

Public Institutions & Policy Review

공공기관과 정책연구

Vol.2 No.1 2024

-
- 1 이형우
공공기관 종사자 내재적 동기의 영향 요인에 관한 연구
- 25 황광훈
공공기관 청년취업자의 임금 결정요인 분석
- 53 정홍주 · 신열 · 하염
공공기관 경영평가제도의 운영과 활용에 대한 제언: 공공기관 구성원의 인식조사를 중심으로
- 77 김순양
공공기관 바우처사업 관리운영체계의 적실성 제고방안 고찰: 산림복지바우처를 중심으로
- 109 이경영 · 정보영
혁신도시 거주민의 지속거주 의향 영향요인 연구: 핵심생산인구(만 25~49세)를 중심으로
- 131 윤주철 · 신헌태
공공기관 설립근거 법률안의 입법 네트워크에 관한 연구
- 153 이수형
항공산업 경쟁력 강화를 위한 공항 공기업의 디지털 전환 정책 방향
- 177 이지안 · 유정환 · 김채윤 · 박성민
직무중심 인사관리가 공공기관 구성원의 조직갈등과 직무열의에 미치는 영향 연구: 공정성 인식의 매개효과와 기관 유형, 리더십 조절효과를 중심으로
-

공공기관과 정책연구

Vol.2 No.1 2024

-
- 1 이형우
공공기관 종사자 내재적 동기의 영향 요인에 관한 연구
- 25 황광훈
공공기관 청년취업자의 임금 결정요인 분석
- 53 정홍주 · 신열 · 하염
공공기관 경영평가제도의 운영과 활용에 대한 제언: 공공기관 구성원의 인식조사를 중심으로
- 77 김순양
공공기관 바우처사업 관리운영체계의 적실성 제고방안 고찰: 산림복지바우처를 중심으로
- 109 이경영 · 정보영
혁신도시 거주민의 지속거주의향 영향요인 연구: 핵심생산인구(만 25~49세)를 중심으로
- 131 윤주철 · 신헌태
공공기관 설립근거 법률안의 입법 네트워크에 관한 연구
- 153 이수형
항공산업 경쟁력 강화를 위한 공항 공기업의 디지털 전환 정책 방향
- 177 이지안 · 유정환 · 김채윤 · 박성민
직무중심 인사관리가 공공기관 구성원의 조직갈등과 직무열의에 미치는 영향 연구: 공정성 인식의 매개효과와 기관 유형, 리더십 조절효과를 중심으로
-

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

- ▶ 공공기관 종사자 내재적 동기의 영향 요인에 관한 연구
Factors Affecting Intrinsic Motivation in Quasi-Governments in South Korea
이형우(Hyungwoo Lee) 1
- ▶ 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인 분석
A Study on the Determinants of Wages for Youth Employment in Public Institutions
황광훈(Kwanghoon Hwang) 25
- ▶ 공공기관 경영평가제도의 운영과 활용에 대한 제언: 공공기관 구성원의 인식조사를 중심으로
Recommendations for the Operation and Utilization of Public Institution Management Evaluation System: Focusing on Perception Survey of Public Institution Members
정홍주, 신열, 하염(Hongjoo Jung, Yeol Shin, Yan He) 53
- ▶ 공공기관 바우처사업 관리운영체계의 적실성 제고방안 고찰: 산림복지바우처를 중심으로
Enhancing the Relevance of the Management System of Public Institutions' Voucher Programs: With Reference to Forest Welfare Voucher
김순양(Soonyang Kim) 77

목 차 contents

- ▶ 혁신도시 거주민의 지속거주의향 영향요인 연구: 핵심생산인구(만 25~49세)를 중심으로
A Study on the Influencing Factors of Residents' Continuous Residential Intention in Innovation Cities: Focusing on the Prime Age Workers
이경영, 정보영(Kyungyoung Lee, Boyoung Jung) 109
- ▶ 공공기관 설립근거 법률안의 입법 네트워크에 관한 연구
A Study on the Legislative Network for the Establishment Law of Public Institutions
윤주철, 신헌태(Joochul Yoon, Heontae Shin) 131
- ▶ 항공산업 경쟁력 강화를 위한 공항 공기업의 디지털 전환 정책 방향
Strategies and Policy Directions for Enhancing Competitiveness in the Aviation Transportation Industry through the Digitalization of Airport Corporation
이수형(Suhyung Lee) 153
- ▶ 직무중심 인사관리가 공공기관 구성원의 조직갈등과 직무열의에 미치는 영향 연구: 공정성 인식의 매개효과와 기관 유형, 리더십 조절효과를 중심으로
The Impact of Job-Centered HR Management on Organizational Conflict and Job Engagement among Public Enterprise Employees: The Mediating Role of Perceived Fairness and the Moderating Effects of Institution Type and Leadership
이지안, 유정환, 김채윤, 박성민(Jian Lee, Junghwan Ryu, Chaeyoon Kim, Sungmin Park) 177
- ▶ 2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록 219

공공기관 종사자 내재적 동기의 영향 요인에 관한 연구

이형우*

요약

공직자는 사기업 종사자와는 다른 동기 구조를 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 공직동기(public service motivation) 이론에서는 이런 동기 구조의 차이 때문에 정부 기관은 사기업과는 다른 인사정책을 시행해야 한다고 주장한다. 그런데 공공기관 종사자의 경우 공무원과 사기업 종사자의 성격을 동시에 가지는 하이브리드(hybrid)적 성향을 보일 가능성이 높다. 그러므로 공공기관 종사자의 동기 구조를 연구하는 것은 공공기관 인사정책의 전반적 방향을 설정할 때 매우 중요하다. 본 연구는 내재적 동기(intrinsic motivation) 이론, 공공봉사동기 이론, 그리고 동기 구축효과(motivation crowding out) 이론을 기반으로 전국의 7개 공공기관 종사자를 대상으로 수행한 설문자료를 수집·분석하여 공공기관 종사자들에게 가장 중요한 동기요인이 무엇인지를 살펴보는 것이 목적이다. 분석 결과 국민을 위하여 봉사한다는 사명감은 공무원에 비하여 덜 중요하지만, 소속 기관의 미션과 비전을 내재화한 정도에 따라 동기부여의 정도가 달라지는 특징을 보인다. 또한 금전적 보상은 사기업 종사자보다 덜 중요하지만, 조직 내 성과에 대하여 인정받는 자체로 동기 부여되는 경향을 보였다. 동기 구축효과는 확인할 수 없었다. 이러한 결과는 정부와 기업의 중간 형태의 조직이라는 공공기관의 특성을 여실히 보여주고 있으며, 공공기관 인사정책 담당 실무자에게 의미 있는 시사점을 제시한다.

주제어: 공공기관 인사정책, 공공봉사동기, 내재적 동기

* 서던캘리포니아대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 인사, 조직, 행정철학이다. (hwleetrojan@gmail.com)

I. 서론

조직을 이해하는 두 가지 상반된 이론적 관점이 존재한다. 첫째는 조직을 공동의 목표를 추구하는 개인들의 집단으로 정의하는 관점이다. 이는 관료제 이론의 기반이 되는 기계적 인간관(bureaucratic man)을 반영한다. 둘째는 조직을 자기 이익을 추구하는 이기적 개인들을 그들의 이익과 직접적인 연관이 없는 공동의 목표를 위하여 일하게 만드는 집단이라고 정의하는 관점이다. 이는 경제적 인간관을 반영하여 조직 내 관계를 대리인 이론(principal-agent theory)의 관점에서 정의한다.

허버트 사이먼(Herbert Simon)은 이 두 가지 관점을 포괄하여 조직 내 개인의 동기를 세 가지로 설명하였다. Simon(1976)에 따르면, 조직 내 개인이 업무를 수행하는 동기는 크게 권위(authority), 충성심(loyalty), 보상(rewards)의 세 가지로 구분된다. 첫 번째 권위에 의한 업무 동기는 모든 인간에게 내재한 권위에 대한 순종성(docility)을 기반으로 한다. 두 번째 요인인 충성심은 조직의 목표 혹은 조직 내 상사에 대한 심리적 애착으로 인한 업무수행을 의미하며, 특정 집단에 소속됨으로써 누릴 수 있는 혹은 친밀한 인간관계에서 누릴 수 있는 심리적 만족감을 기반으로 한다. 마지막 세 번째 요인인 보상은 조직의 목표를 달성하는 것이 종업원 개인의 이익이 되도록 조정(alignment)함으로써 업무수행 동기를 이끌어냄을 의미한다. 조직 내 인사정책은 거의 항상 동기부여에 관한 이러한 이론적 기반에 따라 발전하였다. 물론 시대적 변화에 따라 동기부여의 주요 수단도 변하였으나, 조직 내에서 흔히 생각할 수 있는 금전적 보상 이외에도 표면적으로는 유인책이 될 수 없을 것 같은 다양한 프로그램 등을 운영하는 이유도 그 때문이다.

최근의 이론에 따르면 세 가지 업무 동기는 다시 크게 두 가지로 나누어 이해할 수 있다. 1980년대의 에드워드 데시(Edward Deci)와 리처드 라이언(Richard Ryan)은 자기결정성(self-determination)을 기준으로 사용하여 인간의 동기를 내재적 동기(intrinsic motivation)와 외재적 동기(extrinsic motivation)로 구분하였다(Deci & Ryan, 2013). 1990년에는 행정학자 제임스 페리(James Perry)가 공직자의 동기 구조의 독특성을 주장한 논문을 발표하면서(Perry & Wise, 1990) 공공봉사동기(public service motivation) 이론이 시작되어 수많은 후속 연구가 수행되었다. 페리의 공공봉사동기 이론 역시 공직자의 경우 사기업 종사자와 달리 외재적 동기보다 내재적 동기에 더 큰 영향을 받는다는 주장을 골자로 하고 있다.

두 가지의 서로 다른 동기, 즉 외재적 동기와 내재적 동기 중 어떤 것이 조직의 업무수행에 더 힘이 되는지는 사실 단정짓기 어렵다. 개인에 따라 다르기도 하고(Finkelstien, 2009), 조직의 주요 업무 유형이 무엇인지에 따라 다르며(Daniel & Esser, 1980), 그 외에도 수많은 상황적 요인에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 다만 행정학자들은 공무원의 경우 공공봉사동기가 강하기 때문에, 금전적 보상보다는 사명감 등에 의하여 동기 부여될 수 있도록 인사정책의 초점을 조정해야 한다고 주장한다(Weibel, Rost, & Osterloh, 2010). 공무원에게 공공봉사동기가 주요 업무동인이 될 것이라 보는 이론적 근거는 다음의 두 가지이다. 첫째, 공무원의 경우 선발 과정에서 공공봉사동기가 높은 지원자가 공직에 지원하고 그런 성향의 지원자를 선발할 뿐 아니라, 둘째, 입직 후에도 전체 국민에 대한 봉사자로서의 업무를 수행하기 때문에 조직 내 사회화 과정을 거쳐 공공봉사동기가 강한 인원만 남게 된다고 주장한다(Bretz, Ash, & Dreher, 1989).

하지만 공공기관의 경우 입직 경로는 물론, 공직 문화조차 공무원과는 다르다. 따라서 공공기관 종사자의 업무 동기 구조 역시 공무원과는 다를 수 있다. 그렇다고 사기업 종사자와 같다고 볼 수도 없다. 그렇다면 공무원이 아닌 공공기관 종사자를 위한 인사정책의 방향은 어떻게 설정하는 것이 바람직할까? 본 연구는 이러한 연구 질문에 해답을 찾기 위한 노력의 일환으로 공공기관 종사자의 업무 동기 구조를 파악할 것이다.

본 연구의 다음 장에서는 첫째, 동기부여 이론의 발전과정을 고찰함으로써 내재적 동기가 어떤 요인에 의하여 충족되는지를 왜 살펴보아야 하는지 그 중요성을 논증한다. 둘째, 공공봉사동기와 내재적 동기 이론의 유사성과 차이점을 고찰하여 가설을 설정하고 본 연구의 주제를 변수 간의 관계로 모형화하여 제시한다. 셋째, 연구 주제를 실증적으로 검증하기 위한 연구 설계의 방법을 설명하고 분석 결과를 제시한다. 넷째, 본 연구의 함의를 논의한다.

II. 이론 및 가설

1. 동기이론의 발전 과정 개관

인간의 동기와 관련된 연구는 매슬로(Abraham Maslow)에서 시작된다. 매슬로는 발달 심리학자로서 인간의 발달 과정을 설명하기 위한 목적으로 욕구단계설(theory of need

hierarchy)을 제시한다(Maslow, 1958). 사실 그의 이론은 인간의 모든 욕구를 성욕(libido)으로 연계하여 이해하려는 프로이트(Sigmund Freud)에 대한 반론으로 제기된 것이다. 인간의 내생적 욕구는 성욕으로 모두 설명할 수 없을 만큼 다양하며, 다만 하위욕구의 충족 정도에 따라 특정 시점에서 가장 우선시되는 욕구가 있기 때문에 단순해 보일 수 있다는 것이 그의 핵심 주장이었다.

원래 욕구단계설이 조직 연구에의 함의를 의도하여 제시한 이론이라 볼 수는 없으나, 경영학계에 근무했던 심리학자 클레이턴 올더퍼(Clayton Alderfer)가 매슬로의 이론을 조직의 맥락에 적합하도록 수정한 ERG 모형을 제시하면서 조직 연구자에게 알려졌다(Alderfer, 1969). 당시 대부분의 조직실무자 역시 프로이트와 유사하게 직원의 동기부여를 금전적 보상만으로 이해하는 단순한 관념을 가지고 있었던 터라, 욕구단계설은 직원의 동기부여와 관련된 새롭고 다양한 접근을 가능케 했다.

동기부여에 관한 일반 이론은 1980년대 에드워드 데시(Edward Deci)와 리처드 라이언(Richard Ryan)에 의하여 매슬로 이후 또다시 전기를 맞게 된다. 그들은 자기결정이론(self-determination theory)을 제시하여 행위의 자발성을 기준으로 동기의 종류를 내재적 동기와 외재적 동기로 구분하였다(Deci & Ryan, 2013). 외재적 동기는 외부에서 주어지는 보상에 대한 기대로 인해 선택하는 행위의 동기를 의미하며, 내재적 동기는 업무 자체와 관련된 요인으로 인해 선택하는 행위의 동기를 의미한다. 결론적으로는 외재적 동기보다 내재적 동기를 강조하는 이론이었다. 당시 대부분의 조직 현장에서는 외재적 동기요인을 더 중요하게 다루고 있었기에, 내재적 동기가 더 큰 효과를 갖는다는 이들의 이론은 큰 관심을 집중시켰다.

행정학 분야에서는 1990년대에 제임스 페리(James Perry)를 중심으로 공공봉사동기(public service motivation) 이론이 제시되었다(Perry & Wise, 1990). 공공봉사동기 이론의 요지는 공무원의 경우 입직 이전은 물론 입직 이후의 사회화 과정을 통해 금전적 보상보다는 사명감 등의 가치를 추구하기 때문에, 이에 적절한 보상체계를 운영하여야 한다는 것이었다. 행정학자들은 늘 경영학, 경제학, 정치학 등 인접 학문 분야와 다른 독자적 정체성을 고민해왔기 때문에, 공공부문 종사자의 동기 구조의 특수성을 이론화한 공공봉사동기의 개념은 매우 큰 관심을 받았고 현재까지도 여전히 다수의 관련 연구가 수행되고 있다.

2. 내재적 동기의 중요성

자기결정이론은 인간의 행동이 자율적 결정에서 나왔다고 믿게 될 때 자기 인식이 긍정적으로 변화되는데, 이것이 동력이 될 때 성과가 가장 높다고 주장한다. 왜냐하면 인간은 자율성에 대한 욕구와 자신의 능력에 대한 사회적 인정을 추구하는 욕구를 가지는데, 내재적 동기에 따라 업무를 수행하는 것은 내면에 깊이 자리한 이와 같은 욕구의 충족을 수반하기 때문이라는 것이다. 실증연구에서도 내재적 동기의 충족은 자기효능감의 향상을 동반하는 것으로 밝혀졌다(Murphy & Roopchand, 2003). 따라서 외재적 동기 충족의 효과는 단기적이며 조건적일 수 있는 반면, 내재적 동기 충족의 효과는 일시적으로 충족 조건이 결여된 후에도 일정 기간 지속될 수 있다. 그러므로 지속가능한 조직 성과 향상을 위해서는 관리자가 내재적 동기의 충족을 위하여 힘써야 할 필요가 있다.

내재적 동기가 외재적 동기보다 더 중요하다는 실증적 근거는 많다. 지수호와 송현진(2021)은 우리나라의 공무원을 대상으로 한 연구에서 내재적 동기가 업무성과를 높이고 이직의도를 낮추는 효과를 갖는 반면, 외재적 동기는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것을 발견하였다. 박보연과 조윤직(2022)는 미국의 연방정부 공무원을 대상으로 유사한 연구를 진행하였는데, 내재적 동기는 직무 열의를 높이고 이직 의도를 낮추는 반면, 외재적 동기는 직무 열의를 오히려 낮추는 효과를 보였다. 김효선과 조윤직(2020)의 연구에서도 유사한 결과를 보고하고 있다. 내재적 동기는 공무원의 혁신 행동을 높이지만, 외재적 동기는 오히려 부정적 영향을 미치는 것을 발견한 것이다.

여러 연구를 종합해 볼 때, 본 연구의 주제인 공공조직 공무원의 동기 구조를 파악하여 조직의 성과 향상을 꾀하기 위해서는 내재적 동기에 영향을 미치는 요인을 살펴보는 것이 타당할 것이다.

3. 내재적 동기이론과 공직동기이론

내재적 동기이론과 공직동기이론은 매우 유사하다. 우선 이론이 대두된 학문적 맥락이 유사하다. 데시와 라이언이 당대의 관념과 달리 내재적 동기가 더 중요하다고 주장한 것과 같이, 페리 역시 공무원의 성과급 등 금전적 유인책을 강조하던 1990년대의 분위기에서 이에 반하는 독특한 주장을 한 것이기 때문이다. 또한 이 두 이론 모두에서 내재적 동기와 공공봉사동기가 여타의 동기 충족 조건보다 중요하다고 주장하는 근거가 되는 이론이 자기결정

이론(self-determination theory)이라는 점도 유사하다. 그래서 이 두 가지 동기가 모두 구축효과(motivation crowding out)를 초래한다(Corduneanu, Dudau, & Kominis, 2020). 자신의 업무수행이 자발적인 요인에 의한 것(자기결정)이 아닌 외부의 보상 때문이라고 느낄 때 자신이 좋은 사람이라는 인식(자아존중감)이 저하되기 때문이다.

이런 맥락에서 심지어 어떤 학자들은 공공봉사동기와 내재적 동기를 동일시하기도 하지만(예: 노종호, 2016), 엄밀히 말하면 이는 서로 다른 이론이다(김소희·김서용·이병량, 2020). 공공봉사동기는 내재적 동기를 강화하는 원인 중 하나로 이해하는 것이 더 타당하다. 공공봉사동기는 성격 요인처럼 어린 시절부터 경험해 온 사회화 과정에 의하여 형성된 개인의 특성 요인인 반면, 내재적 동기의 경우 어떤 조건이 충족될 때 개인이 특정 업무에 대하여 갖게 되는 조건화된(conditional) 태도를 의미하는 경향이 강하다. 즉, 공공봉사동기가 강한 사람(공무원)에게 공적 사명감이 강한 업무가 맡겨졌을 때(조건), 내재적 동기가 강하게 충족되어서 더 열심히 일하게 된다는 논리로 이해할 수 있다. 두 이론의 차이는 <표 1>에 요약 정리하였다.

<표 1> 공직봉사동기이론과 내재적 동기이론의 차이

	공직봉사동기이론	내재적 동기이론
주요 결론	공무원의 동기 구조는 사기업 종사자의 동기 구조와 다르다.	외재적 보상이 없어도 열심히 일할 동기를 얻을 수 있다.
주요 논거	사회화 과정을 통해 공익에 대한 헌신과 이타심을 중요하게 생각하게 된다.	일이 자기를 가치 있는 존재로 만들거나, 일 자체에 흥미를 느끼는 경우 업무 동기가 강화된다.
측정 설문	당신은 직업 선택에 있어서 공익에 대한 헌신을 얼마나 중요하게 생각합니까?	당신은 자신의 일을 할 때 성장한다고 느끼니까? 당신은 자신의 업무에 흥미를 느끼니까?

자료: 저자 작성

4. 정부와 공공기관

전통적 관점에서 볼 때 공무원의 업무수행에서 가장 중요한 것은 법과 규정 등 절차의 준수이다. 민주주의 국가에서 정부는 구성원의 필요에 따라 계약에 의해 수립된 권력 기구로 본다. 『통치론』이라는 제목의 저서에서 근대 철학자 존 로크(John Locke)는 정부를 필요악으로 묘사하였다(Locke, 2013). 그의 논리에 따르면 권력을 맡은 정부는 언제든지 국민

개인의 자유를 침해할 수 있는데, 이를 어떻게 통제할 것인가의 문제는 그의 저작을 관통하는 주제였다. 법치주의라는 민주주의의 핵심 이념에 따라 공무원의 업무 수행은 자의적인 판단을 최소화하고 법과 규정에 의해서만 이루어져야 한다는 것이 전통적 책무성의 핵심 원리이다.

20세기에 들어서면서 전통적인 정부에 대한 관점은 변화하기 시작하였다. 과거 야경국가 시대에는 정부가 국민의 권리보호와 사회 질서유지를 위해서만 권력을 행사하였으나, 현대에 와서는 정부의 역할을 공공서비스(public service)의 제공자로 인식하는 관점이 확산되었다. 서비스 제공자로서의 정부에 가장 중요한 목표는 고객인 국민의 삶의 질 향상이 되었다. 따라서 전통적 관점에 따라 중시되었던 법과 규정의 엄밀한 준수 의무는 공공서비스의 질적 향상이라는 조건하에 점차 희석되기 시작하였다.

공공기관은 공권력의 행사를 통해 시민을 보호하고 질서를 유지하기 위한 기구라기보다는 공공서비스의 제공이라는 목표에 따라 정부의 위임을 받아 설립된 기구이다. 따라서 공공기관은 중앙정부와 지자체와는 달리 서비스의 질적 향상이 주된 목표가 된다. 이러한 목표에 따라 공공기관의 운영 방식은 정부와 다르며, 이러한 운영 방식의 차이는 자연스럽게 공무원과 공공기관의 동기 구조 차이를 가져온다. 더 나아가 ASA(Attraction-Selection-Attrition) 모형에 따라 이러한 목표 차이는 정부 기관 입직자와 공공기관 입직자의 성향 자체에 차이를 가져온다(Bretz et al., 1989). 공공기관 종사자는 공무원과 달리 내재적 동기보다는 인센티브 등 외재적 동기에 더 민감할 것으로 예측된다.

5. 가설의 설정

앞서 설명한 것처럼 본 연구에서는 공공기관 종사자의 동기구조가 공무원의 동기구조와 어떻게 다른지를 살펴봄으로써 공공기관의 인사정책 방향을 수립하는 데에 실무적 도움을 주고자 한다. 공공기관 종사자의 동기와 관련된 기존 연구는 주로 내재적 동기와 유사하지만 다른 공공봉사동기에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 연구이거나(박순환·이병철, 2017), 내재적 동기부여가 지식 수집 및 창의성에 미치는 영향을 살펴보는 등(박종범·서영욱, 2022) 일부(이혜윤, 2017)를 제외하고는 본 연구의 주제에 함의를 제공하기는 적절치 않은 주제들을 다루고 있었다. 따라서 다양한 맥락에서 일하는 공공기관 종사자의 동기구조를 파악하는 연구는 더 많이 수행될 필요가 있다.

본 연구에서 내재적 동기에 영향을 미치는 요인들을 설정하기 위하여, 원저자인 데시와

라이언이 커리어 후기에 발표한 이론을 기준으로 삼았다. 이들은 외재적 동기와 내재적 동기의 구분이 이분법적(binary) 변수로 이해할 수 있는 성질의 것이 아니라 보고, 다양한 유형의 동기 충족 상태를 스펙트럼상에 배열하였다(Ryan & Deci, 2000). 이들의 분류체계는 공공기관 종사자의 주요 동기 충족 요인이 무엇인지를 파악하는 데에 유용한 분석틀을 제공한다.

결국 온전히 금전적 보상을 제외한 다른 요인에 의하여 동기 부여되는 경우 내재적 동기를 강화하는 효과를 갖는다고 볼 수 있는데, 첫째는 내면화(introjection) 요인이다. 이는 사회적 인정에 대한 기대로 동기 부여되는 경우를 의미한다. 둘째는 동일화(identification) 요인이다. 이는 조직의 목표를 자신의 것으로 받아들인 경우 경험하는 동기를 의미한다. 셋째는 통합(integration) 요인이다. 통합요인과 동일화 요인은 조직의 목표가 자신의 목표와 같아지는 결과적 상태를 의미한다는 점에서는 동일하다. 다만 자신이 이미 가지고 있던 목표가 조직과 같아서 입직한 것인지, 아니면 입직 후 같아진 것인지를 차이만 있을 뿐이다(Lee, 2021).

본 연구에서는, 첫째, 완전한 외재적 동기요인의 하나로서 ‘보수에 대한 만족’이 공공기관 종사자의 내재적 동기(일에 대한 즐거움)에 미치는 영향을 살펴보고, 둘째, 내면화 요인으로서 ‘성과에 대한 인정’이 내재적 동기에 미치는 영향을 살펴볼 것이며, 셋째, 동일화 요인과 통합요인으로서 가치정합성(value congruence)이 내재적 동기에 미치는 영향을 살펴볼 것이다. 가치정합성은 직원 개인의 가치관이 조직이 추구하는 가치관과 얼마나 동일한가를 의미하는 변수이며, 조직의 성패에 매우 중요한 요인임이 확인되고 있다(Edwards & Cable, 2009). 다른 조건에 의한 동기 강화는 해당 조건이 사라지면 약화될 수 있어 일시적이거나, 가치정합성으로 인하여 형성된 개인-조직 정합성(person-organization fit)은 지속적으로 유지되는 경향을 보이므로 조직의 성패에 더 중요한 요인이 될 수 있다(Park, Oh, & Lee, 2020). 가치정합성은 입직 이전이나 이후 모두의 경우 형성될 수 있으므로 동일화 요인이 될 수도, 통합요인이 될 수도 있다. 이에 본 연구에서 검증할 가설을 정리하면 아래와 같다.

- 가설 1. 보수에 대한 만족은 일에 대한 즐거움에 긍정적 영향을 미칠 것이다.
- 가설 2. 성과에 대한 인정은 일에 대한 즐거움에 긍정적 영향을 미칠 것이다.
- 가설 3. 가치정합성은 일에 대한 즐거움에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

또 다른 독립변수 요인을 선택한 이론적 근거는 공직동기이론이다. 앞서 설명했듯이 공공봉사동기는 직업 선택에 있어서 국민에게 봉사하는 등 공적 가치를 중시하는 태도와 관련된 개인의 속성 요인이다. 어떤 이들은 어린 시절 1차 사회화 과정을 통해서 공공에 봉사하는 것을 중시하는 가치관을 가진 사람이 될 수도 있고(김서용·조성수·박병주, 2010), 교육기관 등에서의 2차 사회화 과정을 통해서 공공봉사동기가 강화될 수도 있다. 그런데 공공기관의 경우 정부기관에 비하여 공공성의 정도가 낮기는 하지만 사기업보다는 공공성이 높은 성격의 업무를 수행한다. 따라서 공공봉사동기 성향을 강하게 가진 사람은 공공기관에서 일할 때 내재적 동기(일에 대한 즐거움)가 그렇지 않은 사람보다 더 높을 수 있다. 따라서 다음의 가설을 추가적으로 검증할 것이다.

가설 4. 공공봉사동기가 높은 사람은 공공기관에서 일할 때 일에 대한 즐거움이 그렇지 않은 사람보다 낮을 것이다.

동기구축효과(motivation crowding out) 이론에 근거하여 몇 가지의 조절 효과 변수를 포함하였다. 앞서 설명한 바와 같이 공공봉사동기와 내재적 동기의 경우 구축효과(crowding out)가 발생할 수 있다(Weibel et al., 2010). 다시 말해, 공공봉사동기가 높은 사람이 공적 가치를 위하여 일할 때에는 자신이 훌륭한 사람이라는 자기 인식을 강화할 수 있지만, 자신의 업무에 대하여 많은 보상을 받을 경우 자발적으로 일하는 것이 아닌 외재적 보상을 위하여 일하는 것으로 인식되어 오히려 일에 대한 재미가 감소할 수 있다는 것이다. 그러므로 아래의 가설을 추가적으로 검증할 것이다.

가설 5. 가치정합성이 일에 대한 즐거움에 미치는 영향을 보수만족이 높은 사람일수록 적게 나타날 것이다.

가설 6. 공공봉사동기가 일에 대한 즐거움에 미치는 영향을 보수만족이 높은 사람일수록 적게 나타날 것이다.

Ⅲ. 분석 방법

1. 자료 수집 및 표본의 성격

본 연구의 자료 분석을 위한 데이터는 전국 4개 지역에 위치한 7개 공사와 공단의 직원을 대상으로 실시한 설문을 통해 얻어졌다. 사전에 표집틀을 작성하지 않고 편의표본추출(convenient sampling method)을 통하여 표본을 구성하였다. 설문 참여자는 대전지역의 한 공기업 기관장의 인적네트워크를 활용하였다. 각 지역의 인사 담당자에게 설문을 부탁하여 개별 기관에서 최대한 많은 표본을 확보하기 위하여 노력하였다. 전체 참여자 수(표본 크기)는 224명이었다. 대전도시공사가 전체 응답자의 47.3%로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 의왕도시공사가 13.8%로 그다음, 대전도시철도공사가 10.3%로 그 뒤를 이었다. 대전시설관리공단 역시 전체 응답자의 8.9%를 차지하였고, 광주환경공단(8.9%), 울산시설관리공단(7.1%)에서도 설문에 참여하였다. 표본의 특성은 <표 2>에 정리하였다. 남성(80.4%)이 여성(19.6%)보다 응답자의 더 많은 비중을 차지하였으며, 대졸이 전체의 83.5%로 가장 많았고, 6급 이하(37.9%)의 직원들이 설문에 가장 많이 참여하였다.

<표 2> 표본의 특성

변수	분류항목	빈도	비율(%)	변수	분류항목	빈도	비율(%)
소속 기관	대전도시공사	106	47.3	직급	6급 이하	85	37.9
	대전시설관리공단	20	8.9		5급	35	15.6
	대전도시철도	23	10.3		4급	57	25.4
	대전마케팅공사	8	3.6		3급	33	14.7
	의왕도시공사	31	13.8		2급	9	4
	광주환경공단	20	8.9		1급	1	0.4
	울산시설관리공단	16	7.1		고졸	12	5.4
성별	여성	44	19.6	학력	대졸	187	83.5
	남성	180	80.4		석사	23	10.3
	근속기간: 평균 142.5개월	연령: 평균 43.1세			박사	2	0.9

자료: 저자 작성

2. 측정 도구의 구성

본 연구의 종속변수는 내재적 동기이다. 내재적 동기는 자신의 업무를 수행할 때 얼마나 즐거움을 느끼는가로 정의된다. 이를 측정하기 위하여 Tremblay, Blanchard, Taylor, Pelletier, & Willeneuve(2009)가 개발한 설문문항 중 요인적 재치가 가장 높은 3개를 선택하였다. 구체적인 문항은 “나는 나의 일에서 새로운 것을 배우는 것이 즐겁다”, “나는 나의 일이 즐겁다. 흥미로운 도전을 제공하기 때문이다”, “나는 나의 일을 통해서 어려운 일을 성취하는 것이 즐겁다”이다. 변수의 신뢰도는 .912로 나타났다.

첫 번째 독립변수는 외재적 동기의 만족 여부를 측정하는 보수에 대한 만족이다. 구체적으로는 “나는 내 월급에 만족한다”는 단일의 설문문항을 사용하였다.

두 번째 독립변수는 성과에 대한 인정이다. 조직 성과평가에서 높은 평정을 받는 것은 성과급과 승진 등 유형적 보상과도 연계되지만, 조직 내 구성원들로부터 받게 되는 사회적 인정이라는 무형의 보상을 가져다주기도 한다. 본 연구에서 성과에 대한 인정 변수를 측정하기 위해서 Spector(1985)가 개발한 직무만족 척도에서 성과에 대한 인정과 연관된 부분을 사용하였다. 실제 설문 문항을 구체적으로 살펴보면, “나는 나의 작업 성과가 제대로 인정받고 있다고 느낀다,” “나는 상사와 동료들로부터 칭찬과 인정을 받는 정도에 만족한다,” “내가 좋은 업무성과를 달성만 하면 얼마든지 주변 사람들에게 인정받을 수 있다.” 척도의 신뢰도는 .894로 측정되었다.

세 번째 독립변수는 동일화 요인과 통합요인과 연관된 가치정합성(value congruence)이다. 이는 자신의 가치관과 조직이 추구하는 가치관이 얼마나 일치하는가를 의미한다. 이의 측정을 위해서는 Wright & Pandey(2008)의 연구에서 사용한 문항들을 사용하였다. 구체적인 문항은 “나는 나의 가치관이 조직이 추구하는 그것과 매우 비슷하다고 느낀다,” “만약 조직이 추구하는 가치관이 현재와 달랐다면, 나는 이 조직에 대해 그렇게 애착을 갖지 않았을 것이다,” “내가 이 조직을 다른 조직보다 선호하는 이유는 이 조직이 추구하는 가치관 때문이다,” “이 조직이 추구하는 가치관은 나에게도 중요한 것이다”이다. 신뢰도는 .907로 조사되었다.

마지막 독립변수는 공공봉사동기(public service motivation)이다. 이를 측정하기 위하여 Wright & Pandey(2008)의 연구에서 사용된 척도를 사용하였다. 여타 변수의 측정은 단순히 주어진 진술에 동의하는 정도를 리커트 척도에 따라 표시하도록 하였는데, 공공봉사동기는 개인의 성향을 측정하는 것이기 때문에 조금 다른 방법을 사용하였다. 응답자가

공공기관에 근무하기로 한 이유와 관련된 아래의 4가지 진술을 제시한 뒤, 각 이유가 실제 자신이 선택한 근거가 된 정도를 표시하도록 요청하였다. ‘① 일반 대중에 봉사하고 싶어서 ② 사회를 변화시키고 싶어서 ③ 사회의 선을 위하여 자신을 희생하고 싶어서 ④ 타인의 권리를 위해 일하고 싶어서’ 측정의 신뢰도는 .941로 높게 나타났다.

그 외에 통제 변수로 3가지의 변수가 포함되었다. 첫째는 응답자의 연령이었고, 둘째는 개월로 표시된 근속기간, 셋째는 성별이었다. 통제변수를 제외한 나머지 변수의 측정을 위해서는 6점 척도를 사용하였다. 5점 척도를 사용할 경우 무성의한 응답을 하는 응답자의 경우 중간에 표시할 가능성이 많아질 수 있기 때문이었다.

3. 자료의 분석

자료의 분석은 아래의 단계별로 이루어진다. 우선, 각 변수의 측정된 기술통계와 변수 간 상관계수를 살펴본다. 이러한 과정은 다중회귀분석의 가정을 충족했는지의 여부를 살펴보기 위하여 필요하다. 특히 다중공선성의 문제가 결과를 왜곡할 수 있는지를 중점적으로 평가할 것이다.

둘째, 변수의 측정모형의 타당성을 검증할 것이다. 본 연구는 다수의 잠재변수(latent variable)를 포함한 모형을 검증한다. 따라서 확증적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 실시하여 각 변수들이 의도대로 독립적 변수들로 측정되었는지를 수렴적(convergent) 타당성과 차별적(discriminatory) 타당성의 기준을 사용하여 평가할 것이다.

마지막으로 위계적 다중회귀분석(hierarchical regression)을 실시할 것이다. 첫 번째 단계의 모형은 통제 변수만을 포함하고, 두 번째 모형은 통제 변수에 더하여 독립변수 중 외재적 동기와 관련된 변수인 보수에 대한 만족만을 포함하여 분석한다. 세 번째 모형은 나머지 모든 독립변수를 포함하여 분석하며, 마지막 네 번째 모형은 조절 효과를 검증하는 변수항을 모두 포함하여 분석한다. 연구의 결론은 각 변수의 회귀계수의 정도와 유의성은 물론 각 단계별로 설명력이 얼마나 증가하였는지를 중심으로 도출될 것이다.

IV. 분석 결과

1. 기술통계와 상관계수

아래의 <표 3>은 본 연구에 사용된 변수들의 평균과 표준편차의 중앙값과 변수 간 Pearson 상관관계 계수를 보여주고 있다. 각 변수들의 평균값 중 가장 높은 수치를 보인 변수는 내재적 동기로 4.66이었다. 6점 척도로 측정할 때 가상의 중간값이 3.5(“동의하지 않는 편이다(3)”와 “동의하는 편이다(4)”의 사이)임을 감안하면 응답자는 평균적으로 자신의 업무에 대하여 즐거움을 느끼는 것으로 나타났다. 반면, 가장 낮은 평균값을 보인 변수는 공공봉사동기였다. 그러나 이 역시 3.52로 거의 정확한 중간값(3.5)에 가까운 수치를 보여 응답자의 공공봉사동기가 낮다고 볼 수는 없었다.

변수 간 상관관계가 지나치게 높을 경우 다중공선성(multicollinearity)으로 인하여 회귀 분석의 기본가정을 충족시키지 못하며 결과 값을 왜곡할 수 있다. 회귀분석의 예비분석 단계에서 용인할 수 있는 정도의 변수 간 상관계수는 0.7로 보는 것이 일반적이는데, <표 3>에서 독립변수 간 가장 높은 상관계수는 0.562(가치정합성과 공공봉사동기)에 불과하였다. 다중공선성이 결과를 왜곡할 가능성을 측정하는 VIF(variation inflation factor) 값은 일반적으로 3.0 이하일 경우 용인될 수 있는 수준이라고 알려져 있는데, 본 연구에서의 VIF 값은 최소 1.120에서 최대 2.641의 범위(통제변수 제외)였다. 게다가 4개 독립변수의 VIF 값은 모두 2 이하로 나타났다. 따라서 본 연구의 회귀분석은 다중공선성의 문제가 심각하지 않아 그로 인해 결과가 왜곡될 가능성은 낮은 것으로 판단하였다.

<표 3> 기술통계와 상관계수

	평균	표준 편차	내재적 동기	연령	성별	근속 기간	가치 정합성	공공봉사 동기	성과 인정
내재적 동기	4.66	.95							
연령	43.10	9.24	.098						
성별	.80	.40	.094	.232**					
근속기간	142.47	91.15	.015	.746**	.189**				
가치정합성	4.23	1.00	.668**	.131	.168*	.081			
공공봉사동기	3.52	1.11	.459**	-.022	.049	-.010	.562**		
성과 인정	4.37	.93	.534**	-.091	.119	-.034	.552**	.392**	
보수 만족	3.83	1.29	.274**	.084	.086	.186**	.326**	.256**	.445**

주: **는 $p < 0.01$

자료: 저자 작성

2. 측정 모형의 타당성 검증: 확증적 요인분석

본 연구의 변수들은 직접 측정하기 어려운 잠재 변수(latent variable)로 측정되었다. 따라서 설문문항들이 애초에 의도한 바대로 각 변수들을 타당성 있게 측정하고 있는지를 수렴적 타당성과 차별적 타당성을 기준으로 검증할 것이다. 아래의 <표 4>는 AMOS 프로그램을 활용하여 수행한 확증적 요인분석의 결과를 요약하여 보여주고 있다.

우선, 본 연구의 종속변수인 내재적 동기와 세 가지의 독립변수, 즉 성과에 대한 인정, 가치정합성, 그리고 공공봉사동기를 포함하는 측정 모형의 적합도를 검증한 결과는 아래의 <표 4>에 요약되었다. 측정 모형의 적합도는 모두 일반적으로 알려진 적정 수준에 비추어 큰 문제가 없는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구의 측정 모형은 실제 데이터를 정확하게 반영하고 있는 것으로 판단하였다.

CR값이 모두 0.8 이상이고, 각 문항의 요인 적재치(factor loading) 역시 적절한 수준으로 나타났으므로, 수렴적 타당성(convergent validity)은 적절한 수준인 것으로 판단되었다. 또한 AVE값은 모두 0.5 이상이며, 모든 변수에서 MSV보다 높아서 구별 타당성(discriminant validity) 역시 문제가 없는 것으로 판단하였다.

<표 4> 확증적 요인분석의 결과

	요인 적재치	CR	AVE	MSV
공공봉사동기	.873	0.953	0.835	0.442
	.929			
	.889			
	.889			
가치 정합성	.867	0.921	0.745	0.578
	.746			
	.902			
	.854			
내재적 동기	.852	0.921	0.796	0.578
	.931			
	.859			
성과 인정	.863	0.907	0.766	0.460
	.909			
	.806			

SRMR=.0353, GFI=.926, NFI=.954, RFI=.941, IFI=.979, TLI=.973, CFI=.979, RMSEA=.059

자료: 저자 작성

3. 가설검증의 결과: 다중회귀분석

아래의 <표 5>는 위계적 다중회귀분석의 결과를 요약하여 제시하고 있다. 위계적 다중회귀분석에서 4개의 모형을 구분하여 순차적으로 변수를 종류별로 추가하는 과정에서, 각 모형에서 추가된 변수들의 설명력을 개별 회귀변수의 유의성뿐 아니라 모형적합도의 향상 정도와 그 유의성을 검증함으로써 인과관계의 전반적인 경향성을 관찰할 수 있다.

모형 1은 통제변수만을 포함한 기본모형을 보여준다. 여기에 우선, 보수만족변수만을 추가하여 모형 2를 검증하였다. 그 결과 모형 2의 적합도인 수정된 R²의 수치가 모형 1에 대비하여 0.069만큼 증가하여 종속변수의 약 6.9퍼센트 정도의 변량이 보수 만족의 독립변수로 인해 설명되는 것을 알 수 있다. 보수 만족 독립변수의 회귀계수 역시 .275로 상당한 수준이며, 이는 유의수준 0.01에서 통계적으로 의미있는 수치였다. 모형 3에서는 독립변수 3가지, 즉 성과인정, 가치정합성, 공공봉사동기가 추가되었고, 그 결과 모형 적합도는 0.41만큼 상승하여, 종속변수인 내재적 동기 변량의 약 41퍼센트가 이 세 변수에 의해 추가적으로 설명되는 것으로 나타났다. 개별 변수의 회귀계수 역시 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 모형 4에서는 동기구축효과를 측정하는 조절효과변수(급셈항) 2가지를 추가하였는데, 모형의 적합도는 모형 3에 대비하여 오히려 3퍼센트 감소하였다. 개별 조절 효과 변수들의 통계적 유의도 검증 역시 확인되지 않았다.

또 한가지 흥미로운 사실은 보수만족의 경우 단독으로 투입된 모형 2에서는 내재적 만족에 유의미한 긍정적 효과를 보였으나 모형 3과 4에서 다른 변수와 함께 투입되었을 때에는 회귀계수의 유의성이 나타나지 않았다는 점이다.

<표 5> 내재적 동기의 영향 요인에 대한 위계적 회귀분석의 결과

		모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
통제 변수	연령	.151	.011	.197*	.011	.148*	.008	.153*	.008
	성별	.079	.166	.063	.161	-.026	.121	-.031	.123
	근속연수	-.111	.001	-.196*	.001	-.121	.001	-.126	.001
독립 변수	보수만족(H1)			.275***	.064	-.022	.054	-.023	.692
	성과인정(H2)					.258***	.062	.257***	.000
	가치정합성(H3)					.467***	.065	.492***	.000
	공공봉사동기(H4)					.105*	.059	.093	.139

〈표 5〉의 계속

		모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
조절 변수	가치정합성 × 보수만족(H5)							.054	.415
	공공봉사동기 × 보수만족(H6)							-.040	.512
모형 적합도	조정된 R ²	.005		.074		.484		.481	
	F값	1.376		5.323***		30.090***		23.339***	

주: 1. *는 $p < .10$, **는 $p < .05$, ***는 $p < .01$

2. 상수는 생략됨

3. 회귀계수는 표준화되었음

4. H는 가설을 의미하며 각 가설의 번호로 구별하였음

자료: 저자 작성

V. 결론

1. 결과의 해석

본 연구는 다수의 공공기관 종사자를 대상으로 실시한 설문을 분석하여 이들의 동기구조를 파악하고 공공기관의 인사정책 방향을 설정하는 데에 도움을 주기 위하여 수행되었다. 구체적으로는 본 연구의 결과를 공직봉사동기 이론의 주요 주장과 비교함으로써, 공무원과 사조직 종사자의 중간적 성격을 갖는 공공기관의 경우 공직봉사동기 이론을 적용할 수 있는가의 문제를 탐구하였다. 본 연구 결과 중 의미 있는 부분은 아래의 몇 가지 사항으로 요약할 수 있다.

첫째, 공공기관 종사자의 동기부여에 가장 중요한 요인은 가치정합성이라는 점이다. 이는 조직이 추구하는 가치와 자신의 가치관이 일치할 때 내재적 동기가 증가한다는 것으로 풀이된다. 물론 공공기관 종사자의 경우 사기업보다는 공공성을 추구하기 때문에 공공봉사동기가 곧 가치정합성과 일치하는 것으로 오해할 수 있으나, 실제 양 변수 간의 상관관계수는 .562로 통상적으로 높은 상관관계를 나타내는 기준점인 0.8보다는 훨씬 낮게 나타났다. 이는 공공기관 종사자가 갖는 직업 가치관은 공공봉사동기로 설명되지 않는 부분이 상당하다

는 의미이며, 이러한 일반적 가치관이 조직이 추구하는 목표와 일치할 때 내재적 동기가 높아진다는 점을 시사한다. 예를 들어, 공공의 이익달성이라는 조직의 사명 그 자체가 갖는 의미보다, 업무의 효율적 집행을 통한 성취감 등 공공성과 무관한 일반적 가치관이 공공기관 종사자에게는 더 중요할 수 있다.

둘째, 공직봉사동기의 효과는 생각보다 미미하였고, 성과에 대한 인정 여부가 내재적 동기에 더 큰 영향을 미쳤다. 이러한 결과는 공공봉사동기가 강한 사람이라고 해서 공공기관 근무에 대한 만족도가 높아지는 것은 아닐 수 있음을 시사한다. 이는 다음의 두 가지 해석을 가능하게 한다. 첫째는, 기존 연구에서 공무원을 대상으로 공공봉사동기와 내재적 동기의 강한 영향 관계를 확인한 것과 비교하면, 공공기관의 경우 기관 자체의 성격상 공공성을 추구하는 정도가 정부기관보다 덜하다는 것을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 둘째는, 애초에 예측한 것과 같이, 공무원과 사기업 종사자의 중간형태 혹은 혼합(hybrid)형태의 동기구조를 갖는 것이다. 이는 유인(attraction)-선발(selection)-사회화(attrition) 이론모형의 관점에 매우 부합하는 결과로 해석된다. 공공기관의 경우 공무원과 달리 공적 가치와 성과달성의 효율성 등을 동시에 추구하다보니 공무원처럼 공적가치를 추구하는 사람들보다는 공적가치와 일반적 직업가치관을 동시에 갖는 인원이 지원하게 되고(attraction), 선발기준 역시 그 중간 형태를 띠게 되며(selection), 조직생활을 하면서 이러한 문화에 사회화된 결과를 보여주는 것일 수 있다(attrition).

셋째, 보수만족이 내재적 동기에 미치는 영향은 해당 변수가 단독으로 투입된 모형 2에서는 유의미한 영향을 주는 것으로 보였으나, 나머지 동기요인 변수들을 함께 투입한 모형 3에서는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 다중회귀분석의 방법론에서 회귀계수가 해당 변수의 독립적인 효과만을 계산한 것임을 감안할 때, 이러한 결과가 시사하는 바는 보수만족이 내재적 동기에 미치는 긍정적 효과(모형 2)는 성과인정이라는 매개변수에 의한 것이라는 점이다. 다시 말해, 보수만족 그 자체로는 내재적 동기를 향상시키지 못하지만, 적정수준의 보수를 받는 사람은 그렇지 않은 사람보다 자신의 성과를 조직이 인정하고 있다는 믿음을 갖게 되고, 결국 그로 인해, 즉 Ryan & Deci(2000)가 분류한 동기부여 기제 중 내면화(introjection)에 의해 내재적 동기가 상승하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 기존 연구에서 주장하고 검증한 바와 일치하는 것이라 볼 수 있다(예: Lee, 2020).

넷째, 본 연구의 가설 5와 6에서 상정한 동기구축효과는 확인되지 않았다. 이에 대해 두 가지의 해석이 가능하다. 첫째는 이 결과가 공공기관의 중간적 성격에 기인하는 것이라는

해석이다. 공공기관 종사자는 공무원과 같이 공공봉사동기가 강하지 않고, 보수 등과 연관된 일반적인 직업 선호도를 갖기 때문에 동기구축효과가 크지 않았다는 것이다. 둘째는 본 연구 설계의 한계와 연관된다. 물론 동기구축효과를 검증하기 위한 연구 설계의 내적 타당성을 높이려면 실험연구를 시행하는 것이 가장 적절할 것이다. 반면 본 연구에서는 보수에 대한 만족의 조절 효과를 검증하는 것으로 대신하였고, 그 결과 동기구축효과를 확인하지는 못한 것일 수 있다.

2. 함의 및 후속 연구를 위한 제언

본 연구의 전반적 실증분석 결과가 실무 관리자에게 함의하는 바는 아래의 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 공공기관 종사자의 경우 공무원과 유사하지만 다소 다른 동기구조를 가지고 있으므로, 이에 부합하는 인사정책을 추진할 필요가 있다는 점이다. 예를 들어, 공적 가치에 대한 사명감을 자극하는 교육과 훈련프로그램을 시행할 필요도 있으나, 업무성과에 대한 적절한 보상을 제공하는 것에도 더 많은 관심을 기울여야 한다. 둘째, 동기구축효과가 발견되지 않은데다가 보수 만족의 직접적 효과는 없어도 성과인정을 통한 매개효과가 유의미한 것으로 발견된 이상, 첫째 함의에서 나타난 결론은 그 설득력이 더욱 강화된다. 공공기관의 경우 인건비 예산을 추가 확보하여 외재적 동기를 강화할 수 없는 현실을 고려할 때, 성과 인정의 매개효과를 확인한 것은 매우 의미 있는 결과이다. 금전적 보상을 증가시킬 수는 없어도 조직 내에서 다른 방법으로 성과를 인정해 주는 수단을 강구한다면, 업무의 내재적 동기를 증가시킬 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 금전적 보상을 수반하지 않는 업무표창 등을 적극 활용하는 것을 고려해 볼 수 있다.

본 연구의 의미 있는 결과에도 불구하고, 사회과학 연구의 본래적 특성상 몇 가지 한계점도 분명하다. 그 한계점을 짚어봄으로써 본 연구 결과를 활용하는 실무자들과 유사한 주제를 연구하는 후속 연구자들에게 지침을 전달하고자 한다. 첫째, 본 연구는 7개의 지방공기업을 중심으로 얻은 데이터만을 분석하였다는 한계를 갖는다. 공공기관은 매우 다양한 성격을 갖는다. 이러한 다양성은 조직의 지배구조는 물론 조직 업무 성격의 다양성을 포함한다. 그러므로 본 연구 결과가 다른 형태와 업무성격의 조직에도 적용될 수 있을지는 미지수이다. 추후 더 많은 연구 결과가 축적되어 일반화 가능성이 높아지기를 희망하며, 만일 다른 연구대상에서 다른 결과가 발견된다면 이를 비교함으로써 의미 있는 함의를 도출하는 것도 가능할 것이다. 둘째, 앞서 지적한 바대로 본 연구의 설계상 치밀한 내적 논리의 타당

성을 담보하기는 어려웠다. 이로 인해 본 연구에서 동기구축효과를 찾지 못한 것일 수도 있음을 이미 논의한 바 있다. 후속 연구자들은 공공기관 종사자들을 대상으로 공공기관 업무와 매우 유사한 실험시나리오를 구성하여 실험연구를 한다면 동기구축효과의 작용 여부를 보다 정확하게 확인할 수 있을 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 김서용·조성수·박병주 (2010). 공직동기(PSM)의 선행요인: 사회화 요인의 비교분석. **한국행정학보**, 44(1), 147-177.
- 김소희·김서용·이병량 (2020). 동기이론에 대한 비교분석: 공공봉사동기, 업무특성이론, 내재적 동기이론. **한국행정학보**, 54(1), 37-75.
- 김효선·조운직 (2020). 공무원의 내재적, 외재적 동기가 혁신행동에 미치는 영향: 의사소통과 혁신보상의 조절효과. **한국인사행정학회보**, 19(4), 303-333.
- 노종호 (2016). 공무원의 성과급과 공공봉사동기가 직무성과에 미치는 영향분석. **한국인사행정학회보**, 15(2), 93-122.
- 박보연·조운직 (2022). 내재적·외재적 동기 충족이 조직구성원의 직무열의와 이직의도에 미치는 영향: 미국 연방 공무원들을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 32(4), 1-39.
- 박순환·이병철 (2017). 공공봉사동기의 영향요인과 효과에 관한 연구: 정부출연기관 조직구성원을 중심으로: 정부출연기관 조직구성원을 중심으로. **지방정부연구**, 21(2), 181-207.
- 박종범·서영욱 (2022). 공공기관 구성원의 동기부여와 문화적 메타인지가 개인 창의성에 미치는 영향: 지식공유의 매개효과. **한국산학기술학회 논문지**, 23(11), 693-705.
- 이혜윤 (2017). 공기업과 준정부기관 종사자들의 공공봉사동기(PSM)와 직무동기요인이 직무만족에 미치는 영향에 관한 실증연구: 기관유형에 따른 조절효과와 공정성인식의 매개효과 중심으로. **한국행정학보**, 51(2), 349-388.
- 지수호·송현진 (2021). 내재적 동기와 외재적 동기가 업무성과 및 이직의도에 미치는 영향: 조직 정치 지각의 조절효과와 세대별 차이를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 20(4), 121-153.

〈외국 문헌〉

- Alderfer, C. P. (1969). An empirical test of a new theory of human needs. *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(2), 142-175.
- Bretz Jr, R. D., Ash, R. A., & Dreher, G. F. (1989). Do people make the place? An examination of the attraction-selection-attrition hypothesis. *Personnel Psychology*, 42(3), 561-581.

- Corduneanu, R., Dudau, A., & Kominis, G. (2020). Crowding-in or crowding-out: the contribution of self-determination theory to public service motivation. *Public Management Review*, 22(7), 1070-1089.
- Daniel, T. L., & Esser, J. K. (1980). Intrinsic motivation as influenced by rewards, task interest, and task structure. *Journal of Applied Psychology*, 65(5), 566.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2013). Intrinsic motivation and self-determination in human behavior. Springer Science & Business Media.
- Edwards, J. R., & Cable, D. M. (2009). The value of value congruence. *Journal of Applied Psychology*, 94(3), 654.
- Finkelstien, M. A. (2009). Intrinsic vs. extrinsic motivational orientations and the volunteer process. *Personality and Individual Differences*, 46(5-6), 653-658.
- Lee, H. W. (2020). A career stage analysis of the US federal employees' job satisfaction and turnover intention: A comprehensive overview. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 717-742.
- Lee, H. W. (2021). Revisiting crowding-out effect of performance management: its impact on extrinsic and intrinsic motivation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 17(63), 90-109.
- Locke, J. (2013). Two Treatises of government, 1689. The anthropology of citizenship: A reader, 43-46.
- Maslow, A. H. (1958). A Dynamic Theory of Human Motivation. In C. L. Stacey & M. DeMartino (Eds.), *Understanding human motivation* (pp. 26-47). Howard Allen Publishers. <https://doi.org/10.1037/11305-004>
- Murphy, H., & Roopchand, N. (2003). Intrinsic motivation and self-esteem in traditional and mature students at a post-1992 university in the north-east of England. *Educational Studies*, 29(2-3), 243-259.
- Park, S., Oh, S., & Lee, Y. (2020). The relationships between person-organization value fit and employee attitudes in a Korean government sector. *The International Journal of Human Resource Management*, 31(16), 2089-2114.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). Public service motivation. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions

- and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54-67.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Spector, P. E. (1985). Measurement of human service staff satisfaction: Development of the Job Satisfaction Survey. *American Journal of Community Psychology*, 13(6), 693-713.
- Tremblay, M. A., Blanchard, C. M., Taylor, S., Pelletier, L. G., & Villeneuve, M. (2009). Work Extrinsic and Intrinsic Motivation Scale: Its value for organizational psychology research. *Canadian Journal of Behavioural Science/Revue canadienne des sciences du comportement*, 41(4), 213-226.
- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2010). Pay for performance in the public sector—Benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 387-412.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2008). Public service motivation and the assumption of person—Organization fit: Testing the mediating effect of value congruence. *Administration & Society*, 40(5), 502-521.

투 고 일: 2024년 4월 3일

심 사 일: 2024년 5월 31일

게재확정일: 2024년 6월 13일

[부록] 설문 문항

	설문문항
공공봉사동기	당신이 공공기관에서 근무하기로 선택한 이유와 다음의 진술들이 일치하는 정도를 표시해 주세요.
	1. 일반 대중에 봉사하고 싶어서
	2. 사회를 변화시키고 싶어서
	3. 사회의 선을 위하여 자신을 희생하고 싶어서
가치정합성	4. 타인의 권리를 위해 일하고 싶어서
	1. 나는 나의 가치관이 조직이 추구하는 그것과 매우 비슷하다고 느낀다.
	2. 만약 조직이 추구하는 가치관이 현재와 달랐다면, 나는 이 조직에 대해 그렇게 애착을 갖지 않았을 것이다.
	3. 내가 이 조직을 다른 조직보다 선호하는 이유는 이 조직이 추구하는 가치관 때문이다.
내재적 동기	4. 이 조직이 추구하는 가치관은 나에게도 중요한 것이다.
	1. 나는 나의 일에서 새로운 것을 배우는 것이 즐겁다.
	2. 나는 나의 일이 즐겁다. 흥미로운 도전을 제공하기 때문이다.
성과 인정	3. 나는 나의 일을 통해서 어려운 일을 성취하는 것이 즐겁다.
	1. 나는 나의 작업 성과가 제대로 인정받고 있다고 느낀다.
	2. 나는 상사와 동료들로부터 칭찬과 인정을 받는 정도에 만족한다.
	3. 내가 좋은 업무성과를 달성만 하면 얼마든지 주변 사람들에게 인정받을 수 있다.

주: 모든 문항은 리커트 방식의 6점척도로 측정됨

(Abstract)

Factors Affecting Intrinsic Motivation in Quasi-Governments in South Korea

Hyungwoo Lee

Public employees are known to possess a different motivational tendency compared to employees in the private sector. The theory of public service motivation argues that due to such differences in motivation, governmental agencies should implement personnel policies distinct from those of private enterprises. However, employees in quasi-governments are likely to exhibit a hybrid tendency, embodying characteristics of both civil servants and private sector employees. Therefore, given the importance of motivational propensity in affecting the effectiveness of HR policy, studying the motivation of public sector employees is crucial. This study aims to examine the motivational factors among employees of seven different quasi-governments based on data collected through surveys. The analysis reveals that while the sense of serving the nation is less important compared to civil servants, the intrinsic motivation of employees in quasi-governments varied depending on the degree of internalization of their organizational mission and vision. Furthermore, monetary rewards are less significant than for private sector employees, but recognizing organizational performance tends to serve as a strong motivational factor. The crowding out effect was not observed. These results clearly demonstrate the hybrid characteristics of quasi-governments, providing meaningful implications for personnel policy in quasi-governments.

Keywords: Quasi-Government, Personnel Policy, Public Service Motivation, Intrinsic Motivation

공공기관 청년취업자의 임금 결정요인 분석

황광훈*

요약

본 연구에서는 한국고용정보원의 청년패널조사 1~4차(2007~2020년) 자료를 이용하여 공공기관에 취업한 청년층을 대상으로 대표적인 노동시장 성과라 할 수 있는 임금에 미치는 주요 영향요인들이 무엇인지 검증해보고, 각각의 영향요인들이 어느 정도의 영향을 미치는지 실증적으로 추정하였다. 분석결과, 민간기업을 기준으로 공공기관 청년취업자는 8.9%의 임금손실이 발생하였고, 법인단체 등의 경우는 3.1% 임금하락이 발생하였다. 공공기관에 취업한 청년층의 경우, 현재 일자리를 기준으로 민간기업에 비해서는 8.9%의 임금손실(하락) 효과가 나타나고 있어, 이 부분에 주목할 필요가 있다. 공공기관이 정년보장과 같은 고용안정성 측면에서는 프리미엄이 있지만, 임금수준에서는 민간부문에 비해 비교열위에 있기 때문에 향후 청년층의 공공기관(공공부문) 취업선호도가 다소 하향 조정될 가능성이 있을 것으로 예상된다. 전반적으로 청년취업자의 임금 결정요인에서는 남성, 고학력, 상용직, 대기업, 전공일치 집단의 임금상승 효과가 두드러지게 나타나고 있다. 일반적으로 임금 결정요인 결과라 볼 수 있으나, 그 격차가 고학력, 대기업, 상용직을 중심으로 큰 폭으로 나타나고 있어 향후 노동시장 양극화의 주된 영향요인으로 작용할 것으로 보인다.

주제어: 공공기관, 임금효과, OLS, 패널고정효과

* 충북대학교 경제학과에서 경제학박사 학위를 받았으며, 현재 한국고용정보원 고용동향조사분석팀에서 부연구위원으로 재직 중이다. 대표 논문은 「청년취업자의 주관적 미스매치 결정요인 및 임금효과 분석(2018)」, 「청년층의 이직 결정요인 및 임금효과 분석(2019)」, 「첫 일자리 이탈 영향요인 분석(2020)」, 「지역별 대졸 청년층의 학력·기술·전공 미스매치와 직장만족도가 노동이동 및 임금에 미치는 효과(2023)」 등이 있다. 주요 관심 분야는 청년 노동시장 및 지역노동시장 연구 등이다. (hunzzang96@keis.or.kr)

I. 서론

청년 노동시장은 사회, 기술, 산업경제, 생태·환경 등 다양한 동인들의 상호 작용으로 영향을 받아 변화를 겪는다. 노동시장에 전반적으로 영향을 미치는 요인들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2010년대 이후 인공지능을 필두로 급격하게 발전하고 있는 디지털 기술은 예상치 못했던 코로나19의 촉매 역할을 통해 우리 사회의 다양한 분야에서 대전환을 가져오고 있다. 둘째, 우리 경제의 산업구조가 제조업 중심에서 서비스업의 비중이 커지는 방향으로 탈바꿈하고 있고, 생산인구의 감소에 따라 잠재적 성장 동력은 약화할 것으로 우려되고 있다. 이러한 상황에서 청년 노동시장에서 발생하는 고용 관련 문제는 전 세계적으로 공통된 문제라 할 수 있지만, 우리나라의 경우, 청년층이 체감하고 있는 고용문제의 강도는 상대적으로 크다는 점과 청년층 가운데 고학력 청년 미취업의 문제가 중심에 있다는 점에서 외국의 문제와는 차별성을 가진다(신종각 외, 2017).

대다수의 청년들은 학교 졸업 후 노동시장 이행 과정에서 자신이 희망하는 일자리에 안정적으로 입직하여 정착하기 위해 수많은 구직활동과 스펙쌓기 등 취업 준비 활동을 끊임없이 지속하고 있다. 하지만 노동시장에 제공되는 좋은 일자리, 즉 양질의 일자리 규모는 턱없이 부족한 것이 지금의 현실이다. 이러한 상황에서 청년구직자 상당수는 노동시장 이행 과정이 원활하지 못하게 되고, 실업 또는 비경제활동 상태를 지속하게 되거나, 비정규직 또는 임시·일용직과 같은 고용상태가 불안정한 일자리로 진입하게 된다. 또한 취업준비와 스펙쌓기 등의 취업준비활동으로 인해 노동시장 진입 과정에서 구직탐색 기간이 길어지게 되고, 이 과정에서 많은 비용과 시간을 소모하게 된다. 더욱이 코로나19 감염사태의 영향으로 취업난은 더욱 악화된 상태이며, 이러한 상황에서 취업이 늦어지게 될 경우, 청년층은 임금손실과 함께 경력상실을 동시에 겪게 될 것이고, 결과적으로 취업기회나 임금 자체가 축소되는 '이력효과'가 발생하게 된다.

한편, 1990년대 이후 대학진학률이 상승하면서 우리나라의 노동시장에서는 고학력자 배출이 큰 폭으로 증가하였다. 특히 이들은 대기업, 공기업, 공공기관 등 비교적 고임금과 고용안정성이 보장된 직장을 선호하게 되었고, 이러한 요인으로 인해 청년 노동시장에서의 고학력 실업문제는 사회·경제적 이슈로 나타나게 되었다. 특히, 우리나라 노동시장 구조는 대기업, 공기업(공공기관), 정규직 등 고임금 및 직업안정성이 보장된 1차 노동시장과 중소기업, 비정규직 등 취약한 고용상태에 있는 2차 노동시장으로 양극화되어 있기에 작금의

문제는 시급히 해결해야 하는 문제이다. 그런데 이러한 문제는 그리 쉽게 해결될 거 같지 않아 보인다. 청년층의 고용·노동시장 문제는 급속한 고학력화 추이, 노동시장 내에서의 양극화 및 이중구조 심화, 경제성장의 둔화 등 저성장 기조에 따른 양질의 일자리 부족 현상 등 노동 공급 및 수요 측면에서의 복합적인 구조적 요인들이 작용한 결과라 볼 수 있다.

더불어, 최근의 청년층 노동시장 특징은 청년층 중 상당수는 임시·일용직과 같은 비정규직, 중소기업, 저임금 직종 등 2차 노동시장에 일시적으로 진입한 이후 정규직, 대기업, 고임금 직종 등 1차 노동시장 일자리로 이행하기 위해 잦은 이직과 실업 상태를 경험하고 있다. 우리나라 청년층의 경우 중·고등학교 시절부터 상급학교 진학과정에서 치열한 입시경쟁을 치르고, 대학에 입학한 뒤에도 자신이 희망하는 직업 또는 일반적으로 양질의 일자리로 진입하기 위해 다양한 취업 관련 스펙을 쌓아가는 등 취업준비에 모든 역량을 집중하고 있다. 하지만, 과연 1차 노동시장의 일자리로 진입한 청년층 또는 현재 이러한 일자리에 종사하는 청년들은 만족하고 있는지, 안정적으로 노동시장에 정착했는지를 확인할 수 없다.

본 연구에서는 1차 노동시장의 대표적인 회사유형(직종)으로 볼 수 있는 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인을 다루고자 한다. 공공기관의 사전적 의미는 개인의 이익이 아닌 공적인 이익(공익)을 목적으로 하는 정부 관련 단체(기관)를 의미한다. 또한 공공기관은 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관이다. 앞서 언급하였듯이, 대다수의 청년구직자들은 1차 노동시장 진입을 원하고 있고, 그중에서도 일정 규모 이상의 청년들은 공공기관 취업을 위해 취업준비활동과 구직활동 등을 열심히 하고 있다. 다만, 고용안정성 측면에서는 공공기관의 고용성고가 민간기업 등 타 회사유형보다 높은 것으로 볼 수 있으나, 고용의 성과와 질을 측정하는 대표적인 지표인 임금에 대해서는 어느 정도의 효과성이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 과연 민간(개인)부문 일자리보다 임금 프리미엄이 존재하고 있는지, 어느 정도의 영향력이 발생하고 있는지 실증적으로 추정해 볼 필요가 있겠다. 또한 공공기관 내에서도 각각의 성별, 학력별 등 주요 인적속성별로 임금효과가 어떻게 나타나고 있는지 함께 탐색해 보고자 한다.

이러한 맥락에서 공공기관에 취업한 청년취업자의 노동시장 성과를 분석하는 것은 중요한 연구 주제다. 본 연구에서는 공공기관에 취업한 청년층을 대상으로 노동시장 성과를 대표하는 임금에 미치는 영향요인이 무엇인지 검증해보고, 각각의 요인들이 얼마나 영향을 미치는지 실증적으로 추정하고자 한다.

본 논문의 구성을 살펴보면, 제II장에서는 소득(임금) 결정요인과 청년층 노동시장 문제를

다른 다양한 선행연구들을 요약·정리하고, 제Ⅲ장에서는 분석자료와 실증분석 모형을 소개한다. 다음으로 제Ⅳ장에서는 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인에 대해 실증적으로 분석한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 결과를 정리하고, 정책적 시사점을 제시하도록 한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

청년 취업난의 심화와 함께 일자리의 질에 대한 관심이 높아지고 있으며, 다수의 선행연구는 청년 일자리의 질과 관련된 이슈를 다루었다. 일자리 질을 구성하는 주요 요인으로는 임금 및 복리후생 등으로 파악되는 경제적 요인, 직장 및 직무 만족도를 관측할 수 있는 심리적 요인, 직업의 권위와 같은 사회적 요인 등 세 가지 요인으로 구분해 볼 수 있다. 여기서는 일자리 질을 구성하는 세 가지 요인 중 경제적 요인(임금 등)을 중심으로 선행연구의 결과를 검토해 보기로 한다.

일자리 질을 구성하는 세 가지 요인 중에서 가장 많은 선행연구가 이루어진 것은 경제적 요인이며, 이 중에서도 대부분의 선행연구는 직업훈련, 학력, 노동조합 가입, 재학 중 진로지도, 인지 및 비인지적 능력, 지역 간 이동 등과 같은 경제적 요인들이 임금(소득) 결정에 미치는 효과를 분석하였다(신종각 외, 2017).

직업훈련 효과가 개인의 소득(임금)에 미치는 효과에 관한 연구는 여러 차례 이루어졌으나, 선행연구들 간에 일관된 결론은 도출되지 못하고 있다. 강순희와 노홍성(2000)은 한국 노동패널의 1차 자료를 이용하여 분석한 결과, Heckman의 선택편의 교정모형을 통해서 이전에 경험한 직업훈련이 근로자의 임금상승 효과에 긍정적 영향을 주는 것으로 보고하였다. 김안국(2002)의 연구에서는 한국노동패널 1~3차 자료를 이용하여 직업훈련이 주는 임금효과(고정효과모형)를 분석하였다. 분석결과, 직업훈련과 임금 간에 통계적으로 유의미한 결과가 발견되지 않았다.

직업훈련 외에 학교 재학 중에 제공되는 진로지도와 노동시장의 성과 간의 관계성에 대한 연구로는 강순희·이상준(2009)의 연구가 있다. 이 연구에서는 청년패널(YP2001) 3~6차 자료를 2개연도(2003~2004년, 2004~2005년, 2005~2006년 등) 연결 및 결합하여 분석하였다. OLS, 프로빗, 순서프로빗 모형 등을 활용하여 학교 재학 중 이루어지는 진로지도가

정규직 취업 여부, 직무-학력 간 적합도와 임금이 미치는 영향을 추정하였다. 추정 결과, 진로지도는 전문대 및 4년제 대졸 청년취업자 모두 정규직 취업에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 한편 전문대 졸업 청년층의 경우 진로지도의 효과는 임금상승 및 직무-학력 간 적합도를 개선하는 데 유의미한 영향을 주는 것으로 도출된 반면, 4년제 대졸 청년취업자의 경우는 진로지도와 임금 및 직무-학력 적합도 간에 유의미한 정의 관계가 나타나지 않았다.

다음으로 김정우(2015)의 연구에서는 청년근로자의 노조가입 결정요인과 노조의 임금효과를 추정하였다. 청년패널(YP2007)을 활용하여 분석한 결과, 청년층의 노동조합 가입률은 2012년 7.3%로 같은 해 기준 전체 노동조합 조직률인 10.3%와 비교하여 약 3.0%p가 낮았다. 또한 패널고정효과 모형을 활용하여 추정한 결과, 노조가입에 따른 임금프리미엄은 2.2%로 다소 미약한 특징을 보이는 것으로 나타났으며, 노조가입을 결정하는 요인의 경우 인적속성보다는 직장 특성(고용형태, 기업규모 등)의 영향력이 큰 것으로 나타났다.

다음으로 청년노동시장의 주요 이슈인 학력·기술·전공 미스매치, 직장이동, 노동시장 이중구조 등과 임금의 상관관계를 분석한 연구들을 정리하였다.

학력과 기술 불일치(미스매치)와 관련이 있는 연구성과들을 중심으로 정리해보면 다음과 같다. 김주섭(2005)의 연구에서는 청년패널조사(YP2001) 1~3차연도 자료를 이용하여 학력과잉 규모, 학력과잉 결정요인, 학력과잉 상태변화, 학력과잉으로 인한 임금손실을 분석하였다. 연령이 증가할수록 학력과잉 상태로 빠질 확률이 높게 나타났으며 중퇴 또는 재학생과 비교하여 졸업자의 경우, 고용형태가 비정규직보다는 정규직이, 산업에서는 3차 산업에 속한 근로자가 학력과잉 상태에 빠질 확률이 낮게 나타났다. 노일경·임연(2009)이 분석한 연구에서는 한국교육고용패널 자료를 활용하여 전문대졸 학력수준을 가진 신규 여성취업자의 직무불일치 요인 등을 추정하고, 직무불일치가 임금이 미치는 효과성을 추정하였다. 추정결과, 직무불일치는 31~35% 정도로 나타났으며, 월평균 가구소득 등과 같은 특성들은 직무불일치에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 함께 임금이 영향을 주고 있는 효과에서는 전공 불일치 항목이 가장 크게 나타났으며, 후순위로는 학력과잉, 기술과잉의 순서로 나타났다. 임연·서유정·이지은(2012)의 연구는 개인의 주관적 미스매치가 직무만족도를 저하시키고 잦은 이직을 유발하며, 학교교육 과정에서는 투자 유실을 발생시켜 부정적 효과성을 나타내고 있음을 확인하였다.

김세움·김진영·조영준(2011)의 연구에서는 2006년 GOMS 자료를 활용하여 대졸자 노동시장 미스매치 현황과 함께 KEDI 졸업자 전수조사 자료에 기반하여 교육, 기술수준, 전

공과 직무와 불일치성으로 인한 임금 감소율을 분석하였다. 졸업자들의 교육수준과 기술수준, 전공과 업무와의 상관성을 중심으로 학력과잉(하향취업) 비율은 약 25% 정도로 나타났고, 전공 미스매치 비율도 상당수준 이상으로 나타난 것이 확인되었다. 남성일과 전재식(2011)은 한국고용정보원의 대졸자직업이동경로조사 자료를 이용하여 하향취업 현상이 직장이동 성향에 미치는 영향요인을 추정하였다. 추정 결과, 하향취업은 직장이동의 성향을 높이고 있는 것으로 나타났고, 현재 직장에서의 임금이 높거나, 안정적 고용상황이거나, 전공과 직무 일치성이 높을수록 하향취업은 직장이동의 가능성을 높게 만들지만, 그 추정치의 절대적 크기는 감소하는 것으로 나타났다.

김중성·이병훈·신재열(2012)은 한국노동패널자료를 이용하여 구직활동 방식이 하향취업을 결정짓는 요인들을 추정하고, 하향취업 상태를 객관적 하향취업과 주관적 하향취업으로 구분하여 분석하였다. 분석 결과, 학력에서는 객관적 하향취업에 영향을 주고 있으며, 학력수준이 높을수록 객관적 하향취업으로 빠질 가능성이 높게 나타났다. 또한 정규직 여부에서는 주관적 하향취업에서만 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었으며, 비정규직 형태의 근로자일 경우 주관적 하향취업에 빠질 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 황광훈(2018)의 연구에서는 청년패널(YP2007 2~9차) 자료를 활용하여 청년취업자의 주관적 미스매치 현황을 상세히 살펴보고, 주관적 미스매치를 결정짓는 다양한 요인들을 검토한 후, 주관적 미스매치가 임금에 미치는 효과성을 추정하였다. 분석 결과, 학력 및 기술 미스매치 추세에서는 학력 및 기술 과잉은 감소하는 경향을 보인 반면, 학력 및 기술 부족 미스매치는 완만한 증가추세를 보였다. 다음으로, 하향취업(학력 및 기술 과잉) 결정요인에서는 남성은 여성에 비해 하향취업 확률이 낮았으며, 임시·일용직과 비교하여 상용직 및 비임금근로 청년층의 하향취업 가능성이 낮게 나타났다.

다음으로 노동시장 이중구조의 시각에서 접근한 연구들도 발표되었다. 이에 따르면 중소기업 취업청년층의 경우, 1차 노동시장에 진입하기 위해 2차 노동시장에 있는 직장을 경험하게 된다. 그러나 낮은 수준의 임금으로 인해 청년층 노동이동은 계속되며 이러한 노동이동은 대부분 부정적인 성과를 동반하게 된다. 따라서 분절된 노동시장하에서 청년층의 노동이동은 결과적으로 청년층의 잠재력만 훼손하는 결과를 초래하므로 비효율적이라는 것이다(박재민·김영규·전재식, 2011). 대체로 분절된 노동시장의 이중구조 중심의 연구를 통해서 볼 때, 우리나라에서는 인적자본이 경력 차이를 명확히 설명하고 있으나, 이와 함께 정규직-비정규직, 대기업-중소기업 등의 외형적 특성에 따라서 분절될 가능성을 보여주고 있다.

또한 이와 같은 노동시장 분절 구조는 최초 노동시장 진입 과정에서 청년층의 노동시장 진입 전략에 매우 중요한 영향을 미칠 것이라 볼 수 있고, 이는 중소기업에 대한 청년층 기피에 있어 주요 원인으로 자리 잡는 것으로 판단된다.

마지막으로 청년취업자의 직장이동 및 임금 효과를 분석한 대표적인 선행연구를 살펴보면, 청년층이 노동시장 정착과정에서 초기의 빈번한 직장이동은 적합한 일자리를 찾아가기 위한 직업탐색(job shopping) 과정이므로 생산적인 투자활동으로 이해하여야 한다는 연구(Topel & Ward, 1992; Neal, 1999; 김동규·어수봉, 2012)와 청년취업자의 잦은 직장이동은 인적자본 투자를 저해하여 임금과 근로조건에 부정적인 효과가 나타난다는 연구(문영만·홍장표, 2017; 이병희, 2002; Light & MsGarry, 1998; Neumark, 2002)가 있다.

해외에서 연구한 주요 결과들은 앞서 설명한 내용과 같이 상반된 분석 결과들을 도출하고 있다. 청년층의 노동시장 진입 이후에서의 직장변동을 분석한 대표적 선행연구로 Topel & Ward(1992)와 Light & McGarry(1998)가 분석한 연구를 들 수 있다. 사업체-근로자 연계추적자료(LEED, 1957~1972)를 사용하여 청년 남자의 15년간에 걸친 직장이동과 임금 변화를 분석한 Topel & Ward(1992)의 연구결과에 따르면, 노동시장 진입 초기 10년 동안 미국의 남성 근로자는 평균 7회의 직장이동을 경험하여, 40여 년간의 근로생애에 걸친 직장이동의 3분의 2에 이른다(황광훈, 2018). 또한 근로생애 초기 10년 동안 임금 증가의 3분의 1은 직장이동에 따른 것으로 나타나, 노동시장 이행시기의 빈번한 직장이동은 안정적인 고용관계에 이르는 경력개발 과정으로 보아야 한다고 지적한다(이병희, 2002). 반면 Light & McGarry(1998)의 분석결과는 이와는 상반된 결과를 도출하였다. NLSY(청년층 종단면 추적조사; National Longitudinal Survey of Youth) 표본자료 중에서 1957~1964년생 12,684명을 선정한 후, 1979년부터 1994년까지 조사에 참여하여 응답한 백인 남성 3,790명을 이용하여 분석하였다. 분석 결과, 초기 노동시장 이행 과정에서는 직장이동 경험자에 비해 이동 경험이 없이 첫 일자리를 그대로 유지하는 근로자의 임금수준이 높음을 확인하였다. 특히, 직업이동 경험이 많을수록 임금수준은 낮게 나타나고 있으며, 저임금근로 등 취약한 노동시장 경험을 지속할 확률이 높게 나타났다. 이 결과는 대체로 직업이동이 시간이 지남에 따라 가변적이면서 관측이 불가능한 다양한 요인들에 의존하게 되는 경험재의 특성을 갖고 있는 데서 기인하고 있다고 해석하고 있다.

본 연구는 앞서 정리한 선행연구들과 비교하여 다음과 같은 차별점을 갖는다. 우선 본 연구에서는 한국고용정보원에서 제공하는 청년패널(YP2007) 1~14차 자료를 사용한다. 청

년패널조사는 2007년 기준 만 15~29세를 대표하는 청년층 표본에 대해 매년 추적조사하는 종단면 조사로 모든 청년층의 학교생활부터 노동시장 이행과정까지 다양한 정보를 수집하는 조사이다. 특히, 청년패널 자료는 패널자료의 형태이면서도 대표본을 유지하고 있고, 자료가 가진 정보의 양도 매우 크다고 하겠다. 또한 본 연구는 14년간의 모든 자료를 합동(pooled)하거나 패널형태의 자료로 구축하여 대규모의 분석 표본 수를 확보한다. 그리고 본 연구에서는 공공기관 청년취업자를 주 대상으로 분석하며, 민간기업과 법인단체 등과의 임금 격차를 고려하여 각각의 회사유형 집단별로 임금효과를 실증적으로 분석하도록 할 것이다. 아울러 패널자료가 가지고 있는 특성을 고려하여 패널회귀모형을 이용한 추정 결과도 함께 제시하고자 한다. 그 이유는 통상적으로 사용하는 OLS 모형의 추정은 개인의 미관찰 특성들을 정확하게 통제하지 못하기 때문에 정확한 추정량을 도출하기 위해서는 개인의 특성을 통제한 패널회귀모형을 적용해야 하기 때문이다.

Ⅲ. 분석자료 및 모형

본 논문에서는 청년패널(YP2007) 1~14차 전체자료를 이용하여 공공기관에 취업한 청년층의 임금 결정요인을 추정한다. 청년패널(YP2007) 자료의 경우, 2007년부터 2020년까지 약 14년간 조사자료가 축적되어 있으며, 청소년 시기부터 청년 시기까지 학교, 고용, 경제활동, 가구배경 등의 다양한 변화와 활동 등을 수집하고 있기 때문에 분석에 가용할 수 있는 여러 가지 요인들을 고려할 수 있다. 아울러 청소년 시기부터 노동시장 진입과 현재까지의 모든 일자리 관련 변동에 대해 동태적으로 분석할 수 있는 자료로서, 청년층의 노동시장 진입, 이동, 안착(정착) 과정을 초·중·장기에 걸쳐 관측할 수 있는 유일한 자료이다.

본 연구는 공공기관 청년층의 근로소득(임금) 결정요인을 추정하기 위해 OLS 모형과 패널고정효과모형(panel fixed effect model)을 사용한다. 우선 OLS 모형으로 임금에 영향을 주는 요인들이 무엇인지 관찰하고, 영향(결정)요인들의 영향력 크기가 어느 정도인지 분석한다. 다음으로 청년패널조사 자료가 패널자료인 점을 최대한 활용하기 위해 패널자료의 특성을 이용한 패널회귀분석(고정효과모형)을 실시한다. 합동 OLS 모형(식 1)에서는 일반적으로 노동경제학에서 사용하고 있는 임금회귀함수를 이용한다. 여기서 종속변수(logrealwage)는 로그실질월평균임금이고, 통제(설명)변수는 근로자의 임금에 영향을 주는

것으로 알려져 있고, 임금함수 추정모형에서 일반적으로 통제변수로 사용되는 벡터들도 구성되어 있다. 주요 통제변수에는 회사유형 변수, 인구학적 속성 변수, 현재 일자리의 직장 특성, 학력·기술·전공 미스매치¹⁾ 등 미스매치 관련 변수들이 있다. 회사유형 변수는 민간 기업, 공공기관, 법인단체 등으로 구성되어 있고, 인구학적 속성변수에는 연령, 연령제곱, 성별 더미, 학력 더미, 혼인여부 더미 등으로 구성되어 있으며, 직장 특성 관련 변인들은 종사상 지위 더미, 기업체규모 더미, 주당평균근로시간, 현 일자리 근속기간, 산업 및 직업 더미 등으로 구성되어 있고, 마지막으로 미스매치 관련 변수에는 학력·기술·전공 미스매치 (mismatch) 더미 변수들로 구성되었다.

$$\begin{aligned} \log realwage_i = & \alpha_0 + \alpha_1 firmtype_i + \alpha_2 age_i + \alpha_3 sex_i + \alpha_4 edu & \text{식 (1)} \\ & + \alpha_5 marry_i + \alpha_6 joptype_i + \alpha_7 size_i + \alpha_8 jobtime_i \\ & + \alpha_9 tenure_i + \alpha_{10} san_i + \alpha_{11} job_i + \alpha_{12} mismatch_i + \epsilon_i \end{aligned}$$

다음으로 패널회귀분석(고정효과모형)을 이용한 임금함수 추정식은 식 (2)로 나타낼 수 있다. 여기에서 종속변수인 y_{it} 는 로그월평균임금이고, $firmtype_{it}$ 는 회사유형(민간기업, 공공기관, 법인단체 등) 변수이고, $demo_{it}$ 는 근로자의 임금에 영향을 미치는 것으로 알려져 있는 임금함수 추정모형에서 일반적으로 통제변수로 사용되는 인구학적 속성 벡터(연령, 학력 더미, 혼인 여부 등)이며, job_{it} 는 종사상지위 더미·기업체 규모 더미·근로시간·현직장 근속기간·산업 및 직업 더미 등의 일자리 특성 벡터이며, $mismatch_{it}$ 는 학력·기술·전공 미스매치 더미이다. λ_i 는 시간에 따라 변하지 않는(time-invariant) 개인의 미관찰 이질성을 나타내는 오차항($E(\lambda_i)=0$)이며, ω_{it} 는 순수 오차항이다.

$$y_{it} = z_0 + z_1 firmtype_{it} + z_2 demo_{it} + z_3 job_{it} + z_4 mismatch_{it} + \lambda_i + \omega_{it} \quad \text{식 (2)}$$

1) 미스매치에 대한 판정을 위해 어떤 변수를 어떤 기준으로 ‘미스매치’와 ‘비(非)미스매치’로 구분할 것인지에 대한 정의가 필요할 것이다. 우선, 미스매치의 판단 기준은 주관적 평가방식을 적용하여 측정하였다. 또한 교육수준, 기술수준, 전공일치 등 3가지 항목으로 구분하여 미스매치를 측정하였다. 청년패널조사에서는 5개 범주로 그 정도를 응답받고 있는데, 교육수준 및 기술수준의 경우 “① 수준이 아주 낮다, ② 수준이 낮다”고 응답한 경우는 미스매치 상태 중 “학력과잉 및 기술과잉”으로, “④ 수준이 높다, ⑤ 수준이 아주 높다”라고 응답한 경우는 미스매치 상태 중 “학력부족 및 기술부족”으로 보았다. 그리고 “③ 수준이 적절하다”고 응답한 경우는 비(非)미스매치로 “적정학력 및 적정기술”로 간주하였다. 전공일치의 경우는 “① 전혀 맞지 않다, ② 맞지 않다”고 응답한 경우 미스매치 상태로, “③ 그런대로 맞다, ④ 맞는다, ⑤ 아주 잘 맞다”는 비(非)미스매치 상태로 보았다. 또한 미스매치 중 학력·기술수준에서 ‘과잉’인 경우는 하향취업으로, ‘부족’인 경우는 상향취업 상태로 간주하였다.

IV. 실증분석

1. 기초통계

분석에 사용된 표본의 주요 특징을 요약하면 다음과 같다. 전체 분석대상 청년층의 표본 건수는 35,959개이고, 이 중에서 77%는 민간기업, 15%는 공공기관, 나머지 9%는 법인단체 등으로 구성되어 있다. 전체 청년층 분석표본을 중심으로 요약하면, 평균연령은 27.7세, 남성 49%, 여성 51%로 구성되어 있다. 학력수준은 고졸 이하 학력층의 비율은 22%, 전문대졸 학력층 26%, 대졸 이상 학력층 53%로 구성되었으며, 기혼자 비중이 20%를 차지하고 있다. 다음으로 직업속성을 보면, 종사상 지위에서는 상용직이 83%로 임시·일용직(17%)보다 높게 나타났으며, 기업체 종사자 규모는 소기업(50인 미만) 43%, 중기업(50~299인) 19%, 대기업(300인 이상) 38%로 구성되었다. 다음으로 주당 평균 근로시간은 44.3시간이고, 현 직장에 진입한 이후 현재까지의 근속기간은 평균 2.98년으로 나타났다. 산업별 구성 비율을 보면, 제조업 21%, 전기/건설/운수/창고업 6%, 도소매/숙박/음식업 17%, 정보통신/금융/보험업 11%, 교육/보건/복지서비스업 23%, 사업/개인/공공서비스업 22%로 나타났다. 직종에서는 경영/사무/금융/보험직이 33%, 연구직 및 공학 기술직 12%, 보건/의료/교육/법률/사회복지/경찰/소방직/군인 22%, 예술/디자인/방송/스포츠직 5%, 미용/여행/숙박/음식/경비/청소/영업/판매/운전/운송직 17%, 건설/채굴직/설치/정비/생산/농림어업직 11%로 구성되었다. 마지막으로 미스매치와 관련해서는 학력 미스매치(부족+과잉) 23%, 기술미스매치(부족+과잉) 21%, 전공 미스매치가 17%로 나타났다.

공공기관 취업자 표본을 대상으로 기초통계량을 정리하면, 평균연령은 28.7세, 남성 47%, 여성 53%로 구성되어 있다. 학력수준은 고졸 이하 학력층의 비율은 12%, 전문대졸 학력층 12%, 대졸 이상 학력층 76%로 구성되었으며, 기혼자 비중이 27%를 차지하고 있다. 다음으로 직업속성을 보면, 종사상 지위에서는 상용직이 84%로 임시·일용직(16%)보다 높게 나타났으며 기업체 종사자 규모는 소기업(50인 미만) 12%, 중기업(50~299인) 16%, 대기업(300인 이상) 71%로 구성되었다. 다음으로 주당 평균 근로시간은 42.2시간이고, 현 직장에 진입한 이후 현재까지의 근속기간은 평균 3.8년으로 나타났다. 산업별 구성 비율을 보면, 제조업 분야 종사자는 없으며 전기/건설/운수/창고업 6%, 도소매/숙박/음식업 종사자도 없으며, 정보통신/금융/보험업 6%, 교육/보건/복지서비스업 34%, 사업/개인/공공서비스

스업 54%로 나타나고 있는 등 공공 분야의 특성으로 인해 대다수가 사업/개인/공공서비스업과 교육/보건/복지서비스업이 약 90% 수준으로 편중되어 있는 것으로 확인되었다. 직업별 비율에서도 보건/의료/교육/법률/사회복지/경찰/소방직/군인이 50%, 경영/사무/금융/보험직이 33%로 절대 다수를 차지하고 있다. 미스매치와 관련해서는 학력 미스매치(부족+과잉) 21%, 기술미스매치(부족+과잉) 18%, 전공 미스매치가 12%로 나타났다.

전체 청년층 표본과 비교해서 공공기관 취업 청년층의 특징을 정리해보면 다음과 같다. 기본적인 인적속성에서는 공공기관 청년취업자의 연령이 전체 평균 취업자 연령보다 다소 높게 나타났고, 남성보다 여성 비율이 조금 높은 것으로 확인된다. 또한 기혼자 비율도 높은 것으로 나타났다. 학력수준에서는 고학력(대졸자) 비율이 76%로 전체 청년취업자(53%)보다 높은 것으로 확인되었으며, 대기업(300인 이상) 종사자 비율도 71%로 전체 청년층의 대기업 비율인 38%보다 매우 높은 것으로 확인된다. 주당 평균근로시간은 짧았으며, 현직장 근속기간은 더 길게 나타나고 있다. 산업과 직업은 공공기관의 특성이 반영된 분야에 편중되어 있는 것으로 확인되었으며, 미스매치 상태도 조금 낮은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 기초통계량

		전체 청년취업자 (N=35,959)		공공기관 취업 청년층(N=5,283)	
		평균, 비율	표준편차	평균, 비율	표준편차
회사 유형	민간기업	0.77	0.42	-	-
	공공기관	0.15	0.35	-	-
	법인단체 등	0.09	0.28	-	-
연령		27.73	4.53	28.74	4.49
남성		0.49	0.50	0.47	0.50
학력	고졸이하	0.22	0.41	0.12	0.32
	전문대졸	0.26	0.44	0.12	0.33
	대졸이상	0.53	0.50	0.76	0.43
결혼(기혼)		0.20	0.40	0.27	0.44
종사상 지위	상용직	0.83	0.37	0.84	0.36
	임시·일용직	0.17	0.37	0.16	0.36
기업체 규모	소기업	0.43	0.49	0.12	0.33
	중기업	0.19	0.39	0.16	0.37
	대기업	0.38	0.49	0.71	0.45

〈표 1〉의 계속

		전체 청년취업자 (N=35,959)		공공기관 취업 청년층(N=5,283)	
		평균, 비율	표준편차	평균, 비율	표준편차
주당 평균 근로시간		44.37	8.98	42.19	7.28
현 직장 근속기간		2.98	3.30	3.80	3.66
산업	제조업	0.21	0.40	0.00	0.05
	전기/건설/운수/창고업	0.06	0.25	0.06	0.23
	도소매/숙박/음식업	0.17	0.38	0.00	0.06
	정보통신/금융/보험업	0.11	0.31	0.06	0.24
	교육/보건/복지서비스업	0.23	0.42	0.34	0.47
	사업/개인/공공서비스업	0.22	0.41	0.54	0.50
직업	경영/사무/금융/보험직	0.33	0.47	0.36	0.48
	연구직 및 공학 기술직	0.12	0.32	0.05	0.22
	보건/의료/교육/법률/사회복지/경찰/ 소방직/군인	0.22	0.42	0.50	0.50
	예술/디자인/방송/스포츠직	0.05	0.21	0.03	0.17
	미용/여행/숙박/음식/경비/청소/영업/ 판매/운전/운송직	0.17	0.38	0.03	0.17
	건설/채굴직/설치/정비/생산/농림어업직	0.11	0.32	0.03	0.17
학력미스매치	적정학력	0.77	0.42	0.79	0.41
	학력부족	0.11	0.32	0.14	0.35
	학력과잉	0.12	0.32	0.07	0.25
기술미스매치	적정기술	0.79	0.41	0.82	0.39
	기술부족	0.10	0.29	0.11	0.32
	기술과잉	0.11	0.32	0.07	0.25
전공 불일치		0.17	0.38	0.12	0.33
로그월평균임금		5.35	0.45	5.39	0.42

자료: 저자 작성

지금부터는 전체 청년취업자와 공공기관 청년취업자를 대상으로 노동시장 대표 성과 항목인 임금(근로소득)에 영향을 미치는 요인들을 추정하도록 한다. 임금 결정요인에 대한 추정방식은 기본적인 Mincer의 임금방정식을 기본으로 종속변수인 임금에 영향을 미치는 인

구학적 속성 및 직업 관련 속성들을 설명변수로 포함시켜 각각의 추정계수 값을 살펴봄으로써 알아볼 수 있다.

우선, OLS 모형을 활용하여 전체 청년취업자를 대상으로 임금 결정요인을 추정한 결과는 다음과 같다(〈표 2〉). 회사유형 항목에서는 민간기업을 기준으로 공공기관 청년취업자는 평균적으로 8.9%의 임금손실이 발생하였고, 법인단체 등의 경우는 3.1% 임금하락이 발생하였다. 또한 연령은 증가할수록 임금이 상승하고 있고, 남성의 경우 임금 상승현상이 뚜렷하게 나타났다. 특히, 남성과 여성의 임금격차가 크게 나타나고 있는데, 남성은 여성보다 평균적으로 12.4%의 임금 상승효과가 있는 것으로 확인된다. 학력수준별로도 임금 격차는 발생하고 있음이 확인되고 있는데, 대졸 이상 학력층의 임금은 평균적으로 고졸 이하 학력층과 비교하여 13.3% 높은 임금을 받는 것으로 확인된다.

다음으로 직장 속성을 중심으로 추정결과를 정리해 보면, 먼저 상용직 종사자의 경우 임시·일용직 종사자에 비해 평균적으로 24.7% 높은 임금을 받는 것으로 나타났으며, 기업체 규모에서도 대기업 종사자의 임금 프리미엄이 높게 발생하고 있다. 다음으로 일자리에서 주관적으로 느끼는 미스매치 상태에 대한 임금효과를 보면 학력, 기술, 전공 미스매치에 의한 임금 효과는 기준집단인 각 적정집단과 비교하여 학력과잉은 8.4%, 기술과잉은 6.0%, 전공 불일치는 5.1%의 임금 손실을 가져오는 것으로 나타났다. 반면 학력부족은 2.3%, 기술부족은 4.8%의 임금프리미엄이 발생하고 있다.

전반적으로 청년취업자의 임금 결정요인에서는 남성, 고학력, 상용직, 대기업, 전공일치 집단의 임금상승 효과가 두드러지게 나타나고 있다. 일반적으로 임금 결정요인 결과라 볼 수 있으나, 그 격차가 고학력, 대기업, 상용직을 중심으로 큰 폭으로 나타나고 있어 향후 노동시장 양극화의 주된 영향요인으로 작용할 것으로 보인다. 또한 본 연구의 주 대상인 공공기관에 취업한 청년층의 경우, 현재 일자리를 기준으로 민간기업에 비해서는 8.9%의 임금손실(하락) 효과가 나타나고 있어, 이 부분에 주목할 필요가 있다. 공공기관이 정년보장과 같은 고용안정성 측면에서는 프리미엄이 있지만, 임금수준에 있어서는 민간부문보다 비교열위에 있기 때문에 향후 청년층의 공공기관(공공부문) 취업선호도가 다소 하향 조정될 가능성이 있을 것으로 예상된다.

〈표 2〉 청년취업자의 임금 결정요인(OLS): 전체 청년취업자

		Estimate	S.E
상수항		3.682***	0.053
회사유형 (기준: 민간기업)	공공기관	-0.089***	0.006
	법인단체 등	-0.031***	0.007
연령		0.040***	0.004
연령제곱		0.000***	0.000
성별(기준: 여성)		0.124***	0.004
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	0.033***	0.005
	대졸이상	0.133***	0.005
결혼(기준: 미혼)		0.030***	0.005
상용직(기준: 임시·일용직)		0.247***	0.005
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.093***	0.005
	대기업	0.206***	0.004
주당 평균 근로시간		0.009**	0.000
현직장 근속기간		0.020***	0.001
산업		통제(추정 결과 생략)	
직업(직종)		통제(추정 결과 생략)	
학력미스매치 (기준: 적정학력)	학력부족	0.023***	0.006
	학력과잉	-0.084***	0.007
기술미스매치 (기준: 적정기술)	기술부족	0.048***	0.006
	기술과잉	-0.060***	0.007
전공 불일치(기준: 전공일치)		-0.051***	0.005
R-Square		0.518	
Adj R-Sq		0.518	
N		35,969	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

다음으로 전체 청년취업자를 민간기업, 공공기관, 법인단체 등의 회사유형에 따라 집단을 분리시켜 각각의 집단을 대상으로 임금 결정요인을 추정하였다(〈표 3〉). 공통적으로 고연령, 남성, 고학력, 상용직, 대기업 등에 속하는 청년취업자의 임금상승 효과가 높은 것으로 확인된다. 특히, 연령의 경우 공공기관 종사자의 임금상승 효과가 9.8%로 타 회사유형(민간

기업 2.8%, 법인단체 등 1.6%)보다 크게 나타나고 있다. 이는 공공기관의 경우, 상당수가 호봉제를 유지하고 있어 연령효과에 의한 임금상승이 상대적으로 큰 것으로 추정할 수 있다. 민간기업의 경우, 호봉제보다는 연봉제 중심 임금체계를 유지하고 있기 때문에 연령효과가 다소 낮은 것으로 짐작해 볼 수 있다. 반면 성별 임금격차는 공공기관보다는 민간기업에서 크게 나타나고 있는데, 공공기관에서는 남성의 임금프리미엄이 9.6%인 데 비해, 민간기업은 14.3%로 나타났다. 즉, 민간기업의 경우 여성의 임금차별 현상이 큰 데 비해, 공공부문은 양성평등 제도의 원칙이 적용되는 제도적 효과로 인해 민간기업보다는 다소 낮은 성별 임금격차를 보이는 것으로 판단된다. 반면 법인단체 등은 전반적으로 임금수준 자체가 낮음과 동시에 양성평등제도의 효과성도 함께 작용하여 상대적으로 성별 임금격차가 낮은 것으로 보인다.

다음으로 직장속성에서는 공공기관 종사자의 상용직 임금프리미엄이 매우 높은 것으로 확인되며, 기업체 규모의 경우 대기업 종사자의 임금상승 효과는 공공기관보다는 민간기업에서 크게 나타나고 있다. 그리고 미스매치에 의한 임금효과에서는 학력과잉과 전공 불일치에 의한 임금손실(하락) 효과가 민간기업보다는 공공기관에서 높게 나타났다. 일반적으로 공공부문은 민간기업에 비해 전공일치성이 떨어지고, 고학력자의 하향취업 현상이 다소 나타나기 때문에 이러한 추정결과가 나타난 것으로 보인다.

〈표 3〉 청년취업자의 임금 결정요인(OLS): 회사유형 집단별

		민간기업		공공기관		법인단체 등	
		Estimate	S.E	Estimate	S.E	Estimate	S.E
상수항		3.884***	0.059	2.849***	0.166	3.537***	0.228
연령		0.028***	0.004	0.098***	0.010	0.043***	0.016
연령제곱		0.000	0.000	-0.001***	0.000	0.000	0.000
성별(기준: 여성)		0.143***	0.004	0.096***	0.009	0.032**	0.014
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	0.035***	0.005	-0.021	0.017	0.113***	0.026
	대졸이상	0.128***	0.006	0.097***	0.015	0.201***	0.025
결혼(기준: 미혼)		0.033***	0.006	0.016***	0.011	0.013	0.018
상용직(기준: 임시·일용직)		0.230***	0.006	0.291***	0.013	0.306***	0.017
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.087***	0.005	0.036**	0.015	0.138***	0.017
	대기업	0.219***	0.005	0.066***	0.014	0.257***	0.016
주당 평균 근로시간		0.008**	0.000	0.011***	0.001	0.009***	0.001

〈표 3〉의 계속

		민간기업		공공기관		법인단체 등	
		Estimate	S.E	Estimate	S.E	Estimate	S.E
현직장 근속기간		0.018***	0.001	0.028***	0.002	0.017***	0.002
산업		통제(추정 결과 생략)					
직업(직종)		통제(추정 결과 생략)					
학력미스매치 (기준: 적정학력)	학력부족	0.019***	0.007	0.030**	0.013	0.032	0.019
	학력과잉	-0.082***	0.008	-0.149***	0.024	-0.031	0.027
기술미스매치 (기준: 적정기술)	기술부족	0.053***	0.007	0.042***	0.014	0.025	0.021
	기술과잉	-0.066***	0.008	0.000	0.024	-0.052*	0.029
전공 불일치(기준: 전공일치)		-0.048***	0.005	-0.066***	0.014	-0.092***	0.023
R-Square		0.537		0.523		0.452	
Adj R-Sq		0.537		0.520		0.447	
N		27,617		5,283		3,069	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

다음으로 공공기관 취업자만을 대상으로 성별 및 학력별 집단에 따른 임금 결정요인 추정결과를 살펴보도록 한다(〈표 4〉, 〈표 5〉).

성별 집단에 의한 효과를 보면, 공공기관 취업자 집단에서도 공통적으로 고연령, 고학력, 상용직, 대기업 등에 속하는 청년취업자의 임금프리미엄이 높은 것으로 나타났다. 특히, 남성은 고연령, 상용직, 대기업 종사자의 임금상승 효과가 두드러지게 나타난 반면, 여성은 대졸 이상 고학력층의 임금상승 효과가 상대적으로 높은 것으로 확인된다. 남성의 연령효과가 여성보다 높게 나타난 이유는 여성의 경력단절 현상이 일부 영향을 미친 것으로 추정된다. 현재 직장을 기준으로 임금 결정요인을 추정한 분석 결과이므로 결혼, 출산, 육아 등으로 인한 여성의 경력단절 효과 일부가 발현된 것으로 추정해 볼 수 있다. 또한 남성집단의 대기업 종사자의 임금효과가 여성집단보다 높은 것은 성별 임금격차와 동시에 남성집단의 기업규모별 임금격차가 상당수준 함께 작용한 것으로 보인다. 남성은 평균적으로 여성보다 고임금 수준으로 나타나고 있으나, 상대적으로 기업규모에 따른 임금격차가 크게 나타난다고 볼 수 있다. 다음으로 미스매치 상태에서는 학력과잉에 의한 임금손실은 여성집단에서 크게 나타났고, 전공 불일치에 의한 임금손실은 남성집단에서 크게 나타난 것으로 확인된다. 즉, 공공기관 청년취업자를 대상으로 보면, 남성보다는 여성집단에서 하향취업

현상이 다소 높게 나타나고 있는 반면, 전공일치도에서는 남성집단에서 업무와의 전공일치성이 낮은 것으로 나타나고 있다.

다시 공공기관 취업자 집단을 학력별(고졸 이하 및 전문대졸, 대졸 이상)로 분리해 각각의 임금 결정요인을 추정해보면, 공통적으로 고연령, 남성, 상용직, 대기업 등에 속하는 청년취업자의 임금상승 효과가 높은 것으로 나타났다. 특히, 고졸 이하 및 전문대졸 학력층에서는 연령효과에 의한 임금상승 효과와 대기업 종사자의 임금상승 효과가 대졸 이상 고학력층 집단과 비교하여 두드러지게 높은 것으로 확인된다. 대졸 이상 고학력 집단에서는 상용직 종사자의 임금프리미엄이 전문대졸 이하 집단에 비해 다소 높은 것으로 추정된다. 미스매치 상태에서는 전문대졸 이하 학력 집단에서의 학력과잉에 의한 임금손실이 크게 발생하였고, 전공 불일치에 의한 임금손실도 전문대졸 이하 학력층에서 다소 크게 발생하였다.

〈표 4〉 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인(OLS): 성별

		남성		여성	
		Estimate	S.E	Estimate	S.E
상수항		2.149***	0.220	3.379***	0.293
연령		0.160***	0.014	0.042***	0.014
연령제곱		-0.002***	0.000	-0.001**	0.000
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	-0.036	0.023	-0.010	0.029
	대졸이상	0.053***	0.018	0.119***	0.026
결혼(기준: 미혼)		0.026	0.017	0.014	0.015
상용직(기준: 임시·일용직)		0.320***	0.022	0.273***	0.016
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.054*	0.030	0.040**	0.018
	대기업	0.094***	0.027	0.066***	0.015
주당 평균 근로시간		0.007***	0.001	0.014***	0.001
현직장 근속기간		0.030**	0.003	0.026***	0.002
산업		통제(추정 결과 생략)			
직업(직종)		통제(추정 결과 생략)			
학력미스매치 (기준: 적정학력)	학력부족	0.018	0.019	0.040**	0.018
	학력과잉	-0.134***	0.038	-0.168***	0.031
기술미스매치 (기준: 적정기술)	기술부족	0.015	0.020	0.068***	0.020
	기술과잉	0.004	0.037	-0.007	0.031
전공 불일치(기준: 전공일치)		-0.076***	0.019	-0.041***	0.021

〈표 4〉의 계속

	남성		여성	
	Estimate	S.E	Estimate	S.E
R-Square	0.523		0.522	
Adj R-Sq	0.518		0.518	
N	2,487		2,796	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

〈표 5〉 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인(OLS): 학력별

	고졸이하 및 전문대졸		대졸이상	
	Estimate	S.E	Estimate	S.E
상수항	2.311***	0.266	3.307***	0.215
연령	0.122***	0.019	0.075***	0.013
연령제곱	-0.002***	0.000	-0.001***	0.000
성별(기준: 여성)	0.104***	0.024	0.097***	0.010
결혼(기준: 미혼)	-0.015	0.029	0.019	0.012
상용직(기준: 임시·일용직)	0.255***	0.027	0.312***	0.014
기업체 규모 (기준: 소기업)				
중기업	0.152***	0.036	0.008	0.017
대기업	0.133***	0.029	0.045***	0.015
주당 평균 근로시간	0.010***	0.001	0.011***	0.001
현직장 근속기간	0.017***	0.003	0.031***	0.002
산업	통제(추정 결과 생략)			
직업(직종)	통제(추정 결과 생략)			
학력미스매치 (기준: 적정학력)				
학력부족	0.042	0.029	0.024*	0.014
학력과잉	-0.222***	0.051	-0.121***	0.028
기술미스매치 (기준: 적정기술)				
기술부족	0.018	0.034	0.052***	0.015
기술과잉	0.068	0.051	-0.030	0.027
전공 불일치(기준: 전공일치)	-0.074***	0.026	-0.065***	0.017
R-Square	0.495		0.518	
Adj R-Sq	0.485		0.515	
N	1261		4022	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

일반적으로 OLS 모형에 의한 추정방식은 개인이 갖고 있는 미관찰 특성들을 통제하지 못한 모형이라는 약점이 있다. 따라서 이러한 미관찰 개인 특성들을 통제한 패널회귀모형을 활용한 추정값이 매우 정확한 추정결과라 평가할 수 있다.²⁾ 여기서 적용한 패널회귀모형을 이용한 분석에서는 앞서 OLS 분석에서 사용된 표본건수의 관측치에서 한 번만 관측된 패널은 제외하고, 2회 이상 관측된 패널만으로 재구성하여 34,141개의 관측치와 8,816개의 사례(group) 수로 구성된 불균형 패널자료를 재구성하였다.

패널회귀모형(고정효과)을 이용한 추정결과(〈표 6〉, 〈표 7〉, 〈표 8〉)에서는 전체 청년층, 공공기관 청년층의 성별 집단, 공공기관 청년층의 학력별 집단을 대상으로 보여주고 있다.

우선, 패널고정효과 모형을 이용한 전체 청년취업자의 임금 결정요인을 추정한 결과는 다음과 같다. 회사유형에서는 기준집단인 민간기업 종사자와 비교하여 공공기관 청년취업자는 7.0%의 임금손실이 발생하고 있다. 또한 연령이 증가할수록 임금상승 효과가 나타나고 있고, 학력수준 항목에서는 고졸 이하 학력층을 기준으로 대졸 이상 학력층은 4.2%의 임금프리미엄이 발생하고 있다. 다음으로 직장 속성을 중심으로 보면, 종사상 지위가 상용직 청년층의 경우 임시·일용직 청년층에 비해 평균적으로 16.1% 높은 임금을 받고 있으며, 기업체의 종사자 규모에서는 대기업 종사자가 소기업 종사자에 비해 8.2% 높은 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 미스매치 상태에 대한 임금효과를 보면 학력, 기술, 전공 미스매치에 의한 임금 효과는 기준집단인 각 적정집단과 비교하여 학력과잉은 4.5%, 기술과잉은 3.8%, 전공 불일치는 2.6%의 임금 손실을 가져오고 있다. 이와는 반대로 학력부족과 기술부족 미스매치는 각각 1.3%, 1.5%의 임금프리미엄이 발생하는 것으로 확인된다.

전반적으로 앞서 분석한 OLS 모형의 추정결과와 유사한 결과가 도출되었으나, 추정량의 크기는 다소 줄어든 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 고학력, 상용직, 대기업, 적정학력 및 적정기술, 전공일치 집단의 임금상승 효과는 나타나고 있다.

2) 또한 하우스만 검증 결과에서는 개인의 미관찰 이질성과 설명변수들이 서로 독립이라는 귀무가설이 기각되는 것으로 나타나 임의효과모형보다는 고정효과모형이 더 적합한 모형이라고 판단된다. 하우스만 검증 결과는 아래와 같다.

	DF	m Value	Pr > m
전체 청년취업자	26	1289.49	<.0001
공공기관 남성 청년취업자	24	177.61	<.0001
공공기관 여성 청년취업자	24	176.57	<.0001
공공기관 고졸이하 및 전문대졸 청년취업자	22	89.77	<.0001
공공기관 대졸이상 청년취업자	22	222.95	<.0001

〈표 6〉 청년취업자의 임금 결정요인(패널고정효과모형): 전체 청년취업자

		Estimate	S.E
회사유형 (기준: 민간기업)	공공기관	-0.070***	0.010
	법인단체 등	-0.009	0.009
연령		0.096***	0.004
연령제곱		-0.001***	0.000
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	0.012	0.016
	대졸이상	0.042***	0.015
결혼(기준: 미혼)		-0.014***	0.005
상용직(기준: 임시·일용직)		0.161***	0.006
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.058***	0.006
	대기업	0.082***	0.006
주당 평균 근로시간		0.009***	0.000
현직장 근속기간		0.006***	0.001
산업		통제(추정 결과 생략)	
직업(직종)		통제(추정 결과 생략)	
학력미스매치 (기준: 적정학력)	학력부족	0.013***	0.005
	학력과잉	-0.045***	0.006
기술미스매치 (기준: 적정기술)	기술부족	0.015***	0.005
	기술과잉	-0.038***	0.006
전공 불일치(기준: 전공일치)		-0.026***	0.005
상수항		2.847***	0.056
관측치 수		34,141	
사례(group) 수		8,816	
within R-Sq		0.376	
ρ		0.700	
F		6.02***	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

다음으로 공공기관 취업자만을 대상으로 성별로 집단을 분리해서 임금 결정요인을 분석한 결과(〈표 7〉), 공통적으로 연령이 증가할수록 임금상승 효과가 나타나고 있고, 상용직 종사자의 임금상승 효과가 나타났으며, 평균근로시간과 직장 근속기간이 길수록 임금 상승 효과가 나타나고 있다. 반면, 기업체의 종사자 규모에서는 남성의 경우 규모가 커질수록 임

금손실 효과가 나타나고 있고, 여성집단에서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지는 않았다. 일반적으로 기업체 규모가 커질수록 고임금 현상이 나타나는 것으로 알려져 있으나, 공공기관 남성집단의 경우 시간경과에 따른 개인의 미관찰 특성을 통제한 상태에서 추정량을 도출한 결과 기업체 규모 증가에 따른 임금상승 효과는 나타나지 않고 오히려 임금손실 현상이 나타나고 있다. 오히려 기업체 규모보다는 고용형태의 상용직 여부가 임금상승 효과(20.2% 임금상승 효과)를 견인하는 것으로 추정된다. 미스매치 상태에 대한 임금효과를 보면, 남성은 기술과잉 미스매치의 임금손실이 5.7% 수준으로 나타났고, 여성은 학력과잉 미스매치의 경우 5.3%의 임금손실이 발생하였다.

마지막으로 공공기관 취업자를 학력별로 집단을 분리해서 임금 결정요인을 분석한 결과는 다음과 같다(〈표 7〉). 공통적으로 고연령, 상용직 종사자의 임금상승 효과가 나타났으며, 평균근로시간이 길수록 임금 상승효과도 커지고 있다. 반면, 기업체의 종사자 규모에서는 전문대졸 이하 집단에서는 기업체 규모가 커질수록 임금상승 효과가 크게 나타난 데 비해, 대졸 이상 집단에서는 임금손실 효과가 나타나고 있다. 미스매치 상태에서는 대부분의 항목에서 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지는 않았다.

〈표 7〉 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인(패널고정효과모형): 성별

		남성		여성	
		Estimate	S.E	Estimate	S.E
연령		0.153***	0.013	0.083***	0.015
연령제곱		-0.002***	0.000	-0.001***	0.000
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	0.031	0.054	0.110	0.123
	대졸이상	0.008	0.049	0.057	0.073
결혼(기준: 미혼)		0.020	0.015	-0.021	0.017
상용직(기준: 임시·일용직)		0.202***	0.032	0.119***	0.023
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	-0.094***	0.035	-0.018	0.022
	대기업	-0.102***	0.034	0.014	0.019
주당 평균 근로시간		0.002***	0.001	0.012***	0.001
현직장 근속기간		0.005	0.005	0.008***	0.003
산업		통제(추정 결과 생략)		통제(추정 결과 생략)	
직업(직종)		통제(추정 결과 생략)		통제(추정 결과 생략)	
학력미스매치 (기준: 적정학력)	학력부족	-0.030**	0.014	0.009	0.015
	학력과잉	-0.037	0.028	-0.053*	0.032

〈표 7〉의 계속

		남성		여성	
		Estimate	S.E	Estimate	S.E
기술미스매치 (기준: 적정기술)	기술부족	0.005	0.015	0.037**	0.017
	기술과잉	-0.057**	0.028	0.051	0.033
전공 불일치(기준: 전공일치)		0.017	0.016	-0.038	0.023
상수항		1.156***	0.274	3.253***	0.366
관측치 수		2,423		2,697	
사례(group) 수		7652		824	
within R-Sq		0.483		0.332	
ρ		0.844		0.787	
F		8.36***		5.23***	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

〈표 8〉 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인(패널고정효과모형): 학력별

		고졸이하 및 전문대졸		대졸이상	
		Estimate	S.E	Estimate	S.E
연령		0.169***	0.017	0.084***	0.013
연령제곱		-0.002***	0.000	-0.001***	0.000
결혼(기준: 미혼)		0.024	0.026	-0.010	0.013
상용직(기준: 임시·일용직)		0.120***	0.034	0.168***	0.022
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.091**	0.042	-0.048**	0.020
	대기업	0.104***	0.038	-0.033*	0.018
주당 평균 근로시간		0.005***	0.001	0.008***	0.001
현직장 근속기간		-0.011*	0.007	0.014***	0.003
산업		통제(추정 결과 생략)		통제(추정 결과 생략)	
직업(직종)		통제(추정 결과 생략)		통제(추정 결과 생략)	
학력미스매치 (기준: 적정학력)	학력부족	0.005	0.020	-0.012	0.012
	학력과잉	-0.017	0.042	-0.048*	0.025
기술미스매치 (기준: 적정기술)	기술부족	-0.002	0.023	0.022	0.013
	기술과잉	-0.024	0.041	0.002	0.026
전공 불일치(기준: 전공일치)		-0.013	0.023	-0.013	0.017
상수항		1.803***	0.275	2.618***	0.255

〈표 8〉의 계속

	고졸이하 및 전문대졸		대졸이상	
	Estimate	S.E	Estimate	S.E
관측치 수	1,233		3,887	
사례(group) 수	429		1,068	
within R-Sq	0.432		0.364	
ρ	0.860		0.781	
F	8.69***		5.76***	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함
 자료: 저자 작성

V. 요약 및 시사점

본 연구에서는 한국고용정보원의 청년패널조사 1~14차(2007~2020년) 자료를 이용하여 공공기관에 취업한 청년층을 대상으로 대표적인 노동시장 성과라 할 수 있는 임금에 미치는 주요 영향요인들이 무엇인지 검증해보고, 각각의 영향요인들이 어느 정도 영향을 미치는지 실증적으로 추정하였다.

주요 분석 결과를 요약해서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전체 청년취업자를 대상으로 임금 결정요인을 추정한 결과, 민간기업을 기준으로 공공기관 청년취업자는 8.9%의 임금손실이 발생하였고, 법인단체 등의 경우는 3.1% 임금 하락이 발생하였다. 공공기관에 취업한 청년층의 경우, 현재 일자리를 기준으로 민간기업에 비해서는 8.9%의 임금손실(하락) 효과가 나타나고 있어, 이 부분에 주목할 필요가 있다. 공공기관이 정년보장과 같은 고용안정성 측면에서는 프리미엄이 있지만, 임금수준에서는 민간부문에 비해 비교열위에 있기 때문에 향후 청년층의 공공기관(공공부문) 취업선호도가 다소 하향 조정될 가능성이 있을 것으로 예상된다. 전반적으로 청년취업자의 임금 결정요인에서는 남성, 고학력, 상용직, 대기업, 전공일치 집단의 임금상승 효과가 두드러지게 나타나고 있다. 일반적으로 임금 결정요인 결과라 볼 수 있으나, 그 격차가 고학력, 대기업, 상용직을 중심으로 큰 폭으로 나타나고 있어 향후 노동시장 양극화의 주된 영향요인으로 작용할 것으로 보인다.

둘째, 민간기업, 공공기관, 법인단체 등의 회사유형으로 집단을 분리시켜 각각의 집단을 대상으로 임금 결정요인을 추정한 결과, 공통적으로 고연령, 남성, 고학력, 상용직, 대기업 등에 속하는 청년 취업자의 임금상승 효과가 높은 것으로 확인된다. 특히, 연령의 경우 공공기관 종사자의 임금상승 효과가 9.8%로 타 회사유형(민간기업 2.8%, 법인단체 등 1.6%)보다 크게 나타나고 있다. 이는 공공기관의 경우, 상당수가 호봉제를 유지하고 있어 연령효과에 의한 임금상승이 상대적으로 큰 것으로 추정할 수 있다. 직장속성에서는 공공기관 종사자의 상용직 임금프리미엄이 매우 높은 것으로 확인되며, 기업체 규모의 경우 대기업 종사자의 임금상승 효과는 공공기관보다는 민간기업에서 크게 나타나고 있다. 그리고 미스매치에 의한 임금효과에서는 학력과잉과 전공 불일치에 의한 임금손실(하락) 효과가 민간기업보다는 공공기관에서 높게 나타났다.

셋째, 성별 집단에 의한 효과를 보면, 공공기관 취업자 집단에서도 공통적으로 고연령, 고학력, 상용직, 대기업 등에 속하는 청년 취업자의 임금프리미엄이 높은 것으로 나타났다. 특히, 남성은 고연령, 상용직, 대기업 종사자의 임금상승 효과가 두드러지게 나타난 반면, 여성은 대졸 이상 고학력층의 임금상승 효과가 상대적으로 높은 것으로 확인된다. 남성의 연령효과가 여성보다 높은 것으로 나타난 결과는 여성의 경력단절 현상이 일부 영향을 미친 것으로 추정된다. 현재 직장을 기준으로 임금 결정요인을 추정한 분석 결과이므로 결혼, 출산, 육아 등으로 인한 여성의 경력단절 효과가 일부 발현된 것으로 추정해 볼 수 있다. 또한 남성집단의 대기업 종사자의 임금효과가 여성집단보다 높은 것은 성별 임금격차와 동시에 남성집단의 기업규모별 임금격차가 상당수준 함께 작용한 것으로 보인다.

넷째, 패널고정효과 모형을 이용한 추정 결과, 공공기관 청년취업자는 7.0%의 임금손실이 발생하고 있다. 전반적으로 앞서 분석한 OLS 모형의 추정결과에서 유사한 결과가 도출되었으나, 추정량의 크기는 다소 줄어든 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 고학력, 상용직, 대기업, 적정학력 및 적정기술, 전공일치 집단에서 임금상승 효과가 나타나고 있다. 공공기관 취업자만을 대상으로 성별로 집단을 분리해서 임금 결정요인을 분석한 결과에서는, 공통적으로 연령이 증가할수록 임금상승 효과가 나타나고 있고, 상용직 종사자의 임금상승 효과가 나타났으며, 평균근로시간과 직장 근속기간이 길수록 임금 상승효과가 나타나고 있다.

대부분의 청년구직자들은 대기업, 공공기관 등 1차 노동시장의 양질의 일자리를 선호하는 경향이 강하다고 할 수 있다. 공공기관은 정년보장 등의 고용안정성 측면에서는 매우 우수한 조건이 있지만, 실제로 임금수준은 민간기업 일자리에 비해 다소 낮은 수준이라 할 수

있다. 향후 청년 구직자들은 임금수준과 고용안정성 등을 고려하여 공공기관 취업에 대한 의사결정 여부를 판단해야 할 것으로 생각된다.

기타 임금 결정요인 추정 결과를 살펴보면, 민간기업과 공공기관은 공통적으로 남성, 고학력층, 서울거주, 상용직, 대기업 근로자의 임금 프리미엄이 존재하고 있는 것으로 확인되며, 이로 인해 성별, 학력, 지역별, 고용형태 및 기업규모별 임금격차가 크게 발생하는 것으로 확인된다. 또한 노동시장 진입 및 정착 과정에서 학력·기술·전공 미스매치가 발생하여 이에 대한 개선 노력이 필요할 것으로 보인다. 청년층 일자리 미스매치는 인적자원의 저활용 문제를 야기하고, 임금이나 일자리의 질과 같은 노동시장 성과에 부정적인 영향을 미치기 때문에 근로자의 직무만족도를 하락시키고, 낮은 직무만족도는 근로의욕을 저하시켜 결국 미스매치는 낮은 직무만족도, 근로의욕의 저하, 낮은 임금수준, 고용의 불안정 등으로 해당 근로자의 직장이동 성향을 높이는 요인으로 작용하게 될 것이다. 반면, 저학력, 여성, 임시·일용직 등 고용 취약계층의 일자리는 불안정하거나 열악한 것으로 추정되며 성별, 학력별, 기업규모별, 고용형태별 임금격차가 상당 수준 발생하는 것으로 확인된다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강순희·노홍성 (2000). 직업훈련의 취업 및 임금효과. **노동경제논집**, 23(2): 127-151.
- 강순희·이상준 (2009). 진로지도가 전공선택, 고용 및 임금에 미치는 영향. **진로교육연구**, 22(4): 1-18.
- 김동규·어수봉 (2012). 대학졸업생의 노동시장 안착과정과 전공별 차이. **직업능력개발연구**, 14(1): 1-21.
- 김세움·김진영·조영준 (2011). **학력별 노동시장 미스매치 분석과 교육제도 개선 과제**. 세종: 한국노동연구원 정책연구.
- 김안국 (2002). 교육훈련의 경제적 성과: 임금근로자를 중심으로. **노동경제논집**, 25(1): 131-160.
- 김정우 (2015). 청년패널 자료를 활용한 청년층의 노조가입 결정요인 및 임금효과 패널분석. **산업노동연구**, 21(2): 1-34.
- 김종성·이병훈·신재열 (2012). 청년층 구직활동과 하향취업. **노동정책연구**, 12(2): 51-73.
- 김주섭 (2005). 청년층의 고학력화에 따른 학력과잉 실태 분석. **노동정책연구**, 5(2): 1-29.
- 남성일·전재식 (2011). 하향취업이 직장이동 성향에 미치는 효과. **노동정책연구**, 11(3): 25-51.
- 노일경·임언 (2009). 직무불일치의 원인 및 임금과의 관계, 불일치에 대한 대응 양상: 전문대졸 여성 신규 취업자를 중심으로. **직업교육연구**, 28(2): 1-18.
- 문영만·홍장표 (2017). 청년취업자의 기업규모별 이직 결정요인 및 임금효과. **산업노동연구**, 23(2): 195-230.
- 박재민·김영규·전재식 (2011). 대졸자의 중소기업 취업이 장기적 노동시장 성과에 미치는 효과. **노동정책연구**, 11(4): 29-53.
- 신종각·안준기·최기성·이재성·이지민 (2016). **대졸 청년층 노동시장 정착화 과정에 관한 장기추적 연구**. 음성: 한국고용정보원.
- 이병희 (2002). 노동시장 이행 초기 경험의 지속성에 관한 연구. **노동정책연구**, 2(1): 1-18.
- 임언·서유정·이지은 (2012). **청년층의 학력과잉과 스킬불일치 측정 방법 연구**. 세종: 한국직업능력연구원.
- 황광훈 (2018). 청년취업자의 주관적 미스매치 결정요인 및 임금효과 분석. **산업노동연구**, 24(2): 181-214.

〈외국 문헌〉

- Light, A. and K. McGarry (1998). Job Change Patterns and the Wages of Young Men. *The Review of Economics and Statistics*, 80(2): 276-286.
- Neal D. (1999). The Complexity of Job Mobility among Young Men. *Journal of Labor Economics*, 17(2): 237-261.
- Neumark D. (2002). *Youth Labor Markets in the U.S.: Shopping Around vs Staying put*. NBER Working Paper No.6581.
- Topel, R. H., and M. P. Ward (1992). Job Mobility and the Careers of Young Men. *Quarterly Journal of Economics*, 107(2): 439-479.

투 고 일: 2024년 4월 6일
 심 사 일: 2024년 5월 31일
 게재확정일: 2024년 6월 13일

Abstract

A Study on the Determinants of Wages for Youth Employment in Public Institutions

Kwanghoon Hwang

In this study, using data from the 1st-14th Youth Panel(2007~2020) of the Korea Employment Information Service, we verified the important factors affecting wages, which are representative labor market performances, for young people employed in public institutions, and empirically estimated how much each influencing factor affects them. As a result of the analysis, youth employed in public institutions suffered a wage loss of 8.9% based on private companies, and wages fell by 3.1% in corporate organizations. In the case of young people employed in public institutions, there is a wage loss (fall) effect of 8.9% compared to private companies based on their current jobs, so it is worth paying attention to this part. Although public institutions do not have a premium in terms of employment security such as retirement age security, it is expected that young people's preference for employment in public institutions (public sectors) will be slightly lowered in the future because they are relatively inferior to the private sector. Overall, the wage increase effects of men, highly educated, regular workers, large corporations, and major match groups are remarkable in the wage determinants of young workers. In general, it can be seen as a result of wage determinants, but the gap is large in education, large corporations, and commercial workers, which is expected to act as a major factor influencing the polarization of the labor market in the future.

Keywords: A Public Institution, Wage Effect, Ordinary Least Square, Panel Fixed Effect

공공기관 경영평가제도의 운영과 활용에 대한 제언: 공공기관 구성원의 인식조사를 중심으로

정홍주*, 신열**, 하염***

요약

본 연구는 공공기관에서 실시하는 경영평가와 관련된 경험, 평가등급 및 평가결과의 활용 수준을 분석하여 경영평가 과정에서 구성원 간의 인식 차이가 있는지를 탐구하고, 이를 통해 경영평가 결과의 활용도를 높이는 방안을 모색하고자 한다. 연구는 공공기관 경영평가 제도를 어떻게 인식하고 평가 과정에 대응하는지에 중점을 두었다. 구체적으로, 연구는 평가지표 배포부터 성과 보고서 작성 및 제출, 경영평가 안에 의한 성과 확인, 경영평가 결과 발표, 그리고 후속 관리까지의 단계에 집중하였다. 이를 위해 기본 통계 분석, 상관 분석 및 다중 회귀 분석 등의 방법을 사용하여 데이터를 분석하였다.

본 연구는 개인의 조사 및 분석 능력 범위 내에서 데이터 수집 및 분석을 진행하였으며, 이를 통해 연구 문제를 더욱 확장하고 조사 대상 범위를 넓히고, 양적 분석과 질적 분석의 조화를 도모해야 한다는 문제를 드러냈다. 더불어, 경영평가 제도의 가치 실현에 관한 연구를 더 축적할 수 있다면 보다 설득력 있는 제안을 제시할 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 측면에서 공공기관에서의 경영평가는 정부와 공공기관 모두에 필수적인 과제이며, 이를 위해 더 활발한 연구 지원 및 직접적인 연구 활동이 강화되어야 할 것이다.

조사 결과에 따르면, 공공기관에서는 경영평가 제도에 대한 인식이 다양하며, 특히 매년 수정 및 보완되는 평가지표 및 가중치 설정에 대한 피평가자와의 충분한 소통 및 의견 반영이 미흡하다는 의견이 있다. 이것은 경영평가 결과의 수용과 활용에 있어서 평가자와 피평가자 모두 보다 세련된 접근이 필요하다는 것을 제언할 수 있다. 또한 공공기관은 경영평가 제도의 가치와 목적에 대한 공감과 내부 평가 체계와의 연계 강화가 필요하다는 것을 제언한다.

주제어: 공공기관, 경영평가제도, 인식차이

* 제1저자: 목원대학교 대학원 공공정책학과에서 박사과정을 수료하고 학위논문 준비 중이며, 한국장학재단에 근무하고 있다. 관심 분야는 공공기관론, 공공부문 성과관리, 경영평가제도 등이다. (whitemt67@naver.com)

** 교신저자: 목원대학교 경찰행정학부 교수로 재직 중이고, 관심 분야는 정책 분석과 평가, 성과관리, 공공기관론 등이다. (sy6321@daum.net)

*** 공동저자: 목원대학교 대학원 공공정책학과에서 박사학위를 취득하고, 현재 목원대학교 대학원에 근무하고 있다. 관심 분야는 유학생관리정책, 성과관리 및 환경정책이다. (940806heyan@naver.com)

I. 서론

공공기관 경영평가제도는 1983년 정부투자기관을 시작으로, 지속적으로 변화와 확대를 하고 있으며 2004년 정부산하기관에도 적용되었고 이후 각 부처 주관의 기타공공기관에까지 적용되고 있다. 제도적으로 2024년이 공공기관 경영평가제도 도입 40년을 맞이할 정도로 오랜 기간 지속되어 다양한 의견들이 있음에도 불구하고 공공기관의 책무성 확보와 국민경제에 긍정적인 영향을 끼치고 있다는 점을 부인할 수 없을 것이다(장봉진·명성준, 2019).¹⁾ 김태일·한동숙(2023)은 공공기관의 성과관리 핵심수단으로 공공기관 경영평가제도가 30년 넘게 공공기관의 경영방식과 사업성과 평가에 중요한 역할을 담당하였다고 지적하고 있다. 또한 학술적으로 공공기관을 대상으로 한 무수한 연구가 존재하고 있고 김주찬·박시진(2023)의 연구결과에 따르면 특히, 공공기관, 경영평가에 대한 연구가 그간 지속적으로 꾸준히 이루어지고 있는 것이 현실이다.²⁾

공공기관 경영평가 결과인 기관 평가 등급은 공공기관 구성원들의 성과급 지급 기준으로 활용되는 것이 대표적이며, 그 외에도 우수 기관은 기관 표창 등의 후속 조치가, 부진 기관에 대하여는 기관장 및 임원에 대한 해임 건의, 경영개선계획 제출 및 경상경비 축소 등의 불이익을 주고 있다(2022년 공공기관 경영평가 편람, 2022. 10.).³⁾ 이처럼 경영평가 결과인 기관 등급이 기관에 미치는 영향이 크기 때문에 그동안 경영평가 제도에 대한 연구에서는 평가 결과에 영향을 미치는 요인이나 지표 개선과 관련된 연구가 대부분을 차지하고 경영평가제도의 변천 과정에 대한 연구도 일부 이루어져 온 반면, 경영평가를 받는 공공기관의 입장에서 공공기관 구성원의 경영평가에 대한 인식이나, 내외부적으로 다양한 측면에서 활용되고 있는 경영평가 결과의 활용과 관련된 연구는 상대적으로 미흡한 실정이다.⁴⁾

- 1) 경영평가의 부정적 효과에 대한 연구 중 일부는 경영평가 결과가 기관의 규모와 업종 등 태생적 한계 또는 외부효과 등에 의해 결정됨으로써 경영평가제도가 의도한 순기능을 상실하고 있다는 시각이다(장희란·박정수, 2015; 한인섭·박지호, 2015). 이외에 최근의 연구로 김태일·한동숙(2023)은 공공기관이 가진 평가역량이 평가 결과를 결정하는 요인으로 작용함을 지적하고 있다.
- 2) 김주찬·박시진(2023: 5)의 연구에 따르면 우리나라에서 발간된 공공기관 관련 논문은 1,132편 정도로 추정되고, 워드 클라우드 분석을 통해 경영평가가 40회 이상의 빈도로 가장 많은 것으로 제시하였다.
- 3) 2021년 경영실적에 대한 공공기관 경영평가 대상은 공기업 36개, 준정부기관 94개로 130개 기관에 대하여 실시되었으며, 평가 결과는 'S'등급 1개, 'A'등급 23개, 'B'등급 48개, 'C'등급 40개, 'D'등급 15개, 'E'등급 3개 기관이었다. D, E 등급 기관은 성과급을 미지급하고 경영개선계획을 제출하여야 하며, E등급 또는 2년 연속 D등급 기관의 기관장에 대하여는 해임이 건의되었다(기획재정부 보도자료, 2021년도 공공기관 경영실적 평가결과 및 후속조치).
- 4) 김주찬·박시진(2023)의 연구에서 5회 이상 등장한 주제어 빈도를 분석한 결과, 평가결과의 수용도(성) 또는 평가

따라서 본 연구에서는 경영평가 관련 업무의 경험이나 평가 등급, 평가 결과 활용의 수준에 따라 경영평가 지표, 경영평가 준비 및 과정, 경영평가 결과 등 경영평가가 진행되는 과정 전반에 대한 구성원 인식 수준의 차이가 있는지를 분석하고 시사점을 도출하여 경영평가 결과의 활용도를 제고하는 방안을 찾아보는 데 그 목적이 있다. 이러한 과정은 공공기관의 효과적인 경영평가 대응체계 구축 방향 제시와 더불어 정책 당국의 경영평가 제도 개선을 위한 시사점도 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

II. 공공기관 경영평가의 이론적·제도적 논의

1. 공공기관 소유와 경영의 이중구조

우리나라 공공기관은 법적·제도적 측면에서 보면 국회에서 의결된 근거 법률인 「공공기관 운영에 관한 법률」에 의해 설립되고 국민의 세금으로 조성된 정부의 출자금이나 정부의 예산지원 등으로 운영되고 있다는 점에서 최종 소유자는 국민이라고 할 수 있으나 국민이 스스로 공공기관의 운영에 직접 관여하기는 현실적으로 어려운 상황이다(이은성·안기명, 2013). 따라서 공공기관 정책연구와 관리제도의 가장 본질적인 쟁점은 공공기관의 소유와 경영이 분리되어 있는 주인-대리인(Principal-agent problem) 문제가 반복적으로 발생하는 복대리구조에서 발생하고 있다(박한준 외, 2018). 소유와 경영이 분리되어 있는 상태에서 주인이 대리인의 행동을 완벽하게 관찰할 수 없다는 제약조건에서 발생하는 대리인의 사적 이익추구 등의 주인-대리인 문제는 주인인 국민과 대리인인 정부, 정부를 대리하는 복대리인인 공공기관의 이중대리 구조에서는 도덕적 해이와 역선택 같은 비효율을 더 악화시키는 방향으로 작용할 가능성이 크다.

또한 공공기관과 공공기관 경영진에 대한 감시와 견제는 구조적으로 느슨하여, 공기업 경영진을 감시해야 할 정부와 정부를 감시해야 할 국민은 효과적인 지배구조를 형성하는데 한계가 있어 공공기관에 대한 성과관리에 어려움이 있다.

결과 활용 등은 5회 미만으로 확인되었다.

2. 성과관리와 성과평가

1980년대 이후 많은 국가에서는 공공부문 개혁⁵⁾의 일환으로 신공공관리(new public management, NPM)가 확산되기 시작하였는데, NPM은 공공부문의 성과개선을 궁극적인 목표로 삼고 관리시스템의 변화가 성과를 향상시키는 방법으로 이루어져야 함을 강조하여 공공기관에 대한 성과관리시스템을 NPM의 주요 특징이라고 보고 있다(지수호·김선형, 2021).

즉, 투입, 산출, 중간점검 결과와 최종 결과에 대한 성과를 측정하여 얻은 정보가 조직의 성과를 개선하거나 성과 개선을 위한 조직의 변화를 유도하는 데 필요한 정보를 제공하는 데 사용되고 있는지는 중요한 문제이고, NPM의 도입 이후 공공관리자는 성과를 달성하는데 있어 관리의 자율성이 보장된 반면 성과에 대한 책임을 지게 되어 성과에 대한 결과가 처벌 및 보상을 위해 활용될 수 있으므로 성과평가의 중요성은 공공부문 관리의 핵심정책이라고 할 수 있다.

이와 같이 성과관리란 성과개선을 위하여 성과정보를 생산하고 이를 활용하는 것으로 목표를 설정한 뒤 목표에 대한 성과를 측정하고 성과에 대한 보상과 책임을 위해 성과정보를 활용하는 일련의 관리적 과정이라 할 수 있고(Lee & Kim, 2012), 성과측정은 다른 조직과 비교하기 위한 평가의 개념으로 이를 통해 공공관리자는 조직이 성과를 얼마만큼 달성하였는지, 무엇이 제대로 이루어지고 있지 않은지, 그리고 성과를 개선하기 위하여 무엇을 해야 하는지를 확인할 수 있다.

3. 공공기관 경영평가제도의 기능

공공기관의 비효율성 문제를 막기 위한 경영평가제도는 다양한 측면에서 바라볼 수 있으며, 신공공관리론(NPM)의 관점에서 바라보면, 성과에 대한 계약으로 정부와 공공기관 각각의 역할을 명확하게 정의한 후에 공공기관에 대한 정부 부처의 무분별한 개입을 해소하는 대신에 공공기관은 효율성 제고를 위하여 일정 수준의 성과를 설정하고 이를 달성하도록 유도하는 방법이라고 할 수 있다.

이러한 공공기관 경영평가제도의 주요 기능에 관한 오연천·장지인(2003)의 연구에 따르면, 경영평가제도는 경영목표의 설정과 인센티브 제공을 통한 자유재량적인 행동을 통제하

5) 1970년대 말 서구 유럽국가들은 대공황 이후 증가한 사회 및 복지 서비스로 인한 정부 재정 지출의 막대한 증가가 재정위기를 초래하게 되고 이를 해결하기 위해 비효율적으로 운영되는 관료제 개혁이 추진되었다(오영민 외, 2014. 12.).

는 기능이 있다. 공공기관 비효율성의 가장 큰 원인 중의 하나는 독점으로 인한 재량 행동의 증가인데 이를 감소시키기 위해서는 공공기관의 자유재량적인 행동을 통제해야 하므로 현재 시행되는 공공기관 경영평가라는 제도적 장치로 사전에 설정한 경영목표나 기준과 공공기관의 경영성과를 비교하여 평가한 결과에 따라 성과급을 차등적으로 지급함으로써 공공기관 최고경영자와 직원들에게 인센티브를 부여하고, 대리인인 경영자와 위임자인 정부 간의 갈등을 최소화하여 공공기관의 능률성과 생산성을 제고할 수 있게 된다.

또한 공공기관 경영평가를 통하여 공공기관 간의 간접적인 경쟁 환경을 조성할 수 있으며, 공공기관의 자율성을 보장하기 위한 제도적 장치로 작용하기도 한다. 마지막으로 경영평가는 공공기관 경영상의 비효율에 대한 진단 및 시정조치를 하게 되는 근거가 된다.

4. 공공기관 경영평가제도의 변천 과정

현재는 대부분 공기업⁶⁾인 당시 정부투자기관의 사후 실적 평가를 위하여 1984년 도입된 경영(실적)평가제도는 현재까지 평가대상기관, 평가종류, 평가유형, 평가지표체계, 경영평가 성과급, 평가단 구성 등에서 지속적인 변화와 발전이 있었다(한국조세재정연구원, 2018). 이러한 공공기관 경영평가제도의 변화는 제도 도입 이후 새롭게 등장하는 정부의 정책적 기초와 방향을 반영하고 있기는 하지만 공공기관을 둘러싸고 있는 환경변화에 따라 공공기관에 요구되는 기능과 역할이 경영평가지표와 세부적인 평가 평가내용에 반영되어 온 결과라고 할 수 있다.

공공기관 경영평가 제도의 변천을 공공기관을 규율하는 관련 법률이 제정된 시기를 기준으로 나누어 보면, 제1기는 1983년 제정된 「정부투자기관 관리기본법」에 근거하여 정부투자기관을 평가의 대상으로 한 시기로 이때부터 공공기관에 대한 본격적인 경영평가가 이루어지기 시작하였다. 이어서 제2기는 2004년 「정부산하기관관리기본법」 제정으로 그동안 체계적 관리가 다소 미흡하였던 정부산하기관을 대상으로 경영평가가 시작된 시기로, 이 시기에는 정부투자기관과 정부산하기관에 대하여 제각기 경영평가가 이루어졌다. 마지막으로 제3기는 2007년 두 법의 통합으로 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의하여 그동안 분산되었던 공공기관에 대한 경영평가체계가 일원화되어 현재까지 계속되고 있다(한국

6) 「공공기관운영에 관한 법률」 제4조 및 5조에 의하면 정부가 출자 또는 출연했거나 재정을 지원하여 운영되는 기업이나 기관은 '공공기관'으로 정의되며, 공공기관은 정원, 수입액, 자산규모 등에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분된다.

조세재정연구원, 2010).

2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정으로 공공기관에 대한 경영평가제도가 통합·체계화되고 공공기관에 대한 경영평가제도의 법적 근거가 명확해졌으며, 경영평가 결과가 부진한 기관 및 기관장에 대한 인사조치 등 관련 규정을 체계화하면서 경영평가 전반에 대한 체계화가 이루어지게 되었다.

〈표 1〉 법령에 따른 공공기관 경영평가제도의 시기별 특징

구분	1기 (1983~2003)	2기 (2004~2006)	3기 (2007~현재)
관련법령	정부투자기관관리기본법	정부투자기관관리기본법 정부산하기관관리기본법	공공기관의운영에관한법률
심의의결	(’83~’98)정부투자기관경영평가 위원회 (’99~’03)정부투자기관운영위원회	정부투자기관운영위원회 정부산하기관운영위원회	공공기관운영위원회
총괄관리	(~’94)경제기획원 심사평가국 (~’98)재정경제원 예산실 (~’02)기획예산처 정부개혁실 (’03)기획예산처 재정기획국	(’04)기획예산처 재정기획국 (’05)기획예산처 공공혁신국 (’06)기획예산처 공공혁신본부	(’07)기획예산처 공공혁신본부 (’08~)기획재정부 공공정책국
경영평가단	정부투자기관경영평가단	정부투자기관경영평가단 정부산하기관경영평가단	공기업준정부기관경영평가단
평가대상	정부투자기관	정부투자기관 및 정부산하기관	공기업 및 준정부기관

자료: 한국조세재정연구원(2010: 16)의 재구성.

「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 이후 경영평가제도는 현재까지 기본적인 틀을 유지하면서 경영평가를 구성하는 다양한 요인에 대하여 지속적인 변화가 있었다. 특히, 2007년 공운법 제정으로 공공기관 경영평가 제도가 일원화 및 체계화되는 과정에서 상임감사평가가 도입되었고 2007~2011년에는 경영성과 및 경영합리화에 대한 평가 비중을 대폭 확대하고 경영평가 지표의 구체화 등을 통해 평가 신뢰성을 제고하였으며, 2011~2017년은 공공기관의 특성을 반영한 ‘맞춤형 평가’의 개념이 대두하여 사업의 다각화와 재무건전성 등에 대한 국민적 우려와 공감대에 적합한 평가제도를 개선하기 위한 시기로 기관평가, 기관장 경영계약이행실적평가로 평가제도의 분화가 이루어졌으며 특히 평가지표는 평가제도의 효율화·단순화·특성화를 목표로 개선되었다. 2018년도는 공공기관의 자율·혁신 역량 강화

및 책임 경영 지원을 위해 경영평가 제도를 개편한 시기로 ‘사회적 가치의 실현을 선도하는 공공기관’을 국정과제로 제시하였는바 사회적 가치 평가 강화를 통해 효율성과 공공성의 조화를 도모하고, 기관·유형별로 맞춤형 평가를 하며, 폐쇄적 평가체계를 참여·개방형으로 전환하고 평가단의 전문성·책임성을 제고하였다(박성용, 2021). 이와 같은 경영평가제도의 변화와 발전은 당시의 경제적 상황과 정부의 공공기관에 대한 정책 방향, 그리고 공공기관에 대한 국민의 인식과 기대 등을 반영하기 위함이었다.

Ⅲ. 연구설계

이 연구는 공공기관 경영평가제도 운영 전반에 있어 쟁점이 될 수 있는 사항을 중심으로 공공기관 종사자를 대상으로 인식조사를 실시하여 공공기관 차원에서 평가 및 평가결과의 수용도 제고와 평가결과의 활용을 제고하는 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 공공기관을 구성하는 유형인 공기업(공기업 1, 2), 준정부기관(위탁집행형, 기금관리형), 강소형 등의 재직자를 중심으로 구조화된 설문지를 배포하고 응답한 사항을 분석하는 형태로 진행하였다.⁷⁾

먼저, 연구모형과 관련하여 경영평가 제도의 전 과정 중 공공기관이 인식하게 되는 과정인 평가편람의 확정통보(평가지표 관련 이슈), 공공기관의 경영평가 준비 및 응대 그리고 경영평가결과의 통보 및 활용 등 차원에서 접근하였다.⁸⁾ 김현구·박희정(2003)은 공공기관의 경영평가 수용도를 제도에 대한 수용도와 평가결과의 수용도(평가결과 활용 포함)로 구분하여 접근하였다. 또한 수용도는 원하는 정보를 제공할 때 그리고 이를 유용하다고 생각할 때 높아진다고 지적하고 있다(Stenekes et al., 2006: 107; Shultz, 2005: 259). 따라서 공공기관 경영평가의 제도 및 결과의 수용도는 결국 평가지표설계부터 공공기관이 동의할 수 있고, 신뢰할 수 있으며, 이를 통해 얻어진 정보가 유용할 수 있을 때 구체화될 수

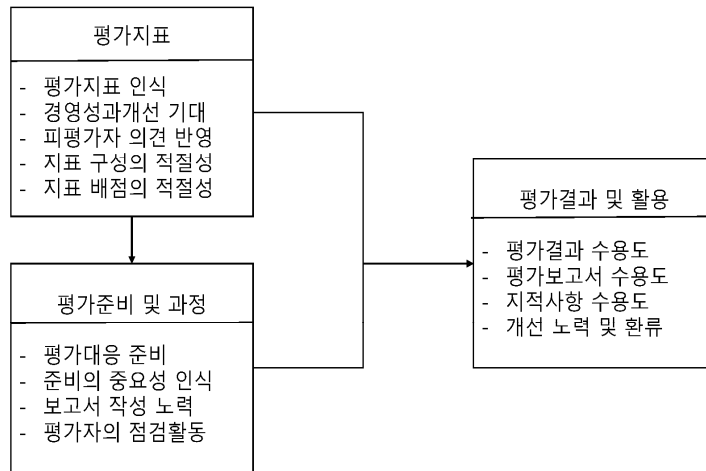
7) 자료수집대상에 대한 분류에서 최근 공공기관의 유형분류는 공기업 1과 공기업 2는 ‘공기업 SOC 유형’, ‘공기업 에너지 유형’, ‘공기업 산업진흥/서비스 유형’ 등으로 명칭이 변경되었고, 강소형 기관의 대부분은 기타공공기관으로 표현하고 있는 점을 밝힌다.

8) 공공기관 경영평가제도의 전 과정은 기재부와 한국조세재정연구원의 공공기관연구센터 그리고 경영평가단 등에서 선발된 지표개발위원이 공공기관 구성원과 소통하여 적용할 평가 지표와 방법 등에 대한 확정, 확정된 지표와 평가계획(통상, 경영평가편람)에 대한 소통 등의 사전 단계가 있고, 특정연도(t -연도)의 경영평가가 $t-2$ 년부터 시작되어 $t+1$ 년에 마감되는 과정 중 t 년과 $t+1$ 년의 내용을 중심으로 분석모형을 설계하였다.

있을 것이다(신열, 2015: 42). 평가결과 활용 측면 역시 이봉락(2005)은 평가결과의 활용이 피평가자가 수용할 수 있을 정도의 정보를 담고 있거나 이를 수용하여 활용하지 않을 경우 또 다른 추가적 불이익이 있을 때 구체화될 수 있다고 보았다.⁹⁾ 즉, 공공기관 경영평가 결과의 수용과 활용은 평가결과(평가보고서)가 기관의 발전에 유용한 정보를 담고 있을 때, 또는 지적 사항을 반영하여 개선 내용을 제시하지 않을 때 불이익을 받을 수 있을 때 보다 구체화될 것으로 추정할 수 있다.¹⁰⁾

이러한 내용을 요약하면, 공공기관 경영평가의 제도 운영 주기에서 결국 평가지표를 어떻게 설계하는가 그리고 설계된 지표에 따라 공공기관이 어떻게 준비하고 또는 평가자들이 이를 측정하여 공공기관의 눈높이에 부합하는 평가결과를 제시하는가가 공공기관 경영평가 제도의 수용성과 평가결과 활용에 영향을 미친다는 점이다. 실제 이러한 구조에서 이 연구의 분석모형을 제시하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 본 연구의 모형



자료: 저자 작성

9) 이와 관련하여 활용의 유형에 대해 이봉락(2005)과 신열(2015)은 수단적 활용, 개념적 활용, 설득적 활용, 과정적 활용, 강요적 활용 등의 개념을 소개하고 있다.

10) 평가제도 및 평가결과에 대한 수용성과 활용에 대한 내용은 이봉락(2005)과 신열(2015)을 추가적으로 참고하기 바란다.

[그림 1]에 제시된 것과 같이 연구모형은 공공기관 경영평가제도의 전 과정에서 피평가자(기관)가 경영평가제도의 실체를 인지할 수 있는 평가편람이 공식적으로 배포된 시점부터 이를 인식하고 분석하여 평가에 대응하기 위한 실적보고서 작성과 제출 그리고 경영평가위원으로부터의 실적 검증(온/오프라인) 및 경영평가결과의 배포와 공공기관의 사후관리 차원에서 선행연구로부터 쟁점이 된 사항을 중심으로 하였다. 각 과정별 쟁점사항 및 설문구성 내용을 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 설문조사 범주별 문항 내용

구분	문항 내용	
기관 및 응답자 특성	<ul style="list-style-type: none"> • (기관)경영평가 유형 • (기관)경영평가 대상 기간 경과연수 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 규모(정원) • (응답자)경영평가 관련 업무 경험 수준
평가지표	<ul style="list-style-type: none"> • 경영평가지표 인식 수준(Q2-1) • 경영성과 향상 기여도(Q2-3) • 공통지표 구성의 기관 의견 반영 수준(Q2-5) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지표의 적절성(Q2-2) • 배점(가중치)의 적절성(Q2-4) • 주요 사업지표 구성의 기관의견 반영 수준(Q2-6)
	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 사업지표의 핵심사업성과 측정 수준(Q2-7) 	
경영평가 준비 및 평가과정	<ul style="list-style-type: none"> • 경영평가 준비 대응 수준(Q3-1) • 실적보고서 작성 투입 노력 적정성(Q3-3) 	<ul style="list-style-type: none"> • 실적보고서 작성 중요도 인식 수준(Q3-2) • 평가위원 점검 수준(Q3-4)
경영평가 결과 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 평가 등급 인식 수준(Q4-1) • 담당업무 평가지표 결과 인식 수준(Q4-3) • 비계량지표 지적사항 인식 수준(Q4-5) • 지적사항의 업무계획 반영 수준(Q4-7) 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가 결과의 수용도(Q4-2) • 평가보고서의 경영개선 기여도(Q4-4) • 비계량지표 지적사항 수용도(Q4-6)

주: Q4-1과 Q4-3은 조사항목에 포함되었으나, 실태분석차원에서만 활용

자료: 저자 작성

이 연구를 위하여 구조화된 설문지(설문문항 총 22개)를 당해 연도 경영평가 대상인 총 130개 공공기관을 대상으로 2022년 10월 20일부터 10월 31일까지 배포하였으며, 모두 49개(회수율 37.69%)의 유효한 설문지를 회수하였다. 회수된 설문지를 활용하여 응답 항목에 대한 빈도분석, 기술통계분석, 상관분석 및 다중회귀분석 등을 실시하였다.

IV. 분석결과

1. 기초통계분석

회수된 설문지와 관련하여 응답자 특성을 요약하면, 공기업군 28부, 준정부기관 19부, 강소형기관 2부 등이었고, 응답기관의 규모는 41부가 직원 1,000명 이상이였다. 응답자의 근무연수도 47부가 10년 이상(약 84%)으로 확인되었다. 경영평가 업무와 관련하여 지표담당부서의 근무경험자가 44부 그리고 경영평가총괄담당부서 조사자가 5부였다.

연구변수인 설문문항에 대해서는 설문 응답의 구성이 Likert 5점 척도로 되어 있어, 기술통계분석과 빈도분석을 모두 실시하였고, 기술통계분석을 요약하면 <표 3>과 같다. <표 3>을 보면, 평가지표와 관련하여 기관의 책무성과 관련한 평가지표에 대한 인지도는 3.73점으로 높게 나타나는 반면, 평가지표의 적절성, 지표 배점의 적절성, 공통지표 및 사업지표 설계 시 기관과 소통 및 의견수렴 등의 변수는 모두 3.0점(보통 수준) 미만으로 나타나고 있는 것을 확인할 수 있다. 이것은 본 조사에 응답자들이 기존 경영평가의 평가지표와 지표설계 과정 등에 부정적인 시각을 가지고 있다는 해석이 가능하다. 이외에도 ‘기존의 경영평가지표가 기관의 핵심사업 성과측정을 하고 있는가’ 항목은 2.84점으로 보통 이하의 동의를 나타내고 있으며, ‘기존 평가지표가 기관의 경영성과 향상에 기여하고 있는가’에 대한 질문도 보통 수준을 다소 상회하는 3.04점이였다. 이러한 결과는 기존의 연구들, 즉 권민정·윤성식(1999), 신열(2015), 성시경 외(2019), 한국조세재정연구원(2022) 등의 연구와 크게 다르지 않은 결과로 해석된다. 지난 40년간 경영평가제도를 지속적으로 개선하고 있지만, 공공기관은 이러한 노력이 여전히 충분하지 않다고 생각하고 있다고 판단이 된다.

<표 3> 연구변수별 기술통계분석결과

구분		N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
평가 지표	지표 인지도(Q2-1)	49	3.00	5.00	3.73	0.670
	지표 적절성(Q2-2)	49	1.00	5.00	2.94	0.801
	경영성과 향상기여도(Q2-3)	49	1.00	5.00	3.04	0.865
	배점 적절성(Q2-4)	49	1.00	4.00	2.71	0.736
	공통지표 의견 반영수준(Q2-5)	49	1.00	4.00	2.47	0.819
	사업지표 의견 반영수준(Q2-6)	49	1.00	4.00	2.67	0.875
	핵심사업 성과측정 수준(Q2-7)	49	1.00	5.00	2.84	0.850

〈표 3〉의 계속

구분		N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
평가 준비 및 과정	경영평가 준비대응(Q3-1)	49	2.00	5.00	4.33	0.718
	실적보고서 작성 중요도(Q3-2)	49	2.00	5.00	4.14	0.842
	실적보고서 작성투입 노력도(Q3-3)	49	1.00	5.00	3.06	1.180
	평가위원 점검 수준(Q3-4)	49	1.00	5.00	3.14	0.979
평가 결과	경영평가 결과 수용도(Q4-2)	49	1.00	4.00	2.69	0.895
	평가보고서 경영개선 기여도(Q4-4)	49	1.00	4.00	2.82	0.834
	비계량지표 지적사항 수용도(Q4-5)	49	1.00	5.00	3.29	0.890
결과 활용	비계량지표 지적사항 인지도(Q4-6)	49	1.00	4.00	2.80	0.763
	평가결과 경영계획 활용도(Q4-7)	49	1.00	5.00	3.61	0.885

자료: 저자 작성

평가준비 및 평가과정에 대해서도 응답자의 답변은 양극화되어 있는 것을 확인할 수 있다. 즉, 기관의 경영평가를 준비하기 위한 노력과 실적보고서 작성에 적극적 노력 투입 등에 대해서는 4.33점과 4.14점의 동의를 하고 있지만, 평가위원의 기관 실적보고서에 대해 적극적으로 점검하고 반영하는가에 대해서는 3.14점으로 보통수준으로 확인되었다.¹¹⁾ 특이한 점은 실적보고서 작성투입을 위한 노력과 관련하여 응답자의 대다수는 기관의 경영실적보고서의 준비를 적어도 총괄부서와 지표관리부서가 몰입하고 있다고 답하지만, 실적보고서 작성을 위하여 기관의 노력이 적극적이었는가에 대해서는 3.06점을 주고 있다는 점에서 여전히 공공기관 내부에서는 경영평가의 중요성과 가치를 인지하면서도 평가준비를 위한 자체실적보고서 작성에는 전사차원에 몰입 또는 업무량의 과/소에 대한 의견이 있는 것을 확인할 수 있다.¹²⁾

11) 피평가자의 인식조사 결과, 경영평가에 대한 필요성은 공감하고 있으나, 모든 기관들이 경영평가에 대해 부담을 인식하고 있었다. 따라서 이를 완화시키는 것이 평가자의 역할이라면, 피평가자의 경우, 경영평가를 위하여 투입할 수 있는 인적·물적자원의 확보가 필요할 것이다. 피평가자들은 경영평가의 결과를 위하여 전사차원의 대응이 필요하다는 점에서 기관장의 리더십이 강조되어야 한다는 점과 더불어 기관장이 공공기관 경영에 대한 노력을 확보해야 하고, 평가담당자들이 이에 대한 지원이 필요하다고 보았다(장봉진·명성준, 2019).

12) 이와 관련하여 최근 경영평가 등급 A를 맞은 두 개 기관의 담당부서장과 소통한 결과, 구성원들은 내부평가에 의한 자신들이 받는 성과급의 규모에 더 관심이 있다보니 이를 내부평가체계에서 경영평가체계와 얼마나 연동시키는지 결국 실적보고서 작성에 영향을 주고 있다는 의견을 주었다. 더불어 별도의 TFT 등을 구성하여 대응할 경우, 여기에 포함된 사람들은 준비작업을 많이 했다고 판단할 수 있으나, 그렇지 않은 구성원은 기관의 경영실적보고서 작성 노력을 저평가할 수 있다는 의견을 주었다.

평가결과 및 결과활용과 관련하여, 5개 설문항목에 상대적으로 높지 않은 동의를 나타내고 있었다. 이들 항목 중 특히, 평가결과가 기관의 경영실적 및 경영수준을 적절하게 평가하였는가(2.69점), 경영평가결과보고서에 경영평가 위원이 제시한 내용이 기관의 경영개선 및 성과향상을 위하여 바람직한 의견인가(2.82점) 그리고 경영평가 결과보고서의 지적사항이 기관의 현황과 문제점을 올바르게 지적하고 있는가(2.80점) 등으로 낮게 나타났고, 기관의 경영평가결과보고서 내용에 대한 인지(3.29점) 그리고 경영평가 지적사항에 대해 기관의 계획수립에 반영하는가(3.61점) 등이었다. 이러한 결과를 종합하면, 응답자들은 경영평가를 통해 도출된 경영평가결과에 대해서 수용도 내지는 공감에 있어서는 크게 높지 않은 수준으로 판단되고, 반면 이러한 지적사항에 대해 기관차원의 대응은 하고 있지만, 보다 적극적인 노력이 요구되는 것은 사실이다. 이러한 현상은 경영평가결과에 대한 신뢰가 공공기관 입장에서 결과활용에 동력이 된다는 선행연구(신열, 2015; 성시경 외, 2019; 한국조세재정연구원, 2022 등)의 분석내용과 크게 다르지 않다. 결국 경영평가단의 구성과 운영이 공정성과 객관성을 확보하는 것도 중요하지만, 평가위원의 전문성을 기반으로 적절한 문제제기와 개선대안의 제시가 평가결과의 수용도와 활용도 모두에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

2. 상관분석

응답결과에 대한 보다 다양한 분석을 위하여 지표 간 상관분석을 하였다. 상관분석은 설문항목별로 관계 여부와 그 관계의 방향에 대해 확인하는 목적으로 시도하였다. 분석결과를 보면, 다수의 통계적으로 유의미한 변수 간 관계가 확인되고 있다. 특히 일부 변수는 상관도가 0.6 이상으로 높은 또는 매우 높은 정(+)의 상관관계를 형성하고 있고, 다수 변수가 적어도 0.4 이상의 정(+)의 상관관계를 나타냈다.¹³⁾ 이를 요약하면 <표 4>와 같다.

13) 상관분석 전체결과는 부록으로 제시하고, 여기서는 상관분석결과를 다중회귀분석에 활용한다는 차원에서 독립변수군에 해당하는 평가지표와 평가준비 및 과정이 평가결과와 평가활용 변수 간에 갖는 상관계수만 제시한다.

〈표 4〉 변수별 상관관계 분석결과¹⁴⁾

구분		평가지표						평가 준비 및 과정				
		Q2-1	Q2-2	Q2-3	Q2-4	Q2-5	Q2-6	Q2-7	Q3-1	Q3-2	Q3-3	Q3-4
평가 결과	Q4-2	-.030	.443**	.573**	.512**	.498**	.467**	.476**	.017	.220	.079	.326*
	Q4-4	-.178	.335*	.387**	.388**	.516**	.457**	.433**	.189	.193	-.043	.461**
	Q4-5	.062	.344*	.304*	.008	.277	.262	.164	.225	-.137	.016	.130
평가 활용	Q4-6	-.027	.319*	.388**	.505**	.529**	.446**	.325*	.176	.017	.075	.439**
	Q4-7	.106	.411**	.322*	.109	.038	.158	-.031	.317*	.341*	.007	.315*

주: *는 $p < 0.05$, **는 $p < 0.01$

자료: 저자 작성

분석결과를 보면, 경영평가 결과수용도와 평가보고서의 경영개선 기여도 그리고 비계량평가 지적사항 인지도 등이 전반적으로 평가지표와 평가 준비 및 과정에 해당하는 변수들과 정(+)의 상관관계를 나타내고 있고, 비계량평가 지표결과의 수용도는 2개 변수 그리고 평가결과 경영개선활용도는 5개 변수와 낮은 수준의 정(+)의 관계를 나타내고 있었다. 또한 경영평가 지표가 기관의 경영실적 및 성과점검에 적절하게 설정되었는지와 평가지표가 기관의 경영성과 향상을 위해 필요한 내용으로 구성되었는지 변수는 대부분의 평가결과와 활용의 변수와 정(+)의 관계를 형성하고 있고, 이외에도 경영평가위원들이 기관의 경영실적을 적절하게 평가하고 있는가에 대한 변수도 평가 결과와 활용의 변수들과 정(+)의 관계를 형성하고 있다.

이러한 결과는 본 연구가 설정한 경영평가 결과의 수용도와 활용 측면에서 기존 경영평가제도의 지표체계와 평가위원들의 활동에 응답자들은 기본적으로 순응하고 있고, 이러한 제도에 대한 순응이 기존의 경영평가제도의 존립과 변화 및 성장에 기반을 구축하고 있다는 판단이다. 반면, 세부적인 내용, 즉 지표별 배점, 공공기관의 의견을 반영한 지표설계, 기관의 대응 노력의 적절성 등에 대해서는 응답자들 간에 공통되고 일관된 응답이 체계적으로 나타나지 않았다는 것으로 여전히 공공기관 경영평가제도에 대한 묵시적 수용과 동의는 있을지라도 세부사항에 들어가면 불만이 존재한다고 판단된다. 따라서 경영평가제도와 관련하여 향후에도 다양한 연구가 필요하고, 평가제도 자체의 수용도 및 결과활용 차원에서 기존 제도의 큰 틀을 넘어 세부적인 사항에 대한 공공기관의 공감대 형성이 필요하다고 판단된다.

14) 분석표에 각 지표별 설명을 설문 코드로 설정한 것은 분량상의 이유이고, 구체적인 변수는 연구설계부분의 〈표 2〉를 참고하기 바란다.

3. 다중회귀분석

상관분석결과를 바탕으로, 평가결과 및 평가활용에 해당하는 5개 설문항목을 종속변수로, 평가지표와 평가 준비 및 과정의 11개 설문항목을 독립변수로 설정하여 다중회귀분석을 하였다. 다중회귀분석의 목적은 기술통계분석 및 상관분석을 통해 응답자의 설문항목에 대한 인지수준 및 변수 간의 상관관계에 대해 영향력 및 영향도를 확인하는 것이다. 이러한 논거하에 모두 5개의 회귀분석을 실시하였으나, 상대적으로 R^2 및 모델의 적합도 그리고 독립변수의 영향도 유의수준 등을 토대로 3개의 통계적으로 유의미한 회귀모형을 도출하였다.

첫 번째 모형은 평가지표와 평가 준비 및 과정의 11개 독립변수가 평가보고서의 경영개선 기여도(Q4-4)에 미치는 영향에 대한 분석결과로 모형의 설명력은 R^2 0.458(수정된 R^2 0.297), 모형의 적합도(F값) 2.841($p < 0.009$)로 확인되었다(〈표 5〉 참조). 독립변수 중 실적보고서 작성투입 노력도(Q3-3)와 평가위원 점검 수준(Q3-4)이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었고, 나머지 9개 변수의 영향관계는 검증되지 않았다. 이 중 실적보고서 작성투입 노력도는 평가보고서의 경영개선 기여도에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타나서 주목된다. 즉, 응답자들은 기관의 노력이 많아질수록 평가위원의 지적사항이 적고 이로 인해 기관의 경영개선에 기여할 만한 내용을 보고서에 담고 있지 않다는 보수적인 인식을 하는 것으로 해석된다. 한편, 평가위원의 점검수준이 강화될수록 응답자들의 평가보고서의 내용이 기관 경영개선에 도움이 된다고 느끼는 것으로 해석된다. 이들 내용을 종합하면, 경영평가보고서가 기관입장에서 실질적인 개선에 도움이 되기 위해서는 평가위원들의 관심과 다양한 분석적 노력, 즉 기관에 대한 전문성을 담보하고 있어야 한다는 점을 드러내고 있다고 판단된다. 이러한 결과는 기술통계분석 등에서 확인한 내용 그리고 선행연구로부터 확인된 평가위원의 전문성 강화와 같은 결과로 향후 경영평가제도 개선 등에 반영할 필요가 있을 것이다.¹⁵⁾

15) 이와 관련하여, Thoening(2000)는 평가내용의 평가결과 활용성과 관련하여, 공공기관 입장에서 평가결과가 활용되지 않은 이유로 평가위원이 실무경험이 없는 비전문가로서 우리 업무를 잘 이해하지 못하고 지적하였다는 생각 또는 정치적 목적에서 평가를 공공기관의 혁신이나 통제 수단으로 활용하고 있다는 인식 등에 기인한다고 보았다.

〈표 5〉 평가지표와 평가 준비 및 과정이 평가보고서의 경영개선에 미친 영향 분석결과

	비표준 계수		표준 계수	t	유의수준
	β	표준 오차	베타		
(상수)	1.567	1.115	.	1.406	.168
Q2-1	-.220	.167	-.177	-1.318	.195
Q2-2	.265	.226	.255	1.176	.247
Q2-3	-.018	.266	-.019	-.068	.946
Q2-4	-.084	.223	-.074	-.376	.709
Q2-5	.407	.258	.400	1.574	.124
Q2-6	-.068	.274	-.072	-.249	.805
Q2-7	-.006	.183	-.006	-.034	.973
Q3-1	.104	.170	.089	.609	.546
Q3-2	.002	.137	.002	.018	.986
Q3-3	-.210	.095	-.297	-2.218	.033
Q3-4	.304	.132	.357	2.293	.028

주: 구체적인 변수명은 〈표 2〉의 내용을 참고하기 바람
 자료: 저자 작성

두 번째 모형은 평가지표와 평가 준비 및 과정의 11개 독립변수가 비계량지표 지적사항 수용도(Q4-5)에 미친 영향을 분석한 것이다. 분석결과를 보면, 모형의 설명력은 R^2 0.419 (수정된 R^2 0.247), 모형의 적합도(F값) 2.43($p < 0.021$)으로 확인되었다(〈표 6〉 참조). 독립변수 중 지표 적절성(Q2-2), 배점 적절성(Q2-4), 공통지표 의견반영수준(Q2-5), 실적보고서 작성중요도(Q3-2) 등이 통계적으로 유의미한 영향을 비계량지표 지적사항 수용도에 주는 것으로 확인되었다.¹⁶⁾ 이 중 배점 적절성과 실적보고서 작성중요도 등은 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났는데, 이것은 응답자들이 기존 경영평가지표의 지표별 배점에 있어 기관의 특성과 개별성에 대해 미반영하고 있다거나 지나치게 효율성 지표가 많다는 등 지표 및 지표별 배점 구성에 대한 불만을 제시하고 있는 것과, 실적보고서에 대한 중요성을 고려한 공공기관의 노력에 비해 평가보고서가 담고 있는 지적 및 개선 사항에 동의하지 않거나 반영할 만한 내용이 명확하지 않기 때문으로 분석된다.¹⁷⁾

16) 다만, 이 부분에서 회귀분석에 대한 해석을 일반적으로 활용하는 $p < 0.05$ 를 넘어서 $p > 0.1$ 까지 확장하여 보다 적극적으로 해석하였다는 점과 이로 인해 해석상에 주의할 필요가 있다는 점을 밝힌다.

17) 이와 관련하여, 평가위원으로 참여한 전문가와 공공기관의 경영평가총괄부서 담당자의 인터뷰를 통해 보다 다양한 해석이 가능하다. 먼저 전문가는 지나치게 상세한 내용을 보고서에 담거나 개선사항에 대해 명확하게 방향성까지 제시하는 것은 부담스럽다는 의견이다. 그래서 평가보고서 작성시 보다 완화된 톤으로 작성하고, 개선

물론, 공공기관의 지난 1년간 노력을 그리 길지 않은 기간 내에 보고서 분석과 인터뷰 등을 다수 기관에 대해 수행하고 평가보고서를 작성하는 데 따른 한계도 없지 않겠으나, 경영평가제도가 공공기관의 경영성과 관리와 경영개선에 기여하기 위하여 평가자의 의견을 보다 명확하게 제시하고 소통할 수 있는 기회가 부여되는 것은 필요하다고 판단되었다. 소통과 관련하여, 독립변수 중 지표가 적절하게 설계되었고 지표설계 과정에서 공공기관의 의견이 반영될수록 비계량지표 지적사항에 대한 수용도가 높게 나타나는 분석결과를 보더라도 이러한 점은 명확하고 중요한 사안으로 판단되었다.

〈표 6〉 평가지표와 평가 준비 및 과정이 비계량지표 지적사항 수용도에 미친 영향 분석결과

	비표준 계수		표준 계수	t	유의수준
	β	표준 오차	베타		
(상수)	2.607	1.231	.	2.117	.041
Q2-1	-.109	.184	-.082	-.593	.557
Q2-2	.475	.249	.428	1.909	.064
Q2-3	.290	.294	.282	.984	.332
Q2-4	-.594	.246	-.492	-2.413	.021
Q2-5	.531	.285	.489	1.861	.071
Q2-6	-.073	.302	-.072	-.243	.809
Q2-7	-.264	.202	-.252	-1.306	.199
Q3-1	.291	.188	.235	1.552	.129
Q3-2	-.325	.151	-.307	-2.150	.038
Q3-3	-.089	.104	-.118	-.851	.400
Q3-4	.132	.146	.145	.903	.373

주: 1) 음영표시 중 보다 짙은 색은 $p < 0.05$ 에 따른 해석이고 상대적으로 옅은 색은 $p < 0.1$ 에 따른 해석임

2) 구체적인 변수명은 〈표 2〉의 내용을 참고하기 바람

자료: 저자 작성

세 번째 모형은 평가지표와 평가 준비 및 과정의 11개 독립변수가 평가결과 경영계획 활용도(Q4-7)에 미친 영향을 분석한 것이다. 분석결과를 보면, 모형의 설명력은 R^2 0.498(수정된 R^2 0.349), 모형의 적합도(F값) 3.338($p < 0.003$)으로 확인되었다(〈표 7〉 참조). 독립변수

과제 등도 일반적인 방향성만 담게 된다고 하였다. 한편 총괄부서 담당자는 평가보고서가 구체적이고 명확하게 손에 잡히는 내용이 아닌 경우도 있고, 일부 경우는 기관 입장에서 잘못 지적하거나 기관이 해결할 수 없는 정책적 대안을 제시하는 경우도 있다고 지적한다.

중 지표 적절성(Q2-2), 핵심사업 성과측정 수준(Q2-7), 경영평가 준비대응(Q3-1), 실적보고서 작성중요도(Q3-2) 그리고 평가위원 점검수준(Q3-4) 등이 통계적으로 유의미한 영향을 평가결과 경영계획 활용도에 주는 것으로 확인되었다. 경영평가제도가 지향하는 가치 중 가장 중요한 가치가 결국 경영평가결과가 공공기관의 경영계획에 환류 및 반영되어 성장과 발전을 꾀하는 것이라는 점에서 통계적 유의성이 확인된 변수의 의미는 분명하다고 판단된다.¹⁸⁾

즉, 제도적으로 평가지표가 잘 설계되고, 기관이 이에 대해 적극적으로 경영실적을 도출하여 보고서에 담아내고, 이를 평가위원이 전문성을 바탕으로 적극적으로 점검하여 환류한다면, 응답자들은 공공기관이 이를 반영하여 차년도 경영계획이나 기관의 중장기 경영계획에 반영할 수 있다는 선순환적 구조를 가진다는 점을 증명하고 있다는 점에서 충분한 의미가 부여된다. 다만, 이러한 선순환적 경영평가제도의 설계와 운영에도 불구하고, 응답자들은 과연 경영평가의 현재 지표들이 기관마다의 개별성과 특수성 등을 충분히 반영하여 맞춤형 평가와 경영시사점을 도출하여 주는가에 대해서는 여전히 동의하지 못하고 있다는 점이다.

〈표 7〉 평가지표와 평가 준비 및 과정이 평가결과 경영계획 활용도에 미친 영향 분석결과

	비표준 계수		표준 계수	t	유의수준
	β	표준 오차	베타		
(상수)	-.403	1.139	.	-.353	.726
Q2-1	.145	.171	.110	.851	.400
Q2-2	.556	.231	.503	2.413	.021
Q2-3	-.042	.272	-.041	-.155	.878
Q2-4	-.167	.228	-.139	-.735	.467
Q2-5	-.052	.264	-.048	-.197	.845
Q2-6	.159	.280	.157	.568	.574
Q2-7	-.490	.187	-.470	-2.617	.013
Q3-1	.390	.174	.317	2.246	.031
Q3-2	.294	.140	.279	2.100	.043
Q3-3	-.135	.097	-.180	-1.401	.170
Q3-4	.326	.135	.360	2.405	.021

주: 구체적인 변수명은 〈표 2〉의 내용을 참고하기 바람
 자료: 저자 작성

18) 이와 관련하여 평가결과를 활용하여 경영성과 개선을 다룬 선행 연구들은 평가결과의 활용은 평가결과와 평가정보의 수용이 전제되어야 하며, 이를 위해서는 평가체계의 타당성은 물론 평가내용의 유용성과 평가수행의 신뢰성이 확보되어야 한다(Cawley & Levy, 1998; 김한창·황성원, 2008; 정재진, 2010).

따라서 이번 조사의 응답으로 확인된 경영평가제도 선순환구조의 체계를 공공기관이 훨씬 더 수용하고 평가결과를 활용할 수 있도록 지표설계 시 기관마다 눈높이에 부합하는 개별 지표를 충분히 개발할 필요가 있을 것으로 판단된다. 현재도 주요 사업의 계량지표와 주요 사업성과관리의 적정성 등 비계량 지표에서 기관의 특성을 반영하고 있으나, 연 단위로 진행되는 주요 사업 계량 지표의 적절성과 적정성 확인 노력이 지나치게 경직되어 있는 점도 현재와 같은 결과를 초래한 것으로 판단된다. 향후 경영평가단 또는 지표개발 및 조정단계에서 공공기관의 의견을 충분히 들어주고, 채택 여부에 대해 현재보다 충실히 설명하고 소통할 수 있다면 공공기관의 경영평가제도의 수용도 및 평가결과의 활용도는 보다 개선될 것으로 예측된다.

이상의 분석결과를 종합하면, 평가 결과 및 활용을 종속변수로 설정하였을 때 여기에 영향을 주는 평가지표 그리고 평가 준비와 과정상에 영향을 주는 다수의 지표가 통계적으로 검증되었고, 영향의 방향에서도 정(+)과 부(-)의 방향이 상존하고 있는 것을 확인하였다. 따라서 향후 공공기관 경영평가제도가 의도한 가치와 목적을 구현하기 위하여 부정적인 영향이 검증된 변수에 대한 개선과 긍정적인 영향이 검증된 변수의 강화 등이 필요할 것이다. 모두 3개의 다중회귀식에서 유의한 변수가 도출되었는데, 이 중 복수의 회귀식에서 검증된 요인은 지표의 적절성(Q2-2), 실적보고서 작성 중요도(Q3-2) 그리고 평가위원 점검 수준(Q3-4) 등이고 이외에도 배점 적절성(Q2-4), 공통지표 의견 반영수준(Q2-5), 핵심사업 성과 측정 수준(Q2-7), 경영평가 준비대응(Q3-1), 실적보고서 작성 투입 노력도(Q3-3) 등의 변수가 있다. 이 중 배점 적절성(Q2-4), 핵심사업 성과측정 수준(Q2-7), 실적보고서 작성 중요도(Q3-2), 실적보고서 작성 투입 노력도(Q3-3) 등은 평가결과 및 평가활용에 부(-)의 영향을 주고 있다. 따라서 평가결과 및 평가활용에 정(+)의 영향을 주는 요인들이 가진 평가지표의 적절한 설정과 평가위원들의 전문성을 담보로 한 적극적인 경영 개선 제언 등을 통해 경영평가제도의 지속적 발전을 유도하는 전략이 요구된다. 더불어 부(-)의 영향에 있는 요인들에 대해 기재부와 경영평가단은 평가지표 설계 시 현재보다 적극적인 공공기관과 소통과 협의를 통해 기관의 개별적 특성을 고려하는 노력이 강화되고, 공공기관 차원에서는 실적보고서 작성의 중요성에 대해 내부적인 확산 및 전사 차원에서 경영실적보고서를 작성하는 체계를 강화할 필요가 있다.

V. 결론

이 연구는 올해로 40년간 운영되고 있는 공공기관 경영평가제도에 대해 피평가자인 공공기관들이 어떻게 인식하고 있는지를 평가지표 설계단계부터 평가 준비과 실행 그리고 평가 결과의 수용과 활용 단계로 구분하여 다양한 선행연구에서 제기된 이슈 사항을 조사분석하였다. 분석결과, 응답자들은 대체로 공공기관 경영평가제도의 가치와 취지에 대해 충분히 공감하고 있었다. 이러한 결과는 선행한 유사 연구와 크게 다르지 않은 결과로 인식된다. 다만, 설문문항 중 공공기관의 노력과 관련한 부분과 제도에 대한 항목에서 응답에 큰 차이가 나타났다.

이것은 응답자인 공공기관 재직자들은 경영평가제도와 관련하여 자신들은 제도적 취지에 부합하도록 다양한 노력을 다하고 있다는 인식이 강한 반면, 제도 특히, 매년 수정 및 보완되는 경영평가지표 및 가중치 설정, 나아가 기관의 특성을 반영하는 주요 사업지표의 설계 시 충분한 소통 및 의견반영이 미흡하다는 의견을 제기하였다. 특히, 평가결과의 수용과 활용 차원에서 보면, 제도 운영 주체인 기획재정부와 공공기관 경영평가단은 평가지표와 배점 설계 나아가 기관의 개별적 특성을 반영하는 주요 사업지표 등에 있어 기관의 입장에 대한 충분한 청취와 토론 및 미반영하는 사유를 보다 세련화할 필요가 있다는 제언을 할 수 있었다.¹⁹⁾ 한편, 공공기관 입장에서 제도적 가치와 취지를 충분히 공감하면서 경영평가제도가 기관의 발전과 성장에 기여하기 위하여 내부평가체계를 경영평가체계와 연동할 수 있도록 강화하는 부분이 재점검되어야 할 것으로 판단되었다. 응답결과 중 기관이 경영평가 준비를 위하여 얼마나 노력하는지 그리고 기관의 실적보고서의 중요성에 대해 충분히 공유하지 못하고 있는 것이 확인되었는데, 이것은 결국 경영평가가 기관에 미치는 영향과 중요성 그리고 이를 준비하는 공공기관의 노력과 역할 간에 괴리가 있다는 것이다. 따라서 공공기관 경영평가제도를 설계·운영하는 주체 그리고 이를 통해 기관의 성과와 업적을 평가받고 격려받아야 하는 공공기관 모두 노력해야 막대한 비용이 지불되는 경영평가제도의 가치를 구현하는 것이라고 판단된다.

19) 이와 관련하여, 심사과정에서 전문가는 경영평가가 상대평가의 틀 안에서 이루어지고 있다는 점에서 수용성 높은 평가지표 개발과 방법은 현실적으로 어렵다는 지적을 하였다. 특히 주요 사업 계량지표와 같이 지표별 득점률이 기관마다 90% 이상인 점을 고려할 때 적절한 지표 개발을 위한 평가자와 피평가자의 소통도 중요하다. 피평가자의 수월성 중심의 평가지표 설정과 목표치 반영 등의 고집은 제도발전 차원에서 지양되어야 한다고 지적하고 있다.

이 연구는 개인 차원의 제한된 역량범위 내에서 자료 수집과 분석이 이루어졌다는 점에서 보다 폭넓은 연구문제의 구성과 조사대상의 확대, 나아가 정량적 분석과 정성적 분석의 조화 등이 보완되어야 보다 일반화가 가능할 것이다. 또한 개별 연구자들이 보다 다양한 측면에서 경영평가제도의 가치구현을 위한 더 많은 연구가 축적된다면, 보다 설득력있는 제안이 가능할 것이다. 이러한 측면에서 공공기관 경영평가제도가 정부와 공공기관 모두에 피할 수 없는 과제라면 보다 적극적인 연구지원 및 직접적인 연구활동이 강화되기를 기대한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 권민정·윤성식 (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석. **한국행정학보**, 33(1): 47-62.
- 김주찬·박시진 (2023). 공공기관 연구동향 분석과 미래 방향: 등재지 학술논문(1962~2023) 텍스트 마이닝을 중심으로. **공공기관과 정책연구**, 1(1): 1-18.
- 김태일·한동숙 (2023). 공기업 경영평가의 타당성 분석: 기관의 '평가역량'은 얼마나 중요할까. **한국정책학회보**, 32(2): 195-220.
- 김한창·황성원 (2008). 성과관리제도의 수용성 제고요인에 관한 연구: 노무현 정부의 중앙부처를 중심으로. **정부학연구**, 14(2): 5-48.
- 김현구·박희정 (2003). 광역자치단체 합동평가체제의 실증분석. **한국정책분석평가학회보**, 13(2): 125-148.
- 박성용 (2021). **공공기관 경영평가제도의 주요 변천과 향후 과제**, 국회입법조사처.
- 박한준·허경선·하세정·오영민 (2018). **기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구**, 한국조세재정연구원.
- 성시경·이재완·이현국·정일환 (2019). **새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발: 공공기관 맞춤형 평가 모델 개발을 중심으로**, 한국조세재정연구원.
- 신열 (2015). 공공기관 경영평가의 수용도 제고방안: 피평가기관 담당자 인식조사를 중심으로. **공공기관과 국가정책**, 37-79. 세종: 한국조세재정연구원.
- 오연천·장지인 (2003). 정부투자기관 경영평가제도의 발전방향, **공기업논총**, 15(1).
- 오영민·박노옥·원종학 (2014). **신공공관리론의 평가와 정책적 시사점**, 한국조세재정연구원.
- 이봉락 (2005). 정책평가 활용에 대한 이론적 재검토. **지역개발학회보**, 17: 73-106.
- 이은성·안기명 (2013). 공기업 경영평가 타당성과 개선방안에 관한 연구. **로지스틱연구**, 21(4): 51-65.
- 장봉진·명성준 (2019). 문화체육관광부 산하 기타공공기관 및 단체 경영평가 제도 개선 연구. **한국정책학회 동계학술대회 발표자료**.
- 장희란·박정수 (2015). 공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석: 2008~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로. **한국정책학회보**, 24(1): 1-25.
- 정재진 (2010). 지방공기업 경영평가정보 수용의 영향요인 분석 : 경기도 지방공기업 경영평가를 중심으로. **한국행정학보**, 44(1): 203-230.

지수호·김선형 (2021). 지방공기업 경영평가와 성과개선에 관한 연구. **한국지방공기업학회보**, 17(2): 45-72.

한인섭·박지호 (2015). 지방공기업 경영평가의 효과성 인식에 대한 경영형태별 차이분석. **한국거버넌스학회보**, 22(3): 1-22.

기획재정부 (2022. 10.). 2022년도 공공기관 경영평가편람(수정).

_____ (2022. 6. 20.). 2021년도 공공기관 경영실적 평가결과 및 후속조치.

한국조세재정연구원 (2018. 10.). 공공기관 경영평가제도 변천과정 연구: 「공운법」 제정 이후를 중심으로.

_____ (2010. 12.). 공공기관 경영평가제도 변천과정 연구.

_____ (2022). 공공기관 정책 인식도 조사결과 보고서.

〈외국 문헌〉

Cawley, B.D. Keeping, L.M. & P. E. Levy (1998). Participation in performance appraisal process and employee reaction: a meta-analytic review of field investigation, *Journal of Applied Psychology*, 83: 615-633.

Lee, J. W., & Kim, S. E (2012). Searching for a strategic fit: an empirical analysis of the conditions for performance management implementation in US federal agencies. *Public Performance & Management Review*, 36(1): 31-53.

Shultz, Steven D (2005). Evaluating the Acceptance of Wetland Easement Conservation Offers, *Review of Agricultural Economics*, 27(2): 259-272.

Stenekes, Nyree, Hal K. Colebatch, T. David Waite & Nick J. Ashbolt (2006). Risk and Governance in Water Recycling: Public Acceptance Revisited, *Science, Technology, & Human Values*, 31(2): 107-134.

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr

투 고 일: 2024년 4월 10일

심 사 일: 2024년 5월 31일

게재확정일: 2024년 6월 13일

[부록] 연구변수간 상관분석결과 총괄표

		평가지표							평가 준비 및 과정				평가결과				
		Q2-1	Q2-2	Q2-3	Q2-4	Q2-5	Q2-6	Q2-7	Q3-1	Q3-2	Q3-3	Q3-4	Q4-2	Q4-4	Q4-5	Q4-6	Q4-7
평가 지표	Q2-1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Q2-2	.129	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Q2-3	.157	.761**	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Q2-4	-.013	.483**	.577**	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Q2-5	.019	.382**	.560**	.678**	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Q2-6	.047	.584**	.766**	.643**	.803**	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Q2-7	.026	.460**	.560**	.530**	.692**	.663**	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
평가 준비 및 과정	Q3-1	-.035	.284*	.081	.222	.157	.087	.261	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Q3-2	-.158	.155	.258	.164	.170	.156	.106	.065	.	.	.	.	.	.	.	.
	Q3-3	.042	.161	.256	.346*	.289*	.300*	.158	.162	.004	.	.	.	.	.	.	.
	Q3-4	-.060	.307*	.534**	.473**	.398**	.484**	.373**	.213	.161	.291*	.	.	.	.	.	.
평가 결과	Q4-2	-.030	.443**	.573**	.512**	.498**	.467**	.476**	.017	.220	.079	.326*	.	.	.	.	.
	Q4-4	-.178	.335*	.387**	.388**	.516**	.457**	.433**	.189	.193	-.043	.461**	.573**	.	.	.	.
	Q4-5	.062	.344*	.304*	.008	.277	.262	.164	.225	-.137	.016	.130	.320*	.286*	.	.	.
	Q4-6	-.027	.319*	.388**	.505**	.529**	.446**	.325*	.176	.017	.075	.439**	.352*	.594**	.311*	.	.
	Q4-7	.106	.411**	.322*	.109	.038	.158	-.031	.317*	.341*	.007	.315*	.209	.362*	.345*	.195	.

주: *는 p<0.05, **는 p<0.01

자료: 저자 작성

(Abstract)

Recommendations for the Operation and Utilization of Public Institution Management Evaluation System: Focusing on Perception Survey of Public Institution Members

Hongjoo Jung, Yeol Shin, Yan He

This study examines experiences, grades, and utilization of management evaluation in public institutions. It explores perception differences among members and ways to improve evaluation utilization. Focusing on institutional responses, it analyzes steps from guideline distribution to result announcement. As a result, this study proposes tasks that need to be improved in order to increase the acceptance of public institutions to management evaluation and to contribute to the growth and development of public institutions. Using basic stats and regression analysis, it identifies the need for broader research and more support for management evaluation in public institutions.

Keywords: Public Institutions, Management Evaluation System, Perception Difference

공공기관 바우처사업 관리운영체계의 적실성 제고방안 고찰: 산림복지바우처를 중심으로

김순양*

요약

본 연구의 목적은 현재 공공기관들이 운영하고 있는 바우처사업 관리운영체계의 실태와 문제점을 산림복지바우처를 중심으로 분석하고, 이를 토대로 공공기관 바우처사업의 관리운영체계의 적실성 제고방안을 제안하려는 것이다. 이를 위해 우선은 준시장 형태의 공공서비스 공급방식인 바우처의 의미, 특성, 성공요건 등을 고찰하고 이를 토대로 분석변수를 설정하였다. 분석변수는 바우처 관련 법제체계, 서비스 전달체계, 서비스 수급자, 서비스 제공자, 서비스 내용 및 프로그램, 성과평가의 여섯 가지를 중심으로 하였다. 다음에는 분석변수를 토대로 산림복지바우처 관리운영체계의 실태와 문제점을 분석하였다. 이어서 분석결과에 입각하여 산림복지바우처 관리운영체계의 개선방안을 제안하였다.

주제어: 산림복지바우처, 바우처, 준시장, 공공기관, 관리운영체계

I. 서론

공공기관은 정부와 민간 부문의 중간에서 공공서비스를 공급하는 핵심적 일선조직이다. 공공기관이 공공서비스를 제공하는 것은 정부나 민간 부문에 비해 장점이 있다. 정부부처의 경우 재정운영, 인력관리, 기구설치 등에서 입법통제가 많고 관료조직의 특성상 환경변화와 고객수요에 신속하게 대처하는 데 한계가 있다(Pepinsky, 2017). 반면에 민간부문은 효율성,

* 런던정경대(LSE)에서 Ph.D(사회정책학), 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 명예교수로 있다. 주요 관심 분야는 사회정책, 공공혁신, 정부관료제, 복지행정 등이다. (kimsy@ynu.ac.kr)

수익성 등에서 장점이 있지만, 공적 책무성에서 한계가 있다. 그리고 공공서비스는 수익 창출이 어려워 민간부문에서 공급하기 곤란한 영역이 많다. 사회적 취약계층을 주요 대상으로 하는 사회서비스는 더욱 그렇다. 따라서 양자(兩者)의 한계점을 극복하고, 공적 책무성을 유지하면서 동시에 보다 신속적으로 공공서비스를 공급하는 데서 공공기관이 중요한 역할을 할 수 있다.

반면에, 근래 공공서비스 수요가 다양해지고 서비스 질에 대한 욕구가 증가함에 따라 서비스 공급방식도 기존의 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변하고 있다. 이에 따라 공공서비스 공급에서 다수의 공급자가 수요자의 욕구와 선택에 따라 서비스를 공급하는 친(親)시장방식이 확대되고 있다(Hodge, 2018). 이러한 추세는 공공선택론, 신공공관리론 등의 확산과 더불어 심화하였다. 그러나 다른 한편으로 공공서비스는 시장방식으로 공급하면 정보비대칭성, 가격 불안정, 과도한 수익 추구, 형평성 저해, 소비자 빈곤, 비이동성(immobility) 등을 초래한다. 따라서 공공성을 유지하면서 시장방식을 활용하기 위한 준(準)시장(quasi-market)에 대한 관심이 커지고 있다. 준시장은 정부생산과 경쟁시장의 중간에 있는데(Le Grand, 2011), 대표적 형태가 바우처(voucher)이다. 바우처는 공공서비스의 구매권을 수급자에게 지급하여 수급자가 공급자를 선택하는 것이다. 따라서 소비자 선호를 반영하고 서비스 질을 높이고 관리비용을 절감할 수 있다(정광호, 2008). 이에 따라 바우처는 사회보장을 포함한 다양한 영역에서 활용되며, 산림복지서비스이용권(이하 산림복지바우처)은 산림청 산하 산림복지진흥원에서 관리하는 사회서비스 바우처이다.

우리나라는 그동안 환경 측면의 산림보존과 경제적 측면의 산림자원 개발에 치중하여 산림복지를 등한시하였다. 그러나 산림자원은 다양한 가치를 창출하며, 특히 사회적 취약계층을 위한 보건의료, 심리치료, 건강행동 등 다양한 기능을 수행할 수 있다(산림청, 2023). 이에 따라 산림당국은 산림자원을 사회서비스와 결합하고 있으며, 그중 하나가 산림복지바우처이다. 현재 산재한 산림복지시설에서 산림교육, 산림치유, 숲체험 등 여러 면에서 성과를 내고 있다. 그러나 다른 한편으로 산림복지바우처는 국가예산이 투입되는 공공서비스로서 제공자 간 경쟁, 수급자 만족도, 접근성, 안전성 등을 갖추어야 한다. 의욕만 앞세우면 성과를 내기가 어렵다.

이러한 배경하에서, 본 연구의 목적은 공공기관들이 운영하는 바우처사업 관리운영체계의 실태와 문제점을 산림청 산하 산림복지진흥원이 관장하는 산림복지바우처를 중심으로 분석하고, 이를 토대로 공공기관 바우처사업의 관리운영체계의 적실성 제고 방안을 제시하

려는 것이다. 이를 위해 우선은 준시장 형태인 바우처의 의미, 특성, 성공요건 등을 고찰하고 이를 토대로 분석변수를 설정한다. 다음에는 분석변수를 토대로 산림복지바우처 관리운영체계의 실태와 문제점을 분석한다. 이어서 분석결과를 토대로 산림복지바우처 관리운영체계의 개선방안을 제언한다.

II. 이론적 논의 및 분석변수의 설정

1. 공공서비스 공급과 준시장

준시장은 그 자체로 시장이라기보다는 시장의 작동원리, 즉 공급자 간 경쟁, 소비자 선호, 선택 등의 원리를 공공서비스 공급에 도입하는 것이다. Williamson(1975)이 처음 사용한 이래, 1980년대 이후 정부지출의 효율성을 도모하고 공공서비스 수급자의 선택권을 보장하기 위해 사회서비스 영역을 중심으로 확산하였다. 준시장은 일반시장과는 달리 정부가 비용을 부담하면서 서비스 공급은 비정부부문에 맡기는 것이다. 사회서비스는 주로 비영리 법인이 서비스를 공급한다(Taylor-Gooby, 2016). 사회서비스 준시장은 국가복지와 시장 복지가 공존하는 것으로 주로 정부재원으로 무료나 실비로 서비스를 제공한다. 따라서 빈곤으로 인해 배제되지 않는다. 그동안 정부는 직접 공공서비스를 공급하였으나, 이제 준시장에서 서비스 구매자로 전환하고 있다. 재정지출도 직접지출 대신에 수급자 혹은 위탁기관에 바우처를 지불하는 방식으로 변하고 있다(Galaway et al., 2017).

준시장은 다수의 공급자 간에 경쟁이 있고 이를 통해 수급자의 서비스 선택권이 어느 정도 보장되며, 정부가 독점 공급하던 공공서비스를 경쟁적이고 독립적 공급자로 대체한다는 점에서 일반시장과 유사한 면이 있다. 그러나 준시장은 여러 면에서 전통적인 영리시장과는 구분되는데, Hasselknippe and Reikvam(2011)는 양자 간의 차이를 첫째, 준시장에서도 고객 확보를 위한 경쟁을 하지만, 공급자들은 수익 극대화를 추구하지 않고 사적으로 소유되지 않는다. 둘째, 수요 측면에서 구매력이 금전적으로 표시되지 않고 할당된 특정 서비스만을 구매하도록 용도를 제한한다. 셋째, 사회서비스는 수급자에게 서비스에 대한 선택권을 직접 주기보다는, 사회복지기관 등 관리기관에 제공하는 경우가 많다. 넷째, 서비스에 소요되는 재원의 대부분을 정부기관이 부담하고 서비스 수급자의 자격이나 품질기준 등도

주로 정부기관이 결정한다. 그리고 준시장은 서비스 공급자가 되는 데서 진입규제가 있고 진입을 한 이후에도 일정한 정부통제가 계속된다(오영란, 2012). 따라서 준시장은 정부공급과 영리시장의 중간에 있다. 정부공급처럼 공공성과 책임성을 유지하되, 시장의 작동원리를 통해 서비스 공급과정에서 경쟁과 선택권을 향상해 궁극적으로는 재정지출을 효율화하고 공공서비스의 질을 높이려는 것이다.

2. 준시장으로서의 바우처의 의의 및 성공요건

바우처는 민간위탁처럼 민간생산자에게 보조금을 지급하는 것이 아니라, 정부가 자격기준을 충족하는 수급자에게 특정 재화나 서비스의 구매권을 제공하는 것이다. 즉, 정부의 직접생산 및 수탁자에 대한 보조금 지급 대신에 수급자에게 서비스구매권을 제공하는 것이다(Le Grand, 2011). 비용부담은 정부가 하지만, 수급자는 시장에서 자유롭게 서비스를 구매할 수 있다. 민간위탁은 공급자가 단일 혹은 소수이지만, 바우처는 공급자가 다수로 이들 간에 가격과 품질의 경쟁이 가능하며, 따라서 서비스의 질과 선택권을 높일 수 있다. 또한 수급자의 선호를 파악하여 정책설계를 위한 정보를 얻을 수 있다. 바우처의 장점을 구체적으로 보면(Bohnenberger, 2020; 정광호, 2008; 오영란, 2012; 김순양, 2019), 첫째, 공급자들 간 경쟁을 촉진하여 효율성을 제고한다. 둘째, 서비스 수급자에게 구매력을 제공하여 산업 활성화에 기여한다. 셋째, 바우처의 대상 서비스 종류와 분량 등에 관한 선택권을 조절함으로써 서비스의 수요와 공급을 제어할 수 있다. 수급자는 바우처를 사용하지 않으면 손실이 발생하므로 목적대로 사용하게 되어 정책목적을 달성할 수 있다. 넷째, 공급자에게는 시장진입과 품질 수준을 규제할 수 있으며, 수급자에게는 자격요건, 구매가능 서비스 제한, 지출상한선 설정 등을 통해 정부지출을 억제할 수 있다. 이 밖에도 바우처는 수급자의 도덕적 해이를 방지하고 서비스 공급과정에서 개입하는 대리인 비용과 정보 왜곡을 줄일 수 있다(양난주, 2015; Alcock and May, 2014).

바우처의 성공요건에 대한 합의된 기준은 없지만, 준시장의 성공요건, 바우처의 장점 등을 통해 유추할 수 있다. Le Grand and Bartlett(1993)은 준시장의 성공 여부 평가기준으로 능률성, 반응성, 선택, 형평성을 들고 있다. 능률성은 가능한한 적은 비용으로 의도한 서비스의 질과 양을 공급하는 것이며, 반응성(responsiveness)은 수급자의 욕구에 민감하고 유연하게 대응하는 것이다. 선택(choice)은 수급자의 선택권 부여 정도와 관련되는데 능률성이나 반응성 등 다른 가치들을 촉진하는 수단이기도 하다. 형평성(equity)은 서비스 배분이

수급자의 사회경제적 지위가 아닌 욕구로 결정되는 것이다. Hasselknippe and Reikvam (2011), Stewart(2007) 등이 지적한 준시장의 특성, 즉 공공부문에 의한 설치와 유지, 사회적 수익의 추구, 공급자들 간 경쟁, 서비스 구매대상의 제한, 정부재정 부담 및 서비스의 종류·수량·품질 설정 등도 바우처 성공요건으로 참조할 수 있다. 이러한 논의들을 종합해 보면, 바우처의 성공요건은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 공급자들 간 경쟁이 가능해야 한다. 즉, 공급자들이 다수이어야 수급자의 선택이 가능하다. 이것이 가능하려면 진입장벽이 높지 않고 적정 규모의 수요층이 형성되어야 하며, 수급자의 이동이 쉽고 거래비용이 낮아야 한다. 둘째, 수급자가 공급자, 서비스 등을 선택할 수 있어야 한다. 특히, 사회서비스 바우처는 공급자 수가 많은 경우에도 수급자의 비이동성 및 정보수집능력 부족, 공급자의 지역 간 격차, 접근성 문제, 공급자의 크리밍(creaming) 행위 등으로 선택권이 제한될 수 있다(Carter and Whitworth, 2015). 셋째, 서비스품질이 양호해야 한다. 바우처는 서비스의 비용은 줄이면서 서비스의 품질은 높이는 상반될 수 있는 목표를 동시에 추구한다. 넷째, 서비스 형평성도 중요하다. 특히, 사회서비스 바우처는 정부재정으로 운영되기 때문에 형평성이 중요하다. 다섯째, 서비스 제공과정에 효율성이 있어야 한다. 효율성은 가능한 한 낮은 비용을 투입하여 의도한 서비스의 질과 양을 공급하는 것이다(Taylor-Gooby, 2016).

3. 분석변수의 설정

산림복지바우처는 산림복지서비스라는 사회서비스를 공급하는 한 형태이다. 따라서 분석변수 역시 사회서비스 분석 틀을 참고할 수 있는데, 널리 인용되는 것이 Gilbert and Terrell(2013)의 네 가지 분석변수, 즉 할당, 급여, 전달체계, 재정이다. 이는 사회서비스의 수급대상자, 서비스 내용, 서비스 공급체계, 자원조달방식을 의미한다. 구체적으로, 할당(allocation)은 사회서비스 수급대상자의 범위 및 자격요건에 관한 것으로 누구나 대상이 되는 보편주의와 특정 요건을 갖춘 사람에게 한정되는 선별주의로 구분할 수 있다. 바우처는 대체로 사회적 취약계층을 대상으로 하는 선별주의에 입각한다. 급여(benefit)는 서비스 내용 및 프로그램에 관한 것으로 현물급여와 현금급여로 대분한다. 사회서비스는 현물급여가 많지만, 바우처는 현물급여와 현금급여가 혼합된 성격을 갖는다. 전달체계(delivery system)는 사회서비스가 생산되어 수급자에게 전달되는 일련의 과정으로 공공 및 민간 전달체계 모두를 포함한다. 마지막으로, 재정(finance)은 서비스 비용의 조달방식으로 재원은 국가예산, 기금, 본인부담금, 보험료 등 다양하게 충당할 수 있다. 김정숙(2020)은 건강증진사업 관리

체계의 분석변수로 제도설계·자원·행위자를 도입하고, 제도설계는 조직관리·인력관리·사업수행체계로 세분하였다. 최희진(2014)은 사회서비스 위탁계약과 관련하여 감독과 평가·경쟁강도·협업체 운영·수행기관 지원활동을, 박미영·한미라(2017)는 보육서비스와 관련하여 업무과정·재정·평가장치·지도관리체계를 분석변수로 선정하였으며, 김순양·고수정(2018)은 보건의료서비스 관리운영체계 분석변수로 법제·행정체계·재정·프로그램·모니터링 및 성과관리를 도입하였다.

이들 중에서 Gilbert and Terrell의 분석변수는 서비스 공급과정을 망라하는 포괄성 면에서 높은 평가를 받고 있으나, 지도·감독과 성과평가를 제외한 것에서 한계가 있다. 오늘날 집행과정은 결정된 정책이나 프로그램을 단순하게 시행하는 것이 아니라, 수시로 수정·보완이 필요한 동태적 과정이다(Weimer and Vining, 2017). 그리고 사회서비스의 안정적 공급을 위해서는 법제적 토대를 잘 마련해야 하지만, Gilbert and Terrell은 집행과정에 초점을 두다 보니 그 이전단계인 법제화를 간과하고 있다. 산림복지바우처 사업이 안정적으로 유지되려면 바우처는 물론, 관련 서비스나 프로그램, 사업 등에 대한 법제적 측면을 고찰하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구는 선행연구들에서 인용한 분석변수들을 참고하여 산림복지바우처의 관리운영체계에 대한 분석변수로 법제체계, 서비스 전달체계, 서비스 수급자, 서비스 제공자, 서비스 내용 및 프로그램, 성과평가를 분석변수로 선정하고 이를 바우처의 성공요건 관련 이론과 결부하여 <표 1>과 같은 분석변수를 구성하고자 한다.

<표 1> 본 연구의 분석변수 및 분석지표

분석변수	분석지표
법제체계	관련 법제 구비 여부/법제내용의 적실성 및 구체성/법제 간 연계성
서비스 전달체계	통합연계성/접근성(지리적, 공간적, 정보 등의 접근성)
서비스 수급자	수급자의 포괄성/수급자의 선택권/수급자 욕구에 대한 반응성/수급자 관리의 체계성/수급자의 서비스 접근성 등
서비스 제공자	제공자들 간 경쟁과 차별화/진입 용이성/제공자의 체계적 관리 등
서비스 내용 및 프로그램	서비스 및 프로그램 간 차별성/프로그램 간 연계성/기능의 다양성/전문성 및 단계별 심화/프로그램 관리의 체계성 등
성과평가	평가변수와 지표의 적절성/객관도/환류 및 상벌체계/모니터링 등

자료: 저자 작성

Ⅲ. 산림복지바우처 관리운영체계의 실태 및 문제점 분석

우리나라는 국토의 63%가 산림으로 세계평균 31%의 2배를 넘으며, 산림의 공익적 가치는 연간 126조원으로 추산된다.¹⁾ 1960년대까지는 대부분이 민둥산이었으나, 1970년대 이후 치산녹화와 임업 활성화에 치중하였으며, 2000년대 이후에는 산림정책의 중점을 산림복지와 사람과 일자리 중심의 자원순환정책에 두고 있다(산림청, 2018). 산림복지는 산림을 국민의 복지증진에 활용하기 위해 도입된 정책적 개념으로, “산림을 기반으로 산림문화·휴양, 산림치유 및 교육 등의 서비스를 창출·제공함으로써 국민의 복리 증진에 기여하기 위한 경제적·사회적·정서적 지원과 관련된 활동”이다(산림복지진흥원 www.fowi.or.kr). 산림당국은 산림복지의 원칙으로 보편성, 지속가능성, 다양성, 접근성, 통합성, 참여성의 여섯 가지를 들고 있다.

근래 들어 소득수준 향상, 건강욕구 및 여가수요 증대, 교통편의성 향상 등으로 산림복지 수요가 급증하고 있으나, 여전히 소외계층이 많아 산림복지의 형평성 도모가 과제이다. 이에 따라 산림당국은 노력의 하나로 산림복지바우처를 도입하고 있다. 산림복지서비스를 정부가 일방적으로 공급하면 서비스 질, 반응성 등에서 한계가 있어 경쟁과 선택이 필요하다. 그러나 공적 자본인 산림자원을 완전한 시장방식으로 활용하면 사회적 취약계층의 산림복지서비스 형평성이 저하된다. 따라서 바우처라는 준시장 방식이 도입되었다. 이러한 시도는 사회서비스 공급추세에 부합하지만, 아직 시작단계로서 수급자 범위, 서비스 내용, 연계성, 접근성 등 여러 면에서 개선할 부분이 많다. 이하에서는 산림복지진흥원에서 관리하는 산림복지바우처의 실태와 문제점을 전술한 분석변수를 토대로 분석하고자 하다.

1. 산림복지서비스 및 산림복지바우처 법제체계

산림복지서비스 및 산림복지바우처를 안정적으로 공급하려면 관련 법제가 구비되어야 한다. 산림이용에 관한 기본법률은 산림정책 방향, 산림기본계획 수립, 산림 보전과 이용, 산림의 공익기능 증진, 국유림 관리 등을 규정하는 「산림기본법」이다. 산림복지와 관련되는 것은 제20조 ‘산림복지 증진 및 산림문화 창달’ 조항으로 정부는 산림휴양·산림치유·산림

1) 「산림기본법」 제17조는 산림의 공익기능으로 수원함양(水源涵養), 대기정화, 재해방지, 휴양·치유, 산림생물다양성 보전, 산림경관 보전 및 탄소흡수 등을 언급하고 있다.

교육 시설을 조성하는 등 산림복지를 증진하고 건전한 산림문화를 진흥해야 한다. 그리고 동법 제11조는 산림기본계획 수립 시에는 산림복지증진에 관한 사항을 포함하게 하고 있다. 그러나 「산림기본법」은 국가 및 지자체의 산림복지증진 책무만 언급할 뿐, 산림복지에 관한 구체적 내용은 없다.

산림복지바우처에 관한 구체적 사항은 2015년 제정된 「산림복지진흥에 관한 법률(산림복지법)」로 입법되었다. 동법은 산림복지에 대한 국가와 지자체의 책무, 산림복지진흥계획, 산림복지서비스, 산림복지지구 지정 등 산림복지 전반을 규정하고 있다. 산림복지서비스를 산림문화·휴양, 산림 교육 및 치유 등 산림을 기반으로 제공하는 서비스로 규정하며(제2조), 산림복지소외자로는 기초생활수급자, 장애인, 차상위계층, 한부모가정 등을 규정하고 있다. 산림복지바우처는 이들이 산림복지서비스를 이용할 수 있게 금액과 수량을 기재한 증표이다. 서비스 제공자는 산림복지바우처를 산림복지서비스 제공에 활용하기 위하여 등록한 기관이다. 산림복지바우처 관련 사항은 제9조, 제24조, 제25조에 규정되어 있는데, 제9조는 바우처의 발급계획, 발급기준, 비용부담 등에 대한 계획을 매년 수립·시행하도록 하고 있다. 제24조는 바우처의 신청·발급 관련 사항, 제25조는 바우처 사용과 관련한 사항을 규정하고 있다. 그러나 제24조 제2항의 바우처 발급 조항은 “예산 범위에서 발급할 수 있다.”고 되어 있어 명확성과 안정성이 부족하다. 바우처는 예외적인 경우에만 서면으로 발급하며, 전자적 또는 자기적 방법으로 발급한다(동법 시행규칙 제14조).

산림복지서비스의 내용과 관련되는 법규들도 있는데, 2005년 제정된 「산림문화·휴양에 관한 법률」은 산림문화와 산림휴양자원의 보전·이용·관리를 규정하기 위한 것으로, 주요 내용이 산림치유지도사, 자연휴양림, 산림욕장, 숲길 관리, 산림문화자산 지정 등에 관한 것들이다. 산림복지서비스 공급에 필요한 산림휴양시설 및 관련 인력에 대한 사항을 규정하는 점에서 산림복지바우처와 관련이 있다. 그러나 바우처 이용 등에 대한 구체적 내용은 없다. 2011년 제정된 「산림교육의 활성화에 관한 법률」은 산림에 대한 올바른 지식과 가치관을 가지도록 제정된 것으로 산림교육종합계획 수립, 유아숲체험원, 산림교육센터, 산림교육전문가 양성 등을 규정하고 있다. 동법은 산림교육이 산림복지바우처의 주요 사용대상이라는 점에서 관련이 있다. 그러나 동법 역시 산림복지바우처에 대한 구체적 내용은 없다. 이외에도 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」은 국민의 보건·휴양 증진 및 정서함양과 생활환경 개선에 이바지하기 위해 제정되었는데, 10년 단위의 기본계획 수립, 도시숲지원센터 지정, 도시숲 조성·관리에 대한 국민 참여 등을 규정하고 있다.

이상에서 산림복지서비스 및 산림복지바우처 관련 법제들을 점검하였는데, 산림복지바우처는 「산림복지법」에 따라 운영되며, 다른 법률들은 산림복지서비스의 내용을 규정하고 있다는 점에서 직간접적으로 관련이 있으나, 산림복지바우처에 대한 구체적 내용은 없다. 「산림복지법」도 수급자의 세부기준, 서비스 내역, 재원충당 등이 구체적이지 못하다. 그리고 <표 2>에서 보듯이, 관련 법률들이 모두 산림서비스 관련 장기계획을 수립하도록 규정하는데, 계획 간에 조정이 부족하며, 계획이 되어 있어도 전문인력과 재정 등이 뒷받침되지 못하면 실현가능성이 낮을 수밖에 없다.

<표 2> 산림서비스 관련 기본계획

계획명	관련 법	계획수립 주기
산림기본계획	산림기본법	매 20년
산림복지진흥계획	산림복지진흥에 관한 법률	매 5년
산림문화·휴양기본계획	산림문화·휴양에 관한 법률	매 5년
산림교육종합계획	산림교육의 활성화에 관한 법률	매 5년
도시숲 등 기본계획	도시숲 등의 조성·관리에 관한 법률	매 10년

자료: 관련 법을 토대로 연구자가 작성함

2. 산림복지서비스 및 산림복지바우처 전달체계

산림복지서비스는 산림청이 주무부처 및 감독기관인데, 산림청은 외청이지만 조직구조가 복잡하다. 본청은 3관 3국 24과 6팀으로 구성되어 있으며 소속기관으로는 산림교육원, 산림항공본부, 국립산림품종관리센터, 국립산림과학원, 국립수목원, 국립자연휴양림관리소 등을 두고 있으며, 지방산림청도 동부, 서부, 남부, 북부, 중부의 다섯 곳이 있다. 산림청의 업무는 산림일자리, 산림자원, 산림보호, 휴양복지 등 다양한데, 이 중에서 산림복지바우처와 관련이 있는 휴양복지 업무만 해도 산림휴양/숲길, 산림문화, 산림교육, 산림치유, 산촌/귀산촌, 수목원/정원, 산림레포츠, 수목장립, 도시숲 등을 포함하고 있다(산림청 www.forest.go.kr). 산림청 본청에서 산림복지바우처는 산림복지국 소관으로 산림복지국은 산림복지교육과, 산림휴양치유과, 산지정책과, 숲길등산레포츠팀, 산림안전보건일자리팀으로 구성되어 있다. 이 중에서 산림복지교육과는 산림복지정책과 산림복지서비스를 총괄하고 있어 바우처 업무도 지도·감독할 수 있으나, 업무 편제는 제대로 되어 있지 않다. 그리고 산림휴양치유과도 산림치유와 산림휴양 등 산림복지바우처와 관련이 있으나, 지도·감독 업무는 취약하다. 그리고 권역별 지방산림청 중에서 북부, 동부, 남부 지방산림청은 산림경영과에 산림복지담당

주무관 1~2명을 두고 있다. 따라서 산림복지바우처 사업을 원활하게 시행하려면 산림청 본청의 지도·감독, 산림교육원, 국립수목원 등 소속기관, 지방산림청 등과의 연계와 조정이 필요하지만, 현재 해당 기관들에 전담직원도 제대로 없는 상태로 산림복지의 컨트롤 타워 기능이 부실하다.

산림복지바우처를 포함한 산림복지의 집행기능은 산림복지진흥원에서 주무한다. 동 기관은 「산림복지법」 제49조에 따라 산림청 산하기관으로 설치되었으며, 2017년에는 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 기타 공공기관으로 2018년에는 준정부기관으로 지정되었다(산림복지진흥원 www.fowi.or.kr). 진흥원은 별도의 이사회를 두고 있는 산림청 산하기관으로 산림청 소속기관들보다는 독립성이 강하다. 산림복지바우처는 진흥원 산림복지서비스본부에서 담당하는데, 산하에 산림복지총괄팀, 산림교육기획팀, 산림치유기획팀, 시설조성관리팀, 수목장림사업팀, 고객만족혁신팀을 두고 있다. 산림복지바우처 관리업무는 고객만족혁신팀에서 담당하고 있다. 민간성장지원본부도 일부 관련이 있는데, 산하의 산림복지육성팀은 전문업 창업·육성, 숲체험·교육지원사업 등을 담당한다. 그리고 산림복지서비스 및 산림복지바우처는 진흥원 소속의 산림복지시설을 통해 시행되는데, 시설 분포는 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 산림복지진흥원 소속 산림복지시설 분포 현황



그러나 산림복지바우처는 공사부문의 많은 기관과 시설들이 관여된다. 공공부문만 해도 국립공원, 도립공원, 군립공원 등과의 협력과 조정이 필수적이다. 그러나 이러한 공원들은 각기 환경부,²⁾ 환경부 산하 국립공원공단, 지자체 등에서 관리하고 있어 산림당국과는 업무 협력에 어려움이 있다. 행정에서 정부부처 간 할거주의와 이로 인한 파편화는 고질적 병폐이다(Peters, 2010). 우선 국립공원은 전국적으로 23개가 지정되어 있는데 전국의 명산과 산림은 거의 망라되어 있다. 환경부 산하의 국립공원공단에서 관리하는데(국립공원공단 www.knps.or.kr) 산림복지와 중복이 불가피하다. 도립공원은 시도가 「자연공원법」에 따라 지정하는데 전국적으로 30개소 이상이며, 시군구에서 지정·관리하는 군립공원은 전국적으로 27개소이다.

한국관광공사의 관광진흥업무 역시 우리나라 지형상 산림과 관련되지 않을 수 없으며, 산림교육, 산림치유 등과의 연계 필요성이 크다. 특히, 관광공사는 산하의 관광복지안전센터 주관으로 근로자 휴가지원, 유원시설 관리 등을 수행하는데, 이는 산림복지와 중복될 수 있다. 그리고 지역별 지사에서 다양한 사업을 수행하는데, 산지가 많은 강원도와 경상북도 등은 산림복지업무와 잘 협력해야 한다. 그러나 관광업무는 문화체육관광부 소관으로 산림당국과 별도 업무협력기구는 없다. 또한 2024년 현재 전국적으로 850개소의 청소년수련원이 있는데(여성가족부 https://www.mogef.go.kr/sp/yth/sp_yth_f015.do), 상당수가 산림지역에 위치하고 업무 면에서도 산림복지와 연계가 필요하다. 그러나 현재 청소년수련원은 여성가족부와 지자체가 관리하고 있어 산림당국과 협력에 한계가 있다. 그리고 지자체는 관내의 산림을 실질적으로 관리하고 별도의 산림복지사업도 시행하고 있다. 관내에 산림이 많은 경상북도를 예로 보면, 산림자원국을 두고 산림자원 개발과 산림산업관광 등을 수행한다(경상북도 www.gb.go.kr). 군 단위에도 산림소득자원과, 문화관광과, 공원관리사무소 등을 두고 산림복지업무 전반을 수행한다. 그러나 현재 산림복지 관련 기관 간에는 업무협이나 정책조정이 거의 없다.

산림청 산하에도 산림교육원, 국립수목원, 자연휴양림관리사무소, 국립공원공단 등이 산림복지진흥원과는 별도로 산림복지서비스를 제공하고 있는데, 산림복지진흥원에서 관리하는 숲체험원이나 치유의 숲과 산림교육원, 국립수목원 등과 밀접한 업무협력이 필요하다. 특히, 산림복지바우처는 산림교육과 산림치유에 중점을 두기 때문에 산림교육원 시설과 인력의 공유가 필요하다. 그러나 현재 이들 간의 주기적 업무조정이나 시설과 프로그램 공유 등은

2) 예를 들면, 대구지방환경청은 '자연 속 오감만족 운문산 생태관광' 프로그램을 운영하고 있는데, 이는 산림당국에서 시행하는 프로그램과 내용 면에서 중복이 불가피할 것이다.

제대로 되지 않는다. 이외에도 산림이나 수목원 등에 인접한 민간 숙박시설이나 교육시설 등과 협력과 공유도 필요하다. 바우처는 사용범위가 넓어야 편의성과 접근성이 커진다(Le Grand, 2011).

그리고 양질의 산림복지서비스를 제공하려면 전문인력이 확보되어야 하는데, 현재 산림청은 산림치유사와 산림교육전문가를 포함하는 산림복지전문가 자격증을 발급하며 자격관리업무는 산림복지진흥원에서 담당하고 있다. 산림치유사는 산림치유 프로그램을 개발하여 산림치유 활동을 지원하는 전문가로 1급과 2급이 있으며, 2024년 현재 2,745명이 있다. 산림교육전문가는 산림에 대해 해설·지도·교육하는 전문가로 숲해설가, 유아숲지도사, 숲길등산지도사로 구분된다(산림복지전문가 자격관리시스템 <https://license.fowi.or.kr/>). 이들은 민간전문가로서 필요시에 역할을 하는데, 지금까지 자격증을 너무 별릴 것이 아니라, 유사 자격증을 통합하여 관리를 쉽게 하고, 이들을 산림복지바우처 사업에 적극적으로 활용해야 한다.

전반적으로, 산림복지바우처 사업은 공사(公私)부문의 다양한 기구와 인력이 관여하지만, 연계와 조정이 부실하여 서비스와 프로그램의 중복을 초래하고 수급자의 편의성과 서비스 질이 저하되고 있다. 산림복지는 관련 서비스 간에 분리하여 시행할 수 있는 것이 아니며, 따라서 산림당국 혼자만으로는 성과를 내기 어렵다. 문체부 및 문화재청, 환경부 및 지방환경청, 국토교통부, 지자체, 관련 공공기관(국립공원공단 및 국립공원사무소, 관광공사 등) 등 다양한 관련 기관들이 산림복지와 관련이 있으며, 이들 간에 정책조정과 연계가 필요하다(김성학 외, 2016). 그리고 민간의 산림숙박, 교육시설 등과의 협력도 필요하다. 그러나 부처 할거주의로 인해 정부기관 및 공공기관 간에 제대로 연계가 되지 않으며, 부처 내에서도 소관부서 간 칸막이 현상이 있다. 민간부문과의 주기적 협력에 대한 증거도 발견되지 않는다.

3. 산림복지서비스 및 산림복지바우처 수급자

산림복지바우처는 기초생활수급자, 장애인, 한부모가정, 차상위계층 등 사회적 취약계층을 수급대상자로 한다(「산림복지법」 제2조). 발급 및 사용 절차는 발급기준, 비용부담 등의 계획을 산림청에서 매년 수립하며, 발급 및 관리 업무는 산림복지진흥원이 담당한다. 발급 신청은 수급대상자 등이 자료를 구비하여 전용 앱 또는 기명식 선불카드를 신청한다. 2019년부터 바우처 사업을 국민행복카드로 일원화하였다. 산림복지진흥원은 제출한 자료를 사회보장정보시스템에 연계하여 확인하며, 수급자로 승인되면 국민카드에서 바우처 이용권을 충전해준다. 수급자의 서비스 선택권을 보장하기 위해 산림복지서비스 제공자 현황, 제공실적,

품질 등을 공개해야 한다(「산림복지법」 제25조). 산림복지바우처는 산림복지시설 입장료, 주차료, 시설이용료, 숙박비, 프로그램 비용 등에 사용한다. 바우처 지원금액은 1인당 연간 10만원으로 지급현황은 2016년 9,100명, 2017년 15,000명, 2018년 25,000명, 2019년 35,000명, 2020년 40,000명, 2021년 40,000명, 2022년 50,000명으로 확대되었다. 장애인, 차량, 기사, 유류비를 연 1회 지원한다. 그리고 배려자 우선 예약이 가능한 바우처 전용객실을 확대하고 있다(산림복지서비스이용권 www.forestcard.or.kr).

산림복지바우처는 산림에 접근하기 어려운 계층에게 산림복지의 문턱을 낮추어 주고 있다. 그러나 바우처가 성과를 내기 위해서는 수급대상이 어느 정도 포괄적이어야 하고 지원액도 적절해야 하며, 무엇보다 산림복지시설에 대한 접근성이 높아야 한다(박서연 외, 2017). 이 점에서 현재 산림복지바우처는 몇 가지 문제점이 있다. 첫째, 수급대상자의 범위가 제한적이다. 현재 산림복지바우처의 수급대상자 범위는 사회서비스 수급대상자 범주를 그대로 따르는 것이다. 그러나 이들 외에도 학교 밖 청소년, 학교폭력 피해 학생, 성폭력·가정폭력 피해자 등도 산림치유가 필요하다. 둘째, 산림복지서비스 욕구에 대한 체계적 분석이 부족하다. 현재 산림복지바우처 수급자는 관련 법률에 따라 획일적으로 선발하고 동일한 금액을 제공하고 있는데, 이는 한정된 예산 범위 내에서 수요자 욕구에 따른 맞춤형 서비스 제공에 장애가 된다. 수급자 중에는 기간 내에 바우처를 사용하지 못하는 경우가 있다. 셋째, 홍보 부족으로 바우처 인지도가 낮다. 많은 정부부처에서 사회서비스 바우처를 제공하고 있지만 자격요건, 제출서류 등이 복잡하고 바우처들 간에 차별성이 부족하여 제대로 이용하지 못하는 사람들이 많다. 특히, 수급대상자들이 대부분 정보 접근성이 낮은 취약계층이다. 넷째, 산림복지바우처 이용실태에 대한 체계적 관리, 정보 산출 및 공개가 부실하다.³⁾ 수급자 중에는 이동 제한, 추가비용 부담, 여유시간 부족 등으로 제대로 사용하지 못하는 경우도 적지 않다. 수급대상자 중에서 바우처를 신청하여 수급자가 된 비율은 어느 정도인지, 수급자의 바우처 이용실태는 어떠한지 등에 대한 체계적 관리가 부실하다. 현재 바우처가 어느 정도, 어떤 시설과 프로그램에 사용되고 있는지, 기간 내 미사용 잔액은 어느 정도인지 등에 대한 정보는 공개되지 않고 있다. 마지막으로, 수급자의 서비스 접근성에 대한 고려가 부족하다. 수급자는 주로 빈곤층, 장애인 등으로 서비스에 대한 경제적, 지리적 접근성이 낮다. 특히, 산림복지시설은 장거리 이동이 필요해 교통약자들이 이용하기 어렵다. 그리고 산림복지

3) 산림복지진흥원은 산림복지바우처 사용현황 정보를 산림빅데이터 거대소를 통해 일부 공개하고 있지만, 사이트(www.bigdata-forest.kr/service/openLab)에 접근하려면 회원가입이 필요하고 내용도 전문적인 것들이 많아 바우처 수급대상자인 사회적 취약계층이 활용하기는 어렵다

시설 내에서도 신체적 약자는 공간적 이동이 어렵다. 따라서 서비스의 지리적, 공간적 접근성에 대한 점검이 필요하지만 현재 시설형태, 규모, 지리적 위치 등에 따른 서비스 접근성 강화책은 부족하다.

4. 산림복지서비스 제공자

바우처는 공급자들 간 경쟁을 통해 수급자의 선택권을 확대하고 서비스 질을 높이려는 것이다. 산림복지서비스 제공자는 “산림복지시설에서 산림복지서비스이용권을 산림복지서비스 제공에 활용하기 위하여 산림청에 등록한 기관 또는 단체”(「산림복지법」 제2조)로 크게 산림복지시설과 산림복지전문업으로 구분하며, 각기 정해진 시설기준과 인력기준을 충족해야 한다(〈표 3〉 참조). 산림복지시설은 산림복지단지, 자연휴양림, 산림욕장, 치유의 숲, 유아숲체험원, 산림교육센터, 국립산림치유원, 수목원, 정원, 숲속야영장, 산림레포츠시설을 포함한다. 산림복지서비스 제공자는 교통약자를 배려해야 하며, 산림복지전문가를 배치해야 한다(「산림복지법」 제20조).

〈표 3〉 산림복지시설 시설기준 및 인력기준

시설유형	시설기준	인력기준
산림복지단지	자연휴양림 및 치유의 숲을 포함해 세 종류 이상의 산림복지시설을 갖춘 곳	유형별 인력기준에 적합할 것
자연휴양림	숙박시설, 편익시설, 위생시설 등	숲해설가 2명 이상 또는 숲길등산지도사 1명 이상
산림욕장	편익시설, 위생시설, 체험교육시설 등	숲해설가 또는 숲길등산지도사 1명 이상
치유의 숲	산림치유시설, 편익시설, 위생시설 등	산림치유지도사 2명 이상
유아숲체험원	입지조건, 규모, 야외체험학습장 등	유아숲지도사 1~3명
산림교육센터	일반기준, 기본시설, 지원시설 등	상근관리자 2명 이상, 산림교육담당 1명 이상, 기타 전문강사 확보
국립산림치유원	건강증진센터, 수련센터, 수치유센터, 숙박시설, 치유정원, 치유숲길 등	산림치유지도사 3명 이상, 숲해설가 3명 이상, 상근관리자 2명 이상
수목원	증식 및 재배 시설, 관리시설, 전기시설, 편익시설 등	전문관리인 1명 이상
정원	정원, 체험시설, 편익시설 등	전문관리인 1명 이상
숲속야영장	기본시설, 편익시설, 위생시설, 교육시설, 체험시설, 전기통신시설, 안전시설 등	-
산림레포츠시설	산악승마, 산악자전거, 행글라이딩, 산악스키, 산악마라톤 등의 시설	-

자료: 산림청·한국산림복지진흥원(2023), p. 8에서 발췌함

산림복지서비스 제공자는 2022년 기준으로 255개 시설이 등록되어 있는데(〈표 4〉 참조), 자연휴양림이 61.2%로 가장 많고 사립 정원과 수목원도 일부 있다. 산림복지진흥원은 산림복지서비스 제공자에 대한 평가 및 교육훈련을 실시한다(「산림복지법」 제12조). 평가는 3년마다 1회 이상 실시하며, 교육훈련은 사업 목적, 수급대상자, 서비스 내용, 서비스 제공자의 역할과 직업윤리 등을 실시한다.

〈표 4〉 산림복지서비스 제공자 등록현황

	자연휴양림	치유의 숲	유아 숲체험원	산림교육센터	수목원	정원	기타*
2018	12	4	5	1	-	-	-
2019	41	2	1	1	-	-	-
2020	5	3	-	1	19	7	4
2921	3	4	4	4	2	9	-
2022	1	2	1	-	1	1	-
누계	156	20	26	12	22	17	8

주: * 기타는 산림욕장 3개, 국립산림치유원 1개, 숲속야영장 3개, 산림레포츠시설 1개임

** 수목원과 정원은 2020년부터 산림복지서비스제공자로 신설됨

자료: 산림청(2023), p. 343에서 발췌함

2023년에는 산림복지서비스 제공자가 261개소로 증가하였는데, 소유형태별로는 국립 63개소, 공립 146개소로 국공립이 전체의 80%를 차지한다. 민간시설은 총 52개소인데, 수목원 14개소, 정원 16개소, 자연휴양림 9개소, 유아숲체험원 5개소, 산림교육센터 3개소, 치유의 숲 2개소, 숲속야영장 2개소, 산림레포츠시설 1개소이다. 시도별로는 광역시 지역은 거의 없고 대부분 도지역에 소재하는데 강원도 43개소, 전남 41개소, 경북 39개소 경기도 32개소 등의 순이다. 물론 등록되어 있어도 모두 활발하게 서비스를 제공하는 것은 아니며, 대부분이 자연휴양림 형태로 운영되고 있어 치유, 교육 등 다양한 산림복지 프로그램을 제공하는 데 한계가 있다. 그리고 현재 국공립시설이 중심이며 민간시설은 등록하지 않고 있는 경우가 많다. 따라서 적극적으로 등록을 유도하고 국공립시설과 통합적으로 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 그리고 산림복지전문업은 2022년 기준으로 1,098개소가 등록되어 있는데, 82%가 숲해설업(472개소)과 유아숲교육업(429개소)이다. 다음으로는 산림치유업 91개소, 숲길등산지도업 63개소, 종합산림복지업 43개소이다. 전문업은 대부분 1인 혹은

소수 인원의 개인사업 형태로 종합서비스 제공에 한계가 있다.

이러한 현황을 토대로 문제점을 찾아보면, 첫째, 산림복지서비스 제공자들 간의 경쟁, 차별화, 특성화가 부족하다. 대부분 자연휴양림 형태로 유사한 기능을 수행하고 있어 차별화에 한계가 있다. 민간 수목원이나 정원 등은 당일 관광 형태가 대부분으로 산림치유나 산림교육 등 본질적인 산림복지 기능을 수행하기 어렵다. 둘째, 민간 참여가 저조하다. 대부분 국공립시설로서, 이들은 서비스가격은 저렴할 수 있지만 경쟁 부족, 관료제적 운영방식 등으로 서비스 질 향상에는 한계가 있다. 현재 민간보유 산림은 주로 펜션, 전원주택 등으로 활용하며 산림복지시설로는 제대로 활용되지 못하고 있다. 민간소유림이 많음에도 불구하고, 산주(山主)들이 산림복지에 대한 정보 부족, 산림 관련 규제 등으로 적극적으로 산림복지시설을 설치하거나 등록하지 못하고 있다. 셋째, 서비스 제공자에 대한 체계적 관리가 부족하다. 「산림복지법」 제12조는 산림복지시설 등록을 위한 시설기준, 인력기준을 설정하며 3년 단위의 평가를 규정하고 있다. 그러나 평가항목이 시설이나 인력의 하드웨어적 측면에 치중하여(동법 시행규칙 참조) 친절도, 이용자만족도, 프로그램 등에 대한 평가는 부실하다. 그리고 산림복지시설에 대한 지도·점검은 관련 규정이 미비하다.

5. 산림복지서비스 내용 및 프로그램

산림복지바우처는 주로 산림복지시설에서의 숙박비 및 프로그램 이용료에 사용되는데, 바우처가 효용이 있으려면 이용대상인 산림복지서비스의 내용과 프로그램이 유익하고 만족도가 높아야 한다. 산림복지바우처를 이용할 수 있는 산림복지시설은 전국적으로 261개 시설이 등록되어 있는데 대부분 자연휴양림이다. 등록형태는 자연휴양림과 유아숲체험원은 명칭대로 등록하지만, 치유의 숲은 산림교육센터로 등록하기도 한다. 민간시설은 대부분 산림복지전문업으로 등록되어 있으며, 등록되어 있지 않지만 바우처 이용이 가능한 곳도 있어 관리상의 일관성이 부족하다. 숙박 여부는 국공립시설은 대체로 가능하지만, 민간시설은 대부분 숙박이 불가능한 당일 코스이다. 산림복지서비스 내용과 관련하여 산림청(2018)의 <제6차 산림기본계획(2018~2037)>은 산림교육, 산림휴양, 산림치유를 강조하면서 주요 추진과제로 산림복지서비스 저변확대, 맞춤형 산림교육, 산림문화·휴양 인프라 확충, 산림치유의 효과성 향상, 도시 숲 재창조를 제시하고 있다. 산림복지바우처는 ‘산림복지서비스 저변확대’에 포함되어 있는데, 발급량과 수혜대상을 확대하며, 재원확충을 위해 기업 ESG 활동과의 연계, 민간단체 후원 등을 강조하였다.

산림복지서비스 내용과 프로그램은 시설유형에 따라 다른데, 16개의 산림복지진흥원 소속기관 중 하나인 경북 청도숲체험원(sooperang.or.kr/indvz/main.do)을 보면,⁴⁾ 10ha의 산림면적에 90명까지 숙박이 가능하다. 사업내용 및 프로그램을 보면 산림복지전문가·교원·공무원 산림교육 및 직무연수, 일반인 산림교육, 숲체험교육사업 등을 운영하며 이를 위해 숲체험, 휴식, 레크리에이션, 유아숲, 목공 등의 영역에서 총 28개의 세부 프로그램을 운영하고 있다. 각 프로그램은 1~3시간이 소요되며, 이용료는 1,000원에서 42,000원까지 다양하다. 기준 인원은 20명 정도이다. 이곳 외에도 국립숲체험원은 대체로 산림교육을 중심으로 프로그램을 운영하고 있다. 치유의 숲을 보면, 진흥원 산하에 일곱 곳이 있는데, 대부분 숙박은 제공하지 않는다. 프로그램은 주로 족욕, 음이온치유, 숲내음치유, 약초원, 명상치유 등 치유기능에 초점을 둔다. 프로그램 정보가 비교적 잘 공개된 경북 김천치유의 숲을 보면, 현재 52ha의 넓이에서 총 9개 프로그램을 운영하고 있는데 테라피 프로그램이 많으며, 숲길 트래킹, 마사지, 요가, 산림체조, 호흡명상, 화분만들기, 식물과 흙 만져보기 등 간단하게 할 수 있는 것들이다. 프로그램 운영시간은 1~3시간, 체험비용은 5,000~15,000원 사이이다. 현재 진흥원 소속의 치유의 숲은 시설 간 및 시설 내 프로그램 간에 대동소이하게 운영되고 있다. 그리고 프로그램 이용시간이 대부분 1~2시간에 불과하여 치유효과를 거둘 수 있을지는 미지수이다.

수적으로 가장 많고 보편적인 산림복지시설인 자연휴양림의 경우는 국립자연휴양림관리소에서 숲길, 산림레포츠와 함께 ‘숲나들e’라는 통합예약시스템을 운영하고 있다. 전국적으로 산재하여 숙박을 통한 휴식 제공을 주로 하면서 일부는 숲체험 등의 프로그램을 운영하고 있다. 규모가 큰 편인 경남 함양군 소재의 국립지리산휴양림을 예로 보면(www.foresttrip.go.kr/0190/), 현재 17개 프로그램을 운영하고 있다. 숲해설가 2명과 숲생태 안내인 2명이 배치되어 있으며, 연중 숲해설을 실시하며 토요일에는 어린이와 청소년을 대상으로 숲속 야학을 운영하고 일요일에는 한지(韓紙)뜨기 체험을 운영한다. 프로그램은 크게 숲속체험과 목재문화체험으로 구성되는데, 숲속체험 프로그램은 11개 세부 프로그램을 운영하는데 참가 대상은 초등학생부터 일반인까지 프로그램별로 15~50명이며 대부분 무료이다. 프로그램 내용은 대동소이하다. 초등학생 대상은 주로 놀이 중심이며, 나머지는 숲길 걷기 등이다. 목재문화체험 프로그램은 6개의 세부 프로그램을 운영하는데, 현재는 한지체험과 관련한 것뿐이다. 대부분 1시간 과정으로 1,500~6,000원의 이용료를 받는다. 자연휴양림은 인터넷

4) 소속기관은 전국에 산재해 있는데, 국립하늘숲추모원을 제외하고는 모두 숲체험원과 치유의 숲이다.

예약제로 운영하는데, 주말과 성수기에는 희망자가 많아 추첨제로 예약한다. 바우처 수급자는 우선예약제를 실시하나 인터넷에 익숙하지 않은 사람들에게는 접근성이 낮다. 따라서 전화 예약을 활성화하여 사회적 약자의 불편을 해소해야 한다. 자연휴양림 이용료는 상품 유형, 성수기/비수기, 주중/주말에 따라 다르다. 주중, 비수기는 45,000~124,000원까지, 주말과 성수기는 82,000~208,000원까지로 비싸다. 연 10만원 한도의 산림바우처로는 연간 1~2회 정도밖에 이용할 수 없다. 그리고 객실은 4~10명까지 이용할 수 있는데, 1인실, 2인실 등 소형 객실도 만들면 요금부담을 줄일 수 있다. 자연휴양림은 가족 단위가 많아 객실 규모가 크고 비용도 비싼 편이다.

유아숲체험은 유아의 산림체험을 지도·교육하는 시설로 2022년 기준으로 총 426개가 등록되어 있는데 국립 79개소, 공립 331개소, 사립 16개소이다. 국립시설은 지방산림청에서, 공립시설은 지자체가 조성·운영한다. 따라서 유아숲체험은 대부분 지자체가 운영하며, 일부는 지방교육청에서 별도 프로그램을 운영하기도 한다. 유아숲체험 프로그램은 자연체험 활동 위주이다. 예를 보면, 대구광역시 달성군은 시설관리공단에서 주관하여 화원휴양림에서 관내 보육기관, 가족단위 5인 이상을 대상으로 숲속배움터, 숲속도서관, 동물친구들, 흔들다리건너기 등의 프로그램을 운영하고 있다(www.dssiseol.or.kr/gi 비슬산둘레길). 경상남도교육청은 누리과정과 연계하여 숲생태교육 프로그램을 운영하고 있다. 현재 유아숲체험원은 유아 25명당 유아숲지도사 1명을 고용하여 야외체험학습 중심으로 운영하는데, 대부분 유아의 흥미를 유발할 수 있는 놀이 위주의 유사한 프로그램을 운영하고 있다.

지금까지 산림복지바우처 이용 프로그램을 살펴보았는데, 서비스 확대에는 의의가 있으나 문제점도 적지 않다. 첫째, 프로그램이 체계적으로 관리되지 못하고 있다. 대부분의 산림복지시설이 10여개 이상의 프로그램을 운영하고 있어 관리의 효율성 저하, 중복으로 인한 자원 낭비, 질 관리의 어려움, 수급자의 선택 문제 등이 초래된다. 둘째, 프로그램 간 차별성이 부족하다. 산림복지바우처 이용시설은 자연휴양림, 치유의 숲 등으로 유사 프로그램을 운영하고 있다. 수급자의 연령대, 이용목적 등에 따른 차별화된 프로그램이 부족하며, 지역특성별 차별화도 부족하다. 셋째, 산림복지시설 간에, 프로그램 간에, 그리고 바우처들 간에 연계가 부족하다. 현재 국공립시설과 사립시설 간에는 물론, 국공립시설 간에도 프로그램의 조정이나 공동운영이 거의 되지 않는다. 그리고 산림교육, 산림치유, 산림휴양, 환경생태교육, 숲체험 등 다양한 서비스와 세부 프로그램이 제공되지만 컨트롤 타워 기능이 부실하여 같은 시설 내에서도 10여개 이상의 소규모 프로그램이 운영되고 있다. 그리고 바우

처의 공급대상자와 용도 등이 조정되지 못해 중복과 낭비가 크다. 사회서비스 바우처 중의 돌봄여행서비스, 문체부의 여행바우처, 국립공원공단의 자연생태 바우처 등 각 정부부처의 바우처 간에 연계와 조정이 부실하다. 넷째, 산림복지 프로그램이 자연휴양림과 유아숲체험원에 집중되어 있어 바우처 사용처가 제한적이다. 특히, 자연휴양림을 휴일 활용 차원에서 단기숙박으로 이용하는 경우가 많다. 휴양기능에만 치중하면 산림의 복합적 기능을 소홀히 할 우려가 있다. 산림복지를 휴양이나 여가선용을 벗어나 노인복지 향상, 청소년 문제 해결 등에 활용해야 한다. 다섯째, 프로그램의 전문성과 단계별 심화가 부족하다. 현재 자격증 취득을 위한 산림교육 프로그램 정도를 제외하고는 한두 시간 정도의 일회성 프로그램으로 체계적 심화학습이 어렵다. 따라서 산림 전문지식 습득이 어렵다. 마지막으로, 프로그램 운영의 합리성과 체계성이 낮다. 수요자 욕구를 제대로 파악하지 못하며 시행 이후에도 이용 실태 점검, 만족도 조사 등을 제대로 하지 못하고 있다. 그 결과, 프로그램 관리가 체계적이지 못하고 관련 자료와 정보도 축적하지 못하고 있다. 프로그램 이용실태에 대한 정보공개도 부실하여 맞춤형 프로그램 운영이 어렵다.

6. 산림복지서비스 및 산림복지바우처 성과평가

산림복지서비스 및 산림복지바우처의 효과성을 높이려면 서비스와 프로그램에 대한 성과평가가 필요하다. 많은 정부사업이 그렇듯이, 산림복지도 사업과 프로그램을 개발·시행하는 데 치중하고 성과평가는 부실하며, 따라서 환류 기능이 취약하다. 이는 유사 프로그램 중복, 소규모 프로그램 난립, 서비스만족도 저하 등을 초래한다. 그리고 성과평가를 해도 시설과 계량 요소에 치중하면 서비스나 프로그램의 내용, 유용성, 전문성, 만족도 등 본질에 대한 평가를 소홀히 하게 된다(박성민 외, 2022). 그리고 모니터링 기능도 부실하다. 모니터링은 시행과정을 수시로 점검하는 것으로 결과에 대한 평가 못지않게 중요하다(이경화 외, 2016).

산림당국은 「산림복지법」 제12호, 시행규칙 제7조, 「산림청고시」 제2022-104호에 따라 산림복지서비스 제공자를 대상으로 3년 주기로 평가를 하고 있다. 평가절차는 평가지침 설명, 서류평가 및 현장평가, 평가결과 통보 및 이의신청 접수, 결과확정·공개 및 우수시설 포상의 순으로 한다. 이 중에서 실제 평가단계인 서류평가 및 현장평가는 운영실적 접수, 사전평가 및 이용자 설문조사, 실적보고서 평가, 평가결과 종합, 현장실사, 평가보고서 작성의 순으로 진행한다. 평가항목은 모든 산림복지시설에 적용하는 공동지표와 시설유형별로 적용하는 개별지표로 구분한다. 그러나 공동지표 평가점수가 총점 100점 중 90점을 차지

하고 있어 시설특성별 운영실태를 평가하기 어렵다. <표 5>는 공동 평가지표이다. 평가등급은 100점 만점으로 90점 이상은 우수, 60~89점은 보통, 60점 미만은 미흡이며, 평가점수 상위기관에 대해서는 기관포상을 하며, 60점 이하 미흡 등급에 대해서는 교육컨설팅을 제공한다.

<표 5> 산림복지서비스 제공자 평가항목 및 지표(공동지표)

평가항목	평가지표	세부지표	배점
기관운영의 합리성	인력 및 시설 관리	인력확보 계획	10
		사회적 약자 배려	10
		시설안전관리	10
		위생안전관리	10
서비스 제공의 적합성	서비스 활성화	홍보 및 마케팅 노력	15
	산림복지 프로그램	프로그램 개발 및 운영실적	15
서비스 이용자 만족도	고객 만족도	만족도 제고 노력	10
		서비스제공자로서 발전노력	10

자료: 산림청·한국산림복지진흥원(2023), p. 19에서 발췌함

이처럼 성과평가는 서비스 제공자에 대한 3년 단위 평가를 중심으로 하는데, 다음과 같은 문제점들이 있다. 첫째, 공동지표의 비중이 절대적이어서 시설형태에 따른 특화된 서비스나 프로그램에 대한 평가가 부실하다. 따라서 개별지표의 비중을 높여야 하며, 이를 위해서는 시설형태별 특화 프로그램, 인력기준 등을 먼저 만들어야 한다. 둘째, 투입요소인 인력 및 시설 관리가 40점인 데 비해 산출요소인 프로그램의 평가 비중이 작다. 공공서비스는 궁극적으로 양질의 서비스를 제공하는 것이 목적이므로 산출요소의 비중을 높여야 한다. 셋째, 세부지표를 제시하지만 구체적 측정지표의 개발은 미흡하다. 예로서, 상대적으로 객관적인 시설안전관리, 위생안전관리 등에 대한 측정지표 개발이 부실하다. 넷째, 주관적, 자의적 판단이 개입할 소지가 있는 지표들이 많다. 물론 공공서비스는 정량평가에 어려움이 있지만, 만족도 제고 노력, 발전 노력, 홍보 및 마케팅 노력 등은 매우 주관적인 지표들이다. 지표의 객관성이 부족하면 평가결과에 대한 수용도가 낮아진다(박성민 외, 2022). 다섯째, 프로그램 개발 및 운영실적의 배점이 15점으로 작고 프로그램 자체에 대한 평가가 미흡하다. 산림복지는 프로그램을 통해 구현되기 때문에 프로그램의 내용, 전문성, 이용자 수, 운영실태 등에 대한 평가가 중요한데, 이것이 제대로 반영되기 어렵다. 여섯째, 이용자

보다는 서비스 제공자에 초점을 두고 있다. 공공서비스는 제공자의 노력보다는 실제 이용자의 만족도와 욕구충족이 본질적이다. 일곱째, 재정 관련 평가항목이 부실하다. 산림복지 시설은 수익 창출이 주목적이 아니지만, 전문인력 확보, 시설 유지와 보수, 프로그램 운영 등이 잘 되려면 재정상태가 안정적이어야 한다. 따라서 전반적 재정상태, 자체수익, 보조금 활용실태 등에 관한 세부지표가 필요하다. 여덟째, 평가결과는 공개를 통해 시설선택을 위한 정보제공에 활용해야 한다. 따라서 평가등급만 공개할 것이 아니라, 세부지표별 평가결과도 공개해야 한다. 아홉째, 평가결과의 활용 및 상벌 체계가 부실하다. 현재 미흡한 시설에 대해 벌칙은 없이 교육컨설팅을 제공하는 정도이다. 현실적으로 60점 이하를 받기도 어려운데, 이러한 시설에 대해 아무런 벌칙이 없다는 것은 문제이다. 2회 연속 미흡 등급을 받으면, 국공립시설이면 주의 경고하고 민간시설은 등록취소 등이 필요하다. 열째, 모니터링 기능이 거의 없다. 공공서비스는 결과도 중요하지만, 시행과정에 대한 지도·감독도 중요하다. 결과는 되돌릴 수 없으므로 중간중간 시정조치를 하여 잘못된 결과를 미리 방지해야 한다. 그러나 모니터링의 시기, 방법, 점검사항 등에 대한 기준이 없으며 실제로 거의 이루어지지 않고 있다. 마지막으로, 산림복지바우처에 대한 별도의 성과평가가 없다. 따라서 바우처의 주요 사용처, 사용 횟수, 만족도 등에 대한 정보를 산출하기 어렵다.

IV. 산림복지바우처 관리운영체계의 개선방안

1. 산림복지서비스 및 산림복지바우처 법제체계

산림복지와 관련해서 다양한 법률이 제정되어 있다. 「산림기본법」이 기본법률이며, 산림복지바우처는 「산림복지법」에 규정되어 있다. 이외에도 산림복지서비스 내용인 산림문화·휴양, 산림교육, 도시숲 조성 등도 개별 법률이 있다. 그리고 이러한 법률에 따라 각종 기본계획을 주기적으로 수립하고 있다. 따라서 산림복지서비스 및 바우처와 관련한 법제적 토대는 어느 정도 갖추어져 있다. 그러나 문제는 바우처, 산림교육, 산림문화 등이 개별 법률에 따라 관리되어 별도기구 설립, 프로그램 중복, 재정지원 중복 등이 발생하고 있다. 따라서 산림복지서비스 및 바우처의 효율적이고 체계적인 관리를 위해서는 관련 법제의 통합 연계성을 강화해야 한다.

장기적으로는 관련 법률의 통합을 고려하되, 당장에는 내용 간에 충돌 소지가 있는 조항들, 관련 기구·재정·서비스 간에 연계할 부분을 점검·보완해야 한다. 그리고 개별 법률에 따라 수립되는 중장기 계획들을 유기적으로 연계해야 한다. 이를 위해 계획 간에 충돌의 소지가 있는 사항, 중점 추진사항 등을 통합·조정해야 한다. 근본적으로는 개별 법률마다 종합계획을 수립해야 하는지도 검토해야 한다. 그리고 법제의 내용 면에서는 구체성과 명확성을 기해야 한다. 「산림복지법」은 산림복지바우처의 재정, 모니터링, 평가결과 환류, 민간 부문과의 협력체계 등에 관한 내용을 보완해야 한다. 그리고 관내의 산림관리 및 산림복지에 직접 관련되는 지자체도 구체적인 내용을 포함하는 조례를 제정하여 법률적 뒷받침을 해야 할 것이다.

2. 산림복지서비스 및 산림복지바우처 전달체계

전달체계는 연계성, 접근성, 통합성 등의 원칙에 따라 효율적으로 작동해야 하는데, 이를 위해 보완이 시급하다. 첫째, 계획수립 단계에서부터 정부부처 간에 목표와 정책수단에 대한 연계와 조정을 강화해야 한다. 정부부처마다 장단기 업무계획을 수립하지만, 범정부 차원의 연계와 조정이 취약하다. 이로 인해 중복과 낭비가 심각하다(김형빈·강성권, 2007). 따라서 우선 중앙정부의 실무책임자급 단위에서 주기적으로 산림복지 정책조정과 업무협력을 해야 한다. 둘째, 산림당국과 지자체 간의 연계를 강화해야 한다. 산불감시, 산림주변 공원 및 편의시설 관리, 산림보호, 자연재해 대비 등은 서로 긴밀하게 연결되어 있어 산림당국과 지자체 간의 협력이 필수적이다. 따라서 지방산림청을 중심으로 지자체, 각 부처의 지방청, 관련 공공기관 간에 지역단위 협력을 강화해야 한다. 셋째, 사회서비스 바우처 간에 연계를 강화하여 효율성을 높인다. 유사 성격의 사회서비스를 묶음 바우처(bundled voucher)로 개발하여 교차사용을 쉽게 한다. 넷째, 민간부문과의 협력과 연계를 강화한다. 산림복지는 산림의 개발, 이용, 보존과 통합적으로 시행되어야 하므로 민간단체, 사찰, 산주(山主), 민간 시설 등과의 협력이 중요하다. 산림복지에도 공동개발, 공동운영, 공동보존의 공사(公私) 파트너십이 필요하다. 국공립시설 중심의 산림복지에서 벗어나 산림당국은 자격요건 점검, 서비스질 관리, 프로그램 개발·보급, 산림복지 네트워크 구축 등에 치중하고, 실제 집행은 민간 부문이 큰 역할을 하게 한다.

다섯째, 산림복지에 대한 접근성을 높여야 한다. 산림은 대부분 생활권에서 벗어나 있어 접근성이 좋지 않다. 따라서 도시림과 작은 산림을 조성하여 일상생활에서 산림복지바우처

를 사용할 수 있게 한다. 그리고 산림복지를 생활권 단위로 재설계하며, 시설별 접근성 실태를 파악하기 위해 시설별 바우처 이용실태, 이용자의 주거지 등을 점검해야 한다. 시설들도 기업의 사회공헌활동 등과 연계하여 적극적으로 교통편의를 제공해야 한다. 여섯째, 산림 내에서의 공간 접근성을 높인다. 노인이나 장애인 등이 산림에서 활발한 활동을 하지 못하면 산림복지의 효용이 반감된다. 그리고 시설 내부 및 주변의 공간설계도 신체적 취약계층을 배려하여 설계하고 산림활동을 지원하기 위한 자원봉사 도우미 등을 활용해야 한다. 일곱째, 정보 접근성을 강화한다. 사회적 취약계층은 정보능력이 부족하여 인터넷 공지만으로는 정보에 접근하기 어렵다. 따라서 우선은 산림복지시설이 프로그램의 구체적 내용, 만족도 평가결과 등을 공개해야 한다. 그리고 이용실태 등을 체계적으로 분석하여 맞춤형 정보를 제공한다. 정보제공방식도 관보나 홈페이지 공시 등의 소극적 방식에서 벗어나 수급자에게 직접 통보하는 형식 등이 필요하다. 마지막으로, 시설형태 및 서비스형태의 통합을 고려한다. 현재 산림복지시설은 숙박, 치유, 교육, 숲길체험, 유아용시설 등으로 난립해 있다. 그 결과, 시설별 특화가 되지 않으면서 소규모 시설이 비효율적으로 운영되고 있다. 시설형태와 서비스형태를 산림복지의 몇몇 핵심기능을 중심으로 단순화하여 규모의 경제 실현, 프로그램 중복 방지, 통합서비스를 통한 서비스만족도 제고를 도모해야 한다.

3. 산림복지서비스 및 산림복지바우처 수급자

산림복지바우처 수급자는 사회적 취약계층에 국한되어 있고 지원금액도 소액이어서 충분한 서비스 이용이 어렵다. 따라서 수급자 측면의 개선책으로는 첫째, 바우처 수급자를 확대한다. 이를 위해서는 지원예산 확대, 홍보 강화, 직권신청 강화 등이 필요하다. 특히, 체계적 홍보가 필요하다. 사회서비스는 종류가 많고 수급요건, 서비스절차 등이 상이하여 자신이 수급대상자인지 어떤 바우처가 있는지를 제대로 인지하지 못하는 경우가 많다. 따라서 다양한 홍보방식을 개발하고 찾아가는 서비스를 해야 한다. 둘째, 산림복지서비스 및 바우처에 대한 욕구를 파악하여 수급대상자의 범위와 우선순위를 조정한다. 대부분의 사회서비스 바우처들이 욕구조사 없이 사회적 취약계층에게 우선 제공되고 있어 사장될 우려가 있다. 수급대상자는 대부분 물리적, 시간적 여유가 부족한데 이들이 소액의 바우처를 사용하려고 일부러 산림을 찾게 하는 것은 바우처의 취지에 어긋난다. 향후 산림복지바우처 수급대상자를 단계적으로 확대하되 청소년층, 건강관리가 필요한 노인계층 등을 포함해야 한다. 특히, 청소년층을 포함하여 인재양성에 기여해야 한다. 이제 산림복지바우처의 기능도 사회적

취약계층에 대한 재정지원이라는 관점에서 벗어나 청소년 등 필요 계층이 산림에 대해 접근할 수 있도록 마중물 기능으로 전환할 필요가 있다. 그리고 수급대상자의 사회서비스 총량을 측정하여 과도한 중복수혜를 방지해야 한다. 셋째, 수급자의 바우처 사용실태를 파악해 정책자료로 활용한다. 즉, 바우처 사용지역, 시설형태, 프로그램과 연령대별·사회계층별 산림복지 수요를 체계적으로 파악하여 정책결정에 활용해야 한다. 지금처럼 획일적으로 바우처 금액을 충전해주는 데서 벗어나 수급자의 욕구에 맞추어 사용시설, 사용금액 등을 차등화하는 것이 필요하다. 넷째, 산림복지바우처에 대한 정보 접근성을 강화한다. 이를 위해서는 SNS 활용, 읍면동을 통한 통합적 사회서비스 정보를 제공하는 등 바우처의 인지도를 높여야 한다. 다섯째, 바우처 지원금액을 수급대상자의 경제능력, 사용실태에 따라 차등화한다. 구체적으로, 유효기간 내 바우처 이용실적을 점검하여 이를 다음 연도의 바우처 금액 지원에 차등적으로 반영한다. 이용횟수가 많으면 바우처 수요가 크다고 볼 수 있다. 이를 통해 욕구 정도에 부응하는 자원배분을 촉진할 수 있다. 마지막으로, 수급자의 교통 편의성을 증진한다. 규모가 크고 이용자가 많은 곳은 셔틀버스 운영을 확대하거나 운송업자, 개인 택시 등과의 결연사업을 통해 더욱 편리하게 접근할 수 있게 한다. 산림복지시설 내·외부에서의 이동 편의성도 강화해야 한다.

4. 산림복지서비스 제공자

산림복지바우처는 제공자들 간에 경쟁을 유지하여 이용자들이 선택권을 행사할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 서비스 제공자, 내용, 질이 차별적이어야 한다(정광호, 2008). 현재 다양한 산림복지서비스를 제공하고 있지만, 경쟁과 차별화라는 측면에서 개선의 여지가 많다. 첫째, 서비스 제공자 간에 경쟁체제를 강화하여 제공자가 스스로 수요를 창출하도록 해야 한다. 현재 산림복지시설이 대부분 자연휴양림과 숲체험시설이지만 서로 멀리 떨어져 있어 경쟁체제가 되기 어렵다. 즉, 이용자가 주로 가까운 산림복지시설을 이용하기 때문에 이용자를 유치하기 위한 유인이 작다. 따라서 민간시설 등록을 촉진하여 권역 내에 경쟁체제를 만들어야 한다. 둘째, 서비스 제공자를 지역별, 산림소재지별로 차별화해야 한다. 예로서, 도시 인근의 시설은 단기체류 형태로 산림휴양이나 산림치유 등을 주로 하며, 깊은 산지의 시설은 중장기 숙박을 통해 산림교육, 산림자격증 취득 등에 대한 교육의 장으로 활용한다. 이를 위해 교육바우처를 산림복지바우처와 연동한다. 산림복지바우처는 반드시 산림당국이 관리해야 한다는 사고를 불식하고 각종 사회서비스 바우처의 통합관리가 필요하다.

셋째, 민간시설을 활용하여 서비스 제공자들 간에 경쟁을 촉진하고 서비스 접근성을 높인다. 이를 위해서는 진입장벽을 낮추고 산주(山主)가 수익을 창출할 수 있는 유인을 제공해야 한다. 물론 이때는 난개발을 방지하기 위한 행정지도가 필요하다. 넷째, 산림복지시설의 건립 및 관리방식도 공사협력을 강화한다. 이를 위해 국유림의 공동개발, 국공립시설의 민간위탁, 민간 산림복지시설에 대한 재정지원 등을 모색한다. 마지막으로, 서비스 제공자에 대한 지도·감독, 이용실태 조사, 성과평가 등을 통해 서비스 질을 높여야 한다. 산림복지서비스 제공자의 재등록제도를 활성화하며, 국공립시설도 운영실태와 이용자만족도 등을 주기적으로 점검하여 서비스 제공자의 임무를 다하게 해야 한다. 그리고 성과평가를 강화하고 결과를 공개하여 바우처 수급자들에게 필요한 정보를 제공해야 한다.

5. 산림복지서비스 내용 및 프로그램

산림복지바우처는 궁극적으로 서비스와 프로그램 이용에 사용된다. 따라서 산림복지서비스와 프로그램이 수급자의 욕구에 부합하고 질이 높아야 만족할 수 있다. 그러나 다양한 서비스와 프로그램을 시행하고 있지만 개선할 점이 많다. 첫째, 산림복지시설 형태, 소재지, 주요 이용자 등의 특성을 반영하여 프로그램을 운영하되, 선택과 집중의 원칙하에 통합하고 단순화하는 것이 필요하다. 단기간에 산림복지예산을 늘리기 어려운 상황에서는 소수에 집중하여 성과를 입증하는 것이 필요하다. 둘째, 시설형태별로 기능을 명확하게 하고 시설 간, 프로그램 간에 차별성을 강화한다. 국공립시설과 민간시설 간에도 차별화한다. 이를 위해 시설을 고급화하고 ‘산에서 한 달 살기’ 등의 체류형 프로그램을 개발한다. 그리고 생애주기별로 프로그램의 차별화와 연계성을 강화하여 생애 처음으로 산림과 인연을 맺은 사람이 일생 동안 산림과 친숙하게 한다.⁵⁾ 셋째, 산림복지서비스 및 프로그램의 통합·연계를 강화한다. 이를 위해 유사 프로그램의 실태를 점검하여 중복이 심한 것은 통합한다. 구체적으로, 관광과 산림복지, 청소년 문제와 산림복지, 학교교육과 산림교육 등 관련 서비스나 프로그램 간에 연계를 강화한다. 사회서비스 바우처 간에도 연계성을 강화한다. 넷째, 개방적이고 창의적인 프로그램을 개발한다. 이를 위해 산림교육을 학교교육 및 평생교육과 연계하며, 산림치유는 보건의료기관과의 협력을 통한 산림치료를 모색한다. 또한 스트레스 관리, 실버산업과의 연계, 사찰체험과의 연계 등 개방적이고 창의적인 프로그램을 개발해야

5) 생애주기별 산림복지서비스로 출생기는 숲태교, 유아기는 유아숲체험, 청소년기는 청소년숲교육, 청년기는 산림레포츠, 중·장년기는 산림휴양, 노년기는 산림치유, 회년기는 수목장림을 제시하고 있다.

한다. 산림복지에서 학교교육 보완, 대인관계 향상, 리더십 훈련, 직업훈련 등 일상생활형 프로그램을 강화해야 한다. 그리고 청소년 관련 프로그램을 확대하고 학교보건 및 건강증진사업과도 연계한다.

다섯째, 중장기 체험 및 숙박 프로그램을 강화하고 산림치유를 산림요양 차원에서 접근한다. 특히, 자립보행이 가능한 노인을 위한 산림요양을 강화하면 노인복지와 산림복지를 결합할 수 있다. 이를 위해 치유와 요양을 결합하는 장기투숙형 산림복지시설이 필요하다. 산림보건의 개념을 정립하여 질병예방, 건강행동, 스포츠를 결합하는 건강증진 프로그램을 개발하며 과학적 연구를 통해 산림의 보건·치료 효과를 규명하고 홍보한다. 그리고 보건복지부, 지자체 보건소, 민간 의료기관 등과 연계한 프로그램을 개발한다. 산림이 많은 지역은 지자체와 협력하여 보건과 건강증진에 초점을 두는 ‘산림복지 친화도시’를 운영할 수 있다. 여섯째, 단계별 심화 프로그램을 운영한다. 이를 위해 산림 관련 전문영역을 개발하고 장기투숙 시설을 확충하며, 재정지원을 강화하거나 프로그램 이용료를 일부 인상해야 한다. 그리고 전문성이 필요한 프로그램은 내부인력에만 의존하지 않고, 보건의료인과 상담전문가 등 외부전문가를 활용한다. 일곱째, 근거리에 있는 시설들을 클러스터로 묶어 원스톱(one-stop) 산림복지시스템을 구축한다. 이를 위해 방만한 시설형태와 프로그램을 통합하고 단순화하는 것이 필요하다. 그리고 프로그램 운영은 효율성과 자율성이 조화되어야 하므로 산림복지시설에 일임할 것이 아니라, 표준 프로그램을 개발하여 보급할 필요가 있다. 마지막으로, 프로그램 개발단계에서는 욕구조사, 시행과정에서는 실태조사, 시행 이후에는 만족도 조사를 강화한다. 평소에는 이를 산림복지시설 자체로 실시하되 주기적으로 실태를 점검해야 한다. 그리고 조사결과에 대한 정보를 공개하여 만족도가 낮은 프로그램은 자동으로 정리되게 한다.

6. 산림복지서비스 및 산림복지바우처 성과평가

정부재정이 투입되는 공공사업은 적절한 지도·감독과 성과평가가 필요하다. 이에 따라 「산림복지법」은 3년 주기로 산림복지시설 운영실태를 평가하도록 하고 있다. 그러나 평가 방식, 평가기준과 지표, 결과 활용, 평가주기 등 여러 면에서 개선할 점이 많다. 첫째, 성과평가와 별도로 시행과정에 대한 모니터링을 강화해야 한다. 모니터링은 사업이나 프로그램의 시행과정에서 점검하고 시정조치를 취하여 문제발생을 사전에 방지하려는 것으로, 프로그램 운영실태, 안전상태, 바우처 이용실태 등을 중심으로 1년 단위로 시행할 필요가 있다. 그리고

점검항목을 구체적으로 만들고 이용자 면담 등 현장점검 중심으로 해야 한다. 둘째, 바우처에 대한 별도의 성과평가를 한다. 현재는 평가를 산림복지시설의 상태 및 프로그램을 중심으로 하는데 바우처 이용실태, 프로그램 만족도 등을 평가하여 개선방안을 모색해야 한다. 평가항목은 바우처의 목적에 부합하는 소수 항목을 중심으로 하며, 바우처 사용 시의 불만 사항, 민원실태, 사용빈도, 주로 이용하는 프로그램 등을 평가한다. 셋째, 평가항목과 평가지표를 개선한다. 우선 서비스 제공자에 치중하는 데서 벗어나 이용자에 대한 비중을 높여야 한다. 이를 위해서는 이용자의 욕구반영도, 프로그램 만족도, 접근성, 편리성, 친절도 등의 평가 비중을 높여야 한다. 그리고 평가지표를 '노력 여부' 등으로 모호하게 할 것이 아니라 구체화한다. 그리고 개별지표의 비중을 최소한 30점 정도로 높여 서비스 차별화를 촉진한다. 넷째, 현장점검, 실태조사, 프로그램 평가를 강화한다. 우선 주기적으로 시설운영 실태나 서비스 수준 등에 대한 현장점검을 강화한다. 실태조사는 욕구와 선호도 조사, 만족도 조사, 이용 인원, 불만민원 등을 중심으로 한다. 그리고 시설설비나 인력에 대한 평가는 물론, 프로그램 운영실태와 관련한 강사의 전문성, 프로그램의 유용성, 참가인원 및 출결 상태, 프로그램 만족도 등에 대한 평가를 강화해야 한다. 마지막으로, 평가결과의 피드백을 강화한다. 현재 최하등급에 대해 교육훈련을 제공하는 정도인데, 상벌체계를 강화해야 한다. 실적이 부진한 곳은 등록을 취소하거나 국공립시설은 관리자에게 주의 조치를 한다. 또한, 등록 시에 유효기간을 정해 평가결과가 부실하면 재등록을 불허한다. 그리고 평가결과를 공개하여 정보자료로 활용한다.

V. 결론

지금까지 산림청 산하 공공기관인 산림복지진흥원이 관장하는 산림복지서비스와 바우처의 실태 및 문제점을 점검하고 이를 토대로 개선방안을 제언하였다. 그동안 산림보존, 재해방지, 산림활용 등에 치중하였으나, 근래 들어 산림의 복지기능에 주목하면서 산림복지서비스의 형평성 및 접근성 제고에 관심을 기울여 왔다. 그 일환으로 산림복지바우처를 도입하였는데, 이는 사회적 취약계층에게 산림복지서비스 이용기회를 확대하는 데 기여하였다.

그러나 산림복지바우처는 관련 법제 측면에서 구체성 부족, 유관 법률 간 연계성 부족, 조례제정 미흡 등으로 법적 토대가 부족하다. 전달체계는 정부부처 간, 중앙정부와 지자체

간, 정부와 민간 부문 간에 조정과 연계가 부실하며, 지리적·공간적 접근성도 문제가 있다. 수급자 측면에서는 노인과 청소년 등이 제외되어 있으며, 산림복지시설이 특정 형태에 치중해 있어 서비스 선택이 제한적이다. 욕구조사, 만족도조사 등이 부실하여 서비스 반응성이 낮다. 서비스 제공자 면에서는 시설 간 차별화가 부족하고 몇몇 시설형태에 집중되어 있다. 서비스 내용 및 프로그램 측면에서는 소규모 프로그램 난립, 욕구파악 부족, 프로그램 간 차별화 및 연계성 부족 등의 문제가 있다. 마지막으로, 성과평가는 평가지표의 구체성 부족, 개별지표의 낮은 비중, 평가결과의 피드백 부실, 모니터링 기능의 부재 등 여러 가지 한계가 있다.

산림복지바우처는 산림복지서비스의 질, 전달체계, 프로그램 등이 열악하면 바우처 관리 운영체계만 개선한다고 바우처의 효용성이 커지는 것은 아니다. 산림복지서비스와 바우처를 별개로 이해하는 것은 잘못이다. 이제 산림복지바우처의 관리운영을 포함한 산림복지행정의 개혁이 필요하다. 관련 법제의 내용을 명확하게 구체화하고 통폐합하여 개별 법제로 인한 칸막이 현상을 방지해야 한다. 그리고 산림복지 조례를 제정해야 한다. 전달체계는 정부부처 간, 산림당국 내부 조직 간, 산림당국과 지자체 간, 공사부문 간, 산림복지시설 간, 시설 내 프로그램 간에 유기적으로 연계함으로써 중복, 낭비, 비효율성을 제거해야 한다. 그리고 공사협력에 기초하는 산림복지 거버넌스 관점에서 시행해야 한다. 그리고 전달체계의 접근성은 산림복지시설 접근성은 물론, 시설 내의 편의성과 안전성, 정보 접근성을 높여야 한다. 바우처 수급자 측면에서 수급자별 사회서비스 총량과 사용실태를 파악하여 과도한 집중을 방지하며, 미래세대인 청소년 등에게 우선 확대해야 한다. 이를 위해 바우처의 포괄성을 강화하고, 기능도 '마중물' 기능으로 인식할 필요가 있다. 서비스 제공자 측면에서는 우선 시설형태를 통폐합하여 한 장소에서 복합적 서비스가 가능하도록 한다. 그리고 생활권 단위로 산림복지 클러스터를 조성하여 바우처를 광역적으로 이용할 수 있게 한다. 또한 서비스 확대를 위해 민간시설과 사유산림을 적극적으로 활용한다. 프로그램의 경우는 통폐합하여 단순화하고 내실화에 치중해야 한다. 그리고 시설 간에 연계성을 강화하여 프로그램을 연결하고 청소년 프로그램을 강화한다. 그리고 산림을 꾸준히 이용할 수 있도록 생애주기별, 수준별 심화 프로그램을 운영한다. 마지막으로, 프로그램 평가를 강화한다. 이를 위해 수급자 욕구반영도, 만족도, 민원사항 등을 평가하고 시설특성별 평가 비중을 높인다. 객관성이 높은 평가지표도 개발한다. 그리고 평가대상을 정책기관, 수급자 평가로 다원화해야 한다. 수급자 평가는 만족도, 바우처 이용실태, 불편사항 등을 중심으로 한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 김성학·서정원·조한솔 (2016). 산림복지서비스이용권 제도 도입에 관한 인식 특성 비교. **농촌계획**, 22(2): 99-107.
- 김순양 (2019). **사회복지행정의 개혁과제**, 법문사.
- 김순양·고수정 (2018). 지방자치단체 건강도시사업 관리체계의 적실성 제고방안. **대구경북연구**, 17(2): 77-98.
- 김정숙. (2020). 건강증진사업 관리체계 사례분석: 6개 지역을 중심으로. **지방행정연구**, 34(2): 161-190.
- 김형빈·강성권 (2007). 지방정부 정책조정기능 강화방안. **지방정부연구**, 11(1): 159-184.
- 박미영·한미라 (2017). 평가인증 3차 시범사업 참여 보육교직원의 평가지표 운영체계와 평가인증 사후유지관리에 대한 인식. **육아지원연구**, 12(2): 247-282.
- 박서연·유태균·민혁기 (2017). 전자바우처 사회서비스 사업의 현황과 개선방안. **사회과학논총**, 20(1): 149-162.
- 박성민·최유진·유상엽 (2022). 실적중심의 성과평가체계 개선방안 연구: 중앙행정기관 성과평가제도에 관한 FGI 분석을 중심으로. **한국인사행정학회보**, 21(4): 305-317.
- 산림청 (2018). **제6차 산림기본계획(2018-2037)**.
- _____ (2023). **산림임업통계연보**.
- 산림청·한국산림복지진흥원 (2023). **산림복지서비스제공자 운영매뉴얼**.
- 양난주 (2015). 사회서비스 바우처 정책 평가. **한국사회정책**, 22(4): 189-223.
- 오영란 (2012). 일본 보육정책개혁의 준시장화 흐름에 대한 비판적 고찰. **사회복지정책**, 39(4): 231-254.
- 이경화 외 (2016). 과정중심평가의 실행을 위한 방향탐색. **수학교육학연구**, 26(4): 819-834.
- 정광호 (2008). **바우처 연구**. 학림사.
- 최희진 (2014). 계약관리요인에 따른 사회서비스 사업성과에 관한 연구. **한국거버넌스학회보**, 21(3): 251-279.

〈외국 문헌〉

- Alcock, P. and M. May (2014). *Social Policy in Britain*, Basingstoke, England: Palgrave.
- Bohnenberger, K. (2020). Money, vouchers, public infrastructures? A framework for sustainable welfare benefits. *Sustainability*, 12(2), 580-596.
- Carter, E. and A. Whitworth (2015). Creaming and parking in quasi-marketised welfare-to-work schemes. *Journal of Social Policy*, 44(2), 277-296.
- Galaway, B. et al. (2017). Contracting-Out and Program Evaluation, in J. McCormick (ed.), *Carrots, Sticks and Sermons*, London: Routledge.
- Gilbert, N. and P. Terrell (2013). *Dimensions of Social Welfare Policy*, Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Hasselknippe, K. and G. Reikvam (2011). *How to Design for the Quasi-market Setting in Humanitarian Relief*, www.ntnu.no/
- Hodge, G. (2018). *Privatization: An International Review of Performance*. London: Routledge.
- Le Grand and W. Bartlett (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*, London: MacMillan.
- Le Grand, J. (2011). Quasi-market vs state provision of public services: Some ethical considerations, *Public Reason*, 3(2). <https://openurl.ebsco.com/>
- Pepinsky, T. B., Pierskalla, J. H. and A. Sacks (2017). Bureaucracy and service delivery. *Annual Review of Political Science*, 20: 249-268.
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and democracy. *Public Organization Review*, 10: 209-222.
- Stewart, J. (2007). The mixed economy of welfare in historical context, in M. Powell (ed.), *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Bristol, UK: The Policy Press.
- Taylor-Gooby, P. (2016). *Choice and Public Policy: The Limits to Welfare Markets*, New York: Springer.
- Weimer, D. and A. Vining (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. London: Routledge.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press.

〈웹사이트〉

경상북도 https://gb.go.kr/Main/page.do?mnu_uid=7332&dept_code=6471600&MEDIUM_CODE=60 검색일 2024. 6. 4.

산림복지서비스이용권 <https://forestcard.or.kr/intro/bizUtilize.do?menuId=1010100> 검색일 2024. 6. 4.

산림복지전문가 자격관리시스템 <https://license.fowi.or.kr/index.do;jsessionid=dT9uxTG7C86y0403+KbaX13y> 검색일 2024. 6. 4.

산림복지진흥원 <https://www.fowi.or.kr/user/contents/contentsView.do?cntntsId=162> 검색일 2024. 6. 4.

_____ <https://www.fowi.or.kr/user/contents/contentsView.do?cntntsId=356> 검색일 2024. 6. 4.

산림청 <https://www.forest.go.kr/kfswb/kfs/areaIdx/Index.do?mn=AR02> 검색일 2024. 6. 4.

여성가족부 https://www.mogef.go.kr/sp/yth/sp_yth_f015.do 검색일 2024. 6. 4.

투 고 일: 2024년 4월 23일

심 사 일: 2024년 5월 31일

계재확정일: 2024년 6월 13일

(Abstract)

Enhancing the Relevance of the Management System of Public Institutions' Voucher Programs: With Reference to Forest Welfare Voucher

Soonyang Kim

The purpose of this article is to analyze the actual conditions and underlying problems of the voucher management system of public institutions, focusing on the forest welfare voucher, and on the basis of analysis, suggest policy measures to improve the adequacy and relevance of the management and operation system of public institution's voucher programs. To the end, this article first examines the significance, characteristics and success requirements of voucher program, which is a quasi-market type of public service supply methods, and establishes the analytical framework by referring to the theoretical debates. Analytical variables include the following six categories: legal system, service delivery system, service recipient, service provider, service content and program, and performance evaluation. The next chapter analyzes the actual condition and underlying problems of the forest welfare voucher management system. The final chapter suggests policy measures to improve the management system of forest welfare voucher program which is managed by the Korea Forest Welfare Institute.

Keywords: Forest Welfare Voucher, Voucher, Quasi-Market, Public Institution, Management System

혁신도시 거주민의 지속거주의향 영향요인 연구*: 핵심생산인구(만 25~49세)를 중심으로

이경영**, 정보영***

요약

본 연구는 혁신도시 거주민의 지속거주의향에 대한 영향요인을 분석하는 데 그 목적이 있다. 구체적으로 본 연구에서는 상업시설, 문화체육시설, 의료시설, 교통시설 등 정주환경에 대한 인식이 주민들의 지속거주의향에 미치는 영향을 파악하였고, 동시에 이러한 영향관계가 핵심생산인구 해당 여부에 따라 어떠한 차이를 보이는지 검증하였다. 핵심생산인구는 경제활동이 가장 활발한 만 25~49세에 해당하는 인구로 지역경제를 견인하는 데 중요한 역할을 한다. 한편, 본 연구는 10개의 혁신도시가 위치한 14개 시·군 중 이전 규모가 크지 않은 제주 혁신도시와 지리적 특성상 지역 내 혁신 지구와 거리가 먼 전북 완주군을 제외한 12개 시·군을 대상으로 온라인 설문조사를 실시하여 총 1,515명의 자료를 수집하였다. 또한 Baron and Kenny(1986)가 제안한 조절효과분석을 통해 가설검증을 실시하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 정주환경에 대한 인식은 주민의 지속거주의향에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 특히, 상업시설 만족도의 영향이 상대적으로 큰 것으로 확인되었다. 둘째, 지속거주의향에 대한 영향요인은 핵심생산인구 해당 여부에 따라 차이를 보였다. 가령, 만 25~49세의 핵심생산인구에 해당할 경우 상업시설이나 교통시설에 대한 만족도가 지속거주의향에 미치는 영향이 좀 더 강화되는 것으로 나타났다. 이상의 결과를 바탕으로 본 연구는 혁신도시 거주민의 지속거주의향 증대를 위한 정책적 제언을 제시하였다.

주제어: 혁신도시, 공공기관 지방이전, 지속거주의향, 정주환경, 핵심생산인구

* 본 연구는 한국조세재정연구원의 기본연구과제(「공공기관 지방이전 효과에 대한 지역주민의 인식 연구」에서 수집한 데이터를 활용하여 작성하였다.

** 제1저자: 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하고, 한국조세재정연구원을 거쳐 현재는 국립강릉원주대학교 자치행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공기관 관리 정책, 조사연구, 지역균형 발전 등이다. (leeky0501@gwnu.ac.kr)

*** 교신저자: 현재 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 지방자치, 주민참여, 지역문화 등이다. (jbyfu95@skku.edu)

I. 서론

정부는 수도권과 비수도권의 지역 간 격차를 해소하고 국가균형발전을 달성하기 위한 실천 전략 중의 하나로 공공기관 지방이전 정책을 추진하였다. 공공기관 지방이전 정책에 대한 구체적인 논의가 처음 등장한 때는 2005년이며, 실질적인 기관 이전은 2012년부터 2019년 사이에 진행되었다. 결과적으로 176개 기관이 이전 대상기관으로 선정되었고, 통·폐합을 거쳐 153개 기관이 개별 이전하거나 혁신도시로 이전하였다(국토교통부, 2016).

공공기관 지방이전 정책에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 혼재한다. 예를 들어, 일부 연구에서는 공공기관 지방이전 정책으로 인해 혁신도시의 지방세액과 1인당 GRDP가 유의하게 증가하였다고 설명한다(권영섭 외, 2015; 김준성, 2022; 김민곤 외, 2017). 반면에, 인구 분산 효과를 다룬 연구들은 2010년대 중반까지는 수도권 인구가 혁신도시로 분산되는 효과가 있었으나, 그 이후부터는 인구 분산 효과가 거의 없거나 한계에 달했다고 설명한다(김태환 외, 2020; 문윤상, 2021).

좀 더 구체적으로 정책의 효과를 살펴보면, 공공기관 지방이전 정책으로 이전기관 종사자 및 가족의 현지 정착이 안정적으로 이루어졌다고 하더라도 주민들이 지역을 이탈하게 된다면 이는 정책의 목적이 성공적으로 달성되었다고 보기 어려울 것이다. 즉, 공공기관 지방이전의 정책 효과성을 분석하는 데 있어 거주민의 지역 내 지속거주는 중요한 기준이 될 수 있다.

기존 연구에 따르면 거주민의 지속거주의향에는 지역 내 정주 환경, 주민들 간의 사회적 관계, 인구사회학적 특성 등이 중요한 영향을 미치는 것으로 제시되었다. 이러한 개별 요인 중 본 연구에서는 정주환경에 주목하였다. 특히, 혁신도시를 조성하는 과정에서 지역의 정주환경을 개선하려는 정책적 노력이 함께 진행되었다는 점을 고려하면 이러한 변수 간 관계 설정의 타당성은 더욱 증대될 것이다.

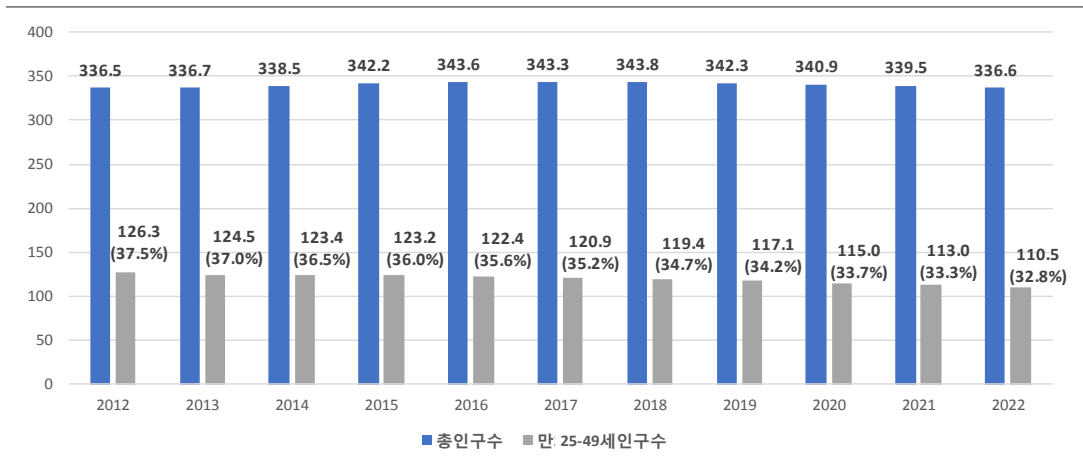
한편, 거주민의 지역 내 지속적인 거주 증대를 위한 대안을 논의하는 데 있어 연령은 중요한 고려사항이 될 수 있다. 가령, 젊은 층 인구의 비중을 일정 수준 이상 유지하는 것은 지역 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이와 관련해 본 연구에서는 핵심생산인구(prime age worker)에 주목하였다. 핵심생산인구는 만 15~64세의 생산가능인구 중 경제활동이 가장 활발한 시기인 만 25~49세에 해당하는 인구를 의미한다.¹⁾ 실제로 혁

1) 네이버지식백과 <https://terms.naver.com/>(검색일자: 2024. 1. 18.)

신도시의 핵심생산인구 비중은 공공기관 지방이전이 진행된 시기에 관계없이 2012년부터 2022년까지 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다(그림 1). 이에 본 연구에서는 지역 주민의 지속거주의향에 유의한 영향을 미칠 수 있는 요인 중 핵심생산인구에 좀 더 강하게 영향을 미칠 수 있는 요인을 파악해 보고자 한다.

[그림 1] 혁신도시의 인구 변화 추이(2012년~2022년)

(단위: 만명, %)



자료: 행정안전부, 「주민등록인구통계, 2012년~2022년」

이상의 논의들을 종합하면 본 연구는 혁신도시 거주민의 지속거주의향에 대한 영향요인을 파악하고 연령집단 간에, 특히 만 25~49세의 핵심생산인구 해당 여부에 따라 이러한 영향관계가 어떠한 차이를 보이는지 검증하는 데 그 목적이 있다. 구체적으로 지속거주의향에 대한 영향요인으로 정주환경 인식을 고려하였고, 혁신도시 거주민을 대상으로 온라인 설문조사를 통해 수집한 총 1,515명의 자료를 분석하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 지속거주의향

인간은 누구나 자신이 현재 살고 있는 거주지역 내에서 욕구와 관심을 가장 우선적으로

충족시키려는 경향이 있다. 이때 지역 내에서 자신의 필요와 욕구를 충족시킬 수 있다면 개인은 해당 지역에 지속적으로 거주하고자 할 것이다(이희창 외, 2004). 지속거주의향은 학술적으로 ‘정주(定住)’의 의미로 해석되고 있다. 예를 들어, 이희창 외(2004: 148)는 “개인이 그 지역사회에 지속적으로 머물러 살겠다는 의지”를 정주의지로 규정하였으며, 임미화(2015: 108)는 “거주지역에 대한 물리적·심리적 만족 의식으로 그 지역에 지속적으로 거주하고자 하는 의사”라고 설명하였다.

먼저, 개괄적인 측면에서 접근하면 거주민의 지속거주의향을 증대하는 것은 개인적 또는 지역적 측면 모두에서 기여할 수 있다. 개인적 측면에서 지역 내 지속거주는 곧 주거안정성의 확보를 뜻하며, 이는 개인의 삶의 질에 직·간접적으로 중요한 영향을 미치게 된다. 또한 일부 연구에서 주거안정성의 확보는 그 자체로 개인의 삶의 질에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이경환, 2008). 끝으로 Sampson(1988)의 연구에서 주거안정성은 지역 문제에 대한 관심과 참여를 유발하여 결과적으로 개인의 삶의 질 증대로 이어질 수 있다고 설명한다.

다음으로 지역적 측면에서는 지역사회 내 거주 인구의 감소로 발생할 수 있는 문제들을 최소화하는 데 그 중요성이 크다고 할 것이다. 구체적으로 지역 내 거주 인구가 감소할 경우 세수가 줄어들어 도시의 재정건전성이 악화될 수 있고, 치안 부재로 인해 범죄 발생가능성이 증가하게 된다(최현일·임민호, 2005). 또한 앞서 언급하였듯이 지역 내 지속거주의사의 증대는 지역문제에 대한 주민의 참여를 증대시키는 역할을 하는데, 이는 지방정부가 지역 정책의 수립 및 집행 과정에서 지역 주민의 정책 수용성을 증대하는 데 기여할 수 있다.

특히, 공공기관 지방이전 정책은 「국가균형발전특별법」에 근거를 두고 있으며, ‘국가균형발전’을 정책 추진의 궁극적 목적으로 제시하고 있다(국토교통부, 2016: 31). 국가균형발전의 가장 기본적인 전제는 거주 인구의 지속가능성이다. 마찬가지로 공공기관 지방이전 정책 역시 이전 공공기관 종사자의 지역 내 정착 및 가족 동반 이주를 일차적인 목표로 두고 있다. 그러나 이전 공공기관 종사자의 규모가 지역 전체 인구에서 차지하는 비율은 2~3%에 불과하다(문윤상, 2021). 따라서 정책의 궁극적인 목적을 달성하기 위해 혁신도시 거주민의 지속거주의향을 증대하는 것은 매우 중요하다.

2. 지속거주의향의 영향요인

기존 연구에 따르면 거주민의 지속거주의향에는 물리적 측면의 정주환경, 이웃들 간의

관계에 기초한 사회적 환경, 인구사회학적 특성 등이 중요하게 영향을 미칠 수 있다(김용진·김성희, 2016; 송흥수 외, 2015). 우선, 송흥수 외(2015)는 정주환경 요소를 상업시설, 의료시설, 교통시설, 문화체육시설, 휴식공간 등으로 구분하여 고려하였으며, 김영주·유병선(2012)은 정주환경 만족도와 공동체 의식, 인구통계학적 특성 및 주거특성 등을 주요 요인으로 포함하였다. 이경환(2008) 역시 거주지역의 물리적 환경과 안전성, 커뮤니티 의식 등을 고려하였다. 또한 김용진·김성희(2016)는 정주환경 만족도와 주거특성 등을 주요 변수로 투입하였으며, 오미영(2006)은 정주환경 만족도와 지역사회 유대를 투입하였다.

이 중에서 본 연구는 지속거주의향에 대한 영향요인으로 정주환경을 중요하게 고려하였다. 앞서도 언급하였지만, 공공기관 지방이전을 통해 혁신도시를 조성하는 과정에서 정주환경 개선을 위한 정책적 노력이 함께 이루어졌다. 또한 지역주민의 입장에서 공공기관 지방이전을 통해 가장 쉽게 체감할 수 있는 효과 역시 정주환경에 대한 개선 여부이다. 정주환경 인식과 관련한 선행연구들을 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 일부 연구들에서는 지역 내 마트 및 식당, 상점 등 상업시설에 대한 만족도가 주민의 지속거주의향에 중요한 영향을 미칠 수 있다고 설명한다. 예를 들어, 김용진·김성희(2016)의 연구에서는 교육환경 및 상업시설에 대한 만족도가 주민의 지속거주의향에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 박해금(2018)은 주택 및 보건의료환경 등이 정주의지에 중요한 영향을 미칠 수 있다고 설명하고 있으며, 김수영 외(2017)의 연구에서는 문화시설 만족도, 대중교통 만족도 등이 정주의지에 유의한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 이상의 논의에 기초하여 본 연구에서는 지속거주의향에 대한 정주환경 요인으로 상업시설, 문화체육시설, 의료시설, 교통시설 등을 고려하였다. 또한 선행연구들에 따르면 이들 요인들은 지속거주의향에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 기대할 수 있다.

3. 지속거주의향의 영향요인에 대한 연령집단 간 차이

다음으로 본 연구에서는 추가적으로 지속거주의향에 대한 영향요인이 핵심생산인구 해당 여부에 따라 어떠한 차이를 보이는지 파악하였다. 이때 핵심생산인구에 대한 구분은 응답자의 연령을 기준으로 ‘만 25~49세’ 해당 여부에 따라 결정된다. 따라서 연령집단 간 비교나 세대 간 차이에 관한 연구를 검토하는 것은 본 연구와 관련해 필수적이라 할 것이다.

이와 관련한 선행연구들에 따르면 기본적으로 젊은 세대는 지역의 문화나 여가, 상업 인프라시설, 교통 등과 같은 정주환경에 대한 만족도가 높은 곳에 거주하고자 하는 경향을 보

이는데, 특히 이 중에서도 편리한 대중교통시설과 문화예술환경은 주거지를 결정하는 데 중요한 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다(박순철·도수관, 2023; 최형재, 2022). 더불어 임재빈·정기성(2021)의 연구에서는 비수도권에서 젊은 층 인구가 유출되는 데 지역의 문화 시설 수준이 유의하게 영향을 미치는 요인으로 밝혀지고 있으며, 박희철·강명구(2020)의 연구에서도 비수도권 지역의 편의시설 관련 요인이 젊은 층의 수도권으로의 유출에 영향을 미치는 요인으로 분석되고 있다.

한편, 지속거주의사나 주거지 이동에 관한 직접적인 연구는 아니지만 간접적인 측면에서 삶의 만족도에 대한 영향 요인 역시 연령 집단에 따라 차이를 보이는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, Choi et al.(2018)의 연구에 따르면 젊은 층은 상대적으로 양호한 대중교통시설을 갖춘 지역에서 삶의 질이 보다 증대될 수 있다고 설명한다. 이러한 분석 결과는 젊은 층의 경우 가장 활발한 경제활동을 하는 세대이고, 따라서 직장으로서의 통근 환경 역시 중요하게 여길 수 있다는 점에 근거한다. 반면에 Piekut(2020)은 노년층의 경우 의료시설에 대한 접근성이 삶의 질에 가장 중요하게 영향을 미친다고 설명한다. 또한 Jebb et al.(2020)의 연구에서는 결혼, 고용, 친사회성, 삶의 의미 등 네 가지 요소가 행복에 미치는 영향이 연령대별로 어떠한 차이가 있는지 분석하였다. 그 결과, 50대의 행복감에는 고용상태가 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 청년층에 대해서는 결혼이 중요한 것으로 검증되었다. 마찬가지로 Twenge et al.(2016)의 연구에서도 사춘기(13~18세)와 성인(18세 이상) 간에 행복에 대한 영향 요인이 차이를 보이는 것으로 확인되었다.

이상의 논의에 기초하면 지속거주의향에 대한 영향요인은 연령에 기초한 핵심생산인구 해당 여부에 따라 차이를 보일 것이라 예상할 수 있다.

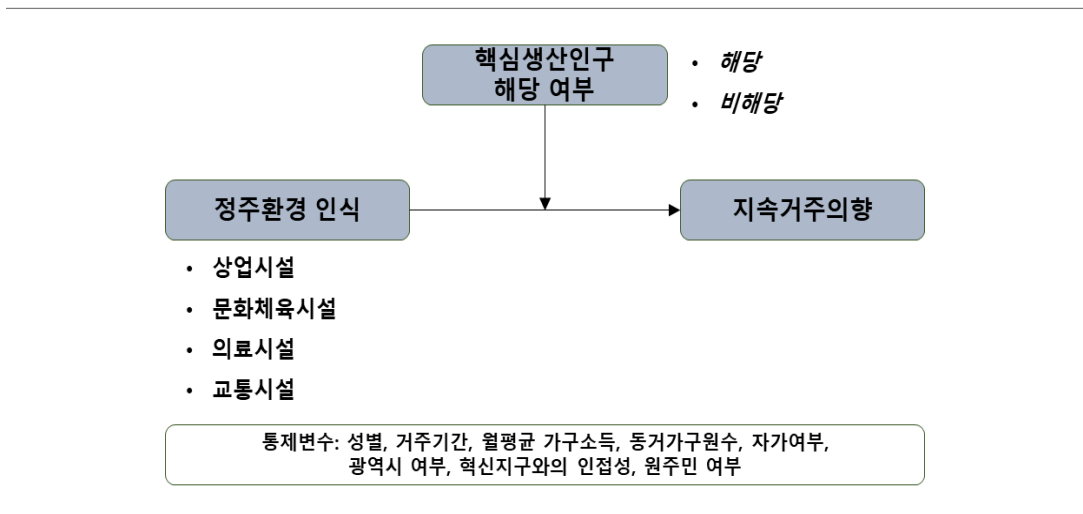
III. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 혁신도시 거주인구의 지속거주의향에 대한 영향요인을 파악하고, 이러한 영향요인이 핵심생산인구 해당 여부에 따라 어떠한 차이를 보이는지 검증하는 데 그 목적이 있다. 구체적으로 지속거주의향에 대한 영향요인으로 상업시설, 문화체육시설, 의료시설, 교

통시설에 대한 만족도를 고려하였다. 이러한 요인들은 기존의 연구에서 지속거주의향에 중요하게 영향을 미치는 것으로 언급되고 있다(김수영 외, 2017; 김용진·김성희, 2016; 박해공, 2018). 또한, 응답자의 연령을 기준으로 만 25~49세 해당 여부에 따라 핵심생산인구 해당 여부를 구분하였다. 특히, 기존의 연구에 따르면 지속거주의향에 대한 영향요인은 응답자의 세대 및 연령집단에 따라 차이를 보이는 것으로 밝혀지고 있다(박순철·도수관, 2023; 최형재, 2022; 임재빈·정기성, 2021; 박희철·강명구, 2020). 한편, 지속거주의향에 관한 다수의 연구들에서는 성별, 거주기간, 월평균 가구소득, 동거가구원 수, 점유형태 등이 중요할 수 있다고 설명한다(권오규 외, 2019; 이희창 외, 2004; Connerly, 1986; Deane, 1990). 또한 본 연구가 혁신도시를 대상 지역으로 한다는 점을 고려하여, 혁신도시가 위치한 지역의 광역시 여부, 혁신도시 내에서 혁신지구와의 인접성 정도,²⁾ 혁신도시가 조성되기 이전부터 거주했었는지를 기준으로 한 원주민-이주민 여부 등이 주민의 지속거주의향에 중요한 영향을 미칠 것이라 유추할 수 있다. 이에 본 연구에서는 이들을 통제변수로 함께 투입하였다. 이상의 내용을 도식화하면 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 연구모형



자료: 저자 작성

2) 혁신지구와의 인접성은 혁신지구 내 거주 여부 및 응답자의 읍면동을 중심으로 3단계 수준으로 구분하였다. 예를 들어, 응답자가 '혁신지구 내 거주'한다고 한 경우는 '인접성 높음'으로 구분하였고, 앞서 혁신지구 내 거주한다는 응답자와 동일한 읍면동에 거주하나 '혁신지구 외 거주'한다고 한 경우는 '인접성 중간'으로 구분하였다. 그 외는 모두 '인접성 낮음'으로 구분하였다.

2. 분석자료

본 연구는 혁신도시 거주민의 지속거주의향에 대한 영향요인을 파악하기 위해 혁신도시 내 이전 공공기관이 위치한 기초자치단체를 대상지역으로 선정하였다. 현재 조성된 혁신도시는 10개 지역 14개 시군구이다. 이 중에서 본 연구는 제주 서귀포시와 전북 완주군은 제외하였다. 제주 혁신도시는 다른 지역에 비해 이전 규모가 크지 않고, 전북 완주군은 지리적 특성상 자료 수집 과정에서 혁신 지구와 관련성이 낮은 표본이 다수 수집될 가능성이 높기 때문이다. 정리하면, 본 연구의 지역적 범위는 공공기관 이전이 완료된 9개 혁신도시 및 이에 속해 있는 12개 시군구가 될 것이다.

다음으로 본 연구에서는 온라인 설문조사를 통해 자료를 수집하였다.³⁾ 구체적인 설문조사 절차를 살펴보면, 먼저 선정질문을 통해 거주지 및 공공기관 종사 여부를 확인하고, 대상자들에게 조사 참여 링크가 포함된 이메일을 발송하였다. 이어 거주 시군구 및 연령 등에 대한 응답을 통해 할당된 표본 수에 기초하여 진행상황을 체크하였다.

한편, 본 연구에서 수집된 만 25세 이상의 전체 표본은 총 1,515명이며 구체적인 응답자 특성은 <표 1>과 같다. 먼저 연령을 기준으로 핵심생산인구에 해당하는 만 25~49세 응답자 수는 657명, 만 50세 이상은 858명으로 나타났다. 성별에 대해서는 핵심생산인구 해당 연령층은 남자(244명)보다 여자(413명, 62.9%)가 많았다. 거주기간은 핵심생산인구 해당 연령층의 경우 5년 이상 15년 미만이 199명(30.3%)으로 가장 많았으나, 비해당 연령층은 30년 이상이 285명(33.2%)으로 가장 많았다. 월평균 가구소득은 핵심생산인구 해당 여부에 관계없이 400만원 이상이 가장 많았다. 동거 가구원 수에 대해서는 핵심생산인구 해당 연령층은 4인 이상이 246명(37.4%)으로 가장 많았고, 비해당 연령층은 2인이 334명(39.0%)으로 가장 많았다. 자가 여부에 대해서는 핵심생산인구 해당 연령층 및 비해당 연령층 모두 자가 보유자가 더 많았다. 응답자의 거주지가 광역시에 위치하는 경우는 핵심생산인구 해당 연령층에서는 220명(33.5%)으로 나타났고, 비해당 연령층은 298명(34.7%)으로 집계되었다. 또한 핵심생산인구 해당 연령층은 혁신지구와 인접성이 낮은 지역에 거주하는 응답자가 281명으로 가장 많았고, 비해당 연령층은 인접성 중간 정도에 거주하는 응답자가 395명(46.0%)으로 가장 많았다. 끝으로 응답자의 약 70% 정도는 혁신도시가 조성되기 이전부터 거주한 원주민으로 확인되었다.

3) 온라인 설문조사는 2023년 9월 4일부터 11일까지 약 일주일간 진행되었다.

〈표 1〉 표본의 특성

(단위: 명, %)

		전체	핵심생산인구(만 25~49세)	
			해당	비해당
전체		1,515 (100.0)	657 (100.0)	858 (100.0)
성별	남자	687 (45.3)	244 (37.1)	443 (51.7)
	여자	828 (54.7)	413 (62.9)	415 (48.3)
거주기간	5년 미만	308 (20.3)	173 (26.3)	135 (15.8)
	5년 이상 15년 미만	396 (26.2)	199 (30.3)	197 (23.0)
	15년 이상 30년 미만	391 (25.8)	150 (22.9)	241 (28.0)
	30년 이상	420 (27.7)	135 (20.5)	285 (33.2)
월평균 가구 소득	300만원 미만	390 (25.7)	158 (24.1)	232 (27.0)
	300만원 이상 500만원 미만	506 (33.4)	231 (35.2)	275 (32.1)
	500만원 이상	619 (40.9)	268 (40.8)	351 (40.9)
동거 가구원 수	1인	229 (15.1)	104 (15.8)	125 (14.6)
	2인	447 (29.5)	113 (17.2)	334 (39.0)
	3인	415 (27.4)	194 (29.6)	220 (25.7)
	4인 이상	424 (28.0)	246 (37.4)	178 (20.8)
자가 여부	자가	1,121 (74.0)	439 (66.9)	682 (79.5)
	임차	394 (26.0)	218 (33.1)	176 (20.5)
광역시 여부	광역시	518 (34.2)	220 (33.5)	298 (34.7)
	비광역시	997 (65.8)	437 (66.5)	560 (65.3)
혁신지구와의 인접성	인접성 높음	230 (15.2)	119 (18.1)	111 (13.0)
	인접성 중간	652 (43.1)	257 (39.2)	395 (46.0)
	인접성 낮음	633 (41.8)	281 (42.8)	352 (41.0)
원주민 여부	원주민	1,103 (72.8)	449 (68.4)	653 (76.1)
	이주민	412 (27.2)	207 (31.6)	205 (23.9)

자료: 저자 작성

3. 분석 방법

본 연구에서는 가설검증을 위해 범주형 변수에 의한 조절효과 분석을 실시하였다. 구체적으로 응답자의 연령을 바탕으로 핵심생산인구 해당 여부를 파악한 뒤, '핵심생산인구 해당 연령층'을 비교집단으로 '비해당 연령층'을 기준집단으로 각각 설정한 이분형의 범주형

조절변수를 투입하였다.

Baron and Kenny(1986)의 조절효과 검증은 2단계 과정으로 이루어진다. 첫 번째 단계에서는 독립변수 및 조절변수가 종속변수에 미치는 영향을 파악하고, 두 번째 단계에서는 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 추가로 투입하여 독립변수, 조절변수, 상호작용항이 종속변수에 미치는 영향을 분석한다. 이때 조절변수가 직접 종속변수에 유의한 영향을 미치는지는 중요하지 않다. 그러나 반드시 상호작용항은 종속변수에 유의한 영향을 미쳐야 하며, 동시에 상호작용항을 투입한 모형의 결정계수(R^2)는 통계적으로 유의하게 증가해야 한다. 결과 해석은 종속변수에 유의한 영향을 미치는 상호작용항의 부호에 의해 결정된다. 예를 들어, 상호작용항이 부(-)의 값을 가질 경우 기준집단에서, 정(+의 값을 가질 경우 비교집단에서 각각 독립변수의 영향력이 확대되는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 2〉 Baron and Kenny(1986)의 조절효과 검증방법

단계	회귀식	조건
1단계	$Y = \beta_{10} + \beta_{11}X + \beta_{12}M$	
2단계	$Y = \beta_{20} + \beta_{21}X + \beta_{22}M + \beta_{23}XM$	β_{23} 이 유의해야 한다 ΔR^2 가 유의하게 증가해야 한다.

자료: Baron and Kenny(1986)

IV. 분석결과

1. 기술통계량

먼저 개별 변수에 대한 평균 및 표준편차 등을 탐색하기 위해 기술통계 분석을 실시하였으며 그 결과는 〈표 3〉과 같다. 우선 정주환경을 구성하는 하위 요소 중에서는 상업시설 만족도가 2.76점(4점 만점)으로 가장 높았으며, 이어 의료시설 만족도(2.71점)로 나타났다. 반면에 문화체육시설 만족도는 2.46점으로 가장 낮았다. 끝으로 지속거주의향은 2.95점으로 개별 변수 중에서는 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 주요 변수에 대한 기술통계량

요인(4점 만점)		n	평균	표준편차	최솟값	최댓값
1	상업시설 만족도	1,515	2.76	±0.678	1	4
2	문화체육시설 만족도	1,515	2.48	±0.741	1	4
3	의료시설 만족도	1,515	2.71	±0.739	1	4
4	교통시설 만족도	1,515	2.63	±0.719	1	4
5	지속거주의향	1,515	2.95	±0.726	1	4

자료: 저자 작성

2. 상관관계 분석

다음으로 본 연구에서는 각 요인들 간에 상관관계를 파악하기 위해 피어슨(Pearson) 상관관계 분석을 실시하였다. 그 결과, 모든 요인 간에 유의한 정(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 만약 상관계수가 0.7 이상으로 지나치게 높은 수준을 보일 경우 다중공선성의 가능성이 내포되어 있을 수 있다(이학식·임지훈, 2017). 그러나 본 연구에서는 모두 0.6 미만으로 크게 문제가 없는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 주요 변수에 대한 상관관계 분석

변수	상관계수				
	1	2	3	4	5
1 상업시설 만족도	1				
2 문화체육시설 만족도	0.463**	1			
3 의료시설 만족도	0.495**	0.431**	1		
4 교통시설 만족도	0.445**	0.421**	0.525**	1	
5 지속거주의향	0.290**	0.223**	0.242**	0.245**	1

주: *p<0.05, **p<0.01

자료: 저자 작성

3. 차이검증

앞서도 언급하였지만 본 연구에서는 지속거주의향에 대한 영향요인이 핵심생산인구 해당 여부에 따라 어떠한 차이를 보이는지 파악해보고자 한다. 만약 개별 변수들이 핵심생산인구의 해당 여부에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보인다면 본 연구에 대한 타당성은 더욱 높아질 것이다. 이에 본 연구에서는 본격적인 분석에 앞서 핵심생산인구 해당 여부에 따른

각 변수 간 차이검증을 실시하였다(〈표 5〉).

구체적인 분석 결과는 다음과 같다. 우선 본 연구에서 고려한 정주환경인 상업시설, 문화체육시설, 의료시설, 교통시설에 대해서는 모두 핵심생산인구 비해당 연령층에서 만족도가 높은 것으로 나타났으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의하였다. 또한 지속거주의향 역시 핵심생산인구 비해당 연령층에서 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

앞서 언급한 바와 같이 핵심생산인구의 지역 내 지속거주가 중요하다는 점을 고려하면 이러한 분석결과는 중요한 시사점을 제공한다. 또한 이처럼 핵심생산인구 해당 여부에 따라 모든 변수들이 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있음은 지속거주의향에 대한 영향요인 역시 핵심생산인구 해당 여부에 따라 차이를 보일 수 있음을 뒷받침한다.

〈표 5〉 핵심생산인구 해당 여부에 따른 차이검증 결과

변수	핵심생산인구 해당 여부		t-value	
	해당(n=657)	비해당(n=858)		
1	상업시설 만족도	2.71 (±0.710)	2.79 (±0.651)	-2.183*
2	문화체육시설 만족도	2.40 (±0.779)	2.54 (±0.706)	-3.552**
3	의료시설 만족도	2.64 (±0.776)	2.76 (±0.706)	-3.126**
4	교통시설 만족도	2.58 (±0.717)	2.66 (±0.719)	-1.973*
5	지속거주의향	2.89 (±0.747)	3.00 (±0.707)	-2.824**

주: *p<0.05, **p<0.01

자료: 저자 작성

4. 조절효과 분석

다음은 조절효과 분석 결과이다(〈표 6〉). 본 연구에서는 핵심생산인구 해당 여부를 범주형 조절변수로 투입하여 분석을 실시하였다. 우선 [Step 1]에서는 통제변수와 독립변수인 정주환경 인식, 조절변수인 핵심생산인구 해당 여부를 투입하였고, 이어 [Step 2]에서는 정주환경 인식과 핵심생산인구 해당 여부 간에 상호작용항을 구성하여 이를 추가하였다.

먼저, 모형의 적합도에 대해서는 2가지 모형 모두 F값이 유의하였으며, 변수가 추가로 투입될 때마다 결정계수(R^2)가 증가하고 있음이 밝혀졌다. 모든 변수가 투입된 [Step 2]를 기준으로 모형의 설명력은 17.0%($R^2=0.170$)로 나타났으며, 분산팽창지수(VIF)가 1.035~1.694로 나타나, 다중공선성의 문제 역시 없는 것으로 검증되었다.

구체적인 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선, [Step 1]에서는 정주 환경 인식의 하위

요소들 중 상업시설(B=0.182, p<0.01), 의료시설(B=0.063, p<0.05), 교통시설(B=0.112, p<0.01) 만족도가 주민의 지속거주의향에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 문화체육시설의 경우 [Step 1]에서는 유의한 영향을 미치지 않았다. 좀 더 구체적으로 표준화 회귀계수를 기준으로 개별 요인 간 영향력 크기를 상대적으로 비교하면 상업시설, 교통시설, 의료시설 만족도 순으로 나타났다.

다음으로 [Step 2]에서는 상업시설(B=0.169, p<0.01), 문화체육시설(B=0.055, p<0.05), 의료시설(B=0.061, p<0.05), 교통시설(B=0.113, p<0.01) 만족도 등 본 연구에서 고려한 모든 요소가 주민의 지속거주의향에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 범주형 조절변수인 핵심생산인구 해당 여부는 그 자체로는 지속거주의향에 유의한 영향을 미치지 않지만 정주 환경 인식의 하위 요소들과 상호작용항을 구성할 경우 일부 변수에서 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 구체적으로 ‘상업시설 만족도(a)×핵심생산인구 해당 여부(e)’ 및 ‘교통시설 만족도(d)×핵심생산인구 해당 여부(e)’는 지속거주의향에 대해 유의한 조절효과를 갖는 것으로 밝혀졌다. 이때 상호작용항의 부호는 양(+)의 값을 갖는 것으로 나타났으며, 따라서 이에 대해서는 상업시설 및 교통시설 만족도가 지속거주의향에 미치는 영향은 핵심생산인구 해당 연령층에서 보다 강화될 수 있는 것으로 해석이 가능하다.

그 밖에 통제변수 중에서는 거주기간, 월평균 가구소득, 혁신지구와의 인접성이 높은 경우 등이 지역주민의 지속거주의향에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 즉, 거주기간이 길수록, 월평균 가구소득이 높을수록, 혁신지구와 인접성이 높은 경우 주민들의 지속거주의향이 높은 것으로 해석할 수 있다.

〈표 6〉 조절효과 분석결과

		Step 1 (통제+독립+조절)		Step 2 (통제+독립+조절+상호작용항)		
		B(S.E)	β	B(S.E)	β	
인구 통계 학적 특성	성별(ref: 남성)	-0.020 (0.035)	-0.013	-0.017 (0.035)	-0.012	
	거주기간	0.001 (0.000)	0.144**	0.001 (0.000)	0.146**	
	월평균 가구소득	0.049 (0.012)	0.110**	0.048 (0.012)	0.109**	
	동거 가구원 수	-0.007 (0.018)	-0.012	-0.008 (0.018)	-0.013	
	자가 여부(ref: 임차)	0.043 (0.043)	0.026	0.056 (0.043)	0.034	
	광역시 여부(ref: 비광역시)	0.019 (0.037)	0.013	0.029 (0.037)	0.019	
	혁신지구와의 인접성 (ref: 낮음)	높음	0.159 (0.055)	0.079**	0.156 (0.054)	0.077**
		중간	-0.057 (0.038)	-0.039	-0.052 (0.038)	-0.035
	원주민 여부(ref: 이주민)	0.067 (0.043)	0.041	0.072 (0.043)	0.044	

〈표 6〉의 계속

		Step 1 (통제+독립+조절)		Step 2 (통제+독립+조절+상호작용항)	
		B(S.E)	β	B(S.E)	β
정주 환경 인식	상업시설 만족도(a)	0.182 (0.032)	0.170**	0.169 (0.032)	0.158**
	문화체육시설 만족도(b)	0.053 (0.028)	0.054	0.055 (0.028)	0.056*
	의료시설 만족도(c)	0.063 (0.030)	0.064*	0.061 (0.030)	0.062*
	교통시설 만족도(d)	0.112 (0.030)	0.110**	0.113 (0.030)	0.112**
핵심생산인구 해당 여부 (ref: 비해당)(e)		-0.022 (0.037)	-0.015	-0.015 (0.037)	-0.010
상호 작용항	(a)×(e)	-	-	0.134 (0.063)	0.063*
	(b)×(e)	-	-	0.001 (0.056)	0.000
	(c)×(e)	-	-	0.001 (0.059)	0.001
	(d)×(e)	-	-	0.168 (0.060)	0.082**
상수항		1.536 (0.127)**		1.544 (0.126)**	
표본 수		1,505		1,505	
모형 적합도	F	19.566**		16.977**	
	p-value for ΔF	0.000		0.000	
모형 설명력	R ²	0.154		0.170	
	ΔR^2	-		0.015	

주: *p<0.05, **p<0.01

자료: 저자 작성

한편, 핵심생산인구 해당 여부에 따라 유의한 조절효과를 갖는 변수들 간의 관계를 도식화하면 [그림 3], [그림 4]와 같다. 구체적으로 상호작용항을 포함한 [Step 2]를 기준으로 상업시설 만족도와 지속거주의향에 대한 비표준회귀계수에 기초하여 회귀식을 산출하면 (식 1)과 같다.

$$Y=1.544+0.169X-0.015M+0.134MX \quad \text{식 (1)}$$

(Y: 종속변수, X: 독립변수, M: 조절변수, MX: 상호작용항)

이때, 범주형 변수에 의한 조절효과의 경우 개별범주가 비교집단에 해당하는지, 기준집단에 해당하는지 여부에 따라 각각 1과 0을 M에 대입한다. 본 연구에서는 핵심생산인구 ‘해당’

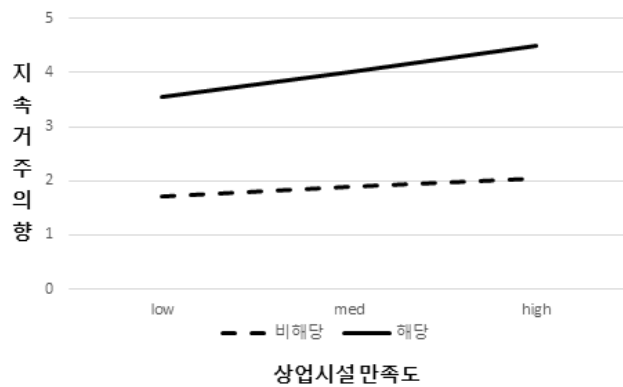
이 비교집단(1)이며 ‘비해당’이 기준집단(0)이다. 따라서, 핵심생산인구 해당 여부에 따른 회귀식은 각각 (식 1-1)과 (식 1-2)로 도출된다.

$$\text{핵심생산인구 비해당: } Y=1.544+0.169X \quad (\text{식 1-1})$$

$$\text{핵심생산인구 해당: } Y=1.529+0.303X \quad (\text{식 1-2})$$

(식 1-1)과 (식1-2)의 회귀식을 도식화하면 [그림 3]과 같다. 이에 따르면 상업시설 만족도의 경우 핵심생산인구 해당 여부와 관계없이 모두 우상향하는 형태의 그래프를 보이고 있으나, 핵심생산인구 해당 연령층에서 그 기울기가 좀 더 가파른 것을 확인할 수 있다. 즉, 상업시설 만족도가 지속거주의향에 미치는 영향은 핵심생산인구에 해당할 경우 보다 강화되는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 3] 상업시설 만족도 및 지속거주의향의 관계에 대한 핵심생산인구 해당 여부 조절효과



자료: 저자 작성

다음으로 교통시설 만족도와 지속거주의향에 대한 회귀식을 산출하면 (식 2)와 같다.

$$Y=1.544+0.113X-0.015M+0.168MX \quad (\text{식 2})$$

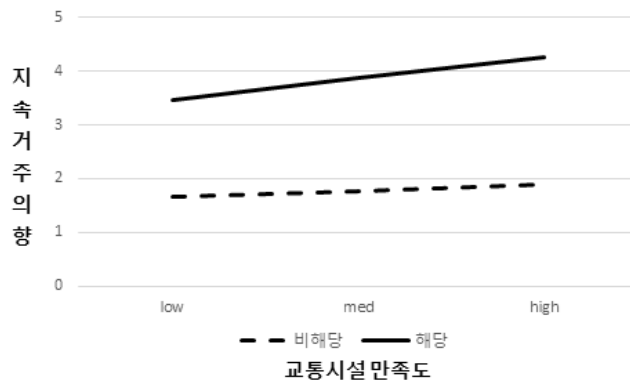
앞서 상업시설 만족도와 마찬가지로 M에 핵심생산인구 해당 여부에 따라 각각 1과 0을 대입하면, 각각 (식 2-1)과 (식 2-2)가 도출된다.

$$\text{핵심생산인구 비해당: } Y=1.544+0.113X \quad (\text{식 2-1})$$

$$\text{핵심생산인구 해당: } Y=1.529+0.281X \quad (\text{식 2-2})$$

(식 2-1)과 (식 2-2)에 기초한 그래프는 [그림 4]와 같고, 교통시설 만족도 역시 앞서 상업시설 만족도와 마찬가지로 핵심생산인구 해당 여부에 관계없이 모두 우상향하는 형태로 나타나고 있다. 그러나 여기서도 핵심생산인구 해당 연령층에서 그래프의 기울기가 좀 더 급격한 것을 확인할 수 있다. 이에 대해서는 교통시설 만족도가 지속거주의향에 미치는 영향은 핵심생산인구에 해당할 경우 더욱 강화되는 것으로 해석이 가능하다.

[그림 4] 교통시설 만족도 및 지속거주의향의 관계에 대한 핵심생산인구 해당 여부 조절효과



자료: 저자 작성

V. 결론

본 연구는 혁신도시 거주민의 지속거주의향에 대한 영향 요인을 중심으로 논의를 진행하였다. 이를 위해 이전 공공기관이 위치한 시·군에 거주하는 주민들을 대상으로 온라인 설문 조사를 실시하여 자료를 수집하였고, 이를 대상으로 실증분석을 실시하였다. 구체적으로 지역 내 정주환경에 대한 인식이 거주민의 지속거주의향에 미치는 영향 및 이러한 영향관계가 핵심생산인구 해당 여부에 따라 어떠한 차이를 보이는지 검증하였다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서 고려한 정주환경의 모든 요소는 지속거주의향에 긍정적인 영향을 미쳤다. 특히, 상업시설에 대한 만족도가 상대적으로 중요한 것으로 확인되었다. 둘째, 지속거주의향에 대한 정주환경 인식의 영향은 핵심생산인구 해당 여부에 따라 차이를 보였다. 즉, 핵심생산인구 해당 연령층에서 상업시설 및 교통시설 만족도가 지속거주의향에 미치는 영향력이 증대되는 것으로 검증되었다.

한편, 본 연구는 다음과 같은 측면에서 중요한 이론적 함의를 갖는다. 첫째, 본 연구에서는 혁신도시의 정주환경 개선과 관련해 개별 요소 간에 우선순위를 도출하였다. 이러한 우선순위의 도출은 제한된 예산을 보다 효율적으로 집행하는 데 있어 중요한 이론적 논거를 제공한다. 둘째, 본 연구는 지속거주의향에 대한 정주환경의 영향이 핵심생산인구 해당 여부, 즉 연령집단에 따라 차이를 보일 수 있음을 검증하였다. 이와 관련해서는 사회-감정 선택성 이론(socio-emotional selectivity theory)을 근거로 제시할 수 있다. 이는 개인의 경험이 질적으로 동일하지 않음을 전제하며, 특히 같은 외부의 자극이 주어진다고 하더라도 청년층과 노년층은 서로 다른 정서적 반응이나 선호, 태도를 보일 수 있다는 점을 강조한다(Fung and Carstensen, 2003). 이는 본 연구에서 검증한 지속거주의향 영향요인에 대한 연령집단 간 차이에 대한 이론적 논의를 뒷받침한다. 예를 들어, 만 25~49세의 핵심생산인구에 해당하는 연령층은 상대적으로 다양한 욕구와 취향을 가지고 있으며 이를 충족시켜줄 수 있는 지역 내 상업시설의 구축 정도가 이들에게는 중요할 수 있다. 또한 핵심생산인구는 말 그대로 경제활동이 가장 활발한 연령대이다. 따라서 이들에게 직장으로서의 통근 환경에 가장 크게 영향을 미칠 수 있는 교통시설에 대한 만족도는 매우 중요할 것이라 생각해 볼 수 있다.

이러한 연구 결과에 기초하여 본 연구에서는 다음과 같은 정책적 함의를 제시하고자 한다. 공공기관 지방이전의 정책적 효과성을 증대하기 위해 지역 주민의 지속거주의향 제고, 특히 지역의 경제성장에 중요하게 영향을 미칠 수 있는 핵심생산인구의 지역 내 지속거주를 중요하게 고려한다면 정주환경 중 상업시설 및 교통시설 개선을 우선순위로 두어야 할 것이다. 가령, 지역 내 상점 및 식당 등 상업시설에 대한 주민의 수요에 관심을 기울이고, 이러한 시설에 대한 접근성을 높일 수 있도록 지속적으로 노력해야 할 것이다. 또한 현재 지역 내 교통체계를 점검하여 보완이 필요한 부분을 도출하고 이에 대한 대안을 마련하여 교통망 확충에 힘써야 할 것이다.

끝으로 본 연구의 한계이다. 첫째, 보다 객관적인 자료를 활용한 연구의 정합성 확보가

요구된다. 예를 들어, 본 연구에서는 혁신지구와의 인접성에 대해 응답자의 자의성을 완전히 배제하지 못했을 가능성이 존재한다. 따라서 대략적인 거리 정보 등을 통해 이러한 한계를 보완할 필요가 있을 것이다. 둘째, 본 연구는 혁신도시 지역주민 중 일부 표본에 대한 설문조사를 통해 자료를 수집하고 결과를 분석하였다. 즉, 지역주민 전체를 대상으로 전수 조사를 실시한 것이 아니다. 따라서 본질적으로 표본조사가 갖는 한계를 감안하고, 분석 결과를 지나치게 확대 해석하는 것은 지양할 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 국토교통부 (2016). **공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서 총괄편(2003~2015)**. 세종: 국토교통부.
- 권영섭·김진범·하수정·현태환·김가연 (2015). **공공기관 이전의 지역발전효과 분석 및 극대화 방안**. 세종: 국토연구원.
- 권오규·강은택·마강래 (2019). 도시의 쇠퇴가 지역주민의 삶의 만족감에 미치는 영향: 도시 규모의 차이를 중심으로. **지역연구**, 35(2): 33-47.
- 김민곤·박지형·송용찬 (2017). 공공기관 지방 이전이 지역경제성장에 미치는 영향에 대한 연구: 행정중심복합도시 및 혁신도시를 중심으로. **국가정책연구**, 31(4): 335-366.
- 김수영·오찬옥·문경주 (2017). 거주지역의 물리적 환경특성에 대한 인식이 고령자의 정주의식에 미치는 영향에서의 삶의 만족도의 매개효과. **한국주거학회 논문집**, 28(3): 35-43.
- 김영주·유병선 (2012). 주거환경만족도와 커뮤니티 의식이 도시 거주자의 이주의사에 미치는 영향. **대한건축학회논문집-계획계**, 28(6): 219-226.
- 김용진·김성희 (2016). 신도시 거주민의 계속거주의사 결정 요인 분석: 분당신도시 거주민을 대상으로. **한국산학기술학회 논문지**, 17(5): 405-411.
- 김준성 (2022). 공공기관 지방 이전과 혁신도시 조성의 경제적 성과에 관한 연구. **지방정부연구**, 26(2): 119-145.
- 김태환·민성희·김은란·서연미 (2020). 혁신도시 15년의 성과 평가와 미래발전 전략. **국토정책 Brief**.
- 문윤상 (2021). 공공기관 지방이전의 효과 및 정책방향. **KDI 정책포럼**, 제283호.
- 박순철·도수관 (2023). 지역의 청년인구 유출요인에 관한 연구: 울산광역시를 중심으로. **한국행정학보**, 57(2): 309-346.
- 박해금 (2018). 지역주민의 주거환경만족도가 정주의식에 미치는 영향: 1인가구와 다인가구의 비교를 중심으로. **인문사회21**, 9(2): 163-174.
- 박희철·강명구 (2020). College Leaver's Job Location Choice: Focusing on the Students in the Outside of the Seoul Capital Region. **국토계획**, 55(5): 5-14.
- 송홍수·임준홍·김한수 (2015). 대구 도심의 주거환경만족도와 거주이향 분석. **한국주거학회논문집**, 26(5): 133-141.
- 오미영 (2006). 지방자치단체-지역주민 관계가 지역민의 지역사회 유대, 지역사회 만족 그리고

- 거주의향에 미치는 영향. **정책분석평가학회보**, 18(1): 327-350.
- 이경환 (2008). 지역주민들의 사회적 관계가 주거이동 결정에 미치는 영향: 서울시 12개 행정동을 중심으로. **국토계획**, 43(5): 23-33.
- 이학식·임지훈 (2017). **SPSS24 매뉴얼**. 서울: 집현재.
- 이희창·박희봉·정우일 (2004). 지역주민의 정주의식에 미치는 영향요인 분석. **한국정책학회보**, 13(3): 147-167.
- 임미화 (2015). 서울시 도시지표와 서울시민의 정주(定住) 의식에 관하여. **부동산학보**, 62: 107-120.
- 임재빈·정기성 (2021). 지역별 수도권으로의 인구유출에 영향을 미치는 요인 연구: 부산시 사례를 중심으로. **LHI 저널**, 12(2): 47-59.
- 최현일·임민호 (2005). 도심공동화 방지를 위한 주거정책. **한국정책연구**, 5(2): 127-150.
- 최형재 (2022). 지역의 사회·문화 여건이 대졸자들의 지역이동에 미치는 효과. **노동정책연구**, 22(2): 97-125.

〈외국 문헌〉

- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51: 1173-1182.
- Choi, Y., Kwon, Y. H., & Kim, J. (2018). The effect of the social networks of the elderly on housing choice in Korea. *Habitat International*, 74, 1-8.
- Connerly, C. E. (1986). The impact of neighborhood social relations on prospective mobility. *Social Science Quarterly*, 67: 186-194.
- Deane, G. D. (1990). Mobility and adjustments: Paths to the resolution of residential stress. *Demography*, 27(1): 65-79.
- Fung, H. H., & Carstensen, L. L. (2003). Sending memorable messages to the old: age differences in preferences and memory for advertisements. *Journal of Personality and Social Psychology*, 85(1): 163-178.
- Jebb, A. T., Morrison, M., Tay, L., & Diener, E. (2020). Subjective well-Being around the world : trends and predictors across the life span. *Psychological Science*, 31(3): 293-305.
- Piekut, M. (2020). Living standards in one-person households of the elderly population.

Sustainability, 12(3), 992.

Sampson, R. J. (1988). Local Friendship Ties and Community Attachment in Mass Society: A Multilevel Systemic Model. *American Sociological Review*, 53(5): 766-779.

Twenge, J. M., Sherman, R. A., & Lyubomirsky, S. (2016). More happiness for young people and less for mature adults: time period differences in subjective well-being in the United States, 1972-2014.” *Social Psychological and Personality Science*, 7(2): 131-141.

〈웹사이트〉

네이버지식백과 <https://terms.naver.com/>, 검색어: 핵심생산인구, 검색일: 2024. 1. 8.

행정안전부. 「주민등록 인구통계」, <https://jumin.mois.go.kr>, 검색일: 2024. 1. 18.

투 고 일: 2024년 4월 25일

심 사 일: 2024년 5월 31일

게재확정일: 2024년 6월 13일

(Abstract)

A Study on the Influencing Factors of Residents' Continuous Residential Intention in Innovation Cities: Focusing on the Prime Age Workers

Kyungyoung Lee, Boyoung Jung

This study examined the effect of perception of residential environment on the intention of continuous residence, and how these influences vary based on whether they are prime age workers aged 25 to 49. In this regards, we selected respondents living in innovation cities. And data were collected 1,515 people through an online survey and analyzed with the moderating effect analysis. The empirical analysis showed that the perception of residential environment had a positive effect on the intention of continuous residence. In particular, the satisfaction of commercial facilities had the greatest effect. In addition, these factors influencing the intention of continuous residence differed based on the whether they are prime age workers. Specifically, the effect of commercial or transportation facilities satisfaction increased in case of the prime age workers. The result of this study provided policy implications for increasing the intention of continuous residence of residence in innovation cities.

Keywords: Innovation Cities, Public Sector Relocation, Intention of Continuous Residence, Residential Environment, Prime Age Workers

공공기관 설립근거 법률안의 입법 네트워크에 관한 연구

윤주철*, 신헌태**

요약

공공기관은 국민경제와 공공서비스에 미치는 영향이 매우 큰 공공조직으로 기관의 목적과 업무, 기능 등은 일반적으로 법률적 근거를 지닌다. 공공기관 연구에서 기관의 설립근거 법률에 관한 연구는 개별 공공기관의 기능과 관련된 연구를 제외하면 상대적으로 적은 편이다. 또한 의원입법을 통한 공공기관 설립근거 법률의 제·개정에 관한 비판적 논의가 있음에도 의원입법에 관한 포괄적인 연구는 부족하다. 본 연구는 의원입법 중 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안을 식별하고, 이러한 개정안의 발의에 참여한 의원들 간의 네트워크를 구성하여 공공기관 설립근거 법률안의 입법 네트워크의 특성을 분석하였다. 공공기관 설립근거 법률안의 발의에 참여한 의원을 노드로 하고 노드 간 관계를 링크로 하여 구성된 입법 네트워크를 보면, 정당 간 정책지향의 차이로 인해 분절된 모습을 보인다. 그리고 동 네트워크에서 중심적인 역할을 하는 노드(의원)에 대해서도 분석하였는데, 발의 건수만으로 설명될 수 없는 의원의 역할을 연결중심성, 매개중심성, 근접중심성 등 네트워크 지표를 중심으로 설명하였다. 이러한 네트워크 분석은 의원입법 현황과 관련하여 기존 연구에서 제시하지 못한 다차원적인 측면을 보여준다는 의의가 있음에도, 기본적으로 기술통계의 성격이 강하므로 향후 인과적 연구로 확대할 필요가 있다.

주제어: 공공기관 설립근거, 법률안 공동발의 네트워크, 네트워크 분석

* 제1저자: 서울대학교 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 국회예산정책처 추계세제분석관으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공조직, 공공재정, 정책수단 등이다. (billyyun@gmail.com)

** 제2저자: 서울대학교 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 국회예산정책처 추계세제분석관으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정치경제학, 정부재정, 행동경제학, 성과평가 등이다. (heontshin@gmail.com)

I. 서론

공공기관은 그 설립근거를 법률에 두고 있다. 이는 공공기관의 활동이 국민경제와 공공 서비스에 미치는 영향이 크다는 점에서 공공기관의 설립 목적과 주요 업무 및 기능, 그리고 국회와 정부로부터의 통제에 관한 사항을 국민의 대표기관인 국회에서 법률로 확정하는 것이다. 이러한 법률적 뒷받침에 근거하여 공공기관은 비로소 그 운영상의 정당성을 확보하게 된다. 그러나 의원입법에 의한 법률 제·개정에는 정부입법에 비해 상대적으로 엄격성이 약하여 입법의 우회경로로 인식되는 측면이 있으며, 이러한 인식은 공공기관의 설립근거 법률의 제·개정에서도 크게 다르지 않은 것으로 나타나고 있다(김도승 외, 2013; 이주경·박정수, 2023). 그렇다면 실제 의원입법을 통해 공공기관의 설립근거를 규정하는 법률은 얼마나 개정되고 있는지, 누가 또는 어떤 정당이 이러한 개정을 주도하고 있는지에 대한 연구 질문을 자연스럽게 도출할 수 있다.

공공기관 연구에서 설립근거 법률에 관한 연구는 공공재정의 관점에서 중요한 주제가 된다. “공공의 직접적 행정청 또는 행정기관에 포함되지는 않으나 그에 의해 설립된 공기업의 기업작용 등이 과연 재정법의 연구대상인지 또는 재정법에 포함될 수 있는지에 대해서는 아직 본격적인 논의가 없다”는 의견도 있으나(강주영 외, 2019), 공공기관의 설립근거 법률은 공공기관의 업무와 기능을 규정하고 공공재원의 지원에 관한 사항과 정부의 통제라는 관점에서 넓은 의미의 재정법제에 포함될 수 있다. 특히 공공기관 운영에 공공재원이 활용되므로 재정민주주의와 재정의 효율적인 운영의 관점에서 연구 필요성이 크다고 볼 수 있다.

본 연구는 제20대 국회(2016. 5. 30.~2020. 5. 29.)에서 발의된 의원발의 법률안 전체 21,594건을 대상으로 공공기관의 설립근거 법률안을 식별하고 동 법률안의 발의에 참여한 의원 간 네트워크 분석(network analysis)을 시도한다. 이러한 분석을 통해 입법 네트워크의 구조를 파악하고 입법과정에서 중심적인 역할을 하는 의원의 특성을 확인한다. 네트워크 분석은 노드(의원) 간 관계의 다양한 측면과 네트워크의 구조적 특징의 분석을 위한 방법으로, 주로 학술연구의 공동연구자 네트워크 분석이나 법률안 공동발의의 네트워크 분석 등에서 활용되어 왔다(염유식, 2007; 장덕진, 2011; 윤주철·신헌태, 2023a; 2023b; Kessler et al., 2006; Fowler, 2006a; 2006b; Battaglini et al., 2018). 특히, 법률안을 대표발의하는 의원은 자신의 법률안에 찬성하는 9명 이상의 공동발의의원을 확보하여야 하므로(「국회법」

제79조) 입법과정은 구조적으로 네트워크를 형성한다.

그러나 공공기관의 설립근거 법률에 관한 직접적인 선행연구는 법률 제·개정을 통한 공공기관의 기능 확대나 조정 등에 관한 연구(이주경·박정수, 2023), 의원입법을 통한 공공기관의 설립에 대한 비판적 연구(김도승 외, 2013) 정도에 그치고 있다. 한편, 입법과정에서 발의의원의 영향력은 당선 횟수나 상임위원회 위원장 여부, 그리고 여당 소속 여부 등으로 측정되어 왔는데, 최근에는 공동발의라는 입법자원의 확보 측면에서 네트워크 분석을 통한 노드의 중심성(centrality) 지표를 활용한 연구도 있다(윤주철·신현태, 2023b). 본 연구는 1장 서론에 이어 2장에서 공공기관의 설립근거에 관한 연구와 법률안 공동발의에 관한 입법 네트워크 연구를 소개하고, 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률 현황을 살펴본다. 3장에서는 네트워크 분석에 활용된 공공기관 설립근거 법률안의 식별 방법을 제시하고, 네트워크 분석 결과를 바탕으로 공공기관 유형에 따른 입법 네트워크의 특징을 비교한다. 끝으로 4장에서는 연구 결과를 요약하고 향후 연구과제를 제시한다.

II. 선행연구 및 공공기관의 설립근거 법률 현황

1. 선행연구

1) 공공기관의 설립근거에 관한 연구

박시진·김주찬(2023)은 공공기관 연구동향을 등재지 학술논문(1962~2023)에 대한 텍스트 마이닝 분석을 통해 살펴보았는데, 분석 결과 경영평가에 관한 연구가 주를 이루고 있는 것으로 나타났다. 설립근거와 관련한 주제어의 빈도는 거의 나타나지 않았으며, 등장 빈도가 많은 법률 관련 주제어로는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 정도였다. 다만, 공공기관의 기능은 설립근거에 명확히 규정되어 있으며 기능 조정은 이러한 근거의 변경을 수반한다는 점에서 설립근거에 대한 분석 가능성을 제시하였다.

이러한 결과는 행정학에서의 공공기관 연구의 특징과 과제를 분석한 이원희(2016)의 연구에서도 유사하게 나타났다. 특히 공기업 연구를 촉발하는 환경 요인으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정이 있었다고 하였다. 그러나 연구 주제와 관련하여 공공기관은 다양한 측면이 있음에도 연구 분야가 상대적으로 제한적이었다고 분석하면서 다양한 사례연

구의 필요성을 강조하였다.

공공기관의 설립근거와 기능에 관한 연구로 이주경·박정수(2023)는 공공기관의 생애주기에 따른 기능 점검 방향을 제시하였다. 공공기관은 특수한 목적에 따라 설립되므로 고유의 업무와 기능이 있을 것이나, 조직생존 차원에서 본다면 비핵심영역으로 업무와 기능을 확장하는 유인이 있다는 점에서 장기적인 관점을 투영하여 기능을 점검할 필요성이 있다는 것이다. 생애주기 관점에서 먼저, 공공기관의 설립 단계에서는 정부입법에 의한 설립은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 엄격한 타당성 검토가 이루어지나, 의원입법에 따라 설립되는 경우는 그렇지 않아 우회경로가 되고 있다고 하였다. 또한 동 연구는 성장 단계에 있는 공공기관이 당초 설립근거 제정 당시의 업무(기능) 외에 업무를 추가하는 경향이 있음을 보였으며, 이러한 기능 확대 과정에서 설립근거 법률의 개정도 수반되게 된다.

공공기관의 신설 타당성 심사제도 개선과 관련하여 김도승 외(2013)는 의원입법을 통한 공공기관 신설 시 사후 신설 타당성 심사를 받는 방안 등을 제시하였다. 이러한 제언은 이주경·박정수(2023)처럼 의원입법을 통한 공공기관의 설립이 타당성 검토에 있어 사각지대라는 인식과 궤를 같이하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 공공기관 연구에서 설립근거 법률 등을 공공기관의 성과 등에 영향을 미치는 요인으로 활용한 연구도 있다. 예를 들어, 공공기관의 성과에 영향을 미치는 다양한 요인을 분석한 김태연·김병조(2023)는 정부로부터의 통제 정도를 조절변수로 활용하였는데, 정부 통제의 중요한 구성 요소 중 하나로 공공기관의 직원이 업무 수행을 위해 반드시 숙지해야 하는 법령의 정도를 고려하였다. 이러한 법령에는 해당 공공기관의 설립근거 법률도 포함될 수 있다. 또 다른 조절변수인 고객 요구의 다양성에도 법제화 수준과 관련하여 허가 및 승인이 필요한 업무의 수와 관련 법률의 수를 반영하였다. 이러한 조절변수는 공공기관의 성과에 일부 효과가 있는 것으로 나타났다.

2) 의원발의 법률안의 입법 네트워크에 관한 연구

법률안을 발의하기 위해서는 대표발의 의원을 포함하여 10인 이상의 찬성위원이 필요하므로 기본적으로 법률안 발의는 공동발의의 형태를 띠며, 이에 발의 과정 그 자체는 네트워크 속성을 지니는 것으로 볼 수 있다. 입법 네트워크에 관한 연구는 의원발의안이 큰 폭으로 증가한 제17대 국회(2004. 5. 30.~2008. 5. 29.) 이후 본격적으로 나타나기 시작하였는데, 이는 입법 네트워크의 구성과 분석을 위한 상당량의 법률안 공동발의 자료의 확보가

능성과도 연결되는 것으로 보인다. 국회의원의 법률안 공동발의에 관한 선행연구는 크게 공동발의 자체의 기술(description)을 위한 연구, 공동발의에 미치는 영향요인을 밝히는 연구, 그리고 공동발의가 법률안 가결이나 정책 선택에 미치는 효과에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다. 이때 공동발의의 현상을 분석하는 데 네트워크 분석(network analysis)이 활용되며, 염유식(2007) 등의 연구 이후 법률안 공동발의에 네트워크 분석이 본격화되었다(염유식, 2007; 이병규·염유식, 2009; 장덕진, 2011; 박찬무·장원철, 2017; 윤주철·신헌태, 2023a). 최근에는 네트워크 분석에서 도출된 의원의 네트워크 내 지위나 특성값을 국회의원의 개인 속성에 반영하여 설명변수로 활용한 연구도 있다(윤주철·신헌태, 2023b).

2. 공공기관의 설립근거 법률 현황

기획재정부와 한국조세재정연구원은 2012년부터 매년 “알리오시스템을 통해 제공되고 있는 공공기관에 대한 주요 정보를 국민이 더욱 쉽게 확인하고 활용”할 수 있도록 『공공기관 현황편람』을 발간하고 있다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2000). 동 편람에는 공공기관의 설립형태를 개별 법령에 근거하여 설립된 특수법인, 「민법」에 근거한 재단법인과 사단법인, 그리고 「상법」에 근거한 기관으로 구분한다. 본 연구의 분석 기간인 제20대 국회 기간에 한정하여 공공기관 유형별 설립근거(법률) 형태를 정리하면 <표 1>과 같다.¹⁾

<표 1> 기관유형별 공공기관의 설립근거 현황: 제20대 국회

(단위: 개)

	2016	2017	2018	2019	2020
개별법	261	269	272	277	281
공기업	24	24	23	23	23
준정부기관	84	83	88	87	89
기타공공기관	153	162	161	167	169
민법	33	34	37	35	32
공기업	0	0	0	0	0
준정부기관	5	5	5	6	6
기타공공기관	28	29	32	29	26

1) 이때 연도별 공공기관 수는 기획재정부·한국조세재정연구원의 『공공기관 현황편람』에 따른 것으로 기획재정부가 연초에 발표하는 공공기관 지정 수와는 일부 다르다. 예를 들어, 2016년 지정 당시의 공공기관 수는 323개였으나 위 보고서 작성 시점에는 321개였으며, 2017년에도 당초 332개였으나 위 보고서에는 330개이다. 2018년부터 2020년까지는 같다.

〈표 1〉의 계속

(단위: 개)

	2016	2017	2018	2019	2020
상법		27	29	27	27
공기업	6	11	12	13	13
준정부기관	0	0	0	0	0
기타공공기관	21	16	17	14	14
합계	321	330	338	339	340
민법					
공기업	30	35	35	36	36
준정부기관	89	88	93	93	95
기타공공기관	202	207	210	210	209

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원의 『공공기관 현황편람』(각 연도)을 바탕으로 저자 작성

개별법에 설립근거를 두고 있는 공공기관은 2020년 기준으로 총 281개이다. 전체 340개 기관의 86.2%를 차지하며 개별법에 근거를 두고 있는 공공기관 형태가 가장 일반적인 것을 알 수 있다. 「민법」과 「상법」에 근거를 둔 공공기관은 대부분 재단법인(사단법인) 또는 주식회사 형태로 2020년 기준으로 59개(7.9%)이다.

공공기관의 유형별로 보면, 공기업의 경우 개별법에 근거를 두거나 「상법」에 근거를 두고 있다. 예를 들어, 시장형 공기업인 한국전력공사는 설립근거가 「한국전력공사법」에 있으나 한국남동발전(주), 한국서부발전(주) 등은 「상법」에 근거한다. 준정부기관은 대부분 개별법에 근거를 두고 있지만, 일부 기관은 「민법」에 근거가 있다. 기금관리형 준정부기관인 국민연금공단은 「국민연금법」에, 위탁집행형 준정부기관인 한국교통안전공단은 「한국교통안전공단법」에 근거를 두고 있다. 「민법」에 근거를 두고 있는 준정부기관으로는 (재)우체국금융개발원, (재)우체국물류지원단, (재)한국우편사업진흥원과 같이 재단법인 형태인 경우가 많다. 기타공공기관은 「민법」이나 「상법」보다는 개별법에 근거하고 있는데, 기타공공기관은 다른 공공기관과 비교할 때 기관의 수가 많아 공공기관 전체로 볼 때 개별법에 근거를 둔 기관이 많은 것으로 나타난다. 정부출연연구기관이나 국립대학병원 등과 같은 기타 공공기관은 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률», 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률», 「국립대학병원 설치법», 「국립대학치과병원 설치법」 등에 근거한다.

Ⅲ. 공공기관 설립근거 법률안의 입법 네트워크 분석

1. 분석자료

본 연구는 제20대 국회의 의원발의안 21,594건 중 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 공동발의자 간 네트워크를 분석한다. 분석대상 법률안은 다음과 같은 과정을 통해 식별하여 코딩하였으며, 최종적으로 989건의 법률안이 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안으로 식별되었다.

먼저, 공공기관 설립근거 법률은 앞서 언급한 것처럼 기획재정부와 한국조세재정연구원의 『공공기관 현황편람』을 따랐다. 이때 분석대상에서 설립근거가 「민법」과 「상법」인 경우는 제외하였으며, 공공기관에 대한 단순 지원근거 법률도 제외하였다. 즉, 기타공공기관인 일제강제동원피해자지원재단은 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」에 따라 정부로부터 위령사업 등과 관련하여 지원을 받지만, 「민법」에 근거를 두고 설립된 기관이다.²⁾ 그리고 해당 개정안이 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안이라 하더라도 그 내용이 공공기관의 조직 운영, 사업 범위 등과 무관한 내용인 경우는 제외하였다. 끝으로, 공공기관을 신설하는 개정안 또는 제정안이 있는데, 이런 경우 공공기관 지정 여부 및 그 유형을 특정할 수 없다는 점에서 분석대상에서 제외하였다. 예를 들어, 「소프트웨어 안전 기본법안」(의안번호 2012072)은 “과학기술정보통신부에 효과적인 소프트웨어 안전 관리를 위하여 소프트웨어안전관리원을 설립”하는 내용을 포함하고 있는데, 동 관리원이 공공기관으로 지정될지 불확실하며, 지정되더라도 어떠한 유형으로 지정될지 알 수 없기에 동 제정안은 공공기관 설립근거 법률 개정안에 포함하지 않았다.

제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안 989건의 특징을 보면, 먼저 총

2) 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」은 일제강제동원피해자지원재단에 대한 지원 근거를 두고 있을 뿐 동 재단의 명칭이 포함된 명시적인 설립 근거 조항을 두고 있지 않다.

「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」 제37조(피해자 관련 재단지원 등) 정부는 대일항쟁기 강제동원으로 인하여 사망한 자를 추도하고 역사적 의미를 되새겨 평화와 인권을 신장하기 위한 다음 각 호의 사업을 시행하거나 이 사업을 수행할 목적으로 설립되는 재단에 필요한 비용을 예산의 범위에서 출연하거나 보조할 수 있다.

1. 추도공간(추도묘역·추도탑·추도공원)의 조성 등 위령사업
2. 대일항쟁기 강제동원 피해 사료관 및 박물관의 건립
3. 일제강제동원 피해와 관련한 문화·학술 사업 및 조사·연구 사업
4. 그 밖의 관련 사업

215명의 의원이 관련 개정안을 발의하였고 의원 1인당 최소 1건에서 최대 193건을 대표 발의한 것으로 나타났다. 전체 320명³⁾의 의원 중 67.2%가 공공기관의 설립근거 법률에 대해 개정안을 발의한 것이다. 그리고 법률안에 대한 네트워크 분석에서 법률안별 공동발의자 수는 중요한 의미를 지닌다. 네트워크 분석은 노드(의원) 간 관계(링크)에 기초하는데, 이러한 관계는 공동발의에 참여하는 의원 수와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 공공기관 설립근거 법률안의 발의에 참여한 공동발의 의원 수는 법률안별로 최소 9명에서 최대 121명으로 평균은 10명 수준이다. 다시 말해, 최소한의 공동발의 요건을 충족하는 수준에서 발의가 이루어진 것이다.

〈표 2〉 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안 현황

(단위: 건)

구분	의원별 법률안 대표발의 수		법률안별 공동발의자 수	
	전체	공공기관	전체	공공기관
최솟값	1	1	9	9
최댓값	696	193	224	121
단순평균(중앙값)	67(56)	5(3)	11(10)	10(9)

주: '전체'는 제20대 국회의 의원발의안 전체(21,594건)를 의미하며, '공공기관'은 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 의원발의안(989건)을 의미함

자료: 저자 작성

제20대 국회에서 공공기관 설립근거 법률안을 대표발의한 의원의 특성은 다음과 같다. 소속 정당은 더불어민주당이 102건으로 가장 많고 다음으로 새누리당, 국민의당 순이다. 이러한 순서는 전체 의원발의안과 유사한 패턴이다. 또한, 당선 횟수를 보면 재선의원이 가장 많으며 다음으로 초선, 그리고 3선 의원 순이다. 그리고 지역구위원이 182명, 비례대표 의원이 33명이며, 상임위원회 등의 위원장 경험이 있는 의원이 29명으로 나타났다.

3) 제20대 국회의 의원 수는 연인원 기준으로 총 320명이다. 당초 당선된 의원은 300명(비례대표 포함)이었으나, 탈당 등으로 의원직을 상실한 경우와 보궐선거 등으로 당선된 경우를 모두 고려하기 때문이다(대한민국국회, 2022).

〈표 3〉 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 대표발의자 속성

(단위: 명)

정당	전체		당선 횟수	전체		지역구 /비례대표	전체	
	공공기관	공공기관		공공기관	공공기관			
더불어민주당	137	102	초선	89	58	지역구	270	182
새누리당	122	74	재선	95	74	비례대표	50	33
국민의당	38	26	3선	67	40			
정의당	7	4	4선	41	30			
무소속	11	5	5선	20	8	위원장 여부		
자유한국당	4	3	6선	6	5		전체	공공기관
바른미래당	1	1	7선	1		위원장 경험	50	29
			8선	1		위원장 미경험	270	186

주: 1) 국회의원의 개인 속성(정당, 당선횟수, 비례대표 여부)은 당선 시점을 기준으로 함. 다만, 위원장 경험 여부는 제20대 국회 기간 동안 상설위원회의 위원장을 경험한 경우를 기준으로 함

2) '전체'는 제20대 국회의 의원발의안 전체(21,594건)를 말하며, '공공기관'은 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 의원발의안(989건)을 말함

자료: 저자 작성

2. 공공기관 설립근거 법률안의 입법 네트워크

1) 공공기관 유형별 네트워크 특성

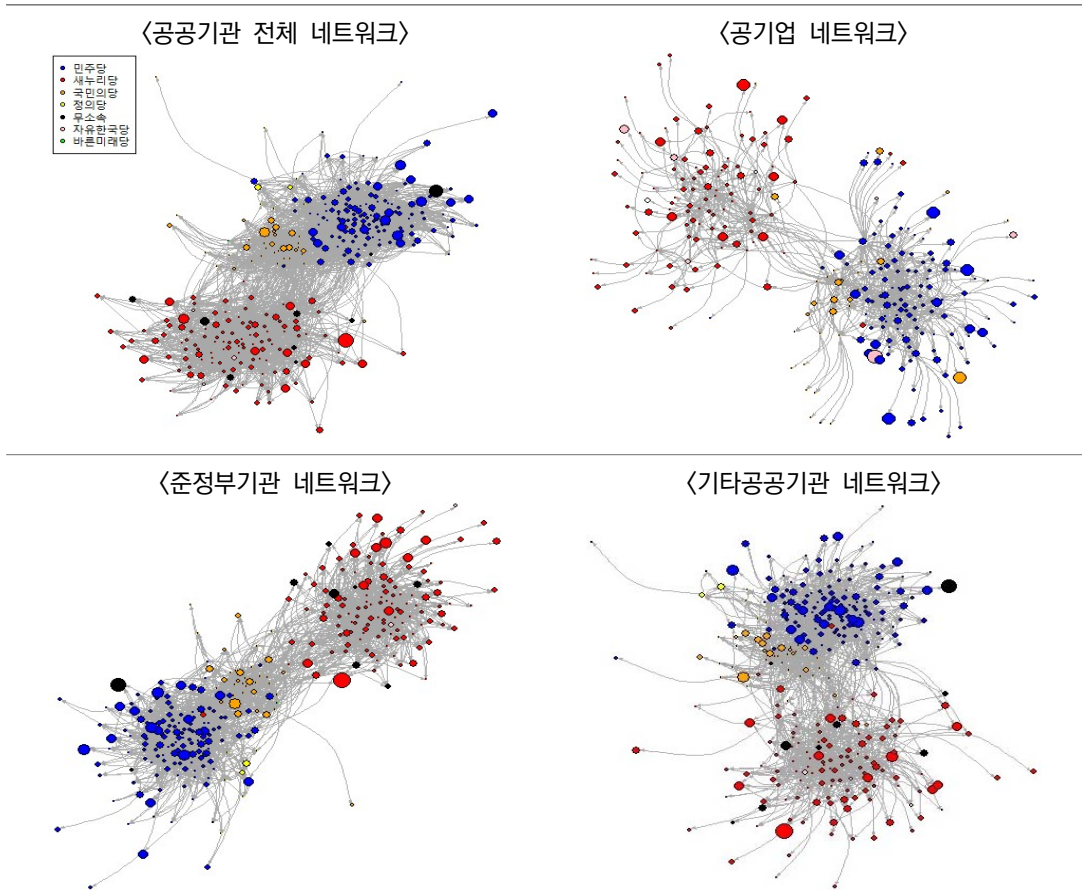
법률안 공동발의 네트워크는 노드(국회의원)의 진입과 이탈이 드물게 발생하고 상대적으로 긴 시간(4년) 동안 공동발의라는 동질적인 업무가 반복된다는 점에서 매우 조밀하다(윤주철·신헌태, 2023a). 공공기관 설립근거 법률안 989건의 발의에 참여한 의원들에 대한 네트워크 분석 결과는 [그림 1]과 같다.

노드의 크기에 당선 횟수를 반영한다. 한편, 노드의 색깔로 정당을 구분한 그림을 보면, 특히 양대 정당(더불어민주당과 새누리당) 간에 서로 분절된 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 민주당과 새누리당이 각각 하나의 네트워크를 구성하고 있는 것으로 보일 만큼 분리된 형태를 띠며, 국민의당과 정의당 소속 의원은 적어도 공공기관 설립근거 법률안 입법 네트워크에서는 상대적으로 민주당과 네트워크를 형성하고 있는 것으로 나타났다.

공공기관 설립근거 법률안을 공공기관의 유형에 따라 구분하여 '공기업 네트워크', '준정부기관 네트워크', '기타공공기관 네트워크'로 나눠서 보면, 공기업 네트워크에서 정당 간 분절 현상이 더 뚜렷하게 나타났다. 다시 말해, 준정부기관이나 기타공공기관보다 공기업

관련 설립근거 법률안에서 두 정당 간 공동발의 협력이 상대적으로 덜하다는 의미이다. 예를 들어, 항만공사의 사업 범위를 마리아항만의 조성뿐 아니라 “마리아항만시설의 관리·운영”까지 확대하는 내용의 「항만공사법 일부개정법률안」(의안번호 2011536)은 새누리당 소속의 김성찬 의원이 대표발의하였는데, 공동발의자 전원이 새누리당 소속 의원들로만 구성되었으며, 역시 항만공사의 사업 범위에 “신·재생에너지 관리·운영에 관한 사항”을 추가하는 「항만공사법 일부개정법률안」(의안번호 2013273)은 더불어민주당의 박정 의원이 대표 발의하였는데 공동발의자는 모두 민주당 소속 의원이었다.⁴⁾

[그림 1] 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 공동발의 네트워크



주: 노드의 크기는 당선 횟수를 반영한 것이며, 노드의 색깔은 정당을 구분한 것으로 당선 시점의 소속 정당을 기준으로 함
자료: 저자 작성

4) 본문에 언급한 두 사례는 모두 본회의에서 가결된 법률안이다.

공공기관 설립근거 법률안의 네트워크 구조를 정량적인 기준으로 비교하기 위해서는 네트워크 수준의 특성을 반영한 지표를 활용할 수 있다. 이때 전체(상위) 네트워크는 하위 네트워크의 모든 노드와 링크를 포함하므로 밀도 등 네트워크 특성이 가장 높게 나타나며⁵⁾ 이하에서는 공공기관 유형별 하위 네트워크를 비교한다. 먼저, 네트워크의 밀도(density, d)는 N 개의 노드와 L 개의 링크를 갖는 네트워크에서 실제 링크 수(L)를 최대 링크 수($N(N-1)$)로 나눈 값으로 정의된다. 앞의 그림에서 본 것처럼 네트워크가 조밀할수록 실제 링크 수가 최대 링크 수에 더 근접한 것으로 이해할 수 있다. 공기업 관련 설립근거 법률안은 발의 건 자체가 적고 링크 수도 적어 밀도가 가장 낮은 것으로 나타난 것이다.

또한 앞에서 설명한 것처럼 공기업 네트워크에서 정당 간 분절 현상이 더 뚜렷하여 준정부기관이나 기타공공기관에 비해 공기업 관련 설립근거 법률안에서 정당 간 공동발의 협력 이 상대적으로 덜 활발한 것으로 나타났다. 아래 <표 4>에서 보는 것처럼 공기업 네트워크에서 평균 경로 길이가 가장 길게 나타났다. 평균 경로 길이는 A노드와 B노드 사이의 최단 경로의 평균을 의미하는데, 공공기관 전체 네트워크에서 평균 경로 길이가 3이라는 것은 3개의 경로를 거치면 공동발의 의원이 서로 닿을 수 있다는 의미이다. 따라서 공기업 네트워크는 다른 유형의 네트워크에 비해 평균적으로 거리가 멀다는 것을 의미하며, 이는 정당 간 공동발의가 상대적으로 적기 때문이다. 실제 공공기관 설립근거 법률안 공동발의자의 정당 분포를 보면, 전체 공동발의자 중 대표발의자와 소속이 다른 정당의 의원이 차지하는 비중은 공기업 관련 법률안이 상대적으로 작다.⁶⁾

<표 4> 제20대국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 공동발의 네트워크 특성

	노드 수	링크 수	밀도	평균 경로 길이	상호성	이행성
공공기관 전체	317	4,614	0.046	3.002	0.275	0.265
공기업	258	745	0.011	5.428	0.097	0.121
준정부기관	312	2,736	0.028	3.301	0.185	0.211
기타공공기관	309	2,125	0.022	3.623	0.148	0.176

자료: 저자 작성

5) 평균 경로 길이의 경우 전체 네트워크가 반대로 가장 짧다.

6) 전체 공동발의자 중 대표발의자와 같은 소속의 정당 의원이 차지하는 비중을 공공기관 유형으로 세분하여 보면, 시장형 공기업 12%, 준시장형 공기업 16%, 기관관리형 준정부기관 17%, 위탁집행형 준정부기관 20%, 기타 공공기관 22% 수준이다.

끝으로, 입법 네트워크에서는 법률안을 발의하는 의원과 공동발의를 제안받는 의원이 있어 방향성이 의미 있는 네트워크(directed network)에서는 두 노드 간의 상호관계가 중요하다. 즉, A노드가 발의한 법률안에 B노드가 공동발의에 참여하고, 반대로 B노드가 발의한 법률안을 다시 A노드가 공동발의에 참여하면 두 노드는 호혜적인 관계를 형성한다. 이러한 관계가 많을수록 네트워크의 상호성(reciprocity)이 커지는데, 준정부기관 네트워크에서 가장 크고 공기업 네트워크에서 가장 작게 나타났다. 이는 상대적으로 법률안 개정에 따른 파급효과가 클 것으로 예상되는 공기업 네트워크에서 상부상조 현상이 덜 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 A노드가 B노드와 연결되어 있고 B노드가 C노드와 연결되어 있으면 A노드와 C노드도 삼자 관계를 형성하는데, 이러한 관계가 많을수록 네트워크의 이행성(transitivity)이 있다고 한다(곽기영, 2017). 이행성 또한 준정부기관 네트워크에서 가장 큰 것으로 나타났다.

2) 공공기관 설립근거 법률안 입법 네트워크의 주요 노드

입법 네트워크의 구조적 특성은 결국 네트워크를 구성하는 노드와 노드 간 관계에서 도출된다는 점에서 노드의 특성을 파악할 필요가 있다. 그리고 노드의 중심적인 역할은 노드 간 관계, 즉 경로의 방향과 가중치(연결 수)를 고려하여야 한다. 의원들의 발의 건수를 보면 <표 5>에서 확인할 수 있듯이 공공기관 설립근거 법률안을 가장 많이 발의한 의원은 황주홍 의원으로 총 193건을 발의하였다. 동 의원은 공공기관에 ‘유리천장위원회’를 설치하는 내용을 다수 발의하였는데, 「국민건강보험법 일부개정법률안」(의안번호 2017078)은 “여성이 성별에 따른 차별 없이 그 자질과 능력을 정당하게 평가받을 수 있도록 국민건강보험공단에 ‘유리천장위원회’를 설치”하도록 하는 내용이다.⁷⁾ 황주홍 의원은 이와 유사한 내용의 개정안을 공공기관의 설립근거에 관한 수 개의 개별 법률에 발의한 바 있다. 다음으로 발의를 많이 한 의원은 김도읍 의원, 박홍근 의원 순이며, 발의 건수 상위 의원에는 더불어민주당이 다수를 점하고 있었으며, 상대적으로 재선 이상 의원이 많은 것으로 나타났다.

7) 동 개정안의 제안이유는 다음과 같다. “여성의 경제참여율이 증가하고 있고 여성의 능력과 자질이 충분함에도 불구하고 직장 내에서 여성에 대한 유·무형적인 차별로 인하여 여성이 채용, 승진, 전보 등 인사상 처우에서 불이익을 받는 이른바 ‘유리천장(glass ceiling)’ 현상이 지속되고 있다는 지적이 있음. 공공기관의 경우 현재 여성 인력 비중이 약 34.4%를 차지하고 있는 반면 여성 임원 비율은 14.3%에 불과하고, 고위직으로 갈수록 여성의 비중이 급격히 감소하는 양상을 보이고 있음. 이와 같은 유리천장 현상을 해소하기 위해서는 공공기관에 여성에 대한 인사상 처우의 공정성 등에 관한 사항을 심의하고 지속적으로 관리하기 위한 기구를 설치할 필요가 있음. 미국은 승진 과정에서의 여성에 대한 차별을 시정하기 위한 목적으로 1991년 ‘연방유리천장위원회(Federal Glass Ceiling Commission)’를 설립하여 유리천장 현상을 해소하기 위한 노력을 하고 있음.”

〈표 5〉 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 공동발의 네트워크의
주요 노드(상위 10위): 발의 건수

연번	순위	의원 성명	발의 건수	정당	당선 횟수	선출 방법	위원장
1	1	황주홍	193	국민의당	재선	지역구	위원장
2	2	김도읍	38	새누리당	3선	지역구	
3	3	박홍근	26	더불어민주당	3선	지역구	
4	4	이학영	18	더불어민주당	3선	지역구	
5	5	강훈식	15	더불어민주당	재선	지역구	
6	5	김경수	15	더불어민주당	초선	지역구	
7	7	최도자	14	국민의당	초선	비례	
8	8	박광은	11	더불어민주당	3선	지역구	
9	8	박정	11	더불어민주당	재선	지역구	
10	8	전혜숙	11	더불어민주당	3선	지역구	위원장
11	8	조승래	11	더불어민주당	재선	지역구	
12	8	조훈현	11	새누리당	초선	비례	

자료: 저자 작성

입법 네트워크에서 의원의 중심적 역할 수행 여부와 그 정도는 네트워크 분석에 근거한 다양한 ‘중심성(centrality)’ 지표를 통해 가능할 수 있다(Freeman, 1977; Fowler, 2006a; 장덕진, 2009).⁸⁾ 입법 네트워크에서 노드인 각 의원이 얼마나 많은 의원과 함께 발의하고 있는지를 의미하는 지표는 ‘연결중심성(degree)’이며, 동 지표가 클수록 보다 많은 의원과 공동발의를 한다는 것을 의미한다. 또한 입법 네트워크에서 의원은 일회적인 연결에 그치지 않고 다수의 법률안을 매개로 중첩적으로 연결되어 공동발의에 함께 참여한 법률안 수를 가중치로 하는 ‘가중 네트워크(weighted network)’를 형성하므로 가중치를 반영한 연결중심성인 ‘연결강도(strength)’도 주요 중심성 지표로 고려할 수 있다.

한편 입법 네트워크에서 특정 노드(의원)를 거치지 않는 경우 특정 의안에 대한 공동발의에 참여하는 노드와의 연결을 위해 여러 단계를 거쳐야만 하는 경우가 있다. 다시 말해, 특정 노드를 거치면 보다 효율적으로 공동발의 참여가 가능해지는 것으로, 이러한 특성을 포착하는 개념이 ‘매개중심성(betweenness centrality)’이다. 매개중심성이 큰 의원은 다수의 의원과 공동발의에 참여하는 것과는 별개로 중개자로서 역할을 한다고 볼 수 있다(이병규,

8) 네트워크의 다양한 중심성 지표에 대한 보다 상세한 설명은 윤주철·신현태(2023a)에서 확인할 수 있다.

2009). 지금까지 설명한 연결중심성, 연결강도, 그리고 매개중심성은 노드 간 직접적인 연결(함께 공동발의에 참여한다는 의미임)을 보여주는 지표인 반면, ‘근접중심성(closeness centrality)’은 직접 연결되지 않은 노드와의 평균적인 거리를 고려한 중심성 개념이다(Imai, Kosuke, 2021). 자신을 제외한 모든 노드와의 연결 수의 합이 작을수록 근접중심성은 커지게 된다.

〈표 6〉과 같이 노드 간 관계를 고려하는 중심성 지표를 비교하면, 단순히 발의를 많이 한 것, 즉 발의 건수가 많은 것만으로 다른 의원과 연계가 많다고 볼 수는 없다. 〈표 5〉에서 공공기관 설립근거 법률안을 많이 발의한 황주홍 의원, 김도읍 의원, 박홍근 의원 등의 순위는 연결중심성 순위에서 그대로 유지되지는 않았다. 그리고 연결중심성 분석에서 주목할 수 있는 것은 상대적으로 위원장 경험이 있는 의원이 연결중심성이 큰 것으로 나타났는데, 법률안을 발의하는 의원은 공동발의자로 위원장 경험이 있는 등 입법자원이 상대적으로 클 것으로 예상되는 의원을 선택하는 것이라고 볼 수 있다.

한편, 연결강도는 입법 네트워크처럼 노드 간 관계에서 다수의 법률안 발의로 중첩적인 관계를 형성하는 가중네트워크에서 유용한 지표인데, 단순히 노드 간 관계가 있다고 해서 그 값이 큰 것이 아니라 그 관계가 여러 번 반복될수록 가중치 상승에 따라 커지게 된다. 〈표 7〉에서 연결강도 상위 순위에 있는 의원은 발의 건수와 연결중심성에서 모두 상위에 있는 의원임을 알 수 있다.

〈표 6〉 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 공동발의 네트워크의 주요 노드(상위 10위): 연결중심성

연번	순위	의원 성명	연결중심성	정당	당선 횟수	선출 방법	위원장
1	1	이완영	132	새누리당	재선	지역구	
2	2	신창현	99	더불어민주당	초선	지역구	
3	3	박정	93	더불어민주당	재선	지역구	
4	4	윤관석	84	더불어민주당	3선	지역구	
5	5	이동섭	83	국민의당	초선	비례	
6	6	황주홍	77	국민의당	재선	지역구	위원장
7	7	노웅래	75	더불어민주당	4선	지역구	위원장
8	8	이찬열	73	더불어민주당	3선	지역구	위원장
9	9	김승희	70	새누리당	초선	비례	
10	10	박덕흠	69	새누리당	3선	지역구	

자료: 저자 작성

〈표 7〉 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 공동발의 네트워크의 주요 노드(상위 10위): 연결강도

연번	순위	의원 성명	연결강도	정당	당선 횟수	선출 방법	위원장
1	1	황주홍	1,833	국민의당	재선	지역구	위원장
2	2	김도읍	403	새누리당	3선	지역구	
3	3	이찬열	374	더불어민주당	3선	지역구	위원장
4	4	최도자	359	국민의당	초선	비례	
5	5	박홍근	313	더불어민주당	3선	지역구	
6	6	정인화	257	국민의당	초선	지역구	
7	7	장정숙	247	국민의당	초선	비례	
8	8	정동영	242	국민의당	4선	지역구	
9	8	이종걸	242	더불어민주당	5선	지역구	
10	10	이학영	225	더불어민주당	3선	지역구	

자료: 저자 작성

네트워크 분석에서 네트워크의 구조적 특징을 잘 보여주는 노드의 중심성 지표는 매개중심성과 근접중심성이다. 매개중심성이 큰 의원과 공동발의 관계를 형성하면 동 의원을 매개로 다른 의원도 공동발의에 참여할 가능성이 커진다. 〈표 8〉에서 보는 것처럼 매개중심성이 큰 의원은 앞에서 설명한 발의 건수나 연결중심성과 다른 순위 양상을 보인다. 그리고 근접중심성이 큰 의원은 법률안 공동발의에 참여하는 모든 의원과 평균적인 거리가 짧은 특성이 있으므로 동 노드를 중심으로 다른 노드가 뭉쳐 있다는 것을 의미한다. 매개중심성과 근접중심성에서는 상대적으로 새누리당 소속 의원의 순위가 높아 발의 건수나 공동발의 빈도 자체는 민주당이나 국민의당보다 덜 하지만 같은 정당 의원끼리 잘 뭉쳐 있음을 시사한다.

〈표 8〉 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 공동발의 네트워크의 주요 노드(상위 10위): 매개중심성

연번	순위	의원 성명	매개중심성	정당	당선 횟수	선출 방법	위원장
1	1	박덕흠	0.02777109	새누리당	3선	지역구	
2	2	이동섭	0.02559247	국민의당	초선	비례	
3	3	김규환	0.02506733	새누리당	초선	비례	
4	4	유동수	0.02370800	더불어민주당	재선	지역구	

〈표 8〉의 계속

연번	순위	의원 성명	매개중심성	정당	당선 횟수	선출 방법	위원장
5	5	김승희	0.02245999	새누리당	초선	비례	
6	6	김태흠	0.02215853	새누리당	3선	지역구	
7	7	이완영	0.02202984	새누리당	재선	지역구	
8	8	이원욱	0.01984771	더불어민주당	3선	지역구	
9	9	윤관석	0.01838204	더불어민주당	3선	지역구	
10	10	신창현	0.01744049	더불어민주당	초선	지역구	

자료: 저자 작성

〈표 9〉 제20대 국회의 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안의 공동발의 네트워크의 주요 노드(상위 10위): 근접중심성

연번	순위	의원 성명	근접중심성	정당	당선 횟수	선출 방법	위원장
1	1	이완영	0.48765432	새누리당	재선	지역구	
2	2	김규환	0.43347051	새누리당	초선	비례	
3	3	유동수	0.42993197	더불어민주당	재선	지역구	
4	4	강창일	0.42473118	더불어민주당	4선	지역구	
5	5	김태흠	0.41688654	새누리당	3선	지역구	
6	6	최도자	0.41633729	국민의당	초선	비례	
7	7	이동섭	0.41524310	국민의당	초선	비례	
8	8	남인순	0.40985733	더불어민주당	3선	지역구	위원장
9	9	김영호	0.40932643	더불어민주당	재선	지역구	
10	10	신창현	0.40254777	더불어민주당	초선	지역구	

자료: 저자 작성

IV. 결론

공공기관은 국민경제와 공공서비스에 미치는 영향이 매우 큰 공공조직으로 기관의 목적과 업무, 기능 등은 일반적으로 법률적 근거를 지닌다. 물론 「민법」이나 「상법」과 같은 일반 법률에 근거한 공공기관도 있지만, 본 연구의 분석대상인 제20대 국회의 공공기관의 경우 2020년 기준으로 전체 340개 공공기관 중 281개 기관이 개별법에 근거를 두고 있다.

공공기관 연구에서 기관의 설립근거 법률에 관한 연구는 개별 공공기관의 기능과 관련된 연구를 제외하면 상대적으로 적은 편이다. 또한 의원입법을 통한 공공기관 설립근거 법률의 제·개정에 관한 비판적 논의가 있음에도 의원입법에 관한 포괄적인 연구는 부족하다.

이에 본 연구는 의원입법 중 공공기관 설립근거 법률에 대한 개정안을 식별하고, 이러한 개정안의 발의에 참여한 의원들 간의 공동발의 네트워크를 구성하여 공공기관 설립근거 법률안의 입법 네트워크의 특성과 네트워크에서 중심적인 역할을 하는 노드에 대해 분석하였다. 제20대 국회의 의원발의안은 총 21,594건이었으며, 이 중 공공기관의 조직운영이나 업무 등에 관한 사항을 개정하는 법률안은 989건으로 분석되었다. 이러한 개정법률안에는 총 215명의 의원이 대표발의하였고, 의원 1인당 최소 1건에서 최대 193건의 법률안을 대표발의하였다. 의원은 법률안을 발의할 때 자신의 법률안에 찬성하는 의원을 최소 9명 이상 확보하여야 하므로 법률안별로 하나의 네트워크가 형성되며 다수의 개별 법률안 네트워크가 중첩되어 전체 네트워크를 형성한다. 989건의 공공기관 설립근거 법률안의 발의에 참여한 공동발의자는 법률안별로 최소 9명에서 최대 121명으로 나타났는데, 평균적으로 10명의 의원이 공동발의에 참여한 것으로 나타났다.

공공기관 설립근거 법률안의 발의에 참여한 의원을 노드로 하고 노드 간 관계를 링크로 하여 구성한 입법 네트워크를 보면, 정당 간 정책지향의 차이로 인해 분절된 모습을 보인다. 더불어민주당과 새누리당으로 분절된 네트워크에서 국민의당과 정의당이 상대적으로 더불어민주당과 법률안 공동발의에 참여하는 것으로 나타났다. 물론 이러한 분절이 정당 간 공동발의 관계가 전혀 형성되지 않았다는 것을 의미하지는 않으며, 중개자 역할을 하는 의원들로 인해 정당 간에도 공동발의 관계는 형성된다. 공공기관 설립근거 법률안의 전체 입법 네트워크를 공공기관 유형을 구분하여 하위 네트워크를 구성하였는데, 상대적으로 대기업 네트워크에서 정당 간 분절 현상이 더 크게 나타났다. 이러한 결과는 네트워크의 특성을 보여주는 밀도와 평균 경로 길이 등을 통해서도 확인할 수 있다. 입법 네트워크의 구조적 특징은 네트워크를 구성하는 노드의 특성과 노드 간 관계는 중심성(centrality) 지표를 통해서도 설명할 수 있다. 즉, 발의 건수만으로 설명될 수 없는 의원의 역할을 연결중심성, 매개중심성, 근접중심성 등의 지표가 큰 상위 의원을 비교하여 분석하였다.

본 연구는 공공기관의 설립과 기능 조정 등에 있어 의원입법의 중요성이 커지고 있는 상황에서 공공기관의 설립근거 법률의 의원발의안에 대해 네트워크 분석을 시도한 의의가 있다. 이상의 네트워크 분석은 의원입법 현황과 관련하여 기존 연구에서 제시하지 못한 다차

원적인 측면을 보여주는 장점이 있음에도 그 자체로는 기본적으로 기술통계의 성격이 강하므로 향후 인과적 연구로 확대할 필요가 있다. 예를 들어, 공공기관 설립근거 법률안 중 가결된 법률안은 어떠한 특징이 있으며 실제 이러한 개정으로 공공기관의 업무와 기능에 어떠한 영향이 있었는지를 밝힐 필요가 있다. 그리고 다수의 의원발의안 중 어떤 법률안이 가결로 연결되는지와 관련하여 발의의원의 개인 특성과 입법과정의 제도적 맥락, 그리고 본 연구에서 제시한 입법 네트워크 특성의 기여 정도를 분석할 필요도 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강주영·김도승·신영수·곽관훈·서보국 (2019). **재정법의 체계 및 범위에 관한 연구**. 세종: 한국법제연구원.
- 곽기영 (2017). **소셜네트워크분석**. 서울: 청람.
- 기획재정부·한국조세재정연구원 (2016). **2016 공공기관 현황 편람**. 기획재정부·한국조세재정연구원.
 _____ (2017). **2017 공공기관 현황 편람**. 기획재정부·한국조세재정연구원.
 _____ (2018). **2018 공공기관 현황 편람**. 기획재정부·한국조세재정연구원.
 _____ (2019). **2019 공공기관 현황 편람**. 기획재정부·한국조세재정연구원.
 _____ (2020). **2020 공공기관 현황 편람**. 기획재정부·한국조세재정연구원.
- 김도승·정명운·홍종현 (2013). **공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구**. 세종: 한국법제연구원.
- 김태연·김병조 (2023). 증거기반 의사결정이 공공기관의 성과에 미치는 영향: 조직환경의 조절효과. **한국행정학보**, 57(3): 31-62.
- 대한민국국회 (2022). **국회사: 제20대국회 2016~2020**. 서울: 대한민국국회.
- 박시진·김주찬 (2023). 공공기관 연구동향 분석과 미래 방향: 등재지 학술논문(1962~2023) 텍스트 마이닝을 중심으로. **공공기관과 정책연구**, 1(1): 1-18.
- 박찬무·장원철 (2017). 17대 국회의 공동법안발의에 관한 네트워크 분석. **응용통계연구**, 30(3): 403-415.
- 염유식 (2007). 16대 국회 보건복지위원회의 법안 가결에 관한 연결망 분석: 의원들의 중개자 역할(brokerage)이 법안 가결여부에 미치는 영향. **법과 사회**, 32: 159-184.
- 윤주철·신헌태 (2023a). 제20대국회의 법률안 공동발의 네트워크 분석: 재정부담과 규제를 중심으로. **예산정책연구**, 12(2): 31-66.
 _____ (2023b). 네트워크 영향력이 법률안 가결에 미치는 영향에 관한 연구: 대표발의자의 법률안 공동발의 네트워크 중심성(network centrality)을 중심으로. **한국행정학보**, 57(3): 97-126.
- 이병규 (2009). 중개자 역할의 유지 매커니즘: 17대 국회 법안발의 연결망 분석을 통하여. **한국사회학회 전기사회학대회**, 1085-1104.

- 이병규·염유식 (2009). 17대 국회의원들간 공동발의 연결망 형성의 메커니즘 분석. **현대사회와 문화**, 29: 33-58.
- 이원희 (2016). 행정학의 공공기관 연구 60년, 특징과 과제. **한국행정학보**, 50(5): 275-300.
- 이주경·박정수 (2023). 공공기관의 생애주기에 따른 기능점검에 관한 탐색적 연구. **공공기관과 정책연구**, 1(2): 25-59.
- 장덕진 (2009). 정치권력의 사회학적 분해: 자원권력과 네트워크 권력. 김상배(역음). **소프트 파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색**. 한울아카데미.
- 장덕진 (2011). 17대 국회의 정책 네트워크 연구: 공동발의와 친분 네트워크 분석을 중심으로. **한국정당학회보**, 10(2): 157-187.
- Imai, Kosuke (2021). 계량 사회과학 입문: R을 활용한 데이터 분석. 윤원주(역). 에이콘출판: *Quantitative Social Science: An Introduction*. Princeton University Press. 2018.

〈외국 문헌〉

- Battaglini, Marco, Sciabolazza, Valerio L., & Patacchini Eleonora (2018). *Effectiveness of Connected Legislators*, Working Paper 24442, National Bureau of Economic Research.
- Fowler, James H. (2006a). Legislative cosponsorship networks in the US House and Senate, *Social Networks*, 28: 454-465.
- _____ (2006b). Connecting the Congress: A Study of Cosponsorship Networks, *Political Analysis*, 14: 456-487.
- Freeman, Linton C. (1977). A Set of measures of centrality based on betweenness, *Sociometry*, 40(1): 35-41.
- Kessler, Daniel & Krehbiel, Keith. (1996). Dynamics of cosponsorship, *The American Political Science Review*, 90(3): 555-566.

투 고 일: 2024년 5월 3일

심 사 일: 2024년 5월 31일

게재확정일: 2024년 6월 13일

(Abstract)

A Study on the Legislative Network for the Establishment Law of Public Institutions

Joochul Yoon, Heontae Shin

Public institutions, which significantly impact the national economy and public services, are established based on legal foundations that define their purpose, functions, and operations. This study examines legislative amendments related to the establishment of public institutions by National Assembly members (legislators) and analyzes the characteristics of the resulting legislative network. The network consists of nodes representing legislators and links representing connections between them. Notably, the legislative network exhibits segmentation due to policy differences among political parties. Additionally, network indicators such as degree centrality, betweenness centrality, and closeness centrality shed light on the central roles played by specific nodes within the legislative network.

Keywords: Basis for Establishing Public Institutions, Legislative Network, Network Analysis

항공산업 경쟁력 강화를 위한 공항 공기기업의 디지털 전환 정책 방향*

이수형**

요약

본 논문에서는 디지털 전환을 맞이하여 빠르게 변화하고 있는 항공산업의 현황을 살펴보고, 항공산업의 디지털 전환 플랫폼으로서의 역할을 하고 있는 국내 두 공항사업자인 한국공항공사와 인천공항공사의 역할에 대하여 분석하였다. 항공산업의 디지털 전환을 위한 데이터 플랫폼 구축에서의 한계점을 진단하였고, 이를 개선하기 위한 선도 산업의 사례를 분석하였다. 항공산업에 비하여 디지털 전환이 성숙단계에 있는 산업은 금융산업군으로 조사되었으며, 해당 산업군에서 가장 오랜 기간 데이터 플랫폼을 구축한 바 있는 블룸버그 터미널과 팔란티어의 사례를 통하여 항공산업의 데이터 플랫폼의 청사진을 구상해 보았다. 마지막으로 항공산업에서 데이터 관련 인재 풀의 부족을 지적하였으며, 이를 개선하기 위하여 다양한 산학 연계 프로젝트의 필요성과 인재풀의 확장 필요성을 강조하였다.

주제어: 디지털 대전환, 항공산업, 공항, 경쟁력 강화

I. 서론

1. 국내 공항 현황

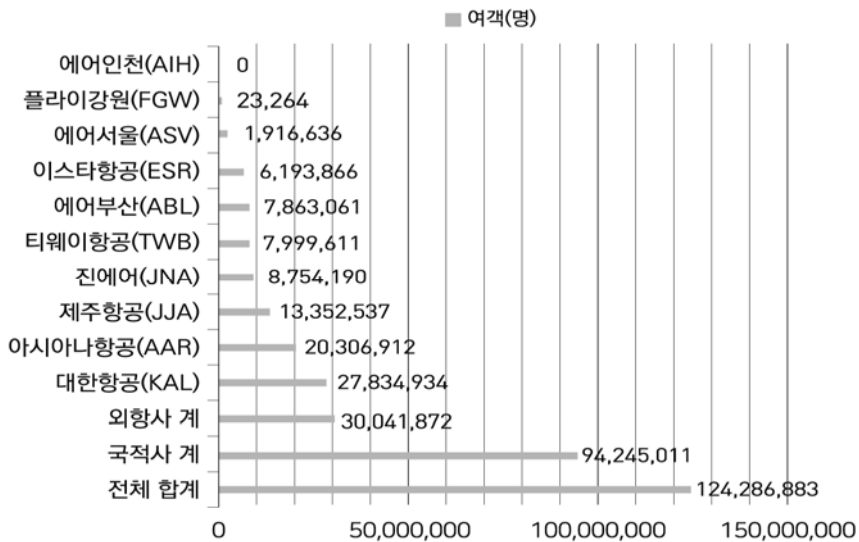
항공 운송 업계에서 공항과 항공사는 주요 동력원으로 여겨진다(윤문길·조동호, 2020). 한국 내에는 총 15개 공항이 있으며, 이 중 8개가 국제공항으로 인천, 김포, 제주, 김해,

* 이 연구는 2022년도 한국개발연구원(KDI)의 연구비 지원을 받아 수행한 연구를 수정하여 작성한 것임을 밝힙니다.

** 인하대학교 물류학 박사학위를 취득하고, 현재 한국공항공사 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 운영 관리, 교통 경제, 물류이다. (suhjunglee17@gmail.com)

양양, 무안, 대구, 청주에 위치해 있고, 나머지 7개는 국내선으로 운영된다. 2019년에는 약 1억 2,400만명의 승객이 이러한 공항들을 이용했으며, 이 중 57.5%가 인천공항을 통해 이동했다. 김포공항은 13.7%, 제주공항은 11.9%, 김해공항은 10.7%의 승객을 담당했다. 인천 국제공항공사와 한국공항공사는 각각 57.5%와 42.5%의 여객 처리 비율을 가지고 있지만, 인천을 제외한 한국공항공사가 관리하는 14개 공항 중 10개는 2017년부터 2022년까지 5년간 지속적으로 순손실을 기록했다(곽미소, “지방공항 14곳 중 10곳 5년간 적자 기록”, 『울산제일일보』, 2022. 10. 16.). 이는 인천국제공항이 동북아시아의 중심 공항 및 국내의 주요 관문 역할을 하도록 장기적인 정책 지원을 받아온 결과이다.

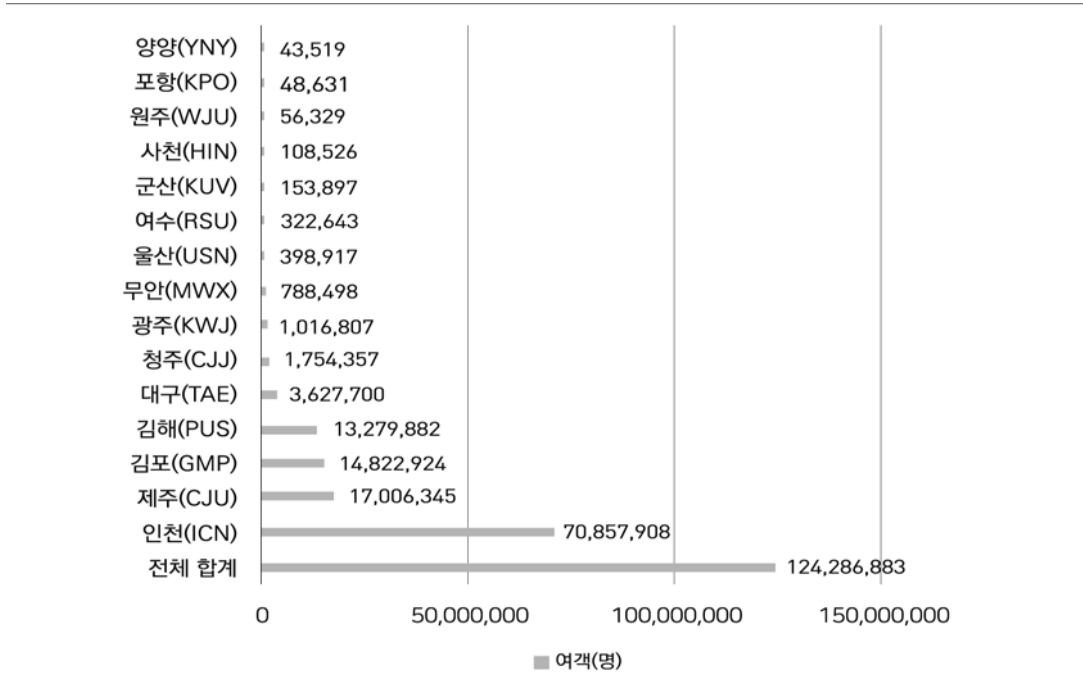
[그림 1] 2019년 항공사별 여객 수송 통계



자료: 한국항공협회 에어포털

국내를 기반으로 하는 항공사는 대한항공과 아시아나항공과 같은 FSC(Full Service Carrier)와 제주항공, 진에어, 티웨이, 에어부산, 이스타, 에어서울 등과 같은 다양한 저비용 항공사들로 구성되어 있다. 이 항공사들은 국적사와 외국적 항공사로 나뉘며, 승객의 약 75.8%를 국적사가 운송하고 있다. 이 중 대한항공은 29.5%, 아시아나항공은 21.5%의 승객 수송 비율을 차지하며, 두 항공사가 전체의 약 51%를 담당한다. 저비용 항공사들은 승객 수송의 나머지 절반인 49%를 담당하고 있다.

[그림 2] 2019년 국내 공항별 여객 수송 통계



자료: 한국항공협회 에어포털

II. 이론적 배경

1. 디지털 전환과 공항산업

Verhoef et al.(2021)에 따르면, 디지털 전환은 세 단계로 구분된다. 즉, 전산화 (digitization), 디지털화(digitalization), 그리고 디지털 전환(digital transformation)이 그것이다. 대부분의 연구들은 이전에 시도되어 온 전산화와 디지털화가 디지털 전환의 선행 과정이라고 보고 있다(정미애 외, 2021). 전산화는 주로 데이터 변환에 초점을 맞추며, 디지털화는 기존의 비즈니스 운영과 프로세스를 자동화하는 데 중점을 둔다. 반면, 디지털 전환은 조직의 문화, 일하는 방식 및 사고방식을 변화시키는 것을 목표로 한다(정소운 외, 2020).

디지털 대전환의 필수요건에 대한 연구 중 Gopal et al.(2019)에서는 디지털 대전환의 핵심 과제 중 하나로 데이터의 교환 기능과 분석 기능을 갖춘 빅데이터 플랫폼의 중요성에

대하여 논하였다. Noh and Lee(2015)에서는 각 기업의 단위에서 실시간 데이터 분석의 개념이 필요한 곳이라면 플랫폼 형태의 자료구축이 그 해답이 될 것으로 보았다. Cheng et al.(2015) 에서도 사물인터넷과 센서 기술의 발전과 이를 통해 생성되는 데이터를 저장하고 그 활용성을 높이기 위해서는 빅데이터 플랫폼이 반드시 필요함을 역설하였다.

Verhoef et al.(2021)에 따르면, 디지털화는 기존 비즈니스 프로세스를 개선하기 위해 디지털 기술을 적용하는 것을 의미하며, 디지털 전환은 새로운 가치 제안과 비즈니스 모델을 창출하는 방법으로 디지털 기술을 활용하는 보다 근본적인 사고방식의 전환을 요구한다. 디지털 전환은 기업의 구조, 문화, 역량을 변화시키며 새로운 비즈니스 모델을 추구하고 고객에게 새로운 가치를 제공하는 전체적인 과정이다.

디지털 대전환이라는 전 산업적 요구에 따라 공항들은 아날로그 정보를 디지털 형식으로 인코딩하거나 기술을 활용하여 기존 프로세스와 기능을 변경하고 가치를 더하는 디지털 변화를 받아들였다. 일부 공항들은 증강 현실(Eschen, 2018), 빅데이터 분석(Mullan, 2019), 블록체인(Di Vaio and Varriale, 2020), 인지 컴퓨팅(Herrema et al., 2019; Sadjadi and Jarrah, 2011), 사이버 보안(ACI, 2020), 시스템 통합(Stocking et al., 2009), 사물인터넷(Mariani et al., 2019)과 같은 신기술에 의해 변화가 이루어지고 있다.

이러한 기술들은 공항이 디지털 프로세스와 기능을 실시간으로 모니터링, 시각화하고 대상자 전체 생태계를 연결하는 데 도움을 주며, 디지털 전환을 위해 필요한 생태계 수준의 변화를 구현할 수 있게 한다. 또한 기술의 발전은 공항이 기술 이용과 채택 방식에서 기술적 진보를 넘어서 조직 수준에서의 패러다임 전환을 가능하게 하고 있다. 그러나 디지털 전환은 우연히 일어나는 것이 아니라 전체 조직에 걸쳐 강력한 투자가 필요한 일이며, 특히 디지털 전환의 성숙 단계에서는 인적 요소를 강력히 포함하는 조직적 도전 과제를 요구한다. 공항이 비즈니스를 변형하는 데 있어 인적, 조직적 요소를 얼마나 잘 해결하느냐가 디지털 전환의 정도에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다(Halpern et al., 2021).

본 논문에서는 기존 문헌에서 지적한 바와 같이, 항공산업과 공항 공기업이 직면한 변화의 흐름을 디지털 대전환의 관점에서 분석한다. 그리고 신기술의 적용 방향성과 디지털 대전환에서의 핵심 과제인 데이터 플랫폼의 미래상을 제시하고, 디지털 대전환의 모든 과정과 결과에서의 도전 과제로 지적된 인적 요소, 즉 인재의 유입 및 양성 방안에 대하여 논하고자 한다.

2. 공항 디지털화 현황

공공기관은 공공성과 수익성을 모두 추구하도록 하는 혁신 요구에 직면해 있다(김현정, 2023). 따라서 이러한 혁신에 있어서 그 효과적인 수단으로 디지털 전환을 선택하고 있는데, 국내 두 공항공사 역시 같은 맥락에서 디지털 전환을 통한 혁신을 꾀하고 있다. 공항 부문에서의 디지털 대전환은 스마트 공항 개념을 통해 이루어지고 있다. Cisco Internet Business Solutions Group의 2009년 자료에 따르면, 공항 발전은 세 단계로 구분할 수 있다. ‘공항 1.0’은 안전하고 효율적인 운영을 목적으로 하는 기초적인 공항 운영 단계이다. ‘공항 2.0’은 공항과 주변 기업, 산업 생태계 간의 신속한 정보 교환을 통해 민첩하게 대응하는 단계이며, ‘공항 3.0’은 인공지능과 최신 기술의 적극적 활용으로 모든 산업 생태계 주체가 연결되고, 실시간 정보 공유와 분야별 협력이 강화된 스마트 공항 단계이다. 스마트 공항에서는 실시간 정보 공유와 각 분야별 협력의 정도가 고도화되어 공항 운영의 효율성이 극대화되고, 진보된 고객 경험을 제공한다. 예를 들어 탑승수속 시 여객이 스스로 모바일 기기나 키오스크 등을 통해 체크인과 발권을 한 후 출국심사에서 홍채와 안면인식 등의 기술을 통해 신원조회를 하여 정확하고 효율적인 수속을 가능하게 하는 것 등이 대표적이다(홍진우 외, 2019).

〈표 1〉 공항의 발전 단계

공항 1.0	공항 2.0	공항 3.0
기초 공항 운영	민첩한 공항	스마트 공항
안전과 효율성에 집중하여 항공기 수용력에 집중	외부 환경 변화와 공항 운영 속도 변화에 민첩하게 대응	최신 기술을 적극적으로 이용하여 감지, 분석, 반응을 수행하는 단계

자료: 한국교통연구원(2017)에서 재인용 후 편집

2017년 국토부에서 발표한 「스마트공항 전략 및 추진 과제」에는 미래 공항의 청사진이 6대 추진전략과 세부 과제로 수록되어 있다. 스마트 공항 전략의 핵심은 집에서 공항, 출국 수속, 이륙, 목적지로 이어지는 전 여행경로를 책임지는 ICT 기반 공항의 구현이다. ICT를 통해 출국 소요 시간을 단축하고, 공항의 운영비용을 절감하는 것 또한 중요한 목표로 제시되었다.

2022년 현재 2017년 국토부에서 발표한 「스마트공항 전략 및 추진 과제」에서 계획했던 내용들 중 스마트 접근교통, 스마트 프로세스, 스마트 정보서비스, 스마트 운영 등에 해당하는 세부과제들이 시행 중에 있다. 대표적으로 인천공항에서는 2019년 인공지능을 기반으로 하는 음성인식 키오스크인 스마트 사이니지의 시범사업에 돌입하였다. 그 이듬해인 2020년에는 챗봇 서비스인 AirBot을 도입하여 비대면 안내 서비스를 강화하였고, 2021년 가상현실 체험관을 개장하였다.

디지털 전환을 맞이하여 항공운송 산업에서는 다양한 기술이 적용되고 있다. 이는 항공사와 공항의 개별 프로세스를 개선하고, 고객의 편의와 운영 효율성을 증진하는 목적으로 이루어졌다. 그러나 개별 기술을 활용하여 공항이나 항공사의 업무 프로세스를 개선한 사례는 존재하고 있으나, 데이터 플랫폼의 진정한 구축과 플랫폼상의 데이터 분석에 기반한 새로운 비즈니스 가치 창출 관점에서의 성과는 현재까지 사례를 찾기 어렵다.

3. 공항 디지털 전환으로의 한계점

앞서 언급한 공항에서의 여객 흐름 개선을 위한 홍채인식 도입 등은 효율적이고 효과적인 기술의 적용으로 공항 운영 프로세스의 개선을 이루어낸 의미 있는 사례이다. 그러나 현재까지의 노력은 기술을 통한 데이터의 수집과 이에 기반한 개별 프로세스의 개선에 그쳐 있어, 진정한 의미의 디지털 대전환에는 아직 도달하지 못한 것으로 보인다. 디지털 대전환은 단순히 데이터의 기술적인 도입을 넘어, 데이터 플랫폼의 구축과 데이터 분석을 통해 새로운 비즈니스 가치를 창출하는 과정을 포괄해야 한다.

[그림 3] 국토부 스마트공항 전략 및 추진 과제

page6 6대 추진전략 및 세부과제		
스마트 접근교통	◦ 자택 발권 및 백 태깅	◦ 항공-철도 연계 서비스
	◦ 주차장·리무진 편의증대	◦ 수하물 배송서비스
스마트 프로세스	◦ 생체인식기반 프로세스	◦ 공용여객처리 시스템
	◦ 보안검색 개선	◦ 항공물류시스템 고도화
스마트 정보서비스	◦ 챗봇 맞춤형 정보제공	◦ 스마트 사이니지
	◦ VR 체험관	◦ 스마트 면세점
스마트 운영	◦ 빅데이터 여객흐름관리	◦ IoT 기반 공항시설관리
	◦ 청사 내 보안강화	◦ 관계시스템 고도화
스마트 테스트베드	◦ 로봇 도입 확대	◦ 드론활용 시설관리
	◦ 무인 자율주행차 셔틀	◦ 수소차 도입
스마트공항 해외진출	◦ 한국형 스마트공항 모델	◦ 스마트공항 인증제
	◦ 다양한 분야의 해외진출	◦ 관계기관 협의체 운영

자료: 국토부(2017)

1) 빅데이터 플랫폼 구축에서의 한계

데이터 분석을 수행하기 위해서는 데이터를 수집하고 표준화하여 통합 관리하는 플랫폼의 구축이 관건이다. 현재 공항 데이터 플랫폼의 구축은 다른 산업에서와 마찬가지로 몇 가지 난관에 봉착해 있다. 데이터 플랫폼의 개념이 소개되어 데이터의 통합 관리 중요성이 강조되기 이전까지는 데이터가 조직 내부에 존재하는 개별 부서에서 따로 관리되었다. 이로 인하여 한 조직 내에서도 수많은 데이터 플랫폼이 존재하고 있으며, 상호 연동이 어려운 기술적 표준과 서로 다른 데이터 형태로서 오랜 기간 축적되어 왔다. 따라서 데이터 플랫폼을 구축하기 위해 조직 내부의 데이터를 일원화 및 표준화하기 위해 많은 비용과 시간이 필요한 상황이다.

또 한 가지 한계점은 플랫폼의 활용에 대한 장기적인 청사진이 부족하다는 점이다. 데이터를 수집하고 저장하여 쉽게 접근하고 한눈에 볼 수 있도록 해야 한다는 데에는 업계 차원에서의 공감대가 형성되어 있으나, 이를 어떻게 분석하고 업무에 활용할 수 있는지에 대해서는 명확한 방향을 제시하지 못하고 있다. 때문에 업계에서는 많은 비용이 소요되는 데이터

플랫폼의 가치와 효용에 대해 의문을 제기하기도 한다. 명확한 방향성이 부재한 상황 속에서 데이터의 수집과 저장 작업을 수행하는 일선 담당자들은 자신들 업무가 올바른 방향으로 수행되고 있는지 알고자 하지만 청사진이 없는 상황에서 개별 데이터 수집이 바람직한 방향으로 수행되고 있는가를 평가하기는 어려운 일이다.

2) 관련 전문가 부족

데이터 분석을 통한 가치 창출과 데이터 플랫폼의 미래에 대한 청사진을 제시하는 것은 모두 해당 분야의 지식을 갖춘 데이터 분석 전문가가 필요한 일이다. 데이터 분석 전문가는 플랫폼 구축에 초기부터 참여하고, 플랫폼을 유지 관리하거나 플랫폼에 저장된 데이터를 분석하는 일련의 과정에 필수적이다. 항공산업 내에 종사하는 일선의 담당자는 어디에 어떤 데이터가 어떠한 형식으로 존재하고 있는지를 알고 있지만, 이를 활용하여 어떤 분석에 활용할 수 있는지에 대해 알지 못한다. 반면 항공산업 외부에 존재하는 데이터 분석 전문가들은 분석 능력을 갖추고 있으나 항공산업이 어떤 분야이며 공항과 공항 내부에 구축된 데이터 플랫폼에는 어떤 데이터가 존재하는지 알지 못한다. 분석의 재료가 되는 데이터와 이를 분석하는 전문인력 간의 ‘미스매치’가 발생하고 있다.

개별 프로세스의 개선에서 한 걸음 더 나아가 진정한 디지털 대전환을 공항에서 이루어 내기 위해서는 다양한 기술을 활용하여 데이터를 생성하고 이를 플랫폼에 저장한 뒤, 데이터 분석을 통한 새로운 비즈니스 가치 창출에까지 도달할 수 있어야 한다. 그러나 본질적으로 데이터를 분석하는 일은 난이도가 높은 작업으로 전문가의 영역에 해당하며, 데이터를 수집 저장하는 담당 부서에서는 이를 수행할 인력이 부족한 상황이다.

Ⅲ. 디지털화 전략 방향 제언

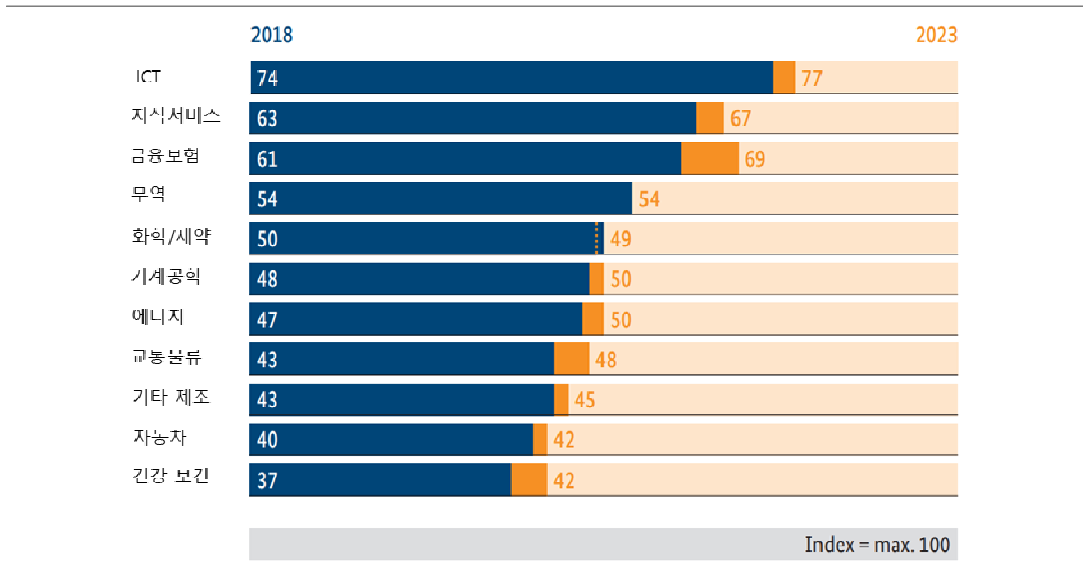
1. 데이터 플랫폼

1) 블룸버그 터미널 사례로 살펴보는 데이터 플랫폼의 미래상

빅데이터 플랫폼은 항공산업만의 문제가 아닌 전 산업에 걸쳐 나타나는 4차 산업혁명의 주요 트렌드다. 금융 분야는 오랜 기간 정형화된 데이터를 다루어 왔으며, 추가 분석 등의

영역에서는 이미 빅데이터와 인공지능을 도입하여 플랫폼의 미래상을 제시하는 수준의 독보적인 영역을 구축하고 있다. 따라서 금융산업에서의 플랫폼을 살펴보는 것은 항공산업에서 벤치마킹하여 양 공항공사 내부에 구축 중인 데이터 플랫폼의 청사진을 구축하는 데에 도움이 될 수 있다.

[그림 4] 독일의 산업별 디지털화 지수



자료: Tobias Weber & Irene Bertschek(2018)

금융 데이터 플랫폼에서 가장 중요한 플랫폼은 ‘블룸버그 터미널’이라는 데이터 플랫폼이다. ‘블룸버그 터미널’은 1981년 설립되어 미국의 증권시장 정보를 실시간으로 확인할 수 있는 단말기를 자체 개발하여 증권사에 납품하는 것으로 성장하였다. 이 시기부터 블룸버그 터미널은 미국 주식 시장의 정보를 수집하기 시작했고, 오늘날에는 전 세계 129개국에 걸친 방대한 주식, 기업 재무 데이터를 수집 및 저장하고 관련한 방대한 양의 데이터를 처리 분석하는 세계 1위의 데이터 플랫폼이다(George Nott, 2017).

[그림 5] 블룸버그 터미널 단말기

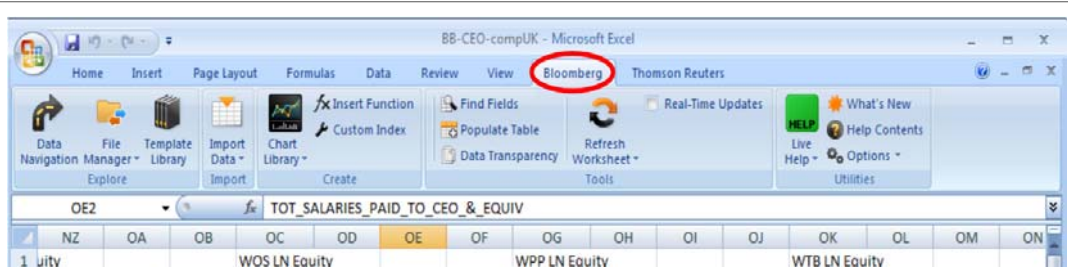


자료: 이석원(2015. 10. 22.)

블룸버그 터미널의 최대 강점은 전문가로 구성된 인적 자원과 강력한 컴퓨팅 능력을 통해 하루 600억개 이상의 데이터를 수집하여 전 세계에 서비스하는 것에 기반한다. 실제로 블룸버그에서는 데이터의 수집과 컴퓨팅을 위하여 약 5,000명의 엔지니어를 고용하고 있으며 그중 약 100~200명의 데이터 사이언티스트가 존재한다고 밝혔다. 강력한 인적 자원과 컴퓨팅 능력을 바탕으로 블룸버그 터미널의 역량은 데이터의 수집과 저장의 영역에서 한 걸음 더 나아간다.

블룸버그 터미널에서는 다양한 경로로 수집된 특수한 형태의 데이터가 블룸버그 터미널 내에서 처리 가능하게 만든다. 처리 가능하다는 것은 각각의 데이터에 대한 전처리와 함께 서로 다른 데이터를 이합집산하여 하나의 시트에 모아주거나, 취합된 데이터를 시각화하는 기능이 플랫폼의 내부에 이미 탑재되어 있다는 것을 의미한다. 블룸버그에서는 이를 BQL(Bloomberg Query Language)이라고 일컫는다. 흔히 관계형 데이터 시스템에서 데이터를 관리하기 위해 사용하는 데이터 처리 언어인 SQL(Structured Query Language)을 블룸버그 터미널에서 보다 효과적으로 동작하도록 조정을 거쳐 만든 것이 BQL이다. 블룸버그 터미널은 BQL을 엑셀에서 활용할 수 있도록 하여 이용의 편의성을 높였다.

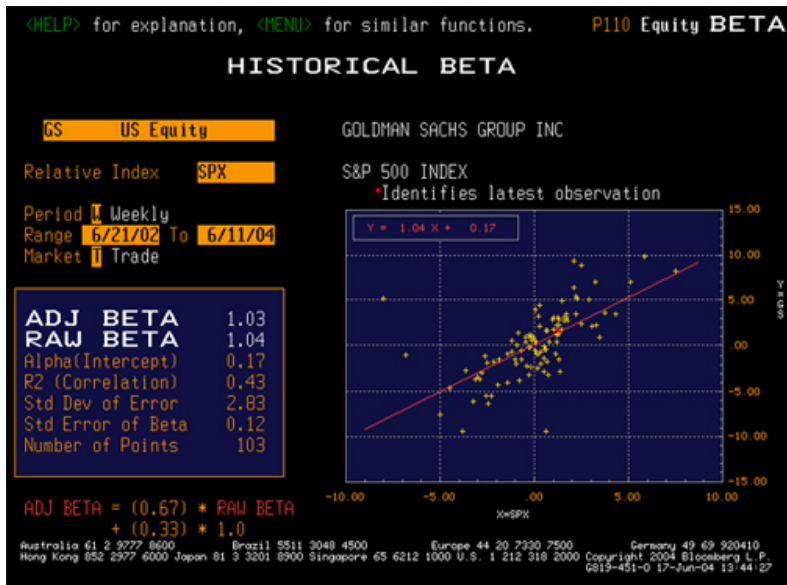
[그림 6] BQL 엑셀 Add-in 기능



자료: University of London, Intalling the Bloomberg Excel add-on Guide, <https://www.bbk.ac.uk/library/downloads/guide-to-installing-bloomberg-excel-add-on.pdf>(검색일: 2023. 11. 8.)

블룸버그 터미널은 BQL을 통한 데이터의 처리와 관리뿐 아니라 분석 기능도 갖추고 있다. 리스크 분석, 회귀분석, 시계열 분석 등의 기능들이 그것이다. 서로 다른 데이터를 분석 가능한 하나의 시트에 정렬하고, 데이터 간 관계분석을 가능하게 하는 것. 그것이 블룸버그 터미널이 제공하는 데이터 플랫폼 기능이다.

[그림 7] 블룸버그 터미널 회귀분석 기능



자료: bloomberg terminal guide(2023), <https://guides.lib.byu.edu/c.php?g=216390&p=1428678>(검색일: 2023. 11. 8.)

2) 팔란티어(Palantir) 사례와 데이터 플랫폼

전쟁과 국가 안보는 정보 시스템의 중요성이 가장 강조되는 또 다른 분야이다. 국가 안보, 전쟁, 첩보 등의 기밀 정보에서부터 공장의 생산 정보와 같은 산업 측면의 정보까지 포괄적인 정보를 다루는 데이터 기반 플랫폼 기업이 있다. 팔란티어(Palantir)가 바로 그런 기업이다.

팔란티어의 핵심 역량은 다양한 데이터 생성원으로부터 수집된 정형·비정형의 데이터를 통합 플랫폼 안에서 모두 분석 가능하도록 만든 데에 있다. 팔란티어의 데이터는 금융기관의 거래 데이터, 정부 기관의 범죄, 인구 통계, 위성 이미지 등을 수집하고, 과거 금융 거래 플랫폼에 적용된 사기 방지 프로그램을 응용한 분석 방법론을 통하여 전 세계에 존재하는 위험을 사전에 인지하도록 한다. 이러한 기술을 기반으로 팔란티어는 미국 정부의 대테러 작전을 돕는 소프트웨어를 제공하고 있으며 CIA, FBI, 국방부 등 미국 정부의 정보기관을 주요 고객으로 두고 있다.

블룸버그 터미널과 같이 팔란티어가 개발한 데이터 플랫폼은 고담(Gotham), 파운드리(Foundry), 아폴로(Apollo) 등이다. 각 소프트웨어들이 지향하는 점은 중앙화된 데이터 운영체제의 구축에 있다. 크게는 전 세계, 작게는 조직 내부에 분산되어 있는 빅데이터를 통합된 데이터 자산으로 전환하는 것이 팔란티어가 제공하는 주요 서비스이며, 동시에 비규격화되어 있는 데이터까지도 의사결정을 위한 지식으로 탈바꿈시키는 작업을 수행한다.

팔란티어는 앞서 블룸버그 터미널에서 언급한 ‘서로 다른 데이터를 분석 가능한 하나의 시트에 정렬하고, 데이터 간 관계분석을 가능하게 하는’ 기능에서 한 걸음 더 나아간다. 블룸버그 터미널의 데이터는 대부분 서로 다른 ‘정형화’된 데이터를 의미한다. 그러나 팔란티어는 여기에 더하여 ‘비정형 데이터의 정형화’ 작업이 추가된다. 팔란티어는 기존에는 분석의 대상이 아니었던 영상 데이터, 음성, 자연어 등의 데이터까지도 규격화와 정형화를 거쳐 데이터 간 관계분석이 가능하도록 하는 영역에 도달해 있다.

팔란티어의 플랫폼인 고담(Gotham)은 정부기관을 주요 고객으로 하는 보안 전문 플랫폼이다. 이 플랫폼은 과거 ‘페이팔’이라는 결제 플랫폼 내부에 있던 금융 사기 탐지 프로그램의 아이디어에서 착안하여 개발되었으며, 현재는 정부기관이 보유한 정형과 비정형 데이터를 통합하고 연결한 다음 그 내부에 숨겨진 의미를 찾는 기능을 제공하고 있다. 인공위성, 음성정보 등을 실시간으로 탐지하며 이 정보들 중 범죄 의심이 가는 데이터가 포착되면 CIA, FBI 등에 전송하여 테러조직 검거, 밀수 추적, 자금세탁 방지, 식품 관련 질병 추적 등을 제공한다.

[그림 8] 팔란티어 플랫폼 ‘고담(Gotham)’



자료: 삼성증권(2021)

3) 블룸버그 터미널과 팔란티어 플랫폼의 공항 적용 가능성

공항 산업 분야에서 빅데이터 플랫폼을 구축하려는 시도는 양 공항공사를 중심으로 이루어지고 있다. 한국공항공사에는 글로벌 항공정보종합관리망이라고 명명된 SWIM(System Wide Informaion Management)과 iFIS(통합운항정보시스템), 빅데이터 포털 등이 있다. 그러나 현재는 각각의 데이터 베이스가 운항정보, 항공정보, 공항 시설 이용 정보 제공 등의 목적을 가지고 따로 구축되어 사용되고 있다. 만일 현재의 데이터베이스를 블룸버그 터미널이나 팔란티어사에서와 같은 데이터 플랫폼으로 구현할 수 있다면, 데이터의 처리와 분석 능력에도 상당 부분 개선을 유도할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

블룸버그 터미널 혹은 팔란티어에서와 같은 데이터 플랫폼이란 앞서 설명한 블룸버그 터미널의 주요 기능의 전부 또는 일부가 구현된 것을 말한다. 데이터의 생성과 수집 과정에서의 표준화와 쿼리 시스템을 통한 데이터 간 이합집산의 원활화가 그것이다. 여기서 중요한 점은 서로 관련이 없어 보이는 데이터라고 할지라도 데이터 간 분석이 가능하도록 플랫폼 시스템이 기능해야 한다는 점이다.

공항은 항공사, 조업사, 고객 등 항공운송 산업의 생태계를 구성하는 주체들이 모이는 접점인 동시에 다양한 데이터가 생성되고 교환되는 장소이다. 때문에 공항 내에서의 데이터

뿐만 아니라 항공운송 산업 전반에 걸친 데이터를 양 공항공사가 중심이 되어 구축하게 될 가능성이 높다. 공항에서 개발하게 될 빅데이터 플랫폼이 만일 블룸버그 터미널의 자료 형태와 서비스 형식을 적극적으로 참조할 수 있다면, 그리고 팔란티어의 비정형 데이터 처리와 비정상성 탐지 알고리즘을 도입할 수 있다면, 항공산업이 갖추어야 할 데이터 플랫폼의 미래상과 목적지에 대한 청사진이 보다 명확해질 수 있다.

2. 데이터 분석 전문가 선발

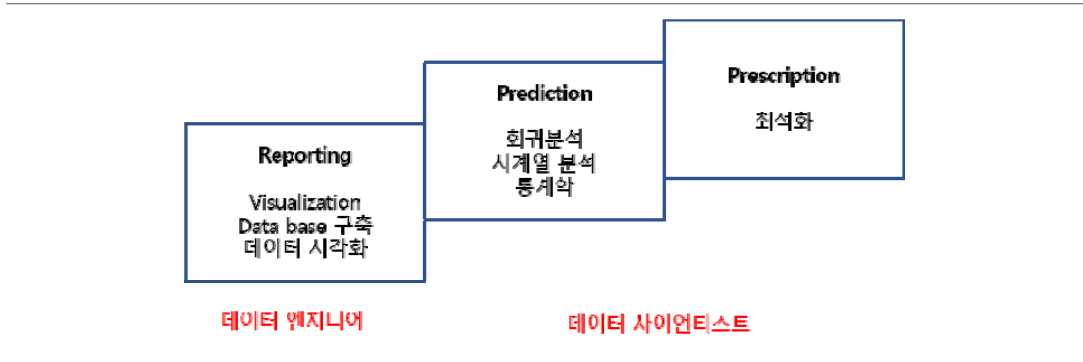
데이터 플랫폼의 구축과 플랫폼의 활용에서 가장 필요한 것은 항공산업에서 생성되는 데이터를 저장, 처리, 분석할 수 있는 전문가의 양성이다. 플랫폼 구축에는 다양한 종류의 데이터 전문가가 필요하며, 구축 이후 플랫폼을 활용하는 데에도 관련 전문가가 필요하다.

1) 데이터 전문가의 종류와 공급 부족의 문제

데이터 전문가에도 종류가 있다. 따라서 각 전문가 군에 알맞은 육성 정책이 필요하다. 데이터 분석 업무는 크게 세 단계로 나뉜다(Sharda et al., 2014). 데이터 베이스를 구축하고 이를 요약하거나 시각화하는 데이터 리포팅 단계가 그 첫 번째이고, 시계열 분석과 회귀분석 등 통계 기반 예측을 수행하는 단계가 두 번째이며, 앞선 첫 번째와 두 번째 단계에서 알게 된 지식을 이용하여 최적화된 의사결정을 지원하는 것이 데이터 분석의 세 번째 단계라고 할 수 있다.

데이터 직업군을 구분해 보면 데이터 사이언티스트, 데이터 엔지니어, 데이터 리서처로 구분할 수 있다. 데이터 엔지니어는 데이터 분석의 첫 단계인 데이터베이스의 구축과 데이터의 요약에 맡게 된다. 통계적 지식보다는 컴퓨터 공학이나 데이터 구조 등을 처리하는 능력이 요구되는 직군이다. 데이터 사이언티스트는 본격적인 분석 단계인 최적화와 예측을 도맡아 조직에 실질적인 의사결정 지원 역할을 맡는다. 이외에도 데이터 리서처는 주로 학계에서 이론이나 분석 모형에 대한 방법론을 개발하는 전문가를 일컫는다. 데이터 리서처와 데이터 사이언티스트가 데이터에 대한 이해, 인공지능 모형과 최적화에 대한 지식을 갖추고 이를 컴퓨터 코드로 구현하여 분석 결과를 만들어낼 수 있을 만큼의 수준이 되려면 박사학위를 마쳤거나 이에 준하는 교육 또는 경력이 필요하다(조성준, 2019).

[그림 9] 데이터 분석의 3단계와 필요한 전문가군



자료: Sharda et al.(2014)

데이터 분석에 대한 지식 이외에도 공항의 디지털 전환을 이끌어 나가기 위해서는 항공 산업 전반에 대한 도메인 지식이 필수적이다. 그러나 현재 박사학위를 취득한 후 데이터 영역에서 전문적인 업무를 수행할 수 있는 전문가들의 대부분은 항공산업 분야의 도메인 지식을 새로 익히고 항공산업에서 일하기를 선호하기보다는 네이버나 카카오와 같은 ICT 산업군이나 삼성전자와 같은 제조업, 또는 금융업종에서 일하기를 선호한다. 수가 절대적으로 부족한 데이터 사이언티스트들이 ICT 또는 금융산업군에 우선 공급되고, 이들을 항공산업에까지 유입되게 하려면 오랜 시간이 필요할 것으로 판단된다.

한국데이터산업진흥원에서 조사한 「2021년 데이터 산업 현황조사」 결과보고서에서는 데이터 직무에 필요한 주요 인력을 세분화하여 조사하였다. 보고서에 의하면 2026년까지 데이터 산업에서 필요한 인력은 총 16,984명으로 나타났다. 이 중 개발자의 수요가 47.3%로 가장 높았고, 그다음으로 데이터 엔지니어(12.50%), 데이터 분석가(10.30%), 데이터 사이언티스트(10.20%)가 뒤를 이었다. 그러나 데이터 산업에서 데이터 직무의 부족률을 기준으로 한 통계 조사에서는 데이터 사이언티스트의 직무 부족률이 36.5%로 가장 높게 조사되었다. 정보기술산업을 오랜 기간 육성해 온 한국에는 컴퓨터 공학을 능숙하게 활용하는 데이터 엔지니어의 수요와 공급은 비교적 안정적인 상황인 반면 데이터 사이언티스트의 공급은 수요에 비해 매우 부족한 상황이라는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 향후 데이터산업의 데이터직무 필요 인력

구분	필요 인력(명)	비율(%)
데이터 아키텍트	8,035	47.30
데이터 엔지니어	2,131	12.50
데이터 분석가	1,744	10.30
데이터 사이언티스트	1,738	10.20
데이터 컨설턴트	1,062	6.30
데이터 기획자	1,004	5.90
데이터베이스 관리자	825	4.90
데이터 개발자	446	2.60

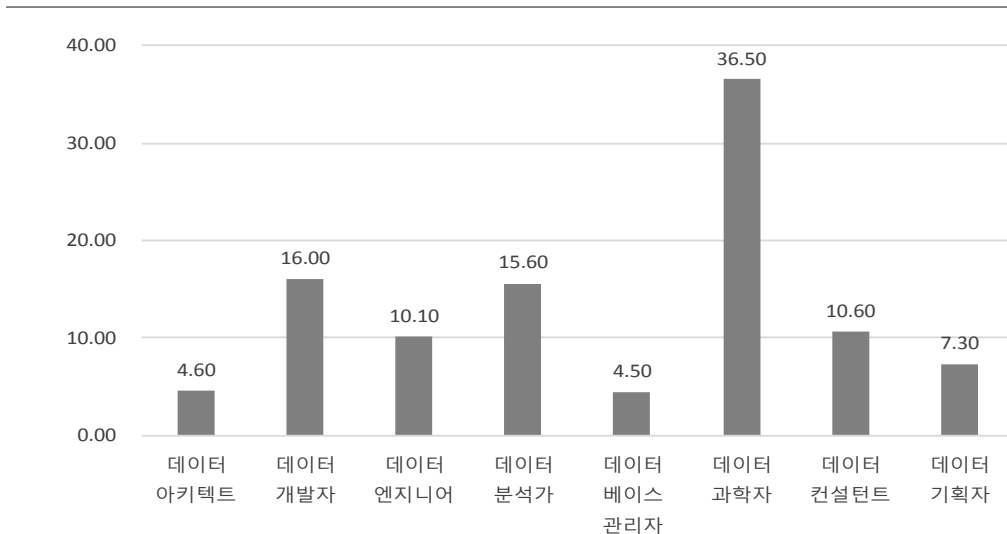
자료: 한국데이터산업진흥원(2022)

2) 데이터 사이언티스트의 육성과 항공산업으로의 유입 방안

공항의 디지털 대전환에서도 핵심이 될 인력은 데이터 사이언티스트일 가능성이 높다. 따라서 데이터 사이언티스트가 항공산업 전반에 안정적으로 유입되도록 하기 위해서는 다양한 노력이 필요하다.

[그림 10] 향후 5년 내 데이터 산업의 데이터직무 인력 부족률

(단위: %)



자료: 한국데이터산업진흥원(2022)

첫째로, 양 공항공사와 국토부, 항공사 등 기업과 유관기관이 교육기관과 협력하여 다양한 연구프로젝트를 기획할 수 있어야 한다. 데이터 전문가를 육성하는 것은 교육만으로는 불충분하다. 특히 데이터 사이언티스트가 항공산업으로 유입되게 하려면 그들이 성장하는 과정에서 항공운송산업이라는 특정 도메인과 친숙해지도록 유도해야 한다. 항공 분야의 빅데이터를 최대한 공공에 개방하여 연구 또는 서비스 개발에 활용될 수 있도록 한다면, 미래의 데이터 사이언티스트가 성장할 수 있고, 졸업 후 항공산업으로 유입될 가능성도 높일 수 있다.

둘째로 필요한 것은 인재풀을 확장하는 일이다. 가급적 다양한 분야의 데이터 사이언티스트들이 항공산업에 관심을 갖도록 노력하여야 한다. 항공 관련 분야 또는 컴퓨터 공학이나 통계학, 산업공학에서 인재를 영입하기에는 여전히 인재의 풀이 제한적일 수 있다. 그러나 인재의 풀을 더욱 확장하고 다양한 분야의 전문가를 항공 분야로 유입되도록 노력하면 항공 분야의 데이터 사이언티스트의 부족 문제는 현재보다 완화될 수 있다.

항공운송 분야의 인재풀을 확장하기 위해서는 데이터 사이언티스트를 채용하고자 하는 담당자들과 경영진의 데이터 사이언스에 대한 인식을 전환할 필요가 있다. 데이터 사이언스는 학계와 전 산업을 아우르는 일종의 방법론이다. 따라서 항공산업이나 데이터 관련 분야 이외에도 여러 분야에서 활발하게 사용되고 있고, 많은 데이터 전문가가 활동하고 있다. 일견 무관해 보일 수 있지만 대표적인 분야가 통계물리학이다. 통계물리학은 한정된 공간 안에 입자의 수가 무수히 많을 때, 각 입자의 움직임을 모형화하여 이해하는 체계적인 방법을 갖춘 학문이다. 이를 위해 극단적으로 많은 양의 데이터, 즉 빅데이터를 처리하는 방법론이 오랜 기간 연구되어 왔다. 특히 2000년대 초반 복잡계(Complex systems)에 대한 연구가 활발히 수행되어 왔는데, 복잡계를 연구하기 시작하면서 물리학자들이 괄목할 만한 성과를 거둔 분야가 빅데이터 분석에 오늘날 흔히 사용하는 ‘사회 연결망 분석’이다. 대규모 데이터를 분석하는 기법에 익숙한 물리학자들이 SNS(Social Network Service)를 통해 서로 연결된 개인 간의 인간관계망을 분석했고, 인터넷상에서 사회연결망의 구조적 특징을 정량적으로 파악하였다(YH Eom et al., 2008). 그리고 현재 이러한 사회 연결망 분석은, 무역, 항공 물류, 항공 교통망 등의 연구에 활발히 사용되고 있다(Wang et al., 2021).

통계물리학의 예시가 주는 메시지는 항공 분야에서도 빅데이터 분석과 가치 창출을 위하여 경영학, 항공, 산업공학, 경제학 등 항공산업과 밀접해 보이는 전공이 아니더라도 데이터 분석을 잘 해낼 수 있는 타 분야의 전문가들이 존재한다는 것을 인지할 수 있어야 한다

는 점이다. 통계물리학 이외에도 천문학적인 숫자를 다루는 천체물리학이나 영상정보를 활용해 분석을 수행해 내는 영상분석학 등의 인재들도 모두 항공 분야 디지털 전환의 잠재적인 인재풀로 확장될 수 있다.

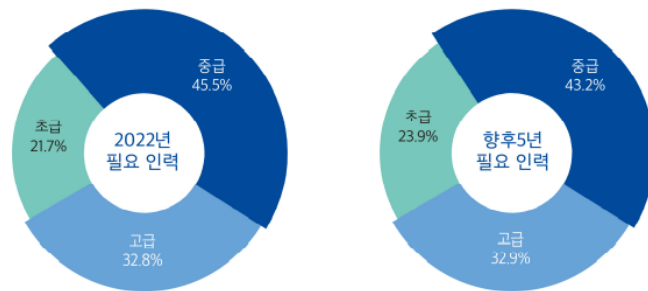
3) 시티즌 데이터 사이언티스트의 중요성과 육성 방안

데이터 전문가를 양성하는 것이 중대한 과제라는 사실은 이제 산업계에서 충분히 공감하는 부분이다. 그러나 데이터를 중간적인 수준에서 다루는 데이터 준전문가 또는 ‘시티즌 데이터 사이언티스트’ 또한 그 중요성이 날로 증대되고 있다.

시티즌 데이터 사이언티스트는 “현업 또는 의사결정자이면서 동시에 빅데이터에 대해 잘 이해하고 기본적인 분석은 스스로 할 수 있는 파워 유저들이다(조성준 외, 2021).” 직접 간단한 분석을 실행할 수 있으며, 난이도 높은 분석의 경우 전문가에게 정확한 의뢰를 할 수 있다. 자신이 할 수 있는 것과 전문가에게 맡겨야 하는 분석을 구분할 능력이 있는 것이다. 시티즌 데이터 사이언티스트는 데이터산업현황조사에서도 향후 5년간 높은 수준의 수요가 있는 것으로 나타났다(한국데이터산업진흥원, 2022).

공항에서 시티즌 데이터 사이언티스트의 역할이 중요한 이유는, 이들이 현장 업무와 데이터 분석을 이어주는 중요한 접점이기 때문이다. 시티즌 데이터 사이언티스트는 실제 업무 종사자로서 데이터 분석이 업무에서 중요한 역할을 하고 있거나, 데이터 분석을 통하면 맡은바 업무의 효율이 현저히 증대되는 분야에 종사한다. 공항의 경우 공역과 활주로 등에서 항공기 흐름을 관리하거나(Air Traffic Flow Management) 공항의 비행공 분야에서 상업시설 또는 주차장 등을 관리하는 직원들에게는 데이터 분석이 유용할 수 있다.

[그림 11] 향후 5년 내 데이터산업의 기술등급별 데이터직무 필요 인력 비중



자료: 한국데이터산업진흥원(2022)

소수이지만 높은 수준의 기술을 가진 데이터 사이언티스트가 통계 모형 또는 인공지능을 활용하여 예측 시스템을 공항에 구축하였을 때에, 이 모형을 데이터 플랫폼상에서 유지관리하고 새로 생성되는 데이터를 지속적으로 학습시켜서 인공지능의 정밀성을 유지하는 것이 시티즌 데이터 사이언티스트의 역할이다. 따라서 이들 또한 향후 항공산업의 디지털 전환에 핵심 인력으로 볼 수 있다.

시티즌 데이터 사이언티스트를 육성하기 위해서는 별도의 교육과정이나 대규모 투자보다는 직무교육과 함께하는 데이터 교육이 더 효과적일 수 있다. 자신의 직무에 관한 주제로 데이터 프로젝트를 데이터 사이언티스트 등과 수행하는 과정에서 전문가와 교류하며, 프로젝트를 마친 뒤 얻어낸 결과물을 유지관리하며 실무에 활용할 수 있도록 교육 받는다면, 시티즌 데이터 사이언티스트로서 부족하지 않다.

IV. 결론 및 시사점

디지털 전환은 정비, 고객센터, 항공운항 등 항공산업과 특히 공항 전반에 영향을 미치고 있으며, 인공지능과 센서 기술, 데이터 분석 기술 등이 기반이 되어 산업을 바꾸어 나가고 있다. 또한 공항의 디지털 전환이 단일 기술을 통한 개별 프로세스의 개선에서 데이터 플랫폼 구축과 고도화된 분석을 통한 새로운 비즈니스 가치 창출로 나아가는 과정에 있다.

국내 항공산업은 디지털 대전환을 시작하는 단계에 있으며, 데이터 플랫폼의 구축과 인재 양성에 관하여는 아직까지 한계점이 존재한다. 특히, 데이터 플랫폼을 구축하는 과정에서 플랫폼의 활용성이나 미래 방향성에 대한 공감대가 형성되지 못하고 있는 부분에 대하여, 블룸버그 터미널과 팔란티어와 같은 디지털 대전환의 선도 산업과 그 기업의 사례를 벤치마킹할 수 있어야 한다. 빅데이터를 수집하는 것과, 과거에는 데이터가 아니었던 영상 정보 등을 디지털화하여 데이터로 전환하고 이를 처리하는 능력을 갖추어야 하며, 이를 통한 새로운 비즈니스 가치 창출을 도모하는 것은 데이터 플랫폼의 이상적인 목적지일 것이다.

팔란티어와 블룸버그 터미널은 데이터 플랫폼으로서 기능한다는 점에서 개념적으로 유사하나, 분야의 차이에서 기인하는 특성의 차이가 존재한다. 블룸버그 터미널의 경우 금융 분야의 플랫폼으로 플랫폼 구축의 궁극적인 목적이 투자 수익의 실현인 반면, 팔란티어의 플랫폼은 안보 기능에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 블룸버그 터미널에서는 수익 실현을 위

한 금융공학적인 기법을 플랫폼에 함수 옵션으로 탑재하고 이에 필요한 데이터를 수집한다. 반면 팔란티어의 최대 강점은 비정상성 탐지 기능이다. 거대한 데이터를 수집 저장한 다음 정형 데이터로 전환한 후 데이터의 비정상성을 탐지한다. 팔란티어의 이러한 기능은 에어버스와의 협업을 통한 항공기 예방정비 시스템 구축을 가능케 하였다. 비정상성 탐지 알고리즘을 이용하여 항공기 부품과 센서 데이터를 수집하고 고장 전에 미리 알람을 주어 부품을 교체하도록 하는 시스템이다. 이는 보안이 매우 중요한 공항에서도 충분히 활용 가능하다. 특정 여객의 이상행동, 범죄자의 이동 동선 추적, 폭발물 탐지 등이 같은 맥락이다. 데이터를 통한 비즈니스 가치 창출은 이러한 사례를 의미한다.

데이터 전문가 양성에서는 데이터 사이언티스트와 시티즌 데이터 사이언티스트의 양성이 중요 과제라 할 수 있다. 조사 결과에 의하면 데이터 전문가의 부족은 앞으로도 지속될 것으로 전망되었으며, 이를 해소하기 위해서는 교육의 현장성을 높이고 데이터 분석을 전공하는 학생들이 항공산업이라는 도메인과 친숙해질 수 있도록 관계기관의 협조를 통해 다양한 항공 분야 데이터 분석 프로젝트를 수행할 수 있는 환경이 제공되어야 한다. 또한 인식의 전환을 통하여 항공산업으로 유입될 수 있는 인재풀을 확장할 수 있어야 하며, 무관해 보이는 분야에서도 인재 발굴과 영입 노력을 기울일 수 있어야 할 것이다.

본 논문에서는 항공산업의 경쟁력을 제고하기 위한 국내 공항공기업의 디지털 전환 정책 방향을 다루었다. 공항 안내 로봇, 특정 데이터 분석 기법의 도입과 같은 개별 프로세스의 개선뿐 아니라, 항공산업 내에서 생성되는 데이터의 전반적인 수집과 전처리, 저장, 분석 등을 할 수 있어야 진정한 의미의 디지털 전환이 될 수 있음을 강조하였다. 그 예시로 블룸버그 터미널과 팔란티어를 제시하였는데, 세계적인 선도 기업과 국내 항공산업의 격차가 상당함을 실감할 수 있었다. 따라서 그 해결책으로 인재의 양성과 유입 방안을 제시하였다.

이는 항공산업에서의 디지털 전환이 인공지능, 머신러닝, 빅데이터, 자동화, 로봇과 같은 화려함에 가려져 이러한 일들이 인적 요소와 유리되는 것을 경계하고자 함이다. 한국데이터산업진흥원(2022)에서 조사하였듯, 디지털 전환의 모든 단계에서 그 각각에 필요한 인력이 명확히 존재함을 확인할 수 있었다. 인재 유입과 양성 과정에서 기업 조직과 산업 전반, 정부와 학계의 인식 개선을 통하여 데이터의 분석, 전처리, 개발, 저장 등 일련의 과정에서 분야에 한정되지 않은 인재 영입과 실무 인력 양성이 데이터 플랫폼 구축과 나아가 디지털 대전환의 주요 과제라고 보았다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 곽미소 (2022. 10. 16). 지방공항 14곳 중 10곳 5년간 적자 기록. **울산제일일보**.
- 국토부 (2017). **스마트공항 종합계획**. 국토교통부.
- 김현정 (2023). 공기업의 디지털 전환 사례 분석: 한국도로공사를 중심으로. **공공기관과 정책연구**, 1(1): 115-138.
- 윤문길·조동호 (2020). 우리나라 항공운송산업의 생태계 분석 연구. **한국항공경영학회지**, 18(6): 3-21.
- 이석원 (2015. 10. 22.). 블룸버그 터미널 금융 시장의 지배자. **테크홀릭**.
- 정미애·김선우·김승현·성지은·송위진·이광호·이윤준·이재운·박정호·정효정 (2021). 디지털전환기 기업혁신활동 변화와 대응전략. **정책연구**, 1-290.
- 정소윤·이재호·김정해 (2020). 공공부문 디지털 트랜스포메이션 전략에 관한 연구. **기본연구과제**, 2020: 1-556.
- 조성준 (2019). **세상을 읽는 새로운 언어, 빅데이터**. 21세기 북스.
- 조성준·김현용·박서영·안용대·임성연 (2021). **빅데이터 커리어 가이드북**. 길벗.
- 한국데이터산업진흥원 (2022). **2021 데이터산업현황조사 보고서**. 과학기술정보통신부.
- 한주기 (2021). **팔란티어 테크놀로지**. 삼성증권.
- 홍진우·오정훈·이한규. (2019). 스마트공항과 차세대 보안검색 기술. **전자통신동향분석**, 34(2), 73-82.
- George Nott (2017. 10. 26). 머신러닝, 오픈소스로 확 바뀐 블룸버그, 어떻게?. **CIO Korea**.

〈외국 문헌〉

- ACI report (2020). *Cybersecurity Implementation: Handbook*. ACI.
- Cheng, B., Longo, S., Cirillo, F., Bauer, M., & Kovacs, E. (2015, June). Building a big data platform for smart cities: Experience and lessons from santander. *In 2015 IEEE International Congress on Big Data*, 592-599. IEEE.
- Di Vaio, A., & Varriale, L. (2020). Blockchain technology in supply chain

- management for sustainable performance: Evidence from the airport industry. *International Journal of Information Management*, 52, 102014.
- Eom, Y. H., Jeon, C., Jeong, H., & Kahng, B. (2008). Evolution of weighted scale-free networks in empirical data. *Physical Review E*, 77(5), 056105.
- Eschen, H., Kötter, T., Rodeck, R., Harnisch, M., & Schüppstuhl, T. (2018). Augmented and virtual reality for inspection and maintenance processes in the aviation industry. *Procedia Manufacturing*, 19, 156-163.
- Gopal, G., Suter-Crazzolaro, C., Toldo, L., & Eberhardt, W. (2019). Digital transformation in healthcare—architectures of present and future information technologies. *Clinical Chemistry and Laboratory Medicine (CCLM)*, 57(3), 328-335.
- Halpern, N., Mwesiumo, D., Suau-Sanchez, P., Budd, T., & Bråthen, S. (2021). Ready for digital transformation? The effect of organisational readiness, innovation, airport size and ownership on digital change at airports. *Journal of Air Transport Management*, 90, 101949.
- Herrema, F., Curran, R., Hartjes, S., Ellejmi, M., Bancroft, S., & Schultz, M. (2019). A machine learning model to predict runway exit at Vienna airport. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 131, 329-342.
- Industrial Internet Consortium (2020). *Digital Transformation in Industry White Paper*.
- Kyoo-sung, N., & Doo-sik, L. (2015). Bigdata platform design and implementation model. *Indian Journal of Science and Technology*.
- Mariani, J., Zmud, J., Krimmel, E., Sen, R., & Miller, M. (2019). Flying Smarter: the Smart Airport and the Internet of Things. *Deloitte Development LLC*, London.
- Mullan, M. (2019). The data-driven airport: How daa created data and analytics capabilities to drive business growth, improve the passenger experience and deliver operational efficiency. *Journal of Airport Management*, 13(4), 361-379.
- Sadjadi, H., & Jarrah, M. A. (2011). Autonomous cleaning system for Dubai international airport. *Journal of the Franklin Institute*, 348(1), 112-124.
- Sharda, R., Delen, D., & Turban, E. (2014). *Business intelligence and analytics: systems for decision support*. Pearson.

- Stocking, C., DeLong, J., Braunagel, V., Healy, T., & Loper, S. (2009). *Integrating airport information systems* (No. Project 01-03).
- Tobias Weber & Irene Bertschek (2018). *DIGITAL Economy Monitoring Report*. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.
- Verhoef, P. C., Broekhuizen, T., Bart, Y., Bhattacharya, A., Dong, J. Q., Fabian, N., & Haenlein, M. (2021). Digital transformation: A multidisciplinary reflection and research agenda. *Journal of Business Research*, 122, 889-901.
- Wang, Y., Wong, C. W. H., Cheung, T. K. Y., & Wu, E. Y. (2021). How influential factors affect aviation networks: a Bayesian network analysis. *Journal of Air Transport Management*, 91, 101995.

〈웹사이트〉

- University of London, Installing the Bloomberg Excel add-on Guide, <https://www.bbk.ac.uk/library/downloads/guide-to-installing-bloomberg-excel-add-on.pdf>(검색일: 2023. 11. 8.)
- bloomberg terminal guide (2023). <https://guides.lib.byu.edu/c.php?g=216390&p=1428678> (검색일: 2023. 11. 8.)

투 고 일: 2024년 4월 30일
 심 사 일: 2024년 5월 31일
 게재확정일: 2024년 6월 13일

(Abstract)

Strategies and Policy Directions for Enhancing Competitiveness in the Aviation Transportation Industry through the Digitalization of Airport Corporation

Suhyung Lee

This paper examines the current status of the aviation industry, which is rapidly changing in response to digital transformation, and analyzes the roles of two domestic airport corporations, the Korea Airports Corporation, and the Incheon International Airport Corporation, as digital transformation platforms in the aviation industry. It diagnoses the limitations of building data platforms for the digital transformation of the aviation industry and analyzes cases of leading industries for improvement. While the financial industry is at a mature stage of digital transformation compared to the aviation industry, the case of Palantir and Bloomberg Terminal, which has built a data platform for the longest period in this industry, is examined to envision a blueprint for data platforms in the aviation industry. Lastly, it points out the shortage of data-related talent pools in the aviation industry and emphasizes the necessity of various industry-academia collaboration projects and the expansion of talent pools to alleviate this issue.

Keywords: Digital Transformation, Aviation Industry, Airport, Competitiveness

직무중심 인사관리가 공공기관 구성원의 조직갈등과 직무열의에 미치는 영향 연구: 공정성 인식의 매개효과와 기관 유형, 리더십 조절효과를 중심으로

이지안*, 유정환**, 김채윤***, 박성민****

요약

본 연구는 최근 공공기관 내 직무중심 인사관리의 중요성이 커지고 있는 상황에서 국내 공공기관을 대상으로 직무중심 인사관리가 직무열의 및 조직 내 갈등에 미치는 영향을 실증적으로 분석하여, 공공기관 조직 관리의 실무적, 정책적 시사점을 제공하는 것을 목적으로 한다. 특히, 절차공정성과 분배공정성을 매개변수로, 기관유형과 인사혁신 리더십을 조절변수로 설정하여 변수 간 관계를 규명하고자 하였다. 분석 결과, 직무중심 인사관리는 직무열의에는 유의한 영향을 미쳤으나, 조직 내 갈등에는 낮은 유의성을 보였다. 매개변수로 설정된 조직의 공정성 인식 중 절차공정성은 직무열의에 유의한 영향을 미쳤으나, 분배공정성은 직무열의에 유의미한 영향을 미치지 못했다. 조절변수로 설정된 인사혁신 리더십과 기관유형은 모두 유의한 영향을 보이지 않았으며, 상호작용항 또한 유의미한 영향을 나타내지 않았다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 공공기관 조직 관리의 실무적, 정책적 함의와 추가 논의의 필요성을 제시하였다.

주제어: 직무중심인사관리, 직무열의, 조직갈등, 공정성 인식, 공공기관 인사혁신

* 제1저자: 주저자, 성균관대학교 국정전문대학원에서 석사과정에 재학 중이며 현재 공공인재개발연구소 연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 인적자원관리 및 인재개발, 조직성과, 직무열의, 지방행정 등이다. (buzzi1010@skku.edu)

** 공동저자, 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정에 재학 중이며, 현재 공공인재개발연구소 연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 조직행태, 공공리더십, 인적자원관리, 계량분석 등이다. (jryu@skku.edu)

*** 공동저자, 수원대학교 행정학과에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 공공기관, 사회적경제, 청년노동정책 등이다. (chae07092@naver.com)

**** 교신저자, 미국 Columbia University 국제행정대학원(SIPA)에서 국제행정학 석사학위를 취득한 후 The University of Georgia 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원에서 교수 및 공공인재개발연구소 소장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정부혁신, 인적자원관리 및 인적자원개발, 조직문화혁신 및 리더십 개발 등이다. 최근 연구로는 “실적 중심의 성과평가체계 개선방안 연구”, “고등교육정책의 효율성 분석에 관한 연구”, “공직가치 제고를 위한 행동주의적 분석연구” 등이 있다. (sm28386@skku.edu)

I. 서론

지속되는 뉴 노멀(new normal) 시대 속 공공기관의 역할과 기능은 더욱 주목받고 있다. 공공기관은 국가발전의 필수요건인 사회기반시설의 확충에 상당한 기여를 하고 있을 뿐만 아니라 민간부문의 발전과 사회경제적 정의 실현에 중요한 역할을 담당하고 있다(Farazmand, 1999). 이에 따라, 공공기관의 내부 운영 방식과 조직문화는 그 어느 때보다도 중요한 이슈로 부각되고 있다. 인사관리제도는 문화와 관행, 관습, 법 등 조직이 속한 사회환경에 영향을 받으며 오랫동안 정착되어 온 관성이 있기 때문에 그동안은 속인주의에서 직무중심 인사관리로 전환해야 할 여러 필요성과 공감대가 형성되어 있다고 하더라도 실질적인 변화가 이루어지기란 쉽지 않았다(오계택 외, 2013). 하지만 최근 공공기관에서 연공급의 한계를 보완하고자 직무급 도입이 적극적으로 시행됨에 따라 이와 관련된 연구의 필요성이 높아지고 있다.

직무급제는 직원의 직무 특성과 성과에 따라 급여를 차등 지급하는 제도로, 조직의 효율성과 공정성을 증진하는 데 기여할 수 있는 반면, 적절한 관리가 이루어지지 않으면 내부 갈등을 초래할 수도 있다.

조직 내 일터(workplace) 맥락에서 구성원들 간 갈등, 즉 ‘집단 내 갈등(intragroup conflict)’은 조직의 유효성 및 생산성 측면에서 오랫동안 관심을 받아왔던 주제이다(Jehn, 1995; Jehn & Mannix, 2001; 방호진, 2014; 심덕섭 외, 2011). 하지만 그동안 조직 내 갈등관리에 관한 많은 연구들은 공공조직보다는 주로 민간조직에 초점을 두어 왔으며, 특히 다수 연구들이 경영학 분야에서 활발히 진행되어 왔다(장현주, 2021). 조직 내 갈등은 조직 구성원 간의 화합과 조화를 저해하고 이들의 조직몰입과 직무만족을 낮추는 등 개인의 직무스트레스뿐 아니라 조직 성과에도 부정적 영향을 준다(Amason & Schweiger, 1994; Gersick, 1988; Jehn, Northcraft, & Neale, 1999; 장현주, 2021). 또한 최근 급격한 환경변화로 인해 정책대상집단이 이질적이고 다양해지면서 공공조직은 더욱 복잡하고 빈번한 갈등에 노출될 확률이 높기 때문에, 시민 및 사회단체, 이익집단, 민간기업, 언론 등 조직 외 이해관계자와의 관계에서도 갈등이 발생할 수도 있다. 따라서 공공기관 조직 내 갈등에 대한 관리 방식과 갈등에 유의한 영향을 끼치는 요인을 탐색하는 연구가 필요한 시점이라 볼 수 있다.

글로벌 환경과 저성장이 지속되는 거시적 환경변화 요인과 함께 고직급자 증가로 인한

인건비 증가, 임금 공정성 문제로 인한 동기부여 저하, 전문가 육성 체계에서의 문제 등이 지속적으로 대두되면서(윤미소·유규창·이혜정, 2019) 직무중심 인사관리¹⁾의 필요성은 더욱 커지게 되었다. 속인주의 인사관리의 대안으로 직무중심 인사관리 적용이 필요하다는 인식이 민간에서부터 확산되고 있으며, 이러한 흐름은 공공부문에서도 나타나고 있다. 문재인 정부는 핵심공약으로 ‘공공기관 직무급제 도입’을 포함한 후, 2020년 공공기관 경영평가에 직무급제 도입을 반영하였다(한국행정연구원, 2022). 윤석열 정부에서도 2022년 6월에 발표한 핵심 노동개혁 공약으로 “공공부문의 연공급 위주의 임금체계를 직무성과 중심 임금체제로 전환·확산”하겠다고 공헌한 바 있다(노동과 세계, 2022; 김창술·황성원, 2023). 즉 공공기관부터 기존의 연공제에서 전문성·효율성 기반의 직무중심 인사관리 체계로 전환을 추진하겠다는 것이며(오계택 외, 2023), 정부의 이러한 노력으로 전체 공기업·준정부기관의 80.5%인 70개 기관에서 직무급을 도입한 것으로 확인되었다(기획재정부, 2024). 이처럼 직무·성과에 기반한 공정한 보상체계 확립을 통한 공공기관의 생산성 및 대국민 서비스의 질 제고를 위해 직무급 도입을 유도하고 있지만(기획재정부, 2024) 아직 직무중심 인사관리 도입의 효과성에 대한 연구는 미비한 실정이다(이하영·이수영, 2020).

조직관리 분야에서도 조직성과에 기여할 수 있는 긍정적 심리상태로서 직무열의에 대한 관심이 높아지고 있으며(Schaufeli & Salanova, 2007; Shirom, 2003). 선행연구들은 직무열의에 영향을 미치는 다양한 차원의 요인을 확인하였는데 기존 연구들은 주로 조직의 분위기, 문화, 리더십, 구성원들 간의 관계 등 비제도적인 측면에 초점을 두고 있고(예: Bakker et al., 2007; Christian et al., 2011; Hakanen et al., 2006; May et al., 2004), 상대적으로 조직의 인적자원관리(human resource management; HRM) 기법과 같은 제도적 요인에 대한 실증연구는 충분하지 않다(Wollard & Shuck, 2011: 436). 공공기관 조직 구성원의 직무열의를 강화하기 위한 관리적 시사점을 도출하기 위해서는 그동안 연구가 미진했던 제도적 측면에 주목할 필요가 있다(이하영·이수영, 2020).

그리하여 본 연구는 직무중심 인사관리가 조직의 성과 제고에 긍정적 영향을 미치는 직무열의와 부정적 영향을 미치는 조직갈등과의 인과관계를 확인하고자 한다. 이러한 연구설계는 직무중심 인사관리가 성공적으로 추진되고 안착되었을 때, 공공기관 성과 제고에 미치는 영향을 예측하여 정책의 실효성을 확인할 수 있을 것이다. 또한 조직공정성 인식을 매

1) 직무급은 노동자들이 수행하는 각각의 직무에 대해 직무분석 및 직무평가 과정을 거쳐 그 직무의 가치에 상응하는 임금을 매칭시키는 대표적인 직무·능력 중심의 임금체계이다(고용노동부, 2019).

개변수로 활용하여 직무 중심 인사관리와 분배·절차 공정성이 직무열의에 유의한 영향을 미치는지 검증하고자 한다. 특히, 본 연구는 집단 또는 조직의 변화를 촉진하고 이끄는 것에 초점을 둔 리더의 행동인 인사혁신 리더십이 직무중심 인사관리의 안정적인 정착에 기여할 수 있을 거라 보고 인사혁신 리더십을 조절변수로 설정하여 기관장의 리더십이 기관 내 미치는 영향 또한 보고자 한다. 또한 대한민국의 공공기관은 기관의 정원, 자체수입액, 자산규모 등에 따라 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관으로 구분된다. 이러한 분류에 따라 공공기관 종사자 간 변수가 미치는 영향에 차이가 존재할 것이라는 가설을 설정하고 기관 간 차이에 대해 검증하고자 한다. 조절변수로 기관유형과 기관장의 인사혁신 리더십 행동을 활용하여 공공기관 특성에 따른 정책적 함의를 제공하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 직무열의

직무열의(Work engagement)란 자신의 업무에 대해 충족감을 느끼는 긍정적 심리 상태(Schaufeli et al., 2002: 74)를 말하며, Kahn(1990)이 역할이론(role theory)을 배경으로 인간의 행동요소를 설명하기 위해 처음 제기하였다. Kahn에 의하면, 직무열의는 조직구성원이 자신의 직무를 수행하는 과정에서 육체적, 정서적, 정신적인 에너지를 열정적으로 투입하는 마음의 상태이며 열의와 단순히 열심히 일하는 것에는 차이가 있다는 것을 밝혔다. 직무 수행에 열의를 보인다는 것은 구성원이 가지고 있는 여러 자원을 일하는 과정에 적극적으로 투입하고, 일에 깊게 몰입하는 것을 의미하기 때문이다. 이는 조직에 대한 애착이나 몰입, 이직 의도, 조직의 성과 창출에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 보고되고 있다(예: Saks, 2006; Zhong, Wayne, & Liden, 2016).

Kahn(1990)이 직무열의에 대한 초기 개념화를 주도했다면, Schaufeli et al.(2002)은 이를 더욱 발전시키고 체계화하였다. 특히, 이들은 직무열의를 심리적 차원에서 조명하여 각 구성원이 직무와 관련해서 가지는 긍정적이고 성취감 있는 심리 상태로 규정했다. 이는 소진(burnout)과 대비되며, ‘활력(vigor)’, ‘헌신 또는 전념(dedication)’, ‘몰두(absorption)’를 구

성요소로 한다. 구체적으로 ‘활력’이란 자신에게 부여된 일을 기꺼이 수행하려는 의지를 말하고, 직무 수행 과정에 높은 수준의 신체적·정신적 에너지를 투입하는 것을 의미한다. ‘헌신 또는 전념’은 일에 대하여 열정을 느끼고 자부심과 도전 의식을 가지고 일에 임하는 것을 말한다. 마지막으로 ‘몰두’는 일에 흠뻑 빠져서 자신과 일을 분리하지 못하는 심리적 상태를 의미한다(배상훈·황수정·한송이, 2022).

직무열의는 리더십, 개인적 특성이 주요 선행요인으로 제시되기는 하나(Christian et al., 2011; Macey & Schneider, 2008) 개인이 속한 직무 환경에 의해서도 영향을 받는다(Kahn, 1990). 이러한 논의는 직무열의를 설명하는 대표 요인인 직무요구-자원모형(JD-R model)으로 설명할 수 있다. 직무요구 자원 모델은 직무요구(job demands)를 직무 긴장을 유발하는 요인으로, 직무자원(job resources)을 동기부여 및 열의를 유발하는 요인으로 본다(Bakker & Demerouti, 2007). 이러한 선행연구의 논의를 토대로 본 연구는 최근 공공부문에서 활발하게 도입하고자 논의되고 있는 직무급에 주목하였는데 직무급은 직무정보를 수집하고 이를 인사관리에 반영하기 위한 체계적이고 공식적인 과정인 직무분석(Brannick, Levien, & Morgeson, 2007; Harvey, 1991)을 통해 도출된 직무 정보를 토대로 관련 인사제도에 활용한다. 특히 직무중심 인사관리는 직무평가를 통해 직무 수행을 위한 필요 기술, 노력, 책임, 작업조건 등을 기준으로 직무가치를 도출하고 그 결과를 보상에 반영하여 보상의 합리성과 공정성을 확보할 수 있는 특징을 갖는다(Figart, 2000; 이해정 외, 2019; 2024). 따라서 직무중심 인사관리가 실행되는 기업일수록 자신들의 직무에 에너지와 자원을 집중함으로써 직무열의가 높아지게 된다(Bakker, Van Emmerik, & Euwema, 2006; 윤미소 외, 2019).

그리하여 본 연구는 이러한 선행연구 논의를 토대로 직무 중심의 인사제도가 공공기관 구성원들의 직무열의에 유의한 영향을 미치는지 알아보려고 한다.

2. 조직갈등

Pondy(1967)는 지각, 정서, 행동과 결과의 과정을 갈등이라고 정의하였다. Pinkely(1990)는 사람들은 갈등이 발생할 때 관계(relationship)와 과업(task) 사이를 구분 짓는다는 것을 발견하였는데 이를 바탕으로 Jehn(1995)은 갈등의 유형을 인간관계 측면의 관계갈등(relationship conflict)과 과업 중 발생하는 과업갈등(task conflict)으로 분류하였으며, 현재까지 많은 연구가 Jehn(1995)의 갈등유형에 따라 수행되고 있다(허다겸·홍아정·정채윤,

2020).

조직갈등 연구는 보편적으로 과업갈등(Task Conflict)과 관계갈등(Relationship Conflict)으로 구분하여 연구되는 경향이 있다(손미경, 2020). 하지만 최근 소수의 연구에서는 갈등 유형을 과업갈등, 관계갈등, 역할갈등으로 구분하거나 역할갈등의 하위요소에 과업갈등과 관계갈등으로 구성하는 등으로 연구목적에 따라 접근하고 있다(김갑식 외, 2015).

먼저 역할갈등(role conflict)은 개인이 부여받은 역할과 자신의 욕구가 상호배타적 혹은 불일치하여 나타나는 현상이다(Rizzo, House, & Lirthman, 1970). 조직구성원들은 각자의 역할수행 과정에서 주요 역할담당자들과 상반되거나 양립할 수 없는 역할기대를 인식하고 긴장과 부담을 느끼는 역할갈등을 경험한다(김문실·박상연, 1995). 조직에서 역할갈등은 구성원의 역량에 맞는 업무를 부여함으로써 감소시킬 수 있으며, 충분한 의사소통을 함으로써 감소시킬 수 있다(Raza et al., 2017).

과업갈등은 과업 내용에서 발생하는 불일치만을 고려하였지만 이후 과업수행 절차나 업무를 위임하고 배분하는 과정에서 발생하는 갈등까지 포함하고 있다(Weingart & Jehn, 2000). 조직구성원들은 전문지식의 배경이 다양하고 과업의 목표나 수행방식에서 서로 다른 인지적 과정을 거치며 과업갈등이 유발된다(Jehn, 1995). 최근의 많은 선행연구에서 과업갈등이 과업수행에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며(de Wit, Greer, & Jehn, 2012). 과업갈등은 적절한 수준에서는 성과를 높일 수 있지만(Robbins, 2005; Jehn, 1995), 대체로 구성원의 스트레스를 증가시키고 대인 간 긴장과 불안감을 초래하여 개방된 사고를 제한함으로써 창의적인 문제해결 과정을 저해한다고 주장한다.

관계갈등은 구성원들이 불일치와 대립을 인지하면서 적대감, 증오, 불신, 화남 등의 부정적인 감정을 동반하며 상대방에게 원한이나 불화합의 행태로 나타난다(Jehn, 1995). 조직 구성원은 관계갈등을 경험하면 업무와 관련한 문제에 집중하기보다 대인관계에 시간과 에너지를 소비하게 되고 의사소통과 정보처리능력이 저하된다. 선행연구에서는 관계갈등이 구성원 간 불안과 긴장감을 초래하고 위협적인 환경을 조성시켜 스트레스를 증폭시키고, 만족과 몰입, 조직성과 등에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다(김하얀, 2019; 채신석, 2017; De Dreu & Weingart, 2003; Jehn & Mannix, 2001; 안혜경·이시훈, 2022a 재 인용).

Stoner(1978)에 의하면, “조직 내 갈등이란 희소자원이나 작업 활동을 배분하는 경우에 서로 다른 처지, 목표, 가치, 인식 등이 존재할 때 조직 내의 둘 또는 그 이상의 개인 간에

나 집단 간에 일어나는 대립적 상호작용”이라고 정의하고 있다. 앞서 언급한 다양한 조직 내 갈등이 조직구성원들 간에 발생하면 함께 일하는 데 애로를 겪으며, 적대적인 행동으로 표출될 수 있으며(Reitz, 1981), 또한 조직의 효율성이 저하되는 부정적인 영향을 초래할 수 있는데 안혜경·이시훈(2022b)은 조직에서 갈등은 업무 효율성과 생산성을 높이기 위한 전략 차원에서 지속 적인 관리의 대상이라고 주장했다. 앞서 논의한 선행연구들에 따르면, 조직 내 갈등이 구성원의 스트레스를 증가시키고 긴장과 불안감을 초래하여 만족감을 감소시키며 조직성과에 부정적인 영향을 미친다(Jehn & Mannix, 2001). 이러한 설명에 비추어, 우리는 조직성과에 부정적인 요인을 감소시킬 수 있는 변수로 직무중심 인사관리와 조직 공정성 인식을 설정하여 변수 간의 영향 관계를 분석하고자 한다.

3. 직무중심 인사관리(직무급제)

우리나라의 인사관리제도는 연공급적 인사관리인 속인주의로 시작하여 상당 기간 정착되어 왔지만(오계택 외, 2023), 최근 속인 중심의 계급제적 인사제도가 직무중심의 인사제도로 옮겨지고 있다(유규창, 2014). 이에 민간부문뿐만 아니라 공공부문 역시 직무급 제도의 변화를 위해 기획재정부는 직무급 도입을 유도하고 있으며 2021년부터 매년 공기업과 준정부기관을 대상으로 직무급 도입·운영실적을 점검하고 있다(기획재정부, 2024).

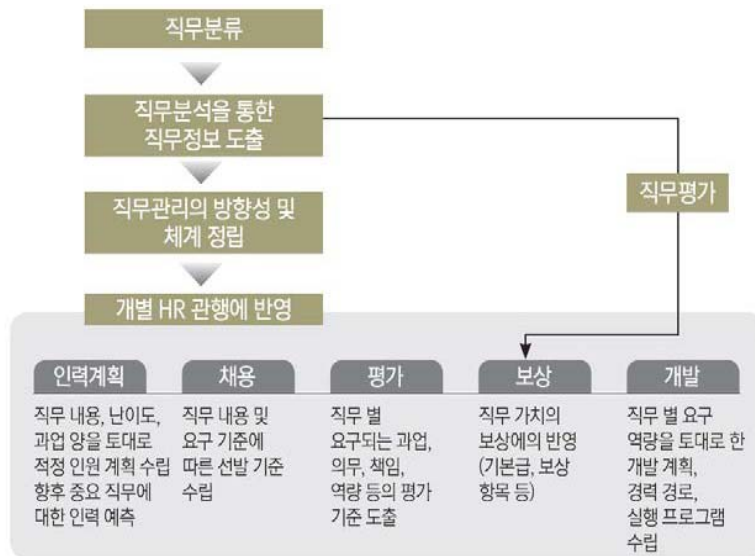
직무급은 연공급의 대안으로서 널리 논의되는 임금체계이다(유규창, 2014). 직무급은 직무 수행자의 속성보다 수행하는 직무의 가치에 의해 기본급이 결정되는 보상체계다(유규창, 2014). 즉, ‘동일노동-동일임금’ 원칙에 따라 직무의 상대적 가치를 책정하고 그에 맞는 임금 수준을 제공하는 것을 취지로 하며, 근속·연령·생계비 등 속인적 특성에 의해 임금이 결정되지 않는다(전별, 2020). 직무급제의 이러한 특징은 임금체계의 공정성과 합리성 제고에 기여할 것으로 예측된다(한국행정연구원, 2022).

직무중심 인사관리는 근로자가 담당하는 직무의 내용과 상대적 가치에 따라 인사관리를 실행하는 것이다(김재원·유규창, 2016). 개인의 특성(성별, 나이, 학력, 근속연수 등)의 속인적인 특성을 중시하는 속인주의 또는 연공주의 인사관리와는 반대되는 개념으로 직무중심 인사관리는 직무의 내용을 기반으로 조직 성과에 기여할 수 있는 인사관리(채용, 평가, 개발, 보상, 직무분석 등)를 실행하여 조직의 노동생산성을 증가시킨다는 논리를 바탕으로 한다(이혜정·유규창·명순영, 2019).

직무중심 인사관리는 직무의 상대적 가치 평가의 결과에 따라 임금수준의 차이를 형성하는

제도이므로, 직무분석과 직무평가는 객관적이고 공정한 절차를 거칠 필요성이 있다(이장원 외, 2015). 직무중심 인사관리에서 핵심적인 활동은 직무분석(Job analysis)이다. 직무분석은 직무 수행자가 담당하는 직무 내용의 요소, 요구되는 숙련, 직무의 특성, 책임, 기술, 의무, 육체적 및 정신적 노력 등을 상세히 조사하는 것으로(Harvey, 1991) 직무에 대해 정확히 기술한 직무기술(Job description)을 통해 각각의 직무에 적합한 인재 배치를 할 수 있다(오계택 외, 2013). 또한 직무 중심 인사관리가 다른 인사관리 유형과 구별되는 주요 특징은 직무분석을 통한 직무정보의 체계적인 수집과 직무평가를 통한 직무체계 구축과 보상을 비롯한 관련 인사관행에서의 활용을 들 수 있다(윤미소 외, 2019). 직무를 구성하고 있는 과업의 규정과 직무 수행을 위한 필요 기술, 지식, 책임 범위를 정의하고 분석하는 직무분석은 모든 인사관리에 있어 선행 단계라 할 수 있다(Brannick, Levine, & Morgeson, 2007). 직무평가(Job evaluation)는 조직 내에서 각각의 직무가 차지하는 상대적 가치와 중요도를 결정하는 것으로 각각의 직무가 지니는 책임, 업무수행상의 난이도, 복잡성, 교육수준 경력 등을 평가하여, 공정하고 객관적인 인적관리의 실현을 도모하기 위한 것이다(심재권 외, 2023).

[그림 1] 직무중심 인사관리체계의 개요



자료: 고용노동부(2019), 『직무중심인사관리 따라잡기』, p. 115.

사회교환이론(Social Exchange Theory)은 조직이 인적자원관리 제도를 사용하여 조직 구성원의 긍정적인 업무행동을 어떻게 이끌어낼 수 있는지를 설명하고, 그 행동을 이해하기 위한 중요한 이론적 토대를 제공한다(Cropanzano & Mitchell, 2005; 서은혜, 2019 재인용). Blau(1964)는 사회적 교환이란 “개인이 다른 사람으로부터 받은 도움에 대해 미래에 다시 되갚는 경향”이라고 하였다(최은정, 2017). 즉, 사회적 교환은 구체적으로 명백히 규정된 계약 이행의 특성을 갖는 경제적 교환이 아닌, 조직구성원에 대한 조직의 대우와 그러한 대우가 상호교환적일 것이라는 일종의 기대, 또는 심리적 의무감을 포함한다(Blau, 1964). 사회교환 관계가 형성된 조직구성원은 경제적 교환 관계에서 형성된 공식적 관계를 넘어 이타적인 행위를 하게 된다(권순식, 2005; 최은정, 2017 재인용). 조직으로부터 자신의 가치와 중요성을 인정받고 경제적(economic) 혹은 사회·정서적(socio-emotional)인 혜택을 받고 있다고 인식하는, 즉 조직의 대우를 공정하게 느낄 때 조직구성원은 조직이 베푼 호의에 대해 보답하고자 하는 사회적 교환관계가 구축되며, 긍정적인 직무태도와 행동을 교환하게 된다는 것이다(Aryee et al., 2002; Blau, 1964; Cropanzano & Mitchell, 2005; Eisenberger et al., 1986; Tsui et al., 1997). 이러한 논의로 비추어 볼 때 직무중심 인사관리에서는 직무 가치에 근거하여 임금이 산정되기 때문에 속인주의 체제에서처럼 특정 시점이나 주기에 과소보상이나 과대보상이 발생하지 않고, ‘동일 노동 동일 임금’이라는 공정성이 확보되어 인력 운영에 있어 유연성을 확보할 수 있다(오계택 외, 2023).

직무급은 직무의 가치를 체계적으로 평가하며 직무평가(Figart, 2000)의 결과를 보상에 연계하여 보상의 합리적인 기준 제시를 통해 공정성을 확보하여(윤미소 외, 2019), 공정한 직무평가로 보상하고 직무 범위의 인지, 직무가치에 따른 직무급 실행 등을 통해 개인의 공정성 및 일의 의미에 대한 지각, 직무와의 적합성을 증대시킨다. 또한 조직 수준에서는 효과적인 인건비의 운용, 인적자원 관리에서의 효과적인 연공성 완화, 재무적 성과 등에 영향을 미쳐(이혜정 외, 2024) 조직에 대한 공정성 인식과 신뢰를 기반으로 구성원은 직무에 대한 높은 몰입을 통해 조직에 긍정적인 심리상태를 유지하여 조직 내 갈등을 완화하고 구성원의 직무열의가 향상될 것이다. 특히 행정안전부(2023)는 “직무중심 인사제도(직무급)를 도입하면 직무에 적합한 채용·훈련과 공정한 평가·보상이 가능해지고, 재직자 직무 만족, 기업 생산성 향상 등을 기대할 수 있다”고 강조하였는데 이러한 선행연구를 토대로 본 연구는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

- H 1: 직무중심 인사관리는 직무열의에 정의 영향(+)을 미칠 것이다.
 H 2: 직무중심 인사관리는 조직갈등에 부의 영향(-)을 미칠 것이다.
 H 3: 직무중심 인사관리는 조직 내 공정성 인식에 정의 영향(+)을 미칠 것이다.

4. 조직공정성

조직공정성은 Adams(1965)의 형평성 이론에서 출발한 개념으로, 일반적으로 조직에서의 보상이나 자원의 분배결과 및 그러한 의사결정이 이루어지는 과정에서의 형평성과 공정함 정도에 대한 조직구성원의 인식을 의미한다(Greenberg, 1990). Adams(1965)는 Homans(1961)의 분배정의와 Festinger(1957)의 사회교환이론, 인지부조화 이론, 균형이론, 교환이론 등 다양한 연구의 모델을 사용하여 형평성 이론을 제시하였다(문창신·조동혁, 2019),

조직공정성의 초기 연구들은 대부분 조직 내의 보상과 자원이 분배되는 결과에 관한 공정성을 중심으로 하는 분배공정성(Distributive justice)을 위주로 이루어졌다. 즉, 사회교환이론(Social exchange theory)을 뿌리로 하여, 조직에 기여하는 투입량이 많다고 인식하는 구성원은 조직으로부터 받게 되는 보상 역시 높아야 공정하다고 인식하게 된다는 것이다(Homans, 1958). 이러한 분배적 공정성은 조직구성원의 경우 자신이 조직에 기여한 것(교육, 경험, 업무성과, 스트레스 등)으로부터 자신이 받은 보상의 비율이 다른 구성원보다 어느 정도로 공정하다고 인지하는지와 관련된 정도이며 의사결정 결과에 중점을 둔다(Folger & Konovsky, 1989: 114-117; 김미경, 2022 재인용). 즉, 분배공정성에서 가장 중요한 개념은 투입과 산출이라고 할 수 있는데 투입은 특정한 개인이 스스로 교환에 기여했다고 인지한 뒤, 정확하게 자신에게 보상이 올 것이라고 예상하는 개념이라 할 수 있으며 산출은 투입으로 인해 받게 되는 보상, 보수, 심적인 만족 등 교환으로부터 얻는 것이다(도충현·문광민, 2022).

이후 분배공정성만으로는 조직 내 공정성을 설명하기에 부족하다는 점을 인식한 결과, 절차공정성이 등장하게 되었다. 절차공정성은 조직 내 의사결정이 만들어지는 과정에서 구성원이 얼마나 공정성을 인식하는지(Konovsky, 2000)를 의미한다. 절차적 공정성이란 Thibaut & Walker(1975)의 연구에서 조직구성원들이 의사결정 단계뿐 아니라 결정에 이르는 과정 단계에서도 공정한 절차로 이루어지는지에 대한 조직 구성원들의 인식을 뜻한다. Leventhal(1980)은 기존의 형평성 이론을 비판하며 조직구성원들이 조직 내 의사결정의 절차에서 지속적으로 공정성을 평가하며, 이러한 공정성이 인식될 경우 결과도 자연스레

공정하게 인식된다고 주장하였다. 또한 절차공정성이 확보되면 조직 내 결속력을 강화시켜 주는 역할을 수행할 뿐만 아니라, 인간은 본디 관계 지향적인 존재이기에 타인과 조직, 사회집단 내 관계 속에서 공정하게 처우하는 절차가 이루어질수록 자신의 목표와 조직의 목표를 일치시키는 진정한 의미로서의 파트너십을 형성하게 한다는 주장도 존재한다(정운길·이규만, 2000). 결국 공정성이란 “부족한 자원을 얼마나 공평하게 배분하는지에 대한 가치”로 정의될 수 있으며(김동원, 2013), 이는 분배공정성(distributive justice)과 절차공정성(procedural justice)으로 나눌 수 있다. 분배공정성은 보상의 총량이 조직에 대한 기여에 비해 얼마나 적절한가에 대한 인지정도, 즉 결과에 대한 만족으로 정의되며 절차공정성은 보상의 총량을 결정하는 데 이용되는 절차나 수단이 얼마나 공정한가에 대한 인지 정도, 즉 조직 시스템에 대한 만족으로 정의할 수 있다(Folger & Konovsky, 1989).

이처럼 조직공정성(organizational justice)은 조직과 구성원 개인의 교환관계에서 개인이 투입한 시간과 노력, 헌신에 상응하여 조직으로부터 받게 되는 보상에 대한 기대치와의 일치 여부, 보상분배를 결정하는 의사결정의 공식적인 절차와 수단, 그리고 의사결정자와 구성원 간의 의사소통과 처우 등에 대해 공정하다고 인식하는 정도를 의미하는 개념이다(Martin & Bennet, 1996).

조직공정성은 조직구성원들의 행동과 태도를 설명하는 인적자원관리 측면에서 중요한 요인으로서 직무만족이나 사후행동 등 조직행태론의 중요한 선행변수로 연구되고 있다(McFarlin, 1992). 특히 조직구성원이 조직공정성을 긍정적으로 인식하게 되면 직무수행에 있어 자신감과 성취감이 유발되어 직무에 대한 긍정적 감정이 올라가며, 이러한 감정은 직무만족에 긍정적인 영향을 미친다(Bateman et al, 1984; 김미경, 2022 재인용). 공정성 지각은 구성원에게 조직적 배려에 대한 믿음을 만들어주며, 조직이 공정하다고 느끼면 구성원들은 조직이 자신을 믿어준다는 의식으로 이어져 다시 구성원들의 다양한 과업 활동에 영향을 줄 수 있다(Shore & Shore, 1995).

선행연구를 살펴보면 배상훈 외(2022)는 조직공정성과 직무열의의 관계를 ‘사회교환이론’과 ‘공정 이론’을 토대로 설명하며 두 이론은 조직과 구성원이 가지는 상호 호혜적인 ‘교환관계’에 초점을 두고 조직의 가치 분배 절차와 과정이 공정하게 설계되어 운영되면 직무수행에 더 많은 에너지를 투입하게 된다고 하였다(박기준·이영균, 2020; Tyler & Blader, 2000). Kerwin, Jordan, and Turner(2015: 392)는 절차공정성이 조직 내 갈등과 부정적인 관계임을 확인시켰다. 즉, 조직 절차상의 공정성이 조직 구성원들의 직무상 갈등을 줄

여주는 역할을 하고 있음을 확인한 바 있다(배수정·정종원·이선영, 2016). 인옥남(2017)은 항공사에 근무하는 객실승무원을 대상으로 조직공정성과 직무태도(일의 애착성, 직무의 즐거움, 조직몰입성, 직무만족감) 간 영향관계분석에서 조직공정성의 절차공정성, 상호작용공정성, 분배공정성 모두가 직무태도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김미경은 소방공무원을 대상으로 한 연구에서 조직공정성이 직무만족, 직무성과에 미치는 영향을 분석하였는데 분배공정성은 직무만족에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 절차적 공정성도 직무성과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 장재성·강영철(2023)의 연구에서는 조직공정성에 대한 인식이 높은 구성원은 직무 스트레스를 상대적으로 덜 느끼게 되고, 조직으로부터 인정받고 지지받고 있다는 조직지원 인식이 향상되며, 구성원 간의 신뢰 수준 역시 향상된다는 연구결과를 제시하였다.

이러한 연구결과를 통해 본 연구에서는 조직 내 공정성 인식이 직무열의뿐만 아니라 구성원 간의 신뢰 수준 향상에 영향을 미쳐 조직갈등에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 가설을 제시하는 데 이론적 토대를 마련하였다. 그리하여 본 연구는 이러한 선행연구 결과를 토대로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

- H 4-1: 분배공정성은 직무중심 인사관리와 직무열의 사이를 매개할 것이다.
- H 4-2: 분배공정성은 직무중심 인사관리와 조직갈등 사이를 매개할 것이다.
- H 5-1: 절차공정성은 직무중심 인사관리와 직무열의 사이를 매개할 것이다.
- H 5-2: 절차공정성은 직무중심 인사관리와 조직갈등 사이를 매개할 것이다.

5. 인사혁신 리더십

변화지향 리더십 행동이란 집단 또는 조직의 변화를 촉진하고 이끄는 것에 초점을 둔 리더의 행동을 말한다(양승주·손승연·노명화, 2017). 이는 리더가 환경을 이해하고, 그것에 적응할 수 있는 혁신적인 방법을 찾고 전략, 제품 혹은 프로세스에서 주요한 변화를 실천하는 데 관심을 두는 리더십을 의미한다(Yukl et al., 2002: 22-23). 구체적으로 변화지향 리더는 환경에 대한 모니터링, 혁신적 사고 독려, 변화에 대한 명확한 비전 제시, 변화를 위한 위험감수 등의 행동을 통해 조직의 성공적인 변화와 혁신을 도모한다(Yukl et al., 2002). 즉, 리더가 환경을 이해하고 환경의 변화에 적응할 수 있는 혁신적인 방법을 찾으며 전략, 제품 또는 프로세스에 있어 주요한 변화를 실천하는 데 관심을 두는 것을 말한다

(Yukl et al., 2002).

변화지향 리더십은 조직의 변화 프로세스를 개발하고 발전시키는 데 관심을 두며, 변화의 대상은 제품이나 절차의 개선 및 혁신이다(박재춘·이영미, 2014). 이러한 변화지향 리더십의 특징을 바탕으로, 본 연구는 조직 내 제도적, 구조적 변화를 도입하고 지원하는 데 초점을 맞추어 인사혁신 리더십을 구성하였다. 이를 통해 공기업 조직 내 구성원의 변화와 조직의 변화를 촉진하여 직무열의를 제고하고 조직 내 갈등을 완화하는 등의 변화를 이끌어 낼 것으로 예측하며, 다음과 같은 가설을 설정하였다.

H 6: 인사혁신 리더십은 변수 간 관계를 조절할 것이다.

6. 기관 유형

공공기관은 ‘정부와 별도의 법인격을 보유한 조직으로 정부가 지배력을 행사하는 기관’으로 정의할 수 있다(박정수, 2017: 113). 이윤창출을 최우선시하는 일반 민간기업과 달리, 공공기관은 시장성뿐만 아니라 공공성도 중요 가치로 인식한다. 그러나 공공기관의 유형에 따라 그 정도에는 차이가 존재한다. 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비율을 근거로 볼 때, 공기업은 준정부기관에 비해 운영방식에서 상대적으로 시장성이 강하게 나타난다. 공기업은 자체수입비율이 50% 이상인 반면 준정부기관은 50% 미만이기 때문이다. 특히 시장형 공기업은 자체수입비율이 85% 이상이므로 공공기관 중 시장성이 가장 강하다고 볼 수 있다.

한편 준정부기관은 시장형 공기업에 비해 사업의 추진방향을 자율적으로 정하기 어렵고 예산 또한 정부 의존적인 구조로 정부의 정책방향을 그대로 수행하고자 한다(김세형, 2018). 그중 위탁집행형 준정부기관은 공공업무의 효율성을 확보하기 위해 정부업무를 위탁 집행하는 공공기관으로, 주무부처 정책과의 연계성을 확보하고, 공공서비스 제공을 중시함으로써 공익과 같은 사회적 가치를 달성하고자 한다(이윤석, 2023). 정리하면, 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관 순으로 시장성이 강하고, 역순으로 공공성이 강하다. 이러한 공공기관의 유형은 인사제도에도 영향을 미치는데, 선행 연구에서는 공공기관에서 실행하는 사업이 높은 시장성과 사업성을 가지는지의 여부에 따라 실적 보상을 포함한 시장위주의 인사관리 제도를 도입할 가능성이 높다고 설명하였다(김정인, 2017). 2024년 4월 기획재정부 보도자료에 따르면 공기업과 준정부기관은 지난해보다 직무급의 도입 수준이 높아진 것으로 확인되었으나, 기타공공기관의 경우 공기업과 준정부기

관에 비해 상대적으로 낮은 도입 수준을 보였다고 언급하였다. 이러한 논의를 토대로 본 연구는 공공기관의 유형별 차이에 따라 각 변수의 관계 간 유의한 차이가 존재할 것으로 예측하고, 공기업과 준정부기관을 비교하여 공공기관의 유형에 따라 유의한 차이가 존재하는지에 대해 검증하고자 한다.

H 7: 기관유형 간 변수 사이의 관계에 차이가 존재할 것이다.

〈표 1〉 「공공기관운영에관한법률」상 공공기관의 유형 분류

유형구분		공통요건	지정요건(원칙)
공기업	시장형 공기업	직원정원 \geq 300인 총수입액 \geq 200억원 자산 \geq 30억	자체수입비율 \geq 85%인 기관 (자산 2조원 이상)
	준시장형 공기업	자산 \geq 30억 자체수입비율 \geq 50%	자체수입비율 50~85%
준정부기관	기금관리형 준정부기관	직원정원 \geq 300인 총수입액 \geq 200억원 자산 \geq 30억	중앙정부 기금을 관리하는 기관
	위탁집행형 준정부기관	자산 \geq 30억 자체수입비율 $<$ 50%	기금관리형이 아닌 준정부기관
기타공공기관		공기업·준정부기관을 제외한 공공기관	

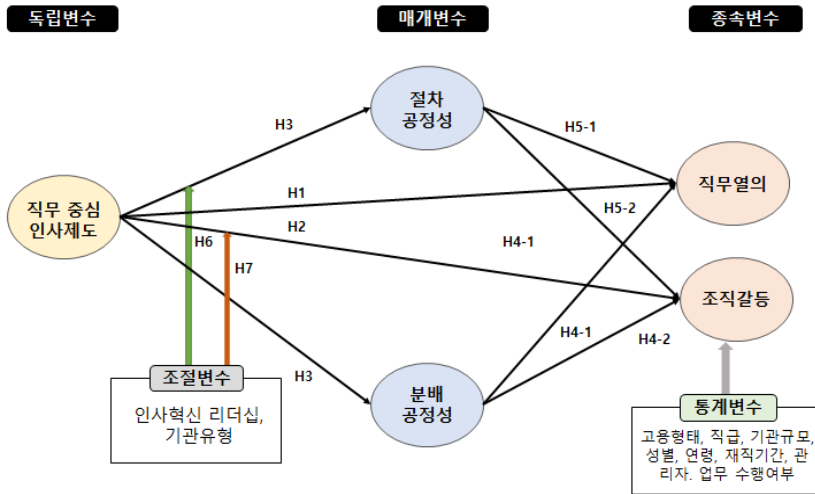
자료: 잡알리오(<https://job.alio.go.kr/mobile2021/info/info.do>, 검색일: 2024. 3. 29.)

III. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 앞서 살펴본 이론적 배경과 선행연구를 바탕으로 직무열의와 조직갈등을 종속 변수로, 직무중심 인사제도를 독립변수로 설정하였으며, 조절변수로는 인사혁신 리더십과 기관유형을 설정하였고, 매개변수로는 분배공정성과 절차공정성을 설정하여 변수 간 영향 관계와 매개효과를 확인하고자 하였다. 특히, 기관장의 인사혁신 리더십 수준과 기관유형에 따라 직무중심 인사제도의 효과가 다르게 나타날 수 있기에 인사혁신 리더십의 수준과 기관유형의 차이에 따른 효과 차를 확인하고자 한다. 구체적인 연구모형은 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 연구모형



자료: 저자 작성

2. 연구자료와 표본의 특성

본 연구는 한국행정학회와 한국조세재정연구원 조사 자료인 공공기관 운영에 대한 인식 조사 자료를 활용하여 수행되었다. 본 조사는 코로나 시대를 거치면서 공공기관이 모색할 필요가 있는 기관 혁신의 방향성과 우선순위를 제시하기 위한 목적을 바탕으로 구성되었다. 연구대상자는 전체 응답자 중 공기업 및 준정부기관 종사자 598명을 대상으로 하였으며, 자세한 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 표본의 인구통계학적 특성

구분		빈도	비율(%)	구분		빈도	비율(%)
기관 유형	시장형 공기업	169	28.3	연령	19~29세	31	5.2
	준시장형 공기업	151	25.3		30대	156	26.1
	기금관리형 준정부기관	84	14.0		40대	237	39.6
	위탁집행형 준정부기관	194	32.4		50대	168	28.1
고용 형태	정규직	558	93.3		60세 이상	6	1.0
	무기계약직	35	5.9				
	기간제	5	0.8				

〈표 2〉의 계속

구분		빈도	비율(%)	구분		빈도	비율(%)
직급	사원/대리급	149	24.9	재직 기간	5년 미만	74	12.4
	과장/차장급	313	52.3		5~10년	110	18.4
	부장급	106	17.7		11~15년	119	19.9
	본부장/실장급	29	4.8		16~20년	111	18.6
	임원 이상	1	0.2		20년 초과	184	30.8
기관 규모	100~200명 미만	21	3.5	관리자 업무수행 여부	수행함	221	37.0
	200~300명 미만	28	4.7				
	300~500명 미만	31	5.2				
	500~1,000명 미만	92	15.4		수행하지 않음	377	63.0
	1,000~2,000명 미만	85	14.2				
	2,000명 이상	341	57.0				
성별	남자	470	78.6				
	여자	128	21.4				

자료: 저자 작성

3. 변수구성

본 연구는 선행연구를 바탕으로 직무중심 인사제도, 분배공정성, 절차공정성, 직무열의, 조직갈등, 인사혁신 리더십과 관련된 설문문항을 바탕으로 리커트 7점척도를 통해 측정하였다. 조직갈등의 측정에서는 직장 내 의견차이로 인한 갈등, 업무 추진 과정에서의 갈등, 정서적 갈등, 갈등에 대한 회피를 중심으로 구성하였으며, 직무열의의 측정은 크게 정서적 열의와 신체적 열의 및 인지적 열의의 3개 하위요소를 바탕으로 구성하였다. 직무중심 인사제도의 구성에서는 직무기술서의 명시성, 직무분석의 수행과 이에 기반한 인력관리계획, 직무평가의 적합성을 바탕으로 이루어졌다. 인사혁신 리더십의 구성에 있어서는 기관장의 인사혁신에 대한 관심과 지원의지, 인사혁신 활동에 대한 적극적 지원, 인사혁신 활동에 대한 예산지원을 중심으로 하고 있으며, 절차공정성은 인사고과 절차 및 과정의 투명성 및 객관성, 인사고과에 대한 피드백을 중심으로 하였으며 보수공정성은 담당업무 대비 보수의 공정성, 유사업무를 수행하는 직원과의 내부공정성, 담당업무와 성과와의 비교를 통한 공정성의 요소를 바탕으로 이루어졌다. 자세한 내용은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 변수의 구성과 설문문항

구분		설문문항
조직 내 겪는 갈등		A10_1. 나는 직장 내에서 정서적인 갈등을 겪고 있다
		A10_2. 나는 직장 내에서 의견 차이로 인한 갈등을 겪고 있다
		A10_3. 나는 업무를 진행하는 과정에서 갈등을 겪고 있다
		A10_6. 나는 갈등상황에서, 나와 의견이 다른 사람과의 토론을 피한다
직무 열의	정서적 열의	A9_5. 나는 내가 하는 일의 전망에 대해 낙관적이다(정서적 열의)
		D4_2. 내가 수행하는 직무에 대해 호감도가 높다(정서적 열의)
		D4_8. 내가 하는 직무 자체에 대해 만족한다(정서적 열의)
	신체적, 인지적 열의	A9_1. 만약 업무 중에 어려움을 스스로 해결해야 한다면, 나는 그러한 문제를 해결해 나갈 다양한 방안을 생각해 낼 수 있다(인지적 열의)
		D4_7. 나는 업무에 필요한 새로운 지식은 직접 찾아 습득하는 편이다(신체적 열의)
직무중심 인사제도		A2_1. 우리 기관은 직무분석이 이루어지고 있다
		A2_2. 우리 기관의 직무기술서는 직무의 주요 임무와 책임에 대해 구체적으로 명시하고 있다
		A2_3. 우리 기관은 직무의 가치를 정의하는 직무평가가 이루어지고 있다
		A2_4. 우리 기관은 직무분석에 기반한 인력관리계획을 수립하고 있다
		A2_5. 우리 기관에는 직무 분석 및 직무 평가를 전담하는 인력 및 조직이 잘 구성되어 있다
		A3_3. 우리 기관은 직종이나 직무별로 선발기준(보유능력, 전문지식, 적성 등)을 설정하여 차별 없이 가장 적합한 구성원을 채용한다
		A3_5. 우리 기관에서는 다양한 인적자원이 각각의 특성에 맞는 업무가 가능하도록 직무 설계가 되어 있다
인사혁신 리더십		A6_1. 우리 기관의 기관장은 인사혁신에 대한 큰 관심과 강력한 지원의지를 갖고 있다
		A6_2. 우리 기관의 기관장은 인사혁신 활동에 필요한 예산을 실질적으로 지원하고 있다
		A6_3. 우리 기관의 기관장은 조직 구성원들의 인사혁신 활동을 적극적으로 장려, 지원하고 있다
절차공정성		A5_1. 우리 기관의 인사고과 절차 및 과정은 투명하다
		A5_2. 우리 기관은 인사고과를 위해 객관적이고 정확한 정보를 사용한다
		A5_3. 우리 기관에서는 인사고과 결과에 대해 이의를 제기할 경우 이를 경청하고 피드백을 준다
분배공정성		F2_1. 내가 받는 보수는 내 업무성과 대비 적정하다
		F2_2. 내가 받는 보수는 유사업무를 수행하는 다른 직원과 비교할 때 적정한 수준이다
		F2_3. 나는 담당업무의 난이도를 감안할 때 공정한 보상을 받고 있다
		F2_4. 나는 담당업무의 책임성 정도를 고려할 때 공정한 보상을 받고 있다

자료: 「공공기관 운영에 대한 인식조사」(2022)를 바탕으로 저자 작성

IV. 분석결과

1. 분석방법

본 연구는 가설 검증을 하기 이전에 상관관계 분석을 통해 변수 간 상관관계를 확인하고자 하며, 탐색적 요인분석 및 확인적 요인분석을 시행하여 타당도를 확보하고자 하였다. 이와 함께 요인 측정의 일관성을 담보하기 위하여 신뢰도 분석을 수행하였다. 위계적 회귀분석을 바탕으로 가설 검증을 진행하고자 하며, 구체적으로는 Baron & Kenny(1986)가 제시한 3단계 매개효과 검증방법을 통해 각각 총효과, 간접효과, 직접효과를 계산함으로써 매개효과 유의성을 검증하고자 하고, Sobel 테스트를 수행해 이를 재확인하고자 한다. 위계적 회귀분석의 각 단계에 있어서 1단계에서는 독립변수와 통제변수를, 2단계에서는 1단계에서의 변수와 조절변수를, 3단계에서는 상호작용항을 추가하여 분석을 진행하고자 한다. 가설의 검증에 있어서는 직접효과 회귀분석을 바탕으로 검증하고자 한다.

2. 상관관계 분석

본 연구에 포함된 주요 변수들의 상관정도를 확인하기 위하여 상관관계 분석을 수행하였다. 상관관계 분석의 주목적은 연구변수에 대한 판별 타당성(Discriminant Validity)을 검증하고, 변수 간 다중공선성의 문제를 예방하는 데 있다고 할 수 있다(유정환 외, 2023). 상관관계 분석 결과 직무중심 인사제도는 절차공정성과 강한 양(+)의 상관관계를 나타내었으며, 절차공정성과 직무열의 또한 강한 양의 상관관계를 보이고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 4〉 상관관계 분석 결과

	1	2	3	4	5	6
1	1					
2	.339**	1				
3	.784**	.372**	1			
4	.567**	.276**	.600**	1		
5	.594**	.355**	.595**	.375**	1	
6	-.203**	0.014	-.171**	-.139**	-.242**	1

주: 1. 1. 직무중심인사제도 2. 분배공정성 3. 절차공정성 4. 인사혁신 리더십 5. 직무열의 6. 조직갈등
2. **는 $p < 0.01$ *는 $p < 0.05$

자료: 저자 작성

3. 요인분석

본 연구에서 다루고 있는 연구변수의 신뢰도와 타당도를 검증하고 확인하기 위해 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석을 실시하였으며, 그 결과는 <표 5>에 제시하였다. 탐색적 요인분석을 수행하는 데 있어서 요인추출방법은 주성분 추출방법을 사용하였고, 요인회전방법으로는 베리맥스(Varimax)방법을 선택하여 수행하였다. 탐색적 요인분석결과 고윳값 1.0 이상, 요인적재량 0.6 이상으로 나타난 요인들을 바탕으로 연구변수를 구성하였다. 신뢰도 부분을 살펴보면, 모든 연구변수가 Cronbach's α 값이 0.6 이상으로 나타나 기준을 충족하고 있기 때문에 신뢰도를 확보했다고 판단하였다.

한편, 확인적 요인분석을 살펴보면 전반적으로 적합지수 수용수준을 만족하고 있으나, 절대적합도지수 중 GFI와 AGFI가 다소 낮은 수준임이 확인되었다. 하지만 두 절대적합도지수 모두 일반적인 수용수준에 근사하기 때문에 본 연구가 사용하고 있는 설문문항을 바탕으로 한 요인구성이 상당히 타당하다고 할 수 있을 것이다.

<표 5> 탐색적 요인분석 및 신뢰도분석 결과

구분		요인적재량	Cronbach's α
조직갈등		0.917	.918
		0.932	
		0.923	
		0.677	
직무열의	정서적 열의	0.554	.844
		0.846	
	신체적, 인지적 열의	0.836	.723
		0.605	
직무중심인사제도		0.708	.947
		0.872	
		0.883	
		0.887	
		0.847	
		0.821	
		0.646	
0.728			

〈표 5〉의 계속

구분	요인적재량	Cronbach's α
인사혁신 리더십	0.709	.969
	0.673	
	0.701	
분배공정성	0.905	.961
	0.918	
	0.927	
	0.915	
절차공정성	0.671	.952
	0.657	
	0.663	

자료: 저자 작성

〈표 6〉 확인적 요인분석 모델 적합도 결과

Model	GFI	NFI	TLI	CFI	AGFI	IFI	RMSEA
적합지수 수용수준	>0.90	>0.90	>0.90	>0.90	>0.50	>0.90	<0.08
검정값	0.889	0.943	0.948	0.956	0.857	0.956	0.072

자료: 저자 작성

4. 위계적 회귀분석

앞서 제시한 연구변수들을 바탕으로 위계적 회귀분석을 진행하였으며, 최종모형으로 직접효과 회귀식을 사용하여 가설을 검증하였다. 먼저 직무열의에 대한 최종모형을 살펴보면, 모델 1에서는 독립변수와 통제변수를 투입하였으며, 독립변수 직무중심 인사제도와 매개변수 분배공정성과 절차공정성 모두 유의한 수준의 긍정적 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 이와 함께, 통제변수 중 직급이 직무열의에 유의한 정(+)의 효과를 보이고 있었다. 모델 2는 모델 1에서 투입했던 독립변수 및 통제변수와 더불어 조절변수를 투입하였으나, 두 조절변수 모두 유의한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 확인되었다. 이어 모델 3에서는 모델 1의 설명변수인 독립변수와 통제변수, 모델 2의 설명변수인 인사혁신 리더십과 기관

유형으로 설정된 조절변수, 3단계 설명변수인 직무중심 인사제도와 인사혁신 리더십 및 기관유형의 상호작용항을 포함하였고, 분석 결과 두 상호작용항 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 전반적인 분석 결과를 검토해 보면, 직무중심 인사제도, 분배공정성, 절차공정성, 직급이 직무열의에 대하여 긍정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

조직갈등에 대한 분석결과를 살펴보면, 독립변수와 통제변수만이 투입된 모델 1에서는 독립변수 직무중심 인사제도가 조직갈등에 부(-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났고, 절차공정성은 유의한 효과를 보이지 못하는 반면, 분배공정성은 조직갈등에 있어 정(+)의 영향을 미치고 있음이 나타났다. 이어 모델 1의 설명변수와 조절변수가 투입된 모델 2에서는 인사혁신 리더십과 기관유형의 조직갈등에 대한 유의한 영향관계를 확인할 수 없었다. 이어서 모델 3에서는 모델 1의 설명변수인 독립변수 및 통제변수, 모델 2의 설명변수인 조절변수와 더불어 상호작용항이 투입되었고, 두 상호작용항 모두 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 분석결과를 살펴보면, 모델 1과 2에서는 직무중심 인사제도가 조직갈등에 있어 부(-)의 효과를 나타내는 것으로 확인되었으나, 본 연구에서 주요하게 다루고 있는 상호작용항이 함께 투입되었을 때에는 직무중심 인사제도가 조직갈등에 대하여 낮은 수준의 유의성을 보이는 것을 알 수 있었다. 포괄적으로 결과를 해석해 보았을 때, 이러한 결과는 주요 연구변수 중 분배공정성만이 통계적으로 유의한 효과가 있다고 할 수 있고, 직무중심 인사제도는 통계적으로 유의성이 낮은 모습을, 인사혁신 리더십 및 기관유형과의 상호작용항 모두 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 볼 수 있다. 자세한 내용은 <표 7>과 <표 8>에 제시하였다.

〈표 7〉 직무몰입에 대한 최종모형 분석결과

구분	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	β	t	B	β	t	B	β	t
Step 1 통제변수 및 독립변수(매개변수 포함)									
상수항	2.795		6.776***	2.804		6.790***	2.545		5.347***
직무중심 인사제도	.258	.335	6.575***	.264	.343	6.585***	.320	.415	4.894***
분배공정성	.077	.116	3.402**	.079	.120	3.472**	.078	.118	3.414**
절차공정성	.157	.256	4.924***	.166	.270	4.950***	.166	.271	4.902***
정규직 (참조: 계약직)	-.280	-.069	-.799	-.301	-.074	-.854	-.303	-.075	-.861
무기계약 (참조: 계약직)	-.463	-.108	-1.245	-.483	-.112	-1.294	-.457	-.106	-1.225
직급	.159	.126	2.974**	.156	.123	2.890**	.160	.126	2.970**
기관규모	.029	.040	1.150	.033	.045	1.174	.030	.042	1.088
성별	.134	.055	1.626	.135	.055	1.632	.142	.058	1.721
연령	.011	.009	.185	.013	.011	.216	.006	.005	.106
재직기간	-.034	-.047	-.866	-.032	-.044	-.815	-.031	-.043	-.784
기관이전 여부	-.071	-.033	-.981	-.083	-.039	-1.126	-.076	-.035	-1.032
step 2 조절변수									
인사혁신 리더십				-.084	-.033	-.818	-.076	-.030	-.253
기관유형				-.030	-.015	-.434	.464	.230	1.754
step 3 상호작용항									
직무중심 인사제도 x 인사혁신 리더십							-.005	-.012	-.073
직무중심 인사제도 x 기관유형							-.095	-.261	-1.943
통계량	R ² = .434 adjR ² = .424 F=40.881***			R ² = .435 adjR ² = .422 F=34.595***			R ² = .439 adjR ² = .424 F=30.331***		

주: ***는 p<0.001 **는 p<0.01 *는 p<0.05

자료: 저자 작성

〈표 8〉 조직갈등에 대한 최종모형 결과

구분	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	β	t	B	β	t	B	β	t
Step 1 통제변수 및 독립변수(매개변수 포함)									
상수항	4.014		4.939***	4.025		4.946***	4.108		4.368***
직무중심 인사제도	-.225	-.190	-2.912**	-.214	-.180	-2.705**	-.231	-.195	-1.791
분배공정성	.118	.116	2.663**	.117	.115	2.600*	.118	.116	2.624**
절차공정성	-.038	-.041	-.609	-.026	-.028	-.395	-.024	-.025	-.351
정규직 (참조: 계약직)	.452	.073	.655	.473	.076	.683	.478	.077	.688
무기계약 (참조: 계약직)	.911	.138	1.244	.935	.142	1.271	.920	.139	1.249
직급	-.167	-.086	-1.585	-.166	-.085	-1.566	-.171	-.088	-1.603
기관규모	-.074	-.066	-1.461	-.088	-.078	-1.602	-.085	-.075	-1.530
성별	.066	.018	.407	.064	.017	.393	.060	.016	.370
연령	.064	.036	.554	.062	.035	.535	.066	.038	.574
재직기간	-.031	-.028	-.406	-.028	-.025	-.362	-.028	-.025	-.363
기관이전 여부	.249	.075	1.748	.250	.076	1.724	.244	.074	1.677
step 2 조절변수									
인사혁신 리더십				-.136	-.035	-.668	.001	.000	.001
기관유형				.079	.025	.568	-.289	-.093	-.551
step 3 상호작용항									
직무중심 인사제도 x 인사혁신 리더십							-.031	-.048	-.229
직무중심 인사제도 x 기관유형							.070	.125	.724
통계량	R ² = .071 adjR ² = .053 F = 4.062***			R ² = .072 adjR ² = .051 F = 3.486***			R ² = .073 adjR ² = .049 F = 3.051***		

주: ***는 p<0.001 **는 p<0.01 *는 p<0.05

자료: 저자 작성

5. 매개효과 분석

매개효과 검증을 위해 추가적으로 Sobel 테스트를 실시하였으며, <표 9>는 Sobel 테스트 검증결과를 나타낸 것이다. Sobel 테스트 수행 결과 직무중심 인사관리제도와 직무열의 사이에서 절차공정성이 유의한 간접매개효과를 가지는 것으로 나타났다. 이외의 경로에 대해서는 직무중심 인사관리제도의 간접효과가 유의하지 않게 나타나 매개효과가 있다고 할 수 없을 것이다.

<표 9> 매개효과 분석결과

경로	Estimate	Sobel Test Statistic	P-value	결과
직무중심 인사제도 → 절차공정성 → 직무열의	.093	4.058	.000(***)	타당

자료: 저자 작성

V. 결론

1. 연구결과의 요약 및 분석

본 연구는 공공기관 조직 내 직무급제 도입 이후 기관 내 구성원들의 인식과 직무급 도입의 실효성에 대해 분석하고자 수행되었다. 정부는 2021년부터 매년 공공기관을 대상으로 직무급 도입 현황을 점검하고 있으며, '2023년도 공공기관 경영평가 결과'에 따르면 직무·성과 중심 보수 체계 개편 등 공공기관 혁신 노력을 평가에 반영하고 있다. 또한 직무급 도입 운영 실적이 최우수인 기관에 인센티브를 지급하는 등 공공기관의 직무급 도입 중요성이 확대되고 있지만, 아직 공공기관 내 직무급 도입의 효과성에 대한 연구는 미비한 실정이다(이하영·이수영, 2020). 그리하여 본 연구는 한국행정학회와 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 2022년 8월 실시한 「포스트코로나 시대의 공공기관 운영에 대한 인식조사」 자료를 활용하여 공공기관의 직무중심 인사관리가 직무열의와 조직갈등에 미치는 영향 및 조직공정성의 매개효과를 검증하였다. 또한 기관유형과 인사혁신 리더십이 변수 간 관계를 의미있게 조절하는가에 대한 실증적인 분석을 수행하여 직무급 인사관리의 유효성과

적실성에 대한 검증을 진행하였다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

본 연구의 이론적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기관 차원에서는 직무중심 인사관리가 직무열의에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 직무에 대한 세밀한 이해와 정교한 분석 및 평가작업을 토대로 전반적인 인사관리를 실시하는 공공기관에 종사하는 경우 구성원들은 직무 동기와 열의를 높일 수 있으며 개인차원에서는 자신의 직무에 대한 이해를 통해 자신의 직무에 대한 이해와 적합성의 증진, 그리고 직무에 대한 미래 비전과 경력 경로에 대한 이해, 직무에 대한 중요성 인지를 통해 직무열의에 이르는 과정을 확인할 수 있다(윤미소 외, 2019). 즉, 선행연구들이 제시하는 직무중심 인사관리의 긍정적 효과들이 본 연구를 통해 재확인되고 있음을 알 수 있다. 그동안 정부, 부처기관, 학계 등에서 직무중심 인사관리의 필요성을 지속적으로 강조하였으나 공공기관 영역에서의 직무중심 인사관리의 수용성, 적합성, 타당성 그리고 공공기관 혁신과의 연계성 등을 논의하는 실증 연구들은 부족하였다. 이에 본 연구는 직무중심 인사관리가 직무열의, 조직 갈등, 조직공정성에 미치는 영향력을 실증적으로 논의하였다는 점에서 연구적 함의를 갖는다.

둘째, 직무중심 인사관리의 조직갈등에 대한 영향은 통계적으로 유의성이 크지 않은 모습이 나타났다. 이러한 실증 결과는 세 가지 관점에서 추론할 수 있는데 첫째, 공공기관 내 직무급제 도입은 정부와 기획재정부가 경영평가 반영 등을 통해 Top-down 방식의 제도적 차원에서 접근하고 있는 부분이 여전히 강하기 때문에 인사관리의 정서적, 행태적, 소통적 측면, 즉 조직 구성원들의 갈등예방, 관리, 해결 측면에서는 아직까지 크게 기여를 하지 못하는 것으로 추측해 볼 수 있다. 둘째, 공공기관은 공공부문의 성격과 민간부문의 성격이 혼합된 조직인 바, 공공부문의 특성인 강력한 관료제적 문화와 수직적 문화의 존재가 이러한 직무중심 인사관리 제도의 유의미한 효과 제공에 있어 걸림돌로 작용할 수 있을 것으로 추론해 볼 수 있다. 마지막으로 조직 내 다양한 갈등의 요소, 양상들은 개념상으로는 명확히 구분되지만 현실적으로는 상호 연계, 전이되는 경우가 많다. 특히나 계급제 및 순환보직제를 근간으로 설계되는 공공조직 구조 내에서는 구성원들이 경험하는 갈등 중에서 순수한 직무갈등은 매우 드문 편이다. 업무추진 방식 및 성과관리, 직무분석, 직무 배분 및 직무가치 평가 등에 대한 개인적, 집단적 견해와 관점의 차이로 발생하는 직무갈등도 부분적으로는 개인 혹은 집단 간 신념, 가치관, 성격, 목표 등의 차이로 인한 것이므로(김호정, 2011) 현재의 공공기관 내 직무급제 수준과 환경에서는 직무중심 인사관리가 조직 내 갈등을 유

의미하게 완화하기에는 역할적 한계가 있을 것으로 판단된다.

셋째, 조직공정성 중 분배공정성은 직무중심 인사관리와 직무열의 사이에서 매개효과를 보이지 못하였으나, 분배공정성 그 자체로서는 직무열의에 긍정적 효과를 나타내는 것으로 확인되어 선행연구와 다른 결과가 도출되었다(박기준·이영균, 2020). 분배공정성을 통해 조직구성원이 본인의 기여에 있어 적절한 보상을 받고 있다는 것이 본인의 직무수행에 있어 열의를 줄 수 있으나, 임금의 내부공정성²⁾ 차원에서 직무중심 인사관리의 보상 시스템이 아직 충분히 준비되지 않았음을 시사한다. 이는 성과급 및 승진과 같은 보상 시스템을 강화하는 등 지속적인 제도적 병행지원을 통해 직무중심 인사관리의 실효성과 지속가능성을 높여야 할 것으로 생각된다. 직무중심 인사관리는 동일노동-동일임금' 원칙에 따라 직무의 상대적 가치를 분석, 책정하고 그에 맞는 임금 수준을 제공하는 것을 원칙으로 하며, 근속기간, 성별, 연령 등 속인적 특성 및 연공서열적 요소들을 고려하지 않으므로 임금체계의 공정성과 합리성 제고에 기여할 것으로 기대된다.

넷째, 조직공정성 중 절차공정성은 직무중심 인사관리와 직무열의 사이에서 유의한 매개효과를 미치는 것을 확인할 수 있었다. 직무중심 인사관리는 인사 결정 과정에서 주관성을 최소화하며, 기관의 인사제도에 공정성과 투명성을 제고할 수 있다. 임금수준에 직무가치를 반영함으로써 '동일노동, 동일임금'이라는 가치를 실현한다는 의의가 있으나, 직무가치 외에 다른 가치를 반영하지 못한다는 한계가 있다. 또한 직원의 성과와 노력 정도, 그리고 숙련도 및 전문성 등의 자격이 반영되지 않을 경우, 구성원의 동기 저하가 예상되며 조직의 생산성이 훼손될 수 있다. Folger & Greenberg(1986)의 준거인지 이론은 준거와 실제 결과를 비교해서 비록 자신의 보상이 불공정하다고 느낄지라도, 보상이 이루어지기까지의 과정이 수긍할 만하다면 개인은 공정성이 높다고 인식하게 된다는 이론이다(문창신, 2017). 이는 직무분석 및 직무평가, 임금수준 결정 등의 과정에서 각 기관에 적합한 고도화된 과학적 평가 및 검증기법 도입의 필요성을 강조하고 있으며, 궁극적으로는 직무급제도의 절차적 정당성, 투명성, 공정성, 수용성 제고를 위한 제도적 보완을 시사하고 있다고 할 수 있다.

다섯째, 기관유형은 직무중심 인사관리가 직무열의에 미치는 영향에 유의한 효과가 나타나지 않았다. 이는 각 기관 및 기관구성원에게 요구되는 직무 성격, 역할, 미션, 비전 등은 상이할 수 있으나 전반적인 공공기관 거버넌스 체계 내에서는 유사한 관리적 성격을 공유

2) 임금의 내부공정성(inter equity)은 단일 조직 내에서 가치가 동일한 직무는 동일임금을 지급하고, 다른 직무는 그에 합당한 임금 차이가 있어야 한다는 원칙이다(심재권 외, 2023).

하고 있기 때문에 구성원의 조직행태와 행동양식에 있어서는 유의미한 차이가 존재하지 않았을 것이라 예측할 수 있다. 또한 이는 공공기관이 서로 다른 분류하에서도, 동일한 부처의 지침과 정책 방향에 따라 운영되기 때문에 유사한 목표 아래에서 크게 다르지 않은 조직문화와 시스템을 공유하고 있기 때문일 수 있으며, 이러한 구조적·제도적 유사성은 본 연구에서 다루고 있는 직무중심 인사관리의 영향력에 있어 기관 유형별 유의미한 차이를 제공하지 않는 근본적 이유로 판단된다.

여섯째, 인사혁신 리더십 또한 직무중심 인사관리가 직무열의에 미치는 영향에 있어서 유의미하게 나타나지 않았다. 이러한 결과는 공공기관 리더십 자체의 영향력과 중요성이 약해진다는 무용론을 뒷받침하는 결과라기보다는 공공부문 리더십이 조직 내에서 기존의 변혁적, 인사혁신적 기능 외에 보다 포용적이고 구성원 친화적인 새로운 역할을 요구받는다고 이해할 수 있다. 즉, 공공기관 내 기관장, 부서장 등 리더십 주체들이 변혁적 성향을 통해 수행해오던 성과 향상 노력의 일부는 최근에 인적자원관리 부서의 역할과 기능에 공식적으로 제도화, 내재화되고 있는 현상을 보이고 있으므로 고도화되고 있는 공공기관 인사시스템에 대응, 호응할 수 있는 새로운 수준과 유형의 공공리더십 역량지표와 체계를 개발, 접목, 실행하는 것이 필요하다. 따라서 후속 연구에서는 직무중심 인사관리를 보다 효과적, 체계적으로 관리해 나갈 수 있는 특정 공공리더십 이론을 발견, 개발하는 동시에 이에 적합한 실제적인 리더십 지표를 구성, 측정, 구체화하여 새로운 인사관리 도입에 따른 리더십과의 인과관계 메커니즘에 대한 실증분석을 수행할 필요가 있다.

본 논문의 정책적 함의는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 공공기관 직무중심 인사관리에 대한 보다 확장, 개방된 시각을 통해 직무급제도의 내재화 작업과 함께 채용, 평가, 보상, 성과 및 보직관리 등 관련 인사 관행을 투명하고 공정하게 관리하여야 하며, 이러한 결과가 환류되면서 각 공공기관의 전사적 사업 및 조직관리 전략체계와 긴밀하고 유기적으로 연계될 수 있도록 PDCA 관점에서 주기적이고 지속적으로 점검해 나갈 필요가 있다.

둘째, 조직 내 절차공정성이 직무중심 인사관리와 직무열의 사이를 유의하게 매개한다는 본 연구의 결과를 바탕으로 직무분석, 직무평가, 임금수준 결정 과정은 객관적이고 공정한 절차에 기반하여 수행되어야 하며 이를 통하여 구성원들의 수용도를 제고할 필요가 있음을 유추해 볼 수 있다. 직무분석과 직무평가는 직무급제도의 필수조건이지만, 결국 일종의 절대적 측정과 상대적 비교의 과정이고, 측정과 비교의 주체는 사람이라는 점에서 주관적 가치판단이 배제되기 어렵다(장연이, 2015). 따라서 직무분석과 직무(재)평가 작업 시 노사를

비롯한 전체 조직구성원이 최대한 함께 내용을 공유하면서 적극적으로 참여할 수 있는 조직문화 생성을 전제로 작업이 이루어져야 한다. 직무급에서 말하는 직무의 속성은 급변하는 대내외적 환경 속에서 그 직무의 책임성, 난이도, 역할범주, 전문성 등의 내용 또한 빈번히 변화되는 것이 일반적이므로 임금체계의 공정성, 수용성 유지를 위해 정기적 혹은 비주기적으로 직무에 대한 재분석, 재평가가 이루어져야 한다. 그러나 소규모 공공기관들의 경우 자체적으로 직무분석과 직무평가를 수행하고 고도화하는 데 필요한 자체 자원과 체계를 갖추지 못하고 있으므로 내부적, 자체적 역량을 강화하려는 노력이 수반될 필요가 있다. 이러한 노력으로는 외부 전문가의 참여, 다면평가와 같은 참여형 평가시스템의 구축, 평가에 대한 피드백 적용과 같은 접근이 필요하다. 외부 전문가 참여의 경우에는 공공기관이 적절한 평가 역량을 갖추지 못한 상황하에 직무평가, 역량평가 등 다양한 평가에 있어 외부 전문가가 참여하여 객관성과 공정성의 향상을 도모할 수 있으며, 이는 외부 전문가들이 중립적인 입장에서 평가 과정 및 결과에 있어 감독하고, 도출하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 참여형 평가시스템의 도입은 직무분석과 직무평가 과정에 조직구성원이 참여할 수 있도록 함으로써, 평가 과정의 투명성을 높이고, 구성원의 신뢰를 확보할 수 있다는 효과를 기대해 볼 수 있고, 평가 결과에 대한 피드백을 제공하여 평가과정의 공정성과 결과의 타당성에 대한 이해를 높여야 할 것이다.

셋째, 또한 인사혁신 리더십의 비(非)유의성을 생각해 보았을 때, 공공기관의 리더인 기관장에 있어 리더십의 연속성을 담보할 수 있는 법적, 정책적 보완의 필요성이 상당하다고 할 수 있다. 공공기관 기관장의 경우 기관의 대표로서 주요 정책을 결정하며 업무를 총괄하는 주체이지만, 임기가 3년으로 제한되고, 임명에 정치적 요소가 상당히 고려되는 경향이 있다. 공공기관 혁신을 위해서는 기관장의 리더십과 지원이 필수적이거나 외부인사의 임명이나 연속성 부족은 내부 조직구성원으로 하여금 거시적 수준에서 변화를 시도하더라도 수용 및 내면화에 있어 효과가 제한될 수 있기에 리더십에 대한 보완이 필요하다고 할 수 있다. 또한 리더십의 연속성을 확보하기 위한 공공기관 제반 제도 및 인사 문제 등의 개선 방안으로 내부 승진 및 리더십 개발을 지원하는 교육훈련 프로그램의 강화가 요구된다. 이는 내부에서 리더를 육성하고 승진을 통해, 기관장이 변화하더라도 중간관리자로 하여금 조직이 지향하는 전략적 방향성과 사업정책이 체계화된 기관 혁신 로드맵에 따라 조화롭게 승계, 발전될 수 있도록 지원할 필요가 있을 것이다.

넷째, PDCA(Plan-Do-Check-Act) 사이클을 적용하여 직무중심 인사관리 및 직무급제

를 주기적으로 검증하고 평가함으로써 제도의 안착을 준비할 필요가 있다. Plan 단계에서는 직무분석 및 직무평가를 통해 직무의 중요성과 가치를 체계적으로 분석하고 이를 바탕으로 직무급제를 전략적으로 설계해야 할 필요가 있고, Do 단계에서는 설계된 직무급제를 실제로 조직 내에 도입하고 실행해야 한다. Check 단계에서는 Do 단계와 병행하여 직무분석 및 직무평가 결과에 대한 의견을 환류하여 지속적으로 검증하고, Act 단계에서는 평가 결과를 바탕으로 직무급제의 문제점을 보완하고, 필요한 경우 제도를 수정 및 개선하여 직무중심 인사관리가 공공기관의 성과 향상에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 PCDA 방식의 공공기관 직무중심 인사 관리제도에 대한 적용은 공공기관에 대한 우리 사회와 국민의 인식에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 직무중심 인사관리 및 직무급제가 PCDA 방식을 바탕으로 참여적이고 공정하게 운영될 경우, 공공기관에 대한 국민들의 낮아진 신뢰를 회복할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 연구의 한계

앞서 제시한 본 연구가 기여할 수 있는 다양한 이론적, 실무적 함의에도 불구하고 연구적 한계가 존재하기에 후속연구를 위해 제언하고자 한다. 첫째, 본 연구의 대상이 된 공공기관은 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관의 4개 유형을 대상으로 진행하였으나, 기타공공기관에 대해서는 다루지 못했다는 한계가 존재한다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 향후 연구에서는 기타공공기관 구성원에 대한 표집을 강화해 5개 유형 모두에 대한 분석을 통해 보다 실제적 함의를 제공할 필요가 있을 것으로 생각된다. 둘째, 본 연구에서 다루는 조직갈등, 인사혁신 리더십 개념과 변수에 있어서 보다 심도있는 측정이 요구된다. 이러한 다면적, 입체적 개념을 측정하는 데 있어서 응답자가 사회적으로 바람직한 응답을 하고자 하는 편향(Social Desirability Bias)이 일어나 통계적으로 유의한 결과를 관찰하지 못하였을 수 있기 때문이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 향후 응답자 내면에 위치한 심층적 가치를 구별해 낼 수 있는 질적연구방법을 도입, 혼합적 접근방식(mixed approach)을 통하여 조직 내 복잡화된 개념들과 변수들을 정확히 분석, 해석할 필요가 있다고 보인다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 고용노동부 (2019). **직무중심 인사관리 따라잡기**, p. 115.
- 권순식 (2005). 정규직과 비정규직의 공정성 지각, 역할 내 행동, 조직시민행위. **한국인사조직학회 춘계학술대회**.
- 기획재정부 (2024. 4. 24). [보도자료] 직무급 도입 공공기관 55개에서 109개로 대폭확대.
https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000068622&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028
- 김갑식·안태호·이현기·최대량·백인섭 (2015). ICT 프로젝트 구성원의 개인 직무역량과 역할갈등이 성과에 미치는 영향: 프로젝트 관리자 역량을 조절효과로. **기업경영연구**, 22(4), 137-159.
- 김동원 (2013). 성과급에 대한 공정성 인식이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향: 교육행정직 공무원을 중심으로. **한국거버넌스학회보**, 20(3), 199-223.
- 김문실·박상연 (1995). 간호사의 역할갈등 측정을 위한 도구개발 연구. **대한간호학회지**, 25(4), 741-750.
- 김미경 (2022). 조직공정성이 직무만족 및 직무성과에 미치는 영향 분석: 조직지원인식의 매개변수 역할을 중심으로. **지방행정연구**, 36(2), 51-78.
- 김세형 (2018). **공공기관 경영평가지표 범주간 평가결과의 기관유형별 차이 분석**. 서울대학교 석사학위논문
- 김재원·유규창 (2016). 직무분석을 활용한 직무중심 인사관리와 고령화가 기업 성과에 미치는 영향. **노동정책연구**, 16(2), 65-92.
- 김정인 (2017). 공공기관 인사관리 제도의 디커플링(decoupling) 현상과 원인 분석: 균형인사제도와 유연근무제를 중심으로. **한국거버넌스학회보**, 24(2), 1-26.
- 김창술·황성원 (2023). 공공기관 직무급 제도에 대한 실증 연구-A 공공기관 임직원의 인식을 중심으로. **한국자치행정학보**, 37(3), 287-313.
- 김하얀 (2019). 호텔종사원의 관계갈등이 직무열의와 조직몰입에 미치는 영향: 자아탄력성의 조절효과. **관광경영연구**, 23(4), 285-307.
- 김호정 (2011). 갈등유형과 갈등관리방식의 관계: 교육행정직 공무원을 대상으로. **한국조직학회보**, 8(2), 111-140.

- 도충현·문광민 (2022). 조직공정성이 업무효율성 및 직무만족도에 미치는 효과: 지방공기업을 중심으로. **한국인사행정학회보**, 21(1), 43-70.
- 문창신 (2017). **조직공정성과 조직후원인식이 조직신뢰와 조직시민행동에 미치는 영향에 관한 연구**. 송실대학교 대학원 석사학위논문.
- 문창신·조동혁 (2019). 공기업 조직구성원의 조직공정성과 조직후원인식이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구. **글로벌경영학회지**, 16(4), 69-95.
- 박기준·이영균 (2020). 조직공정성이 직무열의와 조직침묵에 미치는 영향에 관한 연구. **융합사회와 공공정책**(구 공공정책과 국정관리), 14(2), 3-32.
- 박정수 (2017). 「공공기관 지정 및 유형구분. 공공기관의 운영에 관한 법률」 10주년 학술 심포지엄. 주최: 한국조세재정연구원, **한국행정학회**, 후원: 기획재정부
- 박재춘·이영미. (2014). 공공부문에서 관계 및 변화지향 리더십행동과 조직변화몰입의 관계. **한국인사행정학회보**, 13(2), 241-273.
- 방호진 (2014). 과업갈등과 집단성과의 관계에 대한 연구: 관계갈등과 직무요구의 상호작용 효과를 중심으로. **대한경영학회지**, 27(11), 1863-1882.
- 배상훈·황수정·한송이 (2022). 대학에서 조직공정성이 직원의 직무열의에 미치는 영향: 신뢰 문화와 협업 태도의 매개효과. **교육행정학연구**, 40(1), 191-219.
- 배수정·정종원·이선영 (2016). 조직공정성이 조직 내 정치와 갈등에 미치는 영향연구: 한국의 기초자치단체. 공무원 조직을 중심으로. **정책개발연구**, 16(2), 121-150
- 서은혜 (2019). **조직효과성 제고를 위한 전략적 인적자원관리 제도의 영향 연구**. 성균관대학교 국정전문대학원 석사학위논문.
- 손미경 (2020). **B2B 거래관계에서 구매업자가 지각한 공급업자와의 갈등이 관계성과에 미치는 영향: 과업갈등과 관계갈등의 매개효과**. 계명대학교 박사학위논문.
- 심덕섭·최지호·양동민·문연희 (2011). 집단 내 갈등 (관계갈등과 과업갈등)의 개념 구성과 인과 경로에 관한 연구. **대한경영학회지**, 24(3), 1287-1307.
- 심재권·주영종·박기준·김영재(2023). **공기업 강의**. 윤성사.
- 안혜경·이시훈 (2022a). 역할불일치, 성과불일치가 조직 내 갈등에 미치는 영향: 커뮤니케이션 능력의 조절효과. **인론과학연구**, 22(3), 95-130.
- 안혜경·이시훈 (2022b). 역할모호성과 역할과다가 조직갈등의 정도에 미치는 영향: 커뮤니케이션 능력의 조절효과를 중심으로. **한국소통학보**, 21(2), 203-239.

- 양승주·손승연·노명화 (2017). 변화지향 리더십 행동과 창의성: 관계적 에너지의 매개효과와 창의적 자기효능감의 조절효과. **조직과 인사관리연구**, 41(4), 59-86.
- 오계택·김봄이·박상희·김범준·반가운·남재욱 (2023). **직무중심 인사관리제도 구축을 위한 정책과제**, 한국노동연구원.
- 유정환·이지안·이가빈·박성민 (2023). 청년층의 자발적 이직요인 예측연구: 성별 간 차이 비교를 중심으로. **한국정책연구**, 23(3), 161-196.
- 유규창 (2014). 한국기업의 임금체계: 직무급이 대안인가?. **노동리뷰**, 2월호: 37-54.
- 윤미소·유규창·이혜정 (2019). 직무중심 인사관리가 직무열의에 미치는 영향: 개인-직무 적합성과 일의 의미의 매개효과. **노동정책연구**, 19(4), 33-61.
- 이윤석 (2023). 위탁집행형 준정부기관의 혁신과 지식창출에 관한 연구. **지식경영연구**, 24(3), 35-52.
- 이하영·이수영 (2020). 성과주의와 직무열의: 경쟁과 협력의 상보적 공존 가능성 탐색. **한국행정학보**, 54(2), 183-223.
- 이혜정·유규창·명순영 (2019). 직무중심 인사관리가 구성원의 태도에 미치는 영향. **조직과 인사관리연구**, 43(3), 149-176.
- 이혜정·주민경·박상준·유규창 (2024). 대응제약의 직무중심 인사관리 사례 연구. **대한경영학회지**, 37(2), 171-191.
- 인옥남 (2017). 다차원 위계적 서비스품질 모형을 이용한 저비용항공 여행객의 행동의도에 관한 연구. **인문사회** 21, 8(6), 827-840.
- 장재성·강영철 (2023). 경찰조직에서 조직공정성의 역할에 관한 연구: 메타분석 방법의 적용. **한국경찰학회보**, 25(2), 21-48.
- 장현주 (2021). 공공조직 내 갈등에 대한 개인의 관리 방식과 조직몰입 간 관계: 리더십의 매개효과를 중심으로. **한국조직학회보**, 18(1), 1-25.
- 전별 (2020). '동일노동 동일임금'을 위한 직무급의 도입과 법적 과제. **외법논집**, 44(3), 393-419.
- 정윤길·이규만 (2000). 상사의 리더십 행동과 조직공정성 및 조직시민행동의 관계에 대한 연구: 지방자치단체의 공무원을 중심으로. **한국행정학보**, 34(4), 323-341.
- 최은정 (2017). **고용 형태가 조직시민행동과 이직 의도에 미치는 영향**. 건국대학교 박사학위논문.
- 한국행정연구원 정부조직디자인센터 (2022). 공공부문 직무급 도입을 위한 사례분석, **정부디자인 ISSUE**, 15호
- 행정안전부 (2023. 11. 16). [보도자료] 국가직무능력표준(NCS)을 활용한 직무 중심 인사제도 도입으로 기업경쟁력 강화!

허다겸·홍아정·정채윤. (2020). 조직갈등이 조직변화준비도에 미치는 영향과 심리적 자본의 조절 효과. *Global Creative Leader: Education & Learning*, 10(2), 93-132.

〈외국문헌〉

- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. *In Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267-299). Academic Press.
- Amason, A. C., & Schweiger, D. M. (1994). Resolving the paradox of conflict, strategic decision making, and organizational performance. *International journal of conflict management*, 5(3), 239-253.
- Aryee, S., Budhwar, P. S., & Chen, Z. X. (2002). Trust as a mediator of the relationship between organizational justice and work outcomes: Test of a social exchange model. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 23(3), 267-285.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6), 1173.
- Bakker, A. B., Emmerik, H. V., & Euwema, M. C. (2006). Crossover of burnout and engagement in work teams. *Work and occupations*, 33(4), 464-489.
- Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2007). The job demands-resources model: State of the art. *Journal of managerial psychology*, 22(3), 309-328.
- Bakker, A. B., Hakanen, J. J., Demerouti, E., & Xanthopoulou, D. (2007). Job resources boost work engagement, particularly when job demands are high. *Journal of educational psychology*, 99(2), 274.
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. Transaction Publishers.
- Brannick, M. T., Levine, E. L., & Morgeson, F. P. (2007). *Job and work analysis: Methods, research, and applications for human resource management*. Sage.
- Christian, M. S., Garza, A. S., & Slaughter, J. E. (2011). Work engagement: A quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. *Personnel Psychology*, 64(1), 89-136.
- Cropanzano, R., & Mitchell, M. S. (2005). Social exchange theory: An interdisciplinary review. *Journal of Management*, 31(6), 874-900.

- De Wit, F. R., Greer, L. L., & Jehn, K. A. (2012). The paradox of intragroup conflict: a meta-analysis. *Journal of Applied Psychology, 97*(2), 360.
- Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S., & Sowa, D. (1986). Perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology, 71*(3), 500.
- Farazmand, A. (1999). Privatization or reform? Public enterprise management in transition. *International Review of Administrative Sciences, 65*(4), 551-567.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford university press.
- Figart, D. M. (2000). Equal pay for equal work: The role of job evaluation in an evolving social norm. *Journal of Economic Issues, 34*(1), 1-19.
- Folger, R., & Greenberg, J. (1985). Procedural justice. *Research in Personnel and Human Resources Management, 3*, 141-183.
- Folger, R., & Konovsky, M. A. (1989). Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions. *Academy of Management Journal, 32*(1), 115-130.
- Friedman, E. A. (1954). The graphic analysis of labor. *American Journal of Obstetrics & Gynecology, 68*(6), 1568-1575.
- Goffman, E. (1961) *Encounters: Two studies in the sociology of interaction*, Oxford: Bobbs-Merrill.
- Greenberg, J. (1987). Reactions to procedural injustice in payment distributions: Do the means justify the ends?. *Journal of Applied Psychology, 72*(1), 55.
- Greenberg, J. (1990). Organizational justice: Yesterday, today, and tomorrow. *Journal of Management, 16*(2), 399-432.
- Guan, X., & Frenkel, S. (2018). How HR practice, work engagement and job crafting influence employee performance. *Chinese Management Studies, 12*(3), 591-607.
- Graham, J. W. (1991). An essay on organizational citizenship behavior. *Employee Responsibilities and Rights Journal, 4*(4), 249-270.
- Folger, R., & Konovsky, M. A. (1989). Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions. *Academy of Management Journal, 32*(1), 115-130.
- Harvey, R. J. (1991). *Job analysis*.
- Homans, G. C. (1958). Social behavior as exchange. *American Journal of Sociology, 63*(6), 597-606.

- Homans, G. C. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt, Brace Jovanovich.
- Jabes, J., & Zussman, D. (1988). Motivation, rewards, and satisfaction in the Canadian federal public service. *Canadian Public Administration*, 31(2), 204-225.
- Jehn, K. A. (1995). A multimethod examination of the benefits and detriments of intragroup conflict. *Administrative Science Quarterly*, 256-282.
- Jehn, K. A., & Mannix, E. A. (2001). The dynamic nature of conflict: A longitudinal study of intragroup conflict and group performance. *Academy of Management Journal*, 44(2), 238-251.
- Kerwin, S., Jordan, J. S., & Turner, B. A. (2015). Organizational justice and conflict: Do perceptions of fairness influence disagreement?. *Sport Management Review*, 18(3), 384-395.
- Kahn, W. A. (1990). Psychological Conditions of Personal Engagement and Disengagement at Work. *Academy of Management Journal*, 33(4): 692-724.
- Konovsky, M. A. (2000). Understanding procedural justice and its impact on business organizations. *Journal of Management*, 26(3), 489-511.
- Leventhal, G. S. (1980). *What should be done with equity theory?, in social exchange: Advances in theory and research*. New York: Plenum.
- Macey, W. H., & Schneider, B. (2008). The meaning of employee engagement. *Industrial and organizational Psychology*, 1(1), 3-30.
- McFarlin, D., & Sweeney, P. (1992). Distributive and procedural justice as predictors of satisfaction with personal and organizational outcomes. *Academy of Management Journal*, 35: 626-637
- Pondy, L. R. (1967). Organizational conflict: Concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 296-320.
- Raza, S., Hussain, M. S., Azeem, M., & Aziz, K. (2017). Workload, work stress, role conflict, and workplace deviant behaviour in banks: An empirical analysis. *European Online Journal of Natural and Social Sciences*, 6(4), pp-701.
- Reitz, R. D. (1981). One-dimensional compressible gas dynamics calculations using the Boltzmann equation. *Journal of Computational Physics*, 42(1), 108-123.
- Rizzo, J. R., House, R. J., & Lirtzman, S. I. (1970). Role conflict and ambiguity in

- complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 150-163.
- Schaufeli, W. B., & Salanova, M. (2005) Work engagement: An emerging Psychological Concept and Its Implications. *Research in Social Issues in Management*, 5: Managing Social and Ethical Issues in Organizations. Greenwich, CY: Information Age Publishers.
- Schaufeli, W. B., Salanova, M., González-Romá, V., & Bakker, A. B. (2002). The measurement of engagement and burnout: A two sample confirmatory factor analytic approach. *Journal of Happiness studies*, 3(1): 71-92.
- Schaufeli, W. B., & Salanova, M. (2007). Efficacy or inefficacy, that's the question: Burnout and work engagement, and their relationships with efficacy beliefs. *Anxiety, Stress, and Coping*, 20(2), 177-196.
- Shore, L. M., & Shore, T. H. (1995). Perceived organizational support and organizational justice. *Organizational politics, justice, and support: Managing the social climate of the workplace*, 149, 164.
- Shirom, A. (2003). *Job-related burnout: A review*.
- Stoner, J. D. (1978). Water-quality indices for specific water uses (Vol. 770). Department of the Interior, Geological Survey.
- Thibaut, J. W., & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*.
- Tsui, A. S., Pearce, J. L., Porter, L. W., & Tripoli, A. M. (1997). Alternative approaches to the employee-organization relationship: Does investment in employees pay off?. *Academy of Management Journal*, 40(5), 1089-1121.
- Wayne, S. J., & Liden, R. C. (2016). Effects of impression management on performance ratings: A longitudinal study. In *Organizational influence processes* (pp. 504-531). Routledge.
- Weingart, P., Engels, A., & Pansegrau, P. (2000). Risks of communication: discourses on climate change in science, politics, and the mass media. *Public Understanding of Science*, 9(3), 261.
- Weingart L, JehnK (2000). Managing intra-team conflict through collaboration. In: Locke E (ed)Handbook of principles of organization behavior. Blackwell Press, Oxford, UK. 226-238
- Wollard, K. K., & Shuck, B. (2011). Antecedents to employee engagement: A structured

review of the literature. *Advances in Developing Human Resources*, 13(4): 429-446.

Yukl, G., & Chavez, C. (2002). Influence tactics and leader effectiveness. *Leadership*, 1(1), 139-165.

Yukl, G., Gordon, A., & Taber, T. (2002). A hierarchical taxonomy of leadership behavior: Integrating a half century of behavior research. *Journal of leadership & Organizational Studies*, 9(1), 15-32.

투 고 일: 2024년 5월 2일

심 사 일: 2024년 5월 31일

게재확정일: 2024년 6월 13일

부록

구분	종속변수 직무열의에 대한 회귀분석 결과(총효과)								
	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	β	t	B	β	t	B	β	t
Step 1									
상수항	2.921		6.888***	2.908		6.850***	2.838		5.810***
직무중심 인사제도	.439	.569	17.380***	.420	.545	13.670***	.429	.557	6.648***
정규직 (참조: 계약직)	-.421	-.104	-1.165	-.400	-.099	-1.101	-.406	-.101	-1.120
무기계약 (참조: 계약직)	-.642	-.149	-1.677	-.621	-.145	-1.613	-.597	-.139	-1.553
직급	.220	.173	4.032***	.219	.173	4.015***	.225	.178	4.122***
기관규모	.033	.045	1.230	.033	.045	1.144	.027	.037	.942
성별	.185	.075	2.175*	.182	.074	2.145*	.185	.075	2.179*
연령	.012	.011	.205	.011	.010	.182	.004	.003	.065
재직기간	-.050	-.069	-1.236	-.051	-.071	-1.269	-.051	-.070	-1.263
기관이전 여부	-.053	-.025	-.709	-.043	-.020	-.572	-.035	-.016	-.457
Step 2									
인사혁신 리더십				.106	.042	1.049	-.183	-.072	-.592
기관유형				.009	.004	.123	.564	.279	2.067*
Step 3									
직무중심 인사제도 x 인사혁신 리더십							.066	.156	.942
직무중심 인사제도 x 기관유형							-.105	-.290	-2.095*
통계량	R ² = .393 adjR ² = .384 F=42.383***			R ² = .395 adjR ² = .383 F=21.830***			R ² = .400 adjR ² = .386 F=18.711***		

주: ***는 p<0.001 **는 p<0.01 *는 p<0.05

자료: 저자 작성

구분	종속변수 조직갈등에 대한 회귀분석 결과(총효과)								
	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	β	t	B	β	t	B	β	t
Step 1									
상수항	4.240		5.223***	4.239		5.215***	4.338		4.622***
직무중심 인사제도	-.220	-.185	-4.541***	-.201	-.170	-3.419***	-.220	-.186	-1.778
정규직 (참조: 계약직)	.417	.067	.602	.456	.073	.656	.459	.074	.658
무기계약 (참조: 계약직)	.827	.125	1.128	.870	.132	1.180	.855	.129	1.157
직급	-.160	-.082	-1.532	-.153	-.079	-1.464	-.156	-.080	-1.489
기관규모	-.070	-.063	-1.385	-.091	-.081	-1.650	-.088	-.079	-1.592
성별	.097	.026	.599	.094	.025	.580	.092	.024	.560
연령	.060	.034	.522	.056	.032	.489	.061	.035	.523
재직기간	-.025	-.023	-.330	-.024	-.021	-.308	-.024	-.022	-.313
기관이전 여부	.258	.078	1.806	.269	.082	1.855	.265	.080	1.818
Step 2									
인사혁신 리더십				-.110	-.028	-.566	-.021	-.005	-.036
기관유형				.124	.040	.903	-.196	-.063	-.374
Step 3									
직무중심 인사제도 x 인사혁신 리더십							-.019	-.030	-.143
직무중심 인사제도 x 기관유형							.061	.109	.632
통계량	R ² = .060 adjR ² = .045 F = 4.137***			R ² = .061 adjR ² = .044 F = 3.477***			R ² = .062 adjR ² = .041 F = 2.965***		

주: ***는 p<0.001 **는 p<0.01 *는 p<0.05
 자료: 저자 작성

구분	매개변수 분배공정성에 대한 회귀분석 결과(간접효과)								
	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	β	t	B	β	t	B	β	t
Step 1									
상수항	1.877		2.466*	1.785		2.374*	2.107		2.431*
직무중심 인사제도	.365	.313	8.049***	.287	.246	5.272***	.204	.175	1.778
정규직 (참조: 계약직)	-.507	-.083	-.782	-.254	-.042	-.394	-.265	-.043	-.412
무기계약 (참조: 계약직)	-.935	-.144	-1.360	-.670	-.103	-.983	-.662	-.102	-.971
직급	.163	.085	1.668	.179	.094	1.852	.185	.096	1.906
기관규모	.031	.028	.659	-.023	-.021	-.452	-.033	-.030	-.638
성별	.318	.086	2.087*	.294	.079	1.951	.288	.077	1.906
연령	-.022	-.013	-.201	-.041	-.024	-.385	-.046	-.027	-.432
재직기간	.014	.013	.200	.010	.009	.135	.008	.008	.115
기관이전 여부	.099	.031	.739	.196	.061	1.462	.205	.063	1.524
Step 2									
인사혁신 리더십				.433	.112	2.412*	-.288	-.075	-.525
기관유형				.402	.131	3.158**	.825	.270	1.704
Step 3									
직무중심 인사제도 x 인사혁신 리더십							.171	.267	1.372
직무중심 인사제도 x 기관유형							-.079	-.143	-.881
통계량	R ² = .146 adjR ² = .133 F = 11.210***			R ² = .170 adjR ² = .155 F = 10.931***			R ² = .174 adjR ² = .155 F = 9.447***		

주: ***는 p<0.001 **는 p<0.01 *는 p<0.05

자료: 저자 작성

구분	매개변수 절차공정성에 대한 회귀분석 결과 (간접효과)								
	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	β	t	B	β	t	B	β	t
Step 1									
상수항	-.115		-.215	-.225		-.441	.778		1.336
직무중심 인사제도	.969	.772	30.368***	.805	.642	21.750***	.562	.448	7.312***
정규직 (참조: 계약직)	-.649	-.099	-1.422	-.479	-.073	-1.094	-.499	-.076	-1.155
무기계약 (참조: 계약직)	-.685	-.098	-1.415	-.514	-.073	-1.108	-.535	-.076	-1.167
직급	.303	.147	4.403***	.299	.145	4.544***	.304	.147	4.671***
기관규모	.004	.004	.129	.012	.010	.356	-.004	-.003	-.120
성별	.166	.041	1.543	.146	.036	1.427	.124	.031	1.223
연령	.020	.011	.266	.010	.005	.135	.008	.004	.115
재직기간	-.108	-.092	-2.124*	-.120	-.102	-2.477*	-.124	-.106	-2.602**
기관이전 여부	.066	.019	.701	.145	.042	1.592	.153	.044	1.699
Step 2									
인사혁신 리더십				.943	.227	7.733***	-.509	-.122	-1.380
기관유형				.045	.014	.519	.211	.064	.650
Step 3									
직무중심 인사제도 x 인사혁신 리더십							.348	.505	4.165***
직무중심 인사제도 x 기관유형							-.027	-.046	-.454
통계량	R ² = .635 adjR ² = .629 F = 113.432***			R ² = .669 adjR ² = .663 F = 107.619***			R ² = .678 adjR ² = .671 F = 94.785***		

주: ***는 p<0.001 **는 p<0.01 *는 p<0.05
자료: 저자 작성

(Abstract)

The Impact of Job-Centered HR Management on Organizational Conflict and Job Engagement among Public Enterprise Employees: The Mediating Role of Perceived Fairness and the Moderating Effects of Institution Type and Leadership

Jian Lee, Junghwan Ryu, Chaeyoon Kim, Sungmin Park

In light of the increasing importance of job-based human resource management within public institutions, this study empirically analyzes the impact of such management on work engagement and organizational conflict in domestic public institutions. The objective is to provide practical and policy implications for the organizational management of public institutions. Specifically, procedural justice and distributive justice were set as mediating variables, while the type of institution and innovation leadership were set as moderating variables to elucidate the relationships between these variables. The analysis revealed that job-based human resource management had a significant effect on work engagement but showed low significance in relation to organizational conflict. Among the perceived fairness variables, procedural justice had a significant effect on work engagement, while distributive justice did not. Neither the moderating variables of innovation leadership nor the type of institution showed significant effects, and their interaction terms also did not yield significant results. Based on these findings, this study presents practical and policy implications for the organizational management of public institutions and highlights the need for further discussion.

Keywords: Job-Centered Personnel Management, Job Enthusiasm, Organizational Conflict, Fairness Awareness, Public Institution HR Innovation

2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록

■ 2010년

- 1 공공기관 선진화의 개념과 방향
박정수(한국조세재정연구원) · 유효정(한국조세재정연구원)
 - 2 공공기관의 생산성 제고를 위한 평가체제 확립
고영선(한국개발연구원)
 - 3 현대적 관리주의에 의한 공공기관 경영관리의 방향
박석희(가톨릭대)
 - 4 공공기관 계량성과 합리적 평가 방안: 공기업 재무건전성 평가모형의 유용성
이창균(한국외대) · 고완석(한국외대) · 손해진(삼일회계법인)
 - 5 공기업 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) · 임채홍(고려대)
 - 8 공공기관의 경쟁력 강화와 혁신 방향 모색: 이명박 정부 3년 작업에 대한 평가
배준호(한신대)
 - 9 ODA 사업에의 공공기관의 참여 관련 논의
최준욱(한국조세재정연구원) · 홍유화(한국조세재정연구원)
 - 10 지방공기업의 생산성 제고 방안
곽채기(동국대)
-

■ 2011년

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

■ 2012년

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

■ 2013년

- 7 공기업 부채위험성에 대한 재무적 진단
박진희(한국조세재정연구원)
- 8 공기업 녹색성장 전략의 문제점과 개선방안
신완선(성균관대) · 박연탁(성균관대)
- 9 신정부의 공기업 정책방향
곽채기(동국대)
- 1 공공기관 임원 인사제도 개선방안
이근주(이화여대)
- 2 공공기관 성과관리체계 개선방안
이재원(부경대)
- 3 공공기관의 자율성 제고를 위한 관리체계 개선방안
곽채기(동국대)
- 4 우리나라 공공기관의 윤리경영체계 실효성 확보방안
윤태범(방통대)
- 5 공공요금의 신화와 논리
박정수(이화여대)
- 6 공기업의 재무건전성과 수익성 분석을 통한 부실화 가능성 평가
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(송실대)
- 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

2024년 제2권 제1호

정기간행물등록번호 (세종, 사00014)

발행일 2024년 6월 30일

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 336

인쇄처 일지사

I S S N 2983-158X

© 한국조세재정연구원 2024 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.