

# 공공기관과 정책연구

Public Institutions and Policy Review

2023년 제1권 제1호

- 공공기관 연구동향 분석과 미래 방향: 등재지 학술논문(1962~2023) 텍스트 마이닝을 중심으로 박시진·김주찬
- 민주화 이후 역대정부의 공공기관 혁신 비교분석: 공공기관 국가소유권 제도변화를 중심으로 라영재·남궁근
- 조직침묵이 인사운영 혁신과제에 대한 관심과 참여의사에 미치는 영향에 관한 연구 민경률
- 공공기관 종사자의 이직의향 영향요인 연구 이경영·박관태
- 공기업의 디지털 전환 사례 분석: 한국도로공사를 중심으로 김현정
- 공공기관 미래경쟁력 평가모델 및 지표 개발에 관한 연구 신완선·조지훈·김주찬

# 공공기관과 정책연구

Public Institutions and Policy Review

2023년 제1권 제1호

- 공공기관 연구동향 분석과 미래 방향: 등재지 학술논문(1962~2023) 텍스트 마이닝을 중심으로 박시진·김주찬
- 민주화 이후 역대정부의 공공기관 혁신 비교분석: 공공기관 국가소유권 제도변화를 중심으로 라영재·남궁근
- 조직침묵이 인사운영 혁신과제에 대한 관심과 참여의사에 미치는 영향에 관한 연구 민경률
- 공공기관 종사자의 이직의향 영향요인 연구 이경영·박관태
- 공기업의 디지털 전환 사례 분석: 한국도로공사를 중심으로 김현정
- 공공기관 미래경쟁력 평가모델 및 지표 개발에 관한 연구 신완선·조지훈·김주찬

## 편집위원회

위원장: 김주찬(광운대)

위원: 권원순(한국외대) 김근세(성균관대) 김민균(서강대) 김창완(중앙대)  
김창희(인천대) 김병재(상명대) 박성민(성균관대) 신 열(목원대)  
이민창(조선대) 이수영(서울대) 이상엽(경상대) 정선문(동국대)  
최연식(경희대) 한승엽(홍익대) 한정훈(NEOMA Business School)  
최근호(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

# 목 차 contents

## ▣ 일반논문

- ▶ 공공기관 연구동향 분석과 미래 방향: 등재지 학술논문(1962~2023) 텍스트 마이닝을 중심으로  
Research Trends of Studies in Public Institutions from 1962 to 2023 Using Text Mining  
박시진·김주찬(Seejeen Park, Juchan Kim) ..... 1
- ▶ 민주화 이후 역대정부의 공공기관 혁신 비교분석: 공공기관 국가소유권 제도변화를 중심으로  
A Comparative Analysis of Successive Innovations of Public Institutions during the Previous Governments after Democratization in Korea: Focusing on the changes in the state ownership system of public institutions  
라영재·남궁근(Youngjae Ra, Keun NamKoong) ..... 19
- ▶ 조직침묵이 인사운영 혁신과제에 대한 관심과 참여의사에 미치는 영향에 관한 연구  
A Study on the Effects of Organizational Silence on Interest and Willingness to Participate in Personnel Management Innovation Tasks  
민경률(Kyoungryoul Min) ..... 67
- ▶ 공공기관 종사자의 이직의향 영향요인 연구  
A Factors Influencing the Turnover Intention of Employees in Public Institutions  
이경영·박관태(Kyungyoung Lee, Kwantae Park) ..... 91

## 목 차 contents

---

- 
- ▶ 공기업의 디지털 전환 사례 분석: 한국도로공사를 중심으로  
Analysis of Digital Transformation in Public Enterprises:  
A Case of Korea Expressway Corporation  
김현정(Hyeonjoung Kim) ..... 115
  
  - ▶ 공공기관 미래경쟁력 평가모델 및 지표 개발에 관한 연구  
Research on the Development of Evaluation Model and Performance  
Indicators for Future Competitiveness of Public Institutions  
신완선·조지훈·김주찬(Wanseon Shin, Jihoon Cho and Juchan Kim) ..... 139
  
  - ▶ 2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록 ..... 163
-

# 공공기관 연구동향 분석과 미래 방향: 등재지 학술논문(1962~2023) 텍스트 마이닝을 중심으로

박시진\* · 김주찬\*\*

## 요약

본 연구에서는 우리나라에서 발간된 공공기관 관련 1,132편 논문의 주제어를 텍스트 마이닝을 활용하여 분석하였다. 연구의 결과 공공기관 연구 주제 중 경영평가 관련 연구들이 가장 높은 빈도를 차지했다. 정권별로 공공기관에 대한 연구는 각 정권의 정책방향을 반영한 경향이 있었음을 확인하였다. 공공기관 학술 연구주제 등장빈도와 정부의 공공기관 경영평가 지표 간 가중치 간 관계 분석에서 학계의 연구주제와 정부의 정책관심의 우선순위가 다를 수 있음이 확인되었다. 전반적으로 공공기관에 관한 연구가 학문적 비중보다는 정책적·실무적 비중이 높았음이 나타났다. 이는 공공기관 역할이나 기관이 추구해야 할 가치 등에 대한 이론적 탐색과 학문적 탐구 확대가 필요함을 시사한다.

주제어: 공공기관, 공기업, 준정부기관, 텍스트 마이닝

## I. 서론

본 연구는 2023년 6월 학술지로 거듭나는 『공공기관과 국가정책』의 향후 이론적·정책적 연구의 방향을 설정함에 있어 기초 자료를 제시하기 위하여 그간 우리나라 학계에서 이루어진 공공기관에 대한 연구경향을 살펴보고자 한다. 『공공기관과 국가정책』은 공공기관 연

\* 제1저자: 미국 플로리다 주립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 광운대학교 행정학과 부교수로 재직 중이며, 주 연구분야는 공공관리, 인사행정, 조직이론, 공공기관 등이다. (sjpark@kw.ac.kr)

\*\* 제2저자: 미국 조지워싱턴대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 광운대학교 행정학과에 재직중이다. 한국 조세재정연구원 및 한국행정연구원의 초빙연구위원을 역임하였으며 주요 연구분야는 정부재정, 규제정책, 공공기관 등이다. (jckim@kw.ac.kr)

구에 특화된 전문 학술지를 지향하고 있는바, 이와 같은 연구의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 공공기관은 고용 및 매출액에서 국민경제에서 차지하는 비중이 크고, 기능적 측면에서도 에너지·사회기반시설, 의료·사회복지서비스, 주요 산업분야 개발 및 진흥 업무 위탁 집행 등 국가 전체에 미치는 영향이 지대하다고 볼 수 있다(기획재정부, 2013). 따라서 공공기관은 사회 전반에 미치는 영향이 크고, 일정 부분 정부의 역할을 대신 수행하는 측면이 있으므로 다양한 학문 관점에서 연구가 필요하다. 2023년 기준으로 우리나라에는 347개의 기관이 공공기관으로 지정되어 관리되고 있다(ALIO, 2023).<sup>1)</sup> 공공기관 경영정보 공개시스템에 의하면 기획재정부에서 지정한 우리나라 공공기관은 공기업 32개, 준정부기관 55개, 기타공공기관 260개로 구성되어 있다. 이들 공공기관 종류 중 공기업은 다시 시장형과 준시장형으로, 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 구분할 수 있다. 이처럼 다양한 종류의 공공기관은 그 기능과 역할에 따라 국민에게 각종 공공서비스를 제공하는데, 이를 학술적 관점에서 살펴보고, 공공기관 자체와 공공기관 관련 정책의 개선을 제시할 수 있는 기회의 장이 필요하다.

둘째, 다수의 공공기관은 공공조직과 민간조직의 특성을 동시에 가지고 있으므로 이를 연구함에 있어 종합학문적 접근 방식을 취해야 한다. 이러한 이유로 기존의 공공기관 관련 연구는 주로 행정학이나 경영학 학술지에 게재된 경우가 많았다. 하지만 우리나라 공공기관의 규모를 고려하면 연구 대상으로서의 공공기관을 중심으로 하는 학술연구의 장이 필요하다고 할 수 있다. 특정 학문 분야에 속한 학술지에서 일부 연구되는 형태가 아닌, 공공기관 연구에 특화된 학술지 발간을 통해서 공공기관에 대한 연구의 발전을 도모할 수 있는 것이다.

셋째, 우리나라 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 연 단위로 경영실적에 대한 평가를 받으며 평가의 세부 기준은 기획재정부가 정하고 있다. 정부는 공공기관의 소유권과 감독권을 동시에 가지고 있기에 공공기관의 공공성 강화를 위하여 경제, 사회, 환경 관련 다양한 지표를 정하여 평가하는 것이다(라영재, 2017). 이렇게 공공기관은 매년 정부의 평가를 받고 있으나, 공공기관의 성과 개선, 효율화 방안, 공공기관 관련 정책혁신 등을 조사하고 논의할 수 있는 학술적 접근의 기회가 많지는 않다. 예를 들어 특정 학문 분야의 학술지에 공공기관 관련 연구를 게재하려면, 해당 학문 분야의 다양한 이론들 중 무엇이 활

1) 공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 일정 요건에 해당하여 기획재정부 장관이 매년 지정한 기관을 의미한다(「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조).

용되었고, 왜 해당 이론들이 공공기관을 연구하기에 적합하며, 공공기관이 해당 학문 분야에서 연구되어야 하는지를 정당화하고 근거를 제시해야 하기 때문이다. 따라서 공공기관의 발전을 위한 공론이 활발히 이루어질 수 있는 영역의 존재가 필요하다.

이와 같은 이유로 본 논문의 목적은 『공공기관과 국가정책』의 창간을 맞아 공공기관 관련 기존 연구의 경향을 텍스트 마이닝을 통하여 분석하고, 향후 후속 연구를 위한 방향을 제시하고자 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 첫째, 한국학술정보서비스에서 공공기관과 관련된 학술논문 데이터를 수집하여 논문 주제어에 대한 빈도 분석을 실시한다. 둘째, 공공기관 연구의 시기별 흐름을 파악하기 위하여 정권별로 주제어 동향을 살펴본다. 셋째, 동시출현 네트워크 분석을 통하여 연구 주제어 연구 동향을 시각화하여 분석한다. 마지막으로, 그간 공공기관 관련 연구 동향을 요약하고 향후 연구를 위한 제언을 제시한다.

## II. 연구자료 수집

본 연구의 데이터는 학술지에 게재된 논문 관련 데이터로 구성되었다. 2023년 4월 한국학술정보서비스(RISS)에서 사회과학 분야에서 (행정학 포함) 공공기관, 공기업, 준정부기관의 키워드가 포함된 KCI 등재지 논문들을 검색하였다. 그 결과 총 1,132편의 논문이 검색되었다. 이들 논문에서 연구 경향 분석을 위하여 논문 주제어(keyword)를 추출하였다. 논문 주제어는 해당 논문의 검색에 활용되며 논문의 주제를 가장 잘 축약한 단어로 구성되어 있다고 가정한다. 1,132편의 논문에서 주제어 결측값을 제외하고 확인된 최종 주제어 수는 4,297개였다. 본 연구에서는 텍스트 마이닝 분석 방법인 주제어 추출, 빈도 분석, 동시출현 주제어 네트워크 분석을 R프로그램을 활용하여 수행하였다. 텍스트 마이닝 기법을 활용한 기존 연구를 분석은 행정학, 경영학 등의 학문분야에서 그간 꾸준히 수행되어 왔다(김경동 외, 2020; 김상희·이춘우, 2020; 김진환·김영준, 2021; 박상언·이병량, 2017; 박시진·김국진, 2022; 백평구, 2021; 이인우 외, 2020).

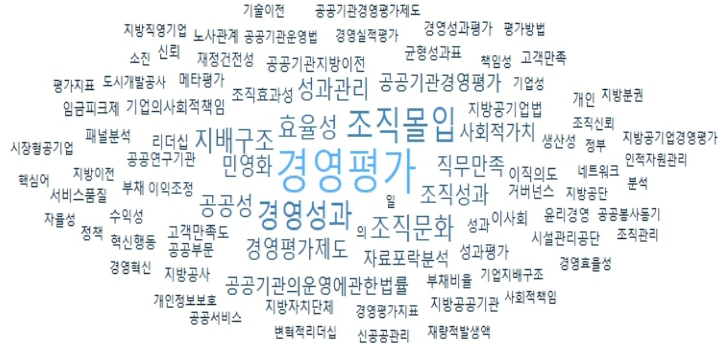
### Ⅲ. 분석 결과

#### 1. 연구주제어 빈도 분석

##### 1) 공공기관 연구 전체 주제어 빈도 분석

본 연구의 주제어 빈도 분석 순서는 다음과 같다. 첫째, 대상인 1,132편의 논문에서 각 논문에 내재되어 있는 다수의 주제어를 각각의 단어로 나누는 토큰(token)화 실시 결과, 결측값 등을 제외 후 총 4,297개의 주제어가 확인되었다. 둘째, 빈도 분석을 위하여 약 4,300개의 주제어들 중 중복된 주제어들을 결합하여 총 2,503개의 주제어를 도출하였다. 셋째, 도출된 주제어들 중, ‘공공기관’, ‘지방공기업’, ‘공기업’, ‘준정부기관’의 주제어들의 경우, 단순히 연구 대상을 표시한 것이므로 분석에서 제외하였다. 다만, 지방공기업(168회), 공공기관(167회), 공기업(140회), 준정부기관(20회)의 분포를 보여, 연구 대상으로서는 학계에서 주로 공공기관과 공기업에 대한 관심도가 높았으며, 준정부기관에 대한 관심은 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 추가로 ‘권’, ‘제’ 등 데이터 내에서 불필요한 주제어들을 제외하였다. 해당 주제어들을 제외 후 총 2,496개의 독립적인 주제어들이 최종적으로 도출되었다. 넷째, 주제어의 빈도 분석을 위하여 다회 등장한 주제어를 선별하였다. 우선 2회 이상 등장한 주제어의 개수는 449개, 3회 이상 등장한 주제어는 214개, 4회 이상 등장한 주제어는 132개로 본 연구에서 사용하는 워드 클라우드와 빈도표에 표시하기에는 주제어의 수가 과다한 것으로 판단되었다. 따라서 총 5회 이상 등장한 89개의 주제어를 도출하였으며, 이들 주제어들 중 ‘의’, ‘일’, ‘분석’, ‘소진’ 등 논문 주제와 직접적 연관이 없는 키워드 4개를 제외하였다. 그 후 워드 클라우드로 주제어들의 빈도를 표현하였으며 해당 내용은 [그림 1]에, 구체적 빈도와 주제어는 <표 1>에 제시하였다.

[그림 1] 4회 이상 등장 주제어 워드 클라우드



자료: 저자 작성

<표 1> 5회 이상 등장 주제어 빈도

(단위: 회)

주제어	빈도	주제어	빈도	주제어	빈도	주제어	빈도
경영평가	40	공공기관 지방이전	10	혁신행동	9	지방공공기관	6
조직물입	29	기업의 사회적책임	10	경영실적 평가	8	개인정보보호	5
경영성과	28	리더십	10	공공기관 운영법	8	경영혁신	5
효율성	23	성과평가	10	기업지배 구조	8	경영효율성	5
조직문화	21	이사회	10	지방공단	8	공공기관경영 평가제도	5
지배구조	20	이익의도	10	지방이전	8	공공봉사동기	5
민영화	19	지방 공기업법	10	경영평가 지표	7	공공서비스	5
조직성과	19	거버넌스	9	기업성	7	기술이전	5
직무만족	19	공공부문	9	네트워크	7	변혁적 리더십	5
공공성	18	균형성과표	9	도시개발공사	7	사회적책임	5
성과관리	18	메타평가	9	정부	7	시장형공기업	5
경영평가제도	17	부채	9	조직신뢰	7	신공공관리	5
사회적가치	15	부채비율	9	책임성	7	인적자원관리	5
자료포락분석	14	생산성	9	개인	6	자율성	5
공공기관경영평가	13	수익성	9	경영성과평가	6	재량적발생액	5
공공기관의 운영에 관한 법률	13	시설관리공단	9	고객만족	6	조직관리	5
조직효과성	12	윤리경영	9	노사관계	6	지방공기업 경영평가	5
공공연구기관	11	재정건전성	9	서비스품질	6	지방분권	5
성과	11	지방공사	9	신뢰	6	지방직영기업	5
이익조정	11	지방자치단체	9	임금피크제	6	평가방법	5
고객만족도	10	패널분석	9	정책	6	평가지표	5

자료: 저자 작성

워드 클라우드에서 나타난 것처럼, 그간 공공기관 관련 연구는, ‘경영평가’, ‘조직몰입’, ‘경영성과’, ‘효율성’, ‘조직문화’ 등의 주제어를 중심으로 이루어졌으며, 다른 연구주제어들과 비교하여 해당 주제어들의 빈도가 상당히 높음을 알 수 있다. 가장 자주 등장한 상위 20개의 주제어들 중에서도 ‘경영평가’, ‘경영성과’, ‘조직성과’, ‘성과관리’, ‘경영평가제도’, ‘공공기관 경영평가’ 등의 주제어가 가장 많이 등장하여 공공기관 관련 연구에서 경영평가와 직간접적 연관성이 있는 주제가 높은 비중을 차지했음을 알 수 있다. 이 같은 경향은 1984년 정부투자기관의 사후실적 평가를 위해서 경영(실적)평가가 도입되었고, 2007년 『공공기관의 운영에 관한 법률』(약칭: 공공기관운영법)이 제정된 이후 지속적으로 공공기관의 경영평가에 대한 연구가 이루어진 것과 맥을 같이한다고 볼 수 있다(한국조세재정연구원, 2018). 다음으로는 ‘조직몰입’, ‘조직문화’, ‘직무만족’ 등의 주제어가 높은 빈도로 등장하여, 공공기관 조직관리에 대한 학계의 관심이 확인되었다.

## 2) 공공기관 연구 주제어와 경영평가 지표

본 연구에서 가장 많이 등장한 ‘경영평가’ 주제어와 가장 밀접한 연관을 가지고 있는 기획재정부의 『2022년도 공공기관 경영평가편람』에서 공기업을 기준으로 구성한 평가지표와 공공기관 관련 연구에서 등장한 주제어를 비교하였다. 공공기관의 경영평가 지침 및 편람은 기획재정부의 『2022년도 공공기관 경영평가편람』을 활용하여 자료를 수집하였다(기획재정부, 2022a). 해당 편람의 내용을 살펴보면 공공기관의 경영실적 평가지표 체계에서 공기업과 준정부기관 모두 경영전략, 사회적 책임, 재무성과 관리, 조직 및 인적자원 관리, 보수 및 복리후생관리를 평가 기준으로 삼고 있어, 해당 분야들과 하위 평가지표를 주제어화하여 분석에 활용하였다.

경영평가 지표와 가중치는 <표 2>에 제시되었다. <표 2>에서 평가의 가중치를 살펴보면 100점 중 45점이 주요사업, 주요사업 이외의 경영관련 지표가 55점으로 구성되었다. 주요사업은 각 공공기관의 고유 사업 영역이므로 본 연구에서 다루는 학술적 연구 주제와 관련성이 높지 않아 제외하고, 나머지 경영평가 관련 지표와 학계에서 연구된 주제와의 유사성을 조사하였다. 첫째, 재무성과관리 지표의 경우, <표 2> 빈도 분석에서 ‘효율성’(23회), ‘이익조정’(11회), ‘부채’(9회), ‘수익성’(9회), ‘재정건전성’(9회) 등의 주제어가 높은 빈도로 나타나, 공기업 경영평가 점수의 20%를 차지하는 재무성과관리 관련 연구가 활발히 이루어지고 있음이 나타났다. 둘째, 사회적 책임 지표 관련 주제어의 경우 ‘공공성’(18회), ‘기업의 사회적

책임'(10회), '윤리경영'(9회) 등의 주제어와 사회적 책임지표의 하위 지표가 유사성을 보였다. 따라서 공공기관의 사회적 책임에 대하여 학술적 접근이 원활히 이루어지고 있음을 알 수 있다.

셋째, 경영전략 지표 내 하위 지표 중에서 리더십과 관련하여 '리더십'(10회) 주제어가, 경영혁신 지표에 해당하는 '경영혁신'(5회) 주제어가 연구된 것으로 나타났다. 국민소통 지표에 있어서는, 완전히 일치하는 연구 주제어는 없었으나, '고객만족도'(10회), '고객만족'(6회)의 주제어가 확인되었다. 따라서 경영전략 지표 내에서는 전략기획 지표를 제외한 나머지 지표들은 학계에서 연구가 실시되었음이 나타났다.

마지막으로, 보수 및 복리후생관리와 조직 및 인적자원관리 지표는, 연구 분야에서 조직관리와 인사관리로 볼 수 있는데, 빈도 분석 실시결과를 살펴보면, '조직몰입'(29회), '조직문화'(21회), '직무만족'(19회) 등의 주제어가 높은 빈도로 등장하여, 제시된 경영평가 지표 중 가장 많은 연구가 이루어졌다.

요컨대, 기획재정부의 경영평가 지표와 그간 연구된 공공기관 관련 연구 경향은 중첩성이 있는 것으로 나타나, 정부의 공공기관에 대한 평가 내용과 학계에서 다루는 연구 내용이 유기적으로 연계되어 있다고 볼 수 있는 것이다. 다만, 경영평가 지표에서 가장 낮은 배점이 부여된 주제들이 학계에서 가장 많이 연구된 것으로 볼 수 있는데, 이는 정부 차원에서의 공공기관 평가 중점사항과 학술적 차원에서의 관심의 우선순위가 다를 수 있음을 암시한다.

〈표 2〉 공기업 경영평가 지표

1. 경영전략	9	2. 사회적 책임	15	3. 재무성과관리	20
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 리더십</li> <li>• 전략기획 및 경영혁신</li> <li>• 국민소통</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일자리 및 균등한 기회</li> <li>• 안전 및 재난관리</li> <li>• 친환경·탄소중립</li> <li>• 상생·협력 및 지역발전</li> <li>• 윤리경영</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재무예산관리(중장기재무관리계획)</li> <li>• 재무예산성과 (재정건전화계획) (일반관리비 관리)</li> <li>• 효율성 관리</li> </ul>	
4. 조직 및 인적자원관리	4	5. 보수 및 복리후생관리	7	6. 주요사업	45
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 및 인적자원관리 일반</li> <li>• 노사관계</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보수 및 복리후생</li> <li>• 총인건비관리</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요사업계획 활동성과를 종합평가</li> </ul>	

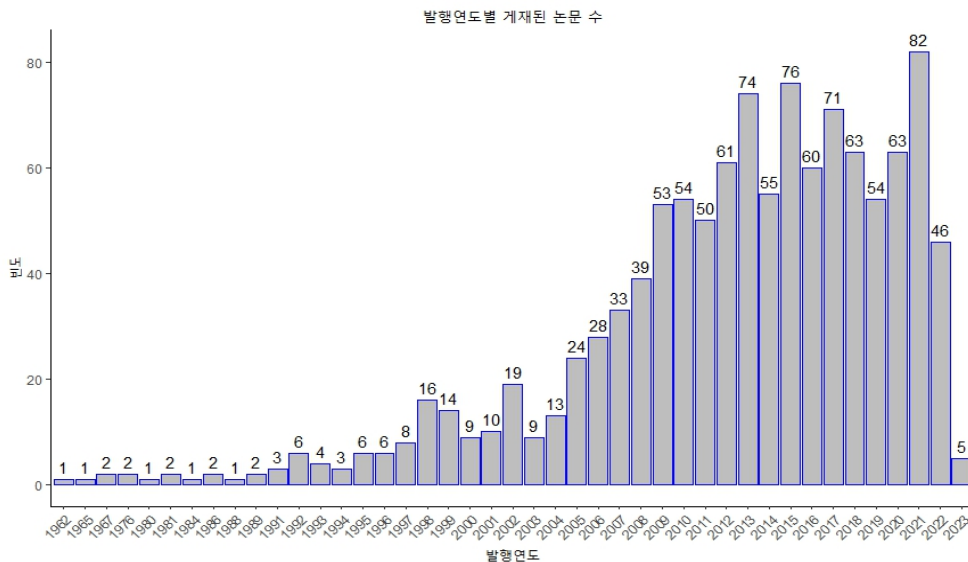
자료: 기획재정부(2022a)

## 2. 정권기간별 주제어 빈도 분석

앞서 제시된 것처럼, 그간 공공기관 관련 연구의 주요 주제들이 확인되었다. 본 연구에서는 이러한 중점사항들이 정권별(시기)로 유사 여부를 살펴보았다. 정권별 논문 연구주제와 해당 정부의 국정과제와 연관성을 조사하기 위하여 경제·인문사회연구회에서 출간된 『국정과제 관리 개선방안』을 활용하였다(경제·인문사회연구회, 2022). 해당 보고서는 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부의 국정과제의 세부사항과 추진이력이 구체적으로 열거되어 있어 보고서의 내용 중 공공기관과 직접적으로 연계되어 있는 부분을 활용하였다. 분석은 다음과 같은 순서로 진행하였다. 첫째, 연도별로 논문의 출판 개수의 빈도를 파악하였으며 그 결과는 [그림 2]에 제시되어 있다.<sup>2)</sup>

[그림 2] 연도별 공공기관 주제 논문 게재 현황

(단위: 개)



자료: 저자 작성

연도별 빈도를 살펴보면, 1960년대, 1970년대, 1980년대, 1990년대는 전체 출판된 논문 중 상대적으로 적은 빈도를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 2000년초 이전의 논문

2) 우리나라 등재지에 게재된 최초의 공공기관 관련 논문은 “유훈(1962), 「공기업과 예산제도」, 『行政論叢』, 1(1), pp. 69~93” 이었다.



등장하였으며, 중복과 연구와 무관한 키워드를 제외하고 2회 이상 등장한 42개의 주제어를 시각화하였다. 이 기간 동안 가장 많이 등장한 연구주제들은 ‘이사회’, ‘경영성과평가’, ‘경영평가’, ‘고객만족도’, ‘민영화’, ‘성과관리’, ‘지방이전’ 등이었다. 따라서 공공기관의 운영자체에 대한 연구가 주를 이루었다고 볼 수 있으며, 공공기관의 지방이전이 본격적으로 논의되던 시기였기에 이와 관련된 연구가 등장한 것으로 볼 수 있다.

이명박 정부 기간에는 257개의 논문이 출판되었고, 데이터 전처리 후 총 655개의 독립적 주제어가 확인되었으며, 시각화를 위하여 3회 이상 등장한 37개의 주제어를 선정하였다. 가장 자주 등장한 연구주제어는 ‘경영평가’였으며, ‘지배구조’, ‘민영화’, ‘경영성과’, ‘경영평가제도’ 등의 순으로 나타나 이명박 정부 기간 동안 공공기관 연구는 경영평가와 공공기관 운영과 관련된 연구의 빈도가 상당히 높았음을 알 수 있다.

박근혜 정권 동안에는 265개의 논문이 게재되었고, 데이터 전처리 후 총 748개의 독립적 주제어가 확인되었다. 이들 주제어들 중 3회 이상 등장한 48개의 주제어를 시각화하였다. 그 결과, ‘조직몰입’, ‘공공성’, ‘조직문화’, ‘조직성과’, ‘경영평가’, ‘자료포락분석’, ‘직무만족’, ‘효율성’의 주제어들이 확인되어 조직이론 및 조직관리 실무와 관련된 연구주제가 가장 자주 등장하였다. 또한 공공기관으로서의 공공성에 대한 연구도 다회 수행되었음을 알 수 있었다. 경영평가의 주제도 다회 등장하였으나, 전체 주제어 중 일부 부분만을 나타내는 것을 확인하였다.

문재인 정부 기간의 경우, 박근혜 정부와 같이 총 265개의 논문이 게재되었다. 데이터 전처리 후, 총 1,056개의 독립적 주제어가 확인되었다. 시각화를 위하여 이들 독립적 주제어 중 총 3회 이상 등장한 63개의 주제어를 분석의 대상으로 선정하였다. 이 기간 동안의 주제어는 ‘사회적 가치’, ‘조직몰입’, ‘경영평가’, ‘효율성’, ‘경영성과’, ‘이직의도’의 순서로 등장하였다. 이에 따라 공공기관이 추구해야 하는 사회적 가치, 공공기관 조직관리, 공공기관 경영평가가 연구주제의 주를 이루었음이 확인되었다.

정권별 연구주제어 키워드가 각 정부의 국정과제와 연관성 여부를 검토하기 위하여 경제·인문사회연구회의 『국정과제 관리 개선 방안』에 수록된 국정과제 중 공공기관과 연관된 부분을 검색하여 도출하였다. 해당 보고서를 바탕으로 도출된 각 정권별 국정과제와 공공기관 관련 학술논문들과의 연관성은 다음과 같다.

첫째, 노무현(참여) 정부의 100대 국정과제 중 하나로 공공기관 지방이전(국가균형발전사업)을 제시하였는데, 이와 관련하여 학계에서 공공기관 지방이전과 국가균형발전과 관련

된 논문이 다수 출판되었음을 알 수 있다. 둘째, 이명박 정부의 경우 2012년 국정과제로 ‘공공기관 1만 4,000명 신규채용 등 공공기관 신규채용 규모 확대’를 제시하였으나, 학계에서 이와 관련하여 신규채용 방식이나 채용 후 교육훈련 및 인적자원 활용방안 등의 주제가 직접 다룬 논문이 본 연구의 범위 내에서는 발견되지 않았다.

셋째, 박근혜 정부의 140대 국정과제 중 하나로 ‘공공기관 책임경영 강화 등 합리화’를 제시하였고, 추후 ‘공공기관 생산성·효율성 제고’(2014년), ‘공공기관 임금피크제 도입’(2015년), ‘공공기관 성과주의 임금개편’(2016년)이 세부과제로 추가되었다. 이와 관련하여, 논문 주제어들 중, 공공성, 사회적 책임, 효율성 등의 주제가 높은 빈도로 게재되었으나 이외 국정과제와 직접 관련된 연구는 거의 없었다. 마지막으로, 문재인 정부는 100대 공공과제의 일환으로 ‘공공기관의 사회적 가치 실현’을 제시하였다. 해당 정권 동안 출판된 학술논문 중 가장 높은 빈도를 보인 연구주제가 ‘사회적 가치’로 나타나, 국정과제가 학술적 연구에 반영되었음을 알 수 있다. 요컨대, 각 정부의 국정과제에서 제시된 공공기관 관련 정책은 대개 해당 정권 내에 연구되는 경우가 다수 존재하여, 정부의 공공기관 관련 정책과 학술연구가 어느 정도 연관성이 존재한다고 볼 수 있는 것이다.

### 3. 동시출현 주제어 네트워크 분석

본 연구의 분석 대상인 1,132편 논문에서 추출된 4,297개의 주제어들을 대상으로 동시출현(co-occurrence) 분석과 네트워크 시각화를 실시하기 위하여 다음과 같은 순서로 분석을 하였다. 첫째, 각 논문에 식별번호(id)를 부여하고 해당 식별번호를 주제어 모두에 부여하였다. 이를 통하여 한 논문에 주제어가 여러 개 존재하는 경우, 복수의 주제어가 한 논문에서 내재되어 있다는 표시를 한 것이다. 이 과정에서 ‘권’, ‘제’ 등 연구주제와 무관한 단어들이 발견되어 제거 후 총 4,288개의 주제어를 최종 분석 대상으로 선정하였다. 둘째, 전체 주제어들을 동시출현한 쌍(pair)로 구분하였다. 이를 통하여 연구대상인 논문들에서 어떠한 주제어들이 동시에 등장하는지 살펴보고자 하였다. 동시출현 분석결과, 총 15,236개의 주제어 쌍(pair)이 확인되었다. 셋째, 약 15,000개의 동시출현 주제어 쌍에 대한 빈도 분석을 실시하는 것은 과도한 분석 범위이기 때문에 본 연구에서는 동시출현한 주제어들에 대한 네트워크 맵(network map) 시각화를 실시하여 논문들에서 출현한 주제어들 간 연관성을 볼 수 있는 네트워크 그래프를 제시하였다. 본 연구에서는 동시출현 주제어 간 관계를 살펴볼 수 있는 동시출현 횟수 3회 이상인 네트워크 그래프를 제시하였다. 네트워크 그래

프는 [그림 4]에 제시되어 있다. 마지막으로, 각 주제어에 대한 연결중심성(degree centrality) 지수를 제시하여 중심성이 높은 주제들을 도출하였다.

[그림 4] 동시출현 주제어 네트워크



자료: 저자 작성

동시출현 주제어 쌍(pair) 중 3회 이상 출현한 쌍의 개수는 246개였으며 이를 이용하여 네트워크 데이터를 구성한 결과, 방향성이 없는(undirected) 84개의 노드(node)와 123개의 엣지(edge)가 도출되었다. [그림 4]의 네트워크 그래프(network graph)의 전체 연결중심성지수는 약 .41이었으며, 연결중심성 지수 2 이상인 노드(주제어)들의 중심성지수는 <표 4>와 같다. 네트워크 그래프 내 노드(주제어)의 크기는 연결중심성이 높을수록 크기가 크고, 낮을수록 크기가 작게 표현되었다.

네트워크 그래프와 연결중심성 지수에 기반한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 연결중심성이 높은 주제어인 ‘지방공기업’, ‘공공기관’, ‘공기업’을 중심으로 주제어들의 클러스터(cluster)를 형성하고 있음을 알 수 있다. 각 클러스터와 높은 중심성(4 이상)을 가진 주제어들의 목록은 <표 4>에 나타나 있다.

〈표 3〉 주제어별 연결중심성 및 표준화 점수

주제어	연결 중심성	표준화 점수	주제어	연결 중심성	표준화 점수	주제어	연결 중심성	표준화 점수
지방공기업	37	0.446	공공기관의 운영에 관한 법률	3	0.036	성과관리	2	0.024
공공기관	31	0.373	사회적가치	3	0.036	부채비율	2	0.024
공기업	22	0.265	조직성과	3	0.036	기업성	2	0.024
조직문화	7	0.084	지방공단	3	0.036	정부	2	0.024
조직몰입	6	0.072	지방공사	3	0.036	정책	2	0.024
지배구조	6	0.072	이사회	3	0.036	성과	2	0.024
직무만족	5	0.060	이익조정	3	0.036	고객만족도	2	0.024
준정부기관	5	0.060	지방직영기업	3	0.036	혁신행동	2	0.024
경영성과	5	0.060	거버넌스	3	0.036	진성리더십	2	0.024
효율성	5	0.060	조직효과성	3	0.036	책임성	2	0.024
경영평가	4	0.048	공공기관운영법	2	0.024	윤리경영	2	0.024
공공성	4	0.048	생산성	2	0.024	수익성	2	0.024
경영평가제도	3	0.036	메타평가	2	0.024	-	-	-

자료: 저자 작성

〈표 4〉 동시출현 주제어 네트워크

주제어	연결중심성	클러스터(핵심노드별)		
		지방공기업	공공기관	공기업
조직문화	7	1	1	-
조직몰입	6	-	1	1
지배구조	6	1	1	1
직무만족	5	-	1	1
준정부기관	5	-	1	1
경영성과	5	1	1	1
효율성	5	1	-	1
경영평가	4	1	1	1
공공성	4	1	-	1
총 연결 횟수		6	7	8

자료: 저자 작성

가장 큰 클러스터를 구성하고 있는 지방공기업 클러스터의 경우, 총 37개의 주제어와 연결되어 있는데, 연결된 주제어들 중, 연결중심성이 4 이상으로 상대적으로 높은 (해당 주제어가) 연구 주제는 ‘조직문화’, ‘지배구조’, ‘경영성과’, ‘효율성’, ‘경영평가’, ‘공공성’ 등으로 나타났다. 그 이외에는 ‘지방공단’, ‘지방공사’, ‘지방직영기업’ 등 주로 지방자치단체와 관련된 연구가 지방공기업 대상으로 한 연구에서 등장함이 확인되었다. 두 번째로 큰 클러스터인 공공기관 클러스터에서는 31개의 노드가 존재하고, 연결중심성이 4 이상인 주제어 중, ‘조직문화’, ‘조직몰입’, ‘지배구조’, ‘직무만족’, ‘준정부기관’, ‘경영성과’, ‘경영평가’와 연관되어있는 것으로 나타났다. 세 번째 클러스터인 공기업 클러스터는 22개의 노드와 연결되어 있으며, 연결중심성이 4 이상인 주제어 중 ‘조직몰입’, ‘지배구조’, ‘직무만족’, ‘준정부기관’, ‘경영성과’, ‘효율성’, ‘경영평가’, ‘공공성’ 주제어와 연결되어 있었다.

클러스터들과 높은 연결중심성을 가진 주제어들과의 연관성은 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선 연결중심성이 높은 주제어들은 ‘조직관리’, ‘지배구조’, ‘경영성과’, ‘경영평가’, ‘공공성’ 등의 분야로 구분될 수 있다. 특히 이들 주제어 중, ‘지배구조’, ‘경영성과’, ‘경영평가’ 주제어는 모든 클러스터에서 나타나 공공기관과 공기업 클러스터에서 공통적으로 연구되는 주제로 볼 수 있다. 높은 연결중심성을 가진 주제어들의 대부분이 각 클러스터의 핵심노드들과 연결되어 있는 것으로 나타나, 기관의 종류별로 연구 경향에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 다만, ‘효율성’과 ‘공공성’의 키워드는 공기업 관련 연구에서는 나타났으나, 공공기관 관련 연구에서는 확인되지 않았다.

#### IV. 결론 및 제언

본 연구에서는 우리나라 학계에서 공공기관과 관련된 논문이 1962년에 최초로 게재된 이래 연구 경향을 논문 주제어를 빈도 분석, 워드 클라우드, 동시출현 주제어 네트워크 시각화를 통하여 분석하였다. 연구결과, 기존 공공기관 연구 주제 중 경영평가 관련 연구들이 비중이 가장 높았다. 정권별로 공공기관에 대한 연구는 각 정권의 정책방향을 반영한 경향이 일부 확인되었다. 공공기관 학술 연구주제 등장빈도와 정부의 공공기관 경영평가 지표 간 가중치 간 관계 분석에서 학계의 연구주제와 정부의 정책관심의 우선순위가 다를 수 있음이 나타났다. 이에 따라 향후 정책적·실무적 연구를 유지함과 동시에 학술적인 접근을 확

대하는 방향에 대한 고민이 필요하다. 연구 결과의 구체적 함의는 다음과 같다.

첫째, 공공기관 연구 주제 중 경영평가 관련 연구들이 가장 높은 빈도를 차지했다. 이러한 현상은 현재까지 공공기관에 관한 연구가 학문적 비중보다는 정책적·실무적 비중이 높았음을 시사한다. 이는 학문의 실용성에서 긍정적인일 수는 있으나, 공공기관 역할이나 기관이 추구해야 할 가치 등에 대한 이론적 탐색과 학문적 탐구가 상대적으로는 적음을 의미하기도 한다. 2021년 기준으로 우리나라 공공기관의 지출(수입)은 약 751조, 정부순지원수입은 약 100조로, 우리나라 경제에서 차지하는 비중이 상당하고, 향후에도 이 같은 추세는 지속될 것으로 예상된다(국회예산정책처, 2022). 이러한 공공기관의 지위(status)는 상대적으로 전체 경제영역에서 공기업의 비중이 낮은 미국과 같은 국가와 비교하여 상대적으로 높다고 볼 수 있다(한국법제연구원, 2012). 이 같은 점을 고려하면 공공기관이 우리나라 경제와 사회 전반에 미치는 영향력을 체계적으로 파악하고 공공기관의 국민과 사회에 대한 역할과 기관이 추구해야 할 가치와 운영 방향성에 대한 보다 심도 있는 학술적 연구가 확대될 필요가 있는 것이다.

둘째, 정권별로 공공기관에 대한 연구는 각 정권의 정책방향을 반영한 경향이 있었다. 정권별로 국정과제들 중 공공기관과 관련된 과제 분야가 학술적으로 연구된 사례가 다수 있었다. 이러한 경향은 정부에 따라 변하는 공공기관 운영 및 혁신 방안에 대하여 이러한 것이 무엇을 의미하여 어떻게 반영되어야 하는지에 대한 고민이 학계에서 이루어지고 있음을 나타낸다고 볼 수 있다. 최근 정부는 「생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인」에서 핵심기능 중심 재편을 통한 조직·인력정비, 조직·인력 효율화, 인건비 및 경상경비 절감을 통한 예산효율화, 불요불급한 자산 매각 및 부실 출자회사 지분정비를 통한 자산정비, 복무수행 점검 및 조정의 혁신 가이드라인을 제시하였다(기획재정부, 2022b). 따라서 관련 후속 연구가 다수 이루어질 것으로 예상된다. 다만, 정부의 공공기관 관련 국정과제 혹은 지침을 기반한 연구에 추가하여, 정부의 공공기관 정책에 대한 이론적 접근의 확대가 필요하다. 예를 들면, 역대 정부에서 추진된 다수의 공공기관 선진화 및 개혁은 신공공관리론(New Public Management)에 의한 것이었다고 볼 수 있다(오영민 외, 2014). 그런데 본 연구에서 나타난 빈도 분석의 결과, 신공공관리 관련 연구가 다수 등장하지는 않았다. 빈도 분석과 네트워크 시각화 결과를 보더라도, 조직관리 관련 이론들 이외에 공공기관 관련 정책적 이론의 활용빈도가 적었다. 공공기관 관련 후속 연구에서는 공공기관 관련 국가정책에 대한 정책학적 접근을 통하여 정부의 정책이 공공기관을 통하여 사회 전반에

미치는 영향을 분석하고 정책의 방향성을 제시하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 공공기관 학술 연구주제 등장빈도와 우리 정부 공공기관 경영평가 지표 간 가중치 간 관계 분석에서 학계와 정부의 관심이 우선순위가 다를 수 있음이 확인되었다. 특히 경영평가 지표에서는 조직관리(보수, 복리후생, 인적자원관리 등) 부분의 평가점수 비중이 낮았는데, 공공기관 관련 학술 논문에서는 경영평가 주제 다음으로 조직관리 주제가 다수 등장한 것으로 나타나 학계에서 조직관리 이외의 연구주제에 대해 보다 활발한 논의가 필요함을 의미한다.

본 연구에는 향후 연구에서 보완되어야 할 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 본 연구는 학술연구데이터베이스상 학술논문의 주제어를 주요 데이터로 공공기관 관련 연구 동향을 분석했기에 각 논문의 세부 내용을 연구 경향에 반영하지 않았다. 이는 1,100편의 논문이 분석 대상이었기 때문에 분석의 효율성을 위하여 선택된 방법이었다. 후속 연구에서는 보다 구체적인 공공기관 관련 연구분야를 선정하여 깊이있는 연구를 진행할 수 있을 것이다. 둘째, 본 연구의 목적이 텍스트 분석을 통한 공공기관 연구 동향 분석이므로, 공공기관 관련 이론의 흐름이나 내용을 직접적으로 다루지는 않았다. 미래 연구에서는 공공기관 관련 이론들에 대한 심도있는 검토를 통하여 공공기관 학술연구의 이론적 접근 방향에 대한 논의를 진행할 수 있을 것이다. 셋째, 본 연구에서는 공공기관 연구의 전반적 경향을 살펴본 관계로 공공기관 종류에 따른 연구 경향을 분석하지는 않았다. 추후 공공기관 종류별 연구 경향 비교를 고려해볼 수 있을 것이다. 마지막으로, 본 연구에서는 주제어를 사용하여 해당 논문의 연구주제를 추정하였다. 이러한 접근을 통하여 해당 논문의 핵심주제는 파악할 수는 있으나, 각 논문의 가설과 그 결과에 대한 논의는 제한된다. 따라서 후속 연구로 공공기관 관련 논문들에 대한 메타분석(meta-analysis)을 통하여 보다 구체적인 가설과 그 결과를 종합할 수 있는 접근을 고민해볼 수 있다.

## 참고문헌

### 〈국내 문헌〉

- 경제·인문사회연구회 (2022). **국정과제 관리 개선방안**. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 22-01-01.
- 국회예산정책처 (2022). **2022 대한민국 공공기관**.
- 기획재정부 (2013). **공공기관 합리화 정책 방향**.
- \_\_\_\_\_ (2022a). **2022년도 공공기관 경영평가편람**.
- \_\_\_\_\_ (2022b). **생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인**.
- 김경동·이시영·고길곤 (2020). 텍스트 마이닝을 활용한 고용정책 프레임 연구: 언론기사 및 국회 회의록의 비교·분석을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 30(4): 135-163.
- 김상희·이춘우 (2020). 「중소기업연구」 40년 연구주제의 전체 조망. **중소기업연구**, 42(4): 47-67.
- 김진환·김영준 (2021). 토픽모델링을 이용한 영업 분야 연구 동향 분석. **마케팅연구**, 36(1): 99-120.
- 라영재 (2017). 공공기관의 사회적 책임에 관한 정부의 역할 연구. **한국부패학회**, 22(1): 119-142.
- 박상언·이병량 (2017). 텍스트 마이닝 기법을 활용한 한국문화정책 연구 경향 분석. **한국거버넌스 학회보**, 24(3): 95-119.
- 박시진·김국진 (2022). 한국 행정학 조직연구주제 경향분석: 한국조직학회보 게재논문(2004-2022)을 중심으로. **한국조직학회보**, 19(2): 1-22.
- 백평구 (2021). 인적자원개발 분야 국내 학술지의 주요 연구주제 분석. **인적자원개발연구**, 24(2): 1-30.
- 오영민·박노옥·원종학·하연섭·이혜영·조윤직 (2014). 「신공공관리론」의 평가와 정책적 시사점. 한국조세재정연구원.
- 이인우·서한결·장수진·조철희·정양현 (2020). 단어출현빈도분석과 AHP를 통한 기술 연구 동향과 기대 효과 분석: 바이오 에너지 분리막을 중심으로. **경영교육연구**, 35(5): 335-348.
- 한국법제연구원 (2012). 「주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석」. 재정법제 연구 12-18-4.
- 한국조세재정연구원 (2018). **공공기관 경영평가제도 변천과정연구: 「공운법」 제정 이후를 중심으로**.

투 고 일: 2023년 5월 8일

심 사 일: 2023년 6월 8일

게재확정일: 2023년 6월 22일

(Abstract)

## Research Trends of Studies in Public Institutions from 1962 to 2023 Using Text Mining

Seejeen Park, Juchan Kim

This study analyzed the keywords of 1,132 academic papers related to public institutions through frequency analysis, word clouds visualization, and network visualization of co-occurring keywords. The results showed that research related to management evaluation conducted by the government had the highest frequency among the research topics. The current study confirmed that research on public institutions varied according to the policy directions of each administration. The study also found that the priority of research topics in academia and the government's policy directives in management of public institutions may differ. Overall, research topics were focused on practical approach or policies rather than theories. This indicates the need for theoretical exploration and academic research expansion regarding the role of public institutions and the values that institutions should pursue.

Keywords: Public institutions, State-owned Enterprises, Quasi-governmental Agencies,  
Text Mining

## 민주화 이후 역대정부의 공공기관 혁신 비교분석: 공공기관 국가소유권 제도변화를 중심으로

라영재\* · 남궁근\*\*

### 요약

1980년대 영연방 국가들에서 공공부문 개혁의 이론적 기초를 제공한 개념모형은 신공공관리론인데 그 한계가 나타나면서, 신웨버리안 모형, 신공공거버넌스 모형, 신공공서비스 모형, 공공가치 거버넌스 모형 등 다양한 이론이 대두되었고, 이에 따라 국가마다 다른 개혁과 혁신방안들이 나타났다.

우리나라에서 1987년 정치적 민주화 이후 역대정부의 공공부문 혁신은 동시대의 개혁이론 모형과 더불어 외환위기와 같은 외부충격의 영향을 받았고 정권교체에 따른 정부의 정책방향을 중심으로 추진되어왔다. 김영삼, 김대중 정부는 공기업의 민영화를 추진하였고, 이명박 정부와 박근혜 정부는 민영화보다는 공공기관의 통폐합 등 기능조정을 추진하였다. 이같이 외부적인 경제위기와 보수정부의 집권 시기에 신공공관리론에 기반을 둔 공기업의 민영화와 기능조정을 포함한 구조조정이 가능하였다. 2005년 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」 제정을 계기로 노무현 정부는 신웨버리안 국가 모형을 토대로 공기업과 준정부기관에 대한 국가소유권의 기획재정부 집중과 더불어 다양한 관리제도를 법제화하였다. 문재인 정부는 신공공거버넌스 및 공공가치거버넌스 모형을 기반으로 공공기관의 자율적 혁신, 시민의 참여와 협력 및 사회적 가치실현의 강화를 위한 일자리 확충과 이들을 반영한 경영평가지표를 적용하였다.

경제위기와 보건위기와 같은 복합위기가 주기적으로 나타나고 있으므로 앞으로 이에 대처하는 공공부문의 혁신역량은 더 중요해지고 다양한 정부정책을 현장에서 집행하고 있는 공공기관의 사회경제적인 역할은 더욱 강화되고 있다. 그러므로 공공기관의 국가소유권 행사의 전문화와 공공기관의 자율적인 경영혁신과 책임경영이 더 강조되어야 한다.

주제어: 공공부문 개혁모형, 개혁의 동인, 공공기관 혁신비교, 국가소유권 기능과 정책

\* 제1저자: 한국외국어대학교 행정학 박사학위 취득, 국무조정실 평가관리관을 역임하고 현재 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 부패방지, 공공부문 거버넌스, 정책평가와 경영평가 등이다. (yjraa@hanmail.net)

\*\* 제2저자: 미국 Pittsburgh대학교 행정학 박사학위 취득, 서울과학기술대학교 행정학과 교수 및 총장과 정부업무평가 위원회 민간위원장 등을 역임하고, 현재 서울과학기술대학교 명예석좌교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책 분석 및 정책평가, 정부혁신, 인사개혁 등이다. (keunnk@seoultech.ac.kr)

## I. 서론

제2차 세계대전 이후 서구국가들에서 경제적인 성장과 복지국가 시대를 거치면서 정부기관과 공기업, 준정부기관을 포함하는 공공부문(public sectors)은 지속적으로 개혁과 혁신의 대상이 되어 왔다. 1980년대 미국과 영연방 국가들에서 신자유주의와 신공공관리론을 이론적 배경으로 공공부문의 개혁을 추진하면서 중앙정부의 공동화(hollowing-out)가 진행되었는데 그 과정에서 공기업과 준정부기관의 역할은 오히려 확대되어 왔다(라영재, 2020). 1980년대 이후 서구 선진국들에서 정부부문에 대한 강력한 구조조정과 사회복지 전달서비스의 기능 개선을 계기로 다양한 형태의 준정부기관들<sup>1)</sup>이 만들어지게 되었다(Lægreid and Verhoest, 2010).

공공부문에 대한 관리개혁의 내용과 강도는 사회경제적 환경의 변화와 정치행정시스템에 의해서 결정된다. 특히 국제적인 경제상황과 사회인구학적인 변화가 공공부문의 개혁방향에 영향을 미치고, 신공공관리론을 포함한 공공부문 개혁의 이론적 모형과 시민들의 압력은 정치행정시스템의 변화에 영향을 미쳐왔다(Pollitt & Bouckaert, 2011: 33). 우리나라에서는 1987년 정치적 민주화 이후 1998년 IMF 외환위기와 같은 국제적인 경제환경 변동, 동시대의 공공부문 개혁의 이론모형, 시민사회의 민주화 요구와 정부감시의 강화, 집권한 정부의 정치적인 이념과 같은 요소들이 공공부문의 개혁과 혁신의 방향 및 강도에 큰 영향을 미쳤다. 특히 2005년 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」 제정·권고를 계기로 하여 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(공운법)이 제정되면서 우리나라 공공기관에 대한 국가소유권 정책(ownership function policy)이 확립되었는데, 다른 OECD 국가들과 달리 준정부기관까지 국가소유권이 기획재정부에 집중되면서 공공기관에 대한 통일된 관리체계의 법적인 기반이 마련되었고 강력한 국가소유권 행사가 이루어지게 되었다.

본 연구의 내용은 다음과 같다. 첫째, 국내외 선행연구를 바탕으로 공공부문 개혁의 개념 모형과 개혁 수단에 관한 이론적 논의를 고찰하였다. 둘째, 1987년 정치적 민주화 이후 김영삼 정부에서 문재인 정부까지 역대 정부(과도기인 노태우 정부 제외)에서 추진한 공공기관 개혁에서 그 배경이 되는 이론적 모형 및 정부 국정목표와의 관계, 혁신의 추진체계, 개

1) 국가마다 비정부공공기관(Non-departmental public bodies: NDPDs), 정부산하기관(arm's length bodies: ALB) 또는 준정부조직(Quasi-autonomous non-governmental organizations: QUANGOs) 등의 다양한 명칭으로 불린다(Conforth, 2002; Cabinet Office, 2019, 2018 참조).

혁신과를 검토하였고 개혁들 간의 관점에서 차이를 비교 분석하였다. 셋째, OECD 공기업 작업반에서 권고하고 있는 국가소유권의 정책수단들을 기준으로 역대 정부별로 공공기관 관리제도의 변화를 분석하였다.<sup>2)</sup> 즉, 공공기관 근거법률과 국가소유권 집중, 민영화 정책, 공공기관 기능조정, 경영평가, 경영공시, 고객만족도 조사, 임금체계 등 일곱 가지 범주로 구분하여 역대정부별 유사점과 차이점을 고찰하였다. 마지막으로 이러한 논의를 종합하여 결론을 도출하고자 하였다.

## II. 공공부문 개혁의 개념모형과 변화의 동인

### 1. 공공부문 개혁의 개념모형

1980년대 이후 정부부문과 공공기관을 포괄하는 공공부문 개혁(public sector reform)의 토대가 되는 개념모형(conceptual model) 또는 패러다임의 변화는 아래의 6가지 모형으로 구분할 수 있다.<sup>3)</sup>

#### 1) 웨버리안 국가(Weberian state) 모형

웨버리안 국가 모형 또는 전통적 행정모형의 이론적 기초는 베버의 계층제적 관료제, 윌슨의 정치행정이원론, 테일러의 과학적 관리가 결합된 것이다. 웨버리안 국가 모형은 계층적 권위, 업무의 전문화, 비인격적 규칙과 절차를 포함한 관료주의의 원칙에 기초한다. 그러나 1980년대 이후 전통적 행정모형은 공공부문의 개혁을 추진하기에는 너무 경직되고 융통성이 없다는 비판에 직면하여 신공공관리론의 도전을 받게 되었다.

#### 2) 신공공관리(New Public Management, NPM) 모형

신공공관리 패러다임은 전통적 행정모형에 대한 반발로 대두하였다(Miller, 1994: Barzelay,

2) 국가소유 공기업의 거버넌스와 소유권 정책에 관한 최근 논의는 다음 문헌(OECD, 2022, 2020, 2018, 1995; Stureson, McIntyre & Jones, 2015) 참조.

3) 이 부분은 남궁근, 『민주화 이후의 국정운영』, 제2판, 제7장 「역대정부의 정부혁신」, 2023, pp. 395~561; Pollitt & Bouckaert, 2011, *Public Management Reform*, p. 22를 참조하여 정리하였다.

2001). NPM의 주요 내용은 1980년대와 1990년대에 영국, 호주, 뉴질랜드, 미국 등 영미계 국가에서의 공공부문 개혁조치들로 구성된다. NPM에서 강조하는 공공부문 혁신의 방식은 작은 정부와 민영화, 인센티브 제공에 의한 생산성 향상, 민간관리기법의 도입과 경쟁 유도를 통한 효율성 제고, 분권화된 조직 만들기 등이다. Pollitt(1993)는 유럽적 맥락에서 NPM의 특징을 시장메커니즘 활용, 분권화, 서비스품질 제고, 고객만족 등 네 가지 범주로 분류하였다. 그러나 1990년대 후반부터 NPM 모형은 책임성, 투명성, 시민 참여와 같은 더 넓은 공공가치를 희생하면서 비용 절감과 효율성이라는 좁은 가치에 초점을 맞춘다는 비판에 직면하였다. Post-NPM 패러다임은 신웨버리안 국가 모형(NWS), 신공공거버넌스(NPG), 신공공서비스(NPS), 공공가치 거버넌스(PVG) 등 여러 갈래로 전개되었다.

### 3) 신웨버리안 국가(New Weberian state, NWS) 모형

NWS 모형은 관료주의의 전통적인 원칙을 기반으로 하며 원래 모형의 한계를 극복하기 위해 모형에 현대적인 관리방법을 포함시켰다. NWS 모형은 현대 국가의 기능에서 관료적 구조와 절차의 중요성을 여전히 강조하고, 국가 권력의 행사에서 전문성과 공정성을 중요하게 본다. NWS 모형의 주요 특징 중 하나는 국가 기능에서 공공관리의 역할에 초점을 맞추는 것으로 여기에는 조직 구성원의 평가를 위한 성과기반의 시스템 활용, 명확한 책임계통의 확립, 투명하고 참여적인 의사결정 프로세스의 개발이 포함된다. NWS 모형의 또 다른 중요한 측면은 국가의 기능을 지원하기 위한 강력한 법적 프레임워크의 필요성을 강조하는 것이다. 여기에는 명확하고 시행 가능한 규칙과 규정의 개발, 독립적인 사법부의 설립, 시민들을 위한 효과적인 법적 구제책의 제공이 포함된다. 전반적으로 NWS 모형에서 공공부문 혁신은 국가권력의 행사에서 전문성, 책임성, 투명성의 중요성을 강조한다.

### 4) 신공공거버넌스(New Public Governance, NPG) 모형

보통 뉴거버넌스 모형으로 불리는 신공공거버넌스 모형은 정부-시장-시민사회의 협력적 거버넌스, 즉 공공부문 혁신의 방향으로 정부, 시장과 시민사회와의 협력 및 조정·타협과 연계를 강조한다. 정부가 시민들의 요구와 기대에 더 대응하고, 시민사회조직 및 민간부문을 포함한 다양한 이해관계자와 더 협력하며, 공공서비스가 효과적이고 효율적으로 제공되었는지 그 성과를 측정하여 확인하여야 한다고 본다.

### 5) 신공공서비스(New Public Service, NPS) 모형

Denhart & Denhart(2011)는 신공공서비스론에서 행정의 최고가치가 민주주의, 시민권, 공익이라고 주장하였다. 신공공서비스론은 행정서비스의 수혜자가 고객이 아닌 시민이며 시민참여(citizen involvement)를 강조한다. 신공공서비스론에서 강조하는 정부혁신의 방식은 리더십의 공유, 협업적 조직구조, 조직원 개인의 발전과 창의성 증진을 위한 조직운영, 정부·시장·비영리기관 간의 협력체제 구축 등이다. 또한 공공서비스 제공에 있어 공공 신뢰, 청렴, 윤리적 행위와 같은 가치의 중요성을 강조한다.

### 6) 공공가치 거버넌스(Public Value Governance, PVG) 모형

공공가치 거버넌스는 공공부문 조직의 중심적인 목표로서 공공가치의 창출을 강조하는 모형이다. 이 모형에서는 다양한 국민이 숙의과정에 참여하여 이들이 가장 중요하게 생각하는 문제를 합의에 따라 도출하고, 이 문제를 효과적으로 해결함으로써 공공가치를 달성할 수 있다고 본다.<sup>4)</sup> Moore(1995)는 공공가치가 “공무원과 시민이 집합적 메커니즘을 통해 결정하는 것이며 개별 시민이 아닌 집합적으로 소비되는 가치”라고 보았다. 한편 Bozeman(2007)은 공공가치의 개념을 “어떤 시민들에게 권리, 혜택, 특혜를 주어야 하고, 어떤 시민들에게는 주지 말아야 하는지에 관한 규범적 합의(consensus)”라고 정의하였다. Bryson, Crosby & Blomberg(2015)는 공공가치를 “시민과 대중이 가치가 있는 것으로 합의한 규범”이라고 정의한다. 이들의 논의를 요약하면 “공공가치는 시장실패 영역에 정부가 개입하여 시민이 당연히 누려야 할 권리를 보장하되, 정부와 시민사회를 포함한 다양한 영역의 행위자가 집합적으로 이에 대하여 합의하고 결정하며, 그 결과를 동시대의 사회가 가치가 있는 것으로 수용하여야 한다.”라는 것이다(남궁근, 2023: 402~403). 공공가치 거버넌스에서 강조하는 공공부문 혁신의 방식은 정부와 다양한 이해관계자가 참여하는 네트워크 거버넌스 구조를 형성하고, 필요한 공공서비스를 정부와 민간부문이 결합된 다양한 조합의 수단을 활용하여 제공하는 것이다.

4) Moore(1995)의 저서 *Creating Public Value* 출간 이후 신공공관리론(NPM)의 대안으로 공공가치관리(Public Value Management) 또는 공공가치 거버넌스론이 대두하였다.

## 2. 공공부문 개혁의 수단과 특징

공공부문 개혁의 이론적 토대가 되는 개념모형인 신공공관리론, 신웨버리안 국가론, 신공공거버넌스론, 공공가치거버넌스론에서 강조하는 공공기관 개혁수단과 도구들과 특징은 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 공공부문 개혁모형에 따른 공공기관 개혁수단과 특징

개혁모형	개혁수단들의 특징
신공공관리 모형	민영화, 경영평가, 경영공시, 고객만족도조사, 이사회와 경영계약 등 경쟁체제 도입
신웨버리안 국가 모형	재정당국 중심의 소유권 정책 집중, 정부혁신 및 공공기관 혁신 주체 등 국가기관의 전문성, 중립성 강조
신공공거버넌스 모형	시민참여와 협력, 기관의 신뢰성과 이미지 제고 및 자체적인 조직혁신과 사회적 책임 강조
공공가치거버넌스 모형	공공성과 사회공헌 등 사회적 가치 강조, 이해관계자 참여적 거버넌스 형성, 다양한 조합을 통한 공공서비스 제공

자료: Pollitt and Bouckaert(2011). p. 22 참조하여 공공가치거버넌스(PVG) 모형을 추가하여 재구성<sup>5)</sup>

신공공관리론(NPM) 관점에 따른 개혁수단은 민영화, 경영평가, 경영공시, 고객만족도조사, 이사회 제도와 경영계약 등 경쟁체제의 도입을 포함하고 있다. 신웨버리안 국가 모형(NWS)에서는 여전히 정부의 기능을 강조하며, 재정당국 중심의 소유권 정책 집권화, 정부혁신과 공공기관 혁신체계의 구축 등과 같이 국가기관의 역할에서 전문성과 중립성을 강조한다. 이러한 관점에서 최근 국제적으로 공기업의 법적, 제도적 규제 마련, 효과적 감독·책무성 개선 방안 마련, 성과모니터링시스템 개발, 재무적 관리, 이사회의 전문성 확보, 투명성과 정보공개 강화, 주주권 보호와 같은 개별 공기업의 지배구조 개선에 개혁의 초점을 맞추고 있다(World Bank, 2014). 즉 1980년대 이후 NPM의 관점에서 공기업의 민영화와 경쟁체제를 강화하는 것이 공기업 구조개혁의 주된 정책이었지만 2000년대 이후 신웨버리안 관

5) Pollitt and Bouckaert(2011)에서 Networks는 독립된 이해관계자의 네트워크이고 NPG는 이해관계자들 사이의 네트워크와 협력을 의미한다고 하면서 모형을 구별하고 있으나 국정을 운영하는 데 네트워크 간의 갈등과 이해관계의 대립도 있겠지만 협력과 파트너로 작동하기 때문에 NPG 모형으로 통합했다. 최근 신자유주의나 신공공관리론의 대안으로 공공성, 사회 및 환경문제를 해결하는 가치를 중요시하는 측면에서 공공가치거버넌스 모형을 추가하였으나 이 또한 NPG 모형으로 통합할 수 있을 것으로 보인다.

점에서 공공기관 내외부 지배구조 개선이 공공기관의 관리개혁의 주된 정책방향이 되었다.

신공공거버넌스(NPG) 모형에서는 시민참여와 협력, 기관의 신뢰성과 이미지의 제고, 자율적인 조직혁신과 사회적 책임을 강조한다. 2000년대에는 신공공거버넌스 모델에 따라서 협력과 신뢰를 강조하는 새로운 공공기관 관리개혁방식이 등장하였다. 이에 따라 투명성, 정보공개, 공공서비스 이용자의 위원회 등과 같은 제도적 장치가 중요하게 되었다(Pollitt & Bouckaert, 2011: 22). 한편 공공가치 거버넌스(PVG)에서는 정부나 공공기관의 공공성 강화와 사회적 가치의 강조, 이해관계자의 참여, 협력적인 거버넌스의 형성, 다양한 정책조합과 협의를 통한 공공서비스의 제공이 강조되고 있다. 즉 공공기관의 수익성보다는 공공성의 강화, 사회공헌 등 공공가치를 중시하여 이를 달성할 수 있는 참여적인 거버넌스의 구축과 고객 맞춤형의 공공서비스를 제공하는 집행방식의 다양화에 초점을 맞추고 있다.

이와 같이 공공부문의 개혁모형을 살펴보면 개념적인 차별성은 보이지만 실제로 그에 따른 개혁정책의 수단들과 제도의 정책적인 차별성이 큰 것은 아니라고 본다(Pollitt & Bouckaert, 2011). 즉 신웨버리안 국가 모형이나 신공공거버넌스 모형에 따른 개혁정책, 수단 또는 제도들은 독자성이 있다기보다는 정부나 공공기관의 위계적인 관료제적인 정책집행 또는 기업가적인 경영방식 도입의 문제점을 극복하거나 보완해야 한다는 차원에서 신웨버리안 관점과 신공공관리론의 관리수단 및 제도들을 상호 보완하고 있다고 볼 수 있다. 한편으로 전통적 모형에서 정부기관의 위계적 집행과 다른 한편으로는 민간기업과 같은 효율과 성과관리 중심의 수평적 조직운영이라는 이념형적 양극단 사이에서 시민사회와 민간기업 등 다른 부문 또는 기관들 사이의 협력과 신뢰형성, 고객보다는 시민성을 강조한다는 측면에서 보게 되면 여러 국가에서 운영되고 있는 공공기관의 민주적인 이사회, 성과평가, 경영공시, 고객만족도조사와 같은 관리제도들의 차별성은 그렇게 크지 않은 것으로 보인다.

### 3. 공공기관 개혁의 변화 동인

공공기관의 제도들은 역사적 제도주의에 근거해서 경로의존성과 자기강화과정을 거치고 있다는 선행연구(Pollitt & Bouckaert, 2011; 박정수·유효정, 2012)도 있지만 기존의 제도와 개혁이 단절되고 새로운 방향에서 개혁이 진행되는 경우가 나타나고 있다. 역사적 제도주의자들은 이러한 제도변화의 동인(driving forces)으로서 외부의 충격과 단절적 균형(Krasner, 1984: 223~246) 중대한 전환점(critical junctures)과 제도의 학습, 아이디어와 이데올로기(Berman, 1998), 제도의 모순과 균열(North, 1990; Streek & Thelen, 2005;

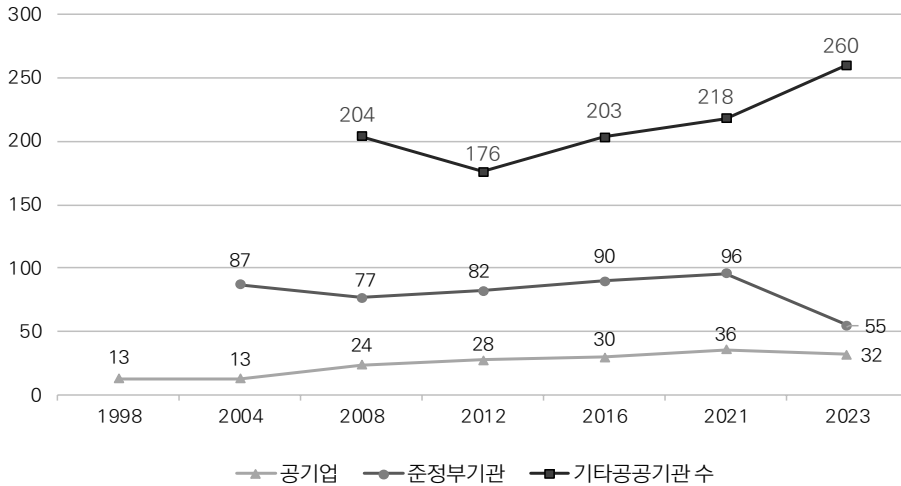
하연섭, 2016) 등의 개념을 사용하고 있다. 이러한 관점에서 보면 공공부문 개혁모형의 변화는 국가가 처해 있는 사회경제적인 상황, 당시 지배적인 정책이나 이데올로기, 역사적 사건을 포함한 외부충격 등의 영향을 받게 된다(Pollitt & Bouckaert, 2011: 33). 우리나라에서도 공공부문의 개혁모형의 변화에는 외부적 충격(예를 들면, 1998년 IMF 경제위기, 2008년 금융위기, 2019년 코로나19 팬데믹 등)과 더불어 신공공관리론, 신웨버리안 국가모형, 신공공거버넌스론, 신공공서비스론, 공공가치거버넌스 등과 같이 당시 유행하는 이념적 가치와 이론이 영향을 미쳐 왔다. 공공부문의 개혁 변화에서 가장 직접적이고 주기적인 변화의 계기는 정권교체이다. 5년 단임의 대통령제 국가에서 대통령을 중심으로 하는 정부 핵심부는 정부 출범 초기에 새 정부의 국정기조와 국정과제를 제시하는 한편 공공부문의 개혁과 혁신의 주도적 패러다임과 정책목표를 설정하고 이를 임기 동안 추진하여 왔다. 특히 보수정부와 진보정부 사이에서 정권교체가 이루어지면 공공부문의 운영방향을 바꾸어서 가시적인 성과를 창출하여 집권을 연장하려고 한다. 그러나 새롭게 출범한 정부라고 하여도 공기업과 준정부기관의 경우에 정책집행수단으로서의 성격을 가지고 있으며 공공기관을 운영하는 데 있어서 이전 정부에서 축적된 경험과 기존 제도를 활용하려고 하기 때문에 완전한 정책적, 제도적인 단절이 이루어지는 경우는 잘 나타나지 않는다.

정치적 민주화 이후 김영삼, 김대중 정부에서 공기업의 민영화로 기관 수가 축소된 이후 공기업은 큰 변화가 없지만 노무현 정부에서 정부산하기관 통계가 나온 이후 비교해 보면 준정부기관과 기타공공기관의 수는 증가 추세에 있다. 다만 2022년 공기업과 준정부기관의 지정기준의 변경으로 인하여 2007년 1월 「공운법」 제정 이후 공공기관으로 지정된 공기업과 준정부기관의 수가 처음으로 130개에서 87개로 축소되었다(그림 1) 참조).<sup>6)</sup>

6) 2007년 「공운법」이 제정되고 2010년 이후 기획재정부는 매년 공공기관을 지정하고 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관의 유형구분을 위하여 공공기관의 정원, 총수입액, 자산을 조사하고 있다. 2012년 이후 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 수가 증가하는 만큼 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 유형별로 모두 정원, 총수입액, 자산도 증가하였다.

[그림 1] 공공기관 지정 현황 변화(1998~2023)

(단위: 개)



자료: 공공기관 알리오, 기획재정부 지정 보도자료를 참고하여 재구성

민주화 이후 주기적인 정권교체를 거치면서 공공기관 개혁방향과 관리정책에는 정권교체 시기의 외부적 위기와 당시 집권정부의 정책이데올로기가 영향을 미쳤을 것이고, 구체적인 공공기관의 소유권 행사수단 또는 관리정책과 제도들은 역대정부에서 제도적인 적용과 변화를 통해서 강화되고 있는 현상을 찾아볼 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 역대 정부의 공공기관 개혁 및 혁신

#### 1. 김영삼 정부의 개혁과 공공기관 혁신

##### 1) 신공공관리론 관점의 도입

1993년 출범한 김영삼 정부는 WTO체제의 출범과 OECD 가입에 따른 무한 경쟁시대가 도래하는 등 대외적 개혁과 개방 압력, 관료조직의 관행과 제도에 대한 혁신적인 변화를 위해 당시 세계적으로 확산되고 있었던 관리주의와 공공관리를 핵심적 개혁이념으로 채택하였다(김정렬 외, 2007). 특히 「신경제5개년 계획」에서 국가 경제 개입의 축소와 시장기능의 강화라는 신자유주의와 신보수주의의 이념을 담고 있고, 신자유주의에 기초한 신공공관리가

행정개혁의 모형이 되었다(안병영 외, 2007).

취임 초기 김영삼 정부는 작고 효율적인 정부 구현을 목표로 삼았고, 이를 실현하기 위해 행정조직의 효율성과 민주성의 2대 원칙을 제시하였다(안문석, 1995: 17). 김영삼 정부는 과거 경제성장 시대에 비대화된 정부조직의 축소, 효율성과 생산성 향상을 추구하고, 민영화, 규제개혁, 지방자치를 강력하게 추진하였다.<sup>7)</sup>

## 2) 공공기관 혁신의 추진체계

김영삼 정부는 정부주도 개발경제 시대에 짜여진 골격에 따라 정부가 비대하고 다기화된 조직을 유지하고 있다고 판단하고 제3차 정부조직개편으로 경제기획원과 재무부를 통합하여 재정경제원을 신설했다(문민정부 5년 개혁백서, 1997: 106). 신설된 재정경제원을 중심으로 공기업의 독점적 지위에 따른 미진한 경영효율화 노력을 부각시키며 공기업 민영화 추진계획을 수립하였다.

## 3) 공기업의 민영화 추진과 성과

당시 민영화 및 기능조정 세부추진계획에 따르면 임기 내 전체 133개 공기업 중 46%인 61개 공기업에 대한 정부지분을 완전 매각하여 민영화를 추진하기로 하였다.

김영삼 정부의 민영화 추진 결과를 살펴보면 데이콤 민영화(1993), SK텔레콤 민영화(1994) 등 일정 부분의 성과가 있었다. 한편 1980년대 이후 철도청의 적자가 급증하면서 철도청의 공사화 추진을 준비하여 왔다. 1995년 「국유철도 운영에 관한 특례법」을 제정하여 2000년대 초반까지 인원감축, 시설현대화, 개량사업 등의 내용을 골자로 하는 국유철도경영개선 기본계획을 수립하여, 노무현 정부에서 철도사업을 공사화하는 기반을 구축하는 계기를 마련하였다. 전반적으로는 김영삼 정부의 야심찬 계획에도 불구하고 공기업 민영화의 성과는 다소 부진하였다. 당초 133개 공기업 중 61개를 민영화하기로 계획하였지만, 실제 임기 중 민영화를 완료한 기업은 16개에 그쳤다.

김영삼 정부는 역사바로세우기, 정치개혁, 행정개혁, 경제개혁, 사회개혁과 같은 권위주의적이고 억압적인 군부통치를 마감하고 민주주의의 시대를 개막하기 위한 변화와 개혁을 강조(문민정부 5년 개혁백서, 1997: 12)하고 있지만 재정경제원 중심으로 추진했던 공기업의 민영화 사례 이외에 국가소유권 행사와 관련된 개혁과 혁신은 찾아볼 수 없다.

7) 역대정부의 공공기관 개혁 및 혁신에 관한 논의는 남궁근(2023: 611~616)을 토대로 대폭 보완한 것이다.

## 2. 김대중 정부의 개혁과 공공기관 혁신

### 1) 신공공관리론적 개혁의 지속과 뉴거버넌스 관점의 도입

IMF 외환위기 극복을 위하여 신공공관리론에 기반을 둔 본격적인 정부혁신을 추진하였다. 한편 전통적인 정부혁신의 요소가 포함되어 있어서 김대중 정부의 정부혁신은 전통적 행정학과 신공공관리 패러다임의 혼합형으로 보는 견해(임주영·박형준, 2015)도 있다. 그러나 집권 후반기에는 노사정위원회 활성화, 시민단체 지원 등 신거버넌스 관점인 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 보완적으로 추구하였다.

김대중 정부가 제시한 공공부문 개혁의 모토는 ‘작지만 국민에게 봉사하는 효율적인 정부’였다(기획예산처, 2002: 6~7; 송하중, 2014: 218~220; 라영재 외, 2018). 그래서 김대중 정부는 공공부문의 인력감축, 공기업의 민영화, 자회사 정리, 방만경영의 쇄신 등 구조조정을 통해 공공부문의 규모를 축소하여 작은 정부를 구현하고자 하였다.

### 2) 공공기관 혁신의 추진체계

김대중 정부에서의 공공기관 개혁은 외환위기 이후 정부조직 개편에 따라 신설된 기획예산위원회(2002)와 기획예산처(2002)가 재정과 공공부문 개혁을 전담하였고, 대통령 직속기구인 정부혁신위원회를 설치하고 이를 통하여 범정부적인 혁신을 추진하였다(라영재 외, 2018).

### 3) 공공기관 개혁과 성과

김대중 정부는 IMF 위기 탈출에 필요한 재정수입을 확보하고 국가재정의 건전화를 통한 국가신인도를 높이기 위해서 강력하고 폭넓은 공기업 민영화 추진계획을 수립하였다. 여기에는 첫 번째로, 공기업의 민영화, 자회사 정리, 인력감축은 물론 방만경영을 쇄신하기 위한 산하기관 폐지 및 통폐합, 외부위탁, 자산매각, 퇴직금 누진제 개선 등이 포함되었다.

두 번째로, 공기업 운영시스템의 혁신을 위하여 공기업 민영화뿐 아니라 공기업의 운영시스템 개선에도 역점을 두었다(윤태범 외, 2002). 김대중 정부는 1999년부터 정부투자기관의 자율성 제고와 책임경영체제의 확보를 지향한 「정부투자관리기본법」 개정을 통하여 공기업의 운영시스템 개혁을 위한 일련의 조치를 추진하였다. 정부 이사제를 폐지하고 민간전문가를 이사로 위촉하는 비상임이사제를 도입하여 이사회 기능을 대폭 강화하고, 책임경영체제의 구축을 위하여 공기업과 사장이 경영계획에 대하여 계약을 체결하도록 하는

사장경영계약제를 도입하였다. 2급 이상 또는 전 사원에 대한 성과연봉제 도입, 전자조달을 통한 구매제도 개선, 고객현장제도의 도입, 경영투명성 제고를 위하여 결산서, 재무제표, 경영실적 평가결과, 외부위탁 등을 공개하도록 하는 경영공시제도를 도입하였다.

세번째로, 정부산하기관은 정부기관 못지않게 공공성이 강하고 국민생활에 밀접한 영향을 미치는 공공서비스를 제공하고 있지만, 그동안 국민의 관심이나 의회의 통제로부터 상대적으로 자유로워 개혁의 사각지대로 남아 있었다고 보았다(기획예산처, 2002: 141~168). 1998년 5월 48개 출연연구기관 경영혁신계획을 발표하였고, 1998년 8월에는 131개 출연·위탁기관을 대상으로 기관 통폐합, 민간위탁, 자산매각, 인력감축 등의 내용을 담은 정부출연·위탁기관에 대한 경영혁신계획을 확정하였다. 또한 1999년 12월에는 1998년 경영혁신 대상에 포함되지 않은 49개 신설기관 및 보조기관을 대상으로 하는 ‘정부보조기관 등 경영혁신 계획’을 수립하여 추진하였다. 이같이 사실상 중앙부처의 외곽기관으로 기능했고, 이들과 이해관계를 같이하여 불필요하게 조직을 확대하는 등 정부의 보호막 안에 머물러 있었던 산하기관들을 개혁대상에 포함시킨 것은 긍정적으로 평가할 수 있다(남궁근, 2002).

네번째로, 출연위탁기관 및 출연연구기관을 포함한 산하기관의 운영체제 개선을 위해 산하기관의 조직, 인력, 자산매각과 같은 구조조정과 연봉제, 성과급, 퇴직금 누진제, 주택자금 무상지원, 대학 생활자금 무상지원 등 기존의 방만한 제도운영 개선을 위해 노력하였다. 김대중 정부는 출연연구기관과 주부무처와의 소속관계를 해소하고자 기존 연구원별 이사회를 폐지하고, 경제사회연구회, 인문사회연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회 등 5개의 연합이사회를 설립하도록 하고, 연구회별로 사무국을 구성하여 이사회를 지원하도록 하였다. 연합이사회가 출범한 후 1999년부터 국무총리실과 5개 연구회는 연구회 소속 43개 연구기관의 경영추진실적을 평가하고 우수기관에 대한 인센티브를 제공하기 시작하였다.

### 3. 노무현 정부의 개혁과 공공기관 혁신

#### 1) 신공공거버넌스와 신공공관리의 혼합형 패러다임

노무현 정부는 김영삼 정부에 이어 김대중 정부가 지속적으로 추진해 왔던 신공공관리 개혁의 속도를 조절하고, 뉴거버넌스(신공공거버넌스) 관점에서 개혁하고자 노력하였다(임주영·박형준, 2015). 노무현 정부가 처한 개혁의 환경은 김대중 정부 출범 초기와는 크게

달랐다. 김대중 정부는 IMF 외환위기로 노정된 문제의 해결과 단기적 대응에 초점을 맞추어 개혁의 가치와 방식, 과제 등을 선택하였지만, 노무현 정부에는 보다 근본적인 가치와 영역에 대한 개혁이 요구되었다. 가장 근원적인 개혁환경은 바로 정부-시민관계와 지방-중앙관계의 근본적인 변화에 의하여 형성되었다(남궁근, 2003). 이에 따라 노무현 정부는 과거와는 다른 새로운 형태의 뉴거버넌스 관점에서 국정운영 시스템 개혁을 추구하고자 하였다(김정렬, 2007).

노무현 정부는 과거 정부와는 달리 정부혁신과 지방분권을 하나의 패키지로 보아 혁신을 추진하고자 하였다. 노무현 정부 초기 정부혁신의 비전은 '투명하고 일 잘하는 정부'로 제시하였다(국정홍보처, 2008: 50~51). 이러한 국가비전을 달성하기 위한 하위목표로 효율적인 정부, 봉사하는 정부, 투명한 정부, 분권화된 정부, 함께 하는 정부를 제시하였다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 22~29; 2008: 31~34; 국정홍보처, 2008: 53~57).

## 2) 공공기관 혁신의 추진체계

노무현 정부는 상설적인 혁신추진조직을 구축하여 체계적으로 연계하여 정부혁신을 추진하였다. 집권 초기에 대통령 소속으로 정부혁신지방분권위원회를 설립하여 정부혁신지방분권과 관련된 지방분권추진법령 정비, 정부간 권한배분, 재정분권 등 정부혁신을 뒷받침하였다. 특히 혁신평가를 통해서 정부부처, 정부투자기관, 산하기관을 체계화하고 이행토록 했다.

2005년 「OECD 공기업 지배구조가이드라인」의 제정·권고를 계기로 기존의 「정투법」과 「정산법」 체제를 통합한 「공운법」을 제정함으로써 기획예산처로 공기업과 준정부기관의 국가소유권을 집중하였고, 「정투법」과 「정산법」 체제에서의 경영평가위원회가 주무부처와 외부전문가가 참여하는 공공기관 관리정책의 최고 심의의결기구인 공공기관운영위원회로 전환되면서 국가소유권 부처인 기획예산처 이외에 주무부처들이 참여하는 조정기구가 탄생되었다.

## 3) 공공기관 혁신과 성과

노무현 정부의 공공기관 혁신은 정부혁신지방분권위원회 재정·세제전문위원회 로드맵의 17번 과제인 공기업의 경영혁신 과제로 다루어졌다. 김대중 정부에서 공기업 및 산하기관의 현황에 관한 파악이 시작되었으나, 당시에는 공공기관 전체에 대한 관리수단이 마련되지 못한 상황이었다. 노무현 정부는 출범 초인 2003년 「정부산하기관관리법」(이하 정산법)을 제정하여 산하기관에 대한 관리체제 구축을 시도하였다. 이 법의 제정으로 산하기관에 대

한 경영평가가 최초로 실시되었고, 기관장 공개모집·경영공시·고객만족도조사 등의 관리 기틀이 처음으로 마련되었다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 315). 그러나 정부산하기관에 대한 관리체계가 여전히 미흡하고, 방만경영과 도덕적 해이 문제가 제기되어 보다 근본적인 혁신방안을 모색하게 되었다. 2005년 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 제정·권고를 바탕으로 이러한 문제를 개선하기 위해 2007년 4월 「공공기관의 운영에 관한 법률」(공운법)을 제정하여 기존에 분산되어 관리되었던 공기업과 정부산하기관을 하나의 법률로 묶음으로써 공공기관 전체에 대한 관리체계를 구축하였다(정부혁신지방분권위원회, 2007d: 317~341). 즉, OECD 권고를 계기로 공기업뿐만 아니라 준정부기관의 국가소유권을 당시 기획예산처인 예산당국에 집중하게 되었다. 또한 국가소유권 정책을 심의·의결할 수 있는 공공기관운영위원회를 구성하도록 하여 기획예산처 이외에 주무부처와 외부 전문가가 참여하는 정책조정기구를 만들었다. 공공기관운영위원회는 위원장(당시 기획예산처 장관) 등 정부위원 8인, 민간위원 7인 등 총 15인으로 구성되었다. 공공기관의 설립 근거, 재정지원, 출자 등 공공성 여부에 따라 공공기관을 지정하고, 공공기관의 유형을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고 유형별로 차별화된 관리감독 체계를 구축했다. 공공기관이 공통으로 지켜야 할 경영지침을 마련하여 시행하고 이행상황을 감독하도록 하였다.

2003년 12월 「정부산하기관관리기본법」을 제정하여 88개 정부산하기관에 대한 경영평가를 실시하였다. 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 시행한 후에는 공기업 24개와 준정부기관 77개 등 총 101개의 공기업에 대한 경영평가를 실시하기 시작하였다. 공공기관 경영평가체제가 구축되고 대상기관이 확대되면서 성과중심의 경영체제(연봉제, 팀제, 성과급 등)가 정착되기 시작하였다.

2005년 12월 공공기관 경영정보공개시스템인 알리오(ALIO)를 개통하였는데, 이 시스템에서 전체 공공기관의 운영현황을 파악하는 데 필수적인 경영정보를 제공하도록 하였다. 또한 윤리경영시스템을 강화하기 위하여 예산편성·집행기준 강화, 임원 직무청렴계약제 확대, 감사의 역할을 강화하도록 하였다(국정홍보처, 2008: 253~255).

노무현 정부에서는 김대중 정부에서 논의해왔던 전력공사, 가스공사의 민영화를 중단하였다.<sup>8)</sup> 전력공사의 경우 전력의 생산(발전), 수송(송변전), 판매(배전과 영업)의 기능을 분리하고자 하였다. 그러나 2003년 6월 17일 노사정위원회 공공부문 구조조정 특별위원회는

8) 2001년 한국의 전력시장은 한국전력공사가 발전, 송정, 배전을 모두 독점하고 있으므로 1단계로 일부 민자발전사업자가 한전에 전력을 공급토록 했고 2단계로 발전부문을 한전에서 완전 분리하여 발전사업자 간 분할 경쟁토록 했다.

한전의 배전부문 분할 중단을 권고하였고 산업자원부가 이를 받아들여 민영화가 무산되었다. 철도청의 경우 단계적 민영화 대신 철도 업무를 한국철도공사와 한국철도시설공단으로 상하분리하여 공사로 전환하였다.

#### 4. 이명박 정부의 개혁과 공공기관 혁신

##### 1) 작은 정부와 신공공관리 패러다임으로 복귀

이명박 정부는 시장과 지방정부의 활력을 키우고 중앙정부의 간섭과 개입을 최소화하고 국가 재정을 알뜰하게 운영하는 작은 정부를 혁신기조로 제시하였다. 즉, 적정규모의 정부를 주장한 노무현 정부와는 달리 전반적으로는 작은 정부와 기업가적 정부를 지향하면서 정부 구성과 운영에서의 효율성을 극대화하는 신공공관리론(NPM)의 기조로 되돌아갔다. 이명박 정부가 구현하고자 하는 정부는 국민을 섬기는 실용정부로 구체적인 정부혁신의 목표를 ‘유능한 정부, 작은 정부, 국민을 섬기는 정부, 실용정부’로 규정하였다(김관보, 2014: 263~264).

##### 2) 공공기관 혁신의 추진체계

이명박 정부는 공공기관의 개혁과 혁신을 위해서 대통령실, 기획재정부, 국가경쟁력강화위원회가 유기적인 협조체제를 구축하여 대통령실은 대립하는 관계 부처 간 이견조율을, 기획재정부는 공공기관 총괄부처로서 구체적 계획수립을, 국가경쟁력강화위원회는 전문가와 이해집단 의견수렴을 담당하였다(대한민국정부, 2013: 364~366). 공공기관을 직접 관리·감독하는 각 부처에는 차관을 단장으로 하는 ‘공기업선진화추진단’을 구성하였고, 선진화 추진과정에 필요한 전문지식과 다양한 의견을 반영하기 위하여 ‘공기업선진화추진자문단’을 구성하였다. 각 부처는 자문단을 통하여 분야별 전문가 의견을 수렴하여 추진계획을 마련하였다. 공공기관운영위원회 산하에 공기업선진화추진위원회를 설치하여 선진화추진과정에서 발생할 수 있는 이해관계자 간 갈등을 해소하는 등 사회적 비용을 완화하는 노력을 병행하였다(대한민국정부, 2013: 365~366). 의견수렴 등을 거친 기관별 선진화계획은 ‘선진화추진위원회’에서 종합 조정되고, ‘공공기관운영위원회’ 의결로 최종 확정되었다. 공공기관 선진화 계획은 총 6차에 걸쳐 발표되었다. 제1차-제3차 선진화 추진계획은 민영화와 통폐합에 주력하였고, 제4차 선진화 계획은 경영효율화 계획, 제5차 선진화 계획은 출자회사 정리, 제6차 선진화계획은 60개 기관의 정원 감축 및 재무건전성 개선에 초점을 맞추었다.

### 3) 공공기관 혁신과 성과

이명박 정부는 공공기관 규모가 비대화되고 비효율적 운영, 즉 방만경영으로 인하여 국민부담을 가중시키고 정부에 대한 신뢰를 저하시킨다고 보았다. 이에 출범 직후인 2008년 3월부터 ‘공공기관 선진화’를 통하여 공공기관의 문제점을 해소하고 위축된 시장경제에 활력을 불어넣겠다고 발표하였다.

이명박 정부의 공공기관 개혁에서 하드웨어적인 측면은 민영화, 통·폐합, 경쟁도입, 기능조정, 경영효율화, 출자회사 정리를 의미한다(이하 대한민국정부, 2013: 367~385). 첫째, 민영화 및 지분매각은 2008년도에 공기업 자회사 10개, 금융공기업 7개, 대한주택보증 등의 민영화와 인천국제공항공사, 한국공항공사 등의 지분매각 계획을 수립하였으나, 2012년 12월말 기준으로 민영화 대상 19개 중 7개 기관의 민영화를 완료하였고, 2개 기관은 자산관리공사에 매각을 위탁하였다. 인천국제공항공사의 경우 민영화 대신 정부가 경영권을 유지하는 지분 일부 매각을 추진하였다.

둘째, 통폐합 추진으로는 선진화 1~3차 계획에 R&D 관리기관, 정보통신, 정보통신 콘텐츠 기관, 환경분야 기관, 근로산재 분야기관, 저작권보호 기관, 청소년 지원분야 기관, 철도공사 자회사 등 7가지 유형의 36개 기관이 통합대상으로 지정되었다. 대표적인 통합사례는 한국토지공사와 대한주택공사가 통합한 토지주택공사(LH)이다. 통폐합이 진행된 결과 36개 공공기관이 16개로 통합되었고, 한국노동교육원 등 5개 기관은 폐지되었다.

셋째, 경쟁도입으로 가스산업과 방송광고산업에 경쟁체제의 도입이 추진되었다. 가스산업의 경우 한국가스공사가 천연가스 도입 도매부문을 독점함으로써 계약 시 도입가격을 낮출 유인이 없다는 지적이 계속됨에 따라 경쟁도입 방안을 추진하였으나 반대 여론에 밀려 폐기되었다. 방송광고 대형산업의 경우 2012년 5월 23일 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」이 시행되면서 한국방송광고공사의 지상파 방송광고 판매시장 독점이 해소되었다.

넷째, 공공기관의 기능조정은 기관의 고유 핵심기능을 강화하고, 비핵심기능을 축소 중단하여 공공기관의 역량을 강화함은 물론, 해외진출 신성장동력의 마련 등 새로운 부가가치를 창출하도록 하는 데 목적을 두었다. 제1~3차 공공기관 선진화계획에서 20개 공공기관에 대한 기능조정계획을 수립하여 추진하였는데, 2012년 12월말 기준 14개 기관이 기능조정을 완료하였다.

다섯째, 경영효율화는 제4차 및 6차 계획에서 통·폐합되거나 민영화되는 기관을 제외한 모든 공공기관을 대상으로 10% 이상 정원 감축을 추진하였는데, 2009년도에 총 129개 기

관의 정원 17만 5천명 가운데 총 2만 2천명이 감축되었다. 경영효율화 계획에 따라 정원을 일괄 조정하면서 정원을 초과하는 인원은 자연감소나 명예희망퇴직 등을 활용하여 2012년 까지 단계적으로 흡수하도록 조치하였다. 여섯째로 출자회사 정리는 2012년 12월말 기준 정리대상 131개 출자회사 중 85개가 정리되었고, 22개는 자산관리공사에 매각을 위탁하였다. 세부 정리방식별로 살펴보면 74개 기관의 지분은 매각을 완료하였고, 8개 기관은 폐지 청산 되었으며 3개 기관은 통폐합되었다.

이명박 정부가 추진한 공공기관의 소프트웨어적 측면의 개혁은 노사관계 선진화, 보수체계 개편 등을 의미한다(이하 대한민국정부, 2013: 386~390). 첫째로, 노사관계 선진화를 위하여 ① 경영공시 투명성 강화 ② 경영평가에 노사관계 지수 포함 ③ 선진 노사관계 인식 확산 등 세 가지 정책방안을 추진하였다. 두 번째로, 보수체계 개편은 기관장·감사 보수체계 개편(2008. 6), 공공기관 대졸초임 조정(2009. 2), 금융공공기관 기존 직원 임금 5% 삭감(2009. 12), 공공기관 성과연봉제 시행(2010. 6) 등으로 공공기관의 보수체계를 개편하였다.

## 5. 박근혜 정부의 개혁과 공공기관 혁신

### 1) 신공공관리와 전통적 관점의 혼합형 패러다임

박근혜 정부는 보수정부인 이명박 정부와 유사하게 신공공관리 관점의 정부혁신을 추진하여 노무현 정부가 뉴거버넌스 관점의 정부혁신을 추구한 것과는 대조적이다. 그러나 박근혜 정부는 민간방식의 도입을 통해 정부의 관리역량 향상을 도모하는 시장지향형 개혁을 추구함과 동시에 이명박 정부와는 달리 정부조직의 효율성과 생산성 향상을 위하여 전통적인 조직구조 개혁 전략이 동시에 수반되어야 한다고 인식하여,<sup>9)</sup> 신공공관리와 전통적 관점의 혼합형 패러다임을 추구하였다. 이는 대통령을 포함한 핵심 측근인사들의 권위주의 시대의 국정운영 경험이 반영된 것으로 보인다.<sup>10)</sup>

박근혜 정부는 출범과 더불어 4대 국정기조, 14대 추진전략, 140개 국정과제를 확정하였는데, 여기에서 정부3.0은 개방·공유 및 협업·소통을 통해 투명하고 유능한 정부를 구현하고, 국민 중심의 맞춤형 서비스를 실현하는 내용과 더불어 신뢰받는 정부를 구현하기 위한 국정과제에 포함되었다. 정부3.0이 국정과제로 확정되면서, 정부는 행정자치부 주도하에

9) 국정과제의 행정 관련 단어군을 분석한 연구(임주영·박형준, 2015)에 따른 것이다.

10) 박근혜 대통령 부친인 박정희 대통령, 핵심 측근인 김기춘 비서실장 등이 영향을 미친 것으로 추정된다.

관계부처 합동으로 정부3.0 추진기본계획을 수립하여 2013년 6월 19일 정부3.0 비전선포식을 개최하였다. 정부3.0의 비전은 ‘국민 모두가 행복한 대한민국’이며, 수요자 맞춤형 서비스 제공과 일자리·신성장 동력 창출이라는 국가목표 달성을 위해 ‘일 잘하는 유능한 정부, 소통하는 투명한 정부, 국민중심의 서비스 정부’를 제시하였다(대한민국정부, 2017: 48).

## 2) 공공기관 혁신의 추진체계

박근혜 정부의 공공기관 개혁은 공공기관의 누적된 비효율을 개선하기 위한 공공기관 정상화 개혁방안이라는 관점에서 이루어졌다(대한민국정부, 2017: 293~294). 박근혜 정부는 2013년 12월 ‘비정상적 정상화 추진계획’을 마련하였다(이하 대한민국정부, 2017: 311). 이 추진계획을 뒷받침하기 위해 국무조정실을 중심으로 각 부처가 참여하는 ‘정상화추진협의회’를 구성하여 운영하였다. 한편 2014년부터 정부업무평가에 정상화과제가 포함되었고, 각 부처에서 정상화과제 추진을 가속화할 수 있는 추진동력을 확보하였다. 이에 따라 공기업 및 준정부기관의 소유권 부처인 기획재정부를 중심으로 공공기관 평가와 연계하여 공공기관 혁신이 추진되었다. 기획재정부는 공공기관의 정상화 대책을 통해서 공공기관의 부채감축과 복리후생비 감축을 위한 공공기관별 이행계획을 제출받아서 이행사항을 중간 점검하고 공공기관 경영평가에 반영토록 했다.

## 3) 공공기관 혁신과 성과

공공기관의 정상화 추진실적(대한민국정부, 2017, 293~294)를 살펴보면 첫째, 방만경영 개선으로 2013년 12월 발표한 ‘공공기관 정상화 1단계 대책’에서는 부채감축, 방만경영 개선, 투명성 제고 등에 초점을 맞추었는데, 공공기관 부채비율이 2012년 220%에서 2015년 183%로 감소하였고, 방만경영 해소대책을 추진하여 연간 약 2,000억원의 복리후생비를 감축하였다.

둘째, ‘공공기관 정상화 2단계 대책’의 핵심은 공공기관 기능조정이었다. 기능조정이란 공공기관이 수행할 필요가 약화된 기능은 폐지 또는 축소하거나 주된 기능을 수행하는 기관으로 이관하여 일원화하도록 하고, 핵심역량 중심으로 인력·예산을 배치하여 경영 효율화를 도모한다는 것이다. 2015년에는 SOC, 농림·수산, 문화·예술 분야 공공기관에 대한 기능조정방안, 2016년에는 에너지, 환경, 교육분야 공공기관을 대상으로 업무조정 방안을 발표하여 추진하였다.

셋째로, 성과중심 임금체계 개편으로 2015년에 60세로 정년이 연장됨에 따라 임금피크제를 전 공공기관에 도입하도록 하였다. 또한 호봉제 등 연공서열식 급여체계에서 벗어나 공공부문에 일하는 분위기를 조성하기 위해 2016년 1월에 그동안 간부직에 국한하여 적용하던 공공기관 성과연봉제의 적용대상을 최하위 직급이나 기능직군 등을 제외하고 비간부직(4직급 이상)까지 확대하고, 기본연봉 인상률의 차등 폭이 평균 3% 이상이 되도록 하되 총연봉에 대비하여 성과연봉의 비중은 공기업은 30% 이상, 준정부기관은 20% 이상이 되도록 권고하였다. 한국전력공사, 한국철도공사 등 47개 기관을 성과연봉제 확대 선도기관으로 지정하고 2016년 6월까지 120개 공기업 준정부기관에 성과연봉제 확대 도입을 완료하였다.

## 6. 문재인 정부의 개혁과 공공기관 혁신

### 1) 공공가치 거버넌스 패러다임

문재인 정부는 이명박 정부와 박근혜 정부가 정부혁신의 패러다임으로 여긴 작은 정부와 시장 중심의 신공공관리 패러다임에서 획기적으로 전환하여 공공부문의 사회적 가치 실현을 최우선 가치로 선언하여 사회적 가치, 협력과 참여의 거버넌스를 정부혁신의 주도이념으로 설정하였다(2020 정부혁신 종합 추진계획). 문재인 정부의 정부혁신에서 최상위에 자리잡은 비전은 ‘국민이 주인인 정부’ 실현이며, 목표는 ‘참여와 신뢰를 통한 공공성 회복’으로 설정되었다. 한편 3대 전략 또는 하위목표로는 ‘사회적 가치 중심 정부’, ‘참여와 협력’, ‘신뢰받는 정부’를 설정하였다. 문재인 정부가 강조하는 사회적 가치 실현을 위한 협력적 거버넌스(social value governance)는 행정학 분야의 학술적 논의에서의 공공가치 거버넌스와 유사한 개념으로 볼 수 있다.

기존 정부거버넌스가 정부기관이나 관료제 중심이었고, 신공공관리론에 근거하여 공공부문이 효율성과 수익성을 강조하면서 공공성과 사회성이 약화되었다는 반성을 통해서 당시 사회학자들이 중심이 되어서 사회적 가치 창출을 공공기관의 중심가치로 격상시켰다. 이러한 사회적 가치를 지향하는 국정운영 방향은 공공가치 거버넌스 또는 사회적 가치 거버넌스에서 강조하는 정부혁신의 방식으로서 정부와 다양한 이해관계자가 참여하는 네트워크 거버넌스를 형성하고, 필요한 공공서비스를 정부와 민간부문이 결합된 다양한 조합의 수단을 활용하여 제공한다는 것이다. 여기에서 강조점은 국민들이 필요로 하는 공공서비스를 제공하겠다는 것이다.

## 2) 공공기관 혁신의 추진체계

정부혁신을 위한 민관협의체인 정부혁신추진협의회를 대통령 훈령으로 제정(2018.7월)하였다. 당초 정부부처, 광역지방자치단체, 지방교육청, 공공기관의 혁신을 주도할 수 있는 추진체계를 만들려는 논의는 있었으나 결과적으로 행정안전부가 실무적으로 지원하는 정부혁신추진협의회를 통해서 정부혁신을 추진하다 보니 정부혁신을 중심으로 운영하게 되었고, 공공기관의 혁신은 기획재정부가 별도로 추진하였다(기획재정부, 2018).<sup>11)</sup> 공공기관 혁신의 추진주체는 기획재정부이며, 지방공공기관의 혁신은 행정안전부가 담당하였다.

## 3) 공공기관 혁신과 성과

문재인 정부의 공공기관 혁신은 100대 국정과제의 하나인 국정과제 12번 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’ 과제로 추진되었다. 이 과제의 주요내용은 공공기관의 사회적 가치실현, 열린 공공기관·찾아가는 서비스, 공공기관 보수체계 개선, 공공기관 지배구조 개선으로 구성되었다. 기획재정부의 공공기관 혁신의 방향으로 공공성 강화, 경제패러다임 전환 선도, 국민신뢰 회복으로 구분하고, 범주별로 각각 추진과제를 제시하였다.

첫째, 공공기관의 일자리 창출을 위하여 양질의 일자리 창출, 공무원 처우개선, 공정채용, 안전관리 강화 등의 세부과제가 포함되었다. 공공기관의 일자리 창출에서는 코로나19 대응, 한국판 뉴딜 추진, 안전관리 강화, 고용·복지 사각지대 해소 등 필수분야를 중심으로 인력을 증원하였다. 공공기관 정원은 2016년 328,479명에서 2021년 4분기 기준 442,776명으로 11만 4천명, 34.80% 증가하였다. 유형별로 살펴보면 기타공공기관, 준정부기관, 공기업의 순서로 증가 폭이 큰 것으로 나타났다. 문재인 정부의 공공기관을 통한 일자리 창출 정책은 이명박 정부가 공공기관 선진화계획에 따라 추진한 민영화와 지분매각, 통폐합, 기능조정 추진, 그리고 박근혜 정부가 추진한 방만경영의 개선 및 공공기관의 기능조정과는 방향성이 다르게 나타났다.

둘째, 2017년 12월에 공공기관 평가에서 사회적 가치, 경영혁신 등 공공성을 대폭 강화하는 방향으로 공공기관 경영평가 제도를 개선하였다. 경영관리 범주에 ‘사회적 가치 구현’ 평가지표(일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영)를 신설하고 그 배점을 2017년 11점, 2018년 22점, 2019년 이후 24점으로 확대

11) 한국조세재정연구원 주관, 공공기관 혁신 공개토론회(2018. 6. 21) 자료집(오상우, 2018) 참조.

하여 사회적 가치 평가를 강화하였다.

셋째, 문재인 정부는 공공기관에 직무급제 도입을 추진하였다.<sup>12)</sup> 정부는 새만금공사 등 신설 공공기관·자회사에 직무급 도입을 의무화하고, 기존 기관은 2019년 2월 이후 내부 공감대가 형성되어 있는 기관부터 우선 협의를 진행하였다. 노동계는 직무급 도입에 부정적이었으나, 경제사회노동위원회 논의를 거쳐 직무중심 보수 체계의 단계적 도입에 공감대를 형성하고 3대 추진원칙, 즉 기관특성 반영, 노사합의·자율, 단계적 도입에 동의하였다. 이에 공공기관의 직무급 도입을 촉진하고 기관특성 및 노사합의를 고려하여 추진할 수 있도록 공공기관 경영평가지표에 직무급 도입 준비와 도입수준 평가(2점)를 반영하였다. 이같이 이명박 정부와 박근혜 정부가 성과연봉제 확대를 추진한 데 비하여 문재인 정부는 직무급 도입의 기초를 마련하였다.

넷째, 열린 공공기관·찾아가는 서비스에는 공공기관 보유시설 개발, 공공기관혁신 포털 개편, 경영공시 확대, 혁신·협업 지원이 포함된다. 공공기관 혁신 포털인 알리오플러스(<http://www.alioplus.go.kr>)를 확대 개편하고, 공공기관 채용정보시스템인 잡알리오업(<https://job.alio.go.kr>)을 개발하여 국민들이 공공기관의 사업, 채용정보 등을 쉽고 빠르게 찾도록 시스템을 전면 개편(2021년 11월)하였다. 이를 토대로 공공기관 보유 시설 정보 및 경영공시 항목을 추가하여 국민의 알 권리를 제고하였다.

다섯째, 공공기관 이사회에 노동이사제를 도입하기 위한 「공공기관운영에 관한 법률」(공운법) 개정안의 입법 논의가 이루어졌고, 경제사회노동위원회, 공공기관위원회를 통한 사회적 합의 도출을 시도하였다. 「공운법」 개정 이전에 근로자의 경영참여 취지 반영이 가능한 ‘근로자대표 이사회 참관제’를 노사협의 자율 원칙하에 우선 추진하였다. 이사회 참관제 도입 기관은 2018년 9개 기관에서 2021년 9월 118개 기관으로 증가하였다. 한편 감사의 전문성 및 독립성 강화를 위하여 「공운법」 및 시행령 개정(2021년 1월)을 통해 감사 자격요건을 변호사·회계사, 3년 이상의 감사업무 경력자로 강화하여 적격자를 선임할 수 있도록 하였다.

## 7. 소결: 역대정부 공공기관의 혁신정책 비교

1987년 정치적 민주화 이후 역대정부의 공공부문 개혁에 가장 큰 영향을 미친 공공기관 개혁 이론과 개념 모형은 1980년대 전 세계에 유행한 신공공관리론이다. 정치적으로 신자유

12) 직무급제는 업무 성격과 난이도, 직무 책임성 등에 비례해 급여를 결정하는 임금체계이며, 연공서열식 호봉제 및 성과에 따라 임금을 차등하는 성과연봉제와 구분된다.

주의와 같은 길을 걸으면서 공기업의 민영화, 생산성과 효율성을 중심으로 경쟁환경을 조성하고 민간기업과 같은 경영방식의 도입 등을 추진해왔다. 국가마다 공공부문의 법적 근거, 규모, 체제, 환경 등은 다르지만 공공기관의 개혁 방향에서 신공공관리론의 영향은 정도의 차이가 있었을 뿐 여전히 현재도 유효한 개혁방향의 하나인 것만은 분명해 보인다.

김영삼, 김대중 정부는 신공공관리론에 입각해서 공공부문을 개혁해 나갔고, 1987년 정치적 민주화 이후 시민사회의 반전을 계기로 네트워크나 신공공거버넌스적인 개혁 시도들이 나타났다. 노무현 정부는 공공부문의 신공공관리론적인 혁신을 강조하면서도 정책과정의 투명성과 시민참여를 강조하면서 신공공관리론과 신공공거버넌스적인 모형을 혼합한 개혁 모형을 채택하였다고 볼 수 있다. 이후 이명박, 박근혜 정부는 ‘보수정부’라고 스스로 규정하면서 공공부문 부채의 축소와 지출구조조정, 연공급인 임금체계의 개편, 대부처주의를 지향하면서 신공공관리론적인 개혁을 강조하였다. 다만 이명박 정부도 후반기 대기업과 중소기업의 공생발전을 주문<sup>13)</sup>하고 사회공헌활동을 강조하면서 집권 후반기는 신공공거버넌스적인 접근을 시도하였다고 볼 수 있다. 박근혜 정부도 공공기관의 부채 및 복리후생비의 감축과 같은 신공공관리론적 개혁을 추진했으나 경영평가지표를 보게 되면 공공기관의 사회공헌 활동이 사회적 책임으로 확대되면서 반드시 신공공관리론적 개혁만 추진했던 것은 아니라고 볼 수 있다. 다만 문재인 정부는 공공기관의 사회적 가치를 구현하겠다는 국정과제를 제시하면서 공공기관의 기능과 사업에서 공공성을 강화하려고 했고 공공기관의 경영관리에서 일자리창출, 균등기회와 사회통합, 안전과 환경, 상생협력과 지역발전과 같은 사회·환경적인 가치를 강조하면서 신공공거버넌스적인 개혁의 강조와 더불어서 사회적이고 환경적 가치를 정부혁신의 국정가치에 반영하고 공공기관 경영의 핵심가치로 편입시키려고 노력했다.

우리나라의 경우에도 정치적 민주화 이후 신공공관리론의 영향으로 김영삼, 김대중 정부에서 민영화를 추진했고, 이명박 정부와 박근혜 정부는 공공기관의 기능조정을 추진하였다. 그러나 여전히 공기업의 수는 큰 변화가 없으며 준정부기관의 수와 기능은 오히려 확대되고 있다. 서구 선진국가들에서는 1980년대 공기업의 민영화를 추진하던 시대를 거쳐 2010년대에 접어들면서 공기업을 정책적 수단으로 적극적으로 활용하고 있다. 한편 공기업 민영화의 한계에 관한 경제학적 연구와 공기업의 성과 창출을 위한 다양한 지배구조와 제도들에 대한 심도 있는 연구들이 증가하고 있다(Bernier et al., 2020). 공공기관에 대한 구

13) 파이낸셜뉴스, 「이명박 대통령 “대기업 공생발전” 주문」, 2011. 8. 31. 참조.

조와 과정의 개혁보다는 민주적 지배구조의 개편(Peter & Pierre, 2018)이 더 중요하다는 주장도 제기되었다.

우리나라는 정치적 민주화 이후 현재까지도 정부부처와 공공기관과 같은 공공부문의 개혁은 신공공관리론적 개혁에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 다만 역대 정부의 신공공관리론적 개혁의 한계와 부작용<sup>14)</sup>이 일부 나타나고 있고 시민사회의 발전에 따라서 Pollitt and Buckaert(2011)는 국가마다 다른 정치행정시스템과 행정문화 등에 따라서 다양한 Post-NPM 논의와 제안들을 반영하고 있다고 한다.

최근 경제위기와 보건위기와 같은 복합위기에서 시장의 역할은 한계를 드러내고 있으며, 위계적인 정부조직은 민첩하게 위기에 대응하는 데 실패하였다. 이에 따라 공공부문의 적극적인 역할과 역량의 개선(Mazzucato & Kattel, 2021), 수직적, 수평적인 정책조정(Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Peters, 2015)과 정부-기업-시민사회 간의 적극적인 협력과 같은 다양한 혁신 노력들이 필요하다. 우리나라에서는 보수와 진보의 이념에 따른 정권교체에 따라 공공기관의 기능과 역할은 축소와 확대가 반복되어 왔지만 결과적으로 보면 공공기관의 역할과 기능은 확대되는 추세가 나타났다. 앞으로 역할이 확대된 공공기관에 대한 국가소유권의 적극적이고 전문적인 행사가 필요하며 동시에 공공기관도 자율적인 혁신과 역량을 제고하는 내부적인 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

#### IV. 역대정부의 국가소유권 정책변화

앞 장에서 역대정부의 공공기관 개혁 및 혁신을 개괄적으로 살펴보았다. 이 장에서는 공공기관에 대한 국가소유권 정책을 넓은 의미로 해석하여 역대정부별로 공공기관 근거법률과 국가소유권 집중, 민영화 정책, 공공기관 기능조정, 경영평가, 경영공시, 고객만족도조사, 임금체계 등 일곱 가지 범주로 구분하여 그 유사점과 차이점을 구체적으로 비교·고찰하고자 한다.

14) 공공부문의 성과주의 개혁은 책무성의 복잡성과 민주적인 가치의 문제 때문에 일정한 한계가 나타나고 있다. Radin(2006), *Challenging the Performance Movement* 참조.

## 1. 공공기관 근거법을 제정과 국가소유권 집중

공공기관의 국가소유권(state-ownership) 또는 정부소유권이란 공공서비스와 재화를 제공하는 공공기관을 정부가 소유하고 통제하는 상황을 의미한다. 정부는 해당 기관에 대한 자금 지원, 관리 및 운영을 책임지며, 해당 기관이 국민에게 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 보장할 책임을 진다. 공공기관의 국가소유권에 관한 논의는 주로 교통기반, 에너지, 통신, 금융, 제조를 담당하는 공기업을 대상으로 전개되어 왔다. 국가소유권은 공기업의 재산권과 관련하여 시장규제, 조세, 자본시장 등에 관한 입법권을 포함한다. 공기업에 대하여서는 국가는 독점적 권한을 가지고 있지만 정부와 공기업간의 계약의 불완전성, 그리고 정부의 전략적 목표(Millward, 2005)라는 상황에서 정부가 공기업 소유하고 관리하게 된다. 정부소유 투자은행에 대하여는 경영관리에 직접 관여하기보다는 다양한 재무적 포트폴리오에 영향을 미치려고 노력한다. 한편 공공성(publicness) 개념이 변화되고 시장에 대한 정부개입의 확대, 민간기업과의 성과비교 및 공공기관에 대한 국가소유권과 통제가 가능해지면서 세계 각국에서 공공 및 비영리기관이 증가하는 추세이다(Christensen & Laegreid, 2008). 우리나라에서도 공기업 이외에 정부사업을 위탁대행하고 있는 준정부기관의 수는 증가하고 있다.

오늘날 공기업 유형으로 분류될 수 있는 정부투자기관 관리체계의 근간이 될 수 있는 법체계의 연원을 살펴보면, 1948년 정부수립 이후 1962년까지 정부투자기관별로 개별 설립 근거법을 가지고 있었다. 1962년 「정부투자기관예산회계법」의 제정을 기점으로 재정적 관리 측면에 초점을 두고 정부투자기관에 대한 체계적인 관리가 시작되었다. 1973년 「정부투자기관관리법」이 제정되어 다원화된 감독체계를 일원화하고자 하였다. 그러나 「정부투자기관관리법」은 정부투자기관의 자율적인 책임경영체제의 확립을 저해한다는 평가가 있어서 1984년 전두환 군사정부에서 「정부투자기관관리법」과 「정부투자기관예산회계법」을 폐지하고 「정부투자기관관리기본법」이 제정됨으로써 정부투자기관의 관리제도가 뿌리내렸다(공기업학회, 2003).

1984년 제정된 「정부투자기관관리기본법」은 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」(공운법)의 모체라고 할 수 있다. 노무현 정부에서는 정부산하기관의 체계적인 관리를 위한 제도적 기반을 마련하기 위하여 2004년 「정부산하기관관리기본법」을 제정한 바 있으며, 2005년 「OECD 공기업 지배구조개선 가이드라인」의 권고를 받아서 기존 정부투자기관과 산하기관을 통합적으로 관리할 목적으로, 국가소유권의 집중을 위하여 2007년 현행 「공운법」을 제

정하였다.

「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 공운법 체제로 통합하면서 공공기관 유형을 공기업, 준정부기관과 기타공공기관이라는 세 가지 범주로 구분하고 공기업과 준정부기관 유형은 기획재정부로 국가소유권을 집중하여 기관장 등 임원 선임과 경영평가와 같은 국가소유권 행사를 통합적으로 행사하는 한편, 기타공공기관의 유형으로 분류되면 주무부처가 국가소유권을 행사토록 국가소유권 행사를 공공기관의 유형에 따라서 이원화하였다.

OECD의 공기업 소유권과 지배구조의 국가별 현황을 보면 한국의 경우에 중앙집중형 모델(centralised model)로 분류되고 있다(OECD, 2021). 그러나 우리나라 공기업과 준정부기관은 국제통계기준에 근거하여 상업적 공기업으로만 분류한 것은 아니고 「공운법」상 자체수입비율 등 별도의 기준으로 공공기관의 지정과 유형을 구분하여 공기업과 준정부기관 모두의 국가소유권을 기획재정부로 집중하고 있다. 그러므로 상업적 기능을 담당하는 국가 소유 공기업의 관리와 소유권을 집중한 다른 국가들과 단순하게 비교하기는 어렵다. 우리나라는 상업적인 공기업도 소유권 비중의 예외를 인정받기도 하고 기관 규모<sup>15)</sup> 기준으로 공기업 이외에도 준정부기관까지 재무당국인 기획재정부에서 국가소유권을 행사하고 있다.

2005년 제정된 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」에서 소유주로서의 국가의 역할을 보면 첫째, 공기업 운영의 기반이 되는 법적 형태를 표준화하고, 둘째, 공기업의 목표달성을 위한 운영 자율성을 보장하며, 셋째, 공기업 이사회의 독립성을 보장해야 하고, 넷째, 공기업의 소유권 행사는 단일 주체에 집중하고 불가능할 경우에 조정기관을 통해 수행해야 하며, 다섯째, 소유권 주체의 대의기관에 대한 책임과 감사기관과의 관계를 명확화하고, 여섯째, 능동적 소유주, 개별 공기업의 법적 구조에 부합하게 소유권을 행사하도록 규정하고 있다. 그리고 특히 국가소유권의 주체는 ① 주주총회에서 대표로서 의결권 행사 ② 능력기반의 이사후보 선정절차 마련과 참여 ③ 재정, 자본구성, 위험도 수준과 같은 의무조항 및 목표의 설정과 이행모니터링 ④ 정기적인 성과모니터링, 감사, 평가, 감독 ⑤ 경영정보 공개 및 공시 ⑥ 외부 감사 ⑦ 이사회 보수체계 수립 등과 같은 국가소유권을 행사하는 것이 정부의 중요한 책무라고 규정하고 있다(OECD, 2015).

그런 차원에서 2005년 「OECD 공기업 지배구조가이드라인」에 근거해서 2007년 「공운법」을 제정했다고 볼 수 있다(기획예산처, 2005). 당시 공운법의 체계는 기존 「정부투자기관

15) 정원 300명, 이상, 수입액 200억 이상, 자산 30억 이상의 규모 기준으로 공기업과 준정부기관으로 분류한다.

관리기본법」(정투법)과 「정부산하기관관리기본법」(정산법)을 통합한 것이었지만 정투법 체계에서는 정부투자기관운영위원회, 경영목표의 설정, 경영실적평가, 이사회와 임원의 임면, 사장추천위원회, 경영공시, 감사와 같은 제도가 규정되어 있었다. 노무현 정부에서 공공기관의 지정기준과 절차, 신설타당성 심사, 고객만족도조사, 기능조정, 혁신, 기관장과의 계약, 임원의 보수기준, 이사와 감사직무수행실적의 평가, 중장기재무관리계획의 수립, 예비타당성조사, 회계감사인의 선임 등을 새롭게 규정하였다. 그러므로 현행 공운법 체계는 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」을 근거로 해서 공기업과 준정부기관의 소유권을 현재의 기획재정부로 집중토록 한 다음에 기존 정부투자기관평가위원회를 공공기관운영위원회와 같은 조정기구로 전환하고, 각종 기능조정, 경영평가, 공시, 고객만족도조사 등 소유권행사 제도들이 법제화되었다.

〈표 2〉 국가소유권의 근거법률과 평가대상 기관 변화

	근거법률	평가대상기관 <sup>16)</sup>
박정희 정부	정부투자기관관리법	한국은행 등 24개
전두환 정부	정부투자기관관리기본법	한국산업은행 등 24개
김영삼 정부	정부투자기관관리기본법	23 → 13개 축소 <sup>17)</sup>
김대중 정부	정부투자기관관리기본법	13개
노무현 정부	정투기관	13 → 24개
	정산기관	87 → 77개
이명박 정부	공운법	공기업(24 → 21개), 준정부기관(76 → 79개)
박근혜 정부	공운법	공기업(27 → 30개), 준정부기관(82 → 89개)
문재인 정부	공운법	공기업(35 → 36개), 준정부기관(88 → 95개)
윤석열 정부 <sup>18)</sup>	공운법	공기업(36 → 32개), 준정부기관(94 → 55개)

16) 「정부투자기관관리기본법」의 적용대상이나 평가대상만을 의미하는 것으로 2003년의 경우에 한국조폐공사 등 13개의 정부투자기관이 있었고, 정부가 납입자본금의 50% 미만을 직접 출자하거나 정부지분이 50% 이상이어도 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받지 않는 가스공사, 산업은행, 한국방송공사 등 18개의 정부출자기관이 존재했다. 공기업학회(2003). 참조.

17) 1994년 국민은행, 국정교과서, 1995년 주택은행, 근로복지공단, 1997년 산업은행, 중소기업은행, 담배인삼공사, 전기통신공사, 가스공사가 경영평가대상기관에서 제외되었다. 공기업학회(2003), 『우리나라 공기업관리제도의 평가』 참조.

18) 기획재정부는 공공기관의 자율과 책임을 확대하기 위하여 공기업과 준정부기관의 분류기준을 정원 50명, 수입액 30억, 자산 10억에서 정원 300명, 수입액 200억, 자산 30억으로 상향조정하여 주무부처의 감독범위와 권한을 확대하였다. 기획재정부(2022. 8. 18.), 「공공기관 관리체계 개편방안」 참조.

〈표 2〉에 박정희 정부, 전두환 정부에 이어 김영삼 정부에서 문재인 정부에 이르기까지 공공기관의 국가소유권을 규율하는 근거법률과 평가대상 기관의 수가 제시되었다.

## 2. 민영화 정책

제2차 세계대전 이후 공기업에 대한 국가소유권 행사는 국유화가 지배적인 흐름이었으나, 1980년대 초반 서비스 전달과 경제적 효율성 관점에서 국가소유 공기업의 성과에 대한 불만 때문에 민영화를 추진하게 되었다(Toninelli & Toninelli, 2000; Ahroni, 1986). 영국의 대규모 공기업의 해체와 민영화 모델은 남유럽국가들을 포함한 전 세계로 확산되었다. 특히 1980년대 중반 세계은행은 개발도상국가의 재정지원의 조건으로 재정개혁과 민영화 프로그램을 요구하였다. 1990년 초반 소련의 붕괴를 계기로 하여 중·동부 유럽국가들이 민영화 프로그램을 도입하였다.

국가소유권의 행사방법들 가운데 하나인 민영화 정책은 성공과 실패 사례가 모두 있을 수 있다. 영국의 민영화 정책도 질적이 아닌 양적인 성공(unqualified success)이라는 지적도 있고, 민영화 이전으로 재국유화해야 한다는 논의도 있다. 영국의 민영화는 특유의 역사적, 정치적, 경제적 조건하에서 확대되었다. 그런데 환경이 상이한 다른 국가에서 민영화가 성공할 수 있으려면 정치적, 법적, 경제적 제도가 갖추어져야 한다(Parker, 2020: 129).

우리나라에서는 박정희 군사정부에서 경제개발, 필수서비스 공급, 공공수요 충족, 안정적인 재정수입을 도모하기 위하여 SOC, 에너지 등 공기업을 설립·운영하였다. 이와 동시에 독점공기업의 경영부실과 비효율을 타개하기 위하여 1단계로 한국기계, 대한항공 등의 민영화를 추진하였고, 2단계로 1970년대 말부터 한일은행 등 4대 은행과 한국종합화학, 대한석유공사 등을 민영화하였다. 3단계는 공기업민영화추진위원회를 통해서 30개의 정부투자기관과 출자기관의 민영화를 계획한 바 있다. 박정희 정부의 민영화 정책은 공기업 경영에 경쟁도입과 효율화를 함께 추진한 것이 아니고 대체로 민간으로 이전하는 정책에만 초점을 두고 있었다(이상철, 2007).

김영삼 정부는 경제의 개방화와 세계화라는 정책방향과 정부투자기관의 경영쇄신 방안 차원에서 정부투자기관, 출자기관, 자회사 133개 중에서 58개를 민영화 대상기관으로 선정하였으나 지분매각 22개사, 통폐합 5개사에 그쳤다(재정경제원, 1996; 이상철, 2007 재인용). 그러므로 공기업의 민영화 여건을 조성하기 위하여 정부소유권을 유지하되 경영자율성을 제고하는 관리의 민영화를 추진한 것(기획재정부, 2011: 138)으로 볼 수 있다.

김대중 정부는 1997년 말 외환위기를 계기로 공공부문의 슬림화를 통한 민간경제영역의 확대, 경쟁과 성과원리의 도입을 통하여 효율성을 제고하고자 했고 이에 따라 공기업 민영화를 추진했다(기획예산처, 2002). 김대중 정부는 포항제철, 한국통신 등 8개 정부투자기관을 민영화했고 민영화를 하지는 못했지만 한전은 발전자회사들로 분리했고, 가스공사는 기업공개를 하고 한국거래소에 상장하였으나, 그 이후 전력과 가스의 민영화는 추진되지 못하였다. 김대중 정부의 공기업 민영화 정책은 정부의 강력한 리더십을 바탕으로 사전준비를 철저히 하고 체계적으로 추진했다(기획재정부, 2011: 138)고 평가받고 있다. 그러므로 외환위기와 같은 외부위기를 계기로 공공기관의 민영화 추진과 같은 구조조정도 가능했다고 보여진다.

노무현 정부는 과거 정부와 달리 정부와 공공기관의 내재적이고 자율적인 다양한 혁신을 추구하면서 2005년 「OECD 공기업지배구조 가이드라인」 권고안에 따라 공공기관의 국가 소유권을 집중시키고 신공공관리론적인 제도와 참여적인 협력방안을 도입하였다. 그러나 정부투자기관과 출자기관의 민영화 정책은 추진되지 못했다.<sup>19)</sup>

이명박 정부는 대통령실, 기획재정부, 국가경쟁력강화위원회가 유기적인 협조체제를 구축하여 대통령실은 대립하는 관계 부처 간 이견조율을, 기획재정부는 공공기관 총괄부처로서 구체적 계획수립을, 국가경쟁력강화위원회는 전문가와 이해집단 의견수렴을 담당하였다(이하 대한민국정부, 2013: 364~366). 공공기관을 직접 관리·감독하는 각 부처에는 차관을 단장으로 하는 ‘공기업선진화추진단’을 구성하였고, 선진화 추진과정에 필요한 전문지식과 다양한 의견을 반영하기 위하여 ‘공기업선진화추진자문단’을 구성하였다. 각 부처는 자문단을 통하여 분야별 전문가 의견을 수렴하여 추진계획을 마련하였다. 공공기관운영위원회 산하에 공기업선진화추진위원회를 설치하여 선진화추진과정에서 발생할 수 있는 이해관계자 간 갈등을 해소하는 등 사회적 비용을 완화하는 노력을 병행하였다(대한민국정부, 2013: 365~366). 의견수렴 등을 거친 기관별 선진화계획은 ‘선진화추진위원회’에서 종합 조정되고, ‘공공기관운영위원회’ 의결로 최종 확정되었다. 민영화 대상 19개 기관 중에서 7개 기관의 민영화를 완료하였고,<sup>20)</sup> 2개 기관은 자산관리공사에 매각을 위탁하였다. 인천국제공항공사는 민영화 대신 정부가 경영권을 유지하는 일부지분 매각을 추진하였다. 이명박 정부에서 공공기관의

19) 노무현 정부는 공기업 민영화에 따른 네트워크 산업의 독점성, 요금인상 등 공익훼손의 우려로 민영화를 적극적으로 추진하지 않았다. 기획재정부, 『2008-2010 공공기관 선진화 백서』, 2011, p. 136.

20) 농지개량, 안산도시개발, 한국자산신탁은 매각되었고, 그랜드코리아레저, 한국전력기술, 지역난방공사, 한전KPS는 상장되었다.

민영화 실적은 법·제도적 기반 마련, 이해관계자 설득, 효율적인 매각추진을 위한 매각업무 일반기준 마련과 같은 노력이 있어서 가능했다(기획재정부, 2011: 140~142).

박근혜 정부는 2013년 7월 ‘공공기관 합리화 정책’에 따라 상시적 기능점검체계 구축, 부채관리 강화, 기관간 협업 활성화, 공공정보 개방 등 공공기관 개혁을 위한 기본방향을 정립하였다. 2013년 12월에는 ‘공공기관 합리화 정책’에 기반을 두어 공공기관의 기초체질을 개선하고 국민 신뢰회복의 기반을 마련하기 위한 「1단계 공공기관 정상화 대책」을 마련하였다. 1단계 공공기관 정상화 대책에서는 ‘공공기관 합리화 정책’을 보다 구체화하여 2017년까지 공공기관 부채비율 200% 달성, 방만경영 개선, 공공기관 정보 공개 확대 등을 추진하였다. 그러므로 박근혜 정부에서는 민영화와 같은 구조조정은 없었다.

문재인 정부의 공공기관 혁신은 100대 국정과제의 하나인 “국정과제 12번: 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관” 과제로 추진되었다. 이 과제의 주요내용은 공공기관의 사회적 가치실현, 열린 공공기관, 찾아가는 서비스, 공공기관 보수체계 개선, 공공기관 지배구조 개선으로 구성되었다. 그러므로 공공기관의 민영화 추진은 없었다.

요약하면, 민주화 이후 역대정부에서 공공기관의 민영화는 외환위기와 같은 외부적인 위기가 없는 한 보수정부라고 하더라도 민영화와 같은 구조조정 실적을 거두기가 어려웠다. 이명박 정부는 민영화의 법적 기반을 마련하고 선진화추진위원회와 같은 추진체계를 정비하였지만 매각처분 등 최종적인 민영화 실적을 내는 것은 어려움이 있었다. 과거 박정희 군사정부에서 1960~70년대 제조업, 1980년대 금융업 등 대부분 공기업의 민영화를 완료하였고, 김대중 정부에서 포철, KT 등의 민영화를 완료하였다. 한편 노무현 정부 이후 현재까지 기업은행, 산업은행, 수출입은행과 같은 정책금융과 SOC, 에너지, 산업진흥·서비스의 공기업 현황은 큰 변화 없이 유지되고 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 역대정부의 민영화 실적

	김영삼정부	김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
정책환경	세계화·개방화	외환위기	참여	선진화	정상화	사회적 가치
민영화실적 (기관수)	지분매각 22개	정부투자기관 8개	없음	7개 공기업	없음	없음

### 3. 공공기관 기능조정

「공운법」 제정 이전의 역대 정부에서 정부투자기관이나 출자기관의 체계적인 기능이나 사업의 통폐합이나 기능조정을 확인할 방법이 없으므로 여기에서는 「공운법」 제정 이후 이명박 정부와 박근혜 정부를 중심으로 공공기관 기능조정에 관하여 살펴보겠다. 「공운법」에 따르면 기획재정부 장관은 주무기관의 장과 협의 후 공공기관운영위원회의 심의와 의결을 거쳐 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관 통폐합, 기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다(「공운법」 제14조).

2007년 「공운법」의 제정 이후 이명박 정부는 국가경쟁력위원회가 다양한 의견을 수렴하였고 공공기관운영위원회 산하에 선진화추진위원회와 자문단을 구성해서 선진화계획을 심의·의결하고 주무부처와 공공기관에 전담조직을 구성하여 기능조정을 이행하고 보고토록 추진체계를 정비하였다. 공공기관 기능조정 추진실적(〈표 5〉 참조)으로 R&D(9 → 4개), 정보통신(10 → 4개), 환경(4 → 2개), 근로·산재(2 → 1개), 토지주택(2 → 1개), 저작권(2 → 1개), 청소년(2 → 1개), 철도자회사(5 → 2개)의 통폐합이 있었고, 정리금융공사 등 5개 기관이 폐지되었다. 한편 기관별 특성에 맞는 선진화 방안으로 20개 기관에 대한 기능조정 계획을 수립하였고 12개 기관의 기능조정을 완료하였다(기획재정부, 2011).

박근혜 정부는 2014년에 정보화, 중소기업 지원, 고용·복지 분야에 대한 기능조정을 추진하였으며, 2015년 5월 27일에는 관계부처 합동으로 SOC, 농림·수산, 문화·예술 분야 기능조정 방안을 마련하여 발표하였다. 정보화 분야는 기능조정을 완료하였으며, 고용·복지 분야, 중소기업 분야, 해외투자 분야는 2014년에 계획 수립 후 2015년에도 지속적으로 추진하도록 하였다. 2015년에 2단계 공공기관 정상화의 일환으로 추진된 3대 분야 기능조정은 2016년 기준으로 볼 때 전체 96개 과제 중 46개가 완료되었으며, 47개는 정상 추진, 3개 과제는 지연되고 있는 것으로 나타났다(기획재정부, 2017).

문재인 정부는 공공기관의 공공성 강화와 사회적 가치 실현의 국정과제를 제시한 반면에 공공기관의 기능조정을 시도하지 않았다.

요약하면, 공공기관의 기능이나 사업의 조정은 「공운법」에 공공기관의 기능점검을 추진할 수 있는 법적 근거가 있다고 하더라도 새로운 정권의 출범 전에 충분한 과제 검토와 공약으로 반영이 되는 경우, 사회적인 이슈가 되거나 국회의 국정감사나 감사원의 감사결과에 따른 기능조정을 권고받은 경우에만 국가소유권 기구나 주무부처의 공공기관이 기능조정을 추진하여야 할 당위성과 추진의 용이성을 담보할 수 있다. 그러나 영국의 주기적인 공

공기관 기능조정 정책 사례와 같이 공공기관은 자율적, 타율적인 기능점검을 통해서 기능과 사업의 효율성과 효과성을 지속적으로 제고할 수 있도록 세부적인 기준과 절차를 마련하는 것이 필요한 것으로 보인다.

〈표 4〉 역대 정부의 공공기관 기능조정 실적

	김영삼정부	김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
법적 근거	-	-	공운법 제정	공운법	공운법	공운법
추진체계	-	-	-	선진화추진위원회· 자문단	-	-
기능조정 (완료건수)	-	-	-	8개 통폐합, 5개 폐지, 12개 기관 기능조정	46개 과제	-

#### 4. 경영평가

1984년 전두환 정부에서 정부투자기관의 기관장들이 정치적으로 임명되면서 경영평가제도의 도입을 통해서 인사와 인센티브의 차등화 방안을 고려했다. 그러나 당시 정부투자기관들이 다양한 정책목적과 수익성을 추구하고 있었기 때문에 경영성과의 계량화에 애로가 있어서 계량과 비계량평가로 나누어서 평가지표를 개발하였다(강봉균, 2015: 10~11).

김영삼 정부에서 세부평가지표의 구성과 가중치는 계속 변동하였지만 종합경영, 주요사업, 관리효율, 경영관리 4개 부문의 1995년 평가지표체계를 유지하였다(공기업학회, 2003: 102).

김대중 정부에서 「정부투자기관관리기본법」 개정에 따라서 사장경영계약이행실적평가를 도입하였다. 공공부문 개혁의 일환으로 인센티브제를 강화하기 위하여 경영평가성과급 지급률을 최대 500%에서 최저 0%까지 5등급으로 차등폭을 확대하였다.

노무현 정부에서는 2004년 「정부산하기관기본법」 제정으로 주무기관의 장이 정부산하기관의 경영실적을 평가토록 하였다. 특히 2004년부터 2007년도 초까지 정부산하기관 운영위원회가 산하기관의 경영평가제도를 관리하였다. 2007년 「공운법」이 제정되면서 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가는 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되고, 각각 운영하던 정부투자기관 경영평가위원회와 정부산하기관 경영평가위원회는 공공기관운영위원회로 통합되었고, 상임감사·감사위원 직무수행실적평가제도가 도입되었다. 「공운법」 제정과 동시에 미국의 품질평가모형과 데밍의 PDCA(Plan-Do-Check-Act) 사이클을 참고하여 리더

십·전략-경영시스템-경영성과의 3부문 지표체계를 개발하였다.

이명박 정부에서 말씀볼드리지 모형을 기준으로 하는 평가지표체계를 매년 정기적으로 개편하였고 글로벌 실적 비교, 중장기목표 부여 방식과 같은 평가지표 및 방법을 도입하였다. 또한 2010년 6월 간부직 성과연봉제를 권한 후 이를 보수복리후생 지표에 반영하였다. 2013년 대법원 전원합의체의 통상임금 판결이 나옴에 따라서 기존 공공기관의 내부성과급 전환분을 공공기관에 되돌려 주게 되어 현재까지 공기업은 250%, 준정부기관은 100% 한도 내에서 경영평가성과급을 지급하고 있다.

박근혜 정부에서는 경영관리와 주요사업 평가지표의 객관성과 도전성을 강화하는 차원에서 계량지표의 비중을 확대하고, 기준치를 상향하였다. 또한 공공기관의 정상화 차원에서 부채관리와 복리후생비 감축과 관련한 중간평가를 실시하고 이후 재무관리와 보수복리후생의 평가지표에 이행실적을 평가토록 하였다.

문재인 정부에서 경영관리 부문에 기존 정부권장정책을 포함하여 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영의 4개 사회적 가치 창출의 평가지표를 신설하였고, 공기업과 준정부기관의 성격을 반영하여 경영관리와 주요사업의 가중치를 달리하였다.

요약하면, 「공운법」 제정 이후 경영평가지표체계는 경영관리 부문에서 시대적 환경과 정부의 국정과제를 반영하였고, 주요사업 계량지표는 매년 수정과 개선을 통해서 평가지표의 대표성과 산식의 적정성을 높이고자 하였다. 김대중 정부에서는 공공기관 개혁 차원에서 기관장 경영계약제에 의한 기관장 평가의 도입과 인센티브 구조가 강화되었으며, 노무현 정부에서는 「공운법」 제정으로 공기업과 준정부기관 경영평가의 통합과 감사평가가 도입되었다. 이후 이명박 정부에서 해외자원개발과 같이 국정과제 관련한 평가지표의 도입이나 글로벌 실적비교와 같은 평가방법이 도입되었고, 박근혜 정부에서는 공공기관 정상화 차원의 부채관리와 복리후생비 감축 지표가 반영된 바 있다. 문재인 정부는 효율성과 수익성 중심의 경영평가 지표가 공공기관의 공공성을 약화시킨다는 문제의식에서 사회적 가치 창출과 관련된 평가지표를 경영관리와 주요사업에 반영토록 했다.

1970년대 중반 프랑스 정부가 프랑스철도공사 및 전력공사(EDF) 등과 성과계약제(performance contract)를 통해서 성과평가를 시작했다(Khoza & Adam, 2005)고 알려졌는데, 우리나라에서 1984년 전두환 정부가 당시 정부투자기관에 대한 사후적인 경영실적을 평가하기 위한 경영평가제도를 도입한 것을 보면 다른 선진국가들과 비교해 보아도 상당

히 이른 시기에 공기업에 대한 신공공관리론적 관리방안이 도입되었다. 이후 2008년 말씀 불드리지 모형(MB 모델)과 PDCA 사이클을 참조하여 경영평가지표체계를 전면적으로 개편하고 시대적 환경변화나 정부 교체에 따라 평가지표체계를 지속적으로 개선해 오고 있다. 다만 경영평가를 통해서 공공기관의 경쟁 환경을 조성하고 경영시스템을 개선하려던 제도 도입의 취지를 상당히 달성하였다면 이제는 공공기관의 자율적인 혁신과 역량을 향상시키기 위한 제도적인 변혁기가 도래한 것이 분명해 보인다. 아래 <표 5>와 같이 역대정부 경영평가제도의 평가종류, 평가지표체계, 경영평가성과급의 기준이 요약할 수 있다.

<표 5> 역대 정부의 경영평가제도 변화

	담당부서	평가종류	평가지표체계	경영평가성과급
김영삼 정부	재정경제원 예산실 투자기관관리과	기관평가	종합경영, 주요사업, 관리효율, 경영관리 4개부문	1993년 실지급 최대(325) 최소(125%)
김대중 정부	기획예산처 정부개혁실 공공관리단 공공1팀	기관, 기관장평가	종합경영, 주요사업, 관리효율, 경영관리 4개부문	1997년 실지급 최대(325%) 최하(175%)
노무현 정부	기획예산처 재정개혁국 공기업관리과	정부투자기관·정부산하기관, 기관장, 감사평가 도입	종합경영, 주요사업, 경영관리 3개부문(2001)	2004년 지급기준 공기업(500~200%) 준정부기관(200~100%)
이명박 정부	기획재정부 공공정책국 평가분석과	기관, 기관장, 감사평가	리더십·전략, 경영시스템, 경영성과(2008)	2007년 지급기준 공기업(500~200%) 준정부기관(200~100%)
박근혜 정부	기획재정부 공공정책국 평가분석과	기관, 기관장(1회), 감사평가(1회)	리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업(2013)	2013년 지급기준 공기업(300~0%) 준정부기관(100~0%)
문재인 정부	기획재정부 공공정책국 평가분석과	기관평가, 감사평가	경영관리·주요사업	2018년 지급기준 공기업(300~0%) 준정부기관(100~0%)

자료, 공기업학회(2003); 윤태범 외(2010); 라영재(2018) 참조하여 재구성

## 5. 경영공시

민간에서 실시하고 있는 경영공시제도는 기업의 영업실적, 자본현황 등 회사의 경영상황을 누구나 한눈에 볼 수 있도록 공개하는 제도이다. 김대중 정부에서 이를 1998년부터 공공부문에 도입하였다(기획예산처, 2002).

공공기관의 경영공시제도는 「공운법」 제11조 경영공시와 제12조 통합공시 조항에 따라서 법적 근거를 가지게 되었고, 2005년 공공기관 경영정보 공개시스템의 구축계획을 발표한 후, 2006년 공공기관 알리오로 확대 개편되었다. 이후 공시항목과 공시대상이 지속적으로 확대되었다. 노무현 정부는 공공기관의 운영현황을 국민들에게 투명하게 공개하는 경영정보 공개시스템이 필요하다고 인식하였다(참여정부 국정운영백서, 2008: 252). 이러한 인식에 따라 노무현 정부에서 혁신포털 시스템으로 확대·개편되었고, 이명박 정부에서는 유연근무현황, K-IFRS 등이 추가되었고, 박근혜 정부에서는 기관 부채 증감 내용 및 복리후생 관련 8대 항목 공시와 민간 전자공시(DART) 방식의 공시가 이루어졌다. 문재인 정부에서는 여러 차례 걸쳐 사회적 가치와 관련한 공시항목을 추가하였다. 이같이 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」에서 제시된 공기업의 투명성 제고를 위하여 한국의 대표적인 경영공시제도가 발전하였다. 다만 역대 정부에서 강조하는 국정과제들이 경영공시항목으로 반영되면서 지속적으로 공시항목이 증가하고 있다. 2009년부터 불성실공시의 사후조치로서 공시점검과 확인을 통해서 별점을 부과하도록 규정되어 있으나 2014년에 불성실공시에 대한 실질적인 점검을 시행하였다. 최근 윤석열 정부는 ESG 공시항목을 확대하고 있다.

## 6. 고객만족도조사

공공기관의 고객만족도조사는 「공운법」 제13조에 근거하여 공공기관은 고객현장을 제정하여 발표하고, 기획재정부장관은 연1회 고객만족도를 조사를 통합실시토록 하는 법적 근거를 가지고 있다.

노무현 정부는 2003년부터 공공기관의 지속적인 혁신을 위한 고객만족 관련 의식, 경영, 문화 확산을 위하여, 고객참여센터 운영, 민원처리 인터넷공개시스템, 원스톱서비스, 고객현장제정, 고객만족도조사를 실시하였다(참여정부 국정운영백서, 2008: 246). 2007년부터 공공기관 고객만족도 조사모형은 민간부문을 위해서 개발된 NCSI(national customer satisfaction index) 모형을 참고하여 공공기관의 공공성을 반영하여 PCSI(public-serv-

ice customer satisfaction index) 1.0모형을 개발하였고, 당시 정부산하기관과 기타 부처 산하의 공공기관에 적용하였다. 2015년 지수산출의 정교화, 모형항목의 간소화, 보편적인 설문구성, 측정항목의 다양성을 개선하여 PCSI 2.0 모형을 개발하여 현재까지 사용하고 있다.

〈표 6〉 공공기관 고객만족도 조사결과 경영평가 반영점수 변화

(단위: 점)

구분	2007	2008~2009	2010~2011	2012	2013	2014~2017	2018	2019~현재
공기업	3	5	5	5	5	2	1	0.5
준정부	5	5	7	8	5	2	1	0.5
기타	1~9.1점 수준으로 부처별로 다양함							

자료: 공공기관연구센터 내부 자료 참고 재구성

〈표 6〉에 공공기관 유형별로 공공기관 고객만족도 조사결과와 경영평가 반영점수가 어떻게 변화하였는지 제시되었다. 2003년 공공기관 고객만족도조사를 도입한 이후 2022년 공공기관 고객만족도조사의 경우에 252개 공공기관을 대상으로 하여 기획재정부의 통합조사가 확대되었으나 2012년 경영평가에 공기업 5점, 준정부기관 8점을 반영한 이후 현재는 각각 0.5점을 반영하고 있으므로 공공기관에 미치는 영향력은 낮아졌다고 할 수 있다. 2022년 기준 공기업 평균 86.56점, 준정부기관 평균 87.26점을 받았으므로 실제 공공기관 임직원의 고객만족에 대한 인식개선이 이루어졌다고 해석할 수도 있고, 조사모형의 한계로 인하여 상당히 높은 점수를 받고 있다고도 볼 수 있으므로 고객만족도 조사모형의 개선이나 공공기관의 자체로 조사방식을 전환할 필요가 있다.

## 7. 임금체계

우리나라 기업의 임금체계는 1960년대 이후 공무원의 호봉제형 봉급표의 영향으로 직급별 호봉제가 적용되었는데, 1990년대 초 전통적인 직급별 호봉제를 복수임률표 방식의 능력급으로 개편되면서 연공급에 대한 관심이 확산되었다. 그러나 1998년 외환위기 이후 한국의 공기업과 민간기업의 경우 호봉제를 폐지하고 고과등급과 인센티브 기능을 강화하는 연봉제와 직무급 도입이 시작되었다(최종태 외, 2007: 115~116). 김영삼 정부의 행정개혁으로 공무원의 보수수준이 인상된 이후 김대중 정부의 공공부문 개혁의 일환으로 기존의 호봉제와 연공급 중심의 임금체계 개편 노력이 지속되었다.

김대중 정부에서는 급변하는 대외적인 행정환경에 대응하고 새로운 행정수요에 부응하기 위해서 공공부문의 운영시스템을 성과중심으로 개편해야 생산성이 제고된다고 보았다(기획예산처, 2002: 199). 공공부문의 보수체계를 연공 중심에서 성과 중심으로 전환하기 위해서 2000년부터 과장급 이하 성과상여금 도입, 1999년부터 국장급 이상 공무원을 대상으로 호봉에 기초한 봉급 대신에 성과연봉제를 도입하였고, 2000년부터 전년도 성과를 평가하여 연봉을 조정하여 실질적인 연봉 격차가 발생하였다(남궁근, 2023: 433~434). 공무원을 대상으로 하는 연봉제나 성과상여금제가 당시 정부투자기관에 실질적으로 도입되었는지는 공식적으로 확인할 수는 없다.

노무현 정부는 성과중심의 인사시스템 구축을 위하여 4급 이상 공무원에 대하여 직무성과계약제를 도입하여 평가결과를 통해서 성과급과 승진에 반영토록 했고, 고위공무원단체 등의 도입으로 업무성과에 따라서 보수를 차등지급하는 시스템으로 바꾸었다(노무현 정부 국정운영백서 7권, 2007: 125). 행정부 공무원을 대상으로 성과중심의 보수제도를 도입하였으나, 당시 기획예산처는 공공기관의 혁신평가와 「공운법」 제정 등으로 정부투자기관과 산하기관의 임금체계 개편까지 개입하지는 못한 것으로 보인다.

이명박 정부는 공공기관 직원이 고용안정성은 높는데, 생산성 및 경영실적과 연계되지 않은 채 임금수준이 높다는 언론 등의 비판을 근거로 해서 기관장·상임감사의 보수체계 개편, 대졸 초임직급 임금수준 정비, 간부직 성과연봉제를 도입하였다. 1998년 외환위기 이후 민간기업과 공공부문에서 임금 및 보수관리 제도를 합리화하려는 임금가이드라인 전략, 총액 인건비제, 성과배분제, 연봉제 등을 도입하는 신인사전략이 확산되는 상황이었다(라영재, 2010). 특히 이명박 정부는 공공기관의 임금체계가 연공급으로 생산성과 경영실적과는 무관하게 임금수준이 결정되고 있고, 1990년대 말 이후 도입·운영 중인 연봉제가 형식적으로 운영되고 있어서 생산성 향상과 경쟁력 강화에 도움이 되지 않는다고 판단하여 간부직 성과연봉제 가이드라인을 제시하였다(기획재정부, 2010).

박근혜 정부에서 이전 이명박 정부에서 시행한 간부직 성과연봉제를 중간직급까지 확대하려고 시도하였으나 노동계의 반발로 인하여 시행에 한계가 있었다. 2016년 정년 연장 의무화에 대응하기 위하여 2014년 공기업·준정부기관 예산편성지침에 임금피크제 도입을 권고하였으나 공공기관에의 확산은 빠르지 못하였다. 임금피크제를 도입할 경우, 신규 채용과 승진이 어려워져 인사관리에 어려움이 발생하는 상황이 되어 공공기관에서 도입을 주저하였다. 이에 2014년 상반기에 주요 공공기관과 민간기업을 대상으로 임금피크제 도입에 대한 의

견을 청취하였고 2014년 하반기에는 청년신규 채용을 독려할 수 있는 공공기관 임금피크제 권고안을 준비하였다(기획재정부, 2017).

문재인 정부에서는 공공기관의 연공급 중심의 기본급에 대한 직무급적 요소의 도입을 시도하였다. 이어서 윤석열 정부에서 국정과제로 직무급 확대를 공공기관 혁신과제에 반영함으로써 직무급 확대를 본격적으로 추진하게 되었다.

요약하면, 과거 개발연대 시대에는 임금수준이 낮은 노동자의 생활급적인 연공급제가 공공부문에도 보편적인 임금체제로 자리잡고 있었다. 그런데 공공부문의 임금수준이 올라가고 공공기관 직원의 업무생산성에 우려가 나타나면서 1998년 외환위기 이후 공공부문의 임금체계 개편 논의가 본격적으로 시작되었다. 외환위기 이후 민간부문, 특히 중소기업보다 임금수준이 높은 공공부문의 연공급 체계에 대한 부정적인 여론에 따라 역대정부는 공공기관의 임금체계 개편을 시도하였는데 그 방향은 연공급적인 요소를 완화하고 성과급, 직무급 요소를 강화하는 것이었다. 아래 <표 7>과 같이 외환위기 이후 역대정부를 거치면서 공공기관의 연공급인 임금체계는 연봉제 도입을 시작으로 간부직 성과연봉제 도입, 직무급 도입으로 개편되고 있다. 다만 공공기관의 임금체계 개편과 관련하여 한국노총과 민주노총은 성과연봉제나 직무급 도입을 공개적으로 반대하고 있으나 최근 MZ 세대로 분류되는 공공기관 직원들이 확대되면서 임금의 공정성을 주장하고 있어서 더 이상 연공급 중심의 임금체계로는 직원들의 금전적 보상의 만족도를 충족할 수 없을 것으로 보인다.

<표 7> 공공기관 보수체계 개편 변화

	김영삼정부	김대중정부	노무현정부 <sup>21)</sup>	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
임금체계	-	연봉제 도입	-	간부직 성과연봉제 도입 대졸초임 임금조정 기관장·상임감사 임금수준 정비	임금피크제 도입 성과연봉제 확대	직무급 도입

## 8. 소결: 국가소유권 행사수단의 변화 결과

2005년 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 제정·권고에 따라서 현재의 기획재정부에 공기업과 준정부기관의 국가소유권을 집중시키고, 주무부처와 전문가가 공공기관 관리

21) 노무현 정부는 공직 내부의 연공서열과 경력 위주에서 성과와 능력 중심의 인사와 보상체제로 바꾸었으며, 고위 공무원단제도 도입으로 계급제적 연봉제를 직무성과급제도로 개선하였다. 참여정부 국정운영백서(2008, 93).

정책을 심의의결하는 공운위라는 조정기구를 만들었다. 이에 따라 OECD의 공기업 소유권과 지배구조의 국가별 현황에서 우리나라는 중앙집중형 모형(centralised model)으로 분류되고 있지만 공공기관운영위원회(공운위)라는 조정기관(coordinating agency)이 설치되어 있고, 주무부처가 소유권이나 감독권을 행사하고 있는 기타공공기관이 다수라는 점에서 보면 분산형 모형(decentralised model)으로 볼 수 있는 여지도 있다.

국가소유권을 행사하는 수단과 제도 중에서 민영화 정책은 경제개발 시기 군사정부에서 공기업의 확장과 동시에 공기업의 민영화를 추진하였다. 1987년 정치적 민주화 이후에는 김영삼 정부에서 세계화정책을 추진함에 따라서, 김대중 정부는 외환위기 때문에 공기업 민영화를 추진하였다. 특히 이 시기 민영화가 이루어졌던 대한항공, 시중은행, 포철, 한국통신, 담배인삼공사 등은 오늘날에도 한국경제에서 차지하는 비중이 상당히 높은 편이다.

성과평가제도는 선진국의 책임운영기관화(agencyfication) 또는 공사화(corporationization) 추세 속에서 주인-대리인 관점에서 정보의 비대칭을 극복하고, 경쟁 환경을 조성하려는 목적으로 도입되었다. 공공기관은 설립목적이 다양하고 성과를 계량적으로 측정하는 데 한계가 있지만 경영성과를 사후적으로 점검하는 성과평가와 책무성 평가는 반드시 필요하다. 우리나라 공공기관에 대한 경영평가제도는 국가소유권의 대표적인 행사수단 또는 통제수단으로 국제적으로 알려져 있는데, 원래 1984년 군사정부에서 불완전한 공기업의 지배구조를 사후적으로 보완할 목적으로 도입되었다. 1987년 민주화 이후 역대정부에서 평가종류, 평가지표체계, 평가방법, 평가단의 전문성 강화와 변화를 통해서 지속적으로 제도의 발전이 이루어져 왔다. 그러나 최근 공공성과 효율성의 조화, 환경보호와 같은 사회적 책임과 역할을 강화하는 국제적인 추세와 표준화된 평가에 따른 부작용 등으로 인하여 공공기관 특성을 반영한 맞춤형 평가와 공공기관의 혁신역량을 제고하기 위한 발전주의적인 평가(developmental evaluation)로 패러다임 전환을 고려해 보아야 한다(Patton, 2010; 라영재·윤태범, 2013).

경영평가제도 이외에도 경영공시, 고객만족도조사는 공공기관의 경영투명성을 제고하고 소액주주를 보호하기 위하여 국가소유권을 통제하는 정부의 관리제도로 볼 수 있지만, 한편으로는 신공공관리론에 근거하여 정보의 비대칭을 해소하고 국민과 고객중심의 공공기관 운영을 통하여 효율성과 효과성을 높이려는 공적인 지배구조라고 볼 수도 있다. 공공기관의 투명성 개선을 위하여 진보정부와 보수정부와는 무관하게 경영공시항목을 확대하고 사회적 책임(social responsibility)을 강조하며, 최근에는 ESG 관련 사회적인 보고를 확대하고 있는 추세이다. 이는 우리나라가 정치행정시스템의 변화와는 무관하게 공공기관의 투

명성 강화라는 국제적인 추세를 따라가고 있으며, 일부 공기업의 경우에는 이 분야를 선도하기도 한다.

공공기관 고객만족도조사를 2003년에 도입한 이후 2012년 경영평가에 공기업 5점, 준정부기관 8점을 반영한 이후 현재는 각각 0.5점을 반영하고 있으므로 공공기관에 미치는 영향력은 매우 낮아졌다. 2022년 기준으로 고객만족도 수준은 공기업 평균 86.56점, 준정부기관 평균 87.26점으로 더 이상 점수를 향상시키는 데 한계에 도달하였다.

1987년 6월 항쟁 이후 7월부터 9월까지의 노동운동 결과로 인하여 노동조합 및 조합원 수의 증가와 대폭 임금인상이 있었다(나무위키 1987년 노동자 대투쟁 참조). 1990년대 당시 정부투자기관의 임직원의 임금수준은 향상되었고 외환위기를 계기로 하여 연봉제의 도입은 오히려 각종 수당을 정비하여 기본급화가 되면서 오히려 정부투자기관 임직원의 평균적인 임금수준은 민간기업 평균보다 상대적으로 높아지게 되었고 이명박 정부가 들어서면서 간부직 성과연봉제 도입, 박근혜 정부의 성과연봉제 적용대상 확대, 문재인 정부의 직무급제 도입 등으로 진화하고 있다. 그러나 공공기관의 임직원의 평균 임금수준을 산업유형별로 보면 높은 것으로 나타나지만 연령, 학력, 성별 등을 기준으로 보면 임금프리미엄이 있다고 볼 수 없다. 즉 공공기관의 평균 임금수준이 민간기업보다 높은 것은 연령과 근속연수에 기인한 것으로 보인다. 지난 박근혜 정부에서 총인건비 인상률 차등적용제도의 도입과 문재인 정부에서 노동계를 중심으로 하여 공공기관 간의 임금격차 해소를 위한 문제제기가 있었으며, 성별 임금현황 공시 등의 「공운법」 개정안이 발의되기도 했다.<sup>22)</sup>

요약하면 1987년 정치적 민주화 이후 김대중 정부에서 외환위기를 계기로 신공공관리론적 관리수단과 제도들이 대부분 도입되었으며 노무현 정부에서 법제화되었고 현재까지 유지되며 진화·발전하고 있다.

## V. 결론

1980년대 영국에서 시작된 공기업 민영화와 신공공관리론의 영향은 1987년 정치적 민주화 이후 김영삼 정부부터 공공부문 개혁의 개념 모형과 이론적 배경이 되어왔다. 특히 외

22) 직급별, 직종별, 근속연수별 성별에 따른 임금격차 파악을 위한 「공운법」과 「지방공기업법」 개정 발의, 박주민 보도자료. 2022. 1. 1일자 참조.

환위기를 극복하기 위하여 김대중 정부부터 정부투자기관과 출자·출연기관의 개혁이 시작되었다. 2005년 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 제정·권고를 근거로 노무현 정부는 「공운법」을 제정하면서 정부투자기관과 산하기관으로 나누어져 관리하던 것을 통합하여 국가소유권 행사를 집중하게 되었다.

김영삼, 김대중 정부는 공기업 민영화를 추진했으며 이명박 정부는 민영화보다는 공공기관 통폐합과 같은 기능조정을 추진하였다. 그러므로 외부적인 경제위기와 보수정부의 집권 시기에 신공공관리론적인 개혁모형에 기반을 두고 공기업의 민영화와 기능조정을 포함한 구조조정이 가능했다. 한편 노무현 정부가 「공운법」 제정을 통해 국가소유권 행사를 예산당국으로 집중하고 경영평가·경영공시·고객만족도 조사 등 다양한 관리제도들을 법제화한 것은 신공공관리론과 더불어 신웨버리안 국가 모형을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 특히 노무현 정부와 이명박 정부에서 대통령, 기획재정부 등 정부 핵심부(core executive)가 공공부문의 개혁과 혁신을 주도해 왔고, 전 정부적인 혁신추진체계를 구축한 다음에 정기적인 이행점검을 통해서 혁신의 성과를 이끌어내고자 했다. 노무현 정부와 문재인 정부에서도 신공공관리론에 따른 관리개혁이 지속되었으나 공공기관의 자율적인 혁신, 시민의 참여와 협력 및 공공성의 강화를 위한 정책조정을 추진하고 경영평가지표에 반영하였다. 특히 문재인 정부가 공공기관에서 사회적 가치실현 및 공공성의 강화를 위한 경영평가지표를 확대하고, 정부혁신에 핵심가치로 반영하면서 공공가치 거버넌스의 개혁모형을 따르고 있다고 평가하기도 한다(남궁근, 2023).

전통적으로 공기업의 관리와 개혁에 대한 필요성을 주인-대리인 이론으로 설명하여 왔지만 국가소유권과 정책감독권을 가지고 있는 정부기관들 사이에서 수직적, 수평적인 정책조정과 기업지배구조에서 스튜어드십(stewardship) 개념과 같은 이론적 논의와 패러다임 전환이 증가하고 있다는 점을 눈여겨 보아야 한다. 특히 최근 영국(UKGI), 그리스(HCAP), 핀란드(Solidium) 등과 같은 유럽국가들이 국가소유권의 집중기관으로서 국가지주회사(state-owned holding companies) 또는 정부투자청(investment agency)을 만들어서 공공기관의 부가가치 창출, 합리적인 사업배분과 정치개입의 차단을 위해서 노력하고 있다(Lalita, 2022)<sup>23)</sup>는 점을 참고할 필요가 있다.

우리나라 기획재정부가 2007년 「공운법」 제정을 통해 공기업과 준정부기관의 국가소유권을 집중시키고 경영평가, 경영공시, 고객만족도조사 등 국가소유권을 통하여 공공기관의

23) 2022년 10월 말 OECD 공기업 작업반의 연례회의 자료 참조.

경영시스템을 표준화하는 데 기여하였다는 점은 높이 평가할 만하다. 그러나 향후 국제적인 경제위기와 보건위기와 같은 주기적인 국가위기에서 정부기관뿐만 아니라 공공기관도 적극적인 경제사회적 역할을 수행하기 위해서는 주기적인 기능조정과 같은 구조조정도 필요하며, 또한 국가소유권 기관의 전문성과 역량 개선도 필요한 것으로 보인다. 또한 공공기관은 국가소유권을 행사하는 정부기관이나 감독하는 주무부처로부터 경영과 사업집행의 자율성을 가지고 있어야 하지만 동시에 국가적인 책무성을 저야 하므로 경영자율성과 책무성의 조화와 균형이 중요해졌다(Bertelli, 2021). 우리나라가 OECD 국가들 중에서 공공기관의 국가소유권 집중과 행사를 위한 법적 기반조성과 관리제도들을 잘 발전시켜왔다고 평가받고 있지만 앞으로는 공적인 기업지배구조(public corporate governance)의 개선(Papenfuß, 2020)이나 민주적인 지배구조의 개편(Peters & Pierre, 2018)이 더 중요한 국가적인 개혁 과제라고 생각된다.<sup>24)</sup>

---

24) Bevir(2010)는 거버넌스를 조직거버넌스, 기업거버넌스, 공적 거버넌스, 국제적 거버넌스, 좋은 거버넌스로 구분하고 있고 Papenfuß(2020)가 말하는 공적 기업지배구조는 정부부처나 공공기관의 공적 거버넌스의 개념과 동일한 것으로 보인다. 특히 Bevir(2010)는 *Democratic Governance*에서 정치체제, 정부관료제, 공공기관 등의 통치체제 및 지배구조가 더 민주적으로 구성되고 운영되어야 한다고 주장하고 있다.

## 참고문헌

### 〈국내 문헌〉

- 강봉균 (2015). 공기업 경영평가의 태동. 이원희·라영재(편). **공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망**, pp. 9~12. 한국조세재정연구원.
- 공기업학회 (2003). **우리나라 공기업관리제도의 평가 연구보고서**.
- 공보처 (1997). **문민정부 5년 개혁백서**. 서울: 공보처.
- 관계부처 합동 (2020). **정부혁신 종합추진계획**.
- 국정홍보처 (2008). **참여정부 국정운영백서 7: 정부혁신**.
- 기획예산처 (2002). **국민의 정부 공공개혁백서**.
- \_\_\_\_\_ (2005. 4. 29.). [보도자료] OECD, 공기업 지배구조 가이드라인 제정·권고.
- 기획재정부 (2011). **2008-2010 공공기관 선진화 백서**.
- \_\_\_\_\_ (2017). **2016년 공공기관 정책백서**.
- \_\_\_\_\_ (2022). **공공기관 관리체계 개편방안**.
- 김관보 (2014). 정부개혁의 배경 및 방향. 한국행정연구원(편). **이명박정부: 대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영** 8권. 대영문화사.
- 김정렬 (2007). 우리나라 정권별 정부혁신, 정부혁신지방분권위원회(편), **참여정부의 정부혁신: 이론적 접근**.
- 남궁근 (2002). 국민의 정부 개혁성과에 대한 평가, **한국행정학회 기획세미나 발표논문**.
- \_\_\_\_\_ (2003). 참여정부 정부혁신의 이념과 목표: 국민참여를 통한 정부혁신의 길, **한국행정학회 세미나 발표논문**.
- \_\_\_\_\_ (2023). **민주화 이후 국정운영** 제2판. 법문사.
- 대한민국정부 (2013). **이명박 정부 국정백서**.
- \_\_\_\_\_ (2017). **박근혜 정부 정책백서**.
- 라영재 (2010). **공공기관의 보수체계에 대한 연구보고서**. 한국조세연구원.
- \_\_\_\_\_ (2013). **공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발**. 한국조세재정연구원.
- \_\_\_\_\_ (2015). 공공기관 개혁의 이론적 논의와 개혁방향분석. **한국부패학회보**, 22(3): 99-118.

- \_\_\_\_\_ (2018). **공공기관 경영평가제도 변천과정 연구: 공운법 제정 이후를 중심으로**. 한국조세재정연구원.
- \_\_\_\_\_ (2019). 공기업과 준정부기관 경영성과의 영향요인분석. **정책분석평가학회보**, 29(4): 271-302.
- \_\_\_\_\_ (2020). 정책평가의 이론기반평가: 평가원칙과 적용의 실제, 정부업무평가와 공공기관 경영평가 사례를 중심으로. **정책분석평가학회보**, 30(3): 43-78.
- \_\_\_\_\_ (2022). 공기업과 준정부기관의 지배구조 개편 방안. 박용석 외(편), **전환의 시대, 공공기관의 길을 묻다** (pp. 23-78). 재단법인 공공상생연대기금.
- 라영재·임미화·이주경·서영빈 (2018). **공공기관의 혁신방향과 실천방안**. 한국조세재정연구원.
- 라영재·윤태범 (2013). **공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형개발**. 한국조세재정연구원.
- 박정수·유효정 (2011). 공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구. 한국조세연구원(편), **2011 공공기관과 국가정책** (pp. 3-20). 한국조세연구원.
- 송하중 (2014). 정부개혁의 배경 및 방향. 한국행정연구원(편), **김대중정부: 대한민국 역대정부 주요정책과 국정운영**. 대영문화사.
- 안문석 (1995). 문민정부의 행정개혁. **한국정책학회보**, 4(1): 30-57.
- 안병영·정무권·한상일 (2007). **한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향**. 한림대출판부.
- 오상우 (2018). **공공기관 혁신 공개토론회 자료집**. 한국조세재정연구원.
- 윤태범·김효경·유효정 (2010). **공공기관 경영평가제도 변천과정 연구**. 한국조세연구원.
- 윤태범·이재원·양기용·하혜수 (2002). 김대중 정부 공공부문 개혁정책의 평가와 바람직한 개혁방향과 과제. **한국행정학회 2002 하계학술대회 발표논문**.
- 이상철 (2007). **한국 공기업의 이해**. 대영문화사.
- 임주영·박형준 (2015). 정권별 한국 행정개혁 가치규범의 정합성: 행정개혁의 핵심가치 언어네트워크 분석을 중심으로. **한국행정학회보**, 49(2): 148-179.
- 정부혁신지방분권위원회 (2007). **제도로 본 한국의 정부혁신**.
- 최종태·박준성·이준우 (2007). **한국 기업의 임금관리**. 서울대 출판부.
- 하연섭 (2016). **제도분석: 이론과 쟁점**. 다산출판사.

### 〈외국 문헌〉

- Aharoni, Y. (1986). *The evolution and management of state-owned enterprise*, Cambridge, MA: Ballinger.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press.
- Berman, S. (1998). *The Social Democratic Movement: Ideas and Politics in Making of Interwar Europe*, Boston: Harvard University Press.
- Bernier, L, M. Florio & P. Bance. (Eds.). (2020). *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprise*, Routledge.
- Bertelli, A. M. (2021). *Democracy Administered: How Public Administration Shapes Representative Government*, Cambridge University Press.
- Bevir, Mark. (2010). *Democratic Governance*, Princeton Univ. Press.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford Univ. Press.
- Bouckaert, G., B. G. Peters & K. Verhoest. (2010). *Coordination of Public Sector Organizations*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Interest*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby & L. Bloomberg. (2015). Discerning and Assessing Public Values: Major Issues and New Directions, 1-24, in Bryson, J. M., B. C. Crosby & L. Bloomberg (Eds.), *Public Value and Public Administration*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Cabinet Office. (2018). *The Approvals Process for the Creation of New Arm's-Length Bodies*.
- Cabinet Office. (2019). *Tailored Reviews: Guidance on Reviews of Public Bodies*.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organization: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116.
- Cornforth, C. (Eds.). (2002). *The Governance of Public and Non-Profit Organizations*, Routledge.
- Denhardt, J. V. & R. B. Denhardt. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe.

- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead-Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.
- Krazner, S. D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Khoza, R. J. & M. Adam. (2005). *The Power of Governance: Enhancing the performance state-owned enterprises*. Springer.
- Lægreid, P. & K. Verhoest, (Eds.). (2010). *Governance of public sector organizations: Proliferation, autonomy and performance*. Springer.
- Lalita, S. (2022). *State-owned Holding companies National practices and OECD recommendations*.
- Mazzucato, M., & R. Kattel. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Supplement\_1), S256-S269.
- Miller, T. D. (1994). Post-Progressive Public Administration: Lessons from Policy Network, *Public Administration Review*, 54(4): 378-386.
- Millward, R. (2005). *Private and public enterprise in Europe: Energy, telecommunications and transport, 1930-1990*, Cambridge University Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategy Management in Government*, Cambridge, MA; Harvard Univ. Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, PUMA/OECD.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises, A Compendium of National Practices*.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*.
- \_\_\_\_\_. (2022). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021*.
- Papenfuss, U. (2020). Corporate governance of state-owned enterprises: conceptualization,

- challenges and perspectives for the public corporate governance field. In Bernier, L, M. Florio & P. Bance, (Eds.). (2020). *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprise* (pp. 433-444). Routledge.
- Parker, D. (2020). State-owned enterprise and privatisation: some lessons from the UK. In L. Bernier, M. Florio, & P. Bance (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprise* (pp. 128-144). Routledge.
- Patton, M. Q. (2011), *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, The Guilford Press.
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*, University Press of Kansas.
- Peter. B. G. & Jon Pierre. (2018). *The Next Public Administration*. SAGE.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*, 2nd ed., Cambridge: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert. (2011). *Public Management Reform*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement*, Georgetown Univ. Press.
- Streek W. & K. Thelen. (2005), Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. in W. Streek & K. Thelen (eds). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford University Press.
- Sturesson, J., S. McIntyre, & N.C. Jones. (2015). *State-owned enterprises: Catalysts for public value creation*. PWC. com, 1-48.
- Toninelli, P. A., & P. M. Toninelli, (Eds.). (2000). *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*. Cambridge University Press.
- UKGI(UK Government Investments). (2020). *UK government arm's length bodies: the case for them in specialised delivery and how to optimise their use*.
- World Bank. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises : A Toolkit*, World Bank Group.

투 고 일: 2023년 4월 27일

심 사 일: 2023년 6월 8일

게재확정일: 2023년 6월 22일

(Abstract)

## A Comparative Analysis of Successive Innovations of Public Institutions during the Previous Governments after Democratization in Korea: Focusing on the changes in the state ownership system of public institutions

Youngjae Ra, Keun NamKoong

The conceptual model that provided the theoretical basis for public sector reform in Commonwealth countries during the 1980s is the New Public Management Theory, however, as its limitations appeared, various theories such as New Weberian Model, New Public Governance Model, New Public Service Model, and Public Value Governance Model emerged. As a result, various kinds of reform and innovation appeared in each country.

In Korea, since political democratization in 1987, successive governments' innovation in the public sector has been influenced by external shocks such as the foreign exchange crisis along with the contemporary reform theory model, and has been promoted being centered on the government's policy direction and following the regime change. Kim Young-sam and Kim Dae-jung administrations promoted privatization of public institutions, and Lee Myung-bak and Park Geun-hye administrations promoted functional adjustments such as consolidation and abolition of public institutions rather than privatization. During this time of economic crisis and the conservative governments, not only restructuring public institutions but also privatization and functional adjustment of them were based on the New Public Management Theory. With the introduction of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in 2005, Roh Moo-hyun administration enacted various management systems along with the centralization of state ownership over public institutions by the Ministry of Economy and Finance based on the New Weberian state model. Based on the New Public Governance and Public Values Governance model, Moon Jae-in government promoted unsupervised innovation of public institutions, job expansion, citizen participation and cooperation, creation of public social values, and revised performance evaluation indicators to evaluate related performance.

As complex crises such as economic crises and health crises appear periodically, the innovative capacity of the public sector to cope with them is getting more important, and the socio-economic role of public institutions that implement various government policies in the field is further strengthened. Therefore, the specialization of state ownership, unsupervised innovation and responsible management of public institutions should be emphasized more.

Keywords: Public Sector Reform Model, Drivers of Reform, Comparison of Public Institution Innovation, State Ownership Functions and Policies

# 조직침묵이 인사운영 혁신과제에 대한 관심과 참여의사에 미치는 영향에 관한 연구

민경률\*

## 요약

공공기관의 조직성과를 높이기 위한 수단으로서 혁신의 필요성과 중요성이 강조되고 있다. 다만, 다양한 정책적 노력에도 불구하고 혁신과제 추진에는 많은 어려움이 있다. 대표적으로 조직침묵은 공공부문의 폐쇄적이고 계층적인 구조적 특성에 의해 발생되며, 이러한 조직침묵은 구성원이 의견을 개진하는 데 부정적 영향을 미치는 요인이다. 이에 본 연구는 혁신의 저해요인으로 볼 수 있는 조직침묵이 공공조직 구성원의 혁신에 대한 관심과 참여의사에 미치는 영향에 대해 분석하고자 하였다. 공공기관 구성원을 대상으로 실시한 설문 조사를 통해 공공기관 근로자들의 조직침묵 행태와 혁신과제에 대한 관심과 참여 의사와의 관계를 살펴보았다. 연구결과, 조직침묵의 형태 중 체념적 침묵은 혁신과제 참여의사에 부정적 영향을 미치는 반면, 방어적 체념은 혁신과제 참여의사에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 혁신의 확산을 위해서는 조직 내부에서 의사소통을 확대하며, 의견 개진이 개인에게 불리한 상황으로 돌아오지 않을 것이라 믿을 수 있는 문화 조성이 필요할 것이다.

주제어: 공공기관, 조직침묵, 인사혁신, 관심, 참여

## I. 서론

공공기관은 국민경제에서 차지하고 있는 비중이 높으며, 정부가 정책을 추진하는 데 있어 중요한 역할을 수행하고 있다. 이에 따라 공공기관에 대한 국민들의 기대수준은 나날이 높아지고 있으며, 민간기업에서 제공하는 수준의 서비스와 재화를 기대하게 되면서 조직의

\* 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 제주대학교 행정학과에 조교수로 재직중이다. 주 연구분야는 인사제도, 성과관리, 평가제도 등이다. (krmin@jejunu.ac.kr)

운영이나 서비스의 변화가 필요하게 되었다. 그러나 복대리인 문제 등 공공기관의 구조적 특성으로 인해 서비스 품질 제고와 책임성 확보에 어려움이 있다. 이러한 문제점들을 개선하고 조직성과를 향상시킬 수 있는 방안으로 공공기관 혁신에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있다. 공공기관 혁신의 중요성과 필요성은 많은 사람들이 공감하고 있다. 업무의 효율성을 높이고 조직성과를 제고하기 위해 다양한 분야에서 새로운 방식으로 혁신을 추진하고 있지만 혁신 성과에 대해서는 내외부적으로 만족하지 못하고 있는 현실이다. 혁신을 추진하는 데 있어, 그간에는 제도적인 측면이 중시되어 왔다면 최근 들어서는 사람을 중심으로 하는 소프트웨어 관점에 대한 중요성이 높아지고 있다. 소프트웨어 관점에서 가장 큰 부분은 인적자원에 대한 혁신으로 볼 수 있다. 인사혁신은 공공부문의 인사제도의 경직성을 완화하고 전문성 있는 인적자원 활용의 유연성을 강화하면서도 공정한 절차를 마련하는 측면이 강조되고 있다.

공공기관의 인적자원관리 방식의 기본 방침은 한 분야에서 계속해서 근무하면서 전문성을 높이기보다는 직무를 순환함으로써 전문성보다는 전반적인 조직에 대한 이해도를 높이고자 되어 있다. 다만 최근에는 기존 방식에서 벗어나 공공기관의 개방성을 확대하고 전문성을 높이기 위한 정책들을 추진함으로써 공공기관 구성원들의 전문성과 성과지향도를 높이고자 하고 있다. 하지만 조직 구성원들은 이러한 변화를 적극적으로 받아들이지 못하고 있는 실정이다. 따라서 공공기관 운영에 있어 변화를 가져올 수 있는 인사운영 혁신과제가 적극적으로 활용되기 위해서는 인사운영 혁신과제에 대한 관심과 참여를 이끌어낼 수 있는 다양한 연구들이 이뤄질 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 인사운영 혁신과제에 대한 관심과 참여의사에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 조직침묵에 대해서 살펴보고자 한다.

조직침묵은 최근에 와서 논의가 활발해진 개념이다. 그동안에는 조직침묵을 공공부문의 폐쇄적이고 계층적인 구조적 특성으로 인해 발생하는 단순한 현상이라고 인식되어 왔다. 따라서 조직침묵을 측정하려는 시도나 조직침묵이 조직이나 개인에게 미칠 수 있는 부정적 영향에 대한 논의가 이뤄지지 않았다. 하지만 조직침묵을 조직 구성원이 자신에게 미칠 수 있는 영향 등을 고려한 행동이라고 보게 됨에 따라 조직침묵에 대한 연구의 중요성이 높아지고 있다. 조직침묵에 대한 연구들을 살펴보면, 조직 구성원들의 동기를 감소시키거나 직무스트레스가 증가하는 등 부정적 효과를 일으킨다고 보고 있다(고대유, 2014). 혁신활동을 장려하고 촉진시키기 위해서는 이러한 조직침묵이 조직 구성원들의 혁신과제에 대한 관심과 참여의사에 어떤 영향을 미치는지에 대한 이해가 필요할 것이다. 따라서 본 연구는 공공

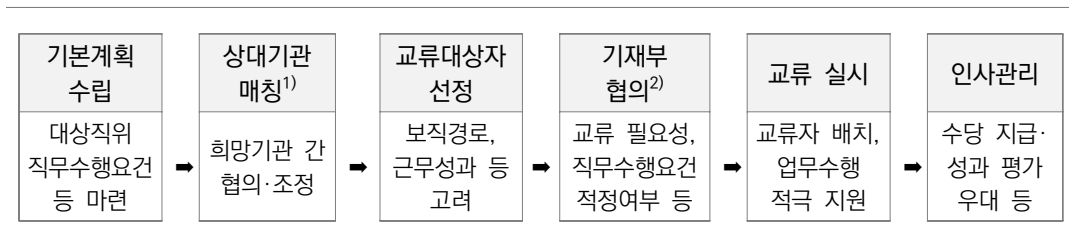
부문에 나타나는 조직침묵 행태와 인사혁신 과제에 대한 관심 및 참여의지를 설문형태로 조사하여 인사혁신 과제의 확산을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 1. 공공기관의 인사운영 혁신과제

기획재정부는 2020년 4월부터 공공기관을 대상으로 인사운영 혁신 3대 과제를 추진하고 있다. 인사운영 혁신에 대한 가이드라인은 최소화하여 기관이 자율적으로 운영하도록 하고 있으나 핵심과제를 3개 선정하였다. 3대 과제는 공공기관 간 인사교류, 특별승진제도, 개방형 계약직제로 구성되어 있으며, 기존에 추진되어온 제도에서 강화된 내용을 담아 새롭게 추진되고 있다(민경률, 2021). 인사교류의 경우, 공공기관 간 소속직원을 상호 파견하는 형태로 이루어지며, 일정기간 동안 파견기관에 근무하도록 하면서 파견기간이 지나면 원 소속 기관으로 복귀시키는 제도이다(기획재정부, 2020). 인사교류의 경우 이미 시행되어 온 제도이지만, 기존 제도와의 차이점은 일방향의 인사파견이 아닌 상호 파견을 통해 이뤄지는 인사교류라는 점이다. 따라서 근무기간이 1년 이상인 우수한 인력을 2년 이내 타 기관에 파견함으로써 기관 상호간 협업의 필요성이 높은 기관들의 협력체계를 강화하고, 공공기관 우수인재 육성 등 효과를 기대하고 있다. 업무 특성상 특별히 공공기관 간의 협조와 경험 공유가 필요한 직위가 있으며 타 기관의 교류 경험이 하나의 역량 강화 방식이 될 것으로 기대된다.

[그림 1] 인사교류 운영 절차

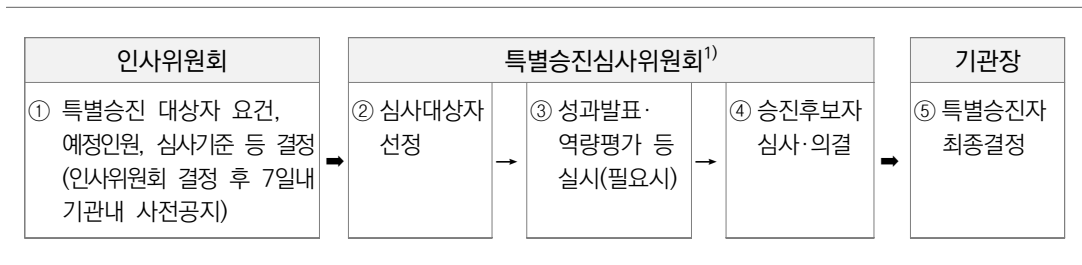


주: 1) 상대기관 매칭이 어려운 기관은 기재부에 인사교류 수요 제출→ 기재부에서 수요기관 취합 후 전체 공공기관에 공개  
2) 제도 정착 시까지 한시적으로 운영

자료: 기획재정부, 「공공기관 인사운영 혁신방안」, 보도자료, 2020, p. 4

두 번째, 특별승진제도는 일반승진과 구별되는 요건 및 절차에 따라 우수한 성과를 낸 구성원을 승진시킴으로써 조직의 적극행정 문화 확산과 개인에 대한 인센티브 강화를 기대할 수 있는 제도이다. 이미 특별승진제도를 다수의 기관이 갖추고 있더라도 기존의 제도를 고수하는 탓에 운영 실적이 미흡하게 나타났다. 이번에는 예시로 적극행정 우수자, 직무수행능력 우수자, 정책제안 채택 및 시행자, 정부포상 수상자 등을 제시하면서 공공기관에서 보다 용이하게 제도를 운영할 수 있도록 제시하였다. 또한, 특별승진 심사 과정에서의 공정성을 높이기 위해 전체 심사과정 중 어느 하나의 절차에서는 외부심사위원이 1/3 이상 참여하도록 하고 있다. 이와 함께 제도 활성화를 위해 연간 승진인원의 2% 이상 특별승진을 실시하도록 하고 있다.

[그림 2 특별승진 운영 절차]

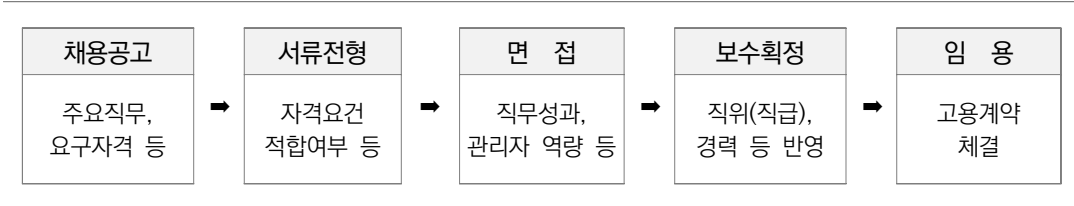


주: 1) 특별승진심사위원회(명칭 불문)는 3인 이상으로 구성하되, 기관 내부규정 등에 따라 심사위원을 ②~④절차별로 다르게 구성 가능 (단, ②~④절차 중 어느 하나에서는 1/3 이상의 외부 전문가 포함)

자료: 기획재정부, 「공공기관 인사운영 혁신방안」, 보도자료, 2020, p. 8

세 번째는, 개방형 계약직제로 효율적인 정책수행이나 전문능력이 요구되는 직위를 민간 등에 개방하여 인력을 충원하는 제도이다. 개방형 계약직제도를 통해 폐쇄되었던 공공부문에 우수인력의 충원기회를 확대하고, 기관 내외의 경쟁적인 문화를 도입하여 등 조직성과를 제고할 것으로 기대하고 있다. 개방형 계약직제는 2015년 기재부의 권고안으로 시행되고 있는 제도이다. 다만, 이번 혁신과제로 지정됨에 따라 외부인만 지원할 수 있도록 하는 민간전담직위를 1개 이상 지정하도록 변경되었다.

[그림 3] 개방형 계약직제 운영 절차



자료: 기획재정부, 「공공기관 인사운영 혁신방안」, 보도자료, 2020, p. 11

이러한 인사운영 혁신 3대 과제의 추진 확대를 위해서 가장 중요한 것은 공공기관 구성원들의 관심과 참여의지가 될 것이다. 또한 개개인의 관심과 참여의지를 조직 입장에서는 제도적으로 수용할 수 있는 문화가 중요하다. 이러한 조직적 노력을 도모하기 위해 공공기관 경영평가에서도 점검하고 평가하기도 하고 있으나 무엇보다 중요한 것은 제도 참여에 대한 장애요인을 줄이고, 참여한 조직 구성원의 불이익이 없어야 하며, 이에 대한 구성원들의 인지와 신뢰가 필요하다.

그동안 추진되어온 인사혁신 사례들을 살펴보면, 조직 차원의 기능 조정으로 기관 통폐합을 진행하거나 조직을 개편하는 등의 일회성 혁신들이 주로 이뤄져 왔다. 이를 통해 외형적 성과가 일부 나타나기도 하였지만, 공공기관 구성원들의 업무 방식이나 문화, 행태 등의 소프트웨어적인 변화를 가져오기에는 부족하다고 볼 수 있다. 조직 구성원들의 업무 방식이나 문화와 시스템을 개선하는 것은 장기적인 측면에서 종합적인 접근이 필요하기 때문에, 지속적인 변화를 유도하는 방안이 필요할 것이다. 이러한 관점에서 2020년 4월부터 추진하고 있는 인사운영 혁신 3대과제는 공공기관의 개방성을 확대하고, 조직 구성원의 전문성과 역량을 강화하는 데 기여할 수 있을 것이라고 볼 수 있다.

## 2. 조직침묵에 대한 논의

앞서 언급한 인사운영 혁신과제가 자리잡기 위해서는 조직 문화가 혁신을 수용할 수 있어야 할 것이다. 즉 조직 차원에서 구성원의 자발적인 혁신 참여가 어렵지 않도록 소통의 자율성이 보장되어야 하여 혁신활동을 장려할 수 있도록 되어야 할 것이다. 따라서 혁신활동에 부정적 영향을 미칠 수 있는 요인으로서 조직침묵에 대해 살펴보고 그 영향력을 알아 보려고 한다.

조직침묵은 Morrison & Milliken(2000)에 의하여 구체화되었다. 조직 구성원은 업무나 조직과 관련한 사항에 대해 의도적으로 의견을 제시하지 않음으로써 조직 구성원에 의해 문제시될 수 있는 정보가 확산되지 않을 수 있다. 즉, 조직침묵은 업무나 조직을 개선시킬 수 있음에도 정보, 의견, 아이디어 등을 의도적으로 제시하지 않는 행태로 나타난다. 이러한 조직침묵은 조직 구성원이 자신의 생각을 제시하거나 행동을 했음에도 변화되지 않아 해당 상황에 대해 체념하거나 자신에게 돌아올 수 있는 불이익을 회피하기 위해서 의도적으로 침묵하는 행동(Dyne et al., 2003)으로도 정의될 수 있으며, 안정적인 상황을 지향하는 행태로도 이해할 수 있다.

조직침묵이 일어나는 원인에 대해서는 조직의 문화적인 측면이 큰 영향을 주기도 하지만 학문적으로는 개인의 선택에 의해 의도된 경우에 대해서도 논의가 되고 있다. 개인의 성향과 동기에 따라 조직침묵을 유형화하면 <표 1>과 같이 구분할 수 있으며 행동성향과 주요 동기에 의해 행동양식이 다르게 나타남을 확인할 수 있다. 수동적인 성향의 구성원이 방관하고자 하는 경우에는 체념적 침묵으로 행동양식이 나타나게 된다. 체념적 침묵은 개인이 특정 상황을 변화시키는 것을 포기하고 직무 및 조직 관련 의견을 제시하지 않는 선택을 하는 경우에 발생하는 행동유형이다. 체념적 침묵과 달리 능동적 구성원이 자기보호라는 동기에 의해 행동을 하는 경우에는 방어적 침묵이 나타나게 된다. 방어적 침묵은 자신이 발언한 내용으로 인해 발생할 수 있는 패널티로부터 자신을 보호하기 위해 의견을 제시하지 않게 되는 행동유형이다. 마지막으로 능동적 구성원이 이타심을 주요 동기로 행동하는 경우는 친사회적 침묵으로 구분된다. 친사회적 침묵은 이타주의나 협력적인 동기에 기반하여 다른 구성원이나 조직에 이익을 주기 위해 정보나 의견을 제시하지 않는 행동유형이라고 할 수 있다(Dyne et al., 2003). 따라서 친사회적 침묵은 체념적 침묵이나 방어적 침묵과는 달리 이타심에 의해 발생하는 행동유형으로 조직에 대한 부정적인 영향보다는 조직에 대한 충성심과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

<표 1> 조직침묵의 유형과 동기

행동성향	구성원의 주요 동기	행동양식
수동적인 구성원	방관(체념)	체념적 침묵
능동적 구성원	자기보호(두려움)	방어적 침묵
	이타심(협력)	친사회적 침묵

자료: 고대유(2014), Dyne et al.(2003) 재인용

조직침묵이 일어나는 환경적 요인으로는 조직문화를 들 수 있다. 여기서 조직문화는 조직의 구조, 공식화, 집권화, 절차의 합리성 등 업무 특성과 관련하여 조직의 환경 전반에서 나타나는 특성들을 종합적으로 뜻한다. 우리나라의 경우 서구권에 비하여 폐쇄적이고 개혁을 꺼리는 보수적 특성이 더 강하게 나타날 수 있다(박성수, 2014). 업무에 있어서도 관계 지향적이고 대인관계의 조화를 중시하게 되어 집단주의적 문화권 특성상 조직 내 문화에 침묵을 암묵적 동의로 간주하는 행태도 일어난다(정현선 외, 2010). 위계적인 조직구조와 개인이 조직운영의 불공정성을 지각하는 정도에 따라서도 조직침묵의 정도가 다르게 나타날 수 있다. 또한 비인격적 감독과 같은 조직의 권위주의와 연고주의에 구성원이 소외감, 압박감을 느껴 침묵을 선택하는 경우도 발생한다(고대유, 2017).

### 3. 선행연구 검토

조직침묵의 원인으로 볼 수 있는 조직의 문화와 개인의 동기에 따라 침묵을 선택하는 정도가 다르다는 개념적 연구에 이어 조직침묵이 미치는 영향에 관한 연구도 중요하게 다뤄지고 있다. 기존 연구에서는 의도적으로 구성원이 조직에서 발언하지 않는 행태의 부정적인 영향으로 구성원의 의사결정 비효율화, 낮은 내재적 동기, 낮은 만족도, 이직, 스트레스, 조직학습 등에 관한 연구가 존재한다(Rusch, 2005). Vakola & Bouradas(2005)는 조직침묵을 구성원의 직급 수준에 따라 구분하고, 전체 조직침묵 풍토와 조직 몰입도 및 직무만족도를 실증분석하였다. 예상할 수 있듯이 구성원의 직급에 따라 중간관리자의 최상급관리자에 대한 조직침묵 행태에 강한 모델의 역할을 하고, 이러한 침묵 행태는 조직 몰입도와 직무 만족도에 부정적인 영향을 끼쳤다. 의사소통의 경로와 기회가 제한됨에 따라 조직에 대한 소속감이나 개인과의 조직을 일치화하는 생각이 발생하기 어려워 과업에서의 오류 수 정이나 일을 배울 기회, 조직적 효과성에도 부정적인 영향을 나타내는 것이다. 개인의 특성 중에 매개변수로 자기 효능감(어떤 종류의 일을 실행하고 조직화하는 자신의 역능에 대한 판단)이 높은 사람일수록 조직침묵이 이직의도에 강하게 영향을 나타내는 것을 보여주는 연구도 존재한다(정현선 외, 2010).

이외에도 조직침묵의 유형에 따라 조직 구성원의 업무 성과에 미치는 영향이 다르다는 연구도 있다. Zehir & Erdogan(2011)의 연구는 상관관계 분석으로 앞서 언급한 체념적 침묵, 방어적 침묵, 친사회적 침묵이 각기 조직 구성원의 성과에 다른 상관성을 나타내는 것을 보였다. 체념적 침묵의 경우에는 부(-)의 상관관계, 친사회적 침묵은 양(+)의 상관관계,

방어적 침묵은 통계적으로 유의미한 상관성을 나타내지 않았다. 해당 연구에서는 윤리적 리더십이 조직 구성원의 의견 개선 행태에 매개적 역할을 하며 조직 구성원의 업무성과를 향상시킨다는 것을 언급하였다.

조직 구성원들의 업무 성과를 높이는 요인 중에 하나는 빠르게 변화하는 환경에 얼마나 빠르게 적응하는가를 들 수 있다. 이러한 경우 구성원은 새로운 제품 개발이나 서비스 제공을 위한 창의성과 혁신행동이 필요한데, 구성원들의 침묵은 혁신에 필요한 창의성 등에 부정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다(이병진 외, 2021). 다양한 연구들에서도 조직침묵이 혁신에 부정적 영향을 미치고 있음을 확인하고 있다(정현선·박동건, 2013; 이병진 외, 2021).

그간에는 정부의 혁신활동이 성과를 내기 위해서는 조직 내 리더십, 역량, 문화 등의 요인이 영향을 미친다는 논의가 진행되었다(신열, 2017). 김선아·박성민(2016)은 조직 특성에 따라 보편적 접근 방식이 아닌 상황적 접근법에 따라 조직 구조, 문화, 내외부 환경을 고려하여 효과적인 인적자원 관리 방식, 인사혁신 전략이 달라질 수 있으므로 조직 특성을 유형화하는 시론적인 연구를 수행하였다. 후속적으로 김선아·박성민(2017)은 다양한 조직 특성 가운데 인사혁신의 중요성 차이를 가져오는 조직의 특성을 보편성과 특수성으로 구분하여 인사혁신 가치 실현의 최적화 방안을 논의하였다. 조직의 제도적, 물적, 인적 환경 여건이 사람혁신, 문화혁신을 이끌 수 있으며 조직문화를 바꿀 수 있다는 것을 밝혔다.

그 밖에도 혁신활동의 성공요인을 밝히기 위한 다양한 연구도 이루어졌다. 이가현·임상혁(2020)은 인사담당자의 긍정심리자본은 혁신행동 사이에 자기주도학습이 매개효과를 나타내 긍정적으로 혁신이 일어날 수 있음을 밝혀 개개인의 심리, 학습을 요인으로 제시하였다. 김지수·윤수재(2019)는 혁신행동을 촉진할 수 있는 업무환경 가운데 변혁적 리더십과 업무환경(보상과 승진)의 효과를 살펴본 결과, 변혁적 리더십보다는 개인의 공공봉사동기가 혁신행동을 유발하는 강력한 요인으로 나타난다는 것을 밝혔다. 우리나라 정부의 혁신이 충분한 성과를 내지 못하는 원인을 인적자원관리 측면에서 살펴보면, 공무원의 순환보직제로 인한 전문성 축적이 부족하다는 점이 지적된다(민경률 외, 2020). 기존 연구에서도 논의되듯이 장기적으로 책임성을 묻지 않는 경우, 전문성을 쌓기도 힘들 뿐 아니라 문제에 대한 개선을 추진하는 동력을 갖기도 힘들다. 국민들이 행정에 대한 인식조사 결과를 살펴보면, 행정에 대한 인식에서 62.1%의 응답이 무사안일을 추구한다는 것으로 나타난 점은 조직침묵의 행태와도 연결지어 생각해 볼 수 있다.

이러한 다양한 혁신 저해 원인을 논의하는 중에 조직침묵에 관한 연구는 극히 제한적이다.

이병진 외(2021)의 연구에서 조직침묵이 조직 구성원들의 창의성과 혁신행동에 미치는 영향을 분석하기는 하였지만, 이는 민간조직을 대상으로 진행된 연구라는 한계점을 지니고 있다. 따라서 혁신의 중요성이 점차 강조되고 있는 공공부문에 적용할 수 있는 연구가 필요한 실정이다. 따라서 공공기관 구성원을 대상으로 조직침묵이 조직 구성원들의 혁신에 대한 관심과 참여의사에 어떤 영향을 미치는가를 살펴봄으로써 기존 연구와 차별화하고자 한다.

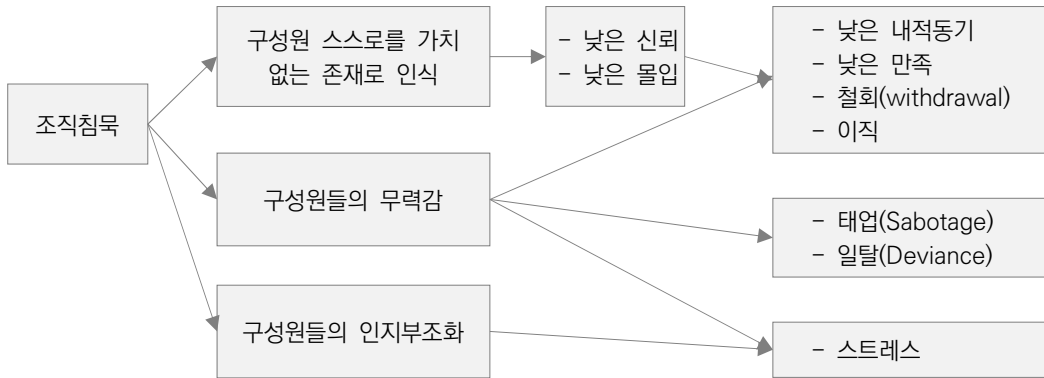
## 4. 연구가설

### 1) 조직침묵이 혁신과제에 대한 관심과 참여에 미치는 영향

조직침묵이 조직 구성원들에게 미치는 영향을 분석한 연구들을 살펴보면, 조직침묵이 증가시키는 부정적 직무태도가 무엇이며 조직침묵으로 인해 감소되는 긍정적 직무태도는 무엇인가에 대한 연구들로 구분해볼 수 있다. 조직침묵으로 인해 증가되는 부정적 직무태도로는 냉소주의(신규희 외, 2012; 박성수, 2015; 정현선 외, 2010)나 이직의도(임정인·손영우, 2016; 우정희·이민정, 2018; 조현진, 2019) 등이 있으며, 조직침묵이 감소시키는 긍정적 직무태도로는 혁신행동(이병진 외, 2021), 조직몰입(사숙수·정수진, 2018; 강석영·김상희, 2018), 조직시민행동(이미경, 2017; 박준현, 2020) 등이 있다. 이처럼 조직침묵은 조직 구성원에게 좋지 못한 영향을 미치게 된다.

Morrison & Miliken(2000)은 조직침묵이 미치는 영향을 조직 차원과 조직 구성원 차원으로 구분하여 조직과 조직 구성원들에게 미치는 부정적 영향을 도식화하기도 하였다. 조직 구성원에게 미치는 영향을 살펴보면, 조직침묵은 구성원들에게 다양한 측면으로 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 조직침묵은 구성원으로 하여금 스스로의 가치를 낮게 평가하며, 무력감과 인지부조화를 느끼도록 하여 이는 직무동기와 만족도의 하락으로 이어지게 된다. 이외에도 지속된 조직침묵은 태업과 이탈, 이직, 스트레스 증가로 조직 구성원들의 업무 몰입 저하를 가져오게 된다.

[그림 4] Morrison &amp; Miliken(2000)의 조직침묵의 영향 모형



자료: 고대유·조정현, 「조직침묵의 결과에 관한 메타분석」, 2020, p. 134

이와 같이 조직침묵은 조직 구성원에게 다양한 부정적 영향을 미치게 되며, 이는 조직 구성원들이 자신의 직무에 몰입할 수 없도록 하며, 업무를 적극적으로 추진하고자 하는 동기를 낮추게 된다. 이러한 부정적 영향은 결과적으로 구성원의 창의성이나 혁신활동에 대한 관심과 참여의사에도 부정적 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다. 정현선·박동건(2013)의 실증연구에서도 종업원의 체념적 침묵이 혁신 행동에 부정적 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이에 본 연구에서는 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 1: 조직침묵(체념적 침묵과 방어적 침묵)은 혁신과제에 대한 관심에 부정적 영향을 미칠 것이다.

가설 2: 조직침묵(체념적 침묵과 방어적 침묵)은 혁신과제 참여 의사에 부정적 영향을 미칠 것이다.

## 2) 혁신과제에 대한 관심이 혁신과제 참여의사에 미치는 영향

혁신을 성공적으로 이뤄내기 위해 조직 구성원들의 참여를 이끌어내고자 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력의 일환으로 공공봉사동기, 조직 분위기나 상급자의 리더십 등 어떠한 요인이 혁신 참여를 이끌어 내는가를 밝히기 위해 다양한 연구들이 진행되어 왔다(김선아·박성민, 2017; 신열, 2017; 이가현·임상혁, 2020). 기존 선행연구에서는 조직 구성원

들의 혁신에 대한 관심과 참여를 구분해서 살펴보고 있지는 않다. 즉 조직 구성원의 혁신에 대한 관심이 참여에 어떠한 영향을 미치는지는 논의되지 않고 있다. 하지만 The Concerns-Based Adoption Model(CBAM)에 따르면, 개인이 혁신에 참여하는 것은 어느 한 순간에 갑작스럽게 이뤄지는 것이 아니라 개인의 혁신에 대한 관심에서부터 시작한다고 보고 있다. CBAM은 교육학 분야에서 논의된 모형으로서 교육혁신에 대한 교원들의 관심과 행동 수준을 진단하기 위해 개발되었다. 여기서 관심은 현장에서 교육을 담당하고 있는 교원의 교육 혁신에 대한 감정이나 생각 등과 같은 반응을 의미한다(Hord, 1987; 김이경 외, 2016). Rutherford(1977)는 이러한 혁신에 대한 관심이 혁신 참여와 매우 밀접한 관련이 있음을 실증적으로 분석하여 확인하였으며, 혁신에 대한 관심 수준을 세부적으로 구분해서 제시하고 있다. 아래 표와 같이 혁신에 대한 관심 수준을 7단계로 구분하여 관심이 참여로 연계되는 과정을 구체적으로 살펴보고 있다.

〈표 2〉 혁신에 대한 관심의 수준

단계	주요 내용
0. 인식 (Awareness)	혁신에 대한 관심과 참여는 거의 나타나지 않음
1. 정보적 (Informational)	혁신에 대한 일반적인 인식과 혁신에 대한 자세한 내용을 알고자 하는 관심이 표시됨. 자신이 혁신에 관련되는 것에 대한 걱정보다는 혁신의 특성, 효과, 사용 요건 등 혁신의 실질적인 측면에 관심이 많음
2. 개인적 (Personal)	개인은 혁신을 위한 요구사항과 그러한 요구를 충족시킬 수 있는 자신의 능력과 역할에 대해 확실히 알지 못함. 여기에는 조직의 보상 구조와 관련하여 자신의 역할에 대한 분석, 의사 결정 및 기존 구조 또는 개인적 약속과의 잠재적 충돌에 대한 고려가 포함됨.
3. 관리적 (Management)	혁신과 정보 및 자원을 최대한 활용하는 것에 관심이 집중됨. 효율성, 조직, 관리, 스케줄링 및 요구 시간 등이 중요시됨
4. 결과적 (Consequence)	혁신과 직접적 연관 있는 학생들에게 미치는 영향에 관심이 집중됨. 초점은 학생들을 위한 혁신의 관련성, 성과와 역량을 포함한 학생 성과 평가, 그리고 학생 성과를 높이는 데 필요한 변화에 있음
5. 협동적 (Collaboration)	혁신 활용과 관련하여 타인과의 조정 및 협력에 초점을 맞춤
6. 대안적 (Refocusing)	주요 변화 또는 보다 강력한 대안으로의 대체 가능성을 포함하여 혁신으로 인한 보다 보편적인 이익의 탐구에 초점을 맞춤. 개인은 혁신의 제안된 형태나 현존하는 형태에 대한 대안에 대해 확실한 생각을 가지고 있음

자료: Rutherford, "Investigation Of How Teachers' Concerns influence Innovation adoption," 1977, p. 4

혁신과제에 대한 조직 구성원들의 관심은 혁신과제 참여를 유도하고 혁신과제를 활성화 시킬 수 있는 주요 요인이라고 볼 수 있다. 행정학 분야의 전문가를 대상으로 실시한 정부 혁신에 대한 설문조사 결과를 살펴보면, 전문가는 정부혁신 활성화와 공직사회의 자발적 참여 문화 조성을 위한 장애요인으로 직원들의 관심 부족을 1순위로 지적하고 있다(민경률 외, 2020). 이러한 논의를 고려해보았을 때, 혁신과제에 대한 관심수준이 높아질수록 혁신과제에 대한 참여 의사가 높아진다고 볼 수 있다. 따라서 혁신과제에 대한 관심은 혁신과제 참여의사에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 보고 가설을 설정하였다.

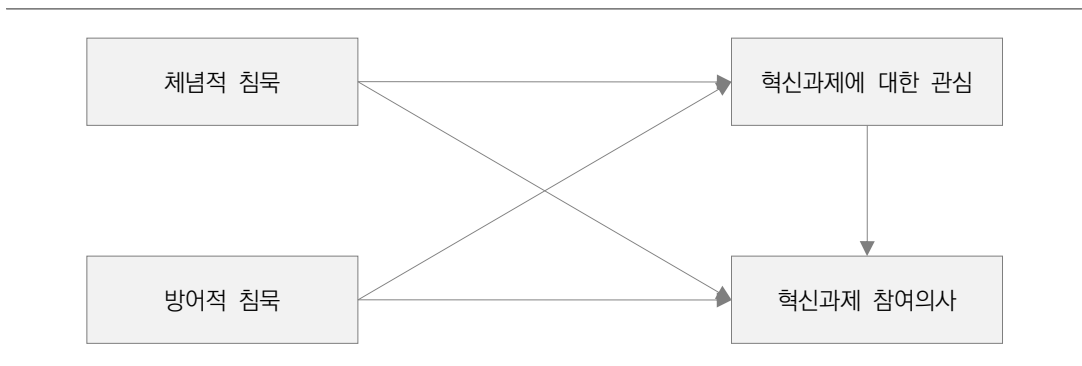
가설 3: 혁신과제에 대한 관심은 혁신과제 참여의사에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구 모형

본 연구는 앞서 살펴본 이론적 논의를 통해 체념적 침묵, 방어적 침묵, 혁신과제에 대한 참여, 혁신과제 참여 의사를 포함하는 아래 그림과 같은 연구모형을 설정하였다. 즉 ① 조직침묵(체념적 침묵과 방어적 침묵)은 혁신과제에 대한 관심과 혁신과제 참여의사에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보고 ② 혁신과제에 대한 관심이 혁신과제 참여의사에 미치는 영향을 살펴보기 위해 다음과 같은 구조모형을 설계하였다.

[그림 5] 연구 모형



자료: 고대유·조정현, 「조직침묵의 결과에 관한 메타분석」, 2020, p. 134

## 2. 변수의 측정

앞서 살펴본 논의를 바탕으로 연구모형을 설정하였으며, 가설검증을 위한 분석을 위해 주요변수를 다음과 같이 측정하였다. 구체적으로 혁신과제에 대한 관심과 혁신과제 참여의사는 민경률(2021)에서 조사한 인사운영 혁신 3대 과제에 대한 관심과 참여의사로 측정을 하였다. 체념적 침묵과 방어적 침묵은 Dyne et al.(2003)과 고대유(2014)에서 사용한 문항을 활용하여 각각 5개 문항으로 구성하였다. 모든 문항은 리커트 5점 척도로 측정하였다.

〈표 3〉 변수별 측정 문항

구분	문항
혁신과제에 대한 관심	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나는 인사교류제도에 관심을 가지고 있다</li> <li>• 나는 특별승진제에 관심을 가지고 있다</li> <li>• 나는 개방형 계약직제에 관심을 가지고 있다</li> </ul>
체념적 침묵	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나는 조직에 대해 별로 관여하고 싶지 않기 때문에 조직을 변화시킬 수 있는 아이디어를 제시하지 않는다</li> <li>• 나는 조직을 떠날 마음이 있어 좋은 아이디어가 있어도 발설하지 않는다</li> <li>• 나와 관련된 문제에 대한 해결책을 남들에게 이야기하지 않는다</li> <li>• 나는 업무능력이 부족하다고 생각하기 때문에, 나 자신을 개선시킬 수 있는 아이디어를 사람들에게 말하지 않는다</li> <li>• 나는 조직에 별로 관여하고 싶지 않기 때문에 업무처리를 향상시킬 수 있는 방안을 제시하지 않는다</li> </ul>
방어적 침묵	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나는 결과가 나쁠 것이 염려되어, 내 생각을 다른 사람에게 이야기 하지 않는다</li> <li>• 어떤 정보를 발설한 후의 결과가 두려워서 그 정보를 나만 알고 넘어 갈 때가 있다</li> <li>• 내 입장이 난처해질 것이 걱정되어, 어떤 정보를 일부러 빠뜨리고 이야기하지 않을 때가 있다</li> <li>• 내 입장이 난처해질 것이 걱정되어, 업무처리를 향상시킬 수 있는 방안을 제시하지 않는다</li> <li>• 부정적인 피드백이 돌아올 것이 염려되어, 문제에 대한 해결책을 제시하지 않는다</li> </ul>
혁신과제 참여 의사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관 인사운영 3대과제 참여 의향_1) 인사교류제도</li> <li>• 공공기관 인사운영 3대과제 참여 의향_2) 특별승진제도</li> <li>• 공공기관 인사운영 3대과제 참여 의향_3) 개방형계약직제</li> </ul>

## 3. 자료수집

본 연구에서는 2020년 공공기관 인사혁신과제 추진현황 점검 및 개선방안 마련 과제에서 실시된 설문조사를 활용하여 실증분석을 실시하였다. 설문조사는 인사운영 혁신 3대과제에 대한 공공기관 근로자들의 인식을 파악함으로써 개선과제 발굴을 위한 기초자료를 수

집하기 위해 구조화된 설문지를 이용한 웹 설문조사로 추진되었다. 설문조사는 2021년 3월 19일부터 3월 24일까지 5일간 진행되었으며, 중앙 공공기관 종사자 400명의 응답 자료를 확보하였다.

〈표 4〉 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
성별	여자	191	47.8	학력	고졸 이하	26	6.5
	남자	209	52.3		전문대학 졸업	24	6
연령	19세 이상~20세 이하	3	0.8	근무 기간	대학교 졸업	297	74.3
	21세 이상~30세 이하	156	39		대학원(석사) 졸업	46	11.5
	31세 이상~40세 이하	112	28		대학원(박사) 졸업	7	1.8
	41세 이상~50세 이하	70	17.5		1년 미만	37	9.3
	51세 이상	59	14.8		1년 이상~5년 미만	183	45.8
직급	사원, 대리급	275	68.8	합계	5년 이상~10년 미만	70	17.5
	과장, 차장급	97	24.3		10년 이상~15년 미만	41	10.3
	부장급	22	5.5		20년 이상	69	17.3
	본부, 처, 실장급	6	1.5				
						400	100

## IV. 실증분석

### 1. 기초통계분석

분석에 활용될 주요변수의 기초통계량을 살펴보면, 모든 변수의 빈도는 400이며, 최솟값은 1, 최댓값은 5인 것으로 나타났다. 혁신과제에 대한 관심의 평균은 2.68, 혁신과제 참여 의사는 3.26인 것으로 확인되었다. 체념적 침묵의 평균은 방어적 침묵(2.67)보다 약간 높은 3.25로 나타났다. 왜도의 경우 모든 변수의 절댓값이 1을 넘지 않았으며, 첨도의 절댓값도 1보다 작은 것으로 확인되었다. 일반적으로 왜도는 절댓값이 1 이내이며, 첨도의 절댓값이 7보다 작은 경우에는 정규분포를 하고 있다고 보기 때문에 본 연구의 주요변수에는 문제가 없다고 판단된다.

〈표 5〉 주요변수의 기초통계량

구분	빈도(명)	최솟값	최댓값	평균	표준편차	왜도	첨도
혁신과제에 대한 관심	400	1.00	5.00	2.68	0.86	-0.40	0.61
체념적 침묵	400	1.00	5.00	3.25	0.80	0.28	-0.26
방어적 침묵	400	1.00	5.00	2.67	0.85	0.17	-0.28
혁신과제 참여 의사	400	1.00	5.00	3.26	0.82	-0.41	0.33

## 2. 요인 및 신뢰도 분석

주요 변수의 타당도와 신뢰도를 확보하기 위해 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석을 실시하였다. 탐색적 요인분석의 요인 추출방식은 주성분 분석으로 하였으며, 회전방식은 베리맥스 방식을 활용하여 요인 적재량을 도출하였다. KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 값은 모두 0.5 이상이었으며, Bartlett의 구형성 검정 결과도 .000으로 통계적으로 유의하였다. 신뢰도 분석은 Cronbach's Alpha값의 계수를 측정하여 실시하였으며, 모든 요인들의 신뢰 계수 값이 0.75 이상으로 확인되었다. 따라서 변수들이 신뢰도와 타당도를 확보하고 있음을 확인할 수 있었으며, 분석 결과는 아래 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 주요변수의 요인 및 신뢰도 분석 결과

구분	측정 항목 수	Varimax 회전 결과	Factor loading	Cronbach 알파
혁신과제에 대한 관심	3	3	.76-.85	0.75
체념적 침묵	5	4	.73-.82	0.87
방어적 침묵	5	5	.67-.83	0.91
혁신과제 참여 의사	3	3	.75-.85	0.71

## 3. 상관분석

연구가설 검증을 위한 구조방정식 모형분석에 앞서 주요 변수 간 상관관계 분석을 실시하였다. 상관관계 분석은 변수들 간의 상관성이 있는지 또는 변수들 간의 관계를 살펴보기 위해 진행한다. 분석 결과, 변수들 간 유의미한 상관관계가 발견되었으며, 혁신과제에 대한 관심과 혁신과제 참여의사(.679<sup>\*\*\*</sup>), 체념적 침묵과 방어적 침묵이 높은 상관관계(.742<sup>\*\*\*</sup>)를

나타내고 있다. 변수 간 높은 상관성을 나타내는 경우 다중공산성 문제가 발생할 수 있기 때문에 회귀분석을 통해 VIF값을 확인하였다. 분석결과, VIF 값은 모두 2.2 이하인 것으로 나타나 다중공산성 문제는 없는 것으로 판단되어 모든 변수들을 분석에 활용하였다.

〈표 7〉 상관관계 분석 결과

구분	1	2	3	4
1. 혁신과제에 대한 관심	1			
2. 체념적 침묵	.041	1		
3. 방어적 침묵	.027	.742***	1	
4. 혁신과제 참여 의사	.679***	.053	.087*	1

주: \* $p < 0.1$ , \*\*\* $p < 0.01$

#### 4. 그룹 간 차이분석

혁신과제에 대한 관심과 혁신과제 참여의사 수준을 응답자의 특성에 따라 구분해서 살펴 보았다. 특성에 따라 분리된 그룹 간의 차이를 살펴보기 위해 독립표본  $t$ 검정과 일원분산 분석을 실시하였으며, 분석결과는 아래 표와 같다. 성별이나 연령 등에서는 그룹 간 뚜렷한 차이가 있지 않은 것으로 나타났지만, 직급의 경우에는 사원, 대리급에서 상위 직급으로 올라 갈수록 혁신과제에 대한 관심과 참여의사가 높아지는 것으로 확인되었다. 이는 신규입사자 보다는 직급이 높아질수록 혁신과제에 참여할 수 있는 기회가 높아지기 때문에 하위직급보다는 상위직급의 구성원들이 혁신과제에 대한 관심과 참여의사가 높은 것으로 판단된다.

〈표 8〉 응답자 특성별 차이분석

구분		혁신과제에 대한 관심		혁신과제 참여의사	
성별	여자	3.2	-0.97	3.2	-1.05
	남자	3.3		3.3	
연령	19세 이상~20세 이하	2.9	0.98	3.8	1.11
	21세 이상~30세 이하	3.2		3.2	
	31세 이상~40세 이하	3.3		3.2	
	41세 이상~50세 이하	3.3		3.3	
	51세 이상	3.4		3.4	

〈표 8〉의 계속

구분		혁신과제에 대한 관심		혁신과제 참여의사	
근무기간	1년 미만	3.1	1.095	3.3	0.636
	1년 이상~5년 미만	3.2		3.2	
	5년 이상~10년 미만	3.3		3.3	
	10년 이상~15년 미만	3.3		3.2	
	20년 이상	3.4		3.4	
직급	사원, 대리급	3.2	2.56*	3.2	3.19**
	과장, 차장급	3.3		3.3	
	부장급	3.5		3.6	
	본부, 처, 실장급	3.7		3.9	
학력	고졸 이하	3.1	0.91	3.1	1.27
	전문대학 졸업	3.4		3.4	
	대학교 졸업	3.2		3.3	
	대학원(석사) 졸업	3.3		3.3	
	대학원(박사) 졸업	3.6		3.9	

주: \*p<0.1, \*\*p<0.05

### 5. 공분산구조분석

본 연구에서는 앞서 설정한 가설을 검증하기 위해 AMOS 22.0을 활용하여 구조방정식 모형분석을 진행하였다. 먼저 모형 적합도를 살펴보면, 절대적합지수인 GFI는 .84, RMR은 .23, RMSEA은 .13, 증분적합지수인 CFI는 .82, NFI는 .80, IFI는 .82로 나타났다. 적합지수들이 기준치보다 다소 낮게 나타나게 있지만 전반적으로는 근접하고 있어 비교적 적합한 모형이라고 판단된다.

〈표 9〉 모형 적합도

Model	df	X <sup>2</sup>	CFI	NFI	IFI	GFI	RMR	RMSEA
Suggested Cut-off	-	-	>.90	>.90	>.90	>.90	<.08	<.08
Values	85	8.04	.82	.82	.82	.84	.23	.13

분석결과를 살펴보면, 혁신과제에 대한 관심은 체념적 침묵과 방어적 침묵에 유의미한 영향을 미치지 않는 반면, 혁신과제 참여의사에는 긍정적 영향(1.104,  $p < 0.001$ )을 주는 것으로 확인되었다. 체념적 침묵은 혁신과제 참여의사에 부정적 영향(-0.096,  $p < 0.05$ )을 주고 있으며, 방어적 침묵은 혁신과제 참여의사에 긍정적 영향(0.113,  $p < 0.01$ )을 주는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 구조방정식 모형분석 결과

경로	Estimate	S.E.	C.R.	P
체념적 침묵 → 혁신과제에 대한 관심	0.04	0.04	0.88	0.38
방어적 침묵 → 혁신과제에 대한 관심	-0.01	0.04	-0.29	0.77
체념적 침묵 → 혁신과제 참여 의사	-0.08	0.04	-2.07	0.04
방어적 침묵 → 혁신과제 참여 의사	0.12	0.04	3.02	0.00
혁신에 대한 관심 → 혁신과제 참여 의사	1.11	0.11	9.76	0.00

## V. 결론

본 연구에서는 조직침묵이 혁신과제에 대한 관심과 혁신과제 참여의사에 어떠한 영향을 미치는지와 혁신과제에 대한 관심이 혁신과제 참여의사에 미치는 영향을 살펴보기 위해 공공기관 근로자를 대상으로 분석을 진행하였다. 주요 내용을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 성별, 근무기간, 직급 등과 상관없이 공공기관 종사자의 혁신과제에 대한 관심 수준이 높지 않은 것으로 확인되었다. 공공기관의 역할이 중요하기 때문에 공공기관 혁신에 대한 수요는 점차 증가하고 있으며, 정부는 다양한 정책을 통해 공공기관 혁신을 유도하고 참여시키고자 노력하고 있다. 하지만 본 연구에서의 결과와 유사하게 혁신에 대한 공공기관 근로자들의 관심과 참여는 높지 않은 실정이다. 인사교류, 특별승진, 개방형 계약직제를 활성화하고자 하지만, 실제 제도 운영에 많은 구성원들이 참여할 수 있는 것이 아니기 때문에 이러한 결과로 나타난 것으로 판단된다. 다만, 공공기관 인사운영 3대 혁신과제는 공공기관 구성원들에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 정책이기 때문에 이에 대한 관심을 이끌어내기 위한 다양한 제도 설계, 홍보, 시범시행 등의 개선방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

둘째, 혁신과제에 대한 관심은 혁신과제 참여의사에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 혁신과제 참여의사를 높이기 위해서는 먼저 혁신과제에 대한 관심을 유도하는 것이 필요할 것이다. 많은 수의 공공기관 종사자가 인사운영 혁신 3대 과제에 대해 잘 알고 있지 못하고 있다는 점을 감안한다면, 혁신과제에 대한 참여를 이끌어 내기 위한 홍보와 우수 사례 공유가 보다 적극적으로 이뤄질 필요가 있다. 인사교류나 특별승진, 개방형 계약직제에 대한 운영 성과가 잘 공유되지 않고 있다. 혁신과제의 운영현황과 성과를 주기적으로 점검함으로써 지속적인 관리를 해줄 필요가 있으며, 우수사례들을 발굴하여 사례 공유를 확대해나가야 할 것이다.

셋째, 체념적 침묵은 혁신과제 참여의사에 부정적 영향을 미치는 것에 반해, 방어적 체념은 혁신과제 참여의사에 긍정적 영향을 주는 것으로 확인되었다. 체념적 침묵은 수동적인 구성원의 방관적인 동기로 인해 아이디어를 제시하지 않거나 특정 상황에 대한 변화를 포기하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 체념적 침묵이 혁신과제 참여의사에 부정적 영향을 주는 것이라고 생각해볼 수 있다. 하지만 방어적 체념은 가설 예상과는 다른 반대의 결과도 출되었다. 방어적 체념은 능동적인 구성원의 자기방어적 동기로 나타나는 조직침묵이라고 볼 수 있다. 따라서 방어적 체념이 높은 사람일수록 능동적인 사람일 가능성이 높으며, 이로 인해 혁신과제 참여의사에는 긍정적인 영향을 주는 결과가 도출된 것이라고 판단된다. 이병진 외(2021)는 조직침묵을 체념적 침묵과 방어적 침묵으로 구분하여, 각 유형이 창의성과 혁신활동과의 관계를 살펴보았는데, 체념적 침묵은 창의성과 혁신행동에 부정적 영향을 미치는 반면 방어적 침묵은 창의성과 혁신활동에 긍정적 효과를 주는 것으로 확인하였다. 이러한 분석결과에 대해서 연구진은 개인의 성향에 대해 주목하였다. 조직 환경이나 상황에 따라 조직 구성원이 조직침묵이라는 행태를 보여주고 있지만, 개인의 성향이 능동적인 경우에는 혁신을 하려는 의지가 더 높을 수 있다는 점을 언급하고 있다. 이와 같이 혁신을 도입하기 위해서는 조직 구성원에게는 기존과는 다른 방식이나 새로운 도전에 대해 부담감을 줄여주거나, 발언으로 인한 피해를 받지 않는다는 분위기를 만들어줄 필요가 있다.

이상의 논의들을 토대로 인사운영 혁신과제의 활성화를 위한 시사점을 제시해보면 다음과 같다. 첫째, 인사운영 혁신과제를 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 인사운영 혁신과제에 대한 관심을 높이기 위한 정책 또는 방안이 마련되어야 할 것이다. 특히 직급이 낮아질수록 인사운영 혁신과제에 대한 관심과 참여의사가 낮다는 점을 감안하여, 신규 입사자나 낮은 직급 구성원들의 중심으로 관심과 참여를 독려해야 할 것이다. 또한, 조직 구성원들의

관심 수준에 따라 차별적인 관리가 이뤄져야 할 것이다. 앞서 살펴본 것과 같이, 조직 구성원이 혁신에 가지는 관심을 수준에 따라 다양하게 구분해 볼 수 있다. 예를 들어, 인사운영 혁신과제에 대해 전혀 인식하지 못하고 있는 신규입사자나 낮은 직급의 구성원에게는 인사운영 혁신과제에 대해 알 수 있도록 신규입사 시 교육, 안내 책자 등을 마련해 배포할 수 있을 것이다.

또한, 정부는 공공부문의 경직된 문화를 개선하기 위해 적극행정 우수사례를 매년 선발하여 우수사례를 공유하고 있다. 이와 같이 공공부문 구성원들의 적극성을 이끌어내기 위한 다양한 노력들이 이뤄져야 할 것이다. 적극행정 면책제가 실무현장에서 잘 활용되지 못하고 있다는 비판들이 제기되기도 하지만, 어떤 문제를 해결하거나 업무를 수행하는 데 있어 의견을 제시함으로써 발생하는 불이익에 대해서 책임을 묻거나 비난을 받지 않을 수 있는 제도적 장치들이 마련되어 있다는 측면에서는 긍정적으로 볼 수 있다. 정부에서는 적극행정을 독려하고 우수사례를 공유하기 위해 매년 적극행정 우수사례 대회를 진행하고 있다. 이렇듯 조직 구성원들이 적극적으로 업무를 수행하고 의사소통을 함으로써 업무성과를 높이려는 노력들이 지속적으로 이뤄진다면, 혁신활동에 대한 관심과 참여가 높아질 수 있을 것이다.

향후 연구를 위해 본 연구에서 살펴보지 못한 한계점을 살펴보면 다음과 같다. 본 연구는 조직침묵이라는 개념을 통해 공공기관 구성원들의 혁신과제에 대한 관심과 참여의사에 미치는 요인을 살펴보고자 하였다. 조직침묵, 혁신과제에 대한 관심과 참여는 공공기관 구성원들의 인식요소로서 설문조사뿐만 아니라 인터뷰 등을 통해 면밀한 분석이 필요할 것이다. 향후 연구에서는 다양한 분석기법을 활용하여 종합적인 시각에서 분석을 진행해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 〈국내 문헌〉

- 강석영·김상희 (2018). 서비스종업원의 침묵이 고객지향적 행동에 미치는 영향. **고객만족경영연구**, 20(4), 71-108.
- 고대유 (2014). **조직문화 인식이 조직침묵에 미치는 영향: 해양경찰조직을 중심으로**. 경희대학교 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_ (2017). 한국의 조직침묵 연구에 관한 메타분석. **한국행정연구**, 26(1), 95-132
- 고대유·조정현 (2020). 조직침묵의 결과에 관한 메타분석. **한국정책연구**, 20(3), 131-156.
- 기획재정부 (2020). **공공기관 인사운영 혁신방안: 인사교류, 특별승진, 개방형계약직제 시행지침**.
- 김선아·박성민 (2016). 정부 인사혁신 핵심가치 도출에 관한 연구: 제도·사람·문화혁신 요소 분석을 중심으로. **한국행정연구**, 25(4), 175-219.
- \_\_\_\_\_ (2017). 중앙행정기관 인사혁신 가치의 보편성과 특수성에 관한 연구: 조직 특성별 차이 검증 중심. **한국행정논집**, 29(2), 325-356.
- 김이경·안지윤·김현정·김지혜·유완 (2016). 2015 개정 교육과정에 대한 교원의 관심이 연수 참여의지에 미치는 영향 분석. **교육과정평가연구**, 19(1), 23-47.
- 김지수·윤수재 (2019). 변혁적 리더십이 공공봉사동기를 매개로 혁신행동에 미치는 영향분석: 지방자치단체 공무원을 중심으로. **한국인사행정학회보**, 18(4), 53-74.
- 민경률 (2021). **공공기관 인사혁신과제 추진실태 점검 및 개선방안 도출**. 한국조세재정연구원.
- 민경률 외 (2020). **공무원 공직사회의 자발적 혁신문화 조성을 위한 정부혁신 과제 연구**. 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 박성수 (2014). 경찰조직 구성원간의 침묵이 이직의도에 미치는 영향, 조직냉소주의 매개를 중심으로. **한국경찰연구**, 13(3), 81-108.
- \_\_\_\_\_ (2015). 경찰차동대원의 침묵·냉소와 이직의도 관계. **경찰학 논총**, 10(1), 55-86.
- 박준현 (2020). 교원의 조직정치지각, 조직침묵, 조직공정성, 조직시민행동, 리더-구성원 교환 (LMX) 간 구조적 관계. **교육정치학연구**, 27, 451-482.
- 사숙수·정수진 (2018). 조직침묵이 조직성과에 미치는 영향: 심리적 계약의 매개효과를 중심으로. **산업경제연구**, 31(2), 445-473.
- 신규희·이종학·이수범 (2012). 호텔·외식업체 종사원의 조직침묵이 직무만족과 조직몰입에 미치는

- 영향: 조직냉소주의의 매개효과 검증. **호텔경영학연구**, 21(4), 133-152.
- 신열 (2017). 정부혁신관점에서 정부3.0정책의 성과분석. **한국정책연구**, 17(3), 107-127.
- 우정희·이민정 (2018). 병원조직문화, 조직침묵과 직무 배태성이 종합병원 간호사의 이직의도에 미치는 영향에 대한 융복합 연구. **디지털융복합연구**, 16(3), 385-394.
- 이가현·임상혁 (2020). 인사담당자의 긍정심리자본이 혁신행동에 미치는 영향: 자기주도학습의 매개 효과. **기업경영연구**, 27(2), 89-106.
- 이미경 (2017). **종업원침묵의 영향요인과 결과요인-조직공정성, 상사신뢰, 조직시민행동을 중심으로**. 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 이병진·장은혜·이광희 (2021). 구성원들의 침묵이 창의성과 혁신행동에 미치는 영향에 관한 연구: 회복탄력성의 조절효과를 중심으로. **디지털융복합연구**, 19(6), 185-198.
- 임정인·손영우 (2016). 군 초급간부의 관계갈등이 이직의도에 미치는 영향-방어적 침묵과 소명의식의 조절된 매개효과. **인적자원관리연구**, 23(1), 303-321.
- 정현선·박동건 (2013). 종업원 침묵의 전염-방어적 및 체념적 침묵을 중심으로. **한국심리학회지**, 26(1), 73-101.
- 정현선·하헌경·박동건 (2010). 조직 침묵이 이직의도에 미치는 영향. **한국심리학회지: 산업 및 조직**, 23(1), 89-104.
- 조현진 (2019). 신뢰가 학생침묵과 이탈의도에 미치는 영향. **산경연구논집**, 10(5), 59-66.

### 〈외국 문헌〉

- Dyne, L. V., Ang, S., & Botero, I. C. (2003). Conceptualizing employee silence and employee voice as multidimensional constructs. *Journal of management studies*, 40(6), 1359-1392.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hord, S. M. (1987). *Taking charge of change*. ASCD, 125 N. West St., Alexandria, VA 22314-2798.
- Morrison, E. W. & Milliken, F. J. (2000). Organizational silence: a barrier to change and development in a pluralistic world. *Academy of Management Review*, 25, 706-725.
- Rusch EA. (2005). Institutional Barriers to Organizational Learning in School Systems:

- The Power of Silence. *Educational Administration Quarterly*. 41(1), 83-120.
- Rutherford, W. L. (1977). *An Investigation of How Teachers' Concerns Influence Innovation Adoption*. Procedures for Adopting Educational Innovations Project.
- Vakola, M., & Bouradas, D. (2005). Antecedents and consequences of organisational silence: an empirical investigation. *Employee relations*, 27(5), 441-458.
- Zehir, C., & Erdogan, E. (2011). The association between organizational silence and ethical leadership through employee performance. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 24, 1389-1404.

투 고 일: 2023년 4월 26일  
심 사 일: 2023년 6월 8일  
게재확정일: 2023년 6월 22일

(Abstract)

## A Study on the Effects of Organizational Silence on Interest and Willingness to Participate in Personnel Management Innovation Tasks

Kyoungryoul Min

It is recognized that the public sector needs innovation to improve organization performance. Although diverse efforts for innovation, the results of innovation are not admitted enough. This study focuses on organizational silence as a factor to effect for organization members to have interest in innovation and participatory intention. Organizational silence means behavior to reluctantly open their idea and opinion to the public due to closed and hierarchical culture in the public sector. Using a survey for public sector workers, we analyze the effects of organization silence on innovation project interests and participatory intention. The results of the analysis are that acquiescent silence is negatively associated with a participatory intention on innovation projects while defensive silence is positively associated with them. We refer from the results that people need more conversation in an organization to disperse of innovation and cultural awareness of no disadvantaged response after their opinion presentation.

Keyword: Public Institution, Organizational Silence, Personnel Innovation, Interest, Participation

## 공공기관 종사자의 이직의향 영향요인 연구\*

이경영\*\* · 박관태\*\*\*

### 요약

본 연구는 공공기관 종사자를 중심으로 인사관리제도 평가, 구성원 간 신뢰, 이직의향 등에 대한 요인 간 관계를 실증분석하였다. 구체적으로 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도 평가의 하위 요소가 이직의향에 미치는 영향을 파악하였고, 동시에 구성원 간 신뢰가 이들 두 요인 간에 유의한 매개효과를 갖는지 검증하였다. 이를 위해 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 수집한 공공기관 정규직 종사자 705명에 대한 자료를 대상으로 Baron & Kenny(1986)의 매개효과 분석을 통해 가설검증을 진행하였다. 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도 평가는 공공기관 종사자의 이직의향 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 이직의향 감소를 위해서는 인사관리제도에 대한 구성원의 긍정적 평가를 제고하려는 노력이 필요하다. 둘째, 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 구성원 간 신뢰가 유의한 매개효과를 갖는 것으로 검증되었다. 따라서 이직의향 감소에 대한 인사관리제도 평가의 영향은 구성원 간 신뢰의 간접효과를 포함하면 더욱 증대될 수 있다. 이는 곧 이직의향 감소와 관련해 제도적 측면뿐만 아니라 비제도적 측면에서 구성원 간 신뢰를 구축하는 것 역시 조직관리 차원에서 중요할 수 있음을 시사한다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 조직구성원의 이직의향 감소를 위한 정책적 제언을 제시하였다.

주제어: 공공기관, 이직의향, 인사관리제도, 구성원 간 신뢰, 매개효과 분석

\* 본 연구는 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 수집한 「공공기관 운영에 대한 인식조사」 자료를 활용하여 작성하였다.

\*\* 제1저자: 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하고, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 초빙연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 성과평가제도, 조직 및 인사관리, 지역균형발전 등이다. (kylee0501@kipf.re.kr)

\*\*\* 교신저자: 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 지방자치, 주민참여, 도시정책 등이다. (pkt62146@naver.com)

## I. 서론

최근 들어 공공부문 종사자의 이직이 사회적으로 주목을 받고 있다. 예를 들어, 얼마 전 정부 부처 소속의 공무원들이 사표를 내고 민간기업으로 이직을 하는가 하면, 2022년 잡코리아에서 ‘첫 직장 퇴사 시기’에 대해 직장인 2,400명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과 공공기관에 첫 직장으로 취업한 경우 1년 이내 퇴사했다는 응답이 36.7%로 나타났다. 전체 응답자의 ‘1년 이내’ 퇴사 비율이 31.8%였다는 점과 비교하면 이는 상대적으로 높은 수치이다(케이앤뉴스, 2022. 9. 29.). 공공기관의 경우 민간기업에 비해 정년이 보장되는 등 고용안정성이 높아 소위 ‘철밥통’이라 불리었으나, 이러한 키워드가 무색해져버린 것이다.

이직 또는 퇴사자가 많다는 것은 조직관리 차원에서 직간접적으로 많은 비용을 발생시킨다. 먼저, 직접적으로는 결원에 대한 채용 비용 및 채용 대행 비용, 신규 인력에 대한 교육 훈련비용 등을 생각해볼 수 있다. 또한 신규 인력을 채용하기 전까지는 재직 중인 구성원들이 본인의 담당업무에 추가적인 업무를 감당할 수 있어 이에 대한 초과근무수당 역시 직접 비용에 포함할 수 있다. 나아가 이는 기관의 성장률 및 경쟁력 저하, 지식역량 감소 등에 간접적으로도 영향을 미치게 된다. 끝으로, 퇴사자가 많은 조직의 경우 동료직원들이 동요할 수 있고, 사기가 저하될 수 있다(김선아 외, 2021). 만약 조직구성원의 이직을 선제적으로 예방할 수 있다면 이는 조직경쟁력의 원천으로 작용할 수 있을 것이다(이주경·박한준, 2021). 따라서 구성원의 이직의향에 대한 영향요인을 파악하는 것은 매우 중요하다. 특히, 대국민 서비스를 제공하고 국가의 주요 기능들을 수행하는 공공기관의 경우 이에 대한 중요성은 더욱 증대될 것이다.

조직구성원의 이직의향에 대해서는 다양한 요인들이 영향을 미칠 수 있으나, 본 연구에서는 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도에 대한 평가와 구성원 간 신뢰를 고려하였다. 이들은 조직 및 인사관리 차원에서 각각 제도적 측면과 비제도적 측면에 해당한다. 기존 연구에 기초하면, 인사관리제도에 대한 평가와 구성원 간의 신뢰는 모두 이직의향에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 밝혀지고 있다(이윤경·이삼열, 2016; 조영대, 2011). 동시에 본 연구에서는 비제도적 측면의 구성원 간 신뢰를 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 매개변수로 고려하였다. 관련 선행연구에서 구성원 간의 신뢰는 인사관리제도 평가로부터 영향을 받는 결과변수로 밝혀지고 있지만, 그 자체로도 이직의향에 대해 직접 효과를 갖는 독립변수로 검증되고 있다(남정민 외, 2012; 박성민 외, 2013; 조영대, 2011). 결국

본 연구는 인사관리제도 평가, 구성원 간 신뢰, 이직의향의 요인 간 관계를 검증함으로써 공공기관 종사자의 이직의향 감소에 대한 정책적 함의를 도출하는 데 그 목적이 있다고 할 것이다.

이를 위해 본 연구는 인사관리제도 평가, 구성원 간 신뢰, 이직의향에 대한 선행연구를 검토하였으며, 이에 기초하여 요인 간 관계를 설정하였다. 이어 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 공공기관 종사자를 대상으로 수집한 총 705명의 자료를 분석하였다. 결과 분석은 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석, 기술통계 및 상관관계 분석, 매개효과 분석을 순차적으로 실시하였다.

## II. 선행연구 검토

### 1. 이직의향

이직(turnover)은 개념적으로 구성원이 조직에서 분리되는 것을 의미하며, 의사결정 주체에 따라 비자발적 이직과 자발적 이직으로 구분할 수 있다(김선아 외, 2021; Rubenstein et al., 2018; Yang et al., 2018). 먼저, 비자발적 이직은 징계 또는 조직의 급격한 상황 변화로 인한 정리해고 등 구성원 스스로의 결정이 아닌 외부적 요인에 의해 발생하는 이직을 의미한다. 반면, 자발적 이직은 구성원 스스로가 이직을 결정하는 경우를 말한다. 자발적 이직에는 자기계발에 대한 욕구, 보수 수준이나 평가 및 보상 시스템 등 근무 조건에 대한 불만족, 구성원 간의 갈등 등 다양한 요인들이 영향을 미칠 수 있다. 이직의향(turnover intention)은 이처럼 구성원 스스로가 자발적으로 조직을 떠나려는 의도를 의미한다(Aydogdu & Asikgil, 2011). 이와 관련해 Tett & Meyer(1993)은 이직의향에 대해 “의도적이고 자발적으로 조직을 떠나고자 하는 것”이라고 정의하였고, Cho & Son(2012) 역시 이직의향을 “자신의 의지에 의해서 조직을 떠나고자 하는 것”이라고 보았다.

조직구성원의 이직은 새로운 인력 충원 및 교육에 대한 불필요한 비용 발생, 인적자원에 대한 투자 손실, 업무 수행의 연속성 저하, 조직 내 의사소통 네트워크 손상 등 조직 관리 차원에서 부정적인 결과를 초래한다(김선아 외, 2021; 이찬수·김태운, 2020). 따라서 구성원의 이직률을 예측하고 관리하는 것은 민간부문, 공공부문에 관계없이 모든 조직에서 중

요하다. 그러나 사후적으로 발생하고 난 후에야 파악이 가능한 이직 행위를 사전에 관리하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 이직 행위 자체보다는 이를 예측하기 위한 대리변수로서 이직의향을 중심으로 많은 연구들이 이루어졌다(전지수·김나리, 2021; Cohen et al., 2016). 실제 다수의 연구에서 이직의향은 이직을 예측하는 가장 강력한 선행요인으로 연구되고 있다(김선아 외, 2021).

이상의 내용에 기초하여 본 연구에서는 공공기관 종사자의 이직의향을 중심으로 논의를 진행하였다. 기존 연구에 따르면 이직의향에 대해서는 다양한 요인들이 영향을 미칠 수 있다. 우선 기본적으로 일에 대한 만족이나 보수에 대한 만족이 높으면 이직의향은 감소할 것이다(이희태, 2010). 또한, 직무몰입도가 높으면 적극적인 근무의욕을 보이고 이는 자신이 속한 조직에 대한 만족도 증대로 이어져 이직의향이 낮아질 수 있다(김호정, 2012). 그 밖에 개인 특성으로는 성별, 연령, 직급 등이 이직의향에 대한 영향요인으로 제시되고 있으며 기관 특성으로는 기관유형 및 규모, 지방이전 여부 등이 언급되고 있다(김선아 외, 2021; 이주경·박한준, 2021; 이찬수·김태운, 2020; 전지수·김나리, 2021). 한편, 최근에는 직무 자율성이나 평가 및 보상의 공정성, 다양한 교육훈련 기회의 제공, 일-가정 양립 지원 등 제도적 측면은 물론 비제도적 측면의 조직 구성원 간 관계, 심리 자본 등 종합적인 관점에서 검토가 이루어지고 있다(이주경·박한준, 2021; 김선아 외, 2021). 이는 시대가 변화함에 따라 조직 및 인사관리 차원에서 보다 많은 요인들에 대한 고려가 요구되고, 실제 관련 연구의 범위나 주제가 다양해진 것에 기인한다(박지성 외, 2023). 이는 공공부문에서도 예외가 아니다. 이에 본 연구에서도 공공기관 종사자의 이직의향 영향요인으로 제도적 측면의 인사관리제도 평가와 비제도적 측면의 구성원 간 신뢰를 모두 고려하였다.

## 2. 인사관리제도와 이직의향

인사관리제도는 조직의 목표를 달성하는 데 가장 기본적이면서도 중요한 요소이다. Tompkins(1995)는 정부의 인적자원이 성공적 업무 수행에 있어 중요한 자산이라는 점을 강조하며 인사관리제도의 중요성을 설명하였다. 특히, 공공부문의 경우 전통적인 인사관리가 연공서열과 위계주의 중심으로 운영되었으나, 이러한 방식은 공공 부문 종사자 개인과 조직 모두의 성과를 향상시키는 데 한계가 있음이 밝혀지면서 공공기관 종사자의 역량 및 능력 개발, 전문성 향상, 내재적 동기를 제고하려는 노력이 필요하다는 인식이 등장하게 되었다(배귀희, 2013; 이윤경·이삼열, 2016; 이창길, 2013). 본 연구에서는 이러한 논의에

기초하여 평가의 공정성과 교육훈련의 우수성 등을 인사관리제도의 하위 요소로 구성하였다. 평가의 공정성과 교육훈련의 우수성은 다수의 연구들에서 인사관리제도 또는 인적자원관리 시스템을 구성하는 대표적인 하위 요소로 제시되고 있다(김정희·박시남, 2018; 김재기 외, 2013; 박성민 외, 2013; 이윤경·이삼열, 2016). 개별 하위 요소에 대해 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

먼저, 평가의 공정성이다. 공정한 평가와 이에 기초한 적절한 보상은 구성원의 이직의향을 낮추는 데 결정적인 역할을 한다. 기존의 연구에 따르면 공정한 기준에 의해 성과를 평가받고, 이에 기초하여 적절한 보상이 지급되는 것은 조직구성원의 동기부여에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 나아가 이는 이직의향의 감소 요인으로 작용할 수 있다(오석홍, 2000). 실제로 많은 연구들에서 평가의 공정성은 구성원의 이직의향에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다(김종수, 2012; 이주경·박한준, 2021). 이에 기초하면 평가제도가 공정하다고 인식할수록 구성원의 이직의향은 낮아질 것이라 예상할 수 있다.

다음은 교육훈련의 우수성이다. 교육훈련은 조직구성원들에게 업무와 직무수행에서 필요한 지식과 기술, 능력을 학습시키고 구성원의 가치관과 태도를 개선하고자 하는 인사제도로 정의할 수 있다(이윤경·이삼열, 2016). 이는 조직구성원의 역량 및 능력 향상에 초점을 맞추고 궁극적으로 구성원의 행태를 개선하여 조직에 몰입하도록 함으로써 조직목표를 달성하고 이직을 줄여 조직성과를 높이는 효과를 보인다(Appelbaum et al., 2000). 동시에 구성원 개개인의 적성 및 기대와 선호를 충족시킴으로써 이직의향에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 밝혀지고 있다(강여진·권경득, 2008). 따라서 교육훈련에 대한 평가가 긍정적일수록 구성원의 이직의향은 감소할 것이라 유추할 수 있다. 이상의 내용에 기초하여 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

H1: 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도에 대한 평가는 이직의향에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

### 3. 구성원 간 신뢰의 매개효과 가능성

사회자본(Social Capital) 이론에서 신뢰의 개념은 단순히 누군가에 대한 믿음의 차원을 넘어 다양한 학문 분야에서 많은 관심을 받으며 연구되고 있다(Colquitt et al., 2007). 예를 들어, Lewis & Weigert(1985)는 신뢰를 “사람들 간의 다양한 관계 속에서 발생하는

사회적 속성”이라고 정의하였는데, 이는 신뢰를 구성원 간의 관계 속에서 발현되는 사회적 속성으로 인식한 것이다. 또한 Fukuyama(1995)는 신뢰를 “조직구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며, 협동적인 활동을 할 것이라는 기대”로 정의하였으며, 김상호 외(2008)는 신뢰를 “일하기 좋은 조직을 만드는 데 핵심적인 역할을 하는 매개체”로 보고 신뢰의 긍정적 역할을 통해 조직의 성과가 높아질 것이라 강조하였다. 이상의 논의에 기초하면 신뢰는 그 자체로 조직 내에서 긍정적인 작용을 할 것이라 예상할 수 있다.

또한, 신뢰는 분석 단위나 관점에 따라 다양하게 유형화될 수 있다. 대표적으로 조직 내 계층을 고려한 상사와 부하 간의 수직적 신뢰(Vertical Trust)와 동료 간에 형성되는 수평적 신뢰(Lateral Trust)로 구분할 수 있다(송정수·이규용, 2009). 마찬가지로 본 연구에서도 구성원 간 신뢰에 대해 ‘동료에 대한 신뢰’, ‘상사에 대한 신뢰’, ‘부하에 대한 신뢰’ 등으로 구성하였다.

한편, 기존의 선행연구에 따르면 구성원 간 신뢰는 인사관리제도 평가의 영향을 받는 결과변수이자, 동시에 구성원의 이직의향에 직접적인 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 만약 ‘인사관리제도 평가와 구성원 간 신뢰’, ‘구성원 간 신뢰와 이직의향’의 개별 관계가 모두 통계적으로 유의하다면 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 구성원 간 신뢰가 매개변수로 작용할 가능성은 더욱 증대된다. 개별 관계에 대해 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 인사관리제도 평가와 구성원 간 신뢰의 관계이다. 구체적으로 Higginson & Waxler(1989)는 성과 평가에 대한 피드백은 정보 공유의 측면에서 구성원들 간의 신뢰에 정(+)의 영향을 미칠 수 있다고 강조하였으며, 남정민 외(2012)는 인적자원관리 시스템 중 교육 가능성을 신뢰 형성에 중요한 요인으로 보았다. 즉, 이들 연구들은 평가의 공정성과 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도가 조직구성원의 신뢰 구축에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 실증분석하였다.

다음은 구성원 간 신뢰와 이직의향의 관계이다. 다수의 연구에서 구성원 간 신뢰는 이직의향 감소에 대한 주요 영향요인으로 제시되고 있다(김선아 외, 2021; 주효진 외, 2018; Cotton & Tuttle, 1986). 예를 들어, 김선아 외(2021)는 구성원 간 신뢰는 상호 간의 협력 및 지원을 가능하게 하는 토대로 작용할 수 있으며, 이는 구성원들에게 안정감을 주고 조직 몰입과 직무 만족을 높여 이직의향을 감소시키는 데 기여할 수 있다고 설명한다. 마찬가지로 주효진 외(2018) 역시 구성원 간 신뢰에 기반하여 서로 원만한 관계가 유지되고 친밀감과 유대감이 형성될 경우 이는 이직의향을 낮출 수 있다고 강조한다.

이상의 논의에 기초하면, 구성원 간 신뢰는 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 유의한 매개효과를 가질 것이라 기대할 수 있다. 만약 구성원 간 신뢰를 두 요인 간 조절변수로 설정하였다면, 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 인과관계가 반드시 유의해야 한다. 하지만, 구성원 간 신뢰를 매개변수로 설정하였다는 것은 두 요인 간에 인과관계가 반드시 유의할 필요는 없음을 의미한다. 이처럼 매개변수의 설정은 요인 간 관계에 대해 다양한 측면에서의 검증이 이루어질 수 있도록 하는 데 그 중요성이 있다. 가령, 인사관리제도 평가가 이직의향 감소에 직접적으로 영향을 미치지 않더라도 구성원 간 신뢰를 매개하여 결과적으로 이직의향 감소에 영향을 미치거나, 인사관리제도 평가가 이직의향 감소에 직접 효과를 갖더라도 신뢰의 간접효과를 통해 그 효과가 더욱 증대될 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 다음의 가설을 제안하였다.

H2: 구성원 간 신뢰는 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 유의한 매개효과를 가질 것이다.

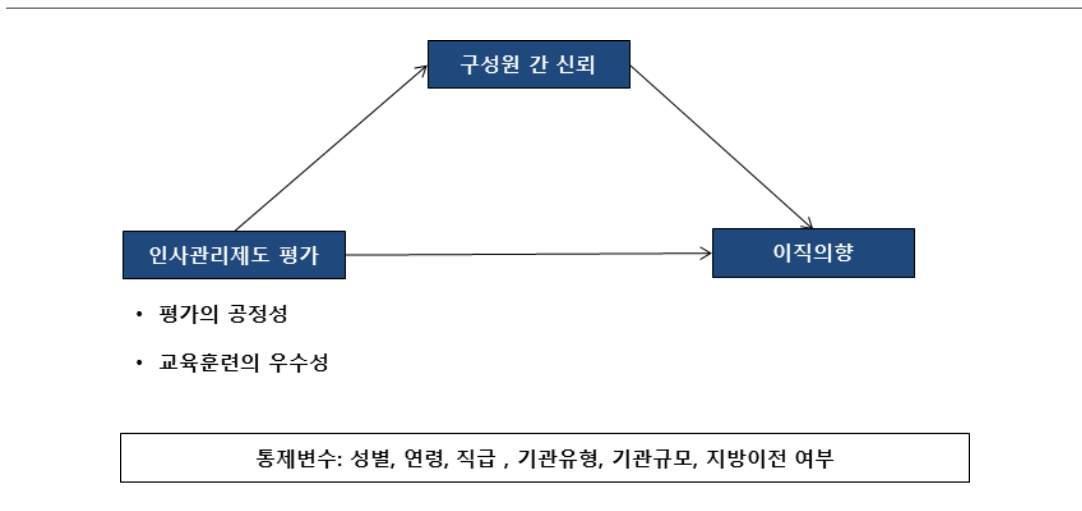
### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구모형

본 연구는 인사관리제도 평가, 구성원 간 신뢰, 이직의향의 요인 간 관계를 검증함으로써 공공기관 종사자의 이직의향 감소에 대한 정책적 함의를 도출하는 데 그 목적이 있다. 구체적으로 본 연구에서는 이직의향에 대한 영향요인으로 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도 평가와 구성원 간 신뢰를 고려하였다(강여진·권경득, 2008; 이윤경·이삼열, 2016; 이주경·박한준, 2021; Appelbaum et al., 2000). 이들은 각각 제도적·비제도적 측면에서 이직의향에 영향을 주는 요인에 해당한다. 앞서도 언급하였지만 최근 조직 및 인사관리 분야 연구에서는 인사관리제도 등 제도적 요인 외에도 조직구성원의 인지적, 심리적 측면 등 비제도적 요인에 대한 고려 역시 필요하다는 인식이 점차 증대되고 있다(박지성 외, 2023). 먼저, 인사관리제도 평가는 현재 하고 있는 업무에 대해 공정하게 평가받고 있는지, 기관이 제공하는 교육훈련이 업무의 생산성을 증대시키는 데 기여하고 있는지 등에 대한 구성원의 만족 수준을 의미한다. 또한, 요인 간 관계에 대한 기존의 연구들에 기초하

면, 구성원 간 신뢰는 인사관리제도 평가의 결과변수이자, 동시에 이직의향에 대한 영향요인으로 밝혀지고 있다(김선아 외, 2021; 주효진 외, 2018; Cotton & Tuttle, 1986). 이는 곧 구성원 간 신뢰가 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 유의한 매개효과를 가질 수 있다는 가능성을 제기한다. 이처럼 본 연구는 기존 연구들과 달리 구성원 간 신뢰를 매개변수로 설정함으로써 요인 간 관계에 대해 포괄적인 분석을 시도하였다는 점에서 중요한 차별성을 갖는다. 끝으로 기존의 연구에서 이직의향에 대한 영향요인으로 제시되고 있는 성별, 연령, 직급 등 개인 특성과, 기관유형, 기관규모, 지방이전 여부 등 기관 특성은 통제변수로 고려하였다(김선아 외, 2021; 이주경·박한준, 2021; 이찬수·김태운, 2020; 전지수·김나리, 2021). 이에 본 연구는 [그림 1]의 연구모형을 설정하였다.

[그림 1] 연구모형



## 2. 분석자료

본 연구는 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 공공기관 종사자를 대상으로 실시한 「공공기관 운영에 대한 인식조사」 자료를 이용하였다. 해당 조사는 공공기관 네트워크 사업의 지원을 받아 2022년 9월 온라인 설문조사를 통해 실시되었다. 전체 수집된 표본은 총 705명이며, 모두 공공기관 정규직 종사자이다. 구체적인 표본의 특성을 살펴보면 <표 1>과

같다. 우선 성별로는 남자가 550명(78.0%)으로, 여자 155명(22.0%)보다 많았으며, 연령별로는 40대가 294명(41.7%)으로 가장 많았다. 직급별로는 과장/차장급이 367명(52.1%)으로 가장 많았다. 기관유형별로는 공기업 301명(42.7%), 준정부기관 257명(36.5%), 기타공공기관 147명(20.9%) 순으로 나타났으며, 기관규모 측면에서는 2,000명 이상이 373명(52.9%)으로 절반 이상으로 수집되었다. 끝으로 전체 응답자의 62.1%(438명)는 재직 중인 기관의 지방이전이 있었다.

〈표 1〉 표본의 특성

(단위: 명, %)

		사례 수	비율
전체		705	100.0
성별	남자	550	78.0
	여자	155	22.0
연령	30대 이하	210	29.8
	40대	294	41.7
	50대 이상	201	28.5
직급	사원/대리급	174	24.7
	과장/차장급	367	52.1
	부장급 이상(본부장/실장급 포함)	164	23.3
기관유형	공기업	301	42.7
	준정부기관	257	36.5
	기타공공기관	147	20.9
기관규모	500명 미만	116	16.5
	500~1,000명 미만	113	16.0
	1,000~2,000명 미만	103	14.6
	2,000명 이상	373	52.9
지방이전 여부	지방이전 없었음	267	37.9
	지방이전 있었음	438	62.1

### 3. 주요 변수

본 연구의 자료 수집을 위한 측정도구로는 리커트 7점 척도(① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 약간 그렇지 않다 ④ 보통이다 ⑤ 약간 그렇다 ⑥ 그렇다 ⑦ 매우 그렇다)를 사용하였으며, 세부 항목을 살펴보면 〈표 2〉와 같다.

먼저, 인사관리제도는 평가의 공정성, 교육훈련의 우수성 등의 하위 요소로 구분하였다. 평가의 공정성은 ‘업무성과 대비 보수의 적정성’, ‘유사업무 수행 타 직원 대비 보수의 적정성’, ‘업무의 난이도 대비 보상의 공정성’, ‘업무의 책임성 대비 보상의 공정성’으로, 교육훈련의 우수성은 ‘직무수행 향상을 위한 다양한 기회의 제공’, ‘교육 및 훈련의 노동생산성 기여’, ‘교육 및 훈련의 만족도 및 의욕 증대 기여’, ‘교육 및 훈련 내용의 문제해결 기여’ 등으로 구성하였다. 다음으로 구성원 간 신뢰는 ‘부서의 동료, 상사, 부하에 대한 신뢰 수준’을 각각 파악하였고(송정수·이규용, 2009), 끝으로 이직의향은 기회가 된다면 이직할 의향이 있는지에 대해 단일 문항으로 측정하였다.

〈표 2〉 주요 변수

구분	세부 항목	척도	
인사 관리 제도	평가의 공정성	내가 받는 보수는 내 업무성과에 비해 적정하다	리커트 7점 척도 (① 매우 그렇지 않다, ② 그렇지 않다, ③ 약간 그렇지 않다, ④ 보통이다, ⑤ 약간 그렇다, ⑥ 그렇다, ⑦ 매우 그렇다)
		내가 받는 보수는 유사업무를 수행하는 다른 직원과 비교할 때 적정한 수준이다	
		나는 담당하고 있는 업무의 난이도를 고려할 때 공정한 보상을 받고 있다	
		나는 담당하고 있는 업무의 책임성 정도를 감안할 때 공정한 보상을 받고 있다	
	교육 훈련의 우수성	나는 기관으로부터 나의 직무 수행 능력을 향상시키기 위한 다양한 기회를 제공받고 있다	
		기관이 나에게 제공한 교육 및 훈련은 나의 노동생산성 향상에 기여하였다	
		기관이 나에게 제공한 교육 및 훈련은 나의 만족도 및 의욕 증대에 기여하였다	
		나는 교육 및 훈련에서 배운 내용들이 실제 업무에서 부딪히는 문제들을 해결하는 데 큰 도움이 되었다고 생각한다	
구성원 간 신뢰	나는 내가 속한 부서의 동료들을 신뢰한다		
	나는 내가 속한 부서의 상사를 신뢰한다		
	나는 내가 속한 부서의 부하들을 신뢰한다		
이직의향	나는 기회가 된다면 이직할 의향이 있다		

## 4. 분석 방법

본 연구의 분석 절차는 다음과 같다. 첫째, 복수의 항목을 통해 측정한 요인에 대해 수집된 측정도구와 설명하고자 하는 잠재 요인 간의 타당도 및 신뢰도 검증을 위해 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석을 진행하였다. 둘째, 자료에 대한 탐색적인 차원에서 주요 요인에 대한 기술통계 분석과 상관관계 분석을 실시하였으며, 이를 통해 평균, 표준편차 및 상관계수 등을 검토하였다. 셋째, 가설검증을 위해 Baron & Kenny(1986)가 제안한 매개효과 분석을 실시하였다. 일반적으로 매개효과를 분석하는 데에는 크게 구조방정식 모형과 Baron & Kenny(1986)의 단계별 회귀분석이 활용된다. 이 두 가지 분석 방법은 매개효과 검증이 주요 목적이라는 점에서는 동일하지만 변수의 투입에 대해서는 일부 차이가 있다. 먼저 구조방정식은 원칙적으로 모형에 투입되는 모든 변수가 연속형 변수여야 한다. 따라서 범주형 변수를 통제변수로 고려하는 것이 어려울 수 있다(배병렬, 2017; 우종필, 2015). 반면에 단계별 회귀분석은 범주형 통제변수에 대한 투입 및 매개효과 검증이 동시에 가능하다. 특히, 본 연구의 이직의향에 대해서는 직급이나 기관유형, 지방이전 여부 등 범주형 통제변수에 대한 고려가 중요하다(이주경·박한준, 2021; 김선아 외, 2021). Baron & Kenny(1986)의 매개효과 검증은 3단계 과정을 통해서 이루어진다. 먼저 1단계 회귀분석에서는 종속변수에 대한 독립변수의 영향이 유의해야 하고, 2단계 회귀분석에서는 매개변수에 대한 독립변수의 영향이 유의해야 한다. 3단계 회귀분석에서는 독립변수와 매개변수를 동시에 투입하며, 독립변수가 종속변수에 미치는 영향은 유의하지 않아도 되나, 종속변수에 대한 매개변수의 영향은 유의해야 한다. 또한, 3단계 회귀분석의 직접효과는 1단계보다 작아야 한다(이일현, 2019). 끝으로 매개효과의 통계적 유의성은 붓스트래핑(bootstrapping)을 통해 검증하였다.

〈표 3〉 Baron & Kenny(1986)의 매개효과 검증방법

단계	회귀식	조건
1단계	$Y = \beta_{10} + \beta_{11}X$	$\beta_{11}$ 이 통계적으로 유의해야 한다.
2단계	$M = \beta_{20} + \beta_{21}X$	$\beta_{21}$ 이 통계적으로 유의해야 한다.
3단계	$Y = \beta_{30} + \beta_{31}X + \beta_{32}M$	$\beta_{32}$ 가 통계적으로 유의해야 한다. $\beta_{31}$ 이 $\beta_{11}$ 보다 작아야 한다.

자료: 이일현(2019), 『Easyflow 회귀분석』, 서울: 한나래 아카데미

## IV. 분석결과

### 1. 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석

본 연구에서는 인사관리제도 평가의 하위 요소인 평가의 공정성, 교육훈련의 우수성 등에 대해 복수의 항목을 통해 측정하였다. 이에 측정 변수의 내적 타당성과 신뢰도 검증을 위해 탐색적 요인분석(EFA)과 신뢰도 분석을 실시하였다(〈표 4〉). 먼저, 탐색적 요인분석 시에는 다수의 변수들을 소수의 요인으로 축약하는 데 가장 많이 사용되는 주성분 요인분석을 사용하였고, 요인회전 방법으로는 베리맥스(Varimax) 회전기법을 적용하였다. 분석결과, 전체 11개 문항에 대해 외생변수 2개, 매개변수 1개 등 총 3개의 요인이 도출되었다. 일반적으로 요인적재량이 0.5를 상회하고, 고윳값이 1 이상이면 요인을 구성하는 변수들 간에 내적타당성이 확보된 것으로 판단한다(이학식·임지훈, 2017). 본 연구에서는 각각에 대한 요인적재량이 모두 0.8 이상으로 나타났고, 고윳값 역시 모두 1을 초과하는 것으로 확인되어 개별 요인에 대한 측정변수의 내적 타당성이 수용가능한 수준으로 검증되었다.

이어 탐색적 요인분석을 통해 도출된 3개 요인에 대해 신뢰도 분석을 위해 크론바흐알파(Cronbach'  $\alpha$ ) 값을 검토하였다. 크론바흐알파 값은 일반적으로 0.7을 상회하면 수용가능한 것으로 판단한다. 본 연구에서는 모두 0.9 이상을 충족하였다. 이는 각 요인들에 대한 구성 항목들이 내적 일관성을 확보하였음을 의미한다.

〈표 4〉 측정변수의 요인적재량 및 신뢰도 계수

구분	항목	요인 적재량	비고	
인사 관리 제도	평가의 공정성	업무의 난이도 대비 보상의 공정성	0.937	고윳값=3.615 Cronbach's $\alpha$ =0.961
		업무의 책임성 대비 보상의 공정성	0.924	
		유사업무 수행 타 직원 대비 보수의 적정성	0.922	
		업무성과 대비 보수의 적정성	0.917	
	교육 훈련의 우수성	교육 및 훈련의 만족도 및 의욕 증대 기여	0.906	고윳값=3.547 Cronbach's $\alpha$ =0.963
		교육 및 훈련의 노동생산성 기여	0.902	
		교육 및 훈련 내용의 문제해결 기여	0.891	
		직무수행능력 향상을 위한 다양한 기회의 제공	0.814	

〈표 4〉의 계속

구분	항목	요인 적재량	비고
구성원 간 신뢰	부서 동료에 대한 신뢰 정도	0.866	고윳값=2.574 Cronbach's $\alpha=0.900$
	부서 부하에 대한 신뢰 정도	0.853	
	부서 상사에 대한 신뢰 정도	0.801	

주: KMO(Kaiser Meyer Olkin)=0.899, Bartlett 구형성 검증유의도=0.000

## 2. 기술통계 및 상관관계 분석

다음은 각 요인에 대한 평균 및 표준편차 등을 탐색하기 위해 기술통계 분석을 실시하였으며 그 결과는 〈표 5〉와 같다. 우선 인사관리제도의 하위 요소인 평가의 공정성, 교육훈련의 우수성 등은 모두 4점 이상의 보통 이상의 수준으로 나타났다. 두 요소 중에서는 교육훈련의 우수성이 5.01점으로 상대적으로 높았다. 구성원 간의 신뢰는 5.57점으로 개별 요인 기준으로는 가장 높은 수준으로 나타났다. 끝으로 이직의향은 4.21점으로 나타났다.

한편, 본 연구는 피어슨(Pearson) 상관관계 분석을 통해 개별 요인들 간의 상관관계를 파악하였다. 그 결과 모든 요인 간에 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 상관관계가 있음을 확인하였다. 구체적으로 평가의 공정성, 교육훈련의 우수성, 구성원 간 신뢰 간에는 정(+)의 상관관계를 보였으며, 이들 세 요인과 이직의향 간에는 부(-)의 상관관계를 보였다.

〈표 5〉 주요 변수의 기술통계량 및 상관관계 분석

변수	평균	표준편차	상관관계				
			1	2	3	4	
1	평가의 공정성	4.01	±1.526	1			
2	교육훈련의 우수성	5.01	±1.523	0.375**	1		
3	구성원 간 신뢰	5.57	±1.264	0.340**	0.678**	1	
4	이직의향	4.21	±1.924	-0.311**	-0.283**	-0.264**	1

주: \*p<0.05, \*\*p<0.01

### 3. 매개효과 분석

본 연구의 주요 목적은 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도에 대한 평가가 이직의향에 미치는 영향 및 구성원 간 신뢰의 매개효과를 검증하는 것이다. 이에 본 연구에서는 Baron & Kenny(1986)의 매개효과 분석을 실시하였다(〈표 6〉). 이때 모든 단계의 모형에 성별, 연령, 직급, 기관유형, 기관규모, 지방이전 여부 등을 통제변수로 투입하였다. 본격적인 논의에 앞서 모든 변수가 투입된 [모형 3]을 기준으로 다중공선성 여부를 검토하였다. 이에 대해서는 분산팽창지수(VIF, Variation Inflation Factor)가 10을 상회할 경우 다중공선성이 존재하는 것으로 판단한다(Kutner et al., 2005). 본 연구에서는 VIF의 범위가 1.164~2.732로 나타나 다중공선성에는 문제가 없는 것으로 확인되었다.

먼저, 본 연구의 [가설 1]에서는 인사관리제도 평가가 구성원의 이직의향에 부(-)의 영향을 미칠 것이라 예측하였다. 이에 대해서는 〈표 6〉의 [모형 1]을 통해 검증이 가능하다. 우선 [모형 1]의 적합도는 F값에 대해 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 것으로 확인되었고, 모형의 설명력은 18.5%( $R^2=0.185$ )로 나타났다. 구체적인 분석결과를 보면 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도의 모든 하위 요소들은 공공기관 종사자의 이직의향에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 즉, 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성에 대한 종사자의 인식이 긍정적일수록 이직의향 역시 감소하게 되는 것이다. 이는 기존의 선행연구들과 유사한 결과이다(강여진·권경득, 2008; 김종수, 2012; 오석홍, 2000; 이주경·박한준, 2021; 이윤경·이삼열, 2016; Appelbaum et al., 2000).

그 밖에 통제변수 중에서는 연령이 유의한 영향을 갖는 것으로 나타났고, 이에 대해서는 연령이 높을수록 이직의향이 낮아지는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 직급은 사원/대리급에 비해 과장/차장급, 부장급 이상으로 갈수록 이직의향을 낮추는 것으로 나타났으나, 통계적으로 유의하지는 않았다. 반면에, 지방이전 여부는 구성원의 이직의향을 증대하는 것으로 검증되었으나, 마찬가지로 통계적으로 유의하지 않았다.

〈표 6〉 매개효과 분석 결과

		모형 1 (종속변수: 이직의향)		모형 2 (종속변수: 구성원 간 신뢰)		모형 3 (종속변수: 이직의향)		
		B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	
통제 변수	(상수)	8.298	0.631	3.679	0.327	8.963	0.684	
	성별 (ref. 남자)	0.222	0.174	-0.065	0.090	0.210	0.174	
	연령	<b>-0.037*</b>	<b>0.011</b>	<b>-0.021**</b>	<b>0.006</b>	<b>-0.041**</b>	<b>0.011</b>	
	직급 (ref. 사원/대리급)	과장/차장급	-0.221	0.192	0.213*	0.099	-0.183	0.192
		부장급 이상	-0.233	0.256	0.461*	0.133	-0.150	0.257
	기관유형 (ref. 기타공공기관)	공기업	-0.057	0.198	0.279*	0.103	-0.007	0.199
		준정부기관	0.137	0.195	0.061	0.101	0.148	0.194
	기관규모	-0.060	0.051	-0.050	0.027	-0.069	0.051	
지방이전 여부 (ref. 지방이전 없음)	0.001	0.147	-0.042	0.076	-0.007	0.146		
인사 관리 제도 평가	평가의 공정성	<b>-0.267**</b>	<b>0.047</b>	<b>0.070*</b>	<b>0.025</b>	<b>-0.255**</b>	<b>0.048</b>	
	교육훈련의 우수성	<b>-0.229**</b>	<b>0.048</b>	<b>0.520**</b>	<b>0.025</b>	<b>-0.135*</b>	<b>0.061</b>	
구성원 간 신뢰		-		-		<b>-0.181*</b>	<b>0.073</b>	
모형 적합도	F	15.762**		67.157**		14.994**		
모형 설명력	R <sup>2</sup>	0.185		0.492		0.192		
	adj R <sup>2</sup>	0.173		0.484		0.179		

주: \*p<0.05, \*\*p<0.01

다음으로 본 연구의 [가설 2]에서는 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 구성원 간 신뢰가 유의한 매개효과를 가질 것이라 예상하였다. 즉, 인사관리제도에 대한 평가가 비제도적 측면의 구성원 간 신뢰에 영향을 미치고 이는 곧 이직의향 감소로 이어질 수 있다는 것이다. 기존의 연구에서도 ‘인사관리제도 평가와 구성원 간 신뢰’(남정민 외, 2012; Higginson & Waxler, 1989), ‘구성원 간 신뢰와 이직의향’(김선아 외, 2021; 주효진 외, 2018; Cotton & Tuttle, 1986) 등 각각의 개별 관계에 대해 통계적 유의성이 입증되고 있다. Baron & Kenny (1986)의 매개효과 검증 절차에 따라 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 [모형 1]에서

이직의향에 대해 인사관리제도의 하위 요소인 평가의 공정성과 교육훈련의 우수성이 부(-)의 영향을 미치고 있었으며 이는 통계적으로 유의하였다. 이어 [모형 2]에서 매개변수인 구성원 간 신뢰에 대해서는 인사관리제도 평가의 모든 하위 요소가 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 끝으로 인사관리제도 평가와 구성원 간 신뢰가 동시에 투입된 [모형 3]에서는 평가의 공정성, 교육훈련의 우수성, 구성원 간 신뢰 모두 이직의향에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 이때, [모형 3]에서 평가의 공정성( $B=-0.255$ )과 교육훈련의 우수성( $B=-0.135$ )이 이직의향에 미치는 영향은 [모형 1]의 영향력( $B=-0.267/B=-0.229$ )보다 작은 것으로 확인되었다.

한편, 본 연구에서는 구성원 간 신뢰의 매개효과에 대한 통계적 유의성을 검증하기 위해 부스트래핑 분석을 실시하였다. 부스트래핑은 신뢰구간(CI, Confidence Interval)의 범위가 “0”을 포함하지 않으면 간접효과(매개효과)에 대해 통계적으로 유의한 것으로 판단한다(Preacher et al., 2007). 분석결과, 인사관리제도의 모든 하위 요소와 이직의향 간 신뢰구간의 하한값(LL, Lower Limit)과 상한값(UL, Upper Limit) 사이의 범위에는 0이 포함되지 않는 것으로 검증되었다. 이는 구성원 간 신뢰의 매개효과가 통계적으로 유의함을 의미한다. 이때, 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성은 직접적으로도 이직의향 감소에 유의한 영향을 미치고 있었으며, 따라서 구성원 간 신뢰의 매개효과를 포함하면 인사관리제도 평가가 이직의향 감소에 미치는 영향은 보다 증대됨을 확인할 수 있다. 예를 들어, <표 7>에서 보면, 평가의 공정성이 이직의향에 미치는 직접효과는  $-0.255$ 이나 구성원 간 신뢰의 간접효과  $-0.013$ 을 포함하면 총 효과가  $-0.267$ 로 증가하고 있다. 마찬가지로, 교육훈련의 우수성이 이직의향에 미치는 직접효과는  $-0.135$ 였으나, 간접효과  $-0.094$ 를 포함하면 총 효과가  $-0.229$ 로 증가함을 알 수 있다.

〈표 7〉 부스트래핑 검증 결과

경로	총 효과 (Total Effect)	직접 효과 (Direct Effect)	간접효과(Indirect Effect)			
			효과 크기 (Effect Size)	부스트랩(Bootstrap)		
				LL 95% CI	UL 95% CI	Sig.
평가의 공정성 → 신뢰 → 이직의향	-0.267	-0.255	-0.013	-0.028	-0.002	Sig.
교육훈련의 우수성 → 신뢰 → 이직의향	-0.229	-0.135	-0.094	-0.169	-0.026	Sig.

## V. 결론

본 연구는 공공기관 종사자의 이직의향을 중심으로 이에 대한 영향요인을 파악하였다. 이를 위해 온라인 설문조사를 통하여 공공기관 정규직 종사자 총 705명에 대한 자료를 수집하였고, 분석을 통해 평가의 공정성 및 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도 평가가 이직의향에 미치는 영향 및 구성원 간 신뢰의 매개효과를 검증하였다. 구체적인 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 인사관리제도에 대한 평가는 공공기관 종사자의 이직의향 감소에 직간접적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 인사관리제도의 하위 요소인 평가의 공정성과 교육훈련의 우수성은 구성원 간 신뢰를 매개하여 간접적으로도 이직의향 감소에 영향을 미치지만 직접적으로도 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 둘째, 인사관리제도 평가와 이직의향 간에 구성원 간 신뢰가 매개변수로 작용할 수 있음을 확인하였다. 이는 ‘인사관리제도 평가 → 구성원 간 신뢰 → 이직의향’의 요인 간 관계가 통계적으로 유의함을 검증한 것이다. 특히, 기존의 연구들은 이직의향에 대한 영향 요인을 도출함에 있어, 각각의 요인들과 이직의향 간에 개별적인 인과관계를 검증하는 데에만 주목하였다. 반면에 본 연구는 구성원 간 신뢰를 매개변수로 설정하여 요인 간 관계를 포괄적으로 분석하고 검증하였다는 점에서 중요한 이론적 함의를 갖는다.

다음으로 본 연구의 정책적 시사점이다. 첫째, 인사관리제도에 대한 구성원의 긍정적인 평가를 제고하려는 노력이 필요하다. 특히, 본 연구에서는 다양한 교육훈련 기회 제공, 공정한 평가 및 적절한 보상 등 인사관리라는 제도적 측면이 구성원 간 신뢰 구축이나 이직의향 등 인지적·심리적 측면에도 영향을 미칠 수 있음을 실증분석하였다. 그러나 이러한 요인 간 관계의 출발점에는 인사관리제도에 대한 구성원의 긍정적 평가가 전제되어야만 한다. 따라서 인사관리제도에 대해 조직구성원의 의견을 주기적으로 점검하고, 제도 개선 시 이러한 내용들을 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 구성원 간 신뢰를 제고할 수 있도록 노력을 기울여야 할 것이다. 앞서 언급한 인사관리제도가 제도적 요인이라고 한다면 구성원 간 신뢰는 비제도적 요인에 해당한다. 물론 제도적 측면에서 공정한 평가 제도의 구축이나 다양한 교육기회를 제공하는 것도 중요하지만, 비제도적 측면에서 조직구성원 간에 원만한 신뢰 관계를 구축하는 것 또한 이직의향 감소에 중요한 역할을 할 수 있다. 실제로 본 연구에서는 구성원 간 신뢰가 인사관리제도 평

가와 이직의향 간에 유의한 간접효과를 갖기도 하지만, 직접적으로도 이직의향 감소에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 직간접적인 측면 모두에서 구성원 간 신뢰는 이직의향 감소에 중요한 역할을 하고 있는 것이다. 기존 연구에 따르면, 조직 내 신뢰 구축에는 정보의 공유와 구성원의 참여 활성화 등이 매우 중요하다(박성민 외, 2013). 따라서 조직 내에서 발생하는 정보들을 구성원들에게 투명하게 공개하고, 신규 제도 도입 시 구성원의 참여를 보장하는 등 철저적인 방안들이 충분히 마련되어야 할 것이다.

끝으로 본 연구에는 다음과 같은 연구의 한계가 존재한다. 첫째, 본 연구는 자료수집 시 표본의 대표성을 충분히 고려하지 못하였다. 즉, 공공기관 종사자에 대한 설문조사는 기관의 유형이나 규모 등 기관별 특성에 따라 응답 내용이 차이를 보일 수 있다. 따라서 향후에는 연구 목적이나 배경을 고려하여 기관별 특성에 기초한 표본설계가 선행되고, 이를 바탕으로 자료수집이 이루어져야 할 것이다. 둘째, 본 연구에서는 이직의향에 대한 영향요인을 반영하는 데 제한적이었다. 다시 말해, 구성원의 이직의향에 영향을 줄 수 있는 요인에는 인사관리제도, 구성원 간 신뢰 외에도 다른 요인들이 매우 많다. 가령, 기본적인 임금 수준이나, 일-가정 양립제도 등 가족친화제도의 구축 정도, 업무의 자율성 등 많은 요인들이 이직의향에 영향을 줄 수 있다. 따라서 후속 연구에서는 보다 다양한 요인들이 함께 고려되기를 기대해본다.

## 참 고 문 헌

### 〈국내 문헌〉

- 강여진·권경득 (2008). 중앙과 지방정부 간 인사교류 운영실태 및 성과평가: 관련 공무원의 인식을 중심으로. **한국행정학보**, 42(2): 239-262.
- 김상호·이진규·최인옥 (2008). 조직후원인식과 상사-구성원 교환관계가 직무만족에 미치는 영향과 신뢰의 조절효과: 군 조직을 대상으로. **인사관리연구**, 32(3): 39-68.
- 김선아·박성민·최성주 (2021). 공공 연구기관 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명에 관한 연구. **국정관리연구**, 16(2): 97-130.
- 김재기·김병규·김성준·송건섭·이상철·정우열·정재명 (2013). **한국인사행정론**. 대구: 형설출판사.
- 김정희·박시남 (2018). 교육훈련과 경력개발이 조직성과에 미치는 영향: 고몰입 인사관리 매개변수를 중심으로. **평생교육·HRD 연구**, 14(4): 31-56.
- 김중수 (2012). 근무성적평정 결과의 공개가 조직구성원 성과에 미치는 영향. **한국인사행정학회보**, 11(1): 63-85.
- 김호정 (2012). **행정조직과 관료행태**. 서울: 탐북스.
- 남정민·이공희·전병준 (2012). 전략적 인적자원관리와 조직몰입의 관계에 대한 연구: 조직수준의 조직신뢰와 개인수준의 성취욕구의 매개효과 검증. **인적자원관리**, 19(5): 1-26.
- 박성민·김민영·김민정 (2013). 개인-직무 및 개인-조직 간 적합성이 조직결과에 미치는 영향력 분석: 신뢰의 매개효과를 중심으로. **한국행정논집**, 25(2): 557-593.
- 박지성·양지윤·류성민 (2023). 「조직과 인사관리연구」에 게재된 인사관리 분야 논문 분석 및 향후 연구방향 제언: 1980년부터 2022년 5월호까지를 중심으로. **조직과 인사관리연구**, 47(1): 1-26.
- 배귀희 (2013). 교육훈련이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 형태적·전략적 인적자원관리 관점을 중심으로. **한국인사행정학회보**, 12(1): 195-218.
- 배병렬 (2017). **Amos 24 구조방정식 모델링**. 서울: 도서출판 청람.
- 송정수·이규용 (2009). 서번트 리더십이 직무자율성, 상사신뢰 및 창의성에 미치는 영향. **산업경제연구**, 22(4): 1911-1937.
- 오석홍 (2000). 성과급제도의 이상과 좌절. **행정논총**, 38(1): 191-207.
- 우종필 (2015). **우종필 교수의 구조방정식의 오해와 편견**. 서울: 한나래 아카데미.

- 이윤경·이삼열 (2015). 성과관리제도 및 인적자원관리제도에 대한 만족이 정부조직성과 및 공직 만족도에 미치는 영향. **한국조직학회보**, 12(4): 27-63.
- 이일현 (2019). **EasyFlow 회귀분석**. 서울: 한나래아카데미.
- 이주경·박한준 (2021). 공공기관 종사자 이직의도에 관한 연구: 승진과 일가정지원, 지방이전을 중심으로. **한국조직학회보**, 18(1): 57-81.
- 이찬수·김태운 (2020). 공공기관 직원의 이직의도에 대한 영향요인 분석. **지방정부연구**, 24(2): 1-31.
- 이창길 (2013). **인적자원행정론**. 경기: 법문사.
- 이학식·임지훈 (2017). **SPSS 24 매뉴얼**. 서울: 집현재.
- 이희태 (2010). 공무원 성과급제도의 동기부여 효과 분석: 성과상여금제도를 중심으로. **지방정부연구**, 14(1): 159-180.
- 전지수·김나리 (2021). 지방이전 공공기관 구성원의 조직지원인식이 정책수용 및 이직의도에 미치는 영향분석: 조직변화저항의 매개효과 검증. **지방정부연구**, 24(4): 83-111.
- 조영대 (2011). 호텔종사원의 갈등지각수준과 조직신뢰가 직무만족 및 직장몰입에 미치는 영향. **대한관광경영학회**, 26(4):605-618.
- 주효진·왕태규·장봉진 (2018). 공공기관의 지속가능한 발전에 관한 연구: GWP와 이직의도의 실증분석. **한국자치행정학보**, 32(4): 61-78.

#### 〈외국 문헌〉

- Appelbaum, E., T. Bailey, P. Berg, & A. L. Kalleberg. (2000). *Manufacturing Advantage: Why High-performance Work Systems Pay Off*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Aydogdu, S., & Asikgil, B. (2011). An empirical study of the relationship among job satisfaction, organizational commitment and turnover intention. *International review of management and marketing*, 1(3): 43.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations, *Journal of Personality and Social Psychology*, 51: 1173-1182.
- Cho, D. H., & Son, J. M. (2012). Job embeddedness and turnover intentions: An empirical investigation of construction IT industries. *International Journal of Advanced Science and Technology*, 40: 101-110.

- Cohen, G., Blake, R. S., & Goodman, D. (2016). Does turnover intention matter? Evaluating the usefulness of turnover intention rate as a predictor of actual turnover rate. *Review of Public Personnel Administration*, 36(3): 240-263.
- Colquitt, J. A., Scott, B. A. & LePine, J. A. (2007). Trust, trustworthiness, and trust propensity: A meta-analytic test of their unique relationships with risk taking and job performance. *Journal of Applied Psychology*, 92(4): 909-927.
- Cotton, J. L. & Tuttle, J. M. (1986). Employee turnover: A meta-analysis and review with implications for research. *The Academy of Management Review*, 11(1): 55-70.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. NY: The Free Press.
- Higginson, T. J., & Waxler, R. P. (1989). Developing a trust culture to survive in the 1990s. *Industrial Management*, 31: 27-28.
- Kutner, M. H., Nachtsheim, C. J., Neter, J., & Li, W. (2005). *Applied Linear Regression Models(5th edition)*. NY: McGraw-Hill Irwin.
- Lewis, J. D., & Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Forces*, 63(4): 967-985.
- Preacher, K. J., Rucker, D. D. and Hayes, A. F. (2007). Addressing Moderated Mediation Hypotheses: Theory, Methods, and Prescriptions. *Multivariate Behavioral Research*, 42: 185-227.
- Rubenstein, A. L., Eberly, M. B., Lee, T. W., & Mitchell, T. R. (2018). Surveying the forest: A meta-analysis, moderator investigation, and future-oriented discussion of the antecedents of voluntary employee turnover. *Personnel Psychology*, 71: 23-65.
- Tett, R. P., & Meyer, J. P. (1993). Job satisfaction, organizational commitment, turnover intention, and turnover: path analyses based on meta-analytic findings. *Personnel psychology*, 46(2): 259-293.
- Tompkins, Jonathan. (1995). *Human Resource Management in Government*. NY: Harper Collins College Publishers.
- Yang, J., Bently, J. R., Treadway, D. C., Brouer, R. L., & Wallace, A. (2018). The role of affective commitment and political skill in the work interfering with family(WIF) conflict.voluntary turnover relationship. *The International Journal of Human Resource Management*, 29: 595-613.

**<웹사이트>**

케이앤뉴스 (2022. 9. 29.). 직장인 10명중 3명 '첫 직장, 1년 안에 퇴사'... 그 이유는. <http://knnws.com/news/view.php?idx=16782>

투 고 일: 2023년 5월 8일

심 사 일: 2023년 6월 8일

게재확정일: 2023년 6월 22일

(Abstract)

## A Factors Influencing the Turnover Intention of Employees in Public Institutions

Kyungyoung Lee, Kwantae Park

This study examined the relationship between evaluation of Human Resource Management(HRM) system, trust in employees, and turnover intention. Specifically, this study divided HRM system into sub-components of the fairness in performance evaluation and the excellence in education and training, and analyzed the effect of these sub-components on the turnover intention. Furthermore, this study investigated the mediating effect of trust in employees between the evaluation of HRM system and turnover intention. Data were collected from 705 employees in public institutions through an online survey. The results indicated that the evaluation of HRM system had a positive effect on a decline in turnover intention. Furthermore, trust in employees had a mediating effect on all sub-components of HRM system. This means that building trust in employees in terms of institutional as well as non-institutional aspects may also be important in relation to the reduction of turnover intention. Based on these results, this study suggested policy implications to reduce the turnover intention of employees in public institutions.

Keywords: Public Institutions, Turnover Intention, HRM System, Trust in Employees,  
Mediating Effect



# 공기업의 디지털 전환 사례 분석: 한국도로공사를 중심으로

김현정\*

## 요약

공공기관에 대한 혁신 요구가 커지고 있다. 공기업은 공공성과 수익성을 함께 추구해야 하기 때문에 가격 효율적인 방식만으로 생산성, 효율성을 제고하는 것은 어렵다. 또한 기관의 역할과 사업 범위가 법에 규정되어 있기 때문에 업 전환에도 한계가 있다. 이에 본 연구는 공공기관 혁신의 효과적 수단으로 디지털 전환에 주목한다. 디지털 전환을 전산화나 자동화를 넘어 새로운 고객가치를 창출하는 개념으로 이해하고 디지털 전환을 통한 공기업의 혁신 가능성을 한국도로공사 사례를 통해 살펴보고자 한다.

분석 결과, 디지털 전환 프레임워크 전 영역에 걸쳐 디지털 전환이 이루어지고 있으며 효율성과 고객 만족도 제고 결과가 발견되기도 하였다. 또한 디지털 전환은 ESG 경영의 가치 실현에도 기여하는 것으로 확인되었다. 다만, 디지털 전환에 따른 비용과 투자에 대한 균형적 고려 등 디지털 전환의 도입에 대한 균형적인 시각이 필요함도 제시한다. 더 나아가 이 연구에서 활용한 디지털 전환 프레임워크에서 조직관리 측면이 보완될 필요성과, 더 많은 공기업 사례에 대한 연구의 필요성을 함께 제시한다.

주제어: 공기업, 디지털 전환, 혁신, ESG

## I. 서론

2016년 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)에서 4차 산업혁명이라는 용어가 화두가 된 이후 AI, 빅데이터, IoT, 클라우드컴퓨팅 등 디지털 기술이 발전되면서 산업 패러다임이 디지털 전환(Digital Transformation)을 반영한 형태로 변화하게 되었다. 디지털 전환은 개별 기업을 넘어 정부 차원에서도 정책적으로 추진되어 왔는데, 2010년대 후반

\* 한국도로공사 도로교통연구원 책임연구원으로 재직 중이다. 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사 학위를 취득하였다. 주요 연구분야는 공기업정책, 조직행태, 삶의 질 등이다. (hkim12@ex.co.kr)

각국의 정부 기관은 국가 차원에서 디지털 전환 전략을 수립하여 확산시키며 국가 경쟁력을 향상시키기 위해 노력하고 있다(송영근 외, 2022). 우리나라도 예외가 아니라 지난 정부에서는 2020년 한국판 뉴딜의 핵심 축으로 디지털 뉴딜 정책이 발표되었고, 이번 정부에서는 대통령 직속의 디지털플랫폼정부위원회가 출범하였다. 2023년 1월에는 제1차 산업 디지털 전환 종합계획이 발표되어 정책적으로 산업 AI 내재화가 추진되는 기반이 마련되었다.

이렇듯 디지털 전환이 모든 산업과 정책 영역에 걸쳐 일어나면서 공공기관도 예외가 될 수 없는 만큼 디지털 전환기에 기관의 대응과 변화가 중요해졌다. 특히, 공공기관에 대해서는 혁신이 요구되기에 디지털 전환에 대한 고민이 필수적이라 하겠다. 공공기관의 혁신에 대한 필요성은 항상 제기되어 왔는데, 이번 정부가 출범할 때 발표된 국정과제에서 ‘공공기관 혁신을 통한 질 높은 대국민 서비스 제공’이 포함되고, 이어 7월에는 「공공기관 혁신가이드라인」이 발표되어 공공기관의 생산성과 효율성을 제고하기 위한 추진방향이 명확히 제시되었다. van der Wal & Demircioglu(2020)에 따르면 공공부문 혁신은 이제 자주 다루지는 주제로 거의 모든 정부에서 혁신 체계, 비전, 계획을 발표하며 정치인들과 공공 관리자들은 ‘혁신적’으로 보이길 원한다. 공공조직은 부여된 역할을 더 잘, 스마트하고 빠르게 수행하며 비용을 절감할 것을 요구하는 다양한 도전에 직면해 있다. 그리고 이들은 기존의 절차, 정책, 프로그램, 그리고 제품을 혁신해야만 한다(van der Wal & Demircioglu, 2020). 정부와 공기업 등을 포함한 공공부문의 경제적 비중을 고려할 때, 공공부문에서 자원 이용의 효율성을 제고하고 공공서비스의 질을 높이고 기후변화, 정치적 압력, 도시 혼잡화 및 사회적, 경제적 불평등과 같은 다양한 사회적 도전에 대처하기 위해 혁신을 촉진하는 방법에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다(Torfinng and Ansell, 2017; Arundel et al., 2019). 혁신이 공공서비스의 질을 향상시키는 데 기여할 뿐 아니라, 정부 기관이 사회적 도전에 대응하는 문제 해결 능력을 향상시키는 데도 기여할 수 있다는 생각을 많은 사람들이 받아들이고 있다(Damanpour and Schneider, 2009).

공공기관의 혁신 방향으로 생산성, 효율성 제고가 제시되는데 공공성과 수익성을 모두 담보해야 하는 공기업은 단순히 가격 효율적인 방식을 택하기 어렵다. 또한 기관의 존립 목적이 법률에 따라 규정된 만큼 다른 산업에 진입하거나 산업을 전환하는 것에도 한계가 있다. 그렇기 때문에 공기업이 일을 더 잘하고, 효율성을 제고하며, 혁신을 이루기 위한 고민은 중요하며 디지털 전환을 활용하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 장정주·조현진(2021)도 공기업에 제기되는 재무 건전성과 지속가능성에 대한 우려에서 탈피하기 위해

디지털 기술을 적극적으로 활용하여 수익성을 제고할 필요가 있음을 제시한다. 그럼에도 불구하고 공공기관에서의 디지털 전환 적용에 대한 연구는 많지 않은 편인데, 실제로 디지털 전환 내지 디지털 트랜스포메이션과 관련된 연구는 국외에서도 최근 몇 년에서야 활발해지기 시작하였으며 OECD(2016)는 디지털 정부의 발전 단계 자체평가를 위한 12개 원칙을 발표한 바 있다(정소윤 외, 2020). 최근 국내에서는 한국행정연구원에서 공공부문의 디지털 전환 전략에 관한 연구(정소윤 외, 2020)와 디지털 수준진단 모델 개발 및 활용방안에 대한 연구(김준형 외, 2021)가 이루어졌다. 임희종 외(2021)는 공기업 10개의 사례를 중심으로 기업의 디지털 전환 경쟁력을 분석하였다. 이들은 디지털 전환에 대한 연구들이 점차 증가하는 추세에 있으나 이러한 연구들은 디지털 전환을 디지털 기술로 해석하여 기술을 중심으로 그 영향을 살펴보았거나, 조직이나 공급망 사슬 등과 같이 기업의 특정한 분야에 초점을 맞춘 경우가 많았기 때문에 기업 전반에 걸쳐 디지털 전환이 무엇이며 어떠한 요인들이 중요한지에 대한 가이드라인이 많지 않다고 지적한다. 이에 본 연구는 공공기관 혁신의 수단으로 활용될 수 있는 디지털 전환에 대해 살펴보고, 특히 효율성과 공공성을 모두 추구해야 하는 공기업의 혁신에 있어서 디지털 전환의 가능성을 한국도로공사 사례를 통하여 분석하고 시사점을 도출해보고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 디지털 전환(Digital Transformation)

Verhoef et al.(2021) 등 여러 연구들을 바탕으로 디지털 전환은 전산화(digitization), 디지털화(digitalization), 디지털 전환(digital transformation)의 3단계로 구분되며 대부분의 연구에서 전산화 및 디지털화 단계가 디지털 전환 단계에 선행되어야 하는 단계로 보고 있다(정미애 외, 2021). 디지털 데이터화(digitization)는 데이터 변환에 초점, 디지털화(digitalization)는 기존의 업무 운영 및 프로세스의 자동화, 디지털 전환(digital transformation)은 조직의 문화, 일하는 방식 및 사고방식의 변화를 목표로 한다(정소윤 외, 2020). 전산화 단계에서는 아날로그 정보가 디지털 정보로 변환하는 활동이 핵심이며, 디지털화 단계에서는 기존의 비즈니스 프로세스가 정보통신기술(ICT) 기반으로 변화되어 비용

절감을 넘어 고객 경험을 향상시킬 수 있는 프로세스의 개선이 이루어진다. 이에 반해 디지털 전환 단계는 디지털 기술을 활용하여 비즈니스 모델 자체를 혁신하는 가장 변혁적 단계로 이해된다(Verhoef et al., 2021, 정미애 외, 2021 재인용). 즉, 디지털 전환은 아날로그에서 디지털로 데이터를 전환하는 전산화(Digitization)나 업무 운영 및 프로세스의 자동화를 의미하는 디지털화(Digitalization)에서 더 발전된 개념이다(Verhoef et al., 2021).

이러한 디지털 전환은 다양한 학자들에 의해 정의되어 왔다. Mazzone(2014)는 디지털 전환을 기업, 비즈니스 모델, 아이디어 프로세스 또는 방법론의 전략적이면서 전술적으로 의도적이며 지속적인 디지털 진화로 정의한다. Vial(2019)은 근거이론을 활용하여 정보시스템 문헌을 검토한 결과를 바탕으로 디지털 전환을 “정보, 컴퓨팅, 통신, 연결성 기술의 조합을 통해 어떤 대상의 속성에 중요한 변화를 일으킴으로써 그 대상을 개선시키려는 목적의 프로세스”로 정의한다. Verhoef et al.(2021)에 따르면 디지털화는 기존의 비즈니스 절차나 활동을 개선하기 위해 디지털 기술을 적용하는 것이고 디지털 전환은 디지털 기술을 새로운 가치 제안(value propositions)과 비즈니스 모델을 창출해내는 수단으로 활용하는 비즈니스 전반에 대한 보다 급진적인 사고방식이라 할 수 있다. 디지털 전환은 디지털화에 대한 보다 포괄적이고 전략적인 시각으로 비즈니스 모델, 절차, 가치 제안이 디지털 기술에 의해 가능한, 보다 근본적인 생각의 전환으로 볼 수 있다. 즉 디지털 전환은 새로운 비즈니스 모델, 수익 창출을 추구하며 고객에게 새로운 가치를 제공하는 것을 추구한다. 조직의 구조, 문화, 역량을 바꾸는 것을 포함하는 전체적인 과정이다. 차경진 외(2020)는 빠르게 진화하고 있는 디지털 기술을 받아들여 조직의 구조를 변화시키고, 이로 인해 일하는 방식과 사업 방식이 진화하면서 새로운 비즈니스 모델과 가치창출의 기회를 경쟁적으로 모색하게 되었는데 이제는 여기에서 더 나아가 산업생태계 자체가 디지털 기술로 인해 재구성된다고 하면서 이를 ‘디지털 변혁’, 즉 ‘디지털 트랜스포메이션(Digital Transformation)’으로 보았다. 김승현 외(2018) 또한 디지털 전환을 “디지털 신기술로 촉발되는 환경변화에 대응하여 생존과 성장을 추구하는 기업의 경영활동”으로 정의하면서, 디지털 기술을 개발하고 사용하는 차원을 넘어 각 산업에 존재하는 관행 및 질서를 바꾸고, 결과적으로 산업지형에까지 영향을 미치는 경제적, 사회적 영향을 포함하는 개념으로 이해한다. 김민식·손가녕(2017)은 기업들이 지속적으로 변화하는 환경에 적응하여 경쟁력을 확보하기 위해 최신 디지털 기술을 적극적으로 활용하는 것을 디지털 전환으로 본다. 정미애 외(2021)는 디지털 전환기에 기업의 대응, 변화방안과 정책의 역할에 대해 연구하면서 디지털 전환이 기업의

생태계를 변화시키고, 결과적으로 산업의 가치사슬 내에서 기업 필수 역량의 변화와 배분, 부가가치 창출 구조상에 변화가 발생하고 있다고 한다.

## 2. 디지털 전환과 기업 성과

Kraus et al.(2021)은 디지털 전환이 가치 창출과 획득에 대해 갖는 보다 광범위한 시사점을 제공하며, 디지털 전환을 이해함에 있어 디지털 기술이 조직과 사회적 관계를 전환시키는 역할을 인식할 필요가 있음을 제시한다. Hess et al.(2016)은 조직 수준에서 기업들은 디지털 전환의 함의를 활용하고 더 나은 운영 성과를 가져올 수 있는 전략을 구상함으로써 디지털 기술을 통해 혁신할 수 있는 방안들을 모색해야 한다고 하였다. 한편, Björkdahl(2020)은 기업의 디지털 전환은 크게 내부 효율성 개선 및 기업 성장이라는 두 가지 목표를 갖는다고 하면서 디지털 전환이 효율성 증진을 넘어서 기업의 성장 추구에 기여해야 함을 역설하였다.

디지털 전환과 기업 성과에 관한 실증연구는 많진 않은데, Zhang et al.(2022)은 기업의 관점에서 디지털 전환에 대한 연구가 드물며, 기업에서의 디지털 전환 형태에 대해 명쾌하게 설명하기가 쉽지 않다고 하였다. 관련 연구를 살펴보면, Chen and Kim(2023)은 디지털 전환과 혁신 간의 관계에 주목하여 2009~2019년 중국의 기업을 대상으로 그 관계를 분석한 결과, 디지털 전환이 기업의 혁신을 촉진할 수 있음을 확인하였다. Peng and Tao(2022)에서도 디지털 전환이 기업의 성과를 크게 향상시키고 혁신의 모멘텀을 촉진할 수 있음을 보여준다. 특히, 비용 절감, 수익 증대, 효율 향상, 혁신 유도를 통해 기업의 발전을 가능케 하는 것이 디지털 전환의 주요 경로라 할 수 있다. Zhang et al.(2023)은 자원의존이론 시각에서 중국의 제조업을 대상으로 255개 기업을 실증분석하여 기업 성과에 있어서 디지털 전환의 내부 영향 메커니즘을 연구하였다. 이 연구에서는 양면성 이론을 통해 디지털 전환을 활용적 전환과 탐색적 전환으로 분류하였으며 이들이 기업 성과에 유익하게 긍정적인 영향을 미치고 비즈니스 모델 혁신이 매개효과를 갖는다는 것을 밝혔다. 양오석·윤상로(2022)는 우리나라 KOSPI 상장사 331개 기업을 대상으로 디지털 전환과 재무적 성과 간의 상관관계를 분석한 결과 양(+)의 상관관계를 확인하였다. 이를 바탕으로 디지털 기술이 기업 경쟁력에 중요한 요소이며 이의 활용이 기업 성장의 원동력이 될 수 있으므로 조직의 문제나 고객의 문제해결에 디지털 기술을 적극 활용함으로써 기업의 재무적 성과에 긍정적인 결과를 가져올 수 있음을 제시한다.

실제로 우리나라에서 조사된 결과를 살펴보면, ‘디지털전환 추진이 기업 성장에 어느 정도 도움을 주었는지’(5점 만점)에 대해 비용 감소(3.59점), 매출 확대(3.57점), 영업이익 증가(3.46점), 새로운 비즈니스모델 개발(3.44점) 등 순으로 나타났다. 제조업이 비제조업보다 디지털 전환 영향이 높게 나타난 성과 영역은 비용 감소, 영업 이익의 증가이며 비제조업인 경우 새로운 비즈니스 모델 개발이 제조업보다 더 많은 영향을 받은 것으로 나타났다(정미애 외, 2021, p.83). 이처럼 디지털 전환은 기업의 효율성 제고와 새로운 가치 창출에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 것으로 나타나고 있다.

### 3. 디지털 전환과 공공부문

각국 정부는 한정된 자원을 효과적이고 효율적으로 사용하기 위해 디지털 기술의 활용을 확대하고 있으며, 주요 선진국은 국가 차원의 디지털 전략을 수립하고 이를 바탕으로 디지털 혁신을 추진하고 있다. 예를 들어, 영국에서는 디지털 기반의 정부혁신 전략을 기반으로 대국민 서비스 및 내부 업무 프로세스 개선, 그리고 디지털 역량 강화에 따른 업무 효율성을 획기적으로 향상시키고 있다(OECD, 2017; 남명기 외, 2019 재인용).

남명기 외(2019)는 그동안 한국 정부가 전자정부 사업의 상당한 성과를 달성해 왔음에도 4차 산업혁명 시대를 맞아 새로운 디지털 기술을 활용한 행정서비스 혁신과 새로운 서비스 개발에는 미흡하다는 지적(윤광석, 2018)을 인용하면서, 민간부문에서 디지털 기술을 활용한 디지털 혁신이 성공적으로 추진되고 있듯이(Schmitz et al., 2019) 공공부문도 디지털 혁신을 활용하여 새로운 가치를 창출할 필요성이 있음을 역설한다.

우리나라에서도 디지털 전환이 쏠 정부적으로 추진되는 만큼 공공부문에서의 디지털 전환에 대한 연구도 이루어져 왔는데 정소윤 외(2020)는 외국 사례 분석 등을 통하여 디지털 전환 시대에 SMART 정부를 구현하기 위한 정부혁신 비전과 전략, 세부 이행방안을 제시하였다. 구체적으로 디지털 트랜스포메이션이 정부혁신에 가져오는 영향을 조직혁신(조직구조, 조직문화, 일하는 방식), 인사혁신(리더십, 인사/역량, 성과관리), 시스템혁신(인프라, 법제도)으로 구분하여 살펴보았다. 김준형 외(2021)는 공공부문의 디지털 수준을 진단할 수 있는 지수 모델을 개발하였다. 이 연구에서는 디지털 기술의 특성을 바탕으로 네 가지 부문에 걸친 지수가 구성되었고 디지털 전환을 위한 추진체계 구축방안이 제시되었다. 최예나(2022)는 디지털 전환이 조직성과에 미치는 영향에 대한 연구를 통해 정책적 방향을 조직, 인사관리, 예산관리, 업무관리 방식의 혁신 차원에서 제시하였고 마지막으로 대국민서비스 혁신을

가치창출의 목표로 설정하여야 한다는 시사점을 제시하였다. 남명기 외(2019)는 한국정보화진흥원(NIA)의 예를 통해 공공기관이 RPA(Robotic Process Automation)를 도입해 혁신 성장을 이룬 사례연구를 수행한 바 있다. 이 연구에서는 e나라도움 입력 업무에 자동화를 도입함으로써 비용, 운영, 그리고 비즈니스 효과 측면에서 성과를 나타냈음을 제시한다. 그리고 관련 사례 연구들을 통해 잠재 도입 기업은 RPA를 통해 가능한 것과 그렇지 않을 것을 파악하고, RPA 가치 실현을 극대화하기 위한 지침을 얻을 수 있다고 제시한다(Hallikainen et al., 2018; Lacity and Willcocks, 2016). 국외에서 Noordt and Misuraca(2020)은 정부 내 절차와 서비스의 개선을 위해 AI 기술에 대한 관심이 높음에도 기술의 적용이 공공행정에서 종종 도전적인 과제라 하면서 정부 조직에서의 AI 적용을 ICT 기반의 거버넌스 혁신의 하나의 형태로 주목하여 연구하였다. 공공부문에서 AI를 적용한 세 가지 사례에 대한 연구를 통해 AI의 도입의 고품질 데이터를 보유하는 것에만 의존하는 것이 아니라, 서로 치밀하게 얽혀있는 여러 환경, 조직, 그리고 기타 차원의 요인들의 지원으로 이루어진다고 밝힌다. 그래서 성공적인 AI 시스템 도입에 기여하는 주요 요인들을 포괄하는 프레임워크를 제안한다. 한편, Hong et al.(2022)는 어떤 공공조직은 활발하게 신기술을 적용, 시도하여 서비스를 향상시키려 하는 반면 다른 기관은 그렇지 않은지에 대해 한국의 지방 정부를 대상으로 공공부문에서의 혁신의 핵심 결정요인을 파악하기도 하였다.

디지털 전환과 관련된 논의 중 디지털 성숙 모델(Digital Maturity Model)이 있다. Thordsen et al.(2020)은 지난 몇 년간 수많은 디지털 성숙 모델이 기업의 디지털 수준을 평가하기 위해 등장했는데, 이 모델들은 대부분 실무자들에 의해 발전되었으며, 학문적 가치는 명확하지는 않다고 한다. 이 모델의 가치를 더 확장해서 살펴보기 위해 2011~2019년에 발표된 문헌을 체계적으로 검토한 결과 파악된 기존 모델 중 17개를 평가하였다. 이 모델들에 대해 질적 내용분석을 수행한 결과 대부분의 모델이 이러한 평가 기준에 부합되지 않는 것으로 나타났다고 하였다. 다만, Kafel et al.(2021)에서는 폴란드 내 한 지역을 대상으로 136개 기관에 대해 새로운 디지털 성숙 모델을 적용한 결과, 여섯 가지 차원 중 디지털 기술의 활용, 디지털 중심의 관리에서는 가장 높은 점수를 받고, 구성원의 디지털 역량은 중간 수준에 해당되는 것으로 나타났다. 나머지 세 가지 차원인 전자 혁신, 디지털화된 절차, 이해관계자 요구에 대한 개방성은 낮은 수준의 디지털 성숙도를 보였다.

장정주·조현진(2021)은 디지털 전환을 일부 영역에 특정 디지털 기술을 도입하는 수준을 넘어, 디지털 기술을 통해 기업의 가치 제안을 재정의할 뿐 아니라, 기업의 정체성까지 전

환하는 일련의 과정으로 본다. 이들은 디지털 수준을 측정할 수 있는 디지털 성숙도 모델(Digital Maturity model)의 한계를 지적하며 디지털 전환 프레임워크를 개발하였다. 디지털 전환을 측정하는 디지털 전환 프레임워크(Digital Transformation Framework, DTF)는 비즈니스 자체의 변화(비즈니스), 비즈니스를 운영하는 방법(운영), 비즈니스 제공 주체(조직), 그리고 비즈니스 대상(고객)에 대한 고려를 반영한다. 첫째로, 비즈니스 영역은 스마트화, 데이터 기반화 두 가지로 구성된다. 둘째로, 비즈니스 운영 영역은 인공지능화와 생태계화로 구성된다. 셋째로, 조직 영역은 소프트웨어 역량과 데이터 역량 두 가지로 구성된다. 넷째로, 비즈니스 대상으로서의 고객 영역은 개인화와 고객 관여도 증대로 구성된다. 한편, 임희중 외(2021)의 연구에서 제시된 디지털 전환 프레임워크는 고객가치 창출, 혁신, 그리고 조직문화로 구성된다. 그리고 4가지 핵심분야를 고객경험, 운영, 전략, 조직으로 도출하여 총 12가지 핵심요인을 발굴하였다.

디지털 전환 수준의 진단에 관한 최근의 연구결과를 살펴보면 공통적으로 기업의 정체성을 반영하는 사업 자체와 운영방식, 조직, 고객을 구성요소로 삼고 있음을 알 수 있다. 이에 본 연구는 장정주·조현진(2021)에서 제시된 비즈니스, 운영, 조직, 고객으로 구성된 디지털 전환 프레임워크에 기반하여 한국도로공사의 사례를 분석해보고자 한다.

#### 4. 디지털 전환과 공공기관 혁신

혁신(innovation)은 새로운 아이디어나 목표, 관행이 새롭게 창조되고, 개발 및 재발명되는 일련의 과정과 그 산물을 뜻한다(정술 외, 2020 재인용). 공공부문 혁신의 이론적 흐름은 신공공관리론(New public management, NPM)에서 찾을 수 있다. 시장원리와 성과주의에 기반한 효율성 중심의 책임 경영을 추구하는 방향으로 공공기관의 개혁과 혁신이 이루어져 왔으나 공공기관이 성장과 경쟁을 지나치게 추구하면서 사회적, 환경적 가치를 침해하는 결과를 가져오기도 하였다(라영재 외, 2018). 지난 정권에서 공공기관의 사회적 가치 실현이 중시되고 민간투자영역을 중심으로 기업의 비재무적 가치를 중시하는 ESG 경영이 확산되면서 공공기관의 혁신은 단순히 효율성을 제고하는 것 이상을 요구받게 되었다.

2022년 7월 정부가 발표한 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」에 따르면 공공기관의 생산성·효율성을 제고하기 위해 5대 분야 효율화를 중점 추진한다. 첫째는, 기능조정으로 민간과 경합하거나 비핵심 기능을 축소하는 등의 방식으로 핵심기능 중심 개편을 추구한다. 둘째는, 조직·인력 차원에서 비대한 조직, 인력을 슬림화하는 것이다. 셋째는, 인건비·경상경

비를 절감하고 직무·성과중심으로 보수체계를 개편하여 예산을 효율적으로 사용하는 것이다. 넷째는, 불요불급한 자산 매각과 부실 출자회사 지분 정비, 다섯째는, 복리후생 점검 및 정비이다. 동시에 국정과제에서는 ‘공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공’이라는 과제 내용 중에 공공기관 자체 ESG 역량을 강화하고 중소기업의 ESG 경영을 지원하는 내용이 포함되어 있어 공공기관 혁신의 방향이 효율성과 환경, 사회적 가치의 추구, 그리고 투명성 강화 등 거버넌스 개선까지 포함하고 있음을 알 수 있다. 즉 오늘날 공공기관의 혁신은 효율성뿐 아니라 공공성에 해당되는 다른 가치들도 달성해야 함을 시사한다.

공공기관 중에서도 기업성과 공공성 모두를 추구해야 하는 공기업에 대한 혁신 요구가 더 강할 수 있다. Peng and Tao(2022)는 디지털 전환이 기업의 성과를 상당 수준 향상시키며 기업의 혁신 모멘텀을 강화함을 보였다. 여러 정책연구에서도 민간기업들이 혁신을 위해 디지털 기술을 적극적으로 활용하고 있음을 소개하고 있다. 이에 본 연구는 공기업의 혁신 방안으로 디지털 전환을 상정하고 그 가능성을 사례분석을 통해 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 한국도로공사의 디지털 전환 사례 분석

#### 1. 기관 개요

한국도로공사는 「한국도로공사법」에 의거하여 고속도로 설계·건설, 유지관리, 교통관리, 통행료 및 휴게시설 운영, 연구 및 기술개발을 수행하는 공기업이다. 인원은 약 9천명이며 예산은 약 14조원이다. 도로공사는 “안전하고 편리한 미래교통 플랫폼 기업”이라는 비전 하에 안전, 혁신, 공감, 신뢰의 핵심가치를 추구한다.

한국도로공사는 다수 국민들의 일상과 접점에 있는 인프라인 고속도로에 관한 사업을 수행하며, 2022년 평가 기준 정부경영평가 3년 연속 최우수(A) 등급을 달성한 만큼 성과가 좋은 기업으로 평가할 수 있다. 이에 다른 공공기관들이 벤치마킹할 수 있는 요인을 발견할 만한 공기업으로 판단되어 연구대상으로 선정하였다.

#### 2. 도로공사의 디지털 전환 사례 분석

디지털 전환에 대한 기업의 대응과 변화를 분석할 때 디지털 성숙도 모델(Digital Maturity

Model)을 활용할 수 있다. 디지털화 측면에서 디지털 성숙도란 디지털 비즈니스 환경에 조직이 적응하는 정도(Westerman et al., 2012) 내지는 디지털 준비성(digital readiness) 또는 조직의 DT상태(Chanias and Hess, 2016)를 의미한다(Heo and Cheon, 2021 재 인용). 다만, 디지털 성숙도 모델은 디지털 전환을 직접 평가, 진단하는 프레임워크가 아니기 때문에 디지털 전환 여부를 정확히 진단하는 데 한계가 있다는 지적에 따라 본 연구는 장정주·조현진(2021)의 연구에서 공기업을 대상으로 제시한 디지털 전환 프레임워크를 활용한다. 동 프레임워크는 비즈니스, 운영, 조직, 고객의 네 가지 핵심 영역과 각각의 세부 영역들로 구성된다.

또한 사례 분석에 있어 디지털 전환의 효과를 효율성 제고뿐만 아니라 공공기관에 요청되는 ESG 역량 측면에서도 살펴보고자 한다. 공공기관 혁신이 추구해야 할 또 다른 방향은 ESG 경영 정착으로, ESG란 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 약자로 기업의 비재무적 요소를 통칭하는 개념이다. ESG는 비재무적 가치를 중시하기 때문에 생산성, 효율성을 저해할 우려가 있다. 이러한 측면에서 ESG 경영을 효과적으로 추진하기 위한 방안으로 디지털 전환이 활용될 수 있다. 한국도로공사는 업(業)의 특성을 고려하여 국민과 직원의 안전을 강조한 ‘ESSG 경영전략’을 수립하여 세부과제들을 수행하고 있기에 디지털 전환의 효과를 ESG 경영 측면에서도 살펴보고자 한다.

## 1) 비즈니스

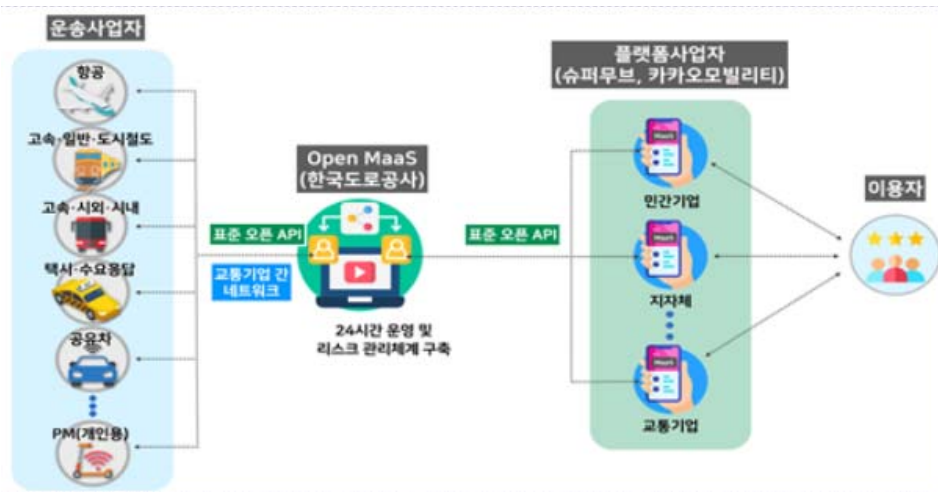
비즈니스는 가치를 창출하는 활동으로, 디지털 기술의 도입, 적용을 통해 고객에게 가치를 제안하고 수익을 창출하는 활동의 변화가 어떻게 나타나는지를 보여준다. 구체적으로 ‘스마트화’와 ‘데이터 기반화’를 들 수 있다.

‘스마트화’와 관련하여 한국도로공사의 주요 사업이라 할 수 있는 고속도로 건설에서의 스마트기술 적용을 들 수 있다. 국토교통부는 2022년 7월 ‘스마트 건설 활성화 방안’을 발표하여 BIM(디지털 건설정보 모델링), ICT 자동화 등 스마트 건설기술의 확산을 적극 추진하고 있다. 이에 도로공사는 고속도로 전생애주기 BIM 도입을 통해 업무 효율성 향상을 도모하고 있다. 구체적으로 설계 단계에서 기존에는 2D도면 설계로 구조물 형상 파악이 곤란했다면, 설계 BIM으로 100% 전환한 후에는 3D정보모델링 설계를 통해 설계 이해도가 향상되고 오차는 감소하는 효과가 나타났다. 시공 단계에서도 가상건설 기반의 공정·시공 관리와 목적물 중심 기성 자동 산출을 통해 기성 산출 소요시간이 70% 단축되었다. 유지관리

단계에서도 기존에 텍스트 기반의 단순 기록 축적으로 손상위치, 이력확인이 곤란했다면, 이제는 교량 3D모델링 통합관리를 통해 위치기반 손상, 이력관리가 가능해졌다.

‘스마트화’의 또 다른 예는 다양한 이동수단과 정보를 연계하여 단일플랫폼에서 최적경로를 안내하고 통합예약·결제 등 원스톱 서비스를 제공하는 Maas(Mobility as a Service) 사업 참여이다. Maas는 철도, 버스, 항공, 택시, PM(개인형 이동수단), PRT(수요응답형 버스), UAM(도심항공교통) 등 모든 교통수단을 통합하고 이용객에게 최적의 경로 안내부터 예약, 결제 등의 서비스를 통합한 미래형 교통 플랫폼을 의미한다.<sup>1)</sup> 한국도로공사는 ‘K-Maas 시범사업 중계사업’ 공공부문 사업자로 최종 선정되어 더 높은 이동 편의성을 제공하는 데 핵심적인 역할을 수행하게 되었다. 디지털 전환은 디지털 기술을 활용하여 운영 효율성 및 경쟁력을 높이는 프로세스의 변화를 가져올 뿐 아니라 이를 바탕으로 비즈니스 모델의 최적화, 재구성을 가능하게 만드는데(김민식·손가녕, 2017) K-Maas 사업이 이에 해당한다고 볼 수 있다.

[그림 1] K-Maas 사업 개념도



자료: 국토교통부 블로그(<https://blog.naver.com/mltmkr/223071188607>)

또한 첨단 물류시설 및 설비, 운영시스템 등을 도입한 새로운 물류자동화 시스템인 스마트 물류 생태계 조성을 위한 복합시설 착공에 들어갔다. 테스트베드, 물류센터, 드론 착륙장으로

1) 국토교통부 블로그(<https://blog.naver.com/mltmkr/223071188607>)

구성된 시설로 기존 물류센터의 자동화, 첨단화를 이룰 수 있게 되었는데 이는 그동안 고속도로 건설, 유지관리에 주력하던 도로공사의 사업 범위가 확장된 것으로 볼 수 있다.

다음으로 ‘데이터 기반화’와 관련하여 빅데이터를 활용하여 교통사고 분석과 예측의 고도화를 추구하고 있다. 자체 개발한 사고위험지수 평가에 기하구조를 반영하여 보다 정밀한 사고위험도 분석이 가능해졌다. 사고 빅데이터와 기상정보를 통해 선제적 교통사고 예측 시스템을 개발하였는데 과거의 위험상황과 시간대 및 날씨정보 융합을 통한 예측으로 추돌 사고 사망자가 감소하였고 맞춤형 대책 추진이 가능해졌다.

## 2) 운영

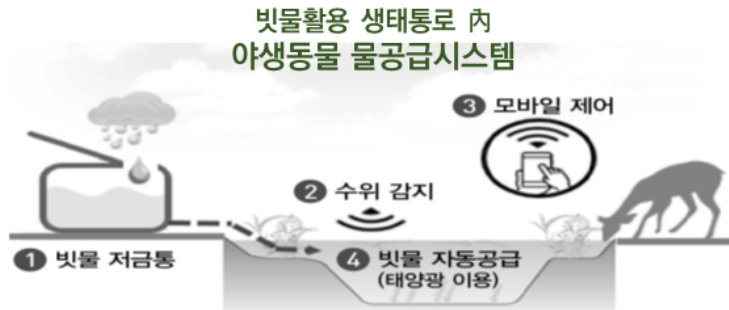
운영은 비즈니스를 실제로 어떻게 수행할 것인지에 관한 부분이다. 그중에서 ‘인공지능화’는 알고리즘에 기반해 의사결정을 하는 것으로, 의사결정의 주체가 사람에서 알고리즘(기계)으로 대체되어 가고 있다는 측면을 반영한다. 대표적으로 AI 기반 포장분석 시스템을 들 수 있는데, 이를 통해 영상 촬영물을 분석하여 균열, 패임 등 손상위치와 물량을 자동산출하게 되었다. 그 결과 업무시간이 94% 감소하였다. 또한 IoT기반 계측관리를 통해 교량에 부착된 센서의 계측 자료를 무선통신으로 전송하고 실시간 관리할 수 있게 되었다. 이를 통해 업무시간이 50% 감소하였다. 또 폭염으로 콘크리트 팽창 시 발생하는 교량 이음부 협착 및 솟음 발생을 AI 기반의 교량 이음부 간격 자동분석으로 점검 및 분석 시간을 77% 단축하여 안전사고 위험을 낮추는 효과를 가져와 ESG 가치에도 기여하는 결과를 보인다.

그리고 건설사업관리에 디지털 기술을 활용함으로써 업무 효율을 최대 50% 증진하게 되었다. 드론을 통한 시공관리로 기존에 인력 위주로 이루어진 현장 측량이 드론에 라이더센서를 탑재하여 3D 모델링을 통해 물량이 자동산출되어 작업시간이 단축되었다. 아스팔트 포장 온도관리도 기존에는 온도계로 직접 측정하여 긴 구간 관리에 많은 인력이 소요되었는데 드론에 열화상카메라를 탑재하여 운반, 포설, 다짐 쏘 과정의 온도를 관리하여 관리비용을 절감하게 되었다. 고속도로 유지관리에 있어 교량 점검은 중요한 부분이다. 기존에도 교량 점검에 드론을 활용하기 시작하였는데 우선, 조종사가 드론을 이용하여 촬영한 후 사진에서 손상을 확인하고 점검결과를 정리하는 과정까지 3주가 소요된다. 여기에 LIDAR 탑재 드론이 자율비행 및 촬영하고, AI로 손상을 탐지하며, 교량상태를 자동으로 진단하는 방식으로 개선되어 더 정확하고 효율적인 교량점검이 가능해졌고 점검시간도 총 32%가 단축되었다. 교량 원형기둥의 프리팹 시공으로 공장제작, 현장조립을 통해 원형기둥 규격이 표

준화되었고 175m 교량기준으로 종전의 현장타설(201억원)에 비해 공장제작(165억원)으로 약 18% 경제성이 높아진 것으로 나타났다.

고속도로에서는 운전자의 안전과 야생동물의 생명을 위협하는 동물차길사고(로드킬)가 발생한다. 이를 해결하기 위해 AI에 기반한 생태통로 모니터링 시스템을 도입하였다. 생태통로는 도로건설로 인해 단절된 야생동물의 서식지를 연결하는 수단인데 생태통로 내에 빗물을 활용한 야생동물 물공급시스템을 도입하여 야생동물을 유인하여 안전사고를 방지하는 역할을 하고 있다.

[그림 2] AI에 기반한 생태통로 모니터링 시스템



자료: 한국도로공사, 내부자료

생태통로 내 야생동물이 물을 마실 수 있도록 서식지를 마련한 후 수위가 감지되면 모바일 제어를 통해 빗물을 모아놓은 빗물 저금통에서 태양광을 이용하여 빗물이 자동공급되어 야생동물들이 물을 마실 수 있는 시스템이다. 과거에는 직접 사람이 방문하여 분기별로 자료를 회수하여 현장 방문에 따른 사고 위험이 있고 데이터가 유실되거나 야생동물 분류에서 오류가 발생할 가능성이 있었다. 하지만 AI 기반 모니터링이 도입되면서 원격으로 자료가 실시간으로 축적되어 유실 가능성이 없어졌고 야생동물을 자동 분류(9종)하여 과학적 분석이 가능하게 되었다. 생태통로 전체(140개소) 디지털 프로세스 구축으로 업무시간이 89% 감소하게 되었다. 특히, ESG의 환경(E) 분야에서 ‘자동 물공급 시스템’을 통해 동물 이동통로의 기능을 향상함으로써 야생동물 보호 효과가 커졌다. 인력에 의한 수집방식에서 벗어나 무선통신을 활용한 상시 모니터링을 시도하고, 수집된 정보를 빅데이터화하여 동물이 선호하는 통로를 설계할 수 있게 되었다. 이러한 노력으로 도로 1km당 동물 차길 사고

건수가 2020년 0.32건/km에서 2021년 0.28건/km로 감소하는 성과를 거뒀다.

안전(S)에 있어서는 「작업자 접근 AI경보시스템」을 개발하였는데 AI딥러닝을 활용하여 작업자 위주 영상 20만건을 학습시켜 장비 내에서는 운전석 사방주시 모니터를 통해 작업자 접근 즉시 감지 및 알람이 이루어지고, 장비 밖에서는 건설장비 주변 4m 이내 작업자 접근 감지 시 경보음이 작동하고 색깔이 표출된다. 그 결과 작업장 사망자가 9명에서 3명으로 대폭 감소하였다.

[그림 3] 작업자 접근 AI 경보시스템 개념도



자료: 한국도로공사, 내부자료

둘째로 ‘생태계화’는 이러한 운영 프로세스가 한 기업에서만 구현되는 것이 아니라, 시·공간, 기업 간, 기업과 소비자 간 생태계를 기반으로 프로세스가 연결되어 구성되는 것을 의미한다. 즉 개별 기업의 운영 프로세스가 디지털 비즈니스 생태계의 일부가 되어 전략적·기능적 파트너십을 확장하는 것이다. 예를 들어, 도로공사는 민간기업의 데이터 활용 지원도 하고 있는데 내비社를 통해 운전자의 안전운행 정보를 제공하고 기업활동에 필요한 데이터를 제공한다.

### 3) 조직

조직은 비즈니스를 운영하는 주체로 디지털 전환 프레임워크를 구성하는 데 핵심 요소라 할 수 있다. 우선, ‘소프트웨어 역량’은 조직의 방향성 측면에서 핵심역량 강화의 방향성을

하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심으로 전환하는 것을 의미한다. 그 예로 디지털 트윈을 들 수 있는데, 한국도로공사는 디지털 트윈 고도화를 통해 신속하고 효율적인 교통관리를 실현중이다. 다기능레이더를 도입하여 소통, 사고, 차량 동시 검사가 가능해졌고 도로상황을 실시간 구현함으로써 근무자 즉시 인지가 가능해졌다. 특히 차로 기반 정밀 상황관리가 가능해지고 상황실 주요 제어시스템이 통합되어 실시간 종합대응이 가능해졌다. 그 결과 유고상황 발생 후 초동대응시간이 19% 단축되어 신속 대응이 가능해졌다.

또 하나의 예는 영업소 통합운영 도입이다. 인원을 배치해 개별로 운영되던 영업소를 3~5개소씩 그룹화하여 무인으로 통합운영하는 방식으로 운영체계의 패러다임 전환을 시도하였다. 2022년 43개소를 대상으로 시범운영이 시작되었는데 원격업무시스템 구축으로 비대면 고객 서비스를 제공한 결과 인력 감축과 비용 절감의 효과를 기대하게 되었다.

[그림 4] 통합운영센터에서 소속 영업소 사무실 업무 원격처리



자료: 한국도로공사, 내부자료

다음으로 ‘데이터 역량’은 기업의 데이터 확보 및 분석 역량 수준을 의미한다. 고속도로 공공데이터 포털을 통해 공공데이터를 개방하고 국가교통 데이터 오픈 마켓을 통해 데이터 유통 활성화를 추진하였다. 특히 신뢰성 높은 데이터 제공을 위해 품질관리를 하고 있는데 데이터 표준화, 품질진단 및 오류 정비, 비정형 데이터 품질관리가 이루어진다. 그리고 안전한 가명정보 처리(결합) 및 데이터 분석결과 제공을 통해 데이터 기반의 공공정책 수립을

추진하고 있다. 또한 고속도로 통행정보와 지자체 관광 관련 정보를 활용하여 지자체의 관광산업 지원 및 관광객 유치 정책 수립에 데이터를 활용 가능하게 한다.

또한 디지털 융복합 인재 양성을 위해 수준별 교육체계를 구축하고(27과정, 559명), 상시·자율학습이 가능한 ‘디지털 아카데미’를 개설, 운영하였다(98건). 디지털 역량등급 도입으로 육성 목표를 계량화하여 자격취득, 교육이수에 따른 포인트를 관리한다.

#### 4) 고객

마지막으로 비즈니스의 대상이 되는 고객 부분이다. ‘개인화’는 고객과의 접점에서 실시간으로 데이터가 분석되고 서비스가 개인 맞춤형 형태로 제공되는 것을 의미한다. 이와 관련해서 하이패스 이용불편을 개선하였는데 기존에는 지문인식형 장애인 전용 단말기를 사용하여 주민센터 등에 방문해서 등록하고, 4시간마다 지문인증을 통한 본인확인이 필요하였다. 하지만 일반단말기에 통합복지카드를 활용하고, 휴대폰으로 위치 조회를 함으로써 온라인 신청이 가능해졌고 지문인증 없이 휴대폰 위치 정보를 통해 자동확인되었다. 그 결과 가입자 수도 3.64배 증가하였고, 설문조사 결과 이용만족도가 향상된 것으로 나타났다. 이는 ESG 중 포용의 가치를 실현한 예라 하겠다.

[그림 5] 장애인 하이패스 이용 개선



자료: 한국도로공사, 내부자료

‘고객 관여도 증대’는 디지털 기술 발달로 상품 및 서비스 개발에 고객의 실시간 참여 및 제품에 반영하는 것을 의미한다. 고객불편사항 접수를 통해 사고, 자연재해에 따른 안전우

려에 대응하여 드론 순찰체계를 도입하였다. 또 비대면 서비스 요구 증대에 따라 무인매장을 확대하였고, 식품위생 등 서비스 불만에 대응하여 식사재 관리 디지털화와 5G급 와이파이 서비스를 제공하였다.

## IV. 결론 및 시사점

본 연구는 혁신 요구에 직면한 공공기관, 특히 공공성과 수익성을 모두 추구해야 하는 공기업을 혁신을 이룰 수 있는 효과적인 수단으로 디지털 전환을 제시하면서 한국도로공사 사례 분석을 통해 그 가능성과 시사점을 도출하고자 하였다. 분석 결과, 기존 연구(장정주·조현진, 2021)에서 제시된 디지털 전환 프레임워크에 포함된 모든 구성요소에 걸쳐 디지털 전환이 이루어지고 있으며 생산성과 효율성이 향상되었음을 알 수 있었다. 예를 들어, 비즈니스 차원에서 고속도로 전생애주기 BIM 도입을 통해 업무에 필요한 소요시간이 단축되었다. 운영 차원의 인공지능화와 관련하여 AI 기반 포장분석 시스템을 활용함으로써 업무시간이 94% 감소하였고, IoT기반 계측관리를 통해 업무시간이 50% 감소하였다. 드론을 활용한 교량점검을 통해 점검시간이 단축되기도 하였다. 조직 차원에서는 영업소 통합운영 도입을 통해 인력 감축과 비용 절감의 효과가 예측되었다. 마지막으로 고객 차원에서 장애인 하이패스 이용방법을 개선한 결과 가입자 수가 증가하였다.

이러한 디지털 전환의 효과는 다른 공기업에도 적용 가능하다. 공기업의 디지털 플랫폼을 기반으로 민간과 연계하여 고객 편의성을 제고하고 신사업을 발굴할 수 있을 것이다. 철도와 같이 안전성 점검이 중요한 SOC에서는 고속도로와 마찬가지로 AI, 드론 등을 활용하여 점검의 정확성과 효율성 향상을 기대할 수 있을 것이다. 조직 차원에서는 데이터 관리 전 과정에서 업무자동화시스템(RPA)을 활용함으로써 업무시간을 단축하고 오류 발생을 낮출 수 있다. 그리고 모바일 앱을 개선하고 앱 플랫폼을 연계하여 서비스를 확대하는 등의 혁신을 통해 고객의 만족도와 편의성을 제고할 수 있다.

생산성, 효율성 제고와 더불어 공공기관 혁신방향의 일환인 ESG 경영에도 디지털 전환이 효과적임을 볼 수 있다. 환경(E) 분야에서 AI에 기반한 생태통로 모니터링 시스템을 도입함으로써 야생동물로 인한 사고를 감소시켜 생태계보호 효과를 제고하였다. 사회(S) 분야에서는 「작업자 접근 AI경보시스템」 개발을 통해 작업장 사망자 수를 감소시켰고, 장애인

하이패스 이용 개선을 통해 가입자 수가 증가하여 장애인 고객의 만족도가 높아졌음을 알 수 있다. 이처럼 디지털 전환을 통해 효율성을 저해하지 않으면서 ESG 경영에 내포된 가치를 달성할 수 있음을 볼 수 있다.

디지털 전환 프레임워크를 통해 한국도로공사의 디지털 전환의 현황을 살펴보고 효과성을 파악할 수 있었지만, 조직구조와 관리적인 측면에서 실제 노력이 반영되지 못하는 한계가 있다. 예를 들어, 디지털화 추진 기반 강화를 위해 한국도로공사는 디지털 관련 분야 부서를 통합한 디지털본부를 신설하기로 결정하였고, 디지털 인프라 추진 기반 강화를 위해 드론전문가를 전 지역본부에 배치하고 정밀지도 및 데이터혁신 인력을 보강하였다. 그리고 지하고속도로 추진을 위한 조직 기반 구축이 이루어지고 있다. 예산 배분에서도 스마트 건설기술 개발, 모빌리티 혁신을 위한 예산이 증가되었다. 이러한 조직, 인사, 예산 관련 부분은 본 연구에서 활용한 디지털 전환 프레임워크에서 다루지지 않고 있는 만큼 향후 연구에서 관리적 측면을 포함할 필요가 있을 것이다.

한국도로공사의 디지털 전환 사례 분석과 공기업에 대한 시사점을 통해 디지털 전환의 긍정적인 효과가 제시되었음에도 그 영향을 균형적으로 살펴볼 필요가 있다. OECD(2019)에서도 디지털 전환은 삶의 여러 측면에 영향을 미치기 때문에 측정 프레임워크는 새로운 영향을 포함할 필요가 있음을 지적하였는데, 공기업에서 디지털 전환을 적용할 때 발생할 수 있는 사회적 영향을 고려해야 할 것이다. 예컨대, 고속도로 통행료 수납시스템의 변화에 따라 기존 요금수납원의 고용과 관련하여 갈등이 발생하였던 것처럼 디지털 전환을 통한 인력 수요의 변화를 예측하고 대응방안을 준비할 필요가 있다. Nambisan et al.(2019)는 디지털 전환과 혁신, 기업가정신과 관련하여 여러 연구결과를 검토하였는데 일반적으로 디지털 기술에 대한 투자 증가가 고속로 노동자들에게 더 나은 근로 기회를 제공할 수 있지만, Balsmeier and Woerter(2019)는 이러한 효과가 머신 기반의 디지털 기술(예 로봇, 3D 프린팅, IoT)에 한정된다고 하였음을 밝혔다. 이러한 연구는 더 넓은 경제적 이익(예: 일자리 창출, 생산성 증대)을 확보하기 위하여 디지털화에 동반하여 보완적인 정책 프레임워크(예: 근로자 훈련 및 개발, 유연한 노동시장)가 필요하다는 함의를 갖는다. 또한, 김승현 외(2020)에서 시사하는 바와 같이 디지털 전환을 단순히 신기술의 도입 및 적용에 한정해 접근하기보다는 디지털 역량과 리더십을 확보하고 궁극적으로 자신만의 길을 찾는 전략적인 시각에서 접근하는 것이 필요할 것이다. 공기업의 경우 외부의 평가나 이미지만을 고려한 디지털 기술의 형식적인 도입을 경계하고, 디지털 경제 안에서 새로운 가치를 창출하

려는 시도가 필요할 것이다. 또한 디지털 전환이 투자에만 그치지 않도록 디지털 투자에 따르는 비용과 그에 따라 창출되는 가치를 정확히 측정하여 지속적으로 이익을 발생시키고 고객의 만족도를 높이도록 고민할 필요가 있다.

본 연구는 공기업을 혁신 동인으로 디지털 전환을 제시하고 그동안 우수한 평가를 받아 온 한국도로공사의 사례를 중심으로 디지털 전환의 현황과 효과를 파악하고, 공기업에 적용될 수 있는 디지털 전환 프레임워크의 보완 방향을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 향후 더 많은 사례를 활용한 양적 분석을 통해 공기업의 디지털 전환이 혁신에 미치는 영향에 있어서 보다 대표성 높은 결과를 도출하고 발전방향을 제시하는 연구가 필요할 것이다.

## 참고문헌

### 〈국내 문헌〉

- 김민식·손가녕 (2017). 제4차 산업혁명과 디지털 트랜스포메이션(Digital Transformation)의 이해. **정보통신방송정책**, 29(3): 26-32.
- 김승현·이제영·김만진·김단재 (2018). **디지털 전환에 따른 혁신생태계 변화 전망-여객·운송분야 모빌리티서비스를 중심으로**. 세종: 과학기술정책연구원.
- 김승현·성지은·김선우·오승환·김영환·전지은·김정호·정미애·정효정·홍정임·김지은·김수은·임종순·김국진·곽기현·정운정·정준화 (2020). **전환시대 지역혁신생태계에서 선도기업의 역할과 기여**. 세종: 과학기술정책연구원.
- 김준형·차세형·이재호·강정석 (2021). **공공부문 디지털 수준진단 모델 개발 및 활용방안**. 서울: 한국행정연구원.
- 남명기·강영식·이희석·곽찬희 (2019). RPA를 활용한 공공기관 디지털 혁신에 관한 연구: 한국정보화진흥원 사례를 중심으로. **Information Systems Review**, 21(4): 157-173.
- 라영재·임미화·서영빈·이주경 (2018). **공공기관의 혁신방향과 실천방안**. 세종: 한국조세재정연구원.
- 송영근·박안선·심진보 (2022). **디지털 전환의 개념과 디지털 전환 R&D의 범위**. 대전: 한국전자통신연구원.
- 양오석·윤상로 (2022). 기업 비전이 추구하는 개념과 기업의 재무적 성과 간 관계: 'Digital Transformation(DT)'를 중심으로. **국제경영연구**, 33(1): 1-26.
- 임희중·최보름·송지희 (2021). 기업의 디지털 전환 (DT) 경쟁력 분석 모형개발 및 적용: 공기업 10개의 사례를 중심으로. **Korea Business Review**, 25(3): 61-100.
- 장정주·조현진 (2021). 4차 산업혁명과 기업의 디지털 대전환: 공기업에 대한 시사점. 한국조세재정연구원(편), **공공기관과 국가정책 제2권 민관협력 및 혁신**: 285-370, 세종: 한국조세재정연구원.
- 정미애·김선우·김승현·성지은·송위진·이광호·이윤준·임채운·박정호·정효정·홍정임 (2021). **디지털 전환기 기업혁신활동 변화와 대응전략**. 세종: 과학기술정책연구원.
- 정소윤·이재호·김정해 (2020). **공공부문 디지털 트랜스포메이션 전략에 관한 연구**. 서울: 한국행정연구원.
- 정술·주혜린·유승주·손선화·엄영호·유나리 (2020). 정부 혁신의 방향과 범위 분석. **국가정책연구**, 34(4): 1-21. 중앙대학교 국가정책연구원.
- 차경진·강주영·양성병 (2020). KBR 특별호: 디지털 트랜스포메이션과 지속가능경영. **Korea Business Review**, 24(신년 특별호): 1-5.

- 최예나 (2022). 디지털 전환이 조직성과에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구-디지털 가치창출의 조절효과를 중심으로. **한국자치행정학보**, 36(2): 1-29.
- Heo, M. S., and Cheon, M. J. (2021). 디지털 성숙도 진단모형 개발과 적용을 통한 디지털 트랜스포메이션 준비성에 관한 연구: 석유화학산업 S 회사의 사례를 중심으로. **경영학연구**, 50(1): 81-114.

#### <외국 문헌>

- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789-798.
- Balsmeier, B., & Woerter, M. (2019). Is this time different? How digitalization influences job creation and destruction. *Research policy*, 48(8), 103765.
- Björkdahl, J. (2020). Strategies for Digitalization in Manufacturing Firms. *California Management Review*, 62(4): 17-36.
- Chen, P., & Kim, S. (2023). The impact of digital transformation on innovation performance-The mediating role of innovation factors. *Heliyon*, 9(3).
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of public administration research and theory*, 19(3): 495-522.
- Hallikainen, P., R. Bekkhus, & Pan, S. L. (2018). How opuscapita used internal rpa capabilities to offer services to clients. *MIS Quarterly Executive*, 17(1): 41-52.
- Hess, T., Matt, C., Benlian, A. & Wiesböck, F., (2016). Options for formulating a digital transformation strategy. *Mis quarterly executive*, 15(2): 123-139.
- Hong, S., Kim, S. H., & Kwon, M. (2022). Determinants of digital innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 39: 101723.
- Kafel, T., Wodecka-Hyjek, A., & Kusa, R. (2021). Multidimensional public sector organizations' digital maturity model. *Administratie si Management Public*, 37(2): 27-40.
- Kraus, S., Jones, P., Kailer, N., Weinmann, A., Chaparro-Banegas, N., & Roig-Tierno, N. (2021). Digital Transformation: An Overview of the Current State of the Art of Research. *SAGE Open*, 11(3). <https://doi.org/10.1177/21582440211047576>.
- Lacity, M., & Willcocks, L. (2016). *Robotic Process Automation: The Next Transformation*

- Lever for Shared Services*(Paper 16/01). Retrieved from The Outsourcing Unit, LSE: <http://www.umsl.edu/~lacitym>.
- Manfred, S., Dietze, C., & Czarnecki, C. (2019). Enabling Digital Transformation Through Robotic Process Automation at Deutsche Telekom. In N. Urbach & M. Röglinger (ed.). *Digitalization Cases*, Springer, 15-33.
- Mazzone, D. M. (2014). *Digital or death: digital transformation: the only choice for business to survive smash and conquer*. Smashbox Consulting Inc.
- Nambisan, S., Wright, M., & Feldman, M. (2019). The digital transformation of innovation and entrepreneurship: Progress, challenges and key themes. *Research Policy*, 48(8): 103773.
- Noordt, V. C., & Misuraca, G. (2022). Exploratory insights on artificial intelligence for government in Europe. *Social Science Computer Review*, 40(2): 426-444.
- OECD. (2019). A measurement roadmap for the future, in *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*, OECD Publishing, Paris.
- Peng, Y., & Tao, C. (2022). Can digital transformation promote enterprise performance?—From the perspective of public policy and innovation. *Journal of Innovation & Knowledge* 7(3): 100198.
- Thordsen, T., Murawski, M., & Bick, M. (2020). How to measure digitalization? A critical evaluation of digital maturity models. In Hattingh, M. et al. (Eds.), *Responsible design, implementation and use of information and communication technology: 19th IFIP WG 6.11 Conference on e-Business, e-Services, and e-Society, I3E 2020, Skukuza, South Africa, April 6-8, 2020, Proceedings, Part I 19*, (pp. 358-369). Springer International Publishing.
- Torfin, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1): 37-54.
- van der Wal, Z. & Demircioglu, M. A. (2020). Public sector innovation in the Asia-pacific trends, challenges, and opportunities. *Australian Journal of Public Administration*, 79(3): 271-278.
- Verhoef, P. C., Broekhuizen, T., Bart, Y., Bhattacharya, A., Dong, J. Q., Fabian, N., & Haenlein, M. (2021). Digital transformation: A multidisciplinary reflection and research agenda. *Journal of Business Research*, 122: 889-901.

- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The journal of strategic information systems*, 28(2): 118-144.
- Zhang, T., Shi, Z. Z., Shi, Y. R., & Chen, N. J. (2022). Enterprise digital transformation and production efficiency: Mechanism analysis and empirical research. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 35(1): 2781-2792.
- Zhang, Y., Ma, X., Pang, J., Xing, H., & Wang, J. (2023). The impact of digital transformation of manufacturing on corporate performance—The mediating effect of business model innovation and the moderating effect of innovation capability. *Research in International Business and Finance*, 64: 101890.

#### 〈웹사이트〉

국토교통부 블로그, <https://blog.naver.com/mltmkr/223071188607>

투 고 일: 2023년 5월 8일  
 심 사 일: 2023년 6월 20일  
 게재확정일: 2023년 6월 22일

(Abstract)

## Analysis of Digital Transformation in Public Enterprises: A Case of Korea Expressway Corporation

Hyeonjoung Kim

The demand for innovation in public institutions is growing. Since public corporations must pursue both publicness and profitability, there is a limit to improving productivity and efficiency while imposing an economic burden on customers. Also, since the role and scope of business are stipulated by law, there are limits to business conversion. Therefore, we pay attention to digital transformation as an effective means of innovation. We assume digital transformation as a means of creating new customer value, and analyze and diagnose the case of Korea Expressway Corporation.

As a result of the analysis, digital transformation is being carried out in all areas of the digital transformation framework, and efficiency and customer satisfaction improvement results have been found. It was also confirmed that digital transformation contributes to the implementation of ESG required by public institutions. However, it is also suggested that a balanced perspective on the introduction of digital transformation, such as balanced consideration of costs and investments associated with digital transformation, is needed. This study further suggests that the digital transformation framework presented in recent studies needs to be supplemented in terms of organizational management. The necessity of research on more cases of public enterprises is also presented.

Keywords: Public Enterprise, Digital Transformation, Innovation, ESG

# 공공기관 미래경쟁력 평가모델 및 지표 개발에 관한 연구

신완선\* · 조지훈\*\* · 김주찬\*\*\*

## 요약

본 연구는 우리나라 공공기관의 미래경쟁력 수준을 종합적으로 파악하여 개별 기관의 미래 환경변화 대응과 국가 차원의 공공기관 미래경쟁력 수준 관리를 위한 통합 지표를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 공공기관 전체와 유형별 경영실적 상태를 점검하고 미래경쟁력 수준을 높이기 위해 중점을 두어야 할 분야가 무엇인지를 식별하는 수단을 제공하고자 하였다. 연구에서는 글로벌 차원의 대표적인 경쟁력 평가모델을 조사·분석하였으며 4대 범주, 16개 평가항목과 총 37개의 평가지표를 개발하여 평가모델을 완성하였다. 초기에 개발된 미래경쟁력지수는 45개의 공공기관 대상 시범조사 및 분석을 거쳐서 보완되었다. 본 연구에서 제시한 '공공기관 미래경쟁력지수'는 다양한 이해관계자에게 공공기관의 발전방향 관련 객관적이고 데이터에 기반한 공감대 형성과 정책적 판단에 기여함은 물론, 장기적으로 미래 경쟁력지수의 고도화를 통해 공공기관의 지속적인 경쟁력 강화를 위한 제도개선에 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

주제어: 경쟁력, 공공기관, 평가모델, 평가지표

## I. 서론

공공기관 경영평가제도가 지난 40여 년간 공공기관 운영의 제도화와 합리적인 기관운영 문화의 정착, 효율성과 공공성을 동시에 추구해야 하는 공공기관의 경영관리에 매우 긍정

\* 제1저자: 미국 오클라호마대학교에서 산업공학 박사학위를 취득하고 현재 성균관대 기술경영전문대학원의 교수로 재직하고 있다. 주요 연구 분야는 품질경영, 경쟁력분석, 기술리더십 등이다. 한국의 공공기관 경영평가 모델과 지표 개선 작업에 다년간 참여하였다. (wsshin@skku.edu)

\*\* 제2저자: 성균관대학교에서 기술경영학 박사학위를 취득하고 현재 대진대학교 산학협력중점교수로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 공공기관 혁신, 품질경영, 스마트공장 도입전략 등이다. 공공기관 혁신전략 수립, 공공서비스 품질관리 등 연구에 참여해 왔다. (mdt87@daejin.ac.kr)

\*\*\* 제3저자: 미국 조지워싱턴대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 광운대학교 행정학과에 재직중이다

적인 영향을 미친 것은 사실이나, 사회·경제적 변화 및 이해관계자의 요구에 따라 제도에 대한 개선요구도 지속적으로 제기되고 있다. 따라서 단순히 공공기관의 현재 수준을 파악하는 것에서 진일보하여 공공기관의 미래경쟁력 강화를 통한 실질적인 개선을 유도하는 새로운 지표의 개발이 필요하다. 공공기관 미래경쟁력 지표를 개발하여 공공기관의 종합적 미래경쟁력 수준 파악과 이를 바탕으로 한 공공기관 환류 활동을 지원하여 현재 시점의 경영실적에 대한 평가를 넘어 기관의 지속적인 발전과 이를 통한 대국민 서비스 향상 및 국가경제 발전에 기여할 수 있는 계기를 마련해야 하는 상황이다.

본 연구의 대상인 공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조에 의해 지정된 공기업 및 준정부기관으로 하며, 공공기관의 미래경쟁력 수준을 종합적으로 파악하여 개별 기관의 미래 환경변화의 대응에 활용하고, 국가 차원의 공공기관 미래경쟁력 수준을 파악하여 관리할 수 있는 통합 지표를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 공공기관 전체와 유형별 경영실적 상태를 점검하고 미래경쟁력 수준을 높이기 위해 중점을 두어야 할 분야가 무엇인지를 식별하는 수단을 제공하고자 한다. 본 연구에서 개발하고자 하는 ‘공공기관 미래경쟁력지수’는 공공기관을 포함한 다양한 이해관계자에게 공공기관의 발전방향에 관한 객관적이고 데이터에 기반한 공감대 형성과 정책적 판단에 기여할 것이다. 또한 장기적으로는 미래경쟁력지수의 고도화를 통해 공공기관의 지속적인 경쟁력 강화를 위한 제도 개선에 활용될 수 있을 것이다.

본 연구의 핵심 연구 질문은 아래와 같이 세 가지에 초점을 맞추고 있다.

- (1) 공공기관의 미래경쟁력은 무엇이며 그 구성요소는 무엇인가?
- (2) 공공기관 미래경쟁력 평가를 위한 세부 평가지표는 어떻게 구성되는가?
- (3) 미래경쟁력 평가체계가 지속적으로 운영되기 위해서는 무엇이 필요한가?

본 논문은 이들 질문에 대한 연구 결과를 이론과 사례에 근거하여 순차적으로 설명하고 있다. 첫째, 공공기관 관련 미래경쟁력 개념을 정의하였다. 특히 민간부문의 경쟁력 개념과 대비되는 공공기관 측면에서의 미래경쟁력은 무엇인지를 탐구하였다. 공공기관에 적합하게 재정의된 경쟁력 개념에 기초해 미래경쟁력을 평가하는 모델과 가치도 정립하였다. 둘째, 공공기관 미래경쟁력 평가모델을 위한 논리적 근거를 확보하였다. 국내는 물론 해외 주요 기관과 연구자들의 경쟁력 체계의 정의와 관점을 반영하여 국내 공공기관 미래경쟁력 평가

모델의 개발에 초점을 맞추었다. 셋째, 개발된 미래경쟁력지수를 국내 공공기관에 시범적으로 적용하고 그 결과를 분석하여 미래경쟁력지수의 활용방안을 제시하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 공공기관 경쟁력 패러다임의 변천

시대적 변천에 따라 공공관리의 정의 및 평가 목표 등은 진화하고 있다. 전통적 행정 기반(Old Public Administration, OPA) 패러다임에서 출발한 공공관리 패러다임은 사회·경제적 변화에 따라 시대별 요구에 적합한 형태와 내용으로 발전해 왔다. 정부 관련 업무의 재창조화, 재구조화, 재설계를 통한 공공부문의 효과성 증대와 책무성 강화를 추구하는 신공공관리론(New Public Management, NPM), 조직 간 협력 관계와 프로세스를 강조하는 신공공거버넌스론(New Public Governance, NPG)과 공공서비스를 정부의 핵심 역할로 정의하고 정부의 사회통합기능을 강조하는 신공공서비스론(New Public Service, NPS)을 거쳐(우윤석, 2021), 최근에는 IT 기반 관리 시스템 변화에 따른 공공기관 및 서비스 관리 방안으로 ‘디지털시대 거버넌스 기반 공공관리(Digital-Era Governance, DEG) 패러다임’이 제시되었다(Meijer, Lips and Chen, 2019).

경쟁력평가를 위한 분석방식에 대해 연구진은 국가경쟁력 평가를 위한 분석방식의 변화에 주목하였다. IMD<sup>1)</sup> 등 주요 연구기관에서 제시하는 국가경쟁력 분석결과는 민간과 공공 부문을 포함한 국가 전 영역에서 경쟁력 요소를 정의하고, 국가 간 비교를 통해 경쟁력 순위와 국가별 발전방향성을 제시하고 있다. 공공기관의 미래경쟁력 도출을 위한 본 연구에서 현재 국내 공공기관들이 국가의 정책사업을 집행하고 국가 경제발전에 기여하고 있다는 측면에서 국가경쟁력 분석방법의 변화양상을 분석하는 것은 미래경쟁력 평가모델을 개발하는 데 중요한 시사점을 제시할 것으로 판단했기 때문이다.

Bhawsar and Chattopadhyay(2015)는 국가경쟁력 분석방법의 변화 과정을 5단계로 제시하였다. Michael Porter가 국가별 경쟁우위 요소를 Diamond Model로 제시한 이후 국제적 맥락으로의 확장(Dual Diamond Model), 국내 및 국제모델의 통합(Generalized

1) International Institute for Management Development

Diamond Model), 인적자원 역할 요인 강조(Nine Factors Model)의 변천과정을 거쳐 최근 경쟁력 분석 방법으로 제시된 Dual Double Diamond Model은 경쟁력의 4가지 차원인 국내 및 국제적 맥락에서 물리적 요인과 인적 요인을 포괄하는 이질적인 속성을 가진 경쟁력에 대한 포괄적인 분석을 제공하는 형태로 진화하였다.

시대적 변천에 따라 경영평가 목표 등은 진화하고 있으며, 오늘날 국제적 경쟁력 평가추세에 대응할 수 있는 공공기관 경쟁력 평가제도가 요구되고 있다. 지난 1984년에 제정된 「정부투자기관 기본법」을 근간으로 공기업을 대상으로 한 성과관리가 진행됐으며, 2007년 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」은 자율경영 및 책임경영체계 정립의 목적 아래 공공기관 성과관리와 평가의 방향을 제시해 왔다. 시대의 흐름에 따라 공공기관 경영평가체계에 글로벌화, 효율화 등의 다양한 변화가 시도됐으며, 최근에는 공공기관 경영평가의 새로운 방법으로, 기관의 유형과 특성에 따라 평가기준 및 방법에 차별화를 둔 ‘맞춤형 평가모델’이 제시되었다(성시경 외, 2020).

경쟁력평가의 국제적 추세에 따른 공공기관 미래경쟁력 평가의 방향을 분석한 결과, 세 가지 관점의 연구 방향이 도출되었다. 첫째, 현대 경쟁력평가에 대한 개념을 제시하고 대표 국제 경쟁력평가의 지표인 GCI 4.0/IMD의 분석과 함께 경쟁력평가의 국제적 추세를 반영해야 한다. 둘째, 경쟁력평가에 대한 국제적인 추세를 바탕으로 국내 공공기관 미래경쟁력 평가모델을 새롭게 설계해야 한다. 셋째, 국제적인 추세는 환경변화와 기술 혁명을 반영하여 객관적인 평가를 중시하는 것이 특징이며 국내 공공기관 평가제도는 경쟁력 개념이 미흡하여 미래경쟁력 관점에서 미래경쟁력지수를 개발하는 것이 필요하다.

## 2. 미래경쟁력의 정의

본 연구에서는 공공기관의 미래경쟁력을 새롭게 정의하기 위해 문헌연구를 통해 경쟁력 정의에 대한 국내외 연구결과를 조사하였다. 경쟁력은 국가, 기업, 개인 등 경쟁력 분석을 위한 개별 단위에서 상이한 개념으로 정의되어 있으므로(KDI<sup>2)</sup>, 2022), 공공기관의 미래경쟁력지수 개발을 목적으로 하는 본 연구에서는 국가경쟁력과 기업경쟁력의 개념 차이를 분석하고 이를 기반으로 공공기관의 미래경쟁력을 정의하는 방향으로 연구를 진행하였다. 국가경쟁력 구성요소 분석은 공공기관이 국민경제에서 중요한 기능과 역할을 담당하고 있으

2) Korea Development Institute

며 국가 발전에 큰 영향을 미치고 있다는 점에서 그 취지를 찾을 수 있다.

국가경쟁력의 구성요소를 분석하기 위해 국내외 연구결과 및 IMD, OECD<sup>3)</sup>, WEF<sup>4)</sup> 등 국가경쟁력을 조사, 발표하는 주요 기관에서 정의한 국가경쟁력의 정의를 비교하였다. Porter 외(2008)는 국가경쟁력을 ‘국가의 전반적인 질에 의해 뒷받침되는 생산인구 개인당 기대되는 산출수준’으로 정의하였고, IMD(2019)는 ‘기업을 위한 더 많은 가치창출과 국민을 위한 더 많은 번영을 유지하는 환경을 만드는 국가의 능력’으로 정의하였다. 또한 WEF(2021)는 국가경쟁력을 ‘생산요소를 보다 효율적으로 사용할 수 있도록 하는 경제의 특성’이자 ‘한 국가의 생산성 수준을 결정하는 일련의 제도, 정책 및 요소’로 정의하였다. 분석결과, 연구자들과 기관에서 공통으로 제시하고 있는 국가경쟁력의 핵심 구성요소는 경쟁우위, 국가의 능력, 부가가치, 경쟁 주체의 네 가지로 요약할 수 있었다.

기업경쟁력 관련 문헌 조사결과, 기업경쟁력과 산업경쟁력의 두 영역에서 연구활동이 수행되었음을 확인할 수 있었다. 먼저 기업경쟁력 차원에서는 신홍국 글로벌 기업 200개를 대상으로 규모지수, 수익성 지수, 성장성지수의 가중평균으로 계산한 잠재력 지수(Potential Index, PI)에 의한 비교연구(정무섭·표민찬, 2010)와 글로벌 초우량기업과 비교한 국내 우량기업의 상대적 경쟁력 수준을 경영성과를 근거로 평가하고, 유동성, 레버리지, 수익성, 활동성, 성장성 등의 5개 부문 세부 평가지표를 제시한 연구(배지현, 2007) 등 주로 경쟁력을 지수화하여 비교하는 연구가 진행되었음을 확인하였다. 또한, 산업경쟁력 차원에서는 한국산업의 경쟁력을 종합적으로 분석하였고, 산업의 경쟁력을 생산성, 무역성과, 수익성 및 재무성과, 기술경쟁력 및 연구개발, 외국인 직접투자 및 해외투자의 측면에서 분석 평가한 연구(서중해, 2004) 등 산업경쟁력을 구성하는 요소를 도출하고 개별 산업별 경쟁력을 타국의 수준과 비교하는 연구가 주로 진행되었음을 확인하였다. 선행연구 분석을 통해 기업, 산업 차원의 경쟁력지표 구성요소는 성장성, 수익성, 안정성, 기술성, 시장성의 요소로 정리할 수 있었다. 본 연구에서는 기존 연구에서 도출된 경영성과 평가에 대한 논의를 발전시키기 위해서 지속가능한 미래경쟁력에 초점을 맞추었다. 기존의 경영성과 평가의 목적이 현재의 운영성과에 대한 평가임과 비교할 때, 여기서 제시하는 평가지표는 미래경쟁력 담보에 필요한 운영시스템의 탁월성과 혁신 선도 기능(한국조세재정연구원, 2019)을 중점적으로 포함시키고자 한다는 관점에서 기존 평가체계와 차별화된다.

3) Organization for Economic Cooperation and Development

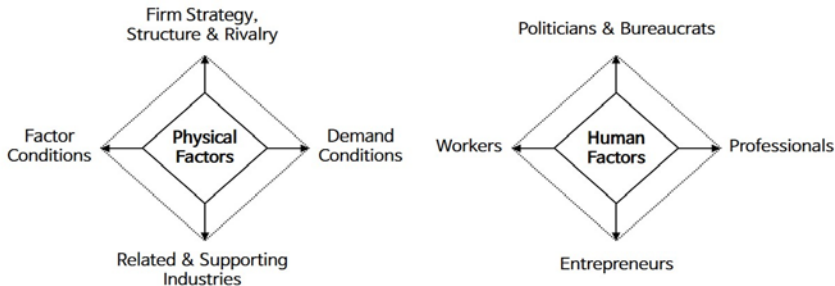
4) World Economic Forum

공공기관의 미래경쟁력을 정의하기 위해 국가경쟁력과 기업경쟁력의 주요 개념을 고려하여 공공기관 미래경쟁력의 중심 키워드를 환경, 경쟁 주체, 총체적인 능력의 각 부문에서의 대표 고려 요소를 도출하였고, 이를 기반으로 공공기관의 미래경쟁력을 ‘국내외 환경 속에서 경제 주체인 정부·기업·개인이 다른 나라의 경제 주체와의 경쟁에 있어 우위를 가지는 총체적인 능력’으로 정의하였다.

### 3. 미래경쟁력 평가의 핵심가치 도출

공공기관의 미래경쟁력 평가가치 정의를 위해 경쟁력 분석을 위한 모델의 선정과 평가대상인 경쟁력 평가가치를 정의하였다. 평가모델의 선정에서는 경쟁력 평가모델의 최종 단계인 듀얼 더블 다이아몬드 모델(The Dual Double Diamond Model)을 선정하였다. 해당 모델은 구조적 경쟁력과 인적 이해관계를 동시에 분석할 수 있으며, 범주별로 4가지 차원을 다루고 있어서, 공공기관의 경쟁력 지표 개발의 다양한 관점을 반영하는 모델 구상에 활용될 수 있을 것으로 판단하였다. [그림 1]은 듀얼 더블 다이아몬드 모델의 구조와 세부 평가범주를 도식화한 것이다.

[그림 1] Dual Double Diamond Model



자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

또한, 미래경쟁력 평가가치를 정립하기 위해 국제 경쟁력평가 기관 및 지표에서 제시하는 경쟁력 평가가치 및 범주를 비교 분석하였다. 국제적 경쟁력 평가지표인 GCI 4.0(WEF), IMD, RCI<sup>5)</sup>(European Commission), OECD, GPCI<sup>6)</sup>에서 제시한 경쟁력 평가가치 및

범주를 종합하여 경쟁력평가 6대 가치를 도출하였으며 이는 ① Economy Stability(경제적 안정성) ② Innovation(혁신성) ③ Environmental Quality(환경적 품질) ④ Human Capital(인적자본) ⑤ Digitization(디지털화) ⑥ Transparency(투명성)로 요약할 수 있다. 아래 <표 1>은 주요 기관의 경쟁력 평가가치와 범주를 정리한 것이다.

<표 1> Six Values and Categories of International Competitiveness Evaluation

경쟁력 평가가치	GCI 4.0	IMD	RCI	OECD	GPCI
1. Economy stability	Macroeconomic stability	Economic Performance	Macroeconomic stability	Macroeconomic stability	Economy
2. Innovation	Innovation Capability	Scientific Infrastructure	Innovation	Science, technology and innovation	R&D
3. Environmental quality	Future orientation of government	Health and Environment	Environment	Environment policy	Environment
4. Human Capital	Labor market	Labor market	Labor market efficiency	Environment Policy	Human Capital
5. Digitization	ICT adoption	Technological Infrastructure	Technological readiness regional	Digital society	Ease of Living
6. Transparency	Transparency	Institutional Framework	Institutional regional	Anti-corruption policy	Social Freedom and Equality

자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

주요 기관의 경쟁력 평가가치에 대한 정의와 공공기관 평가 관련 전문가그룹의 자문결과를 고려하여 본 연구에서는 공공기관 경쟁력 평가가치를 ① 경제적 안정성 유지 ② 혁신성 관리 ③ 환경적 품질 확보 ④ 인적자원 존중 ⑤ 디지털화 중시 ⑥ 투명성 제고 ⑦ 국제성 강화 ⑧ 공익성 추구의 8가지로 정의하였다. <표 2>는 공공기관 경쟁력평가를 위한 8대 가치와 세부설명을 제시한 것이다.

5) Regional Competitiveness Index  
6) Global Power City Index

〈표 2〉 Eight Values of Future Competitiveness Evaluation of Public Institutions

미래경쟁력 평가가치	내용
1. 경제적 안정성 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관의 지속가능성으로서 경영 활동을 미래에도 지속적으로 할 수 있는 확률</li> <li>• 경제적으로 일정한 수준에서 이익을 유지하는 데 기여하는 공공기관의 상태</li> </ul>
2. 혁신성 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학술 연구 우수성을 육성하기 위한 공공과학연구부문의 거버넌스</li> <li>• 혁신 정책 개발 및 신기술 구현을 바탕으로 해당 분야의 전문성 확보</li> </ul>
3. 환경적 품질 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경자원 효율성 및 보호를 위한 환경적 지속가능성</li> <li>• 환경문제에 대응할 수 있는 기관의 사회·제도적 역량</li> </ul>
4. 인적자원 존중	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인, 사회 및 경제적 웰빙의 창출을 촉진하는 개인의 지식, 기술, 역량 및 속성</li> <li>• 교육 및 훈련과 관련된 능력과 기술 및 지식</li> </ul>
5. 디지털화 증시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관 내외부 및 다양한 영역이 일반적으로 디지털 기술을 중심으로 재구성되는 방식</li> <li>• ICT 기능 및 인프라, ICT 사용 및 채택 등 ICT 기반시설에 대한 측면</li> </ul>
6. 투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개적으로 거래되는 기업 외부의 사람들에게 기업 특정 정보의 가용성</li> <li>• 부패에 대한 투명성으로, 윤리경영을 통한 공공기관의 청렴성 확보</li> </ul>
7. 국제성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제적인 활동으로, 국제적인 입지를 위한 글로벌 시장 네트워크 확대</li> <li>• 공공기관의 경쟁력 강화 등 전략적 관점에서의 해외 진출 사업</li> </ul>
8. 공익성 추구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기회의 평등, 다양성 및 평등으로 인종/민족, 연령 및 성별에 대한 포용성의 수준</li> <li>• 민간기업과의 상호 협력을 통해 서로에게 이익이 되는 역량과 자원의 상호교환</li> </ul>

자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

### Ⅲ. 미래경쟁력 평가모델 설계

미래경쟁력 평가모형 설계는 문헌연구 결과에서 확인된 일반적인 평가체계의 설계과정인 평가항목 정립, 평가모형 구조 설계, 평가내용 정립, 그리고 평가지표 도출의 4단계로 진행되었다. 이러한 과정을 거쳐서 총 4개 분야에 16개 평가지표가 완성되었다.

#### 1. 미래경쟁력 평가항목 정립

공공기관 미래경쟁력 평가항목 정립을 위해서는 평가모델의 핵심가치를 지향하는 평가항목을 도출해야 한다. 이를 위해서 각 핵심가치에 대응할 수 있는 평가항목을 기존 모델을 분석하여 확보하였다. 도출된 평가항목을 중요도 순서로 선별하기 위해서 품질기능전개(Quality Function Deployment, QFD) 기법을 적용하였다. 일반적으로 제품과 서비스의 설계에 활용되는 QFD는 추상적인 가치를 구체화, 상-하위 개념 간의 정합성 제고 및 가중치

결과를 반영한 우선순위 파악에 효과적인 기법이다(임지영 외, 2007). 경쟁력지표 개발에 구체화된 분석 프레임틀을 제시하기 위해서 본 연구에서는 품질기능전개를 평가항목 설계과정에 활용하였다. QFD를 실시하기 위해 문헌연구<sup>7)</sup>를 통해 도출된 경쟁력 평가가치를 기반으로 이해관계자 요구사항(Customer's Requirements, CR)을 도출하고, 후보 평가항목을 기술특성(Engineering Characteristics, EC)으로 설정하여 적용하였다. 도출된 요구사항과 기술특성을 연관성에 따라 9점(강한 관계), 3점(중간 관계), 1점(약한 관계)을 부여하여 CR과 EC 간의 연관성 분석을 진행하였다. 이러한 매트릭스 분석을 통해서 이해관계자의 요구가 평가항목을 통해서 균형 있게 대응하고 있는지를 점검하는 동시에 평가항목에 대한 우선순위(가중치 기반)를 결정하는 데 활용될 수 있다.

QFD 분석결과, '사업의 생산성', '사업의 효과성', '재무안정성' 순으로 중요도가 높게 나타났다. 본 연구에서 고려한 24개 평가항목에 대한 QFD 분석결과가 아래 표에 제시되어 있다. QFD 분석결과에 근거하여 평가항목을 선정하는 것이 가능하지만 범주별 관점을 반영하여 종합적인 미래경쟁력평가를 고려하는 것이 필요하다. 왜냐하면, 중요도와 평가항목 중복성 등을 동시에 고려해야만 균형된 평가지표 설계가 가능하기 때문이다.

〈표 3〉 Rating of Future Competitiveness Evaluation Items using QFD

번호	세부 내용	중요도	번호	세부 내용	중요도
1	사업의 생산성	6.52%	13	기관 기술성	3.99%
2	사업의 효과성	6.52%	14	경제적 책임(공익성)	3.62%
3	재무안정성	6.52%	15	균형발전	3.62%
4	수익성	6.52%	16	기관 시설	3.62%
5	정보공개	5.43%	17	법·제도	3.62%
6	환경보호 정책	5.43%	18	직원 충성도	3.26%
7	디지털화	5.07%	19	직원 통합 보상	3.26%
8	윤리·청렴 내부평가	4.35%	20	환경평가	3.26%
9	윤리·청렴 외부평가	4.35%	21	협력 지원	3.26%
10	무역 국제화	4.35%	22	산학연 협력	1.81%
11	재정 투명성	4.35%	23	안전사회	1.81%
12	기관 혁신성	3.99%	24	금융지원	1.45%

자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

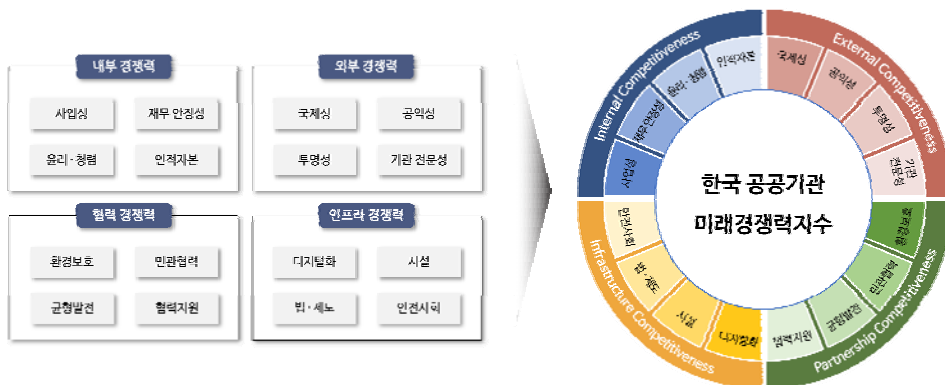
7) 참고문헌에 포함된 <지표 관련 문헌>을 반영

## 2. 미래경쟁력 평가모델 구조

Porter의 다이아몬드 모델에 대한 구조적 방향성을 바탕으로, 다양한 관점을 반영하는 미래경쟁력 평가모델을 설계하였다. 4개 범주에 총 16개 평가항목을 포함하여 공공기관의 내부와 외부 경쟁력, 그리고 협력성과 인프라 차원에서의 균형된 관점에서 미래 대비 수준 파악을 증시하는 방향으로 평가체계를 설계하였다. 4가지 미래경쟁력 범주(내부, 외부, 협력, 인프라 경쟁력)에 대해 각각 4개의 평가항목으로 세분하여 수평적 제시는 물론 원형(Wheel) 개념에서 평가항목 도식화를 시도하였다. 본 논문이 제시하는 공공기관 미래경쟁력지수 구조는 [그림 2]와 같으며 4개 범주에 총 16개 평가항목으로 구성된다.

평가범주는 내부 경쟁력, 외부 경쟁력, 협력 경쟁력, 인프라 경쟁력으로 구분하여 공공기관 내외부는 물론 협력 기능과 장기적 인프라 관점을 반영하였다. 내부 경쟁력의 평가항목은 사업성, 재무안정성, 윤리·청렴, 인적자본으로 구성하였고, 외부 경쟁력의 평가항목은 국제성, 공익성, 투명성, 기관 견문성, 공익성, 투명성, 전문성 관점으로 구분하고 있으며 기관의 전문성을 자체 판단에 근거하지 않고 외부의 관점에서 평가할 것을 주문하고 있다. 협력 경쟁력의 평가항목은 환경보호, 민관협력, 균형발전, 협력지원으로 구분하였으며, 협력 네트워크 확보는 물론 적극적 지원을 증시해야 한다고 판단하였다. 인프라 경쟁력의 평가항목은 디지털화, 시설, 법·제도, 안전사회로 구성하여 공공기관 내 시설은 점점은 물론 국가 및 글로벌 사회가 주도하는 법규와 사회적 기대에 대응할 것을 주문하는 내용으로 구성되었다.

[그림 2] The Structure of Public Institution Future Competitiveness Evaluation Model



### 3. 미래경쟁력 평가항목 정의

공공기관 미래경쟁력을 평가하기 위해서는 평가항목, 평가지표 및 측정체계가 제시되어야 한다. 이 단계에서는 일단 평가항목을 정확하게 정의하는 것에 초점을 맞추었다. 평가항목의 정의는 WEF의 GCI 4.0, 유럽연합의 RCI와 일본의 GPCI, IMD와 OECD의 경쟁력 평가 지표의 평가 대항목 및 경쟁력 우위 확보를 위한 가치들을 종합하여 정의하였다. 국제적인 근거를 확보하기 위해서 글로벌 차원에서 개발되고 활용되고 있는 평가항목의 보편적인 정의를 파악하여 정리하였다. 본 논문에서 제시하는 평가항목의 정의가 <표 4>에 제시되어 있다.

<표 4> Definitions of Public Institution Future Competitiveness Evaluation Items

평가항목	세부 내용
1. 사업성	• 공공기관이 경제적으로 일정한 수준에서 이익을 유지하며, 생산 효율성 및 조직 효율성으로서 활동의 성과와 효과의 수준
2. 재무안정성	• 공공기관이 안정적인 서비스공급에 지속가능한 비용지불능력의 수준으로, 안정적인 서비스공급이 가능한 재무 상태의 수준 유지
3. 윤리·청렴	• 정당성과 신뢰성에 중요한 공공기관 프로세스의 도덕적 품질, 거버넌스에 관련된 모든 사람의 윤리 또는 도덕적 자질
4. 인적자본	• 공공기관 관점에서 노동생산성의 향상을 위한 제도 마련 수준
5. 국제성	• 국제경쟁환경에서 공공기관이 글로벌 트렌드를 이해하고 이를 경영활동에 반영하여 국내 공공기관과 비교 시 우위 기반 및 역량 수준
6. 공익성	• 공공기관이 법적, 제도적으로 부여된 목적달성과 함께, 공공기관의 당연한 본연의 의무로서 지속가능한 발전을 위한 사회적 책임 및 사회공헌 활동
7. 투명성	• 공공기관의 운영과 서비스 제공과정에 대해 발생한 기업의 특정 정보 접근에 대한 이해관계자의 가용 수준
8. 기관 전문성	• 공공기관이 사회·경제적 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 지식과 기술 및 해당 분야에서의 전문성 확보 수준
9. 환경보호	• 공공기관이 환경 관점에서 국가를 위해 지켜야 할 정책과 제도 마련 수준
10. 민관협력	• 공공부문 조직과 민간부문 및 기업 간의 연결된 네트워크로서 지속가능하고 협력적인 관계 구축 수준
11. 균형발전	• 공간 정의 관점에서의 물리적, 사회·경제 및 문화적 맥락에 대한 평등한 기회 제공 수준으로, 사회 전체적 가치의 구현 및 지역사회의 경제발전을 위해 기회와 자원 제공 수준
12. 협력지원	• 공공기관이 여러 혁신 주체 간의 상호 협력 관계를 구축한 수준으로, 네트워크 형성 및 새로운 지식과 기술 등을 창출하는 혁신 환경
13. 디지털화	• 공공기관의 디지털화 수용 수준 및 데이터 보안 수준
14. 시설·설비	• 서비스 제공과 관련된 물질적 기반시설로서 교통, 에너지 공급시설, 기관 건축물 구축 수준
15. 법·제도	• 공공기관의 법·제도 도입으로 발생하는 비용, 편익, 파급 수준
16. 안전사회	• 공공기관에 안전문화를 확산하고 건강한 일터에 기여하는 안전보건 경영체계, 안전보건 관리, 안전보건 성과 수준

자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

#### 4. 미래경쟁력 평가지수 도출

공공기관 미래경쟁력을 평가하기 위해서는 평가항목, 평가지표, 측정체계의 개발이 필요하다. 여기서는 위에서 정의된 공공기관 미래경쟁력 평가의 16대 항목을 기반으로 평가지표 키워드 분석을 진행하였다. 해당 분석은 국가 및 기업의 경쟁력과 관련된 최신 논문을 대상으로 문헌조사를 수행하였으며, 기관의 미래경쟁력 확보를 위해 필요 및 고려요소와 관련된 키워드를 도출하였다. 도출된 지표 키워드는 각 항목별로 최소 2가지에서 최대 4가지이며, 이는 미래경쟁력 평가지표 설계의 토대로 활용되었다. 예를 들어서, 내부경쟁력에 해당하는 4가지 평가항목에 대한 키워드 도출이 <표 5>에 제시되어 있다.

<표 5> Example Key Words for the Four Evaluation Items of Internal Competitiveness

내부 경쟁력	사업성	2. 재무안정성	3. 윤리·청렴	4. 인적자본
지표 키워드	기업 수익성	기업의 재무제표 상태	윤리 규칙 및 행동강령	직원 복지 수준
	재무성과지표	부채 적시 상환능력	법 집행 준수	업무 성과 포상제도
	경제적 부가가치 창출	투자자본에 대한 수익 달성	확인된 부패사례 및 이에 대한 조치	직원 역량 지원교육
	시장점유율 획득 및 유지	세금 지출	직원 윤리 교육	조직에 대한 직원의 만족도

자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

각 평가항목에 대한 평가지표를 설계하기 위해서 계층적 군집분석을 활용하여 평가지표 후보군을 분석하였다. 계층적 군집분석을 통한 분석은 대표성(Typicality), 측정성(Measurability), 반복성(Repeatability)에 초점을 맞추어 TMR 원칙하에 실시되었다. 즉, 해당 평가항목 관련 평가지표 후보군을 도출한 이후에 대표성, 측정성, 반복성의 3가지 원칙을 적용하여 지표를 선정하였다. TMR 기준으로 실시한 계층적 군집분석 결과, 미래경쟁력 평가모델은 4개의 범주, 16개의 평가항목, 26개의 평가기준, 36개의 평가지표로 이루어지며, 이는 전년도 대비 현재 수준에 대한 평가로 연계될 수 있다. 평가지표의 활용 과정에서 제시될 분석결과를 미리 예상하여 미래경쟁력 평가모델 설계에 반영하고, 공공기관 유형별 조사분석을 감안하여 4대 범주에 대한 수준 비교 방식을 고려하였다. 이러한 과정을 거쳐서 도출된 지표체계의 초기 모델은 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 The Initial Evaluation System of Public Institution Future Competitiveness

4대 범주	평가항목	평가기준		평가지표
내부 경쟁력 (Internal Competitiveness)	사업성	공기업	생산성	GDP기여도
			노동생산성	
		준정부	활동성	영업현금흐름비율
			효율성	노동효율성
			효과성	ROI
	재무안정성	안정성		부채비율
				영업현금 총부채보상비율
윤리·청렴	외부평가		연간 부패 적발률	
인적자본	직원 통합 보상			청렴도 측정결과
				총 인건비 비율
	직원충성도			이직률
외부 경쟁력 (External Competitiveness)	국제성	무역국제화		해외진출 수준
				국제교류 다변화율
	공익성	경제적 책임		공익형 사업비율
				고객만족도
	투명성	외부평가		전기요류 수정건수
				정보공개 종합평가 등급
	기관전문성	기술성	지식/산업재산권 창출노력	
지식/산업재산권 활용성과				
	혁신성	글로벌 톱10 사업기술/사업부문		
		혁신활동 베스트 프랙티스 건수		
협력 경쟁력 (Partnership Competitiveness)	환경보호	대기		환경평가
		에너지		신재생 에너지 사용 비중
	민관협력	금융(자금)지원		민관협력 지원 예산비율
		산학연 협력		산학연 협력 건수
	균형발전	산업·일자리		지역 채용률
		재정적 기여		지역 지자체 재정 기여 수준
협력지원	동반성장		동반성장지수	
인프라 경쟁력 (Infrastructure Competitiveness)	디지털화	활동		전자정부 실적관리 수준평가
		정책		정보보호수준
	시설	건축물		주요 시설 평균 잔존 수명 연수
				내진 설계율
	법·제도	혁신		국제 표준 부합성
				기업활용 제고 지수
안전사회	동반성장		안전보건 경영투자 비율	
	정책		산업 재해 사고율	

자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

## IV. 공공기관 미래경쟁력 시범조사

공공기관 미래경쟁력지수체계를 실제 국내 공공기관에 적용하는 시범조사를 실시하여 지수체계의 활용 가능성을 확인하였다. 또한, 시범조사 결과 확인된 이슈와 개선의견을 반영하여 미래경쟁력지수체계를 보완하는 활동도 진행되었다. 시범조사 대상기관 선정은 경영평가편람(기획재정부, 2022)의 분류기준에 따라 기관의 유형별 특성을 고려하였고, 기관 유형별로 조사 전년도 경영평가 전체 등급이 균등하게 배분되도록 도출하였다. 이와 같은 기준에 따라, 국내 공공기관 중 공기업 15개, 준정부 30개 기관을 대상으로 2022년에 시범조사를 시행하여 그 결과를 분석하였다(신완선·김주찬·조지훈, 2022).

### 1. 평가지표별 성장률 조사결과

기관별로 제출받은 데이터 분석을 통해 기관 유형(공기업/준정부기관)에 따른 평가지표별 성장률을 산출하였고 기관 유형 간 지표 성장률을 매핑 분석하여 기관 유형에 따른 미래경쟁력 지표의 활용 가능성을 분석하였다. 아래 [그림 3]은 평가항목별 성장률 분석결과 중 공기업의 사례를 제시한 것이다.

[그림 3] Future Competitiveness Pilot Survey Results (Public Enterprises - Partial)

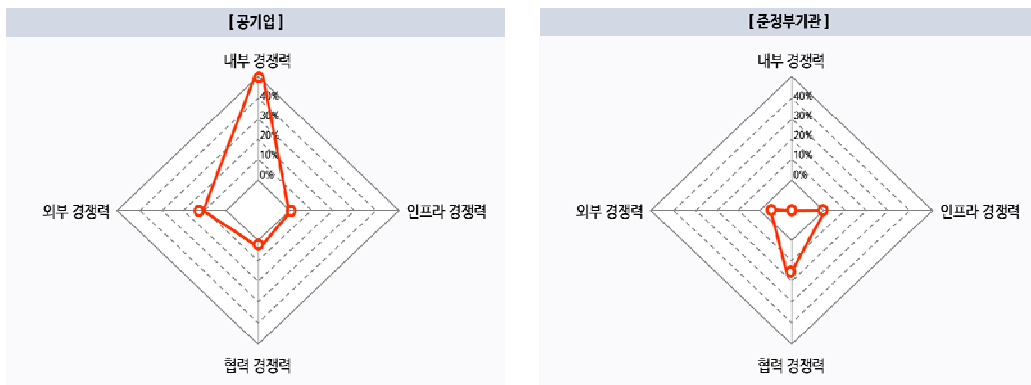
공기업 (1/2)		* : 하행 지표 (양수)										
Dimension	평가항목	평가기준	평가지표	단위	구분	실적			추세	성장률		
						2019	2020	2021		평균	최소	최대
내부 경쟁력	1. 사업성	1.1 생산성	1.1.1 GDP 기여도	%	합계	-	0.55	0.78	▲	0.23	-0.03	0.28
			1.1.2 노동생산성	만원	합계	-	291,376.70	282,563.70	▼	-3.02	-324.48	177.43
	1.2 활동성	1.2.1 영업현금흐름비율		%	평균	-	10.30	5.77	▼	-4.53	-35.90	12.00
			2.1.1 부채비율 (I)	%	평균	-	75.16	83.26	▼	-8.11	-33.59	15.50
	2. 재무안정성	2.1 안전성	2.1.2 영업현금 총부채보상비율	%	평균	-	-3,633.34	-142.99	▲	3,490.35	-6,210.27	20,715.50
			3.1.1 연간 부채 적발률 (I)	%	평균	-	0.00	0.00	▬	0.00	0.00	0.00
	3. 윤리·청렴	3.1 외부평가	3.1.2 청렴도 측정 결과	점	평균	-	8.62	8.68	▲	0.71	-5.26	5.38
			4.1 직원 통합 보상	%	평균	-	1.61	1.68	▲	0.07	-0.14	0.49
4. 인적자본	4.2 직원 충성도	4.2.1 이직률 (I)	%	평균	-	26.20	30.27	▼	-4.07	-13.16	0.94	
		5. 국제성	5.1 무역국제화	5.1.1 해외진출 수준	건	합계	-	46	56	▲	21.74	-30.00
5.1.2 국제교류 다변화율	건			합계	-	23	44	▲	91.30	0.00	130.00	
6. 공익성	6.1 경제적 책임	6.1.1 공익형 사업 비율	%	평균	-	51.83	52.03	▲	0.20	-0.10	0.50	
		6.1.2 고객만족도	점	평균	-	75.61	70.51	▼	-6.74	-33.19	13.31	
외부 경쟁력	7. 투명성	7.1 외부평가	7.1.1 전기요금 수정 건수 (I)	건	평균	-	0.17	0.17	▬	0.00	0.00	0.00
			7.1.2 정보공개 종합평가 등급	등급	평균	-	3.50	3.63	▲	3.45	-25.00	33.33
	8.1 기술성	8.1.1 지식/산업재산권 창출노력		점	합계	-	855.50	896.20	▲	4.76	-18.44	44.44
			8.1.2 지식/산업재산권 활용성과	억원	합계	-	3,452.83	3,289.57	▼	-4.73	-100.00	122.92
	8.2 기관전문성	8.2.1 글로벌 톱10 사업기술/사업부문		건	합계	-	28	25	▼	-10.71	-37.50	0.00
			8.2.2 혁신활동 베스트 프랙티스 건수	건	합계	-	90	92	▲	2.22	-20.00	66.67

자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

## 2. 기관 유형 간 성장률 매핑 결과분석

기관 유형을 공기업/준정부기관으로 나누고 미래경쟁력 범주에 따른 기관 유형 간의 미래경쟁력지수를 파악하였다. 2021년 성장률(2020년 기준) 데이터를 바탕으로 미래경쟁력 범주별 분석을 진행하였다. 아래 [그림 4]는 내부경쟁력 평가영역에서 공기업과 준정부기관의 성장률을 분석한 결과를 도식화하여 제시한 것이다. 이 분석에서 공기업의 경우 사업성, 윤리·청렴, 인적자본 등 타 영역 대비 재무안정성 측면의 성장세가 큰 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 이는 공기업에 있어 부채감소 등 재무적 관점의 리스크가 크게 부각되어 기관의 주요 활동이 재무적인 측면에서 지표 개선에 집중된 결과로 해석할 수 있다. 또한, 준정부기관의 경우 공기업과 비교 시 사업성 측면의 성장이 두드러진 것으로 나타났다. 이는 준정부기관의 생산성, 효율성 제고 등 요구를 반영한 결과로 해석할 수 있다. 윤리·청렴성이나 인적자본 측면에서는 공기업과 유사한 수준으로 조사되어 기관의 내부경쟁력 강화를 위해 해당 항목에 대한 추가적인 자원투입 등의 노력이 요구된다고 할 수 있다.

[그림 4] Internal Competitiveness Growth Rate Mapping Result Analysis(Partial)



자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

## 3. 기관 유형별 비교분석 관점

앞서 살펴본 지표별 상승률 분석결과를 동일 유형의 기관군별로 비교하여 제시하였다. 기관 유형별 미래경쟁력지수 시범조사 결과는 아래 [그림 5]와 같은 망사형 도표로 제시 가능하며, 이를 통해서 각 유형이 어떤 수준으로 미래에 대비하고 있는지를 객관적 기준에 근거

하여 판단하는 것이 가능해진다. 미래경쟁력 관점에서 공공기관이 유형별로 어떠한 상태로 준비하고 있는지를 파악하여 종합적인 관점에서 조정과 미래 전략 구상에 활용될 수 있을 것이다.

[그림 5] Analysis of pilot survey results for future competitiveness index by institution types(Partial)



자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

#### 4. 공공기관 미래경쟁력 지표보완

시범조사 과정 및 결과에 대한 피드백을 통해 미래경쟁력지수 평가체계에 대한 보완의견을 수집하였다. 또한, 조사결과에 대해서 7명의 전문가 의견을 추가로 수집하여 지수체계의 개선에 활용하였다. 보완 요구사항을 반영한 공공기관 미래경쟁력지수 평가체계의 결과는 <표 4>에 나타나 있다. 4대 범주, 평가항목, 평가기준, 평가지표, 특성, 측정체계 및 측정수단을 세부적으로 제시하고 있다.

<표 7> Public Institution Future Competitiveness Index(Final)

4대 범주	평가 항목	평가 기준	평가지표	특성	측정체계	측정 수단
내부 경쟁력 (11)	사업성	생산성	GDP기여도	공기업	기관 총 부가가치/GDP	한국은행 GDP Indicator, 알리오공시
			노동생산성	공기업	부가가치(기관 총 부가가치)/평균 인원	알리오공시
		활동성	영업현금흐름비율	공기업	영업현금흐름/매출액	알리오공시
		효율성	노동효율성	준정부	순 사업비/평균 인원	알리오공시
		효과성	ROI	준정부	순이익/총 투자액	기관 제출자료
	재무 안정성	안정성	부채비율	공통	기관부채(총부채)/자기자본	알리오공시
			영업현금 총부채 보상 비율	공통	총부채/영업활동현금흐름	알리오공시
	윤리·청렴	외부 평가	연간 부패공직자 현황	공통	연간 부패공직자 현황 건수	기관 제출자료
			청렴도 측정결과	공통	종합 청렴도 측정 결과	국민권익위원회 공시
	인적 자본	직원 통합 보상	인건비 대비 교육훈련비 비율	공통	교육훈련비/인건비	기관 제출자료
			직원 충성도	공통	이직자/([조사기준년+조사기준전년]/2) ×100	기관 제출자료
외부 경쟁력 (9)	국제성	무역 국제화	해외진출 수준	공통	기관 및 관련 기업의 해외진출 지원 활동 건수	기관 제출자료
			국제교류 다변화율	공통	MOU/MOA를 기반으로 핵심 사업 또는 전략방향과 연계된 실행사업 건수	기관 제출자료
	공익성	경제적 책임	공익형 사업비율	공통	공익형 사업 예산/총예산	기관 제출자료
			고객만족도	공통	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제13조 제2항에 근거한 고객 만족도 측정결과	알리오공시
	투명성	외부 평가	전기 오류수정 건수	공통	전기오류 수정건수	알리오공시
			정보공개 종합평가 등급	공통	정보공개 종합평가 등급	행정안전부 공시
	기관 전문성	기술성	지식/산업재산권 창출노력	공통	지식/산업재산권 출원 건수×0.3 +당해년도 지식/산업재산권 등록 건수×0.7	기관 제출자료
			지식/산업재산권 활용성과	공통	지식/산업재산권을 통한 사업화 금액	기관 제출자료
		혁신성	혁신활동 베스트 프랙티스 건수	공통	기관 자체가 인정하는 혁신 BP 건수	기관 제출자료
			R&D 투자	공기업	R&D 투자액/총매출액	기관 제출자료

〈표 7〉의 계속

4대 범주	평가 항목	평가 기준	평가지표	특성	측정체계	측정 수단
협력 경쟁력 (7)	환경 보호	대기	환경평가	공통	알리오공시 항목 중, 환경보호 6개 항목 준용	기관 제출자료
		에너지	신재생 에너지 사용 비중	공통	(신에너지 사용량/에너지사용량) 또는 (재생에너지사용량/에너지 사용량)	기관 제출자료
	민관 협력	금융 (자금) 지원	민관협력 지원 예산비율	공통	전체 예산 중 민간부문 지원 (민간참여 포함) + 중소기업 구매 관련 금액 비중	기관 제출자료
		산학연 협력	산학연 협력 건수	공통	민간 기업·대학·연구소 등 외부기관과의 협력활동 건수	기관 제출자료
	균형 발전	산업 일자리	지역 채용률	공통	신규 지역 채용 인원/ 신규 채용 인원	기관 제출자료
		재정적 기여	지역 지자체 재정 기여 수준	공통	지방세·부담금/매출액	기관 제출자료
협력 지원	동반 성장	동반성장지수	공통	동반성장지수	중소벤처기업부 공시	
인프라 경쟁력 (9)	디지털화	활동	전자정부 실적관리 수준 평가	공통	정보자원 관리 수준 및 공공업 성과 관리 부문	행정안전부, 한국지능정보사회진흥원
		정책	정보보호 수준	공통	국가정보원 정보보안실태 평가 준용	기관 제출자료
	공공데이터 제공 운영실태		공통	공공데이터 제공 운영실태 평가결과 (등급)	공공데이터전략위원회 공시	
	시설	건축물	주요시설 평균 잔존 수명 연수	공통	주요 시설 평균 잔존 수명 연수	기관 제출자료
			내진 설계율	공통	내진 설계율	기관 제출자료
			시설 안전진단 지수	공기업	기관의 시설물 점검 시행률 전국 대상시설물 점검 시행률	기관 제출자료
	법·제도	혁신	국제 표준 부합성	공통	국제 표준 도입 건수	기관 제출자료
	안전 사회	동반 성장	안전보건 경영투자 비율	공통	안전보건 경영투자 예산/ 총예산	공공기관 안전활동 수준평가 공시
정책			산업 재해 사고율	공통	재해자 수/ 연평균 근로자 수	공공기관 안전활동 수준평가 공시

자료: 신완선·김주찬·조지훈(2022)

## V. 결론

본 연구는 한국 공공기관의 미래경쟁력지수 개발에 초점을 맞추고 있다. 공공기관의 당해연도 실적에 초점을 맞추기보다는 중장기적인 관점에서 경쟁력 강화 추세를 파악하고 미래를 위해서 조정 및 대비하는 관점에서 활용될 수 있는 평가지표 개발을 시도하였다. 이를 위해서, 글로벌 차원에서 활용되는 대표적인 경쟁력 평가모델을 집중적으로 조사 및 분석하였으며 4개의 다이아몬드 모델에 기반하여 평가모델을 설계하여 4대 범주, 16개 평가항목과 총 37개의 평가지표를 개발하여 평가모델을 완성하였다. 초기에 개발된 미래경쟁력지수는 45개의 공공기관의 시범 조사 및 분석을 거쳐서 보완되었다. 경쟁력지수의 적용성과 측정 용이성을 점검하여 우리나라에서 실질적으로 적용 가능한 지수체계 확보를 위해서 노력하였다.

본 연구의 결과물인 공공기관 미래경쟁력지수 평가체계는 현재의 성과를 평가대상으로 하는 공공기관 경영평가 제도를 보완, 개선하여 기관의 지속적인 발전을 유도하고자 하는 목적으로 개발되었다. 일부 시범조사를 통해서 유용성과 활용성 등에 대한 실증을 시도하였지만, 향후 전체 공공기관을 대상으로 지표체계의 검증 및 보완이 추진되어야 할 것이다. 본 연구 결과에 대한 후속 과제는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 본 연구에서 제시한 미래경쟁력지수에 대한 타당성 검증 연구가 수행되어야 한다. 이 연구를 위해 단순성(Simplicity), 적용성(Adaptability), 기여도(Contribution) 등의 관점에서 정밀 시범적용 및 전문가 포커스그룹 인터뷰(FGI, Focus Group Interview)에 근거한 실증을 통해 모델의 타당성을 검증할 필요가 있다.

둘째, 미래경쟁력지수 조사결과 및 도출된 시사점을 개별 공공기관에 실제로 적용하고 그 결과에 대한 분석을 진행할 필요가 있다. 기관별 미래경쟁력지수에 대한 실태조사 보고서를 발간 및 공유하는 것과 함께 개별 기관의 적용결과 분석을 통해 도출된 시사점을 공공기관 미래경쟁력 강화 정책제안으로 정리하여 정부에 건의한다면 공공기관의 지속적인 발전을 위한 정책적 지원체계 강화에 도움이 될 것으로 기대된다.

셋째, 기관 유형별 가중치 적용방식에 대한 추가 연구가 필요하다. 본 연구에서는 공통의 평가항목에 의한 유형별 및 개별 기관 간 비교가능성을 중심으로 평가체계를 설계하였다. 가중치를 통해서 유형별 특성을 반영하기보다는 전체적인 수준에 대한 상대적 비교를 중시한 결과이다. 향후, 기관 유형별 경영환경과 사업의 성숙도 등을 고려하여 기관별 가중치

차별화가 반영된 운영체계를 검토할 필요가 있다.

넷째, 미래경쟁력지수 향상 방안을 성숙도 모델로 제시할 필요가 있다. 개별 공공기관의 수명주기에 근거한 성숙도 분석을 통해서 전략목표를 조정하여 기관의 장기적 발전방향성 도출과 경쟁력 강화방안을 도출하는 데 활용할 수 있을 것이다. 더불어 개별 기관 간 벤치마킹과 공공기관 간 협업을 통해 우수사례를 기반으로 한 공공기관 전반의 미래경쟁력 강화를 위한 기반이 조성될 수 있을 것으로 예상된다.

## 참고문헌

### 〈국내 문헌〉

- 기획재정부 (2021). **공공기관 경영평가 편람**. 기획재정부
- \_\_\_\_\_ (2022). **공공기관 경영평가 편람**. 기획재정부
- 배지현 (2007). **경영성과를 통해 본 한국 우량기업의 경쟁력 평가**. LG 주간경제. LG경제연구원
- 서중해 (2004). **한국의 산업경쟁력 종합연구**. 한국개발연구원
- 성시경·이재완·이현국·정일환 (2020). **새로운 공공기관의 경영평가 방법의 개발-공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로**. 연구보고서 19-16. 한국조세재정연구원
- 신완선·김주찬·조지훈 (2022). **공공기관 경쟁력지수 개발 및 평가**, 연구보고서 (성균관대학교 산학협력센터). 한국조세재정연구원
- 우윤석 (2021). 공공관리 패러다임의 변화와 공기업에 미치는 시사점: NPM, NPG 그리고 NPS를 중심으로. **LHI Journal**, 12(3), 1-10. 한국토지주택공사 토지주택연구원
- 임지영·한석기·송용일·정윤철 (2006). “QFD”활용 및 “성과지표 Positioning Map”을 적용을 통한 성과지표 분석. **한국기술혁신학회 학술대회자료 113-127**. 한국기술혁신학회
- 정무섭·표민찬 (2010). 글로벌 금융위기 이후 신흥국 추격연구. **POSRI 경영경제연구**, 10(2), 28-50.
- 한국조세재정연구원 (2017). **공공기관과 국가정책**, 한국조세재정연구원

### 〈외국 문헌〉

- Ajitabh, A., & Momaya, K. (2004). Competitiveness of firms: review of theory, frameworks and models. *Singapore Management Review*, 26(1), 45-61.
- Alsayegh, M. F., Abdul Rahman, R., & Homayoun, S. (2020). Corporate economic, environmental, and social sustainability performance transformation through ESG disclosure. *Sustainability*, 12(9), 3910.
- Barge-Gil, A., & Modrego, A. (2011). The impact of research and technology organizations on firm competitiveness. Measurement and determinants. *The Journal of Technology Transfer*, 36(1), 61-83.
- Bhawsar, P. & Chattopadhyay, U. (2015). Competitiveness: review, reflections and directions. *Global Business Review*, 16(4), 665-679.
- Charles, V., & Zegarra, L. F. (2014). Measuring regional competitiveness through data

- envelopment analysis: A Peruvian case. *Expert Systems with Applications*, 41(11), 5371-5381.
- Cho, D. S., Moon, H. C. & Kim, M. Y. (2009), Does one size fit all? A dual double diamond approach to country-specific advantages, *Asian Business & Management*, 8(1), 83-102.
- Chulanova, Z. K. (2017). The human capital as a factor of competitiveness and economic development. *Asian Journal of Business Environment*, 7(3), 23-31.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- EU. (2022). *Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 Edition*. European Commission.
- Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513-525.
- IMD. (2019). *Methodology and Principles of Analysis: IMD World Competitiveness Yearbook*. IMD World Competitiveness Center.
- Ishaq Bhatti, M., Awan, H. M., & Razaq, Z. (2014). The key performance indicators (KPIs) and their impact on overall organizational performance. *Quality & Quantity*, 48(6), 3127-3143.
- Kiseľakova, D., Šofrankova, B., Čabinova, V., & Onuferova, E. (2018). Competitiveness and sustainable growth analysis of the EU countries with the use of Global Indexes' methodology. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 5(3), 581-599.
- Liu, J., Love, P. E., Davis, P. R., Smith, J., & Regan, M. (2015). Conceptual framework for the performance measurement of public-private partnerships. *Journal of Infrastructure Systems*, 21(1), 04014023.
- Meijer, A. J., Lips, M., & Chen, K. (2019). Open governance: a new paradigm for understanding urban governance in an information age. *Innovation and Governance*, Volume 1-2019.
- OECD. (2021). *Competitiveness in South East Europe 2021*. OECD.
- Pirannejad, A., Janssen, M., & Rezaei, J. (2019). Towards a balanced E-Participation Index: Integrating government and society perspectives. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101404.

- Popescu, G. H., Sima, V., Nica, E., & Gheorghe, I. G. (2017). Measuring sustainable competitiveness in contemporary economies—Insights from European economy. *Sustainability*, 9(7), 1230.
- Porter, M. E., Delgado, M., Ketels, C., & Stern, S. (2008). Moving to a new global competitiveness index. *The Global Competitiveness Report*, 43-63.
- Ruzekova, V., Kittova, Z., & Steinhäuser, D. (2020). Export performance as a measurement of competitiveness. *Journal of Competitiveness*, 12(1), 145-160.
- Sabadie, J. A., & Johansen, J. (2010). How do national economic competitiveness indices view human capital?. *European Journal of Education*, 45(2), 236-258.
- Sala-i-Martin, X., Blanke, J., Hanouz, M. D., Geiger, T., Mia, I., & Paua, F. (2007). The global competitiveness index: measuring the productive potential of nations. *The Global Competitiveness Report*, 2008, 3-50.
- Schwab, K. (2018, October). *The Global Competitiveness Report 2018*. World Economic Forum.
- Sieradzka, K., & Luft, R. (2015). Theoretical aspects of enterprise competitiveness. *Central European Review of Economics & Finance*, 10(4), 133-141.
- Smith, G., Halligan, J., & Mir, M. (2021). Does performance measurement improve public sector performance? A case of Australian government agencies. *Australian Journal of Public Administration*, 80(4), 713-731.
- The Institute for Urban Strategies. (2021). *Global Power City Index (GPCI-2021) Yearbook*. The Mori Memorial Foundation.
- WEF (2021). *The Global Competitiveness Report*. World Economic Forum.
- Whiteside, H. (2020). Public-private partnerships: market development through management reform. *Review of International Political Economy*, 27(4), 880-902.
- Wyld, D. C. (2009). Is transparency critical for firm and national competitiveness?. *Academy of Management Perspectives*, 23(4), 94-96.
- Zelga, K. (2017). The importance of competition and enterprise competitiveness. *World Scientific News*, 72, 189-194.

투 고 일: 2023년 5월 8일

심 사 일: 2023년 6월 8일

게재확정일: 2023년 6월 22일

(Abstract)

## Research on the Development of Evaluation Model and Performance Indicators for Future Competitiveness of Public Institutions

Wanseon Shin, Jihoon Cho and Juchan Kim

The purpose of this study is to comprehensively identify the level of future competitiveness of public institutions in Korea and present an integrated index for individual institution's response to future environmental changes and management of the level of future competitiveness of public institutions at the national level. In this study, representative competitiveness evaluation models at the global level were investigated and analyzed, and the evaluation model was completed by developing 4 categories, 16 evaluation items, and a total of 37 evaluation indicators.

Keywords: Competitiveness, Public institutions, Evaluation Model, Evaluation indicators

---

# 2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록

---

## ■ 2010년

- 1 공공기관 선진화의 개념과 방향  
박정수(한국조세재정연구원) · 유효정(한국조세재정연구원)
  - 2 공공기관의 생산성 제고를 위한 평가체제 확립  
고영선(한국개발연구원)
  - 3 현대적 관리주의에 의한 공공기관 경영관리의 방향  
박석희(가톨릭대)
  - 4 공공기관 계량성과 합리적 평가 방안: 공기업 재무건전성 평가모형의 유용성  
이창균(한국외대) · 고완석(한국외대) · 손해진(삼일회계법인)
  - 5 공기업 성장과 다양한 정부지분율에 따른 경영성과 비교연구  
박정수(한국조세재정연구원) · 홍유화(한국조세재정연구원)
  - 6 공공기관 국제회계기준(IFRS) 도입 현황 및 성공적 정착을 위한 과제  
장지인(중앙대) · 김완희(경원대)
  - 7 공공기관과 민간기업의 성과연봉제도의 특성 비교 분석: 사업체패널조사(WPS 2005)에 대한 실증분석을 중심으로  
김태일(고려대) · 임채홍(고려대)
  - 8 공공기관의 경쟁력 강화와 혁신 방향 모색: 이명박 정부 3년 작업에 대한 평가  
배준호(한신대)
  - 9 ODA 사업에의 공공기관의 참여 관련 논의  
최준욱(한국조세재정연구원) · 홍유화(한국조세재정연구원)
  - 10 지방공기업의 생산성 제고 방안  
곽채기(동국대)
-

■ 2011년

- 1 공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구  
박정수(한국조세재정연구원) · 유효정(한국조세재정연구원)
- 2 공기업 민영화 생산성과 수익성 측면에서의 효과분석  
박정수(한국조세재정연구원) · 홍유화(한국조세재정연구원)
- 3 공공기관 사회책임(CSR)경영의 현황과 발전과제  
장지인(중앙대)
- 4 공공기관 경영평가지표의 효율성 분석  
신완선(성균관대) · 박재연(성균관대)
- 5 공공기관 통합공시제도의 현황과 발전 방향  
허경선(한국조세재정연구원)
- 6 정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구  
김준기(서울대)
- 7 대규모 재정사업에 대한 예비타당성조사제도 평가 및 개선과제  
김재형(한국개발연구원)
- 8 지방공공투자사업의 효율성 제고 방안  
박완규(중앙대)

■ 2012년

- 1 이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제  
윤태범(방통대)
- 2 공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선방안  
홍길표(백석대)
- 3 공공기관 유연근무제의 확산과 여성인재 양성  
박한준(한국조세재정연구원)
- 4 공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안  
곽채기(동국대) · 옥동석(인천대)
- 5 민영화 정책의 평가와 과제  
승정현(고려대) · 손주현(고려대)
- 6 공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?  
박정수(이화여대)

■ 2013년

- 7 공기업 부채위험성에 대한 재무적 진단  
박진희(한국조세재정연구원)
- 8 공기업 녹색성장 전략의 문제점과 개선방안  
신완선(성균관대) · 박연탁(성균관대)
- 9 신정부의 공기업 정책방향  
곽채기(동국대)
- 1 공공기관 임원 인사제도 개선방안  
이근주(이화여대)
- 2 공공기관 성과관리체계 개선방안  
이재원(부경대)
- 3 공공기관의 자율성 제고를 위한 관리체계 개선방안  
곽채기(동국대)
- 4 우리나라 공공기관의 윤리경영체계 실효성 확보방안  
윤태범(방통대)
- 5 공공요금의 신화와 논리  
박정수(이화여대)
- 6 공기업의 재무건전성과 수익성 분석을 통한 부실화 가능성 평가  
백홍기(현대경제연구원) · 안중기(현대경제연구원)
- 7 공공기관 공적개발원조(ODA) 사업에 관한 연구  
박윤환(경기대)
- 8 공공기관의 일자리 창출: 청년 일자리 정책을 중심으로  
서정욱(고려대)
- 9 공공기관의 해외진출  
김주찬(광운대) · 이민창(조선대)
- 10 공공기관의 R&D 투자에 관한 성과탐색  
윤지웅(경희대)

■ 2014년

- 1 공공기관의 공공성 수립 및 개선전략에 관한 연구  
박윤환(경기대)
- 2 공공기관 동반성장전략의 현황과 과제  
박석희(가톨릭대) · 최정열(서울대)
- 3 공공기관 갈등관리 사례분석 - 신중부 변전소 입지선정 과정을 중심으로  
이민창(조선대) · 이재술(조선대)
- 4 공공기관의 소셜미디어 활용 현황 및 활성화  
김주찬(광운대) · 민경세(광운대)
- 5 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과에 미친 영향  
민병익(경상대)
- 6 공공기관 감사의 지위와 역할  
윤태범(방통대)
- 7 공기업 재무성과 분석: 우리나라 공기업의 경영분석지표 추이 변화에 대한 연구  
조임곤(경기대)
- 8 한국전력 재무건전성 확보를 위한 정책제언  
김성태(한국개발연구원)
- 9 SOC 공기업의 부채관리 방안: LH의 부채관리를 중심으로  
권원순(한국외대)
- 10 공공기관 경영평가의 분석: 자율과 책임의 균형  
박정수(이화여대)

■ 2015년

- 1 공기업 출자회사의 문제점과 개선과제  
나유성(국회예산정책처)
- 2 공공기관 경영평가의 수용도 제고방안  
신열(목원대)
- 3 정년연장에 따른 공공기관의 임금피크제 도입방안  
이장원(한국노동연구원)
- 4 경영정보공시가 공공기관 부채비율에 미치는 효과 분석  
이재완(원광대)

- 5 공공기관 지방이전에 따른 구성원의 삶의 질 제고 및 생산적 조직 행태 유인 방안  
조경호(국민대)
- 6 공공기관 해외진출 사례연구: LH의 ODA 사례를 중심으로  
이민창(조선대)
- 7 공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계의 양상 변화  
이민호(한국행정연구원)
- 8 수자원 관련 갈등 사례의 원인과 대응방향  
김광구(경희대)
- 9 공공기관 갈등관리 문제점과 개선방안  
심준섭(중앙대)
- 10 중립적 3자 조정기법을 통한 공공기관 갈등관리방안 고찰: 울진오송 사례를  
중심으로  
이선우(방통대) · 이강원(사회갈등해소센터)

■ 2016년

- 1 저출산 · 고령화 · 저성장 시대 공공기관의 역할과 대응과제  
신완선(성균관대) · 광채기(동국대) · 오영민(지방공기업평가원)
- 2 복지서비스 전달체계에 있어서 공공기관의 역할에 관한 연구  
금현섭(서울대) · 백승주(한국교육개발원)
- 3 중국 공공부문의 개혁 과정과 향후 전망  
이민창(조선대) · 이성춘(중국연변대)
- 4 공공기관의 공적 신사업 창출방안 연구  
홍길표(백석대)
- 5 우리나라 공공기관의 사회적 책임성 강화전략  
윤태범(방통대)
- 6 조직자율성이 공공기관에 미치는 영향에 대한 실증 분석  
전영한(서울대)
- 7 국가별 공공부문 임용제도 개방성에 대한 연구  
권일웅(서울대)
- 8 공공기관의 임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 연구  
김철희(한남대)

9 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교 연구  
한인섭(조선대) · 김형진(조선대)

10 공공기관 개방형 계약직제에 대한 연구  
이근주(이화여대)

■ 2017년

1 신용보증제도의 발전방향  
강태혁(한경대)

2 4차산업혁명시대 산업진흥기관의 유형분류와 성과측정  
박상욱(승실대)

3 농림수산분야 기능전환 및 가치관리  
박석희(가톨릭대) · 이민창(조선대)

4 에너지 분야 공공기관 발전방향  
배인명(서울여대) · 김보은(고려대)

5 공공기관 기능별 발전방향: 중소기업 지원과 가치관리 모형 연구  
윤병섭(서울벤처대) · 강호린(가천대)

6 연구관리전문기관의 실태와 역량강화 방안 연구  
윤지용(경희대)

7 공공기관의 혁신과 협업  
금현섭(서울대) · 광채기(동국대)

8 공공기관의 신뢰수준 측정 모델 개발  
윤태범(방통대) · 신민석(건국대)

9 규제영향분석 지원 공공기관 실태분석 및 제도개선 방안  
임재진(서울시립대)

10 공공기관 조직정책 정책수단의 효과  
전영한(서울대) · 김준기(서울대)

11 공공기관 성과정보 활용체계 개선방안  
조문석(한성대)

■ 2018년

- 1 공공기관 감사평가 제도의 효과성 제고에 대한 방안  
이용숙(고려대)
- 2 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안  
원구환(한남대)
- 3 공공기관 성과관리와 의사결정: 성과정보 활용을 중심으로  
정일환(승실대)
- 4 공공기관의 공정한 채용관리체계 구축을 위한 방안 탐색  
류수영(충남대)
- 5 협력적 주거복지 거버넌스 구축 방안 : LH와 다양한 주체간 파트너십 강화와  
지원 체계  
진미윤(LH 토지주택연구원)

■ 2019년

- 1 공공기관의 사회적 가치 실현 전략  
김보미(성균관대)
- 2 사회적 책임론의 쟁점: 규범과 실천 공공기관의 사회적 책임론 관련 문헌 검토를  
중심으로  
문광민(충남대)
- 3 공공기관과 사회적 가치: 조직가치의 실현가능성과 소망성  
박정호(계명대)
- 4 공공기관의 공유가치 창출(CSV)을 위한 지역혁신생태계 구축  
이윤석(계명대)
- 5 지역사회발전을 위한 공공기관의 역할 강화: 혁신도시 이전 공공기관을 중심으로  
이현국(대전대)
- 6 공공기관의 안전의식을 높이기 위한 안전문화 개선  
박시진(광운대)
- 7 공공기관 유사행정규제  
이혁우(배재대)
- 8 참여모니터링&평가(PM&E)의 지방자치단체 도입가능성 탐색  
심동철(고려대)

- 9 중앙행정기관 자체평가 연구  
김준현(부경대)
- 10 행정관리역량평가 수용성 및 실효성 제고방안 모색  
김태희(서울과기대)
- 11 재정성과평가제도 예산환류 방안 연구  
탁현우(한국행정연구원)
- 12 중국의 국유기업 지배구조 및 경영실적 평가제도 현황  
홍순만(연세대)
- 13 공공부문 평가의 경향과 한계: 공공기관 경영평가제도에 대한 연구경향 분석을 통해  
김서용(아주대)
- 14 참여기반 공공기관 평가 프로세스 개선방안  
황민섭(서울연구원)
- 15 지방공기업 경영성과에 대한 탐색적 분석: 기업성과 공공성  
김종호(KAIST)
- 16 정부업무평가의 환류제도  
정의룡(한국교통대)
- 17 공공기관 경영실적 평가지표의 변화원인과 특성에 관한 연구: 공기업을 중심으로  
김태은(한국교통대)
- 18 공공기관 경영실적 평가지표의 변화원인과 특성에 관한 연구: 지방공기업을 중심으로  
박종수(고려대)
- 19 정책 공공성 지표의 레버리지 적용가능성에 대한 이론적탐색적 연구: 공기업 경영평가를 중심으로  
곽창규(세종대)

■ 2020년

- 1 공공기관 경영평가 관련 텍스트분석 함의  
박용성(단국대) · 이창균(가톨릭관동대)
- 2 공공기관 통합채용제도 도입·활성화  
김지원(한국복지대)

- 3 공공기관의 사회적 가치 성과와 이론적 재음미  
우윤석(승실대)
- 4 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징과 과제  
이윤석(계명대)
- 5 혁신도시에서 지역의 협력을 통한 공공기관의 혁신 방안  
이향수(건국대)
- 6 공공기관 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 전략  
정진우(인제대)
- 7 경영평가에서 주요사업 계량지표의 점수보정에 관한 연구  
윤성용(경성대) · 박기남(동의대)
- 8 공공기관 안전문화 강조와 평가에 대한 연구  
전광섭(호남대) · 윤준희(자치경영컨설팅㈜)
- 9 고용창출형 고성장기업 육성방안 연구  
심형섭(가천대) · 이준엽(UNIST)
- 10 공공기관 일자리 정책 진단 및 개선방안 연구  
최현선(명지대) · 박정윤(명지대)

■ 2021년

- 1 공공기관 여성관리자 현황과 과제: 여성임원목표제 효과성 분석을 중심으로  
최성주(경희대)
- 2 공공기관 비상임이사의 기능과 역할 재정립 연구  
유승원(경찰대)
- 3 공공기관을 통한 규제관리 체계: 진단과 대안  
이혁우(배재대) · 김주찬(광운대)
- 4 코비드-19로 인한 공공기관 조직 및 업무형태의 변화 연구  
이삼열(연세대)
- 5 공기업 PPP(민관협력사업)의 사회적 책임성 제고 방안: 출자회사를 중심으로  
정용남(한림대)
- 6 공공기관의 적극적 인재 확보방안 마련을 위한 연구: 개방형 계약직제를 중심으로  
김영록(강원대)

- 
- 7 4차 산업혁명과 기업의 디지털 대전환: 공기업에 대한 시사점  
장정주(서울대) · 조현진(서영대)
  - 8 공공기관의 예비타당성조사 현황과 개선방안  
이주석(한국해양대)
  - 9 교통·물류 분야 민관협력사업 활용 방안 연구: 항만을 중심으로  
문상영(한경대) · 박주동(경상대)
  - 10 공공기관의 윤리경영 실태 및 윤리리스크 관리  
임효창(서울여대)

■ 2022년

- 1 포스트 코로나 시대 공공기관의 환경 및 운영전략 변화 분석  
이수영(서울대) · 김주찬(광운대)
  - 2 혁신적 리더십과 기업가정신이 조직 내 신뢰성과 공정성에 미치는 영향성 연구:  
포스트 코로나 시대 공공기관 운영에 관한 인식조사 분석을 중심으로  
박성민(성균관대)
  - 3 공공기관 비대면 근무인식과 방향: 조직생활과 ICT 관점적 접근  
박시진(광운대)
  - 4 포스트 코로나 시대, 성과중심 재택근무 정착을 위한 연구: 공공기관을 중심으로  
유상엽(연세대)
  - 5 공공기관 세대별 특성 차이와 이직의도 영향요인에 관한 연구  
최유진(이화여대)
-

## 공공기관과 정책연구

2023년 제1권 제1호

정기간행물등록번호 (세종, 사00014)

발행일 2023년 6월 30일

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원  
30147 세종특별자치시 시청대로 336

인쇄처 일지사

I S S N 2983-158X

© 한국조세재정연구원 2023 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.