 있을지 모르지만 모든 공공기관은 윤리경영을 위해 나름의 노력을 기울이고 있다. 조직 내부의 자생적인 윤리경영 필요성이 아니더라도 매년 실시되는 국민권익위원회의 청렴도 평가와 기획재정부의 공공기관 경영평가에서 윤리경영 지표에 대한 평가를 받기 때문에 윤리경영 노력과 성과를 보여주지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 ‘왜 국민들의 공분(公憤)을 사는 반윤리 부패 사건이 공공기관들에서 주기적으로 발생하는가? 공공기관들은 국민들의 공분을 사는 윤리리스크가 발생하지 않도록 어떠한 노력을 해야 할까?’ 이 질문에 대한 답을 하기 위하여 본 연구가 시작되었다. 즉 공공기관이 윤리경영 체계를 더욱 고도화하고 내재화하기 위한 방안은 무엇이며, 특히 사회적 파급력이 큰 윤리리스크를 사전에 예방하기 위한 공공기관의 대응방안은 무엇인지 파악하는 것이 본 연구의 목적이다.

연구목적 달성을 위하여 윤리경영 관련 선행연구를 검토하고, 공공기관 윤리경영 측정 모델을 살펴보았다. 공공기관의 윤리경영 실태 분석을 위하여 공기업 36개를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 응답률은 72.2%로 26개 기업을 대상으로 응답 결과를 분석하였다. 설문 분석 결과, 발견한 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 최고경영자는 직원들과 윤리경영에 대하여 소통하고 있으며, 대부분 1~2개의 채널을 활용하여 소통하고 있다.

둘째, 응답 공기업 중 절반은 최근 10년 사이에 윤리경영전략을 수립하였으며, 나머지 절반은 10년 이전에 이미 윤리경영전략을 수립하였다.

셋째, 공기업의 65.4%가 1~5명의 윤리경영 전담인력을 보유하고 있으며, 대부분의 공기업(84%)은 윤리경영 KPI를 설정하고 있으며, KPI 달성률은 80% 이상으로 나타났다.

넷째, 윤리규정을 최근 2년 이내에 업데이트하지 않은 공기업은 없으며, 모든 공기업이 윤리규정을 최근 2년 내에 업데이트하는 등 지속적인 윤리경영 규정이 이루어지고 있다.

다섯째, 윤리실천 자가실천점검 도구를 가지고 있는 공기업은 61.5%이며, 가지고 있지 않은 공기업도 38.5%에 달하였다.

여섯째, 대부분의 공기업이 윤리경영 운영 수준의 가장 높은 단계인 정착단계와 성숙 단계에 있다고 응답하였다.

일곱째, 윤리경영 독립조직이 존재하고 준법담당자가 있다는 응답이 전체 응답 공기업의 50%이며, 독립조직이 존재하지만 준법담당자가 없는 공기업은 34.6%이다. 대부분의 공기업이 변호사 등 전문성을 갖춘 윤리경영 담당자를 보유하고 있었다.

여덟째, 대부분의 공기업(83.3%)이 교차감사를 실시하고 있으며, 2개 이상의 내부신고 플랫폼 채널을 운영하는 공기업이 88.5%를 차지한다.

아홉째, 윤리경영에 대한 내외부 지적사항 점검체계를 구축한 기관이 88.5%에 달하며, 윤리경영을 평가에 반영하지 않는 공기업은 3.8%에 불과하였다. 윤리경영 우수성평가에 대해 보상하는 공기업이 대부분(84.6%)이었다.

열째, 조사대상 공기업의 최근 3년간 윤리경영 평균 교육예산은 6천만원이며, 전체 교육예산의 5.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

열한째, 최근 3년간 윤리경영 관련 교육 이수율은 90~100% 미만이 22개 기관(84.6%)으로 가장 많았으며, 100%의 이수율을 달성한 기관도 2개 기관(7.7%)으로 나타났다.

열두째, 현재 가장 우려되는 윤리경영 관련 리스크로는 '협력업체 등 갑질행위'(26.9%)가 가장 높은 응답률을 보였으며, 그 다음으로 '업무관련 비리(불법)행위', '정책관련 이해관계', '성(性)관련 비위행위'는 각각 15.4%로 동일한 응답률을 나타냈다.

열셋째, 비윤리행위에 대한 주요 발생 원인으로는 '임직원 공감대 형성 부족'이 가장 많은 응답률(72.0%)을 나타냈으며, 그 다음으로는 '비리행위에 관대한 기업문화와 사회분위기'(44.0%)라고 응답하였다.

마지막으로 비윤리행위 근절을 위한 주요 과제로는 '교육, 캠페인을 통한 윤리적 기업문화 구축'이 가장 많은 응답률(72.0%)을 나타냈으며, 그 다음으로는 '엄격한 관리 감독체계 구축'(52.0%)으로 나타났다.

---

설문조사 결과, 14개 사실을 발견하였는데 이를 해석하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 조사 대상 공기업들은 윤리경영에 많은 관심을 가지고 있으며, 체계적인 관리를 위한 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다. 공기업 최고경영자의 윤리경영에 대한 관심이 많고, 윤리경영 전략체계하에 과제 및 지표관리를 하고 있다.

둘째, 윤리경영에 필요한 전담조직 및 인력을 확보하고 있으며, 관련 규정 및 자체점검 체계를 갖추고 있다. 공기업들은 윤리경영을 위해 필요한 기본적인 인프라라고 할 수 있는 윤리 전담인력과 조직, 그리고 윤리강령과 규정 등을 체계적으로 갖추고 있다.

셋째, 윤리가 중요해지는 시대적 요구에 따라 내부적인 윤리경영 관리 필요성이 커졌을 뿐만 아니라 매년 이루어지는 청렴도 평가와 공공기관 경영평가 윤리경영 지표 등 외부적인 요인에 의해서 윤리경영체계를 갖추지 않으면 안 되고, 실제로 외부 평가와 요구에 의해 기본적인 윤리경영 관리체계를 갖추고 매년 개선하고 있다.

최근 10년간 사회적 파장이 컸던 윤리리스크 3건에 대하여 사례분석을 실시하였다. 우선 올해인 2021년에 발생한 LH공사의 부동산 투기 의혹 사례, 2013년에 발생한 한국수력원자력의 원전 납품 비리 사례, 2013년에 발생하였으나 2018년까지 사회적 이슈가 되었던 강원랜드의 채용비리 사례를 살펴보았다.

윤리리스크를 겪은 공기업 직원들은 해당 윤리리스크 사건에 대해 큰 충격을 받았으며, 일종의 트라우마로 남았다. 3개의 사례 기업들은 윤리리스크를 극복하기 위한 단기적인 대응뿐만 아니라 다양한 형태의 윤리경영 체계 개선이 이루어졌으며, 이러한 체계 개선 노력은 윤리경영 내재화의 중요성을 인식하는 계기가 되었다. 중요한 것은 이들 사례기업만큼 모든 공공기관들은 윤리리스크에 대한 공포감을 가지고 윤리리스크를 예방하는 데 많은 노력을 기울여야 한다. 사례기업들에서 윤리리스크 대응방식이나 윤리경영 체계 개선의 유사점이 발견되었다.

첫째, 비리 관련자에 대한 즉각적인 조치이다. 대외적으로 수사를 통해서 비리가 밝혀진 임직원에 대한 법적 처벌 이외에 대내적으로 관련 규정을 제·개정하여 유사 비리에 대한 처벌 강화 방안을 강구한다.

둘째, 공기업 윤리경영에 대한 국민들의 높은 기대수준을 실감하고 한층 강화된 윤리경영 체계 및 개선 방안을 마련하였다.

셋째, 향후 유사한 비리가 발생했을 때 엄벌에 처할 것임을 강조하는 직원 대상 경고 시스템을 갖추었다.

넷째, 단기적인 윤리경영 체계 개선뿐만 아니라 윤리경영에 대한 직원들의 의식 개선 및 조직문화 개선노력을 기울였다.

설문조사와 사례분석을 통해서 얻은 결론은 현재 많은 공공기관들이 윤리경영에 많은 관심을 가지고 있으며, 윤리경영 체계 개선을 위해 나름대로 노력하고 있다는 것이다. 또한 사회적 이슈가 된 윤리리스크를 경험한 공공기관일수록 윤리경영 체계 개선과 윤리경영 문화 확산을 위해 노력한다는 사실이다. 하지만 연구과정에서 통상적인 윤리경영 체계와 별도로 사회적 파급력이 높을 수 있는 윤리리스크를 체계적으로 예측하고 관리하는 프로세스 관리가 제대로 이루어지지 않는다는 점이 발견되었다. 윤리경영 체계를 개선하는 것뿐만 아니라 국민적 공분을 살 수 있는 심각한 윤리리스크 발생 가능성의 영역을 주기적으로 모니터링하고 관리하는 프로세스를 갖추는 것이 중요한데 이에 대한 인식이 부족한 것으로 판단된다.

본 연구에서는 사회적 문제가 될 수 있는 공공기관의 윤리리스크를 줄이는 방안을 도출하기 위하여 기업미래준비지수(future readiness index, FRI) 도출의 프레임워크였던 SSR(scanning, sensing, responding)을 활용하였다. 기업미래준비지수의 3가지 영역 중 하나가 위기관리인데, 공공기관의 윤리리스크 역시 위기관리의 접근방법이 필요하다. 윤리리스크 관리를 위한 SSR 프레임워크 및 프레임워크에 포함되어야 할 관리지표를 도출하였는데, 3개 영역 11개 지표가 도출되었다. 이들 11개 지표를 통합하여 윤리리스크준비지수(ethical risk readiness index, ERRI)를 개발하였다.

- 탐색 영역(scanning): 윤리리스크에 대한 기관장의 관심, 윤리리스크분석 전담조직 운영, 윤리리스크 관련 교육, 윤리리스크 모니터링
- 감지 영역(sensing): 윤리리스크 관리 전략, 윤리리스크 예측시스템, 윤리리스크 분석
- 대응 영역(responding): 윤리리스크 대응매뉴얼, 윤리리스크 조기경보시스템, 윤리리스크 관리커뮤니케이션

개별 공공기관이 윤리리스크 예방노력을 강화한다고 해서 몇 년 사이에 윤리리스크가 근절되리라고 보지는 않는다. 공공기관 윤리경영에 대한 사회의 기대와 국민적 요구는 더욱 높아질 것이며, 이에 부합하기 위하여 부단한 노력을 하다보면 더욱 투명하고 윤리적인 공공기관 운영이 이루어질 것으로 기대한다.

---

## 2. 정책적 시사점 및 연구한계

본 연구에서 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 주기적으로 발생하는 공공기관의 윤리리스크를 줄이기 위해서는 현재와 같은 윤리경영체계 개선만으로는 부족하며, 사회적 파급력이 큰 윤리리스크가 무엇인지 예측하고 규명하는 프로세스를 강화해야 한다. 공공기관 윤리경영 운영에 대한 정부 정책 역시 단기적인 윤리경영 이슈뿐만 아니라 장기적이면서 드러나지 않은 윤리리스크를 공공기관들이 사전에 예측하여 적극적으로 예방할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 예를 들어 산업정보를 다루는 공공기관에서 산업정보를 유출하는 사건이 일어날 가능성이 있고, 현실화되면 국민적 공분을 일으킬 수 있는 윤리리스크이다. 가능성을 예측하고, 관련 시스템을 점검할 때 해당 공공기관의 윤리리스크 발생 가능성은 줄어들 것이다. 현재로서는 예측이 어렵지만 환경변화에 따라 새롭게 등장하는 윤리리스크를 발견하고 대응하도록 공공기관의 윤리경영 혁신방향이 수립될 필요가 있다.

둘째, 윤리경영 체계를 개선하는 것 못지않게 중요한 것은 윤리리스크를 공공기관 전반에 확산하여 경각심을 가지는 것이다. 윤리리스크를 발생시키면 패널티를 주겠다는 메시지를 전달하는 것도 중요하지만, 윤리리스크가 발생했을 때 얼마나 큰 피해가 있는지 실감할 수 있도록 정보를 주는 것도 중요하다고 생각한다. 과거 윤리리스크를 겪은 기업이 윤리리스크로 인해 얼마나 큰 부정적 영향을 받았으며 트라우마로 자리 잡게 되었는지, 그리고 그러한 윤리리스크를 벗어나기 위하여 어떠한 개선 노력을 하였고, 어떠한 성과를 거두었는지를 체계적으로 정리하여 다른 공공기관들이 학습할 수 있도록 교육하고 공유할 필요가 있다.

셋째, 본 연구의 사례분석을 통해서 윤리리스크를 겪은 기업들이 리스크의 유형과 내용이 다르지만 대응방식이 유사한 부분들이 많음을 알 수 있다. 비리에 대한 처벌의 강화, 윤리경영 체계의 개선, 직원들의 윤리의식 강화를 위한 조직문화 개선 노력 등 윤리리스크 대응방식의 동형화가 발견되었다. 공공기관들이 선택하는 유사한 형태의 윤리리스크 대응방안을 모니터링하고 정책당국이 향후 윤리리스크에 직면하는 공공기관들에게 어떠한 개선요구를 할 것인지를 탐색해야 할 것이다.

넷째, 본 연구에서 제안된 윤리리스크준비지수(ERRI)는 기존의 기업미래준비지수의 위기관리 영역을 변형한 것이다. 초기연구 결과물이라는 점에서 타당성과 실용성 있는

지수로 개선하는 작업과 함께 해당 지수의 타당화 과정(validation process) 및 공기업 윤리리스크 점검에 적용함으로써 지수의 활용가능성을 높일 필요가 있다.

다섯째, 공기업의 윤리리스크가 발생했을 때 국민적 공분의 대상이 된다는 점에서 정부가 신속하게 입장과 정책방향을 발표하는 것은 당연한 책무이다. 특히 국민들의 부정적 감정과 분노에 대응하기 위한 정책발표가 이루어지는 경우, 단기 대응과 중기 대응을 구분하고, 개선안이 가져올 장애요인을 사전에 고려해야 한다. 문제는 반복적으로 공공기관의 윤리리스크가 일어나고 있어서 이에 대한 정책대응 역시 반복될 수밖에 없다는 것이다. 위기리스크로부터의 학습과 피드백 관점에서 과거의 윤리리스크 대응 혁신정책에 대한 점검을 통해서 지속가능한 리스크 정책 대응방안을 마련할 필요가 있다.

여섯째, 윤리리스크준비지수를 활용하기 위해서는 실행력 있는 측정절차 및 방법을 마련해야 한다. 기업의 통상적인 리스크는 내부 전략 기획팀이나 전문 컨설팅 회사 등을 통해서 파악할 수 있으나 윤리리스크에 대해서는 이러한 접근이 어렵다. 내부 직원의 경우에는 윤리리스크에 대한 전문성이 부족하거나 자기 조직에 대한 이해관계로 인해 객관적인 평가를 하기 어려울 수 있다. 외부자의 경우에는 조직의 내부 정보를 얻기 어려우며 외부자에게 적극적인 정보를 제공하지 않으려는 유인이 존재하므로 실효성 있는 윤리리스크 제안이 어려울 수 있다. 따라서 내부적으로 윤리리스크 관리의 중요성을 확산하고 전문인력을 양성해야 하며, 악마의 지원자(devil's advocacy)<sup>6)</sup> 역할을 하는 외부 전문가에게 충분한 정보를 제공해야 한다. 윤리리스크준비지수는 공공기관이 윤리리스크 관리의 수단으로 활용하고, 자체 모니터링을 위한 측정도구로 활용할 수 있다. 지수의 타당성 과정(validation process)을 거쳐 지수의 타당성과 신뢰성이 확보된다면 공공기관들을 대상으로 별도의 윤리리스크 진단 및 평가가 가능할 것이다. 또는 공공기관 경영평가의 윤리경영 세부평가내용에 윤리리스크관리 개념을 포함시킬 수 있을 것이다.

본 연구는 몇 가지의 연구 한계를 가지고 있다.

첫째, 공기업을 대상으로 설문조사 및 사례조사를 실시하였기 때문에 준정부기관, 지방공기업 등 다양한 공공기관의 윤리경영 및 윤리리스크 연구가 필요하다. 공기업이나 준정부기관, 기타공공기관, 지방공기업별 윤리경영 및 윤리리스크 대안의 적용 및 활용 가능성에 대한 후속연구가 이루어지기를 기대한다. 아울러 사례분석이 주로 윤리리스크

6) 기존의 주장이나 관행의 문제점을 집중 제기하는 역할을 하는 사람

---

발생 이후 혁신활동에 초점을 맞춘 반면 윤리리스크 사례의 발생 원인 및 진행 경과에 대한 분석이 구체적으로 이루어지지 않았다. 특정 사례를 선택하여 집중적으로 원인, 진행 경과, 사후 관리를 체계적으로 분석하는 사례연구가 이루어질 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 견고한 논거에 근거하여 현상의 인과관계를 파악하기 위해 실시한 것이 아니라 공공기관의 윤리리스크를 줄이기 위한 실질적인 대안을 찾기 위해 실시한 정책 연구이다. 따라서 가치자유적인 주장보다 연구자의 견해가 다소 포함된 자기판단적인 주장을 담았다는 점에서 과학적 연구방법론이 제한적이다.

셋째, 본 연구는 공기업의 윤리경영체계 및 운영 실태를 빈도분석 위주로 조사함으로써 현황 분석에 초점을 맞추었으며, 조사대상 기업을 분류하고 유형별 분석이 이루어지지 않았다. 향후 공기업 규모나 분야(SOC 공기업, 에너지 공기업 등)별 윤리경영 비교분석 연구가 이루어질 필요가 있다.

넷째, 윤리리스크준비지수를 개발하였는데, 기업미래지수의 위기관리 영역을 윤리리스크 관점에서 재해석한 수준이어서 지수의 타당성이나 현실 적용가능성이 검증되지 않았다. 지수의 정교화와 공기업 윤리리스크 관리에의 실용성을 높일 필요가 있다.

다섯째, 본 연구에서 윤리리스크준비지수를 도출하면서 지수 내 모든 지표가 동일한 가중치를 가지는 것으로 전제하였는데 그 근거나 논리가 명확하지 않다. 현재 10개의 세부 지표의 가중치가 같은 것으로 보고 각각 10점의 배점을 부여하였으나, 관련 전문가 및 공공기관 윤리경영 담당자들을 대상으로 의견을 수렴하고 과학적인 분석을 통해서 적정 가중치를 도출할 필요가 있다.

여섯째, 기존의 연구들이 윤리경영을 하나의 기능으로 보거나 사회적 책임의 윤리적 책임에 초점을 맞추었다면 본 연구는 윤리경영을 윤리리스크의 관점에서 접근하였다. 기업의 통상적 리스크의 경우 재무적 수치로 표현이 될 수 있지만 윤리리스크의 경우 정량적 지표 및 측정이 용이하지 않아 근거 기반 관리(evidence-based management)가 용이하지 않다는 한계가 있다. 정성 평가가 불가피할 경우 윤리리스크 예방 및 대응을 위한 다양한 활동이나 프로그램을 전년 대비 혹은 목표 대비 형태로 관리함으로써 윤리리스크 성과관리를 강화하여 성과의 객관화를 지향할 필요가 있다. 또한 윤리리스크 관리를 과정지표로 보고, 윤리경영의 결과 및 산출을 측정하여 과정과 결과·산출 간의 관계를 실증적으로 분석할 필요가 있다. 실제로 선행연구 중에 공기업 및 준정부기관의 윤리경영이 경영 성과에 미치는 영향을 분석한 연구가 있다(박석희·이선영, 2016). 하지만

윤리리스크와 경영 성과 간 관계를 분석한 연구는 거의 없는 상황이어서 윤리리스크를 위한 환경 모니터링과 예방 활동이 공공기관 청렴도 점수나 경영평가 등급, 재무적 성과에 어떠한 영향을 주는지 인과관계를 파악하기 위한 연구가 이루어질 필요가 있다.

---

## 참고문헌

- 경실련, 『제6회 경실련 좋은사회적기업상 및 제29회 경실련 좋은기업상 자료집』, 2021.
- 국민권익위원회, 「2019 공공기관 청렴도 측정 매뉴얼」, 2019.
- 국민권익위원회, 「2020 공공기관 청렴도 측정 매뉴얼」, 2020.
- 국가청렴위원회, 「공기업 윤리경영 모델」, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『윤리경영보고서 표준안』, 2009.
- 기획재정부, 『2020년도 경영평가편람』, 2019.
- 김선화·이계원, 「기업의 사회적 책임활동(CSR) 관련 연구들에 대한 검토 및 향후 연구방향」, 『대한경영학회지』, 제26권 제9호, 2013, pp. 2397~2425.
- 김세신, 「기관의 반부패제도가 기관의 청렴도에 미치는 영향 : 기관장 리더십의 매개효과를 중심으로」, 고려대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2018.
- 김세원, 『한국적 경제윤리의 정립』, 대한상공회의소, 한국경제연구센터, 1998.
- 김용래·정왕국, 「공기업의 경영성과와 청렴도 간의 연관성에 관한 연구: 한국철도공사를 중심으로」, 『한국부패학회보』, 제22권 제4호, 2017, pp. 25~43.
- 김인동·최종인, 「공기업의 윤리경영 실천효과에 대한 실증적 연구」, 『인적자원개발연구』, 제14권 제1호, 2010, pp. 49~73.
- 김종근·임효창, 「기업의 사회적 책임과 서비스품질의 관계에 관한 연구 : 신뢰의 조절효과를 중심으로」, 『서비스경영학회지』, 한국서비스경영학회, 제12권 제2호, 2011, pp. 75~92.
- 라영재, 「공기업의 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 미친 영향 분석」, 『한국부패학회보』, 제13권 제1호, 2008, pp. 39~56.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 감사의 경력과 청렴도와의 관계」, 『한국부패학회보』, 제19권 제3호, 2014, pp. 19~39.
- 라영재·윤태범, 『공공기관 지속가능경영의 성과와 한계』, 한국조세연구원, 2010.
- 박석희·이선영, 「공공기관의 윤리경영 실태 및 경영성과에 대한 영향 분석」, 『한국사회와 행정연구』, 제26권 제4호, 2016, pp. 1~26.
- 박선규, 「청렴이 공기업 성과에 미치는 영향에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2016.

- 반대용·이호영, 「공공기관의 청렴도 수준이 재무적·비재무적 경영성과에 미치는 영향: 공기업, 준정부기관을 대상으로」, (사)한국윤리경영학회·(사)대한리더십학회 2017 춘계학술대회 발표자료집, 2017, pp. 63~89.
- 산업자원부, 『윤리경영평가모델』, 2003.
- 송길마로, 「공기업 및 준정부기관 여성임직원 비율과 기관 청렴도간 관계에 대한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2015.
- 송호준, 「공공기관장의 윤리적 리더십이 기관 청렴도평가에 미치는 영향에 관한 연구: 기관장 신년사 분석을 통해」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2020.
- 이욱진·조동혁, 「공기업의 윤리경영이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『글로벌 경영학회지』, 제16권 제2호, 2019, pp. 165~184.
- 장영철·안치용, 「기업의 사회적 책임(CSR)과 기업성과·경쟁력의 재음미: 선행연구들을 중심으로」, 『대한경영학회지』, 제25권 제9호, 2012, pp. 3553~3577.
- 주병욱, 「감사 및 윤리경영 성과가 청렴도에 미치는 영향 : 공공기관 감사 및 경영평가 결과를 중심으로」, 고려대학교 석사학위논문, 2021.
- 한국표준협회, 「ISO 26000 소개」, 2021, [https://www.ksa.or.kr/ksa\\_kr/875/subview.do](https://www.ksa.or.kr/ksa_kr/875/subview.do), 검색일자: 2021. 9. 1.
- 위키백과, 「2013년 대한민국 원전 비리 사건」, [https://ko.wikipedia.org/wiki/2013\\_%EB%85%84\\_%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD\\_%EC%9B%90%EC%A0%84\\_%EB%B9%84%EB%A6%AC\\_%EC%82%AC%EA%B1%B4](https://ko.wikipedia.org/wiki/2013_%EB%85%84_%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD_%EC%9B%90%EC%A0%84_%EB%B9%84%EB%A6%AC_%EC%82%AC%EA%B1%B4), 검색일자: 2021. 9. 15.
- Annandale, D., Morrison-Saunders, A. & Bouma, G., “The Impact of Voluntary Environmental Protection Instruments on Company Environmental Performance,” *Business Strategy and the Environment*, 13, 2004, pp. 1~12.
- Austin, G., *Chironomia or A Treatise on Rhetorical Delivery*, Edited by Mary Margaret Robb and Lester Thonssen, Carbondale: Southern Illinois University Press, 1966.
- Barmmer, S., Millington, A. & Ratyton, B., “The Contribution of Corporate

- 
- Social Responsibility to Organizational Commitment,” *The International Journal of Human Resource Management*, 18, 2007, pp. 1701~1719.
- Carroll, A. B., “A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance,” *Academy of Management Review*, 4, 1979, pp. 479~505.
- \_\_\_\_\_, “The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders,” *Business Horizon*, 34(4), 1991, pp. 39~48.
- \_\_\_\_\_, “Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct,” *Business and Society*, 38(3), 1999, pp. 268~295.
- Daft, R. D. and Weick, K. E., “Toward a Model of Organizations as Interpretation System,” *Academy of Management Review*, 9, 1984, pp. 284~295.
- Frederick, W. C., Davis, K. and J. E. Post, *Business and Society: Corporate Strategy and Public Policy*, McGraw-Hill, 1992.
- Freeman, R. E., *Strategic management : A Stakeholder Approach*, Pitman Publishing, Boston, 1984.
- Greiling, D. and Grüb, B., “Sustainability Reporting in Austrian and German Local Public Enterprises,” *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 2014, pp. 209~223.
- Halme, M. and Niskanen, J., “Does Corporate Environmental Protection Increase or Decrease Shareholder Value? The case of environmental investments,” *Business Strategy and the Environment*, 10, 2000, pp. 200~214.
- Ricoeur, P., *Soi-meme comme un autre*, Edition du Seuil, Paris, 1990.
- Sangle, S., “Critical Success Factors for Corporate Social Responsibility: A Public Sector Perspective,” *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 17, 2010, pp. 2050~2124.
- Sangle, S., “Critical Success Factors for Corporate Social Responsibility: A Public Sector Perspective,” *Corporate Social Responsibility and Environmental*

*Management*, 17, 2011, pp. 2050~2124.

Schwartz, M. S. and Carroll, A. B., "Corporate Social Responsibility: A Three~domain Approach," *Business Ethics Quarterly*, 13(4), 2003, pp. 503~530.

Wozniak, R. H., *Mind and Body: René Descartes to William James*, National Library of Medicine, American Psychological Association, 1992.

---

# 부 록

## 1. 설문조사지

---

### 공공기관 윤리경영 추진현황 및 실태 조사

---

안녕하십니까?

본 연구는 ‘공공기관 윤리경영 추진현황 및 실태 조사(연구 책임자: 임효창 교수)’라는 주제로 한국조세재정연구원 공공기관 네트워크 연구사업의 일환으로 진행되는 설문조사입니다. 조사 목적은 보다 발전적인 공공기관의 윤리경영 구현을 도모하고자 현재 공공기관의 윤리경영에 대한 운영 현황을 파악, 점검하고 향후 개선방향을 제시하기 위함입니다.

본 설문지는 총 5개 영역과 34개의 문항으로 구성되어 있습니다. 설문지를 작성하여 주실 때에는 반드시 객관적인 근거와 과거의 추진 실적을 바탕으로 솔직하게 작성하여 주시기 바랍니다.

각종 업무로 바쁘시겠지만 본 설문조사의 결과가 공공기관의 윤리경영 정책 연구에 기초자료로 매우 중요한 역할을 하오니, 본 조사의 취지를 널리 이해해 주시고, 부디 무효처리 되지 않도록 한 문항도 빠짐없이 솔직하게 답변해주시길 것을 부탁드립니다. 끝으로 귀하의 적극적인 협조에 감사드리며, 무궁한 발전이 있기를 기원합니다.

2021년 06월

연구책임자: 임효창 서울여자대학교 교수

주 관: 한국조세재정연구원 공공기관연구센터



6. 윤리경영 KPI 관리를 하고 있습니까?

- ① 예                      ② 아니오

6-1. KPI 관리를 하고 있다면, 지난해 윤리경영 KPI 달성률은 어느 정도입니까?

- ① 30% 미만                      ② 30~50% 미만                      ③ 50~80% 미만  
④ 80~100% 미만                      ⑤ 100%                      ⑥ 측정 안함

**II. 윤리규범 및 지침**

※ 다음은 기관의 윤리규범 및 지침에 대한 질문입니다. 각 문항에 대해 일치되는 곳(번호)에 √표 또는 직접 기술하여 주시기 바랍니다.

7. 귀 기관에서 수립 또는 운영하고 있는 윤리규범 및 지침에 모두 표기해 주십시오.

- ① 윤리현장              ② 윤리강령              ③ 사례집              ④ 임직원 윤리(청렴) 서약서  
⑤ 윤리규정              ⑥ 기타:

8. 귀 기관의 윤리규정은 지속적으로 보완·업데이트되고 있습니까?

- ① 예                      ② 아니오

8-1. 윤리규정을 얼마나 자주 수정, 보완하고 있습니까? (최근 2년 기준)

- ① 2년 내 없음                      ② 2년 내 1회                      ③ 연 1회  
④ 연 2~3회                      ⑤ 연 4~5회                      ⑥ 연 6회 이상

9. 전 임직원이 행동기준으로 삼을 수 있는 윤리실천 자가점검 도구를 개발, 제공하고 있습니까?

- ① 예                      ② 아니오

9-1. 윤리실천 자가점검 도구를 개발하였다면, 언제 개발하였고, 몇 개 항목입니까? (항목 수는 현재 기준)

(개발 시기: \_\_\_\_\_ 년, 현재 항목 수: \_\_\_\_\_ 개 항목)

10. 부서별(업무별) 내부통제 체크리스트를 작성하여 스스로 점검하는 체계가 구축되어 있습니까?

- ① 예                      ② 아니오

**Ⅲ. 추진조직 및 시스템**

※ 다음은 윤리경영의 추진조직과 시스템에 대한 질문입니다. 각 문항에 대해 **일치되는 곳(번호)에 √ 표 또는 직접 기술했어** 주시기 바랍니다.

11. 귀 기관의 윤리경영 전담조직 및 운영 수준은 어느 단계에 해당한다고 판단하십니까?

- ① (정착단계) 윤리경영위원회와 전사 윤리경영 추진조직이 정착단계에 이르러 유기적으로 활동함
- ② (성숙단계) 윤리경영 최고책임자, 전담부서, 담당자가 지정되어 있으며, 부서별 윤리경영 실무담당자 등 전사적 윤리경영 추진조직이 구축되어 있음
- ③ (운영단계) 윤리경영 최고책임자와 전담부서, 담당자가 지정되어 있으나, 주로 전담부서를 중심으로 활동 실적을 나타냄
- ④ (도입단계) 윤리경영 최고책임자와 전담부서, 담당자가 지정되어 있으나, 실제 활동실적은 미비함
- ⑤ 윤리경영 전담조직이 사실상 존재하지 않음

12. 현재 윤리경영 담당 인력은 몇 명입니까? \_\_\_\_\_ 명

13. 윤리경영 전담부서 내 직원(들)의 평균 근속연수는 어떻게 되십니까?

- ① 1~2년 미만                      ② 2~3년 미만                      ③ 3~4년 미만
- ④ 4년~5년 미만                      ⑤ 5년~6년 미만                      ⑥ 7년 이상

14. 윤리경영 전담부서 내 전문직위제 또는 개방형 계약직제 해당자가 있습니까? 있다면 몇 명입니까?

- ① 없음                                  ② 있음( \_\_\_\_\_ 명)

15. 신속한 준법지원 및 법적 리스크관리를 위한 별도 독립조직 및 전임(준법)담당자가 지정되어 있습니까? (예: 법무팀, 준법책임관 등)

- ① 독립조직 존재 / 준법담당자 지정
- ② 독립조직 존재 / 준법담당자는 미지정
- ③ 독립조직 미존재 / 유사부서 내 준법담당자 지정
- ④ 독립조직 미존재 / 준법담당자 미지정
- ⑤ 기타:

16. 준법담당자가 지정되어 있다면, 담당자의 전문성 수준은 어떻습니까?

- ① 변호사 자격증 소지
- ② 법무, 법률 등 전문분야 자격증 보유(변호사 이외)
- ③ 준법 및 윤리분야 7년 이상 경력자
- ④ 해당 없음
- ⑤ 기타:

17. 외부기관을 통한 교차감사를 실시하고 있습니까? 있다면, 지난해 기준 연간 실시 횟수는 얼마입니까?

- ① 없음                      ② 1회                      ③ 2회                      ④ 3회
- ⑤ 4회                      ⑥ 5회 이상

18. 불공정, 비윤리행위에 대한 공식적인 내부신고시스템을 구축·운영하고 있습니까?

- ① 예                      ② 아니오

※ 18-1~18-5번 문항은 19번 문항의 ①번을 선택한 경우에 한하여 답변해 주십시오.

18-1. 귀 기관의 공식 내부신고시스템의 유형은 무엇입니까? (복수응답 가능)

- ① 온라인 채널(인트라넷, 홈페이지 등)                      ② 모바일 채널(QR코드 등)
- ③ 오프라인 채널(소리함 등)                      ④ 기타:

18-2. 최근 3년 간 내부신고시스템을 통해 접수된 신고건수는 얼마입니까?

(18년: \_\_\_\_\_ 건, 19년: \_\_\_\_\_ 건, 20년: \_\_\_\_\_ 건)

18-3. 접수된 신고 중 가장 많은 비중을 차지한 유형은 무엇입니까?

- ① 부당한 업무지시
- ② 상사 및 동료의 비윤리/불법/규정위반 행위 신고
- ③ 성희롱, 성폭력 등 성비위 행위
- ④ 갑질, 폭언 등 직장 내 괴롭힘
- ⑤ 기타:

18-4. 신고시스템 이용 만족도 조사 등과 같은 정기적인 점검과 피드백이 이루어지고 있습니까?

- ① 만족도 조사 결과를 통해 정기적으로 개선사항을 발굴, 수정 조치 절차가 존재한다.
- ② 만족도 조사를 실시하고 있으나, 정기적인 개선사항 발굴 및 수정 절차는 미비한 상태이다.
- ③ 만족도 조사체계는 미구축 상태이나, 정기적인 개선사항을 발굴, 수정 절차가 존재한다.
- ④ 만족도 조사 및 정기적인 개선사항 발굴 및 수정 조치절차가 마련되어 있지 않다.
- ⑤ 기타:

18-5. 내부신고시스템 이용 활성화를 위해 가장 중점적으로 기울이는 노력은 무엇입니까?

(우선순위에 따라 2개(번호) 제시, 추가사항이 있을 시 기타 란에 기입해주시시오)

(1순위: \_\_\_\_\_ / 2순위: \_\_\_\_\_ / 기타: \_\_\_\_\_)

- |                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| ① 정기적인 홍보 및 캠페인 실시      | ② 화면보호기, 물품, 장소 등 상시적 노출 |
| ③ 홈페이지 팝업, SMS 등 정기적 발신 | ④ 내부신고절차 등에 대한 전직원 교육 실시 |

19. 윤리경영 관련 점검사항 이행을 위한 상시적인 모니터링 체계가 구축되어 있습니까?

- ① 예
- ② 아니오

19-1. 모니터링 결과 발생한 지적사항 해소에 대한 정기적 점검체계가 마련되어 있습니까?  
있다면, 연간 점검 주기는 얼마나 됩니까?

- ① 매주
- ② 매월
- ③ 분기별
- ④ 반기별
- ⑤ 연간
- ⑥ 해당 없음(기타: \_\_\_\_\_)

20. 우리기관은 조직평가 및 개인평가 시 윤리경영에 대한 평가지표가 반영되어 있습니까?

- ① 조직평가만 반영
- ② 개인평가만 반영
- ③ 조직평가, 개인평가 모두 반영
- ④ 조직평가, 개인평가 모두 미반영
- ⑤ 기타:





---

32. 내부 임직원의 비윤리적 행위가 발생하는 원인은 무엇이라고 생각하십니까? (실제 비윤리적 행위가 발생하지 않았더라도 비윤리적 행위의 주요 원인이라고 생각되는 2가지를 우선순위에 따라 선택하여 주십시오)

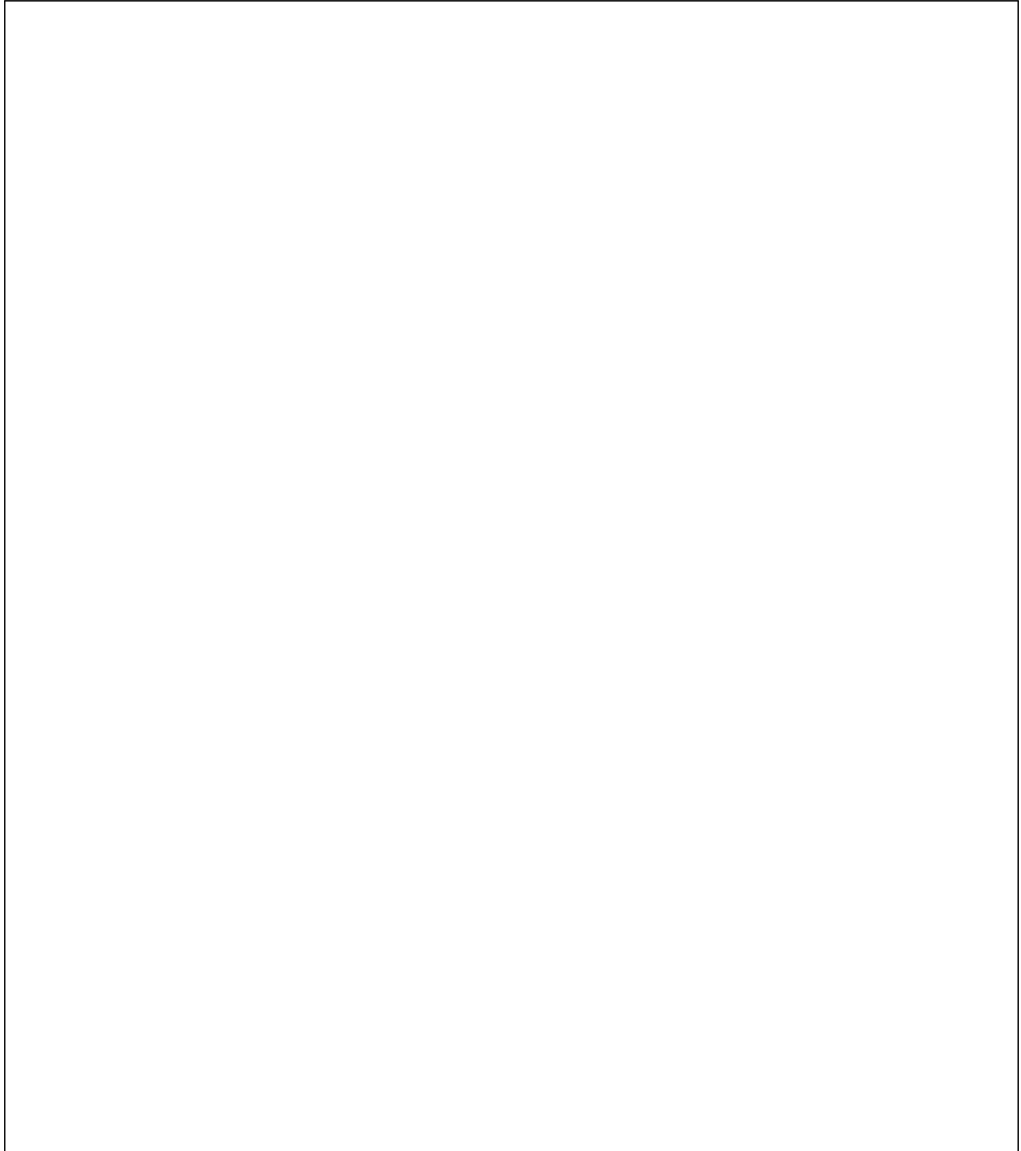
1순위( )                      2순위( )

- |                        |                         |
|------------------------|-------------------------|
| ① 조직 및 시스템 미비          | ② 허술한 관리 감독체계           |
| ③ 사문화(死文化)된 규범, 규칙, 강령 | ④ 임직원의 공감대 형성 부족        |
| ⑤ CEO의 관심과 의지 부족       | ⑥ 비리행위에 관대한 기업문화와 사회분위기 |
| ⑦ 협력업체와의 불공정 거래관행      | ⑧ 기타:                   |

33. 기업 내 비윤리 행위 근절을 위해 가장 우선적으로 필요한 과제는 무엇이라고 생각하십니까? (우선순위로 생각되는 2가지를 선택하여 주십시오)

- ① 조직 및 시스템 재정비
- ② 엄격한 관리 감독체계(모니터링, 평가제도 등)
- ③ 외부평가집단 도입(고객감시단, 옴부즈맨 등)
- ④ 교육, 캠페인을 통한 윤리적 기업문화 구축
- ⑤ CEO의 강력한 의지
- ⑥ 규범, 규칙, 강령 등 실제적 지침 활용
- ⑦ 기타:

34. 공공기관의 윤리경영 개선 및 강화와 관련하여 자유롭게 의견을 제시해 주시면 감사하겠습니다.



- 설문이 완료되었습니다. 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사드립니다. -

## 2. 미래준비지수(FRI)의 지표 체계 및 위기대응 영역 지표

영역	지표	세부항목 개수	체크리스트 개수	비고
생존	기업 진화에 대한 CEO의 역량	2	4	정성 지표
	의사소통과 정보공유	2	4	
	창의성	2	5	
	기업이 속한 업종의 미래 전망	2	4	
	기업의 이미지와 협업, 공생	2	4	
	기술능력 수준	2	4	
	매출과 순이익 추세	1	5	정량 지표
	고객만족, 불만족도 수준	1	3	
위기/기회 공통	미래에 대한 CEO의 관심	1	2	정성 지표
	미래 기회/위기 교육	2	4	
	미래기회/위기 관련 조직	1	2	
	미래 환경 모니터링	1	4	
	미래예측시스템	2	3	
	미래 분석 및 기회포착능력	2	3	
위기관리	위기관리 전략	2	4	정성 지표
	위기대응매뉴얼	2	4	
	위기 조기경보시스템	2	4	
	위기관리 커뮤니케이션	1	1	
기회성장	전략의 유연성	2	3	정성 지표
	사업화 능력	2	2	
	미래변화에 대한 이해관계자와의 커뮤니케이션	2	4	
피드백	예측과 실행 결과의 GAP분석	2	3	정성 지표
	학습능력	1	2	

자료: 저자 작성

## 4. 공기업 비상임이사의 기능과 역할 재정립 연구

유승원(경찰대학)



# 공기업 비상임이사의 기능과 역할 재정립 연구

유승원(경찰대학)

## I. 서론

비상임이사는 기업 또는 기관의 경영진과 이해관계가 없는 독립된 이사를 말한다. 비상임이사의 기능 및 역할은 경영진 및 기관을 적절히 통제하고 그들에게 전문적 서비스를 제공하는 것이다. 다수의 연구가 비상임이사의 기능 및 역할 중 통제 기능을 가장 중요한 것으로 여기고 있다. 대부분의 기업이 소유와 경영을 이원화한 상태에서 최고경영자는 기업 또는 주주의 이익을 극대화하지 않고, 자신의 이해를 극대화하는 경향이 존재하기 때문이다. 비상임이사가 수행하는 또 다른 기능 및 역할로 전문적 서비스 제공을 들 수 있다. 이는 최고경영자 집단에게 기업 또는 기관의 경영관리 및 주요 사업에 대한 제반 조언 등 컨설팅을 제공하는 역할이다.

사기업의 비상임이사가 이상의 통제 역할 및 전문적 서비스 제공 역할을 충실히 수행하기 위해서는 최고경영자 집단으로부터 독립되고 전문성을 갖추어야 한다. 비상임이사가 최고경영자 집단으로부터 영향을 받지 않고 주주의 이익을 위해 자체적으로 판단, 측정, 보고할 경우, 비상임이사가 독립성을 갖는다고 평가된다. 또한 전문성을 가진 비상임이사는 사내이사 등 기업 및 기관이 활용하지 못한 자원, 정보 또는 논리로 사내이사 등이 마련한 전략과 경영방침에 대해 비판과 함께 대안을 제시할 것을 요청받는다.

공기업의 비상임이사는 사기업의 비상임이사의 기능 및 역할에 추가하여, 정치권으로부터의 독립성을 추가로 요청받는다. 이는 공기업의 대리인 구조가 사기업의 대리인 구조와 상이하고, 공기업의 설립목적(생성원리) 및 운영원리가 특정 주주가 아닌 공공 전체의 이익을 추구하는 등 사기업과 상이하기 때문이다.

공기업 이사회회의 주요 구성원인 비상임이사는 이처럼 정치권으로부터의 독립성 및 전

---

문성을 충분히 가지거나 발휘해야 할 것이다. 그러나 공기업 현장 및 연구자 등의 의견을 종합하면 공기업 비상임이사는 그들에게 요청되는 정치적 이해관계로부터의 자유 및 기관에의 전문적 서비스 제공 측면에서 개선의 여지가 적지 않다.

이를 고려하여, 본 연구는 공기업 비상임이사의 기능 및 역할 제고를 위해 비상임이사의 정치적 독립성, 전문성(산업 전문성, 재무전문성)에 대한 이론을 논의하고, 통계 분석 및 설문조사를 통해 현황 및 문제점을 구체화하고 이에 대한 대안을 제시하고자 한다.

비상임이사의 정치적 독립성은 경영활동에서의 판단, 활동, 보고에 영향을 미칠 수 있는 정치권과의 관계 또는 정치적 환경으로부터 자유로운 것을 의미한다. 사실상의 정치적 독립성은 정신적 독립성을 의미하는데 이는 검증하기가 쉽지 않다. 따라서 일반 대중의 지각에 영향을 미치는 외관상의 정치적 독립성이 대안으로 논의된다. 정치적으로 연결된 인사가 공기업의 비상임이사로 선임되면 정치적 독립성이 훼손된 경우에 해당한다. 정치적으로 연결된 인사는 국민의 후생 극대화보다 자신을 선임한 정치적 네트워크의 목표 달성을 위해 공기업의 자원을 활용하는 등 공기업의 성과에 악영향을 미칠 수 있다.

공기업의 비상임이사는 전문성을 통해 기관 운영에 도움이 되는 정보 제공, 컨설팅, 전문적 네트워크 교류 등의 희소 자원을 제공할 수 있다. 비상임이사 등 임원이 전문성을 보유하면 경영에서의 불확실성 감소, 시장에서의 거래비용 감소 등을 통해 기관의 성과 향상에 기여할 수 있다. 본 연구는 선행연구를 따라 전문성을 산업 전문성과 재무 전문성으로 구분하여 분석한다.

본 연구는 서론에 이어, 제2장에서 비상임이사의 기능 및 역할, 정치적 연결성(독립성) 및 전문성에 대한 이론을 고찰한다. 제3장에서는 공기업 비상임이사의 현황을 노무현 정부부터 문재인 정부까지 4개 정부에 대해 분석한다. 구체적으로 비상임이사의 현황(현원, 임기, 교체, 여성 비상임이사), 정치적 연결성, 산업 전문성 및 재무 전문성에 대한 4개 정부의 현황을 확인할 수 있다. 제4장은 비상임이사의 전문성, 정치성, 역할·기능에 대한 만족도 및 성과 등에 대한 설문조사를 분석한다. 제5장은 정책제언을 제시하고 결론을 맺는다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 비상임이사의 기능 및 역할

#### 가. 사기업의 비상임이사

##### 1) 비상임이사의 정의, 기능 및 역할

이사회는 구성원은 상임이사(사내이사)와 비상임이사(사외이사)로 구분할 수 있다.<sup>1)</sup> 비상임이사의 정의가 명확하지는 않지만, 비상임이사 제도가 기업 또는 기관과 독립적인 외부 인사를 이사회 구성원으로 선임하는 제도임을 고려할 때, 비상임이사는 통상적으로 기업 또는 기관의 경영진과 이해관계가 없는 독립된 이사를 의미한다. 즉 비상임이사(non-executive director)는 독립이사(independent director)와 동일한 의미로 해석된다(김성훈·박철순, 2000).

비상임이사의 기능 및 역할은 비상임이사가 속한 이사회는 기능 및 역할과 관련된다. 이사회는 기능 및 역할은 통제(control role) 및 전문적 서비스 제공(service role)을 들 수 있다. 통제 기능은 주주를 대신해서 CEO를 감시하여 대리인 비용을 감소시키는 기능이다. 이는 CEO를 선임하고 평가하며 그들이 주주 이익에 반하는 도덕적 해이 또는 비효율적 결정을 억제하도록 감시하는 활동을 포함한다. 전문적 서비스 제공 기능은 기업 또는 기관의 전략을 기획하고 제반 경영관리 및 주요사업의 운영에 대한 조언과 아이디어를 제공하는 것을 의미한다(Johnson et al., 1996).<sup>2)</sup>

1) 비상임이사 제도가 주목받게 된 계기는 1964년 뉴욕증권거래소(NYSE)가 증권 매매자 등 투자자에게 충실한 정보를 공시하기 위해 뉴욕증권거래소의 정보 공시를 담당하는 비상임이사를 선임하면서 부터이다(정윤모·손영락, 1998).

2) Johnson et al.(1996)은 이사회에 대한 선행 연구를 정리하여 이사회는 통제, 전문적 서비스 제공, 자원 의존(resource dependence)로 구분하였다. 이 중, 자원 의존은 기업이 재무 및 네트워크 등 제반 자원을 확보 활용하는 데 비상임이사가 지원할 수 있다는 이론이다. 그런데 자원 의존은 자원이 부족한 소규모 기업 또는 후진국 등을 중심으로 일시적으로 적용되는 사항으로 모든 기업에 적용되는 사항은 아니다(Faccio, 2006; 2010). 이를 고려하여, 본 연구에서는 자원 의존 관련 사항은 생략한다.

## 2) 비상임이사의 통제 기능(control role) 및 전문적 서비스 제공 기능(service role)

비상임이사가 이사회 구성원으로서 수행하는 기능 및 역할 중 통제 기능(control role)은 대리인 이론(Eisenhardt, 1989; Jensen and Meckling, 1976)에서 특히 강조된다. 대리인 이론에 의하면 최고경영자는 전략적 의사결정을 하고, 비상임이사 등 이사회는 의사결정에 대한 통제를 하는 역할 분담을 통해 대리인 비용을 감소시킬 수 있다. 다수의 연구가 비상임이사의 기능 및 역할 중 통제 기능을 가장 중요한 것으로 여기고 있다. 대부분의 기업이 소유와 경영을 이원화한 상태에서 최고경영자는 기업 또는 주주의 이익을 극대화하지 않고, 자신의 이해를 극대화하는 경향이 존재하기 때문이다. 이러한 대리인 비용을 효과적으로 통제하기 위한 내부 지배구조로서 비상임이사가 역할을 하는 것이다. OECD는 기업지배구조 원칙에서 통제 기능이 기업지배구조의 목적상 가장 본질적인 사항들로서 비상임이사를 포함한 이사회가 수행해야 하는 기능임을 강조하였다(OECD, 2015).<sup>3)</sup>

비상임이사가 수행하는 또 다른 기능 및 역할로 전문적 서비스 제공(service role)을 들 수 있다. 이는 최고경영자 집단에게 기업 또는 기관의 경영관리 및 주요사업에 대한 제반 조언 등 컨설팅을 제공하는 역할이다. 이는 실제로 비상임이사들의 업무 중 많은 시간과 노력이 투자되는 것으로, 이들의 조언은 경영관리, 주요 사업에 대한 의사결정뿐만 아니라 전략적 의사결정에 대해서도 이루어진다. 경우에 따라서는 전략 수립, 경영관리 및 주요 사업의 계획 수립 등 운용에 직접 참여하는 적극적인 역할을 수행하기도 한다 (김성훈·박철순, 2000).

비상임이사가 이상의 통제 역할 및 전문적 서비스 제공 역할을 충실히 수행하기 위해서는 (최고경영자 집단으로부터의) 독립성과 전문성이 전제되어야 한다. 비상임이사가

3) OECD(2015)는 비상임이사를 포함한 이사회가 다음의 통제 기능을 수행해야 한다고 밝혔다.

- ① 기업전략, 활동계획, 위험관리, 예산 및 사업계획 등에 대한 검토 및 방향설정; 성과목표의 설정; 집행과 기업성과에 대한 감독; 중요한 자본지출, 취득 및 매각에 대한 감시
- ② 주요 임원의 선발, 보수 및 필요한 경우 교체 및 경영권 승계에 대한 감시
- ③ 주요 경영진 및 이사의 보상에 대한 검토와 공식적이고 투명한 이사임명 과정의 보장
- ④ 경영진, 이사회 구성원, 주주 간 잠재적 갈등의 감시 및 조정; 기업자산의 악용 및 특수관계인간 거래의 남용 등의 감독 포함
- ⑤ 독립적 감사의 감독 등 기업의 회계 및 재무보고 체계의 신뢰성 검토; 위험관리, 재무통제 및 법률 준수 등을 위한 적절한 통제 시스템 운영에 대한 확인
- ⑥ 기업지배관행의 실효성에 대한 감시 및 필요한 경우 변경
- ⑦ 공시 및 정보전달 과정의 감시

최고경영자 집단으로부터 독립적일 경우 비상임이사는 최고경영자 집단으로부터 영향을 받지 않고 주주의 이익을 위해 자체적으로 판단, 측정, 보고를 할 수 있다. 또한 전문성을 가진 비상임이사는 사내이사 등 기업 및 기관이 활용하지 못한 자원, 정보 또는 논리로 그들이 마련한 전략 등에 대해 비판과 함께 대안을 제시할 수 있다.

### 나. 공기업의 비상임이사

#### 1) 공기업과 사기업의 차이: 설립 목적 및 운영 원리<sup>4)</sup>

공기업의 설립 목적(생성 원리)은 사기업과 상이하다. 사기업의 설립 목적은 이윤 극대화로서 사적인 목적에 해당한다. 한편 공기업의 설립 목적은 국민 후생 극대화로서 공적인 목적에 해당한다. 구체적으로 <표 II-1>에서 보는 바와 같이, 공기업은 시장실패 치유(공공재, 외부효과, 정보의 비대칭, 자연독점), 산업·지역개발 및 경제안정, 국가전략 지원(국방·화폐 등), 취약계층 등 공공가치 적극 실현을 위해 설립된다.

<표 II-1> 공기업의 설립 목적 및 공기업 예시

설립 목적(생성 원리)		공기업 예시
경제적 원리	시장실패 치유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공재: 한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국연구재단 등</li> <li>• 외부효과: 한국환경공단, 해양환경관리공단, 국민건강보험공단 등</li> <li>• 정보의 비대칭: 한국소비자원, 식품안전정보원 등</li> <li>• 자연독점: 한국전력공사, 발전사 등</li> </ul>
	산업·지역개발 및 경제안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국토지주택공사, 대한무역투자진흥공사, 중소기업진흥공단, 한국산업은행, 한국수출입은행 등</li> </ul>
정치 사회적 원리	국가전략 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국방·화폐 등: 국방과학연구소, 한국국방연구원, 한국조폐공사 등</li> </ul>
	취약계층지원 등 공공가치 적극실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국장애인고용공단, 한국노인인력개발원, 한국보훈복지의료공단, 한국청소년상담복지개발원 등</li> </ul>

자료: 유승원(2018), p. 18.

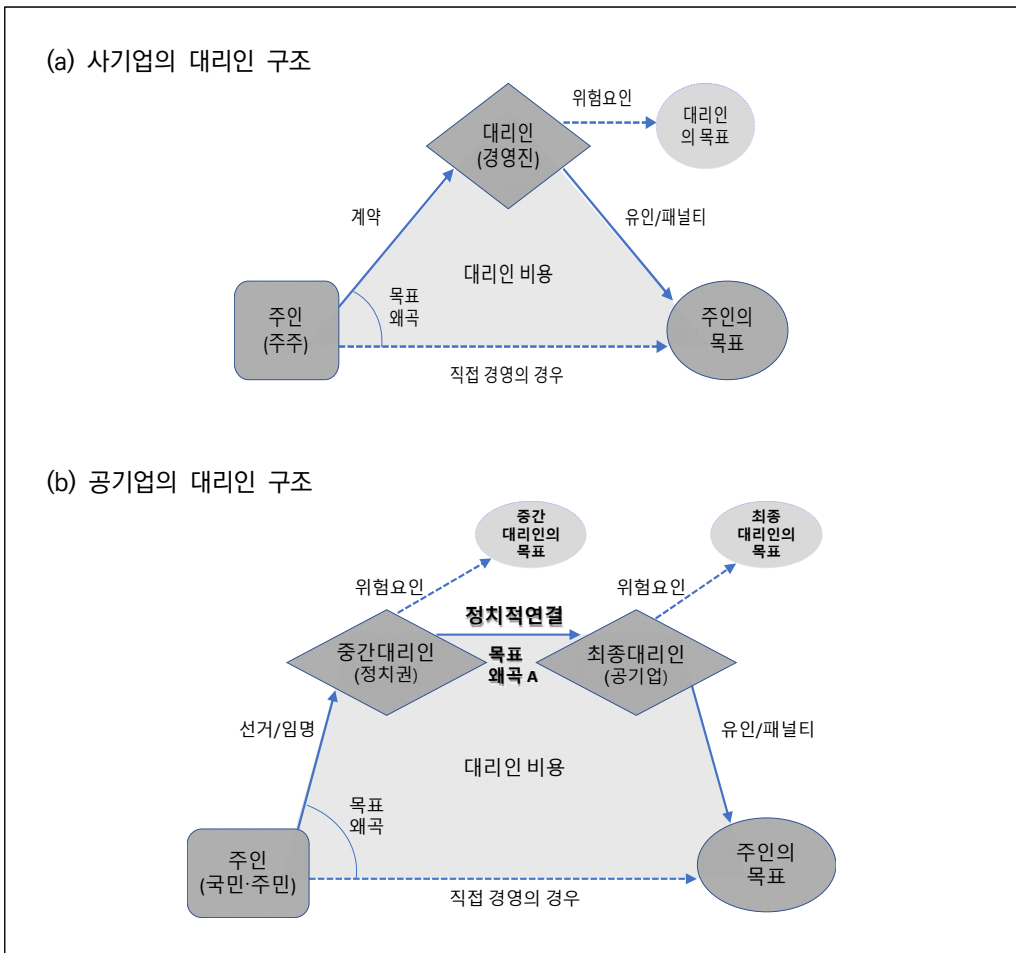
공기업의 운영원리 중 사기업과 가장 상이한 것은 특수한 주인-대리인 문제를 가지고, 기업성과 공공성을 함께 추구하는 것이다. [그림 II-1]과 같이, 사기업의 주인-대리인 관계는 주인(주주)-대리인(경영진)으로 단순하다. 그러나 공기업의 대리인 구조는 주인(국민·주민)-중간대리인(정치권·정부)-최종대리인(공기업)으로 다중적(복) 대리인 구조를 가지고

4) 유승원(2018)을 참고함

있었다(유승원, 2018; Vickers and Yarrow, 1988; 1991).

공기업의 대리인 문제를 풀기 위해서는 공기업에만 독특하게 존재하는 중간 대리인과 최종 대리인 간의 문제를 푸는 것이 핵심이다. 이때 주목할 사항은 [그림 II-1]에서 목표 왜곡 A이다. 이것은 중간대리인인 정치권이 주인(국민·주민)의 목표가 아닌 자신(중간 대리인)의 목표를 공기업(최종 대리인)을 통해 추구하면서 발생하는 왜곡이다. 정치권은 주인의 목표와는 상이한 자신의 목표를 추구할 수 있다.

[그림 II-1] 사기업의 대리인 구조와 공기업의 대리인 구조



자료: 유승원(2018), pp. 19~20.

공기업의 또 다른 운영원리는 그들이 기업성과 공공성을 함께 추구하는 것이다. 사기업은 기업성, 즉 이윤 극대화를 추구한다. 한편 공기업은 이윤 극대화가 다소 훼손되더라도 공공성을 추구할 것을 요청받는다. 공기업에 기업성이 요청되는 이유는 공기업은, 정부부처 또는 지자체와 달리, 활동의 재원을 공기업 스스로 조달할 수 있기 때문이다. 또한 공공성은 공공의 이익을 추구하는 것이다. 구체적으로 국민 또는 주민의 먹거리, 일거리, 향유 거리 등 삶과 관련된 제반 사항을 윤택하게 하거나 이와 관련된 문제점을 해결하는 것을 의미한다.

## 2) 공기업 비상임이사에게 추가로 요청되는 기능 및 역할

사기업의 비상임이사가 그 역할 및 기능을 충실히 이행하기 위해서는 최고경영자 집단으로부터의 독립성과 전문성이 요청된다. 한편 공기업의 비상임이사가 그들에게 요청되는 역할 및 기능을 수행하기 위해서는 최고경영자 집단으로부터의 독립성 및 전문성뿐만 아니라 (공기업의 설립 목적 및 운영원리로부터 요청되는) 정치권으로부터의 독립성이 추가적으로 요청된다. 이에 대한 구체적인 사항은 아래에서 검토한다.

## 2. 비상임이사의 정치적 연결성(독립성)

### 가. 정치적 연결성(독립성) 개념<sup>5)</sup>

정치적 연결성(political connectedness)은 사전적으로는 정치권 또는 정치적 네트워크와의 연결성을 의미하는데, 통상 최고 권력자 또는 집권 여당과 정치적으로 연결된 것을 말한다. 이 개념은 최고 권력자 또는 집권 여당이 속한 정치적 네트워크로부터 정치적으로 독립되지 못한 경우를 의미한다.

정치적 독립성에 대한 개념을 알아보기 위해 독립성 개념을 먼저 살펴본다. 독립성에 대한 개념은 다양하지만 대체로 ‘당사자의 판단(Mallin, 2010), 활동(The Institute of Internal Auditors, 2012), 보고(DeAngelo, 1981)에 영향을 미칠 수 있는 관계 또는 환경으로부터의 자유로움’을 의미한다. 즉 독립성은 당사자가 주변 관계 또는 환경으로부터 부당한 영향을 받지 않고 객관적인 판단, 활동, 보고가 가능한 상태를 말한다. 독립성은

5) 유승원(2013; 2018)을 참고함

---

보통 외관상 독립성과 사실상 독립성으로 나눌 수 있는데(Schuetze, 1994; Sutton, 1997; Dopuch et al., 2003), 사실상 독립성은 당사자의 심리상태로서 일정한 연구조건이 충족되지 않으면 검증하기가 매우 어렵다(Schuetze, 1994). 따라서 보통 독립성을 논할 때는 실제 사실상의 독립성이 유지되더라도 일반 대중의 지각(perception)에 영향을 미칠 만한 외관상 독립성을 말한다(Sutton, 1997; Dopuch et al., 2003).

공기업의 비상임이사는 경영활동에서의 판단, 활동, 보고에 영향을 미칠 수 있는 정치권과의 관계 또는 정치적 환경으로부터 자유로워야 한다. 이때 일반 대중의 지각에 영향을 미칠 만한 외관상 독립성이 요구된다. 이를 ‘정치적 독립성’으로 부를 수 있을 것이다. 즉 ‘정치적 독립성’은 ‘독립성’의 하위 개념으로 공기업처럼 정치성을 가진 조직에 적용되는 개념으로 볼 수 있다.

상당수 공기업의 경우 대통령과 정치적 네트워크를 함께하거나 지근거리에 있는 인사가 비상임이사로 선임되고 있다. 이러한 인사로 인해 정치권과 관련된 임무 수행 시 독립성이 훼손된다(Frederick, 2011; Kamal, 2010). 정치권은 주인(국민)의 이익보다 자신의 정치적 이익(Krueger, 1974) 또는 예산의 극대화(Niskanen, 1971; Williamson, 1974)를 위해 공기업을 활용할 수 있으며, 이는 일반 대중의 입장에서 공기업 CEO를 능력과 자격을 갖춘 인사를 선택하기보다 정치적 목적으로 임원진을 임명(허경선·라영재, 2011)하는 것으로 보일 수 있다.

#### 나. 정치적 연결성(독립성)이 공기업 성과에 미치는 영향<sup>6)</sup>

##### 1) 정치적 연결 인사가 공기업에 도움이 될 수 있다는 의견

첫째, 공기업의 경영관리에 유리한 기회를 제공할 수 있다는 의견이다. 정치적 연결 인사를 통해 공기업이 금융 시장에서 자금을 조달하고, 정부로부터 보조금을 지원받으며, 세무당국을 통해 법인세를 덜 납부할 수 있는 기회를 얻을 수 있다고 주장한다(예: 김다경·엄태호, 2013; 민희철, 2008; Chong and Gradstein, 2007; Gehlbach, 2006; Shleifer and Vishny, 1994).

둘째, 정치적 연결 인사는 법률의 제·개정 작업 등 정책형성 과정 중에 개입하여 공기업에 유리하도록 영향력을 행사할 수 있다는 의견이다. 이 의견은 대체로 공기업이 정치적

---

6) 유승원(2013; 2018)을 참고함

연결 인사의 인적 네트워크, 그들이 가지고 있는 정부·정치권의 고급 내부 정보 또는 그들에 대한 우호적인 평판과 같은 메커니즘(Qin, 2011)을 활용할 수 있다는 것에 근거를 두고 있다(예: Hellman et al., 2003; Slinko et al., 2005).

## 2) 정치적 연결 인사가 공기업에 도움이 되지 않는다는 의견

첫째, 공기업이 정치적 연결 인사를 통해 얻는 득보다 실이 더 크다는 의견이다. Bertrand et al.(2004)은 정치적 연결 인사가 기관장으로 있는 공기업은 정부 또는 정치권과 연결이 잘 되어 있어 보조금을 받거나 세금을 절감하는 데 유리할 수 있다고 보았다. 그러나 저자는 정치적 연결 인사와 그들에게 연결된 정치적 네트워크 집단에게 유무형의 다양한 보상을 하다 보면 공기업에 득보다 실이 더 크다는 것을 밝혔다. 이를테면 법인세 절감 및 보조금 획득 규모보다 선거에서 득표를 더 얻기 위해 생산성 향상에 도움이 되지 않는 근로자를 과다 고용하거나 불필요한 설비를 필요 이상으로 구축하여 비용이 상당히 발생하는 것이다. 또한 정치적 연결 인사에 의해 공기업이 혜택을 볼 수 있지만, 정치적 연결 인사나 그들 주변에 있는 정치인의 지대추구 행위로 발생하는 비용이 그 혜택을 상쇄하였다(Faccio, 2006).

둘째, 공기업이 정치적 연결 인사를 통해 얻는 실익이 있더라도 그것은 후진국 등에 제한된 사항으로 일반화할 수 없고, 사실은 착시현상에 불과하다는 의견이다. Faccio (2006)는 47개국 2만개 이상의 공기업을 살펴보았는데 그 결과, 정치적 연결 인사는 부패가 심하거나 내국인이 해외로 투자하기가 어려운 국가에서 다수 발견되었다. 반대로 부패가 드문 선진국이나 정치적 이해관계를 엄격히 제한하는 정책이 집행되고 있는 국가 또는 (동일한 국가라도) 그러한 정책이 입안된 이후에는 정치적 연결 인사가 상당히 줄어들었다. 즉 정치적 연결 인사는 상대적으로 후진국 또는 정부시스템이 후진화되어 있는 국가에서 비교적 선호될 수 있을 것이다.

또한 기업 규모와 낙하산 인사 간 관계에 대해 연구한 Agrawal and Knoeber(2001)에 의하면, 낙하산 인사는 소규모 공기업보다는 대형 공기업에 더 큰 관심을 보일 수 있다. 대형 공기업은 유권자와의 접촉이 많아 정치권의 관심을 더 많이 받기 때문이다. 그런데 대형 공기업은 소규모 기관과 달리 설립된 지 오래되거나 경영관리 시스템이 비교적 잘 세팅되어 있기 때문에 정치적 연결 인사가 선임되어 경영관리가 부실하더라도 성과가

---

눈에 띄게 떨어지는 현상은 많지 않다. 반면 소규모 공기업은 최고경영진의 경영관리가 부실한 경우 성과가 단기간에 크게 변화할 수 있다. 따라서 대형 공기업에서는 정치적 연결 인사로 인한 부정적 영향이 대형 공기업의 안정적인 경영관리 시스템 덕분에 상쇄될 수 있다. 따라서 정치적 연결 인사는 대형 공기업의 성과에 특별한 영향을 미치지 않는다는 착시현상이 생길 수 있다.

셋째, 정치적 연결 인사로 인해 공기업이 본연의 경영관리보다는 정치권 등과의 관계를 중시하여 기관의 장기 가치가 저하된다는 의견이다. 기관이 지속적으로 유지·발전하기 위해서는 연구개발과 참신한 아이디어를 중시해야 한다. 이를 위해서는 불필요한 경비를 절감하여 연구개발 등을 위한 재원을 마련하고, 중장기 관점에서 일관되게 투자 및 경영관리를 수행해야 할 것이다. 그러나 정치적 연결 인사를 영입하면 인건비와 내부 운영경비가 과다하게 증가하여 연구개발 등의 자원 마련이 어려워진다(Desai and Olofsgard, 2011). 또한 정치적 연결로 영입된 인사는 기업의 장기 가치를 고려하지 않고 정치권 등과의 대외 관계에 집중하는 경향이 높다.

요약하면, 정치적 연결 인사를 둘러싼 여러 가지 사항을 종합할 경우 착한 정치적 연결 인사란 존재하기 힘들다고 말할 수 있다. 제한된 공기업에서 제한된 기간 동안 일시적으로 존재할 수는 있다. 그러나 정치적 연결 인사가 해당 기관에 오랜 시간 동안 계속하여 도움이 되기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 누군가가 착한 정치적 연결 인사를 주장한다면 그것은 일시적인 착시현상이라고 간주할 수 있을 것이다.

### 3. 비상임이사의 전문성<sup>7)</sup>

#### 가. 비상임이사 전문성의 중요성과 관련 법령 등

공기업의 비상임이사는 전문성을 발휘하여 해당 공기업의 전략 수립, 시장 개척, 경영관리 등에서 방만경영을 통제하고 효율적으로 감시하여 국민고객을 만족시키며 기관의 이윤과 공익을 조화시킬 것으로 기대된다. 그러나 많은 연구(강영걸, 2004; 김준기, 2004; 민경률 외, 2019; 안택식, 2004; 이상철, 2004)는 비상임이사 등 공기업 임원이 시장을 정확히 읽고 전략이나 대안을 제시할 전문성이 높지 않다고 비판하고 있다.

---

7) 유승원(2013)을 참고함

비상임이사는 이사회 내의 독립적 인사로서 기관장 등 경영자집단의 기회주의적 행위를 통제하고 주주의 이익을 극대화시키는 감시자 역할을 한다(유재욱·김광수, 2008). 최근 급변하는 경영환경 속에서 기관장에 대한 비상임이사에 대한 자문요구도 높아지는데(Klein, 1998), 비상임이사는 기관장의 기업운영에 도움이 되는 정보, 조언, 정보교류, 네트워크 구축 등의 자원 제공(Hillman et al., 2000; Daily and Dalton, 1994a; 1994b)을 통해 성과 제고에 기여할 수 있다. 전문성을 갖춘 비상임이사는 문제인식 능력, 대안제시능력, 의견조정능력 등을 통해 기업 경영에 기여한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 등 관련 법령에서는 비상임이사의 전문성에 대해 선언적 규정<sup>8)</sup>만을 두고 있다. 오히려 동법 제정 이전에 ‘경영, 경제, 법률 또는 관련 기술의 전문적인 지식 또는 경험을 가질 것’을 규정한 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」<sup>9)</sup> 또는 「정부투자기관 관리 기본법」<sup>10)</sup>의 규정보다 진전되지 못한 것으로 보인다. 한편 개별 공기업은 정관에서 비상임이사의 전문성에 대해 대부분 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 같이 선언적으로 언급하고 있다. 다만 과거 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」 방식처럼 다소 구체적으로 표현한 공기업도 존재한다.<sup>11)</sup> 그러나 「상법」 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 시행령에서 규정한 회계 또는 재무전문가와 같은 구체적인 기준은 제도화되지 않았다.

#### 나. 비상임이사의 산업 전문성과 재무 전문성

선행연구는 대체로 전문성을 산업전문성(Balsam et al., 2003; Hammersley, 2006; Jenkins et al. 2006; Mayhew and Wilkins, 2003)과 재무전문성(McMullen and

8) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제30조(임원후보자 추천 기준 등) ① 임원추천위원회는 기업 경영과 그 공기업·준정부기관의 업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고, 최고경영자의 능력을 갖춘 사람을 기관장 후보자로 추천하여야 한다.

② 임원추천위원회는 공기업·준정부기관의 이사회 감사로서의 업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람을 공기업·준정부기관의 기관장이 아닌 이사회 감사 후보자로 추천하여야 한다.

9) 동법 제9조(비상임이사의 자격요건 등) ① 비상임이사가 될 수 있는 자는 경제·경영·법률 또는 관련 기술 등에 관한 전문적인 지식이나 경험이 있는 자로 한다.

10) 동법 제13조의2(임원의 임면 등) ② 사장 외의 상임이사는 (중략), 비상임이사는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 (후략) 기획예산처장관이 임명한다.

11) 상장공기업인 한국가스공사의 경우 정관 제23조(이사의 자격) 제1항에서 비상임이사는 경제, 경영, 법률 또는 관련 기술 등에 관하여 전문적인 지식이나 경험이 있는 자를 선임하도록 하였다.

---

Raghunandan, 1996; Xie et al., 2003)으로 구분하여 분석한다.

공기업 임원으로 영입되는 사기업 경영자 또는 특정 산업에 대한 연구 또는 실무 경험이 있는 인사 중 일부는 본인의 산업 전문성을 발휘할 수 없는 다른 분야의 공기업에 영입되는 경우가 있다. 명망가로서의 역할은 할 수 있겠지만 자신이 비교우위(손성규·이호영, 2008)를 가지고 있는 산업전문성을 활용하지 못하여 성과를 제고시키는 데 얼마나 기여할지 의문이다.

회계사 등 재무 관련 경력 보유자 또는 회계·재무 분야 교수 등의 인사가 공기업의 비상임이사로 선임되면 기업이 처한 회계적 문제나 회계부정을 보다 정확하게 인식할 수 있으며, 경영진과 이사 간의 의견 불일치 시 이를 해결할 능력이 전문성이 없는 경우보다 높다(이장희·유호영, 2009).

이렇듯 공기업의 비상임이사 등 임원이 전문성을 보유하면 경영에서의 불확실성 감소(Pfeffer and Salancik, 1978), 시장에서의 거래비용 감소(Williamson, 1984) 등을 통해 기업의 성과 향상에 기여한다(Singh et al., 1986).

### Ⅲ. 공기업 비상임이사 현황 분석(노무현 정부부터 문재인 정부까지)

#### 1. 분석 방법론

##### 가. 분석 대상

##### 1) 대상 공기업, 연도 및 표본 규모 등

2020년 말 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공기업으로 지정된 36개 공기업을 대상으로 한다. 공기업은 준정부기관 및 기타 공기업에 비해 대규모 사업을 운영하는 등 국가 산업에서 차지하는 비중이 상당하다는 등의 사유로 비상임이사의 기능과 역할이 여타 공기업에 비해 중요하기 때문이다.

분석 대상 연도는 2003년부터 2020년까지로 한다. 2003년은 노무현 정부 1년차이고, 2020년은 문재인 정부의 사실상 마지막 연도이다. 이를 통해 노무현 정부부터 이후 정부인 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부까지를 분석할 수 있다.

다만 2003년부터 2020년까지의 기간 중 각 공기업이 설립되기 이전 연도 또는 공기업으로 지정되기 이전의 연도는 분석 대상에서 제외한다.

이상을 반영한 본 연구의 표본 규모는 465개(공기업·年)이고, 표본에서의 분석 대상 비상임이사는 2,916명이다.

##### 2) 정부 간 구분

본 연구에서 각 정부별 분석 대상 연도는 노무현 정부의 경우 2003년부터 2007년까지이고, 이명박 정부는 2008년부터 2012년까지이다. 박근혜 정부는 2013년부터 2016년까지이고, 문재인 정부의 분석 대상 연도는 2017년부터 2020년까지이다.<sup>12)</sup> 통상 신임 대통령은 2월에 취임하는데, 이전 대통령 정부의 기간 중 마지막 연도 하반기부터 새로운 대통령의 취임 시까지는 비상임이사 등 공기업 임원의 선임을 지양하는 경향이 있다.

12) 동일한 비상임이사가 복수의 정부에서 근무할 경우 각 연도별 정부 통계로 산입된다. 예를 들어 2007년에 선임되어 2009년에 임기를 마친 경우 2007년은 노무현 정부로 분류되고, 이후 연도는 이명박 정부로 분류된다.

---

이를 고려 시, 각 정부의 기간을 첫째 1월부터 마지막 해 12월까지 설정해도 분석에는 무리가 없다.<sup>13)</sup>

#### 나. 비상임이사의 현원, 임기, 교체

비상임이사의 현원은 각 연도 말 기준으로 비상임이사로 선임된 인사의 수를 의미한다. 비상임이사의 현원은 비상임이사로 선임된 이후 각 연도 말까지의 연수(年數)이다. 비상임이사의 교체는 각 연도 말 기준으로 해당 연도에 비상임이사의 교체 여부(더미 변수)를 측정한다.

#### 다. 비상임이사의 정치적 연결성

비상임이사의 정치적 연결성은 유승원(2013; 2018), Faccio(2006; 2010), Menozzi et al.(2012)을 활용하여 다음 5가지 중 한 가지 또는 다수에 해당하면 더미 변수로서 외관상 정치적 연결성을 가지는 것으로 측정하였다. 즉 다음의 5가지 중 어느 하나에도 해당하지 않으면 외관상 정치적으로 독립된 비상임이사에 해당한다.

- 집권 여당의 당직자 경력이 있는 경우
- 국회의원 또는 지방선거에서 집권 여당의 후보로 출마하였거나 후보 출마를 위해 공천을 신청한 경력이 있는 경우
- 대통령 선거에서 후보자의 캠프 또는 제반 지원 조직에서 후보자의 당선을 도운 경우
- 대통령 선거 당선 후 정권인수위원회 또는 집권 여당 인사의 총선 당선 후 인수위원회에서 활동한 경력을 가진 경우(다만 현직 공무원이 정권인수위원회에 참여한 경우는 해당 공무원의 정치적 선호·활동과 무관하므로 제외)
- 위의 네 가지에 해당하지 않더라도 대통령 등 권력자, 여당·청와대 등 권력 기관 인사와 지근거리에 있는 것으로 언론에 알려진 경우

---

13) 박근혜 전대통령에 대한 탄핵 소추일이 2016년 12월이고 탄핵 심판일이 2017년 3월이며, 후임 문재인 대통령의 취임 시점은 2017년 5월로서 이전 대통령의 임기 종료 시점 및 취임 시점과 상이하다. 그러나 본 연구 샘플을 분석한 결과 박근혜 전대통령의 탄핵이 큰 이슈가 되었던 2016년 하반기부터 문재인 대통령이 취임한 2017년 5월까지 기간 중 비상임이사가 선임된 경우는 거의 없었다. 따라서 박근혜 정부 및 문재인 정부의 기간을 노무현 정부 및 이명박 정부와 마찬가지로 각각 첫째 1월부터 마지막 해 12월까지 설정해도 무방하다고 판단하였다.

### 라. 비상임이사의 산업 전문성

비상임이사의 산업 전문성은 해당 인사가 공기업의 비상임이사로 임명되기 전에 산업 전문성을 보유하고 있었는지 여부(더미 변수)로 측정된다. 산업 전문성은 개별 공기업이 속한 산업분야의 업무전문성을 말한다. 산업 분야는 통계청의 최근(제9차) 한국표준산업분류상 중분류<sup>14)</sup>를 기준으로 분류하였다. 산업 분야의 업무 전문성은 비상임이사로 임명되기 이전 최근 10년 중 관련 업무 또는 연구를 5년 이상 수행한 경우를 말한다. 따라서 사기업, 공기업 등 공기업, 연구기관, 정부부처 등 감독기관에서 최근 10년 중 5년 이상 해당 공기업과 동일한 산업(한국표준산업분류상 중분류 기준)의 업무 또는 연구를 한 자는 산업 전문성을 보유한 인사이다. 이 경우 사기업 출신이라도 사기업에서 경험했던 산업 분야와 비상임이사로 임명된 공기업의 산업 분야가 상이하면 산업 전문성이 없는 것으로 처리된다(유승원, 2013).

### 마. 비상임이사의 재무 전문성

비상임이사의 재무 전문성은 해당 인사가 비상임이사로 임명되기 전에 재무 전문성을 보유하고 있었는지 여부(더미 변수)로 측정된다. 재무 전문성이 있는 인사는 「상법 시행령」 제 37조 제2항 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제29조 제2항에서 규정한 회계 또는 재무 전문가를 말한다(유승원, 2013).<sup>15)</sup>

14) 산업분류체계를 한국전력공사를 예로 살펴보면 다음과 같다. 대분류: 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 중분류: 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업, 소분류: 전기업.

15) 두 법령에서 규정한 회계 또는 재무 전문가는 사실상 동일한 것으로서 다음을 말한다.

1. 공인회계사의 자격을 가진 자로서 그 자격과 관련된 업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 자
2. 회계 또는 재무 분야의 석사학위 이상의 학위소지자로서 연구기관 또는 대학에서 회계 또는 재무 관련 분야의 연구원 또는 조교수 이상의 직에 합산하여 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
3. 주권상장법인에서 회계 또는 재무 관련 업무에 합산하여 임원으로 5년 이상 근무하거나 임직원으로 10년 이상 근무한 경력이 있는 자
4. 다음 각 목의 기관에서 회계 또는 재무 관련 업무나 이에 대한 감독업무에 합산하여 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
  - 가. 국가
  - 나. 한국은행
  - 다. 제10조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관
  - 라. 제10조 제3항 제1호부터 제14호까지의 어느 하나에 해당하는 기관
  - 마. 다목 및 라목 외에 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조에 따른 검사대상기관
  - 바. 나목부터 마목까지의 기관 외에 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업(금융위원회가 정하여 고시하는 기관은 제외한다)

## 바. 자료 출처

본 연구는 2003년부터 2020년까지의 자료를 수집하였다. 2016년 이후의 자료는 알리오로부터 수집하였다.<sup>16)</sup> 2015년까지의 자료는 저자가 과거 알리오(임원 현황, 이사회 회의록), 각 공기업의 홈페이지 및 감사보고서로부터 수집하였던 자료를 활용하였다.

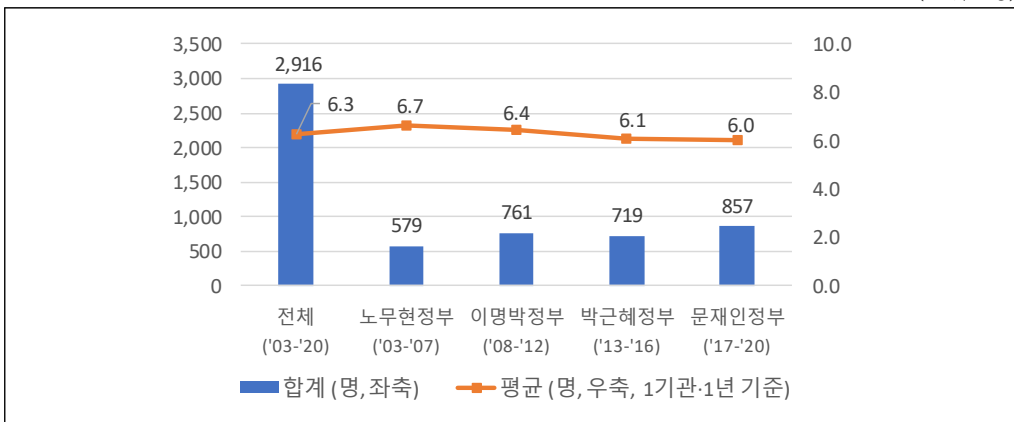
## 2. 현황 개요<sup>17)</sup>

### 가. 비상임이사의 현원

2003년부터 2020년까지 18년간 36개 공기업의 비상임이사는 2,916명이 선임되었다. 비상임이사가 선임된 평균 인원은 6.3명(1기관·1년 기준)이다. 분석 대상 정부 중, 노무현 정부가 평균 6.7명으로 가장 많은 비상임이사를 선임하였고, 이후 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부로 갈수록 선임 규모는 감소되는 추세이다.

[그림 III-1] 공기업 비상임이사의 현원

(단위: 명)



주: 36개 공기업 대상  
자료: 저자 작성

사. 「공인회계사법」에 따른 회계법인

아. 가목부터 사목까지의 기관에 준하는 외국법인 등

16) 알리오 시스템은 최근 5년치 자료만을 공개한다.

17) 본 현황은 각 정부별 평균, 모든 정부를 포괄한 평균 중심으로 제시한다. 본 연구에서 일부 공기업이 이상점(outlier)을 지속적으로 보여 평균을 왜곡시키는 현상은 존재하지 않았다.

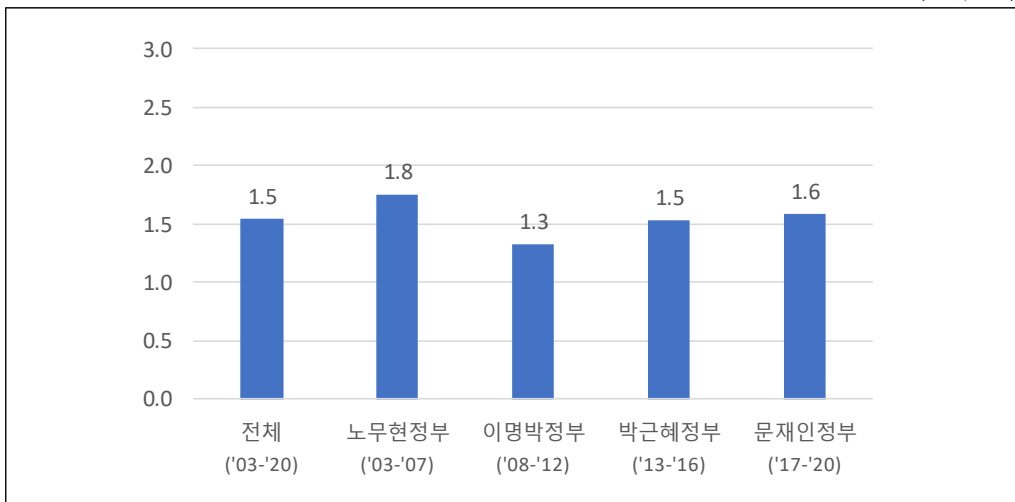
## 나. 비상임이사의 임기

공기업 비상임이사의 평균 임기는 1.5년이다.<sup>18)</sup> 이는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정된 비상임이사의 임기(2년)가 완료되기 전에 사임함을 의미한다. 4개 정부 중 노무현 정부의 비상임이사 평균 임기(1.8년)가 가장 길다. 이는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정(2007년 1월)되면서 비상임이사의 임기가 과거 3년에서 2년으로 축소된 것과 관련이 있다. 노무현 정부까지의 비상임이사는 3년 임기 내에서 활동한 반면, 이명박 정부 이후의 비상임이사는 2년 임기 내에서 활동하였기 때문에 노무현 정부에서의 평균 임기가 여타 정부보다 높다.

위 비상임이사의 현원과 임기를 함께 분석할 경우, 이명박 정부부터 박근혜 정부, 문재인 정부로 갈수록 평균 현원은 감소하고, 평균 임기는 증가한다. 이는 이명박 정부에서 문재인 정부로 갈수록 상대적으로 소수의 비상임이사를 선임하고 해당 비상임이사가 다소 긴 시간 동안 활동함을 의미한다.

[그림 Ⅲ-2] 공기업 비상임이사의 임기

(단위: 연)



주: 36개 공기업 대상  
자료: 저자 작성

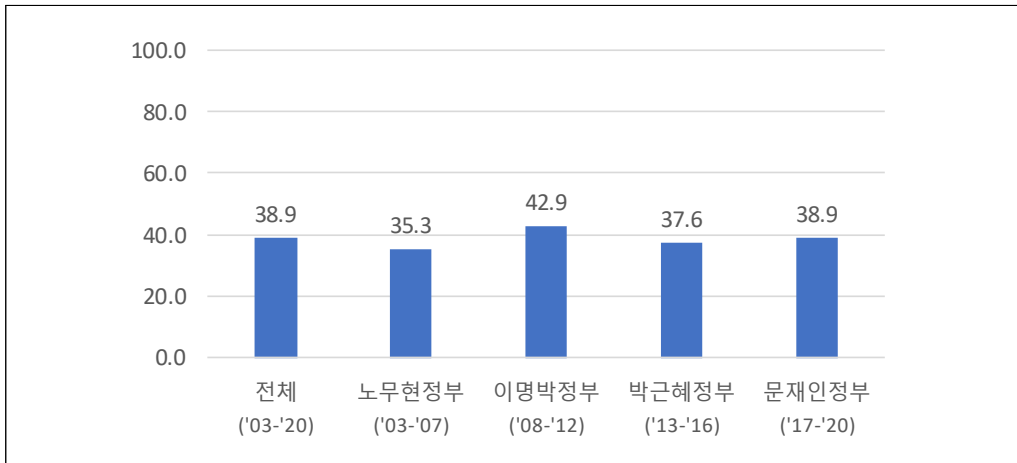
18) 비상임이사의 임기는 비상임이사 임명일부터 임기 종료일 또는 공식 사임일까지이다.

#### 다. 비상임이사의 교체

비상임이사는 임기를 마치거나 임기 도중 제반 사유로 사임할 수 있고, 후임 비상임이사로 교체된다. 전임 비상임이사에서 후임 비상임이사로 교체되는 비율은 4개 정부 평균 38.9%이다. 현직에서 활동하는 비상임이사 중 약 40%의 비상임이사가 매년 교체되었다. 4개 정부 중 비상임이사 교체 비율이 가장 높은 정부는 이명박 정부(42.9%)이고, 나머지 3개 정부의 교체 비율은 30%대 후반으로 큰 차이는 없다.

[그림 III-3] 공기업 비상임이사의 교체비율

(단위: %)



주: 36개 공기업 대상  
자료: 저자 작성

#### 라. 여성 비상임이사 현황

공기업(36개 공기업)에 선임된 여성 비상임이사는 평균 0.5명(1기관·1년 기준)으로 비상임이사 전체 중 8.3%에 불과하다. 91.7%의 비상임이사는 남성 비상임이사로 선임된 것이다. 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부 모두에서 평균 1명 미만의 여성 비상임이사가 선임되었다. 반면 문재인 정부에서는 평균 1.2명의 여성 비상임이사가 선임되었다. 이는 사회적가치를 강조한 문재인 정부에서 사회통합 차원에서 여성, 장애인, 고졸 취업자 등 다양한 계층의 인사에게 공정한 기회를 제공하는 정책에 기인한다. 또한 공기업 경영평가에서 여성 임원(비상임이사 포함) 및 여성 관리자 선임을 강조한 것도 영향을

미친 것으로 판단된다.

여성 비상임이사를 1명이라도 선임한 경우(1기관·1년 기준)는 전체(N=465)의 34.8%에 불과하다. 여성 비상임이사는 1명도 선임되지 않고 남성 비상임이사로만 선임된 경우는 2/3에 달한다. 이전 정부와 달리 문재인 정부에서 여성 비상임이사가 1명이라도 선임된 경우가 3/4 수준까지 확대되었다.

[그림 III-4] 공기업 여성 비상임이사 현황



주: 36개 공기업 대상  
자료: 저자 작성

### 3. 비상임이사의 정치적 연결성(독립성) 분석

#### 가. 정치적으로 연결된 비상임이사 현황<sup>19)</sup>

이사회 내 정치적 연결성을 가진 비상임이사는 총 1,095명이 선임되었고(1기관·1년 기준), 이는 전체 비상임이사 중 38.4%에 해당한다([그림 III-5]의 a). 또한 정치적으로 연결된 비상임이사를 1명이라도 선임한 경우는 385로 전체(N=465)의 82.8%에 달한다([그림 III-5]의 b). 정치적으로 연결된 비상임이사가 국민 후생에 도움이 되는 의사결정이 아닌 자신의 선임에 영향을 미친 정치적 네트워크에 유리한 결정을 강력히 주장할 경우 여타 이사회 구성원의 결정에 영향을 미칠 수 있다.

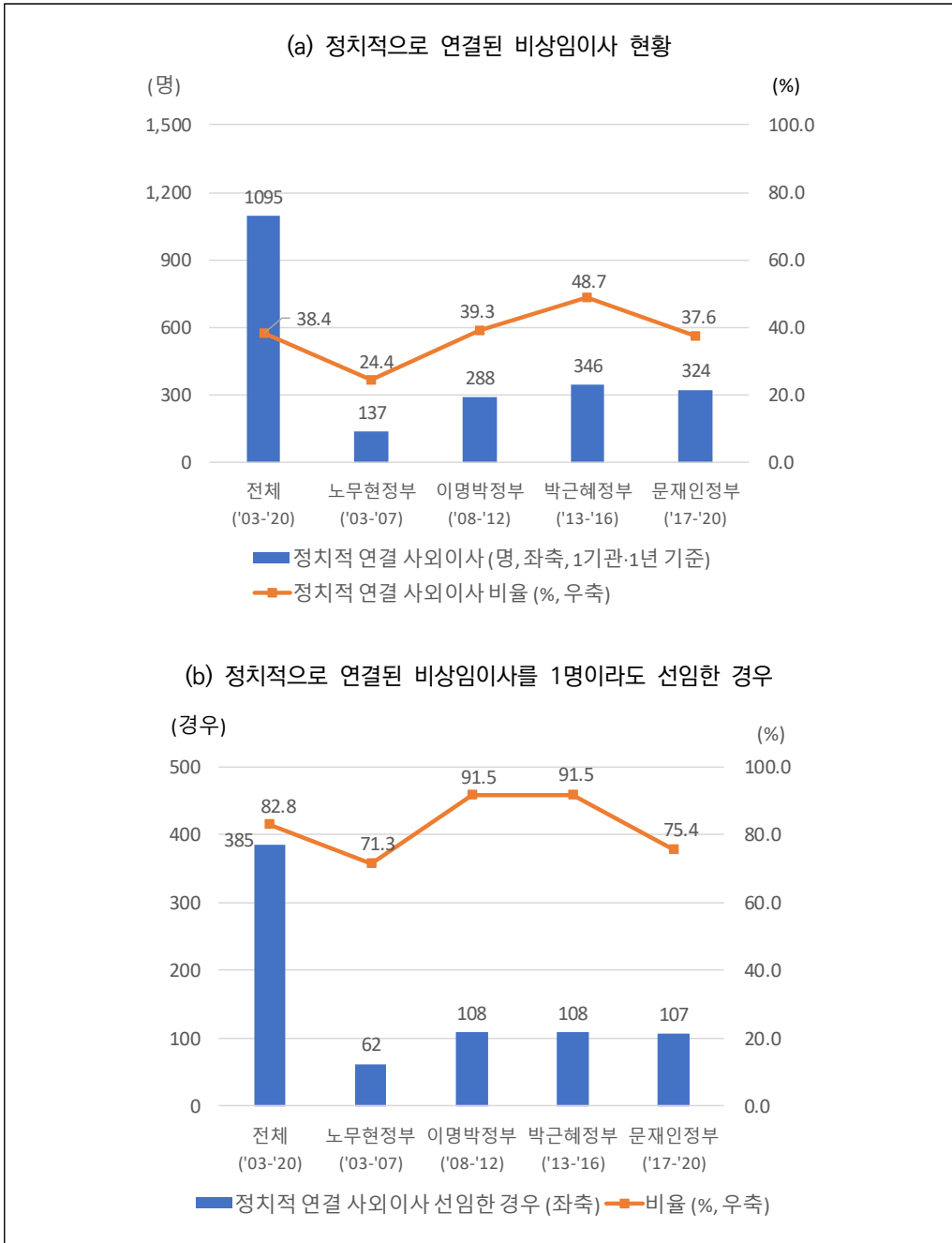
#### 나. 정부 간 비교

[그림 III-5]의 (a)에 의하면, 비상임이사 중 정치적 연결성을 가진 비상임이사가 차지하는 비중은 노무현 정부(24.4%)가 가장 낮아 약 1/4의 비상임이사가 정치적 독립성이 훼손되었다. 반면 박근혜 정부(48.7%)에서 가장 높아, 약 절반의 비상임이사가 정치적 독립성이 훼손되었다. 이는 정치적 연결성을 가진 인사가 과거에는 공기업의 기관장, 감사 위주로 선임되었지만, 최근으로 오면서 비상임이사 선임까지 확대되는 것으로 해석할 수 있다(유승원, 2013). [그림 III-5]의 (b)에 의하면, 정치적으로 연결된 비상임이사가 1명이라도 선임된 경우는 노무현 정부에서 문재인 정부로 가면서 확대되는 추세이다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 각각 91.5%의 경우에 달한다. 한편 각 정부에서 정치적 연결성을 가진 비상임이사의 사례는 각주를 참고할 수 있다.<sup>20)</sup>

19) [그림 III-5]의 수치는 언론·방송 등을 통해 국민들이 지각하기에 외관상 정치적으로 연결된 비상임이사에 대한 통계를 말한다. 언론·방송 등을 통해 정치적 연결성이 알려지지 않지만, 실제로 정치적으로 연결된 비상임이사가 존재할 수 있다.

20) 노무현 대통령후보 선대위 고문으로 활동 후 한국수자원공사 비상임이사로 선임된 ○○○. 전 한나량 ○○구청장 출신으로 이명박 정부 기간 중 한국마사회 비상임이사로 선임된 ○○○. 박근혜 대통령후보 캠프에서 활동 후 한국가스공사 비상임이사로 선임된 ○○○대 교수 ○○○. 민주당 ○○시 갑 후보로 활동 후 문재인 정부 기간 중 한국토지주택공사 비상임이사로 선임된 ○○○.

[그림 III-5] 공기업 비상임이사의 정치적 연결성 현황



주: 36개 공기업 대상  
 자료: 저자 작성

---

## 4. 비상임이사의 산업 전문성 분석

### 가. 비상임이사의 산업전문성 현황

이사회 내 산업 전문성을 가진 비상임이사는 총 976명이 선임되었고(1기관·1년 기준), 이는 전체 비상임이사 중 32.9%에 해당한다([그림 III-6]의 a). 또한 산업 전문성을 가진 비상임이사를 1명이라도 선임한 경우는 349로 전체(N=465)의 75.1%에 달한다([그림 III-6]의 b). 산업 전문성을 가진 인사는 해당 공기업이 속해 있는 국가 산업의 성장 및 글로벌 경쟁력 강화에 도움이 되는 의견을 이사회 내에서 제시할 확률이 높다. 이는 산업 전문성을 가지지 못한 이사회 구성원의 결정에 영향을 미칠 수 있다.

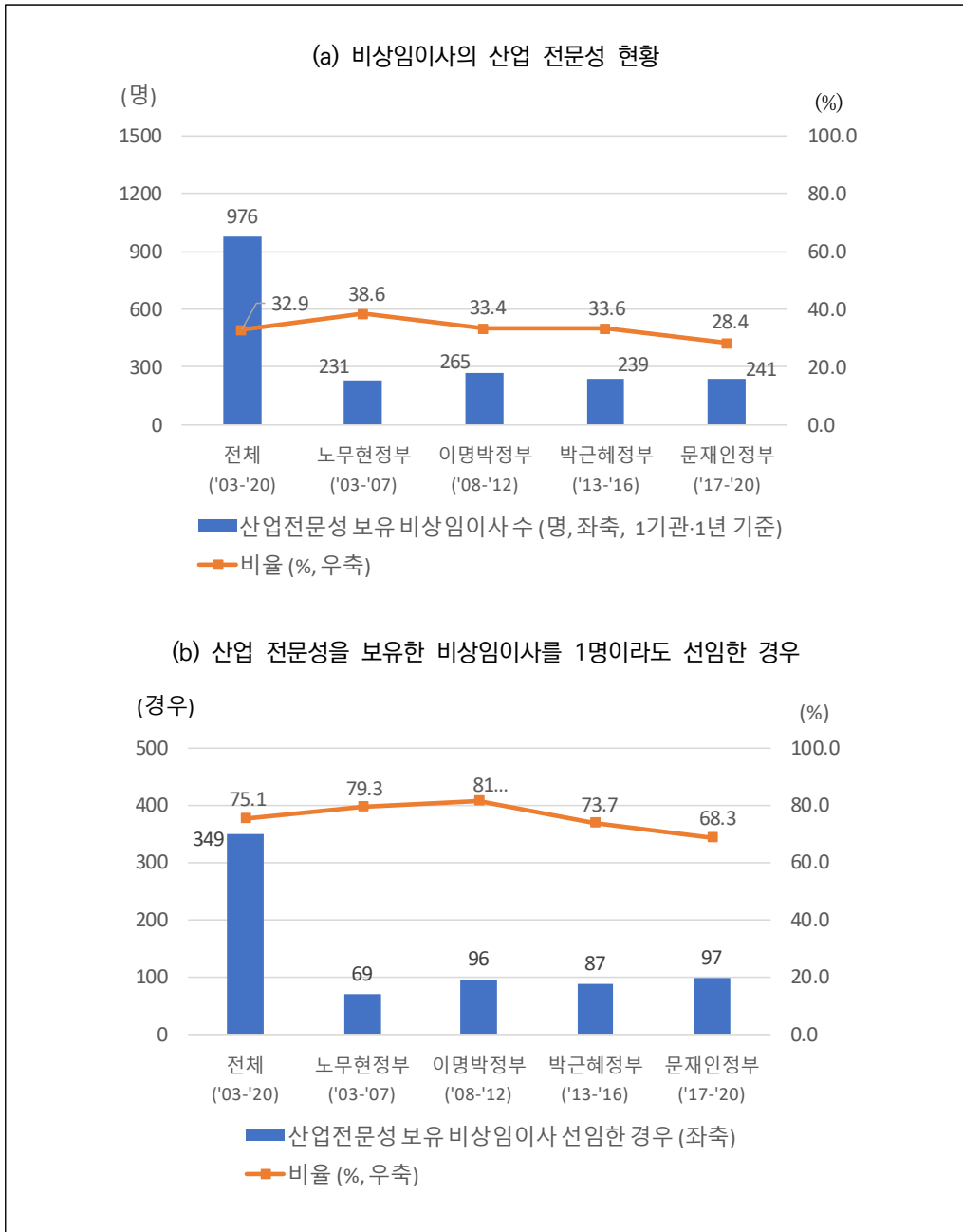
### 나. 정부 간 비교

[그림 III-6]의 (a)에 의하면, 비상임이사 중 산업 전문성을 가진 비상임이사가 차지하는 비중은 노무현 정부(38.6%)가 가장 높고, 이후 정부에서는 지속적으로 낮아졌다. 모든 정부에서 산업 전문성을 가진 비상임이사는 10명 중 4명에 이르지 못했다. [그림 III-6]의 (b)에 의하면, 산업 전문성을 가진 비상임이사가 1명이라도 선임된 경우는 노무현 정부(79.3%)에서 이명박 정부(81.4%)로 전환되면서 확대되었으나, 이후 박근혜 정부(73.7%)와 문재인 정부(68.3%)에서 축소되었다. 한편 각 정부별로 산업 전문성을 가진 비상임이사의 사례는 각주를 참고할 수 있다.<sup>21)</sup>

---

21) 전 국토교통부 항공국장 및 재난연구원장 등을 역임한 이후, 노무현 정부 기간 중 인천국제공항공사 비상임이사로 선임된 ○○○. 전 한국전력공사 실장 및 한국전기협회 전무 등을 역임한 이후, 이명박 정부 기간 중 한국전력공사 비상임이사로 선임된 ○○○. 경상남도 건설항만과장 및 항만 관련 민간회사 임원 등을 역임한 이후, 박근혜 정부 기간 중 부산항만공사 비상임이사로 선임된 ○○○. 한국가스공사 본부장 및 가스기술 관련 민간회사 자문 및 고문 등을 역임한 이후, 문재인 정부 기간 중 한국가스기술공사 비상임이사로 선임된 ○○○.

[그림 Ⅲ-6] 공기업 비상임이사의 산업 전문성 현황



주: 36개 공기업 대상  
 자료: 저자 작성

## 5. 비상임이사의 재무 전문성 분석

### 가. 비상임이사의 재무 전문성 현황

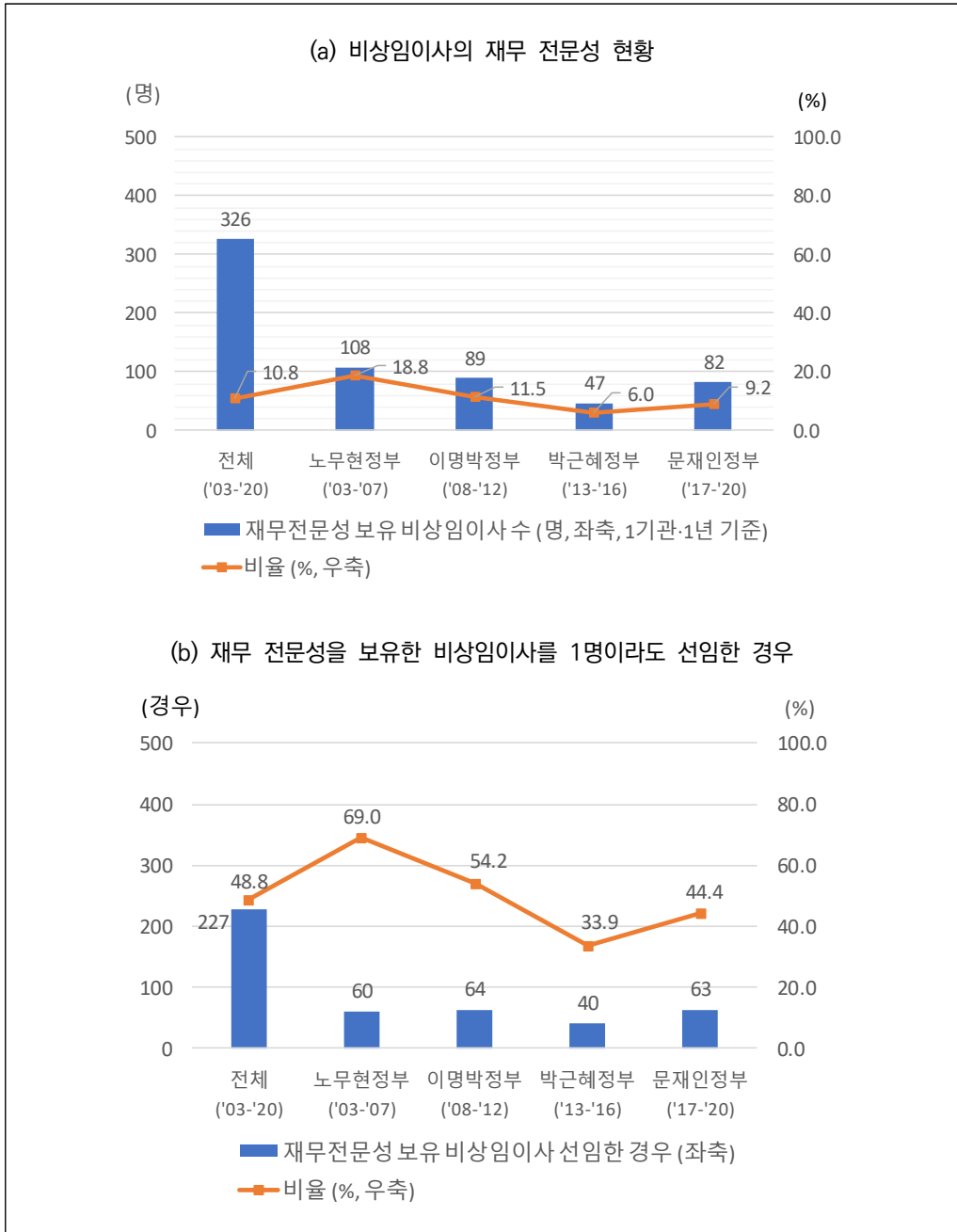
이사회 내 재무 전문성을 보유한 비상임이사는 총 326명으로(1기관·1년 기준), 이는 전체 비상임이사 중 10.8%에 해당한다(그림 III-7의 a). 산업 전문성을 가진 비상임이사의 평균(32.9%) 대비 약 1/3 수준이다. 또한 재무 전문성을 가진 비상임이사를 1명이라도 선임한 경우는 227로 전체(N=465)의 약 절반에 해당한다(그림 III-7의 b). 재무 전문성을 가진 인사는 해당 공기업의 비효율적인 재무·예산 운용을 억제할 수 있고 해당 기관의 재정 건전성 및 효율성에 기여하는 의견을 이사회 내에서 제시할 확률이 높다. 이는 재무 전문성을 가지지 못한 이사회 구성원의 결정에 영향을 미칠 수 있다.

### 나. 정부 간 비교

[그림 III-7의 (a)에 의하면, 비상임이사 중 산업 전문성을 가진 비상임이사가 차지하는 비중은 노무현 정부(18.8%)가 가장 높고, 이후 정부에서는 낮아지다가 최근 문재인 정부(9.2%)에서 다소 증가하였다. 모든 정부에서 산업 전문성을 가진 비상임이사는 10명 중 2명에 이르지 못했다. [그림 III-7의 (b)에 의하면, 재무 전문성을 가진 비상임이사가 1명이라도 선임된 경우는 노무현 정부(69.0%)에서 가장 높았고, 박근혜 정부(33.9%)에서 가장 낮았다. 한편, 각 정부별로 재무 전문성을 가진 비상임이사의 사례는 각주를 참고할 수 있다.<sup>22)</sup>

22) 전 산업은행 총재 및 재정경제부 금융 관련 간부 등을 역임한 이후, 노무현 정부 기간 중 한국공항공사 비상임이사로 선임된 ○○○. 한국회계학회 회장 등을 역임한 이후, 이명박 정부 기간 중 한국지역난방공사 비상임이사로 선임된 ○○○. 삼정회계법인 부대표 등을 역임한 이후, 박근혜 정부 기간 중 주택도시보증공사 비상임이사로 선임된 ○○○. ○○세무회계 대표 및 민간 컨설팅 회사 등에서 활동하면서 문재인 정부 기간 중 해양환경공단 비상임이사로 선임된 ○○○.

[그림 Ⅲ-7] 공기업 비상임이사의 재무 전문성 현황



주: 36개 공기업 대상  
 자료: 저자 작성

## IV. 설문조사 분석

### 1. 설문조사 개요

〈표 IV-1〉 설문조사 개요

<p>□ 설문조사 대상 및 예상 유효설문 인원</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 설문조사 대상 인원: 448명 * 공기업 임직원(대부분) 및 현직 비상임이사(소수) 중심</li><li>• 유효 설문조사 인원: 438명(무효 설문조사 10명)</li></ul> <p>□ 설문조사 방법 및 일정</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 오프라인(문서)에서 공기업 인사(임직원 및 비상임이사) 중심으로 추진</li><li>• 중간보고(2021년 6월) 이후 8~9월 중 추진</li></ul> <p>□ 설문조사 문항(23개) ※ 구체적인 문항은 〈부록〉 참조</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 설문 응답자 개요(3개)</li><li>• 공기업 비상임이사의 산업 전문성(4개)</li><li>• 공기업 비상임이사의 재무 전문성(4개)</li><li>• 공기업의 여성 비상임이사(4개)</li><li>• 공기업 비상임이사의 정치성(4개)</li><li>• 공기업 비상임이사의 역할·기능에 대한 만족도 및 제언 등(4개)</li></ul> <p>□ 설문조사 분석</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 리커트(Likert) 5점 척도 등을 활용하여 기술통계(descriptive statistics) 분석</li><li>• 공기업의 여성 비상임이사 문항에 대해서는 응답자를 그룹(남성/여성)별로 구분하여 그룹별 응답 차이를 분석</li></ul>
--

자료: 저자 작성

## 2. 분석 결과

### 가. 설문응답자 개요

유효응답자 총 438명 중 공기업 임직원(427명)이 다수(95.2%)를 차지하고, 현직 비상임이사(12명)도 일부 포함되었다. 공기업 활동 연수의 경우, 유효응답자의 과반수가 10년을 초과하여 본 설문이 장기 근속자를 대상으로 실시되었고, 응답 신뢰도가 높음을 유추할 수 있다. 또한 유효응답자 중 남성은 약 3/4, 여성은 약 1/4의 비중을 차지하였다.

〈표 IV-2〉 설문응답자 개요

(질문 1-1) 설문응답자 소속						
① 공기업 비상임이사(현직), ② 공기업 임직원, ③ 공기업 연구자, ④ 공기업 정책담당자(정부부처·국회 등), ⑤ 기타						
응답 문항	①	②	③	④	⑤	합계
응답자 수	12	427	2	4	3	438
(비중, %)	(2.7)	(95.2)	(0.5)	(0.9)	(0.7)	(100)

(질문 1-2) 설문응답자 공기업 활동(근무 또는 연구) 연수					
응답 문항	① 1년 이하	② 5년 이하	③ 10년 이하	④ 10년 초과	합계
응답자 수	11	87	97	243	438
(비중, %)	(2.5)	(19.9)	(22.1)	(55.5)	(100)

(질문 1-3) 설문응답자 성별			
응답 문항	남성	여성	합계
응답자 수	318	120	438
(비중, %)	(72.6)	(27.4)	(100)

자료: 저자 작성

---

## 나. 공기업 비상임이사의 산업 전문성 관련

### 1) 설문조사 결과

비상임이사 역할 수행 시 산업 전문성의 중요성에 대한 질문(2-1)에서 절대 다수의 응답자(92.9%)가 매우 중요(53.2%) 또는 약간 중요(39.7%)하다고 답하였다(평균 환산 1.56).

비상임이사의 산업 전문성이 공기업 성과 제고에 기여할 수 있는가에 대한 질문(2-2)에서 다수의 응답자(79.1%)가 산업 전문성이 성과 제고에 기여할 것이라고 응답하였다(평균 환산 2.01).

비상임이사의 산업 전문성이 공기업의 불법·부당 활동을 감소시킬 수 있는지에 대한 질문(2-3)에서 다수의 응답자(78.0%)는 산업 전문성이 불법·부당 활동 제어·감소시키는데 도움이 될 것이라고 응답하였다(평균 환산 1.97).

산업 전문성을 가진 인사가 비상임이사로 선임되게끔 하는 정책(법령·정관 등)이 필요한지에 대한 질문(2-4)에서 다수의 응답자(81.5%)는 해당 정책이 필요하다고 응답하였다(평균 환산 1.75).

### 2) 시사점

설문 응답자의 70%를 초과하는 공기업 임직원은 비상임이사의 산업 전문성이 공기업의 성과 제고 및 불법·부당 활동 감소에의 기여 등을 비롯한 비상임이사의 역할 수행에 중요하다고 판단하고, 이를 위해 산업 전문성을 가진 인사가 비상임이사로 선임되도록 의무화하는 정책이 필요하다고 판단하였다.

현재 산업 전문성을 갖추지 못한 인사가 공기업 비상임이사로 선임되는 현실을 변화·개선시키기 위한 적절한 정책이 요구된다.

〈표 IV-3〉 비상임이사의 산업 전문성 관련 설문응답

(질문 2-1) 비상임이사 역할 수행 시 산업 전문성의 중요성							
응답 문항	① 매우 중요	② 약간 중요	③ 보통	④ 약간 중요하지 않음	⑤ 매우 중요하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	233	174	26	2	3	438	1.56
(비중, %)	(53.2)	(39.7)	(5.9)	(0.5)	(0.7)	(100)	
(질문 2-2) 비상임이사 산업 전문성의 공기업 성과 제고에의 기여 가능성							
응답 문항	① 매우 그렇다	② 약간 그렇다	③ 보통	④ 약간 그렇지 않다	⑤ 매우 그렇지 않다	합계	평균 환산
응답자 수	121	226	62	25	4	438	2.01
(비중, %)	(27.6)	(51.6)	(14.2)	(5.7)	(0.9)	(100)	
(질문 2-3) 비상임이사 산업 전문성의 공기업의 불법·부당 활동 감소에의 기여 가능성							
응답 문항	① 매우 기여	② 약간 기여	③ 보통	④ 약간 기여	⑤ 매우 기여하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	143	199	70	18	8	438	1.97
(비중, %)	(32.6)	(45.4)	(16.0)	(4.1)	(1.8)	(100)	
(질문 2-4) 산업 전문성을 가진 비상임이사의 선임을 위한 정책(법령·정관 등) 필요성							
응답 문항	① 매우 바람직	② 약간 바람직	③ 보통	④ 약간 바람직하지 않음	⑤ 매우 바람직하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	210	147	64	14	3	438	1.75
(비중, %)	(47.9)	(33.6)	(14.6)	(3.2)	(0.7)	(100)	

주: 평균 환산이 1(5)에 가까울수록 응답문항 ①(⑤)에 가까운 응답을 한 것임  
 자료: 저자 작성

---

## 다. 공기업 비상임이사의 재무 전문성 관련

### 1) 설문조사 결과

비상임이사 역할 수행 시 재무 전문성의 중요성에 대한 질문(3-1)에서 상당수의 응답자(80.1%)가 매우 중요(33.1%) 또는 약간 중요(47.0%)하다고 답하였다(평균 환산 1.90).

비상임이사의 재무 전문성이 공기업 성과 제고에 기여할 수 있는가에 대한 질문(3-2)에서 다수의 응답자(78.1%)가 재무 전문성이 성과 제고에 기여할 것이라고 응답하였다(평균 환산 2.03).

비상임이사의 재무 전문성이 공기업의 불법·부당 활동을 감소시킬 수 있는지에 대한 질문(3-3)에서 다수의 응답자(78.1%)는 재무 전문성이 불법·부당 활동 제어·감소시키는데 도움이 될 것이라고 응답하였다(평균 환산 1.98).

재무 전문성을 가진 인사가 비상임이사로 선임되게끔 하는 정책(법령·정관 등)이 필요한지에 대한 질문(3-4)에서 다수의 응답자(71.7%)는 해당 정책이 필요하다고 응답하였다(평균 환산 2.04).

### 2) 시사점

설문 응답자의 70%를 초과하는 공기업 임직원은 비상임이사의 재무 전문성이, 공기업의 성과 제고 및 불법·부당 활동 감소에의 기여 등을 비롯한 비상임이사의 역할 수행에 중요하다고 판단하고, 이를 위해 산업 전문성을 가진 인사가 비상임이사로 선임되도록 의무화하는 정책이 필요하다고 판단하였다.

현재 재무 전문성을 갖추지 못한 인사가 공기업 비상임이사로 선임되는 현실을 변화·개선시키기 위한 적절한 정책이 요구된다.

〈표 IV-4〉 비상임이사의 재무 전문성 관련 설문응답

(질문 3-1) 비상임이사 역할 수행 시 재무 전문성의 중요성							
응답 문항	① 매우 중요	② 약간 중요	③ 보통	④ 약간 중요하지 않음	⑤ 매우 중요하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	145	206	74	11	2	438	1.90
(비중, %)	(33.1)	(47.0)	(16.9)	(2.5)	(0.5)	(100)	
(질문 3-2) 비상임이사 재무 전문성의 공기업 성과 제고에의 기여 가능성							
응답 문항	① 매우 그렇다	② 약간 그렇다	③ 보통	④ 약간 그렇지 않다	⑤ 매우 그렇지 않다	합계	평균 환산
응답자 수	109	233	71	23	2	438	2.03
(비중, %)	(24.9)	(53.2)	(16.2)	(5.3)	(0.5)	(100)	
(질문 3-3) 비상임이사 재무 전문성의 공기업의 불법·부당 활동 감소에의 기여 가능성							
응답 문항	① 매우 기여	② 약간 기여	③ 보통	④ 약간 기여	⑤ 매우 기여하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	129	213	76	17	3	438	1.98
(비중, %)	(29.5)	(48.6)	(17.4)	(3.9)	(0.7)	(100)	
(질문 3-4) 재무 전문성을 가진 비상임이사의 선임을 위한 정책(법령·정관 등) 필요성							
응답 문항	① 매우 바람직	② 약간 바람직	③ 보통	④ 약간 바람직하지 않음	⑤ 매우 바람직하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	132	182	107	16	0	437	2.04
(비중, %)	(30.1)	(41.6)	(24.4)	(3.7)	(0.0)	(100)	

주: 평균 환산이 1(5)에 가까울수록 응답문항 ①(⑤)에 가까운 응답을 한 것임  
 자료: 저자 작성

---

## 라. 공기업의 여성 비상임이사 관련

### 1) 설문조사 결과

여성 비상임이사 선임의 중요성에 대한 질문(4-1)에서 응답자는 평균적으로 보통을 다소 상회하는 수준으로 답하였다(평균 환산 2.73).

여성 비상임이사가 공기업 성과 제고에 기여할 수 있는가에 대한 질문(4-2)에서 응답자는 평균적으로 보통을 다소 상회하는 정도로 기여할 것이라고 판단하였다(평균 환산 2.74).

여성 비상임이사가 공기업의 불법·부당 활동을 감소시킬 수 있는지에 대한 질문(4-3)에서 응답자는 평균적으로 보통을 다소 상회하는 정도로 도움이 될 것이라고 응답하였다(평균 환산 2.81).

여성 인사가 비상임이사로 선임되게끔 하는 정책(법령·정관 등)이 필요한지에 대한 질문(4-4)에서 평균적으로 보통을 다소 상회하는 정도로 판단하였다(평균 환산 2.88).

전체 응답자를 남성 응답자와 여성 응답자로 구분하여 분석한 결과, 4가지 질문 모두에 대해 남성 응답자는 여성 응답자에 비해 상대적으로 비적극적으로 답변하였다.

### 2) 시사점

설문 응답자는 대체로 여성 비상임이사의 중요성 및 역할에 대해 보통 이상의 수준으로 답변하였다. 그러나 남성 응답자와 여성 응답자 간 인식의 차이가 존재하고 있다. 한편 여성 비상임이사 관련 문항에서 설문 응답자의 적극성은 산업 전문성 및 재무 전문성 관련 문항에서의 설문 응답자의 적극성에 미치지 못하고 있다.

〈표 IV-5〉 공기업의 여성 비상임이사 관련 설문응답

(질문 4-1) 여성 비상임이사 선임의 중요성

응답 문항		① 매우 중요	② 약간 중요	③ 보통	④ 약간 중요하지 않음	⑤ 매우 중요하지 않음	합계	평균 환산
전체	응답자 수	62	134	143	60	39	438	2.73
	(비중, %)	(14.2)	(30.6)	(32.6)	(13.7)	(8.9)	(100)	
남성	응답자 수	36	82	115	49	36	318	2.90
	(비중, %)	(11.3)	(25.8)	(36.2)	(15.4)	(11.3)	(100)	
여성	응답자 수	26	52	28	11	3	120	2.28
	(비중, %)	(21.7)	(43.3)	(23.3)	(9.2)	(2.5)	(100)	

(질문 4-2) 여성 비상임이사의 공기업 성과 제고에의 기여 가능성

응답 문항		① 매우 그렇다	② 약간 그렇다	③ 보통	④ 약간 그렇지 않다	⑤ 매우 그렇지 않다	합계	평균 환산
전체	응답자 수	41	121	206	49	21	438	2.74
	(비중, %)	(9.4)	(27.6)	(47.0)	(11.2)	(4.8)	(100)	
남성	응답자 수	24	78	153	42	21	318	2.87
	(비중, %)	(7.5)	(24.5)	(48.1)	(13.2)	(6.6)	(100)	
여성	응답자 수	17	43	53	7	0	120	2.42
	(비중, %)	(14.2)	(35.8)	(44.2)	(5.8)	(0.0)	(100)	

(질문 4-3) 여성 비상임이사의 공기업의 불법·부당 활동 감소에의 기여 가능성

응답 문항		① 매우 기여	② 약간 기여	③ 보통	④ 약간 기여하지 않음	⑤ 매우 기여하지 않음	합계	평균 환산
전체	응답자 수	38	115	208	47	30	438	2.81
	(비중, %)	(8.7)	(26.3)	(47.5)	(10.7)	(6.8)	(100)	
남성	응답자 수	22	69	165	37	25	318	2.92
	(비중, %)	(6.9)	(21.7)	(51.9)	(11.6)	(7.9)	(100)	
여성	응답자 수	16	46	43	10	5	120	2.52
	(비중, %)	(13.3)	(38.3)	(35.8)	(8.3)	(4.2)	(100)	

〈표 IV-5〉의 계속

(질문 4-4) 여성 비상임이사의 선임을 위한 정책(법령·정관 등) 필요성								
응답 문항		① 매우 바람직	② 약간 바람직	③ 보통	④ 약간 바람직하지 않음	⑤ 매우 바람직하지 않음	합계	평균 환산
전체	응답자 수	61	104	151	72	50	438	2.88
	(비중, %)	(13.9)	(23.7)	(34.5)	(16.4)	(11.4)	(100)	
남성	응답자 수	32	72	105	62	47	318	3.06
	(비중, %)	(10.1)	(22.6)	(33.0)	(19.5)	(14.8)	(100)	
여성	응답자 수	29	32	46	10	3	120	2.38
	(비중, %)	(24.2)	(26.7)	(38.3)	(8.3)	(2.5)	(100)	

주: 평균 환산이 1(5)에 가까울수록 응답문항 ①(⑤)에 가까운 응답을 한 것임  
 자료: 저자 작성

#### 마. 공기업 비상임이사의 정치적 연결성(독립성) 관련

##### 1) 설문조사 결과

비상임이사 역할 수행 시 정치적 연결성의 중요성에 대한 응답자는 평균적으로 보통을 다소 하회하는 수준으로 부정적으로 답변하였다(평균 환산 3.17).

비상임이사의 정치적 연결성이 공기업 성과 제고에 기여할 수 있는가에 대한 질문(5-2)에서 응답자는 평균적으로 보통을 다소 하회하는 수준으로 부정적으로 답하였다(평균 환산 3.15). 이는 정치적 연결성을 가진 비상임이사가 채용 확보, 감사 또는 평가 수검 및 정부정책에의 대응 시 등의 경우 단기적으로 공기업에 도움을 줄 수 있다는 의견과, 정치적으로 연결된 비상임이사가 단기적으로 도움이 되지 않거나 도움이 되더라도 장기적으로 득보다 실이 많을 것이라는 의견이 혼재된 것으로 여겨진다.

비상임이사의 정치적 독립성이 공기업의 불법·부당 활동을 감소시킬 수 있는지에 대한 질문(5-3)에서 절반에 육박하는 다수의 응답자(49.8%)는 정치적 독립성이 불법·부당 활동을 제어·감소시키는 데 도움이 될 것이라고 응답하였다(평균 환산 2.16).

정치적 독립성을 가진 인사가 비상임이사로 선임되게끔 하는 정책(법령·정관 등)이 필요한지에 대한 질문(5-4)에서 과반수의 응답자(58.6%)는 해당 정책이 필요하다고 응답하였다(평균 환산 2.29).

## 2) 시사점

설문 응답자는 평균적으로 정치적 독립성을 가진 비상임이사가 선임되는 것에 대해 긍정적으로 판단하였다. 그러나 반대로 정치적 연결성을 가진 비상임이사에 대해서는 긍정적 의견과 부정적 의견이 공존하고 있다.

이처럼 공기업 현장에서 정치적 연결성(독립성)에 대해 일관된 의견이 표출되지 않는 사정을 고려할 때, 비상임이사의 정치적 연결성(독립성) 문제에 대한 추가 연구가 진행되고 관련 정책도 보다 신중하게 펼쳐질 필요가 있다.

〈표 IV-6〉 비상임이사의 정치적 연결성(독립성) 관련 설문응답

(질문 5-1) 비상임이사 역할 수행 시 정치적 연결성의 중요성							
응답 문항	① 매우 중요	② 약간 중요	③ 보통	④ 약간 중요하지 않음	⑤ 매우 중요하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	23	103	154	93	65	438	3.17
(비중, %)	(5.3)	(23.5)	(35.2)	(21.2)	(14.8)	(100)	
(질문 5-2) 비상임이사 정치적 연결성의 공기업 성과 제고에의 기여 가능성							
응답 문항	① 매우 기여	② 약간 기여	③ 보통	④ 약간 기여	⑤ 매우 기여하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	22	102	170	77	67	438	3.15
(비중, %)	(5.0)	(23.3)	(38.8)	(17.6)	(15.3)	(100)	
(질문 5-3) 비상임이사 정치적 독립성의 공기업의 불법·부당 활동 감소에의 기여 가능성							
응답 문항	① 매우 기여	② 약간 기여	③ 보통	④ 약간 기여	⑤ 매우 기여하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	62	156	148	37	35	438	2.16
(비중, %)	(14.2)	(35.6)	(33.8)	(8.4)	(8.0)	(100)	

〈표 IV-6〉의 계속

(질문 5-4) 정치적 독립성을 가진 비상임이사의 선임을 위한 정책(법령·정관 등) 필요성							
응답 문항	① 매우 바람직	② 약간 바람직	③ 보통	④ 약간 바람직하지 않음	⑤ 매우 바람직하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	114	143	142	20	19	438	2.29
(비중, %)	(26.0)	(32.6)	(32.4)	(4.6)	(4.3)	(100)	

주: 평균 환산이 1(5)에 가까울수록 응답문항 ①(⑤)에 가까운 응답을 한 것임  
 자료: 저자 작성

## 바. 공기업 비상임이사의 역할·기능에 대한 만족도 및 제언 등

### 1) 설문조사 결과

응답자는 평균적으로 비상임이사의 역할 및 기능에 대해 평균 수준의 만족도를 가진 것으로 답하였다(평균 환산 3.05).

응답자는 비상임이사의 역할 및 기능 수행시 필요한 긍정적인 요인에 대해, 산업 전문성(1순위), 재무 전문성(2순위), 다양성(여성 비상임이사)(3순위), 정치적 독립성 또는 활동성(공동 4순위), 비상임이사에 대한 공기업의 지원(6순위) 순으로 중요한 것으로 판단하였다.

응답자는 정치적 독립성, 전문성 등을 갖춘 인사를 공기업의 비상임이사로 선임하고자 할 때 방해가 되는 부정적인 요인으로, 비상임이사의 정치적 독립성, 전문성(산업·재무), 다양성에 대한 인식 부족, 비상임이사 선임에 대한 BH 또는 기획재정부의 과도한 개입을 다른 요인보다 우선하여 선정하였다(응답자의 제언은 부록을 참고).

### 2) 시사점

비상임이사의 역할 및 기능에 대한 만족도가 제고될 수 있는 여지가 작지 않다. 이를 위한 정책이 요청된다.

비상임이사의 역할 및 기능 제고에 기여하는 긍정적인 요인 중 우선순위가 높은 요인(산업 전문성 및 재무 전문성)을 우선하여 추진하는 등 정책 추진 시 전략적으로 접근할 필요가 있다.

또한 정치적 독립성 및 전문성 등을 갖춘 유능한 비상임이사를 선임 시 방해가 되는 요인을 제거하는 방향으로 정책을 추진할 수 있다. 이때 다수 응답자가 집중적으로 제한한 요인을 중심으로 고려될 필요가 있다.

〈표 IV-7〉 비상임이사의 역할·기능에 대한 만족도 및 제언 등

(질문 6-1) 비상임이사의 역할 및 기능에 대한 만족도

응답 문항	① 매우 만족	② 약간 만족	③ 보통	④ 약간 만족하지 않음	⑤ 매우 만족하지 않음	합계	평균 환산
응답자 수	12	87	229	87	23	438	3.05
(비중, %)	(2.7)	(19.9)	(52.3)	(19.9)	(5.3)	(100)	

주: 평균 환산이 1(5)에 가까울수록 응답문항 ①(⑤)에 가까운 응답을 한 것임

(질문 6-2) 비상임이사의 역할 및 기능 수행 시 필요한 요인(우선순위)

긍정 요인	평균 순위	우선순위(상대)
비상임이사의 정치적 독립성	3.73	4순위(공동)
비상임이사의 산업 전문성	1.63	1순위
비상임이사의 재무 전문성	2.76	2순위
비상임이사의 다양성(여성 비상임이사)	3.67	3순위
비상임이사의 활동성	3.73	4순위(공동)
비상임이사에 대한 공기업의 지원	5.14	6순위

(질문 6-3) 정치적 독립성, 전문성 등을 갖춘 인사를 비상임이사로 선임 시 방해가 되는 요인

부정 요인	응답자 수 (복수응답 가능)	(비중, %)
비상임이사의 정치적 독립성, 전문성(산업·재무), 다양성에 대한 인식 부족	252	(42.6)
비상임이사 선임에 대한 BH 또는 기획재정부의 과도한 개입	237	(40.0)
비상임이사 선임에 대한 주무 부처의 적극성 부족	67	(11.3)
비상임이사 선임에 대한 해당 공기업의 적극성 부족	30	(5.1)
기타	6	(1.0)
합계	592 (복수응답 가능)	(100)

자료: 저자 작성

---

## V. 정책제언 및 결론

### 1. 정책제언

#### 가. 정책제언 원칙 및 대상

비상임이사의 기능과 역할 재정립을 위해 본 연구가 검토한 사항 중 우선순위가 높은 사항에 집중하여 정책제언을 하고자 한다. 이때, 우선순위는 정책 환경 및 설문조사의 응답을 종합적으로 고려하고자 한다.

정책환경 측면에서, 비상임이사의 전문성이 과거보다 강조되고 있다. 공기업은 외국과 경쟁하면서 동시에 해당 기관이 속해 있는 국내 민간 산업을 리드해야 할 고난이도의 임무를 요청받고 있다. 이러한 환경하에서 비상임이사는 공기업에 대한 견제 및 컨설팅 기능을 과거보다 적극적으로 수행할 필요가 있다. 따라서 비상임이사의 고도의 전문성이 강조될 수 있다.

설문조사에서, 응답자는 비상임이사의 산업 전문성 및 재무 전문성을 다른 항목(정치적 독립성, 여성 비상임이사 등)보다 우선하여 강조하였다. 여성 비상임이사 및 비상임이사의 정치적 독립성은 응답자가 적극적으로 강조하긴 했지만 그 정도가 산업 전문성 및 재무 전문성에 미치지 못하였다. 또한 여성 비상임이사 및 비상임이사의 정치적 독립성 관련 사항을 실제 추진하는 과정에서 불필요한 혼란이 발생할 수 있을 것으로 판단된다. 여성 비상임이사의 경우 남성과 여성 응답자 간 인식의 차이가 상당하고, 비상임이사의 정치적 연결성(독립성)에 대해 다수 응답자가 인식의 차이(필요vs.불필요)를 보였기 때문이다. 이상을 고려하여 비상임이사의 산업 전문성 및 재무 전문성을 중심으로 정책제언을 하고자 한다.

#### 나. 세부 정책제언

##### 1) 비상임이사의 산업 전문성 및 재무 전문성 요건의 구체화

- 산업 전문성의 요건=일반 요건+개별 요건

공기업의 비상임이사가 갖추어야 할 산업 전문성은 모든 공기업에 공통 적용되는 일반 요건과 개별 기관에게만 특수 적용되는 개별 요건을 포괄한 것을 말한다(산업 전문성 요

건=일반 요건+개별 요건).

일반 요건은 비상임이사로 임명되기 이전 최근 10년 중 관련 산업의 업무(해당 산업 근무, 정책운용, 평가, 연구)를 5년 이상 수행한 경우(유승원, 2013)를 말하고, 관련 산업은 통계청의 표준산업분류상 중분류의 산업을 의미한다.

이때, 각 공기업은 개별 요건을 통해 해당 공기업에 특수하게 요청되는 산업 전문성(선호 요건) 또는 배제해야 할 사항(배제 요건)을 추가할 수 있다. 선호 요건으로 개별 공기업이 속한 산업을 보다 구체화(예: 통계청 표준산업분류상 소분류 산업) 또는 명시하거나(예: 전기발전 관련 업무) 전문성 수행 기간의 연수를 강화(예: 최근 10년 중 7년 이상) 또는 일정 직위(직급) 이상의 요건(예: 사기업 임원 이상, 연구자는 부교수 또는 연구위원 이상)을 추가할 수 있다. 배제 요건으로 산업 전문성을 갖추더라도 이해상충 관계가 있는 인사 등 비상임이사의 기능 및 역할 제고에 역행할 수 있는 일부 요건은 배제할 수 있다.

예를 들어(일반 요건+개별 요건), 발전사 공기업의 경우 비상임이사가 갖추어야 할 산업 전문성으로 다음을 고려할 수 있다: 비상임이사 선임 이전 최근 10년 중 7년 이상을 전기발전 관련 공공분야에서 임원 이상으로 근무하거나 부교수 또는 연구위원 이상 직급으로 연구한 자.

〈표 V-1〉 정책제언-비상임이사의 산업전문성 요건(일반 요건+개별 요건)

구분	내용	비고
일반 요건	비상임이사로 임명되기 이전 최근 10년 중 관련 산업의 업무(해당 산업 근무, 정책운용, 평가, 연구)를 5년 이상 수행한 경우	공운법에 규정 필요
개별 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>선호 요건: 해당 공기업에 특수하게 요청되는 산업 전문성</li> <li>배제 요건: 해당 공기업에서 특별히 배제하기를 원하는 요건</li> </ul>	각 공기업의 정관에 규정 필요
예시(발전사) * 일반 요건+ 개별 요건	비상임이사 선임 이전 최근 10년 중 7년 이상을 전기발전 관련 공공분야에서 임원 이상으로 근무하거나 부교수 또는 연구위원 이상 직급으로 연구한 자	

자료: 저자 작성

- 재무 전문성의 요건=일반 요건+개별 요건

공기업의 비상임이사가 갖추어야 할 재무 전문성은 모든 공기업에 공통으로 적용되는 일반 요건과 개별 기관에게만 특수 적용되는 개별 요건을 포괄한 것이다.

일반 요건은 「상법 시행령」 제37조 제2항 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제29조 제2항에서 규정한 회계 또는 재무 전문가를 말한다.

개별 요건을 통해 개별 공기업은 그들이 중시하는 재무 전문성을 보다 구체화 또는 명시할 수 있다(예: 주택 또는 부동산 관련 재무 전문가).

예를 들어(일반 요건+개별 요건), 토지·주택·부동산 공기업의 경우 비상임이사가 갖추어야 할 산업 전문성으로 다음을 고려할 수 있다: 「상법 시행령」 제37조 제2항 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제29조 제2항에서 규정한 회계 또는 재무 전문가로서 토지 개발, 주택 공급 또는 부동산 관련 회계 또는 재무 전문가.

〈표 V-2〉 정책제언-비상임이사의 재무전문성 요건(일반 요건+개별 요건)

구분	내용	비고
일반 요건	「상법 시행령」 제37조 제2항 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제29조 제2항에서 규정한 회계 또는 재무 전문가	공운법에 규정 필요
개별 요건	개별 공기업이 중시하는 재무 전문성을 보다 구체화 또는 명시	각 공기업의 정관에 규정 필요
예시(토지·주택·부동산 공기업) * 일반 요건+개별 요건	「상법 시행령」 제37조 제2항 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제29조 제2항에서 규정한 회계 또는 재무 전문가로서 토지 개발, 주택 공급 또는 부동산 관련 회계 또는 재무 전문가	

자료: 저자 작성

- 개별 요건의 공기업별 구체화

각 공기업은 해당 기관별 특성 및 요구사항에 부합하는 비상임이사의 산업 전문성 개별 요건 및 재무 전문성의 개별 요건을 구체화할 필요가 있다. 이와 관련하여 다음의 사항을 유의할 필요가 있다.

첫째, 산업 전문성과 일반적인 전문성(행정·경영 전문성 등)은 구분할 필요가 있다. 일부 공기업 현장에서는 행정·경영일반 전문가를 산업 전문가와 혼동하기도 한다. 그러나 산업 전문성은 일반적인 전문성과 달리 해당 산업의 특수한 전문성을 의미한다.

둘째, 공기업이 개별 요건을 규정할 때 일반 요건과 유사하게 규정하려는 유인이 생길 수 있다. 이 경우, 모든 공기업의 개별 요건이 일반 요건과 동일하면서 각 공기업의 특수성을 반영하는 개별 요건은 무력화될 수 있다. 따라서 공기업은 그들의 특수성을 고려하여 비상임이사가 갖추어야 할 전문성 요건을 개별 요건에 규정할 필요가 있다. 예를 들어, 다수의 민간 사업자는 산업 전문성을 보유하고 있지만 이해상충 관계에 놓인 경우가 있을 수 있다. 이들을 배제할 수 있는 규정을 개별 요건에 규정할 수 있다. 또한 재무 전문성이 모든 공기업에 일률적으로 적용되는 것은 무리일 수 있다. 재무 전문가가 다수 필요한 금융 공기업과 그렇지 않은 공기업 간 차별적으로 적용되어야 할 것이다.

### 2) 산업 전문성 및 재무 전문성을 갖춘 검증된 전문가 pool 구축·확대 및 활용 (국가인재데이터베이스 및 한국조세재정연구원 공기업연구센터 활용)

기존 국가인재데이터베이스<sup>23)</sup>를 활용하여 전문가 풀을 구축·확대할 수 있다. 이때, 전문가 후보의 전문성 정보 수집은 국가인재데이터베이스를 활용하되, 필요시 전문가 후보 정보의 사실 여부 검증은 한국조세재정연구원(공기업연구센터)의 도움을 받을 수 있다. 우선 국가인재데이터베이스는 산업 전문가 또는 재무 전문가 후보로부터 직접 또는 공기업으로부터 해당 인사의 전문성 정보를 제공받을 수 있다. 이후, 센터는 해당 전문가 후보의 기초적인 역량(관련 산업특성 이해, 재무, 법률 지식 등)을 검증할 수 있다. 이를 위해 센터는 관련 시스템(절차)을 준비할 수 있다. 이때, 검증은 후보자가 이미 발표하였거나 활동한 실적(연구, 대외 활동 또는 대외 발언 등)을 활용하여 집단지성을 통해(예: 공기업 임원 전문성 검증위원회) 검증할 수 있다. 검증을 통과한 후보자는 국가인재데이터베이스에 포함된다.

### 3) 비상임이사의 전문성 제고 및 활용을 위한 정책 추진 시 추가로 고려할 사항

- 비상임이사의 선임 과정에서 정부의 과도한 개입 방지 및 투명성 제고
- 관련 법령에 근거하여 기획재정부 또는 관계 부처가 비상임이사의 선임을 주도하고 있

23) 국가인재데이터베이스는 공무원 및 사회 각 분야 전문가 인물 정보를 효율적으로 관리하여, 정무직 등 국가 주요직위 인선시 전문가의 지식과 경험을 활용할 수 있게 구축된 인물정보 관리시스템이다 (출처: 인사혁신처 국가인재데이터베이스, <https://www.hrdb.go.kr/main/HRO0101001.do>, 검색일자: 2021. 8. 1.)

으나, 해당 선임에 대해 공기업의 의견이 적극적으로 반영되지 않고 있다는 의견이 제기되고 있다. 또한 선임될 인사가 사실상 정해져 있는 상태에서 여타 인사가 들러리를 선다는 공기업 현장의 의견도 적지 않다.

이를 개선하기 위해 기획재정부 및 관계 부처의 선임 과정과 공기업 내 임원추천위원회의 구성 및 운영과 관련된 구체적인 사항을 투명하게 공개하여 공기업 임직원 및 국민들의 신뢰를 제고시킬 필요가 있다.

- 비상임이사의 성과 평가 및 활동 지원 등

현재 공운법에서 비상임이사의 성과를 재량적으로 평가할 수 있고,<sup>24)</sup> 비상임이사의 임기(2년)는 성과평가 결과 등에 근거하여 연장이 가능하도록 규정되어 있다. 그러나 실제 공기업 현장에서는 비상임이사의 성과는 평가되지 않고 있으며, 결과적으로 비상임이사의 임기는 사실상 2년으로 제한되어 있다.<sup>25)</sup>

비상임이사에게 제공하는 수당은 2014년 이후 현재까지 상한금액이 연 3천만원으로 제한되어 있다. 또한 비상임이사에게 기관의 사업, 경영관리 등에 대한 깊이 있는 정보를 제공하거나 함께 토의하는 공기업은 찾아보기 어렵다.

이러한 한계를 극복하고자, 비상임이사의 성과를 1년에 1회 이상 의무적으로 평가하고, 이를 연임 및 수당의 차등 지급에 적극적으로 반영할 경우 비상임이사의 역할 및 기능 제고에 기여할 수 있을 것이다.

또한 비상임이사에게 기관의 사업 및 경영관리 사항을 정기적으로 또는 비상임이사의 요청 시 해당 정보를 제공하고 토의할 수 있도록 관련 사항을 법률에 반영할 필요가 있다.

---

24) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조(비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가) ① 기획재정부 장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다.

② 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사와 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 정한다.

25) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제28조 제2항에서 비상임이사는 동법 제36조의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적에 따라 비상임이사의 임기를 1년 단위로 연임할 수 있게 규정하고 있다. 그러나 이 규정을 바탕으로 성과가 높아 연임한 비상임이사는 알려지지 않고 있다. 다만, 정권 말기 즈음에 후임 비상임이사의 선임이 지체되어 연임한 비상임이사는 존재하고 있다.

다. 관련 법령 개정안<sup>26)</sup>

1) 비상임이사의 산업 전문성 및 재무 전문성 관련

- 공운법 제25조(공기업 임원의 임면) 및 제26조(준정부기관 임원의 임면) 개정

구분	현행	개정안
제25조 (공기업 임원의 임면)	③ 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원은 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다.(이하 생략)	③ 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 <u>산업 전문성 또는 재무 전문성을 갖춘 사람</u> (국·공립학교의 교원이 아닌 공무원은 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다.(이하 생략)
제26조 (준정부기관 임원의 임면)	③ 준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 주무기관의 장이 임명하되, 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 고려하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.	③ 준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 <u>산업 전문성 또는 재무 전문성을 갖춘 사람</u> 중 주무기관의 장이 임명하되, 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 고려하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.

- 동법 시행령 제21조의1(공기업 임원의 전문성) 및 제22조의1(준정부기관 임원의 전문성) 신설

구분	현행	개정안
제21조의1 (공기업 임원의 전문성)	해당 사항 없음	① 법 제25조 제3항에서 “산업 전문성”은 임원으로 임명되기 이전 최근 10년 중 통계청의 표준산업분류(중분류)상 해당 공기업이 속한 산업의 업무(해당 산업 근무, 정책운용, 평가, 연구)를 5년 이상 수행한 자(일반 요건) 중, 개별 공기업이 정관에서 정한 해당 기관이 속한 세부 산업(통계청의 표준산업분류 소분류), 전문성 수행 기간 또는 일정 직위 이상 등의 사항(개별 요건)을 만족한 경우를 말한다. ② 법 제25조 제3항에서 “재무 전문성”은 「상법 시행령」 제37조 제2항 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제29조 제2항에서 규정한 회계 또는 재무 전문가(일반 요건) 중, 개별 공기업이 정관에서 정하고 해당 기관에 요청되는 구체적인 회계 또는 재무 전문성(개별 요건)을 만족한 경우를 말한다.

26) 관련 법령의 통일성을 고려하여, 공기업과 준정부기관에 대한 법령 개정 사항을 함께 제시한다.

구분	현행	개정안
제22조의1 (준정부기관 임원의 전문성)	해당 사항 없음	<p>① 법 제25조 제3항에서 “산업 전문성”은 임원으로 임명되기 이전 최근 10년 중 통계청의 표준산업분류(중분류)상 해당 준정부기관이 속한 산업의 업무(해당 산업 근무, 정책운용, 평가, 연구)를 5년 이상 수행한 자(일반 요건) 중, 개별 준정부기관이 정관에서 정한 해당 기관이 속한 세부 산업(통계청의 표준산업분류 소분류), 전문성 수행 기간 또는 일정 직위 이상 등의 사항(개별 요건)을 만족한 경우를 말한다.</p> <p>② 법 제25조 제3항에서 “재무 전문성”은 「상법 시행령」 제37조 제2항 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제29조 제2항에서 규정한 회계 또는 재무 전문가(일반 요건) 중, 개별 준정부기관이 정관에서 정하고 해당 기관에 요청되는 구체적인 회계 또는 재무 전문성(개별 요건)을 만족한 경우를 말한다.</p>

2) 비상임이사의 전문성 제고 및 활용을 위한 정책 추진 시 추가로 고려할 사항 관련

- 비상임이사 선임 과정에서 정부의 과도한 개입 방지 및 투명성 제고(공운법 제25조(공기업 임원의 임면) 및 제26조(준정부기관 임원의 임면) 제6항 신설)

구분	현행	개정안
제25조 (공기업 임원의 임면)	해당 사항 없음	⑥ 공기업 임원의 임면시 공기업의 의견을 최대한 반영하며, 임면의 전 과정은 투명하게 공개한다.
제26조 (준정부기관 임원의 임면)	해당 사항 없음	⑥ 준정부기관 임원의 임면시 공기업의 의견을 최대한 반영하며, 임면의 전 과정은 투명하게 공개한다.

- 비상임이사의 성과 평가: 관련 법령 개정 불필요(해당 사항이 공운법 제36조에 이미 규정되어 있음)
- 비상임이사의 연임: 관련 법률 개정 불필요(해당 사항이 공운법 제28조에 이미 규정되어 있음)
- 비상임이사에 대한 교육 및 정보제공(공운법 제22조 제3항 개정)

구분	현행	개정안
제22조 (해임 요청 등)	③ 비상임이사는 이사로서 업무를 수행하기 위하여 필요한 자료를 기관장에게 요구할 수 있다. 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없으면 그 요구를 따라야 한다.	③ 비상임이사는 이사로서 업무를 수행하기 위하여 필요한 자료를 기관장에게 요구할 수 있다. 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없으면 그 요구를 따라야 한다. 또한, 기관장은 비상임이사를 선임하거나 비상임이사가 요청하는 경우 기관의 사업 및 경영관리 에 대한 정보 또는 교육훈련을 제공해야 한다.

## 2. 결론

공기업 이사회는 주요 구성원인 비상임이사의 기능 및 역할은 공기업 및 경영진을 적절히 통제하고 그들에게 전문적 컨설팅 서비스를 제공하는 것이다. 이를 위해 비상임이사에게 산업 전문성, 재무 전문성, 정치적 독립성 등이 요청된다. 그러나 공기업 현장 및 연구자 등의 의견을 종합하면 공기업 비상임이사는 그들에게 요청되는 독립성 및 전문성 측면에서 개선의 여지가 적지 않다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 공기업 비상임이사의 기능 및 역할 제고를 위해, 비상임이사의 정치적 독립성, 전문성(산업 전문성, 재무전문성)에 대한 이론을 논의하고, 통계 분석 및 설문조사를 통해 현황 및 문제점을 구체화하고 이에 대한 대안을 제시하고자 하였다.

본 연구는 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부 기간인 2003년부터 2020년까지(18년) 465개 공기업·년을 대상으로 비상임이사 2,916명의 제반 현황을 분석하였다. 분석 결과, 공기업의 비상임이사로 선임된 인사 중 정치적으로 연결된 인사는 평균 38%이고 정치적으로 연결된 비상임이사를 1명이라도 선임한 경우는 평균 83%에 달하였다. 공기업에서 비상임이사로 선임된 인사 중 산업 전문성을 가진 인사와 재무 전문성을 가진 인사는 각각 평균 33%, 평균 11%에 불과하였다. 공기업 비상임이사에게 부여된 역할 및 기능인 공기업 및 기관장에 대한 제반 통제와 전문적 컨설팅을 충실히 수행하기에는 부족한 수준으로 볼 수 있다.

비상임이사의 역할 및 기능에 대한 설문조사 결과, 공기업 임직원이 중심이 된 438명의 유효 응답자 중 70%를 초과하는 응답자가 산업 전문성 및 재무 전문성의 중요성, 해당 전문성이 성과 제고 및 불법·부당 활동 감소에 기여하는 점과 관련 정책이 필요함을 인정하였다. 즉 비상임이사의 전문성에 대해서 현황 분석 결과와 설문조사 결과는 일관된 모습을 보여주고 있다. 또한 응답자는 여성 비상임이사의 선임 및 비상임이사의 정치적 독립성에 대해서도 적극적인 의견을 피력하였다. 그러나 동시에 여성 비상임이사의 성과 및 정책 필요성 등에 대해 남성 응답자와 여성 응답자간 의견 차이가 존재하였다. 응답자들은 비상임이사의 정치적 독립성(연결성)에 대해 상반된 의견을 보이기도 하였다.

이를 고려하여 본 연구는 정책적 우선순위가 높은 비상임이사의 산업 전문성 및 재무 전문성을 중심으로 정책대안을 제시하였다. 본 연구는 비상임이사가 갖추어야 할 산업

---

전문성 및 재무 전문성의 요건으로서 공기업이 공통적으로 고려해야 할 일반 요건과 개별 기관의 특수한 환경을 고려한 개별 요건을 제시하였다. 또한 해당 사항의 법적 근거 마련을 위해 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 「동법 시행령」에 규정해야 할 사항을 제언하였다.

## 참고문헌

- 강영걸, 「공기업 지배구조에 대한 평가와 개선방안: 사장(CEO) 임면과 평가를 중심으로」, 『정책&지식』, 제87회, 2004, pp. 2~6.
- 김다경·엄태호, 「공기업 CEO 의 네트워킹 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 제47권 제1호, 2013, pp. 171~200.
- 김성훈·박철순, 「사외이사제도의 이론적 배경과 시대적 의미」. 『전략경영연구』, 제3권 제2호, 2000, pp. 1~23.
- 김준기, 「공기업 지배구조에 대한 평가와 개선방안: 정부투자기관 이사회 구성과 평가를 중심으로」, 『정책&지식』, 제76회, 2004, pp. 15~28.
- 민경률·박성민·성시경·이수영·유상엽·최성주, 「공기업 임원 임명에 관한 논의」, 『한국조세재정연구원 공기업연구센터』, issue & talk, 2019.
- 민희철, 「정치적 연결이 공기업 보조금에 미친 효과에 대한 분석」, 『한국조세연구원 재정포럼』, 제139권, 2008, pp. 24~31.
- 안택식, 「공기업 지배구조에 대한 평가와 개선방안: 이사회의 구성과 평가를 중심으로」, 『정책&지식』, 제76회, 2004, pp. 29~33.
- 유승원, 「공기업 CEO의 정치적 독립성, 이사회 의장 분리, 임원의 전문성과 성과」, 『한국개발연구』, 제35권 제2호, 2013, pp. 1~40.
- \_\_\_\_\_, 『공기업의 정치경제』, 서울: 박영사, 2018.
- 유재욱·김광수, 「이사회의 독립성이 기업성과에 미치는 영향: CEO의 기업 내 경력과의 상호작용효과에 대한 연구」, 『경제정보연구』, 제24호, 2008, pp. 1~24.
- 이상철, 「공기업 지배구조에 대한 평가와 개선방안: 행정주체와 경영주체의 엄격한 분리」, 『정책&지식』, 제76회, 2004, pp. 2~14.
- 정윤모·손영락, 『사외이사 제도의 실효성 제고방안』, 한국증권연구원, 1998.
- 주효진, 「공기업 비상임이사의 효율적 운영방안에 대한 연구: A 재단을 중심으로」, 『한국자치행정학보』, 제29권 제4호, 2015, pp. 463~480.
- 허경선·라영재, 『공기업 성과 향상을 위한 공기업 지배구조의 연구』. 한국조세연구원, 2011.

- 
- Agrawal, A., & Knoeber, C. R., "Do some outside directors play a political role?" *Journal of Law and Economics*, 44(179), 2001, pp. 179~198.
- Balsam, S., J. Krishnan, and J. Yang, "Auditor Industry Specialization and Earnings quality," *Auditing: Journal of Theory & Practice*, 22, 2003, pp. 71~97.
- Bertrand, M., Kramarz, F., Schoar, A., & Thesmar, D., "Politically connected CEOs and corporate outcomes: Evidence from France." Unpublished manuscript, 2004.
- Chong, A. & Gradstein, M., "On the Determinants and Effects of Political Influence," *Inter-American Development Bank Working Paper*, 616, 2007, Washington, DC.
- Daily, C. and D. R. Dalton, "Bankruptcy and Corporate Governance: The Impact of Board Composition and Structure," *Academy of Management Journal*, 37, 1994a, pp. 1603~1617.
- \_\_\_\_\_, "Corporate Governance and the Bankrupt Firm: An Empirical Assessment," *Strategic Management Journal*, 15, 1994b, pp. 643~654.
- DeAngelo, L. E., "Auditor size and audit quality," *Journal of accounting and economics*, 3(3), 1981, pp. 183~199.
- Desai, R. M. and Olofsgard, A., "The Costs of political influence: firm-level evidence from developing countries," *Quarterly Journal of Political Science*, 6(2), 2011, pp. 137~178.
- Dopuch, N., King, R. R., and Schwartz, R., "Independence in appearance and in fact: An experimental investigation," *Contemporary Accounting Research*, 20(1), 2003, pp. 79~114.
- Eisenhardt, K.M., "Agency theory: An assessment and review," *Academy of management review*, 14(1), 1989, pp. 57~74.
- Faccio, M., "Politically connected firms," *The American Economic Review*, 96(1), 2006, pp. 369~386.
- Faccio, M., "Differences between politically connected and non-connected

- firms: a cross country analysis,” *Financial Management*, 39(3), 2010, pp. 905~927.
- Frederick, W. R., “Enhancing the role of the boards of directors of state-owned enterprises.” *OECD Corporate Governance Working Papers*, 2(1), 2011.
- Gehlbach, S., “The Consequences of Collective Action: An Incomplete-Contracts Approach,” *American Journal of Political Science*, 50(3), 2006, pp. 802~823.
- Hammersley, J., “Pattern Identification and Industry Specialist Auditors,” *The Accounting Review*, 81, 2006, pp. 309~336.
- Hellman, J. S., Jones, G., and Kaufmann, D., “Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies,” *Journal of Comparative Economics*, 31(4), 2003, pp. 751~773.
- Hillman, A., A. Cannella Jr. and R. Paetzold, “The Resource Dependence Role of Corporate Directors: Strategic Adaption of Board Composition in Response to Environmental Change,” *Journal of Management Studies*, 37, 2000, pp. 235~256.
- Jenkins, D., G. Kane, and U. Velury, “Earnings Quality Decline and the Effect of Industry Specialist Auditors: An Analysis of the Late 1990s,” *Journal of Accounting and Public Policy*, 25, 2006, pp. 71~90.
- Jensen, M. C. and Meckling, W. H., “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure,” *Journal of financial economics*, 3(4), 1976, pp. 305~360.
- Johnson, J. L., Daily, C. M. and Ellstrand, A. E. “Boards of directors: A review and research agenda,” *Journal of management*, 22(3), 1996, pp. 409~438.
- Kamal, M., “Corporate governance and state-owned enterprises: a study of Indonesia’s code of corporate governance,” *J. Int’l Com. L. & Tech.*, 5(4), 2010, pp. 206~224.

- 
- Klein, A., "Firm Performance and Board Committee Structure," *The Journal of Law and Economics*, 41, 1998, pp. 275~303.
- Krueger, A. O., "The political economy of the rent-seeking society," *The American economic review*, 64(3), 1974, pp. 291~303.
- Mallin, C. A., *Corporate Governance*, Oxford University Press, 2010.
- Mayhew, B. and M. Wilkins, "Audit Firm Industry Specialization as a Differentiation Strategy: Evidence from Fees Charged to Firms Going Public," *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 22, 2003, pp. 33~52.
- McMullen, D. and K. Raghunandan, "Enhancing Audit Committee Effectiveness," *Journal of Accountancy*, 182, 1996, pp. 79~81.
- Menzio, A. M. G. Urriaga, and D. Vannoni, "Board composition, political connections, and performance in state-owned enterprises," *Industrial and Corporate Change*, 21(3), 2012, pp. 671~698.
- Niskanen, W. A. Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton, 1971.
- OECD, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris, 2015.
- Pfeffer, J. and Salancik, G. R. "A social information processing approach to job attitudes and task design," *Administrative science quarterly*, 23(2), 1978, pp. 224~253.
- Qin, B., "Political connection and government patronage: Evidence from Chinese manufacturing firms," Unpublished research paper, 2011.
- Schuetze, W. P., "A Mountain or a Molehill?," *Accounting Horizons*, 8(1), 1994, p. 69.
- Shleifer, A. and Vishny, R. W., "Politicians and firms," *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 1994, pp. 995~1025.
- Slinko, I., Yakovlev, E. and Zhuravskaya, E., "Laws for sale: evidence from Russia," *American Law and Economics Review*, 7(1), 2005, pp. 284~318.
- Sutton, J., "Gibrat's legacy," *Journal of economic literature*, 35(1), 1997, pp.

40~59.

The Institute of Internal Auditors, *International Professional Practices Framework(IPPF)*, 2011 Edition~Updated for 2012, 2012.

Vickers, J. and Yarrow, G., *Privatization: An economic analysis*, Vol. 18. MIT press, 1988.

\_\_\_\_\_, "Economic perspectives on privatization," *Journal of economic perspectives*, 5(2), 1991, pp. 111~132.

Williamson, D., *The Economics of Discretionary Behavior*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1974.

Xie, B., W. N. Davidson III, and P. J. DaDalt, "Earning Management and Corporate Governance: The Roles of the Board and the Audit Committee," *Journal of Corporate Finance*, 9, 2003, pp. 295~316.

# 부 록

## 설문조사 문항

### 공기업 비상임이사의 역할 및 기능에 대한 설문조사

안녕하십니까?

기획재정부, 한국조세재정연구원 및 한국행정학회는 공기업 비상임이사의 역할 및 기능에 대한 연구를 수행하고 있습니다. 바쁘시겠지만, 공기업 정책의 발전을 위해 선생님의 소중한 응답을 부탁드립니다.

설문지에 대한 응답을 완결하신 분께는 감사의 마음으로 사은품을 드립니다. 본 설문지에 대한 응답은 관련 법령에 의거하여 철저하게 익명 처리되며, 의문사항이나 고견이 있으시면 언제든지 아래 연락처로 말씀해 주십시오. 대단히 감사합니다.

❖ 연구책임자: 유승원 교수(경찰대학교 행정학과), (E-mail) swonyu@naver.com

2021년 8월

기획재정부 / 한국조세재정연구원 / 한국행정학회

### 1. 설문 응답자 개요

1-1. 귀하는 다음 중 어느 것에 해당하시나요? ( )

- ① 공기업 비상임이사(현직)      ② 공기업 임직원
- ③ 공기업 연구자                  ④ 공기업 정책담당자(정부부처·국회 등)
- ⑤ 기타( )

1-2. 귀하는 공기업 관련 활동 또는 연구에 몇 년이나 종사하셨나요? ( )

- ① 1년 이하      ② 5년 이하      ③ 10년 이하      ④ 10년 초과

1-3. 귀하의 성별은 아래 중 무엇입니까? ( )

- ① 남성                      ② 여성

## 2. 공기업 비상임이사의 산업 전문성

※ 비상임이사의 산업전문성은 해당 인사의 저명도 또는 스펙이 아닌, 해당 공기업이 속한 산업에 대한 전문성을 말함

2-1. 귀하는 공기업의 비상임이사가 역할을 수행하는데 산업 전문성이 얼마나 중요하다고 생각하시나요? ( )

- ① 매우 중요                      ② 약간 중요                      ③ 보통  
④ 약간 중요하지 않음              ⑤ 매우 중요하지 않음

2-2. 귀하는 공기업의 비상임이사가 한국 공기업에서 산업 전문성을 발휘하여 공기업의 성과 제고에 기여할 수 있다고 생각하시나요? ( )

- ① 매우 그렇다                      ② 약간 그렇다                      ③ 보통  
④ 약간 그렇지 않다              ⑤ 매우 그렇지 않다

2-3. 귀하는 공기업의 비상임이사가 산업 전문성을 가질 경우, 해당 기관의 불법·부당한 활동을 감소시키는데 얼마나 기여할 것으로 생각하십니까? ( )

- ① 매우 기여                      ② 약간 기여                      ③ 보통  
④ 약간 기여하지 않음              ⑤ 거의 기여하지 않음

2-4. 귀하는 산업 전문성을 가진 인사가 공기업의 비상임이사로 선임되도록 관련 정책 (법령·정관 등)을 마련하는 것에 대해 어떻게 생각하시나요? ( )

- ① 매우 바람직                      ② 약간 바람직                      ③ 보통  
④ 약간 바람직하지 않음              ⑤ 매우 바람직하지 않음







6-3. 귀하는 정치적 독립성, 전문성(산업·재무), 다양성 등을 보유한 인사가 공기업의 비상임이사로 선임되는 것에 가장 방해가 되는 요인은 무엇이라고 생각하시나요?

(     ) \*복수 선택 가능

- ① 비상임이사의 정치적 독립성, 전문성(산업·재무), 다양성에 대한 인식 부족
- ② 비상임이사 선임에 대한 BH 또는 기획재정부의 과도한 개입
- ③ 비상임이사 선임에 대한 주무 부처의 적극성 부족
- ④ 비상임이사 선임에 대한 해당 공기업의 적극성 부족
- ⑤ 기타(                     )

6-4. 귀하는 공기업 비상임이사의 역할 및 기능 제고를 위해 어떠한 점이 개선되어야 한다고 생각하십니까? 자유롭게 작성하여 주시기 바랍니다. 대단히 감사합니다.



## 5. 코로나19로 인한 공공기관 조직 및 업무형태의 변화 연구

이삼열·박재현·김선민(연세대학교)



# 코로나19로 인한 공공기관 조직 및 업무형태의 변화 연구

이삼열·박재현·김선민(연세대학교)

## I. 서론

코로나19는 사회 전체에 예전에 경험하지 못했던 커다란 충격을 주었다. 특히 조직의 운영에 큰 변화를 주었다. 함께 모일 수가 없기 때문에 정상적인 업무의 운영이 불가능해졌기 때문이다. 코로나19의 영향은 우리나라에만 국한되지는 않았다. 전 세계적으로 유행하고 있기 때문에 코로나19가 심각한 상황에서는 재택근무를 하거나 전체 사회가 ‘셧다운’ 상황에 들어갈 수밖에 없다. 유럽의 나라들이 ‘셧다운’을 이미 경험했고 인도와 베트남 등도 ‘셧다운’을 경험했고 오미크론으로 상황이 반복되고 있다.

‘셧다운’이 아니라 재택근무를 진행할 수 있는 사회는 그나마 코로나19를 잘 통제하고 있는 상황이다. 인력의 일부 또는 전부를 재택근무시켜 업무를 지속할 수 있기 때문이다. 우리나라의 경우 다행스럽게도 ‘셧다운’을 피할 수 있었고 일부 또는 전원 재택근무를 통해 업무를 지속할 수 있었다. 생산시설의 경우 재택근무가 불가능하기 때문에 업무를 지속했지만 일부 문제가 있었을 뿐 중대한 생산차질이 벌어지지 않는 않았다. 코로나19는 기업과 공공기관에 모두에 영향을 끼쳤다. 기업들과 마찬가지로 공공기관들도 재택근무를 시행하고 원격업무를 수행하여야 했다.

재택근무와 원격업무 수행은 코로나19 전에도 권장되었던 업무방식이다. 정부는 ‘스마트워크’라는 이름으로 유연근무를 장려해 왔다. 스마트워크란 ‘정보통신기술을 활용하여 시간과 장소의 제약 없이 다른 사람과 함께 네트워크상에서 일할 수 있는 유연한 근무 방식’(행정안전부, 2010)으로 출퇴근 시간 감소로 인한 생산성 향상 및 탄소배출 감소, 사무실 및 에너지 비용 감소 등이 주요한 기대효과로 제시되었다. 정부 정책에 따라 지속적으로 권장되어 왔지만 스마트워크의 도입은 만족할 만한 수준에 이르지 못하였다. 재택

---

근무는 많이 시행되지 않았고, 행정부의 세종시 이전으로 인해 별도로 설립된 ‘스마트워크센터’만이 활발히 활용되어 왔다.

또한 유연근무제의 개념은 쓰는 이마다 상당한 오해를 불러일으킨다. 유연근무제에 다양한 제도가 있기 때문에 어떤 종류의 유연근무제를 뜻하는지 분명하지 않기 때문이다. 유연근무제는 근로시간의 유연화, 근로장소의 다양화, 근무량 조정, 근무연속성 유연화 제도로 구분된다. 유연근무제의 유형으로는 시차출퇴근제, 선택적 근로시간제, 재량근로 시간제, 원격근무제, 재택근무제 등이 있다.

시차출퇴근제란 기존의 근로시간을 준수하면서 출퇴근시간을 조정하는 제도이다. 가령 10시에 출근해서 7시에 퇴근하는 경우이다. 선택적 근로시간제는 1개월 이내의 정산 기간을 평균하여 1주 소정 근로시간이 40시간을 초과하지 않는 범위에서 1주 또는 1일 근로시간을 조정하는 제도이다. 마감 등이 닥쳤을 때 집중적으로 업무를 처리할 수 있도록 하는 제도이다.

재량근로시간제는 업무특성상 업무수행방법을 근로자의 재량에 따라 결정하고 사용자와 근로자가 합의한 시간을 근로시간으로 보는 제도이다. 일정 기간의 총 근무시간을 사전에 결정하고 1일 근무시간은 자율로 운영하는 제도이다. 「근로기준법」과 시행령에 따르면, 1) 신상품 또는 신기술의 연구개발이나 인문사회과학 또는 자연과학분야의 연구업무, 2) 정보처리시스템의 설계 또는 분석 업무, 3) 신문, 방송 또는 출판 사업에서의 기사의 취재, 편성 또는 편집 업무, 4) 의복, 실내장식, 공업제품, 광고 등의 디자인 또는 고안 업무, 5) 방송 프로그램, 영화 등의 제작 사업에서 프로듀서나 감독 업무, 6) 그 밖에 고용노동부 장관이 정하는 업무 등이 이를 적용할 수 있다.

원격근무제는 주거지, 출장지 등과 가까운 원격근무용 사무실에 출근해서 일하거나 사무실이 아닌 장소에서 모바일 기기를 이용하여 근무하는 제도이다. 스마트워크에서 널리 활용되고 있는 ‘스마트워크센터’ 등이 원격근무용 사무실이라고 할 수 있다. 코로나19는 원격근무용 사무실 출근도 어렵게 만들었다. 사무실에 모이는 것을 피해야 하는데 스마트워크센터에도 사람들이 가득 모이게 되기 때문이다.

재택근무제는 근로자가 정보통신기기 등을 활용하여 사업장이 아닌 주거지에서 업무공간을 마련하여 근무하는 제도이다. 코로나19 상황에 가장 적합한 유연근무 형태는 재택근무제라고 할 수 있다.

〈표 I-1〉 유연근무제의 유형

유형	운영방법
시차출퇴근제	기존의 소정근로시간을 준수하면서 출·퇴근시간을 조정하는 제도
선택적 근로시간제	1개월 이내의 정산기간을 평균하여 1주 소정 근로시간이 40시간을 초과하지 않는 범위에서 1주 또는 1일 근로시간을 조정하는 제도
재량근로시간제	업무특성상 업무수행방법을 근로자의 재량에 따라 결정하고 사용자와 근로자가 합의한 시간을 근로시간으로 보는 제도
원격근무제	주거지, 출장지 등과 가까운 원격근무용 사무실에 출근해서 일하거나, 사무실이 아닌 장소에서 모바일 기기를 이용하여 근무하는 제도
재택근무제	근로자가 정보통신기기 등을 활용하여 사업장이 아닌 주거지에서 업무공간을 마련하여 근무하는 제도

자료: 법제처 누리집, <https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csMSeq=1326&ccfNo=1&cciNo=1&cnPclsNo=1>, 검색일자: 2021. 11. 1.

이러한 유연근무제는 다양한 이유로 장려되어 왔다. 일과 삶의 양립(work-life balance)이 가장 중요한 이유 중 하나이다. 하지만 다른 나라와는 달리 우리나라의 경우 유연근무제의 도입이 매우 저조한 상태였다.

〈표 I-2〉 주요 국가별 유연근무제 도입률

유연근무형태	(단위: %)			
	한국	일본	미국	유럽
시간제	11.6	-	36.0	69.0
시차출퇴근	12.5	-	81.0	66.0
탄력적 근로시간	11.6	52.8	-	-
재택근무	4.1	11.5	38.0	-

주: 위의 표에서 ‘-’은 통계자료의 한계로 제도가 없는 것은 아님. 한국의 재택근무 비중은 직장 밖에서의 근무를 모두 포함한 것임

자료: 정재우(2017), p. 88.

〈표 I-2〉에 나타난 바와 같이 한국의 유연근무제 도입 현황은 일본, 미국, 유럽에 비해 매우 저조하다. 한국의 경우 시간제는 11.6%, 시차출퇴근은 12.5%, 탄력적 근로시간은 11.6%, 재택근무는 4.1%에 불과한 실정이다. 이에 비해 미국과 유럽의 경우 시간제는 각각 36.0%와 69.0%를 차지하고 있고 시차출퇴근제는 각각 81.0%와 66.0%를 차지하고 있다. 재택근무의 경우 미국은 38.0%로 매우 높다.

〈표 I-3〉 유연근무제 도입 비율

(단위: %)

시차출퇴근제	선택근무제	재량근무제	원격근무제	재택근무제
15.6	9.2	7.7	3.8	4.7

자료: 고용노동부, 「2017년 기준 일가정 양립 실태조사」, 2019, p. 26.

〈표 I-3〉은 고용노동부가 조사한 「2017년 기준 일가정 양립 실태조사」에 따른 데이터이다. 민간기업의 경우 시간에 따른 유연근무보다는 장소에 따른 유연근무에 보다 소극적이다. 시간에 따른 유연근무인 시차출퇴근제, 선택근무제, 재량근무제 도입비율은 각각 15.6%, 9.2%, 7.7%에 그쳐 낮은 수준이다. 하지만 장소에 따른 유연근무는 더욱 낮은 상황이다. 원격근무제는 3.8%, 재택근무제는 4.7%에 그쳤다. 일-가정 양립이라는 목적 달성에 있어 민간기업은 유연한 근무시간에는 어느 정도 관심을 갖고 있지만 유연한 업무 장소에는 매우 소극적이다. 이러한 소극적인 태도는 코로나19로 인한 외부적 충격 때문에 강제로 변화하게 되었다.

본 연구는 이러한 유연근무제에 소극적이었던 우리나라 공공기관이 코로나19로 인한 외부 충격에 어떻게 반응하였는지 분석한다. 보다 구체적으로 이 연구에서는 코로나19로 인한 초래된 업무환경의 변화가 공공기관 조직의 형태와 운영방식, 구성원의 업무형태에 끼친 영향을 분석하고자 한다. 특히 장소에 구애받지 않고 일할 수 있는 재택근무 또는 원격근무의 확대가 코로나19로 인해 ‘강제’된 상황에서 한 곳에 모여 함께 일하는 특성을 강하게 지닌 공공기관이 어떻게 변화를 수용하였고 이러한 변화가 공공기관의 생산성에 어떠한 영향을 주었는지 초점을 맞춘다.

더불어 2022년 중에 통제될 것으로 예측되는 코로나19로 인한 변화가 지속될지의 여부도 체계적으로 분석하고자 한다. 본 연구에서는 이러한 변화를 유형별로 정리하고 변화의 크기에 영향을 미치는 잠재적 요소들을 분류한다. 또한 이러한 변화가 돌아오지 않을 변곡점을 넘어선 것인지 여부를 분석하고자 한다.

본 연구의 주요 연구질문은 다음과 같다.

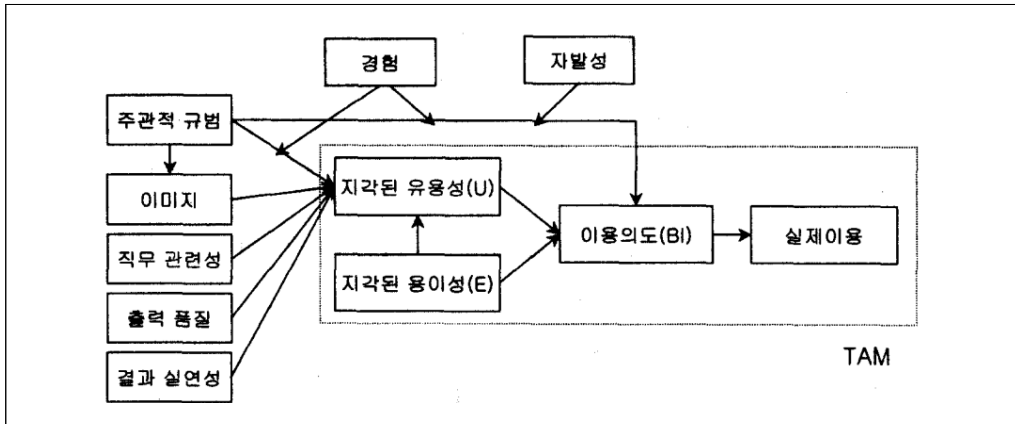
- 코로나19로 인해 기술을 기반으로 한 일하는 형태의 변화가 일어났는가? 변화가 있었다면 어떠한 형태였나?
- 일하는 형태의 변화를 일으킨 내적 요소는 무엇인가?

- 업무형태의 변화로 인한 직원의 근무만족도는 상승하였는가?
- 일하는 형태의 변화로 인한 업무생산성은 의미 있게 변화하였는가? 변화하였다면 그 이유는 무엇인가?
- 일하는 형태의 변화가 코로나19의 통제 후에도 지속될 것인가? 예전으로 회귀할 것인가? 그 이유는 무엇인가?

## II. 이론 및 선행연구 분석

### 1. 기술수용모델

[그림 II-1] 기술수용모델의 확장모형(확장된 TAM 모형)



자료: 이정섭 외(2003), p. 1418.

기술수용모델(Technology Acceptance Model, TAM)은 Davis(1989)와 Davis et al.(1992)이 제안한 것으로 정보기술의 이점이 매우 큼에도 불구하고 이의 수용이 매우 낮은 것을 설명하기 위한 모델로 제시되었다. 이후의 연구에서 지각된 유용성(perceived usefulness)과 지각된 용이성(perceived ease of use)에 초점을 맞추어 연구가 진행되었고 특히 지각된 유용성에 영향을 미치는 요소로 주관적 규범, 이미지, 직무 관련성, 출력 품질, 결과 실연성 등을 제시하였다. 지각된 유용성이란 “기술의 채택자가 기술이 자신의 직무성과를 증대시킨다고 믿는 정도”로 정의된다. 지각된 용이성이란 “기술의 채택자가 목표한 시스템을 많은 노력이 없이도 이용할 수 있다고 생각하는 정도”로 정의될 수 있다. 가시성(visibility)은 “기술의 채택자가 혁신을 조직에서 가시적으로 볼 수 있는 정도”이며 결과 실연성(result demonstrability)은 “혁신의 결과가 용형성을 갖는 정도”이다. 이미지는 “혁신이 용이 조직 내에서 사용자의 지위를 상승시킨다고 지각하는 정도”이다(이정섭 외, 2003).

이 모델은 개인의 기술 도입을 설명하기 위해서 설정되었지만 분석 단위를 조직단위로

확장할 수도 있다. 조직을 의인화하여 조직의 이해관계를 TAM에 대입하면 유사한 분석 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 본 연구를 위해서는 ‘재택근무’를 하나의 기술로 보고 이의 수용을 기술수용모델에서 관점에서 살펴볼 수 있다.

## 2. 신제도주의 분석

신제도주의에서 제도의 확산 설명을 위한 이론은 DiMaggio and Powell(1983)에 바탕을 두고 있는데, 강압적 동형화(coercive isomorphism), 모방적 동형화(mimetic isomorphism), 규범적 동형화(normative isomorphism)로 구분할 수 있다.

강압적 동형화란 조직이 한 사회의 법이나 규정 등에 의해 강제적으로 제도적 규범을 받아들이는 경우이다. 한 조직이 의존하고 있는 다른 조직으로부터 공식적, 비공식적 압력이나 사회, 문화적 기대가 압력으로 작용하여 조직 형태의 분석을 이끌어 낸다. 기재부가 주도하는 공공기관의 유연근무 확대 지침 등이 이에 해당한다.

모방적 동형화는 한 조직이 제도적 규범을 받아들인 다른 조직을 모방함으로써 기술 도입이 확산되는 것을 뜻한다. 환경의 불확실성이 높을 때 불확실성을 제거하기 위해서 다른 조직을 모방하는 형태를 뜻한다.

규범적 동형화는 특정 분야의 전문가에 의해 제도적 규범이 수용되는 것을 의미한다. 전문 교육기관이나 컨설턴트 등 전문가가 매개자로 작용하여 기술 도입 등을 촉진하는 것을 뜻한다.

강압적 동형화의 사례로 박은순·하태수(2018)는 출산장려금 정책 확산의 영향요인을 분석하였는데, 한나라당 공천으로 당선된 경기도 시/군 자치단체장들은 정당의 정치적 압력 때문에 2006~2009년 사이에 집중적으로 출산장려금 제도를 도입하였고, 제도 채택의 구체적 시점은 1인당 지방세 부담액이 증가 추세에 있을 때였음을 밝혔다.

재택근무의 도입을 신제도주의 관점에서 분석하면 공공기관이 코로나19로 인해 일괄적으로 받아들여지게 되어 강압적 동형화로 해석될 수 있다. 코로나19 이후 강제적 재택근무가 없어지고 각 공공기관이 재택근무 여부를 결정하게 된다면 민간기업의 재택근무 방식을 받아들여지게 될 가능성이 매우 높다. 민간기업들은 적극적으로 재택근무나 스마트오피스 방식을 받아들이고 있기 때문이다. 이 경우 모방적 동형화의 시각에서 분석할 수 있을 것이다.

---

규범적 동형화는 일과 삶의 균형 맥락에서 이해할 수 있다. 이미 일과 삶의 균형이 새로운 세대의 근로자에게는 매우 중요한 가치로 등장하였기 때문에 코로나19 이후 재택근무의 확대는 규범적 동형화의 관점에서 설명이 가능할 것이다.

### 3. 유연근무에 관한 문헌 분석

유연근무제 도입이나 스마트워크 활용이 기대보다 낮은 이유에 대한 다양한 연구들이 수행되었다. 성옥준(2013)은 면대면 보고 및 결재과정을 중시하는 문제화로 인해 스마트워크 도입이 늦다고 분석하였으며 성옥준·이민상(2012)은 조직 본사에서 떨어져 근무하는 것이 승진이나 인사에 불리할 것이라는 시선이 유연근무를 도입을 저해한다고 지적하였다. 이자성(2013)도 유연근무제 미활용 이유로 승진 및 근무성적 등 인사상 불이익을 지적하였다. 하지만 한영래(2016)는 유연근무제 활용경험이 근무평정에 부정적인 효과를 준다는 증거를 찾을 수 없었으며, 유연근무제 활용수준과 근무평정 간에도 관계가 없다고 주장했다. 문미경 외(2014)도 유연근무제 경험 유무가 인사과정에 영향을 미치지 않는다고 주장했다.

2010년 8월부터 공직자 유연근무제가 전면 실시되었지만 활용이 저조한 것에 대한 연구도 있다. 이정석·오세희(2014)는 전주시를 대상으로 실증분석하여 유연근무제를 활성화시키기 위한 요소 등을 제시하였다. 먼저 유의미한 요소로 사회적 요인으로는 일과 가정의 양립에 대한 사회적 인식 확산과 일과 삶의 조화에 대한 사회적 인식 확산을 지적했다. 제도적 요인으로는 제도 개선, 인사상 불이익 방지, 시간제 근로자 인력풀 및 교육 훈련, 예산 확보, 인센티브 지원 등을 지적하였다.

직무 특성에 따라서 선호하는 유연근무 형태가 다르기도 하다. 박한준·이주경(2018)은 31개 공공기관에 근무하는 4,180명의 응답 결과를 분석하여 외부의존성이 높은 직무의 경우 업무시간을 단축하는 방식, 주간 휴일을 확대하는 것을 선호하였고, 전문적이거나 높은 집중도가 필요한 직무의 경우 시간과 장소의 자율적 선택을 선호한다고 결론내렸다.

유연근무를 활용하는 이유로 다양한 이유들이 제시되었다. 이자성(2013)에 따르면 임신·육아·자녀 양육이 가장 큰 이유였고 다음으로는 자기개발이 차지했다.

직급에 따라 유연근무제에 도입에 대한 태도가 달랐다. 박기호(2018)에 따르면 중간관리자 이하는 부장급 관리자보다 유연근무제에 긍정적이었다. 수용태도와 기대효과에

대해서는 직급 간 차이가 없었으며 모두 긍정적인 태도를 보였다.

유연근무제가 업무성과 향상에 긍정적으로 기여한다는 연구도 존재한다. 황순옥·한상일(2013)에 따르면 춘천시 공무원을 대상으로 한 연구에서 유연근무제가 업무성과 향상에 긍정적인 역할을 한다.

관리자의 유연근무 직간접적 경험이 유연근무에 대한 입장에 영향을 주기도 한다. 한영래(2016)는 직간접적으로 유연근무를 경험한 관리자일수록 유연근무에 대해 긍정적인 태도를 보이고, 유연근무의 직간접적 경험이 전혀 없는 관리자는 유연근무에 대해 부정적인 경향을 보인다고 밝혔다.

대부분의 공공영역 유연근무제에 관한 연구는 시차출퇴근제 등에 초점을 맞추고 있고 코로나19로 광범위하게 채택된 재택근무제에 관한 연구는 시간적인 한계로 인해 거의 없는 상황이다.

### Ⅲ. 공공기관 유연근무 현황 분석

#### 1. 공공기관의 유연근무 현황

##### 가. 시장형 공기업

시장형 공공기관의 재택근무형 유연근무는 코로나19 이전에는 거의 실적이 없었다고 해도 과언이 아니다. 한국서부발전(주)은 2018년부터 꾸준히 100명을 넘는 인원이 재택근무형 근무를 수행하였다. 한국동서발전(주)도 유사하게 2018년에 97명이 재택근무형 근무를 수행하였다. 하지만 유사한 발전사업자인 한국남동발전(주)이나 한국남부발전(주), 한국중부발전(주) 등은 눈에 띄는 실적이 없었다.

〈표 Ⅲ-1〉 시장형 공기업의 유연근무 현황

(단위: 명)

기관명	근무형태	2018	2019	2020
(주)강원랜드	재택근무형	-	-	380
부산항만공사	재택근무형	-	-	129
인천국제공항공사	재택근무형	-	-	983
인천항만공사	재택근무형	-	-	188
한국가스공사	재택근무형	-	-	3,328
한국공항공사	재택근무형	-	-	618
한국광물자원공사	재택근무형	-	-	279
한국남동발전(주)	재택근무형	9	-	884
한국남부발전(주)	재택근무형	-	-	589
한국동서발전(주)	재택근무형	97	26	1,451
한국서부발전(주)	재택근무형	115	170	1,480
한국석유공사	재택근무형	-	-	689
한국수력원자력(주)	재택근무형	-	-	7,078
한국전력공사	재택근무형	-	-	12,760
한국중부발전(주)	재택근무형	10	16	864
한국지역난방공사	재택근무형	-	-	1,455

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, alio.go.kr, 검색일자: 2021. 11. 1.

하지만 재택근무형 유연근무는 2020년에 들어서 코로나19로 인해 폭발적으로 늘어났다. 대표적으로 한국전력공사는 2018년과 2019년에는 재택근무형 유연근무가 전무하다가 2020년에는 1만 2,760명으로 늘어났다. 이는 외부적 충격에 의한 것으로 전혀 이에

대한 준비 없이 재택근무형 유연근무가 실시되었음을 알 수 있다. 이는 시장형 공공기관의 대부분에 해당된다.

#### 나. 기금관리형 공기업의 유연근무 현황

기금관리형 공기업의 경우 2018년과 2019년에 재택근무형 유연근무를 실행하고 있던 기관은 신용보증기금, 근로복지공단, 기술보증기금, 예금보험공사 등에 불과하다. 한국주택금융공사는 1명에 그쳐 실질적인 재택근무형 유연근무를 실시했다고 보기 어렵다. 신용보증기금이 2018년 44명, 2019년 51명으로 가장 많은 재택근무형 유연근무실적을 보였고, 다음으로 근로복지공단이 2018년 35명, 2019년 56명으로 상대적으로 높은 실적을 보였다.

코로나19의 충격이 밀어닥친 2020년에는 모든 기금관리형 공기업이 재택근무형 유연근무를 도입하였다. 이는 관리자의 입장에서는 커다란 충격이라고 할 수 있으며, 대부분의 조직은 이에 대한 충분한 연습이나 대비 없이 재택근무형 유연근무를 불가피하게 실시한 것으로 보인다.

〈표 III-2〉 기금관리형 공기업의 유연근무 현황

(단위: 명)

기관명	근무형태	2018	2019	2020
공무원연금공단	재택근무형	0	0	250
국민연금공단	재택근무형	0	0	6898
근로복지공단	재택근무형	35	56	5824
기술보증기금	재택근무형	9	15	969
사립학교교직원연금공단	재택근무형	0	0	160
서울올림픽기념국민체육진흥공단	재택근무형	0	0	861
신용보증기금	재택근무형	44	51	474
예금보험공사	재택근무형	9	9	294
중소기업벤처진흥공단	재택근무형	0	0	655
한국무역보험공사	재택근무형	0	0	573
한국언론진흥재단	재택근무형	0	0	199
한국자산관리공사	재택근무형	0	0	623
한국주택금융공사	재택근무형	1	1	694

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, alio.go.kr, 검색일자: 2021. 11. 1.

#### 다. 준시장형 공기업의 유연근무 현황

준시장형 공기업의 경우 한국도로공사와 한국전력기술(주) 그리고 한국수자원공사, 한국마사회를 제외하면 재택근무형 유연근무를 실시한 실적이 2018년과 2019년에는 없다. 해양환경공단은 2018년에 1명의 실적이 있어 실질적인 제도의 운영이라고 보기 어렵다.

준시장형 공기업의 경우도 2020년에 들어서서는 재택근무형 유연근무의 실시가 폭발적으로 늘어났다. 준시장형 공기업의 경우도 재택근무형 유연근무에 대한 준비 없이 갑자기 이를 실행하였음을 알 수 있다.

〈표 III-3〉 준시장형 공기업의 유연근무 현황

(단위: 명)

기관명	근무형태	2018	2019	2020
(주)한국가스기술공사	재택근무형	0	0	1498
그랜드코리아레저(주)	재택근무형	0	0	1577
대한석탄공사	재택근무형	0	0	13
여수광양항만공사	재택근무형	0	0	120
울산항만공사	재택근무형	0	0	50
제주국제자유도시개발센터	재택근무형	0	0	212
주식회사 에스알	재택근무형	0	0	55
주택도시보증공사	재택근무형	0	0	600
한국도로공사	재택근무형	617	656	4403
한국마사회	재택근무형	0	21	600
한국방송광고진흥공사	재택근무형	0	0	239
한국부동산원	재택근무형	0	0	970
한국수자원공사	재택근무형	8	15	3532
한국전력기술(주)	재택근무형	56	68	56
한국조폐공사	재택근무형	0	0	254
한국철도공사	재택근무형	0	0	2510
한국토지주택공사	재택근무형	0	0	8266
한전KDN주식회사	재택근무형	0	0	1798
한전KPS(주)	재택근무형	0	0	2631
해양환경공단	재택근무형	1	0	252

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, alio.go.kr, 검색일자: 2021. 11. 1.

## 2. 재택근무형 유연근무의 확대와 조직관리의 문제점 예측

### 가. 재택근무 확대와 업무공간의 유용성 변화

재택근무의 확대로 인하여 값비싼 업무공간이 텅 비게 되는 현상이 일어나게 되었다. 이는 한 번도 경험해 보지 못한 것으로 기존의 조직관리는 특정 시간 내 업무공간에 조직원이 꼭 차서 일하는 것을 상정하고 있기 때문에 텅 빈 사무공간은 관리자의 입장에서는 매우 생소한 상황이라고 할 수 있다.

일단 공공기관의 경우는 탄력성이 떨어지지만 민간기업의 경우 '큰 비용을 들여 텅 빈 사무실을 유지할 필요가 있는가'라는 질문을 하게 되었다. 이런 맥락에서 재택근무를 확대한 기업들은 사무실을 팔아버리고 조그만 사무실로 이동하고 있다. 트위터의 경우 '원하면 무기한 재택근무를 허용'할 것이라고 발표하여 업무형태의 획기적 변화를 예고하였다.

최근 코로나19가 계속 심각해지면서 일본의 유력 스타트업들이 본사를 위워크 같은 공유오피스로 옮기고 있다.<sup>1)</sup> 예를 들어 DeNa라는 일본 게임회사는 약 9년 동안 7개 층에 2,800명의 종업원을 수용하고 있었는데 이번 8월부터 700명 규모로 책상을 줄여서 시부야에 위치한 위워크 사무실로 이동하기로 하였다. 재택근무를 확대하고 본사의 부동산 비용을 줄이려는 노력이라고 이해된다.

현재 전국에 커다란 자체 건물을 갖고 있는 공공기관들의 경우 재택근무가 더욱 활성화될수록 현재 건물을 이대로 유지하는 것이 합리적인지에 대한 질문이 제기될 수 있다. 하지만 단기적으로는 건물을 처분할 수 없기 때문에 재정적인 고려는 재택근무 여부에 큰 영향을 끼치지 않을 것으로 예측된다.

### 나. 재택근무 확대와 불평등의 심화

재택근무로 인해 전에는 드러나지 않았던 불평등의 문제가 제기되고 있다. 원격강의가 진행되고 있는 대학의 경우가 한 사례가 될 수 있다. 원격강의에 안정적으로 참여하기 위해서는 자신만의 공간을 갖는 것이 필수적인데 자기 방을 갖고 있는 학생과 그렇지 못한 학생 간의 격차가 수업 내용에 대한 몰입에 차이를 넣고 있다. 이는 초중등학교도

1) 『일본경제신문』, 「シェアオフィスを本社に セネラルパートナーズ、賃料半減 DeNAなど続々移転、在宅定着が契機」, 2021. 8. 4., <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO74457600T00C21A8FFT000/>.

---

마찬가지인데 수업에 몰두할 수 있는 공간과 IT기기를 갖고 있는 학생과 그렇지 못한 학생 간의 학력격차가 나타나고 있기 때문이다. 특히 많은 가족이 충분하지 못한 공간에서 재택근무나 원격강의에 참여하는 경우 문제가 더욱 심각한 상황이다.

공공기관 재택근무의 경우도 이에서 자유롭지 못하다. 안정적인 주거환경을 갖고 있지 못한 경우 업무에 상당한 스트레스를 받게 된다. 안정적인 업무환경을 집에서 갖추기 어렵기 때문이다. 단순히 컴퓨터와 인터넷 연결만 되면 업무를 안정적으로 수행할 수 있다고 생각하는 것은 큰 오해이다. 사무실 환경에서 당연히 있어야 하는 것으로 생각하는 것들이 집에는 갖춰져 있지 않은 경우가 대부분이기 때문이다.

관리자가 재택근무를 '그냥 집에서 일해, 편하게!'라는 수준으로 접근하면 심각한 관리 문제에 봉착할 수 있다. 특히 여성근로자의 경우 자녀들이 있을 경우 육아와 업무, 가사 등 '3중 노동'에 처할 수 있기 때문에 업무에 몰입하기 어렵게 된다. 여성노동자의 경우 육아와 가사에 대한 지원에 이루어지지 않을 경우, 장시간 재택근무 시 상당한 생산성 저하로 이어질 가능성이 매우 높다.

#### 다. 재택근무 확대와 지역균형

재택근무로 인해 공공기관의 지방이전효과가 희석될 가능성이 높아졌다. 현재 공공기관은 국토균형발전을 위해 전국에 이전 분산되었다. 미국의 민간기업에서는 재택근무를 실시하다가 코로나19가 주춤하면서 사무실 근무를 재개하려는 움직임이 있다. 하지만 사무실 근무를 거부하고 재택근무를 연장해 주지 않으면 회사를 옮기겠다는 직원이 늘고 있다. 비록 일부 첨단업종에서 벌어지고 있는 일이지만 재택근무를 조건으로 경쟁 회사의 직원을 빼내려는 일도 생기고 있다. 재택근무가 일종의 회사의 경쟁력 중 하나가 되고 있다.

공공기관의 경우 안정성을 중시하는 문화가 있어 재택근무의 축소가 핵심인력의 누출을 초래할 것으로 예상되지는 않는다, 다만 기존 인력의 유지와 신규 인력의 유치에 있어 재택근무 가능 여부가 주요한 요소로 작용할 가능성이 높을 것이다.

다만 지역균형 발전을 목적으로 지방으로 이전한 공공기관들에서 추후 ICT를 기반으로 한 재택근무가 활성화될 경우 수도권에 머물면서 지역에 위치한 공공기관에 일주일에 2~3일 정도 출근하는 경우가 생길 수 있어 지역균형 발전 정책과 충돌할 가능성이 매우 높다.

이러한 상황에서 정부가 추진하는 스마트워크정책이 눈부신 성과를 거두는 경우 지역 균형 정책과 충돌할 수 있음을 충분히 고려할 필요가 있다.

#### 라. 재택근무 확대와 성과관리

공공기관의 업무특성상 개인의 성과를 계량하는 것은 쉬운 업무가 아니다. 이로 인해 공공영역에서는 투입 위주의 성과관리가 이루어지는 경향이 매우 높다. 하지만 재택근무 상황에서는 기존 투입 위주의 평가지표를 활용할 수 없기 때문에 성과관리에 문제가 발생하게 된다.

현재 재택근무의 성과관리를 위한 방법으로 시스템 로그인 후 일정 시간 마우스나 키보드가 움직이지 않을 경우 업무를 수행하고 있지 않은 것으로 간주하는 시스템 등을 운영하고 있다. 이는 전형적인 투입 위주의 성과관리 방법으로 자리에 출근해서 무엇인가를 열심히 하고 있는 것 같으면 우수한 직원이라고 평가하는 것과 매우 유사한 관리방법이다.

대기업들도 재택근무 시 성과관리에 대한 고민을 하고 있다. 구글은 오는 9월 1일부터 한 달에 14일 이상 재택근무를 원하는 이들은 반드시 사전 신청하도록 규칙을 바꾸었다(BBC, 2021. 4. 6.). 마이크로소프트는 총 근로시간의 일부(50% 미만)를 재택근무로 전환할 수 있도록 방침을 조정하고 있으며, IBM의 경우 직원의 80%는 일주일에 3일은 사무실에서 일하도록 방침을 바꾸었다. 100% 재택근무를 진행할 경우 성과관리에 상당한 어려움을 겪을 수 있고 사무실 근무를 원하는 직원들도 상당수 있기 때문에 미국 실리콘벨리의 기업들은 대체적으로 재택근무와 사무실 근무를 혼합하는 방식으로 근무형태를 바꾸고 있다. 어떤 비율이 가장 이상적인지에 대해서는 아직 정립된 것은 없지만 여전히 실험이 진행 중이다(Insider, 2021. 4. 1.).

공공기관들은 전형적인 투입 위주의 성과관리지표보다는 재택근무 상황에 알맞은 평가지표를 새롭게 개발하여 운영할 필요가 있다. 또한 전면 재택근무와 전면 사무실 근무 사이 혼합형 근무 형태에 대해 고민하고 이를 바탕으로 한 사무실 구조의 변화와 성과관리지표의 변화를 고민할 필요가 있다.

---

## 마. 재택근무 확대와 성과관리의 학습

2020년에 갑자기 밀어닥친 코로나19는 재난이었고 공공기관들은 아무런 준비 없이 허겁지겁 재난에 대처할 수밖에 없었다. 하지만 코로나19가 2년째 계속되고 있어 백신접종이 상당수 성공하고 있는 상태에서 코로나19를 더 이상 재난으로 볼 수 없게 되었고 경영상의 상수로 인식하게 되었다.

코로나19가 경영상의 상수라면 공공기관의 경영에 이를 충분히 고려한 상당한 수준의 변화가 일어나야 한다. 이를 위해서 현재 진행하고 있는 재택근무를 바탕으로 성과관리 학습을 진행할 필요가 있다. 다양한 형태의 지표와 방법을 활용하여 직원들이 공감할 수 있는 성과관리 방식을 시도하고 이에 관한 데이터를 생산/축적하는 것이 필요하다.

### 3. 유연근무 도입 부진 이유

우리나라 전체의 교통 및 IT 인프라 수준이 높은데도 불구하고 유연근무 도입률이 상대적으로 낮은 이유는 무엇인가?

먼저 산업적 배경을 들 수 있다. 농업을 거쳐 제조업을 기반으로 성장한 우리나라의 경우 한 곳에 같은 시간에 모여 함께 작업하는 것이 매우 합리적인 작업방식이였다. 특히 대량생산을 목표로 하는 제조업은 같은 시간에 모여 분업을 통해 생산량을 극대화하는 방식을 채택하고 있기 때문에 유연근무를 도입할 이유가 없었다. 하지만 제조업이 비중이 떨어지고 서비스업이 발전하면서 유연근무에 관한 입장이 바뀌게 되었다. 서비스업의 특성상 같은 장소에 한데 모여 일을 진행하지 않아도 되는 직종들이 생기게 되었기 때문이다. 예를 들어, 영업 등은 성과가 매우 분명하기 때문에 굳이 한 자리에 모여 일하게 할 필요가 없다. 보험설계자 등도 이러한 사례에 해당된다.

이와 유사한 맥락에서 IT 산업의 발전과 스타트업 기업들의 발전이 유연근무의 도입을 어느 정도 촉진하고 있는 것으로 판단된다. 특히 실리콘밸리 기업들에서 보이는 유연근무 형태가 일종의 best practice로 소개되어 우리나라의 대표적인 IT 기업이나 스타트업 기업들에서 유연근무를 당연히 받아들여지게 되어 유연근무에 대한 저항이 예전보다 많이 약화되고 있다.

두 번째로 상대적으로 긴 근무시간을 들 수 있다. 우리나라의 2019년 연평균 실제 근로

시간은 전체 취업자의 경우 1,976시간이다. 이는 일본의 1,644시간, 미국의 1,779시간, 독일의 1,386시간보다 현격히 많다.<sup>2)</sup> OECD 회원국 중에서는 1,949시간인 그리스와 2,137시간인 멕시코 다음으로 노동시간이 길다. 이런 이유로 하루 중 대부분의 시간을 노동시간에 할애하고 있기 때문에 유연근무가 적용될 여지가 없는 것도 유연근무의 도입이 더딘 이유 중 하나이다. 주 40시간 노동, 최대 52시간 노동 제도가 도입되면서 유연근무의 수용 폭이 한층 넓어진 것으로 판단된다. 이제는 유연근무를 할 수 있는 시간이 확보되고 있기 때문이다.

세 번째는 상대적으로 여유가 없는 주거환경을 들 수 있다. 우리나라의 주거환경이 개인사무공간을 집에 둘 수 있는 정도로 여유 있지 않기 때문에 재택근무 등이 활성화되기 어려운 상황을 갖고 있다. 1인 가구가 늘어나고 원룸들이 보편화되기 시작한 것은 그리 오래된 일이 아니다. 우리나라 직장인의 대부분은 3대가 한 집에서 사는 환경이나 방 한 두 칸을 빌려 사는 환경에서 생활하였기 때문에 집에서 일을 하는 환경을 생각하기는 매우 어려웠다. 하지만 가구 특성의 변화와 주거환경의 변화가 재택근무 등을 보다 수월하게 만들고 있다.

유연근무, 특히 장소에 따른 유연근무의 도입이 매우 저조한 이유는 다양하게 분석된다. 먼저 온라인 의사소통의 유용성에 대한 불신이 제일 크다. 관리자들의 경우 의사소통을 위해서는 얼굴을 맞대고 이야기를 나누어야 효과가 높다고 생각하는 경향이 매우 크다. 온라인 의사소통은 공식적인 의사소통에 그쳐 효과적인 의사소통이 어렵다고 생각한다. 두 번째, 관리자들은 같은 업무를 수행하는 직원들은 동일한 공간에서 일을 해야 효율적이라고 생각한다. 특히 한 장소에서 머물면서 건너 들을 수 있는 대화 등이 많아 업무의 배경을 이해하는 데 큰 도움이 된다는 지적이 매우 많다. 세 번째, 관리자의 입장에서 직원들을 한 자리에서 모아 두는 것이 관리에 용이하다. 무엇을 하고 있는지 인터넷을 통해 묻거나 알아볼 필요 없이 즉시 업무를 지시하거나 조율할 수 있기 때문이다. 이상의 세 가지 이유는 의사소통에 초점을 맞춘 것이다.

조직의 인프라 측면에서 기존 조직의 인프라 구축이 미비한 경우 장소에 따른 유연근무를 도입하기 어렵다. 많은 직원들이 효율적으로 관리할 수 있는 IT 인프라를 갖추지 못한 경우 또는 많은 투자가 필요한 경우 재택근무를 도입하기 어렵다. 관리자의 입장에서는

2) 통계청, 국가통계포털, 「근로자당 연평균 실제 근로시간(OECD)」, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA314\\_OECD](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA314_OECD), 검색일자: 2021. 11. 1.

---

IT 인프라 투자가 그에 상응하는 이익을 돌려줄 것이라는 확신이 있어야 투자가 나서기 때문이다.

이와 관련하여 재택근무의 도입에 가장 큰 걸림돌은 생산성 저하와 성과 측정의 어려움이다. 먼저 우리나라 기업의 경우 개인의 성과측정 방식이 발달해 있지 않아 팀 단위의 평가가 주류를 이루는 경우가 많다. 팀 단위 평가를 바탕으로 개인 평가를 할 경우 개인 성과에 대한 판단보다는 투입인 근태 등에 더욱 신경을 쓰게 된다. 관리자의 입장에서는 팀의 성과관리를 위해서는 팀원들이 항상 제시간에 출근하여 한 자리에서 열심히 일하는 것을 관리하는 것이 최선의 성과관리라고 생각할 수 있다. 눈에 보이지 않는 곳에서 일하는 직원의 성과를 관리하는 것은 매우 어렵고 별도의 노력이 필요하기 때문이다. 또한 익숙하지도 않고 이러한 사례가 잘 축적되어 있지도 않기 때문이다.

특히 공공기관의 경우 성과가 매출로 연결되는 등의 측정가능한 성과가 잘 드러나지 않기 때문에 투입을 관리하는 것이 보다 용이하다. 즉 성과가 측정 가능한 형태로 구성되어 있지 않기 때문에 투입관리가 더욱 정교해지기 쉽다. 이로 인해 재택근무 등은 관리가 용이하지 않아 도입을 꺼려하는 경향이 있다. 공공기관의 경우 유연근무에 대한 정보를 지속적으로 알리기에 공시해야 하기 때문에 유연근무 도입률이 상승하고 있지만, 내용을 들여다보면 원격근무나 재택근무보다는 시차출퇴근제나 선택적 근로시간제 등을 많이 활용하고 있다.

## IV. 재택근무에 대한 평가

### 1. 고용노동부 조사(2000)<sup>3)</sup>

#### 가. 재택근무의 도입 여부 및 이유

고용노동부(2020)는 5인 이상 사업장의 인사담당자 400명과 근로자 878명을 대상으로 2020년 8월 설문조사를 실시하였다. 설문결과를 살펴보면 설문대상 기업 400개 중 재택근무를 운영하고 있는 기업은 195개로 전체의 48.8%를 차지하였다. 단순히 이야기하면 전체 기업의 50%가 재택근무를 실시하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 대기업의 경우 전체 36개 기업 중 21개 기업, 58.3%가 재택근무를 실시하고 있는 반면, 중소·중견기업의 경우 전체 356개 중 170개 기업, 47.8%가 재택근무를 실시하고 있어 대기업과 중소·중견기업 간 약 10% 정도의 차이가 있다.

〈표 IV-1〉 기업규모 및 유형별 재택근무 운영 여부

(단위: %, 개소)

구분	전체	기업규모					기업유형			
		10인 미만	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	중소·중견기업	대기업	공공기관	기타
전체	100.0 (400)	100.0 (26)	100.0 (82)	100.0 (124)	100.0 (100)	100.0 (68)	100.0 (356)	100.0 (36)	100.0 (2)	100.0 (6)
운영한다	48.8 (195)	65.4 (17)	43.9 (36)	42.7 (53)	54.0 (54)	51.5 (35)	47.8 (170)	58.3 (21)	50.0 (1)	50.0 (3)
운영하지 않는다	51.2 (205)	34.6 (9)	56.1 (46)	57.3 (71)	46.0 (46)	48.5 (33)	52.2 (186)	41.7 (15)	50.0 (1)	50.0 (3)

자료: 고용노동부(2020), p. 2.

업종별로 보면 흥미로운 결과가 나타난다. 건설업, 운수 및 창고업, 금융 및 보험업, 정보통신업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 예술스포츠 및 여가관련 서비스업 등의 재택근무율은 평균을 넘어서고 있다. 제조업, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 전문과학 및 기술서비스업, 사업시설관리사업 지원 및 임대서비스업 등은 평균보다 낮다. 특히 가장 낮은 업종은 숙박 및 음식점업으로 전체 7개 기업 중 1곳만 재택근무를

3) 고용노동부(2020), 2020. 9.

운영하고 있다고 응답해 14.3%를 보였다.

전체 기업 중 재택근무를 실시하고 기업들의 53.3%는 특정 직무나 근로자 등 범위를 한정하여 재택근무를 허용하고 있으며, 이 중 특정 직무에 한정하고 있는 기업은 28.2%이며 특정 근로자에 한정하고 있는 기업은 20.0%이며 기타는 5.1%였다. 한편 46.7%는 제한을 두지 않았다.

〈표 IV-2〉 업종별 재택근무 운영 여부

(단위: %, 개소)

구분	전체	제조업	건설업	도매 및 소매업	운수 및 창고업	숙박 및 음식점업	금융 및 보험업	정보통신업	전문 과학 및 기술 서비스업	사업 시설 관리 사업 자원 및 임대 서비스업	교육 서비스업	보건업 및 사회복지 서비스업	예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	기타
전체	100.0 (400)	100.0 (94)	100.0 (11)	100.0 (58)	100.0 (10)	100.0 (7)	100.0 (9)	100.0 (130)	100.0 (30)	100.0 (9)	100.0 (24)	100.0 (5)	100.0 (6)	100.0 (7)
운영한다	48.8 (195)	34.0 (32)	54.6 (6)	36.2 (21)	60.0 (6)	14.3 (1)	66.7 (6)	61.5 (80)	43.3 (13)	44.4 (4)	62.5 (15)	60.0 (3)	66.7 (4)	57.1 (4)
운영하지 않는다	51.2 (205)	66.0 (62)	45.4 (5)	63.8 (37)	40.0 (4)	85.7 (6)	33.3 (3)	38.5 (50)	56.7 (17)	55.6 (5)	37.5 (9)	40.0 (2)	33.3 (2)	42.9 (3)

자료: 고용노동부(2020), p. 3.

근로자를 대상으로 한 조사에서는 재택근무를 활용한 경험이 있는 근로자가 34.1%, 경험이 없는 근로자가 65.9%로 나타나 재택근무를 경험한 근로자의 비율이 그리 높지 않게 나타났다. 재택근무를 활용한 경험이 있는 근로자의 경우 주당 활용 횟수가 1일 21.1%, 2일 16.1%, 3일 14.0%, 5일 이상은 15.1%로 나타나 주당 3일 이내가 51.2%로 나타났다.

재택근무를 실시하지 않고 있는 기업은 복수응답으로 다양한 사유를 제시하였다. 먼저 가장 높은 비율로 지적된 것은 ‘인사노무관리의 어려움(45.9%)’이다. 재택근무 시 현장에서 관리할 수 없기 때문에 인사노무관리에 상당한 어려움이 있기 때문이다. 두 번째는 ‘사업주 또는 경영진의 반대(35.1%)’인데 이는 ‘인사노무관리의 어려움’ 및 ‘인프라 구축 등 비용 부담’과 연결되어 있는 것으로 보인다. 세 번째는 ‘인프라 구축 등 비용 부담(34.2%)’이며 네 번째는 ‘재택근무가 가능한 직무가 없어서(31.2%)’이다. 나머지는 ‘도입방법, 절차, 규정을 몰라서’와 ‘근로자 또는 노조의 반대’ 등이다. 재택근무가 가능한 직무가 없는 경우 재택근무의 도입은 고민거리가 아니다. 예를 들어 기계를 사용하여

상품을 생산하거나 음식점에서 서비스를 제공하는 경우는 기본적으로 재택근무가 불가능하기 때문이다.

경영 관점에서 주목해야 할 것은 ‘인사노무관리의 어려움’과 ‘인프라 구축 등 비용 부담’이다. 인사노무관리의 어려움은 기업들이 효과적으로 근로자들의 업무를 관리하고 인사평가를 진행할 수 있는 내부관리역량을 지니고 있지 못하다는 것을 뜻한다. 특히 앞에서 언급한 바와 같이 코로나19로 인하여 외부 충격이 가해진 상황에서 준비 없이 재택근무를 도입해야 하는 기업은 재택근무하는 근로자의 노동을 어떻게 관리하고 이에 대한 평가를 수행할 것인가에 대한 제도적 장치를 갖추고 있지 못하기 때문이라고 할 수 있다.

‘인프라 구축 등 비용 부담’은 재택근무를 지원할 수 있는 IT시스템의 도입과 IT전문가 등의 고용 등이 기업에 비용적 부담을 주기 때문이다. 특히 재택근무자들의 숫자가 늘어날 경우 기존 시스템에 연결시킬 수 있는 시스템을 덧붙이거나 전체 시스템을 모두 새로 개선해야 할 수도 있기 때문에 규모가 크지 않은 기업의 경우 상당한 부담이 될 수 있다. 또한 시스템을 새로 만든다고 이를 저절로 능숙하게 활용할 수 있는 것이 아니기 때문에 이에 대한 교육과 적응이 필요하다. 이 또한 많은 비용을 유발한다.

#### 나. 재택근무의 실시효과

재택근무의 효과에 대해서는 긍정적인 대답이 매우 높았다. 재택근무로 인해 업무효율이 높아졌다는 질문에 ‘매우 그렇다’는 7.2%, ‘그런 편이다’는 59.5%로 긍정적인 응답을 모두 합치면 66.7%에 달하였다. ‘그렇지 않은 편이다’는 29.2%, ‘매우 그렇다’는 4.1%로 부정적인 평가는 33.3%에 그쳤다.

이를 구체적으로 살펴보면 재택근무의 긍정적인 효과(복수응답)로는 ‘감염병 위기 대처 능력 강화’가 71.8%, ‘근로자 직무 만족 증가’가 58.5%, ‘업무효율성 증가’가 23.1%, ‘사무공간 등의 비용절감’이 11.3%, ‘인력 유출방지 및 인재 영입’이 6.7%를 차지했다. 코로나19로 인해 갑작스럽게 도입한 재택근무이기 때문에 ‘감염병 위기 대처 능력강화’가 가장 높게 나왔다고 판단된다. 거꾸로 생각하면 코로나19에 대한 방역이 약화될 경우 재택근무의 긍정적 효과가 상당수 없어질 것이라고 예상된다.

또한 흥미로운 점은 복수응답임에도 불구하고 ‘근로자 직무만족 증가’와 ‘업무효율성 증가’가 상당한 차이를 보이고 있는 점이다. 근로자의 경우 출근을 하지 않아도 된다는

---

점 때문에 상당한 만족을 보이는 것으로 보이는데 업무효율성 증가는 그리 높지 않은 것으로 나타나 근로자의 만족과 업무효율성 증가 간 상관관계가 그리 높지 않음을 알 수 있다.

근로자 설문에 따르면 재택근무를 경험한 근로자의 경우 '대체로 만족'이 60.5%, '매우 만족'이 30.8%로 만족한 근로자의 비율이 91.3%에 달해 만족도가 매우 높음을 알 수 있다. 근로자들은 업무효율성에 대해서도 긍정적인 평가를 보인다. 재택근무로 인해 업무효율이 높아졌다는 질문에 '매우 그렇다'가 20.4%, '그런 편이다'가 53.5%로 나타나 긍정적인 평가 73.9%에 달했다. 재택근무의 긍정적 효과(복수응답)로는 '출퇴근 스트레스 해소'가 86.0%, '여가시간 확보로 삶의 질 향상'이 36.5%, '일·가정 양립에 기여'가 27.8%, '업무집중도 향상'이 27.8%가 언급되었다. 가장 높게 나타난 긍정적 효과는 개인적 차원의 효용성이라고 할 수 있으며, 네 번째인 업무집중도 향상만이 직접적인 업무성과와 연결이 되어 있고 나머지는 간접적으로 연관되어 있다고 볼 수 있다.

이는 인사담당자들의 평가와 비교되는데 이를 통해 코로나19가 통제될 경우 업무 효율성 문제로 재택근무를 폐지하고 사무실 근무로 전환할 경우 근로자들의 상당한 저항에 직면할 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 이미 재택근무로 상당한 수준의 '만족'을 경험하고 있는 근로자들은 업무효율성 저하에 대한 객관적인 증거를 요구할 것으로 예상된다. 하지만 공공기관의 경우 개인 수준에서의 업무효율성 저하를 객관적으로 입증할 수 있는 근거를 제시하기 어렵기 때문에 근로자들의 설득에 상당한 어려움을 겪을 것이다. 코로나19로 인한 준비되지 않은 재택근무의 도입을 경험한 근로자들은 이에 대해 상당히 만족하고 있고 현 상태의 유지를 강하게 원하기 때문이다.

의외로 '사무공간 등의 비용 절감'은 많이 지적되지 않았는데 조사 시점이 재택근무 시작 후 오래지 않아 기업 등이 사무공간 등의 비용 절감을 체감할 수 있는 여지가 적었기 때문이라고 생각된다. 사무공간 등은 일정 기간 계약 관계에 있기 때문에 단기간에 변경이 어렵지만 재택근무가 1~2년을 넘어갈 경우 사무공간 축소를 통한 비용 절감을 보다 크게 체감할 것으로 예상된다. 하지만 공공기관의 경우 지방이전 등으로 전용 부지와 사무실 공간을 충분히 확보한 경우가 많기 때문에 사무공간 축소 등으로 인한 비용을 절감할 여지가 크지 않다.

시행상 어려움으로 꼽힌 이유 중 '의사소통 곤란'이 62.6%로 가장 높았고, '재택근무 곤란 직무와의 형평성 문제'가 44.1%, '성과관리, 평가의 어려움'이 40.0%, '기업정보

유출 우려'가 14.9%, '재택근무를 위한 인프라 비용 부담'이 9.0%로 나타났다. '의사소통 곤란'과 '재택근무를 위한 인프라 비용 부담'은 서로 밀접하게 연관된 것으로 상사와 의 의사소통 및 동료와의 의사소통 곤란이 모두 문제가 된다. 특히 온라인으로 협업을 하는 데 많은 경험을 갖고 있지 않은 공공기관의 경우 개인별 성과목표가 구체적으로 규정되어 있지 않기 때문에 의사소통의 문제가 성과관리의 문제로 더욱 밀접하게 연결된다. 상사가 부하를 보지 못하는 상황에서 부하의 업무형태를 평가할 수 있는 별도의 평가 지표개발과 규정이 필요한 상황이다.

#### 다. 계속 시행 여부

코로나19가 끝난 이후에도 재택근무를 전사적으로나 일부 근로자에 한해 계속 시행하는 것에 '전사적 활용'이 25.6%, '일부 근로자들에 한해 실시'가 26.2%, '논의 중이며 미정'이 35.9%, 중단이 12.3%로 조사되었다. 전사적 활용과 일부 실시를 포함하면 51.7%가 계속 시행에 무게를 두고 있으며 여전히 토론 중이거나 중단을 합치면 48.2%로 나타난다. 근로자들의 재택근무 만족도를 고려할 때 지속적으로 재택근무를 원할 것으로 예상되어 이에 대한 논란이 있을 것으로 판단된다.

## 2. 현대모비스 조사<sup>4)</sup>

현대모비스는 2021년 3월 재택근무 1주년을 맞이해 임직원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 현대모비스는 2020년 3월부터 재택근무를 실시하였고 설문조사에는 1,087명의 직원이 자발적으로 참여하였다.

모비스 직원의 경우 재택근무의 효율성에 대체적으로 긍정적인 답변을 보였다. '매우 효율적이다'라는 답변이 40%를 차지하였고 '매우 비효율적이다'라는 답변은 2%에 불과하였다. 업무효율이 높아지는 이유에 대해서는 '출퇴근하며 오가는 시간과 지출이 줄어서'라는 답변이 57%를 차지했고 '방해 없이 일에만 집중할 수 있어서'라는 답변이 29%, '불필요한 회의나 외부미팅이 줄어서'가 8%, '갑자기 주어지는 업무지시가 줄어서'가 6%로 나타났다. 고용노동부(2020)의 조사에서 '출퇴근 스트레스 해소'가 86.0%인 것을

4) 현대모비스, 「재택근무 1주년 설문조사」, 2021. 3., [https://www.mobis.co.kr/communityid/7/view.do?idx=5064&tableNm=TN\\_BOARD\\_00007](https://www.mobis.co.kr/communityid/7/view.do?idx=5064&tableNm=TN_BOARD_00007), 검색일자: 2021. 11. 5.

---

고려할 때 현대모비스 근로자들도 공통적인 출퇴근 관련 지적이 눈에 띈다. 재택근무의 가장 큰 강점은 출퇴근 관련 스트레스와 출퇴근과 관련된 시간 및 비용의 절감이라고 할 수 있다.

국도교통부에 따르면 2019년 1년간의 데이터를 분석한 결과 수도권에서 대중교통을 이용한 출근의 경우 경기-인천 1시간 52분, 서울-인천 1시간 30분, 경기-서울 1시간 24분 등으로 수도권 평균 1시간 27분으로 나타났다. 지역 내에서는 서울은 47분, 인천 50분, 경기 1시간 36분 등이었다. 대중교통 평균 요금은 편도 2,162원이었는데 인천-경기 2,614원, 서울-인천 2,185원, 서울-경기 2,059원으로 나타났다.<sup>5)</sup>

이를 고려하면 평균적으로 수도권 근로자의 경우 하루 출퇴근 3시간, 4,300원 비용을 부담한다고 가정하면, 한 달 20일 출근할 경우 한 달에 60시간, 8만 6천원의 비용을 지출하게 된다. 재택근무를 할 경우 가장 큰 이득은 시간적 이득과 이로 인해 스트레스로부터의 해방이라고 하겠다.

두 번째로 높게 지적된 ‘방해 없이 일에만 집중할 수 있어서’와 ‘불필요한 회의나 외부 미팅이 줄어서’는 평소 근무환경과 연결된 것으로, 평소 근무환경이 ‘방해 없이 근무에 집중’할 수 없거나 ‘불필요한 회의나 외부미팅’이 업무를 방해하는 상황이라고 할 수 있다. 이는 재택근무가 아니더라도 근무환경의 개선을 통해 실현할 수 있는 것으로 어느 정도 개선이 가능한 부분이라고 판단된다.

‘갑자기 주어지는 업무지시가 줄어서’는 갑자기 주어지는 업무의 특성상 상사가 눈에 띄거나 한가한 직원에게 업무를 지시하는 경우가 많기 때문에 지적된 것으로 판단된다. 공공기관의 특성상 갑자기 업무가 주어지는 경우가 많은데 이러한 ‘수시과제’의 배정과 수행이 큰 이슈가 되고 있다.

재택근무 시행 시 보완해야 할 점으로는 ‘IT 인프라’가 38%, ‘동료들의 인식 개선’이 35%로 나타났고 ‘일과 삶을 구분하는 개인의 마인드셋’이 15%, ‘성과시스템 개편 등 관련 제도 재정비’가 12%로 나타났다. 공식적으로 재택근무를 실시하고 있는 현대모비스의 경우도 IT 인프라의 확충이 중요한 요소로 지적된 것은 주목할 만하다. 정부와 공공기관에서 사용하고 있는 ‘온-나라 PC영상회의’ 시스템이 1년이 넘게 지나도록 불안정하고 다양한 플랫폼에서 지원이 부진한 것을 고려할 때 재택근무의 성공적인 활용을 위해서는

---

5) 『한겨레신문』, 「수도권 출근 시간 평균 1시간 27분」, 2020. 4. 23., [https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/941700.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/941700.html).

‘IT 인프라’에 대한 투자가 매우 중요한 것을 알 수 있다.

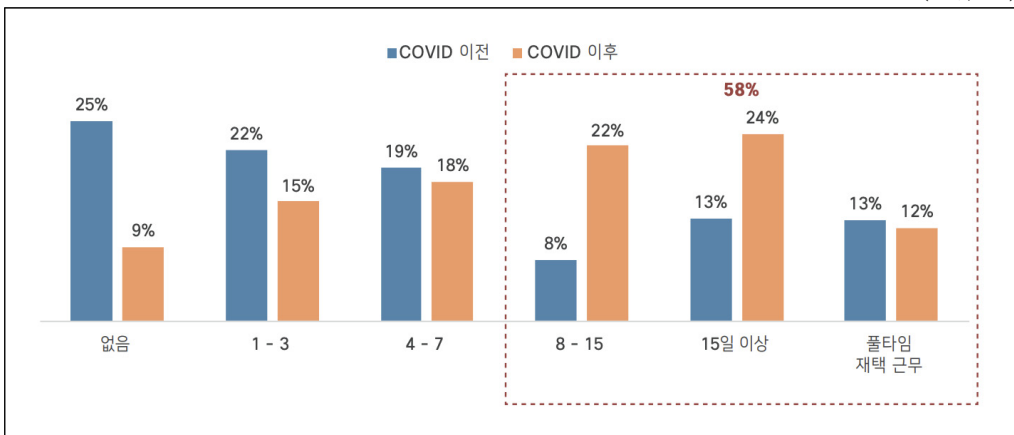
‘일과 삶을 구분하는 개인의 마인드셋’과 ‘성과시스템 개편 등 관련 제도 재정비’, 그리고 ‘동료들의 인식 개선’은 모두 업무관리와 밀접하게 연관된 것으로 궁극적으로 근로자들이 서로 보이지 않고 원격으로 협력하는 경우 업무수행 정도를 객관적으로 측정할 수 있는 ‘근무태도’보다는 ‘업무성과’로 관리할 수 있는 시스템 구축과 더불어 이를 수용하는 문화형성이 중요하다고 할 수 있다.

### 3. CISCO 설문조사<sup>6)</sup>

네트워크 솔루션 업체인 시스코는 dimensional research에 의뢰하여 2020년 10월 1,569명을 대상으로 재택근무에 대해 설문조사를 국제적으로 실시하였다. 시스코가 원격회의의 관련 장비를 판매하는 회사이기 때문에 조사의 객관성에 주의를 기울일 필요는 있지만 재택근무를 위한 장비에 대한 평가항목이 있어 유용한 점이 있다.

[그림 IV-1] 코로나19 전후 한 달 재택근무 일수 비교

(단위: %)



자료: Dimensional Research(2020), p. 4.

6) Dimensional Research, “하이브리드 업무 환경의 부상”, 2020. 10., [https://www.cisco.com/c/dam/global/ko\\_kr/products/collateral/collaboration-endpoints/global-workforce-survey.pdf](https://www.cisco.com/c/dam/global/ko_kr/products/collateral/collaboration-endpoints/global-workforce-survey.pdf), 검색일자: 2021. 11. 1.

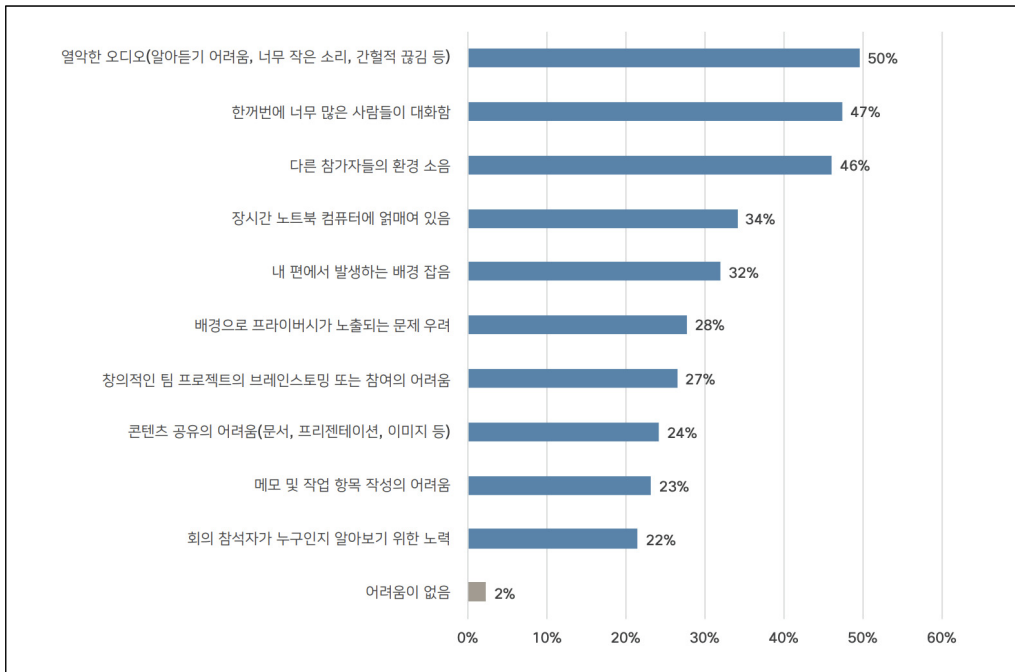
시스코 설문조사에 따르면 코로나19 이후 한 달에 8~15일 사이 재택근무를 하는 근로자의 비율이 8%에서 22%로 급증하였고 15일 이상도 13%에서 24%로 급증하였다. 흥미롭게도 풀타임 재택근무는 큰 변화를 보이지 않았다. 이는 8일 이상 재택근무를 하는 근로자들의 비율을 모두 합하면 58%에 달해 전 세계적으로 재택근무가 급격하게 성장한 것을 알 수 있다.

재택근무에 참여하는 이들이 참여하는 오디오 및 비디오 장비는 노트북 컴퓨터가 각각 42%와 77%를 차지해 가장 많이 활용되는 장비로 조사되었다. 많은 이들이 데스크톱 컴퓨터 등을 업그레이드하기도 하지만 대부분의 근로자들은 노트북 컴퓨터를 가장 많이 활용하고 있음을 알 수 있다. 이는 재택근무 환경 구축에 소요되는 별도 비용과 관련되어 있다고 할 수 있다.

재택근무를 위해서는 다양한 IT 인프라가 지원되어야 하는데 시스코 설문조사는 비디오 회의 진행 시 경험하는 가장 큰 어려움에 대해 질문하였다. ‘열악한 오디오’가 50%,

[그림 IV-2] 재택근무 시 비디오 회의 진행시 느끼는 어려움

(단위: %)



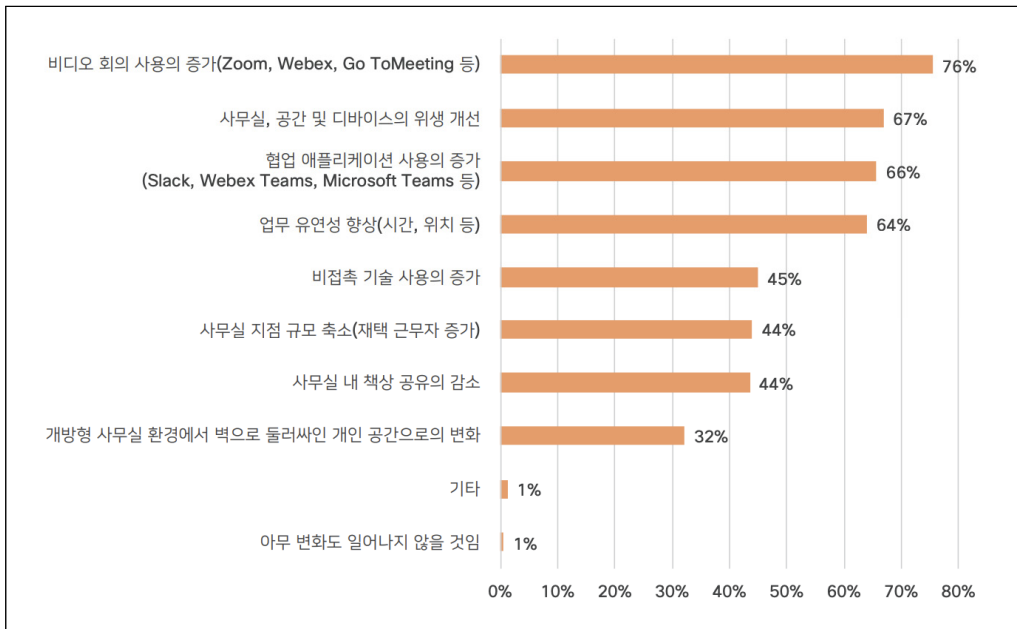
자료: Dimensional Research(2020), p. 7.

‘한꺼번에 너무 많은 사람들이 대화함’이 47%, ‘다른 참가자들의 환경 소음’이 46%로 높게 나타났다. 이는 회의의 순조로운 진행을 방해하는 것으로 대면회의에서는 경험하기 어려운 현상을 비디오 회의에서 경험하는 것으로 해석된다.

코로나19로 인해 나타날 업무환경의 변화에 관한 질문은 흥미롭다. 먼저 비디오 회의 사용이 증가할 것(76%)이며 사무실, 공간 및 디바이스의 위생 개선(67%)이 이루어지고 Slack, Webex Teams, Microsoft Teams 등과 같은 협업 애플리케이션 사용이 증가(66%)하고 시간이나 위치 등을 포함하는 업무유연성이 향상(64%)될 것으로 예측되었다. 또한 비접촉 기술 사용이 증가(45%)하고 재택근무자 증가로 인한 사무실 지점 규모가 축소(44%)되고 방역으로 인해 사무실 내 책상 공유가 감소(44%)하고 개방형 사무실 환경이 벽으로 둘러싸인 개인 공간으로 변화(32%)할 것이라고 예측했다.

[그림 IV-3] 코로나19로 발생할 업무환경의 변화

(단위: %)



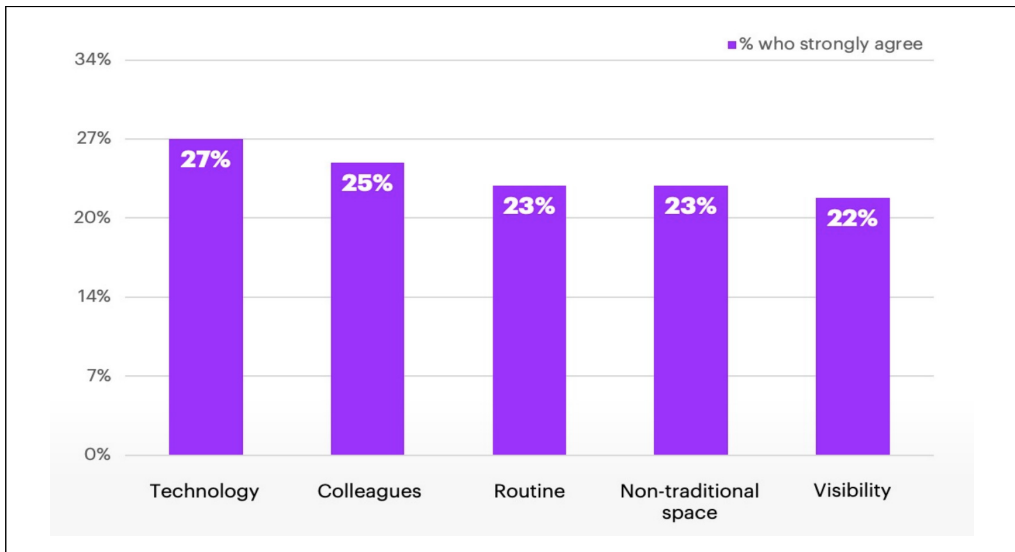
자료: Dimensional Research(2020), p. 11.

#### 4. Accenture의 재택근무 분석

직원들은 다양한 이유로 사무실 근무로 돌아오기를 원한다. 미국의 경우 9,326명을 설문한 Accenture의 분석에 따르면 5가지 이유로 사무실 근무로 복귀하기를 원한다. 먼저 기술이다. 사무실 환경에서 제공하는 각종 기술지원이 필요하다. 둘째, 동료들이다. 얼굴과 얼굴을 맞대고 동료들과 함께 일을 하고 싶어 한다. 셋째, 사무실 출근을 통해 얻을 수 있는 일상의 반복을 원한다. 넷째, 사무실이 제공해 줄 수 있는 사무실만의 분위기과 장소, 주변 기기들을 활용하고 싶어 한다. 마지막으로 관리자에게 일하는 모습을 보이고 싶어 한다.

[그림 IV-4] 사무실 근무를 원하는 이유(미국)

(단위: %)



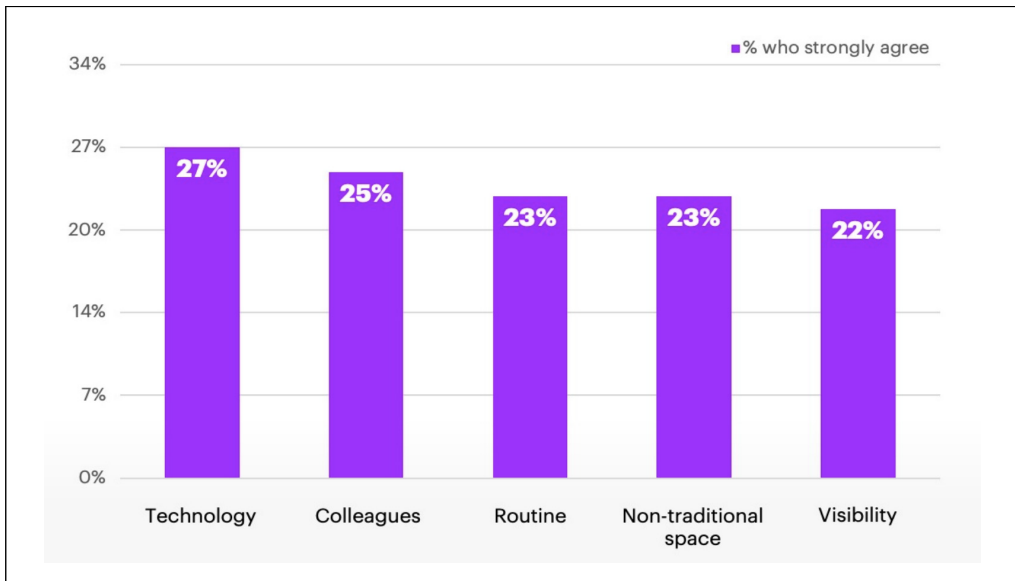
자료: Accenture(2021), p. 11.

이에 비해 재택근무를 원하는 이유도 다양하다. 먼저 코로나19 때문에 생긴 상황이기 때문에 안전이 가장 큰 이유로 꼽힌다. 둘째, 일과 삶의 균형이 재택근무를 통해 향상되었다고 생각한다. 셋째, 업무 시간 중 집중할 때와 휴식할 때를 스스로 결정할 수 있기 때문에 더욱 큰 자유를 지니게 되었다고 생각한다. 넷째, 업무에 필요한 기술과 장비를 모두 갖추고 있어 출근할 필요가 없다고 생각한다. 다섯째, 집에 충분한 사무공간이 확보되어

있다. 재택근무를 원하는 이유가 해소되거나 충분한 조건을 갖추지 못하였으면 사무실 출근이 필요할 수도 있다. 하지만 일과 삶의 균형이나 자유 등은 사무실 출근으로 해소할 수 있는 부분이 아니어서 이를 어떻게 충족시킬 것인가는 지속적인 과제로 남을 것이다.

[그림 IV-5] 재택근무를 원하는 이유(미국)

(단위: %)



자료: Accenture(2021), p. 11.

## 5. 공공기관 설문 조사

공공기관의 재택근무 현황과 만족도 등을 조사하기 위하여 조세재정연구원의 협조를 받아 2021년 11월 25일부터 12월 15일까지 공공기관을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 총 157명이 응답하였고 불성실하거나 부정확한 답변이 없어 모두 분석에 활용할 수 있었다.

응답자의 약 94%가 재택근무에 참석하였고 70%가 한 달에 1~5일 동안 재택근무를 수행하였다. 응답자의 대부분은 재택근무의 일차적인 경험을 갖고 있다고 해석할 수 있다. 직급으로는 팀원급이 84%로 가장 많았고 차장급이 약 11%였다. 표본 전체적으로 하위 직급에서 많이 대표되었다고 할 수 있다.

‘직접 경험한 재택근무에 대한 만족도’는 매우 만족이 31%, 대체로 만족이 43%, 보통이 17%로 만족도가 매우 높음을 알 수 있었다. 매우 만족과 대체로 만족을 합치면 약 75%의 응답자가 재택근무에 만족하고 있다. 이러한 만족도는 직급에 상관없이 유사한 형태를 보였다. 차장급 17명 중 만족이 7명, 매우 만족이 4명으로 차장급도 재택근무에 대한 만족도가 매우 높음을 알 수 있다.

〈표 IV-3〉 공공기관 유형별 응답자 현황

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율	누적비율
시장형 공기업	2	1.27	1.27
준시장형 공기업	13	8.28	9.55
기관관리형 준정부기관	35	22.29	31.85
위탁집행형 준정부기관	70	44.59	76.43
기타 공공기관	36	22.93	99.36
무응답	1	0.64	100
합계	157	100	

자료: 저자 작성

〈표 IV-4〉 재택근무 만족도

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율	누적비율
매우 불만족	5	3.18	3.18
불만족	6	3.82	7.01
보통	28	17.83	24.84
만족	68	43.31	68.15
매우 만족	49	31.21	99.36
미응답	1	0.64	100
합계	157	100	

자료: 저자 작성

‘출퇴근에 드는 시간을 아낄 수 있었다’는 질문에는 76%가 매우 그렇다, 20%가 그렇고 답변하였다. ‘업무에 집중할 수 있었다’는 질문에는 21%가 매우 그렇다, 39%가 그렇다고 답변하였다. ‘일과 가정을 효과적으로 양립할 수 있었다’는 질문에는 38%가 매우 그렇다, 39%가 그렇다고 답변하였다. ‘불필요한 회의나 만남이 줄었다’는 질문에는 37%가

매우 그렇다, 43%가 그렇다고 답변하였다. ‘갑자기 주어지는 업무가 줄었다’는 질문에는 16%가 매우 그렇다, 36%가 그렇다고 답변했고 보통이라는 답은 21%였다.

‘불필요한 지출이 줄어들었다’는 질문에는 23%가 매우 그렇다, 44%가 그렇다고 답변하였으며, ‘출퇴근 시 겪었던 스트레스가 줄었다’는 질문에는 47%가 매우 그렇다, 35%가 그렇다고 답변해 평소 출퇴근 스트레스가 매우 심각했음을 시사한다. ‘개인적인 시간을 좀 더 효율적으로 활용할 수 있었다’는 질문에는 40%가 매우 그렇다, 44%가 그렇다고 답변하였다.

재택근무에 대한 높은 만족도 원인을 살펴보면, 우선 기존의 불편함 감소를 들 수 있다. 출퇴근 스트레스와 불필요한 업무나 만남, 갑자기 주어지는 업무 등이 감소함으로 인해 직무 관련 스트레스가 감소하였다고 미루어 짐작할 수 있다.

불필요한 지출이 줄거나 일과 가정의 효과적 양립, 개인적 시간의 효과적 활용 등은 개인적인 차원으로 해석될 수 있는데 만족도 제고 효과가 큰 것으로 해석된다.

재택근무 중 ‘업무효율이 떨어졌다’는 질문에는 2%가 매우 그렇다, 20%가 그렇다고 답변하였고 보통이라는 20%였다. 매우 그렇지 않다가 20%, 그렇지 않다가 37%로 대체적으로 업무효율이 떨어지지 않았다고 답변하였다. 업무효율에 대한 답변은 직급 간에도 큰 차이를 보이지 않았다. 차장급 17명 중 9명이 매우 그렇지 않다 또는 그렇지 않다고 답변했다.

〈표 IV-5〉 재택근무와 업무효율

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율	누적비율
매우 그렇지 않다	31	19.75	19.75
그렇지 않다	58	36.94	56.69
보통	32	20.38	77.07
그렇다	31	19.75	96.82
그렇지 않다	3	1.91	98.73
미응답	2	1.27	100
합계	157	100	

자료: 저자 작성

‘업무 관련 의사소통이 원활히 이루어지지 않았다’는 질문에는 매우 그렇지 않다 11%, 그렇지 않다 34%, 보통이다 29%, 그렇다 21%로 재택근무 시 의사소통에는 큰 문제가

---

없다고 답변했다. ‘업무시간 외 지시가 늘어났다’는 질문에는 매우 그렇다 않다가 32%, 그렇지 않다가 52%, 보통이다가 10%로 재택근무 시 업무시간 외 지시가 그리 늘지 않았음을 알 수 있다. 재택근무 형태상 업무시간 이후 로그아웃이 되면 추가적인 업무 지시가 어려운 점이 반영되었다고 생각할 수 있다.

‘객관적인 업무평가가 불가능했다’라는 질문에는 매우 그렇다가 1%, 그렇다가 7%, 보통이다가 29%를 보였다. 매우 그렇지 않다는 20%, 그렇지 않다는 41%로 객관적인 업무평가에 대한 우려가 그리 크지 않다. 대면근무를 하지 못해 인사상의 불이익을 받을까 염려되었다’는 질문에는 매우 그렇다 않다가 29%, 그렇지 않다가 41%로 인사불이익에 대해서도 큰 우려를 갖고 있지 않았다. 현재로서는 재택근무 시 성과평가에 대한 우려가 그리 크지 않은 것으로 보이는데 이는 현재 재택근무가 대체적으로 한 달에 1주일 미만으로 이루어지기 때문이라고 판단된다.

‘재택근무자의 업무를 출근한 직원이 대신해야 하는 경우가 있었다’라는 질문에는 14%가 매우 그렇지 않다, 22%가 그렇지 않다고 답변하였고, 26%가 보통이다라고 답변하였다. 그렇다는 답변도 32%에 달해 아직 재택근무와 일하는 방식의 변화가 충분히 조화되지 않을 것으로 판단된다.

‘재택근무가 가능한 업무와 재택근무가 불가능한 업무가 있어 형평성의 문제가 있다’라는 질문에는 그렇다 41%, 매우 그렇다가 7%, 보통이다가 25%로 나타났다. 매우 그렇지 않다가 4%, 그렇지 않다가 20%로 재택근무 기회 형평성에 대한 우려가 존재하는 것을 알 수 있다. 본 설문지의 표본에는 재택근무를 못 하는 직군은 거의 포함되지 않은 것으로 보이기 때문에 이러한 형평성에 대한 우려는 설문에서 나타난 것보다 더욱 클 것으로 보인다.

‘거주환경이 업무에 집중할 수 있는 환경이 아니다’라는 질문에는 66%가 매우 그렇지 않다 또는 그렇지 않다고 대답하여 재택업무 환경은 비교적 양호한 것으로 판단된다. 보통이다는 20%였다.

원격근무를 위한 IT 인프라에 대해서는 대체적으로 만족한다는 답변을 하였다. 원격 결제시스템은 76%가 매우 잘 준비 또는 잘 준비라고 답변했고, 원격 문서관리시스템은 80%가 매우 잘 준비 또는 잘 준비라고 답변했다. 기관 전용 메신저도 85%가 매우 잘 준비 또는 잘 준비라고 답변했다. 하지만 원격회의를 위한 오디오 및 비디오 장비에서는 매우 준비가 안 되어 있다가 9%, 안 되어 있다가 14%, 보통이 27%로 다른 답변보다는 준비성에 문제가 있음을 알 수 있다. 데스크톱이나 노트북 등 컴퓨터 장비도 매우 잘 준비와

잘 준비가 51%, 매우 준비가 잘 안 되어 있다와 잘 안 되어 있다가 22%로 나타나 준비가 어느 정도 되어 있음을 알 수 있다.

‘본인의 업무가 재택근무에 적합하다’는 질문에는 매우 그렇지 않다 22%, 그렇지 않다 37%, 보통이다가 27%로 나타났다. 그렇다 또는 매우 그렇다는 13%에 그쳐 대부분 본인의 업무가 재택근무에 적합하지 않다고 생각하는 것으로 나타났다. 이는 만족도, 효율성 등의 답변과 비교할 때 흥미로운 지점으로 효율성도 떨어지지 않고 만족도도 높은데 왜 업무가 재택근무에 적합하다고 생각하지 않는지 궁금해진다.

본인의 업무가 재택근무에 적합하다고 한 응답자는 43%가 혼자서 업무에 더욱 집중할 수 있다고 답변했다. 적합하지 않다고 한 응답자의 19%는 업무가 회사의 시스템이나 장비를 써야 하기 때문이라고 답변했다. 하지만 이에 대한 답변이 없는 경우도 60%에 달해 심층분석이 필요하다고 판단된다.

‘코로나19가 끝나면 직장의 재택근무형태는 어떻게 변할 것이라고 예상하십니까?’라는 질문에는 현재의 상태가 유지될 것이라는 답변이 20%, 재택근무가 줄어들 것이라는 답변이 65%, 재택근무가 확대될 것이라는 답변이 15%를 차지하였다. ‘코로나가 극복된 이후 재택근무의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?’라는 질문에는 매우 필요가 21% 또는 필요가 43%로 나타났고 보통이 27%여서 재택근무가 코로나 극복 이후에도 매우 필요하다고 생각했다. ‘본인은 재택근무가 지속되길 원하십니까?’라는 질문에는 55%가 매우 그렇다 또는 그렇다고 답변했고 보통이다는 37%가 대답해 재택근무에 대한 선호도가 매우 높은 것을 알 수 있다. 다수의 응답자들이 재택근무가 코로나 극복 이후에도 필요하다고 생각하지만 회사가 이를 줄일 것이라는 의견이 다수인 것은 매우 흥미로운 지점이며 향후 노사 갈등이 일어날 수 있는 부분이라고 판단된다.

〈표 IV-6〉 코로나 극복 이후 재택근무 필요성

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율	누적비율
매우 불필요	5	3.18	3.18
불필요	9	5.73	8.92
보통	43	27.39	36.31
필요	67	42.68	78.98
매우 필요	33	21.02	100
합계	157	100	

자료: 저자 작성

## 6. 공공기관 직원 인터뷰 결과 정리

설문조사가 재택근무에 대한 공공기관의 현황과 의견을 알아보는 데 유용하지만 실질적으로 재택근무가 어떻게 작동하고 어떤 문제가 있는지 확인하기 위해 공공기관 직원을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 공공기관에 재택근무가 도입된 지 1년 이상이 지났기 때문에 관리자들이 재택근무에 대해 어떻게 평가하는지 매우 중요하다고 생각되어 주로 차장급 이상의 직원들을 주로 인터뷰하였다. 인터뷰 대상은 공공기관과 사기업에 근무하는 16인이었다. 인터뷰는 총 9회 실시되었고 인터뷰 시 1~3인으로 다양하게 구성되었다. 인터뷰 방법은 대면과 전화통화이다. 사기업 직원을 인터뷰한 것은 재택근무가 일상화된 조직을 참고하기 위해서이다. 인터뷰 결과를 주제별로 정리하면 다음과 같다.

### 가. 비대면 근무를 위한 IT 인프라

공공기관의 IT 인프라는 재택근무가 길어지면서 점점 개선되고 있지만 여전히 개선될 여지가 많다. 먼저 상당수 공공기관이 효율적인 비디오회의와 온라인 업무 수행에 어려움을 겪고 있다. IT 인프라 문제는 기관 측면과 주거지 측면이 동시에 존재한다.

먼저 IT 인프라 문제는 상당한 진전이 점진적으로 이루어지고 있는 것으로 보인다.

“거의 대부분의 업무가 결제시스템, 이메일, 카톡, 줌 등으로 이루어지기 때문에 크게 어려움을 겪지는 않았습니니다. 다만 담당부처와 회의할 때 회의시스템이 호환이 안 되어 어려움을 겪었습니다(A기관).”

“전에는 재택근무가 거의 없었지만 재택근무가 길어지면서 점차적으로 회사가 IT 인프라를 추가하고 있습니다. 처음에는 무엇이 부족한지 몰랐으나 재택근무가 연장되면서 추가적인 IT 인프라가 계속 추가되고 있고. 앞으로도 지속적인 투자가 이루어질 것으로 예측됩니다(B기관).”

주거지의 재택 IT 인프라는 데스크톱 컴퓨터 또는 노트북 컴퓨터, 안정적인 인터넷선, 비디오 카메라와 헤드셋, 그리고 업무에 집중할 수 있는 물리적 공간으로 이루어져 있다. 공공기관 임직원의 경우 IT기기를 장만하는 데 지나친 재정적 부담은 없었던 것으로 보인다. 일부 기관은 재택근무 직원을 위하여 장비 구입을 지원하기도 하였다. 또한 인터넷 연결을 갖고 있는 경우가 대부분이기 때문에 별도의 인터넷 회선을 구입할 필요도 없어 별도의 예산이 소요될 필요도 없다.

하지만 가장 어려운 점은 업무에 집중할 수 있는 물리적 공간의 확보라고 할 수 있다. 특히 아이들이 학교에 다니고 있는 가정의 경우 등교 폐쇄로 인해 전 가족이 동시에 컴퓨터를 사용해야 하고 독립된 공간이 필요하기 때문에 업무에 집중할 수 있는 별도의 공간을 확보하는 것이 매우 어렵다.

“아이들이 온라인으로 수업에 참여해야 하기 때문에 아이들 방에서 수업에 참여하고 아내는 안방에서 회사 업무에 온라인으로 참여하고, 저는 거실에서 회사 업무를 처리해야 했습니다. 혼자서 업무를 처리하는 데 큰 문제는 없었지만 비디오회의가 있을 경우 독립된 공간을 확보하지 못하여 상당한 어려움을 겪곤 했습니다. 회사에서는 이러한 문제가 전혀 없었는데 재택근무 상황이 길어지면서 상당한 어려움이 있습니다(C 기관).”

화상회의의 경우 초기에 Zoom이 상당히 널리 쓰였지만 보안에 관한 염려로 인해 ‘온-나라 영상회의’를 단기간에 개발하고 이를 정부 공식업무에 사용하면서 공공기관에서 사용하고 있는 영상회의의 시스템과의 호환성이 문제가 되었다. 정부와 일상 업무가 많은 기관의 경우 Webex, Zoom, 온-나라 영상회의를 혼용해서 사용하게 되어 많은 비효율이 발생하게 되었다. 특히 온-나라 영상회의의 품질이 초기에는 경쟁서비스에 비해 많이 떨어졌기 때문에 상당한 불만을 초래하였다.

하지만 이러한 문제에도 불구하고 대부분의 구성원들이 영상회의 형식에 상당히 익숙해지고 이를 선호하게 된 것으로 파악된다.

협업도구도 문제가 된다. 전원 출근하는 것을 전제로 만들어진 IT 시스템은 모바일 또는 원격 협업시스템을 고려하여 만들어지지 않아 재택근무 형태에 적합하지 않다. 이미 민간기업을 위한 협업도구들이 많이 출시되어 있어 프로그램 접근성은 매우 높지만 이를 받아들여 회사의 업무에 활용하는 것은 별도이기 때문에 이 부분에서도 꾸준한 개선노력이 필요한 상황이다.

흥미롭게 관찰된 것은 공공기관 직원이 생각하는 IT 인프라와 사기업 직원이 생각하는 IT 인프라의 범위가 상이한 것이다. 공공기관 직원의 경우 결제시스템 등을 주요 IT시스템으로 생각하는 반면, 사기업의 경우는 문서시스템까지를 범위에 넣는다. 많은 공공기관의 문서시스템이 일하는 방식과 적합성이 높지 않아 아직도 상당히 많은 주요 문서가 개인용 컴퓨터 등에 있거나 보안으로 인해 접근이 제한되어 재택근무를 위해서는 스스로에게 전자메일을 보내놓는 경우가 있다. 이메일을 문서관리시스템으로 활용하고 있는 것이다.

---

하지만 인터뷰한 사기업의 경우 업무상 생성되거나 보관된 모든 문서는 온라인에 저장되어 있고 이를 언제 어디서나 적합한 인증을 통해 활용할 수 있기 때문에 이메일을 재택근무 시 문서관리시스템으로 활용하는 것에 대해 매우 놀라워하는 것을 관찰할 수 있었다.

공공기관의 경우 보안문제로 인하여 클라우드의 이용이 저조한 상태이기는 하나 보다 근본적인 문제는 평소 일하는 방식이라고 판단된다. IT 인프라가 일하는 방식의 변화를 이끌 수도 있지만 일하는 방식의 변화가 새로운 IT 인프라 투자를 정당화할 수 있다. 향후 공공클라우드 도입 등에서 일하는 방식과의 밀접한 연결을 고심할 필요가 있다.

#### 나. 재택근무 시 업무의 명확한 정의와 평가

공공기관의 담당자들이 공통적으로 언급한 것은 직원이 어떻게 일하고 있는지 확인이 불분명하다는 점이다. 이런 불확실성은 공공기관의 개인별 업무가 명확히 규정되지 않았기 때문이다. 이는 평가와 밀접히 연관되어 있어 개인 직원이 자신의 업무를 우수하게 처리하는 한 근태확인이 불필요하다고 할 수 있다.

하지만 상당수 공공기관의 평가시스템이 개인별 과제 설정과 진도 체크, 그리고 최종 평가에 대한 데이터를 체계적으로 측정할 수 없기 때문에 투입에 주목하는 경향이 있다.

“제가 재택근무를 하는데 큰 어려움은 없습니다. 다만 관리자로서 어려움이 있습니다. 팀원들이 어떻게 일하고 있는지 확인해야 하기 때문에 항상 ‘업무용 채팅창’에 접속해서 활동하도록 합니다. 회사에서는 프로그램을 활용해 일정 기간 마우스나 키보드 입력이 없는 경우 ‘자리 비움’으로 표시해서 재택근무 중인 직원이 일하는지 여부를 모니터링합니다(D 기관).”

공공기관에서 여전히 투입 중심의 관리가 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 관리가 민간회사에도 실행되고 있기는 하다. 주당 52시간제 실시 이후 게임 회사 등에서 자리를 비우면, 즉 키보드나 마우스가 작동하지 않는 시간이 15분을 넘기는 경우 일단 비업무시간으로 분류하고 화장실 이용 등의 정당한 소명이 없을 경우 분 단위로 근로시간에서 제외시킨다. 게임 회사는 게임 출시 등 임박해서 한꺼번에 일을 몰아서 하는 경우가 많은데 주당 52시간을 넘기게 되어 최대한 ‘비근무시간’을 근로시간에서 제외해 법적 제재를 피해가려는 움직임이라고 해석된다.<sup>7)</sup> 하지만 민간기업에서 이러한 통제가 주52

---

7) 『MBC 뉴스』, 「PC 15분 멈췄다고 쉬는 거지?」, 2019. 11. 13., [https://imnews.imbc.com/replay/2019/nwtoday/article/5592034\\_28983.html](https://imnews.imbc.com/replay/2019/nwtoday/article/5592034_28983.html).

시간제를 피해나가기 위한 변칙적 관리수단이라고 한다면 공공기관의 경우는 성과관리에 대한 객관적인 지표가 미비하거나 별다른 통제수단이 없기 때문에 시스템 입력을 통제한다는 점이 다른 점이다.

“직원이 업무를 제대로 처리하고 있는지 모니터링하기가 어렵습니다. 출근하는 경우 전화 통화 내용을 듣거나 컴퓨터 스크린을 쳐다보는 것으로 일의 진행 여부를 간접적으로 체크할 수 있지만 재택근무를 하는 경우 어렵습니다. 평소에 업무능력이 뛰어난 직원의 경우 별로 걱정할 것이 없지만 저성과자의 경우 통제하기가 더욱 어려워졌습니다(B 기관).”

근로자를 성과에 따라 세 부류로 나누면 고성과자, 평균성과자, 저성과자로 분류할 수 있는데, 각 유형별로 재택근무의 영향이 각각 다르게 나타날 수 있다. 고성과자는 알아서 자신의 업무를 수행하기 때문에 별도의 조율이나 통제가 필요 없다. 앞의 설문조사에서도 재택근무 시 업무에 효율적으로 집중할 수 있다는 답변이 높은 이유라고 할 수 있다. 재택근무 시 고성과자의 경우 업무몰입도가 높아져 생산성이 높아질 가능성이 있다.

하지만 저성과자가 재택근무를 하는 경우 성과관리가 어려워질 수 있다. 특히 업무를 감독하는 관리자가 같은 공간에 없을 경우 이를 강제할 수 있는 수단 등이 미비하거나 업무효율을 위해 당장 활용 가능한 인력에게 업무를 할당하게 되는 경향이 있다.

“개인의 업무와 목표 등이 정확하게 계량될 수 없고 개인의 업적보다는 팀의 업적을 중요시하기 때문에 관리에 어려움이 있습니다. 특히 저성과자의 경우 관리가 쉽지 않습니다(A 기관).”

개인의 업무목표 등이 명확히 계량화되어 있지 않은 경우 일을 빨리 하느냐, 만족스럽게 하느냐, 협조가 원활히 이루어지느냐 등이 성과지표로 쓰일 수밖에 없다. 특히 저성과를 이유로 퇴직시키기 어려운 공공기관임을 고려할 때 상당한 관리적 어려움이 발생할 수 있다.

글로벌시장에서 오랫동안 활동하고 있는 E 회사 관리자의 경우 공공기관 직원을 개별적으로 성과평가하기 어렵다는 지적을 이해하기 어려워한다. 물론 E 회사 관리자의 경우 영업을 담당하고 있음을 고려할 필요가 있다.

“저희 회사의 경우 재택근무 인원에 대한 2중 체크시스템을 갖고 있습니다. 먼저 일선관리자가 명확하게 규정된 매출액으로 개인의 업무성과를 측정합니다. 직원의 임금이 기본급과

---

성과급으로 나뉘어 있고 성과급은 매출액과 긴밀하게 연결되어 있습니다. 그렇기 때문에 직원들이 일하고 있는지 체크할 필요가 없습니다. 스스로 일하기 때문입니다. 다음으로 회사 중앙 차원에서 개별 직원의 서버상 활동을 모니터링하고 이를 직원의 중장기적 성과에 반영합니다. 본부 차원에서 인사 자료가 필요한 경우 분석 결과들을 전해줍니다. 이와 같은 모니터링이 가능한 이유는 모든 회사의 정보가 디지털화되어 클라우드상에서 관리되기 때문입니다(E 기관).”

공공기관 중 영업활동이 일어나는 부문은 재택근무로 인한 별도의 성과관리 필요성이 특별히 없다. 하지만 시장형 공기업의 경우 거의 독점시장을 유지하고 있기 때문에 직원의 매출액을 개인 수준에서 측정하는 것은 현실성이 떨어진다. 또한 민간기업의 경우 저성과자에 대한 퇴직이 보다 자유롭기 때문에 성과측정에 보다 큰 비중을 둘 수 있다. 그럼에도 불구하고 재택근무를 오래 전부터 도입하여 실행하고 있는 다국적 기업의 사례는 공공기관의 관리체계가 성과보다는 여전히 투입을 관리하는 낡은 관리체제에 머물러 있음을 보여준다.

#### 다. 디지털 전환

위에서 논의한 클라우드의 활용을 통한 전 조직의 디지털 트랜스포메이션은 공공기관에는 아직도 시기상조라고 할 수 있다. 여전히 많은 공공기관들이 PC나 이메일 등에 파일을 보관하고 기관의 클라우드에 모든 문서를 보관하고 있지 않는 경우가 많기 때문이다.

재원과 인력이 많은 큰 규모의 공공기관들은 디지털 트랜스포메이션을 위한 선제적 투자를 실시하여 이미 활용하고 있지만 중소 규모의 공공기관들은 디지털 트랜스포메이션 계획을 수립하고 실행한 재원 등이 부족하기 때문에 재택근무가 활성화된 현재까지도 개선의 여지가 매우 많은 실정이다. 코로나19로 인한 외부충격으로 공공기관 전체에 디지털 트랜스포메이션의 필요성에 대한 공감대가 꽤 많이 상승하였다고 할 수 있다.

하지만 디지털 전환은 비용도 많이 들지만 계획을 세우고 실행한다고 해도 성공하기가 쉽지 않다. 디지털 전환을 시도한 기업 중 70%는 실패한다는 분석도 있다.<sup>8)</sup> 기관의 지도층과 공공기관 중 정보 업무를 담당하는 기관이 디지털 전환의 모범이 될 필요가 있다.

---

8) McKinsey, “Unlocking success in digital transformation,” 2018, <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/people%20and%20organizational%20performance/our%20insights/unlocking%20success%20in%20digital%20transformations/unlocking-success-in-digital-transformations.pdf?shouldIndex=false>, 검색일자: 2021. 11. 15.

## 라. 재택근무에 대한 직원의 높은 만족도

관리자들은 직원들이 재택근무에 매우 만족해하고 있다고 공통적으로 지적했다. 재택근무가 코로나19로 인해 갑자기 도입되었지만 재택근무를 경험한 직원들은 이를 긍정적으로 생각하고 이를 지속하고 싶어 한다는 것이다.

“직원들이 재택근무를 너무 좋아해요. 특히 저희 기관은 지방에 위치하고 있는데 수도권에 집이 있는 직원들은 재택근무를 지속하고 싶어 해요. 해 보니 업무도 큰 문제가 없고 사적인 생활도 훨씬 자유롭게 할 수 있다고 생각하는 듯해요. 아마 코로나19가 지나도 재택근무를 모두 없애긴 힘들 것 같아요(B 기관).”

“저희는 업무가 IT 업무가 중요해서 재택근무가 충분히 가능합니다. 직원들을 못 보니까 저는 매우 답답한데 직원들은 매우 만족하는 듯합니다. 2022년에도 어느 정도는 재택근무를 도입해야 할 것 같습니다(C 기관).”

의도한 것은 아니지만 일단 재택근무의 장점을 경험한 공공기관의 직원들이 이를 매우 선호한다는 것을 인터뷰를 통해 알 수 있었다. 그렇다면 향후 포스트 코로나 전략 수립 시 재택근무를 지속할 것인가 말 것인가를 질문할 것이 아니라 향후 이를 어떻게 담아낼 것인가를 고민하는 것이 보다 타당할 것이다.

## 마. 형평성에 관한 염려

재택근무의 형평성에 대한 우려도 알 수 있었다. 위의 설문조사에서 업무 특성상 재택근무가 어려운 직군의 경우는 재택근무를 실시할 수 없기 때문에 차별을 받는다는 것을 알 수 있었고 이에 대한 우려를 파악할 수 있었다. 이러한 우려는 인터뷰에서도 나타났다.

“업무에 따라 재택근무에 참여할 수 없는 직원들이 있기 때문에 선별적으로 재택근무를 실시하게 해야 했는데 이에 대한 불만이 많았어요. 그래서 앞으로는 차라리 직무에 상관없이 순서에 따라 차례로 재택근무를 배정해야 한다고 생각해요(B 기관).”

이러한 접근방식은 업무의 특성에 상관없이 재택근무를 일단의 혜택 또는 이익으로 관점에서 비롯된다. 재택근무에서 배제된다는 것은 특권이 아닌 차별이라고 생각하기 때문이다. 하지만 이러한 차별의식은 코로나19 이후 기관의 경쟁력을 높이기 위해서 본격적으로 재택근무를 도입할 때 경영전략상 큰 제약으로 작용할 수 있다. 경쟁력보다는 형평성의

---

관점에서 재택근무를 접근해야 하기 때문이다.

#### 바. 재택근무에 대한 선호와 노조

직원들의 재택근무 선호는 코로나19와 상관없이 지속될 것으로 예측된다. 현재 공공기관의 경영진은 재택근무에 대한 분명한 정부의 지침을 기다리고 있다. 정부는 지속적으로 공공기관에 유연근무의 폭과 양을 늘릴 것을 강조해 왔다. 하지만 코로나19 이후 재택근무가 활성화될 경우 이를 어느 수준에서 권장할 것인지 아니면 전면적인 기관 자율에 맡길 것인지 아직 불확실한 상황이다. 공공기관에서는 코로나 이후 재택근무에 관한 정부의 가이드라인이 발표되어야 현장의 혼란이 정리될 것으로 생각한다.

“아무래도 정부의 지침을 따라가기 때문에 만일 기재부나 행안부가 ‘기관 업무에 맞게 자율적으로 운영하라고 하면 노조가 재택근무를 협의 대상 1순위로 올릴 것’ 같습니다(E 기관).”

“저희 기관은 이미 노조와 재택근무에 관한 협의를 끝낸 상태입니다. 자세한 운영 규정은 추후 논의할 예정입니다(F 기관).”

현재 모 공공기관에서는 재택근무에 관한 정책을 노조와 협조를 끝내고 실시 예정이다. 향후 재택근무는 경영진의 방침도 중요하지만 노조의 선호도도 매우 중요하게 작용할 것이다. 앞의 분석에서는 공공기관 직원들의 재택근무 선호도를 확인할 수 있었다. 이러한 직원의 선호도를 노조가 적극적으로 수용한다면 향후 공공기관 인사관리와 업무추진에 있어 재택근무와 이와 관련된 근무평가가 매우 첨예한 이슈로 부상할 가능성이 매우 높다.

#### 사. 2020년 입사자의 조직 문화 적응 문제

2020년 코로나19 이후 입사한 사원들은 코로나 이전의 업무환경에 대한 학습이 떨어져 향후 전면 출근 근무를 할 경우 상당한 부적응을 일으킬 수 있을 것으로 예상된다. 이미 이러한 문제들이 발생하고 있다. 대면으로 업무를 배울 기회가 적어 일어나는 문제로 판단된다. 빈번한 재택근무와 휴가로 인해 전체 팀원들이 함께 모일 수 있는 시간이 절대적으로 적어 조직문화를 익히는 데 상당한 어려움이 있는 것으로 판단된다.

“올해 중반 부장으로 부임한 뒤 전체 직원이 한 곳에 모두 모인 것이 부임 뒤 두 달만이었습니다. 신입사원들은 팀의 문화에 적응하는데 어려움이 있다고 생각합니다(E기관).”

## V. 정책적 시사점

### 1. 변곡점을 넘어선 재택근무

제II장에서 논의한 기술수용모델은 ‘지각된 용이성’이 ‘지각된 유용성’과 함께 ‘이용의도’에 영향을 미치고 ‘실제이용’에 이르게 된다고 설명한다. 기술수용모델에서는 일단 기술을 이용해 보는 것이 매우 중요하다. 일단 이용을 해야 용이성과 유용성을 느낄 수 있기 때문이다. 재택근무의 경우 코로나19로 인해 강제로 재택근무를 시작하게 되었기 때문에 가장 벽이 높은 1단계를 넘어섰다고 할 수 있다.

재택근무에 대한 경험을 한 후 이에 대한 긍정적인 반응은 이미 공공기관 직원들이 ‘재택근무’라는 기술에 대하여 ‘지각된 용이성’을 넘어서 ‘지각된 유용성’에 도달했고 두 가지가 합쳐져 ‘이용의도’까지 도달했고 ‘실제이용’까지 다다랐다. 공공기관의 경우 전 직원의 1/3이 의무적으로 재택근무를 시행하게 되면서 근무상 재택근무가 불가능한 직원이나 일부 관리직을 제외하고는 재택근무를 이미 경험했다는 점이 매우 중요하다.

여성근로자의 진출 확대, 일과 삶의 균형 등 차원에서 정부에서 정책적으로 장려했던 유연근무 중 재택근무의 채택은 매우 저조한 상황이었다. 이는 재택근무에 대한 조직적 저항이 매우 컸음을 의미한다. 하지만 이러한 조직적 차원의 저항(특히 관리자들)이 코로나19로 인해 무력화된 것이 의미가 있다. 기술수용모델의 시각에서 볼 때 재택근무는 임계점(tipping point)을 넘어선 것으로 보인다.

만약 임계점을 넘어섰다면 공공기관은 재택근무를 원래로 돌릴 것인가를 고민해서는 안 된다. 공공기관은 재택근무를 어느 수준까지 받아들일 것인가를 고민해야 할 것이다. 경영상의 고민은 어떻게 재택근무가 지닌 장점을 극대화하고 단점을 줄일 것인가에 대한 것이어야 한다.

### 2. 재택근무와 하이브리드 리더의 교육 필요성

대부분의 공공기관 관리자는 관리자가 되기 전 재택근무 또는 대면과 재택을 혼합한 하이브리드 근무형태를 경험해 보지 못하였고, 그런 경험을 지닌 선배들로부터 배운 경험도 갖고 있지 못하다. 그렇기 때문에 공공기관 관리자들에게 재택근무와 하이브리드

---

조직을 효과적으로 운영하고 이끌어가기 위한 교육을 체계적으로 이수할 필요가 있다.

Neeley(2021)는 관리자가 재택근무팀과 하이브리드 조직을 이끄는 데 경험할 수 있는 어려움을 기술 피로, 상호 의식, 사회적 존재감, 다양한 미디어의 선택, 생산적인 중복, 문화적 차이 등으로 분류한다.

기술 피로(tech exhaustion)란 대면 상황에서는 가능하지 않지만 재택근무 시 기술적으로 가능해서 잇달아 회의를 잡거나 이메일, 문자, 전화통화, 화상통화 등을 통해 끊임 없이 업무가 이어지는 것을 말한다. 대면 상황에서는 회의실을 이동하거나 다른 장소를 이동하는 동안 지난 회의를 복기하고 새로운 회의를 준비하는 등의 여유가 필수적으로 발생하는데 디지털 기기를 사용하는 경우 이를 잊기 쉬워 직원들이 기술로 인해 탈진할 수 있다.

상호 의식(mutual awareness)은 문제나 이슈를 이해하는 배경지식에 관한 것이다. 대면 상황에서는 문제가 발생하는 배경을 팀원들이 공유하는 것이 용이하지만 재택근무 상황에서는 특별한 노력이 없이는 이를 이해하는 것이 어렵기 때문이다. 이러한 공통배경의 상실은 커뮤니케이션 비용을 올리거나 오해를 불러일으켜 업무의 효과성을 낮출 수 있다.

사회적 존재감(social presence)은 대면 업무에서 얻을 수 있는 친근감과 즉각성에 주목한다. 대면 작업에서 느낄 수 있는 친근성과 즉각적인 반응 그리고 말로 표현할 수 없는 표정이나 몸짓 등이 이에 포함되는데 재택근무 상황에서는 이를 상당수 잃을 수 있기 때문에 디지털 의사소통수단의 장단점을 잘 이해하고 적절히 활용할 필요가 있다.

다양한 미디어의 선택(Leaner to Richer Media)은 간략한 의사소통과 풍부한 의사소통의 차이를 깨닫고 각 상황에 맞는 디지털 의사소통수단을 사용해야 한다는 것이다. 문서-이메일-문자메세지-전화-사회/협업도구-비디오-대면 순으로 의사소통이 풍부해지기 때문에 이를 의사소통에 고려할 필요가 있다.

〈표 V-1〉은 업무 처리 시 활용되는 의사소통도구와 특성들을 정리한 것이다.

〈표 V-1〉 의사소통도구와 특성들

구분	전달 속도	수신자 수	표현의 다양성	정교함	메시지 연속성
대면	상	중	소수 / 다수	하	하
비디오 회의	상	중	중간 / 다수	하	하 / 중
음성회의	상	하 / 중	소수 / 중간	하	하
공유폴더시스템	중 / 상	중	소수	상	상
소셜/협력도구	중 / 상	중	중간 / 다수	중	중 / 상
즉석메세지	중 / 상	하 / 중	소수 / 중간	중	중
이메일	하 / 상	상	소수 / 중간	상	중 / 상
문서	하	상	소수 / 중간	상	중 / 상

자료: Neeley(2021), p. 72.

공공기관의 관리자들은 이러한 문제점들을 현재 시점에서 느끼고 있을 것이다. 서구에서는 이미 다양한 재택근무가 이루어지고 있었지만 코로나19를 맞이해 재택근무 관리에 대한 연구가 폭발하고 있다. 학술적인 연구보다는 실질적인 관리문제를 어떻게 해결할 것인가에 실천적인 연구들이 주를 이루고 있다. 또한 우리나라 기업의 경우도 이미 상당한 정도의 재택근무를 실시하고 있는 민간기업이 많기 때문에 이들을 참고로 하여 한국적 상황에 적절한 재택근무 및 하이브리드 근무에 관한 리더십 교육이 체계적으로 이루어질 필요가 있다.

이를 위해 2020년부터 2021년 말까지 이루어진 재택근무에 대한 체계적인 현황 분석과 연구를 공유하고 각 기관들이 파악하거나 개발한 재택근무의 관리 및 하이브리드 조직 관리에 대한 지식을 공유할 필요가 있다. 이를 단순한 공문으로 대신하거나 기재부 공문으로 같음한다면 기껏 임계점을 넘어선 재택근무경험을 헛되게 만들 것이다.

### 3. 디지털 전환을 위한 기회

재택근무는 재택근무와 관련된 기술을 도입하는 데 그치는 것이 아니라 전체 기관의 운영원리를 바꾸는 수준까지 도달해야 소정의 목적을 달성할 수 있다. 하지만 현재 공공기관들이 지니고 있는 IT 인프라는 디지털 전환에 도달하기에는 부족한 부문이 많다. 하지만 선부른 디지털 전환은 실패하기 십상이다. 구성원들의 선호도 및 문화, 조직의 경쟁력 분석 등에 기반한 계획과 목표를 세우고 이를 구현하는 것이 필요하다.

---

하지만 중소기업 공공기관의 경우 디지털 전환을 위한 예산을 확보하기가 쉽지 않다. 이를 지원하기 위해서 기재부 차원에서 일시적인 예산을 마련할 필요가 있다. 2022년을 놓치면 재택근무의 경험을 모두 잊고 한 세대 뒤떨어진 관리시스템으로 다시 매몰될까 염려된다.

#### 4. 재택근무의 목적을 다양하게 설정해야

공공기관의 재택근무 도입은 코로나19 방역을 위한 것이었다. 하지만 2022년에 도입하게 될 재택근무의 목적은 이보다 훨씬 다양해야 한다.

공공분야에서 스마트워크센터의 설치와 운영을 기획할 때 다음의 기대효과를 제시하였다. 먼저 업무효율성이 향상될 것으로 예측했다. 불필요한 회의와 잡무를 줄이고 최적화된 업무환경에서 효율적인 근무가 가능하기 때문이라고 설명했다. 둘째, 출퇴근 시간 및 탄소배출 감소였다. 센터 이용을 통해 출퇴근 시간이 줄고 이로 인해 탄소배출이 줄 것으로 예측했다. 셋째, 가족친화와 개인 삶의 질 향상을 예측했다. 출퇴근 시간 감소로 일과 삶의 균형이 가능해질 것으로 예측했다. 마지막으로 육아문제 해소를 도울 것으로 예측했다. 어린이집 등에 맡긴 아이를 늦지 않게 데리고 올 수 있을 것으로 예측했다(정혜수 외, 2014).

스마트워크센터는 재택근무의 과도기형 모델이기 때문에 스마트워크센터의 목표를 확대 적용할 수 있다. 먼저 일과 생활의 균형을 목표로 해야 한다. 앞의 설문조사에서 많은 직장인들은 재택근무의 장점으로 출퇴근의 스트레스 감소와 시간 절약을 꼽았다. 시간 절약을 통해 생활에 투자할 수 있는 충분한 시간을 확보할 수 있다는 점은 삶의 에너지 재충전과 자기 개발에 매우 유용하다. 하루에 3시간씩 출퇴근에 사용하면서 주중에는 자기 삶을 위한 시간을 확보하지 못하는 직원들에게 충분한 시간 제공을 목표로 삼을 필요가 있다. MZ 세대의 특성에 대한 논의가 시작되면서 일과 생활의 균형은 가장 요소로 떠오르고 있다. 재택근무는 이를 적극적으로 반영할 수 있는 유용한 도구이다.

두 번째는 일과 가정의 양립이다. 우리나라의 여성 경제활동참여율은 2020년에 52.8%에 그쳐 여전히 개선될 여지가 많다(e-나라지표).<sup>9)</sup> 출산과 육아로 인해 경력이 단절되거나

---

9) e-나라지표, 「여성경제활동인구 및 참가율」, [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1572](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1572), 검색일자: 2021. 11. 15.

단절할 수밖에 없는 여성들에게 재택근무를 통해 경제활동에 참여할 수 있는 기회를 더욱 많이 제공할 수 있다.

세 번째, 재택근무를 통해 인재를 더욱 널리 구할 수 있다. 현재 대부분의 공공기관들은 국토균형발전을 위해 지방으로 이전해 있는 상태이다. 하지만 현재 이전한 지역의 발전 상태에 따라 인재채용에 상당한 차이를 보이고 있다. 대도시 근처에 위치한 기관들은 인재를 유치하는 데 큰 어려움을 겪지 않는 반면 중소 도시에 위치한 기관들은 우수 인재를 유치하는 데 상당한 어려움을 겪고 있다. 재택근무의 전면적인 도입이나 하이브리드 조직의 운영은 인재 유치에 큰 도움을 줄 것이다.

네 번째, 업무특성에 따라 재택근무를 통해 업무효율성을 높을 수 있는 업무가 있다. 이를 적극적으로 활용하기 위해서는 무엇보다 재택근무에 적합한 업무와 인력을 구분하는 선제적 작업이 필요하다. 지난 2년간에 걸쳐 재택근무에 관한 다양한 데이터들이 축적되었기 때문에 이를 활용하면 체계적인 재택근무 추진에 큰 도움이 될 것이다.

## 5. 본격적인 재택근무 추진에 있어 주의할 점

먼저 재택근무가 모든 업무 형태, 모든 근로자에게 적용이 가능하지 않다는 것을 노사 모두 공감해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 고성과자의 경우 재택근무를 통해 업무몰입도가 증가할 수 있지만 저성과자의 경우 성과관리가 더 어려워질 수 있다. 또한 가정과 직장의 양립을 위해 재택근무가 필요한 근로자가 있기 때문에 재택근무 운영 시 우선순위를 정하기 위한 기준 등을 적절히 마련할 필요가 있다.

둘째, 업무의 특성상 재택근무가 불가능한 업무가 있기 때문에 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 중장기적으로 내부 순환 근무나 업무 변경 등을 통해 재택근무가 필요하거나 이를 선호하는 근로자에게 기회가 갈 수 있도록 조정을 고려할 필요가 있다.

셋째, 현재 공공기관은 국가균형발전을 위해 전국으로 분산되어 있다. 하지만 맞벌이 부부의 경우 두 집 살림을 하거나 수도권에 집을 마련하고 주말 부부인 경우도 많다. 재택근무가 활성화될 경우 상당수가 공공기관이 위치한 지역에 머물지 않고 수도권이나 대도시 등에 머물게 될 가능성이 높아져 정책적 방향성과 갈등을 일으킬 수 있는 여지가 있다. 물론 재택근무의 비율에 따라 문제의 정도가 달라질 수 있지만 이러한 갈등 발생의 소지가 있음을 충분히 인지할 필요가 있다.

---

넷째, 사기업에서는 장소에 구애받지 않고 일하는 문화가 상당히 빠르게 퍼져 나가고 있다. 충분한 여력을 지닌 대기업들은 원하는 장소에서 일할 수 있도록 분산된 업무공간을 상당수 확보하고 있다.<sup>10)</sup> 고용노동부에 따르면 재택근무를 경험한 기업들의 75.2%가 이를 계속 시행할 예정이라고 한다(고용노동부, 2021). 공공기관들은 벤치마킹 대상을 공공기관으로 한정하는 경우가 많은데, 재택근무의 경우 벤치마킹을 반드시 민간기업으로 확장할 필요가 있다. 민간기업이 공공기관이 예측하지 못한 속도로 재택근무를 받아들이고 있기 때문이다. 민간기업에서는 재택근무 가능 여부가 이직의사와 밀접히 관련되어 있기도 하다. 근로자 이직 방지가 재택근무 지속의 주요 원인이기도 하다. 공공기관들은 직업의 안정성 때문에 상당히 선호되어 왔지만 우수한 인재를 지속적으로 유치하고 유지하기 위해서는 공공기관을 벗어나 적극적인 벤치마킹을 실시할 필요가 있다.

---

10) KT의 경우 서울시와 경기도 고양시에 8개의 거점오피스를 마련하고 직원들이 원하는 장소에서 일할 수 있도록 하고 있다(『아주경제』, 「확 바뀐 오피스 풍경 집근처서 일해요」, 2021. 5. 25., <https://www.ajunews.com/view/20210524090249159#PL2>).

## 참고문헌

- 고용노동부, 「2017년 기준 일가정 양립 실태조사」, 2019.
- 고용노동부, 「재택근무 업무효율과 직무만족 모두 높게 나타나」, 보도자료, 2020. 9. 24., pp. 1~9.
- 고용노동부, 「2021년 고용영향평가 결과발표회 개최」, 보도자료, 2021.
- 문미경·김복태·허태궁, 『공직내 육아휴직자 및 유연근무자 인사장 차별 실태 및 개선 방안』, 한국여성정책연구원, 2014.
- 박기호, 「스마트워크의 기대효과 영향요인과 직급/직무간 수용태도 간 탐색연구」, 『Journal of Information Technology Applications & Management』, 제25권 제4호, 2018, pp. 23~39.
- 박은순·하태수, 「출산장려금 정책 확산의 영향요인 분석: 경기도 31개 지방자치단체를 중심으로」, 『행정논총』, 제56권 제1호, 2018, pp. 213~239.
- 박한준·이주경, 「직무특성이 유연근무형태 선호에 미치는 영향: 공공기관 활용경험과 인식을 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 제22권 제4호, 2018, pp. 59~79.
- 성육준, 「공공부문 스마트워크 활성화 방안에 관한 연구」, 『정보화정책』, 제20권 제3호, 2013, pp. 43~62.
- 성육준·이민상, 「공공부문 스마트워크센터 사용자의 정책수용요인에 대한 연구」, 『한국정책학회 춘계학술발표논문집』, 2012, pp. 343~367.
- 이자성, 「공공기관 유연근무제 현황 및 경상남도의 활성화 방안」, 『경남발전연구원 정책포커스』, 2013, pp. 1~70.
- 이정석·오세희, 「공직자 유연근무제에 대한 인식 및 활성화 영향 요인 탐색: 진주시를 중심으로」, 『지방정부연구』, 제18권 제1호, 2014, pp. 315~336.
- 이정섭·장시영, 「한국 기술수용모델의 확장과 사용자의 정보시스템 수용」, 『경영학연구』, 제32권 제5호, 2003, pp. 1415~1451.
- 임광현, 「스마트워크(재택근무) 실행가능성에 대한 공사부문 종사자의 인식수준 차이분석」, 『한국자치행정학보』, 제27권 제4호, 2013, pp. 103~131.
- 정윤수, 「공공부문 스마트워크 장애요인과 극복방안」, 『한국정보처리학회지』, 제18권 제2호, 2011, pp. 49~58.

- 
- 정재우, 「한국의 유연근무제 도입현황」, 『월간 노동리뷰』, 2017년 5월호, 2017, pp. 87~92.
- 정철호, 「스마트워크 추진동향과 활성화를 위한 과제」, 『한국정보처리학회지』, 제18권 제2호, 2011, pp. 82~89.
- 정충식·진영빈, 「스마트워크 추진정책의 거버넌스 체계 분석: 부처 간 갈등 사례를 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』, 제19권 제2호, 2012, pp. 53~73.
- 정혜수·김학진·이삼열, 「환경과 정책변화에 따른 정책논리의 재구성: 공공부문 스마트워크센터 정책을 중심으로」, 『한국지역정보화학회지』, 제17권 제2호, 2014, pp. 117~145.
- 한국정보화진흥원, 『정보화통계집』, 서울: 한국정보화진흥원, 2012.
- 한영래, 「유연근무제 활용이 근무평정에 미치는 영향 및 활성화 방안」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2016.
- 행정안전부, 「일하는 방식 선진화를 위한 스마트워크 추진 계획(안)」, 2010.
- 황순옥·한상일, 「유연근무제 시행이 만족도와 효능감, 업무성가에 미치는 영향: 춘천시청 공무원을 대상으로 한 실증분석」, 『지방정부연구』, 제17권 제2호, 2013, pp. 391~414.
- Accenture, “The Future of Work: Productive anywhere,” [https://www.accenture.com/\\_acnmedia/PDF~155/Accenture-Future-Of-Work-Global-Report.pdf](https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF~155/Accenture-Future-Of-Work-Global-Report.pdf), 2021.
- Dimensional Research, “하이브리드 업무 환경의 부상,” [https://www.cisco.com/c/dam/global/ko\\_kr/products/collateral/collaboration-endpoints/global-workforce-survey.pdf](https://www.cisco.com/c/dam/global/ko_kr/products/collateral/collaboration-endpoints/global-workforce-survey.pdf), 2020. 10.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell, “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields,” *American sociological review*, 48(2), 1983, pp. 147~160.
- McKinsey, “Unlocking success in digital transformation,” <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/people%20and%20organizational%20performance/our%20insights/unlocking%20success>

- %20in%20digital%20transformations/unlocking-success-in-digital-transformations.pdf?shouldIndex=false, 2018.
- Tsedal Neeley, Remote work revolution, Harvard Business School, 2021.
- 『아주경제』, 「확 바뀐 오피스 풍경 집근처서 일해요」, 2021. 5. 25., <https://www.ajunews.com/view/20210524090249159#PL2>.
- 『일본경제신문』, 「シェアオフィスを本社に ゼネラルパートナーズ、賃料半減 DeNAなど 続々移転、在宅定着が契機」, 2021. 8. 4., <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO74457600T00C21A8FFT000/>.
- 『한겨레신문』, 「수도권 출근 시간 평균 1시간」, 2020. 4. 23., [https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/941700.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/941700.html).
- 『MBC 뉴스』, 「PC 15분 멈췄다고 쉬는 거지?」, 2019. 11., [https://imnews.imbc.com/replay/2019/nwtoday/article/5592034\\_28983.html](https://imnews.imbc.com/replay/2019/nwtoday/article/5592034_28983.html).
- BBC, “Remote working: Is Big Tech going off work from home?,” 2021. 4. 6., <https://www.bbc.com/news/technology-56614285>.
- INSIDER, “IBM’s CEO predicts a hybrid remote-work model for 80% of employees post-pandemic,” 2021. 4. 1., <https://www.businessinsider.com/ibm-ceo-hybrid-remote-work-for-most-employees-post-pandemic-2021-3>.
- 국가통계포털, 「근로자당 연평균 실제 근로시간(OECD)」, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA314\\_OECD](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA314_OECD), 검색일자: 2021. 11. 1.
- 인사혁신처 국가인재데이터베이스, <https://www.hrdb.go.kr/main/HRO0101001.do>, 검색일자: 2021. 8. 1.
- 법제처 누리집, <https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=1326&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1>, 검색일자: 2021. 11. 1.
- 알리오 공공기관 경영정보 공개시스템, [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr), 검색일자: 2021. 11. 1.
- 위키백과, 「한국토지주택공사 직원 부동산 투기 의혹」, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%95%9C%EA%B5%AD%ED%86%A0%EC%A7%80%EC%A3%BC%E>

---

D%83%9D%EA%B3%B5%EC%82%AC\_%EC%A7%81%EC%9B%90\_%EB%B6%  
80%EB%8F%99%EC%82%B0\_%ED%88%AC%EA%B8%B0\_%EC%9D%98%ED  
%98%B9, 검색일자: 2021. 9. 10.

인크루트, 「상시 재택근무제 도입 설문조사」, 2021, <https://www.dailypop.kr/news/articleView.html?idxno=50864>.

한국경제연구원, 「2021년 주요 대기업 단체교섭 현황 및 노동현안 조사」, [http://m.fki.or.kr/bbs/bbs\\_view.asp?cate=news&content\\_id=caff4493-0234-4e93-b26d-5228d8c6008c](http://m.fki.or.kr/bbs/bbs_view.asp?cate=news&content_id=caff4493-0234-4e93-b26d-5228d8c6008c), 검색일자: 2021. 11. 15.

현대모비스, 「재택근무 1주년 설문조사」, 2021. 3., [https://www.mobis.co.kr/communityid/7/view.do?idx=5064&tableNm=TN\\_BOARD\\_00007](https://www.mobis.co.kr/communityid/7/view.do?idx=5064&tableNm=TN_BOARD_00007), 검색일자: 2021. 11. 5.

e-나라지표, 「여성경제활동인구 및 참가율」, [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1572](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1572), 검색일자: 2021. 11. 15.

## 부 록

### “코로나19로 인한 공공기관 조직 및 업무형태의 변화 연구”에 관한 설문지

안녕하세요.

한국조세재정연구원과 함께 “코로나19로 인한 공공기관 조직 및 업무형태의 변화 연구”를 수행하고 있는 한국행정학회 이삼열 교수입니다.

아래의 설문지는 코로나19로 인해 갑자기 일어난 공공기관의 업무형태의 변화 특히 재택근무 현황과 효과를 분석하고 이후의 정책 방향을 모색하기 위하여 설계된 것입니다. 답변 내용은 정책연구를 위해서만 사용되고 다른 용도로는 쓰이지 않습니다. 그리고 설문 결과와 개인정보는 통계법에 의해 보호를 받습니다. 유용한 정책연구를 위해 솔직한 답변을 부탁드립니다. 설문에 관한 문의 등이 있으시면 아래의 연락처로 연락 부탁드립니다.

고맙습니다.

이삼열 교수(연세대학교 행정학과) 드림  
samyoul@yonsei.ac.kr

1. 코로나19로 인하여 올해 재택근무를 하신 적이 있습니까? [답:     ]
  - ① 예
  - ② 아니오
  - ③ 관리직으로 재택근무에서 제외(3번을 선택하신 경우 관리자의 입장에서 아래의 질문에 답변해 주시기 바랍니다)
2. 재택근무를 하셨다면 평균적으로 한 달에 며칠이나 하셨습니까? [답:     ]
  - ① 0일
  - ② 1~5일
  - ③ 6~10일
  - ④ 11~15일
  - ⑤ 16일 이상

3. 재택근무에 대한 의견을 알려주세요. 해당란에 표시해 주세요.

	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
출퇴근에 드는 시간을 아낄 수 있었다.					
업무에 집중할 수 있었다.					
일과 가정을 효과적으로 양립할 수 있었다.					
불필요한 회의나 만남이 줄었다.					
갑자기 주어지는 업무가 줄었다.					
불필요한 지출이 줄어들었다.					
출퇴근 시 겪었던 스트레스가 줄었다.					
개인적인 시간을 좀 더 효율적으로 활용할 수 있었다.					
직장이 있는 도시 이외의 타 도시에서 재택근무를 하였다.					
업무 관련 의사소통이 원활히 이루어지지 않았다.					
업무시간 외 지시가 늘어났다.					
재택근무가 가능한 업무와 재택근무가 불가능한 업무가 있어 형평성의 문제가 있다.					
대면근무를 하지 못해 인사상의 불이익을 받을까 염려되었다.					
업무효율이 떨어졌다.					
거주환경이 업무에 집중할 수 있는 환경이 아니다.					
회사직원들 간 유대감을 느낄 수 없었다.					
지출이 더 늘어났다.					
객관적인 업무평가가 불가능했다.					
재택근무자의 업무를 출근한 직원이 대신해야 하는 경우가 있었다.					

4. 직접 경험한 재택근무에 대한 전반적 만족도는 어느 정도입니까? [답:     ]

- ① 매우 불만족
- ② 불만족
- ③ 보통
- ④ 만족
- ⑤ 매우 만족



7. 코로나19가 끝나면 직장의 재택근무 형태는 어떻게 변할 것이라고 예상하십니까? [답:     ]

- ① 현재의 상태가 유지될 것이다.
- ② 재택근무가 줄어들 것이다.
- ③ 재택근무가 확대될 것이다.

7-1. 재택근무가 줄어들 것이라고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까? (중요도에 따라 복수 선택 가능) [답:             ]

- ① 관리자들이 대면근무를 선호하기 때문이다.
- ② 재택근무의 업무효율성이 떨어지기 때문이다.
- ③ 재택근무가 가능한 업무와 가능하지 않은 업무가 있어 형평성의 문제가 있기 때문이다.
- ④ 재택근무 시 일과 생활이 분리되지 않기 때문이다.
- ⑤ 기타 [                             ]

7-2. 재택근무가 현재 상태 유지 또는 확대될 것이라고 생각하시다면 그 이유는 무엇입니까? (중요도에 따라 복수 선택 가능) [답:             ]

- ① 직원들이 재택근무를 선호하기 때문이다.
- ② 노조가 직원들의 선호도를 반영하여 관철할 것이기 때문이다.
- ③ 재택근무로 업무의 효율성이 유지되거나 상승했기 때문이다.
- ④ 새로운 조직문화로 이미 자리 잡았기 때문이다.
- ⑤ 기타 [                             ]

8. 코로나가 극복된 이후 재택근무의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까? [답:             ]

- ① 매우 불필요                             ② 불필요                             ③ 보통
- ④ 필요                                     ⑤ 매우 필요

9. 본인은 재택근무가 지속되길 원하십니까? [답:             ]

- ① 매우 아니다.                             ② 아니다.                             ③ 보통이다.
- ④ 그렇다                                     ⑤ 매우 그렇다.



18. 나는 업무수행 중 발생하는 문제해결을 위해 새로운 아이디어를 개발한다. [답:     ]

- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
④ 그렇다                                      ⑤ 매우 그렇다

19. 나는 폭넓고 다양한 지식, 기술, 능력이 필요한 업무들을 수행하였다. [답:     ]

- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
④ 그렇다                                      ⑤ 매우 그렇다

20. 나는 처음부터 끝까지 업무를 완결할 수 있는 업무를 배분받았다. [답:     ]

- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
④ 그렇다                                      ⑤ 매우 그렇다

21. 올해 나는 가족과 보내는 시간이 많았다. [답:     ]

- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
④ 그렇다                                      ⑤ 매우 그렇다

22. 올해 나는 여가생활을 할 시간이 많았다. [답:     ]

- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
④ 그렇다                                      ⑤ 매우 그렇다

23. 올해 나는 자기계발을 할 시간이 많았다. [답:     ]

- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
④ 그렇다                                      ⑤ 매우 그렇다

24. 올해 나의 삶의 질은 전반적으로 향상되었다. [답:     ]

- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
④ 그렇다                                      ⑤ 매우 그렇다

25. 나는 가족부양/자녀양육으로 일을 병행하는 것이 힘들 때가 많다. [답:     ]

- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
④ 그렇다                                      ⑤ 매우 그렇다

26. 원활한 재택근무를 위해 장비구입 등 사비 지출이 있었다. [답:    ]
- ① 전혀 그렇지 않다                      ② 그렇지 않다                      ③ 보통이다  
 ④ 그렇다                                  ⑤ 매우 그렇다
27. 귀하의 연령은? [답:        ]
- ① 20대                      ② 30대                      ③ 40대                      ④ 50대 이상
28. 귀하의 직급은? [직급이 보기에 없으면 최대한 가까운 직급을 선택해 주세요.] [답:        ]
- ① 팀원급                      ② 차장급                      ③ 팀장급                      ④ 부장급 이상
29. 귀하의 성별은? [답:        ]
- ① 남    ② 여
30. 귀하의 결혼 여부는? [답:        ]
- ① 결혼하지 않았습니다.  
 ② 결혼하였으나 자녀는 없습니다.  
 ③ 결혼하였고 자녀가 있습니다.
31. 귀하는 미취학 자녀가 있습니까? [답:        ]
- ① 있음                                      ② 없음
32. 귀하는 학령기 자녀가 있습니까? [답:        ]
- ① 있음                                      ② 없음
33. (결혼한 경우) 기관의 지방 이전으로 가족과 떨어져 살고 있습니까? [답:        ]
- ① 예    ② 아니오
34. 결혼한 경우 맞벌이 여부는? [답:        ]
- ① 본인 외벌이입니다.                      ② 부부가 맞벌이입니다.
35. 귀하의 재직기간은? [답:        ]
- ① 5년 미만                      ② 5~9년                      ③ 10~14년  
 ④ 15~19년                      ⑤ 20~24년                      ⑥ 25년~29년  
 ⑦ 30년 이상



## 편저자

배근호(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)  
김정은(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)  
홍윤진(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)  
이효주(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)  
하세정(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

## 참여연구진

최성주(경희대학교)  
김영록(강원대학교)  
임효창(서울여자대학교)  
유승원(경찰대학)  
이삼열(연세대학교)  
박재현(연세대학교)  
김선민(연세대학교)

# 2021 공공기관과 국가정책

## 제1권 조직·인사관리

---

2021년 12월 23일 인쇄  
2021년 12월 30일 발행

발행인 김 재 진  
발행처 한국조세재정연구원  
300147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(대표), www.kipf.re.kr  
등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호  
인 쇄 세일포커스(주)

©한국조세재정연구원 2021 ISBN 979-6655-123-9

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



## 2021 공공기관과 국가정책

제1권 조직·인사관리

**kipf** 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL : 044-414-2114 <http://www.kipf.re.kr>

