

Public Institutions & Policy Review

공공기관과 정책연구

Vol.3 No.1 2025

- 1 **황광훈**
대졸 청년층의 전공계열에 따른 공공부문 취업성과 분석
- 41 **남윤오 · 임예영 · 오정록**
공공기관의 인적자원관리에 대한 사례연구: 한국장학재단의 인적자원 확보, 이동, 역량개발, 동기부여를 중심으로
- 73 **조민혁**
공공기관의 내외부적 특성이 경영평가에 미치는 영향: 실증연구 사례 간 비교검토와 제도적 함의
- 91 **김주란**
공공기관과 책임운영기관의 거버넌스 비교를 통한 국제장학사업 운영 개선 방안 연구
- 113 **한동숙 · 양호열**
공공기관 종합청렴도 평가결과와 자체감사활동의 상관성 분석
- 135 **이형우**
공공기관 내 조직정치 인식이 업무동기에 미치는 영향: 공직봉사 동기의 조절 효과
- 163 **김병석**
공공기관 무기계약직 차별 실태와 개선 방안에 관한 연구
- 189 **Juhi Han**
Does Person-Organization Fit Have Compositional and Contextual Effects?: A Multilevel Investigation of Person-Organization Fit and Job Satisfaction among Public Sector Employees
- 219 **김경리**
공공기관 ESG의 제도적 동형화에 관한 연구: 공공기관 경영평가를 중심으로

공공기관과 정책연구

Vol.3 No.1 2025

-
- 1 황광훈
대졸 청년층의 전공계열에 따른 공공부문 취업성과 분석
- 41 남윤오 · 임예영 · 오정록
공공기관의 인적자원관리에 대한 사례연구: 한국장학재단의 인적자원 확보, 이동, 역량개발, 동기부여를 중심으로
- 73 조민혁
공공기관의 내외부적 특성이 경영평가에 미치는 영향: 실증연구 사례 간 비교검토와 제도적 함의
- 91 김주란
공공기관과 책임운영기관의 거버넌스 비교를 통한 국제장학사업 운영 개선 방안 연구
- 113 한동숙 · 양호열
공공기관 종합청렴도 평가결과와 자체감사활동의 상관성 분석
- 135 이형우
공공기관 내 조직정치 인식이 업무동기에 미치는 영향: 공직봉사 동기의 조절 효과
- 163 김병석
공공기관 무기계약직 차별 실태와 개선 방안에 관한 연구
- 189 Juhi Han
Does Person-Organization Fit Have Compositional and Contextual Effects?: A Multilevel Investigation of Person-Organization Fit and Job Satisfaction among Public Sector Employees
- 219 김경리
공공기관 ESG의 제도적 동형화에 관한 연구: 공공기관 경영평가를 중심으로
-

편집위원회

위원장 : 김주찬(광운대)

위원 : 김근세(성균관대) 김민균(서강대) 김병재(상명대) 김창완(중앙대)

김창희(인천대) 박성민(성균관대) 신 열(목원대) 이민창(조선대)

이상엽(경상대) 이수영(서울대) 정선문(동국대) 최연식(경희대)

한승엽(이화여대) 한정훈(중앙대) 이윤규(한국조세재정연구원)

간사 : 성연주(한국조세재정연구원)

목 차 contents

▣ 일반논문

- ▶ 대졸 청년층의 전공계열에 따른 공공부문 취업성과 분석
Analysis of Public Sector Employment Performance by Major of College Graduates
황광훈(Kwanghoon Hwang) 1
- ▶ 공공기관의 인적자원관리에 대한 사례연구: 한국장학재단의 인적자원 확보, 이동, 역량개발, 동기부여를 중심으로
A Case Study on Human Resource Management in the Public Institution: Focusing on Recruitment, Staffing, Competency Development, and Motivating of Human Resources at KOSAF
남윤오·임예영·오정록(Yoonoh Nam, Yeyoung Yim, Jeongrok Oh) 41
- ▶ 공공기관의 내외부적 특성이 경영평가에 미치는 영향: 실증연구 사례 간 비교검토와 제도적 함의
Impacts of Internal and External Characteristics of Public Institutions on Management Evaluation: A Comparative Review of Empirical Studies and Institutional Implications
조민혁(Minhyuk Cho) 73
- ▶ 공공기관과 책임운영기관의 거버넌스 비교를 통한 국제장학사업 운영 개선 방안 연구
Improving International Scholarship Programs through a Comparative Study of Governance between Public Institutions and Responsible Administrative Agencies
김주란(Juran Kim) 91
- ▶ 공공기관 종합청렴도 평가결과와 자체감사활동의 상관성 분석
Analysis of the Correlation between the Comprehensive Integrity Assessment Results and Internal Audit Activities in Public Institutions
한동숙·양호열(Dongsook Han, Hoyoel Yang) 113

목 차 contents

- ▶ 공공기관 내 조직정치 인식이 업무동기에 미치는 영향: 공직봉사 동기의 조절 효과
Perceptions of Organizational Politics and Work Motivation in Public
Institutions: The Moderating Role of Public Service Motivation
이형우(Hyungwoo Lee) 135

- ▶ 공공기관 무기계약직 차별 실태와 개선 방안에 관한 연구
A Study on the Current Status and Improvement Measures of Discrimination
Against Indefinite-Term Contract Workers in Public Institutions
김병석(Byungseok Kim) 163

- ▶ Does Person-Organization Fit Have Compositional and Contextual
Effects?: A Multilevel Investigation of Person-Organization Fit and Job Satisfaction
among Public Sector Employees
개인-조직 적합성의 구성적·맥락적 효과에 관한 연구: 공공부문 종사자의 개인-조직 적합성과
직무 만족에 관한 다수준 분석
Juhi Han(한주희) 189

- ▶ 공공기관 ESG의 제도적 동형화에 관한 연구: 공공기관 경영평가를 중심으로
A Study on Institutional Isomorphism in Public Institutions' ESG
Practices: Focusing on Public Institution Management Evaluation
김경리(Kyungri Kim) 219

대졸 청년층의 전공계열에 따른 공공부문 취업성과 분석

황광훈*

요약

본 연구에서는 청년패널조사(YP)를 이용하여 2000년 이후 노동시장에 진입한 대졸 청년층을 대상으로 공공부문과 민간부문 취업 특성을 비교하고, 공공부문 취업자의 입직 소요기간, 일자리 지속기간, 임금 효과 등을 전공계열별로 분석하였다.

첫째, 공공부문 입직 소요기간을 분석한 결과, 사회계열과 공학계열 출신 청년층의 입직 소요기간이 인문계열보다 길었다. 이는 채용 구조, 직무 연계성, 추가 자격 요건, 민간부문과의 경쟁 때문으로, 행정직 중심의 공공부문 채용이 인문계열에 유리한 반면, 사회계열과 공학계열은 채용 규모가 작고 진입 장벽이 높기 때문이다. 또한 공학계열은 민간 대기업과 IT·스타트업에서 높은 보상을 받을 가능성이 커 공공부문 준비를 포기하는 경우가 많으며, 사회계열도 다양한 직업 선택지로 인해 입직까지 시간이 걸리는 것으로 나타났다. 둘째, 공공부문 일자리 지속기간 분석 결과, 공학계열 출신자의 일자리 이탈 가능성이 인문계열보다 낮았다. 이는 공학계열 직무가 대체 인력이 부족하고, 공공부문 기술직의 업무 강도가 낮으며, 민간과의 임금 격차가 크지 않기 때문으로 분석된다. 반면 인문계열 출신자는 직무 이동이 자유롭고 더 나은 기회를 찾아 이탈할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 셋째, 임금 결정요인을 분석한 결과, 인문계열을 기준으로 의·약학계열과 교육계열의 임금이 각각 17%, 7.3% 높았다. 이는 의·약학 및 교육계열이 높은 전문성과 자격 요건을 요구하며, 사회적으로 필수적인 역할을 담당하기 때문으로 해석된다. 반면 인문계열은 진입 장벽이 낮고 대체 가능 인력이 많아 상대적으로 임금 수준이 낮은 것으로 나타났다.

주제어: 청년, 공공부문, 다중회귀모형, 콕스 비례위험모형, 패널고정효과모형

* 충북대학교 경제학과에서 경제학 박사학위를 받았으며, 현재 한국고용정보원 고용통계조사팀 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), 「대졸 청년층의 전공계열별 초기 노동시장 성과 분석」(2024) 등이 있다. 주요 관심 분야는 청년 노동시장 및 지역노동시장 연구 등이다. (hunzzang96@keis.or.kr)

I. 서론

청년 취업은 국가 경제와 사회 전반에 걸쳐 중요한 이슈로 자리 잡고 있으며, 특히 공공기관에서의 청년 취업은 안정적인 일자리 제공과 공공서비스 강화를 위한 핵심 수단으로 간주된다. 공공기관 청년 취업은 공공부문에서 청년들에게 양질의 일자리를 제공하고, 청년 실업 문제를 완화하며, 나아가 국가 경쟁력을 제고하는 데 기여하는 중요한 정책적 도구로 평가된다. 이는 공공기관의 사회적 책임을 구현하는 동시에 미래 인재를 육성하는 데 기여한다는 점에서 그 의미가 크다. 우리나라에서도 공공기관은 안정적인 고용과 사회적 지위를 제공하는 직장으로서, 청년층에게 매력적인 취업 선택지로 자리 잡았다. 특히 민간기업의 고용 감소와 경제 불황 속에서 공공기관 취업은 청년 실업 문제를 완화할 수 있는 대안으로 주목받고 있다. 그러나 공공기관의 채용 과정과 취업 환경은 여러 구조적 문제를 안고 있으며, 이는 청년들의 취업 준비 과정과 결과에 부정적인 영향을 미치고 있다.

공공기관 청년 취업의 의미는 단순히 일자리를 제공하는 데 그치지 않는다. 공공기관은 청년들에게 안정성과 전문성을 갖춘 직무 환경을 제공함으로써 개인의 성장과 사회적 통합을 지원한다. 또한 이러한 취업은 청년 세대가 공공서비스 제공자로서의 역할을 수행할 기회를 제공하며, 사회 전반에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 청년 고용은 장기적으로 인구구조 변화와 노동시장 안정성에도 기여할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 공공기관 청년 취업 배경에는 구조적 경제 문제와 청년 실업률의 상승, 그리고 공공부문 일자리 확대에 대한 사회적 요구가 자리 잡고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 한국 경제는 청년 고용 위기를 지속적으로 겪고 있으며, 이러한 상황에서 공공기관은 청년들에게 안정적인 고용 기회를 제공하는 주요한 역할을 맡게 되었다. 더불어 공공부문의 사회적 역할에 대한 기대가 높아지면서 청년층의 고용 문제를 해결하기 위한 정책적 노력이 집중되고 있다.

한편 전공계열별 공공부문 취업은 학문적 전문성을 바탕으로 한 국가와 공공서비스 기여의 중요한 측면을 나타낸다. 공공부문은 공공기관과 정부부처로 구성되며, 각기 다른 전공계열의 인재를 요구한다. 이러한 전공별 취업은 개인의 전공과 직업 간의 연계를 강화하여 직업 만족도를 높이는 동시에, 공공서비스의 질을 향상시키는 데 기여한다. 이는 단순히 고용의 관점에서 벗어나 전공별 특화된 지식을 국가적 차원에서 활용한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 또한 공공부문은 시장 논리에서 벗어난 안정적인 일자리와 사회적 가치를 동시에 제공하기 때문에 청년층 사이에서 높은 선호도를 보이고 있다.

전공계열별 공공부문 취업의 배경에는 사회적·경제적·정책적 요인이 복합적으로 작용하고 있다. 우선 2000년대 이후 심화된 청년 실업 문제와 고용 불안정은 공공부문을 안정적인 취업처로 부각시켰다. 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 공공부문 일자리 창출을 정책적 우선순위로 설정하며, 전공별 인재 채용에 주력해 왔다. 동시에 디지털 전환, 환경 변화, 사회적 안전망 강화 등의 새로운 과제가 대두되면서 특정 전공계열, 예를 들어 정보통신기술(ICT)과 환경공학 전공자들에 대한 수요가 증가하였다. 이러한 배경은 전공별 채용을 통해 공공서비스의 전문성과 효율성을 높이는 데 기여하고 있다.

현재 전공계열별 공공부문 취업은 각 전공별로 뚜렷한 특징과 차이를 보이고 있다. 법학·행정학·경제학 등 사회과학 계열 전공자는 정책 수립 및 행정 분야에서 높은 취업률을 보이며, 이들은 주로 정부부처 및 공공기관의 주요 직무에서 핵심적인 역할을 맡고 있다. 반면 공학 및 자연과학 계열 전공자는 기술 및 연구 직군에서 두드러진 수요를 보이고 있으며, 특히 환경·에너지·정보통신과 같은 미래 산업 관련 공공부문에서의 채용이 두드러진다. 그러나 인문학 계열의 경우 공공부문 취업 기회가 상대적으로 부족하며, 이는 특정 전공에 대한 수요 불균형이 심화된 결과로 해석할 수 있다.

이러한 현황 속에서 몇 가지 문제가 부각되고 있다. 첫째, 특정 전공에 대한 수요 집중으로 인해 전공별 고용 기회의 불균형이 심화되고 있다. 예를 들어, 인문학 계열의 경우 공공부문 내에서 활용될 수 있는 직무가 제한적이어서 졸업생들이 취업에 어려움을 겪고 있다. 둘째, 전공 계열과 실제 직무 간의 불일치 문제도 지속되고 있다. 일부 전공자는 공공부문에서 자신의 학문적 전문성을 충분히 활용하지 못하는 경우가 있으며, 이는 개인의 직업 만족도를 저하시킬 뿐 아니라 공공부문의 인력 활용 효율성을 저해한다. 셋째, 기술 변화와 디지털 전환으로 인해 전통적 전공 기반 채용 방식이 변화하고 있음에도 불구하고, 공공부문은 여전히 구식 채용 체계를 유지하고 있는 경우가 많다.

오늘날 청년 고용 문제는 전 세계적으로 중요한 사회적 이슈로 부상하고 있다. 특히 공공부문은 청년 고용 문제 해결의 중요한 대안으로 주목받고 있다. 공공부문은 안정적이고 질 높은 일자리를 제공하며, 청년들이 사회에 기여할 수 있는 기반을 제공하는 역할을 하기 때문이다. 하지만 공공부문 내 청년 취업은 전공계열별로 편중되어 있는 경우가 많으며, 이는 전공 간 불균형을 초래하고 청년들의 직업 선택의 폭을 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 이에 따라 전공계열별 공공부문 청년 취업의 양상과 이에 영향을 미치는 요인을 심층적으로 분석할 필요성이 제기된다. 우리나라의 경우도 대학 졸업자의 상당수가 공공부문에서의

취업을 선호하고 있지만, 특정 전공 계열에 한정된 채용 구조가 지속되고 있다. 예를 들어 행정학·경제학·법학 등 특정 전공은 공공부문 취업에서 상대적으로 유리한 반면, 예술·체육·인문학 계열은 기회가 제한적인 경우가 많다. 이러한 불균형은 청년들의 전공 선택과 진로 결정에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 사회적 불평등을 심화시키는 결과를 초래할 가능성이 있다. 따라서 공공부문 내 전공계열별 청년 고용 구조를 분석하고, 이를 개선하기 위한 정책적 대안을 마련하는 것은 매우 중요하다.

이러한 맥락에서 전공계열에 따른 공공부문 취업 성과를 다양하게 접근하여 분석하는 것은 학문적·정책적 측면에서 중요한 가치를 지닌다. 학문적 측면에서는 전공 계열별 취업 양상을 체계적으로 분석함으로써, 공공부문 고용 구조와 청년 고용의 상관관계를 이해할 수 있다. 또한 이러한 연구는 전공계열 선택과 관련한 청년들의 의사결정 과정을 분석하고, 이와 관련된 구조적 문제를 식별하는 데 기여할 수 있다. 정책적 측면에서는 공공부문 내 고용 불균형 해소를 위한 제도적 개선 방안을 제안할 수 있는 기반이 된다. 특히 특정 전공에 의존하지 않고 다양한 전공의 청년들이 공공부문에 진출할 수 있도록 지원하는 정책은 공공부문의 전문성과 포용성을 강화하는 데 기여할 수 있다.

본 연구에서는 2000년 이후 노동시장에 진입한 대졸 청년층 임금근로자를 기준으로 공공부문(정부부처, 공공기관 및 공기업)에 취업한 청년층과 민간부문에 취업한 청년층의 취업 특성을 상세히 비교하여 살펴보고자 한다. 또한 공공부문 대졸 청년 취업자의 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인, 일자리 지속기간, 임금효과 등의 취업 성과를 계열별로 추정하도록 한다. 본 연구에서 다루게 되는 세부 연구내용은 다음과 같다.

- ① 공공부문(정부부처, 공공기관 및 공기업)에 취업한 대졸 청년 취업자를 대상으로 전공 계열에 따른 취업 특성을 민간부문과 비교하여 상세히 분석한다.
- ② 공공부문 대졸 청년 취업자의 첫 일자리 입직 소요기간에 영향을 미치는 요인에는 무엇이 있으며, 얼마나 영향력을 미치고 있는지 전공계열별로 측정한다.
- ③ 공공부문 대졸 청년 취업자의 일자리 지속기간에 영향을 미치는 요인에는 무엇이 있으며, 얼마나 영향력을 미치고 있는지 전공계열별로 측정한다.
- ④ 패널회귀모형을 이용하여 전공계열별 공공부문 대졸 청년 취업자의 임금 결정요인과 효과를 측정한다.

본 논문의 주요 구성 현황을 살펴보면, 제II장에서는 본 연구와 관련된 이론적 논의 및 선행연구를 간략히 요약하고, 제III장에서는 연구모형과 분석방법을 간략히 소개한다. 제IV장에서는 공공기관 취업 청년층의 취업 현황과 특성을 상세하게 살펴본다. 다음으로 제V장에서는 실증분석을 실시하고, 그 주요 결과를 정리하여 제시하고자 한다. 마지막으로 제VI장에서는 본 연구의 주요 내용을 요약하고, 분석 결과의 함의와 한계점 등을 맺음말로 마무리 하도록 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 이론적 논의

전공계열별 취업 성과와 관련된 대표적인 이론 세 가지를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 인적 자본 이론(Human Capital Theory)은 Becker(1964)가 제시한 경제학 이론으로, 개인이 교육과 훈련을 통해 축적한 지식과 기술이 노동시장에서의 생산성과 직접적으로 연결된다고 주장한다. 이 이론에 따르면 전공은 개인의 인적 자본 형성 과정에서 중요한 변수로 작용하며, 전공 선택은 노동시장에서의 경제적 성과를 예측하는 데 결정적인 역할을 한다. 인적 자본 이론은 사람들이 노동시장 내에서 더 높은 수익을 얻기 위해 교육에 투자한다고 본다. 전공은 인적 자본을 형성하는 중요한 교육적 요소로, 특정 전공은 노동시장에서 높은 경제적 가치를 가지는 기술과 지식을 제공한다(Blundell et al., 1999). 예를 들어 공학, IT 등 기술 중심의 전공은 급변하는 기술 중심 사회에서 높은 수요를 받으며, 이는 높은 임금과 취업 안정성으로 이어진다. 반면 인문학, 예술 등 비기술 중심 전공은 상대적으로 낮은 경제적 성과를 보일 가능성이 있다.

인적 자본 이론에 따르면, 전공은 노동시장에서의 생산성과 직결되며, 이는 취업성과의 차이를 초래한다. 한국 노동시장에서는 공공부문에서 특히 법학·행정학·경제학 등이 높은 수요를 받으며, 이는 이들 전공의 인적 자본 가치가 높게 평가되기 때문이다. 반면 사회적 수요가 낮은 전공(예: 예술·체육)은 노동시장에서 낮은 평가를 받는다(Heckman et al., 2006). 이 이론은 정책적으로 고용성과를 개선하기 위해 전공별 교육 투자와 직업 훈련의 불균형 해소가 필요하다는 점을 시사한다. 특히 노동시장 수요와 연계된 전공 중심의 커리

컬럼 개발 및 산학협력 강화가 필요하다. 하지만 인적 자본 이론은 전공이 개인의 생산성만으로 취업성과를 결정한다는 점에서 한계가 있다. 이는 노동시장 내 구조적 요인이나 사회적 자본의 역할을 충분히 설명하지 못한다는 점에서 비판받는다(Bourdieu, 1986).

둘째, 신호 이론(Signaling Theory)은 Spence(1973)가 제시한 이론으로, 노동시장 내에서 학위와 전공이 고용주에게 구직자의 능력, 성향, 직무 적합성을 전달하는 신호로 작용한다고 본다. 전공은 단순히 지식의 축적이 아니라, 개인의 잠재적 생산성을 나타내는 상징적 지표로 간주된다. 고용주는 구직자의 역량과 적합성을 직접적으로 측정하기 어려우며, 학위와 전공은 이를 대체하는 간접적인 신호로 작용한다. 예를 들어 행정학이나 법학 전공은 공공부문 행정직에 적합한 기술과 지식을 보유하고 있음을 신호화한다. 반면 예술이나 체육 계열은 이러한 직무와의 직접적 연관성이 낮다는 신호를 줄 수 있다. 신호 이론은 전공에 따른 고용 차별이 발생할 수 있음을 설명한다. 예를 들어 특정 직무는 특정 전공 출신의 지원자를 선호하며, 이는 전공별 취업성과의 불균형으로 이어질 수 있다. 공공부문 채용에서 행정학·경제학 전공자에 대한 선호는 이러한 현상을 뒷받침한다. 신호 이론은 고용주가 전공과 직무 간 연관성을 지나치게 강조하는 경우, 노동시장 내 전공 간 불균형을 초래할 수 있음을 경고한다. 따라서 전공과 무관한 역량 기반 채용 시스템의 도입이 필요하다(Arrow, 1973). 하지만 이 이론은 전공이 개인의 생산성이나 직무 적합성을 단순화된 신호로만 간주하며, 노동시장 내 실제 역량 발휘를 충분히 고려하지 못한다는 비판을 받는다(Weiss, 1995).

셋째, 노동시장 분절 이론(Labor Market Segmentation Theory)은 노동시장이 단일한 시장이 아니라 서로 다른 규칙과 관행을 가진 여러 하위 시장으로 구성되어 있다고 본다(Doeringer & Piore, 1971). 전공은 이러한 하위 시장으로의 접근성을 결정하는 주요 변수로 작용한다. 이 이론에 따르면 노동시장은 주로 1차 노동시장(안정적이고 고임금)과 2차 노동시장(불안정하고 저임금)으로 나뉜다. 전공은 개인이 1차 노동시장으로 진입할 가능성을 결정하며, 공공부문은 특히 전공에 따른 분절이 뚜렷한 사례로 언급된다(Edwards et al., 1975). 전공에 따라 노동시장에서의 진입 경로가 달라진다. 예를 들어 행정학·법학 전공자는 1차 노동시장에 진입할 가능성이 높은 반면, 예술·체육 전공자는 2차 노동시장으로 제한될 가능성이 크다. 이는 전공 간 임금 격차와 고용 안정성의 차이를 심화시킨다. 노동시장 분절 이론은 전공 간 노동시장 진입의 불평등을 해소하기 위해 공공부문 채용에서의 포용성을 높이는 정책이 필요함을 시사한다. 특히 비주류 전공자들에게도 공공부문 진입 기

회를 확대할 수 있는 제도적 지원이 필요하다. 하지만 이 이론은 노동시장 내 전공 간 차이를 지나치게 구조적 문제로 간주하며, 개인의 역량이나 자발적 선택의 역할을 간과하는 경향이 있다(Piore, 1983).

2. 선행연구 검토

청년층의 노동시장에서의 취업 성과와 관련된 논문들은 많이 다루어지고 있다. 또한 전공계열별 취업준비 및 노동시장 진입을 주제로 한 연구들도 상당 부분 이루어지고 있다. 하지만 전공계열에 따른 공공부문(공공기관 및 공기업, 정부부처)의 취업 성과에 대한 연구는 많이 이루어지지 않고 있다. 여기서는 본 연구 주제와 관련성이 있는 주제인 청년층의 전공계열과 취업 성과를 중심으로 몇 가지 논문들을 정리하고자 한다.

다음으로 김창환·김형석(2006)의 연구에서는 이공계 전공자들의 노동시장 성과를 분석하여, 고용 확률과 고위직, '좋은 직업' 획득 확률이 타 전공자들과 차이가 있는지를 검증하였다. 2000년 「인구주택총조사」의 2% 표본을 활용한 2단계 프로빗 모형 분석 결과, 이학계 및 공학계 전공자가 인문사회계열 전공자보다 고용이나 고위직, '좋은 직업' 획득 확률에서 유의미하게 낮다는 증거는 확인되지 않았다. 다만 공학계 전공자는 노동생애 초기에 인문사회계 전공자보다 높은 '좋은 직업' 획득 확률을 보였으나, 연령 증가와 함께 이점이 급격히 감소해 40대 이후에는 인문사회계 전공자보다 낮아졌다. 이는 공학계 전공자의 경우 현장 경험에 의한 인적 자본 축적이 낮고, 대학에서 습득한 기술이 빠르게 노화되는 특성과 관련이 있을 가능성을 시사한다.

한편 조영하·김병찬·김봉준(2008)의 연구에서는 대졸 청년 실업과 취업난의 해소 방안을 모색하기 위해, 수도권 소재 A대학교 2006학년도 졸업자 2,549명을 대상으로 취업성과에 영향을 미치는 요인을 탐색하였다. 취업성과를 취업 여부, 전공일치 여부, 대기업 및 공공기관 정규직 취업 여부로 구분하여 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과, 학점·전공·취업경로 등이 주요 영향 요인으로 나타났다. 특히 구분별 조건에 따라 취업성과에 영향을 미치는 요인이 상이하게 나타났으며, 이는 전공별 특성과 개인적 요인에 따라 취업 결과가 달라짐을 시사한다. 연구 결과를 바탕으로 대학은 졸업생들의 취업 경쟁력을 높이기 위해 학사관리 강화, 학업성취 제고, 전공별 맞춤형 취업전략 마련, 그리고 맞춤형 취업정보 제공과 같은 지원 방안을 마련해야 한다고 제안하였다.

유동형·민현주(2012)는 대학 졸업생들의 전공계열, 특히 예체능계열 전공자와 다른 계열

전공자 간 첫 일자리 성과를 분석하였다. 기존 연구에서 예체능계열 졸업생의 노동시장 진입과 성과에 대한 관심이 낮았던 점을 고려하여, 이 연구는 첫 일자리의 종사상 지위와 월평균 임금 수준을 중심으로 전공계열별 차이를 분석하였다. 결과에 따르면 예체능계열 졸업생은 상용직 진입에서는 이공계열보다 불리하나, 인문계열이나 교육계열보다는 유리한 위치에 있는 것으로 나타났다. 그러나 첫 일자리 월평균 임금 수준에서는 예체능계열이 모든 다른 전공계열보다 약 4%에서 28%까지 낮았다. 이는 예체능계열 졸업생이 소규모 또는 영세한 조직에서 일자리를 시작하는 경향이 반영된 결과로, 안정적이고 보상 수준이 높은 일자리와는 거리가 있음을 보여준다. 연구는 이러한 고용형태와 낮은 임금 수준 간의 불일치를 통해 예체능계열 전공자들이 겪는 노동시장 성과의 특수성을 강조하고 있다.

다음으로 이영민·이수영·임정연(2013)의 연구는 4년제 대학 예체능계열 졸업생의 취업준비행동과 취업성과에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 한국고용정보원의 「2009년 대졸자 직업이동 경로조사」 자료를 활용한 결과, 예체능계열 졸업생은 복수전공, 어학연수, 자격증 취득, 직업훈련 참여 등 전반적인 취업준비행동이 타 전공자들에 비해 낮았다. 또한, 이들은 1인 창업이나 프리랜서 활동 비율이 높았으며, 특히 음악학과 전공자들에게서 이러한 경향이 뚜렷하게 나타났다. 취업목표가 뚜렷할수록 취업 성공 확률이 높았고, 세부 전공에 따라 임금과 직업 만족도에서 차이가 확인되었다. 결과적으로 예체능계열 졸업생들은 대학 시절 체계적인 진로설정과 사회진출 준비가 부족했으며, 이를 보완하기 위한 체계적인 진로지도와 지원책 마련이 필요하다는 결론이 도출되었다.

또한 이영민·이수영·임정연(2014)의 또 다른 연구에서는 대학생의 취업준비행동과 선호직장 취업 결정요인 간의 관계를 분석하였다. 한국고용정보원의 「대졸자 직업이동 경로조사(GOMS)」 데이터를 활용한 결과, 복수전공, 해외연수, 영어점수 취득, 진로 및 취업 관련 교과목 수강 등 사전준비가 많았던 학생일수록 선호직장(대기업, 외국계기업, 공기업 및 공공기관) 취업 비율이 높았다. 성별에 따라 남학생은 대기업, 여학생은 외국계기업이나 공기업 및 공공기관을 선호하는 차이가 나타났다. 또한 선호직장 유형별로 외국계기업은 어학연수와 외국어 능력, 진로취업교과목 수강이 중요한 요인으로 작용했으며, 공기업 및 공공기관은 학점, 자격증, 직업훈련 등이 취업 성공에 영향을 미쳤다. 연구는 학생들이 맹목적인 스펙 쌓기보다 진로와 커리어 목표를 명확히 설정하고 우선순위에 따른 합리적인 취업준비를 해야 한다고 강조하며, 대학이 체계적인 진로상담과 진로교육을 통해 학생들의 진로설계를 지원해야 한다는 점을 제안하였다.

배성숙(2022)은 대졸자의 개인 특성과 취업목표 설정이 취업준비 활동 및 공공기관 취업에 미치는 영향을 분석하였다. 「2019년 대졸자 직업이동 경로조사(GOMS)」 데이터를 활용하여 공공기관 취업자 693명을 대상으로 연구한 결과, 대학 유형 및 전공계열에 따라 취업 목표 설정에 유의한 차이가 나타났다. 취업목표를 설정한 집단은 자격증 취득, 직업교육 훈련, 재학 중 일 경험, 취업준비 활동 참여율이 높았다. 그러나 취업목표 설정이 공공기관 정규직 취업에 미치는 영향은 확인되지 않았다. 반면 남성, 수도권 대학 출신, 자연·공학·의약계열 졸업자의 공공기관 정규직 취업 확률이 높았으며, 직업훈련 참여는 정규직 취업에 긍정적인 영향을 미쳤다. 반대로 재학 중 일 경험이 많을수록 공공기관 정규직 취업에는 부정적인 영향을 미쳤다. 연구는 대졸자의 취업목표 설정을 강화하고 체계적인 진로지원 방안을 마련할 필요성을 강조하였다.

마지막으로 황광훈(2024)의 연구에서는 한국고용정보원의 「청년패널조사(2007~2020년)」 자료를 활용하여 공공기관 취업 청년층의 임금에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 연구 결과, 공공기관 취업자는 민간기업 대비 8.9%, 법인단체 취업자는 3.1%의 임금 손실이 발생하는 것으로 나타났다. 이는 공공기관이 정년 보장 등 고용안정성 측면에서는 장점이 있지만, 임금 수준에서는 민간기업보다 불리하다는 점을 시사한다. 연구는 이러한 임금 격차로 인해 향후 청년층의 공공기관 취업 선호도가 낮아질 가능성이 있음을 강조하였다. 또한 공공기관의 노동시장 성과 개선을 위해 임금구조 및 보상체계에 대한 정책적 검토가 필요함을 제안하였다.

이 연구들에서 공통적으로 나타나는 함의는 전공별 취업성과의 차이와 노동시장 내 구조적 불균형이 존재한다는 점이다. 이공계 전공자의 경우 초반에는 좋은 직업 획득 확률이 높지만 시간이 지남에 따라 이점이 감소하며, 예체능계열 졸업생들은 노동시장 진입에서 어려움을 겪고 있으며 낮은 임금과 불안정한 고용 형태가 특징적으로 나타났다. 또한 선호직장 취업을 위해서는 단순한 스펙 쌓기보다 구체적인 진로설정과 체계적인 취업준비가 필요하며, 대학과 정부는 이를 지원할 수 있는 효과적인 정책을 마련해야 한다. 특히 공공기관 취업의 경우 고용 안정성은 높지만 임금 수준이 낮아 향후 청년층의 선호가 감소할 가능성이 있으며, 이에 따른 보상체계 개선이 필요함을 시사한다. 따라서 대학은 학생들에게 보다 현실적이고 맞춤형 진로지도를 제공하고, 정부와 기업은 전공별 노동시장 특성을 반영한 채용 및 보상 정책을 수립하여 전공 간 불균형을 완화하는 노력이 필요함을 지적하고 있다.

본 연구는 앞서 정리한 선행연구들과 비교하여 다음과 같은 차별점을 갖는다. 우선 본

연구에서는 한국고용정보원에서 제공하고 있는 YP2007 1~14차(2007~2020년) 자료를 병합하여 연구한다. 특히 「청년패널조사」 자료는 패널자료의 형태이면서도 대표본을 유지하고 있고, 충분한 청년층 표본 수와 함께 다양하고 풍부한 정보력을 가지고 있기 때문에 공공부문 청년층 분석이 가능하다. 또한 본 연구에서는 공공부문(공공기관, 공기업, 정부부처) 청년취업자를 대상으로 분석하지만, 민간기업, 외국인회사, 법인단체 등의 민간부문 회사 유형과 취업 성과를 비교·분석하게 된다. 특히 2000년 이후 노동시장에 진입한 대졸 청년층 임금근로자를 기준으로 공공부문(정부부처, 공공기관 및 공기업)에 취업한 청년층과 민간부문에 취업한 청년층의 취업 특성을 상세히 비교하여 살펴보게 된다. 또한 공공부문 청년 취업자(임금근로자)를 대상으로 전공계열별 취업 성과(입직 소요기간 결정요인, 일자리 지속기간, 임금효과 등)를 추정하게 된다. 이를 통해 우리나라 청년층의 공공부문 취업 성과를 측정하고, 다양한 함의와 시사점을 제시하게 될 것이다.

Ⅲ. 연구모형 및 분석방법

2000년 이후 노동시장에 진입한 대졸 청년층 임금근로자를 기준으로 공공부문(정부부처, 공공기관 및 공기업)에 취업한 청년층의 전공계열별 취업 특성을 상세히 살펴보고, 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인, 일자리 유지기간, 임금효과 등의 취업 성과를 추정하도록 한다. 이를 위해 한국고용정보원이 생산하여 제공하고 있는 「청년패널조사」¹⁾ 자료를 활용한다. 「청년패널조사」는 YP2001, YP2007, YP2021 등 총 3개의 코호트가 공개되어 제공되고

1) 「청년패널조사(Youth Panel)」는 청년층을 대상으로 학교생활, 사회·경제활동, 가계 배경 등을 매년 추적조사하는 종단면조사로서, 2001년부터 2023년까지 20년 이상 조사가 이루어졌다. 「청년패널조사」는 2001년 만 15~29세에 해당하는 청년층 약 8천명을 대상으로 하는 청년패널 2001(Youth Panel, YP2001)을 시작하여 2006년에 마지막 추적조사를 진행한 후 종료하였다. 다음으로 2007년에는 새롭게 만 15~29세 청년층 1만명을 대상으로 청년패널 2007 코호트(YP2007)를 신규 구축하였다. 추적이 진행되어 감에 따라 빈 연령층에 대한 표본 보완의 필요성이 제기되어 청년패널 2007의 경우 2015년에 기존 패널에 만 15~22세 해당하는 청년 약 3천명을 추가하는 패널 보완 작업을 수행하였다. 2020년까지 총 14년간 추적조사를 실시한 후 종료하였다. 한편 청년의 전체 연령대를 포괄하도록 설계되었던 청년패널 2007은 약 1만명의 표본으로 넓은 연령 범주의 청년을 대표함에 따라, 노동시장 진입 후 다양한 변화가 있는 청년 부처 집단별 분석 시 유효 표본 수가 다소 부족하여, 심층 분석을 위한 연구자료 활용에는 일정부분 한계가 있었다. 이를 개선하고자 기존의 만 15~29세였던 조사대상의 연령 범위를 추적조사의 필요성이 높은 노동시장 진입 전후 시점인 20대로 좁히고, 유효 표본 수 확보를 위해 표본 규모를 늘리는 방향에서, 2021년 새로이 만 19세에서 28세를 대상으로 하는 1만 2천명가량의 청년패널2021의 조사를 기획하게 되었다.

있다. 여기서는 YP2007 1차~14차(2007-2020년) 자료를 활용한다.

연구모형은 세 가지 실증분석 주제에 따라 적합한 모형을 도입하여 분석을 실시한다. 첫 번째로 공공부문 청년 취업자의 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인 추정을 위해서는 다중회귀모형(Multiple Regression Model)을 활용하고, 두 번째로 공공부문 청년 취업자의 일자리 지속기간 결정요인 추정에서는 생존분석 기법의 콕스 비례위험모형(Cox Proportional Hazard Model)을 적용하며, 마지막으로 공공부문 청년 취업자의 임금 결정요인을 추정하기 위해서는 다중회귀모형(Multiple Regression Model)과 패널고정효과모형(panel fixed effect model)을 활용하도록 한다.

첫 번째 주제인 공공부문 청년 취업자의 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인 추정에서는 다중회귀모형을 도입하게 되는데, 종속변수인 첫 일자리 입직 소요기간에 대해 전공계열별로 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 관측하게 된다. 종속변수는 첫 일자리 입직 소요기간(개월)이고, 설명변수는 전공계열(인문계열, 사회계열, 자연계열, 공학계열, 의/약학계열, 교육계열, 예체능계열), 인구학적 속성 변수인 성별, 연령, 학교유형(전문대, 4년제대) 등이 있다. 또한 종사상 지위(상용직/임시일용직), 기업체 규모(10인 미만, 10~30인 미만, 30~100인 미만, 100~300인 미만, 300인 이상), 지역(수도권, 중부권, 경북권, 경남권, 전라권), 주당 평균근로시간, 노동조합 여부, 전공일치도, 로그실질원평균임금, 연도 터미가 모형에 포함되었다.

$$\begin{aligned}
 entry(m)_i = & \alpha_0 + \alpha_1 major_i + \alpha_3 sex_i + \alpha_2 age_i + \alpha_4 fedutype_i + & \text{식 (1)} \\
 & \alpha_5 jobtype_i + \alpha_6 size_i + \alpha_7 region_i + \alpha_8 job46_i + \\
 & \alpha_9 mojormis_i + \alpha_{10} logrealwagemean_i + \\
 & \alpha_{11} year_i + \epsilon_i
 \end{aligned}$$

두 번째 주제인 공공부문 청년 취업자의 일자리 지속기간 결정요인 추정에서는 콕스 비례위험모형을 적용하게 된다. 종속변수는 일자리 지속기간(개월)이고, 설명변수는 전공계열(인문계열, 사회계열, 자연계열, 공학계열, 의/약학계열, 교육계열, 예체능계열), 인구학적 속성 변수인 성별, 연령, 학교유형(전문대, 4년제대) 등이 있다. 또한 종사상 지위(상용직/임시일용직), 기업체 규모(10인 미만, 10~30인 미만, 30~100인 미만, 100~300인 미만, 300인 이상), 지역(수도권, 중부권, 경북권, 경남권, 전라권), 노동조합 여부, 전공일치도, 로그실질원평균임금, 연도 터미가 모형에 포함되었다.

콕스 비례위험모형은 생존 분석에서 가장 널리 사용되는 회귀모형으로, 시간에 따른 사건 발생의 위험률을 설명하는 준모수적 방법론이다. 이 모형은 특정한 위험함수를 가정하지 않으면서도 공변량의 영향을 평가할 수 있어 유연성과 실용성이 높다. 콕스 모형의 핵심 가정은 비례위험 가정으로, 이는 한 집단과 다른 집단의 위험비가 시간에 따라 일정하게 유지된다는 의미이다. 즉 특정 요인이 생존 시간에 미치는 상대적 영향이 시간에 따라 변하지 않는다고 가정한다. 이 모형에서는 개별 관측치에 대해 사건 발생 여부와 생존 시간을 고려하며, 검열 데이터도 효과적으로 처리할 수 있어 실제 연구에서 유용하다. 콕스 모형은 부분 가능도 함수를 활용하여 공변량의 회귀계수를 추정하는데, 이를 통해 위험비를 계산하고 변수의 상대적 중요성을 해석할 수 있다. 위험비는 특정 변수가 증가하거나 감소할 때 사건 발생 위험이 상대적으로 어떻게 변하는지를 나타내며, 이 값이 1보다 크면 위험 증가, 1보다 작으면 위험 감소를 의미한다.

여기서 해저드함수 $h(t)$ 는 어떤 사건이 t 시점까지 발생하지 않았다는 조건에서 시점 t 에서 발생할 조건부 순간 탈출확률로 정의할 수 있으며, 비례적 해저드 모형으로 알려진 Cox 해저드 모형이 널리 사용된다. 분석 표본에 해당하는 i 번째 개인에 대하여 기본 모형은 식 (2)와 같이 나타낼 수 있다. 여기서 비례적 해저드란 개인들 사이의 해저드 비율(hazard ratio)이 시간과 상관없이 일정(constant)하다는 것을 의미한다. 또한 월 단위로 관측되어 측정된 일자리 지속기간은 비연속적 정보가 아닌 연속적 시간으로 정의할 수 있다. 콕스 비례위험 회귀분석은 생존에 영향을 주는 여러 가지 다양한 예측변수를 모형에 투입할 수 있으며, 범주형과 연속형 예측변수 모두 사용할 수 있다. x_i 는 개인 i 의 예측변수이고, 이것의 계수는 $\beta_1 \sim \beta_p$ 라고 할 때, Cox 모형을 식으로 표현하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$h_i(t) = h_0(t) \exp(\beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} \cdots + \beta_p x_{ip}) \quad \text{식 (2)}$$

마지막으로 공공부문 청년 취업자의 임금 결정요인을 추정하기 위해서는 다중회귀모형(Multiple Regression Model)과 패널고정효과모형(panel fixed effect model)을 활용하도록 한다. 식 (3)에서는 일반적으로 사용되고 있는 임금함수를 이용할 것이며, 종속변수(wage)는 로그실질월평균임금이고, 설명변수는 근로자의 임금에 영향을 미치는 것으로 알려져 있고 임금함수 추정모형에서 일반적으로 통제변수로 사용되는 벡터(전공계열, 성별, 연령, 학교 유형, 종사상 지위, 기업체 규모, 지역, 노동조합 여부, 전공일치도, 연도 더미)가 있다.

$$\log realwagemean_i = \alpha_0 + \alpha_1 major_i + \alpha_2 sex_i + \alpha_3 age_i + \alpha_4 fedutype_i + \alpha_5 jobtype_i + \alpha_6 size_i + \alpha_7 region_i + \alpha_8 job46_i + \alpha_9 mojormis_i + \alpha_{10} year_i + \epsilon_i \quad \text{식 (3)}$$

또한 패널회귀모형(고정효과)을 이용하여 식 (4)와 같이 전공계열에 따른 임금효과를 추정한다. 여기에서 종속변수인 y_{it} 는 로그실질월평균임금이고, x_{it} 는 근로자의 임금에 영향을 미치는 것으로 알려져 있고 임금함수 추정모형에서 일반적으로 통제변수로 사용되는 벡터(연령, 학력 더미, 종사상지위 더미, 기업체 규모 더미, 지역, 근로시간, 노동조합, 전공일치도, 일자리 유지기간 등)이다. λ_i 는 시간에 따라 변하지 않는(time-invariant) 개인의 미관찰 이질성을 나타내는 오차항($E(\lambda_i)=0$)이며, ω_{it} 는 순수 오차항이다.

$$y_{it} = z_0 + z_1 x_{it} + \lambda_i + \omega_{it} \quad \text{식 (4)}$$

IV. 대졸 청년층의 전공계열별 공공부문 취업 특성

본 장에서는 공공부문(정부부처, 공공기관 및 공기업)에 취업한 대졸 청년 취업자를 대상으로 전공계열에 따른 취업 특성을 민간부문과 비교하여 상세히 살펴보고자 한다. 전공계열 분류는 인문계열, 사회계열, 자연계열, 공학계열, 의/약학계열, 교육계열, 예체능계열 등 총 7개 계열 분야로 구분하여 분석하도록 한다. 취업 특성은 기본적인 인구학적 특성(성, 연령)과 함께 취업 직장에서의 종사상 지위(상용직, 임시/일용직), 직장소재지(권역), 주당 평균근로시간, 전공일치도 등을 중심으로 분석한다.

대졸 청년층의 성별·전공계열별 분포(〈표 1〉)를 살펴보면, 대졸 청년취업자 중 인문/사회계열은 37.1%, 이공계/약학계열은 44.4%, 교육/예체능계열은 18.6%로 나타났다. 성별로 살펴보면, 남성은 이공계/약학계열(54.9%), 인문/사회계열(32.0%), 교육/예체능계열(13.1%) 순으로 나타났고, 여성은 인문/사회계열(41.5%), 이공계/약학계열(35.1%), 교육/예체능계열(23.4%) 순으로 나타났다. 7개 세부 계열별로 살펴보면, 남성은 공학계열이 26.0%, 여성은 사회계열이 43.3%로 가장 높게 나타나고 있어, 남녀별 전공계열 차이가 뚜렷하게 존재하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 대졸 청년취업자의 성별 전공계열별 분포

(단위: 명, %)

구분	빈도			비율			
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	
전체	12,295	5,767	6,528	100.0	100.0	100.0	
인문/사회계열	4,556	1,847	2,709	37.1	32.0	41.5	
이공계/약학계열	5,458	3,165	2,293	44.4	54.9	35.1	
교육/예체능계열 등	2,281	755	1,526	18.6	13.1	23.4	
세부 계열	인문계열	1,380	466	914	11.2	8.1	14.0
	사회계열	3,176	1,381	1,795	25.8	23.9	27.5
	자연계열	1,133	437	696	9.2	7.6	10.7
	공학계열	3,196	2,497	699	26.0	43.3	10.7
	의/약학계열	1,129	231	898	9.2	4.0	13.8
	교육계열	611	111	500	5.0	1.9	7.7
	예체능계열	1,670	644	1,026	13.6	11.2	15.7

자료: 저자 작성

다음으로 〈표 2〉에서 대졸 청년 취업자의 전공계열별 인구학적 특성을 살펴보고자 한다. 먼저 성별에 따른 전공계열별 분포를 살펴보면, 대부분의 계열에서 여성 비율이 높은 반면, 공학계열은 남성이 약 78%를 차지해 차이를 보였다. 다음으로 대학 졸업시점의 평균 연령은 23.6세로 분석되었다. 연령별 분포를 살펴보면, 25~29세가 42.6%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 25세 미만 26.6%, 30~34세 22.5%, 35세 이상 8.3% 순으로 나타났다. 전공계열별 현황을 살펴보면, 공학계열 28.2세로 가장 많은 반면, 예체능계열은 26.6세로 다른 계열에 비해 평균 연령이 상대적으로 낮았다.

〈표 2〉 대졸 청년취업자의 전공계열별 인구학적 특성 분포

(단위: %, 세)

구분	성별	전체	인문 계열	사회 계열	자연 계열	공학 계열	의/약학 계열	교육 계열	예체능 계열
		남성	46.9	33.8	43.5	38.6	78.1	20.5	18.2
여성	53.1	66.2	56.5	61.4	21.9	79.5	81.8	61.4	

〈표 2〉의 계속

(단위: %, 세)

구분	전체	인문 계열	사회 계열	자연 계열	공학 계열	의/약학 계열	교육 계열	예체능 계열	
연령	25세 미만	26.6	23.6	25.3	27.3	22.2	33.7	25.9	35.3
	25~29세	42.6	45.7	41.8	44.0	42.8	40.7	42.1	42.0
	30~34세	22.5	24.0	23.4	21.6	23.8	20.7	24.7	17.7
	35세 이상	8.3	6.8	9.5	7.1	11.2	4.9	7.4	5.0
	평균(세)	27.6	27.7	27.9	27.5	28.2	26.9	27.8	26.6

주: 연령은 현재 취업상태의 시점을 기준으로 산출함
 자료: 저자 작성

다음으로 대졸 청년층이 취업한 일자리의 특성을 공공부문과 민간부문으로 구분하여 전공계열별로 살펴보면(〈표 3〉 참조), 공공기관, 공기업, 정부부처 등 공공부문에서는 교육계열(49.8%), 의약학계열(45.3%), 인문계열(34.5%) 등이 높은 비율이 차지하고 있는 반면, 공학계열과 예체능계열은 각각 공공부문 취업비율이 24.1%, 24.8%에 불과하였다.

〈표 3〉 대졸 청년취업자의 전공계열별 공공부문 취업 분포

(단위: 명, %)

구분	빈도		비율	
	공공부문	민간부문	공공부문	민간부문
전체	3,851	8,444	31.3	68.7
인문계열	476	904	34.5	65.5
사회계열	1,045	2,131	32.9	67.1
자연계열	331	802	29.2	70.8
공학계열	770	2,426	24.1	75.9
의/약학계열	511	618	45.3	54.7
교육계열	304	307	49.8	50.2
예체능계열	414	1,256	24.8	75.2

자료: 저자 작성

기업체 규모별 취업비율을 분석해 보면(〈표 4〉 참조), 전반적으로 공공부문은 300인 이상 대기업에 취업한 비율이 높은 반면, 민간기업은 300인 미만 중소기업 규모의 사업장에

취업한 비율이 높은 것으로 확인된다. 출신 전공계열에 따라서도 유사한 경향을 보이고 있는 가운데, 공공부문의 경우 인문, 사회, 의/약학 계열 출신자의 대기업 취업 비율이 다소 높은 것으로 확인된다. 공공기관(공기업)과 정부부처의 경우 상당수가 300인 이상의 규모로 구성된 경우가 많기 때문에 이러한 결과로 귀결된 것으로 해석된다. 특히 교육계열 출신자의 경우, 공공부문에서는 대다수가 학교로 취업하기 때문에 대기업 규모의 취업비율(39.5%)이 높은 반면, 민간부문은 상당수가 학원, 민간어린이집 등 규모가 작은 곳으로 취업하는 것으로 유추해 볼 수 있다.

〈표 4〉 대졸 청년취업자의 전공계열별 공공부문 취업 분포(기업체 규모)

(단위: %)

구분	공공부문					민간부문				
	10인 미만	10~30인 미만	30~100인 미만	100~300인 미만	300인 이상	10인 미만	10~30인 미만	30~100인 미만	100~300인 미만	300인 이상
전체	21.4	12.5	14.9	11.1	40.1	28.1	18.6	16.5	11.0	25.8
인문계열	20.9	13.5	14.3	10.1	41.1	27.1	15.8	16.1	11.1	29.9
사회계열	17.7	14.3	14.4	9.8	43.8	26.5	18.0	16.1	9.7	29.8
자연계열	19.7	11.5	19.4	11.2	38.2	25.4	21.7	19.4	11.3	22.3
공학계열	24.3	11.6	14.1	11.9	38.2	21.8	16.5	17.8	13.5	30.4
의/약학계열	12.4	7.1	12.0	18.2	50.4	33.8	17.2	17.3	12.5	19.3
교육계열	20.3	14.6	21.9	3.7	39.5	45.1	29.3	9.2	5.3	11.2
예체능계열	39.1	14.7	12.8	10.6	22.7	38.7	21.9	14.6	9.0	15.8

자료: 저자 작성

다음으로 종사상 지위에 따른 취업비율을 살펴보면(〈표 5〉 참조), 민간부문과 비교하여 공공부문의 경우 상용직 비율이 낮고 임시/일용직 비율은 높은 것으로 확인된다. 공공부문의 경우 전공계열별로는 공학 및 예체능계열 출신자의 상용직 비율이 49.6%와 43.7%로 매우 낮은 것으로 나타났다. 한편 의/약학계열 출신자의 상용직 비율은 75.0%로 타 전공계열 출신자와 비교하여 높은 비율을 차지하고 있다. 그리고 공공부문 취업자의 사업체 소재지 분포를 보면(〈표 6〉 참조), 인문, 사회, 예체능 계열 중심으로 수도권 지역 사업체에 취업한 비율이 높게 나타나고 있으며, 교육계열 출신자의 취업지역은 비수도권 지역 분포가 많은 것으로 확인된다.

〈표 5〉 대졸 청년취업자의 전공계열별 공공부문 취업 분포(종사상 지위)

(단위: 명, %)

구분	공공부문		민간부문	
	상용직	임시/일용직	상용직	임시/일용직
전체	56.8	43.2	81.5	18.5
인문계열	51.9	48.1	77.2	22.8
사회계열	58.6	41.4	81.6	18.4
자연계열	52.3	47.7	83.3	16.7
공학계열	49.6	50.4	85.2	14.8
의/약학계열	75.0	25.0	86.7	13.3
교육계열	68.4	31.6	80.8	19.2
예체능계열	43.7	56.3	73.7	26.3

자료: 저자 작성

〈표 6〉 대졸 청년취업자의 전공계열별 공공부문 취업 분포(사업체 소재지)

(단위: %)

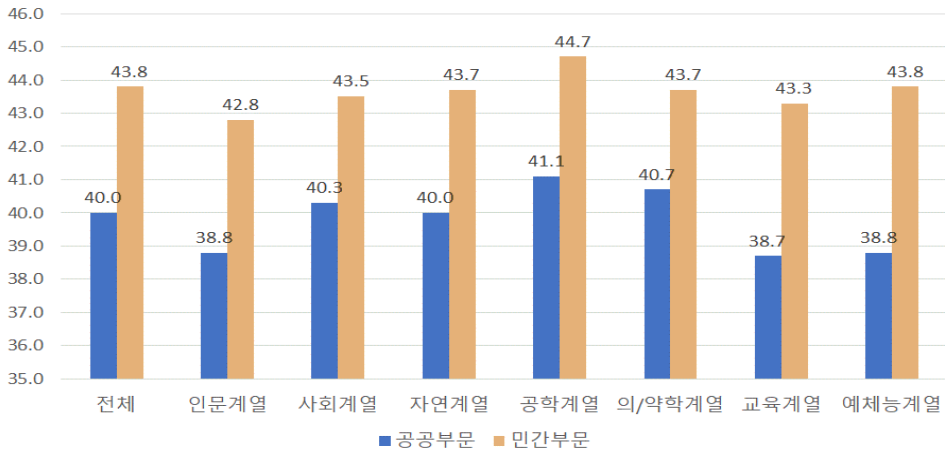
구분	공공부문					민간부문				
	수도권	중부권	경북권	경남권	전라권	수도권	중부권	경북권	경남권	전라권
전체	47.9	15.7	11.3	13.0	12.2	60.3	8.9	9.0	14.4	7.4
인문계열	51.9	14.0	8.5	9.8	15.7	67.3	7.7	5.3	12.2	7.4
사회계열	51.8	16.6	9.3	9.8	12.4	62.0	9.3	7.7	15.2	5.7
자연계열	46.7	20.0	11.5	13.9	7.9	59.8	10.2	8.3	14.9	6.7
공학계열	42.9	16.4	10.8	16.4	13.6	58.2	9.1	9.7	15.2	7.8
의/약학계열	44.3	13.1	13.9	16.4	12.3	40.5	9.9	15.9	19.0	14.7
교육계열	40.3	18.0	14.2	16.1	11.4	49.5	11.8	9.1	17.2	12.5
예체능계열	57.3	11.5	13.4	8.9	8.9	69.0	6.6	9.4	9.8	5.2

자료: 저자 작성

주당 평균근로시간에서는 공공부문과 민간부문의 차이가 확연히 드러나고 있다. 공공부문의 경우 주당 정규근로시간(40시간)을 중심으로 평균근로시간이 40시간 내외로 형성된 반면, 민간부문의 경우 주당 평균근로시간이 42~44시간 정도로 민간부문에 비해서는 많은 것으로 나타났다. 전공계열별로는 공공과 민간부문 모두 공학계열 출신자의 근로시간이 가장 길게 나타났다.

[그림 1] 대졸 청년취업자의 전공계열별 공공부문 취업 분포(근로시간)

(단위: 시간)



자료: 저자 작성

마지막으로 전공일치 여부를 살펴보면, 전체적으로 공공부문 대졸 청년층의 84.7% 정도가 전공과 부합하는 일자리에 취업한 것을 확인할 수 있다. 특히 의/약학계열, 교육계열의 전공일치 비율은 90%를 상회하는 반면, 나머지 전공계열에서는 대학 전공과 불일치하는 일자리에 재직하는 비율이 20% 내외인 것으로 나타났다. 반면 민간부문에서는 전공일치 취업자 비율이 76.2%로 나타나 공공부문 취업자에 비해서는 다소 전공과 부합하지 않은 일자리에 취업한 청년층이 많은 것으로 확인된다.

〈표 7〉 대졸 청년취업자의 전공계열별 공공부문 전공 미스매치 분포

(단위: 명, %)

구분	공공부문		민간부문	
	전공일치	전공불일치	전공일치	전공불일치
전체	84.7	15.3	76.2	23.8
인문계열	78.8	21.2	71.7	28.3
사회계열	83.5	16.5	75.9	24.1
자연계열	78.6	21.4	78.3	21.7
공학계열	80.8	19.2	75.8	24.2
의/약학계열	95.3	4.7	87.2	12.8
교육계열	92.9	7.1	83.4	16.6
예체능계열	77.5	22.5	72.2	27.8

자료: 저자 작성

V. 실증분석

1. 기초통계

분석에 사용된 표본의 주요 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전공계열별 비율은 인문계열 11%, 사회계열(상경계열 포함) 26%, 자연계열 9%, 공학계열 26%, 의/약학계열 10%, 교육계열 5%, 예체능계열 13%로 구성되어 있다. 둘째, 공공부문 및 민간부문 취업 비율은 각각 20%, 80%이고, 첫 일자리 입직 소요기간은 36개월, 현재 근무하고 있는 일자리에서의 평균 지속기간은 32개월 수준으로 나타났다. 셋째, 남성과 여성의 비율은 47%와 53%로 여성의 비율이 조금 높고, 평균 연령은 28.2세이고, 4년제 대졸 학력층의 비율은 70%, 전문대졸 학력층은 30%로 구성되었다. 넷째, 종사상 지위는 상용직이 82%로 임시/일용직(18%)보다 많고, 기업체 규모 분포는 10인 미만 24%, 10~30인 미만 17%, 30~100인 미만 16%, 100~300인 미만 11%, 300인 이상(대기업) 32%를 차지하고 있다. 사업체 소재지는 수도권이 57%이고, 비수도권은 43%로 나타났다. 그리고 노동조합이 있는 사업장에 종사하고 있는 비율이 15%로 나타났으며, 전공일치도에서는 78%가 전공과 직무가 일치하는 것으로 확인되었다. 마지막으로 입직시점은 2000~2010년 18%, 2011~2013년 22%, 2014~2016년 26%, 2017~2020년 35%로 나타났다.

〈표 8〉 기초통계량(N=9,997)

	변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값	
공공부문	comp_type_1	0.20	0.40	0	1	
입직 소요기간	entry_m	36.05	39.50	0	291	
일자리 지속기간	dur_m	32.24	31.63	0	244	
전공계열	인문계열	major1	0.11	0.31	0	1
	사회계열(상경계열 포함)	major2	0.26	0.44	0	1
	자연계열	major3	0.09	0.29	0	1
	공학계열	major4	0.26	0.44	0	1
	의/약학계열	major5	0.10	0.29	0	1
	교육계열	major6	0.05	0.21	0	1
	예체능계열	major7	0.13	0.34	0	1
남성	gender_1	0.47	0.50	0	1	
연령	age	28.19	4.39	17	42	

〈표 8〉의 계속

		변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
학교유형(4년제 졸업)		fedu_type	0.70	0.46	0	1
상용직		jobtype_1	0.82	0.39	0	1
기업체 규모	10인 미만	size1	0.24	0.43	0	1
	10~30인 미만	size2	0.17	0.37	0	1
	30~100인 미만	size3	0.16	0.37	0	1
	100~300인 미만	size4	0.11	0.32	0	1
	300인 이상(대기업)	size5	0.32	0.47	0	1
지역(권역)	수도권	job12_b1	0.57	0.49	0	1
	중부권	job12_b2	0.10	0.31	0	1
	경북권	job12_b3	0.10	0.29	0	1
	경남권	job12_b4	0.14	0.35	0	1
	전라권	job12_b5	0.08	0.28	0	1
노동조합 유		job46_1	0.15	0.36	0	1
전공일치		majormis_1	0.78	0.41	0	1
로그실질원평균임금		logrealwagemean	5.35	0.46	2	8
연도	2000~2010년	job1_b1	0.18	0.39	0	1
	2011~2013년	job1_b2	0.22	0.41	0	1
	2014~2016년	job1_b3	0.26	0.44	0	1
	2017~2020년	job1_b4	0.35	0.48	0	1

주: 1. 수도권은 서울·인천·경기, 중부권은 대전·세종·강원·충북·충남, 경북권은 대구·경북, 경남권은 부산·울산·경남, 전라권은 광주·전북·전남·제주 지역임(이하 표에서는 생략)

2. 전공일치도는 “① 전혀 맞지 않다, ② 맞지 않다”라고 응답한 경우 미스매치 상태로, “③ 그런대로 맞다, ④ 맞는다, ⑤ 아주 잘 맞다”는 비(非) 미스매치 상태로 규정함(이하 표에서는 생략)

자료: 저자 작성

2. 실증분석 결과

공공부문 대졸 청년 취업자(임금근로자)의 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인을 추정된 결과는 〈표 9〉와 같다. 추정 결과, 전공계열 항목에서는 인문계열을 기준으로 사회계열과 공학계열 출신의 청년층의 공공부문 입직 소요기간이 길게 나타났다. 즉 인문계열 출신 청년층의 경우, 공공부문 일자리에 취업하는 데 걸리는 기간이 짧은 것으로 해석할 수 있다. 추가적인 분석이 필요하겠으나, 인문계열에 비해 사회계열과 공학계열 출신 청년층의 공공부문 입직 소요기간이 길어지는 이유는 채용 구조, 직무 연계성, 추가 자격 요건, 민간부문

과의 경쟁 등 때문이다. 공공부문은 법학·행정학 중심의 행정직 채용이 많아 인문계열 전공자가 비교적 수월하게 준비할 수 있지만, 사회계열과 공학계열은 채용 규모가 작거나 특정 직군에 한정된다. 사회계열 출신은 정책 분석 및 연구 실적이 요구되는 경우가 많아 추가적인 학위나 경험이 필요하고, 공학계열 출신은 기술·연구직으로 진입하기 위해 기사 자격증이나 연구 실적이 필수적인 경우가 많아 준비 기간이 길어진다. 또한 공학계열은 민간 대기업이나 IT·스타트업에서 더 높은 보상을 받을 가능성이 커 공공부문을 준비하다가 민간으로 전향하는 경우가 많으며, 사회계열도 컨설팅·금융 등 다양한 선택지가 있어 입직 결정까지 시간이 걸릴 수 있다. 결국 사회계열과 공학계열 출신의 입직 소요기간이 긴 것은 공공부문 채용 특성과 전공별 요구 조건, 그리고 민간부문과의 기회비용 차이가 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다.

또한 남성의 입직 소요기간이 여성과 비교하여 길게 나타나고 있는데, 이는 남성은 대학 재학 중 군복무 경험을 겪는 경우가 많아서 여성과 비교하여 상대적으로 공공부문 취업 준비를 늦게 시작하는 경우가 많기 때문에 나타난 결과라 추정된다. 그리고 4년제 대졸 청년층의 공공부문 입직 소요기간이 전문대 졸 청년층과 비교하여 길게 나타나고 있다.

다음으로 취업한 일자리의 특성을 기준으로 보면, 상용직은 임시/일용직 취업자와 비교하여 공공부문 입직 소요기간이 짧은 것으로 나타났다. 임시/일용직 취업자의 경우 지속적으로 정규직(상용직) 취업에 성공하지 못한 경우, 임시직(계약직 등)에 일시적으로 취업한 것으로 볼 수 있다. 전공일치도에서는 전공일치도가 높은 청년층일수록 입직 소요기간이 짧은 것으로 나타났으며, 또한 월평균 임금이 높은 일자리 일수록 입직 소요기간이 매우 짧아지고 있다.

〈표 9〉 공공부문 청년 취업자의 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인(OLS 추정)

		Estimate	Standard Error
상수항		-3.510	24.667
전공계열 (기준: 인문계열)	사회계열	6.453 **	2.258
	자연계열	-0.231	3.131
	공학계열	4.396 *	2.595
	의/약학계열	0.626	2.593
	교육계열	-0.145	2.819
	예체능계열	3.864	3.218

〈표 9〉의 계속

		Estimate	Standard Error
남성		3.878***	1.480
연령		3.090*	1.703
연령제곱		-0.023	0.029
4년제 대졸(기준: 전문대 졸)		3.789**	1.845
상용직(기준: 임시/일용직)		-4.927***	1.882
기업체 규모 (기준: 10인 미만)	10~30인 미만	0.182	3.743
	30~100인 미만	-1.977	3.479
	100~300인 미만	-2.241	3.531
	300인 이상(대기업)	-1.656	3.121
지역(권역) (기준: 전라권)	수도권	-1.601	2.193
	중부권	0.358	2.474
	경북권	-1.694	2.725
	경남권	-0.429	2.676
노동조합 유(기준: 노동조합 무)		1.547	1.531
전공일치(기준: 전공불일치)		-5.835***	1.994
로그실질월평균임금		-9.737***	1.962
연도 (기준: 2000~2010년)	2011~2013년	3.376*	1.885
	2014~2016년	5.431***	1.957
	2017~2020년	14.866***	1.945
R-Square		0.185	
Adj R-Sq		0.165	
N		1,038	

주: 1. 첫 일자리 입직 소요기간 분석은 노동시장에서 가장 처음으로 진입한 일자리를 기준으로 분석한 것이고, 일자리 지속 기간 및 임금 결정요인 분석에서는 여러연도에 걸쳐있는 자료를 통합(pooled)한 자료를 기준으로 분석하게 되므로 각각의 분석대상 표본수는 다를 수 있음

2. *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

이번에는 공공부문 대졸 청년 취업자 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인을 전공계열 간 유사성이 있는 그룹(인문/사회, 이공계열 및 의약학, 교육/예체능)으로 묶어서 각각의 그룹별 추정 결과를 제시하도록 한다(〈표 10〉 참조). 추정 결과, 공통적으로 남성은 여성보다 입직 소요기간이 짧은 것으로 나타나고 있으며, 이공계/약학계열과 교육/예체능 계열에서는 수

도권 지역 취업 청년층의 입직 소요기간이 짧은 것으로 확인된다. 또한 인문/사회계열과 이공계/약학계열에서는 임금이 높은 일자리에 취업한 경우 입직 소요기간이 짧은 것으로 나타났다. 반면 전공일치도 항목에서는 교육/예체능 계열에서만 통계적 유의성이 발견되었는데, 교육/예체능계열 출신자의 경우 전공일치도가 높을수록 입직 소요기간이 짧은 것으로 추정되었다.

특히 이공계·약학계열과 교육·예체능 계열에서 수도권 지역 취업 청년층의 입직 소요기간이 비수도권보다 짧은 이유는 산업 및 고용 기회의 집중, 네트워크 효과, 경쟁 환경의 차이 때문이다. 수도권은 대기업, 연구기관, 병원, 교육기관 등이 밀집해 있어 이공계·약학계열 청년들은 관련 일자리를 빠르게 확보할 수 있으며, 교육·예체능 계열 역시 사교육 시장과 문화예술산업이 활발해 취업 기회가 많다. 또한 수도권 대학들은 기업 및 기관과의 산학 협력과 인턴십 기회가 풍부해 졸업 후 빠른 취업이 가능하며, 광범위한 인적 네트워크가 구직에 긍정적인 영향을 미친다. 반면 비수도권 지역은 산업 기반과 고용 시장이 수도권보다 상대적으로 협소하여 원하는 일자리를 찾기 어렵고, 특정 직군의 채용 기회가 제한적이므로 취업까지 시간이 오래 걸릴 수 있다. 따라서 수도권에서는 관련 산업과 인적 네트워크의 밀집도가 높아 청년층이 원하는 분야에서 더 빠르게 입직할 수 있는 환경이 조성되어 있다.

〈표 10〉 공공부문 청년 취업자의 전공계열별 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인(OLS 추정)

	인문/사회		이공계열 및 의약학		교육/예체능		
	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	
상수항	26.895	46.549	3.414	33.550	-3.510	24.667	
남성	4.584 *	2.556	4.093 **	1.963	3.878 ***	1.480	
연령	1.880	3.183	3.429	2.356	3.090	1.703	
연령제곱	0.008	0.053	-0.036	0.040	-0.023	0.029	
4년제 대졸(기준: 전문대 졸)	3.422	4.006	5.796 **	2.250	3.789	1.845	
상용직(기준: 임시/일용직)	-2.337	3.492	-6.877 **	2.770	-4.927	1.882	
기업체 규모 (기준: 10인 미만)	10~30인 미만	-1.935	6.896	2.272	6.765	0.182	3.743
	30~100인 미만	3.018	6.870	-12.594 **	5.625	-1.977	3.479
	100~300인 미만	-3.578	6.877	-5.786	5.526	-2.241	3.531
	300인 이상(대기업)	-3.234	6.173	-5.238	5.137	-1.656	3.121

〈표 10〉의 계속

		인문/사회		이공계열 및 의약학		교육/예체능	
		Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error
지역(권역) (기준: 전라권)	수도권	0.835	3.970	-6.246**	3.038	-1.601**	2.193
	중부권	3.974	4.521	-7.006**	3.474	0.358**	2.474
	경북권	-2.091	5.192	-3.591	3.673	-1.694	2.725
	경남권	2.634	5.187	-4.992	3.527	-0.429	2.676
노동조합 유(기준: 노동조합 무)		5.710**	2.908	-2.611	1.973	1.547	1.531
전공일치(기준: 전공불일치)		-3.619	3.239	-2.469	2.946	-5.835***	1.994
로그실질원평균임금		-14.430***	3.846	-8.659***	2.450	-9.737	1.962
연도 (기준: 2000~ 2010년)	2011~2013년	5.750	3.516	0.239	2.621	3.376	1.885
	2014~2016년	9.169***	3.425	0.492	2.790	5.431	1.957
	2017~2020년	18.968***	3.486	9.315***	2.770	14.866***	1.945
R-Square		0.172		0.223		0.287	
Adj R-Sq		0.133		0.187		0.202	
N		431		428		179	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

지금부터는 공공부문에 취업한 대졸 청년층의 일자리 지속기간에 영향을 미치는 요인들에 대해 콕스 비례위험모형을 이용한 실증분석을 실시한다. 〈표 11〉에 제시된 분석 결과를 보면, 다른 조건이 일정한 상태에서 인문계열을 기준으로 공학계열의 일자리 이탈 가능성이 낮은 것으로 확인된다. 즉 공학계열 전공자의 경우 일자리를 유지할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 추정해 보면, 공공부문 청년 취업자 중에서 공학계열 전공 출신자의 일자리 이탈 가능성이 인문계열보다 낮은 이유는 직무의 대체 불가능성, 안정적인 근무 환경, 그리고 민간부문과의 비교적 낮은 보상 격차 때문이다. 공학계열 출신자들은 주로 기술직·연구직 등 특정 전문성을 요구하는 직군에서 근무하며, 해당 직무는 대체 인력이 제한적이기 때문에 장기 근속의 유인이 크다. 또한 공공부문 기술직은 민간 기업 대비 업무 강도가 낮고 고용 안정성이 높아 장기적으로 직무를 유지하려는 경향이 강하다. 반면 인문계열 출신자는 주로 행정직이나 일반직군에서 근무하는데, 유사한 직무를 수행할 수 있는 인력이 많아 직무 이동이 상대적으로 자유롭고, 개인적 성장이나 더 나은 기회를 찾아

이탈할 가능성이 높다. 특히 공학계열 직군은 민간 기업과의 임금 격차가 상대적으로 작은 편이어서 추가적인 이직 동기가 낮아 공공부문에서 장기적으로 근속할 가능성이 크다.

또한 남성이 여성보다 일자리 이탈 가능성이 높고, 4년제 대졸자의 일자리 이탈 가능성이 높은 것으로 확인된다. 또한 상용직 취업자의 이탈 가능성은 매우 낮은 것으로 나타났고, 300인 이상의 기업체 규모에 종사한 경우 이탈가능성이 낮은 것으로 확인된다. 그리고 전 공일치도와 임금이 높을수록 이탈 가능성이 낮은 것으로 확인된다. 즉 공공부문 청년 취업자 중 전공일치도가 높거나 임금이 높은 경우 일자리 이탈 가능성이 낮은 이유는 직무 만족도, 경력 안정성, 그리고 외부 기회의 상대적 감소 때문이다. 전공과 직무가 일치할 경우 업무 수행의 효율성이 높아지고 직무 만족도가 상승하여 장기 근속할 가능성이 커진다. 또한 자신의 전공을 살려 쌓은 경력은 특정 분야에서 더욱 가치가 높아져 이직보다는 내부 승진이나 전문성 강화를 선택할 유인이 크다. 임금이 높은 경우에는 외부의 대체적 일자리로 이동할 경제적 동기가 줄어들며, 공공부문의 안정성과 복지 혜택이 더해져 이탈 가능성이 더욱 낮아진다. 반면 전공과 무관한 직무를 수행하거나 임금이 낮은 경우에는 업무 만족도가 낮아지고, 더 나은 기회를 찾아 이직할 가능성이 상대적으로 커진다. 결과적으로 전공과의 높은 일치도와 높은 보상 수준은 공공부문에서의 장기 근속을 유도하는 핵심 요인으로 작용한다.

〈표 11〉 공공부문 청년 취업자의 일자리 지속기간 결정요인(Cox Proportional Hazard Model)

		Estimate	Standard Error	Hazard Ratio
전공계열 (기준: 인문계열)	사회계열	-0.153	0.115	0.858
	자연계열	-0.236	0.147	0.790
	공학계열	-0.292 **	0.136	0.747
	의/약학계열	-0.071	0.128	0.932
	교육계열	-0.180	0.146	0.835
	예체능계열	-0.145	0.146	0.865
남성		0.136 *	0.077	1.146
연령		0.211 *	0.121	1.234
연령제곱		-0.008 ***	0.002	0.992
4년제 대졸(기준: 전문대 졸)		0.218 ***	0.082	1.243
상용직(기준: 임시/일용직)		-0.787 ***	0.089	0.455

〈표 11〉의 계속

		Estimate	Standard Error	Hazard Ratio
기업체 규모 (기준: 10인 미만)	10~30인 미만	0.268 *	0.151	1.307
	30~100인 미만	0.149	0.139	1.161
	100~300인 미만	-0.196	0.145	0.822
	300인 이상(대기업)	-0.389***	0.127	0.678
지역(권역) (기준: 전라권)	수도권	0.055	0.104	1.056
	충부권	-0.138	0.126	0.871
	경북권	-0.008	0.132	0.992
	경남권	-0.231 *	0.138	0.794
주당 평균근로시간		0.006	0.005	1.006
노동조합 유(기준: 노동조합 무)		-0.107	0.089	0.899
전공일치(기준: 전공불일치)		-0.283***	0.089	0.753
로그실질원평균임금		-0.623***	0.079	0.536
연도 (기준: 2000~2010년)	2011~2013년	0.027	0.094	1.027
	2014~2016년	0.193**	0.097	1.213
	2017~2020년	0.264**	0.109	1.302
-2 LogL		12,974.64		
LR 검정 통계량		1,216.24***		
N		1,967		

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

다음으로 전공계열별로 일자리 지속기간 결정요인을 추정해 보면, 공통적으로 모든 계열에서 상용직 근로자의 이탈 가능성은 낮은 것으로 확인되고, 전공일치도와 임금이 높을수록 이탈 가능성이 낮은 것으로 확인된다. 반면, 인문/사회계열과 이공계/의약학계열에서는 300인 이상 규모에 종사하는 경우 이탈 가능성이 낮은 것으로 나타났고, 인문/사회계열의 경우 주당 평균 근로시간이 길어질수록 이탈 가능성이 높은 것으로 나타났다.

즉 공공기관 및 공기업 취업자 중 인문·사회계열과 이공계·의약학계열에서 300인 이상 규모 기관에 종사할 경우 이탈 가능성이 낮은 이유는 조직의 안정성, 체계적인 경력 관리, 그리고 복지 혜택 때문이다. 대규모 공공기관과 공기업은 고용 안정성이 높고, 승진 및 직무 순환 기회가 체계적으로 운영되며, 연봉과 복리후생이 상대적으로 우수해 장기 근속을 유도한다. 반면 인문·사회계열에서 주당 평균 근로시간이 길어질수록 이탈 가능성이 높은

이유는 직무 만족도 저하와 일·생활 균형 문제 때문이다. 근로시간이 길어질수록 업무 부담이 증가하고 개인 시간이 줄어들어 직장에 대한 만족도가 낮아지며, 특히 인문·사회계열의 경우 유사 직군에서 이직이 용이하여 더 나은 근로 환경을 찾아 이동할 가능성이 커진다. 따라서 조직 규모가 클수록 안정성이 높아 이탈 가능성이 낮아지고, 업무 강도가 높을수록 인문·사회계열에서 이직을 고려하는 경향이 나타난다.

〈표 12〉 공공부문 청년 취업자의 전공계열별 일자리 지속기간 결정요인(Cox Proportional Hazard Model)

	인문/사회		이공계열 및 의약학		교육/예체능		
	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	
남성	0.139	0.117	0.027	0.115	0.358 *	0.183	
연령	0.284	0.196	0.212	0.191	-0.196	0.305	
연령제곱	-0.009 **	0.003	-0.009 **	0.004	-0.001	0.005	
4년제 대졸(기준: 전문대 졸)	0.351 **	0.165	0.201 *	0.118	0.255	0.200	
상용직(기준: 임시/일용직)	-0.840 ***	0.144	-0.655 ***	0.152	-0.893 ***	0.199	
기업체 규모 (기준: 10인 미만)	10~30인 미만	0.139	0.227	0.212	0.308	0.470	0.301
	30~100인 미만	-0.036	0.222	-0.043	0.269	0.395	0.268
	100~300인 미만	-0.112	0.229	-0.375	0.267	0.079	0.322
	300인 이상(대기업)	-0.589 ***	0.199	-0.454 *	0.251	-0.334	0.259
지역(권역) (기준: 전라권)	수도권	-0.212	0.152	0.234	0.176	0.388	0.277
	중부권	-0.327 *	0.195	0.070	0.205	0.014	0.333
	경북권	-0.449 **	0.225	0.449 **	0.204	0.014	0.329
	경남권	-0.712 ***	0.237	0.096	0.214	-0.141	0.371
주당 평균근로시간	0.012 *	0.007	0.006	0.009	-0.004	0.009	
노동조합 유(기준: 노동조합 무)	-0.081	0.155	-0.066	0.126	-0.100	0.230	
전공일치(기준: 전공불일치)	-0.230 *	0.134	-0.291 *	0.151	-0.488 **	0.249	
로그실질원평균임금	-0.881 ***	0.125	-0.466 ***	0.128	-0.406 *	0.221	
연도 (기준: 2000~2010년)	2011~2013년	-0.087	0.150	-0.024	0.157	0.671 ***	0.248
	2014~2016년	0.083	0.150	0.197	0.165	0.769 ***	0.261
	2017~2020년	0.320 *	0.168	0.244	0.179	0.422	0.287
-2 LogL	4,516.87		4,614.23		1,877.16		
LR 검정 통계량	495.06***		512.74***		235.30***		
N	790		822		355		

주: 1. 위험비(Hazard Ratio)는 생략함.

2. *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

지금부터는 공공부문 청년취업자의 전공계열별 임금효과를 추정하도록 한다. 임금효과에 대한 측정방식은 기본적인 Mincer의 임금방정식을 기본으로 종속변수인 임금에 영향을 미치는 인구학적 속성 및 취업 특성(속성)들을 설명변수로 포함시킨 후, 각각의 추정계수 값을 측정함으로써 알아볼 수 있다.

우선 OLS 모형을 활용하여 공공부문 전체 청년취업자를 대상으로 임금 결정요인을 추정한 결과는 다음과 같다(〈표 13〉 참조). 전공계열 항목에서는 인문계열을 기준으로 의/약학계열은 17%의 임금 상승효과가 나타났고, 교육계열은 7.3%의 상승효과가 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 원인을 추정해 보면, 공공부문 청년 취업자 중 의·약학계열과 교육계열의 임금이 인문계열보다 높은 이유는 전문성, 자격 요건, 그리고 직무의 사회적 필요성 때문이다. 의·약학계열은 의사, 약사, 보건직 등 고도의 전문성과 면허가 요구되는 직군으로, 긴 교육 과정과 높은 진입 장벽을 고려한 보상이 이루어진다. 교육계열 또한 교사, 교수 등 특정 자격증과 공교육 시스템 내 안정적인 직무 구조를 기반으로 상대적으로 높은 임금이 제공된다. 반면 인문계열은 행정, 기획 등의 직무로 분포되며, 비교적 진입 장벽이 낮고 대체 가능 인력이 많아 임금 수준이 상대적으로 낮게 형성된다. 또한 의·약학 및 교육계열은 공공부문 내에서도 필수 서비스 제공 직군으로서 정부 정책적으로 안정적인 처우가 유지되며, 이에 따라 임금 수준이 높게 나타나는 경향이 있다.

다음으로 남성의 경우 여성보다 7.3%의 임금격차가 발생하고 있으며, 연령은 증가할수록 임금 상승효과가 발생하고 있다. 학력수준에서도 임금 격차가 발생하고 있음이 확인되는데, 4년제 대졸 이상 학력층의 임금은 평균적으로 전문대졸 학력층과 비교하여 9.5% 높은 임금을 받는 것으로 확인된다. 직장 속성을 중심으로 추가로 살펴보면, 상용직 종사자의 경우 임시/일용직 종사자에 비해 평균적으로 21.6% 높은 임금을 받는 것으로 나타났으며, 기업체 규모에서도 300인 이상 기업체 규모 종사자의 임금 프리미엄이 높게 발생하고 있다. 또한 전공 일치인 취업자의 임금은 전공불일치 취업자보다 11.9% 높은 것으로 확인된다.

다음으로 전공계열별 추정 결과를 보면(〈표 14〉 참조), 공통적으로 상용직, 300인 이상 기업체 규모, 전공일치인 경우에서 임금 상승효과가 뚜렷하게 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 인문/사회계열에서는 남성의 임금 상승효과가 발생하고 있고, 이공계열 및 의약학 계열에서는 경남권지역에서의 임금 상승효과 나타났다. 또한 교육/예체능 계열 출신자의 경우 전공일치인 경우 전공불일치인 경우보다 24.2% 높은 임금을 받는 등 타 계열에 비해 임금격차가 크게 발생한 것으로 나타났다.

〈표 13〉 공공부문 청년 취업자의 임금 결정요인(OLS 추정)

		Estimate	Standard Error
상수항		2.384 ***	0.273
전공계열 (기준: 인문계열)	사회계열	-0.025	0.025
	자연계열	0.010	0.033
	공학계열	0.032	0.029
	의/약학계열	0.170 ***	0.029
	교육계열	0.073 **	0.031
	예체능계열	-0.001	0.034
남성		0.073 ***	0.016
연령		0.083 ***	0.018
연령제곱		-0.001 ***	0.000
4년제 대졸(기준: 전문대 졸)		0.095 ***	0.019
상용직(기준: 임시/일용직)		0.216 ***	0.021
기업체 규모 (기준: 10인 미만)	10~30인 미만	0.060 *	0.036
	30~100인 미만	0.144 ***	0.034
	100~300인 미만	0.099 ***	0.035
	300인 이상(대기업)	0.154 ***	0.030
지역(권역) (기준: 전라권)	수도권	0.076 ***	0.023
	중부권	0.048 *	0.028
	경북권	0.014	0.030
	경남권	0.060 **	0.029
주당 평균근로시간		0.015 ***	0.001
노동조합 유(기준: 노동조합 무)		0.058 ***	0.017
전공일치(기준: 전공불일치)		0.119 ***	0.021
일자리 지속기간		0.005 ***	0.000
연도 (기준: 2000~2010년)	2011~2013년	0.070 ***	0.023
	2014~2016년	0.149 ***	0.023
	2017~2020년	0.292 ***	0.025
R-Square		0.531	
Adj R-Sq		0.525	
N		1,967	

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

〈표 14〉 공공부문 청년 취업자의 전공계열별 임금 결정요인(OLS 추정)

	인문/사회		이공계열 및 의약학		교육/예체능		
	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	
상수항	2.032 ***	0.406	2.543 ***	0.449	2.549 ***	0.680	
남성	0.081 ***	0.023	0.028	0.026	0.038	0.038	
연령	0.102 ***	0.028	0.083 ***	0.030	0.072	0.048	
연령제곱	-0.001 ***	0.000	-0.001 **	0.001	-0.001	0.001	
4년제 대졸(기준: 전문대 졸)	0.162 ***	0.033	0.037	0.028	0.091 **	0.045	
상용직(기준: 임시/일용직)	0.262 ***	0.030	0.227 ***	0.037	0.144 ***	0.044	
기업체 규모 (기준: 10인 미만)	10~30인 미만	0.114 **	0.052	0.074	0.078	-0.018	0.066
	30~100인 미만	0.187 ***	0.050	0.158 **	0.067	0.097	0.061
	100~300인 미만	0.182 ***	0.053	0.117 *	0.065	0.035	0.074
	300인 이상(대기업)	0.162 ***	0.046	0.221 ***	0.060	0.111 **	0.055
지역(권역) (기준: 전라권)	수도권	0.062 *	0.033	0.108 ***	0.040	-0.037	0.057
	중부권	0.033	0.040	0.042	0.047	0.002	0.066
	경북권	0.001	0.045	0.036	0.050	-0.080	0.068
	경남권	0.011	0.045	0.090 *	0.047	-0.024	0.070
주당 평균근로시간	0.014 ***	0.001	0.012 ***	0.002	0.019 ***	0.002	
노동조합 유(기준: 노동조합 무)	0.059 **	0.026	0.084 ***	0.027	0.041	0.043	
전공일치(기준: 전공불일치)	0.082 ***	0.028	0.151 ***	0.037	0.242 ***	0.053	
일자리 지속기간	0.005 ***	0.000	0.005 ***	0.001	0.003 ***	0.001	
연도 (기준: 2000~2010년)	2011~2013년	0.105 ***	0.034	0.057	0.039	-0.022	0.055
	2014~2016년	0.167 ***	0.033	0.132 ***	0.041	0.095	0.060
	2017~2020년	0.307 ***	0.036	0.279 ***	0.044	0.244 ***	0.062
R-Square	0.578		0.469		0.549		
Adj R-Sq	0.567		0.455		0.522		
N	790		822		355		

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

일반적으로 OLS 모형에 의한 추정방식은 개인이 가지고 있는 미관찰 특성들에 대해 통제하지 못한 모형이라는 약점을 갖고 있다. 따라서 이러한 미관찰 개인 특성들을 통제한 패널회귀모형을 활용한 추정값이 더 정확한 추정 결과라 평가할 수 있다.²⁾ 여기서 적용한 패

널회귀모형을 이용한 분석에서는 앞서 OLS 분석에서 사용된 표본 건수의 관측치에서 한 번만 관측된 패널은 제외하고, 2회 이상 관측된 패널만으로 재구성하여 9,990개의 관측치와 5,286개의 사례(group) 수로 구성된 불균형 패널자료를 재구축하였다.

다만 여기서는 공공부문과 민간부문 청년 취업자 모두를 분석대상으로 구성하였으며, 전공계열별로 집단을 분리시켜 추정 결과를 제시하였다. 이러한 이유는 전공계열을 설명변수로 넣어 패널모형을 적용하더라도 시간 변화에 따른 추정에 있어 큰 의미가 없어지게 된다. 전공계열은 거의 모든 대상이 성별과 마찬가지로 시간의 변화에 따라 변동대는 대상이 아닌 외생적 변수에 가깝기 때문이다.

먼저 인문/사회계열 전공 출신자의 임금효과를 측정한 결과, 민간부문과 비교하여 공공부문의 경우 3.6%의 임금손실이 발생하고 있다. 또한 상용직 근로자의 경우 임시/일용직 근로자와 비교하여 26%의 임금상승이 나타났으며, 기업체 규모에서는 규모가 커질수록 임금상승이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 지역에서는 전라권을 기준으로 수도권의 경우 13.1%의 임금상승 현상이 나타났다. 또한 전공일치 집단의 경우 전공불일치 집단과 비교하여 7.5%의 임금 상승효과가 나타나고 있다. 다음으로 이공계열 및 의약학 계열의 경우, 민간부문과 비교하여 7.1%의 임금손실이 나타났고, 교육/예체능 계열에서는 2.3%의 임금손실이 발생하고 있다. 기타 항목에서는 인문/사회계열과 유사한 추정 결과가 도출되었다.

이공계 및 의약학 계열 출신 청년층의 경우, 타 전공계열과 비교할 때 공공부문에서의 임금손실이 더 크게 발생하는 이유는 민간부문의 높은 보상체제와 공공부문의 임금구조 차이에서 비롯된다고 추정해 볼 수 있다. 민간기업에서는 첨단 기술 및 바이오·제약 산업의 성장에 따라 우수 인재를 유치하기 위해 초기 연봉부터 높은 수준을 제시하는 반면, 공공부문은 예산 제약과 호봉제 중심의 임금체계를 유지하여 상대적으로 낮은 보상을 제공하기 때문이다. 또한 이공계 및 의약학 분야는 연구개발(R&D) 성과나 의료 서비스 수익에 따라 성과급이 중요한데, 민간에서는 이를 적극 반영하는 반면 공공부문은 성과급 지급이 제한적인 경우가 대부분이다. 마지막으로 공공부문은 직업 안정성을 보장하는 대신 급여 상승

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

	DF	m Value	Pr > m
인문/사회	20	135.33	<.0001
이공계열 및 의약학	20	137.28	<.0001
교육/예체능	20	45.30	<.0001

속도가 느리고, 민간에서는 높은 연봉과 빠른 승진이 가능하여 임금 격차가 더욱 벌어지기 때문이다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 타 전공계열 대비 이공계 및 의약학 계열 출신 청년층의 공공부문 임금손실이 더욱 크게 나타난다고 생각해 볼 수 있다.

〈표 15〉 전공계열별 공공부문의 임금효과(패널고정효과)

	인문/사회		이공계열 및 의약학		교육/예체능		
	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	Estimate	Standard Error	
공공부문(기준: 민간부문)	-0.036 *	0.019	-0.071 ***	0.019	-0.023	0.034	
연령	0.107 ***	0.016	0.091 ***	0.016	0.085 ***	0.025	
연령제곱	-0.001 ***	0.000	-0.001 **	0.000	-0.001 *	0.000	
4년제 대졸(기준: 전문대 졸)	0.041	0.052	-0.013	0.043	0.032	0.066	
상용직(기준: 임시/일용직)	0.260 ***	0.018	0.171 ***	0.018	0.187 ***	0.026	
기업체 규모 (기준: 10인 미만)	10~30인 미만	0.058 ***	0.020	0.064 ***	0.019	0.078 ***	0.027
	30~100인 미만	0.093 ***	0.022	0.114 ***	0.019	0.174 ***	0.033
	100~300인 미만	0.080 ***	0.025	0.093 ***	0.021	0.138 ***	0.038
	300인 이상(대기업)	0.090 ***	0.021	0.125 ***	0.020	0.093 ***	0.033
지역(권역) (기준: 전라권)	수도권	0.131 **	0.066	0.018	0.045	-0.001	0.068
	중부권	0.108	0.078	-0.001	0.051	-0.004	0.088
	경북권	0.066	0.085	-0.079	0.056	-0.039	0.100
	경남권	-0.067	0.080	-0.043	0.056	-0.037	0.095
주당 평균근로시간	0.015 ***	0.001	0.012 ***	0.001	0.014 ***	0.001	
노동조합 유(기준: 노동조합 무)	0.038 *	0.022	0.074 ***	0.018	0.062	0.042	
전공일치(기준: 전공불일치)	0.075 ***	0.017	0.099 ***	0.017	0.063 **	0.028	
일자리 지속기간	0.001 **	0.000	0.001 **	0.000	0.003 ***	0.001	
상수항	1.927 ***	0.256	2.541 ***	0.245	2.455 ***	0.377	
관측치 수	3,665		4,511		1,824		
사례(group) 수	1,974		2,402		910		
within R-Sq	0.587		0.499		0.501		
F	118.09***		104.15***		45.00***		

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

VI. 요약 및 시사점

본 연구에서는 YP2007 1차~14차(2007~2020년) 자료를 활용하여 2000년 이후 노동시장에 진입한 대졸 청년층 임금근로자를 기준으로 공공부문(정부부처, 공공기관 및 공기업)에 취업한 청년층과 민간부문에 취업한 청년층의 취업 특성을 상세히 비교하여 살펴보고자 하였다. 또한 공공부문 대졸 청년 취업자의 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인, 일자리 지속기간, 임금효과 등의 취업 성과를 계열별로 추정하였다.

주요 분석 결과를 요약해서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대졸 청년층의 성별·전공계열별 분포를 보면, 대졸 청년취업자 중 인문/사회계열은 37.1%, 이공계/약학계열은 44.4%, 교육/예체능계열은 18.6%로 나타났다. 성별로 살펴보면, 남성은 이공계/약학계열이, 여성은 인문/사회계열(41.5%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 7개 세부 계열별로 살펴보면, 남성은 공학계열이 26.0%, 여성은 사회계열이 43.3%로 가장 높게 나타나고 있어, 남녀별 전공계열 차이가 뚜렷하게 존재하고 있음을 확인해 볼 수 있다.

둘째, 취업한 일자리의 특성을 공공부문과 민간부문으로 구분하여 전공계열별로 살펴보면, 공공기관, 공기업, 정부부처 등 공공부문에서는 교육계열, 의약학계열, 인문계열 등이 높은 비율이 차지하고 있는 반면, 공학계열과 예체능계열은 낮은 비율을 차지하고 있었다. 또한 주당 평균근로시간에서는 공공부문과 민간부문의 차이가 확연히 드러났는데, 공공부문은 주당 평균근로시간이 40시간 내외로 형성된 반면, 민간부문의 경우 주당 평균근로시간이 42~44시간 정도로 민간부문에 비해서는 많은 것으로 나타났다.

셋째, 공공부문 대졸 청년 취업자의 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인을 추정한 결과, 전공계열 항목에서는 인문계열을 기준으로 사회계열과 공학계열 출신의 청년층의 공공부문 입직 소요기간이 길게 나타났다. 사회계열과 공학계열 출신 청년층의 공공부문 입직 소요기간이 긴 이유는 채용 구조, 직무 연계성, 추가 자격 요건, 민간부문과의 경쟁 때문으로 추정해 볼 수 있다. 공공부문은 행정직 중심으로 인문계열에 유리한 반면, 사회계열과 공학계열은 채용 규모가 작거나 특정 직군에 한정되며, 추가적인 학위나 자격증이 요구된다. 또한 공학계열은 민간 대기업 및 IT·스타트업에서 높은 보상을 받을 가능성이 커 공공부문 준비를 포기하는 경우가 많고, 사회계열도 다양한 직업 선택지로 인해 입직까지 시간이 걸린다. 결국 공공부문 채용 특성과 전공별 요구 조건, 민간부문과의 기회비용 차이가 입직 지연의 주요 원인이다.

넷째, 공공부문 대졸 청년 취업자 첫 일자리 입직 소요기간 결정요인을 추정한 결과, 남성이 여성보다 입직 소요기간이 짧으며, 이공계/약학계열과 교육/예체능 계열은 수도권 취업 시 입직이 빠르다. 또한 인문/사회계열과 이공계/약학계열은 임금이 높은 일자리에 취업할수록 입직 소요기간이 짧고, 교육/예체능 계열은 전공일치도가 높을수록 빠르게 취업하는 경향이 있다. 이공계·약학계열과 교육·예체능 계열에서 수도권 취업 청년층의 입직 소요기간이 짧은 이유는 산업 및 고용 기회의 집중, 네트워크 효과, 경쟁 환경의 차이 때문이다. 수도권에는 대기업, 연구기관, 병원, 교육기관 등이 밀집해 있어 관련 일자리 확보가 빠르며, 산학협력 및 인턴십 기회도 풍부하다. 반면 비수도권은 산업 기반이 협소하고 채용 기회가 제한적이므로 취업까지 시간이 더 걸린다. 결과적으로 수도권의 인적·산업적 밀집도가 빠른 입직을 가능하게 한다.

다섯째, 공공부문에 취업한 대졸 청년층의 일자리 지속기간에 영향을 추정한 결과, 인문계열을 기준으로 공학계열의 일자리 이탈가능성이 낮은 것으로 확인된다. 즉 공학계열 전공자의 공공부문 일자리 이탈 가능성이 인문계열보다 낮은 이유는 직무의 대체 불가능성, 안정적인 근무 환경, 그리고 민간부문과의 비교적 낮은 보상 격차 때문이다. 기술직·연구직 등 전문성이 요구되는 직군은 대체 인력이 제한적이며, 공공부문 기술직은 업무 강도가 낮고 고용 안정성이 높아 장기 근속 유인이 크다. 반면 인문계열 출신자는 직무 이동이 비교적 자유롭고 더 나은 기회를 찾아 이탈할 가능성이 높다.

여섯째, 전체 청년취업자를 대상으로 임금 결정요인을 추정한 결과, 전공계열 항목에서는 인문계열을 기준으로 의/약학계열은 17%의 임금 상승효과가 나타났고, 교육계열은 7.3%의 상승효과가 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 원인을 추정해 보면, 의·약학계열과 교육계열의 공공부문 임금이 인문계열보다 높은 이유는 전문성, 자격 요건, 그리고 직무의 사회적 필요성 때문이다. 의·약학계열은 의사·약사 등 고도의 전문성과 면허가 요구되며, 교육계열도 교사·교수 등 특정 자격이 필요해 높은 보상이 이루어진다. 반면 인문계열은 진입장벽이 낮고 대체 가능 인력이 많아 상대적으로 임금 수준이 낮게 형성된다.

공공부문 청년취업자의 전공계열별 취업 성과 차이는 직무 적합성, 채용 방식, 노동시장 구조 등 여러 요인에 의해 발생한다. 공공부문은 법률·행정·기술 등의 특정 분야에서 전문성을 요구하는 경우가 많아 해당 전공을 이수한 지원자가 상대적으로 유리하다. 예를 들어, 행정기관은 법학·행정학 전공자를 선호하고, 공기업의 기술직은 공학·자연과학 계열 전공자를 많이 채용하는 경향이 있다. 또한 공공기관의 채용 과정은 필기시험(예: NCS, 전공시험)과 면접으로 이루어지는데, 전공과 관련된 시험을 요구하는 경우 해당 전공자가 경쟁에서

우위를 점할 가능성이 크다. 반면 예술·인문 계열 전공자는 공공부문에서 요구하는 직무와의 직접적인 연관성이 낮아 상대적으로 취업이 어려울 수 있다. 이러한 채용 방식과 공공기관의 특성이 전공계열별 취업 성과의 차이를 야기하는 주요 원인이다.

이러한 차이는 몇 가지 문제점을 초래할 수 있다. 첫째, 특정 전공자가 공공부문 취업에서 불리한 상황에 놓이면서 청년층의 직업 선택의 폭이 제한될 수 있다. 공공부문 취업을 희망하는 청년들이 안정성을 고려해 특정 전공을 선호하게 되면, 학문 간 불균형이 심화될 가능성이 있다. 둘째, 공공부문에서 창의적·융합적 사고가 요구되는 직무에서도 특정 전공 출신 위주로 채용이 이루어진다면 조직 내 다양성과 혁신성이 저해될 수 있다. 특히 인문·예술·사회과학 계열 전공자의 공공부문 진입이 어려워질 경우, 공공서비스의 질적 다양성과 창의성이 저하될 가능성이 높다. 셋째, 청년층의 고용 불균형이 심화되면서 일부 전공자는 공공부문 취업을 사실상 포기하고 민간부문이나 비정규직 일자리로 몰릴 위험이 있다. 이는 장기적으로 노동시장의 구조적 문제를 초래할 수 있다.

이를 해결하기 위해서는 전공 간 형평성을 고려한 채용제도 개선과 직무 다양화 정책이 필요하다. 첫째, 공공부문 채용에서 특정 전공에 과도하게 의존하는 구조를 개선하고, 다양한 전공자가 경쟁할 수 있도록 직무 중심 채용 시스템을 도입해야 한다. 예를 들어, 전공과 무관하게 지원할 수 있는 직군을 확대하고, 다양한 배경을 가진 인재가 경쟁할 수 있도록 필기시험의 내용과 평가 방식을 조정할 필요가 있다. 둘째, 인문·예술·사회과학 계열 전공자가 공공부문에서 기여할 수 있는 분야를 적극적으로 개발하고 확대해야 한다. 예를 들어, 문화·예술·사회복지·데이터 분석 등의 공공서비스 영역을 강화하고, 융합형 인재를 적극적으로 활용할 수 있는 직군을 신설하는 방식이 고려될 수 있다. 셋째, 청년층이 특정 전공에 몰리는 현상을 완화하기 위해 전공 간 균형 있는 취업 기회를 제공할 수 있도록 직업교육 및 전공 간 연계 프로그램을 확대할 필요가 있다. 이러한 정책적 노력이 뒷받침된다면, 공공부문의 전공계열별 취업 성과 차이를 완화하고, 청년층의 고용 안정성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

다만 본 연구는 노동시장 공급의 주체인 청년 개인을 중심으로 분석한 것으로 수요의 주체인 기업의 관점이 반영되지 못하는 한계를 가지고 있다. 또한 취업 준비과정에서의 다양한 활동들(스펙 쌓기, NCS, 각종 자격증 등)을 모형에 담아 내지 못하였다. 후속 연구에는 이러한 연구의 한계점을 충분히 보완할 수 있도록 노력하겠다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 김창환·김형석 (2006). 대학졸업자의 전공계열별 직업노동시장 성과: 이공계 위기의 노동시장 원인론을 중심으로. **한국인구학회**, 29(3): 1-27.
- 배성숙 (2022). 대졸자의 취업목표 설정이 취업준비활동 및 공공기관 취업에 미치는 영향. **기업경영리뷰**, 13(4): 225-241.
- 유동형·민현주 (2012). 대학 전공계열과 졸업 후 첫 일자리의 성과분석 - 예체능 계열과 다른 계열과의 차이를 중심으로. **사회과학연구논총**, 27: 149-182.
- 이영민·이수영·임정연 (2013). 4년제 대학 예체능계열 졸업생의 취업준비행동과 취업성과 결정요인 분석. **사회과학연구**, 52(1): 1-27.
- _____ (2014). 대학생 선호직장의 취업 결정요인 분석: 취업준비행동의 역할을 중심으로. **사회과학연구**, 53(1): 337-374.
- 조영하·김봉준·김병찬 (2008). 대학졸업자의 취업성과에 대한 영향요인 분석. **교육행정학연구**, 26(2): 437-462.
- 황광훈 (2024). 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인 분석. **공공기관과 정책연구**, 2(1): 25-52.

〈외국 문헌〉

- Arrow, K. J. (1973). Higher Education as a Filter. *Journal of Public Economics*, 2(3), 193-216.
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Blundell, R., Dearden, L., Meghir, C., & Sianesi, B. (1999). Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy. *Fiscal Studies*, 20(1), 1-23.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood Press.
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Heath Lexington Books.

- Edwards, R., Reich, M., & Gordon, D. M. (1975). Labor Market Segmentation. *American Economic Review*, 65(2), 359-365.
- Heckman, J. J., Lochner, L., & Todd, P. (2006). Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond. In E. A. Hanushek & F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, (Vol. 1, pp. 307-458). Elsevier.
- Piore, M. J. (1983). Labor Market Segmentation: To What Paradigm Does It Belong? *American Economic Review*, 73(2), 249-253.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355-374.
- Weiss, A. (1995). Human Capital vs. Signaling Explanations of Wages. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 133-154.

투 고 일: 2025년 1월 31일
 심 사 일: 2025년 5월 9일
 게재확정일: 2025년 5월 22일

(Abstract)

Analysis of Public Sector Employment Performance by Major of College Graduates

Kwanghoon Hwang

This study compared the employment characteristics of public and private sectors among college graduates who entered the labor market after 2000 using the Youth Panel(YP), and analyzed the employment period, job duration, and wage effects of public sector employees by major. First, as a result of analyzing the employment period required for public sector employment, the employment period required for social science and engineering graduates was longer than that of humanities graduates. This is due to the recruitment structure, job linkage, additional qualification requirements, and competition with the private sector. While public sector recruitment centered on administrative positions is advantageous to humanities graduates, social science and engineering graduates have small recruitment scales and high entry barriers. In addition, engineering graduates are more likely to receive high compensation from large private companies and IT/startups, so they often give up preparing for the public sector. Social science graduates also take time to enter the public sector due to various job options. Second, as a result of analyzing the employment duration required for public sector employment, the possibility of engineering graduates leaving their jobs was lower than that of humanities graduates. This is analyzed as being because engineering jobs lack replacement personnel, the work intensity of public sector technical positions is low, and the wage gap with the private sector is not large. On the other hand, it was found that those with a background in the humanities have free job mobility and are more likely to leave in search of better opportunities. Third, as a result of analyzing wage determinants, the wages of the medical and pharmaceutical and education fields were 17% and 7.3% higher, respectively, based on the humanities field. This is interpreted as being because the medical and pharmaceutical and education fields require high expertise and qualifications and play socially essential roles. On the other hand, the humanities

field has a low entry barrier and many replaceable workers, so the wage level is relatively low.

Keyword: Youth, Public Sector, Multiple Regression Model, Cox Proportional Hazard Model, Panel Fixed Effect Model

공공기관의 인적자원관리에 대한 사례연구: 한국장학재단의 인적자원 확보, 이동, 역량개발, 동기부여를 중심으로*

남윤오**·임예영***·오정록****

요약

본 연구는 한국장학재단의 인적자원관리 현황을 체계적으로 분석하고 문제점을 진단하여 개선 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 연구 자료는 기관 홈페이지, 공공기관 경영정보 공개 시스템(ALIO), 정보공개 포털을 통한 내부자료 청구 등을 통해 수집하였다. 분석의 틀로 공공부문 전략적 인적자원관리 체계도를 적용하여 인적자원의 확보, 이동, 역량개발, 동기부여를 중심으로 사례연구를 수행한 결과는 다음과 같다. 첫째, 인적자원 확보에서 내부규정 기준 부재, 채용 비위 발생, 규정 준수 미흡 등이 확인되었다. 둘째, 인적자원 이동에서 승진 기준 및 절차의 불명확성과 공정성 저해 요소가 드러났다. 셋째, 역량개발에서 프로그램의 실효성 평가 부족과 획일적 교육 방식의 한계가 확인되었다. 넷째, 동기부여에서 비정규직의 복지 사각지대 등 제도 적용 편차가 나타났다. 이에 따라 내부 기준 관리 시스템 도입, 사례 중심 성과공유회 활성화, OJT 방식 교육 확대, 인사 상담 제도 신설, 유연근무제 선택지 및 적용 대상 확대 등 개선 방안을 제시하였으며, 이는 공공부문 인적자원관리의 공정성과 효과성을 높이고, 사회적 신뢰 제고 및 조직 성과 향상에 기여할 것으로 기대된다.

주제어: 인적자원관리, 한국장학재단, 사례연구, 공공기관

* 본 논문을 위해 매우 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원 분들께 깊이 감사드립니다.

** 제1저자: 현재 고려대학교 공공정책대학 정부행정학부에 재학 중이다. (blueboy0044@gmail.com)

*** 제2저자: 현재 고려대학교 공공정책대학 정부행정학부에 재학 중이다. (yeyoung0112@naver.com)

**** 교신저자: 미국 미네소타대학교에서 박사학위(Ph.D)를 취득하고, 현재 고려대학교 행정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 인적자원 관리 및 개발 등이다. (jroh58@korea.ac.kr)

I. 서론: 연구의 필요성과 목적

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 정부의 투자, 출자, 재정 지원 등을 기반으로 설립·운영되는 기관을 의미하며, 공기업(시장형/준시장형), 준정부기관(기금 관리형/위탁 집행형), 기타공공기관 등으로 분류된다. 이러한 분류는 공공기관이 공공부문의 일환으로 사회의 공익을 증진하고, 국민에게 필요한 서비스와 지원을 일반 기업보다 효율적으로 제공하기 위해 설립되었음을 보여준다. 공공기관은 단순한 서비스 제공에 그치지 않고, 국민 삶의 질 향상과 사회적 안정에 중요한 역할을 담당한다(한국장학재단, 2024a). 이와 같은 공공기관의 설립 취지와 목적을 실현하기 위해서는 전문적이고 헌신적인 인적자원이 필수적이다. 공공부문인 공공기관에서의 인적자원은 기관의 성과뿐만 아니라 국가 차원의 사회적 가치 창출에 결정적인 역할을 한다. 공공기관과 일반 기업의 인적자원관리 방안은 기관의 상이한 특성으로 인해 차이가 발생한다.

공공기관과 민간기관의 본질적 차이는 크게 세 가지 측면에서 드러난다. 첫째, 조직적 측면에서 공공기관의 정책 성패는 주로 인적자원의 '지식'에 크게 의존하는 경우가 많다. 둘째, 개인적 측면에서 공공기관은 민간기관에 비해 직접적인 성취동기가 낮아 인적자원관리를 통한 업무 동기 고취가 더욱 필요하다. 마지막으로, 환경적 측면에서 공공부문이 창출하는 성과는 민간부문보다 국민의 생활에 더 직접적으로 영향을 미친다(이창길, 2022: 17-29). 또한 공공기관의 인적자원 구성은 공무원의 조직 구성과도 다소 차이가 있으므로, 공공기관만의 인적자원관리 사례 연구가 필요하다(전영준 외, 2022).

그러나 특정 공공기관에 대한 인적자원 관리 사례 연구, 특히 위탁 집행형 준정부기관을 대상으로 한 사례 연구는 현저히 부족한 상황이다. 선행 연구를 검토해보면, 위탁 집행형 준정부기관의 경영평가를 위한 전략적 행동이 성과에 미치는 영향에 관한 연구(이용필, 2016), 위탁 집행형 준정부기관의 인력 관리와 조직성과에 관한 연구(이용필, 2017) 등이 있으나, 이는 위탁 집행형 준정부기관의 특성을 고려한 기관 특징에 관한 포괄적인 연구에 가까워 한계가 있다. 위탁 집행형 준정부기관 중 특정 기관에 대한 인적자원관리 사례 연구로는 한국가스안전공사(박윤서·오정록, 2022)에 대한 인적자원관리의 현황 분석 연구가 있으나, 다양한 기관을 대상으로 한 연구는 부족한 실정이다.

따라서 본 연구는 공공부문 중 공공기관에 해당하는 위탁 집행형 준정부기관인 한국장학재단의 인적자원관리의 사례 연구를 진행하고자 한다. 한국장학재단은 장학금 수혜(안소영·

홍세희, 2020) 및 장학 사업(한유경 외, 2018)과 같이 사업 특성에 관한 연구는 활발히 이루어지고 있으나, 인적자원관리를 다룬 연구는 드문 편이다. 이에 본 연구는 그동안 논의가 저조했던 위탁 집행형 준정부기관인 한국장학재단의 인적자원관리 현황을 체계적으로 분석하여 문제점을 진단하고, 이를 기반으로 개선 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 한국장학재단의 인적자원관리 중 인적자원의 확보, 인적자원의 이동, 인적자원의 동기부여, 인적자원의 역량개발 네 가지 측면을 중심으로 해당 측면의 현황을 분석하고 각각의 개선 방안을 제안하고자 한다.

II. 연구방법: 사례연구의 대상 및 분석방법

1. 연구방법: 사례연구

본 연구는 인적자원을 관리하는 실제 기관의 사례를 중심으로 질적 연구를 진행하였다. 질적 연구는 ‘주체의 관점에서 의미를 구축하고 행위를 재구성하려는 행위’로 연구 참여자가 구성된 이야기를 해체하고 다시 구성하는 일련의 작업에 해당한다(이창길, 2022). 본 연구는 특정 기관의 사례를 분석하고, 해당 기관에서 시행된 인적자원관리 방안을 전략적 인적자원관리 체계도(이창길, 2022: 38)에 근거하여 분석하여, 개선 방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구 목적에 따라 질적 연구 방법이 가장 적합하다고 판단하였다.

연구 자료는 한국장학재단의 홈페이지와 알리오 공공기관 경영정보 공개 시스템에 공개된 자료를 주로 활용하였다. 그러나 홈페이지와 알리오에 공시된 자료만으로는 질적 연구를 위한 충분한 정보 확보에 한계가 있어, 접근이 어려운 인적자원관리의 동기부여 및 역량개발과 관련한 일부 자료는 정보공개 포털을 통해 정보공개 청구를 실시하여 내부 자료를 확보하였다. 구체적으로, 정보공개 청구를 통해 「2024년 한국장학재단 종합 연수 계획」, 「한국장학재단 직제 규정」, 「2024년 한국장학재단 직원 스트레스 관리 운영 프로그램 개요」, 「한국장학재단 역량 컨설팅 결과」(2024년 정보공개 청구를 통해 제공받음)를 확보하여, 역량개발 및 동기부여 현황을 파악하는 데 활용하였다. 해당 자료는 정보공개 청구를 통한 내부 자료임을 명시하였다. 이와 같은 자료들은 본 연구에서 질적 데이터로 활용되어, 한국장학재단의 인적자원관리 방안의 현황과 문제점을 분석하고 개선 방안을 도출하는 데 기여하였다.

2. 연구대상: 한국장학재단

본 연구는 위탁 집행형 준정부기관에 대한 사례 연구가 부족하다는 점에 주목하여, 교육부 산하 위탁 집행형 준정부기관인 한국장학재단을 연구 대상으로 선정하였다. 위탁 집행형 준정부기관은 정부와 민간의 협력 체계를 기반으로 다양한 공공 서비스를 수행하는 조직으로, 해당 기관의 특성을 고려한 심층적인 분석이 필요하다. 한국장학재단을 연구 대상으로 선택한 이유는, 이 기관의 인적자원관리 방안에서 일부 미흡한 점이 존재함을 확인할 수 있었기 때문이다.

실제로, 언론보도에 따르면 2019년 일방 행정직(단시간 근로자) 및 2020년 사서직 채용 과정에서 국가유공자 가점이 잘못 적용되어, 떨어져야 할 사람이 채용되는 문제가 지적된 바 있다. 또한, 공공기관 경영정보시스템 알리오(2023a)에 공개된 자료에 따르면, 교육부의 공직기강 확립 특별 점검에서 승진 배수 범위 밖의 직원을 승격시키는 사례가 드러났다. 이외에도 정원을 초과하여 급수에 맞지 않는 인원에 대한 인사 발령 등이 지적되어 시정을 요청받은 사례도 확인되었다. 이러한 점을 종합해 볼 때, 한국장학재단의 인적자원관리 전반에 개선이 필요하다는 점을 알 수 있으며, 이러한 지적사항의 개선 여부를 분석하기 위해 본 기관을 연구 대상으로 선정하였다.

한국장학재단은 교육부 산하의 위탁 집행형 준정부기관으로 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」에 따라 경제적 여건의 제약 없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육의 기회를 가질 수 있게 하려고 설립되었다(공공기관 알리오, 2024a). 한국장학재단은 학자금 대출 수행, 우수 학생과 저소득층 수행, 인재 육성 지원 프로그램 운영, 기숙사 등 학생 복지 시설 등의 설치와 운영과 같은 업무를 진행하고 있다. 한국장학재단은 국가 장학의 공정한 지원으로 고른 교육 기회를 확대, 미래 창의인재 육성 등을 전략목표 및 전략과제로 설정하였으며, 이를 실행하기 위해 공정, 혁신, 창의, 효율을 핵심 가치로 설정하고 있다. 따라서 인적자원관리 기능 또한 이 전략목표와 어떻게 정합성을 이루는지에 대한 분석이 요구된다. 마지막으로 한국장학재단의 인적자원관리는 재단의 경영 혁신 본부 소속 인사부에서 인사팀, 복지팀, 교육 윤리팀으로 나누어 담당한다(한국장학재단, 2024c).

3. 분석방법: 공공부문 전략적 인적자원행정(관리) 체계도의 틀

본 연구는 한국장학재단의 인적자원관리에 관한 다방면적인 연구를 진행하기 위해 전략적

인적자원관리 체계도(이창길, 2022: 38)를 기반으로 연구의 틀을 설정하였다. 이 체계도는 조직의 목표 달성을 위한 인적자원의 체계적 관리 방안을 제시하는 핵심적인 틀로, 다양한 공공기관의 인적자원관리 분석에 활용될 수 있다. 전략적 인적자원관리 체계도의 절차 중 인적자원 관리 과정에 해당하는 인적자원의 확보, 이동, 역량개발, 동기부여의 현황 및 문제점을 파악하는 것뿐만 아니라, 이러한 각 기능이 한국장학재단의 전략 및 조직 목표와 어떻게 연계되어 있는지를 분석하는데 초점을 맞췄다.

Ⅲ. 연구결과: 현황 분석 결과 및 개선 방안 논의

1. 인적자원의 확보

1) 인적자원 확보의 현황 분석

전략적 인적자원관리의 측면에서 인적자원의 확보는 조직의 목표 달성에 매우 중요한 과정이다. 그중에서도 인적자원의 선발은 조직이 목표를 달성하기 위해 조직의 목표와 방향에 부합하는 인재를 획득하는 과정이다. 그렇기에 인적자원의 선발은 조직의 목표, 전략 또는 조직 문화와 정합하게 이루어져야 한다(Ployhart, 2012; 이창길, 2022에서 재인용).

공공기관 알리오(2024d) 내 「인사규정」(2024. 6. 개정)에 따르면, 한국장학재단 직원의 채용은 공개경쟁을 원칙으로 하되, 채용 비위에 대한 조치 등 필요한 경우에는 제한경쟁도 가능하도록 규정하고 있다. 채용에 관한 사항은 채용 심사위원회가 심의·의결하여 정하며 서류심사, 필기시험, 인·적성검사, 면접시험, 신체검사 등을 단계적으로 실시하도록 하고 있다. 다만 채용 심사위원회의 심의를 통해 일부 절차는 생략이 가능하다.

공공기관 알리오(2024e) 내 「인사규정 시행규칙」(2024. 6. 개정)은 채용 과정의 공정성 확보를 위한 다양한 장치를 마련하고 있다. 「인사규정 시행규칙」 제7조에는 감사인 또는 감사 담당 부서장이 권한을 대리하는 입회담당자를 채용 전 과정에 참여토록 하였으며, 서류심사와 면접시험에는 외부전문가가 각 기준에 따라 참여하도록 하였다. 최종합격자 결정 전에는 채용검증위원회를 구성하여 채용의 공정성을 자체적으로 점검하고 있다. 또한 이사장, 인사 담당 상임이사, 외부위원(3인 이상)으로 구성된 채용심사위원회를 두어, 채용 절차 및 최종 면접시험 합격자와 예비합격자의 채용 여부, 채용비위 피해자 구제방법 및 절차 등을

심의·의결하도록 하여, 채용의 공정성 확보를 위한 노력을 강화하고 있다.

한국장학재단은 2023년 기준 ‘공정채용 우수기관 인증(한국 경영인증원 주관)’을 3년 연속 획득하여 인적자원 확보에 대한 긍정적인 평가를 받은 기관이다. 2017년부터는 블라인드 채용을 도입하여 직무능력 중심 평가를 시행 중이며, 서류전형을 적부심사로 진행함으로써 더 많은 응시자에게 필기전형 기회를 제공하고 있다. 필기전형을 대구 본사와 서울에서 병행 시행하고, 결과에 대한 피드백을 제공하는 등 응시자 편의성을 높였다는 평가도 있다. 또한 면접전형의 경우 실무면접 평가위원은 100% 외부전문가로, 심층면접 평가위원은 외부전문가 비율을 50% 이상으로 구성하여 공정성과 투명성 제고에 노력하고 있다(아시아경제, 2023).

그러나 2019년 일반행정직 근로자 채용 과정에서 채용비위가 발생한 사실이 드러났다. 선발 예정 인원이 적어 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」상 가점 적용 대상이 아니었음에도, 서류전형 탈락대상자에게 가점을 부여하여 최종 합격시킨 사례가 있었다. 이 외에도 공공기관 알리오(2023b)에 게시된 한국장학재단 감사실의 2023년 인사부 종합감사 결과보고에 따르면, 2017년 4월 1일부터 2023년 3월 31일까지 인적자원의 확보 등을 담당하는 부서에서 여러 지적사항이 발생하였다. 이 중 인적자원의 확보와 관련된 네 가지 사항을 중점으로 보고자 한다.

첫 번째로, 2019년 채용 대상자 및 예비합격자의 경력 산정이 부적정하게 이루어졌다. 당시 재단의 「인사규정」에 따르면, 군복무기간 또는 대학원 학력 2년 이내의 경우 50%만 경력으로 인정하고, 1월 미만의 경력은 산입하지 아니하도록 되어 있으나, 2년 미만의 대학원 학력을 가진 대상자의 경력 산정 기준이 일관성 없이 적용되어 근로자 간 유불리가 발생하였다. 2019년 제7차 채용심사위원회에서는 A 대상자의 대학원 학력 중 ‘27일’을 1월로 산정한 반면, 2021년 제7차 채용심사위원회에서는 B 대상자의 대학원 학력 중 ‘22일’을 절사하여 산정한 것이다. 이는 1월 미만의 경력 절사 시점 등 세부 방법에 대한 명확한 기준이 마련되지 않았기 때문이라 볼 수 있다(공공기관 알리오, 2023b).

두 번째로, 2019년부터 2023년까지 실시한 C 면접의 실무면접 평가 절차에도 개선의 필요가 있다고 지적받은 사실이 있었다. 실무면접에서 2~3명의 심사위원으로 구성된(복수 혹은 단일) 평가그룹이 채용분야별 응시자를 나누어 평가한 후, 위원별 점수를 단순 산술평균하여 합격자를 선정하였다. 이는 응시자의 조 편성이나 심사위원의 성향 차이 등 평가 외적인 요소가 합격자 선발 평가에 영향을 미칠 여지를 만드는 것이다. 실제로 재단 감사실에서 실무면접의 평가그룹별 합격률을 분석한 결과, 평가 외적인 요소가 합격자 선발 평가에

영향을 주고 있음이 나타났다. 또한 감사실에서 평균·표준편차 일치법으로 실무면접의 채용분야별 평가점수를 조정해 본 결과, 복수 평가그룹 간 혹은 단일 평가그룹 내 합격자 변동이 발생하는 것이 확인되었다. 이에 한국장학재단 감사실은 이를 해결하기 위한 방안 마련을 요구하였다(공공기관 알리오, 2023b).

세 번째로, 2020년 채용 과정에서 심층면접 채점표 회수 등이 부당하게 처리된 사실이 확인되었다. 심층면접을 이틀에 걸쳐 진행하였는데, 2일차에는 1일차와 다른 분야를 평가하였다. 재단은 「공공기관 혁신에 관한 지침」과 「인사규정 시행규칙」에 따라 면접 종료 시 채점표를 회수하도록 면접위원에게 사전교육을 실시하였다. 그러나 심사위원 D가 1일차 면접의 평정을 완료하지 않고 2일차 채점표와 함께 제출하겠다고 요청하였고, 담당자는 이를 별다른 이견 없이 받아들였다. 또한 심층면접 2일차 종료 전 동일 심사위원이 ‘채점표의 오염 및 훼손’을 사유로 1일차 채점표의 추가 배부를 요청하였고, 최초 배부된 채점표는 파쇄한 뒤 새로 배부된 채점표 하단의 출력일자를 수정하여 채용 결과를 품의하는 등 채용 비위가 발생하였다(공공기관 알리오, 2023b).

마지막으로, 재단은 채용 위탁업체 계약조건 설정이 부적절하다고 지적받은 사실이 있다. 2019년 재단은 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」 제23조에 따라 중대한 채용 오류로 합격자 결정에 영향을 미칠 수 있는 상황 발생 시, 주요 계약조건의 위반을 이유로 부정당업자 입찰참가제한조치가 가능하다는 내용을 「인사규정 시행규칙」 제7조의2에 반영하였다. 그러나 이후 체결된 11건의 채용 위탁 계약에서 해당 조건이 반영되지 않은 사실이 확인되었다(공공기관 알리오, 2023b).

인적자원의 선발은 조직 목표를 달성하기 위한 자원을 획득하는 과정이다(이창길, 2022: 255). 그렇기에 선발 과정에 발생한 이와 같은 문제들은 조직의 목표 달성에 필요한 인재 확보에 지장을 준다.

2) 인적자원 확보의 개선 방안

인적자원의 확보 과정에서는 무엇보다 공정성과 투명성이 강조된다. 특히 한국장학재단과 같은 공공조직은 직무 수행의 파급효과가 민간기관에 비해 더 크고 범위가 넓다(이창길, 2022: 243). 그렇기에 직무를 수행하여 조직의 목표를 달성할 우수한 인적자원을 확보하는 과정에 공정성과 투명성을 더욱 강조할 필요가 있다. 공공기관 알리오(2024e) 내 「인사규정 시행세칙」(2024. 6. 개정)에 따르면, 한국장학재단은 채용 과정에서 공정성 확보를 위

한 다양한 제도적 장치를 마련하고 있다. 또한 2023년 기준 ‘공정채용 우수기관 인증(한국 경영인증원 주관)’을 3년 연속 획득하는 등 공정성 제고를 위한 노력이 대외적으로도 긍정적인 평가를 받고 있다. 그럼에도 불구하고 인적자원 확보를 담당하는 인사부를 대상으로 한 한국장학재단 감사실의 2023년 인사부 종합감사 결과보고(조사기간: 2017. 4. 1.~2023. 3. 31.)에서는 인적자원 확보에 대한 여러 문제점이 확인되었다. 이에 문제가 되었던 사례를 중심으로 감사실에서 제시한 ‘조치할 사항’을 검토한 후, 재단의 인적자원 확보 과정에서 공정성과 투명성을 제고할 수 있는 개선 방안을 새롭게 제안해 보고자 한다.

먼저 한국장학재단 감사실에서 제시한 조치할 사항은 <표 1>과 같다.

<표 1> 인적자원의 확보와 관련된 조치할 사항

지적사항	조치할 사항
채용 대상자 및 예비합격자 경력 산정 부적정	<ul style="list-style-type: none"> 인정경력 재산정: 근로자 간 형평성 확보를 위해 2년 미만의 대학원 경력을 가진 근로자의 인정경력 재산정 명확한 기준 마련: 일관된 산정 방식에 따라 경력을 산정할 수 있도록 1월 미만 경력의 절사 시점과 횟수 등에 대한 명확한 기준 마련
채용 실무면접 평가 관련 개선 필요	<ul style="list-style-type: none"> 방안 마련: 공정하고 신뢰성 있는 채용이 이루어지도록 심사위원의 성향 차이 등에 의한 점수 왜곡 및 평가그룹 간 합격률 편차를 최소화하는 등의 방안 마련
심층면접 채점표 회수 등 업무 부당 처리	<ul style="list-style-type: none"> 관련자 처분: 채용절차를 미준수하고, 채용비위 행위를 용인하여 결재권자가 이와 관련된 상황을 인지할 수 없도록 하거나 채용절차 관련 실무자와 팀장을 충분히 지도·감독하지 않은 관련 자를 처분 주의 촉구: 심사위원으로서의 성실의무를 소홀히 한 D 심사위원을 주의 촉구 재발 방지 대책 마련: 비위를 방지하기 위한 재발 방지 대책 마련
채용 위탁업체 계약조건 설정 부적정	<ul style="list-style-type: none"> 계약조건 명시: 향후 채용 위탁업체 계약 시 ‘중대한 채용오류가 발생한 경우 부정당업자 입찰참가제한조치가 가능함’을 계약조건에 명시

주: 한국장학재단 감사실에서 보고한 지적사항과 조치할 사항의 내용 및 표현을 재정리하여 표로 재구성

자료: 공공기관 알리오(2023b), 「한국장학재단 2023년 □□부 종합감사 결과 보고(공개용)」, <https://www.alio.go.kr/item/itemReport.do?seq=2023080802672686&disclosureNo=2023080802672686>, 검색일 2024. 11. 7.

다음으로는 한국장학재단 감사실에서 제시한 조치사항 외 추가적인 개선 방안을 제안하고자 한다.

첫 번째로, 인사규정에 명시된 사항 외에도 명확하고 일관된 기준의 부재가 발견될 경우 이를 신속하게 개선할 수 있는 보고 및 관리 시스템을 마련할 필요가 있다. 2019년 ‘채용 대상자 및 예비 합격자 경력산정 부적정’ 사례에서 확인된 바와 같이, 대학원 경력 인정 산정 과정에서 1월 미만 경력의 절사 시점과 횟수 등에 대한 명확한 기준이 없어 근로자 간

유불리가 발생했다. 모든 세부사항을 규정으로 정하기 어려운 상황이라면, 이와 같은 기준의 부재를 즉시 발견하고 이에 대한 명확하고 일관된 기준을 빠르게 마련하는 것이 최선이라고 할 수 있다. 따라서 채용 관련 자에게 기준의 부재를 인지하면 이를 즉시 보고 및 조치할 수 있도록 하는 체계를 구축할 것을 제안한다.

두 번째로 제안할 사항은 내부규정과 관련된 사항에 대한 주기적 교육의 실시이다. '심층면접 채점표 회수 등 업무 부당 처리', '채용 위탁업체 계약조건 설정 부적정', '2019년 국가유공자가점 관련 채용비위' 등은 모두 규정이 마련되어 있음에도 이를 준수하지 않아 발생한 문제라고 볼 수 있다. 이러한 사례들을 포함하여 인사규정에 관한 교육을 최소 분기별(세 달에 한 번) 주기로 관련 부서 직원에게 교육함으로써, 규정의 중요성과 준수 필요성에 대한 인식을 높일 필요가 있다.

세 번째로 제안할 사항은 채용비위에 대한 경각심을 높이는 조직문화 조성이다. '심층면접 채점표 회수 등 업무 부당 처리'의 사례를 보면, 업무 담당자가 최초 배부한 채용 채점표를 파쇄하고 새로 배부한 채점표 하단에 인쇄된 출력일자를 수정하여 채용 결과를 보고한 행위 등은, 해당 행위가 채용비위임을 인지하고도 이루어진 것으로 볼 수 있다. 아울러 이를 책임져야 하는 상급자 역시 이에 대한 내용을 보고받았음에도 이를 통제하지 않은 점이 확인된다. 따라서 채용비위의 심각성을 공유하고, 관련 규정의 철저한 준수를 강조하는 조직문화를 정착시키려는 노력이 필요하다.

이러한 개선 방안을 통해 한국장학재단은 인적자원의 확보 과정에 공정성과 투명성을 제고하여 직무 수행에 상응하는 우수 인재를 확보할 수 있을 것이고, 이는 조직의 목표 달성에 도움을 줄 것이다.

2. 인적자원의 이동

1) 인적자원 이동의 현황 분석

조직의 목표 달성을 위해 확보한 인적자원의 역량과 해당 직무 수행에 필요한 역량 간에 차이가 날 경우에는 적절한 인적자원 이동을 통해 그 차이를 줄여야 한다(이창길, 2022: 40). 조직의 인적자원이 갖고 있는 역량과 해당 직무 수행에 필요한 역량의 수준이 일치하여야 인적자원이 자신의 역량을 최대한 발휘하여 조직의 목표 달성을 위한 직무 수행을 할 수 있기 때문이다.

인적자원의 이동은 크게 수직적 이동과 수평적 이동으로 구분할 수 있다. 수직적 이동은 다시 상향이동과 하향이동으로 나뉘며, 하향이동에 해당하는 강입은 현실적으로 매우 드물고 징계 수단으로 활용되므로, 일반적으로 수직적 이동은 상향이동인 승진을 의미한다(이창길, 2022). 본 연구 역시 수직적 이동인 승진을 중심으로 분석을 진행하였다. 공공기관 알리오(2024d) 내 한국장학재단의 「인사규정」(2024. 6. 개정)에 따르면, 재단에서는 수평적 이동을 ‘배치 및 이동’으로, 수직적 이동을 ‘승진’으로 규정하고 있다.

조직 내에서 승진 기준의 설정은 인사책임자에게 매우 중요한 과제일 뿐만 아니라, 구성원의 입장에서 가장 민감한 사안이다. 승진 기준에 대한 논의는 대체로 두 가지 범주로 구분된다. 첫째는 개인의 어떤 특성을 승진의 기준으로 삼을 것인가에 따라 연공(seniority), 역량(competency), 성과(performance)로 구분할 수 있다. 둘째는 승진에 요구되는 역량의 종류에 따라 직무역량, 관리역량, 도덕적 역량으로 구분할 수 있다(이창길, 2022). 본 연구에서는 한국장학재단의 승진 기준을 연공, 역량, 성과 등 첫 번째 범주에 따라 분석하고자 한다.

공공기관 알리오(2024d) 내 한국장학재단의 「인사규정」(2024. 6. 개정)을 살펴보면, 재단의 승진 기준은 연공을 중심으로 하되, 성과 및 역량을 일부 반영하고 있음을 확인할 수 있다. 「인사규정」(2024. 6. 개정) 제26조(승진의 원칙) 제1항과 제28조(승진자격) 제1항에서는 승진심사대상자는 최소한의 근무연수에 해당하는 자로 정해져 있고, 각 급에 따라 최소 직급 연차를 규정하고 있다. 또한 제30조의2(근속승진)에는 근속기간이 만 6년을 초과하는 6급 직원의 경우 승진 후보자 순위와 관계없이 5급으로 근속승진하도록 명시되어 있다. 이를 통해 재단의 승진 기준이 원칙적으로 연공 중심임을 알 수 있다.

다만 성과 및 역량을 반영한 승진도 병행되고 있다. 「인사규정」(2024. 6. 개정) 제28조 제4항에서는 재단의 발전에 현저한 공로가 있거나 재단의 조직 안정화 등 기타 필요한 경우에는 연공과 관계없이 이사장이 따로 정하는 바에 따라 승진자격을 부여할 수 있도록 하고 있다. 또한 제30조(특별승진)에서는 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 연공과 관계없이 특별승진 할 수 있도록 되어 있는데, 그중 제2호는 ‘직무수행능력이 탁월하고 업적신장, 업무개선 등 재단발전에 크게 기여한 자’로 규정하고 있다. 즉 한국장학재단은 승진 기준을 원칙적으로 연공에 두고 있으나, 성과와 역량에 근거한 승진 역시 일부 이루어지고 있음을 알 수 있다.

조직마다 승진 기준뿐만 아니라 승진 방법에도 차이가 있다. 승진 방법은 대표적으로 시험,

심사 등이 있는데, 공공기관 알리오(2024d) 내 한국장학재단의 「인사규정」(2024. 6. 개정)에 따르면, 재단은 승진 방법으로 심사를 채택하고 있음을 확인할 수 있다. 「인사규정」(2024. 6. 개정) 제26조에서는 승진의 원칙을 규정하고 있는데, 최소한의 근무연수에 해당하는 승진심사대상자를 이사장이 정하고, 이들에 대한 승진은 인사위원회의 심의를 거쳐 이사장이 결정하는 것을 원칙으로 규정하고 있다.

이처럼 재단의 수직이동에 관한 사항은 「인사규정」과 「인사규정 시행규칙」에 상세히 명시되어 있지만, 공공기관 알리오(2023b) 내 한국장학재단 감사실의 ‘2023년 인사부 종합 감사 결과보고’에 따르면, 감사 기간(2017. 4. 1.~2023. 3. 31.) 동안 재단 내 인적자원의 수직이동 과정에서 여러 문제가 발생한 것으로 나타났다. 본 연구에서는 이 중 네 가지 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

첫 번째로, 2017~2020년과 2018년, 2022년 승진심사에서 참고자료의 작성 및 활용 과정이 부적정했음을 지적받은 사실이 있다. 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」에 따르면 한국장학재단과 같은 준정부기관은 승진 기준을 정하여 미리 공지하고, 근무성적평정이나 징계 관련 참고자료 등을 활용하여 승진에 대한 업무를 객관적이고 공정하게 하도록 되어 있다. 그러나 해당 업무를 담당하는 부서에서 승진심사 위원회 위원에게 제공한 승진심사 참고자료를 감사실이 확인한 결과, 2017~2020년에 징계·주의 기록을 임의로 제공하지 않은 사실이 드러났다. 또한 2018년에는 상호평가 등급과 무관하고 인사위원장도 사전에 인지하지 못한 ‘종합적인 평판’을 일부 승진심사 대상자에게만 선택적으로 ‘평판 양호’ 또는 ‘미흡’으로 기재하여 객관성이 상실된 사례가 드러났다. 2022년에도 ‘직무 난이도 및 기피도 평가결과’에 나온 1순위 직무를 근거로 승진심사 대상자 1명에게만 선택적으로 기피도가 높은 특정 직무를 수행한 사실을 기재하여 참고자료로 제공함으로써 공정성이 저해된 사실이 확인되었다(공공기관 알리오, 2023b).

두 번째로, 2018년과 2021년에 승진후보자 명부 작성 등 승진 업무처리가 부적정하게 이루어진 사례가 있었다. 재단은 2018년 상반기 승진인사를 실시하는 과정에서 이사장이 결재한 「종합연수계획」과 다르게, 부서장 전결로 수립한 계획을 근거로 필수 이수 대상이 아니었던 연수 과정 미이수를 사유로 E를 5급 승진후보자 명부에서 부당하게 제외하였다. 해당 연수 과정은 E가 입영 휴직 중에 신설된 것으로, 복직 후에는 승진 전에 충분히 이수할 수 있도록 안내가 필요했으나 이에 대한 조치가 이루어지지 않았다. 2021년에는 2급 승진후보자 명부를 작성하는 과정에서, 전체 16명의 후보자 중, 명부 8, 9순위 대상자 2명

을 명부에서 누락하였고, 3급 승진후보자 명부를 작성하는 과정에서는 전체 19명의 후보자 중 명부 11순위에 해당하는 1명을 명부에서 누락하는 사례가 발생했다. 이는 「개인성과평가규칙」에서 정한 3급 이상 승진후보자 명부 작성 기준, 즉 해당 직급 임용 후 부서장 또는 팀장 보직기간 1년 이상인 자를 우선 작성하도록 한 규정을 준수하지 않은 데서 비롯된 것으로 보인다(공공기관 알리오, 2023b).

세 번째로, 2018~2022년 승진후보자 명부 작성 기준일을 연도별로 상이하게 적용한 사실이 드러났다. 이는 승진후보자 순위 명부 작성일의 기준이 미비하여 발생한 것으로 보인다. 이처럼 작성 기준일이 연도별로 상이하게 적용될 경우, 승진후보자 명부 포함 여부가 연도별로 달라져 대상자 간 유불리가 발생할 수 있다. 특히 한국장학재단의 승진 기준이 연공 중심임을 고려할 때, 작성 기준일이 정해져 있지 않은 상황이 승진에 직접적인 영향을 미칠 수 있다(공공기관 알리오, 2023b).

마지막으로, 2021년에 특별승진을 위한 인사위원회의 구성 및 운영이 부적절하게 이루어졌음이 드러났다. 한국장학재단은 「2020년 특별승격 계획(안)」을 수립하여 심사대상자의 선정, 성과·역량평가 등 실시, 심의·의결 절차 중 어느 하나에는 외부 전문가를 3분의 1 이상 포함하기로 하였으나, 실제 심사과정에서는 이 기준이 지켜지지 않았다. 또한 관련 요건 변경 시 변경 사유와 변경내용을 명시하여 이사장 결재를 받지 아니하고 ‘외부 전문가 3분의 1 이상 포함’ 관련 문구를 임의로 삭제하여 인사위원회 안건을 보고한 것으로 드러났다. 이로 인해 재단 인사제도의 공정성과 투명성이 현저히 저해되었다(공공기관 알리오, 2023b).

승진 기준과 대상의 설정에 따라 조직 구성원의 직무 행동은 달라질 수 있으므로, 승진은 직무 활동의 방향과 기준을 제시하는 역할을 하기도 한다(이창길, 2022: 287). 조직 구성원의 직무 행동은 조직 목표 달성에 영향을 주므로, 전략적 인적자원 관리의 측면에서도 승진은 중요한 요소다. 따라서 승진 기준과 대상을 관리하는 데에 객관성과 공정성을 저해하는 문제들이 발생한다면, 이는 결국 조직 목표 달성에 지장을 줄 수 있다.

2) 인적자원 이동의 개선 방안

승진은 개인과 조직 모두에게 중요한 의미가 된다. 승진은 개인에게 있어 직장생활에서 핵심적으로 관심을 가지는 사항 중 하나이자, 동기부여의 수단이 될 수 있다(박인서, 2021; 이창길, 2022에서 재인용). 동시에 승진은 개인의 성장과 발전에만 영향을 미치는 것이 아니라, 조직 차원에서도 인적자원을 효과적으로 관리하는 핵심적인 수단으로 작용한다. 또한

승진 기준과 대상의 설정은 조직 구성원의 직무 행동에 영향을 미치므로 조직의 목표 달성에도 영향을 미친다(이창길, 2022). 이처럼 승진이 조직에 미치는 영향이 큰 만큼, 승진 과정에서 객관성과 공정성이 저해될 경우 이는 개인뿐 아니라 조직 전체에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 이러한 문제가 발생했을 때에는 신속하게 개선 방안을 마련하여 객관성과 공정성을 회복하는 것이 필요하다.

이에 본 연구에서는 한국장학재단에서 발생한 주요 사례들을 중심으로, 한국장학재단 감사실에서 제시한 ‘조치할 사항’을 검토하고, 인적자원 이동에 대한 개선 방안을 새롭게 제안해 보고자 한다. 먼저 한국장학재단 감사실에서 제시한 조치할 사항은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 인적자원의 이동과 관련된 조치할 사항

지적사항	조치할 사항
승진심사 시 참고자료 작성 및 활용 부적정	<ul style="list-style-type: none"> 주의 촉구: 승진심사 참고자료를 부적정하게 작성하여 승진인사의 공정성과 객관성을 저해한 관련 자를 주의 촉구 참고자료 활용기준 수립 등: 승진인사에 앞서 참고자료 활용기준을 수립하여 부서에 안내 & 객관적 근거가 부족한 참고자료 작성 지양
승진 후보자 명부 작성 등 승진 업무처리 부적정	<ul style="list-style-type: none"> 주의 촉구: E을 부당하게 탈락시킨 관련 자를 주의 촉구 주의 환기: 승진 후보자 명부를 작성하며 임의로 승진 후보자를 명부에서 배제한 관련 자를 주의 환기
승진 후보자 순위 명부 작성일 기준 미비	<ul style="list-style-type: none"> 기준 마련 등: 일관된 승진 후보자 명부 작성일 기준을 마련하고, 이를 직원에게 알리어, 승진인사의 신뢰성과 예측 가능성 제고
특별승진을 위한 인사위원회 구성 운영 부적정	<ul style="list-style-type: none"> 주의 촉구: 특별승진 제도를 부적정하게 운영한 관련 자를 주의 촉구

주: 한국장학재단 감사실에서 보고한 지적사항과 조치할 사항의 내용 및 표현을 재정리하여 표로 재구성
 자료: 공공기관 알리오(2023b), 「한국장학재단 2023년 □□부 종합감사 결과 보고(공개용)」, <https://www.alio.go.kr/item/itemReport.do?seq=2023080802672686&disclosureNo=2023080802672686>, 검색일 2024. 11. 7.

다음으로는, 한국장학재단 감사실에서 제시한 조치사항 외 새로운 개선 방안을 제안하고자 한다.

첫 번째로, 앞서 ‘인적자원 확보의 개선 방안’에서 언급한 바와 같이, 내부규정이나 기준 미비 또는 부재가 발생할 경우 이를 신속하게 보고하고 관리할 수 있는 시스템을 마련하는 것이 필요하다. 앞의 사례 중 ‘승진 후보자 순위 명부 작성일 기준 미비’에서 확인할 수 있듯, 기준일의 상이함은 승진 결과에 직접적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 내부규정이나

기준에 미비 또는 부재 등의 문제가 발견되면 담당자가 이를 빠르게 인지하고 상급자에게 보고하여 관리할 수 있는 시스템을 도입할 것을 제안한다.

두 번째로는 내부규정이나 내부 혹은 외부에서 정한 지침 사항을 엄격히 준수하도록, 인사이동 업무 관련 자가 이를 숙지할 수 있는 업무 절차나 가이드라인을 마련할 것을 제안한다. 이 업무 절차 혹은 가이드라인에는 인사이동 관련 업무 개시 전과 수행 과정에서 관련 규정이나 지침을 재확인하도록 하는 절차를 포함해야 한다. 실제로 ‘승진심사 시 참고자료 작성 및 활용 부적정’ 사례와 ‘승진 후보자 명부 작성 등 승진 업무처리 부적정’ 사례, ‘특별승진을 위한 인사위원회 구성·운영 부적정’ 사례는 모두 정해진 규정이나 지침 등을 준수하지 않아 발생한 문제들이다. 따라서 업무 절차나 가이드라인에 규정 및 지침 재확인 단계를 명문화함으로써, 규정 미준수 사례를 효과적으로 예방할 수 있을 것이다. 아울러 ‘특별승진을 위한 인사위원회 구성·운영 부적정’ 사례의 경우에는 ‘외부 전문가 3분의 1 이상 포함’ 관련 문구를 임의로 삭제하여 인사위원회 안건을 보고한 것으로 보아, 문제가 생겼음을 인지했음에도 이를 덮으려 했다고 볼 수 있다. 그렇기에 인사이동이 개인과 조직에게 얼마나 큰 영향을 미치는지, 인사이동 과정에서 공정성과 객관성을 확보하는 것이 얼마나 중요한지 등을 담당자가 인지하도록 지속적으로 강조하는 것이 필요하다.

마지막으로 제안할 것은 인적자원의 이동 업무 과정에 ‘채용검증위원회’와 같이 인적자원의 이동이 공정하고 객관적으로 이루어졌는지를 검증하는 위원회를 구성하는 것이다. 한국장학재단에서는 「인사규정 시행규칙」 제5조의2에 직원을 채용하는 경우 최종합격자를 결정하기 전에 채용검증위원회를 구성하여 당해 채용이 관계 법령, 내부규정, 당초 채용계획 등을 준수하여 공정한 채용이 이루어졌는지를 점검하도록 하고 있다. 이와 같은 방식으로 인적자원의 이동 업무 과정에서도 검증위원회를 설치·운영하여, 내부적으로 승진의 공정성과 객관성 확보 여부를 주기적으로 점검한다면, 승진 업무 전반에서 발생할 수 있는 문제를 예방할 수 있을 것이다.

승진은 조직 목표를 달성하기 위한 직무 수행에 조직 구성원이 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 동기부여 수단이자, 동시에 조직이 목표 달성을 위하여 구성원의 직무 활동의 방향과 기준을 제시하기도 하는 중요한 기능이다(이창길, 2022). 따라서 한국장학재단은 이러한 개선 방안을 통해 승진의 공정성과 객관성을 확보하여, 조직의 인적자원이 목표 달성을 위해 자신의 역량을 최대한 발휘하고 목표 달성에 정합한 직무 수행을 하도록 할 수 있을 것이다.

3. 인적자원의 역량개발

1) 인적자원 역량개발 현황의 분석

공공기관의 성과는 인적자원의 역량에 전적으로 의존한다고 해도 과언이 아니다. 이에 따라 핵심역량을 이미 보유한 인적자원을 확보하기 위한 노력이 강화되고 있으나, 완벽한 역량을 갖춘 인적자원을 확보하는 것은 쉽지 않다. 특히 공공기관의 경우, 높은 전문성과 공공성을 동시에 요구하기 때문에 인적자원의 역량 확보와 개발의 필요성이 더욱 강조된다. 이러한 이유로 인적자원이 해당 직무를 수행하기 위해 요구되는 역량 수준을 갖추도록 지원하는 역량개발 과정이 필수적이다(이창길, 2022: 317). 아울러 현재의 시대는 변화가 끊임없이 이뤄지는 시대이다. 4차 산업혁명과 디지털 전환, 글로벌화 등의 사회적 변동은 기존의 역량 모델을 주기적으로 재평가하고 개선할 필요성을 증대시키고 있으며, 미래에 대응하기 위한 공공기관의 인적자원 역량개발의 중요성도 더욱 커지고 있다(Pfeffer 2010; 이창길 2022에서 재인용).

전략적 인적자원관리 체계도에 근거하여 역량개발 과정을 분석할 때, 기관의 특성에 맞는 역량 진단을 실시하고, 이에 따라 적합한 역량 모델을 개발하는 것이 필요하다. 특히 공공기관의 특성상 공공성과 투명성을 높이는 방향으로 역량개발이 이루어져야 한다는 점도 고려해야 한다. 역량은 수요에 따라 직무 역량, 관리 역량, 도덕적 역량의 세 가지로 구분할 수 있으며, 특히 도덕적 역량 수요는 공공기관이 사회적 신뢰를 유지하기 위한 핵심적인 요소로서, 이에 대한 체계적인 개발이 요구된다. 이러한 역량 수요를 충족할 수 있는 역량 개발 프로그램의 마련과 운영이 기관에 필수적이며, 마지막으로 역량개발 프로그램이 실제 인적자원에 적용된 이후 그 효과를 평가하고 측정하는 작업 역시 필수적일 것으로 생각한다(이창길, 2022: 321-332).

본 연구 역시 한국장학재단이 이러한 역량개발 과정을 얼마나 충실히 수행하고 있는지 확인하고자 한다. 먼저 한국장학재단의 역량 진단 현황을 살펴보면, 재단은 기반역량, 리더십역량, 직무공통역량, 직무전문역량까지 총 네 가지의 역량이 필요하다고 진단했으며, 이에 따라 역량 모델을 설정하고 있다. 이와 같은 역량 모델은 공공기관이 변화하는 환경 속에서 유연하고 효과적으로 대응할 수 있는 기초를 제공한다. 한국장학재단이 설정한 역량 모델은 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 한국장학재단 역량 모델

필요 역량	역량별 요구 사항
기반역량	• 재단 핵심가치와 전략을 실현하기 위해 재단인 모두 공유하고 반드시 실천해야 할 태도 및 행동
리더십역량	• 인력 및 성과 관리를 위해 각 직급별 핵심 역할을 수행하는 인력들이 발휘해야 할 지식, 태도 및 행동
직무공통역량	• 재단인으로서 높은 성과를 창출하기 위해 요구되는 지식, 기술 및 능력
직무전문역량	• 특정 직무에서 높은 성과를 창출하기 위해 직급에 따라 요구되는 지식, 기술 및 능력

주: 한국장학재단의 「2024년 종합연수계획」(내부자료)의 역량 모델 그림을 표로 재구성.

자료: 한국장학재단(2024b), 2024년 종합연수계획. 내부자료. 한국장학재단, 정보공개청구. 공공기관 경영정보 공개시스템, 검색일 2024. 11. 7.

한국장학재단은 기반역량을 통해 재단이 지향하는 인적자원의 모습을 설정하고, 리더십 역량을 통해 인적자원이 더욱 효율적으로 조화될 수 있도록 하였다. 또한 직무공통역량과 직무전문역량을 통해 재단의 업무에 필요한 전문적 지식의 습득을 가능하게 하였다. 이러한 역량 모델은 이후 한국장학재단의 역량개발 프로그램의 목표와 방향성을 설계하는 데 적절한 기준이 되고 있다(한국장학재단, 2024b).

두 번째로, 역량 진단 결과에 따라 도출된 역량 수요에 기반한 역량개발 프로그램 설계 현황이다. 앞서 서술한 바와 같이 역량 수요는 직무역량, 관리역량, 도덕적역량으로 구분할 수 있으며, 한국장학재단은 직무역량을 다시 직무공통역량과 직무전문역량으로 직급에 따라 세분화하였다. 관리역량은 리더십역량으로, 도덕적역량은 재단의 기반역량으로 설정되어 있다. 한국장학재단이 운영 중인 역량개발 프로그램은 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있다(한국장학재단, 2024b).

첫째, 역량개발 프로그램으로서 직무 역량개발의 경우 재단은 직무공통역량 19개, 직무 전문역량(팀별 평균 9개) 등 세분화된 역량을 바탕으로 ‘여신 법률(채권계약의 회수)의 이해’, ‘민·상법 이해 및 활용’ 등 다양한 교육 과정을 운영하고 있다. 2024년 현재 총 9개의 직무 역량개발 프로그램을 운영 중이다. KOSAF 스마트러닝의 경우 재단 온라인 교육과 멀티캠 퍼스에서 운영 중인 HRD FLEX를 활용하여 직무역량 교육을 온라인으로 진행하는 프로그램이다. 직무 공통 기본과정의 경우 한국장학재단 내부 직급에 따라 차등하여 종합직만을 대상으로 기초 과정과 심화 과정으로 분류하여 교육을 진행한다. 기초 교육의 경우 한국금 융연수원에 심화 교육의 경우 지역 내 교육기관 등에 위탁하여 진행하고 있다. 직무 공통

선택 과정의 경우 희망자를 대상으로 실무에 필요한 행정 역량과 디지털 역량을 사내교육 혹은 위탁교육 방식으로 진행하고 있다. 직무 단위 직무전문역량 향상 과정도 전 직원을 대상으로 운영되며, 자체 학습조직 구성을 통한 토론회 이외에는 모두 위탁교육으로 진행하고 있다. 이 외에도 재단은 학위 지원 과정, K-MBA 양성 과정, 자기 주도 연수 기회 등을 제공하여 인적자원에 대한 보다 전문적인 교육을 지원하였으며, 이는 구성원의 경력개발 과정에도 도움이 되는 것으로 분석되었다. 이를 종합해 볼 때, 한국장학재단의 직무 교육은 실무에 쓰이는 역량 이외에도 인적자원의 자기 계발에도 도움이 되는 교육을 진행하고 있다고 해석할 수 있다(한국장학재단, 2024b).

둘째, 역량개발 프로그램으로서 리더십역량의 경우 해당(주임, 대리/과장, 차장/팀장/부장) 직급으로 나누어 각각 5개의 차등한 역량 체계를 구성하고 있다. 재단은 리더십역량을 충족하기 위해 총 5개의 역량개발 프로그램을 운영 중이다. 직위별 리더십 과정은 직급에 따라 업무가 달라지기에 직급에 맞는 리더십 교육과 각기 다른 역량 체계를 부여한 것으로 분석할 수 있었다. 재단의 리더십 교육 과정은 주로 앞서 언급된 직급에 대해서만 이루어졌으며, 승진자를 대상으로 실시되는 승진자 리더십 과정 등이 진행되었다. 2024년 리더십 교육 과정 중에 '팀원 리더십 재정비 과정'으로 비보직자인 팀원에게 리더십 교육을 진행하는 과정이 신설되었다. 이 외에도 부서 단합을 위해 부서 연합 또는 개별적으로 워크숍을 진행하기도 하였다. 이러한 프로그램 운영은 리더십역량의 교육 대상을 관리자급으로만 한정하지 않고, 부서 연합 워크숍을 진행하는 것이 효율적인 직무 환경을 위한 노력임을 알 수 있었다(한국장학재단, 2024b).

셋째, 역량개발 프로그램으로서 기반역량의 경우 조직몰입, 기관의 가치인 공정, 혁신, 상생을 충족시키기 위한 핵심역량과 윤리경영을 위한 총 10개의 역량 체계를 구성하고 있다. 재단은 이러한 역량을 충족시키기 위해 법정 의무교육과 조직문화 특강을 진행하고 있다. 따라서 재단은 인적자원의 세 가지 역량에 관한 역량 체계 및 역량 모델을 잘 구성하고 있으며, 이에 따른 역량개발 프로그램도 비교적 적절히 구성하고 있음을 확인할 수 있었다(한국장학재단, 2024b).

마지막으로, 한국장학재단의 역량개발 프로그램 효과성 분석 과정이다. 역량개발 프로그램은 일반적인 교육훈련과 마찬가지로 실제 역량이나 성과에 가져온 효과를 평가하는 것이 중요하다. 역량개발 프로그램은 반응, 학습, 행동, 결과, 비용 효과성 등 다양한 기준으로 평가하고, 역량의 향상이 실질적으로 성과의 향상으로 이어졌는지 훈련 타당도와 성과 타

당도를 확인하는 작업이 필요하다(이창길, 2022: 330-332). 한국장학재단은 인적자원을 대상으로 직무 역량 진단표를 개발하여 활용하고 있으며, 리더십 및 기반역량 진단 부문의 평가 방식에 행위 관찰 척도법(BOS형 척도법)과 자가 및 상호 진단 방식을 적용하여, 객관적인 역량 측정을 시도하고 있다. 반면 직무역량 진단 부문에는 역량 발휘 수준 체크인 BARS형 진단법을 도입한 것으로 파악되었으며, 직무역량별로 1개의 질문을 구성하여 진단하고 있다. 전체 문항 수는, 진단하는 직무역량에 따라 다른 것으로 나타났다(한국장학재단, 2024e). 직무역량 진단은 직무공통역량과 직무전문역량으로 다시 나뉘는데, 직무공통역량의 경우에는 인사팀이 전사적으로 일괄 실시하고, 직무 전문 역량은 각 팀장의 주관하에 팀별로 진행하는 등 역량별 특성에 따라 진단 체계가 구분되어 있음을 알 수 있다(한국장학재단, 2024b). 이와 같이 측정된 진단 결과는 수합 및 분석되어 변화하는 대내외 교육 환경을 반영한 프로그램 유지·개선·추가 등 역량개발 정책의 근거로 활용된다. 이러한 방식은 조직 구성원에게 필요한 역량개발 프로그램을 파악하고, 조직 차원에서도 적시성 있는 교육을 제공할 수 있다는 점에서 효율적이라고 평가할 수 있다(한국장학재단, 2024c).

2) 인적자원 역량개발 개선 방안

한국장학재단의 인적자원 역량개발의 개선 방안은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 외부에서 운영한 전략적 역량개발 프로그램이 조직의 성과지표와 어떻게 연계되고 있는지를 측정, 평가하는 체계가 부재하다는 점이 핵심적인 개선할 점이다. 외부에서 진행되는 역량개발인 학위 취득 과정 혹은 K-MBA 과정의 경우 진행 이후 역량 향상 정도를 측정하는 과정이 마련되어 있지 않다. 따라서 역량개발 프로그램과 업무 성과 간의 직접적인 연결성을 파악하기 어려워지고, 개선이 필요한 문제점을 명확히 도출하기에도 한계가 있다. 그렇기에 실질적인 역량 향상이 업무와 연결되는 점을 자세히 확인할 수 없으며, 문제점 또한 확인하기 힘들다는 한계점이 존재한다. 따라서 역량개발 이후 환류 체계를 강화하기 위해, 부서별 성과 발표회 및 피드백 공유 체계를 정례화 할 필요가 있다. 이는 단순 교육 결과가 아닌 조직 내 성과 기여도를 분석하는 수단으로 기능할 수 있다. 성과 발표회도 역량개발 프로그램의 실질적인 역량 향상 측정 방안으로 활용할 수 있으며, 성과 발표회 참석자에게 정보도 제공하는 효과 또한 기대할 수 있다고 생각한다. 특히 성과 발표를 통해 타 부서 간 협력을 촉진하고, 조직 전체의 역량 강화로 이어질 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

둘째, 한국장학재단의 경우 직무 교육 중 상당수가 온라인 비대면 방식 혹은 집체식 교

육으로 진행된다. 온라인 진행 및 집체식 교육은 효율적인 교육 운영에는 도움이 되지만, 실제 실무에서 즉각적으로 교육 내용 체험을 통한 역량개발 향상을 기대하기에는 여러 한계점이 있을 수 있다. 비대면 온라인 및 집체식 교육은 전략적 HRD 관점에서 학습자의 몰입 및 역량의 내재화 측면에서 한계를 가진다. 따라서 전략적 인적자원개발을 위해, 학습 전이 효과가 높은 OJT를 프로그램 설계에 적극 반영할 필요가 있다. OJT 방식은 직무 현장에서 교육을 진행하기에 실무에 필요한 역량을 직접 체득하게 하여 학습에 대한 효과를 극대화할 수 있다. 또한 OJT 방식은 기존 위탁교육을 진행하면서 사용된 비용의 감소 효과 및 상사와 동료 간의 이해와 협동 정신을 강화하여 전반적인 조직문화 향상도 기대할 수 있을 것이다(이창길, 2022: 329). 또한 집체식 교육 방식 등은 역량을 내재화할 기회가 상대적으로 제한된다. OJT 방식의 적극적 활용을 통해 직무 교육을 효과적으로 내재화하여 실무 역량의 학습 속도를 높이는 것도 중요할 것으로 생각된다(기획재정부, 2024).

셋째, 현황에서 살펴본 것과 같이 재단은 역량별로 1개의 질문을 사용해 평가하고 있으며, 현재 진단 방식은 역량 발휘의 빈도 및 수준을 수치화하는 정량적 방식에 치우쳐 있어, 개별 인적자원의 전략적 강점 및 약점을 심층적으로 분석하는 데 한계가 있다. 이러한 방식은 측정을 효율적이고 빠르게 할 수 있다는 장점을 가지고 있지만, 심층적인 측정은 불가능하다는 한계점을 지닌다. 이는 조직이 제공하는 역량개발 프로그램의 효과성 및 각 직원의 역량 수준에 대한 구체적 분석을 어렵게 할 수 있다. 따라서 본 연구는 한국장학재단이 현재 활용하고 있는 진단법에 서술형 문항을 추가하고 역량별 진단 문항 수의 확대를 제안한다. 서술형 문항 도입은 인적자원이 경험한 실제 전략적 과업 수행 사례를 기술하게 하여, 조직이 해당 인재의 적합도 및 향후 활용 가능성을 다면적으로 평가할 수 있다. 적절한 역량 평가는 조직에서 역량 강화 혹은 역량개발 프로그램 개선 외에도 승진 이동, 보상 등 다면적으로 활용할 수 있기 때문이다(권용만·정장호, 2021: 62). 이러한 개선은 한국장학재단이 전략적 인적자원관리 체계도에 따라 진단 역량개발 성과관리 간의 순환적 구조를 정립하는 데 기여하며, 정량적 정성적 평가체계를 균형 있게 갖추는 데 효과적일 것이다.

4. 인적자원의 동기부여

1) 인적자원 동기부여 현황의 분석

역량개발을 통해 필요 역량이 충족된 이후에도, 직무에 대한 의지가 없는 경우에는 필요

역량을 제대로 확보하지 못한다는 문제가 발생할 수 있다. 동기부여 과정은 크게 내용이론, 과정이론, 직무이론의 세 가지 관점에서 설명될 수 있다. 내용이론은 동기가 발생하는 욕구의 충족 여부에 집중하며, 과정이론은 동기부여가 달성되는 과정에 집중하며, 마지막으로 직무이론은 직무와 직접적으로 연관된 동기를 파악하는 것에 집중한다. 이러한 이론들을 종합적으로 활용하여, 인적자원에 효과적으로 동기부여가 이루어지는 직무 환경을 조성하는 것이 중요하다(이창길, 2022: 341-354). 이처럼 직무 환경의 적절한 구성은 단순히 직무 역량을 개발하는 것 이상으로, 직원의 동기와 직무 만족도를 높이는 데 중요한 요소로 작동한다. 동기부여를 위한 직무 환경은 개인적 차원과 조직적 차원으로 구분할 수 있으며, 본 연구에서는 이 두 측면에 초점을 맞추어 한국장학재단의 동기부여 현황을 분석하였다.

먼저, 개인적 차원에서의 동기부여 현황을 살펴보면, 첫째, 한국장학재단은 ‘직원 스트레스 관리 프로그램’을 운영 중이다. 이 프로그램은 근로자 지원 프로그램(EAP)의 일환으로(한국장학재단, 2024d), 기업의 생산성에 영향을 미칠 수 있는 요인에 대해 상담 및 컨설팅 등으로 해결 방안을 제공하는 것이다. 한국장학재단도 「산업안전보건법」 제5조 제2항 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업 환경의 조성 및 근로조건 개선에 따라 직원 스트레스 관리 프로그램을 운영 중인 것이다. 기관은 전 직원을 대상으로 온라인 정신건강 진단 및 자가 진단 시스템을 제공하고, 이를 기반으로 희망자 한정 개별 심층 심리 상담 및 체험형 프로그램을 제공하고 있다. 이와 같은 프로그램은 직원들이 업무와 일상생활에서 경험하는 스트레스를 경감시키며, 직무에 대한 의욕과 집중력을 증대시킬 수 있는 중요한 요소로 작용한다.

둘째, 일과 삶의 균형 제도도 적극 도입되어 있다. 한국장학재단은 육아휴직, 출산휴가, 임신기 육아기 단축 근무제, 가족 돌봄휴가 등 다양한 일·가정 양립 지원 정책을 운영하고 있으며, 이를 통해 직원들이 가정과 직무를 균형 있게 병행할 수 있도록 지원하고 있다. 2019년부터 2023년까지 육아휴직 사용자 수는 남녀를 합해 50명 내외를 유지하고 있으며, 출산휴가와 단축근무 제도도 적절히 활용되고 있음을 확인할 수 있다(공공기관 알리오, 2024c). 이러한 제도들은 직원의 직무 의지와 만족도를 제고하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

다음으로 조직적 차원에서 동기부여 현황을 살펴보면, 재단은 유연근무제를 도입하여 시간 선택제, 탄력 근무제, 재량 근무제, 원격 근무제로 나누어 유연근무를 활용하고 있다. 유연근무제는 직무 수행 방식을 자율적으로 조정할 수 있도록 하여, 근로자의 동기부여를 촉진하는 데 중요한 역할을 한다. 공공기관 알리오(2024c)에 공시된 ‘일 가정 양립 지원제도’

현황에 따르면, 정규직 직원들이 이 제도를 적극 활용하고 있으나 비정규직 직원은 같은 기간 동안 활용하지 않은 것으로 나타났다. 이는 정규직 직원들의 동기부여 수준이 상대적으로 높게 유지되고 있으나, 비정규직 직원들에 대한 추가적인 동기부여 정책이 필요함을 시사한다.

또한 한국장학재단이 공공기관 알리오(2024b)에 공시한 직원 복지 자료를 볼 때, 성과 상여금을 지급하고 있으며, 직원을 대상으로 의료비 및 건강검진비 등의 비급여성 복리후생비 또한 지원하는 것으로 나타났다. 이러한 복지 혜택은 직원들의 직무에 대한 헌신도를 높일 수 있다.

이 외에도 2021년부터 선택적 복지제도를 시행하여, 선택적 복지제도의 예산 범위 안에서 복지포인트를 기본 포인트, 근속 포인트, 가족 포인트 등으로 세분화하여 지급하고, 이를 자기 계발, 건강관리, 문화 레저와 같은 부분에 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 직원 개개인의 다양한 요구를 충족할 수 있는 유연성을 제공함과 동시에, 개인적 성장 촉진에도 긍정적 영향을 미친다.

마지막으로, 한국장학재단이 수립한 「한국장학재단 직무 성과 중심의 인사 관리 추진 로드맵」(한국장학재단, 2024f)에 따르면, 직무 및 성과 중심의 인사 관리를 고도화하고 인적자원 관리 체계와의 유기적 연계를 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 구체적으로 직무 단위의 세분화, 직무 가치에 따른 직무급 보수 연계성 확대, 직무별 책임 사항을 명시한 직무 분석 내실화를 목표로 로드맵을 구성하였다. 이 로드맵은 직무 수행에 대한 명확한 기준을 제공함으로써 직원들이 자신의 역할을 명확히 인식하고, 더 나아가 직무에 대한 몰입을 증대시킬 수 있도록 돕는다. 해당 로드맵의 주요 목표는 중장기 직무 전문가 양성 및 직무 보수 연계 공정성 강화로, 실질적 직무 성과급 제도를 완성하여 더욱 효과적인 동기부여를 목표로 함을 알 수 있다. 이러한 목표는 성과 기반의 보상 체계를 강화하고, 직원들이 직무 수행에서 더 높은 수준의 몰입과 성과를 달성할 수 있도록 유도하는 핵심적인 요소이다.

2) 인적자원 동기부여 개선 방안

개인적 차원의 동기부여를 위한 직무 환경을 조성하기 위해서는 조직 구성원이 경험하는 욕구불만, 갈등, 정서적 혼란 등 부적응 문제를 스스로 해결할 수 있도록 지원하는 개인적 면담 절차 등을 제공해야 한다. 특히 이러한 면담 절차는 단순히 문제해결에 국한되지 않고, 구성원의 심리적 안정과 직무 만족도를 높이는 데에도 중요한 역할을 한다. 개인적 상

답에서는 피상담자가 겪는 사소한 문제뿐만 아니라, 담당 직무에 대한 부적응, 인사이동 과정에서 어려움, 성과평가 결과에 대한 불만 등 실질적으로 업무 수행과 연관된 다양한 문제들을 다룰 수 있어야 한다. 예를 들어 성과 평가에 따른 불만이나 직무 적응 과정에서 발생하는 스트레스는 상담을 통해 완화할 수 있으며, 이는 직원의 조직 내 역할 수행 효율성을 높이는 데도 중요한 역할을 한다. 이와 같은 인사 상담은 조직 구성원의 적응 능력을 키워 주며, 피상담자들의 사기를 고취, 조직의 장기적인 성과 향상으로도 이어지는 등 주요한 임무를 수행한다. 나아가 조직원이 고충을 제기했을 때 이를 해결해 줄 방안을 조성하는 것도 개인적 차원의 동기부여를 위한 직무 환경 조성에 필수적이라고 할 수 있다(이창길, 2022: 356). 이러한 방안은 단순한 고충 해소를 넘어, 조직 문화 자체를 보다 신뢰 기반으로 전환하는 데에도 기여할 수 있다.

한국장학재단은 내부 직원을 대상으로 ‘직원 상담 신고센터’를 운영하며, 고충 처리를 지원하고 있다. 다만 인사 상담을 위한 별도의 제도는 직원 심리 스트레스 관리 제도 이외에는 운영되고 있지 않은 것으로 파악되었다. 즉 현재의 상담 제도가 주로 심리적 스트레스 관리에 국한되어 있다는 점에서 실질적인 직무와 관련된 문제해결에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 한국장학재단이 의무적으로 인사 상담 제도 도입할 것을 제안한다. 이 제도는 단순히 문제해결 차원을 넘어, 조직 구성원이 직무에 대한 불안감을 줄이고, 자신의 직무 가치를 재발견할 기회를 제공하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 예를 들어 인사 상담자 직무를 신설하여 직원을 대상으로 포괄적인 인사 관련 상담을 제공하는 등, 인적자원관리 측면에서 실질적이고 포괄적인 상담 서비스를 제공할 수 있다. 이를 통해 조직 내 상호작용이 원활해지고, 직원 만족도와 생산성 증대라는 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 장기적으로는 조직 전체의 성과 향상에도 긍정적 영향을 줄 수 있다.

조직적 차원에서 보면, 유연근무제의 도입은 동기부여를 위한 직무 환경의 핵심요소에 해당한다. 하지만 한국장학재단의 경우 2019년부터 2024년까지 비정규직의 유연근무제 사용은 한 명도 존재하지 않은 것으로 밝혀졌다. 이를 볼 때 현재의 제도는 실질적으로 특정 계층의 직원만 제한적으로 적용되고 있음을 시사한다. 따라서 유연근무제의 사용 범위를 확대하여, 비정규직 직원들이 자신의 직무 특성과 상황에 맞는 유연근무제를 선택할 수 있도록 구체적인 방안을 마련해야 할 것이다. 또한 한국장학재단의 유연근무제는 대부분 탄력 근무제의 하위 유형 중 시차 출퇴근형에 집중되어 있다는 한계가 있다. 앞으로 유연근

무제 선택지의 폭을 확대하여 다양한 근무 방식이 제공된다면, 직원들은 자신의 업무 스타일과 삶의 상황에 맞는 근무 환경을 선택할 수 있게 되고, 이에 따라 근무 효율성과 직무 만족도가 동시에 향상될 가능성이 높다.

IV. 결론: 시사점 및 후속 연구 방향

1. 연구 요약 및 시사점

본 연구는 위탁 집행형 준정부기관인 한국장학재단을 대상으로 사례연구의 방법을 활용하여 인적자원관리에 대한 현황을 분석하고 개선 방안을 제시하였다. 특히 공공부문 전략적 인적자원행정(관리) 체계도의 틀을 활용하여, 인적자원관리의 과정 중 인적자원의 확보, 이동, 역량개발, 동기부여의 네 측면을 중심으로 각 기능이 한국장학재단의 조직 목표와 어떻게 연계되고 있는지에 초점을 맞춰 연구하였다. 각 기능에 관한 현황을 심층적으로 분석하고, 이를 바탕으로 재단의 목표 달성을 돕도록 하는 개선 방안을 제시하였다. 각 기능에 대한 연구내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

먼저 인적자원의 확보에 있어서는 공공기관 알리오(2024e) 내 「인사규정 시행규칙」(2024. 6. 개정)을 통해, 한국장학재단이 인적자원의 확보와 관련하여 어떠한 내부 규정을 두고 있는지 알아보았다. 또한 공공기관 알리오(2023b) 내 한국장학재단 감사실의 「2023년 인사부 종합감사 결과보고」 등 자료를 바탕으로, 재단의 인적자원 확보 과정에서 드러난 주요 문제점들을 확인하였다. 이러한 현황 분석을 통해 제안한 것은 다음과 같다. 첫째, 내부규정으로 정한 사항 외 명확하고 일관된 기준의 부재를 발견하는 즉시 이를 보고하고 관리할 수 있는 시스템을 마련하는 것이다. 둘째, 인적자원의 확보 관련 규정 및 문제 사례를 담당 부서에 주기적으로 제공하는 것이다. 셋째, 채용비위에 대한 경각심을 높이는 조직문화를 조성하는 것이다.

인적자원의 이동 부분에서는, 이동 중 특히 승진을 중점으로 두고 연구하였다. 공공기관 알리오(2024d) 내 「인사규정」(2024. 6. 개정)을 통해 재단이 적용하는 승진 기준과 방법을 분석하였고, 확보 영역과 마찬가지로 감사 결과보고서를 활용해 문제점을 도출하였다. 이와 같은 현황 분석을 통해 인적자원의 이동에 관하여 제안한 것은 다음과 같다. 첫째, ‘인적자원

확보의 개선 방안'과 마찬가지로 내부규정이나 기존의 부재 등을 발견할 시 이를 빠르게 보고하고 관리하는 시스템을 마련하는 것이다. 둘째는 인사이동 관련 업무 과정에서 미리 정한 규정이나 지침의 내용을 재확인하도록 하는 과정을 포함시키는 것이다. 셋째는 인사이동 과정에 재단이 자체적으로 공정성과 객관성이 확보되었는지 검증할 수 있는 위원회를 조직하는 것이다.

인적자원의 역량개발 부분에서는 역량 진단의 현황과 역량개발 프로그램의 설계 과정 현황, 역량개발 프로그램의 효과성 분석 과정 현황 등을 분석하였다. 이러한 현황 분석을 바탕으로 제안한 개선 방안은 다음과 같다. 첫 번째로, 역량 향상 과정을 공유하는 성과 발표회 등의 도입을 제안하였다. 두 번째로는 역량개발 프로그램 개발 과정에 OJT 방식을 적극적으로 도입할 것을 제안하였다. 세 번째로는 한국장학재단이 현재 활용하고 있는 진단법에 서술형 문항을 추가하고 역량별 진단 문항 수의 확대를 제안하였다.

인적자원의 동기부여 부분에서는 동기부여를 위한 환경을 조성하는 것에 초점을 맞추어 개인적 차원과 조직적 차원으로 구분하여 현황을 분석하였다. 개인적 차원에서 한국장학재단은 직원 스트레스 관리 프로그램의 운영과 일과 삶의 균형 제도(육아휴직, 출산휴가, 임신기 육아기 단축 근무제, 가족 돌봄 휴가 도입 및 활용)의 적절한 운영을 하고 있음을 파악하였다. 조직적 차원에서는 유연근무제의 활용을 확인하였다. 이 외에도 선택적 복지제도 규정을 2021년부터 시행하고 있음을 확인하였다. 동기부여 부분과 관련한 개선 방안으로는 한국장학재단이 의무적으로 인사 상담 제도를 도입할 것과 유연근무제의 사용 범위를 비정규직으로까지 확대 적용할 것, 유연근무제 선택지의 폭을 확장할 것을 제안하였다.

지금까지 분석한 현황과 제안한 개선 방안을 토대로 제안할 한국장학재단의 미래 방향은 다음과 같다. 첫째, 인적자원의 이동에 있어 기존 승진 기준인 연공 외에도 인적자원의 성과나 역량에 더욱 큰 영향을 주도록 할 것을 제안한다. 현재 한국장학재단은 연공을 주된 승진 기준으로 두고 있다. 연공을 승진 기준으로 하는 것은 객관적인 지표를 활용함으로써 승진 탈락자의 불만이 상대적으로 적게 발생한다는 장점이 있으나, 직원들의 직무 동기를 유발하지 못하거나 위계적인 조직문화의 형성으로 인한 직무 성과의 하락이 발생할 수 있다(이창길, 2022). 이에 조직의 성과를 높이고 조직 목표 달성을 위한 직무 수행에 동기를 부여할 수 있도록 기존보다 승진에 성과나 역량과 관련된 요소를 더욱 추가할 것을 제안한다.

둘째, 내부 성과공유회 등 사례 기반 교육을 활성화할 것을 제안한다. 인적자원 확보 및 이동에서 나타난 여러 문제들은 규정 미준수나 비위 행위가 인지된 상태에서조차 반복된

경우가 많았다. 이처럼 발생했던 문제 사례를 내부에서 적극적으로 공유함으로써 비위에 대한 경각심을 높이고, 모범 사례의 공유를 통해 직무 동기 및 조직문화의 긍정적 변화를 유도할 수 있다. 이러한 교육을 통하여 한국장학재단의 전략목표 및 전략과제를 달성하기 위한 인적자원의 직무 수행 방향을 제시할 수도 있을 것이다.

2. 한계점 및 후속 연구 방향

본 연구는 그간 인적자원 관리에 관하여는 연구가 많이 진행되지 않았던 한국장학재단을 대상으로 진행하였다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 한국장학재단은 인적자원 관리에 대하여 외부적으로 별다른 문제가 부각되지 않았던 조직임에도 불구하고, 내재된 문제점을 발굴하고 이에 대한 개선 방안을 제시하였다는 점에서 인적자원 관리의 중요성을 다시 한 번 환기시켰다는 의의가 있다. 즉 대외적으로 안정되어 보이는 조직 내에서도 인적자원 관리의 역할이 매우 중차대함을 실증적으로 보여준 점은 본 연구의 중요한 학술적·실무적 기여라 할 수 있다.

그러나 본 연구는 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, 본 연구는 전략적 인적자원관리 체계도(이창길, 2022)를 중심으로 분석을 진행하였으나, 인적자원 관리의 모든 과정을 포괄하지 못하였다. 특히 인적자원 관리의 주요 영역 중 성과평가, 보상, 퇴직 관리 등 일부 요소는 연구의 초점이 인적자원 확보, 이동, 역량개발, 동기부여에 맞추어졌기 때문에 부득이하게 연구 범위에서 제외되었다. 둘째, 본 연구는 사례분석 방법을 채택하여 각종 공식 자료, 내부 문서, 관련 규정 등을 수집·분석하였으나, 실제 조직 구성원 또는 인적자원 관리자를 대상으로 한 심층 인터뷰나 설문조사 등 정성적·정량적 1차 자료 수집이 이루어지지 못했다. 이로 인해 실제 조직 구성원이나 조직의 인적자원 관리자가 인식하는 문제점 등에 대하여는 다루지 못하였다는 한계가 있다. 셋째, 본 연구는 인적자원관리의 이론을 실제 공공기관 사례에 적용하여 학술적 개념화를 통해 체계적인 정리를 시도하였으나 개별적인 세부 이론을 심도 있게 통합하거나 종합적으로 비교하지는 못하였으며, 또한 전략적 인적자원관리 체계도(이창길, 2022)라는 분석 틀의 활용에 있어서도 일부의 연구 결과는 현상 분석과 문제점 도출을 위주로 한 관계로 학술적인 이론의 심화 및 확장이라는 점에 있어서는 일정한 제한점이 있다. 넷째, 본 연구는 한국의 위탁 집행형 준정부기관인 한국장학재단에 대한 사례연구에 초점을 맞춘 관계로, 선행 연구를 포함한 관련 자료 분석이 국내 자료를 중심으로 이루어졌다는 한계점이 있다. 따라서 후속 연구는 국내외 자료를 종합적으로

고찰하여 인적자원관리 사례 연구의 정합성을 더욱 높이는 노력을 통해, 엄밀한 선행연구 분석을 기반으로 한 인적자원관리 측면의 보다 심도 있는 시사점을 도출할 필요성이 있다. 다섯째, 본 연구에서는 인적자원 관리에서 문제가 되는 부분이나 개선 방안에 집중하기 위하여 일부 사례나 제도에 초점을 두고 연구하였다는 점이다. 이러한 점에서 후속 연구 방향은 본 연구에서 다루지 못하였던 인적자원 관리 과정과 관련된 사례, 제도 등을 고찰하여 보다 다양한 관점에서 연구를 진행할 것을 제안한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 공공기관 알리오 (2023a). 감사원/주무부처 지적사항. <https://www.alio.go.kr/occasional/auditPointDtl.do?seq=2022030409516745&type=apbaNa&word=%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9E%A5%ED%95%99%EC%9E%AC%EB%8B%A8&pageNo=1> 검색일 2024. 11. 7.
- _____ (2023b). 한국장학재단 2023년 □□부 종합감사 결과 보고(공개용). <https://www.alio.go.kr/item/itemReport.do?seq=2023080802672686&disclosureNo=2023080802672686> 검색일 2024. 11. 7.
- _____ (2024a). 일반현황. <https://www.alio.go.kr/item/itemReport.do?seq=2024110102893587&disclosureNo=2024110102893587> 검색일 2024. 11. 7.
- _____ (2024b). 복지규정. <https://www.alio.go.kr/item/itemReport.do?seq=2024040902791197&disclosureNo=2024040902791197> 검색일 2024. 11. 7.
- _____ (2024c). 일, 가정 양립 지원제도 운영 현황. <https://www.alio.go.kr/item/itemReport.do?seq=2024040902795305&disclosureNo=2024040902795305> 검색일 2024. 11. 7.
- _____ (2024d). 한국장학재단 인사규정(2024. 6. 개정). <https://www.alio.go.kr/occasional/ruleDtl.do?seq=20539&type=apbaNa&word=%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9E%A5%ED%95%99%EC%9E%AC%EB%8B%A8&pageNo=1&divis=K1100> 검색일 2024. 11. 7.
- _____ (2024e). 한국장학재단 인사규정 시행규칙(2024. 6. 개정). 검색일 2024. 11. 7.
- 권용만·정장호 (2021). 공공부문 역량평가제도의 활성화 방안에 대한 연구: 민간부문의 운영방식과의 비교 연구. **벤처혁신연구**, 4(1): 51-65.
- 기획재정부 (2024). **2023년도 준정부기관 경영실적 평가보고서 (위탁집행형 - 국민복지증진)**. https://www.moef.go.kr/com/bbs/detailComtnbbsView.do?menuNo=5020200&searchBbsId=MO_SFBBS_000000000039&searchNttId=MOSF_000000000070661 검색일 2025. 3. 1.
- 박윤서·오정록 (2021). 공공기관 인적자원관리의 현황 분석 및 개선 방안: 한국가스안전공사 사례 연구. **사회과학논총**, 24: 79-108.
- 박인서 (2021). 어느 50대 체육 교사의 승진과 상실. **교육문화연구**, 27(1): 245-264.
- 아시아경제 (2023. 12. 8.). 한국장학재단, '공정채용 우수기관' 3년 연속 인증 ... 금융형 공공기관 최초. <https://view.asiae.co.kr/article/2023120810301649207>.
- 안소영·홍세희 (2020). 한국장학재단 장학금 수혜 대학생의 대학적응 유형 변화와 장학금의 영향.

교육문제연구, 75: 33-58.

이용필 (2016). 위탁집행형 준정부기관의 성과관리 연구: 공공기관 경영평가를 위한 전략적 행동이 주요 사업성과와 정부업무평가에 미치는 영향을 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.

이용필 (2017). 위탁집행형 준정부기관의 인력관리와 조직성과. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2077-2097.

이창길 (2022). 인적자원행정론, 제4판. 법문사.

전영준·권영현·오정록 (2022). 한국법무보호복지공단의 인적자원관리 개선 방안에 관한 사례 연구. 인문사회21, 13(5): 2093-2108.

한국장학재단 (2024a). 설립취지. 한국장학재단 홈페이지. <https://www.kosaf.go.kr/ko/info.do?pg=found> 검색일 2024. 11. 7.

_____ (2024b). 2024년 한국장학재단 종합연수계획. 내부자료. 한국장학재단, 정보공개청구. 공공기관 경영정보 공개시스템. 검색일 2024. 11. 7.

_____ (2024c). 직제규정. 내부자료. 한국장학재단, 정보공개청구. 공공기관 경영정보 공개시스템. 검색일 2024. 11. 7.

_____ (2024d). 2024년 한국장학재단 직원 스트레스 관리 프로그램 운영 개요. 내부자료. 한국장학재단, 정보공개청구. 공공기관 경영정보 공개시스템. 검색일 2024. 11. 12.

_____ (2024e). 한국장학재단 역량컨설팅 결과. 내부자료. 한국장학재단, 정보공개청구. 공공기관 경영정보 공개시스템. 검색일 2024. 11. 12.

_____ (2024f). 한국장학재단 직무 성과 중심의 인사 관리 추진 로드맵. 내부자료. 한국장학재단, 정보공개청구. 공공기관 경영정보 공개시스템. 검색일 2024. 11. 12.

한유경·박상완·추지운 (2018). 한국장학재단 '드림장학사업'의 현황 진단 및 개선 방안 연구. 교육재정경제연구, 27(1): 47-72.

Pfeffer, J. (2010). **사람이 경쟁력이다**. 포스코경영연구소(역). 21세기북스; *Competitive Advantage Through People: Unleashing the Power of the Work Force*. Harvard Business School Press. 1994.

〈외국 문헌〉

Ployhart, R. E. (2012). Personnel selection: Ensuring sustainable organizational effectiveness through the acquisition of human capital. In S. W. J. Kozlowski (Ed.), *The Oxford Handbook of Organizational Psychology*(pp. 221-246). Oxford University Press.

〈웹사이트〉

기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, <https://alio.go.kr/> 검색일 2025. 3. 1.

한국장학재단 홈페이지, <https://www.kosaf.go.kr/> 검색일 2025. 3. 1.

행정안전부 대한민국 정보공개포털, <https://www.open.go.kr/> 검색일 2025. 3. 1.

투 고 일: 2025년 3월 25일

심 사 일: 2025년 5월 9일

게재확정일: 2025년 5월 28일

(Abstract)

A Case Study on Human Resource Management in the Public Institution: Focusing on Recruitment, Staffing, Competency Development, and Motivating of Human Resources at KOSAF*

Yoonoh Nam, Yeyoung Yim, Jeongrok Oh

This study aims to systematically analyze the current status of human resource management (HRM) of the Korea Student Aid Foundation (KOSAF), to diagnose problems, and to propose improvement measures. The research data was collected through the institution's website, the Public Institution Management Information System (ALIO), and internal data requests via the information disclosure portal. The results of the case study, which focused on recruitment, staffing, competency development, and motivating of human resources by applying the strategic human resource management framework for the public sector, are as follows. First, in recruitment of human resources, the absence of internal regulations, occurrence of hiring irregularities, and insufficient compliance with regulations were confirmed. Second, in staffing human resources, the unclear promotion criteria and procedures and factors hindering fairness were revealed. Third, in competency development of human resources, the lack of program effectiveness evaluation and the limitations of uniform education methods were confirmed. Fourth, in motivation of human resources, there were differences in the application of the system, such as the blind spots of welfare for non-regular workers. Accordingly, improvement measures were presented, such as introducing an internal standard management system, activating case-centered performance sharing meetings, expanding OJT-style education, establishing a personnel consulting system, and expanding flexible work system options and application targets. These are expected to increase the fairness and effectiveness of human resource management in the public sector and contribute to enhancing social trust and improving organizational performance.

* KOSAF: Korea Student Aid Foundation

Keyword: Human Resource Management, Korea Student Aid Foundation, Case Study, Public Institution

공공기관의 내외부적 특성이 경영평가에 미치는 영향: 실증연구 사례 간 비교검토와 제도적 함의

조민혁*

요약

공공기관은 사회적 가치와 공공서비스를 제공하기 위해 경영평가를 필수적으로 실시한다. 본 연구는 공공기관의 내·외부적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 종합적으로 고찰한 실증연구 사례들을 비교 검토하고, 이를 토대로 평가제도의 개선 방향을 모색한다. 재무구조, 조직정원, 조직연령, 기관 유형 등 다양한 특성이 평가 결과에 미치는 영향력을 비교·분석한 결과, 재무적 건전성과 자율성이 높을수록 긍정적 성과가 나타났으며 기관 유형에 따라 평가 지표와 기준도 달라져야 함을 확인했다. 또한 조직 규모나 설립연도는 긍정·부정 양면성을 지닐 수 있어, 질적·정성적 지표를 아우르는 다각적 평가 방안이 요구된다. 본 연구는 공공기관 경영평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 기관별 특성과 환경을 세밀하게 반영하는 제도적 장치가 필요함을 강조한다. 평가 과정에서 도출되는 시사점을 바탕으로 공공기관 운영의 효율성과 책임성을 높일 수 있으며, 재무 상태와 정부 의존도, 그리고 조직 운영의 경험 축적도는 평가 결과에 다양한 방식으로 작용하므로 향후 제도 설계 시 이를 고려해야 한다.

주제어: 공공기관, 경영평가제도, 기관특성, 연구사례 비교

I. 서론

공공기관은 사회적 가치 실현과 공공서비스 제공이라는 핵심적인 역할을 수행하며, 국가 경제 및 국민 생활에 직간접적인 영향을 미친다. 이러한 공공기관의 역할을 보다 효과적으

* 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 ㈜씨지인사이드의 기업부설연구소에서 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책평가, 공공기관, 경영평가 등이다. (cmh5057@ihopper.co.kr)

로 수행하기 위해서는 경영평가 제도가 필수적이다. 경영평가는 공공기관의 운영 효율성과 성과를 정량적 및 정성적으로 평가함으로써 정책적 개선 방향을 제시하고, 기관 간 비교를 통해 경쟁력을 유도하는 중요한 수단이다. 그러나 공공기관의 경영평가 결과는 단순히 기관 내부의 노력만으로 결정되는 것이 아니라, 기관 외부의 다양한 특성에 영향을 받을 가능성이 있다. 예를 들어 기관의 규모, 자본 구조, 매출액, 조직 연령 등은 경영성과와 밀접한 연관성을 가질 수 있다.

기존 연구들은 공공기관의 내외부적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 규명하기 위해 다양한 분석 방법과 데이터를 활용해 왔다. 특히 본 논문에서 종합한 선행 연구들은 분산분석, 회귀분석, 패널자료 분석 등 정량적 접근법을 통해 공공기관의 자본, 매출, 조직연령, 총수입액 등이 경영평가 점수에 미치는 영향을 검토하였다. 그러나 이러한 연구들은 연구 범위와 방법론, 데이터의 차이에 따라 결과가 상이하며, 특정 특성이 평가 결과에 미치는 영향을 보다 체계적으로 이해하는 데 한계가 존재한다.

본 연구는 공공기관의 내외부적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 체계적으로 분석한 기존 연구들을 종합적으로 검토하고, 이를 바탕으로 공공기관 경영평가의 개선 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 구체적으로 선행 연구에서 제시된 분석 방법론과 주요 결과를 비교 분석하여 공통된 시사점과 한계를 도출하고, 이를 통해 공공기관 경영평가의 객관성과 신뢰성을 제고할 수 있는 방향성을 제안하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같은 세 가지 연구 질문을 중심으로 전개된다. 첫째, 공공기관의 내외부적 특성 중 어떤 변수가 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미치는가? 둘째, 이러한 연구 결과를 바탕으로 공공기관 경영평가 제도의 실질적 개선 방안은 무엇인가?

연구를 통해 공공기관의 내외부적 특성이 경영평가에 미치는 영향을 기존 선행연구를 중심으로 검토함으로써, 공공기관 운영의 효율성을 높이고 평가 제도의 공정성을 강화하는 데 기여하고자 한다. 특히 경영평가 제도가 단순히 내부 성과뿐만 아니라 외부 환경 요인을 충분히 고려해야 한다는 점을 강조함으로써, 평가기준 및 체계의 재정립에 필요한 근거를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 본 연구는 공공기관 경영평가에 대한 기존 연구들을 비교 분석하여 체계적으로 정리함으로써, 향후 관련 연구의 발전 방향을 제시하는 데 기여할 것이다. 이를 통해 공공기관의 성과평가가 보다 실질적이고 현실적인 기준에 기반을 두게 함으로써, 국민에게 더욱 신뢰받는 공공서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

II. 이론적 배경

공공기관은 국가나 지방자치단체로부터 재정·행정적 지원을 받고 공익적 목적을 수행한다는 점에서, 일반적인 민간조직과는 다른 환경과 구조적 특성을 가진다(김보은, 2017; Rainey, 2009). 이러한 특수성 때문에 공공기관의 성과평가는 공공성·효율성·투명성 등 다차원적 요소를 고려해야 하며, 이를 위해 정부는 매년 공공기관의 경영실적과 업무추진 결과에 대한 평가를 수행해 왔다.

기존 연구들은 공공기관 성과를 설명하기 위해 조직 차원에서의 내부적 요인과 조직이 처한 외부 환경요인을 포괄적으로 살펴볼 필요성을 강조하였다(안숙찬, 2014; Moynihan & Pandey, 2005). 특히 외부 환경적 영향과 조직 내부구조가 상호 보완적으로 작용한다는 점에서, 두 요인 사이의 ‘적합성(fit)’ 또는 ‘정렬(alignment)’이 성과를 결정 짓는 핵심이라는 이론적 논의가 발전해 왔다(Boyne & Walker, 2005). 다음에서는 이러한 논의를 보다 세부적으로 살펴보기 위해, 먼저 외부적 요인의 중요성에 대한 전통적 이론 및 선행 연구를 검토하고, 이어 내부적 요인의 구체적 사례와 작동 메커니즘을 살펴본다.

1. 외부적 요인

1) 환경-조직 적합 이론

공공기관을 포함한 모든 조직은 특정한 외부 환경 속에서 운영되는 만큼, 외부적 요인이 성과에 미치는 영향은 지대하다(Rainey, 2009). 조직이 처한 정치·경제·사회적 환경은 조직이 수립하는 목표, 활용할 수 있는 자원, 추구해야 할 전략 등을 결정 짓는다. 특히 공공기관은 민간조직에 비해 다양한 이해관계자(정부, 시민, 언론, 정치인 등)가 성과에 직접·간접적으로 영향을 미치므로, 외부 요구와 압력에 보다 민감하게 반응할 수밖에 없다(Boyne & Walker, 2005).

환경-조직 적합 이론(Environment-Organization Fit Theory)은 조직이 환경에 적합한 구조적·관리적 특성을 갖출 때 성과가 극대화된다고 주장한다(Yuchtman & Seashore, 1967). 이는 공공기관이 업무를 수행하는 과정에서 주변 이해관계자와의 갈등을 최소화하고, 재정 및 인적 자원을 안정적으로 확보할 수 있는 방식을 갖출 때 긍정적 결과가 발생함을 시사한다. 또한 정치·사회적 요구가 빠르게 변할수록, 공공기관은 이러한 환경적 흐름에

탄력적으로 대응할 수 있는 조직 구조와 관리 역량을 갖추어야 한다는 점도 강조된다(Rainey, 2009). 이런 맥락에서 조직이 보유한 자본이나 매출액 등 재정적 규모는 외부적 요인으로서 경영성과에 직접적인 영향을 미칠 수 있다.

2) 자원 의존성과 정치적 영향

조직이 외부 환경으로부터 자원을 획득·배분받는 과정에서 생기는 ‘자원 의존성(resource dependence)’은 공공기관의 성과를 설명하는 핵심 요인 중 하나로 언급된다(Pfeffer & Salancik, 1978). 공공기관은 정부 예산 혹은 민간 투자 등 다양한 경로를 통해 재정적 자원을 확보하며, 이 과정에서 정치적 통제나 규제에 직면하게 된다. 자원 의존성이 높을수록 기관은 할당된 목표와 지침을 준수해야 할 필요가 커지며, 이때 기관이 발휘할 수 있는 자율성은 상대적으로 축소된다.

이처럼 공공기관이 외부로부터 자원을 얻는 과정은 단순히 경제적 의미만을 갖는 것이 아니라, 정치권 및 정부 부처로부터의 압력과 영향력이 함께 작용하는 사회적·정치적 관계의 장으로 볼 수 있다(Rainey, 2009). 따라서 공공기관이 정부 의존도가 높으면 공공성이 강화되는 장점이 있는 반면, 기관 운영에 있어 혁신적 시도나 효율성 제고를 위한 재량권 확보가 어려울 수 있다. 반대로 자원 의존도가 낮으면 기관의 자율적 의사결정이 용이해지지만, 안정적인 재정구조 유지가 어렵거나 외부 이해관계자와의 갈등이 확대될 가능성이 높다는 상반된 특징이 나타난다.

2. 내부적 요인

1) 재무구조와 재정자율성

공공기관의 재무 상태와 정부 지원 여부는 내부적 특성 중에서도 성과에 직결되는 대표적 요인으로 논의되어 왔다. 재정이 안정적인 기관은 외부적 충격이나 수입 변동에 대처하기 쉽고, 이를 통해 업무 수행의 연속성과 질을 보장할 가능성이 높다(Moynihan & Pandey, 2005). 반대로 재무구조가 취약하거나 부채 비율이 높으면 단기적 성과 압박을 받기 쉽고, 정부나 정치권의 간섭이 심화될 여지가 크다. 또한 재정구조에 따라 공공성과 효율성 간의 균형점이 달라질 수 있는데, 정부 의존도가 큰 기관은 공공성이 강조되는 사업을 활발히 수행하지만 동시에 정부 지침에 대한 ‘순응(compliance)’ 압박이 커지고, 자립적 재원을 많

이 확보한 기관은 효율성 증대에 유리한 반면 공공서비스 제공의 안정성이 취약해질 수 있다 (Rainey, 2009).

2) 인적자원 역량

조직 구성원의 규모와 전문성은 공공기관의 업무 효율과 혁신 역량을 좌우하는 중요한 내부 요인이다. 인력이 풍부하고 전문성이 높을수록 조직이 외부의 복잡한 요구를 분석·대응하는 데 유리하며, 정책 설계 및 사업 집행 과정에서 고품질의 결과물을 도출할 수 있다 (Brewer & Selden, 2000). 특히 공공부문에서는 공공성과 관련된 지식·기술이 강조되는 경향이 크므로, 전문적 역량을 갖춘 인적자원을 확보한 기관이 경영평가에서 더 긍정적인 결과를 얻는 경향이 나타난다.

뿐만 아니라 혁신적 사고와 문제해결 능력을 갖춘 구성원이 많을수록 공공기관은 외부 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있으며, 내부 갈등을 조정하고 조직목표를 성취하는 과정에서 높은 수준의 협업이 가능해진다(Moynihan & Pandey, 2005). 또한 리더십 스타일과 조직문화 역시 인적자원 역량과 결합되어 조직성과에 직간접적인 영향을 미친다. 예컨대 참여적 리더십과 학습 지향적 조직문화가 결합되면 구성원들의 직무 몰입도가 높아져 성과가 향상되지만, 관료적 리더십이 강할수록 구성원의 창의성과 문제해결 동기가 저하되어 성과가 제한될 수 있다는 지적도 있다.

3) 조직의 설립연도 및 운영연혁

기관의 설립연도, 운영연혁, 그리고 조직 연령(organizational age)은 내부적 특성을 설명하는 또 다른 요소다. 일반적으로 조직이 성숙할수록 내부 업무 절차와 업무 전문성이 축적되므로, 안정적인 성과 창출에 유리하다는 견해가 있다(Hannan & Freeman, 1984). 기관이 오래된 역사를 지니고 있을수록 실무 경험이 축적되어 업무 표준화나 공식화가 잘 이루어지고, 위기 대응 절차나 성과관리 프로세스가 제도화될 가능성이 높다.

그러나 이와 동시에 조직의 연령이 높아질수록 관료화(bureaucratization)로 인해 비효율성이 누적될 수 있다는 문제점도 제기된다(김태연, 2019). 지나치게 경직된 제도와 절차는 신속한 의사결정을 저해하고, 결과적으로 외부 환경 변화에 대한 유연성이 떨어지는 원인이 될 수 있다. 반면 신생 조직은 제도나 구조를 새롭게 설계할 수 있어 유연성이 높지만, 조직 운영 노하우와 외부 이해관계자 관리 경험이 부족하다는 취약점을 갖는다. 이러한 상반된

특성이 경영평가에 반영되면서, 설립연도와 운영연혁이 평가 결과의 편차를 유발할 수 있다.

4) 기관 유형과 공공성

공공기관은 수행하는 기능과 책임 정도에 따라 다양한 유형(시장형, 준시장형, 위탁집행형 등)으로 분류되며, 이는 곧 기관이 달성해야 할 목표와 평가기준에도 차이를 가져온다. 시장형·준시장형 공기업의 경우 수익 창출과 자립적 재무 운영이 주요 과제로 부각되므로, 상대적으로 효율성 지표가 강조된다. 반면 위탁집행형·준정부기관 등은 공공서비스 공급과 정책사업 수행의 비중이 큰 탓에, 공공성 달성 여부가 성과평가에서 더욱 중요한 척도가 된다(Moynihan & Pandey, 2005).

이처럼 기관 유형에 따라 평가 대상이 되는 지표와 그 비중이 달라지므로, 내부적 특성(재무·인적·조직·연혁 등)도 그 영향력을 달리 발휘하게 된다. 예컨대 공공서비스 성격이 강한 기관에서는 정부 보조금 의존이 더 높을 수 있으며, 이는 정치적 영향을 강하게 받는 요인이 되기도 한다. 반면 경쟁적 시장에서 영업활동을 전개해야 하는 시장형 공기업은 조직 구성원의 능력과 재무 안정성, 그리고 성과 보상 체계 등이 기업적 성과와 직결되어, 경영평가에서 효율성을 최우선시하는 모습이 나타날 수 있다.

Ⅲ. 연구사례 비교 검토

공공기관의 경영평가는 기관 운영의 효율성과 공공성, 투명성을 종합적으로 가늠하는 핵심 지표로 간주되며, 이를 둘러싼 다양한 요인에 대한 선행 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 특히 기관의 재무적 안정성, 조직 정원(인력규모), 조직연령(설립연도), 그리고 기관유형과 같은 특성 요인은 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다. 이러한 특성 요인들은 기관의 운영 방식과 성과 지표에 직간접적으로 작용하여 평가 결과의 편차를 야기할 수 있기에, 구체적인 영향 메커니즘을 파악할 필요가 높아지고 있다. 이에 본 연구에서는 주요 선행 연구들을 중심으로 각 기관 내외부적 특성 요인이 경영평가 결과에 어떻게 작용하는지를 체계적으로 검토하고자 한다.

1. 재무특성

공공기관의 재무적 특성은 경영평가 결과에 중요한 영향을 미치는 요인으로, 다수의 연구에서 분석되어 왔다. 특히 기관의 재무건전성은 경영성과 평가의 핵심 지표 중 하나로 작용하며, 부채비율, 당기순이익, 정부 재정지원 의존도 등의 요소가 경영평가 점수와 밀접한 관계를 맺고 있다.

박용성·남형우(2011)는 공공기관의 재무건전성이 경영평가 결과에 긍정적인 영향을 미친다고 보고하였다. 연구에 따르면 기관의 부채비율이 낮을수록, 즉 재무건전성이 양호할수록 경영평가 점수가 높은 경향을 보였다. 이는 재정적 안정성이 경영성과를 평가하는 주요 기준 중 하나임을 시사한다. 또한 당기순이익 역시 경영평가에 중요한 요소로 작용하며, 수익성이 높은 기관이 상대적으로 우수한 평가를 받을 가능성이 높음을 확인하였다.

반면 김다경·엄태호(2016)는 공기업의 정치·경제적 환경이 경영평가에 미치는 영향에 대한 연구에서 정부의 재정 지원 의존도가 높은 기관일수록 낮은 평가 점수를 받는 경향이 있음을 지적하였다. 연구 결과에 따르면 정부 지원금 비율이 높은 기관은 자율성과 운영 효율성이 저하될 가능성이 있으며, 이는 경영성과 저하로 이어질 수 있다. 또한 의존도가 높은 기관일수록 정부의 정책적 영향력에 의해 경영 의사결정이 제한될 가능성이 크며, 이로 인해 공기업의 독립적이고 자율적인 경영이 어려워질 수 있다.

이러한 연구들은 공공기관의 재무특성이 단순한 수익성과 비용 관리의 차원을 넘어 기관의 자율성과 운영 구조 전반에 걸쳐 영향을 미친다는 점을 강조한다. 즉 정부 지원에 의존하지 않고 자체 수익을 창출하는 기관일수록 높은 평가를 받을 가능성이 크며, 반대로 정부 지원 비중이 높은 기관은 경영 자율성이 제한되고 평가 점수가 낮을 가능성이 크다.

특히 박용성·남형우(2011)는 기관 규모와 재무건전성 간의 관계도 분석하였는데, 기관의 자산총액, 자본총액, 매출총액 등의 규모 요인은 일정 부분 경영평가 점수와 연관이 있지만, 결정적 영향을 미치는 요인은 기관의 부채비율과 수익성이었다. 즉 기관이 크다고 해서 반드시 높은 평가를 받는 것은 아니며, 오히려 재정적으로 안정적이고 독립적인 운영 구조를 갖춘 기관이 경영평가에서 높은 점수를 받을 가능성이 크다는 점을 시사한다. 이와 같은 연구 결과들은 공공기관이 경영성과를 향상시키기 위해서는 단순한 외형적 성장보다는 재무적 건전성을 유지하고, 정부 지원에 대한 의존도를 줄이며, 자체적인 수익 창출 역량을 강화하는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 이를 위해 공공기관은 부채 관리와 재정 운용의 효율성을 지속적으로 개선하고, 독립적인 경영 전략을 수립하는 것이 필수적이다.

2. 조직정원

조직의 인력 규모는 공공기관의 경영평가에 중요한 영향을 미치는 요소로, 그 영향관계에 대해서는 다양한 연구 결과가 제시되고 있다. 최홍석·김재훈·정재진(2008)의 연구는 조직의 규모가 경영평가에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 분석했다. 연구 결과에 따르면 조직 규모가 클수록 의사소통과 관리 효율성이 저해되어 경영 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 드러났다. 이는 대규모 조직의 복잡한 구조와 많은 이해관계자가 존재함으로써 의사결정 과정이 지연되고, 다양한 이해관계를 조율하는 데 어려움이 발생하여 조직 운영의 효율성을 떨어뜨릴 수 있음을 시사한다.

반면 성시경·정일환(2021)의 연구에서는 대규모 기관이 특정 산업이나 사업 영역에서 높은 평가 점수를 받을 가능성이 크다는 점을 강조하고 있다. 이 연구는 조직 규모가 경영평가에 미치는 영향이 산업 및 기관 유형에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점을 제시한다. 즉 대규모 조직이 특정 분야에서 축적된 전문성과 자원을 바탕으로 높은 성과를 창출할 수 있으며, 이러한 성과가 경영평가에서 긍정적인 평가로 이어질 수 있음을 알 수 있다. 또한 대규모 기관은 충분한 인적 자원을 확보하여 다양한 사업을 동시에 추진하고, 외부 환경 변화에 대한 대응능력 또한 높아질 수 있다.

이러한 상반된 연구 결과들은 조직의 인력 규모가 단순히 경영평가에 부정적인 영향을 미치거나 긍정적인 영향을 미치는 단일한 변수가 아니라, 다양한 요인들과 상호작용하여 그 영향이 달라질 수 있음을 보여준다. 따라서 공공기관 경영평가는 기관의 인력 규모뿐 아니라, 기관의 산업 특성, 사업 내용, 조직 운영 시스템 등을 종합적으로 고려하여 평가 기준을 마련해야 할 필요성이 있다. 또한 인력 규모가 큰 기관의 경우, 규모의 이점을 살리는 동시에 의사소통과 관리 효율성을 높일 수 있는 시스템 구축이 필요하며, 인력 규모가 작은 기관의 경우에는 제한된 자원을 효율적으로 활용하고 전문성을 강화할 수 있는 전략을 마련할 필요성이 제기된다.

3. 조직연령

조직연령, 즉 설립연도는 공공기관 경영평가 결과에 영향을 미치는 또 다른 요인으로 논의된다. 박용성·남형우(2011)의 연구는 기관의 설립연도가 경영평가 결과에 직접적인 상관관계를 미치지 않는다고 결론 짓는다. 그러나 조직연령이 높은 기관일수록 안정된 운영 체

계를 갖추고 있어 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 있다고 언급한다. 이는 오랜 기간 조직 운영을 통해 축적된 경험과 노하우가 내부 프로세스 효율화, 위기 대처 능력 향상, 그리고 조직 문화 안정에 기여할 수 있다는 점을 시사한다. 즉 조직연령이 높다는 것은 조직이 외부 환경 변화에 유연하게 대처하고 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 운영 시스템을 갖추는 데 유리하다는 것이다.

반면 성시경·정일환(2021)의 연구는 기관의 역사성과 평가 결과 간의 관계가 명확하지 않다고 본다. 하지만 오랜 역사와 경험이 특정 산업이나 사업 영역에서 경쟁 우위를 제공할 수 있음을 시사한다. 이는 설립연도가 오래된 기관일수록 특정 산업 분야나 사업 영역에서 축적된 경험과 전문성을 바탕으로 차별화된 경쟁력을 확보할 수 있다는 의미이다. 즉 조직의 노하우와 전문성이 경영평가 결과에 간접적으로 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 또한 오랜 기간 해당 분야에서 활동해 온 기관일수록 해당 산업이나 사업 영역의 특성을 잘 이해하고 있으며, 외부 환경 변화에 대한 적응력이 높을 수 있다.

이러한 연구 결과들을 종합해 볼 때, 조직연령이 경영평가 결과에 미치는 영향은 단순하지 않다. 기관의 설립연도 자체가 경영성과를 직접적으로 결정 짓는 요소는 아닐 수 있지만, 오랜 기간 축적된 경험과 전문성은 조직 운영의 안정성 및 경쟁력 강화에 간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 따라서 공공기관 경영평가에서는 조직연령 자체보다는 조직의 설립 목적, 운영 시스템, 그리고 축적된 경험과 전문성이 평가에 어떻게 반영될 수 있는지 고려해야 한다. 이는 단순히 기관이 얼마나 오래되었는가에 집중하기보다 조직이 특정 산업이나 사업 분야에서 어떻게 발전해 왔으며, 그 과정에서 어떤 차별적인 역량을 확보했는지를 평가해야 함을 시사한다.

4. 기관 유형

기관 유형은 공공기관 경영평가 결과에 가장 중요한 영향을 미치는 변수 중 하나로, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등 기관 유형별로 평가 결과에 미치는 요인이 상이하게 나타나는 경향을 보인다.

최종원·이승필(2003)의 연구는 공공기관의 유형 구분이 경영평가 결과에 중요한 차이를 초래한다고 보고한다. 이는 공공기관의 설립 목적, 주요 사업, 운영 방식 등이 기관 유형에 따라 다르기 때문이며, 따라서 각 기관마다 유형에 적합한 평가 기준이 필요함을 시사한다. 즉 시장형 공기업은 시장 경쟁 환경에서 이윤을 추구하는 기업적 성격을 강하게 띠므로 재무

성과에 높은 가중치를 두고 평가해야 하며, 준정부기관은 정부 정책 수행 및 공공 서비스 제공이라는 공공적 성격을 띠므로 공공성 및 사회적 책임과 관련된 지표에 높은 가중치를 두어야 한다는 것이다.

김다경·엄태호(2016)의 연구는 시장형 공기업의 경우 재무성과가 주요 평가 요소로 작용하지만, 준정부기관은 공공성과 사회적 책임과 같은 지표에서 상대적으로 높은 점수를 기록하는 경향이 있다고 밝혔다. 이는 시장형 공기업이 수익성·효율성·생산성 등 재무적 성과에 초점을 맞추어 평가되는 반면, 준정부기관은 공공 서비스 제공의 질, 사회적 책임 이행, 정책 목표 달성 등 공공적 가치 창출에 더 큰 비중을 두고 평가되는 경향을 보여준다. 따라서 기관 유형은 단순히 형식적인 분류를 의미하는 것이 아니라, 각 기관의 핵심 목표와 역할에 따라 평가의 기준과 방향이 달라져야 함을 주장한다.

이러한 연구 결과들을 종합해 볼 때, 공공기관의 유형을 고려하지 않은 획일화된 평가 기준은 기관 유형별 특성을 제대로 반영하지 못하고 평가 결과에 왜곡을 가져올 수 있다. 공공기관 경영평가 제도를 개선하기 위해서는 기관 유형별 특성을 고려하여 평가 기준 및 지표를 차별화해야 하며, 기관의 설립 목적과 운영 환경에 부합하는 평가 시스템을 구축하는 것이 중요한 과제임을 알 수 있다. 공기업에는 재무 성과, 효율성 지표를 강화하고, 준정부기관에는 공공 서비스 품질 및 사회적 책임 관련 지표를 강화하는 등 기관 유형별 특성에 맞는 맞춤형 평가를 설계하는 것이 핵심 개선요소로 언급되고 있다.

5. 연구사례 비교

〈표 1〉은 공공기관의 내외부적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 정량적으로 분석한 다섯 개의 주요 연구를 종합한 결과를 나타낸다. 각 연구는 분석 방법, 설명변수, 독립변수, 그리고 이들 간의 관계를 중심으로 구성되어 있다. 이를 통해 다양한 내외부적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 비교하고 있다. 연구마다 적용된 분석 기법은 분산분석, 회귀분석, 패널자료 분석 등으로 다양하며, 연구의 목적과 데이터 특성에 따라 적합한 방법이 선택되었다. 설명변수로는 종합평점, 총점, 등급 등 구체적인 정의에서는 차이가 있으나 공통적으로 경영평가의 결과를 나타내는 변수가 활용되었다. 설명변수에 영향을 미치는 독립변수로는 자본, 매출, 정원, 조직연령, 총수입액, 부채비율 등이 설정되었다.

〈표 1〉 기관 내외부적 특성이 경영평가에 미치는 영향에 관한 실증 사례

저자	분석방법	설명변수	독립변수						
			기관유형	자본	매출	정원	조직연령	총수입액	부채비율
최종원·이승필 (2003)	분산분석 N=13/Year=5	총점	-						
최홍석·김재훈·정재진 (2008)	회귀분석 N=180/Year=2	총점	(+)¹)		-	(-)			
박용성·남형우 (2011)	회귀분석 N=73/Year=3	등급(환산)²)		-				-	(+)
김다경·엄태호 (2016)	패널확률효과 N=143/Year=7	총점	-	(+)			(+)		
성시경·정일환 (2021)	패널확률효과 N=440/Year=4	총점	공기업		-	(+)	(-)	-	
			준정부기관		-	(+)	(-)	-	

주: 1. - 는 통계적 관계없음, (-)는 부의 관계, (+)는 정의 관계를 나타냄.

1) 기관유형: 시장형 공기업

2) 경영평가 결과 A+부터 D0까지 부여된 등급 가운데 최고등급을 60으로 설정하고, 이하 등간격으로 환산

자료: 저자 작성

분산분석을 통해 공공기관의 종합평점과 특성 간의 관계를 분석한 최종원·이승필(2003)은 주요 독립변수로 자본과 조직연령을 사용하였다. 결과적으로 자본은 통계적으로 유의미한 관계가 없었으나 조직연령은 부(-)의 관계를 보였다. 이는 조직이 오래될수록 평가 점수가 낮아질 가능성을 시사한다. 한편 최홍석·김재훈·정재진(2008)은 회귀분석을 통해 총점에 영향을 미치는 특성을 분석하였으며, 자본은 정(+)의 관계를, 정원은 부(-)의 관계를 보였다. 이는 자본 규모가 증가할수록 평가 점수가 높아질 가능성이 있으나, 동시에 정원이 많아질수록 조직의 비효율성이 커질 수 있음을 나타낸다. 회귀분석으로 등급과 독립변수 간의 관계를 분석한 박용성·남형우(2011)는 주요 독립변수로 매출과 조직연령을 다루었으나, 두 변수 모두 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않았다. 김다경·엄태호(2016)는 패널자료 분석을 통해 총점에 영향을 미치는 요인을 검토하였다. 이 연구에서는 조직연령과 매출이 모두 정(+)의 관계를 보였으며, 특히 조직연령의 경우 시간이 지남에 따라 평가 점수가 상승하는 경향이 있음을 발견했다. 이는 기관이 축적한 경험과 지식이 성과에 미치는 긍정적인 영향을 검증한 사례에 해당된다. 마지막으로 패널자료 분석을 사용하여 총점과 독립변수 간의 관계를 분석한 성시경·정일환(2021)은 공기업 여부와 준정부기관 여부는 모두

정(+의 관계를 보였으며, 기관의 법적·행정적 지위가 평가 결과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

IV. 종합논의

다섯 편의 연구는 모두 공공기관의 내외부적 특성이 경영평가 결과에 일정 수준 영향을 미친다고 밝힌 점에서 일치한다. 특히 자본과 조직연령은 주요 변수로 반복적으로 등장하며, 자본이 많을수록, 조직연령이 높을수록 긍정적인 영향을 줄 가능성을 시사하였다. 이는 자본이 충분히 확보된 기관이 운영 효율성을 높일 수 있는 기회를 제공하며, 조직연령의 축적된 경험이 경영성과에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 또한 공기업 여부와 같은 기관의 법적 지위는 제도적으로 유리한 환경을 조성함으로써 경영평가 점수에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 암시한다.

반면 조직연령과 매출의 영향을 두고 연구들 간 상충된 결과가 존재한다. 일부 연구는 조직연령이 부정적 영향을 미친다고 주장하며, 이는 오래된 조직이 관료화되고 혁신성이 떨어질 가능성을 반영한 것이다. 반면 다른 연구에서는 축적된 경험과 지식이 경영평가 점수를 높이는 요인으로 작용한다고 본다. 매출의 경우에도 일부 연구는 매출 증가가 경영평가 점수를 상승시키는 요인으로 작용한다고 본 반면, 다른 연구에서는 매출 자체가 직접적인 성과를 보장하지 않을 수 있음을 강조하였다.

다수의 연구에서 공통적으로 발견되는 중요한 경향 중 하나는 기관 유형이 경영평가에 유의미한 정(+의 영향을 미친다는 것이다. 이는 특정 유형의 공공기관이 다른 유형의 기관에 비해 경영평가에서 더 높은 점수를 받는 경향이 있다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 경영평가 제도가 기관 유형의 특성을 제대로 반영하지 못하거나, 특정 유형의 기관에 유리한 평가 기준을 적용하고 있을 가능성을 시사한다. 예를 들어 연구 중심 기관과 정책 집행 기관은 각기 다른 성격의 업무를 수행하며, 이에 따라 적합한 평가 기준 또한 달라야 한다. 만약 이러한 차이를 간과하고 동일한 평가 기준을 적용한다면, 일부 기관은 본질적으로 불리한 위치에 놓일 수 있다. 따라서 공공기관 경영평가 제도는 각 기관의 고유한 특성을 고려하여, 공정하고 객관적인 평가를 수행할 수 있도록 설계되어야 한다. 기관 유형별 평가 기준의 차별화, 목표 설정의 다양화 등이 필요하며, 평가 과정에서 기관 유형이 평가 결과

에 미치는 영향을 최소화하기 위한 노력이 요구된다.

정원과 같은 기관 규모를 나타내는 변수가 경영평가에 부(-)의 영향을 미치는 경향을 보이는 것 또한 주목할 만한 결과이다. 이는 기관 규모가 클수록 경영평가 점수가 낮아질 가능성을 시사하며, 기관 규모가 클수록 내부 관리가 어려워지고 비효율적인 요소가 증가할 수 있음을 시사한다. 또한 조직 규모가 커질수록 의사소통 및 협업의 복잡성이 증가하여 경영성과 달성에 어려움이 발생할 수 있다. 이러한 결과는 조직 규모가 커지는 것을 무조건적으로 지향하기보다는 조직 규모와 효율성 간의 균형점을 찾아야 함을 시사한다. 즉 조직 규모가 커지더라도 경영성과를 효과적으로 창출할 수 있도록 내부 조직 구조 및 프로세스 혁신이 필요하다. 또한 기관의 규모에 따라 평가 기준을 차별화하여 기관 규모에 따른 불이익을 최소화해야 한다. 대규모 기관은 규모의 경제를 고려하여 평가하고, 소규모 기관은 자원 제약을 고려한 평가를 수행해야 할 것이다.

조직연령이 경영평가에 긍정적인 영향을 미치는 경향은 공공기관의 평가와 성과 간의 복잡한 관계를 보여준다. 일반적으로 조직연령이 높은 기관은 오랜 기간 축적된 조직 역량과 경험을 보유하고 있어 평가에 유리할 수 있다. 이는 조직 문화가 안정화되고, 기관의 성과 관리 시스템이 고도화되었기 때문일 수 있다. 또한, 오랜 기간 기관을 운영하면서 축적된 경영 노하우, 성과 개선 경험 등이 평가에서 유리하게 작용할 가능성이 있다. 그러나 이러한 결과는 역으로 신설 기관이나 비교적 젊은 기관에는 불리한 조건으로 작용할 수 있다는 점을 시사한다. 따라서 공공기관 경영평가는 단순히 기관의 연륜을 기준으로 평가하는 것이 아니라, 기관의 성장 가능성과 혁신 노력을 함께 평가하는 방향으로 나아가야 한다. 신설 기관과 젊은 기관의 경우, 혁신적인 아이디어를 적극적으로 수용하고 새로운 사업을 추진하는 등 발전 가능성을 집중적으로 평가할 필요가 있다. 또한 평가 결과에 피드백을 제공하여 신설 기관의 성장을 지원해야 한다.

부채비율과 같은 재무건전성 관련 변수의 영향이 연구마다 상이하게 나타나는 것은 경영평가에 대한 재무 요인의 영향이 단순하지 않음을 시사한다. 일부 연구에서는 부채비율이 경영평가에 긍정적인 영향을 미친다는 다소 모순적인 결과를 제시하기도 한다. 이는 부채비율이 높은 기관일수록 투자와 사업 확장에 적극적으로 나설 수 있으며, 이를 통해 경영성과를 개선할 여지가 있다는 것을 간접적으로 시사한다. 그러나 일반적으로 부채비율이 높으면 재무적 위험이 증가하므로, 부채비율과 경영평가 간의 복잡한 관계를 이해하기 위한 추가적인 연구가 필요하다. 또한 부채비율 외에도 다양한 재무 지표(자산 규모, 자본 규모, 수익성

등)를 함께 고려하여 기관의 재무건전성을 종합적으로 평가해야 한다. 기관의 재무건전성은 단순히 부채 비율 하나로 판단할 수 없으며, 다양한 요소를 함께 고려해야 한다.

V. 결론

본 연구는 공공기관의 내외부적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 중심으로 주요 선행 연구들을 종합·분석하고, 이들 간의 공통점과 차이점을 비교함으로써 경영평가 제도의 개선 방향을 제시하고자 하였다. 연구 결과, 공공기관의 내외부적 특성은 경영평가 결과에 직·간접적으로 유의미한 영향을 미치며, 이를 체계적으로 반영하지 않는다면 평가의 공정성과 객관성에 한계가 발생할 수 있음을 확인하였다.

첫째, 재무적 특성은 기관의 자율성과 성과에 직결되는 주요 변수로 작용한다. 재무건전성이 양호하고 정부 재정 의존도가 낮을수록 경영성과가 우수하게 평가되는 경향이 나타났다. 이는 공공기관의 자립성과 재정적 책임성이 경영 성과를 좌우할 수 있는 핵심 요소임을 시사한다. 둘째, 조직정원과 조직연령은 평가에 대한 영향이 상황에 따라 상이하게 나타나는 복합적 요인이다. 대규모 조직은 효율성 저하의 위험이 있는 반면, 충분한 자원을 바탕으로 높은 성과를 창출할 수도 있다. 조직연령 또한 평가에 직접적 영향을 미치기보다는 조직의 경험, 제도화 수준, 안정적 운영 능력 등을 통해 간접적으로 영향을 미친다. 이는 기관의 정량적 지표뿐만 아니라 질적 요소를 함께 고려하는 평가방식이 필요함을 보여준다. 셋째, 기관 유형은 경영평가 결과에 가장 일관된 영향을 미치는 변수로 확인되었다. 시장형 공기업과 준정부기관은 평가 지표와 평가 목적이 본질적으로 다르기 때문에, 획일화된 평가기준은 기관 간 형평성과 실효성을 저해할 우려가 있다. 따라서 기관 유형별로 차별화된 평가체계 수립이 필수적이다.

본 연구는 공공기관 경영평가에 있어 내외부적 특성의 중요성을 조명하고, 이를 반영한 평가체계 개선의 필요성을 강조하였다. 향후 연구에서는 개별 공공기관의 실증 사례 분석과 함께, 평가제도의 실행 과정에서 발생하는 문제점에 대한 질적 연구를 병행함으로써 보다 현실적이고 적용 가능한 개선안을 도출하는 것이 필요하다. 또한 공공기관의 사회적 가치 실현과 효율성 제고라는 두 가지 목표를 조화롭게 달성할 수 있도록, 평가제도 설계의 거버넌스 측면에 대한 연구도 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 김다경·엄태호 (2016). 공기업의 정치·경제적 환경요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구: 정치적 현저성과 의존재원비율을 중심으로. **한국행정논집**, 28(2): 235-260.
- 김보은 (2017). 공공기관 리더가 지닌 개인적 수준의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향: 공공기관 기관장과 감사(인)를 중심으로. **정부학연구**, 23(1): 153-191.
- 김태연 (2019). 조직목표 갈등이 성과에 미치는 영향: 한국 공공기관에 대한 실증 분석. **한국정책학회 추계학술대회 발표자료**.
- 박용성·남형우 (2011). 공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석. **정책분석평가학회보**, 21(1): 79-100.
- 성시경·정일환 (2021). 공공기관 경영평가와 재무성과의 관계: 재무예산관리 분야를 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 31(4): 91-110.
- 안숙찬 (2014). 공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구. **대한경영학회지**, 27(6): 835-859.
- 최종원·이승필 (2003). 정부투자기관 기관특성과 경영실적평가의 상관관계 분석. **공기업논총**, 15(1): 93-102.
- 최홍석·김재훈·정재진 (2008). 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로. **한국행정학회 하계학술대회 발표자료**.

〈외국 문헌〉

- Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2005). Introducing the “Determinants of Performance in Public Organizations” Symposium. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 483-488.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 685-712.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American sociological review*, 149-164.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. *Journal of Public Administration*

Research and Theory, 15(3): 421-439.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.

Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th ed.). San Francisco: Jossey-Bass.

Yuchtman, E., & Seashore, S. E. (1967). A System Resource Approach to Organizational Effectiveness. *American Sociological Review*, 32(6): 891-903.

투 고 일: 2025년 3월 30일

심 사 일: 2025년 5월 9일

게재확정일: 2025년 5월 26일

(Abstract)

Impacts of Internal and External Characteristics of Public Institutions on Management Evaluation: A Comparative Review of Empirical Studies and Institutional Implications

Minhyuk Cho

Public institutions, essential in delivering social value and services, undergo management evaluations to enhance efficiency. This study examines how internal and external attributes—such as financial stability, workforce scale, organizational age, and institutional type—shape performance outcomes. By synthesizing previous research, we identify the ways in which robust financial fundamentals and operational autonomy bolster overall results, while mismatched metrics can undermine fairness. In particular, varied institution types warrant distinct assessment criteria, reflecting different missions and constraints. Additionally, organizational scale and founding year may yield both advantages and drawbacks, underscoring the need for qualitative indicators to capture intangible factors. Drawing on these insights, we propose refining evaluation systems to incorporate nuanced measures and contextual adaptation. Ultimately, improved accountability and transparency can reinforce public trust. This study contributes to the evolving framework for measuring public-sector performance by illustrating the necessity of adaptive, equity-oriented evaluations in a constantly shifting environment.

Keyword: Public Institutions, Management Evaluation System, Institutional Characteristics, Comparative Analysis of Research Cases

공공기관과 책임운영기관의 거버넌스 비교를 통한 국제장학사업 운영 개선 방안 연구

김주란*

요약

본 연구는 책임운영기관으로서 국립국제교육원(NIIED)의 거버넌스 구조가 GKS(Global Korea Scholarship) 사업 운영에 미치는 영향을 분석하고, 주요국 국제장학사업 운영 모델과의 비교를 통해 제도적 특성과 한계를 규명하였다. 신공공관리론과 주인-대리인 이론을 이론적 기반으로 미국 폴브라이트, 영국 취브닝, 일본 MEXT 등 주요국 사례와 체계적 비교분석을 수행한 결과, GKS 사업은 다중 주인-대리인 문제, 성과관리 시스템의 구조적 취약성, 국제협력 체계의 분절화라는 세 가지 주요 거버넌스 과제에 직면해 있음을 확인하였다. 책임운영기관이라는 제도적 특성이 GKS 사업의 전략적 운영에 제약 요인으로 작용하고 있으며, 장기적 교육협력과 공공외교 관점에서 정부부처 간 협력 메커니즘 제도화, 통합적 성과관리 체계 구축, 글로벌 협력 네트워크 강화 등 거버넌스 혁신이 필요함을 제시하였다.

주제어: 책임운영기관, GKS 사업, 신공공관리론, 거버넌스, 공공외교

I. 서론

공공의 영역에서 운용되고 있는 조직의 종류 중 하나인 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」(이하 ‘책임운영기관법’)에 따라 설치된 중앙행정기관 산하 특수 조직으로, 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’)상 ‘공기업·준정부기관·기타공공기관’에 직접 분류되지는 않는다. 그럼에도 불구하고 책임운영기관은 ① 국가가 설립·운영하고,

* 서울대학교 행정대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 정책평가, 국제개발협력, ODA정책, 이민 정책 등이다. (juran@snu.ac.kr)

② 예산·인사·성과관리에서 준(準)시장기제를 도입하며, ③ 공공서비스 공급의 효율성 제고를 목적으로 한다는 점에서 공기업·준정부기관 연구가 축적해 온 ‘책임 있는 자율성(autonomous accountability)’ 논의와 본질적인 공통 기반을 갖는다(김근세, 2010; 문명재·이명진, 2010).

신공공관리론(New Public Management) 관점에서 살펴본다면 책임운영기관은 정부가 직접 설치·운영하면서 특정 행정서비스의 효율성 및 전문성을 강화하기 위해 설립된 조직 형태로, 공공서비스 공급에 있어 일정한 자율성을 보장하면서도 엄격한 성과관리를 통해 책임성을 확보하는 ‘준시장적 관리 방식’의 특징을 가지고 있다(윤광재, 2007). 공운법상 공기업·준정부기관 역시 국가의 공공서비스 제공 목적을 갖고 운영되지만, 이들은 별도의 독립 법인으로 설립·분류되므로 기획재정부, 행정안전부 등 중앙 정부 부처와 각 기관의 이사회에 의해 관리된다(곽채기, 2012). 반면 책임운영기관은 별도의 법적 독립성 없이 중앙 행정기관 소속의 내부 조직 형태로 운영된다는 점에서 법적·조직적 차이가 명확하다(김근세, 2010).

이러한 이론적 맥락에서 본 연구는 책임운영기관이 갖는 구조적 특성이 국제장학사업 운영에 미치는 영향을 살펴보았다. 연구의 대상으로 선정한 국립국제교육원(National Institute for International Education, 이하 NIIED)은 「책임운영기관법」 제5조에 따라 교육부 산하에 설치된 대표적인 책임운영기관으로, 한국의 국제교육협력 및 장학사업을 전담하고 있으며 현재 시행하고 있는 ‘정부초청 외국인 장학사업(Global Korea Scholarship, 이하 GKS)’을 사례로 선정하였다. GKS 사업은 1967년 시작된 이래 한국의 대표적인 국제교육협력 프로그램으로 발전하였으며, 2024년 기준 전 세계 약 150개국에서 연간 2,200명의 장학생을 선발하는 대규모 사업으로 성장하였다(국립국제교육원, 2025). 그러나 이러한 양적 성장에도 불구하고, 책임운영기관이라는 조직 형태가 GKS 사업의 전략적 운영과 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 체계적 분석은 부족한 실정이다.

기존 연구는 책임운영기관의 성과관리 체계나 행정효율성에 집중하여 온 반면, 공공외교와의 연계성이나 다중 거버넌스 환경에서의 제도적 적합성에 대한 분석은 부재했다. 특히 GKS 사업이 지닌 공적개발원조(ODA)로서의 성격과 공공외교 기능의 이중적 성격은 단순한 행정 효율성 차원을 넘어 엄밀한 제도적 설계를 요구한다. 동시에 교육부 산하 내부조직으로서 국립국제교육원이 가지는 법적 지위는 기관이 외교부·기획재정부 등 다수 이해관계자와 정책조정을 수행해야 하는 GKS 사업의 특성상 구조적 한계로 작용할 수 있다. 이는 NPM이 전제하는 단일 주인-대리인 관계가 다중 거버넌스 환경에서 어떻게 변형되는지 탐

구해야 할 필요성을 시사한다.

본 연구는 다음과 같은 세 가지 연구질문을 중심으로 진행된다. 첫째, 공공기관 거버넌스 관점에서 책임운영기관으로서 국립국제교육원은 어떤 제도적 특성과 한계를 가지고 있으며, 이는 다른 유형의 공공기관과 어떻게 차별화되는가? 둘째, 공공기관 유형별 비교 관점에서, 주요국 국제장학사업 운영기관과 국립국제교육원은 어떠한 차이점을 보이는가? 셋째, 공공기관 연구에서 논의되는 ‘책임 있는 자율성’ 개념이 책임운영기관인 국립국제교육원의 GKS 사업 운영에 어떻게 구현되고 있으며, 어떤 제도적 개선 가능성이 있는가?

이를 위하여 본 연구는 연구방법론적 측면에서 문헌연구와 사례분석연구를 주요 방법론으로 채택하였다. 우선 책임운영기관 제도의 이론적 특성과 국립국제교육원의 법적 지위를 살펴본 후, GKS 사업의 운영 구조와 특성을 분석한다. 주요국 국제장학사업과의 비교 분석을 위해서는 다음과 같은 다차원 분석틀을 적용할 것이다: ① 제도적 차원(운영기관의 법적 지위와 독립성, 거버넌스 구조) ② 정책적 차원(목표 명확성, 전략적 일관성) ③ 운영적 차원(선발과정 효율성, 사후관리 체계성). 이러한 분석틀을 통해 주요국 사례(미국 폴브라이트 장학금, 영국 취브닝 장학금, 일본 MEXT 장학금)와 GKS 사업의 체계적 비교분석이 가능할 것이다.

본 연구는 공공기관과 책임운영기관의 거버넌스 구조 차이가 국제장학사업 운영에 미치는 영향을 분석함으로써, 책임운영기관으로서의 국립국제교육원이 가진 구조적 특성이 국제장학사업의 전략적 운영과 성과에 어떤 영향을 미치는지에 대한 이론적 이해를 제공할 것이다. 궁극적으로는 국제교육협력 분야에서 제도적 개선을 통한 전략적 장학정책 수립에 대한 이론적·실무적 함의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 책임운영기관의 이론적 기반과 거버넌스 특성

1) 신공공관리론과 책임운영기관 제도

책임운영기관 제도는 1980년대 이후 서구 국가들을 중심으로 확산된 신공공관리론(New Public Management, NPM)의 이론적 토대 위에 설계된 제도이다. Hood(1991)는 신공

공관리론의 핵심 원리로서 ① 전문적 관리 ② 명시적 성과 기준 ③ 결과 중심 관리 ④ 조직 분권화 ⑤ 경쟁 도입 ⑥ 민간관리기법 도입 ⑦ 자원 사용 도는 비용 절감 등을 제시하였다. 이러한 원리들은 정부 부문의 비효율성을 극복하고, 시장 원리와 경쟁을 통해 공공서비스의 질을 향상시키려는 목적에서 도입되었다.

신공공관리론의 주요 특징은 ‘시민을 서비스 수혜자 또는 공공 부문의 고객으로 여기는 중심성’에 있으며, ‘재정적 통제, 효율성 증대, 성과의 지속적 모니터링, 관리자에게 권한 이양’ 등을 강조한다(Kalimullah et al., 2012). 책임운영기관 제도는 이러한 신공공관리론의 핵심 원리, 특히 ‘조직 분권화’와 ‘성과 중심 관리’를 구현한 대표적인 행정 혁신 제도로 볼 수 있다(강정석, 2005). 이 제도는 집행 기능을 수행하는 정부 조직에 관리적 자율성을 부여하고, 그에 상응하는 성과 책임을 요구함으로써 행정 서비스의 효율성과 품질을 제고하는 데 목적이 있다. 신공공관리론 관점에서 책임운영기관의 주요 특성은 다음과 같다. 첫째, 자율성과 책임성의 균형 추구이다. 조직·인사·예산 운영에서 자율성을 부여하는 대신, 성과 계약과 평가를 통해 책임을 강화한다(이경호·박현신, 2016). 둘째, 성과 중심의 관리 체계 구축이다. 명확한 성과 지표와 목표를 설정하고, 이에 대한 평가 결과를 조직 운영에 반영한다(최도립, 2006). 셋째, 소비자 지향성 강화이다. 공공서비스 이용자의 만족도를 높이기 위한 노력을 기울이며, 서비스 품질 개선에 주력한다(윤광재, 2007).

한국의 책임운영기관 제도는 1999년 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제정 후 2000년에 영상홍보원 등 10개의 시범운영 기관을 지정하며 도입되었다(김근세, 2010). 영국의 Next Steps Initiative를 모델로 하였으나, 한국적 맥락에 맞게 변용된 특징을 보인다(문명재, 2010; 정진우 외, 2009). 특히 영국의 집행기관(Executive Agency)이 상당한 수준의 관리적 자율성과 재정적 독립성을 갖는 것과 달리, 한국의 책임운영기관은 여전히 모(母)부처의 지휘·감독을 받으며 자율성의 범위가 상대적으로 제한적이라는 점이 윤종설·박종선의 연구(2015)에서 지적되었다.

2) 주인-대리인 이론과 책임운영기관의 구조적 특성

책임운영기관 제도는 주인-대리인 이론(Principal-Agent Theory)의 관점에서 분석될 수 있다. 주인-대리인 이론은 주인(principal)이 대리인(agent)에게 특정 업무 수행을 위임하는 과정에서 발생하는 정보 비대칭(information asymmetry)과 도덕적 해이(moral hazard) 문제를 다룬다(Jensen & Meckling, 1976). 정부조직에서 이러한 주인-대리인 관계는 다층

적으로 나타나는데, 국민-정치인-관료-집행기관으로 이어지는 위임 체계에서 각 단계마다 주인-대리인 문제가 발생할 수 있다. 주인-대리인 이론의 핵심은 주인과 대리인 간의 이해관계 불일치와 정보 비대칭성에 있다. Eisenhardt(1989)에 따르면 대리인은 주인보다 더 많은 정보를 가지고 있으며, 이러한 정보 우위를 활용하여 자신의 이익을 극대화하려는 유인을 갖는다. 이로 인해 주인이 의도한 목표와 대리인의 행동 사이에 괴리가 발생할 수 있다. 특히 정부조직에서는 다중 주인(multiple principals)의 문제가 더해져, 대리인이 서로 상충되는 요구와 기대에 직면하게 되는 복잡성이 가중된다(Moe, 1984).

김병섭 외(2001)에 따라 책임운영기관 체계에서 주인-대리인 관계의 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 정책-집행 기능의 분리를 통해 정책 결정자(주인)는 ‘무엇을’ 달성할 것인지 결정하고, 책임운영기관(대리인)은 ‘어떻게’ 달성할 것인지에 집중함으로써 각자의 전문성을 발휘할 수 있다(Lane, 2006). 둘째, 성과계약을 통해 주인의 기대와 대리인의 책임을 명확히 함으로써 목표 달성을 위한 동기부여와 책임성을 강화한다. 셋째, 성과 평가와 인센티브 체계를 통해 대리인의 행동을 주인의 목표에 일치시키는 유인 구조를 형성한다.

책임운영기관 제도는 이러한 주인-대리인 문제를 해결하기 위한 제도적 장치로 이해될 수 있다. 오영균(2010)의 연구에 따르면, 정책 기능(주인)과 집행 기능(대리인)을 분리하고, 주무부처(주인)가 책임운영기관(대리인)과 성과계약을 체결하여 명확한 목표와 성과 기준을 설정함으로써 정보 비대칭과 도덕적 해이 문제를 최소화하려는 것이다. 그러나 현실에서는 주인-대리인 이론이 가정하는 이상적인 모델과 달리, 다중 주인 문제가 발생할 수 있다. 책임운영기관은 주무부처뿐만 아니라 기획재정부, 행정안전부, 국회 등 다양한 주체의 영향을 받게 되며, 이들 사이의 상충되는 요구와 기대에 직면하게 된다.

2. 책임운영기관법과 공공기관운영법의 법제적 비교

한국의 공공부문 조직은 법적 근거에 따라 크게 정부조직과 공공기관으로 구분된다. 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 근거하며, 공기업·준정부기관·기타공공기관 등은 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는다. 책임운영기관은 정부조직법 체계 내에서 행정기관으로서 법적 지위를 유지하며, 구성원은 공무원 신분을 가진다. 반면 공공기관은 정부부처와 분리되어 독립적인 법인격을 지니며, 직원들은 대체로 비공무원 신분이다(곽채기, 2012; 김근세, 2010). 이러한 법적 차이는 인사 및 예산 운영의 자율성에 직접적인 영향을 미친다.

책임운영기관의 정의를 살펴보면 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조에 따라 정부가 직접 수행하는 사무 중 경쟁 원리에 따라 운영하거나 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무를 담당하는 행정기관이다. 권향원(2019)은 “정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무”를 수행하는 행정기관으로 정의하기도 하였다. 2024년 4월 기준으로, 24개 부처 산하에 48개 기관이 책임운영기관으로 지정되어 있으며¹⁾, 기관사무의 성격에 따라 조사연구형, 교육훈련형, 문화형, 의료형기관, 시설관리형, 기타까지 6개 유형으로 구분한다. 반면 공공기관은 정부의 투자·출자 또는 재정지원으로 설립·운영되며, 2025년 1월 기준, 331개 기관이 지정되어 있다(기획재정부, 2025).²⁾

책임운영기관은 주무부처 장관의 지휘·감독 하에 운영되며, 기관장은 개방형 직위로 임명되어 성과계약에 따라 운영된다. 공공기관은 이사회 중심의 자체 의사결정 구조를 갖추고 있으며, 기획재정부 주도의 경영평가를 받는다(「책임운영기관법」 제3조; 「공공기관운영법」 제17조). 강정석 외(2022)에 따르면 책임운영기관은 정부기능의 분화와 집행기능의 분리, 관리적 자율성과 성과책임의 교환 원리, 결과 중심의 관리 체계로의 전환이라는 신희공관리론(NPM)의 특성을 구현하고 있다. 특히 공개경쟁을 통해 경험과 전문성을 갖춘 전문가를 기관장으로 임용하여 기관 운영의 독립성과 자율성을 부여한다는 점이 중요하다.

인사·예산·조직 운영상의 자율성 측면에서 살펴본다면 책임운영기관은 공무원 신분 유지로 제한적 자율성을 가지며, 총액인건비제와 총액계상방식 예산제도를 적용받는다. 반면 공공기관은 자체 인사제도와 예산 운용의 자율성이 크며, 기획재정부의 간접 통제를 받는다. 박석희(2015)에 따르면 책임운영기관의 성과관리 체계가 주무부처 주도의 정량적 평가에 집중하는 반면, 공공기관은 기획재정부 주도의 종합적 경영평가를 받는다는 점을 지적한다.

〈표 1〉 책임운영기관과 공공기관과의 범주별 비교

구분	책임운영기관	공공기관
법적 근거	「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」	「공공기관의 운영에 관한 법률」
법적 지위	정부조직법 내 행정기관, 공무원 신분 유지	독립 법인격, 비공무원 신분 다수

1) 전체 48개 기관 중 기관의 지위에 따라 소속책임운영기관과 중앙책임운영기관으로 구분되며, 중앙책임운영기관은 특허청(1개)만 해당함.

2) 기획재정부(2025. 1. 21.). [보도자료] 2025년도 공공기관 지정.

〈표 1〉의 계속

구분	책임운영기관	공공기관
적용 대상	중앙행정기관 소속, 48개 기관 (2024. 4. 기준)	정부 출자·재정지원 기관, 331개 기관 (2025. 1. 기준)
지배 구조	주무부처 장관 지휘·감독, 개방형 직위 기관장	이사회 중심 자체 의사결정, 기획재정부 경영평가
인사 자율성	공무원 신분 유지, 제한적 자율성, 총액인건비제 적용	자체 인사제도, 높은 자율성
예산 자율성	총액계상방식, 정부 예산 체계 내 운영	자체 수입 창출 및 운용 가능, 간접 통제 받음
성과 평가	주무부처 주도, 정량적 지표 중심	기획재정부 주도, 종합적 경영평가

자료: 저자 작성

3. 국제교육협력의 이론적 기반: 공공외교와 소프트파워

국제교육협력은 소프트파워(soft power) 확산과 공공외교(public diplomacy)의 핵심 수단으로서 많은 국가들이 전략적으로 활용하고 있는 영역이다. Nye(2021)가 제시한 소프트파워 개념은 강제나 보상이 아닌 매력을 통해 원하는 결과를 얻는 능력을 의미한다. 소프트파워는 군사력이나 경제력과 같은 하드파워(hard power)와 달리, 한 국가의 문화, 정치적 가치, 대외정책의 정당성 등에서 비롯되는 비물질적 영향력을 강조한다.

Gauttam et al.(2024)에 따르면, 교육교류가 소프트파워에 미치는 영향 메커니즘은 다양한 차원에서 작동한다. 첫째, 국제장학사업을 통해 외국 학생들이 직접 체험하는 교육 시스템과 사회문화적 환경은 해당 국가에 대한 이해와 호감도를 높이는 데 기여한다. 둘째, 이들이 자국으로 돌아가 사회 각 분야에서 영향력 있는 위치에 오르게 되면, 유학 경험국과의 협력을 지원하는 ‘비공식 대사’ 역할을 수행하게 된다. 셋째, 장기적으로는 국가 간 신뢰 구축과 문화적 이해 증진을 통해 국제관계의 질적 향상을 가져올 수 있다.

Cull(2019)은 공공외교를 외국 대중과의 직접적인 소통과 교류를 통해 자국의 이미지와 영향력을 제고하려는 외교 활동으로 정의하며, 청취(listening), 옹호(advocacy), 문화외교(cultural diplomacy), 교류외교(exchange diplomacy), 국제방송(international broadcasting) 등 다섯 가지 유형으로 구분하였다. 이 중 교류외교의 핵심 수단으로 교육교류 프로그램이 강조된다.

전통적 공공외교가 일방향적 정보 전달과 이미지 제고에 중점을 둔 반면, 최근의 신공공

외교(new public diplomacy)는 쌍방향 소통과 관계 구축의 중요성을 강조한다(Melissen, 2005). 박지우·김신의(2023)의 연구에 따르면 국제장학사업은 이러한 관계 중심 공공외교의 전형적인 사례로, 단순한 이미지 제고를 넘어 깊이 있는 상호 이해와 장기적 인적 네트워크 구축을 가능하게 한다. 특히 한국과 같이 하드파워 측면에서 상대적 제약을 가진 중견국(middle power)의 경우, 소프트파워를 통한 국제적 영향력 확대는 더욱 중요한 전략적 선택이 될 수 있다. Atkinson(2020)의 실증 연구에 따르면, GKS와 같은 국제장학사업은 한국의 발전 경험과 문화적 매력을 전파하고, 친한 인사들의 글로벌 네트워크를 구축함으로써 한국의 국제적 위상 강화에 기여할 수 있는 효과적인 소프트파워 수단이다.

Ⅲ. 주요국 국제장학사업 운영기관의 거버넌스 구조 비교분석

1. 분석방법 및 분석틀

거버넌스 연구에서 비교분석방법(comparative analysis)은 서로 다른 제도적 맥락에서 운영되는 조직의 구조적 특성과 운영 메커니즘을 체계적으로 이해하는 데 유용한 접근법이다(Christensen & Lægred, 2007). 본 연구는 주요 선진국 국제장학사업 운영기관과 책임운영기관으로 운영되는 국립국제교육원의 제도적 특성을 분석하기 위해 Pollitt & Bouckaert(2017)의 ‘공공관리 개혁 비교분석 모형’을 주된 분석틀로 채택하였다. 이와 함께 Provan & Kenis(2008)의 ‘네트워크 거버넌스 유형론’도 참고하였으나, 이 이론은 독립적인 법적 지위를 가진 조직들 간의 네트워크 협력에 중점을 두고 있어, 법적 독립성이 없는 내부 행정조직인 책임운영기관 분석에는 일정한 한계가 존재할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 조직이론(organization theory)에서 논의되는 내부 협력과 정책 조정 메커니즘과 관련된 핵심 개념인 조직 내 조정(coordination)과 갈등 관리(conflict management)를 보완적으로 활용함으로써 이론적·분석적 적합성을 제고하고자 하였다.

방법론적 측면에서 본 연구는 문헌연구와 사례비교분석을 채택하였으며, 이를 위하여 선행연구, 정책보고서, 기관 공식문서, 법령 등을 포괄적으로 검토하여 각국 국제장학사업의 제도적 특성과 운영 현황을 파악하고자 하였다. 주요국으로는 미국, 영국, 일본을 선정하고, 이를 한국의 사례와 비교한 이유는 이들이 지리적·문화적 다양성을 대표할 뿐만 아니라, 국제장학사업 거버넌스의 주요 유형(분권형, 공공-민간 협력형, 관료중심형)을 포괄하기 때문이다.

특히 각 국가의 사례는 Ragin(1987)이 제시한 ‘체계적 비교방법(systematic comparative method)’에 따라 공통점과 차이점을 중심으로 분석되었다.

국제장학사업 운영기관의 거버넌스 구조를 체계적으로 비교분석하기 위해 다차원적 분석틀을 구축하였다. 분석 차원은 ① 법적 지위 및 독립성 ② 자율성-책임성 균형 메커니즘 ③ 다중 이해관계자 협조 체계 ④ 성과관리 시스템의 4개 영역으로 구분하였다. 이러한 분석틀은 신공공관리론(NPM)이 강조하는 ‘책임 있는 자율성(accountable autonomy)’ 개념과 주인-대리인 이론의 ‘대리인 통제 메커니즘’을 포괄하여 반영하고자 한다.

분석틀을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 법적 지위와 독립성 차원에서는 운영기관의 제도적 위상, 법적 근거, 모(母)부처와의 관계를 검토하였다. 둘째, 자율성-책임성 균형 메커니즘 차원에서는 인사·재정·사업 운영에서의 자율적 결정권과 성과에 대한 책임을 어떻게 확보하는지 비교하였다. 셋째, 다중 이해관계자 협조 체계는 정부-대학-민간 부문 간 협력 구조와 의사결정 참여 방식을 분석하였다. 넷째, 성과관리 시스템은 성과지표 설정, 평가방법, 평가결과의 활용 등을 중점적으로 검토하였다. 이러한 다차원적 접근은 Provan & Kenis(2008)가 제시한 네트워크 거버넌스 유형론과 Pollitt et al.(2004)의 공공기관 자율성-통제 균형 모델을 이론적 기반으로 한다.

2. 주요국 국제장학사업 운영기관 거버넌스 구조 분석결과

1) 미국 풀브라이트 프로그램

풀브라이트 프로그램은 1946년 J. William Fulbright 상원의원의 제안으로 시작된 미국의 대표적 국제장학사업으로, 다층적 거버넌스 구조의 특징을 보인다. 미국 국무부 산하 교육문화국(Bureau of Educational and Cultural Affairs, ECA)이 정책 수립과 예산 지원을 총괄하며(Bettie, 2020; Vogel, 1987), 독립기구인 풀브라이트 외국인장학금위원회(Fulbright Foreign Scholarship Board, FFSB)가 프로그램 운영 전반을 감독한다. FFSB는 대통령이 임명한 12명의 독립적 이사로 구성되며, 학계·예술계·교육계·민간 영역 전문가들이 참여하여 학문적 자율성을 보장한다.

풀브라이트 프로그램의 가장 특징적인 거버넌스 요소는 현지 국가별로 설치된 ‘양국공동 위원회(binational commission)’ 제도이다. 현재 약 50개국에서 운영되는 이 위원회는 미국과 현지국 대표가 동수로 참여하여 장학생 선발 기준 수립, 프로그램 설계, 예산 배분

등에 관한 결정권을 행사한다(Fulbright Foreign Scholarship Board, 2025). 예를 들어 일본-미국 교육위원회(Japan-United States Educational Commission)는 양국 정부와 민간 영역에서 선발된 8명의 위원으로 구성되어 현지 맥락에 적합한 프로그램을 개발하고 있다(Bradford, 2016).

이러한 분권적 거버넌스 모델은 다음과 같은 장점을 가진다. 첫째, 현지 교육 환경과 사회문화적 특성을 반영한 맞춤형 프로그램 운영이 가능하다. 둘째, 양국 정부와 민간 영역의 다양한 이해관계자가 참여함으로써 폭넓은 관점을 반영할 수 있다. 셋째, 국무부와 독립된 의사결정 구조를 통해 학문적 자유와 정치적 중립성을 보장한다. 풀브라이트 프로그램 성과평가는 ECA 주도로 5년 단위 종합평가가 수행되며, 정량적 성과(교환학생 수, 학위 취득률)와 정성적 성과(공공외교 효과, 인적 네트워크 형성)를 균형 있게 평가한다(Snow, 2008).

2) 영국 취브닝 장학금

영국의 취브닝(Chevening) 장학금은 1983년 설립된 영국 정부의 대표적 국제장학프로그램으로, 공공-민간 협력 거버넌스의 독특한 사례를 보여준다. 주요 재원은 외무·영연방 및 개발부(Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO)가 지원하며, 실질적인 운영은 영국문화원(British Council)이 담당한다. 취브닝 장학금의 거버넌스 구조는 다층적 주인-대리인 관계를 특징으로 한다.

FCDO는 전략적 방향성 설정과 예산 지원을 담당하는 ‘주인’으로서, 영국의 대외정책 목표와 연계된 장학사업의 기본 방침을 수립한다. 영국문화원은 ‘대리인’으로서 실질적인 운영 기능을 수행하며, 연간 160개국 약 1,500명의 장학생 선발 및 관리 프로세스를 독자적으로 운영한다(British Council, 2023). 또한 120개 이상의 파트너 조직(기업, NGO, 외국 정부 부처, 영국 대학 등)이 참여하여, 특정 장학생 지원, 멘토링, 네트워킹 등 다양한 방식으로 프로그램을 보완한다.

취브닝 장학금 거버넌스의 핵심 특징은 다음과 같다. 첫째, 공공 부문(FCDO)은 국가 전략적 목표 설정과 기본 예산 확보에 집중하고, 실행 과정은 전문 기관(영국문화원)에 위임하는 명확한 역할 분담이 이루어진다. 둘째, 민간 부문의 적극적 참여를 통해 재원 다양화와 전문성 확보가 가능하다. 셋째, 공식적인 자문기구를 통해 다양한 이해관계자의 의견이 정책 결정 과정에 반영되는 참여적 거버넌스 모델을 구현한다. 성과관리 측면에서는 ‘취브닝 성과체계(Chevening Results Framework)’를 도입하여 장학생의 학업 성취도, 영국과의

지속적 관계 유지, 자국 내 영향력 등을 종합적으로 평가한다(Enfield, 2019).

3) 일본 MEXT 장학제도

일본의 문부과학성(Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, MEXT) 장학제도는 1954년 설립된 이래 중앙정부 주도의 관료적 통합관리 모델을 보여준다. MEXT는 장학사업의 정책 수립부터 실행, 평가까지 전 과정을 직접 관리하는 수직적 거버넌스 구조를 특징으로 한다. 별도의 독립 운영기관 없이 문부과학성 내 고등교육국 유학생교류추진과가 주요 업무를 담당하며, 일부 실무적 기능은 일본학생지원기구(Japan Student Services Organization, JASSO)에 위임하고 있다.

MEXT 장학제도의 선발 과정은 대사관 추천(Embassy Recommendation)과 대학 추천(University Recommendation)의 이중 채널로 운영되지만, 최종 결정권은 MEXT가 보유한다. 예산 구조 측면에서도 정부 직접 지원이 90% 이상을 차지하며, 대학이나 민간 기업의 재정적 참여는 제한적이다(Rivers, 2010). 2025년 기준 MEXT는 국가전략 분야에 집중한 6개 특별 프로그램(AI·로봇공학, 에너지·환경, 생명과학, 첨단소재, 재난대응, 일본문화연구)을 운영하며, 이는 일본의 과학기술 정책과 긴밀히 연계되어 있다.

MEXT 장학제도 거버넌스의 특징을 살펴보면, 첫째, 중앙집권적 의사결정 구조로 인해 정책 일관성과 효율적 관리가 가능하다. 둘째, 국가 정책 기조와 장학사업 간 전략적 연계성이 높아 국가 발전 목표에 부합하는 인재 양성이 용이하다. 셋째, 대학·민간기업·NGO 등 외부 주체의 참여가 제한적이어서 다양한 관점과 혁신적 접근법 도입에 어려움이 있다. 성과관리는 학점 중심의 양적 평가에 집중하고 있으며, 2019년부터 'MEXT 장학생 성과추적시스템'을 도입하여 졸업 후 진로 및 일본과의 지속적 관계 형성 등을 모니터링하고 있다(Lam et al., 2013).

이상에서 살펴본 주요국 국제장학사업 거버넌스 구조 비교를 요약한 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 주요국 국제장학사업 거버넌스 구조 비교

구분	미국 풀브라이트 장학금	영국 취브닝 장학금	일본 MEXT 장학금
법적 지위	독립 이사회	외교부-영국문화원 협력	문부과학성 직속
자율성 수준	양국 공동위원회 자율운영	영국문화원 실질 운영	중앙정부 직접 통제
선발 방식	현지 위원회 심사	영국문화원 주관	MEXT 최종 승인

〈표 2〉의 계속

구분	미국 풀브라이트 장학금	영국 취브닝 장학금	일본 MEXT 장학금
성과 관리	5년 단위 프로그램 평가	성과체계 평가	학점 중심 평가
거버넌스 유형 특징	분권형	공공-민간 협력형	관료중심형

자료: 저자 작성

IV. 국립국제교육원의 GKS 운영 구조 분석

1. GKS 사업의 다중 주인-대리인 문제

국립국제교육원(NIIED)은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 근거하여 교육부 산하 책임운영기관으로서 GKS 사업을 운영하고 있다. 그러나 국제교육협력 사업의 특성상 교육부뿐만 아니라 외교부, 기획재정부 등 다수의 부처가 관여하는 다중 주인(multiple principals) 환경에 놓여 있다. 이러한 구조는 주인-대리인 이론에서 지적하는 ‘다중 주인 문제(multiple principal problem)’를 발생시킨다.

NIIED를 둘러싼 다중 주인 문제는 사업 예산 확보를 담당하는 기획재정부, 사업 정책 방향을 수립하고 시행하는 교육부, 해외 협력 네트워크 구축을 주관하고 있는 외교부 간의 상충된 이해관계로 구체화되며, 이는 다양한 요구를 가진 다수의 주인에게 동시에 대응해야 하는 상황으로 이어진다. 다중의 이해관계자에 영향을 받을 수밖에 없는 상황에서 GKS 사업의 전략적 일관성과 효율적 운영에 다음과 같은 제약이 작용하는 것으로 파악되었다.

첫째, 의사결정 과정의 복잡성과 지연이다. 2024년의 경우 GKS 장학생 선발 기준 변경 과정에서 교육부, 외교부, 기획재정부 간 협의 절차로 인해 최종 결정까지 11개월이 소요된 것으로 확인되었다. 이는 풀브라이트의 양국공동위원회 시스템(평균 2개월 소요)과 비교할 때 상당한 비효율성을 보여준다. 둘째, 부처 간 상충되는 정책 목표로 인한 전략적 모호성이다. 교육부는 학문적 수월성과 교육 국제화, 외교부는 공공외교와 국가 이미지 제고, 기획재정부는 예산 효율성과 국가 경제 기여도 등을 각각 강조함으로써, GKS 사업의 명확한 우선순위 설정을 어렵게 한다. 셋째, 책임 소재의 분산과 모호성이다. 정책 결정과 집행이 다수 부처에 분산됨에 따라 최종 성과에 대한 책임 소재가 불분명해지며, 이는 성과 부진 시 책임 회피 현상으로 이어질 수 있다. 실제로 2023년 GKS 사업 평가 결과, 사업 성과

부진에 대한 책임 소재가 명확히 규명되지 않아 후속 조치가 지연된 사례가 있었다.

이러한 다중 주인-대리인 구조는 NIIED가 책임운영기관으로서 갖는 제한적 자율성과 맞물려 정책 집행의 효율성을 저해하는 요인으로 작용한다. 대부분의 중요 의사결정이 교육부의 승인을 거쳐야 하며, 외교부 및 기획재정부와의 협의 과정에서 추가적인 행정 부담이 발생한다. 이는 미국 폴브라이트의 분권형 의사결정 구조나 영국 취브닝의 위임형 운영 방식과 대비되는 지점이다.

2. 성과관리 시스템의 구조적 취약성

책임운영기관으로서 NIIED는 교육부와 체결한 성과계약서에 따라 GKS 사업의 성과를 관리하고 있다. 현재 성과관리 체계는 매년 12개 항목의 정량적 지표(예: 장학생 선발 인원, 학위 취득률, 만족도 조사 결과 등)를 중심으로 구성되어 있다. 그러나 이러한 성과관리 시스템은 단기적·정량적 성과에 치중함으로써 GKS 사업의 장기적·질적 성과를 포괄하지 못하는 구조적 취약성을 노출하고 있다.

첫째, 공공외교적 성과 측정의 미흡성이다. 국제교육협력 사업의 핵심 가치인 친한(親韓)인적 네트워크 구축, 한국 문화와 가치의 전파, 국가 간 상호이해 증진 등과 같은 공공외교적 성과는 현행 성과지표에서 충분히 반영되지 못하고 있다. 실제로 2023년 성과평가에서 GKS 졸업생들이 자국에서 형성한 친한 네트워크의 규모나 영향력에 대한 체계적 측정은 이루어지지 않았다. 둘째, 단기적 성과 위주의 평가로 인한 전략적 근시안성 문제이다. 매년 수행되는 성과평가는 당해 연도 선발 인원, 예산 집행률 등 단기적 지표에 초점을 맞추고 있어, 장기적인 관점에서의 전략 수립과 실행을 저해할 수 있다. 특히 국제교육협력의 성과가 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타난다는 점을 고려할 때, 이러한 단기 성과 중심의 평가는 제도적 한계로 지적된다.

셋째, 효과성과 영향력 측정의 부재이다. 현행 성과지표는 주로 투입(input)과 산출(output) 측면에 집중하고 있으며, 실질적인 효과(outcome)와 영향(impact)을 측정하는 지표는 부족하다. 예를 들어 GKS 장학생들이 한국 유학 경험을 통해 형성한 한국에 대한 인식 변화, 귀국 후 한-해당국 간 협력 증진에 기여한 정도 등과 같은 실질적 영향력을 측정하는 지표가 미비하다. 이와 대조적으로 영국 취브닝의 경우 ‘취브닝 성과체계(Chevening Results Framework)’를 통해 졸업생들의 커리어 발전과 영국-해당국 관계 증진에 대한 기여도를 종합적으로 평가하고 있다.

3. 국제협력 체계의 분절화 현상

GKS 사업의 국제적 운영 측면에서 발생하는 주요 문제점으로 현지 협력 체계의 분절화(fragmentation) 현상을 꼽을 수 있다. 현재 GKS 사업의 해외 현지 운영은 주로 재외공관 교육관(담당자)에 의존하고 있으며, 현지 교육기관, 연구기관, 기업 등과의 체계적인 협력 구조가 미비한 실정이다. 이는 다층적 네트워크를 통해 국제교육협력을 추진하는 선진국 사례와 대비된다.

첫째, 현지 맞춤형 선발 및 관리 시스템의 부재이다. 2024년 기준 GKS 장학생을 선발하는 150개국 중 현지 대학과 공식적인 MOU를 체결한 국가는 45개국(30%)에 불과하다. 이로 인해 대부분의 국가에서는 현지 교육환경과 인재 특성을 반영한 맞춤형 선발이 어려운 상황이다. 반면 영국 취브닝은 162개의 민간 파트너십을 통해 현지화된 선발 및 사후관리 체계를 구축하고 있다. 둘째, 민간 부문 참여의 제한성이다. GKS 사업에서는 삼성, 현대, LG 등 글로벌 기업이나 민간 재단의 참여가 매우 제한적이다. 특히 AI, 디지털 전환, 친환경 기술 등 신기술 분야 교육 프로그램 개발에 민간 전문가의 참여가 부족하여, 일본 MEXT의 'AI 사회실현 프로그램'이나 영국 취브닝의 '기후변화 리더십' 프로그램에 비해 혁신성과 산업 연계성이 떨어진다는 평가를 받고 있다. 셋째, 다자간 국제교육협력 체계의 미약성이다. 현재 GKS 사업은 주로 양자 간 협력 방식으로 운영되며, 외교부의 중점협력국 대상의 장학생들에게 장학금의 수혜 범위가 상대적으로 집중되어 있는 것이 현실이다. 양자 간 협력에 집중하는 구조이다 보니, UNESCO, OECD, ASEAN 등 국제기구나 지역 협력체와의 다자간 협력 프레임워크가 충분히 발달하지 못했다. 이는 글로벌 교육 의제 설정과 국제 표준 수립에 한국의 영향력을 제한하는 요인으로 작용한다.

이러한 국제협력 체계의 분절화는 책임운영기관이라는 제도적 특성에서 비롯된 측면이 있다. NIIED는 교육부 산하 기관으로서 외교부, 산업통상자원부 등 타 부처 소관 영역과의 협력이 제도적으로 제약되어 있다. 또한 한정된 예산과 인력으로 인해 150개국 이상을 대상으로 하는 광범위한 사업을 효과적으로 관리하기 어려운 구조적 한계가 존재한다. 결론적으로 인원 및 예산 제약으로 인해 GKS 사업의 현지 네트워크 구축이 재외공관 개인 담당자의 역량에 크게 의존하는 경향이 있으며, 이는 장기적으로 지속가능한 국제협력 체계 구축에 걸림돌로 작용하게 된다.

V. 결론

본 연구는 책임운영기관으로서 국립국제교육원(NIIED)의 거버넌스 구조가 GKS 사업 운영에 미치는 영향을 이론적·실증적으로 분석하고, 주요국 사례와의 비교를 통해 제도적 특성과 한계를 규명하였다. 신공공관리론과 주인-대리인 이론의 관점에서 국제장학사업 운영기관의 거버넌스를 체계적으로 비교한 결과, 책임운영기관이라는 제도적 특성이 GKS 사업의 전략적 운영과 성과에 다차원적 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

연구 결과 GKS 사업은 다중 주인-대리인 문제, 성과관리 시스템의 구조적 취약성, 국제협력 체계의 분절화라는 세 가지 주요 거버넌스 과제에 직면해 있다. 다중 주인-대리인 문제는 교육부·외교부·기획재정부 등 다수 부처의 상충되는 요구로 인해 의사결정의 지연과 전략적 모호성을 초래한다. 성과관리 시스템의 구조적 취약성은 단기적·정량적 성과 중심의 평가로 인해 국제장학사업의 장기적·질적 성과를 충분히 반영하지 못하는 한계를 보인다. 국제협력 체계의 분절화는 현지 맞춤형 운영과 다양한 이해관계자 참여의 제한으로 이어져 사업의 효과성과 지속가능성을 약화시키는 요인으로 작용한다.

주요국 사례와의 비교 분석을 통해, 각 국가의 국제장학사업 거버넌스는 역사적·제도적 맥락에 따라 상이한 특성을 보이고 있음을 확인하였다. 미국 폴브라이트의 분권형 거버넌스, 영국 취브닝의 공공-민간 협력 모델, 일본 MEXT의 관료중심 통합관리 시스템은 각각의 장단점을 가지고 있으며, 이는 한국의 GKS 사업 거버넌스 개선에 중요한 시사점을 제공한다.

국제장학사업은 단순한 교육 지원을 넘어 국가 간 상호이해 증진과 장기적 협력 네트워크 구축을 위한 전략적 공공외교 수단으로서의 가치를 지닌다. 따라서 GKS 사업의 효과적 운영을 위해서는 책임운영기관이라는 제도적 특성 내에서도 다층적 거버넌스 구조의 개선이 필요하다. 구체적으로는 정부부처 간 협력 메커니즘의 제도화, 장기적·질적 성과를 포괄하는 통합적 성과관리 체계 구축, 그리고 다양한 이해관계자가 참여하는 글로벌 협력 네트워크의 강화가 요구된다. 특히 책임운영기관으로 운영되고 있는 국립국제교육원이 공공기관으로의 지위 변화 등 국제협력 사업의 특수성을 반영한 자율성 확대와 다부처 협력 거버넌스 제도화가 과제로 판단된다.

본 연구의 한계점으로는 책임운영기관이라는 제도적 특성에 초점을 맞추면서 GKS 사업의 내용적·교육적 측면에 대한 분석이 상대적으로 부족했다는 점을 들 수 있다. 또한 주요

국 사례 분석에서 각국의 문화적·사회적 맥락을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다. 후속 연구에서는 장학사업의 교육적 효과성과 공공외교적 영향력을 종합적으로 측정할 수 있는 평가 모델 개발, 그리고 국제장학사업 거버넌스와 실질적 성과 간의 인과관계를 규명하는 실증 연구가 필요할 것이다.

결론적으로 국제장학사업의 전략적 운영을 위한 거버넌스 혁신은 단순한 제도 개선을 넘어 국가의 소프트파워 강화와 글로벌 인재 네트워크 구축에 기여하는 핵심 과제이다. 본 연구가 제시한 비교분석의 틀과 거버넌스 과제 진단은 향후 한국의 국제교육협력 정책 발전에 이론적·실천적 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강정석 (2005). **정부혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리**. 한국행정연구원 연구정책세미나, 한국행정연구원.
- 곽채기 (2012). 공공기관 지정 및 분류 기준의 재구축 방안. **한국사회와 행정연구**, 23(3), 1-29.
- 국립국제교육원 (2024). **국립국제교육원 주요업무 추진실적 및 계획(2024)**.
- _____ (2025). **2025 회계연도 국립국제교육원 예산**.
- 권향원 (2019). 중앙부처 정책과정의 이론적 모형화 연구: 근거이론적 접근. **한국정책학회보**, 28(3), 123-156.
- 기획재정부 (2025. 1. 25.). [보도자료] 2025년도 공공기관 지정.
- 김근세 (2010). 한국 책임운영기관의 성격과 범위: 변화관리를 중심으로. **한국조직학회보**, 7(1), 1-37.
- 김병섭·정진우·임보영 (2001). 책임운영기관 제도운영의 평가. **행정논총**, 39(1), 65-82.
- 문명재·이명진 (2010). 책임운영기관의 조직·인사 자율성과 제도적 개선 방향. **한국조직학회보**, 7(1), 39-63.
- 박석희 (2015). 책임운영기관의 조직특성과 성과 분석: 일반 부속기관과의 비교. **한국조직학회보**, 12(3), 1-30.
- 박지우·김신의 (2023). 한국과 미국의 정부초청 장학제도 비교연구. **비교교육연구**, 33(4), 69-92.
- 오영균 (2010). 책임운영기관의 예산제도개선에 관한 연구. **한국조직학회보**, 7(2), 71-92.
- 윤광재 (2007). 공공기관의 성과관리시스템에 관한 연구. **한국정책과학학회보**, 11(4), 137-157.
- 윤종설·박종선 (2015). **우리나라와 해외의 책임 운영 기관 제도 비교 연구**. 한국행정연구원.
- 이경호·박현신 (2016). 정부조직 관리의 자율성과 제약에 관한 연구: 책임운영기관 제도를 중심으로. **행정논총**, 54(1), 31-69.
- 정진우·임보영·류영아 (2009). 책임운영기관장의 리더십유형이 조직몰입도에 미치는 영향에 관한 연구. **행정논총**, 47(2), 95-120.
- 최도림 (2006). 책임운영기관 제도의 발전 방안. **한국조직학회보**, 3(2), 123-136.

<외국 문헌>

- Atkinson, C. (2010). Does soft power matter? A comparative analysis of student exchange programs 1980-2006. *Foreign Policy Analysis*, 6(1), 1-22.
- Ayhan, K. J., Gouda, M., & Lee, H. (2022). Exploring global Korea scholarship as a public diplomacy tool. *Journal of Asian and African Studies*, 57(4), 872-893.
- Bettie, M. (2020). Exchange diplomacy: theory, policy and practice in the Fulbright program. *Place branding and public diplomacy*, 16(3), 212-223.
- Bradford, A. (2016). Toward a typology of implementation challenges facing English-medium instruction in higher education: Evidence from Japan. *Journal of Studies in International Education*, 20(4), 339-356.
- British Council. (2023). *Transnational Education Strategy 2023-25*. British Council.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.
- Cull, N. J. (2019). *Public diplomacy: Foundations for global engagement in the digital age*. John Wiley & Sons.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Enfield, S. (2019). *Evidence of soft power created via scholarship K4D Helpdesk Report*. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Gauttam, P., Singh, B., Singh, S., Bika, S. L., & Tiwari, R. P. (2024). Education as a soft power resource: A systematic review. *Heliyon*, 10(1).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 3(4), 305-360.
- Kalimullah, N. A., Alam, K. M. A., & Nour, M. A. (2012). New public management: Emergence and principles. *BUP journal*, 1(1), 1-22.
- Kim, P. S., & Lee, L. H. (2007). Governance Innovation of Quasi-Governmental Organisations: A Case Study of South Korea. *Korean Journal of Policy Studies*, 22(1), 1-18.

- King, K. (2014). China's engagement with the post-2015 development agenda: The case of education and training. *International Journal of Educational Development*, 39, 70-77.
- Lam, W., Chen, Z., & Takeuchi, N. (2013). Perceived human resource management practices and intention to leave of employees: the mediating role of organizational citizenship behaviour in a Sino-Japanese joint venture. In M. Warner. (Ed.), *'Making Sense' of Human Resource Management in China* (pp. 82-102). Routledge.
- Lane, J. E. (2006). *Public administration & public management: the principal-agent perspective*. Routledge.
- Melissen, J. (2005). The new public diplomacy: Between theory and practice. In Melissen, J. (Ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations* (pp. 3-27). London: Palgrave Macmillan UK.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American journal of political science*, 28(4), 739-777.
- Nye, J. S. (2021). Soft power: the evolution of a concept. In G. M. Gallarotti (Ed.), *Essays on evolutions in the study of political power* (pp. 196-208). Routledge.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Springer.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
- Rivers, D. J. (2010). Ideologies of internationalisation and the treatment of diversity within Japanese higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 32(5), 441-454.
- Snow, N. (2008). Valuing exchange of persons in public diplomacy. In N. Snow & P. M. Taylor (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (pp. 253-268). Routledge.

Vogel, R. H. (1987). The making of the Fulbright Program. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 491(1), 11-21.

〈웹사이트〉

Fulbright Foreign Scholarship Board. (2025). <https://foreign.fulbrightonline.org/about/foreign-student-program> 검색일 2025. 4. 1.

투 고 일: 2025년 4월 25일

심 사 일: 2025년 5월 9일

게재확정일: 2025년 5월 25일

(Abstract)

Improving International Scholarship Programs through a Comparative Study of Governance between Public Institutions and Responsible Administrative Agencies

Juran Kim

This study examines how the governance structure of the National Institute for International Education (NIIED), as a Responsible Administrative Agency, affects the operation of the Global Korea Scholarship (GKS) program. Through comparative analysis with international scholarship programs such as the US Fulbright, UK Chevening, and Japan MEXT, based on New Public Management theory and principal-agent theory, the research identifies key governance challenges facing the GKS program. These challenges include multiple principal-agent problems resulting from overlapping ministerial oversight, structural weaknesses in performance management that prioritize short-term quantitative metrics over long-term diplomatic impact, and fragmentation of international cooperation networks. The study reveals that NIIED's status as a Responsible Administrative Agency creates institutional constraints that limit strategic program implementation and stakeholder coordination. Findings suggest the need for governance innovation through strengthened inter-ministerial cooperation mechanisms, comprehensive performance evaluation frameworks that capture public diplomacy outcomes, and expanded global partnership networks to enhance Korea's soft power through international educational exchange.

Keyword: Responsible Administrative Agency, Global Korea Scholarship (GKS), New Public Management, Governance, Public Diplomacy

공공기관 종합청렴도 평가결과와 자체감사활동의 상관성 분석

한동숙*·양호열**

요약

본 연구는 공공기관의 종합청렴도 평가결과와 기관 자체적인 내부통제기제인 자체감사활동의 상관성을 분석하는 것을 목적으로 한다. 공공기관의 청렴도는 기관의 투명성과 신뢰성을 높이는 핵심 요소이며, 이를 강화하기 위한 내부통제 시스템의 역할이 중요하게 대두되고 있다. 자체감사조직의 규모 및 전문인력, 감사원에 의한 자체감사조직 운영 및 활동의 실태조사 결과 등이 종합청렴도 평가 및 세부 평가요인에 미치는 영향에 관하여 실증적으로 분석하였다. 연구 결과, 감사원에 의한 내부통제 수준이 높다고 실태조사 결과가 나타난 기관일수록 종합청렴도 평가에서 긍정적인 결과를 보이는 경향이 확인되었다. 또한 감사원의 실태조사 평가가 청렴도 노력에 미치는 긍정적 영향도 확인하였다. 이러한 연구 결과는 공공기관의 청렴성 강화를 위한 감사조직의 실제 운영의 실효성을 강화하는 내부통제 개선 방향을 제시하는 데 기여할 것으로 기대된다.

주제어: 종합청렴도 평가, 자체감사활동, 감사위원회

I. 서론

전 세계적으로 지속가능한 발전의 패러다임이 확산되면서 다수 공공기관은 지배구조의 개선으로 각 조직의 지속가능한 발전전략을 택하고 있다. 지속가능한 발전은 ESG 경영이라는, 환경, 사회, 지배구조의 비재무적 분야의 비전과 현황을 통해 가능할 것이라고 생각

* 제1저자: 미시간주립대학교 교육정책학 박사학위를 취득하고, 현재 충남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책평가, 공공기관, 교육정책이다. (hands23@cnu.ac.kr)

** 제2저자: 현재 충남대학교 행정학부 재학 중이다. 주요 관심 분야는 반부패, 공공기관 등이다. (hoyeal48@naver.com)

되는 항목들의 프레임워크를 적용하여 조직의 가치를 판단하는 근거로 활용되고 있다. 이 가운데 환경이나 사회 분야는 그 간에도 기후위기 대응, 조직의 사회적 책임(CSR) 등으로 다양한 활동이 제도적으로나 실제 경영 활동에 도입되어 정착된 편이다. 지배구조의 경우에는 윤리경영이라는 개념으로 사회적 책임의 일환에서도 관리되며, 반부패 활동과 이를 통한 이해관계자의 신뢰 확보로 민간과 공공 구분할 것 없이 중시되는 투명하고 청렴한 경영 활동에 대한 관심이 높아지고 있다. 조직의 단위로도 윤리경영의 방향성·원칙·측정을 고민하고 있으나, 반부패·청렴에 대해서는 국가 단위에서도 국가경쟁력과 관련한 주요한 개념으로 부패 수준을 고려하고 있다. 매해 국제투명성기구(Transparency International)에서 사회 전반 및 공공부문의 부패에 관하여 부패인식지수 CPI(Corruption Perception Index)를 측정하고 국가별 순위를 발표하는 데 큰 관심을 가지는 것도 그러한 이유에서이다.

부패에 대한 중요도와 관심도가 커져 가며 객관적으로도 부패인식지수는 지속적인 상승 추세를 보이고 있지만, 우리나라의 사회 부패를 바라보는 국민들의 인식은 아직까지 긍정적이지 못하다. 국민권익위원회에서 시행하는 「부패인식지수조사」(권익위, 2024)에서는 공무원과 일반국민의 공직사회에 대한 부패인식 차이가 크게 나타난다. 우리 사회 전반의 부패수준을 10점으로 환산한 부패인식지수(높은 점수일수록 '청렴')에 대해, 일반 국민은 3.26점, 공무원은 6.45점으로 큰 차이를 보였다. 부패에 있어 가장 신뢰받아야 할 공직사회에 한정된 경우에도 일반 국민이 4.19점으로 가장 낮으며, 공무원이 7.08점으로 가장 높고 외국인이 6.21점이었다. 기업인과 전문가도 일반 국민과 비슷한 약 4점 중반대 점수로 평가했다. 공공부문 전반에 걸쳐 다양한 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 공공부문 종사자가 아닌 국민들이 체감하는 청렴도 수준은 공직에 종사하는 공무원에 비하여 상대적으로 낮다는 점은 지속적인 공공부문의 반부패 노력과 사회적 확산이 필요한 시기임을 의미한다.

부패를 방지하기 위해서는 조직 단위에서 청렴을 위한 시스템을 갖추는 것이 중요하다. 부패 방지를 위해 외부에서 감시와 통제를 하는 방식도 존재하지만 지배구조가 발전한 경우에는 조직 내부통제의 역량이 중시되고 있다. 자체적으로 감사활동을 펼쳐 조직의 자율성과 독립성을 갖추면서도 투명성을 확보하는, 장기적인 관점에서의 제도가 중요하다. 이에 따라 본 연구에서는 공공기관 대상의 청렴도 평가에 영향을 주는 조직 감사활동의 양적·질적 측면을 살펴보고자 한다. 이를 통해 향후 청렴도 증진을 위해 공공부문이 더욱 노력을 기울일 분야에 대한 우선순위를 도출할 수 있을 것이다.

II. 부패방지과 감사에 관한 이론적 논의

1. 부패의 개념과 측정

국제투명성기구는 부패를 ‘사적 이익을 위해 위임된 권력을 남용하는 것’으로 정의한다(TI, 2025). 또한 부패를 국가 발전을 저해하는 것을 넘어 민주주의 쇠퇴, 불안정 및 인권 침해의 핵심 원인이 되는 글로벌 위협이라고 보고 있다(TI, 2025). 사회 전반 및 공공부문에 대한 부패인식지수를 매해 발표하면서 국제사회와 모든 국가는 평화롭고 자유로운 지속 가능한 세계를 건설하기 위해, 부패 척결을 현대 사회가 직면한 주요한 주제로 제시하고 있다. 우리나라도 최근에는 상대적으로 높은 순위를 얻고 있으나, 지속적인 성장을 위한 부패 척결의 노력을 꾸준히 펼치고 있다. 부패수준과 경제성장 간의 부정적인 관계를 밝힌 연구(한선희, 2021; Grabova, 2014)가 다수 존재하는 것처럼 부패는 조직의 신뢰, 나아가서는 국가의 신뢰와 발전을 저해할 수 있는 요인이기 때문이다.

공익을 위해 일하는 공무원과 공공기관의 특성상 청렴의 중요성이 강조될 것인데, 조일형 외(2014)는 공무원과 공공기관 내의 공직부패는 국가경쟁력과 국민의 정부 신뢰를 저하시키며 도덕적 무감각을 초래하는 등의 악영향을 미치는 사회 문제로 정의하고 있다. 이에 대해 국민권익위원회에서는 반부패 개념의 청렴도를 ‘공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내·외부 업무 및 정책을 처리한 정도’라고 정의하고 있다(국민권익위원회, 2023). 공공부문의 책임성을 유형화하는 경우 최근에는 직권남용, 불법 등의 부정행위에 대한 책임을 지는 소극적 의미 이상의, 행정기관, 행정의 대상인 국민 혹은 고객과 같은 이해관계자에게 정당화하는 광의의 개념으로 확대되고 있다(라영재, 2009). 청렴도 평가는 공직자의 청렴 의무 위반인 부패행위에 대한 경험과 국민들의 공공부문에 대한 인식을 측정하는 모형으로 평가를 시행하고 있다(국민권익위원회, 2024).

전 세계적으로 뇌물, 부패에 대한 해결을 위해 반부패와 청렴도 향상이 강조되어 왔다. UN 반부패협약에 따르면, 부패의 방지와 근절은 국가의 책임이며, 국가의 노력이 효과적일 수 있도록 시민사회, 비정부기구뿐만 아니라 개인과 집단이 국가와 서로 협력하여야 함을 강조하고, 부패척결문화를 조성하여야 할 필요성이 있다고 발표하였다(국민권익위원회, 2008). 1997년 OECD의 뇌물방지협약 채택에 이어 2003년 UN은 반부패협약을 체결하였으며, 독일의 비정부 국제기구인 국제투명성기구는 부패인식지수라는 부패 진단체계를 발표하였다. 부패인식지수는 뇌물, 공적자금 횡령, 공직을 사적 이익을 위해 이용하는 행위, 채

용과 관련한 부정행위, 국가 기관의 사유화 등의 부패행위를 반영하고 있으며, 부패 방지를 위한 메커니즘으로는 정부의 청렴성 확보를 위한 조직 운영 능력, 부패 관료에 대한 처분, 과도한 행정절차 및 관료적 부담, 재정 정보의 공개 및 이해충돌 방지와 관련한 법률 존재 여부, 내부고발자에 대한 법적 보호 등의 내용을 포괄한다(Transparency International, 2024). <표 1>을 살펴보면 국제투명성기구에서 발표한 우리나라의 부패인식지수는 2020년도부터 2024년까지 세계 30위권을 웃돌고 있으나, 크게 진전하지는 못하고 있는 모습이다.

<표 1> 국제투명성기구의 한국의 부패인식지수 추이

연도	부패인식지수 점수	세계 순위	백분율
2020	61점	33위	82.22%
2021	62점	32위	82.78%
2022	63점	31위	83.33%
2023	63점	32위	82.78%
2024	64점	30위	83.89%

자료: TI, 「부패인식지수」(<https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/mar> 검색일 2025. 2. 24.), 재구성

국제기구의 부패인식지수 평가는 불특정 다수인을 대상으로 하기에 개인이 지니고 있는 부패 수준에 따라 측정 수준이 다르게 조사될 수 있다는 문제점과 부패 수준이 취약하다고 진단된 분야에 대한 추가 조사가 필요하다는 인식이 형성되어 있다. 이에 따라 국가 차원에서 청렴수준 제고를 위해 자체적인 평가제도를 도입하고자 하였다. 초기에는 개별 기관의 청렴 수준 진단에 초점을 맞췄으며, 차차 민원경험이 있는 민원인 대상의 외부청렴도와 그렇지 않은 조직구성원의 내부청렴도를 구분하여 구체적인 부패발생 현상과 원인에 대한 분석을 시도하였다. 또한 부패 수준뿐 아니라 부패방지를 위한 활동으로서 계획 수립 등의 노력도 이러한 지수에 포함되어 있으며, 다양한 활동 중에서도 조직 자체적인 감사활동에 대한 관심이 높아졌다.

2. 자체감사활동의 현황

앞서 언급한 대로 기업의 지배구조 개선을 위해서 민간기업뿐 아니라 공공부문에서의 내부통제의 제도화가 이루어졌다. 류인철·이재춘(2020)은 조직의 내부통제에 대해 계획과 실적을 비교·평가하여 차이에 대한 원인을 규명하여 계획한 목표 달성을 위해 교정 조치하는

것이자, 내부감사에 대비하여 내부통제는 건전한 재무관리나 업무서비스 제공을 위해 시스템을 구축, 발생 가능한 위협에 대해 사전 점검으로 예방하여 감소를 위한 인증을 제공하는 과정으로 정의하였다. 내부통제는 기관의 하부 조직으로 조직을 구성하고, 본래는 업무의 범위가 회계감사와 밀접한 관련이 있었다. 전통적인 회계감사는 회계기록이 회계기준에 적정한지 검사하고 보증해 왔지만, 기업의 업무가 복잡·다양해짐에 따라 모든 회계기록에 대한 정밀감사의 어려움 극복을 위해 일부 추출을 활용한 감사를 진행하는 대신 적절한 내부통제를 통해 산출되고 관리되는지를 평가하는 것으로 변화하였다(감사연구원, 2022). 또한 기업의 규모가 확대되고 조직이 복잡해지는 등으로 인해 회계통제 평가만으로는 회계감사의 적정성 확보에 어려움이 발생하고, 내부통제의 개념을 회계영역에서 경영관리 영역까지 확대해야 한다는 의견이 대두되어 이후 1970년대에 이르러 내부통제는 회계통제와 업무통제를 포괄하게 되었다(감사연구원, 2022). 여전히 재무적 부분은 감사의 가장 중요한 부분이나 최근 지배구조의 견제와 균형으로까지 감사의 적격성 범위는 넓어졌으며, 전반적으로 공공기관의 경영은 책임경영에 기반하여 공공기관의 비효율성 통제를 위한 감사활동도 요구되고 있다(라영재, 2015).

공공감사에 대해서 감사주체가 공공부문의 책임성 확보와 성과 제고를 위해 공공부문의 조직체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등을 판단하는 행위로 정의하였다(심광호, 2011). 이를 위해 법제적으로 감사활동의 객관성과 공정성 보장을 위한 독립성도 규정하고 있다. 우리나라 공공기관과 민간기업의 내부통제제도의 공통점과 차이점을 비교한 연구(류인철·이재춘, 2020)에 의하면 각 분야의 강점과 약점을 분석함으로써 공공부문의 독립성은 강점으로, 내부통제 조직의 전문성 강화가 필요하다는 것은 약점으로 분석하였다.

〈표 2〉 공공과 민간의 내부통제 제도 비교

구분	공공기관	민간기업
공통점	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 및 오프라인의 비리접수 창구 설치 및 운영 • 내부감사 기능 존재 및 적발통제와 환류시스템 확보 • 임직원 행동강령을 제정하여 운영 및 윤리교육을 실행 	
차이점	<ul style="list-style-type: none"> • 감사위원회를 중심으로 하는 조직의 독립성이 강화 • 부패방지경영시스템 도입·활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 수익 중심, 소유자 중심문화가 강하여 독립성이 미흡
	<ul style="list-style-type: none"> • 단기간 순환보직 등으로 인한 전문성 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보시스템을 활용한 상시 모니터링 시스템 도입 활성화 • 인력의 높은 수준의 전문성

자료: 류인철·이재춘(2020), p. 84.로부터 저자 재구성

감사원도 공공조직의 효과적 내부통제시스템 실행을 위한 가이드라인을 COSO 모델을 근거로 재구성하여 제시하고 있다. COSO 내부통제 프레임워크는 3차원 정육면체(큐브) 구조로 내부통제의 요소들이 상호 연결되는 것을 나타낸다. 효과적인 내부통제시스템을 구성하는 다섯 가지 핵심 요소는 통제 환경, 통제 활동, 리스크 평가, 정보·커뮤니케이션, 모니터링이다. 내부통제를 통해 달성하고자하는 세 가지 주요 목표는 운영의 효과성 및 효율성, 재무 보고의 신뢰성, 관련 법규 준수이다. 내부통제에 대한 적용 대상으로서, 조직 내 다양한 수준별 적용이 가능하다. 즉 COSO는 내부통제시스템 운영을 위한 기본적인 지침으로 다섯 가지 구성 요소와 세 가지 목표, 그리고 조직 내 다양한 계층을 고려한 종합적 설계가 가능한 프레임워크를 제시한다.

자체감사는 기관 내부의 자체적 감사 및 사정업무를 마련한 제도로, 소속기관의 업무과정에서의 적법성, 사업 시행의 객관적·능률적·효과적 이행으로 질 좋은 행정서비스를 시민에게 제공하는지 판단하여 문제점이 있는 경우 대안을 제시하는 활동으로 업무 범위를 파악할 수 있다(이영균, 2007). 자체 감사 업무와 전담 기구에 관련하여는 「공공감사에 관한 법률」(이하 「공공감사법」) 제5조 제1항을 법적 근거로 명시하고 있으며, 공공기관을 대상으로는 「공운법」에 따라 별도로 관리되고 있다. 「공운법」 제2조는 ‘자체감사기구’란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관에 설치되어 자체감사를 수행하는 기관 또는 부서로 정의한다(감사원 감사연구원, 2014). 공공기관에서 활용하는 자체감사기구는 상임감사, 감사위원회, 비상임감사 형태 등으로 운영이 가능하다. 우리나라는 2009년부터 자산 2조원 이상의 상장회사의 경우 감사위원회를 의무적으로 도입하도록 「상법」을 개정하였다(라영재, 2015). 공공기관의 경우에도 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)에 동일하게 감사위원회를 의무화하는 법적 근거를 마련하였다. 「공운법」 제20조 제2호에는 “시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 제24조 제1항에 따른 감사를 갈음하여 제1항에 따른 위원회로서 이사회에 감사위원회를 설치하여야 한다. 다만, 새로 감사위원회를 설치하여야 하는 공기업에 감사가 있는 경우에는 그 감사의 임기가 종료된 후에 설치한다.”라고 감사위원회의 설치에 관해 법률로서 근거하고 있다. 제3호에는 “자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다.” 또한 제5호에 “감사위원회는 제32조제5항의 규정에 따라 업무와 회계에 대한 감사를 실시하고, 그 결과를 이사회에 보고하여야 한다”라고 하여 감사위원회의 역할과 업무에 대한 규정을 법률로서 근거하고 있다. 감사위원회를 설치하지 않은 기관에서는 감사를

두는데, 감사제도는 다시 상임감사와 비상임감사 제도로 구분이 가능하다.

또한 「공운법」 제3장 제11조에는 공공기관의 경영공시에 대해 규정하고 있다. 각 호의 사항을 공시해야 하는데, 제10호 “감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분 요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)”에 공공기관 감사에 관한 규정을 추가하여 공시하도록 하고 있다. 감사기구의 독립성과 전문성이 중시되지만, 그 간에는 정치적 임명에 대한 문제도 지속적으로 지적되었다(라영재, 2015). 따라서 감사 인력의 전문성 확보가 점차 중시되었으며, 공공기관을 대상으로 시행하는 감사위원 및 감사위원회 평가에는 감사 인력의 전문성도 평가요소로 포함되어 있다.

2024년 12월 기준으로 공공기관(424개) 중 자체감사 전담기구는 383개가 설치되어 있으며, 약 90.3% 비율로 볼 수 있다.¹⁾ 위 법률에 따라 기재부가 지정한 시장형 공기업 14개 ((주)강원랜드, 인천국제공항공사 등), 자산 규모 2조원 이상 준시장형 공기업 6개(주택도시보증공사, 한국광해광업공단 등), 총 20개 공공기관에 감사위원회가 설치되어 있다.

이상의 감사조직에 대한 평가는 두 가지로 요약할 수 있다. 상임감사 또는 감사위원의 직무수행실적 평가는 「공운법」에 의하여 직무수행 노력과 성과를 평가하고 있다. 다만 재임 기간 중 1회 평가로 시행되면서 인적 특성이 크게 반영되는 데 비해, 감사원에서 자체감사활동의 실태평가를 하는 방식은 조직 단위로 자체감사 조직에 대한 평가를 내용으로 한다. 감사조직이 인사·예산 및 노사와의 독립성을 확보하면서도 우수한 인력을 확보할 수 있도록 제도화하는 것, 자체감사기구 현원의 규모, 감사인의 자격증, 학위 등 전문성 확보 능력, 자체감사활동의 성과에 대해 정량적, 정성적 지표를 혼합하여 평가하고 있다(공공감사포털, 2025).

〈표 3〉 자체감사활동 심사기준

심사기준	배점	심사항목
I. 기관 차원의 자체감사기구 지원에 대한 관심과 의지	50	1-1. 자체감사기구의 독립성과 인프라 개선
		1-2. 내부통제 강화 노력
II. 자체감사기구의 구성과 인력 수준	20	2-1. 감사인력 구성
		2-2. 감사인 전문성
		2-3. 감사기획 및 수행 능력

1) 공공감사포털. 자체감사기구 운영 현황(자체감사활동 심사), <https://www.pap.go.kr/selfAudit/auditIntro> 검색일 2025. 4. 30.

〈표 3〉의 계속

심사기준	배점	심사항목
III. 자체감사활동 성과	30	3-1. 감사보고서 품질
		3-2. 재무·신분·제도개선 등 감사성과
		3-3. 감사지적사항 사후관리
		3-4. 적극행정·사전컨설팅 지원 체계·운영
		3-5. 공공감사기구간 협력

자료: 공공감사포털. 자체감사기구 운영 현황(자체감사활동 심사), <https://www.pap.go.kr/selfAudit/auditIntro> 검색일 2025. 4. 30.

3. 선행연구

1) 종합청렴도 결과에 영향을 미치는 요인

국민권익위원회가 2002년부터 공공기관 종합 청렴도 측정과 부패방지시책 평가를 실시한 이후로, 종합청렴도를 주제로 수행된 다수의 연구가 종속변수로서 종합청렴도 결과에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 연구를 수행하였다.

이정주·장진희(2017)는 부패방지시책 평가와 공공기관청렴도 평가 결과간의 상관성 분석을 위해 시책평가 요소와 청렴도 평가의 요소들의 관계를 살펴보았다. 그 결과 공공기관 청렴도 중에서 외부청렴도 향상에 유의미한 영향을 미치는 부패방지시책 평가요소로는 ‘행정 절차의 투명성 및 정책추진의 신뢰성’, ‘자체감사의 활성화’ 그리고 ‘기관장 및 고위공직자 반부패 의지·노력’으로 나타났으며, 내부청렴도 향상에는 ‘청렴 인센티브 제도 구축 및 내부협력 강화’, ‘청렴시민감사관 및 민관거버넌스 운영’, ‘자체감사 활성화’, ‘부패처벌 강화’, ‘기관장 및 고위공직자 반부패 의지 및 노력’으로 나타났다는 결과를 도출하였다.

기관이 윤리경영, 반부패 계획 등을 수립하고 제도화하는 노력도 청렴도 평가에 긍정적인 결과와 상관관계가 나타났다. 주병욱(2021)에 따르면, 윤리경영은 종합청렴도를 비롯한 외부·내부청렴도를 종속변수로 설정하였을 때 모두 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을, 감사원 자체 활동 심사결과 또한 종합청렴도에 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다. 그리고 감사평가와 경영평가 결과 중에 청렴도에 모두 영향을 미치는 변수는 윤리경영으로 나타났고, 감사평가의 감사원 자체감사 활동 심사 결과는 국민권익위원회의 종합청렴도에만 영향을 미치는 것을 확인하였다. 또한 박온유(2022)는 공공기관 경영평가를 통해 확인할 수 있는

다섯 가지 사회적 가치 구현 노력 중에서 윤리경영 항목만이 기관 청렴도와 유의미한 관계에 있음을 실증하였다. 한정운(2022)의 연구에서는 반부패 종합계획 또는 추진계획의 이행 정도로 시책을 얼마나 충실히 수행했는가의 결과인 반부패 정책성도가 내외부 청렴도에 모두 정(+의 영향을 미치며 통계적으로 유의미함을 확인하였다.

이정주·이선중(2012)은 청렴도 향상 개선 노력도가 내부청렴도의 관점에서 유의미한 영향을 미친다는 점을 확인했다. 공공부문에서의 내부통제는 관료의 재량권의 일탈을 방지하고 책임성 제고에 중요한 역할을 수행한다는 점을 시사하였다. 그 밖에도 권우덕·이선중(2020)의 연구는 부패친화적 조직문화는 청렴시책 효과성 인식에 부(-)의 영향을 미치며, 윤리적 리더십은 이러한 부정적 인식을 완화하는 효과를 확인함으로써 조직 문화 및 리더십의 중요성을 주장하였다.

2) 내부통제(감사조직)의 중요성에 관한 연구

기관의 청렴도에 영향을 미치는 제도적 장치 중 내부통제 제도인 자체감사조직의 효과를 살펴본 경우, 다수의 연구는 아니지만 실증적으로 자체감사조직의 긍정적인 역할을 확인한 경우도 있다. 양지숙·조형석(2021)은 내부감사 측면에서 지방자치단체의 자체감사기구가 감사를 통해 반부패 기능을 수행하는 역할임을 확인하였으며, 자체감사는 기관의 내부위험을 가장 잘 알고, 내부위험에 대해 상시적으로 점검이 가능하여 적기에 시정조치를 취할 수 있는 장점이 있다고 하였다.

김경호(2012)에 따르면, 감사위원회를 운영하는 경우 해외 주요국의 공공기관 사례와 규모가 큰 민간기업의 경우로 회사의 효과적인 내부통제와 내·외부감사제도 운영을 위해 감사위원회의 역할이 중요하다고 강조하고 있다, 그리고 감사위원회 설치를 확대하고 감사위원회 위원 선임과 운영에 있어 독립성과 전문성 확보를 위해 보완책을 강구해야 한다고 본다. 내부감사를 위한 인사가 당사자의 전문성을 고려하지 않고 정치적 영향에 따라 결정되는 부분을 문제점으로 지적함과 동시에, 2년이라는 짧은 감사 임기와 명확하지 않은 책임성이 내부감사인의 역할을 제대로 하지 못하는 점이 문제점이라고 지적한다.

감사위원회와 외부감사인의 커뮤니케이션이 감사품질에 미치는 영향에 대한 연구(이중현 외, 2024)는, 감사위원회의 특성인 전문성과 독립성이 외부감사인 커뮤니케이션과 감사품질 간의 관계에 긍정적 영향을 미치며, 커뮤니케이션의 횟수와 방식 중에서도 대면 방식이 감사품질을 강화하는 것을 실증 분석하였다. 이상엽·김애진(2024)에 따르면, 공공기관의

청렴도 개선을 위해 감사부서의 예산, 인원 등 조직적 역량 강화가 중요하며, 감사부서의 윤리성과 독립성이 종합청렴도에 중요한 영향을 미친다고 하였다.

감사품질이란 허수정·류민정(2024)에서 감사보고서가 명확성, 효율성, 효과성, 객관성, 관련성, 신뢰성, 중요성, 적시성 등의 요구를 충족함으로써 중대한 결함이 감사보고서를 통해 해결되는 것을 보장하는 것이라고 정의한다.

감사원 감사연구원(2023)에 따르면, 최고감사기구는 감사 품질 제고방안의 하나로써 감사보고서에 대한 품질진단 방법을 활용하고 있다. 또한 주요국 최고감사기구는 성과감사보고서에 대한 품질진단 방법으로 최고감사기구 간 품질진단 방법을 활용하고, 일부 국가에서는 외부전문기관의 품질진단 방법을 활용하고 있다. 품질진단 결과는 감사과정의 개선, 감사 인력의 인력 개발 계획 수립 등에 활용함으로써 감사품질 제고에 기여하고 있다.

3) 선행연구 소결

기존의 연구를 살펴본 결과, 조직의 청렴도에 영향을 미치는 요인은 반부패, 청렴을 위한 제도화된 노력이라고 요약할 수 있다. 특히 내부통제 기능을 수행하는 자체감사조직의 중요성이 새롭게 대두하고 있다. 따라서 본 연구는 기존에 다각화된 방면으로 살펴보지 못한 자체감사조직을 중심으로 청렴도조사 결과에 대한 영향요인을 분석하고자 하였다. 현재 자체감사조직의 전문화, 적절한 규모, 운영 방식 등의 특성과 감사조직 품질을 외부평가 방식으로 평가한 감사원의 활동 심사평가 결과 등의 영향을 검증하고자 한다.

Ⅲ. 우리나라 국민권익위원회의 종합청렴도 평가

1. 종합청렴도 평가의 역사

청렴도 조사 이전에는 사후적인 적발 방식 정도로 체계적인 관리체계가 없었으나 1999년부터 지금의 조사체계로 개편하여 부패방지 노력과 시스템을 살펴보았다. 당시 ‘반부패특별위원회’는 부패진단체계 보완을 위한 새로운 부패진단 시스템 ‘청렴도 측정’을 개발하였다. 정부는 2002년 이후 매년 청렴도 측정을 실시하고 이원적인 시스템으로 각급 기관의 실질적인 반부패 개선 노력의 실적과 성과를 평가하는 부패방지시책 평가를 함께 운영하다, 변

화된 환경과 공직사회 청렴수준에 대한 국민들의 높아진 기대를 평가체계에 반영하여, 2022년 이원적으로 운영하던 평가를 하나로 통합한 ‘종합청렴도 평가’를 처음 실시하였다(국민권익위원회, 2023a). 종합청렴도 평가는 「부패방지권익위법」 제12조, 제27조의2(공공기관 부패에 관한 조사·평가), 제27조의3(조사·평가결과의 공개)을 법적 근거로 두고 있다.

우리나라는 공공기관 종합청렴도 평가를 통해 공공분야의 부패도를 지속적으로 측정, 청렴체감도와 청렴노력도를 결합한 평가를 통해 객관적이라는 특징이 있으며, 평가 후 해당 기관에 결과를 공유함으로써 개선할 수 있도록 독려하고 있다(국민권익위원회, 2023b).

〈표 4〉 국민권익위원회 및 청렴수준 평가제도 주요 연혁

시기	주요 내용
1999년	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 직속기로 ‘반부패특별위원회’ 설립 • 외부청렴도 측정모형 개발
2002년	<ul style="list-style-type: none"> • 부패방지위원회 출범 • 외부청렴도 측정 시행 및 부패방지시책 평가 도입
2005년	<ul style="list-style-type: none"> • 「부패방지법」 개정 및 국가 청렴위원회로 명칭 변경
2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 내부청렴도 모형 개발
2007년	<ul style="list-style-type: none"> • 내부청렴도 측정 실시
2008년	<ul style="list-style-type: none"> • 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정 시행 및 국민권익위원회 출범
2022년	<ul style="list-style-type: none"> • ‘종합청렴도’ 평가로 통합·개편 • 부패사건 발생 기관 감점 제도 도입

자료: 국민권익위원회(2023b), 『종합청렴도 평가』, pp. 13-18. 안내서 재구성

2. 종합청렴도 평가 방법

종합청렴도 평가는 청렴체감도, 청렴노력도, 부패실태 평가 총 세 가지로 구성되며, 청렴체감도와 청렴노력도를 60:40 비중으로 하며 만점은 100점이다. 부패실태 평가는 정량평가와 전문가 정성평가 결과 점수를 청렴체감도와 청렴노력도 총점의 합에서 10% 범위 내에서 감점으로 반영하는 방식이다(국민권익위원회, 2024).

가장 큰 비중을 차지하는 청렴체감도(60%)의 경우, 외부업무와 조직내부 운영 전반에 대해 민원인 등 업무 상대방과 내부직원을 대상으로 인식·경험을 측정한다. 측정항목은 부정청탁, 특혜제공 등 부패인식 7개 항목과 경험 혹은 빈도를 나타내는 부패경험 2개 항목까지 총 9개 항목으로, 외부 민원인·업무경험자와 내부 구성원 등 약 22명을 대상으로 설문

조사를 진행한다(국민권익위원회, 2024).

청렴노력도(40%)는 기관의 반부패 시책 추진 실적에 대한 정량·정성평가, 그리고 내부 구성원 설문조사를 통한 시책 효과성 체감 정도 평가로 이루어진다. 평가지표는 반부패 시책 추진계획 수립, 기관장의 관심과 노력 시책 효과성 등 12개 지표로 구성된다. 평가는 기관이 제출한 추진실적을 외부 및 내부(소관 부서) 전문가 평가단이 서면으로 평가한다(국민권익위원회, 2024).

부패실태 평가는 행정기관의 정무직을 포함한 공직자 및 공직유관단체 임직원의 부패사건 현황을 점수화하여 평가한다. 징계가 이루어지거나, 감사·수사·재판 과정에서 부패행위에 대한 혐의가 확인된 사건을 대상으로 하며 반부패 법령(「부패방지권익위법」, 「청탁금지법」, 「이해충돌방지법」, 공무원 행동강령(각급 기관별 행동강령 포함), 「형법」(특별법 포함) 등으로 한다.) 관련 부패사건, 소극행정으로 인한 징계 건 등의 유형이 있다. 기관 자체적발 사건은 제외하며 외부적발 사건만 반영한다. 행위자의 직위, 기관 총 부패금액 등을 반영한 산식에 따라 정량평가하며, 주요 부패사건과 외부적발 부패사건 비율이 높은 기관 등을 대상으로는 내외부 전문가가 참여하는 심의회를 통한 정성평가를 진행한다(국민권익위원회, 2024).

국민권익위원회의 평가 대상 중 “공직유관단체”(공공기관)는 약칭 「부패방지권익위법」 제2조1에 법률적으로 정의되어 있는 경우에 한하여 공공기관으로 정의한다. 이 분류에는 「공운법」상 공공기관뿐 아니라 지방공기업 등 국민생활에 영향을 크게 끼치는 공공기관들이 포함된다(국민권익위원회, 2024).

종합청렴도 평가 결과는 1~5급 구간으로 종합청렴도, 청렴체감도·노력도 평가결과를 종합하여 구분한다. 기관별 등급의 경우, 유형별 평균점수와 표준편차를 이용하여 구간을 산정하고 총점에 따라 부여한다. 기관 유형별 업무 특성 등이 다르기 때문에 결과도 기관 유형에 따라 발표하고 있다.

〈표 5〉 종합청렴도 평가 대상기관

합계	중앙행정		지방자치단체				교육청	공직유관단체				
	장관급	차관급	광역	기초				공기업	준정부	중점	지방공사·공단	연구원
				시	군	구						
498	25	21	17	75	82	69	17	32	55	45	39	21

자료: 국민권익위원회(2023b), 「2023 종합청렴도 평가 결과」, p. 12. 재구성

행정기관(중앙, 지방, 교육청)·공직유관단체 498개 기관 전체는 12개 유형 평균 종합청렴도 80.5점으로, 전년 대비 다소 하락(전년 대비-0.7점)하였다. 하지만 공직유관단체의 점수가 84.6점으로 가장 높았다.

〈표 6〉 유형별 종합청렴도 평가 결과

(단위: 점)

구분	종합청렴도	청렴체감도	청렴노력도
전체(498개)	80.5(-0.7)	80.0(-2.1)	82.2(-)
중앙행정기관(46개)	80.7(-2.9)	80.6(-2.6)	82.5(-4.5)
광역자치단체(17개)	78.6(-2.5)	77.2(-3.0)	82.0(-5.6)
...			
공직유관단체(192개)	84.6(-1.1)	84.3(-1.3)	85.9(-1.2)

자료: 국민권익위원회(2023b), 「2023 종합청렴도 평가 결과」, p. 12. 재구성

또한 종합청렴도 등급별 분포 현황을 살펴보면, 공직유관단체는 3등급이 33.3%로 가장 많이 분포해 있으며, 2등급 32.8%, 4등급 31.3% 수준으로 분포해 있다. 청렴체감도는 전체 평균 80점으로 전년 대비 -2.1점 하락, 공직유관단체의 체감도 점수는 평균 84.3점, 그중 외부체감도는 평균 91.5점으로 가장 높고, 내부체감도는 67.3점으로 교육청 다음으로 높은 점수이다. 청렴노력도는 전체 평균 82.2점으로 전년과 동일하며, 공직유관단체는 평균 85.9점으로 두 번째로 높은 수준이었지만 전년 대비 -1.2점 하락하였다. 감점 방식으로 시행되는 부패실태 평가 결과, 부패실태 감점 기관 수는 160개(평가대상 기관의 32.1%), 총 부패 사건 수는 531건, 감점 기관의 감점 평균은 1.1점이다. 부패행위 유형은 공금유용·횡령, 금품수수, 직권남용 등 세 가지 유형이 전체 부패사건의 65.0%를 차지한다. 또한 공직유관단체의 특이사항으로는 공금 유용·횡령 비율이 67.7%로 제일 높았다.

IV. 연구설계

1. 연구대상 및 자료

본 연구에서 활용한 공공기관의 감사조직에 관한 자료는 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)에서 기관별 공시 자료를 통해 수집하였다. 경영평가의 세부 내용으로 감사원의 감

사조직 실태조사 결과 활용을 위해 종합청렴도 평가의 공직유관단체 중 「공운법」 규정상의 공기업 및 준정부기관을 연구대상으로 하였다. 공기업·준정부기관 경영실적평가 대상 중 국민권익위원회의 청렴도조사 대상기관을 선별하였으며, 연구 수행 시점 중 최신의 경영실적평가 자료를 활용하기 위하여 2023년도에 한정하였다.

2. 독립변수: 감사기구의 특성

본 연구에서는 공공기관이 조직 내부에 두는 자체감사조직의 특성을 분석하고자 한다. 양적으로는 감사조직의 규모를 고려하였고, 조직의 질적 측면은 감사조직의 유형, 감사실태평가 결과, 감사조직 내 전문인력을 고려하였다. 해당 자료 출처는 공공기관 경영공시 시스템을 통해 감사조직의 구성 및 전문인력 배치의 공시 결과와 경영평가에는 감사원의 감사실태평가 결과 점수를 계량평가의 형태로 반영하고 있어 기관별 경영평가 실적보고서에서 점수를 확보하였다.

첫 번째, 독립변수는 감사기구의 규모에 있어서 전체 직원 대비 감사조직의 규모를 비례하게 고려할 필요가 있다. 그래서 단순한 감사조직의 인원을 활용하지 않고, 전체 직원 수로 나눈 수를 감사기구의 규모로 재정의하여 활용하였다. 두 번째, 감사기구의 유형은 감사위원회를 활용하는 기관인지, 감사위원 1인을 두는 기관인지로 구분하였다. 이는 「공공기관 운영에 관한 법률」상 공공기관의 유형과도 상당한 상관관계가 존재할 수 있는 변수이므로, 본 연구는 공공기관의 유형을 별도로 분류하지 않고 분석을 시행하였다. 세 번째, 감사실태 평가는 감사원에 의하여 기관 자체감사조직의 운영실태 조사 결과이다. 경영실적 평가에는 세부 점수가 활용되므로 감사원 결과 발표의 다섯 개 등급이 아닌 연속형 변수를 활용하였다. 감사전문인력은 「공운법」 및 「상법」의 규정에 의해 전문성을 판단하고, 이를 알리오에 별도로 공시하고 있어 이를 활용하였다. 상시 전문인력과 비상시 전문인력을 활용하고 있는데, 비상시 전문인력은 감사자문위원회 등을 운영하는 것으로 본 연구에서는 감사조직에 한정하여 비상시 전문인력을 고려대상에서 제외하였다.

3. 종속변수

국민권익위원회에서 발표하는 종합청렴도 결과는 전반적인 점수뿐 아니라 세부적으로 청렴체감도 등급과 청렴노력도에 관한 등급을 활용할 수 있다. 결과 그대로 1등급에서 5등급으

로 측정값이 도출되며, 따라서 값이 낮을수록 청렴성이 높은 기관으로 해석할 수 있다.

4. 통제변수

통제변수로는 조직의 규모와 자산을 활용하였다. 알리오에 공시한 직원 수와 자산변수는 알리오 공시 항목번호 31번에 해당하는 요약 재무상태표를 참조하였다. 활용한 자료는 2023년 12월 31일을 기준으로 해당 기업과 종속기업을 포함한 연결재무제표이며, 해당 기업의 연결재무상태표에 기재된 당기 자산 계정과목의 총계를 로그 치환한 값으로 통제변수를 설정하였다.

5. 연구가설

선행연구를 반영하여 감사조직의 양적, 질적 특성과 종합청렴도 및 세부결과 간의 관계를 연구가설에 반영하였다.

- 1-1) 감사조직의 규모가 종합청렴도 결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 1-2) 감사조직의 규모가 청렴도 인식결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 1-3) 감사조직의 규모가 청렴도 노력결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 2-1) 감사위원회 활동기관이 종합청렴도 결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 2-2) 감사위원회 활동기관이 청렴도 인식결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 2-3) 감사위원회 활동기관이 청렴도 노력결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 3-1) 감사조직의 심사평가가 결과가 좋을수록 종합청렴도 결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 3-2) 감사조직의 심사평가가 결과가 좋을수록 청렴도 인식결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 3-3) 감사조직의 심사평가가 결과가 좋을수록 청렴도 노력결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 4-1) 감사조직의 전문인력 비중이 높을수록 종합청렴도 결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 4-2) 감사조직의 전문인력 비중이 높을수록 청렴도 인식결과에 긍정적 기여를 할 것이다.
- 4-3) 감사조직의 전문인력 비중이 높을수록 청렴도 노력결과에 긍정적 기여를 할 것이다.

V. 분석 결과

1. 기술통계

본 연구에서 활용한 변수는 <표 7>과 같다. 독립변수 중 감사조직 규모는 기본적인 조직의 규모를 고려하여 상대적인 규모를 변수로 활용하였다. 감사위원회를 운영하는 기관 외에는 상임감사를 두는 기관도 있고, 비상임감사를 두는 기관도 있을 수 있으나 위원회 제도의 운영방식 차이가 크다고 생각하여 위원회 제도 활용만을 구분하였다.

<표 7> 기술통계

구분	변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
독립변수	감사조직 규모	21.40	19.23	4	112
	1) 직원수 대비 감사조직 규모	1.09	0.57	0.21	4.11
	2) 감사위원회 운영	0.23	0.42	0	1
	3) 감사실태평가 결과	0.62	0.16	0.3	0.9
	4) 감사조직 전문인력 비중	0.18	0.30	0	1
종속변수	5) 종합청렴도	2.97	0.83	1	4
	6) 체감청렴도	3.02	1.02	1	5
	7) 청렴노력도	3.01	0.99	1	5
통제변수	8) 직원 규모	3001.75	4782.96	314	32115
	9) 자산	1,438,869	4,140,606	498.76	24,000,000
관측치		87			

주: *** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

자료: 저자 작성

2. 상관관계

연구변수 9개의 상관관계를 분석한 결과, 종속변수인 종합청렴도, 세부적인 청렴도인식 등급, 청렴노력도 등급은 모두 상호간의 일관적인 방향성을 나타냈다. 감사원의 감사실태평가는 종합청렴도 점수, 세부적인 청렴도인식, 부패방지노력과는 모두 음(-)의 상관관계를 보였다. 감사실태평가는 조직의 자산과 양(+)의 상관관계를 나타냈다. 감사위원회 운영은 자산과 규모로 법적으로 결정되므로 양(+)의 상관관계를 확인할 수 있었으며, 자산은 세 가지 유형의 종속변수 모두와 음(-)의 상관관계를 나타냈다.

〈표 8〉 연구변수 상관관계 분석

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1								
2	-0.046	1							
3	0.034	0.016	1						
4	0.122	0.094	0.057	1					
5	-0.001	-0.077	-0.267**	0.013	1				
6	0.030	-0.040	-0.267**	-0.112	0.770***	1			
7	0.031	-0.117	-0.257**	0.077	0.622***	0.263	1		
8	-0.423	0.356***	0.103	-0.109	-0.115	-0.090	-0.176	1	
9	0.029	0.614***	0.256**	0.094	-0.182*	-0.196*	-0.225*	0.453***	1

주: ***p<.001, **p<.01, *p<.05

자료: 저자 작성

3. 회귀분석결과

세 개 종속변수에 대한 회귀분석을 실시한 결과, 감사실태평가만이 종합청렴도와 청렴노력도 종속변수에 긍정적인 영향(감사실태평가 결과가 좋을수록 종합청렴도 및 청렴노력도 등급이 상위로 나타남)을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 청렴도에 영향을 미칠 것이라고 가정하였던 자체감사조직, 전문인력, 감사위원회제도는 통계적으로 유의미한 영향을 확인할 수는 없었다. 본 분석의 결과는(감사원이 시행하는 감사실태평가가 감사조직의 규모 및 전문성 등을 이미 부분적으로 반영한 결과면서도 종합적인 감사활동의 산출물에 대해서도 평가에 반영하고 있으므로) 감사조직의 활동이 청렴도의 종합적인 결과 및 조직의 청렴노력도와 상관관계를 가진다는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 9〉 회귀분석 결과

변수	종합청렴도	청렴도체감	청렴도노력
직원수대비감사조직규모	-1.967 (17.952)	10.164 (22.138)	-0.425 (21.313)
감사위원회운영	0.015 (0.273)	0.244 (0.337)	-0.018 (0.324)
감사실태평가결과	-1.230 ** (0.587)	-1.177 (0.724)	-1.370 * (0.697)

〈표 9〉의 계속

변수	종합청렴도	청렴도체감	청렴도노력
감사조직 전문인력 비중	0.091 (0.304)	-0.344 (0.376)	0.318 (0.362)
재정 규모	-0.036 (0.051)	-0.082 (0.062)	-0.055 (0.060)
인적 규모	-8.06e-06 (0.000)	-1.25e-06 (0.000)	-0.000 (0.000)
상수	4.757 (1.264)	5.942 (1.560)	5.389 (1.501)
관측치	87	87	87
R2	0.0879	0.0919	0.1091

주: 1. () 안은 표준오차(SE)

2. 유의확률은 *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 로 표시

자료: 저자 작성

VI. 결론 및 정책적 시사점

공공기관의 책임경영을 요구하는 정책적 흐름 속에서 기관의 청렴도와 자체적인 내부통제 기능 수행의 증진을 제도화하여 운영해 왔다. 자발적인 변화라고는 할 수 없으나 각 공공기관도 신뢰받는 기관이 되기 위하여 청렴한 조직을 만들고자 노력을 기울였다. 이 점이 종합청렴도 평가에서 볼 수 있는 기존의 부패방지시책평가나 현재의 청렴노력도 평가요인들이 반부패 추진계획 수립이나 청렴교육 등 기관 전반의 노력을 평가에 반영하는 방식으로 확인이 가능하다. 그러나 본 연구에서 살펴본 바와 같이 기관의 자체감사의 양적 규모나 인력으로 확인할 수 있는 전문성 수준보다는 자체감사활동의 품질이 청렴도에 미치는 영향력이 가장 크게 확인되었다. 자체감사활동의 규모, 전문인력의 확보를 개별적인 변수로 확인하기보다는 외부감사 전문조직인 감사원에 의하여 자체감사조직뿐 아니라 감사활동의 품질을 평가한 결과가 조직의 청렴도와 높은 상관성을 보이는 것을 확인하였다.

물론 기본적인 구성원의 청렴도에 대한 이해와 노력은 청렴도 제고의 필요조건이다. 그러나 본 연구를 통해 청렴도에 높은 영향력을 미치는 요인으로 자체감사활동의 중요성을 확인할 수 있었다. 자체감사활동 구성원의 전문성도 중요하고, 감사조직의 리더십, 독립성도

중요한 요인이지만, 이들 조건을 종합하여 감사활동을 평가하는 데 이러한 요인들이 적은 비중으로 포함되어 있다는 점에서 이 연구 설계의 한계는 존재한다. 다만 종합적으로 감사활동 품질을 살펴본 결과로부터 조직의 종합 청렴도 결과 및 청렴노력도 결과와 상관관계가 보인다는 점을 확인하였다. 부패방지계획 수립 등도 일반적으로 감사조직이 수행하기 때문에, 예방적인 감사활동 및 사건을 다루는 태도, 제도화 등이 중시된다는 점을 통해 개별 조직의 청렴도 제고를 위해서는 자체감사활동제도의 활용도를 높이는 것이 중요하다는 시사점을 제공한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 감사원 (2023). **공공부문 내부통제 가이드라인 3-5**.
- 감사원 감사연구원 (2014). **공공감사에 관한 법률의 이해**. 감사원.
- _____ (2022). **공공감사의 이해**. 감사원 감사연구원.
- _____ (2024). **2023 연차보고서**. 감사원 감사연구원.
- 국민권익위원회 (2008). **UN반부패협약 (한영)**.
- _____ (2023). **제14차 유엔반부패협약 이행점검그룹회의 및 부패예방 작업반회의 결과 보고서**.
- _____ (2023a). **2023 공공기관 종합청렴도 평가안내서**.
- _____ (2023b). **2023년도 행정기관·공직유관단체 종합청렴도 평가 결과**.
- _____ (2024). **2023년도 부패인식도 조사 종합 결과**.
- 권우덕·이선중 (2020). 조직문화와 청렴정책 효과성 인식의 관계에 관한 연구. **한국부패학회보**, 25(2): 191-210.
- 김경호 (2012). **공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제**. 국회예산정책처.
- 라영재 (2009). 공공부문 책무성의 변천과 통제방안. **한국정책연구**, 9(1): 235-265.
- _____ (2015). **공공기관 감사제도와 운영현황 분석**. 한국조세재정연구원.
- 류인철·이재춘 (2020). 우리나라 공공기관과 민간기업의 내부통제제도 비교연구. **서아시아·유럽미래학회**, 17(4): 74-75.
- 박은유 (2022). 공공기관의 사회적 가치 구현 노력과 기관 청렴도에 관한 실증분석. **(사)한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문집**.
- 심광호 (2008). 한국의 공공감사론 정립을 위한 소고. **정부학연구**, 14(1): 103-137.
- 양지숙·조형석 (2021). 지방자치단체 감사요인이 부패에 미치는 영향 분석. **지방정부연구**, 25(1): 107-131.
- 이상엽·김애진 (2024). 공공기관 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가에 미치는 영향. **한국부패학회보** 29(3): 5-32.
- 이영균 (2007). 자체감사기구의 독립성 제고방안에 관한 연구. **현대사회와 행정**, 17(2): 109-138.
- 이정주·이선중 (2012). 반부패청렴정책의 효과 분석: 서울시 청렴시책평가를 중심으로. **한국행정**

학회보, 46(3): 121-146.

이정주·장진희 (2017). 부패방지시책평가가 공공기관청렴도평가에 미친 영향에 관한 탐색적 연구.

정책분석평가학회보, 27(2): 1-24.

이중현·김민희·전규안 (2024). 감사위원회와 외부감사인의 커뮤니케이션이 감사품질에 미치는 영향: 감사위원회의 특성이 미치는 영향을 중심으로. 한국공인회계사회, 66(1): 1-32.

조일형·이현철·권기현 (2014). 공직부패 유발요인에 관한 연구: 기업 및 사업자의 인식을 중심으로. 한국행정연구, 23(1): 39-63.

주병욱 (2021). 감사 및 윤리경영 성과가 청렴도에 미치는 영향: 공공기관 감사 및 경영평가 결과를 중심으로. 고려대학교 행정전문대학원 석사학위논문.

한선희 (2021). 부패와 경제성장의 비선형 관계분석: 경제적 발전수준을 중심으로. 한국부패학회보, 26(4): 239-262.

한정운 (2022). 반부패 거버넌스, 제도, 문화, 환경이 공공기관의 청렴도에 미치는 영향. 고려대학교 대학원 석사학위논문.

허수정·류민정 (2024). 감사품질 제고방안: 근본원인분석을 중심으로 (감사연구원 연구보고서). 감사연구원.

〈외국 문헌〉

Grabova, P. (2014). Corruption impact on Economic Growth: An empirical analysis. *Journal of Economic Development, Management, IT, Finance, and Marketing*, 6(2): 57.

〈웹사이트〉

공공감사포털, <https://www.pap.go.kr/selfAudit/auditIntro> 검색일 2025. 4. 30.

Transparency International. Corruption Perceptions Index 2024, <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/mar> 검색일 2025. 2. 24.

투 고 일: 2025년 4월 13일

심 사 일: 2025년 5월 8일

게재확정일: 2025년 5월 21일

(Abstract)

Analysis of the Correlation between the Comprehensive Integrity Assessment Results and Internal Audit Activities in Public Institutions

Dongsook Han, Hoyeol Yang

This study aims to analyze the correlation between the Comprehensive Integrity Assessment results and their internal audit activities in public institutions. Integrity in public institutions is a key factor in enhancing transparency and credibility, and the role of internal audit systems in strengthening integrity has become increasingly important. This research empirically examines the relationship between the Comprehensive Integrity Assessment results and the level of internal audit system in public institutions. The findings indicate that institutions with higher levels of internal control tend to achieve more positive results in integrity assessments. Additionally, internal audit system results have a significant impact on “Efforts of improving institutional integrity” evaluation item. These findings are expected to contribute to the development of internal control strategies for enhancing integrity in public institutions.

Keywords: Comprehensive Integrity Assessment, Internal Audit System, Audit committee

공공기관 내 조직정치 인식이 업무동기에 미치는 영향: 공직봉사 동기의 조절 효과

이형우*

요약

본 연구는 공공조직 구성원이 인식하는 조직정치가 업무동기에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고, 이 관계에서 공직봉사동기(Public Service Motivation, PSM)가 조절변수로서 어떠한 역할을 하는지를 탐색하고자 하였다. 이를 위해 대한민국 공공기관에 근무하는 직원을 대상으로 설문조사를 실시하고, 내재적 동기와 성과평가 만족이라는 두 가지 업무동기를 종속변수로 설정하여 다중회귀분석을 수행하여 다음의 결과를 확인하였다. 첫째, 조직정치가 성과평가 만족에 미치는 직접적인 영향은 통계적으로 유의하지 않았으며, 공직봉사동기 역시 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 공직봉사동기가 높은 구성원일수록 조직정치가 성과에 대한 만족감에 더 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 내재적 동기에 대한 분석에서는 공직봉사동기가 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 조직정치는 직접적인 영향력이 없었다. 또한 공직봉사동기가 높은 구성원일수록 조직정치가 내재적 동기에 미치는 부정적 영향을 완화하는 효과가 확인되었다. 이러한 결과는 조직정치의 영향이 구성원의 동기 유형에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 공직봉사동기가 그 차이를 결정짓는 핵심 요인으로 작용함을 시사한다. 공공조직의 관리자들은 조직정치의 부정적 영향을 줄이기 위한 전략뿐 아니라, 공직봉사동기를 고려한 동기유발 전략을 병행할 필요가 있다.

주제어: 조직정치 인식, 공직봉사동기, 성과평가 만족, 내재적 동기

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

I. 서론

현대의 공공조직은 복잡한 정치적 환경 내에서 존재한다. 일반적으로 공공조직의 의사결정은 명시된 법률적 절차와 규정에 따라 이루어지는 것으로 생각할 수 있으나, 공공조직은 절차적 정당성을 확보해야 함과 동시에 다양한 정치·사회적 기대를 조율해야 하는 특수성을 지니고 있기 때문에, 실제로는 비공식적 권력관계에 따라 합리성과 거리가 먼 의사결정을 하는 경우가 빈번히 발생한다. 게다가 신공공관리론 등 새로운 패러다임의 영향으로 공공기관 중간 관리자 이상의 경우 재량권이 증가하여, 조직 내의 의사결정이 조직 내외부의 정치적 요인에 의해 이루어질 가능성은 과거보다 더 커졌다. 공공조직 내의 관리자는 이처럼 내외부의 다양한 이해관계의 영향 아래에서 복잡한 정치적·전략적 판단을 내릴 수밖에 없음에도 불구하고, 공직을 수행하는 기관에 요구되는 절차적 합리성에 대한 요구가 강하기 때문에 양면적 압력을 받게 된다. 이는 공공기관의 경우 조직 내 정치 행동에 대한 직원들의 민감성 역시 증가할 수 있음을 시사하기도 한다. 그런데 조직정치에 대한 인식은 직원들의 직무 몰입, 조직신뢰, 직무만족 등 다양한 심리적·행동적 결과에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 궁극적으로는 공공서비스의 질과 조직의 성과에도 영향을 미칠 수 있으며(Ferris, Russ, & Pandt, 1989; Kacmar & Ferris, 1991), 그 부정적 영향은 정치 행동 인식에 민감한 공공조직 내에서 더 크게 나타날 수 있다. 조직정치 인식에 관한 연구는 민간 조직보다 공공기관을 대상으로 더 많이 시행할 필요가 있다.

지난 수십 년간 공공부문에서 학자와 실무자들의 관심을 끈 개념은 ‘공직봉사동기(Public Service Motivation, PSM)’였다. 이는 개인이 공공의 이익을 위해 봉사하고자 하는 내면적 성향과 직무 정체성을 반영하는 동기부여에 있어서 매우 중요한 변수이다(Perry & Wise, 1990; Kim, 2009). 본 연구는 공공기관 종사자의 특수한 동기 구조를 다룬 PSM의 개념과, 앞서 설명한 공공조직 내 직원의 특수한 정치적 환경을 동시에 고려하여 양자 간의 관계에 관심을 가진다. 즉 공직봉사동기가 높은 공공기관 종사자들이 조직정치에 어떻게 반응할지 살펴볼 것이다. 공직봉사동기에 따라 조직정치에 대한 반응이 다를 것이라는 예측은 이론적으로 매우 타당하다. 일반적으로 학자들은 조직정치의 영향이 모든 구성원에게 동일하게 나타나지 않는다는 주장에 동의한다. 개인이 조직정치를 어떻게 인식하고, 그것에 어떻게 반응하는지는 개인의 가치관, 직무 정체성, 동기 유형 등에 따라 상이할 수 있기 때문이다.

기존 연구들은 조직정치와 직무 태도 간의 부정적 관계를 다수 입증해 왔으며, 공직봉사동기의 효과 역시 다양한 결과 변수에 대해 유의미한 영향력을 밝혀 왔다(Vigoda-Gadot, 2007; Chang et al., 2009). 그러나 이 두 변수 간의 상호작용을 중심으로 한 실증적 연구는 여전히 부족하다. 특히 조직정치가 직원의 업무동기에 미치는 영향에서 공직봉사동기가 조절변수로 작용할 수 있는 가능성을 이론적으로 논의한 연구는 존재하나, 실증적으로 이를 검증한 연구는 매우 드물다. 그러므로 본 연구를 통해서 공공조직의 정치적 환경과 구성원의 심리적 특성을 보다 정교하게 이해할 필요가 있다. 이에 본 연구는 공공기관에 근무하는 직원을 대상으로 설문조사를 실시하여, 조직정치에 대한 인식이 업무동기에 어떤 영향을 미치는지를 분석한다. 특히 업무동기를 ‘내재적 동기’와 ‘성과평가에 대한 만족’이라는 두 가지 차원으로 구분하고, 각각에 대해 조직정치와 공직봉사동기의 상호작용 효과를 살펴보는 부분은 본 연구의 차별점이라 할 수 있을 것이다. 본 연구의 자료분석을 통해 공직봉사동기가 높은 구성원이 조직 내 복잡한 정치적 환경 속에서 어떻게 업무동기를 유지하거나 상실하는지를 보다 구체적으로 설명할 수 있으며, 공공조직의 효과적 인사관리 및 동기부여 전략 수립에 시사점을 제공하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 조직정치, 공직봉사동기, 업무동기에 대한 이론적 논의와 선행연구들을 검토하고, 이를 바탕으로 본 연구의 개념적 틀과 연구가설을 제시한다. 제III장에서는 연구설계와 자료수집, 변수 측정 및 분석 방법을 구체적으로 설명하며, 제IV장에서는 실증분석 결과를 제시한다. 마지막으로 제V장에서는 연구 결과에 대한 해석과 함께, 이론적·실무적 시사점, 연구의 한계 및 향후 연구 방향을 논의한다.

II. 이론적 논의와 가설 설정

1. 조직정치 인식

조직정치는 공식적인 직무수행이나 조직운영이 아닌, 비공식적 수단을 통해 자원이나 권력을 확보하려는 시도로 정의된다(Ferris et al., 1989). 이러한 정치적 행위는 때때로 조직 목표와는 무관한 개인의 이익 추구로 이해되는 경우가 대부분이므로 구성원들은 이를 부정적으로 인식할 가능성이 크다. 조직정치에 대한 인식은 구성원이 조직 내에서 경험하

는 공정성과 신뢰의 수준, 그리고 일에 대한 태도와 업무동기에 영향을 미친다(Kacmar & Ferris, 1991). 특히 공공조직에서는 조직정치가 공적 책임과 윤리적 기준을 위협할 수 있다는 점에서 부정적 인식이 더 심화될 수 있다. 조직정치에 대한 인식이 강할수록 구성원들은 자신이 공정한 대우를 받지 못하고 있다고 느끼며, 이로 인해 직무열의와 동기의 저하를 유발할 수 있다(Chang et al., 2009). 하지만 일부 연구는 모든 구성원이 동일한 반응을 보이지는 않으며, 개인적 특성에 따라 인식과 반응 양상이 달라질 수 있음을 제시한다.

공공조직에서 조직 내 정치가 민간 조직에 비하여 덜 할 것이라는 오해는 법률과 규정에 따라 관료제적으로 운영될 것이라는 믿음에 기인한다. 법률과 규정의 형식을 준수할수록 정치적 영향력의 개입 여지는 낮아진다. 하지만 최근의 연구에 의하면 관료제적 성격에 있어서 공사 간의 차이는 실제로 크지 않다(Willem & Buelens, 2007). 그 중요한 원인 중 하나는 Decoupling과 Loose Coupling이 빈번하게 발생하기 때문이다(Bargain & Maurel, 2020; 김정인, 2017). Decoupling은 조직의 형식적 구조와 실제 운영 간의 괴리를 의미한다. 공공조직에서는 외부 요구와 규제 준수를 위해 형식적으로는 법률과 구조를 지키지만, 실제로는 비공식적 절차와 권력 관계에 따라 운영되는 경우가 의외로 많다(Whetsell et al., 2021). 공식적 절차와 실제 운영 간의 괴리는 비공식적 권력관계에 의한 정치적 행동의 가능성을 증가시킨다(March & Olsen, 1984). 예를 들어 규정을 해석하는 권한이 일차적으로 담당자에게 있기 때문에 보고서를 형식적으로 작성함으로써 실제의 정치적 선택을 정당화할 수 있다.

한편 Loose Coupling은 조직의 하위 시스템 간의 연결이 느슨한 상태를 의미하며, 공공조직에서는 부서 간의 협력 부족이나 목표의 모호성으로 인해 하부 단위로 명령이 전달되는 과정에서 자주 발생한다(Seidman, 1983). Loose Coupling은 의사결정자가 개인적 이익 추구를 위해 조직 내 정치적 행위를 추구할 명분을 만들어 준다. 예를 들어 상위기관에서 발표한 새로운 정책을 일선 현장에서 제대로 실행할 만한 여건이 되지 못할 때, 이를 빌미로 정치적 목적에 따라 다른 방식으로 해석하여 적용하는 경우가 빈번하다.

Decoupling과 Loose Coupling은 모두 조직정치에 대한 인식을 높이는 중요한 요인으로 작용한다(Kern et al., 2018). 이는 구성원들이 조직의 공정성과 투명성을 의심하게 만들며, 자원의 배분 과정에서 갈등을 심화시키고, 구성원들 사이의 불신을 유발할 수 있다. 본 연구에서 특히 관심을 갖는 부분은 주로 성과평가와 관련된 정치 행위인데, 신공공관리론(New Public Management, NPM)의 패러다임에 의해 민간 부문에서 개발된 관리기법을

공공기관에 도입하는 취지로 시작되었기 때문에 decoupling과 loose coupling이 매우 빈번하게 발생하는 영역이라 할 수 있다(김중관·강희경, 2014; 장혜운 외, 2017; Demartini & Otley, 2020). 실제로 다수의 공공기관에서 실제 성과보다는 승진 시기 등에 따라 높은 평가 등급을 나누어 가지는 경향이 자주 보고된다(전북일보, 2023. 4. 11). 이는 성과평가를 둘러싸고 보이지 않는 갈등이 일어나는 원인이 될 수 있으므로 성과평가와 관련된 조직정치 인식의 영향을 살펴보는 것은 의미 있는 연구 주제이다.

2. 공직봉사동기(Public Service Motivation, PSM)

공직봉사동기(PSM)는 공공부문 종사자가 공공의 이익을 위해 봉사하고자 하는 내면적 동기와 사명감을 의미한다(Perry & Wise, 1990). 이는 직무에 대한 내적 만족감, 사회적 가치의 실현, 시민에 대한 의무감 등으로 구성되며, 단순한 보상에 의한 직무 동기 발현을 넘어서는 효과가 있는 것으로 확인된다. 일반 사조직에서도 이와 유사한 내재적 동기가 더 중요하다고 여겨지지만, 공공조직의 특성상 공직봉사동기는 매우 중요한 개념이다(Kim, 2009). 공조직에서 PSM이 높은 사람은 직무성적이 높은 경향을 보인다.

PSM은 각 개인의 업무동기가 발생하는 원천에 관한 이론에 뿌리를 둔 개념이다. PSM 역시 조직이 부여하는 만족감에 따라 동기가 달라진다는 사회적 교환이론(social exchange theory)에 의해 설명될 수 있다는 점에서 여타의 동기 원천과 동일한 점도 있으나, PSM의 주요 원천은 외재적 보상이 아닌 개인적 가치 및 그와 연관된 사회적 정체성이다. 사회심리학적 관점에서는 PSM이 개인의 내재적 가치와 공익에 대한 신념에서 비롯된다고 보며, 입직 이전의 사회화 과정에서 형성되는 경우가 많기 때문에 안정적으로 발현되는 성격 변수로서의 성격을 가진다.

PSM은 내재적 동기와 동일하게 자기결정이론(self-determination theory)에 따라 개인의 자율적 선택에 의한 업무를 수행할 때 강화된다. 따라서 PSM이 강한 공직자의 경우 업무동기를 저하시키는 조직 내 외부의 변수의 영향을 덜 받으며 장애요인에도 불구하고 긍정적인 직무 태도를 유지한다. 예를 들어 조직 내 스트레스 요인이나 환경적 제약을 완충하는 요인(buffering factor)으로 작용할 수 있다. 특히 비공식적 정치 행위가 만연한 상황에서도 봉사정신과 공공성에 기반한 정체성이 내재된 구성원은 업무에 몰입하며 자신의 직무 가치를 실현하고자 할 것이다. 따라서 PSM은 조직정치에 대한 인식이 구성원의 업무동기에 미치는 영향을 조절하는 요인으로 주목할 수 있다.

3. 업무동기: 내재적 동기와 성과평가 만족

업무동기는 구성원이 과업을 수행하는 데 있어 에너지를 투입하고 지속시키는 심리적 동인이다. 동기부여 이론에서는 개인의 욕구 만족에 대한 기대감이 업무동기에 직접적인 유발효과를 가진다고 전제한다. 이에 따라 학자들은 개인의 욕구 내용이 무엇인지를 탐색하는 데에 주력하였다(Maslow, 1943). 고전이론에 속하는 2요인론(two-factor theory)에서는 업무동기와 만족을 구분하고 양자에 미치는 영향 요인이 다르다고 주장하였다. Herzberg (1964)에 따르면 업무동기에 영향을 미치는 요인은 주로 업무 그 자체에서 오는 즐거움과 자기만족이며, 만족은 그 이외의 부수적인 요인, 즉 보수, 인간관계, 사무실 등이다. 이 이론에 따라 본 연구에서는 내재적 동기와 단순한 만족을 구분하여 서로 다른 종속변수로 설정하고 각각의 효과를 개별적으로 검토할 것이다. 본 연구에서는 여러 가지 만족요인 중 성과평가에 대한 만족에 초점을 두고 종속변수로 설정한다. 그 이유는 다음과 같다.

업무동기는 그 원천에 따라 크게는 두 가지, 더 세분화하면 다섯 가지로 구분된다. 초기에는 업무동기의 종류를 내재적 동기와 외재적 동기로 구분하였다. 내재적 동기(intrinsic motivation)는 외적 보상이나 처벌과 관계없이 업무 그 자체에서 즐거움이나 의미를 느끼는 상태를 의미하며, 외재적 동기(extrinsic motivation)은 업무 자체가 아닌 외부로부터 주어지는 보상에 의해 발현되는 동기를 의미한다.

학자들은 외재적 동기보다 내재적 동기의 긍정적 효과가 더 강할 뿐 아니라 지속적이라는 사실을 확인하였으며(Weibel et al., 2010), 내재적 동기로 일하는 사람에게 외재적 보상을 제공할 경우 오히려 업무동기가 감소하는 동기구축효과(motivation crowding theory)를 발견하여 학자들의 관심을 끌었다(Deci, 1972). 이후 경제학자인 Frey and Jegen(2001)은 실험연구 등 다양한 방법으로 수행된 다수의 문헌을 확인함으로써, 동기구축효과가 매우 광범위하게 발생하는 현상임을 보여주었다. 이에 Ryan and Deci(1985)는 내재적 동기의 긍정적 효과가 더 큰 원인을 '자기결정'에서 나오는 자아개념 향상 때문이라는 자기결정이론(self-determination theory)을 발표하였다.

관련 문헌 발전의 초기 단계에서 동기의 원천에 따라 내재적 동기와 외재적 동기를 개념적으로만 제시할 때에는 양자가 명확하게 구분되었다. 그러나 동기구축효과가 경험적으로 확인되고(Frey & Jegen, 2001), 그 원인을 설명하는 과정에서 자기결정에 따른 자아존중감의 향상 등이 주요 원인임을 제시하면서부터(Deci & Ryan, 1985), 내재적 동기와 외재적 동기의 중간에 위치한 여러 개념에 대한 혼란이 생기기 시작하였다. 존중과 사회적 인정 등

‘무형의’ 외재적 보상이 자기결정에 따른 자아존중감을 매개로 업무동기에 영향을 미치는 경우, 이를 내재적 동기로 보아야 할지에 대한 의문이 그것이다.

이에 Ryan and Deci(2000)은 동기를 다섯 가지로 구분하였다. 이 구분틀(typology)에 의하면 내재적 동기는 순수하게 업무 그 자체에 대한 흥미와 만족에 의하여 발현되는 동기를 의미하며, 나머지 외재적 동기이다. 외재적 동기는 다시 네 가지로 세분화하였는데, 금전적 보상에 의한 동기만이 순수한 외재적 동기이고 나머지는 혼합 형태를 띤다. 본 연구에서는 이 다섯 가지 구분틀에 따라 순수한 내재적 업무동기를 하나의 종속변수로, 기타 외재적 요인 및 내재적 요인의 혼합 형태를 띤 동기인 성과평가에 대한 만족을 또 다른 종속변수로 구분하여 그 효과를 살펴볼 것이다. 성과평가에 대한 만족은 혼합 형태의 동기이다. 왜냐하면 조직 내 개인의 자아존중감에 미치는 영향도 있겠으나, 이 역시 타인의 인정 등으로 인한 자기 만족이므로 업무 자체에 대한 흥미로 유발되는 순수한 내재적 동기와는 개념적으로 명확히 구분되기 때문이다. Herzberg(1964)에 따르면 이 두 종속변수의 영향 요인은 다를 것이므로, 본 연구에서는 이 두 종속변수를 중심으로 하는 두 개의 모형을 비교함으로써 보다 정교한 이론적·실무적 함의를 도출할 것이다.

4. 연구모형 및 가설

이상의 이론적 논의를 바탕으로 본 연구는 아래의 몇 가지 가설을 제시함으로써 구체적인 연구모형을 설정한다.

조직 내 정치 행위는 자원의 배분이나 의사결정이 공식적 규범이 아닌 비공식적 영향력에 의해 좌우된다는 인식을 유발하며, 이는 구성원들의 심리적 불확실성과 업무 통제감의 상실로 이어질 수 있다(Ferris et al., 1989). 이러한 환경에서는 과업 그 자체에 몰입하기 보다는 정치적 생존 전략이나 방어적 행동에 에너지를 쏟게 되며, 이는 내재적 동기의 약화를 초래한다. Kacmar and Ferris(1991)의 연구는 조직정치 인식이 직무만족, 조직몰입 등 정서적 태도에 부정적 영향을 준다고 보고한 바 있으며, 이는 내재적 동기의 저하와 밀접한 연관이 있다. 또한 Chang et al.(2009)은 조직정치가 심리적 스트레스와 직무회피 행동을 유발할 수 있음을 메타분석을 통해 입증하였다. 따라서 기본적으로 조직정치에 대한 인식은 내재적 동기를 약화시키는 방향으로 작용할 것으로 예상된다.

가설 1. 조직정치에 대한 인식은 내재적 동기에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

성과평가에 대한 만족은 과업 수행의 결과에 대해 조직으로부터 인정받는 정도에 대한 개인의 평가이며, 조직에서의 인정과 보상이 적절하다고 느낄 때 증가한다. 조직정치에 대한 인식은 성과 만족에 부정적 영향을 준다. 정치적 환경은 업무에 대한 신뢰를 떨어뜨리고, 성과평가가 공정하게 이루어지지 않을 것이라는 불신을 조성할 수 있기 때문이다. 성과평가에 대한 만족은 구성원이 평가 과정이 공정하고 합리적이며 예측 가능하다고 인식할 때 높아지는데, 조직 내 정치가 만연하다고 느끼는 상황에서는 성과평가가 능력이나 노력보다 개인적 관계나 권력에 따라 좌우된다고 해석될 수 있으며, 이는 평가 결과에 대한 신뢰를 떨어뜨린다(Vigoda-Gadot, 2007).

또한 조직정치가 인식되는 환경에서는 공정한 절차를 기대하기 어려우며, 보상에 대한 통제감을 상실하게 되어, 결과적으로 최우수 등급을 받지 않는 이상 성과평가에 대한 만족도 역시 저하될 수밖에 없다. 이와 같은 논리는 절차적 정의(perceived procedural justice)와 조직정치 간의 상충 관계를 지적한 기존 연구들과도 맥을 같이 한다(Kaya et al., 2016). 이상의 논의를 근거로 조직정치에 대한 인식이 클수록 구성원은 성과평가 과정이 불공정하다고 판단하며, 이에 따른 만족 수준은 낮아질 것으로 가정할 수 있다.

가설 2. 조직정치에 대한 인식은 성과평가 만족에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

PSM은 공공가치 실현, 시민에 대한 봉사, 사회적 정의 추구 등과 같은 내면적 가치 기반의 동기 구조를 의미하며(Perry & Wise, 1990), 직무만족 및 공공조직에의 몰입 및 직무성과와 정(+)의 관계를 가질 수 있음을 여러 학자들이 확인한 바 있다(Min et al., 2021). 이러한 무형의 가치관을 중시하는 개인에게는 외부 환경의 부정적 요인에 대해 심리적 완충작용을 할 수 있다. 즉 PSM이 높은 개인은 업무의 본질적 가치를 중심으로 동기화되기 때문에, 조직 내 정치와 같은 외적 혼란 요소에 덜 민감하게 반응할 가능성이 있다.

Bao & Zhong(2021)의 연구에서는 PSM이 조직 구조적 요인의 부정적 효과를 완화하는 조절 변수로 작용함을 확인하였다. 특히 PSM이 높은 개인은 조직 내 갈등이나 정치적 상황에도 불구하고 자신의 사명감을 유지하며 일관된 업무태도를 보일 가능성이 높은 반면, PSM이 낮은 개인은 동일한 조직정치 환경에서도 훨씬 부정적 반응을 보일 수 있다. 따

라서 PSM이 높은 구성원은 조직정치로 인한 내재적 동기 저하를 상대적으로 적게 경험할 것이며, 이는 조직정치 인식과 내재적 동기 간의 관계에서 PSM의 조절 효과를 기대할 수 있게 한다.

가설 3. 공직봉사동기는 조직정치와 내재적 동기의 관계를 조절할 것이다(공직봉사동기가 높을수록 조직정치의 부정적 영향이 약화될 것이다).

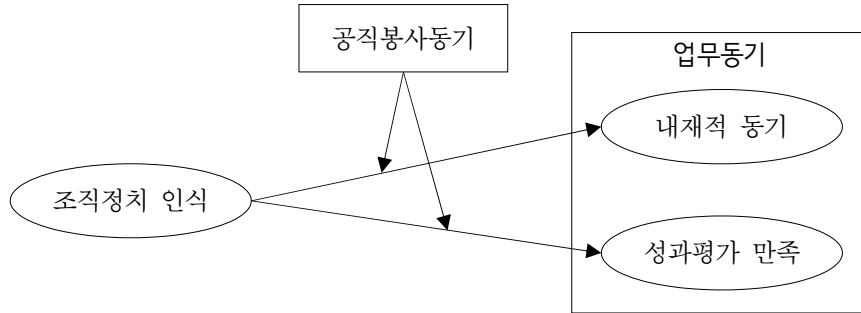
PSM이 높은 개인은 성과에 대한 외적 인정보다는 과업 자체에서의 의미(내재적 요인) 또는 공적 가치의 실현에 초점을 두는 경향이 있다. 이는 만족의 정도가 외부 기준보다 자신의 내적 기준에 기반해 결정됨을 의미한다(Breaugh et al., 2018). 설사 기대보다 낮은 성과평가 결과를 통보받더라도 자신이 열심히 노력했는지를 중시하여 큰 불만을 가지지 않을 수 있다. PSM이 높은 공직자의 이러한 행동 특성은 조직정치가 성과평가 결과에 영향을 미친다고 하더라도, 그 자체를 심각한 위협으로 받아들이지 않도록 만들 것이다.

따라서 PSM이 높은 사람은 정치적 환경에서도 성과평가 결과에 대한 내적 의미를 부여하며, 상대적으로 평가에 대한 일정 수준의 만족을 유지할 수 있다. 신황용·이희선(2012)의 연구에서는 PSM이 공공조직의 불확실한 환경 속에서 구성원의 안정적인 직무 태도를 형성하는 데 기여함을 보여주었는데, 이 역시 PSM이 높은 사람의 내적 기준을 중시하는 심리적 특성 때문일 것이다. 이러한 논리를 기반으로 PSM의 조절 효과를 다음의 가설과 같이 예측할 수 있다.

가설 4. 공직봉사동기는 조직정치와 성과평가 만족의 관계를 조절할 것이다(공직봉사동기가 높을수록 조직정치의 부정적 영향이 약화될 것이다).

이상의 가설을 종합하여 [그림 1]에 연구의 개념적 모형을 제시하였다.

[그림 1] 연구의 개념적 모형



자료: 저자 작성

Ⅲ. 연구 방법

1. 표본과 자료수집

본 연구의 연구모형의 검증을 위한 데이터는 전국 7개 공공기관의 직원으로부터 얻은 설문조사를 통해 획득하였다. 물론 무작위 표본을 작성하여 광범위한 조사를 하는 것이 바람직하지만, 여러 가지 현실적 제약으로 인해 편의표본 추출방법을 사용하여 자료를 수집하였다. 다만 단일의 기관이 아닌 최대한 다양한 기관에서 설문을 얻기 위해 노력하여 대표성의 한계를 보완하였다. 설문은 대전 지역의 한 공기업 기관장을 통해 수집하였다. 각 공공기관의 인사부서에 설문을 부탁하여 각 기관에서 표본을 확보하였다. 224명이 참여한 이 연구에서, 대전도시공사가 전체 응답자의 47.3%로 가장 큰 비중을 차지했으며, 의왕도시공사가 13.8%로 뒤를 이었다. 대전도시철도공사는 10.3%, 대전시시설관리공단과 광주환경공단은 각각 8.9%, 울산시설관리공단은 7.1%를 차지하며 상당한 표본을 확보했다. 표본의 주요 특성은 <표 2>에 정리되어 있다. 응답자 중 남성은 80.4%로 여성(19.6%)보다 더 높은 비율을 차지했으며, 학력에서는 대졸자가 전체의 83.5%로 가장 많았다. 직급별로는 6급 이하 직원이 37.9%로 설문에 가장 적극적으로 참여한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 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		학력	고졸	12
성별	여성	44	19.6	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 도구

본 연구에서 종속변수로 설정된 내재적 동기는 개인이 자신의 업무에 대해 얼마나 만족하고 즐거움을 느끼는지를 평가하는 개념으로 정의된다. 내재적 동기의 측정은 Tremblay et al.(2009)가 개발한 문항을 바탕으로 이루어졌다. 본 연구에서는 이 문항들 중에서 요인 부하량(factor loading)이 가장 높은 세 가지를 선정하여 분석에 활용하였다. 선정된 문항은 다음과 같다: “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.” 이 세 문항으로 측정된 변수의 신뢰도는 .912로 나타나, 매우 높은 신뢰성을 보였다.

또 다른 종속변수는 성과평가에 대한 만족이다. 이 문항은 전반적 직무만족을 측정할 때 사용된 여러 요인 중 성과평가 결과에 대한 것만을 측정하기 위한 단일 문항을 활용하였다. 구체적으로 “나는 최근 실시한 성과평가 결과에 만족한다”라는 진술을 제시하고 그에 대한 동의 정도를 6점 척도로 측정하였다.

본 연구의 독립변수는 조직정치 인식이다. 이는 조직의 주요 의사결정이 규정, 절차 등 공식적 제도에 의하지 않고 개인 간의 비공식적 권력관계에 의하여 이루어지는 정도를 의미한다. 구체적으로 사용된 문항들은 다음과 같은 Kacmar & Carlson(1997)가 사용한 네

가지의 설문을 사용하였다. “우리 조직은 에스맨이 출세하는 분위기이다.” “우리 조직에서 성공하기 위해서는 진실보다 듣기 좋은 말을 하는 것이 더 유리하다.” “경험상 우리 조직에서는 승진, 보상, 보직이 정치적으로 결정된 적이 있다.” “나에 대한 승진, 보상, 보직이 규칙과 달리 부당하게 이루어진 경우가 있었다.” 이 척도의 신뢰도는 .867로 상당히 높게 나타났다.

본 연구에서 사용된 조절 변수는 PSM으로, 이를 측정하기 위해 Wright & Pandey(2008)의 연구에서 활용된 척도를 활용하였다. 다른 변수는 단순히 주어진 진술에 대한 동의 정도를 리커트 척도로 평가했지만, PSM은 개인의 성향을 측정하는 변수이므로 약간 다른 방식을 적용하였다. 응답자에게 공공기관에서 근무하기로 한 이유와 관련된 다음 네 가지 진술을 제시하고, 각 진술이 실제 자신의 선택 사유와 얼마나 일치하는지를 평가하도록 요청하였다: “일반 대중에게 봉사하고 싶어서,” “사회를 변화시키고 싶어서,” “사회의 선을 위해 자신을 희생하고 싶어서,” “타인의 권리를 위해 일하고 싶어서” 이 네 가지 문항으로 측정된 변수의 신뢰도는 .941로 매우 높은 수준을 나타냈다.

또한 몇 가지의 통제 변수가 포함되었다. 첫 번째 통제해야 할 변수는 성과평가의 결과가 실제로 인사 결정에 활용되는가의 여부이다. 각 기관의 관행에 따라 그리고 개인의 성향에 따라 성과평가의 결과가 실제로 활용되는가는 달라질 수 있다. 성과평가의 결과가 그다지 중요하지 않은 기관 혹은 개인에게는 성과평가의 결과가 업무동기와 만족에 미치는 영향이 다르게 나타날 수 있으므로 이 변수의 효과를 통계적으로 통제한다. 성과평가의 활용 여부는 승진, 보수, 포상의 세 가지를 중심으로 측정한다. 구체적인 설문 문항은, “우리 기관에서의 승진 결정은 근무성적평정 결과가 매우 중요한 요인이 된다,” “우리 기관에서 직원의 보수총액은 근무성적평정에 따라 결정되는 편이다,” “우리 기관의 포상여부를 결정하는 것은 근무성적평정 결과이다.” 이 세 문항으로 측정한 척도의 신뢰도는 .790로 적정 수준 이상이었다.

두 번째 통제 변수는 성과평가의 정확성이다. 기관 혹은 부서 업무의 특성에 따라 수치화된 정량지표를 사용하여 성과를 측정할 수 있는 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있을 수 있다. 수치화된 정량지표의 경우 평가의 정확성을 담보할 수 있겠으나 업무의 특성상 불가능한 경우에는 성과 평가가 관리자의 주관에 의해 결정된다고 느끼게 될 수 있다. 성과평가의 정확성 변수는 조직정치가 내재적 동기와 만족에 미치는 영향이 미쳐 교란변수로 작용할 수 있을 것이다. 성과평가의 정확성은 다음의 여섯 가지 설문 문항을 사용하여 측정하

였다. “나의 성과평정은 실제로 내가 얼마나 잘했는지를 정확히 나타내 준다,” “나의 성과평정은 공정하게 이루어진다,” “나의 성과는 매우 정확하게 평정된다.” “나의 상사가 왜 나의 성과를 그렇게 평정했는지 이해가 된다,” “나의 근무 성적은 편견 없이 평정된다,” “내가 직접 나의 근무성적을 평정하더라도 상사가 준것과 동일한 평가를 내렸을 것이다.” 척도의 신뢰도는 .965로 매우 높게 나타났다.

세 번째 통제 변수는 성과평가의 결과이다. 실제 어떤 평가 등급을 받았는지에 따라 내재적 동기에 영향을 미치는 요인은 달라지는 것으로 알려져 있다(이형우, 2024). 그러므로 실제 성과평가 등급을 통제 변수로 포함하였다. 현재 설문 대상인 공공기관의 경우 네 등급으로 성과를 평가하는데, 가장 높은 등급은 ‘수’이며 상위 20%에 해당한다. 다음은 ‘우’로 상위 20~60%에 해당하며, 그 다음은 ‘양’으로 상위 60~90%이다. 최하 등급은 ‘가’로 하위 10%의 직원에게 부여된다. ‘수’는 1, ‘우’는 2, ‘양’은 3, ‘가’는 4로 측정하였다.

인구 통계적 변수를 제외한 모든 변수는 리커트 6점 척도로 측정되었으며, 조절변수를 사용하므로 다중공선성의 문제를 제거하기 위하여 인구 통계적 변수를 제외한 모든 변수는 표준화 점수로 대체하여 분석하였다.

3. 분석 절차

본 연구에서 자료의 분석을 위하여 계층적 다중회귀분석(hierarchical regression analysis)을 사용하였다. 우선 인구통계변수와 통제 변수를 포함한 모형을 분석하고 다음으로는 독립변수인 조직정치 인식이 두 개의 종속변수, 즉 내재적 동기(가설 1)와 성과평가에 대한 만족도(가설 2), PSM의 조절 효과의 분석을 위한 상호작용항을 모두 포함한 모형을 분석하여 가설 3과 가설 4의 검증을 실시한다. 회귀계수는 물론 설명도 값의 변화량을 관찰한다. 조절 변수를 측정된 상호작용 변수의 계수값이 통계적으로 유의미한 경우 조절변수의 값을 기준으로 표본을 양분하여 각각의 회귀계수의 차이를 시각화하는 Aiken & West(1991)의 방법으로 추가 분석할 것이다.

IV. 분석 결과

1. 기술통계와 상관계수

〈표 2〉는 본 연구의 모형에서 사용된 모든 변수의 기술통계치와 상관계수의 행렬을 보여 준다. 각 변수의 평균치는 가장 낮은 변수(PSM)가 3.51, 가장 높은 변수(내재적 동기)가 4.65의 수치를 보였다. 6점 척도의 중간값이 3.5임을 고려하면 대부분의 변수가 중간값을 기준으로 적절히 분포한 것으로 판단되었다. 내재적 동기(4.65)의 평균치가 가장 높은 것은 대부분의 직원이 자신의 직무에 흥미를 느끼고 있음을 보여주는 것일 수 있다. 대개의 경우 내재적 동기가 낮으면 경력 초기에 이직을 하는 경향을 보이며, 본 연구의 표본에 포함된 응답자들은 평균 10년 이상의 경력자이므로 내재적 동기는 대부분 높은 것으로 판단된다. 반면 PSM(3.51)이 가장 낮은 것은 공무원 조직과 달리 공공기관은 공사조직의 특성을 모두 가지고 있음을 보여주는 것일 수 있다.

또한 각 변수 간의 상관계수가 통상적 기준치인 0.6보다 높게 나타난 경우는 인구 통계적 변수인 연령과 근속연수(0.759) 간의 상관계수뿐이었다. 통제변수인 성과정보 활용과 성과평가 정확성의 상관계수는 0.508로 다소 높게 나타났으며, 통제변수를 제외한 종속변수, 독립변수, 조절변수 간의 상관계수는 가장 높은 계수를 보인 것은 성과평가 정확성과 조직 정치 인식의 -0.478로 기준치(0.6)보다 낮게 나타났다. 또한 다중회귀분석 결과 통상적 기준치인 2보다 높은 VIF값은 단 한차례도 관찰되지 않았다. 따라서 본 연구에서 사용된 주요 변수 간의 다중공선성(multicollinearity)의 문제는 심각하지 않은 것으로 판단하였다.

〈표 2〉 기술통계와 상관계수

구분	평균	표준 편차	내재적 동기	성과 평가 만족	연령	성별 (남)	근속 연수	성과 정보 활용	성과 평가 정확성	성과 평가 등급	PSM
내재적 동기	4.65	.96									
성과평가 만족	4.02	1.26	.275**								
연령	42.94	9.18	.089	-.151*							

〈표 2〉의 계속

구분	평균	표준 편차	내재적 동기	성과 평가 만족	연령	성별 (남)	근속 연수	성과 정보 활용	성과 평가 정확성	성과 평가 등급	PSM
성별 (남)	.80	.40	.100	.000	.262**						
근속연수 (개월)	142.64	91.02	.010	-.111	.759**	.178**					
성과정보 활용	4.15	.96	.366**	.378**	-.016	.131	-.031				
성과평가 정확성	3.94	1.10	.406**	.700**	-.173*	.072	-.126	.508**			
성과평가 등급	2.19	.79	.011	-.332**	.064	-.003	.060	-.139*	-.204**		
PSM	3.51	1.10	.454**	.241**	-.029	.039	-.019	.367**	.368**	.095	
조직정치	3.67	.99	-.227**	-.385**	.202**	.005	.138*	-.217**	-.478**	.009	-.236**

주: *p<.05, **p<.01

자료: 저자 작성

2. 다중회귀분석

본 연구의 가설 모형을 검증하기 위하여 내재적 동기와 성과평가 만족을 종속변수로 설정하여 실시한 계층적 다중회귀분석의 결과는 〈표 3〉에 요약되어 있다. 모든 모형에서 포함된 변수들의 설명력은 통계적으로 유의미한 수준이었으며, 내재적 동기의 전체 모형(모형 2)의 경우 전체 변량의 32.2%를 설명하였으며, 성과평가 만족의 전체 모형(모형 4)의 경우 전체 변량의 52.1%를 설명하였다. 하지만 연구의 주요 변수(독립변수와 조절변수)를 추가하였을 때 관찰되는 설명력(수정된 R제곱)의 변화량은 내재적 동기 모형이 1.8%(0.05 수준에서 유의미)로 나타나 0.8%(0.10 수준에서 유의미)의 성과평가 만족 모형보다 큰 것으로 나타났다.

가설 1과 2는 조직정치에 대한 인식 정도가 업무동기에 미치는 영향을 관찰하는 것이었는데, 조직정치가 내재적 동기와 성과평가 만족 모두를 감소시키기는 하였으나 당초 예측과는 달리 통계적으로 유의미한 정도로 감소 폭이 크지는 않은 것으로 나타났다. 반면 PSM의 조절 효과와 관련하여 설정한 가설 3과 4는 비록 .10의 낮은 수준에서이기는 하나 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이에 대해서는 Aiken & West(1991)가 제시한 방

법을 통해 시각화하여 분석할 것이다.

가설로 설정하지 않았지만 주목할 만한 흥미로운 분석 결과 몇 가지가 관찰되었다. 첫째, 통제변수로 설정된 성과평가 정확성이 업무동기와 관련된 두 가지 종속변수 모두에 큰 영향을 미친다는 사실이다. 특히 성과평가 정확성은 성과평가에 대한 만족에 영향을 미치는 가장 큰 변수인 것으로 나타났다. 또한 내재적 동기에 영향을 미치는 변수 중에는 두 번째로 효과 크기(effect size: 회귀계수 값)가 큰 것으로 나타났다. 둘째, 실제 부여된 성과 등급은 내재적 동기에는 영향을 미치지 않은 반면, 성과평가에 대한 만족에는 상당한 영향을 미쳤다. 셋째, PSM은 내재적 동기에 가장 큰 영향을 미치는 변수인 것으로 나타난 반면, 성과평가에 대한 만족에는 영향을 미치지 않았다. 이는 정부가 아닌 공공기관이라 하더라도 PSM에 의하여 동기부여 받는 직원들이 업무에 대한 흥미가 높고 그에 대해 만족하는 것을 보여준다. 넷째, 성과평가 결과를 활용하는 것 자체로 내재적 동기를 증가시키는 효과가 관찰되었다.

〈표 3〉 계층적 다중회귀분석 결과

종속변수		내재적 동기				성과평가에 대한 만족			
		모형1		모형2		모형1		모형2	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
통제 변수	연령	.025**	.010	.026***	.009	-.004	.011	-.003	.011
	성별	.006	.153	.045	.143	-.163	.160	-.173	.159
	근속연수	-.001	.001	-.001	.001	.000	.001	.000	.001
	성과정보 활용	.186***	.067	.124**	.064	.011	.070	.022	.072
	성과평가 정확성	.346***	.070	.210***	.076	.838***	.073	.811***	.084
	성과평가 등급(R)	.118	.076	.047	.073	-.340***	.080	-.348***	.081
가설 검증 변수	조직정치 (가설 1&2)			-.068	.066			-.091	.073
	PSM			.317**	.063			-.051	.070
	조직정치× PSM(가설 3&4)			.111*	.048			-.101*	.053
모형 적합도	조정된 R제곱 (변화량)	.220		.322 (.018)**		.515		.521 (.008)*	
	F값	10.80**		11.96**		37.58**		26.02**	

주: 1. *p<.10, **p<.05, ***p<.01

2. 상수는 생략됨.

3. R은 역코딩되었음을 의미함.

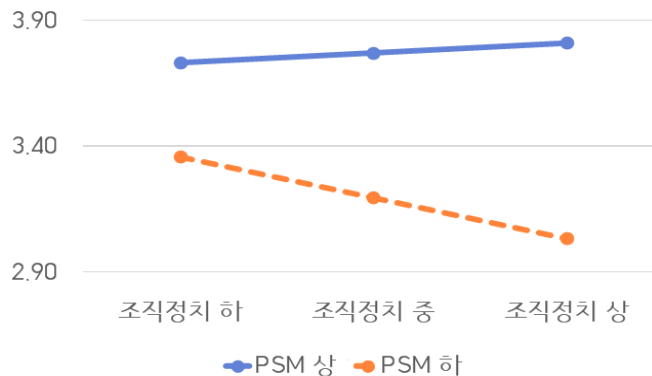
4. 표준화회귀계수를 의미함.

자료: 저자 작성

3. 조절 효과 분석

Aiken & West(1991)가 제시한 방법에 따라 조절변수를 기준으로 두 개의 집단으로 구분한 뒤 각 집단의 회귀선을 시각화하였다. [그림 2]는 내재적 동기의 종속변수에 관한 PSM의 조절 효과를 보여주고 있다. PSM이 높은 표본의 경우 조직정치가 내재적 동기에 미치는 영향을 분석한 회귀계수의 값은 .04인데 반하여, PSM이 낮은 표본의 경우 -.18의 회귀계수 값을 보였다. 다시 말해 공공에 봉사한다는 사명감으로 일하는 직원의 경우 조직정치가 만연하다고 인식하더라도 내재적 동기가 감소하지 않지만, 사명감이 적은 직원의 경우 조직정치에 대한 인식이 내재적 동기를 감소시키는 효과가 더 크게 나타났다.

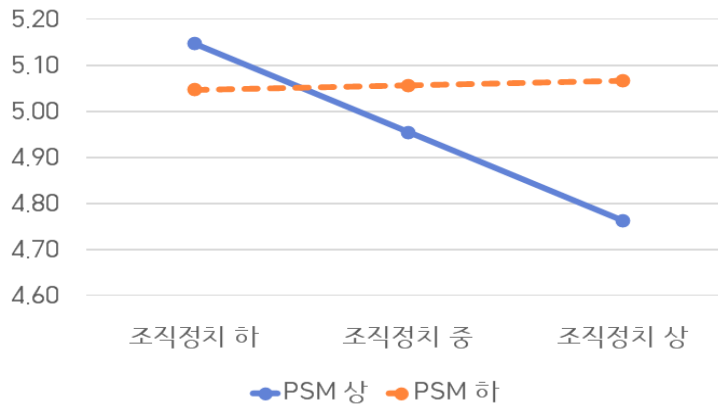
[그림 2] 조직정치가 내재적 동기에 미치는 영향에 관한 PSM의 조절 효과



자료: 저자 작성

[그림 3]은 성과평가 만족을 종속변수로 하는 경우의 조절 효과를 분석한 그래프를 보여주고 있다. PSM이 높은 표본의 경우 조직정치를 강하게 인식한 경우 성과평가에 대한 만족도가 감소하는 정도를 나타낸 회귀계수가 -.19인 반면, PSM이 낮은 표본의 경우 회귀계수가 .01로 나타났다. 이는 공공을 위해 봉사한다는 사명감을 가지고 일하는 직원일수록 조직정치가 만연하다고 인식할 경우 성과평가 결과에 불만을 가질 가능성이 높은 반면, 그렇지 않은 직원의 경우 조직정치가 만연하다고 인식하더라도 성과평가에 대한 만족감은 그다지 크게 낮아지지 않는 것을 보여준다.

[그림 3] 조직정치가 성과평가 만족에 미치는 영향에 관한 PSM의 조절 효과



자료: 저자 작성

V. 합의 및 결론

본 연구에서 제시한 가설 1과 2는 기각되었으며 가설 3과 4는 채택되었으나 당초 예측한 것과 다소 다른 결과가 관찰되었다. 가설 3은 PSM이 높은 직원일수록 조직정치가 내재적 동기에 미치는 부정적 영향이 완화될 것으로 예측했으며, 이는 자료 분석을 통하여 실증되었다. 하지만 가설 4는 PSM이 높은 직원일수록 조직정치 인식으로 인하여 성과평가에 대한 만족도가 감소하는 정도가 오히려 더 큰 것으로 확인되었다. 본 장에서는 이러한 예상치 못한 결과가 확인된 이유를 짚어볼 것이며, 다른 결과와 종합하여 이론적·실무적 합의를 토론할 것이다. 또한 이를 바탕으로 결론을 제시할 것이다.

1. 결과의 해석

본 연구에서 가설 4를 제안한 근거는, PSM이 높은 직원일수록 성과평가에 대한 만족이 외부 기준보다 자신의 내적 기준에 따라 결정된다는 이유에서였다. 설사 조직정치로 인해 기대보다 낮은 성과평가 결과를 통보받더라도 평가 등급과 무관하게 자신이 열심히 노력했다고 생각한다면 큰 불만을 가지지 않을 것이라 예측한 것이다. 하지만 자료의 분석 결과는

반대로 나타났다. 다시 말해 PSM이 높은 직원일수록 조직정치가 만연한 상황에서 성과평가에 대한 만족도가 감소하는 정도가 오히려 더 크게 나타난 것이다.

그 원인은 가설 4에서 예상했던 것과는 다른 심리적 기전이 작용했기 때문일 것으로 보인다. Lee and Rhee(2023)의 연구는 가설 4의 검증 결과를 해석하는 단초를 제공해 준다. 이 연구에서는 분배 공정성(distributional justice)에 대한 인식이 보상분배와 관련된 개인의 이익에 대한 기대를 증가시킴으로써 외재적 동기를 충족시키는 것뿐만 아니라, 공정성의 실현 그 자체로서의 도덕적 가치를 충족시킴으로써 내재적 동기 역시 충족시킨다는 것이다. 이러한 논리에 따라 가설 4의 결과는 PSM이 높은 사람의 경우 입직 전부터 공익을 위해 봉사한다는 도덕적 가치를 중시하도록 사회화된 사람이므로, 조직정치의 만연을 경험할 때 분배적 정의라는 도덕적 가치가 훼손되었다고 인식하게 되어 추가적인 불만이 발생한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

하지만 가설 4의 결과만을 기반으로 조직정치의 만연이 PSM이 높은 사람에게 더 부정적으로 작용한다고 해석할 수는 없다. 다른 분석 결과들을 종합적으로 검토하여야 한다. 가설 3에서 당초 예측했던 것과 같이, 조직정치에 대한 인식이 내재적 동기를 저하하는 부정적 효과는 PSM이 높은 사람보다는 오히려 낮은 사람에게 더 크게 나타났기 때문이다. 즉 PSM이 높은 사람은 조직정치가 만연할 때 성과평가 결과에 대한 불만은 높아질지 몰라도 그 결과로써 내재적 동기가 감소하지는 않은 것이다. 이는 앞서 예측한 바대로 PSM이 높은 직원은 업무를 수행하는 것 자체로 인하여 공적 가치의 실현에 기여한다는 사실에 더 초점을 맞추어 동기를 유지하며 근무하기 때문일 것이다.

2. 함의

본 연구는 공공부문 조직에서 조직정치 인식, 공직봉사동기, 업무동기 간의 관계를 동시에 분석한 드문 실증연구로서 다음과 같은 함의를 가진다.

첫째, 동기부여 이론과 관련된 함의이다. 가설 3과 4가 서로 다른 방식의 조절 효과를 나타낸 사실은, Herzberg의 2요인론을 지지하는 결과라 할 수 있다. 즉 조직정치의 만연이라는 요인이 내재적 동기와 성과평가 만족에 동일한 영향을 미치지 않음을 보여준다. 즉 PSM이 높은 직원의 독특한 동기 구조로 인하여, 성과평가 결과에 대해서는 불만을 가질 수 있지만 동기는 저하되지 않을 수 있음을 시사한다.

기존의 업무동기에 미치는 요인에 대한 연구가 특정 요인의 긍정적 또는 부정적 효과에

대한 직선적 관계(linear relationship)를 전제했던 데 비해, 본 연구는 공직자의 내적 동기 구조에 따라 이 관계가 상이하게 작용할 수 있음을 보여주었다. 즉 조직정치가 만연할 때의 반응은 PSM에 따라 다르게 나타난다는 사실을 확인한 것이다. 조직정치라는 상황적 변수의 효과는 PSM이라는 개인의 성향 변수에 따라 다르게 나타났다. 이는 업무동기가 상황변수와 성격 요인의 복잡한 상호작용에 의하여 나타나는 결과라는 조직 연구의 거시적 관점과 일치하는 결과였다.

둘째, PSM이론과 관련된 함의이다. 우선 본 연구는 PSM이 내재적 동기와 긴밀히 연관된다는 기존 주장을 재확인하였다. 본 연구에서 가설로 직접 설정하지는 않았지만, 조절 변수로 포함된 PSM의 주효과(직접효과)는 내재적 동기를 종속변수로 한 모형에서는 가장 큰 효과 크기(effect size)를 보였으나, 성과평가 만족을 종속변수로 한 모형에서는 전혀 유의미하지 않았다. 또한 내재적 동기를 종속변수로 하여 제시된 가설 3은 채택되었으나, 성과평가 만족을 종속변수로 하여 제시된 가설 4는 정반대의 결과를 보였다. 이 두 가지 결과 모두는 PSM이 높은 직원의 경우 일 자체에 대한 흥미를 의미하는 내재적 동기가 중요함을 보여준다.

그러나 본 연구의 함의는 기존의 이론을 재확인하는 수준에서 머물지만은 않는다. 본 연구는 PSM이 단순히 긍정적 요인으로만 기능하지 않으며, 특정 조건에서는 오히려 부정적 정서 반응을 강화할 수 있음을 실증적으로 확인하였다. 이는 PSM이론을 보다 맥락적으로 이해할 필요성을 제기하며, 향후 관련 연구에서 조절 효과의 방향성과 조건을 정교하게 다루어야 함을 시사한다. 특히 본 연구는 1회에 걸쳐 수집한 자료를 분석하였으므로, 이 연구의 결과를 기반으로 이들이 성과평가와 관련된 연속적인 불만을 갖게 되었을 때 장기적으로 어떤 변화를 가져올지 예측한 것이 아님에 유의하여야 한다. 학자들은 PSM이 입직 이전의 1차 사회화를 통해 형성되기도 하지만, 입직 이후의 조직 사회화 과정을 거쳐 형성될 수 있음을 확인한 바 있다(Waterhouse et al., 2014). 그러므로 PSM이 높은 직원이 계속된 불만을 가질 경우 조직 사회화를 통한 PSM의 개발은 어려워질 수 있다(Palumbo, 2024; Park & Lee, 2020).

셋째, 관리자의 직원 관리에 대한 실무적 함의이다. 본 연구의 결과는 공공조직 관리자가 단순히 조직정치를 억제하는 차원을 넘어서, 구성원의 PSM 정도를 파악하고 이에 적합한 관리전략을 병행해야 함을 시사한다. 특히 성과평가의 공정성과 투명성을 강화하지 않을 경우, 오히려 PSM이 높은 공직자가 조직에 대해 더 큰 실망과 불만을 가질 수 있음을 주

의해야 한다. 이런 점에서 본 연구의 가설 3에서 확인된 결과만을 바탕으로 조직정치가 만연하더라도 PSM이 높은 직원에게는 별 영향이 없다고 결론을 내리는 것은 특히 경계해야 한다. 다른 변수들과 연관된 효과들을 종합적으로 평가하면, 오히려 PSM이 높은 직원들에게 미치는 영향을 더 증시해야 한다는 결론에 이르게 된다.

다시 말해 본 연구의 가설 4에서 PSM이 높은 직원일수록 조직정치에 대한 인식이 성과평가에 대한 만족을 저하시키는 정도가 크기 때문에, 정치적인 성과평가 관행이 지속될 때 이들에게 미치는 악영향이 PSM이 낮은 직원보다 더 크게 나타날 수 있다(Schott & Ritz, 2018). 그러므로 가능한 한 성과평가와 관련해서 명확한 기준을 설정하고 이를 명확히 소통하는 것이 PSM이 높은 직원에게는 더욱 절실히 요구된다. 따라서 공정한 절차와 성과 인정 체계를 마련하는 것은 단지 조직의 신뢰 회복뿐 아니라, 헌신적인 구성원의 이탈 방지라는 측면에서도 필수적이다.

또한 본 연구의 결과는 PSM이 높은 직원들을 관리하는 방법은 낮은 직원들을 관리하는 방법과 달라야 한다는 실무적 함의를 제공한다. 공공기관은 공익을 추구하는 특성상 PSM이 높은 직원들에 의해 더 많은 성과를 낼 수 있다(Zubair et al., 2021). 그러므로 공공기관의 관리자들은 PSM이 높은 직원에게 더 많은 관심을 기울임으로써 이들이 연속된 좌절로 인하여 냉소적인 태도를 갖게 되지 않도록 주의해야 한다.

3. 결론

본 연구는 조직 내 정치가 만연하다는 인식이 공공조직 종사자의 업무동기, 특히 내재적 동기와 성과평가 만족에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고, 이 관계에서 공직봉사동기(PSM)가 가지는 조절효과를 실증적으로 검토하였다. 이를 위해 국내 공공기관 직원들을 대상으로 설문조사를 실시하고, 다중회귀분석을 통해 주요 변수 간의 관계를 분석하였다.

앞서 설명한 본 연구의 여러 가지 이론적·실무적 기여에도 불구하고, 본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 단면적 설문조사 데이터를 활용하여 변수 간 인과관계를 추정한 점에서, 실제 인과적 메커니즘을 완전히 설명하기에는 한계가 있다. 향후 연구에서는 종단적 데이터(Longitudinal Data)나 실험적 방법을 활용하여 보다 정교한 인과 추론이 가능하도록 설계할 필요가 있다. 둘째, 모든 변수는 자기보고 방식(self-report survey)으로 측정되었기 때문에, 동일방법편향(common method bias)의 가능성을 완전히 배제할 수 없다(Jakobsen & Jensen, 2015). 후속 연구에서는 상관관계 자료 외에도 상사평가, 동료평가

등 다원적 자료 수집이 필요하다. 셋째, 공공조직의 이질성과 다양한 직무 환경을 충분히 반영하지 못한 점도 한계로 지적될 수 있다. 예를 들어 조직 규모, 직급, 직무성격(행정직 vs 기술직 등)에 따라 조직정치 인식이나 동기 수준이 상이할 수 있음에도 이를 충분히 통제하지 못하였다. 향후에는 보다 정교한 표본 설계와 다층적 분석기법이 병행되어야 할 것이다.

또한 가설 4의 조절효과가 예상과 달랐던 점 역시 후속 연구의 필요성을 보여준다. 물론 본 연구에서는 가설 설정에 기반이 된 논리와 다른 심리적 기전으로 예상치 못한 분석 결과를 설명하기는 했지만, 이 기전이 실제로 작동했는지는 확인해 볼 필요가 있는 것이다. 특히 가설 4와 관련된 두 가지의 심리 현상은 성과 등급이 낮은 사람과 높은 사람에게 서로 다르게 나타날 수 있다. 따라서 후속 연구에서는 성과 등급을 또 하나의 조절변수로 설정하여 삼중 조절효과(3-way interaction effect)를 분석해 보는 것도 의미 있는 연구가 될 것이다. 그 외에도 조직정치와 관련된 다양한 인식 차원(예: 조직공정성, 조직신뢰 등)을 동시에 고려한 통합모형 개발과, PSM외의 개인 내적 특성(예: 회복탄력성, 직무정체성 등)이 조절변수로 작용하는지에 대한 추가 검증이 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 김정인 (2017). 공공기관 인사관리 제도의 디커플링 (decoupling) 현상과 원인 분석: 균형인사제도와 유연근무제를 중심으로. **한국거버넌스학회보**, 24(2): 1-26.
- 김종관·강희경 (2014). 성과주의 평가보상제도의 디커플링 현상의 선행변수와 결과변수에 관한 연구. **인적자원관리연구**, 21(2): 27-47.
- 신황용·이희선 (2012). 공공조직 조직성과의 결정요인에 관한 연구: 공직동기, 신분불안, 직무만족을 중심으로. **행정논총**, 50(1): 1-35.
- 이형우 (2024). 성과평가인식이 내재적 동기에 미치는 영향의 성과평가 등급별 분석. **공공기관과 정책연구**, 2(2): 45-74.
- 장혜윤·최정우·박해옥 (2017). 성과관리제도 운영과 보상 간의 디커플링에 관한 연구: 지방자치단체를 중심으로: 지방자치단체를 중심으로. **지방정부연구**, 21(3): 453-473.
- 전북일보 (2023. 4. 11.). 공무원 성과급, “일 잘해서” 아닌 “얼마나 오래 일했는지”. <https://www.jjan.kr/article/20230411580004>.

〈외국 문헌〉

- Aiken, L. S., & West, S. G. (1991). *Multiple regression: Testing and interpreting interactions*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Bao, Y., & Zhong, W. (2021). Public service motivation matters: examining the differential effects of challenge and hindrance stressors on organizational identification and turnover intention. *Public Management Review*, 23(4): 545-566.
- Bargain, A., & Maurel, C. (2020). Loosely coupled Systems as Key Factor of Public Management Change: the case of Shared Services in Local Governments. *Gestion et management public*, 8(2): 87-105.
- Breaugh, J., Ritz, A., & Alfes, K. (2018). Work motivation and public service motivation: disentangling varieties of motivation and job satisfaction. *Public Management Review*, 20(10): 1423-1443.
- Chang, C. H., Rosen, C. C., & Levy, P. E. (2009). The relationship between perceptions of organizational politics and employee attitudes, strain, and behavior: A meta-

- analytic examination. *Academy of Management Journal*, 52(4): 779-801.
- Deci, E. L. (1972). Intrinsic motivation, extrinsic reinforcement, and inequity. *Journal of personality and social psychology*, 22(1): 113.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). The general causality orientations scale: Self-determination in personality. *Journal of Research in Personality*, 19(2): 109-134.
- Demartini, M. C., & Otley, D. (2020). Beyond the system vs. package dualism in Performance Management Systems design: A loose coupling approach. *Accounting, Organizations and Society*, 86, 101072.
- Ferris, G. R., Russ, G. S., & Fandt, P. M. (1989). Politics in organizations. In R. A. Giacalone & P. Rosenfeld (Eds.), *Impression management in the organization* (pp. 143-170). Lawrence Erlbaum Associates.
- Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of economic surveys*, 15(5): 589-611.
- Herzberg, F. (1964). The Motivation-Hygiene Concept and Problems of Manpower. *Personnel Administration*, 27(1): 3-7.
- Jakobsen, M., & Jensen, R. (2015). Common method bias in public management studies. *International Public Management Journal*, 18(1): 3-30.
- Kacmar, K. M., & Carlson, D. S. (1997). Further validation of the perceptions of politics scale (POPS): A multiple sample investigation. *Journal of Management*, 23(5): 627-658.
- Kacmar, K. M., & Ferris, G. R. (1991). Perceptions of organizational politics scale (POPS): Development and construct validation. *Educational and Psychological Measurement*, 51(1): 193-205.
- Kaya, N., Aydin, S., & Ayhan, O. (2016). The effects of organizational politics on perceived organizational justice and intention to leave. *American Journal of Industrial and Business Management*, 6(3): 249-258.
- Kern, A., Laguecir, A., & Leca, B. (2018). Behind smoke and mirrors: A political approach to decoupling. *Organization Studies*, 39(4): 543-564.
- Kim, S. (2009). Revising Perry's measurement scale of public service motivation: Three dimensional structure. *Administration & Society*, 41(6): 1007-1027.
- Lee, H. W., & Rhee, D. Y. (2023). Effects of organizational justice on employee satisfaction:

- integrating the exchange and the value-based perspectives. *Sustainability*, 15(7): 5993.
- March, J., & Olsen, J. (1984). Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3): 734-749.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.
- Min, N., Ki, N., & Yoon, T. (2021). Public service motivation, job satisfaction, and the moderating effect of employment sector: A meta-analysis. *International Review of Public Administration*, 26(2): 135-155.
- Palumbo, R. (2024). Turning into disengaged public servants: Examining the effects of discrimination on work engagement. *Public Organization Review*, 24, 1147-1170.
- Park, J., & Lee, K. H. (2020). Organizational politics, work attitudes and performance: the moderating role of age and public service motivation (PSM). *International Review of Public Administration*, 25(2): 85-105.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1): 68-78.
- Schott, C., & Ritz, A. (2018). The dark sides of public service motivation: A multi-level theoretical framework. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1): 29-42.
- Seidman, W. H. (1983). Goal ambiguity and organizational decoupling: The failure of “rational systems” program implementation. *Educational evaluation and policy analysis*, 5(4): 399-413.
- 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.
- Vigoda-Gadot, E. (2007). Citizens’ perceptions of politics and ethics in public administration: A five-year national study of their relationship to satisfaction

- with services, trust in governance, and voice orientations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2): 285-305.
- Waterhouse, J., French, E., & Puchala, N. (2014). The impact of socialisation on graduates' public service motivation—a mixed method study. *Australian Journal of Public Administration*, 73(2): 247-259.
- 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.
- Whetsell, T. A., Kroll, A., & DeHart-Davis, L. (2021). Formal hierarchies and informal networks: How organizational structure shapes information search in local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4): 653-669.
- Willem, A., & Buelens, M. (2007). Knowledge sharing in public sector organizations: The effect of organizational characteristics on interdepartmental knowledge sharing. *Journal of public administration research and theory*, 17(4), 581-606.
- 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.
- Zubair, S. S., Khan, M. A., & Mukaram, A. T. (2021). Public service motivation and organizational performance: Catalyzing effects of altruism, perceived social impact and political support. *Plos one*, 16(12): e0260559

투 고 일: 2025년 4월 20일

심 사 일: 2025년 5월 9일

게재확정일: 2025년 5월 26일

(Abstract)

Perceptions of Organizational Politics and Work Motivation in Public Institutions: The Moderating Role of Public Service Motivation

Hyungwoo Lee

This study empirically examines how public employees' perceptions of organizational politics affect their work motivation, and investigates the moderating role of Public Service Motivation (PSM) in this relationship. A survey was conducted among employees of public institutions in South Korea, and multiple regression analyses were performed using two types of work motivation as dependent variables: intrinsic motivation and satisfaction with performance evaluation. The findings are as follows. First, perceptions of organizational politics had no statistically significant direct effect on satisfaction with performance evaluation, nor did PSM. However, for individuals with high PSM, organizational politics had a more negative impact on satisfaction with performance evaluation. Second, in the case of intrinsic motivation, PSM had a significant positive effect, while perceptions of organizational politics had no direct effect. Furthermore, PSM moderated the relationship such that individuals with higher PSM were less negatively affected by organizational politics in terms of their intrinsic motivation. These results suggest that the impact of organizational politics varies depending on the type of motivation, and that PSM plays a key role in shaping this variation. Managers in public organizations should consider both strategies to reduce the negative effects of organizational politics and motivation-enhancing strategies that take PSM into account.

Keywords: Perceived Organizational Politics, Public Service Motivation, Performance Evaluation, Intrinsic Motivation

공공기관 무기계약직 차별 실태와 개선 방안에 관한 연구

김병석*

요 약

2007년 비정규직 보호를 위한 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘기간제법’이라 한다.)의 시행으로 2년을 초과하여 근무한 기간제근로자가 기간의 정함이 없는 근로자로 전환되면서 무기계약직이 처음 등장하였다. 이후 정부는 여러 차례 공공기관 비정규직의 무기계약직 전환 추진을 통해 현재 공공기관 전체 직원 중 약 13%가 무기계약직으로 근무하고 있다.

무기계약직은 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한다는 점에서 일반정규직과 유사하나, 임금·복리후생 등 다양한 측면에서 일반정규직에 비해 불합리한 처우를 받고 있으며, 「기간제법」의 보호 대상에도 해당하지 않아 제도적 사각지대에 놓여 있다. 기획재정부는 지침 및 경영평가 등을 통해 공공기관 무기계약직 차별 해소를 위한 방안을 모색하고 있으나 여전히 일반정규직 대비 무기계약직에 대한 차별은 존재하고 있으며, 현행 노동관계법하에서는 이에 대한 실질적인 개선도 기대하기 어려운 실정이다.

본 연구는 공공기관 무기계약직에 대한 차별 실태와 노동관계법상 차별 해소 가능성을 다각도로 분석하고, 이를 바탕으로 무기계약직 차별 해소를 위한 입법적·정책적 개선 방안을 제시함으로써 공공기관 내 무기계약직의 불합리한 처우 개선에 기여하고자 한다.

주제어: 공공기관, 무기계약직, 사회적 신분, 차별

* 2012년 공인노무사 시험에 합격하고 2020년 연세대학교 법학 석사학위를 취득하였으며, 우체국금융개발원 경영지원실 차장 등을 거쳐 현재 노무법인 효율 파트너 공인노무사로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공기관, 경영평가, 노사관계, 차별 등이다. (kbscpla@naver.com)

I. 서론

2006년 11월, 비정규직 근로자 보호를 목적으로 한 「기간제법」이 국회를 통과하여 2007년 7월부터 시행되었다. 동 법률은 기간제근로자에 대한 불합리한 차별을 시정하고 근로조건을 보호함으로써 노동시장의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 하여, 동일 사업장에서 동종 또는 유사한 업무를 수행하는 기간의 정함이 없는 근로자와의 차별적 처우를 금지하였다. 또한 원칙적으로 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용하는 경우에는 해당 근로자를 기간의 정함이 없는 근로자로 간주하도록 함으로써 무분별한 기간제근로자 사용을 제한하고자 하였다.

그러나 이와 같은 입법의 결과로 이전에는 존재하지 않았던 새로운 고용형태인 ‘무기계약직’이 등장하게 되었다. 무기계약직은 「기간제법」 제4조 제2항에 따라 2년을 초과하여 근무한 기간제근로자가 기간의 정함이 없는 근로자로 전환된 고용형태로, 근로계약 기간에 정함이 없다는 점에서는 일반정규직과 유사하지만, 임금, 복리후생, 직급, 승진 등 인사관리 측면에서는 일반정규직에 비해 열악한 근로조건을 지니고 있다(전별, 2020a). 또한 기간제근로자가 아님에 따라 「기간제법」의 보호 대상에서도 제외되는 등 제도적 사각지대에 놓여 있는 실정이다.

정부는 2006년 「공공부문 비정규직 종합대책」을 시작으로, 2017년 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」 등을 통해 비정규직의 정규직 전환을 지속적으로 추진해 왔다. 그러나 이는 실질적으로는 일반정규직이 아닌 무기계약직으로의 전환에 불과하였고, 결국 무기계약직이라는 고용형태가 고착화되며 일반정규직과의 구조적인 차별이 심화되었다. 이러한 차별은 단순한 개인간 처우 격차를 넘어 노노 간 갈등, 노사 간 갈등으로 확산되며 불필요한 사회 비용을 증대시키고 있다.

기획재정부는 각종 지침 및 공공기관 경영평가 등을 통해 무기계약직 차별 해소를 위한 제도적 노력을 기울이고 있으나 여전히 무기계약직에 대한 차별은 존재하고 있는바, 공공기관 무기계약직에 대한 제도적 보호의 부재와 차별 문제는 여전히 중요한 정책적 과제로 남아 있는 실정이다.

본 연구는 공공기관 무기계약직의 개념과 등장 배경을 고찰하고 이들에 대한 차별 실태를 분석하였다. 아울러 현행 노동관계법상 차별 금지 규정을 검토하여 무기계약직 차별 해소 방안을 검토하였으며, 마지막으로 입법적·정책적 개선 방안을 제시함으로써 공공기관

내 무기계약직의 불합리한 처우를 개선하고 공공기관의 고용 공정성 제고 및 사회적 약자 보호에 기여하고자 한다.

II. 공공기관 무기계약직 현황

1. 공공기관의 개념

공공기관은 공공수요를 효율적으로 충족시키기 위하여 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관을 의미하는데(국회예산정책처, 2024), 공공기관의 범위에 대해서는 중앙정부가 설립·운영하는 기관만으로 한정할지, 지방정부가 설립·운영하는 기관도 포함할지 아니면 중앙정부·지방정부 등 공익을 위한 업무를 수행하는 기관을 모두 포함할지 등 다양한 의견이 있다.

다만 본 연구에서는 공공기관을 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘공공기관운영법’이라 한다.) 제4조 제1항에 따라 “국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관 중에서 ‘다른 법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관’ 등의 요건에 해당하는 기관 중 기획재정부장관이 지정한 기관”을 공공기관으로 정의하고자 한다.

2. 공공기관의 분류 및 현황

「공공기관운영법」 제5조 및 동법 시행령에 따라 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분되며, 공기업은 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분된다.

〈표 1〉 공공기관 분류

유 형		분류 기준		
공기업	시장형	직원 정원 300명 총수입액 200억원 자산규모 30억원 이상	총수입액 중 자체 수입액 50% 이상 (기금관리 또는 기금관리를 위탁받은 경우 85% 이상)	자산규모 2조원 총수입액 중 자체수입액 85% 이상
	준시장형			시장형 공기업이 아닌 공기업

〈표 1〉의 계속

유 형		분류 기준		
준정부기관	기금관리형	직원 정원 300명 총수입액 200억원 자산규모 30억원 이상	총수입액 중 자체 수입액 50% 미만 (기금관리 또는 기금관리를 위탁받은 경우 85% 미만)	「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 기금관리를 위탁받은 기관
	위탁집행형			기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관		공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관		

자료: 「공공기관운영법」을 바탕으로 저자 작성

한편 「공공기관운영법」 제6조에 따라 기획재정부장관은 매년 공공기관운영위원회를 통해 공공기관을 지정하고 있으며, 2025년 현재 공공기관은 다음과 같다.

〈표 2〉 2025년 공공기관 현황

(단위: 개)

유 형		기관 수	기관 예시
공기업	시장형	14	한국전력공사 한국가스공사
	준시장형	18	한국조폐공사 한국방송광고진흥공사
	합 계	32	
준정부기관	기금관리형	12	국민체육진흥공단 근로복지공단
	위탁집행형	43	한국국제협력단 한국장학재단
	합 계	55	
기타공공기관		240	건설근로자공제회 한국공정거래조정원
총 계		327	

자료: 기획재정부, 2025. 1. 21. 보도자료를 바탕으로 저자 작성

3. 공공기관 무기계약직 개념 및 현황

1) 무기계약직 정의

무기계약직은 법률상 용어가 아니기 때문에 무기계약직의 개념에 대해서는 다양한 의견이 있으며, 실무적으로는 공무원·중규직 등의 개념과 혼용되어 사용되기도 한다. 공식적으로 무기계약직이라는 용어는 2006년 8월 정부에서 발표한 「공공부문 비정규직 종합대책」에서 처음 사용되었는데, 해당 대책에서는 무기계약직을 “기간의 정함이 없는 근로자로서 근로계약 기간의 갱신 없이 고용을 안정화시킨 인력”으로 정의하였다(노동부 보도자료, 2006. 8. 8.).

이에 따라 학계에서도 일반적으로 무기계약직을 “기간의 정함이 있는 근로계약(유기계약)에 기초한 고용에서 ‘기간의 정함이 없는 근로계약(무기계약)’에 기초한 고용으로 고용형태가 전환된 근로자(또는 일자리)”를 무기계약직으로 정의하고 있다(김훈 외, 2013).

한편 기획재정부에서는 무기계약직을 “계약기간이 무기한으로 정년이 보장되는 근로자로 비정규직에서 전환된 인력과 무기계약직으로 직접 채용한 인력”이라고 정의함으로써(기획재정부, 2023a), 기존 학계에서 통용되던 무기계약직 정의에 더해 무기계약직으로 직접 채용된 근로자까지 포섭시키고 있으며, 본 연구에서도 무기계약직을 기획재정부 정의에 따라 사용하고자 한다.

2) 공공기관 무기계약직 등장 배경

「기간제법」 제정 전 구 「근로기준법」에서는 “근로계약은 기간을 정하지 아니한 것과 일정한 사업의 완료에 필요한 기간을 정한 것 외에는 그 기간은 1년을 초과하지 못한다”라고 규정하고 있었고, 기간제근로자의 총 근로계약기간 제한에 대한 규정은 없었다. 이로 인해 많은 기업에서는 상시 지속적 업무에 정규직이 아닌 기간제근로자를 무기한 반복 갱신하다가 어느 시점에 일반적으로 계약을 종료하는 등 기간제근로자의 고용불안정성 문제가 사회적으로 대두되기 시작하였다. 이에 2006년 11월, 2년을 초과하여 기간제근로자를 초과 사용하는 것을 원칙적으로 금지하는 「기간제법」이 국회를 통과하여 2007년 7월부터 시행되었는데, 시행 2년 뒤인 2009년부터 2년을 초과하여 사용한 기간제근로자가 기간의 정함이 없는 근로자로 전환되면서 무기계약직이라는 새로운 고용형태가 등장하게 된다.

특히 정부는 비정규직 처우 개선의 일환으로 공공기관의 비정규직을 일반정규직이 아닌

무기계약직으로 전환하면서 공공기관 무기계약직 규모는 지속적으로 증가하게 된다. 이 같은 정책은 크게 2011년 이명박 정부, 2013년 박근혜 정부, 2017년 문재인 정부에 걸쳐 추진되었고, 세 차례의 정책을 통해 약 12만명의 공공기관 비정규직이 무기계약직으로 전환된 것으로 추정된다(박형수, 2022).

3) 공공기관 무기계약직 규모

공공기관 무기계약직은 2024년 현재 5만 8,731명으로 전체 직원 중 약 13%를 차지하고 있다.

〈표 3〉 공공기관 연도별 직원 정원 현황

(단위: 명)

구 분	2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
무기계약직	64,036	0.15	63,767	0.14	63,555	0.14	58,977	0.13	58,731	0.13
일반정규직	350,368	0.80	358,327	0.81	365,090	0.81	360,888	0.82	363,015	0.82
비정규직	23,474	0.05	21,857	0.05	21,356	0.05	21,664	0.05	21,657	0.05
합계	437,878	1.00	443,951	1.00	455,001	1.00	441,529	1.00	443,403	1.00

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 통계분석 데이터를 바탕으로 저자 작성, 검색일: 2025. 3. 14.

Ⅲ. 공공기관 무기계약직 차별 실태

1. 서설

기획재정부는 지침과 경영평가 등을 통해 무기계약직 차별 해소를 위해 노력하고 있다. 대표적으로 「공공기관 혁신에 관한 지침」(이하 ‘혁신 지침’이라 한다.) 제37조에서는 공공기관이 복리후생 예산 편성 시 합리적인 이유 없이 무기계약직과 기존 직원을 차별할 수 없도록 규정하고 있으며, 『2025년 공기업·준정부기관 예산운용지침』(기획재정부, 2025) 역시 동일한 내용을 규정하고 있다.

아울러 경영평가에서도 아래와 같이 무기계약직에 대한 차별 해소 및 처우개선 여부를 평가지표로 반영하고 있다.

〈표 4〉 공공기관 경영평가편람상 무기계약직 차별 평가지표 현황

연도	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
평가 지표	균등한 기회와 사회통합			일자리 및 균등한 기회		
지표 정의	사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.			일자리 창출과 고용의 질 개선, 사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.		
배점	(공기업) 비계량 3점 (준정부기관) 비계량 2점			(공기업) 비계량 3점 (준정부기관) 비계량 1점		
세부 평가 내용	① ~ ③ (생략) ④ 고졸자, 무기계약직, 별도 직군, 여성 등에 대한 불합리한 차별 해소, 적절한 처우개선 등을 위한 노력과 성과 ⑤ (생략)		① 채용과정 및 채용 후 인력운영의 공정성과 투명성을 제고하기 위한 노력과 성과 * 블라인드 채용 및 직무수행능력 중심평가, 고졸자·여성· 무기계약직 ·별도직군 등에 대한 차별 해소 및 적절한 처우개선 등 ② ~ ③ (생략)	① ~ ④ (생략) ⑤ 채용과정 및 채용 후 인력운영의 공정성과 투명성을 제고하기 위한 노력과 성과 * 블라인드 채용 및 직무수행능력 중심평가 고졸자·여성· 무기계약직 ·별도직군 등에 대한 차별해소 및 적절한 처우 개선 등	① 신규채용 등 일자리 창출과 공정채용을 위한 추진 전략 및 계획의 수립 및 이를 달성하기 위한 노력과 성과 * 공공기관의 채용 확대 및 조기 채용, 청년인턴제도 운영 내실화 및 청년 일경험프로그램 참여 등을 위한 노력 및 성과 * 블라인드 채용 및 직무수행능력 중심평가, 최종 탈락자에 대한 탈락사유 피드백 제공, 고졸자·여성· 무기계약직 ·별도직군 등에 대한 차별 해소 및 적절한 처우 개선 등 * 비정규직 채용 사전심사제 운영 등 비정규직 운영의 적정성, 자회사 운영실태 평가결과(고용부) 등 ② ~ ④ (생략)	

자료: 기획재정부(2020a, 2020b, 2021, 2023c, 2023d, 2024c), 『공공기관 경영평가 편람』 중 평가지표별 세부평가내용 자료를 바탕으로 저자 작성

그럼에도 불구하고 공공기관에서는 아직도 일반정규직과 무기계약직 간 차이가 존재하는바, 이하에서는 무기계약직 차별에 대해 살펴보고자 한다.

2. 공공기관 무기계약직 차별 현황

1) 임금

통계적으로 공공기관 무기계약직 연평균 보수는 매년 지속적으로 증가하여 2024년 42,330천원이지만, 일반정규직 보수 대비 60% 수준에 불과하다.

〈표 5〉 공공기관 일반정규직 및 무기계약직 연도별 1인당 연평균 보수 현황

(단위: 천원)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
무기계약직(a)	37,806	39,347	40,599	41,869	42,330
일반정규직(b)	66,568	67,537	68,559	70,119	70,048
비율(a/b)	0.57	0.58	0.59	0.60	0.60

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 통계분석 데이터를 바탕으로 저자 작성, 검색일: 2025. 3. 14.

개별 공공기관 사례를 살펴보자면 국립공원관리공단은 2019년 기준 일반정규직은 자격수당, 역량개발비, 출산장려금, 특정직무수당, 부양가족수당 등을 지급받는 반면, 무기계약직은 이를 지급받지 못하고 있었으며, 국민체육진흥공단의 경우 일반정규직은 창립기념일 휴가, 장기근속수당, 자녀학비보조수당, 가족수당 등을 지급받았으나, 무기계약직은 이를 지급받지 못하는 것으로 확인되었다(민주노총 전국공공운수노동조합연맹, 2019).¹⁾

2) 복리후생

무기계약직의 1인당 평균 급여성 복리후생비²⁾는 매년 지속적으로 증가하여 2024년 현재 712천원으로 일반정규직의 777천원 대비 91.6% 수준이다.

〈표 6〉 공공기관 일반정규직 및 무기계약직 연도별 1인당 평균 급여성 복리후생비 현황

(단위: 천원)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
무기계약직(a)	685	722	734	695	712
일반정규직(b)	817	813	815	777	777
비율(a/b)	0.838	0.888	0.901	0.894	0.916

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 통계분석 데이터를 바탕으로 저자 작성, 검색일: 2025. 3. 14.

- 1) 한편 2025. 3. 해당 기관에 질의를 통해 확인한 결과, 기존에 무기계약직에게 지급하지 않던 수당 중 일부는 무기계약직에게도 지급하는 것으로 변경되었으나, 아직도 일부 수당은 지급하지 않는 것으로 확인되었다.
- 2) 인건비에 속하지 않는 항목으로 명칭 여하에 불구하고 개인이 자유롭게 처분할 수 있는 복리후생적 성격의 비용으로서 교통비, 자가운전보조금, 장기근속격려금, 휴가비, 선택적복지, 식사대, 축하금, 행사비, 건강진단비, 학자금, 상품권 등을 말한다(기획재정부, 2023a).

개별 공공기관 사례를 살펴보자면, 2022년 한국의료기기안전정보원 등 7개 공공기관이 기획재정부 혁신 지침 제37조3)를 위반하여 일반정규직 대비 무기계약직에게 낮은 수준의 선택적 복지포인트 기본포인트를 지급하는 것으로 확인되어 국회로부터 개선을 권고받았다(국회예산정책처, 2022).

〈표 7〉 일반정규직과 무기계약직 간 선택적 복지포인트 차별 현황(2022년)

(단위: 원)

기관명	기관유형	기본포인트(원)		차이(A-B)
		일반정규직(A)	무기계약직(B)	
한국의료기기안전정보원	기타공공기관	2,000,000	600,000	1,400,000
중소벤처기업진흥공단	준정부기관	1,500,000	440,000	1,060,000
한국공정거래조정원	기타공공기관	900,000	400,000	500,000
북한이탈주민지원재단	기타공공기관	720,000	400,000	320,000
한국산업안전보건공단	준정부기관	630,000	400,000	230,000
우체국물류지원단	준정부기관	700,000	500,000	200,000
한국석유관리원	준정부기관	1,200,000	1,000,000	200,000

자료: 국회예산정책처(2022), p. 202에서 발췌하여 저자 작성

한편 위 7개 기관에 대해 2025. 3. 확인한 결과, 3개 기관은 현재도 일반정규직과 무기계약직 간 선택적 복지포인트 차별이 있는 것으로 확인되었다.

〈표 8〉 일반정규직과 무기계약직 간 선택적 복지포인트 차별 현황(2025년 3월 기준)

(단위: 원)

기관명	기관유형	기본포인트(원)		차이(A-B)
		일반정규직(A)	무기계약직(B)	
A	준정부기관	1,460,000	600,000	860,000
B	기타공공기관	900,000	400,000	500,000
C	준정부기관	630,000	400,000	230,000

자료: 공공기관 정보공개청구 회신 결과를 바탕으로 저자 작성

3) 제37조(공공기관의 복리후생제도) ④공공기관은 복리후생비 예산 편성시, 합리적인 이유없이 무기계약직과 기존 직원을 차별해서는 아니 된다.

3) 승진

도로교통공단은 2017년 일반정규직과 달리 유사 업무를 수행하는 무기계약직에 대해서 별도의 승진체계를 마련하지 않아 국가인권위원회로부터 차별적 처우로 시정을 권고받았다(국가인권위원회 보도자료, 2017. 4. 10.).

4) 경력 산정

모 국립병원은 신규 입사자에 대한 경력 산정 시 타 공공기관 일반정규직 근무 경력은 인정하면서도 무기계약직 경력은 인정하지 않아 국가인권위원회로부터 고용형태에 따른 차별로 시정을 권고받았으며(뉴시스, 2022. 12. 3.), 지방공기업인 서울에너지공사는 일반정규직에게는 군 복무 기간을 경력으로 인정해 주면서도 무기계약직에게는 경력으로 인정하지 않아 국가인권위원회로부터 차별로 인정받기도 하였다(국가인권위원회 보도자료, 2021. 12. 1.).

3. 소결

물론 일반정규직과 무기계약직 간에 임금 등 근로조건에서 차등이 있다고 해서 모두 차별로 간주되는 것은 아니다. 일반적으로 일반정규직과 무기계약직 간 업무의 난이도, 수행 업무, 권한과 책임의 범위 등에 따라 직군을 구분하고 근로조건(특히 임금)에 차이를 두는 경우가 많기 때문이다.

그러나 무기계약직이 일반정규직과 동종 또는 유사한 업무를 수행함에도 불구하고 여전히 임금, 수당, 복리후생, 승진 등에서 불합리한 차별을 받는 경우도 다수 존재한다. 특히 복리후생 같은 경우는 업무 특성에 따라 차등을 두어야 할 이유가 없으며, 기획재정부에서도 명시적으로 무기계약직에 대한 불합리한 차별을 금지하고 있고 그 이행 여부를 경영평가를 통해 반영하고 있음에도 여러 공공기관에서 여전히 차별이 존재하고 있는 상황이다.⁴⁾

4) 한편 「기획재정부 혁신 지침」을 위반하여 무기계약직에 대한 복리후생을 차별함으로써 국회로부터 개선을 권고 받은 공공기관(표 7) 참조)의 경영평가 보고서를 보아도 이에 대한 지적은 전혀 보이지 않는다(공정거래위원회(2023, 2024), 기획재정부(2023b, 2024b)), 경영평가 시 무기계약직 차별 해소 여부를 실질적으로 확인·평가하고 있는지 다소 의문이 있다.

IV. 공공기관 무기계약직 차별에 대한 현행법 적용 가능성 검토

1. 헌법상 평등의 원칙

「헌법」 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 하여 평등의 원칙을 천명하고 있다. 평등의 원칙이란 법적용의 대상이 되는 모든 인간을 원칙적으로 공평하게 다루어야 한다는 법원칙으로, 그 핵심은 기회균등과 자의금지이며 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 취급함으로써 사회정의를 실현하려는 원리이다(노동법실무연구회, 2020).

다만 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등을 뜻하고, 따라서 합리적 근거가 있는 차별 또는 불평등은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다(헌법재판소 1999. 5. 27. 선고 98헌바26 결정).

우리나라는 이상과 같은 「헌법」상 평등의 원칙을 구체화하기 위해 개별 법률들을 제정해 시행하고 있는데, 노동관계법상 대표적인 법률로는 「근로기준법」(제6조), 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 ‘남녀고용평등법’이라 한다.)(제8조) 「기간제법」(제8조), 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(제21조), 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(제4조의4) 등이 있다.

2. 차별의 개념과 판단 구조

차별은 불평등과 동일한 개념으로 이해되며 무엇보다도 평등과 밀접한 관련이 있다(이준일, 2007). 일반적으로 차별이란 “조직이나 개인(들)이 자신의 적법한 목적을 달성하기 위하여 개인 또는 개인들의 집단을 취급할 때, 서로 비교되는 개인 또는 개인들의 집단이 해당 목적에 비추어 본질적으로 같은 자격·조건을 갖추었음에도 불구하고 그들을 달리 취급하는 것 또는 달리 취급하게 된 것”을 말한다(국가인권위원회, 2008).

차별이 성립하기 위해서는 ① 차별을 받았다고 주장하는 자와 비교되는 개인 또는 집단, 즉 ‘비교집단’이 있어야 한다. 이는 차별의 개념 자체가 상대적 비교를 전제로 하기 때문인데, 이때 비교집단은 본질적으로 동일한 비교집단이어야 한다(대법원 2015. 10. 29. 선고

2013다1051 판결). ② 차별 금지 사유 및 차별의 내용이 있어야 하는데, 이는 각 개별 법률에서 정한 내용에 따라 달라진다. 예를 들어 「근로기준법」 제6조에서는 성별, 국적, 신앙, 사회적 신분을 이유로 근로조건에서의 차별을 금지하고 있으며, 「기간제법」 제2조 및 제8조에서는 기간제근로자임을 이유로 임금, 상여금, 성과금, 그 밖에 근로조건 및 복리후생 등에서의 차별을 금지하고 있다. ③ 차별이 존재하더라도 그것이 합리적인 이유에 기반하였다면 차별에 해당하지 않는다. 이는 「헌법」상 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등이 아니라 불합리한 차별을 하여서는 아니된다는 상대적·실질적 평등이기 때문이며, 따라서 합리적인 이유 없이 차별하는 경우에만 「헌법」상 평등의 원칙에 반하는 것으로 보아야 한다(헌법재판소 1994.2.24. 선고, 93헌바10 결정). 구체적으로 합리적인 이유가 없다는 것은 차별을 받았다고 주장하는 근로자를 비교집단과 달리 처우할 필요성이 인정되지 않거나, 달리 처우할 필요성이 인정되더라도 그 방법·정도 등이 적정하지 않은 경우를 의미한다(대법원 2014. 9. 24. 선고 2012두2207 판결).

3. 노동관계법령상 차별 금지 규정의 무기계약직 적용 여부 검토

1) 「기간제법」

「기간제법」 제8조 제1항은 기간제근로자를 이유로 한 차별적 처우를 금지하고 있으며, 여기서 기간제근로자란 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 근로자를 말한다(제2조 제1호). 무기계약직은 기간제근로자에서 기간의 정함이 없는 근로자로 전환된 근로자인바, 무기계약직에게도 「기간제법」상 차별적 처우 금지 규정이 적용되는지 여부가 문제될 수 있으나, 문언 해석상 「기간제법」상 차별적 처우 금지 규정은 기간제근로자에게만 적용되는 것으로 해석함이 타당할 것이다.

다만 대법원은 「기간제법」의 목적, 차별적 처우 규정의 취지와 공평의 관념 등을 고려할 때 「기간제법」에 따라 기간제근로자에서 무기계약직으로 전환된 근로자의 근로조건은 달리 정함이 없는 한 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 정규직에게 적용되는 취업규칙 등이 동일하게 적용된다고 판시하였다(대법원 2019. 12. 24. 선고 2015다254873 판결).

다만 이상의 판결은 기간제근로자에서 전환된 무기계약직이 아닌 처음부터 무기계약직으로 채용된 근로자에게는 적용되지 않으며, 특히 무기계약직에게만 적용되는 별도의 취업규칙 등이 있다면 정규직과 다른 근로조건을 적용할 수 있다는 점에서 한계가 있다.

2) 「근로기준법」

「헌법」 제11조 제1항 후단은 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않는다고 규정하고 있으며, 여기서 ‘사회적 신분’이란 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것으로 해석된다(헌법재판소 1995. 2. 23. 선고 93헌바43 전원재판부 결정).

「근로기준법」 제6조는 이를 근로관계에서 구체화하여 성별, 국적, 신앙, 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 금지하고 있는데, 여기서 ‘사회적 신분’에 소위 무기계약직과 같은 고용형태가 포함되는지는 오랜 기간 논의의 대상이 되어 왔다.

무기계약직과 같은 고용형태가 사회적 신분에 포함된다는 견해(적극설)는 무기계약직과 같은 고용형태는 사용자가 자신의 처분권한에 맡겨진 임의적으로 창설해 낸 고정적이고 회피 불가능한 지위라는 점, 현대 사회에서는 개별 근로자가 자신의 자발적인 의사에 따라 고용형태를 선택하는 경우는 드물고 현대 사회에서 고용형태는 신분에 가깝게 인식된다는 점(조연민, 2018), 사회적 신분 자체가 시대나 사회 변화에 따라 유동적으로 변하는 개념인바 과거 사회적 신분이 인격적 표지와 관련하여 문제가 되었다고 해서 현재도 이에 구속될 필요는 없으며, 사회적 양극화가 심화됨에 따라 비정규직이라는 지위를 근로자 개인의 의사로 벗어난다는 것은 현실적으로 어려운 점(심재진, 2017) 등을 근거로 들고 있다.

반면 소극설은 「근로기준법」 제6조에서 사회적 신분 외 차별금지사유로 명시하고 있는 성별, 국적, 신앙의 공통적 특성은 이를 변경하기 매우 어렵다는 점인데, 사회적 신분 역시 위 세 가지 사유와 유사하게 근로자가 노력만으로 변경하기 어렵거나 불가능한 경우를 의미한다고 보는 것이 합리적인 해석인바, 무기계약직은 자발적 의사로 선택한 고용형태로서 변경이 어렵거나 불가능하다고 보기는 어려운 점(이광선, 2016), 무기계약직의 경우 정규직으로 지원 가능하고 이직도 가능하기 때문에 변경할 수 없거나 계속적·고정적 지위로 보기 어렵다는 점(김태현, 2017) 등을 그 근거로 든다.

이러한 논란에 대해 대법원은 그동안 명시적인 입장을 밝히지 않다가 2023년 전원합의체 판결을 통해 처음으로 무기계약직(해당 사건에서는 국도관리원)과 같은 고용형태는 공무원과의 관계에서 「근로기준법」 제6조의 사회적 신분에 해당하지 않으며, 동일한 근로자 집단에 속한다고 보기 어려워 비교대상 집단도 될 수 없다고 판시하였다(대법원 2023. 9. 21. 선고 2016다255941 전원합의체 판결). 구체적으로 ① 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자로서 일반 근로자와는 다른 특별한 근무관계에 있는 점(공무원 지위의 특수성) ② 공무원의

보수는 ‘근무조건 법정주의’에 따라 결정되며 일반 근로자와 달리 노동3권도 제약되는 점(근무조건의 결정방식) ③ 일반 근로자와 달리 공무원 보수는 근로의 대가라는 성격 외에도 안정적인 직업공무원제도의 유지를 위한 정책적 목적을 가지는 점(공무원 보수의 성격) ④ 공무원에 대한 전보인사는 인사권자에게 상당한 재량이 부여되어 있으며 담당 업무도 변경될 가능성이 열려 있고, 공무원의 봉급은 담당 업무가 아닌 종류, 계급, 직급, 호봉 등에 따라 결정되는 점(업무의 변경가능성과 보수체계) 등을 근거로 들었다.

해당 판결은 무기계약직이 사회적 신분에 해당하는지에 대하여 명시적으로 판단한 첫 대법원 판례로서 의미가 있다고 할 것이다. 다만 해당 판결은 공무원과의 관계에서 무기계약직과 같은 고용형태가 사회적 신분에 해당하지 않는다는 판결인 뿐, 무기계약직의 사회적 신분을 일반적으로 부정판결이 아니라는 점에 유념할 필요가 있다(대법원 보도자료, 2023. 9. 21.). 즉 공공기관 내 일반정규직과 무기계약직 간 차별 사안에서 대법원은 아직 무기계약직이 사회적 신분에 해당하는지 여부를 판단하지 않은 셈이다.

다만 대법원 판결과 별개로 「근로기준법」 제6조 위반 시에는 500만원 이하의 벌금형이 부과되는바 죄형법정주의 관점에서 사회적 신분을 넓게 해석하는 것은 타당하지 않은 점, 계약에 의해 성립되는 고용형태는 성별, 국적, 신앙과 달리 근로자의 인격이나 개인적 속성과 관련된 표지로 보기 어려운 점(노동법실무연구회, 2020) 등을 고려할 때 무기계약직과 같은 고용형태는 사회적 신분에 해당하지 않으며, 따라서 공공기관 내 일반정규직과 무기계약직 간 차별에서 「근로기준법」 제6조를 적용하기는 어려울 것으로 보인다.

3) 일반적 균등대우 원칙

일반적 균등대우 원칙이란 특정한 차별금지 규정이 규율하지 않는 영역에서도 사용자가 최소한 부담해야 하는 균등대우의무를 말하는데, 개별 법률에서 명시적인 차별금지 규정이 없더라도 근로계약상 배려의무에 근거한 신의칙상 부수적 의무로 볼 수 있다(전윤구, 2005).

대법원은 2019년 한 국립대학교가 전업과 비전업 여부에 따라 시간강사료를 차등 지급한 사건에서 “「근로기준법」 제6조에서 정하고 있는 균등대우원칙이나 「남녀고용평등법」 제8조에서 정하고 있는 동일가치노동 동일임금 원칙 등은 어느 것이나 「헌법」 제11조 제1항의 평등원칙을 근로관계에서 실질적으로 실현하기 위한 것이므로, 행정청의 지위에 있는 국립대학교 총장은 근로계약을 체결할 때 사회적 신분이나 성별은 물론 그 밖에 근로계약상의 근로 내용과는 무관한 다른 사정을 이유로 불합리한 차별 대우를 해서는 아니 된다”라고

판시하였다(대법원 2019. 3. 14. 선고 2015두46321 판결). 이는 사회적 신분이나 성별에 따른 임금 차별뿐만 아니라 그 밖의 근로내용과 무관한 다른 사정을 이유로 한 불합리한 차별적 처우를 하여서는 아니 된다는 법리를 최초로 제시한 판결로서 의미가 있다고 할 것이다(대법원 보도자료, 2019. 3. 15.).

이를 두고 대법원이 차별 사건에서 일반적 균등대우원칙이 적용될 수 있음을 시사하였고 보는 견해가 있으나(노동법실무연구회, 2020), 해당 판결 이후 6년이 지난 현재까지 대법원이 일반적 균등대우 원칙을 명시적으로 언급하거나 그 적용을 언급한 추가적인 판결이 나오지 않고 있는바, 현재로서는 대법원이 일반적 균등대우원칙을 인정하고 있다고 보기는 어려울 것으로 보인다.

4) 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」

「헌법」 제6조 제1항에 따르면 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 동일한 효력을 가진다. 이에 따라 대한민국이 1990. 7. 10. 비준한 국제연합 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘사회권 규약’이라 한다.)은 국내법과 동일한 효력을 가지는 재판규범으로 적용될 수 있다.

특히 「사회권 규약」 제7조는 “이 규약의 당사국은 특히 다음 사항이 확보되는 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다. (a) 모든 근로자에게 최소한 다음의 것을 제공하는 보수 (i) 공정한 임금과 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수”라 규정하고 있는바, 무기계약직 차별에 있어 재판규범으로 기능할 수 있으나, 그동안 법원은 조약과 국제법규를 재판규범으로 인정하는 데 그다지 적극적이지 않았던 것으로 보인다(조재호, 2024).

이러한 가운데 최근 국토안전관리원 소속 무기계약직 근로자가 일반직 근로자로 전환되는 과정에서 일반직 근로자 대비 낮은 호봉 기준을 적용받은 것에 대해 임금 차액을 청구한 사건에서 하급심은 「사회권 규약」 제7조를 재판규범으로 인정하여 판단하였는바(부산고등법원 2024. 9. 5. 선고 2023나12763 판결), 향후 귀추가 주목된다.⁵⁾

5) 해당 사건은 원고 및 피고 모두 상고를 제기하여 현재 대법원에 계류 중이다(대법원 2024다292259).

5) 「국가인권위원회법」상 평등권 침해의 차별행위

「국가인권위원회법」 제2조 제3호 및 가목에서는 합리적인 이유 없이 사회적 신분 등 19가지 사유를 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

여기서 ‘사회적 신분’에 대해 국가인권위원회는 “고용과 관련하여 사업장 내에서 근로자 자신의 의사나 능력발휘에 의해 회피할 수 없는 사회적 분류로서, 무기계약직의 지위는 그러한 고용형태가 존속하는 이상 자신의 의사나 능력발휘와 무관하게 그 지위를 가질 수밖에 없는 상황에서 저평가되고 있다.”(국가인권위원회 2019. 6. 5. 18진정0313900 결정)라고 하여 무기계약직이라는 고용형태가 사회적 신분에 포함된다고 보고 있다.

이에 따라 국가인권위원회는 A공단이 방송정규직과 방송무기계약직을 승진 등에서 불리하게 대우하는 것을 차별이라고 판단하였고(국가인권위원회 2016. 11. 30. 14진정0966200 결정), B공단이 일반직에게는 군 복무기간을 호봉 산정 시 근무경력으로 인정하면서도 무기계약직에게는 인정하지 않는 것을 차별이라고 판단하였으며(국가인권위원회 2013. 8. 14. 12진정0608100 결정), 지방공기업인 C공사가 무기계약 전환자라는 이유로 사내근로복지기금 적용 대상에서 제외한 것 역시 차별이라고 판단하였다(국가인권위원회 2011. 4. 25. 14진정0052600 결정).

다만 「국가인권위원회법」상 평등권 위반의 차별행위로 판단되더라도 국가인권위원회는 구제조치의 이행이나 시정 또는 개선을 권고할 수 있을 뿐 직접적인 강제력 있는 조치를 할 수 없으며, 권고를 받은 관계기관의 장에게도 단순히 권고를 존중하고 이행하기 위한 노력 의무만 부과할 뿐 불이행 시 별도의 처벌 규정이 없다는 한계가 있다(김병석, 2020).

V. 공공기관 무기계약직 차별 개선 방안

1. 입법적 개선 방안

앞서 살펴본 바와 같이 「근로기준법」 제6조의 ‘사회적 신분’에는 무기계약직과 같은 고용형태는 포함되지 않는 등 현행 노동관계법상으로는 무기계약직 차별 문제를 해결할 방안은 사실상 전무한 실정이다. 이러한 한계를 극복하기 위해 국회에서는 과거부터 「근로기준법」

개정을 통해 무기계약직에 대한 차별적 처우개선을 위한 논의가 지속되었고, 현재 제21대 국회에서도 총 6개의 「근로기준법」 개정안이 발의되었는데 이는 크게 세 가지 형태로 구분된다.

〈표 9〉 제21대 국회 무기계약직 차별 개선 관련 「근로기준법」입법 현황

구분	1그룹	2그룹	3그룹
발의자(의안번호)	김태선 의원(4703) 이용우 의원(5086) 김태년 의원(5125) 이수진 의원(7612)	박홍배 의원(4603)	정혜경 의원(5199)
공동 내용	① 제6조의 차별금지 대상에 '고용형태' 추가 ② '동일가치노동 동일임금 원칙' 명문화		
추가 내용	-	제6조를 위반한 차별적 처우 발생 시 노동위원회 시정 절차 신설	동일가치노동 동일임금 원칙을 위반한 차별 발생 시 노동위원회 시정 절차 신설

자료: 국회의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) 자료를 바탕으로 저자 작성(검색일: 2025. 3. 17.)

6개의 「근로기준법」 개정안은 공통적으로 제6조의 차별금지 대상에 고용형태를 포함하였고 '동일가치노동 동일임금 원칙'을 명문화했다는 점에서 유사하나, 박홍배 의원안은 고용형태 등을 이유로 한 차별 발생 시, 정혜경 의원안의 경우 동일가치노동 동일임금 원칙 위반 시 각각 노동위원회를 통한 시정 절차가 추가된 점에서 구분된다.

특히 주목할 점은 「남녀고용평등법」 제8조에 명문화된 '동일가치노동 동일임금 원칙'⁶⁾을 「근로기준법」에도 규정한 점인데, 이를 통해 무기계약직과 일반정규직 간의 차별적 처우 문제를 보다 적극적으로 규율할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 것이다.

다만 현재 「남녀고용평등법」상 동일가치노동 동일임금 원칙 위반 사건은 해석상의 모호함과 입증의 어려움 등으로 인해 실효성이 낮은 것이 현실이며, 실제로 2020년부터 2024년까지 해당 조항 위반으로 기소 송치된 사례는 단 1건에 불과하다. 이러한 점을 고려하면, 향후 「근로기준법」 개정안이 실질적으로 무기계약직 차별 해소에 기여하기 위해서는 법안 심사 과정에서 보다 구체적이고 실효적인 논의가 병행되어야 할 것이다.

6) 제8조(임금) ① 사업주는 동일한 사업 내의 동일 가치 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다.

② 동일 가치 노동의 기준은 직무 수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업 조건 등으로 하고, 사업주가 그 기준을 정할 때에는 제25조에 따른 노사협의회의 근로자를 대표하는 위원의 의견을 들어야 한다.

③ 사업주가 임금차별을 목적으로 설립한 별개의 사업은 동일한 사업으로 본다.

〈표 10〉 「남녀고용평등법」상 동일가치노동 동일임금 원칙 위반 신고 사건 현황

(단위: 건)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	합계
신고 건수	18	11	15	9	3	56
기소 송치 건수	1	-	-	-	-	1

자료: 국회 환경노동위원회(2025), p. 30에서 발췌하여 저자 작성

2. 정책적 개선 방안

입법을 통한 무기계약직 차별 개선은 공공기관 무기계약직에 대한 차별을 법으로 규율할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 보다 실질적인 차별 해소를 위해서는 입법적 접근과 함께 정책적 개선 방안도 병행되어야 할 것이다.

1) 실효성 있는 경영평가 실시

앞서 살펴본 바와 같이 무기계약직에 대한 차별해소 및 처우개선은 공공기관 경영평가 항목에 포함되어 있다. 하지만 2021년까지는 해당 항목이 세부평가내용 중 하나로 있었으나, 2022년부터는 직접적인 세부평가내용이 아닌 이를 뒷받침하는 예시(*)로 떨어졌으며, 또한 2023년부터는 해당 항목이 포함된 평가지표(일자리 및 균등한 기회)의 배점이 준정부기관 기준 비계량 2점에서 1점으로 축소되는 등 공공기관이 무기계약직 차별 개선을 위해 적극적으로 노력할 유인을 약화시키는 결과를 초래하고 있다.

또한 실제 「기획재정부 혁신 지침」을 위반하여 무기계약직에 대한 복리후생을 차별한 공공기관의 경영평가 보고서를 살펴봐도 이에 대한 언급은 보이지 않는바, 현재의 경영평가가 무기계약직 차별 여부를 실질적으로 평가하고 있는지 의문이 제기된다고 할 것이다. 따라서 경영평가편람 개편 및 평가위원 교육 등을 통해 해당 평가지표가 형식적인 지표가 아닌 실질적인 지표로 기능할 수 있도록 개선이 필요하다.

2) 직무 중심 인사관리 체계 구축

직무 중심 인사관리는 근로자가 담당하는 직무의 내용과 상대적 가치에 따라 인사관리를

7) 세부 내용은 〈표 4〉 참조

실행하는 것을 말하는데(김재원·유구창, 2016), 이는 기존의 연공급적 숙인주의 인사관리와는 반대되는 개념으로서 직무의 상대적 가치를 기반으로 임금 수준의 차이를 결정하는 제도이다(이지안 외, 2024). 특히 직무 중심 인사관리에서 직무급은 직무의 특성 및 직무 가치에 따라 직무등급을 설정하고 이에 따라 임금을 지급하는 임금체제로, 직무와 보상이 연계되기 때문에 기업의 경쟁력 측면에서도 바람직한 임금체제로 받아들여지고 있다(고용노동부, 2019).

기획재정부는 2023년 ① 경영평가 시 직무급 성과급 배정 확대(각 +1점) ② 직무급 도입 우수 기관에 대한 총인건비 인센티브 부여 및 지급대상 확대 ③ 기타공공기관으로 직무급 도입·확대 등을 골자로 한 「직무·성과 중심의 공공기관 보수관리 강화방안」을 발표하였다(기획재정부 보도자료, 2023. 2. 3.). 또한 매년 공공기관의 직무중심 보수체계 개편 실적을 점검하고 그 결과를 경영평가에 반영하고 있으며(기획재정부 보도자료, 2024. 4. 24.), 매년 공공기관의 직무중심 보수체계 개편 사례집을 발간함으로써(기획재정부·한국조세재정연구원, 2024) 공공기관이 적극적으로 직무급을 도입하도록 유도하고 있다.

특히 직무급은 ‘동일가치노동 동일임금 원칙’과도 연결되는데, ‘동일가치노동’은 “당해 사업장 내의 서로 비교되는 노동이 동일하거나 실질적으로 거의 같은 성질의 노동 또는 그 직무가 다소 다르더라도 객관적인 직무평가 등에 의하여 본질적으로 동일한 가치가 있다고 인정되는 노동”을 말하기 때문이다(대법원 2013. 3. 14. 선고 2010다101011 판결). 따라서 직무급 제도하에서 동일한 직무를 수행하는 근로자들은 고용형태 등과 무관하게 동일한 임금을 지급받게 되며, 이는 동일가치노동 동일임금 원칙을 가장 효과적으로 실현할 수 있는 임금체계라 할 것이다(전별, 2020b).

다만 직무급 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 직무평가의 공정성이 전제되어야 한다. 단순히 보상 수준에 차이를 두는 것만으로는 평가의 공정성을 담보하기 어렵기 때문에, 임금체계뿐만 아니라 채용부터 배치, 경력개발, 퇴직에 이르는 전반적인 인사관리 시스템이 직무 중심으로 재설계되어야 할 것이다(이장원 외, 2023).

이러한 맥락에서 기획재정부가 2024년 10월에 발표한 「직무 중심 인사·조직관리 추진방향」은 단순히 보수 체계만을 직무 중심으로 전환하는 데 그치지 않고, 직무관리, 채용, 배치, 경력개발 등 인사·조직관리 전반에 걸쳐 사람 중심에서 직무 중심으로의 전환을 도모하고자 7대 과제를 제시하였다는 점에서 주목할 만하다(기획재정부, 2024a).

직무 중심 인사관리 체계의 구축은 기존의 연공이나 고용형태 등 사람 중심 인사관리에

서 직무 중심으로의 전환을 의미하며, 이를 통해 공공기관에서 일반 정규직과 무기계약직이 동일한 직무를 수행하는 경우 동일한 임금을 지급받음으로써 무기계약직에 대한 차별 해소에 기여할 수 있을 것이다.

VI. 결론

2007년 「기간제법」 시행 이후 2년을 초과하여 근무한 기간제근로자가 기간의 정함이 없는 근로자로 전환되면서 ‘무기계약직’이라는 새로운 고용형태가 등장하였고, 현재 공공기관 전체 직원 중 약 13%가 무기계약직으로 근무하고 있다. 무기계약직은 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하였다는 점에서 일반정규직과 유사하지만, 통계적으로 임금, 복리후생 등 다양한 측면에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 특히 기획재정부는 각종 지침 및 경영평가를 통해 무기계약직 차별 해소를 위한 제도적 장치를 마련하고 있음에도 불구하고, 여전히 다수의 공공기관에서 정규직과 무기계약직 간 차별이 실재하고 있으며, 해당 기관의 경영평가 결과 보고서에서도 이에 대한 지적은 전무한 실정이다.

무기계약직은 기간제근로자가 아니기 때문에 「기간제법」상 차별금지 규정의 적용을 받지 않으며, 「근로기준법」 제6조에서 규정한 ‘사회적 신분’에도 해당하지 않아 현행 노동관계법으로는 무기계약직에 대한 실질적인 차별 해소가 어려운 상황이다.

이러한 한계를 극복하기 위해 첫 번째로 「근로기준법」 제6조 개정을 통해 차별금지 사유에 무기계약직과 같은 ‘고용형태’를 포함하는 방안이 제시된다. 현재 국회에서는 이와 관련된 총 6개의 「근로기준법」 개정안이 발의되어 있으며, 특히 기존 「남녀고용평등법」에서만 인정되던 ‘동일가치노동 동일임금 원칙’을 「근로기준법」에도 명문화한바, 고용형태에 따른 임금 차별 해소를 위한 명확한 법적 근거가 제시되었다는 점에서 주목한 만하다.

두 번째로 실효성 있는 경영평가 실시이다. 기획재정부 지침에서는 복리후생에 있어 무기계약직에 대한 합리적인 이유 없는 차별을 금지하고 있고, 경영평가편람 또한 무기계약직에 대한 차별 해소 여부 및 처우 개선 여부를 평가 지표로 삼고 있음에도 여전히 공공기관 내 무기계약직에 대한 차별은 지속되고 있는 실정이다. 특히 해당 지표는 배점 등의 비중이 점차 축소되고 있으며, 국회로부터 무기계약직에 대한 복리후생 차별 관련 개선을 권고받은 일부 공공기관의 경영평가 보고서에도 관련 내용에 대한 언급이 없는 등 실질적인

무기계약직 차별에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않는 것으로 보인다. 이에 따라 향후에는 경영평가편람 개정, 평가위원 교육 등을 통해 경영평가에서 무기계약직 차별 및 이에 대한 개선 여부를 실질적으로 평가하고 공공기관이 자발적으로 차별 해소에 노력할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

세 번째로 직무 중심 인사관리 체제의 구축이다. 직무 중심 인사관리는 근로자가 담당하는 직무의 내용과 상대적 가치에 따라 인사관리를 실행하는 것으로, 채용, 배치, 보상, 경력 개발 등 인사관리 전반을 사람이 아닌 직무 중심으로 설계하는 것을 의미한다. 기획재정부는 2023년 「직무·성과 중심의 공공기관 보수관리 강화방안」, 2024년 「직무 중심 인사·조직관리 추진방향」등을 통해 공공기관이 직무 중심 인사관리 체제를 도입하도록 유도하고 있다. 이러한 직무중심 인사관리 체제 구축을 통해 연공이나 고용형태가 아닌 직무의 특성과 가치에 따라 인사관리가 이루어짐으로써 무기계약직에 대한 차별 해소에 기여할 것으로 보인다.

한편 본 연구는 다음과 같은 한계 역시 지니고 있다. 첫째, 본 연구에서 활용한 개별 공공기관의 차별 관련 세부 현황은 저자가 정보공개청구를 통해 일부 수집한 자료를 제외하면 대부분 기존 선행 연구에 기초한 것으로, 현재 시점에서는 차별이 해소된 공공기관이 존재할 가능성을 배제할 수 없다. 둘째, 본 연구는 무기계약직 차별 현황 및 이에 대한 현행 법령·제도적 한계를 중심으로 고찰한바, 이에 대한 해결 방안은 다소 포괄적이고 선언적인 수준으로 제시된 한계가 있다. 향후 후속 연구에서는 보다 구체적이고 실효성 있는 해결 방안 제시를 통해 무기계약직에 대한 차별 해소에 실질적으로 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 고용노동부 (2019). **직무중심 인사관리 따라잡기**.
- 공정거래위원회 (2023). **2022년도 한국공정거래조정원 경영실적 평가보고서**.
 _____ (2024). **2023년도 한국공정거래조정원 경영실적 평가보고서**.
- 국가인권위원회 (2008). **차별판단지침**. 서울:국가인권위원회.
- _____ (2017. 4. 10.). [보도자료] 정규직과 유사 업무를 하는 무기계약직 승진체계 두지 않는 것은 차별.
- _____ (2021. 12. 01.). [보도자료] 인권위, 서울시에너지공사에 운영지원직 호봉산정 시 군 의 무복무 기간 반영 권고.
- 국회예산정책처 (2023). **2022회계연도 공공기관 결산 중점 분석**. 서울:국회예산정책처.
 _____ (2024). **2024 대한민국 공공기관**. 서울:국회예산정책처.
- 국회환경노동위원회 (2025). **근로기준법 일부개정법률안 검토보고**.
- 기획재정부 (2020a). **2020년도 공공기관 경영평가 편람(수정)**.
 _____ (2020b). **2021년도 공공기관 경영평가 편람**.
 _____ (2021). **2022년도 공공기관 경영평가 편람**.
 _____ (2023a). **공공기관 통합공시 매뉴얼·전자문서 작성지침**.
 _____ (2023b). **2022년도 준정부기관 경영실적 평가보고서**.
 _____ (2023c). **2023년도 공공기관 경영평가 편람(수정)**.
 _____ (2023d). **2024년도 공공기관 경영평가 편람**.
 _____ (2023. 2. 3.). [보도자료] 「직무·성과 중심의 공공기관 보수관리 강화방안」 마련.
 _____ (2024a). **직무 중심 인사·조직관리 추진방향**.
 _____ (2024b). **2023년도 준정부기관 경영실적 평가보고서**.
 _____ (2024c). **2025년도 공공기관 경영평가 편람**.
 _____ (2024. 4. 24.). [보도자료] 직무급 도입 공공기관 55개에서 109개로 대폭 확대.

- _____ (2025). **2025년 공기업·준정부기관 예산운용지침**.
- _____ (2025. 1. 21.). [보도자료] 2025년 공공기관 지정.
- 기획재정부·한국조세재정연구원 (2024). **2023 공공기관 직무중심 보수체계 개편 사례집**. 세종: 기획재정부·한국조세재정연구원.
- 김병석 (2020). **무기계약직 차별에 관한 법적연구**. 연세대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 김재원·유규창 (2016). 직무분석을 활용한 직무중심 인사관리와 고령화가 기업 성과에 미치는 영향. **노동정책연구**, 16(2): 65-92.
- 김태현 (2017). 근로기준법상 ‘사회적 신분’의 의미와 무기계약직에 대한 차별의 문제. **노동법포럼**, (20): 73-107.
- 김훈·임상훈·유규창·이희진·진숙경 (2013). **무기계약직 고용관리실태와 개선과제**. 서울: 한국노동연구원.
- 노동법실무연구회 (2020). **근로기준법 주해 I (제2판)**. 서울:박영사.
- 노동부 (2006. 8. 8). [보도자료] 비정규직 문제 정부가 앞장선다.
- 뉴스시 (2022. 12. 3.). 이직자 무기계약직 경력 인정 안 한 병원... 인권위 “차별”. https://www.newsis.com/view/NISX20221202_0002109722
- 대법원 (2019. 3. 15.). [보도자료] 대법원 2015두46321 사건 보도자료.
- 대법원 (2023. 9. 21.). [보도자료] 대법원 2016다255941 임금사건 전원합의체 판결 보도자료.
- 민주노총 전국공공운수노동조합연맹 (2019). **공공기관 정규직전환 차별실태와 처우개선방안 마련을 위한 토론회 자료집**.
- 박형수 (2022). **공공기관 무기계약직의 법적지위 및 개선방안(준정부기관을 중심으로)**. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 심재진 (2017). 정규직 전환시 비정규직 근무기간 불인정의 정당성. **법과기업연구**, 7(2): 59-102.
- 이광선 (2016). 무기계약직과 같은 고용형태가 ‘사회적 신분’에 해당하는지. **노동법률**, 306: 76-79. 서울: 중앙경제.
- 이장원·김동배·신재욱 (2023). **공공부문 임금체계 개편 쟁점과 추진방안**. 세종:한국노동연구원.
- 이준일 (2007). **차별금지법**. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이지안·유정환·김채윤·박성민 (2024). 직무중심 인사관리가 공공기관 구성원의 조직갈등과 직무열의에 미치는 영향 연구. **공공기관과 정책연구**, 2(1): 177-218.

전별 (2020a). **고용형태를 이유로 하는 차별의 합리성에 관한 판단 법리:비정규직, 무기계약직을 중심으로.** 한국외국어대학교 법학전문대학원 박사학위논문.

_____ (2020b). '동일노동 동일임금'을 위한 직무급의 도입과 법적 과제. **외법논집**, 44(3): 393-419.

전윤구 (2005). 임의적인 추가급부에서의 비정규직 근로자 배제의 정당성. **산업관계연구**, 15(2): 131-152.

조연민 (2018). 무기계약근로자에 대한 차별적 처우의 시정. **노동법연구**, 45: 1-49.

조재호 (2024). 동일가치노동 동일임금 원칙의 법적 근거 : 부산고등법원 2024. 9. 5. 선고 2023나12763 판결. **월간노동리뷰**, 236: 64-66. 세종: 한국노동연구원.

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr/ALIO 검색일 2025. 3. 14.

국회의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> 검색일 2025. 3. 17.

투 고 일: 2025년 4월 21일

심 사 일: 2025년 5월 9일

게재확정일: 2025년 5월 14일

(Abstract)

A Study on the Current Status and Improvement Measures of Discrimination Against Indefinite-Term Contract Workers in Public Institutions

Byungseok Kim

With the enforcement of the Act on the Protection of Fixed-Term and Part-Time Employees (hereinafter referred to as the “Fixed-Term Act”) in 2007, Indefinite-term Contract Workers first emerged as fixed-term employees who had worked for more than two years were converted into workers under contracts with no fixed term. Since then, the government has promoted several rounds of conversions of non-regular workers in public institutions, resulting in approximately 13% of the total workforce in public institutions being employed as Indefinite-Term Contract Workers.

While Indefinite-Term Contract Workers are similar to regular employees in that they are employed under contracts without a fixed term, they are subject to various forms of unfair treatment, particularly in terms of wages and welfare benefits. Furthermore, as they are not covered by the Fixed-Term Act, they remain in a legal blind spot. Although the Ministry of Economy and Finance has attempted to address such disparities through administrative guidelines and performance evaluations, discrimination against Indefinite-Term Contract Workers persists. Under the current labor law system, substantial improvements are also difficult to expect.

This study aims to analyze the current status of discrimination against Indefinite-Term Contract Workers in public institutions and examine the limitations of labor laws in resolving such issues. Based on this analysis, the study proposes legislative and policy measures to improve unfair treatment and promote equity in employment practices within public institutions.

Keywords: Public Institution, Indefinite-Term Contract Workers, Social Status, Discrimination

Does Person-Organization Fit Have Compositional and Contextual Effects?:

A Multilevel Investigation of Person-Organization Fit and Job Satisfaction among Public Sector Employees

Juhi Han*

요약

While person-environment fit in general and person-organization (P-O) fit in particular encompass characteristics of both individuals and organizations, empirical studies regarding these concepts have been limited to single level analyses. The major objective of the current study was to simultaneously investigate the association between P-O fit at the individual and organizational levels and job satisfaction using multilevel analysis from public sector employees at public sector organizations in South Korea. In the final analysis, 819 respondents from 31 public sector organizations were included. This study found that 9.2% of employees' variance in job satisfaction was attributed to the organizational level. The results also showed that P-O fit at the individual and organizational levels were positively and independently associated with job satisfaction, even after jointly considering both variables in one model. This study provides important methodological and practical implications.

Keyword: Job Satisfaction, Public Organization, Multilevel Model

* The author has completed the doctoral coursework in Public Administration at the Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University. Her primary research interests include adult education policy, fiscal administration, and human resource and organizational management. (hnjuhi@naver.com)

I. Introduction

There has been considerable interest regarding the role of the work environment to explain employee attitudes and behaviors. Among various concepts that have appeared over the few decades, person-environment (P-E) fit has become one of the most popular concepts of research in management literature (Bright, 2008). It has been suggested that congruence between the characteristics of an individual and the characteristics of their work environment (i.e., P-E fit) is positively associated with various beneficial outcomes for employees and organizations. These outcomes include stronger commitment, greater job satisfaction, and lower turnover (Mostafa, 2016; Hoffman & Woehr, 2006).

It is generally acknowledged that P-E fit is a multidimensional concept that involves one's compatibility with various aspects and levels of the work environment (Kristof-Brown et al., 2002). Of various P-E fit dimensions, person-organization (P-O) fit is a construct that has received great attention from both researchers and practitioners for many years (Bright, 2008; Verquer et al., 2003). P-O fit is generally defined as "the compatibility between people and organizations that occurs when: (a) at least one entity provides what the other needs, or (b) they share similar fundamental characteristics, or (c) both" (Kristof, 1996, p. 4-5). Additionally, there is a general consensus among researchers that the degree of fit between employees and organizations matters for individuals' behaviors and attitudes (Kim, 2012). A main thesis of P-O fit is that individuals prefer to work in an organization that matches well their goals and values (Schneider, 1987). To date, extensive empirical research has been conducted to investigate the association between various aspects of P-E fit and employee outcomes. Previous empirical studies have supported the theoretical presumption that P-E fit in general and P-O fit in particular have a positive impact on attitudinal and behavioral outcomes, such as job satisfaction and organizational commitment (Bright, 2008; Cable & DeRue, 2002; Kim, 2012;

Lauver & Kristof-Brown, 2001; Mostafa, 2016; Wang & Brower, 2019).

In reviewing previous empirical studies, it has become clear that researchers have focused on the relationship between P-E fit and employee outcomes at the individual level, while only a handful of studies investigated the relationship at the organizational level (Seong et al., 2015; Shin & Choi, 2010). However, it is important to note that P-E fit is a concept that emphasizes the interaction between individuals and their environment. In other words, fit is defined by the presence of both individual and collective attributes (Aumann & Ostroff, 2006). Thus, there is a warranted need for further research based on multilevel frameworks that simultaneously consider fit at individual and contextual levels. Such a study would serve to better match the theoretical foundations of P-E fit while also serving to disentangle the compositional and contextual effects of P-E fit on employee attitudinal and behavioral outcomes (Ostroff & Schulte, 2007).

The major aim of the current study was to simultaneously investigate the association between P-O fit at the individual and organizational levels and job satisfaction using a multilevel analysis from public sector employees at public sector organizations in South Korea. This study is one of the first studies that simultaneously includes both individual and organizational levels of P-O fit, and examines their association with an employee attitudinal outcome while adjusting for a range of control variables at the individual and organizational levels. In this study, job satisfaction, which is one of the most frequently and intensively investigated work-related attitudinal outcomes (Edwards & Cable, 2009), was used as a response variable. Job satisfaction is defined as positive emotional or pleasurable state derived from the appraisal of one's job or job experiences (Locke, 1976; Spector, 1997). Investigating the relationship between P-O fit and job satisfaction is important because job satisfaction is considered as employee well-being outcome derived from the quality of work environments (Wang & Brower, 2019). Furthermore, job satisfaction is reported to be associated

with other individual attitudinal and behavioral outcomes, such as absenteeism, turnover, and perceived job stress as well (Bright, 2008; Judge et al., 2001).

II. Literature Review

1. Linking P-O Fit to Individual Attitudes and Behaviors

Various researchers in a wide range of fields have paid attention to the concept of P-E fit (Kristof-Brown et al., 2005; Phillips et al., 2010; Schneider, 2001) because individual attitudes and behaviors can be influenced by individual and environmental factors. P-E fit is a multidimensional concept that encompasses different types of fit (Lauver & Kristof-Brown, 2001). Among various constructs related to P-E fit, P-O fit is among the most popular concepts that has received great attention by many researchers (Chen et al., 2016). It has been reported that P-O fit is positively associated with various outcomes, including job satisfaction, organizational commitment, quit intention, and task performance (Hoffman & Woehr, 2006; Kim, 2012; Mostafa, 2016; O'Reilly et al., 1991).

While P-E fit theory is a broad concept that refers to the congruence between the characteristics of individuals and their general work environments (Lauver & Kristof-Bron, 2001), the P-O fit theory specifically emphasizes the congruence between the attributes of individuals and the attributes of organizations (Kristof, 1996). Individuals will be more likely to be successful in organizations when the compatibility between individuals and organizations increases (Kristof-Brown, 1996) because they are more likely to be productive, motivated, committed, and satisfied their jobs (Bright, 2007). It has been suggested that congruence between individuals and organizations occurs in two manners (Muchinsky & Monahan, 1987). Complementary congruence occurs when the individual and organization add something to fulfilling the needs of one another. Supplementary congruence

occurs when the attributes of individuals and the attributes of organizations are similar (Kristof-Brown, 1996; Muchinsky & Monahan, 1987). It is theorized that P-O fit has a beneficial effect on wide-range attitudinal and behavioral outcomes (Kristof, 1996; Kristof et al., 2005). Value congruence, which indicates the match between an individual, organizational values, and other individuals within an organization (i.e., supplemental congruence), predicts employee attitudinal outcomes more consistently and effectively than P-O fit (Verquer et al., 2003). Thus, the current study adopted a supplementary fit.

It has been suggested that when person–organization fit is not adequately established, employees may experience diminished job satisfaction, as value misalignment can adversely affect their performance (Verquer et al., 2003). Accordingly, fostering a strong fit between individuals and organizations is critical for cultivating a work environment in which employees feel psychologically comfortable and intrinsically motivated to perform effectively and contribute productively. In other words, the degree of congruence between individual needs and organizational characteristics influences whether these individual needs are fulfilled or thwarted (Ostroff & Schuttle 2007), which in turn plays a critical role in shaping employees' job satisfaction.

2. Multilevel Foundation of P–O Fit

The theory of P-E fit in general and P-O fit in particular maintains that P-O fit contains individual and organizational characteristics in addition to emphasizing the interaction between individuals and organizational environments. P-O fit posits that attitudes and behaviors of individuals can be a function of individual characteristics, organizational characteristics, and the interactions between the two characteristics (Davison et al., 2002). However, previous empirical research has been criticized for ignoring multilevel perspectives of fit theory (Ostroff & Schuttle, 2007). Namely, P-O fit research tends to ignore that P-O fit has both compositional and contextual effects on attitudinal and behavioral

outcomes. The failure of simultaneous consideration of P-O fit at the individual and group levels has both conceptual and methodological shortcomings.

Conceptually, a single level approach to P-O fit may not be compatible with the fundamental premise of P-O fit theory, which emphasizes the role of interactions between individuals and organizations they are nested within. It also ignores the notion that individuals' attitudes and behaviors can be the result of individuals and their work environmental characteristics, such as P-O fit (Kristof-Brown et al., 2005; Ostroff, 1993). Thus, considering P-O fit only at either the individual or group level is limited, in that it would fail to fully capture the novelty of P-O theory, further limiting an opportunity to better understand individual and organizational interactions. Methodological problems are more salient when a data structure follows a hierarchical structure where individuals are nested within organizations. In this situation, one needs to take into account within-organization dependence or correlation, as it violates the assumption of standard regression that the errors are independent, resulting in biased standard errors from standard regression. Moreover, considering only P-O fit at the individual level is limited in that an estimated effect of individual P-O fit is likely to be confounded by the effect of P-O fit at the organizational level. Similarly, considering only P-O fit at the organizational level is limited in that its results are open to both contextual and compositional interpretations. By considering different levels of P-O fit simultaneously, one can avoid the ecological and atomistic fallacies. Overall, it is important to jointly include P-O fit at the individual and organizational levels in one model whenever possible to more precisely estimate P-O fit effects, as well as better reflect theoretical propositions of P-O fit (Ostroff & Schulte 2007; Werbel & Gilliland 1999).

To date, numerous empirical studies based on single level analysis on P-E fit in general and P-O fit in particular have been conducted in various fields, including public administration and public management (Bright, 2007; Gould-Williams et al., 2013; Jin et al., 2018; Kim, 2012; Liu et al., 2015; Mostafa, 2016; Seong et

al., 2015; Wang & Brower, 2019). Researchers mainly investigated the impact of fit at the individual level while some studies investigated at the group level. The current study contributes to the literature on fit by simultaneously considering P-O fit at individual and organizational levels. Regardless of level of analysis, previous research generally showed that fit related constructs had beneficial effects on various attitudinal and performance outcomes (Lauver & Kristof-Brown, 2001). Several theoretical mechanisms explaining the relationship between different levels of fit and employee outcomes have been proposed. At the individual level, individuals' perception of P-O fit can influence how employees perceive their job and work environment. For example, Molm (1997) argued individuals with high P-O fit tend to develop positive perceptions about their job and work environments. However, individuals who have low P-O fit will tend to develop negative perceptions about their job and work. It is expected that individuals will feel frustrated and disappointed by their job and workplace (Vigoda-Gadot & Meiri, 2008). Additionally, employees who have high P-O fit are more able to address conflict related to their work and cope against negative events, which facilitates them to have positive feelings about their job (Edwards & Cable, 2009; Kristof-Brown et al., 2005). It has been also suggested that when value congruence between an organization and its employees occurs, it can facilitate interactions and communication between organizational members that can foster collaboration on the job (Verquer et al., 2003), which in turn positively influences one's perception of job-related attitudes and behaviors.

The possible explanations for linking P-O fit at the organizational level to various outcomes are like P-O fit at the individual level, but they encompass contextual dynamics. Through social interactions among organizational members, shared normative effects, and influences of similar organizational structure, members of the same organization are likely to possess similar perceptions of the organizational values (Seong et al., 2015). It is argued that an organizational environment can result in different individuals within the same organization to

perceive and behave in a similar way. For example, organizations with higher P-O fit, indicating sharing similar values and quicker diffusing of norms among workers, have a higher capacity to foster employees to effectively communicate and coordinate with other workers within the organization (Edwards & Cooper, 1990). This can generate increased levels of job satisfaction at the organizational level. Previous literature also suggests that individuals are more attracted to and trusting of others who possess similar values and characteristics to them, and being surrounded by such people creates a work environment of trust and interpersonal interactions within the organization (Edwards & Cable, 2009; Kristof-Brown et al., 2005).

It is likely that there are cross-level interactions between individual and organizational levels of P-O fit. The impact of P-O fit at the individual level can be varied depending on P-O fit at the organizational level (Su et al., 2014). The effect of the work environments may not be constant for all groups of individuals. It may be that in organizations with higher P-O fit, the positive impact of having high P-O fit at the individual level on employee attitudinal and behavioral outcomes increases. At the same time, individuals' attitudes and behaviors can be influenced by others within the same organization (Kristof-Brown et al., 2005). If individuals interact with other workers who possess similar values and goals, and thus are surrounded by the work environments where common values and norms are existed among members, it can increase the positive impact of their P-O fit perception on their work attitudes. Thus, it may be prudent to investigate the cross-level relationships of P-O fit at the individual and organizational levels to better understand behaviors in organizations that are derived from the interaction between features of the organizations and attributes of the individuals working within the organization (Schneider, 1983).

Based on the theoretical rationale, the following three main hypotheses are proposed:

- **Hypothesis 1:** P-O fit at the individual level positively influences job satisfaction above and beyond the impact of P-O fit at the organizational level.
- **Hypothesis 2:** P-O fit at the organizational level positively influences job satisfaction above and beyond the impact of P-O fit at the individual level.
- **Hypothesis 3:** The impact of P-O fit at the individual level on job satisfaction depends on the level of P-O fit at the organizational level, such that higher P-O fit at the organizational level increases the positive impact of P-O fit at the individual level on job satisfaction.

III. Methods

1. Data

Data for the current study was collected through a cross-sectional survey from public sector employees at public sector organizations in South Korea. A two-stage stratified sampling was utilized to collect data from 40 public sector organizations. In the first stage, each public sector organization was stratified into four groups: quasi-government organization, government-owned company, ministry/agency/service, and other types. Each group has different missions, cultures, and structures (Kwack, 2012), which may in turn differently affect employees' attitudes and behaviors. 35 employees were targeted from each organization. At each public sector organization, the instructed personnel managers distributed questionnaires and received them from randomly selected employees anonymously. The survey participants were notified the aim of the study, and those employees who wanted to participate in the survey completed the questionnaire. The survey questionnaires were distributed and collected from June 2018 to December 2018. In total, 843 respondents from 31 organizations participated in the survey. In the final analysis, 819 respondents from 31

public sector organizations were utilized after excluding the respondents with missing values. There was no practical difference on the results between before and after the inclusion of missing values using imputation. The average number of participants per public sector organization was 26.1. The organization with the fewest participants had 20, while the one with the highest number had 35.

2. Measures

1) Job Satisfaction

Job satisfaction was used as the dependent variable for the current study. Job satisfaction was measured using four items based on a five-point scale (from strongly disagree to strongly agree) by referring to the previous studies (Agho et al., 1993; Kim, 2012). The included items are: "Most of days, I am enthusiastic about my work", "I find enjoyment in my job", "I like my job more than the average worker does", and "I am very satisfied with my current job". Factor analysis resulted in a one-factor solution (eigenvalue=2.92, all items loaded above 0.79). Cronbach's alpha coefficient was 0.87. The job satisfaction scale was generated by averaging the four items with higher values indicating higher job satisfaction.

2) P-O Fit

The current study adopted a direct approach to measure the fit between the public sector employees and their organizations. In general, there are two different approaches to measure P-O fit (Kristof, 1996). One is considered as a direct approach that measures P-O fit by asking an individual for their perception of fit in their organization. The other one is an indirect approach that measures P-O fit by comparing separate assessments of the individuals' characteristics and their organizations' characteristics (Kristof-Brown et al., 2005). It has been reported that direct measures of fit are better and stronger predictors of employee

outcomes than indirect measures of fit (Bright, 2007; Kristof-Brown et al., 2005; Verquer et al., 2003). Thus, this study used three items, reflecting direct measures of P-O fit that were adopted from the previous studies (Bright, 2007; Cable & Derue, 2002; Kim, 2012). The included items are: "My values match my organization's values and culture", "The things that I value in life are very similar to the things that my organization values", and "My organization's values and culture fit well with the things that I value in life". The responses were provided on a five-point scale (from not at all to definitely). Factor analysis was conducted and revealed a one-factor solution (eigenvalue=2.70, all measures loaded above 0.93), and Cronbach's alpha coefficient was 0.94. The P-O fit scale was created by averaging the three P-O fit items with higher values indicating higher P-O fit. The individual P-O fit scale was used to create P-O fit at the organizational level. P-O fit at the organizational level was measured by calculating organization-mean P-O fit. The reliability of the aggregate score was 0.84 (Snijders & Bosker, 1999).

3) Control Variables

Various control variables were included based on the previous studies (Bright, 2008; Jin et al., 2018; Kim, 2012; Liu et al., 2015; Mostafa, 2016; Peng et al., 2015; Wang & Brower, 2019). At the individual level, gender (1=female and 0=male), age (20's, 30's, 40's, and 50's or above), household income (below 3,000,000 KRW, 3,000,000 to below 4,000,000 KRW, 4,000,000 KRW to below 5,000,000 KRW, and 5,000,000 KRW or above), household size, educational attainment (middle school, high school, university/college, and graduate school), employment status (1=other and 0=permanent employee), and job tenure (continuous) were considered. Additionally, centralization was utilized using three items (Aiken & Hage, 1996) based on a five-point scale (from not at all to definitely). A sample item is: "Any task I have to do is always unidirectionally directed by someone higher up." Factor analysis yielded a one-factor solution

(eigenvalue=2.01, all items loaded above 0.74). Cronbach's alpha coefficient was 0.76. By averaging the three items, the centralization scale was developed with higher values indicating higher centralization. Public service motivation (PSM) was also measured by using the five-item PSM scale (Wright et al., 2013) that was originally developed by (Perry, 1996). An example item is: "Making a difference in society means more to me than personal achievements." The responses were given on a five-point scale (from not at all to definitely). Factor analysis was applied and yielded a one-factor solution (eigenvalue=2.86, all items loaded above 0.77). Cronbach's coefficient was 0.92. The PSM scale was generated by averaging the five items.

At the organizational level, organizational type was included as a dummy variable (0=ministry/agency/service and 1=others) because of a limited number of organizations used in the current study. Including three dummy variables instead of one dummy variable did not show any appreciable results on the estimated effects on P-O fit variables. Additionally, centralization at the organizational level was used by calculating organization mean of individual-level centralization. The reliability of the aggregate score was 0.72.

3. Statistical Analysis

Multilevel analysis was conducted to account for the hierarchical structure of the data. A null model without including any explanatory variables at the individual and organizational levels was fitted first. This model provides the information on how much of the variance in job satisfaction is attributed to the organizational level. Then, a series of four multilevel models were fitted. In Model 1, P-O fit at the individual and control variables at the individual and organizational levels are included. In Model 2, P-O fit at the organizational level and control variables at the individual and organizational levels are considered. In Model 3, P-O fit at the individual and organizational level and the control variables at the both levels are simultaneously included. This model

revealed whether P-O has a compositional, contextual, or both effects on job satisfaction. Finally, Model 4 further considers the cross-level interaction effect of P-O fit at the individual and organizational levels. This model was used to investigate whether the effect of P-O fit at the individual level on job satisfaction is dependent on the level P-O fit at the organizational level.

Intraclass correlation (ICC) coefficients at the organizational level were calculated for each model. An ICC coefficient for the organizational level was calculated as (Snijders & Bosker, 1999):

$$\frac{(Variance_{organizational})}{(Variance_{individual}) + (Variance_{organizational})}$$

The ICC coefficient provides information about how much of the variance in job satisfaction is attributed to the organizational level. A higher ICC coefficient indicates a higher similarity between public sector employees regarding job satisfaction from the same public organization.

In the current study, Bayesian inference based on Markov chain Monte Carlo (MCMC) methods was utilized. Non-informative normal priors for the fixed effects and non-informative inverse-gamma priors for the between-organization variances were used. The first 100,000 iterations of the MCMC sampler were discarded as burn-in, and the next 500,000 iterations were utilized. For each model, the posterior estimates along with 95% credible intervals (CI) were calculated. To compare the goodness-of-fit of the models, the Deviance Information Criterion (DIC) was calculated (Spiegelhalter et al., 2002). A model with a lower value of DIC is preferred over a model with a higher value of DIC. All statistical analyses were conducted using Stata 15.1 (StataCorp., College Station, TX). The summary statistics of variables used in the current study are shown in Table 1.

Table 1 Descriptive Statistics for Variables Used for the Current Study

	Variable	No (%)
Individual level variables	Job satisfaction [Mean (SD)]	3.40 (0.71)
	Gender	
	a. Male	538 (65.69)
	Female	281 (34.31)
	Age	
	a. 20's	106 (12.94)
	30's	332 (40.54)
	40's	288 (35.16)
	50's or above	93 (11.36)
	Education	
	High school or below	23 (2.81)
	College/university	568 (69.35)
	a. Graduate school	228 (27.84)
	Household income	
	a. below 3 million KRW	254 (31.01)
	3 to below 4 million KRW	229 (27.96)
	4 to below 5 million KRW	167 (20.39)
	5 million KRW or above	169 (20.63)
	Household size	
	Single household	181 (22.10)
	a. Multiple household	638 (77.90)
	Job tenure [Mean (SD),in month]	121.92 (99.38)
Employment contract		
a. Non-precarious worker	763 (93.16)	
Others	56 (6.84)	
Centralization [Mean (SD)]	2.67 (0.71)	
Public service motivation [Mean (SD)]	3.20 (0.63)	
P-O fit [Mean (SD)]	3.27 (0.81)	
Organizational level variables	Centralization [Mean (SD)]	2.66 (0.27)
	Organization type	
	Ministry/agency/service	13 (41.94)
	a. Others	18 (58.06)
P-O fit [Mean (SD)]	3.26 (0.26)	

Note: a. reference category used in multilevel analyses.

Source: Author's own work.

IV. Results

1. Analyses Results

To estimate how much of the variance in job satisfaction was attributed to the public sector organizational level, a null model that does not include any explanatory variables was fitted first. The ICC coefficient showed that approximately 9.2% of employees' variance in job satisfaction was attributed to the organizational level.

Table 2 shows the results on a series of multilevel models. In Model 1, P-O fit at the individual level and control variables at the individual and organizational levels were considered. The results showed that P-O fit at the individual level was positively associated with job satisfaction ($B = 0.47$, 95% CI = 0.41, 0.52). In Model 2, P-O fit at the organizational level and control variables at the individual and organizational levels were included. The results showed that P-O fit at the organizational level was positively associated with job satisfaction ($B = 0.40$, 95% CI = 0.27, 0.53).

In Model 3, P-O fit at both at the individual and organizational levels along with control variables are simultaneously considered. The results showed that both P-O fit at the individual level ($B = 0.33$, 95% CI = 0.26, 0.40) and P-O fit at the organizational level ($B = 0.16$, 95% CI = 0.03, 0.30) were positively associated with job satisfaction. The results suggested that there is an additional contextual effect of P-O fit, in that the contextual effect of mean P-O fit in the organization provides an additional contribution beyond the impact of P-O fit at the individual level. The estimated between effect of P-O fit on job satisfaction is 0.50 (95% CI = 0.37, 0.63). These results supported Hypotheses 1 and 2. In Model 4, cross-level relationships of P-O fit at the individual and organizational levels were considered. While the cross-level interaction term ($B = 0.09$, 95% CI = -.05, .23) was positive, it did not show a clear relationship. The results do not support hypothesis 3. The DIC statistic in Model 3 was the lowest.

Table 2 Multilevel Models of P-O fit and Job Satisfaction

		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
		Est. (95% CI)	Est. (95% CI)	Est. (95% CI)	Est. (95% CI)
	Constant	1.39 (.66, 2.13)	.35 (-.81, 1.54)	.79 (.04, 1.54)	2.03 (.09, 3.97)
Individual level variables	Gender				
	Female	.06 (-.02, .15)	.11 (.01, .20)	.07 (-.003, .15)	.07 (-.004, .14)
	Age (20's)				
	30's	.001 (-.13, .13)	-.01 (-.16, .12)	.004 (-.12, .12)	.0006 (-.11, .11)
	40's	-.03 (-.20, .12)	-.02 (-.20, .15)	-.02 (-.19, .14)	-.02 (-.18, .13)
	50's or above	.12 (-.09, .33)	.18 (-.05, .41)	.14 (-.06, .35)	.14 (-.05, .35)
	Education				
	High school or below	-.24 (-.49, .01)	-.22 (-.38, -.05)	-.24 (-.42, -.06)	-.24 (-.41, -.07)
	University	.004 (-.08, .09)	-.01 (-.11, .08)	.007 (-.06, .08)	.007 (-.06, .07)
	Household income				
	3-<4 million KRW	.02 (-.08, .13)	.02 (-.08, .14)	.02 (-.08, .12)	.02 (-.07, .11)
	4-<5 million KRW	.08 (-.04, .21)	.09 (-.04, .24)	.07 (-.05, .19)	.07 (-.04, .19)
	5 million KRW or above	.06 (-.08, .21)	.08 (-.08, .24)	.04 (-.10, .19)	.04 (-.09, .19)
	Household type				
	Single household	-.03 (-.13, .06)	-.03 (-.14, .07)	-.03 (-.13, .07)	-.02 (-.13, .07)
	Ln (job tenure)	.02 (-.01, .06)	.01 (-.03, .06)	.02 (-.02, .07)	.02 (-.03, .07)
	Employment contract				
	Others	.07 (-.08, .23)	-.01 (-.18, .15)	.08 (-.08, .24)	.07 (-.08, .22)
	Centralization	-.10 (-.15, .04)	-.13 (-.19, -.07)	-.10 (-.16, -.04)	-.10 (-.16, -.04)
	PSM	.30 (.23, .37)	.51 (.44, .58)	.30 (.23, .37)	.29 (.21, .37)
P-O fit	.47 (.41, .52)		.33 (.26, .40)	.03 (-.42, .50)	

Table 2 Continued

		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
		Est. (95% CI)	Est. (95% CI)	Est. (95% CI)	Est. (95% CI)
Organizational level variables	Centralization	.001 (-.24, .24)	.16 (.002, .33)	.07 (-.12, .27)	.07 (-.11, .24)
	Organizational type				
	Others	-.013 (-.09, .07)	-.03 (-.13, .06)	-.004 (-.10, .10)	.003 (-.08, .09)
	P–O fit		.40 (.27, .53)	.16 (.03, .30)	-.13 (-.70, .43)
Individual P–O fit* organizational P–O fit				.09 (-.05, .23)	
ICC		4.2%	1.3%	0.7%	0.8%
DIC		1422.7	1415.0	1394.9	1408.1

Note: 95% CI: 95% credible interval.

Source: Author's own work.

2. Robustness Check

To check the robustness of the findings, further analyses were utilized. Pooled feasible generalized least-squares (FGLS) estimator and the FGLS estimator (i.e., random effects estimator) were applied. The results showed that P–O fit at the individual and organizational levels were positively associated with job satisfaction across estimators as shown in Table 3. The estimated coefficients on P–O fit at the individual and organizational levels were similar to the results found in model 3 in Table 2. The cross-level interaction of P–O fit at the individual and organizational levels was also considered, and the cross-level interaction term was not statistically significant at the 5% level from both pooled FGLS and FGLS. Finally, additional control variables were included in the models. Additionally included variables were organizational size and tenure. The results practically remained the same (results not shown).

Table 3 Pooled FGLS and FGLS Estimates

	a. Pooled FGLS	a. FGLS
P-O fit at the individual level	.31 (.25, .37)***	.39 (.33, .44)***
P-O fit at the organizational level	.15 (.03, .28)*	.14 (.01, .27)***

*p < .05, **p < .01, ***p < .001.

Notes: a. The same variables are included as model 3 in Table 2.

95% confidence interval in parentheses.

Based on cluster-robust standard errors at the organizational level.

Source: Author's own work.

Additionally, P-O fit at the organizational level was re-constructed by adopting econometrics, deriving shrunken residuals from P-O fit at the individual level for the organizational level (Merlo et al., 2005; Mujahid et al., 2007). Briefly, the two-level random intercept regression for P-O fit as the dependent variables was conducted while including all the control variables at the individual and organizational levels were included as explanatory variables as they can affect employees' perceptions of P-O fit. Subsequently, shrunken residuals were calculated and used as P-O fit at the organizational level in the final multilevel analysis. It is reported that an econometric approach is preferred over the standard aggregation methods (e.g., the group mean) since it considers individual heterogeneity with respect to the perception of P-O fit and the number of employees for each organization. Thus, residuals from a cluster having fewer respondents will be more shrunk toward the mean (Merlo et al., 2005). Centralization at the organizational level was also re-constructed by using econometrics. Then, the pooled-FGLS and FGLS estimators were applied.

The results practically remained the same in that P-O fit at the individual level and P-O fit at the organizational level were positively associated with job satisfaction (see Table 4). The cross-level interaction between individual and organizational levels of P-O fit was not significantly associated with job satisfaction. Additionally, the results remained similar when Bayesian inference

was applied (results not shown). Overall, the results supported Hypotheses 1 and 2 and did not support hypothesis 3 across different estimators and specifications.

Table 4 Pooled FGLS and FGLS Estimates Based on P–O Fit at the Organizational Level Generated by Ecometrics

	a. Pooled FGLS	a. FGLS
P–O fit at the individual level	.30 (.22, .38)***	.33 (.26, .40)***
P–O fit at the organizational level	.27 (.05, .48)*	.23 (.01, .45)*

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

Notes: 95% confidence interval in parentheses.

Based on cluster-robust standard errors at the organizational level.

a. The same variables are included as model 3 in Table 2.

Source: Author's own work.

V. Discussion and Conclusion

1. Discussion

While considerable empirical studies have analyzed the association between different types of fit and various attitudinal and behavioral outcomes, these studies were based on single level analysis, and only a paucity of research has simultaneously considered individual and organizational levels of fit. This is surprising, considering the concept of fit encompasses multilevel entities (Ostroff & Schulte, 2007). The current study contributes to the literature on fit research by jointly considering both P–O fit at the individual and organizational levels using multilevel analysis, which better reflects the theoretical foundation of fit (Aumann & Ostroff, 2006; DeRue & Hollenbeck, 2007). Moreover, the current study identifies whether P–O fit has a compositional or contextual effect on job satisfaction.

The results have shown that P–O fit both at the individual and organizational

levels were positively and independently associated with job satisfaction, even after simultaneously considering both variables in one model. A one point increase in P-O fit at the individual level was associated with 0.33 point increase in job satisfaction. At the organizational level, a one point increase in P-O fit was associated with 0.50 point increase in job satisfaction (see Model 3 in Table 2). Overall, the results were consistent with the previous single level studies that found that various types of fit at the individual or group level were positively associated with various outcomes including job satisfaction (Bright, 2007; Chen et al., 2016; Kim, 2012; Liu et al., 2015; Mostafa, 2016; Seong et al., 2015; Wang & Brower, 2019). The results of the current study further provide evidence that P-O fit has both compositional and contextual effects on job satisfaction.

The results indicate that public managers and leaders need to recognize the importance of value congruence and they should put effort into fostering P-O fit within their organization. Public managers may utilize organizational value, culture, and goal-oriented activities that can facilitate interactions and communications with organizational members while reinforcing and delivering shared values with their employees. In this way, organizational members can sense how they fit into their organization and learn values held by their members that possibly stimulate P-O fit of entire members within organizations (Seong et al., 2015). Furthermore, public managers can also educate their organizational members on beneficial effects of P-O fit. Providing information regarding organizational and current employee values allows potential employees to see how their own values would fit into a given organization's goals (Kim, 2012). It has been suggested that if new employees' values are congruent with those of the organization, they tend to more quickly adapt to the new work environment (Chatman, 1991), which in turn increases work performance.

While this study found that P-O fit both at the individual and organizational levels were positively associated with job satisfaction, clear evidence of cross-level interaction between individual and organizational levels of P-O fit was

not identified. The results of this analysis may indicate that the effect of P–O fit at the individual level does not vary depending on the degree of P–O fit at the organizational level. Likewise, the effect of P–O fit at the organizational level appears not to be moderated by the degree of P–O fit at the individual level. However, these interpretations should be made with caution, given the limitations of the present study. For instance, the current study may have failed to detect a consistent cross-level interaction effect due to the relatively small number of group units ($N = 31$). Prior research has suggested that a larger number of cluster units is preferable for identifying cross-level interaction effects (Hox, 2010), although the small sample size in this study may not be the sole reason for the absence of a significant interaction effect. Therefore, further research employing a larger number of group units is warranted.

The results of the ICC coefficient from the null model showed that 9.2% of employees' variance in job satisfaction was attributed to the organizational level. This finding has both methodological and policy implications. From a methodological standpoint, the finding indicates that job satisfaction is clustered at the organizational level. Under this situation, it is important to take account the clustering effect at the organizational level, otherwise standard errors will generally be biased downward (Cameron & Trivedi, 2005). The results also reveal that the level of job satisfaction of employees in the same organization tend to be somewhat alike to one another than to employees in other organizations. At the same time, the modest within-correlation (i.e., 9.2%) found in this study indicates that there is greater homogeneity between organizations as opposed to within organizations in regards to employees' propensity toward job satisfaction. This indicates that decentralized policy interventions targeting public employees' job satisfaction at the public sector organizational level may not be most efficient even if they are effective, considering the modest proportion of variance in job satisfaction was attributed to this level.

It is possible that there is more homogeneity among employees within the

same teams or departments than employees within the same organizations (Hansen et al., 2018). This is because smaller units within the workplaces may better reflect employees' daily interactions and common work environments. Employees within smaller units subsequently become more homogenous than employees merely within the same organization. A deeper understanding of this phenomenon would play a vital role in policy interventions aimed at the well-being of public sector employees. Thus, a further effort to discover a more appropriate context for explaining employees' attitudinal and behavioral outcomes are necessary for decision makers and public managers.

2. Limitations

There are several limitations in the current study. First, because the current study used the cross-sectional data based on an observational research design, the temporal order of the relationship between P-O fit and job satisfaction cannot be clearly distinguished. While this study assumes that P-O fit affects job satisfaction based on theory, it is also possible that employees' perception about job satisfaction influences P-O fit. This reverse causality could have biased the found association between P-O fit and job satisfaction. Second, while the current study considered control variables at the individual and organizational levels, it is unlikely that there are no unmeasured factors that are correlated with the association between P-O fit and job satisfaction. For instance, employees' personality at the individual level and leadership style at the organizational level can affect the relationship between P-O fit and job satisfaction. Therefore omitted variable bias could have affected the found association. To further check whether any cluster-level confounding biased the main results, a within-stimator was applied. There was no appreciable difference on the estimated coefficient on P-O fit at the individual level (results not shown). Third, this study only considered one dimension of P-E fit. As previously discussed, there are other important components of P-E fit, such as person-job fit and person-super-

visor fit (Christensen & Wright, 2011; Kristof-Brown et al., 2005), and each fit-component may operate differently to employee attitudes and behaviors. In this respect, future research is needed to consider different dimensions of P-E fit.

Fourth, the current study only considered public sector employees in the public sector organizations. Thus, the generalizability of the findings is limited. Fifth, the variables used for the current study were mainly self-reports and from the same source. Accordingly, they are vulnerable to a response bias and common method bias. Finally, given that the data were collected in 2018 from public sector employees and organizations, the temporal relevance of the findings warrants careful consideration. The public sector is subject to ongoing structural and regulatory changes which, combined with broader socio-political developments over recent years, may influence employee–organization dynamics in ways not captured by the present dataset. Thus, caution is warranted when generalizing these results to the contemporary public sector context. Future investigations utilizing updated datasets are necessary to validate and build upon these findings, thereby ensuring the continued validity and applicability of the results within evolving public sector environments.

3. Conclusion

An important implication of this study is that organization research in general and fit research in particular can advance our knowledge by utilizing a multi-level framework whenever data follow a hierarchical structure. This is because many research questions and theories are about how organizations influence and interact with individuals within the organizations (Klein & Kozlowski, 2000). The same logic can be applied to research on fit, which involves multiple units by its theoretical nature. Applying a multilevel model allows researchers to better reflect multilevel nature of fit theory, creating room for them to disentangle the compositional and contextual effects of fit. Moreover, the application of a multilevel model provides information on whether the context being

investigated is important for understanding the variation in employee outcomes. This important information can help public managers and decision makers to decide which decentralized policy interventions should be implemented. Thus, future research on fit needs to put effort into finding the most appropriate context, where various measures of fit could operate effectively and efficiently on different employee outcomes.

References

- Agho, A. O., Mueller, C. W., & Price, J. L. (1993). Determinants of employee job satisfaction: An empirical test of a causal model. *Human Relations*, 46(8): 1007-1027.
- Aumann, K. A., & Ostroff, C. (2006). Multilevel Fit: Complexity, Values, and Climate. In K. A. Aumann & C. Ostroff (Eds.), *Multilevel Issues in Social Systems* (pp. 109-120). Bradford: Emerald.
- Bright, L. (2007). Does Person-Organization Fit Mediate the Relationship between Public Service Motivation and the Job Performance of Public Employees?. *Review of Public Personnel Administration*, 27(4): 361-379.
- Bright, L. (2008). Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?. *American Review of Public Administration*, 38(2): 149-166.
- Cable, D. M., & DeRue, D. S. (2002). The convergent and discriminant validity of subjective fit perceptions. *Journal of Applied Psychology*, 87(5): 875-884.
- Cameron, A. C., & Trivedi, P. K. (2005). *Microeconometrics: Methods and Applications*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Chatman, J. A. (1991). Matching People and Organizations: Selection and Socialization in Public Accounting Firms. *Administrative Science Quarterly*, 36(3): 459-484.
- Chen, P., Sparrow, P., & Cooper, C. (2016). The Relationship between Person-Organization Fit and Job Satisfaction. *Journal of Managerial Psychology*, 31(5): 946-959.
- Christensen, R. K., & Wright, B. E. (2011). The effects of public service motivation on job choice decisions: Disentangling the contributions of person-organization fit and person-job fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4): 723-743.
- Daft, R. L., Murphy, J., & Willmott, H. (2010). *Organization Theory and Design*. Cincinnati, OH: South-Western Publishing.
- Davison, M. L., Kwak, N., Seo, Y. S., & Choi, J. (2002). Using Hierarchical Linear Models to Examine Moderator Effects: Person-by-Organization Interactions. *Organizational Research Methods*, 5(3): 231-54.

- DeRue, D. S., & Hollenbeck, J. R. (2007). The Search for Internal and External Fit in Teams. In C. Ostroffi. & T. A. Judge (Eds.), *Perspectives on Organizational Fit*(pp. 259-285). New York: Psychology Press.
- Edwards, J. R., & Cable, D. M. (2009). The Value of Value Congruence. *Journal of Applied Psychology*, 94(3): 654-677.
- Edwards, J. R., & Cary C. L. (1990). The Person-Environment Fit Approach to Stress: Recurring Problems and Some Suggested Solutions. *Journal of Organizational Behavior*, 11(4): 293-307.
- Gould-Williams, J. S., Mostafa, A. M. S., & Bottomley. P. (2015). Public service motivation and employee outcomes in the Egyptian public sector: Testing the mediating effect of person-organization fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2): 597-622.
- Hansen, A. S. K., Madsen, I. E., Thorsen, S. V., Melkevik, O., Bjørner, J. B., Andersen, I., & Rugulies, R. (2018). Does workplace social capital protect against long-term sickness absence? Linking workplace aggregated social capital to sickness absence registry data. *Scandinavian Journal of Public Health*, 46(3): 290-296.
- Hoffman, B. J., & Woehr. D. J. (2006). A quantitative review of the relationship between person-organization fit and behavioral outcomes. *Journal of Vocational Behavior*, 68(3): 389-399.
- Hox, J. (2010). *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*. New York: Routledge.
- Jin, M. H., McDonald, B., & Park, J. (2018). Person-organization fit and turnover intention: Exploring the mediating role of employee followership and job satisfaction through conservation of resources theory. *Review of Public Personnel Administration*, 38(2): 167-192.
- Judge, T. A., Parker, S. K., Colbert, A. E., Heller, D., & Ilies, R. (2001). Job Satisfaction: A Cross-Cultural Review. In D. S. Ones, H. K. Sinangil, & C. Viswesvaran (Eds.), *Handbook of Industrial, Work and Organizational Psychology* (pp. 25-52). London: Sage Publications.
- Kim, S. (2012). Does person-organization fit matter in the public-sector? Testing the mediating effect of person-organization fit in the relationship between public service motivation and work attitudes. *Public Administration Review*, 72(6): 830-840.

- Klein, K. J., & Kozlowski, S. W. (2000). From Micro to Meso: Critical Steps in Conceptualizing and Conducting Multilevel Research. *Organizational Research Methods*, 3(3): 211-236.
- Kristof, A. L. (1996). Person-organization fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications. *Personnel Psychology*, 49(1): 1-49.
- Kristof-Brown, A. L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individual's fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58(2): 281-342.
- Kwack, C. G. (2012). Reestablishing the Criteria for Designating and Classifying Public Institutions (written in Korean). *Korean Society and Public Administration*, 23(3): 1-29.
- Lauver, K. J., & Kristof-Brown, A. (2001). Distinguishing between employees' perceptions of person-job and person-organization fit. *Journal of Vocational Behavior*, 59(3): 454-470.
- Locke, E. A. (1976). The Nature and Causes of Job Satisfaction. In M. D. Dunnette (Eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*(pp. 1297-1343). Chicago: Rand McNally.
- Merlo, J., Chaix, B., Yang, M., Lynch, J., & Råstam, L. (2005). A brief conceptual tutorial of multilevel analysis in social epidemiology: linking the statistical concept of clustering to the idea of contextual phenomenon. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 59(6): 443-449.
- Molm, L. D. (1997). *Coercive Power in Social Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mostafa, A. M. S. (2016). High-performance HR practices, work stress and quit intentions in the public health sector: Does person-organization fit matter?. *Public Management Review*, 18(8): 1218-1237.
- Muchinsky, P. M., & Monahan, C. J. (1987). What is person-environment congruence? Supplementary versus complementary models of fit. *Journal of Vocational Behavior*, 31(3): 268-277.
- Mujahid, M. S., Diez Roux, A. V., Morenoff, J. D., & Raghunathan, T. (2007). Assessing the measurement properties of neighborhood scales: from psychometrics to

- ecometrics. *American Journal of Epidemiology*, 165(8): 858-867.
- Ostroff, C. (1993). Relationships between person-environment congruence and organizational effectiveness. *Group & Organization Management*, 18(1): 103-122.
- Ostroff, C., & Schulte, M. (2007). Multiple Perspectives of Fit in Organizations across Levels of Analysis. In O. Cheri, & T. A. Judge (Eds.), *Perspectives on Organizational Fit*(pp. 3-69). New York: Psychology Press.
- Peng, S., Pandey, S., & Pandey, S. K. (2015). Is there a nonprofit advantage? Examining the impact of institutional context on individual-organizational value congruence. *Public Administration Review*, 75(4): 585-596.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 5-22.
- Phillips, D. R., Cheng, K. H., Yeh, A. G., & Siu, O. L. (2010). Person-environment (P-E) fit models and psychological well-being among older persons in Hong Kong. *Environment and Behavior*, 42(2): 221-242.
- Schneider, B. (1983). Interactional Psychology and Organizational Behavior. In L. L. Cumming & B. M. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behavior*(pp. 1-31). Greenwich, CT: JAI Press.
- Schneider, B. (1987). The people make the place. *Personnel Psychology*, 40(3): 437-453.
- Schneider, B. (2001). Fits about fit. *Applied Psychology*, 50(1): 141-152.
- Seong, J. Y., Kristof-Brown, A. L., Park, W. W., Hong, D. S., & Shin, Y. (2015). Person-group fit: Diversity antecedents, proximal outcomes, and performance at the group level. *Journal of Management*, 41(4): 1184-1213.
- Shin, Y., & Choi, J. N. (2010). What makes a group of good citizens? The role of perceived group-level fit and critical psychological states in organizational teams. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83(2): 531-552.
- Snijders, T. A., & Bosker, R. J. (1999). *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*. London: SAGE.
- Spector, P. E. (1997). *Job Satisfaction: Application, Assessment, Causes, and Consequences*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Spiegelhalter, D. J., Best, N. G., Carlin, B. P., & Van Der Linde, A. (2002). Bayesian

- measures of model complexity and fit. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B*, 64(4): 583-639.
- Su, R., Murdock, C., & Rounds, J. (2015). Person-environment fit. In J. P. Hartung, M. Savickas, & M. B. Walsh (Eds.), *APA Handbook of Career Intervention*(pp. 81-98). Washington, D.C: American Psychological Association.
- Verquer, M. L., Beehr, T. A., & Wagner, S. H. (2003). A meta-analysis of relations between person-organization fit and work attitudes. *Journal of Vocational Behavior*, 63(3): 473-489.
- Vigoda-Gadot, E. R. A. N., & Meiri, S. (2008). New public management values and person-organization fit: A socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel. *Public Administration*, 86(1): 111-131.
- Wang, T. K., & Brower, R. (2019). Job satisfaction among federal employees: The role of employee interaction with work environment. *Public Personnel Management*, 48(1): 3-26.
- Werbel, J. D., & Gilliland, S. W. (1999). Person-environment fit in the selection process. In G. R. Ferris (Ed.), *Research in Personnel and Human Resources Management*, (pp. 209-243). Stamford, CT: JAI Press.
- Wright, B. E., Christensen, R. K., & Pandey, S. K. (2013). Measuring public service motivation: Exploring the equivalence of existing global measures. *International Public Management Journal*, 16(2): 197-223.

투 고 일: 2025년 4월 25일

심 사 일: 2025년 5월 8일

게재확정일: 2025년 5월 27일

(국문요약)

개인-조직 적합성의 구성적·맥락적 효과에 관한 연구: 공공부문 종사자의 개인-조직 적합성과 직무 만족에 관한 다수준 분석

한주희

개인-환경 적합성과 개인-조직 적합성은 개인과 조직의 특성을 포괄해서 분석해야 하지만 기존의 연구는 단일한 수준의 분석에 제한되었다. 본 연구의 목표는 한국 공공부문 종사자 대상 조사 결과를 활용하여 개인 수준과 조직 수준의 개인-조직 적합성과 직무 만족의 관계를 다수준 분석으로 분석하는 것이다. 31개 공공 조직의 819명 공공부문 종사자의 응답 결과를 분석한 결과, 공공부문 종사자의 직무 만족에서 9.2%의 분산이 조직 수준의 직무 만족에 영향을 끼친다. 그리고 단일한 모형으로 함께 분석하더라도 직무 만족에 대한 개인과 조직 수준의 개인-조직 적합성은 개별적으로 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 하지만 교차 수준의 상호작용 효과는 통계적으로 유의미하지 않았다. 본 연구는 방법론적인 함의와 함께 공공부문 종사자의 직무 만족에 관한 정책적인 함의를 제공한다.

주제어: 공공부문 종사자 직무 환경, 공공부문 종사자 직무 만족, 다수준 분석

공공기관 ESG의 제도적 동형화에 관한 연구: 공공기관 경영평가를 중심으로

김경리*

요약

본 연구는 우리나라 공공기관의 ESG 도입이 제도적 동형화에 의해 어떻게 수용되는지를 실증적으로 분석하였다. 특히 ESG 인센티브가 공식화되기 직전인 2021년 공공기관 경영평가보고서를 활용하여 ESG 수용의 초기단계를 포착한 점에서 분석적 의의를 지닌다. 다중 회귀분석 결과, ESG 수용 과정에서 강압적·모방적·규범적 동형화가 관찰되었으며, 주무부처와 기관 유형이 각각 환경과 거버넌스 항목에 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 본 연구는 제도 변화의 과도기에서 공공기관이 어떤 제도적 압력에 민감하게 반응하는지 탐색한 데에 학술적 기여가 있다.

주제어: 공공기관, ESG, 경영평가제도, 제도적 동형화

I. 서론

ESG에 대한 논의가 본격화된 시점에 대해서는 여러 견해가 있으나, 많은 연구에서 공통적으로 언급하는 출발점은 2006년 유엔이 발표한 '책임투자원칙(Principles for Responsible Investment, PRI)'이다. 이 원칙은 투자 분석 및 의사결정 과정에서 ESG 이슈를 통합하고, 투자 대상에게 ESG 관련 정보 공개를 요구하며, 투자산업이 책임투자 원칙을 수용하고 이행하도록 촉진하는 내용을 포함하고 있다. 이후 약 15년이 지난 시점에서 블랙록의 최고경영자가 환경, 사회, 지배구조에 관한 투자정책을 공표하면서(황은진, 2022) 언론, 학계, 정부, 금융 및 기업 영역에서 ESG에 대한 개념 정립과 논의가 급속히 확대되었다.

* 연세대학교 행정학 박사과정 중이며, 주요 관심 분야는 조직, 공공기관, 민관협력 등이다. (rikim0904@gmail.com)

특히 2021년 3월부터 유럽연합(EU)은 금융기관의 ESG 공시를 의무화하였고, 미국 바이든 정부 또한 기후변화를 중심으로 ESG 공시 의무화를 본격적으로 논의하기 시작했다. 이러한 국제적 흐름 속에서 우리나라 또한 ESG 리스크 관리, 투자자 보호, 그리고 ‘그린워싱(greenwashing)’ 방지를 목적으로 비재무정보 공시에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

이처럼 ESG 경영이 전 세계적으로 확산되며 국가경영의 필수적인 패러다임으로 자리 잡아가는 가운데, 우리 정부도 탄소 중심 경제에서 저탄소 경제로, 경쟁적 자본주의에서 포용적 사회로의 전환을 시도하고 있다. 이에 따라 기획재정부는 공공기관을 대상으로 ESG 공시 항목을 확대하고 경영평가 지표를 보완하였으며, 2022년 경영평가에서는 ESG 우수사례에 가산점을 부여하겠다고 공표하였다. 우리나라 공공기관은 국민경제를 견인하며 선도적 역할을 해온 만큼, ESG가 국내에 정착하기 위해서는 공공기관의 추진체 역할이 기대되는 시점이다(한동숙, 2021).

그럼에도 불구하고 ESG에 관한 기존 연구는 주로 경영학, 법학, 재무회계, 경제학 분야에서 이루어지고 있으며, 공공부문에서의 도입이 현재진행형이라는 점에서 행정학 분야에서는 성과와 자료의 축적이 제한적이며, 이에 따른 연구도 상대적으로 부족한 실정이다.

따라서 본 연구는 공공기관의 ESG 수용 현상을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 특히 ESG를 초기 도입·수용하는 과정에 주목하여, 제도적 동형화(institutional isomorphism) 이론에 기반한 분석을 시도한다. 이는 공공기관의 조직 특성상 제도이론의 설명력이 높기 때문이다(Frumkin & Galaskiewicz, 2004). 공공기관은 조직 목표가 공공가치에 있으며 주요 이해관계자가 외부에 존재하기 때문에, 사회적 환경과 규범이라는 제도적 압력에 민감하게 반응하는 경향이 있다. 또한 수직적 권력 구조가 강압적으로 작용할 가능성이 크고, 기관 간의 모방이나 전문 집단의 개입이 빈번하게 발생하기 때문에 제도적 동형화 현상이 뚜렷하게 나타난다.

이에 본 연구는 공공기관에 작용하는 제도적 압력을 동형화 관점에서 이해하며, ESG 수용 메커니즘이 강압적·모방적·규범적 동형화의 세 가지 유형으로 설명 가능하다는 전제하에 접근한다. 이때 공공기관이 동질적인 단일집단이 아닌, 소재 지역, 주무부처, 기관 유형에 따라 다면적인 유사성을 지닌 집단이라는 점(Marquis & Tilcsik, 2016)에 주목하여, 각 요인이 동형화에 미치는 차별적 영향을 분석하고자 한다.

따라서 본 연구의 핵심 연구질문은 다음과 같다. “공공기관이 ESG를 초기 수용하는 과정에서 동일 지역, 동일 주무부처, 동일 기관 유형이라는 각각의 제도적 압력은 어떻게 다르게

작용하는가?” 이 질문에 답하기 위해 본 연구는 2021년 공공기관 경영평가 결과를 활용하여 다중회귀분석을 실시하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 이론적 논의에서는 ESG 개념과 공공기관의 ESG 도입 현황을 살펴보고, 관련 제도이론을 검토한 뒤 제도적 동형화 이론의 적용 가능성을 확인한다. 이후 이를 실증적으로 분석하기 위한 방안으로 공공기관 경영평가 제도를 고찰하고, 분석틀을 설정한 뒤 실증분석 결과를 제시한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 공공기관과 ESG

1) ESG 배경과 개념

ESG는 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 요소를 포괄하는 비재무적 정보로, 재무 중심의 주주경영을 넘어 지속 가능한 기업을 구축하는 경영 철학이다. 한국거래소는 ESG를 “기업 전략을 실행하고 기업 가치를 제고하기 위해 기업 역량에 영향을 미칠 수 있는 환경, 사회, 지배구조에 관한 요소를 포괄하는 개념”이라 정의하였다(한국거래소, 2021).

대표적 ESG 평가기관인 MSCI는 ESG 투자를 “지속 가능한 투자, 사회적 책임 투자 등과 동의어”로 설명하고 있으며, 로베코(ROBECO)는 “지속 가능성 관점에서 기업과 국가의 발전 수준을 평가하는 방식”으로 정의한다. 이처럼 ESG는 ‘지속 가능성’을 기반으로 한 개념이라는 점에서 학자들의 의견이 일치한다(김재필, 2021; 사득환, 2021; 오수길, 2021; 한동숙, 2021).

지속 가능성은 1987년 UNEP와 WCED의 보고서에서 “미래 세대의 수요를 해치지 않으며 현재의 수요를 충족시키는 것”으로 제시되었고, 이후 세계지속가능발전위원회(WBCSD) 활동과 국내 「지속가능발전법」 수립으로 이어졌다.

‘ESG’라는 용어는 2003년 UNEP FI에서 처음 등장하였으며, 2005년 UNGC에서 공식 용어로 채택되었다. 이후 UN은 2006년 ‘책임투자원칙(PRI)’을 제창하며 비재무적 요소를 투자 평가에 반영하는 ESG 논의를 본격화하였다. 2017년에는 TCFD가 기업 재무보고서에 기후 리스크 공개를 권고했고, 2019년 BRT는 이해관계자 중심의 기업 선언문을 발표하였다.

2020년 WEF 어젠다와 블랙록(Black Rock) CEO 래리 핑크(Larry Fink)의 연례 서한은 ESG를 글로벌 투자 기준으로 확립하는 계기가 되었으며, 2021년에는 기업의 탄소중립 계획 공개를 요구하며 ESG의 의무화 흐름이 심화되었다. 국내에서도 한국거래소가 공시제도 개선안을 발표하며 ESG 도입이 본격화되었다.

〈표 1〉 ESG관련 논의의 발전

시기	주요 사건	내용
1987	UNEP, WCED 브룬트란트 보고서 발간	지속가능발전에 대한 의제 제시
1995	WBCSD 출범	지속가능발전 논의 본격화
2000	(국내) 국가지속가능발전 기본계획 발표	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 직속 지속가능발전위원회 구성 • 지속가능발전법 마련
2004	UNEP FI 용어 정립	ESG라는 용어를 처음 사용
2005	UNGC 공식용어 채택	기업의 사회적 책임에 대한 국제협약에서 공식용어로 채택함
2006	UN PRI 책임투자원칙 발표	투자결정 및 자산운영 기준에 ESG 개념이 포함된 원칙 발표
2017	TCFD 권고안 발표	기후변화 관련 리스트와 기회요인, 재무정보공개 권고안 제시
2019	BRT 기업의 존재목적에 대한 선언	이해관계자 가치가 통합된 새로운 기업목표 선언
2020	WEF 다보스 메니페스토	기업활동에서 ESG강화를 명문화함
2020	블랙록(Blackrock) CEO의 2020 연례 서한	기후변화와 지속가능성을 투자의 최우선 순위로 공표
2021	블랙록(Blackrock) CEO의 2021 연례 서한	탄소중립과 양립할 수 있는 사업구조 공개 요구
2021	(국내) 한국거래소, 기업공시제도 개선안 발표	2030년부터 모든 상장사의 지속가능경영보고서 발간 의무화

자료: 저자 작성

2) ESG의 유사개념

ESG는 단기간에 형성된 개념이 아니라 오랜 시간 ‘지속가능성’에 기반해 발전해 왔으며, CSR(기업의 사회적 책임)이나 SV(사회적 가치)와 함께 또는 그를 대체해 사용되고 있다. 이들은 모두 사회를 이롭게 하려는 가치 지향을 공유하지만, ESG는 이해관계자 자본주의에 기반해 ‘비재무적 투자 가치’로 접근한다는 점에서 차별화된다.

가. 지속가능성과 ESG

지속가능성과 ESG의 관계에 대해 ESG를 “지속가능성의 실천 수단”으로 보는 견해가 많다(사득환, 2021; 한동숙, 2021). ESG가 포괄적인 지속가능성을 구체화한 실행 도구라는 인식이 다. 그러나 ESG는 사회적 가치 중심의 비재무 경영 패러다임이라는 점에서, 지속가능성의 세대 간 공평성과는 구분된다. 지속가능성은 1972년 유엔인간환경회의를 시작으로 2015년 UN SDGs에 이르기까지, 환경과 개발의 공존을 위한 국제적 논의 속에서 구체화되었다.

나. CSR과 ESG

OECD는 CSR을 “기업과 사회의 공생관계를 성숙시키기 위한 행동”으로, EU는 “지속 가능한 사업을 위한 사회·환경 문제 해결 노력”으로 정의한다(이은선·최유경, 2021). 1976년 『다국적기업 가이드라인』과 ISO 26000은 CSR의 대표적 기준이며, 2010년 이후 공공과 민간 전 영역에 적용되는 SR(사회적 책임) 개념으로 확장되었다(한동숙, 2021; 사득환, 2021). CSR이 자율성과 도덕성에 기초한다면, ESG는 투자자 중심의 평가 및 공시를 수반하는 실천적 기준이라는 점에서 구별된다.

다. SV와 ESG

한국행적학회(2019)는 SV를 “삶의 질 향상을 위한 규범적·실천적 가치”로 정의하며, 정부는 “공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치”로 규정하고 있다. SV는 국내에서 다양한 정책 영역과 연결되어 확장되었으며, ESG보다 광범위하게 사회적 가치 실현을 포함한다. ESG가 투자자 중심이라면, SV는 사회 전체를 아우르는 가치체계로서 ESG보다 더 넓은 접근을 취한다(한동숙, 2021).

〈표 2〉 CSR, SV, ESG의 비교

구분	CSR	SV	ESG
개념	기업의 책임 대상을 사회로 확대하고 사회 문제를 해결하기 위한 자발적 행동	공공의 이익과 공동체의 지속가능한 발전을 추구하는 가치	기업의 지속가능성을 위해 비재무적 요소를 관리하는 장기 리스크 전략
관점	기업 이해관계자	투자자, 일반 국민	투자자
특징	<ul style="list-style-type: none"> 기업 사회공헌 활동으로 인식 ISO 26000을 기준으로 평가됨 	<ul style="list-style-type: none"> 전 영역에서 재무성과와 비재무 성과를 통합 공공기관 경영평가 지표로 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 2025년부터 상장사 공시 의무화 공공기관 공시지표 개발

자료: 한동숙(2021), p. 33을 참조하여 재구성

3) 공공부문 ESG 현황

공공기관은 지난 몇 년간 운영의 효율성과 함께 사회적 가치를 동시에 요구받아 오면서, 자연스럽게 ESG 패러다임에 발맞출 준비를 해왔다. 정혜섭(2021)은 공공기관이 국가 인프라를 담당하고 있으므로 환경(E) 문제에 선도적으로 책임져야 할 뿐만 아니라, 사회적 가치(S)를 민간 영역으로 확산시키는 역할을 해야 한다고 주장하였다. 이에 따라 공공기관의 특성에 따라 ESG 가치를 어떻게 접목하고, 기관 내부의 생태계를 어떻게 변화시켜 나갈지에 대한 고민이 필요하다고 강조했다.

미국 바이든 행정부가 제1호 행정명령으로 기후변화 대응을 위한 위험 관리와 신재생에너지를 중심으로 한 경제성장 정책을 제시하며, 민간과 함께 공공부문 규제정책을 마련한 것에서도 이러한 흐름을 확인할 수 있다(한동숙, 2021). 우리나라 정부도 예외는 아니다. 정부는 2050 탄소중립 달성과 포용·공정경제로의 전환을 위해 공공기관에 견인차 역할을 부여했고, 이에 따라 그린뉴딜, 일자리 창출, 안전 및 지역 발전, 윤리경영 등의 정책 수단을 통해 ESG 경영을 선도해야 할 위치에 놓였다.

기획재정부는 2021년을 'ESG 경영 확산의 원년'으로 설정하고, ESG 인프라 확충 방안을 마련하였다. 이때 공공기관이 ESG 경영을 선도하는 것이 핵심 과제로 선정되었으며, K-택소노미(K-Taxonomy) 확립, 스투어드십 코드 개정 및 도입 환경 구축, ESG 평가 톨 제공 등을 통해 공공과 민간의 ESG 경영 활성화를 위한 제도적·정책적 기반 마련이 포함되었다.

이러한 정책 기조에 따라 기획재정부가 가장 먼저 추진한 것은 2021년 3월, 공공기관 경영공시 항목에 ESG 관련 요소인 안전, 환경, 사회공헌, 상생협력등을 신설하거나 보완한 것이다(기획재정부, 2021. 3. 4., 「공공기관 공시항목에 ESG(환경·사회·지배구조) 대폭 확대」 보도자료). 신설된 세부 지표에는 온실가스 감축 실적, 녹색제품 구매 실적, 일·가정 양립 실천 항목, 상생협력 실적, 사회공헌 지표 등이 포함되며, 기관 부담을 줄이기 위해 기존 정보 공개 시스템이나 타 기관에서 관리 중인 정보를 활용할 수 있도록 하는 방식이 병행되었다.

이어 2021년 9월, 기획재정부는 「공공기관 경영평가제도 개편방안」을 통해 ESG 관련 우수성과를 창출한 공공기관에 가산점을 부여하거나, 그 실적을 타 기관으로 확산하겠다는 계획을 밝혔다. 이는 ESG 경영을 공공부문 전반에 적극적으로 반영하겠다는 의지로, 대부분의 개편 내용은 2021년 경영평가에 적용되지만 ESG 가산점 항목은 예외적으로 2022년부터 적용된다(기획재정부, 2021. 9. 1.).

또한 2022년 2월, 기획재정부는 'ESG 경영' 항목을 의무 공시로 전환하고, ESG 세부

지표를 보완한 지침을 전 공공기관에 배포하여 「통합공시 누리집」(www.alio.go.kr)에 반영하도록 하였다(기획재정부, 2022. 2. 7., 「통합공시를 통해 공공기관의 ESG 경영 선도」 보도자료). 이처럼 정보 공개와 평가 의무화 외에도, 공공기관 대상 ESG 교육, 컨설팅, 우수사례 발굴 등 다양한 지원 노력이 병행되고 있다.

이에 대한 대응으로 다수의 공공기관은 ESG 기반의 비전 및 전략 수립, ESG 전담 조직 신설, 경영활동 연계 강화등 실질적인 전환을 추진하고 있다. 특히 발전 6개 공기업은 이사회 내 ESG 위원회를 신설하고, ESG 채권을 발행하거나, ESG 아이디어 공모전을 개최하는 등 적극적인 경영 활동을 전개하고 있다(주성운, 2022). 이러한 움직임은 공공기관이 본격적으로 ESG 중심의 시의적 경영(paradigm management)에 합류했음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

〈표 3〉은 공공부문에서 ESG 경영 확산을 위해 정부가 추진한 정책과 제도적 시도를 정리한 것이다.

〈표 3〉 공공부문 ESG 도입 과정

시기	내용
2021. 2.	공공기관 통합공시 중 ESG 공시 신설·보완 ※ [첨부1] 개정 내용 별첨
2021. 8.	ESG경영 확산의 원년으로 ESG 인프라 확충 방안 마련
2021. 9.	공공기관 경영평가제도 개편방안에 ESG 인센티브 추가
2021. 12.	공공기관 공공조달 분야 ESG 도입 확대
2021. 12.	ESG 관련 정보를 제공하는 ESG 경영 및 투자 플랫폼 구축
2021. 12.	관계부처 합동 K-ESG 가이드라인 발표
2022. 2.	공공기관 ESG 경영 선도를 위한 알리오 통합공시 기준 개정
2022. 30.	공공기관 ESG 경영지표 내 동반성장지수 평가체계 개편

자료: 기획재정부(2021, 2022) 보도자료를 참조하여 저자 작성

2. 공공기관과 조직이론

1) 공공기관 ESG 관련 이론

먼저 공공기관이 하나의 조직주체로서 ESG를 수용하는 데에 있어 연관된 이론 몇 가지를 검토해보고자 한다. 첫 번째로 조직이 조직성과를 향상시키기 위해 능동적으로 자원을 확보하고 활용하려 하는 자원기반이론을 생각해볼 수 있다. Barney(1991)는 조직들이 유

형과 무형의 자원을 확보함으로써 지속적으로 수익을 향상시키고 차별화된 입지를 확보할 수 있다고 설명했다. 따라서 자원기반이론은 불확실한 환경에 놓인 조직들이 경쟁우위를 선점하기 위하여 다른 조직이 모방하기 어려운 특유의 자원과 역량을 보유해야 한다는 맥락을 지니고 있다. ESG 역량을 타 기관과 구별되는 유무형의 자산이라고 이해할 때 투자자를 비롯한 외부 이해관계자들은 ESG 역량이 높은 조직을 우수하고 모범적이라고 인식하며 이는 조직의 대내외 발전으로 이어질 수 있다는 의미이다. 두 번째로 여유자원이론은 ESG와 조직의 재무적 성과의 관계를 설명할 수 있다(Waddock & Graves, 1997). 재무성과가 높은 조직은 새로운 제도를 수용할 때 필요한 자원을 동원할 여유가 있으므로 ESG 활동을 시도할 가능성이 크다고 이해할 수 있다. 김양민·박지현(2021)은 ESG 활동이 활발한 기업의 재무적 성과가 높다는 실증연구를 통해 이러한 관계를 지지한 바 있다. 세 번째 신호이론은 정보가 불균형한 상황에서 더 많은 정보를 보유한 대상이 더 적은 정보를 가진 상대에게 신호를 보낼 때 나타나는 효과를 가리키는 이론이다(Connelly et al., 2011). 신호이론에 의하면 조직은 조직의 상황에 대해 정보가 부족한 외부 이해관계자에게 신호를 보낼 수 있는데 조직의 ESG와 관련된 정보를 이 신호의 하나로 볼 수 있다(Backhaus et al., 2002). 이때 정보가 부족한 외부에서는 ESG와 관련된 내용을 조직을 이해하는 데 필요한 신호로 인식하고 주요 정보로 활용하게 된다. 이 연장선에서 넷째, 조직의 생존과 성장에 관련된 내외부 이해관계자 요구를 강조하는 이해관계자이론을 주목해 볼 수 있다. 이 관계가 조직 내부의 자발적 동기에서 비롯된다는 점에서 이해관계자이론은 환경적 요구에 의해 조직의 정당성을 확보하려는 신제도주의이론과 비교된다(김석은·김유현, 2022). 신제도주의에서는 사회적으로 만들어진 제도를 통해 환경이 조성되고 조직들은 이러한 환경 안에서 사회적 관계를 맺으며 환경을 수용하게 된다고 설명한다. 따라서 조직이 내부적 동기에 의해 이해관계자인 사회가 요구하는 ESG를 받아들여려는 경향이 이해관계자이론의 핵심이라면, 외부의 지배적 규칙이나 신념 등의 환경적 요구에 의해 ESG를 수용하려는 것이 신제도주의적 관점의 설명이다. 제도화 이론에서는 사회로부터 정당성을 확보하기 위한 일환으로 제도를 도입하는 '제도적 동형화'를 영향요인으로 연구하는 흐름을 형성해 왔는데 앞서 검토한 바와 같이 공공기관의 ESG 도입에는 사회경제적 요구와 정부 차원의 제도적 압력이 존재한다는 점에서 현재의 현상을 설명하기에 적합한 이론적 틀로 보인다.

2) 공공기관의 제도적 동형화

공공기관을 둘러싼 현상들은 근본적인 조직 특성상 제도적 이론으로 설명할 수 있는 측면이 많다. 특히 Frumkin and Galaskiewicz(2004)는 영리조직과 정부기관의 제도적 압력 수용을 비교한 연구에서, 정부기관이 영리조직에 비해 제도적 압력에 더 민감하다는 실증적 결과를 제시하였다. 이는 공공기관의 목적이 공공가치 실현에 있으며, 주된 이해관계자가 외부(국민과 사회)에 존재하기 때문에 사회환경 변화나 제도적 규범으로부터 자유로울 수 없다는 구조적 특성과 맞닿아 있다.

또한 공공기관의 수직적 조직구조는 강압적 동형화의 가능성을 더욱 높이며, 조직의 정당성과 생존을 위해 유사 기관을 모방하거나 전문가 집단의 자문에 의존하는 경향 또한 강하게 나타난다. 이러한 측면에서 DiMaggio and Powell(1983)은 조직이 기술적 효율성을 넘어 정당성을 확보하기 위해 제도적 동형화를 선택한다고 주장하며, 세 가지 유형의 동형화, 즉 강압적(coercive)·모방적(mimetic)·규범적(normative) 동형화를 제시하였다. 강압적 동형화는 상급기관이나 정부 등 권력 우위에 있는 주체로부터 발생하며, 법률·규정·인센티브 등의 형태로 나타난다. 모방적 동형화는 환경의 불확실성에 대응해 타 조직의 성공사례를 모방하는 방식으로, 특히 조직의 목표가 모호할 때 강화된다. 규범적 동형화는 교육·전문자격·협회 활동 등을 통해 형성된 전문가 집단의 영향력에서 비롯된다.

공공기관은 이러한 세 가지 동형화에 모두 영향을 받으며, ESG 수용 과정에서도 그 메커니즘이 중첩되어 나타난다. 예를 들어 정부가 ESG를 공공기관에 도입하려는 정책을 추진할 경우, 예산과 평가 권한을 가진 부처의 압력은 강압적 동형화를 유도한다. ESG를 선도하는 기관을 벤치마킹하거나 제도 도입을 둘러싼 불확실성을 줄이기 위한 모방적 반응은 모방적 동형화로, 성과관리를 위한 외부 전문기관의 컨설팅이나 교육을 통한 표준화는 규범적 동형화로 설명될 수 있다.

다만 제도적 동형화는 조직의 내부 특성이나 제도적 맥락에 따라 작용 양상이 다르게 나타난다. 따라서 동일한 제도가 도입되더라도 조직 간 수용 속도·방식·효과는 차별화되며, 산업·지역·조직유형 등 다양한 요인이 동형화의 방향과 강도에 영향을 미칠 수 있다. 본 연구는 이러한 제도적 동형화의 영향을 실증적으로 파악하기 위해, 공공기관 경영평가 제도를 중심으로 ESG 수용 과정에서 나타나는 유사성과 차이를 분석하고자 한다.

3. 공공기관 경영평가

1) 공공기관 조직성과

조직성과(organizational performance)는 조직이 자원을 얼마나 효과적이고 효율적으로 활용하여 목표를 달성했는지를 의미한다(Kearney & Berman, 1999). Schein(1988)은 조직과 구성원이 설정한 목표를 성취한 결과의 총합으로 정의하였다. 성과에 대한 관점에 따라 측정 지표와 해석 방식이 달라지므로 다양한 정의와 접근 방식이 존재한다.

이와 관련하여 기존 문헌에서는 조직성과에 대한 다양한 지표와 평가 기준이 제시되어 왔다. Porter(1961)는 성과를 객관적으로 측정 가능한 결과로 보았고, Pennings & Goodman(1977)은 다차원적 평가의 중요성을 강조하였다. Boyne(2003)는 산출물의 양과 질, 효과성, 공정성, 재무성과, 고객 만족, 사회적 결과를 포함하였으며, Brewer & Selden(2000)은 효율성, 효과성, 공정성을 핵심 가치로 제시하였다. Kaplan & Norton(1992)은 재무, 내부 운영, 학습과 성장, 고객 관점으로 성과를 통합적으로 제시하였다.

그러나 이러한 성과 개념은 민간 부문보다 복잡한 환경에 놓인 공공부문에서는 보다 다층적으로 작동한다. Lovell(2002)은 공공부문 성과는 개념 자체가 불명확하고 측정이 어렵다고 보았으며, 황연태(2010)는 공공서비스의 속성과 기관별 사명 차이로 인해 개념화와 측정이 어렵다고 지적하였다. 단기적인 실적뿐 아니라 장기 계획, 제도 개편, 공익과 같은 비계량적 요소까지 포함되므로, 계량 지표만으로 성과를 평가하기에는 한계가 있다.

이에 따라 공공조직의 성과는 단순한 산출물(outputs)을 넘어서 사회적 효과(outcomes)와 실질적 변화(impacts)를 포괄하는 가치 중심의 개념으로 확장되고 있다. 예컨대 강황선·김미선(2010)은 공공조직의 성과를 환경과의 상호작용 속에서 해석해야 한다고 주장하였고, Pestieau(2009)는 공공기관의 성과를 “국민이라는 주인이 부여한 목표 달성 여부”로 보았다.

이러한 인식을 바탕으로 조직성과를 체계적으로 관리하고자 하는 노력은 ‘성과관리(Performance Management)’라는 제도적 틀 속에서 구체화되어 왔다. 이는 1990년대 이후 신공공관리(New Public Management)의 핵심 요소로 자리매김 하였으며(Moynihan, 2008), 공공부문에 특화된 성과관리 방식이 요구되었다. Perry & Rainey(1988)는 공공조직의 소유구조와 재정 구조, 통제 방식의 차이로 인해 성과관리 방식도 다를 수밖에 없다고 하였다. 국내에서는 「정부업무평가기본법」 제2조 제6호에서 공공부문 성과관리를 임무, 목표,

지표 설정과 이를 경제성·능률성·효과성의 관점에서 관리하는 활동으로 정의하고 있다.

2) 공공기관 경영평가

이러한 성과관리 제도의 대표적 사례로 꼽히는 것이 바로 공공기관 경영평가이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따라 공기업과 준정부기관을 대상으로 연 1회 시행되며, 기관의 공공성과 경영 효율성을 제고하고, 개선이 필요한 사항을 점검하여 공공 서비스의 질을 높이는 것을 목적으로 한다. 특히 이 제도는 MB(Malcom Baldrige)모델을 기반으로 설계되어 계획(투입), 집행(전환), 성과도출(산출 및 학습)의 과정 중심 체계를 따르고 있다. 이에 따라 평가 항목도 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과로 구분되며, 각 평가지표는 다음과 같이 유형화될 수 있다. 첫째, 단기·장기 성과지표, 둘째, 계량·비계량 지표, 셋째, 이익률 및 재무비율 지표 등이다.

경영평가제도는 1968년 처음 도입되어 점진적으로 발전해 왔으며, 본 연구에서는 이러한 평가제도가 ESG 수용 과정에서 제도적 압력으로 어떤 방식으로 작동하는지를 분석의 핵심으로 삼고자 한다.

〈표 4〉 공공기관 경영평가제도의 변천

시기	단계	법제화	내용
1984년~1991년	도입기	<ul style="list-style-type: none"> 「정부투자기관관리기본법」 제정 경영평가제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 개입 방식이 주무부처 중심의 전통적 방식에서 사후평가 위주로 전환
1992년~1998년	성숙기	<ul style="list-style-type: none"> 평가체계 정교화, 체계화, 객관화 	<ul style="list-style-type: none"> 시장경영계약 이행실적 평가 산하기관 혁신평가를 도입
1999년~2004년	정착기	<ul style="list-style-type: none"> 「정부투자기관관리기본법」 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 경영평가제도와 함께 공공기관 관리체계가 대폭 개선
2005년~2007년	고도화	<ul style="list-style-type: none"> 「정부산하기관관리기본법」 시작 「공공기관운영에관한법률」 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 산하기관에 대한 관리가 시작되고 「공운법」으로 보다 체계화

자료: 성명재(2009) pp. 291-293의 내용을 표로 재구성

앞서 소개한 바와 같이 공공부문의 ESG 도입은 공공기관 경영공시와 경영평가제도 개편을 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 제도적 동형화의 관점에서 공공부문 ESG가 수용되는 과정을 탐색함에 있어 본 연구는 공공기관 경영평가를 활용하고자 한다. 특히 2021년

공공기관 경영평가는 ESG가 본격적으로 적용되기 직전의 성과평가로 특별한 의미를 지닌다. 2021년 경영평가 개편방안에서 기재부는 ESG 인센티브에 대한 내용을 담고 있으나 다른 항목과 달리 실제 적용은 2022년부터 하기로 했다.¹⁾ 이는 공공기관 성과평가에 ESG를 강화하겠다는 공표이면서 동시에 의무화되는 시점까지 공공기관들이 자발적으로 준비할 수 있는 시간을 제공한다는 의미이기 때문이다. 따라서 이 시점의 경영평가는 각 공공기관이 ESG에 해당하는 항목과 관련하여 얼마나 다른 준비와 행보를 보이는데 대해 차이가 드러나는 과도기적 성과를 확인할 수 있는 자료이다. 이때 드러나는 정도의 차이를 통해 다양한 제도적 영향력을 가늠해볼 수 있을 것이다.

4. 공공기관 ESG 및 제도적 동형화 관련 선행연구

우선 ESG에 관한 연구는 2010년대부터 시작된 것으로 보는데 주로 기업의 ESG 경영과 재무성과에 관한 연구가 다수였다(한동숙, 2021). 연구들은 대체로 ESG 경영이 기업의 재무적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하거나(강원·정무권, 2020; 장승욱·김용현, 2013, 이정은·김진섭, 2013; 임옥빈, 2019; 임종욱, 2016), ESG 성과가 저조한 경우에도 정보 공시의 수준에 따라 부정적인 결과를 완화한다는 분석도 있었다(Fatemi et al., 2018). 국내 ESG 연구 동향과 관련하여 박재현 외(2022)에 따르면 2012년부터 2021년까지 10년간 수행된 ESG 논문을 검토한 결과, 해마다 게재 수가 증가하는 것을 알 수 있고, 국내 학술지를 키워드 네트워크로 분석한 최신인과 윤천성(2022)에 의하면 ESG 관련 연구는 2020년부터 급증했고 경영학, 법학, 재무회계와 경제학 분야에서 다루어졌다. 공공부문의 ESG 움직임이 본격화되는 시점임에도 아직 초기 단계이기 때문에 관련 성과와 자료를 확보하기 어렵다는 점에서 행정학 분야에서는 연구가 활성화되고 있지 못한 실정이다. 다만 ESG 담론에 대한 지대한 사회적 관심과 2021년부터 강하게 표명된 정부의 공공부문 ESG 선도의지에 따라 관련 연구들이 등장하고 있는 시점이기도 하다.

먼저 공공기관의 ESG가 조직성과에 미치는 영향을 연구한 황은진(2022)의 경우 2018년부터 2020년까지의 경영평가 결과를 활용하여 공공기관 ESG 관련 활동이 재무적·고유목적 사업·혁신적 성과에 긍정적 영향을 미친다는 것을 증명하였다. 환경·사회·거버넌스 변수별로 구분하여 각각 성과에 미치는 영향이 다르다는 점과 리더십과 혁신형 인적자원관리

1) 이와 관련하여 공공기관 ESG를 다룬 연구들은 ESG인센티브가 2021년에 반영되는 것(주성윤, 2022; 윤서영, 2022)으로 명시하고 있다.

시스템의 조절효과도 확인하였다. 이 연구는 공공기관이 조직성공에 미치는 영향이 민간기업과 마찬가지로 긍정적이었으며, 환경·사회·거버넌스의 각 항목의 영향력이 다르다는 것을 명확화한 것에서 의미를 발견할 수 있다.

이어 공기업의 6개 년도 경영평가지표를 통해 ESG 경영 및 성과평가 현황을 살펴본 주성윤(2022)은 ESG 경영이 환경, 사회, 거버넌스 중 사회분야에 치중되어 있음을 확인하고, 기관의 산업 속성에 따라 환경분야 활동에는 편차가 크다고 설명했다. 이 연구는 각 지표항목의 비중과 내용을 분석하여 공기업들이 기후변화와 관련된 항목에 취약하고 환경경영 활동의 환류체계도 미비하다고 지적했다. 한편 임직원에게 건전한 근로환경을 제공하고 공정 거래질서와 지역사회와의 상생을 확립하려는 노력이 충분히 반영된 반면, 비재무 위험과 관련된 활동 및 이사회와 주주에 대한 활동은 상대적으로 부족한 것으로 분석하였다.

이 연구와 마찬가지로 공기업 경영평가를 중심으로 공공부문의 ESG 성과 평가체계 구축을 시도한 윤서영(2022)은 5개년의 경평 결과를 사용하여 ESG 경영 수준을 진단했다. 그 결과 각 기관의 ESG 경영활동 수준의 편차가 적고 수준이 전반적으로 비슷하다고 분석하였다. 더불어 경영활동의 수준이 조직 규모와 매출, 산업 형태와 같은 특성보다 정부의 정책 방향이나 사회적 이슈에 더욱 민감하게 반응한다는 사실을 밝혀 내었기 때문에, ESG에 대한 제도적 동형화 이론의 적용 정당성을 발견할 수 있었다. 이 밖에도 공공부문 ESG 경영의 필요성을 강조하고 도입을 위한 정책 방안을 논의하는 등의 연구들(오수길, 2021; 한동숙, 2021; 사득환, 2022)이 있었다. 이러한 연구들은 제도의 도입 초기 연구들로서 아직 ESG와 관련된 제도적 동형화에 대한 연구를 찾아보기는 어려웠다. 따라서 ESG와 개념이 유사한 사회적 가치나 사회적 책임을 중심으로 동형화 관점을 적용한 연구들을 살펴보았다.

국가공기업과 지방공기업의 사회적 가치 동형성을 연구한 임효창(2020)은 경영평가에서 사회적 가치 지표의 유사성을 비교하였고 매우 비슷한 형태를 띠고 있다는 결과를 도출하였다. 또한 결론을 통해 정책의 변화와 사회문화적 환경 변화에 맞추어 경영평가 시스템이 바뀌고 있으나 동형성의 정도가 얼마나 큰지에 대한 연구가 많지 않다는 점을 지적했다. 이 연구를 통해 모방적 동형화에 대한 함의를 확인할 수 있었다. 한편 김석은·김유현(2022)은 정부의 경영평가 자체를 제도적 압력으로 해석하여 공공기관 사회적 책임활동을 동형화의 과정으로 설명하였다. 논문에 의하면 사회적 책임활동이 강화되는 이면에는 상위조직의 규정에 의해 활동이 의무화되고 예산이 배정되는 강압적 동형화의 배경이 존재하며, 규모가 작은 준정부기관이나 기타 공공기관은 규모가 큰 공기업의 사회적 책임활동을 따라하게 되는

현상이 나타난다. 또한 경영평가라는 제도적 압력은 기관 스스로가 사회적 책임활동을 행동규범으로 정립하도록 요구함으로써 규범적 동형화가 일어난다고 설명하였다.

본 단락에서는 제도주의 이론에 근거하여 공공기관의 ESG가 동형화되는 현상을 연구하고자 기존에 수행된 공공기관 ESG에 대한 최근 연구와 유사개념의 동형화 연구를 검토하였다. 그 결과 공공기관에서 환경·사회·거버넌스의 분야는 각각 구분하여 연구될 필요성을 발견하였고 강압적 동형화의 측면뿐 아니라 모방적 동형화의 측면에서 제도적 압력을 다양하게 해석할 수 있는 여지를 확인하였다.

Ⅲ. 연구의 분석틀

1. 연구 가설

이 단락에서는 앞서 논의한 ESG와 공공기관 경영평가의 이론적 개념, 제도적 동형화 이론, 그리고 관련 선행연구들을 바탕으로 본 연구에서 검증할 가설을 구축하고자 한다.

공공기관은 위계적 운영구조와 공공적 책임성을 동시에 지니며, 선례가 부족한 불확실한 환경 속에서 정부의 성과관리 압력을 지속적으로 받고 있다는 점에서 제도적 동형화의 영향에 노출될 가능성이 크다. 특히 본 연구는 공공기관을 단일한 조직군으로 간주하지 않고, Marquis and Tilsik이 제시한 바와 같이 다면적 유사성을 지닌 집단으로 파악한다. 이는 곧 동형화가 단일한 원인이 아니라, 기관이 놓인 다양한 제도적 환경에 따라 차별적으로 나타날 수 있음을 전제한다.

제도적 동형화의 개념은 조직들이 동일한 장(field)에 속해 있을 때 그들은 동일한 제도를 택하려는 습성을 유지하여 동형화 과정을 거치게 된다(Daft, 2015)는 것이다. 이때 ‘동일한 장’의 경계를 정의하는 기준은 여러 가지가 될 수 있다. Marquis & Tilsik(2016)은 제도주의 이론에 제도적 등위(Institutional equivalence)라는 개념을 적용하여 조직이 여러 제도적 신호에 대응하는 현상을 살펴보았다. 구체적으로 조직이 속한 ‘산업’ 영역과 본사가 소재한 ‘지역’이라는 두 가지 제도적 영향에 대해 기업이 모방적 동형화로 대응하는 현상을 자선 기부금으로 분석한 것이다. 이 연구에서 두 가지 기준을 선택한 것은 기존의 많은 경험적 연구를 통해 조직의 산업이 구조적 형태, 사업전략, 기관명, 사회적 책임에 대한 관행으로부터 영향을 받는다는 것과 조직이 소재한 지역은 기업의 지배구조와 전략에

영향을 받는다는 것을 확인했기 때문이다. 이는 조직이 속한 제도적 맥락이 ESG의 세 항목(환경·사회·지배구조) 각각에 대해 상이한 수용 경로를 형성할 수 있음을 시사한다.

첫째, 지역적 요인은 공공기관이 위치한 지리적 공간에서 파생되는 제도적 신호와 관련된다. 유한별·나태준(2019)은 지방자치단체의 조례 제정이 실제 지역 갈등과는 무관하게 제도적 동형화 논리에 의해 이루어진다고 보았으며, 이는 동일 지역 내 기관들이 서로 유사한 형태의 제도를 수용할 가능성을 뒷받침한다.

둘째, 주무부처는 공공기관의 상위 감독기관이자 산업 영역의 대표 행위자로서 강한 강압적 또는 규범적 압력을 행사할 수 있다. 김정인(2016)은 조직 간 종속성이 클수록 제도적 동형화 가능성이 높아진다고 보았으며, Meyer and Rowan(1977)의 이론에 따르면 종속성은 인지적 제약(cognitive constraints)을 유발하여 대안 선택의 폭을 좁히게 된다. 실제로 정부 부처들은 ESG의 각 항목 중 유관 분야에 대해 서로 다른 정책 방향과 관리 전략을 추진하고 있어, 공공기관의 ESG 수용 경로는 부처의 정책 성향과 감독 강도에 따라 다르게 나타날 수 있다.

셋째, 기관유형 또한 제도적 동형화의 작동 방식에 영향을 미치는 요소이다. 윤서영(2022)은 공기업이 다른 기관유형보다 ESG에 대해 더 높은 기대 수준과 선제적 대응을 요구받는다고 보았으며, 김정인(2016)은 시장성과 사업성과가 높은 공기업일수록 외부 환경에 민감하게 반응한다고 주장하였다. 특히 공공기관의 성과급 도입에 대한 패널 데이터 분석에서는 311개 기관 중 약 90%가 성과급을 도입하였고, 정부와의 종속성이 높을수록 도입률이 높게 나타났으며, 이는 강압적 동형화의 대표적 사례로 해석된다. 아울러 기관유형 간에도 차이가 존재하는데, 준정부기관보다 공기업이, 위탁집행형 기관보다 기금관리형 기관에서 제도 도입 가능성이 높다는 분석 결과도 이러한 경향을 뒷받침한다.

이러한 논의를 종합하면 공공기관의 ESG 수용은 단일한 제도적 압력에 의해 이루어지는 것이 아니라, 기관이 놓인 제도적 맥락에 따라 다르게 나타날 수 있다. 지역, 주무부처, 기관유형은 각각 상이한 제도적 신호와 통제 구조를 지니며, 이에 따라 ESG 수용의 양상과 속도는 다르게 전개될 가능성이 크다. 이러한 전제에 기반하여 다음과 같은 두 번째 가설을 설정하였다.

H1: 공공기관의 ESG 수용은 제도적 동형화에 영향을 받는다.

H2: 공공기관 ESG 수용의 동형화는 지역, 주무부처, 기관유형의 제도적 압력에 따라 다르게 나타난다.

한편 환경·사회·거버넌스는 한 가지 요인으로 묶기에 너무 다른 속성을 지니고 있을 뿐 아니라 각기 다른 제도적 신호에 반응할 가능성이 높다. 전국경제인연합회에서 조사한 글로벌 기준의 ESG 중요도에서 환경에 대한 중요도가 60%를 차지하면서 가장 높은 비중을 보였고(윤서영, 2022) 우리 정부의 환경기후 관련 대응도 넷제로(Net zero), RE 100 등으로 나타나고 있어 유관 부처에서 느끼는 압력의 정도가 다를 것으로 파악된다. 사회 항목의 경우 2018년부터 문재인 정부가 공공부문에 이식한 사회적 가치에 대한 영향을 빼놓을 수 없으며, 전 세계적으로 DEI(다양성, 형평성 포용성)는 현대사회의 보편적 규범으로 인식되고 있다. 주성윤(2022)은 현재 공공기관 ESG 경영이 사회분야에 치중되어 있음을 확인하고 기관의 산업 속성에 따라 환경분야 활동에는 편차가 크다고 설명한 바 있다. 거버넌스 항목의 경우 앞선 두 가지와 다른 속성을 보인다. 조직 내부의 지배구조나 이해관계자 대응 구조에 대한 내용이기 때문이기 때문에 외부에서 이를 판단하기 위해서는 정보공개 투명성이 가장 중요하게 요구된다. 의사 결정시스템이 얼마나 체계적인지, 해당 과정이 투명하게 공개되고 있는지에 대하여 우리나라는 상장기업을 대상으로 단계적 의무화 이후 2030년까지 공시무화를 추진할 계획이며, 공공기관을 대상으로는 이미 공시항목에 반영하여 알리오를 통해 공시하고 있다.

따라서 환경·사회·거버넌스가 각각 다른 제도적 압력을 통해 동형화에 다른 영향을 받는다는 것을 전제로 다음과 같은 가설을 구축하였다.

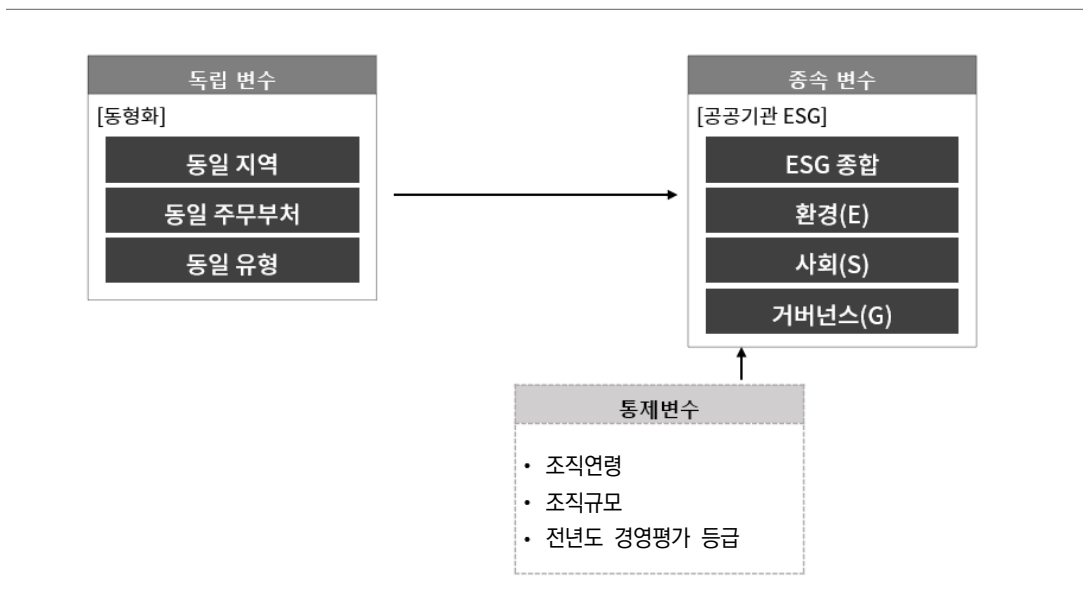
H3: 공공기관 ESG수용의 동형화는 환경·사회·거버넌스에서 각각 다르게 나타난다.

2 연구의 분석틀

지금까지의 논의를 토대로 본 연구의 분석틀을 [그림 1]과 같이 설계하였다. 기본적으로 공공기관의 동형화에 영향을 미칠 수 있는 조직의 세 가지 특성에 따라 각각의 동형화를 독립변수로 구성하였고, 이 요인들이 공공기관의 ESG와 ESG의 각 항목에 어떤 관계가 있는지 확인하고자 하였다. 한편 각 기관의 평가등급에 영향을 줄 수 있는 조직의 규모와 연

령을 통제변수로 설정하였다. 조직진화론자인 Hannan & Freeman(1984)에 따르면, 조직의 역사가 오래되고 규모가 클수록 조직 내 관성(inertia)에 의해 새로운 제도 도입에 한계가 있다. 조직 연령이 높은 경우 조직운영시스템이 고착화되어, 이를 쉽게 바꾸려 하지 않는 타성을 지니고 있을 가능성이 크다(Aiken & Alford, 1970). 공공기관의 운영 기간이 오래되었을수록 경영평가에 대한 점수가 높다는 분석(박민정, 2010)과 조직 규모가 클수록 외부영향에 더 수용적인 경향이 있다는(Marquis & Tilsik, 2016) 연구 결과도 있으므로, 통제변수에 조직연령과 조직 규모를 포함하였다. 여기에 기관의 평가등급에 영향을 미칠 수 있으나 자료수집의 한계로 통제변수에 추가하지 못하는 다른 변수들의 영향을 종합적으로 고려할 수 있는 전년도 경영 등급을 함께 통제하였다.

[그림 1] 연구의 분석틀



자료: 저자 작성

IV. 연구방법

1. 분석대상 및 방법

본 연구는 가설 검증을 위해 기획재정부가 제공하는 공공기관 경영평가보고서를 활용하였다. 공공기관은 「공운법」 제4, 5, 6조에 의거하여 기재부가 매년 공공기관운영위원회의 심의·의결을 통해 결정하는데 2021년도에는 총 350개의 기관을 지정했다. 재정적 측면에서 정부지원이 총수입액의 절반을 초과할 때, 혹은 정부가 반 이상의 지분을 보유하거나 30% 이상의 지분과 임명권 등을 통해 지배력을 가질 때 지정되며, 설립목적의 시장성 및 공공성과 규모에 따라 공기업과 준정부기관 혹은 기타 공공기관으로 지정된다. 이 가운데 경영평가의 대상이 되는 공공기관은 「공운법」 제48조에 따라 기타 공공기관을 제외하는데, 2021년에는 132²⁾개로 확정되었다. 공기업I(10개)은 사회기반시설에 관련된 대규모 기관, 공기업II(26개)는 특정분야 산업진흥을 담당하는 기관 및 중소형 SOC 기관, 기금관리형(12개)과 위탁관리형(45개) 준정부기관은 「국가재정법」으로 기금을 관리하거나 위탁받은 50인 이상의 기관, 강소형 기관(37개)은 정원 300인 미만의 준정부기관 중 정원이 300명 미만이고 기금자산이 한정된 경우에 해당한다. 각 경영평가 유형에 해당하는 기관은 [첨부 2]에 별첨하였다. 이 중 평가결과가 없거나 기관이 통합된 경우, 비교할 전년도 결과가 없는 경우 등 5개 기관³⁾을 제외하고 최종적으로 총 127개 기관을 대상으로 하였다.

주요 분석을 위한 데이터 수집은 2021년 단년도 보고서를 기반으로 진행되었으나 전년도 결과를 통제하기 위하여 2020년도 보고서를 함께 참조하였다. 독립변수인 지역별, 부처별, 유형별 동형화를 계측하기 위해 알리오에서 기관별 소재지와 주무부처, 지정 당시 기관 유형에 대한 정보를 수집하였고, 분석 시 통제에 필요한 기관의 규모와 연령에 대한 정보도 함께 수집하여 다중회귀분석을 실시하였다.

2) 평가 시에는 산업 유형과 재정운영 형태에 따라 분류하므로 지정 시 유형과 다소 달라지는 경우가 있다.

3) 그랜드코리아레저(주), 대한석탄공사, 아시아문화원, 한국보건복지인재개발원은 결과가 누락되었고, 서민금융진흥원은 신규 지정되어 전년도 결과가 부재하여 제외. 한국광물자원공사의 경우 2022년 한국광해관리공단으로 통합되어 동일 결과를 함께 사용

2. 변수의 측정

공공관리 경영평가지표는 기관 공통의 경영관리 범주와 각 기관 사업에 맞추어 개발된 주요 사업 범주로 구분된다. ESG와 관련된 항목은 경영관리 범주에 해당하는데, 여기에는 경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무효율, 조직·인사·재무관리, 보수 및 복리후생 관리, 혁신과 소통이 포함된다. 앞서 설명한 것과 같이 2021년 경영평가에는 ESG 항목과 가산점이 별도로 명시된 것이 아니므로, 정부합동으로 개발한 K-ESG 가이드라인(관계부처 합동, 2021)과 국내 상장기업을 대상으로 ESG 평가를 진행하고 있는 한국기업지배구조원의 ESG모범규준(한국기업지배구조원, 2021)을 참조하여 해당 항목을 <표 5>와 같이 재구성하였다. K-ESG 표준 지표는 산업통상자원부가 「산업발전법」에 근거하여 국내외 13개 지표를 분석하여 국내 경영환경에 맞추어 도출한 가이드라인 성격의 지표로, [첨부 3]에 첨부하였다. 한국기업지배구조원(Korea Corporate Governance Service, KCGS)은 2003년부터 지배구조 평가를 진행해온 이력을 바탕으로 현재 매년 900개 상장사를 평가하고 있으며 국제규범에 가장 부합하는 것으로 평가되는 ESG 평가모델을 구축하였다. 구체적인 항목은 [첨부 4]에서 참조 가능하다.

공공기관 경영평가지표에서 유관 항목을 ESG로 분류하는 과정에서, 특히 K-ESG의 사회 분류에 사회책임경영 전략과 목표, 인적자원관리와 사업장안전 및 인권, 협력사와 지역 사회 등의 내용이 포함되어 있어 각각 유사한 경영평가 항목인 재난 및 안전관리, 전략기획, 삶의 질 제고와 복리후생, 균등한 기회와 사회통합, 상생·협력 및 지역발전을 추가하였다. 또 두 참조지표의 지배구조에 이사회 및 주주, 윤리경영, 주주 및 이해관계자와 소통, 정보 공개 등의 내용이 포함되므로, 경영평가 세평 가운데 유사내용을 담고 있는 리더십, 윤리경영, 국민소통의 항목을 배치하였다. 여기서 기존 참조지표에서 (G) 항목이 '지배구조'로 표현할 때 조직 내부의 수직적 경영구조에 제한되는 것 같은 편향성을 고려하여, 본 연구에서는 '거버넌스'라는 용어로 사용하였다. 경영 내 지표는 필요에 따라 세부 평가지표를 분리하여 재구성하였고, 비계량으로 평가된 경우, A+부터 E0 등급을 9~1점의 수치로 환산하여 계산하였다.

〈표 5〉 공공기관 경영평가 ESG 해당 지표

구분	지표	정의	비고
환경	안전 및 환경 (환경보전)	• 환경보전 및 환경의 지속가능성을 위한 노력과 성과	비계량
	안전 및 환경 (재난 및 안전관리)	• 재난사고로부터 안전한 근로 생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과	비계량
사회	전략기획	• 기관의 설립목적에 부합하는 비전, 경영목표, 경영전략의 수립과 이를 실행하기 위한 노력과 성과	비계량
	균등한 기회와 사회통합	• 사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과 • 사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과	비계량 계량
	상생·협력 및 지역발전	• 지역경제 활성화와 중소기업 사회적 경제 기업과의 상생·협력 실적 • 지역사회발전 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 상생·협력을 위한 노력과 성과	비계량 계량
	삶의 질 제고	• 조직 및 인적자원 관리와 성과관리 체계의 구축 운영 노력과 성과	비계량
	보수 및 복리후생 (보수체계, 복리구축)	• 직무 중심의 합리적 보수체계로의 전환을 위한 기관의 노력과 성과 • 합리적인 보수 및 복리후생 제도 구축을 위한 노력과 성과	비계량
	노사관계	• 협력적 노사관계를 위한 노력과 성과	비계량
	리더십	• 경영계약 이행 노력·성과, 구성원 동기부여, 이사회 운영 등 기관 장의 리더십	비계량
거버 넌스	윤리경영	• 경영활동 시 경제적·법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과	비계량
	국민소통 (경영정보, 고객만족도)	• 국민 등 대내외 이해관계자와의 소통·참여, 투명성 제고를 위한 노력과 성과 • 경영투명성 제고를 위해 경영정보 공개시스템(알리오)에 공시하는 자료의 정확성 및 적시성	계량

자료: 저자 작성

이렇게 가공된 데이터를 변수화하는 과정은 〈표 6〉과 같이 요약할 수 있다. 종속변수인 ESG는 각 환경(E), 사회(S), 거버넌스(G)에 해당하는 지표 항목의 점수를 단순 합산하였고, 세 항목을 다시 총합산하여 ESG 종합점수로 측정하였다. 지표마다 배분된 가중치는 항목 별 성과 계측에는 큰 영향을 미치지 않으므로, 각 항목 점수를 단순 합산하여 ESG 성과의 수준을 파악하였다.

독립변수의 경우, 제도적 동형화는 기관이 속한 동일한 제도적 환경 내에서 얼마나 유사한 ESG 수용 성향을 보이는지를 정량화하기 위해, 동일 집단 내 ESG 점수의 평균값의 평균을 사용하였다. 이는 제도적 압력이 집단 전체의 일반적 성향을 반영하는 방식으로 작용

한다는 조직이론적 전제에 기반한다. 즉 한 기관이 속한 집단(동일 지역, 동일 주무부처, 동일 기관유형) 전체의 평균 ESG 점수가 그 기관에 작용하는 사회적 기대와 압력의 대리변수로 기능할 수 있다는 점에서 활용하였다. 또한 ESG는 환경·사회·거버넌스라는 상이한 세 영역의 지표로 구성되어 있으므로, 단일 지표의 대푯값보다는 세 항목 각각의 집단 평균을 취하고, 이를 다시 평균 내는 방식이 동형화 경향의 균형적 파악에 적합하다고 보았다. 이는 특정 항목의 영향력이 과도하게 반영되는 것을 방지하고, ESG 수용에 대한 집단 평균 수준을 보다 안정적으로 도출할 수 있게 한다. 예컨대 동일 지역 동형화 변수는 해당 지역에 속한 모든 기관의 ESG 항목별 점수 평균을 계산한 후, 세 항목(E, S, G)의 평균을 다시 산출한 값으로 정의하였다. 이후 동일 주무부처 및 동일 기관 유형에 대해서도 같은 방식으로 측정하였다. 동일 지역의 동형화는 ESG 항목별로 17개 지자체에 소재한 기관들의 평균값의 평균이고, 동일 주무부처의 동형화는 ESG 항목별로 27개 정부부처 우리나라 18부 4처 18청 6위원회 중 공공기관 주무부처에 소속된 기관들의 평균값의 평균이며, 동일 유형의 동형화는 ESG 항목별로 4개 기관 유형에 따라 분류된 기관들의 평균값의 평균이다. 한편 기관유형은 평가유형이 아닌 공공기관 지정 시 사용되는 분류체계를 적용하였다. 이에 따라 공기업(시장형), 공기업(준시장형), 준정부기관(기금관리형), 준정부기관(위탁집행형)의 네 유형으로 구분하였다. 이러한 방식은 각 제도적 환경이 개별 기관의 ESG 수용 성향에 대해 어떻게 일반화된 압력으로 작동하는지를 모형화하려는 시도의 일환이다.

통제변수로는 각 기관의 평가등급에 영향을 줄 수 있는 조직의 규모와 연령, 그리고 전년도 평가등급을 포함하였다. 조직의 규모는 조직의 가용 자원이 크다는 것을 의미하므로 인력과 자산을 조직의 규모로 이해할 수 있는데(김태연·조원혁, 2021), 정부기금으로 운영되는 일부 준정부기관의 경우 자산을 공시하고 있지 않기 때문에 임직원 수를 대체지표로 활용하였다.

〈표 6〉 변수의 측정

구분	변수항목	측정방식
[종속변수] ESG	ESG 종합	환경, 사회, 거버넌스 평가 점수 총합산 (①+②+③)
	환경(E)	환경에 해당하는 지표 평가 점수 합산①
	사회(S)	사회에 해당하는 지표 평가 점수 합산②
	거버넌스(G)	거버넌스에 해당하는 지표 평가 점수 합산③

〈표 6〉의 계속

구분	변수항목	측정방식
[독립변수] 동형화	지역	동일 소재지역별 ESG평가 점수 평균 ※ 17개 지자체별 구분
	주무부처	동일 주무부처별 ESG 평가점수 평균 ※ 27개 정부 부처 기준
	기관유형	동일 기관유형별 ESG평가 점수 평균 ※ 평가시 유형이 아닌 공공기관 지정시 분류 기준
[통제변수]	기관연령 규모(임직원 수) 전년도 경평 등급	

자료: 저자 작성

V. 분석결과

1. 기초통계와 상관관계 분석

주요변수에 대한 기초통계량은 〈표 7〉과 같다. 각 환경·사회·거버넌스는 각기 다른 지표 갯수와 스코어 체계를 가지고 있어 절댓값을 비교하는 것은 의미가 없다. 다만 환경의 항목 안에서 전반, 지역별, 주무부처별, 기관유형별 표준편차를 비교했을 경우 범주화하여 수치를 가공하기 이전에는 0.895였으나, 이후에는 그보다 작은 값을 보여 동형화 현상이 내포되었음을 예상할 수 있다. 특히 환경의 경우 기관유형별 표준편차 값이 가장 작아, 단순 수치 비교를 통해서도 기관유형이 제도적 동형화에 미치는 영향력이 가장 크다고 예상해 볼 수 있다. 사회의 경우 세 항목 중 기관 간 편차가 가장 큰 항목이었다. 범주화 이후 지역별 수치가 가장 작은 것으로 보아 소재지역 지자체 및 지역사회로부터 영향을 많이 받고 있다고 생각할 수 있다.

〈표 7〉 변수의 기초통계량

구분	N	평균	최솟값	최댓값	표준편차
환경	127	5.236	3.0	7.0	.895
사회	127	45.737	34.6	56.7	3.618
거버넌스	127	11.211	6.3	14.1	1.360

〈표 7〉의 계속

구분	N	평균	최솟값	최댓값	표준편차
지역_환경	127	5.241	4.8	6.3	.311
지역_사회	127	45.627	44.0	48.3	1.079
지역_거버넌스	127	11.188	10.2	12.7	.495
주무부처_환경	127	5.245	4.0	6.0	.423
주무부처_사회	127	45.785	40.5	50.5	1.50
주무부처_거버넌스	127	11.203	10.1	13.5	.702
기관유형_환경	127	5.236	5.2	5.5	.134
기관유형_사회	127	45.734	44.2	48.8	1.155
기관유형_거버넌스	127	11.206	9.9	12.3	.615

자료: 저자 작성

변수 간 상관관계를 분석한 결과는 〈표 8〉에 정리되어있다. 전반적으로 상관관계의 유의 수준은 높은 편이거나 유의미하지 않았다. 전반적인 환경성과 항목은 주무부처별 환경성과와 관계가 높고, 사회와 거버넌스는 모두 각각 기관유형과 주무부처별 사회·거버넌스 성과와 정(+)의 방향으로 상관관계가 있었다. 동일지역 항목 간에는 거버넌스가 환경과 사회에, 기관유형별 항목 간에는 거버넌스-사회에, 주무부처별 항목 간에는 환경-사회, 사회-거버넌스에 각각 유의미한 정(+)의 상관관계를 보였는데, 기관유형별 항목 간 환경은 사회·거버넌스에 부(-)의 관계를 나타내었다.

〈표 8〉 변수 간 상관관계분석

구분	전반			지역별			기관유형별			주무부처별		
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
1. 환경	1.000											
2. 사회	.118	1.000										
3. 거버넌스	.001	.424**	1.000									
4. 지역_환경	-.001	-.051	.077	1.000								
5. 지역_사회	.016	.017	.084	.175*	1.000							
6. 지역_거버넌스	.138	-.036	-.058	.255**	.572**	1.000						

〈표 8〉의 계속

구분	전반			지역별			기관유형별			주무부처별		
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
7. 기관유형_환경	.153	-.097	-.259**	.050	.075	.144	1.000					
8. 기관유형_사회	-.043	.317**	.388**	.122	.048	-.064	-.298**	1.000				
9. 기관유형_거버넌스	-.082	.269**	.438**	.055	.056	-.063	-.576**	.866**	1.000			
10. 주무부처_환경	.476**	.145	-.057	-.155	-.087	-.029	-.038	.109	.106	1.000		
11. 주무부처_사회	.168	.427**	.206*	-.092	.100	.024	-.193*	.262**	.270**	.339**	1.000	
12. 주무부처_거버넌스	-.047	.174	.515**	.130	.109	-.124	-.345**	.452**	.481**	-.106	.409**	1.000

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

자료: 저자 작성

2. 다중회귀분석 결과

공공기관이 ESG를 수용하는 동형화가 제도적 압력의 종류에 따라 상이하게 나타나는지를 검증하기 위해 회귀분석을 실시하였으며, 그 결과는 〈표 9〉에 제시되어 있다. 분석은 ESG 종합점수뿐만 아니라 환경(E)·사회(S)·거버넌스(G)의 세 하위 항목별로도 각각 회귀모형을 설정하여 총 네 개 항목에 대해 수행하였다.

우선 ESG 종합점수에 대한 회귀분석 결과, 독립변수 중 주무부처와 기관유형은 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 지역은 유의한 영향력을 보이지 않았으며, 연혁, 조직규모역시 ESG 종합점수에는 유의한 영향을 주지 않는 것으로 분석되었다. 한편 전년도 평가등급은 가장 강한 영향력을 보였으며, 이는 공공기관의 ESG 수용이 일회성 변화가 아닌 누적된 제도적 맥락과 평가 관성에 영향을 받음을 보여준다.

하위 항목별로 살펴보면 환경(E) 항목에서는 주무부처의 영향력이 가장 두드러졌고, 기관유형 역시 유의미한 정(+)의 관계를 보였다. 이는 환경 분야에서 상위 부처의 정책 방향이나 규제 압력이 모방적 또는 강압적 동형화를 유도하고 있음을 시사한다. 사회(S) 항목에서는 주무부처와 기관유형의 영향력이 모두 유의하게 나타났으며, 거버넌스(G) 항목 역시 주무부처, 기관유형, 전년도 평가등급이 모두 유의미한 설명력을 보였으며, 이 중 기관유형의 회귀계수가 상대적으로 가장 높아 거버넌스 영역에서는 기관의 구조적 특성과 ESG 수용간의 관계가 강하게 작동하고 있음을 보여준다.

반면 지역 변수는 네 개의 모형 모두에서 유의하지 않은 결과를 보였다. 이는 동일 지역에 위치한 기관들 간의 ESG 수용 수준이 유사하지 않음을 의미하며, 지역이라는 공간적 제도환경은 ESG 수용의 동형화에 있어 주요한 영향을 미치지 않는다는 해석이 가능하다.

요약하면 공공기관의 ESG 수용은 지역보다는 주무부처와 기관유형이라는 제도적 맥락에 따라 더 강하게 동형화 경향을 보이고 있으며, 이들 압력은 항목별로 차별적인 영향력을 발휘하고 있다. 특히 주무부처는 환경 분야에서 기관유형은 거버넌스 분야에서 각각 강하게 작용하고 있어, 동일한 제도적 압력이라 하더라도 ESG 세부 영역별로 작동 방식이 상이하다는 점을 보여준다.

〈표 9〉 ESG 회귀분석

구분	ESG 종합		환경		사회		거버넌스	
	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률
지역	.008	.911	.077	.325	-.018	.794	.015	.831
주무부처	.299***	.000	.505***	.000	.310***	.000	.339***	.000
기관유형	.182**	.014	.163**	.047	.167**	.025	.241**	.004
연혁	.074	.285	-.118	.135	.110	.129	.017	.817
기관규모	-.095	.167	.007	.930	-.082	.253	-.113	.127
전년도평가	.450***	.000	.175**	.026	.403***	.000	.297***	.000
상수	-19.238	.268	-7.619	.018	-15.216	.315	-4.001	.192
R^2	.463		.299		.409		.409	
수정된 R^2	.436		.264		.380		.379	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

자료: 저자 작성

VI. 결론

본 연구는 DiMaggio and Powell(1983)이 제시한 제도적 동형화 이론을 바탕으로, 공공기관의 ESG 수용 과정에서 작동하는 제도적 압력의 유형별 영향을 분석하였다. 특히 공공기관 경영공시와 경영평가제도가 ESG 도입의 주요 통로로 작동하고 있다는 점에 착안하여, 2021년 공공기관 경영평가보고서를 중심으로 ESG 수용의 초기 양상을 실증적으로 탐

색하고자 하였다.

분석 결과, 기관의 ESG 평균점수가 평가점수에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤으며, 특히 주무부처의 영향력이 가장 크게 나타났다. 이는 제도적 압력이 지역, 주무부처, 기관유형이라는 제도적 맥락에 따라 차등적으로 작용하고 있음을 보여주며, 연구가설을 지지하는 결과로 해석할 수 있다. 세부 항목별로 보면, 환경(E) 부문에서는 주무부처의 영향력이, 거버넌스(G) 부문에서는 기관유형의 영향력이 가장 두드러지게 나타났다. 이를 통해 ESG 수용 메커니즘이 각 항목별로 상이하게 작동하며, 강압적·모방적·규범적 동형화가 복합적으로 나타남을 확인할 수 있었다.

이러한 결과는 다음과 같은 해석을 가능하게 한다. 첫째, 환경 부문에서 주무부처의 영향력이 강하게 나타난 것은 환경정책이 정부 부처별 전략 과제와 직접 연결되어 있고, 환경부 및 산업통상자원부 등 일부 부처의 적극적인 ESG 추진 기조가 공공기관에 강한 강압적 신호로 작용했기 때문으로 해석된다. 둘째, 거버넌스 항목에서 기관유형의 영향력이 상대적으로 컸던 것은 기관 유형 간 유사한 지배구조 형태 및 의사결정 체계, 운영 매뉴얼 공유 등을 통해 규범적·모방적 동형화가 발생했기 때문으로 볼 수 있다. 즉 공기업 간에는 자율경영계획, 감사 시스템, 이사회 운영 등이 유사하게 설계되어 있어 제도 수용에서 상호 참조가 활발하게 이루어졌을 가능성이 높다.

셋째, 지역 변수는 네 항목 모두에서 통계적으로 유의미하지 않았는데, 이는 동일 지역에 위치한 기관이라고 해도 정책 집행 주체나 사업 성격에 따라 ESG 전략이 다르게 나타나기 때문일 수 있다. 지역이라는 물리적 근접성만으로는 제도 수용 경향의 유사성을 설명하기 어렵다는 점에서, 동형화가 행정적 통제나 조직 구조와 같은 제도적 조건을 통해 더욱 강하게 발생함을 뒷받침한다.

따라서 본 연구의 함의는 단순히 공공기관이 ESG를 수용하고 있다는 진술을 넘어, 그 수용이 특정한 제도적 압력의 구조 속에서 구분되며, 항목별로 그 메커니즘이 다르다는 점을 밝힌 데 있다. 이 같은 분석 결과는 향후 ESG 제도 설계에도 시사점을 제공한다. 예컨대 부처별·기관유형별로 ESG 평가 항목과 가중치를 차등화하거나, 조직 특성을 반영한 맞춤형 ESG 가이드라인을 개발함으로써 실효성 있는 제도 운용이 가능할 것이다. 특히 초기 수용 단계 이후 전략적 내재화로의 전환을 유도하려면, 제도적 압력의 작동 방식에 대한 이해를 바탕으로 정책 개입 방식도 정교화되어야 한다.

물론 본 연구는 ‘도입’과 ‘수용’의 개념이 혼재되었고, 단일 연도 데이터에 의존하였다는

한계를 가진다. 본문에서 ‘수용’은 조직 내부의 내재화보다는 제도적 반응의 수준에서 해석되므로, 이 개념의 범위를 명확히 이해할 필요가 있다. ESG가 실제로 조직의 의사결정과 행동에 어떤 실질적 변화를 초래하는지를 확인하려면, 향후 정량적 성과지표와 조직 내부 운영지표 간의 연계성에 대한 추가 연구가 필요하다. 또한 독립변수 간 상관관계로 인한 다중공선성 가능성도 완전히 배제할 수 없다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 공공부문에서 ESG가 본격적으로 반영되기 시작한 초기 국면에서, 공공기관이 어떠한 제도적 압력에 반응하고 있는지를 실증적으로 검토했다는 점에서 의의가 크다. 특히 새 정부가 출범하는 현 시점에서 공공기관의 전략 변화와 정책 설계 간의 매개 고리를 확인하는 데 기초자료로 활용될 수 있다. 앞으로 ESG 관련 공시데이터가 축적될수록 보다 정교한 후속 연구가 가능해질 것이며, 특히 ESG 평가체계가 공공부문 전반으로 확장되고, 기후정보 공시 및 통합관리시스템 등 제도화 수준이 높아지는 최근의 흐름을 고려할 때, 본 연구에서 확인된 제도적 동형화의 양상은 유효한 논의를 제공할 것으로 기대한다. ESG가 공공기관의 전략적 경영 기조로 자리 잡을수록, 제도적 압력에 대한 차등적 대응과 기관별 특성을 반영한 평가체계 개발 역시 더욱 중요해질 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강원·정무권 (2020). ESG 활동의 효과와 기업의 재무적 특성. **한국증권학회지**, 49(5): 681-707.
- 강황선·김미선 (2010). 공공서비스 전달체계의 성과평가와 재설계 방안에 관한 연구. **한국정책과학학회보**, 14(1): 109-132.
- 관계부처합동 (2021). **K-ESG 가이드라인 v1.0**.
- 기획재정부 (2021. 3. 4.). [보도자료] 공공기관 공시항목에 ESG(환경·사회·지배구조) 대폭 확대.
- _____ (2021. 9. 1.). [보도자료] 공공기관 경영평가제도 개편방안 발표.
- _____ (2022. 2. 7.). [보도자료] 통합공시를 통해 공공기관의 ESG 경영 선도.
- 김석은·김유현 (2022). 공공기관의 사회적 책임 활동 변화 분석: 다층적 접근. **정부학연구**, 28(2): 29-57.
- 김양민·박지현 (2021). ESG 또는 기업의 사회적 책임, 그리고 기업 재무성과: 실증연구 고찰과 향후 발전 방향. **전략경영연구**, 24(2): 75-114.
- 김재필 (2021). **ESG 혁명이 온다**. 서울: 한스미디어.
- 김정인 (2016). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석. **한국행정논집**, 28(4): 575-600.
- 김태연·조원혁 (2021). 우리나라 공공기관 경영실적 및 재무성과와 변혁적 거래적 리더십의 관계에 대한 실증 연구: 인적자원관리의 제도적 상황요인을 중심으로. **한국행정연구**, 30(1): 47-80.
- 박민정 (2010). **공공기관 경영실적평가제도의 현황과 과제**. 서울: 국회입법조사처.
- 박재현·한향원·김나라 (2022). 국내 ESG 연구동향 탐색: 2012~2021년 진행된 국내 학술연구 중심으로. **벤처창업연구**, 17(1): 191-211.
- 사득환 (2021). 공공기관의 ESG경영과 지속가능한 발전. **한국행정학회 동계학술발표논문집**, 2021, 2053-2072.
- 성명재 (2009). **공공기관 선진화를 위한 정책과제**. 세종: 한국조세재정연구원.
- 오수길 (2021). ESG경영의 중요성과 공공부문 활용방안. **한국정책학회 하계학술발표논문집**, 2021, 1-10.
- 유한별·나태준 (2019). 지방자치단체의 갈등 관련 조례 제정에 미치는 영향 요인 연구: 신제도주의 동형화(isomorphism) 이론을 중심으로. **지방정부연구**, 23(2): 47-70.

- 윤서영 (2022). **우리나라 공공부문의 ESG 성과 평가체계 구축을 위한 연구**. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 이은선·최유경 (2021). ESG 공시(公示)의 제도화를 위한 관련 개념의 정리와 이해. **법학논집**, 26(1): 121-156.
- 이정은·김진섭 (2013). 기업지배구조, 사회 및 환경평가지수와 기업가치의 관련성 분석. **회계와 정책연구**, 18(4): 81-99.
- 임옥빈 (2019). 비재무적 정보가 기업성과에 미치는 영향: ESG 점수를 중심으로. **국제회계연구**, 86, 119-144.
- 임종욱 (2016). ESG 평가정보 및 이익관리가 기업가치에 미치는 영향. **경영교육연구**, 31(1): 111-139.
- 임효창 (2020). 국가공기업과 지방공기업의 사회적 가치 제고 전략 및 동형성 연구: 경영평가지표를 중심으로. **경영컨설팅연구**, 20(4): 425-433.
- 장승욱·김용현 (2013). 기업의 ESG와 재무성과. **재무관리연구**, 30(1): 131-152.
- 정혜섭 (2021). 공공기관에서의 ESG 실행을 위한 전략. **R&D HRD Trend Report**, 5, 34-41. 국가과학기술인력개발원.
- 주성운 (2022). **공공기관 ESG 경영에 관한 연구**. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 최신인·윤천성 (2022). 키워드 네트워크 분석을 활용한 ESG 연구 동향 분석. **인문사회21**, 13(2): 2073-2084.
- 한국거래소 (2021). **ESG 정보 공개 가이드스**.
- 한동숙 (2021). 공공기관의 ESG 도입을 위한 정책 방안. **재정포럼**, 306, 30-55. 한국조세재정연구원.
- 황연태 (2010). **공공기관의 재무적 성과와 비재무적 성과에 대한 책임성의 영향**. 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 황은진 (2022). **공공기관의 ESG와 조직성과 연구**. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 한국기업지배구조원 (2021). **ESG모범기준**
- 한국행정학회 (2019). **사회가치와 공공가치 보고서**. 사회적가치연구원.

〈외국 문헌〉

- Aiken, M., & Alford, R. R. (1970). Community structure and innovation: The case of urban renewal. *American Sociological Review*, 35(4): 650-665.

- Backhaus, K. B., Stone, B. A., & Heiner, K. (2002). Exploring the relationship between corporate social performance and employer attractiveness. *Business & Society*, 41(3): 292-318.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1): 99-120.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3): 367-394.
- Brewer, G. A. & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 685-712.
- Connelly, B. L., Certo, S. T., Ireland, R. D., & Reutzel, C. R. (2011). Signaling theory: A review and assessment. *Journal of Management*, 37(1): 39-67.
- Daft, R. L. (2015). *Organization theory and design*. Boston: Cengage Learning.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W.(1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Fatemi, A., Glaum, M. & Kaiser, S. (2018). ESG performance and firm value: The moderating role of disclosure. *Global Finance Journal*, 38: 45-64.
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J.(2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 283-307.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, 49(2): 149-164.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part 1. *Accounting Horizons*, 15(1): 87-104.
- Kearney, R. C. & Berman, E. M. (1999). *Public Sector Performance: Management, Motivation and Measurement*. Washington: Westview Press.
- Lovell, C. A. (2002). Performance assessment in the public sector. In K. J. Fox (Ed.), *Efficiency in the public sector* (pp. 11-35). Boston: Springer.

- Marquis, C., & Tilcsik, A. (2016). Institutional equivalence: How industry and community peers influence corporate philanthropy. *Organization Science*, 27(5): 1325-1341.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Pennings, J. M. & Goodman, P. S. (1977). *New perspectives on organizational effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of Management Review*, 13(2): 182-201.
- Pestieau, P. (2009). Assessing the performance of the public sector. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(1): 133-161.
- Porter, L. W. (1961). A study of perceived need satisfactions in bottom and middle management jobs. *Journal of Applied Psychology*, 45(1): 1-10.
- Schein, E. H. (1988). Organizational socialization and the profession of management. *MIT Sloan Management Review*, 30(1): 53-65.
- Waddock, S. A., & Graves, S. B. (1997). The corporate social performance-financial performance link. *Strategic Management Journal*, 18(4): 303-319.

투 고 일: 2025년 4월 22일

심 사 일: 2025년 5월 8일

게재확정일: 2025년 5월 17일

[부록] 공공기관 통합공시 중 ESG 보완·신설 내용

E 환경	목적	2050 탄소중립 실현에 공공기관의 적극적 참여를 유도하고 유사 산업· 공공기관과 비교가 가능하여 환경보호 영역의 책임성을 제고
	연계 관리	「환경기술 및 환경산업 지원법」 제16조8(환경정보의 작성·공개)에 따라 환경부 '환경정보 공개시스템'에 기 공개 중이거나 환경부에서 기 공표중인 정보
	변경 항목	① (에너지 사용량) 공공기관의 연간 에너지 총 사용량 공시(4월) ② (폐기물 발생량) 공공기관의 연간 폐기물 발생실적 공시(4월) ③ (용수 사용량) 공공기관의 연간 용수(물)사용량 공시(4월) ④ (환경법규 위반 현황) 환경 관련 법규 위반사항 공시(수시) ⑤ (저공해 자동차 현황) 저공해 자동차 보유 구매 현황 공시(7월)
S 사회	목적	정보보호·인권·상생협력 경영성과를 통해 공공기관이 사회적 포용 문화 확산의 계기가 되도록 함
	연계 관리	개인정보보호위원회, 국가인권위원회, 중소벤처기업부의 정책에 따라 기 관리 중인 정보
	변경 항목	① (개인정보보호) 개인정보위원회의 공공기관 개인정보보호 진단 결과 공시(7월) ② (인권경영) 기관의 인권경영체계 구축 및 이행 현황 공시(7월) ③ (동반성장 평가결과) 중기부의 공공기관 동반성장 평가 결과 공시(7월)
G 지배 구조	목적	공공기관의 윤리경영 진단에 필요한 공시항목을 추가하여 조직 자체적 반부패·청렴활동 쇄신에 대한 국민적 기대를 뒷받침 하도록 함
	연계 관리	감사원, 국민권익위원회의 관련 법령 등에 따라 기 관리 중인 정보
	변경 항목	① (자체 감사부서 현황) 기관 자체감사부서 설치 및 운영 현황 공시(4월) ② (청렴도 평가 결과) 권익위의 공공기관 종합청렴도 평가 결과 공시(7월)

(Abstract)

A Study on Institutional Isomorphism in Public Institutions' ESG Practices: Focusing on Public Institution Management Evaluation

Kyungri Kim

This study empirically examines how public institutions adopted ESG practices through the lens of institutional isomorphism. Drawing on the 2021 Management Evaluation Reports—prior to the formal introduction of ESG incentives—the study captures the early phase of ESG institutionalization. Results from multiple regression analysis reveal distinct influences of coercive, mimetic, and normative pressures. Specifically, ministries-in-charge significantly shaped environmental performance, while organizational type strongly influenced governance practices. These findings suggest that in the early stages of ESG policy implementation, public institutions are particularly responsive to formal regulatory and normative cues. This research contributes to the literature by shedding light on the initial dynamics of ESG adoption in the public sector and emphasizing the role of isomorphic pressures in shaping sustainable governance.

Keyword: Public Institutions, ESG, Performance Evaluation, Institutional Isomorphism

공공기관과 정책연구

2025년 제3권 제1호

정기간행물등록번호 (세종, 사00014)

발행일 2025년 6월 30일

발행인 이영

발행처 한국조세재정연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 336

인쇄처 일지사

I S S N 2983-158X

공공기관과 정책연구

Public Institutions and Policy Review

Vol.3 No.1 2025

KIPF 한국조세재정연구원
공공기관연구센터

30147 세종특별자치시 시청대로 336
Tel.044-414-2114

