

공공기관과 정책연구

Public Institutions and Policy Review

2023년 제1권 제2호

- | | | |
|-----|---|-------------|
| 001 | 지역사회의 협력적 거버넌스에서 공공기관의 역할 연구: 지역문제해결플랫폼 사례를 중심으로 | 박관태·정문기 |
| 025 | 공공기관의 생애주기에 따른 기능점검에 관한 탐색적 연구 | 이주경·박정수 |
| 061 | 이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제가 공공기관 채용에 미치는 영향에 관한 연구 | 민경률 |
| 081 | 공공기관 종사자의 이직도착지 결정요인에 관한 탐색적 연구 | 김효선·송현진·김경리 |
| 113 | 평가지표의 연계성에 관한 연구: 정부업무평가와 공공기관 경영평가를 중심으로 | 임홍래·라영재 |
| 135 | 공공기관 혁신에 있어 지식경영 활동이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구 | 박윤호 |
| 153 | 공공기관 ESG 도입과 국제사회 프레임워크 | 한동숙·조민혁 |
| 173 | 기업 ESG 경영 활성화를 위한 공공부문의 역할 모색: 기업 ESG 경영에 대한 소비자 인식 분석과 한국소비자원 사례를 중심으로 | 김민정·김진열·장호석 |
| 203 | 공공기관 유사행정규제 개선의 효과에 관한 연구 | 박규동·김주찬 |

공공기관과 정책연구

Public Institutions and Policy Review

2023년 제1권 제2호

- | | | |
|-----|---|-------------|
| 001 | 지역사회의 협력적 거버넌스에서 공공기관의 역할 연구: 지역문제해결플랫폼 사례를 중심으로 | 박관태·정문기 |
| 025 | 공공기관의 생애주기에 따른 기능점검에 관한 탐색적 연구 | 이주경·박정수 |
| 061 | 이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제가 공공기관 채용에 미치는 영향에 관한 연구 | 민경률 |
| 081 | 공공기관 종사자의 이직도착지 결정요인에 관한 탐색적 연구 | 김효선·송현진·김경리 |
| 113 | 평가지표의 연계성에 관한 연구: 정부업무평가와 공공기관 경영평가를 중심으로 | 임홍래·라영재 |
| 135 | 공공기관 혁신에 있어 지식경영 활동이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구 | 박윤호 |
| 153 | 공공기관 ESG 도입과 국제사회 프레임워크 | 한동숙·조민혁 |
| 173 | 기업 ESG 경영 활성화를 위한 공공부문의 역할 모색: 기업 ESG 경영에 대한 소비자 인식 분석과 한국소비자원 사례를 중심으로 | 김민정·김진열·장호석 |
| 203 | 공공기관 유사행정규제 개선의 효과에 관한 연구 | 박규동·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(중앙대)

최근호(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

목 차 contents

▣ 일반논문

- ▶ **지역사회의 협력적 거버넌스에서 공공기관의 역할 연구:
지역문제해결플랫폼 사례를 중심으로**
A Study on the Role of Public Institutions in Cooperative Governance
in the Community: Focusing on the Case of Local Problem Solving Platform
박관태·정문기(Kwantae Park, Moongi Jeong) 1

- ▶ **공공기관의 생애주기에 따른 기능점검에 관한 탐색적 연구**
An Exploratory Study on the Functional Adjustment of Public
Institutions Considering Life Cycle
이주경·박정수(Jukyong Lee, Jhungsoo Park) 25

- ▶ **이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제가 공공기관 채용에 미치는 영향에 관한 연구**
A Study on the Impact of the Public Institution's Local Talent Recruitment
Policy on the Recruitment of Local Talent by Public Institutions
민경률(Kyoungryoul Min) 61

- ▶ **공공기관 종사자의 이직도착지 결정요인에 관한 탐색적 연구**
A Study of the Determinants of Turnover Intention and Turnover
Destinations in the Public Institution
김효선·송현진·김경리(Hyosun Kim, Hyunjin Song, Kyungri Kim) 81

목 차 contents

- ▶ **평가지표의 연계성에 관한 연구: 정부업무평가와 공공기관 경영평가를 중심으로**
 A Study on the Interconnectedness of Performance Measures
 임홍래·라영재(Hongrae Lim, Youngjae Ra) 113
- ▶ **공공기관 혁신에 있어 지식경영 활동이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구**
 A Study on the Influence of Knowledge Management Activities on
 Management Performance in Innovation of Public Institutions
 박윤호(Yunho Park) 135
- ▶ **공공기관 ESG 도입과 국제사회 프레임워크**
 Public institutions ESG management and international frameworks
 한동숙·조민혁(Dongsook Han, Minhyuk Cho) 153
- ▶ **기업 ESG 경영 활성화를 위한 공공부문의 역할 모색: 기업 ESG 경영에 대한
 소비자 인식 분석과 한국소비자원 사례를 중심으로**
 Exploration of the Role of the Public Sector in Promoting Corporate
 ESG Management: Analysis of Consumer Perceptions of Corporate ESG
 Management and the Case of Korea Consumer Agency
 김민정·김진열·장호석(Minjeong Kim, Jinyoul Kim, Hoseok Jang) 173
- ▶ **공공기관 유사행정규제 개선의 효과에 관한 연구**
 A Study on the Effects of Relaxing Quasi-Administrative Regulations
 in Public Institutions
 박규동·김주찬(Kyudong Park, Juchan Kim) 203
- ▶ **2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록** 225

지역사회의 협력적 거버넌스에서 공공기관의 역할 연구: 지역문제해결플랫폼 사례를 중심으로

박관태* · 정문기**

초 록

본 연구는 지역사회에서 공공기관을 포함한 협력적 거버넌스의 구조와 유형에 대해 분석하였다. 연구 질문의 실증적 분석을 위해 본 연구는 지역문제해결플랫폼에 참여하는 지역을 대상으로 사회연결망 분석을 실시하였다. 지역문제해결플랫폼은 지역의 다양한 문제를 발굴하고 해결하기 위해 민간, 지자체, 공공기관 등이 참여하여 지역 단위의 협업체계를 구성하고 운영하는 협업 플랫폼이다. 지역문제해결플랫폼은 교육, 마을공동체, 문화/관광, 사회복지, 생활/편의, 안전/치안, 지역개발/환경, 행정관리/기타 유형과 관련한 의제들에 대해 협업한다. 분석 결과, 공공기관이 지역문제해결플랫폼의 협력적 네트워크 구조에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다. 협력적 거버넌스 유형을 살펴보면, 지역문제해결플랫폼에서 교육, 마을공동체, 문화/관광, 사회복지, 안전/치안, 지역개발/환경, 행정관리/기타 서비스 유형은 공공기관이 중심이 된 주도 조직 관리 네트워크 거버넌스 유형으로 볼 수 있다. 지역문제해결플랫폼에서 생활/편의 서비스 유형은 네트워크 관계가 나타나지 않았다. 하지만, 참여자 관리 네트워크 거버넌스 유형의 관계 특성을 보인다. 이러한 연구 결과는 공공기관이 다른 참여조직 간 관계 형성과 확대를 위해 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 다양한 고려가 필요하다는 시사점을 제공한다.

주제어: 공공기관, 협력적 거버넌스, 지역문제해결플랫폼, 네트워크

* 제1저자: 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 지방자치, 주민참여, 도시정책 등이다. 최근 논문으로는 “지역의 치안안전 및 보건의료인식이 주민참여에 미치는 영향: 지방정부신뢰의 조절효과를 중심으로”(2022)가 있다. (pkt62146@naver.com)

** 교신저자: 미국 Florida State University에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원에서 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지역문화, 지속가능발전 등이다. 최근 논문 및 주요 저서로는 “도시재생사업에서의 주민 비참여에 관한 연구: 퍼지셋 질적비교분석을 중심으로”(2021, 공저), “Residential environmental satisfaction, social capital, and place attachment: the case of Seoul, Korea”(2020, 공저), “한국거버넌스 사례집”(2016, 공동성·정문기 엮음) 등이 있다. (mgjeong@skku.edu)

I. 서론

지역에서 발생하는 문제와 행정수요는 점점 더 복잡하며 다양해지고 있다. 이러한 지역 문제를 지방정부가 단독으로 해결하는 것은 어렵다(김윤권, 2021). 지역문제는 문제의 범위, 속성, 파급력 등이 하나의 조직이나 기관에 국한되거나 일치하지 않는 사회적 난제(wicked problems)의 속성을 가지는 측면에서 다양한 주체의 자원과 노력이 필요하다(Rhodes, 2000; 이재용·엄영호, 2021). 이에 따라, 지역문제를 해결하기 위해서 정부와 함께 다양한 행위자의 협력이 중요해지고 있다. 즉, 단일 정부기관에 의해서는 효과적으로 해결하기 어려운 문제를 해결하는 과정에서 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 시민단체, 기업, 일반시민 등 다양한 참여자 사이에서 수평적이고 자발적인 협력의 역할이 크게 증가하고 있다(이명석 외, 2009: 146). 지역에서는 지역문제를 해결하기 위해서 정부, 시장, 시민 사회의 다양한 주체가 참여하여 적절한 협력적 거버넌스가 형성될 수 있도록 다양한 형태의 정책들을 추진하고 있다. 관련하여 최근에는 행정안전부가 각 지역의 다양한 문제를 발굴하고 그 문제를 해결하기 위해 정부, 지자체, 공공기관, 민간이 자발적으로 참여하여 지역 단위의 협업체계를 구성하는 지역문제해결플랫폼을 운영하고 있다. 지역문제해결플랫폼은 지역문제의 해결방안을 모색하기 위해서 시민이 주도하고, 정부와 지자체가 지원하는 민관 협업의 구조로 운영된다. 이 과정에서 지역의 다양한 공공기관의 역량과 자원들이 함께 활용된다.

협력적 거버넌스 형성과 관련하여 국내외 다양한 선행연구가 진행되었다. 그동안 협력적 거버넌스 구축과 운영에 대한 사례(구교준 외, 2013; 이수연, 2013; 정용찬·하윤상, 2019), 협력적 거버넌스 유형과 특성에 대한 연구(민연경·이명석, 2014; 이주현·박치성, 2010), 협력적 거버넌스의 형성요인(정문기, 2009; 주재복, 2013) 등이 연구되었다. 이러한 선행 연구들은 지역에서 협력적 거버넌스의 역할의 중요성을 언급하면서 구축과 운영을 위한 다양한 시사점을 제시하였다. 하지만, 지역문제 해결을 위해서 오늘날 공공기관의 역할이 점차 확대되고 있음에도 불구하고, 지금까지 협력적 거버넌스 구조에서 공공기관의 역할에 대한 다양한 연구는 부족한 실정이다.

이러한 문제 인식하에 본 연구는 “지역사회에서 공공기관을 포함한 협력적 거버넌스는 어떠한 구조와 유형인가?”라는 연구 질문을 통해 기존에 논의가 부족했던 지역사회에서 공공기관의 협력적 거버넌스 구조를 분석하였다. 실증 분석은 지역문제해결플랫폼을 대상으

로 하였다. 구체적으로 본 연구는 지역문제해결플랫폼을 운영 중인 대전, 부산, 대구, 광주, 전북, 충북, 전남, 강원 지역을 대상으로 실증 분석을 진행하였다.

II. 제도적 및 이론적 배경

1. 지역문제해결플랫폼

지역문제해결플랫폼은 지역의 다양한 문제를 발굴하고 해결하기 위해 민간, 지자체, 공공기관 등이 참여하여 지역 단위의 협업체계를 구성하고 운영하는 협업 플랫폼이다(행정안전부, 2021). 지역문제해결플랫폼의 기본원리는 크게 4가지이다. 첫째, 지역문제해결플랫폼은 시민들이 자발적이고 자율적인 참여로 지역사회의 다양한 문제를 해결한다. 둘째, 지역문제해결플랫폼은 디자인 씽킹, 리빙랩, 퍼실리테이터 교육 등 의제 실행 주체들의 역량 강화를 지원한다. 셋째, 지역문제해결플랫폼은 시민과 정부, 지자체, 기관, 단체, 기업이 지역사회 문제에 대한 공동 목표를 함께 설정하고 해결방법을 모색한다. 넷째, 지역문제해결플랫폼은 정부, 지자체, 기관, 공기업, 지역 내 다양한 이해관계자, 프로그램 사업 등을 연결한다. 지역문제해결플랫폼은 2023년을 기준으로 총 13개 지역이 참여하고 있다. 세부적으로는 충북, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 지역이 참여하고 있다. 지역문제해결플랫폼은 2019년에 광주, 충북, 대전, 경남 지역에서 시작하였고, 2020년도에 전남, 충남 지역, 2021년도에 울산, 부산 지역이 선정되었으며, 2023년 현재는 대구, 강원, 전북, 경북, 제주 지역이 포함되어 있다. 지역문제해결플랫폼에 참여하는 지역은 매년 점차 증가하고 있다.

지역문제해결플랫폼의 협력기관 현황을 연도와 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 지역문제해결플랫폼을 운영하는 지역은 참여하는 기관들을 지역문제해결플랫폼 홈페이지를 통해 공유한다. 이러한 자료들을 수집하여 정리한 결과를 보면 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 연도별 지역문제해결플랫폼 협력기관 현황

(단위: 개, %)

구분 \ 연도	2019	2020	2021	2022	합계	2019년 대비 2022년도 증감률
공공기관	18(5.7)	35(11.1)	33(10.5)	84(26.8)	170(54.1)	366.7
주민조직	-	3(1.0)	-	6(1.9)	9(2.9)	200.0
사회적경제 조직	12(3.8)	17(5.4)	19(6.1)	34(10.8)	82(26.1)	183.3
지방정부	8(2.5)	13(4.1)	12(3.8)	20(6.4)	53(16.9)	150.0
전체	38(12.1)	68(21.7)	64(20.4)	144(45.9)	314(100.0)	278.9

주: 1. 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 지방공공기관, 사회적경제 조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업 등))
2. 주민조직: 2020년 대비 2022년도 증감률

자료: 저자 작성

연도별 지역문제해결플랫폼 협력기관 현황에서 2019년부터 2022년까지 지역문제해결플랫폼을 중심으로 협력하는 기관은 총 314개(100.0%) 기관이며, 이 중에서 공공기관이 170개(54.1%)로 가장 많고, 그다음으로 사회적경제 조직 82개(26.1%), 지방정부 53개(16.9%), 주민조직 9개(2.9%)의 순이다. 연도별 증감률로 보면, 2019년 대비 2022년도의 증감률에서 공공기관이 366.7%로 가장 크다.

지역문제해결플랫폼은 지역에서 다양한 성과를 보이고 있다. 지역문제해결플랫폼을 운영하는 지역에서는 다양한 기관 간 관계가 확대되었으며, 사회적경제기업의 매출 향상, 돌봄 문제의 개선, 주민 간 교류 확대, 사회적 고립과 단절을 막는 마을 관계망 구축 등의 긍정적인 성과가 관찰되고 또한 확산되고 있다(대전지역문제해결플랫폼, 2022).

정리하면, 지역문제해결플랫폼은 지역의 다양한 구성원이 지역문제 해결을 위해 참여하여 협업체계를 구성하고 운영하는 협업 플랫폼이다. 지역문제해결플랫폼은 매년 점차 확대되고 있으며, 참여조직에서 주로 공공기관의 비율이 가장 높은 사실을 주목할 수 있다. 지역문제해결플랫폼은 지역에서 다양한 문제를 개선하는 성과를 보이고 있다. 따라서 지역의 다양한 문제 개선을 위한 시사점을 위해서 지역문제해결플랫폼에 참여하는 조직들의 관계와 구조를 분석할 필요가 있다.

2. 협력적 거버넌스

협력적 거버넌스(collaborative governance)는 정부를 포함한 공공부문과 민간부문의 다양한 사회 구성원 간의 자발적인 협력을 통한 네트워크 구축에 의한 사회문제 해결을 의미한다(이명석, 2010: 24). 협력적 거버넌스의 개념을 구성하는 협력과 거버넌스의 개념을 보면, 협력은 다양한 영역과 행위자들의 관계 및 연계를 통해 공동의 목표를 달성하기 위한 공동의 노력이다(Poocharoen & Ting, 2015: 588). 단일 주체가 아닌 다양한 주체의 역할을 상호보완하여 단독으로 해결할 수 없는 공공문제의 해결을 위해 협력의 중요성은 어느 때보다 증가하고 있다.

한편, 거버넌스(governance)는 다양하게 정의되고 활용되고 있다. 특히, 계층제를 특징으로 하는 정부 중심의 통치인 거버먼트(government)라는 개념에서 지난 20여년간 활발하게 논의된 거버넌스라는 개념은 정부 이외에 시민(사회), 시장 등과의 관계로 확장하고 있다. 거버넌스의 용어가 네트워크 거버넌스, 신거버넌스 등의 여러 개념이 혼재한 것과 관련되어 협력적 거버넌스가 사회적 조정 양식인 네트워크와 같은 의미로 사용되기도 한다(류경원·박종선, 2017). 또한, 거버넌스는 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스를 포괄하는 개념이다(민연경·이명석, 2014: 229). 본 연구에서는 거버넌스를 ‘사회문제를 해결하는 사회적 조정양식’으로 접근하고자 한다. 사회문제나 공공문제를 해결하기 위한 다양한 방식이 존재하고, 이러한 다양한 조정방식 중 하나로 거버넌스를 접근하는 것이다.

협력적 거버넌스는 협력을 사회문제 해결의 주요 기제로 활용한다(정용찬·하운상, 2019). 협력적 거버넌스는 다양한 행위자의 참여로 특징 지어지는 거버넌스의 한 유형이지만 참여에 덧붙여 참여자 간 협력을 강조한다는 점에서 거버넌스에 대한 다른 접근과 구별될 수 있다(이수연, 2013: 155). Ansell & Gash(2008)는 협력적 거버넌스를 “하나 이상의 공공기관이 공공정책의 실행이나 공공 프로그램 혹은 자산관리를 위하여 비정부 이해관계자들을 직접적으로 의사결정 과정에 개입시키는 협치적 장치로서, 그 집합적 의사결정은 공식적, 합의 중심적, 숙의적 특성에 기반한다”라고 정의한다. 또한, 협력적 거버넌스와 관련하여 네트워크 거버넌스는 행위자들의 비공식적인 자발적 협의에 의해 사회문제를 해결하는 방식을 강조한다(이명석, 2002). 협력적 거버넌스의 핵심적인 특징은 참여자들 사이의 네트워크라고 할 수 있다(민연경·이명석, 2014: 232).

3. 협력적 거버넌스의 유형 분류

협력적 거버넌스의 유형은 네트워크 측면에서 관리 네트워크 거버넌스, 조직 관리 네트워크 거버넌스, 네트워크 관리 조직 거버넌스 유형으로 구분해 볼 수 있다. 우선, 네트워크(network)는 일반적으로 한 단위가 형식적인 지위에 따라 다른 단위에 종속되어 있지 않는 어떤 형태의 구조적 상호의존성으로 묶여 있는 여러 조직을 의미한다(O'Toole, 1997: 45). 네트워크는 정보, 자원, 에너지 그리고 권력 등의 이동을 위한 부분 혹은 노드 사이의 관계를 나타낸다(안희남·이승철, 2012: 233).

다음으로, 네트워크 측면에서 협력적 거버넌스의 유형을 구체적으로 보면 첫 번째로, 참여자 관리 네트워크 거버넌스는 협력 네트워크에 참여하는 모든 조직이 중재자 역할을 공유하며, 참여 순서나 조직 규모와 관계없이 동등한 권한을 보유하게 된다(유란희, 2018: 150). 참여자 관리 네트워크 거버넌스 유형은 네트워크 밀도가 매우 높고, 조직들 간의 신뢰가 높으며, 서로 협동적이다(이주현·박치성, 2010: 4).

두 번째로, 주도 조직 관리 네트워크 거버넌스(lead organization-governed networks)는 단일한 혹은 소수의 중재자가 네트워크 내에 존재하면서 다수의 참여조직들을 연계 및 조정하는 형태이다(유란희, 2018: 150). 이러한 거버넌스 유형에서는 별형 네트워크(star network)에 가까운 구조를 보이며, 네트워크 집중도가 크고, 전체 네트워크 밀도가 상대적으로 낮은 경향을 보인다(이주현·박치성, 2010: 5).

세 번째로, 네트워크 관리 조직 거버넌스(network administrative organization)는 외부의 네트워크 관리기관이 들어와서 관리, 즉 사회서비스 전달 과정에서 조직 간 조정역할을 담당하는 조직이 존재하는 경우의 유형이다(이주현·박치성, 2010: 5). 이러한 유형은 직접 사회서비스의 전달을 담당하지 않는 조직이며, 조직 사이의 조정역할을 담당하는 근접 중심성과 매개중심성이 높은 조직이다(이주현·박치성, 2010: 6).

이상과 같이 협력적 거버넌스의 유형에 따라 참여자의 역할이나 권한이 상이하게 나타남을 알 수 있다. 이러한 유형 및 특성을 아래에 논의하는 지역문제해결플랫폼과 연계하여 논의 및 분석을 이어가기로 한다.

4. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

본 연구의 차별성은 다음과 같다. 본 연구는 지역사회에서 공공기관이 포함된 협력적 거버넌스의 구조와 유형을 서비스 유형과 주요 참여조직별로 세분화하여 분석하였다. 협력적 거버넌스와 관련한 선행연구는 협력적 거버넌스 유형과 특성에 대한 연구(민연경·이명석, 2014; 이주현·박치성, 2010), 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구(김준기·이민호, 2006), 협력적 거버넌스의 구축과 운영에 대한 사례 연구(구교준 외, 2013; 이수연, 2013; 정용찬·하윤상, 2019), 협력적 거버넌스의 형성요인 연구(정문기, 2009; 주재복, 2013) 등으로 구분할 수 있다. 이러한 선행연구는 지역에서 협력적 거버넌스의 역할의 중요성을 언급하면서 구축과 운영을 위한 다양한 시사점들을 제시한 측면에서 의의가 있다.

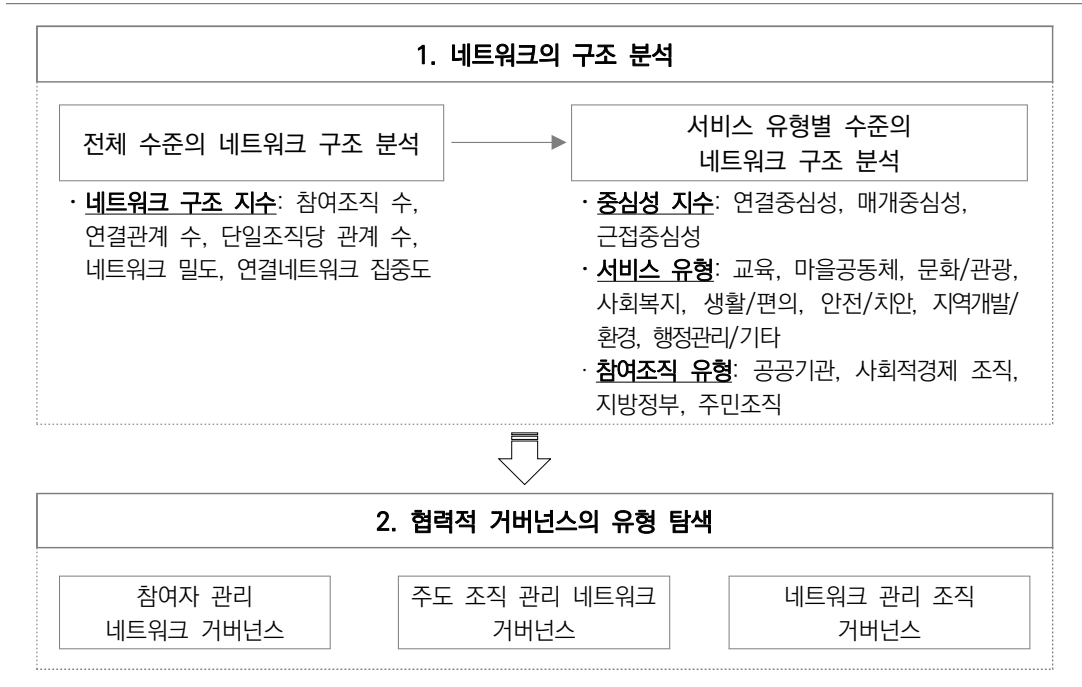
하지만, 첫째, 지역에서 지역문제 해결을 위해서 공기업, 준정부기관 등과 같은 공공기관의 역할이 점차 확대되고 있음에도 불구하고, 협력적 거버넌스 구조에서 공공기관을 세분화하여 지역의 공기업, 준정부기관의 역할에 대해 분석한 다양한 연구는 부족하였다. 둘째, 협력적 거버넌스 유형에 대한 선행연구에서는 주로 사회복지서비스 유형을 중점적으로 분석하였다. 지방정부의 서비스 유형에 따라 다양한 특성이 나타날 수 있음에도 불구하고, 다양한 서비스의 유형을 고려한 연구는 부족한 실정이다. 이에 따라, 본 연구는 지역의 공기업, 준정부기관 등과 같은 공공기관을 포함하여 공공기관을 공공기관과 지방정부로 세분하고, 사회적경제 조직, 주민조직 간의 관계를 서비스 유형별로 분석하였다는 점에서 차별성이 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석의 틀

본 연구의 목적은 지역사회에서 공공기관을 포함한 협력적 거버넌스의 구조와 유형을 분석하여 이론적 및 정책적 함의를 제시하는 것이다. 이를 위해 앞서 논의한 내용들을 바탕으로 [그림 1]과 같은 분석의 틀을 설정하였다.

[그림 1] 분석의 틀



자료: 저자 작성

본 연구는 지역문제해결플랫폼의 협력적 거버넌스 구조와 유형을 분석하기 위해 네트워크 구조를 분석하고, 이를 바탕으로 협력적 거버넌스의 유형을 탐색하였다. 우선, 네트워크 구조를 분석하기 위해서 전체 수준과 서비스 유형별 수준으로 구분하였다. 전체 수준의 네트워크 구조 분석은 이주현·박치성(2010)의 연구를 바탕으로 전체 수준의 참여조직 수, 연결관계 수, 단일조직당 관계 수, 네트워크 밀도, 연결네트워크 집중도 지수를 도출하여 네트워크 구조를 분석하였다. 서비스 유형별 수준의 네트워크 구조는 민연경·이명석(2014)의 연구에서 사용한 연결중심성, 매개중심성, 근접중심성 지수를 활용하여 분석하였다.

본 연구에서 서비스 유형은 이재용·엄영호(2021)에서 협업행정의 유형화를 위해 구분한 분류에 따라 교육, 마을공동체, 문화/관광, 사회복지, 생활/편의, 안전/치안, 지역개발/환경, 행정관리/기타로 세분화하였다. 참여조직 유형은 김상민(2016)에서 참여조직으로 구분한 지역주민, 지방정부, NGO, 학계의 유형을 고려하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 공공기관, 지방정부, 사회적경제 조직, 주민조직으로 참여조직을 유형화하고 주요 참여조직의 관계를 분석하였다. 다음으로, 협력적 거버넌스의 유형 탐색은 네트워크 구조 분석에서 도출된 지

수들을 바탕으로 민연경·이명석(2014), 이주현·박치성(2010)에서 협력적 거버넌스의 유형 분류를 위해 활용한 기준을 참고하여 협력적 거버넌스 유형을 분류하였다. 이들 연구에서는 협력적 거버넌스 유형을 참여자 관리 네트워크 거버넌스, 주도 조직 관리 네트워크 거버넌스, 네트워크 관리 조직 거버넌스로 분류하였다. 이러한 분류는 누가 관리, 의사결정, 집행에 대한 책임을 지는가와 같은 네트워크 관리자의 역할에 초점을 맞추기 위한 분류이다. 따라서 지역문제해결플랫폼의 네트워크 관리 측면에서 네트워크 행위자가 어떠한 역할을 하는지 분석하기 위해 선행연구의 유형 분류를 활용하였다.

2. 분석 대상 및 범위

본 연구는 앞서 제시한 연구 질문을 분석하기 위해 지역문제해결플랫폼을 운영하는 지역을 사례 대상으로 선정하였다. 구체적으로, 대전, 부산, 대구, 광주, 전북, 충북, 전남, 강원 지역 등 총 8개 지역이 사례분석 대상이다. 지역문제해결플랫폼은 2023년을 기준으로 충북, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 등 총 13개 지역에서 운영 중이다.

지역문제해결플랫폼은 2019년에 광주, 충북, 대전, 경남 지역에서 시작하였다. 2020년도에 전남, 충남 지역, 2021년도에 울산, 부산 지역이 선정되었으며, 2023년 현재는 대구, 강원, 전북, 경북, 제주 지역이 포함되어 있다. 이러한 사례 대상 지역은 2023년을 기준으로 지역문제해결플랫폼을 운영한다. 즉, 해당 지역들은 지역문제해결플랫폼 홈페이지를 운영하며 실행의제와 완료의제의 진행상황을 공유하고 있다. 이들 지역 중에서 지역문제해결플랫폼의 운영기간, 홈페이지를 통한 의제 공유의 활성화를 고려하여 대전, 부산, 대구, 광주, 전북, 충북, 전남, 강원 지역을 사례 대상으로 선정하였다.

3. 자료 수집 및 분석 방법

본 연구는 지역사회에서 공공기관을 포함한 협력적 거버넌스의 구조와 유형을 분석하기 위해 지역문제해결플랫폼에 게시된 실행의제, 완료의제 자료들의 참여조직 리스트를 활용하였다. 본 연구의 사례 대상 지역은 지역별로 지역문제해결플랫폼 홈페이지에 실행의제와 완료의제를 게시하고 있다. 해당 홈페이지에 게시된 실행의제와 완료의제 자료에는 지역문제해결플랫폼에서 진행하는 다양한 의제의 실행 배경, 목적, 의제 내용, 해결하고자 하는

사회문제, 실행 주체들과 관련한 내용들을 포함하고 있다.

본 연구는 사례 대상 지역이 게시한 2019년부터 2023년까지 5개년의 전체 실행의제와 완료의제를 수집하고, 서비스 유형별로 정리한 뒤에 분석에 활용하였다. 이를 통해 본 연구에서는 <표 2>와 같이 전체 292개의 지역문제해결플랫폼 의제를 수집 및 활용하였다. 세부적으로는 교육 37개, 마을공동체 16개, 문화/관광 25개, 사회복지 34개, 생활/편의 9개, 안전/치안 24개, 지역개발/환경 130개, 행정관리/기타 17개의 의제를 활용하였다.

<표 2> 지역문제해결플랫폼을 통해 수집한 의제 수와 비율

서비스 유형	빈도	비율
교육	37개	12.7%
마을공동체	16개	5.5%
문화/관광	25개	8.6%
사회복지	34개	11.6%
생활/편의	9개	3.1%
안전/치안	24개	8.2%
지역개발/환경	130개	44.5%
행정관리/기타	17개	5.8%
전체	292개	100.0%

자료: 8개 지역의 지역문제해결플랫폼 홈페이지 게시 내용을 바탕으로 저자 작성

본 연구는 협력적 거버넌스의 참여조직을 구분하기 위해서 공공기관 경영정보 공개시스템과 한국사회적기업진흥원 홈페이지의 자료들을 참조하였다.¹⁾ 지역문제해결플랫폼에 참여하는 공공기관 조직의 공공기관 여부는 공공기관 경영정보 공개시스템에 공시된 항목을 참조하여 구분하였다. 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 지방공공기관을 포함하였다. 사회적경제 조직은 한국사회적기업진흥원 홈페이지에 공시되어 있는 사회적기업 리스트와 협동조합 리스트를 활용하여 구분하였다. 사회적경제 조직에는 사회적기업, 협동조합을 포함하였다. 이를 통해 본 연구가 활용한 분석 대상은 다음의 <표 3>과 같이 전체 330개 기관이며, 세부적으로 공공기관 179개, 사회적경제 조직 85개, 지방정부 57개, 주민조직 9개이다.

1) 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오 홈페이지(<https://www.alio.go.kr>), 한국사회적기업진흥원 홈페이지(<https://www.socialenterprise.or.kr>)

〈표 3〉 지역문제해결플랫폼을 통해 수집한 참여조직 유형 빈도와 비율

참여조직 유형	빈도	비율
공공기관	179개	54.2%
사회적경제 조직	85개	25.8%
지방정부	57개	17.3%
주민조직	9개	2.7%
전체	330개	100.0%

자료: 저자 작성

다음으로 본 연구는 지역사회에서 공공기관을 포함한 협력적 거버넌스의 구조와 유형을 분석하기 위해 사회연결망 분석을 실시하였다. 사회연결망 분석(Social Network Analysis: SNA)은 사회 구성원 간 관계에 분석의 초점을 맞추어 이들 관계의 패턴으로부터 의미 있는 시사점을 도출하며, 규칙적인 관계패턴인 구조를 측정하고 분석하기 위한 다양한 개념과 방법이다(곽기영, 2017: 6-7). 사회연결망 분석에서 중심성 지수는 연결중심성 지수, 매개중심성 지수, 근접중심성 지수를 활용하였다. 연결중심성 지수는 네트워크의 어떤 행위자가 보유하고 있는 링크 개수의 총합을 나타낸다(백영민, 2023: 100). 매개중심성 지수는 네트워크의 행위자가 다른 두 행위자들이 연결되는 그 사이에 얼마나 존재하는지를 정량화한 수치이다(백영민, 2023: 119). 근접중심성 지수는 네트워크 내부의 특정 행위자가 다른 행위자들과 얼마나 근접해 있는지를 정량화한 통계치이다(백영민, 2023: 111). 협력적 거버넌스 유형을 실증적으로 분석하기 위해서는 전체 네트워크 밀도, 특정 조직의 연결중심성, 매개중심성, 근접중심성 지수가 활용된 기준이 제시된다(이주현·박치성, 2010: 5).

IV. 분석 결과

1. 지역문제해결플랫폼 협력기관의 전체 네트워크 분석 결과

지역문제해결플랫폼의 네트워크 유형을 파악하기 위해 전체 네트워크 수준에서의 구조적 특성을 분석한 결과는 다음의 〈표 4〉와 같다. 지역문제해결플랫폼의 서비스 유형에서 참여 조직 수로는 지역개발/환경 유형이 가장 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 지역개발/환경 유형의 참여조직 수가 475개로 가장 많고, 그다음으로 사회복지 113개, 행정관리/기타

111개, 문화/관광 99개, 교육과 안전/치안 각각 97개, 마을공동체 58개, 생활/편의 35개의 순으로 나타났다. 지역사회에서 개발 및 환경과 관련한 다양한 공공문제 이슈들이 대두되고 있음을 반영하고, 참여조직 수도 가장 많음을 보여준다. 또한, 사회복지지는 단순히 지방정부와 같이 관이 단독으로 해결할 수 없는 지역사회 내 제 주체 간 연계 및 관계가 중요함을 보여주는 것으로도 해석할 수 있다.

연결관계 수에서도 지역개발/환경 유형이 가장 많은 것으로 나타났다. 세부적으로 지역개발/환경 유형의 연결관계 수가 5,044개로 가장 많았고, 그다음으로 행정관리/기타 1,738개, 문화/관광 804개, 안전/치안 636개, 사회복지 420개, 교육 406개, 생활/편의 290개, 마을공동체 254개의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 참여조직 수와도 연관되어 나타나는 것으로 보인다. 참여조직 수가 가장 많으면서 그들 간의 연결도 매우 높은 것을 알 수 있다. 반면 사회복지지는 참여조직 수가 높은 반면에 상호 연결관계는 그다지 높지 않은 결과를 보여주고 있음을 알 수 있다.

네트워크 밀도에서는 생활/편의 유형이 0.244로 가장 크고, 그다음으로, 행정관리/기타 0.142, 문화/관광 0.083, 마을공동체 0.077, 안전/치안 0.068, 교육 0.044, 사회복지 0.033, 지역개발/환경 0.022의 순으로 나타났다. 생활/편의 유형에는 가장 적은 조직들이 참여하고 있으나 그들 간의 네트워크 밀도는 매우 높음을 알 수 있다. 또한, 네트워크 밀도 측면에서는 생활/편의 유형의 밀도가 가장 높은 반면, 지역개발/환경 유형의 밀도는 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 생활/편의 유형의 참여 조직들이 강하게 연결되어 있으며, 지역개발/환경 유형의 참여 조직들은 약하게 연결되어 있음을 의미한다.

〈표 4〉 지역문제해결플랫폼 네트워크의 기술 통계량

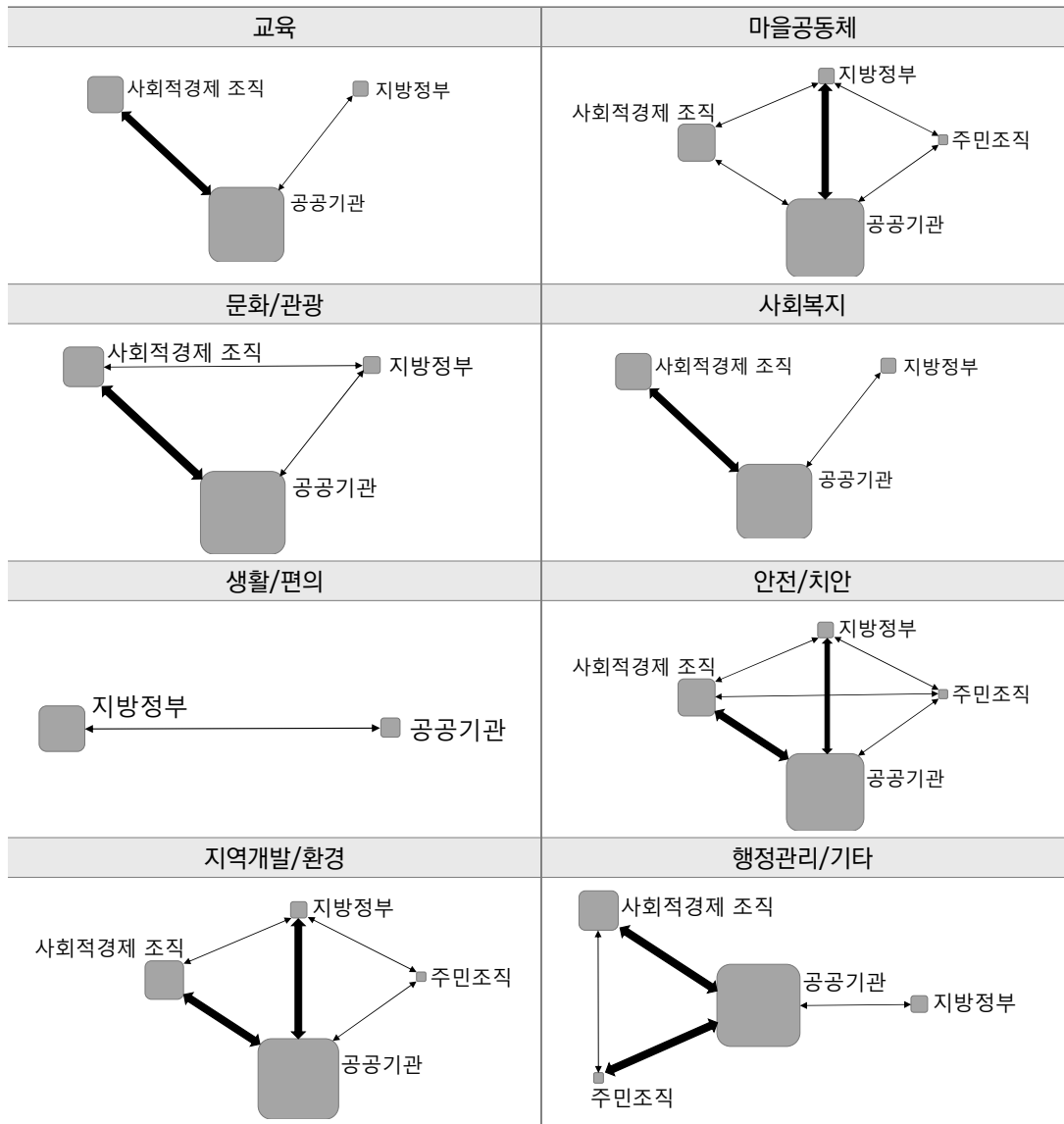
서비스 유형	네트워크 구조				
	참여조직 수	연결관계 수	단일조직당 관계 수	네트워크 밀도	연결 네트워크 집중도
교육	97개	406개	4.186개	0.044	0.126
마을공동체	58개	254개	4.379개	0.077	0.084
문화/관광	99개	804개	8.121개	0.083	0.103
사회복지	113개	420개	3.717개	0.033	0.066
생활/편의	35개	290개	8.286개	0.244	0.584
안전/치안	97개	636개	6.556개	0.068	0.132
지역개발/환경	475개	5,044개	10.618개	0.022	0.105
행정관리/기타	111개	1,738개	15.657개	0.142	0.299

자료: 저자 작성

2. 지역문제해결플랫폼 협력기관의 서비스 유형별 네트워크 분석 결과

지역문제해결플랫폼의 네트워크 유형을 파악하기 위해 서비스 유형별로 주요 참여조직 유형에 따라 네트워크의 구조적 특성을 시각화한 결과는 다음의 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 지역문제해결플랫폼 서비스 유형별 참여조직의 네트워크 시각화



자료: 저자 작성

지역문제해결플랫폼의 네트워크에 대한 중심성 지수를 보면 다음의 <표 5>와 같다. 첫째로, 연결중심성 지수에서 전반적으로 공공기관의 지수가 가장 높게 나타났다. 이는 공공기관을 중심으로 관계를 맺고 있는 정도가 가장 많으며, 공공기관을 중심으로 네트워크의 형태가 집중되어 있음을 의미한다. 즉, 네트워크상에서 공공기관이 가장 큰 영향력을 발휘할 수 있을 것으로 볼 수 있다. 두 번째로, 매개중심성 지수에서는 교육, 사회복지, 행정관리/기타 서비스 유형에서 공공기관의 지수가 가장 높게 나타났다. 이러한 결과는 공공기관이 해당 서비스 유형에서 네트워크의 중간매개 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 서비스 유형에서 마을공동체와 지역개발/환경 유형은 공공기관과 지방정부의 매개중심성 지수가 함께 높은 것으로 나타났다. 이는 해당 서비스 유형에서 공공기관과 지방정부가 함께 중간매개자 역할을 담당하고 있다는 것을 의미한다. 매개중심성은 특정 행위자가 전체 네트워크에서 다른 행위자들의 중간에서 중재자 또는 다리 역할의 정도를 측정하는 지수로, 매개중심성이 높은 행위자는 네트워크 내의 다른 행위자들이 정보나 자원을 교환하려 할 때 거쳐야만 하는 중재자이기 때문에 그 중요성이 높다(이주현·박치성, 2010: 5). 즉, 교육, 사회복지, 행정관리/기타 서비스 유형에서는 공공기관 역할의 중요성이 높다. 마을공동체와 지역개발/환경 서비스 유형에서는 공공기관과 지방정부 역할이 중요하다. 세 번째로, 근접중심성 지수에서 마을공동체, 지역개발/환경 서비스 유형은 주민조직과 사회적경제 조직이 가장 높게 나타났다. 이는 마을공동체, 지역개발/환경 서비스 유형에서 주민조직과 사회적경제 조직이 서로 강하게 연결되어 있음을 의미한다.

한편, 이러한 결과들에서 교육, 사회복지, 행정관리/기타 서비스 유형은 사회적경제 조직과 지방정부가 서로 관련되어 있지 않은 것으로 나타났다. 생활/편의 서비스 유형에서는 지방정부와 공공기관 간의 관계만 나타났다.

<표 5> 지역문제해결플랫폼의 참여조직별 중심성 지수

유형	순위	조직명	연결	순위	조직명	매개	순위	조직명	근접
교육	1	공공기관	7	1	공공기관	1.000	1	지방정부	3.000
	2	사회적경제 조직	5	2	사회적경제 조직	0.000	2	공공기관	2.000
	3	지방정부	2	3	지방정부	0.000	3	사회적경제 조직	1.500
마을 공동체	1	공공기관	7	1	공공기관	0.500	1	주민조직	4.000
	2	지방정부	6	2	지방정부	0.500	2	사회적경제 조직	4.000
	3	주민조직	4	3	주민조직	0.000	3	공공기관	3.000
	4	사회적경제 조직	3	4	사회적경제 조직	0.000	4	지방정부	3.000

〈표 5〉의 계속

유형	순위	조직명	연결	순위	조직명	매개	순위	조직명	근접
문화/ 관광	1	공공기관	13	1	공공기관	0.000	1	공공기관	2.000
	2	사회적경제 조직	10	2	사회적경제 조직	0.000	2	사회적경제 조직	2.000
	3	지방정부	5	3	지방정부	0.000	3	지방정부	2.000
사회 복지	1	공공기관	8	1	공공기관	1.000	1	지방정부	3.000
	2	사회적경제 조직	7	2	사회적경제 조직	0.000	2	공공기관	2.000
	3	지방정부	1	3	지방정부	0.000	3	사회적경제 조직	1.500
생활/ 편의	1	공공기관	2	1	공공기관	0.000	1	공공기관	1.000
	2	지방정부	2	2	지방정부	0.000	2	지방정부	1.000
안전/ 치안	1	공공기관	18	1	공공기관	0.000	1	공공기관	3.000
	2	사회적경제 조직	14	2	사회적경제 조직	0.000	2	사회적경제 조직	3.000
	3	지방정부	9	3	지방정부	0.000	3	지방정부	3.000
	4	주민조직	4	4	주민조직	0.000	4	주민조직	3.000
지역 개발/ 환경	1	공공기관	54	1	공공기관	0.500	1	사회적경제 조직	4.000
	2	사회적경제 조직	37	2	지방정부	0.500	2	주민조직	4.000
	3	지방정부	33	3	사회적경제 조직	0.000	3	공공기관	3.000
	4	주민조직	4	4	주민조직	0.000	4	지방정부	3.000
행정 관리/ 기타	1	공공기관	5	1	공공기관	2.000	1	지방정부	5.000
	2	사회적경제 조직	3	2	사회적경제 조직	0.000	2	사회적경제 조직	4.000
	3	주민조직	3	3	지방정부	0.000	3	주민조직	4.000
	4	지방정부	1	4	주민조직	0.000	4	공공기관	3.000

자료: 저자 작성

정리하면, 시각화 결과에서 전반적으로 공공기관의 참여조직 수와 공공기관과의 연결관계 수가 가장 많은 것으로 나타났다. 즉, 생활/편의 유형을 제외하면 전반적으로 공공기관을 중심으로 네트워크가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 이는 공공기관이 네트워크에서 허브(hub) 역할을 한다고 볼 수 있다.

3. 토론

본 연구의 분석 결과, 공공기관이 협력적 네트워크 구조에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다. 이는 공공기관이 지역문제해결플랫폼에서 협력적 서비스를 제공하는 데 있

어서 가장 중요한 역할을 수행하며, 가장 큰 영향력을 발휘하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 이러한 분석 결과를 이론과 선행연구를 바탕으로 협력적 거버넌스 유형으로 구분하여 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

먼저, 지역문제해결플랫폼에서 교육, 마을공동체, 문화/관광, 사회복지, 안전/치안, 지역개발/환경, 행정관리/기타 서비스 유형은 공공기관이 중심이 된 주도 조직 관리 네트워크 거버넌스 유형으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 네트워크 관계에서 중간매개 역할을 담당하는 기관이 대부분 정부기관인 것으로 나타난 민연경·이명석(2014), 유란희(2018)의 연구결과와 유사하다. 본 연구에서는 교육, 문화/관광, 사회복지, 안전/치안, 행정관리/기타 서비스 유형에서 공공기관이 중간매개자 역할을 하며, 마을공동체, 지역개발/환경 서비스 유형에서는 공공기관과 지방정부가 중간매개자 역할을 함께 담당하는 것으로 나타났다. 특히, 주도 조직 네트워크 거버넌스 유형은 네트워크의 참여조직 중 하나가 리더의 역할을 하며, 소수 조직의 네트워크 집중도가 크기 때문에 별형 네트워크에 가까운 구조를 보이게 된다(이주현·박치성, 2010: 5). 동시에 네트워크의 밀도는 상대적으로 낮은 경향을 보인다(이주현·박치성, 2010: 5). 이는 이러한 서비스 유형들의 네트워크 관계가 약한 관계로 구성되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 지역문제해결플랫폼이 마을공동체, 지역개발/환경, 안전/치안 서비스를 제공하기 위한 협력은 주도 조직 관리 네트워크 거버넌스 유형에 더 가깝다고 볼 수 있다. 공공기관은 해당 서비스 유형들에서 매개중심성 지수도 높게 나타났다. 매개중심성은 특정 행위자가 전체 네트워크에서 다른 행위자들의 중간에서 중재자 또는 다리 역할의 정도를 측정하는 지수로, 매개중심성이 높은 행위자는 네트워크 내의 다른 행위자들이 정보나 자원을 교환하려 할 때 거쳐야만 하는 중재자이기 때문에 그 중요성이 높다(이주현·박치성, 2010: 5). 즉, 공공기관은 해당 서비스 유형에서 네트워크의 중간매개 역할로서 많은 협력관계를 직접 관리하는 역할을 한다.

다음으로, 지역문제해결플랫폼에서 생활/편의 서비스 유형은 네트워크 관계가 나타나지 않았다. 하지만, 참여자 관리 네트워크 거버넌스 유형의 관계의 특성을 보인다. 해당 서비스 유형에서는 다른 서비스 유형보다 상대적으로 네트워크 밀도가 가장 높게 나타났다. 즉, 해당 유형의 네트워크에 참여하는 공공기관과 지방정부가 생활/편의 유형에서는 다 같이 리더의 역할을 하며, 네트워크에 참여하는 두 조직 간 신뢰가 높고 서로 협동적이라고 볼 수 있다. 예를 들어, 생활/편의 서비스 유형에는 교통문제가 포함되어 있다. 교통문제와 같이 구체적인 영역에서는 한국도로공사, 도로교통공단, 지방정부 간에 네트워크 밀도가 더

높을 수 있다.

마지막으로, 지역문제해결플랫폼에서 교육과 사회복지 서비스 유형은 사회적경제 조직과 지방정부의 연결관계가 나타나지 않았다. 이는 두 서비스 유형에서 사회적경제 조직과 지방정부의 협력관계가 나타나지 않거나, 크지 않다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 노인돌봄기본서비스의 네트워크 관계를 연구한 유란희(2018)의 연구 결과와는 상이하다. 해당 연구에서는 노인돌봄기본서비스의 네트워크 관계에서 송파구 지역의 민간기업이 높은 연결중심성을 가진 것으로 나타났다. 반면에 본 연구에서는 사회복지 서비스 유형에서 사회적경제 조직과 지방정부 간의 연결관계가 나타나지 않았다. 이러한 결과는 민간기업이 아닌 사회적경제 조직만을 대상으로 했기 때문인 것으로 볼 수 있다. 따라서 지역문제해결플랫폼에서 협력을 통해 제공하는 교육과 사회복지 서비스 유형에서 사회적경제 조직과 지방정부의 협력관계를 활성화시킬 필요가 있다.

〈표 6〉 분석 결과 정리

서비스 유형	협력적 거버넌스 유형	주요 내용
교육	주도 조직 관리 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중재자 및 매개 역할: 공공기관 • 연결관계: 약한 연결관계 • 사회적경제 조직과 지방정부의 연결관계 부족
마을공동체	주도 조직 관리 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중재자 및 매개 역할: 공공기관, 지방정부 • 연결관계: 약한 연결관계
문화/관광	주도 조직 관리 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중재자 및 매개 역할: 공공기관 • 연결관계: 약한 연결관계
사회복지	주도 조직 관리 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중재자 및 매개 역할: 공공기관 • 연결관계: 약한 연결관계 • 사회적경제 조직과 지방정부의 연결관계 부족
생활/편의	참여자 관리 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관과 지방정부 간의 동등한 관계 • 연결관계: 강한 연결관계
안전/치안	주도 조직 관리 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중재자 및 매개 역할: 공공기관 • 연결관계: 약한 연결관계
지역개발/환경	주도 조직 관리 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중재자 및 매개 역할: 공공기관, 지방정부 • 연결관계: 약한 연결관계
행정관리/기타	주도 조직 관리 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중재자 및 매개 역할: 공공기관 • 연결관계: 약한 연결관계

자료: 저자 작성

V. 결론

본 연구는 네트워크 분석을 통해 기존에 논의가 부족했던 지역사회에서 공공기관을 포함한 협력적 거버넌스의 구조와 유형에 대해 분석하였다. 분석 결과, 공공기관이 지역문제해결플랫폼의 협력적 네트워크 구조에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다. 이는 공공기관이 지역문제해결플랫폼에서 협력적 서비스를 제공하는 데 있어서 가장 중요한 역할을 수행하며, 가장 큰 영향력을 발휘하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 협력적 거버넌스 유형별로는 지역문제해결플랫폼에서 교육, 마을공동체, 문화/관광, 사회복지, 안전/치안, 지역개발/환경, 행정관리/기타 서비스 유형은 공공기관이 중심이 된 주도 조직 관리 네트워크 거버넌스 유형으로 볼 수 있다. 지역문제해결플랫폼에서 생활/편의 서비스 유형은 네트워크 관계가 나타나지 않았다. 하지만, 참여자 관리 네트워크 거버넌스 유형의 관계 특성을 보인다. 마지막으로, 지역문제해결플랫폼에서 교육과 사회복지 서비스 유형의 경우, 사회적경제 조직과 지방정부의 연결관계가 나타나지 않았다.

이러한 결과는 다음과 같은 이론적·정책적 함의를 제공한다. 본 연구는 지역사회에서 공공기관이 포함된 협력적 거버넌스의 구조와 유형을 분석하였다. 협력적 거버넌스와 관련한 선행연구는 협력적 거버넌스 유형과 특성에 대한 연구(민연경·이명석, 2014; 이주현·박치성, 2010), 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구(김준기·이민호, 2009), 협력적 거버넌스의 구축과 운영에 대한 사례 연구(구교준 외, 2013; 이수연, 2013; 정용찬·하윤상, 2019), 협력적 거버넌스의 형성요인 연구(정문기, 2009; 주재복, 2013) 등으로 구분할 수 있다. 이러한 선행연구는 지역에서 협력적 거버넌스의 역할의 중요성을 언급하면서 구축과 운영을 위한 다양한 시사점을 제시하였다. 선행연구에서는 협력적 거버넌스를 구성하는 참여조직을 공공기관, 민간기업, 사회적경제 조직, 주민조직 등으로 구분하여 참여조직의 네트워크 관계와 특성을 분석하였다. 하지만, 지역에서 지역문제 해결을 위해서 공기업, 준정부기관 등과 같은 공공기관의 역할이 점차 확대되고 있음에도 불구하고, 협력적 거버넌스 구조에서 공공기관을 세분화하여 지역의 공기업, 준정부기관의 역할에 대해 분석한 다양한 연구는 아직 부족하다. 이에 따라, 본 연구는 지역의 공기업, 준정부기관 등과 같은 공공기관을 포함하여 공공기관을 공공기관과 지방정부로 세분하고, 사회적경제 조직, 주민조직 간의 관계를 분석하였다. 분석 결과, 공공기관은 협력적 거버넌스의 구조에서 중요한 역할을 수행하며, 가장 큰 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다.

다음으로, 본 연구의 연구 결과를 바탕으로 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 지역문제해결플랫폼의 발전을 위해서 공공기관은 지역문제해결플랫폼에 관심과 참여를 확대할 필요가 있다. 하지만, 현재 다양한 공공기관의 관심과 참여는 부족하다. 따라서 지역문제해결플랫폼의 발전을 위해서 다양한 공공기관의 관심과 참여가 필요하다. 이를 위해 공공기관은 지역문제를 해결하기 위해 지역문제에 관심을 확대하고, 업무시스템을 변화하여 지역문제 해결에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 특히, 행정관리/기타 서비스 유형에서 공공기관이 사회적경제 조직, 주민조직과 지방정부 간 관계를 매개하는 역할이 큰 것으로 나타났다. 이러한 서비스 유형에서 공공기관이 다른 참여조직들 간 관계 형성과 확대를 위해 서비스 별로 어떠한 역할을 할 수 있는지를 고려하여 업무시스템을 변화시킬 필요가 있다.

공공기관이 지역문제해결플랫폼을 통해 다른 참여조직들과 함께 협력할 수 있도록 다양한 제도적 노력이 필요할 수 있다. 정부는 지역문제해결플랫폼의 단기적인 성과 평가에서 벗어나, 장기적으로 공공기관의 지역문제해결플랫폼 자발적 참여와 활성화에 중점을 두어야 한다. 정부에서는 단기적으로는 공공기관이 지역문제해결플랫폼에 참여하여 협업을 활성화할 수 있도록 다양한 제도적 인센티브를 제공하는 노력이 필요하며, 중장기적으로는 공공기관들이 자발적으로 협업할 수 있는 환경을 조성할 수 있는 방향으로 정책의 초점을 맞추어야 한다(박한준 외, 2016: 128). 이를 위해 정부는 지역문제해결플랫폼 사업을 단기적인 성과로 평가하는 방향에서 벗어나, 장기적인 관점에서 공공기관의 편익에 따라 지역문제해결플랫폼 의제를 연결될 수 있도록 다양한 지역문제해결플랫폼 의제들을 발굴하고, 정부, 공공기관, 주민, 지역단체들이 상호 소통할 수 있는 체계를 만들 필요가 있다.

한편, 서비스 유형 중 마을공동체, 지역개발/환경, 생활/편의 유형은 지역주민들의 실생활과 가장 맞닿아 있다. 하지만, 이들 유형에서 주민조직의 역할은 상대적으로 크지 않으며, 사회적경제 조직 간의 관계는 형성되지 않거나 미비하다. 따라서 이러한 서비스 유형에서 주민조직의 참여와 역할 확대를 고려하고, 사회적경제 조직 간의 관계 형성에 대해서도 고려할 필요가 있다.

마지막으로, 본 연구는 다양한 서비스 유형과 참여조직의 특성을 잘 나타낼 수 있도록 구체적이고 정교한 유형화를 고려하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 본 연구는 선행연구를 바탕으로 공공서비스와 참여조직을 유형화하였다. 하지만, 이러한 유형화를 통해 다양한 서비스와 참여조직의 특성이 잘 드러나지 못할 수 있다. 추후 연구에서는 이러한 다양한 서비스 유형과 참여조직의 특성이 나타날 수 있도록 구체적이고 정교한 유형화를 고려할 필

요가 있다. 이상의 한계에도 본 연구는 지역사회에서 공공기관을 포함한 협력적 거버넌스의 구조에 대해 서비스 유형과 참여조직 유형별로 분석하였다는 점에서 추후 지역사회의 협력적 거버넌스에 관한 연구에 조그만 기여를 하리라 예상한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 곽기영 (2017). **소셜 네트워크분석**. 서울: 도서출판 청람.
- 구교준·김성배·기정훈 (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로. **지방정부연구**, 17(3): 23-46.
- 김상민 (2016). 주민자치와 협력적 마을만들기 - 협력적 마을 거버넌스의 관점에서 -. **한국지방자치학회보**, 28(1): 181-209.
- 김윤권 (2021). 협업행정의 동인과 제약에 관한 이론적 연구. **한국행정학보**, 55(3): 59-94.
- 김준기·이민호 (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성. **행정논총**, 44(1): 91-126.
- 대전지역문제해결플랫폼 (2022). **2022 대전지역문제해결플랫폼 성과공유회 자료집**. 대전: 대전지역문제해결플랫폼.
- 류경원·박종선 (2017). 네트워크 분석을 활용한 지역경제협력 거버넌스의 비교연구: 대구광역시·경상북도를 중심으로. **지방정부연구**, 20(4): 383-408.
- 민연경·이명석 (2014). 노인복지서비스 전달네트워크의 구조적 특성과 효과성: 전라남도 보성군과 서울시 송파구의 협력적 거버넌스 사례를 중심으로. **정책분석평가학회보**, 24(4): 223-250.
- 박한준·하세정·박치성·최대성·이성기 (2016). **공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구**. 세종: 한국조세재정연구원.
- 백영민 (2023). **R기반 네트워크 분석: ERGM과 SIENA**. 서울: 한나래아카데미.
- 안희남·이승철 (2012). 교환 거버넌스로서 네트워크 조직의 본질과 쟁점. **한국자치행정학보**, 26(1): 219-241.
- 유란희 (2018). 네트워크 거버넌스 유형과 효과성에 대한 연구: 남양주시 사회복지전달체계를 중심으로. **지방정부연구**, 22(2): 147-172.
- 이명석 (2002). 거버넌스의 개념화. **한국행정학보**, 36(4): 321-338.
- _____ (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. **현대사회와 행정**, 20(2): 23-53.
- 이명석·배재현·양세진 (2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할 - 사회적 기업 사례를 중심으로 -. **한국정책학회보**, 18(4): 145-172.
- 이수연. (2013). 협력적 거버넌스의 관점에서 본 커뮤니티 비즈니스 정책과정에 관현 연구: 전북

- 완주군 사례를 중심으로. **한국거버넌스학회보**, 20(2): 149-169.
- 이재용·김대욱·엄영호 (2020). 지방자치단체 협업행정 유형분석 및 협업모델 신규 발굴. 강원: 한국지방행정연구원.
- 이주현·박치성 (2010). 지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로. **한국행정학보**, 44(3): 1-35.
- 정문기 (2009). 지역경제개발의 협력거버넌스. **한국행정학보**, 43(3): 229-250.
- 정용찬·하윤상. (2019). 시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로. **한국행정학보**, 53(1): 31-63.
- 주재복 (2013). 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석: 안양천수질개선대책협의회 사례를 중심으로. **한국정책연구**, 13(3): 355-374.
- 행정안전부 (2021). **2021 지역문제해결플랫폼 우수사례집**. 세종: 행정안전부 지역활성화과.

〈외국 문헌〉

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Rhodes, R. A. W. (2000). The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ERC's Whitehall Programme. *Public Administration*, 78(2): 345-363.
- O'Toole Jr., L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Poocharoen, O. & Ting, B. (2015). Collaboration, Co-production, Networks: Convergence of Theories. *Public Management Review*, 17(4): 587-614.

투 고 일: 2023년 12월 7일

심 사 일: 2023년 12월 11일

게재확정일: 2023년 12월 15일

(Abstract)

A Study on the Role of Public Institutions in Cooperative Governance in the Community: Focusing on the Case of Local Problem Solving Platform

Kwantae Park, Moongi Jeong

This study analyzed the structure and types of cooperative governance, including public institutions, in local communities. For the empirical analysis of research questions, this study conducted a social network analysis targeting regions participating in the regional problem-solving platform. As a result of the analysis, it was found that public institutions exert the greatest influence on the cooperative network structure of the local problem-solving platform. By type of cooperative governance, education, village communities, culture/tourism, social welfare, safety/security, regional development/environment, administrative management/other service types can be viewed as types of organizational management network governance led by public institutions. In the local problem-solving platform, the type of life/convenience service did not show a network relationship. However, it shows the characteristics of the relationship of the participant management network governance type. These findings provide implications that various considerations are needed on what role public institutions can play in forming and expanding relationships between different participating organizations.

Keywords: Public Institutions, Cooperative Governance, Local Problem Solving Platform, Network

공공기관의 생애주기에 따른 기능점검에 관한 탐색적 연구

이주경* · 박정수**

초 록

공공기관은 특수한 목적하에 설립되기 때문에 고유의 업무와 기능을 지니고 있다. 그러나 초기 설립 목적의 달성, 조직생존 논리에 의한 사업 확장, 환경 변화에 따른 새로운 업무영역의 등장 등으로 공공기관이 수행하는 기능과 사업에 대한 지속적인 점검이 필요하다. 그러나 우리나라에서 공공기관에 대한 장기적인 관점의 기능점검이 이루어진 적은 없다. 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 「공운법」)」에 기능점검을 수행할 수 있는 근거 규정(제14조)을 마련해 두고 있으나 이를 뒷받침할 구체적인 기준(원칙)-절차-방식 등 관련 체계가 마련되어 있지 않은 실정이다. 본 연구는 공공기관의 기능적 특성을 이론적, 실제적 관점에서 살펴보고, 법제도적 관점에서 공공기관의 기능에 대한 점검이 어떻게 이루어지고 있는지 분석하였다. 이를 통해 본 연구는 향후 「공운법」에 근거한 기능점검체계 마련 및 관리정책에 대한 시사점을 제시하고자 하였다. 또한 지속적인 기능점검과 미래지향적 기능개척을 통해 관리적 측면에서는 공공기관의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하는 한편, 공공기관의 지속가능한 운영과 존립타당성을 확보하는 것이 중요함을 제시하였다.

주제어: 공공기관, 기능점검, 생애주기, 「공공기관의 운영에 관한 법률」

I. 서론

오늘날 공공부문에 대한 다양한 사회적 요구가 증가하면서 지난 반세기 동안 공공부문의 규모와 비중은 크게 확대되었다(김준기 외, 2010). 그러나 지속적으로 증가하는 사회적 수

* 제1저자: 서울대 행정대학원에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 경영 컨설팅팀장으로 재직 중이다. 관심 분야는 공공기관 관리정책, 정부재정, 예산정책 등이다. (jklee@kipf.re.kr)

** 교신저자: 미국 피츠버그대 정책대학원에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 교육, 재정, 공공기관 정책 등이다. (parkj@ewha.ac.kr)

요에 정부가 일일이 대응할 수 없기 때문에, 이러한 역할을 수행할 새로운 조직을 필요로 하게 되었고, 공기업을 비롯한 다양한 준정부조직이 설립되었다(김준기 외, 2010). 대체로 공공기관은 공법(설립근거법)에 근거하여 설립되어 법적독점권이 인정되고 정부의 재정지원으로 도산의 위험이 없으며, 시장경쟁 및 감시압력이 부재하다는 특징이 있다(유훈 외, 2010: 289). 이러한 특징으로 공공기관은 태생적으로 주인-대리인의 문제를 지니고 있으며, 연성 예산 제약하에서 도덕적 해이가 나타날 소지가 크다. 이러한 특성은 운영의 비효율성을 야기해 공공기관의 부채 증가로 이어지기도 한다.

공공기관은 특수한 목적하에 설립되기 때문에 고유의 업무와 기능을 지니고 있다. 그러나 고유 업무 수행 이외에도 비핵심사업으로의 영역 확장 등을 통해 조직생존을 도모하기도 한다. 최근에 조직 생애주기이론의 관점에서 설립 목적을 완수한 공공기관의 폐지 또는 통폐합 등 기능조정 논의가 이루어지고 있다. 이러한 논의들은 공공기관의 존립 정당성을 원점에서 전면 재검토하여 경제·사회적 여건 변화로 인하여 필요성이 소멸된 기관이나 업무는 과감히 폐지하고, 민간부문이 보다 효율적으로 수행할 수 있는 기능은 민영화나 민간위탁 등을 추진함으로써 공공기관의 역할 범위를 재구조화할 것을 주장한다(곽채기, 2007; 유훈 외, 2010; 남창희, 2012). 공공기관 설립 이후의 사회·경제적인 여건 변화, 공공기관에 대한 수요구조의 변화, 정부 역할구조의 변화 등을 종합적으로 고려하여 공공기관의 기능을 다차원적으로 점검할 필요가 있다. 매년 많은 기관이 설립되고 있음에도 불구하고, 이들 기관의 기능을 어떻게 관리하고 전환시켜야 할 것인지에 대해서는 사회적인 논의가 부족한 실정이다.

2023년 현재 347개의 공공기관이 지정·운영되고 있으며, 이들 기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 「공운법」)에 따라 정부의 관리감독을 받고 있다. 「공운법」에서는 공공기관의 기능을 점검할 수 있는 근거 규정(제14조)을 마련해 두고 있다. 기관통폐합, 기능재조정, 민영화 등에 관한 계획 수립을 위한 기능의 적정성 점검을 규정하고 있으나 현재 이를 뒷받침할 구체적인 기준(원칙)·절차·방식 등 관련 체계는 마련되어 있지 않은 상태이다. 그동안의 공공기관에 대한 기능점검은 정치·경제적 환경에 크게 좌우된 것도 사실이다. 기능점검은 정권 초기에 집중적으로 이루어졌으며, 대체로 기관에 대한 이해와 환경 변화에 대한 고려없이 단기간에 시행되는 경우가 많았다. 이마저도 정권이 바뀌면서 연속성을 잃고 흐지부시되는 경우가 많았다. 「공운법」 제정 이후 실시된 첫 기능점검이라고 할 수 있는 선진화 계획¹⁾의 경우 하향식(top-down)의 불투명한 의사결정, 무리한 추진일정 등의 문제

점을 드러내었고 현재까지도 완료되지 않은 계획들이 다수 존재하고 있다. 이러한 문제는 윤석열 정부가 추진하고 있는 ‘공공기관 혁신가이드라인(2022. 7. 29.)’에도 그대로 나타난다. 공공기관의 생애주기적 성과관리에 대해서 신완선 외(2023) 등에서도 미래경쟁력에 초점을 맞추자는 제안이 이어지고 있다.

따라서 본 연구는 공공기관의 탄생과 성장, 소멸을 기능적 관점에서 접근하고자 한다. 관련 이론에 대한 탐색과 함께 기능점검에 대한 정책적 수요에 대해 살펴볼 것이다. 또한 「공운법」이 제정된 2007년 이후부터 2022년 말까지 16년 동안 지정된 공공기관을 바탕으로 현재 우리나라에서 운영 중인 공공기관의 기능점검 내용들을 생애주기적 관점에서 검토하여 공공기관 기능점검의 쟁점을 파악하고, 그에 대한 대안을 모색해 보고자 한다.

II. 공공기관의 생애주기와 기능점검에 관한 논의

1. 이론적 논의

1) 탄생단계: 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)

Hall(2002)은 조직의 설립을 “정부가 탄생함에 따라 공급자로부터 투입물을 획득하고 주어진 공공(고객, 환자 등)에게 산출물을 제공하는 운영 주체의 창설”이라고 하였다. 이러한 공공기관의 탄생은 시장실패와 정부실패에서 시작되었다고 볼 수 있다. 시장실패(market failure)란 시장이 최적의 자원배분 상태를 달성하지 못하는 현상을 의미한다. 시장실패가 발생하면, 즉 민간시장이 형성되지 않았거나(외부성, 공공재) 형성된 시장이 독과점일 경우 이로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위해 정부가 개입하게 된다(Rosen & Gayer, 2007). 그러나 실패한 시장을 교정하기 위한 정부의 개입이 효율적인 자원배분을 달성하지 못하는 현상 또는 실패한 시장보다 더 열악한 결과를 낳는 정부실패(government failure)²⁾가 나타나

1) 이명박 정부는 2008년도부터 여섯 차례에 걸친 공공기관 선진화 계획을 발표하였으며, 단계적으로 상장 및 지분 매각, 출자회사정리, 기능조정, 기관통합, 경영효율화 등을 추진하였다.

2) 이러한 정부실패는 크게 정부 개입의 수요측면과 공급측면의 요인에 기인한다. 우선 정부실패를 야기하는 정부 개입의 수요적인 특징에는 세금과 이의 사용에 따른 비용과 수입의 분리, 정치인의 단기적 결정, 적정 공공재 공급을 왜곡시키는 정치적 결정 과정 등을 들 수 있다. 공급측면의 경우 정부 산출물에 대한 정의 및 성과측정 곤란, 독점, 생산기술의 불확실성, 종결 메커니즘의 결여 등이 정부실패를 야기하는 주요 원인으로 지목된다.

면서(하연섭, 2011: 32), 제3의 대안으로서 시장도 정부도 아닌 중간조직으로서 공공기관이 등장하게 되었다. 다시 말해 시장실패와 정부실패는 어느 기능을 시장에서 수행하고 또 어느 기능을 정부에서 수행할지, 그 외의 기능은 어떻게 제공되어야 하는지에 대한 판단의 근거를 제공해 준다고 볼 수 있다. 공공기관은 이러한 시장과 정부의 실패가 모두 발생하는 경우 이에 대한 대응으로 발전해왔다. 구조기능론적 관점에서 시장실패의 가능성은 공공성을 추구하는 공공기관의 필요성을 제기해 주는 반면, 정부실패의 가능성은 공공기관의 기능집행의 효율성을 추구해야하는 근거를 제공해 준다. 이러한 배경으로 인해 기본적으로 공공기관의 활동영역은 정부와 시장의 활동영역과는 중복되지 않는 범위 내에서 이루어지게 된다(정용덕, 2006: 572).

초기 공공기관은 민간부문에서 쉽게 해결할 수 없었던 시장 기제들을 제공하는 역할을 담당하며 설립 목적상 사업뿐만 아니라 관련 인근 사업 및 외부 업무영역으로 역할 범위를 점차 확대하게 되었다(석조은 외, 2008). 동시에 경제성장과 시장영역의 확대가 이루어지면서 민간시장이 점차 활성화되었고 결과적으로 공공기관의 역할과 범위가 점차 민간영역과 중첩되는 양상이 나타났다(유훈, 2010). 민간시장이 성장하고 기술이 발전하면서 기존 공공기관이 제공하던 서비스 및 재화가 민간부문을 잠식하거나 구축하는 상황이 발생하기도 한다. 시장실패의 대표적 예인 공공재(public goods)³⁾는 그 분류가 시장조건이나 기술상태에 의존하기 때문에 절대적인 것이 아니다. 따라서 만약 기술 발전으로 재화에 배제성이나 경합성이 생기게 되면 공공부문이 아닌 시장에서 제공가능하다고 판단할 수 있다. 즉 공공기관의 기능은 고정적인 것이 아니라 국민의 수요, 민간시장의 성숙도, 기술 발전의 수준 등에 따라 지속적으로 변동되며 공공기관의 설립 또한 시장조건과 기술상태에 따라 변화할 수 있다.

2) 성장단계: 사업 및 조직 확대

기업은 조직 간 경쟁, 변화하는 환경과 외부압력을 극복하는 전략을 수립하며, 이러한 전략은 조직이 선택할 수 있는 근본적이고 고유한 특성에 근거하여 지속적으로 달라진다(김준기 외, 2010). 조직 차원에서는 대체로 수직통합, 집중화, 다각화 등의 성장전략이 추진되고, 사업 차원에서는 원가경쟁, 제품 차별화 전략 등이 추진된다. 특히 기업은 사업다각화(diversification)를 통하여 기존 사업에서 획득한 경험 및 질적 유희자원에 근거하여 주력

3) 공공재란 소비에서 비경합적이고 비배제성을 지닌 재화를 의미한다.

사업과 연계되는 신규사업으로 지속적으로 사업영역을 확대한다(Chatterjee & Wernerfeld, 1991; 장세진, 1998). 기업 생존에 있어서는 전망이 좋고 수익성이 높을 것으로 예상되는 산업으로 신규 진입하거나 사양산업으로부터 철수하는 의사결정이 주요 관심사라 할 수 있다. 기업진화론적 차원에서 기업은 기존에 기업이 가지고 있는 경영자원 또는 핵심역량을 중심으로 이를 활용하면서 새로운 핵심역량을 개발하게 되므로 기업의 진화과정은 필연적으로 경로의존적인 경향이 있다(장세진, 1998).

공공기관은 시장실패의 보완이나 정부의 정책 목표를 달성하기 위해서 설립되었지만, 일단 설립되면 관료제 조직과 마찬가지로 자기증식을 피하게 된다. 관료제는 자기보존 및 세력확장을 도모하기 때문에 그 업무량과는 상관없이 기구와 인력을 증대시키는 경향을 보인다.⁴⁾ 조직 구성원들은 승진 기회와 권한 확대를 위해 조직의 확장을 피하는 반면 축소에는 저항한다.⁵⁾ 관료제적 특성을 지닌 공공기관도 마찬가지로 자기보존 및 세력확장을 도모하며, 그 설립 목적을 달성한 경우에도 신규사업 진출을 통해 조직생존을 추구한다. 그 가운데에서 과도한 공공재의 공급이 이루어지거나 타 공공기관과의 사업중복이 발생할 여지가 발생하게 된다.

일반적으로 기업은 시장경쟁을 통해서 자신의 사업영역을 유지하거나 확장하는 반면, 공조직은 더 많은 자원과 권력을 획득하고자 시장에서 평가될 수 없는 영역(시장실패 또는 정부실패 영역)을 요구함으로써 자신의 신규 영역을 확보한다. 가령, 더 많은 사업 목적을 법령에 제시하거나 새로운 조직 신설을 통해서 이들의 영역과 기능의 확장을 나타낸다. 이러한 조직의 법률 변경과 명칭의 변화는 조직의 의도가 반영된 결과이며, 이를 통해서 조직은 구성원 확대 등 조직의 형태를 변화시키면서 외부 환경에서 자신의 역할과 자원이 줄어드는 것을 통제한다(Meyer, 1975; 김준기 외, 2010 재인용).⁶⁾ 공조직은 자신의 영역을 주장하면서 조직의 자원과 권력을 확보하고, 조직 영역이 확대되면서 조직의 기능과 책임성이

4) 경제학자이자 역사학자인 노스코트 파킨슨은 영국 해군성의 사례를 통해 이를 실증적으로 연구하였으며, 이러한 현상을 파킨슨의 법칙(Parkinson's law)이라고 명명하였다. 이 법칙은 조직의 자기증식성을 지적한 것으로 비단 공직뿐만 아니라 관료제적으로 비대한 조직에 적용될 수 있다.

5) 이러한 특징은 공공선택론에서 예산극대화 모형으로도 설명할 수 있다. 관료들은 소속기구의 규모(예산) 증대를 통해서 다양한 형태의 개인후생을 증진시키고자 한다(Niskanen, 1971). 이러한 관료들의 예산극대화 전략은 독점적 성격의 정부기관 권력과 예산승인자인 의회의 통제력 분산과 어우러지며, 기관산출의 과잉공급을 가져온다(정용덕, 2006: 488).

6) 한국조폐공사의 경우, 화폐수요의 감소로 기존의 사업영역이 축소되자 화폐에 사용되는 위변조방지기술을 활용한 여권 및 주민증 발급 등으로 사업영역을 확대하고 있다. 한국수자원공사는 설립 목적법상 사업으로 단지조성사업을 추가하였고, 사행사업인 경마산업을 관리하기 위해 설립된 한국마사회는 말산업 육성이라는 새로운 기능을 추가하였다.

늘어날수록 이들 조직이 외부 환경이나 다른 조직들로부터 받는 경쟁압력은 더욱 낮아지게 된다. 따라서 조직은 자신의 생존과 성장을 지속하기 위해서 영역 확장과 같은 전략적 선택을 하게 된다(김준기 외, 2010).

공공기관은 일반 기업과는 달리 경영에 있어서의 효율화 요구가 적기 때문에 앞서 언급한 파킨슨 법칙이 더 적용되기 쉽다. Meyer(1975)는 공조직이 오직 자신의 기능을 늘려감으로써 조직의 확대가 정당화된다는 점, 그리고 공조직의 산출물이 명확하지 않고 이에 대한 성과측정이 명료하지 않다는 점 등을 공조직의 기능이 지속적으로 확대되는 중요한 요인으로 보고 있다. 이는 공조직이 조직생존을 위해 지속적으로 기능을 확대하려는 속성이 있음을 설명해 준다. 이러한 속성은 상시적이고 지속적인 검토를 통해 공공기관의 기능에 대한 미세조정(fine tuning)이 이루어져야 함을 보여준다.⁷⁾

3) 소멸·전환단계: 역사적 제도주의와 단절 균형(punctuated equilibrium)

일단 어떠한 제도가 설정되면 관성적으로 유지되는 기능들이 존재한다. 사실 공공기관이 설립되면 이를 없애기란 매우 어려울뿐더러 그 기관이 수행하는 기능을 수정하기도 쉽지 않다. 이러한 특성은 역사적 제도주의의 관점에서 설명할 수 있다. 역사적 제도주의자들에 따르면, 'T시점'에서 필요에 의해 형성된 제도는 사회적 환경이 변화하여 완전히 새로운 기능이 필요하게 되어도 그 자체로 지속된다(김기형 2008; 송병호 외, 2010). 즉 T시점에서 형성된 제도는 T+1시점의 선택과 변화방향을 제약하고, T+1시점에서 형성된 제도는 또다시 T+2시점의 선택과 변화방향을 제약한다(김기형, 2008). 여러 변수들, 특히 구제도의 영향력에 의해 일단 형성된 제도는 새로운 환경의 요구에 적절히 부응하지 못할 수도 있으며, 오히려 역기능적으로 작용할 수도 있다. 구제도에 의해 선택된 특정한 경로는 새로운 환경에 보다 효율적이고 기능적일 수도 있는 경로를 선택할 가능성을 배제시킨다(김종성, 2002). 실제로도 설립 목적의 달성으로 이를 담당하는 공공기관이 폐지 또는 기능의 전환이 이루어져야 함에도 경로의존성에 의해 계속 존재한다. 즉 과거에 형성된 공공기관의 기능이 현재의 시점에서 유의미하지 않음에도 계속 유지될 가능성이 존재한다.⁸⁾ 또한 경로의존성은 기존 기능으로 인해 공공기관이 수행할 새로운 기능을 제약할 수 있다.

역사적 신제도주의에 의하면, 제도 변화는 계속적이고 점증적으로 이루어지는 것이 아니라

7) 주요 공기업의 설립근거법상 사업 확대 경향은 <부록>에 별도로 정리하였다.

8) 해당 사례는 이하 실재적 필요성 부문에서 자세히 살펴보기로 한다.

매우 급격하고, 간헐적으로 일어난다(정정길 외, 2006: 902). 공공기관의 소멸 내지 기능의 종결을 위해서는 과감하고 일관된 추진 의지가 필요함을 보여준다.

2. 기능점검의 정책적 강화요인

1) 탄생과 전환단계: 환경 변화에 따른 새로운 분야(수요)의 등장

환경 변화에 따른 새로운 분야가 등장하고 이 영역이 시장실패 또는 정부실패의 영역인 경우 공공기관이 설립된다. 기존 공공기관 또한 급변하는 환경 속에서 새로운 기능을 수행할 것을 요구받기도 하며, 이러한 환경 변화에 대비해 선제적으로 공공기관의 기능을 보강하기도 한다. 예를 들어 남북통일 및 사회통합, 기후변화 문제 등은 기존에 공공기관에서 수행하지 않았거나 수행하였으나 미진한 기능이었던, 최근 새로이 주목받고 있는 영역이기도 하다. 외부성 등으로 시장에서는 적절하게 공급되지 못하는 재화와 서비스를 제공하기 위해, 즉 시장실패를 보완하기 위해 공공기관의 역할이 필요하다. 기후변화 등 환경문제의 경우 전통적인 시장실패 영역으로 국가적 차원의 국제협력이 필요하다. 더욱이 환경 분야는 초기자본이 많이 소요되기 때문에 민간에서는 자본과 경험 부족 등으로 진출하기 어려운 분야이기도 하다.

기후위기가 전 세계적인 이슈로 부각됨에 따라 기후변동·변화 예측 및 관련 정보 수집을 위해 2005년에 (재)APEC기후센터가 설립되었다. 광우병 및 조류독감, 살충제 계란 등으로 안전한 먹거리에 대한 관심과 수요가 증대되면서 국민적 요구를 반영하여 2010년에는 축산물품질평가원이 새롭게 출범하였고, 가습기살균제 사고를 계기로 생활화학물질에 대한 안전성 요구가 증가함에 따라 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률」 제정(2018. 3. 20.)을 통해 환경산업기술원 및 안전성평가연구소 등에 생활화학제품 및 물질에 대한 평가 및 관리업무를 신규사업화하였다.

이렇듯 환경 변화에 따라 공공기관이 수행하는 사업과 기능에 대한 국민의 요구 및 사회적 기대가 변화하게 되며, 이러한 국민적 수요를 반영하기 위한 공공기관 기능점검이 필요하다.

2) 성장단계: 재정손실과 민간시장 잠식

실제적으로 공공기관의 기능점검이 필요한 이유는 매우 다양하다. 대표적으로 민간시장의 성장과 시민사회의 성숙으로 더 이상 공공부문에서 재화와 서비스를 제공할 필요가 없어진 경우, 공공기관 간 유사기능이 중복되는 경우가 이에 해당한다.

기업의 사업 단위를 핵심사업과 비핵심사업으로 나누는 이유는 선택과 집중을 통해 효율적인 경영을 추구하기 위해서이다. 성장기회를 모색하는 입장에서 기업들은 신산업(신성장)을 추진하지만, 때에 따라서 신규사업의 추진은 오히려 핵심사업에 결정적 피해를 줄 수 있다. 특히 공공기관이 설립 취지와는 달리 사회에서 필요한 수준보다 공공재를 과다하게 생산한다면, 이는 국가 전체적으로도 재정자원의 낭비를 초래할 수 있다. 특히 비핵심사업으로 확장하는 경우 타 공공기관의 핵심사업과 중첩될 위험도 있으며, 이는 예산중복투입에 의해 재정효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져온다.

우리가 기능점검을 해야 하는 또 다른 이유는 공공기관들의 사업수행이 민간시장을 잠식할 가능성이 있기 때문이다. 공공기관(특히 공기업)들은 개발연대 당시 정부의 각종 혜택을 받으며 국가 발전을 견인하였다. 이로써 독점적인 시장과 기술을 보유하게 되었고, 상당기간 이러한 독점체제가 유지되면서 민간시장의 발전을 지연시키는 원인을 제공하기도 하였다. 또 공공기관이 사업영역을 확장하면서 이미 형성된 민간시장을 구축(crowding out)할 위험도 존재한다.⁹⁾ 기술의 발달과 민간시장의 성숙으로 공공기관에서 제공하던 서비스와 재화를 민간에서도 충분히 제공 가능한 경우도 존재한다. 일례로 국민체육진흥공단의 경우 기능점검을 통해 민간시장이 활성화된 스포츠센터 사업부문을 2010년 민간에 매각한 바 있다. 한국도로공사에서 고속도로 건설사업을 독점적으로 수행하다가 1994년 「사회간접자본 시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정으로 국가 재정사업으로 추진되던 일부 고속도로 건설사업을 민자사업으로 전환되면서 민자고속도로가 도입된 것도 이러한 사례로 볼 수 있다.

최근 활발히 논의되고 있는 ‘경쟁중립성(Competitive Neutrality)’도 이러한 맥락에서 설명할 수 있다. 경쟁중립성이란 정부가 법적·재정적 권한으로 민간기업과 경쟁하는 공기업에 차별적으로 제공되는 혜택을 제거하여 시장참여자들 간의 경쟁이 왜곡되는 현상을 방지하고 시장의 효율성을 확보하여야 한다는 것이다. 왜냐하면 공공기관에 정부보조금, 세제감면의 혜택을 제공하거나 정부규제로부터 예외를 인정한다면, 동일 분야에서 활동하는 민간기업과 공기업 간의 경쟁 질서를 왜곡시킬 우려가 있기 때문이다.¹⁰⁾

9) 반대로 시장실패 영역과 시장이 형성되지 않은 곳에서는 공기업의 역할이 보다 부각되기도 한다.

3) 소멸·전환단계: 초기 설립 목적의 완수

설립 당시 부여받은 기관의 설립 목적을 달성한 공공기관에 대한 기능점검이 필요하다. 이러한 경우는 수행하고 있는 기능과 시장상황 등을 종합적으로 검토해 관련 기능의 축소 내지 폐지, 전환이 요구된다. 가장 대표적인 예는 대한석탄공사라 할 수 있다. 대한석탄공사는 석탄광산의 개발을 촉진하고 석탄의 생산·가공·판매 및 그 부대사업을 운영하게 하여 석탄의 수요와 공급을 안정시킬 목적(「대한석탄공사법」 제1조)으로 1950년에 설립된 공기업이다. 국내 석탄생산량은 1988년도 347개 탄광에서 2,430만톤 생산이 최고치였으나 민영탄광의 폐광 및 감산, 광산의 심부화(深部化) 등으로 무연탄의 국내생산량이 지속적으로 감소하고 있으며, 국민 생활 향상에 따라 무연탄의 수요 또한 급격히 감소하였다.¹¹⁾ 1989년 정부의 비경제탄광 폐광을 유도하는 '석탄산업 합리화 정책'¹²⁾ 추진으로 석탄산업의 대대적인 구조조정이 이루어졌고, 전 세계적으로도 환경오염 저감을 위해 친환경에너지를 선호하면서 석탄을 발전연료로 사용하는 비중을 줄이려는 정부 정책이 지속되고 있다. 이에 대한석탄공사는 수익성 악화 등에 따른 자본잠식 상태이며, 타 에너지 공기업과의 통폐합도 검토된 바 있다.

초기 설립 목적을 달성한 경우에는 사업다각화를 통해 사업영역을 확장하기도 한다. 장기간 쌓아온 공공기관의 시설·인력 및 축적된 기술력을 활용한다는 차원에서는 사업영역 확장을 부정적인 시각으로 일축할 수는 없다. 초기 설립 목적을 달성한 경우에는 국가재정이 국민의 공공서비스를 확대하거나 질을 개선하는 방향으로 소요될 수 있도록 국가적 차원의 방향 전환이 이루어질 필요가 있고, 그러한 목적에서 주기적인 기능적정성 점검이 필요하다.

한국조폐공사의 경우 화폐수요의 감소로 기존 사업영역이 축소되자 화폐에 사용되는 위변조방지기술을 활용한 여권 및 주민증 발급 등으로 사업영역을 확대하고 있다. 2008년 12월 31일 설립근거법 개정 당시, 고액권 화폐 발행에 따라 급감할 것으로 예상되는 화폐

10) 다만 공기업의 경우 공익성과 수익성의 선순환구조가 형성될 필요가 있음을 주의하여야 한다. 공기업은 공익성과 함께 수익성을 동시에 추구하는 기업적 성격을 지니므로, 공익적 사업을 지속적으로 추진할 수 있도록 수익성의 안정적인 확보가 중요하다(송하성·곽재기, 2006). 따라서 공익성과 수익성의 선순환구조 형성을 위한 사업수행에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요하다.

11) 대한석탄협회에 따르면 2011년 208톤에 달했던 무연탄 생산은 2018년 120만톤으로 감소하였으며, 이 중 대한석탄공사의 3개 탄광에서 65만톤이 생산되었다.

12) 석탄산업 합리화 정책이란 석탄산업의 재산성 악화에 따른 폐광으로 인한 사회적 문제 발생을 방지하기 위하여 정부가 1989년 취한 비경제탄광의 정리와 경제성이 높은 탄광의 집중 육성을 골자로 하는 석탄산업 조정 정책을 말한다. 정부는 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥시키기 위해 1995년 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」을 제정하였다.

부문에 대한 공사의 시설·인력 및 축적된 기술력을 최대한 활용하기 위하여, 조폐공사가 수행하고 있는 비화폐부문의 법적 근거를 명확히 하기 위해 법률을 개정한다고 밝히고 있다. 이에 따라 조폐공사는 보안이 중요시되는 공무원 ID카드, 여권 발행 등의 사업을 수행하며, 그 영역을 확대해 나가고 있다. 이와 같이 공적인 영역에서 기존의 조폐공사의 역량을 활용해 미래지향적인 방향으로 기관의 기능을 전환한 것으로 볼 수 있다.

〈표 1〉 기능점검에 관한 이론적·정책적 논의

생애주기	탄생(신설)	성장(운영)	소멸(폐지, 전환)
이론적 논의	시장실패 및 정부실패에 대한 대응	관료제 특성, 자기증식적 특성	역사적 신제도주의 (경로의존성)
정책적 강화·긴장 요인	환경 변화에 따른 새로운 수요의 등장	비효율적 운영에 따른 재정손실과 민간시장 잠식	초기 설립 목적의 달성
사례	축산물품질평가원 안전성평가연구소	한국통신(민영화) 한국도로공사(민자건설)	대한석탄공사(무연탄) 한국조폐공사(화폐사업)

자료: 저자 작성

이상의 이론적·정책적 논의를 바탕으로 공공기관은 시장실패와 정부실패 영역에 해당하는 기능을 담당하기 위해 설립되지만, 조직의 생존논리에 따른 자기증식으로 점차 그 기능과 범위가 확대해 가는 경향이 존재한다. 또한 한번 생성된 기관은 경로의존성으로 인해 쉽게 소멸되지 않는 경향을 보인다. 따라서 정부는 공공기관의 업이 시장실패와 정부실패 영역에 해당하는지, 비효율적인 조직 및 기능 확대가 이루어지지 않는지, 불필요 혹은 목표를 달성한 기능에 대한 기능 축소 내지 전환이 이루어지고 있는지 등을 제도적으로 점검할 필요가 있다.

Ⅲ. 공공기관 기능점검의 현황과 쟁점

1. 기능점검에 대한 탐색적 분석의 틀

이하에서는 2007년 「공운법」 제정 이후 공공기관을 대상으로 공공기관의 기능점검과 관련한 현행 제도적 틀과 운영현황을 살펴본다. 공공기관의 생애주기적 관점에서 공공기관의

기능점검이 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지를 분석함으로써, 현재 기능점검의 문제점을 살펴보고 향후 기능점검의 방향성을 제시하고자 한다.

[그림 1] 탐색적 분석의 틀



자료: 저자 작성

2. 제도 현황과 쟁점 분석

1) 탄생(신설)단계: 신설 타당성 심사제도와 예비타당성 심사제도

「공운법」이 제정된 2007년 이후에 새로이 설립된 공공기관을 살펴보면, 지난 16년(2007~2022)간 총 129개의 기관이 신설된 것으로 나타났다.¹³⁾ 이 중 20개 기관¹⁴⁾은 기관통폐합으로 출범한 공공기관으로 순수한 의미의 기관 신설이라고 보기 어렵고, 기존 공공기관이 그 형태를 전환하며 설립된 5개 기관의 경우(주택도시보증공사, 한국방송광고진흥공사, 여수광양항만공사, 한국세라믹기술원, 재외동포협력센터)도 마찬가지라 할 수 있다.

기관 유형별로는 주로 기타공공기관, 위탁집행형 준정부기관, 준시장형 공기업 순으로 많이 신설되었다. 설립 형태를 살펴보면, 「민법」 제32조에 근거한 비영리법인 성격의 기관

13) 2023년 기준 공공기관을 대상으로 조사하였고, 알리오상의 설립일을 기준으로 분석하였다. 분석기간 중 지정이 해제된 기관은 포함하지 않았다.

14) 정보통신사업진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국언론진흥재단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국인터넷진흥원, 한국저작권위원회, 한국콘텐츠진흥원, 한국토지주택공사, 한국환경공단, 한국환경산업기술원, 한국청소년활동진흥원, 소상공인시장진흥공단, 한국언론진흥재단, 노사발전재단, 농림수산물교육문화정보원, 대한체육회, 국가과학기술연구회, 광해광업공단 등

(재단법인 등)이 14개, 「상법」상 기관이 3개이며 나머지 기관들은 개별 설립법을 근거로 신설되었다.

〈표 2〉 공공기관 유형별 신설 기관 분포(2007~2023년)

(단위: 개, %)

공공기관 유형		신설 기관 수	
공기업	시장형	0	(0.0)
	준시장형	6	(4.7)
준정부기관	위탁집행형	15	(11.6)
	기금관리형	0	(0.0)
기타공공기관		108	(83.7)
계		129	(100)

자료: 저자 작성

과거 「정부투자기관 관리기본법」과 「정부산하기관 관리기본법」에서는 기관 신설과 관련한 규정은 존재하지 않았으나 2007년 두 법을 통합한 「공운법」이 제정되면서 공공기관 신설에 대한 조항이 새로이 규정되었다. 제정 당시 국회운영위원회의 검토보고서에 따르면, 공공기관의 설립 타당성을 검토하는 체계적인 시스템이 부재하여 기관이 남설될 우려가 있기 때문에 공공기관 신설 절차를 보완하기 위해 동 제도를 도입하였다고 밝히고 있다.¹⁵⁾ 주무기관의 장이 공공기관을 신설하고자 할 때, 입법예고 전 기관의 신설타당성에 대한 심사를 요청하여야 하며, 의무적으로 공공기관 운영에 관한 주요 사항을 결정하는 공공기관 운영위원회(이하 ‘공운위’)의 심의를 거쳐야 한다. 신설타당성 심사 대상은 ① 법률안¹⁶⁾에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관, ② 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관, ③ 법률안에 정부가 단독으로 또는 공공기관과 합하여 자본금의 30퍼센트 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관이며, 주요 검토기준은 신설 기관이 수행하게 될 사업의 필요성 및 효과, 수행주체의 적정성, 재원조달방안의 적정성 등 세 가지로 볼 수 있다(「공운법」 제7조). 주무기관 장이 제출하는 기관 신설 계획서에는 ① 기관의 사업 범위 및 내용, ② 신설 기관이 제공하는 서비스·재화, ③ 향후 5년간의 연간 수입 및 정부 지원 예산 소요, ④ 향후 5년간의 조직·인력 운영계획, ⑤ 기존에 설립된 유관기관 현황,

15) 국회운영위원회 수석전문위원 공공기관의 운영에 관한 법률안 검토보고(2006. 11.), p. 13.

16) 이때의 법률안은 명시적으로 정부법률안만을 의미하지 않으나 심사요청의 주체를 주무기관의 장으로 규정하고 있어(「공운법」 제7조) 정부법률안으로 해석된다.

⑥ 그 밖에 기획재정부 장관이 요청하는 자료(「공운법 시행령」 제9조) 등이 포함되어야 한다.

〈표 3〉 기관 신설타당성 심사 기준 및 흐름도



자료: 기획재정부(2011), 『공공기관 선진화 백서: 2008~2010』, p. 82

신설 기관이 어떠한 기능(사업)을 수행할 것인지, 그 사업이 필요하고 그 사업수행을 통한 효과가 얼마나 되는지, 해당 서비스와 재화를 민간에서 제공할 수는 없는지, 유사 서비스를 제공하는 공공기관들이 존재하는지를 살펴보는 것은 넓은 의미에서 설립되는 기관의 기능에 대해 판단하는 첫 단계라고 할 수 있다.

지난 2007~2022년 개최된 공운위에서 신설타당성 심사는 총 6회 이루어졌다. 임업진흥원과 기초과학연구원은 2009년 1월에 신설타당성 심사를 거친 후 각각 2012년 1월과 2011년 11월에 설립되었고, 두 기관 모두 2012년 5월 7일에 공운위 의결로 신규 공공기관으로 수시 지정되었다.¹⁷⁾ 2013년에 공운위의 심사를 거친 한국재정정보원도 2016년 7월에 설립되었으며, 이듬해 1월 기타공공기관으로 지정되었다.¹⁸⁾ 이후 공운위에 요청된 신설타당성 심사는 부재한 상황이다.

〈표 4〉 공운위의 신설타당성 심사 사례(2007~2020년)

공운위 일시	신설타당성 심사기관	심사 결과
2007. 7. 18.	한국방사성폐기물관리공단	기관 신설(2009. 1. 1.)
2007. 8. 21.	의료연구개발기관	기관 신설(2010. 12. 10.)
	1) 대구경북첨단의료산업진흥재단 2) 오송첨단의료산업진흥재단	
	3) 한국보건의료연구원	기관 신설(2008. 12. 23.)
2008. 7. 23.	군용비행장 등 주변지역 관리공단	재원마련 대책 미비와 타당성 미흡
2008. 8. 26.	한국장학재단	기관 신설(2009. 5. 7.)
	감항인증원	수요 증가 전까지는 기존 기관 활용
2009. 1. 29.	기초과학연구원	기관 신설(2011. 11. 21.)
	임업진흥원	기관 신설(2012. 1.)
2013. 4. 25.	한국재정정보원	기관 신설(2016. 5. 27.)

자료: 기획재정부 홈페이지(정책자료)

「공운법」 제정 이래 설립된 공공기관의 수가 상당함에도 실제 신설타당성 심사를 거쳐 설립된 사례는 7건에 불과하다. 이는 의원입법으로 발의된 기관 신설과 관련된 법률안의 경우 「공운법」상 신설타당성 심사를 받지 않아 사전관리의 사각지대가 발생했음을 보여준다.

17) 기관이 설립된다고 하여도 바로 「공운법」 제4조의 요건을 충족하는 것은 아니므로 기관 설립과 공공기관 지정 사이에는 시차가 발생할 수 있다.

18) 2018년 1월, 준정부기관(위탁집행형)으로 변경지정되었다 다시 2023년 1월 기타공공기관으로 환원되었다.

법규상 기관 신설과 관련된 의원발의 법률안의 경우 안전이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의견을 청취하고, 필요한 경우 의안 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관하여는 국회예산정책처의 의견을 들을 수 있으나(「국회법」 제58조), 구체적으로 정부가 어느 부처를 의미하는지 불분명하여 각 상임위원회가 소관 부처의 의견을 듣는 것으로 같음하는 경우가 다수 발생하고, 이 경우 신설을 원하는 부처의 의견만 수렴되는 경향이 있어 공공기관 신설에 있어 적절한 통제가 작동하기 어렵다는 문제가 있다(김도승 외, 2013). 최근 설립된 한국섬진흥원의 경우 국회 행정안전위원회의 「도서개발촉진법」 개정을 통해 2021년 9월에 신설되었다.¹⁹⁾

만약 기관 신설이 「국가재정법」 제38조의 예비타당성조사의 대상²⁰⁾에 해당되는 경우에는 사업의 경제적·정책적 필요성 등에 대한 타당성 검토를 거쳐야 한다. 예비타당성조사 요구서에는 <표 5>의 내용들이 기술되어야 하며, 국내 유사시설이나 민자유치 가능성 등을 통해 해당 사업이 공공부문에서 제공되어야 하는지, 타 기관과의 기능중복이 발생하지 않는지를 검토하게 된다.

<표 5> 예비타당성조사 요구서의 주요 내용

구분	항목	세부사항
1	사업계획(안)	사업의 목적, 추진 경위, 사업 규모, 총사업비, 사업추진체계, 자원조달방식, 사전용역의 수행 여부 및 사업기대효과 등
2	사업 추진의 필요성	
3	국고 지원의 적합성	
4	소요자원의 규모와 조달 방안	
5	사업 추진에 따른 정책효과	일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가 등
6	지역균형발전 요인 또는 기술 개발 필요성	
7	사업추진상의 위험요인과 대응방안	
8	선행 예비타당성조사 신청 및 수행 이력	
9	민자적격성 판단 관련 사항	

자료: 국가법령정보센터

19) 제386회 국회 제1차 국회운영위원회 검토보고서

20) 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업으로서, 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위해 ① 건설공사사업, ② 정보화사업, ③ 국가연구개발사업, ④ 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업 등에 대해 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 국회 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

신설 기관 중 설립근거법을 지닌 국립낙동강생물자원관(2015년 설립), 국립생태원(2013년 설립), 국립해양자연사박물관(2013년 설립) 등은 「공운법」 제7조에 따른 신설타당성 심사는 거치지 않았으나 「국가재정법」 제38조 따라 예비타당성조사를 받은 기관들이다.²¹⁾ 그러나 총사업비 규모가 500억원 미만인 경우, 사업 규모는 크더라도 단서조항에 해당되는 경우에는 예비타당성조사에서도 면제되고 있다.

설립 당시 「민법」 제32조상 비영리단체로 설립된 경우에도 신설타당성 심사요건에 해당하지 않기 때문에 사전적으로 기능적정성 검토를 거치지 않는다.²²⁾ 초기 소규모의 재단형태로 설립된 이후 기관 업무의 확대 및 기능 강화 등으로 인해 법정법인으로 전환되어 공공기관으로 지정된 경우 역시 사후적으로 기능의 적정성을 검토할 수밖에 없다.

2) 성장(운영)단계: 기능적정성 점검²³⁾ 및 경영평가

공공기관의 기능적정성 점검에 대한 규정은 「정부투자기관 관리기본법」에서는 관련 규정이 존재하지 않다가 2003년에 제정된 「정부산하기관 관리기본법(이하 「정산법」)에서 본격적으로 등장하였고 「공운법」에서도 유사조항이 마련되었다. 「정산법」 제12조(기능 및 규제)의 주기적 점검)는 「공운법」 제정 시에도 영향을 미쳐 유사한 내용이 「공운법」 제14조(공공기관에 대한 기능조정 등)로 규정된 것으로 보인다. 해당 조항은 당초 「공운법」 정부안에는 포함되어 있지 않았으나 국회 법안심사 시에 신설되었다.

〈표 6〉 공공기관 관리법령상 기능점검 관련 조항

구분	제정일	기능점검 관련 조항
「정부투자기관 관리기본법」	1984. 3. 20.	관련 조항 없음
「정부산하기관 관리기본법」	2003. 12. 31.	제12조(기능 및 규제의 주기적 점검) 주무기관의 장은 소관 정부산하기관의 기능 및 그 기능수행과 관련한 규제내용의 적정성을 주기적으로 점검하여 이를 개선하도록 함으로써 국민에 대한 서비스를 제고할 수 있도록 노력하여야 한다.

21) 국립낙동강생물자원관 건립사업은 2009년에, 국립생태원과 국립해양생물자원관 건립은 2007년에 예비타당성 조사를 받은 바 있다.

22) 그러나 초기 설립은 비법정법인 형태로 설립되었다가 기관 형태를 변경한 경우도 존재할 수 있다.

23) 기능적정성 점검과 기능조정을 포괄하는 개념으로 기능점검이라는 용어를 사용하기도 한다.

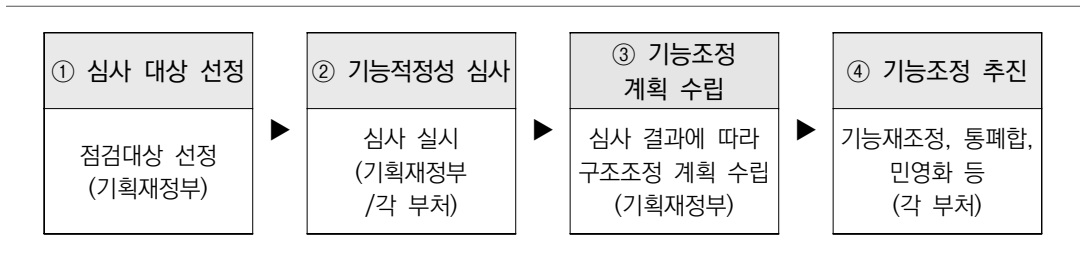
〈표 6〉의 계속

구분	제정일	기능점검 관련 조항
「공공기관의 운영에 관한 법률」	2007. 1. 19.	제14조(공공기관에 대한 기능조정 등) ① 기획재정부 장관은 주무기관의 장과 협의한 후 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관통폐합·기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다.

자료: 관련 법령을 바탕으로 저자 작성

공공기관의 기능적정성 심사제도는 공공기관 설립 이후의 사회·경제적인 여건 변화, 공공기관에 대한 수요구조의 변화, 정부역할구조의 변화 등을 종합적으로 고려하여 공공기관의 지속적인 존립 정당성과 필요성을 확보하기 위한 것이다(한국조세연구원 공공기관연구센터, 2013). 기능적정성 심사의 방향은 폐지·축소할 기능과 확대·보강할 기능을 동시에 진단함으로써 공공기관 설립 목적에 적합한 핵심기능·사업을 재구축하는 데에 목적이 있다(기획재정부, 2011). 기능점검의 과정²⁴⁾은 다음과 같다.

[그림 2] 공공기관 기능적정성 심사 및 기능조정 추진 절차



자료: 기획재정부(2011), 『공공기관 선진화 백서: 2008~2010』

「공운법」 제정 이후 기능점검이 이루어진 첫 사례는 이명박 정부의 ‘공공기관 선진화 계획’이라고 할 수 있다. 이명박 정부에서는 6차에 걸친 선진화 계획을 통해 24개 기관의 민영화, 36개 기관의 기관통폐합, 2개 기관의 경쟁도입 및 20개 기관의 기능조정 등을 발표하였다.²⁵⁾ 박근혜 정부에서는 ‘공공기관 합리화 정책방향(이하 합리화)’과 ‘공공기관 정상화 대책(이하 정상화)’²⁶⁾을 잇따라 발표하였다. 합리화와 정상화 계획에서는 상시적 모니터링

24) 기능점검의 과정은 「공운법」 제14조 제2항에 규정되어 있다.

25) 이는 추진계획상의 수치이며, 실제 추진 성과는 계획과 다소 차이가 있다.

26) 기획재정부 보도자료(2013. 7. 8.)-「공공기관 합리화 정책방향」 수립, 기획재정부 보도자료(2013. 12. 11.)

및 기능점검을 통해 공공기관의 역할을 재정립하여 비핵심기능, 민간경제 저해 요소, 유사·중복 기능 등을 조정할 것임을 밝혔고, 이에 따라 정보화, 고용, SOC, 문화국민생활 등 분야별 기능점검을 실시하였다. 이러한 기능적정성 심사 및 기능조정은 공공기관의 정당성을 다시 한 번 검토하고 기능을 재정립한다는 측면에서 의의가 있다. 두 번의 기능점검 및 조정은 정권 초기에 집중적으로 이루어졌으며, 이후 이행실적을 점검하는 방식으로 이루어졌다. 앞서 살펴본 바와 같이 기능의 경로의존성 및 자기증식적 속성을 혁신하기 위해서는 과감한 의사결정과 신속한 추진이 필요한 것도 사실이지만 선진화 계획의 경우 기능조정에 대한 충분한 사전준비와 의견 수렴 없이 단기간에 이행을 완수하는 것을 목표로 이루어져 무리하게 추진되었다는 부정적 평가도 받고 있다(조택, 2008; 조성봉, 2011).

〈표 7〉 이명박 정부의 공공기관 선진화 추진계획 주요 내용

차수	날짜	주요 내용
1	2008. 8. 11.	41개 기관에 대해 통합, 기능조정(12개), 민영화(27개) 등 추진
2	2008. 8. 26.	40개 기관에 대해 통합(29 → 13개), 폐지(3개), 기능조정(7개), 민영화(1개) 등 추진
3	2008. 10. 10.	30개 기관에 대해 통합(7 → 3개), 폐지(2개), 기능조정(1개), 민영화(10개), 경쟁도입(2개), 경영효율화(8개)
4	2008. 12. 22.	69개 기관의 경영효율화 방안 마련 정원 19천명 축소, 예산절감 1.7조원, 자산매각 8.5조원
5	2009. 1. 15.	공공기관으로 지정되지 않은 273개 출자회사 관리방안 마련 - 131개: 지분매각(111개), 청산 및 폐지(17개), 모기업에 흡수통합(3개) 등 추진 - 142개: 투자성과 제고, 조기매각 유도 등 관리강화
6	2009. 3. 31.	60개 기관의 경영효율화 방안 마련 정원 3천명 축소, 예산절감 1,300억원, 자산매각 1,800억원

자료: 기획재정부(2011), 『공공기관 선진화 백서: 2008~2010』

〈표 8〉 박근혜 정부의 분야별 기능조정계획 주요 내용

날짜	분야	주요 내용
2014. 2. 25.	정보화	• 정보통신기술(ICT) 특별진흥법(2013년 8월 제정)에 따라 정보화 연구개발(R&D)을 다른 산업의 R&D로부터 분리하여 정보통신산업진흥원(NIPA)에 통합
	해외자원개발	• 한국전력공사의 유연탄 및 우라늄 광산지분 매각 • 한국석유공사 해외광구 내 비핵심자산 매각 • 한국가스공사의 해외 자회사 지분 매각

- 「공공기관 정상화 대책」 발표

〈표 8〉의 계속

날짜	분야	주요 내용
2014. 2. 25.	중소기업진흥	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업 R&D 지원 기능을 중소기업기술정보진흥원으로 통폐합 창업지원업무 관련 기능을 확대·강화
	고용·복지	<ul style="list-style-type: none"> 고용정보망(한국고용정보원)과 복지정보망(한국보건복지정보개발원)이 상호 연계되도록 시스템 구축 산업인력공단 등 4개 기관에 분산되어 운영되던 훈련과정 심사, 훈련기관 평가 등 기능을 한국기술교육대학으로 통합 사회복지협의회와 보건복지정보개발원에서 각각 수행하고 있는 복지시설·프로그램 평가업무를 통합
2015. 5. 27.	SOC	<ul style="list-style-type: none"> 철도공사는 철도산업 구조개편을 추진하고 고비용 구조를 효율화 내의 민간 중북·경합기능은 축소·폐지하고 주거복지 및 도시재생 기능을 확대
	농림·수산	<ul style="list-style-type: none"> 축산물과 식품으로 이원화된 HACCP 인증기관을 통합 녹색사업단의 업무를 임업진흥원과 산림복지진흥원으로 이관 후 폐지
	문화·예술	<ul style="list-style-type: none"> 체육인재육성재단을 국민체육진흥공단 스포츠개발원과 통합 국민생활체육회는 전문체육과 생활체육의 연계성을 강화하기 위하여 대한체육회와 통합이 진행 중 문화재단·박물관문화재단의 문화상품 개발기능을 공예디자인문화진흥원으로 이관
2016. 6. 13.	에너지	<ul style="list-style-type: none"> 기초전력연구원 폐지 후 한전 전력연구원으로 통합 일반용 전기사용전 점검(한전, 전기안전공사)을 전기안전공사로 일원화 한수원 보유의 발전용 댐관리를 수자원공사에 위탁 석탄공사와 광물자원공사의 구조조정 석유공사의 에특회계사무 및 융자업무 에너지공단으로 이관 전력판매, 가스도입·도매, 화력발전 정비 분야의 민간개방 확대
	환경	<ul style="list-style-type: none"> 생물·생태 관련 4개 공공기관 통합 한국환경공단과 한국환경산업기술원의 유사중복 기능 일원화 상하수도 통계작성(상하수도협회, 환경공단) 기능을 환경공단으로 일원화
	교육	<ul style="list-style-type: none"> 해외전자정보 공동구매 기능을 과학기술정보연구원으로 일원화 대학재정정보시스템을 사학진흥재단으로 일원화 고전번역기능 고전번역원으로 일원화

자료: 기획재정부, 「공공기관 정상화 대책 실행계획 확정」, 보도자료, 2013. 12. 31.; 관계부처 합동, 「경제혁신 3개년 계획 실현을 위한 중점관리대상기관 부채감축계획(안)」, 2014. 2.; 관계부처 합동, 「공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안」, 2015. 5. 27.; 관계부처 합동, 「공공기관 기능조정 방안 - 에너지·환경·교육 분야 -」, 2016. 6. 13.을 참고하여 저자 작성

「공운법」 제48조에 의해 이루어지고 있는 공기업·준정부기관 경영실적평가는 주요한 성과평가도구이자 사후통제수단이다. 이러한 경영실적평가는 매년도 기관의 성과를 경영관리

와 주요 사업으로 나누어 평가하는데, 이에 대한 평가를 통해 기관이 수행하는 사업의 적절성 등을 평가할 수 있다는 점에서 기능점검의 성격을 일부 갖추고 있다.

기획재정부가 2020년 6월 발표한 ‘공공기관 인력운영 효율화 방안’에도 기능점검의 요소가 반영되어 있다. 여기에는 공공기관 스스로 기관의 기능·업무량 변동에 대응하여 기존 인력의 일부를 신규 수요 및 현장서비스 분야에 재배치하는 계획이 담겨 있다. 이에 따라 공공기관은 재배치 계획 수립 시 조직진단 등을 거쳐 기능·업무량 감소 분야로부터 재배치가 가능한 인력을 발굴하고 기관별 특성에 맞게 추진계획을 마련하여야 한다. 해당 제도의 경우 최종적인 관리감독은 기획재정부에서 이루어지지만, 기관 자체적인 기능진단을 통해 이루어진다는 점에서 정부 주도로 이루어지는 경영평가나 기능조정제도와는 다른 측면이 있다.

3) 폐지(전환)단계: 기능재조정, 통폐합, 민영화

사회적 요구 및 환경 변화, 정부의 정책적 필요에 의해 공공기관이 설립되었다는 전제로, 공공기관이 초기의 설립 목적을 달성하거나 또는 그 필요가 해소되었을 때 해당 기능을 담당하는 기관이 실제로 폐지되거나 다른 기능을 수행하도록 전환되었는지 살펴볼 필요가 있다. 그러한 의미에서 역으로 「공운법」 제정 이후 폐지(전환)된 공공기관의 그 이유를 살펴보는 것이 의미가 있을 것이다.

〈표 9〉에서 볼 수 있듯이 폐지(전환)된 공공기관이 설립 목적을 달성하여 폐지되었다기 보다는 대체로 새 정부의 공공기관 관리정책의 일환으로 기능점검이 이루어짐에 따라 기관 간 통폐합이 이루어진 경우가 대다수이다. 이러한 통폐합의 목적은 기관 간 기능중복을 제거하여 효율성을 제고하고 시너지 효과를 창출하기 위함이다.

민영화를 통해 정부지분율이 감소하여 공공기관이 민간기업으로 전환된 경우는 기보캐피탈(2009년), 한국기업데이터(주)(2013년), 인천종합에너지(주)(2015년)에 불과하며 대부분 통폐합 등을 통해 설립 목적상 기능을 전환 및 확대하여 조직생존을 유지하고 있다. 이러한 사실은 한번 공공기관이 설립된 이후 유지되는 경로의존성(path dependency)을 보여준다.

〈표 9〉 폐지·통폐합 공공기관 현황

연도	기관명	비고
2008	-	-
2009	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기술연구회(기초기술연구회, 산업기술연구회로 흡수통합) • 코레일애드컴(주) • 한국노동교육원 • 정보통신윤리위원회(방송심의위원회로 흡수통합) 	코레일애드컴(주), 한국노동교육원의 경우 선진화 계획으로 폐지
2010	<ul style="list-style-type: none"> • 대한주택공사+한국토지공사(現 한국토지주택공사) • 한국과학재단+한국학술진흥재단+국제과학기술협력재단(現 한국연구재단) • 한국정보사회진흥원+한국정보문화진흥원(現 한국정보화진흥원) • 한국문화콘텐츠진흥원+(재)방송영상산업진흥원+한국게임산업진흥원(現 한국콘텐츠진흥원) • 한국산업기술평가원+한국산업기술재단+부품소재산업진흥원+한국기술거래소(現 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원) • 한국에너지자원기술기획평가원(現 한국에너지기술평가원) • 한국소프트웨어진흥원+한국전자거래진흥원+정보통신연구진흥원(現 정보통신산업진흥원), • 한국정보보호진흥원+한국인터넷진흥원+정보통신국제협력진흥원(現 한국인터넷진흥원) • 환경기술진흥원+친환경상품진흥원(現 한국환경산업기술원) • 한국환경자원공사+환경관리공단(現 한국환경공단) • 한국언론재단+신문유통원+신문발전위원회(現 한국언론진흥재단) • 코레일엔지니어링(주)+코레일트랙(주)+코레일전기(주)(現 코레일테크(주)) • 코레일네트웍스(주)+코레일개발(주)(現 코레일네트웍스(주)) • 저작권위원회+컴퓨터프로그램보호위원회(現 한국저작권위원회) 	3차 선진화 계획(35개 공공기관이 15개 기관으로 통합)
2011	<ul style="list-style-type: none"> • 한국산재의료원(現 근로복지공단으로 흡수통합) • 한국청소년진흥센터+한국청소년수련원(現 한국청소년활동진흥원) • 한국전자파연구원+한국전기전자시험연구원(現 한국화학융합시험연구원, 한국기계전기전자시험연구원, 한국건설생활환경시험연구원) 	기관 폐지 및 통폐합
2012	<ul style="list-style-type: none"> • 노사공동고용지원단(現 노사발전재단으로 통합) 	기관통폐합
2013	<ul style="list-style-type: none"> • 한국농림수산정보센터+농촌정보문화센터(농촌경제연구원 부설)(現 농림수산물교 육문화정보원) 	기관통폐합
2014	<ul style="list-style-type: none"> • 시장경영진흥원(現 소상공인시장진흥공단에 흡수통합) 	기관통폐합
2015	<ul style="list-style-type: none"> • 산업금융지주+한국정책금융공사(現 산업은행) 	기관통폐합
2016	<ul style="list-style-type: none"> • 체육인재육성재단(現 국민체육진흥공단로 흡수통합) • 아시아문화개발원(現 아시아문화원으로 이관) • 국민생활체육회(現 대한체육회로 흡수통합) • 녹색사업단(해산 후 임업진흥원과 산림복지진흥원으로 이관) • 축산물안전관리인증원(現 식품안전관리인증원으로 흡수통합) • 한국승강기안전관리원+한국승강기안전기술원(現 한국승강기안전공단) 	기관통폐합
2021	<ul style="list-style-type: none"> • 광해관리공단+광물자원공사(現 한국광해광업공단으로 흡수통합) 	기관통폐합
2023	<ul style="list-style-type: none"> • 재외동포재단(해산 후 재외동포협력센터로 기능이관) 	기관폐지 및 신설 ('정부조직법' 개편)

자료: 저자 작성

3. 공공기관 기능점검의 개선방향

공공기관의 기능점검 실태분석에 기초해 향후 개선해야 할 방향은 다음과 같은 네 가지로 요약해 볼 수 있다.

1) 신설타당성 심사제도의 실효성 확보

설립 단계에서부터 공공기관이 수행하는 기능을 사전적으로 검토하는 작업이 필요함에도 불구하고 일부 기관에 한해 신설타당성 심사와 예비타당성조사가 이루어질 뿐, 상당수의 신설 기관은 이러한 절차를 거치지 않고 있음을 확인하였다. 제도의 지속성과 경로의존성 등을 고려할 때, 사후적인 조정보다는 공공기관의 설립 단계에서 보다 심도 있는 기능점검이 이루어지는 것이 더욱 중요하다. 경우에 따라 신속히 국민수요에 대응하기 위해 관련 기관을 신설하는 것도 필요하지만, 무분별한 기관설립은 사후적으로 기능재조정이나 통폐합 등을 야기해 소모적인 갈등과 행정비용을 발생시킬 여지가 크다. 따라서 현재 정부입법에 한해 제한적으로 이루어지고 있는 신설타당성 심사 대상의 범위를 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

2) 상시적 기능점검의 제도화

그동안 공공기관에 대한 경영실적평가가 주요 사업에 대한 기능점검의 역할을 어느 정도 수행했다고 볼 수 있다. 그러나 공공기관의 자기증식적 성향이 주요 사업보다는 비핵심사업에서 주로 나타나기 쉽다는 점을 감안해본다면, 매년 실시하는 경영실적평가만으로 공공기관이 수행하고 있는 기능을 점검하는 것은 한계가 있다. 현재 「공운법」상 기능점검 기준 및 방식, 주체, 주기 등에 대한 구체적인 내용은 부재한 상황이다. 따라서 「공운법」상의 기능점검 규정을 보다 구체화하고 상시적 기능점검 과정을 마련하는 작업이 병행될 필요가 있다. 이러한 상시적 기능점검은 2015년에 발표된 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 “소유에 대한 근거를 반복적으로 확인”해야 한다는 기본 방향에도 부합한다(박정수 외, 2015)

박한준·하세정(2018)에 따르면 공공기관 종사자를 대상으로 한 설문조사²⁷⁾에서, 공공기관

27) 정부의 공공기관 관리제도와 주요 정책들에 대한 평가의견을 확인하기 위해 정책 및 제도의 필요성과 기관의 공공성, 효율성, 자율경영, 책임경영 강화에 어느 정도 기여하고 있는지에 대해 2016년 공기업·준정부기관 경영실적평가 피평가기관 119개 기관 1,775명을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 116개 기관 610명이 설문에 응답하였다.

관리수단으로 활용되고 있는 주요 제도 중 기능조정에 대한 필요성 및 기여도에 대한 인식이 긍정적인 것으로 나타났다(〈표 10〉 참고). 공공기관에 대한 통제적 관점에서 벗어나 상향식 방식(bottom-up)의 기능점검이 이루어질 수 있도록 통로를 마련할 필요가 있다. 자율책임경영의 측면에서, 정부 주도의 일회적인 기능점검이 아닌 기관의 자율적이고 지속적인 기능점검을 통해 기관 스스로 존립정당성을 확보할 수 있는 기회를 제공하되, 정부는 일관된 원칙과 절차를 공공기관에 제공할 필요가 있다.

3) 공공기관 관리제도 간 연계 강화

정원관리제도, 경영평가제도 등 공공기관의 주요 관리제도 간 연계를 통해 공공기관에 대한 기능점검을 보다 종합적으로 수행하는 방안이 필요하다. 매년 실시되는 공공기관 경영평가의 주요 사업과 공공기관 인력(정원)심사 시 인력증원의 근거로 제시되는 신규사업과 확대사업 등에서도 공공기관이 수행하는 기능을 연계하여 살펴보는 것이 필요하다. 경영공시에서도 설립 목적에 맞게 공공기관의 기능들이 적절히 수행되고 있는지 관련 정보를 투명하게 제공하고 점검하는 것도 필요하다. 경영평가 후속조치로 이루어지는 생애주기별 공공기관 컨설팅을 통해 수행 사업의 적정성에 대해서도 환류가 이루어질 필요가 있다. 지난 2020년 6월에 발표된 공공기관 인력 재배치계획은 기능과 인력의 연계를 강화하기 위한 취지로 도입되었다고 할 수 있다. 단순히 기능점검을 효율성 관점에서만 접근하는 것이 아니라 공공성을 확대하고 환경 변화로 부각되는 새로운 분야를 선도하고 지원하는 차원에서 접근하는 것 역시 중요하다.

〈표 10〉 공공기관 관리제도에 대한 평가적 의견

(단위: 점)

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

주: 7점 리커트 척도를 적용, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가
 자료: 박한준·하세정(2018), 「공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식과 시사점」, 조세재정 브리프, 제65호, 한국조세재정연구원

4) 미래지향적 기능 설정

마지막으로 정권에 관계없이 기존에 수립된 기능조정계획을 지속적으로 추진함으로써 완결성을 제고하는 방안이 필요하다. 이를 통해 공공기관의 혼선을 막고 의도적인 지연을 통한 기회주의적 행동을 방지할 필요가 있다. 또한 정부의 정책적 판단에 따른 기관통폐합일 지라도 통폐합을 통한 정책적 효과가 나타나고 있는지에 대한 평가와 환류를 통해 정책결정자가 기관 운영단계에 이러한 내용을 반영할 수 있게 하는 것이 중요하다.

무엇보다 설립 목적을 달성한 기관들에 대해서는 기관이 조직생존을 위해 무분별한 사업 확장이 이루어지지 않도록 기관의 역량을 고려하여 국가 차원에서 미래지향적인 기능을 재설정하도록 해주는 것이 필요하다. 기존 기관이 지닌 전문성, 기술과 지식, 설비 등을 활용하여 국가에 기여할 수 있는 영역을 함께 탐색하고 발굴하는 데 정부 또한 노력을 기울일 필요가 있다.

〈표 11〉 기능점검의 생애주기별 쟁점 및 대안 정리

생애주기	탄생(신설)	성장(운영)	소멸(폐지, 전환)
제도현황	공공기관 신설타당성 심사제도 (「공운법」 제7조) 예비타당성조사 (「재정법」 제38조)	공공기관의 기능적정성 점검 (「공운법」 제14조)	민영화·폐지, 기관통폐합, 기능재조정 (「공운법」 제14조)
쟁점사항	제한적인 신설타당성 심사 대상	일시적, 단기적 기능적정성 점검	완결성 부족 과거의 기능 유지
대안모색	신설타당성 심사제도의 실효성 확보, 사전적 기능점검의 강화	정기적·상시적 기능점검 실시 타 관리제도와 연계성 강화	국가적 차원의 미래지향적 기능 설정

자료: 저자 작성

IV. 결론

박정수 외(2015)는 2005년과 2015년에 발표된 「OECD 공기업지배구조 가이드라인」의 제정 취지를 반영하여, 중장기적인 관점에서 공공기관의 효율적 경영과 사업성과를 제고하기 위해 상시적 기능점검체계 구축과 공공기관 존치평가제도의 효과적 도입방안을 제시한 바 있다. 현재 매년 실시되는 경영평가제도 중심의 우리나라 공공기관 관리시스템은 미시적

수준에 초점을 맞추고 있어 거시적 수준의 정책성과는 미진하다는 진단이다. 이를 보완하는 제도적 기반으로 상시적 기능점검과 준치평가가 필요하며 이를 통해 공공서비스의 질을 개선할 수 있을 것이다.

과거의 공공부문 기능조정과 관련된 개혁들을 살펴보면 사회적 분위기, 정책결정자의 선호 및 이념성향에 따라 상이한 접근이 이루어졌음을 발견할 수 있다. 일관된 원칙과 절차의 부재, 일회적인 기능점검은 공공기관의 기능을 장기적인 관점에서 판단하고 추진하는 데 장애요소가 될 수 있다. 또한 하향식(top down)의 접근방법은 공공기관이 수행하는 기능과 업무를 근본적으로 검토함에 있어 적극적이고 자발적인 참여를 이끌어내기 힘들다는 어려움이 있다. 기능점검의 제도화를 위해서는 상시적이고 자율적인 방식으로 전환하는 것이 필요하다.

모든 공공기관에 대해 그 역할을 분석하고 재검토하고 이에 따른 기능재조정 방안을 제시하며 궁극적으로 각 기관의 미래에 대한 방향을 구상하는 것은 매우 방대한 작업일 수 있다(조성봉, 2011). 또한 기능재조정 방향이 잡혔다고 하더라도 이를 실천에 옮기기 위한 구상은 치밀한 분석과 절차 그리고 충분한 사전 작업이 필요한 일이다(조성봉, 2011). 그럼에도 불구하고 지속적으로 변화하는 환경 속에서 공공기관이 사회에서 필요로 하는 공공서비스와 재화를 적절히 공급하기 위해서는 이러한 작업이 지속적이고 상시적으로 이루어질 필요가 있다.

생애주기별로 공공기관이 수행하는 기능에 대한 적정성을 주기적으로 검토함으로써 시장 실패와 정부실패를 보완하여 국민의 새로운 수요를 대응할 수 있을 것이다. 관리적 측면에서는 공공기관의 무리한 사업확장과 과도한 조직의 확대를 사전·사후적으로 차단함으로써 공공기관의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하는 한편 국가재정이 낭비되는 것을 막아 재정전전화에도 긍정적인 기여를 할 수 있다.

생애주기에 따른 기능점검을 추진함으로써 공공기관 스스로 기관의 존립 정당성을 확보하는 기회로 활용할 수 있을 것이다. 지속적인 존립정당성이 인정되는 공공기관에 대해서는 국민의 부담경감 및 공공서비스 개선을 도모할 수 있도록 미래지향적 기능조정을 모색할 필요가 있다. 또한 해당 공공기관의 존립 목적에 부합하는 고유 업무와 핵심사업을 중심으로 사업구조를 재구축할 필요가 있다. 무엇보다도 공공기관의 주인이 '국민'임을 공공기관을 관리하는 정부와 공공기관이 상호 인식하고 국민이 체감가능한 공공서비스 제공을 위해 지속적인 자기검열을 시도하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

본 연구는 공공기관의 기능점검이 어떻게 이루어지고 있는지 생애주기적 관점에서 관련 제도를 살펴보고 개선방향을 제시하였다는 점에서 의의가 있으나 신설타당성 심사제도의 실효성 확보방안과 상시적 기능점검 방안 등에 대한 구체적인 개선방안 등을 제시하지 못한 점은 연구의 한계라 할 수 있다. 후속연구를 통해 보다 구체적이고 실제적인 대안수립이 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 곽채기 (2007). 공공기관의 설립·운영 현황과 구조조정 방향. **행정자치부 조직진단센터 공공조직포럼 발표문**.
- 국회운영위원회 (2006. 11.). **공공기관의 운영에 관한 법률 제정에 관한 공청회 자료**. 국회.
- 기획재정부 (2011). **공공기관 선진화 백서: 2008~2010**. 기획재정부.
- _____ (2013. 7. 8.). [보도자료] 공공기관 합리화 정책방향 수립.
- _____ (2013. 12. 31.). [보도자료] 공공기관 정상화 대책 실행계획.
- _____ (2014. 2. 25.). [보도자료] 경제혁신 3개년 계획 실현을 위한 중점관리대상기관 부채 감축계획(안).
- _____ (2015. 5. 27.). [보도자료] 공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안.
- _____ (2016. 6. 13.). [보도자료] 공공기관 기능조정 방안 - 에너지·환경·교육분야.
- 기획재정부·공공기관연구센터 (2013). **공공기관 현황편람**. 한국조세재정연구원.
- 김기형 (2008). 복잡성, 혼돈 그리고 정책의 진화적 합리성: 의약분업 정책을 중심으로. **정부학연구**, 14(1): 139-177.
- 김도승·정명운·홍종현 (2013). **공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구**. 한국법제연구원.
- 김종성 (2002). 신제도주의의 행정학적 함의 - 역사적 신제도주의를 중심으로-, **사회과학연구**, 13: 59-82.
- 김준기·석조은 (2010). 공기업의 사업영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, **한국행정연구**, 19(2): 205-238.
- 남창희 (2012). **공공기관의 구조조정에 관한 노동법적 검토**. 고려대학교 노동대학원 석사학위논문. 서울.
- 박정수·이민창 (2015). 2015년 국가소유기업의 기업 지배구조에 대한 OECD 가이드라인의 정책적 시사점, **공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인 세미나자료집**, 한국조세재정연구원.
- 박한준·하세정 (2018). 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식과 시사점. **조세재정 브리프**, 제65호, 한국조세재정연구원.
- 석조은·김준기 (2008). A Theoretical Study on the Functional Evolution of Quasi-

- governmental Organizations. *Journal of Policy Studies*, 22(2): 59-85.
- 송병호·한상철 (2010). 복잡계(Complex systems)이론을 활용한 범죄연구 가능성 고찰. **한국범죄심리연구**, 6(3): 217-239.
- 송하성·곽채기 (2006). **공공기관의 신설 타당성 및 기능 적정성 심사모델 연구**. 기획재정부.
- 신완선·조지훈·김주찬 (2023). 공공기관 미래경쟁력 평가모델 및 지표개발에 관한 연구. **공공기관과 정책연구**, 1(1): 139-162.
- 유훈·배용수·이원희 (2010). **공기업론**. 서울: 법문사.
- 장세진 (1998). 경영자원론과 기업진화론을 중심으로 한 전략경영이론의 최근 동향. **전략경영연구**, 1(1): 49-73.
- 정용덕 (2006). **현대국가의 행정학**. 서울: 법문사.
- 정정길 외 (2006). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.
- 조성봉 (2011). 이명박 정부 공기업 선진화 정책의 평가와 향후 과제. **규제연구**, 20(2): 33-67.
- 조택 (2008). 공공기관 선진화 계획의 문제점과 개선방향. **사회과학연구논총**, 20: 169-200.
- 하연섭 (2011). **정부예산과 재무행정**. 서울: 다산출판사.
- 한국조세연구원 공공기관연구센터 (2013). **공공기관 연구 포커스**, 한국조세연구원.

〈외국 문헌〉

- Chatterjee, Sayan & Wernerfelt, Birger (1991), The link between resources and type of diversification: Theory and evidence, *Strategic Management Journal*, 12(1): 33-48.
- Hall, R. H. (2002). *Organizations: Structures, Process, and Outcomes* (8th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Meyer, Marshall W. (1975). Organizational Domains, *American Sociological Review* 40(Oct): 599-615.
- Niskanen, J. (1971). *Bureaucracy and Representative Government* (1st ed.). Routledge.
- Ostrom, Vincent. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Rosen, H. & Gayer, T. (2009). Rosen의 재정학. 이영·전영준·이철인·김진영(역). 서울: 한국 맥그로힐, 교보문고; Public Finance(8th ed.). McGraw-Hill. 2008.

〈웹사이트〉

기획재정부 홈페이지, <https://www.moef.go.kr>

공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO), <https://www.alio.go.kr>

국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr>

투 고 일: 2023년 11월 18일

심 사 일: 2023년 12월 4일

게재확정일: 2023년 12월 8일

[부록] 주요 공기업 설립법상 사업 변동사항

기관	최초 제정 당시 사업(업무)	추가 사업(업무)
한국조폐공사	<ol style="list-style-type: none"> 1. 화폐·은행권 및 국제·공채의 제조 2. 정부·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 기관이 발행하는 각종 유가증권의 제조 3. 제1호 및 제2호의 물품의 제조에 소요되는 각종 용지의 제조 4. 정부·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 기관이 사용할 특수용지·특수인쇄물·특수압인물의 제조 5. 외국의 정부 또는 공공단체로부터 주문을 받은 제1호 내지 제4호의 물품의 제조 및 수출 6. 정부로부터 위탁받은 업무 7. 제1호 내지 제6호의 업무의 부대업무로서 재정경제원 장관의 인가를 받은 업무(1995년) 	<ol style="list-style-type: none"> 5. 특수용지·특수인쇄물·특수압인물의 제조·판매 및 수출 6. 한국은행으로부터의 매입 또는 위탁 기타 계약에 의한 기념주화·기념은행권의 판매 8. 제1호 내지 제7호의 업무와 관련된 물품의 생산과 기술개발 등을 위한 국내외 관련기관·기업 및 단체와의 협력(물품생산의 도급, 기술제휴 등을 포함) 5. 다음 각 목에 따른 물품의 제조·판매 및 수출 <ol style="list-style-type: none"> 가. 특수용지·특수인쇄물·특수압인물 나. 카드제품(발급·운영시스템을 포함) 다. 위·변조 방지용 보안요소 라. 제1호부터 제4호까지의 가목부터 다목까지에서 정한 물품의 위·변조 감별기 및 인식기기 마. 금속공예품. 다만, 문화재 재현품 등 공공성을 가진 것에 한한다.
	1999년	1993년
한국도로공사	<ol style="list-style-type: none"> 1. 유료도로의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사의 시행과 관리 2. 유료도로의 이용증진을 위하여 특히 필요한 도로의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사의 시행과 관리 3. 유료도로화 할 대상으로 결정된 고속국도의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사의 시행과 관리 4. 유료 자동차 주차장의 설치와 관리 5. 유료도로에 따른 휴게소 및 주유소의 설치와 관리 6. 도로사업에 필요한 부동산의 취득 및 관리 7. 국가·지방자치단체 또는 타인의 위탁에 의한 도로의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사의 시행과 그 공사를 위한 조사·측량·설계·시험 및 연구 	<ol style="list-style-type: none"> 10. 유료도로의 이용증진을 위한 도로의 부지 및 시설이용사업 11. 유료도로 연접지역에의 화물유통·보관시설의 설치 등 유료도로의 효율 증진과 이용자의 편의증진을 위한 개발사업 12. 유료도로에 관한 연구 및 기술개발
	2004년	2011년

기관	최초 제정 당시 사업(업무)	추가 사업(업무)
한국공항공공사	<ol style="list-style-type: none"> 7. 「항공법」 제107조의 규정에 의한 소음방지대책 사업중 방음시설 설치등의 사업으로서 대통령령이 정하는 사업 8. 공항의 건설 및 관리·운영과 관련하여 국가 또는 지방자치단체가 위탁하는 사업(2002년) 	
인천국제공항공사	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「수도권신공항건설촉진법」 제2조의 규정에 의한 수도권신공항(이하 “仁川國際空港”이라 한다)의 건설사업 2. 인천 국제공항의 관리·운영 및 유지·보수 3. 「수도권신공항건설촉진법」 제16조의2의 규정에 의한 주변지역개발 사업 중인 천국제공항의 효율적인 관리·운영에 필수적인 주변지역의 개발사업 4. 인천 국제공항의 건설 및 관리·운영에 관한 연구 및 조사 5. 제1호 내지 제4호의 사업에 부대되는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업 6. 기타 인천국제공항의 건설 및 관리·운영과 관련하여 국가 또는 지방자치 단체로부터 위탁받은 사업(1999년) 	<p>5의2. 공항업무와 관련한 전기통신사업</p> <p>5의3. 공항의건설·운영 등과 관련한 건설등사업</p> <p>2007년</p> <p>2009년</p> <p>2016년</p> <p>3호 삭제</p>
한국가스공사	<ol style="list-style-type: none"> 1. 천연가스(液化)한 것을 포함한다. 이하 같다)의 제조·공급과 그 부산물의 정제·판매 2. 천연가스의 인수·기지 및 공급망의 건설·운영 3. 천연가스의 개발 및 수출입 4. 액화석유가스의 개발 및 수출입 5. 제1호 내지 제4호에 관련된 사업에 대한 연구 및 부대사업 6. 기타 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업(1986년) 	<p>5. 제1호 내지 제4호에 관련되는 사업에 대한 연구 및 기술개발</p> <p>6. 제1호 내지 제5호에 부대되는 사업</p> <p>② 공사는 국제 석유시장 상황 등에 따라 필요한 경우 지식경제부 장관의 승인을 받아 제1항제3호 및 제4호의 천연가스 및 액화석유가스 외의 석유자원의 탐사·개발 사업과 그와 관련된 사업을 할 수 있다.</p> <p>③ 공사는 국외에서 제1항 각 호의 사업을 수행할 수 있다.</p> <p>4의2. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조 제1호 가 목에 따른 수소에너지를 제조·공급 및 공급망의 건설·운영</p> <p>4의3. 「신에너지 및 재생에너지개발·이용·보급촉진법」 제2조 제1호 가목에 따른 수소에너지를 개발 및 수출입</p> <p>1991년</p> <p>2011년</p> <p>2015년</p> <p>2018년</p>

기관	최초 제정 당시 사업(업무)		추가 사업(업무)
4개 항만 공사	<ol style="list-style-type: none"> 「항만법」 제2조 제6호의 규정에 의한 항만시설(수역시설·외곽시설·임항교통시설 등 대통령령이 정하는 항만시설은 제외한다)의 신설·개축·유지·보수·준설 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 관리·운영 제1호의 사업과 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁 받은 사업 제1호 및 제2호의 사업에 관한 조사·연구, 기술개발 및 인력양성 항만구역 외에서 항만 이용자의 편의를 위한 근린생활시설 및 복리시설 등의 건설 및 운영에 관한 사업 제1호 내지 제4호의 사업과 관련된 사업의 시행이나 동사업에의 투자 및 출연(2003년) 	2006년	<ol style="list-style-type: none"> 「화물유통촉진법」 제2조 제8호의2의 규정에 따른 복합화물 터미널의 조성 및 관리·운영에 관한 사업 「항만법」 제2조 제7호의 규정에 따른 항만배후단지의 조성 및 관리·운영에 관한 사업 항만구역 외에서 항만이용자의 편의를 위한 근린생활시설 및 복리시설 등의 건설 및 운영에 관한 사업 그밖에 외국항만의 조성 및 관리·운영 등 공사의 설립 목적 달성을 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 사업(2006년)
한 국 전 력 공 사	<ol style="list-style-type: none"> 전력자원의 개발 발전·송전·변전·배전 및 이와 관련된 영업 제1호 및 제2호에 관련된 사업에 관한 연구 및 기술개발 제1호 내지 제3호의 사업에 관련된 사업에 대한 투자 또는 출연 제1호 내지 제4호에 부대되는 사업 기타 정부로부터 위탁받은 사업 (1989년) 	2009년	<ol style="list-style-type: none"> 2의2. 「항만법」 제2조 제8호에 따른 항만재개발사업 2의3. 「마리나 항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 마리나 항만시설의 조성 사업(2012년) 4의2. 공사가 관리하는 부지 및 시설을 활용한 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조 제3호에 따른 신·재생에너지 설비의 설치 및 관리·운영에 관한 사업(항만 관리·운영 목적에 위배되지 아니하는 범위에 한정한다) 6의2. 남북 간 항만의 조성 및 관리·운영 등을 위한 교류 및 협력사업(2019년)
	<ol style="list-style-type: none"> 전력자원의 개발 발전·송전·변전·배전 및 이와 관련된 영업 제1호 및 제2호에 관련된 사업에 관한 연구 및 기술개발 제1호 내지 제3호의 사업에 관련된 사업에 대한 투자 또는 출연 제1호 내지 제4호에 부대되는 사업 기타 정부로부터 위탁받은 사업 (1989년) 	2010년	<ol style="list-style-type: none"> 4. 제1호부터 제3호까지의 사업에 관련된 해외사업 7. 보유부동산 활용사업으로서 대통령령으로 정하는 요건의 어느 하나에 해당하는 사업 ④ 공사가 제1항 제7호의 사업을 하는 경우「국유재산법」 제42조 제1항 또는 「공유재산 및 물품관리법」 제43조의2 제1항에 따라 위탁을 받을 수 있는 자에게 해당 부동산의 개발에 관한 사무를 위탁하거나 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 신탁임자에게 해당 부동산을 신탁하여 개발하여야 한다. 다만, 사업성 부족 등으로 위탁 또는 신탁이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 공사가 직접사업을 시행할 수 있다.

기관	최초 제정 당시 사업(업무)		추가 사업(업무)
한 국 수 자 원 공 사	<p>1. 수자원의 종합적인 이용·개발을 위한 다음 각목의 시설(이하 "수자원 개발시설"이라 한다)의 건설 및 운영·관리 가. 다목적댐 및 공업용수댐(수력발전시설을 포함한다) 나. 하구둑 및 다목적용수로 다. 내륙주운 및 운하시설 라. 기타 수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설</p> <p>2. 공업용수도시설의 개발과 이용에 관한 다음 각목의 사업 가. 공업용수도시설의 건설 나. 공업용수도시설의 사용 및 유지·관리 다. 공업용수도시설의 사용 및 유지·관리 등을 위한 시설의 정비</p> <p>3. 수자원개발시설 또는 공업용수도시설에 의하여 공급되는 전기 또는 물의 요금이나 그 사용료의 징수</p> <p>4. 제1호 및 제2호의 사업에 따르는 이주단지 등의 조성 및 공유수면의 매립</p> <p>5. 수자원개발시설의 건설·관리를 위한 조사·측량·설계 및 시공관리</p> <p>6. 제1호 내지 제5호의 규정에 관련된 관련된 시험연구 기타 부대사업 (1987년)</p>	1990년	<p>1. 수자원의 종합적인 이용·개발을 위한 다음 각목의 시설(이하 "수자원 개발시설"이라 한다)의 건설 및 운영·관리 가. 다목적댐 및 생활용수 등의 공급을 위한 댐(수력발전시설을 포함한다). 다만, 농업용수만의 공급을 위한 댐을 제외한다.</p> <p>3. 제1호 가목의 댐 내의 수질조사</p> <p>4. 2 이상의 지방자치단체에 공급되는 상수원(이하 "광역상수원"이라 한다)의 수질에 직접 영향을 미치는 지역의 하수처리나 인구의 균형배치를 위하여 건설된 신도시 또는 공업인지를 위하여 건설된 공업도시로서 건설부 장관이 지정하는 도시의 하수처리를 위한 하수종말처리장시설의 건설 및 국가 또는 공사가 전액투자하여 광역상수원의 수질에 직접 영향을 미치는 지역에 건설한 하수종말처리장시설의 운영·관리</p> <p>5. 공업단지 및 특수지역의 개발. 다만, 공사가 시행하였거나 시행중인 공업단지 및 특수지역의 개발과 관련된 구역에서의 개발에 한한다.</p> <p>9. 상하수도분야에 관하여 지방자치단체의 관계공무원·관련사업자 및 그 종사자에 대한 기술지원 및 교육</p>
			<p>5의2. 공사가 제1호·제2호·제4호 및 제5호에 따른 사업의 시행으로 개발·관리하는 수자원개발시설 및 수도시설과 부지 등을 활용한 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지 시설비의 설치 및 운영·관리</p> <p>9. 수자원의 효율적 개발·이용 및 관리를 위한 기초조사 및 정보관리</p>

(Abstract)

An Exploratory Study on the Functional Adjustment of Public Institutions Considering Life Cycle

Jukyong Lee, Jhungsoo Park

Public institutions have their own missions and functions because they were established for special purposes. However, it is necessary to examine the appropriateness of functions performed by public institutions, such as achieving the initial mission of establishment, expanding non-core projects by the logic of organization survival, and the emergence of new fields according to environmental and technical changes. However, it is no exaggeration to say that there have been few functional checks on public institutions from a long-term perspective view in Korea. Currently, the "Act on the Management of Public Institutions" has a provisions (Article 14) for performing functional inspections, but no specific standards (principles), procedures and methods have been prepared to support them. This study looked at the life-cycle functional characteristics of public institutions from a theoretical and practical perspective, and looked at how public institution functions are checked from a life-cycle perspective. This study was intended to suggest the alternatives on the management policies of the functional inspection system based on the "Act on the Management of Public Institutions" in the future. It also suggested that it is important to prevent moral hazard of public institutions through continuous functional inspection and setting future oriented functions, then through it, securing the validity of existence and sustainability of public institutions' performance.

Keywords: Functional Adjustment, Public Institutions, Life-cycle, Act on the Management of Public Institutions

이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제가 공공기관 채용에 미치는 영향에 관한 연구

민경률*

초 록

공공기관의 혁신도시 2차 이전이 논의됨에 따라 1차에 이전을 완료한 공공기관을 대상으로 진행된 지역인재 채용 목표제에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해 본 연구는 이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제의 효과성을 분석하였다. 분석 결과, 연도는 지역인재 채용 비율에 부정적 영향을 미치는 반면, 지역인재 채용의무 비율은 지역인재 채용 수와 비율에 긍정적 영향을 미치고 있는 것을 확인하였다. 이론적 논의와 분석 결과를 바탕으로 이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제의 개선 방안 마련을 위한 시사점을 제시하였다.

주제어: 공공기관, 채용, 지역인재, 목표제

I. 서론

이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제는 2018년부터 추진되어 혁신도시로 이전한 공공기관을 대상으로 운영되고 있다. 국토교통부(2023)가 발표한 2022년 이전 공공기관의 지역인재 채용현황을 살펴보면, 13개 지역에 소재한 공공기관의 의무화 대상 채용 인원은 3,544명이고 이 중 1,359명이 지역인재로 채용되었다. 이는 채용 인원 중 38.34%에 해당되는 인원으로서 매우 높은 수준이라고 볼 수 있다. 일부 기관의 경우 지역인재 채용률이 100%를 달성하고 있기도 하지만, 실제 운영현황을 구체적으로 살펴보면 지역인재 채용 비

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

율은 이에 미치지 못하고 있다. 지역인재를 채용하는 데 있어 예외 조항이 마련되어 있기 때문에 공공기관이 실제 채용하는 인원 중 일부 인원만이 지역인재 채용의무 대상이 되고 있다. 분야별 연 채용 모집인원이 5명 이하인 경우 지역인재 채용의무 대상에서 제외하는 등의 6개 조항이 마련되어 있어 이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제에 대한 성과를 확대하는 효과를 가져오고 있다.

올해로 제도가 추진된 지 6년이 되어가는 지역인재 채용 목표제는 해당 지역의 인재에게 좋은 일자리를 제공함으로써 대학 입장에서는 지역의 공공인재를 양성하여 우수한 인재들을 공공기관에 취업시켜 대학 경쟁력을 높일 수 있고, 공공기관 입장에서는 지역문제를 잘 이해하는 지역인재를 안정적으로 확보하는 등의 효과를 기대해 볼 수 있다. 정부가 추진하고 있는 국가균형발전 측면에서도 수도권으로 유입되는 인구를 억제하고 지역을 활성화하는 데 도움을 줄 수 있다. 윤석열 정부 또한 6대 국정목표 중 하나로 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 설정함으로써 지역균형발전을 강조하고 있다. 이와 함께 ‘지역인재 육성을 위한 교육혁신’, ‘공공기관 이전 등 지역 성장거점 육성’ 등 지역인재정책과 밀접한 국정과제를 설정하고 있다. 이처럼 지역인재 목표제는 단순히 지역인재를 채용하는 것이 아니라 국가 차원에서 중요한 제도라고 할 수 있다. 다만, 제도 시행에 따라 부작용도 발생하고 있어 지역인재 채용 목표제가 이러한 목적을 달성하기 위해서는 제도를 효과적으로 개선할 필요할 필요가 있다. 이를 위해 이전 공공기관 지역인재 목표제가 공공기관 채용에 어떤 영향을 미쳤는지 면밀히 살펴보고자 한다. 먼저 이전 공공기관 지역인재 목표제를 살펴보고, 그동안 진행된 선행연구를 검토하여 현재까지 논의된 사항들을 정리하였다. 이와 함께 지역인재 의무비율이 공공기관의 지역인재 채용에 어떤 영향을 미쳤는지 구체적으로 실증분석하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 이전 공공기관 지역인재 채용 목표제

공공기관의 지역인재 채용은 근거에 따라 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시의 지역인재 채용과 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 근거한 비수도권 지역인재 채용이

있다. 이 중 지역인재 채용제도는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」을 토대로 실시되었던 지역인재채용 권고 제도(제29조의2)가 2018년 1월부터 의무화된 것으로 볼 수 있다.

[혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법]

제29조의2(이전공공기관등의 지역인재 채용 등) ① 이전공공기관과 그 밖에 이에 준하는 공공기관으로서 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “이전공공기관등”이라 한다)의 장은 해당 기관이 이전하거나 이전한 지역(이하 “이전지역”이라 한다)에 소재하는 지방대학(「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따른 수도권이 아닌 지역에 있는 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교를 말한다) 또는 고등학교(「초·중등교육법」 제2조 제3호에 따른 고등학교·고등기술학교를 말한다. 이하 같다)를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 이전공공기관등의 채용규모, 이전지역의 학생 수 등을 고려하여 채용 비율 및 기준 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 채용하여야 한다. 다만, 이전지역에서 고등학교를 졸업한 후 다른 지역에서 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람은 해당 이전지역의 채용의무 대상에서 제외한다. <개정 2015. 12. 29., 2017. 10. 24., 2019. 11. 26.>

② 이전지역의 범위는 이전공공기관등의 채용규모, 이전지역의 학생 수 등을 고려하여 국토교통부 장관이 이전지역을 관할하는 시·도지사와의 협의를 거쳐 대통령령으로 정한다. <신설 2015. 12. 29., 2019. 11. 26.>

③ 국가와 지방자치단체는 이전지역인재의 취업기회의 확대를 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. <신설 2015. 12. 29.>

④ 이전공공기관등의 장은 이전지역인재의 취업을 촉진하기 위한 국가와 지방자치단체의 대책에 적극 협조하여야 한다. <신설 2015. 12. 29., 2019. 11. 26.>

⑤ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 이전공공기관등의 기관별 채용실적을 매년 공개하여야 한다. <신설 2017. 10. 24., 2019. 11. 26.>

⑥ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 채용실적이 우수한 이전공공기관등을 선정하여 포상할 수 있다. <신설 2019. 11. 26.>

[본조신설 2013. 3. 22.]

[제목개정 2015. 12. 29., 2019. 11. 26.]

비수도권 지역인재는 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(약칭: 「지방대육성법」)에서 근거를 찾아볼 수 있으며, 2014년 1월에 「지방대육성법」을 제정하여 비수도권 지역인재 채용 확대를 위한 법적 토대를 수립하였고, 2017년부터는 동법 제13조와 동법 시행령 제9조를 토대로 「공운법」의 적용을 받는 공공기관과 상시근로자 수가 300명 이상인 기업은 신규 채용 인원의 35% 이상을 지역균형인재로 채용하도록 권고하고 있다.

[지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률]

제13조(공공기관 등의 채용 확대 등) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 상시 근로자의 수가 300명 이상인 기업(이하 이 조에서 “기업”이라 한다)은 신규 채용 인원의 일정비율 이상을 지역인재로 채용하도록 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제8조 제2항 제3호에 관한 위원회의 심의 결과 지역인재의 채용실적이 부진한 공공기관 및 기업에 대하여 그 채용실적을 공개하고, 지역인재 채용을 확대하여 줄 것을 요청할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 경우 공공기관 및 기업에 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

1. 지역인재를 대통령령으로 정하는 일정비율 이상 채용하는 경우
2. 지역인재 채용 확대를 위한 특별 채용제도를 개발·시행하는 경우
3. 지역인재의 현장실습 및 인턴채용을 위한 지원사업을 실시하는 경우

시행령 제9조(공공기관 등의 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 상시 근로자의 수가 300명 이상인 기업이 법 제13조 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 지역균형인재 채용 확대를 위한 기업홍보 및 취업알선
2. 융자 및 투자, 자금 조달
3. 판로·기술개발·인력·수출
4. 그 밖에 지역균형인재 채용 확대를 위하여 필요하다고 인정되는 사항

② 법 제13조 제3항 제1호에서 “대통령령으로 정하는 일정비율”이란 연간 신규채용 인원 중 대학 졸업자(졸업예정자를 포함한다)의 35퍼센트를 말한다.

[시행 2017. 7. 26.] [대통령령 제28211호, 2017. 7. 26., 타법개정]

혁신도시로 이전한 공공기관의 지역인재 채용은 언뜻 보기에 지역균형인재 채용과 매우 유사하게 보이지만 몇 가지 차이점이 있다. 먼저 지역균형인재는 모든 공공기관을 대상으로 수도권이 아닌 지역에 소재하는 대학교를 졸업하거나 예정인 자를 의미하며, 지역인재는 혁신도시로 이전한 공공기관이 해당 지역에 소재하는 지방대학 또는 고등학교를 졸업한 인재를 의미한다. 둘째, 지역균형인재는 채용 비율이 35%로 높지만 권고사항인 반면, 지역인재의 비율은 30%로 의무사항이라는 차이점이 있다. 여기서 의무비율은 제도 시행 초기부터 30%를 적용하지 않고, 2018년 18%로 시작해 2022년에는 30%를 달성할 수 있도록 순차적으로 비율을 확대하였다.

〈표 1〉 지방이전 공공기관의 연도별 지역인재 의무채용 비율

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
18%	21%	24%	27%	30%

자료: 국토교통부, 「지방 이전 공공기관, 지역인재 채용 30% 의무화」, 보도자료, 2017. 9. 18.을 활용하여 저자 작성

2. 이전 공공기관의 지역인재 채용 현황

이전 공공기관의 지역인재 채용 현황을 정규직 신규 입사자 중 지역인재 비율로 살펴보면 다음과 같다. 연도별로 살펴보면 2017년은 124개 기관에서 11.1%였던 지역인재 비율이 2018년에는 126개 기관에서 13.5%로 증가하였고, 2019년 13.8%, 2020년 16.7%, 2021년 19.3%, 2022년 21.0%로 증가하는 것으로 나타났다. 지역인재 비율이 증가하고 있지만 국토교통부가 발표하는 이전 공공기관 지역인재 채용 비율보다 낮은 수준이다. 국토교통부가 발표하는 자료에서는 지역인재 채용 시 예외조항이 적용된 경우 채용 인원에서 제외되었다는 점과 본 연구가 활용한 자료는 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에서 제공하는 자료를 기반으로 정규직 신규 채용자만을 대상으로 했다는 점에서 발표된 자료와는 다른 결과를 제시하고 있어 본 연구의 결과를 해석하는 데 주의를 기울일 필요가 있다. 지역별로 살펴보면, 대구광역시가 가장 높은 비율인 것으로 나타난 반면, 울산광역시와 세종특별자치시는 가장 낮은 지역인 것으로 확인되었다. 2022년 기준 세종시의 지역인재 채용의무 기관은 21개로, 다른 지역보다 많은 기관이 있지만 지역인재 채용 비율은 9.3%로 울산광역시(8.1%) 다음으로 가장 낮다.

〈표 2〉 이전 공공기관의 연도별 지역인재 의무채용 비율 현황

(단위: %, 개)

구분	2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년	
	평균	기관 수	평균	기관 수	평균	기관 수	평균	기관 수	평균	기관 수	평균	기관 수
강 원 도	9.7	8	14.2	9	20.1	9	13.3	9	17.3	9	13.3	9
경 상 남 도	10.7	10	13.4	10	14.1	10	18.4	10	15.4	10	23.6	10
경 상 북 도	21.3	7	19.0	7	20.7	7	20.0	7	22.2	7	26.7	7
대 구 광역시	23.6	9	35.0	9	34.7	9	36.8	9	37.5	9	42.0	9
대 전 광역시	1.6	15	1.2	16	1.3	16	6.8	16	10.4	16	15.1	16
부 산 광역시	24.0	11	26.5	11	20.7	11	30.6	11	29.6	11	25.9	11

〈표 2〉의 계속

(단위: %, 개)

구분	2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년	
	평균	기관 수	평균	기관 수	평균	기관 수	평균	기관 수	평균	기관 수	평균	기관 수
세 종 시	3.1	21	1.8	21	0.3	21	1.7	21	11.4	21	9.3	21
울 산 광 역 시	5.8	7	10.6	7	13.1	7	12.0	7	7.1	7	8.1	7
전 라 남 도	16.9	13	24.8	13	26.5	13	26.7	13	31.0	13	30.0	13
전 라 북 도	16.8	6	14.0	6	11.7	6	21.4	6	21.5	6	29.3	6
제 주 도	9.1	3	11.2	3	7.1	3	5.1	3	8.1	3	24.3	3
충 청 남 도	8.7	3	9.4	3	11.4	3	14.3	3	17.3	3	18.9	3
충 청 북 도	5.1	11	9.1	11	13.3	11	20.9	11	21.4	11	22.9	11
전체	11.1	124	13.5	126	13.8	126	16.7	126	19.3	126	21.0	126

자료: 알리오(ALIO) 자료를 바탕으로 저자 작성

3. 선행연구 검토

공공기관의 채용제도에 관한 최근 연구를 살펴보면, 목표제가 시행되기 시작한 2017~2018년에는 지역인재 채용에 관한 연구가 추진되다가 2019년부터 2021년까지는 공공기관의 채용 비리에 관심이 집중되면서 공정채용에 관한 연구들이 주로 진행되어 왔다. 이후 공공기관 혁신도시 2차 이전이 논의되면서 지역인재와 관한 연구가 추가로 진행되었다. 지역인재와 관련된 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다.

류장수 외(2013)는 2007년부터 2011년까지 공공기관 채용 현황을 점검하고, 지방인재 채용 비율에 영향을 줄 수 있는 연도, 수도권 여부, 평균보수액, 기관 유형, 임직원 인원, 주무부처 등의 요인들로 다중회귀분석을 진행하였다. 이와 함께 의사결정나무분석과 패널 회귀분석을 진행하여 다양한 관점에서 분석을 시도하였다. 분석결과, 수도권에 소재한 공공기관들이 지방에 소재한 공공기관보다 지방인재 채용 비율이 낮았고, 평균보수액이 높은 기관일수록 지방인재 채용 비율이 낮게 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 지방인재 채용의 중요성을 강조하였다.

이원희·하태욱(2016)은 공공기관이 혁신도시로 이전함에 따라 해당 지역 지방자치단체 및 학교가 함께 거버넌스 체계를 구축하였을 때, 공공기관의 지역인재 채용 비율에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석결과, 지역의 학교 졸업생 수는 공공기관의 지역인재 채용 비율에 유의미한 영향을 미치지 못한 반면, 혁신도시의 거버넌스 구축이 공공기관의 지역인재 채용

비율에 미치는 영향은 긍정적이라는 점을 확인하였다. 이러한 분석 결과를 기반으로 지역인재 채용 비율을 높이기 위한 방안으로 해당 지역의 대학교 졸업생을 늘리는 것보다는 지방자치단체, 학교와 공공기관이 협력할 수 있는 거버넌스 체계 구축이 더 중요하다고 제시하였다.

김진덕·김인록(2017)은 충북 지역에 소재한 이전 공공기관의 지역인재 채용 활성화를 위한 연구를 진행하였다. 혁신도시별 이전 공공기관의 지역인재 채용 현황을 점검하고, 채용 직종과 지역대학 전공의 매칭 여부를 점검하였다. 이와 함께 충북 지역에 소재한 공공기관 및 대학의 현황과 유형을 검토하여 충북 지역의 지역인재 채용이 활성화될 수 있는 방안으로 지역인재 공급관리를 체계적으로 구축하기 위한 협의체 구성, 이전 공공기관과 도내 연합 대학원과정 운영 등을 제시하였다.

류장수·조장식(2018)은 2007년부터 2011년까지의 지역인재 채용 비율을 살펴봤던 2013년 연구에 이어 2013년부터 2017년까지의 지역인재 채용 현황을 점검하고, 지역인재 채용 비율에 영향을 주는 요인이 무엇인지 분석하였다. 분석 결과, 지역인재 채용 비율 자체는 증가하는 추세이지만, 기대했던 것보다는 낮은 증가세로 나타나 지역인재 채용의 개선방안을 마련할 필요가 있다고 제시하였다.

임경수·라은중·이희수(2018)는 혁신도시를 중심으로 이전 공공기관의 지역인재 채용 확대가 추진되는 과정을 이론기반평가를 활용하여 분석하였다. 77개 공공기관을 대상으로 공공기관의 채용 직무와 지방대학 전공의 매칭 여부를 점검하고 초점집단 인터뷰를 진행하여 공공기관과 지방대학 간의 연계 논리모형과 실행방안을 도출하였다. 이를 통해 인적자원정보시스템과 채용관리 프로세스 구축, 지방자치단체와의 협력체계 구축, 기관과 대학 간의 공동 인재육성 등을 제시하였다.

임태경·박재희(2020)는 2014년부터 2018년까지의 패널자료를 구축하여 혁신도시에 소재한 공공기관의 지역인재 채용률에 미치는 요인이 무엇인지 살펴보았다. 분석 결과, 혁신도시 내 거버넌스 협의체의 구성 여부 및 지속적인 운영이 지역인재 채용에 긍정적인 영향을 준다고 제시하였다.

김유현·김석은(2022)은 공공기관의 지방이전이 지역인재 채용에 어떤 영향을 주었는지 살펴보았다. 2011년부터 2021년까지 공공기관 자료를 구축하여 이중차이분석을 하였고, 분석을 통해 혁신도시 이전 이후 해당 기관의 비수도권 인재 채용 비율이 증가함을 확인하였다.

민경률·한동숙(2023)은 이전 공공기관에 입사한 지역인재의 1년 내 이직 여부를 검토하여 신규 입사자 중 일반 입사자의 이직 확률이 지역인재에 비해 높다는 점을 확인하였다. 이외에도 1년 내 퇴사율은 남성이 여성보다 높으며, 미혼자가 결혼한 사람보다 높고, 최종 학력이 높을수록 1년 퇴사율은 낮아진다는 등의 분석 결과를 제시하였다.

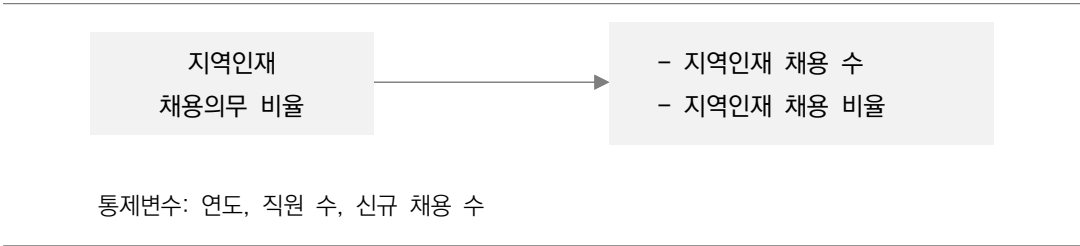
이상의 선행연구들을 살펴보면, 이전 공공기관을 대상으로 지역인재의 채용 비율이나 지역인재 채용에 영향을 미치는 요인을 주로 살펴보고 있다. 이전 공공기관 지역인재 채용 목표제에서 제시하는 의무비율에 대해서는 검토하고 있지 않다. 이전 공공기관의 지역인재 채용 비율을 현재 30% 의무에서 50%까지 확대해야 한다는 의견도 제시되고 있어, 채용의 무 비율이 적정하게 설정되어 있는지에 대한 종합적인 분석이 필요하다. 이에 본 연구는 이전 공공기관의 지역인재 채용의무 비율이 지역인재 채용 수와 비율에 어떻게 영향을 주었는지 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구모형

이전 공공기관의 지역인재 채용의무 비율 변화에 따른 지역인재 채용의 변화를 살펴보기 위해 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)의 자료를 활용하여 분석을 시도하였다. 이전 공공기관의 지역인재 채용 목표제가 시작되기 이전인 2017년부터 2022년까지 공공기관 정규직의 전체 신규 채용자 중 지역인재의 수와 지역인재 채용 비율을 살펴보았다. 분석을 위해 지역인재 채용의무 지역이 아닌 서울, 경기, 인천을 제외한 지역에 소재한 의무 공공기관을 대상으로 선정하였으며, 채용에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제변수로 선정하였다. 공공기관의 지역인재 채용에 영향을 줄 수 있는 통제변수로는 연도, 직원 수, 신규 채용 수를 선정하였고, 독립변수로는 지역인재 채용의무 비율을 선정하였다. 결과변수는 지역인재의 채용 수와 비율을 설정하였다.

[그림 1] 연구모형



자료: 저자 작성

2. 변수의 측정 및 자료 수집

분석을 위해 주요 변수를 다음과 같이 측정하였다. 지역인재 채용의무 비율은 개별 기관의 의무 비율로 측정하였고, 지역인재 채용 수와 비율은 해당 기관에서 채용한 정규직 중 지역인재의 수와 비율로 측정하였다. 연도는 정책이 시행되기 이전인 2017년부터 2022년까지로 측정하였으며, 직원 수는 기관의 전체 직원 수로 측정되었다. 마지막으로 신규 채용 수는 기관에서 신규 채용한 정규직 수를 의미한다.

<표 3> 변수별 측정 문항

구분	내용
지역인재 채용의무 비율	• 기관의 지역인재 채용의무 비율
지역인재 채용 수	• 기관이 채용한 정규직 중 지역인재 수
지역인재 채용 비율	• 기관이 채용한 정규직 중 지역인재 비율
연도	• 2017년부터 2022년까지 측정
직원 수	• 기관의 전체 직원 수
신규 채용 수	• 기관이 신규 채용한 정규직 수

자료: 저자 작성

분석대상은 2022년 기준 공공기관으로 지정되어 있는 기관 중 지역인재 채용이 의무적으로 적용되는 기관만을 대상으로 선정함에 따라 126개 기관만 대상으로 선정하였다. 대상 기관을 지역별, 연도별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역별로 살펴보았을 때 세종시가 126개 기관으로 가장 많았고, 제주도(18개)와 충청남도(18개)가 가장 적은 수의 기관이 있는 것으로 확인되었다. 둘째, 연도별로 살펴보면 2017년에만 125개의 기관이 있으며 이후

2022년까지 1개 기관이 증가한 126개의 기관이 분석대상으로 포함되어 있다. 이는 2022년 기준 전체 공공기관 350개 중 42%에 그치고 있다. 수도권에 위치한 공공기관 이외에도 지방이전을 하지 않고 기존부터 해당 지역에 있던 공공기관도 대상에서 제외되고 있어 대상 기관의 비율이 낮은 것으로 볼 수 있다. 수도권에 소지한 기관의 경우 제도 목적에 맞지 않기 때문에 제외되는 것이 적절하다고 볼 수 있지만, 지역에 기존부터 위치한 기관들의 경우에는 지역인재 채용의무 대상으로 포함될 필요가 있을 것이다.

〈표 4〉 지역별, 연도별 대상 기관 수

(단위: 개)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	전체
강 원 도	8	9	9	9	9	9	53
경 상 남 도	10	10	10	10	10	10	60
경 상 북 도	7	7	7	7	7	7	42
대 구 광 역 시	9	9	9	9	9	9	54
대 전 광 역 시	15	16	16	16	16	16	95
부 산 광 역 시	11	11	11	11	11	11	66
세 종 시	21	21	21	21	21	21	126
울 산 광 역 시	7	7	7	7	7	7	42
전 라 남 도	13	13	13	13	13	13	78
전 라 북 도	6	6	6	6	6	6	36
제 주 도	3	3	3	3	3	3	18
충 청 남 도	3	3	3	3	3	3	18
충 청 북 도	11	11	11	11	11	11	66
합계	125	126	126	126	126	126	754

자료: 알리오(Alio) 자료를 바탕으로 저자 작성

지역인재 의무 채용 비율은 2018년에 18%로 시작하여 2022년까지 매년 3%씩 증가하여 2022년에는 30%에 도달하게 된다. 전체 126개 기관 중 105개 기관만이 2018년부터 의무 대상이 된 상태이며, 21개 기관은 2020년부터 의무 기관으로 지정되었다. 따라서 2017년에는 모든 기관이 0%이었지만, 2018년부터는 105개 기관이 18%로 시작해 매년 3%씩 증가하여 2022년에는 30%의 비율로 높아지고 있다. 이와 함께 21개 기관은 2020년부터 18%로 시작하여 2022년에는 24%까지 증가하고 있다.

〈표 5〉 연도별, 지역인재 채용의무 비율별 대상 기관 수

(단위: 개)

의무 비율	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	전체
0%	124	21	21	0	0	0	166
18%	0	105	0	21	0	0	126
21%	0	0	105	0	21	0	126
24%	0	0	0	105	0	21	126
27%	0	0	0	0	105	0	105
30%	0	0	0	0	0	105	105
합계	124	126	126	126	126	126	754

자료: 알리오(ALIO) 자료를 바탕으로 저자 작성

IV. 실증분석

1. 기초통계 분석

분석에 활용될 주요 변수의 기초통계량을 살펴보면, 첫째, 연도의 경우, 2017년으로 시작해 2022년까지 포함되어 있기 때문에 2017이 최솟값, 2022이 최댓값으로 나타났다. 둘째, 기관의 규모를 감안할 수 있는 직원 수는 34명의 소규모 기관부터 3만명이 넘는 큰 규모의 기관도 포함되어 있는 것으로 확인되었다. 셋째, 신규 채용 수는 기관에 따라 0명에서부터 3,963명까지 다양하게 나타났으며, 넷째, 지역인재 채용의무 비율은 0%에서 30%까지 있으며, 평균 값이 18.4%인 것으로 나타났다. 다섯째, 지역인재 채용 수는 기관에 따라 0명에서 313명까지 나타나며, 평균이 15.7명인 것으로 확인되었다. 마지막으로 지역인재 채용 비율은 기관에 따라 0%에서 100%까지 나타나며, 평균이 15.9%인 것으로 확인되었다.

〈표 6〉 주요 변수의 기초통계

구분	표본 수	최솟값	최댓값	평균	표준편차
연도	754	2017	2022	2019.5	1.706
직원 수(명)	754	34	32,508	2018.5	4112.0
신규 채용 수(명)	754	0.0	3,963	110.0	272.7
지역인재 채용의무 비율(%)	755	0.0	30	18.4	10.5
지역인재 채용 수(명)	754	0.0	313	15.7	31.51
지역인재 채용 비율(%)	754	0.0	100.0	15.9	17.07

자료: 통계자료를 활용하여 저자 작성

2. 상관 분석

다중회귀분석에 앞서 주요 변수 간 상관관계 분석을 실시하였다. 상관관계 분석은 변수들 간에 상관성이 있는지 또는 변수들 간의 관계를 살펴보기 위해 진행한다. 분석 결과, 변수들 간 유의미한 상관관계가 발견되었으며, 특히 직원 수와 신규 채용 수(.90***), 연도와 지역인재 채용의무 비율(.85***), 직원 수와 지역인재 채용 비율(.77***), 신규 채용 수와 지역인재 채용 비율(.70***)이 높은 상관관계를 나타내고 있다. 변수 간 높은 상관성을 나타내는 경우 다중공산성 문제가 발생할 수 있기 때문에 회귀분석을 통해 VIF 값을 확인하였다. 분석 결과, VIF 값은 모두 5.2 이하인 것으로 나타나 다중공산성 문제는 없는 것으로 판단되어 모든 변수를 분석에 활용하였다.

〈표 7〉 상관관계 분석 결과

구분	1	2	3	4	5	6
1. 연도	1					
2. 직원 수	0.03	1				
3. 신규 채용 수	-0.03	.90***	1			
4. 지역인재 채용의무 비율	.85***	0.00	-0.05	1		
5. 지역인재 채용 수	.20***	-0.05	-0.07	.26***	1	
6. 지역인재 채용 비율	0.06	.77***	.70***	.10***	.14***	1

주: *** $p < 0.001$

자료: 통계자료를 활용하여 저자 작성

3. 그룹 간 차이 분석

이전 공공기관의 지역인재 채용 수와 비율을 공공기관 유형에 따라 구분해서 살펴보았다. 특성에 따라 분리된 그룹 간의 차이를 살펴보기 위해 일원분산분석을 실시하였으며, 분석 결과는 다음 〈표 8〉과 같다.

기관 유형별로 살펴보면 지역인재 채용 수는 공기업(시장형)이 55.5명으로 가장 많은 반면, 기타 공공기관은 2.2명으로 가장 적었다. 지역인재 채용 비율을 살펴보면 준정부기관(위탁 집행형)이 가장 높았으며, 그다음은 20%인 공기업(시장형)으로 지역인재 채용 수의 결과와는 조금 다르게 나타났다.

〈표 8〉 기관 유형별 이전 공공기관의 지역인재 채용 수와 비율

(단위: 명, %)

기관 유형	지역인재 채용 수		지역인재 채용 비율	
공기업(시장형)	54	55.5	54	20
공기업(준시장형)	78	37.2	78	18.7
준정부기관(기금관리형)	54	22.1	54	18.8
준정부기관(위탁집행형)	245	16.3	245	22.9
기타 공공기관	323	2.2	323	8.8
전체	754	15.7	754	15.9
F	0.41***		9.88***	

주: ***p<0.001

자료: 통계자료를 활용하여 저자 작성

연도에 따른 차이를 살펴보면, 지역인재 채용 수는 2017년부터 2021년까지 지속적으로 증가하다가 2022년에는 소폭 감소하였고, 지역인재 채용 비율은 2017년부터 지속적으로 증가하는 것으로 확인되었다.

〈표 9〉 연도별 이전 공공기관의 지역인재 채용 수와 비율

(단위: 명, %)

연도	지역인재 채용 수		지역인재 채용 비율	
2017년	124	11.24	124	11.07
2018년	126	15.25	126	13.48
2019년	126	16.37	126	13.83
2020년	126	15.98	126	16.70
2021년	126	17.62	126	19.26
2022년	126	17.40	126	21.01
F	60.41***		29.88***	

주: ***p<0.001

자료: 통계자료를 활용하여 저자 작성

의무 비율에 따른 차이를 살펴보면, 지역인재 채용 수는 의무비율 증가에 따른 뚜렷한 차이는 없지만, 지역인재 채용 비율로 살펴보면 의무 비율이 높아짐에 따라 점차 높아지는 것으로 확인되었다.

〈표 10〉 의무 비율별 이전 공공기관의 지역인재 채용 수와 비율

(단위: 명, %)

의무 비율	지역인재 채용 수		지역인재 채용 비율	
0%	166	8.57	166	8.515
18%	126	18.25	126	14.524
21%	126	19.59	126	15.759
24%	126	16.47	126	18.484
27%	105	17.13	105	20.593
30%	105	16.57	105	21.636
F	2.35*		11.69***	

주: *** $p < 0.001$

자료: 통계자료를 활용하여 저자 작성

4. 다중회귀분석

다중회귀분석 결과를 살펴보면 첫째, 연도(-3.58, $p < 0.00$)는 지역인재의 채용 수에 부(-)의 영향을 미치는 반면, 직원 수(0.01, $p < 0.00$)와 지역인재 채용의무 비율(0.81, $p < 0.000$)은 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 둘째, 지역인재 채용의무 비율만이 지역인재 채용 비율에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

〈표 11〉 다중회귀분석 결과

구분	지역인재의 채용 수			지역인재의 채용 비율		
	B	t	유의확률	B	t	유의확률
연도	-3.58	-4.52	.000	-0.89	-.133	0.18
직원 수	0.01	14.58	.000	0.00	0.29	0.78
신규 채용 수	0.00	0.65	0.52	-0.01	-0.98	0.33
지역인재 채용의무 비율	0.81	6.31	.000	0.55	5.03	0.00
R ²	0.62			0.08		
수정된 R ²	0.62			0.08		
F	306.89***			15.29***		

주: *** $p < 0.001$

자료: 통계자료를 활용하여 저자 작성

V. 결론

본 연구는 이전 공공기관의 지역인재 채용의무 비율이 지역인재 채용에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보기 위해, 공공기관의 지역인재 채용 현황을 점검하고, 의무비율이 지역인재 채용에 어떤 영향을 미치는가를 살펴보기 위한 분석을 시도하였다. 분석에 활용된 자료는 공공기관 경영정보 공개시스템에서 제공하는 자료를 기반으로 작성되었지만, 지역인재 채용 예외 조항을 고려하지는 못하였다. 따라서 정부 또는 기존에 제시된 연구 결과와 차이가 발생할 수 있으며, 분석 결과를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 공공기관을 기관 유형별로 구분해서 지역인재 채용 비율을 살펴보면, 기타공공기관은 다른 유형에 비해 낮은 수준인 것으로 확인하였다. 세종시와 대전광역시는 연구형 기타 공공기관이 많이 위치하고 있어 지역인재 채용 비율이 낮은 것으로 판단된다.

둘째, 회귀분석 결과, 연도는 지역인재 채용 수에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연도별 지역인재 채용 수 결과를 살펴보면 2017년부터 2021년까지 증가하다가 2022년에는 소폭 감소하는 것으로 나타나기 때문에 분석 결과와는 다른 결과가 나타났다고 볼 수 있다. 하지만 이를 기관별로 구분해서 살펴보면, 2017년에 비해 2022년의 지역인재 채용 수가 더 적은 기관들이 다수 존재하고 있는 것으로 분석되었다. 전체 인원 수는 일부 채용 인원이 많은 기관들로 인해 전체 평균은 2017년부터 2021년까지 증가하는 것으로 보여지고 있지만, 세부적으로 살펴보면 그렇지 않는 것을 알 수 있다. 이로 인해 연도가 지역인재 채용 수에 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단된다.

셋째, 지역인재 채용의무 비율은 지역인재 채용 수와 비율에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

분석 결과를 종합적으로 살펴보면, 지역인재의 의무채용 비율이 높아짐에 따라 지역인재 채용 수와 비율이 높아지는 것으로 볼 수 있지만, 의무채용 비율이 높아짐에 따라 발생할 수 있는 부작용도 고려할 필요가 있다. 부작용 중 하나의 예로, 2021년 국정감사에서 김교흥 의원이 국토교통부에서 제출받은 자료¹⁾에 따르면 혁신도시에 있는 공공기관의 신규 채용 인원 중 특정 대학 출신의 합격자의 비율이 높은 것으로 나타났다. 16개 공공기관의 신규 입사자 중, 해당 지역의 국립대 출신 합격자가 50% 이상을 넘어가고 있다. 신규 입사자

1) 『파이낸셜 뉴스』, 「[국감 2021]공공기관 지역인재 채용 '특정대학' 쏠림」, 2021. 10. 21., <https://www.fnnews.com/news/202110211417133550>

들의 출신학교가 특정 대학으로 집중되는 현상이 5년 또는 그 이상 지속되면, 조직 구성원들의 다양성 확보 측면에서 어려움이 발생하게 되고 결과적으로는 특정 대학 출신의 파벌이나 그룹이 형성될 수 있다는 우려가 제시되고 있다.

이전 공공기관 지역인재 채용 목표제의 목적을 생각해 본다면, 지역인재의 채용 비율을 높이는 것뿐만 아니라 채용 지역인재들이 지역에 정착하고 지역발전에 기여할 수 있도록 질적인 측면에서 내실화를 높일 수 있는 방안이 되어야 할 것이다. 2018년부터 2022년까지 지역인재 의무비율은 지속적으로 높아졌지만, 점차 증가하고 있는 지역인재들을 위한 관리방안이 고려되지 않아 제도 취지와는 다른 부작용들이 발생하고 있다. 예를 들어 수도권 지역에 대한 역차별 논란이나 특정 대학 출신의 비율이 지나치게 높아지는 문제점 등이 제기됨에 따라 공공기관 지역인재 채용제도의 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

또한, 지역인재 채용 시 적용되는 예외사항에 대한 논의가 필요할 것으로 판단된다. 2018년부터 2022년까지 지역인재 채용 비율을 살펴보면, 정부가 발표하는 목표치보다 낮은 수준인 것으로 나타나는데 예외 규정을 제외하고 살펴본다면, 실제 채용되는 지역인재의 숫자는 훨씬 적다는 것을 의미한다. 실제 지역인재의 채용 비율이 낮다는 점을 고려한다면, 예외조항 없이는 30%의 비율을 달성하기도 어렵다고 할 수 있다. 의무비율을 30%에서 50%까지 높이는 의견이 제시되기도 하지만, 이러한 상황에서 지역인재 채용 의무 비율을 단순히 높이는 것으로는 정책 효과를 가져올 수 없다고 판단된다. 따라서 현재 설정되어 있는 예외조항에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 실제 현장에서 의무채용을 채우기 위한 수단으로 악용될 소지가 없도록 다양한 이해관계자들의 의견을 반영할 필요가 있다.

다음으로 공공기관의 해당 범위를 재검토할 필요가 있다. 현재 지역인재 의무채용 공공기관의 범위는 「지방분권균형발전법」에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전한 공공기관과 그 밖에 이에 준하는 공공기관으로서 공공기관 중 지방시대위원회의 심의를 거쳐 국토교통부 장관이 지정, 고시하는 기관으로 설정하고 있다. 위 기준에 의하면 동일한 지역에 위치하고 있는 공공기관이라 하더라도 의무 대상이 되기도 하고, 그렇지 않은 공공기관도 발생하게 된다. 예를 들어 부산항만공사, 울산항만공사, 지역별 병원 등은 의무 대상에서 제외되어 있으며 해당 기관은 지역인재를 별도로 선발하지 않는다. 혁신도시로 1차 이전이 완료된 시점에서 수도권에서 이전한 공공기관과 그렇지 않은 공공기관을 구분하는 것은 더 이상 실익이 없다고 판단되며, 정책의 일관성을 위해서도 의무 대상의 기준을 다시금 정의할 필요가 있다. 다만 수도권에 소재한 공공기관들의 2차 지방이전 계획에 따라 시기는

조정될 필요가 있다. 또한, 비수도권 인재 채용과 지역인재 채용은 수도권에 집중되는 것을 예방하고, 지역 균형발전이라는 동일한 목적으로 추진되고 있다. 지역인재의 지리적 범위를 넓히기 위한 수단으로서 광역화를 추진하고 있는데, 이러한 광역화를 좀 더 포괄적으로 추진한다면 결과적으로 비수도권 인재와 유사한 형태로 발전할 수 있을 것이다. 따라서 비수도권 인재 채용과 지역인재 채용에 대한 구분이 현실적으로 실익이 가져오는가에 대한 논의도 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 국토교통부 (2017. 9. 18.). [보도자료] 지방 이전 공공기관 지역인재 채용 30퍼센트 의무화.
- 김유현·김석은 (2022). 공공기관 이전에 따른 비수도권 인재 채용 효과 분석. **한국행정학보**, 56(2): 247-274.
- 김진덕·김인록 (2017). 충북지역 이전 공공기관 지역인재 채용 활성화 방안. **충북 FOCUS**, No. 144(2017-12호).
- 류장수·박성익·조장식·김중환·곽소희 (2013). 공공기관의 지방 인재 채용실태 및 결정요인 분석. **산업관계연구**, 23(3): 119-143.
- 류장수·조장식 (2018). 이전공공기관의 지역인재 채용 실태와 채용 결정요인 연구. **지역사회연구**, 26(4): 45-64.
- 민경률·한동숙 (2023). 이전 공공기관 지역인재 채용목표제의 효과성 분석연구. **국가정책연구**, 37(1): 147-165.
- 이원희·하태욱 (2016). 혁신도시 거버넌스 구성이 이전지역인재 채용 성과에 미치는 영향. **서울행정학회 학술대회 발표논문집**: 203-211.
- 임경수·라은중·이희수 (2018). 이론기반평가를 활용한 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 채용확대 방안 연구. **역량개발학습연구**, 13(1): 47-72.
- 임태경·박재희 (2020). 혁신도시 지역인재채용률에 미치는 영향요인의 분석 및 정책함의. **지방행정연구**, 34(2): 3-30.

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO), <https://www.alio.go.kr>

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>

「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 및 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 시행령」

「공공기관의 운영에 관한 법률」

투 고 일: 2023년 11월 24일

심 사 일: 2023년 12월 1일

게재확정일: 2023년 12월 8일

(Abstract)

A Study on the Impact of the Public Institution's Local Talent Recruitment Policy on the Recruitment of Local Talent by Public Institutions

Kyoungryoul Min

As the second relocation of public institutions to the innovation city is discussed, it is necessary to review the local talent recruitment policy implemented for public institutions that completed the first relocation. To this end, this study examined the effectiveness of the recruitment policy of public institutions. As a result of the analysis, it was confirmed that the year had a negative effect on the local talent recruitment rate, while the mandatory rate of local talent recruitment had a positive effect on the number and rate of local talent recruitment. Based on theoretical discussions and analysis results, implications for improving the local talent recruitment policy of public institutions were presented.

Keywords: Public Institutions, Recruitment, Local Talent, Policy

공공기관 종사자의 이직도착지 결정요인에 관한 탐색적 연구

김효선* · 송현진** · 김경리***

초 록

이 연구의 목적은 공공기관 종사자의 이직의도 및 이직의 종착지 결정요인을 확인하는 것이다. 공공기관은 취업준비생들의 선호가 높은 일자리로 알려져 이직에 관한 논의는 주요 관심 대상이 아니었다. 하지만 공공기관은 국가의 소유권으로 인한 통제를 받아 조직 운영 자율성에 일부 제약이 존재하므로 공공기관 종사자 또는 예비취업자의 기대에 충분히 부응하지 못할 여지가 있다. 예를 들어, 정부 정책에 의해 지방이전이 결정되기도 하고, 혁신에 대한 압력으로 기존의 특권은 점차 감소되는 추세이며, 경영평가상에서 지속적으로 성과를 향상시켜야 하는 압력도 존재한다. 이러한 변화는 향후 채용 환경에 변수로 작용할 가능성이 있다. 또한, 공공기관의 범주에는 공기업과 준정부기관, 기타공공기관 등 서로 다른 규모와 자원 동원 역량 및 목표를 지닌 조직이 혼재되어 있어 우수인력을 확보함에 있어서 이들 간에 의도하지 않은 경쟁도 예상된다.

연구의 질문에 답하기 위해 한국행정학회와 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 실시한 「공공기관 운영에 대한 인식조사」 설문을 활용하여 이직의도를 종속변수로 하는 로지스틱 회귀분석과 이직의 도착지를 고려한 다항로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 조직몰입 저하와 낮은 배분공정성, 긴 통근시간과 지방이전으로 인한 가족 구성원의 거주지 분리는 이직의도의 주요 결정요인인 것으로 확인되었다. 그리고 조직몰입과 배분공정성 수준이 낮을수록 다른 공공기관으로의 이직할 의도를 가진 집단에 속할 확률이 높아졌다. 연구결과를 기반으로 공공기관별 세밀한 특성을 포함한 자료를 수집하여 이직의 결정요인에 관한 후속연구를 수행할 필요성이 있음을 주장하였다.

주제어: 공공기관, 이직도착지, 지방이전, 조직몰입, 공정성

* 제1저자: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 연세대학교 공공문제연구소 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직행태, 성과관리, 비영리 등이다. (hs_sylvia@yonsei.ac.kr)

** 교신저자: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국조세재정연구원 초빙연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인적자원관리, 조직행태, 일선관료 등이다. (hj_song@kipf.re.kr)

*** 제2저자: 연세대학교에서 행정학 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 공공기관, 조직몰입, 이직의도 등이다. (rikim0904@gmail.com)

I. 서론

2023년 현재, 우리나라에는 347개의 공공기관이 있고, 여기에 대략 41만 3,600명의 종사자가 근무¹⁾하고 있으며, 이들 공공기관의 최근 5년간 신규 채용자의 수는 2022년 기준 2만 5,357명 수준이다. 그런데 취업준비생에게 안정된 직장으로 선호도가 높은 공공기관은 더 이상 평생직장이 아닌 듯하다. 최근 언론에 보도된 근로복지공단에 관한 기사에 따르면 코로나19로 인해 공단 종사자들의 업무는 증가했지만, 기대에 미치지 못하는 처우로 MZ세대 직원들이 퇴사하고 있다고 밝혔다(백승현, 2021). 이와 관련하여 지방에 소재의 한 공공기관에서는 지난 5년간 선발한 127명의 신입직원 가운데 39명(30.7%)이 퇴사하였으며, 이 중 32명은 이직을 위해서 퇴사한 것으로 나타났다(김정환, 2023).

현대사회에서 ‘평생직장’이라는 개념은 무색해진 것으로 보인다. 조직의 구성원들은 한 조직에 충성하기보다 개인의 역량 강화를 통해 고용가능성을 높이고, 성장할 기회가 있다면 직장을 옮기는 것을 마다하지 않는다(오인수 외, 2007). 개인의 경력개발이 ‘직장’에 의존해서 이루어지기보다 ‘직업’이라는 측면에서 여러 직장에서 다양한 경험을 쌓고 좀 더 나은 업무수행 능력을 개발하는 것으로 해석되는 것이다. 이러한 시각에서 이직은 개인에게 효용성을 높이는 합리적 선택이라고 볼 수 있으나, 조직의 차원에서는 구성원의 이탈로 인한 경쟁력 저하와 함께 신규 인력의 모집, 선발, 교육과 훈련의 추가 비용을 발생시켜 조직의 효율성을 낮추는 요인이 된 가능성이 있다. 그뿐만 아니라 당사자를 비롯한 주변 구성원들에게 직간접적으로 정서적인 영향을 미쳐 생산적 행동을 저해하는 요인으로 작용하기도 한다. 따라서 공공기관을 포함한 모든 조직은 인사·조직 측면에서 구성원의 이직을 줄이기 위한 노력을 기울이고 있다.

그동안 공공기관의 이직에 관한 연구는 주요 논의 대상이 아니었다. 많은 취업준비생의 선호를 받는 좋은 일자리라는 시각이 있었기 때문이다. 그러나 실상 국가의 소유권으로 인한 통제와 효율성 향상에 대한 외적 압박 가운데 공공기관은 지방이전이나, 특권의 축소라는 변화를 수반하게 되었다(이수영·김주찬, 2022). 이러한 변화는 공공기관의 기존 종사자 또는 예비취업자의 기대와 상충되므로 향후 근무 및 채용 환경에 변수로 작용할 가능성이 있다.

한편, 공공기관의 범주에는 공기업과 준정부기관, 기타공공기관 등 서로 다른 규모와 자

1) 2023년 9월 말 기준, 알리오 공시, 검색일자: 2023. 12. 4.

원 동원 역량 및 목표를 지닌 수많은 조직이 포함되어 있다. 이에, 우수인력을 확보함에 있어서 이들 간에 의도하지 않은 경쟁도 예상된다. 이와 관련하여 공공기관 이직자가 선택할 수 있는 두 가지 유형의 이직 경로를 예상해 볼 수 있다. 첫째, 지방의 공공기관에서 수도권 공공기관으로의 이동이다. 이는 타지 생활의 어려움이 주요 원인이므로 조직 내에서의 대안이 부재하고, 공공기관의 지방이전이 지속되는 한 해결하기 어려운 상황이다. 두 번째는 임금과 복지가 나은 타 기관으로의 이직이다. 공공기관은 기관별로 입사 준비에 필요한 자격증이나 NCS 전공 필기 등 채용방식이 유사해서 한 번에 여러 기관의 입사를 동시에 준비하기 수월하고, 타 공공기관의 경험이 있는 신입은 입사자를 선발하는 공공기관의 입장에서조차 즉시 투입이 가능한 인력으로 선호된다는 특징이 있다. 따라서 지원자들은 진입장벽이 비교적 낮은 작은 기관으로 취업하였다가 2년 경력을 쌓고 더 좋은 기관으로 이직하는 경향도 나타난다(오은선, 2020).

이에 이 연구는 공공기관 종사자를 대상으로 특정 분야의 노동시장 안에서 이직을 희망하는 ‘직장(organization) 이직의도’와 특정 분야의 노동시장 밖으로 이직을 희망하는 ‘직업(occupation) 이직의도’ 개념을 소개하고(강철희 외, 2023), 직장과 직업으로 구분되는 이직도착지의 결정요인을 탐색하고자 한다. 다음 장에서는 공공기관의 이직과 이직의 결정요인 및 이직의 도착지에 관한 개념과 그동안의 연구를 소개한다. 다음으로 선행연구에 기반하여 연구의 분석 틀을 설정하고 가설을 제시할 것이다. 이후에는 2022년 9월 한국행정학회와 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 실시한 「공공기관 운영에 대한 인식조사」 설문을 활용하여 이를 실증적으로 검증하고, 분석 결과를 해석하였다. 마지막으로 결론에서 공공기관 종사자의 이직에 관한 논의를 마무리하며 정책적 함의를 제시하였다.

II. 선행연구 검토

1. 공공기관의 이직

이직(turnover)이란 조직 구성원이 자신이 담당하는 업무를 그만두고 다른 조직이나 직무로 옮김으로써, 소속한 조직으로부터 금전적 보상을 받는 자격을 종료하는 것을 말한다(Mobley, 1982). 이직은 의사결정의 주체에 따라 자발적 이직과 비자발적 이직으로 구분

하기도 하며, 조직에 미치는 영향의 방향에 따라 순기능적 이직과 역기능적 이직으로 구분하기도 한다(Dalton et al., 1982). 다수의 선행연구에서는 구성원의 행동적 변수인 이직을 대체하는 개념으로 이직의도(turnover intention)의 개념을 활용한다(백경민·박인·정범구, 2021). 이직의도란 개인이 조직에서 자발적으로 떠나고자 하는 의식을 설명하는 개념으로, 조직을 떠나려는 태도와 인식의 마지막 단계이기 때문에(Tett & Meyer, 1993) 실제 이직의 사전 예고와 의향을 나타내는 가장 좋은 예측 변수가 된다(Griffeth, Hom, & Gaertner, 2000; 백경민·박인·정범구, 2021). 조직 내 높은 이직의도는 구성원의 업무 이행을 방해하고 개인 및 조직의 성과를 저하시켜 조직의 건전성 부족을 나타내는 지표가 된다(Taylor et al., 1996). 따라서 조직 차원에서 이직의도는 중요하게 관리되어야 하는 변수이며, 전략적 관리가 요구되고 있다(유상엽·한승주, 2017; 지수호·송현진, 2021).

신분 보장이 권리로 여겨지는 공공 영역에서도 이직이 중요한 관리적 주제로 떠올랐고, 공무원의 이직의도 실태와 영향요인을 탐색하는 연구들이 보고되어 왔다. 공무원의 이직은 심각한 두뇌 유출(brain drain)을 야기하고, 정부의 생산성과 효율성에 부정적 영향을 미쳐 긴급한 문제로 다뤄지고 있다(Pitts et al., 2011). 국내에서는 지난해 기획재정부의 초임 사무관들이 민간기업으로 이직하는 사례가 발생하였고, 산업통상자원부의 과장급 간부들이 대거 민간기업의 임원으로 옮기면서 중앙부처 공무원들의 공직사회 이탈이 가속화되고 있다. 이들이 이직을 원하는 이유는 경직된 조직문화나 지역 근무, 낮은 보수에 대한 지적 등 다양한 것으로 나타났다(강경민, 2023). 공무원의 이직률이 높으면 새로운 인력을 채용, 선발 및 교육하는 데 비용이 발생하기 때문에 이를 최소화하면서 공공의 미션을 완수할 수 있도록 관리하는 것이 중요하게 고려되고 있다(Hur & Abner, 2023).

한편, 공무원에 비해 공공기관 종사자의 이직의도에 대해서는 논의가 적은 편인데(이주경·박한준, 2021: 58), 이는 공공기관 종사자들의 업무 동기가 공무원과 유사할 것이라고 가정하기 때문이라고 추측할 수 있으며, 공공기관 또한 정년이 보장되기 때문에 그동안 이직률이 상대적으로 중요하지 않은 주제로 다뤄져 왔다고 추측할 수 있다(최다운 외, 2019). 하지만 최근의 공공기관은 2019년 말부터 본격적으로 시행된 지방이전 이슈와 더불어, 민간분야의 효율성을 추구하는 혁신 정책이 상시적으로 추진되면서, 조직 변화와 이직률 변화가 나타나고 있다(박윤·문상호, 2014). 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(ALIO)를 통해서 2018~2022년 시장형 공기업과 준정부 위탁집행형 기관의 남녀 이직자 비율을 살펴본 결과, 공기업의 경우 2022년도에 남녀의 이직자 비율이 최소 0.8%~최대 5.6% 수준

이었고, 준정부 위탁집행형의 경우 1.3%에서 많게는 13.4%인 것으로 나타났다. 특히 일부 공공기관에서는 공공기관 입사 이후에 타 공공기관으로 이직을 준비하는 사례도 나타나 언론에서는 공공기관 신입사원의 잦은 퇴직과 공공기관 범위 안에서 다른 유형의 공공기관으로 이직하는 ‘중고 신입’ 현상을 꼬집어 설명하기도 하였다(오은선, 2020). 현 시점에서 공공기관 종사자의 이직의도를 진단하고 그 영향요인과 이직의 종착지를 탐색하는 연구가 필요하고 할 수 있다.

2. 이직의도 결정요인

이직의도의 결정 메커니즘은 지금까지 다양한 이론에 의해 설명되어 왔다(김정인, 2023). 먼저, 조직 균형이론에서는 이직의 용이성과 이직의 바람직성을 이직을 결정하는 주요한 요인으로 고려하였다(Direnzo & Greenhaus, 2011: 569; 김정인, 2014). 이직의 용이성이 조직 외적 요인에 근거해 다른 조직으로의 이동이 얼마나 쉬운지를 의미한다면,²⁾ 이직의 바람직성은 조직 내부적 상황을 고려할 때, 이직 결정이 얼마나 타당한 것인지와 연관된다. 다음으로 조직지원이론(Perceived organizational support)의 설명에 따르면, 조직이 구성원의 기여에 대해 가치를 부여하고 구성원의 성장과 발전에 많은 관심을 기울이고 있다는 전반적인 믿음을 뜻하는 조직지원의 부족은 구성원의 결근 및 이직 등 이탈을 일으킨다(Eisenberger et al., 1986; Rhoades & Eisenberger, 2002). 여기서 조직의 지원은 각종 금전적, 비금전적 요인을 모두 포함한다. 더 나아가 Adams(1965)의 형평이론(equity theory)에 따르면 조직 구성원들은 준거집단과의 비교를 통해 제공된 지원의 충분성을 검토하는데, 조직에서 심한 불공정성 또는 불만족을 느끼는 경우, 현재 조직을 떠나 자신을 인정해 주고, 자신의 노력에 적절한 보상을 제공하는 새로운 조직으로 떠나고자 하는 의도가 생긴다고 설명한다.

선행연구에서 고려한 이직의도 결정에 영향을 미치는 다양한 요인에는 조직 구성원에게 제공되는 각종 금전 및 비금전적 지원이 포함된다. 구체적으로 보수의 충분성과 교육에 대한 투자 및 복리후생, 근무여건 등 다양한 지원책은 이직의도에 영향을 미치며 전반적인 제도에 불만이 있거나 구성원 간 공정한 대우를 받지 못할 경우 조직 구성원들은 이직을 고려

2) 일반적으로 조직 외적 요인인 실업률, 대체 직장 여부, 일반적 직무 이용 가능성 등은 이직의 용이성과 관련되는데, 지금의 직장을 떠나 얼마나 빠르고 쉽게 새로운 직장에 소속될 수 있으며, 기존의 직장에서 습득한 능력을 새로운 직장에서도 충분히 활용할 수 있는지 여부를 통해 이직결정에 영향을 미치게 된다(김정인, 2014).

하는 것으로 나타났다(주효진·왕태규·장봉진, 2018). 또한 구성원과의 관계는 다양한 금전적 지원만큼이나 중요한 결정요인인 것으로 나타났다. 특히 상사와의 관계는 조직 내 대인 관계에서 발생하는 문제와 밀접하게 연관되어 있으며 직간접적으로 조직의 금전적, 비금전적 지원과도 연관되기 때문에 이직의도의 결정요인으로 고려되었다(김창호·하정훈, 2013; 이찬수·김태운, 2020).

한편, 북미에서 수행된 메타분석 연구의 틀을 국내 연구에 적용해 직무만족과 직무성과 및 조직몰입과 이직의도 간 관계를 검토한 오인수 외(2007)의 연구에서는 기존 연구와 유사하게 직무만족, 직무성과 및 조직몰입이 모두 이직의도를 낮추는 것을 확인하였으며 더 나아가 직무에 대한 불만족이 이직 결정에 영향을 미치지만, 한국적 맥락에서 직무에 대한 불만족은 상황에 따라 얼마든지 전환 및 조정이 가능한 측면이 있어 직무보다 조직 자체에 대한 정서적 반응이 이직에 더욱 직접적인 영향을 미칠 수 있다고 설명하였다. 따라서 직무에 대한 만족과 성과 등 직무와 관련된 요소들도 많은 선행연구에서 이직의도의 결정요인으로 고려되지만(오상은, 2009), 조직에 대한 동일시, 애착, 충성심 등 조직 전반에 대한 폭넓은 관심과 지향을 뜻하는 조직몰입은 이직결정의 주요 요인으로 고려되어야 할 필요가 있다고 주장하였다(Cooper-Hakim & Viswesvaran, 2005).

3. 이직의 도착지(destination)

이직의도가 있는 경우를 다시 두 범주로 구분할 수 있는데, 하나는 특정 분야 노동시장 안에서의 이직을 희망하는 ‘직장(organization) 이직의도’이고 다른 하나는 특정 분야의 노동시장 밖으로 이직을 희망하는 ‘직업(occupation) 이직의도’이다(강철희 외, 2023). 해당 개념은 성직자 및 사회복지사를 대상으로 특정 분야 내에서 잠시 이동하는 방식의 이직과 직업에 대한 소명을 버리고, 완전히 다른 분야의 직업을 찾는지를 확인하는 방식으로 수행되었다(McDuff & Mueller, 2000; Hom et al., 2019; 강철희·이종화, 2019). 직장이직의 경우 현재 소속된 조직에서의 고용계약을 종료하고, 유사한 타 조직으로 이동하는 영역 내의 이직인 반면에, 직업이직은 특정 분야의 경력 자체를 중단하려는 의도를 갖는 것으로 관련 연구가 성직자 및 사회복지사를 중심으로 이루어졌다는 측면에서 직업적 소명의 상실이라는 점에서 보다 큰 의미를 갖는다.

물론 공공기관의 경우 앞서 언급한 성직자 및 사회복지사와는 달리 공공기관 내에서의 수평적 이동이 직업(occupation) 내에서의 이직을 뜻하지 않을 가능성도 존재한다. 그러나

공공기관의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조에 의한 경영지침에 따라 일상적 운영이 이루어진다는 점에서 예산과 선발-훈련-평가-보상 등 전반적인 인사운영뿐만 아니라 윤리경영에 이르기까지 조직운영에 유사성이 높다는 측면에서 취업준비생의 입장에서는 단일한 ‘공공기관’이라는 정체성을 가질 가능성이 있어 본 연구는 공공기관 전체를 공공부문과 민간부문과 같이 하나의 직업군으로 간주하고 탐색적 분석을 시도하고자 한다. 특히 공공기관은 조직의 설립 의의가 국민의 생활 향상 및 국가산업의 기반 마련이라는 점에서 넓은 범주에서 유사한 미션을 갖는다고 볼 여지도 존재한다.

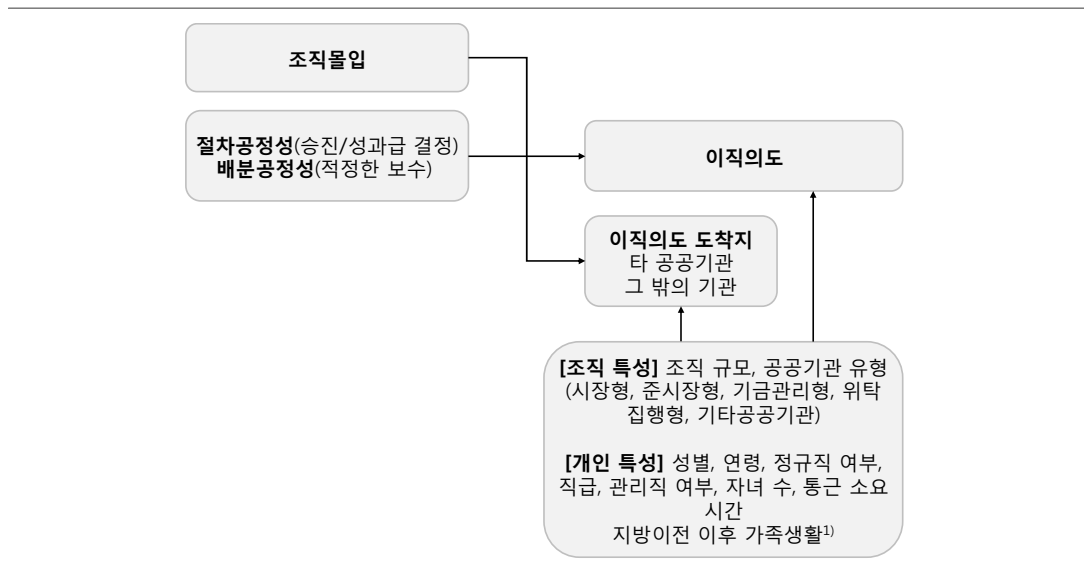
한편, 직장이직과 직업이직에 관한 선행연구에 따르면 IT 분야에서 상대적 임금 격차는 이직 이후에 새로운 직업 선택에 영향을 미쳤다. 359명의 남녀 IT 전문가를 대상으로 분석한 결과 상대적 임금 격차는 이직을 높였고, 남성의 경우 다른 회사의 IT 외 분야로 이직하기보다는 다른 회사의 IT 분야로 이직하거나, 기존의 인적자원이론의 예상과는 달리 IT 분야가 아닌 조직 내 타 부서로 이동하였다. 저자들은 이러한 결과가 IT 분야가 아닌 일반 부서에서도 IT가 보편적으로 활용됨에 따라 비IT직군에서의 IT 기술 가치가 높아진 까닭이라고 설명하였다. 반면 여성의 경우 상대적 임금 격차에 직면했을 때, 더 많은 보수를 주는 다른 일자리를 찾기보다는 자신의 IT 경력을 살리면서 지위가 낮은 일자리를 찾는 경향이 나타났다(Joseph et al., 2015). 국내 연구에서는 간호사와 의사의 직장이직과 직업이직의 관계에 대해 살펴본 연구가 진행되었는데, 간호사에 비해 의사는 직업의 중요도가 높아 의사의 경우 직장이직 의향이 강한 반면에 간호사는 직업이직 의향이 더 강한 것으로 나타났다. 또한 직장이직은 근무여건 및 취업기회에 의해 결정되는 반면에 직업이직의 인적자본과 전문경력에 의해 결정된다고 설명하였다(김상욱·서영준, 2003). 한편, 사회복지사에 대한 직장이직과 직업이직에 대한 연구를 수행한 강철희와 이종화의 연구(2019)에서는 복리후생 및 근무환경에 대한 만족도가 직장이직과 직업이직을 모두 낮추는 결과가 나타났다.

Ⅲ. 연구의 분석 틀

선행연구 및 이론적 설명에 바탕을 두어 다음 [그림 1]과 같은 연구의 분석 틀을 설정하였다. 조직몰입과 절차적, 배분적 공정성이 각각 이직의도를 낮출 것으로 기대되는 가운데, 이직의도에 영향을 미칠 것으로 예상되는 조직 및 개인적 특성은 모두 통제하였다. 조직의

특성변수에는 기본적인 조직의 규모와 더불어 각 조직유형을 통제하였다. 다음으로 개인특성으로는 성별, 연령과 더불어 직장 내에서 구성원의 근속에 영향을 미칠 수 있는 정규직 여부, 직급, 관리직 여부 등을 추가하였을 뿐만 아니라 자녀 수, 통근 소요시간 등의 일-가정 양립에 연관된 변수들도 통제하였다. 추가적으로 공공기관의 경우, 소속 기관의 지방이전 여부가 장거리 출퇴근으로 인한 육체적 소모 및 이전지역으로 이사에 따른 정주지 변경과 주말부부 생활로 정서적 소모를 유발하는 것으로 알려져 있어 지방이전 이후 가족과 떨어져 주말부부 등으로 생활하는지 여부를 통제변수로 활용하였다. 다만, 공공기관의 지방이전은 모든 기관에 해당하지 않는다. ‘공공기관 지방이전 계획(2005. 6. 24.)’에 따라 2012년 이후 109개 기관의 지방이전이 완료되어 해당 설문은 지방이전이 있었던 기관의 종사자만 응답할 수 있는 요인이다. 따라서 해당 변수를 포함한 분석의 경우, 응답자 수의 감소가 발생하여 별도 모델로 구분하여 분석을 실시하였다.

[그림 1] 연구의 분석 틀



주: 1) 지방이전 이후 가족생활에 관한 변수는 소속 공공기관에 지방이전이 있었다고 응답한 470명에 대한 설문응답을 바탕으로 하므로, 해당 변수를 추가한 모델은 N이 470명임

자료: 저자 작성

한편, 이직의 도착지(destination)에 대한 탐색적 가설을 검증하였다. 공공기관은 정부조직과 민간조직의 중간 영역에서 공공성과 수익성을 동시에 추구하며, 정부 조직은 아니지

만 대국민 서비스를 제공한다는 점에서 공통점을 갖는다. 더 나아가 공통의 경영지침 및 평가제도 등을 준수하는 과정에서 채용 절차의 유사성도 높은 편이다. 이에, 넓은 범주에서 공공기관 전체를 동일 직업으로 간주하고, 그 밖의 정부조직, 민간기업, 비영리조직, 창업 등으로 이탈은 직업 외 이직으로 보아 이직의도의 도착지에 대한 탐색적 가설을 검증한다. 기존에 이직의도의 결정요인 연구에서 고려한 변수들을 폭넓게 고려하여 직장이직과 직업이직에 영향을 미치는 요인이 어떻게 다른지 검토하였다.

1) 조직몰입

조직몰입이란 조직에 대한 동일시와 관여의 수준을 뜻한다(Mowday, Porter & Steers, 1982: 20-21). 조직몰입 수준이 높은 구성원들은 조직에서 이탈할 가능성이 낮은 것으로 알려져 있으며, 조직과 자신을 동일시하기 때문에 다양한 요구에 보다 적극적으로 반응한다. 조직몰입에는 조직에 대한 애착과 충성의 감정상태를 의미하는 정서적 몰입, 계산적, 교환적 사고를 바탕으로 조직에서 떠날 경우 포기하게 되는 이익과 조직에 머무를 경우 얻게 될 혜택에 근거해 조직에 머무르려 하는 심리적 상태를 뜻하는 지속적 몰입, 내적 가치관 및 신념에 기인한 의무로서의 규범적 몰입 차원이 존재한다(Meyer & Allen, 1991; Solinger, Van Olffen, & Roe, 2008).

공공기관의 이직의도에 관한 연구는 그 수가 많지 않았는데, LH공사 구성원들의 이직충동 및 이직활동의 영향요인을 살펴본 황창호·문명재(2012)의 연구에서는 리더십, 동기요인 및 역할스트레스가 조직몰입을 통해 이직의도에 영향을 미치는지 검증하였는데, 조직몰입은 이직충동과 이직활동에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공공연구기관을 대상으로 한 박재민·정승용(2011)의 연구에서도 조직몰입은 매개요인으로 고려되었는데, 조직몰입은 이직의도에 부(-)의 영향을 보였다. 공공기관을 대상으로 수행한 최다운 외(2019)의 연구에서도 조직몰입은 이직의도를 낮추었으며, 비교적 최근 연구인 정부출연연구기관 직원들의 이직의도 결정요인에 관한 이찬수·김태운(2020)의 연구에서도 조직몰입은 이직의도에 부(-)의 영향을 미쳤다. 이러한 선행연구에 근거하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1. 조직몰입이 높을수록 이직의도가 낮아질 것이다.

2) 공정성

공정성이란 한쪽으로 치우치지 않은 기준으로, 어떤 일의 선악, 우열, 시비를 가리는 것을 의미한다(김정인, 2021: 145). 사적 이해관계를 넘어서, 누구나 납득하고, 받아들일 수 있는 보편적인 원칙을 지향하는 것이다(임의영, 2016: 63-64). 조직 내에서 공정성은 조직으로부터 받은 대우의 공정한 정도에 대한 조직 구성원들이 인식을 의미한다. 사회교환이론(social exchange theory; Homans, 1961)에 따르면 사람들은 자신이 투입한 비용보다 더 큰 이익을 얻을 것을 기대한다. 투입만큼의 보상 기대는 배분적 공정성 개념과 연관 되는데, 단순히 물질적인 이득뿐만 아니라 애정, 소속감, 인정과 존경, 자부심, 지식 등 복합적인 차원에서 개인이 획득할 수 있는 보상의 크기가 불공정하다고 느끼게 되면 교환관계가 손상되고, 부정적 행태가 나타난다. 특히 사람들은 보상의 불공정성을 타인과의 비교를 통해 인식한다(Adams, 1965). 공정성 이론에 기반하여 구성원들이 느끼는 투입 대비 보상이 지속적으로 준거집단에 비해 낮거나, 이러한 보상체계를 결정짓는 과정상의 공정성이 확보되지 않을 때, 조직 구성원들은 심리적 계약의 손상을 경험하고, 제공하던 시간과 기술, 노력의 수준을 낮추거나 심하면 조직을 이탈하게 된다(김민수·박지은, 2006).

한편, 심리적 계약이론에 따르면 조직과 구성원 간에는 상호호혜관계(reciprocity)가 유지될 수 있도록 하는 중요한 기제인 암묵적인 계약이 존재하는데, 구성원은 조직을 위해 시간과 노력, 기술을 제공하고, 반대로 조직은 이에 대한 보상으로 고용, 임금, 지위 등을 제공할 것이라는 서로에 대한 믿음이 이러한 계약을 지속시킨다고 설명하였다(Schermerhorn, Hunt & Osborn, 1988; 유민봉·심형인, 2012; 유민봉·홍혜승·박윤, 2012). 심리적 계약 위반은 조직과 구성원 간 계약의 범위에 대한 인식 차이, 외부 환경의 영향력으로 인해 계약을 이행할 수 없는 상태가 되는 무능력, 그리고 계약이행의 의지가 없는 무의지로 구분할 수 있다. 서울, 경기지역의 공기업 구성원 335명을 대상으로 심리적 계약위반이 절차적 공정성과 반응행동(EVLN)에 미치는 영향을 살펴본 결과, 직접 및 간접적으로 이직의도를 높이는 것으로 나타났다(심형인, 2018).

그 밖에도, 직접적인 공공기관 종사자에 대한 이직의도 연구는 아니지만, 김정인(2021)은 세대별 공무원들이 느끼는 공정성이 반응행동(이탈-발언-충성-태만)에 미치는 영향을 살펴보는 연구를 수행하였다. 과거에 비해 공공조직 내 근무성적평정의 투명성이 높아지고, 보수 결정에 업무성과가 더 많이 반영되는 등 공정성 향상을 위한 개선이 이루어졌지만 결국 공정성은 준거집단과의 비교를 통한 '상대적 인식'에 의해 결정되기 때문에 구성원들이

인식하는 승진 및 보수에 대한 공정성 수준이 개선되지 않는 한 구성원의 이탈이 계속해서 증가할 것으로 보았다. 남궁민·조윤직(2022)의 연구에서는 부정적인 인사청탁 및 임명, 승진에 있어서 개인적 친분 활용 등 조직 내 불공정성의 지각이 이직의도에 부정적인 영향을 미치는 것을 확인하였으며, 공공기관 종사자를 대상으로 승진공정성 지각이 이직의도에 미치는 영향을 분석한 이주경·박한준(2021)의 연구에서는 승진공정성과 이직의도 간에 부(-)적 영향력을 확인하였다.

가설 2-1. 절차적 공정성이 높아질수록 이직의도는 낮아질 것이다.

가설 2-2. 배분적 공정성이 높아질수록 이직의도는 낮아질 것이다.

IV. 분석 방법

1. 데이터 및 분석 방법

분석에는 2022년 9월 한국행정학회와 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 실시한 「공공기관 운영에 대한 인식조사」 설문을 활용하였다. 포스트코로나 시대 공공기관 운영에 대한 인식을 조사하기 위해 공공기관에 근무하는 종사자 779명을 대상으로 설문을 수행하였고, 팬데믹 이후 공공기관의 변화와 내재적, 외재적 동기에 관한 요인 및 이직의도 등 인사와 조직에 대한 다양한 설문 문항을 담고 있어 연구 질문에 답하기에 적합하다고 판단하였다. 분석에는 STATA15를 사용하여 이직의도를 종속변수로 하는 로지스틱 회귀분석과 이직의 도착지를 고려한 다항로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

2. 변수의 측정

이직의도는 이직 의향에 대해 부정(1=전혀 그렇지 않다)에서 긍정(7=매우 그렇다)의 리커트 7점 척도로 응답한 결과를 이직의 도착지 변수와 일치시키기 위해 더미변수로 변환하여 이직의도가 있는 경우 1, 이직의도가 없는 경우 0을 의미하도록 조작화하였다. 다음으로 이직의 도착지는 ‘이직의향’ 문항에서 4~7까지의 응답을 ‘이직의향 있음’으로 응답한 경우, 어느 분야로의 이직의향이 있는지 설문한 결과를 바탕으로 0=이직의도 없음, 1=타공공

기관으로 이직, 2=그 밖의 분야 이직으로 측정하였다.

주요 독립변수인 조직몰입, 절차적 공정성(승진 및 성과급), 배분적 공정성(적당한 보수)은 리커트 7점 척도(매우 그렇지 않다~매우 그렇다)로 측정하였으며 문항 묶음을 통해 하나의 변수로 만들었다. 크론바흐알파 값은 모두 0.7을 상회하여 신뢰도 분석이 수용할 수 있는 수준임을 확인하였다. 조직몰입은 '나는 조직에 소속감이 높다' 외 2개의 문항으로 측정하였다. 절차적 공정성은 조직 내의 승진 및 성과급 지급 절차에 대한 공정성을 의미하고, 배분적 공정성은 조직 내 준거집단과 비교한 보수/보상에 대한 공정성을 뜻한다. 자세한 문항은 <표 1>에 제시한 바와 같다.

다음으로 조직 특성과 관련하여 조직의 규모와 기관유형을 고려하였다. 기관유형은 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하였다. 유형별 공공기관의 지정 기준에 이미 직원 정원이 고려되긴 하지만, 유형 내 조직별로 규모에 차이가 존재하므로 종사자 수를 기준으로 1~8점 척도의 변수로 포함시켰다. 개인 특성과 관련해서는 기본적인 성별과 연령을 통제하였고, 공공기관의 조직구성원으로서 채용형태와 직급, 관리자 여부 등을 고려하였다. 채용형태는 1=정규직, 0=무기계약직, 기간제 등으로 구분하였고, 직급은 1=사원 및 대리급, 0=과장 이상 직급으로 구분하였다. 관리자 여부는 직급과 상관관계³⁾가 존재하지만, 추가적인 관리업무를 수행해야 할 책임이 있다는 점에서 별도로 고려하였다. 그밖에 일-가정 양립 요인을 통제하기 위해서 자녀 수, 출퇴근 소요시간을 통제하였다. 더불어 지방이전으로 인해서 가족과 주중에 별도로 생활하는지 여부를 '가족들과 주중에 별도 생활'하는 경우는 1, 그밖의 경우를 0으로 설정하였다.

<표 1> 변수의 측정

변수명	항목
이직의도	귀하께서는 기회가 된다면 이직할 의향이 있으십니까?
이직의도 타 공공기관	이직 의향이 있으시다면('이직의도' 문항에서 이직의도 있다고 답한 경우), 어느 분야로 이직 의향이 있으십니까? 0=이직의도 없음 1=타 공공기관으로의 이직 2=그밖의 분야로의 이직(정부조직, 민간기업, 비영리단체, 창업, 기타)

3) 직급과 관리자 여부를 교차분석한 결과에 따르면 팀장급 이하에서도 관리자인 경우가 존재하였으며, 과장급 이상의 직급을 가졌더라도 관리자가 아닌 경우가 다수 존재하였다.

〈표 1〉의 계속

변수명	항목
조직몰입 Cronbach's $\alpha=0.911$	1. 나는 조직 소속감이 높다. 2. 나는 내가 속한 조직에 대한 애착이 높다. 3. 내가 속한 조직은 내 삶에 의미가 있다.
절차공정성 (승진/성과급) Cronbach's $\alpha=0.818$	1. 우리 기관의 승진 절차는 공정하다. 2. 우리 기관의 성과급 지급절차는 공정하다.
배분공정성 (적정보수) Cronbach's $\alpha=0.961$	1. 내가 받는 보수는 내 업무성과에 비해 적당하다. 2. 내가 받는 보수는 유사업무를 수행하는 다른 직원과 비교할 때 적절한 수준이다. 3. 나는 담당 업무의 난이도를 감안할 때 공정한 보상을 받고 있다. 4. 나는 담당 업무의 책임성을 고려할 때 공정한 보상을 받고 있다.
조직 규모	1=49인 이하 2=50~99인 3=100~199인 4=200~299인 5=300~499인 6=500~999인 7=1,000~1,999인 8=2,000인 이상
기관유형	1=시장형공기업 2=준시장형 공기업 3=기금관리형 준정부기관 4=위탁집행형 준정부기관 5=기타공공기관(ref.)
성별	1=남성 0=여성
연령 (만 나이)	1=19~29세 2=30~39세 3=40~49세 4=50~59세 5=60세 이상
정규직	1=정규직 0=무기계약직, 기간제(임시직, 일용직 등)
직급	1=사원, 대리급 0=과장, 차장급/부장급/본부장, 실장급/임원 이상
관리자	귀하께서는 관리자의 업무(임원, 부서장, 팀장 등 인사권자 및 근무성적평정자)를 수행하고 계십니까? (1=그렇다 0=아니다)
자녀 수	선생님의 자녀 수는 몇 명입니까? (0~10명 이하)
출퇴근 소요시간	1=20분 미만 2=20~40분 미만 3=40분~1시간 미만 4=1시간~1시간 20분 미만 5=1시간 20분~1시간 40분 미만 6=1시간 40분~2시간 미만 7=2시간 이상
지방이전	지방이전이 이루어진 경우 가족들과 별도로 생활하십니까? 1=가족과 주중 별도 생활(주말부부 등) 0=그 외(같이 이주, 장거리 출퇴근, 독립가구)

자료: 저자 작성

V. 분석 결과

1. 기술통계 분석

기술통계 분석의 결과는 <표 2>와 같았다. 보통 이상(7점 척도의 중간 값, 4점)의 이직의도를 가진 공공기관 종사자는 전체의 68%였다. 이 중에서 32%는 향후 타 공공기관으로 이직 의향이 있다고 밝혔고, 이직하여 정부조직, 민간기업, 비영리단체로 가거나 창업하겠다는 응답을 모두 합하면 36% 수준이었다.

<표 2> 기술통계 분석

구분		빈도	평균	표준편차	최솟값	최댓값
이직의도		779	0.68	0.47	0	1
이직종착지 ¹⁾ (ref. 의향 없음)	타 공공기관으로 이직의도	779	0.32	0.47	0	1
	그 밖의 기관으로 이직의도	779	0.36	0.48	0	1
조직몰입		779	5.30	1.24	1	7
절차적 공정성(승진/성과급)		779	4.06	1.56	1	7
배분적 공정성(적정보수)		779	3.94	1.54	1	7
조직 규모		779	5.79	1.57	1	7
기관유형	시장형 공기업	779	0.22	0.41	0	1
	준시장형 공기업	779	0.19	0.40	0	1
	기금관리형 준정부기관	779	0.11	0.31	0	1
	위탁집행형 준정부기관	779	0.25	0.43	0	1
	기타공공기관	779	0.23	0.42	0	1
남성		779	0.75	0.43	0	1
연령 ²⁾	19~29세	779	0.04	0.21	0	1
	30~39세	779	0.27	0.44	0	1
	40~49세	779	0.40	0.49	0	1
	50~59세	779	0.27	0.45	0	1
	60세 이상	779	0.02	0.14	0	1
정규직		779	0.91	0.29	0	1
사원, 대리급		779	0.30	0.46	0	1
관리자		779	0.35	0.48	0	1

〈표 2〉의 계속

구분	빈도	평균	표준편차	최솟값	최댓값	
자녀 수	779	1.28	0.96	0	4	
출퇴근 시간	779	2.64	1.50	1	7	
지방이전 ³⁾	가족과 주중 별도 생활	470	0.42	0.49	0	1
	가족들도 같이 이주	470	0.30	0.46	0	1
	장거리 출퇴근	470	0.13	0.34	0	1
	독립가구	470	0.15	0.36	0	1

주: 1) 이직의 종착지 변수는 0=이직의도 없음, 1=타 공공기관으로의 이직의도, 2=그 밖의 기관으로 이직의도로 코딩하였으나 기초통계를 위해서 각각을 더미변수와 같이 표기하였음

2) 연령은 1=29세 미만, 2=30대, 3=40대, 4=50대, 5=60세 이상으로 코딩하였으나 기초통계를 위해 각각을 더미변수와 같이 표기하였음

3) 지방이전 변수는 지방이전을 실시한 기관에 소속된 470명의 응답자들만 응답하였으며 분석에는 '가족들과 주중에 별도 생활'하는 경우 1, 그 밖의 경우를 0으로 코딩하였음

자료: 저자 작성

다음으로 주요 독립변수인 조직몰입, 절차적 공정성, 배분적 공정성은 각각 5.3점, 4.06점, 3.94점으로 나타나 절차적 공정성에 비해서 배분적 공정성의 평균이 낮았다. 조직 규모의 평균은 5.79점으로 50~99명이라고 응답한 종사자가 11명, 100~199명이라고 응답한 종사자가 32명, 200~299명이라고 응답한 종사자가 44명, 300~399명이라고 응답한 종사자가 60명, 500~999명이라고 응답한 종사자가 124명, 1,000~1,999명이라고 응답한 종사자가 114명, 2,000명 이상이라고 응답한 종사자가 394명이었다. 응답자 중에는 시장형 공기업 종사자가 22%, 준시장형 공기업 종사자가 19%, 기금관리형 준정부기관 종사자가 11%, 위탁집행형 준정부기관 종사자가 25%, 기타공공기관 종사자가 23% 포함되어 있었다.

응답자 중에는 남성이 75%로 여성에 비해 많았고, 19~29세가 4%, 30~39세가 27%, 40~49세가 40%, 50~59세가 27%, 60세 이상이 2% 포함되어 있었다. 응답자 대부분은 정규직이었으며 직급상 사원 및 대리급이 233명(30%), 과장 및 차장급이 377명, 부장급이 126명, 본부장 및 실장급이 42명, 임원 이상 응답자도 1명 포함되어 있었다. 관리자 업무를 수행하는 설문참여자사는 전체의 35% 수준이었다. 응답자의 혼인 여부에 대한 정보는 존재하지 않아 대신 자녀의 유무를 변수화한 결과, 무자녀인 경우에서 최대 4명까지 돌봄이 필요한 자녀가 있는 것으로 나타났다. 출퇴근에 소요되는 시간은 20분 미만(1점)에서 최대 2시간(7점)으로 20분 간격으로 구성된 7점 척도로 측정하였으며 평균 2.64점으로 나타났다. 마지막으로 지방이전이 있었던 기관 종사자의 42%가 지방이전으로 가족과 주중에 별도 생

활하는 것으로 나타났다. 지방이전이 있었던 기관 종사자 중에서 주말부부 등으로 가족과 떨어져 지내지 않는 경우에는 가족이 같이 이주하였거나(30%), 주 거주지를 옮기지 않은 채 장거리 출퇴근을 하기도 하고(13%), 독립가구(15%)로 가족과의 동거에 해당하지 않는 사례가 있었다.

2. 상관관계 분석

상관관계 분석의 결과는 <표 3>과 같았다. 조직몰입과 절차·배분공정성은 모두 이직의도와 타 공공기관으로의 이직의도와 부(-)의 상관관계를 보여주었다. 조직 특성에 관해서는 조직이 클수록 이직의도와 부(-)의 상관관계가 나타났으며, 시장형 공기업의 경우 다른 유형의 공공기관에 비해 낮은 이직의도를 보였지만, 위탁집행형 준정부기관의 경우 정(+)의 상관관계를 보여주었다. 개인 특성에 있어서는 남성이 여성에 비해 낮은 이직의도를 나타냈으며, 나이가 많을수록 이직의도와 부(-)의 상관을 나타냈다. 사원, 대리급 등 낮은 직급자는 높은 직급에 비해 이직의도가 높았고, 자녀 수가 많아질수록 이직의도와는 부(-)의 상관관계를 보였다. 마지막으로 출퇴근 소요시간이 길어질수록 이직의도와 정(+)의 상관관계를 보여주어 상식적인 수준의 관계를 확인할 수 있었다. 타 공공기관으로의 이직의도와 조직특성 간 상관관계에 있어서는 조직이 클수록 타 공공기관으로의 이직의도와 부(-)의 상관관계가 나타났으며, 시장형 공기업의 경우, 타 공공기관으로의 이직의도와 부(-)의 상관관계를 보인 반면에 위탁집행형 준정부기관의 경우, 타 공공기관으로의 이직의도와 양(+)의 상관관계를 보여주었다. 성별은 타 공공기관으로의 이직의도와 관계가 없었지만 연령은 여전히 유의미한 상관관계가 나타났으며, 나이가 많을수록 이직의도와 부(-)의 상관을 나타냈다. 자녀 수가 많은 것은 타 공공기관으로의 이직의도와 부(-)의 상관관계를 보였고, 출퇴근 소요시간이 길어지는 것은 타 공공기관으로의 이직의도와 정(+)의 상관관계를 보여주었다.

<표 3> 상관관계 분석

구분	(1) 이직의도	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
(2) 이직의도 (타 공공기관)	0.867*	1.000				
(3) 조직몰입	-0.335*	-0.256*	1.000			
(4) 절차공정성(승진)	-0.236*	-0.193*	0.474*	1.000		
(5) 배분공정성(보수)	-0.265*	-0.179*	0.319*	0.543*	1.000	

〈표 3〉의 계속

구분		(1) 이직의도	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
(6) 조직 규모		-0.159*	-0.112*	0.106*	0.106*	0.145*	1.000
기관 유형	(7) 시장형	-0.109*	-0.109*	0.104*	0.113*	0.159*	0.310*
	(8) 준시장형	0.006	0.031	0.018	-0.020	0.059	0.162*
	(9) 기금관리형	-0.034	-0.020	0.021	0.074*	0.021	-0.027
	(10) 위탁집행형	0.081*	0.073*	-0.006	0.010	-0.077*	-0.148*
	(11) 기타공공	0.043	0.017	-0.129*	-0.156*	-0.147*	-0.283*
(12) 남성		-0.122*	-0.063	0.194*	0.085*	0.134*	0.081*
(13) 연령		-0.189*	-0.084*	0.162*	0.010	0.075*	0.152*
(14) 정규직		-0.065	-0.040	0.102*	0.084*	0.149*	0.172*
(15) 사원, 대리급		0.182*	0.054	-0.274*	-0.129*	-0.195*	-0.125*
(16) 관리자		-0.060	0.005	0.173*	0.149*	0.086*	0.016
(17) 자녀 수		-0.203*	-0.118*	0.176*	0.017	0.090*	0.149*
(18) 출퇴근 소요시간		0.118*	0.126*	-0.053	-0.064	-0.095*	-0.110*
(19) 지방이전 이후 (1=가족과 떨어짐)		0.026	0.067	0.128*	0.028	0.019	0.050
		(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
기관 유형	(7) 시장형	1.000					
	(8) 준시장형	-0.258*	1.000				
	(9) 기금관리형	-0.183*	-0.171*	1.000			
	(10) 위탁집행형	-0.303*	-0.282*	-0.200*	1.000		
	(11) 기타공공	-0.290*	-0.270*	-0.191*	-0.317*	1.000	
(12) 남성		0.120*	0.009	-0.051	0.047	-0.137*	1.000
(13) 연령		0.034	0.025	-0.094*	-0.024	0.038	0.336*
(14) 정규직		0.096*	0.026	0.056	0.015	-0.174*	0.191*
(15) 사원, 대리급		-0.072*	-0.008	-0.037	-0.091*	0.198*	-0.303*
(16) 관리자		0.067	-0.010	0.007	0.022	-0.083*	0.211*
(17) 자녀 수		0.056	-0.030	-0.021	0.006	-0.017	0.310*
(18) 출퇴근 소요시간		-0.113*	0.018	0.002	0.007	0.085*	-0.014
(19) 가족과 떨어짐		0.030	0.019	0.030	-0.006	-0.077	0.187*
		(13) 연령	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
(14) 정규직		-0.002	1.000				
(15) 사원, 대리급		-0.427*	-0.353*	1.000			
(16) 관리자		0.361*	0.163*	-0.342*	1.000		
(17) 자녀 수		0.550*	0.110*	-0.400*	0.269*	1.000	
(18) 출퇴근 소요시간		0.022	-0.026	0.002	-0.072*	0.036	1.000
(19) 가족과 떨어짐		0.281*	0.076	-0.219*	0.252*	0.235*	-0.093*

주: * p<0.05

자료: 저자 작성

3. 이직의도 및 이직의 종착지 결정요인

이직의도의 결정요인에 관한 로지스틱 회귀분석 결과는 <표 4>와 같다. 모델 1에서는 설문문에 참여한 779명 전체에 대한 이직의도 결정요인을 확인하였고, 모델 2에서는 지방이전 변수를 추가하는 대신에 지방이전이 있었던 공공기관의 종사자 470명에 대해서만 분석을 실시하였다.

이직의도의 결정요인 가운데 가장 큰 영향을 미치는 것은 조직몰입이었다. 소속 공공기관에 애착과 소속감을 느끼는 구성원은 지방이전 변수를 포함시키지 않은 모델 1과 지방이전 변수를 포함시킨 모델 2 모두에서 이직의도를 가진 집단에 포함될 확률이 낮았다. 다음으로 절차공정성과 배분공정성 가운데에서는 배분공정성만 유의미한 영향력을 보여주었다. 다른 사람과 비교할 때, 자신이 하는 업무에 적합한 적정보수를 받고 있다는 인식은 이직의도를 가진 집단에 포함될 확률을 낮췄다.

지방이전 변수를 포함시킨 모델 2에서도 결과는 마찬가지였다. 조직의 특성요인은 모델 1에서만 유의미한 결과를 보여주었는데, 조직의 규모가 클수록 이직의도를 가진 집단에 포함될 가능성이 낮았고, 위탁집행형 준정부기관은 기준집단인 기타공공기관에 비해 이직의도를 가진 집단에 포함될 확률이 높았다. 개인 특성요인 중에서는 연령과 관리자 여부, 자녀 수, 출퇴근 소요시간이 유의미한 결과를 보여주었는데, 연령이 낮을수록, 관리자가 비관리자에 비해, 자녀의 수가 적을수록, 출퇴근 소요시간이 길수록 이직의도를 가진 집단에 포함될 확률이 높았다. 모델 2에서 추가된 지방이전으로 인해 가족과 떨어져 지내야 하는 경우 이직의도를 가진 집단에 포함될 확률이 높았으며, Marginal effects를 비교할 때, 조직몰입만큼이나 큰 영향력을 나타냈다.

<표 4> 이직의도 결정요인에 관한 로지스틱 회귀분석

구분	(1) 이직의도 - 전체 응답자		(2) 이직의도 - 지방이전 공공조직 종사자	
	Odds Ratios (S.E)	Marginal effects ¹⁾	Odds Ratios (S.E)	Marginal effects
조직몰입	0.546*** (0.0522)	-0.1188	0.467*** (0.0600)	-0.1604
절차공정성(승진/성과급)	0.916 (0.0661)	-0.0172	0.953 (0.0885)	-0.0101
배분공정성(적정보수)	0.814*** (0.0559)	-0.0405	0.837** (0.0747)	-0.0376

〈표 4〉의 계속

구분		(1) 이직의도 - 전체 응답자		(2) 이직의도 - 지방이전 공공조직 종사자	
		Odds Ratios (S.E)	Marginal effects ¹⁾	Odds Ratios (S.E)	Marginal effects
조직 규모		0.868** (0.0606)	-0.0279	0.952 (0.0998)	-0.0104
기관 유형 - ref. 기타 공공	시장형 공기업	1.179 (0.338)	0.0323	0.636 (0.275)	-0.0955
	준시장형 공기업	1.413 (0.404)	0.0679	0.861 (0.374)	-0.0316
	기금관리형 준정부기관	0.961 (0.315)	-0.0078	0.549 (0.262)	-0.1264
	위탁집행형 준정부기관	1.751** (0.481)	0.1099	0.862 (0.344)	-0.0313
성별 (1=남성)		1.040 (0.246)	0.0077	1.037 (0.331)	0.0078
연령		0.757** (0.0993)	-0.0546	0.646** (0.115)	-0.0921
정규직		1.009 (0.372)	0.0017	1.389 (0.738)	0.0693
직급 (1=사원, 대리급)		1.301 (0.330)	0.0516	0.832 (0.298)	-0.0387
관리자		1.523** (0.305)	0.0826	1.573* (0.412)	0.0955
자녀 수		0.737*** (0.0839)	-0.0598	0.636*** (0.0976)	-0.0953
출퇴근 소요시간		1.211*** (0.0750)	0.0376	1.474*** (0.130)	0.0818
지방이전 이후 생활				2.040*** (0.493)	0.1504
Constant		610.2*** (528.7)		770.9*** (945.3)	
N		779		470	
LR chi ² (df)		176.17 (15)		127.46 (16)	
Pseudo R ²		0.1796		0.2076	

주: 1) Marginal effects는 stata의 prchange를 사용하여 계산하였다. prchange는 범주형 변수에 대한 회귀모델의 불연속 및 한계변화를 계산한다. 해당 옵션은 최솟값에서 최댓값으로의 변화, 0에서 1로의 변화, -0.5~+0.5로의 변화, -sd 0.5~+sd0.5의 변화와 marginal effect 값을 제시해 주는데, 해당 모델에서는 marginal effect 값을 제시하였다.

1. *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, † p<0.1

자료: 저자 작성

이직의 종착지 선택에 독립변수들이 어떻게 영향을 미치는지 살펴보기 위해 다항로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 종속변수는 0=이직의도 없음, 1=타 공공기관으로 이직의도 있음, 2=그 밖의 기관으로 이직의도 있음으로 구분하였고, 이직의도 없음을 참조집단으로 분석을 실시하였다. <표 5>에는 779명의 응답자 전체를 포함한 분석을 제시하였고, <표 6>에서는 지방이전 변수를 추가하였기 때문에 470명의 응답자에 대해서만 분석한 결과를 정리하였다.

‘이직의도 없음’과 ‘타 공공기관으로의 이직의도 있음’ 간 선택에서는 조직몰입과 배분공정성, 조직 규모, 연령, 직급, 자녀 수가 유의미한 변수로 나타났다. 조직몰입 수준이 높을수록(Relative-risk ratios=0.534, 이상에서 RRR로 표기⁴⁾), 보수에 대한 배분공정성이 높을수록(RRR=0.732), 조직 규모가 클수록(RRR=0.841), 나이가 많을수록(RRR=0.686), 직급이 낮을수록(RRR=1.898), 자녀 수가 많을수록(RRR=0.747) ‘이직의도 없음’ 집단에 속할 확률이 높은 것으로 나타났다.

‘이직의도 없음’과 ‘그 밖의 기관으로 이직의도 있음’ 사이의 선택에 대한 분석 결과 마찬가지로 조직몰입과 배분공정성(유의수준 0.1), 연령이 유의미한 결과를 나타냈고, 추가로 관리자 여부와 출퇴근 시간이 유의미한 요인으로 나타났다. 구체적으로 조직몰입 수준이 높을수록(RRR=0.555), 배분공정성이 높을수록(RRR=0.88), 자녀 수가 많을수록(RRR=0.733) ‘이직의도 없음’ 집단에 속할 확률이 높았고, 반대로 관리자 직책을 수행해야 하거나(RRR=1.675), 출퇴근 시간이 길어질수록(RRR=1.249) ‘그 밖의 기관으로 이직의도 있음’ 집단에 속할 확률이 높은 것으로 나타났다.

4) 상대위험도(Relative-risk ratios)는 승산비(Odds Ratio)와 유사하게 해석된다. 상대위험도가 1이면 해당 요인과 이직이 관련 없음을 뜻하고, 1보다 크면 해당 요인으로 인해 이직의 발생이 증가한다는 것을 의미하며, 1보다 작으면 음(-)의 연관성이 있어서 오히려 이직을 낮추는 효과가 있다고 볼 수 있다고 해석할 수 있다.

〈표 5〉 이직의 도착지 결정요인에 대한 다항로지스틱 회귀분석

이직도착지 (Base. 이직의향 없음)		(1) 타 공공기관으로 이직의도 있음					(2) 그 밖의 기관(정부, 민간 등)으로 이직의도 있음				
		Coef.	RRR	Std.Err	z	P>z	Coef.	RRR	Std.Err	z	P>z
조직몰입		-0.627***	0.534	0.107	-5.85	0.000	-0.588***	0.555	0.102	-5.78	0.000
절차공정성(승진)		-0.038	0.963	0.085	-0.44	0.659	-0.126	0.881	0.079	-1.6	0.110
배분공정성(보수)		-0.312***	0.732	0.081	-3.86	0.000	-0.127†	0.880	0.076	-1.68	0.094
조직 규모		-0.173*	0.841	0.078	-2.22	0.026	-0.116	0.890	0.075	-1.54	0.123
기관유형 (ref.)	시장형 공기업	0.333	1.395	0.335	0.99	0.321	0.031	1.032	0.318	0.1	0.921
	준시장형 공기업	0.241	1.272	0.336	0.72	0.474	0.405	1.499	0.309	1.31	0.191
기타공공 기관	기금관리형 준정부기관	-0.159	0.853	0.390	-0.41	0.683	0.047	1.048	0.356	0.13	0.896
	위탁집행형 준정부기관	0.563†	1.755	0.313	1.8	0.073	0.561†	1.752	0.296	1.89	0.058
남성		0.019	1.019	0.266	0.07	0.943	0.063	1.065	0.258	0.24	0.806
연령		-0.377*	0.686	0.153	-2.46	0.014	-0.195	0.823	0.144	-1.35	0.178
정규직		0.184	1.202	0.407	0.45	0.652	-0.174	0.840	0.400	-0.43	0.664
사원, 대리급		0.641*	1.898	0.281	2.28	0.023	-0.133	0.876	0.285	-0.47	0.641
관리자		0.257	1.294	0.242	1.06	0.287	0.516*	1.675	0.217	2.38	0.018
자녀 수		-0.292*	0.747	0.133	-2.2	0.028	-0.310*	0.733	0.124	-2.5	0.012
출퇴근 시간		0.141†	1.151	0.072	1.95	0.051	0.223***	1.249	0.066	3.37	0.001
상수		6.274***	530.680	0.964	6.51	0.000	5.305***	201.256	0.927	5.72	0.000
N		779									
LR chi ² (Df)		225.16 (30)									
Pseudo R ²		0.1317									

주: 1. RRR은 Relative-risk ratios를 의미함
 2. *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, † p<0.1

자료: 저자 작성

지방이전 변수를 추가한 <표 6>의 분석에서도 역시 0=이직의도 없음, 1=타 공공기관으로 이직의도 있음, 2=그 밖의 기관으로 이직의도 있음으로 구분하고, 이직의도 없음을 참조집단으로 분석을 실시하였다. ‘이직의도 없음’과 ‘타 공공기관으로의 이직의도 있음’ 간 선택에서는 여전히 조직몰입과 배분공정성, 연령, 자녀 수가 유의미한 영향을 미치는 가운데, 추가적으로 출퇴근 시간, 지방이전으로 인한 가족생활의 변화 요인이 유의미한 영향을 미쳤다. 조직몰입 수준이 높을수록(RRR=0.448), 배분공정성이 확보 될수록(RRR=0.765), 나이가 많을수록(RRR=0.511), 자녀 수가 많을수록(RRR=0.586) ‘이직의도 없음’ 집단에 속할 가능성이 높았고, 통근시간이 길수록(RRR=1.409), 지방이전으로 인해서 가족과 떨어져 생활하는 경우(RRR=2.001) ‘타 공공기관으로 이직의도 있음’ 집단에 속할 가능성이 높았다.

‘이직의도 없음’과 ‘그 밖의 기관으로 이직의도 있음’ 사이의 선택에 대한 분석 결과에서는 추가된 지방이전으로 인한 가족생활의 변화 요인(RRR=2.084)이 유의미한 결과를 보인 것과 달리 기존에 유의미했던 배분공정성과 연령 및 관리자요인은 유의미한 영향력이 사라졌다. 그럼에도 불구하고 여전히 조직몰입 수준이 높을수록(RRR=0.483), 자녀 수가 많을수록(RRR=0.675) ‘이직의도 없음’ 집단에 속할 확률이 높았고, 출퇴근 시간이 길거나(RRR=1.515), 지방이전으로 인해 가족과 떨어져 생활하는 경우(RRR=2.084), ‘그 밖의 기관으로 이직의도 있음’ 집단에 속할 가능성이 높았다.

<표 5>와 <표 6>의 결과를 비교한 결과, 두 모형 모두에서 조직몰입이 높을수록 ‘이직의도 없음’ 집단에 속할 확률이 높은 일관된 결과가 나타났다. 또한 통근 소요시간이 길수록 ‘타 공공기관으로의 이직의도 있음’과 ‘그 밖의 기관으로 이직의도 있음’ 집단에 속할 확률이 높았고, 지방이전으로 인해 가족과 떨어져 살아야 할 경우에도 ‘타 공공기관으로의 이직의도 있음’과 ‘그 밖의 기관으로 이직의도 있음’ 집단에 속할 확률이 높았다. 결론적으로 이직의 종착지별로 차별적인 결과를 나타내는 요인은 배분공정성과 연령이었는데, ‘이직의도 없음’과 ‘타 공공기관으로의 이직의도 있음’ 간 선택에서 배분공정성이 높을수록, 나이가 많을수록 ‘이직의도 없음’ 집단에 속할 확률이 높았다.

〈표 6〉 이직의 도착지 결정요인에 대한 다항로지스틱 회귀분석 : 본사의 지방이전이 있었던 경우

이직도착지 (Base. 이직의향 없음)		(1) 타 공공기관으로 이직의도 있음					(2) 그 밖의 기관(정부, 민간 등)으로 이직의도 있음				
		Coef.	RRR	Std.Err	z	P>z	Coef.	RRR	Std.Err	z	P>z
	조직몰입	-0.803***	0.448	0.146	-5.49	0.000	-0.728***	0.483	0.136	-5.35	0.000
	절차공정성(승진)	-0.011	0.989	0.112	-0.10	0.919	-0.072	0.931	0.102	-0.71	0.479
	배분공정성(보수)	-0.268*	0.765	0.108	-2.48	0.013	-0.122	0.886	0.099	-1.23	0.219
	조직 규모	-0.034	0.966	0.120	-0.29	0.774	-0.053	0.949	0.113	-0.47	0.642
기관유형 (ref.)	시장형 공기업	-0.649	0.523	0.507	-1.28	0.201	-0.337	0.714	0.474	-0.71	0.477
	준시장형 공기업	-0.459	0.632	0.510	-0.90	0.368	0.039	1.040	0.472	0.08	0.934
기타공공 기관)	기금관리형 준정부기관	-0.739	0.478	0.550	-1.34	0.179	-0.517	0.596	0.530	-0.98	0.329
	위탁집행형 준정부기관	-0.544	0.580	0.463	-1.18	0.240	0.100	1.105	0.432	0.23	0.817
	남성	-0.007	0.993	0.362	-0.02	0.984	0.081	1.084	0.352	0.23	0.818
	연령	-0.672**	0.511	0.216	-3.11	0.002	-0.262	0.769	0.195	-1.34	0.179
	정규직	0.684	1.981	0.620	1.10	0.271	-0.021	0.979	0.572	-0.04	0.971
	사원, 대리급	0.178	1.195	0.397	0.45	0.653	-0.630	0.533	0.405	-1.56	0.120
	관리자	0.606†	1.833	0.323	1.87	0.061	0.358	1.430	0.283	1.26	0.207
	자녀 수	-0.534**	0.586	0.181	-2.96	0.003	-0.393*	0.675	0.166	-2.37	0.018
	출퇴근 시간	0.343***	1.409	0.102	3.35	0.001	0.416***	1.515	0.093	4.45	0.000
	지방이전(1=가족과 별도 생활)	0.693*	2.001	0.296	2.35	0.019	0.735**	2.084	0.262	2.81	0.005
	상수	6.794***	892.293	1.382	4.92	0.000	5.359***	212.472	1.308	4.10	0.000
N		470									
LR chi ² (Df)		170.07 (32)									
Pseudo R ²		0.1653									

주: 1. RRR은 Relative-risk ratios를 의미함
 2. *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, † p<0.1

자료: 저자 작성

VI. 결론

이 연구는 공공기관 종사자의 이직의도 및 이직의 종착지 결정요인을 밝히는 데 목적이 있다. 이직의도 결정요인으로는 조직몰입과 절차적 공정성, 배분적 공정성과 함께 조직 특성 및 개인 특성을 고려하였고, 지방이전의 영향력을 추가적으로 고려하였다. 또한, 이러한 요인들이 공공기관 종사자들이 타 공공기관으로 수평적 이동을 결정하는 데 미치는 영향을 탐색적으로 살펴보았다. 799명의 공공기관 종사자를 대상으로 수행된 설문조사 결과를 바탕으로 분석한 주요 결과는 다음과 같았다.

첫째, 조직몰입은 이직의도의 주요 결정요인인 것으로 확인되었다. 이는 선행연구의 결과와 일맥상통하는 결과이다. 오인수 외(2007)에 따르면 한국적 맥락에서 직무는 비교적 가변적인 요소에 속하기 때문에 수행하는 업무에 대한 불만보다 조직 자체에 대한 부정적인 정서가 이직에 보다 직접적으로 작용한다고 설명하였다. 북미의 직무중심 인사제도와 달리 우리나라는 조직중심의 인사제도가 운영되기 때문에 조직에 대한 몰입도가 이직에 중요한 선행요인이 된다는 것이다. 이 연구에서도 조직몰입 요인은 모든 분석모델에서 이직의도를 가장 잘 예측하는 변수임이 확인되었다. 따라서 향후에는 조직 구성원의 조직몰입에 대한 관심을 기울여야 할 필요가 있다.

둘째, 이직의 종착지에 관한 탐색적 분석을 통해 배분공정성과 연령이 '타 공공기관으로의 이직의도'에 유의미한 영향을 미침을 확인하였다. 이직종착지에 대한 탐색적 분석을 수행한 다항로지스틱 회귀분석 결과에서 배분공정성이 낮고, 나이가 어릴수록 '타 공공기관으로 이직할 의도'를 가진 집단에 속할 확률이 높았다. 이러한 결과는 기존 연구에서 공공기관이 총인건비 규제를 받고 있어서 임금 자체보다는 승진이 중요하게 작용할 것으로 예상한 것과는 상이한 결과이다(이주경·박한준, 2021: 61). 더 나아가 배분공정성의 중요성은 서론에서 언급한 공공기관 신입직원의 이탈과 연결하여 생각해 볼 여지가 있다. 배분적 공정성에 관해 공공기관의 1인당 평균임금 및 복리후생 정보는 알리오를 통해 공시되고 있다. 상호비교 가능한 지표를 공개하는 것은 많은 조직을 비교함에 있어서 직관적인 정보를 제공할 수 있으나, 공시된 정보를 단편적으로 받아들여서 상대적 박탈감을 유발할 소지도 있음에 유의해야 한다. 임금의 경우만 하더라도 조직 인적 구성의 연령, 근속연한, 학력, 직무내용, 근무장도 등 다양한 요인에 대한 종합적 판단을 통해 비교가 이루어져야 그나마 상대적 임금수준 비교가 가능한데, 따라서 앞으로는 보다 입체적인 판단이 가능하도록 다각적인 정보

의 공시를 위한 노력이 필요할 것이다.

셋째, 공공기관의 유형과 관련하여 기타공공기관을 기준집단으로 할 때, 위탁집행형 준정부기관의 이직의도가 유의미한 수준에서 높은 것으로 나타났다. 공공기관은 공기업과 준정부기관 및 기타공공기관으로 구분하고, 공기업은 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 나뉘며, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다. 이 중에서 위탁집행형 준정부기관은 특히 많은 공공기관이 속하는 유형으로, 규모와 예산 및 사업의 목적 차원에서 다양한 기관을 포함하고 있다. 이를 하나의 유형으로 간주해서 관리하기에는 부족한 측면이 있다. 따라서 이 연구의 분석에서 위탁집행형 준정부기관이 기타공공기관에 비해 이직의도가 높았으므로 해당 유형 전체에 포괄적으로 접근하기보다는 이를 다시 세분화하고, 해당 조직의 어떠한 특성으로 인해 이직률이 높아지는지에 관한 고민을 통해 대안을 좁혀나갈 필요가 있을 것이다.

마지막으로 긴 통근시간과 지방이전으로 인한 가족 구성원의 거주지 분산은 이직의도를 높이는 요인으로 작용할 수 있음을 확인하였다. 지방이전은 장거리 출퇴근으로 인한 육체적 소모 및 이전지역으로 이사에 따른 정주지 변경과 주말부부 생활로 정서적인 소모를 유발할 수 있는 것으로 알려져 있다(이주경·박한준, 2021). 하지만 모든 연구에서 지방이전이 이직의도로 유의미하게 연결되는 것은 아니었다(이건·허준영, 2015). 특정 지역에 장기간 근무하게 될 경우, 지역에 대한 헌신도가 생기기 때문에 지방이전의 결정 및 추진단계가 지나서 안정화가 이루어진 후에 지방이전 요인은 직접적으로 이직의도에 영향을 미치지 못할 수도 있다. 실제로 ‘공공기관 지방이전 계획(2005. 6. 24.)’에 따라 2012년 12월 국토교통 인재개발원의 제주혁신도시 이전이 시작된 이래로 10년 이상의 세월이 지났고, 2014년에 94개, 2015년에 36개, 2016년부터 2019년 사이에 23개의 공공기관 이전이 이미 완료된 상태이다(「공운법」상 공공기관 이전은 이 중 109개에 해당함). 따라서 이제는 단순히 지방이전 여부에 그치지 말고, 지방이전의 영향이 각 개인에게 미칠 수 있는 다양한 상황과 여건을 고려해 세부적인 연구가 이루어질 필요가 있다. 관련하여 이 연구가 분석한 바에 따르면 지방이전으로 가족 간에 떨어져서 지내게 되는 경우, 이러한 경험은 이직의도 결정의 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 결론적으로 지방이전으로 인한 종사자의 변화 양상을 구체적으로 살펴보고, 지방이전이 개별 구성원의 생활 방식에 미친 영향을 고려하여 맞춤형 대안을 설계할 필요가 있다.

한편, 여러 유의미한 함의에도 불구하고 이 연구는 단년도 설문조사를 활용했다는 점에

서 근원적인 한계를 지닌다. 따라서 이직의도 및 이직결정에 관한 체계적인 후속연구를 위해서는 설문조사를 넘어서는 객관적 자료 수집이 필요하다. 일례로 미국 연방 공무원에 관한 데이터를 제공하는 Fedscope는 조직에서 이탈하는 구성원이 몇 명이고, 이들이 이직하는 사유를 매년 조사하여 데이터베이스로 축적하고, 이를 대중에게 공개하고 있다. 이와 같이 우리나라 공공기관에 대해서도 실제 이직 및 이직률에 관한 정확한 조사 및 자료 제공이 필요하다. 현재 알리오에 공시된 이직에 관한 정보는 정규직(일반정규직, 무기계약직) 대상으로 기준연도 이직자는 기준연도 직전 월말 직원 수에 포함된 직원을 대상으로 계산해서 인원이 아닌 성별 이직자 비율만을 공시하고 있다. 해당 자료를 통해서 비교 분석할 수 있는 정보가 제한적이라는 점에서 구체적인 함의 도출을 위한 추가 정보의 제공이 필요할 것이다. 여러 제한점에도 불구하고 이 연구가 공공기관 종사자들의 조직 생활을 향상시키고, 이직률 관리에 관심을 갖는 인적자원관리 담당자들에게 인사이트를 주는 연구이기를 바란다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강경민 (2023. 5. 8.). “대학 공무원들은 역대 연봉 받는데...” 40대 공무원의 한탄. **한국경제**.
<https://www.hankyung.com/article/202305088955i> (검색일자: 2023. 12. 4.)
- 강철희·길영인·김찬미 (2023). 사회복지사의 조직침묵과 이직의도의 관계에 관한 연구 - 직장 이직 의도와 직업 의직의도에의 영향력 -. **한국사회복지학**, 75(2): 159-192.
- 강철희·이종화 (2019). 사회복지사 이직의도에 관한 연구: 직장이동과 직업이동 분석. **사회복지연구**, 50(3): 93-129.
- 김민수·박지은 (2006). 심리적 계약 위반의 영향에서 집단 절차공정성 풍토의 조절효과: 다수준 접근법을 중심으로. **한국심리학회지: 산업 및 조직**, 19(3): 421-445.
- 김상욱·서영준 (2003). 기업내부노동시장(FILM)과 직업내부노동시장(OILM)의 직장이동과 직업이동 성향: 의료전문직의 사례. **한국사회학**, 37(4): 1-29.
- 김정인 (2014) 남을 것인가? 떠날 것인가?: 직무동기와 직무소진이 이직의도에 미치는 영향 연구. **행정논총**, 52(2): 257-286.
- _____ (2021). Farrell 모형을 활용한 MZ세대 공무원들의 (불)공정성 인식과 반응행동: MZ세대와 기성세대 공무원 비교연구. **한국행정연구**, 30(4): 141-175.
- _____ (2023). MZ세대 공무원의 이직의도: 한국과 미국 공무원 비교연구. **한국사회와 행정연구**, 34(1): 167-195.
- 김정환 (2023. 9. 13.). 신의 직장 아니었네... 신규 채용자 30%가 퇴사하는 공기업. **조선일보**.
<https://www.chosun.com/politics/assembly/2023/09/13/YDO7NXSV5ZGMJK5XNYVB3CFDUY/> (검색일자: 2023. 12. 4.)
- 김창호·하정훈 (2013). 민간경비원의 대인관계스트레스와 직무만족, 이직의도의 관계에 관한 연구. **한국경호경비학회지**, 34: 115-137.
- 남궁민·조윤직 (2022). 공공부문 구성원의 이직의도에 대한 불공정성 지각의 효과에 관한 연구: 미국 실적제보호위원회 데이터를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 21(4): 143-175.
- 박윤·문상호 (2014). 인지 및 정서차원의 심리적 계약위반이 이직의도와 조직현신에 미치는 영향. **한국행정학보**, 48(1): 107-131.
- 박재민·정승용 (2011). 연구원의 경력 선택, 연구개발노력 그리고 몰입효과에 관한 연구: 공공연구 기관 사례를 중심으로. **산업관계연구**, 21(4): 51-77.

- 백경민·박인·정범구 (2021). 공공기관 기혼 여성근로자의 일-가정 갈등이 이직의도에 미치는 영향: 직무소진, 직무열의의 매개효과와 가족동기의 조절효과, **인적자원개발연구**, (22)2: 151-173.
- 백승현 (2021. 4. 9.). 근로복지공단 ‘MZ세대’ 젊은 직원들 줄퇴사...무슨 일이? **한국경제**. <https://www.hankyung.com/article/202104095098i> (검색일자: 2023. 12. 4.)
- 심형인 (2018) 심리적 계약위반이 조직불만족 행동반응에 미치는 영향: 서울-경기지역 공기업 구성원을 중심으로, **GRI연구논총**, 20(2): 263-285.
- 오상은 (2009). 항공사종업원의 임파워먼트, 조직유효성, 이직의도간 관계에 관한 연구. **인적자원관리연구**, 16(2): 91-105.
- 오은선 (2020. 11. 10.) “신의 직장 공공기관마저”... 이직률 급등 ‘악소리’. **파이낸셜뉴스**. <https://www.fnnews.com/news/202011101528508922> (검색일자: 2023. 12. 4.)
- 오인수·김광현·Darnold, T. C.·황종오·유태용·박영아·박량희 (2007). 직무만족, 조직몰입, 성과, 이직의도 간의 관련성: 문헌고찰 및 메타분석. **인사·조직연구**, 15(4): 43-86.
- 유민봉·심형인 (2012). 심리적 계약위반이 조직구성원의 행태에 미치는 영향: 개인의 문화적·정서적 성향 및 조직상황변수의 조절효과. **한국행정학보**, 46(2): 421-449.
- 유민봉·홍혜승·박운 (2012). 심리적 계약위반이 이직의도 및 동기부여에 미치는 영향: 직장가족주의 성향의 조절효과. **행정논총**, 50(4): 136-162.
- 유상엽·한승주 (2017). 공직자의 이직의도 영향요인 분석: 개방형 직위 임용자를 대상으로. **한국인사행정학회보**, 16(4): 1-26.
- 이수영·김주찬 (2022). 포스트 코로나시대 공공기관의 환경 및 운영전략 변화분석. **2022 공공기관과 국가정책**: 3-37. 세종: 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.
- 이주경·박한준 (2021). 공공기관의 종사자 이직의도에 관한 연구: 승진과 일가정지원, 지방이전을 중심으로. **한국조직학회보**, 18(1): 57-81.
- 이찬수·김태운 (2020). 공공기관 직원의 이직의도에 대한 영향요인 분석: 신생 과학기술분야 정부 출연연구기관을 중심으로. **지방정부연구**, 24(2): 1-31.
- 임의영 (2016). 행정과 정의. **한국행정학보**, 50(4): 63-89.
- 주효진·왕태규·장봉진 (2018). 공공기관의 지속가능한 발전에 관한 연구: GWP와 이직의도의 실증 분석. **한국자치행정학보**, 32(4): 61-78.
- 지수호·송현진 (2021). 내재적 동기와 외재적 동기가 업무성과 및 이직의도에 미치는 영향: 조직정치 지각의 조절효과와 세대별 차이를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 20(4): 121-153.
- 최다운·윤동열·김성훈 (2019). 공공기관 구성원의 경력개발이 조직몰입과 이직의도에 미치는 영향:

상사지원인식의 조절효과를 중심으로. **대한경영학회지**, 32(4): 645-675.

허준영·이건 (2015). 근무지 변경에 따른 공무원 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구: - 세종시 이직 조절효과를 중심으로 -. **한국행정연구**, 24(3): 65-90.

황창호·문명재 (2012) 공공기관 구성원들의 조직몰입과 이직충동, 이직활동의 영향요인 분석: LH 공사를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 11(2): 245-272.

〈외국 문헌〉

Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz(Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*: 267-299. New York: Academic Press.

Cooper-Hakim, A. & Viswesvaran, C. (2005). The construct of work commitment: Testing an integrative framework. *Psychological Bulletin*, 131: 241-259.

Dalton, D. R., Todor, W. D., & Krackhardt, D. M. (1982). Turnover overstated: The functional taxonomy. *Academy of management Review*, 7(1): 117-123.

Direnzo, M. S. & Greenhaus, J. H. (2011). Job search and voluntary turnover in a boundaryless world: A control theory perspective. *Academy of Management Review*. 36(3): 567-589.

Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S., & Sowa, D. (1986). Perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 71(3): 500-507.

Griffeth, R. W., Hom, P. W., & Gaertner, S. (2000). A meta-analysis of antecedents and correlates of employee turnover: Update, moderator tests, and research implications for the next millennium. *Journal of Management*, 26(3): 463-488.

Hom, P. W., Allen, D. G., & Griffeth, R. W. (2019). *Employee retention and turnover: Why employees stay or leave*. Routledge.

Homans, G. C. (1961). The Humanities and the Social Sciences. *American Behavioral Scientist*, 4(8): 3-6.

Hur, Hyunkang & Abner, Gordon. (2023). What Makes Public Employees Want to Leave Their Job? A Meta-Analysis of Turnover Intention Predictors Among Public Sector Employees. *Public Administration Review*, 03 January 2023.

Joseph, D., Ang, S., & Slaughter, S. A. (2015). Turnover or Turnaway? Competing Risks Analysis of Male and Female IT Professionals' Job Mobility and Relative

- Pay Gap. *Information Systems Research*, 26(1): 145-164.
- McDuff, E. M. & Mueller, C. W. (2000). The Ministry as an Occupational Labor Market: Intentions to Leave an Employer (Church) Versus Intentions to Leave a Profession (Ministry). *Work and Occupations*, 27(1): 89-116.
- Meyer, J. P. & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human resource management review*, 1(1): 61-89.
- Mobley, W. H. (1982). *Employee Turnover: Causes, Consequences, and Control*. Addison Wesley Publishing Company, New York.
- Mowday, R. T., Porter, L. W. & Steers, R. M. (1982). *Employee Organization Linkage: The Psychology of Commitment, Absenteeism, and Turnover*, New York: Academic Press.
- Pitts, D., Marvel, J. & Fernandez, S. (2011). So Hard to Say Goodbye? Turnover Intention among US Federal Employees. *Public Administration Review*, 71: 751-760.
- Rhoades, L. & Eisenberger, R. (2002). Perceived organizational support: A review of the literature. *Journal of Applied Psychology*, 87: 698-714.
- Schermerhorn, J. R., Hunt, J. G., & Osborn, R. N. (1988). *Managing organizational behavior*. New York: John Wiley & Sons.
- Solinger, O. N., van Olffen, W., & Roe, R. A. (2008). Beyond the three-component model of organizational commitment. *Journal of Applied Psychology*, 93(1): 70-83.
- 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: 259-293.
- Taylor, M. S., Audia, G., & Gupta, A. K. (1996). The Effect of Lengthening Job Tenure on Managers' Organizational Commitment and Turnover. *Organization Science*, 7(6): 632-648.

투 고 일: 2023년 12월 5일

심 사 일: 2023년 12월 7일

게재확정일: 2023년 12월 15일

(Abstract)

A Study of the Determinants of Turnover Intention and Turnover Destinations in the Public Institution

Hyosun Kim, Hyunjin Song, Kyungri Kim

This study aims to identify the determinants of turnover intention and the 'destination of turnover'. In South Korea, public institutions are considered decent jobs, and the length of service of employees is longer than private sectors. Therefore, not much research has been done previously on employee turnover. However, pressures such as relocation of public institutions, reduction of welfare benefits, and efficiency performance make it difficult for public institutions to maintain sophisticated organizational and personnel management. At the same time, public institution in Korea are a mix of organizations with different sizes of personnel and budgets. Therefore, competition is expected between each institution to select excellent human resources.

To answer the research questions, we employed the "Perceptions of Public Institutional Operations" survey from the SOE Research Center of the Korea Institute of Public Finance. Logistic regression analysis was utilized to examine turnover intention, while multinomial logistic regression analysis was applied to investigate the destination of turnover. The findings indicate that diminished organizational commitment and distributive justice correspond to heightened turnover intention, heightening the likelihood of transitioning to another public institution. In addition, long commuting times and separation from family members were associated with increased turnover intention. Grounded in these results, we suggest policy implications for managing turnover intention.

Keywords: Public Institution, Destination of Turnover, Relocation to Local, Organizational Commitment, Justice

평가지표의 연계성에 관한 연구: 정부업무평가와 공공기관 경영평가를 중심으로*

임홍래** · 라영재***

초 록

본 연구는 정부 부처의 성과지표와 공공기관의 주요사업 계량지표의 연계성이 정부 부처 성과지표의 목표달성도와 공공기관 주요사업 계량지표 평점(득점)에 미치는 영향을 분석하였다. 분석을 위하여 정부 부처 중 산하 공공기관이 다수이며 산하 공공기관을 통하여 정책을 집행하는 산업통상자원부의 정부업무평가 성과지표 749개와 산업통상자원부 산하 공공기관 주요 사업지표 815개 자료를 구축하였다. 구축된 성과지표 자료를 활용하여 평가지표의 키워드를 설정하고, 키워드의 텍스트 유사도를 활용하여 연계성을 측정하였다. 보완적으로 2020년도 산업통상자원부 산하 공공기관의 주요사업 평가지표를 대상으로 평가지표의 연계성을 주관적으로 측정하여 활용하였다. 텍스트 유사도로 연계성을 측정하여 산업통상자원부와 공공기관 주요 사업지표를 대상으로 분석한 결과 연계성이 평가 결과에 유의한 영향을 미치지 않았다. 하지만 지표 연계성을 연계 여부로 측정하고 산업통상자원부 산하 공공기관 주요사업 평가지표를 대상으로 한 분석에서는 평가지표가 연계된 경우 평점(득점)이 유의하게 증가하는 결과가 도출되었다.

주제어: 정부업무평가, 공공기관 경영평가, 성과지표, 평가지표, 연계성

* 본 연구는 한국조세재정연구원의 수시연구 '정부업무평가와 공공기관 경영평가 지표의 연계성에 관한 연구'의 내용을 요약·정리한 것이다.

** 제1저자: 서울대학교 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 원광대학교 행정·언론학부 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 공공기관, 과학기술정책이다. (isitso7@gmail.com)

*** 제2저자: 한국외국어대학교 행정학 박사학위 취득, 국무조정실 평가관리관을 역임하고 현재 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 부패방지, 공공부문 거버넌스, 정책평가와 경영평가 등이다. (yjraa@hanmail.net)

I. 서론

정부의 효율성을 증진시키기 위한 성과관리에 기반하여 정부업무평가와 공공기관 경영평가 등 다양한 평가제도를 운영하고 있다. 하지만 각 평가제도가 개별적으로 발전하여 평가의 연계성이 필요하다는 논의가 대두되고 있다. 정부 역량은 한정적이기 때문에 정책의 집행은 공공기관을 통해 이루어지는 경우가 많다. 따라서 정부 부처와 공공기관의 성과목표나 성과지표가 연계되는 것은 정책 목표를 달성하는 첫 단추가 될 수 있다. 정부 부처와 공공기관이 성과목표 및 성과지표를 연계할 경우 정부 부처와 공공기관의 노력이 시너지 효과를 야기하여 정책 목표를 효율적으로 달성할 수 있을 것이다. 반면 정부 부처와 공공기관의 성과목표나 성과지표를 연계하는 것이 공공기관의 경영자율성을 침해하고 효율성을 저해할 수도 있다. 공공기관은 고유 목적을 가지고 있으며, 고유 기능과는 별개로 정부 부처의 정책 목표 달성을 추구하는 경우 공공기관의 역량을 온전히 활용하기 어렵다는 것이다. 이와 같은 논의에서 정부 부처와 공공기관의 성과목표나 성과지표를 연계하는 것이 실질적으로 어떤 효과를 야기하는지에 대한 검토는 아직 이루어지지 않고 있다.

본 연구는 정부 부처의 성과지표와 공공기관의 평가지표의 연계성이 어떤 효과를 야기하는지 분석한 실험적인 연구이다. 분석을 위하여 정부 부처 중 산하 공공기관이 다수이며 산하 공공기관을 통하여 정책을 집행하는 산업통상자원부와 그 산하 공공기관을 대상으로 성과지표에 대한 자료를 구축하고, 지표의 연계성을 측정하고, 연계성이 정부업무평가지표의 목표달성도와 공공기관 주요 사업지표의 평점(특점)에 미친 영향을 분석하였다. 본 연구의 분석 결과 정부업무평가의 성과지표와 공공기관 경영평가의 주요 사업지표의 연계성이 증가할수록 평가지표의 달성도가 증가하는 등 긍정적인 효과가 확인된다면 평가지표의 연계성이 정책 목표의 효율적 달성을 촉진하기 때문에 평가지표의 연계성이 필요하다는 근거가 될 수 있을 것이다.

II. 평가제도와 이론 및 선행연구 검토

1. 정부업무평가와 공공기관 경영평가

정부업무평가는 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 중앙행정기관과

지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체 소속기관, 공공기관이 행하는 정책 등을 평가하는 것이다(「정부업무평가 기본법」 제2조 제2항). 정부업무평가는 자체평가와 특정평가로 구분된다. 자체평가는 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것이며, 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책 등을 평가하는 것이다(동법 제2조 제3항, 제4항). 특정평가는 2022년 기준 45개 중앙행정기관을 대상으로 주요정책과 규제혁신, 정부혁신, 정책소통, 적극행정 등 부문별 평가를 통해 국정 통합 관리 및 국정 성과를 제고하기 위한 것이다(2022년 정부업무평가 시행계획). 자체평가는 2022년 기준 46개 중앙행정기관을 대상으로 기관장 책임 하에 소관 정책 등을 스스로 평가하고, 그 결과를 정책·조직·예산·인사·보수 등에 반영하여 국정운영의 성과 및 책임성을 제고하고자 하는 것이다(2022년 정부업무평가 시행계획). 자체평가는 주요정책 평가, 재정사업 평가, 행정관리역량 평가로 구분된다. 자체평가 중 주요정책 평가는 성과관리 시행계획의 관리과제를 대상으로 시행되며, 평가지표는 기관별 특성을 반영하여 기관 자율적으로 선정하되, 일부 항목에 대해서는 통일적 기준¹⁾을 제시하고 있다. 자체평가에서는 국정과제·범정부 핵심 추진과제를 자체평가 과제에 포함하여 자체평가와 국정 방향과의 연계성을 강화하고 있다.

공공기관 평가는 공공기관의 경영책임 강화, 투명성 제고와 공공서비스 증진을 위해 경영 실적 등을 평가하는 것으로, 기획재정부 장관이 주관하는 공기업 및 준정부기관 평가, 행정안전부 장관과 시·도지사가 주관하는 지방공기업 평가, 국가과학기술연구회와 과학기술정보통신부 장관, 경제·인문사회연구회가 주관하는 과학기술 분야와 경제·인문사회 분야 정부출연연구기관 평가로 구성된다. 공기업 및 준정부기관 경영평가는 기획재정부 장관이 주관하며, 양성평등을 위한 임원임명 목표제 연차별 보고서, 기관장과의 계약 이행에 관한 보고서, 중장기 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조). 평가지표는 경영관리와 주요 사업으로 구분된다. 2022년도 기준 경영관리는 경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무효율, 조직·인사·재무관리, 보수 및 복리후생관리, 혁신과 소통으로 구성되며, 주요 사업은 공공기관의 주요 사업별 계획·활동·성과 및 계량지표의 적정성을 종합적으로 평가한다. 2022년도 공공기관 경영평가편람 기준으로 공기업은 경영관리와 주요 사업이 55:45의 비중으로 구성되어 있다. 준정부기관(위탁집행형)은 경영관리와 주요 사업이 45:55의 비중으로 구성되어

1) 통일적 기준은 성과달성도와 정책효과성을 60% 수준의 배점을 부여하는 것이다.

있으며, 준정부기관(기금관리형)은 50:50으로 구성되어 있다(2022년도 공공기관 경영평가 편람). 2022년도 경영평가편람 기준 주요 사업 계량지표는 공기업 24점, 준정부기관(위탁 집행형) 31점, 준정부기관(기금관리형) 26점으로 구성되어 있다.

공공기관 주요 사업의 계량지표는 기획재정부의 승인을 받아 공공기관이 자율적으로 설정한다. 공공기관은 기관장 경영계약, 중장기 경영목표와 연계된 핵심업무 위주로 지표를 설정²⁾하여야 하며, 국정과제와 기관의 설립목적에 맞추어 기관장이 추진하고자 하는 비전과 핵심가치를 담은 전략과제를 반영하여 지표를 설정하여야 한다(2022년도 경영평가편람 지표설정 가이드라인).

2. 연계성에 관한 선행연구

제도적으로 정부업무평가 정부 부처 자체평가에서는 국정과제·범정부 핵심 추진과제를 자체평가 과제에 포함하여 자체평가와 국정 방향과의 연계성을 강조하고 있으며, 공공기관 경영평가에서 주요 사업지표 설정 시 기관장 경영계약, 중장기 경영목표와 연계된 핵심업무 위주로 지표를 설정하도록 하고 있다. 그러나 아직 정부업무평가지표와 공공기관 경영평가지표의 연계성에 관한 연구는 찾기 어렵다. 평가지표에 관한 연구로 공공기관 경영평가지표의 타당성(조택·이창균, 2010), 성과평가에서의 전략적 행위에 관한 연구(최성락·박민정, 2008; 백승주, 2016)가 있으나 연계성을 연구하지는 않았다. 정부업무평가와 감사의 연계(황혜신, 2014), 정부업무평가와 전략목표체계, 국정과제 추진체계의 연계성 강화 방안(강정석, 2019)이 있으나 연계가 필요하다는 이론적인 논의에 머물고 있으며, 연계성을 분석한 연구는 없다.

한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2013)는 주무부처와 공공기관 간 성과목표와 성과지표의 연계 정도를 분석하였다. 분석은 공공기관과 주무부처의 성과목표 및 성과지표와 연계 현황을 공공기관 중기운영계획과 주무부처 성과계획서의 내용을 비교하여 실시하였다. 구체적으로 단계별 성과목표와 성과지표의 일치율을 분석하면서 공공기관의 중장기 전략방향, 전략목표, 전략과제, 전략과제별 성과지표와 주무부처의 전략목표, 성과목표, 관리과제, 성과지표 연계 정도를 분석하였다. 연구에서는 공공기관의 중기운영계획과 주무부처의 성과계획서를 비교 분석하면서 연계성은 연구자가 내용을 분석하여 연계 여부를 결정하

2) '기관장 경영계약상 성과지표'와 '기관별 중장기 경영목표상 전략과제별 목표지표'를 최대한 경영평가지표로 구체화하여야 한다.

였다. 공공기관의 중기운영계획과 주무부처 성과계획서의 성과목표 및 지표별 용어가 다르기 때문에 주무부처에 공공기관의 것과 유사한 성과목표 및 지표가 있는지 파악하였다. 특히 공공기관과 주무부처의 성과목표상 용어와 내용 일치 여부를 모두 조사하였으며, 사업집행으로 얻어지는 최종 산출(Output) 및 결과(Outcome)가 유사할 때 두 기관의 성과지표가 유사한 것으로 간주하였다. 공공기관(공기업·준정부기관)과 소관 부처 간 성과목표 및 지표의 연계성을 단계별로 분석하는 데 있어, 크게 제목과 내용이 모두 일치하는 경우와, 제목은 다르지만 내용이 일치하는 경우로 구분하였으며, 연구에서는 내용 면이 일치하는 경우를 기준으로 분석하였다.

3. 소결

주인대리인이론에 비추어 보면 국민과 대리 관계에 있는 정부의 목표와 국민과 복대리 관계에 있는 공공기관의 목표를 연계하는 것이 국민의 이익을 위하여 바람직한 방향이 될 것이다. 이에 따라 정부업무평가의 자체평가에서는 국정과제·범정부 핵심 추진과제를 자체평가 과제에 포함하여 자체평가와 국정 방향과의 연계성을 강화하고 있다. 또한 공공기관 경영평가에서도 국정과제와 기관의 설립목적에 맞추어 기관장이 추진하고자 하는 비전과 핵심가치를 담은 전략과제를 반영하여 지표를 설정하고 있다. 공공기관에 성과계약제를 도입한 해외사례에서도 정부의 목표와 공공기관의 목표를 연계하려는 경향을 확인할 수 있다.

하지만 아직까지 정부업무평가지표와 공공기관 경영평가지표의 연계성에 관한 연구는 주무부처와 공공기관 성과목표의 성과지표의 연계 정도를 분석하고 연계와 매출액, 경영평가 결과, 부채비율과의 관계를 분석한 연구(한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2013) 외에는 없다. 본 연구는 정부 부처 성과지표와 공공기관 평가지표의 연계성이 어떤 효과를 야기하는지 분석하려는 실험적인 연구이다. 구체적으로는, 정부업무평가와 공공기관 경영평가지표의 연계성을 측정하고, 연계성이 정부업무평가지표의 목표달성도와 공공기관 주요 사업지표의 평점(특점)에 미친 영향을 분석하고자 한다. 본 연구의 분석 결과는 평가지표의 연계성에 대한 근거로 활용할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 분석 자료와 분석 방법

1. 분석 자료

1) 정부업무평가 성과지표 자료

정부업무평가와 공공기관 경영평가지표의 연계성을 시범적으로 분석하기 위하여 본 연구는 산업통상자원부와 그 산하 공공기관을 분석 대상으로 선정하였다. 산업통상자원부는 산하 공공기관을 통해 정책을 집행하고, 다수의 산하기관이 존재하기 때문이다.³⁾ 먼저 산업통상자원부와 그 산하 공공기관을 대상으로 2017년도부터 2020년도까지 평가지표 자료를 구축하였다.⁴⁾ 산업통상자원부의 연도별 성과지표 수는 <표 1>과 같다.

<표 1> 산업통상자원부 연도별 성과지표 수

(단위: 개)

연도	2017	2018	2019	2020	합계
지표 수	181	182	192	194	749

자료: 저자 작성

산업통상자원부는 2020년도에 80개의 관리과제와 194개의 성과지표를 설정하였으며, 평균 109.04%의 목표달성도를 달성하였다. 2020년도 산업통상자원부 관리과제 성과지표의 워드클라우드는 [그림 1]과 같다. 산업통상자원부 관리과제의 성과지표는 주로 ‘기업’ ‘지원’ ‘사업’ ‘기술’ ‘대응’ ‘협력’ ‘지역’을 중심으로 성과지표가 구성되어 있음을 확인할 수 있다.

3) 산업통상자원부 산하 공공기관은 강원랜드(주), 한국가스공사, 한국광해광업공단, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사, 대한석탄공사, (주)한국가스기술공사, 한전KDN(주), 한국전력기술(주), 한전KPS(주), 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 대한무역투자진흥공사, 한국가스안전공사, 한국디자인진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국에너지공단, 한국에너지기술평가원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소 등 총 30개이다.

4) 자료는 산업통상자원부 각 연도 자체평가 결과보고서를 활용하여 구축하였다.

[그림 1] 2020년 산업통상자원부 성과지표의 워드클라우드



자료: 저자 작성

이와 같이 성과지표의 워드클라우드를 구성하는 단어가 특정한 정책 목표나 방향을 의미하는 것이라기보다는 추상적인 단어(기업, 지원, 사업, 기술, 대응, 협력 등)로 구성된다는 것은 지표명을 그대로 활용하여 텍스트 유사도를 분석하는 경우 유사도 측정에 문제가 발생할 수 있음을 시사한다. 따라서 지표와 수식에 활용된 단어를 정제하여 텍스트 유사도 분석에 활용하였다.⁵⁾

2) 산업통상자원부 산하 공공기관의 주요 사업 평가지표 자료

다음으로 산업통상자원부 산하 공공기관을 대상으로 2017년도부터 2020년도까지 주요 사업지표 자료를 구축하였다.⁶⁾ 연도별 주요 사업지표 지표 수는 <표 2>와 같다.

<표 2> 산업통상자원부 산하 공공기관 연도별 주요 사업 평가지표 수

(단위: 개)

연도	2017	2018	2019	2020	합계
지표 수	172	214	226	203	815

자료: 저자 작성

5) 이에 대하여는 분석 방법에서 서술하였다.

6) 공공기관 경영실적 평가결과를 활용하여 구축하였다.

2. 분석 방법

1) 연계성의 의미와 측정

정부와 공공기관의 성과지표 연계성을 현실에 적용할 때는 몇 가지 어려움이 따른다. 첫째, 연계 수준의 문제이다. 정부의 전략목표, 성과목표, 관리과제, 성과지표, 측정 방법(산식) 중 어느 수준에 공공기관의 경영목표(전략목표, 전략과제 등)나 성과지표를 연계해야 할지 정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 둘째, 연계 대상의 문제이다. 정부 부처에 존재하는 다수의 전략목표, 성과목표, 관리과제, 성과지표 중 어떤 대상에 대하여 공공기관의 경영목표(전략목표, 전략과제 등)나 성과지표를 연계해야 하는지 정하는 것도 쉽지 않다. 셋째, 연계성 측정의 어려움이다. 목표가 동일한 경우, 지표명이 동일한 경우, 산식이 동일한 경우 중 어떤 것을 연계된 것으로 볼 것인가, 혹은 연계 여부 외에도 연계 정도로 측정할 것인지는 어려운 문제이다.

연계의 수준과 관련하여 본 연구는 정부업무평가의 성과지표와 공공기관 경영평가의 주요 사업지표의 연계성을 분석 대상으로 설정하였다. 정부업무평가와 공공기관 경영평가 체계하에서 정부와 공공기관은 성과지표 달성을 위해 노력할 유인이 존재하기 때문이다. 연계의 대상과 관련하여 본 연구는 정부업무평가지표의 경우 전체 공공기관 주요 사업지표와의 연계성을, 공공기관 주요 사업지표의 경우 전체 정부업무평가지표와의 연계성을 분석하였다. 특정 지표와의 연계성을 측정하는 것보다는 정부업무평가지표는 전체 공공기관 평가지표와의 연계성을 분석하고, 공공기관 주요 사업 평가지표는 전체 주무부처 성과지표와 연계성을 분석하는 것이 타당하기 때문이다. 연계성 측정과 관련하여 본 연구는 텍스트 유사도를 활용하여 지표에 공통된 부분이 많을수록 연계된 정도가 증가하는 것으로 측정하였다. 전문가가 개별 지표를 검토하고 연계성을 판단하는 것이 타당할 수 있지만, 주관적인 판단이라는 점에서 객관적으로 연계성을 측정할 수 있는 방법으로 텍스트 유사도를 활용하였다. 한편 텍스트 유사도를 활용하여 객관적이라는 장점이 있지만, 같은 정책 목적을 달성하기 위한 지표인 경우라도 지표나 산식에 활용되는 단어가 다른 경우 유사한 지표라고 측정되지 않을 가능성이 있다. 따라서 본 연구에서는 산업통상자원부와 공공기관 평가지표가 달성하고자 하는 바가 유사한지를 판단하여 연계성을 보완적으로 측정하였다.

2) 연계성 측정 1: 텍스트 유사도

텍스트 유사도(Text Similarity)란 텍스트가 얼마나 유사한지를 표현하는 것으로, 텍스트를 벡터화한 이후에, 벡터화된 각 문장(단어) 간의 유사도를 측정하는 방법과 딥러닝을 기반으로 텍스트의 유사도를 측정하는 방법이 있다.

본 연구에서는 텍스트를 벡터화한 이후에, 벡터화된 각 문장(단어) 간 유사도를 측정하는 방법을 활용하였다. 유사도를 측정하는 방식에는 자카드 유사도, 코사인 유사도, 유클리디언 유사도가 주로 활용된다. 각 방식을 간략하게 설명하면 다음과 같다. 자카드 유사도(Jaccard Similarity)는 두 문장을 각각 단어의 집합으로 만든 뒤 두 집합을 통해 유사도를 측정하는 방식이다. 즉, 두 집합의 교집합인 공통된 단어의 개수를 두 집합의 합집합인 전체 단어의 개수로 나누어 유사도를 측정한다. 공통 원소의 개수에 따라 0과 1 사이의 값이 도출되고, 1에 가까울수록 유사도가 높다. 자카드 유사도의 식은 다음과 같다. 본 연구에서는 자카드 유사도를 활용하여 연계성을 측정하였다.

$$J(A,B) = \frac{|A \cap B|}{|A \cup B|} = \frac{|A \cap B|}{|A| + |B| - |A \cap B|}$$

코사인 유사도(Cosign Similarity)는 두 개의 벡터값에서 코사인 각도를 구하는 방법이다. 코사인 유사도 값은 -1과 1 사이의 값을 가지고 1에 가까울수록 유사하다는 것을 의미한다. 코사인 유사도의 식은 다음과 같다.

$$\text{similarity} = \cos(\theta) = \frac{A \cdot B}{\|A\| \|B\|} = \frac{\sum_{i=1}^n A_i \times B_i}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (A_i)^2} \times \sqrt{\sum_{i=1}^n (B_i)^2}}$$

유클리디언 유사도(L2 Distance)는 N차원 공간에서 두 점 사이의 최단 거리(L2 거리)를 구하는 것으로, 가장 기본적인 거리를 측정하는 유사도 공식이다.

$$\sqrt{(p_1 - q_1)^2 + (p_2 - q_2)^2 + \dots + (p_n - q_n)^2} = \sqrt{\sum_{i=1}^n (p_i - q_i)^2}$$

[그림 4] 산업통상자원부 산하 공공기관 주요 사업 평가지표 키워드의 워드클라우드



자료: 저자 작성

산업통상자원부 정부업무평가의 성과지표 749개와 산업통상자원부 산하 공공기관 주요 사업 평가지표 815개의 키워드를 설정하고 텍스트 유사도를 활용하여 연계성을 측정하면, 610,435개의 연관도 행렬이 도출된다. 예를 들어 행렬의 [2, 10]은 정부업무평가의 두 번째 지표와 공공기관 주요 사업지표의 10번째 지표의 텍스트 유사도를 의미한다. 즉, 각 행은 정부업무평가 성과지표가 각각 공공기관 주요 사업지표와 연계된 정도를 의미하며, 각 열은 공공기관 주요 사업지표가 각각 정부업무평가 성과지표와 연계된 정도를 의미한다. 이와 같은 유사도를 분석에 활용하는 방법은 두 가지이다. 첫째, 지표가 연계된 정도의 총합이나 평균으로 활용하는 방법이다. 총합이나 평균은 지표가 전반적으로 얼마나 연계되었는지를 의미한다. 둘째, 지표가 연계된 최댓값을 연계 정도로 활용하는 것이다. 지표가 하나의 지표와만 연계된 경우라도 연계가 의미가 있다고 보고 연계의 최댓값을 활용하는 것이다. 지표의 연계성은 지표의 전반적인 연계를 의미하기보다는 특정 지표와의 수직적 연계를 의미하기 때문에 본 연구에서는 유사도의 최댓값을 활용하여 연계성을 측정하였다.

3) 연계성 측정: 주관적 측정

성과지표의 연계성을 포괄적으로 측정할 수 있는 방법은 산업통상자원부 각 실·국 및 과의 정책 목표 및 성과지표, 성과지표에 대한 산식을 포괄적으로 파악하고, 산업통상자원부 산하 공공기관의 주요 사업과 평가지표, 주요 사업 평가지표의 산식을 포괄적으로 파악한 후 각 성과지표와 평가지표가 연계되어 있는지를 파악하는 것이다. 본 연구에서는 산업통상자원부 산하 공공기관 주요 사업 평가지표를 대상으로 산업통상자원부의 정책 목표나 성과지표와 연계되어 있는지를 측정하였다. 세부 측정산식 및 변수와 사업 목적의 일치를 모두 조사하였으며, 성과지표의 경우 사업수행을 통해 궁극적인 결과로 얻어지는 산출(output) 및 결과(outcome)가 유사할 때 두 기관의 성과지표가 유사한 것으로 간주하고 분석을 진행하였다. 측정은 연계가 된 경우 1로, 연계되지 않은 경우 0으로 하였다.

4) 텍스트 유사도와 주관적 측정의 관계: Triangulation

평가지표의 키워드 간 텍스트 유사도를 활용하는 방법은 객관적이고 연계성을 구체적인 수치로 나타낼 수 있는 반면, 연계성을 측정할 수 있는 대상이 키워드로 한정되기 때문에 지표가 달성하고자 하는 궁극적인 목표에 대한 고려가 미흡할 수 있다. 한편 연계성을 주관적으로 측정하는 방법은 지표가 궁극적으로 달성하고자 하는 목표가 연계되어 있는지 고려하여 판단할 수 있지만, 측정 방법이 주관적이고 연계 여부에 대해서만 판단할 수 있다는 단점이 있다. 본 연구에서는 양자의 관계를 확인하고, 각 측정 방법의 타당성을 간접적으로 확인하기 위하여 텍스트 유사도와 주관적 측정의 상관관계를 분석하였다. 상관관계 분석 결과, 텍스트 유사도와 주관적 측정의 상관관계는 약 0.3으로 나타났으며 통계적으로 유의하였다.

〈표 3〉 텍스트 연계도와 주관적 측정의 관계

구분	상관계수	유의수준	95% 신뢰구간
계수	0.295	0.000	0.184 ~ 0.397

자료: 저자 작성

5) 회귀분석

지표의 연계성을 측정한 후 지표의 연계성이 목표달성도에 미치는 영향을 분석하기 위해 회귀분석을 활용하였다. 정부업무평가 자료를 활용한 분석에서는 종속변수를 목표달성도로 설정하였고, 연계성과 실·국의 독립변수로 설정하였다. 공공기관 주요 사업지표 자료를 활용한 분석에서는 평가방법과 기관유형, 기관 특성을 독립변수로 설정하였다.

IV. 분석 결과

1. 지표의 연계성이 정부업무평가지표 목표달성도에 미치는 영향

정부업무평가 성과지표가 얼마나 산하 공공기관 주요 사업 평가지표와 연계되어 있는지를 공공기관 주요 사업지표 전체와 정부업무평가 각 성과지표의 텍스트 유사도를 활용하여 측정하였다. 즉, 개별 정부업무평가 성과지표와 전체 공공기관 주요 사업지표의 유사도를 측정하여 연계성이라는 변수로 활용하였다.⁸⁾ 이후 정부업무평가지표의 연계성이 목표달성도에 미치는 영향을 분석하였다. 먼저 지표의 연계성과 목표달성도의 상관관계를 분석한 결과를 <표 4>에 제시하였다. 양자의 상관관계는 -0.089로 통계적으로 유의하였다.

<표 4> 지표의 연계성과 목표달성도의 상관관계

구분	상관계수	유의수준	95% 신뢰구간
계수	-0.089	0.014	-0.159 ~ -0.017

자료: 저자 작성

회귀분석은 목표달성도를 종속변수로 설정하고, 모형 1에서는 연계성⁹⁾을 독립변수로, 모형 2에서는 연계성과 실 단위의 특성(실 더미)을 독립변수로, 모형 3에서는 연계성과 실 단위의 특성, 국 단위의 특성을 통제하였다.

8) 앞에서 설명한 바와 같이 지표의 최대유사도를 활용하여 연계성을 측정하였다.

9) 연계성에 단위가 없기 때문에 그대로 활용할 경우 계수의 해석이 어려워 로그로 변환하여 활용하였다.

〈표 5〉 연계성이 정부업무평가지표 목표달성도에 미치는 영향

구분	모형 1	모형 2	모형 3
지표 연계성(로그)	-0.87***	0.22	-0.1
연도 특성	통제	통제	통제
실 특성		통제	통제
국 특성			통제
Constant	114.63***	118.30***	117.07***
Observations	749	749	749
Adjusted R ²	0.08	0.18	0.32

주: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

자료: 저자 작성

분석 결과 지표의 연계성은 모형 1에서는 지표의 연계성이 1% 증가할수록 유의하게 목표달성도가 0.87% 감소하지만, 모형 2와 모형 3에서는 지표의 연계성이 목표달성도에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 모형 1과 모형 2의 설명력이 모형 3에 비해 매우 낮다는 점을 고려하면 모형 3의 결과를 해석하는 것이 타당하며, 연계성은 목표달성도에 유의한 영향을 미치지 않는다. 즉, 연계성과 목표달성도의 관계만을 분석하였을 때는 연계성이 목표달성도를 유의하게 감소시키는 효과를 가져오지만(모형 1), 이와 같은 효과는 실의 특성과 국/관의 특성을 통제하면 사라진다(모형 3).

2. 연계성이 공공기관 주요 사업지표 평점(득점)에 미치는 영향

1) 텍스트 유사도를 활용한 분석

공공기관 주요 사업지표가 얼마나 정부업무평가 성과지표와 연계되어 있는지를 산업통상자원부의 성과지표 전체와 각 공공기관 주요 사업지표의 텍스트 유사도를 활용하여 측정하였다. 즉, 개별 주요 사업지표와 전체 정부업무평가 성과지표의 유사도를 측정하여 연계성¹⁰⁾이라는 변수로 활용하였다. 이후 주요 사업 평가지표의 연계성이 목표달성도에 미치는 영향을 분석하였다. 먼저 지표의 연계성과 평점(득점)의 상관관계를 분석한 결과를 〈표 6〉에 제시하였다. 양자의 상관관계는 0.098로 통계적으로 유의하였다.

10) 앞에서 설명한 바와 같이 지표의 최대유사도를 활용하여 연계성을 측정하였다.

〈표 6〉 평가지표의 연계성과 목표달성도의 상관관계

구분	상관계수	유의수준	95% 신뢰구간
계수	0.098	0.003	0.033~0.163

자료: 저자 작성

회귀분석은 평점(득점)을 종속변수로 하여 네 가지 모형을 설정하였다. 모형 1은 연계성¹¹⁾을 독립변수로 하고 연도를 통제하였다. 모형 2는 모형 1에 평가방법을 추가로 통제하였다. 모형 3은 모형 2에 기관 유형을 추가로 통제하였으며, 모형 4는 모형 3에 기관 특성(기관 더미)을 추가로 통제하였다.

〈표 7〉 연계성이 공공기관 주요 사업 평가지표 평점(득점)에 미치는 영향

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
지표 연계성(로그)	0.67*	0.99***	0.89***	0.43
평가방법(글로벌 실적 비교)		4.36	4.05	5.07
평가방법(목표 대 실적)		1.47	2.68	5.2
평가방법(목표 부여)		2.13	-0.43	-0.43
평가방법(목표 부여(편차))		-10.77***	-11.27***	-9.21**
평가방법(유사기관 실적 비교)		3.93	4.89	0.31
평가방법(중장기 목표 부여)		-7.21	-12	-11.45
기관유형 1(공기업, 준정부기관)			통제	통제
기관유형 2			통제	통제
기관 특성				통제
연도	통제	통제	통제	통제
Constant	86.83***	97.22***	99.99***	91.38***
Observations	895	895	895	895
Adjusted R ²	0.01	0.1	0.21	0.26

주: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

자료: 저자 작성

11) 연계성에 단위가 없기 때문에 그대로 활용할 경우 계수의 해석이 어려워 로그로 변환하여 활용하였다.

분석 결과 모형 1과 모형 2, 모형 3에서는 평가지표의 연계성이 증가하면 유의하게 평점(득점)이 증가하였다. 모형 3을 예로 들면, 지표가 연계된 경우 연계되지 않은 경우에 비해 평점(득점)이 약 0.89점 증가하였다. 하지만 기관의 특성까지 통제한 모형 4에서는 지표의 연계성과 평점(득점)의 유의한 관계는 확인되지 않았다. 한편 주목할 만한 점은 평가방법 중 목표부여(편차)의 평점(득점)이 다른 방식에 비해 약 9.2점 유의하게 낮다는 점이다. 연계성이 평점(득점)에 영향을 미치지 않을 수 있는 가능성은 다음과 같다. 첫째, 공공기관 주요 사업 평가지표의 평가방법, 특히 주로 활용되는 목표 부여(편차)의 경우 평점(득점)이 평가지표의 달성도를 나타내지는 않아 연계성이 지표의 달성도에 긍정적인 영향이 있는 경우에도 확인이 어려울 수 있다. 둘째, 본 연구에서 활용한 연계성 측정 방법이 타당하지 않은 경우 이와 같은 결과가 도출될 수 있다.

2) 주관적 유사도 측정을 활용한 분석

평가지표의 연계성을 포괄적으로 측정하기 위하여 본 연구에서는 2020년도 산업통상자원부 산하 공공기관 주요 사업지표를 대상으로 산업통상자원부의 정책 목표나 성과지표와 연계되어 있는지를 측정하였다. 성과지표의 연계성은 산업통상자원부 각 실·국 및 과의 정책 목표 및 성과지표, 성과지표에 대한 산식을 포괄적으로 파악하고, 산업통상자원부 산하 공공기관의 주요 사업과 평가지표, 주요 사업 평가지표의 산식을 포괄적으로 파악한 후 각 성과지표와 평가지표가 연계되어 있는지를 파악하여 측정하였다.¹²⁾ 측정은 연계가 된 경우 1로, 연계가 되지 않은 경우 0으로 하였다. 2020년도 산업통상자원부 산하 공공기관 주요 사업지표 중 37개는 산업통상자원부와 연계되어 있으며, 246개는 연계되지 않은 것으로 나타났다. 2020년도 산업통상자원부 산하 공공기관 주요 사업지표 283개 중 37개가 연계되어 연계 비율은 약 13%를 보였다. 양자의 상관관계는 0.131로 통계적으로 유의하였다.

〈표 8〉 지표의 연계성과 목표달성도의 상관관계

구분	상관계수	유의수준	95% 신뢰구간
계수	0.131	0.026	0.015~0.244

자료: 저자 작성

12) 예를 들어 공공기관의 '신재생발전사업 성장성' 지표는 산업통상자원부의 '신재생에너지 제도 개선을 통한 지속적 성과 창출'과 연계된 것으로 판단하였다.

회귀분석은 평점(득점)을 종속변수로 하여 네 가지 모형을 설정하였다. 모형 1은 연계성을 독립변수로 하고 연도를 통제하였다. 모형 2는 모형 1에 평가방법을 추가로 통제하였다. 모형 3은 모형 2에 기관 유형을 추가로 통제하였으며, 모형 4는 모형 3에 기관 특성을 추가로 통제하였다.

〈표 9〉 연계성이 공공기관 주요 사업 평가지표 평점(득점)에 미치는 영향

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
지표연계 여부	7.38**	7.79**	9.67***	9.44***
평가방법(목표 대 실적)		-3.64	0.51	1.39
평가방법(목표 부여)		-2.48	-5.52	-4.64
평가방법(목표 부여(편차))		-14.69**	-16.06***	-14.54**
평가방법(중장기 목표 부여)		-12.61	-17.49*	-17.25*
기관유형 1(공기업, 준정부기관)			통제	통제
기관유형 2			통제	통제
연도	통제	통제	통제	통제
Constant	87.27***	95.65***	89.14***	82.45***
Observations	283	283	283	283
Adjusted R ²	0.01	0.1	0.23	0.28

주: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

자료: 저자 작성

분석 결과, 모형 1부터 모형 4까지 모든 모형에서 지표의 연계성이 증가하면 유의하게 평점(득점)이 증가하였다. 모형 4를 예로 들면, 지표가 연계된 경우 연계되지 않은 경우에 비해 평점(득점)이 약 9.44점 유의하게 증가하였다.¹³⁾ 한편 주목할 만한 점은 평가방법 중 목표 부여(편차)의 평점(득점)이 다른 방식에 비해 약 14.5점 유의하게 낮다는 점이다.

13) 또한 이와 같은 영향이 앞의 분석에 비해 작은 수의 관측치 수를 활용하였음에도 나타났다.

V. 결론

본 연구는 정부 부처의 성과지표와 공공기관의 주요 사업 계량지표의 연계성이 정부 부처 성과지표의 목표달성도와 공공기관 주요 사업 계량지표 평점(득점)에 미치는 영향을 분석하였다. 분석을 위하여 정부 부처 중 산하 공공기관이 다수이며 산하 공공기관을 통하여 정책을 집행하는 산업통상자원부의 정부업무평가 성과지표 749개와 산업통상부 산하 공공기관 주요 사업지표 815개 자료를 구축하였다. 구축된 성과지표 자료를 활용하여 평가지표의 키워드를 설정하고, 키워드의 텍스트 유사도를 활용하여 연계성을 측정하였다. 보완적으로 2020년도 산업통상자원부 산하 공공기관의 주요 사업 평가지표를 대상으로 평가지표의 연계성을 주관적으로 측정하여 활용하였다. 분석에 활용하기 전에 텍스트 유사도를 활용한 연계성 측정과 주관적 측정의 상관관계를 분석하였고, 유의한 양(+)의 관계를 확인한 후 분석에 활용하였다.

산업통상자원부 성과지표를 대상으로 분석한 결과 일부 모형에서는 연계성이 달성도를 유의하게 증가시키는 결과가 확인되었으나, 실·국의 특성까지 모두 통제한 분석에서는 연계성이 달성도를 유의하게 증가시키지는 않는 것으로 나타났다. 텍스트 유사도를 활용하여 연계성을 측정한 후 산업통상자원부 산하 공공기관의 주요 사업의 지표를 대상으로 한 분석 결과 일부 모형에서는 연계성이 평가 평점(득점)을 유의하게 증가시키는 것으로 나타났으나, 기관 특성까지 모두 통제한 모형에서는 유의한 관계가 확인되지 않았다. 평가지표의 연계성을 주관적으로 판단하여 연계 여부로 측정하고 산업통상자원부 산하 공공기관의 주요 사업 평가지표를 대상으로 한 분석에서는 평가지표가 연계된 경우 연계되지 않은 경우에 비해 평점(득점)이 약 9.44점 유의하게 증가하는 결과가 도출되었다.

본 연구는 평가지표의 연계성을 객관적으로 측정하고자 텍스트 유사도를 활용하였다. 하지만 지표명이나 산식에 활용된 단어를 그대로 활용하는 것은 타당하지 않아 지표의 키워드를 설정한 후 키워드의 텍스트 유사도를 활용하여 지표의 연계성을 측정하였다. 키워드를 설정하는 과정에는 연구자의 주관이 개입되어 유사도가 완전히 객관적으로 측정되지 않는다는 한계가 있다. 마찬가지로 지표의 연계 여부를 주관적으로 측정한 방법도 연구자의 주관에 개입되었다는 점에 한계가 있다.

향후 평가지표의 연계성에 관한 논의와 연구가 필요하다. 우선 평가지표의 연계성을 정의하는 논의가 이루어져야 할 것이고, 연계성을 측정하는 방법에 관한 논의도 이루어져야

한다. 이후 지표의 연계성이 어떤 효과가 있는지에 관한 연구를 수행할 필요가 있다. 본 연구에서는 지표의 연계성이 높아질수록 목표달성도가 높아질 것이며, 목표달성도가 높아질 경우 사회적으로 바람직한 결과를 달성할 것이라는 암묵적인 전제를 하였다. 하지만, 주무 부처와 공공기관 간 평가지표 최적화(연계)가 국가 전체 효율성 최적화를 의미하지 않는 경우에 대한 검증이 필요하다. 특히, 부처 중심주의 산물로 평가지표의 부분 최적화가 달성될 경우 국가 전체적으로 비효율성이 발생할 가능성이 있는지를 검증하는 연구가 필요하다.

본 연구에서 자료의 한계¹⁴⁾로 분석하지 못하였지만 향후 다양한 분석이 가능할 것이다. 본 연구에서는 지표를 분석 단위로 하여 연계성의 효과를 분석하였다. 첫째, 공공기관이나 부처 과 단위의 분석도 가능할 것으로 보인다. 둘째, 연계성이 높게 나타나고 부처의 정책을 공공기관을 통해 집행하는 위탁집행형만을 분석 대상으로 설정하여 분석하는 것도 가능할 것이다. 셋째, 연계성이 목표달성도에 미치는 효과를 분석하기 위해서는 공공기관 주요 사업지표의 평가방법 중 '목표 대 실적'이 적합하다. 향후 '목표 대 실적' 평가방법만을 대상으로 하는 분석도 가능할 것이다.

14) 제시한 향후 연구방법은 모두 자료의 일부를 활용하는 것이다. 본 연구에서 구축한 자료로는 자료의 수가 부족하여 분석을 하지 못하였다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강정석 (2019). **사회적 가치 실현을 위한 성과관리제도 개편방안 연구: 국정과제 관리체계를 중심으로**. 세종: 경제·인문사회연구원.
- 공공기관연구센터 (2013). **소관부처 성과지표와 공공기관 성과지표의 연계정도 검토(비공개)**. 세종: 한국조세재정연구원.
- 기획재정부 (2019). **2018년도 공공기관 경영실적 평가결과**. 세종: 기획재정부.
- _____ (2020). **2019년도 공공기관 경영실적 평가결과**. 세종: 기획재정부.
- _____ (2021). **2020년도 공공기관 경영실적 평가결과**. 세종: 기획재정부.
- _____ (2021). **2022년도 경영평가편람 지표설정 가이드라인(비공개)**.
- 백승주 (2016). **공공조직 성과평가에서의 전략적 행위에 관한 연구: 공공기관 경영평가 계량지표를 중심으로**. 서울대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 산업통상자원부 (2019). **2018년 자체평가 결과보고서**. 세종: 산업통상자원부.
- _____ (2020). **2019년 자체평가 결과보고서**. 세종: 산업통상자원부.
- _____ (2021). **2020년 자체평가 결과보고서**. 세종: 산업통상자원부.
- 조택·이창균 (2010). 공공기관 경영평가 지표의 타당성에 관한 연구: 계량평가지표를 중심으로. **사회과학연구논총**, 24: 237-270.
- 최성락·박민정 (2008). 성과관리 도입과 관료의 대응: 톱니효과를 중심으로. **행정논총**, 46(2): 135-161.
- 황혜신 (2014). **정부업무평가와 감사의 연계 방안**. 서울: 한국행정연구원.

투 고 일: 2023년 11월 24일

심 사 일: 2023년 12월 1일

게재확정일: 2023년 12월 8일

(Abstract)

A Study on the Interconnectedness of Performance Measures

Hongrae Lim, Youngjae Ra

This study investigated the impact of interconnectedness between performance measures of government departments and public institutions on goal achievement. To conduct the analysis, 749 performance measures were identified for the Ministry of Industry, along with 815 performance measures for public institutions under the Ministry of Industry. Keywords of performance measures were established, and text similarity of these keywords was employed as the interconnectedness measure. Additionally, subjective measurements of interconnectedness were taken for triangulation. The findings indicate that the interconnectedness of performance measures significantly influences goal achievement.

Keyword: Performance Measure, Interconnectedness, Goal Achievement

공공기관 혁신에 있어 지식경영 활동이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구*

박윤호**

초 록

본 연구는 공공기관의 혁신에 있어 지식경영 활동이 경영성과에 미치는 영향에 관하여 실증 분석을 하였다. 연구 결과 기관장, 조직문화, 조직구조, 보상체계는 학습 활동에 정(+)
의 영향을 미치고 조직문화, 조직구조, 보상체계, 학습 활동은 지식을 활용하고 확산하는 데
정(+)
의 영향으로 나타났다. 지식경영에 있어 학습 활동은 가치 창출에 정(+)
의 영향으로
나타나고, 지식의 활용과 확산은 고객 만족과 가치 창출에 정(+)
의 영향을 미치는 것으로
나타났다.

본 연구는 창의적인 혁신으로 공공기관의 성과를 극대화하려는 데 있어 지식경영을 통한
학습 활동을 해법으로 제시하고 공공기관의 효율적인 경영성과를 도출하려는 정책수립에
일조하려는 데 그 의미가 있다.

주제어: 혁신, 지식경영, 경영성과, 정책, 고객 만족, 가치 창출

I. 서론

2020년 초부터 국내에 상륙한 코로나19의 영향은 가계 및 기업 부채의 증대를 가져오
고, 세계 경기 변동과 미국의 지속적인 금리 인상은 세계 경제는 물론 국내 경제에도 급격한
변환을 초래하고 있다. 특히 2022년 러시아와 우크라이나 전쟁, 2023년 이스라엘과 팔레

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2019S1A5B5A07106839)
내용을 수정하여 작성한 것이다.

** 숭실대학교 대학원에서 경영학 박사학위를 취득하고, 국립금오공대 컨설팅대학원 초빙교수를 역임했으며 현재 대
한경영자문 대표로 재직 중이다. 주요 연구분야는 전략, 정책, 인사 및 성과관리, 혁신, 지식경영, 경영과학, 인
적자원개발 등이다. (ejungpyo@naver.com)

스타인 전쟁, 지속적인 가뭄과 홍수 등의 기후변화로 곡물 가격과 원유 등 국제 원자재 가격 상승은 많은 기업과 공공기관 및 정부조직의 비전과 목표 달성에 있어 심각한 새로운 도전을 맞게 되었다.

코로나19의 확산과 외부환경 변화에도 불구하고 일부 공공기관들의 방만 경영과 적기에 판매가격 인상 기회를 놓친 공공기관들은 적자가 지속하여 자본잠식 등으로 기관의 본래 목적 달성은 고사하고 생존의 귀로에 봉착하게 되었다.

이러한 부실기관은 기관 건전화 컨틴전시 플랜(contingency plan)을 수립하여 부실자산 정리 등 재무건전화 계획의 실행이 제대로 이행되고 있는지 관리하고 모니터링하는 것이 필요하다. 또한, 부실기관은 조직의 구조조정은 물론 기관운영에 필수불가결한 운영비를 제외한 모든 부분에서 경비 절감 노력을 하고 혁신(Innovation) 활동을 전개하여 기관 건전화를 위한 유의미한 결과를 도출하여야 할 것이다.

혁신 활동은 기관의 지속 가능한 경영을 위해 기관이 존속하는 한 필요 불가결한 것이며, 혁신 활동에 있어 문제 해결의 주요 해법 중 하나가 성과를 도출하는 창의적 아이디어를 확보하는 것이다. 창의적 아이디어를 확보하여 성과를 도출하는 경영방법론 중 하나가 창의 및 지식 경영인데 이는 조직에서 혁신 활동을 운영하는 방안 중 하나가 될 수 있다.

공공기관의 혁신 활동에 있어 필요한 도구 중 하나인 지식경영은 학습(CoP) 활동에 대한 근본적인 이해를 바탕으로 학습 활동이 실제 기관의 경영성으로 나타나고 있는지, 성과관리를 할 필요가 있다.

본 연구는 이를 위해 먼저 가설을 설정하고 실증 분석을 하여 가설을 검증하고자 한다. 이를 통해 급변하는 외부환경 변화에 공공기관의 비전과 목표 달성을 효과적으로 운영하려는 기관에 혁신적이며 효율적인 성과가 창출되도록 하려는 데 그 목적이 있다. 그리고 지식 및 창의 경영을 하는 공공기관 및 이러한 조직을 지원하는 정부 정책에 일조하고자 한다.

II. 선행연구 및 가설 설정

1. 선행연구

현대 조직은 급속한 환경변화에 신속히 대응하고 조직의 지속 가능성을 위해 혁신과 창의가 필요하다. 혁신은 경제성장을 촉진하는 요소로 기업 경영은 물론 정부 및 국가 기관의

주요 이슈가 되고 있으며(노현재 외, 2022), 기관의 주요 이슈를 해결하는 데 있어 혁신 활동을 전개하는 경영 도구 중 하나인 지식경영은 창의경영의 토대가 된다. 지식을 Peter F. Drucker(1993)는 일하는 방법을 개선하거나 개발하여 부가가치를 높이는 것이라고 하였다. 따라서 지식은 공공기관의 핵심 역량 개념과 관련이 있다고 할 수 있을 것이다. 핵심 역량이 지속적인 경쟁 우위를 가지고 지속 가능한 경영을 가능하게 한다면, 지식은 이러한 핵심 역량의 가장 근본적인 원천이 된다(박운호, 2010). 그러므로 혁신을 이루기 위해 지식이 필요하며 지식은 조직의 지속 가능한 경영의 원천이 된다.

학습 활동은 학습연구회, CoP(Community of Practice), 학습조직(Learning Organization) 등의 이름으로 모임을 만들어 지식습득 활동을 하는 것으로 이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 학습조직(Learning Organization)은 조직 구성원들 사이에서 자발적인 학습이 지속적으로 이루어지는 조직을 말한다. CoP(Community of Practice)는 조직 구성원들이 관심 있는 주제로 모여 학습을 통한 지식을 창출하고 공유하는 소모임 활동으로 학습연구회나 학습동아리라 할 수 있다.

따라서 공공기관에서 운영되고 있는 학습 활동(CoP)이 원활히 이루어지기 위해서는 학습조직 구축이 필요하며 학습 활동(CoP)은 조직의 지속 가능한 경영을 위해 창의와 혁신을 하는 데 있어 아이디어 발원의 원천이 될 수 있을 것이다.

지식경영의 기반구조는 지식을 창조하고 생성된 지식을 활성화하며 공유 및 확산할 수 있는데, Wigg(1995)는 조직문화, 권력, 구조, 업무 및 프로세스를 지식경영의 기반구조라 하였다.

학습조직 성과에 관한 국내 공공기관 실증연구에 있어 임세영 외(2009)는 공공기관에서 조직문화의 매개를 통한 CoP 활동 및 조직학습의 유형이 조직성과에 미치는 효과를 연구하여 분석하였다. 그리고 류성렬·구철모·서우중(2009)은 실행공동체와 조직의 지식교환에 관해 실증연구를 하고 강황선·함진(2009)은 공공부문 CoP 성과 영향 요인의 상대적 중요도에 관한 연구를 하였다. 위와 같이 지식경영에 있어 CoP를 대상으로 한 성과 분석과 관련하여 국내 실증연구를 보면 주로 조직성과에 있어 조직을 대상으로 한 연구가 대부분으로 정부조직을 포함한 공공기관의 학습 활동(CoP) 운영과 관련한 지식경영 성과에 대한 연구는 거의 전무함을 알 수 있다.

2. 가설 설정

조직에서 학습 활동을 통한 지식경영을 하는 데 있어 관련 연구를 한 연구자들은 학습 활동을 하는 데 최고 경영자층의 중요성을 강조하고 있다(Davenport et al., 1998).

공공기관에서 최고 경영자인 기관장의 지원은 조직의 비전과 전략에 따라 다양하게 지원되고 조직 구성원은 이에 따라 기관의 비전과 목표 달성을 위해 지식의 활용과 확산에 관심을 두게 된다.

조직문화는 조직 구성원이 상호 간의 신뢰를 통해 조직의 비전과 목표 달성에 있어 중요한 역할을 한다. 신뢰와 협력은 학습 활동의 참여자가 먼저 본인의 지식을 개방하고 구성원에게 제공할 의지가 있을 때 가능하다.

성공적인 지식경영을 실현하기 위해서는 수평적이며 분산적인 조직이 적합하며 학습 활동을 통한 지식경영이 효율적으로 운영되기 위해 기반구조 등의 조직 간 연결이 중요할 것이다.

보상과 인센티브 체계는 지식경영 참여자에게 적극적인 동기 유발을 일으켜 공공기관의 성과에 긍정적인 영향을 미치게 된다.

지식경영을 하는 데 있어 컴퓨터, 네트워크 등의 정보기술은 사람과 사람 사이를 연결하는 중요한 수단으로 사용된다. 특히 4차 산업혁명 시대에 챗 GPT(Chat GPT), 인공지능, 빅데이터 등의 정보기술은 공공기관이 혁신과 지식경영을 수행하는 데 큰 도움이 될 것이다.

지식경영을 위해서는 지식습득이 필요하며 이는 학습을 통해 가능하다. 학습은 지식과 상호 의존적인 관계로 학습을 통해 지식을 습득하고 이를 활용하여 당면한 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 지식 활용은 지식경영 프로세스 관점에서 보면 지식경영 활동을 통해 지식을 창출하고 획득된 지식을 의사결정에 활용하여 지식경영을 구현하는 것인데 반해 지식 확산은 이미 존재하는 지식을 다른 사람이나 조직으로 이전하거나 공유하고 전파하는 프로세스라고 할 수 있다.

학습을 전개하는 학습 활동은 지식경영의 기반이 되고, 지식경영은 학습시스템 개발을 위한 전략적인 방향을 제시하므로 지식경영을 수행하는 데 중요하다고 할 것이다. 학습 활동을 통해 향상된 역량은 조직의 업무를 효율화시키고, 고객 니즈를 만족시키는 신사업 및 비즈니스 등의 가치를 창출하게 된다. 따라서 조직 내에서 학습 활동을 통해 학습된 역량을 활용하면 고객 만족과 가치 창출의 경영성과가 도출될 것이다.

학습을 진행하면서 습득한 지식을 이전하고 확산하여 새로운 지식을 창출하는 것은 학습

활동 구성원들 간의 상호작용으로 가능하며 상호작용을 가능하게 하는 네트워크가 학습공동체이다. CoP 활동을 통해 업무를 실행하면서 습득한 지식을 공유하여 상호 지식을 체득할 수 있기 때문에 학습 활동을 확산하고 공유하는 것이 필요하다.

조직 내에서 학습 활동으로 습득한 지식을 활용하면 조직의 업무 효율화, 고객 니즈를 반영한 제품개발, 신사업 및 비즈니스 가치 창출을 도출하는 데 도움을 받을 수 있다. 학습 활동으로 습득된 지식은 개인의 경쟁력 강화를 통해 조직 전체에 확산하는 정도에 따라 고객 만족의 정도가 차이 날 것이며 이와 함께 새로운 사업 및 비즈니스에 가치 창출 등의 성과를 도출하게 된다. 이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같이 가설을 설정하였다.

- H1a: 지식경영에 있어 기관장의 역할은 조직 내 학습 활동(CoP)에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H1b: 지식경영에 있어 기관장의 역할은 조직 내 학습 활동(CoP)으로 습득된 지식의 활용/확산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H2a: 지식경영에 있어 조직문화 요인은 조직 내 학습 활동(CoP)에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H2b: 지식경영에 있어 조직문화 요인은 조직 내 학습 활동(CoP)으로 습득된 지식의 활용과 확산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H3a: 지식경영에 있어 조직구조 요인은 조직 내 학습 활동(CoP)에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H3b: 지식경영에 있어 조직구조 요인은 조직 내 학습 활동(CoP)으로 습득된 지식의 활용과 확산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H4a: 지식경영에 있어 보상체계 요인은 조직 내 학습 활동(CoP)에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H4b: 지식경영에 있어 보상체계 요인은 조직 내 학습 활동(CoP)으로 습득된 지식의 활용과 확산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H5a: 지식경영에 있어 정보시스템은 조직 내 학습 활동(CoP)에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H5b: 지식경영에 있어 정보시스템은 조직 내 학습 활동(CoP)으로 습득된 지식의 활용과 확산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H6: 지식경영에 있어 조직 내 학습 활동(CoP)은 조직 내 학습 활동(CoP)으로 습득된 지식의 활용과 확산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H7a: 지식경영에 있어 학습 활동(CoP)은 고객 만족에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

- H7b: 지식경영에 있어 학습 활동(CoP)은 가치 창출에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H8a: 지식경영에 있어 학습 활동(CoP)을 통한 지식의 활용과 확산은 고객 만족에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H8b: 지식경영에 있어 학습 활동(CoP)으로 습득된 지식의 활용과 확산은 가치 창출에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

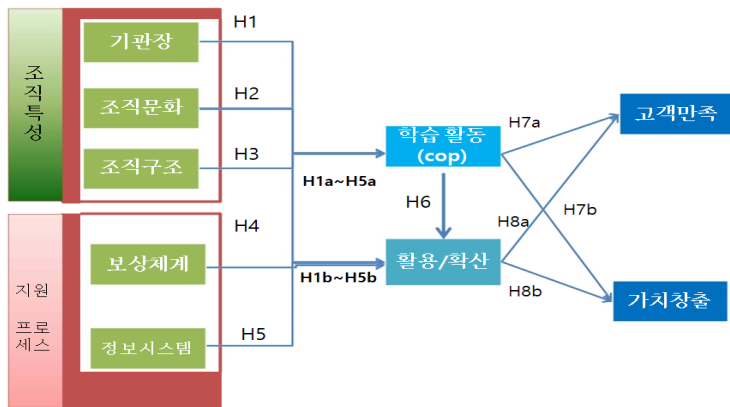
Ⅲ. 연구 설계 및 방법

1. 연구모형

본 연구에서는 지식경영을 위한 학습 활동(CoP)에 있어 학습 활동을 통한 지식 운영으로 내부 구성원의 만족과 학습을 통한 지식습득과 이를 창의적인 아이디어로 조직성과를 도출한 것에 초점을 맞추었다. 연구에서는 학습 활동 관련 선행연구와 가설을 설정하여 공공기관의 혁신 활동 도구로 지식경영 활동, 즉 학습(Community of Practice Activity) 활동이 경영성과에 미치는 영향을 살펴본다.

연구 내용은 가설을 설정하고 이를 입증할 연구모형을 만들어 구조방정식을 활용할 예정으로 AMOS 통계프로그램을 활용하여 가설을 증명한다. 본 연구의 연구모형은 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 연구모형



본 연구모형은 지식기반 구조인 최고 경영자인 기관장의 지원, 조직문화, 조직구조의 조직특성과 보상체계, 정보시스템의 지원 프로세스가 학습 활동(CoP)에 영향을 미치며 이는 활용과 확산에 영향을 끼치고, 조직의 경영성과인 고객 만족과 가치 창출에 기여한다는 것이다.

2. 설문 문항 구성 및 자료 수집

본 연구에 사용된 학습(CoP) 활동에 있어 기반 요인과 학습 활동으로 습득된 지식의 활용과 확산 변수, 기관의 경영성과 측정변수들은 리커드 7점 척도로 측정하였으며, 응답자 특성과 공공기관 소속에 대한 특성의 추가 항목을 구성하여 측정하였다. 본 연구에서는 지식경영을 위한 학습 활동에 있어 학습 활동을 통한 지식 운영으로 내부 구성원의 만족과 학습을 통한 지식습득과 이를 창의적인 아이디어로 조직성과를 도출한 것에 초점을 맞추었다.

이와 같은 표본 추출 방법은 제한적이지만 학습 활동을 하는 기관에서 자료를 수집하는데 최선의 자료 수집 방법으로 보여진다. 최종 회수된 206부의 설문지 중 응답이 부실하거나 분석이 불가능한 9부를 제외한 총 197개의 설문지가 실증 분석에 사용되었다. 주요 측정항목의 설문지 구성 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 측정항목의 설문지 구성 내용

변수 구분		문항 수	측정 문항
독립변수	기관장(CEO)	4	2. ①②③④
	조직문화	5	3. ①②③④⑤
	조직구조	5	4. ①②③④⑤
	보상체계	4	5. ①②③④
	정보시스템	4	6. ①②③④
매개변수	학습 활동	4	7. ①②③④
	활용/확산	5	8. ①②③④⑤
종속변수	고객 만족	4	9. ①②③④
	가치 창출	4	10. ①②③④

자료: 저자 작성

IV. 실증 분석

1. 구성 개념의 타당성 검증

본 연구의 신뢰도 평가에 있어 각 구성 개념별 Cronbach's α 값은 각 요인에 묶인 변수들의 동질성 여부를 알아보는 것으로, 일반적으로 α 계수가 0.6 이상이 되면 비교적 신뢰도가 높다고 보고 있다(김계수, 2006).

연구에서 <표 2>에서의 신뢰성 검증 결과 Cronbach's α 값은 모두 0.6을 훨씬 상회하는 값으로 나타나 신뢰성은 적합하다고 할 수 있다.

<표 2> 신뢰도 검증 결과

구성 개념	항목 수	Cronbach's Alpha
기관장(CEO)	4	0.962
조직문화	5	0.982
조직구조	5	0.945
보상체계	4	0.944
정보시스템	4	0.948
학습 활동	4	0.993
활용/확산	5	0.994
고객 만족	4	0.976
가치 창출	4	0.946

자료: 저자 작성

2. 확증적 요인분석

완전모형의 적합도를 분석하기 전에 변수들의 잠재적인 구조를 확증하기 위해 측정모형을 이용하여 확증적 요인분석(Confirmatory Factor Analysis, CFA)을 하는 것이 필요한데, 확정적 요인분석 평균 분산추출(AVE) 값은 일반적으로 0.5 이상의 값이 확인되어야 하며, 개념 신뢰도는 일반적으로 0.7 이상의 값이 나와야 한다(김계수, 2006).

본 연구에서 확증적 요인분석을 한 결과 구성 개념들의 개념 신뢰도 값이 모두 0.7 이상이고 평균분산 추출(AVE) 값의 경우 모두 0.5 이상인 것으로 확인되었다. 이러한 분석 결과는 <표 3>의 확증적 요인분석(CFA) 결과에 나타나고 있으며, 구성 개념에 대한 측정변수의

개념 신뢰도와 평균 분산추출(AVE) 값 모두 수용 수준 이상이므로 집중 타당성이 있다고 판단할 수 있다.

〈표 3〉 확증적 요인분석 결과

구성 개념	변수 구분	표준부하량	R ²	개념신뢰도(CR)	평균분산추출(AVE)
기관장(CEO)	CEO1	0.90	0.80	0.853	0.592
	CEO2	0.97	0.93		
	CEO3	0.96	0.93		
	CEO4	0.90	0.81		
조직문화	Cultr1	0.97	0.94	0.947	0.782
	Cultr2	0.92	0.85		
	Cultr3	0.97	0.95		
	Cultr4	0.97	0.95		
	Cultr5	0.95	0.91		
조직구조	Org1	0.98	0.96	0.843	0.521
	Org2	0.98	0.96		
	Org3	0.83	0.69		
	Org4	0.73	0.53		
	Org5	0.80	0.64		
보상체계	Cmpst1	0.94	0.89	0.870	0.627
	Cmpst2	0.91	0.83		
	Cmpst3	0.95	0.90		
	Cmpst4	0.80	0.64		
정보시스템	IS1	0.98	0.97	0.864	0.616
	IS2	0.99	0.97		
	IS3	0.82	0.66		
	IS4	0.83	0.70		
학습 활동	Learn1	0.99	0.76	0.980	0.923
	Learn2	0.99	0.79		
	Learn3	0.99	0.87		
	Learn4	0.98	0.84		
활용/확산	KUD1	0.99	0.84	0.983	0.921
	KUD2	0.98	0.98		
	KUD3	0.97	0.98		
	KUD4	0.99	0.98		
	KUD5	0.99	0.97		

〈표 3〉의 계속

구성 개념	변수 구분	표준부하량	R ²	개념신뢰도(CR)	평균분산추출(AVE)
고객 만족	CS1	0.92	0.95	0.937	0.832
	CS2	0.99	0.97		
	CS3	0.99	0.98		
가치 창출	VC1	0.87	0.98	0.870	0.626
	VC2	0.89	0.97		
	VC3	0.93	0.98		
	VC4	0.91	0.97		
적합지수	Chi-Square=1461.222, df=640, p=0.000, RMSEA=0.081, RMR=0.262, GFI=0.723, AGFI=0.679, NFI=0.900, NNFI =0.934, CFI=0.940, IFI=0.941				

주: 개념 신뢰도(CR) = (표준부하량의 합)² / {(표준부하량의 합)² + (측정오차의 합)}

평균 분산추출(AVE) = (표준부하량 제곱의 합) / {(표준부하량 제곱의 합) + (측정오차의 합)}

자료: 저자 작성

한편, 확증적 요인분석에서 확증한 구성 개념 간 적합한 상관관계 행렬은 〈표 4〉와 같다. 분석 결과 유의수준 0.05에서 모두 유의하였다. 구성 개념 간 상관계수가 연구가설의 정(+)의 방향과 모두 일치하므로, 기준(예측) 타당성을 만족시키고 있다.

〈표 4〉 구성개념 간 상관관계 행렬

변수	CEO	Cultr	Org	Cmpst	IS	Learn	KUD	CS	VC
CEO	0.769								
Cultr	0.542**	0.885							
Org	0.497**	0.585**	0.722						
Cmpst	0.528**	0.570**	0.679**	0.792					
IS	0.274**	0.493**	0.568**	0.585**	0.785				
Learn	0.463**	0.519**	0.628**	0.485**	0.583**	0.961			
KUD	0.403**	0.542**	0.658**	0.617**	0.513**	0.556**	0.959		
CS	0.462**	0.592**	0.690**	0.672**	0.588**	0.587**	0.958**	0.912	
VC	0.434**	0.610**	0.679**	0.725**	0.688**	0.540**	0.645**	0.746**	0.792

주: 유의수준(양측검증): * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

자료: 저자 작성

3. 모형적합도 검증

연구모형의 적합도는 본 연구에서 측정모형에서 기본적으로 모든 독립변수 간 상관관계를 허용하여 추정하듯이 완전모형에서도 같이 추정하였으며 분석 결과는 <표 5>와 같다.

본 연구에서 제시한 측정모형의 신뢰성 및 타당성을 검증한 결과, 적절한 수준에서 신뢰성과 타당성을 모두 확보하고 있는 것으로 나타났다. 분석 결과의 전체 적합지수를 보면, $X^2=1461.222(p=0.000)$, $RMR=0.262$, $NFI=0.90$, $NNFI=0.934$, $RMSEA=0.081$ $RMR=0.262$ 등은 양호하나 $GFI=0.723$, $AGFI=0.679$ 등은 약간 못 미치는 값을 가진다.

구조모형의 적합도는 법칙 타당성 측면에서 이행되어야 함에 따라서 구조모형에 관한 분석결과는 $GFI=0.723$, $AGFI=0.679$ 로 두 적합지수의 추정 결과가 <표 5>에서 제시하고 있는 수용 수준에 다소 못 미친다.

하지만, Mulaik et al.(1989)은 일반지수의 경우 0.8점대 후반, Etezadi-Amoli & Farhoomand(1996)은 정보시스템 관련 연구의 경우 GFI 는 0.8 이상, RMR 이 0.05에 가까우면 모형의 적합도를 인정하고 있어 모형의 적합도는 각 구성 개념과 측정변수 간의 관계가 실제 자료와 어느 정도는 잘 부합하고 있는 것으로 추정할 수 있으며, 또한 세부 적합지수를 보면, $t \geq 1.96$ 이므로 수렴 타당성이 있다(Anderson & Gerbing, 1988)고 추정할 수 있다.

<표 5> 연구모형 적합도

적합지수	수용 수준	추정 결과
x^2	x^2 표에서 임계치	$x^2=1461.222$, $df=640$, $p=0.000$
Goodness of Fit Index(GFI)	≥ 0.9	0.723
Adjusted Goodness of Fit Index(AGFI)	≥ 0.9	0.679
Comparative Fit Index(CFI)	≥ 0.9	0.940
Normed Fit Index(NFI)	≥ 0.9	0.900
Turker-Lewis Index(TLI) 또는 Non-Normed Fit Index(NNFI)	≥ 0.9	0.934
Incremental Fit Index(IFI)	≥ 0.9	0.941
Root Mean Square Error of Approximation(RMSEA)	0.05~0.08	0.081
Root Mean Square Residual(RMR)	< 0.05	0.262

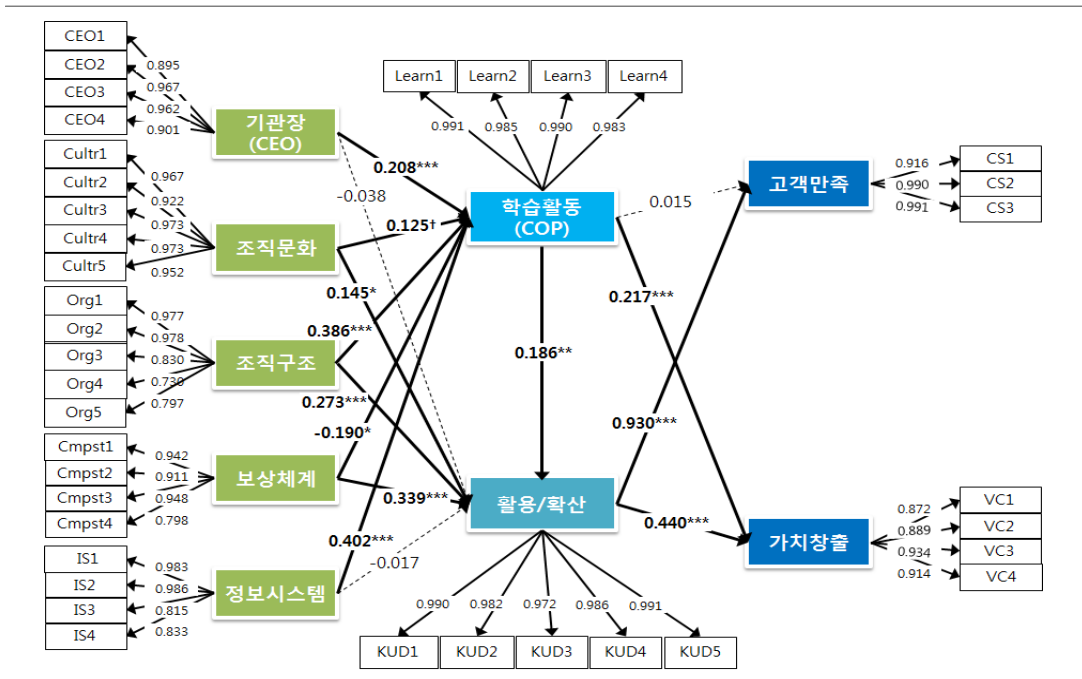
자료: 저자 작성

V. 결론 및 시사점

1. 연구 결과 요약

지금까지 살펴본 바와 같이 본 연구에서 도출된 연구모형은 전체적인 적합도를 평가하기 위한 기준을 충족하고 있다. 연구가설을 검증하기 위해 각 경로계수에 대한 유의성 검증을 하여 본 연구에서 제시한 구체적인 연구가설에 있어 연구모형 분석 결과는 [그림 2]와 같다. 그림에서 굵은 화살표는 통계적으로 유의한 관계($P < 0.01$)를 가지며, 점선의 경우는 통계적으로 유의하지 않은 결과가 나타난 것이다.

[그림 2] 연구모형의 경로 분석 결과



자료: 저자 작성

공공기관의 지식경영을 위한 학습(CoP) 활동이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구를 위해 가설을 설정하고 검증한 구조방정식 모형분석 결과는 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 구조방정식 모형분석 결과

가설	경로	경로계수	표준오차	t-value	검증 결과
H1a	기관장(CEO) → 학습 활동	0.208	0.058	3.566***	채택
H1b	기관장(CEO) → 활용/확산	-0.038	0.055	-0.685	기각
H2a	조직문화 → 학습 활동	0.125	0.071	1.745 ⁺	채택
H2b	조직문화 → 활용/확산	0.145	0.066	2.202*	채택
H3a	조직구조 → 학습 활동	0.386	0.084	4.593***	채택
H3b	조직구조 → 활용/확산	0.273	0.081	3.349***	채택
H4a	보상체계 → 학습 활동	-0.190	0.095	-2.000*	채택
H4b	보상체계 → 활용/확산	0.339	0.088	3.832***	채택
H5a	정보시스템 → 학습 활동	0.402	0.063	6.408***	채택
H5b	정보시스템 → 활용/확산	-0.017	0.064	-0.263	기각
H6	학습 활동 → 활용/확산	0.186	0.067	2.760**	채택
H7a	학습 활동 → 고객 만족	0.015	0.016	0.887	기각
H7b	학습 활동 → 가치 창출	0.217	0.052	4.142***	채택
H8a	활용/확산 → 고객 만족	0.930	0.035	26.697***	채택
H8b	활용/확산 → 가치 창출	0.440	0.059	7.438***	채택

자료: 저자 작성

이상의 연구를 바탕으로 다음과 같은 연구 결과가 나타났다.

기관장, 조직문화, 조직구조, 보상체계는 학습 활동에 정(+)¹의 영향을 미치고, 조직문화, 조직구조, 보상체계, 학습 활동은 지식을 활용하고 확산하는 데 정(+)²의 영향으로 나타났다. 지식경영에 있어 학습 활동은 가치 창출에 정(+)³의 영향으로 나타나고, 지식의 활용과 확산은 고객 만족과 가치 창출에 정(+)⁴의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 공공기관 혁신에 있어 학습 활동을 통한 지식경영이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구로 다음과 같은 학술적 의의를 가진다.

첫째, 본 연구는 학습 활동을 통한 지식경영과 공공기관 성과와의 관련성에 관한 실증연구로 공공기관에서 학습(CoP) 활동을 바탕으로 한 지식경영이 경영성과와의 관련성을 실증적으로 규명하는 연구로서 의의를 가진다.

둘째, 공공기관의 혁신 활동을 하는 지식경영에 있어 학습(CoP) 활동 운영으로 혁신, 지식경영, 조직구조, 조직문화, 기관장, 보상체계, 정보시스템, 학습조직이론 등 학습 활동을 통해 조직의 경영성과 달성에 미치는 영향과 관련한 주요 연구를 통합하였다.

셋째, 공공기관에서의 학습(CoP) 활동과 이를 통해 습득된 지식이 공공기관 성과와의 관련성을 규명하였으며, 지식경영을 수행하는 메커니즘은 공공기관에서 학습(CoP) 활동이 기관의 성과로 실질적으로 나타나고 있는 것을 실증 검증하였다.

넷째, 공공기관이 지속 가능한 경영을 위한 학습 활동으로 습득된 지식을 활용하여 창의적인 아이디어를 발현하여 혁신적인 가치를 창출하고, 고객 만족의 성과를 도출하는 것을 실증 검증하였다.

이러한 연구는 혁신 활동으로 성과를 극대화하려는 공공기관에 혁신을 수행할 수 있는 경영 해법을 제시하고 공공기관의 효율적인 성과를 도출하려는 정부 정책수립에 일조하려는 데 그 의의가 있다.

본 연구는 지식경영에 있어 학습(CoP)을 통한 혁신 활동으로 공공기관의 경영성과와의 관련성에 대한 이론적인 배경과 실증적인 연구 결과를 제시함에도 불구하고 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 연구에서 사용된 설문지는 공공기관이 운영하는 학습 활동의 조직 일원들을 대상으로 조사하고 학습(CoP) 활동에 참여하지 않은 대상자의 경우 설문조사에서 빠져 있다. 따라서 학습조직 구축 현장에서 응답자의 견해에 대한 편기는 피할 수 없을 것이다.

둘째, 연구에서 사용된 자기 보고서 및 지각적 척도에 따른 한계이다. 학습(CoP) 활동을 통한 지식경영의 직접적인 영향 요인과 기관의 성과를 객관적인 변수로 측정하는 것은 현실적으로 불가능하여 선택한 방법이다.

셋째, 학습(CoP) 활동을 수행하고 있는 기관을 대상으로 한 표본에서 공기업 등 협의의 공공기관만을 대상으로 한 것으로 국책 연구소 등 연구기관은 빠져 있다는 것은 결과의 일반화에 한계를 가질 수 있다.

본 연구를 바탕으로 공공기관의 혁신 활동이 활성화되려면 학습 활동을 통한 지식경영이 효율적으로 운영되어야 할 것이다. 이를 위해 기관장의 관심과 지원 및 보상이 필요하며 조직문화, 조직구조, 정보시스템이 학습 활동을 전개하는 데 도움이 될 수 있도록 기관장의 적극적인 역할이 요구된다.

지식경영에 있어 공공기관의 학습(CoP) 활동으로 혁신과 창의적인 가치 창출의 성과가

도출될 수 있으므로 기관 및 국가 경쟁력 향상을 위해 학습(CoP) 활동을 활성화하는 정책 수립이 필요하다. 그리고 정부에서는 연구기관을 포함한 공공기관 혁신 경진대회를 개최하여 급변하는 외부환경에 효율적인 운영으로 나타난 성과에 보상 및 격려하고 그 내용을 공유 및 확산할 필요가 있을 것이다. 특히 무한경쟁의 4차 산업혁명 시대에 공공기관의 창의와 혁신이 지속하도록 하여 공공기관의 역량향상은 물론이고 조직 구성원들의 개인 역량을 향상하여 국가 경쟁력을 키워 나가는 노력이 필요하다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강황선·함진 (2009). 정부조직 CoP 성과 결정요인에 관한 연구. **정책분석평가학회**, 19(1): 107-135.
- 김계수 (2006). **인과분석 연구방법론**. 서울: 청람출판사.
- 노현재·양동민 (2022). 공공기관 경영혁신 측정 도구 개발 및 적용: K 공공기관 사례를 중심으로. **디지털 융복합연구**, 20(5): 297-302.
- 류성렬·구철모·서우종 (2009). 실행공동체와 조직의 지식교환에 대한 실증연구: 조직지원, 신뢰, 정보시스템을 중심으로. **대한경영학회**, 22(1): 99-128.
- 임세영·김시태 (2009). 공공기관에서 조직문화의 매개효과를 통한 CoP 활동 및 조직학습유형이 조직성과에 미치는 효과 분석. **한국직업교육학회**, 28(4): 55-76.
- 박윤호 (2010). 중소기업 지식경영의 기반 요인이 기업성과에 미치는 영향에 관한 실증연구. **한국 경영공학회**, 15(1): 65-79.

〈외국 문헌〉

- Anderson, J. C. & Gerbing, D. W. (1988). Structural Equation Modeling in Practice: A Review and Recommended Two-Step Approach. *Psychological Bulletin*, 103(3): 411-423.
- Davenport T. H., DeLong, D. W., & Beers, M. (1998). Successful Knowledge Management Projects. *Sloan Management Review*, 39(2): 43-57.
- Drucker, P. (1993). *Post-Capitalism Society*. Butterworth Heinemann.
- Etezadi-Amoli, J. & Farhoomand, A. F. (1996). A structural model of end user computing satisfaction and user performance. *Information and management*, 30(2): 65-73.
- Mulaik, S. A., James, L. R., Van Alstine, J., Bennett, N., Lind, S., & Stillwell, C. D. (1989). Evaluation of Goodness-of-fit Indices for Structural Equation Models. *Psychological Bulletin*, 105.
- Wigg, K. M. (1995). *Knowledge Management Methods: Practical Approaches to Managing Knowledge*. Schema Press. Arlington: TX.

투 고 일: 2023년 11월 7일
심 사 일: 2023년 12월 1일
게재확정일: 2023년 12월 8일

(Abstract)

A Study on the Influence of Knowledge Management Activities on Management Performance in Innovation of Public Institutions

Yunho Park

This study empirically analyzed the impact of knowledge management activities on management performance in the innovation of public institutions. As a result of the study, CEO, organizational culture and structure, compensation system had a positive (+) effect on learning activities. Organizational culture and structure, compensation system, learning activities had a positive (+) effect on using and spreading of knowledge. Learning activities have a positive (+) effect on value creation, and the use and spread of knowledge have a positive (+) effect on customer satisfaction and value creation.

Keywords: Innovation, Knowledge management, Management Performance, Policy, Customer Satisfaction, Value Creation

공공기관 ESG 도입과 국제사회 프레임워크*

한동숙** · 조민혁***

초 록

ESG 경영의 중요성이 부상하며 민간과 공공부문에서의 파급범위를 넓히고 있다. 우리나라에서는 공공부문이 선도적으로 ESG 도입의 주체로 인식되고 있다. 경제와 산업을 통틀어 공공부문이 차지하는 비중이 높고, 공기업의 진출 영역이 해외로 활발하게 확대되고 있어 ESG 경영의 국제적 확산에 적응이 필요하다. 이런 환경에서 대한민국 공공기관이 취해야 할 전략은 민간부문과 상호작용이 많은 경영주체로서 ESG의 선도적 역할을 수행하고 경제적 책임성뿐만 아니라 공공 정책이 마땅히 취해야 할 사회적 책임을 달성하는 데에 있다. 본 연구는 공공부문이 ESG 경영의 선도적인 역할을 수행하고 사회·경제 전반에 그 영향을 확산하기 위해 국제사회에서 활용되고 있는 ESG 관련 프레임워크를 검토하였다. 국제기구 및 협약을 비교한 결과 국내 공공기관의 ESG 도입을 위해서는 현재 공공기관 평가 제도에서 활용하던 기관별 업무 특성을 반영하여 ESG 경영 성과를 도출할 수 있는 영역별 관리가 요구되며, 장기적으로는 민간기업이나 국제사회의 프레임워크에서 활용되는 지표를 포괄적으로 반영하여 개선할 필요가 있다.

주제어: ESG, 지속가능성, 공공기관, 국제사회 프레임워크

I. 서론

ESG 경영의 중요성이 부상하며 민간과 공공부문에서의 영향력이 파급범위를 넓히고 있

* 이 논문은 한국법제연구원(2023)의 “전환사회에서의 지속가능성 확보를 위한 ESG 제도 구축 연구” 보고서 일부를 수정·보완하였다.

** 제1저자: 미국 미시간주립대학교에서 교육정책학 박사학위를 취득하고, 현재 충남대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심사는 공공관리, 인사정책, 정책평가 등이다. (hands23@cnu.ac.kr)

*** 교신저자: 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국조세재정연구원 초빙연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 성과관리, 정책실험, 과학기술정책 등이다. (cmh5057@kipf.re.kr)

다. 국제적으로는 민간부문이 투자 측면에서 새로운 관점으로 ESG 경영전략을 조직에 내재화하려는 경향이 관찰되고 있으나, 우리나라에서는 공공부문 역시 ESG 도입의 주체로서 필요성에 대한 인식이 높아지고 있다. 경제와 산업을 통틀어 공공부문이 차지하는 비중이 높고, 공기업의 진출 영역이 해외로 활발하게 확대되고 있어 ESG 경영의 국제적 확산에 대응이 필요한 상황이 되었다.

지금의 논의 이전에도 공공기관은 이미 사회적 가치의 구현을 위해 다양한 사업과 활동을 수행해 왔다. 공공기관은 지속가능한 성장 환경을 구축하기 위해 새로운 역할을 발굴하고 본연의 기능에 대한 해석을 확장하려는 시도가 이루어졌다. 정부 역시 평가제도를 지렛대로 공공기관의 사회적 기능 강화를 촉진해 왔다. 이런 배경을 고려할 때, ESG 경영의 도입은 사회적 가치 구현을 위한 공공기관의 노력과 그 연속선에서 이해될 수 있다.

ESG는 지속가능성이라는 용어가 갖는 철학과 맥락을 공유하며 지속가능성의 핵심적인 가치들이 ESG라는 포괄적인 개념으로 묶어서 표현한 것으로도 이해할 수 있다. 지속가능성에 대한 논의가 이어져 온 와중에 기후변화나 감염병과 같은 위기상황을 겪으며 지속가능한 발전을 위한 전략은 민간과 공공부문을 구분하지 않고 그 필요성이 부상하고 있다.

초기 ESG는 금융과 투자의 관점에서 제시되었으나, 그 개념은 지속가능한 발전을 궁극적인 목표로 추구하는 바 정책과 별개로 다루어질 수 없다. 또한, ESG 개념에 관한 프레임워크가 일관적으로 형성되어 있지는 않지만, 다양한 프레임워크에서 다루는 범위가 단순히 경제적 유인에 관한 요소에 한정되어 있는 것은 아니다. ESG가 사회경제적 영역 전반에 걸친 경영활동이 요구되는 탓에 경영 역량과 대비가 충분히 마련된 대규모의 초국가적 기업을 제외한 대부분의 기업과 조직의 경우 ESG 경영을 도입하기 위한 기반이 미흡한 상황이다.

이런 환경에서 대한민국 공공기관이 취해야 할 전략은 민간부문을 포괄하는 경영주체로서 ESG의 선도적 역할을 수행하고 경제적 책임성뿐만 아니라 공공 정책이 마땅히 취해야 할 사회적 책임성을 달성하는 데에 있다. 특히 공공부문의 사회적 책임성은 오랜 기간에 걸쳐 논의되어 온 주제로 민간기업과 달리 조직의 의의가 곧 사회적 책임에서 찾을 수 있음을 상기할 필요가 있다. 정부조직과 공공기관은 기업의 경제 논리를 초월하여 사회적 책임 이행과 지속가능경영을 지속적으로 실천해 왔기에 ESG 경영 도입의 타당성이 부과되며 조직적 역량의 측면에서도 상대적으로 역량을 갖춘 분야에 해당한다.

공공부문이 ESG 경영의 선도적인 역할을 수행하고 사회·경제 전반에 그 영향을 확산하기 위해 기존의 사회적 가치, 사회적 책임의 구현을 이어가며 ESG 경영을 정착시킬 수 있

는 현황 진단과 개선의 시도가 필요하다.

II. 공공기관 ESG 경영과 유사 개념

주요 정책 이슈로 ESG가 부상하면서 공공기관은 ESG와 관련된 다양한 활동을 이미 수행하고 있지만 정작 ESG 경영이 무엇인가에 대한 정의와 이해가 명확히 공유되고 있다고 보기는 어렵다. 2022년, 한국조세재정연구원이 공공기관을 대상으로 수행한 설문조사에서는 코로나19 이후 각 공공기관에서 ESG 경영의 중요도 증가 수준을 묻는 문항에 대한 응답은 7.9점(10점 만점)으로 나타났으나, 기관이 ESG 가치와 전략 수립을 위한 조직관리가 이루어지는지에 관한 응답은 6.4점에 불과해 상대적으로 낮은 수준인 것으로 나타났다. 공공기관은 ESG의 중요도는 명확히 인식하는 반면, 구체적인 조직적 대응 상황은 그와 같은 수준에 미치지 못한다고 볼 수 있다.

1. 지속가능성과 공공기관 ESG

‘지속가능성’이란, 경제개발과 환경문제에 대한 통합적 접근방식으로 인류의 미래에 대한 우려와 생존 전략을 반영한 개념이다. 1987년 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development)는 장기적인 발전을 도모하기 위한 기반으로 지속가능성을 정의한 바 있다. 당시 발표된 보고서(Our Common Future)는 경제 발전에 무분별하게 경주해 온 인류로 하여금 그 같은 행태의 부정적인 영향과 파급을 인식하도록 경종을 울리는 계기로도 평가된다. 여기서 핵심은 “미래 세대의 수요를 충족시킬 능력을 손상시키지 않으면서 현재의 수요를 충족시키는 것(Brundtland, 1987)”으로, 현재 세대와 미래 세대의 공평한 자연자원 및 부존자원 활용, 경제개발과 환경문제가 상호가치를 잠식하지 않고 공존하는 방안을 모색해야 한다는 의미이다(한동숙, 2021).

이후 지속가능성은 기업 경영의 새로운 패러다임으로 등장한다. 전통적 경영목표인 성장과 이윤의 극대화에서 한 발 물러나 지속가능한 경영을 고려하고 사회적인 목적을 추구해야 할 필요성이 인식되었다. 그 범위에는 환경 보호와 경제 개발, 나아가 사회 정의와 공정성 등이 포함된다(Wilson, 2003). 지속가능경영과 관련한 논의는 1995년 세계 지속가능한

발전을 위한 경영협의회(World Business Council for Sustainable Development, WBCSD)가 출범하며 민간영역의 자체적 협력체계를 조직화하였다(현대경제연구원, 2004). 해당 협의체는 지속가능한 발전을 위해 기업들이 협력할 수 있는 플랫폼으로서의 기능을 목적으로 한다. WBCSD는 세계가 직면한 위협을 기후위기, 자연훼손, 불평등의 심화 등 세 가지 문제로 분류하고 있다. 각 문제는 상호 간 영향을 미칠 수 있으며 기업들은 코로나 19의 위기를 통해 이 같은 충격에 대한 준비가 미흡하다는 현실을 인식하였다(WBCSD, 2023). 그러나 전통적인 경영가치(성장과 이윤)의 측면에서 기업이 스스로 지속가능한 경영을 도입하고 변화를 이끌어내기에는 한계가 존재하는 탓에 정부와 정책의 제도적 보완이 요구되어 왔다. 안전과 환경기준 등에 대한 사회적 합의를 형성하고 지속가능 경영이 사회에 미치는 영향을 분석하는 과정이 요구되며, 고객과 직원, 지역사회 등 이해관계자의 가치를 모두 고려하는 경영이 성과로 이어지는 제도적 기반이 필요한 것이다.

한편 공기업은 민간기업과는 다른 맥락에서 지속가능 경영의 과제에 직면해 있다. 공기업의 소유권이 국가에 귀속되어 있어 전통적인 경영전략과 지속가능성 사이의 균형을 확보하는 과정에서 복잡한 이슈가 발생할 수 있다(OECD, 2020). 국제적으로 국가 소유의 기업들이 시장에서 차지하는 규모나 비중은 막대한 수준이며, 특히 개발도상국의 경우 그 비중이 상대적으로 높기 때문에 공기업의 역할은 지속가능성의 전 세계적 확산에 필수적인 요소라고 할 수 있다. 이로 인해 공공기관의 조직·사무와 관련된 국제기구에서도 지속가능 경영 규범을 수립하여 준수를 권고하고 있다.

2. 사회적 책임과 공공기관

사회적 책임(Corporate Social Responsibility)은 기업 영리활동의 책임에는 기업과 직접적으로 관계된 사회에 대한 영향력을 포함하고 있음을 인식하고 이를 고려한 경영활동을 촉구하는 것으로 기업의 경영철학을 포괄하는 개념이다(이은선·최유경, 2021). 정부는 규제가 아닌 자발적인 참여방식을 통해 사회적 책임을 고려한 기업의 경영활동이 이어질 수 있도록 독려하고 그 범위를 확대해 가는 역할을 수행한다(라영재·윤태범, 2013). 동시에 국가의 역할은 민간과 공공 간 사회적 책임 경영의 목표를 공유하는 것에 있으며 이를 토대로 정부는 선도적인 역할을 수행하고 있다. 사회적 책임에 있어 공공부문은 정책의 추진자인 동시에 사회적 책임 경영을 수행하는 주체로서의 역할도 기대받고 있다.

Hoek(2005)는 공공기관의 책임성을 사회적 책임·내부적 책임·수직적 책임·고객에 대한

책임 등 4가지 유형으로 구분하였다. 사회적 책임은 사회적·전문적 성과를 제고하는 측면에서 경영공시, 공익 및 사회통합 기여도, 지속가능경영, 사회적 신뢰 등을 측정한다. 수직적 책임의 경우 효율적 성과관리 측면에서의 합법성, 성과 및 보상, 정책반영도, 자율성 등에 대한 측정을 의미한다. 내부적 책임은 관리책임의 측면에서 형평성과 합리성, 관리 투명성 및 효율성 등을 의미한다. 고객에 대한 책임은 서비스의 질 제고 측면에서 고객현장, 고객만족도, 서비스의 질, 전문성 등을 측정하고 있다(한국행정연구원, 2008; 라영재·윤태범, 2013 재인용). 공공기관이 기업의 성격을 갖추면서도 국민에 대한 책임성이 부여되는 기관이다 보니 이렇듯 다양한 유형의 사회적 책임을 수행하기 위해 지속적인 경영 노력을 수행하고 있다.

3. 사회적 가치와 공공기관

최근까지 공공기관을 대상으로 경영 원칙으로 제시된 ‘사회적 가치’라는 개념은 이론적으로 명확하게 정의되거나 분류되어 온 개념이라기보다 한국 공공기관의 특수성을 고려하여 요구되는 활동의 차원에서 이해할 수 있다. 공공기관뿐만 아니라 민간부문을 포함하여 모든 조직과 제도가 국민 삶의 질과 사회적 기반을 강화하도록 스스로의 행동을 안내하는 규범적·실천적인 가치라고 할 수 있다(사회적가치연구원, 2019). 사회적 가치 또는 사회적 책임이라는 용어를 통해 공공부문은 경제성뿐만 아니라 사회적 기능과 목적에 대한 역할을 지속적으로 요구받아 왔다. 사회환경의 변화에 따라 공공기관에 요구되는 사회적 책임이 달라질 수 있으며 시기나 조건에 따른 다양한 양상으로 받아들여지는 개념이다. 그 개념을 명확하게 정의할 수 없다는 측면에서 공공기관은 사회적 가치를 이해하고 경영전략으로 구현하기 위해 노력해 왔다. 이러한 맥락 가운데 공공기관 경영실적 평가에 새롭게 도입된 사회적 가치 지표를 기점으로 공공기관은 경영평가의 항목을 위주로 사회적 가치를 이해하게 되었다. 공공기관 경영평가편람(2022년 기준)은 ‘사회적 가치 구현’이라는 평가 항목을 새롭게 도입하여 일자리 창출, 지역발전, 상생·협력, 안전 및 환경, 균등한 기회와 사회통합, 윤리경영 등을 사회적 가치로 제시하고 이에 대해 보고한 공공기관들의 정량 또는 정성적으로 활동실적을 평가하였다. 평가체계에 도입된 항목이 모든 사회적 가치를 포괄하여 기관의 실적을 평가하는 것은 아니지만, 다양한 유형의 기관에 공통적 적용이 가능하고 측정 가능한 지표들을 발굴하여 지표로 운영해 왔다.

〈표 1〉 한국 사회적 가치 구성요소

구성요소	의미
인권	기본적인 인간의 존엄성 유지·보호(행복추구권, 평등권, 직업의 자유, 정보기본권, 주거 생활의 보장 등)
안전	재난으로부터 국민 보호
건강복지	국민의 건강과 기초생활 보장
노동	근로권과 노동 3권
일자리	양질의 일자리 창출
사회적 약자 지원	사회경제적 양극화 해소 사회적 약자의 인간존엄성 보장 노인, 청소년, 생활능력이 없는 자 여성: 모든 영역에서 성평등 실현
상생협력	양극화의 완화, 경제성장 동력 확충
공동체 복원	공동체와 지역사회 활성화
지역경제	지역경제 육성과 균형발전
책임·윤리	사회적 존재로서의 기업 가치 확립
환경	환경과 생물종의 지속가능한 보전, 쾌적한 생활 환경
참여	시민 참여와 민주적 의사결정을 위한 국민주권 실현

자료: 윤태범 외(2017)에서 발췌

정부가 국정과제를 통해 추진하는 ESG 전략은, 공공기관이 기존에 수행하던 사회적 가치 구현 경영을 다수 포함하고 있다. 이와 관련하여 논의되는 개념들은 다소 차이가 있으나, 공공기관에 기대하는 근본적인 역할은 기관 경영을 통해 국민에 대한 책임성을 다하고, 투명한 경영 활동으로 기관의 주인인 국민의 권리를 보호하는 데에 있다. ESG 경영이 본격적으로 논의되면서 기업 활동의 환경적 측면이 집중되기 시작했으며, 기업이 환경에 미치는 영향에서 나아가 환경에서 받는 영향 역시 중시하게 되었다. 지속가능 경영은 기업이 수행해야 하는 고유의 목적과 일치하면서도 정책적 타당성에 부합하는 기능을 함께 수행하는 공공기관이 다뤄야 할 요인들을 포함하고 있다. 따라서 ESG는 공공기관의 책임성을 제고할 수 있는 목적이자 수단으로 이해될 필요가 있다.

〈표 2〉 ESG와 유사 개념 비교

구분	사회적 책임	사회적 가치	ESG
개념	• 기업의 사회적 책임	• 공동체 발전 기여 가치	• 환경·사회·지배구조에 관한 비재무적 경영 요소
목적	• 기업의 책임이 주주를 넘어 기업 활동에 관계된 이해관계자까지 포함함을 인식하고 이에 부합하여 자발적으로 수행하는 기업의 부가활동	• 공동체의 이익과 지속가능한 발전을 추구	• 기업이 안정적으로 수익을 창출하기 위해 환경·사회·지배구조의 비재무적 경영 요소를 장기적 관점에서 관리하는 위험관리 전략
관점	• 기업의 이해관계자	• 일반국민, 투자자	• 투자자
동향	• (해외) 다층적 차원에서 논의되나, 사회공헌활동이 지배적으로 통용 • (국내) 기업의 고유 목적사업과 그 외 사회공헌활동으로 인식	• (해외) 관련 법령을 제정하고 사회적 가치에 대한 측정 방법이 발달 • (국내) 공공부문을 중심으로 재무·비재무 성과에 대한 통합 관리를 시도	• (해외) 단계적으로 확산되어 관련 연구가 광범위하게 수행 • (국내) 새로운 개념으로 인식되고 있으며 2025년부터 상장기업의 공시 의무화
특징	• 실제 구현 방식은 수익 창출과 무관한 경우가 많음 • GRI 보고양식과 ISO 26000 실행지침을 준용	• 사회적 가치 측정 논의가 활발하며 제도적으로 반영을 시도 • 공공기관 경영평가의 새로운 지표로 운영	• ESG 지표를 수립하고 평가 및 데이터를 제공하는 글로벌 수준의 평가기관이 존재 • 지속가능경영 관점에서 논의

자료: 이은선·최유경(2021), 한동숙(2021), 나석권·송기광(2021), 김보미(2019)를 활용하여 저자 수정

III. 국제사회 ESG 프레임워크

ESG와 관련하여 국제적으로 논의되는 기준들은 민간뿐만 아니라 공공부문에서도 유의미한 근거로 작용되고 있다. 다양한 기구가 국제적 논의를 진행하고 있는 가운데, 오랜 시간에 걸쳐 문제를 공유해 온 결과 여러 협의체의 기준이 다소 동질화되는 경향도 확인할 수 있었다.

1. 유엔환경계획(UNEP)

UNEP는 2005년부터 환경재정 이니셔티브(UN Environmental Programme Finance Initiative)를 통해 지속가능한 재정 어젠다를 구축하고 전 세계 금융기관을 연계하여 왔다.

ESG라는 과제에 대응하기 위한 지속가능성 프레임워크를 전 세계적 차원에서 최초로 형성한 것은 금융산업이었다. 대규모 은행과 보험사들은 UNEP의 재정 이니셔티브에 따른 프레임워크를 적용하여 금융산업의 책임성 있는 운영과 자발적 사업 적용을 위한 가이드라인을 마련해 왔다. 이니셔티브의 내용에는 온실가스 배출, 지속가능한 소비와 생산, 자금 조달의 성격, 불평등 해소 등 광범위한 영역의 지속가능성 목표가 포함된다.

2. 유엔글로벌컴팩트(UNGC)

유엔글로벌컴팩트는 전 UN 사무총장인 코피 아난의 주도로 2000년 7월 출범한 자발적 국제협약으로, 기업 운영과 경영전략에 사회적 책임(CSR) 경영 원칙을 내재화해 지속가능성 향상에 참여하도록 권장하고, 이를 구현할 수 있는 실질적 방안을 제시하는 국제적 이니셔티브이다. 기업들에 인권·환경·노동·반부패 등 사회적 책임과 관련된 4개 분야에서 수립된 10대 원칙을 준수할 것과 이에 관한 연차보고서를 제출할 것을 권유하고 있다. 2023년 6월 현재에는 160개국에 걸쳐 총 1만 2,000개 이상의 기업이 이니셔티브에 참여하고 있다.

〈표 3〉 UNGC 10대 원칙

분야	원칙
인권	원칙 1 국제적으로 선언된 인권보호의 가치를 기업은 지지하고 존중해야 한다.
	원칙 2 기업은 인권침해를 유발하거나 연루되지 않도록 노력해야 한다.
노동	원칙 3 단체교섭권 및 결사의 자유에 대한 실질적인 인정을 지지한다.
	원칙 4 모든 방식의 강제 노동을 배제한다.
	원칙 5 아동노동을 철폐한다.
환경	원칙 6 고용과 근로에서 차별의 발생을 방지한다.
	원칙 7 환경문제에 대응하기 위한 예방적 접근을 지지한다.
	원칙 8 환경에 대한 책임을 증진하는 기업의 조치를 수행한다.
반부패	원칙 9 환경친화적 기술에 대한 연구개발과 확산을 촉진한다.
	원칙 10 부당이익이나 뇌물 등을 비롯하여 모든 유형의 부패를 근절한다.

자료: 유엔글로벌컴팩트 웹사이트(<http://unglobalcompact.kr>)

3. UN의 지속가능발전목표(SDGs)

국제규범이 고도화되는 가운데 2015년 UN은 지속가능한 개발목표 17(SDGs)을 발표하였다. SDGs는 무분별한 개발과 더불어 국가별 개발 수준의 격차가 심화되고 빈곤 인구에 대한 배려가 충분히 이뤄지지 않은 탓에 상생과 지속가능성에 대한 우려를 배경으로 등장한 새로운 국제 규범이다. 경제적 발전뿐만 아니라 사회문제 해결과 지속가능성 이슈에 대해 국제사회가 공통적으로 활용할 수 있는 17가지 영역에 관한 전 지구적 로드맵의 성격으로 탄생했으며, 이는 지속가능한 개발목표 17과 구체화된 169개의 세부 목표로 구성된다. 여기서 설정된 17개 목표는 SDGs가 발표된 2015년 당시, 향후 15년간 세계 각국 정부가 목표를 설정하고 국가적 노력을 기울여야 할 문제들이 우선순위에 따라 도출되었다. 해당 목표들은 인간·지구·번영·평화·파트너십 등 5가지 영역에서 인류가 나아가야 할 방향과 비전을 구체화하여 제시하고 있다(한동숙, 2022). 각각의 영역은 경제·사회·환경의 분야에서 선진국과 개발도상국 모두 수용 가능한 세계 보편적 가치를 균형과 통합적 방식으로 취하고 있다.

〈표 4〉 UN의 지속가능한 개발목표 17

-
1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식
 2. 기아 종식, 식량안보 달성, 개선된 영양상태의 달성과 지속가능한 농업 강화
 3. 모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 웰빙 증진
 4. 포용적이고 공평한 양질의 교육보장과 모두를 위한 평생학습 기회 증진
 5. 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 권익신장
 6. 모두를 위한 물과 위생의 이용가능성과 지속가능한 관리 보장
 7. 모두를 위한 적정가격의 신뢰할 수 있고 지속가능하며 현대적인 에너지에 대한 접근 보장
 8. 지속적·포용적·지속가능한 경제성장, 완전하고 생산적인 고용과 모두를 위한 양질의 일자리 증진
 9. 회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진과 혁신 도모
 10. 국내 및 국가 간 불평등 감소
 11. 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성
 12. 지속가능한 소비와 생산 양식의 보장
 13. 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응
 14. 지속가능발전을 위하여 대양, 바다, 해양자원의 보전과 지속 가능한 이용
 15. 육상생태계 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 지속가능한 산림 관리, 사막화 방지, 토지황폐화 중지와 회복, 생물다양성 손실 중단
 16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의 보장과 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있으며 포용적인 제도 구축
 17. 이행수단 강화와 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 재활성화
-

자료: 지속가능발전포털(<https://ncsd.go.kr>)

SDGs의 규범 아래 개별 국가는 경제적·사회적 발전을 추구하는 동시에 SDGs의 목표 달성에 대한 책임도 부과된다. 이로 인해 SDGs는 17개 목표와 세부 목표의 달성을 위한 수단으로 개별 국가의 역할이 매우 중요한 비중을 차지한다. 각 국가 역시 SDGs를 그저 국제규범으로서의 지위에 두지 않고 중앙정부나 지방정부, 또는 정부 하위 구조의 소규모 범위에서 공적 재정이 투입될 때 SDGs를 근거로 활용할 수 있으며 의회의 입법 과정에서 철학적 기반으로 SDGs가 활용되기도 한다. 다만 개발도상국의 경우 환경친화적 기술이나 여타 사회적 기능을 수행할 역량을 구축하는 데 한계가 존재하는 탓에, 많은 경우 국제협력이나 국가 간 상호합의를 통해 추진된다는 특징이 존재한다. 특히 공공재를 생산하고 공적 재정을 마련하는 등의 공공분야에 대해서는 이 같은 국제적 역할에 대한 기대가 더욱 확대된다. 구체적으로 선진국이 빈곤국에 진출할 때 공적개발원조의 규모를 늘리거나 그 외 공적자금을 통한 국가적 빈곤 완화, 인프라 구축 격차 해소 등의 광범위한 문제에 대응함으로써 공공부문이 SDGs 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 수단으로 역할하기도 한다. 대한민국 역시 국제사회의 일원으로서 지속가능발전목표를 이행하기 위하여 지속가능발전위원회를 구성하고 관계 정부 부처 및 민간전문가 집단, 이해관계자, 일반국민 등이 자유롭게 참여할 수 있는 추진체계를 구축하였다. SDGs를 국내 환경과 조건에 맞춘 'K-SDGs'가 수립되었으며 이를 구성하는 지표의 현황과 세부 목표를 구체화함으로써 달성전략을 이행하고 있다.

4. 유엔 책임투자원칙(PRI)

2006년 제정된 유엔 책임투자원칙(Principles for Responsible Investment: PRI)은 인류와 환경에 부정적 영향을 미치는 기업에는 투자를 제한하겠다는 선언으로, 연금기금이나 금융기관 등이 투자 여부에 대한 의사결정 과정에서 투자 대상 기업의 ESG 경영 수준을 반영하고 이를 원칙으로 결정에 활용하겠다는 국제사회의 규범으로 기능한다. 책임투자원칙은 비재무적 경영 요소들이 투자 의사결정에 영향을 미치는 중요한 요소로 부상함에 따라 기관투자자들이 관련 리스크를 경감시키고 장기적인 수익을 추구할 수 있도록 지원하기 위해 개발되었다. 2005년 코피 아난 전 UN 사무총장의 지원하에 UNEP FI와 UNGC, 정부 조직, 기관투자자, 시민사회 조직, 학계 등 전문가 집단이 2년여 간의 준비를 거쳐 책임투자원칙을 수립하였다. 이 원칙의 서명기관 수는 2006년 이후 폭발적으로 증가해 2021년을 기준으로 총 3,500개 이상의 기관이 서명했다(PRI brochure, 2021). UN 책임투자원칙의 구성은 다음과 같다.

〈표 5〉 UN의 사회책임투자원칙

-
1. 투자분석과 의사결정 과정에 ESG를 적극적으로 반영한다.
 2. 투자 및 운용 원칙에 ESG를 적극적으로 통합한다.
 3. 투자 대상에게 ESG 경영 현황에 대한 정보공개를 요구한다.
 4. 투자 대상 산업에서 사회책임투자 원칙이 수용 및 이행되도록 노력한다.
 5. 책임투자원칙의 이행 과정에서 그 효과를 확대 증진시킬 수 있도록 상호 협력한다.
 6. 책임투자원칙의 이행 과정에서 세부활동과 진행사항을 투명하게 공개한다.
-

자료: UN PRI 웹사이트(<https://www.unpri.org>)

5. GRI

GRI(Global Reporting Initiative)는 지속가능보고 양식의 국제적 확산을 목적으로 기능하는 비영리기구로, 1997년 환경책임경제연합(Coalition for Environmentally Responsible Economies)에서 시작되었으며, UNEP 등 국제기관의 원조를 바탕으로 설립된 지속가능경영 전문기관이다. GRI가 개발한 가이드라인(GRI Standards)은 2000년 발표 이후 전 세계적으로 지속가능성 보고서 작성의 표준이 되었으며 90개국 이상의 국가에 소재한 기업들이 GRI Standards를 활용해 지속가능성 보고서를 작성하고 있다. GRI Standards는 지속가능한 발전에 기업이나 조직이 기여한 사실에 대한 정보를 투명하게 제공하는 것을 목적으로 수립되었다. 현재 적용되고 있는 GRI Standards 2021은 세계표준(Universal Standards), 분야표준(Sector Standards), 주제표준(Topic Standards) 등의 유형으로 구성된다. 세계표준은 GRI 1, 2, 3으로 구성되어 적용되는 모든 기업이나 조직이 이 기준에 따라서 경영의 지속가능성을 보고하게 된다. GRI 1은 지속가능보고서의 요구사항 및 원칙을 구체적으로 제시하고, GRI 2는 기업 또는 조직에 대한 정보를 30개의 지표를 통해 공개, GRI 3에서는 기업 또는 조직의 평가 방법과 주요사업(Material Topic) 관련 정보공개 및 지침을 제시한다. 분야표준은 산업 특성에 따른 사회경제적 영향을 파악하고 이해관계자의 의견·요구가 보고서 작성 시 반영되도록 명시하고 있다. 주제표준은 특정 주제에 관한 영향 정보를 보고하기 위한 내용으로 구성된다(<https://www.globalreporting.org>).

6. ISO 26000

2010년, 국제표준협회는 사회적 책임과 관련하여 발표되었던 다양한 국제규범 및 표준, 그 밖에 다양한 가이드라인을 종합하고 세계 각국 전문가 의견을 수렴하여 기업이나 모든

유형의 조직에 해당되는 사회적 책임 가이드라인을 구성하여 세부 항목을 종합해 ISO 26000을 발표하였다(최유경, 2021). 이는 인권, 환경, 소비자, 지역사회 참여·개발, 노동관행, 지배구조, 공정운영관행 등 7가지 핵심 주제를 중심으로 조직의 사회적 책임 이행의 촉진과 지속가능발전을 위한 프레임워크를 표준화하여 제시한 글로벌 모델이라고 할 수 있다. 37개의 세부적 이슈와 266개의 권고사항 등으로 구성되며, 국가나 기업 또는 NGO 등 모든 유형의 조직에 적용이 가능한 사회적 책임을 종합한 글로벌 권고사항으로 확산되고 있다. 한국에서는 2012년 'KS A ISO 26000'으로 번역 및 제정하여 국내 표준으로 도입하였다.

7. TCFD(Task Force on Climate-related Financial Disclosures, TCFD)

TCFD는 G20 재무장관·중앙은행 총재회의에서 금융부문이 기후변화로 인한 리스크를 고려하는 방안을 검토하도록 하기 위해 금융안정위원회(FSB)에 요청하여 만들어진 조직이다. 2015년 출범하여 2년 뒤인 2017년 TCFD의 최종 권고안이 발표되었으며 같은 해 G20 회의에 전달되었다. TCFD는 은행, 연금기금, 보험사, 자산운용사, 신용평가기관 등에서 금융전문가 31명이 참여하였다. 2022년 기준으로 총 3,960개 기관이 TCFD에 대한 지지를 선언하였으며, 영국, EU, 일본 등 10개 국가가 기업에 TCFD 보고서 공시를 공식적으로 요구하고 있다. TCFD 공시정보의 핵심 요소는 경영전략, 지배구조, 위험관리, 지표·목표 설정 등이 포함되며 총 11개의 공시항목으로 구성된다. TCFD 권고안은 이후 SASB(Sustainability Accounting Standards Board)와 함께 ISSB(International Sustainability Standards Board)의 공시기준안이 수립되는 토대가 되었다.

〈표 6〉 TCFD 공시 권고사항

핵심 요소	공시 권고사항
지배구조	기후변화와 연관된 기회·위험요인에 대한 경영 감독 관련 사항
	기후변화와 연관된 기회·위험요인을 평가하고 조치하는 경영진의 역할
경영전략	단기·중장기적으로 조직이 직면하게 되는 기후변화 관련 기회·위험요인
	기후변화와 연관된 위험이 사업, 전략, 재무에 미치는 영향
	기후변화 시나리오 분석에 기반한 조직 전략의 적정성

〈표 6〉의 계속

핵심 요소	공시 권고사항
위험관리	기후변화와 연관된 위험요인에 대한 인지·평가 프로세스
	기후변화와 연관된 위험요인에 대처하는 조직의 대응 프로세스
	기후변화와 연관된 위험요인 인지·평가·대응 프로세스와 기타 위험관리 프로세스 간 통합 여부
지표·목표 설정	위험관리 측면에서 기후변화와 연관된 기회·위험요인을 평가하는 방식
	온실가스의 직접배출 또는 간접배출과 그에 따른 위험요인 필요할 경우 기타 간접배출을 포함하여 공시
	기후변화와 연관된 기회·위험요인에 대응하는 조직의 목표와 성과

자료: TCFD 웹사이트(<https://www.fsb-tcf.org>)

8. 지속가능회계기준위원회(SASB)

지속가능회계기준위원회(Sustainability Accounting Standards Board, SASB)는 기업이 투자자에게 지속가능성에 관한 중요 정보를 공개하는 데 필요한 재무적 지침을 제공하고 이를 종합하여 표준을 제정하는 비영리조직이다. 기업의 지속가능성 관련 비재무정보를 투자자들이 비교할 수 있도록 제공하고, 산업별로 ESG 이슈에 대한 기업의 주요 성과를 검토할 수 있는 체계를 구축한다. 또한 77개 산업 특성을 고려하여 재무 성과와 관련된 ESG 이슈를 식별하고 이를 측정가능한 지표로 제시한다. ESG 요소를 중심으로 하는 간결한 세부 지침을 포함하며, 개별 지표는 다양한 업종에 대응이 가능하도록 간결하고 직관적이며 실천적인 지표들로 구성된다.

9. 국제지속가능성기준위원회(ISSB)

지난 2021년 UN 기후변화협약 당사국 총회(COP26)를 통해 설립된 국제지속가능성위원회(International Sustainability Standards Board, ISSB)는 기업의 지속가능성 관련 정보를 기업 가치측정에 반영할 수 있을 정도로 국제적으로 일관되고 신뢰할 수 있는 정보 공시기준을 개발하기 위해 수립되었다. ISSB는 이를 통해 투자자 중심의 재무정보 공시와 국가별 규제 중심의 지속가능성 경영 정보를 포괄할 수 있는 글로벌 표준체계를 제시하고자 하였다. 또한 기업 가치를 부가하거나 저해할 수 있는 지속가능성 관련 사안들 역시 보고에 포함시키고자 하였다. 2022년 3월 ISSB는 국가별 요구사항들과 양립가능한 기준선이

자, 지속가능성 공시의 포괄적 글로벌 기준 제정을 위해 일반 요구사항에 관한 IFRS S1과 기후 관련 공시에 관한 IFRS S2, 두 가지 공개초안을 발표했다. IFRS S1(일반 요구사항)은 일반 목적 재무보고의 이용자들이 투자 의사결정에 유용하게 활용할 수 있는 지속가능성 관련 위험이나 기회에 관한 정보를 제공하여 기업가치를 평가하는 데 있다. IFRS S2(기후 관련 공시)는 기업가치에 영향을 미칠 수 있는 기후와 관련된 위험 및 기회 정보에 대하여 투자자가 평가할 수 있는 정보를 공시하도록 요구한다.

〈표 7〉 ISSB의 IFRS S1과 S2 요구사항

IFRS S1	IFRS S1(일반 요구사항)	IFRS S2(기후 관련 공시)
핵심요소	투자자들의 의사결정에 유용히 활용될 수 있는 지속가능성 관련 위험이나 기회에 관한 정보	투자자들의 의사결정에 유용히 활용될 수 있는 기후 관련 위험이나 기회에 관한 정보
핵심 공시 내용	거버넌스	기업이 기후 관련 위험이나 기회를 모니터링, 관리·감독하기 위해 사용하는 거버넌스 프로세스와 통제 절차
	전략	지속가능성 관련 발생가능한 위험이나 기회를 관리하기 위한 기업의 전략
	위험관리	기업이 지속가능성 관련 위험이나 기회를 식별·평가하고 우선순위를 지정하거나 모니터링하기 위해 사용하는 프로세스
	성과지표 및 목표	지속가능성 관련 발생가능한 위험이나 기회와 관련된 성과

자료: IFRS 웹사이트(<https://www.ifrs.org>)

10. OECD: 공기업 지속가능성 논의

OECD의 공기업 지배구조 가이드라인은 2015년 제2차 개정안이 발표된 이후 10여년 만에 제3차 개정을 앞두고 있다. 현재 개정안 초안에 대한 회원국 의견 수렴이 진행 중인데, 초안에서 발견되는 가장 큰 특징은 공기업과 지속가능성에 관한 내용이 하나의 장(chapter)으로 추가된 것이다. 공기업 지배구조 프레임워크가 회복탄력성(resilience)과 지속가능성에 기여하고 장기적인 가치 창출을 위한 의사결정과 더불어, 위험관리에 관한 가이드가 요구된다는 배경에서 이루어진 개정 내용이었다. 국가가 소유하고 있는 공기업 ESG 부문은 가이드라인 개정 내용을 보다 넓게 해석하여 적용할 수 있다. 경제성 중심의 투자나 수익 창

출 수단이 아니라 조직 본연의 목적으로서 환경과 사회적 성과를 우선순위에 설정하는 것이 가능하다(OECD, 2020).

공기업의 지속가능성 개념 정립과 관련하여 개정 내용은 공기업 지배구조와 국가의 광범위한 목표가 지속가능 성과 확보를 위하여 일관성을 가져야 할 것을 주문하고 있다. 주요사업을 수행하면서 지속가능성과 연관된 위험과 기회요인을 파악하고, 이를 목표 및 전략에 연계하여 개발하고, 이해관계자의 수요에 맞춰 공시할 것을 요구한다. 위험관리를 위한 기업 내부 통제 시스템과 더불어 기업의 장기적 이익 추구를 위한 제도적 동기부여가 제공되어야 한다는 규정도 포함된다. 이러한 내용에 관한 공시사항, 보고체계를 일관적이며 비교 가능하고, 검증가능한 형태로 공시하도록 규정하였다. OECD는 이 가이드라인을 기반으로 공기업의 책임경영 태도 향상에 대한 기대를 밝혔으며, 이를 위해 가이드라인에 따른 투명한 공시의 중요성을 강조하였다.

IV. 공공부문 ESG 도입의 과제

현재 한국에서 시행되는 공공기관 경영평가는 공기업의 업무 특성을 반영하여 기관을 분류한다. 위에서 살펴본 국제협약 및 가이드라인의 경우와 같이 ESG 경영은 모든 분야의 기업과 조직에 적용이 가능하지만, 그 영향력이 특히나 큰 분야는 에너지와 연관된 조직이라고 할 수 있다. 에너지 공기업은 조직 본연의 목적이 지속가능성 및 환경가치에 밀접해 있으며, ESG 도입이 지속가능한 에너지 생산으로 이어져 ESG의 궁극적 목표 달성에 핵심적인 역할을 수행할 수 있다. 다만, 국가 수준에서 어떠한 환경 정책을 펼치는가에 따라 공기업의 주요사업이 변화되기 때문에 조직 내부적인 결정 외에도 외부 환경에 의한 영향을 크게 받는다는 점이 고려되어야 한다. 기존 평가제도에서 활용하던 기관 유형과 기관별 업무 특성을 반영하여 ESG 경영 성과를 도출할 수 있는 기관 영역별 관리가 필요하며, 이 경우 에너지 공기업이 대표적인 유형으로 다뤄질 수 있다. 성과지표 개발에 보편·일관적인 가이드라인을 제시하는 데에는 한계가 있으므로 에너지 공기업을 비롯해 각 유형의 특성을 반영한 ESG 경영활동과 성과 및 실적을 살펴볼 수 있다.

한편 기관의 특성 중 상장사와 비상장사의 구분 역시 기관 유형을 판단하는 하나의 분류 기준이 될 수 있다. 대부분의 공공기관은 그 주인을 국민으로 상정할 수 있으나, 상장사

의 경우 한국거래소가 정하는 지침을 준수하여야 하며, 주주들의 요구와 이해관계를 고려하여 경영활동을 이어갈 의무가 있다. 정준혁·정재원(2022)은 공기업 ESG 도입의 요건으로 공기업의 설립 목적에 충실한 경영, 상장 공기업의 일반 주주 보호 강화, 자선활동을 벗어나 사업모델의 변화를 통한 ESG 경영 확립 등이 이뤄져야 비로소 공기업의 ESG 도입을 평가할 수 있다고 밝힌 바 있다. 「상법」에 따라 영리를 목적으로 하는 공기업은 법령에 따라 공익을 추구해야 한다는 이중적 지위를 갖고 있다는 현실을 고려하여, 공기업 특성에 맞게 조직구조를 재편하고 「공공기관 운영에 관한 법률」을 정비함으로써 「상법」의 준용 범위를 명확히 구분하는 과정이 요구된다. 미국 등 해외 주요국에서 활용되는 공익회사(Public Benefit Corporation) 제도를 참고하는 방안도 ESG 경영의 확립을 촉진하는 효과적 수단이 될 수 있다.

V. 결론

공공기관은 관리 주체가 별도로 존재하며, 공기업은 관리 정책에 순응하는 동시에 시장의 수요에도 대응해야 한다는 특성이 고려되어야 한다. 비단 공기업뿐만 아니라 준정부기관이나 기타공공기관 역시 마찬가지로 국제기준이 반영된 관리주체의 일관적인 가이드라인의 제시가 필요하다. 물론 현재에도 산업통상자원부가 K-ESG 가이드라인을 발간하고 있으며, 경영공시 및 평가 제도에 대한 개편이 진행되고 있다. 다만 이들 가이드라인과 공시제도 및 경영평가 제도 간의 연계성이 충분히 확보되었는가에 대해선 의문이 제기될 수 있다. 더불어 관리의 일관성과 산업 유형별 특성은 구분되어야 한다. 정부가 마련하여 제시하는 가이드라인은 필수적인 정보를 일관된 구조와 형태에 맞춰 시기별로 요구함으로써 기관 간 성과의 비교 가능성 확보와 정보공개의 효과성을 제고하는 하나의 방안이 될 수 있다. 상술한 국제 ESG 프레임워크 사례에서도 확인하였듯, 지속가능성과 ESG 공시 및 보고체계는 초기 단계에서 완결성을 갖추지 않는다. 공시를 이어가며 이해관계자인 정부·기업·투자자·시민들의 의견을 수렴하여 지속적으로 개편되는 과정을 수행하고 있다. 따라서 관리주체인 정부가 제시하는 거시적인 규범을 준용하면서도 이해관계자의 수요에 맞춰 공시·보고체계 및 가이드라인을 개발하고 보완하는 기능이 요구된다.

평가지표 및 관리체계 구축에 있어 주요 역할은 평가 대상인 공공기관보다 공공기관을

관리하는 주체인 정부에서 찾을 수 있다. ESG 가이드라인 역시 국제 수준의 요구를 충족하면서도 한국 공공기관의 특성을 반영한 지표가 요구되며 표준화된 체계 구축까지 나아갈 필요가 있다. 이런 측면에서 K-ESG는 「산업발전법」에 근거하여 기업이 자발적으로 선택해 도입할 수 있고 글로벌 기준에도 부합하는 가이드라인으로 주목된다. K-ESG 지표는 ① 최소한의 평가기준으로 ESG 경영 수준을 측정하는 기본지표와 ② 조직의 차별화된 경쟁력을 평가할 수 있는 혁신지표 등 2가지 단계로 구성하여 제시된다.

민간은 자발적으로 K-ESG에 참여하는 반면, 공공기관 대상으로는 ESG 영역별로 세부 항목을 공시하도록 하고 있다. 정부가 공공기관에 요구하는 바는 한국 경영 환경의 ESG 도입에 선도적 역할을 수행함으로써 민간과의 협력 및 ESG의 확산에 기여하는 것이다. ESG 도입에 있어 공공기관의 적극적 역할이 기대됨에 따라 공시 및 경영평가 제도화는 기존에 적용하던 지표의 지역적인 수준에서 나아가 민간부문에서 활용하는 지표와 같이 공시항목과 평가항목에 대한 종합적이고 일관성 있는 관리가 요구된다. 현재 논의되고 있는 수준의 가이드라인이나 평가지표는 기존에 활용해 오던 제한적인 지표를 유지하거나 소수의 ESG 관련 지표를 추가한 정도에 불과하지만, 장기적으로는 전사적으로 ESG 경영을 반영한 민간 기업이나 국제사회의 프레임워크에서 활용되는 지표를 포괄적으로 반영하여 개선할 여지가 존재한다. 국제사회의 ESG에 대한 관심과 제도적 구현 및 적용 추세는 향후 ESG 경영과 관련된 가이드라인이 직간접적 구속력을 보유할 것임을 시사하고 있다. 이미 환경과 관련된 영역은 국제통상 및 무역에서 공공과 민간부문에 실효적 영향력을 미치고 있다. 한국 공공기관의 ESG 도입을 위한 노력은 민간부문으로의 확산을 촉진한다는 측면에서 국가경제의 근본적 체질 개선과 글로벌 경쟁력 구축에도 밀접히 연계되어 있다는 점에서 그 중요성을 인식할 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 김보미 (2019). 공공기관의 사회적 가치 실현 전략. *공공기관과 국가정책*, 2019(1): 3-39.
- 나석권·송기광 (2021). 임팩트의 측정/평가를 위한 새로운 시도-IVM 방법론. *환경논총*, 68: 6-22.
- 라영재·윤태범 (2013). *공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발*. 한국조세재정연구원.
- 사회적가치연구원 (2019). *사회적 가치와 공공가치에 관한 연구*.
- 윤태범·양동수·윤기찬·최현선·김보미 (2017). *사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구*. 한국행정학회 학술대회발표집.
- 이은선·최유경 (2021). ESG 공시 (公示) 의 제도화를 위한 관련 개념의 정리와 이해. *법학논집*, 26(1): 121-156.
- 정준혁·정재원 (2022). 공기업 ESG 경영의 법정정책 과제. *공기업논총*, 22(1): 1-29.
- 최유경 (2021). E.S.G. *법제 기초연구 (1) - 미국 E.S.G. 공시 간소화 법안의 체계와 주요 내용*, 한국법제연구원.
- 한국행정연구원 (2008). *공공기관 책임성 제고방안*. 기본연구과제 2008, 1-607.
- 한동숙 (2021). *공공기관의 ESG 도입을 위한 정책 방안*. 재정포럼, 2021년 12월호, 한국조세재정연구원.
- 현대경제연구원 (2004). *지속가능경영의 도입 프레임워크*.

〈외국 문헌〉

- Brundtland, G. H. (1987). Our common future—Call for action. *Environmental conservation*, 14(4): 291-294.
- OECD (2020). *OECD Business and Finance Outlook 2020: Sustainable and Resilience Finance*. OECD Publishing, Paris.
- Peter Van Der Hoek, M. (2005). From Cash to Accrual Budgeting and Accounting in the Public Sector: The Dutch Experience. *Public Budgeting & Finance*, 25(1), 32-45.
- WBCSD (2023). *Delivering Impact in a Time of Complexity: Reporting matters 2023*.

Wilson, M. (2003). Corporate Sustainability: What is it and Where Does It Come From?, *Ivey Business Journal*, March/April 2003.

〈웹사이트〉

유엔글로벌콤팩트 웹사이트, <http://unglobalcompact.kr>

지속가능발전포털, <https://ncsd.go.kr>

IFRS 웹사이트, <https://www.ifrs.org>

TCFD 웹사이트, <https://www.fsb-tcdf.org>

UN PRI 웹사이트, <https://www.unpri.org>

투 고 일: 2023년 11월 24일

심 사 일: 2023년 12월 1일

게재확정일: 2023년 12월 8일

(Abstract)

Public Institutions ESG Management and International Frameworks

Dongsook Han, Minhyuk Cho

As the importance of ESG management is rising, its influence is spreading across the private and public sectors. In Korea, the public sector has taken the lead in recognizing and applying the need for ESG adoption. The public sector accounts the economy and industry for a large proportion, and public enterprises are actively expanding overseas, so it is necessary to adapt to the international spread of ESG management. In this environment, the strategy for Korean public organizations is to play a leading role in ESG management as a management entity that interacts with the private sector, and to achieve not only economic responsibility but also social responsibility that public policies should take. This study examines the frameworks for ESG utilized in the international community to enable the public sector to play a leading role in ESG management and spread its impact across the socio-economy. As a result of the comparison of international organizations and conventions, the introduction of ESG in public institutions in Korea requires area-specific management that can derive ESG management performance by reflecting the characteristics of each institution's work, which is currently utilized in the public institution evaluation system, and in the long run, it needs to be improved by comprehensively reflecting the indicators utilized in the frameworks of private companies and the international community.

Keywords: ESG, Sustainability, Public institutions, International Framework

기업 ESG 경영 활성화를 위한 공공부문의 역할 모색

: 기업 ESG 경영에 대한 소비자 인식 분석과 한국소비자원 사례를 중심으로

김민정* · 김진열** · 장호석***

초 록

본 연구는 '공공기관이 정부와 기업 간 관계에서 기업 ESG 경영을 활성화하는 데 협력·수행할 수 있는 역할은 무엇인가?'라는 연구 질문을 기반으로 설계하였다. 이를 위해 『ESG 경영 관련 소비자 인식 및 권익 제고방안 연구』 데이터를 활용하여, 기업 ESG 경영과 참여에 관한 인식이 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식을 매개로 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(신뢰)과 ESG 경영 실천기업 이용 의도에 미치는 영향을 구조방정식(SEM)을 통해 분석하였다. 또한 한국소비자원의 '민간의 ESG 역량 강화를 위한 지원 확대' 사례로, 기업 지원 온라인 플랫폼 운영, CCM 인증제도 활성화, 중소기업 대상 맞춤형 지원 및 네트워크 운영에 관해 함께 제시하여, 공공기관이 기업 ESG 경영 활성화에 기여할 수 있는 방안에 관한 시사점을 도출하였다.

공공기관이 기업 ESG 활성화를 위해 기여할 수 있는 방안으로, ① 소비자가 기업의 ESG 경영에 참여할 수 있도록 하는 방안 마련 및 기회 확장 필요, ② ESG 경영에 관한 정보의 신뢰성 향상을 위한 공공부문 인증제도 활용 및 강화, ③ 공공부문과 기업이 제공하는 ESG 경영 정보에 관한 정보 제공 및 관리 노력 등을 도출하였다.

주제어: 기업 ESG 경영, 공공부문의 지원, 한국소비자원, 소비자 참여

* 주저자: 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국소비자원 정책연구실 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 시민사회, 민관협력, 거버넌스, ESG 경영 등이다. (upmjok@kca.go.kr)

** 공동주저자: 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국소비자원 정책연구실 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방행정 및 재정, 정책 컨설팅 등이다. (jykim3@kca.go.kr)

*** 교신저자: 미국 플로리다주립대에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국소비자원 정책연구실 정책연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 소비자행동, 정책분석평가, 성과관리 등이다. (hsjang@kca.go.kr)

I. 서론

ESG는 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 약자로, 기업경영 활동에서 지속가능성(sustainability)을 달성하기 위한 3가지 핵심 요소를 의미한다. 이 용어는 UN Global Compact(2004)가 제시한 보고서에서 '투자 대상 기업의 지속가능성 수준을 체계적으로 판단할 수 있는 기준'으로 제시한 내용에서 활용되기 시작했으며, 이후 기관의 설립 목적이나 사업 특성, 이해관계자 등에 따라 ESG에 관한 개념 정의가 다양하게 제시되고 있다. ESG를 구성하는 요소는 UN PRI(Principles for Responsible Investment: 책임투자원칙)가 제시한 내용을 기반으로 구체화되어 왔다. UN PRI(2006)는 ESG 관점에서 투자자의 행동을 요구하는 6가지 원칙을 기반으로 국제적 모범 관행을 이행하고 있으며, 환경문제(Environment Issues), 사회문제(Social Issues), 거버넌스 문제(Governance Issues)를 정의하고 있다. 이렇듯 ESG는 기존에 민간부문이나 기업을 대상으로 강조해 온 재무적 가치 이외에 지속가능성을 고려한 비재무적 가치를 함께 강조하면서 두드러지게 된 개념이라 볼 수 있다.

최근 ESG에 대한 중요성은 주제영역이나 분야를 초월하여 전 세계적으로 확산되고 있다. 국내에서도 그동안 지속가능성을 고려하고 사회적 책임을 이행하고자 추진한 사항이 탄소중립이나 지속가능성을 필수적으로 고려해야 하는 시대적 흐름과 맞물려 더 큰 흐름으로 확장되는 양상을 보인다. 이는 그간 지속가능성을 고려하여 추진되어 온 CSR이나 CSV보다 더 적극적인 형태를 띠고 있다. 전 지구적 차원에서 탄소중립을 위한 계획을 수립·시행하고, 국가별로 온실가스 감축 목표를 수립해, 탄소 국경세나 무역 기준 등의 제도적인 변화들이 도입되면서 ESG는 필수적인 고려사항이 되었다.

대한상공회의소(2021)의 「ESG 경영과 기업의 역할에 대한 국민인식조사」 결과에 따르면, 해당 설문에 응답한 소비자의 63.0%가 '제품 구매 시 기업의 ESG 활동을 고려한다'고 응답하였으며, 70.3%가 'ESG 활동에 부정적인 기업의 제품을 의도적으로 구매하지 않은 경험이 있다'고 응답하였다. 또한 88.3%가 'ESG 우수 기업 제품의 경우 추가 가격을 지불하고 구매할 의향이 있다'고 응답하였다. 대한상공회의소(2022)의 「MZ세대가 바라보는 ESG 경영과 기업인식 조사」 결과에서는 기업의 ESG 경영 실천 여부와 윤리경영에 대한 부분이 매우 중요시되고 있음이 드러났다. 해당 조사에서 MZ세대는 가치소비를 반영하는 신조어 중 가장 중요하다고 생각하는 개념이 무엇인지를 묻는 문항에 46.6%가 '가심비'라고

응답하였다. 가격 대비 성능을 일컫는 ‘가성비’보다 가격 대비 심리적 만족을 가리키는 ‘가심비’가 더 중요하게 여겨지면서, 자신이 추구하는 가치와 잘 맞고 품질이 만족스러운 상품을 선택하는 비중이 높아지게 되었다. 또한 본인의 가치관을 드러내는 ‘미닝아웃(Meaning Out)’이나, 착한기업·가게에 ‘돈쫓’을, 사회적 물의를 일으킨 기업·가게에 ‘불매운동’을 하는 소비 신념이 부각되고 있다. 이처럼 소비자의 의식이 변화하면서 기업의 사회적 책임은 가치적인 측면을 넘어 재무적인 성과에도 영향을 주는 중요한 요소가 되었다.

본 연구는 이러한 기업의 ESG 경영을 활성화하는 데 있어 공공부문이 기여할 수 있는 역할은 무엇인지 탐색하고자 하였다. 특히 ESG 관련 규제와 제도를 추진하는 정부와 이를 이행하는 기업 사이에서 공공기관이 견인할 수 있는 역할은 무엇인지 논의하는 데 중점을 두었다. 공공부문에서 재무적 요소보다 공익적인 부분이나 가치 추구 등과 같은 요소가 강조되었던 만큼, ‘공공기관이 기업 ESG 경영을 활성화하는 데 협력·수행할 수 있는 역할은 무엇인가?’라는 연구 질문을 기반으로 하였다. 이를 구체화하기 위해 일반국민(소비자)을 대상으로 실시한 기업 ESG 경영에 대한 소비자 인식을 분석하여 ESG 경영에 관한 인식과 효과에 관한 가설 검증을 시행하고, 기업의 ESG 경영 활성화를 위해 협력한 공공기관의 사례를 제시하여 공공기관의 역할에 대한 시사점을 제공하고자 하였다.

II. 이론적·제도적 검토

1. ESG의 개념 및 흐름

앞서 서론에서도 언급한 바 있으나, ESG는 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 약자로 기업경영 활동에서 지속가능성(sustainability)을 달성하기 위한 3가지 핵심 요소를 의미한다. UN Global Compact(2004)가 제시한 보고서에서 ‘투자대상 기업의 지속가능성 수준을 체계적으로 판단할 수 있는 기준’으로 언급되면서 논의가 시작되었고, 이후 UN PRI(2006)가 UN Global Compact와 UNEP(유엔환경계획) 금융부문과 협력하여 책임투자원칙을 수립하였다. UN Global Compact는 ‘기업의 지속가능성 향상’을 목표로 만들어져, 현재까지도 기업이 전략과 운영을 인권, 노동, 환경, 반부패에 관한 보편적 원칙에 맞춰 조정하고 사회적 목표를 달성하는 조치를 하도록 요청하는 역할을 맡고

있다(UN Global Compact, 2015). 기업의 행동을 요구하는 UN Global Compact의 10대 원칙은 인권·노동·환경·부패방지 부문에 걸쳐 구성되어 있으며, 이는 기업이 ESG 중요성을 인식하고 구체적으로 실행에 옮기게 하는 원칙으로 자리 잡았다. 이에 관한 구체적인 내용은 다음과 같다.

UN Global Compact의 10대 원칙

1. 기업은 국제적으로 선언된 인권 보호를 지지하고 존중해야 한다.
2. 인권침해에 연루되지 않아야 한다.
3. 기업은 결사의 자유와 단체교섭권의 실질적인 인정을 지지해야 한다.
4. 모든 형태의 강제 노동을 철폐한다.
5. 아동 노동을 효율적으로 철폐한다.
6. 고용 및 직업에 있어서 차별을 철폐한다.
7. 기업은 환경문제에 대한 예방적 접근 방식을 지지해야 한다.
8. 더 큰 환경적 책임을 장려하기 위한 계획을 수행해야 한다.
9. 환경친화적인 기술의 개발과 확산을 장려한다.
10. 기업은 부당취득 및 뇌물수수를 포함한 모든 형태의 부패에 반대해야 한다.

자료: UN Global Compact(2023) 참고·번역

UN PRI(2006)는 UN이 전 세계 주요 금융기관들과 만든 기관투자자 책임투자원칙이다. 재무적인 부분 이외에 비재무적 부분에 해당하는 ESG도 고려해야 한다는 관점에서 투자자의 행동을 요구하는 6가지 원칙을 수립하였다. 해당 원칙에 관한 내용은 다음과 같다.

UN PRI(Principles for Responsible Investment: 책임투자원칙)의 원칙

1. 투자 분석 및 의사결정 과정에 있어 ESG 이슈를 반영한다.
2. 적극적 소유권을 행사하며 소유권 정책 및 행사에 ESG 이슈를 반영한다.
3. 투자대상 기업의 ESG 이슈가 적절히 공개되도록 노력한다.
4. 투자업계 내 책임투자원칙의 도입 및 실행을 증진한다.
5. 책임투자원칙 이행의 효과를 높이기 위해 협력한다.
6. 책임투자원칙의 이행에 관한 활동 및 진전 사항을 보고한다.

자료: UN PRI(2023) 참고·번역

UN PRI는 제시한 6가지 원칙을 바탕으로 국제적 모범 관행을 이행하며, 환경문제(Environment Issues), 사회문제(Social Issues), 거버넌스 문제(Governance Issues) 3가지로 개념화하였고, 세부적인 사항들은 시대적인 흐름을 반영하여 보완하면서 관련 문제들을 다루어왔다. ESG 문제로 다루어지는 주요 내용을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> UN PRI가 제시한 ESG 문제

환경문제 (Environment Issues)	지속가능한 토지 이용(sustainable land use), 생물다양성(biodiversity), 순환 경제(circular economy), 플라스틱(plastic), 물(water), 수압파쇄(fracking), 메탄(methane)
사회문제 (Social Issues)	인권(human rights), 다양성(diversity), 형평성(equity), 포용성(inclusion), 좋은 일자리(decent work), 증진(advance, 노동환경 및 지역사회에 긍정적 기여)
거버넌스 문제 (Governance Issues)	조세공정성(tax fairness), 책임 있는 정치 참여(responsible political engagement), 사이버 보안(cyber Security), 임원 급여(executive Pay), 기업 목적(corporate purpose), 부패방지(anti-corruption), 내부고발(whistle blowing), 이사 후보 추천(director nominations)

자료: UN PRI(2023) 참고·번역

2. 기업 ESG 경영 정보 공개 및 활성화

ESG의 개념과 중요성에 관한 인식, 그리고 이해관계자의 이익 등을 고려하여 장기적인 관점에서 지속가능성을 추구하고 전략적으로 성장하고 운용할 수 있게 하는 측면이 중요해지면서 'ESG 경영'이 더욱 강조되고 있다. ESG 경영은 관련 정책을 수립하는 국제기구나 국가별 정부, 세계 시장에서 활동하는 기업, 투자자 등에게 매우 중요한 주제가 되었으며, 이를 위해 ESG 경영 관련 정보를 공개하는 노력 또한 매우 강조되고 있다. 기업이 추진하고 있는 ESG 경영에 대한 정확하고 구체적인 정보를 공개하는 것이 ESG 경영을 이행하고 있는지에 관한 여부를 확인하고 판단할 수 있는 근거가 되기 때문이다(이갑수, 2021).

기업 ESG 정보 공개를 위한 기준 및 지침을 제공하는 대표적인 기관으로는 GRI(Global Reporting Initiative)와 SASB(Sustainability Accounting Standards Board)가 있다(이갑수, 2021; GRI, 2023). GRI는 전 세계 주요 기업이 가장 많이 활용하고 있는 기준으로, 전 세계 기업의 지속가능경영보고서 작성 참고에 보편적인 가이드라인이 되고 있다. GRI는 ESG 범주를 크게 경제, 환경, 사회 3가지로 구분한다(GRI, 2023). GRI 표준은 다양한 경

제적, 환경적, 사회적 영향을 공개적으로 보고하기 위한 국제적 모범 사례를 나타내는 상호 연결된 표준 모듈 체계(Modular System of Interconnected Standards)이다(GRI, 2023). 이 모듈 체계는 크게 3가지 분야로 구성되어 있는데, 첫 번째로는 모든 조직에 적용되는 GRI Universal Standards, 두 번째로는 특정 부문(예: 석유와 가스, 석탄 등)에 적용되는 GRI 부문 표준, 세 번째로는 특정 주제영역(예: 경제성과, 반부패, 산업 보건 및 안전 등)에 적용되는 GRI 주제 표준이 해당한다(GRI, 2022).

SASB(지속가능회계기준위원회) 표준은 미 상장사가 증권거래위원회에 제출하는 연간 사업보고서 내 ESG 정보공개 작성 가이드라인을 제시하면서, 기업의 ESG 정보 공개 시 업종별로 ESG 이슈의 중요성에 차이가 있을 수 있음을 강조하여 최근 관심이 증가하고 있는 추세이다(이갑수, 2021; SASB, 2023). 여기에서는 ESG 범주를 크게 환경, 사회적 자본, 인적 자본, 사업 모델/혁신, 리더십/지배구조 등 5가지로 구분한다(SASB Standards, 2018; SASB Standards, 2023). SASB 표준은 2023년에 IFRS 재단(국제회계기준 재단) 산하의 ISSB(The International Sustainability Standards Board, 국제지속가능성표준위원회)가 제시한 ‘지속가능성 공시기준(SDS: Sustainability Disclosure Standards)’이 발표되면서 더욱 주목받고 있다(이갑수, 2023). 이는 재무제표와 호환되면서 전 세계적으로 비교 가능하고 일관성 있는 ESG 공시기준이 필요하여 개발되고 있는 부분이다. 2023년 공개된 초안에서는 ‘일반(IFRS S1)’ 및 ‘기후(IFRS S2)’ 분야로 구성되는 형태로 제시되었으며 ESG를 일반 재무제표와 연계하여 활용할 수 있도록 하고, ESG 중 시급한 주제인 ‘기후’ 분야에 무게를 두어 먼저 표준화 작업을 추진하고자 하였다(IFRS, 2023).

GRI(2022a)는 이와 같은 정보를 정확히 공시하는 것을 통해 조직, 사람, 지구에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 실천을 함으로써 지속가능성과 기업의 책임을 발전시키기 위한 대상과 많은 협력관계를 맺고 있음을 언급하였다. 지속가능성에 관한 내용을 공개하고 투자자, 증권거래소, 규제기관 등과 협력하며, 기업의 투명성을 촉진하는 정책을 개발하는 정부와도 협력적 관계를 구축하는 것이다. 또한 정부, NGO 및 기타기관과의 협력을 통해 UN SDGs(UN Sustainable Development Goals; 지속가능발전목표) 진전을 가속화하는 부분을 강조하고 있다(GRI, 2019; GRI 2022a). 즉, 지속가능성에 대한 투명한 정보를 제공하고 공개 과정을 개선·조정하는 노력이 곧 ESG 경영을 활성화하고 목표를 달성하도록 하는 데 기여한다고 보는 것이다(GRI 2022b; SASB, 2023). 최근 ESG를 별도의 영역으로 보는 것이 아닌 재무제표와 연결하여 확인하는 형태의 표준을 제시하고자 하는 움직임

과 ESG 경영 실천이 소비자가 해당 기업을 선택하는 기준이 되기도 하는 부분들이 기업 ESG 경영 정보를 공개하고, 기업 ESG 경영을 활성화하도록 하는 주요 요인이 된다고 볼 수 있다.

기업 ESG 경영 정보 공개나 활성화에 관한 국내 선행연구는 하나의 사건이나 사례를 다루는 형태가 주를 이루었다. 박혜진 외(2022)는 국내 기업의 ESG 위원회 도입 결정요인에 관한 연구를 통해 국내 기업의 ESG 위원회 도입 동기를 체계적으로 분석하고자 하였고, 이를 위해 국내 비금융업 상장기업을 대상으로 실증분석을 실시하였다. 김형중 외(2023)는 기업의 사회적 가치 측정 사례를 통한 지속가능경영 활성화 방안 연구를 수행하면서, 대기업인 삼성과 SK그룹 사례를 중심으로 분석하였다. 두 기업이 사회적 가치를 화폐가치로 측정하여 공시하고 있다는 점에 주목하여 사회적 가치 측정 원칙 및 상세 내용을 비교 분석하고 지속가능경영에 관한 논의를 통해 시사점을 도출하고자 하였다. 이외에도 산업 분야를 특정하여 분석한 연구들이 있다. 공일중 외(2023)는 국내 물류기업의 ESG 평가를 비교·분석한 연구를, 정우영·이현균(2022)은 해운기업의 ESG 경영에 관한 주요 동향을 중심으로 한 연구를, 최윤애·김경연(2023)은 뷰티 기업의 ESG 경영이 소비자 행동 의도와 고객 참여에 미치는 영향에 관한 연구를 수행하였다.

3. ESG 경영 활성화를 위한 공공부문의 지원

ESG 경영 관련 정보 공개 부분이 강화되고, ESG 경영 활성화를 위한 기업 차원의 노력이 심화하면서, 공공부문은 어떠한 역할과 노력으로 기업 ESG 경영 활성화를 지원할 수 있을지에 대한 논의도 강화되고 있다. 최선영(2023)은 중소기업 ESG 경영 활성화를 위한 노력 중 환경 관련 인증제도를 개선하는 정책수단을 활용하는 방안에 관한 연구를 수행하였다. 이를 통해 기존에 환경 부문에서 시행 중인 인증제도에 관한 비교 분석 후 한계점을 도출하여 인증제도의 절차적 제약을 보완·개선하고 경제적 지원을 통해 부담을 완화할 수 있도록 해야 함을 제안하였다. 허중호 외(2023)는 소비자 관점의 ESG 경영 척도 개발 및 타당화를 위한 연구를 수행하여, 소비자의 인식과 반응 수준을 측정하는 ESG 경영 척도 개발이 필요함을 강조하며 이론에 기반을 두고 FGI와 델파이 분석을 통해 개발한 척도를 제시하였다. 김도관(2022)은 부산 지역 기업의 ESG 경영 활성화를 위한 연구를 통해, 조례 제정 및 ESG 네트워크 구축과 같은 거버넌스 부문의 노력과 자금 지원 강화 및 역량 강화 등을 통해 ESG 경영 지원 생태계를 조성하는 것, 정책 홍보 및 인증 등을 통해 ESG 경영

활력을 제고하는 것, 그리고 부산시와 공공기관이 함께 ESG 경영 선도하는 것을 강조하였다.

기업의 ESG 경영 활성화를 위한 공공부문의 지원에 관한 선행연구들은 아직 많이 부족한 실정이나, 현재 수행된 연구들에서는 정책·제도 개선, 인증 및 평가 관련 지표 개발 및 보완, 협력적 네트워크, 거버넌스 구성, 자금 지원 강화 등과 같은 방법을 통해 공공부문이 민간부문의 ESG 경영 활성화를 지원할 수 있다고 보았다. 이에 본 연구는 '공공기관이 기업 ESG 경영을 활성화하는 데 협력·수행할 수 있는 역할은 무엇인가?'라는 연구 질문을 기반으로 연구를 수행하고자 하였으며, 특히 기존 연구에서 제시한 내용 외에 기업 ESG 경영 활성화를 위하여 역할을 할 수 있는 부분에 대하여 탐색하고자 하였다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석의 틀

본 연구는 ESG 경영을 활성화하는 데 공공부문의 역할이 무엇인가를 모색하는 것을 목적으로 하였다. ESG 경영이 정책적 기초뿐만 아니라 각 분야의 실질적 이행 측면에서도 매우 강조되고 있으나 이에 관한 인식조사나 관련 데이터는 많이 공유되어 있지 않은 실정¹⁾이다. 그러므로 관련 데이터를 활용하여 정량적인 방법(Quantitative method)으로 현재를 분석하고 이를 보완할 수 있는 사례를 탐색적으로 분석하는 과정을 통해 정성적인 방법(Qualitative method)으로 보완하고자 하였다.

앞서 서론과 이론적·제도적 검토에서 언급하고 살펴본 바와 같이 최근 소비자의 소비 신념이 변화하면서 가치적인 측면의 중요성이 강조되고, 전 세계적으로 ESG 경영 정보의 투명한 공개 부분 또한 매우 중요해지고 있다는 점에 주목하여 소비자 인식을 중심으로 한 데이터를 활용하여 분석하고자 하였다. 일반국민이 ESG에 관한 부분을 어떻게 인식하고 있는지를 분석하는 과정을 통해 현재의 과정에서 좀 더 보완하거나 개발할 필요가 있는 부분을 도출하고자 하였다. 이에 한국소비자원이 기업 ESG 경영에 대한 소비자의 인식과 경험,

1) 공공데이터포털에 공개된 데이터 중 ESG 관련 데이터는 총 57개이다. 대부분 ESG 공시나 현황자료, 지속가능 경영보고서가 게시되어 있으며, 인식조사에 관한 데이터는 전체의 3.5%에 해당하는 2건에 불과하다. 본 연구에서 활용한 데이터는 공개된 2건의 데이터 중 1건에 해당한다.

문제점 등을 파악하고자 한 설문자료를 활용하여 계량적으로 분석하여 ESG 경영에 관한 일반국민의 인식을 고찰하고자 하였다. 더불어 본 연구에서 모색하고자 하는 공공부문이 민간부문의 ESG 경영 활성화를 위해 어떠한 역할을 수행할 것인지에 대해 직접적인 연관성이 있는 사례를 탐색하고, 가설 검증 결과와 연관성을 지닌 사례를 분석하여 결과를 좀 더 심층적으로 해석하고자 하였다. 이에 본 연구에서는 앞서 살펴본 이론적 논의를 토대로 하여, 아래 <표 2>와 같이 총 8개의 연구 가설을 설정하였다.

<표 2> 연구의 가설 설정

구분	가설
가설 1	기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식은 공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 2	기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식은 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 3	국내 기업의 ESG 경영 수행 정도에 관한 인식은 공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 4	국내 기업의 ESG 경영 수행 정도에 관한 인식은 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 5	공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(신뢰)에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 6	공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 ESG 경영 실천기업 이용 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 7	기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(신뢰)에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 8	기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 ESG 경영 실천기업 이용 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
매개효과	제시한 연구모형에서 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(공공부문 제공/기업 제공)은 정(+)의 매개효과를 가질 것이다.

자료: 저자 작성

본 연구는 각 경로에 대한 관계성을 검증함과 더불어, ESG 경영 정보에 관한 인식의 매개효과 검증(8개의 경로에 관한 검증)을 하고자 하였고, 가설과 연관된 사례를 함께 살펴보고 분석하고자 하였다.

2. 양적 연구: 구조방정식 분석

1) 자료 수집 및 표본의 인구통계학적 특성

본 연구는 한국소비자원의 『ESG 경영 관련 소비자 인식 및 권익 제고방안 연구』 중 2022년 설문조사 자료를 활용하여 분석하였다. 이는 한국소비자원과 엠브레인이 2022년 11월 10일부터 11월 22일까지의 기간 동안 실시한 온라인 설문조사 자료이다. 모집단은 전국의 20세 이상 성인남녀 소비자이고, 표본추출방식은 지역, 연령, 성별을 고려한 변형비례 할당 방식을 적용하였다. 설문은 ESG 경영에 대한 인지 수준, ESG 경영에 대한 인식, CCM 인증과 경영 간 관계 인식, ESG 경영에 대한 평가, ESG 경영과 소비 행동, 소비자의 인구통계학적 특성에 관한 문항으로 구성되어 있고, 총 3,000명의 유효사례를 연구에 활용하였다. 본 연구의 표본에 대한 인구통계학적 특성은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 표본의 인구통계학적 특성

(단위: 명)

변수	구분	빈도(%)	변수	구분	빈도(%)
성별	남성	1,500(50.0%)	교육 수준	고등학교 졸업 이하	514(17.1%)
	여성	1,500(50.0%)		대학(교) 졸업	2,117(70.6%)
연령	20대	522(17.4%)		대학원 재학/졸업	369(12.3%)
	30대	535(17.8%)	월평균 소득	200만원 미만	708(23.6%)
	40대	654(21.8%)		200만~399만원	1,384(46.1%)
	50대	696(23.2%)		400만~799만원	778(25.9%)
	60대 이상	593(19.8%)		800만원 이상	130(4.3%)
합계			3,000 (100%)		

자료: 이보한·이금노(2022)를 바탕으로 재구성

응답자의 성별은 남성과 여성 모두 1,500명(50.0%)씩 같은 비중으로 구성하였고, 응답자의 연령은 20대가 17.4%, 30대가 17.8%, 40대가 21.8%, 50대가 23.2%, 60대 이상이 19.8%로 구성되었다. 학력은 대학(교) 졸업자의 비율이 70.6%로 가장 높았으며, 월평균 소득의 경우 200만~399만원이 46.1%, 400만~799만원이 25.9%, 200만원 미만이 23.6%, 800만원 이상이 4.3% 순으로 나타났다. 표본의 성별과 연령대의 비율은 균등한 편이며, 학력은 대학 졸업자의 비중이 가장 컸고, 월평균 가구 소득은 200만~399만원에 해당하는 구간의

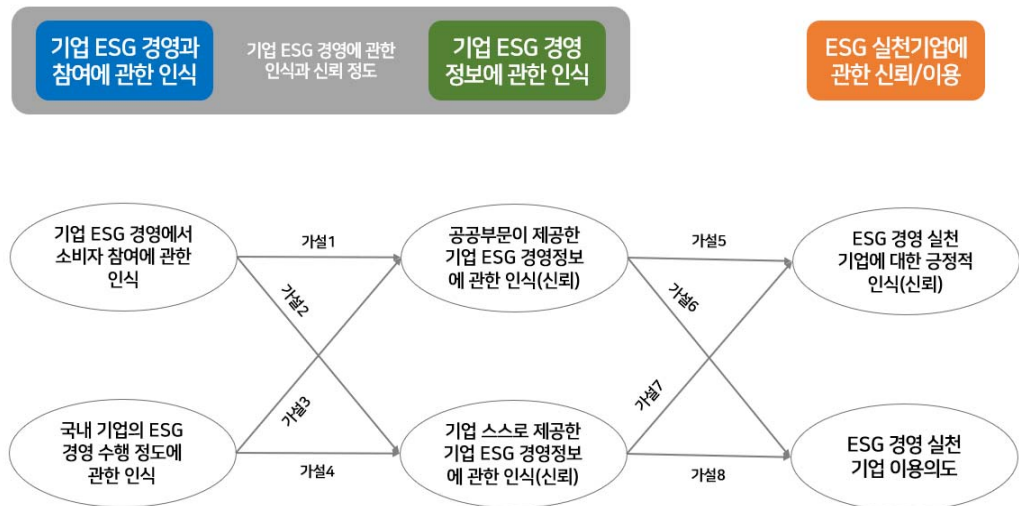
비중이 큰 편이었다.

2) 구조방정식 분석 모형

본 연구는 기업 ESG 경영 활성화를 위해 공공부문이 기여할 수 있는 일은 무엇이 있을지를 모색하고자 하였다. 이를 위해 먼저 계량적인 연구 방법을 활용하여 『ESG 경영 관련 소비자 인식 및 권익 제고 방안 연구』 데이터를 활용하여 소비자가 기업의 ESG 경영에 관하여 가지고 있는 인식이 ESG 경영을 실천하는 기업에 대한 신뢰 및 이용 의도에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 이에 따라, 기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식과 국내 기업의 ESG 경영 수행 정도에 관한 인식이 기업의 ESG 경영 정보에 관한 인식을 매개로 하여 ESG 경영을 실천하는 기업에 대한 신뢰와 이용 의도에 미치는 영향이 어떠한지를 분석하고자 하였다.

분석은 인식을 분석하는 데 효과적인 구조방정식(Structural Equation Modelling)을 활용하였으며(배병렬, 2011), 이에 따른 연구모형은 다음 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 연구모형



자료: 저자 작성

3) 변수의 구성

본 연구를 위한 변수의 구성은 지속해서 강조되고 있는 ESG 경영의 활성화에 있어 공공기관의 역할은 무엇인지에 대해 모색하며 구체화되었다. 본 연구는 한국소비자원에서 주관한 『ESG 경영 관련 소비자 인식 및 권익 제고방안 연구』 설문조사 자료를 활용하였으며, 각 문항은 단일 문항으로 구성되었다.

독립변수인 ‘기업 ESG 경영과 참여에 관한 인식’은 ‘기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식’과 ‘국내 기업의 ESG 경영 수행 정도에 관한 인식’으로 구성하였으며, 문항은 모두 5점 척도로 측정되었다. 이 중 ‘기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식’은 소비자가 기업의 ESG 경영에 어느 정도 참여할 수 있다고 생각하는지를 묻는 4개의 문항으로 구성되었으며 모두 공통성 0.5 이상임을 확인하였다. 이어서 ‘국내 기업의 ESG 경영 수행 정도에 관한 인식’은 국내 기업들이 ESG 경영을 어느 정도 수행하고 있다고 생각하는지를 묻는 3개의 문항으로 구성되었으며 공통성 0.5 이상으로 변수를 설명하는 데 모두 활용되었다.

매개변수인 ‘기업 ESG 경영 정보에 관한 인식’은 정보 제공 주체에 따라, ‘공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(신뢰)’과 ‘기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(신뢰)’으로 구분하여 묻고 있으며, 본인의 생각이 어디에 가까운지에 따라, 5점 척도(전혀 그렇지 않다 = 1점, 보통이다 = 3점, 매우 그렇다 = 5점)로 응답하도록 설계되었다. 공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식을 묻는 5개 문항 중 공통성(communality)이 0.5 이하인 1개의 문항을 제외한 4개 문항을 토대로 해당 변수를 설명하였고, 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식을 묻는 문항도 마찬가지로 5개 문항 중 공통성이 0.5 이하인 1개의 문항을 제외한 4개 문항을 토대로 해당 변수를 설명하였다.

종속변수는 ESG 경영 실천기업이 성과로 볼 수 있는 항목으로 구성하였다. 기업 차원에서 성과로 인식할 수 있는 ‘ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(신뢰)’과 ‘ESG 경영 실천기업 이용 의도’ 2가지로 구성하였으며 모두 5점 척도로 측정되었다. ‘ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식’을 묻는 문항과 ‘ESG 경영 실천기업 이용 의도’를 묻는 문항은 각각 3개의 문항으로 구성되었으며 모두 공통성 기준을 충족하였다.

기업 ESG 경영 정보에 관한 인식이 ESG 경영과 참여에 관한 인식을 매개로 이를 실천하고 있는 기관에 대한 긍정적 인식과 이용 의도에 미치는 영향을 분석하여, ESG 경영 활성화에 있어 공공기관의 역할과 공공부문의 ESG 경영 활성화를 위한 방안을 모색해 보고자

하였다. 본 연구에 활용된 각 변수에 대한 세부적인 내용은 요인분석 및 신뢰도 분석에 제시된 <표 4>를 통해 명시하고자 한다.

3. 사례 검토

본 연구는 기업 ESG 경영 활성화를 위해 공공부문이 기여할 수 있는 일은 무엇이 있을지를 모색하고자 하는 연구이다. 첫 번째 단계로, 일반 소비자를 대상으로 한 인식조사를 활용한 구조방정식 분석을 시행하고자 하였다. 이후 두 번째 단계로, 질적인 분석 방법인 사례 연구를 통해 연관성 있는 실질적인 사례를 살펴보고 ESG 경영 활성화를 위한 공공부문의 역할에 대해 심층적으로 논의하고자 하였다. 다만, 앞서 구조방정식을 통한 가설 검증의 부분에도 충분히 많은 내용이 서술되었으므로, 이번 단원에서는 검증 내용을 보완하고 연구의 목적에 부합하는 측면에서 관련 사례를 검토하는 차원으로 제시하고자 한다.

사례 검토를 위한 자료 수집은 양적 분석을 위한 자료 수집과 별도로 수행되었으며, 사례 선정을 위한 자료는 한국소비자원의 내부자료에 기초하여 수집되었다. 대표적으로 ‘한국소비자원 ESG 경영 추진계획(한국소비자원, 2023)’ 자료와 ‘ESG 경영위원회 안건(한국소비자원, 2022)’ 자료, ‘ESG 성과 경진대회 우수사례 선정’ 자료를 활용하였다. 본 연구가 제시하고자 하는 한국소비자원 사례는 한국소비자원의 ESG 경영 추진전략 중 본 연구의 주제와 밀접한 관련이 있는 사례로 선별하였다. 한국소비자원의 ESG 경영 비전은 ‘소비자와 함께하는 ESG 경영 선도 기관’이며, 환경(E), 사회(S), 지배구조(G)별 경영목표와 전략 방향, 전략과제 등을 구체적으로 계획하고 있다. 3대 전략 방향과 12개 전략과제 중 기업 ESG 경영을 지원하고 활성화하는 역할과 관련성이 깊은 항목으로는, 환경(E) 측면에선 ‘전략과제 3. 지속가능한 소비문화 확산’이, 사회(S) 측면에선 ‘7. 지역사회 발전 및 상생협력 지원’과 ‘8. 기업의 소비자 중심경영 확산’이, 지배구조(G) 측면에선 ‘전략과제 11. 이해관계자 소통 확대’와 ‘전략과제 12. 통합공시 및 데이터 개방’이 해당한다. 직간접적으로 기업의 ESG 경영 활성화에 영향을 미치는 사례들을 모두 분석하는 것도 의미가 있겠으나, 본 연구에서는 공공기관이 기업의 ESG 경영 활성화에 기여할 수 있는 바는 무엇일지에 중점을 두고 사례를 제시하고자 하였다.

본 연구에서는 한국소비자원의 ESG 경영 전략과제 중 기업의 ESG 경영 지원과 관련하여 추진하고 있는 ‘민간의 ESG 역량 강화를 위한 지원 확대’ 사례를 중심으로 살펴보고 이와 같은 지원이 계량적 분석에서 도출된 기업의 ESG 경영 활성화를 위하여 필요한 역할에 부합하는지 검토하고자 하였다.

IV. 분석 결과

1. 구조방정식 분석 결과

1) 요인분석 및 신뢰도 분석

본 연구는 기업 ESG 경영과 참여에 관한 인식이 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식을 매개로 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(신뢰)과 ESG 경영 실천기업 이용 의도에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 요인분석(factor analysis)은 측정하려는 변수 간의 관련성을 분석해 유사한 항목끼리 묶어 자료의 복잡성 문제를 해결하고 적절한 수의 요인으로 구성할 수 있게 하는 분석 방법이다(이훈영, 2006; 최창호·유연우, 2017; 김민정, 2022). 『ESG 경영 관련 소비자 인식 및 권익 제고방안 연구』 설문조사 자료를 검토하여 인식에 근거한 문항을 활용하였으며, 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 통해 변수 간 내재된 관계를 분석하고자 하였다. 또한 각 요인에 대한 신뢰도 분석(reliability analysis)을 통해 일관성과 설명력을 확인하고자 하였다.

본 연구의 주요 변수인 기업의 ESG 경영 참여 인식, 기업의 ESG 경영 수행 정도 인식, ESG 경영 정보 인식(공공부문 제공, 기업 스스로 제공), ESG 실천기업에 관한 긍정적 인식(신뢰), ESG 실천기업 이용 의도에 관한 구체적인 문항 내용과 요인분석 및 신뢰도 분석을 한 결과는 다음 <표 4>와 같다.

분석 결과, KMO와 Bartlett의 검정에서 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 값이 모두 0.5 이상으로 변수 간의 상관관계를 확인하고 요인분석이 가능함을 검증할 수 있었다. Bartlett의 검정도 유의확률이 모두 통계적으로 유의(.000)함을 확인하였다. 또한 공통성(communality) 역시 모두 0.5 이상으로, 각 변수가 해당 요인에 의해 설명력을 지님을 확인하였다. 신뢰도 분석(reliability analysis)은 Cronbach's alpha 값이 0.6 이상이면 변수가 신뢰성 있다고 보는데, 본 연구에서 활용하고자 한 요인 모두 0.6 이상의 신뢰도를 나타냈다.

〈표 4〉 변수의 구성

변수			측정 문항 내용	요인 적재량	신뢰 계수
독립 변수	ESG 경영 & 참여 인식	Q3-1	소비자는 ESG 경영을 실천하는 기업이 생산하는 제품을 구매할 수 있을 것이다.	.857	.705
		Q3-2	소비자는 ESG 경영을 실천하는 기업이 생산하는 서비스를 구매할 수 있을 것이다.	.850	
		Q3-3	소비자는 ESG 경영을 실천하는 기업에 투자(예: 주식 구입 등)할 수 있을 것이다.	.833	
		Q3-4	소비자는 ESG에 특화된 금융상품(ESG 펀드, 사회적 책임 채권 등)에 투자할 수 있을 것이다.	.801	
	참여 정도 인식	Q5-1	현재 국내 기업들은 적극적으로 ESG 경영 계획을 수립하고 있다고 생각한다.	.901	.748
		Q5-2	현재 국내 기업들은 ESG 경영을 위해 적극적으로 자원을 할당(예: 투자 등)하고 있다고 생각한다.	.918	
		Q5-3	현재 국내 기업들은 적극적으로 ESG 경영을 실천하고 있다고 생각한다.	.906	
독립 변수	ESG 경영 정보 제공	Q9-1	나는 공공부문에서 기업의 ESG 경영 관련 정보(필요성, 활동 내용, 기대효과 등)를 충실히 제공하고 있다고 생각한다.	.880	.843
		Q9-2	나는 공공부문에서 기업의 ESG 경영 관련 긍정적인 정보와 부정적인 정보를 모두 제공하고 있다고 생각한다.	.860	
		Q9-3	나는 공공부문에서 기업의 ESG 경영 관련 정보를 일관성 있게 제공하고 있다고 생각한다.	.906	
		Q9-4	나는 공공부문에서 제공하는 기업의 ESG 경영 관련 정보가 사실에 기반하고 있다고 생각한다.	.865	
	기업 제공	Q8-1	나는 국내 기업들이 ESG 경영 관련 정보(경영 목적, 경영 성과, ESG 경영의 혜택 등)를 충실히 제공하고 있다고 생각한다.	.858	.833
		Q8-2	나는 국내 기업들이 ESG 경영 활동에 대한 긍정적인 정보와 부정적인 정보를 모두 제공하고 있다고 생각한다.	.826	
		Q8-3	나는 국내 기업들의 ESG 경영 관련 정보가 일관성 있게 제공되고 있다고 생각한다.	.889	
		Q8-4	나는 국내 기업들의 ESG 경영 관련 정보가 사실에 기반하고 있다고 생각한다.	.848	

〈표 4〉의 계속

변수			측정 문항 내용		요인 적재량	신뢰 계수
종속 변수	E S G 실천 기업 신뢰 & 이용	긍정적 인식	Q7-1	나는 ESG 경영을 실천하는 기업이 사회적으로 존경받을 만하다고 생각한다.	.904	.750
			Q7-2	나는 ESG 경영을 실천하는 기업은 신뢰할 만하다고 생각한다.	.913	
			Q7-3	나는 ESG 경영을 실천하는 기업에 대해 긍정적이다.	.907	
	이용 의도	Q19-1	나는 ESG 경영을 실천하는 기업의 제품이나 서비스를 이용할 것이다.	.889	.743	
		Q19-2	나는 ESG 경영을 실천하는 기업의 제품이나 서비스를 이용하기 위해 시간과 비용을 투자할 의사가 있다.	.904		
		Q19-3	나는 제품이나 서비스 이용 시, 기업의 ESG 경영 실천 여부를 우선적으로 고려할 것이다.	.897		

자료: 저자 작성

2) 상관분석

본 연구는 피어슨 상관분석(Pearson's correlation analysis)을 적용하여 변수 간의 상관성을 보고자 하였다. 각 문항에 대한 소비자의 인식을 동간척도(interval scale)로 측정하였으므로, 피어슨 상관분석을 적용하였으며 각 요인 간 상관분석 결과는 다음 〈표 5〉와 같다.

상관분석 결과를 살펴보면, 기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식은 국내 기업의 ESG 경영 수행 정도에 관한 인식(.167), 공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.118), 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.115), ESG 경영 실천 기업에 대한 긍정적 인식(.558), ESG 경영 실천기업 이용 의도(.428)에 모두 0.01 수준으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 보였다. 또 국내 ESG 경영 수행 정도에 관한 인식은 공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.549), 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.633), ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(.113), ESG 경영 실천기업 이용 의도(.283)에 모두 0.01 수준으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 보였다.

공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.791), ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(.136), ESG 경영

실천기업 이용 의도(.349)에 모두 0.01 수준으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 보였으며, 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식 역시 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(.134), ESG 경영 실천기업 이용 의도(.355)에 모두 0.01 수준으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 보였다. 마지막으로, ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식 역시 ESG 경영 실천기업 이용 의도(.485)에 0.01 수준으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 보였다.

〈표 5〉 상관분석 결과

	ESG 경영 참여 인식	ESG 경영 수행 인식	ESG 정보 공공 제공	ESG 정보 기업 제공	ESG 기업 긍정적 인식	ESG 기업 이용 의도
ESG 경영 참여 인식	1					
ESG 경영 수행 인식	.167**	1				
ESG 정보 공공 제공	.118**	.549**	1			
ESG 정보 기업 제공	.115**	.633**	.791**	1		
ESG 기업 긍정적 인식	.558**	.113**	.136**	.134**	1	
ESG 기업 이용 의도	.428**	.283**	.349**	.355**	.485**	1

주: ** p<.01
 자료: 저자 작성

3) 구조방정식 분석

본 연구는 가설을 검증을 위해 Amos 24를 활용하여, 구조방정식 모형을 분석(Structural Equation Modelling, SEM)하였다. 구조방정식 분석은 관측변수의 측정오차를 고려하고, 잠재변수 간의 구조계수를 확인할 수 있어 사회과학 및 행동과학 분야 내 활용도가 높다(배병렬, 2017; 김민정, 2022). 연구에서 제시한 구조방정식 모형은 크게 기업 ESG 경영과 참여에 관한 인식이 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식을 매개로 하여, ESG 실천기업에 관한 신뢰와 이용 의도에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다. 이에 따라 독립변수를 기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식과 국내 기업의 ESG 경영 수행 정도에 관한

인식으로 구성하였고, 매개변수는 공공부문이 제공한 기업경영 정보에 관한 인식과 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식으로 구성하였으며, 종속변수는 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식과 ESG 경영 실천기업 이용 의도로 구성하였다. 본 연구모형의 적합도는 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 모형 적합도 결과

적합도 지수	절대적합지수				기타
	CMIN	DF	P	CMIN/DF	RESEA
값	1454.758	154	.000	9.446	.053
기준	-	-	-	≤ 2.0	≤ 0.07

적합도 지수	증분적합지수				
	NFI	RFI	IFI	TLI	CFI
값	.967	.955	.970	.960	.970
기준	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9

자료: 저자 작성

구조방정식 모형의 적합도는 모형 자체의 적합도를 평가하는 절대적합지수(absolute fit index)와 기초모형과 비교해 제안모형이 어느 정도 향상을 보이는지 측정하는 증분적합지수(incremental fit index) 등을 통해 살펴볼 수 있다(배병렬, 2017). 먼저, 절대적합지수에 해당하는 CMIN(x^2) 값은 1454.758이고, P값은 .000으로 유의하였다. N이 3,000개였으므로 적합도의 기준은 N이 250개 이상이고 관측변수가 12개 이상 30개 이하인 모형을 기준으로 참고하였다. CFI와 TLI는 .92 이상일 경우, RMSEA의 값은 CFI가 .92 이상인 것과 함께 .07 이하일 경우 적합한 수치(배병렬, 2017)라 보았는데, 본 연구의 모형은 해당 기준을 충족하는 것으로 확인되었다.

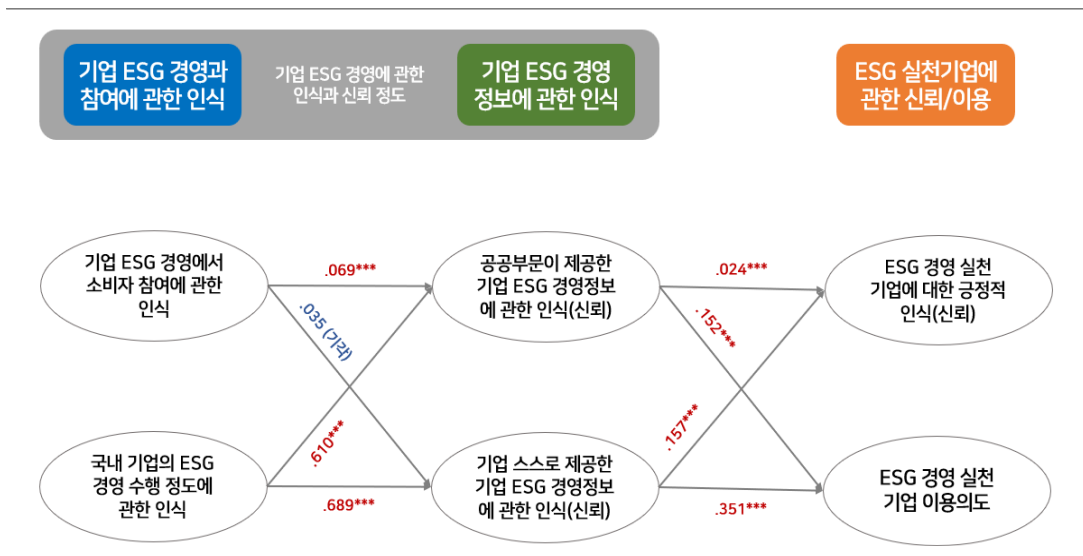
모형의 적합지수 중 CFI는 .970, TLI²⁾는 .960으로 모형이 적합함을 확인하였다. RMSEA는 중심 x^2 통계량으로 일반적으로 0.05에서 0.08의 범위를 보일 때 수용할 수 있는 것으로 간주하며 본 연구에서는 .07 이하일 경우 적합하다고 보았다. 본 연구모형의 RMSEA는

2) TLI의 경우, 탐색적 요인분석을 ML로 추정할 때 0요인 모델(zero factor model)에 비해 개선된 정도를 계량적으로 분석하고자 한 것으로, 0.92 이상을 좋은 지수로 받아들인다(김민정, 2022).

.053으로 적합함을 확인할 수 있었다. 증분적합지수에 해당하는 NFI는 기초모형과 비교해 제안모형이 어느 정도 향상되었는지 보고자 하는 것으로, NFI가 .967이라는 것은 기초모형과 비교해 제안모형이 96% 향상되었음을 의미한다. 일반적으로 0.90 이상을 기준으로 보아 이 또한 적합함을 확인할 수 있었다. 앞서 살펴본 CFI와 더불어 RFI, IFI 모두 제안모형과 기초모형을 비교하는 데 사용되는데, 값이 클수록 높은 수준의 적합도를 나타낸다고 볼 수 있다. RFI의 경우 0.90 이상이면 좋은 적합도로 판단하는데, 본 연구모형에서는 .955로 해당 기준을 충족함을 확인할 수 있었다. 또한 IFI도 0.90 이상이면 좋은 적합도로 판단하는데, 본 연구모형에서는 .970로 해당 기준을 충족하고 있음을 확인할 수 있었다.

구조방정식 모형의 분석 결과를 앞서 제시한 연구모형에 모수추정치(Estimate)를 기준으로 정리하여 제시하면 다음 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 구조방정식 모형 분석 결과



주: ***p<.001
자료: 저자 작성

분석 결과, 기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식은 공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.069)에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.039)에 관한 가설은 기각되는 것으로 나타났다. 이는 기업 ESG 경영에서 소비자가 직접 참여할 수 있다는 인식이 낮게 나타나는 것에도

영향을 미친 것으로 추정된다. 또 국내 기업의 ESG 경영 수행 정도에 관한 인식은 공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.610)과 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식(.689)에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(.024)에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났고, ESG 경영 실천기업 이용 의도(.152)에도 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(.157)에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났고, ESG 경영 실천기업 이용 의도(.351)에도 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

4) 매개효과 분석

본 연구는 기업 ESG 경영과 참여에 관한 인식이 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식을 매개로 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(신퇴)과 ESG 경영 실천기업 이용 의도에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식의 매개효과는 Sobel Test를 통해 검증하였다. 매개효과 검증 결과는 아래 <표 7>과 같다.

<표 7> Sobel Test 매개효과 검증 결과

구분	가설	Test statistic	p	매개효과
1	ESG 경영 참여 인식 → ESG 정보 공공 제공 → ESG 기업 긍정적 인식	1.04478767	.148	X
2	ESG 경영 참여 인식 → ESG 정보 공공 제공 → ESG 기업 이용 의도	3.11776205	***	○
3	ESG 경영 참여 인식 → ESG 정보 기업 제공 → ESG 기업 긍정적 인식	1.97111911	*	○
4	ESG 경영 참여 인식 → ESG 정보 기업 제공 → ESG 기업 이용 의도	2.03348021	*	○
5	ESG 경영 수행 인식 → ESG 정보 공공 제공 → ESG 기업 긍정적 인식	1.09021195	*	○
6	ESG 경영 수행 인식 → ESG 정보 공공 제공 → ESG 기업 이용 의도	5.96268124	***	○
7	ESG 경영 수행 인식 → ESG 정보 기업 제공 → ESG 기업 긍정적 인식	6.69590725	***	○
8	ESG 경영 수행 인식 → ESG 정보 기업 제공 → ESG 기업 이용 의도	12.16282235	***	○

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

자료: 저자 작성

분석 결과, 매개효과를 검증할 수 있는 8개의 경로에서 1개(ESG 경영 참여 인식 → ESG 정보 공공 제공 → ESG 기업 긍정적 인식)를 제외한 모든 경로에서 정(+)의 매개효과를 갖는 것으로 검증되었다.

5) 소결

본 연구는 요인분석 및 신뢰도 분석을 통해 설명력을 갖는 변수를 구성하였고, 변수 간의 상관성과 구조방정식 모형의 적합도 등을 통해 모형의 적합성을 확인할 수 있었다. 구조방정식 분석 결과, 기업 ESG 경영과 참여에 관한 인식은 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식에 정(+)적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 또 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적인 인식과 신뢰 향상에 기여함을 확인할 수 있었고, 이와 더불어 ESG 실천기업 이용 의도에도 정(+)적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이를 통해 기업 ESG 경영에서 소비자 참여를 도모하는 것, 국내 기업이 ESG 경영을 어떻게 실천하고 있는지 소비자가 알 수 있도록 하는 것, 그리고 ESG 경영 정보를 공시하고 알리는 것의 중요성을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 그러한 과정이 결과적으로 ESG 경영 실천기업에 관한 신뢰를 높이고, 더 많은 고객을 유치하는 데 영향을 준다는 측면에서 의미가 크다. 매개효과 분석에서도 8개의 경로 중 1개의 경로를 제외한 나머지 7개의 경로에서 기업 ESG 경영 정보 제공에 관한 인식이 매개효과를 갖는다는 것을 확인할 수 있었다. 이를 통해 ESG 경영 정보 제공이 갖는 의미와 중요성, 홍보를 통한 인식의 확산이 지속해서 필요하다는 점 등을 확인할 수 있었다.

8개의 가설 중 1개의 가설만 기각된 결과를 확인할 수 있었는데, 이 기각된 부분을 통해 기업의 ESG 경영에서 소비자의 참여에 관한 인식과 기업에서 제공한 ESG 경영 정보의 신뢰성 사이의 연결 부분이 단절되고 있는 것으로 분석되고 있다. 기업이 제공하는 ESG 경영 정보는 주로 투자자 보호 관점에서 이루어지고 있는 것으로, 기업의 자본조달을 위하여 생산된 정보로 보아 소비자가 이를 투명한 정보로 신뢰하기에는 한계가 있다고 여기는 것으로 볼 수 있다. 즉 기업에서 제공하는 ESG 경영 관련 정보가 기업의 가공된 홍보자료인 것으로 인식한다는 점도 고려할 수 있으며 기업의 평판 관리, 이미지 제고를 위한 수단으로 활용되어 정보의 신뢰성이 낮게 나타나는 것으로 볼 수 있다. 결국 기업이 제공하는 ESG 경영 관련 정보들의 신뢰성을 높이는 것이 ESG 경영 기업의 소비자 이용을 향상하게 하는 방안이 되며, 소비자가 직접 정보의 생산 및 유통 과정에 참여하는 방안을 마련하여 신뢰성

을 높이는 노력이 필요한 것으로 볼 수 있다.

기업은 다양한 정보 제공 채널을 운영하여 충실하게 정보를 제공하며, 소비자의 의견 개선 방법을 보장할 필요가 있다. 그러나, 기업(특히 중소 규모의 기업)이 개별적으로 이와 같은 체계를 갖추기는 현실적으로 어려움이 있으며 이 지점에서 공공부문의 통합적인 지원이 효과를 발휘할 수 있으리라 생각한다. 이에, 공공기관이 기업 ESG 경영을 지원하기 위해 추진한 사례를 살펴보고자 한다.

2. 기업 ESG 경영 활성화 관련 사례

지금까지 계량적인 분석 결과를 통해 기업 ESG 경영에 관한 소비자의 인식과 관계에 대해 살펴보았다. 기업 ESG 경영 활성화를 위해 소비자의 인식과 소비문화 형성에 주력하고 있는 한국소비자원이 수행한 사례를 핵심적으로 살펴보고자 한다. 한국소비자원은 ESG 경영 추진계획에서 3대 전략 방향에 따른 12개 전략과제를 추진하여 기관의 ESG 경영 목표를 달성하고자 하고 있으며, 이 중 기업의 ESG 경영 지원과 관련하여 ‘민간의 ESG 역량 강화를 위한 지원 확대’를 추진하고 있다. 구체적으로 협업 기관들의 ESG 경영과 관련하여 주도적인 역할 강화 지원하고 사회적경제 기업에 대한 소비자 인식 제고 방안을 마련하는 노력을 강화하고 있다. 특히 기관의 고유 사업을 통하여 중소기업의 소비자중심적 ESG 경영을 중점적으로 지원하고 있다. 보다 구체적으로, 한국소비자원의 ESG 전략과제 중 기업의 ESG 경영 활성화와 관련된 지원은 ‘기업의 소비자중심경영 확산’을 주제로 구체화 되고 있다. 이는 한국소비자원의 고유 사업 부분에 해당하며, ‘기업의 소비자중심경영 확산’에 관한 내용은 크게 기업 지원 온라인 플랫폼 운영, CCM 인증제도 활성화, 중소기업 대상 맞춤형 지원 및 네트워크 운영 등 3가지로 살펴볼 수 있다.

1) 기업 지원 온라인 플랫폼 운영

기업 지원 온라인 플랫폼 운영은 온라인 플랫폼을 통해 기업의 지속가능한 소비자중심경영을 지원하고 성과를 창출하도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 목적 달성을 위하여 해당 사업에서는 소비자 빅데이터 생산 및 제공, 소비자중심경영 콘텐츠 제작 및 배포, 기업 지원 온라인 플랫폼 홍보를 주요 사업내용으로 하고 있다.

소비자 빅데이터 생산 및 제공에서는 플랫폼을 통한 기업별, 품목별 소비자 빅데이터(상담,

피해구제, 분쟁조정, 위해정보) 및 소셜 데이터를 제공하고, 기업의 요구에 따라 기관 내·외부 데이터 분석을 기반으로 기업의 소비자중심경영 활동(리더십과 거버넌스, 지속가능한 소비 관리, 가치확산)에 활용할 수 있도록 분석보고서를 제작 및 제공한다. 또한 소비자중심경영 콘텐츠 제작 및 배포, 기업 지원 온라인 플랫폼 홍보를 통하여 기업의 소비자 빅데이터 활용사례를 적극 발굴 및 공유하고 대외 홍보를 적극적으로 지원하여 기업의 경영 활동에 실질적으로 활용할 수 있는 소비자 빅데이터 제공 및 성과 창출을 유도하고, 기업의 소비자중심경영 역량 및 시장 경쟁력 강화를 도모하고 있다.

2) CCM 인증제도 활성화 및 중소기업 대상 맞춤형 지원

한국소비자원은 CCM 인증제도 운영을 통해 이 제도의 신뢰성 향상을 위한 심사기준 개선 검토, 심화 교육과정 개설, 정기교육 커리큘럼 개선 등을 통해 인증기업의 소비자중심경영 역량 강화를 지원하는 노력을 수행하고 있으며, 우수 인증기업 사례를 발굴하고 지속적인 홍보를 통해 인증을 확산하고 있다. 중소기업을 대상으로 소비자중심경영 현황을 파악하고 기업별 특성에 따라 맞춤형 지원 전략을 수립, 기관 보유 역량(빅데이터, 동반성장협의체, 콘텐츠 등)을 활용한 소비자중심경영을 지원하며 소비자중심의 ESG 경영 지원 사업을 함께 발굴·추진하고 있다.

구체적으로 중소기업을 대상으로 기초데이터 분석, 현장 점검 등을 통해 기업의 소비자중심경영-ESG 역량을 평가 및 분석하여 지원 전략을 수립하고 있으며, 역량진단 결과를 기초로 멘토링 등을 통하여 기업 간 네트워크 구축 등의 맞춤형 지원을 제공하고 있다. 또한 인적·물적 한계로 소비자중심경영-ESG 경영에 한계가 있는 중소기업이 희망할 경우, 전문가 매칭을 통하여 이를 지원하고 있다.

이와 같은 기업 지원을 통하여 특히 중소기업의 소비자중심경영-ESG 경영을 지원하고 있으며, 기업의 ESG 경영 체계 구축 및 문화 확산을 지원하고 있다.

3) 기업 지원을 위한 대내·외 네트워크 운영

대내·외 네트워크 기반의 전략적 지원을 통해 기업이 소비자중심경영을 적극적으로 실현하고 대-중소기업 간 상생협력 문화 조성 유도하기 위한 사업을 지속해서 수행하고 있으며, 이러한 사업 내용은 소비자중심경영 우수 기업으로 구성된 ‘대-중소기업 동반성장협의체’ 운영으로 더욱 구체화되고 있다. 이를 통하여 중소기업 대상 1:1 멘토링, 벤치마킹,

CCM 인증 도입 지원이 이루어지며, 기업의 소비자중심경영 문화 확산 및 기업 실천력 제고를 위한 지원과제 공동 발굴 및 추진이 이루어지고 있다.

위와 같이 한국소비자원은 소비자-기업과 직접적으로 이어지는 기관의 특성상 기업의 사회적 책임, ESG 경영을 지원하기 위한 구체적인 사업을 추진하고 있다. 특히 기업의 ESG 경영 활성화를 위하여 기업 ESG 경영 정보의 신뢰성을 높이기 위한 수단으로 CCM 인증 제도를 적극적으로 활용하도록 유도하고 CCM 인증제도의 대국민 홍보 강화를 통하여 CCM 인증을 받은 기업의 사회적 책임에 대해 국민과 소비자가 신뢰할 수 있는 생태계를 만들어 가고자 한다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 '공공기관이 기업 ESG 경영을 활성화하는 데 협력·수행할 수 있는 역할은 무엇인가?'라는 연구 질문을 기반으로 혼합연구를 설계하였다. 이론적·제도적 검토를 통해 ESG의 개념과 흐름에 관하여 정리하고, 최근 강조되고 있는 ESG 경영 및 정보공시에 관한 내용과 관련 선행연구를 핵심적으로 살펴보았다. 최근 소비자의 인식 변화가 기업의 경영과 지속가능성에도 영향을 미치게 되면서 기업은 ESG 경영과 같은, 기존에 고려하지 않았거나 부수적이었던 사항들을 중점적으로 고려할 수밖에 없는 상황 변화에 직면하게 되었다. 이러한 배경에서 본 연구는 기업 ESG 경영에 관한 소비자의 인식을 구조방정식 모형을 통해 분석하고, 관련 사례를 함께 제시하는 형태의 혼합연구로 수행하였다.

앞서 기업 ESG 경영과 참여에 관한 인식이 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식을 매개로 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적 인식(신뢰)과 ESG 경영 실천기업 이용 의도에 미치는 영향을 계량적으로 분석하고 소결을 통해 정리한 바 있다. 분석 결과를 살펴보면, 기업 ESG 경영과 참여에 관한 인식은 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식에, 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식은 ESG 경영 실천기업에 대한 긍정적인 인식과 신뢰 향상에 기여함을 확인할 수 있었고, 이와 더불어 ESG 실천기업 이용 의도에도 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이를 통해 기업 ESG 경영에서 소비자 참여를 도모하는 것, 국내 기업이 ESG 경영을 어떻게 실천하고 있는지 소비자가 알 수 있도록 하는 것, 그리고 ESG 경영 정보를 공시하고 알리는 것의 중요성을 확인하였다. 이러한 과정이 결과적으로 ESG 경영 실천기업에 관

한 신뢰를 높이고, 더 많은 고객을 유치하는 데 영향을 준다는 측면에서 의미 있는 검증 결과라 볼 수 있다. 매개효과 분석에서도 8개의 경로 중 1개의 경로를 제외한 나머지 7개의 경로에서 기업 ESG 경영 정보 제공에 관한 인식이 매개효과를 갖는다는 것을 확인할 수 있었다. 이를 통해 ESG 경영 정보 제공이 갖는 의미와 중요성, 홍보를 통한 인식의 확산이 지속해서 필요하다는 점 등을 확인할 수 있었다.

또한 8개의 연구 가설 중 '기업 ESG 경영에서의 소비자 참여에 관한 인식이 기업 스스로 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식에 미치는 영향(가설 2)'만 기각된 부분을 확인할 수 있었다. 이 기각된 부분을 통해 기업의 ESG 경영에서 소비자의 참여에 관한 인식과 기업에서 제공한 ESG 경영 정보의 신뢰성 사이의 연결 부분이 단절되고 있음을 확인하였고, 해당 결과가 기업 ESG 경영에 있어서 소비자가 참여할 수 있는 부분에 관한 인식이 낮은 것에서 비롯되었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 기업이 제공하는 ESG 경영 관련 정보들이 이미지 제고나 홍보 수단에만 국한된 것이 아닌 신뢰성 있는 자료로 구축되게 하는 것이 중요하고, 소비자가 직접 정보의 생산 및 유통 과정에 참여하는 방안을 마련하여 신뢰성을 높이는 노력이 필요한 것으로 볼 수 있다. 그 과정에서 기업(특히 중소 규모의 기업)이 개별적으로 이와 같은 체계를 모두 갖추기는 현실적으로 어려움이 있으므로, 공공부문의 통합적인 지원이 효과를 발휘할 수 있으리라 생각한다. 공공기관이 관련 분야를 대상으로 기업 ESG 경영에 있어 기업의 ESG 경영과 관련된 정보의 신뢰성을 높이는 활동이 필요하며, 이를 위해 소비자가 직간접적으로 참여할 수 있음을 알리고, 소비자가 영향을 미치고 있는 부분은 무엇인지 안내하는 역할을 보완할 필요가 있다는 점을 발견할 수 있었다. 구체적인 방안 모색을 위하여 이 부분에 관해 한국소비자원의 '민간의 ESG 역량 강화를 위한 지원 확대' 사례를 보완적으로 제시하였다.

구조방정식 분석 결과에서 '기업 ESG 경영에서 소비자 참여에 관한 인식이 공공부문이 제공한 기업 ESG 경영 정보에 관한 인식에 미치는 영향(가설 1)'에 있어서는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 매개효과를 검증하는 데 있어서 8가지의 경로 중 1개의 경로(ESG 경영 참여 인식 → ESG 정보 공공 제공 → ESG 기업 긍정적 인식)만 매개효과가 없는 것으로 나타났다. 이를 제외한 7개의 경로에서 모두 정(+)의 매개효과가 있는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석 결과를 통해 ESG 경영 정보가 결과적으로 기업에 대한 신뢰와 이용 의도에 영향을 미치는 매개 요인이 될 수 있음을 확인한 만큼 경영 정보를 투명하고 체계적으로 관리해야 할 필요성과 중요성이 다시금 강조된다고 볼 수 있다. 사례에

서 제시한 한국소비자원의 CCM 인증제도와 같은 방안 등을 활용하면 공공부문이 기업의 활동을 인증함으로써 신뢰성 확보 측면을 지원하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

기업 ESG 경영 활성화를 위한 구체적이고 실무적인 사례로 한국소비자원의 ESG 경영 실천사례를 중심으로 살펴보았다. 한국소비자원의 ESG 전략과제 중 기업의 ESG 경영 활성화와 관련된 지원은 ‘기업의 소비자중심경영 확산’을 주제로 구체화되고 있다. 상기 설명한 바와 같이 이들은 기업의 ESG 경영을 활성화하고 대국민 신뢰성을 제고하기 위한 방안으로 기능하고 있으며, 해당 내용이 공공기관의 역할로서 충분치는 않으나 필요한 내용으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 그럼에도, 차후에 기업의 ESG 활성화와 신뢰성 확보를 위하여 소비자가 기업의 ESG 경영에 참여할 수 있도록 지원하는 방안에 대한 고민은 필요할 것으로 판단된다.

결론적으로, 공공기관이 기업 ESG 활성화를 위해 기여할 수 있는 방안을 다시 한 번 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 소비자가 기업의 ESG 경영에 참여할 수 있도록 하는 방안을 모색하고 참여의 기회를 확장시킬 필요가 있다. 공공기관의 ESG 경영에서 대국민 의견수렴 등과 같이 시민참여의 기회를 마련하는 부분들이 포함된 경우가 많은데, 이러한 사례를 네트워크 및 협력을 통해 유관 기업과 공유하는 것, 기업의 ESG 경영에 국민이 참여할 수 있도록 지원하는 것(홍보, 참여기회 확대 등) 등이 필요하다. 둘째, ESG 경영에 관해 제공하는 정보가 더욱 더 신뢰성을 가질 수 있도록 공공부문은 인증제도 등을 강화하여 대국민 신뢰성 제고 방안을 지원하는 것이 필요하다. 본 연구는 CCM 인증제도를 사례로 언급하였는데, 이러한 인증제도를 적극적으로 활용하여 소비자가 좀 더 신뢰하고 소비생활에 참고할 수 있도록 하는 노력이 보완될 필요가 있다. 셋째, 공공부문이나 기업 스스로 제공하는 기업 ESG 경영 정보를 이해하고 활용할 수 있도록 하는 측면에서 공공부문의 정보 제공 및 관리의 노력이 필요하겠다. 결과적으로 ESG 경영 정보에 관한 소비자의 인식이 해당 기업의 신뢰와 향후 이용 여부에 긍정적인 영향을 미친다는 점에 주목하여, 정보의 투명한 관리와 활용방안 등에 대한 고민을 함께할 필요가 있다.

본 연구는 데이터가 많이 공유되지 않은 주제를 연구하면서 2차 자료를 활용하면서, 요인의 구성에 한계를 지닌다. 다만, 단일 지표를 활용하지 않고 요인분석 등을 통해 검증을 거쳐 변수를 구성해 분석을 시행하였고, 자료의 해석에 관한 부분을 보완하기 위해 사례를 제시하는 등으로 보완하고자 하였다. 현재 연구에서 소비자를 대상으로 기업 ESG 경영에 관한 인식을 묻고 있으나 후속연구에서는 공공부문의 ESG 경영에 관한 인식조사를 통해

결과를 확인하고 비교·분석한다면, 향후 추진전략 및 계획 수립에 도움이 되리라 생각한다. ESG가 전 세계적으로 강조되고 있는 만큼, 이해관계자와 더욱 적극적으로 소통하고 참여하는 기회를 마련하여 기업의 ESG 경영 활성화에 효과적인 기여가 될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 공일종·정윤하·이수현·이광배 (2023). 국내 물류기업의 ESG평가 비교분석 연구. **인문사회** 21, 14(3): 5827-5840.
- 김도관 (2022). 부산지역 기업의 ESG 경영 활성화. 부산연구원 BDI 정책 포커스, 415: 1-16.
- 김민정 (2022). 사회신뢰가 환경 및 에너지 문제 인식의 강화에 미치는 영향 분석. **한국정책연구**, 22(3): 79-104.
- 김형중·이호영·최동준 (2023). 기업의 사회적 가치 측정 사례를 통한 지속가능경영 활성화 방안 연구: 삼성과 SK그룹 사례를 중심으로. **윤리경영연구**, 23(1): 71-97.
- 대한상공회의소 (2021). ESG 경영과 기업의 역할에 대한 국민인식조사.
_____ (2022). MZ세대가 바라보는 ESG 경영과 기업인식 조사.
- 박혜진·이지윤·왕박한 (2022). 국내 기업의 ESG 위원회 도입 결정요인에 대한 연구. **경영컨설팅 연구**, 22(3): 13-24.
- 배병렬 (2011). **AMOS 19 구조방정식 모델링: 원리와 실제**, 서울: 도서출판 청람.
- 이갑수 (2021). ESG, 기업경영의 뉴 패러다임. Samsung SDS 인사이트 리포트.
_____ (2023). 글로벌 ESG 공시 표준화를 이끄는 IFRS 지속가능성공시기준. Samsung SDS 인사이트 리포트.
- 이보한·이금노 (2022). **ESG 경영 관련 소비자 인식 및 권익 제고 방안 연구**. 한국소비자원 정책연구보고서, 22-13.
- 이훈영 (2006). **SPSS를 이용한 데이터 분석**, 서울: 도서출판 청람.
- 정우영·이현균 (2022). 해운기업의 ESG 경영에 관한 주요 동향과 시사점. **한국해법학회지**, 44(3): 51-104.
- 최윤애·김경연 (2023). 뷰티 기업의 ESG경영이 소비자 행동의도와 고객인게이지먼트에 미치는 영향. **한국화장품미용학회지**, 13(2): 239-250.
- 최선영 (2023). 중소기업의 ESG 경영 활성화를 위한 환경관련 인증제도 개선방안. **환경법과 정책**, 31(3): 125-152.
- 최창호·유연우 (2017). 탐색적 요인분석과 확인적 요인분석의 비교에 관한 연구. **디지털융복합연구**, 15(10): 103-111.

한국소비자원 (2022). 제2회 ESG 경영 위원회 안건(내부자료).

_____ (2023). 2023년 한국소비자원 ESG 경영 추진계획(내부자료).

허종호·박병규·김리아·김태민·홍재원 (2023). 소비자 관점의 ESG경영 척도개발 및 타당화. **소비자학연구**, 34(2): 99-127.

〈외국 문헌〉

GRI(Global Reporting Initiative) (2019). Business reporting on the SDGs: Integrating the SDGs into Corporate Reporting: A Practical Guide.

_____ (2022a). Linking the SDGs and the GRI Standards.

_____ (2022b). GRI Annual Sustainability Report 2022: Towards a global comprehensive reporting system.

IFRS (2023). IFRS Sustainability Standards Navigator.

SASB Standards (2018). SASB Standards Application Guidance.

_____ (2023). SASB Standards(77개 산업 분야 기반).

UN Global Compact (2004). Who Cares Wins - Connecting Financial Markets to a Changing World.

_____ (2015). Guide to Corporate Sustainability.

UN PRI (2006). Environmental, social and governance issues.

〈온라인 자료〉

GRI(Global Reporting Initiative) (2022). GRI Standards (Full Set of GRI Standards). <https://www.globalreporting.org/how-to-use-the-gri-standards>

_____ (2023). <https://www.globalreporting.org/>

SASB(Sustainability Accounting Standards Board). (2023). <https://www.sasb.org/>

UN Global Compact. (2023). The Ten Principles of the UN Global Compact. <https://unglobalcompact.org/>

UN PRI. (2023). Environmental, social and governance issues. <https://www.unpri.org/sustainability-issues/environmental-social-and-governance-issues>

투 고 일: 2023년 12월 1일

심 사 일: 2023년 12월 4일

게재확정일: 2023년 12월 8일

(Abstract)

Exploration of the Role of the Public Sector in Promoting Corporate ESG Management: Analysis of Consumer Perceptions of Corporate ESG Management and the Case of Korea Consumer Agency

Minjeong Kim, Jinyoul Kim, Hoseok Jang

This mixed-methods study investigated the involvement of public institutions in promoting corporate ESG(Environmental, Social and Governance) management in the government-business relationship through an analysis of data from Research on Measures to Enhance Consumer Awareness of and Interest in ESG Management' regarding possible relationships between awareness and participation in corporate ESG management and positive perceptions of companies that practice ESG management. The study aimed to determine the impact of awareness of corporate ESG management information on trust in these companies and applied structural equation modelling(SEM) to examine the impact of ESG management practice companies on the intention to use them. As an illustration of the Korea Consumer Agency's efforts to enhance private ESG capacities, an online platform has been established to provide ESG support to companies, alongside the CCM(Consumer Centered Management) certification system activation; additionally, customized support and network operations for small and medium-sized enterprises were introduced in a combined effort to revitalize corporate ESG management within public institutions. The outcomes of this approach offer insights into effective methods for contributing to corporate ESG.

In order for public institutions to contribute to the revitalization of corporate ESG, it is necessary first to establish measures and expand opportunities for consumers to participate in corporate ESG management. Second, a public sector certification system should be implemented to enhance the reliability of information on ESG management. Finally, efforts must be made to provide and manage ESG management information, which is to be provided by both the public sector and companies.

Keywords: Corporate ESG management, Public Sector Support, Korea Consumer Agency, Consumer engagement

공공기관 유사행정규제 개선의 효과에 관한 연구*

박규동** · 김주찬***

초 록

본 연구는 공공기관 유사행정규제의 개선 효과를 분석하고자 한다. 이를 위해 유사행정규제의 개념, 특징, 쟁점을 검토하고 유사행정규제 완화의 기대효과와 선행연구를 정리한다. 분석에서는 1,886개의 중소기업을 대상으로 측정한 「2021 기업활력 제고지수 조사」 자료를 활용하여 유사행정규제 완화의 성과가 기업의 종합성과에 미치는 영향을 구조방정식 모형으로 분석하였다. 분석 결과, 기관 만족도가 기업활력 인식에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났지만, 규제 유연화 인식이 기업활력 인식에 주는 영향은 공기업과 준정부기관이 다소 차이를 보였다. 본 연구는 한국 중소기업의 경쟁력 확보와 기업활동의 자유를 보장하기 위한 공공기관 유사행정규제 개선의 효과를 실증분석하여 시의성 있는 시사점을 제공한다는데 의의가 있다.

주제어: 공공기관, 유사행정규제, 구조방정식 모형

I. 서론

지난 25년 동안 규제개혁이 꾸준히 진행되어 왔다. 역대 정부는 규제관리체제를 구축해 왔고, 기존 규제의 타당성과 합리성을 검토하여 규제의 품질을 향상시키며 불필요한 규제를 개선하는 일에 적극적이었다. 그러나 규제개혁과 규제완화를 위한 정부의 노력을 국민과

* 이 연구는 2021년도 중소기업 옴부즈만의 「공공기관 기업활력 제고기반 조성연구」 연구비 지원을 받아 수행한 연구를 수정하여 작성한 것입니다.

** 제1저자: 미국 콜로라도대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 광운대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주 연구분야는 환경 정책, 과학기술 정책, 정책평가 등이다. (gdpark29@kw.ac.kr)

*** 교신저자: 미국 조지워싱턴대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 광운대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 한국조세재정연구원 및 한국행정연구원의 초빙연구위원을 역임하였으며 주요 연구분야는 정부재정, 규제 정책, 공공기관 등이다. (jckim@kw.ac.kr)

기업이 체감하는 정도는 여전히 낮은 것으로 평가된다(전국경제인연합회, 2022). 정부 차원에서 자유로운 경제활동을 보장하기 위한 노력을 수행하고 있으나 문제는 기업을 위한 규제개선 작업 중 핵심적인 규제, 즉 기업 대다수가 공통으로 지적하고 애로를 호소하는 규제 개선에 정부와 공공기관의 노력이 여전히 제한적이었다는 점이다. 소위 핵심규제의 개선이 어려운 이유는 이를 둘러싼 다양한 이해관계가 존재하기 때문이다. 정부는 이를 개선하는 작업에 수반되는 이해관계를 조정하는 데 상당한 부담을 느끼기 마련이고 따라서 규제 개선에 소극적인 태도를 보일 수밖에 없다(한국규제학회, 2021).

이토록 규제개선이 어려운 환경 속에서 공공기관이 집행하는 유사행정규제에 대한 규제 개혁 논의가 시작된 것은 비교적 최근이라 할 수 있다. 유사행정규제는 공공기관이 정부로부터 공적인 업무를 위임받아 기관의 내부 규정이나 방침을 통해 운영되므로 법령이나 조례·규칙에서 규정하는 사항은 아니다. 그러나 행정규제와 유사하게 공공의 목적을 위해 기관의 서비스를 이용하는 민간과 기업의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 등 직접적인 영향을 받게 되어 실질적인 규제로 작용한다. 그럼에도 공공기관의 유사행정규제에 대한 관리가 체계적이지 못하여 규제개선을 추진하는 데 어려움이 있다. 특히, 공공기관별로 유사행정규제의 목적이 상이하고 규제집행 방식이 기관 고유의 내규와 방침을 따른다는 특수성이 결합되어 있다 보니 유사행정규제의 타당성을 심사하고 이에 대한 개선방안을 찾는 것이 쉽지 않다(이혁우, 2019).

본 연구는 공공기관의 유사행정규제 완화의 효과를 실증적으로 분석하고자 한다. 기존 연구는 정부를 비롯한 공공기관의 규제현황 및 행태에 대한 피규제자의 인식을 측정하는 것을 중심으로 한 기술적 작업에 주로 집중되어 있다. 무엇보다도 유사행정규제의 완화가 피규제자인 기업에 어떤 방식으로 영향을 주는지에 대한 연구 결과가 부족하다. 이에 본 연구는 양적분석을 통해 규제완화가 어떤 경로를 통해 기업에 활력을 가져다주는지 살펴보고자 한다.

분석을 위해 「2021년 기업활력 제고지수 조사」 자료에 있는 중소기업 1,886개 사의 인식자료를 활용하였다. 「2021년 기업활력 제고지수 조사」 자료는 중소기업을 대상으로 정부를 비롯한 공공기관의 기업활동 활성화를 위한 정책적 노력에 대한 인식을 측정하였다. 이러한 중소기업의 인식자료로 수집된 변수를 활용하여 공공기관의 중소기업 지원정책, 규제 유연화, 행태 공정화가 규제기관(공공기관)에 대한 만족도를 매개하여 기업의 활력에 미치는 영향을 분석한다.

II. 유사행정규제에 대한 이론적 검토

1. 유사행정규제의 개념과 특성

유사행정규제는 법으로 정의되는 개념은 아니다. 「행정규제기본법」상으로 국가나 지방자치단체가 주체가 아닌 공공기관의 규제는 정부의 규제관리 범위에 속하지 않기 때문이다(김준현, 2023). 국내에서 유사행정규제는 정부 산하기관, 유관단체, 법인, 협회 등 공기업, 준정부기관, 준공공기관이 각종 정관과 내규 등을 통해 국민과 기업에 부담을 주거나 의무를 부과하는 것으로 정의된다(국무총리실, 2005). 공공기관의 규제의 경우, 그 성격상 정부의 사무를 위탁받아 수행하거나 법적으로 독점적인 지위를 인정받는 경우가 많으므로 실질적으로 정부와 같은 권한으로 규제를 집행하거나 공공재나 공공서비스를 제공하는 등 공적인 성격이 매우 강한 특징을 갖는다(이혜영 외, 2011). 유사행정규제를 집행주체 중심으로 정의하기도 하는데, 이혁우(2019)는 유사행정규제를 ‘민간끼리의 동등한 계약관계와는 상이한 규제적 관계를 유발하는 공공기관이 만든 규칙, 지침 또는 사업조건’으로 정의하기도 한다.

이러한 공공기관의 유사규제는 기업에 매우 다양한 형태로 적용된다. 이를 피규제자에게 가하는 규제 내용 중심으로 살펴보면, 공공기관이 계약을 맺거나 기관의 서비스를 이용하는 기업에 기업의 사업수행 여부를 결정하는 과정에서 적용되는 권리 제한(기준 설정, 사전 제출서류 요구, 자격조건, 평가인증, 허가 등)이 있을 수 있고, 행위적 의무(교육, 금지, 신고, 행위의무, 보고, 자료제출 등)와 금전적 의무(보험, 책임, 부가요금, 부담금, 수수료 등)를 기업에 부과할 수도 있다. 적용되는 시점에 따라 이러한 규제의 적용을 사전적으로 할 수도 있고 사후적으로 할 수도 있다(이혜영 외, 2011). 규제를 집행하는 공공기관의 업무와 내용의 관점에서 살펴보면, 위임사무 수행 세부 기준 및 절차, 고객응대기준 및 절차, 금전적 부담 등으로 분류할 수 있다(이혁우, 2019). 위임사무 수행 세부 기준 및 절차는 다시 인증을 수행하기 위한 세부 기준, 정책자금의 집행을 위한 지원조건, 법정의무를 대행하는 사무의 집행 기준, 공공서비스 제공을 위한 응대 기준으로 세분화할 수도 있다(이혁우, 2019).

이러한 개념 정의를 토대로 유사행정규제의 특성을 다음과 같이 정리할 수 있다(김준현, 2023). 첫째, 이러한 규제의 주체는 정부나 민간이 아닌 공공기관이며, 이는 정부의 광범위한 활동에 속한다고 볼 수 있다. 둘째, 유사행정규제는 법령과 같은 형식을 취하지 않고,

공공기관의 정관, 규정, 약관, 세칙과 같은 내규의 형태를 취한다. 셋째, 유사행정규제가 법령이 아닌 내규 형태로 존재하기 때문에, 이러한 규제가 구속력을 갖기 위해서는 공공기관의 업무, 사업, 목적 달성에 필요한 사항을 규정하여야 한다. 넷째, 유사행정규제는 민간과 기업 등 외부 이해관계자에게 영향을 미치는 규제적 성격을 갖는다. 다섯째, 유사행정규제의 대상은 국민이나 기업 등 외부 이해관계자여야 하며, 공공기관 내부의 인사규정이나 조직규정은 구성원에게만 영향을 미치므로 유사행정규제로 분류되지 않는다.

2. 유사행정규제 개선의 기대효과

정부규제와 마찬가지로 유사행정규제는 이론상으로는 가치중립적인 것으로 이해할 수 있다(이혜영, 2018). 규제가 합목적성과 비용 대비 높은 편익이 발생하는 등 규제가 타당성을 갖는 한 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 것은 불가피하다고 할 수 있다. 공공기관의 유사행정규제가 정부로부터 위임·위탁받은 업무를 수행한다는 점에서 가치중립적인 것으로 볼 수 있다. 다만, 법으로 규정하는 행정규제가 아니므로 공공기관이 집행하고 어느 정도의 재량권도 갖는 규제라는 점은 정부규제와 차별화된 점으로 볼 수 있다.

하지만 시대와 환경이 변화하면서 기존의 규제가 타당성을 상실하여 낡은 규제 또는 불합리한 규제로 평가받을 수 있다. 그렇다 할지라도 공공기관과 상호작용하는 기업은 이러한 기준을 준수하고 의무를 질 수밖에 없는 강제성을 갖는다. 공공기관의 경우, 이런 불합리한 규제를 개선할 유인이나 필요성을 상대적으로 덜 느낄 수 있다(이혁우, 2019). 이는 공공기관이 제도적 독점성을 갖기 때문이다. 즉 공공기관의 독점은 법으로 보장받는 경우가 많고, 기관의 사업 또한 정부로부터 위탁받아 수행하는 경우가 많아 유사행정규제의 존재가 제도적으로 보장된다. 이런 상황에서는 공공기관이 자연스럽게 현실과 괴리되는 유사행정규제를 인지하고 개선하는 과정이 더딜 수 있다. 불합리한 공공기관 유사규제가 장기간 개선 과정 없이 적용되는 예가 흔한 이유는 바로 이 때문이다.

따라서 유사행정규제를 개선할 경우 정부규제 개선과 유사한 효과를 기대할 수 있을 것으로 추론할 수 있다. 선행연구에 따르면 정부규제의 완화가 기업의 지속가능성, 혁신활동, 및 경쟁력 향상에 이바지할 것으로 예측할 수 있다. 유사행정규제의 개념과 특성을 토대로 유사행정규제의 개선이란 결국 '기업의 지속가능성, 혁신활동, 및 경쟁력 향상을 촉진하기 위해 규제를 개선하여 기업활동을 자유롭게 보장하는 환경 조성을 위한 공공기관의 노력'으로 정의할 수 있다.

기존 연구에서는 기업을 대상으로 한 규제를 개선하는 것이 신생기업의 진입과 서비스 개발 활동을 촉진하고, 혁신 및 R&D 활동을 촉진하고, 기업의 생산성을 높이며, 기업의 일자리 창출도 증가시키는 등 긍정적인 효과를 갖는 것으로 본다(박규동·김주찬, 2022). 다만, 규제 개선의 효과는 기업 활동을 직접 지원하는 정책적 노력보다는 수동적인 측면이 강하기 때문에, 긍정적인 효과의 강도는 낮은 것으로 알려져 있다(중소기업 옴부즈만, 2021). 따라서, 유사행정규제를 완화할 경우 긍정적인 효과를 예측할 수 있고, 기업의 활동을 지원하는 정책적 노력보다는 작을 것으로 기대할 수 있다.

Ⅲ. 연구모형

본 연구는 유사행정규제 완화의 영향을 분석하기 위해 기업의 규제 민원에 대한 조사 자료를 통계적으로 분석하였다. 「2021년 기업활력 제고지수 조사」에 참여한 1,886개 기업의 데이터를 활용하여, 구조방정식 모델을 통해 중소기업의 유사행정규제에 대한 경험이 공공기관에 대한 만족도를 매개로 하여 그들의 활력에 어떤 영향을 주는지 분석하고자 한다. 이를 위해, 횡단면 자료를 사용하여 유사행정규제 민원 인식을 규제 유연화, 행태 공정화, 지원 효율화로 구분하고, 이러한 인식과 기업활력 인식 간 관계를 탐색한다.

기업활력 제고지수 측정은 기업활력의 개념을 새롭게 정의하고 측정 방식을 개선하고자 하기 위한 목적으로 이루어졌다(한국규제학회, 2021). 지수 측정을 위해, 2021년 11월부터 12월까지 다양한 기관을 대상으로 한 기업 설문조사를 진행하였다. 이 조사는 2018년에서 2020년 사이 기업이 경험한 규제기관의 규제·규제기관의 행태·정책적 지원 등에 대한 인식을 포함하며, 전화·온라인·팩스 조사 등 다양한 방식으로 실시되었다.¹⁾

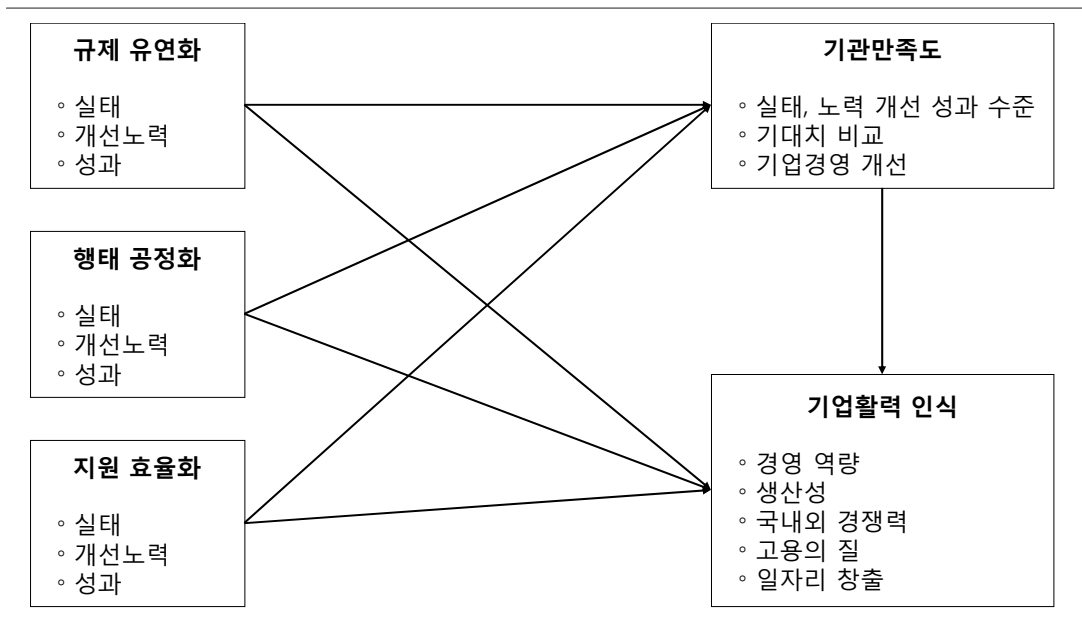
본 연구는 규제 유연화에 대한 지표를 연구 변수로 사용하여 기업의 활력에 대한 인식을 분석하기 위한 구조방정식 모델을 구축하였다. 구조방정식 모델을 설정하는 목적은 기관의 규제 개선 노력이 어떤 과정을 거쳐 어떤 효과를 갖는지를 분석하는 것이다. 2021년 기업활력 제고지수 조사 자료는 유사행정규제 민원 인식, 유사행정규제 만족도, 기업활력 인식이 각각 9개 지표 31개 문항, 3개 지표 3개 문항, 6개 지표 6개 문항으로 구성되어 있다. 이들 지표와 문항은 앞서 이론적 논의의 대상이 되었던 유사행정규제 민원 인식과 기업활

1) 글로벌리서치가 이 설문조사를 맡았으며, 신뢰수준 95%에서 표본오차 $\pm 1.23\%$ 포인트로 나타났다.

력을 개념화하고 조작화한 후 이를 측정하기 위한 문항들이다.

2021년 조사에서는 중소기업을 대상으로 규제기관의 규제 유연화, 행태 공정화, 지원 효율화 측면에서의 실태, 개선노력, 성과에 대한 인식을 측정하였다. 또한, 2021년 조사 자료에서 응답 기업의 특성으로서 기업의 업력, 업종, 기업 유형, 매출액 규모, 업태 정보를 분석에 사용하였다. 기업활력 인식 영향요인을 평가하기 위한 본 연구의 분석 틀은 [그림1]과 같다.

[그림 1] 연구의 분석 틀



자료: 저자 작성

변수에 대한 측정지표는 <표 1>과 같고 모든 측정 문항은 리커트 5점 척도로 질문하였다. 규제 유연화는 중소기업의 활동을 돕기 위하여 공공기관이 산업 환경 변화 등에 맞춰 규제를 개선하거나 합리화하였는지를 측정하였다. 이러한 규제 유연화를 기관의 규제 실태, 개선노력, 성과로 분류하여 9개의 세부 질문으로 측정하였다. 단, 탐색적 요인분석에서 타당성이 떨어졌던 문항(규제이행의 부담도)를 제외한 11개 문항으로 분석을 진행하였다. 행태 공정화는 공공기관 담당자가 규제, 정책, 제도 등 각종 업무처리를 함에 있어 적극 행정을 하였는지, 공정하게 업무처리를 하는지를 측정하였다. 이러한 행태 공정화를 기관 담당

자의 실태, 개선노력, 성과로 분류하여 11개의 질문으로 측정하였다. 지원 효율화는 기업의 자유로운 활동을 보장하고 기업 친화적 경영환경 조성을 위해 공공기관이 각종 기업지원 정책·제도 등을 실효성 있게 추진하고 있는지를 측정하였다. 지원 효율화를 기관의 지원정책·제도의 실태, 개선노력, 성과로 분류하여 10개 질문으로 측정하였다. 단, 탐색적 요인 분석에서 타당성이 떨어지는 문항(지원정책·제도 참여의 부담도)을 제외하였다.

만족도는 기관의 업무특성과 현실 여건을 고려할 때 기관의 규제·행태·지원의 실태, 노력, 개선성과에 대한 평가, 기업의 기대치, 기업 경영에 미치는 영향을 3개의 질문으로 측정하였다.

기업활력 인식은 공공기관의 기업정책(지원제도 등), 규제 개선, 행태 공정화 등이 기업의 경쟁력과 고용창출에의 기여를 측정한다. 이러한 기업활력 인식을 경영역량, 생산성, 매출, 수출, 고용환경, 일자리 창출 등으로 나누어 6개 질문으로 측정하였다.

〈표 1〉 변수에 대한 측정 지표

변수		지표
규제 유연화	실태	A1. 기관의 규제 수준은 전반적으로 적절하다. A2. 기관의 규제에 대하여 전반적으로 만족한다. A3. 기관의 규제내용은 시대변화에 맞게 유연하게 변화한다. A4. 기업현실을 고려할 때 기관의 규제를 이행하기 용이하다.
	개선 노력	A5. 기관은 규제개선을 위해 적극적으로 노력한다. A6. 기관은 규제개선을 위해 기업현장 의견을 충분히 수렴한다. A7. 기관의 핵심규제 발굴·개선 노력을 체감하고 있다.
	성과	A8. 기관의 규제개선 내용 및 방향은 적절하다. A9. 기관의 규제개선 내용에 대하여 전반적으로 만족한다. A10. 기관의 규제개선 성과가 향상되었음을 체감하고 있다.
행태 공정화	실태	B1. 기관 담당자는 책임감 있게 업무를 처리한다. B2. 기관 담당자는 투명하게 업무를 처리한다. B3. 기관 담당자는 신속하게 업무를 처리한다. B4. 기관 담당자는 공정하게 업무를 처리한다. B5. 기관 담당자는 업무처리에 충분한 전문성을 가지고 있다.
	개선 노력	B6. 기관 담당자는 기업의 문제해결을 위해 적극 노력한다. B7. 기관 담당자는 기업의견을 충분히 수렴하여 업무를 처리한다. B8. 기관의 기업민원 보호정책 등 행태개선 노력을 체감하고 있다.
	성과	B9. 기관 담당자의 업무처리 방식이 과거보다 나아졌다. B10. 기관 담당자의 업무처리로 기업의 불편 및 부담이 감소하였다. B11. 기관 담당자의 업무처리 및 태도로 기관의 신뢰도가 높아졌다.

〈표 1〉의 계속

변수		지표
지원 효율화	실태	C1. 기관의 기업지원 정책·제도가 전반적으로 적절하다. C2. 기관의 기업지원 정책·제도가 전반적으로 만족한다. C3. 기관의 기업지원 정책·제도가 효율적으로 수립 및 시행된다. C4. 기관의 기업지원 정책·제도가 합리적으로 수립 및 시행된다.
	개선 노력	C5. 기관은 더 나은 지원정책·제도를 추진하기 위해 적극적으로 노력한다. C6. 기관은 지원정책·제도 추진시 기업현장 의견을 충분히 수렴한다. C7. 기관은 지원정책·제도를 기업이 알 수 있도록 적극 홍보한다.
	성과	C8. 기관의 지원정책·제도 개선내용 및 방향이 적절하다. C9. 기관의 지원정책·제도 개선내용에 대하여 전반적으로 만족한다. C10. 기관의 기업지원정책·제도 개선성과가 향상되었음을 체감하고 있다.
만족도		D1. 기관의 업무특성이나 현실여건을 고려할 때 기관의 규제·행태·지원의 실태, 노력, 개선성과의 수준을 어떻게 평가하십니까? D2. 기관의 규제·행태·지원의 실태, 노력, 개선성과가 귀하의 기대치에 비교하여 어떠한 수준이라고 생각하십니까? D3. 기관의 규제·행태·지원정책 등으로 귀 기업 경영이 이전보다 나아졌다고 생각하십니까?
기업활력 인식		E1. 귀사(귀하)는 정부의 기업정책(지원제도 등) 및 규제개선 등으로 인해, 전년 대비 경영역량(R&D 증진, 투자 증가, 신사업·신서비스 개발 등)이 증진되었다. E2. 귀사(귀하)는 정부의 기업 정책(지원 제도 등) 및 규제개선 등으로 인해, 전년 대비 생산성이 향상되었다. E3. 귀사(귀하)는 정부의 기업정책 및 규제개선 등이 전년 대비 국내 경쟁력(매출 등 경영성과)에 기여하였다. E4. 귀사(귀하)는 정부의 기업정책 및 규제개선 등이 전년 대비 해외 경쟁력(수출 등 경영성과)에 기여하였다. E5. 귀사(귀하)는 정부의 기업정책 및 규제개선 등이 전년 대비 고용환경, 임금, 노사 관계 등 고용의 질 개선에 기여하였다. E6. 귀사(귀하)는 정부의 기업정책 및 규제개선 등이 전년 대비 일자리 창출에 기여하였다.

자료: 한국규제학회(2021)

이러한 측정변수를 토대로 다음의 절차에 따라 규제 완화의 효과를 측정하는 구조방정식 모형을 구축하고 검증하였다. 첫째, 요인의 타당성 및 신뢰도를 검증하는 탐색적·확인적 요인 분석을 시행하였다. 둘째, 구조방정식 모형을 설정하여 각 변수 간의 간접효과 및 직접 효과를 분석하였다. 셋째, 규제 완화의 효과를 측정하는 구조모형을 기관 유형별로 분석하여 집단 간 차이를 검증하였다.

IV. 분석 결과

1. 기술통계

분석에 사용한 분석대상 기업의 특성 분포는 <표 2>와 같다. 2021년 조사에서는 1,886개 중소기업이 공공기관과 규제 민원 경험이 있다고 응답하였다. 기업이 복수의 기관과의 규제 민원 경험이 있더라도 응답 기업이 하나의 기관만을 선택하는 방식으로 설문조사가 진행되었다.

업종 분포를 보면 서비스업으로 응답한 기업이 가장 많은 비율을 차지하였고(53%), 제조업, 건설업, 농·임·어·광업 순으로 나타났다. 전년도 매출 규모의 경우 10억원 미만의 응답 기업의 비중이 32%로 가장 높고, 10억~30억원(24%), 100억~400억원(16%) 등의 순서를 보였다. 응답 기업의 지역 분포는 수도권에 있는 기업이 가장 큰 비중을 보였고(53%), 영남, 중부, 호남, 강원·제주 순으로 나타났다. 응답 기업의 상시종사자 수 분포는 10~29인 비중이 가장 높았고(34%), 5인 미만인 기업(26%), 5~9인(17%) 순으로 나타났다. 33%의 기업이 공기업으로 분류되는 공공기관과 규제 민원 경험이 있다고 응답하였고, 67%의 기업이 준정부기관과 규제 민원 경험이 있다고 응답하였다. 즉, 616개 기업이 공기업으로 분류되는 공공기관에 대한 규제 민원 인식을 응답하였고, 1,270개의 기업이 준정부기관에 대한 규제 민원 인식을 응답하였다. 전반적으로, 응답한 중소기업의 분포는 전반적으로 산업 분야·지역·민원 경험기관의 모집단 분포를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 2> 응답 기업의 특성

구분		빈도(개)	비율(%)
업종	농·임·어·광업	50	3
	제조업	537	28
	건설업	259	14
	서비스업	1,007	53
	운수업	33	2
전년도 매출 규모	10억원 미만	605	32
	10억~30억원	448	24
	30억~50억원	181	10
	50억~100억원	205	11
	100억~400억원	296	16
	400억원 이상	151	8

〈표 2〉의 계속

구분		빈도(개)	비율(%)
지역	수도권	1,003	53
	강원·제주	118	6
	중부	247	13
	영남	321	17
	호남	197	10
상시종사자 수	5인 미만	488	26
	5~9인	315	17
	10~29인	632	34
	30~49인	162	9
	50~99인	127	7
	100~299인	84	4
	300인 이상	78	4
규제 민원 경험 기관	공기업	616	33
	준정부기관	1,270	67
총합계		1,886	100

자료: 한국규제학회(2021)를 이용하여 저자 작성

2. 구조방정식 분석 결과

설문 문항에 대한 탐색적 요인분석 결과는 〈표 3〉과 같고, 분석에 활용할 변수들의 신뢰성(reliability)과 타당성(validity)을 확인하였다. 본 연구에 사용된 구성개념(잠재변수)은 규제 유연화(실패, 개선노력, 성과), 행태 공정화(실패, 개선노력, 성과), 지원 효율화(실패, 개선노력, 성과), 기관 만족도, 기업활력 인식 총 5개로 구성되어 있다. 각 측정 문항에 따른 신뢰도를 분석한 결과, Cronbach's Alpha 계수가 모두 0.8을 상회하여 신뢰도가 적절히 확보되었음을 확인하였다. 타당성 검증을 위해서 대각 가중치 최소 자승 추정법(Diagonally Weighted Least Squares: DWLS)을 사용하였다. 요인부하량, C.R., 평균분산추출값(AVE) 등을 계산하여 검토한 결과, 요인 대부분이 개념신뢰도 0.8 이상, AVE 값이 0.6 이상인 것으로 나타났으므로 집중타당성을 확보한 것을 확인하였다.

〈표 3〉 신뢰성 및 타당성 분석 결과

잠재 변수	구성(관측)변수		탐색적 요인분석		타당성 분석			
			요인값	신뢰도계수 (α)	요인 부하량	C.R.	개념 신뢰도	AVE
규제 유연화	실패	적절성(A1)	0.712	0.959	0.812	-	0.942	0.684
		만족도(A2)	0.686		0.874	80.834		
		유연성(A3)	0.631		0.805	65.247		
		편의성(A4)	0.633		0.821	65.119		
	개선 노력	적극도(A5)	0.596		0.815	65.415		
		기업소통(A6)	0.597		0.82	67.24		
		개선노력 체감(A7)	0.53		0.795	63.978		
	성과	개선 적절성(A8)	0.576		0.761	65.132		
		개선 만족도(A9)	0.66		0.810	72.166		
		기업활력(A10)	0.587		0.805	67.435		
		체감도(A11)	0.609		0.833	70.26		
행태 공정화	실패	책임성(B1)	0.742	0.954	0.819	-	0.935	0.659
		투명성(B2)	0.769		0.775	71.65		
		신속성(B3)	0.662		0.755	73.545		
		공정성(B4)	0.691		0.714	64.01		
		전문성(B5)	0.629		0.731	72.69		
	개선 노력	적극도(B6)	0.618		0.745	77.93		
		기업소통(B7)	0.645		0.753	78.23		
		개선노력 체감(B8)	0.546		0.771	76.11		
	성과	행태개선(B9)	0.6		0.708	65.76		
		부담완화(B10)	0.58		0.742	70.008		
		활력(B11)	0.611		0.798	84.83		
		신뢰도(B12)	0.514		0.8	80.16		
지원 효율화	실패	적절성(C1)	0.637	0.968	0.825	-	0.951	0.74
		만족도(C2)	0.658		0.84	138.32		
		효율성(C3)	0.606		0.803	110.68		
		합리성(C4)	0.588		0.795	101.84		
	개선 노력	적극도(C5)	0.623		0.79	99.027		
		기업소통(C6)	0.616		0.788	105.27		
		정책홍보(C7)	0.609		0.741	84.02		
	성과	개선적절성(C8)	0.609		0.786	100.6		
		개선만족도(C9)	0.632		0.804	118.46		
		기업활력(C10)	0.666		0.834	125.03		
		체감도(C11)	0.682		0.839	123.11		

〈표 3〉의 계속

잠재 변수	구성(관측)변수	탐색적 요인분석		타당성 분석			
		요인값	신뢰도계수 (α)	요인 부하량	C.R.	개념 신뢰도	AVE
만족도	기관의 개선수준(D1)	0.455	0.92	0.910	-	0.88	0.8
	기대치 비교(D2)	0.485		0.886	118.62		
	기업경영 개선(D3)	0.626		0.874	118.53		
기업활력	경영역량(E1)	0.713	0.924	0.912	-	0.901	0.703
	생산성(E2)	0.733		0.903	89.46		
	국내 경쟁력(E3)	0.752		0.844	77.86		
	해외 경쟁력(E4)	0.636		0.585	30.77		
인식	고용의 질(E5)	0.787		0.865	81.58		
	일자리 창출(E6)	0.804		0.842	70.61		

- 주: 1. 탐색적 요인분석 결과, KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 측도는 0.987이고 Bartlett 구형성 검정 결과가 통계적으로 유의미하여 변수들의 설명력과 요인분석 모형의 적합성을 확보하는 것으로 나타났다.
2. 규제이행에 있어 비용 및 시간 부담의 정도를 묻는 문항(A12)과 지원기관의 정책과 제도 참여에 있어 비용의 부담 정도를 묻는 문항(C12)의 요인값이 현저하게 낮게 나오고(각각 0.287, 0.245) 확인적 요인분석 결과에서도 신뢰도를 적절히 확보할 수 없을 정도로 결과가 좋지 않아서 분석에서 제외하였다.
3. 측정변수 항목 중 괄호로 처리된 부분은 구조방정식 모델에 사용된 변수명을 나타낸다.
4. 각 항목의 C.R.(Critical Ratio)값에서 - 표시된 부분은 경로가 1로 고정된 것을 의미하며 값을 제공하지 않는다. 모든 항목에서 요인부하량이 양호한 모습을 보이고 C.R 값도 유의하므로 집중타당성을 확보한 것으로 분석된다.

자료: 한국규제학회(2021)를 이용하여 저자 작성

모형의 판별타당성을 확인하기 위해 두 가지 지표를 사용하였다. 첫 번째 지표는 잠재변수의 평균분산추출 값(AVE)과 제공 공분산 간의 관계를 확인하는 것이다. 두 잠재변수의 평균 분산추출 값이 두 변수의 제공 공분산보다 큰 경우 모형의 판별력이 타당하다고 볼 수 있다. 〈표 4〉와 같이 잠재변수에 관한 평균 분산추출이 제공 공분산보다 모두 높았다.

〈표 4〉 잠재변수의 제공 공분산 행렬

구분	규제 유연화 (AVE: 0.684)	행태 공정화 (AVE: 0.659)	지원 효율화 (AVE: 0.74)	만족도 (AVE: 0.8)	기업경쟁력 (AVE: 0.703)
행태 공정화	0.566 (0.853)				
지원 효율화	0.618 (0.904)	0.63 (0.848)			
만족도	0.649 (0.91)	0.651 (0.842)	0.745 (0.934)		
기업경쟁력	0.497 (0.692)	0.488 (0.626)	0.603 (0.751)	0.649 (0.776)	

주: () 안은 상관관계를 나타냄

자료: 저자 작성

두 번째 지표로 상관계수와 표준오차를 활용, 즉 ‘상관계수 ± 2 × 표준오차’로 정의한 지표 값을 확인하는 것이다. 만약 각 잠재변수가 1 이상의 값을 갖는다면 모형이 판별타당성을 갖는다고 볼 수 없다. <표 5>는 모든 잠재변수가 1 이하의 값을 갖고 있음을 보여준다. 요약하자면, 본 연구에서 설정한 기업활력 인식에 관한 구조방정식 모형은 수렴타당성과 판별타당성을 갖는 것으로 결론지을 수 있다.

구조방정식 분석의 두 번째 단계는 경로분석을 사용하여 기업경쟁력 제고의 인과관계를 검증하는 것이다. 본 연구에서는 기본방법으로 추정된 구조방정식 모형이 다변량 정규성 가정을 충족하지 못하였으므로, 대안으로서 대각 가중치 최소자승법(DWLS) 추정량을 경로 분석에 사용하였다. 모형의 적합도를 판단하기 위해 <표 5>와 같이 절대적합지수(Absolute Fit), 증분적합지수(Incremental Fit), 간명적합지수(Parsimonious Fit)를 대표하는 기준들을 계산하여 고려하였다.

<표 5> 기업활력 인식모형: 통제변수 미포함 및 포함 모형의 결과 비교

(N = 2,156)			통제변수 미포함			통제변수 포함		
			표준화	P	SMC	표준화	P	SMC
기업활력 인식	←	기관 만족도	0.69	***	0.602	0.69	***	0.516
기업활력 인식	←	행태 공정화	-0.12	0.3		-0.1	0.7	
기업활력 인식	←	규제 유연화	-0.12	**		-0.1	*	
기업활력 인식	←	지원 효율화	0.32	***		0.2	***	
기업활력 인식	←	수도권	-			-0.01	0.39	
기업활력 인식	←	업력	-			-0.04	0.07	
기업활력 인식	←	매출액	-			0.06	***	
기업활력 인식	←	상시종사자	-			-0.05	0.73	
기관 만족도	←	행태 공정화	0.08	*	0.891	0.12	***	0.89
기관 만족도	←	규제 유연화	0.32	***		0.4	***	
기관 만족도	←	지원 효율화	0.58	***		0.46	***	
기관 만족도	←	수도권	-			-0.02	0.62	
기관 만족도	←	업력	-			-0.02	0.47	
기관 만족도	←	매출액	-			0.05	**	
기관 만족도	←	상시종사자	-			0.04	0.63	

〈표 5〉의 계속

(N = 2,156)		통제변수 미포함			통제변수 포함		
		표준화	P	SMC	표준화	P	SMC
모 형 적 합 도	Chi-Square(χ^2)	2,949.6*** (df = 734)			4,706.2*** (df = 879)		
	RMSEA	0.038			0.046		
	GFI	0.998			0.998		
	RFI	0.998			0.998		
	IFI	0.998			0.989		
	TLI	0.998			0.999		
	CFI	0.998			0.998		
	NFI	0.998			0.998		
	NNFI	0.998			0.998		
	RNI	0.998			0.989		
	AGFI	0.997			0.997		
	PGFI	0.779			0.797		

주: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

자료: 저자 작성

중소기업의 규제 민원에 대한 인식이 규제 민원에 대한 기관만족도를 매개로 하여 중소기업의 활력 인식에 미치는 영향을 분석하기 위해 변수 간 인과관계를 설정하여 알아본 영향수준은 〈표 5〉와 같다. 통제변수 미포함 모형과 통제변수 포함 모형의 SMC(Squared Multiple Correlations)는 모두 0.5 이상으로 나타나 모형이 측정변수를 잘 설명하고 있는 것으로 해석된다. 종속변수(기업활력 인식)에 직접적으로 긍정적으로 영향을 미치는 변수는 만족도(0.69), 지원 효율화(0.2)로 도출되었다. 반면에 행태 공정화(-0.1)와 규제 유연화(-0.12)는 기업활력 인식에 부(-)의 영향을 주는 변수로 분석되었다. 매개변수인 기관 만족도에 가장 큰 영향을 미친 규제 민원 인식요인은 지원 효율화(0.46)였고, 규제 유연화(0.4)와 행태 공정화(0.1)도 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기업의 입지(수도권 여부), 업력, 매출액 수준, 상시종사자 규모 등을 통제변수로 포함한 모형은 통제변수를 포함하지 않은 모형과 변수의 영향력과 통계적 유의성에서 큰 차이를 보이지 않았다.

각 요인 간 인과관계를 분석한 구조모형 분석과 함께, 각 요인의 직접 및 간접효과를 〈표 6〉과 같이 정리할 수 있다. 기관 만족도의 매개효과가 통계적으로 유의미하였고 그 수준도 기

업활력 인식요인 중 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 중소기업의 기관 만족도가 긍정적일수록 규제 민원에 대한 인식이 기업활력 인식에 영향을 미치는 관계에서 강한 매개효과가 있는 것으로 해석할 수 있다. 직접효과 및 간접효과 분석에 따르면 규제 유연화와 행태 공정화가 기업활력 인식에 부정적인 영향을 미치지만, 기관 만족도를 통한 간접효과가 이러한 부정적 영향을 어느 정도 상쇄시키고 있는 것으로 나타났다. 기관 만족도는 규제 유연화가 기업활력 인식에 미치는 부정적 영향을 상쇄하고 규제 유연화가 기업활력 인식에 미치는 총효과는 긍정적인 것으로 나타났다($-0.085 + 0.276 = 0.191$). 행태 공정화는 기업활력 인식에 부정적 영향을 미치는 직접적인 효과가 있는 것으로 나타났으나 이는 통계적으로 유의미하지는 않았다. 또한, 행태 공정화는 기관 만족도를 매개하여 기업활력 인식에 긍정적인 영향을 미침으로써 행태공정화의 부정적 효과를 상쇄하는 것으로 나타났다(0.083). 지원만족도가 기업활력 인식에 미치는 직접효과와 기관 만족도를 통한 간접효과 모두 긍정적인 것으로 나타났고, 총효과는 긍정적인 것으로 나타났다($0.199 + 0.313 = 0.512$).

〈표 6〉 요인 간 직접효과 및 간접효과(통제변수 포함 모형 기준)

독립변수	종속변수	직접효과	간접효과	총효과
규제 유연화	기업활력 인식	-0.085	0.276	0.191
행태 공정화		0	0.083	0.083
지원 효율화		0.199	0.313	0.512
기관 만족도		0.687		0.687
규제 유연화	기관 만족도	0.402	-	0.402
행태 공정화		0.121	-	0.121
지원 효율화		0.456	-	0.456

자료: 저자 작성

3. 집단별 비교 분석

다음으로 공공기관의 유형에 따라 기관에 대한 규제 민원 인식이 기관 만족도와 기업활력 인식에 영향을 미치는 수준이 차이가 있는 것에 대한 논의를 통계적으로 검정하였다. 이를 위해 분석집단을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에서 구분하는 방식에 따라 공기업과 준정부기관 유형으로 분류하였다. 공기업의 경우 자체사업을 통해 수익을 창출하는

비중이 크고 준정부기관의 경우 공공복리 성격이 강한 사업을 하므로, 사업의 성격(시장성 지향 vs 공공성 지향)의 차이에 따른 기관 만족도와 기업활력 인식의 집단 간 차이를 살펴 보고자 하였다. 공기업 그룹은 16개 시장형 공기업과 20개 준시장형 기관으로 구성되어 있고, 준정부기관 그룹은 13개 기금관리형, 42개 위탁집행형, 40개 강소형 기관으로 구성되어 있다. 집단별 분석 결과를 <표 7>로 정리할 수 있다. 공통적으로 모든 집단에서 기관 만족도가 기업활력 인식에 긍정적 영향을 주고 이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.001$).

집단별 분석 결과 모든 집단에서 행태 공정화 인식이 기관 만족도의 정의 매개효과와 기업활력에 유의미한 영향을 준다고 보기 어렵다. 공기업(그룹 I), 준정부기관(그룹 II)에서 행태 공정화 인식이 기업활력 인식에 부(-)의 영향을 주지만 이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 행태 공정화 인식이 기업활력 인식에 미치는 직접효과는 없었다. 두 집단에서 공통으로 행태 공정화 인식이 기관 만족도에 정(+)의 영향을 주지만 이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 기관 만족도를 통한 행태 공정화 인식이 기업활력 인식에 미치는 간접효과(매개효과)는 없는 것으로 나타났다.

규제 유연화 인식이 기업활력 인식에 미치는 영향은 집단별로 각각 다르게 나타났다. 공기업(그룹 I)에서 규제 유연화 인식은 기업활력 인식에 정(+)의 영향을 주고(0.18), 기관 만족도의 매개효과도 긍정적으로 나타나는($0.2 \times 0.22 = 0.038$) 부분매개효과가 있는 것으로 나타났다. 준정부기관(그룹 II)에서 규제 유연화 인식은 기업활력 인식에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났으나, 기관 만족도를 매개로 한 간접효과는 긍정적이어서 총효과가 긍정적으로 나타났다($-0.146 + 0.577 \times 0.31 = 0.033$).

모든 그룹에서 공통으로 지원 효율화 인식은 기업활력 인식에 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 모든 집단(공기업, 준정부기관)에서 지원 효율화 인식은 규제 민원 인식요인 중 기업활력 인식에 가장 큰 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났고 이러한 영향력은 기관 만족도의 매개효과와 함께 통계적으로 유의미하였다.

〈표 7〉 집단별 분석 결과 II(공기업 그룹과 준정부기관 그룹)

구분			기관 그룹 I (공기업, N=595)			기관 그룹 II (준정부기관, N=1,291)		
			표준화	P	SMC	표준화	P	SMC
기업활력 인식	←	기관 만족도	0.22	***	0.58	0.58	***	0.577
기업활력 인식	←	행태 공정화	-0.12	0.07		0.004	0.92	
기업활력 인식	←	규제 유연화	0.18	*		-0.15	*	
기업활력 인식	←	지원 효율화	0.49	***		0.32	***	
기업활력 인식	←	수도권	0.07	0.08		-0.04	0.11	
기업활력 인식	←	업력	-0.03	0.53		0.01	0.85	
기업활력 인식	←	매출액	0.08	0.06		0.08	**	
기업활력 인식	←	상시종사자	0.01	0.97		-0.05	0.81	
기관 만족도	←	행태 공정화	0.06	0.2		0.82	0.05	
기관 만족도	←	규제 유연화	0.2	**	0.31		***	
기관 만족도	←	지원 효율화	0.66	***	0.59		***	
기관 만족도	←	수도권	0.1	*	-0.04		0.19	
기관 만족도	←	업력	-0.01	0.88	-0.01		0.82	
기관 만족도	←	매출액	-0.04	0.41	0.04		0.25	
기관 만족도	←	상시종사자	-0.01	0.97	0.03		0.95	
모형 적합도			Chi-Square(χ^2)	1,071.29***(df = 882)		1,826.78***(df = 882)		
			RMSEA	0.038		0.029		
			GFI	0.998		0.998		
			RFI	0.998		0.998		
			IFI	0.998		0.998		
			TLI	0.998		0.998		
			CFI	0.998		0.998		
			NFI	0.998		0.998		
			NNFI	0.998		0.986		
			RNI	0.998		0.998		
			AGFI	0.997		0.996		
			PGFI	0.779		0.803		

주: * p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001

자료: 저자 작성

집단별 분석 결과로부터 총효과를 <표 8>과 같이 정리할 수 있다. 기업활력 인식에 미치는 요인은 지원 효율화, 기관 만족도, 규제 유연화, 행태 공정화 순으로 크게 나타났다. 기관 만족도가 기업활력 인식에 미치는 정(+)의 영향은 준정부기관, 공기업 그룹 순으로 크게 나타났다. 행태 공정화가 기업활력 인식에 미치는 영향은 준정부기관 그룹에서 긍정적으로 나타났고, 공기업 그룹에서는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모든 집단에서 행태 공정화가 기관 만족도와 기업활력 인식에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 규제 유연화가 기업활력 인식에 미치는 정(+)의 영향은 공기업, 준정부기관 순으로 크게 나타났다. 지원 효율화가 기업활력 인식에 미치는 정(+)의 영향은 공기업, 준정부기관 순으로 크게 나타났다.

<표 8> 집단별 총효과 비교

독립변수	종속변수	집단별 총효과	
		집단 I(공기업)	집단 II(준정부기관)
기관 만족도	기업활력 인식	0.218	0.577
행태 공정화		0	0
규제 유연화		0.221	0.033
지원 효율화		0.634	0.656

자료: 저자 작성

V. 결론 및 함의

본 연구는 2021년 중소기업의 기업활력 인식자료를 활용하여 규제 유연화가 기업활력 인식에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 기업활력 인식을 설명하기 위한 구조방정식 모형을 설정하였고, 분석 결과 규제 유연화, 지원 효율화 요인과 기업활력 인식 간 관계에서 기관 만족도의 부분매개효과가 존재하고 행태 공정화와 기업활력 인식 간 관계에서 기관만족도의 완전매개효과가 존재함을 발견하였다. 이처럼 매개효과가 존재한다는 의미는 규제 민원에 대한 인식(규제 유연화, 행태 공정화 지원 효율화)이 기업활력 인식에 미치는 영향을 설명하는 데 있어 기관 만족도를 고려하지 않고 독립적으로 설명할 수 없다는 것을 의미한다. 규제 유연화, 행태 공정화, 지원 효율화에 대한 인식은 기관 만족도에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지원 효율화에 대한 인식은 기업활력 인식에 정(+)

의 방향으로 영향을 미치고, 규제 민원에 대한 세 가지 측면의 인식 중 가장 큰 효과를 지니는 것으로 나타났다. 규제 유연화에 대한 인식은 기업활력 인식에 정(+)의 방향으로 영향을 미치고, 두 번째로 큰 효과를 지니고 있다. 총효과 분석 결과 행태 공정화에 대한 인식은 기업활력 인식에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

종합하자면, 유사행정규제 민원에 대한 인식이 기업의 활력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 때 기관에 대한 만족도가 기업의 활력 인식에 긍정적인 영향을 미친다. 공공기관의 유사행정규제를 개선함에 있어 기업이 인식하는 대민서비스의 영역인 고객만족도와 관련한 부분도 제고해야만 그 효과를 높일 수 있다.

동일한 구조방정식 모형을 2개 집단별로 나누어 분석한 결과, 규제 유연화, 행태 공정화, 지원 효율화의 효과는 집단별로 공통점과 함께 차이점도 보였다. 공기업과 준정부기관 모든 집단에서 규제 민원 인식요인(규제 유연화, 행태 공정화, 지원 효율화)이 기업활력 인식에 미치는 영향에 있어서 기관 만족도의 매개효과를 확인할 수 있었다. 또한, 모든 집단에서 지원 효율화가 기업활력 인식에 미치는 영향이 가장 크고 규제 유연화, 행태 공정화 순으로 나타났다. 행태 공정화는 기업활력 인식에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 그 효과가 상대적으로 미미하고 통계적으로 유의미하지 않았다. 공공기관과의 업무 경험이 있는 중소기업의 경우 행태 공정화에 대한 인식이 기업활력 인식에 직접적으로 유의미한 영향을 미친다고 보기 어렵다.

유사행정규제의 완화가 기업의 경영성과를 직접적으로 개선하지 않을 수도 있고 다양한 측면의 효과를 가져올 수 있음에 주목해야 한다. 공공성 및 가치 다양성이 강한 준정부기관이 시장성이 강한 공기업보다 유사행정규제의 완�효효과가 상대적으로 낮았다. 이는 유사행정규제 완화의 타당성과 기대효과를 경제적 측면 외에도 다양한 측면에서 분석하고 검토할 필요가 있다.

분석에 사용한 구조방정식 모형은 한계를 지니고 있다. 기업활력·제고지수 조사에 참여한 기업이 매년 달라지므로 조사 데이터를 횡단면자료(cross-sectional)로 간주하여 분석해야 한다. 따라서 특정 시점을 기준으로 자료를 수집하기 때문에 원인과 결과를 일반화하는데 한계가 존재한다. 즉, 기업의 활력 인식이 높거나 낮은 변화가 선행하여 규제 민원에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 조사 대상 기업을 매년 패널(panel) 형식으로 반복 측정한다면 시간의 경과를 고려해서 개인 내 평균적 변화와 그 변화의 개인 간 차이를 추정할 수 있는 잠재 성장모형(Latent Growth Model)을 통해 기업활력 인식요인의 변화요인을 연도별로 비교하는 등 좀 더 풍부한 해석이 가능할 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 국무총리실 (2005). **유사행정규제 정비계획**. 국무총리실.
- 김준현 (2023). 공공기관 유사행정규제 관리 사례분석 - 한국자산관리공사 규제입증책임제를 중심으로. **인문사회과학연구**, 24(3): 761-783.
- 박규동·김주찬 (2022). 규제 완화가 기업활력에 미치는 영향에 관한 연구: 2021년 기업활력 제고 지수를 중심으로. **기술금융연구**, 11(3): 23-49.
- 이혁우 (2019). 공공기관 유사행정규제. **2019 공공기관과 국가정책 제1권**: 197-284. 한국조세재정연구원.
- 이혜영 (2018). 공공기관의 규제관리시스템 구축 및 운영방향. **KIPF 공공기관 이슈포커스**, 25: 22-26.
- 이혜영·박장호·최성락·주용환 (2011). 금융부문의 유사행정규제에 관한 연구. **2021 공공기관과 국가정책 제2권**: 1-24. 한국조세연구원.
- 전국경제인연합회 (2022. 5. 9). [보도자료] 2022년 규제개혁체감도. https://m.fki.or.kr/bbs/bbs_view.asp?cate=news&content_id=0f41bf88-9c05-43ec-8cc6-389e059fc5cd
- 중소기업 ombudsman (2021). **공공기관 기업활력 제고기반 조성연구**. 중소기업 ombudsman.
- 한국규제학회 (2021). **기업활력 제고지수 측정결과 및 기업활력 제고방안**. 중소기업 ombudsman.

투 고 일: 2023년 12월 15일

심 사 일: 2023년 12월 18일

게재확정일: 2023년 12월 21일

(Abstract)

A Study on the Effects of Relaxing Quasi-Administrative Regulations in Public Institutions

Kyudong Park, Juchan Kim

This study aims to analyze the effect of relaxing quasi-administrative regulations in public institutions. To this end, we review the concept, characteristics, and issues of quasi-administrative regulations and its expected effects. In the analysis, the <2021 Corporate Vitality Improvement Index Survey Data>, measured for 1,886 small and medium-sized businesses, was used to design a structural equation model that analyzes the impact of the relaxing of quasi-administrative regulations on the company's comprehensive performance. Results show that institutional satisfaction had a positive effect on the perception of corporate vitality, but the effect of the perception of regulation flexibility on the perception of corporate vitality was somewhat different between public enterprises and quasi-governmental organizations. This study provides timely implications by empirically analyzing the effects of improving quasi-administrative regulations for public institutions to secure the competitiveness of Korean small and medium-sized enterprises and guarantee freedom of business activities.

Keywords: Public Institutions, Quasi-Administrative Regulation, Structural Equation Model

2010~2022 공공기관과 정책연구 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 상장과 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) · 임재홍(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
백흥기(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
윤지용(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
이재원(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) · 곽채기(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)

■ 2017년

- 9 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교 연구
한인섭(조선대) · 김형진(조선대)
- 10 공공기관 개방형 계약직제에 대한 연구
이근주(이화여대)
- 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
진미운(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(송실대)
- 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 제2호

정기간행물등록번호 (세종, 사00014)

발행일 2023년 12월 31일

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

인쇄처 일지사

I S S N 2983-158X

© 한국조세재정연구원 2023 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.