

Public Institutions & Policy Review

공공기관과 정책연구

Vol.3 No.2 2025

-
- 1 노승용
디지털 공공기관에서 AI 공공기관으로: 인공지능 성숙도 모형(PAImm)의 개발과 적용
- 43 최근호
정책기조의 변화와 공공기관 경영평가
- 69 김순양
공공기관 ESG 평가의 문제점 및 개선방안 고찰: 평가항목 및 평가지표를 중심으로
- 115 서충완 · 한상원 · 하헌정
일·가정양립지원제도는 이직을 감소시키는가?: 공공기관의 남녀직원 비교를 중심으로
- 143 안태훈
공공투자사업의 사회적 비용편익분석 방법론 연구
- 165 전예진 · 김지은
공공기관의 회계투명성 제고에 관한 연구: 한국자산관리공사와 새출발기금 사례를 중심으로
- 193 김동철
지방공기업의 ESG 경영이 조직성과 인식에 미치는 영향: 조직몰입과 직무 만족의 매개효과를 중심으로
- 225 한주희
정부의 공익법인 관리·감독 개선방안에 관한 연구: 조직 설계를 중심으로
- 253 황광훈
공공기관 취업이 자가 보유와 결혼 의도에 미치는 영향요인 추정
- 281 조영민 · 이민상
공공기관 고객만족도 조사 제도 및 운영상 한계와 개선 방안
-

편집위원회

위원장 : 김주찬(광운대)

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

김창희(인천대) 박성민(성균관대) 신 열(목원대) 이민창(조선대)

이수영(서울대) 이상엽(경상대) 정선문(동국대) 최연식(경희대)

한승엽(이화여대) 한정훈(중앙대) 이윤규(한국조세재정연구원)

간사 : 서은혜(한국조세재정연구원)

목 차 contents

▣ 일반논문

- ▶ 디지털 공공기관에서 AI 공공기관으로: 인공지능 성숙도 모형(PAImm)의 개발과 적용
From Digital Public Institution to AI Public Institutions: Developing and Applying the AI Maturity Model(PAImm) for the Public Sector
노승용(SeungYong Rho) 1

- ▶ 정책기조의 변화와 공공기관 경영평가
A Study on the Impact of Changes in Policy Paradigm on Management Evaluation of Public Institutions
최근호(Geunho Choi) 43

- ▶ 공공기관 ESG 평가의 문제점 및 개선방안 고찰: 평가항목 및 평가지표를 중심으로
A Study on the Problems and Improvement Measures of ESG Evaluation in Public Institutions: Focusing on Evaluation Items and Indicators
김순양(Soon Yang Kim) 69

- ▶ 일·가정양립지원제도는 이직을 감소시키는가?: 공공기관의 남녀직원 비교를 중심으로
Does Work–Family Balance Policy Reduce Turnover?: Focusing on a Comparison of Male and Female Public Institution Employees in Republic of Korea
서충완·한상원·하헌정(Chungwan Seo, Sangwon Han, Heonjeong Ha) 115

- ▶ 공공투자사업의 사회적 비용편익분석 방법론 연구
Methodological Approaches to Social Cost–Benefit Analysis in Public Investment Projects
안태훈(Taehun Ahn) 143

목 차 contents

- ▶ 공공기관의 회계투명성 제고에 관한 연구: 한국자산관리공사와 새출발기금 사례를 중심으로
 A Study on the Enhancement of Accounting Transparency: Focused on the Case of KAMCO and the Debt Adjustment Program for Small Businesses
 전예진·김지은(Yeejin Jeon, Jieun Kim) 165

- ▶ 지방공기업의 ESG 경영이 조직성과 인식에 미치는 영향: 조직몰입과 직무만족의 매개효과를 중심으로
 The Impact of ESG Management on Perceptions of Organizational Performance in Local Public Enterprises: Focusing on the Mediating Effects of Organizational Commitment and Job Satisfaction
 김동철(Dongchul Kim) 193

- ▶ 정부의 공익법인 관리·감독 개선방안에 관한 연구: 조직 설계를 중심으로
 A Study on the Government's Improvement Plan for the Management and Supervision of Public Interest Corporations:
 Focusing on Organizational Design
 한주희(Juhi Han) 225

- ▶ 공공기관 취업이 자가 보유와 결혼 의도에 미치는 영향요인 추정
 Estimation of the Factors Influencing the Effects of Public Sector Employment on Homeownership and Marriage Intention
 황광훈(Hwang Kwanghoon) 253

- ▶ 공공기관 고객만족도 조사 제도의 운영상 한계와 개선 방안
 Improving Customer Satisfaction Surveys in Public Institutions:
 Institutional and Operational Challenges
 조영민·이민상(Youngmin Cho, Minsang Yi) 281

디지털 공공기관에서 AI 공공기관으로: 인공지능 성숙도 모형(PAImm)의 개발과 적용

노승용*

요약

이 연구는 디지털 행정에서 인공지능 행정으로 전환되는 과정에서 공공기관의 AI 성숙도를 체계적으로 진단할 수 있는 공공기관 AI 성숙도 모형을 설계하고, 이를 기금관리형 준정부기관 12개 기관에 적용하여 실증적으로 분석한 것이다. 공공기관 AI 성숙도 모형은 조직, 데이터, 거버넌스, 윤리, 성과, 공공가치의 여섯 가지 구성요소를 중심으로 AI 행정의 성숙 단계를 인식-도입-확산-내재화-자율의 다섯 단계로 구분하였다. 사례 분석 결과, 12개 기금관리형 준정부기관의 전반적 AI 성숙도는 1단계 후반~2단계 초반(인식-도입 초기) 수준으로 진단되었다. 대부분의 기관이 AI 전담조직을 설치하고 기초적 리터러시 교육을 시행하고 있으나, 데이터 표준화·윤리 거버넌스·성과관리·공공가치 실현 등에서는 여전히 초기 수준에 머물러 있었다. 일부 기관에서 업무 효율성 향상과 비용 절감 등 제한적 성과가 나타났으나, 전사적 확산과 제도화로 이어지기 위해서는 조직학습, 데이터 품질, 윤리·책임 제도화, 성과·가치 연계 관리체계의 정착이 요구된다. 이 연구는 공공기관의 AI 행정을 기술적 진보가 아닌 조직학습과 제도화의 순환적 과정으로 규정하고, AI를 행정 효율성뿐 아니라 신뢰·책임·가치를 구현하는 제도적 행위자로 재정립하였다. 이는 향후 공공기관 경영평가, AI 정책 설계, AI 행정혁신 전략에 활용 가능한 이론적·실천적 분석틀을 제시한다는 점에서 학문적 의의를 갖는다.

주제어: 인공지능, AI정부, 공공기관 AI 성숙도 모형, AI 위험, 공공가치

* Rutgers, the State University of New Jersey, Newark 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울여자대학교 행정학과 교수 겸 대학원 공공빅데이터관리학과 겸무교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공기관, 인사·조직, 전략적 기획과 성과관리이다. (mrsyrho@gmail.com)

I. 서론

4차 산업혁명과 인공지능(AI)의 확산은 행정환경의 근본적 변화를 초래하고 있다. 행정조직은 더 이상 단순한 서비스 제공자가 아니라, 데이터를 기반으로 학습하고 예측하며 대응하는 지능형 행정조직으로의 전환을 요구받고 있다. 인공지능은 정책분석, 서비스 제공, 인사·재정관리 등 공공기관의 핵심 기능에 광범위하게 적용되며 행정 효율성과 합리성을 동시에 제고할 수 있는 잠재력을 지닌다(김동욱 외, 2024; 문명재 외, 2025).

한국 정부 또한 AI정부를 국가비전으로 제시하며, 공공부문 AI 전환을 국가적 과제로 추진하고 있다(이재명 정부 123대 국정과제). 그러나 공공기관의 AI 활용 수준은 여전히 제한적이다. 기술 도입은 빠르게 진행되고 있으나, 전략적 정렬·데이터 품질관리·AI 거버넌스 구축 등 제도적 기반이 미흡하다는 점이 지적된다.

특히 공공기관은 민간 부문에 비해 법적 규제, 책임 행정, 보수적 조직문화 등의 제약으로 인해 AI 도입이 더디게 진행되고 있다. 다수 기관이 기술적 흥미 수준의 파일럿 프로젝트를 수행하는 데 그치며, AI를 조직전략과 연계하거나 정책 의사결정 과정에 통합하지 못하고 있다. 결과적으로 행정 현장에서의 AI 활용은 생산성 제고보다는 제도적 공백을 드러내는 경우가 많다.

이제 AI 기술의 단순한 도입을 넘어 공공기관이 이를 조직의 목표와 가치체계 속에 내재화할 수 있는 수준으로 발전해야 한다. 즉 공공기관의 AI 활용은 기술 프로젝트가 아니라, 전략·조직·문화·윤리·공공가치의 통합적 문제로 접근되어야 한다. 이를 위해서는 각 기관의 AI 수준을 객관적으로 진단하고 발전 방향을 제시할 수 있는 공공부문 맞춤형 AI 성숙도 모형이 필요하다.

그동안 제시된 민간기업 중심의 AI 발전 모형은 공공성·책임성·투명성·시민참여 등 공공조직의 핵심 가치를 충분히 반영하지 못하고 있으며, 행정조직의 제도적 특성과 평가·감사·윤리 체계를 고려하지 않은 한계를 가진다. 이에 이 연구는 한국의 행정체제와 공공기관의 제도적 맥락을 반영한 공공기관 AI 성숙도 모형(Public Institutions AI Maturity Model, PAIMM)을 제안한다. 이 모형은 단순히 기술 도입 수준을 평가하는 것이 아니라, AI가 조직의 구조·문화·의사결정·성과관리·공공가치 창출에 얼마나 통합되어 있는가를 진단하는 것을 목표로 한다.

따라서 이 연구는 공공기관의 현실을 반영한 공공기관 AI 성숙도 모형 모형을 개발하고, 이를 토대로 기금관리형 준정부기관의 AI 성숙도를 진단함으로써 AI 행정혁신의 실천적 기

반과 정책방향을 제시하고자 한다.

보다 구체적으로 이 연구의 목적은 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 한국 공공기관의 제도적 환경과 조직 특성을 반영한 공공기관 AI 성숙도 모형을 수립한다. 이 모형은 조직·데이터·거버넌스·윤리·성과·공공가치의 여섯 축을 통합하여 설계한다.

둘째, 공공기관 AI 성숙도 모형을 적용하여 기금관리형 준정부기관의 AI 수준을 진단하고, 기금관리형 준정부기관의 전반적인 성숙 단계를 규명한다.

셋째, 분석 결과를 바탕으로 향후 AI정부로의 전환을 위한 정책적 시사점을 도출한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 공공부문 AI 전환과 행정 패러다임 변화

1) 전자정부: 정보화 행정의 출발점

전자정부(e-Government)는 1990년대 후반 인터넷과 정보통신기술의 급속한 확산 속에서 등장한 정부 혁신의 초기 형태로, 행정업무를 전자화함으로써 효율성과 접근성을 제고하는 것을 핵심 목표로 하였다. 전자정부의 개념은 정보기술을 활용하여 행정서비스를 온라인화하고 정부의 효율성을 높이는 체계(권기현, 2019; 정충식 2018)로 정의되며, 정부 문서의 전산화, 전자결재, 온라인 민원창구(예: 정부24)와 같은 서비스가 그 대표적 구현이다.

또한 미국, 영국, 싱가포르 등은 2000년대 초반부터 전자정부 로드맵을 수립하였다. 미국은 'E-Government Act of 2002'를 통해 전자적 정보 접근 확대를 제도화했고, 싱가포르는 eCitizen 포털을 통해 민원서비스의 온라인 통합을 실현했다(Ke and Kwok, 2004).

한국에서는 김대중 정부를 중심으로 「전자정부법」(2001) 제정과 함께 전자정부 11대 과제가 추진되었고, 이는 정부의 정보화 인프라 구축과 행정 효율화에 결정적 역할을 하였다(송희준, 2007; 정충식, 2018). 이러한 전자정부 추진은 행정 절차의 자동화, 문서의 디지털화, 부처 간 정보공유 체계를 기반으로 한 업무의 통합을 가능하게 했다.

이러한 노력과 성과로 한국의 전자정부는 UN 전자정부 평가에서 세계 1위를 기록하며 모범사례로 평가받았다. 그러나 초기 전자정부는 종이 문서를 컴퓨터 화면으로 옮긴 수준

에 머물렀다는 한계도 존재했다. 즉 기술적 효율성에는 기여했으나, 데이터의 통합적 활용 및 국민 중심 행정으로까지 확장되지는 못하였다.

UN & ASPA(2001)는 전자정부의 성숙도를 초기(Emerging) → 강화(Enhanced) → 상호작용(Interactive) → 거래(Transaction) → 통합(Seamless)의 단계로 발전한다고 보며, 이를 전자정부 발전의 일반적 경로로 제시해 왔다. 이 모형은 각국 전자정부의 구조적 성숙도를 평가하는 데 널리 활용된다.

2) 디지털정부: 데이터·플랫폼 기반의 통합 행정

전자정부가 행정의 전자화를 목표로 했다면, 디지털정부(Digital Government)는 2010년대 이후 빅데이터·클라우드·모바일·플랫폼 기술의 확산을 배경으로 데이터 중심의 행정체제로 전환된 정부 형태를 의미한다. OECD(2019)는 디지털정부를 데이터와 디지털 기술을 활용하여 공공가치를 창출하는 정부로 정의하는데, 이는 단순한 전자화가 아닌 데이터 기반 정책 결정(data-driven policy), 공공데이터 개방(Open Data), 국민참여 확대를 특징으로 한다.

박근혜 정부 시기의 정부3.0은 부처 간 정보공유와 공공데이터 개방을 제도화하였으며, 문재인 정부는 데이터·클라우드 등 4차 산업혁명 기반의 행정 혁신을 제시하였다. 이러한 정책은 정부24, 공공데이터포털, 모바일 전자증명서 등과 같은 혁신 서비스를 창출하였다.

윤석열 정부는 이를 한 단계 더 발전시켜 디지털플랫폼정부를 국정과제로 제시하였다. 디지털플랫폼정부위원회¹⁾는 정부를 하나의 거대한 플랫폼으로 전환하여 부처 간 경계를 허무는 통합 행정을 목표로 하며, 이는 국민·기업·부처가 실시간으로 데이터를 공유하는 네트워크형 정부 거버넌스로의 이행을 의미한다.

국외에서도 유사한 흐름이 나타난다. 에스토니아는 전자주민증(e-Residency)과 X-Road 데이터 교환 시스템을 기반으로 데이터 한 번 제출(Once-Only Principle) 원칙을 실현하였고, 영국은 GOV.UK를 통해 정부 웹서비스를 단일화하였다.

이러한 디지털정부는 참여적 거버넌스(participatory governance)로 설명할 수 있으며, 시민의 피드백과 데이터를 실시간 정책 결정에 반영하는 체계라고 할 수 있다. 결국 디지털 정부는 정부를 데이터와 네트워크로 연결된 플랫폼으로 전환한 정부로, 전자정부가 달성한 효율성을 넘어서 공공가치와 참여를 확대하는 방향으로 진화하였다.

1) 디지털플랫폼정부위원회. https://www.dpg.go.kr/DPG/main/eng.do?utm_source=chatgpt.com 검색일 2025. 10. 9.

3) AI정부: 지능형 행정의 새로운 패러다임

AI정부(AI Government)는 디지털정부의 다음 단계로, 인공지능이 행정 전 과정에 내재화되어 정책의 예측·분석·판단·의사결정 지원을 수행하는 지능형 정부를 의미한다(김경진, 2025; 김동욱 외, 2024; 문명재 외, 2025). 2020년대 이후 초거대 언어모델(LLM)과 생성형 AI(Generative AI)의 발전은 행정의 자동화를 넘어 지능화를 가능하게 하였다. 한국은 이재명 정부 출범 이후 2025년 9월 16일 확정된 「이재명 정부 123대 국정과제」에서 “AI 정부 구현”을 국가 비전으로 공식화하였으며, 이를 통해 AI 기반 정책 시뮬레이션, 국민 맞춤형 서비스 추천, 민원상담 챗봇·콜봇 시스템 구축을 추진하고 있다.

AI정부의 특징은 예측적 행정과 개인화된 공공서비스이다. 예컨대 복지행정에서 AI는 개인의 소득·건강·가구 구성 데이터를 분석하여 지원정책을 자동 추천할 수 있고, 교통행정에서는 사고 위험지역을 사전 예측하는 정책 의사결정이 가능하다. 이러한 변화는 지능형 행정의 실현 단계로, 인간 공무원의 판단을 보조·강화하는 방향으로 나아가고 있다.

캐나다는 AI 기반 정책분석시스템인 Algorithmic Impact Assessment(AIA)를 운영하며,²⁾ 영국은 Central Digital and Data Office(CDDO)를 통해 AI 거버넌스를 구축하고 있다.³⁾ 싱가포르의 Smart Nation 전략(김경진, 2025)하에 버추얼 싱가포르(Virtual Singapore)⁴⁾라는 3D 디지털 트윈 플랫폼을 통해 도시 행정 전반에 AI 분석을 도입하였다(한국지능정보사회진흥원, 2025).

한국의 AI정부는 기술 도입과 함께 윤리·책임성·투명성 거버넌스를 병행하고 있다. 2020년 발표한 「AI윤리기준」(관계부처 합동, 2020)⁵⁾은 공공분야 AI 활용 시 신뢰·공정·설명가능성을 원칙으로 명시하였으며, 각 부처는 AI 규제 샌드박스를 운영하여 혁신과 안전의 균형을 추구하고 있다.

결국 AI정부는 단순한 기술의 문제가 아니라 AI 기반의 정책생산체계, 법제, 윤리, 인력 개발을 포함하는 지능형 행정 거버넌스 체제로 나아가는 과정이라 할 수 있다. 노승용 외

2) Government of Canada. Algorithmic Impact Assessment tool. <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai/algorithmic-impact-assessment.html> 검색일 2025. 10. 9.

3) Government Digital Service. UK. Algorithmic Transparency. <https://chatgpt.com/g/g-p-67c710e3e50c81919f0da609802035a7/c/68da78da-e314-8324-94ff-bb703c95e4d6> 검색일 2025. 10. 9.

4) Observatory of Public Sector Innovation. OECD. <https://oecd-opsi.org/innovations/virtual-twin-singapore/> 검색일 2025. 10. 9.

5) 관계부처 합동 (2020. 12. 23.). [보도자료] 사람이 중심이 되는 「인공지능(AI) 윤리기준」.

(2025)는 이를 인간-기계 협력형 행정체제(human-machine co-governance)라 명명하며, 향후 행정의 본질이 지시와 통제에서 예측과 협력으로 이동할 것이라고 분석하였다.

4) 종합적 비교와 시사점

〈표 1〉의 비교를 통해 볼 때, 전자정부는 행정의 전자화를 통한 효율성 제고에 초점을 맞추었고, 디지털정부는 데이터 기반의 개방형 행정으로 공공가치를 확장하였다. AI정부는 이러한 기반 위에서 인공지능을 내재화하여 예측과 지능화에 기반한 선제적 행정체제로의 전환을 시도하고 있다. 즉 정부혁신의 패러다임은 효율성 → 데이터·참여 → 예측·지능화로 진화하고 있으며, 이는 행정의 기술적 변화뿐 아니라 가치체계의 진화 — 즉 행정의 인간중심성과 책임성의 재구성 — 을 의미한다.

〈표 1〉 전자정부·디지털정부·AI정부 비교

구분	전자정부	디지털정부	AI정부
등장 시기	1990~2000년대	2010~2020년대 초반	2020년대 초반 이후
핵심 기술	인터넷, 전산화	빅데이터, 클라우드, 플랫폼	인공지능, LLM, 생성형 AI
핵심 가치	효율성, 비용 절감	데이터 기반, 참여, 개방	예측, 지능화, 책임성
한국 사례	민원24, 전자정부 11대 과제, 전자정부 31개 로드맵	정부3.0, 정부24, 디지털플랫폼정부	AI정부 국정과제, AI챗봇
국제 사례	미국 eGov Act, 싱가포르 eCitizen	영국 GOV.UK, 에스토니아 X-Road	캐나다 AIA, 싱가포르 Virtual Singapore
정부상	전자적 정부	플랫폼 정부	지능형 정부

자료: 저자 작성

2. AI정부 선행연구 비판적 논의

1) AI정부 선행연구

AI정부에 대한 논의가 이루어지 시작한 것이 2020년대 초반이라는 점에서 AI정부 관련 연구는 현재 시작 단계라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근의 연구의 논의 내용을 종합하여 보면 다음과 같다.

AI정부 관련한 초기 연구이면서도 체계적이고 종합적인 논의를 통해 AI정부의 방향을 제시한 연구로 2020년 세계은행의 연구가 있다. 세계은행(World Bank, 2020)은 *Artificial*

Intelligence in the Public Sector: Maximizing Opportunities, Managing Risks 보고서를 통해 인공지능(AI)이 공공부문 혁신의 핵심 수단으로 부상하고 있으나, 동시에 새로운 형태의 위험과 책임 과제를 수반한다는 점을 강조하였다. 이 보고서(World Bank, 2020)는 AI를 단순한 기술적 혁신이 아닌, 공공부문 운영의 제도적 변환(institutional transformation)으로 인식한다는 점에서 본 연구의 공공기관 인공지능 성숙도 모형 개발 논의와 직접적인 연관성을 지닌다.

보고서(World Bank, 2020)는 AI가 행정 효율화와 서비스 맞춤화를 촉진할 수 있으나, 데이터 편향, 투명성 부족, 프라이버시 침해, 책임 불분명과 같은 위험이 기술 확산보다 더 빠르게 발생하고 있음을 지적한다. 따라서 공공부문에서의 AI는 관리(governed)되어야 하는 기술로 정의된다.

세계은행(2020)의 분석에 따르면 AI는 공공부문 전반에 걸쳐 행정 혁신의 다양한 기회를 제공한다. 행정 절차의 자동화, 복지 행정의 개인 맞춤형 서비스 제공, 시민참여의 실시간 피드백 분석, 재난·보건·교육정책의 예측 분석 등 정책 전 과정에서 AI가 활용될 수 있다. 보고서는 이러한 가능성을 뒷받침하는 구체적 사례를 오스트리아, 싱가포르, 영국, 한국 등을 통해 제시하며, 이들 국가는 AI를 공공 서비스 혁신의 전략적 플랫폼으로 통합해 가고 있음을 강조한다. 특히 공공조달, 민원 응대, 세금 징수, 자산 관리 등 행정의 일상적 영역에서 AI가 가져올 효율성 향상과 데이터 기반 정책 결정의 확산이 뚜렷하게 나타나고 있다. 예를 들어 영국의 HMRC(Her Majesty's Revenue and Customs)는 세무 관련 챗봇을 통해 민원 응답 시간을 단축했고, 싱가포르는 도시관리와 교통 최적화를 위해 AI 분석 플랫폼을 운영하고 있다(World Bank, 2020).

이러한 기회와 더불어 보고서(World Bank, 2020)는 AI의 위험요소를 다층적으로 제시하고 있다.

첫째, 편향과 신뢰의 문제이다. 학습데이터의 불균형과 알고리즘 설계자의 무의식적 편향은 공정한 행정 결과를 훼손할 수 있으며, 이는 곧 국민의 행정 신뢰(trust in government)를 약화시킨다.

둘째, 사이버보안 위협이다. AI 시스템은 공공데이터를 기반으로 작동하기 때문에 해킹·데이터 변조·정보 누출에 취약하며, 특히 재정정보·복지수급정보와 같은 민감한 데이터의 보호가 핵심 과제가 된다.

셋째, 인간 통제력의 약화이다. 자동화된 의사결정 시스템이 인간의 감독을 대체하거나

약화시킬 경우 책임소재가 불분명해지고, 행정의 정당성이 흔들릴 수 있다.

넷째, 프라이버시와 데이터 권리의 침해이다. 공공기관이 AI 학습을 위해 개인정보를 대량 처리할수록 데이터 주권 보장을 위한 제도적 장치가 필요하다.

보고서(World Bank, 2020)는 이러한 위험요소를 회피가 아닌 관리의 대상으로 보고, 투명성과 설명 가능성, 포용성, 책임성을 중심으로 한 알고리즘 영향 평가 제도를 도입할 것을 권고한다. 이 제도는 AI 시스템이 정책 결정에 미치는 영향을 사전에 검토하고, 결과를 외부에 공개하도록 하는 일종의 AI 책임성 프레임워크이다.

세계은행(2020)은 또한 공공부문 AI의 제도적 통제를 위해 윤리원칙, 중앙조직, 운영 프레임워크의 세 축으로 구성된 AI 거버넌스 체계를 제시한다.

윤리원칙은 OECD(2024)의 “Recommendation of the Council on Artificial Intelligence”와 유럽연합(European Commission, 2019)의 “Ethics Guidelines for Trustworthy AI”를 근거로 하며, 다음의 일곱 가지 항목으로 구성된다.

- ① 개인정보 보호와 데이터 거버넌스(Privacy and Data Protection)
- ② 책임성(Accountability)
- ③ 안전성·보안(Security)
- ④ 투명성 및 설명가능성(Transparency & Explainability)
- ⑤ 공정성(Fairness and Non-discrimination)
- ⑥ 인간 통제(Human Oversight)
- ⑦ 인간 중심 가치(Human-centric Values)

이 원칙들은 기술적 효율성보다 사회적 신뢰 구축을 중시하며, AI를 기술이 아닌 제도로 다루어야 한다는 관점을 강조한다. 이는 DiMaggio와 Powell(1983)이 제시한 제도적 동형화(institutional isomorphism) 이론과도 연결된다. 즉 공공조직이 외부 규범과 사회적 기대에 맞추어 AI를 제도화할 때, 기술은 단순한 운영 도구가 아니라 공공적 규범의 일부로 전환된다는 것이다.

AI 거버넌스의 두 번째 축은 중앙조직의 역할이다. 세계은행(2020)은 각국 정부가 AI 전략을 총괄할 중앙조직을 두어야 한다고 권고한다. 이 기관은 국가 차원의 AI 전략 수립, 데이터 표준화, 윤리 가이드라인, 성과평가를 통합 관리하며 전 정부적 협력체계를 실현하는 중추적 역할을 수행한다. 영국의 Office for AI, 캐나다의 Treasury Board Secretariat,

싱가포르의 Personal Data Protection Commission(PDPC) 등이 그 예시이다.

이러한 중앙기구는 AI의 제도화를 추진함과 동시에 공공조직 간 상호운용성과 데이터 공유를 조정하여 정책의 통합성을 강화한다. 세계은행은 이를 AI 생태계의 허브(Hub of the Ecosystem)로 명명한다(World Bank, 2020: 42).

세 번째 축인 운영 프레임워크는 AI의 실질적 실행력 확보를 위한 거버넌스 장치이다. 여기에는 데이터 거버넌스, 인적 역량, 공공조달 혁신, 시민과의 커뮤니케이션 메커니즘이 포함된다.

특히 보고서(World Bank, 2020)는 공공조달 분야에서의 유연한 조달을 강조한다. 이는 AI 프로젝트가 빠르게 변화하는 기술 환경에 적응할 수 있도록 조달 절차를 실험적이고 반복적인 방식으로 설계해야 한다는 제안이다. AI의 정책적 성공은 기술보다 조직 역량과 제도적 실행력에 달려 있으며, 이를 위해서는 정부가 위험 회피자(risk avoider)가 아니라 학습하는 실험자로 변모해야 한다는 점을 강조한다.

보고서(World Bank, 2020)는 또한 공공기관이 AI를 안정적으로 도입하기 위해 반드시 갖추어야 할 여섯 가지 기반요소를 제시한다.

첫째, 정부 전체 거버넌스(Whole-of-Government Architecture) - 중앙부처와 산하기관 간 데이터·정책·인프라의 통합 구조 구축

둘째, 상호운용성(Interoperability) - 기관 간 표준화된 데이터 포맷과 기술 연계체계 마련

셋째, 데이터 표준(Data Standards) - 공공데이터의 품질과 개방 기준 설정

넷째, 인적 역량(Human Capital) - AI 전문인력 양성과 공무원 대상 디지털 리터러시 교육

다섯째, 윤리 및 법제(Ethical & Legal Framework) - 법적 책임소재 규정과 AI 윤리헌장 제정

여섯째, 혁신 생태계(Innovation Ecosystem) - 산·학·연·스타트업의 협력을 통한 공공 혁신 촉진

특히 세계은행(2020)이 제시한 인적 역량과 혁신 생태계는 이 연구의 공공기관 인공지능 성숙도 모형에서 강조하는 학습조직과 자율화 단계의 핵심 요건으로 통합될 수 있다.

정책적 측면에서 세계은행(2020)은 각국이 취해야 할 구체적 행동지침을 제시한다. AI 거버넌스 모델의 수립, 데이터 패브릭 아키텍처의 도입, 인적자원 투자 강화, 파일럿 프로젝트 촉진, 그리고 위험관리체계 확립이 그것이다. 특히 알고리즘 영향 평가 제도는 OECD (2024)와 캐나다의 알고리즘 영향평가 제도의 접근을 결합한 것으로,⁶⁾ AI 정책 결정 과정의 투명성을 확보하는 핵심 장치로 제시된다.

세계은행은 AI의 위험은 억제해야 할 대상이 아니라 관리하고 학습해야 할 대상이라고 규정하며, AI를 활용하는 조직은 포용성·투명성·책임성을 핵심 운영원칙으로 삼아야 한다고 제안한다(World Bank, 2020:68).

이러한 세계은행(2020)의 거버넌스 중심적 접근은 공공기관 인공지능 성숙도 모형이 제시하는 디지털 공공기관에서 AI 공공기관으로의 전환 과정에 중요한 시사점을 제공한다. 공공기관 인공지능 성숙도 모형의 제도화 촉과 윤리·책임 축은 세계은행(2020)이 제시한 윤리원칙, 알고리즘 영향 평가 제도, 전 정부적 구조와 직접적으로 연결되며, 데이터·역량·혁신 생태계의 기반요소는 공공기관 인공지능 성숙도 모형의 조직학습·기술·미래전망 축을 강화하는 근거가 된다. 결국 세계은행 보고서(World Bank, 2020)는 공공기관 인공지능 성숙도 모형이 지향하는 AI의 기술적 성숙도와 제도적 성숙도의 동시 진화라는 이중 구조를 국제적 규범과 연계해 설명하는 실증적 기반을 제공한다.

전자정부에서 AI정부로의 전환은 단순한 기술의 치환이 아니라 조직·데이터·거버넌스·윤리·공공가치가 결합된 제도적 변환이라는 세계은행(2020)의 논점은 여러 학술 논문에서도 비슷한 경향을 보이고 있다. 최근 연구들은 AI 행정의 성패가 기술이 아니라 신뢰와 제도적 정당성에 달려 있다는 공통된 결론에 수렴하고 있다. 예를 들어 Agarwal(2018)은 거시적 차원에서 행정 패러다임 전환의 필요성을, Neumann, Guirguis, & Steiner(2024)과 Cho, Hur, & Kim(2025)은 조직 수준의 수용 요인을, Moon(2023), Selten, Roberer, & Grimmelikhuijsen(2023), Schiff et al.(2025), Schmidhuber et al.(2022)은 신뢰·윤리·시민 인식의 사회적 맥락을 각각 탐구했다. 이러한 선행연구들은 AI 행정이 단순한 기술혁신이 아니라 제도적·윤리적·심리적·조직적 혁신의 복합체임을 보여준다.

먼저 Agarwal(2018)은 인공지능과 자동화 기술이 공공행정에 미치는 근본적 변화를 진단하며, AI 시대의 행정학은 기술이 아니라 규범과 제도를 설계하는 학문이 되어야 한다고 주장했다. 그는 기술혁신이 사회 전반의 속도보다 빠르게 진전되고 있음에도 불구하고 정부의 대응은 여전히 자동차 시대의 말 관리 규정 수준에 머물러 있다고 비판했다. AI가 가져올 핵심 변화로는 공공서비스 자동화, 데이터 기반 정책결정, 알고리즘 편향의 윤리 문제, 일자리 재구조화와 사회안전망 위기, 세입 감소 및 로봇세 도입 논의 등을 제시하였다. 특히 Agarwal(2018)은 데이터 주권과 공공 알고리즘 책임성을 AI 행정의 핵심 규범으로 제

6) Government of Canada. Algorithmic Impact Assessment tool. https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai/algorithmic-impact-assessment.html?utm_source=chatgpt.com 검색일 2025. 10. 9.

시하며, 정부는 기술 확산 이후 규제하는 수동적 관리자가 아니라 기술과 함께 제도를 설계하는 공동 설계자가 되어야 한다고 강조하였다.

Agarwal(2018)가 AI 행정의 도전과 행정학적 과제의 관점에서 논의를 전개하였다면, Neumann, Guirguis, & Steiner(2024)과 Cho, Hur, & Kim(2025)은 공공조직에서의 AI 수용 요인에 대한 연구를 진행하였다. Neumann, Guirguis, & Steiner(2024)는 스위스 공공기관을 대상으로 한 비교사례 연구를 통해 AI 도입을 설명하는 핵심 요인을 TOE (Technology-Organization-Environment) 프레임워크로 분석하였다. 그들은 공공조직의 AI 수용을 단일 사건(single event)이 아닌 점진적 학습과 적응의 연속적 과정으로 해석했다. 기술적 요인 중에서는 상대적 이점과 기술적 호환성이 중요하며, 조직적 요인으로는 리더십 지원, 변화관리 역량, 부서 간 협업, 내부 자원 확보가 결정적임을 밝혔다. 이러한 결과는 Tornatzky & Fleischer(1990)의 고전적 기술수용이론을 재검증한 것으로, AI 행정의 실질적 추진은 기술적 준비도보다 조직문화와 제도적 환경에 좌우된다는 점을 입증하였다.

또한 Cho, Hur, & Kim(2025)은 한국 정부기관의 AI 챗봇 도입을 사례로, AI 신뢰와 조직적 지원의 상호작용을 분석하였다. 혼합연구를 통해 1,600여 명의 공무원 데이터를 분석한 결과, 조직의 지원 수준이 높을수록 개인의 AI 신뢰가 실제 사용으로 이어질 가능성이 높았다. 이는 Venkatesh et al.(2003)의 UTAUT 모형과 Aoki(2020)의 AI 신뢰 3요소(성과·과정·목적 신뢰) 연구와 같은 맥락에서, 공공조직의 위계적 문화와 위험회피 성향이 AI 채택을 지연시키는 요인으로 작용함을 실증적으로 보였다. 연구진은 정부기관의 AI 활용 성과가 교육과 제도적 명확성, 심리적 안전감의 확보에 달려 있으며, 기술 신뢰에 앞서 조직 신뢰가 선행되어야 한다고 결론지었다. AI 활용 성과가 교육과 제도적 명확성, 심리적 안전감의 확보에 달려 있으며, 기술 신뢰에 앞서 조직 신뢰가 선행되어야 한다고 결론지었다.

Moon(2023)은 AI 행정을 효율성 중심의 기술혁신으로만 볼 것이 아니라, 사회적 포용과 공공선의 관점에서 재구성해야 한다고 주장했다. 그는 기존 행정학이 민주성과 효율성 간 균형을 논의해 온 전통을 계승하며, AI 행정 역시 공정성과 책임성을 기술 설계의 전제 조건으로 포함해야 한다고 강조했다. 그는 AI를 통한 사회적 선 구현은 시민참여·윤리·거버넌스 위에서 가능하다고 설명했다. 이 연구는 AI 행정이 단순히 기술정책을 효율화하는 수단이 아니라 사회적 신뢰를 회복하고 시민 참여를 제도화하는 새로운 행정윤리의 장(場)이 되어야 함을 강조한다.

Selten, Robeer, & Grimmelikhuijsen(2023)은 네덜란드 시민을 대상으로 한 실험연구

를 통해 AI 행정에 대한 시민의 태도가 확증 편향에 의해 크게 영향을 받는다는 사실을 입증했다. 연구 결과 정부에 대한 신뢰도가 높은 시민은 AI를 행정 효율화의 도구로 인식한 반면, 불신하는 시민은 동일한 기술을 감시와 차별의 수단으로 해석했다. 즉 시민의 선입견이 AI에 대한 정책 커뮤니케이션보다 더 강한 영향을 미치는 것이다. 저자들은 AI 행정이 사회적 신뢰를 얻기 위해서는 기술적 설명보다 감정적 신뢰 관리가 중요하다고 결론지었다. 이 연구는 기술적 투명성 강화만으로는 신뢰를 확보하기 어렵다는 점에서 AI 행정의 사회심리학적 접근 필요성을 제기하였다.

Schiff et al.(2025)은 미국 지방정부를 중심으로 시민이 정부의 AI 활용을 신뢰하거나 불신하는 원인을 제도적 관점에서 분석하였다. 그들은 AI에 대한 신뢰는 기술적 정확도보다 기관의 제도적 정당성과 절차적 투명성에 의해 더 크게 결정된다고 밝혔다. 특히 감독·피드백 절차가 제도화되어 있는가가 신뢰 형성의 핵심 변수였다. 그들은 AI 행정의 신뢰는 결과의 정확성보다 과정의 공정성에 의해 유지된다는 점을 강조했다. 따라서 그들은 정부가 AI 행정을 추진할 때, 알고리즘의 성능 향상보다 윤리·감독·피드백 제도의 제도화 수준을 우선 고려해야 한다고 결론지었다.

마지막으로 Willems et al.(2023)은 유럽 시민을 대상으로 AI 기반 공공서비스 이용에 나타나는 프라이버시 역설 현상을 실증 분석하였다. 시민들은 프라이버시 침해를 우려하면서도 효율성과 편리성을 높게 인식할수록 AI 행정 서비스를 계속 이용하려는 경향을 보였다. 즉 지각된 효용이 프라이버시 위험 인식을 상쇄하는 효과를 갖는다. 그러나 정부에 대한 신뢰가 낮은 시민의 경우 동일한 기술이 감시 기술로 인식되어 수용도가 급격히 낮아졌다. 이 연구는 AI 행정의 지속가능성은 효용성과 신뢰의 균형 위에서만 가능하다고 결론지었다. 또한 정부는 시민의 정보권 보호를 위해 데이터 최소화, 투명한 알고리즘 공개, 시민 참여형 윤리 심의제도를 제도화해야 한다고 제안했다.

이상의 선행연구들은 AI 행정이 단순한 기술혁신이 아니라 제도적·윤리적·심리적·조직적 혁신의 복합체임을 보여준다. 특히 최근 연구들은 AI 행정의 성패가 기술이 아니라 신뢰와 제도적 정당성에 달려 있다는 공통된 결론에 수렴하고 있다.

이는 향후 AI정부 연구가 기술 효율성을 넘어, 공공가치, 사회적 수용성, 제도적 책임성을 핵심 분석단위로 삼아야 함을 시사한다.

2) 기존 연구의 이론적 공백

기존 연구들은 인공지능의 공공부문 도입이 행정의 효율성을 제고하고 데이터 기반 의사 결정을 가능하게 한다는 점에서 큰 잠재력을 지닌다고 평가해 왔다(Agarwal, 2018; Neumann, Guirguis, & Steiner, 2024). 그러나 선행연구의 축적에도 불구하고 AI 행정의 성숙 과정을 체계적으로 설명하거나 측정하는 통합적 이론 틀은 여전히 부족하다. 현재 연구들은 주로 AI 행정의 부분적 국면—도입 요인, 신뢰, 윤리, 시민 인식 등—을 개별적으로 분석하고 있으며, 공공조직이 AI를 어떻게 학습·제도화·자율화하는가를 거시적·발전적 관점에서 설명하는 시도는 미비하다.

첫째, AI 행정의 거버넌스와 제도화 과정에 대한 누적적 모형이 부재하다. Agarwal (2018)은 정부가 기술 변화에 대응하기 위한 규범적·제도적 설계를 강조했으나, 그의 논의는 주로 거시적 전망 수준에 머물러 공공기관의 구체적 조직 변화를 설명하지는 못했다. Neumann et al.(2024)의 비교사례 연구는 AI 도입의 기술·조직·환경 요인을 밝히는 데 기여했지만, 그 역시 도입 단계에 초점을 맞추었을 뿐 도입 이후의 확산과 내재화 단계를 포괄하지 못했다. Moon(2023)의 연구는 포용적 AI 행정의 규범적 방향성을 제시했으나, 그가 제안한 포용적 AI 거버넌스는 철학적 원칙 차원에 머물러 조직·데이터·성과관리 등 행정 실천 수준으로 구체화되지 않았다. 결국 기존 연구들에서 AI 행정의 왜(Why)와 무엇(What)에 대한 논의는 풍부하게 이루어졌지만 어떻게(How)에 대한 체계적 설명은 부족한 실정이다.

둘째, AI 행정의 성숙을 평가하거나 진단할 수 있는 구조적·계량적 모형이 결여되어 있다. 전자정부 연구에서는 Layne & Lee(2001) 이후 발전단계 모형을 통해 정보화 수준을 측정해 왔으나, AI 행정은 기술적 성격이 다르기 때문에 단순한 전자정부의 연장선으로 설명하기 어렵다. AI는 학습·적응·자율성을 내포한 기술로서, 행정 내 도입 후 변화의 속성과 패턴이 근본적으로 상이하기 때문이다(Moon, 2023).

하지만 기존 연구들은 대부분 횡단적 접근을 취하거나 AI의 성숙을 시간적 연속성 속에서 측정할 수 있는 지표체계를 제시하지 못했다. 예컨대 Neumann et al.(2024)은 도입 요인을, Cho, Hur, & Kim(2025)은 신뢰와 조직 지원의 상호작용을, Schiff et al.(2025)은 제도적 정당성 요인을 분석했지만, 이들 요인을 단계적 발전 경로 속에서 연결한 이론적 모델은 부재하다.

셋째, AI 행정에서의 신뢰와 윤리 논의가 주로 결과 중심으로 다루어졌다는 한계가 있다.

Selten, Robeer, & Grimmelikhuijsen(2023)은 시민의 확증 편향이 정부 AI 정책 인식에 영향을 미친다고 밝혔고, Willems et al.(2023)은 프라이버시 우려와 효용성 인식 간의 균형을 실증적으로 입증했으나, 이들 연구는 모두 시민 인식의 결과 변수를 중심으로 분석했다. 즉 조직 내부의 거버넌스 구조나 윤리 제도의 진화 메커니즘을 설명하지 못한다. AI 행정이 제도적으로 안정화되기 위해서는 기술이 아니라 윤리·감독·책임성의 내재화가 필수적임에도, 이를 장기적 행정발전 경로로 다룬 연구는 거의 없다.

넷째, AI 행정 연구의 수준 불균형이 존재한다. Agarwal(2018)과 Moon(2023)은 국가·사회 차원의 거시적 논의를 전개한 반면, Cho et al.(2025)과 Neumann et al.(2024)은 조직 단위의 사례 분석에 초점을 맞추었다. 한편 Selten et al.(2023), Schiff et al.(2025), Willems et al.(2023)은 시민 수준의 인식과 수용성을 중심으로 연구했다. 이처럼 거시-중간-미시 수준이 분절적으로 연구되어, 국가·조직·시민을 포괄하는 통합적 분석 틀이 부재하다. AI 행정은 기술혁신이 조직 내부 구조와 시민 신뢰를 동시에 재편하는 복합적 현상이므로, 단일 수준의 분석만으로는 그 다층적 진화를 설명하기 어렵다.

다섯째, AI 행정의 공공성과 책임성의 계량적 측정 시도 부족이 또 하나의 공백이다. Moon(2023)은 공공선을 위한 AI를 논의했으나, 그의 분석은 개념적·규범적 수준에 머물러 실제 행정 운영의 정량적 평가 기준을 제시하지 않았다. 또한 Willems et al.(2023)의 프라이버시 패러독스 연구 역시 시민 인식의 심리적 요인에 초점을 두었으며, 행정기관의 책임성 제도화 수준을 객관적으로 평가하는 지표체계는 제시하지 않았다. 결국 AI 행정의 성숙도를 정량적·진단적 관점에서 측정할 수 있는 평가모형의 필요성이 제기된다.

종합적으로 볼 때, 기존 연구들은 AI 행정의 다양한 측면—기술수용, 조직요인, 윤리, 신뢰, 시민 인식—을 풍부하게 다루었으나, 그 관계를 하나의 발전 경로로 통합하거나 제도적·조직적 진화를 시간적 맥락에서 구조화한 모형은 존재하지 않는다. 특히 공공기관이 AI를 도입·운영·제도화·자율화하는 과정을 단계별로 정의하고 측정할 수 있는 체계적 프레임워크가 부재하다. 따라서 향후 연구는 이러한 이론적 공백을 메우기 위해 AI 행정을 단순한 기술 도입 현상이 아니라 조직 학습과 제도화의 누적 과정으로 파악하고, 그 성숙도를 다차원적으로 평가할 수 있는 모형을 제시할 필요가 있다.

이 연구는 이러한 문제의식에 기반하여 공공조직이 AI를 활용해 어떻게 도입-확산-내재화-자율화의 경로를 밟아 가며 공공가치 창출로 나아가는지를 규명하기 위해 공공기관 인공지능 성숙도 모형을 제시하고자 한다. 이 모형은 선행연구가 제시한 거시적·미시적 논의의

간극을 연결하고, AI 행정의 기술적 진보와 제도적 성숙을 동시에 포착하기 위한 통합적 이론 틀을 제공할 수 있을 것이다.

III. 공공기관 인공지능 성숙도 모형

1. 공공기관 인공지능 성숙도 모형의 이론적 토대

이상에서 제시한 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 조직 진화와 학습, 제도주의, 공공가치 이론 등을 토대로 설계되었다.

1) 조직 진화와 학습(Organizational Evolution and Learning)

조직은 외부 환경의 변화에 대응하여 점진적으로 적응하고, 그 과정에서 경험적 학습과 제도적 정착을 통해 발전한다(March & Olsen, 1989). 이러한 진화적 관점에서 보면 조직의 역량은 한 번의 혁신이나 단기적 성과로 완성되는 것이 아니라, 반복적 학습, 조정, 그리고 제도화의 과정을 거쳐 점진적으로 축적된다. Argyris & Schön(1978)이 제시한 단일고리와 이중고리 학습 개념은 이러한 조직 학습의 심층 구조를 보여준다. 단일고리 학습이 기존 규범 내에서 오류를 수정하는 것이라면, 이중고리 학습은 조직의 규범·가치를 재검토하는 단계로 변화된 환경에 대한 창의적 적응을 가능하게 한다.

AI의 도입과 성숙 과정 또한 동일한 논리를 따른다. 초기에는 파일럿 프로젝트나 자동화 도구 활용 등 기술 중심의 학습 단계로 시작되지만, 시간이 지남에 따라 조직은 AI의 운영 기준, 데이터 관리 체계, 윤리적 판단 구조를 점차 내면화한다. 이러한 학습은 개인 수준의 역량 축적을 넘어 조직 전반의 프로세스와 의사결정 구조 속에 제도화될 때 비로소 성숙으로 이어진다(Levitt & March, 1988).

따라서 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 공공기관의 AI 성숙을 단순한 기술 도입의 시점이 아니라 도입 → 확산 → 내재화 → 자율화의 누적적 경로로 파악한다. 각 단계는 독립적인 구간이 아니라 이전 단계의 학습이 다음 단계의 제도적 기반이 되는 연속적 구조이다. 이처럼 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 학습조직의 관점에서 공공기관의 AI 성숙을 해석하며, AI를 통한 행정혁신이 기술적 성취를 넘어 조직 지식과 제도적 학습의 산물임을 전제로 한다(Senge, 1990).

2) 제도주의(Institutionalization Theory)

DiMaggio & Powell(1983)은 조직이 단순히 효율성의 논리만으로 움직이지 않고, 사회적으로 승인된 규범과 기대에 부응하기 위해 제도적 동형화(institutional isomorphism)를 겪는다고 주장했다. 제도화 이론은 조직이 환경의 불확실성을 줄이고 정당성을 확보하기 위해 타 조직의 구조나 관행을 모방하는 과정을 설명한다. 이들은 동형화를 강제적(coercive), 모방적(mimetic), 규범적(normative) 유형으로 구분하였다.

공공기관의 AI 도입 역시 이러한 제도적 압력하에 놓여 있다. 정부의 AI 정책·법제도는 강제적 동형화로, 모범기관의 성공 사례를 벤치마킹하는 것은 모방적 동형화로, 그리고 전문가·학회·직무훈련을 통한 윤리·기술 표준의 확산은 규범적 동형화로 해석할 수 있다. 이처럼 제도화 관점에서 보면, AI의 확산은 단순한 기술적 확산이 아니라 제도적 규범으로의 내재화 과정이다(Scott, 2014).

공공기관 인공지능 성숙도 모형은 이러한 제도화 이론을 기반으로, 공공기관의 AI 성숙을 ‘기술의 제도화’로 파악한다. 즉 AI는 도구나 시스템을 넘어 조직문화와 거버넌스의 일부로 편입되며, 이에 따라 책임성·투명성·윤리성이 성숙의 주요 축으로 자리 잡는다. 이 과정에서 조직은 외부의 사회적 기대에 부응하기 위해 제도적 구조를 구축하고, 이를 통해 내부적으로 안정적 운영체계를 갖추게 된다.

따라서 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 단순히 기술 역량의 누적을 측정하는 지표가 아니라, AI가 어떻게 공공조직의 제도적 가치체계 속에 내재화되고 정당성을 획득하는가를 진단하는 틀이다. 이는 신제도주의의 관점에서 기술을 사회적 구성체(social construct)로 이해하려는 시도이며, 궁극적으로 공공부문의 AI 전환이 사회적 합의 속에서 제도적 정착으로 이어지도록 설계되었다(DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2014).

3) 공공가치 이론(Public Value Theory)

Moore(1995)는 전통적 행정학이 합법성과 효율성이라는 협소한 기준에 머물러 있다고 비판하며, 공공조직의 궁극적 목적을 공공가치의 창출로 확장하였다. 그는 공공관리자가 단순히 규정된 자원을 효율적으로 집행하는 존재가 아니라, 시민과 협력하여 사회적 가치를 공동 창조하는 전략적 행위자라고 보았다. 이때 공공가치는 효율성뿐 아니라 형평성·참여·신뢰·책임성 등을 포함한다(Benington & Moore, 2011).

AI의 도입이 단순히 행정 효율성을 높이는 수단에 그칠 경우 오히려 사회적 불평등이나

편향을 심화시킬 수 있다. 따라서 공공기관의 AI 성숙은 기술적 성취와 공공가치의 조화를 목표로 해야 한다. 이 연구에서 제시하는 공공기관 AI 성숙도 모형의 상위 단계(4단계 및 5단계)는 AI의 자율적 운영이 단순한 업무 자동화를 넘어 시민참여와 가치창출의 플랫폼으로 기능하는 상태를 가리킨다. 즉 AI는 정책 결정과 집행을 지원하는 도구가 아니라, 공공 서비스의 공동 설계자로 자리한다.

또한 공공가치 이론의 관점에서 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 AI를 기술이 아니라 사회적 계약의 일부로 해석한다. 공공기관이 AI를 통해 데이터를 활용하고 의사결정을 자동화할 때 시민은 투명성과 신뢰를 요구할 권리를 가진다. 이 과정에서 책임성 강화, 참여적 설계, 포용적 거버넌스가 핵심 과제가 된다. 따라서 AI 성숙의 최종 목표는 단순한 자율 운영이 아니라, 시민과 함께 공공가치를 창출하는 자율적 학습조직으로의 진화이다(Moore, 1995; Bryson et al., 2014).

2. 공공기관 인공지능 성숙도 모형

1) 공공기관 인공지능 성숙도 모형 설계 원리

공공기관 인공지능 성숙도 모형은 한국 공공기관의 제도적·조직적·문화적 특성을 반영한 다섯 가지 핵심 원리를 활용하였다.

첫째, 공공성 정합성의 원리는 기술 효율성보다 공공가치와 책임행정, 투명성, 시민 중심성을 우선시함으로써 AI가 공공부문의 본래 사명과 정렬되도록 한다.

둘째, 단계적 진화성의 원리는 AI 도입이 단발적 혁신이 아니라 인식과 파일럿 단계를 거쳐 체계화·확산·제도화·가치창출로 이어지는 연속적 발전 과정임을 전제로 한다.

셋째, 측정 가능성의 원리는 평가영역과 세부지표, 관측 문항을 정량화하여 기관 간 비교와 성숙 수준 진단이 가능하도록 한다.

넷째, 운영 적합성의 원리는 경영평가, 예산, 인사, 감사 등 기존 공공기관 제도와의 연계를 통해 실제 행정 운영 속에서 활용 가능하도록 모형을 설계하는 것이다.

다섯째, 학습 가능성의 원리는 진단-피드백-개선-재진단의 순환 구조를 내장하여, AI 성숙 평가가 단순한 점검을 넘어 조직 학습과 지속적 개선의 메커니즘으로 작동하도록 한다.

2) 공공기관 인공지능 성숙도 모형 단계별 성숙도

이러한 다섯 가지 핵심 원리에 따라 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 <표 2>에서처럼 공공기관의 인공지능 역량과 성과 등 그 수준을 다섯 단계로 구분하였다. 각 단계는 기술적 수준뿐 아니라 조직의 제도화, 거버넌스, 윤리, 공공가치 창출 능력을 종합적으로 반영한다.

<표 2> 공공기관 인공지능 성숙도 모형

단계	핵심 속성	주요 특징
1단계 인식·기초기	AI 도입의 가능성 탐색과 기초 실험	<ul style="list-style-type: none"> • AI의 필요성을 인식하나, 추진체계나 전략은 미비함 • 일부 부서 또는 개인 단위의 시범적 관심 수준에 머무르며, 정책적·제도적 기반이 형성되지 않음
2단계 도입·체계화기	AI 거버넌스의 형성과 운영 체계의 정비	<ul style="list-style-type: none"> • AI 관련 전담조직이나 TF가 구성되고, 데이터 표준화·관리체계가 구축되기 시작함 • 소규모 파일럿 사업이나 자동화 시범사업이 추진되며, 내부 매뉴얼 및 윤리 가이드라인이 도입됨
3단계 확산·활용기	AI의 내재화 초기 단계와 성과의 가시화	<ul style="list-style-type: none"> • AI가 주요 업무 프로세스에 통합되고, 타 부서와의 협력 및 외부 기관 연계가 활성화됨 • 윤리 및 거버넌스 체계가 제도화되며, AI 활용성과가 가시화됨
4단계 내재화기	AI의 전략적 내재화와 책임 거버넌스의 정착	<ul style="list-style-type: none"> • AI가 조직 운영의 핵심 도구로 정착하고, 의사결정 및 정책 집행 과정에 내재화됨 • 알고리즘 감사·윤리심의·성과관리 연계가 정례화되며, AI 기반 업무가 표준 프로세스로 운영됨 • 인간-AI 협업(Human-AI Collaboration) 모델이 정착됨
5단계 자율·공공가치기	자율적 AI 운영과 공공 가치의 동시 실현	<ul style="list-style-type: none"> • AI가 자율적으로 학습·운영되며, 시민참여형 거버넌스와 공공가치 창출에 기여함 • AI의 투명성·책임성·포용성이 제도적으로 보장되고, 사회적 신뢰를 바탕으로 지속가능한 혁신 생태계가 형성됨

자료: 저자 작성

(1) 1단계 - 인식·기초기(Awareness Stage)

가장 낮은 수준인 1단계 인식·기초기는 조직이 인공지능의 필요성을 인식하고, 제한된 범위에서 시범적으로 기술을 적용하기 시작하는 시기이다. 이 단계의 핵심 속성은 AI 도입의 가능성 탐색과 기초 실험이다. 따라서 공공기관 인공지능 성숙도 모형의 첫 단계는 AI의 필요성에 대한 인식이 시작되는 단계이므로, 기관 구성원들은 인공지능이 행정 효율성이나 정책 품질 향상에 도움이 될 수 있다는 잠재적 가능성을 인지하지만 이를 체계적으로 추진

할 조직적 기반은 아직 마련되지 않은 상태다.

이 시기에는 일부 개인 또는 부서 단위의 관심이 주도하며, AI 관련 사업은 주로 시범적 연구나 소규모 실험 프로젝트 수준에 머문다. 조직 내에는 데이터 관리 표준, 윤리 가이드라인, 전담조직 등이 부재하고, 정책적으로도 명확한 방향성이 설정되지 않았다.

이 단계의 특징은 기술적 관심은 존재하나, 제도적 의지와 자원은 미흡하다는 점이다. AI에 대한 이해 부족과 예산·인력 제약이 공존하며, 실패에 대한 두려움으로 인해 실제 도입이 지연되기도 한다.

그러나 인식기의 존재 자체는 향후 발전의 전제 조건으로 학습의 기초 형성기로 해석할 수 있다. 기관이 AI를 공식 의제에 포함시키기 시작할 때 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 이를 1단계 진입으로 판단한다.

(2) 2단계 - 도입·체계화기(Adoption Stage)

2단계인 도입·체계화기는 인식 수준을 넘어 AI를 본격적으로 조직 운영에 통합하기 위한 제도적 기반을 구축하는 시기이다. 핵심 속성은 AI 거버넌스의 형성과 운영 체계의 정비이다. 도입기는 조직이 AI의 필요성을 실행 계획으로 전환하는 단계이므로, AI 추진 전담조직이나 TF가 구성되고, 데이터 표준화·품질관리 기준이 마련되기 시작한다. AI 프로젝트는 주로 파일럿 형태로 추진되며, 자동화·문서요약·예측 분석 등 일부 행정업무에 제한적으로 적용된다. 또한 AI 윤리 가이드라인이 제정되고, 직원 대상 AI 리터러시 교육이 시작되는 등 내부적 인식제고 활동이 병행된다.

이 단계의 핵심은 기초적 제도화이다. 조직은 AI 기술의 운영 절차를 명문화하고, 인공지능 최고 책임자(Chief AI Officer, CAIO) 및 AI 관련 직무를 지정한다. 이 과정에서 예산을 확보하고, 기술 공급업체·학계 등 외부 파트너와의 협력을 시도한다.

아직은 성과보다는 학습과 시범의 단계이지만, AI 거버넌스의 기본 뼈대가 형성되며 기관의 전략계획과 연계되는 기반이 만들어진다.

(3) 3단계 - 확산·활용기(Expansion Stage)

3단계 확산·활용기는 AI가 조직 내 여러 부서로 확산되며 본격적인 전사적 활용과 조직 학습이 병행되는 시기이다. 이 단계의 핵심 속성은 AI의 내재화 초기 단계와 성과의 가시화로 요약된다.

확산기는 AI가 조직 내 여러 부서에 폭넓게 적용되고, 제도적 정착이 가시화되는 단계이다. AI는 이제 단순한 파일럿 프로젝트가 아니라 주요 업무 프로세스의 일부로 통합되며, 자동화·예측·분석 기능을 실질적으로 제공한다. 기관 간 협력, 예컨대 중앙정부-지자체, 공기업-민간기업 간 데이터 연계와 협업이 활성화된다. 또한 윤리와 거버넌스 체계가 제도화되어, AI 심의위원회·알고리즘 검증 절차 등이 정례화된다.

이 시기부터 AI 도입의 성과가 조직 내외에서 명확하게 인식되며, 성과 기반 관리의 초석이 된다. AI 성숙의 진정한 의미가 도입기에서 확산기로 이동하는 지점은 기술 중심의 실험 단계에서 제도 중심의 운영 단계로의 전환에 있다.

AI 관련 성과지표(KPI)가 조직의 업무평가와 연동되고, 데이터 품질관리 및 모니터링 체계가 일상적 업무로 내재화되기 시작한다. 즉 확산기는 AI가 조직의 전략적 목표 달성 수단으로 공식화되는 시점이다.

(4) 4단계 - 내재화기(Internalization Stage)

4단계 내재화기는 AI가 조직의 핵심 의사결정 체계에 완전히 통합되어 제도화 단계에 진입하는 시기이다. 핵심 속성은 AI의 전략적 내재화와 책임 거버넌스의 정착이다. 이 단계에서 인간-AI 협업(Human-AI Collaboration) 모델이 정착되며, AI는 단순 자동화 수단이 아니라 정책 판단을 보조하고 시뮬레이션을 통해 의사결정을 지원하는 전략적 도구로 기능한다.

내재화기는 AI가 단순히 도입·운영되는 수준을 넘어 조직의 핵심 의사결정 구조 속으로 완전히 통합되는 단계이다. 이 시기에는 AI가 정책 집행, 예산 편성, 성과 관리, 리스크 예측 등 주요 행정 기능에 상시적으로 사용된다. 예를 들어 AI 기반 예측 모델이 복지지출, 에너지 수급, 재난대응 등 다양한 정책 영역의 의사결정을 지원한다. 또한 AI 윤리심의위원회, 알고리즘 감사 제도, 데이터 품질지수 등 정례적 평가체계가 확립된다.

이 단계에서 기관은 AI의 결과를 신뢰 가능한 정책 근거로 활용하며, AI가 제안한 분석 결과에 따라 실질적 정책 결정이 이루어진다. 내재화기의 가장 큰 특징은 AI가 행정의 일상으로 자리 잡는 것이다.

기관은 AI 운영을 전담 부서의 업무가 아닌, 전사적 관리·감사·성과체계에 통합하여 운영한다. 또한 AI 관련 의사결정의 책임소재가 명확해지며, AI 윤리와 투명성이 조직의 문화적 규범으로 정착한다. 이 단계는 AI 행정이 실험적 혁신에서 제도적 안정화로 전환되는 중핵적 시기이다.

(5) 5단계 - 자율·공공가치기(Autonomization Stage)

공공기관 인공지능 성숙도 모형의 최상위 단계인 자율·공공가치기는 AI가 자율적 학습과 실시간 피드백을 통해 스스로 운영되고, 공공가치 창출에 직접 기여하는 단계이다. 핵심 속성은 자율적 AI 운영과 공공 가치의 동시 실현이다.

AI가 자율적 학습과 운영을 통해 공공가치를 창출하는 단계이므로, 이 단계의 기관은 AI 시스템이 단순한 의사결정 보조를 넘어 스스로 데이터를 분석하고 문제를 진단하며 정책적 대안을 제시할 수 있는 수준의 지능형 자율 행정을 실현한다.

AI는 시민 참여를 확대하고 사회적 신뢰를 구축하는 공공적 플랫폼의 역할을 수행한다. 시민과 기관이 AI를 통해 공동으로 의사결정을 수행하고, AI가 공정성과 포용성을 보장하는 제도적 장치로 작동한다.

이 단계에서는 알고리즘의 투명성과 설명 가능성이 제도적으로 보장되며, 공공가치 중심의 AI 운영 패러다임이 완성된다. 예를 들어 복지정책 AI는 단순한 수혜자 예측을 넘어, 사회적 약자 포용과 형평성 개선이라는 공공가치 목표를 스스로 최적화한다.

AI 윤리와 성과지표가 결합되어 사회적 신뢰 지수를 산출하고, 기관은 이를 통해 AI 운영의 사회적 책임성을 주기적으로 검증받는다.

즉 자율화기는 AI가 인간의 보조도구를 넘어, 행정의 공동 주체이자 사회적 협력자로 기능하는 단계이다. 이 시점에서 공공기관은 기술적 효율성과 사회적 가치의 균형을 이루며 지속 가능한 AI 행정 생태계로 진화한다.

공공기관 인공지능 성숙도 모형의 5단계는 단순한 기술 단계가 아니라 조직문화의 심화 과정을 의미한다. 즉 초기 단계는 기술 수용 중심이지만, 상위 단계로 갈수록 가치 내재화와 자율적 학습이 강조된다.

3) 구성요소별 AI 성숙도 주요 내용

공공기관 인공지능 성숙도 모형은 공공기관이 AI를 도입·활용·확산·제도화·자율화하는 전 과정에서 성숙 수준을 진단하기 위한 종합적 발전체계이다. 이러한 관점에서 이 모형은 조직(Organization), 데이터(Data), 거버넌스(Governance), 윤리(Ethics), 성과(Performance), 공공가치(Public Value) 등 6개 핵심 구성요소를 중심으로 설계되었다. 이는 World Bank(2020) 등이 공공기관이 AI를 안정적으로 도입하기 위해 반드시 갖추어야 할 기반요소 등을 제시한 것을 참고하여 구성한 것이다.

각 구성요소는 AI 도입의 기술적·조직적·사회적 기반을 통합적으로 반영하며, AI의 기술 성숙뿐 아니라 공공조직의 제도적 성숙을 함께 고려한다. 따라서 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 기술 중심의 단일 축 모델이 아니라, 조직학습-제도화-공공가치 창출이라는 행정학적 삼중 기반 위에서 구축된 통합적 프레임워크이다.

(1) 조직(Organization)

조직은 AI 성숙의 가장 기본적이면서도 지속 가능한 기반이다. AI는 기술적으로 개발·구축될 수 있으나, 그것을 도입·운영·관리하는 주체는 조직이기 때문이다. 따라서 공공기관 인공지능 성숙도 모형에서 조직 영역은 단순히 인력 규모나 부서 설치 여부를 평가하는 것이 아니라, AI를 전략적으로 관리할 수 있는 구조적 역량을 측정한다.

조직 영역의 초기 단계(1~2단계)에서는 담당자 지정이나 TF 구성 등 기초적 추진체계의 형성에 초점이 맞추어진다. 이후 3단계(확산기)로 진입하면서 AI가 여러 부서 간 협업을 통해 주요 업무에 통합되며, 4단계에서는 AI 전략과 예산이 전사적 관리체제로 자리 잡는다. 최종 단계인 5단계에서는 AI가 조직 내 자율적 의사결정과 학습 메커니즘의 일부로 작동하며, AI 거버넌스가 조직문화로 내재화된 상태로 진단된다.

즉 조직 영역은 기술을 활용하는 구조가 아니라, AI와 함께 학습하고 진화하는 살아 있는 제도적 주체로의 발전 정도를 나타낸다. 이는 Senge(1990)의 학습조직 개념과도 연결된다.

(2) 데이터(Data)

데이터는 AI의 연료(fuel)이자 언어(language)이다. AI가 학습·추론·예측을 수행하기 위해서는 데이터의 품질과 표준화 수준이 절대적 영향을 미친다. 따라서 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 데이터 영역을 단순한 정보 인프라가 아닌, AI 성숙의 근본 자원자본(data capital)으로 정의한다.

데이터 요소의 초기 단계에서는 기관 내 데이터가 부서별로 분절되어 관리되거나 비정형 형태로 존재하며, 데이터 표준화나 품질관리가 미흡하다. 도입기(2단계)부터는 데이터 관리 체계(DQM)와 메타데이터 표준을 수립하고, 3단계에서는 기관 내외부의 데이터 통합 플랫폼 구축을 통해 AI 학습이 가능한 환경이 조성된다. 4단계에 이르면 예측·의사결정용 데이터가 정기적으로 관리되고, 데이터 품질 지표가 조직의 성과평가와 연동된다. 최종 5단계에

서는 데이터의 신뢰성·개방성·투명성이 확보되어, 기관 외부의 공공데이터 생태계와 연계되는 구조로 발전한다.

즉 데이터 영역의 성숙은 기술적 기반에서 사회적 기반으로 확장되는 과정이며, 데이터 거버넌스의 제도화가 곧 AI 성숙의 핵심임을 보여준다(OECD, 2021).

(3) 거버넌스(Governance)

거버넌스는 AI의 공공적 책임성과 조직 간 조정력을 제도적으로 담보하는 장치이다(김경진, 2025).

공공기관에서 AI의 성공적 도입은 단일 조직의 기술 역량에만 의존하지 않는다. 오히려 중앙정부·지자체·유관기관·시민사회 등 다수의 행위자가 참여하는 다층적 거버넌스(multilevel governance) 구조가 필수적이다.

공공기관 인공지능 성숙도 모형에서 거버넌스 영역은 AI 추진 관련 의사결정·협의·감독 구조의 제도화 정도를 평가한다. 따라서 거버넌스 요소의 초기 단계에서는 내부 담당부서 중심의 논의에 그치지만, 도입기(2단계)에는 전사적 TF나 전략위원회가 구성된다. 확산기(3단계)에는 기관 간 협력체계가 구축되며, 내재화기(4단계)에는 부처 간 공동 의사결정과 외부 전문가 참여가 정례화된다. 자율화기(5단계)에서는 시민·이해관계자가 실질적으로 거버넌스의 일부로 참여하며, 참여적 책임거버넌스(participatory accountability)가 실현된다.

이 영역은 Bryson et al.(2014)이 말한 공공가치 거버넌스(public value governance) 개념을 반영하며, 기술 중심 AI가 아닌 사회적 신뢰 기반 AI 거버넌스로의 전환을 지향한다.

(4) 윤리(Ethics)

AI 윤리는 공공기관 인공지능 성숙도 모형의 중심축이자 차별화된 평가요소이다 AI 기술이 고도화될수록 투명성·공정성·책임성·설명 가능성(explainability) 등의 윤리적 이슈가 조직의 신뢰를 결정 짓는다(김경진, 2025).

공공기관 인공지능 성숙도 모형은 윤리를 별도의 독립영역으로 설정하여, AI가 사회적 정당성을 확보하는 핵심 요건으로 본다. 윤리 요소의 1단계에서는 윤리의식 제고나 내부 캠페인 수준에 그치지만, 2단계에서는 윤리 가이드라인 및 내부 규정이 도입된다. 3단계부터는 윤리교육·점검제도가 정례화되며, 4단계에서는 알고리즘 감사(audit)와 설명 가능성 확보 절차가 제도화된다. 최종 5단계에서는 윤리가 단순한 통제 규범이 아니라 AI 설계·운

영·평가 전 과정의 가치 체계로 내재화되어, 사회적 신뢰와 법적 책임성을 동시 확보한다.

이 영역은 공공기관이 AI를 통해 효율성을 추구하면서도 인간 중심(human-centered) 행정의 원칙을 유지할 수 있는 균형의 기준으로 작동한다(OECD, 2022; Floridi, 2019).

(5) 성과(Performance)

성과 영역은 AI가 조직과 국민에게 제공하는 실질적 가치(outcome)를 의미한다. AI 도입의 궁극적인 목적은 단순한 자동화나 효율성 증대가 아니라, 행정서비스의 품질 향상과 정책 성과의 제고에 있다. 따라서 공공기관 인공지능 성숙도 모형에서의 성과는 기술적 지표(정확도, 속도)보다 조직적·정책적 효과성(effectiveness)의 관점을 의미한다.

성과 요소의 초기 단계에서는 시범적 사업의 성과를 정성적으로 평가하는 수준이며, 2단계에서는 성과평가에 정량적 지표(KPI)가 일부 도입된다. 이후 단계부터는 AI 기반 업무의 성과관리체계가 제도적으로 구축되고, 성과가 예산편성과 연계된다. 최종 단계에서는 AI 성과지표가 조직의 전략성과관리체계에 통합되어 자율적 성과보상 및 피드백이 이루어진다.

이 영역은 AI가 단순한 기술혁신에서 벗어나 성과기반 거버넌스의 일부로 편입되는 과정이라 할 수 있다(Van Dooren et al., 2015).

(6) 공공가치(Public Value)

공공가치는 공공기관 인공지능 성숙도 모형이 지향하는 최상위 가치이자 앞선 다섯 영역의 종합적 산출물이다. Moore(1995)가 제시한 공공가치 이론에 따르면 공공조직의 존재 이유는 단순히 효율적 자원배분이 아니라 시민의 신뢰·참여·포용성을 증진하는 데 있다(김경진, 2025).

AI 기술이 아무리 고도화되더라도 그것이 사회적 신뢰를 훼손하거나 특정 집단에 불이익을 주는 방향으로 작동한다면 진정한 성숙이라 할 수 없다. 따라서 공공가치 영역은 AI가 시민의 참여와 피드백을 어떻게 수용하고, 사회적 불평등을 완화하며, 포용적 서비스 접근성을 보장하는가를 평가한다.

공공가치 요소의 초기 단계에서는 가치 논의가 형식적 수준에 그치지만, 그 이후로는 시민 의견수렴 플랫폼, 정책 피드백 시스템 등이 정착되며, 최종 단계에서는 시민참여형 AI 거버넌스를 통해 공동 가치창출이 이루어진다.

이 영역은 공공기관 인공지능 성숙도 모형의 핵심 차별점으로, AI 성숙이 곧 기술적 진

화와 사회적 진보의 동시 추구를 의미함을 보여준다. 즉 궁극적으로 공공기관 인공지능 성숙도 모형의 최상위 단계는 AI를 통한 공공가치 창출의 제도화이다.

〈표 3〉 공공기관 AI 성숙도 모형 여섯 가지 구성 요소

영역	정의	주요 구성 항목 예시
조직 (Organization)	AI를 추진·관리·운영하기 위한 내부 구조와 인력 체계	전담조직 설치, AI 책임자(CAIO) 지정, AI 리더러시 및 역량 관리
데이터 (Data)	AI의 학습·활용에 필요한 데이터의 품질, 표준화, 관리 수준	데이터 품질 관리체계, 표준 메타데이터 구축, 데이터 공유정책
거버넌스 (Governance)	기관 내부 및 외부 이해관계자 간의 조정과 의사결정 구조	전략위원회, 협의체 운영, 상위 계획과의 정합성
윤리 (Ethics)	AI의 투명성, 공정성, 책임성 확보를 위한 제도·절차	AI 윤리헌장, 알고리즘 감사, 설명 가능성 확보, 책임 할당, AI 위험
성과 (Performance)	AI를 통한 조직성과 및 공공서비스 개선 정도	업무효율 향상, 비용 절감, 서비스 만족도, KPI 연계
공공가치 (Public Value)	AI가 창출하는 사회적 신뢰, 참여, 포용성의 수준	시민참여형 AI 프로젝트, 취약계층 접근성, 투명 공개 및 피드백

자료: 저자 작성

이 여섯 영역은 상호보완적 관계를 가지며, AI 성숙이 진전될수록 기술적 요소(데이터, 성과)에서 제도적·가치적 요소(윤리, 공공가치)로 중심축이 이동한다. 즉 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 기술 중심에서 가치 중심으로 진화하는 AI 행정 생태계의 축소판이라 할 수 있다.

IV. 사례분석

이 연구의 목적은 세 가지로 요약된다. 첫째, 한국 공공기관의 제도적 환경과 조직 특성을 반영하여 공공기관 인공지능(AI) 성숙도 모형을 설계하는 것이다. 둘째, 개발된 성숙도 모형을 실제로 적용하여 기금관리형 준정부기관의 AI 활용 수준을 진단하는 것이다. 셋째, 그 분석 결과를 토대로 AI정부로의 전환을 위한 정책적 시사점을 도출하는 것이다.

여기에서는 앞서 제시한 공공기관 AI 성숙도 모형을 활용하여 기금관리형 준정부기관의 AI 행정 수준을 실증적으로 진단하고자 한다.

1. 사례분석 대상

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조는 공공기관을 공기업, 준정부기관, 그리고 기타 공공기관으로 구분하고 있다. 이 가운데 공기업은 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 세분된다. 이 연구에서는 이러한 법적 구분을 기준으로, 기금관리형 준정부기관을 사례분석의 대상으로 선정하였다.

이 연구에서는 그중 12개 기금관리형 준정부기관⁷⁾을 선정하여, 공공기관 AI 성숙도 모형을 적용해 각 기관의 AI 수준을 진단하고자 한다. 2025년 현재 총 331개의 공공기관이 지정되어 있으며, 이들 기관은 수행하는 기능과 사업 분야가 매우 다양하다. 그중에서도 기금관리형 준정부기관은 비록 관리 대상 기금과 주요 고객, 사업의 내용은 다르지만, 효율적인 기금 운용과 이를 통한 공공 미션의 달성이라는 측면에서 다른 공공기관 유형보다 비교적 높은 구조적 유사성을 보인다. 따라서 이 연구는 이러한 특성을 고려하여 12개 기금관리형 준정부기관을 분석 대상으로 삼고, 각 기관의 AI 행정 수준을 진단함으로써 향후 AI 행정의 발전 방향과 전략적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 사례분석 방법

12개 기금관리형 준정부기관의 AI 수준 진단은 각 기관의 2024년도 경영실적보고서와 2024년도 경영실적 평가보고서를 주요 분석 자료로 활용하였다. 보다 구체적으로 『2024년도 공공기관 경영평가편람(수정)』(기획재정부, 2024)에 따르면 평가지표 중 리더십 및 전략기획 영역의 세부 평가항목은 <표 4>와 같다. 이 항목에는 각 기관이 추진한 AI 관련 전략, 노력 및 성과가 구체적으로 기술되어 있으며, 이 연구는 이를 근거로 기관별 AI 행정 수준을 비교·진단하였다. 따라서 분석은 각 기관의 공식 경영실적보고서와 평가보고서에 포함된 AI 추진 내용과 성과 서술을 중심으로 수행되었다.

7) 12개 기금관리형 준정부기관은 공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 소상공인시장진흥공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사이다.

〈표 4〉 2024년도 공공기관 경영평가 리더십 및 전략기획 세부 평가내용

①	기관장 경영계약 과제선정 및 중장기·연도별 목표수준의 적정성, 경영계약과 성과지표 간의 연계성 제고 등 경영계 약상 목표를 이행하기 위한 노력과 성과
②	이사회 기능 활성화와 비상임이사의 책임성 제고를 위한 기관장과 경영진의 노력과 성과
③	기관의 설립목적, 환경변화에 부합하는 비전·핵심가치·경영 목표의 설정 및 이와 연계된 경영전략의 체계적 수립 및 이행을 위한 기관의 노력과 성과 * 효율성과 공공성의 균형, 핵심업무와의 연계성, 국정과제 반영, ESG 등을 고려한 경영목표 및 경영전략 수립, 대내외 이 해관계자와 비전·핵심가치 공유
④	경영혁신 및 경영성과 개선을 위한 계획 수립과 이행을 위한 기관의 노력과 성과 * 적극행정, 대국민 공공서비스 혁신, 기업성장응답센터 활용 등 규제개선 노력 및 실적 * 경영평가 및 컨설팅 결과 등에 따른 경영혁신 계획 수립을 위한 노력 및 성과
⑤	디지털플랫폼정부 구현을 위한 계획 수립과 이행을 위한 기관의 노력과 성과 * 추진계획 수립, 관리체계 정비 등 기반 조성 및 온라인·데이터·자동화 행정체계로 전환, UI/UX 개선 등 디지털 기반서비스 혁신 * 디지털서비스 개방, 수출 기여 등 디지털 분야 민관협력 활성화 * 데이터 분석과제 수행·활용 등 데이터 기반 업무 효율화 등

자료: 기획재정부(2024), 『2024년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, p. 18

이에 따른 12개 기금관리형 준정부기관의 AI 관련 노력과 성과 현황은 〈표 5〉에 요약되어 있다.

〈표 5〉 12개 기금관리형 준정부기관 2024년도 AI 관련 노력과 성과

기관명	주요 내용
공무원연금공단	• 온라인화·자동화 등 디지털 대전환 노력
국민연금공단	• AI 규정정보비서 • AI 기반 지능형 통합 보안 관제 시스템 • 챗GPT 상담 지원 시스템 • AI 실시간 통역·상담 서비스 • AI 스튜디오 서비스
국민체육진흥공단	• 올림픽공원 AI 기반 안전관리체계 • AI 민원응대 서비스 • 체육지도자 자격검정 AI 고도화 • 경주사업 AI 마케팅 및 고객관리 시스템
근로복지공단	• STT(Speech To Text) 기반 업무 자동화 • AI 의료자문 및 산재의료 의사결정 지원 시스템 구축 • AI 기반 산재챗봇 서비스 • AI 컨택센터를 통한 부정수급 신고센터 운영 • AI 신용지킴이 서비스

〈표 5〉의 계속

기관명	주요 내용
기술보증기금	<ul style="list-style-type: none"> 기술평가 전용 생성형 AI 개발 AI를 활용한 위장사업자 보증 차단 시스템
소상공인시장진흥공단	<ul style="list-style-type: none"> AI보이스봇을 활용한 맞춤형 연체 상담 서비스
신용보증기금	<ul style="list-style-type: none"> BASA(Business Analytics System on AI) - AI 기반 기업분석솔루션
예금보험공사	<ul style="list-style-type: none"> AI 기반 사이버공격 자동 대응체계 구축
중소벤처기업진흥공단	<ul style="list-style-type: none"> 업무용 AI 챗봇 '업무 톡톡(Talk Talk)' 빅데이터플랫폼 '비즈브레인(Biz-Brain)' AI 서비스 인력양성 디지털러닝플랫폼 '숲(SSUP)' AI 튜터
한국무역보험공사	<ul style="list-style-type: none"> 생성형 AI 기반 업무 효율화 시스템 'SureChat' 도입 AI 기반 빅데이터 플랫폼(K-Sight) 고도화
한국자산관리공사	<ul style="list-style-type: none"> 생성형 AI 기반 국유업무 챗봇 구축 AI 변화탐지 기술 활용 국유지 무단점유 탐지시스템 AI 기반 채권 회수가능성 예측모형 개발 머신러닝 기반 조세체납 등급분류 모델 고도화 AI 기반 온비드 물건추천 서비스
한국주택금융공사	<ul style="list-style-type: none"> 정보보호 특화형 LLM 기반 업무 자동화 HFGPT 자체개발 및 데이터 기반 의사결정 지원

자료: 12개 기금관리형 준정부기관 2024년도 경영실적보고서 및 2024년도 경영실적 평가보고서 바탕으로 저자 작성

3. 사례분석 결과

공공기관 AI 성숙도 모형은 조직, 데이터, 거버넌스, 윤리, 성과, 공공가치의 여섯 가지 구성요소로 이루어져 있다. 이에 따라 12개 기금관리형 준정부기관의 각 구성요소별 수준을 진단한 결과는 다음과 같다.

먼저 조직 측면에서 대부분의 기관이 AI 전담조직을 구성하고 있으나, 조직의 기능, 인력 구성, 내부 역량은 여전히 AI 성과 창출과 공공가치 실현을 뒷받침하기에는 미흡한 수준으로 평가된다. 대부분의 기관이 정부 정책 방향에 부합하도록 조직체계를 정비하고 있으나, AI 전략 실행을 위한 전문 인력, 기술 자문, 외부 전문가 네트워크 등 제도적 지원 체계는 여전히 보완이 필요하다.

AI 교육 측면에서도 12개 기관 모두 전사적 AI 리터러시 교육을 시행하고 있으나, 그 수준은 주로 기초·입문 과정에 머물러 있으며, 조직 전반의 AI 리터러시 수준은 초급 단계로 진단된다. 일부 기관에서 챗GPT 등 생성형 AI를 업무 보조도구로 활용하고 있으나, 생산성

향상이나 성과 창출로 이어지기 위해서는 전사적 차원의 역량 강화가 요구된다.

둘째, 데이터 부문에서는 표준화, 품질관리, 학습데이터 구축, 보안관리, 클라우드 및 모델 운영 능력 등을 중심으로 진단하였다. 최근 몇 년간 데이터 품질 개선을 위한 노력이 지속되어 왔으나, 여전히 데이터의 품질 수준은 기관 간 편차가 크고 실질적인 데이터 활용성은 제한적이다. 행정안전부의 데이터기반행정 실태 점검과 평가가 매년 시행되고 있음에도 데이터 품질 개선에 대한 요구는 여전히 높으며, 특히 AI 학습데이터의 확보·관리 메커니즘은 대부분의 기관에서 체계적으로 구축되지 않은 상태이다. 우수한 학습데이터가 AI 성능을 좌우한다는 점을 고려할 때, 향후 기관별 데이터 표준화 및 학습데이터 품질관리 체계의 강화가 절실하다.

셋째, 거버넌스 측면에서는 일부 기관이 AI 관련 위원회를 설치하고 있으나, 위원회의 실질적 운영과 성과 창출은 아직 초기 단계에 머물러 있다. 이사회 구성원 중 AI 전문성을 보유한 인력이 부족하며, 외부 전문가를 활용한 자문 및 협력 거버넌스 체계 또한 형식적 수준에 머물러 있다. AI를 기관의 미션 달성 도구로 인식하는 최고경영층의 리더십 수준은 기관별로 상이하며, 기관장의 인식과 지원 수준이 AI 추진 성과에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 AI 계획이 기관의 미션, 중장기 전략, 혁신 전략 등과의 정합성도 충분히 확보되지 않았으며, AI 성과를 관리하기 위한 체계적인 평가 및 예산 배분 구조 역시 미흡하다.

넷째, 윤리 부문은 전체적으로 가장 취약한 영역으로 나타났다. AI 윤리 가이드라인, 알고리즘 감사, 설명 가능성 확보, 개인정보 보호 및 규제 준수 등 핵심적인 윤리·책임 체계가 대부분의 기관에서 아직 제도화되지 않았다. 특히 기관별 특성을 반영한 AI 위험관리 체계와 대응 프로세스가 구축되어 있지 않아, 윤리적 판단과 위험 인식이 실무 수준에서 작동하기 어렵다. 이는 향후 AI 행정의 신뢰 확보와 지속가능성을 위해 시급히 보완되어야 할 과제로 평가된다.

다섯째, 성과 측면에서는 일부 기관에서 AI 활용의 긍정적 효과가 확인되었다. 예를 들어 근로복지공단의 STT(Speech-to-Text) 기반 업무자동화는 4개월간 약 9,400시간의 업무 시간을 절감(인력 환산 4.5명)했으며, 국민연금공단의 AI 스튜디오 서비스는 약 4억 5천만원의 제작 예산을 절감하고 제작 시간을 8배 단축하는 성과를 보였다. 그러나 이러한 사례는 제한적이며, 대부분의 기관에서는 AI가 실질적 생산성 향상이나 공공서비스 혁신으로 이어지기에는 아직 성과관리 체계와 예산운영의 정교성이 부족한 것으로 평가된다.

마지막으로 공공가치 부문은 사회적 신뢰, 시민참여, 포용성 등 AI 행정이 창출하는 공공적 효과를 측정하기 어려운 단계로 진단된다. 대부분의 기관이 AI를 효율성 향상 도구로 활용하는 수준에 머물고 있으며, AI가 사회적 신뢰 제고나 시민 체감형 가치로 확장되기 위한 거버넌스와 평가 지표는 아직 미비하다.

종합하면 12개 기금관리형 준정부기관의 AI 성숙도 수준은 1단계 후반에서 2단계 초반(인식·도입 단계)에 해당한다고 평가할 수 있다. 일부 기관은 파일럿 프로젝트를 통해 업무 효율성과 고객 만족도 향상을 달성하고 있으나, 대부분의 기관은 여전히 AI 거버넌스 구축 단계에 머물러 있으며, 생성형 AI나 챗봇 등 제한된 영역에서의 활용에 그치고 있다.

조직과 거버넌스 부문은 초기 단계를 지나 중간 수준으로 진입하고 있으나, 데이터·윤리·성과·공공가치 영역은 여전히 기초 수준(basic stage)에 머물러 있다. 따라서 공공기관이 실질적 성과와 공공가치를 창출하기 위해서는 조직·데이터·거버넌스·윤리 간 연계성을 강화하고, AI 성숙도를 전사적으로 높이기 위한 체계적 노력이 필요하다.

〈표 6〉 공공기관 AI 성숙도 모형에 따른 12개 기금관리형 준정부기관 진단 결과

구성요소	주요 진단 내용	성숙도 수준
조직	대부분 전담조직을 설치하였으나 기능·인력 역량이 제한적이며, AI 전략 수행체계와 외부 전문가 네트워크는 미비. 리더러 시 교육은 기초 수준으로, 전사적 학습체계는 미형성	1~2단계 (인식·도입 초기)
데이터	표준화·품질관리 노력은 지속 중이나, 학습데이터 확보·운영 메커니즘은 미흡. 데이터 품질의 기관 간 편차가 크며, 활용성 제고 필요	1~2단계 (도입 초기)
거버넌스	AI 위원회 등 거버넌스 구조는 일부 존재하나 실질적 운영성과는 미흡. 최고경영층의 인식 차이에 따른 추진력 격차 존재. 미션·전략과의 정합성 부족	2단계 (도입-체계 구축기)
윤리	윤리현장·가이드라인·감사·위험관리 등 제도화 수준이 매우 낮음. AI 윤리 및 책임 거버넌스 부문은 전반적으로 취약	1단계 (인식기)
성과	일부 파일럿 사업에서 시간·비용 절감 등의 효과가 확인되나, 체계적 성과관리 및 예산 연계 구조는 미비	1~2단계 (초기·도입기)
공공가치	사회적 신뢰·참여·포용성 등 공공가치 측면에서 AI의 효과가 가시화되지 않음. 효율성 중심의 초기 단계에 머물러 있음.	1단계 (인식기)

자료: 저자 작성

V. 시사점

1. 이론적 시사점

이 연구는 기존 전자정부 및 디지털정부 연구가 기술적 진보의 단계적 발전에 주로 초점을 두었던 한계를 넘어, AI 행정의 제도화와 조직 학습 과정을 통합적으로 설명할 수 있는 새로운 개념틀을 제시하였다. 특히 공공기관 AI 성숙도 모형은 공공기관의 인공지능 성숙도를 기술적 역량뿐 아니라 조직적 내재화와 공공가치 창출 능력이라는 다차원적 기준으로 평가할 수 있는 이론적 틀을 마련했다는 점에서 기존 발전단계론과 뚜렷이 구별된다. 이는 Moon(2023)의 포용적 AI 행정 논의가 제기한 기술-가치 간 통합 과제를 경험적 모델로 구체화했다는 점에서 학문적 의의가 있다.

또한 이 연구는 AI 행정을 단순히 정책 도구로 보지 않고, 조직이 기술을 학습·적용·자율화하는 진화적 체계로 파악했다는 점에서도 이론적 진전이 있다. 기존 연구(Neumann et al., 2024; Cho et al., 2025)가 제시한 도입 요인과 조직문화의 영향 요인을 시간적 연속성과 발전 단계의 관점에서 재배열함으로써 AI 행정의 내재화와 제도화를 설명하는 동태적 모형으로 확장하였다. 이로써 AI 행정 연구는 기술수용모형이나 혁신확산이론의 정태적 한계를 넘어, 조직이 스스로 학습하며 사회적 신뢰를 구축하는 공공 AI 학습이론(Public AI Learning Theory)으로 발전할 수 있는 가능성을 열었다.

마지막으로 공공기관 인공지능 성숙도 모형은 행정이론 내 제도주의와 공공가치 이론의 결합 모델로서의 이론적 의의를 가진다. 공공기관의 AI 도입은 기술적 혁신이자 사회적 규범의 재편 과정이라는 점에서 DiMaggio & Powell(1983)의 제도적 동형화 이론과 Moore(1995)의 공공가치 창출 논리를 동시에 반영한다. 즉 기술 도입이 외생적 압력에 의해 촉진되더라도 조직은 이를 내재화하는 과정에서 새로운 가치·윤리·책임성을 재구성하며, AI는 행정조직의 규범적 정체성을 확장하는 제도적 행위자로 전환된다는 이론적 함의를 갖는다.

2. 정책적·제도적 시사점

첫째, 이 연구는 공공기관의 AI 정책이 개별 프로젝트 중심의 단편적 추진이 아니라 성숙 단계별 관리로 전환되어야 함을 보여준다. 그간 한국의 AI 행정은 정부 차원의 디지털 플랫폼정부, AI 국가전략과 같은 거시 정책이 주도했으나, 실제 기관 단위에서는 기술적 시

범사업에 그치거나 외주화된 단기 용역 형태로 머무는 경우가 많았다. 공공기관 인공지능 성숙도 모형의 적용을 통해 각 기관은 자신의 AI 성숙단계를 진단하고, 1단계(인식)에서 5단계(자율화)로의 단계적 진전을 위한 명확한 정책 로드맵과 자원 배분 기준을 수립할 수 있다. 이러한 성숙도 기반 관리체계는 향후 기획재정부의 경영평가 등에 연계될 수 있는 실질적·제도적 인프라를 제공한다.

둘째, 이 연구는 AI 행정의 윤리·책임 거버넌스 구축의 중요성을 강조한다. Schiff et al.(2025)과 Willems et al.(2023)의 연구에서도 나타났듯이, AI정부의 신뢰는 기술의 정확성보다 제도적 정당성과 설명 가능성에 의해 결정된다. 따라서 공공기관은 AI 윤리위원회, 알고리즘 감사체계, 시민참여형 검증 절차를 정례화함으로써 AI가 공정성·투명성·책임성을 제도적으로 구현할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이는 European Commission(2019)의 AI 윤리원칙과 부합하며, 각 공공기관의 행정환경에 맞는 윤리제도화 모델의 구축으로 이어질 수 있다.

셋째, 정책적 측면에서 AI 기반 행정 역량의 강화가 요구된다. AI 도입의 지속가능성은 단순한 예산 투입이 아니라, 데이터 관리·알고리즘 운영·윤리 감독을 담당할 전문 인력의 확보와 역량 개발에 달려 있다. Cho, Hur, & Kim(2025)의 실증연구가 보여주듯, AI 신뢰는 기술 자체보다 조직의 지원과 학습 문화에서 형성된다. 따라서 정부는 AI 정책 추진과 함께 공무원 대상 AI 리터러시 교육, 기술-윤리 복합 훈련, AI 정책 매니저 양성 등 인적 인프라를 병행 구축해야 한다.

넷째, 이 연구는 국가 차원의 AI 행정 표준화 및 평가체계의 제도화 필요성을 제시한다. 현재 각 기관이 자율적으로 추진하는 AI 프로젝트의 범위와 수준이 상이하여, 국가 전체의 AI 행정 성숙도를 비교하거나 성과를 평가하기 어렵다. 공공기관 AI 성숙도 모형은 공공기관별 수준을 진단할 수 있는 공통 프레임워크를 제공함으로써 AI 행정이 기관 간, 부문 간, 중앙-지방 간 협력체계로 확산될 수 있는 기반을 마련한다. 이를 통해 국가 차원의 AI 거버넌스는 기술 중심에서 조직·데이터·윤리·성과가 결합된 통합 거버넌스로 전환될 수 있다.

3. 조직·관리적 시사점

공공기관 AI 성숙도 모형은 공공기관이 AI 행정을 내재화하기 위해 필요한 조직학습 메커니즘과 관리 패러다임의 변화를 시사한다.

첫째, AI의 도입은 단순한 업무 혁신이 아니라 조직문화의 혁신을 요구한다. AI를 효과

적으로 운영하기 위해서는 위험 회피 중심의 조직문화에서 벗어나 실험과 학습 중심의 조직문화로 전환되어야 한다. 이는 조직학습 이론이 제시한 바와 같이 오류와 실패를 학습의 기회로 전환할 수 있는 순환적 학습체계 구축으로 이어져야 한다.

둘째, AI 행정의 성숙은 부서 단위의 기술 도입이 아니라 전사적 협력체계로 확장되어야 한다. AI가 특정 기능(민원, 데이터 관리 등)에 국한될 경우 기술은 섬(Island)으로 고립된다. 따라서 전담조직과 일반부서 간의 협업 구조를 제도화하고 AI 데이터를 전사적 자산으로 관리하는 데이터 허브 구조를 마련해야 한다. 이러한 통합적 관리구조는 AI가 조직 내 의사결정·성과관리·감사 등 핵심 프로세스와 유기적으로 연계되는 기반이 된다.

셋째, AI 행정은 관리 효율성을 넘어 조직 신뢰와 시민 신뢰의 연결고리가 되어야 한다. Selten, Robeer, & Grimmelikhuijsen(2023)은 시민이 AI 행정을 평가할 때 기존의 정부 신뢰도가 큰 영향을 미친다고 보았다. 따라서 조직 내부의 투명한 관리·감사·설명 체계는 시민 신뢰의 선행조건이다. AI 행정의 운영과정을 내부적으로 체계화하고, 그 결과를 외부에 공개함으로써 공공기관은 책임적 자율(responsible autonomy)을 실현할 수 있다. 즉 AI 기술의 자율성이 높아질수록 조직의 책임성과 피드백 구조도 함께 강화되어야 한다.

VI. 결론

이 연구는 디지털 공공기관에서 AI 공공기관으로의 전환 과정이 단순한 기술 혁신이 아니라, 공공기관의 조직학습, 제도화, 공공가치 창출이 복합적으로 얽힌 행정적 진화 과정임을 전제로 하였다. 이를 검증하기 위해 이 연구는 공공조직의 인공지능 성숙을 체계적으로 분석할 수 있는 공공기관 인공지능 성숙도 모형을 개발하고, 그 단계와 구성요소를 제시하였다. 공공기관 AI 성숙도 모형은 인공지능 행정을 다섯 단계(① 인식·파일럿기 ② 도입·체계구축기 ③ 확산기 ④ 내재화·제도화기 ⑤ 자율·공공가치 창출기)로 구분하며, 각 단계의 진전이 기술적 확산뿐 아니라 제도적 내재화와 사회적 신뢰 형성의 과정을 내포한다는 점을 밝혔다.

이 연구는 기존 전자정부 연구가 제시한 기술 중심의 발전단계론을 넘어, AI 행정의 성숙을 조직적·윤리적·가치적 차원까지 포함하는 통합적 패러다임으로 확장하였다. 특히 공공기관 AI 성숙도 모형이 제시하는 여섯 구성요소—조직, 데이터, 거버넌스, 윤리, 성과, 공

공가치—는 각각 독립된 진단 축을 이루지만, 실제로는 상호의존적 관계 속에서 성숙이 진행된다. AI 성숙의 진전은 하나의 영역이 독립적으로 발전하는 것이 아니라 조직적 학습-데이터 품질 개선-윤리적 정당성 확보-성과 관리-공공가치 창출로 이어지는 순환적 과정(cyclical process)이다. 이 과정에서 AI는 단순한 도구가 아니라 조직 내 의사결정·성과관리·책임체계 전반을 재구성하는 매개체로 작동한다. 따라서 AI 행정의 성숙은 기술의 정교화가 아니라 조직이 AI를 내면화하고 사회적 책임을 재구성하는 능력의 진화로 이해되어야 한다.

공공기관 AI 성숙도 모형의 이론적 의의는 AI 행정을 기술의 도입에서 제도의 형성으로 전환시킨다는 데 있다. AI의 활용은 기술적 효율성 향상에 그치지 않고, 행정조직의 규범·절차·가치체계를 재편하는 제도적 행위로 나타난다. 이때 AI 행정의 진화는 제도적 동형화 과정을 거치며 점차 조직의 표준으로 정착된다. 또한 AI가 공공선을 지향하기 위해서는 효율성뿐 아니라 공정성·책임성·시민참여를 결합하는 공공가치 거버넌스가 필수적이다. 공공기관 AI 성숙도 모형은 이러한 학문적 논의를 행정 현장에서 실천할 수 있는 진단-평가-학습의 순환 구조로 구체화하였다.

이 연구는 공공기관 AI 성숙도 모형을 적용하여 12개 기금관리형 준정부기관의 인공지능 행정 성숙도를 비교·진단하였다. 분석 결과, 대부분의 기관이 1단계(인식·파일럿기)와 2단계(도입·체계구축기) 수준에 머물러 있는 것으로 나타났으며, 일부 기관에서 AI 프로젝트의 일부 성과가 나타나기 시작하는 수준이었다. AI 도입의 주요 형태는 챗봇 등을 활용한 민원 자동응답, 내부 행정지원 AI 등 업무보조형 AI에 집중되어 있었고, 전략적 의사결정이나 예측·분석 영역까지 확장된 사례는 드물었다. 대부분의 기관에서 AI 전략을 수립하고 AI 전담조직을 운영하고 있으나, 데이터 표준화 미흡, 윤리·보안 프로세스의 제도화 부족이 공통된 한계로 확인되었다. 일부 기관에서는 머신러닝 등을 활용한 AI 고객 서비스를 시작하기도 하였으나, 실질적인 성과와 공공가치 창출로까지 이어지지 못한 수준이었다. 또한 리더십과 조직 내 학습문화가 AI 활용 수준을 결정 짓는 핵심 요인으로 작용하였다. 이러한 결과는 기금관리형 준정부기관 전반이 여전히 AI 인식과 시범 적용 단계에 있으며, AI 기반 거버넌스와 AI 윤리 및 위험 제도화 노력을 강화하여 빠른 제도화를 이룰 필요가 있음을 시사한다.

정책적 측면에서 이 연구는 한국 공공기관의 AI 행정이 더 이상 기술 시범사업 수준에 머무르지 않고 성숙 단계별 관리로 전환되어야 함을 강조한다. AI 행정의 지속가능한 발전을

위해서는 기관별로 성숙도 진단을 정례화하고, 각 단계에 맞는 정책지원·인적 역량·윤리 관리체계를 구축해야 한다. 또한 AI 기반 행정이 시민 신뢰를 확보하기 위해서는 설명 가능성, 투명성, 책임성을 제도적으로 보장해야 하며, AI 윤리위원회나 알고리즘 감사제도와 같은 내부 통제 메커니즘의 정례화가 필요하다. 이는 AI 행정이 기술혁신의 수단을 넘어 국민과의 사회적 계약을 재정의하는 과정임을 의미한다.

조직적 관점에서 공공기관 AI 성숙도 모형은 공공기관의 관리 패러다임을 통제 중심에서 학습 중심으로 전환하는 새로운 기준을 제시한다. AI 기술은 효율성 향상을 가져오지만 그 성과는 조직 구성원의 신뢰, 데이터 품질, 윤리적 판단의 성숙 없이는 유지될 수 없다. 따라서 기관은 AI 행정의 기술적 도입과 동시에 학습 가능한 데이터 인프라 구축, 공정성 중심의 윤리문화 확립, 성과지표의 AI 연동, 공공가치 평가체계의 제도화를 병행해야 한다. 이러한 순환적 성숙 구조를 통해 공공기관은 단순히 AI를 사용하는 조직이 아니라 AI와 함께 학습하고 시민과 함께 신뢰를 구축하는 조직으로 진화하게 된다.

마지막으로 이 연구는 향후 AI 행정 연구의 새로운 방향을 제시한다. AI 행정의 성숙은 기술·조직·가치의 삼중적 상호작용에 의해 결정되므로, 향후 연구는 공공기관 AI 성숙도 모형의 각 단계와 구성요소를 정량적 지표체계로 발전시켜 기관 간, 부문 간, 국가 간 비교 연구로 확장할 필요가 있다. 또한 AI 행정의 윤리·책임성·공공가치 성과를 계량화함으로써 AI 기술의 사회적 영향과 행정적 성과를 연계하는 새로운 연구 영역을 개척할 수 있을 것이다.

결론적으로 이 연구가 제안한 공공기관 AI 성숙도 모형은 디지털 행정을 넘어 AI 기반 행정으로 전환하는 과정에서 공공기관이 직면한 기술적·조직적·윤리적 도전을 통합적으로 진단하고 대응할 수 있는 실천적 나침반을 제공한다. AI 행정의 성숙은 이제 기술의 문제가 아니라 조직이 얼마나 신뢰와 가치를 중심으로 스스로 학습할 수 있는가의 문제이다. AI 시대의 공공기관은 더 이상 단순한 기술 사용자가 아니라 AI와 함께 사회적 신뢰를 재구성하는 공공가치의 설계자로서 자리매김 해야 한다.

이 연구는 공공기관의 AI 성숙을 체계적으로 진단하기 위해 공공기관 AI 성숙도 모형을 제시하고, 이를 기금관리형 준정부기관 12개 기관에 적용함으로써 이론적·실증적 기반을 마련하였다. 그러나 연구의 성격상 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 사례분석이 12개 기금관리형 준정부기관에 한정되어 있어 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기타 공공기관 등으로의 일반화에는 제약이 있다. 둘째, 분석 자료가 주로 2024년도 경영실적보고서 및 평가보고서

에 근거하고 있어, 각 기관의 AI 활용 실태를 심층적으로 반영하기에는 한계가 있다. 향후 연구에서는 기관별 내부 인터뷰, 현장조사, AI 프로젝트별 성과 데이터를 추가하여 다층적 분석이 필요하다. 셋째, 이 연구에서 제시한 성숙도 평가 기준은 질적 진단 중심이므로, 향후에는 정량적 지표화와 계량적 검증을 통해 모형의 타당성과 신뢰성을 강화할 필요가 있다. 넷째, AI 기술의 급속한 진화 속도와 정부 정책의 변화에 따라 성숙도의 개념과 지표는 지속적으로 갱신되어야 한다. 따라서 공공기관 AI 성숙도 모형은 고정된 틀이 아니라 학습과 피드백을 통해 진화하는 동적 프레임워크로 발전시킬 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 권기현 (2019). 전자정부론 제2전정판. 서울: 박영사.
- 기획재정부 (2024). 2024년도 공공기관 경영평가편람(수정).
- 김경진 (2025). AI행정혁명: 글로벌 AI정부의 혁신 가이드북. 서울: 인문공간.
- 김동욱·정충식·문정욱·박미영·박종윤·성욱준·신승윤·윤건·은중환·전영환·정주원·정준화·최한별 (2024). 인공지능 정부. 서울: 윤성사.
- 관계부처 합동 (2020. 12. 23.). [보도자료] 사람이 중심이 되는 「인공지능(AI) 윤리기준」. https://ai.kisdi.re.kr/aieth/bbs/B0000085/view.do?menuNo=400&nttId=325&pageIndex=1&utm_
- 노승용·김현·문정우·박용수·서영완·송하령·이명진·조성배·조인경·최승일·황수덕 (2025). 공공 디지털 혁신. 서울: 윤성사.
- 문명재·배일권·김영미·권현영·엄석진·권향원·박소아·송호철·정부만·조세현·류현숙·이재호·박선주 (2025). AI로 정부를 대전환하라. 서울: 문우사.
- 송희준 (2007). 한국의 전자정부: 성과와 과제. **정보화 정책**, 14(4), 20-37.
- 정충식 (2018). 2018 전자정부론: 정부기술을 활용한 정부혁신론. 서울: 서울경제경영.
- 한국지능정보사회진흥원(NIA) (2025). 공공AI 효과성 측정 방안 탐색. AI.GOV 이슈리포트 2025-1호.

〈외국 문헌〉

- Agarwai, P. K. (2018). Public Administration Challenges in the World of AI and Bots. *Public Administration Review*, 78(6), 917-921.
- Aoki, N. (2020). An Experimental Study of Public Trust in AI Chatbots in the Public Sector. *Government Information Quarterly*, 37(4), 1-10.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2010). *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). *Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public*

- Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Cho, Seongkyung, Hur, Joon-Young, & Danee Kim. (2025). Bridging Trust in AI and its Adoption: The Role of Organizational Support in AI Chatbot Implementation in Korean Government Agencies. *Government Information Quarterly*, 42, 1-14.
- 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.
- Ke, Weiling, & Kwok Kee Wei. (2004). Successful E-Government in Singapore: How did Singapore manage to get most of its public services deliverable online? *Communications of the ACM*. https://cacm.acm.org/research/successful-e-government-in-singapore/?utm_source=chatgpt.com. 검색일 2025. 10. 9.
- Layne, Karen, & Jungwoo Lee. (2001). Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.
- Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, 14, 319-338.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Moon, M. Jae. (2023). Searching for Inclusive Artificial Intelligence for Social Good: Participatory Governance and Policy Recommendations for Making AI more Inclusive and benign for Society. *Public Administration Review*, 83(6), 1496-1505.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Neumann, Oliver, Guirguis, Katharina, & Reto Steiner. (2024). Exploring Artificial Intelligence Adoption in Public Organizations: A Comparative Case Study. *Public Management Review*, 26(1), 114-141.
- Schiff, Kaylyn Jackson, Daniel S. Schiff, Ian T. Adams, Joshua McCrain, & Scott M. Mourtgos. (2025). Institutional Factors Driving Citizen Perceptions of AI in Government: Evidence from a Survey Experiment on Policing. *Public Administration Review*, 85(2), 451-467.
- Schmidhuber, Lisa, Jurgen Willems & Bernhard Krabina. (2022). Trust in Public Performance

- Information: The Effect of Data Accessibility and Data Source. *Public Administration Review*, 83(2), 279-295.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Selten, Friso, Marcel Robeer, & Stephan Grimmelikhuisen. (2023). Just like I Thought: Street-Level Bureaucrats Trust AI Recommendations if they Confirm Their Professional Judgment. *Public Administration Review*, 83(2), 263-278.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Tornatzky, Louis G, & Mitchell Fleischer. (1990). *The Processes of Technological Innovation*. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert, & John Halligan. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2nd ed.). London: Routledge.
- Venkatesh, Viswanath, Morris, Michael G., Davis, Gordon B., & Fred D. Davis. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *MIS Quarterly*, 27(3), 425-478.
- United Nations Division for Public Economics and Public Administration & ASPA. (2001). Benchmarking E-government: A Global Perspective. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf>. 검색일 2025. 11. 20.
- World Bank. (2020). *Artificial Intelligence in the Public Sector: Maximizing Opportunities, Managing Risks*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/809611616042736565/artificial-intelligence-in-the-public-sector-maximizing-opportunities-managing-risks>. 검색일 2025. 10. 9.
- Zuiderwijk, Anneke, Yu-Che Chen, & Fadi Salem. (2021). Implications of the Use of Artificial Intelligence in Public Governance: A Systematic Literature Review and a Research Agenda. *Government Information Quarterly*, 38, 1-19.

〈웹사이트〉

- 디지털플랫폼정부위원회. https://www.dpg.go.kr/DPG/main/eng.do?utm_source=chatgpt.com
 검색일 2025. 10. 9.

- European Commission. (2019). Ethics guidelines for trustworthy AI. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> 검색일 2024. 7. 26.
- Government Digital Service. UK. Algorithmic Transparency Recording Standard Hub. <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai/algorithmic-impact-assessment.html> 검색일 2025. 10. 9.
- Government of Canada. Algorithmic Impact Assessment tool. https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai/algorithmic-impact-assessment.html?utm_source=chatgpt.com 검색일 2025. 10. 9.
- Observatory of Public Sector Innovation. OECD. Virtual Singapore-Singapore's Virtual Twin. <https://oecd-opsi.org/innovations/virtual-twin-singapore/> 검색일 2025. 10. 9.
- OECD. (2021). *State of the Art in the Use of Artificial Intelligence in the Public Sector*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/09/state-of-the-art-in-the-use-of-emerging-technologies-in-the-public-sector_2b6dacca/932780bc-en.pdf 검색일 2025. 1. 13.
- _____. (2022). *OECD Framework for the Classification of AI Systems*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-framework-for-the-classification-of-ai-systems_cb6d9e1ca-en.html 검색일 2025. 2. 27.
- _____. (2024). Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449> 검색일 2025. 1. 26.
- The Presidential Committee on the Digital Platform Government. https://www.dpg.go.kr/DPG/main/eng.do?utm_source=chatgpt.com 검색일 2025. 10. 9.

투 고 일: 2025년 10월 9일
심 사 일: 2025년 10월 25일
계재확정일: 2025년 11월 10일

(Abstract)

From Digital Public Institution to AI Public Institutions: Developing and Applying the AI Maturity Model(PAImm) for the Public Sector

SeungYong Rho

This study develops the Public Institutions AI Maturity Model(PAImm) to systematically assess the maturity of AI adoption in the public sector. PAImm conceptualizes AI maturity across six interrelated dimensions—organization, data, governance, ethics, performance, and public value—and identifies five evolutionary stages: awareness, adoption, expansion, institutionalization, and autonomy. Applying the model to 12 fund-managing quasi-governmental institutions, the study empirically examines their AI readiness and development levels. The analysis reveals that most institutions remain at the early maturity stages (late Stage 1 to early Stage 2). While basic organizational structures and literacy training have been established, data standardization, ethical governance, performance management, and public value creation are still underdeveloped. Some pilot projects demonstrated improved efficiency and cost savings, but sustainable institutionalization requires strengthened organizational learning, data quality management, ethical accountability, and performance-value linkage mechanisms. By framing AI administration as a cyclical process of organizational learning and institutionalization, this study redefines AI not merely as a technological tool but as an institutional actor that reshapes administrative efficiency, trust, and accountability. PAImm offers both theoretical and practical implications for AI policy design, public sector innovation, and future government transformation toward an AI-driven administration.

Keyword: AI, AI Government, Public Institutions AI Maturity Model, AI Risks, Public Value

정책기조의 변화와 공공기관 경영평가

최근호*

요약

본 연구는 정책기조의 변경에 따른 평가지표 체계의 변화가 공공기관 경영평가제도와 그 결과에 미친 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 19대 정부(문재인 정부)와 20대 정부(윤석열 정부) 간 정책방향의 차이에 따라 공공기관 경영평가 제도와 평가지표가 어떻게 변화하였는지를 살펴보고, 2021년도와 2023년도 공공기관 경영평가 결과를 비교·분석하였다. 분석 결과 정책기조의 변화에 따라 사회적 가치 관련 지표의 비중은 축소된 반면, 재무성과관리 지표의 비중은 확대되었다. 이러한 평가지표 체계 변화는 공기업과 준정부기관의 평가 결과에 상이한 영향을 미쳤으며, 특히 공기업의 총득점률과 재무성과관리 지표의 득점률이 하락하는 현상이 나타났다. 반면 준정부기관의 총득점률은 상승하였으나, 주요사업 계량지표의 과도한 고득점 현상으로 인해 지표의 적정성과 도전성에 대한 의문이 제기되었다. 본 연구는 정책기조 변화에 따른 평가지표 가중치 조정이 평가 결과에 실질적인 영향을 미친다는 점을 실증적으로 보여주었으며, 향후 공공기관 경영평가의 제도적 개선을 위한 시사점과 개선방향을 제안한다.

주제어: 공공기관, 경영평가, 평가지표체계

I. 서론

공공기관은 정부가 설립하거나 재정지원을 하는 기관으로, 정부의 대표적인 정책수단으로서 시장실패의 극복, 정책적 필요성 등을 목적으로 활용된다. 공공기관은 국민과 정부의 대리인으로서 공공재를 공급하나, 필연적으로 대리인 문제가 수반된다. 대리인 문제의 교정

* 연세대학교 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 공공문제연구소에서 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공기관, 성과평가, 지방재정이다. (root.highchoi@gmail.com)

수단 중 하나는 유인체계에 기반한 성과관리라고 할 수 있다. 이러한 점에서 공공기관 경영 실적평가(이하 공공기관 경영평가)는 대표적인 공공기관에 대한 통제수단이라 볼 수 있으며,¹⁾ 1983년 정부투자기관의 사후 실적평가를 도입된 이래 지속적으로 개선 및 관리된 성과관리도구라 할 수 있다.

각 정부의 시대적 배경, 현안 및 문제의식, 정치적 관점 등이 상이하기에 정권별 공공기관 관리정책도 차이가 있다. 특히 공공기관 경영평가는 대표적인 공공기관 관리도구인 만큼 각 정권의 정책기조(policy paradigm)가 평가지표에 반영되고, 이에 따라 공공기관의 행태와 경영평가 결과에 차이가 나타나게 된다. 최근의 19대 정부(문재인 정부)와 20대 정부(윤석열 정부)에서도 공공기관에 대한 정책기조가 상이했다. 대표적인 예로서 19대 정부에서 운영한 공공기관 경영평가에서 가장 높은 가중치를 차지한 지표는 사회적 가치로 전체 가중치의 25%를 차지하는 한편, 20대 정부에서 가장 높은 가중치를 차지한 지표는 재무성과 관리 지표로 전체 가중치의 20%를 차지한다.

본 연구는 19대 정부와 20대 정부의 정책기조 변화가 공공기관 경영평가에 미친 제도적 변화와 평가 결과를 논의하고자 한다. 구체적으로 본 연구는 2021년도부터 2023년도 공공기관 경영평가제도의 주요 변화를 설명하고, 공공기관 경영평가 결과를 분석함으로써 공공기관의 실적 수준 및 평가부문, 지표들 간의 관계를 분석하고자 한다. 또한 제도적 변화 및 평가 결과 분석을 바탕으로 공공기관 경영평가제도의 개선방향을 논의할 수 있는 시사점을 제공하고자 한다.

분석의 대상으로 2021년도 경영평가와 2023년도 경영평가를 설정한 이유는 다음과 같다. 2024년에 실시된 2023년도 공공기관 경영평가는 2022년 시작된 20대 정부(2022. 5. 10. ~2025. 4. 4.)의 정책기조가 본격적으로 반영된 2023년도 경영평가편람(수정)을 바탕으로 실시되었다. 물론 2023년에도 2022년도 공공기관 경영평가가 실시되었으나, 이는 전 정부인 19대 정부(2017. 5. 10. ~2022. 5. 9.)에서 구성된 2022년도 경영평가편람을 수정한 편람을 바탕으로 진행된 것이기 때문에 공공기관의 정책방향이 19대 정부의 정책기조에 근거한 정책집행의 결과가 일부 반영된 평가라는 점에서 2023년도 공공기관 경영평가와 차이가 있다. 이러한 점에서 2023년도 공공기관 경영평가는 20대 정부의 정책기조하에 공공기관이 수행한 결과물에 대한 최초의 성과평가라 할 수 있다. 또한 2022년 4월부터 정부의 코로나19

1) 해당 문구에서 '통제'는 '특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것'(Hood et al., 2004)을 의미한다.

방역기조가 전환된 것을 감안해 코로나19 결측·보정 제도를 폐지한 점을 미루어볼 때 이전 연도들에 비해 상대적으로 코로나19의 영향이 낮은 시기의 실적평가 결과라는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 마지막으로 2025년도에 실시한 2024년도 경영평가의 경우, 2024년 말의 비상계엄 선포로 인해 공공기관의 성과 등에 영향을 미칠 것으로 고려되어 전년도 경영평가(2023년도 경영평가)를 분석대상으로 설정하였다.

II. 공공기관 경영평가제도의 변화

1. 공공기관 경영평가 대상기관의 변화

2023년도 공공기관 경영평가는 크게 평가대상, 평가편람, 평가단 운용 측면에서 이전의 경영평가와 차이를 갖는다고 할 수 있다.

먼저 평가대상 측면에서 평가의 유형 분류체계는 2018년도부터 2021년도까지 공기업 2개 유형(공기업 I/공기업 II), 준정부기관 3개 유형(기금관리형/위탁집행형/강소형)으로 분류하였으나, 2022년도 평가부터는 기업 3개 유형(SOC/에너지/산업진흥·서비스), 준정부기관 6개 유형(기금관리형/위탁집행형-SOC·안전/위탁집행형-산업진흥/위탁집행형-국민복지증진/중소형-중형/중소형-소형)으로 분류되어 진행되었다. 또한 2023년도 평가부터는 공기업·준정부기준 지정 기준 변경에 따라 중소형 기관이 공기업·준정부기관 경영평가에서 제외되어 준정부기관의 유형이 4개로 구분·운영되었다.

2023년도 공공기관 경영평가 평가대상은 공공기관 지정제도에 연계하여 변경되었다. 2022년도 공공기관 경영평가에서는 공기업으로 분류되었던 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사 4개 기관이 기타공공기관으로 유형이 변경되면서 2023년도 공공기관 경영평가에서 제외되었다. 한편 준정부기관 중 사립학교교직원연금공단이 기타공공기관으로 지정되고, 한국청소년활동진흥회가 기타공공기관으로 기관 유형이 변경되어 평가대상에서 제외되었다.

〈표 1〉 공공기관 경영평가제도 평가유형 변화

연도	유형 구분	
	2018~2021년도	공기업
	준정부기관	기금관리형, 위탁집행형, 강소형
2022년도	공기업	SOC, 에너지, 산업진흥·서비스
	준정부기관	기금관리형 위탁집행형: SOC·안전, 산업진흥, 국민복지증진 중소형-중형, 중소기업-소형
2023년도	공기업	SOC, 에너지, 산업진흥·서비스
	준정부기관	기금관리형 위탁집행형: SOC·안전, 산업진흥, 국민복지증진

자료: 기획재정부(2018~2023). 『공공기관 경영평가편람』 참고하여 저자 작성

평가대상 유형이 변화한 근로복지공단의 경우 2022년도 공공기관 경영평가에서는 준정부기관-기금관리형으로 평가를 받았으나, 2023년도 공공기관 경영평가에서는 준정부기관-위탁집행형(국민복지증진)으로 평가를 받았다.

〈표 2〉 공공기관 경영평가 대상기관 수(최근 3년)

(단위: 개)

연도	유형구분		
	총합계	공기업	준정부
2021년도	130	36	94
2022년도	130	36	94
2023년도	87	32	55

자료: 기획재정부(2018~2023). 『공공기관 경영평가편람』 참고하여 저자 작성

2. 공공기관 경영평가 평가지표의 변화

공공기관 경영평가 평가편람 차원에서도 변화가 나타났다. 2022년 8월 공공기관운영위원회는 「공공기관 관리체계 개편방안」을 확정하면서 공공기관 경영평가와 관련하여 효율성과 공공성의 균형 있는 평가를 위해 지표체계 개편을 추진하는 한편, 혁신계획을 점검하였다. 의도한 정책목표를 일정 수준 이상 달성한 지표와 변별력 등이 저하된 사회적 가치 구현 지표의 비중을 축소하는 한편, 재무성과를 강조하기 위해 노동생산성, 재무성과 등의 지표

비중을 확대하고, 위탁집행형 준정부기관 또한 재무성과 평가를 실시하는 구조로 평가지표 체계를 변경하였다. 보수 및 복리후생관리, 조직·인사관리 등의 지표 가중치를 확대함으로써 공공기관의 경영 효율에 관련된 평가라는 정책기조를 반영하고 새 정부의 「혁신가이드라인」에 따라 각 공공기관이 작성한 기관별 혁신계획을 점검하여 평가에 반영하도록 하였다. 구체적으로 2022년도는 혁신계획 수립의 충실도 등을 점검하고, 차년도는 이행실적을 평가하는 방안을 평가체계에 반영하였다.

이러한 지표체계의 변경은 2022년도 공공기관 경영평가편람(수정)에 반영되어, 재무성과 평가를 강화하기 위해서 평가지표 통합과 기관 맞춤형 세부평가지표를 설계하고자 노력하였다. 구체적으로 재무관리와 업무효율을 재무성과관리 지표로 통합하는 한편, 공기업 기준 가중치 배점을 기존 10점에서 두 배인 20점으로 배분하고, 각 기관의 부채 비율과 자체수입 비율 등을 감안한 유형 분류와 각 유형의 특성에 맞는 3개 영역(활동성·수익성·안정성)의 가중치를 차등 배분하였다. 또한 사회적 가치 구현 지표는 지표명을 ‘사회적 책임’으로 변경하였다. 구체적으로 세부지표인 일자리 창출(6점)과 균등한 기회와 사회통합(4점) 지표를 ‘일자리 및 균등한 기회’ 지표로 통합하고 가중치를 10점에서 5점으로 축소하였다. 또한 안전(4점) 및 환경(1점) 지표를 ‘안전 및 재난관리(2점)’, ‘친환경·탄소중립(1.5점)’ 지표로 분리하는 한편, 윤리경영 지표의 가중치를 5점에서 2.5점으로 하향 조정하였고, 상생·협력 및 지역발전 지표의 경우 정책목표의 달성 수준을 고려하여 일정 수준 달성된 부분을 중심으로 조정하여 가중치를 하향 조정하였다.

직무급 도입을 촉진하고 직무급 체계의 질적 수준 제고를 위해 보수 및 복리후생 지표의 세부평가지표인 ‘직무급 지표’의 가중치를 상향 조정하고, 국민소통 지표의 세부평가지표인 ‘경영공시 점검결과’의 가중치를 하향 조정하였다. 2022년도 경영평가편람을 수정하면서 2023년도 경영평가편람의 확정 또한 진행되었는데, 경영관리 범주의 지표의 체계는 지표의 연속성상 2022년도 경영평가편람(수정)에서 큰 변화가 나타나지 않았으나, 2022년도 경영평가편람(수정) 과정에서 반영하지 않은 주요사업 지표의 조정이 나타났다. 그간 안전관리가 중요한 기관에 대해 기관별로 개별적으로 운영되던 안전 관련 주요사업 지표를 공통 지표화하여 재해율 지표로 변경하는 등 일부 지표에 공통지표를 도입하였으며, 평가방식의 목표 부여(편차) 방식으로 변경하는 등 지표 달성의 난이도를 제고하였다.

2022년 12월 확정된 2023년도 공공기관 경영평가편람은 2023년 정부의 정책과 사업환경 변화 등을 고려하여 공공기관의 지표에 대한 수정 의견과 전문가 TF가 자체 발굴한 지

표를 중심으로 검토하였다. 2023년에 수정된 2023년도 공공기관 경영편람(수정)에서는 준정부기관의 ‘효율성관리’ 지표의 가중치를 조정하고, 일반관리비 관리 지표를 현행 매출액 대비 평가에서 매출액과 평균인원 대비로 변경하는 한편, 정부의 사업 중단 등 기관의 노력 수준과 관계가 낮은 외부요인으로 인해 매출액이 감소할 시 평가에 왜곡이 발생하므로 이러한 부정적 효과를 저감하고자 평균인원을 산식에 포함하도록 하였다. 또한 정부의 코로나19 방역정책 기조가 2022년 4월부터 전환됨에 따라 이를 반영하여 코로나19 결측·보정 제도를 폐지하였다.

주요한 특징을 종합적으로 비교하자면 2021년도 공공기관 경영평가에서는 사회적 가치 구현이 25점, 재무관리 측면이 5점이었던 반면, 2023년도 공공기관 경영평가에서는 사회적 가치가 사회적 책임으로 지표명이 변경되며 10점 감소한 15점의 가중치를 갖게 되었고, 재무관리는 기존의 조직·인사·재무관리에서 분리되어 재무성과관리 지표로 15점이 증가한 20점의 가중치를 갖게 되었다.

마지막으로 공공기관 경영평가단 운영의 변경사항은 다음과 같다. 기획재정부는 감사원이 2023년 8월 발표한 「공공기관 경영평가제도 운영실태」 감사 결과에 따른 후속조치로서 평가위원 윤리규정 및 선임기준을 강화하였다. 구체적으로 위촉된 경영평가위원은 임기 중 모든 경영평가 대상 공공기관으로부터 소액의 자문·회의를 포함한 경제적 대가를 수령할 수 없으며, 위반 시 즉시 해촉되고 10년간 경영평가위원으로 위촉될 수 없도록 조치하였다. 또한 신규 평가위원의 선임기준의 경우 「청탁금지법」의 기준을 적용하였다. 기존에는 평가대상 공공기관으로부터 5년간 강의, 용역 등을 통해 1억원 이하를 수령할 경우 평가위원 위촉이 가능했지만, 변경 이후부터는 3년간 900만원 이하 수령(매 회계연도 300만원 이하)으로 제한하였다. 한편 평가대상 공공기관에는 평가위원 후보자 검증자료를 허위로 제출한 경우에 차년도 경영평가 시 윤리경영 지표를 0점 처리하는 방안을 도입하는 동시에 공공기관과 협의를 통한 후보자 신고자료에 대한 검증을 강화하였다. 그 결과 2023년도 경영평가단에는 신규 평가위원들의 비중이 이전 연도에 비해 증가한 결과로 나타났다.

3. 선행연구 분석

공공기관 경영평가의 결과에 미치는 영향요인은 기관 유형 및 기관 규모(안숙찬, 2014), 재무건전성(박용성·남형우, 2011), 자산 규모(장희란·박정수, 2015), 기관장 출신 배경(김인, 2008), 임원의 정치적 자원(유승원, 2014), 기관을 둘러싼 환경요인(김다경·엄태호, 2016)

등 다양하게 논의되었다. 이러한 여러 가지 요인 중에서도 평가지표에 관련된 요인들은 강력한 영향요인 중 하나로 볼 수 있는데, 이는 평가지표가 경영평가의 결과를 측정하는 척도인 동시에 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문이다.

정권의 교체는 공공기관 경영평가와 관련된 요인 중 기관장과 평가체계에 큰 영향을 미친다. 정권 교체에 따른 기관장 교체 및 기관장 특성이 경영평가에 영향을 미치는 현상에 대해서는 다수 연구(한인섭 외, 2017; 김유정·유상엽, 2025; 장유미·김영록, 2025)에서 논의되었으나, 정권 교체와 평가체계에 관련한 실증연구는 제한적이다.

평가체계 및 평가지표의 변화에 영향을 줄 수 있는 여러 요인 중 국정과제는 정부의 정책기조를 반영한다는 점에서 강력한 요인 중 하나라 할 수 있다. 정부의 국정과제는 공공기관을 통해서 현실적으로 구체화될 수 있으며, 국정과제가 정부의 정책기조를 반영하고 정권의 성패에도 연결될 수 있다는 점(방민석, 2016; 남궁근, 2021)에서 정부는 공공기관 경영평가의 지표체계에도 이를 반영하려 한다.

정동관 외(2021)의 연구는 역대 김대중 정부부터 문재인 정부까지의 국정과제의 공기업 경영평가 지표화 현황을 분석한 결과, 신설 지표 중 국정과제에 관련된 평가지표 수의 비율이 약 90%에 해당한다는 연구결과를 도출하였다. 또한 김준현(2022)은 이러한 현상이 고득점에 유인이 있는 공공기관의 기회주의적 행태를 촉진할 가능성이 있고, 공공기관 본연의 목적과 활동을 저해할 수 있는 요인이 될 수 있음을 논의하였다. 한편 유영미(2025)의 연구는 윤석열 정부의 공공기관 혁신 이행 노력이 매출액 순이익률과 부채 비율에 영향을 미친다는 점을 분석하였다. 이러한 연구결과는 정부의 정책기조가 공공기관 경영평가 지표뿐만 아니라 다른 관점의 재무성과에도 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

Ⅲ. 공공기관 경영평가 결과 분석

1. 평가범주 기준 득점률 분석

2021년도 공공기관 경영평가는 공기업 36곳, 준정부기관 57곳, 기타공공기관 37곳으로 총 130개의 기관을 대상으로 평가가 진행되었다. 2023년도 공공기관 경영평가의 경우 공기업 32곳, 준정부기관 55곳을 대상으로 총 87개 기관에 대해 평가가 진행되었다. 연도별로

평가대상 기관이 다른 것은 매년 공운법에 근거한 공공기관 지정이 새로 이루어지며, 관리 정책의 범위가 조정됨에 따라 기타공공기관의 경영평가가 주무부처 차원에서 이뤄졌기 때문이다.

분석의 일치를 위해 2023년도 공공기관 경영평가 대상으로 분석 표본을 조정하였으며, 이에 따라 2021년도 공공기관 경영평가 결과 자료에서 공기업 4개(여수광양항만공사, 울산항만공사, 부산항만공사, 인천항만공사), 준정부기관 2개(사립학교교직원연금공단, 한국청소년활동진흥원)를 제외하여 2023년도 공공기관 자료와 표본 수를 일치시켰다.

2021, 2023년도 공공기관 경영평가의 평가범주에 따른 득점률 분석 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 2021, 2023년도 공공기관 경영평가 평균 득점률

(단위: %, 점)

구분	공기업				준정부기관			
	2021		2023		2021 ¹⁾		2023	
	득점률	가중치	득점률	가중치	득점률	가중치	득점률	가중치
총득점	71.48	100	68.50	100	78.25	100	80.20	100
경영관리	67.05	55	65.10	55	72.07	45	75.36	45
사회적 책임	64.92	25	66.13	15	71.31	23	74.62	12
재무성과관리	66.84	5	61.82	20	81.39	2	81.38	13
주요사업	76.86	45	72.67	45	83.33	55	84.30	55
관측치	32				55 ²⁾			

주: 1) 가중치의 경우, 준정부기관(위탁집행형)을 기준으로 작성함. 득점률은 위탁집행형과 기금관리형의 평균

2) 2021년도 준정부기관의 재무성과관리에 관계된 지표의 경우, 일부 기관이 결측 처리되어 17개 관측치만이 대상

자료: 저자 작성

공기업의 2021년도 총 득점률은 평균 71.48%이고, 2023년도 총 득점률은 평균 68.5%로 나타나 평균적으로 공기업의 득점률이 낮아진 현상을 보였다. 이는 경영관리의 평균 득점률이 2021년도 67.05%에서 2023년도 65.10%로 낮아진 것과 주요사업의 평균 득점률이 2021년도 76.86%에서 2023년도 72.67%로 하락한 것과도 관련이 있다고 할 수 있다. 모든 평가범주에서 동일하게 득점률이 하락하였지만, 구체적으로 살펴봤을 때 경영관리 범주에서는 지표별로 다른 차이가 나타났다. 사회적 책임과 관련된 지표의 득점률은 2021년도 64.92%에서 2023년도 66.13%로 증가하였으나, 재무성과관리와 관계된 지표에서는 2021년도

66.84%에서 2023년도 61.82%로 감소하는 현상이 나타났다. 또한 지표의 가중치가 재무성과관리의 경우 2021년도 5점에서 2023년도 20점으로 증가하여 최종 득점에는 더 큰 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

한편 준정부기관의 경우 2021년도 총 득점률은 평균 78.25%이고, 2023년도 총 득점률은 평균 80.2%로 나타나 평균적으로 기관의 득점률이 높아진 현상을 보였다. 경영관리의 평균 득점률은 2021년도 72.07%에서 2023년도 75.36%로 높아졌고, 주요사업의 평균 득점률 또한 2021년도 83.33%에서 2023년도 84.3%로 증가하여 두 범주에서 모두 증가한 것으로 나타났다. 경영관리 범주 내 사회적 책임 관련 지표가 2021년도 71.31%에서 2023년도 74.62%로 증가하였고, 재무성과관리 관련 지표는 2021년도 81.39%에서 2023년도 81.38%로 감소하였다. 다만 감소폭은 0.01%p이기에 전체의 총 득점률에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단된다. 가중치의 변화 측면에서 준정부기관의 사회적 책임 관련 지표는 2021년도 23점에서 2023년 12점으로 감소하였고, 재무성과관리 관련 지표는 2021년도 2점에서 2023년도 13점으로 증가하였다.

공기업과 준정부기관을 비교했을 때, 준정부기관의 총 득점률 변화폭은 공기업보다 크며, 가중치가 증가한 재무성과관리 관련 지표에서의 득점률 저하 수준도 낮다. 특히 2023년도의 재무성과지표의 경우 공기업 유형의 평균 득점률은 61.82%인 데 반해, 준정부기관의 경우 81.38%를 기록하여 약 20%p에 가까운 득점률 차이를 보여주었다. 이러한 결과의 원인은 공기업이 공급하는 재화 및 서비스의 특징 및 가격통제의 영향과 2021년도 대비 2023년도에 강화된 재무성과관리 지표가 득점률에 일정 부분 반영된 것으로 추정된다.

2. 평가방법 기준 득점률 분석

공공기관의 경영평가 내 지표는 평가방법에 따라 계량지표와 비계량지표로 구분되며, 각 년도의 평가방향에 따라 계량지표가 차지하는 가중치와 비계량지표가 차지하는 가중치가 달라질 수 있다. 계량 평가지표의 경우 정해진 산식이나 또는 외부평가 결과에 따라 반영되는 지표이며, 비계량 평가지표의 경우 평가위원으로 구성된 평가단에 의해 평정을 받는다.

경영관리 비계량 부문에 대해서는 계량지표만으로 경영성과를 종합적으로 평가하기 어려우므로 경영전략, 사회적 책임, 재무성과관리, 조직 및 인적자원관리, 보수 및 복리후생관리 등 계량화하기 어려운 평가항목들을 정성적으로 평가한다. 주요사업의 비계량 부문에서는 주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성, 주요사업 성과관리의 적정성으로

구분하여 평가한다. 주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성은 지표의 대표성, 지표 가중치 배분의 적정성, 평가방식, 산식 구성 및 목표치 설정 등에 따른 목표의 도전성을 종합적으로 평가한다. 주요사업 성과관리의 적정성은 주요사업별 추진계획 수립, 집행 실적, 성과, 환류 활동 등 주요사업의 전반적인 추진 성과를 평가한다.

비계량지표의 실적은 각 지표별 세부평가내용 전체를 대상으로 세부평가지표별로 '전반적인 운영실적의 절대적 수준'과 '전년 대비 상대적 개선도'를 종합적으로 고려하여 9등급(A⁺, A⁰, B⁺, B⁰, C, D⁺, D⁰, E⁺, E⁰)으로 평가한다. 이때 A⁺의 경우 가중치의 100%를 득점하며, E⁰의 경우 가중치의 20%를 득점한다. 예를 들어 1점의 가중치를 가진 지표에서 비계량으로 A⁰의 평정을 받을 경우, 해당 지표는 0.9점을 획득한다.

2021년도 공기업 경영평가에서 계량지표는 경영관리에서 18.5점을 차지하고 있었으나 2023년도에는 27.5점을 차지하여 9점의 가중치가 상승하였다. 준정부기관 역시 경영관리 범주에서 2021년도에는 계량지표가 11.5점을 차지하였으나 2023년도에는 21.5점으로 10점이 증가하는 현상이 나타났다. 평가체계에서 계량지표의 중요성은 증가한 반면, 공기업의 경우 2021년도 대비 2023년도 경영관리 범주의 계량지표 득점률은 12.13%p 감소하였고 준정부기관은 7.71%p 감소하는 결과가 나타났다. 반면 비계량지표의 경우 공기업은 0.3%p 증가하였고 준정부기관은 1.04%p 증가하였다.

주요사업의 경우 공기업과 준정부기관 모두 2021년도와 2023년도의 계량지표 및 비계량지표의 가중치 변화는 나타나지 않았다. 공기업의 주요사업 계량지표의 득점률은 2021년도 대비 2023년도에 6.64%p 감소하였으나, 준정부기관은 0.37%p 증가하였다. 비계량 지표의 경우 역시 공기업은 2021년도 대비 2023년도에 1.43%p 감소하였으나 준정부기관은 1.72%p 증가하였다.

〈표 4〉 2021, 2023년도 공공기관 경영평가 평가방법별 득점율

(단위: 점)

구분	공기업				준정부기관			
	2021		2023		2021		2023	
	득점률	가중치	득점률	가중치	득점률	가중치 ¹⁾	득점률	가중치 ¹⁾
경영관리	67.05	55	65.10	55	72.07	45	75.36	45
계량	82.63	18.5	70.50	27.5	93.55	11.5	85.84	21.5
비계량	59.43	36.5	59.73	27.5	64.54	33.5	65.58	23.5

〈표 4〉의 계속

(단위: 점)

구분	공기업				준정부기관			
	2021		2023		2021		2023	
	득점률	가중치	득점률	가중치	득점률	가중치 ¹⁾	득점률	가중치 ¹⁾
주요사업	76.86	45	72.67	45	83.33	55	84.30	55
계량	89.22	24	82.58	24	96.15	31	96.52	31
비계량	62.78	21	61.35	21	67.34	24	69.06	24
관측치	32				55			

주: 1. 가점의 득점률은 제외

1) 가중치의 경우, 준정부기관(위탁집행형)을 기준으로 작성함. 득점률은 위탁집행형과 기금관리형의 평균

자료: 저자 작성

종합해서 살펴보았을 때 계량지표의 가중치가 증가한 경영관리 부문에서의 변화폭이 가중치 변화가 없는 주요사업보다 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과의 원인은 다양하게 논의될 수 있다. 공기업과 준정부기관이 실제로 관리를 미비하게 하여 득점률이 하락할 수 있고, 대외환경이 부정적으로 악화하였음에도 기관들이 최선의 경영관리를 수행하여 소폭 하락하는 수준으로 그친 것으로 해석할 수도 있다. 한편 공기업과 준정부기관이 마주하는 대외환경의 수준과 사업의 특성 및 난이도가 상이하어 두 유형 간 차이가 나타날 수 있는 것으로 볼 수 있다. 계량지표의 가중치가 증가한 이유는 2021년도 대비 2023년도에 동일한 계량지표의 가중치가 증가했을 뿐만 아니라 여러 가지 다른 계량지표들이 신규로 도입되면서 증가한 것도 있기에, 신규 도입된 지표들의 달성 난이도로 인해 계량지표의 달성률이 저하된 영향도 있을 것으로 추정할 수 있다.

주요사업 범주에서 공기업의 계량지표 득점률이 하락한 원인은 2021년도 대비 지표의 달성 난이도가 올라간 때문으로 추측된다. 계량지표의 평가방법은 ① 목표부여(편차) ② 목표부여 ③ 글로벌 실적 비교 ④ 중장기 목표부여 ⑤ β분포 ⑥ 추세치 ⑦ 목표 대 실적으로 구분되는데, 이 중 일반적으로 목표부여(편차) 방식의 평가방법이 가장 높은 난이도를 가진 것으로 인식된다. 2023년도 공기업의 주요사업 계량지표의 득점률이 하락한 원인은 목표부여(편차) 방식을 대폭 확대하는 등 계량지표에 대한 목표의 도전성을 높였기 때문으로 추정된다.

3. 주요사업 내 공통 지표 분석

2021년도에는 주요사업 내 공식적인 공통지표가 존재하지 않았으나, 2023년도 주요사업의 일부 지표는 지표 고도화 차원에서 일부 지표들에 공통지표가 도입되었다. 그중 대표적인 예는 산업재해 관련 지표라 할 수 있다.

〈표 5〉 2023년도 공기업 주요사업 공통지표(재해율) 득점률

(단위: %)

SOC		에너지		산업진흥·서비스	
기관명	득점률	기관명	득점률	기관명	득점률
인천국제공항공사	77.03	한국가스공사	31.67	강원랜드	38.70
한국공항공사	75.60	한국석유공사	79.05	그랜드코리아레저	92.00
한국도로공사	55.64	한국전력공사	72.03	주택도시보증공사	-
한국수자원공사	66.85	한국지역난방공사	83.20	한국가스기술공사	66.35
한국철도공사	70.45	대한석탄공사	96.70	한국마사회	69.00
한국토지주택공사	83.48	한국광해광업공단	55.35	한국방송광고진흥공사	20.00
제주국제자유도시개발센터	44.20	한국남동발전	80.78	한국부동산원	-
주식회사에스알	92.78	한국남부발전	52.53	한국전력기술	100.00
		한국동서발전	67.85	한국조폐공사	90.13
		한국서부발전	59.98	한전KDN	53.66
		한국수력원자력	94.17	한전KPS	82.00
		한국중부발전	39.00	해양환경공단	100.00
합계	70.75	합계	67.69	합계	71.18

자료: 저자 작성

2022년도 공공기관 경영평가에서는 각 기관마다 개별적으로 설정되던 재해 관련 지표가 ‘무사고·무재해 달성노력 = 100점 - ∑사고실적점수(건별)’, ‘일반재해+(중대재해×3)+(사망사고×10)/상시근로자수’, ‘재해인원(사망)/인당유지경도+재해인원(부상)/인당유지경도’ 등 다양한 방식으로 산정되어 운용되었다.

2023년도 공공기관 경영평가에서는 재해율 지표를 공기업 2개 기관(주택도시보증공사, 한국부동산원)을 제외한 30개 기관에 도입하였다. 기본적인 산식은 ‘재해율 = 인명사고(근로자)+인명사고(국민)+시설(설비)사고/상시근로자수’로 정하였으며, 기관에 따라 분모를 조정하는 방식(예: 이용객 수, 입장객 수+근로자 평균인원 등)으로 공통화를 추진하였다.

2023년도 공공기관 경영평가의 공기업 주요사업 부문에 도입된 재해율 지표는 에너지 공기업의 경우 평균 67.69%로 가장 낮은 득점률을 기록했으며, SOC 공기업의 경우 70.75%, 산업진흥·서비스 공기업의 경우 71.18%의 득점률을 기록하였다. 해당 지표는 최고 목표와 최저 목표가 '기준치 \pm 2 \times 표준편차(과거5개년)'로 설정되어 지표의 난도가 높아졌고, 협력업체의 산업재해까지 관리해야 하므로 기관의 사회적 책임 차원에서도 강화된 지표라 할 수 있다. 또한 산업 특성상 현장근무 및 건설 관련 사업을 수행하는 경우 안전사고가 발생할 확률이 높고, 이용객 수가 많은 기관의 경우 각기 이용객 수 단위에 차이가 일정 부분 발생하여 이러한 결과가 나타난 것으로 보인다. 따라서 해당 부문에 따라 기관의 유불리가 존재할 수 있으며, 이에 대한 추가적인 개선 또는 기관의 수용성을 제고하는 방안이 필요한 것으로 판단된다. 다만 해당 지표 자체는 안전기준에 대한 국민인식이 높아진 상황에서 기관의 책임성을 강화하고, 이를 경영평가에 반영한다는 점에서 기관 간 비교 가능성을 제고하였으므로 긍정적인 변화로 판단된다.

IV. 공공기관 경영평가 지표 간 관계 분석

1. 평가방법에 따른 지표 간 상관관계

경영평가에서의 지표 간 관계는 크게 부문 간 상관관계, 부문 내 지표의 상관관계, 평가방법 간 상관관계로 나눠 살펴볼 수 있다. 이러한 지표 간 관계는 평가단 운영구조의 영향을 받는다고도 할 수 있는데, 경영관리 부문과 주요사업 부문의 평가단이 별개로 운영되고 있기에 각 부문에 대한 평가단의 의견에 차이가 나타날 수 있기 때문이다. 또한 계량 평가와 비계량 평가방식에 따라서도 관계의 차이가 발생할 가능성이 있는데, 계량 평가의 경우 외부 환경의 변화, 기관의 자율성 제약 등으로 인해 기관의 노력이 성과에 직접적으로 반영되지 않을 가능성이 있는 반면, 비계량 평가의 경우 기관이 목표를 달성하는 과정에서의 적정성 등 과정에서의 평가도 반영되기 때문에 차이가 나타날 수 있다.

경영관리 및 주요사업 내에서의 지표 간 관계는 각 지표가 측정하는 특성에 따른 차이가 있기 때문에 상관관계를 살펴볼 수 있다. 예를 들어 주요사업의 경우 기관이 설정한 계량지표의 달성 난도가 낮을 경우, 계량지표의 득점률이 높아도 평가단이 기관의 주요사업의 성

과관리가 미진했거나 계량지표 구성의 적절성과 목표의 난이도 설정이 미진했다고 판단할 가능성이 있기 때문이다.

먼저 부문 간 특점률 상관관계를 살펴보면 공기업, 준정부기관 모두 경영관리 범주와 주요사업 범주 간 상관관계가 나타나지 않았다. 이는 2021년도와 2023년도 모두 동일한 결과가 나타났다. 부문 내 상관관계 측면에서 2021년도 기준 공기업은 경영관리 계량과 경영관리 비계량의 상관관계는 나타나지 않았으나, 2023년도에는 경영관리 계량과 경영관리 비계량의 상관관계가 유의수준 1%에서 0.5459의 상관관계를 나타냈다. 반면 준정부기관에서는 2021년도와 2023년도 모두 경영관리 계량과 비계량의 상관관계가 나타나지 않았다. 한편 주요사업 범주에서 주요사업 계량과 비계량의 상관관계는 공기업과 준정부기관 모두 통계적으로 입증되지 않았다.

〈표 6〉 공기업·준정부기관 계량·비계량 지표 간 상관관계

공기업	연도	경영관리	경영관리 계량	경영관리 비계량	주요사업	주요사업 계량	주요사업 비계량
경영관리	'21	1					
	'23						
경영관리 계량	'21	0.7287*	1				
	'23	0.9347*					
경영관리 비계량	'21	0.7779*	0.1377	1			
	'23	0.8081*	0.5459*				
주요사업	'21	0.2278	0.1440	0.1972	1		
	'23	0.4031	0.3435	0.3817			
주요사업 계량	'21	0.0010	0.0603	-0.0413	0.5809*	1	
	'23	0.2138	0.1484	0.2589	0.8538*		
주요사업 비계량	'21	0.2609	0.1055	0.2675	0.5581*	-0.3510	1
	'23	0.4592*	0.4383	0.356	0.6840*	0.2042	
준정부	연도	경영관리	경영관리 계량	경영관리 비계량	주요사업	주요사업 계량	주요사업 비계량
경영관리	'21	1					
	'23						
경영관리 계량	'21	0.0771	1				
	'23	0.7755*					

〈표 6〉의 계속

공기업	연도	경영관리	경영관리 계량	경영관리 비계량	주요사업	주요사업 계량	주요사업 비계량
경영관리 비계량	'21	0.9184*	-0.1863	1			
	'23	0.6402*	0.0166				
주요사업	'21	0.1806	-0.2217	0.2007	1		
	'23	-0.0559	0.0409	-0.1597			
주요사업 계량	'21	0.0346	-0.0136	-0.0222	0.6843*	1	
	'23	-0.005	0.2257	-0.3057			
주요사업 비계량	'21	0.2910	-0.3855*	0.3461*	0.5287*	-0.2259	1
	'23	-0.0093	-0.2049	0.2053	0.5962*	-0.0719	

주: * < p-value 0.01

자료: 저자 작성

부문 내 계량지표와 비계량지표의 득점률과 부문의 총 득점률 간 상관관계는 대다수 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 먼저 경영관리의 경우 2023년도 기준 공기업 경영관리 계량 지표의 득점률은 경영관리 전체의 득점률과 0.9847의 상관관계를 나타내었고, 경영관리 비계량 지표의 득점률은 0.8081의 상관관계로 나타났다. 준정부기관은 경영관리 전체 득점률과 경영관리 계량의 득점률이 0.7755의 상관관계를 나타내었고, 비계량 지표의 득점률의 경우 0.6402의 득점률을 나타냈다. 상관관계에서 나타난 특징 중 하나로 공기업은 경영관리 계량과 경영관리 총 득점률의 상관관계와 경영관리 비계량과 경영관리 총 득점률의 상관관계가 2021년도 대비 2023년도에 더 높아졌다는 것이다. 한편 준정부기관에서는 경영관리 계량과 경영관리 총 득점률의 상관관계는 2021년도에는 나타나지 않았으나, 2023년도에는 0.7755의 상관관계를 나타내었고, 경영관리 비계량과 경영관리 총 득점률의 상관관계는 감소한 것으로 나타났다. 한편 준정부기관의 경우, 주요사업 계량 및 비계량 득점률과 주요사업 총 득점률 간 상관관계가 2021년도 대비 2023년도에 모두 증가한 것으로 나타났다.

한편 부문 간 계량지표와 비계량지표의 득점률을 살펴보면, 경영관리 계량과 주요사업 계량의 상관관계는 2021년도와 2023년도 모두에서 나타나지 않았다. 준정부기관에서 2021년도 주요사업 비계량 지표와 경영관리 계량, 비계량 지표의 상관관계가 나타났으나 평가단의 운영구조상 경영관리 범주와 주요사업 범주의 평가단이 별개의 팀으로 운영되기에 평가방법상의 상관관계는 경향적인 추세에서 비롯된 것으로 판단된다.

2. 평가범주 내 지표 간 상관관계 분석

2021년도와 2023년도의 지표 구성이 다르고, 2021년도의 업무효율과 같은 특정 지표는 공기업 대상으로만 적용된 지표이므로, 공기업과 준정부기관을 분리하여 연도별 분석을 시행하였다.

〈표 7〉 공기업·준정부기관 경영관리 부문 지표의 상관관계

2021	경영전략 및 리더십	사회적 가치 구현	업무효율	조직·인사·재무관리	보수 및 복리후생관리	혁신과 소통
경영전략 및 리더십	1					
사회적 가치 구현	0.1689 (0.2285)	1				
업무효율	-0.1127 .	0.0145 .	1			
조직·인사·재무관리	0.3545 (0.3897*)	0.0742 (0.0688)	0.1679 .	1		
보수 및 복리후생관리	0.1504 (0.2442)	0.4550 (0.2150)	0.0675 .	0.1197 (0.3262)	1	
혁신과 소통	0.4580* (0.3658*)	0.1919 (0.1736)	-0.0169 .	0.3666 (-0.0200)	0.0883 (0.0882)	1

2023	경영전략	사회적 책임	재무성과관리	조직 및 인적자원관리	보수 및 복리후생관리
경영전략	1				
사회적 책임	0.6165* (0.2963)	1			
재무성과관리	0.3390 (0.0725)	0.3426 (0.1692)	1		
조직 및 인적자원관리	0.7112* (0.3851*)	0.6892* (0.4050*)	0.2614 (0.0642)	1	
보수 및 복리후생관리	0.3208 (-0.0261)	0.3649 (-0.0541)	0.1981 (-0.0689)	0.2253 (-0.0560)	1

주: 1. * < p-value 0.01

2: () 안 준정부기관 대상 상관관계 분석 결과

자료: 저자 작성

공기업 기준 경영관리 범주의 지표 간 상관관계는 2021년도에는 경영전략 및 리더십과 혁신과 소통 지표만 유의수준 1%에서 0.458의 상관관계를 나타내었다. 2023년도에는 경영전략 지표와 조직 및 인적자원관리 지표의 상관성이 나타났다. 구체적으로 경영전략과 사회적 책임 지표의 득점률은 0.6172의 상관관계를 나타내었고, 경영전략과 조직 및 인적자원관리 지표의 득점률은 0.7115의 상관관계가 나타났다. 한편 준정부기관의 경우, 2021년도에 경영전략 및 리더십 지표와 조직·인사·재무관리(0.3897), 혁신과 소통 지표(0.3658)와 상관관계가 나타났고, 2023년도에는 경영전략과 조직 및 인적자원관리의 상관관계가 유의수준 1%에서 0.3851로 나타났다.

이러한 상관관계가 나타난 이유는 경영전략 지표의 경우 리더십, 전략기획 및 경영혁신, 국민소통을 평가하는 기관장과 기관의 기획 및 추진역량이 평가될 수 있는 지표인 것에 기인한 것으로 판단된다. 즉 기관장에 대한 평가는 외부환경의 영향을 많이 받는 재무성과관리와의 관계성은 나타내기 어렵지만, 기관의 사회적 책임 강화 및 조직 및 인적자원관리에는 영향을 미치는 것으로 보인다. 한편 경영전략과 보수 및 복리후생관리 관계의 경우 보수 및 복리후생관리 지표가 기관에 대한 통제적 성격의 지표이기 때문에 시스템적으로 통제되는 보수와 복리후생의 특성상 기관장의 역량이 미치는 영향이 제한적이기에 상관관계가 나타나지 않은 것으로 추정된다.

〈표 8〉 공기업·준정부기관 주요사업 부문 지표의 상관관계

공기업	연도	주요사업 계량	성과관리의 적정성	지표 구성의 적정성 및 도전성
주요사업 계량성과	'21	1		
	'23			
성과관리의 적정성	'21	-0.1158	1	
	'23	0.3117		
지표구성의 적정성 및 도전성	'21	-0.6416*	0.1371	1
	'23	-0.2115	0.4246	
준정부기관	연도	주요사업 계량	성과관리의 적정성	지표구성의 적정성 및 도전성
주요사업 계량성과	'21	1		
	'23			

〈표 8〉의 계속

준정부기관	연도	주요사업 계량	성과관리의 적정성	지표 구성의 적정성 및 도전성
성과관리의 적정성	'21	-0.1047	1	
	'23	-0.0434		
지표구성의 적정성 및 도전성	'21	-0.3796*	0.1389	1
	'23	-0.1381	0.3079	

주: * < p-value 0.01

자료: 저자 작성

주요사업 부문 내 지표의 상관관계의 경우, 공기업 및 준정부기관 주요사업 부문 내 모든 지표에서 상관관계가 나타나지 않았다. 주요사업 계량성과 지표와 성과관리의 적정성 지표의 득점을 상관관계는 2021년도 경영평가 분석에서도 나타나지 않았다. 주요사업 계량지표의 경우 기관이 상향식(bottom-up)으로 설정하는 지표이기 때문에 주요사업 계량지표의 득점은 수치상으로 높은 득점을 기록할 수는 있으나 '계획-실행-결과-환류'의 구조로 평가하는 성과관리 과정상에는 미진한 것으로 판단되어 상이한 결과가 나타날 수 있고, 반대로 외부환경의 개입으로 인해 기관의 계량지표의 득점이 낮았음에도 성과관리 과정상에는 타당하다고 고려되어 성과관리의 적정성 지표는 상대적으로 높은 평가를 받았을 가능성도 존재할 수 있다.

한편 주요사업 계량지표와 지표구성의 적정성 및 도전성 지표의 경우 2021년도 경영평가 분석 결과에서는 음(-)의 상관관계를 나타내어 지표구성의 적정성과 도전성이 낮을수록 주요사업 계량의 득점률이 높아지는 상관관계를 나타내었지만, 2023년도 경영평가 분석 결과에서는 상관성이 통계적으로는 입증되지 않는 결과를 나타내었다. 이러한 분석 결과는 2023년도 도입된 공통지표 도입과 같은 지표 개선 및 고도화가 영향을 미친 것으로 판단된다. 구체적으로 2023년도 공공기관 경영평가에서는 주요사업의 계량성과지표의 평가방법이 공기업의 경우 기존의 40%의 지표에 적용하던 방식에서 68%의 지표가 목표부여(편차) 방식으로 변경되었고, 준정부기관의 경우 기존 지표 중 42%가 목표부여(편차) 방식이었으나 59%의 지표로 변경된 것이 원인 중 하나라고 할 수 있다. 다만 이러한 개선이 기관 자체가 아닌 하향식(top-down)으로 이루어진 것이기 때문에 평가단에서는 기관 차원의 개선으로 보지 않아 지표구성의 적정성 및 도전성 지표의 득점률이 과거와 크게 변하지 않았을 가능성이 있다. 또한 전체 계량지표에 대한 평가이기 때문에 개선되지 않은 지표들에 대한 평가가

엄격히 이루어져 상대적인 득점률이 낮아진 상황에서 계량지표의 득점률이 하락해 둘 간의 상관관계가 제대로 나타나지 않은 것으로 판단된다.

2. 지표의 득점률이 총 득점률에 미치는 영향 분석

전술한 상관관계 분석 결과와 같이 기관의 계량적인 성과는 비계량적인 성과와 반드시 상관관계를 갖지는 않는다. 다만 경영평가 제도에서 계량·비계량 지표 간 상관관계가 나타나는 주요한 원인 중 하나는 계량지표가 이른바 결과를 나타낸다면, 비계량 지표는 결과를 달성하기 위한 과정의 노력과 그 결과를 종합적으로 판단하기 때문이다. 즉 결과인 계량지표가 우수해도 과정적인 측면에서 평가가 낮을 수 있고, 반대로 계량지표의 실적이 미비해도 과정 차원의 평가가 긍정적으로 이루어질 수 있다. 또한 상관관계는 지표 간 1:1 관계를 논의한 것이기 때문에 지표가 가지는 가중치를 반영하기에는 한계가 있다. 따라서 본 분석에서는 지표가 가지는 가중치를 고려하여 각 지표의 득점률이 총 득점률에 미치는 영향을 회귀분석을 통해 분석하고자 한다.

〈표 9〉 지표의 득점률이 총 득점률에 미치는 영향 분석

2021년도 공공기관 경영평가				2023년도 공공기관 경영평가		
Model 1: 2021년도 공기업		Model 2: 2021년도 준정부기관		Model 3 2023년도 공기업		Model 4: 2023년도 준정부기관
경영전략 및 리더십	0.1001*** (0.0218)	경영전략 및 리더십	0.0863*** (0.0141)	경영전략	0.1075*** (0.0117)	0.0966*** (0.0110)
사회적 가치 구현	0.2721*** (0.0148)	사회적 가치 구현	0.2510*** (0.0249)	사회적 책임	0.1508*** (0.0050)	0.0742*** (0.0176)
업무효율	0.0467*** (0.0026)			재무성과관리	0.2004*** (0.0027)	0.1449*** (0.0106)
조직·인사·재무관리	0.0713*** (0.0118)	조직·인사·재무관리	0.0054 (0.0075)	조직 및 인적자원관리	0.0278* (0.0106)	0.0438*** (0.0114)
보수 및 복리후생관리	0.0732*** (0.0064)	보수 및 복리후생관리	0.0768*** (0.0188)	보수 및 복리후생관리	0.0854*** (0.0050)	0.0734*** (0.0051)
혁신과 소통	0.0532*** (0.0113)	혁신과 소통	0.0117 (0.0133)			
주요사업 계량성과	0.2229*** (0.0158)	주요사업 계량성과	0.2724*** (0.0203)	주요사업 계량성과	0.2317*** (0.0045)	0.2741*** (0.0127)

〈표 9〉의 계속

2021년도 공공기관 경영평가				2023년도 공공기관 경영평가		
Model 1: 2021년도 공기업		Model 2: 2021년도 준정부기관		Model 3 2023년도 공기업		Model 4: 2023년도 준정부기관
주요사업 성과관리의 적정성	0.1906*** (0.0144)	주요사업 성과관리의 적정성	0.1501*** (0.0157)	성과관리의 적정성	0.1768*** (0.0091)	0.1579*** (0.0155)
주요사업 지표 구성의 적정성 및 도전성	0.0277** (0.0068)	주요사업 지표 구성의 적정성 및 도전성	0.0576*** (0.0091)	지표 구성의 적정성 및 도전성	0.0454*** (0.0056)	0.0658*** (0.0138)
_cons	0.0015 (0.0185)	_cons	0.1013** (0.0313)	_cons	-0.0016 (0.0062)	0.0903** (0.0218)
Obs	32	Obs	55	Obs	32	55
R-squared	0.9925	R-squared	0.9418	R-squared	0.9990	0.9641

주: 1. () 안 로버스트(robust) 표준편차

2. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

자료: 저자 작성

2021년도와 2023년도의 경영평가 결과에서 2021년도 준정부기관의 조직·인사·재무관리 지표와 혁신과 소통 지표를 제외한 모든 지표는 총 득점률에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 총 득점률이 결국 배점 대비 모든 지표의 득점을 합산한 결과이기 때문이다. 그로 인해 결정계수(R-squared)는 모두 90%를 상회하고 있으며, 총 득점에 결측치 및 가점을 반영한 것으로 인해 차이가 나타날 수 있다.

2021년도 분석 결과와 2023년도 분석 결과의 주요한 차이는 사회적 가치 관련 지표의 득점률과 조직·인사·재무에 관련된 지표의 득점률에서 나타났다. 2021년도의 사회적 가치 구현 지표는 공기업 0.2721, 준정부기관 0.2510의 영향을 미치는 데 비해, 2023년도의 분석 결과에서는 공기업 0.1508, 준정부기관 0.0742의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사회적 가치에 관련된 지표의 가중치가 2021년도에서 2023년도 사이 공기업의 경우 10점, 준정부기관의 경우 11점이 감소한 것에서 비롯한 것으로 보인다.

반면 재무성과관리에 관련된 지표를 살펴보면 2021년도에는 조직·인사·재무관리가 합쳐진 상태에서 재무관리와 관련된 지표가 공기업 2점, 준정부기관 2점을 차지하고 있었던 것에 반해, 2023년도에는 재무관리와 관련된 지표는 공기업 20점, 준정부기관 13점으로 증

가하였다. 그 결과 2021년도 공기업의 조직·인사·재무관리 지표는 0.0713의 영향력을 미치는 데 반해, 2023년도에는 재무성과관리 0.2004, 조직 및 인적자원관리가 0.0278의 영향력을 미치는 것으로 나타나 재무적 성과에 따른 총 득점률의 영향이 크게 증가하였다. 이는 준정부기관에서도 유사하게 나타났다. 2021년도 준정부기관의 조직·인사·재무관리 지표는 영향을 통계적으로 입증하지 못하였으나, 2023년도에는 재무성과관리 0.1449, 조직 및 인적자원관리가 0.0438로 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

V. 결론

본 연구는 정부의 정책기조 반영으로 변화한 공공기관 경영평가 체계를 분석하고 평가지표의 결괏값의 변화를 분석함으로써, 정책기조의 변화가 공공기관 경영평가에 미치는 영향을 분석하고자 하였다.

2021년도와 2023년도 공공기관 경영평가 결과를 분석한 결과, 도출할 수 있는 시사점은 크게 세 가지로 고려된다.

첫째, 정책기조의 변경으로 인한 지표의 가중치 변화는 기관의 총 득점에 의미 있는 영향을 미친 것으로 보인다. 즉 20대 정부는 가중치의 조정을 통해 이전보다 재무성과에 많은 관심과 노력을 기울이는 구조로 기관의 행태를 유도하였고, 이는 기관의 성과평가 과정에 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 기관의 관심과 노력이 실질적인 결과로 나타난 것으로 판단하기는 어렵다. 실제로 재무성과관리 지표는 공기업과 준정부기관 모두에서 득점률이 감소하는 결과가 나타났고, 감소폭은 공기업에서 더 크게 나타났다. 이러한 원인으로는 공기업의 산업적 특성, 규모, 정부에 의한 가격통제로 인한 영향 등을 고려해 볼 수 있다. 공기업의 지속 가능한 운영을 위해서는 재무예산성과 또한 매우 중요하고, 기관들의 유인구조상 해당 지표를 평가에 포함하는 것은 타당한 것으로 사료된다. 다만 경영평가 결과 발표 이후, 재무예산성과에 대한 구체적인 설명과 배경 없이 공기업의 방만경영으로 인한 결과로 해석될 수 있으므로 비계량적 지표를 통해 이를 보충하거나 결과 발표 과정에서 기관의 노력들에 대한 조명 또한 동시에 이뤄져야 할 것으로 판단된다. 특히 산업 특성상 이익의 상한선이 고정되거나 국민 전체의 복리를 위해 조정이 되는 부분은 구체적으로 설명함으로써 과도한 비난으로부터 보호하여 기관 및 기관 종사자들의 사기를 지나치게 저해하는 행

위는 지양해야 할 것이다.

두 번째는 준정부기관의 주요사업 계량지표의 득점률 측면이다. 준정부기관의 주요사업 계량성과의 득점률 평균은 2021년도에는 96.15%이고, 2023년도에는 96.52%이다. 물론 이는 각 준정부기관이 계획한 성과를 충실히 달성한 결과로 해석할 수도 있지만, 전체 가중치의 96.5%를 달성했다는 점은 주요사업 계량지표 구성의 적정성과 도전성에 대한 의심이 제기될 수 있다. 또한 일부 지표의 경우 공기업의 주요사업에서는 보조적인 지표로 활용되는 지표가 준정부기관에서는 주요 지표로 반영된다는 점에서 볼 때, 준정부기관이 정부사업을 위탁하여 수행하는 기관이라는 점을 감안해도 지속적으로 높게 나타나는 득점률에 대한 점검이 필요한 시점이라고 판단된다.

세 번째는 주요사업 계량지표 구성의 적정성과 목표의 도전성 지표의 문제이다. 상관관계 분석 결과에서 나타난 바와 같이 주요사업 부문의 각 지표들은 상관관계가 직접적으로 나타나지 않았다. 이는 물론 외부환경의 영향으로 인해 주요사업 계량성과가 영향을 받는 상황, 기관의 계량적 성과를 평가단 위원들이 성과관리 차원에서 주요한 요인으로 고려하지 않는 경우 등을 고려해 볼 수 있다. 다만 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성 지표가 계량성과와 연계되어 작동하지 않는 상황은 해당 지표의 역할에 대해서 논의해 볼 필요성이 있어 보인다. 기관의 차년도 혹은 차차년도 계량성과 지표는 경영평가 이후의 과정에서 수정되거나 신설된다. 다만 해당 과정이 불과 1~2개월 만에 이루어져 개선에 참여하는 위원들이 주요사업 계량지표를 면밀히 분석할 시간이 제한되어 있고, 기관은 해당 과정에서 여러 가지 전략적 행태를 취한다. 또한 이와 연계되어 실제 평가과정에서 이러한 개선 과정을 근거로 주요사업 계량지표의 타당성을 주장하는 경우도 존재한다. 게다가 계량지표 구성의 적절성 및 목표의 도전성 지표의 가중치는 주요사업 전체 가중치의 약 10%를 차지하기 때문에 가중치가 높은 계량성과의 고득점을 위해 해당 지표를 일정 부분 포기하는 전략을 구사할 가능성도 존재한다. 따라서 경영평가단과 함께 지표를 추적하고 분석하는 상시적 조직 또는 TF를 구축하여 운영하는 한편, 전문성을 제고하기 위해 이에 대한 지원 역시 지속적으로 이뤄져야 할 것으로 판단된다.

본 연구는 정부의 정책기조에 따른 지표의 가중치 변화가 기관의 총 득점률에 영향을 미치는 현상을 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 최근에 이루어진 공기업 주요사업 공통지표의 평가 결과를 분석하는 한편, 준정부기관의 주요사업 계량지표의 고득점 현상과 지표의 적정성 및 도전성을 제고할 수 있는 방안에 대한 시사점을 제공하였

다는 점이 본 연구의 기여라 할 수 있다. 다만 본 연구가 기관별 특성을 제한한 상태에서 대지표 차원의 득점률만을 대상으로 분석이 진행되었다는 한계를 가지고 있으므로 보다 심층적인 분석을 위해서는 공공기관 경영평가 대상 기관들과 경영평가단의 인터뷰를 통해 보다 구체적인 행태와 메커니즘을 분석할 필요가 있을 것으로 사료된다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 기획재정부 (2018). 2018년도 공공기관 경영평가편람(수정).
- _____ (2019). 2019년도 공공기관 경영평가편람(수정).
- _____ (2020). 2020년도 공공기관 경영평가편람(수정).
- _____ (2021). 2021년도 공공기관 경영평가편람(수정).
- _____ (2021) 2022년도 공공기관 경영평가편람.
- _____ (2022) 2022년도 공공기관 경영평가편람(수정).
- _____ (2022) 2023년도 공공기관 경영평가편람.
- _____ (2023) 2023년도 공공기관 경영평가편람(수정).
- 기획재정부·공기업 경영평가단·한국조세재정연구원 (2022). 2021년도 공기업 경영실적 평가보고서 총괄요약본.
- _____ (2022). 2021년도 준정부기관 경영실적 평가보고서 총괄요약본.
- _____ (2024). 2023년도 공기업 경영실적 평가보고서 총괄요약본.
- _____ (2024). 2023년도 준정부기관 경영실적 평가보고서 총괄요약본.
- 김다경·엄태호 (2016). 공기업의 정치·경제적 환경요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구: 정치적 현저성과 의존재원비율을 중심으로. **한국행정논집**, 28(2): 235-260.
- 김유정·유상엽 (2025). 공공기관장 중도퇴임에 관한 연구: 공공기관장 조직성과 및 정권교체를 중심으로. **한국행정학보**, 59(2), 329-362.
- 김인 (2008). 공공부문 BSC 도입 및 운영구조상의 특성이 성과에 미치는 영향-공공기관을 중심으로. **한국행정논집**, 20(3): 865-892.
- 김준현 (2022). 공공기관 경영평가지표의 안정성 분석- 국정과제의 평가지표 영향력을 중심으로. **인문사회과학연구**, 23(2), 893-919.
- 남궁근 (2021). 문재인 정부의 국정과제 관리와 평가-2021년 평가의 과제. 한국행정연구원.
- 박용성·남형우 (2011). 공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석. **정책분석평가 학회보**, 21(1): 79-100.
- 방민석 (2016). 국정과제의 설정, 변화와 관리에 대한 탐색적 연구: 박근혜 정부의 국정과제는

- 어떻게 될 것인가? **한국정책과학학회보**, 20(4): 27-57.
- 안숙찬 (2014). 공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구. **대한경영학회지**, 27(6): 835-859.
- 유영미 (2025). 공공기관의 혁신 노력이 재무성과에 미치는 영향에 관한 연구-**재무적 혁신과 재무성과의 관계 고찰**. 서울대학교 박사학위논문.
- 유승원 (2014). 공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적갈등을 중심으로. **한국행정학보**, 48(1):339-368.
- 정동관·김경근·김철·이승협·이종욱·최은석·김준현·박용석·이민창·박석희·박수정 (2021). 경영평가 제도 쟁점 및 개선방안. 한국노동연구원.
- 장유미·김영록 (2025). 정권변동과 공공기관 경영평가 결과 간 관계 분석: 기관장 임명 시기를 중심으로. **한국행정학보**, 59(3), 253-277.
- 장희란·박정수 (2015). 공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석 - 2008~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로. **한국정책학회보**, 24(1): 1-26.
- 한인섭·김형진·곽채기 (2017). 공공기관 기관장의 출신배경과 경영성과 간의 관계 분석: 정권의 조절효과를 중심으로. **행정논총**, 55(4): 55-79.

〈외국 문헌〉

- Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. UK: Northampton.

투 고 일: 2025년 10월 7일

심 사 일: 2025년 10월 27일

게재확정일: 2025년 11월 11일

(Abstract)

A Study on the Impact of Changes in Policy Paradigm on Management Evaluation of Public Institutions

Geunho Choi

This study aims to analyze how shifts in government policy paradigms have influenced the institutional design and outcomes of the public institution management evaluation system in Korea. Focusing on the contrasting policy orientations of the 19th (Moon Jae-in) and 20th (Yoon Suk Yeol) administrations, the study examines changes in the evaluation framework and indicator weights, comparing the results of the 2021 and 2023 management evaluations. The findings show that under the new policy direction, the weight of social value indicators was significantly reduced, while that of financial performance management indicators increased. These institutional changes affected public corporations and quasi-governmental organizations differently: public corporations experienced declines in overall and financial performance scores, whereas quasi-governmental organizations showed slight improvements but exhibited consistently high scores in key performance indicators, raising concerns about the appropriateness and challenge level of those metrics. The study provides empirical evidence that policy shifts and indicator-weight adjustments substantially influence organizational behavior and evaluation results. It also highlights the need to enhance the stability and balance of the evaluation framework to ensure fairness and long-term effectiveness in the public sector performance management system.

Keyword: Public Institutions, Performance Indicators, Performance Evaluation System

공공기관 ESG 평가의 문제점 및 개선방안 고찰: 평가항목 및 평가지표를 중심으로

김순양*

요약

본 연구는 국내의 주요 평가기관 및 정부부처에서 시행하고 있는 ESG 평가의 실태와 문제점을 평가항목 및 지표의 측면을 중심으로 분석하고, 이를 토대로 공공기관의 ESG 평가항목과 지표의 개선방안을 제언하려는 것이다. 이를 통해 공공기관의 ESG 활동이 공공기관의 본질적인 가치와 목표에 부합하도록 하는 데 이바지하고자 한다. 이를 위해 우선 ESG의 의미, 공공기관의 ESG 활동 추이 등에 대한 이론적 논의를 하고, 공공기관의 ESG 활동에 대한 평가 기준 및 원칙을 중심으로 연구 틀을 구성하였다. 다음에는 현재 주요 평가기관에서 사용하거나 정부 부처에서 제시하는 ESG 평가항목 및 지표를 분석하였으며, 이의 문제점을 공공기관의 ESG 활동 평가의 한계점을 중심으로 논의하였다. 마지막으로 실태 및 문제점 분석을 토대로 공공기관의 ESG 평가항목 및 지표의 개선방안을 제언하였다. 현재 공공기관의 ESG 평가는 공공기관의 특성을 반영하지 못하며, 공공기관 유형과 업무 특성 등과 무관하게 획일적이다. 그리고 평가항목과 지표가 복잡하고 배제성이 부족하며, 형식적인 것들이 많다. 평가 결과의 편차가 심하여 신뢰성과 수용가능성이 저하되고 있다. 또한 평가 결과가 제대로 환류되지 못하며, 평가항목과 지표가 공공기관의 책임성, 도전, 혁신 노력을 자극하지 못하고 있다. 본 연구는 이러한 문제점에 대해 개선방안을 제시하였다.

주제어: 공공기관, ESG 평가, 평가항목 및 지표, K-ESG 가이드라인

* 런던정경대(LSE)에서 Ph.D(Social Policy), 서울대학교에서 행정학 석사 및 행정학 박사 학위를 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 명예교수로 있다. 사회정책, 정책이론, 정부관료제 등의 학문 분야에서 190여 편의 학술논문과 Social Policy Dynamics in South Korea(Routledge, 2023) 등 많은 학술서적을 집필하였다. (kimsy@ynu.ac.kr)

I. 서론

환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 결합어인 ESG는 주로 기업 경영 분야에서 전통적인 재무적 요소에 대칭되는 비재무적 요소를 평가하기 위해 사용하는 용어이다. 2000년대 이후 환경보호, 윤리경영, 투명한 지배구조 등 기업의 사회적 책임에 대한 요구가 증가함에 따라 ESG 활동에 관한 관심이 증가하고 있다. 오늘날 기업의 ESG 활동은 기업의 장기적 가치를 증가시키는 물론, 국가 경제의 지속가능성(sustainability)을 달성하는 데도 핵심 요소가 되고 있다(Pollman, 2024). 그리고 기업의 ESG 활동의 중요성이 증가함에 따라 국내외의 다양한 평가기관에서 다양한 평가항목과 지표를 개발하고 각자의 평가 방식에 따라 ESG 활동을 평가하고 있다. 이에 맞추어 주요 기업들도 다양한 ESG 정보를 산출하고 있다. 이처럼 ESG 평가는 주로 기업 분야에서 발달해 왔으며, 평가기관들도 주로 영리기업을 대상으로 평가항목과 평가지표를 개발하고, 이를 적용하고 있다. 그러나 민간기업 대상의 ESG 평가는 국제적 신인도가 높은 평가기관들이 많지만 여전히 평가 결과의 편차가 크고, 평가항목과 지표가 복잡하고 변별력이 부족하여 평가 결과의 신뢰도에 의문이 제기된다(박지원·이예림, 2022).

공공기관의 경우는 민간기업에 비해 ESG 평가가 활성화되어 있지 못하다. 이는 공공기관은 민간기업에 비해 투자유치나 신용대출 등의 필요성이 적어 ESG 평가를 받을 유인과 압력이 낮기 때문이다. 그러나 근래 들어 공공기관도 공익적 관점에서 ESG 활동이 강화되고 있으며, 일반 국민, 시민단체, 정부부처 등의 압력도 커지고 있다. 이에 따라 그동안 주로 민간기업의 ESG 활동을 평가, 컨설팅하던 기관들이 공공기관에 대해서도 ESG 평가·컨설팅·자문을 강화하고 있다. 또한 공공기관의 자발적인 ESG 활동도 확대되어 현재 대부분의 공공기관이 ESG 관련 자료를 산출하고 있다. 정부도 공공기관의 ESG 활동을 독려하고 있는데, 공공기관을 총괄 관리하는 기획재정부는 공공기관 경영평가에서 ESG 평가를 강화하고 있으며, 산업통상자원부(2023)는 「업종별 K-ESG 가이드라인」을 만들어 보급하고 있다.

그러나 아직 공공기관의 ESG 평가는 평가 목적이 분명하지 못하고, 평가항목, 평가기관, 평가방식, 평가 결과 활용 등 평가시스템 전반에서 부실하다. 「공공기관 관리에 관한 법률」에서도 ESG 활동에 대한 구체적이고 실천이 가능한 지침을 제시하지 못하고 있다. 무엇보다도 평가기관들이 민간기업을 대상으로 개발한 평가항목과 지표를 공공기관에도 그대로 사용하고 있어 공공기관의 특성을 반영하지 못하고 있다. 공공기관은 기관 목표, 재무관리,

영업방식, 관리전략, 사회적 책무 등에서 민간기업과는 다르며, 따라서 ESG 평가항목과 지표도 달라야 한다. 또한 ESG 평가항목과 지표가 공공기관의 규모, 사업 내용, 소재지 등과 무관하게 획일적이며, 평가항목과 지표가 너무 많아 변별력이 부족하다(한국경제인협회, 2021). 평가항목과 지표 중에는 주관적이거나 어느 공공기관이나 충족할 수 있는 형식적인 것들도 많다. 평가 결과 활용, 인센티브 구조 등도 부실하다. 따라서 공공기관의 ESG 활동 평가가 필요하다는 데는 공감하지만, 평가에 필요한 평가항목과 지표의 개발은 미흡하다. 평가항목과 지표 중에는 공공기관의 특성에 부합하도록 수정·보완할 것들이 많다.

이러한 배경하에서 본 연구는 국내외의 주요 평가기관 및 정부부처에서 행하고 있는 ESG 평가의 실태와 문제점을 평가항목 및 지표를 중심으로 분석하고, 이를 토대로 공공기관의 ESG 평가항목과 지표의 개선방안을 제시하려는 것이다. 공공기관의 ESG 평가 전반에서 문제가 있지만, 본 연구에서 평가항목과 지표의 분석에 치중하는 것은 이것들이 부실하면 평가시스템의 다른 부분은 제대로 작동할 수 없기 때문이다. 연구 내용은 우선 ESG의 의미, 공공기관의 ESG 활동 추이 등을 논의하고, 이를 토대로 공공기관의 ESG 활동에 대한 평가 기준 및 원칙을 중심으로 연구 틀을 구성한다. 다음에는 현재 주요 평가기관 및 정부부처의 ESG 평가항목 및 지표를 살펴보고, 이의 문제점을 공공기관의 ESG 평가에서의 한계점을 중심으로 논의한다. 마지막으로 공공기관의 ESG 평가항목 및 지표의 개선방안을 제안한다. 그러나 평가항목과 지표는 공공기관의 특성별로 달리할 필요가 있어, 본 연구는 구체적인 항목과 지표를 개발하는 미시적 방식보다는 거시적·시스템적 관점에서 공공기관 ESG 평가항목 및 지표의 현황, 문제점, 개선방안을 논의하는 데 초점을 둔다.

II. 공공기관 ESG 활동의 의미 및 평가

1. ESG 관련 이론 논의: ESG의 의미, 공공기관의 ESG 활동

1) ESG의 의미

ESG는 기업활동이 환경에 초래할 불이익을 최소화하고 사회적 책임을 강화하며, 건전하고 투명한 지배구조를 확립함으로써 기업활동의 지속가능성¹⁾을 높이기 위한 핵심 요소이다

1) 지속가능성은 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하

(강원·정무권, 2020). ESG는 민간기업을 대상으로 개발된 개념으로, 환경(E)은 기업활동 중에 발생하는 환경영향 전반에 관한 것으로 기후변화와 관련된 탄소중립, 재생에너지 사용, 생물다양성 등을, 사회(S)는 협력사, 지역사회 등 이해관계자에 대한 사회적 책임을 포함한다. 지배구조(G)는 기업활동의 투명성과 도덕성 확보, 이해관계자의 권리와 책임에 관한 것으로 이사회 구성의 다양성, 윤리경영, 부패통제 등을 강조한다(Daugaard and Ding, 2022) (<표 1> 참조).

<표 1> ESG의 세부 구성요소

환경(E)	사회(S)	지배구조(G)
- 기후변화 및 탄소배출 - 환경오염 및 환경규제 - 생태계 및 생물 다양성	- 데이터 보호 및 프라이버시 - 인권, 성별 평등 및 다양성 - 지역사회 관계	- 이사회 및 감사위원회 구성 - 뇌물 및 반부패 - 기업윤리

자료: 한국거래소(KRX). ESG 포털. <https://esg.krx.co.kr/contents/01/01010100/ESG01010100.jsp> 검색일 2025. 12. 21.

ESG는 1987년 유엔환경계획(UNEP)과 세계환경개발위원회(WCED)가 채택한 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’에서 처음 논의되었으며, 2000년대 들어 주요 EU 회원국에서 ESG 정보공시의무제를 도입하였다(백상미·최정미, 2021). 2004년 UN Global Compact의 ‘Who Cares Win’ 보고서는 ESG 용어를 공식적으로 사용하였으며, 2006년 UN 책임투자원칙(Principles of Responsible Investment)은 지속가능성장 6대 원칙을 발표하였다. 2009년 글로벌 금융위기 이후 이해관계자 자본주의 논의가 시작되었으며, 2016년 Global Reporting Initiative는 지속가능보고서 지침을 제시하였으며, 2019년 이해관계자 가치우선을 선언하였다. 지속가능성 회계기준위원회(Sustainability Accounting Standards Board)는 중대성 원칙에 따라 업종별 ESG 주요 이슈를 제시하였다(Eccles, Lee, and Stroehle, 2020).

ESG에 대해서는 투자자, 고객 등 이해관계자들의 관심이 고조되고 있으며, ESG는 기업의 영업활동과 재무적 요소에도 직접적으로 영향을 미치고 있다. 따라서 이제 ESG는 선택사항이 아닌 기업의 생존과 성장을 위한 필수 요소가 되고 있다. ESG 활동이 중요해지는 이유를 구체적으로 보면, 첫째, 가치소비 추세가 증가하고 있다. 대한상공회의소의 조사에 의하면 응답자의 63.0%가 “제품 구입 시에 기업의 ESG 활동을 고려한다.”, 83.3%가

기나 여건을 악화시키지 않고 서로 조화와 균형을 이루는 것이다.”(산업통상자원부, 2024: 6).

“ESG 우수기업 제품에 대해서는 추가 가격을 내고 구매할 의향이 있다.”라고 응답하고 있다 (이시연, 2021). 이처럼 ESG 활동이 소비 선택의 중요한 기준이 되는 현실에서 기업은 ESG 활동을 강화하지 않을 수 없다. 둘째, 기관투자자들이 스튜어드십 코드(stewardship code)를 통해 책임투자를 강화하고 있다. 스튜어드십 코드는 기관투자자가 의결권 행사 등으로 기업경영에 관여하는 것으로, 2010년 영국을 시작으로 여러 나라에서 도입하고 있는데 투자 대상 기업의 사회적 책임을 강조하고 있다(Rau and Yu, 2024). 우리나라도 2016년부터 이를 도입하고 있다. 셋째, 기업의 자본조달에 큰 영향을 미치는 신용평가사, 자산운용사, 투자은행 등이 ESG 활동을 신용도 평가에 반영하고 있다. 따라서 기업으로서는 좋은 ESG 평가를 받아야 자본조달이 유리하다. 넷째, ESG 관련 규제가 강화되고 있다. 금융감독 당국, 한국거래소 등에서 일정 규모 이상의 상장기업에 ESG 공시를 의무화하고 대상을 단계적으로 확대하고 있다(조찬희·이형용, 2023). 따라서 기업으로서는 좋은 ESG 정보를 산출하기 위해 ESG 활동을 해야 한다.

선진국들은 기업의 ESG 활동이 투자수익, 기업 가치, 경제적 성과에 직접 영향을 미침을 인지하고 ESG 공시를 강화하고 있다. EU는 2003년 회계 현대화 지침(EU Account Modernization Directive)에서 ESG 활동 공시를 권고하고 2018년부터 의무화하였다. 미국은 기업윤리 및 지배구조에 관한 정보공시를 강화하고 환경 및 공급망 관리 등에 관한 법령을 추진하고 있다. 투자기관 측면에서도 대형 자산운용사인 Black Rock은 투자 의사 결정 시에 환경을 핵심 기준으로 고려하면서 기후 위기 대응에 불참하는 기업은 투자 대상에서 제외하였다(Alareeni and Hamdan, 2020). 따라서 현재 기업 ESG 관한 관심이 증가하고 있으며, ESG를 기업의 미래가치로 인식하고 있다. 이에 따라 우리 정부도 ESG 정보공시 규제를 강화하고 있다. 2021년 한국거래소는 2030년까지 ESG 공시를 의무화하겠다고 하였으며, 금융위원회는 코스피 상장사를 대상으로 자산 규모에 따라 기업지배구조보고서 공시를 의무화하고 있다(김태동 외, 2022). 그리고 산업통상자원부 주도로 기업 및 공공기관의 ESG 평가에 대비하여 글로벌 ESG 지표의 정합성, 국내 산업계 ESG의 특수성, ESG 관련 법제 등을 검토하여 ‘K-ESG 가이드라인’을 제시하고 있다. ESG는 부차적인 것이 아니라, 기업활동의 지속가능성과 가치 제고를 위해 기업 목적에 내재화해야 하며, 위험 관리 및 미래가치 향상에 필수 관리 요소가 되고 있다(관계부처합동, 2021).

2) 공공기관의 ESG 활동

공공기관은 정부의 투자, 출자, 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로, 2025년 현재 공기업 31개(시장형 14, 준시장형 17), 준정부기관 57개(기금관리형 12, 위탁집행형 45), 기타공공기관 244개로, 총 331개가 지정되어 있다. 공공기관의 분류에 따르면 공기업은 정원 300명, 총수입액 200억원, 자산 규모가 30억원 이상이면서 총수입액 대비 자체 수입액이 50% 이상인 공공기관인데, 이는 다시 시장형과 준시장형으로 구분한다. 시장형은 자산 2조원 이상, 총수입액 대비 자체 수입액이 85% 이상인 공기업이며, 준시장형은 시장형 공기업이 아닌 공기업이다. 준정부기관은 정원이 300명, 총수입액이 200억원, 자산 규모 30억원 이상이면서 총수입액 중 자체 수입액의 50% 미만인 공공기관이다. 준정부기관은 다시 기금관리형과 위탁집행형으로 구분된다. 기금관리형은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 위탁받은 준정부기관이며, 위탁집행형은 기금관리형 외의 준정부기관이다. 공공기관은 공공 가치를 증시해야 하는 특성상 ESG 활동을 증시해야 하며, 공공기관 경영성과 평가에서도 점차 ESG 활동을 증시하고 있다. 그리고 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제12조에 따라 주요 경영정보를 공시하는데, 총 48개의 공시 항목을 정기공시와 수시공시로 구분하여 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO)에 공시하고 있다. 정기공시는 대차대조표, 복리후생비 등을 분기별로 공시한다. 수시공시는 개별 사유가 발생할 때마다 공시하는 정보이다. 48개의 공시항목은 크게 기관 운영, ESG 운영, 경영성과, 대내외 평가로 구분하는데, 이 중에서 ESG 운영은 ESG 경영 및 운영위원회 현황, 대기환경, 자원환경, 환경보호, 안전관리 및 정보 보호, 사회공헌활동, 인권경영, 일·가정양립 지원제도 운영 현황, 동반성장 평가 결과, 장애 인고용 현황, 구매 실적, 이사회, 자체 감사부서 현황, 청렴도 평가 결과의 14개 항목으로 구성되며, 세부 항목이 있다.²⁾

공공기관 중에서 규모가 크고 시장적 특성이 강하여 ESG 평가의 필요성이 큰 몇몇 시장형 공기업의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 우선 한국가스공사(KOGAS)는 1983년 설립되어 가스산업 전반을 담당하는 공공기관이다. 2025년 7월 현재 종사자는 총 4,111명이며, 2024년도 매출액과 순이익은 연결 재무제표 기준으로 각각 38조 3,887억원, 1조 1,490억원이다.³⁾ 한국가스공사는 이중(二重) 중대성 평가를 통해 ESG 핵심 이슈를 선정하고, '지속 가능한 미래를 위한 KOGAS 청정에너지'를 비전으로 제시하고 3대 전략 방향, 15대 전략과제 도출을 통해 ESG 전략을 구체화하였으며, 5개년 중장기 로드맵을 수립하여 ESG 경영 내재화

2) 기획재정부. 공공기관 경영정보공개시스템. <https://alio.go.kr/item/itemList.do/> 검색일 2025. 12. 21.

3) 한국가스공사. KOGAS 개요. <https://www.kogas.or.kr/site/koGas/101010000000/> 검색일 2025. 12. 21.

및 체계 구축을 지향하고 있다. ESG 추진조직은 ESG경영위원회(의결), ESG위원회(심의), ESG자문단(자문), ESG실무추진단(계획수립, 이행)으로 구성되어 있다. 한국가스공사의 ESG 전략 및 실행과제는 <표 2>와 같다.⁴⁾

<표 2> 한국가스공사의 ESG 전략과제 및 실행과제

구분	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)
전략과제 (15개)	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화 대응체계 강화 환경경영 및 생물다양성 순환경제 활성화 및 환경오염 물질 저감 수소사업 기반 조성 신사업 추진 환경개선 	<ul style="list-style-type: none"> 동반·상생협력 확대 천연가스 공공성 강화 안전책임경영 실천 일자리 창출 및 나눔 임직원 역량 및 포용성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ESG 의사결정기구 운영 청렴문화 확산 준법경영 시스템 확립 공정거래질서 확립 및 문화 확산 정보공시·보안 강화
실행과제 (60개)	17개 과제	27개 과제	16개 과제

자료: 한국가스공사. ESG 경영. <https://www.kogas.or.kr/site/koGas/1050901020000> 검색일 2025. 12. 21.

한국가스공사는 국내의 평가기관으로부터 ESG 활동에 대한 평가를 받고 있는데, 그동안의 평가 결과는 <표 3>과 같다. 대체로 국내 평가기관의 평가등급은 무난한 수준이지만, 해외 평가기관(Moody's, S&P, MSCI)의 평가 결과는 좋지 않다. 이는 우리나라 평가기관이 관대하게 평가하는 경향이 있기도 하지만, 아직 우리나라 공공기관의 ESG 활동이 국제기준에 크게 못 미침을 나타낸다고 볼 수 있다(김순양, 2024). 따라서 한국가스공사 자체적으로는 평가 결과를 DJSI는 Korea 등급, MSCI BBB 등급 등으로 다소 모호하게 표현하고 있다.

<표 3> 국내외 평가기관의 한국가스공사의 ESG 평가등급(2024년도)¹⁾

평가기관	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)	종합등급
한국기업지배구조원(KCGS)	A	A ⁺	A	A
한국ESG연구소	B ⁺	A	A	B ⁺
서스틴베스트(Sustainvest)	A	B	A	BB
S&P	-	-	-	68
MSCI(2020) ²⁾	-	-	-	BB

주: 1) 등급 체계: KCGS(S, A⁺, A, B⁺, B, C, D); 한국ESG연구소(S, A⁺, A, B⁺, B, C, D); 서스틴베스트(AA, A, BB, B, C, D, E); S&P(100-0); MSCI(AAA, AA, A, BBB, BB, B, CCC)

2) 한국가스공사의 ESG 활동에 대한 MSCI 평가는 2020년 자료가 가장 최근의 것임.

자료: 한국거래소(KRX). ESG 포털. <https://esg.krx.co.kr/contents/02/02010000/ESG02010000.jsp> 검색일 2025. 12. 21.

4) 한국가스공사의 ESG 활동은 한국가스공사(2024), 「KOGAS 지속가능경영보고서」를 주로 참조함.

한국전력공사(KEPCO, 한전)는 2024년 기준 총자산 246.6조원, 매출액 94조원, 임직원 수 2만 2,185명이며, 100% 지분을 소유하는 6개의 발전회사, 5개의 그룹사를 거느리는 거대 종합에너지 기업이다.⁵⁾ 한전은 ‘이해관계자와의 연대와 협력으로 글로벌 최고 수준 지속가능경영 구현’을 ESG 활동 비전으로 정하고, 전략적 목표로 ESG 기반 경영패러다임 전환, 공공부문 ESG 확산 선도, 이해관계자 중심 ESG 가치 제고, DJSI 평가 최우수 등급 획득의 네 가지를 설정하고 있다. 한전의 ESG 활동은 전력 유틸리티 부문 DJSI 평가에서 Asia Pacific 지수에 11년 연속, Korea 지수에 5년 연속으로 편입되고 있으며, 국내 최초로 4년 연속으로 글로벌 그린본드를 발행하여 신재생 사업 등에 투자하고 있다. 그리고 2008년 ISO 14001 인증을 획득하였으며, 2020년 공기업 최초로 ESG 위원회를 설치하였다.⁶⁾ 한전은 ESG 영역별로 평가항목을 설정하고 있는데, 환경은 환경경영, 탄소중립, 사회는 사회공헌, 안전경영, 동반성장, 인권경영, 인재양성, 지배구조는 이사회, 윤리경영, 청렴경영, 재취업 정보공유를 설정하고 있다(김순양, 2024). 그리고 항목별로 세부 항목을 규정하고 있다. 한전의 ESG 활동에 대한 국내외 평가기관의 평가 결과는 <표 4>와 같은데, 평가등급이 전반적으로 낮다. 해외 평가기관의 평가는 더욱 좋지 않다. 따라서 비전과 전략을 제시하고 추진체계를 구축하는 데서 나아가 적극적인 ESG 활동 실천이 필요하다.

<표 4> 국내외 평가기관의 한국전력공사의 ESG 평가등급(2024년도)

평가기관	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)	종합등급
한국기업지배구조원(KCGS)	C	D	A	B
한국ESG연구소	A	B ⁺	A	B ⁺
서스틴베스트(Sustainvest)	A	B	A	BB
S&P	-	-	-	68
MSCI	-	-	-	BB

자료: 한국거래소(KRX). ESG 포털. <https://esg.krx.co.kr/contents/02/02010000/ESG02010000.jsp> 검색일 2025. 12. 21.

한국토지주택공사(LH)는 국민주거 안정과 삶의 질 향상, 토지의 취득·개발·비축·공급, 주택의 건설·공급·관리, 도시개발 및 취약계층 주거복지사업 등을 수행하는 국토교통부 산하의 공기업이다. 2009년 기존에 분리되어 있던 대한주택공사와 한국토지공사를 통합하여

5) 한국전력공사(KEPCO). <https://www.kepcoco.kr/home/about/introduce/overview.do/> 검색일 2025. 12. 21.

6) 한국전력공사의 ESG 활동에 관해서는 한국전력공사(2024), 「지속가능경영보고서 2024」를 주로 참조함.

출범하였다. 시도 단위로 14개 지역본부를 두고 있으며, 2023년 기준으로 총자산 222.9조원, 매출액 13.8조원, 종업원 8,723명의 대형 공공기관이다. ‘미래를 여는 신뢰, LH와 함께하는 희망 내일’이라는 ESG 비전하에 전략 목표로 환경 영역은 ‘친환경 주거 공간 조성으로 2050 탄소중립 실현’, 사회 영역은 ‘국민의 삶을 보듬는 사회적 가치 플랫폼 구축’, 지배구조 영역은 ‘누구나 신뢰하는 투명경영 확립’을 설정하고 있다. 이러한 전략 목표하에 건설업 특화 ESG 경영 실현, 대외공인 ESG 성과 창출이라는 2대 추진 방향을 설정하고, 환경 영역은 제로 에너지 도시 조성, 법정보호종 거점별 서식지 조성 등 13개, 사회 영역은 아이돌봄 시설 사업 추진, 구조-설계 공동계약 방식 도입 등 19개, 지배구조 영역은 이사회 활동 활성화, 전관 특혜 차단을 위한 입찰·심사제도 개선 등 13개 등 총 45개의 실행 과제를 선정하고 있다(〈표 5〉 참조). 그리고 LH는 서스틴베스트의 ESG 진단을 받고 있는데, 2024년의 경우 AA등급을 받았다.⁷⁾

〈표 5〉 LH의 ESG 영역별 활동내역 또는 평가항목

영역	활동내역 또는 평가항목
환경	환경경영체계 고도화, 탄소중립도시 조성, 친환경주택 건설, 에너지 기반 주거복지 확산, ESG 채권 ¹⁾ 발행
사회	고객현장(핵심서비스 이행 표준), 안전/재난(안전보건방침), 인권경영(인권경영헌장, 인권영향평가, 인권경영보고서), 동반성장(동반성장헌장, 중소기업 상생협력), 사회공헌(국가유공자 주거환경개선사업, 산불 피해지역 숲 조성, 재난구호 활동, 주거복지 장학금, 임대주택 아동 급식 등)
지배구조	경영공시, 윤리경영(윤리헌장 및 임직원 행동강령, 시민감사관 운영, 내부감사 등), 청렴알리미(「청탁금지법」 상담, 청렴교육 등).

주: 1) ESG 채권은 발행 자금을 ESG 투자에 사용하는 채권으로 LH는 녹색채권, 사회적 채권, 지속가능 채권을 발행하고 있음
 자료: 한국토지주택공사. <https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10204020100> 검색일 2025. 12. 21.

2. 연구의 틀: 공공기관 ESG 활동의 평가 원칙 및 기준

ESG 평가항목과 지표는 국내외 평가기관들이 민간기업을 대상으로 개발한 것으로 공공기관도 이를 사용하고 있다. 정부 차원에서는 공공기관 경영실적 평가의 하나로 ESG 평가항목과 지표를 취사선택하여 사용하며, 일부 대형 공공기관들은 국내외 주요 평가기관들로

7) 한국토지주택공사의 ESG 활동은 한국토지주택공사(2024), 「2024 LH 지속가능경영보고서」를 주로 참조함.

부터 이들이 개발한 평가항목과 지표를 통해 평가받고 있다. 따라서 공공기관의 ESG 활동 평가는 목표, 체계, 평가항목과 지표 등 전반에서 체계적이지 못하다(황수덕 외, 2022). 공공기관으로서도 평가방식, 평가항목과 지표, 평가 결과 활용 등에 대한 구체적 방침이 부족한 상태에서 ESG 활동을 수행하고 평가를 받고 있다. 공공기관의 ESG 활동이 중요하다는 데 대해서는 이견이 없지만(최미정 외, 2023), 지금처럼 민간기업과 같은 평가항목과 지표를 사용하여 중구난방으로 평가하는 것은 문제이다. 공공성을 증시하는 공공기관은 ESG 활동의 목표, 방식, 평가항목과 지표가 민간기업과 달라야 한다. 공공기관의 특성에 맞는 ESG 평가항목과 지표가 필요하며, 기본적으로는 책임성, 공공성 등 공공기관의 핵심 가치를 반영해야 한다. 본 연구에서는 공공기관의 ESG 활동 평가항목 및 지표의 실태와 문제점을 분석하기 위해 기존에 논의된 성과평가의 원칙과 기준에 대한 논의를 토대로(John & Eeckhout, 2018; Murphy, 2020; Oubrahim et al., 2022; 임효창, 2024; 천상은·박희태, 2021), 공공기관의 ESG 평가와 관련성이 높은 것들을 중심으로 연구의 틀을 구성하고자 한다.

첫째, 평가항목과 지표는 공공기관의 특성에 맞는 합목적성이 있어야 한다. 즉 평가항목과 지표는 공공기관의 ESG 비전, 목표, 전략은 물론, 공공기관의 고유한 임무와 기능을 평가할 수 있어야 한다. 이를 위해 공공기관 ESG의 목표를 단기, 중·장기 목표로 구분하여 체계적으로 설정하며, 평가항목과 지표도 이러한 목표 달성에 기여하고, 목표 달성 여부를 평가할 수 있도록 구성해야 한다. 둘째, 평가항목과 지표를 공공기관의 유형, 규모, 지역 특성을 반영할 수 있도록 다양화한다. 예로서 공기업은 친환경 기술개발, 지역 발전 기여도 등을, 복지 관련 공공기관은 이용자 만족도, 형평성 등을 증시할 수 있다. 그리고 국민, 지역주민, 협력업체 등 이해관계자의 요구를 평가항목과 지표에 반영하는 것이 좋다. 평가항목과 지표를 획일적으로 적용하면 공공기관의 성격 차이를 제대로 반영하지 못하고, 적실성이 저하된다. 셋째, 평가항목과 지표가 간결하고 초점이 있어야 한다. 평가항목과 지표가 지나치게 많고 복잡하면 평가 작업 자체가 어려움은 물론, 핵심적 ESG 활동을 평가하기 어렵다(Billio et al., 2021). 평가 결과의 변별력도 저하된다. 따라서 핵심 사항 평가에 집중할 수 있도록 평가항목과 지표를 각 ESG 영역별로 단순하게 구성한다. 넷째, 타당성, 신뢰성, 검증가능성(verifiability)이 높아야 한다. 타당성과 관련해서는 공공기관 ESG 활동의 투입, 활동, 산출, 결과 간의 논리적 연계성을 찾을 수 있는 평가항목과 지표를 개발한다. 신뢰성은 동일한 방법으로 재측정하거나 다른 평가자가 측정해도 유사한 결과가 나와야 한

다는 것이다. 이를 위해서는 평가기관의 전문성과 평가과정의 투명성이 중요하지만, 평가항목과 지표가 검증 가능해야 한다(Hughes et al., 2021). 따라서 주관적 판단이 많이 개입하거나 자료 수집이 어렵거나 해석이 모호하지 않도록 평가항목과 지표를 설정해야 한다. 그렇다고 계량적 지표만 사용할 수는 없으므로 정성적 지표를 균형 있게 활용하되, 고객만족도 평가, 독립적 검증기관 검증 등을 통해 가능한 주관적 판단을 배제한다. 기술적인 면에서는 데이터와 정보의 일관성, 연속성, 글로벌 표준의 적용, 권장된 방법론 등을 적용함으로써 신뢰성을 높여야 한다(한국거래소, 2020). 다섯째, 평가항목과 지표는 변별력이 있어야 한다. 즉 대부분의 공공기관이 높은 점수를 받을 수 있는 평가항목과 지표를 사용하거나 그 반대로 노력을 해도 차이를 가져오기 어려운 것들은 바람직하지 않다. 이 경우에는 ESG 활동의 성과를 비교하기가 어려우며, 따라서 ESG 활동을 강화하려는 동기부여를 하기 어렵다. 여섯째, 평가 결과의 활용성을 높일 수 있도록 한다. 즉 단순하게 등급 부여에 그치지 않고, 공공기관의 ESG 활동, 나아가서는 경영 전반을 개선하는 데 활용할 수 있도록 평가항목과 지표를 구성한다(최미정 외, 2023). 이를 위해서는 평가 결과를 통해 부족한 부분이 무엇인지를 알 수 있고, 평가 결과를 수용할 수 있는 평가항목과 지표를 사용해야 한다. 일곱째, 평가항목과 지표가 실현 가능해야 한다. 규범성만을 앞세우면 실천이 어려우며, 평가를 위한 데이터의 수집·측정이 물리적·시간적·경제적으로 가능해야 한다(Murphy, 2020). 그리고 공공기관의 노력으로 평가항목과 지표의 달성이나 개선이 가능해야 한다. 따라서 공공기관이 처한 환경적·법제적 제약, 인력과 예산, 난이도 등을 고려하여 현실적으로 달성 가능한 것이어야 한다. 여덟째, 평가항목과 지표가 공공기관의 도전과 혁신을 촉진할 수 있어야 한다. 우선 공공기관의 ESG 활동 노력을 반영하도록 설계해야 한다. 노력해도 달성할 수 없거나 반대로 크게 노력하지 않아도 달성할 수 있거나, 공공기관의 통제 범위를 벗어나는 평가항목과 지표는 바람직하지 않다. 그리고 과거 실적을 답습하는 것이 아니라 더 높은 ESG 목표를 설정하고 혁신을 촉진할 수 있어야 한다(신일항·이한솔, 2024). 마지막으로 평가 결과를 수용할 수 있도록 평가항목과 지표를 구성해야 한다. 이는 국민, 감독기관인 정부부처, 평가를 받는 공공기관 모두가 공감할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 평가항목과 지표가 타당하고 명확하며, 핵심 요소를 측정하며, 가중치 부여도 납득할 만해야 한다(Buallay, 2019). <표 6>은 지금까지 논의한 본 연구의 논의의 틀을 정리한 것이다.

〈표 6〉 본 연구의 논의의 틀

설정 원칙 또는 기준	내용
공공기관 특성 반영	평가항목과 지표가 공공기관의 비전·목표·고유한 임무와 가치 등을 반영할 수 있도록 한다.
공공기관 유형 등의 특성 반영	평가항목과 지표가 공공기관의 유형·규모·지역 특성을 반영할 수 있도록 다양화한다.
간결성과 초점	평가항목과 지표가 지나치게 복잡하거나 방만하지 않고, ESG 영역별 핵심요소의 평가에 집중하도록 단순화한다.
타당성, 신뢰성, 검증 가능성	평가항목과 지표가 공공기관 ESG 활동과 관련되는 것을 평가할 수 있도록 합목적적이어야 한다. 자료의 해석과 등급 부여 등이 객관적이어야 한다. 양적 지표와 질적 지표를 조화하되, 질적 지표도 가급적 주관성의 개입 여지를 줄인다.
변별력	평가항목과 지표는 평가 결과의 차이를 가져올 수 있어야 하며, 이를 통해 ESG 활동에 대한 동기부여를 할 수 있어야 한다.
활용성	평가항목과 지표는 공공기관의 ESG 활동의 장단점을 밝혀 이를 개선하는 데 활용할 수 있도록 설계해야 한다.
실현 가능성	평가항목과 지표는 공공기관의 노력을 통해 기대치를 달성할 수 있도록 적절한 난이도를 유지한다.
책임성, 혁신 노력 촉진	평가항목과 지표는 공공기관의 책임성을 제고하고, 도전과 혁신을 촉진할 수 있도록 구성한다.
수용 가능성	평가항목과 지표는 일반국민, 감독기관, 평가를 받는 공공기관 모두가 평가 결과를 인정하고 수용할 수 있도록 설계한다.

자료: 공공기관 평가 및 ESG 평가 관련 선행연구를 토대로 저자 작성

Ⅲ. 공공기관 ESG 활동의 평가항목과 지표의 실태 분석

1. 국내외 평가기관의 ESG 평가항목 및 지표

1) 국내 평가기관

우리나라에서 ESG 활동을 평가하기 시작한 것은 환경문제에 관심이 고조되던 2000년대 들어서이며, 평가대상은 주로 민간기업이다. 평가목적은 처음에는 기업 이미지 제고, 사회적 기여 등 비재무적 목적이 강했으나, 점차 수출 대상국의 기준 통과, 투자유치 등 상업적·재

무적 목적이 커지고 있다(관계부처합동, 2021). 공공기관은 공적 책임감, 정책적 목적, 경영실적평가의 일환 등 복합적 목적으로 ESG 활동을 평가받지만, 평가시스템이 체계적이지 못하다. 그리고 민간기업을 대상으로 개발한 평가항목과 지표를 사용하고 있어 공공기관의 특성을 반영하지 못하고 있다. 이하에서는 우리나라 주요 평가기관들의 ESG 평가항목과 지표의 실태를 살펴본다.

서스틴베스트는 2007년부터 국내 기업의 ESG 활동을 평가하는데, 주요 목적은 투자자들에게 필요한 정보를 제공하는 것이다. 2023년에는 평가대상 기업이 1,270개에 달하였으며, 국민연금에 ESG 활동 평가자료를 제공하기도 하였다(서스틴베스트, 2024: 22). 서스틴베스트는 ESG의 영역별로 평가항목을 구성하고 각 항목은 다시 평가지표(KPI) 및 세부지표(data point)로 구성하는데, 세부지표별 평가요소는 총 215개에 달한다. 서스틴베스트는 지속가능경영에 대한 목표, 이행, 성과를 기준으로 평가하고 있다. 즉 기업이 속가능경영 목표를 수립하고 이를 실현할 수 있는 의지와 거버넌스를 갖추고 있는지, 지속가능경영을 위한 프로그램을 도입하고 관련 인증을 받았는지, ESG 위험을 잘 관리하는지를 핵심적인 평가 기준으로 하고 있다(김효정·이준석, 2021). 기업 평가자료는 기업공시 정보, 정부자료, 언론기사 등을 종합적으로 참고한다. 그리고 각 평가지표는 산업별 위험노출 정도, 주요 ESG 이슈의 재무적 영향, 자산 규모 등에 따라 상대적 중요성(materiality)을 토대로 가중치를 부여하고 매년 이를 조정한다. 그리고 해당 기업에서 발생할 수 있는 ESG 관련 논란에 대한 소극적 대처, 대규모 기업집단 리스크를 평가하여 영역별 점수에서 차감한다. 최종 등급은 조정하기도 하는데, ESG 중 한 영역의 성과가 지나치게 미흡하거나 파업, 법정관리, 상장 적격성 심사 등 부정적인 재무적 이슈가 있으면 종합 등급을 하향 조정한다(박지원·이예림, 2022). <표 7>은 서스틴베스트의 ESG 활동 평가항목 및 지표인데, 평가항목은 환경 4개 항목, 사회 4개 항목, 지배구조 6개 항목을 설정하고 각 평가항목별로 평가지표를 구성하고 있다.

<표 7> 서스틴베스트의 ESG 평가 항목 및 지표

영역	평가항목	평가지표
환경	혁신활동	친환경 혁신역량, 환경성 개선 성과
	생산공정	환경사고 예방 및 대응, 공정관리, 온실가스
	공급망 관리	친환경 공급망 관리
	고객관리	그린 마케팅

〈표 7〉의 계속

영역	평가항목	평가지표
사회	인적자원 관리	근로조건, 고용평등 및 다양성, 노사관계 관리, 근로자 보건 및 안전
	공급망 관리	공정거래, 상생협력, 공급사슬 관리
	고객관리	고객정보 보호, 소비자 만족 경영, 품질관리
	사회공헌 및 지역사회	국제 이니셔티브 가입 및 활동, 사회공헌 활동, 지역사회 관계
지배 구조	주주의 권리	경영권 보호장치, 주주총회, 주주가치 환원
	정보의 투명성	공정공시, 공시 위반, 회계의 투명성
	이사회 구성과 활동	이사 선임, 이사회 구성, 이사회 활동, 감사 및 감사위원회
	이사의 보수	이사 보수의 적정성, 보상위원회
	관계사 위험	관계사 우발채무, 관계사 거래, 내부거래 위반
	지속가능경영 인프라	지속가능경영 거버넌스, 지속가능경영 보고, 윤리경영

자료: 서스틴베스트(2024), 「서스틴베스트 기업 ESG 분석보고서」, pp. 10-12에서 발췌함

한국ESG기준원(KCGS)은 기업지배구조 모범규준 준수 여부를 평가하고 개선하기 위해 1997년 설립되었으며, 2011년부터 ESG 평가를 시작하였다. 2022년 기존의 한국기업지배구조원에서 현재 명칭으로 변경하였다. KCGS의 ESG 평가 등급은 한국거래소(KRX) 사회책임투자지수 종목 구성에 활용될 예정이며, ESG 평가의 주요 목적은 기업의 경영 환경을 개선하는 데 있어 공익적 목적이 강하다. KCGS의 ESG 평가는 약 900개의 상장회사를 대상으로 하며, 2018년부터는 비상장 주요 금융기관의 지배구조도 별도로 평가하고 있다. 평가는 기본평가와 심화평가로 구분하며, 기본평가는 18개 대분류와 265개 핵심 평가항목을 대상으로 가점 방식으로 한다. 심화평가는 58개 핵심 평가항목을 대상으로 부정적 ESG 이슈에 대한 감점 방식을 적용한다. 최종 ESG 등급은 기본평가 점수의 백분율에서 심화평가 점수의 백분율을 차감하여 산정된다(김석수·정재경, 2023). 현재 KCGS는 대략적인 영역별 항목만 공개하고 세부 평가문항은 해당 기업만 확인할 수 있다. 최종 등급은 S, A+, A, B+, B, C, D의 7등급으로 분류하며, ESG 영역별 개별 등급도 제공한다. 그리고 ESG 등급을 토대로 우수기업을 시상하는 데, 이는 KCGS의 ESG 평가목적이 기업의 지속가능경영을 촉진하는 데 있기 때문이다. 평가자료는 사업보고서, 지속가능경영보고서 등 기업 공시자료, 금융감독원, 공정거래위원회, 환경부 등 정부 자료, 언론자료 등을 활용한다. 해당 기업은 평가 결과를 ESG 경영 수준 파악과 KRX ESG 테마지수 종목을 구성하는 데도 활용할 수 있다.8) 주요 목적은 아니지만, 해당 기업의 신용평가나 금융 조건에도 영향을 미칠 수 있다.

〈표 8〉은 KCGS의 ESG 평가항목이다.

〈표 8〉 KCGS의 ESG 평가항목 및 지표 분류

영역	대분류	중분류
환경	환경경영	환경조직, 목표 및 계획 수립, 친환경 공급망 관리, 수자원·폐기물 관리, 기후 변화, 환경위험관리, 성과평가 및 감사
	환경성과	수자원·폐기물 관리, 기후변화, 환경위험관리, 친환경 제품 및 서비스
	이해관계자 대응	환경보고, 이해관계자 대응
사회	근로자	고용 및 근로조건, 노사관계, 직장 내 보건 및 안전, 인력개발 및 지원, 직장 내 기본권
	협력사 및 경쟁사	공정거래, 부패 방지, 사회적 책임 촉진
	소비자	소비자에 대한 공정거래, 소비자 안전 및 보건, 소비자 개인정보 보호, 소비자와의 소통
	지역사회	지역사회 참여 및 사회 공헌, 지역사회와의 소통
지배 구조	주주권리 보호	주주권리의 보호 및 행사 편의성, 소유구조, 경영과실 배분, 계열회사와의 거래
	이사회	이사회 구성 및 운영, 이사회 평가 및 보상, 이사회 내 위원회
	감사기구	감사기구 구성, 감사기구 운영
	정보공개	공시 일반, 홈페이지 공시

자료: 한국ESG기준원(2025), 「한국ESG기준원 ESG 평가방법론」, pp. 18-22; 박지원·이예림(2022), pp. 34-35에서 발췌하여 인용함.

국내의 각종 연금공단은 전문적으로 ESG 평가를 하지는 않지만, 책임투자의 하나로 기업의 ESG 활동을 중시하고 있다. 특히 최대 투자 기금인 국민연금이 대상 기업의 ESG 활동을 투자이사 결정에 반영하면 파급효과가 크다. 「국민연금법」은 기금 운용에서 투자 대상과 관련한 ESG 요소를 고려할 수 있도록 규정하고 있으며, 국민연금공단은 기금운용 지침에 책임투자 원칙을 포함하고 있다.⁹⁾ 이에 따라 국민연금공단은 ESG 관련 52개 평가지표를 선정하고 약 800개 기업을 대상으로 연 2회 평가를 실시하며, 기금의 위탁운용회사를 선정·평가하는 데도 책임투자 이행 여부를 포함하고 있으며, ESG와 관련하여 투자 기업에 대한 적극적 주주 권한 행사 계획을 밝히고 있다(정연승·김창수, 2023). 한국거래소(2020)에 따르면 국민연금은 투자 대상 기업의 ESG 평가와 관련하여 환경 영역에 3개 ESG 이슈 및 12개 항목, 사회 영역에 5개 ESG 이슈 및 21개 항목, 지배구조 영역에 5개 ESG 이슈

8) 한국ESG기준원. https://www.cgs.or.kr/business/esg_tab01.jsp 검색일 2025. 12. 21.

9) 국민연금기금. https://www.npsonair.kr/expert_fund/1109 검색일 2025. 8. 25.

및 19개 항목을 평가항목으로 설정하고, 항목별로 평가지표를 구성하고 있다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 국민연금의 ESG 평가 이슈 및 평가지표

영역	ESG 이슈	평가지표
환경	기후변화 (탄소배출 관리)	온실가스관리시스템, 탄소배출량, 에너지소비량
	청정생산 (환경유해물질 배출 관리)	청정생산관리시스템, 용수사용량, 화학물질 사용량, 대기오염물질 배출량, 폐기물 배출량
	친환경 제품 개발 (환경 친화적 제품 개발 노력)	친환경제품 개발 활동, 친환경 특허, 친환경 제품 인증, 제품 환경성 개선
사회	인적 자원 관리 (근로환경, 인권, 다양성 관리)	급여, 복리후생비, 고용, 조직문화, 근속연수, 인권, 노동관행
	산업안전 (작업장 내 안전성 관리)	보건안전시스템, 안전보건경영시스템 외부 인증, 산재다발사업장 지정
	하도급 거래 (공정·합리적 협력업체 관리)	거래대상선정 프로세스, 공정거래자율준수 프로그램, 협력업체 지원 활동 하도급법 위반 사례
	제품 안전 (제품 안전성 관리)	제품안전시스템, 제품안전경영시스템 인증, 제품안전사고 발생
	공정경쟁 (공정경쟁 및 사회발전 노력)	내부거래위원회 설치, 공정경쟁 저해 행위, 정보보호시스템, 기부금
지배 구조	주주의 권리 (주주권리 보호 및 소통 노력)	경영권 보호장치, 주주의견 수렴장치, 주주총회 공시시기
	이사회 구성과 활동 (이사회 독립성 및 충실성)	대표이사와 이사회 의장 분리, 이사회 구조의 독립성, 사외이사 구성 현황, 이사회 활동, 보상위원회 설치 및 구성, 이사보수 정책 적정성
	감사제도 (감사의 독립성)	감사위원회 사외이사 비율, 장기 재직 감사 또는 감사위원 비중, 감사용역비 대비 비감사용역비용
	관계사 위험 (관계사 부실로 인한 위험성)	순자산 대비 관계사 우발채무 비중, 관계사 매출 거래 비중, 관계사 매입 거래 비중
	배당 (주주가치 환원 노력)	중간/분기배당 근거 마련, 총주주이익률, 최근 3년 내 배당 지급, 과소 배당

자료: 한국거래소(2020), pp. 8-9에서 발췌 인용함.

이 외에도 대신경제연구소, DOEGS, 한국지역경영연구원, ESG행복경제연구소, 한국ESG 경영개발원, 한국생산성본부 등에서 기업의 ESG 활동을 직접 평가하거나 ESG 평가를 대비하는 기업에 자문을 하고 있으며, 일부 기관들은 자체적인 평가항목과 지표를 개발하고

있다. 특히 대신증권 자회사인 대신경제연구소는 2014년부터 기업의 지배구조에 대한 정보서비스를 시작하고 2021년에는 자회사로 한국ESG연구소를 설립하는 등 활발하게 활동하고 있다. 한국생산성본부(KPC)는 ESG 보고서 개발 및 검증, 지속가능경영전략 수립 지원, 사회공헌전략 수립 지원, 공급망 ESG 평가 지원 등을 하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 국내의 ESG 평가기관은 공익적 목적도 일부 있지만, 주로 투자자나 금융기관 등에 기업정보를 제공하기 위한 상업적 목적이 강하다. 따라서 공공기관의 특성을 반영한 차별적 평가항목이나 지표는 개발되어 있지 않다. 그리고 평가항목과 지표가 지나치게 많고 복잡하며, 항목 간에 중복되거나 변별력이 부족한 경우가 많다. 이는 고객사에 구체적 정보를 제공하려는 것이지만 고객사로부터의 신뢰 확보 차원에서 의도적으로 많은 항목과 지표를 사용하는 면도 있다. 그리고 상업적 목적이 강한 민간 평가기관의 속성상 평가항목과 평가 결과를 공개하지 않아 평가항목과 지표의 타당성·적실성 등을 점검하기 어렵다.¹¹⁾

2) 해외 평가기관

해외의 주요 평가기관들은 ESG 활동도 평가하고 있는데, 대부분 민간기업을 대상으로 상업적 목적으로 평가하고 있다. 우리나라 기업은 국제적 신뢰도 증진 차원에서 공신력이 높은 국제 평가기관에 자발적으로 ESG 평가를 받고 있다. 한전, 가스공사 등 대규모 공공기관도 국제 평가기관으로부터 자발적으로 ESG 평가를 받고 있다. 구체적으로 보면, 우선 세계 최대 금융정보 제공기관인 S&P Global이 매년 발표하는 DJSI(다우존스 지속가능경영지수)는 역사가 길고 공신력이 높아 중요한 ESG 평가이다.¹²⁾ 기업으로서는 DJSI에 편입되어야 국제적 우량기업으로 인정받고 투자유치, 회사채 발행 등에서 유리하다고 생각하여

10) 한국생산성본부. https://www.kpc.or.kr/PTWCT021_ctnaOp_index.do/ 검색일 2025. 12. 21.

11) “한국ESG기준원(KCGS)이 기업들을 대상으로 시행하는 ESG 평가 방식에 문제가 있다는 지적이 국내 3대 범 무법인 중 하나인 태평양으로부터 제기됐다. KCGS는 국내에서 가장 영향력 있는 ESG 평가회사로 꼽힌다. 태평양은 보험업계의 의뢰를 받아 KCGS의 ESG 평가체계를 분석한 보고서를 통해 KCGS가 ESG 평가 항목별 가중치를 공개하지 않고 있다고 22일 밝혔다. KCGS와 달리 MSCI, DJSI 등 해외 ESG 평가사들은 평가 항목별 비중과 가중치를 1% 단위로 정확하게 공개하고 있다...태평양은 “평가받는 기업 입장에서 평가 항목별 가중치를 알아야 ESG 지표를 개선하기 위한 노력의 우선순위를 세울 수 있지만, KCGS의 불투명한 평가 방식 탓에 기업들이 전략을 짜기 어렵다”고 지적했다...”(한국경제, 2023. 10. 22.).

12) DJSI는 세계 시가총액 상위 기업들의 재무적 정보와 지배구조, 환경경영, 윤리경영, 사회공헌 등 비재무적 정보를 종합적으로 평가하는 지수다. DJSI는 유동 시가총액 기준 글로벌 상위 2,500대 기업을 대상으로 하는 DJSI 월드 지수와 아시아·오세아니아 지역 상위 600대 기업을 평가하는 DJSI 아태지수, 국내 상위 200대 기업을 평가하는 DJSI 코리아 지수로 구성되어 있다. 2024년 말 기준으로 DJSI 월드 지수에 편입된 국내 기업 수는 25개로 전년 대비 13.6% 증가하였다(ESG경제, 2024. 12. 24.).

DJSI 평가대상 기업이 되려는 동기가 있다. 그리고 평가 준비가 상대적으로 쉽다는 점도 DJSI를 선호하는 이유이다.¹³⁾ 현재 DJSI 평가항목은 경제, 환경, 사회의 세 영역으로 구분하여 기업의 지배구조, 윤리경영, 리스크 관리, 기후변화, 인적자본 개발, 사회공헌 등의 공통 항목과 지속가능 금융, 분쟁 광물 등 산업별 항목으로 구성되는데, 매년 평가항목을 보정한다(Tehrani et al., 2024).¹⁴⁾ 그리고 평가항목에 따라 가중치를 부여하는데, 산업별 지속가능경영 이슈를 반영하는 산업특화 항목의 비중이 높다(〈표 10〉 참조). DJSI는 지수 편입 여부를 결정하는 데서 다양한 평가방법을 사용한다. 우선 600~1,000개의 데이터를 검토하며, 대상 기업들은 CSA(Corporate Sustainability Assessment) 설문지에 응답하고 증빙 자료를 제출한다. 설문지는 산업별 특성을 반영하는 80~120개의 항목으로 구성된다. 기업이 제출한 정보 외에도 언론보도, 이해관계자 의견 등도 검토한다. 산업별 특성은 산업 분류 벤치마크에 따라 60개 이상의 산업으로 분류하며, 각 산업의 특수성을 반영한 평가 항목과 가중치를 적용한다. 그리고 Best-in-Class 방식으로 각 산업에서 평가 결과가 가장 우수한 기업들을 선정하는데, DJSI World 지수는 시가총액 기준 글로벌 2,500대 기업 중 상위 10% 기업이 편입된다(Arribas et al., 2021).

〈표 10〉 DJSI의 ESG 평가항목 및 세부 항목

영역	평가항목	세부 항목
경제	지배구조	이사회 구성, 이사회 독립성, 윤리경영, 투명성, 주주 권리 보호 등
	리스크 및 위기 관리	환경, 사회, 재무 등 기업이 직면하는 다양한 리스크를 식별하고 관리하는 능력, 위기 대응 시스템 등
	준법 경영 및 반부패	법규 준수, 반부패 정책 및 실행, 내부통제시스템 등
	혁신 관리	지속 가능한 제품 및 서비스 개발, 친환경 기술 도입 등 기업의 혁신 역량
	산업특화 항목	산업 특성에 따라 중요한 경제적 요소를 추가 평가
환경	기후변화 대응 전략	온실가스 배출 감축 목표 설정 및 이행, 기후변화 리스크 관리, 기후변화 관련 공시 등
	환경정책 및 환경경영시스템	환경경영시스템 구축 및 운영, 환경 법규 준수, 환경 목표 설정 및 이행 등
	자원 효율성	에너지, 물 등 자원 사용의 효율성 개선 노력, 폐기물 관리 등

13) DJSI 평가는 MSCI 등 지배구조에 가중치를 부여하는 다른 평가기관들에 비해 지표 관리가 쉽고, 기업이 제출하는 설문 응답지를 기반으로 지수 편입 여부를 결정하므로 기업으로서는 대응하기가 상대적으로 쉽다. 반대로 이 때문에 기업에 쉽게 면죄부를 준다는 비판도 있다(한국경제, 2021. 8. 13.).

14) 2023년에는 지속가능성 정보공시, 중대성, 리스크 및 위기관리, 공급망 관리, 생물다양성, Taxonomy(지속 가능한 경제활동 분류체계) 등의 평가 항목이 개정되었다(홍지연, 2024:2-5).

〈표 10〉의 계속

영역	평가항목	세부 항목
환경	생물다양성	사업 활동이 생물다양성(bio-diversity)에 미치는 영향 평가 및 관리, 생물 다양성 보존 노력 등
	환경 보고 및 공시	환경 관련 정보 공개의 투명성
	산업특화 항목	산업 특성에 따라 중요한 환경적 요소를 추가 평가
사회	인적자본 개발	인재 확보 및 유지, 직원 교육훈련, 다양성 및 포용성 등
	노동 관행 및 인권	노동조합과의 관계, 근로 조건, 아동 노동 및 강제 노동 금지, 공급망 내 인권 보호 등
	제품 관련 책임성	제품의 품질 및 안전, 소비자 건강 및 안전 보호, 고객 정보 보호 등
	공급망 관리	공급망 내 환경 및 사회적 리스크 관리, 협력업체에 대한 지속가능성 평가 등
	사회공헌 및 지역사회 참여	사회공헌활동, 지역사회와의 상생 노력 등
	개인정보 보호	고객 및 직원의 개인정보 보호 시스템 및 정책
	산업특화 항목	산업 특성에 따라 중요한 사회적 요소를 추가 평가

자료: S&P Global; 한국경제(2021. 8. 13.)를 참고하여 작성함.

MSCI(Morgan Stanley Capital International) ESG 평가는 기관투자자들이 투자 결정 시에 중요한 기준으로 활용하고 있는데, 평가단계는 첫째, 산업별 주요 ESG 이슈를 식별하고 가중치를 부여한다. 250개 이상의 산업을 분류하고, 산업별로 주요 ESG 위험과 기회를 핵심 이슈로 식별한다. 각 핵심 이슈에는 해당 산업에 대한 재무적 중요도에 따라 가중치를 부여한다. 예로서 에너지산업은 탄소배출, 의류산업은 노동 관행이 주요 이슈가 될 수 있다. 둘째, 각 핵심 이슈에 대한 기업의 노출 정도와 이에 대한 관리를 평가한다. 노출(exposure)은 해당 기업이 제품, 사업 모델, 서비스 내용, 사업 지역 등에서 특정 ESG 위험이나 기회에 어느 정도 노출되어 있는지를 평가하는 것이다. 관리 기업이 식별된 ESG 위험 및 기회를 효과적으로 관리하고 있는지를 기업의 정책, 프로그램, 성과지표, 거버넌스 등을 통해 평가한다. 셋째, 평가 영역별 점수를 산출하고 가중 평균을 구한다. 즉 핵심 이슈에 대한 노출과 관리 평가를 통해 점수를 산출하고, 이를 해당 이슈의 가중치에 따라 합산하여 ESG 영역별 점수를 산출하며, 최종적으로 영역별 점수들을 종합하여 가중 평균 핵심 이슈 점수를 산출한다. 넷째, 기업의 가중 평균 핵심 이슈 점수를 동일 산업 내의 다른 기업들과 비교·조정하여 최종 등급을 부여한다. 이는 동종 산업 내에서 해당 기업의 ESG 활동의 상대적 우수성을 중요하게 보려는 것이다. 최종 등급은 AAA부터 CCC까지의 7단계 등급을 부

여한다. AAA, AA는 선도기업(leaders)으로 해당 산업 내에서 ESG 위험 및 기회를 가장 잘 관리하는 기업이다. A, BBB, BB는 평균 기업(average)으로 해당 산업 내에서 ESG 위험 및 기회를 평균 수준으로 관리하는 기업이다. B, CCC는 부진 기업(laggards)으로 해당 산업 내에서 ESG 위험 및 기회 관리가 부실하여 상당한 개선이 필요한 기업이다. 평가를 위한 데이터는 지속가능경영보고서, 연간 보고서 등 기업의 공개 보고서, 정부 데이터베이스, 미디어 보도 등을 활용한다. MSCI의 ESG 평가항목과 지표는 <표 11>과 같다.

<표 11> MSCI ESG 평가 범주 및 평가지표

영역	범주	평가지표
환경	기후변화	탄소배출량, 기후변화 취약성, 제품의 탄소 함유, 환경영향에 대한 재정지원
	자연자본	물 부족, 생물다양성 및 토지이용, 원자재 소싱
	오염 및 폐기물	유해 물질 및 폐기물, 전기 낭비, 포장 재료 및 폐기물
	친환경 기술	친환경 건축, 청정기술 기회, 재생에너지 기회
사회	인적 자본	노무관리, 직업보건 및 안전, 인적자본 개발, 공급망 노동 기준
	제품 책임	제품 안전 및 품질, 화학 안전, 금융상품 안전, 개인정보보호 및 데이터 보안, 투자 책임성, 건강 및 인구통계학적 위험
	이해관계자 반대	논란의 소지, 지역사회 관계
	사회적 기회	의사소통 접근성, 재정 접근성, 보건 접근성, 영양 및 건강기회
지배 구조	기업 지배구조	소유구조 및 통제, 이사회 구조, 보상, 회계
	기업 행동	기업윤리(경쟁 방지 관행), 세무 투명성

자료: MSCI(2022), p. 4의 'MSCI ESG Key Issue Hierarchy'를 번역함.

Refinitive는 2018년 사모펀드인 Blackstone Group이 인수한 후 Refinitiv라는 이름으로 독립하였으며, 2019년에는 런던증권거래소가 인수하여 현재에 이른다. Refinitive의 상위 평가 영역은 환경 영역 3개, 사회 영역 4개, 지배구조 영역 3개로 총 10개이고, 각 영역은 다시 186개의 하위영역으로 나뉘며, 재차 630개의 세부 평가항목으로 구성된다. 현실적으로는 630개 이상의 기업 수준 ESG 지표를 수집하여 산업별로 비교가 가능한 186개 평가지표를 실제 평가에 사용한다. ESG의 10개 상위 항목은 주제별로 가중치가 부여되는데, 주제당 기본 점수 5점에서 가감되어 1~10점의 점수가 매겨진다. 그리고 각 항목은 영역별로 정규화되어 0과 100 사이의 최종 ESG 점수로 표현된다. 이 최종 점수는 범위별로 나누어져 A+에서 D-까지의 등급으로 함께 표시된다. 이와 더불어 ESG 논란(controversy)

이 발생한 기업이나 ESG 위험도를 23개 항목을 토대로 점수화하여 최종 점수에서 차감한다(Ehlers et al., 2023). 이는 ESG 종합점수라고 한다. 대체로 대규모 기업이 언론의 관심을 많이 받기 때문에 이를 반영하기 위해 기업 규모를 몇 개의 그룹으로 나눠 서로 다른 가중치를 부과한다. Refinitive는 기업의 공시 정보를 핵심 데이터로 사용하여 투명성을 강화하고 다양한 유형의 점수를 제공함으로써 투자기관과 해당 기업 모두에게 유용한 ESG 평가자료를 제공하고자 한다. 즉 Refinitive가 산출하는 점수는 기업의 보고된 ESG 성과를 측정한 ESG 점수(score), ESG 점수에 ESG 논란을 반영한 ESG 종합(comprehensive) 점수, 기업의 부정적인 논란을 별도로 측정한 ESG 논란(controversies) 점수, E, S, G 별도(pillar) 점수, 10개 상위 항목별 점수를 산출한다(Agrawal et al., 2025).

〈표 12〉 Refinitive의 ESG 평가항목

(단위: 개)

영역	상위 평가항목	하위 평가항목	항목 수
환경	배출	배출물, 쓰레기 배출, 생물다양성, 환경관리체계	28
	환경제품 혁신	제품 혁신, 녹색제품 수익, 연구개발, 자본 지출	20
	자원 이용	물, 에너지, 지속 가능 포장, 환경 공급망	20
사회	지역사회	산업군의 평등성	14
	인권	인권	8
	제품에 대한 책임	마케팅 책임성, 데이터에 대한 보호, 제품의 품질	10
	인력	다양성과 포용성, 경력관리 및 교육훈련, 종업원 근무여건, 근무인력의 건강과 안전 보호	30
지배 구조	사회적 책임 전략	ESG 성과 보고 및 보고의 투명성, 사회적 책임(CSR) 전략의 내용	9
	관리	지배구조의 독립성과 다양성, 위원회 실태, 보상체계	36
	주주 권리	주주 권리 보호, 적대적 인수에 대한 방어	12

자료: LSEG Data & Analytics(2024:10-12); LSEG(런던증권거래소그룹) 참고하여 저자 작성

무디스(Moody's)는 세계 3대 신용평가기관 중 하나이다. 2017년 ESG 분석팀을, 2020년에는 ESG Solutions Group을 설립하였으며, 2021년부터 본격적으로 ESG 평가를 시작하였다. 무디스는 상장기업뿐만 아니라 중소기업이나 비상장사까지 자체 모델을 이용하여 ESG 예측 점수를 평가하여 공개하고 있다.¹⁵⁾ 무디스의 평가항목은 환경 영역 13개, 사회 영역 27개, 지배구조 영역 4개, 총 44개의 이슈로 구성되어 있다(〈표 13〉 참조). 각 영역에

15) Moody's(무디스). <https://www.moody.com/web/en/us/about-us.html> 검색일 2025. 12. 21.

는 영역별 위험 항목이 있으며, 최종 점수에는 평가점수와 위험도가 종합적으로 산정된다 (Caridad et al., 2020). 무디스는 세부 평가항목을 발간물에 직접 명시하지는 않으나, Orbis ESG Risk Review 플랫폼의 기업 평가 내용 중 ESG 점수 세부 평가에서 세부 평가항목을 유추할 수 있다.

〈표 13〉 무디스의 ESG 평가항목

영역	상위 항목	이슈(주제)
환경	환경	환경 존중, 환경 전략 및 에코디자인, 오염 방지 및 조정, 녹색제품 및 서비스 개발, 생물다양성 보호, 환경영향, 수자원 보호, 에너지 이용 및 탄소배출 영향 최소화, 대기 배출물 관리, 폐기물 관리, 지역 오염 관리, 출장 및 통근, 제품의 사용 및 폐기로 인한 영향 관리
사회	인적 자원	노사관계 증진, 인력관리, 책임있는 구조조정, 경력관리 및 고용가능성 제고, 노동환경, 보건 및 안전 환경 개선, 근무시간 존중 및 관리
	영업행태	고객과의 관계, 제품 안전, 고객에게 정보 제공, 책임 있는 고객관리, 공급망, 공급자와의 지속 가능한 관계, 공급망 내 환경적 요소 통합, 공급망 내 사회적 요소 통합, 부정행위, 부패 및 돈세탁 예방, 반경쟁적 관행 예방, 영향 전략 및 실행의 투명성과 무결성
	지역사회 참여	사회경제 발전 촉진, 사회에 끼치는 영향, 기업 제품/서비스의 사회적 영향, 자선 활동
	인권	인권 기준 존중 및 위반 예방, 노동 현장의 인권, 협회 설립 및 단체교섭권 존중, 비차별 및 다양성
지배 구조	기업 거버넌스	이사회, 감사 및 내부 조정, 주주, 임원 보수

자료: Bureau van Dijk(2021). Moody's Orbis ESG Risk Review, detailed ESG scores breakdown; 박지원·이예림 (2022). pp. 19-20에서 인용함.

이 외에도 ISO 26000은 국제표준화기구(International Organization for Standardization)에서 제정한 사회적 책임에 대한 가이드라인으로 정부, NGO 등 모든 유형의 사회 조직의 사회적 책임 이행에 도움을 주기 위해 개발되었다. ISO 26000은 조직의 사회적 책임 수준을 진단·개선하는 데 활용할 수 있으며, 조직의 규모·유형에 관계 없이 적용할 수 있게 설계되어 있어 단순한 법규 이행을 넘어 자발적으로 사회적 책임을 다하도록 하는 것을 목표로 한다(Moratis and Cochius, 2017). ISO 26000은 크게 7가지 핵심 주제와 7가지 원칙으로 구성되는데, 사회적 책임을 이행하기 위한 주요 영역인 7가지 핵심 주제(core subjects)는 〈표 14〉와 같다. 7가지 사회적 책임 원칙은 설명 책임, 투명성, 윤리적 행동, 이해관계자 이익 존중, 법치의 존중, 국제적 행동규범 존중, 인권 존중이다.

〈표 14〉 ISO 26000 핵심 주제 영역

핵심 주제 영역	내용
조직 거버넌스	조직의 의사결정 구조와 과정이 투명하고 책임성이 있음. 사회적 기대를 감안한 의사결정, 책임성, 투명성, 윤리성, 이해관계자 존중 등
인권	구성원 개인의 권리를 존중하고 보호함. 인권 점검, 인권 위험 관리, 차별 금지, 취약 집단 보호, 기본권 보장 등
노동 관행	조직 내 노동 환경과 관련한 책임성 있는 관행. 고용관계, 근로조건, 사회적 대화, 보건 및 안전, 인적 개발 및 직장 내 교육 등
환경	환경 보호와 지속 가능한 자원을 사용하려고 노력함. 오염방지, 자원 절약, 기후변화 완화, 자연환경 보호 및 복원 등
공정 운영 관행	윤리적이고 공정한 운영 관행. 부패 방지, 공정경쟁, 가치 사슬 내 사회적 책임, 재산권 보호 등
소비자 이슈	소비자의 권리와 안전을 보호하고 지속 가능한 소비를 촉진함. 소비자 안전보호, 소비자 정보보호, 소비자 시민 교육 등
지역사회 참여 및 발전	지역사회와의 협력 및 지역발전에 기여함. 지역사회 참여, 지역사회 기여, 고용창출 및 기술 개발, 보건 환경 향상, 사회적 투자 등

자료: International Organization for Standardization(ISO)(2018), pp. 10-12.

2. 공공기관 ESG 활동 평가항목 및 지표의 실태 분석

현재 공공기관의 ESG 활동에 대한 평가는 체계적이지 못하며, 평가의 목적, 대상 공공기관, 평가 결과 활용, 의무 등에 대해서도 명확한 규정과 지침이 없다. 그리고 공공기관에 적용되는 평가항목이나 지표도 개발되어 있지 않으며, 일부 대규모 공공기관만 민간기업과 같은 평가항목과 평가방식으로 평가받고 있다. 그러나 대부분 공공기관은 투자 대상이 아니어서 신용도 평가를 받을 필요성도 적다. 그리고 공공기관 중에는 직접 생산활동을 하지 않는 경우가 많고, 고용 방식이나 고용관계도 민간기업과 다른 경우가 많다. 그럼에도 민간기업과 같은 평가항목으로 평가하고 같은 등급체계를 사용하는 것은 부적절할 수 있다. 공공기관의 특성에 맞는 평가 목표를 설정하고, 이를 위해 필요한 평가항목과 지표를 개발할 필요가 있다.

공공기관의 ESG 활동에 대해 부분적으로 이루어지고 있는 평가항목과 지표를 보면, 우선 기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관 경영실적평가를 하고 있는데, 이는 공공기관의 ESG 활동을 별도 항목으로 하지는 않으며 〈표 15〉에서 보듯이 지배구조 및 리더십, 안전 및 책임경영 항목의 일부가 ESG 활동에 해당한다. 그리고 공공기관 유형

별로 가중치를 부여하여 공공기관별 특성을 일부 반영하고 있다. 공공기관의 유형 구분은 공기업은 SOC, 에너지, 산업진흥·서비스, 준정부기관은 위탁집행형과 기금관리형과 위탁집행형으로 구분하며, 위탁집행형은 다시 SOC·안전, 산업진흥, 국민복지 증진의 3개로 구분한다.

〈표 15〉 기획재정부의 공공기관 경영실적 평가지표

범주	평가항목	세부 지표	공공기관 유형별 가중치				
			공기업			준정부기관	
			SOC	에너지	산업진흥·서비스	위탁집행형	기금관리형
경영관리	지배구조 및 리더십	리더십 및 전략기획	5	5	5	5	5
		윤리경영	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
		국민소통	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
		계	9	9	9	9	9
	안전 및 책임경영	일자리 및 균등 기회	5	5	5	3	3
		안전 및 재난관리	2.5	2	2	2	2
		친환경·탄소중립	1.5	2	1.5	1.5	1.5
		창업 및 경제 활성화	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
		상생·협력, 지역발전	3.5	3.5	4	3	3
		계	14	14	14	11	11
	재무성과 관리	재무예산 관리	4	4	4	3	4
		재무예산 성과	11	11	11	7	11
		효율성 관리	6	6	6	4	4
		계	21	21	21	14	19
	조직 운영 및 관리	조직 및 인적자원 관리	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
		노사관계	2	2	2	2	2
		보수 및 복리후생	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
		총인건비 관리	3	3	3	3	3
		계	11	11	11	11	11
	경영관리 소계			55	55	55	45
주요 사업	주요 사업계획, 활동, 성과 종합평가	45	45	45	55	50	
합계			100	100	100	100	100
가점	공공기관 혁신 노력과 성과	5	5	5	5	5	

자료: 기획재정부(2024), 「2025년도 공공기관 경영평가 편람」, pp. 60-67에서 정리함.

그러나 공공기관 유형별로 평가항목과 지표는 모두 같고 경영관리와 주요 사업을 합쳐 총점을 100점으로 하는 것도 같다. 공공기관 유형별로 가중치에 약간의 차이가 있는 정도이다. 그리고 지표를 계량지표와 비계량 지표로 구분하나, 기관 유형별로 큰 차이는 없다. 공기업은 세 유형 모두 계량지표 51.5점, 비계량 지표 48.5점이며, 준정부기관은 두 유형 모두 계량지표 52.5점, 비계량 지표 47.5점이다. 재무성과 관리 지표는 계량지표 비중이 매우 높다(공기업 계량 17점, 비계량 4점. 준정부기관 계량 11점, 비계량 3점). 나머지 세 항목은 비계량 지표의 비중이 높는데, 지배구조 및 리더십은 공기업과 준정부기관 모두 계량 2점, 비계량 7점이며, 안전 및 책임경영은 공기업 계량 5.5점, 비계량 8.5점, 준정부기관 계량 5.5점, 비계량 5.5점이다. 조직운영 및 관리는 공기업과 준정부기관 모두 계량 3점, 비계량 8점이다. 평가 결과는 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주 미흡(E)의 6등급으로 하며, 평가 결과에 따라 성과급을 지급하며 우수기관은 표창하고 부진기관은 경영개선계획의 이행 상황을 점검하고 결과를 다음 평가에 반영한다. 실적 부진기관에는 맞춤형 컨설팅을 실시하며, 실적이 매우 부진하면 기관장과 상임이사의 해임을 건의한다. 특정 공공기관이 상당한 수준의 사회공헌이 있으면 평가등급을 상향 조정할 수 있으며, 반대로 중대한 사회적 기본 책무 위반 및 위법행위가 있으면 하향 조정할 수 있다. 기재부는 공공기관 통합공시제도를 강화하고 2025년부터는 공공기관 경영평가에 ESG 가중치를 최대 30%까지 확대하고자 하며, ALIO(공공기관 경영정보 공개시스템)를 통해 공시한다. 그러나 공시는 경영실적평가와는 별개이며, 자체 보고서를 항목별로 공시하는 수준으로 점수는 공개하지 않는다.

ESG 평가가 평가기관마다 평가항목, 지표, 평가방식이 달라 이에 대비하는 기업으로서는 어려움이 있었으며, 평가 결과의 일관성도 부족하였다. 이에 따라 정부는 관계부처 합동으로 'K-ESG 가이드라인'을 만들었다. 이는 기업을 대상으로 만든 것이지만 공공기관 ESG 평가도 참고할 수 있다. 추진 배경은 우선 기업의 ESG 경영 필요성이 커진 점이다. 투자기관들이 기업 평가 기준으로 ESG를 중시하며, 주요 선진국에서 기업의 ESG 공시 규범을 강화하고 있다. 이에 반해 기업의 ESG 경영 추진과 평가 대비에 어려움이 많다. 특히 중소기업은 현실적인 어려움이 크다. 국내외적으로 많은 유사 평가항목과 지표가 운영되고 있으나 개별 기업이 구체적인 평가항목과 지표를 파악하기 어려우며, 평가기관들이 고유한 평가 과정, 평가지표, 측정산식 등을 사용하고 있어 일관성 있게 대응하기도 어렵다. 이에 따라 정부는 유관 부처 합동으로 'K-ESG 가이드라인'을 만들었는데, 구성 방향은 크게 세

가지이다(관계부처합동, 2021; 산업통상자원부, 2023). 첫째, 기업의 ESG 경영과 평가 대비에 필요한 방향을 제시한다. 이를 위해 국내외 주요 13개 평가기관의 평가항목과 공시기준 등을 분석하여 공통적이고 핵심적인 61개 항목을 만들었다. 그리고 공시방법과 사용 단위 등에 대한 항목해설서를 제공한다. 둘째, 글로벌 기준에 부합하면서 국내 상황을 고려한 ESG 평가항목을 구성하였다. 즉 글로벌 기준의 기본 진단 항목에 국내 제도에서 중요시하는 ESG 경영 요소를 추가하여 기업 스스로 ESG 경영 목표를 수립할 수 있도록 진단 항목을 구성하였다. 셋째, 산업 전반의 범용 가이드라인 제시를 염두에 두었으며, 중소·중견기업이 우선 활용할 수 있는 27개 항목을 선별하여 제시하였다. 평가기관은 K-ESG 가이드라인을 자율적으로 활용할 수 있도록 기본 진단 항목 외에 대체·추가 항목을 제시하였다. 그러나 K-ESG 가이드라인은 민간기업의 ESG 평가 대비에 편의를 제공하기 위한 것으로, 공공기관의 특성을 고려한 것은 아니다. 그리고 한국적 환경을 고려한다고 하지만 국제적 기준에서 망라하는 것들과 큰 차이가 없다. 또한 어디까지나 가이드라인으로 현실적으로 기업은 평가기관의 기준에 따를 수밖에 없으며, 국내외 평가기관들도 이를 토대로 평가항목과 지표를 조절한 경우는 없다. <표 16>은 4개 영역, 27개 범주, 61개 기본 진단 항목으로 구성된 K-ESG 가이드라인 체계이다.

<표 16> K-ESG 가이드라인의 ESG 진단 항목 체계

영역	범주	진단 항목
정보공시(P) 5개 문항	정보공시 형식	ESG 정보공시 방식, 주기, 범위
	정보공시 내용	ESG 핵심 이슈 및 KPI
	정보공시 검증	ESG 정보공시 검증
환경(E) 17개 항목	환경경영 목표	환경경영 목표 수립, 환경경영 추진체계
	원부자재	원부자재 사용량, 재생 원부자재 비율
	온실가스	온실가스 배출량, 온실가스 배출량 검증
	에너지	에너지 사용량, 재생에너지 사용 비율
	용수	용수 사용량, 재사용 용수 비율
	폐기물	폐기물 배출량, 폐기물 재활용 비율
	오염물질	대기오염물질 배출량, 수질오염물질 배출량
	환경 법/규제 위반	환경 법/규제 위반
환경 라벨링	친환경 인증 제품 및 서비스 비율	

〈표 16〉의 계속

영역	범주	진단 항목
사회(S) 22개 항목	목표	목표 수립 및 공시
	노동	신규 채용 및 고용 유지, 정규직 비율, 자발적 이직율, 교육훈련비, 복리후생비, 결사의 자유 보장
	다양성 및 양성평등	여성 종사자 비율, 평균 급여액 대비 여성 급여 비율, 장애인 고용률
	산업안전	안전 보건 추진체계, 산업재해율
	인권	인권 정책 수립, 인권 리스크 평가
	동반성장	협력사 ESG 경영, ESG 지원, ESG 협약 사항
	지역사회	전략적 사회공헌, 구성원 봉사 참여
	정보보호	정보보호 시스템 구축, 개인정보 침해 및 구제
	사회 법/규제 위반	사회 법/규제 위반
지배구조(G) 17개 항목	이사회 구성	이사회 내 ESG 안건 상정, 사외이사 비율, 대표이사 의사회 의장 분리, 성별 다양성, 사외이사 전문성
	이사회 활동	전체 이사 출석률, 사내이사 출석률, 이사회 산하 위원회, 이사회 안건처리
	주주권리	주주총회 소집 공고, 주주총회 집중일 이외 개최, 집중/전자/서면 투표제, 배당정책 및 이행
	윤리경영	윤리규범 위반 사항 공시
	감사기구	내부 감사부서 설치, 감사기구 전문성(감사기구 내 회계/재무 전문가)
	법/규제 위반	지배구조 법/규제 위반

자료: 관계부처합동(2021), 「K-ESG 가이드라인」, pp. 26-28에서 정리함.

반면에 공공기관의 ESG 활동과 관련해서는 공공기관 경영정보 공시 항목을 참조할 수 있다. 이는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 국민의 알 권리 보장과 경영 투명성 및 책임성 확보를 목적으로 행해지는데, ALIO를 통해 공시된다. 그러나 이는 의무 평가라기보다는 공시 용도로 행하는 것으로, 명칭도 공시 항목이다. 항목 간에 가중치는 없으며 항목 별로 별도로 작성하지 않고 보고서 형태로 총괄 공시하고 있다. 따라서 연도별 중단 비교나 공공기관 간의 횡단 비교는 어렵다. 그리고 인권경영보고서는 별도로 작성하고 있다. 공식 항목은 분기별로 공시하는 항목도 일부 있지만, 연도별 통합공시보고서에 모두 포함한다. 평가항목은 1월, 7월, 10월 등 항목에 따라 각기 다른 시기에 공시하지만, 모두 연 1회만 갱신하여 공시한다. 그리고 공공기관별로 세부 항목은 다를 수 있다. 공시 항목별 자료는 최근 5년간의 자료를 공시하며, 공시 시점은 항목별 갱신 주기에 따라 일괄적으로 공시하

는 정기공시와 공시대상 정보가 발생·변경될 때마다 하는 수시공시로 구분된다. 공시 항목은 크게 경영정보, 재무 정보, 사회적 가치 관련 정보로 구분되며, 2023년부터 ESG 운영대분류가 신설되었는데, ESG 활동의 공시 항목은 <표 17>과 같다.

<표 17> 공공기관 경영정보 공시 내의 ESG 공시 항목 및 세부 항목

영역	공시 항목	세부 항목
ESG 현황	ESG 경영 및 운영위원회 현황	ESG 운영위원회, ESG 경영 현황
환경	대기환경	온실가스 감축 실적, 저공해 자동차 현황
	자원환경	에너지 사용량, 폐기물 발생량, 용수 사용량
	환경보호	녹색제품 구매 실적, 환경 법규 위반 현황
사회	안전관리 및 정보보호	산업재해 사고사망자 수 및 안전사고 사망자 수, 안전경영책임보고서, 공공기관 안전관리등급, 개인정보보호
	사회공헌활동	사회공헌활동
	인권 경영	인권 경영
	일·가정양립 지원제도 운영현황	일·가정양립 지원제도 운영 현황
	동반성장 평가 결과	동반성장 평가 결과
	장애인고용 현황	장애인고용 현황
지배 구조	이사회	이사회 회의록, 개별 비상임이사 활동 내용
	자체 감사부서 현황	자체 감사부서 현황
	청렴도 평가 결과	청렴도 평가 결과

자료: 공공기관 경영정보공개시스템. <https://www.alio.go.kr/item/itemList.do> 검색일 2025. 7. 10.에서 발췌 정리함.

현재 공공기관 ESG 평가는 기획재정부의 공공기관 경영평가 내에서 일부 행하거나, 민간 평가기관에서 기업 대상의 자체 평가모형을 통해 행하는 정도이다. 공공기관의 경영평가는 기존에는 재무성적을 중심으로 하였으나, 2022년부터 ESG 경영의 중요성이 강조됨에 따라 안전·환경, 사회공헌활동, 상생협력, 일·가정 양립 등의 공시 항목을 신설·보완하고 경영목표 수립 시에 ESG 반영 여부를 강조하고 있다(기획재정부, 2024). 그러나 여전히 ESG 관련 항목의 비중은 15% 정도이다. 한국ESG기준원 등 평가기관은 민간기업 ESG 평가와 유사한 자체 평가모형을 활용하여 공공기관의 ESG 수준을 진단하고 있으며, DOESG

와 같은 전문기업은 ALIO에 공시된 정보를 바탕으로 자체 평가모델을 통해 공공기관 ESG 활동을 평가한다. 한국지역경영원 등도 공공기관의 특성을 고려한 ESG 평가 모형을 제시하고 있다. 2021년 개발한 K-ESG 가이드라인은 ESG 평가지표의 혼란을 줄이기 위해 마련한 기준점이다. 이 역시 민간기업을 주요 대상으로 하지만 공공기관에도 일부 적용할 수 있으며, 순위를 매기기보다는 공공기관의 ESG 활동 기준을 제시하고 우수사례를 확산하는데 치중한다(관계부처합동, 2021).

IV. 공공기관 ESG 활동의 평가항목 및 지표의 문제점과 개선방안

1. 공공기관 ESG 활동 평가항목 및 지표의 문제점 분석

현재 공공기관 평가는 재무적 성과, 영업활동, ESG 활동이 혼재되어 있어 ESG 활동의 전모를 일목요연하게 파악하기 어렵다. 일부 대형 공공기관은 별도로 평가를 받고 있지만, 평가항목과 지표도 민간기업에서 사용하는 것들이다. 따라서 공공기관의 특성을 반영하지 못한다. 그리고 평가기관들이 난립해 있고 평가항목 및 지표, 가중치, 평가방식 등이 각기 달라 같은 기업이나 공공기관이라도 평가기관에 따라 평가 결과에 차이가 크다. 이에 정부에서 K-ESG 가이드라인을 만들어 보급하고 있지만, 여전히 평가항목 및 지표 간 변별력 등에서 문제가 있으며, 더구나 평가기관들이 이를 토대로 평가하지 않고 있어 실효성이 떨어질 수밖에 없다. 이처럼 공공기관의 ESG 활동은 아직 체계적인 평가가 되지 못하고 있다(임효창, 2024). 그러나 공공기관의 사회적 책임에 대한 요구가 커짐에 따라 공공기관의 ESG 활동 강화 및 평가의 필요성도 커지고 있다. 이를 위해서는 평가시스템 전반이 잘 구축되어야 한다. 이에 본 연구는 공공기관의 ESG 평가 실태와 문제점을 평가항목 및 지표를 중심으로 고찰하는 것이다. 이하에서는 현재 공공기관의 ESG 평가의 문제점을 연구 틀 및 실태 분석을 토대로 지적하면 다음과 같다.

첫째, 평가항목과 지표가 공공기관의 특성을 반영하지 못하고 있다. 공공기관은 민간기업과 다른 목표와 가치를 추구한다. 생산과 판매 활동을 해도 민간기업처럼 수익만을 추구해서는 안 된다. 따라서 공공기관의 ESG 활동과 평가항목 및 지표도 공공기관의 특성에 맞아야

하지만, 현재 민간기업에 적용하는 평가항목과 지표를 그대로 사용하고 있다. 환경 영역을 예로 보면 K-ESG 가이드라인은 환경경영 목표, 온실가스, 에너지 용수, 폐기물, 오염물질, 환경 법규 위반 등을 사용하는데(관계부처합동, 2021), 이는 공공부문의 특성에 맞지 않는 것이 많다. 공공기관 ESG 공시 항목은 대기환경, 자원환경, 환경보호이며, 각 항목 내에 다양한 세부 항목들은 국내외 주요 평가기관들이 민간기업을 대상으로 개발한 것과 유사하다.

둘째, 평가항목과 지표를 공공기관 유형, 규모, 업무 특성 등에 무관하게 획일적으로 적용하고 있다. K-ESG 가이드라인에는 평가항목과 지표를 공공기관 유형에 따라 배점이나 가중치에서 약간의 차이는 있으나, 내용 면에서는 대동소이하다. 가중치도 공공기관 유형별 특성을 세밀하게 반영하지 못하고 있다. 더구나 평가기관들이 가이드라인을 따르는 것도 아니며, 공공기관별 특성과 무관하게 획일적인 평가항목과 지표를 사용하고 있다. 따라서 ESG 평가의 타당성과 합목적성이 낮다. 예로서 생산과 판매 활동을 하는 공공기관과 연구 중심 공공기관의 평가항목과 지표를 획일적으로 적용하거나, 에너지를 거의 사용하지 않는 공공기관에 탄소중립, 생물다양성 등을 적용하는 것은 적실성이 낮다.

셋째, 평가항목과 지표가 지나치게 많고 평가기관마다 영역별 평가항목 및 지표의 일관성이 부족하다. 따라서 간결성과 초점이 부족하다. 현재 주요 ESG 평가항목 및 지표로 환경은 탄소 배출량, 에너지 사용량, 폐기물 관리, 생물다양성, 기후 변화 대응 등, 사회 영역은 노동 관행, 인권, 다양성 및 포용성, 안전 보건, 공급망 관리, 소비자 보호, 지역 상생 등, 지배구조 영역은 이사회 구성 및 독립성, 윤리경영, 리스크관리, 준법경영, 주주권리 등이다(최미정 외, 2023). 자료원은 지속가능경영보고서, 지배구조보고서, 정부 통계, 공시자료, 언론자료 등을 복합적으로 활용한다. 평가기관들이 ESG 각 영역을 평가하는 큰 틀은 유사하지만 평가항목은 상당히 많고 지표는 더욱 늘어나게 된다. 해외 주요 평가기관들의 평가항목을 보면, RepRisk ESG ratings 28 항목, DJSI 120 항목, MSCI ESG ratings 37 항목, Sustainalistics 70 항목, Refinitive 400 항목, Bloomberg 120 항목 등이다(조찬희·이형용, 2023). 이는 국내 평가기관들도 마찬가지이다(〈표 18〉 참조). K-ESG 가이드라인도 4개 영역에 27개 범주와 61개 진단 항목으로 구성되어 있다. 이처럼 평가항목과 지표가 많다 보니 항목 간 배타성이 부족하게 되며, 그 결과 평가의 일관성도 저하된다. 평가에 대비하는 공공기관으로서도 부담이 크다. 따라서 평가항목과 지표를 핵심 ESG 활동을 중심으로 압축하는 것이 과제이다.

〈표 18〉 국내외 ESG 평가기관별 평가지표 현황

기관명	지수 명칭	평가지표	평가방법
서스틴베스트	ESG Value	자사 모델 사용	ESG 각 영역에 대해 범주화, KPI, Data Point 순의 단계별 하부체계로 구분
한국기업지배구조원	ESG 평가	281 항목	기관자료, 기업공시, 미디어자료 활용
대신경제연구소	-	-	수기 조사를 원칙으로 정량적 문항 평가 및 기초조사
RepRisk	ESG Ratings	28 항목	8만 미디어 및 이해관계자 데이터 소스 모니터링
Dow Jones	DJSI	최대 120 항목	산업별 특화 기준 적용, 산업별 설문조사
Morgan Stanley	MSCI Ratings	37 항목	정부 DB, 기업 공개자료, NGO DB 활용
Sustainalytics	ESG Ratings	70 항목	3개 차원, 70개 지표 사용
Refinitiv	ESG Score	400 항목 이상	ESG 점수로 구성, 10개 범주, 이슈가 많을수록 가중
Bloomberg	ESG Data	120 항목	120개 지표, 정보 누락에 대해서는 감점

자료: 천상은·박희태(2021); 조찬희·이형용(2023), p. 7에서 발췌 인용함.

넷째, 평가항목과 지표의 타당성, 신뢰성, 검증 가능성이 높지 못하다. 우선 평가항목과 지표가 미시적 측면에 초점을 두고 있어 공공기관의 ESG 평가시스템 등 메타평가에 취약하다. 그 결과 평가항목과 지표의 합목적성과 타당성이 부족하다. 현재 ESG 영역별 세부 평가항목과 지표의 개발에 치중하고 있어, 공공기관의 사회적 책임 이행 방안, 공공기관 ESG 평가시스템 구축, ESG 활동의 목표와 방향 등에 대한 거시적 측면에 대한 평가항목과 지표를 개발하지 못하고 있다. 다음으로 평가기관마다 ESG 평가 결과 간의 괴리가 커 평가 결과의 신뢰성을 저하시키고 있다.¹⁶⁾ 현재 파악되는 것만도 국내외적으로 600여 개의 ESG 평가기관이 있는데(매일경제 ESG팀, 2021), 평가기관 간 평가 결과의 차이가 크다.¹⁷⁾ 이는 평가기관마다 평가항목과 지표가 다르고, 데이터 소스, 중시하는 ESG 요소 및 가중치 구조, 정성적 평가 등에서 차이가 있기 때문이다(Hughes et al., 2021). 따라서 평

16) “ESG 평가에서 같은 기업을 놓고도 평가기관마다 다른 평가점수, 다른 등급을 부여한 사례가 자주 입에 오르내린다... 기관마다 내놓는 평가 등급에서 차이가 벌어지면 ESG 평가 자체에 대한 신뢰도가 떨어질 수밖에 없다...스웨덴의 스톡홀름 경제대학 연구팀은 “관련 논문 12편을 분석한 결과, 다양한 평가 기관에서 동일 기업에 대해 내놓은 ESG 등급 사이에 상관관계가 대체로 낮았다”고 밝혔다. 12개 논문 가운데 한 논문에서는 6개 평가기관에서 수집한 데이터를 분석했는데, 각 평가기관이 내놓은 등급의 상관계수는 평균 0.54였고, 가장 낮은 경우는 0.38에 그쳤다. 스위스 제네바 대학 연구팀이 2021년 7개 평가기관의 등급 불일치 문제를 다뤘는데, 등급 상관관계가 평균 0.45에 불과했다...”(ESG경제, 2024. 3. 3.).

17) 2021년에 전국경제인연합회가 ESG 평가를 받는 22개 기업을 대상으로 조사한 결과, 국내외 주요 ESG 평가기관별 등급 차이는 총 7 등급 중에서 2.2 등급이나 되었다. 특히 MSCI와 Refinitiv 간에는 차이가 크며, KCGS와 주요 국제 평가기관의 평가 결과는 최대 4등급까지 차이가 났다(조찬희·이형용, 2023:14-15).

가기관 간의 평가 결과 차이를 보정하는 방법을 모색하는 것이 중요하다. 그리고 평가에 사용되는 데이터의 신뢰성과 투명성이 부족하고 이를 제대로 점검할 장치가 없는 것도 평가 결과에 대한 신뢰성을 저하시킨다(이용규·김은누리, 2021). 현재 공공기관들이 ESG 평가를 위해 제출하는 데이터는 대부분 공공기관이 자체적으로 생산하며, 이를 점검하는 장치는 부실하다. 이처럼 핵심 성과지표가 평가기관마다 다르고, 이를 뒷받침하기 위한 데이터의 신뢰성이 확보되지 못하기 때문에 평가 결과에 대한 비교와 검증이 어렵다.

다섯째, 평가 결과의 변별력이 부족하다. 무엇보다 평가항목과 지표가 지나치게 많은 데 주요 원인이 있다. 평가항목과 지표가 많으면 서로 간 중복이 발생하며, 형식적인 평가항목과 지표도 많아지게 된다. 그렇게 되면 평가 결과의 변별력이 떨어진다(John and Eeckhout, 2018). 그리고 평가기관 간에 등급 명칭이 서로 다르고, 각 등급에 부여되는 점수 구간이 서로 다른 것도 주요 원인이다. 많은 평가기관들이 7등급제를 취하고 있으나, 각 등급 구간에 해당하는 점수와 배치 비율이 서로 다르면 평가의 변별력이 떨어지며, 등급 명칭이 서로 달라 평가 결과를 비교하기가 어렵다. <표 19>는 국내외 주요 평가기관들의 등급 체계를 예시한 것이다. 또한 평가기관마다 평가방식과 등급 부여 성향에 차이가 있는 것도 문제이다. 공공기관으로서 평가 대비가 쉽거나 평가 점수가 후한 평가기관을 선택하게 된다.

<표 19> 국내외 주요 평가기관별 ESG 평가 등급 체계

평가기관	등급 체계
KCGS	S, A ⁺ , A, B ⁺ , B, C, D
한국ESG연구소	상등
시스틴베스트	AA, A, BB, B, C, D, E
MSCI	AAA, AA, A, BBB, BB, B, CCC
S&P	100~0

자료: 한국거래소(KRX). ESG 포털. <https://esg.krx.co.kr/contents/02/02010000/ESG02010000.jsp> 검색일 2025. 12. 21.

여섯째, 평가항목과 지표가 형식적인 것들이 많아 평가 결과의 활용성을 저하시킨다. 현재 평가항목과 지표는 대부분 비율, 횟수, 이사회 구성, 지적 사항 건수 등의 정량적 측면을 중시하는데, 이는 자칫 형식적 측면의 지표 관리에 치중하게 한다. 가령 이사회 개최 횟수보다는 회의 내용이 중요하고, 위원회의 구성 여부보다는 위원회가 실질적으로 운영되는지가 중요하며, 사외이사 임명 여부보다는 이들의 독립성·전문성·활동 내역 등이 중요하다.

사회 영역에서는 사회공헌활동 횟수보다는 지역사회에 미친 영향, 업무 수행과 연계된 활동 등에 대한 평가가 중요하다(배지양, 2015). 사회적 약자 고용도 의무고용비율에 못지않게 이들의 직급별 분포, 인사관리상의 불이익 여부 등에 대한 평가가 필요하다. 그리고 공공부문의 지배구조는 법정 형식요건보다는 이른바 낙하산 인사 비율, 전문성 수준 등을 평가해야 한다. 형식적인 평가항목과 지표에 치중하는 것은 인력과 시간을 낭비한다.¹⁸⁾

일곱째, 평가항목과 지표가 공공기관이 처한 당면 문제의 해결에 대한 고려가 부족하여 ESG 평가의 유용성과 활용도를 저하시킨다. ESG 평가는 공공기관의 사회적 책임성을 높여려는 것인데, 이를 위해서는 ESG 활동의 실질적 영향을 평가할 수 있도록 평가항목을 설계해야 한다(Agrawal et al., 2025). 예로서 사회 영역은 단순한 지역사회 활동 여부보다는 이를통해 지역사회의 변화 유발, 지역주민 만족도 등을 평가해야 한다. 협력업체와의 상생 관계도 구매 현황 파악에서 나아가 협력업체의 불만사항과 만족도를 평가하는 것이 필요하다. 그리고 공공기관의 문제로 지적되는 것은 ESG 활동 자체가 부족하다기보다는 고위직의 정치적 임명과 전문성 부족, 방만한 경영과 책임성 부족, 과도한 정부 개입, 경영자와 감사 간 견제 부실, 연고주의와 불공정성, 지역사회와의 괴리감, 투명성 부족, 도덕적 해이 등이다. 물론 이를 ESG 평가를 통해 모두 해결하기는 어렵지만 사회 영역과 지배구조 영역을 제대로 평가하면 개선할 수 있는 것들도 많다. 그리고 평가항목과 지표가 평가 결과와 연계되지 못하고 있다. 평가항목과 지표는 평가 결과의 피드백을 통해 공공기관의 ESG 활동상의 문제를 해결하고 개선할 점에 대해서 정보를 제공해야 한다(장지경, 2022). 그리고 ESG 평가는 상벌체계와 연계할 수 있어야 공공기관의 ESG 활동을 촉진할 수 있다. 그러나 현재는 평가 자체에 치중하여 평가항목과 지표를 평가 결과에 대한 피드백 및 차등적 인센티브와 연계할 수 있도록 설계하지 못하고 있다.

여덟째, 평가항목과 지표가 난이도와 실현 가능성에 대한 고려가 부족하다. 현재 평가항목과 지표는 어떤 것은 별다른 노력이 없이도 달성할 수 있는가 하면, 어떤 것은 달성하기가 매우 어렵다. 공공기관으로서는 적극적으로 노력하고 도전할 동기가 떨어진다(John and Eeckhout, 2018). 그리고 달성할 목표치를 제시하지 않고 단순하게 실패 측정 용도로 사용하고 있으며, 많은 평가항목과 지표는 일상 활동 가운데 자연스럽게 달성할 수 있는

18) “현재의 평가방식으론 겉껍데기만 볼 수 있을 뿐 속 알맹이는 볼 수 없다고 생각한다... 국내기업들의 ESG 평가를 보면 돈 많은 대기업들이 대부분 최상위 등급을 받는다. 따라서 기업들은 ESG 평가를 받기 위해 회사 내에 실제 있지 않거나 작동하지도 않는 원칙, 규정과 행동강령, 위원회를 만들고 그것이 실제 작동하고 성과를 내는 것처럼 보고서를 꾸며 공개하는 경우가 많다. 이런 일에 발 벗고 나서는 곳이 바로 ESG 컨설팅회사들이다...”(ESG경제, 2023. 6. 5.).

것들이다. 예를 들면 K-ESG 가이드라인의 지배구조 영역의 세부 지표를 보면 대표이사 의사회 의장 분리, 사외이사 비율, 주주총회 소집공고, 내부 감사부서 설치 등 절반 이상이 큰 노력이 필요 없는 것이며, 따라서 공공기관 간 차이가 발생하기 어렵다. KCGS의 지배구조 영역의 세부 항목을 보면 이사회 구성 및 운영, 이사회 평가 및 보상, 감사기구 구성, 공시 일반, 홈페이지 공시 등 대부분의 항목이 변별력이 적다. 평가항목과 지표는 적절한 난이도와 실현 가능성이 있어야 하며, 단기, 중장기 목표치도 제시하는 것이 필요하다.

아홉째, 평가항목과 지표가 공공기관의 책임성 제고와 혁신 노력을 촉진하지 못하고 있다. 현재 대부분의 공공기관이 혁신도시로 이전하였는데, 사회 영역은 지역주민과의 관계형성, 지역사회 공헌 활동 등을 내실 있게 평가해야 한다. 그리고 지배구조는 주요 임원의 정치적 임명 여부, 전문성 수준 등을 평가해야 하는데, 민간기업에 대한 것들을 그대로 사용하고 있다. 공공기관 임원 구성, 사외이사 요건 등은 모두 법규에 정해져 있어 어길 수 없는데, 이러한 것들로써 공공기관의 책임성을 제고하지 못한다. 다음에 공공기관의 혁신 노력을 촉진하는 평가항목과 지표가 부족하다. 책임경영이 확립된 민간기업과는 달리 공공기관은 주인의식이 낮고 무사안일주의가 강하여 비용 절감, 사회적 책무 수행, 서비스 질 향상 등의 공공 가치를 달성하는 데 장애가 된다. 따라서 공공기관 ESG 평가는 혁신 노력과 리더십을 적절하게 평가해야 하는데, 이를 위해서는 혁신지수 등을 추가해야 한다.

마지막으로 평가항목과 지표가 주관적인 것들이 많아 평가대상 공공기관은 물론 일반 국민, 투자기관 등이 평가 결과를 불신하고 수용하지 않으려 한다(Oubrahim et al., 2022). 기획재정부(2024)의 공공기관 경영실적 평가항목 중에 지배구조 및 리더십 부분은 리더십 및 전략기획, 윤리경영, 국민소통 등으로 구성되어 있는데, 리더십이나 국민소통 등의 항목은 지표를 만들더라도 주관성이 개입할 수밖에 없다. 따라서 ESG 활동을 재무적 요소처럼 객관화하기는 어렵지만 가능한 범위 내에서 주관성을 줄여야 한다. ESG 활동의 질적인 부분도 잘 설계하면 객관성을 높일 수 있다. 예로서 지역사회 활동은 지역주민 인식도 조사 등, 상생협력이나 고객 관계는 민원제기 건수 및 불만처리 실태 등, 윤리경영은 징계 건수 및 감사 지적 사항 등을 중점적으로 평가하는 것이다.

2. 공공기관 ESG 활동 평가항목 및 지표의 개선방안

공공기관의 ESG 활동과 이에 대한 평가가 중요하다는 데 공감대가 형성되어 있다. 이에 따라 정부는 공공기관의 ESG 활동 공시 의무화, 경영성과평가 시의 ESG 평가항목 확대

등의 노력을 하고 있으며, 공공기관들도 내부 기구를 정비하고 외부 평가를 강화하고 있다. 그러나 여전히 공공기관의 ESG 평가시스템은 체계적이지 못하며, 평가목표, 평가방식, 평가 결과 활용 등에 대한 기준이 불명확하다. 무엇보다 평가항목과 지표가 공공기관의 임무와 특성을 반영하지 못하고 있다. 그리고 공공기관의 규모, 업무 특성, 소재지 특성 등에 관계없이 획일적으로 적용하고 있다. 그 결과 ESG 평가의 적실성과 유용성이 낮다. 이에 본 연구는 향후 공공기관 ESG 평가시스템의 개선방안을 평가항목과 지표를 중심으로 제안하고자 한다.

첫째, 평가항목과 지표는 공공기관의 가치와 목표, 특성을 반영해야 한다. 우선 공공기관은 공공성을 우선해야 하므로 ESG 활동도 공적 가치를 더욱 강조해야 한다. 물론 ESG 활동 자체가 공적 가치를 추구하지만, 공공기관은 사회적 영향력이 크고 투명성·윤리성·지역사회 협력 등의 중요성이 더욱 크다. 그리고 공공기관이 처한 환경적 맥락과 법제적 제약이 민간기업과 다르다. 따라서 ESG 평가항목과 지표를 공공기관의 가치와 목표, 특성, 환경적 맥락에 부합하도록 개발하고, 항목 간 가중치도 민간기업과는 달리 정할 필요가 있다. 예를 들어 사회 부문에서는 취약계층 지원, 지역 균형 발전 등을 중요하게 다룬다. 그리고 ESG 관련 법규, 국제 표준, 사회적 요구는 계속 변하므로 이에 맞추어 평가항목과 지표를 주기적으로 업데이트해야 한다. 무엇보다 공공기관의 ESG 활동 전반에 대한 메타평가가 필요하다. ESG 평가항목과 지표가 공공기관의 목표, 특성, 가치를 반영하고 있는지, 평가목적은 무엇인지, 사용된 데이터는 신뢰할 만한지, 평가기관은 적절한지, 평가 결과는 어떻게 활용되는지, 평가항목과 지표가 환경변화에 적절하게 대응하는 것인지 등에 대한 전반적 점검이 필요하다. 이러한 거시적 측면을 도외시하면 공공기관 ESG 평가의 본질적 목적을 달성하기 어렵다. 특히 사회 영역은 계량화가 가능한 투입 측면에만 치중할 것이 아니라 산출, 특히 지역사회에 미치는 영향력을 평가해야 한다.

둘째, 평가항목과 지표를 공공기관별 특성에 맞게 설계한다. 공공기관은 공공 가치를 추구하고 정부의 감독을 받는다는 공통점은 있지만, 공공기관의 유형별, 업무 특성별로 차이가 크고, 같은 유형 내에서도 규모, 지역 특성 등에서 차이가 있다. 따라서 획일적인 ESG 평가는 비현실적이다. 예로서 혁신도시에 배치된 공공기관은 ESG 활동의 지역 친화성 등을 강조할 필요가 있다. K-ESG 가이드라인도 공공기관 유형별로 항목별 가중치에서 약간의 차이를 두고 있지만, 평가항목과 지표 자체는 같다. 그러나 다양한 변수를 모두 고려하기는 어려우므로 공공기관의 유형, 규모, 업무 특성, 지역 특성 등 몇 개의 대변수로 구분하여 평가모형, 평가항목 및 지표를 만드는 것이 현실적이다. 아울러 공공기관 공통 평가항

목 및 지표와 유형별, 산업별, 업무 특성별 등의 평가항목 및 지표로 이원화하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 선택과 집중의 원칙에 따라 평가항목과 지표를 단순화한다. 이를 위해 형식적인 평가항목과 지표는 줄인다. 현재의 평가항목과 지표는 일상 활동의 일환으로 혹은 법규에 따라 자동적·의무적으로 달성할 수 있는 것들이 많다. 예로서 사외이사 관련 조항이나 장애인의 의무 고용 등은 변별력이 없다. 특히 공공기관은 법규의 제약이 많아 의무사항이 많다(김준현, 2023). 그리고 현재 평가항목과 지표는 수십 개에 달하는데, 이는 평가기관들이 상업적 용도로 평가하는 데 일부 원인이 있지만, 이에 따라 평가항목과 지표 간 배제성이 낮고 변별력이 떨어지며, 공공기관의 평가 준비 부담도 커진다. 평가 결과의 비교도 어렵다. 따라서 공공기관 간에 실질적인 차이가 나고 공공기관의 특성을 가장 잘 반영하는 핵심 요소를 중심으로 평가항목과 지표를 단순화하는 것이 필요하다.

넷째, 평가항목과 지표의 합목적성, 신뢰성, 검증 가능성을 높여야 한다. 우선 합목적성과 타당성을 높이기 위해서는 평가의 목적과 목표를 명확하게 하며, 해당 공공기관의 비전과 전략, 국가정책 방향과 연계되도록 평가항목과 지표를 설계한다. 평가의 신뢰성을 높이기 위해서는 평가기관별 차이를 줄이는 방안이 시급하다. 현재 공공기관의 ESG 평가는 평가기관 간 평가항목과 지표, 평가방식, 가중치 등이 달라 평가 결과의 편차가 커 신뢰성이 저하되고 있다(천상은·박희태, 2021). 공공기관은 평가 대비가 쉬우면서 높은 등급을 받을 수 있는 평가기관을 선호하며, 해당 평가기관에 맞추어 맞춤형 컨설팅을 받기도 한다.¹⁹⁾ 따라서 평가기관 간 편차를 줄이는 것이 중요한데, 하나의 방안으로는 정부 주도로 공공기관에 맞는 별도의 평가항목과 지표를 개발하고 소수의 공신력이 있는 평가기관에 위탁하는 방식을 생각할 수 있다. 아니면 국내외의 몇몇 평가기관을 지정하여 같은 기관으로부터 평가받게 하여 평가 결과를 비교할 수 있게 한다. 또한 평가의 신뢰성을 높이기 위해서는 원자료의 신뢰성을 높여야 한다. 현재 공공기관이 자체 생산하는 ESG 자료는 제대로 검증받지 않은 경우가 많으며, 평가기관의 설문 응답 자료 등도 신뢰성이 부족하다. 따라서 원자료의 검증이 필요하다. 다음에 평가항목과 지표의 객관성 내지는 검증 가능성을 유지하는 것도

19) “기업들이 자체적으로 발간한 지속가능성 보고서는 제3자 검증을 받았다고 하지만 이 또한 내용 검증이 아니라 형식 검증에 불과하다. 기업 스스로 발간한 보고서를 가지고 평가한다는 것 자체가 아이러니다. 더구나 보고서의 대부분은 컨설팅사의 코치 또는 대필로 만들어진다. 그래서 컨설팅과 보고서에 얼마나 많은 돈을 지불할 수 있는가 하는 것이 ESG 평가의 등급을 결정하는 중요한 변수가 된다. 그래서, 어떤 기업이 ESG 평가에서 A등급을 받았다고 해서 B등급을 받은 회사보다 지속가능경영을 더 잘한다고 말하기 힘들다...”(ESG경제, 2023. 6. 5.).

중요한 과제이다. 이를 위해 정량적 지표를 우선으로 고려하되, 정성적 지표도 만족도 조사, 구조화된 심층 면접, 구체적 가이드라인 제시 등을 통해 객관성을 높여야 한다. 또한 정량적·정성적 평가항목과 지표를 적절하게 조화하는 것이 필요하다. 현재 투자 정보를 제공하는 것이 주목적인 민간기업 평가는 계량적 평가항목과 지표의 유용성이 크다(Buallay, 2019). 공공기관도 민간기업과 같은 것을 사용하다 보니 계량지표의 비중이 크다. 그러나 환경 영역은 계량적 지표의 적용이 상대적으로 쉽지만, 사회·지배구조 영역은 계량적 지표에 치중하면 내실을 평가하기 어렵다. 예로서 이사회 구성이나 개최 횟수 등은 계량적으로 측정할 수 있지만, 이사회 구성의 전문성과 정치적 중립성, 이사회 운영의 합리성과 민주성 등은 평가할 수 없다. 지역사회 활동도 프로그램 개수 등을 파악하는 것으로는 부족하다. 따라서 사회 영역과 지배구조 영역은 질적 평가를 강화하되, 주관이 적게 개입하도록 지역 주민 체감도와 만족도, 이사회 구성의 전문성, 윤리경영 위반 내역 등에 대한 평가항목과 지표를 보완할 필요가 있다.

다섯째, 평가항목과 지표 간 변별력을 높이고 평가 결과의 차이가 나타날 수 있게 해야 한다. 이를 위해서는 우선은 평가항목과 지표를 공공기관에 맞는 핵심 요소 중심으로 줄여야 한다. 평가항목과 지표가 지나치게 많으면 내용 면에서 중복 현상이 발생하게 된다. 그리고 평가를 통해 ESG 활동을 촉진하기 위해서는 평가 결과가 공공기관 간에 변별력이 있어야 하는데, 종단면적으로는 동일 기관의 과거 실적과 비교할 수 있도록, 횡단면적으로는 유사한 성격의 공공기관 간 비교가 가능하도록 평가항목과 지표를 설계한다. 이를 위해서는 평가항목과 지표가 일관성이 있고, 성과를 구분할 수 있도록 해야 한다. 어느 공공기관이나 무난하게 평가받을 수 있는 일상적·형식적 활동에 대한 평가항목과 지표는 줄이고, 공공기관의 노력에 따라 상당한 차이를 가져올 수 있는 평가항목과 지표에 가중치를 두어야 한다.

여섯째, 평가 결과를 활용하고 차등적 보상을 할 수 있도록 설계한다. 정부는 공공기관 ESG 평가의 활용 방안으로 경영개선 및 지속가능성 제고, 대외 신뢰도 및 이미지 제고, 공공기관 경영평가 반영, 예산 및 정책 연계, 우수사례의 확산 등을 들고 있으나(관계부처합동, 2021), 평가항목과 지표가 이러한 활용 방안에 부합하는지, 실제로 잘 활용되고 있는지 등을 점검하는 경우는 없다. 공공기관의 ESG 활동을 촉진하려면 평가 결과를 통해 공공기관의 강점과 약점에 관한 피드백을 제공하고, 또한 평가 결과에 따른 보상체계를 갖추어야 한다. 따라서 현재처럼 경영평가의 일부로 평가할 것이 아니라, ESG 활동을 별도로 평가하고 이에 따른 보상과 벌칙이 가능하도록 평가항목과 지표를 개발해야 한다.

일곱째, 평가항목과 지표의 실현 가능성을 높인다. 즉 현실적으로 달성 가능한 수준이어야 한다. 해당 공공기관의 인력, 예산, 역량으로 달성하기 어려운 것이면 ESG 활동에 대한 동기부여가 되기 어렵다. 특히 환경 영역에서의 평가항목과 지표를 공공기관의 재정적 한계를 고려하지 않고 지나치게 강화하면 기준을 충족하기 어려우며, 사회 영역의 사회공헌 활동이나 지역사회 활동 등을 지나치게 압박하면 공공기관의 본질적 업무수행에 지장을 초래할 수 있다. 그리고 데이터의 수집과 측정이 현실적으로 가능해야 한다. 데이터의 확보 자체가 어렵거나 수집과 분석에 너무 많은 시간과 비용이 소요되는 평가항목과 지표는 피하는 것이 좋다.

여덟째, 공공기관의 ESG 활동 혁신을 촉진하는 평가항목과 지표를 개발한다. 이를 위해 ESG 영역별 달성 목표치를 제시하고, 적극 행정에 대한 평가와 연계하는 등의 방안이 필요하다. 현재 공공기관 경영평가의 하나로 ESG 평가를 하고 있으나, 실태 평가에 치중하여 목표치를 제시하거나 공공기관의 선제적 대처 노력 등을 평가하지 못하고 있다(김지환, 2022). 또한 공공기관 ESG 활동의 상당 부분은 국제규약과 관련 규제법 등에서 강제하고 있는 것들로 자발적인 노력을 촉진하기 어렵다. 따라서 새로운 환경관리 기법의 적용, 지역공동체와 소통 노력, 새로운 감사기법의 적용 등 공공기관의 혁신 노력을 평가할 수 있는 항목과 지표가 필요하다. 그리고 평가항목과 지표의 상당 부분이 내부 관리에 해당하는 것들로 외부와의 점점 부분에서의 ESG 활동을 강화해야 한다. 가령 사회 영역은 유연근무, 인권, 육아휴직, 장애인 의무고용 등 내부 인사관리 및 직원복지에 관한 것들이 많다(황수덕 외, 2022). 지배구조의 이사회 구성, 내부감사 등도 내부 관리와 관련된다. 따라서 공공기관의 ESG 활동이 환경변화와 고객 요구에 대처하려면 고객, 지역주민 소통, 사회 기여 등 외부 점점 부분에 대한 평가항목과 지표를 보강해야 한다.

마지막으로, 평가 결과에 대한 수용성이 높아지도록 평가항목과 지표를 설계한다. 이를 위해서는 우선 평가항목과 지표가 명확하고 구체적이며, 가중치도 납득할 만한 기준이 있어야 한다. 평가항목과 지표가 추상적이면 데이터의 수집과 분석이 어려우며, 서로 간에 배타성이 없으면 중복으로 인한 평가비용 증가, 변별력 부족 등이 발생한다(Daugaard & Ding, 2022). 이는 평가 결과의 수용도를 저하시킨다. 그리고 평가항목과 지표가 특정 ESG 영역에 치우치지 않으며, 국민·고객·협력사, 지역사회 등 다양한 이해관계자들의 관점과 기대가 반영될 수 있어야 한다.

V. 결론

지금까지 공공기관의 ESG 활동에 대한 평가의 실태와 문제점을 평가항목 및 지표를 중심으로 분석하였다. 정부는 공공기관의 ESG 활동을 촉진하기 위해 경영실적 평가에서 ESG 평가항목과 지표를 강화하고 ESG 공시를 강화하고 있다. 또한 K-ESG 가이드라인을 만들어 보급하고 있다. 이에 발맞추어 공공기관들도 ESG 활동을 강화하고 있으며, 일부 대형 공공기관들은 국내외 주요 평가기관으로부터 평가를 받고 있다. 그러나 이러한 추세 및 노력에도 불구하고 현재 공공기관의 ESG 평가는 평가시스템이 제대로 갖추어져 있지 못하며, 평가 결과도 제대로 활용되지 못하고 있다. 그리고 민간기업과 같은 평가방식을 사용하여 등급을 매기고 있다. 무엇보다 평가의 기초가 되는 평가항목과 지표가 공공기관의 업무 특성, 규모, 지역 특성 등을 반영하지 못하고 있다. 평가목적도 불명확하고 평가계획도 부실하다. 이 외에도 ESG 평가와 관련하여 형식적 평가항목, 복잡하고 과다한 평가항목, 평가항목 및 지표 간 배재성 부족, 평가 결과의 변별력 부족 및 심한 편차, 계량적 지표의 치중, 혁신 노력의 부족, 데이터의 신뢰성 등 많은 문제점이 있다. 그 결과 공공기관 ESG 활동 평가는 평가가 지향해야 할 합목적성, 적실성, 일관성, 신뢰성, 타당성 등 여러 측면에서 문제가 있다. 따라서 공공기관의 ESG 활동은 아직 과도기라고 볼 수 있으며, 향후 ESG 활동을 강화하고 평가시스템을 구축하기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 이하에서는 결론에 같음하여 본 연구의 주제인 평가항목 및 지표의 측면에서 개선방안을 제언한다.

첫째, 공공기관 ESG 활동에 대한 평가시스템을 구축해야 한다. 이를 통해 평가목적, 평가기관, 평가항목과 지표, 원자료의 검증 방법, 평가 방식과 주기, 평가 결과의 활용 등 평가 전반을 체계적으로 관리해야 한다. 이 과정에서는 정부부처가 주도적인 역할을 해야 한다. 현재까지 정부는 공공기관의 ESG 활동을 강화하겠다는 의욕은 있지만 아직 체계를 갖추지 못하고 있다. 둘째, 공공기관의 임무와 특성에 부합하는 평가항목과 지표를 개발해야 한다. 이를 위해 주무 부처 및 산하의 연구기관이 주도하여 공공기관의 ESG 활동 평가에 맞는 표준적인 평가항목과 지표, 가중치, 등급체계를 개발해야 한다. 셋째, 전담 평가기관을 지정한다. 여기에는 정부가 직접 평가기관을 만드는 방안, 각 부처 산하 연구기관 평가센터에서 해당 부처 소속의 공공기관을 평가하는 방안 등을 생각할 수 있다. 또한 기존의 대형 평가기관에 위탁하되, 정부가 공공기관에 맞게 개발한 평가항목과 지표를 사용하도록 지정하는 방안도 있다. 이 경우 어느 하나의 평가기관이 담당하기에는 공공기관이 너무 많으므로,

공공기관 유형별로 각기 평가기관을 지정하여 위탁할 수 있다. 넷째, 공공기관 경영실적평가에서 ESG 평가항목과 지표를 별도로 구분하는 방안을 생각한다. 현재 재무적 성과와 ESG 활동이 뒤섞여 있어 ESG 성과를 판별하기 어렵다. 따라서 공공기관 경영실적평가 시 재무적 성과와 ESG 활동을 구분한 양식을 사용한다. 이때는 주로 재정, 회계 관련 전문가로 구성된 평가위원들이 ESG 활동을 평가하는 데 한계가 있으므로, 평가위원 구성 시에 이를 감안해야 한다. 다섯째, 평가항목과 지표를 핵심적인 것을 중심으로 축소하고 단순화한다. 국내외 평가기관의 평가항목과 지표는 너무 많고 복잡하여 변별력, 항목 간 배제성, 자료 제출 부담, 평가항목 간 자의적인 가중치 등 문제가 많다. 그 결과 평가기관 간에 편차가 심해 평가 결과의 신뢰성이 저하되고 비교도 어렵다. 따라서 정부 주도로 공공기관의 핵심적 가치를 반영하고, 형식적이고 당연한 것들은 제외하고 공공기관 간 결과를 비교할 수 있는 평가항목과 지표를 중심으로 축소한다. 여섯째, 평가항목과 지표를 실현 가능하면서 혁신 역량을 촉진할 수 있는 방향으로 설계한다. 즉 공공기관의 적절한 노력으로 달성할 수 있고 또한 달성 목표치를 순차적으로 높일 수 있는 평가항목과 지표를 개발해야 한다. 이를 통해 ESG 혁신 역량을 자극해야 한다. 일곱째, 평가항목과 지표는 시대적 요구를 반영하고 공공기관의 임무 실현을 평가할 수 있도록 구성해야 한다. 사회적 가치 실현과 무관한 활동을 ESG라는 이름으로 평가하는 것은 무의미하다. 마지막으로, 평가항목과 지표를 환경변화에 맞추어 유연하게 운용한다. 자연적·사회적 환경은 물론, 공공기관에 대한 국민적 기대, 관리 환경 등 공공기관 생태계도 계속 변한다. 이에 따라 공공기관의 ESG 방향, 목표, 방식 등이 변해야 하며, 평가항목과 지표도 변화해야 한다. 중요성이 없는 활동, 이미 도달하여 새로운 지향점이 없는 활동 등을 계속 평가할 필요는 없다.

본 연구는 공공기관 ESG 평가의 실태와 문제점을 평가항목 및 지표의 측면에서 분석하고, 이를 토대로 개선방안을 제시하였다. 그러나 공공기관의 유형과 특성이 다양하여 구체적인 평가항목과 지표를 개발하는 것이 어려움에 따라 거시적 차원에서 평가항목과 지표의 실태와 문제점을 토의하는 데 머물렀다. 그리고 다양한 평가기관이 사용하는 세부 평가지표도 충분히 검토하지 못하였다. 이 점에서 본 연구는 한계가 있다. 이는 지면상의 한계도 있지만 본 연구의 목적이 큰 틀에서 공공기관 ESG 평가항목과 지표의 문제점을 분석하고, 이를 토대로 어떠한 원칙과 기준에 따라 구성해야 할지를 거시적으로 논의하는 것이기 때문이다. 이러한 연구는 지금까지의 ESG 평가 연구가 주로 경영학, 회계학 등에서 민간기업을 대상으로 미시적 차원에서 행해지는 현실에서 나름대로 의의가 있을 것이다. 공공기관의 특성에 부합하는 구체적인 ESG 평가항목 및 지표의 개발은 후속 연구로 미루고자 한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강원·정무권 (2020). 비재무지표와 기업의 시장성과 간의 관계에 대한 연구. **연세경영연구**, 57(2): 1-22.
- 관계부처합동 (2021). K-ESG 가이드라인 v1.0. 산업통상자원부·한국생산성본부.
- 기획재정부 (2024). 2025년도 공공기관 경영평가 편람. 세종: 기획재정부.
- 김석수·정재경 (2023). 한국 ESG 기준원의 ESG 평가가 재무성과에 미치는 영향에 관한 연구. **무역통상학회지**, 23(1): 1-24.
- 김순양 (2024). 공공기관 ESG 활동에서 사회성과보상사업(SIB) 활용방안에 관한 연구. **공공기관과 정책연구**, 2(2): 1-43.
- 김준현 (2023). 공공기관 유사행정규제 관리 사례분석. **인문사회과학연구**, 24(3): 761-783.
- 김지환 (2022). 경기도 지방정부 및 공공기관의 ESG 경영 추진현황과 과제. **환경경영연구**, 14: 13-30.
- 김태동·신세찬·배창현 (2022). 국내 공공기관의 지속가능보고서 공시 현황. **회계정보연구**, 40(2): 59-82.
- 김효정·이준석 (2021). 기업의 ESG 실행과 평가의 괴리 가능성 연구: ESG 평가지표 분석을 중심으로. **국가정책연구**, 35(4): 199-225.
- 매일경제 ESG팀 (2021). 이것이 ESG다. 서울: 매경출판.
- 박지원·이예림 (2022). 국내외 ESG 평가사별 점수비교. 세종: 대외경제정책연구원.
- 배지양 (2015). 기업 사회공헌활동, CSR의 이해. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 백상미·최정미 (2021). ESG 평가등급과 기업특성에 관한 연구. **국제회계연구**, (99): 147-169.
- 산업통상자원부 (2023). 업종별 K-ESG 가이드라인. 세종: 산업통상자원부.
- 서스틴베스트 (2024). 서스틴베스트 기업 ESG 분석보고서. 서울: 서스틴베스트.
- 신일항·이한솔 (2024). 공공기관 ESG 경영을 위한 평가지표 개선에 대한 제언. **경영사연구**, 39(4): 85-119.
- 이시연 (2021). 국내외 ESG 투자 현황 및 건전한 투자 생태계 조성을 위한 시사점. **KIF 금융조사 보고서**. 서울: 한국금융연구원
- 이용규·김온누리 (2021). 표준화를 통한 ESG의 신뢰성 향상 방안. **국가정책연구**, 35(4): 37-64.

- 이인형 (2020). ESG 평가 체계 현황과 특성 분석. 서울: 자본시장연구원.
- 임효창 (2024). 공공기관의 ESG 성과관리에 관한 탐색적 연구. **경영컨설팅연구**, 24(1): 15-28.
- 장윤제 (2021). ESG 평가기관의 현황과 문제점 및 규제 방향. **상사판례연구**, 34(3): 423-472.
- 장지경 (2022). 공공기관의 경영 효율성과 재무적 성과와의 관련성. **한국컴퓨터정보학회논문지**, 27(4): 161-167.
- 한국경제인협회 (2021). 국내외 ESG 평가 동향과 시사점. 서울: 한국경제인협회.
- 정연승·김창수 (2023). 공공기관의 ESG 경영과 국민연금공단 ESG 투자의 효과성에 관한 연구. **대한경영학회지**, 36(12): 2053-2076.
- 조찬희·이형용 (2023). ESG 평가방법 비교: K-ESG 가이드라인을 중심으로. **지능정보연구**, 29(1): 1-25.
- 천상은·박희태 (2021). HRM 관점의 ESG 평가지표 비교분석 연구. **인적자원관리연구**, 28(5): 133-148.
- 최미정·권기혁·김연성 (2023). ESG 척도 개발 및 타당화: K-ESG 가이드라인의 공공기관 적용을 중심으로. **서비스경영학회지**, 24(2): 210-240.
- 한국가스공사 (2024). KOGAS 지속가능경영보고서. 대구: 한국가스공사.
- 한국거래소(KRX) (2020). ESG 정보공개 가이드نس. 부산: 한국거래소.
- 한국전력공사(KEPCO) (2024). 지속가능경영보고서 2024. 나주: 한국전력공사.
- 한국토지주택공사 (2024). 2024 LH 지속가능경영보고서. 진주: 한국토지주택공사.
- 한국ESG기준원 (2025). 한국ESG기준원 ESG 평가방법론. 서울: 한국ESG기준원.
- 홍지연 (2024). 해외 ESG 정보인증제도 현황 및 시사점. **자본시장포커스**, 2024(18호). 자본시장연구원.
- 황수덕·김희범·이영재 (2022). 공공기관 ESG 경영을 위한 평가제도 개선에 관한 연구. **한국지적학회지**, 38(2): 87-105.

〈외국 문헌〉

- Agrawal, S., Liu, L. Y., Rajgopal, S., Sridharan, S. A., Yan, Y., & Yohn, T. L. (2025). ESG ratings of ESG index providers (No. 363). New Working Paper Series, Stigler Center, Chicago Booth.
- Alareeni, B. & Hamdan, A. (2020). ESG impact on performance of US S&P 500-listed firms. *Corporate Governance*, 20(7): 1409-1428.

- Arribas, I., Espinós-Vañó, M. D., Garcia, F., & Riley, N. (2021). Do irresponsible corporate activities prevent membership in sustainable stock indices? *Journal of Cleaner Production*, 298, 126711.
- Billio, M., Costola, M., Hristova, I., Latino, C., & Pelizzon, L. (2021). Inside the ESG ratings: (Dis)agreement and performance. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 28(5): 1426-1445.
- Buallay, A. (2019). Is sustainability reporting (ESG) associated with performance? Evidence from the European banking sector. *Management of Environmental Quality*, 30(1): 98-115.
- Bureau van Dijk (2022). Moody's Orbis ESG Risk Review, *Detailed ESG Scores Breakdown*, Moody's.
- Caridad López del Río, L., Núñez Tabales, J. M., Seda, P., & Arencibia, O. (2020). Do Moody's and S&P firm's ratings differ?. *Economics and Sociology*, 13(4): 173-186.
- Cherny, A. & Madan, D. (2009). New measures for performance evaluation. *Review of Financial Studies*, 22(7): 2571-2606.
- Daugaard, D. & Ding, A. (2022). Global drivers for ESG performance. *Sustainability*, 14(4). <https://doi.org/10.3390/su14042322>.
- Eccles, R., Lee, L. & Strohle, J. (2020). The social origins of ESG: An analysis of Innovest and KLD. *Organization & Environment*, 33(4): 575-596.
- Ehlers, T., Elsenhuber, U., Jegarasasingam, K., & Jondeau, E. (2023). *Deconstructing ESG Scores: How to Invest with Your Own Criteria?*. International Monetary Fund.
- Hughes, A., Urban, M. & Wójcik, D. (2021). Alternative ESG ratings: How technological innovation is reshaping sustainable investment. *Sustainability*, 13(6), 3551
- ISO (2018), *Discovering ISO 26000: Guidance on Social Responsibility*.
- John, L. & Eeckhout, L. (2018). *Performance Evaluation and Benchmarking*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- LSEG Data & Analytics (2024), *Environmental, Social and Governance Scores from LSEC*.
- Moratis, L. & Cochiuș, T. (2017). *ISO 26000: The Business Guide to the New Standard*

on Social Responsibility. Abingdon, UK: Routledge.

MSCI (2022). MSCI ESG Ratings Methodology: Executive Summary.

Murphy, K. (2020). Performance evaluation will not die, but it should. *Human Resource Management Journal*, 30(1): 13-31.

Oubrahim, I., Sefiani, N. & Happonen, A. (2022). Supply chain performance evaluation models: a literature review. *Acta Logistica*, 9(2): 207-221.

Pollman, E. (2024). The making and meaning of ESG. *Harvard Business Review*, 14: 404-453.

Ramanadham, V. (2019). *The Economics of Public Enterprise*. Abingdon, UK: Routledge.

Rau, P. & Yu, T. (2024). A survey on ESG: investors, institutions and firms. *China Finance Review International*, 14(1): 3-33.

Tehrani, M., Rathgeber, A., Dougherty, E., Fulton, L., & Fournier, J. (2024). Dow Jones sustainability indices and ESG scores: Do they tell the same story?. *Sustainability*, 16(14), 6110.

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보공개시스템. <https://alio.go.kr/item/itemList.do>

국민연금기금. https://www.npsonair.kr/expert_fund/1109

한국가스공사. ESG 경영. <https://www.kogas.or.kr/site/koGas/1050901020000>

한국가스공사. KOGAS 개요. <https://www.kogas.or.kr/site/koGas/1010100000000>

한국거래소(KRX). ESG 포털. <https://esg.krx.co.kr/contents/01/01010100/ESG01010100.jsp>

한국경제 (2021. 8. 13.). DJSI, 4단계 걸쳐 평가 대상 선정...설문 기반이지만 입증 자료 요구. <https://www.hankyung.com/article/202107297854i>

_____ (2023. 10. 22.). 한국ESG기준원의 기업평가 방식 문제 있다. <https://www.hankyung.com/article/2023102266351>

한국생산성본부. https://www.kpc.or.kr/PTWCT021_ctnaOp_index.do

한국전력공사 KEOCO. <https://www.kepco.co.kr/home/about/introduce/overview.do>

한국토지주택공사. <https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10204020100>

한국ESG기준원. https://www.cgs.or.kr/business/esg_tab01.jsp

ESG경제 (2023. 6. 5.). ESG 평가, 껍데기를 벗어 던지자. <https://www.esgeconomy.com/news/articleView.html?idxno=3778>

_____ (2024. 3. 3.). 평가기관마다 들쭉날쭉한 ESG 점수...알고 쓰자. <https://www.esgeconomy.com/news/articleView.html?idxno=5969>

_____ (2024. 12. 24.). 올해 DJSI 월드지수 편입 국내 기업은...13.6% 증가, 최근 5년간 최다. <https://www.esgeconomy.com/news/articleView.html?idxno=9365>

LSEG(런던증권거래소그룹). <https://www.lseg.com/en/data-analytics/sustainable-finance/esg-scores> 검색일 2025. 12. 21.

Moody's(무디스). <https://www.moody.com/web/en/us/about-us.html> 검색일 2025. 12. 21.

S&P Global. <https://www.spglobal.com/spdji/en/> 검색일 2025. 7. 25.

투 고 일: 2025년 9월 16일

심 사 일: 2025년 10월 23일

계재확정일: 2025년 11월 10일

(Abstract)

A Study on the Problems and Improvement Measures
of ESG Evaluation in Public Institutions:
Focusing on Evaluation Items and Indicators

Soon Yang Kim

The purpose of this article is to analyze the contemporary situations and underlying problems ESG evaluations conducted by major evaluation agencies and government departments, with reference to evaluation items and indicators. Based on the analysis, this article suggests improvement measures for ESG evaluation items and indicators applicable to public institutions. Findings reveal that existing ESG evaluations do not adequately reflect the unique characteristics of public institutions and are applied uniformly. Moreover, the evaluation items and indicators are overly complex, lack inclusiveness, and tend to be formalistic. Significant discrepancies in evaluation outcomes across evaluation institutions undermine the credibility of evaluation. Moreover, the current evaluation frameworks fail to incentivize the responsibility, challenge, and innovation of public institutions. This article suggested various practical and strategic improvements to enhance the effectiveness and relevance of ESG evaluations for the public sector.

Keywords: Public Institutions, ESG Evaluation, Evaluation Items and Indicators, K-ESG guideline

일·가정양립지원제도는 이직을 감소시키는가?: 공공기관의 남녀직원 비교를 중심으로

서충완* · 한상원** · 하헌정***

요약

이 연구는 공공기관에서 일·가정양립지원제도가 남녀 직원의 이직률에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 연구에서는 2019년부터 2023년까지 306개 공공기관의 경영공시자료(ALIO)를 바탕으로, 유연근무제와 육아휴직 사용률 등 일·가정양립지원제도와 남녀별 이직률 간의 관계를 패널 회귀분석 방법으로 분석했다. 주요 결과로는 유연근무제 유형 중 집약근무형 탄력근무제가 여성 이직률에 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 다른 유연근무제 유형은 남녀 모두에게 통계적으로 유의미한 영향을 보이지 않았다. 또한 육아휴직 사용률은 남성의 경우 오히려 이직률 증가와 유의미한 정(+)의 관련성을 보인 반면, 여성의 경우에는 통계적으로 유의한 관련성이 관찰되지 않았다. 이러한 결과는 일·가정양립지원제도가 단순한 제도 도입만으로는 남녀 이직률 감소에 충분한 효과를 기대하기 어렵다는 점을 시사하며, 제도의 실효성을 제고하기 위해서는 성별 특성을 반영한 맞춤형 후속정책의 마련이 필요함을 제안한다.

주제어: 일·가정양립지원, 워라벨, 육아휴직, 유연근무제, 이직

* 제1저자: 전남대학교 행정학 박사 과정에 재학 중이며, 현재 광주과학기술원 행정원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공조직관리, 지방자치 등이다. (cw8948@gist.ac.kr)

** 공동저자: 전남대학교 경영학 석사 과정에 재학 중이며, 현재 광주과학기술원 행정원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 평가, 보상, 성과평가 등이다. (sangwonhan@gist.ac.kr)

*** 공동저자: 전북대학교 행정학 박사 과정을 졸업하고, 현재 전남대학교 감사실장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 감사행정, 재무행정, 정책학, 지방행정 등이다. (hyperhhj@korea.kr)

I. 서론

최근 공직에 대한 매력과 선호가 하락하는 듯한 분위기이다. 「2023년 공무원 총조사」 결과, 공무원의 평균 재직연수는 2018년 16.2년에서 2023년 14.2년으로 감소하고, 응답 공무원의 34.3%는 이직을 고민하고 있으며, 특히 20대 이하 및 30대 공무원의 이직 의향(45%)이 높은 것으로 나타났다(인사혁신처, 2024: 90). 게다가 젊은 5급 사무관의 의원면직이 증가한다는 사실은 신입직원 이직률 증가가 조직성과에 더욱 부정적인 영향을 미친다는 점에서 공공부문 내 이직률 증가에 대한 경각심과 연구 필요성이 제기되고 있다(오은지 외, 2024). 이직률이 증가하면 신입직원의 채용과 적응 기간 동안 직·간접적인 비용이 증가하고, 이로 인해 조직 생산성은 저하될 개연성이 있다(Khan et al., 2023). 그러므로 인적자원 관리 측면에서 이직을 유발하는 영향 요인을 파악하고 대처하는 것은 매우 중요하다.

그동안 다수 학자들이 공공서비스를 제공한다는 점에서 공공기관은 민간기업과 차이가 존재한다는 연구를 제시해 왔다(이경은·전영한, 2020). 공공부문에 대한 연구는 민간기업과 다른 고유한 특성과 인력관리 방식을 반영할 필요가 있다. 경쟁적인 환경과 빠른 변화 속에서 운영되는 민간기업 영역의 경우 이직률과 조직성과의 관련성에 관심을 가지고 이직률 관리가 정착되었고, 비용-편익의 틀에 근거해 최적의 이직률을 논의하는 연구까지 진행되었다(Park & Shaw, 2013; Harris et al., 2002).¹⁾

하지만 우리나라 공직사회는 그동안 고용 안정성이 매우 높고 이직률이 낮아 관심의 우선순위에 밀린 결과, 관련 연구가 상대적으로 많지 않다. 최근 증가하는 공직 이탈 현상의 주요 원인은 낮은 급여수준으로 나타나고 있지만,²⁾ 정부부처는 기획재정부의 총액인건비제도하에서 급격한 임금인상을 기대하기가 어렵고, 이런 현실은 공공기관도 다르지 않다.³⁾

본 연구에 언급되고 있는 이론의 개념을 살펴보면 사회교환이론(Blau, 1964)은 인간의 사회적 행동은 보상과 비용을 따지는 교환관계에 바탕을 두며, 개인은 타인 혹은 조직과의

1) 이직률이 단순히 낮다고 해서 좋지만 한 것도 아니고, 높다고 나쁜 것만도 아니다. 이직률이 너무 낮으면 조직 경직성이 높아질 수 있고, 이직률이 너무 높을 경우에는 인력 재배치와 신규 채용에 투입되는 비용이 증가한다 (Park & Shaw, 2013; Smith & Doe, 2020; An & Meier, 2022).

2) 공무원이 이직을 고민하는 사유는 낮은 급여수준(51.2%), 과도한 업무량(9.8%), 경직된 조직문화(8.7%), 적성에 맞지 않는 업무(8.0%), 연금혜택 축소(6.8%), 워라밸이 어려운 근무환경(6.5%) 순으로 나타났다(인사혁신처, 2024: 91).

3) 공공기관이라는 용어는 다양하게 정의될 수 있는데, 본 연구에서 공공기관이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」(제4조)에 기초하여 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 일정 요건에 해당하여 기획재정부장관이 매년 지정한 기관을 의미한다(공공기관 경영정보 공개시스템, 2024).

관계에서 자신이 제공하는 노력이나 자원의 가치와 그에 대한 보상(금전적 또는 비금전적)이 균형을 이룰 때 만족하고 관계를 유지한다는 이론이다. 역할갈등은 개인이 동시에 여러 사회적 역할을 수행할 때, 각각의 역할에서 요구되는 기대나 행동이 상충하여 심리적 부담이나 스트레스를 경험하게 되는 현상이다(Sieber, 1974). 특히 일과 가정의 병행 과정에서 자주 나타난다. 디커플링(Decoupling)(성민정·원숙연 2018)은 조직이 외부의 요구나 제도적 압력에 의해 특정 제도를 도입은 했으나, 실제로는 제도의 운영이나 실천이 형식에 그친 채 본래 취지나 효과가 조직 내 일상에서 제대로 실현되지 않는 현상을 의미한다. 유연근무제(고용노동부, 2024)는 근로자가 근무 시간과 장소를 일정 부분 자율적으로 조정할 수 있도록 허용하는 제도로서, 대표적으로 시차출퇴근제, 재택근무제, 스마트워크제 등 다양한 형태가 있다. 일과 생활의 균형을 도모하고, 다양한 근로 여건을 지원하는 것을 의미한다. 육아휴직제(고용노동부, 2024)는 근로자가 자녀의 양육을 위해 일정 기간 동안 직장을 떠나 휴직할 수 있도록 보장하는 제도이다. 통상적으로 휴직 기간 중 일정 수준의 임금 또는 지원금이 지급되며, 육아기 직원의 경력단절을 예방하고 일·가정 양립을 지원한다.

한편 이직률 증가의 원인은 개인이 조직으로부터 노동에 대한 적절한 금전적·비금전적 보상을 제공받지 못한 것으로 인식하기 때문이다. 정부부처나 공공기관은 금전적 유인에 의한 보상 제공에 한계를 갖기 때문에 비금전적 차원의 유인과 혜택을 강구할 필요가 있다. 일·가정양립지원과 같은 보상제도는 직원의 고용안정과 사기를 유지하는 데 기여할 수 있다. 공공기관에 도입된 육아휴직과 유연근무제를 적극적으로 활용할 수 있는 조직 분위기가 형성된다면, 직원은 이에 상응하는 업무 열의와 노력으로 보답할 것으로 가정할 수 있다(권혜원, 2022; Esthi & Panjaitan, 2023). 우리나라에서는 2001년 「남녀고용평등법」인현(現)「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」의 제정을 시작으로 육아휴직과 출산휴가, 근로시간 단축 등의 방안이 도입된 이후, 최근 5년간 육아휴직과 육아기 근로시간 단축 사용자 수가 대폭 증가하였다(고용노동부, 2024). 코로나19 팬데믹을 경험하며 스마트워크 센터 운영과 같은 원격지 근무 제도가 빠르게 확산되기도 하였다. 그러나 남성의 경우 일·가정양립지원제도를 사용하는 데 비교적 어려움을 겪고 있다(성민정·원숙연, 2018; 임소연·장용석, 2023).

일·가정양립지원제도의 사용이 자연적 유인이 되는 조직 분위기가 형성될 때, 직원은 소속 조직이 직원 복지에 관심을 기울이고 있음을 체감할 것이다(권혜원, 2022). 이러한 선행 연구와 사회교환이론의 관점을 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 질문을 한다:

공공기관 직원의 일·가정양립지원제도 사용과 이직은 어떤 관계가 있는가? 일·가정양립 지원제도 사용과 이직의 관계에 있어 여성과 남성은 차이가 있는가?

위와 같은 연구 질문으로 본 논문에서는 공공기관 경영정보 공개시스템(All Public Information In-One, ALIO)에 공시된 306개 공공기관의 2019년부터 2023년까지 일·가정양립지원제도 사용 현황과 이직률, 기관 특성 관련 자료를 수집하고 변수 간 관계를 분석하여 제도개선을 위한 함의들을 찾아볼 것이다.

II. 이론적 배경과 연구가설

1. 이직

이직(turnover)은 조직 내 구성원이 기존 직장을 떠나서 다른 직장이나 직무 등을 찾아 떠나는 행위로 정의될 수 있으며, 인적자원 관리 측면에서 중요한 변수이다(Khan et al., 2023). 일반적으로 이직률이 과도하게 증가하면 해당 조직은 직무에 대한 노하우를 상실하고, 신규 인력을 채용하고 교육시키는 과정에서 직·간접적 비용이 발생하며, 결과적으로는 조직 생산성에 부정적인 영향을 미친다(Park & Shaw, 2013). 민간부문에서는 우수 인력 유출이 조직성과에 영향을 미친다는 점에 주목하고, 이직률 관리가 조직의 경쟁력을 유지하는 핵심 요소로 자리 잡았으며, 적정 수준의 이직률을 탐색하기 위한 연구가 이뤄지기도 했다(Smith & Doe, 2020).

이직률은 경우에 따라 그 영향이 다르게 나타날 수 있다. 너무 높은 이직률은 조직의 지식과 경험을 상실하게 하며 이로 인해 업무 연속성을 저해하지만(Dess & Shaw, 2001), 너무 낮은 이직률은 조직 내 경직성을 유발하는 부작용이 있다. 적절한 수준의 ‘최적’ 이직률은 조직에 새로운 인재가 유입되어 신선한 아이디어를 제공하고 변화에 대응할 수 있는 유연성을 부여하는 긍정적 역할을 한다(An & Meier, 2022). 우리나라의 공공부문에서는 일반적으로 민간부문에 비해 이직률이 낮아 비교적 이직 관련 논의가 주목받지 못했다. 하지만 최근 MZ 세대 공무원을 중심으로 이직률 증가 현상이 나타나며 공공조직 내에서도 이직에 대한 관심이 부상하고 있다(홍상우·이대웅, 2023).

공공부문에서의 이직률 관련 연구는 대부분 이직의 대체 변수로서 활용되는 이직의도를

중심으로 이루어져 왔다(김민정 외, 2023; 홍상우·이대웅, 2023; 이겨레 외, 2023; 이홍재·박미경, 2024; 박현신, 2024; 이겨레, 2024). 이직의도는 개인이 조직을 떠나고자 하는 심리적 상태를 의미한다. 이직의도는 실제 이직의 선행변수로 파악할 수 있다는 점과 이직의도를 가진 구성원이 직무에 대한 만족도 저하, 생산성 감소 등 부정적 결과를 초래할 수 있다는 점에서 의의가 있다(Tett & Meyer, 1993; Felps et al., 2009). 이직의도는 직무 특성이나 조직 만족도, 공정성, 세대, 임금격차 등에 의해 영향을 받는데, 선행연구에서는 조직 내 공정성이 높게 인식될수록 이직의도가 낮아지고, 공공봉사 동기와 직무만족이 이직의도 감소에 긍정적인 영향을 미쳤다. 공직가치는 이직의도 감소에 영향을 미쳤지만, 세대 간 차이가 존재했다(이홍재·박미경, 2024). 또한 공무원의 이직의도에는 민간과의 임금격차에 대한 인식도 중요했다(이겨레, 2024). 공무원은 민간 기업에 비해 상대적으로 낮은 보수를 받는 경우가 많아, 민간부문과 비교하여 자신의 임금 불공정을 인지할 때 이직의도가 높아질 수 있기 때문이다.

2. 일·가정양립지원제도

일·가정양립지원제도는 일·가정양립(work-family balance), 일·생활균형(work-life balance), 가족친화정책(family-friendly policy) 등 다양한 용어로 사용되며, 그 개념과 구성요소, 유형 등은 연구자에 따라 차이를 보인다. 다만 직원이 일과 가정에서 발생할 수 있는 역할갈등을 해소하고, 건강한 삶을 누릴 수 있도록 지원하는 제도라는 점에서는 공통점이 있다. 즉 일·가정양립지원제도는 근로자가 일과 가정에서 조화로운 역할을 수행하도록 조직 차원에서 지원하는 제도라고 이해할 수 있다(최윤희, 2024).

우리나라에서는 여성의 경제활동 증가와 저출산 문제에 대응하여 2000년대 초반부터 본격적으로 일·가정양립지원제도가 도입되기 시작했다. 서론에서 언급했듯이 2001년 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제정을 시작으로 2010년대부터 유연근무제 활성화, 가족친화인증제도 등이 정책적으로 추진되었다(최새은 외, 2019). 현재 정부는 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」에 근거하여 가족친화제도를 모범적으로 이행하는 회사에 가족친화기업인증을 부여하며, 탄력근무, 육아휴직 등 개별 회사들의 제도 도입을 적극적으로 유도하고 있다(최윤희, 2024).

공공조직에서 일·가정양립지원제도의 도입은 경직된 근무 환경을 개인 환경과 업무 특성에 맞춰 다양화할 수 있도록 유연성을 부여할 수 있다는 점에서도 의의가 있다(강현주, 2018;

사용진, 2021). 공공부문에서 일·가정양립지원제도의 효과성을 다룬 연구는 주로 공무원을 대상으로 하고 있으며, 크게 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 우선 일·가정양립지원제도의 효과성 연구가 있다. 일·가정양립지원제도의 사용은 근로자의 만족감 향상에 기여하고 (Golden, 2006; 민경률·박성민, 2013; 고재권, 2014; 김화연 외, 2015), 조직 생산성 향상에도 유효했으며(김복태·조경호, 2014; 김태희·오민지, 2018), 육아휴직 활용은 이직의도 감소에 유의미한 영향을 미쳤다(Boushey & Glynn, 2012; 민경률·박성민, 2013). 하지만 몇몇 연구에서는 유연근무제가 직무만족에 유의미하지 않거나, 오히려 부정적이라는 결과가 나타나기도 했다(황순옥·한상일, 2013; 진종순·장은영, 2015).

또 다른 유형의 연구는 일·가정양립지원제도의 도입과 사용에 있어서 디커플링(decoupling) 현상을 진단하고 조직효과성에 대한 영향력을 파악하는 것이다. 이는 주로 남성을 대상으로 연구가 진행되었는데, 조직에서 내·외부 압력에 의해 도입된 일·가정양립지원제도를 편하게 사용할 수 있는 분위기나 조직문화가 형성되지 않는다면 제도의 실효성이 나타나기 어려울 것임을 가정한다. 성민정·원숙연(2018)은 남성을 대상으로 가족친화제도 디커플링 인식 정도와 그 영향 요인을 탐색한 결과, 공공에 비해 민간 영역이, 조직 연령이 높을수록, 그리고 노동조합이 있으면 디커플링을 높게 인식하는 것으로 나타난 반면, 상사의 지원이 있을 경우 낮게 인식하는 것으로 나타났다. 임소현·장용석(2023)은 유연근무제를 중심으로 디커플링이 자발적 이직률에 미치는 영향력을 연구했는데, 유연근무제의 미도입은 조직의 자발적 이직률을 증가시켰고, 제도의 도입 정도는 소규모 조직에서만 유의미하게 이직률을 감소시켰으며, 제도 디커플링은 큰 조직에서만 이직률을 증가시키는 결과를 나타내었다.

3. 일·가정양립지원제도 사용과 이직의 관계

일·가정양립지원제도와 이직의 관계는 역할갈등과 사회교환이론의 관점에서 설명할 수 있다. 개인이 동시에 여러 역할을 수행할 때 역할갈등이 발생하고 개인의 사회적 행동과 스트레스 수준에 영향을 미친다(Sieber, 1974). 역할갈등이 과잉 수준으로 발생하면 자발적 이직으로 귀결될 개연성이 있는데, 일·가정양립제도는 이러한 역할갈등을 예방하거나 해소할 수 있다.

한편 사회교환이론의 관점에서 둘 간의 관계를 논의할 수 있다. 공공기관이 소속 직원에게 금전적 보상을 증가시키기 힘든 상황에서 일·가정양립지원제도를 활용해도 인사상 불이익을 받지 않는다는 신뢰를 쌓아 조직과 개인 간 호혜관계를 형성해 간다면 이탈 행위를

감소시킬 수 있다. 그리고 비록 개인이 직접 제도를 사용하지 않더라도 유연근무제와 육아 휴직 등 관련 제도를 적극 권장하는 조직문화와 분위기를 체감할 수 있다면, 상징행동(Pfeffer, 1981)의 효과에 의해 자발적 이직을 감소시킬 수 있다. 다시 말해 사회적 교환의 관점에서 조직이 근로자 중심의 가치체계를 형성하고자 노력하는 것으로 느끼도록 하고 조직을 위해 헌신하도록 유도하면, 직무몰입과 조직몰입 및 충성의 증가뿐만 아니라 이직률 감소에 긍정적인 결과를 가져올 수 있다(권혜원, 2022).

선행연구의 검토 결과, 많은 경우 일·가정양립지원제도의 도입과 사용은 자발적 이직률을 낮춘다. 예컨대 일·가정양립지원제도의 일환인 유연근무제가 직무만족과 조직몰입을 증가시키며, 육체적·심리적 건강을 향상시키고, 이직의도를 감소시킨다(Gannon et al., 1993; Halpern, 2005; 권혜원, 2022; Esthi & Panjaitan, 2023). 육아휴직 정책에 대한 인식과 제도 사용도 직무만족과 조직몰입에 유의미한 영향력이 있는 것으로 실증되었다(마함소, 2023; 엄지영, 2024).

하지만 선행연구들은 개인 수준에서 일·가정양립지원제도 사용 또는 경험 여부와 사용만족도가 이직의도에 미치는 영향을 주로 연구했다는 점에서 한계가 있다. 이직의도와 실제 이직률은 다르다. 관리 측면에서 이직의도와 실제 이직률은 구별할 필요가 있다. 사회교환이론 관점에서 조직의 지원과 구성원의 이탈 관계를 확인하기 위해서는 심리적 상태를 나타내는 변수보다 실제 행태를 측정할 변수가 요구된다. 그럼에도 불구하고 조직 수준에서 실제 일·가정양립지원제도 사용 현황과 이직률 실태를 파악한 연구는 부족하다. 따라서 본 연구에서는 이직의 대체 변수로 많이 활용되어 온 이직의도가 아닌 실제의 이직률을 투입하여 분석할 것이다. 선행연구들이 반영하지 못했던 이러한 한계점을 보완하고자 본 연구에서는 일·가정양립지원제도의 사용과 이직의 관계에 대해 다음과 같이 가설을 설정한다.

가설1. 일·가정양립지원제도 사용률이 높을수록 이직률은 낮을 것이다.

가설1-a. 유연근무제 사용률이 높을수록 이직률은 낮을 것이다.

가설1-b. 육아휴직 사용률이 높을수록 이직률은 낮을 것이다.

4. 일·가정양립지원 제도 효과의 성별 차이

여성과 남성은 사회와 가정 내에서 요구받는 역할이 차이가 있음이 여러 이론들을 기반으로 논의되어 왔다.⁴⁾ 여성은 가정에서의 높은 역할 기대 때문에 남성에 비해서 상대적으로

로 더 큰 일·가정 역할갈등을 경험하게 된다. 조직 내에서도 일·가정양립지원제도는 자녀 돌봄의 1차적 책임자로 여성을 규정하고 지원하는 경향이 있다(성민정·원숙연, 2018). 반면 남성의 경우 직장에서의 성공을 더욱 중시하고, 직장 내 성공 여부가 직무만족과 이직의도에 직접적인 영향을 미치는 요인이다(Duxbury & Higgins, 1991). 남성들은 일을 최우선으로 생각하며 일에 대한 헌신을 중시한다고 판단하는 경향이 있어 왔다(성민정·원숙연, 2018; Moon & Shin, 2018). 그래서 일·가정양립지원제도와 관련된 연구에서 남성의 역할을 강조하는 연구는 제한적이며, 소위 '워킹맘'을 중심으로 연구가 이루어져 왔다(김인경, 2017; 최새은 외, 2019).

하지만 '남성은 노동, 여성은 가정'이라는 이분법에 기초한 남성부양자모형의 설명력은 점차 약해지고 있다(성민정·원숙연, 2018). 김인경(2017)은 일·가정양립지원제도의 효과성을 연구하여 주당 남편의 가사노동시간 비율과 근로의향이 양(+)의 상관관계가 있음을 확인했다. 여성의 노동시장 참여 의지가 증가하는 만큼, 남성의 가정 내 역할 확대를 요구받고 있을 수 있다. 최근 남성들은 직장뿐만 아니라 가정에서도 헌신하는 아버지의 모습을 보여야 하는데, 이때 가정 내에서 역할을 적절히 수행하지 못한다면 상당한 갈등을 경험할 수 있다. 이제는 남성도 직장을 선택함에 있어서 조직 내에서 성공뿐만 아니라, 가정 내 역할을 충분히 수행할 수 있는지를 고려할 필요가 있다. 현 직장의 일·가정양립지원제도에 대한 만족 수준이 낮다면 새로운 직장을 찾아 이직할 개연성이 있다.

김낙홍 외(2024)는 영유아기 자녀를 둔 아버지들을 대상으로 육아휴직과 유아기 근로시간 단축제 사용 현황을 조사했다. 전체 응답자 중 약 82%가 육아휴직제도를 사용한 적이 없다고 답했고, 육아기 근로시간 단축제도도 약 73%의 응답자가 이용 경험이 없다고 답했다. 이는 영유아기 자녀를 양육하고 있는 아버지들이 가족친화제도를 실효성 있게 사용하지 못하고 있는 현실을 반영한다. 실제로 일·가정양립지원제도를 도입하고 있으나 남성들이 실제로 사용하지 못하는 디커플링 현상이 나타나고 있는 것이다(성민정·원숙연, 2018; 임소연·장용석, 2023). 따라서 본 연구는 다음과 같이 남녀 성별 차이에 관한 가설을 설정한다.

가설2. 남성의 일·가정양립지원제도 사용률 증가는 여성의 경우보다 이직률 감소에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

4) 사회정체성이론(social identity theory), 역할이론(role theory), 기대상태이론(expectation states theory) 등이 여기에 속한다(Duxbury & Higgins, 1991; Ely, 1995).

가설2-a. 남성의 유연근무제 사용률 증가는 여성의 경우보다 이직률 감소에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

가설2-b. 남성의 육아휴직 사용률 증가는 여성의 경우보다 이직률 감소에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

III. 연구설계

1. 연구모형과 분석 대상 및 방법

본 연구모형인 [그림 1]에서 볼 수 있듯이 공공기관의 일·가정양립지원제도를 시차출퇴근형 탄력근무제, 근무시간선택형 탄력근무제, 집약근무사용형 탄력근무제, 재량근무제, 재택근무형 원격근무제, 스마트워크형 원격근무제로 세분하여, 각각의 사용률이 이직률에 미치는 영향을 분석한다. 연구 (가설 2)와 같이 성별로 나타나는 영향력이 다를 것이라고 가정했기 때문에, 남녀로 모형을 구분하여 분석, 비교한다(모형1: 남성, 모형2: 여성). 그리고 기관 유형, 예산 규모, 직원 수, 비정규직 비율, 여성 비율, 평균 보수, 평균 근속연수 등 조직특성 요인을 통제변수로 연구모형에 포함한다.

가설 검증을 위해 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 2024년 기준 지정된 339개 공공기관(부설기관 포함)을 분석 대상으로 하고, 공공기관의 통합공시에 관한 기준에 따라 알리오(ALIO)에 공시된 자료를 수집하였다. 알리오에 공시된 자료는 공공기관 경영평가 편람에 따라 매년 정확성과 적시성을 평가해 국민소통 관련 지표로 경영평가에 반영된다. 지연 공시, 자료 오류 등은 경영평가 감점 요인이 되기 때문에 공시 대상 기관은 상당한 주의를 기울인다. 따라서 본 연구의 분석에 투입된 자료는 우리나라 공공기관들의 경영 실태를 파악하기 위한 신뢰성을 보장할 수 있다.

[그림 1] 연구모형



자료: 저자 작성

분석자료는 2019년부터 2023년까지 총 5년간의 시계열 데이터이다. 대부분의 관련 선행연구가 횡단면적 데이터에 기반하고 있어 시간에 따른 변화나 장기적인 효과를 분석하는데 한계를 가진다(최재은 외, 2019). 이 점에서 본 연구의 분석자료는 이러한 선행연구의 한계점을 보완하는 데 유용하다. 알리오에서 공시하는 기관별 예산 규모, 직원 수, 평균 보수, 평균 근속연수 등의 통계자료를 수집하고, 알리오에서 공시하지 않는 기관별 남녀 유연근무제, 재량근무제, 원격근무제 사용률, 이직률은 기관 개별 공시자료를 확인하여 수집하였다. 이 과정에서 공시자료에 오류가 발견된 기관, 미공개 항목이 존재하는 기관, 2020년 이후 설립된 기관 등을 제외하고 최종 306개 공공기관의 경영정보 데이터를 분석에 투입하였다.⁵⁾ 306개 공공기관은 정원, 총수입액, 자산 규모 등에 따라 공기업 30개 기관, 준정부기관 56개 기관, 기타공공기관 220개 기관으로 나뉜다.⁶⁾

5) 실제로 경영공시시스템에 공시된 공공기관은 339개(부설기관 포함)로 파악되나, 예산 규모를 공시하지 않는 국방과학연구소, 본 연구 대상인 2020년 이후 설립되어 5년간 자료가 온전히 공시되지 않은 기관 등을 제외하고, 최종 306개 공공기관을 선정했다.

6) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따르면, 공기업은 직원정원 300명, 총수입액 200억원, 자산 규모가 30억원 이상인면서 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 이상인 공공기관을 말한다. 준정부기관은 동 기준에서 자체수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 미만인 공공기관을 말하며, 기준에 부합하지 않는 공공기관들은 기타 공공기관으로 분류된다.

자료 분석의 주요 방법으로 본 연구에서는 패널 회귀분석(panel regression analysis)을 사용한다. 패널 회귀분석은 특정 개체의 특성을 시간의 순서에 따라 기록해 놓은 시계열 데이터와 특정 시점에 여러 개체의 특성을 모아 놓은 횡단면 데이터를 결합한 패널 자료이므로 효율적인 추정량(efficient estimator)을 통해 변수 간 동적 관계를 분석할 수 있다는 장점이 있다(서충완·배정아, 2023). 패널 회귀분석은 패널 개체의 고유 특성을 어떻게 가정하느냐에 따라서 고정효과(fixed effect) 모형과 확률효과(random effect) 모형으로 나눌 수 있다. 고정효과 모형은 개체별 불변적 특성을 제거하여 시간에 따른 변화만을 추정하는 반면, 확률효과 모형은 개체 특성을 시간에 따라 변할 수 있는 확률변수로 간주하여 모든 관측치를 통합하여 분석한다(최윤희, 2024). 본 연구에서는 확률효과 모형을 적용한다.

2. 변수의 구성

본 연구는 독립변수로서 다양한 일·가정양립지원제도 중 유연근무제와 육아휴직 사용률을 선정하였다. 유연근무제는 근무시간과 장소에 얼마나 자율성을 부여하는지에 따라서 탄력근무제, 재량근무제, 원격근무제로 나뉘고, 탄력근무제는 세부적으로 시차출퇴근형, 근무시간선택형, 집약근무형으로 구분될 수 있으며, 원격근무제는 재택근무형과 스마트워크근무형으로 세분화되는데, 각 유형별 기본 개념은 <표 1>과 같다.

<표 1> 유연근무제 기본 개념

유형	기본 개념
탄력근무제	▶ 주 40시간 근무하되, 출퇴근시간·근무시간·근무일을 자율 조정
	시차출퇴근형 ▶ 1일 8시간 근무체제 유지, 출퇴근시간 자율 조정
	근무시간선택형 ▶ 일 8시간에 구매받지 않음(일 4~12시간 근무), 주 5일 근무 준수
	집약근무형 ▶ 일 8시간에 구매받지 않음(일 4~12시간 근무), 주 3.5~4일 근무
재량근무제	▶ 시간, 장소에 구매받지 않고 업무성과를 토대로 근무한 것으로 간주
	▶ 퇴근 의무 없이 일정 과제 수행으로 주 40시간 인정
원격근무제	▶ 특정한 근무 장소를 정하지 않고 정보통신망을 이용하여 근무
	재택근무형 ▶ 사무실이 아닌 자택에서 근무
	스마트워크근무형 ▶ 자택 인근 스마트워크센터 등의 별도 사무실에서 근무

자료: 「국가공무원 복무 징계 관련 예규」(인사혁신처 복무과) 재구성

〈표 2〉는 변수 구분과 이에 대한 설명을 나타낸 것이다. 종속변수인 이직률과 독립변수인 유연근무제도 사용률, 육아휴직 사용률, 통제변수인 조직특성 중 평균 보수와 평균 근속연수는 변수 간 영향력을 성별 비교 분석하기 위해서, 남녀를 구분하여 자료를 수집·분석한다. 기관 유형은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류되는데, 대체적으로 공기업에서 준정부기관, 기타공공기관으로 갈수록 예산 규모, 직원수, 평균 보수, 평균 근속연수 등이 작아진다. 본 연구에서는 규모가 가장 큰 기관 유형인 공기업에 대비해서 준정부기관을 기관유형1, 기타공공기관을 기관유형2로 코딩하여 이직률 차이를 비교한다.

〈표 2〉 변수와 설명

구분	변수		변수 설명
종속변수	이직률		기준 연도 12개월 이직자 ¹⁾ 합계 ÷ 기준 연도 직전 월말(12월말) 직원 수
독립변수	일· 가정 양립 지원 제도	시차출퇴근 사용률	제도 사용자 수 ²⁾ ÷ 재직자 수(연말 기준 정규직)
		근무시간선택 사용률	
		집약근무 사용률	
		재량근무 사용률	
		원격근무 사용률	
		스마트워크 사용률	
통제변수	조직 특성	기관유형1	준정부기관(ref. = 공기업)
		기관유형2	기타공공기관(ref. = 공기업)
		예산 규모	총예산 규모
		직원 수	연도말 직원 수
		비정규직 비율	연도말 비정규직 비율
		여성 비율	정규직 여성 비율
		평균 보수	연간 정규직 평균 임금
		평균 근속연수	연간 정규직 평균 근속연수

주: 1) 공공기관 경영공시 매뉴얼에 따른 이직의 개념은 자진 퇴사뿐만 아니라, 정년퇴직·해고 등 근로관계 종료 사유를 구분하지 않고 조직을 이탈하는 경우를 모두 포함한다. 따라서 관련 제도가 이직률에 미친 영향을 측정하는 데 편의가 발생할 수 있어 후속 연구를 통해 보다 통제된 데이터를 통해 보완할 필요성이 존재한다.

2) 수집된 데이터 특성상 한계점이 있어 이를 보완하여 분석에 투입하였다. 알리오에 공시된 제도 사용자 수는 연간 한 번이라도 사용 이력이 있는 자를 의미한다. 반면 재직자 수는 당해 12월 31일 연말 기준의 정규직 재직자 수를 의미한다. 해당 데이터를 그대로 사용할 경우, 사용 이력이 있는 비정규직과 중도퇴사자의 경우도 제도 사용자 수로 가산되어 비율이 과다 집계될 수 있다. 따라서 가산될 비정규직 사용자 수를 상쇄하기 위하여 각 기관 비정규직 비율만큼 사용자 수에서 제외했다. 그 이후에도 산출된 제도 사용자 수가 연말 정규직 재직자 수를 초과할 경우에는 초과한 사용 인원을 제외하고 제도 사용률을 100%로 분석했다.

자료: 저자 작성

IV. 분석 결과

1. 기초특성 분석

변수별 기술통계 분석과 남녀 간 t-test 결과가 <표 3>에 제시되어 있다. 남성과 여성의 차이가 유의미한 변수는 시차출퇴근제, 근무시간선택제, 재량근무제, 재택근무제, 스마트워크, 육아휴직 사용률, 평균 보수, 평균 근속연수였고, 집약근무제는 유의미하지 않았다. 또한 남성이 여성 직원보다 높은 이직률을 보이고 있다. 그리고 대부분의 일·가정양립지원제도 사용에 있어서 남녀 차이가 있다.

<표 3> 기술통계분석 및 t-test 결과

변수		평균	표준편차	최솟값	최댓값	t-test
이직률(%)	남	7.54	6.31	0.00	100	5.41***
	여	6.39	5.46	0.00	44.40	
시차출퇴근(%)	남	27.19	26.07	0.00	100	-3.83***
	여	33.34	30.13	0.00	100	
근무시간선택(%)	남	21.05	29.46	0.00	100	-6.04***
	여	25.42	33.55	0.00	100	
집약근무(%)	남	1.62	9.27	0.00	100	-0.31
	여	1.73	10.30	0.00	100	
재량근무(%)	남	1.42	9.10	0.00	100	2.04*
	여	0.84	6.43	0.00	100	
재택근무(%)	남	31.02	34.30	0.00	100	33.67***
	여	39.41	40.75	0.00	100	
스마트워크(%)	남	1.07	4.67	0.00	65.70	-36.56***
	여	1.17	5.11	0.00	86.10	
육아휴직(%)	남	2.80	3.06	0.00	50.00	-49.09***
	여	12.77	7.34	0.00	60.30	
예산 규모(억원)		24,140	102,696	30	1,235,231	-
직원수(명)		1,306	2,993	13	31,129	
비정규직 비율(%)		9.59	10.73	0.00	81.88	
여성 비율(%)		42.22	17.99	3.23	96.48	

〈표 3〉의 계속

변수		평균	표준편차	최솟값	최댓값	t-test
평균 보수(만원)	남	7,354	1,602	2,637	12,941	28.07***
	여	5,912	1,212	2,634	10,136	
평균 근속(년)	남	10.8	4.6	0.3	26.0	15.71***
	여	8.5	3.5	0.3	23.2	

주: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

자료: 저자 작성

〈표 4〉 연도별 변화 추이

변수		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
이직률(%)	남	6.65	7.18	7.58	8.25	8.05
	여	5.91	5.77	6.32	7.14	6.80
시차출퇴근(%)	남	22.50	28.78	28.36	27.28	29.04
	여	27.50	34.98	33.96	34.29	35.99
근무시간선택(%)	남	17.34	19.82	21.28	22.09	24.73
	여	20.72	23.76	25.36	27.12	30.16
집약근무(%)	남	1.22	1.94	1.56	1.60	1.77
	여	1.34	1.94	1.70	1.73	1.96
재량근무(%)	남	0.42	1.41	1.86	1.77	1.62
	여	0.25	0.74	1.07	1.07	1.06
재택근무(%)	남	0.22	49.44	51.55	43.87	10.04
	여	0.46	62.97	64.47	54.65	14.47
스마트워크(%)	남	0.86	1.09	1.00	0.88	1.52
	여	0.93	1.06	1.00	1.04	1.82
육아휴직(%)	남	1.81	2.44	2.54	3.34	3.86
	여	12.06	12.22	12.83	13.30	13.43
예산 규모(억원)		19,203	21,915	22,815	29,055	27,711
직원수(명)		1,242	1,307	1,322	1,332	1,330
비정규직 비율(%)		8.67	9.30	9.72	9.80	10.47
여성 비율(%)		40.49	41.48	42.08	43.09	43.96
평균 보수(만원)	남	7,132	7,269	7,337	7,450	7,581
	여	5,639	5,800	5,912	6,018	6,191
평균 근속(년)	남	10.3	10.6	10.7	11.0	11.4
	여	8.0	8.2	8.5	8.7	9.1

자료: 저자 작성

〈표 4〉는 2019년부터 2023년까지 5년간 연도별 변화 추이를 보여준다. 이직률은 2022년까지 증가 추세를 보이다가 2023년에는 소폭 감소한다. 시차출퇴근제는 전반적으로는 상승 추세를 보이지만 2020년 이후 증가세가 완만해지는 것에 비해서, 근무시간선택제는 매년 꾸준히 증가 추세를 보인다. 재택근무제 사용률 변화도 눈에 띄는데, 코로나19 팬데믹이 시작된 2020년부터 2022년까지 3년간 상당히 높은 사용률을 보이고, 상황이 종식되기 시작한 2023년에는 급격히 감소한다. 그러나 2023년 사용률이 2019년에 비해서는 현저하게 상승했다는 점은 코로나19 팬데믹 상황에서 강제적으로 사용하게 된 재택근무제가 제도에 대한 긍정적인 인식 변화를 가져왔음으로 해석된다. 외부 압력으로 경험한 제도가 기존의 조직 중심 업무체계로부터 구성원에 대한 신뢰를 바탕으로 하는 분화된 업무체계로의 전환을 유도했고, 팬데믹 종료 후에도 재택과 출퇴근을 병행하는 유연한 근무제도가 정착되고 있는 것이다(김윤주·송지희, 2022). 육아휴직 사용률은 남녀 간 차이는 있으나, 매년 상승 추세를 보이고 있다.

평균 보수는 2019년 기준 남성과 여성의 차이가 1,493만원 수준이었지만, 그 차이는 점차 줄어 2023년에는 1,390만원까지 감소한다. 장근호·조민효(2024)에 따르면 근로안정형⁷⁾에 해당하는 노동시장에서는 성별 임금 격차가 4.4%로 상당히 낮은 것으로 분석되었으나, 근로안정형에 해당하는 공공기관에서는 남녀 임금이 상당한 격차를 보인다는 점은 흥미롭다. 공공기관의 성별 임금 격차를 남녀 근속연수의 차이와 함께 여성들은 정규직이더라도 비교적 낮은 직급에서 근무하는 경우가 많다는 이유로 설명할 수 있겠다.

〈표 5〉는 기관 유형별로 5년간 변수별 평균값을 나타낸다. 이직률은 남녀 모두 공기업 < 준정부기관 < 기타공공기관 순으로 높게 나타난다. 기타공공기관은 예산 규모나 직원 수, 평균 보수, 평균 근속연수 모두 공기업과 준정부기관에 비해서 낮다. 반면에 여성 비율은 타 기관 유형보다 높다. 유연근무제 중에서 사용률이 높은 시차출퇴근제와 근무시간선택제 사용 현황을 살펴보면, 시차출퇴근제는 기타공공기관이 가장 높고, 근무시간선택제는 공기업에서 사용률이 가장 높다. 이는 근무시간선택제가 시차출퇴근제보다 더 많은 자율성을 부여한다는 점에서 근로자 중심의 신뢰 문화가 형성되었거나 고도화된 근로감시 시스템을 갖추어 더 많은 자율성을 부여할 수 있는 조직특성상 차이로 해석할 수 있다.⁸⁾

7) 근로안정형은 4대 보험을 보장받고, 고용 형태도 정규직에 해당하며, 근로자들이 대부분 노동조합에 가입하고 있는 근로자집단을 의미한다(장근호·조민효, 2024).

8) 기타공공기관의 약 40%(79개 기관)가 근로시간선택제를 도입하지 않았다. 제도 시행에 있어서 공공기관은 도덕적 해이를 방지하기 위한 근태관리 방안을 고민한다. 상대적으로 자원이 부족한 기타공공기관은 근태관리 방안 마련이 어려워 제도 자체를 도입하지 않을 가능성이 있다. 반면 공기업은 강원랜드, GKL, 한국철도공사에

〈표 5〉 기관 유형별 현황

변수		공기업(30)	준정부기관(56)	기타공공기관(220)
이직률(%)	남	4.17	5.99	8.40
	여	2.98	5.07	7.19
시차출퇴근(%)	남	17.33	30.35	27.73
	여	22.72	34.10	34.60
근무시간선택(%)	남	32.35	24.86	18.55
	여	43.15	27.68	22.43
집약근무(%)	남	1.05	0.75	1.92
	여	1.00	0.83	2.06
재량근무(%)	남	0.01	0.09	1.95
	여	0.02	0.02	1.16
재택근무(%)	남	32.06	36.63	29.46
	여	40.21	45.07	37.86
스마트워크(%)	남	0.57	2.08	0.88
	여	0.73	2.03	1.01
육아휴직(%)	남	2.01	2.42	3.00
	여	12.71	12.31	12.89
예산 규모(억원)		92,894	53,798	7,215
직원수(명)		4,825	1,976	656
비정규직 비율(%)		2.01	4.47	11.93
여성 비율(%)		22.17	38.61	45.88
평균 보수(만원)	남	8,572	7,625	7,119
	여	6,789	6,042	5,759
평균 근속(년)	남	15.4	13.7	9.5
	여	10.9	9.6	7.9

자료: 저자 작성

서만 근로시간선택제 사용이 없었는데, 해당 기관들은 애초에 교대근무 비율이 높아서 탄력근무제 도입 필요성이 부각되지 않았을 것으로 추정된다.

2. 패널 회귀분석 결과

일·가정양립지원제도 사용률이 이직률에 미치는 영향을 분석한 패널 회귀분석 결과는 <표 6>과 같다. 주요 통제변수는 로그 변환하여 회귀분석을 수행하였다. 이는 변수 간 비선형적 관계를 선형화하고, 이분산성을 완화하며, 해석의 편의성을 높이기 위함이다. 특히 예산 규모, 인력 수, 평균 보수와 같은 변수는 절댓값보다는 상대적 변화가 의미 있으므로 로그 변환이 적절하다. 다양한 유연근무제도 중에서 여성의 집약근무제 사용률을 제외하면 모두 이직률에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이겨레 외(2023)는 개인 수준에서 유연근무제 경험이 이직의도에 유의미한 영향력을 미치지 못한다는 연구 결과를 도출했는데, 조직 수준의 분석에서도 이와 유사한 패턴을 나타내고 있다.

다만 집약근무제도 사용률이 낮은 유의도($p < 0.1$)이긴 하지만 부(-)의 추세를 가진다는 점은 주목해 볼 만하다. 지난 2003년 주 5일제가 도입된 후 20년이 흘러 최근에는 정치권에서 ‘주 4일제, 4.5일제’ 공약이 제시되어 직장인들의 뜨거운 관심을 받았다(박해리, 2024). 집약근무제도는 근무시간은 주 40시간으로 동일하지만 이를 3.5~4일 동안 근무하게 하는 것으로, 이슈가 되고 있는 주 4일제와 유사한 제도이다. 공공부문에서 유연근무제가 당연시 되고 있는 상황에서 시차출퇴근제와 근로시간선택제는 사회교환이론의 관점에서 조직의 직원 유인책으로서 효과를 갖기 어려울 수 있지만, 집약근무제의 경우 실효성을 지닌 제도로 해석해 볼 수 있다.

여성의 육아휴직 사용률이 이직률에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타난 반면, 남성의 육아휴직 사용률은 이직률에 유의미한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타난다.

이는 남성과 여성이 일·가정양립지원제도 사용에 따라 이직률에 미치는 영향력은 서로 다를 수 있다는 것을 의미한다는 점에서 가설을 일부 지지하나, 그 방향성은 다르다는 점에서 논의할 만하다. 통제변수 중에서는 비정규직 비율이 남성의 이직률에 유의미한 정(+)의 영향을 미친다. 또한 여성 비율이 여성과 남성 모두 이직률에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는데, 여성 근로자 비율이 이직률에 유의미한 영향력을 보이지 않았던 선행연구와는 다른 결과이다. 평균 보수는 이직률에 유의미한 부(-)의 영향력을 보이며, 그 영향력 또한 상당히 강하다(남성: -5.086, 여성: -4.415). 최근 MZ 세대를 중심으로 조직문화와 자아실현 등이 직장을 선택하는 요인으로 논의되고 있지만, 여전히 금전적 보상이 직장 선택과 이직의 중요한 요인임을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 패널 회귀분석 결과

구분	변수	모형1 (종속: 남성 이직률)		모형2 (종속: 여성 이직률)	
		estimate	std.error	estimate	std.error
	상수	46.734***	9.829	44.386***	9.426
일·가정양립 지원 제도 사용률 (독립)	시차출퇴근	0.003	0.007	0.000	0.005
	근무시간선택	-0.004	0.007	0.001	0.006
	집약근무	-0.005	0.019	-0.030+	0.016
	재량근무	0.004	0.02	-0.026	0.024
	재택근무	-0.002	0.004	-0.004	0.003
	스마트워크	-0.026	0.035	-0.020	0.027
	육아휴직	0.282***	0.049	0.008	0.020
조직 특성 (통제)	기관유형1	-0.447	0.861	0.403	0.773
	기관유형2	0.356	0.921	1.131	0.819
	예산규모	0.024	0.172	-0.155	0.154
	직원수	-0.046	0.248	-0.097	0.227
	비정규직 비율	0.081***	0.019	0.021	0.017
	여성 비율	0.091***	0.013	0.043***	0.011
	평균 보수	-5.086***	1.142	-4.415***	1.129
	평균 근속	0.058	0.055	-0.099	0.064

주: +p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

자료: 저자 작성

V. 결론

본 연구는 공직을 떠날 개연성이 있는 개인을 유인할 수단으로 제시되는 일·가정양립지원제도가 조직 내에서 실제로 기능하고 있는가?라는 문제의식에서 출발하였다. 국내 행정학 분야에서 이직 관련 연구의 상당수가 공직생활실태조사 결과를 활용해 이직의도라는 심리적 상태 변수와의 관계를 분석했다는 점에서, 공직의 이직 실태를 정확히 파악하는 데 한계를 느낀다. 본 연구는 조직 수준에서 이직과 제도 사용에 관한 통계자료를 분석함으로써 이러한 선행연구 결과를 보완할 수 있다. 본 연구는 공공부문의 인재 유출 문제를 의식

하여 조직 수준의 자료를 수집하고, 관련 변수 간 관계를 규명하고자 공공기관 공시자료를 분석하여 유연근무제와 육아휴직 사용률이 이직률에 미치는 영향력을 실증해 보았다.

주요 분석 결과를 요약하면, 유연근무제 중에서 시차출퇴근형 탄력근무제, 시간선택형 탄력근무제, 재량근무제, 재택근무형 원격근무제, 스마트워크형 원격근무제는 남녀 모두 이직률에 유의미한 영향력을 보이지 않았다. 유연근무제 도입이 자발적 이직률 감소에 유의미한 영향력을 보였다는 선행연구 결과(임소현·장용석, 2023)를 고려해서 해석하면 유연근무제 도입은 미도입 기관과 비교해서는 유의미한 영향력을 가질 수 있지만, 이미 대부분의 공공기관에서 유연근무제를 도입하고 있는 상황을 감안할 때 유연근무제는 개별 구성원의 이직 결정에 영향을 미칠 만한 조직 유인책은 아니라고 해석할 수 있다.

예외적으로 집약근무제는 여성 이직률에 유의미한 부(-)의 영향을 미쳤다는 점에서 주목해 볼 만하다. 집약근무제는 타 제도와는 다르게 근무일을 5일에서 3.5~4일로 줄일 수 있는 혁신적인 근무 형태라고 볼 수 있다. 집약근무제는 최근 논의되고 있는 주 4일제와 유사한 근로조건을 가지고 있어 주 4일제 도입의 영향력을 사전에 예상해 볼 수 있을 것이다. 다만 앞서 언급한 것처럼 주 4일 근무제도 도입 시점에는 제도를 도입한 조직이 미도입 조직과 비교해서 인재 유출을 예방하는 효과가 있을 수 있지만, 점차 주 4일 근무제를 도입하는 조직이 많아지면 실효성을 상실할 수 있다. 최근 대통령직속 저출산고령사회위원회의 성과공유회 우수사례를 통해 주 4일제 근무의 효과성을 발표한 바 있는데, 이와 같은 정책의 효과성 논의가 도입 시점 이후에도 지속적으로 유지되는지 추적할 필요가 있다.

한편 육아휴직 사용률이 이직률에 미치는 영향력도 남녀 사이에서 다르게 나타났는데, 이는 공공부문에서 당연시되고 있는 여성의 육아휴직 사용 분위기를 반영한다. 2023년 공무원총조사 결과, 초등학교 1~2학년 이하 자녀를 둔 공무원 중에서 여성 공무원은 약 77%가 육아휴직을 사용하였다(인사혁신처, 2024). 그만큼 출산으로 인한 여성의 육아휴직은 사회적으로 당연시되는 측면이 강해서 해당 제도가 특별히 여성 직원 본인의 소속 조직만의 혜택으로 느낄 개연성은 낮다. 그런데 남성의 육아휴직 사용률은 이직률에 유의미한 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 확인되었다. 최근 상승하고 있는 공공부문 내 남성 육아휴직 비율을 고려할 때,¹⁰⁾ 조직 내 인사담당 부서에서는 육아휴직에 대응하는 대체인력 확보와 더

9) 분석대상이 되는 306개 공공기관 중 유연근무제를 전혀 사용하고 있지 않은 기관은 단 11개 기관에 불과했는데, 해당 기관들 중 9개 공공기관은 대학병원, 의료원 등 의료기관으로 애초에 교대근무 등으로 인하여 유연근무를 도입하기 어렵거나 필요성이 적은 기관이다.

10) 2023년 공무원총조사 결과, 남성 육아휴직률은 2018년 약 14%에서 2023년 약 33%로 2배 이상 증가하였다(인사혁신처, 2024).

불어 근무 직원들의 업무 부담을 경감시키고 사기를 진작시킬 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다.

남성 육아휴직 사용률이 오히려 이직률 증가에 기여한 분석 결과를 해석하자면 다음과 같은 추론들이 가능하다. 첫째, 동료 남성들의 육아휴직에 따라 근무 직원에게 업무가 가중되어 이직을 결심하게 될 수 있다. 육아휴직으로 발생한 공석에 대체인력을 채용한다고 해도 단기간에 업무를 숙달하여 휴직자를 완전히 대체하기는 어렵다. 기간제 근로자 채용으로 육아휴직을 대체하고 있는 한 공공기관 인사담당자는 “늘어나는 육아휴직자로 인해서 남은 직원들의 업무 부담은 늘어가는데, 이에 대한 현실적인 대안을 찾을 수 없다”는 어려움을 토로하기도 했다. 결국 부서 내 동료들이 업무를 일정 부분 나누어 수행하게 되면, 개인은 더 많은 노동력을 요구받지만 반대 급부인 금전적 보상은 쉽게 향상되지 않기 때문에 자신의 노력과 보상 수준의 불일치를 지각하여 이직을 고려할 수 있다.

둘째, 육아휴직 복직 후 직장 생활의 변화로 인하여 이직을 결심할 수 있다. 최새은 외(2019)는 육아휴직제를 사용한 남성 14명을 인터뷰하여 육아휴직 복직 후 적응에 어려움을 겪은 사례를 확인했다. 어려움의 원인으로 변화된 직장 내 역할, 업무에 대해 부족한 이해도와 숙련도가 지목되었다. 기본적으로 육아휴직 후 복직한 경우에는 동일한 팀으로 복귀하도록 하고 있지만, 기관 인력 운영 사정상 타 부서로 발령나는 경우도 빈번하다. 또한 육아휴직을 사용하면 추후 승진에 불이익이 있을 수 있고(한남진, 2024), 복직 후 동료들과의 관계마저 어려움을 겪게 되면 이직을 고려할 수 있다.

셋째, 육아휴직을 이직 탐색의 기회로 활용할 수 있다. 과거 제도가 도입되고 일부 남성들이 육아휴직을 이직 준비를 위한 수단으로 활용하며 제도 취지가 무색해지는 경우가 있었고(이데일리, 2016), 현재에도 직장인들이 육아휴직 중 이직을 고려하는 경우는 쉽게 찾아볼 수 있다.¹¹⁾ 이와 같은 현상을 고려했을 때 이직의도를 가진 개인이 육아휴직을 활용하여 타 조직으로의 이직이나 전문자격증 취득을 위한 시간 확보 등 대안 탐색 기간으로 활용하기 때문에 육아휴직 사용률 증가는 이직률 증가에 영향을 미칠 수 있다.

이 외에도 주목해 볼 만한 것은 통제변수의 영향력이다. 우선 남성의 경우 상대적으로 규모와 급여 등이 작은 기타공공기관에 근무할 경우 이직률에 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다. 이는 일반적으로 논의되는 남녀의 특성 차이로 설명할 수 있는데, 남성은 여성보다

11) 직장인 익명 커뮤니티 ‘블라인드’에서 육아휴직 후 퇴사 관련 키워드를 검색하면 육아휴직 중 이직을 할 경우 어떻게 대처하는 것이 좋을지 조언을 구하는 글이 매년 게시되고 있음을 확인할 수 있다.

조직에 더 헌신하고 승진 등 더 많은 인정을 받으려고 노력하는 경향이 있다. 따라서 기타 공공기관보다 더 큰 보상과 지위를 확보할 수 있는 공기업, 준정부기관, 또는 대기업 등으로 이직할 수 있다.

남녀 모두 여성 비율이 이직률에 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다. 여성근로자 비율이 이직률에 유의미한 영향력을 보이지 않았던 선행연구(김복태·조경호, 2012)와는 다른 결과인데, 선행연구는 문화콘텐츠 사업체를 대상으로 분석되었다는 점에서 조직과 업무 특성상 차이를 보인 것이라고 해석할 수 있다. 공공기관 내 여성 비율이 꾸준히 증가하고 있는 상황¹²⁾에서 공공기관 구성원의 남녀 비율 변화가 조직문화에 변화를 일으켜 남녀의 이직률에 유의미한 영향을 미치게 되는지 앞으로 면밀하게 분석해 볼 필요가 있다. 평균 보수가 이직률에 미치는 영향력은 남성과 여성에게 유사하게 나타났는데, 보상만족도가 이직의도 역제에 유의미한 영향력을 발휘한다는 선행연구 결과를 재차 확인하는 결과이다(박새아·최유진, 2024; 하선우 외, 2024; 최예나, 2024). 그리고 평균 보수는 이직률 감소에 미치는 영향력이 가장 강했는데, 최근 변화하는 세대 특성에 따라 조직문화, 워라벨 등 다양한 요인들이 직업 선택의 영향인자로 논의되고 있지만, 여전히 개인이 이직을 고려할 때 외재적 보상 중에서도 금전적 보상은 중요한 영향인자라는 것을 확인할 수 있다.

본 연구는 선행연구 결과와 다르게 유연근무와 육아휴직 제도가 대부분 이직률에 유의미한 영향을 미치지 않거나, 오히려 이직률 증가에 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 발견하였다. 이와 같은 연구 결과는 조직관리와 정책적 함의를 갖는다. 제도의 존재와 활용이 분리된 채 상징성으로 형해화된 일·가정양립지원제도는 효과성을 담보할 수 없을 것이다(성민정·원숙연, 2017; 최윤희, 2024). 따라서 공공조직의 인사담당자는 새로운 제도를 도입할 때 해당 제도가 조직의 기존 문화나 관행과 충돌하여 만들어내는 의도하지 않는 귀결을 예측하는 노력을 기울일 필요가 있다.

이러한 실천적 함의와 함께 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지면서도 동시에 이론적 함의를 갖는다. 첫째, 방법론적인 측면에서 변수 간 완전한 독립성을 담보하기 어렵다는 한계를 가진다. 유연근무제 중에서 세 가지 탄력근무제와 재량근무제는 사실상 상호배타적인 성격을 가질 수 있다. 한 가지 제도를 사용하면 다른 제도를 사용하지 못하기 때문이다.

둘째, 본 연구에서는 이직률 증가를 조직 내 인재 유출에 따라 조직성과 달성을 저해하

12) 특히 국민건강보험공단의 경우 남성 직원이 2019년 기준 7,971명에서 2023년 5,779명으로 2,192명이 줄어든 것과 대조적으로, 여성 직원은 동일 기간 동안 1,923명 증가하며 급격한 여성 비율 변화(50.27 → 63.41%)를 보인다.

는 요인으로 파악했지만, 사실 이직률 개념에는 양면성이 존재한다(Park & Shaw, 2013; Smith & Doe, 2020; An & Meier, 2022). 공공기관의 변화와 혁신을 방해하는 가장 큰 요인으로 경직성이 지목받아 왔는데(정병걸·하민철, 2013), 이직률 상승은 일정 부분 경직성을 해소하고 조직에 활력을 불어넣을 수 있다. 따라서 공공부문에서 ‘최적’ 수준의 이직률을 개념화할 필요성이 제기된다. 이직률을 단순히 감소해야 하는 것으로 보는 관점은 적합성 측면에서도 한계를 가진다. 조직과 개인, 그리고 개인과 직무 간 적합성은 직무태도에 많은 영향을 미치는데(조운상 외, 2020), 조직과 직무가 적합하지 않은 개인을 조직에 머무르게 하는 것은 조직뿐만 아니라 사회적 손실일 수 있다. 특히 공익을 추구하는 영역에서는 이직을 조직 내 인재 유출로 바라보기보다는, 개인 성장의 기회제공과 이로 인한 사회적 가치의 증진에도 기여할 수 있다는 사회 전체적 인력배분 차원에서 접근할 필요가 있다.

마지막으로 제도 도입의 맥락 차이에 따른 한계와 함의이다. 서구의 일·가정양립지원제도는 여성의 사회적 진출에 따라 개인이 다층적 역할을 부여받고, 이로 인해 발생 가능한 역할갈등을 해소하여 개인의 과도한 스트레스 방지, 업무 효과성 증진 등을 도모할 목적으로 등장했다. 비록 여성의 사회 진출과 저출산이 직결될 수 있지만 우리나라의 일·가정양립지원제도는 2024년 0.6명대 합계출산율을 눈앞에 둔 이례적인 초저출산을 극복하기 위한 수단으로써 정부의 강한 압력에 의해 공공기관에 도입되었다고 할 수 있다. 우리의 경우 일·가정양립지원제도의 효과성을 검증함에 있어서 이직률 감소와 같은 조직 효과성 측면만을 논의하는 것은 한계를 가진다. 후속 연구를 통해서 일·가정양립지원제도가 유발하는 개인의 행동 변화를 분석하고, 그 변화가 궁극적으로 출산의도 또는 출산율 증가에 기여하고 있는지를 분석함으로써 이 제도에 대한 보다 타당한 효과성을 확인할 수 있을 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강현주 (2018). 유자녀 기혼 여성근로자의 유연근무제 경험에 관한 현상학적 연구. **기업교육과인재연구**, 20(4), 23-51.
- 고용노동부 (2024. 2. 26.). [보도자료] 최근 5년간 출생아 수 감소에도 일·육아지원제도 사용자는 증가 추세.
- 고재권 (2014). 가족친화적 정책과 조직성과:직무태도의 매개효과를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 13(2), 161-181.
- 권혜원 (2022). 가족친화제도와 일-가정 양립 지원 조직문화가 구성원의 조직몰입에 미치는 영향. **기업경영연구**, 29(6), 227-254.
- 김낙홍·국소영·김다영·오은희 (2024). 영유아기 자녀를 둔 아버지들의 가족친화제도 이용 현황: 육아휴직제도, 육아기 근로시간 단축제도, 아동관련 수당 지원제도를 중심으로. **유아교육학논집**, 28(1), 215-239.
- 김민정·오홍석·박지혜 (2023). 조직 구성원의 이직 의도와 사회적 지위가 침묵 행동에 미치는 영향. **경영학연구**, 52(3), 649-678.
- 김복태·조경호 (2014). 문화콘텐츠 산업의 일·가정 양립 지원정책 수준 및 결정요인 분석. **한국인사행정학회보**, 13(1), 177-198.
- 김윤주·송지희 (2022). 팬데믹 상황에서 직장인 재택근무 경험에 대한 현상학적 연구. **인문사회** 21, 13(5), 261-276.
- 김인경 (2017). 일-가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점. **한국개발연구원**.
- 김태희·오민지 (2018). 근무자유연성이 조직몰입에 미치는 영향: 일과 삶 영역을 중심으로. **행정논총**, 56(4), 189-220.
- 김화연·오현규·박성민 (2015). 공공 및 민간 조직의 가족친화제도가 여성 근로자들의 일-가정 갈등에 미치는 영향: 남편의 도구적 지지와 가족의 정서적 지지의 조절효과를 중심으로. **한국행정논집**, 27(2), 483-511.
- 마함소 (2023). **육아휴직 활용 여부가 조직 몰입도에 미치는 영향에 관한 연구**. 단국대학교 대학원 석사학위논문.
- 민경률·박성민 (2013). 유연근무제가 조직결과에 미치는 영향력에 관한 연구: 공공조직 내 개혁가치의 조절효과를 중심으로. **한국행정논집**, 25(4), 1211-1248.

- 박새아·최유진 (2024). 공공조직의 변혁적 리더십과 이직의도: 세대 간 조절효과 분석. **한국행정연구**, 33(1), 109-142.
- 박해리 (2024. 4. 16.). “놀금 위해 9일 갈아 넣는다” 한국형 주4일제 해봤더니. **중앙일보**.
<https://www.joongang.co.kr/article/25242818>
- 박현신 (2024). 이직의도에 대한 조직문화와 직무만족의 영향에 관한 연구: 경쟁가치모형을 중심으로. **한국인사행정학회보**, 23(1), 77-113.
- 사용진 (2021). 공공부문에서의 유연근무제 연구의 흐름과 방향 모색에 관한 연구. **한국인사행정학회보**, 20(1), 67-89.
- 서충완·배정아 (2023). 생활인구 형성의 동인은 무엇인가?: 지역 문화관광 재정지출의 효과를 중심으로. **지방행정연구**, 37(4), 221 - 240.
- 성민정·원숙연 (2018). 아버지 대상 가족친화제도 디커플링 인식 및 영향요인: 배우자 출산휴가와 육아휴직을 중심으로. **행정논총**, 56(4), 157-188.
- 엄지영 (2024). Impact of Perceived Parental Leave Policies on Female Employees' Job Satisfaction and Organizational Commitment: Mediating Effect of Job Satisfaction. **무역연구**, 20(1), 37-52.
- 오은지·김용근·김영상. (2024). 신입사원 이직과 대체가 집단 이직률과 기업성과의 관계에 미치는 영향. **기업경영연구**, 31(1), 19-40.
- 이겨레 (2024). 공·사 임금 격차에 대한 인식이 공무원 이직의도에 미치는 영향과 세대 간 차이. **한국행정학보**, 23(2), 21-48.
- 이겨레·김현정·정해일 (2023). ‘일과 삶의 균형’과 공무원의 이직 의도: MZ 세대와 기성세대 간 차이를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 22(4), 33-62.
- 이경은·전영한 (2020). 조직공공성과 관료제적 조직구조: 한국의 공공기관 실증 분석. **행정논총**, 58(1), 37-71.
- 이테일리 (2016. 8. 28.). ‘그림의 떡’ 아빠 육아휴직..이직 ·교육 등 편법 활용도 기승. <https://v.daum.net/v/20160828193647964?f=p>
- 이흥재·박미경 (2024). 공직 태도와 이직의도: 다중집단분석을 활용한 기성세대, M세대, Z세대 비교. **한국행정연구**, 33(2), 1-43.
- 인사혁신처. (2024). 2023년 제12차 공무원 총조사 보고서.
- 임소현·장용석 (2023). 유연근무제의 도입과 디커플링(decoupling)이 자발적 이직률에 미치는 영향: 조직규모의 조절효과를 중심으로. **한국행정학보**, 57(1), 73-109.

- 장근호·조민호 (2024). 노동시장 근로자집단 유형화 및 집단 내 남녀 임금 격차 - 잠재집단분석 및 옥사카 임금 분해를 중심으로. **한국정책학회보**, 33(1), 1-38.
- 정병걸·하민철 (2013). 공공조직의 경직성에 대한 재고찰. **정부학연구**, 19(1), 33-62.
- 조운상·정재윤·박경원 (2020). 사회적기업 직원들의 개인 - 조직 그리고 개인-직무 적합성 인식이 직무태도에 미치는 영향. **한국자료분석학회**, 22(5), 2031-2048.
- 진종순·장은영 (2015). 유연근무제와 직무만족: 시차출퇴근제와 스마트워크제를 중심으로. **정부학연구**, 21(2), 235-263.
- 최새은·정은희·최슬기 (2019). 남성육아휴직의무제를 통한 아파노동자 탄생에 관한 사례연구. **가족과 문화**, 31(4), 1-29.
- 최예나 (2024). 기관유형 및 연차별 공무원의 이직의도 영향요인에 관한 탐색적 연구: 신경망 분석 및 이항로짓 분석을 중심으로. **한국자치행정학보**, 38(1), 203-236.
- 최윤희 (2024). 여성근로자의 일-가정 갈등이 출산의도에 미치는 영향: 가족친화제도의 조절효과를 중심으로. **한국행정학보**, 58(3), 357-382.
- 하선우·이가빈·박성민 (2024). 변화관리 인식과 변혁적 리더십이 공무원 이직의도에 미치는 조절 효과 분석 연구: 조직 내 외재적 동기 선행요인 영향성 검토를 바탕으로. **한국인사행정학회보**, 23(3), 21-64.
- 한남진 (2024. 1. 19.). 기업 70% '육아휴직하면 승진에 불이익 준다'. **내일신문**. <https://m.naeil.com/news/read/486548>
- 홍상우·이대웅 (2023). 조직공정성과 이직의도 간 영향관계에 관한 실증연구: MZ세대 공무원을 중심으로. **한국행정학보**, 57(3), 1-29.
- 황순옥·한상일 (2013). 춘천시 공무원의 유연근무제에 대한 인식과 그 효과에 관한 연구. **지역발전연구**, 22(2), 71-93.

〈외국 문헌〉

- An, S. H., & Meier, K. J. (2022). Optimal turnover rates and performance in public organizations: Theoretical expectations. *Public Performance & Management Review*, 45(3), 582-604.
- Biddle, B. J. (1986). Recent developments in role theory. *Annual review of sociology*, 12(1), 67-92.
- Blau, P. M. (1964). Justice in Social Exchange. *Sociological Inquiry*, 34(2), 193-206.

- Boushey, H., & Glynn, S. J. (2012). There are significant business costs to replacing employees. *Center for American Progress*, 16, 1-9.
- Dess, G. G., & Shaw, J. D. (2001). Voluntary Turnover, Social Capital, and Organizational Performance. *The Academy of Management Review*, 26(3), 446-456.
- Duxbury, L. E., & Higgins, C. A. (1991). Gender differences in work-family conflict. *Journal of Applied Psychology*, 76(1), 60-74.
- Ely, R. J. (1995). The power in demography: Women's social constructions of gender identity at work. *Academy of Management Journal*, 38(3), 589-634.
- Esthi, R. B., & Panjaitan, S. (2023). The Effect of Work-Life Balance on Turnover Intention Mediated by Burnout. *ProBisnis: Jurnal Manajemen*, 14(1), 29-34.
- Felps, W., Mitchell, T., Hekman, D., Lee, T., Holtom, B., & Cook, W. (2009). Turnover Contagion: How Coworkers' Job Embeddedness and Job Search Behaviors Influence Quitting. *Academy of Management Journal*, 52(3), 545-561.
- Gannon, V., Rashed, M., King, R. K., & Thomas, E. (1993). Detection and characterization of the eae gene of Shiga-like toxin-producing *Escherichia coli* using polymerase chain reaction. *Journal of Clinical Microbiology*, 31(5), 1268-1274.
- Golden, T. D. (2006). The role of relationships in understanding telecommuter satisfaction. *Journal of Organizational Behavior*, 27(3), 319-340.
- Halpern, D. F. (2005). How time-flexible work policies can reduce stress, improve health, and save money. *Stress and health*, 21(3), 157-168.
- Harris, M. N., Tang, K. K., & Tseng, Y. P. (2002). Optimal employee turnover rate: Theory and evidence. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, The University of Melbourne.
- Khan, N. A., Bahadur, W., Maialeh, R., Pravdina, N., & Akhtar, M. (2023). Turning the tide on turnover: the impact of empowering leadership on the work-family spillover of managers. *PLoS One*, 18(8), e0287674.
- Michel, J. S., Rotch, M. A., Carson, J. E., Bowling, N. A., & Shifrin, N. V. (2021). Flattening the latent growth curve? Explaining within-person changes in employee well-being during the COVID-19 pandemic. *Occupational Health Science*, 5(3), 247-275.

- Mobley, W. H. (1982). *Employee Turnover: Causes, Consequences, and Control*. Addison-Wesley.
- Moon, S. H., & Shin, J. (2018). The return of superman? Individual and organizational predictors of men's housework in South Korea. *Journal of Family Issues*, 39(1), 180-208.
- Park, T., & Shaw, J. D. (2013). Turnover rates and organizational performance: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 98(2), 268-309.
- Pfeffer, J. (1981). Management as symbolic action: the creation and maintenance of organizational paradigm. *Research in organizational behavior*, 3, 1-52.
- Ryu, G. (2016). Public employees' well-being when having long working hours and low-salary working conditions. *Public Personnel Management*, 45(1), 70-89.
- Sieber, S.D. (1974). Toward a theory of role accumulation. *American Sociological Review*, 39(4), 567-578.
- Tett, R. P., & Meyer, J. P. (1993). Job satisfaction, organizational commitment, turnover intention, and turnover: Path analyses based on meta-analytic findings. *Personnel Psychology*, 46(2), 259-293.

〈웹사이트〉

기획재정부. 공공기관 경영정보공개시스템. <http://www.alio.go.kr/statisticsStat3.do> 검색일 2024. 11. 22.

투 고 일: 2025년 4월 23일
 심 사 일: 2025년 5월 9일
 게재확정일: 2025년 6월 17일

(Abstract)

Does Work-Family Balance Policy Reduce Turnover?: Focusing on a Comparison of Male and Female Public Institution Employees in Republic of Korea

Chungwan Seo, Sangwon Han, Heonjeong Ha

The purpose of this study is to analyze the effects of the work-family balance support policies on the turnover rate of male and female employees in public institutions. Based on publicly disclosed data from 306 public institutions on the ALIO(All Public Information In-One) system, covering the period from 2019 to 2023, the study examines the relationship between the work-family balance support policies, such as flexible work arrangements and the utilization rate of parental leave, and gender-specific turnover rates, using a panel regression method.

As a key finding, the analysis revealed that compressed work schedules within flexible work arrangements had a significant negative(-) effect on female turnover rates. In contrast, other types of flexible work arrangements did not show statistically significant effects on the turnover rates of either males or females. Additionally, a higher utilization rate of parental leave was associated with an increase in male turnover rates, while no statistically significant relationship was found for female turnover.

In conclusion, the simple introduction of the work-family balance support policies does not clearly reduce turnover rates among male and female employees. This suggests that customized follow-up policies reflecting gender-specific characteristics are necessary to enhance the effectiveness of system operation.

Keywords: Work-Family Balance, Work-Life Balance, Parental Leave, Flexible Work Arrangements, Turnover

공공투자사업의 사회적 비용편익분석 방법론 연구

안태훈*

요약

공공투자사업의 사회적 비용편익분석(SCBA)은 정책결정 과정에서 필수적인 도구로 활용되지만, 기존 방법론은 사회적 비용(SC)의 과대 계상과 사회적 편익(SB)의 축소라는 구조적 한계를 지니고 있다. 본 연구는 이러한 한계를 해결하기 위해 SCBA의 이론적 근거를 재검토하고, 이를 보완할 수 있는 개선된 분석 체계를 제안하는 데 목적이 있다. 제안된 분석 체계는 SCBA 이론에 기반하여 금전적 비용을 이전 지출로 간주하고, 이해관계자의 기회비용(WTA)을 비용 항목에 포함하며, 공공투자사업으로 인한 주변 토지가치 상승 효과를 편익 항목에 반영하는 방식으로 설계되었다. 이러한 체계의 타당성을 검증하기 위해 철도사업 사례를 대상으로 기존 SCBA 방법론과 비교 분석을 수행하였다. 사례 분석 결과, 제안된 방법론은 기존 방법론에 비해 사회적 비용편익비율(SCBR)을 유의미하게 높게 산정하였다. 이는 기존 SCBA 방법론이 공공투자사업의 사회적 가치를 체계적으로 과소평가하고 있음을 시사하며, 제안된 체계가 보다 정교한 평가 결과를 도출할 수 있음을 보여준다. 본 연구는 SCBA의 이론적 타당성과 실무적 적용 가능성을 확장함으로써 공공투자사업의 사회적 영향을 보다 정확히 반영하는 새로운 분석 틀을 제시한다. 이를 통해 정책결정 과정에서의 의사결정의 신뢰성을 제고하고, 공공투자사업 평가의 합리성과 신뢰성을 강화할 수 있는 실질적 기여를 제공할 것으로 기대된다.

주제어: 사회적 비용편익분석, 영향집단, 이전 지출, 기회비용, 토지가치

* 서울시립대학교에서 토목공학 박사학위를 취득하고, 현재 국회예산정책처 예산분석관으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 국방연구개발, 사업평가, 민간투자사업이다. (matins10@nabo.go.kr)

I. 서론

비용편익분석(Cost-Benefit Analysis, CBA)은 공공정책 및 투자사업의 경제적 타당성을 평가하는 핵심 도구로, 자원의 효율적 배분과 사회적 복지 증진을 위한 중요한 기준을 제공한다. CBA는 정책 대안 간 경제적 효율성을 비교하고, 각 대안의 사회적 영향을 금전적 가치로 환산하여 평가하는 방법론이다. 1936년 미국에서 재정사업에 처음 적용된 이후 1981년 정부 규제 정책을 통해 그 범위가 확장되었으며, 현재 다양한 분야에서 필수적인 평가 도구로 자리 잡았다. 특히 환경정책과 공공투자사업 등에서 CBA는 정책의 경제적 효율성을 평가하고 사회적 영향을 분석하는 데 중요한 역할을 한다. 2024년 현재 CBA는 지속적으로 발전하고 있으며, 정책 결정 과정에서 중요한 역할을 하고 있다(옥동석 외, 2024).

CBA는 정책목표를 달성하기 위한 다양한 대안들의 경제적 효율성을 비교하는 데 사용된다. 이 분석은 각 대안의 비용과 편익을 산정하여 가장 효율적인 대안을 선택하는 데 중요한 근거를 제공한다. 또한 비용을 산정하기 어려운 경우에는 정책목표 달성 여부보다는 최적 대안을 선정하는 데 중점을 두는 분석 방법인 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analysis, CEA)으로 대체할 수 있다.

그러나 우리나라의 예비타당성조사 및 교통시설투자평가와 같은 공공투자사업 평가에서 CBA는 주로 정책목표 달성을 위한 여러 대안 간의 비교가 아니라, 사업 시행과 미시행 두 가지 대안만을 검토하는 방식으로 적용된다. 이는 국내 공공투자사업의 CBA가 실질적으로 정책목표의 타당성을 평가하는 데 초점을 맞추고 있다는 것을 의미한다. 이러한 구조에서 CBA를 위한 비용과 편익이 부정확하게 산정될 경우, 설정된 정책목표를 달성하지 못할 위험이 존재한다. 따라서 국내 공공투자사업에 대한 CBA는 정책목표 달성의 경제적 효율성을 평가하는 데 있어 비용과 편익의 산정이 엄밀하고 체계적으로 이루어져야 하며, 이를 통해 보다 신뢰성 있는 정책 결정을 위한 기초 자료를 제공할 수 있어야 한다.¹⁾

또한 공공투자사업에 대한 CBA는 일반적으로 사회적 비용편익분석(Social Cost-Benefit Analysis, SCBA)으로 이루어진다(OMB Circular No. A-94: 6; 서성아, 2017: 7). 기획재정부(2023)는 예비타당성조사에 대한 경제적 타당성은 사업추진을 위해 소요되는 비용과

1) 정책목표 달성을 위한 대안 간 비교를 위한 CBA와 유사하게 전략목표 달성을 위한 다양한 정책 간 비교를 위해 CBA를 활용할 수 있다. 이러한 경우 각 정책목표에 부합하는 비용과 편익 항목을 정확하게 산정하지 않으면 최적의 정책목표를 선정하는 데 오류가 발생할 수 있다. 따라서 각 정책 대안의 특성을 반영한 세밀한 비용과 편익 산정이 필요하며, 이를 통해 정책목표 달성의 경제적 효율성을 정확하게 평가할 수 있어야 한다.

그로 인한 효과(편익)를 사회 전반의 관점에서 평가하고, 경제적 타당성 평가는 기본적으로 CBA 기법을 이용하도록 규정하고 있다. 국토교통부(2022: 9)도 교통시설투자평가에 대한 ‘경제성 분석’을 편익비용비율(Cost-Benefit Ratio) 등의 계산을 통하여 사업의 경제성을 국가 전체적 입장에서 측정하고 파악하는 과정을 말한다고 규정하고 있다.

위의 내용을 종합적으로 고려할 때 국내에서 수행되는 공공투자사업에 대한 CBA는 SCBA로 이루어지며, 평가 대안은 주로 ‘시행’과 ‘미시행’ 두 가지로 한정된다. 그러나 현재 국내에서 SCBA는 규제 관련 CBA와의 연계에서만 논의되고 있으며, 공공투자사업에 특화된 SCBA 방법론에 대한 심층적인 논의는 상대적으로 부족한 실정이다.²⁾ 특히 SCBA의 핵심 요소인 사회적 비용(Social Cost, SC)과 사회적 편익(Social Benefit, SB)의 항목 설정 기준이 명확하게 정의되지 않고 있어, 이를 구체화하는 이론적 논의가 부족하다.

따라서 본 연구는 공공투자사업에 대한 SCBA 방법론을 체계적으로 고찰하고, 이를 통해 타당성을 평가하는 데 있어 보다 명확하고 일관된 기준을 제시하고자 한다. 제II장에서는 SCBA의 이론적 기초를 논의하고, SC와 SB 산정 기준을 중심으로 SCBA 방법론과 관련된 주요 쟁점을 분석한다. 특히 SC와 관련하여 기회비용 및 이전 지출에 대한 정의와 적용 방법을 상세히 다룬다. 제III장에서는 SCBA 이론 및 비용편익귀착표에 근거하여 면목선 철도 건설사업을 사례로 SCBA 분석을 수행한다. 제IV장에서는 연구 결과를 종합적으로 제시하고, 향후 연구 방향에 대한 구체적인 제언을 한다.

II. 사회적 비용편익분석 이론 및 선행연구 검토

1. 사회적 비용편익분석 개요³⁾

CBA의 기본 이론은 인간의 선호 개념에 기반을 두고 있다. 선호는 엄격한 규칙과 공리를 통해 효용(utility) 또는 웰빙(wellbeing)과 연결된다. 그리고 CBA는 선호를 집계할 수 있는 규칙을 제공함으로써 특정 사안에 대해 사회적 선호를 지지하거나 반대하는 관점을 도출할 수 있도록 한다. 선호는 시장에서 돈을 소비하거나 소비하지 않겠다는 결정으로 드

2) 예비타당성조사 지침은 경제학적 관점에서의 CBA 방법론만 다루고 있다.

3) Pearce, D., Atkinson, G., & Mourato, S.(2006)

러난다. 따라서 지불 의사(Willingness To Pay, WTP)는 선호를 측정하는 주요 수단이 되며, 돈은 선호를 집계할 수 있게 하는 측정 도구로 사용된다. 잠재적인 손실에 대해서는 보상 수용 의사(Willingness To Accept compensation, WTA)⁴⁾도 사용될 수 있다.

CBA는 일부 사람들의 시각에서 여전히 논쟁의 여지가 있으나, CBA의 이론적 기초는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 개인의 선호가 가치를 결정하는 근원으로 간주된다. 즉 개인의 웰빙, 복지 또는 효용이 상태 A에서 상태 B보다 높다는 것은 개인이 A를 B보다 선호한다는 것을 의미한다.

둘째, 선호는 편익에 대해 WTP와 비용에 대한 WTA로 측정된다.

셋째, 개인의 선호를 집계할 수 있다고 가정하며, 사회적 편익은 모든 개인의 편익의 합, 사회적 비용은 모든 개인의 비용의 합으로 정의된다. 이는 효용의 어느 정도의 수량화(cardinalisation)를 전제로 한다.

넷째, 어떤 변화로 인해 혜택을 보는 사람들이 변화로 인해 손실을 보는 사람들을 가상적으로 보상할 수 있고, 순이익이 남는 경우 기본적으로 편익이 비용을 초과한다는 조건을 충족한다. 이는 칼도어-히스(Kaldor-Hicks) 보상 기준이다.

SCBA는 사회를 모든 개인의 합으로 정의하는 집계 규칙에 따라 WTP와 WTA를 개인별로 합산한다. 즉 개인별 WTP와 WTA를 합산하는 과정을 통해 사회 전체의 편익과 비용을 평가하고, 이를 기반으로 정책 또는 사업의 타당성을 판단하게 된다.

정책 또는 사업을 수용할지 여부를 판단하는 기본적인 의사결정 규칙은 식 (1)과 같다.

$$\left\{ \sum_{i,t} WTP_{i,t}^G \cdot (1+s)^{-t} - \sum_{i,t} WTP_{i,t}^L \cdot (1+s)^{-t} \right\} > 0 \quad \text{식 (1)}$$

여기서 i =각 개인, t =시간(미래 시점 포함), s =할인율, $WTP_{i,t}^G$ =편익을 확보하기 위한 지불 의사(G 는 혜택을 받는 사람들을 지칭), $WTP_{i,t}^L$ =비용을 피하기 위한 지불 의사(L 은 손실을 보는 사람들을 지칭).

4) 비용편익분석에서 비용은 기회비용으로 간주되는데, 이는 분석의 초점과 평가 방식에서 차이일 뿐 기회비용과 WTP는 상호 대체될 수 있는 개념으로 간주될 수 있다. 평가 관점에서 WTA는 개인이나 집단의 주관적인 가치 평가에 초점을 맞추는 반면, 기회비용은 자원의 대체 활용 가능성에 따른 객관적인 손실을 강조한다. 따라서 WTA는 환경 손실이나 비시장적 가치 평가에 주로 사용되며, 기회비용은 경제적 자원 배분과 관련된 의사결정에서 중요하게 고려된다. 또한 WTA는 설문조사나 컨조인트 분석 등을 통해 주관적 수용 금액을 추정하는 반면, 기회비용은 경제적 분석을 통해 대안의 가치 손실로 계산된다.

만약 정책 또는 사업으로 인해 손실을 보는 사람들이 해당 손실에 대해 정당한 재산권을 가지고 있다면, 비용은 WTP가 아닌 WTA⁵⁾로 측정된다. 따라서 식 (1)은 식 (2)와 같이 수정된다.

$$\left\{ \sum_{i,t} WTP_{i,t}^G \cdot (1+s)^{-t} - \sum_{i,t} WTA_{i,t}^L \cdot (1+s)^{-t} \right\} > 0 \quad \text{식 (2)}$$

위 식들에서 사용된 WTP와 WTA는 미래 시점에서 발생하는 편익과 비용을 포함한다. 이를 시간에 따라 할인하여 현재가치로 합산한 값이 현재가치(Present Value, PV)이다. 할인된 WTP의 총합과 할인된 WTA의 총합을 비교하여 순현재가치(Net Present Value, NPV)를 계산한다.

$$PV(WTP) - PV(WTA) > 0$$

정부 프로그램이나 정책이 시민 또는 다른 정부 수준에 영향을 미치는 경우, 정부의 편익과 비용(재정중심 SCBA)뿐만 아니라 SC와 SB를 평가의 근거로 삼아야 한다(OMB Circular No. A-94: 6). 따라서 SCBA는 개별적 또는 상업적 비용·편익분석과 범위와 분석방법에서 차이점이 나타난다. 먼저 범위에 있어서 CBA는 상대적으로 좁은 범위의 개별 영향집단을 상정하고 있는 반면, SCBA는 사회를 구성하는 모든 구성원 하나하나를 고려하여 사회 전체적(as a whole) 차원에서 모든 영향집단을 고려해야 한다고 보고 있다. 일례로 특정 기업에 대한 CBA의 경우 인가나 특허와 관련된 수수료는 기업의 비용으로 간주되지만, SCBA에서는 기업에서 정부로 넘어가는 이전비용으로 파악되어 사회 전체적인 차원에서의 추가적인 비용은 없는 것으로 다루어진다(서성아, 2017: 7-8).

〈표 1〉 개별적 비용·편익분석과 사회적 비용·편익분석의 구분

구분		개별적 비용·편익분석	사회적 비용·편익분석
범위		개별 영향집단	전체 사회
분석방법		정량분석 우선	정량분석, 정성분석 중용
분석 예시	수수료	기업의 규제비용	기업에서 정부로의 이전비용
	환경개선/경제성장	대상 영향집단 설정 곤란	사회전체의 편익

자료: 서성아(2017: 8)

5) WTP와 WTA의 차이점은 중요한 논의 대상이다. WTA는 종종 WTP보다 크게 나타나며, 이는 심리적 요인(예: 손실 회피) 및 재산권 구조에 따라 달라질 수 있다. 이 차이점에 대해서는 Pearce, D., Atkinson, G., & Mourato, S.(2006)의 제11장에서 더 자세히 논의된다.

2. 정부의 사회적 비용편익분석 기준

1) 규제영향분석서 작성지침(국무조정실)

국무조정실(2022)은 사회의 급속한 다양화 및 복잡화에 따라 규제정책 수립 시 이해관계자 간의 이견 및 갈등이 증가하고 있으며, 이에 따른 사회적 파급효과와 부작용에 대한 체계적 분석의 필요성이 점점 더 증대되고 있다고 지적한다. 이러한 문제의식하에 국무조정실은 전통적인 규제영향분석이 주로 피규제 집단에 미치는 영향을 중심으로 이루어졌던 것과 달리, 이제는 피규제 집단 외의 다양한 사회 구성원에 대한 영향까지 포함하는 포괄적 분석이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

특히 국무조정실은 규제의 사회적 총비용과 편익을 종합적으로 평가하기 위해서는 CBA를 단순한 경제적 평가 도구를 넘어 사회 전체를 고려하는 SCBA의 관점에서 강화해야 한다고 주장한다. 이론적으로 SCBA는 특정 규제의 대상이 되는 피규제 집단뿐 아니라, 그 외 일반 국민, 중소기업, 소상공인 등 사회 전반에 걸쳐 나타나는 간접적·파생적 효과까지도 포함하여 규제의 순효과를 정량적·정성적으로 분석하는 방법론이다. 이러한 관점에서 국무조정실(2022)은 SCBA를 구성하는 주요 영향 범주를 구체화하기 위해 <표 2>를 제시하고 있으며, 이를 통해 각 집단에 대한 규제의 비용 및 편익 항목을 별도로 식별하여 분석할 필요가 있음을 강조한다.

<표 2> 규제영향분석서의 비용-편익 분석 작성 구분

조건		비용	편익	순비용
피규제 기업·소상공인	직접	비용	관리제	
	간접	피규제자	비용·편익	
피규제 일반국민				
피규제자 이외 기업·소상공인		피규제자 이외	비용·편익	
피규제 이외 일반국민		(사회적	비용·편익)	
정부		행정	비용	

자료: 국무조정실(2022: 59)

2) 예비타당성조사 지침(기획재정부)

기획재정부(2023)는 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제45조 및 제46조에서 경제적 타당성은 사업추진을 위해 소요되는 비용과 그로 인한 효과(편익)를 사회 전반의 관점에서 평가하고, 경제적 타당성 평가는 기본적으로 CBA 기법을 이용하도록 규정하고 있다. 따라서 예비타당성조사의 CBA는 사회 전반의 관점에서 이루어지는 SCBA로 볼 수 있다.

또한 기획재정부(2023)는 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제22~44조에서 교통시설, 수자원 및 기타 사업에 대한 편익 및 비용의 추정에 대해 규정하고 있다. 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제22~23조는 사업의 목적과 직접적인 연관성을 가진 항목을 편익으로 고려하고, 수행기관은 사업의 특성상 동 지침에서 원칙으로 정하는 편익항목을 제외하거나 특별히 고려할 필요가 있는 편익항목을 추가할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 동 지침 제32조는 비용추정의 기본방향을 초기 투자비인 총사업비와 완공 이후 투입되는 유지관리비 및 운영비 등 필요한 모든 비용을 가능한 가장 현실적으로 산정하도록 규정하고 있다.

기획재정부는 「예비타당성조사 수행 총괄지침」을 통해 비용 및 편익 항목을 제시하고 있으나, 해당 항목들이 SCBA의 기준에 부합하는지를 검토한 명시적인 근거자료는 제공하지 않고 있다. 이는 예비타당성조사에 포함된 CBA가 과연 SCBA로 확장 가능한 분석틀인지를 판단하는 데 어려움을 초래한다. 해당 지침의 작성과 관련된 문헌을 검토해 보면 한국개발연구원(1999)은 예비타당성조사의 비용 분석은 사업의 성격과 내용에 따라 다양하게 구성될 수 있음을 인정하면서도, 일반적으로 공사비, 용지보상비, 유지관리비 등을 주요 비용 항목으로 제시하고 있다(한국개발연구원, 1999: 45). 그러나 이들 항목이 어떠한 사회적 기준 또는 이론적 근거에 따라 선정되었는지에 대한 설명은 부재하다. 이는 분석 대상 항목의 포괄성 및 타당성에 대한 근본적인 의문을 제기하게 한다. 따라서 예비타당성조사 지침에서 제시하는 항목과 분석 방식은 사회 전체의 다양한 이해관계자와 간접효과까지 포함하는 SCBA의 기준에는 부합하지 않는다고 평가할 수 있다.

3. 사회적 비용편익분석의 주요 쟁점

1) 공공투자사업에서 사회적 비용과 이전 지출의 구분 문제

공공투자사업은 사회적 효용을 창출하고 경제적 활력을 도모하기 위한 중요한 정책 도구로 활용된다. 이러한 사업의 경제적 타당성을 평가하기 위해 수행되는 SCBA에서는 SC와

이전 지출을 명확히 구분하는 것이 필수적이다. 이는 자원의 희소성과 사회적 기회비용을 정확히 반영하여 사업의 순편익을 올바르게 평가하기 위함이다. 그러나 기존 SC에 대한 연구들은 권용훈 외(2021) 등과 같이 공사비 등을 보다 정확히 산정하는 방법론을 중심으로 이루어지고 있다.

공공투자사업에 있어서 SC와 이전 지출의 관계에 대한 이해를 위해 전형적인 이전 지출인 공공사업의 SCBA를 살펴보고자 한다. 이상은 외(2010)를 참고하여 기초생활보장의 생계급여 공공사업의 비용편익귀착 연관표는 <표 3>과 같이 작성될 수 있다. <표 3>에서 양(+)은 비용을 나타내며, 음(-)은 편익을 의미한다. SCBA에서 생계급여의 비용과 편익을 금전적으로만 고려할 경우, 기초생활보장(생계급여) 공공사업의 사회적 비용편익비(Social Cost-Benefit Ratio, SCBR)는 1이 되며, 편익에서 비용을 차감한 값은 0이 된다.

<표 3> 기초생활보장(생계급여) 공공사업의 비용편익귀착 연관표

구 분	정부	수급자	합계
생계급여	-a	a	0
계	-a	a	0

자료: 저자 작성

그러나 <표 3>은 SCBA 이론에 근거하여 수급자의 WTP를 정확히 나타낸 것으로 보기 어렵다. CBA는 효용을 금전적 가치로 환산하여 이루어지지만 동일한 금액이 각 개인에게 미치는 효용은 소득 수준과 개인적 상황에 따라 다르게 나타난다. 이는 효용체감의 법칙(Diminishing Marginal Utility)을 통해 설명할 수 있으며, 동일한 금액이 저소득층에게는 상대적으로 더 큰 효용의 손실이나 이득을 초래한다. 따라서 납세자가 납부한 금액 'a'로 인해 감소한 효용은 단순히 금전적 손실과 동일하게 가정할 경우, 수급자가 받은 금액 a로 인해 증가한 효용은 동일한 금액 이상일 수 있다. 이러한 차이를 반영하기 위해 비용편익분석은 소득 계층별 WTP의 차이를 고려하여 금전적 가치를 조정하거나, 효용 변화의 분포를 분석에 포함해야 한다.⁶⁾

6) CBA는 통상적으로 모든 개인이 비용이나 편익의 한계 소득을 동일하게 평가한다고 가정한다. 그러나 특정 프로젝트가 인구 하위 그룹에 상이한 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우, 분석에 차별적 가중치를 도입하는 것이 필요할 수 있다. 예컨대 소득의 한계 효용 체감 현상을 고려하여 저소득 계층의 한계 소득 가치를 더 높게 평가함으로써 사회적 후생의 관점에서 가중치를 부여할 수 있다. 또한 시장 기반 평가 방법이 저소득층이 소비하는 재화나 서비스의 가치를 과소평가하는 경향을 보완하기 위해 가중치를 조정할 수 있다(OMB Circular No. A-94: 15).

또한 개인이나 가구는 소득 또는 기타 편익의 최종 수혜자이며, 기업, 비정부 조직, 기타 단체는 단순한 중개자에 불과하다. 따라서 분배적 효과 분석은 비용과 편익이 궁극적으로 가구나 개인에게 어떻게 귀착되는지를 식별해야 한다(OMB Circular No. A-94: 17). 이를 고려하여 <표 3>은 <표 4>와 같이 수정될 수 있다. <표 4>에서 행정 업무 비용으로 산정된 -c는 생계급여 관련 종사자의 행정 업무, 즉 노동에 대한 기회비용이다. <표 4>에서 WTP로 분류된 d는 생계급여 수급자의 WTP에서 수령하는 급여를 제외한 금액을 나타낸다.

<표 4> 기초생활보장(생계급여) 공공사업의 비용편익귀착 연관표

구 분	정부	생계급여 관련 종사자	납세자	수급자	합계
세금	a+b	·	-a-b	·	0
생계급여	-a	·	·	a	0
생계급여 지급 관련 행정 비용	-b	b	·	·	0
행정 업무	·	-c	·	·	-c
WTP	·	·	·	d	d
계	0	b-c	-a-b	a+d	d-c

자료: 저자 작성

기초생활보장(생계급여) 공공사업의 NPV는 <표 3>에서 '0'으로 산정되었는데, <표 4>에서는 'd-c'로 산정되었다. 이와 같은 차이점은 사회적 비용, WTP 및 이전 지출의 개념에 대한 구분 여부에 따라 발생한 것이다.

한국개발연구원(1999)은 예비타당성조사의 CBA가 경제분석이지 재무분석이 아니므로 모든 이전 지출은 비용·편익의 고려에서 제외하고, 이전 지출의 대표적인 예를 세금, 정부 보조금 그리고 은행이자지불 등으로 제시하고 있다. 즉 기초생활보장(생계급여) 공공사업의 비용은 CBA에 포함되지 않는다. 따라서 동 사업은 비용효과 분석(Cost-Effective Analysis, CEA)만 가능하다.

그러나 SCBA 이론에 따라 작성한 <표 4>에 따르면, SCBA는 이전 지출 사업인 기초생활보장(생계급여) 공공사업에 대해서도 가능함을 알 수 있다. 이를 위해서는 SCBA에 있어서 금전이 WTP를 나타내는 것이 아니라 WTP를 금전적으로 표기하는 것이라는 점을 명확히 할 필요가 있다.

동일한 관점에서 공공투자사업의 인건비를 SC로 간주할지, 아니면 단순한 이전 지출로

간주할지에 대한 논의가 필요하다. 특히 실업 상태의 노동력이 고용되어 급여를 받는 경우, 이는 사회적 자원의 추가적인 소비를 수반하지 않는다는 점에서 이전 지출로 간주될 가능성이 크다. 반면 이미 고용된 노동력을 다른 산업에서 전환해 왔다면, 해당 노동의 기회비용(은 SC로 간주되어야 한다. 그러나 노동력 전환은 공공투자사업의 인건비가 기회비용보다 많을 때 이루어진다고 볼 수 있으므로, 인건비를 모두 기회비용으로 간주하는 것은 적절하지 않다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 공공투자사업에서 인건비와 같은 항목을 SC와 이전 지출로 구분하는 기준을 명확히 하고, 이를 통해 SCBA의 정밀성을 제고하는 데 목적을 둔다. 또한 실업 상태의 노동력 활용과 고용 창출 효과가 공공투자사업의 SC 추정에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 통해 공공투자사업의 SCBA에서 자원의 희소성과 기회비용을 보다 정교하게 반영하는 방안을 제시할 것이다.

2) 공공투자사업에 따른 토지가치 상승 편익

교통 인프라 구축, 도시 재개발, 환경 개선 등과 같은 공공투자사업은 주변 지역의 접근성을 향상시키고 환경을 개선함으로써 토지가치 상승을 유발할 수 있다. 이러한 토지가치 상승은 해당 사업의 경제적 편익으로 간주되며 SCBA에 포함될 수 있다(Smith, A., 2020; HM Treasury, 2022).⁸⁾ 여기서 토지가치 상승은 인플레이션이 아닌 효용의 실질적 가치 변화를 의미한다.

토지가치 상승 편익은 헤도닉 가격 모형(Hedonic Pricing Model), 차액 임대료 접근법, 사례 비교 분석 및 지리정보시스템(GIS)을 활용한 분석 등으로 산정할 수 있다.⁹⁾ 헤도닉 가격 모형은 토지가치에 영향을 미치는 요인을 분석하여 공공투자사업이 토지가치에 미치는 영향을 분리한다. 예를 들어 새로운 철도 노선이 개통된 후 주변 지역의 토지가치 변화를 분석하는 방식이다. 차액 임대료 접근법은 사업 시행 전후의 토지 임대료 변화를 비교하여 토지가치 상승분을 추정한다. 토지 임대료는 토지의 시장가치를 반영하는 주요 지표로

7) 이 경우에도 SC는 인건비가 아니라 노동의 기회비용이다.

8) 토지가치 상승이 자원의 재분배에 불과하여 순편익이 0이라는 견해는 전통적인 후생경제학의 정태적(靜態的) 자원배분 관점에 기반한 것으로 볼 수 있다. 그러나 본 논문이 제시한 사회적 비용편익분석(SCBA)은 동태적·실질적 후생 변화를 포착하는 분석틀을 전제로 하고 있다. 이에 따라 토지가치 상승은 단순한 분배효과가 아니라, 공공투자사업으로 인해 사회 전체의 효용이 증가한 결과로서 실질적 편익으로 간주되어야 한다.

9) 토지가치 상승은 착공~개통 초기(약 5~10년)에 집중 발생하며, '효과 실현기(impact phase)'의 누적효과를 일시 반영하는 방식으로 토지가치 상승 편익을 고려할 수 있을 것이다.

활용된다. 사례 비교 분석은 유사한 공공투자사업이 시행된 지역의 토지가치 변화를 참조하여 분석한다. 이는 데이터가 제한적인 경우 유용하게 활용될 수 있다. 지리정보시스템(GIS)을 활용한 분석은 지리정보시스템(GIS)을 통해 사업 시행 전후의 토지가치 변화를 시각화하고 계량화함으로써 편익을 보다 정확히 산출할 수 있다.

공공투자사업에 따른 토지가치 상승 편익을 고려하기 위한 주요 쟁점은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 이중계산의 문제이다. 토지가치 상승이 교통비 절감, 환경 개선 등 다른 편익과 중복될 가능성이 있다. 이는 SCBA의 정확성을 저해할 수 있는 중요한 쟁점이다. 그러나 토지가치 상승은 교통 접근성 개선이 초래한 이용자 편익이 시장에 자본화된 결과이므로, 이는 기존 이용자편익의 단순 중복이 아니라 효용의 총체적 측정 방식의 차이에 해당한다. 따라서 두 항목은 측정 범위가 달라 이중계산으로 보기 어렵다. 토지가치 상승이 교통비 절감, 환경 개선 등 다른 편익과 중복될 가능성이 있다면, 오히려 공공투자사업의 편익으로 토지가치 상승을 채택하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 재분배 효과와 형평성 문제이다. 토지가치 상승은 기존 토지 소유자에게만 혜택을 제공할 수 있으며, 이는 공공투자사업의 형평성과 관련된 논란을 야기할 수 있다. 이러한 편익이 사회 전체에 공정하게 분배되는지에 대한 논의가 필요하다. 그러나 실질적인 공공투자사업의 혜택자인 토지 소유자를 편익 대상에서 제외하는 것은 SB를 과소추정하는 문제를 야기할 수 있다.

셋째, 데이터 신뢰성과 방법론적 한계이다. 토지가치 상승 추정치는 데이터의 품질과 분석 방법에 크게 의존한다. 데이터 부족이나 부정확한 모형 사용은 왜곡된 결과를 초래할 수 있다. 그러나 현행 교통편익 산정 방식과의 비교가 필요하다. 현행 교통편익 산정 방식은 장래 30년간의 교통수요 예측과 교통망의 통행배정 등에 기반하고 있는데, 이와 같은 데이터는 신뢰성이 낮고 많은 가정에 기반하고 있다. 따라서 토지가치 상승 추정은 그 자체로 한계를 가지지만, 현행 교통편익 추정방식이 내포한 불확실성과 비교할 때 상대적 신뢰성과 실증적 타당성을 확보할 여지가 충분하다고 볼 수 있다. 이러한 논의는 향후 사회적 비용편익분석(SCBA)의 방법론적 진화를 위해 중요한 연구과제로 남는다.

토지가치 상승을 SCBA에 반영하는 것은 공공투자사업의 경제적 효과를 보다 포괄적으로 평가할 수 있는 방법이다. 그러나 이 과정에서 발생하는 이중계산, 형평성 문제, 데이터 신뢰성 등은 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다. 향후 연구는 이러한 쟁점을 심화 분석

하고, 보다 정교한 방법론을 개발하는 데 초점을 맞추어야 한다.

4) 소결

현행 SCBA 방법론은 정책 대안 간 비교에 유효하지만, 개별 사업의 시행 여부를 평가하는 데에는 몇 가지 중요한 한계가 존재한다. 특히 SC의 과대 계상과 SB의 축소라는 구조적 문제가 발생하는데, 이는 분석 대상의 영향 집단을 사회 전체가 아닌 정부 등 특정 집단으로 한정하여 평가함으로써 초래된다. 이로 인해 SCBA의 왜곡이 발생하고, 공공투자사업의 실제적 사회적 영향을 정확하게 반영하지 못하는 문제가 발생한다. 따라서 현행 방법론의 한계를 보완하고 공공투자사업에 대한 보다 정확하고 포괄적인 SCBA를 수행하기 위해서는 몇 가지 개선이 필요하다.

첫째, 기존 방법론은 비용과 편익을 특정 집단에 한정하여 평가하는 경향이 있다. 이를 사회 전체를 대상으로 확장함으로써 SC와 SB의 왜곡을 최소화하고, 공공투자사업이 사회 전체에 미치는 영향을 보다 정확하게 반영할 수 있다. 둘째, 기존 방법론은 사회적 기회비용을 충분히 반영하지 못하는 경향이 있다. 이는 이전 지출인 사업비 등을 비용 항목으로 포함시키는 방식에 의해 발생된다. 사회적 기회비용을 보다 정확하게 반영하기 위해서는 노동의 기회비용(WTA)을 포함하여 비용 항목을 더 정밀하게 측정할 필요가 있으며, 이를 통해 비용 과대 계상의 문제를 해결할 수 있다. 셋째, 공공투자사업으로 인한 토지가치 상승을 SB에 포함시키는 것은 사업의 지역 경제적 효과를 제대로 평가하는 데 필수적인 요소이다. 기존 방법론은 토지가치 상승을 충분히 반영하지 못하였기 때문에 이를 반영함으로써 공공투자사업이 지역에 미치는 실질적인 경제적 혜택을 보다 정확하게 평가할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제를 해결하기 위해 SCBA 이론에 근거한 새로운 방법론을 제안한다. 제안된 방법론은 금전적 비용을 단순히 비용 항목으로 간주하는 대신 이를 이전 지출로 간주하여 보다 명확히 구분하고, 사회적 기회비용의 관점에서 이해관계자의 WTA와 재료비만을 SC에 포함시킨다. 이러한 접근은 공공투자사업에서 발생하는 SC를 보다 정밀하게 반영할 수 있으며, 특정 집단에 국한되지 않고 전체 사회적 영향을 평가할 수 있는 기반을 마련한다. 또한 공공투자사업으로 인한 주변 토지가치 상승을 SB에 포함시켜 분석의 포괄성을 강화한다.

Ⅲ. 사례분석: 철도사업의 사회적 비용편익 분석

1. 사업 개요

본 연구에서는 제안된 사회적 비용편익분석(SCBA) 방법론의 타당성을 검증하기 위해 실제 공공투자사업 사례를 분석하였다. 이를 위해 최근 완료된 예비타당성조사 대상 철도사업을 사례로 선정하고, 기존 방법론과 제안된 방법론의 결과를 비교하였다. 철도사업은 공공투자사업 중에서도 교통 접근성 개선, 지역 경제 활성화, 토지가치 상승 등 복합적인 사회적 영향을 수반하는 사업으로, SCBA 방법론의 적용 가능성을 검토하는 데 적합한 사례라 할 수 있다.

면목선(청량리역~신내역) 건설사업은 2024년 6월에 예비타당성조사가 완료된 사업이다. 동 사업은 서울 도심 동북부 청량리와 신내 택지지구를 연결하고 기존 1호선 및 6호선, 7호선, 경춘선, 경의중앙선과 연계하여 지역·광역 교통네트워크 구축 및 균형발전에 기여하기 위한 사업이다. 또한 서울 동북권(동대문구 등), 경기 동북구권(구리, 남양주 등)의 도심 방향 네트워크 구축으로 대중교통 편의성 및 도심 접근성 향상을 목적으로 한다. 동 사업은 2020년 말 기준 총사업비 1조 813.7억원, BCR=0.92, AHP=0.534로 2024년에 예비타당성조사를 통과하였다(KDI 공공투자관리센터, 2024: 323).

동 사업의 기대 효과는 ❶ 이문1, 3구역 개발, 중화재정비 촉진지구, 신내택지개발, 양원지구 택지 등 주택개발로 인한 토지교통 혼잡 완화 ❷ 신내로 인근 대규모 개발계획으로 인한 장래 대중교통난 해소 ❸ 서울 동북권(동대문구, 중랑구 등), 경기 동북구권 대중교통 편의성 및 도심 접근성을 향상시켜 대중교통 이용의 활성화이다(KDI 공공투자관리센터, 2024: 1).

동 사업이 시행되지 않는다면 이와 같은 기대효과를 달성하고자 하는 정책목표는 달성될 수 없을 것이다. 즉 예비타당성조사는 동 사업의 시행 여부를 결정함과 동시에 기대효과를 얻기 위한 정책목표 달성의 타당성을 평가하는 것이다.

2. 사회적 비용편익 구조 분석

KDI 공공투자센터(2024: 280)는 면목선 건설사업의 비용 및 편익을 <표 5>와 같이 제시하고 있으며, 동 사업에 따른 영향집단을 제시하지 않고 있다.

〈표 5〉 예비타당성조사에서 제시된 면목선 건설사업의 비용-편익 항목

구분	비용 및 편익 항목
비용	사업비, 운영비, 대체투자비, 공사 중 교통혼잡
편익	잔존가치, 운임, 통행시간 절감, 운행비용 절감, 교통사고 감소, 주차비 감소, 환경 개선

자료: KDI 공공투자센터(2024: 280)

동 사업에 대한 SCBA를 위해서는 영향집단별 비용 및 편익을 파악할 필요가 있으므로, 예비타당성조사에서 제시된 면목선 건설사업의 비용-편익 항목은 영향집단별로 〈표 6〉과 같이 정리될 수 있다. 〈표 6〉에 따르면 동 사업을 추진함에 따라 정부가 비용을 부담하고, 철도(면목선) 이용자, 차량운전자 및 일반 국민이 편익을 얻는 것으로 해석될 수 있다.

〈표 6〉 예비타당성조사에서 제시된 면목선 건설사업의 영향집단 및 사회적 비용-편익 구조

영향집단	비용(A)	편익(B)	순편익(B-A)
정부	사업비	잔존가치	잔존가치-사업비
	운영비, 대체투자비	0	-(운영비+대체투자비)
철도 이용자	0	통행시간 절감	통행시간 절감-운임
차량운전자	0	통행시간 절감	통행시간 절감
	0	운행비용 절감	운행비용 절감
	0	교통사고 감소	교통사고 감소
	0	주차비 감소	주차비 감소
	공사 중 교통혼잡	0	-공사 중 교통혼잡
일반 국민	0	환경 개선	환경 개선
합 계			(잔존가치, 통행시간 절감, 운행비용 절감, 교통사고 감소, 환경 개선, 주차비 감소) - (사업비, 운영비, 대체투자비, 공사 중 교통혼잡)

자료: 저자 작성

그러나 사회 전체의 영향집단을 대상으로 면목선 건설사업에 따른 비용 및 편익을 정리하면 〈표 7〉과 같이 정리될 수 있다. 〈표 6〉과 〈표 7〉의 차이점은 세분화된 ‘영향집단’ 및 ‘영향집단별 편익 및 비용 항목 설정’에 있다.

〈표 7〉 본 연구에서 제안한 면목선 건설사업의 영향집단 및 사회적 비용-편익 구조

영향집단	비용(A)	편익(B)	순편익(B-A)
국민	유류세 등(세금)	환경 개선	환경개선-유류세 등(세금)
서울시민	지방세(세금)	0	-지방세(세금)
중앙정부	건설보조금	유류세 등(세금)	유류세 등(세금)-건설보조금
서울시	지자체부담금	지방세(세금)	지방세(세금)-지자체부담금
도시기반 시설본부	사업비	건설보조금 지자체부담금	(건설보조금+지자체부담금)-사업비
서울도시 철도공단	운영비 대체투자비	운임 잔존가치	(운임+잔존가치)-(운영비+대체투자비)
건설 관련 이해관계자	WTA(건설용역) 및 재료비 ¹⁾	사업비	사업비-WTA(건설용역) 및 재료비
운영 관련 이해관계자	WTA(운영용역) 및 재료비	운영비 대체투자비	(운영비+ 대체투자비)- WTA(운영용역) 및 재료비
철도 이용자	운임	통행시간 절감	통행시간 절감-운임
차량운전자	0	통행시간 절감	통행시간 절감
	0	운행비용 절감	운행비용 절감
	0	교통사고 감소	교통사고 감소
	0	주차비 감소	주차비 감소
	공사 중 교통혼잡	0	-공사 중 교통혼잡
토지 소유자	0	토지가치 상승	토지가치 상승
합계			(환경개선, 잔존가치, 통행시간 절감, 운행비용 절감, 교통사고 감소, 주차비 감소, 토지가치 상승)-(WTA(건설용역) 및 재료비, WTA(운영용역) 및 재료비, 공사 중 교통혼잡)

주: 1) WTA(건설용역) 및 재료비는 하도급 구조를 별도 계층으로 구분하지 않고, 생산요소(노동·자재·용역) 기준의 통합비용으로 산정

자료: 저자 작성

〈표 8〉은 예비타당성조사(〈표 6〉) 및 본 연구에서 제시(〈표 7〉)한 면목선 건설사업의 사회적 순편익을 비교한 것이다. 〈표 7〉의 순편익은 〈표 6〉과 비교하여 ‘토지가치 상승’ 및 ‘(사업비+운영비+대체투자비)-(WTA(건설용역) 및 재료비+WTA(운영용역) 및 재료비)’¹⁰⁾만큼 증가한다.

10) 건설 및 운영이 원활하게 수행되기 위해서는 사업비, 운영비 및 대체투자비의 합계가 건설용역 및 재료비에 대한 WTA와 운영용역 및 재료비에 대한 WTA의 합계 이상이어야 한다. 따라서 ‘(사업비+운영비+대체투자비) - (WTA(건설용역) 및 재료비+ WTA(운영용역) 및 재료비)’는 양(+)의 값을 갖는다.

〈표 8〉 예비타당성조사 및 본 연구에서 제안한 면목선 건설사업의 사회적 순편익 비교

영향집단	사회적 순편익		
	현행 <표 6> (A)	제안 <표 7> (B)	차이(B-A)
국민	환경개선	환경개선-유류세 등(세금)	-유류세 등(세금)
서울시민	0	-지방세(세금)	-지방세(세금)
중앙정부	-사업비	유류세 등(세금)-건설보조금	유류세 등(세금)- (건설보조금+사업비)
서울시	(잔존가치)- (운영비+대체투자비)	지방세(세금)-지자체부담금	(지방세(세금)+운영비+대체투자비) -(지자체부담금+잔존가치)
도시기반 시설본부	0	(건설보조금+지자체부담금) -사업비	(건설보조금+지자체부담금) -사업비
서울도시 철도공단	0	(운임+잔존가치)- (운영비+대체투자비)	(운임+잔존가치)- (운영비+대체투자비)
건설 관련 이해관계자	0	사업비-건설용역 및 재료비	사업비-건설용역 및 재료비
운영 관련 이해관계자	0	(운영비+대체투자비) -운영용역 및 재료비	(운영비+ 대체투자비) -운영용역 및 재료비
철도 이용자	통행시간 절감	통행시간 절감-운임	-운임
차량운전자	통행시간 절감	통행시간 절감	0
	운행비용 절감	운행비용 절감	0
	교통사고 감소	교통사고 감소	0
	주차비 감소	주차비 감소	0
	-공사 중 교통혼잡	-공사 중 교통혼잡	0
토지 소유자	0	토지가치 상승	토지가치 상승
합계	(잔존가치, 통행시간 절감, 운행비용 절감, 교통사고 감소, 환경 개선1, 주차비 감소)-(사업비, 운영비, 대체 투자비, 공사 중 교통혼잡)	(환경개선, 잔존가치, 통행시간 절감, 운행비용 절감, 교통사고 감소, 주차비 감소, 토지가치 상승)-(건설용역 및 재료비, 운영 용역 및 재료비, 공사 중 교통혼잡)	(토지가치 상승)+(사업비, 운영비, 대체투자비)-(건설용역 및 재료비, 운영용역 및 재료비)}

자료: 저자 작성

3. 사회적 비용편익분석 방법론 비교

본 연구에서 제시한 비용-편익 항목은 예비타당성조사에서 사용하는 비용-편익 항목과 유사하지만 <표 9>와 같이 근본적인 차이를 보인다. 비용항목과 관련하여 살펴보면, 예비타당성조사는 철도사업의 비용을 건설비 및 운영비로 간주하고 있다. 그러나 본 연구에서는 영향

집단에 건설 및 운영 종사자를 포함시켜 건설비 및 운영비에 포함된 인건비를 ‘이전지출’로 간주하여 비용에서 제외하였다. 또한 본 연구는 편익에 경제활성화 및 부동산 가치 상승에 따른 효용을 편익에 포함시켰다.

〈표 9〉 현행 SCBA와 본 연구에서 제안한 SCBA의 주요 차이점

구분	현행 SCBA	제안 SCBA
비용 항목	건설비, 운영비	WTA(건설용역) 및 재료비, WTA(운영용역) 및 재료비
편익 항목	신설철도 이용, 교통혼잡 감소	신설철도 이용, 교통혼잡 감소, 토지가치 상승
부담 주체	정부(재정 중심)	국민(후생 중심)

자료: 저자 작성

1) 비용에 대한 인식

Pearce, D., et al.(2006)은 사회를 모든 개인의 합으로 정의하는 집계 규칙에 따라 WTP와 WTA의 개인별 합산을 SCBA로 간주하고 있다. 그러나 현행 SCBA는 사업비(건설비), 운영비 및 대체투자비를 정부가 부담하는 비용으로 간주하고 있다. 본 연구에서 제안한 SCBA는 OECD(2006: 41-50)에 근거하여 금전적 비용인 사업비(건설비), 운영비 및 대체투자비를 이전 지출로 간주하고, 비용을 ‘WTA(건설용역) 및 재료비’,¹¹⁾ ‘WTA(운영용역) 및 재료비’ 및 ‘공사 중 교통혼잡’으로 설정하고 있다.

면목선 건설을 위해서는 건설노동자가 참여해야 하며, 건설노동자는 건설노동에 대한 기회비용인 WTA를 부담하게 된다. 따라서 건설노동에 대한 WTA는 비용으로 간주되어야 한다. 반면 사업비에 포함된 건설노동에 대한 인건비는 건설노동자에게는 편익이지만, 사업비를 부담하는 국민 입장에서는 비용이다. 따라서 사회 전체를 기준으로 한 SCBA에서는 이전 지출로 간주되어야 할 것이다. 이와 같은 논리는 운영비 및 대체투자비에 대해서도 동일하게 적용된다.

현행 SCBA는 사업비(건설비), 운영비 및 대체투자비를 비용으로 간주하고, 부담 주체를 정부로 설정하고 있는 반면, 제안 SCBA는 비용부담 주체를 국민, 서울시민 및 면목선 철도 이용자로 설정한다. 정부는 세금을 징수하여 사업비로 집행하는 주체이므로, 사업비 전달의

11) 재료비는 수입원자재 및 국내 원자재의 가격을 의미한다. 즉 노동이 투입된 재료의 부가가치는 제외된다.

중계자 역할을 수행하는 것이다.

운영비 및 대체투자비도 정부가 부담하는 것이 아니라 면목선 운영 주체인 서울도시철도 공사가 면목선 이용자에게 운임을 징수하여 운영비 및 대체투자비를 조달한다.

2) 건설 및 운영 등에 의한 사회적 편익 발생

공공투자사업이 시행될 경우 영향집단들은 공공투자사업에 따라 해당 집단이 부담해야 하는 비용보다 편익이 크거나 같아야 해당 공공투자사업 추진을 허용하거나 참여할 것이다. 건설 관련 이해관계자는 사업비(건설보조금+지자체부담금)를 받고 건설용역 및 재료비를 부담하게 되므로, 건설용역의 WTA(기회비용) 및 재료비는 사업비보다 작게 된다. 사업비가 건설용역의 WTA(기회비용) 및 재료비보다 작다면, 건설 관련 이해관계자는 건설에 참여하지 않기 때문이다. 또한 운영 관련 이해관계자에 대해서도 운영용역 및 재료비의 기회비용은 운영비((운영비+ 대체투자비))보다 작게 된다.

WTA 및 재료비가 사업비 혹은 운영비보다 작을 경우 건설 및 운영 이해 관계자는 면목선 건설사업을 통해 편익을 얻게 된다. 건설 및 운영 이해 관계자의 WTA가 작을수록 편익은 커지게 된다.

3) 토지가치 편익 인식

제안 SCBA는 토지가치 상승을 편익으로 산정한다. 교통시설사업은 기본적으로 주변 토지가치를 상승시킨다. 특히 면목선 철도사업은 ❶ 이문1, 3구역 개발, 중화재정비 촉진지구, 신내택지개발, 양원급구지구 택지 등 주택개발로 인한 토지교통 혼잡 완화, ❷ 신내로 인근 대규모 개발계획(태릉CC, 북구간선도로 공동주택, 갈매, 왕숙신규 개발 등)으로 인한 장래 대중교통난 해소를 목적으로 추진되는 사업이다.

4) 소결

제안 SCBA에 의한 NPV는 현행 SCBA에 의한 NPV와 식 (3)과 같은 차이를 보여준다. 교통시설사업 대상지의 주변 토지가치 상승은 일반적으로 인정된다. 또한 건설 및 운영이 이루어지기 위해서는 ‘사업비+운영비+대체투자비’ \geq ‘WTA(건설용역) 및 재료비+WTA(운영용역) 및 재료비’여야 하므로, (제안 SCBA의 NPV)-(현행 SCBA의 NPV) ≥ 0 이 된다.

$$(\text{제안 SCBA의 NPV}) - (\text{현행 SCBA의 NPV}) = (\text{토지가치 상승}) + \{[\text{사업비} + \text{운영비} + \text{대체투자비}] - [\text{WTA}(\text{건설용역}) \text{ 및 재료비} + \text{WTA}(\text{운영용역}) \text{ 및 재료비}]\} \geq 0 \quad \text{식 (3)}$$

제안 SCBA에 의한 NPV가 현행 SCBA에 의한 NPV보다 크게 산정되므로, 제안 SCBA에 의한 SCBR은 현행 SCBA에 의한 SCBR보다 커진다.

V. 결론

1. 분석 결과 요약 및 시사점

본 연구는 국내 공공투자사업에 대한 사회적 비용편익분석(SCBA) 방법론을 심층적으로 고찰하고, 새로운 SCBA 방법론을 제안하였다. 제안된 SCBA 방법론과 기존 SCBA 방법론에 따른 SCBA 결과의 차이를 철도사업을 사례로 비교하였다.

기존 SCBA 방법론에서 나타난 주요 문제점은 다음과 같다. 첫째, 기존 방법론은 금전적 가치 자체를 비용으로 간주하는 경향이 있다. 이는 금전적 가치 외에도 사회적 측면에서의 영향집단의 편익을 충분히 반영하지 못하는 한계점을 내포하고 있다. 둘째, 기존 방법론은 비용과 편익을 특정 이해관계자 집단에 국한하여 분석하는 경우가 많다. 이로 인해 사회적 비용(SC)이 과대 평가되고, 사회적 편익(SB)은 과소 평가되는 문제점이 발생한다. 셋째, 기존 방법론은 정책 대안 간 비교를 위한 유용한 도구로 활용되지만, 정책의 시행 여부를 결정하는 데 있어 대안 설정이 지나치게 단순화되어 있어 정책 분석의 실용성을 저하시킬 수 있다. 즉 시행과 미시행만을 대안으로 설정하여 정책의 효율성을 평가하는 데에는 한계가 존재한다.

이에 본 연구는 이러한 문제점들을 해결할 수 있는 새로운 SCBA 방법론을 제시하였다. 제안된 방법론은 SCBA 이론에 기초하여 금전적 비용을 단순한 비용 항목으로 간주하는 대신 이전지출로 구분하고, 이해관계자의 WTA(노동비용) 및 재료비만을 비용으로 반영하였다. 또한 공공투자사업에 따른 주변 지역의 토지가치 상승을 편익으로 인정하고, 이를 보다 정확히 정량화할 수 있는 방법론을 제시하였다. 이러한 접근을 통해 기존 방법론에서 발생할 수 있는 사회적 비용과 편익의 왜곡 문제를 개선하고, 보다 정밀한 SCBA가 가능하도록 하였다.

분석 결과, 제안된 SCBA 방법론은 기존 방법론에 비해 사회적 비용편익비(SCBR)가 더

높은 값을 도출하였으며, 이는 제안된 방법론이 SC와 SB를 보다 포괄적이고 정확하게 반영하고 있다는 것을 시사한다. 또한 제안된 방법론은 공공투자사업의 경제적 효율성을 평가하는 데 있어 기존 방법론의 한계를 극복할 수 있는 실용적인 대안을 제공한다고 할 수 있다.

2. 연구의 한계점 및 향후 연구 방향

본 연구는 공공투자사업의 SCBA에서 노동의 WTA(기회비용)와 토지가치 상승이 중요한 요소임을 확인하였다. 특히 노동의 WTA가 단순히 임금으로 대체될 수 없으며, 공공투자사업이 토지가치에 미치는 영향을 SCBA에 포함해야 한다는 점을 강조하였다. 이러한 연구 결과는 이론적으로 중요한 기여를 하지만, 실무적인 SCBA 적용에 있어 노동의 기회비용과 토지가치 상승을 정량화할 수 있는 구체적인 방법론이 부족하다는 한계가 존재한다. 현재로서는 이들 요소를 정확히 측정할 수 있는 체계적인 방법론이 제시되지 않았으며, 이는 향후 연구에서 해결해야 할 중요한 과제이다.

이러한 한계점을 극복하기 위한 향후 연구 방향은 다음과 같다. 첫째, 토지가치 상승의 정량화를 위해 GIS 분석과 사례 비교 분석을 결합한 새로운 방법론을 개발하여, 공공투자사업이 토지가치에 미치는 독립적인 기여도를 정확히 평가할 수 있을 것이다. 예를 들어 철도사업의 경우 신규 철도역 주변 1km 반경 내 토지가치 상승을 교통 접근성 개선의 직접적인 효과로 간주하고, 이를 헤도닉 가격 모형을 통해 정량화할 수 있을 것이다. 이와 같은 접근법은 토지가치 상승을 보다 정교하게 분석할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

둘째, 노동의 기회비용을 표준화하는 방법론을 개발하여 SCBA의 적용 가능성을 확대하고, 분석 결과의 신뢰성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 산업군별 데이터와 국가 통계를 기반으로 노동의 기회비용을 표준화함으로써, 공공투자사업의 경제성 분석에 있어 보다 정확하고 일관된 기준을 제공할 수 있을 것이다. 이와 함께 노동의 기회비용을 측정하는 데 있어 다양한 경제적·사회적 요인을 반영한 다각적인 접근이 필요하다.

본 연구는 면목선 철도사업 사례를 분석하여 제안된 SCBA 방법론의 적용 가능성을 검토하였다. 도출된 분석 결과는 다양한 공공투자사업에 SCBA 방법론을 적용할 수 있는 가능성을 제시하며, 향후 연구에서 제안된 방법론의 타당성을 추가적으로 검토하고 검증할 필요가 있다. 또한 본 연구에서 제시한 방법론은 다른 유형의 공공투자사업에 대한 경제성 분석에도 적용 가능성을 보이며, 이를 통해 공공정책 평가 및 의사결정에 있어 실질적인 기여를 할 수 있을 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 국무조정실 (2022). **규제영향분석서 작성지침**.
- 국토교통부 (2022). **교통시설 투자평가지침 (제7차 개정)**.
- 기획재정부 (2023). **예비타당성조사 수행 총괄지침**.
- 권용훈·김범식·고광화·장병철·연제승·김병수 (2021). **공공투자사업 사회적 비용 산정의 쟁점과 대응 방안**. 서울연구원.
- 서성아 (2017). **사회적 비용·편익분석 비교조사**. 한국행정연구원.
- 옥동석·안승범 (2024). 공공사업의 자금조달과 비용편익분석. **한국지방재정학회 동계학술대회 논문집**, 329-339.
- 이상은·권혁창·전세나 (2010). 한국 자활사업의 비용-편익분석 연구. **사회복지연구**, 41(3), 299-326.
- 한국개발연구원 (1999). **예비타당성 조사수행을 위한 일반지침 연구(1999년도 예비타당성 조사보고서)**.
- KDI 공공투자관리센터 (2024). **면목선(청량리역~신내역) 건설(2024년도 예비타당성조사 보고서)**.

〈외국 문헌〉

- Pearce, D., Atkinson, G., & Mourato, S. (2006). *Cost-benefit analysis and the environment: Recent developments*. OECD.
- HM Treasury. (2022). *The Green Book: Central government guidance on appraisal and evaluation*. HM Treasury.
- Office of Management and Budget. (2023). *Circular A-94: Guidelines and discount rates for benefit-cost analysis of federal programs*. OMB.
- Smith, A. (2020). The impact of public infrastructure on urban land values. *Urban Economics Review*, 45(3), 215-232.

투 고 일: 2025년 7월 8일
 심 사 일: 2025년 10월 24일
 게재확정일: 2025년 11월 24일

(Abstract)

Methodological Approaches to Social Cost-Benefit Analysis in Public Investment Projects

Taehun Ahn

Social cost-benefit analysis(SCBA) is a fundamental tool in the policymaking process for public investment projects. However, traditional SCBA methodologies exhibit inherent structural limitations, such as the overestimation of social costs(SC) and the underestimation of social benefits(SB). This study seeks to address these shortcomings by critically reexamining the theoretical underpinnings of SCBA and proposing an enhanced analytical framework. The proposed framework, grounded in SCBA theory, reclassifies monetary expenditures as transfer payments, incorporates stakeholders' opportunity costs(WTA) into cost components, and integrates the effects of land value appreciation induced by public investment projects into benefit components. To assess the validity of this framework, a comparative case study was conducted using a railway project, juxtaposing the proposed methodology against conventional SCBA approaches. The findings reveal that the proposed framework yields a significantly higher social cost-benefit ratio(SCBR) than traditional methods. This result underscores the systematic underestimation of public investment projects' social value in conventional SCBA methodologies and demonstrates the capacity of the proposed framework to produce more rigorous evaluation outcomes. By extending the theoretical foundation and practical applicability of SCBA, this study offers a novel analytical approach that more comprehensively captures the social impacts of public investment projects. These contributions are anticipated to enhance the reliability of policy decisions and strengthen the rationality and credibility of public investment project evaluations.

Keywords: Social Cost-Benefit Analysis, Stakeholder Groups, Transfer Payments, Opportunity Costs, Land Value Appreciation

공공기관의 회계투명성 제고에 관한 연구: 한국자산관리공사와 새출발기금 사례를 중심으로

전예진* · 김지은**

요약

본 연구는 한국자산관리공사와 해당 공사가 운영하는 새출발기금 사례를 분석하며, 이를 통해 공공기관의 회계투명성 제고에 관한 시사점을 제시하였다. 새출발기금은 2022년 한국자산관리공사의 연결범위에 포함되었으나, 실질지배력이 없다는 판단에 따라 2023년부터 한국자산관리공사의 연결범위에서 제외되었다. 그와 동시에 새출발기금은 특수관계자 거래 대상으로 분류되어 관련 거래 내역이 한국자산관리공사의 재무제표 주석에 공시되었고, 별도의 외부감사를 받은 재무제표 또한 전자공시시스템(DART)을 통해 공시하였다. 이러한 공시 사례는 정보이용자에게 과거의 연결재무제표 방식보다 더 명확하고 개별적인 접근을 가능하게 하며, 회계정보의 이해가능성과 신뢰성을 높이는 데 기여하였다. 본 연구는 공공기관의 연결범위 결정과 특수관계자 거래 공시를 중심으로 회계정보 제공 방식을 분석하였다는 점에서 공공부문 회계연구의 이론적 논의에 기여한다. 아울러 본 사례를 바탕으로 국가 정책을 시행하는 공공기관의 연결범위에 관한 재고찰이 필요하다는 정책적 시사점을 제공한다.

주제어: 공공회계, 회계투명성, 특수관계자 거래, 연결범위, 새출발기금

* 제1저자(全藝珍): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사를 수료하였다(2023. 2.). 주요 관심 분야는 공공회계, 재무행정, 공공관리 등이다. (jyj9749@sun.ac.kr)

** 교신저자(金智暎): 서울대학교 행정학 석사학위를 취득하였다(2025. 8.). 주요 관심 분야는 공공회계, 재무행정, 지방재정 등이다. (jekim@snu.ac.kr)

I. 서론

한국자산관리공사는 채무조정 프로그램인 새출발기금을 통해 정부 정책 지원을 시행하고 있다. 한국자산관리공사가 운영하는 기금의 재무회계정보를 충분하고 명확하게 공시하는 것은 회계투명성 제고에 기여한다.

한국자산관리공사는 2022년 10월에 새출발기금을 출범하였다. 해당 기금의 운영 목적은 코로나19 피해로 인해 대출상환이 어려운 자영업자·소상공인의 부담 완화다. 새출발기금의 지원 대상은 코로나19 피해로 인하여 별도의 지원 없이 대출을 상환할 수 없거나 혹은 이러한 피해로 현저히 어려워진 개인사업자·소상공인 부실(우려) 차주이다. 출범 당시 채권 매입 규모는 최대 30조원으로 나타났다(대한민국 정책브리핑, 2022). 지원 기간은 2022년 10월부터 1년씩 최대 3년간 채무조정을 신청할 수 있게 설계되었다. 또한 새출발기금은 2022년부터 1년 동안 채무조정을 신청받지만 이후 코로나 재확산 여부, 경기 여건, 자영업자·소상공인 잠재 부실 추이 등을 고려하여 최대 3년 동안 운영할 계획이었다.

그러나 최근 2024년 새출발기금은 40조원으로 지원 규모 및 대상, 신청 기간을 확대하였다. 고금리와 더불어 경기 침체가 우려됨에 따라 소상공인·자영업자들의 경영난이 커질 것으로 예상되었기 때문이다. 2022년 새출발기금(2022년 9월 27일 기준)의 채무조정 신청 차주는 876명, 채무액은 1,279억원 규모였다.¹⁾ 또한 온라인 플랫폼 방문자 수는 3만 1,571명, 콜센터 상담은 4,680건에 달했다. 2025년 현재(2025년 5월 말 기준) 채무조정 신청은 13만 1,002명, 채무액은 21조 1,756억원 규모에 달하고 있다. 이는 도입 초기와 비교해 신청자 수는 약 150배, 채무 규모는 약 165배 이상 증가한 것으로, 새출발기금의 활용 범위가 단 기간에 크게 확대되었음을 보여준다. 구체적으로 매입형 채무조정은 2025년 5월 말 기준 3만 5,331명, 채무원금 3조 1,449억원이 약정 체결되었으며 평균 원금 감면율이 70%이다.²⁾ 중개형 채무조정의 경우 2025년 5월 말 기준 3만 9,895명, 채무액 2조 9,423억원의 채무조정을 하였으며, 평균 이자율 인하 폭은 약 4.7%p이다. 이처럼 새출발기금은 사전신청부터 많은 신청 및 상담을 기록하였으며, 2024년 지원 규모 및 대상을 확대함으로써 2025년 현재 그 규모가 상당히 커졌음을 알 수 있다. 새출발기금 지원 규모가 커짐에 따라 그 운용 과정에 대한 정보 역시 보다 명확히 드러날 필요가 있다.

1) 한국자산관리공사 (2022. 9. 28.), [보도참고자료] 새출발기금 채무조정 사전신청 현황(2022. 9. 27. 기준)

2) 한국자산관리공사 (2025. 6. 19.), [보도참고자료] 새출발기금 채무조정 신청 현황(2025. 5월 말 기준)

이에 본 연구는 한국자산관리공사와 해당 공사가 운영하는 새출발기금의 재무보고 사례를 바탕으로 공공부문 회계정보의 공개 방식과 그에 따른 투명성 확보 여부를 분석하고자 한다. 특히 새출발기금의 연결범위 제외와 특수관계자 공시 전환이라는 회계처리의 변화 과정을 통해 공공기관이 회계정보를 어떠한 방식으로 공개하고 있으며, 이를 통해 회계투명성을 어떻게 확보하고 있는지를 사례 중심으로 검토하고자 한다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 한국자산관리공사와 새출발기금 사례를 통해 공공부문 회계정보 제공 방식에 대한 실질적 논의를 확장한다. 특수관계자 거래와 관련한 기존 선행연구는 대부분 민간기업에 초점을 맞추고 있다(고종권 외, 2019; 김지홍·우용상, 2008; 김진희, 2011; 안용기·양동우, 2024; 이상규 외, 2018; 정현욱, 2015; 정현욱·이현주, 2022; 최순재 외, 2014). 공공부문 회계투명성에 관한 사례연구는 일부 존재하나(김완희 외, 2013; 임미화, 2013), 공공기관의 연결범위 결정이나 공시 방식이 회계투명성과 어떻게 연계되는지를 분석한 연구는 상대적으로 부족하였다. 본 연구는 공공기관의 연결범위 결정과 특수관계자 거래 공시를 중심으로 회계투명성과 관련된 구체적 사례를 분석하였다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다. 특히 본 연구는 한국자산관리공사와 새출발기금 사례분석에 있어서 민간 분문의 이론적 틀(터널링 가설과 효율적 거래 가설)보다는 ‘국민이 공공서비스 제공과 관련한 정보를 충분하고 쉽게 이해할 수 있는가’를 기준으로 새출발기금과 관련한 한국자산관리공사의 회계적 판단에 관한 회계투명성 제고 여부를 분석한다. 이는 공공부문의 회계정보 수요자 관점에서 회계정보의 접근성과 이해가능성을 평가하는 사례분석이라는 점에서 이론적 의의를 가진다.

둘째, 한국자산관리공사와 새출발기금의 사례는 향후 국가재무제표를 작성하는 데에 있어, 정부의 연결범위에 정부 정책을 대신 수행하는 공공기관이 새출발기금과 같은 다른 기업에 관한 ‘실질적인’ 지배력을 상실한 경우에 국가의 연결범위로 포함할 것인가에 관한 논의로도 확장될 수 있다.³⁾ 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1110호(연결재무제표) 문단 B37에 따르면, 정부가 관련 활동을 지시하는 경우 실질적인 지배력을 가지지 않는다. 2023년 한국자산관리공사는 새출발기금에 관한 실질지배력을 상실한 것으로 판단하였다. 다만 한국자산관리공사가 운용하는 새출발기금에 대한 그 규모는 2024년 40조원으로 확대

3) 2025년 11월 5일 한국조세재정연구원(국가회계재정통계센터)이 개최한 ‘제6회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄’에서는 공공부문으로 포함되지 않는 금융기관의 정책적 대리 수행과 정부 부채 등의 연결범위에 대한 심도 있는 논의가 진행되었다. 본 연구의 사례분석은 ‘실질적 지배력’ 판단과 ‘기타 특수관계자 거래’의 공시는 이러한 논의의 확장에 있어 구체적인 사례를 제공할 수 있다.

되어 그 규모가 매우 크며, 한국자산관리공사의 연결범위로 포함되지 않아 관련 채무가 과소계상될 위험이 있다. 이러한 위험성에 관한 정보를 국민에게 제공하기 위하여 기타 특수관계자거래에 새출발기금과 관련한 사항을 상세히 공시한 것으로 보인다. 그러나 이러한 정보공시가 공공부문의 재무건전성에 있어서 과소 추정할 위험으로 판단된다면, 이와 관련한 제도적 논의가 필요하다. 따라서 본 연구는 한국자산관리공사와 새출발기금의 회계 공시 사례 분석을 기반으로 공공부문 회계에 관한 제도적 논의의 필요성을 시사한다는 점에서 정책적 의의를 가진다.

본 연구는 다음과 같은 구성을 가진다. 먼저 공공기관의 회계투명성을 제고하기 위하여 이론적 논의를 살펴본다. 이러한 이론적 논의에서는 공공기관의 회계투명성, 한국자산관리공사의 연결범위 결정 및 특수관계자 거래 공시에 관한 회계기준과 관련된 선행연구를 검토한다. 다음으로 한국자산관리공사와 새출발기금의 사례를 중심으로 공시 현황을 분석한다. 마지막으로 이론적 논의와 사례 분석을 바탕으로 공공기관의 회계투명성 제고를 위한 정책적 시사점을 제시한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 공공기관의 회계투명성

회계는 정보이용자가 합리적인 판단과 경제적 의사결정을 내릴 수 있도록 유용한 재무정보를 식별하고 측정하며 전달하는 일련의 과정으로 정의된다(최종학·송혁준, 2020). 이 과정을 통해 산출되는 회계정보는 자원의 효율적 배분을 지원하는 중요한 수단으로 기능하며, 경영자는 이를 바탕으로 조직 내 한정된 자원을 효과적으로 활용하고 관리할 수 있다. 신뢰성과 정확성을 갖춘 회계정보는 투자자, 금융기관, 경영자 등 다양한 정보이용자의 의사결정을 지원함으로써 자원배분의 효율성을 높이고, 궁극적으로는 경제 전반의 기능적 효율성을 뒷받침하는 핵심 기반이 된다. 나아가 기업이나 조직의 재무상황이 투명하고 객관적으로 제공될 경우, 외부 이해관계자와의 신뢰를 형성하고 대외 신인도를 높이는 데에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

회계투명성은 회계정보가 정보이용자에게 명확하고 정확하게 전달되어 조직의 실제 재무

상황과 경영성과를 왜곡이나 은폐 없이 드러낼 수 있는 특성을 의미한다(IMF, 1998). 회계 투명성이 일정 수준 이상 확보될 경우 회계정보는 자원배분의 효율성을 높이는 데 유용하게 작용하며, 공공부문과 민간부문을 막론하고 조직의 책임성과 신뢰성을 뒷받침하는 요소로 작용한다. 특히 공공부문의 경우 회계정보의 투명성은 국민에 대한 설명 책임과 연결되는 만큼, 정책적·사회적 측면에서 그 중요성이 더욱 강조된다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조에 따르면, “공기업·준정부기관의 회계는 경영성과와 재산의 증감 및 변동 상태를 명백히 표시하기 위하여 그 발생 사실에 따라 처리한다”라고 규정한다. 이는 공공기관 회계에 있어 발생주의 원칙의 적용을 명시함으로써, 회계정보를 통해 경영성과와 재무상태를 명확히 파악할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있음을 보여준다. 다시 말해 공공기관의 회계정보는 충실성과 투명성을 확보할 수 있도록 구성되어야 하며, 이는 성과 중심의 책임성과 재무건전성 관리 체계를 뒷받침하는 기반으로써 발생주의 회계제도의 중요성을 보여준다.

민간과 공공부문에서 회계투명성을 제고하기 위하여 다양한 사례를 바탕으로 한 연구들이 진행되어 왔다(김완희 외, 2013; 임미화, 2013; 박경원·반혜정, 2013; 조병연·임재희, 2009; 조정현, 2018; 황주희 외, 2020). 박경원·반혜정(2013)은 기업의 회계투명성을 제고하기 위하여 OCI 사례 분석을 실시하였다. 이 연구는 한국회계학회와 한국공인회계사회가 공동으로 주최하는 2012년 투명경영대상을 수상한 OCI의 사례를 통해 회계투명성 제고 노력을 소개하고, 이를 기반으로 기업의 회계투명성을 제고할 수 있는 방안을 제시하였다. 이 연구는 회계투명성 제고를 위한 구체적인 방안으로 이해관계자와의 신뢰회복을 위한 명확하고 투명한 정보공시와 투명경영의 지속, 윤리경영의 추진, 기업이 사회적 책임을 적극적으로 수행할 필요성을 제시하였다. 또한 김완희 외(2013)는 비영리법인의 현황 및 해외(미국, 영국, 일본) 사례 분석을 실시하여, 우리나라 비영리법인의 회계기준과 외부감사, 회계정보 작성자, 회계정보의 이용자, 회계제도의 부문별 개선방안을 제안하였다. 임미화(2013)는 공공기관 통합공시 및 경영공시의 성실성을 기준으로 공기업의 상대적 공시 투명성에 대하여 분석하였으며, 이를 바탕으로 공공기관 통합공시 시스템(알리오)의 경우 기관의 공시정보에 대하여 보다 명확한 기준 제시의 필요성과 향후 공공기관 공시정보 정확성 여부의 주기적인 검증 필요성을 시사하였다. 이 외에도 제약·바이오 업계의 회계투명성 제고를 위하여 전기오류 수정에 관한 사례를 분석한 연구(황주희 외, 2020), 수주산업 회계투명성 제고방안을 위해 대우건설의 감리사례를 분석한 연구(조정현, 2018), 민간기업의 회계투명성 제고를

위하여 분식회계의 구체적인 사례를 분석한 연구(조병연·임재희, 2009) 등 다수의 민간부문에서 사례분석을 바탕으로 회계투명성 제고에 관한 연구가 수행되어 왔다.

회계투명성은 사회적 책임을 이행하고 지속가능한 경영을 달성하기 위한 필수 요건이다(조병연·임재희, 2009; 조정현, 2018; 황주희 외, 2020). 이러한 관점은 공공부문에 적용될 수 있으며 공공기관의 회계정보가 일정 수준의 투명성을 갖출 때, 책임성과 지속가능성 확보를 위한 기반으로 작용할 수 있다. 공공부문 조직이 공익적 기능을 수행함에도 불구하고 회계정보의 불투명성이 지속될 경우, 해당 조직의 활동에 대한 객관적 평가가 어려워지고 일부 사례가 전체 공공부문에 대한 부정적인 인식으로 확산될 우려도 존재한다(임미화, 2013; 김완희 외, 2013).

회계투명성이 중요함에도 불구하고 공공기관을 대상으로 회계투명성 제고에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 특히 한국자산관리공사와 같은 다양한 정부의 정책을 대리로 수행하는 금융 관련 공공기관의 회계공시에 관한 사례 분석 연구는 존재하지 않았다.

「공공기관 운영에 관한 법률」 제1조에 따르면 공공기관은 대국민 서비스 증진을 목적으로 운영되며, 운영의 투명성을 제고할 필요가 있다. 이때의 투명성은 회계정보의 투명성이 포함된다. 회계정보는 기관의 경영실적을 나타내며 이는 재무제표를 통해 외부 정보이용자에게 제공된다. 공공기관은 정부보조금을 받으며 2024년 한국자산관리공사의 정부의 납입자본금은 3조원으로, 총 납입자본금의 88%를 차지한다. 즉 공공기관은 국민의 세금으로 운영되며 회계투명성을 제고할 것을 요구받는다. 또한 민간 기업의 경우에는 투자자, 채권자, 관련 이해관계자(지역사회 관계자 등)로 한정될 수 있으나, 공공기관의 경우 정보이용자는 모든 국민이 된다. 이런 점에서 공공기관의 회계정보는 보다 이해하기 쉬워야 하고 접근가능성을 높일 필요가 있다. 또한 새출발기금의 경우 특정 사업이나 목적을 위해 별도의 자금을 조성하여 운용한다는 점에서 준정부기관인 한국자산관리공사와 차이가 존재한다. 그러나 본 연구에서는 두 조직이 공공부문의 회계공시에 초점을 두며, 이러한 공시가 회계투명성 제고에 미치는 영향을 사례분석을 기반으로 실시한다. 특히 본 연구는 기존에 연구가 미흡하였던 금융 관련 공공기관의 회계공시 사례를 바탕으로 회계공시의 변경이 어떻게 회계투명성을 제고하였는지에 대한 심층적인 분석과 논리적 근거를 제시하고자 한다.

2. 한국자산관리공사의 연결범위 판단 기준

한국자산관리공사(Korea Asset Management Corporation, KAMCO)는 부실채권정리 기관으로, 1962년 국내 최초로 설립되었다.⁴⁾ 한국채택국제회계기준(K-IFRS)⁵⁾ 도입으로 한국자산관리공사는 2013년부터 매년 별도재무제표와 연결재무제표를 작성하고 있다.⁶⁾ 한국자산관리공사의 연결재무제표 작성은「공기업·준정부기관 회계사무규칙 및 회계기준」에 따르며, 일부 규정하고 있는 사항⁷⁾을 제외하고는 본 회계기준에 따라 한국채택국제회계기준을 적용하여 작성한다.

따라서 한국자산관리공사는 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1110호 ‘연결재무제표’에 규정된 사항을 따라 연결재무제표를 작성한다. 연결재무제표의 작성은 다음과 같다. 연결범위에 포함되는 다른 기업의 수익과 비용은 취득이 완료된 날부터 또는 처분이 완료된 날, 즉 실제로 연결 대상이 된 기간에 해당하는 실적이 지배기업의 실적으로 포함된다.⁸⁾ 연결범위에 포함되는 관계기업⁹⁾의 경우에도 특수한 경우¹⁰⁾를 제외하고는 관계기업의 당기순이익,

-
- 4) 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 한국자산관리공사는 준정부기관에 해당한다.
 - 5) K-IFRS는 한국채택국제회계기준(Korean International Financial Reporting Standards)으로 국제회계기준(International Financial Reporting Standards, IFRS)을 한국에 맞게 채택하여 사용하는 회계기준이다. 2007년 국제회계기준 도입 로드맵을 발표하고 2009년 순차적으로 국내 상장기업에 적용하여 2011년 전면 도입되었다. K-IFRS는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률(외감법)」에 따라 외부감사를 받아야 하는 주권상장법인, 상장 예정 법인, 일부 금융회사 등이 의무적으로 적용해야 하는 회계기준이다. 한국자산관리공사는 한국채택국제회계기준(K-IFRS)을 적용하여 재무제표를 작성하고 있다. 한편 「외감법」의 적용대상 기업이지만 한국채택국제회계기준(K-IFRS)을 적용하지 않는 기업은 ‘일반기업회계기준’을 적용하여 재무제표를 작성한다.
 - 6) 하나의 개체(entity)에 관한 재무제표를 작성하는 재무제표를 별도재무제표(separate financial statements)라고 한다. 한편 본 연구의 주요 연구 관심 대상인 한국자산관리공사의 연결재무제표(Consolidated financial statements)는 한국자산관리공사(지배기업)와 관련한 모든 기업(종속기업, SPC, 관계기업 등)을 실질적인 지배력을 기준으로 연결범위를 판단하여 작성한 재무제표를 의미한다. 한국자산관리공사의 재무제표 작성에 관한 회계 정책 및 기준은 주석에서 확인할 수 있다. 한국자산관리공사는 연결재무제표 주석에 한국채택국제회계기준 제1110호(연결재무제표)에 따라 연결기준을 판단한다고 명시하고 있다.
 - 7) 공기업·준정부기관 회계기준에서 달리 정하고 있는 사항 중 연결실체가 적용한 회계기준은 ① 정부보조금(제44조(정부보조금의 처리))과 ② 사내복지기금출연금(제49조)이다.
 - 8) 한편 자산과 부채 등 종속기업 및 사업의 취득은 취득법을 적용하여 회계처리한다. 취득에 대한 대가는 그 교환일에 피취득자에 대한 지배력을 대가로 이전하는 자산, 연결 실체가 발행하였거나 부담하는 부채 및 발행한 지분의 취득일의 공정가치의 합계로 계산한다. 취득 관련 원가는 발생시점에 당기순이익으로 인식한다. 종속기업이 연결될 때는 연결실체 간의 거래(내부거래), 이와 관련된 자산과 부채, 수익과 비용 등은 연결재무제표 작성 시 모두 제거된다. 반면 지배기업이 종속기업에 대한 지배력을 상실한 경우에는 ① 수취한 대가 및 보유한 지분의 공정가치의 합계액과 ② 영업권을 포함한 종속기업의 자산 및 부채, 비지배지분의 장부금액의 차이금액을 처분순이익으로 계상한다.
 - 9) 관계기업이란 연결실체의 종속기업 또는 조인트벤처투자지분이 아니면서 연결실체가 유의적인 영향력을 행사할 수 있는 기업을 의미한다. 여기서 유의적인 영향력이란, 다음 중의 하나 이상에 해당하는 경우를 의미한다.

자산과 부채는 지분법을 적용하여 연결재무제표에 포함된다. 이는 연결범위에 해당하는 기업들의 경영실적이 연결재무제표를 작성하는 기업의 실적 공시에 직접적인 영향을 주는 것을 의미한다.

따라서 연결재무제표는 별도재무제표와는 다르게 어디까지 연결할 것인가라는 연결범위에 관한 판단이 매우 중요하며, 이 판단은 ‘실질적인’ 지배력에 근거한다.

먼저, ‘지배력’이란 “기업이 경제활동에서 효익을 얻기 위하여 다른 기업의 재무정책과 영업정책을 결정할 수 있는 능력”을 의미한다(한국자산관리공사, 2022:30). 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1110호(연결재무제표)에 따르면, 지배력은 ‘힘’과 ‘이익’에 연관이 있다. ‘힘’은 지배기업이 다른 기업의 이익에 유의적인 영향을 미치는 활동을 지시하는 의사 결정권을 의미한다(문단10-14, 문단17-18). 또한 지배기업의 ‘이익’이 다른 기업의 실적에 따라 달라질 가능성이 존재하는 경우, 지배력에 관한 판단이 필요하다(문단15-16).

특히 지배력에 따른 연결범위의 판단 기준은 지배기업이 다른 기업에 대한 ‘실질적인(De Facto Control)’ 지배력을 가지고 있는지를 판단하는 것이 핵심적인 기준이 된다. 이 기준에 따라서 연결범위가 종속기업, SPC,¹¹⁾ 관계기업 등으로 다양해진다. 실질적인 지배력 판단에 있어서 “모든 사실과 상황을 고려하여 판단(문단B23)”¹²⁾할 필요가 있으며, “의결권(문단

① 피투자자의 이사회나 이에 준하는 의사결정기구에 참여 ② 배당이나 다른 분배에 관한 의사결정에 참여하는 것을 포함하여 정책결정 과정에 참여 ③ 기업과 피투자자 사이의 중요한 거래 ④ 경영진의 상호 교류 ⑤ 필수적 기술정보의 제공을 의미한다.

10) 기업회계기준서 제1105호 ‘매각예정비유동자산과 중단영업’에 의하여 매각예정자산으로 분류되는 경우를 의미한다.

11) Special Purpose Company의 약어로 특정 목적을 달성하기 위해 일시적으로 설립되는 법인을 의미한다.

12) 동 기준서에 나타난 이러한 고려할 요소들에 관한 내용의 전문은 다음과 같다(문단B23).

(1) 보유자(들)의 권리 행사를 방해하는 장애물(경제적 또는 그 밖의)의 존재 여부. 그러한 장애물의 예는 다음과 같으며, 이에 한정되지는 않는다.

- (가) 보유자의 권리 행사를 방해하거나 단념하게 할 재무적 불이익과 유인책
- (나) 보유자의 권리 행사를 방해하거나 단념하게 할 재무적 장애물이 되는 행사가격이나 전환가격
- (다) 권리가 행사될 가능성을 낮추는 계약 조건. 예를 들면 권리의 행사시기를 촉박하게 한정하는 조건
- (라) 피투자자의 설립 문서나 적용할 수 있는 법규에서, 보유자에게 권리 행사를 허용하는 분명하고 합리적인 제도의 부재
- (마) 권리 보유자가 권리 행사에 필요한 정보를 얻는데 있어서의 무능력
- (바) 보유자의 권리 행사를 방해하거나 단념하게 할 운영상 장애물이나 유인책(예: 전문적인 용역을 제공하거나 그러한 용역을 제공하면서 현 경영진이 갖고 있는 다른 지분을 취하려는 의지나 능력이 있는 다른 경영진의 부재)
- (사) 보유자의 권리 행사를 방해하는 법규(예: 외국인 투자자의 권리 행사가 금지된 경우)

(2) 권리를 행사하기 위해 둘 이상 당사자 동의를 필요한 경우나 둘 이상 당사자가 권리를 갖는 경우에, 당사자들이 원한다면 그들의 권리를 집합적으로 행사할 실질적 능력을 그들에게 제공하는 제도의 존재

B34-B54)도 이에 해당한다.

이처럼 ‘실질적인’ 지배력에 관한 판단 기준이 중요한 이유는 연결범위에 따라 연결재무제표를 작성하는 기업의 실적이 크게 달라질 수 있기 때문이다. 2001년 미국 Enron사의 대규모 회계부정 사태로 이러한 회계적 판단의 중요성은 더욱 부각되었다.¹³⁾ 국내에서도 한국채택국제회계기준(K-IFRS)이 도입되던 2011년부터 국내 민간 기업을 대상으로 연결기준(실질지배력 판단)에 대한 해석 차이로 발생하는 갈등이 사회적으로 이슈가 되고 있다.¹⁴⁾

한편 민간부문에서 실질적인 지배력에 관한 모호한 판단 기준과는 다르게, 동 기준서는 정부의 정책을 수행할 가능성이 존재하는 기관에 관하여 명확한 기준을 제시하고 있다: 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1110호(연결재무제표) 문단B37에 따르면, “투자자는 피투자자의 의결권 과반수를 보유하고 있더라도 그러한 권리가 실질적이지 않다면 피투자자에 대한 힘을 가지지 못한다. 예를 들어 정부, 법원, 관재인, 채권자, 청산인, 감독당국이 관련 활동을 지시한다면, 피투자자의 의결권 과반수를 보유하는 투자자는 힘을 가질 수 없다.” 문단B37의 내용을 해석하면 정부가 결정한 정책에 관하여 대리적으로 업무를 수행하는 경우에는 실질적인 지배력이 존재하지 않는다. 이러한 기준서(K-IFRS)의 내용에 따라 2023년 한국자산관리공사는 새출발기금을 연결범위에서 제외하였다. 대신에 한국자산관리공사의 연결재무제표에는 새출발기금이 기타 특수관계자로 포함된다.

이하에서는 특수관계자 거래 공시에 관한 회계기준과 특수관계자 거래와 관련한 선행연

여부. 그러한 제도가 존재하지 않는다면 권리가 실질적이지 않을 수 있는 지표이다. 권리를 행사할 때 동의가 필요한 당사자들이 많을수록, 그러한 권리가 실질적일 가능성은 적어진다. 그러나 이사회 구성원이 의사결정자에 대해 독립적인 경우에, 이사회는 권리를 행사할 때 집합적으로 활동하는 다수의 투자자를 위한 제도의 역할을 할 수 있다. 그러므로 독립적인 이사회가 행사할 수 있는 해임권은 많은 투자자가 같은 권리를 개별적으로 행사할 수 있는 경우보다 실질적일 가능성이 높다.

(3) 권리를 갖는 당사자(들)가 권리를 행사하여 효익을 얻을지 여부. 예를 들면, 피투자자의 잠재적 의결권을 보유한 자(문단 B47~B50 참조)는 상품의 행사가격이나 전환가격을 고려해야 한다. 잠재적 의결권의 계약 조건은 상품이 내가격 상태이거나 투자자가 다른 이유(예: 투자자와 피투자자 사이의 시너지 효과를 실현)로 상품의 행사나 전환에서 효익을 얻을 경우 실질적일 가능성이 높다.

13) 이는 Enron사가 해외 SPC 포함 여부를 기반으로 활용하여 불투명한 재무제표를 공시하였으며, 이로 인해 Enron사의 부채는 과소계상되고, 수익은 부풀려 보고되었다.

14) ‘실질적인’ 지배력에 관한 해석으로 발생한 갈등은 금융당국 및 외부 감사인과 민간 기업 간에 빈번히 발생하고 있다. 이는 연결범위에 따라서 경영실적(부채, 자본, 수익 등)이 크게 달라질 수 있기 때문이다. 관련 이슈는 KT&G-인도네시아 트리삭티, 한미사이언스-한미약품, 아시아나항공-에어부산, 삼성바이오로직스-삼성바이오에피스 등의 사례가 있다. 그중 KT&G-인도네시아 트리삭티의 사례를 간략히 살펴보면, KT&G는 금융당국으로부터 자회사 지배력이 없으나 연결범위로 포함되어 과대계상되었다는 지적을 받았으나, KT&G는 자회사 지분 과반수를 가지고 있어 연결범위로 판단하여 재무제표를 작성하였다. 이러한 연결 대상 해석 차이에 따른 갈등은 지속적으로 발생하는 주요 회계 이슈다.

구를 살펴본다. 그리고 이를 기반으로 한국자산관리공사의 새출발기금에 관한 연결범위 판단이 어떻게 회계투명성을 제고하였는지에 관하여 사례를 기반으로 심층적으로 분석한다.

3. 특수관계자 거래 공시에 관한 회계기준

한국자산관리공사의 특수관계자 거래는 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1024호(특수관계자공시)에 따라 작성된다. 기준서에 따르면 특수관계자 거래란, “대가의 부담 여부에 관계없이 보고기업과 특수관계자 사이의 자원, 용역 또는 의무의 이전”이다(문단9).¹⁵⁾

특수관계자는 기업의 당기순손익 및 재무상태에 영향을 미친다(문단7). 이는 특수관계에 서만 이루어지는 거래가 존재할 수 있기 때문이다. 예를 들어 지배기업에 원가로 판매하는 재화가 다른 고객에게는 동일한 요건으로 판매되지 않을 수 있다. 특수관계자 거래 금액 또한 특수관계에 있지 않은 자와 다르게 거래가 성사될 수 있다. 특수관계라는 사실이 기업과 다른 당사자와의 거래에 영향을 줄 수 있다.

따라서 특수관계자와의 거래, 약정을 포함한 채권과 채무의 잔액, 특수관계에 관한 이해는 재무회계 정보이용자가 기업의 영업 및 관련 위험과 기회 등의 평가에 영향을 줄 수 있으며(문단8), 특수관계자는 공시될 필요가 있다.

더불어 이 기준서는 외부 정보이용자가 특수관계자 간의 거래를 평가할 수 있도록 특수관계자 거래를 공시할 것을 명시하고 있다(문단18). 특수관계자 거래에는 관련 거래 및 약정과 채권 및 채무 잔액에 대한 정보, 특수관계의 성격을 공시한다. 이와 관련한 사항에는 ① 거래 금액 ② 채권·채무 잔액과 약정 등의 구체적인 사항¹⁶⁾ ③ 채권 잔액에 대해 설정

15) 다음의 조건 중 어느 하나에 적용될 경우 지배기업과 다른 기업은 특수관계자로 본다(문단9).

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 기업과 보고기업이 동일한 연결실체 내의 일원인 경우(지배기업과 종속기업 및 연결실체 내의 다른 종속기업은 서로 특수관계에 있음을 의미) ② 한 기업이 다른 기업의 관계기업이거나 공동기업인 경우(또는 그 다른 기업이 속한 연결실체 내의 일원의 관계기업이거나 공동기업인 경우) ③ 두 기업이 동일한 제3자의 공동기업인 경우 ④ 제3의 기업에 대해 한 기업이 공동기업이고 다른 기업이 관계기업인 경우 ⑤ 기업이 보고기업이나 그 보고기업과 특수관계에 있는 기업의 종업원급여를 위한 퇴직급여제도인 경우. 보고기업 자신이 퇴직급여제도인 경우, 그 제도의 책임사용자도 보고기업과 특수관계에 있다. ⑥ 기업이 (1)에서 식별된 개인에 의하여 지배 또는 공동지배되는 경우 ⑦ (1)의 (가)에서 식별된 개인이 기업에 유의적인 영향력이 있거나 그 기업(또는 그 기업의 지배기업)의 주요 경영진의 일원인 경우 ⑧ 보고기업이나 보고기업의 지배기업에게 주요 경영인력용역을 제공하는 기업이나 그 기업이 속한 연결실체의 모든 일원 |
|--|

한 대손충당금 ④ 특수관계자 채권에 대한 당해 기간 내에 인식한 대손상각비가 포함된다. 또한 별개의 경영인력용역기업이 제공하는 주요 경영인력용역으로 인해 보고기업에 발생된 금액을 주석으로 공시한다.

특수관계자의 범위는 지배기업과 종속기업과의 관계 및 그 명칭을 거래의 유무에 관계없이 공시하도록 규정한다(문단13). 또한 최상위 지배자와 지배기업이 다른 경우에는 최상위 지배자의 명칭도 공시할 것을 명시하고 있다.¹⁷⁾

나아가 연결범위에 해당하는 기업에 관하여 특수관계자의 거래에 관하여 공시하도록 명시하고 있다: “지배력이 있는 경우에 특수관계자 거래의 유무에 관계없이 특수관계가 기업에 미치는 영향을 재무제표이용자가 파악하도록 특수관계를 공시하는 것이 적절하다(문단14).”

한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1024호(특수관계자공시)에는 정부특수관계기업 공시에 관한 규정 또한 존재한다(문단25-27). 문단25는 정부 및 정부의 영향력이 존재하는 보고기업과 다른 기업의 경우 특수관계자 거래 및 약정을 포함한 채권·채무 잔액과 관련하여(문단18) 공시를 면제한다. 다만 그 정보가 ① 규모면에서의 유의성 ② 비시장조건에 의한 수행 여부 ③ 사업의 취득 또는 매각과 같이 정상적인 일상 거래 이외의 것인지의 여부 ④ 감독당국이나 감독기구에 공시되는지의 여부 ⑤ 상위 경영진 보고 여부 ⑥ 주주 승인 여부와 같은 특수관계의 친밀성과 거래의 유의적인 수준을 형성하는 관련 요소를 고려할 필요가 있다(문단26-27). 종합하면 정부특수관계기업의 경우 보고기업과 특수관계자 사이의 채권 및 채무에 관하여 그 거래가 규모적인 유의성 및 상위 경영진 보고 여부에 따라 정보가 특수관계자 거래로 공시될 수 있다.

특수관계자 거래에 관한 다양한 실증연구 결과는 특수관계자 거래 효과에 관한 상반된 연구 결과를 제시하고 있다. 특수관계자 거래가 경영자의 사익 추구를 위한 수단으로 활용되는 터널링(tunneling) 가설에 기반한 부정적인 효과(고종권 외, 2019; 김지흥·우용상, 2008; 김진희, 2011; 이상규 외, 2018)와 특수관계기업 간 자원의 효율적인 거래 가설에 기반한 긍정적인 효과(안용기·양동우, 2024; 정현욱, 2015)에 관한 실증분석 결과를 제시하고 있다. 더불어 일부 선행연구에서는 특수관계자 거래가 회계투명성을 증가시킨다는 실

16) 이러한 사항에는 담보 제공 여부와 같은 채권·채무의 조건, 결제할 때 제공될 대가의 성격과 그 채권·채무에 대해 제공 혹은 제공받은 보증의 상세내역도 포함한다. 이러한 범주는 특수관계자와의 채권·채무 잔액에 대한 보다 포괄적인 분석을 제공하고 특수관계자 거래에 적용하기 위함이다.

17) 이 기준서 문단13에 따르면, 지배기업과 최상위 지배자가 일반이용자가 이용할 수 있는 연결재무제표를 작성하지 않는 경우에는 일반이용자가 이용할 수 있는 연결재무제표를 작성하는 가장 가까운 상위의 지배기업의 명칭도 공시하도록 명시하고 있다.

증분석 결과를 제시하였다(정현욱·이현주, 2022; 최순재 외, 2014).

그러나 이러한 실증분석 결과는 민간 기업을 대상으로 하며, 특수관계자 거래에 관한 이론적 틀은 이러한 민간부문 거래에 초점을 맞춘다. 터널링 가설에 따르면 특수관계자 거래는 기업의 자산이나 이익을 지배주주의 지분율이 높은 관계회사로 이전시켜 결과적으로 소액주주의 부를 침해하는 등의 수단으로 활용된다. 반면 자원의 효율적인 거래 가설에 따르면 특수관계자 거래는 계열사 간 내부거래를 통해 외부시장에서 발생할 수 있는 거래비용과 정보위험을 줄여 그룹 전체의 경제적 효율성을 달성시키기 위한 수단으로 활용된다.

민간부문과 다르게 공공부문의 정보이용자는 모든 국민이다. 공공기관은 국민의 세금으로 운영되며, 회계투명성을 제고할 것을 요구받는다. 반면 민간 기업의 경우에는 투자자, 채권자, 관련 이해관계자(지역사회 관계자 등)로 한정된다. 이러한 외부 정보이용자의 차이점은 공공부문의 특수성을 반영한다.

따라서 본 연구에서는 한국자산관리공사와 새출발기금 사례분석에 있어서, 민간부문의 이론적 틀보다는 ‘국민이 공공서비스 제공과 관련한 정보를 충분하고 쉽게 이해할 수 있는가’를 기준으로 새출발기금과 관련한 한국자산관리공사의 회계적 판단에 관한 회계투명성 제고 여부를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 새출발기금의 사례를 통한 회계투명성 검토

1. 한국자산관리공사의 역할

한국자산관리공사는 1962년 국내 최초로 부실채권정리기관으로 설립되었다. 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」(이하 자산관리공사법)에 따르면, 한국자산관리공사는 “부실자산의 정리와 개인채무자 및 기업의 정상화를 지원하고 국가기관 등의 재산에 대한 관리·처분·개발 등 업무를 수행”한다.¹⁸⁾

구체적으로 한국자산관리공사의 주요 역할은 가계지원과 기업지원, 그리고 공공사업 세 가지로 나뉜다.

18) 이하의 내용인 한국자산관리공사의 주요 기능 및 업무는 「자산관리공사법」과 기관 홈페이지의 내용을 바탕으로 작성하였다.

먼저 가계지원은 다음과 같은 형태로 운영된다. 첫째, 한국자산관리공사는 금융회사의 부실채권을 인수·정리한다. 여기서 부실채권은 금융기관의 대출채권 중 부도 등의 사유로 인해 정상 회수가 되지 않은 대출채권을 의미한다. 이러한 부실채권을 한국자산관리공사에서 인수·정리하여 경제주체의 정상적인 경제활동이 가능하도록 지원하는 동시에 금융시장의 건전성 제고에 기여하고 있다.

둘째, 한국자산관리공사는 가계안정지원사업을 실시한다. 맞춤형 채무조정 프로그램을 통해 취약 채무자의 정상경제 복귀가 가능하도록 지원한다. 이를 통해 가계부채의 부실위험을 선제적으로 예방한다. 그 사례로 1997년 외환위기 시 ‘한마음금융’, ‘희망모아’ 등 배드뱅크를 설립·운영하였다. 이후 2008년 글로벌 금융위기로 인한 금융소외자 지원, 2018년 장기소액연체자 대상 적극 채무정리, 2022년 코로나19에 피해를 입은 자영업자·소상공인을 위한 ‘소상공인·자영업자 새출발기금’을 시행하였다. 이는 소상공인과 자영업자가 보유한 협약 금융회사의 대출을 상환능력 회복 속도에 맞춰 조정하는 채무조정 프로그램으로, 코로나19 발생으로 인하여 장기연체 위험에 노출된 차주를 대상으로 한다.¹⁹⁾

셋째, 서민의 금융생활을 지원한다. 한국자산관리공사 채무자를 대상으로 하여 생활안정자금 소액대출을 지원함으로써 채무자들의 경제적인 재기를 돕고 있다. 여기서 소액대출은 신용회복지원 프로그램을 통해 채무를 성실히 상환하고 있는 자들에게 생활안정자금 대출을 지원하는 제도이다.

더불어 한국자산관리공사의 기업지원 기능 및 업무는 총 세 가지로 구성된다. 첫째, 기업지원 프로그램이다. 이는 ① 기업구조혁신지원센터 ② 자산매입 후 임대(Sale and Lease Back, S&LB) ③ 회생기업 자금대여(Debtor In Possession, DIP) ④ 캠프 선박금융 프로그램 ⑤ 담보부사채 발행지원 ⑥ 사업재편기업 지원 프로그램으로 세분화된다. 구체적으로 기업구조혁신지원센터는 기업으로 하여금 한국자산관리공사의 여러 지원 프로그램에 접근하기 용이하도록 온라인으로는 ‘온기업’ 사이트를 운영하며, 오프라인에서는 기업구조혁신지원센터를 운영하는 것이다. 둘째, 한국자산관리공사는 자본시장지원을 통해 기업지원 업무를 수행한다. ① 기업지원펀드 ② 부실채권펀드 ③ 동산금융지원 ④ 기업구조혁신펀드가 이에 해당한다. 셋째, 한국자산관리공사는 글로벌 협력 및 해외 컨설팅을 제공한다. 구체적으로 ① 글로벌 협력·투자사업 ② 글로벌 연수·컨설팅을 제공한다. World Bank, Asian

19) 구체적으로 새출발기금은 ① 2020년 4월~2024년 11월 중 사업을 영위한 개인사업자 또는 법인 소상공인으로 ② 장기연체(90일 이상)에 빠졌거나, 근시일 내에 장기연체에 빠질 위험이 큰 취약차주를 대상으로 한다.

Development Bank(ADB) 등 국제기구 및 외국 정부기관과 한국자산관리공사의 부실채권 정리 경험을 교류하고 국제기구 및 한국국제협력단(KOICA)의 연수사업에 참여한다.

마지막으로, 한국자산관리공사의 공공사업은 정부기관으로부터 대행해 달라는 의뢰를 받아 공매를 수행하고 국세 체납액의 위탁징수를 통해 정리하는 일이다. 압류재산으로는 국세, 지방세, 공과금 등이 있고, 국세체납액 위탁징수의 대상으로는 국세·국가채권 체납액이 해당한다. 이러한 업무의 수행을 통해 한국자산관리공사는 국가 재정수입 증대, 안정적 세수 확보에 기여하고 있다. 한국자산관리공사는 2015년 8월부터는 현장밀착 관리체제로 전환하여 징수 활동을 강화하였으며, 2016년부터는 교통과태료까지 위탁징수의 범위를 넓혔다.

나아가 한국자산관리공사는 공공자산의 가치 제고를 위하여 공공사업을 수행한다. 구체적으로 한국자산관리공사는 국·공유재산을 관리·개발한다.²⁰⁾ 한국자산관리공사는 국유부동산을 대부(임대)계약, 매각하는 활동을 하며, 금전이 아닌 증권으로 납부한 경우 이를 기획재정부로부터 업무를 위탁받아 관리한다. 공유재산 관리 업무로는 대부(임대), 매각(처분), 변상금 징수가 있으며, 한국자산관리공사는 위탁받은 재산을 자체 기금을 통해 수익을 창출하여 개발비용을 회수하기도 한다. 또한 한국자산관리공사는 공매물건검색·입찰참가·입찰진행·계약체결 등의 입찰 절차 전 과정을 온라인으로 진행할 수 있도록 온비드(On-line Bidding, OnBid)를 운영하고 있다.

이처럼 한국자산관리공사는 가계·기업·공공이라는 세 가지 분야를 대상으로 지원 및 관리 사업을 수행하고 있으며, 그 과정에서 자회사 혹은 펀드를 운용한다.

먼저, 가계지원의 경우 부실채권의 인수·정리 사업은 합작투자 유동화전문유한회사 또는 사모펀드투자회사를, 소상공인·자영업자 새출발기금은 동명의 주식회사가 있다. 또한 기업 지원 프로그램의 경우 자산매입 후 임대(S&LB)는 캠프동산금융지원(주)를, 회생기업 자금 대여(DIP)는 캠프기업지원금융주식회사를, 캠프 선박금융 프로그램은 국내에서 설립한 한국 토니지 선박투자회사를 활용하여 지원한다. 자본시장지원의 경우 부실채권펀드의 경우 자산유동화회사를, 기업구조혁신펀드의 경우 동명의 펀드를 설립하여 지원하고 있다.

이러한 자회사 및 펀드에 대해 한국자산관리공사가 지배력이 있는 경우, 한국자산관리공사는 종속회사와 종속기업이 지배하고 있는 기업에 관한 재무성과를 보고기업의 재무제표에 반영하여 연결재무제표를 작성한다. 연결재무제표에 포함되는 종속기업은 기업이 경제

20) 여기서 국유재산은 국가가 행정목적의 달성을 위해 사용·소유하고 있는 일체의 재산으로 국가의 부담, 기부채납, 법령 또는 조약에 따라서 국가의 소유가 된 재산을 의미한다. 또한 공유재산은 지방자치단체의 부담, 기부채납 또는 법령을 따라서 지방자치단체가 소유하게 된 재산이다.

활동에서 효익을 얻기 위해 다른 기업의 재무 및 영업정책을 결정할 수 있는 지배력을 기준으로 그 범위를 설정한다. 즉 지배기업이 종속기업에 관한 의사결정에 실질적인 영향력이 있는지 여부가 연결재무제표로 작성되는 기준이 된다.

이하에서는 코로나19에 의해 피해를 받은 소상공인 및 자영업자를 지원하기 위하여 2022년에 설립된 소상공인자영업자새출발기금(주)과 한국자산관리공사 간의 관계를 살펴본다.

2. 새출발기금의 회계투명성 분석

소상공인자영업자새출발기금(주)은 2022년 국정과제 중 ‘I-1. 코로나19 피해 소상공인·자영업자의 완전한 회복과 새로운 도약’ 목표 달성을 위해 소상공인을 지원하기 위한 방안으로 2022년 9월 설립되었다. 소상공인자영업자새출발기금(주)의 관리는 한국자산관리공사가 맡고 있다. 구체적으로 한국자산관리공사가 사업의 관리, 운용, 기타 사무 등의 업무, 자산 관리·운용 및 처분 등을 수행하고 있다. 또한 소상공인자영업자새출발기금(주)의 감사보고서에 따르면, 2023년과 2024년 말 기준 한국자산관리공사가 100%의 지분을 가진 주주이다.

한국자산관리공사의 종속기업은 총 146개 기업이다(〈표 1〉). 그 구성으로는 (주)캠코시설관리, 캠코선박운용(주), (주)캠코씨에스, 소상공인자영업자새출발기금(주), 캠코기업지원금융(주), 캠코동산금융지원(주), 위탁관리부동산투자회사 3개, 기업구조혁신 사모투자합자회사 4호, 한국토니지 선박투자회사 67개, 해외의 토니지 선박투자회사 66개, 해운 관련 SPC 3개이다. 주요 영업활동, 소재지 및 2023년 말 소유 지분율 및 의결권 비율을 정리한 내용은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 한국자산관리공사 2023년 말 기준 종속기업

종속기업명	주요 영업활동	법인설립 및 영업소재지	소유 지분율 및 의결권 비율(%)		관련 자회사 개수
			당기 말	전기 말	
(주)캠코시설관리	서비스	국내	100	100	1
캠코선박운용(주)	서비스	국내	100	100	1
(주)캠코씨에스	서비스	국내	100	100	1

〈표 1〉의 계속

종속기업명	주요 영업활동	법인설립 및 영업소재지	소유 지분율 및 의결권 비율(%)		관련 자회사 개수
			당기 말	전기 말	
소상공인자영업자새출발기금(주)	금융·서비스	국내	0	100	1
캠코기업지원금융(주)	금융·서비스	국내	100	100	1
캠코동산금융지원(주)	금융·서비스	국내	100	100	1
위탁관리부동산투자회사	금융·서비스	국내	76.03	76.03	3
기업구조혁신 사모투자합자회사 4호	금융·서비스	국내	31.2	0	1
한국토니지 선박투자회사	금융·서비스	국내	100	100	57
한국토니지 선박투자회사(신설)	금융·서비스	국내	100	0	4
한국토니지 선박투자회사(소멸)	금융·서비스	국내	0	100	6
해외의 토니지 선박투자회사	금융·서비스	국외	100	100	57
해외의 토니지 선박투자회사(신설)	금융·서비스	국외	100	0	3
해외의 토니지 선박투자회사(소멸)	금융·서비스	국외	0	100	6
해운 관련 spc	금융·서비스	국외	100	0	3
총계					146

주: 1. 국외 법인설립 및 영업소재지는 마셜제도, 파나마, 라이베리아에 해당한다.

2. 위탁관리부동산투자회사의 소유 지분율 및 의결권 비율은 평균값에 해당한다.

자료: 한국자산관리공사 감사보고서(2023), pp. 15-18.

2023년 말 기준으로 한국자산관리공사의 종속기업에 소유 지분율 및 의결권 변동이 발생한 경우는 총 21건으로 나타났다. 먼저 기업구조혁신 사모투자합자회사 4호의 신규 지분 1건, 한국 토니지 선박투자회사 및 해외의 토니지 선박투자회사의 신설 및 소멸로 인한 변동 19건이 있다. 신규 지분은 직·간접출자를 통한 신규연결편입에 해당하며, 소멸 지분은 청산으로 인해 2023년부터 연결에서 제외된 경우에 해당한다.

반면 2022년 설립한 소상공인자영업자새출발기금(주)의 소유 지분율 및 의결권 비율이 0으로 변동되었다. 이는 2022년 한국자산관리공사가 소상공인자영업자새출발기금(주)의 지분을 20% 이상 보유하여 2022년 말에 종속기업으로 포함하였으나, 해당 기금에 관한 주요 의사결정을 정책당국에서 하기 때문에 실질적인 영향력을 미칠 수 없다고 판단하였기 때문이다. 한국자산관리공사의 2023년 종속기업 지분율 변동은 모두 직·간접출자 혹은 청산에 기인하고 있으나, 유일하게 소상공인자영업자새출발기금(주)만 실질지배력 상실로 인해 변동이 발생하였다.

소상공인자영업자새출발기금(주)에 대한 한국자산관리공사의 의결권 변동은 보유한 지분을 자체의 변동이 아니라 주요 의사결정을 정책당국에서 결정하기 때문에 한국자산관리공사에서 기금의 의사결정에 중대한 영향을 미칠 수 없다는 점에 기인한다. 이는 K-IFRS 제1110호 연결재무제표의 문단B37에 기반한 회계처리이며, 2023년 말부터 소상공인자영업자새출발기금(주)은 별도의 재무제표를 작성하고 있다.²¹⁾ 소상공인자영업자새출발기금(주)은 코로나19 이후 한국자산관리공사의 주요한 사업 중 하나로 볼 수 있으나, 2023년 말부터 한국자산관리공사가 실질지배력을 상실함으로써 연결재무제표에는 반영되지 않는다. 즉 한국자산관리공사의 주요 사업임에도 불구하고 소상공인자영업자새출발기금(주)의 재무성과가 한국자산관리공사의 연결재무제표에 반영되지 않는다. 다만 소상공인자영업자새출발기금(주)은 한국자산관리공사와 금전 거래 및 인력지원 등을 받고 있으며, 2023년부터 기타 특수관계자 거래 내역으로 주석에 공시되고 있다.

한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1024호의 '특수관계자공시'를 따라 한국자산관리공사는 2023년부터 소상공인자영업자새출발기금(주)을 기타 특수관계자로 포함하여 관련 내용을 주석에 공시하고 있다. 한국자산관리공사의 특수관계자 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 한국자산관리공사의 특수관계자 현황

구분	2022년 말	2023년 말
최상위 지배기업	대한민국정부(기획재정부)	대한민국정부(기획재정부)
기타 특수관계자	한국수출입은행	한국수출입은행 소상공인자영업자새출발기금(주)
관계기업	총 26개 관계기업 (미래에셋NPL전문투자형사모부동산투자신탁 5호, 이지스전문투자형사모부동산투자신탁 제412호, KB전문투자형사모부동산투자신탁 제4호(NPL), KIAMCO 신조지원 일반 사모투자신탁 제1호, KIAMCO SHIPPING 일반 사모투자신탁 제3호 등)	2022년과 동일한 26개의 관계기업과 당해 취득한 7개의 신규 관계기업 (신규: 브이아이그린오션 일반 사모투자신탁 제2호, 신한PF정상화일반사모부동산투자신탁 제1호, 유암코그루 기업재무안정 사모투자합자회사 기업지원펀드, 우리G 운기업 주력산업 기업 지원 일반사모투자신탁 2호 등)

자료: 한국자산관리공사 감사보고서(2022:15-18; 2023:15-18)

21) 한국자산관리공사는 2023년부터 소상공인자영업자새출발기금(주)에 관한 실질지배력은 상실하였고, 2023년 소상공인자영업자새출발기금(주)은 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따라 전자공시시스템(DART)에 별도재무제표를 작성하여 공시하고 있다.

한국자산관리공사는 2023년 연결재무제표에 소상공인자영업자새출발기금(주)을 기타 특수관계자로 신규 포함하였다. 이에 따라 지분의 취득, 수수료 수익, 임대수입 등의 매출과 단기선급금, 단기미수금, 장기대여금 등의 채권 내역을 공시하고 있다. 다시 말해 2023년 말 소상공인자영업자새출발기금(주)은 실질 지배력 상실로 인하여 종속기업에서는 제외되었으나, 당해에 기타 특수관계로 새롭게 포함되어 거래 내역 및 채권·채무 잔액이 한국자산관리공사의 재무제표에 공시되고 있다(〈표 3〉).

〈표 3〉 한국자산관리공사의 기타 특수관계자로서 소상공인자영업자새출발기금(주)의 거래내역 공시 사항

(단위: 억원)

내용		2022년 말	2023년 말	2024년 말
매입	지분의 취득	6,000	2,800	3,300
	총액	6,000	2,800	3,300
매출	자금의 대여	(공시내역 없음)	3,600	15,600
	수수료 수익	19	72	140
	임대수입	0.8	2	2
	이자수익	-	16	392
	채권매각	2	23	48
	총액	21.8	113	582
채권	단기선급금	110	19	-
	단기미수금	19	34	92
	장기대여금	-	3,600	19,200
	총액	129	3,653	19,292
채무	(공시내역 없음)	-	-	-
	총액	-	-	-

주: 자금의 대여(매출) 계정은 2023년을 포함한 이하의 기간 동안 한국자산관리공사의 연결재무제표에 공시된 바 없음
 자료: 한국자산관리공사 감사보고서(2023:131-133; 2024:133-136)

또한 한국자산관리공사는 2023년 연결재무제표에서 기타 특수관계자로서 소상공인자영업자새출발기금(주)과의 자금대여 내역을 공시하고 있다. 2023년 연결재무제표에 따르면, 한국자산관리공사의 “기타대여금 중 3,600억원은 (주)소상공인자영업자새출발기금(주)에 「출자회사·출자전환기업·채무기업에 대한 자금대여 및 지급보증업무규정」에 따라 시장이자율 수준으로 대여하고 있으며, 상환기간은 2026년 10월 17일”임을 명시한다. 반면 소상공인

자영업자새출발기금(주)을 종속기업으로 판단하였던 2022년의 경우 종속기업에 관한 자산 및 부채총액과 매출액, 당기순이익(손실)에 관한 포괄정보만을 제공하였다. 이처럼 한국자산관리공사는 소상공인자영업자새출발기금(주)에 관한 실질지배력은 상실하였으나, 소상공인자영업자새출발기금(주)의 재무실적 등에 관하여 정보이용자에게 더 많은 정보를 제공하고 있음을 알 수 있다.²²⁾

소상공인자영업자새출발기금(주)의 2023년, 2024년²³⁾ 감사보고서상 재무상태표의 총자산, 총부채, 총자본, 대손충당금, 대출채권의 내역은 <표 4>와 같다.

<표 4> 소상공인자영업자새출발기금(주)의 3개년 재무상태표 요약

(단위: 억원)

구분	2022년 말(감사 X)	2023년 말	2024년 말
총자산	6,132	11,276	24,609
총부채	131	3,683	19,354
총자본	6,000	7,592	5,254
인수채권	863	12,037	30,389
대손충당금	0	-1,113	-6,126

자료: 소상공인자영업자새출발기금(주) 감사보고서(2023:6; 2024:5)

<표 4>에 따르면 총자산은 2022년 이후 매년 두 배씩 증가하고 있어 그 규모의 변화가 크다는 것을 알 수 있다. 총부채 또한 2022년에서 2023년으로 넘어가며 3,552억원가량 증가하였으며 2023년에서 2024년 사이 1조 5,670억원가량 증가하였다. 2022년과 2023년 사이에는 부채의 증가분보다 자산의 증가분이 컸으나, 2024년을 지나며 부채의 증가분이 자산의 증가분보다 커져 자본은 2023년에 비하여 2,337억원가량 감소하였다. 이는 정부가 추진하는 소상공인 및 자영업자 지원 금액이 증가하고 있음을 시사한다.

구체적으로 살펴보면 새출발기금의 매입형 채무조정의 결과인 인수채권의 경우 2023년 1조 1,174억원, 2024년에는 1조 8,351억원가량 증가하였다. 이와 더불어 소상공인자영업자

22) 더불어 기타 특수관계자인 소상공인자영업자새출발기금(주)과는 달리 미래에셋NPL전문투자형사모부동산투자신탁5호 등의 관계기업에 관한 거래내역은 한국자산관리공사와 각 기업과의 '원본 상환 등(매출)' 혹은 '지분의 취득(매입)', '당기미수익(채권)'에 관한 내용만이 공시되고 있다. 이런 점에서 볼 때 한국자산관리공사가 소상공인자영업자새출발기금(주)에 대한 실질지배력을 상실하여 종속기업에서는 제외하였으나, 소상공인자영업자새출발기금(주)과의 거래가 다른 관계기업과 비교하여 다양하며, 그 내역이 상세히 보고되고 있음을 확인할 수 있다.

23) 소상공인자영업자새출발기금(주)은 2022년 외부감사를 실시하지 않아 감사보고서가 존재하지 않으며, 따라서 본 논문은 2023년 말 감사보고서의 전기 말 기준 자료를 활용하고 있다. 또한 2023년 말 감사보고서에서 전기 말 자료를 제시할 때 감사를 받지 않았음을 명시하고 있다.

새출발기금(주)은 2023년과 2024년 대손충당금을 각각 1,114억원과 6,126억원으로 상계하였다.

소상공인자영업자새출발기금(주)의 손익계산서를 살펴보면, 영업수익은 2023년 증가한 이후 2024년에는 감소하지만 2022년에 비하면 여전히 증가한 수치이다. 영업비용은 매년 크게 증가하고 있다. 영업비용은 대체로 매년 유사한 흐름을 보이고 있으나 2023년부터 차입금이자비용과 대손상각비가 계상되기 시작하였으며, 2024년 대손상각비가 크게 증가하였다. 영업이익(손실), 당기순이익(손실), 대손상각비에 관한 내용은 <표 5>와 같다. 영업이익과 당기순이익 모두 2022년만 이익을 나타냈으며, 2023년과 2024년은 손실을 보이고 있다. 또한 2023년과 2024년에 계상된 대손상각비가 영업이익(손실), 당기순이익(손실)과 다소 근접한 금액, 증가를 보이고 있다. 2023년 처음 대손충당금을 계상하고, 2024년 대손충당금이 2023년에 비해 5,012억원 증가함에 따라 대손상각비도 함께 늘어난 결과로 보인다.

<표 5> 소상공인자영업자새출발기금(주)의 3개년 손익계산서 요약

(단위: 억원)

구분	2022년 말(감사 X)	2023년 말	2024년 말
영업수익	61	138	96
영업비용	61	1,345	5,734
영업이익(손실)	0.9	-1,206	-5,637
당기순이익(손실)	0.9	-1,208	-5,637
대손상각비	0	1,115	5,023

자료: 소상공인자영업자새출발기금(주) 감사보고서(2023:7; 2024:6)

소상공인자영업자새출발기금(주)의 2022년부터 2024년까지 인수채권의 변동은 <표 6>과 같다. 2022년 기금의 설립으로 기초잔액은 0원에서 시작하였으며, 1년 동안 863억원가량 채권을 인수하였다. 이후 2023년 1조 1,308억원을 추가로 인수하였고, 보유 채권에 대해 133억원을 회수하였다. 2024년에는 채권 1조 9,169억원의 추가 인수와 818억원의 회수가 이어졌다. 매년 인수채권에 대한 회수도 있으나 추가 인수가 급격히 늘어남에 따라 인수채권 잔액은 2023년에는 전년도보다 1조 1,174억원, 2024년에는 전년도보다 1조 8,351억원가량 증가하였다. 앞서 재무상태표와 손익계산서에서 본 바와 마찬가지로 인수채권은 매년 급격히 증가해 왔으며, 그 과정에서 회수가 인수에 비해 현저히 적다는 것을 소상공인자영업자새출발기금(주)의 별도재무제표를 통해 상세내역을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 소상공인자영업자새출발기금(주)의 3개년 인수채권 변동

(단위: 억원)

구분	2022년 말(감사 X)	2023년 말	2024년 말
기초잔액	0	863	12,037
인수	863	11,308	19,169
회수 등	0	-133	-818
기말잔액	863	12,037	30,389

자료: 소상공인자영업자새출발기금(주) 감사보고서(2023:18; 2024:18)

더불어 소상공인자영업자새출발기금(주)의 별도재무제표에서는 한국자산관리공사에서 차입한 차입금의 상세내역을 확인할 수 있다. 2023년에 공시된 이자율(채권인수자금)은 4.39%(1.4천억원), 4.17%(1.2천억원), 4.05%(1천억원)로 총 3.6천억원을 한국자산관리공사로부터 차입하였음을 알 수 있다. 2024년에는 소상공인자영업자새출발기금(주)의 이자율과 그 금액을 다소 포괄적으로 제시하고 있다.²⁴⁾

소상공인자영업자새출발기금(주)은 2023년부터 한국자산관리공사의 연결재무제표 작성 대상에서 제외되었으나, 여전히 한국자산관리공사의 주요 사업을 수행한다. 그에 따라 한국자산관리공사와 소상공인자영업자새출발기금(주) 사이에는 차입 등의 거래가 발생한다.

〈표 7〉은 한국자산관리공사와 소상공인자영업자새출발기금(주) 간 거래로 매출, 매입, 채권, 채무를 보여준다. 여기서 매출, 매입, 채권, 채무는 소상공인자영업자새출발기금(주)을 기준으로 한다.

〈표 7〉 소상공인자영업자새출발기금(주)과 한국자산관리공사와의 3개년 거래

(단위: 억원)

구분	2022년 말(감사 X)	2023년 말	2024년 말
매출	6,000	6,400	18,900
매입	23	114	584
채권	0	0	0
채무	131	3,653	19,292

자료: 소상공인자영업자새출발기금(주) 감사보고서(2023:26; 2024:25-26)

24) 소상공인자영업자새출발기금(주)이 2024년에 한국자산관리공사에서 차입한 이자율과 그 금액은 3.373~4.390% 사이로 다소 포괄하여 공시하고 있으나, 2024년에 신규로 차입한 금액(1조 5.6천억원)은 그 변동내역에서 확인할 수 있다.

그 내용을 살펴보면 소상공인자영업자대출발기금(주)에서 한국자산관리공사로 매출을 일으킨 것은 2022년과 2023년 모두 약 6,000억원 정도로 유사하다. 그러나 2024년에는 매출규모가 1조 8,900억원으로 상승하였다.

매입의 경우 2022년부터 2024년까지 꾸준히 상승하고 있다. 소상공인자영업자대출발기금(주)의 매출은 지분의 납입에 해당하며, 매입은 수수료비용, 임차료(관리비 포함), 이자비용이 있다. 2022년 지분 납입으로 매출 6,000억원이 발생하였으며, 2023년에는 자금차입 3,600억원과 지분 납입 2,800억원이 발생하였고, 2024년에는 자금차입 1조 5,600억원과 지분 납입 3,300억원이 발생하였다.

매입은 수수료비용, 임차료(관리비 포함), 이자비용, 채권 매입으로 구성된다. 구체적으로 2022년 수수료비용으로 19억원, 임차료(관리비 포함)로 8천만원, 채권 매입으로 2억원가량의 매입이 발생하였다. 2023년에는 모든 항목이 증가하여 수수료비용 72억원, 임차료(관리비 포함) 2억원, 이자비용 16억원, 채권 매입으로 23억원, 총 114억원의 매입이 발생하였다. 2024년 매입은 총 584억원으로 대폭 상승하였다. 수수료비용과 이자비용의 증가가 두드러졌다. 2024년의 수수료비용은 140억원, 임차료(관리비 포함)는 2억원, 이자비용은 392억원, 채권 매입은 48억원가량 발생하였다. 소상공인자영업자대출발기금(주)이 한국자산관리공사로부터 매입한 채권은 없으며, 채무는 2022년부터 2024년까지 꾸준히 증가하고 있다.

종합하면 본 연구는 한국자산관리공사의 연결재무제표와 소상공인자영업자대출발기금(주)의 개별재무제표를 통해 두 기관의 거래내역을 분석하였다. 특히 소상공인자영업자대출발기금(주)에 대한 한국자산관리공사의 실질지배력 상실에 의해 연결대상에서 제외된 2023년의 재무보고 현황에 관하여 분석하였다.

사례분석 결과 소상공인자영업자대출발기금(주)의 실적이 한국자산관리공사의 연결재무제표에 반영되고 있지는 않지만, 소상공인자영업자대출발기금(주)을 한국자산관리공사의 기타 특수거래자로 구분하여 거래 내역을 상세히 보고하였다. 더불어 한국자산관리공사의 다른 종속기업과는 다르게 소상공인자영업자대출발기금(주)은 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따라 개별재무제표를 전자공시시스템(DART)에 공시하고 있다.

이러한 분석 결과를 기반으로 국민이 한국자산관리공사와 대출발기금 간의 거래에 관하여 충분한 정보를 제공받고 있다고 볼 수 있다. 그 이유는 대출발기금의 개별재무제표에서 대출발기금에 관한 경영실적을 국민이 누구나 상세히 살펴볼 수 있으며, 연결범위에서 제외되었으나 한국자산관리공사의 연결재무제표상에서도 두 기관 간의 거래를 충분히 파악할 수

있기 때문이다. 새출발기금의 지원 규모가 2024년 40조원으로 확대된 만큼 운용에 관한 투명한 정보가 국민에게 제공될 필요가 있으며, 이러한 한국자산관리공사와 새출발기금의 회계 공시는 국민에게 있어 회계투명성을 제고시킨다고 볼 수 있다.

IV. 정책적 시사점 및 결론

본 연구는 한국자산관리공사와 해당 공사가 운영하는 새출발기금 사례를 바탕으로 공공기관의 재무회계정보 공시 방식과 회계투명성 확보 여부를 검토하였다. 한국자산관리공사는 새출발기금에 대한 실질지배력이 없다고 판단한 2023년부터 해당 기금을 연결범위에서 제외하고 연결재무제표를 작성하고 있다. 새출발기금은 연결범위에는 포함되지 않지만 특수관계자 거래 대상에 해당하여 관련 거래 내역이 한국자산관리공사의 재무제표 주석에 공시되고 있다. 아울러 새출발기금은 연결에서 제외된 시점부터 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따라 외부감사를 받은 별도재무제표를 전자공시시스템(DART)에 공시하고 있다. 결과적으로 정보이용자는 새출발기금과 한국자산관리공사의 재무회계정보에 대해 과거 연결재무제표 방식보다 더 명확하고 개별적인 접근이 가능해졌다. 따라서 특수관계자 거래 공시와 새출발기금의 별도재무제표 공시를 통해 두 기관의 회계투명성이 한층 제고되었음을 확인할 수 있다.

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 공공기관의 연결기준 적용 시 실질지배력 판단의 중요성을 시사한다. 한국자산관리공사는 새출발기금에 대한 실질지배력이 없다고 판단하여 2023년부터 연결범위에서 제외하였다. 본 연구는 정부 정책 실현에 따른 실질적인 통제력 상실에 관한 사례를 중심으로 분석하였으며, 향후 정부 정책을 대신 시행하는 공공기관이 연결재무제표를 작성할 때 실질적 지배력 판단에 따른 연결범위 여부에 관해 재고찰이 필요하다 것을 시사한다.

둘째, 특수관계자 거래 공시는 연결 제외를 보완할 수 있는 효과적인 수단이다. 새출발기금은 연결범위에서 제외되었음에도 특수관계자 거래로 분류되어 주석공시가 이루어졌으며, 정보이용자는 이를 통해 관련 재무정보에 접근할 수 있었다. 이는 특수관계자 거래 공시가 연결재무제표를 보완하는 유효한 수단이 될 수 있음을 보여주며, 향후 공공기관 회계기준에서는 특수관계자 공시의 범위를 확대하고 공시 항목을 보다 구체화할 필요가 있다.

셋째, 외부감사 및 별도 공시는 정보이용자의 접근성을 제고하는 데 기여한다. 새출발기금은 연결에서 제외된 이후 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따라 외부감사를 받은 별도재무제표를 전자공시시스템(DART)에 공시하고 있다. 새출발기금이 신설된 2022년의 경우 해당 연도에 최초로 등기를 함에 따라 외부감사 대상에서 제외되었으나, 2023년부터는 외부감사 대상에 해당하게 된 것이다.²⁵⁾ 이를 통해 정보이용자는 연결재무제표에 포함된 방식보다 더 명확하고 개별적인 정보에 접근할 수 있었다.

이처럼 새출발기금 사례는 연결범위의 엄정한 판단, 특수관계자 거래의 적극적인 공시, 외부감사와 전자공시의 병행이 결합될 때 공공기관의 회계투명성이 제고될 수 있음을 보여 준다.

25) 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 시행령」 제5조(외부감사의 대상) ① 법 제4조제1항제3호 본문에서 “직전 사업연도 말의 자산, 부채, 종업원 수 또는 매출액 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 회사”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사를 말한다.

직전 사업연도 말의 자산총액이 500억원 이상인 회사

직전 사업연도의 매출액(직전 사업연도가 12개월 미만인 경우에는 12개월로 환산하며, 1개월 미만은 1개월로 본다. 이하 같다)이 500억원 이상인 회사

다음 각 목의 사항 중 2개 이상에 해당하는 회사

가. 직전 사업연도 말의 자산총액이 120억원 이상

나. 직전 사업연도 말의 부채총액이 70억원 이상

다. 직전 사업연도의 매출액이 100억원 이상

라. 직전 사업연도 말의 종업원이 100명 이상

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 고종권·박희진·이윤경 (2019). 특수관계자 거래와 발생액 및 실제이익조정. **회계학연구**, 44(1): 71-110.
- 김지홍·우용상 (2008). 특수관계자와의 거래가 이익조정 및 이익반응계수에 미치는 영향. **회계학연구**, 33(3): 25-59.
- 김완희·남혜정·전규안·정창모·송옥렬 (2013). 비영리법인의 투명성 제고와 회계의 역할. **회계저널**, 22(3): 159-197.
- 김진희 (2011). 특수관계자와의 거래가 기업의 경영성과에 미치는 영향. **대한경영학회지**, 24(1): 569-585.
- 소상공인자영업자새출발기금(주) (2023, 2024). **외부회계감사보고서**.
- 박경원·반혜정 (2013). 기업의 회계투명성 제고에 관한 연구: OCI 사례를 중심으로. **국제회계연구**, 52: 357-376.
- 안용기·양동우 (2024). 특수관계자거래가 중소기업의 경영성과에 미치는 영향. **대한경영학회지**, 37(11): 1807-1828.
- 이상규·김병곤·김동욱 (2018). 특수관계자간 거래와 기업가치: 효율적 거래가설과 이해상충가설 검증. **한국산학기술학회논문지**, 19(9): 446-453.
- 임미화 (2013). 공공기관 관리정책: 공기업 공시정보 간 일치 성 연구. **공공기관연구 포커스**: 49-64.
- 정현욱 (2015). 특수관계자거래와 회계정보의 가치관련성. **전산회계연구**, 13(2): 1-22.
- 정현욱·이현주 (2022). 특수관계자거래와 수익비용대응 수준 간의 관련성. **경영학연구**, 51(6): 1513-1534.
- 조병연·임재희 (2009). 회계투명성 제고를 위한 분식회계 실태분석. **국제회계연구**, 28: 199-219.
- 조정현 (2018). 수주산업 회계투명성 제고방안에 관한 연구: 대우건설 감리사례를 중심으로. **국제회계연구**, 78: 1-17.
- 최순재·권오진·김기범 (2014). 특수관계자 거래와 보수적 회계처리간의 관련성 연구. **회계·세무와 감사 연구**, 56(2): 65-104.
- 최종학·송혁준 (2020). **사례와 함께하는 회계원리(제3판)**. 경기: 신영사
- 한국자산관리공사 (2022, 2023, 2024). **외부회계감사보고서**.

황주희·최선화·남기만 (2020). 전기오류의 수정: M 메디 사례를 중심으로. **회계저널**, 29(2): 219-249.

대한민국 정책브리핑 (2022. 8. 29.). 새출발기금 10월부터 접수...15억 한도로 순부채 최대 80% 감면. <http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148905276>

한국자산관리공사 (2022. 9. 28.). [보도참고자료] 새출발기금 채무조정 사전신청 현황(2022. 9. 27. 기준).

_____ (2025. 6. 19.). [보도참고자료] 새출발기금 채무조정 신청 현황(2025. 5월 말 기준).

한국채택국제회계기준(K-IFRS) (2025). **제1024호 특수관계자공시.**

_____ (2025). **제1110호 연결재무제표.**

〈외국 문헌〉

IMF. (1998). *Report of the Working Group on Transparency and Accountability.*

〈웹사이트〉

한국자산관리공사. 한국자산관리공사 공식 사이트, <http://www.kamco.or.kr/main.do> 검색일 2025. 7. 11.

한국조세재정연구원(국가회계재정통계센터). 제6회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄 유튜브. <https://www.youtube.com> 검색일 2025. 11. 18.

투 고 일: 2025년 8월 4일

심 사 일: 2025년 10월 23일

게재확정일: 2025년 11월 24일

(Abstract)

A Study on the Enhancement of Accounting Transparency: Focused on the Case of KAMCO and the Debt Adjustment Program for Small Businesses

Yeejin Jeon, Jieun Kim

This study examines the financial reporting and disclosure practices of public institutions by analyzing the case of the Korea Asset Management Corporation (KAMCO) and the debt adjustment program for small business (the Newstart Fund) operated by KAMCO. When the Newstart Fund was established in 2022, KAMCO included it in its consolidated financial statements. However, in the following year (2023), the fund was excluded from the scope of consolidation based on the assessment that KAMCO does not exercise substantive control over it. Nevertheless, in the same year, transactions between KAMCO and the fund were disclosed as related-party transactions in the notes. In addition, the fund's separately audited financial statements are available to the public via the open-access financial disclosure system (DART). By offering more specific and transparent information than the consolidation-based approach, this practices have contributed to greater understandability and reliability for information users. By analyzing a specific case of financial disclosure in the public sector, this study offers practical insights into how consolidation scope and related-party transactions are applied in practice, thereby contributing to the theoretical discourse on public sector accounting. The case also suggests policy considerations for improving financial reporting practices.

Keyword: Public Accounting, Accounting Transparency, Related-Party Transaction, Scope of Consolidation, the NewStart Fund

지방공기업의 ESG 경영이 조직성과 인식에 미치는 영향: 조직몰입과 직무만족의 매개효과를 중심으로

김동철*

요약

본 연구는 ESG 경영의 하위 요인이 조직몰입과 직무만족을 매개로 조직성과 인식에 미치는 영향을 분석하였다. 분석방법은 구조방정식 모형과 Sobel Test, Bootstrapping을 활용하였다. 실증분석 결과, 환경 및 지배구조 요인은 조직행태 변수를 통해 구성원의 조직성과 인식에 유의한 영향을 미친 반면, 사회 요인은 유의한 경로를 형성하지 못했다. 이는 ESG 경영 실행에서 구성원의 인식과 평가에 실질적으로 영향을 주는 영역과 그렇지 않은 영역을 구분하여 전략을 차별화할 필요가 있음을 시사한다. 특히 공공부문에서는 직무만족과 조직몰입을 고려한 ESG 경영의 내재화 전략이 조직성과 제고로 이어질 수 있으며, 조직행태 기반의 접근이 ESG 경영 확산의 핵심 요인이 될 수 있음을 보여준다.

주제어: 지방공기업, ESG 경영, 조직성과, 조직몰입, 직무만족

I. 서론

최근 ESG(Environmental, Social, Governance) 경영은 민간기업뿐만 아니라 공공부문으로도 빠르게 확산되고 있으며, 특히 지방공기업은 ESG 경영 정책의 실행 주체로서 더욱 중요한 위치를 차지하게 되었다. 이는 단순한 기업의 사회적 책임 차원을 넘어, 공공기관의 전략과 운영 전반에 지속가능성과 윤리적 기준을 내재화하려는 흐름과 맞닿아 있다. 정부는 'K-ESG 가이드라인' 제정 이후 지방공기업을 포함한 공공기관에 대해 ESG 경영

* 강원대학교 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강원대학교 행정학과 강사로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 조직행태론, 조직이론 및 조직관리론이다. (kdch87@hanmail.net)

실천 수준을 경영평가 및 각종 제도 개선의 핵심 기준으로 설정하고 있으며, 실제로 다수의 지방공기업이 ESG 경영 관련 경영평가 지표 강화에 따른 대응에 조직 역량을 집중하고 있다. 이러한 ESG 경영과 관련한 지속적변 변화는 형식적 수준의 이행을 넘어, 조직 내부의 구성원 인식과 행태에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 분석적 접근이 요구되는 시점이다.

특히 기초자치단체 산하 지방공기업의 경우 대중교통, 공공시설물, 환경미화, 체육 및 문화시설 등 다양한 생활밀착형 서비스를 제공하는 조직으로서, 지역주민의 삶의 질 향상과 직결된 역할을 수행하고 있다. ESG 경영의 도입은 이러한 서비스 품질 향상뿐만 아니라 조직 내부 구성원의 태도와 행태 변화에도 큰 영향을 줄 수 있다. 하지만 기존 연구들은 ESG 경영의 제도적 확산과 외부 평가 체계 대응에 초점을 맞추는 경향이 강하며, 실제 공공기관 내부 구성원이 ESG 경영 활동을 어떻게 인식하고 반응하는지에 대한 조직행태적 분석은 상대적으로 부족한 상황이다(이수민·장서희, 2022).

ESG 경영이 실질적인 조직성과로 이어지기 위해서는 제도적 설계뿐 아니라 구성원 차원의 내재화가 함께 이루어져야 한다. ESG 경영 활동이 외부용 성과 관리 의도로만 작동할 경우 구성원들은 그것을 자신과 무관한 활동으로 인식하게 된다. 따라서 구성원이 조직의 환경 책임, 사회적 가치, 투명한 거버넌스를 긍정적으로 인식하고 내재화할 때 직무에 대한 만족도와 조직에 대한 몰입이 제고되고, 이는 궁극적으로 조직성과에 영향을 주는 구조로 이어질 수 있다(이지영·오상진, 2024). 특히 지방공기업처럼 현장 서비스의 질이 주민 만족도 및 정책 효과성과 직결되는 조직에서는 ESG 경영이 구성원의 태도와 정서, 행동에 미치는 영향에 중요한 의의가 있다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 지방공기업 구성원을 대상으로 ESG 경영이 조직성과 인식에 미치는 영향을 분석하고, 이 과정에서 조직몰입과 직무만족의 매개효과를 검증하는데 목적이 있다. 특히 ESG 경영 활동의 세 가지 영역인 환경(E), 사회(S) 및 지배구조(G)가 조직성과 인식에 영향을 미치는 경로를 각각 설정하고, 구성원의 행태적 반응 변수를 중심으로 구조적 관계를 분석한다. 이를 통해 제도 중심의 ESG 경영에 대한 논의를 넘어서, 조직 구성원의 인식과 행태적 반응을 고려한 성과 연계 메커니즘을 실증적으로 밝히고자 한다. 이러한 연구를 통해 지방공기업의 ESG 경영 정책 설계와 실천 전략 수립에 있어 보다 경험적인 시사점을 제공하고, 실증 분석을 통해 지방공기업의 ESG 경영이 구성원의 행태적 반응을 어떻게 유도하며, 궁극적으로 조직성과 향상에 어떻게 기여할 수 있는지를 이론적·실천적으로 규명하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방공기업 ESG 경영

1) ESG 경영의 등장 배경과 공공부문 확산

지방공기업은 지역 주민에게 필수적인 공공서비스를 제공함과 동시에 지속가능성과 사회적 책임을 동시에 고려해야 하는 복합적 책무를 수행하는 조직이다. 최근 ESG 경영은 민간 영역을 넘어 공공부문으로 확산되었으며, 지방공기업에도 새로운 경영 패러다임으로서 자리 잡고 있다. 이는 단순히 사회적 책임을 이행하는 수준을 넘어서 경영 전략의 중심축으로 기능하며, 조직 전반의 운영방식에 영향을 미치는 구조적 요소로 인식되고 있다.

ESG 경영의 확산은 국내외 제도 환경의 변화와 사회 전반의 가치 인식 전환에서 비롯된다. 유럽연합(EU)의 지속가능금융공시규정(SFDR)이나 UN의 지속가능발전목표(SDGs)는 공공과 민간부문 모두에 ESG 경영의 이행을 요구하고 있으며, 국내에서도 K-ESG 가이드라인과 함께 ESG 경영 공시 및 경영평가 연계가 제도화되고 있다(김동철·김정원, 2023). 특히 지방공기업은 행정안전부의 경영평가 지표에 ESG 경영 관련 사항들이 반영되면서 제도적 압력과 실행 유인이 동시에 작동하게 되었다(손지은·김은지, 2023).

지방자치단체는 산하 공기업의 ESG 경영의 이행 수준을 점검하고 있으며, 이에 따라 지방공기업들은 ESG 경영 전략 수립, 내부 조직 개편, 평가 대응체계 정비 등을 추진하고 있다. ESG 경영은 더 이상 외부 요구에 대응하기 위한 수단이 아니라 조직 내부의 문화, 인사제도, 의사결정 체계에 영향을 미치는 실천적 전략으로 영향을 주고 있다. ESG 경영의 각 요소는 성과 중심의 경영에서 가치 중심의 경영으로의 전환을 상징하며, 구성원들에게는 조직의 정체성과 철학을 반영하는 핵심 지표로 받아들여지고 있다(정원희·박범준, 2024).

이러한 구조적 변화는 지방공기업의 이해관계자 기반 경영 전략과도 연계된다. 지역 주민, 지방의회, 언론 및 시민단체 등 다양한 외부 이해관계자는 ESG 경영 실행 수준을 조직의 책무성과 신뢰도를 판단하는 기준으로 활용하고 있으며, 이에 따라 지방공기업은 투명성과 공정성 확보를 위한 윤리경영 강화, 지역사회 공헌 사업 확대 등으로 전략을 전환해왔다(김봉환·김지은, 2024).

한편 ESG 경영 확산은 지방공기업의 지속가능성과 연계된 경영성과 관리 체계에도 영향을 미치고 있다. 기존의 재무적 성과 중심에서 탈피하여 ESG 경영 지표와 사회적 가치 성

과가 동시에 고려되는 복합적 성과관리 시스템으로 전환되고 있으며, 이는 조직 구성원의 행태에도 변화 요인으로 작용하고 있다. 이러한 변화는 ESG 경영이 규범적 차원을 넘어 실질적 조직 운영 체계로서 내재화될 필요성이 있음을 보여준다(김희연·김민재, 2023). 지방공기업의 ESG 경영 확산은 단지 제도적 반영을 넘어 조직 전략 및 운영 전반의 구조적 변화와 행태적 수용성을 요구하는 전방위적 경영 패러다임으로 자리잡고 있다. 공공부문의 지속가능한 거버넌스 구축과 주민 신뢰 회복 및 강화를 위해 ESG 경영은 필수 불가결한 기준으로 작동하고 있다.

2) ESG 경영의 개념과 구성요소

ESG 경영은 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 세 요소를 중심으로 조직의 지속가능성과 사회적 책임을 체계적으로 실현하려는 전략적 경영 방식이다(김동철·김정원, 2023). 본래 민간부문에서 도입된 개념이지만, 최근에는 지방공기업을 포함한 공공부문 전반에서 실질적 경영 전략으로 적용되고 있다.

지방공기업은 지역 주민에게 직·간접적으로 영향을 미치는 공공서비스를 제공하며, 지방자치단체의 정책방향과 밀접하게 연계되어 운영된다. 이에 따라 ESG 경영의 각 요소는 민간기업에서의 적용과는 다른 방식으로 지방공기업의 조직 운영과 성과에 영향을 미친다. 첫째, 환경(E) 요소는 지방공기업이 수행하는 도시개발, 교통, 환경관리, 상하수도 등 다양한 공공서비스와 직접적으로 연계된다. 이에 따라 녹색 인프라 구축, 탄소중립 전략 수립, 에너지 절감형 설비 도입 등의 정책들이 조직의 핵심 경영과제로 자리 잡았다. 이러한 활동은 지역사회에 대한 환경적·생태적 책임을 실현함과 동시에, 조직 구성원에게는 지속 가능한 경영 철학을 공유하게 하여 자긍심과 동일시를 유도하는 효과를 보일 수 있다(Maon et al., 2010; 박연숙 외, 2024).

둘째, 사회(S) 영역은 지방공기업이 지닌 공공성 구현과 직접적으로 연관된다. 지역경제 활성화, 고용의 안정성과 공정성 확보, 지역 내 일자리 창출, 안전보건 제도 강화, 사회적 약자 배려, 지역사회 공헌 활동 등은 지방공기업의 정체성과 일치하는 핵심 역할이다. 이와 같은 사회적 책임 이행은 단순히 평가의 항목으로서 의미를 넘어서, 구성원에게 실질적인 직무환경의 개선과 심리적 만족을 제공함으로써 직무만족 수준을 향상시키는 중요한 요인으로 작용한다(남청수·박순애, 2022).

셋째, 지배구조(G)는 지방공기업의 윤리경영과 투명성 확보를 위한 기반으로 작동한다.

공공기관의 특성상 내부 통제의 미비나 부패 위험에 노출될 가능성이 높기 때문에, 이사회 구성의 독립성, 감사 기능의 실효성, 윤리경영 지침의 실행력 등은 핵심적인 조직운영 지표로 활용된다. 조직 구성원은 이러한 투명성과 공정성 수준에 따라 조직에 대한 신뢰와 몰입 수준을 결정 짓는 경향이 크며, 이는 조직성과 인식과도 밀접한 관계를 갖는다(최미정 외, 2023).

이러한 ESG 경영의 요인들은 실행 수준에 따라 조직 외부와 내부에 동시에 영향을 미친다. 외부적으로는 지방의회, 주민, 언론 및 시민단체 등의 이해관계자에 대한 조직의 책임성을 보여주는 기준이 되고, 내부적으로는 구성원의 행태적 반응, 조직 동일시, 몰입도, 직무만족 등을 매개로 조직성과에 영향을 미친다(남승하, 2014). 특히 지방공기업은 지역주민과의 접점이 많고 이해관계자가 복잡적이기 때문에 ESG 경영의 실행 정도가 곧 조직에 대한 신뢰와 평가로 직결되는 특성이 있다.

3) 지방공기업 ESG 경영의 의의 및 성과

지방공기업의 ESG 경영은 단순히 정책적 순응이나 외부 요구에 대한 대응이 아니라 조직 내부의 성과 창출과 지역사회 신뢰 형성에 중대한 영향을 미치는 전략으로 간주된다. ESG 경영은 조직의 공공성과 책무성, 운영 효율성을 동시에 추구하며, 결과적으로 조직문화 변화, 구성원 만족도 증대, 경영성과 향상 등 다양한 결과를 유도한다(이환범, 2025).

한편 ESG 경영의 각 요소는 정량·정성지표를 통해 평가되며, 지방공기업은 이러한 평가 지표를 전략적으로 관리하는 역량을 요구받고 있다. 예를 들어 환경 분야는 온실가스 배출량, 에너지 사용량, 환경 인증 여부 등이, 사회 분야는 산업재해율, 정규직 비율, 복지 수준 등이, 지배구조는 윤리강령 운영실적, 내부감사 기능, 청렴도 수준 등이 평가 항목으로 포함된다(박연숙 외, 2024; 정원희·박범준, 2024). 이러한 경영평가 지표는 행정안전부의 경영평가 체계뿐 아니라 각 자치단체의 정책평가 기준에도 포함되면서 지방공기업의 전략 수립과 실행 방식에 실질적 영향을 미친다.

지방공기업의 ESG 경영은 조직운영 전반에 영향을 미치는 경영 철학이자 운영 방식이며, 그 구성 요소는 단순한 제도적 틀을 넘어서 조직문화와 구성원 행태에까지 파급력을 갖는 실천적 기준으로 기능하고 있다(한유성 외, 2022). ESG 경영은 조직 구성원의 인식과 태도 변화에도 직접적인 영향을 미친다. ESG 경영 실행 수준이 높은 조직일수록 조직몰입, 직무만족, 충성도 등의 행태적 요인이 긍정적으로 변화하는 경향이 확인되고 있으며, 이는 조직성과 인식에도 긍정적으로 영향을 미친다(이지영·오상진, 2024).

이러한 변화는 경영 성과 측정의 방식에도 영향을 미친다. 과거에는 재무적 수치 중심의 성과 관리가 주를 이루었다면, 최근에는 ESG 경영 성과와 구성원의 태도, 지역주민 및 이해관계자 만족도 등이 포함된 다차원적 성과 관리 체계가 강조되고 있다. 이는 지방공기업의 경영 평가에서 지속가능성과 사회적 가치의 중요성이 부각되었기 때문이며, ESG 경영 요소들은 이를 실현하는 중요한 수단이 되고 있다. 결과적으로 지방공기업의 ESG 경영은 지역사회와의 신뢰 구축, 내부 구성원의 심리적 안정, 조직 운영의 투명성 확보 등 다양한 성과를 유도하며, 향후 지방공기업의 경영 성과 고도화와 공공성 강화를 위한 핵심 전략으로 기능할 것이다(정원희·박범준, 2024).

2. 가설 설정

1) ESG 경영이 조직몰입 및 직무만족에 미치는 영향

(1) ESG 경영이 조직몰입에 미치는 영향

직무만족과 조직몰입은 공공부문 성과관리 문헌에서 핵심 심리변수로서 지속적으로 연구되어 왔다. 직무만족은 개인이 자신의 직무와 근무조건에 대해 가지는 긍정적 정서를 의미하며, 조직몰입은 구성원이 조직에 대해 느끼는 정서적 유대와 헌신 수준을 지칭한다. 이 두 변수는 각각 조직성과의 질적·양적 향상에 유의미한 영향을 미치는 것으로 밝혀진 바 있다(Locke, 1976; 김주엽·김명수, 2011). 또한 ESG 경영이 이들 행태 변수에 영향을 미친다는 실증연구도 점차 증가하고 있으며, ESG 경영 실행 수준이 높을수록 구성원 만족도와 조직몰입이 향상된다는 경향이 확인되고 있다(윤여로 외, 2019).

ESG 경영은 조직의 지속가능성과 사회적 책임을 중심으로 전략과 운영 전반에 변화를 유도하며, 이는 구성원의 태도와 조직에 대한 헌신 수준에 실질적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다(장진욱·차민석, 2024). 특히 환경(E), 사회(S) 및 지배구조(G)로 구성된 ESG 경영의 각 요소는 조직 구성원이 조직과 자신을 동일시하는 과정에서 인식적·정서적 신호로 기능하여 조직몰입을 촉진한다(허병준·이형용, 2023). 이러한 조직몰입은 단순한 감정적 애착을 넘어 조직의 비전과 가치에 대한 내적 수용과 행동으로 이어지며, 구성원의 조직 충성도와 장기 근속 의지에 영향을 미친다.

환경(E) 요인은 기후변화 대응, 자원 절약, 친환경 정책 등을 통해 조직의 윤리성과 미래 지향적 정체성을 구성원에게 전달함으로써 자긍심과 정체감 형성에 긍정적 영향을 미친다

(이천환 외, 2021). 구성원은 조직이 지속가능한 미래에 기여하고 있다는 인식을 통해 자발적인 몰입을 경험하게 되며, 이는 정서적 소속감 형성과 연결된다. 사회(S) 요인은 안전보건, 다양성, 복지, 인권 등의 항목을 통해 조직이 구성원을 배려하고 존중하고 있다는 신호를 전달함으로써 정서적 유대감과 공동체 의식을 고양시킨다(김종운·이선영, 2024). 나아가 사회적 책임 활동은 조직 구성원 간 신뢰를 증진시키고, 공동의 목적을 위한 협력 분위기를 조성하는 데 기여한다. 지배구조(G) 요인은 공정하고 투명한 의사결정, 책임경영, 내부통제 시스템 등을 통해 조직에 대한 신뢰를 높이고 심리적 몰입의 기반을 강화하는 역할을 한다(이지영·오상진, 2024). 투명한 경영 구조는 조직 내 공정성 인식을 높이며, 이는 구성원의 심리적 안정성과 몰입 수준을 심화시킨다.

ESG 경영이 조직몰입에 미치는 영향과 관련한 국내외 주요 선행연구들을 살펴보면, 김석은(2018)은 공공기관의 사회적 책임 활동이 조직 정체성 형성에 기여한다는 연구 결과를 발표하였으며, 고종욱 외(2014)는 공정한 지배구조 운영이 조직 신뢰를 유도하고 조직몰입을 향상시키는 데 효과적이라고 하였다. 또한 허병준·이형용(2023)은 지방자치단체의 환경 중심 정책이 조직몰입에 긍정적 영향을 미치며, ESG 경영 실천 수준이 높을수록 공공기관 구성원의 조직 정체성이 강화된다고 실증분석 결과를 제시하였다. 정경숙 외(2023)는 ESG 경영이 조직의 정체성과 자긍심을 높여 몰입을 유도한다고 하였으며, 김병수·이윤재(2020)는 사회적 가치 실현 활동이 가치 수용성과 정서적 몰입을 증진시키는 기제로 작용한다고 강조하였다. 유창조(2015)는 사회적 책임 활동과 환경 친화적 운영이 심리적 유대감 형성에 중요한 역할을 한다고 연구 결과를 발표하였다. Glavas(2016)는 ESG 경영 활동이 구성원의 개인적 가치와의 일치성을 증진시키고, 몰입의 주요 동기로 작용한다고 하였다.

이러한 이론적 논의 및 선행연구들의 주요 결과를 바탕으로 ESG 경영이 조직몰입에 미치는 영향을 분석하기 위한 가설 1-1, 1-2 및 1-3은 다음과 같다.

가설 1-1: ESG 경영의 환경(E) 요인은 조직몰입에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2: ESG 경영의 사회(S) 요인은 조직몰입에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3: ESG 경영의 지배구조(G) 요인은 조직몰입에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

(2) ESG 경영이 직무만족에 미치는 영향

직무만족은 구성원이 자신의 직무에 대해 가지는 정서적 반응으로, 조직의 제도·문화·리더십·근무환경 등 다양한 요소의 영향을 받는다(강영은·정혜원, 2019). ESG 경영은 윤리적

조직문화 조성, 근무환경 개선, 사회적 책임 수행 등을 통해 구성원의 심리적 안정과 직무에 대한 만족도를 제고하는 데 효과적으로 작용한다(남누리·유태용, 2023). 특히 ESG 경영 요소는 단순한 경영 전략을 넘어 조직이 구성원에게 전달하는 가치 기반 신호로 기능하며, 이는 직무에 대한 인식과 만족도에 중요한 영향을 준다.

환경(E) 요인은 친환경적인 업무환경 조성, 자원 절약 활동, 탄소중립 목표 추진 등을 통해 지속 가능한 업무방식을 제공하며, 구성원에게 안정성과 미래지향적 비전을 전달함으로써 직무에 대한 긍정적 인식을 유도한다(이승윤·김태환, 2021). 이러한 요소는 근무환경의 질을 향상시키고 조직의 미래 성장 가능성에 대한 신뢰를 제공함으로써 직무에 대한 만족도를 이끌어낸다. 사회(S) 요인은 조직 내 다양성과 포용, 안전보건 정책, 복지제도 등을 통해 구성원이 직무 수행 과정에서 정서적 안정감과 보호를 경험할 수 있게 하여 만족도를 높인다(안소영·조상미, 2022). 복지 및 안전 관련 정책은 직무 스트레스 완화, 정서적 피로 감소, 소속감 증진 등의 방식으로 직무만족을 직접적으로 강화시킨다. 지배구조(G) 요인은 공정한 인사와 평가, 투명한 의사결정, 책임경영 시스템 등을 통해 조직 신뢰를 강화하고, 구성원이 직무에 대해 공정하고 긍정적인 인식을 갖도록 한다(Aguilera et al., 2007). 이는 직무에 대한 불확실성을 감소시키고, 조직 내 공정성과 일관성에 대한 신뢰를 기반으로 직무만족을 제고한다.

ESG 경영이 직무만족에 미치는 영향과 관련한 국내외 주요 선행연구들을 살펴보면, 김화연·오현규(2018)는 환경 중심의 조직 활동이 업무 효능감과 만족도를 높인다는 연구 결과를 제시하였다. 또한 정대울 외(2014)는 사회적 요소가 직무 스트레스를 완화하고 정서적 만족을 유도한다고 하였다. 이욱재 외(2024)는 복지·안전 중심의 ESG 경영 실천이 직무만족과 조직 애착을 강화하는 데 효과적이라고 하였으며, 김연희(2016)는 직무만족이 직무성과 및 조직 시민행동 등과 관련된다고 보았다. Rawling et al.(2023)은 ESG 경영 실천이 직무 태도 개선에 기여한다고 하였으며, Cooke et al.(2022)은 ESG 경영 수준이 높은 조직이 직무수행 과정에서 긍정적 정서와 안정감을 유발한다고 실증분석 결과를 제시하였다.

이러한 이론적 논의 및 선행연구들의 주요 결과를 바탕으로 ESG 경영이 직무만족에 미치는 영향을 분석하기 위한 가설 1-4, 1-5 및 1-6은 다음과 같다.

가설 1-4: ESG 경영의 환경(E) 요인은 직무만족에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-5: ESG 경영의 사회(S) 요인은 직무만족에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-6: ESG 경영의 지배구조(G) 요인은 직무만족에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

2) 조직몰입 및 직무만족이 조직성과 인식에 미치는 영향

조직몰입과 직무만족은 조직 구성원의 심리적·정서적 태도를 설명하는 핵심 개념으로, 이 두 요인은 구성원이 조직을 어떻게 인식하고 조직성과에 대해 어떠한 평가를 내리는지에 영향을 미치는 중요한 매개 변수로 작용한다. 특히 공공부문에서는 수익성과 같은 계량적 지표 외에도 주민 만족, 행정서비스 품질, 내부 효율성 등 다양한 질적 성과 지표가 활용되며, 이에 따라 구성원의 인식 수준은 조직의 실질적인 성과 관리에 있어 중요한 요소로 이해할 수 있다(김은희, 2012).

조직몰입은 구성원이 조직의 목표와 가치에 정서적 유대감을 형성하고, 자발적으로 조직에 기여하려는 심리 상태를 의미한다. 높은 조직몰입 수준은 업무 몰입도와 조직 시민행동 등을 강화시키고, 변화에 대한 수용성 및 협업 의지를 촉진하여 전반적인 조직성과에 긍정적으로 작용한다(이형민 외, 2015). 직무만족은 구성원이 자신의 업무, 근무환경, 조직문화, 보상체계 등에 대해 느끼는 정서적 반응으로, 만족 수준이 높을수록 업무 성과에 대한 자긍심과 조직에 대한 긍정적 평가로 연결된다(이혜경·남춘연, 2015). 이러한 심리적 만족은 단순한 감정 반응을 넘어서 구성원이 조직성과 창출에 적극적으로 기여하려는 태도를 강화시키는 토대가 된다.

공공조직의 특성상 조직몰입과 직무만족은 구성원의 성과 자각 및 성과 공유 행동을 유도하는 데 핵심적인 역할을 하며, 이는 주민 만족도 향상, 조직 평판 제고, 대외신뢰 증진 등 실질적인 성과 요소로 연결된다. 특히 성과관리제도와 평가시스템이 일정 수준 형식적으로 작동하는 현실에서, 구성원의 심리적 태도는 조직성과에 대한 주관적 평가를 형성하는 가장 직접적인 통로로 기능한다. 실제 국내 연구에서는 조직몰입이 높은 공공기관일수록 행정서비스 품질과 내부 협업이 향상되며, 궁극적으로 조직성과에 대한 긍정적 인식이 강화된다는 실증 결과가 다수 보고되고 있다(이경호, 2014). 또한 직무만족은 조직의 공식적 성과 지표와 구성원의 성과 자각 간의 간극을 줄이는 데 기여하며, 심리적 만족 수준이 높을수록 성과 창출에 대한 자발적 참여가 강화된다는 분석이 제시되었다(강영은·정혜원, 2019).

조직몰입과 직무만족이 조직성과 인식에 미치는 영향과 관련한 국내외 주요 선행연구들을 살펴보면, 허병준·이형용(2023)은 직무만족은 조직성과와 밀접한 관련이 있으며, 조직 구성원의 조직에 대한 신뢰와 자발적 행동을 유도한다는 연구 결과를 제시하였다. 신항용·이희선(2012)은 심리적 안정을 바탕으로 한 직무만족은 조직성과 지각 형성 과정에 중요한 요인이라는 결과를 발표하였다. Saks(2019)는 조직몰입은 구성원의 행태를 설명하는 중요한

심리적 태도로서 조직성과와 밀접히 연관된다는 연구결과를 제시하였으며, Allen & Meyer (1990)는 정서적 몰입이 조직성과 예측에 효과적 변수로서 작용한다는 연구 결과를 제시하였다.

이러한 이론적 논의 및 선행연구들의 주요 결과를 바탕으로 조직몰입과 직무만족이 조직성과 인식에 미치는 영향을 분석하기 위한 가설 2-1과 2-2는 다음과 같다.

가설 2-1: 조직몰입은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2: 직무만족은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

3) ESG 경영이 조직성과 인식에 미치는 영향

ESG 경영은 조직의 전략과 운영 전반에 환경 보호, 사회적 책임, 투명한 지배구조의 가치를 통합함으로써 지속 가능한 성과를 창출하고 이해관계자 신뢰를 확보하는 포괄적 경영 방식이다. 민간부문에서는 ESG 경영이 기업가치와 투자유치의 핵심 지표로 기능해 왔으나, 최근 공공부문에는 ESG 경영의 전략적 중요성이 부각되고 있으며 행정서비스 품질, 주민 신뢰도, 조직 평판 등 실질적 성과 요인과의 연관성이 강조되고 있다(김희연·김민재, 2023).

ESG 경영은 단순한 외부 보고용 기준을 넘어 구성원의 조직에 대한 정체성과 동기 수준, 성과 평가 방식에도 직접적인 영향을 미치는 내적 요인으로 작용한다. 환경(E) 요인은 조직이 친환경 정책과 에너지 절약, 탄소중립 실천 등 지속가능성을 실현하는 방식을 포함하며, 구성원에게 책임 있는 조직운영에 대한 긍정적 메시지를 전달한다. 이러한 실천은 조직에 대한 신뢰와 자부심을 형성하게 하며, 결과적으로 성과에 대한 인식 수준을 향상시키는 기반이 된다(Maon et al., 2010). 사회(S) 요인은 안전, 복지, 다양성 존중, 지역사회 기여 등 인간 중심의 조직 운영을 지향하며, 구성원은 조직이 사회적 책임을 성실히 수행하고 있다는 점에서 심리적 안정감과 소속감을 경험하게 된다. 이는 구성원이 조직성과에 대해 긍정적으로 인식하게 하는 정서적 기반을 제공한다(안소영·조상미, 2022). 특히 공공기관은 주민과의 접점에서 사회적 가치 실현이 직접적 성과로 평가되기 때문에, 구성원의 성과 인식 수준 또한 ESG 경영의 사회적 요소와 밀접히 연관된다. 지배구조(G) 요인은 의사결정의 투명성, 내부통제 시스템, 공정한 평가와 책임경영 체계를 포함한다. 공공부문에서는 행정의 책임성과 신뢰성 확보라는 특수성이 강조되기 때문에, 이러한 지배구조 요소는 조직성과 인식에 더욱 직접적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 따라서 ESG 경영의 각

구성요소는 조직 내부 구성원의 성과에 대한 인식 형성과 밀접한 연관을 가지며, 성과 자각 및 조직 신뢰 형성에 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

ESG 경영이 조직성과 인식에 미치는 영향과 관련한 국내외 주요 선행연구들을 살펴보면, 김봉환과 김지은(2024)은 ESG 경영 실행 수준이 높은 조직일수록 대외 신뢰, 행정 투명성, 조직 평판 등에서 긍정적 성과가 나타나며, 이는 구성원의 성과 인식 수준과도 밀접하게 연결된다는 실증 결과를 제시하였다. 최미정 외(2023)는 공공기관의 ESG 경영이 구성원에게 성과 기대감을 제공하며 조직성과에 대한 긍정적 정서를 강화하는 요인이라고 하였다. Rawling et al.(2023)은 ESG 경영이 내부 구성원의 성과 인식과 외부 이해관계자의 신뢰 형성에 동시에 영향을 미친다고 하였다.

이러한 이론적 논의 및 선행연구들의 주요 결과를 바탕으로 ESG 경영이 조직성과 인식에 미치는 영향을 분석하기 위한 가설 3-1, 3-2 및 3-3은 다음과 같다.

가설 3-1: ESG 경영의 환경(E) 요인은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 3-2: ESG 경영의 사회(S) 요인은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 3-3: ESG 경영의 지배구조(G) 요인은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

4) 조직몰입 및 직무만족의 매개효과

(1) 조직몰입의 매개효과

ESG 경영이 조직성과 인식에 미치는 영향은 직접적인 경로 외에도 조직 구성원의 심리적 반응을 매개로 작용할 수 있다. 다시 말해 구성원이 조직의 ESG 경영 노력을 의미 있게 인식할 때, 직무만족과 조직몰입이 제고되고, 이러한 심리상태가 조직성과 인식의 개선으로 이어지는 매개효과 경로가 존재할 수 있다. 최근 ESG 경영과 조직성과 간 관계를 분석한 연구에서도 이러한 간접적 경로의 중요성이 부각되고 있으며(김태민 외, 2022), 특히 공공 조직 맥락에서의 실증적 분석은 더욱 필요하다는 지적이 제기되고 있다.

조직몰입 수준이 높아진 구성원은 조직의 성과 창출 과정에서 자발적이고 지속적인 참여를 통해 적극적으로 기여하며, 이는 결과적으로 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미치는 경로를 형성하게 된다. ESG 경영 요인들이 이러한 정서적 매개를 통해 간접적으로 성과 인식을 유도할 수 있다는 점에서 조직몰입의 매개효과는 실증적으로 분석할 의의가 있다.

조직성과 인식에 대한 ESG 경영의 영향은 단순한 직접 효과뿐만 아니라 구성원의 심리적

반응을 통해 간접적으로 나타날 수 있다. 특히 조직몰입과 직무만족은 ESG의 내재화 과정에서 구성원의 가치 수용성과 감정적 반응을 반영하는 핵심 심리 변수로 작용한다. 이러한 관점에서 조직몰입이 ESG 경영과 조직성과 인식 간의 관계를 매개하는 효과에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다. 환경(E) 요인은 지속가능성과 책임경영이라는 신호를 구성원에게 전달 하며, 이는 안정성과 미래 지향성에 대한 인식을 높여 조직몰입을 촉진한다. 사회(S) 요인은 조직이 구성원을 보호하고 존중한다는 인식을 형성함으로써 공동체 의식과 심리적 유대를 증진시키며, 지배구조(G) 요인은 공정성과 투명성 기반의 운영을 통해 조직에 대한 신뢰와 정의감을 제공함으로써 몰입 수준을 향상시킨다(Allen & Meyer, 1996; Glavas, 2016).

ESG 경영과 조직성과 인식의 관계에서 조직몰입의 매개효과에 대한 주요 선행연구들을 살펴보면, 남누리·유태용(2023)은 구성원들의 ESG 경영 활동에 대한 인식이 조직몰입을 통해 조직성과 인식에 영향을 준다는 실증적 분석 결과를 제시하였다. 김양훈·김영옥(2023)은 기관의 ESG 경영 수준이 높을수록 정서적 몰입이 강화되고, 이는 다시 조직성과에 대한 지각으로 연결된다는 연구 결과도 발표하였다. 또한 이지영·오상진(2024)은 사회적 가치 중심 ESG 경영은 구성원의 조직일체감을 증가시켜 조직성과 향상에 기여한다는 분석 결과를 제시하였다.

이러한 이론적 논의 및 선행연구들의 주요 결과를 바탕으로 ESG 경영과 조직성과 인식의 관계에서 조직몰입의 매개효과를 분석하기 위한 가설 4-1-1, 4-1-2 및 4-1-3은 다음과 같다.

가설 4-1-1: 조직몰입은 ESG 경영의 환경(E) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.

가설 4-1-2: 조직몰입은 ESG 경영의 사회(S) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.

가설 4-1-3: 조직몰입은 ESG 경영의 지배구조(G) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.

(2) 직무만족의 매개효과

ESG 경영은 구성원에게 조직이 신뢰할 수 있고 책임 있는 방향으로 운영되고 있다는 신호를 제공함으로써 직무에 대한 행태적 반응에도 영향을 미친다. 직무만족은 구성원이 자신의 직무와 조직환경에 대해 가지는 긍정적 인식이며, ESG 경영은 환경 개선, 복지 증진,

공정한 제도 운용을 통해 이러한 만족도를 실질적으로 향상시킬 수 있는 외생 변수로 기능한다(Locke, 1976).

직무만족 수준이 향상되면 구성원은 자신의 역할에 자긍심을 가지게 되고, 조직의 과업에 보다 능동적이며 지속적인 방식으로 기여하게 된다. 이는 업무 효율성과 더불어 조직성과에 대한 주관적 평가에도 긍정적 영향을 준다. 특히 공공조직에서는 직무만족이 민원응대 질, 협업 태도, 공공서비스 전달 등 질적 성과요소와 긴밀하게 연계되어 나타나는 경향이 있다.

이러한 관점에서 직무만족이 ESG 경영과 조직성과 인식 간의 관계를 매개하는 효과에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다. 환경(E) 요인은 자원 절약 및 친환경 경영 실천을 통해 조직의 책임성과 미래 비전을 구성원에게 전달함으로써 심리적 안정과 직무 긍정성을 유도한다. 구성원은 자신이 속한 조직이 지속가능성과 기후 대응에 책임감을 가지고 있다고 인식할 때, 일의 의미와 직무에 대한 자부심을 더욱 크게 느끼게 된다. 이는 직무에 대한 긍정적 감정과 정서적 안정감을 동시에 높이는 효과를 갖는다. 사회(S) 요인은 안전보건, 인권존중, 지역사회 기여 등의 정책을 통해 보호받고 있다는 감정을 제공하며, 이러한 경험은 구성원에게 존중받는 존재로서의 인식을 형성하고 직무만족을 강화한다. 지배구조(G) 요인은 공정한 평가와 보상, 투명한 의사결정 구조를 통해 직무에 대한 신뢰와 만족을 제고하며, 이는 조직에 대한 소속감과 정서적 안정으로 연결된다(Cooke et al., 2022).

ESG 경영과 조직성과 인식의 관계에서 직무만족의 매개효과에 대한 주요 선행연구들을 살펴보면, 김석은(2018)은 ESG 경영 전략이 직무만족을 통해 조직효과성에 유의한 영향을 미친다는 결과가 제시하였다. 김화연·오현규(2018)는 공정한 보상과 직무환경 개선이 직무태도에 유의한 영향을 준다는 연구 결과를 보고하였다. 또한 신황용·이희선(2012)은 직무만족이 구성원의 심리적 안정성을 높여 조직성과 지각에 기여한다는 연구 결과를 제시하였다. 이지영·오상진(2024)은 조직의 ESG 경영 실천이 구성원의 정서적 만족에 긍정적 영향을 미치며, 이는 과업의 성과로 연결된다고 하였다. 이러한 선행연구들은 ESG 경영이 구성원의 직무만족을 매개로 하여 조직성과 인식을 제고하는 간접 경로로서의 작동 가능성을 시사한다.

이러한 이론적 논의 및 선행연구들의 주요 결과를 바탕으로 ESG 경영과 조직성과 인식의 관계에서 직무만족의 매개효과를 분석하기 위한 가설 4-2-1, 4-2-2 및 4-2-3은 다음과 같다.

가설 4-2-1: 직무만족은 ESG 경영의 환경(E) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.

가설 4-2-2: 직무만족은 ESG 경영의 사회(S) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.

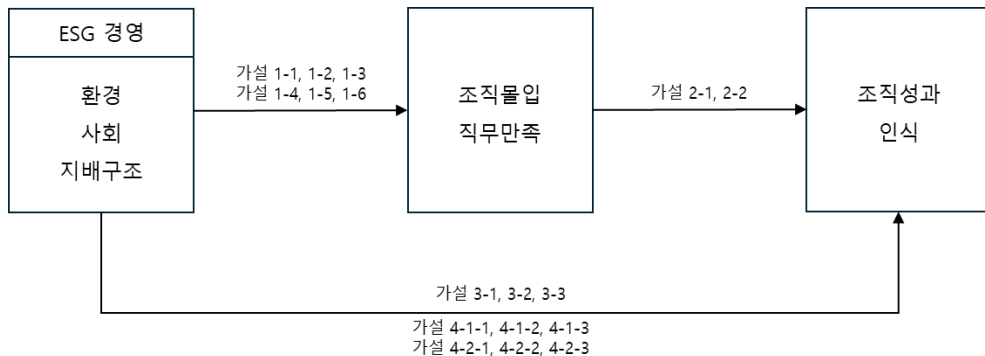
가설 4-2-3: 직무만족은 ESG 경영의 지배구조(G) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 지방공기기업의 ESG 경영이 구성원의 조직성과 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하고, 이들 관계에서 조직몰입과 직무만족의 매개효과를 확인하기 위해 다음 [그림 1]과 같이 연구모형을 설정하였다. 독립변수인 ESG 경영은 환경(E), 사회(S), 지배구조(G)의 세 가지 하위 요인으로 구성되며, 각각이 매개변수인 조직몰입과 직무만족에 영향을 미치고, 이는 다시 종속변수인 조직성과 인식에 유의한 영향을 미치는지를 검증하고자 한다.

[그림 1] 연구모형



2. 조사설계

1) 변수의 조작적 정의 및 측정

본 연구에 적용된 주요 변수의 조작적 정의 및 측정에 대한 사항을 살펴보면 다음 <표 1>과 같다. 첫째, ESG 경영은 환경(E), 사회(S) 및 지배구조(G)의 세 가지 하위 영역으로 구분하여 측정하였다. 본 연구에서 논의되는 ESG 경영이란 기관의 ESG 경영에 대한 직접적인 성과가 아닌 조직구성원들이 인식하는 ESG 경영 활동 수준을 의미한다. 즉 ESG 경영을 조직구성원의 인식적 차원에서 측정하고 연구하고자 한다. 문항의 구성은 ESG 경영이 조직구성원의 인식에 미치는 영향을 연구한 관련 선행연구들을 참고하여 이루어졌다(황은진·조상비·안지영, 2022; 김양훈·김영옥, 2023; 정영미, 2024). 환경(E)은 환경목표 수립, 환경경영시스템, 법규 준수, 리스크 대응, 이해관계자 고려 등 5개 항목으로 측정되었으며, 사회(S)는 고용안정성, 안전보건, 사회분야 목표, 인권, 정보보호 등과 관련된 항목으로 구성하였다. 지배구조(G)는 법규제 위반 리스크 관리 제도, 이사회 다양성, 이사회 ESG 안건 심의, 내부통제, 정보 공시 등 5개 문항이 설계되었다. 각 문항은 ‘전혀 그렇지 않다(1점)’부터 ‘매우 그렇다(5점)’까지의 5점 리커트 척도로 응답하도록 하였다.

둘째, 조직몰입은 구성원이 조직에 대해 가지는 정서적 유대감, 가치 일치, 장기적 헌신 의도를 포괄하는 심리적 태도로 정의하였다. 조직몰입은 Allen & Meyer(1990)의 이론적 틀을 바탕으로 한 선행연구(Smith et al., 1969; 박광표·김동철, 2019)를 참고하여 총 5문항으로 구성하였다. 예를 들어, ‘조직에 대해 자랑스럽게 생각한다’, ‘조직의 가치와 나의 가치가 유사하다’와 같은 항목이 포함되며, 부정적 문항은 역코딩 처리를 통해 분석에 반영하였다. 응답은 동일하게 5점 리커트 척도로 측정하였다.

셋째, 직무만족은 응답자가 자신의 직무 및 근무 환경에 대해 전반적으로 느끼는 만족 수준을 의미하며, Locke(1976)의 정의에 근거하였다. 직무만족은 보업무상 자율성, 일을 통한 인정감, 일을 통한 성취감, 조직 전체 목표, 부서(팀/파트) 목표 등 총 5개 문항으로 구성되었으며, 선행연구(Porter et al., 1974; 박광표·김동철, 2019)의 문항 체계를 수정·보완하여 지방공기업의 업무 특성에 적합하도록 조정하였다. 응답 방식은 5점 리커트 척도로 구성하였다.

넷째, 조직성과 인식이란 조직구성원이 조직이 수행하는 정책이나 사업의 결과로 나타나는 성과의 질적·양적 수준에 대한 인식 수준을 의미한다(Walker & Brewer(2009)). 조직성과 인식은 응답자가 인지하는 조직 전체의 성과 수준을 측정하는 개념으로, 공공조직의 성과

평가 기준을 반영하여 다차원적으로 구성하였다. 측정 항목은 정책 효과성, 질적 능률성, 양적 효율성, 목표 달성도, 처리의 신속성 등 총 5개 문항으로 구성되었으며, 각 문항은 ‘매우 낮다(1점)’부터 ‘매우 높다(5점)’까지의 5점 리커트 척도로 응답하도록 하였다.

〈표 1〉 설문구성 및 측정

	구분	문항수	참고문헌
독립변수	환경	5	황은진·조상미·안지영(2022);
	사회	5	김양훈·김영옥(2023);
	지배구조	5	정영미(2024)
매개변수	조직몰입	5	Smith et al.,(1969); 박광표·김동철(2019)
	직무만족	5	Porter et al.,(1974); 박광표·김동철(2019)
종속변수	조직성과 인식	5	Walker & Brewer(2009)

자료: 저자 작성

2) 자료수집 및 분석방법

본 연구의 실증분석에 활용된 자료는 지방공기업인 A기관을 대상으로 실시된 설문조사를 통해 확보하였다. 설문조사는 A기관 구성원 전체를 대상으로 실시되었으며, 사전에 구축된 설문지를 배포·회수하는 방법으로 2025년 3월에 실시되었다. 전체 응답자는 126명이었으며, 응답자의 인구통계학적 특성은 다음과 같다. 성별은 남성 87명(70.7%), 여성 36명(29.3%)으로 나타났으며, 연령은 20대 6명(4.8%), 30대 29명(23.4%), 40대 35명(28.2%), 50대 이상 54명(43.5%)이다. 직급은 5급 이상 26명(20.7%), 6급 16명(12.7%), 7급 43명(34.1%), 8급 41명(32.5%)이다. 근무기간은 5년 미만 22명(17.5%), 5년 이상~10년 미만 18명(14.3%), 10년 이상~15년 미만 25명(19.8%), 15년 이상~20년 미만 26명(20.6%), 20년 이상 35명(27.8%)으로 나타났다.

본 연구의 실증분석을 위해 SPSS v29.0과 AMOS v29.0 통계 프로그램을 활용하였으며, 사용된 분석방법은 다음과 같다. 첫째, 응답자의 인구통계학적 특성을 파악하기 위해 빈도 분석을 실시하였다. 둘째, 주요 요인에 대한 타당도와 신뢰도 분석을 위해 확인적 요인분석을 실시하고, 요인들 사이의 상관관계를 파악하기 위한 상관관계 분석을 하였다. 셋째, 요인간 인과관계를 분석하기 위해 구조방정식 모형을 활용한 경로분석을 실시하였으며, 조직몰입과 직무만족의 매개효과를 검증하기 위해 Sobel Test를 활용하였다.

IV. 실증분석

1. 사전 분석

1) 확인적 요인분석 및 신뢰도 분석

실증분석을 위해 투입 요인들의 타당성과 신뢰도를 분석하기 위한 구조방정식 모형을 활용한 확인적 요인분석 결과는 다음 <표 2>와 같다. 1차 확인적 요인분석 결과 조직몰입의 2개 문항(2번, 4번)이 표준화 적재치가 낮아 제거되었다. 이후 최종 확인적 요인분석 결과 모든 측정 문항의 표준화 적재치는 0.7 이상으로 나타나 수렴타당성이 확보되었다. 또한, 모든 요인의 신뢰도 값은 0.7을 이상이며, 분산추출지수(AVE) 값은 0.5 이상으로, 각 요인의 내적 일관성과 집중타당성이 충분함을 확인하였다. 측정모형의 적합도는 $\chi^2=736.041$ ($df=335/p=0.000$), $RMR=0.042$, $GIF=0.724$, $NFI=0.851$, $CFI=0.901$, $IFI=0.913$ 으로 전반적으로 양호하였다.

<표 2> 확인적 요인분석 및 신뢰도 분석

	구분	표준화 적재치	측정 오차	신뢰도	분산추출 지수
환경 (E)	환경경영 목표 수립	0.946	0.151	0.948	0.817
	환경경영 시스템	0.919	0.128		
	관련 법규 준수	0.839	0.263		
	리스크 대응	0.895	0.128		
	이해관계자 고려	0.880	0.085		
사회 (S)	고용안정성	0.907	0.431	0.946	0.820
	안전보건	0.909	0.126		
	사회분야 목표	0.930	0.113		
	인권	0.931	0.206		
	정보보호	0.836	0.150		
지배 구조 (G)	법규제 위반 리스크 관리 제도	0.886	0.230	0.942	0.794
	이사회 다양성	0.903	0.294		
	이사회 ESG 안건 심의	0.920	0.150		
	내부통제	0.884	0.189		
	정보 공시	0.875	0.317		

〈표 2〉의 계속

구분		표준화 적재치	측정 오차	신뢰도	분산추출 지수
조직 몰입	나는 내가 다니는 직장에 대해 다른 사람들에게 자랑스럽게 이야기한다.	0.896	0.245	0.936	0.747
	내가 추구하는 가치와 조직의 가치가 매우 비슷하다.	0.863	0.276		
	나는 현재 내가 몸담고 있는 조직을 나의 평생 직장으로 삼고 싶다.	0.826	0.372		
직무 만족	업무상 자율성	0.844	0.112	0.961	0.787
	일을 통한 인정감	0.862	0.120		
	일을 통한 성취감	0.850	0.236		
	조직 전체 목표	0.930	0.255		
	부서(팀/파트) 목표	0.918	0.270		
조직 성과 인식	정책 효과성	0.916	0.121	0.977	0.841
	질적 능률성	0.892	0.170		
	양적 효율성	0.943	0.079		
	목표 달성도	0.916	0.122		
	처리의 신속성	0.919	0.134		

주: 1. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

2. $\chi^2=736.041(df=335/p=0.000)$, RMR=0.042, GIF=0.724, NFI=0.851, CFI=0.901, IFI=0.913

자료: 저자 작성

2) 상관관계 분석

요인 간 상관관계 분석 결과는 다음 〈표 3〉과 같다. 상관관계 분석 결과 모든 관계에서 통계적으로 유의한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 조직성과 인식과 다른 요인 간 상관계수는 환경 0.807, 사회 0.721, 지배구조 0.731, 조직몰입 0.673, 직무만족 0.718 등이다.

〈표 3〉 상관관계 분석

구분	환경	사회	지배구조	조직몰입	직무만족	조직성과 인식
환경	1.000					
사회	0.876**	1.000				
지배구조	0.865**	0.876**	1.000			
조직몰입	0.708**	0.736**	0.778**	1.000		
직무만족	0.706**	0.642**	0.692**	0.771**	1.000	
조직성과 인식	0.807**	0.721**	0.731**	0.673**	0.718**	1.000

주: **p<0.05

자료: 저자 작성

2. 실증분석

1) 경로분석

각 요인 간 인과관계를 설정한 가설1부터 가설3까지의 검증은 구조방정식 모형을 사용한 경로분석을 통해 이루어졌다. 경로분석 결과는 다음 <표 4>와 같다. 경로분석에 따른 구조방정식 측정모형의 적합도는 $\chi^2=38.015(df=1/p=0.000)$, RMR=0.041, GIF=0.918, NFI=0.951, CFI=0.951, IFI=0.952로 모두 적절한 수준으로 나타났다. 각 인과관계 경로별 가설검증 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ESG 경영의 요인들이 조직몰입에 미치는 영향에 대한 검증결과 지배구조(G)가 조직몰입에 통계적으로 유의한 긍정적 영향(0.556***)을 주는 것으로 나타나 가설 1-3은 채택되었다. 반면 환경(E)과 사회(S) 요인의 경우 조직몰입에 대한 영향이 통계적으로 유의하지 않아 가설 1-1과 1-2는 기각되었다.

이러한 분석결과를 정리해보면, 가설 1-1과 1-2는 통계적으로 유의하지 않아 기각되었으며, 이는 조직 차원의 제도적 실행이 개인 차원의 정서적 몰입으로 직접 연결되지 못했음을 의미한다. 이는 ESG 경영 제도의 실천 방식이 구성원 개인이 체감할 수 있는 수준으로 충분히 내면화되지 않았거나, 관련 커뮤니케이션 및 경험 공유가 미흡했을 가능성과 관련이 있다. 반면 가설 1-3은 지배구조(G) 요인이 조직몰입에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 이사회 구성의 다양성, 내부통제, 정보공시 등의 요소가 구성원에게 조직의 신뢰성과 투명성에 대한 심리적 신호로 작용했기 때문으로 해석된다. 이러한 결과는 조직몰입 제고를 위해 ESG 경영의 전 영역 중에서도 지배구조의 제도적 신뢰 기반이 보다 직접적인 심리적 연결고리로 작용할 수 있음을 시사한다. 따라서 향후 ESG 경영 실행은 제도 운영 수준을 넘어 구성원 참여와 체감 중심의 실천 전략이 병행될 필요가 있다는 점을 의미한다.

둘째, ESG 경영의 요인들이 직무만족에 미치는 영향에 대한 검증결과 환경(E)이 직무만족에 통계적으로 유의한 긍정적 영향(0.462**)을 주는 것으로 나타나 가설 1-4는 채택되었다. 또한 지배구조(G)가 직무만족에 통계적으로 유의한 긍정적 영향(0.360*)을 주는 것으로 나타나 가설 1-6은 채택되었다. 반면 사회(S) 요인의 경우 직무만족에 대한 영향이 통계적으로 유의하지 않아 가설 1-5는 기각되었다.

이러한 분석결과를 정리해보면, 환경(E)과 지배구조(G) 요인은 직무만족에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 해당 요소들이 조직의 제도와 시스템 개선을 통해 구성원

개인의 심리적 만족으로 이어질 수 있음을 시사한다. 특히 환경(E) 요인의 유의한 영향은 지속가능한 환경 조성과 관련된 실천이 업무 만족에 대한 인식으로 연결되었음을 보여준다. 반면, 사회(S) 요인에 대한 가설 1-5는 유의하지 않아 기각되었는데, 이는 고용안정, 안전보건, 인권보장 등 사회적 실천이 구성원 개인의 직무 체감으로 이어지는 데 있어 제도적 거리감 또는 실천의 약화가 존재했음을 암시한다. 사회적 책임의 제도화가 구성원의 일상적 직무경험 속에 체계적으로 내재화되지 못했을 경우, 만족도에 직접적 영향을 미치기 어려울 수 있다. 따라서 직무만족 향상을 위한 ESG 전략은 사회 영역에서의 실질적 체감성과 현장 밀착형 프로그램 강화가 요구된다는 것을 의미한다.

셋째, 조직몰입과 직무만족이 조직성과 인식에 미치는 영향에 대한 검증결과 조직몰입은 조직성과 인식에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않아 가설 2-1은 기각되었다. 직무만족은 조직성과 인식에 미치는 영향(0.266***)이 통계적으로 유의하여 가설 2-2는 채택되었다.

이러한 분석결과를 정리해보면, 직무만족은 조직성과 인식에 유의한 영향을 미쳐 가설 2-2는 채택되었다. 이는 구성원이 직무에서 느끼는 자율성과 성취감, 인정감 등이 조직 전체의 목표 달성이나 효율성에 대한 긍정적 평가로 이어질 수 있음을 의미한다. 반면, 조직몰입은 유의한 영향을 미치지 않아 가설 2-1은 기각되었으며, 이는 기존 선행연구들의 결과와 다소 다른 결과로 분석 사례의 특성에 따라 나타난 결과로 보는 것이 적절하다고 판단된다. 다만 이론적 관점에서 공공조직의 경우, 몰입 수준이 높더라도 제도적 한계나 환경적 제약으로 인해 성과 체감에는 한계가 있을 수 있다. 이러한 결과는 직무만족이 보다 직접적인 심리적 반응 경로로서 조직성과 인식에 영향을 줄 수 있으며, 성과 인식을 제고하기 위한 실천전략에서 직무 경험의 질적 개선이 중요함을 시사한다. 향후 연구에서는 몰입의 하위 구성요소(정서적, 지속적, 규범적)와의 구분 및 직무 유형에 따른 차별적 영향 분석이 필요하다는 것을 시사한다.

넷째, ESG 경영의 요인들이 조직성과 인식에 미치는 영향에 대한 검증결과 환경(E)이 조직성과 인식에 통계적으로 유의한 긍정적 영향(0.573***)을 주는 것으로 나타나 가설 3-1은 채택되었다. 반면 사회(S)와 지배구조(G) 요인의 경우 조직성과 인식에 대한 영향이 통계적으로 유의하지 않아 가설 3-2와 3-3은 기각되었다.

이러한 분석결과를 정리해보면, 환경(E) 요인은 조직성과 인식에 유의한 영향을 미쳐 가설 3-1은 채택되었다. 이는 조직이 환경경영을 실질적으로 실행하고 있을 경우, 구성원들이 조직의 목표 달성 능력과 정책 효과성에 대해 긍정적으로 평가할 가능성이 높다는 점을

시사한다. 반면 사회(S) 요인과 지배구조(G) 요인은 조직성과 인식에 유의한 영향을 미치지 않아 가설 3-2, 3-3은 기각되었다. 이는 고용안정성, 인권, 정보보호 등 사회적 실행이 조직 전반의 성과 인식으로 연결되기 위해서는 보다 체계적인 제도화와 구성원 체감도를 높이는 전략이 필요함을 의미한다. 또한 지배구조 요인의 경우, 제도적 장치는 갖추어졌을 수 있으나 그것이 일선 구성원의 성과 인식과는 거리가 있을 수 있으며, 이는 ESG 경영에서 거버넌스의 실질적 실행력이 제한적일 수 있음을 반영한다. 향후 연구에서는 구성원 특성에 따른 ESG 경영의 요인별 체감 차이와, ESG 경영 전략이 조직성과 평가체계와 어떻게 접목되는지를 추가로 검토할 필요가 있다는 점을 의미한다.

〈표 4〉 경로분석

구분	표준화 경로계수	표준오차	임계비	유의도	
가설 1-1	환경(E) → 조직몰입	0.040	0.157	0.315	0.753
가설 1-2	사회(S) → 조직몰입	0.214	0.139	1.612	0.107
가설 1-3	지배구조(G) → 조직몰입	0.556	0.128	4.355	0.000***
가설 1-4	환경(E) → 직무만족	0.462	0.151	3.240	0.001**
가설 1-5	사회(S) → 직무만족	-0.078	0.134	-0.524	0.600
가설 1-6	지배구조(G) → 직무만족	0.360	0.123	2.529	0.011*
가설 2-1	조직몰입 → 조직성과 인식	0.057	0.068	0.699	0.485
가설 2-2	직무만족 → 조직성과 인식	0.266	0.070	3.669	0.000***
가설 3-1	환경(E) → 조직성과 인식	0.573	0.122	4.806	0.000***
가설 3-2	사회(S) → 조직성과 인식	0.003	0.105	0.027	0.978
가설 3-3	지배구조(G) → 조직성과 인식	0.006	0.105	0.050	0.960

주: 1. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

2. $\chi^2=38.015(df=1/p=0.000)$, RMR=0.041, GIF=0.918, NFI=0.951, CFI=0.951, IFI=0.952

자료: 저자 작성

2) 매개효과 분석

본 연구에서는 ESG 경영 요인과 조직성과 인식 간의 관계에서 조직몰입 및 직무만족의 매개효과를 검증하기 위해 Sobel Test를 활용하였다. Sobel Test는 독립변수(IV)와 종속변수(DV) 간의 관계에서 매개변수(MV)를 경유하는 간접효과($a \times b$)의 통계적 유의성을 검증하기 위한 방법으로, 특히 구조방정식모형(SEM) 또는 회귀 기반의 매개모형(mediation model)에서 널리 활용된다(MacKinnon et al., 2002; Preacher & Hayes, 2004). 일반

적으로 구조방정식 모형에서는 간접효과(Indirect effect)가 자동으로 계산되지만, 이러한 효과가 통계적으로 유의한지를 직접 확인하기 위해서는 추가적인 유의성 검정이 필요하다. Sobel Test는 매개경로의 회귀계수 $aa(IV \rightarrow MV)$ 와 $bb(MV \rightarrow DV)$, 그리고 각 계수의 표준오차를 이용하여 다음의 Z값을 산출한다. 산출된 Z값은 정규분포를 기준으로 해석되며, Z값이 ± 1.96 을 초과하는 경우($\alpha = .05$) 간접효과는 통계적으로 유의한 것으로 판단한다.

이처럼 Sobel Test는 단순히 총효과의 유의성 여부에 의존하지 않고, 매개경로 자체가 유의한지를 독립적으로 확인할 수 있는 장점을 가진다. 특히 본 연구와 같이 ESG 경영의 환경(E), 사회(S), 지배구조(G) 요인과 조직성과 인식의 개별 관계에 대해 조직몰입과 직무 만족을 매개 변수로 설정하는 다수의 매개경로가 존재하는 복합모형에서는, 각 경로별 간접효과의 유의성을 명확히 구분하기 위해 Sobel Test가 효과적으로 활용된다.

분석 결과는 다음 <표 5>와 같다. 총 6개의 매개경로 가설 4-1-1부터 4-2-3까지에 대해 Sobel Test를 적용한 결과, 모든 경로에서 Z값이 통계적으로 유의한 것으로 나타나 ($p < 0.05$), 설정한 매개효과 가설들은 통계적으로 지지되었다.

매개효과의 통계적 유의성을 보다 엄밀하게 검정하기 위해 Sobel Test 외에도 Bootstrapping 기반의 95% 신뢰구간을 산출하였다. 그 결과, 가설 4-1-1, 4-1-3, 4-2-1, 4-2-3은 간접효과의 95% 신뢰구간에 0이 포함되지 않아 통계적으로 유의한 매개효과가 존재하는 것으로 확인되었다. 그러나 간접효과의 분포를 고려한 Bootstrapping(Bias-Corrected) 기반 유의성 검정 결과, 사회(S) 요인을 독립변수로 설정한 매개경로(가설 4-1-2, 4-2-2)는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 즉, 사회(S) 요인은 조직몰입 또는 직무 만족을 매개로 조직성과 인식에 영향을 미치는 간접효과의 유의성이 보수적 기준에서 확보되지 않았다. 반면, 환경(E)과 지배구조(G) 요인은 두 매개변수 각각을 통한 간접효과가 모두 유의하여, 다중경로 매개구조에서도 안정적인 매개효과를 보였다.

이러한 Sobel Test와 Bootstrapping(Bias-Corrected) 기반 유의성 검정 결과를 종합하여 가설별로 다음과 같이 최종 채택 여부를 판단하였다. 이에 환경(E) 및 지배구조(G) 요인과 관련된 가설 4-1-1(부분매개), 4-1-3(완전매개), 4-2-1(부분매개) 및 4-2-3(완전매개)은 채택되었으며, 사회(S) 요인과 관련된 가설 4-1-2와 4-2-2는 기각되었다.

이러한 매개효과에 대한 분석 결과를 정리하면, 환경(E)과 지배구조(G) 요인은 조직몰입 및 직무만족을 매개로 성과 인식에 유의한 간접효과를 보였고, 이는 구조적 시스템과 제도 중심의 ESG 경영 실행이 구성원의 심리적 반응과 성과 인식에 긍정적 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 특히 환경(E) 요인은 실무의 명확성 및 일상적 실행과 밀접하게 연계되어 심리적

만족을 유도하고, 성과에 대한 긍정적 인식으로 연결되는 경로가 확인되었다. 지배구조(G) 역시 내부통제, 공시, 이사회 활동 등 객관적 기준이 조직에 대한 신뢰를 높이고 몰입을 강화하는 데 기여하였다. 반면 사회(S) 요인은 조직차원에서의 이행 실천이 구성된 개인의 심리적 반응으로 이어지지 않아, 간접효과의 매개 경로가 성립되지 않는 것으로 볼 수 있다. 이는 고용안정성, 인권 등 사회적 요소가 구성원에게 추상적으로 인식되거나 체감되지 못한 결과로 해석할 수 있다. 다시 말해, 사회(S) 영역의 실행은 실질적 체험과 연계되지 않으면 조직심리 차원의 변화를 이끌기 어렵다는 한계를 드러낸다. 따라서 향후 사회(S) 영역의 ESG 경영 실행은 구성원의 체험·참여를 유도하는 방식으로 재설계되어야 하며, 직무만족 및 조직몰입과 같은 심리적 변수들과의 연결 구조를 고려한 전략이 필요하다는 것을 의미한다.

〈표 5〉 매개효과 분석

구분	Sobel Test		간접효과 Bootstrapping [95% CI]	
	Z값	p값		
가설 4-1-1	환경(E) → 조직몰입 → 조직성과 인식	15.03	0.000***	0.003~0.120
가설 4-1-2	사회(S) → 조직몰입 → 조직성과 인식	8.286	0.000***	-0.008~0.091
가설 4-1-3	지배구조(G) → 조직몰입 → 조직성과 인식	7.885	0.000***	0.023~0.121
가설 4-2-1	환경(E) → 직무만족 → 조직성과 인식	26.782	0.000***	0.098~0.234
가설 4-2-2	사회(S) → 직무만족 → 조직성과 인식	26.782	0.000***	-0.016~0.095
가설 4-2-3	지배구조(G) → 직무만족 → 조직성과 인식	2.319	0.020*	0.006~0.107

주: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

자료: 저자 작성

3) 가설검증 결과 종합

본 연구의 가설 검증 결과를 종합하면 다음 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 가설검증 결과 종합

구분	검증결과
가설 1-1	ESG 경영의 환경(E) 요인은 조직몰입에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 기각
가설 1-2	ESG 경영의 사회(S) 요인은 조직몰입에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 기각
가설 1-3	ESG 경영의 지배구조(G) 요인은 조직몰입에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 채택
가설 1-4	ESG 경영의 환경(E) 요인은 직무만족에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 채택
가설 1-5	ESG 경영의 사회(S) 요인은 직무만족에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 기각

〈표 6〉의 계속

구분		검증결과
가설 1-6	ESG 경영의 지배구조(G) 요인은 직무만족에 긍정적 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 2-1	조직몰입은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 2-2	직무만족은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 3-1	ESG 경영의 환경(E) 요인은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 3-2	ESG 경영의 사회(S) 요인은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 3-3	ESG 경영의 지배구조(G) 요인은 조직성과 인식에 긍정적 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 4-1-1	조직몰입은 ESG 경영의 환경(E) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.	채택
가설 4-1-2	조직몰입은 ESG 경영의 사회(S) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.	기각
가설 4-1-3	조직몰입은 ESG 경영의 지배구조(G) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.	채택
가설 4-2-1	직무만족은 ESG 경영의 환경(E) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.	채택
가설 4-2-2	직무만족은 ESG 경영의 사회(S) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.	기각
가설 4-2-3	직무만족은 ESG 경영의 지배구조(G) 요인과 조직성과 인식 간의 관계를 매개할 것이다.	채택

자료: 저자 작성

V. 결론

1. 분석 결과 요약 및 시사점

본 연구는 공공조직을 대상으로 ESG 경영의 세 가지 구성요소(환경, 사회, 지배구조)가 조직몰입과 직무만족이라는 조직행태 변수에 어떠한 영향을 미치며, 궁극적으로 조직성과 인식에 어떤 경로를 통해 작용하는지를 구조방정식모형(SEM)을 활용해 분석하였다. 분석 결과를 정리해 보면, 지배구조(G) 요인은 조직몰입과 직무만족 모두에 유의한 영향을 미쳐 해당 요인이 조직 내 제도적 신뢰와 내부 통제를 강화함으로써 구성원의 행태적 반응을 촉진하는 것으로 나타났다. 반면 환경(E) 요인은 직무만족에는 유의한 영향을 미치지만 조직몰입에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못했으며, 사회(S) 요인은 조직몰입과 직무만족 모두에 유의하지 않은 결과를 보였다. 이는 사회 영역의 실행이 여전히 선언적 수준에 머무르고 있거나 구성원 개인이 직접 체감하기 어려운 방식으로 운영되고 있음을 시사한다.

조직성과 인식에 대한 영향 분석에서는 직무만족과 환경(E) 요인만이 유의한 직접효과를

보였고, 조직몰입과 사회(S) 및 지배구조(G) 요인은 직접적으로 성과 인식에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 조직몰입의 경우 선행요인으로부터의 영향은 확인되었으나 종속변수와의 연결이 약해, 조직몰입 자체가 성과 인식으로 이어지는 과정에서의 매개요인이나 조절요인 검토가 추가로 요구된다. 한편 매개효과 검증에서는 Sobel Test와 Bootstrapping 분석을 병행해 검증력을 강화했으며, 환경(E)과 지배구조(G) 요인은 조직몰입 및 직무만족을 통해 조직성과 인식에 유의한 간접효과를 나타냈다. 사회(S) 요인은 직무만족 경로에서는 Sobel Test상 유의하나 Bootstrapping 분석에서는 유의하지 않아 일부 해석상 주의가 요구되었다. 전반적으로 직무만족은 조직몰입보다 더 강력한 매개변수로 기능하며, 환경(E) 및 지배구조(G) 요인의 실행이 구성원의 행태 및 성과 인식에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

본 연구의 시사점을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 ESG 경영의 효과를 분석함에 있어 조직 외부의 평가지표에만 의존하지 않고 조직 구성원의 심리적 인식 및 행태를 실증적으로 분석함으로써 ESG 경영에 대한 이론적 외연을 조직행태론 영역으로 확장하였다. 특히 기존 연구가 환경 성과나 지배구조 수준을 기관 성과와 연결하는 데 치중한 반면, 본 연구는 구성원 개인의 인식과 경험이 ESG 경영 활동에 대한 인식에 어떻게 매개적으로 작용하는지를 분석함으로써 ESG 경영 이행의 내면적 요인을 조명하였다. 이를 통해 ESG 경영 전략이 단순한 외형적 준수(compliance)를 넘어 조직 구성원의 내재화(internalization) 과정까지 포함되어야 한다는 이론적 관점을 강화하였다.

둘째, 정책적 시사점 측면에서는 지배구조(G) 영역이 구성원의 조직몰입과 직무만족 모두에 긍정적으로 작용함을 확인함으로써 내부통제 시스템, 이사회 활동, 정보공시의 투명성 등이 조직신뢰와 심리적 안정성을 높이는 핵심 기제로 작동할 수 있음을 보여주었다. 따라서 공공기관의 ESG 경영 전략은 외부 규제에 따른 형식적 대응을 넘어 지배구조 개선을 조직심리 향상 및 성과 창출의 전략적 수단으로 인식할 필요가 있다. 또한 환경(E) 요인은 직무만족과 성과 인식에 모두 유의한 영향을 미쳤는데, 이는 조직 차원의 친환경 정책과 구성원 개인의 직무경험 사이에 긍정적 연결고리가 존재함을 의미한다. 이에 따라 조직 내부에서 환경 경영이 단순히 규정이나 캠페인 수준에 머물지 않고, 직무 설계·성과보상·참여 시스템과 연계된 형태로 구체화되어야 한다는 실천적 방향을 제시한다.

셋째, 사회(S) 요인은 분석 결과 대부분의 경로에서 유의하지 않거나 조건부 해석이 필요한 것으로 나타났는데, 이는 사회(S) 영역의 ESG 경영 실행이 조직 구성원의 체험과 충분히

연계되지 않았음을 반영한다. 특히 고용안정, 안전보건, 인권보장, 정보보호 등은 조직 전반의 제도적 틀로 존재하더라도 구성원의 일상적 업무경험이나 심리적 만족으로 전이되지 않는한, 조직성과 인식에 직접적 영향을 미치기 어렵다는 점이 확인되었다. 이는 사회(S) 요인을 내재화하고 현장 체험 기반으로 구현하는 전략이 강화되어야 한다는 정책적 과제를 제기한다. 예를 들어 심리적 안정감과 조직문화와의 연계를 위한 교육, 피드백 시스템, 제도 개선이 병행되어야 할 것이다. 결과적으로 ESG 경영은 제도 중심에서 심리-행태 중심으로의 전환 전략이 병행되어야만 조직성과에 실질적으로 기여할 수 있다는 결론을 도출할 수 있다.

2. 연구의 한계점 및 향후 연구 방향

본 연구의 한계점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 분석 대상이 특정 공공기관에 한정되어 있어 일반화 가능성에 제약이 있다. 둘째, 횡단적 설계(cross-sectional design)를 바탕으로 하여 인과성을 엄밀히 검증하기에는 한계가 있다. 셋째, 구조방정식 모형과 Sobel Test 및 Bootstrapping을 병행하였지만, 두 분석 기법의 차이로 인해 일부 해석에서 논리적 일관성을 유지하기 어려운 경우가 발생할 수 있다. 넷째, 조직성과 인식을 구성원의 주관적 평가에 근거한 변수로 측정하였다는 점에서 객관적 성과지표와의 연계성은 낮다.

향후 연구에서는 다양한 공공기관 또는 민간부문을 비교하는 다집단 분석을 통해 ESG 경영 요인의 영향력을 보다 일반화할 수 있을 것이다. 또한 종단적 설계(longitudinal design)를 활용한 패널 분석을 통해 시간에 따른 인과 경로를 보다 정밀하게 검증할 필요가 있다. ESG 경영의 사회(S) 요인의 체감 부족 문제를 보완하기 위한 실천 기반의 참여형 ESG 경영 전략을 변수화하여 실증분석하는 시도도 요구된다. 아울러 경영평가 결과 및 고객 만족도 등 객관적 성과지표를 연계한 실증분석을 통해 심리적 매개와 실제 성과 간의 연결고리를 보다 명확히 규명할 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강영은·정혜원 (2019). 보육교사가 인식하는 원장의 감성리더십과 직무만족도의 관계: 조직문화의 매개효과를 중심으로: 조직문화의 매개효과를 중심으로. **열린유아교육연구**, 24(2): 85-101.
- 고종욱·김명숙·박종표 (2014). 조직공정성이 조직유효성에 미치는 영향과 상사신뢰의 매개역할. **한국콘텐츠학회논문지**, 14(7): 435-447.
- 김동철·김정원 (2023). 포스코 ESG 경영 사례 연구. **한일경상논집**, 100: 29-45.
- 김병수·이윤재 (2020). 인지된 가치와 가치 일치성이 사회적 기업 제품과 서비스 충성도에 미치는 영향: 몰입과 신뢰를 중심으로. **Journal of Digital Convergence**, 18(1): 83-92.
- 김봉환·김지은 (2024). 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 노력이 지방자치단체 회계 투명성에 미치는 영향. **행정논총**, 62(2): 69-99.
- 김석은 (2018). 공공기관의 전략적 사회적 책임 활동의 효과성 검증: 패널 분석. **정부학연구**, 24(3): 113-135.
- 김양훈·김영옥 (2023). 외식기업의 ESG 경영 활동이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향. **산업혁신연구**, 39(2): 132-142.
- 김연희 (2016). 전략적 인적자원관리가 조직시민행동에 미치는 영향: 공유가치, 직무만족, 조직몰입의 매개효과를 중심으로: 공유가치, 직무만족, 조직몰입의 매개효과를 중심으로. **한국조직학회보**, 13(1): 1-32.
- 김은희 (2012). 지방정부기관의 BSC 운용성과에 관한 실증적 연구: 공공서비스 품질과 조직성과에 미치는 효과성을 중심으로: 공공서비스 품질과 조직성과에 미치는 효과성을 중심으로. **한국행정논집**, 24(2): 343-369.
- 김중운·이선영 (2024). 사회복지사의 폭력 피해 경험이 안전의식에 미치는 영향: 인권보장수준, 고충처리 및 노사협의회 기능의 병렬다중매개효과. **한국웰니스학회지**, 19(4): 399-407.
- 김주엽·김명수 (2011). 긍정심리자본이 조직구성원의 직무만족과 정서적 몰입에 미치는 영향. **경영교육연구**, 26(3): 117-148.
- 김태민·박병규·허종호·김리아 (2022). ESG 경영과 기업명성, 재무성과 간 구조적 관계 분석: 실험데이터와 현장데이터의 통합적 활용. **생산성연구: 국제융합학술지**, 36(3): 5-31.
- 김화연·오현규 (2018). 업무자율성, 근무환경, 혁신지향문화가 공무원의 혁신행동에 미치는 영향: 스마트워크센터 이용 만족도에 따른 영향력 차이 검증을 중심으로: 스마트워크센터 이용

- 만족도에 따른 영향력 차이 검증을 중심으로. **사회과학연구**, 29(3): 243-266.
- 김희연·김민재 (2023). 사회복지분야에 ESG 도입을 위한 기초 연구: 사회복지 종사자 인식을 중심으로. **GRI 연구논총**, 2023년 기획호: 87-111.
- 남누리·유태용 (2023). ESG 경영인식이 발연행동에 미치는 영향: 조직신뢰와 조직동일시의 매개효과와 ESG 진정성의 조절효과. **경영교육연구**, 38(6): 47-65.
- 남승하 (2014). 신뢰, 시민참여, 법적·윤리적 책임의식에 대한 인식이 지방공기업의 조직효과성에 미치는 영향. **GRI 연구논총**, 16(3): 211-235.
- 남청수·박순애 (2022). 공공기관 경영평가를 통해 본 '사회적 가치' 대응 활동 분석: 박근혜 정부와 문재인 정부를 중심으로. **한국조직학회보**, 18(4): 1-36.
- 박광표·김동철 (2019). 직무만족과 조직몰입이 삶의 만족에 미치는 영향: 고용관계 특성의 조절효과를 중심으로. **노동정책연구**, 19(1): 59-91
- 박연숙·양세훈·장재욱 (2024). 지방정부 ESG 진단 항목 지표개선 연구: '에너지자립도'의 적용가능성을 중심으로. **한국공공관리학보**, 38(4): 255-278.
- 손지은·김은지 (2023). 공공부문 ESG 경영 성과요인에 관한 연구: 지방공기업을 중심으로. **한국자치행정학보**, 37(4): 1-20.
- 신황용·이희선 (2012). 공공조직 조직성과의 결정요인에 관한 연구: 공직동기, 신분불안, 직무만족을 중심으로. **행정논총**, 50(1): 1-35.
- 안소영·조상미 (2022). 사회복지조직 구성원의 다양성 특성, 포용-배제인식, 조직성과 간의 관계는 어떠한가?-지역사회복지관을 중심으로. **사회복지정책**, 49(2): 101-131.
- 유창조 (2015). 사회공헌활동의 유형과 성공요건. **마케팅연구**, 30(1): 177-197.
- 윤여로·정진섭·윤영호. (2019). CEO의 리더십과 사회 압력이 기업의 경영성과에 미치는 영향: 지속가능경영 활동의 매개효과를 중심으로. **Asia-Pacific Journal of Business & Commerce**, 11(2): 32-70.
- 이경호 (2014). 중앙행정기관의 조직특성과 조직효과성의 관계에 관한 연구. **행정논총**, 52(1): 1-34.
- 이수민·장서희 (2023). 환경사회지배구조 (ESG) 맥락에서 친환경식품 개념 정립. **외식경영연구**, 26(4): 25-51.
- 이승윤·김태환 (2021). 정의로운 전환을 위한 적극적노동시장정책의 방향에 대한 소고. **한국사회정책**, 28(4): 3-44.
- 이욱재·한은영·방준호 (2024). ESG 는 사회복지 현장의 주요한 흐름이 될 것인가?: 조직몰입과의 관계를 중심으로. **한국사회복지행정학**, 26(3): 29-55.

- 이지영·오상진 (2024). 조직구성원의 ESG 경영활동인식이 혁신행동에 미치는 영향: 일의 의미의 매개효과와 코칭리더십의 조절효과를 중심으로. **대한경영학회지**, 37(5): 767-795.
- 이천환·황한수·안세진·이은창 (2021). 기후변화와 녹색 정책의 이슈 비교 분석: 국내 정권 시기별 텍스트 데이터 분석을 중심으로. **환경정책**, 29(3): 1-47.
- 이형민·손승연·김경규 (2015). 임피워링 리더십이 지식공유에 미치는 영향: 내재적 동기부여의 매개효과 및 감성지능의 조절효과를 중심으로. **리더십연구**, 6(3): 5-28.
- 이혜경·남춘연 (2015). 직장인의 직무스트레스, 우울, 심리적 행복감이 직무만족도에 미치는 영향. **한국간호교육학회지**, 21(4): 489-497.
- 이환범 (2025). ESG 사회적 가치 확산을 위한 공공조직 관리의 중요성 및 리더십. **한국행정논집**, 37(1): 93-116.
- 장진욱·차민석 (2024). 조직 구성원의 ESG 경영활동인식이 혁신적 업무행동(IWB)에 미치는 영향: 컴패션(Compassion)의 매개효과와 디지털 역량의 조절효과. **대한경영학회지**, 37(10): 1697-1730.
- 정경숙·최세린·박소라 (2023). 감정노동자의 ESG 활동에 대한 지각이 조직동일사와 유지의도에 미치는 영향: 광주지역 콜센터 직원을 대상으로. **대한경영학회지**, 36(4): 577-608.
- 정대울·노미진·장형유 (2014). IT 부서 종사자의 정서고갈, 직무만족 및 이직의도의 관계: 조직공정성과 사회적지원의 역할: 조직공정성과 사회적지원의 역할. **경영학연구**, 43(1): 145-167.
- 정영미 (2024). 항공객실승무원이 지각하는 항공사 ESG 경영이 직무만족과 고객지향성에 미치는 영향. **한국항공경영학회지**, 22(5): 87-106
- 정원희·박범준 (2024). 지방자치단체 정책 ESG 평가 지표 개발에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. **한국정책연구**, 24(3): 315-338.
- 최미정·권기혁·김연성 (2023). ESG 척도 개발 및 타당화: K-ESG 가이드라인의 공공기관 적용을 중심으로. **서비스경영학회지**, 24(2): 210-240.
- 한유성·한상일·백소연 (2022). 민간기업과 공공기관의 지속가능성 연구의 체계적 문헌고찰. **대한경영학회지**, 35(7): 1365-1395.
- 허병준·이형용 (2023). ESG 활동이 종업원의 행동에 미치는 영향: 조직신뢰와 조직동일시를 통하여. **경영학연구**, 52(2): 415-442.
- 황은진·조상미·안지영. (2022). 공공기관의 ESG와 조직성과: 기관장의 리더십과 헌신형 인적자원 관리 시스템의 조절 효과. **사회적가치와 기업연구**, 15(1): 133-163.

〈외국 문헌〉

- Aguilera, R. V., Rupp, D. E., Williams, C. A., & Ganapathi, J. (2007). Putting the S back in corporate social responsibility: A multilevel theory of social change in organizations. *Academy of Management Review*, 32(3): 836-863.
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63(1): 1-18.
- Cooke, R., Gearty, W., Chapman, A. S., Dunic, J., Edgar, G. J., Lefcheck, J. S., ... & Bates, A. E. (2022). Anthropogenic disruptions to longstanding patterns of trophic-size structure in vertebrates. *Nature Ecology & Evolution*, 6(6): 684-692.
- Porter, L. W., R. M. Steers, R. T. Mowday and P. Boulian(1974). Organizational Commitment, Job Satisfaction, and Turnover among Psychiatric Technicians. *Journal of Applied Psychology*, 59: 603-609.
- Glavas, A. (2016). Corporate social responsibility and employee engagement: Enabling employees to employ more of their whole selves at work. *Frontiers in Psychology*, 7: 1-10.
- Locke, J. (1976). *The Correspondence of John Locke*. Oxford University Press.
- MacKinnon, D. P., Lockwood, C. M., Hoffman, J. M., West, S. G., & Sheets, V. (2002). A comparison of methods to test mediation and other intervening variable effects. *Psychological methods*, 7(1): 83.
- Maon, F., Lindgreen, A., & Swaen, V. (2010). Organizational stages and cultural phases: A critical review and a consolidative model of corporate social responsibility development. *International Journal of Management Reviews*, 12(1): 20-38.
- Preacher, K. J., & Hayes, A. F. (2004). SPSS and SAS procedures for estimating indirect effects in simple mediation models. *Behavior Research Methods, Instruments, & Computers*, 36(4): 717-731.
- Rawling, M., Schiavone, M., Mugnier, A., Leclercq, E., Merrifield, D., Foey, A., & Apper, E. (2023). Modulation of zebrafish (*Danio rerio*) intestinal mucosal barrier function fed different postbiotics and a probiotic from *Lactobacilli*. *Microorganisms*, 11(12): 1-19.

- Saks, A. M. (2019). Antecedents and consequences of employee engagement revisited. *Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance*, 6(1): 19-38.
- Smith, P. C., L. M. Kendall and C. L. Hulin(1969). *The Measurement of Satisfaction in Work and Retirement*. Chicago, Il : Rand McNally.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2009). Organizational strategy, perceived performance and public service motivation. *International Public Management Journal*, 12(1): 33-52.

투 고 일: 2025년 8월 7일
심 사 일: 2025년 10월 23일
게재확정일: 2025년 11월 10일

(Abstract)

The Impact of ESG Management on Perceptions of Organizational Performance in Local Public Enterprises: Focusing on the Mediating Effects of Organizational Commitment and Job Satisfaction

Dongchul Kim

This study analyzes the influence of sub-factors of ESG (Environmental, Social, and Governance) management on employees' perceptions of organizational performance, focusing on the mediating roles of organizational commitment and job satisfaction. The analysis employed structural equation modeling (SEM), Sobel tests, and bootstrapping methods. The empirical results show that the environmental and governance dimensions of ESG management have significant indirect effects on organizational performance perception through organizational behavior variables. However, the social dimension did not form statistically significant paths. These findings suggest that ESG strategies should be differentiated by identifying which components directly influence employees' perceptions and evaluations. In particular, for the public sector, internalizing ESG through a focus on job satisfaction and organizational commitment can contribute to enhancing perceived organizational performance. Moreover, organizational behavior-based approaches may be key to advancing ESG implementation within local public enterprises.

Keyword: Local public enterprise, ESG management, Organizational performance, Organizational commitment, Job satisfaction

정부의 공익법인 관리·감독 개선방안에 관한 연구: 조직 설계를 중심으로

한주희*

요약

새 정부와 함께 공익위원회에 관한 논의를 포함한 공익법인 관리와 감독의 개선에 대한 논의가 재개되고 있다. 공익법인은 책무성과 투명성이 요구되며 정부는 공익법인에 대한 설립 기준 등 관리·감독의 역할을 한다. 주인-대리인 이론을 통하여 정부와 공익법인의 역할과 책임을 더욱 분명하게 확인할 수 있다.

공익법인의 책무성과 투명성을 강화하고 관리·감독 향상을 위하여 기존 연구에서 관련 법률 정비, 법원 이관, 민간 중심 공익위원회 신설, 민관협력 공익위원회 신설의 대안이 제시되었다. 하지만 본 연구는 효과성의 측면에서 기존 위원회 조직인 공익사업선정위원회의 확대를 제안한다. Eugene Bardach의 '8단계 모형(Eightfold Path)'을 활용하여 책무성과 투명성, 관리·감독 효율성 향상을 기준으로 기존의 신규 위원회 설립에 관한 개정안을 검토하였다. 그 결과 신규 위원회를 설립하는 대신 기존 위원회의 확장이 공익법인의 관리·감독의 효율성 확보를 위하여 더욱 적합하므로 공익사업선정위원회를 확장하는 방안과 함께 인가주의로의 전환 등 공익사업선정위원회의 확장의 장점을 설득하여 이론적·정책적 타당성을 확보하였다.

주제어: 공익법인, 공익사업선정위원회, 조직 설계

* 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하고, 현재 국회예산정책처 예산분석관보로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 조직·인사, 교육재정, 지방재정, 성과관리, 아동·청소년 복지이다. (hnjuhi@naver.com)

I. 서론

문재인 정부 당시 일부 공익법인들의 비도덕적인 운영이 크게 논란이 되면서 공익법인들의 책임성에 대한 사회적인 관심이 촉발되었고 동일한 정당의 새 정부가 집권하면서 정치권에서부터 관련 논의가 다시 시작되고 있다(Jeong, B. & Kearns, K., 2015). 한국의 경우 입법에 따른 인센티브와 기부금으로 비영리 부분에 대한 투명성과 관리가 더욱 요청된다(Jeong, S., 2008). 한편 정부의 효율적인 공익법인 관리·감독에 대한 요청도 계속되고 있다. 따라서 2017년 2월, 미래통합당 이은원 전(前) 의원은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정법률안」을 발의하였고, 같은 해 8월에 더불어민주당 윤호중 의원은 「공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안」을 발의하였다. 문재인 대통령은 “공익법인의 건강한 성장과 투명성 및 공정성 강화”를 위한 통합기구인 ‘시민공익위원회’ 설치를 국정과제로 선정하며 추미애 법무부 장관이 「공인법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정안」을 제출하였다. 하지만 주무관청들이 공익단체의 등록·인증 권한을 통합기구로 이전할 의사가 없었고, 간편한 설립과 철저한 사후 관리의 기본 취지와 정치적인 중립성이 담보되지 않아서 결과적으로 의결되지 못하였다. 그리고 2025년 동일 정당의 이재명 정부의 집권과 함께 공익분야의 법률 개정이 다시 추진되어 더불어민주당 윤호중 의원이 「공익목적 투자 확대를 위한 상속세 및 증여세법 개정안」을 발의하였고 「공인법인 주식 보유 한도 상향에 관한 상속세 및 증여세법」과 「공익법인 운영 및 활성화에 관한 법률(이하, 공익위원회법) 제정안」의 발의가 예정되어 있다.¹⁾ 본 연구는 이상의 공익 3법 중 정부 조직과 관련된 공익위원회법에 초점을 두고 정부의 공익법인 관리·감독 개선 방안으로 새로운 거버넌스를 제안하고자 한다.

본 연구에서 공인법인은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조(적용범위)의 “재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인”을 말한다. 이는 「상속세 및 증여세법」에서 공익법인을 종교, 교육 및 학술, 자선 등 사회복지, 의료 또는 그 밖의 공익을 목적사업으로 하는 자로 규정하거나 「법인세법」에서 공익법인을 기능적으로 지정기부금단체와 동일시하는 것과 차이를 나타낸다. 2017년 세법의 개정으로 「상속세 및

1) 중앙일보 (2025. 6. 12.), [더버티] 공익법, 이제는 바뀌어야 한다...윤호중 의원 등 6인 라운드 테이블. <https://www.thebutter.org/news/articleView.html?idxno=1385>

증여세법」에 따른 공익법인의 범위에 「법인세법」의 지정기부금단체가 포함되었다(김학수, 2017). 「민법」 제32조(비영리법인의 설립과 허가)의 경우에 비영리법인을 포괄적으로 정의하였는데, 비공익적인 사업을 목적으로 하는 경우도 포함하여 적절하지 않다.

문헌 연구를 중심적인 연구 방법론으로 정하였고 대립하는 다수의 대안 중 체계적인 분석을 통한 현실적인 대안 마련을 위하여 Eugene Bardach의 ‘8단계 모형(The Eightfold Path)’을 활용하였다(Bardach, 2012). 8단계 모형은 문제 정의, 증거 수집, 대안 수립, 기준 선택, 산출물 예상, 상호 절충, 대안의 결정, 구체적인 서술의 과정으로 구성되며, 체계적인 분석과 현실적인 정책 대안의 마련이 가능한 강점을 갖는다. 따라서 본 연구는 현실과 이론적 논의를 접목하여 정책과 관련된 다양한 입장을 검토한 후 정책 선택의 기준을 수립하고, 선택 기준을 충족하는 동시에 실행이 가능한 정책 대안을 제시할 수 있기 때문에 기존의 연구와 차별성을 갖는다. 이후 논의의 순서는 다음과 같다. 먼저 공익법인의 관리와 감독에 관한 제도적 배경 및 정부와 공익법인의 관계에 관한 이론을 살펴본 후 새로운 공익위원회의 설치에 관한 선행 연구를 검토한다. 그리고 본 연구의 방법론에 따라 공익법인의 관리와 감독에 관한 쟁점을 진단하고 거버넌스와 관련된 주요 정책 대안의 장단점을 비교하며 새로운 위원회의 설립을 대신할 기존의 공익사업선정위원회 확대라는 개선 방안을 도출하며 타당성을 설득하고자 한다. 선행연구에서 제안한 여러 대안을 ‘공익법인의 책무성과 투명성 확보’와 ‘공익법인의 관리·감독의 효율성’ 쟁점과 관련하여 비교한 후 ‘공익위원회 신설’과 ‘기존의 공익사업선정위원회 기능 확대’의 장단점을 비교하여 상호절충을 통하여 공익사업선정위원회 확대의 대안을 도출하였다. 마지막으로 후속 연구에 관한 제언을 제시한다.

II. 제도 및 이론적 배경

1. 제도적 배경: 공익법인의 관리·감독 현황

국세청에서 제공하는 국가통계포털 데이터에 따르면 2024년 기준 전국적으로 4만 330개의 세법상 공익법인이 활동 중이고, 종교보급, 학술·장학, 사회복지, 교육사업, 예술문화, 의료목적의 분야 순으로 활동하고 있다.

〈표 1〉 공익법인의 영역별 현황(2024년 기준)

(단위: 개)

2024년							
합계	종교보급	사회복지	교육사업	학술·장학	예술문화	의료목적	기타
40,330	22,189	5,575	1,981	3,888	1,675	1,055	3,967

자료: 국가통계포털(KOSIS). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3DDMT_ZTITLE%26list_id%3D133_13301_200_80_70%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_133N_863%26vw_cd%3DDMT_ZTITLE%26itm_id%3D%26language%3Dkor%26lang_mode%3Dko%26orgld%3D133%26 검색일 2025. 9. 3.

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따르면 정부, 즉 주무관청은 공익법인의 설립허가 이외에도 관리·감독 차원에서 사업계획 및 예산과 사업실적 및 결산 내역 관리, 공익법인의 업무 감독, 감사 및 지도를 할 수 있다. 2024년 12월 31일 기준 주무관청별 관할 공익법인의 수를 정리하면 중앙정부는 〈표 2〉와, 지방정부는 〈표 3〉과 같다. 지방정부 공익법인 데이터에는 지방자치단체 관할 공익법인 이외에 해당 지역의 교육청과 교육지원청, 고용노동청, 국세청 등이 관할하는 공익법인이 포함된다

〈표 2〉 중앙정부 부처별 관할 공익법인 현황(2024년 기준)

(단위: 개)

고용노동부	과학기술정보통신부	국가보훈부	교육부	국방부	국토교통부	기획재정부	농림축산식품부
85	49	25	40	9	24	34	46
문화체육관광부	법무부	보건복지부	산업통상자원부	여성가족부	외교부	중소벤처기업부	통일부
115	34	124	44	34	92	20	72
해양수산부	행정안전부	환경부	공정거래위원회	국가인권위원회	금융위원회	방송통신위원회	중앙선거관리위원회
8	67	31	9	10	23	5	3
경찰청	국회사무처	농촌진흥청	대통령경호처	문화재청	법원행정처	법제처	산림청
5	22	2	1	11	3	3	17
소방청	식품의약품안전처	인사혁신처	조달청	통계청	특허청	해양경찰청	헌법재판소
4	2	2	1	2	3	5	2

자료: 기획재정부 (2024). 2024년 1분기 공익법인등 지정변경에 관한 고시.

문화체육관광부, 보건복지부, 외교부가 100개 내외의 공익법인을 관리·감독하고 있고 과학기술정보통신부, 교육부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 통일부, 행정안전부가 50개 이상의 공익법인을 관리·감독하는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 지방정부 지역별 관할 공익법인 현황(2024년 기준)

(단위: 개)

강원도	경기도	경상남도	경상북도	광주광역시	대구광역시	대전광역시	부산광역시
57	202	77	42	904	522	656	1,235
서울특별시	세종특별자치시	울산광역시	인천광역시	전라남도	전라북도	제주특별자치도	충청남도
637	7	24	564	51	42	39	41
충청북도	여주시	창녕군	황성군				
28	1	1	1				

자료: 기획재정부 (2024). 2024년 1분기 공익법인등 지정변경에 관한 고시.

지방정부가 관리·감독하는 공익법인 수의 경우 지역별 편차가 크다. 17개 광역 중 부산광역시가 1,235개로 관리·감독하는 공익법인의 수가 가장 많고, 광주광역시와 대전광역시, 서울특별시가 뒤를 잇는다. 하지만 세종특별자치시는 7개로 가장 적고 울산광역시와 충청북도가 관리·감독하는 공익법인의 수도 30개 이하로 적은 편이다.

2014년부터 2022년까지 우리나라 ‘공익법인 가동 법인 수’와 ‘공시 완료 공시법인 수’의 추세를 살펴보면, 전자는 2014년 2만 9,849개에서 2022년 3만 9,273개로 약 31.5% 증가하였고, 후자는 2014년 8,132개에서 2022년 1만 1,557개로 약 42.1% 증가한 것을 알 수 있다. 특히 2019년 공시 대상 확대 정책으로 공시법인 수가 2018년 9,705개에서 2019년 1만 546개로 다수 증가하였다.²⁾

공익법인은 「법인세법」, 「소득세법」, 「상속세 및 증여세법」 등 각종 세법에서 정한 요건에 해당하면 세금감면 혜택이 주어진다(이희숙, 2019). 「비영리민간단체 지원법」에 의하여 일정한 요건을 갖추면 소요경비에 대한 보조금을 지원받거나 공익사업에 대한 보조금도 지원받을 수 있다. 그러나 공익법인과 비영리민간단체는 법률상 근거 및 행정 감독의 범위,

2) 아름다운재단 기부문화연구소. 공익법인 현황. <https://research.beautifulfund.org/9053/> 검색일 2025. 11. 16.

법인격 해당 여부, 금지 목적사업, 재산 구조 및 관리, 정보 공시 등에서 근본적인 차이가 있다. 공익법인은 일차적으로 「민법」 제32조의 비영리법인 설립 절차를 따르며 공익사업이 주된 목적으로 인정되면 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받지만, 비영리민간단체는 민간 단체 중 공익활동을 목적으로 하는 단체로서 「비영리민간단체 지원법」이 적용된다.³⁾ 행정 감독상 공익법인의 경우, 재단법인은 재산을 출연하고 사단법인은 사원을 확보한 후 정관을 작성하여 주무관청에 허가를 받아 설립 등기를 해야 법인으로 성립되며 주무관청으로부터 광범위한 감독을 받는다. 하지만 비영리민간단체는 행정안전부 장관이나 시·도지사에게 등록하는 방식으로, 등록 시 상시 구성원 100명 이상과 최근 1년 이상 공익 활동 실적을 필수 요건으로 하며 특정 정당이나 선출직 후보에 대한 지지나 반대, 특정 종교의 교리 전파를 주된 목적으로 설립되어서는 안 된다. 재산 운영 및 정보 공시와 관련하여 공익법인은 기본재산의 처분이나 용도 변경에 대하여 주무관청의 사전승인이 요구되는 등 자산의 사적인 운용이 차단되고 공익법인 회계기준이 적용된다. 「상속세 및 증여세법」에 의하여 회계감사가 의무인 공익법인은 재무재표 등을 관할 세무서장에게 제출하고 공시해야 한다. 하지만 성실공익법인은 기본재산의 100분의 20 범위 이내에서 기본재산의 증식을 목적으로 하는 용도변경 등 대통령령으로 정하는 경우에 주무관청에 대한 신고로 갈음할 수 있다. 성실공익법인은 출연자 및 그 특수관계인이 이사 현원의 5분의 1을 초과하지 아니하고 외부 감사를 이행하는 등 일정 요건을 갖추면 가능하다. 이에 반해 비영리민간단체는 등록 시 결산서 제출의 의무 이외에 상대적으로 재산 관리가 쉬우며, 지정기부금단체로 지정받는 경우에만 「소득세법」에 따른 의무사항이 부과된다.

한편 공익법인에 대한 규제는 직접적인 근거가 되는 개별 법 이외에도 다양한 법률에 따라서 복합적으로 이루어진다. 공익활동을 수행하는 법인격으로서 공익법인을 설립하려면 주무관청의 허가가 필요하여 주무관청의 재량에 맡겨진다(허가주의). 기부금 모금은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」을 준수해야 하고, 공익법인과 그 관계자들에 대한 「형법」상 제재도 동일하게 적용된다.

이와 같은 정부의 공익법인에 대한 관리·감독, 지원 및 규제 활동에서 여러 가지 문제점들이 지적되고 있다. 우선 설립은 까다롭지만 운영에 대한 관리·감독은 미비한 경우가 많다. 공익법인의 설립 허가주의로 인하여 단체들은 자신들의 공익성을 주무관청에 인식시키

3) 민간단체와 비영리민간단체는 모두 정부가 아닌 민간이 주체가 되는 단체이다. 민간단체는 영리 및 비영리 단체를 모두 포함하며 정부 등록을 하지 않지만, 비영리민간단체는 비영리 목적의 민간단체 중에서 정부 등록 요건을 충족한 단체이다.

기 위하여 노력하지만, 주무관청을 설득하지 못하여 허가받지 못하는 경우가 많다. 허가받지 못한 많은 수의 소규모 민간단체들은 비법인사단의 형태로 공익활동을 할 수밖에 없다(이중기, 2010). 해당 주무관청과 세계 당국은 국가와 관련된 많은 업무를 수행해야 하므로 감독에 전념할 수 없고, 시급한 현안에 자원을 집중해야 하므로 투입이 가능한 인적·물적 자원도 제한적이다. 법인 설립 후 관리업무는 각 감독청의 고유업무 외의 주변적인 업무로 인식되고 있다(김진우·이지민, 2018). 동시에 주무관청이 공익법인 감독에 관한 규칙으로 법인에 관련 서류, 장부나 기타 참고자료의 제출을 요구하거나 소속 공무원이 사무 및 재산 상황의 검사가 가능하지만, 해당 법인이 협력하지 않으면 강제적으로 시행할 수 있는 법적 근거가 없다. 그리고 공익활동을 수행하는 전체 민간단체에 대한 ‘공시’가 공신력을 가진 기관에 의해 통일적으로 이루어지지 않는다는 것도 문제점이다(이중기, 2010). 법인의 성격이나 활동에 관한 정확한 정보에 기부자가 접근하는 것이 어려운 현실이다.

2. 이론적 배경: 주인-대리인 이론

정부의 공익법인에 대한 관리·감독 관계를 설명하는 대표적인 이론은 주인-대리인 이론이다. 그동안 연구자들은 정부에 대한 공익법인의 순응이 위기에 처해있다고 하거나(Eisenberg, 1997), 혹은 최소화해야 한다고 주장하였다. 일반적으로 정부가 공익법인의 행위에 대하여 의미 있는 제한을 가하는 방식의 근본적인 재검토를 주장하고 있다(Peppiatt, 2015) 이와 같은 주장들은 주로 공익법인들이 정부에 순응하도록 하는 기본적인 가정들과 함께 눈에 띄게 부적절한 행위에 대한 언론 보도에 근거하고 있다(Galle, B., 2017).

주인-대리인 이론을 창시한 Jensen, C. Michael & Meckling, H. William(1976)에 따르면, 대리관계는 일종의 계약 관계이다. 하나 혹은 이상의 주인들은 대리인에게 의사결정 권한의 일부를 위임하여 일부 서비스의 대리인으로 수행하게 한다. 주인-대리인 관계에서 주인에 의한 감시 비용 등의 대리 비용이 발생한다. 이를 정부와 공익법인의 관계에 대입하여 보면 정부는 정부가 포괄하지 못하거나 비용 문제로 직접 수행할 수 없는 공익 목적의 활동들을 공익법인이 대리하는 대신 보조금을 주거나 서비스에 대한 계약을 통하여 공익법인에 자원을 제공하므로, 이를 관리·감독하는 과정에서 주인-대리인의 대리관계가 형성된다(전상경, 2018). 이와 같은 과정에서 공익법인이 대리인으로서 가질 수 있는 도덕적인 해이를 방지하기 위하여 관리·감독하는 감시 비용이 발생하고, 공익법인은 직접 서비스를 대리인으로서 충분한 정보와 전문성을 갖고 있으므로 정부의 관리·감독에서 벗어나 고유의 자

율적인 의사결정과 활동 영역을 구축하려고 한다(정광호·권기현, 2003). 그리고 이와 같은 대리관계는 시민인 기부자와 공익법인의 관계에서도 형성된다. 기부자는 시민인 자신이 직접 수행하기 어려운 공익적인 활동들을 수행하도록 공익법인에 기부금을 지급하고, 공익법인들은 공익적인 활동들을 대리하여 수행한다. 이 과정에서 정부의 경우와 마찬가지로 기부자들에 의한 감시 등으로 인한 대리 비용이 발생한다. 기부자 개인이 공익법인에 대하여 독자적인 관리·감독을 수행하는 것은 대부분 현실적으로 불가능하므로 시민 기부자는 공익법인에 대한 감시를 정부에게 대리하도록 한다. 정부는 보조금 지급이나 계약 이외에도 자신에게 세금 등을 지급한 기부자를 대리하여 공익법인을 관리·감독하는 대리인 역할을 수행한다. 결론적으로 주인-대리인 이론의 접근에 따르면, 정부는 공익법인에 공익활동을 대리하게 하는 주인인 동시에 시민인 기부자의 대리인으로서 공익법인을 관리·감독할 수 있는 권한을 갖고, 공익법인은 전문성을 바탕으로 하여 자율적·독립적으로 대리인의 역할을 수행하기 위하여 노력한다.

3. 선행 연구의 검토

한국의 공익법인 제도와 공익법인에 대한 지원과 관리·감독을 책임지는 공익위원회의 설치에 관한 연구는 주로 법학 분야에서 이루어지고 있다.

고상현(2019)는 시민 참여에 기반한 공익신탁 분야의 개혁과 비영리법인에 관한 「민법」 개정, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 변화에 대한 기대를 나타냈다. 해당 연구는 현행 규정의 문제점을 시정·보완하는 소폭의 수정보다는 구조적인 큰 폭의 개혁을 지지한다. 공익법인에 대한 허가주의를 인가주의나 준칙주의로 전환하고, 공익 개념의 확대, 민간 참여 공익위원회 설치, 공익법인의 소멸 및 인수합병에 관한 규정의 도입을 주장했다.

이희숙(2019) 역시 일반 비영리법인의 설립 허가주의 폐지와 감독의 최소화, 공익법인에 대한 일원화된 체계하에서 최소한의 관리·감독, 공익인정 신청과 심사로 공익법인의 특정, 공익위원회를 통한 관리·감독과 지원 확대를 제안했다. 공익위원회가 설치되면 공정한 인사들로 위원회를 구성하고 법에 책임과 권한의 한계를 명확히 규정하며, 공익법인에 대한 지원을 주요 목적으로 밝혀서 공익법인 활성화를 위하여 노력하라고 요구하였다.

송호영(2019)은 비영리법인과 공익법인의 규율 현황을 검토하여 「민법」상 비영리법인의 문제점과 개선방안을 도출하였다. 특히 주무관청에 의한 허가주의와 기관 구성의 문제점을 개선하기 위하여 인가주의 도입, 기관 구성에서 이사회 및 감사의 도입을 제시하고, 저금리

시대에 공익법인의 활동을 유지할 수 있도록 기본재산을 보통재산으로 전용하게 하는 입법적 조치와 효과적인 관리·감독을 위하여 공익위원회의 설치를 제안하였다.

김진우·이지민(2018)은 영국의 공익위원회를 기준으로 하여 한국의 민간공익위원회 설치와 그 방향성을 제시하였다. 민간공익위원회는 정치적 중립성에 기반하여 공익단체를 통합적으로 관리·감독(모니터링)하고 지원하는 전문기관으로, 설립 인가주의를 채택하고 공익단체의 운영에 대하여 '적법성 통제'의 태도를 유지하며 현행 주무관청의 업무를 새롭게 담당한다. 특이할 점은 공익단체의 투명성을 위하여 사업실적, 재무구조, 활동을 인터넷에 공개하고, 법인 아닌 사단, 재단까지 국가의 감독을 받아야 한다고 주장한 것이다.

박성환 외 3인(2014)는 한국과 미국의 비영리 조직 평가기관을 소개하며 관리·감독 체계(모니터링 시스템)의 개선방안들을 도출하였다. 내부 임직원 윤리의식 강화, 법인 운영 전반에 대한 정보공시, 적절한 내부통제 제도의 도입, 독립적인 외부감사 시행, 회계 투명성을 위한 노력에 인센티브 제공의 방안들을 제안하였다.

마지막으로 이중기(2010)는 공익단체 세제혜택 부여와 공적인 규제의 정당성 도출, 공익단체 규제의 현황과 이에 따른 문제점의 인식에서 출발하여 공익위원회가 설치되어야 하는 근거를 제시하였다.

공익법인의 관리·감독의 현황과 개선방안에 관한 연구 결과들은 공통으로 공익법인의 허가주의를 인가주의로 전환하고, 공익법인의 투명성을 위한 규제와 활동 활성화를 위한 지원의 필요성을 동시에 주장하고 있으며, 기존 주무관청의 역할을 공익위원회의 설립을 통하여 수행할 것 등을 제안하고 있다. 하지만 공익위원회의 체계 및 운영에 관한 구체적인 내용은 상이함을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구 방법

본 연구는 다양한 서적, 국내외 학술논문, 관련 법령, 신문기사, 인터넷 등을 검색하여 참고하는 문헌연구를 중심으로 수행되었다. 문헌연구는 연구 대상이 포함된 문헌의 정보를 분석하는 것으로 사회과학 연구에서 광범위하게 활용되는 연구 방법이다. 상대적으로 연구 비용이 저렴하며 자료 확보 시 시간과 공간의 제한이 거의 없어서 본 연구처럼 과거부터 현재로 이어지는 사회적 논의를 분석하여 연구하기에 적합하다. 문헌연구는 2025년 상반기

에 걸쳐 한국교육학술정보원의 학술정보서비스(RISS)에서 ‘공익법인’이나 ‘공익위원회’ 등으로 검색하여 수집된 학술논문 등의 관련 문헌과 수집된 문헌에서 인용된 참고문헌, 네이버나 구글 등 포털 사이트에서 ‘공익법인’이나 ‘공익위원회’ 등으로 검색하여 수집된 관련 언론기사 등을 기초 자료로 활용하여 수행되었으며, ‘조직 설계’에 자료 선별의 초점을 두고 연구자가 수집한 자료 중 필요한 자료를 적절하게 선택하여 연구에 활용하였다.

그동안 정부의 공익법인 관리·감독을 위한 여러 대안이 제시되었으나 현실에 적용된 대안은 부재한 상황이다. 따라서 기존의 대안을 체계적으로 비교·분석하고 실질적인 대안의 마련을 위한 연구 모형으로 문제 해결 지향의 단계적 방법론인 Eugene Bardach(2012)의 ‘8단계 모형(The Eightfold Path)’을 활용하였다. 본 방법론을 활용하면 ‘문제 정의(Define Problem)’, ‘증거 수집(Assemble Some Evidence)’, ‘대안 수립(Construct Alternatives)’, ‘기준 선택(Select the Criteria)’, ‘산출물 예상(Project Outcomes)’, ‘상호 절충(Confront Trade-Offs)’, ‘결정(Decide)’, ‘구체적인 서술(Tell your Story)’의 과정을 거쳐 현실 문제를 정책적으로 해결할 방안을 찾을 수 있다. 8단계 모형의 구체적인 내용은 다음의 <표 4>와 같다. Bardach(2012)는 8단계 모형을 문자 그대로 따르며 경직되게 적용하는 것 등을 피해야 한다고 강조하였다. 따라서 본 연구는 문제 정의에서 출발하여 대안의 구체적인 서술에 이르는 연구 전반의 과정에 8단계 모형을 유연하게 적용하였다.⁴⁾

<표 4> 8단계 모형에 따른 연구과정

8단계 모형	내용
문제 정의 Define Problem	연구의 동기와 방향성에 관련됨. 해결책을 문제로 정의하지 않아야 하고 인과적 주장을 경계해야 함.
증거 수집 Assemble Some Evidence	증거로 활용할 수 있는 정보성 데이터를 수집하는데, 증거는 중요한 관계자들의 신념에 영향을 끼침. 데이터의 유용성은 문제 해결책 이해의 함축성, 추측과 차별적인 사실성, 가설 형성의 가치에 의하여 결정됨. 반대 의견에 관한 증거 역시 존중해야 함.
대안 수립 Construct Alternatives	정치적인 고려 등을 반영하여 다수의 대안을 포괄적으로 검토한 후 문제 발생의 인과 모형에 근거하여 대안의 목록을 단순화하여 새로운 대안을 수립해야 함. 대안에 관한 표현이 아직 불명확한 단계임.
기준 선택 Select the Criteria	다른 기준의 평가가 아니라 대안 평가를 위해서만 기준을 평가해야 함. 특정한 기준에 따르면 추구하는 결과가 극대화되거나 더욱 만족스러운 결과가 산출되는지 판단해야 함

4) Pitfalls ... following 8 path process exactly in write up, compulsive qualifying ... avoid pomposity or chatty style(Bardach, 2012)

〈표 4〉의 계속

8단계 모형	내용
산출물 예상 Project Outcomes	낙관주의를 경계하고 현실적으로 접근해야 함. 문제 발생의 인과 모형과 증거에 근거하여 전망하고 산출물을 위한 기반을 신중하게 검토하며 실패를 발생시킬 수 있는 시나리오를 고려해야 함.
상호 절충 Confront Trade-Offs	특정한 대안을 강제하지 않고 대안들의 산출물을 전망한 후 대안 그 자체로 비교하여 다른 대안보다 열등한 대안을 탈락시킴.
결정 Decide	대안을 명백하게 결정한 후 대안의 타당성을 스스로 입증할 수 있어야 함.
구체적인 서술 Tell your Story	독자(혹은 청중)를 설득할 수 있도록 논리적인 구조에 기반하여 구체적으로 서술(설명)해야 함

자료: Bardach(2012) 자료 기반 저자 재구성

IV. 공익법인의 관리·감독에 관한 쟁점 진단

8단계 모형의 ‘기준 선택(Select the Criteria)’으로 공익법인 운영의 책무성과 투명성, 관리·감독의 효율성을 선정하고, 이에 관하여 구체적으로 검토하였다.

1. 공익법인의 관리·감독과 관련한 쟁점 탐색 및 도출

1) 공익법인의 책무성과 투명성 확보

책무성과 투명성은 본래 공공행정, 즉 정부의 고유한 영역으로 간주되었다. 하지만 시민 사회가 성장하고 공익법인의 활동이 증가하면서 정부에게 요구되는 수준은 아니더라도 사회적으로 공익법인의 책무성과 투명성의 요구가 증대되고 있다(임승빈, 2009).

먼저 책무성을 살펴보면, 공익법인의 책무성이 뜻하는 바에 대해서 명확하게 정의하고 의미를 설명하기는 쉽지 않다. 책무성은 회계적인 책임성과 설명적인 책임성의 혼합 용어라고 할 수 있다(구자용, 1990; 김호섭, 1991; 이숙중·양세진, 2007; 임승빈, 2009). 공익법인은 정부 및 기부단체, 기부자로부터 재정적 지원을 받기 때문에 책무성이 요구된다. 투명성은 재정 투명성의 개념으로 주로 공공 부문의 정보 공개에서 비롯되었다. 지금까지 공익법인의 투명성에 대하여 인식이 높지는 않았지만 주요 공익법인에서 발생한 부패나 횡령

등의 사건으로 투명성에 대한 관심이 높아졌다. 부패나 횡령 등에 대한 예방 및 해결책으로, 책임성을 높이기 위하여 의사결정, 회의, 활동 등에 대한 정보를 대중에게 제공해야 한다 (김정숙·문명재, 2015). 투명성은 특히 공익법인에 대한 대중적인 후원을 증가시키는 방편으로도 이해될 수 있다.

공익법인의 책무성과 투명성은 회계 감사와 공시를 통하여 실현될 수 있다. 「공인법인의 설립·운영에 관한 법률 시행령」에 따르면 공익법인의 회계는 일반적으로 사업의 경영 성과와 수지 상태를 정확하게 파악할 수 있도록 모든 회계 거래를 사실에 의하여 기업회계의 원칙에 따라 처리해야 하고, 회계조직은 재무제표 규칙을 준용해야 한다. 「공인법인의 설립·운영에 관한 법률」 제17조에 따르면 주무관청은 감독상 필요에 따라 업무재산관리 및 회계를 감사하고 그 적정을 기하고 원활한 수행을 위한 지도를 가할 수 있다. 필요하면 공인회계사나 관련 전문기관을 통하여 감사를 진행할 수도 있다. 특히 주무관청은 해당 사업 연도 수입금액 등 50억원 이상 또는 기부금 모금액 20억원 이상인 공익법인에 대하여 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조 제7항의 회계법인 혹은 회계감사반의 회계감사를 받게 할 수 있다.

회계 정보공시와 관련하여 「공인법인의 설립·운영에 관한 법률」 제12조 제2항에 따르면, 공익법인은 주무관청에 대하여 매 회계연도가 시작되기 전에 다음 해에 실시할 사업계획 및 예산을 제출한다. 매 회계연도가 끝난 후에는 사업실적과 공인회계사의 감사증명서가 첨부된 결산을 보고해야 한다. 2020년 1월 1일 이후 개시하는 사업연도부터는 일부 종교 단체를 제외한 모든 공익법인이 공시대상에 해당하여 결산서류 등을 사업연도 종료일부터 4개월 이내에 홈택스에 게재하는 방법으로 공시해야 한다. 만약 국세청의 공시 요구나 오류시정 요구를 불이행할 경우에는 가산세가 부과된다.⁵⁾ 하지만 앞서 지적하였듯이 공익법인을 포함한 전체 민간단체에 대한 공시가 공신력을 가진 기관에 의해 종합적으로 이루어지지 않고 있다. 표준화된 회계 정보가 없어서 비영리민간단체 간의 정보에 대한 비교가 어렵다.

회계감사와 회계 정보공시의 문제점을 해결하기 위해서 기술적으로 명확한 회계 기준 및 지침의 마련과 회계 감사 및 정보공시를 통일적으로 수행할 주체가 필요하다.

5) 국세청. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2392&cntntsId=7755> 검색일 2025. 11. 16.

2) 공익법인 관리·감독의 효율성

일반적으로 공익법인을 관리·감독하는 주무관청은 법인의 목적사업을 주관하는 행정관청을 의미한다. 법인의 설립허가 신청 시 정관에 기재한 목적의 내용에 따라서 허가 신청을 해야 하는 주무관청이 정해진다. 하지만 정관의 목적사업에 해당하는 주무관청이 명확하지 않은 경우가 많다. 주무관청의 입장에서 관청이 법인의 목적사업이 자신의 소관업무와 일치하지 않음을 내세워서 허가 신청을 반려할 수 있고, 관련 주무관청이 서로 다른 관청에 허가를 떠넘기려는 핑퐁(pingpong) 현상이 발생할 수 있다(송호영, 2019). 공익법인의 입장에서는 법인의 목적사업의 내용이 불분명한 경우 상대적으로 허가를 쉽게 내려 주는 관청을 골라서 허가신청을 하는 오피스쇼핑(office shopping) 현상이 발생할 가능성이 크다(이중기, 2014). 또한 복수의 목적사업을 추구하는 공익법인의 경우, 실질적으로 어느 주무관청에 허가 신청을 제출해야 하는지도 명확하지 않다. 즉 허가 신청 행정업무가 체계적이고 일관되게 집행되지 않아서 비효율을 초래할 수 있다.

현행 법률과 집행 방식에 따르면 설립허가 과정에서도 비효율 문제가 발생할 수 있다. 법인 설립허가를 신청한 단체의 허가 기준이 불분명하여 주무관청의 재량적인 판단에 의존할 수밖에 없다. 이는 특정 단체가 법인 설립에 요구되는 자격을 갖추었지만 주무관청에 의하여 설립불허 처분을 받거나, 반대로 단체가 법인 설립에 요구되는 자격을 갖추지 못하더라도 주무관청에 의하여 설립허가 처분을 받을 수 있음을 의미한다. 설립불허가 처분이든 설립허가 처분이든 그 기준이 매우 불명확하다고 할 수 있다. 주무관청 혹은 주무관청의 담당 공무원의 이해관계에 따라서 설립허가가 결정될 수도 있는 위험이 있다. 설립허가 과정에 정치적인 편향성이 개입될 우려도 있다. 따라서 설립허가 과정에서 주무관청이 임의로 판단하여 허가 여부를 결정하지 못하도록 예방하는 제도적인 장치가 요구된다.

한편 주무관청의 잘못된 관리·감독으로 인하여 공익법인의 활동이 위축되는 부정적인 결과가 발생하기도 한다. 목적사업에 따라 정해진 주무관청이 해당 부처 관련 사업 이외의 사업에 대하여 부정적인 태도를 보이는 경우가 많다(이희숙, 2019). 공익법인이 성장하거나 네트워크를 발전시켜 사업을 다각화하는 등 다양한 시도를 할 수 있도록 개방적인 관리·감독 환경이 조성되어야 할 것이다.

마지막으로, 현재 국세청이 「공인법인의 설립·운영에 관한 법률」의 공익법인에 대하여 지정기부금단체 추천 권한을 갖고 있으며 주무관청이 비영리민간단체에 대한 추천 권한을 갖고 있다. 지정기부금단체 추천을 위하여 국세청은 대상 법인의 사무 파악과 공익성 검증

을 해야 한다. 소수의 지정기부금단체를 선정하기 위하여 관할 비영리법인을 모두 감독하는 것은 국세청의 업무 과부하를 유발할 수 있고, 국세청이 관할 공익법인을 모두 감독할 수 있는 전문성을 갖췄다고 보기에 힘듦 상황이다. 따라서 지정기부금단체의 선정과 관련한 각종 업무를 효율적으로 처리할 수 있는 대안이 요구된다.

2. 조직설계 측면에서 쟁점에 대한 종합적 진단

선행연구의 검토를 통하여 살펴본 것과 같이 국내 행정학과 법학 등의 연구자들은 공익법인의 책무성과 투명성을 향상하고, 공익법인 관리·감독의 효율성을 증진할 수 있는 다양한 대안들을 제시하였다. 이 중에서 책무성과 투명성, 관리·감독의 효율성의 관점에서 조직설계와 관련한 대안들을 살펴보면 다음과 같다.

우선 별도의 조직을 신설하지 않고 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 등을 정비하는 대안이 있다. 제20대 국회에서 추진했던 개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 현행 법률의 공익성 기준을 확장하여 민간단체가 공익법인의 설립 허가를 쉽게 받도록 한다. 기존의 허가주의를 인가주의나 준칙주의 방향으로 전환하는 방안을 개정안에 반영할 필요성이 있다는 것이다(고상현, 2019). 둘째, 비영리법인이 공익법인으로 인정받는 기준과 기존 공익법인의 인정을 취소하는 기준을 구체적으로 명시하여 현재의 혼란과 주무관청의 지나친 재량권 행사를 예방하는 것이다. 셋째, 공익법인에 대한 규제, 즉 관리·감독을 강화하는 동시에 각종 지원 규정을 마련하는 것이다. 즉 공익법인의 설립 유인을 확대하는 것이다. 마지막으로, 공익법인의 합병 제도를 도입하여 다양한 운영 방식을 수용하고, 이에 관한 절차 및 효력 발생 시기 등 합병에 관한 법률 관계를 정확하게 규정하는 것이다. 이와 같은 법률의 개정을 통한 대안은 새로운 조직을 설치하는 비용을 줄일 수 있는 장점이 있지만, 주무관청의 비효율적인 관리·감독을 근본적으로 개선할 수 없어서 기존의 문제점들을 답습할 가능성이 있다.

김진우·이지민(2018)에 따르면 정치적 중립성과 운영의 엄격성을 보장할 수 있는 기존의 국가기관, 즉 법원에서 관리·감독을 담당할 수도 있다. 하지만 법원은 이미 과중한 업무를 담당하고 있고, 주무관청과 비슷하게 각 공익법인의 활동에 관한 전문성이 부족하다. 또한 법원이 이를 담당하면 공익법인 전체 조직을 대상으로 할 수 없고 개별적인 사안에 대한 관리·감독만 가능하여 조직적인 지원의 공백이 발생할 우려가 있다.

다음으로, 본 연구가 제안하는 대안은 현재 활동 중인 공인사업선정위원회를 확장하여

공익법인의 관리·감독 기능을 통합시키는 것이다. 공인사업선정위원회는 비영리민간단체 공익활동 지원사업의 선정, 즉 국고 및 지방비 보조금의 분배에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 설치된 대한민국 안전행정부 소속의 행정위원회로, 심의위원회의 성격을 갖는다. 이는 「비영리민간단체지원법」 제7조에 근거하며 위원회의 구성 및 운영에 관한 자세한 사항은 같은 법 시행령 제6조에 규정되어 있다. 시행령 제6조 제1항에 따르면 같은 법 제7조에 따른 공익사업의 선정을 위하여 행정안전부장관, 시·도지사 혹은 특별시의 장 소속으로 위원회를 설치하는데 행정안전부 장관 산하의 중앙위원회는 국가 단위의 공익사업을, 시·도지사 등 산하의 지방위원회는 지역적으로 특화된 공익사업을 심의·의결하여 공적자금을 배분한다. 위원회는 위원장 1인에 더하여 10~15명의 위원으로 구성되며 위원은 법률, 회계, 행정, 공익활동에 관한 전문가를 대상으로 구성된다. 위원회는 대규모 공적자금을 배분하는 활동을 수행하고 있지만 설치 근거가 법률이 아닌 대통령령인 시행령이어서 법적 안정성 확보를 위하여 구조적 보완이 요구된다. 기존의 공익사업선정위원회를 활용하는 대안은 기구 신설의 비용을 절약하고, 기구가 일원화되어 민간 단체 및 공익법인의 행정적 부담을 줄일 수 있으며, 기존 공익사업선정위원회의 전문성을 활용한다는 장점이 있다. 하지만 심의위원회의 성격만으로는 공익법인에 대한 엄격한 관리·감독이 불가능하다는 단점을 갖는다.

마지막으로, 가칭 ‘공익위원회’의 설치를 추진할 수 있다. 공익위원회는 위원회 참여 중심 주체에 따라서 크게 2가지 유형-민간 중심, 민관협력 중심-이 가능하다. 먼저 민간 중심의 공익위원회 설치의 경우, 독립성과 자율성을 보장하기 위하여 법인 등 공익단체 대표 및 활동가, 각종 전문가 중심의 위원들로 위원회를 구성할 수 있다. 정부에 의한 관리·감독에 비하여 민간위원회는 공익법인 현장의 의견과 애로사항 등을 잘 반영할 수 있어 효율성이 높아질 수 있다. 하지만 민간위원회에 주무관청을 대체할 권한을 주는 것은 현실적으로 불가능하므로 자문위원회나 심의·조정위원회의 유형으로 구성될 것이다. 자문위원회는 주무관청 결정자에 대해 단순 의견을 제시하는 협의 활동이 가능하고, 심의·조정위원회는 사전 심의가 필요한 사항을 심의하는 활동이 가능하며, 모두 비기속적인 성격을 갖는다(조석준·임도빈, 2019). 주무관청과 해당 위원회의 역할이 중복되어 행정 절차가 복잡해지고, 공익법인 입장에서 중복 규제의 관리·감독에 대한 행정적인 부담감이 더 커질 우려가 있다.

다음으로 민관 협력 중심의 공익위원회 신설에 관하여 살펴보겠다. 공익법인 행정의 효율성을 위하여 법인 설립 및 관리·감독을 통일적으로 관장하는 독자적인 기구의 설치를 목표로 한다(이중기, 2010; 김진우·이지민, 2018; 송호영, 2019; 고상현, 2019). 이와 같은 공익

위원회의 위상과 구성 및 운영에 관한 세부적인 의견은 연구자마다 다르지만, 기본적으로 다음의 사항을 모두 포함하고 있다. 첫째, 정부 관계자들과 공익법인 관련 전문가 등 민간위원의 적절한 구성 비율로 전문성을 담보해야 한다. 둘째, 공익법인 설립 시 현행의 허가주의를 대신할 인가주의 혹은 준칙주의를 채택하여 설립 과정을 쉽게 한다. 셋째, 공익위원회가 독립적으로 업무를 수행하고 정치적인 중립을 유지하여 설립 과정의 특혜성 시비를 종식한다. 넷째, 등록된 공익법인에 대해서 관리·감독뿐 아니라 지원에 대해서도 통합된 체계를 수립한다. 마지막으로, 관리·감독을 위한 법적 권한의 측면에서 실효성을 갖는다. 다수의 연구 결과가 민관협력 중심의 공익위원회 신설을 이상적인 대안으로 제시하고 있지만, ‘이상과 현실’의 괴리가 발생할 것에 대한 우려도 있다. 우선 민관협력 중심의 공익위원회의 위상이 기존 관리·감독을 담당할 주무관청을 포괄할 수 있어야 한다. 동시에 현재 각종 위원회가 유명무실하게 형식적으로 운영되고 있는 상황을 답습하지 않도록 공익법인위원회의 권한과 책임성을 담보할 수 있는 위원회 설계가 요구되지만, 실질적으로 구현될 가능성이 낮다.

〈표 5〉 각 정책 대안의 장점과 단점

구분	장점	단점
관련 법률 정비	• 새로운 조직 설치비용 절약	• 근본적 개선 불가
법원 이관	• 정치적인 중립성 • 운영의 엄격성	• 과중한 업무, 전문성 부족 • 개별 사안만 관리·감독 가능
공익사업선정위원회 확대	• 기구 신설 비용 절약 • 행정적 부담 감소, 전문성	• 위원회 유형 변경 필요 • 엄격한 관리·감독이 불가
민간 중심 공익위원회 신설	• 독립성, 효율성, 전문성	• 행정 절차 이원화
민관협력 공익위원회 신설	• 개혁을 위한 신설 • 전문성	• 주무관청 포괄의 어려움 • 형식적 운영의 위험

자료: 저자 작성

V. 주요 정책대안 검토와 대안의 결정

2017년 2월 6일, 미래통합당 이은원 전(前) 의원이 국민공익위원회 설치와 공익법인인정 제도를 핵심 내용으로 하는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정법률안(의안번호 제5442호)」을 발의하였다. 같은 해 8월 16일, 더불어민주당 윤호중 의원이 시민공익위원회

설치 및 관리 강화에 관한 「공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률(의안번호 제8527호)」을 발의하였다.

국민공익위원회 설치와 공익법인인정제도 도입을 주요 내용으로 하는 이은권 전(前) 의원의 안은 다음의 내용을 포함한다. 첫째, 현행 공익법인의 적용 범위가 학술, 장학, 자선에만 한정되므로 다양한 공익목적사업의 개방형 포괄 조항으로 확대한다. 둘째, 정치적 중립성을 보장하고, 공익법인의 설립 및 운영, 공익인정, 교육, 관리·감독 등의 업무를 통합하기 위하여, 주무관청인 국무총리 소속 국민공익위원회를 설치하여 독립성과 효율성을 증대한다. 셋째, 공익법인을 설립하기 위하여 법인은 주무관청에 공인인정을 신청하고, 인정 기준에 부합하면 공익을 인정하는 공익법인 인정제도를 시행한다. 3년마다 공익인정에 관해 신청하도록 하는 공익성 검증제도도 도입한다. 넷째, 공익법인에 대하여 구체적으로 명시한 인가 요건을 마련하고, 요건을 만족하면 주무관청이 설립인가를 하는 ‘인가주의’로 전환한다(대한변호사협회, 2018).

윤호중 의원의 안은 시민공익위원회 설치와 시민위원회의 공익성 결정을 주요 내용으로 한다. 첫째, 현행 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」보다 공익목적사업의 정의를 확대하여 시민공익위원회가 공익성을 인정하는 사업을 목적으로 하는 법인까지 포함하였다. 공익법인 설립허가 신청받으면 법인의 재원 수입으로 사업을 원활하게 수행할 수 있음이 인정되고, 공익성 결정을 받은 공익사업을 수행하는 경우에 허가하는 구조이다. 둘째, 시민공익위원회가 기부금 통합시스템을 구축하여 지정기부금단체는 모집된 기부금 내역과 지출 결과를 위원회에 보고하고, 공익법인은 세무확인 및 회계감사 결과를 세무서장에게 보고하면서 시민공익위원회의 공익성 승인을 받도록 하였다. 셋째, 공익법인 지원단을 설치하여 공익법인의 설립 및 운영을 위한 회계 및 세무 등의 행정적·법률적 지원을 하게 된다(이희숙, 2019).

이후 문재인 대통령은 공익법인의 건강한 성장과 투명성 및 공정성 강화를 위하여 통합 기구로서 ‘시민공익위원회’ 설치를 국정과제로 선정하였다. 정부는 시민공익위원회를 국무총리실 산하에 설치하고, 위원장은 외부 인사로 임명할 계획이었다. 2018년 3월 법무부에서 ‘공익법인 총괄기구 설치에 관한 TF’를 구성하고 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 전 부개정안 작업을 시작했다. 개정안에는 총괄기구 설치 근거와 공익법인에 대한 전문인력 양성, 교육 훈련, 보조금 지원, 조세·지방세 감면 혜택 등 각종 지원 규정을 담을 예정이었다.⁶⁾

6) 서울경제 (2019. 3. 25.). [단독] 법무부 제2의 미르·K스포츠 재단 막는다. <https://www.sedaily.com/News>

하지만 공익단체 허가 및 감독권을 가진 관계 부처들이 협의 과정에서 공익단체의 등록·인증 권한을 통합기구로 이전할 의사가 없고,⁷⁾ ‘설립은 간편하게, 사후 관리는 철저히’하는 기본 취지와 정치적인 중립성을 담보할 수 없어 추진되지 못하였다.⁸⁾

8단계 모형의 ‘상호 절충(Confront Trade-Offs)’의 결과에 따르면, 새로운 공익위원회를 설치하는 이상의 논의와 현실 상황을 고려할 때, 공익위원회를 신설기구로 설립하는 것보다는 기존 공익사업선정위원회에 공익법인 자체의 관리·감독 역할과 권한을 법률 개정을 통해서 추가하여 확대하는 것이 바람직하다. 즉 「비영리민간단체지원법」과 「비영리민간단체지원법 시행령」의 개정으로 현재 주무관청이 보유하고 있는 공익법인의 허가 등 관리·감독 기능을 공익사업선정위원회의 권한으로 이전하는 것이다. 공익법인의 책무성과 투명성 확보 측면에서 신설기구인 공익위원회의 설립 방안과 기존 공익사업선정위원회의 확대 방안의 효과성은 유사하다고 할 수 있다. 공익법인의 설립을 허가하고 감독하는 주무관청이 다르므로 통일적인 관리가 불가능하여 공익법인과 주무관청 간의 유착 관계 형성이나 주무관청의 일방적인 재량권 행사가 발생할 수 있는 문제는 단일한 기구의 관리·감독을 통해서 해결될 수 있으며, 이로써 공익법인의 책무성과 투명성 확보가 강화될 수 있을 것이다. 하지만 공익법인 관리·감독의 효율성 측면에서 공익위원회의 설립 방안과 공익사업선정위원회의 확대 방안의 효과성은 각각 장점 및 단점을 가지며 장단점의 상호 절충의 결과로서 기존의 공익사업선정위원회 확대 방안이 더 효과적임을 확인할 수 있다. 현재 공익법인 관리·감독은 주무관청과 과세당국으로 이원화되어 비효율적이므로, 단일한 기구가 이를 담당한다면 효율성이 향상될 것이다. 이를 위하여 공익위원회를 신설한다면 조직 신설을 통하여 기능적 일원화를 시도하는 것이므로 초기 과정이 간결할 수 있고 관련 법령의 제정으로 가능하지만, 신설 조직에 대한 기존 주무관청과 과세당국의 저항 등 높은 행정적 장벽이 존재하며 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 전부 개정과 함께 중앙행정기관 수준의 조직 신설을 위하여 「정부조직법」의 개정이 요구된다. 이에 반하여 기존의 공익사업선정위원회에 공익법인 관리·감독의 역할을 추가하여 확대한다면 기존의 「비영리민간단체지원법 시행령」을 개정하거나 공익사업선정위원회의 법적 안정성 확보 차원에서 「비영리민간단체지

View/1VGQ7LAGQ2.

7) 머니투데이 (2020. 5. 26.). 시민단체 의혹 쏟아지는데 정정부 국정과제 시민공익위는 ‘가물가물’. <https://www.mt.co.kr/society/2020/05/26/2020052515373798598>.

8) 미디어 SR (2020. 5. 29.). ‘정의연 사태’ 예견된 수순, 정부의 공익법인 관리 감독체계 ‘영망’. <https://dealsitstv.com/articles/59250>.

원법)에 공익사업선정위원회에 관하여 규정한 후 「비영리민간단체지원법 시행령」과 함께 개정하는 것으로 입법적 장벽의 해결이 가능하다. 즉 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 전부 개정과 「정부조직법」의 개정이 필요하지 않으므로 효율적이다. 그리고 기존에 존재하던 조직에 새로운 기능과 역할을 부여하는 것이므로 기존의 공익사업에 대한 공적 자금의 배분 역할을 유지하는 동시에 관련 사업을 수행하였던 조직이므로 신설 조직보다 주무관청의 저항 등 행정적 장벽이 낮으며 행정의 예측 가능성이 더 높아서 더 효율적이다. 기존의 공익사업선정위원회 확대 방안은 입법적 장벽과 비용이 적고, 행정적 연속성이 보장되고, 타 조직의 저항이 상대적으로 적기 때문에 실행의 편의성과 신속성 확보가 가능하여 효율적이다. 하지만 ‘II. 제도적·이론적 배경’의 ‘1. 제도적 배경: 공익법인의 관리·감독 현황’에서 살펴보았듯이 비영리민간단체와 공익법인의 기준과 범위는 일부 상이하다. 따라서 현재 「비영리민간단체지원법」의 비영리민간단체의 기준으로는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에서 규율하는 공익법인을 모두 포괄할 수 없으므로, 이에 대한 법률적 고려가 필요할 것이다. 그리고 추가할 역할과 권한은 인가주의로 전환하는 등 공익위원회에 대한 기존 논의를 활용하는 것이 필요하다. 이로써 상호절충의 대안이 마련되었으며 내용을 정리하면 <표 6>와 같다.

<표 6> 공익위원회 신설과 기존 공익사업선정위원회 확대 방안의 쟁점별 비교

쟁점		공익위원회 신설	기존 공익사업선정위원회 확대
공익법인의 책임성·투명성 확보		<ul style="list-style-type: none"> • 단일기구의 관리·감독으로 • 공익법인의 책임성·투명성 확보 가능성 향상 	
공익법인의 관리·감독의 효율성	장점	입법	-
		행정	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 신설을 통한 일원화로 초기 과정 간결성
	단점	입법	<ul style="list-style-type: none"> • 「비영리민간단체지원법」 및 「비영리민간단체지원법 시행령」 개정을 통해 가능
		행정	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 조직에 새로운 권한을 부여해 상대적으로 낮은 행정적 장벽 • 기존 지원 기능의 유지 • 행정의 연속성 보장
	입법	<ul style="list-style-type: none"> • 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 전부개정 및 「정부조직법」의 개정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에서 규율하는 공익법인을 모두 포괄하는 법률적 고려 필요
	행정	<ul style="list-style-type: none"> • 신설 조직에 대한 주무관청 및 과세 당국의 저항 	-

자료: 저자 작성

공익사업선정위원회 확대 방안을 구체적으로 살펴보면, 첫째 「비영리민간단체지원법」 및 「비영리민간단체지원법 시행령」의 제·개정을 통하여 공익사업선정위원회를 대통령령에 근거하는 조직이 아닌 법률에 근거한 조직으로 격상하여 조직의 법적인 안정성을 확보해야 한다. 둘째, 공익법인의 활성화를 위하여 허가주의를 대신하여 공익성 기준 충족 여부에 따른 ‘인가주의’를 채택하고, 공익사업선정위원회는 공익 인정을 위한 위원회를 산하에 구성해야 한다. 둘째, 공익사업선정위원회에 ‘공익법인의 인정 및 인정 취소’와 ‘공익법인에 대한 통합적인 관리·감독 및 심사’에 대한 권한을 부여하는 「비영리민간단체지원법」 및 「비영리민간단체지원법 시행령」의 제·개정을 추진하고, 비영리민간단체와 공익법인 간 기준과 범위의 법률적 간극을 해소하여 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에서 규율하는 모든 공익법인이 공익사업선정위원회의 관리·감독 대상으로 포함될 수 있어야 한다. 셋째, 공익법인의 ‘인정’에 관한 위원회의 위원은 유착 가능성을 배제하기 위하여 민간 중심으로 구성되어야 하며 법률, 회계, 행정, 공익 활동에 관한 전문가들이 위원으로 참여하게 된다. 관련하여 일본의 2002년 신공익법인제도 개혁을 참고할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 정리하는 8단계 모형의 ‘구체적인 서술(Tell Your Story)’로서 공익사업선정위원회를 확대하는 방안은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 기존 공익사업선정위원회의 인력풀을 활용하여 위원을 선정하는 등 공익 관련 전문가와 행정 인력의 통합적인 활용이 가능하다. 별도의 기구로 공익위원회를 구성하면 공익 관련 전문가들이 중복하여 활동하거나 전문가를 먼저 섭외하기 위하여 위원회 사이의 경쟁이 발생할 수 있다. 둘째, 법인에 관한 사항과 법인의 사업에 관한 사항을 유기적으로 연결하여 관리·감독할 수 있다. 공익법인의 자격을 획득한 후 사업에 관한 감리·감독이 현재 불충분한데, 확대 방안에 따르면 공익법인의 자격을 유지하는 데 적합한 공익성을 갖춘 사업을 수행하고 있는지를 단일한 체계에서 확인·평가가 가능하다. 셋째, 위원회 조직의 확대를 통하여 공익법인 관리·감독의 책임과 권한을 강화할 수 있다. 새로운 공익위원회를 기존 공익사업선정위원회와 분리하면 위원회의 규모 등이 제한된다. 가장 효율적인 조직 구성을 추구하는 동시에 공익법인의 관리·감독을 위한 책임과 권한을 충분히 확보하는 방안이 요구되고, 이는 위원회의 기능을 통합하여 확대하는 것으로 가능하기 때문에 다른 정책 대안에 대하여 비교 우위를 점한다.

〈표 7〉 The Eightfold Path에 따른 연구과정

The Eightfold Path	연구 과정
문제 정의	공익법인의 관리·감독 향상 필요
증거 수집	관련 문헌 검토
대안 수립	관리·감독 향상을 위한 대안들 정리
기준 선택	책무성, 투명성, 관리·감독 효율성 향상
산출물 예상	법률 개정에서 신규 위원회 설립 등 비교
상호 절충	신규 공익위원회 설립 대신 기존 위원회 확장
결정	공익사업선정위원회 확장안
구체적인 서술	공익사업선정위원회 확장안 장점 설득

자료: Bardach(2012) 자료 기반 저자 재구성

이와 같은 정부위원회의 기능 확대의 성공 사례로 국가과학기술자문회의의 사례를 참고할 수 있을 것이다. 국가과학기술자문회의는 초기에 국가 과학기술의 혁신, 정보 및 인력 개발과 관련된 ‘자문’을 주로 수행하였으나 2018년 관련 법률의 전부 개정을 통해 주요 과학기술 정책과 과학기술 혁신 등 관련 사항의 ‘심의’ 권한이 부여되어 기능이 확대되었다. 그 결과 범정부 차원의 과학기술정책 거버넌스가 변화하여 국가과학기술자문위원회가 국가적 과학기술 연구개발(R&D) 정책 기획과 총괄을 담당하며 정책 집행의 효율성이 향상되었고 과학기술을 통한 재난 대응 역량의 혁신이 이루어졌으며 농업 분야에서 개별 부처 중심의 폐쇄적 연구개발을 극복할 수 있게 되었다(국가과학기술자문회의 심의회의 운영위원회, 2025). 이처럼 공익법인의 관리·감독 강화를 위하여 기존의 공익사업선정위원회를 선정하는 방안은 입법적·행정적 효율성의 향상과 함께 ‘인가주의’의 도입 등 공익법인 활성화의 기틀을 마련하는 데 기여할 수 있을 것이다.

VI. 결론

2024년 기준 전국적으로 4만 330개의 공익법인이 종교보급, 학술·장학, 사회복지, 교육사업, 예술문화, 의료문화의 순으로 활발히 활동하고 있다. 하지만 문재인 정부 당시 공익법인의 비도덕적인 운영에 대한 내부 고발과 언론 보도가 계속 제기되면서 공익법인의 윤리성에 대한 사회적인 관심이 높아졌고, 그동안 공익법인의 설립허가 과정의 비효율성과

경직성, 주무관청의 잘못된 관리·감독에 대한 문제 제기 역시 계속되었다. 그리고 현재 동일한 정당 출신의 새로운 정부가 집권하면서 공익위원회에 관한 논의가 다시 시작되고 있다.

공익법인은 시민사회의 주축으로서 시민사회에 의제를 제시하여 사회 문제를 해결하고 정부가 하지 못하는 공익적인 역할을 수행하고 있다. 따라서 설립부터 운영까지 창조성과 자율성, 독립성 등을 보장받고, 법인의 투명성과 책무성을 준수할 수 있어야 한다. 정부는 공익법인의 활동을 적극적으로 지원하는 동시에 효율적인 관리·감독을 통하여 시민과 기부자들의 권리를 실현해야 할 것이다.

선행연구의 검토 결과, 그동안 정부의 공익법인 관리·감독에 대하여 다수의 대안이 제시되었으나 기존의 대안 중 현실적으로 실행된 대안은 부재하였다. 따라서 본 연구는 Bardach (2012)의 8단계 모형(The Eightfold Path)을 유연하게 적용하여 공익법인의 투명성과 책무성의 강화, 정부의 공익법인 관리·감독 기능의 개선을 위한 현실적인 방안을 새롭게 모색하였다. 주인-대리인 이론에 근거하여 정부와 공익법인, 기부자와 공익법인, 기부자와 정부의 관계를 분석하였다. 그리고 문헌연구를 통하여, 선행연구들이 공익법인의 관리·감독을 위한 다양한 정책 대안들을 제시하고 있으므로 선행연구 결과의 장단점을 검토하였다. 그리고 8단계 모형의 '상호 절충(Confront Trade-Offs)'에 입각하여 선행연구에서 제시된 관련 법률 정비, 법원 이관, 민간 중심 공익위원회 신설, 민관협력 공익위원회 신설의 대안을 폐기하고 공익사업에 대한 공적자금 배분의 역할을 담당하는 기존의 공익사업선정위원회에 관리·감독 기능을 추가하고 강화하는 방안을 제시하였다. 공익사업선정위원회 확대 방안은 첫째, 기존의 인력풀을 활용하여 위원을 선정할 수 있으므로 관련 전문가와 행정 인력을 통합하여 활용할 수 있다. 둘째, 법인에 대한 사항과 법인 사업에 관한 사항을 통합 조직 내에서 유기적으로 관리할 수 있다. 셋째, 조직 규모와 권한이 확대되므로 공익법인 관리·감독의 책임성과 대표성을 가질 수 있다. 따라서 본 연구는 정부의 공익법인 관리·감독의 개선을 위하여 공익사업선정위원회의 확대가 현재 가장 적절한 대안이라고 평가하였다. 특히 공익위원회 신설 방안과 비교하여 입법적 차원에서 「비영리민간단체지원법」 및 「비영리민간단체지원법 시행령」의 개정을 통해 공익법인의 관리·감독의 효율성 확보가 가능하다. 행정적 차원에서 기존 조직에 새로운 권한을 부여하므로 신설조직에 대한 주무관청 및 과세당국의 저항이 상대적으로 적으며 기존의 공익사업 지원 기능을 유지하면서 유관성이 높은 기능과 역할이 부여되므로 행정의 연속성 보장이 높은 장점이 있다.

공익사업선정위원회의 기능을 확대하면서 조직의 근거를 시행령이 아니라 법률에 명시해

야 하고 공익법인의 활성화를 위하여 기존의 ‘허가주의’에서 ‘인가주의’로의 전환을 추진하는 동시에 공익법인과 위원회 간 유착관계 방지를 위하여 민간위원 중심 공익법인의 공익성 인정 관련 위원회를 구성해야 할 것이다. 그리고 위원회 등의 정부 기관의 개편은 법률적인 절차가 선행되어야 한다. 하지만 본 연구는 구체적인 법률적인 절차에 대하여 세밀하게 검토를 수행하지 못한 한계를 갖는다. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에서 규율하는 모든 공익법인을 포괄하도록 법령을 개정하는 방안을 고려해야 할 것이다. 따라서 후속 연구에서 법적인 지식에 근거하여 세부적인 운영 관련 사항까지 검토할 필요성이 있다. 그리고 정부위원회 조직이 개편되거나 확대되는 사례를 비교·분석하여 정부위원회 조직 개편의 과정과 결과의 장단점을 검토하는 후속 연구가 요청된다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 고상현 (2019). 한국의 공익법인제도와 그 개선방향. **법학논총**, 44: 1-25.
- 구자용 (1990). 행정의 책임과 행정통제에 관한 주요 논의 검토. **한국행정학보**, 24(2): 875-889.
- 국가과학기술자문회의 심의회의 운영위원회 (2025). 2025년도 상반기 국가연구개발 성과평가 결과(안).
- 김정숙·문명재 (2015). 국제개발 비영리조직의 역량과 재정투명성이 재정지원금에 미치는 영향 분석. **한국사회와 행정연구**, 26(3): 51-81.
- 김진우·이지민 (2018). 민간공익단체에 대한 국가감독체계의 개선방향에 관한 연구: 영국법으로부터의 시사점. **외법논집**, 42(1): 367-401.
- 김학수 (2017). **주요국의 비영리법인 과세체계 비교연구**. 한국조세재정연구원
- 김호섭 (1991). 행정책임의 윤리. **한국행정학보**, 25(3): 783-802.
- 대한변호사협회 (2018). 공익활동 등에 관한 규정(2018-02-05).
- 박성환·이호영·강신아·채수준 (2014). 비영리공익법인의 모니터링시스템 개선방안: 한국과 미국의 사례를 중심으로. **회계연구**, 19(5): 209-244.
- 송호영 (2019). 한국에서의 비영리법인 및 공익법인에 관한 법정책적 개선방안. **법학논총**, 43: 275~296.
- 윤호중 (2017). 공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안(의안번호 제8527호).
- 이숙중·양세진 (2007). 시민단체의 책무성과 정부의 역할에 대한 연구: 행정자치부의 비영리민간단체 지원 사업을 중심으로. **2007년 한국정책학회 하계 학술대회 발표자료집**, 79-105.
- 이은원 (2017). 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정법률안(의안번호 제5442호).
- 이증기 (2010). 공익단체의 규제와 공익위원회의 설립. **홍익법학**, 11(3): 481-505.
- _____ (2014). 공익단체의 공익성 인정기준 등의 다양성과 통합필요성. **홍익법학**, 15(2): 385-414.
- 이희숙 (2019). 공익법인 법제 현황과 개선 방향. **외법논집**, 43(1): 1-27.
- 임승빈 (2009). 우리나라 시민사회단체의 책무성 향상 방안에 관한 연구. **시민사회와 NGO**, 7(1): 35-55.
- 전상경 (2018). **정책분석의 정치경제**. 서울: (주)박영사
- 정광호·권기현 (2003). 비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증연구: 문화예술단체를 중심

으로. **한국정책학회보**, 12(1): 127-150.

조석준·임도빈 (2019). **한국 행정조직론**. 서울: 법문사

〈외국 문헌〉

Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis*. Los Angeles: Sage.

Eisenberg, M. A. (1997). *The world of contract and the world of gift*. Calif. L. Rev., 85.

Galle, B. (2017). Why Do Foundations Follow the Law?. *Journal of Policy Analysis and Management*, 36(3): 532-556.

Jesen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.

Jeong, B. & Kearns, K. (2015). Accountability in Korean NPOs. *International Society for Third Sector Research*, 26: 1975-2001.

Jeong, S. (2008). The study on the solutions for financial crisis of NGOs in Korea. *Dong-seo Yeonkoo* (Eastern and Western Studies), 20(2): 249-276.

Peppiatt, J. (2015). *Searching for optimal governance on the nonprofit board: Dynamic resource constraints and a rejection of board bifurcation*. NYU Rev. L. & Soc. Change, 39, 567.

〈신문기사〉

머니투데이 (2020. 5. 26.). 시민단체 의혹 쏟아지는데 文정부 국정과제 시민공익위는 ‘가물가물’.
<https://www.mt.co.kr/society/2020/05/26/2020052515373798598>

미디어 SR (2020. 5. 29.). ‘정의연 사태’ 예견된 수순, 정부의 공익법인 관리 감독체계 ‘엉망’.
<https://dealsitetv.com/articles/59250>

서울경제 (2019. 3. 25.). [단독] 법무부 제2의 미르·K스포츠 재단 막는다. <https://www.sedaily.com/NewsView/1VGQ7LAGQ2>

중앙일보 (2025. 6. 12.). [더버터] 공익법, 이제는 바뀌어야 한다...윤호중 의원 등 6인 라운드 테이블. <https://www.thebutter.org/news/articleView.html?idxno=1385>

<법령 자료>

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」

「법인세법」

「비영리민간단체 지원법」

「비영리민간단체지원법 시행령」

「상속세 및 증여세법」

「소득세법」

<웹사이트>

국세청. <https://www.nts.go.kr>

아름다운재단 기부문화연구소. <https://research.beautifulfund.org>

투 고 일: 2025년 9월 4일

심 사 일: 2025년 10월 24일

게재확정일: 2025년 11월 18일

(Abstract)

A Study on the Government's Improvement Plan for the Management and Supervision of Public Interest Corporations: Focusing on Organizational Design

Juhi Han

This study examines strategies for improving the government's management and supervision of public interest corporations, with a particular focus on organizational design. Public interest corporations benefit from tax incentives and rely primarily on donations as a source of revenue, making accountability and transparency essential. The government plays a crucial role in ensuring effective oversight by establishing criteria and supervisory mechanisms for these organizations. Drawing on principal-agent theory, the relationships between the government and public interest corporations, donors and corporations, and donors and the government are analyzed to clarify roles and responsibilities.

While previous studies have proposed alternatives such as revising relevant legislation, transferring supervisory authority to the judiciary, creating a private-sector-led oversight body, or establishing a public-private cooperative committee, this study advances a different approach. By applying Eugene Bardach's Eightfold Path flexibly manner and reviewing existing literature, the analysis highlights the effectiveness of expanding the current Public Interest Project Selection Committee rather than creating a new supervisory body. This expansion is argued to more effectively enhance accountability, transparency, and managerial efficiency more effectively. The study thus proposes a revised governance model that strengthens oversight by building on existing structures, offering both theoretical and policy contributions to the debate on the government's role in regulating public interest corporations.

Keyword: Public Interest Corporations, Public Interest Project Selection Committee, Organizational Design

공공기관 취업이 자가 보유와 결혼 의도에 미치는 영향요인 추정

황광훈*

요약

본 연구는 청년패널(YP2007) 제10~14차 자료를 바탕으로, 청년기의 공공기관 취업이 자가 보유와 결혼 의향에 어떠한 관련을 보이는지 분석하였다. 분석 결과, 자가 보유 변인에서는 취업자 유형이 미취업자보다 자가를 보유할 확률이 높은 것으로 나타났으며, 그 효과의 크기가 다소 제한적이었다. 또한 남성, 고학력자, 경제 상태가 양호한 청년층에서는 자가 보유 확률이 더 높게 나타났으며, 청년 가구주의 경우를 보면 부모의 주택에 함께 거주하는 가구원과 비교하여 자가보유 가능성이 낮게 나타나는 양상이 확인되었다. 반면 결혼 의도에서는 취업여부 변수가 일관된 양(+)의 영향력을 보였고, 임금 수준이 높을수록 결혼 의향이 높아지는 경향이 뚜렷했으며, 공공기관 취업은 민간기업과 비교하여 긍정적인 신호로 작용하는 현상이 확인되었다. 특히 패널로짓모형의 고정 및 임의효과 모형에서는 동일한 개인이 시간이 경과함에 따라 공공부문으로 이동할 때 결혼할 의향이 높아지는 변화가 나타났다. 또한 성별로 보면 이러한 공공기관 프리미엄은 여성 집단에서만 통계적으로 유의하게 나타나고 있어, 동일한 취업이라 하더라도 제도적 보호와 고용에 대한 예측 가능성이 여성의 결혼 의사에 상대적으로 크게 반영될 수 있음을 추정해 볼 수 있다.

결과적으로 본 연구에서는 청년층의 주거 및 결혼 문제에 있어 공공기관 취업에 대한 효과가 차별적으로 나타나고 있음을 실증적으로 검토하였으며, 특히 고용 안정성과 소득의 증가가 결혼 의향을 높이는 주요 영향 요인임을 다시 한번 확인하였다. 이는 청년정책 수립에 있어서 고용, 주거, 결혼 등의 지원을 통합적이고, 성별 특성을 반영한 형태로 설계할 필요성을 지지해 준다.

주제어: 청년, 공공기관 취업, 자가 보유, 결혼 의향, 패널로짓모형

* 충북대학교 경제학과에서 경제학 박사 학위를 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), 「청년층의 지역간 이동과 주거이동 결정요인 분석」(2025) 등이 있다. 주요 관심 분야는 청년 노동시장 및 지역노동시장 연구 등이다. (hunzzang96@keis.or.kr)

I. 서론

대다수의 청년들은 학교 졸업 이후, 취업을 위해 노동시장에 진입하여 자신이 희망하는 직업 또는 자신의 전공·학력·기술 수준과 적합하거나 관련성이 높은 일자리에 안정적으로 안착하려고 노력한다. 하지만 노동시장에 공급되는 좋은 일자리(괜찮은 일자리), 또는 양질의 일자리 규모는 노동시장에 진출하는 수많은 구직자들을 모두 수용하기에 부족한 것이 현실이고, 이러한 상황에서 상당수의 청년들은 노동시장에 진입하는 과정에서 실업상태를 오랫동안 겪거나, 2차 노동시장의 비정규직·저임금직종 등과 같은 고용의 질이 취약한 일자리로 진입하게 되고, 또 다른 청년층 일부는 비경제활동인구로 이탈하는 현상이 발생하고 있다(황광훈, 2023).

청년층의 취업은 단순히 일자리의 유무를 넘어, 그 이후 삶의 전개를 규정하는 핵심적 토대가 된다. 안정적인 소득과 직업은 생계 유지의 필요 조건일 뿐만 아니라 장기적인 자산 축적과 사회적 지위 형성의 기초가 되며, 결국 주거 선택이나 결혼과 같은 중요한 의사결정으로 이어진다. 그러나 최근 수년간 고용 환경은 불안정성을 특징으로 하고 있다. 비정규직이나 단기계약직이 늘어나면서 청년들이 기대하는 정규직 진입은 점차 어려워지고, 이러한 불확실성은 개인의 생활 수준뿐 아니라 사회 전반의 지속 가능성에도 영향을 미친다. 결국 청년 취업 문제는 개별적 고용 현상을 넘어, 사회 구조의 안정성을 흔드는 변수가 되고 있다.

또한 일자리 문제와 나란히 청년들에게는 주거 문제도 줄곧 중요한 이슈로 남아 있다. 거주지를 확보하는 문제도 만만치 않으나, 더 큰 고민은 입주 후 계속 지출해야 하는 주거비와 생활비 등 생계와 관련된 비용이다. 즉 청년들은 그 시점에서부터 본격적으로 한 번도 해본 적 없는 생계 걱정을 해야 하는데, 월세를 부담하고, 하루하루 식비 등 생활비가 빠져나가는 것을 처음으로 몸소 느낀다(황광훈, 2022). 일부는 취업에 성공해 수입이 발생하므로 주거 문제를 일정 부분 해소할 여지가 있으나, 대학생·비정규직·실업 청년은 주거문제로부터 파생된 생계의 어려움을 스스로 해결해야만 한다. 그 결과가 누적될수록 결혼은 뒤로 미뤄지거나 포기하는 방향으로 간다. 삶의 활기로 가득 차 있을 것만 같은 시기인 청년을 대표하는 단어가 '포기'가 되었으며, 연애, 결혼, 출산 등 삼포로 시작했던 것이 어느새 오포(연애, 결혼, 출산+인간관계, 주택구입)로 포기의 대상이 점점 늘어나고 있다(변수정 외, 2018).

우리가 생각하는 주거라 함은 단순하게 잠만 자는 물리적 공간이 아니다. 즉 심신의 안

정감과 자산의 축적을 동시에 의미하는 사회적 기반이라 할 수 있다. 그러나 소득 기반이 부족한 청년층에게 있어 주택의 소유는 쉽게 이룰 수 없는 삶의 목표가 되고 있다. 우리나라의 경우 과거부터 현재까지 집값은 꾸준히 오르거나 불안정하게 변동하고 있으며, 전월세의 불안정성은 더욱 큰 부담으로 작용하고 있다. 안정적인 취업이 뒷받침되지 않으면 주택 마련은 거의 불가능한 목표에 가깝고, 이는 우리 청년들이 삶의 계획을 수립하고 나아가는 과정에서 큰 제약이 되고 있다. 즉 주거의 불안정성은 생활 여건의 문제를 넘어서 결혼과 출산과 같은 삶의 보편적인 선택에도 직간접적인 영향을 미치게 된다.

결혼이라 함은 삶의 중요한 선택 중 하나라 할 수 있지만, 오늘날의 청년에게는 부담스러운 선택과 결정이 되어가고 있다. 즉 취업 불안과 높은 주거비가 동시라 결합될 경우 결혼을 선택하기보다 포기하거나 미루는 경우가 많이 늘어나게 된다. 실제 혼인율의 감소와 초혼연령의 상승 같은 현상은 이러한 사회 구조적 압박과 연결되어 있다. 고용상태가 양호한 일자리나 안정적인 주거 기반이 없다면 결혼할 의지는 점차 약해지고, 보편적인 삶의 계획 자체가 불확실하게 된다.

한편 청년층에게 있어 공공기관으로의 취업은 이러한 불안정성을 다소 낮춰주는 요인으로 작용될 수 있다. 즉 장기적인 소득이 보장됨과 동시에 사회적 지위가 명확해진다면 결혼에 대한 선택을 좀 더 현실적인 선택으로 받아들일 수 있게 된다. 불안정한 고용상태에 있는 청년보다는 공공기관 취업자가 결혼을 좀 더 긍정적으로 고민할 가능성이 높을 것이다. 취업, 주거, 결혼은 각각 독립적인 청년 생애기의 사건들이 아니라 상호 영향을 주고받는 과정 속에서 삶의 의미를 갖게 된다. 지금까지의 많은 연구가 한 사건씩 각각 살펴보았다면, 이제는 이러한 개별 사건들을 하나의 전체적인 연결 구조로 접근하여 이해할 필요가 있다. 이를 통해 우리는 청년층이 어떤 환경과 조건 속에서 생애기에서 선택을 하고 있는지 종합적이고 입체적인 관점에서 결론을 도출할 수 있으며, 청년 고용 및 주거정책 등의 기초 자료로 활용될 수 있게 된다.

결국 청년층의 안정적인 삶은 개인의 문제를 떠나 우리사회 전체의 지속 및 성장 가능성과 이어지는 문제이다. 즉 고용의 안정은 주거의 확보로 이어지고, 다시 주거의 안정성은 결혼할 의도로 연결되는 것이기 때문에 광의의 의미에서 사회 구조적 문제라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 공공기관 취업이 어떠한 사회적 역할을 하고 있는지 심층적으로 규명하고, 청년 세대가 보다 나은 안정적 기반에서 삶을 다양한 목표를 설계할 수 있도록 지원할 수 있는 정책적 대안을 찾는 데 중요한 자료로 활용될 것을 기대한다.

본 연구에서 다루게되는 세부 주요 연구 내용은 다음과 같다.

- ① 청년층의 취업과 공공기관 취업은 자가 보유 여부에 어떠한 영향을 미치는지 추정한다.
- ② 청년층의 취업과 공공기관 취업은 결혼 의도(가능성)에 어떠한 영향을 미치는지 추정한다.

본 논문의 목차 구성을 살펴보면, 제Ⅱ장에서는 본 연구 주제와 관련하여 이론적 논의와 주요 선행연구를 요약하고, 제Ⅲ장에서는 연구모형 및 분석방법을 소개한다. 다음으로 제Ⅳ장에서는 취업과 공공기관 취업이 자가 보유와 결혼 의도에 미치는 영향요인을 실증적으로 추정한 뒤 주요 결과를 정리하여 제시한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 주요 연구결과 내용을 요약한 뒤 함의와 한계점을 정리하도록 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 이론적 논의

청년층의 공공기관 취업이 자가 보유 및 결혼 의도에 미치는 영향은 청년 개인의 단순한 직장 선택을 넘어서 생애기의 장기적 삶의 설계를 바꾸는 신호로 기능한다. 이때의 주요 핵심 메커니즘은 단순한 소득 수준이 아니라 소득 및 고용 변동성이 줄어드는 안정성, 미래에 대한 예측 가능성, 사회적인 지위에 대한 기대치가 결합될 때 강하게 작동한다고 할 수 있다. 이러한 작동 원리는 특정 세대나 국가에 한정되지 않고 생활경제학적 직관과도 자연스럽게 맞닿아 있으며, 특히 ‘안정된 일자리 → 금융 접근성 개선 및 위험 회피 성향 완화 → 장기 약정 선택의 심리적·재정적 진입장벽 하락’이라는 경로를 통해 자가 보유와 결혼 의도의 문턱을 낮추는 방식으로 이해할 수 있다. 다만 외생적인 변수인 주택가격, 금융 규제 여부, 이동 비용, 사회문화적 결혼 규범 등에 따라 안정성의 실제 효과성은 크게 변동될 수 있기 때문에 ‘조건부 관계’로 접근해야 한다.

일반적인 노동경제학 관점에서는 공공기관 취업의 가장 주요한 특성은 평균임금의 수준

보다는 임금 및 해고 위험의 분산이 매우 낮다는 점이다. 이는 위험회피적 청년 개인에게 동일한 평균소득일지라도 변동성이 더 낮은 선택을 선호하게 만드는 구조를 갖게 한다. 즉 낮은 해고 위험과 함께 짧은 실업 예상 기간 등은 신용시장에서의 신뢰도와 협상력을 높이게 만들고, 장기 상환 계약이 요구하는 안전판을 줄일 수 있게 한다. 또한 기업의 내부노동시장의 규범화된 승진 경로의 경우 미래소득의 불확실성을 줄여 계획된 소비와 저축의 정확도를 높이게 만들며, 절차와 규범 준수를 중시하는 기업의 조직문화는 비경제적 위험(건강, 관계, 시간 갈등 등)을 완화시켜 장기적인 계획 수립을 쉽게 만든다.

다음으로 주거경제학 관점에서는 자가를 보유하는 것은 장기 정착에 따른 체계적인 편익과 초기의 고정비, 이동성 옵션가치 손실의 비교로 설명할 수 있으며, 공공기관 취업의 경우 이 비교의 여러 항목들을 동시에 작동시킨다. 안정적인 소득 확보는 대출 승인에 대한 확률과 한도를 증가시켜 주기 때문에 초기 고정비 부담을 줄이고, 낮은 이직 및 실직 확률은 장기 거주 의 타당성을 강화시켜 준다. 끝으로 가족경제학적 관점에서 결혼 의도는 장기적인 공동 투자와 함께 위험 공유 계약에 대한 진입 의향을 의미하는데, 이때 중요한 것은 지금 현재의 소득이 아니라 예측 가능성, 지속 가능성, 신뢰 가능한 약속이라 할 수 있다. 즉 공공기관 취업은 소득 수준 및 분산, 근로시간의 패턴, 사회보험 및 복지, 사회적 평판을 결합해 '지금 시작할 수 있다'라는 심리적 임계치를 낮춰 주게 된다. 이는 주거 마련, 예식, 육아비용 같은 재정 부담에 대한 대비 가능성을 높여 주고, 근로시간의 예측 가능성은 가사 및 돌봄 계획을 수립하는 데 용이함을 만들어 준다.

2. 선행연구 검토

청년층의 취업과 주거 환경(자가 보유, 입주 형태 등), 결혼 의도와 의 상관관계 등을 분석한 연구가 많지 않은 상황에서 일부 관련 연구를 몇 가지 검토하였다.

청년층 주거 현황과 실태를 분석한 연구들은 여러 갈래로 존재하는데, 대표적으로 이현정(2015a)의 연구는 수도권 거주 청년 세대 가구가 광역시 또는 비수도권 지역에 거주하는 청년층보다 주거 빈곤과 주거비 부담 수준이 더 심각하게 나타나고 있음을 실증적으로 확인하였다. 특히 이 연구에서는 소득 수준이 낮은 청년 가구의 경우 문제의 심각함이 더욱 크게 나타나고 있음이 확인되었는데, 이러한 문제는 수도권의 높은 주거비와 불균형적으로 형성된 주택시장 구조가 결합하여 발생한 현상으로 추정하였다. 이어서 이현정(2015b)이 추가적으로 진행한 후속 연구에서는 청년층 임차 가구의 주거가치관을 주택에 대한 소유

희망, 단순한 임차, 주택에 대한 투자, 주택마련을 위한 지원 필요 등으로 분류하여 심층적으로 분석하였는데, 주택투자과 주택소유를 희망하는 청년집단의 경우 미래에 주택을 매입할 확률이 다른 집단들과 비교하여 상대적으로 높게 나타난다는 추정 결과를 도출하였다. 이러한 실증적 분석은 청년층의 주거 인식의 문제는 단순한 현재의 주거 문제를 넘어 미래의 자산 형성과도 직간접적으로 연결되어 있음을 시사하고 있다.

또한 청년의 주거문제를 복지적 관점에 다른 연구들도 있는데, 이 중에서 이태진 외(2016)의 연구를 보면 청년층 19~34세를 대상으로 빈곤 실태와 주거 현황을 조사하였다. 조사 결과 청년빈곤율은 노인세대와 비교하여 낮은 수준이지만, 실제로 빈곤경험을 한 청년층의 비율은 상당 수준 이상 높았다는 점을 밝혀 냈다. 특히 미혼상태의 청년 중 남성층의 경우 빈곤율이 더 높게 나타났으며, 직장에서의 고용형태에 따라 그 차이가 두드러지게 나타났다. 취업자 집단의 경우 임시·일용직이나 자영업 청년층은 상용직 청년층보다 빈곤율이 더 높게 나타났다. 이러한 결과는 청년층 내부에서도 고용형태, 성별, 결혼 유무에 따라 빈곤 위험성이 다층적으로 작동되고 있다는 사실을 뒷받침하고 있다. 이를 통해 청년 주거정책이 단순 주거지원을 넘어서 계층별 특성을 고려해야 함을 주장하였다. 이어서 배병우·남진(2013)의 논문에서는 서울시에 거주하고 있는 청년 대학생을 대상으로 주거비 부담 능력을 심층적으로 분석하였으며, 분석 결과 대학생이 실제 부담하는 주거비의 수준은 일반적인 가구보다 높았다는 점이 밝혀졌다. 특히 주거점유 형태가 전세 형태일 경우와 주거 유형이 기숙사인 청년층의 경우 주거비에 대한 부담 능력이 높게 나타났고, 출신 지역으로 보면 수도권 출신 학생과 비교하여 비수도권 출신 학생의 주거비 부담 능력이 현저하게 낮게 나타났다. 이러한 결과는 출신 지역의 배경과 주거 형태가 청년층 주거비 부담 능력에 일정수준 이상 연관성을 가지고 작용한다는 점을 확인시켜 준다.

다음으로 청년층 주거 실태를 점유 형태와 관련하여 분석한 연구들도 일부 존재한다. 정희주·오동훈(2014)의 연구에서는 가구주가 청년일 경우 연령이 증가할수록 자가에 대한 점유 가능성이 높아지고, 서울권보다는 경기 및 인천, 비수도권에 거주할 시 자가 주택 점유 가능성을 더 높였으며, 슈바베지수가 높아질수록 자가 주택 점유 가능성도 높아진다고 확인하였다. 이러한 결과는 연령, 거주 지역, 소득 대비 주거비 부담 등이 청년층의 주거 점유 형태에 영향을 줄 수 있는 중요한 변수로 작용하고 있음을 확인시켜 주었다. 그리고 이무선(2017)의 연구는 2030대 1인 청년 가구에서는 자가 형태보다는 월세를 선호하는 경향에 영향을 미치는 요인을 추정하였다. 추정 결과 가구의 연령이 낮아질수록, 주택 부채 수준

이 낮을수록, 본인 스스로 주거비를 마련할 경우, 그리고 슈바베지수가 높아질수록 월세를 선택할 가능성이 증가하는 것을 확인하였다. 또한 지역으로 보면 인천 및 경기, 비수도권 지역보다는 서울에 거주하고 있는 청년층이 월세를 선택할 가능성이 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 볼 때 단순히 소득 수준만으로는 주거에 대한 선택을 정확하게 설명하기는 어렵고, 연령, 부채 수준 규모, 주거비에 대한 마련 방식, 출신 지역 특성 등이 복합적으로 작용한다는 점 등을 결론으로 제시하였다.

결혼 의향을 분석한 논문으로 몇 가지 연구를 정리해 보면, 김혜영·선보영(2011)이 분석한 논문에서는 결혼 의향을 결정하는 주요 요인으로 ‘평균적으로 초혼 연령을 넘어서서 미혼 여성’들을 분석대상으로 연구하였다. 미혼 여성의 결혼 의향에 영향을 주는 변인에 대한 추정결과, 연령 증가할수록, 직업은 화이트칼라보다는 블루칼라인 경우, 그리고 학력은 높을수록 결혼 의향이 낮아지고 있음을 확인하였다. 한편 문선희(2012)의 연구 결과는 미혼 상태의 여성이 갖고 있는 결혼 가치관 등이 결혼 의향에 미치는 영향을 추정하였다. 추정 결과 미혼 여성의 연령, 고용 상태, 소득 등이 결혼 의향에 유의미하게 영향을 주는 것으로 나타났다. 결혼에 대한 가치관이 결혼 의향에 유의미하게 영향을 주는 요인으로 추정되었다. 고선강·어서연(2013)의 논문에서는 30대 미혼 남녀의 경제적 자원이 결혼 의향에 어떠한 영향을 미치는지 추정하였다. 추정 결과 남성 집단에서는 부모의 주택 소유 여부가 결혼 의향에 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 여성 집단에서는 부모의 주택 소유 여부와 결혼 의향 간에 유의미한 상관관계가 도출되지 않았다. 또한 남성은 취업 상태인 경우가 기준집단인 미취업 상태인 청년층에 비해 결혼 의향이 높은 것으로 확인되었다. 탁현우(2017)의 연구에서는 연령이 낮을수록, 임금소득이 높을수록 결혼 의향이 높은 것으로 나타났다. 비혼인 이유가 일·가정 양립 때문보다는 경제적 사유와 결혼적령기 문제 등의 시기와 연결된 이유인 경우 결혼 의향이 높은 것으로 나타났다.

앞서 정리한 일부 선행연구들과 비교하여 본 연구의 경우 주거와 결혼을 각기 다른 사건으로 다루지 않고, 취업 여부와 공공기관 취업이라는 고용 형태가 주거와 결혼이라는 두 사건에 미치는 영향을 동시에 추정하여 분석했다는 점에서 차별적인 특성과 의미를 가진다고 할 수 있다. 대부분의 기존 연구들은 주거빈곤, 임차 형태 등과 같은 생활지표나, 결혼에 대한 가치관, 학력, 소득 수준 같은 개인적 특성을 개별적 차원에서 분석하였지만, 노동시장 진입(참여)과 고용안정성을 포함한 고용의 질적 측면이 주거 보유와 결혼 의도에 어떻게 영향을 주고 있는지에 대한 실증적 검토는 부족한 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 본 연

구는 패널자료 분석을 통해 동일한 청년 개인이 공공기관으로 진입할 때 결혼 의도가 유의미하게 높아지는 사실을 확인하여, 공공기관 취업이 심리적인 확신과 미래 계획의 촉진적 요인으로 작용함을 확인시키고자 한다. 또한 본 연구를 통해 청년층 주거 문제는 획일화된 고용 안정성 확대만으로는 개선하지 않음을 증명하고, 청년층의 결혼 문제에 있어서 공공기관과 같은 안정적인 고용 경로 확대가 실질적인 효과성을 낼 수 있음을 밝히고자 한다. 특히 선행연구들이 제안한 주거 및 혼인의 개별적 요인을 넘어, 고용안정성과 생활 결정 사이에 존재하는 연결 구조를 실증적으로 규명함으로써 종합적인 청년정책을 설계하는 도움을 줄 것으로 기대한다.

Ⅲ. 연구모형 및 분석방법

본 논문에서는 청년패널조사¹⁾ 자료를 이용한다. 청년패널조사 자료 중 청년패널(YP2007) 10(2016년)~4차(2020년) 전체 자료를 이용하여 청년층의 공공기관 취업이 자가 보유와 결혼 의도에 미치는 영향을 추정한다. 본 연구에서는 2016~2020년 사이에 재직 중인 현재 일자리를 중심으로 분석한다. 2016년 이후 자료를 분석하는 이유는 결혼 의향에 대한 설문 항목이 2016년부터 조사표에 새롭게 반영되었기 때문이다.

청년패널2007은 2007년 1차 조사를 시작으로 2020년 14차 조사까지 이어진 장기 패널 조사로, 2020년을 끝으로 조사가 종료되었다. 이 패널자료를 활용하면 조사 참여자들이 청소년기에 어떤 상태에 있었는지부터 노동시장에 진입하고 이후 어떤 일자리 변화를 겪었는

1) 청년패널조사(Youth Panel)는 청년층을 대상으로 학교생활, 사회·경제활동, 가계 배경 등을 매년 추적조사하는 중단면조사로서, 2001년부터 2023년까지 20년 이상 조사가 이루어졌다. 청년패널조사는 2001년 만 15~29세에 해당하는 청년층 약 8천명을 대상으로 하는 청년패널 2001(Youth Panel, YP2001)을 시작으로 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 부차 집단별 분석 시 유효 표본수가 다소 부족하여 심층 분석을 위한 연구자료로 활용하기에는 일정 부분 한계가 있었다. 이를 개선하고자 기존의 만 15~29세였던 조사대상의 연령 범위를 추적조사의 필요성이 높은 노동시장 진입 전후 시점인 20대로 좁히고, 유효표본 수 확보를 위해 표본 규모를 늘리는 방향에서, 2021년 새로이 만 19세에서 28세를 대상으로 하는 1만 2천명가량의 청년패널 2021의 조사를 기획하게 되었다.

지까지, 그 전 과정을 시간의 흐름에 따라 종합적으로 추적·분석할 수 있다. 이뿐만 아니라 노동시장 관련 정보와 더불어서 가구 배경, 주거 형태, 저축 여부 등 사회경제적 활동과 관련된 다양한 정보를 활용하여 분석할 수 있다. 또한 패널자료임과 동시에 14년간 자료가 체계적으로 축적되어 있기 때문에 청년층의 노동시장 진입, 이동, 안착 등의 과정을 생애주기적 관점에서 중·장기적으로 관측하여 분석할 수 있는 자료이다.

본 연구에서는 취업 여부와 특히 공공기관 취업 여부가 청년들의 자가 보유 가능성과 결혼 의도에 미치는 영향을 실증적으로 분석하기 위해 로짓모형과 패널로짓모형을 활용한다. 로짓모형은 종속변수가 두 가지 범주를 갖는 이항변수일 때 적합하며, 기본 구조는 잠재변수(latent variable) 접근을 통해 설명될 수 있다. 즉 자가 보유 여부나 결혼 의향은 실제로는 관찰 불가능한 잠재적 연속 변수 y^* 로 상정할 수 있는데, 이 값이 특정 임계값을 넘으면 '1'로, 그렇지 않으면 '0'으로 관찰되는 이항 결과로 전환된다. 이를 단순화하면 식 (1)과 같이 표현할 수 있다.

$$y^* = X_i\beta + \epsilon_i, \quad y_i = \begin{cases} 1 & \text{if } y_i^* > 0 \\ 0 & \text{if } y_i^* \leq 0 \end{cases} \quad \text{식 (1)}$$

여기서 y_i 는 청년 i 의 자가 보유 여부를 나타내는 관찰 가능한 종속변수이고, X_i 는 해당 청년의 다양한 개별적·사회경제적 요인들을 포함한 설명변수 벡터이며, β 는 추정해야 할 계수 벡터, ϵ_i 는 오차항을 의미한다. 즉 확률적 사건으로 나타나는 주거 선택이나 결혼 의도 여부를 잠재적 효용 구조로 가정하고, 이를 관찰 가능한 이항 형태로 전환하여 추정하는 것이다.

설명변수 벡터에는 성별, 연령, 학력, 거주 지역, 경제활동 상태(취업 여부 및 공공기관 취업 여부 포함), 가구주 여부, 부모와의 동거 여부, 저축 여부, 경제적 지원 제공 또는 수혜 여부, 현재 경제적 상태, 그리고 건강 상태 등이 포함되어 있다. 이러한 설명변수들은 청년의 인적자본과 사회·경제적 특성을 나타내며, 분석모형인 로짓모형은 이 설명변수들이 자가보유 여부라는 이항적 선택을 하는 데 어떠한 영향을 미치는지 추정하게 된다.

또한 결혼 의도의 경우도 유사한 방식으로 모형화되는데, 청년 개인인 결혼할 의향이 있는지를 나타내는 종속변수를 y_i^{mar} 라 표시하고, 설명변수는 성별, 연령, 학력, 취업 형태, 주거 상황, 부모와의 동거 여부, 저축 여부, 경제적 지원, 개인의 경제 상태와 건강 상태 등이 포함된다. 기본적인 추정식은 식 (2)와 같이 나타낼 수 있다.

$$y_i^{mar*} = X_i^{mar} \gamma + \nu_i, \quad y_i^{mar} = \begin{cases} 1 & \text{if } y_i^{mar*} > 0 \\ 0 & \text{if } y_i^{mar*} \leq 0 \end{cases} \quad \text{식 (2)}$$

여기서 y_i^{mar} 는 결혼 의도 여부(1=결혼 의도 있음, 0=의도 없음)를 나타내며, X_i^{mar} 는 위에서 기술한 설명변수들의 벡터, γ 는 추정 계수, ν_i 는 오차항을 나타낸다. 이러한 모형 구조는 자가보유 여부와 함께 결혼 의도 역시 청년 개인의 인구학적·사회경제적 특성들에 의해 설명될 수 있음을 가정하여 구성된다.

다음으로 패널자료의 특성을 고려하여 횡단면 분석이나 시계열 분석만으로는 정확한 결과를 도출하는 데 제한이 있으므로 패널모형인 패널로짓모형을 도입하여 고정효과 모형의 추정 결과를 함께 제시한다. 패널자료의 경우 횡단면 특성과 종단면 특성을 동시에 가지고 있기 때문에, 오차항에 대한 동분산성의 가정이 쉽게 위배되거나 혹은 자기상관 문제가 발생할 가능성이 높다는 특징이 있다. 이러한 특성들로 인해 패널자료를 단순히 병합 또는 합동(pooled) 프로빗이나 합동로짓 모형으로 자료를 분석할 경우, 일치추정량을 얻지 못하는 경우가 발생하게 된다. 따라서 패널 개별이 가지고 있는 고유한 특성을 반영하지 못한 추정 결과는 편향성과 비일관성을 초래할 수 있기 때문에, 이를 보완 및 개선하기 위해서는 오차항에 대한 패널 개체의 이질적 속성을 추가적으로 고려해야 한다.

패널로짓모형의 기본 구조는 오차항의 경우 두 가지 영역으로 구성된다. 첫 번째 오차항의 경우 패널 개체 간의 차이에서 발생하는 이질성을 반영하게 되는데, 이는 한 개체 내에서 시간이 경과함에 따라 변하지 않는 불변인 특성을 고정적 성격을 지닌채 나타낸다. 두 번째 오차항에서는 패널 개체별 특성과 무관하게 시간의 경과와 패널 개체에 따라 변화하는 순수 교란항이다.

따라서 패널로짓모형을 도입하는 이유는, 첫째 패널자료가 지닌 복합적 속성에서 비롯되는 오차항의 비정상적 특성을 고려하기 위함이고, 둘째 종속변수가 이항일 때 일반 선형 패널회귀가 제공하지 못하는 적합성을 확보하기 위함이며, 셋째 개체별로 고정된 특성을 분리해냄으로써 추정 결과의 신뢰도를 높이고자 하는 데 있다. 이와 같은 접근은 단순히 수학적 적합성을 확보하는 차원을 넘어, 실제로 청년층의 주거 선택이나 결혼 의향처럼 이항적이고 동시에 개별적 특성과 시간적 맥락이 함께 작용하는 주제를 분석하는 데 필수적인 방법론적 근거를 제공한다. 패널로짓모형에 대한 기본 모형은 다음과 같다. 이 모형을 보면 오차항이 2개로 구분되어 있는데, u_i 는 패널개체에 따라 변화하는 이질성을 나타내지만, 하

나의 패널 개체 내에서 보게 되면 시간이 지남에 따라 변화하지 않는 특성을 보여준다. 그리고 e_{it} 의 경우는 시간과 패널 개체에 따라서 변하는 순수 오차항으로 정의할 수 있다.

$$y_{it}^* = \alpha_0 + \beta x_{it} + u_i + e_{it} \quad \text{식 (3)}$$

IV. 실증분석

1. 기초통계

본 연구의 실증분석에 이용한 표본의 주요한 특징들을 요약 및 정리하면 다음과 같다. 전체 표본에서 자가 보유 비율이 71%로 높게 관찰되지만, 취업자만 떼어 보면 67%로 낮아지고 있다. 그리고 결혼 의향은 전체 54%에 비해 취업자가 57%로 소폭 높게 나타났다. 전체 표본의 평균연령은 전체 26.15세, 취업자 29.23세로 다소 차이가 나타났다. 이는 전체 표본에는 미취업자(대학생 등)가 포함되어 있어 나타난 표본 구성의 차이 때문으로 보인다. 학력 분포를 보면 고졸 이하 비중은 전체 표본에서 46%, 취업자 표본에서는 21%를 차지하였고, 대졸 이상 학력층은 전체 표본에서 37%, 취업자 표본에서는 54%를 차지하였다. 이 역시 표본 구성의 차이로 나타나는 자연스런 현상이라 할 수 있다. 경제적 독립 상태에서는 부모 동거 비율이 전체 표본에서는 80%, 취업자 표본에서는 73%로 낮아지지만 여전히 높다는 점이 흥미롭다고 할 수 있다. 즉 우리나라의 경우 취업에 성공하더라도 주거, 결혼 등의 다양한 문제들이 있어 부모로부터 경제적 독립이 쉽지 않은 것으로 추정해 볼 수 있다. 지역 분포에서 수도권 거주 비율이 취업자에서 53%로 유지되는 가운데, 높은 주거비와 경쟁적 시장 구조를 고려하면 수도권 취업 청년의 자가 보유가 특히 어려울 가능성이 자연스럽게 제기된다.

다음으로 취업자 집단 표본의 특성을 정리해 보면, 민간기업 비율은 78%, 외국계기업이 2%, 공공기관 취업은 12%로 확인되었다. 이어서 종사상 지위를 보면 상용직 81%, 임시·일용직 12%, 비임금근로자 6%로 나타났으며, 기업체 규모에서는 50인 미만 소기업 비율이 49%, 중기업(50~299인) 17%, 대기업(300인 이상) 34%로 확인된다. 월평균 임금 분포에서는 200만~300만원 미만의 임금 수준에 속한 취업자 비율이 47%로 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 기초통계량

변수명		전체(N=34,579)		취업자(N=18,444)	
		평균, 비율	표준편차	평균, 비율	표준편차
자가		0.71	0.45	0.67	0.47
결혼 의향 있음		0.54	0.50	0.57	0.50
성별		0.51	0.50	0.50	0.50
연령		26.15	5.71	29.23	4.61
학력	고졸 이하	0.46	0.50	0.21	0.41
	전문대 졸	0.17	0.37	0.26	0.44
	대졸 이상	0.37	0.48	0.54	0.50
경제활동 상태	학생	0.32	0.47		
	취업자	0.53	0.50		
	미취업자	0.15	0.36		
가구주		0.14	0.35	0.24	0.43
경제적 독립 상태	부모와 동거	0.80	0.40	0.73	0.44
	일시적 독립	0.09	0.29	0.08	0.27
	경제적 독립	0.11	0.31	0.19	0.39
지역(권역)	수도권	0.52	0.50	0.53	0.50
	중부권	0.13	0.34	0.13	0.33
	경북권	0.09	0.29	0.09	0.28
	경남권	0.17	0.37	0.17	0.37
	전라권	0.09	0.29	0.08	0.28
지난해 저축 있음		0.44	0.50	0.74	0.44
경제적 지원 받음		0.31	0.46	0.01	0.12
경제적 지원 주고 있음		0.08	0.27	0.14	0.35
현재 경제 상태(5점 척도)		2.96	0.65	3.07	0.62
현재 건강 상태에 대한 주관적 평가(5점 척도)		3.74	0.84	3.79	0.75
회사 유형	민간기업			0.78	0.41
	외국계기업			0.02	0.13
	공공기관			0.12	0.32
	기타(재단 등)			0.08	0.27
종사상 지위	상용직			0.81	0.39
	임시/일용직			0.12	0.33
	비임금근로자			0.06	0.24

〈표 1〉의 계속

변수명		전체(N=34,579)		취업자(N=18,444)	
		평균, 비율	표준편차	평균, 비율	표준편차
기업체 규모	소기업(50인 미만)			0.49	0.50
	중기업(50~299인)			0.17	0.38
	대기업(300인 이상)			0.34	0.47
월평균 임금 분포	100만원 미만			0.02	0.15
	100만~200만원 미만			0.24	0.43
	200만~300만원 미만			0.47	0.50
	300만~500만원 미만			0.22	0.41
	500만원 이상			0.02	0.15

주: 지역(권역) 변수에서는 수도권은 서울·인천·경기 지역, 중부권은 대전·세종·강원·충북·충남 지역, 경북권은 대구·경북 지역, 경남권은 부산·울산·경남 지역, 전라권은 광주·전북·전남·제주 지역으로 구분함(이하 표에서는 생략)
 자료: 저자 작성

다음 〈표 2〉에서는 본 연구의 실증분석에 사용한 변수들의 설명을 정리한 내용이다. 연령, 현재 경제 상태, 현재 건강 상태에 대한 주관적 평가를 제외한 대부분의 변수들은 더미 변수로 구성되었다. 먼저 모형의 종속변수로 사용한 자가와 결혼 의향 여부 변수는 자がい면 '1', 그 외는 '0'의 값, 결혼 의향 있음은 '1', 그 외는 '0'의 값을 갖는다. 나머지 변수의 설명 내용은 〈표 2〉를 참조하기 바란다.

〈표 2〉 변수 설명

변수명	설명	
자가	자가=1, 그 외=0	
결혼 의향	있음=1, 그 외=0	
성별	남성=1, 여성=0	
연령	연령	
학력	고졸 이하	고졸이하=1, 그 외=0
	전문대 졸	전문대졸=1, 그 외=0
	대졸 이상	대졸이상=1, 그 외=0
경제활동 상태	학생	학생=1, 그 외=0
	취업자	취업자=1, 그 외=0
	미취업자	미취업자=1, 그 외=0

〈표 2〉의 계속

변수명		설명
가구주		가구주=1, 그 외=0
경제적 독립 상태	부모와 동거	부모와 동거=1, 그 외=0
	일시적 독립	일시적 독립=1, 그 외=0
	경제적 독립	경제적독립=1, 그 외=0
지역(권역)	수도권	수도권 거주=1, 그 외=0
	중부권	중부권 거주=1, 그 외=0
	경북권	경북권 거주=1, 그 외=0
	경남권	경남권 거주=1, 그 외=0
	전라권	전라권 거주=1, 그 외=0
지난해 저축 있음		지난해 저축있음=1, 그 외=0
경제적 지원 받음		경제적 지원 받음=1, 그 외=0
경제적 지원 주고 있음		경제적 지원 주고있음=1, 그 외=0
현재 경제 상태(5점 척도)		5점 척도
현재 건강 상태에 대한 주관적 평가(5점 척도)		5점 척도
회사 유형	민간기업	민간기업=1, 그 외=0
	외국계기업	외국계기업=1, 그 외=0
	공공기관	공공기관=1, 그 외=0
	기타(재단 등)	기타(재단 등)=1, 그 외=0
종사상 지위	상용직	상용직=1, 그 외=0
	임시/일용직	임시/일용직=1, 그 외=0
	비임금근로자	비임금근로자=1, 그 외=0
기업체 규모	소기업(50인 미만)	소기업(50인 미만)=1, 그 외=0
	중기업(50~299인)	중기업(50~299인)=1, 그 외=0
	대기업(300인 이상)	대기업(300인 이상)=1, 그 외=0
월평균 임금 분포	100만원 미만	100만원 미만=1, 그 외=0
	100만~200만원 미만	100만~200만원 미만=1, 그 외=0
	200만~300만원 미만	200만~300만원 미만=1, 그 외=0
	300만~500만원 미만	300만~500만원 미만=1, 그 외=0
	500만원 이상	500만원 이상=1, 그 외=0

자료: 저자 작성

2. 자가 보유에 미치는 영향요인 추정

자가 보유에 미치는 영향요인을 엄밀하고 정확하게 추정하기 위해 부모와의 동거 상태가 아닌 경제적 독립 상태인 청년취업자로 분석대상을 선별한 후, 다시 이 중에서 가구주만을 대상으로 자가 보유에 미치는 영향요인을 추정하였다. 추정 결과, 공공기관 취업자의 경우 민간기업 취업자와 비교하여 자가 보유 가능성이 높은 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 청년층의 자가 진입 여부가 단순한 소득 수준의 문제가 아니라 고용 형태의 안정성과 금융 접근성의 차이에 의해 구조적으로 제약될 수 있음을 보여준다. 따라서 청년 주거정책을 논의할 때 고용 안정성과 주거 금융 조건을 함께 고려하는 통합적 접근이 필요함을 시사한다.

그리고 학력의 경우는 전문대 졸 학력층과 대졸 이상 학력층에서 자가를 보유할 가능성이 높게 나타났다. 또한 거주지역에서는 기준집단인 전라권과 비교하여 경남권에서 자가 보유 가능성이 높게 나타난 반면, 경북권의 경우 자가 보유 가능성이 낮은 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 대졸 학력층 이상인 집단의 경우 안정적 일자리 진입 가능성과 금융 활용 가능성이 저학력층보다는 상대적으로 우위를 가진다고 추정해 볼 수 있다. 또한 고용 형태를 보면 임시·일용직 청년취업자의 자가 보유 확률이 낮게 나타났는데, 이는 불안정한 고용 상태에 있는 청년층의 경우 주택 마련 과정에서 큰 어려움을 겪고 있음을 추정해 볼 수 있다.

〈표 3〉 공공기관 취업이 자가 보유 여부에 미치는 영향(로지분석)

변수명		추정치	표준오차
상수항		-1.085	1.789
남성(기준: 여성)		0.099	0.087
연령		-0.056	0.113
연령제곱		0.001	0.002
학력 (기준: 고졸 이하)	전문대 졸	0.418***	0.131
	대졸 이상	0.263**	0.117
거주지역 (기준: 전라권)	수도권	-0.043	0.144
	충부권	-0.125	0.166
	경북권	-0.453**	0.205
	경남권	0.367**	0.163
지난해 저축 있음(기준: 없음)		-0.060	0.101
경제적 지원 받음(기준: 받지 않음)		0.530	0.454
경제적 지원 주고 있음(기준: 주고 있지 않음)		0.216	0.141

〈표 3〉의 계속

변수명		추정치	표준오차
현재 경제 상태(5점 척도)		0.075	0.070
현재 건강 상태에 대한 주관적 평가(5점 척도)		0.060	0.058
회사 유형 (기준: 민간기업)	외국계기업	-0.003	0.283
	공공기관	0.282 **	0.124
	기타(재단 등)	-0.275 *	0.165
고용 형태 (기준: 비임금근로자)	상용직	-0.162	0.166
	임시·일용직	-0.730 ***	0.232
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.089	0.123
	대기업	0.102	0.111
임금 분포 (기준: 100만원 미만)	100만~200만원 미만	0.043	0.305
	200만~300만원 미만	0.058	0.292
	300만~500만원 미만	0.256	0.296
	500만원 이상	0.301	0.332
-2 LogL		3,720.65	
LR 검정 통계량		102.05***	
N		3,133	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

다음으로 성별로 집단을 구분하여 추정 결과를 살펴보면, 먼저 남성집단에서는 회사 유형 항목에서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않아 공공기관 취업의 자가 보유 영향 여부를 확인할 수 없었다. 학력에서는 고졸 집단과 비교하여 전문대 졸과 대졸 이상 학력층의 자가 보유 가능성이 높게 나왔으며, 거주지역(기준:전라권)에서는 경남권의 자가 보유 확률이 높게 나타났다. 여성 집단에서는 회사 유형 항목에서 공공기관 취업자의 경우, 민간 기업 취업자와 비교하여 자가 보유 가능성이 높은 것으로 확인되었다. 다만 학력 변인에서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 거주지역(기준:전라권)에서는 중부권과 경북권의 자가 보유 가능성이 낮은 것으로 추정되었다.

남성 집단을 보면 공공기관 취업 여부가 자가 보유와 상관관계를 보이지 않고 있어, 고용 형태보다는 개인적 차원의 자원 수준이나 지역의 환경 여건 등이 더 많이 영향을 주는 것으로 해석된다. 또한 학력이 높을수록 자가 보유 가능성이 높은 결과는 남성 집단에서도 교육 수준의 특성이 자가 보유의 중요한 분기점이 되고 있음을 알려준다. 그리고 여성 집단

에서는 공공기관에 취업할 경우 자가 보유 가능성이 높아지고 있는데, 이는 안정적 고용 상태는 여성의 주거 보유 결정에 큰 영향을 미치고 있음을 확인시켜 준 것이다.

〈표 4〉 공공기관 취업이 자가 보유 여부에 미치는 영향(로지트분석): 성별

변수명		남성		여성	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
상수항		2.283	2.353	-3.129	2.970
연령		-0.229	0.148	0.034	0.189
연령제곱		0.003	0.002	0.000	0.003
학력 (기준: 고졸 이하)	전문대 졸	0.748***	0.165	-0.148	0.228
	대졸 이상	0.504***	0.147	-0.098	0.208
거주지역 (기준: 전라권)	수도권	0.087	0.193	-0.307	0.225
	중부권	0.108	0.221	-0.541**	0.264
	경북권	-0.112	0.260	-1.188***	0.360
	경남권	0.477**	0.216	0.131	0.259
지난해 저축 있음(기준: 없음)		-0.147	0.131	0.002	0.167
경제적 지원 받음(기준: 받지 않음)		0.600	0.695	0.318	0.620
경제적 지원 주고 있음(기준: 주고 있지 않음)		0.175	0.169	0.502	0.271
현재 경제 상태(5점 척도)		0.006	0.088	0.152	0.119
현재 건강 상태에 대한 주관적 평가(5점 척도)		0.015	0.073	0.135	0.097
회사 유형 (기준: 민간기업)	외국계기업	0.207	0.381	-0.298	0.451
	공공기관	0.185	0.165	0.355*	0.202
	기타(재단 등)	0.102	0.242	-0.424*	0.236
고용 형태 (기준: 비임금근로자)	상용직	0.083	0.219	-0.473*	0.275
	임시/일용직	-0.276	0.301	-1.236***	0.388
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	-0.011	0.163	0.176	0.191
	대기업	0.149	0.146	-0.143	0.180
임금 분포 (기준: 100만원 미만)	100만~200만원 미만	-0.387	0.414	0.590	0.498
	200만~300만원 미만	-0.192	0.384	0.597	0.489
	300만~500만원 미만	0.194	0.387	0.545	0.499
	500만원 이상	0.115	0.422	0.996*	0.597
-2 LogL		2227.28		1488.74	
LR 검정 통계량		74.44		86.36	
N		1835		1298	

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

3. 결혼 의도에 미치는 영향요인 추정

취업이 결혼 의도에 미치는 영향요인 추정에 관해서는 ‘취업’ 변수가 전체 표본에서 유의한 정(+)의 영향을 갖는 것으로 확인되며, 이는 경제활동 참여가 향후 결혼을 통해 가구 형성 계획을 촉진할 수 있음을 확인한 추정 결과라 해석된다. 더욱이 취업자 데이터를 추정한 결과에서는 공공기관 취업자가 민간 취업자와 비교하여 결혼할 의도가 더 높다는 것이다. 즉 민간기업 대비 공공부문에 속해 있다는 안정성·예측 가능성이 결혼 의향을 강화하는 프리미엄으로 작동함을 예상해 볼 수 있다.

또한 공통적으로 남성이 여성보다 결혼 의도가 높게 나타났고, 학력 수준이 높아질수록 결혼할 가능성이 높아지고 있다. 또한 경제적 독립 상태의 청년층이 결혼할 가능성이 높은 것으로 확인되고 있다. 지역변수에서는 전체 표본에 해당되는 사항이지만, 수도권 거주 청년층의 결혼 의도가 낮게 나타나고 있다. 그리고 취업 특성 변수들에서는 임시·일용직 및 저임금 근로자 등 취약 고용 상태인 청년층의 경우 향후 결혼할 의향이 낮은 것으로 확인되었다. 특히 임금이 상위 구간으로 갈수록 결혼 의향이 뚜렷이 높아지는 패턴은, 단지 취업 여부만으로는 부족하고 고용(취업)의 질이 결혼 계획에 핵심적임을 보여준다.

고용 참여와 결혼 의향 간에 정(+)의 연관성이 관찰된다는 점은 청년이 일정한 소득 흐름과 직업적 전망을 확보할수록 향후 가구 형성 계획을 구체화하기 쉬움을 시사하지만 인과로 단정하기는 어려우므로, 불확실성 비용을 낮추는 방향의 고용·소득 안정 장치가 결혼 결정의 제약을 완화할 가능성에 주목하는 정도가 타당하다. 공공기관 취업자의 결혼 의향이 민간 대비 높게 나타난 결과는 장기적 안정성과 예측 가능성, 복지의 가시성이 결혼 계획에 우호적으로 작용할 수 있음을 시사한다. 또한 남성이 여성보다 결혼 의향이 높고 학력이 높을수록 의향이 커지는 패턴은 경력단절 위험·임금격차 등 성·학력별 구조적 차이가 혼인 기대를 통해 표출될 수 있음을 보여준다고 하겠다.

〈표 5〉 취업 및 공공기관 취업이 결혼 의도에 미치는 영향(로지트분석)

변수명	전체		취업자	
	추정치	표준오차	추정치	표준오차
상수항	-1.505 ***	0.279	-5.292 ***	0.552
남성(기준: 여성)	0.202 ***	0.023	0.330 ***	0.033
연령	0.026	0.019	0.247 ***	0.037
연령제곱	-0.001 ***	0.000	-0.005 ***	0.001

<표 5>의 계속

변수명		전체		취업자	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
학력 (기준: 고졸 이하)	전문대 졸	0.397***	0.039	0.340***	0.047
	대졸 이상	0.449***	0.034	0.393***	0.044
경제활동 상태 (기준: 미취업자)	학생	0.359***	0.043	-	-
	취업자	0.100**	0.041	-	-
가구주(기준: 가구원)		0.129***	0.049	0.125**	0.057
부모와 동거 여부 (기준: 부모와 동거)	일시적 독립	-0.052	0.040	-0.184***	0.061
	경제적 독립	0.220***	0.055	0.189***	0.062
거주지역 (기준: 전라권)	수도권	-0.294***	0.039	-0.047	0.057
	중부권	-0.325***	0.047	-0.191***	0.068
	경북권	0.515***	0.053	0.790***	0.078
	경남권	0.164***	0.046	0.503***	0.066
지난해 저축 있음(기준: 없음)		0.471***	0.030	0.458***	0.037
경제적 지원 받음(기준: 받지 않음)		0.131***	0.034	0.178	0.135
경제적 지원 주고 있음(기준: 주고 있지 않음)		0.446***	0.044	0.440***	0.048
현재 경제 상태(5점 척도)		0.047***	0.018	0.074***	0.027
현재 건강 상태에 대한 주관적 평가(5점 척도)		0.213***	0.014	0.198***	0.022
회사 유형 (기준: 민간기업)	외국계기업			-0.051	0.121
	공공기관			0.150***	0.054
	기타(재단 등)			0.040	0.059
고용 형태 (기준: 비임금근로자)	상용직			0.024	0.068
	임시/일용직			-0.174**	0.079
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업			-0.076*	0.045
	대기업			0.046	0.041
임금 분포 (기준: 100만원 미만)	100만~200만원 미만			0.494***	0.079
	200만~300만원 미만			0.323***	0.078
	300만~500만원 미만			0.384***	0.083
	500만원 이상			0.747***	0.133
-2 LogL		47,753.51		25,216.24	
LR 검정 통계량		1,924.93***		1,396.27***	
N		34,579		18,444	

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

다음으로 공공기관 취업이 결혼 의도에 미치는 영향을 성별로 구분하여 추정해 보면, 남성의 경우 공공기관 취업 변인은 통계적으로 유의하지 않은 반면, 여성에서는 뚜렷한 긍정 계수가 확인되므로, 동일한 취업 상태에서도 조직의 안정성과 제도적 보호가 여성의 혼인 의사에 더 강하게 작동함을 추정해 볼 수 있다. 또한 남녀 공통적으로 연령이 증가할수록, 학력이 높아질수록, 경제적 독립을 이룰 경우 결혼 의도가 높아지고 있음이 확인되었다.

하지만 종사상 지위에서는 다소 상반된 경향이 발생한 것으로 보이는데, 상용직 더미가 남성에서는 낮은 음(-)의 효과, 여성집단에서는 유의한 정(+)의 효과를 보이고 있다. 이는 청년집단의 경우 불안정 고용 상태에서 안정적 고용 상태로의 전환은 여성의 결혼 의도를 더욱 강화시키는 것으로 해석된다. 또한 임금 수준이 높아질수록 결혼 의도 확률이 더욱 높아지는 공통점은 남녀 모두에서 관찰되고 있지만, 여성에게 공공기관 프리미엄이 추가적으로 작용한다고 볼 때 소득과 안정성 두 가지 중 여성에게 안정성의 한계효용이 더 크다고 해석해 볼 수 있겠다.

분석 결과로 보면 청년층의 취업은 결혼 의도에 긍정적 영향을 주고 있지만, 그 효과성은 성별, 고용 형태, 임금 수준 등에 따라 다소 상이할 수 있음을 보여준다. 특히 여성집단에서는 공공기관과 같은 고용이 안정적인 환경이 결혼 의사 형성에 더 긍정적으로 영향을 미치는 경향이 나타나, 고용안정성과 제도적 보호의 중요성을 다시 한번 검토해야 할 것이다. 또한 불안정 고용 상태에서 안정적 고용 환경으로 전환되거나 임금 수준이 높아지면 결혼 의도 가능성이 높아지는 경향은 단순 취업 여부보다 '양질의 일자리'가 핵심적 요소임을 시사한다.

종합해서 정리하면 성별 집단에 따른 분석은 취업이 결혼 의도의 공통 기반임을 확인함과 동시에, 공공기관으로의 취업은 여성 집단에서 결혼 의도 가능성을 높이는 데 큰 영향을 미치는 요인임을 명확하게 나타내 주고 있다. 이를 통해 정책 설계의 관점에서 청년 여성의 결혼 기피 현상을 완화하려면, 공공부문형 고용안정성의 민간영역 확산과 함께 육아 및 돌봄 친화적 제도 설계, 경력단절 예방 장치가 반드시 결합되어야 할 것이다.

〈표 6〉 공공기관 취업이 결혼 의도에 미치는 영향(로지분석): 성별

변수명	남성		여성	
	추정치	표준오차	추정치	표준오차
상수항	-5.532 ***	0.819	-6.576 ***	0.800
연령	0.259 ***	0.053	0.354 ***	0.054
연령제곱	-0.004 ***	0.001	-0.007 ***	0.001

<표 6>의 계속

변수명		남성		여성	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
학력 (기준: 고졸 이하)	전문대 졸	0.318 ***	0.064	0.327 ***	0.071
	대졸 이상	0.381 ***	0.059	0.331 ***	0.069
가구주(기준: 가구원)		0.179 **	0.076	0.041	0.087
부모와 동거 여부 (기준: 부모와 동거)	일시적 독립	-0.232 ***	0.081	-0.065	0.096
	경제적독립	0.211 **	0.084	0.193 **	0.094
거주지역 (기준: 전라권)	수도권	-0.046	0.083	-0.039	0.080
	중부권	-0.272 ***	0.097	-0.102	0.097
	경북권	1.078 ***	0.116	0.591 ***	0.108
	경남권	0.401 ***	0.095	0.623 ***	0.093
지난해 저축 있음(기준: 없음)		0.347 ***	0.052	0.573 ***	0.054
경제적 지원 받음(기준: 받지 않음)		0.028	0.211	0.333 *	0.179
경제적 지원 주고 있음(기준: 주고 있지 않음)		0.430 ***	0.066	0.456 ***	0.069
현재 경제 상태(5점 척도)		0.086 **	0.039	0.075 **	0.038
현재 건강 상태에 대한 주관적 평가(5점 척도)		0.214 ***	0.031	0.189 ***	0.030
회사 유형 (기준: 민간기업)	외국계기업	0.051	0.175	-0.098	0.170
	공공기관	0.011	0.081	0.317 ***	0.073
	기타(재단 등)	0.074	0.105	0.046	0.072
고용 형태 (기준: 비임금근로자)	상용직	-0.174 *	0.091	0.275 **	0.108
	임시/일용직	-0.396 ***	0.106	0.115	0.122
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.024	0.065	-0.171 ***	0.062
	대기업	0.077	0.059	0.059	0.057
임금 분포 (기준: 100만원 미만)	100만~200만원 미만	0.618 ***	0.120	0.365 ***	0.107
	200만~300만원 미만	0.509 ***	0.114	0.152	0.108
	300만~500만원 미만	0.565 ***	0.119	0.178	0.120
	500만원 이상	0.907 ***	0.173	0.429 *	0.221
-2 LogL		12,325.30		12,817.86	
LR 검정 통계량		726.37***		760.54***	
N		9,159		9,285	

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

패널로짓 분석에서는 공공기관 취업 더미가 고정효과·임의효과 모두에서 유의한 정(+)의 영향을 갖는다는 결과는 동일 개인이 시간에 따라 공공기관으로 이동할 때 결혼 의향이 실제로 더 높아지는 ‘내재적 변화’를 포착했다는 점에서 해석의 무게가 크다. 이는 단순한 집단 평균 차이가 아니라 동일인이 공공부문 근로자로 전환되는 사건이 혼인 의사 형성에 촉진 신호로 기능함을 말하며, 연령의 비선형성, 지역·학력·가구주 지위 등을 통제한 뒤에도 유지되는 체계적이고 신뢰할 만한 결과라 하겠다.

결국 추정 결과는 동일한 개인이 공공기관으로 취업할 때 결혼 의도가 높아지는 경향을 보여주고 있어 단순히 집단 간 차이로 볼 수 없다. 즉 안정된 고용 상태가 결혼 의사 형성에 긍정적인 신호로 영향을 줄 수 있음을 의미한다. 또한 임금 수준이 높아질수록 결혼 의도 가능성이 높아지는 점은 단순한 소득보다는 미래의 재정 계획에 대한 예측 가능성과 소득 경로의 안정성이 중요한 환경적 요인임을 확인시켜 준다.

〈표 7〉 공공기관 취업이 결혼 의도에 미치는 영향(패널로짓 분석)

변수명		고정효과		임의효과	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
남성(기준: 여성)		-	-	0.481 ***	0.061
연령		-0.176	0.115	0.345 ***	0.059
연령제곱		-0.002	0.002	-0.007 ***	0.001
학력 (기준: 고졸 이하)	전문대 졸	0.235	0.705	0.531 ***	0.087
	대졸 이상	0.104	0.459	0.630 ***	0.081
가구주(기준: 가구원)		0.211 **	0.104	0.178 **	0.081
부모와 동거 여부 (기준: 부모와 동거)	일시적 독립	0.105	0.124	-0.093	0.091
	경제적 독립	-0.067	0.111	0.102	0.088
거주지역 (기준: 전라권)	수도권	-0.175	0.501	-0.084	0.104
	중부권	-0.159	0.570	-0.226 *	0.125
	경북권	-0.200	0.664	1.039 ***	0.139
	경남권	-0.102	0.645	0.625 ***	0.120
지난해 저축 있음(기준: 없음)		0.198 ***	0.064	0.445 ***	0.052
경제적 지원 받음(기준: 받지 않음)		-0.222	0.241	-0.020	0.181
경제적 지원 주고 있음(기준: 주고 있지 않음)		0.253 ***	0.080	0.434 ***	0.066
현재 경제 상태(5점 척도)		-0.042	0.046	0.064 *	0.038
현재 건강 상태에 대한 주관적 평가(5점 척도)		-0.056	0.036	0.185 ***	0.029

〈표 7〉의 계속

변수명		고정효과		임의효과	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
회사 유형 (기준: 민간기업)	외국계기업	0.460	0.338	0.000	0.195
	공공기관	0.414 *	0.222	0.221 **	0.091
	기타(재단 등)	0.147	0.192	0.080	0.098
고용 형태 (기준: 비임금근로자)	상용직	0.071	0.171	0.083	0.110
	임시/일용직	-0.019	0.186	-0.170	0.123
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.183 *	0.108	-0.009	0.070
	대기업	0.144	0.124	0.109	0.067
임금 분포 (기준: 100만원 미만)	100만~200만원 미만	0.282 *	0.145	0.561 ***	0.111
	200만~300만원 미만	0.267 *	0.141	0.331 ***	0.109
	300만~500만원 미만	0.455 ***	0.151	0.403 ***	0.118
	500만원 이상	0.786 ***	0.234	0.846 ***	0.188
상수항		-	-	-6.594 ***	0.886
LR-chi2/Wald-test		336.29***		703.24***	
Number of obs		9,885		18,444	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

V. 요약 및 시사점

본 논문에서는 청년패널(YP2007) 제10~14차 전체 자료를 이용하여 청년층의 공공기관 취업이 자가 보유와 결혼 의도에 미치는 영향을 추정하였다.

주요 분석 결과를 요약해서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관 취업이 자가 보유 여부에 미치는 영향을 추정한 결과, 공공기관 취업자의 경우 민간기업 취업자와 비교하여 자가 보유 가능성이 높은 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 청년층의 자가 진입 여부가 단순한 소득 수준의 문제가 아니라 고용 형태의 안정성과 금융 접근성의 차이에 의해 구조적으로 제약될 수 있음을 보여준다.

둘째, 취업이 결혼 의도에 미치는 영향요인을 추정한 결과, 취업은 결혼 의도 가능성을 높여 주는 관련성을 보였으며, 공공기관 취업 청년층의 경우 민간기업 취업 청년층보다 결혼

의도가 높았으며, 남성이 여성보다, 학력이 높을수록 결혼 의향이 높았고, 경제적으로 독립할수록 결혼 의향이 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 지역변수에서는 수도권 거주 청년은 상대적으로 결혼 의도 가능성이 낮았으며, 취업 특성에서는 임시직·일용직·저임금근로자 등 고용 취약층에서 결혼 의향이 더 떨어진 반면, 임금이 높은 청년층일수록 결혼 의향이 높아지고 있다. 이는 단순한 취업 여부보다는 고용안정성과 소득 수준이 핵심적인 영향요인으로 나타남을 시사하고 있다.

셋째, 공공기관 취업이 남녀 집단별 결혼 의도에 미치는 영향요인을 추정한 결과, 취업은 청년층 전반에서 결혼 의향을 높이는 영향요인으로 작용하지만, 공공기관 취업은 여성집단에서만 유의미한 긍정적 효과가 나타나고 있어 고용안정성과 제도적 보호가 여성의 결혼 의사에 큰 영향력을 미치고 있음을 확인하였다.

이번 연구 결과는 청년층의 자가 보유 가능성과 결혼 의향이라는 결과에 대해서 공공기관 취업이라는 하나의 요인으로만 설명하기 어렵고, 각각 다른 다양한 구조적 요인들과 상호 결합하여 영향을 미치고 있음을 명확히 보여주고 있다. 우선 주거 측면을 보면 공공기관 청년취업자의 자가 보유 확률이 민간기업 청년층보다 높게 나타났지만, 결과의 크기와 통계적 유의성은 다소 제한적이었다. 이는 청년층의 주거 문제가 청년 개인의 고용안정성보다는 주택가격, 초기 주택자금 마련 여부, 금융기관에 대한 접근성, 부모의 자산 같은 외부적 요인에 더 크게 영향을 받는다는 점을 보여주고 있다. 따라서 단순히 공공기관 취업 규모의 확대만으로는 청년주거 문제를 개선하기 어렵고, 청년 전세대출, 청년층에 대한 공공임대주택 공급과 같은 구조적 처방이 병행되어야 할 것이다.

반면 결혼 의향에서는 공공기관 취업의 효과가 명확하게 나타나고 있음이 확인되었다. 즉 안정적인 고용은 장기 소득의 변동 가능성을 줄이고 미래를 예측할 수 있기 때문에, 결혼을 실현 가능한 선택으로 생각하게 만드는 중요한 요인으로 작용하게 된다. 특히 여성 집단에서 공공기관의 취업 효과가 강하게 도출된 점은 출산 및 육아와 관련된 어려움이 여성에게 집중되는 우리사회의 현실에서 안정적인 직장이 결혼 의사 형성에 중요한 요인으로 작용함을 시사한다. 그리고 청년들이 공공기관을 더욱 선호하는 현상은 단순한 취업 선호 문제를 넘어서 노동시장 이중구조와 장기적 불안정성에서 비롯된 선택으로 검토할 필요가 있다. 즉 우리나라의 노동시장 구조에서 공공기관과 대기업에 고용안정성이 집중되고 중소기업은 불안정 고용이 지속되는 한 청년층은 결혼과 주거문제와 같은 청년 생애기에서의 선택은 점점 어려워 질 수밖에 없다.

종합해서 정리하면 자가 보유 등 주거문제는 주택시장 여건 등 외부적 제약과 영향이 크기 때문에 단순한 고용정책만으로는 개선 효과가 어려울 것이며, 결혼 문제는 안정적 고용 구조를 지속적으로 확대 및 보완할 경우 긍정적인 변화를 기대할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 청년정책은 고용, 주거, 결혼을 분리된 영역으로 다루기보다는 상호 연결된 하나의 구조로 인식해야 할 것이다.

다만 본 연구는 몇 가지 한계점을 가지고 있는데, 우선 자가 보유 여부와 결혼 의향이라는 결과변수가 이분형으로 구성되어 관측되었기 때문에 실제로 주거의 질적인 차이와 결혼의 구체적 계획 수준까지는 상세하게 반영하지 못했다. 또한 공공기관 취업 변수가 갖는 다양성(기관의 유형, 수도권 및 비수도권 지역, 고용안정성 수준 등)을 모두 명확하게 구분하지 못하고 단일한 변수로 처리한 점에서 일부 해석의 단순함이 존재한다. 마지막으로 분석 모형이 관찰 가능한 변수를 중심으로 구성되어 있는 가운데, 개인의 가치관, 문화적인 배경, 사회적 네트워크와 같은 다양한 요인들을 모형에 반영하지 못하였다. 후속 연구에서는 이러한 한계점을 최대한 보완 및 개선하여 연구를 진행하도록 하겠다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 고선강·어성연 (2013). 30대 미혼남녀의 결혼의향에 대한 경제자원의 효과. **한국가족자원경영학회지**, 17(1): 63-79.
- 김혜영·선보영 (2011). 여성의 만혼화와 결혼의향 - 결정요인을 중심으로. **한국사회**, 12(2): 3-35.
- 문선희 (2012). 미혼여성의 결혼과 가족에 대한 가치관이 결혼의향과 기대결혼 연령에 미치는 영향. **한국가족복지학**, 17(3): 5-25.
- 배병우·남진 (2013). 서울시 거주 대학생의 주거비 부담능력 분석. **서울도시연구**, 14(1): 23-38.
- 변수정·조성호·이지혜 (2018). 청년층의 주거특성과 결혼 간의 연관성 연구. 한국보건사회연구원.
- 이무선 (2017). 다항 로짓모형을 이용한 청년 1인가구의 주거 점유형태 영향요인 분석. **한국산학기술학회논문지**, 17(6): 469-481.
- 이태진·김태완·정의철·최은영·임덕영·윤여선·최준영·우선희 (2016). 청년 빈곤 해소를 위한 맞춤형 주거지원 정책방안. 한국보건사회연구원.
- 이현정 (2015a). 2012년 주거실태조사에 나타난 청년 임차가구의 지역별 주거 실태 비교. **한국주거학회논문집**, 26(1): 81-90.
- _____ (2015b). 수도권 사회진출초기 임차자의 주거비 실태. **한국주거학회논문집**, 26(1): 71-79.
- 정희주·오동훈 (2014). 청년세대 1·2인 가구 주택점유형태에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. **국토계획**, 49(2): 95-113.
- 탁현우 (2017). 저출산대책-미혼남녀의 결혼의향과 지연에 미치는 영향요인 분석. **한국행정학회 학술 발표논문집**.
- 황광훈 (2022). 수도권 및 비수도권 청년층의 주거특성 및 주거특성에 미치는 영향요인 분석. **LHI 저널**, 13(3): 21-38.
- _____ (2023). 청년근로자의 임금수준 및 가구배경이 주거형태에 미치는 영향. **부동산분석**, 9(3): 17-36.

투 고 일: 2025년 9월 7일

심 사 일: 2025년 10월 23일

게재확정일: 2025년 11월 28일

(Abstract)

Estimation of the Factors Influencing the Effects of Public Sector Employment on Homeownership and Marriage Intention

Hwang Kwanghoon

This study analyzed the relationship between public sector employment during youth and homeownership and intention to marry, using data from the 10th to 14th waves of the Youth Panel (YP2007). The results revealed that employed individuals were more likely to own a home than unemployed individuals, although the magnitude of the effect was somewhat limited. Furthermore, males, highly educated youth, and those in favorable economic situations were more likely to own a home. Young householders were less likely to own a home than those living with their parents. Conversely, employment status consistently had a positive effect on marriage intentions. Higher income levels were significantly associated with higher intentions to marry. Public sector employment, compared to private sector employment, had a positive impact. Specifically, fixed and random effects panel logit models revealed that individuals moving to the public sector over time were more likely to be married. Furthermore, when looking at it by gender, this public institution premium was statistically significant only for women, suggesting that even within the same employment context, institutional protection and predictability of employment may have a relatively greater impact on women's intentions to marry.

Consequently, this study empirically examined the differential effects of public institution employment on housing and marriage for young people, reaffirming that job security and increased income are key factors influencing marriage intentions. This supports the need to design integrated and gender-sensitive support programs for employment, housing, and marriage in youth policymaking.

Keywords: Youth, Public sector employment, Homeownership, Marriage intention, Panel logit model

공공기관 고객만족도 조사 제도의 운영상 한계와 개선 방안

조영민* · 이민상**

요약

본 연구는 공공기관 고객만족도 조사의 제도적 기반과 운영체계를 분석하여 조사 결과의 신뢰성과 타당성을 저해하는 구조적 문제를 규명하였다. 분석 결과 고객 정의의 부재, 통합 조사·부처 주관조사 병존에 따른 조사 주체 이원화, 조사대상 기관 선정·제외 기준의 불명확성, 간접 서비스 제공기관의 평가 누락 등 제도적 한계가 확인되었다. 운영 측면에서도 서비스 경험 시점과 조사 시점 간의 괴리, 기초자료 검증의 어려움, 목표점수 산정 방식의 난해함, 낮은 응답률, 단순한 등급 구분으로 인한 성과 식별력 약화 등이 문제로 나타났다. 이러한 진단을 바탕으로 본 연구는 고객 정의 명문화, 표준 프로토콜 구축, 조사대상 기준의 체계화, 간접 서비스 제공기관에 대한 평가 반영, 시점 분산형 표본조사, 기초자료 검증 기준 명확화 및 제재·환류 체계 강화, 목표 산정의 이해도 강화, 복합 조사방식 도입, 등급체계 세분화 및 PCSI 기반 통합 등급 모형 구축 등 개선 방안을 제시하였다.

주제어: 공공기관, 고객만족도, 성과관리 제도, 공공기관 서비스, 제도 개선

* 제1저자: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(학위논문: 공공기관 조직 이미지가 조직성과 정성평가에 미치는 영향), 현재 서울대학교 한국행정연구소 지능정보사회 정책연구센터 연수연구원으로 재직 중이다. 최근 주요 연구로 The Mobilization Effect of Social Media Use(JPS, 2025. 5.), 생성형 AI의 등장과 SW개발자 채용 변화 전망에 대한 연구(한국지역정보학회지, 2025. 6.), 주민자치회 설치 단위의 개편 방안에 관한 연구(한국자치행정학보, 2025. 9.) 등이 있다. (cym1122@snu.ac.kr)

** 교신저자: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 한국조세재정연구원 성과연구팀 팀장으로 재직 중이다. 주요 연구 관심분야는 공공기관의 성과관리, 지배구조, 그리고 행태 변화이다. (yims@kipf.re.kr)

I. 서론

공공기관의 고객만족도는 단순히 서비스 이용자의 주관적 반응을 수치화한 결과를 넘어 최근에는 공공서비스의 품질과 행정 성과를 종합적으로 반영하는 지표로 활용되고 있다. 기존의 산출 중심·재무 중심 성과관리에서 벗어나 비재무적 지표의 중요성이 강조되면서 고객만족도는 공공서비스 품질을 가늠하는 대표적인 지표로 자리 잡았다. 그러나 기관 성과를 평가하는 과정에서 고객만족도 결과에 대한 이해와 활용 방안에 대해서는 여전히 논란이 존재한다. 이러한 논란은 고객만족도 조사 결과의 신뢰성에 대한 의문에서 비롯된다. 조사 결과의 신뢰성은 조사 모델의 타당성뿐만 아니라 조사 제도가 갖추고 있는 제도적 기반의 적절성, 그리고 조사 운영 방식의 투명성과 일관성에도 의존한다. 만약 고객만족도 조사의 제도적 기반이나 운영 방식이 적절하게 설계·관리되지 않을 경우, 조사 결과가 왜곡되거나 평가대상 기관이 전략적으로 대응하는 문제가 발생할 수 있으며 이는 궁극적으로 성과평가제도의 신뢰성을 훼손할 위험이 있다.

한국의 공공기관 고객만족도 조사는 1999년 처음 도입된 이후 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정을 통해 법적 기반이 마련되었다. 현재 이 조사는 기획재정부가 주관하는 통합조사와 각 부처가 개별적으로 수행하는 부처 조사로 이원화되어 운영되고 있다. 통합조사는 기획재정부가 총괄하여 매년 180여 개 공공기관을 대상으로 실시되며, 그 결과는 기관의 경영평가에 직접 반영된다. 조사모형 또한 시대적 변화와 정책적 요구에 대응하며 발전해 왔다. 2007년 PCSI 1.0에서 출발하여 2015년 이후 PCSI 2.0으로 고도화되었으며, 2019년부터는 기존의 상대평가 방식이 목표 달성도 기반 평가 체제로 전환되었다. 그러나 제도적 정비와 조사 체계의 발전에도 불구하고, 공공기관 고객만족도는 여전히 성과지표로서 충분한 위상을 확보하지 못하고 있다. 실제로 경영성과평가에서 고객만족도가 차지하는 비중은 0.5점 수준에 불과하다.

공공기관 고객만족도가 성과관리에서 낮은 비중을 차지하는 이유는 성과관리 체계가 재무적 경영지표 중심으로 운영되어 온 데에서 찾을 수 있다. 그러나 이러한 구조적 요인뿐 아니라, 고객만족도 조사 자체가 지닌 한계 역시 중요한 원인으로 지적된다. 공공기관 고객만족도 조사는 제도적 기반, 조사 모델, 조사 운영 방식으로 구성되며, 선행 연구들(이광희 외, 2005; 권영훈, 2008; 김지영, 2012a; 유효정, 2013; 한동숙·정예슬, 2021)에서도 이 세 요소를 중심으로 다양한 문제점이 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고 기존 연구들은 고

고객만족도 조사의 제도적 기반과 운영체계의 현황을 체계적으로 분석하고, 이 요소들이 조사 결과의 신뢰성과 타당성에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 충분히 구체적인 논의를 제시하지 못하였다.

고객만족도 조사는 행정의 공급자 중심적 평가에서 벗어나 서비스 이용자인 국민의 관점에서 공공서비스의 품질을 진단하고 개선하기 위한 피드백 수단으로 도입되었다. 그러나 조사 제도의 설계 방식과 운영 절차가 적절하게 마련되지 않을 경우, 조사 결과의 신뢰성과 객관성이 저해될 가능성이 있다. 이는 제도 전반의 공정성을 약화시키고 기관 간 형평성 문제를 야기할 뿐 아니라 장기적으로는 성과관리 체계의 신뢰성에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 제도적 불완전성이 지속될 경우, 고객만족도 조사가 기관 성과를 정확히 반영하지 못하고 조사 대상 기관의 단기적·전략적 대응을 유도함으로써 제도의 근본적 목적을 훼손할 위험도 존재한다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 공공기관 고객만족도 조사의 제도적 기반과 운영 구조를 면밀히 점검하여 그 한계를 진단하고, 이러한 한계가 고객만족도 조사의 본래 취지를 훼손할 가능성을 제시하고자 한다. 또한 고객만족도 조사의 취지를 회복하기 위한 제도적 개선 방향을 제시하는 것을 목표로 한다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같은 구성으로 진행된다. 첫째, 이론적 논의에서는 공공기관 고객만족도 조사의 제도적 기반과 운영 방식이 조사 결과의 타당성과 신뢰성에 미치는 영향을 설명하고, 더 나아가 공공기관 성과관리 체계와 고객만족도 간의 관계를 검토하여 성과지표로서 고객만족도의 이론적 근거를 제시한다. 둘째, 제도 운영 현황 및 문제점 분석에서는 공공기관 고객만족도 조사의 제도와 운영 체계 현황을 점검하고, 한계를 제시한다. 셋째, 앞선 분석 결과를 토대로 공공기관 고객만족도 조사의 개선 방향을 제도적 기반과 운영 방식 측면에서의 구체적 개선 과제를 중심으로 제안한다.

II. 이론적 논의

1. 공공부문 성과관리 제도와 운영

공공부문 성과관리 제도는 조직의 개선·개혁·혁신과 조직성과를 매개하는 핵심 인프라이다. 성과측정 및 관리시스템이 행정 개혁을 실질적 성과로 전환하는 도구로 기능하기 위해서는 결과를 명확히 정의하고 데이터를 체계적으로 수집·분석한 뒤, 이를 다시 조직 학습과 의사

결정 과정으로 환류하는 순환적 구조를 형성해야 한다(Castelo & Gomes, 2024). 성과관리 제도는 내부 관리의 도구일 뿐 아니라 시민에게 행정의 신뢰성과 책임성을 제시하는 공공거버넌스 수단이다. Higgins(2005)는 영국 지방정부 사례 분석을 통해 성과관리가 “정부가 얼마나 잘 수행하고 있는가”를 시민에게 시각적으로 보여주는 제도로 활용되고 있음을 제시하였다.

성과관리 제도의 운영 방식이 일관되지 않거나 불투명할 경우, 제도의 신뢰성과 정당성은 훼손될 수 있다. 성과 조작 가능성은 성과관리 체계 전반의 안정성과 신뢰성을 약화시키는 요인이다. 기존 연구에서는 일부 지방정부가 지표를 임의적으로 해석하거나 조정해 실질적 개선 없이 성과 향상을 연출하는 게이밍(gaming) 행태를 보인 사례를 보고하고 있다(Higgins, 2005). 성과관리 제도 및 운영의 신뢰성이 평가 대상의 인식과 행동에 미치는 영향을 분석한 연구도 이러한 문제의식을 뒷받침한다. Van der Kolk(2022)는 공공부문 성과측정 연구를 종합 검토한 결과, 지표의 공정성과 명확성에 대한 인식이 높을수록 구성원의 조직몰입·직무만족·동기부여가 강화된다는 점을 확인하였다. 반대로 불공정하거나 불투명한 평가 체계는 구성원의 냉소주의와 방어적 행동을 유발해 제도의 실질적 효과를 저해한다.

성과관리 제도 운영 실패의 원인을 Virani & van der Wal(2023)은 공공부문 성과관리 체계가 작동하는 환경의 특성에서 찾는다. 성과관리 제도는 정치적 영향, 조직문화, 다양한 이해관계가 얽힌 복합적 환경 속에서 작동한다. 이러한 환경에서는 제도 설계와 성과 논리 간의 불일치가 발생하기 쉬우며, 이는 인센티브 왜곡, 책임 회피, 조직 사기 저하를 초래해 성과관리 제도의 실효성을 약화시키는 요인으로 작용한다. 한편 Fryer et al.(2009)은 성과관리 제도 운영 실패를 기술적(technical), 시스템적(systemic), 참여적(involvement) 문제로 유형화하였다. 부정확한 지표 설계나 데이터 신뢰성 부족은 기술적 문제를, 성과관리와 조직 전략 간 정합성(alignment)의 부재는 시스템적 문제를, 구성원과 시민의 참여 부족은 참여적 문제를 야기한다. 이러한 문제들은 성과관리 제도를 형식적 절차에 머무르게 하여 제도의 본래 목적을 약화시킬 수 있다.

공공서비스에 대한 고객만족도 조사 역시 제도적 설계와 운영 방식에 따라 다양한 문제가 발생할 수 있다. 특히 고객만족도 조사는 서비스 경험에 대한 시민의 감정과 인식을 측정한다는 특성상 정량적 지표라기보다 정성적 판단에 가까우며, 객관성보다는 주관성이 개입될 여지가 커 결과의 신뢰성에 대한 의문이 제기된다. 이와 관련하여 OECD(2022)는 공

공서비스 고객만족도 조사 운영을 위한 몇 가지 핵심 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 조사는 단순한 여론 수집이나 기관 홍보가 아니라 정책 개선과 성과관리의 연계라는 본래 목적을 중심에 두어야 한다. 둘째, 시민의 기대 수준, 정치적 성향, 사회문화적 요인 등에서 기인하는 인지적 편향을 최소화하기 위해 통계적 타당성과 방법론적 정교성을 확보해야 한다. 셋째, 조사 결과는 기관의 성과평가, 예산 배분, 운영계획 등 정책 결정과 관리 과정에 실질적으로 통합되어야 한다. 넷째, 조사 문항과 지표체계는 지속성과 일관성을 유지하여 장기적 변화를 관찰하고 성과 개선의 효과를 검증할 수 있어야 한다. 다섯째, 조사 결과의 공개와 환류 메커니즘을 통해 시민 신뢰를 제고하고 기관의 책임성을 강화할 필요가 있다. 여섯째, 온라인·현장·디지털 등 다양한 채널을 활용하여 시민의 실제 행정서비스 경험을 폭넓게 반영하고, 이를 기반으로 측정-분석-개선-재측정-공개로 이어지는 지속적 학습체계를 구축해야 한다.

기존 연구들은 성과관리 제도가 실질적으로 작동하기 위해서는 제도에 대한 신뢰 확보가 필수적임을 강조한다. 이러한 신뢰는 조사 모델, 지표, 통계 모형의 정교성뿐만 아니라 성과관리 제도의 논리적 정합성과 투명하고 합리적인 운영 방식에 의해서도 결정된다. OECD(2022)가 제시한 공공서비스 고객만족도 조사 운영 원칙 역시 고객만족도 조사의 제도적 기반과 운영 방식 전반에 대한 사항을 포함하고 있다. 이러한 논의를 고려할 때 한국의 공공기관 고객만족도 조사 제도가 제도 설계 측면에서 미비한 점은 없는지, 그리고 실제 운영 과정에서 어떤 문제점이 드러나고 있는지를 면밀히 검토할 필요가 있다.

2. 공공기관 성과와 고객 만족의 관계

1980~1990년대 신공공관리(New Public Management, NPM)와 행정 개혁의 확산은 시민을 고객으로 재정의하면서 공공부문에 서비스 지향성과 품질 개선을 제도적으로 도입하는 계기가 되었다(Van de Walle, 2017; Kim & Kim, 2022). 이 시기부터 공공기관 서비스에 대한 고객만족(customer satisfaction)은 공공서비스 품질을 평가하는 지표로 자리 잡기 시작하였다.

민간기업에서는 공공부문보다 앞서 고객 만족을 경영성과를 평가하는 지표로서 연구가 이루어져 왔다. Fornell(1992)은 고객 만족을 단순한 감정적 반응이 아닌 성과를 유발하는 원인변수로 규정하며, 지각된 품질(Perceived Quality) → 만족(Satisfaction) → 충성도(Loyalty) → 성과(Performance)로 이어지는 인과경로를 제시하였다. 또한 Van der Wiele,

Boselie & Hesselink(2002)는 민간기업 사례 분석을 통해 고객만족도와 경영성과 간의 실증적 관계를 제시하였다. 이에 따르면 서비스 품질이 높을수록 단기적 성과는 물론 다음 해의 매출과 수익 증가에도 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 고객 만족이 경영성과를 예측하는 주요 선행지표로 기능할 수 있음을 보여준다. 이후 이러한 논의는 공공부문으로 확장되어 시민 만족을 행정 성과의 선행 또는 결과 지표로 파악하는 이론적 근거를 형성한다. Van de Walle & Bouckaert(2003)는 시민 만족을 행정 성과와 신뢰 사이의 매개 변수로 제시하는 한편, 시민 만족이 서비스 제공 결과뿐 아니라 서비스 과정의 체험적 차원을 반영하는 질적 성과의 구성요소임을 강조하였다.

공공기관의 성과관리에서 재무적 지표 외 비재무적 지표의 중요성이 부각되면서 고객만족도에 대한 관심이 점차 확대되었다. Fryer et al.(2009)은 성과측정의 핵심 논점을 “무엇을, 어떻게, 왜 측정할 것인가”로 제시하며, 전통적인 재무 중심의 평가에서 벗어나 품질과 고객 만족과 같은 비재무적 지표를 포함해야 한다고 주장하였다. 특히 공공부문에서는 단순한 산출(output)이 아니라 복합적이고 다원적인 결과(outcome)의 질을 평가할 필요가 있으며, 고객 만족은 이를 보완적으로 측정할 수 있는 유효한 지표라고 주장하였다.

공공부문에서 고객만족도와 정부 및 기관의 성과 간의 관계를 실증적으로 제시하는 연구들도 꾸준히 보고되고 있다. Collins, Kim & Tao(2019)는 지방정부 사례를 분석하여 시민 만족도가 정부 신뢰와 지불 의사 등 다양한 성과지표와 연계되어 있음을 확인하였다. 이러한 결과는 시민 만족이 공공관리자의 성과를 평가하고 책임성을 확보하는 데 활용될 수 있는 제도적 도구로 기능할 수 있는 가능성을 제시한다. 이 연구는 시민 만족은 공공성과를 측정하기 용이할 뿐 아니라 정책적 의사소통에도 적합하다는 점에서 높은 관리적 실용성을 지닌 지표로 평가한다. Kim et al.(2024)은 1990~2022년간 수행된 122편의 시민 만족 연구를 체계적으로 검토한 결과, 다양한 성과 지표들과 시민만족도 간에 일관된 정(+)의 관계가 존재함을 확인하였다. 시민 만족은 정부 신뢰, 정책 수용성, 시민 참여 등 거버넌스 성과로 이어지며, 단순한 서비스 반응을 넘어 정책 성과를 사회적 성과로 매개하는 핵심 요인으로 기능한다.

그러나 고객만족도와 시민만족도를 공공기관의 성과로 직접 해석하는 데에는 여전히 한계가 존재한다. Van de Walle & Bouckaert(2003)는 시민 만족이 서비스 품질뿐만 아니라 시민의 기대 수준, 사회적 분위기, 정부에 대한 일반적 태도 등 다양한 요인의 영향을 받는다고 지적하였다. 시민의 인식은 기존의 신뢰 수준, 정치적 선호, 사회적 고정관념에 의해 왜곡될 가능성이 있으며, 이는 실제 서비스 성과와 인식 간의 괴리를 초래할 수 있다.

따라서 시민 만족은 공공서비스 성과를 반영하는 중요한 지표이지만 동시에 사회적 인식이 개입된 인지적 지표이므로 그 해석에는 신중한 접근이 요구된다.

3. 공공기관 고객만족도 조사 제도의 한계

공공부문의 성과관리는 조직의 효율성과 책임성을 제고하기 위한 핵심 관리 도구로 활용되어 왔으나, 제도적 기반과 운영 방식에 따라 평가 대상 기관의 전략적 대응이나 왜곡된 행태를 유발할 가능성도 존재한다. 시장경쟁이 자연적으로 작동하기 어려운 정부 및 공공기관 부문에서는 정부가 숫자 중심의 관리(management by numbers)를 통해 인위적인 경쟁 구조를 조성하는 경향이 있다. 이는 행정의 투명성과 효율성을 제고하는 긍정적 효과와 동시에 기관 간 비교를 위한 형식적 성과지표의 양산과 단기적 목표 달성 중심의 행태를 초래할 위험을 함께 내포한다. 또한 공공부문에서는 평가자와 피평가자 간 정보 비대칭성이 구조적으로 존재하여(Milgrom & Roberts, 1987), 평가자가 내부 정보를 직접 관찰하기 어려운 상황에서 피평가자가 자신에게 유리한 신호를 선택적으로 생산할 가능성이 높아지며 이는 성과평가의 객관성을 저해한다. 공공부문의 성과는 다차원적이고 이해관계자도 다양해 핵심 성과에 대한 합의 도출이 어렵기 때문에(권보경 외, 2018) 성과평가는 평가자의 주관적 판단과 피평가자의 자의적 보고에 의존하게 되고, 그 과정에서 성과 측정이 왜곡되거나 정보 해석에서 편향이 발생할 수 있다(Smith, 1995). 공공기관 서비스에 대한 고객만족도 조사 역시 공공기관 성과관리의 구조적 한계를 지닌다. 고객만족도 조사는 조사대상 기관이 제출한 자료를 바탕으로 서비스 제공 내용을 파악하고, 외부 평가자가 설문 조사를 통해 이를 간접적으로 측정하는 방식으로 이루어진다. 이러한 조사 구조는 앞서 논의한 성과관리의 한계—숫자 중심 관리의 취약성, 정보 비대칭, 전략적 대응 가능성—가 고객만족도 조사에서도 동일하게 나타날 수 있음을 시사한다.

한국의 공공기관 고객만족도 조사를 다룬 기존 연구들은 이 제도의 여러 한계를 지적해 왔다. 우선 개념적 불명확성이 제도 도입 초기부터 지속적으로 제기된 문제이다. 이광희 외(2005)는 공공기관 고객만족도 조사 도입 초기에는 기관별 자율 설계 방식이 활용되었으며, 고객의 범위, 조사 대상, 조사 방법 등이 명확히 규정되지 않은 채 기관의 재량에 맡겨져 있었다고 지적한다. 이는 조사의 일관성을 저해하고, 기관 간 비교의 공정성과 신뢰성을 약화시키는 결과를 초래하였다. 또한 권영훈(2008)은 공공서비스의 품질과 만족도가 측정 모형 내에서 명확히 구분되지 않고 혼용되어 있으며, 단순 점수화 방식이 서비스 제공 과정

의 질적 요인과 이용자의 체감 경험을 충분히 반영하지 못한다고 비판하였다.

다음으로 조사 과정에서의 신뢰성 약화가 중요한 한계로 지적된다. 김지영(2012a, 2012b)은 고객만족도 점수가 장기간 상승하는 점수 인플레이션 현상을 실증적으로 제시하며 그 원인으로 표본 설계, 조사대상 선정, 가중치 산정 과정에서 발생하는 구조적 편향을 지적하였다. 한동숙·정예슬(2021) 역시 제도 변천 과정을 분석한 연구에서 점수 부풀림, 조사 결과의 활용 부족, 기관 특성 반영 실패 등 주요 문제들이 여전히 해소되지 않은 문제임을 확인하였다. 이들은 제도적 개선 없이 점수 중심의 운영이 지속될 경우, 고객만족도 조사의 정책적 신뢰성과 공공적 가치가 약화될 수 있음을 경고하였다. 한편 유효정(2013)은 고객만족도 조사가 경영평가 및 성과급 산정의 수단으로 과도하게 활용되면서 조사 결과가 정책 개선이나 행정학습으로 충분히 환류되지 못하고 있다고 비판한다.

기존 연구들은 고객만족도 조사 제도의 다양한 문제점을 지적해 왔으나 이러한 문제의 원인으로서 제도적 기반과 운영체계에 대해서는 구체적으로 논의하지 못하였다. 성과관리 연구에 따르면 제도가 실질적으로 작동하기 위해서는 조사 모형과 지표의 정교성뿐 아니라 제도 운영 전반에 대한 신뢰 확보가 필수적이며, 이는 제도적 기반의 적절성, 운영 절차의 투명성, 관리 체계의 일관성에 의해 좌우된다. Fryer et al.(2009), OECD(2022) 등은 성과관리의 성패가 평가 모델의 기술적 설계뿐만 아니라 이를 뒷받침하는 제도적·운영상 체계와 긴밀히 연계됨을 강조한다. 본 연구는 이러한 관점을 바탕으로 공공기관 고객만족도 조사의 문제는 조사 모형과 지표의 한계에만 기인하는 것이 아니라 제도적 기반과 운영체계의 특성까지 밀접하게 연관된다고 본다. 현재 시행 중인 공공기관 고객만족도 조사 제도는 제도적 기반, 조사 운영, 조사 모델의 세 범주로 구분된다. 이 연구에서는 이 중에서도 제도적 기반과 조사 운영이 조사의 신뢰성·타당성·수용성에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 증점적으로 분석하였다.

Ⅲ. 공공기관 고객만족도 제도 운영 현황 및 문제점

1. 현황 및 문제점 조사 방법

본 연구는 공공기관 고객만족도 조사의 제도 기반 및 운영의 문제를 규명하기 위해 문헌 분석, 제도 분석, 그리고 질적 인터뷰를 결합한 다층적 연구 전략을 적용하였다. 우선 관련

법률, 시행령, 기획재정부의 연도별 「공공기관 고객만족도 조사 기본계획」 등 공식 문서 분석을 수행하여 조사 제도의 구조, 운영 절차, 조사 모형의 변화 등 제도적 기반을 도출하였다. 또한 기존 학술 연구와 보고서를 검토하여 선행 논의, 주요 쟁점, 연구 공백을 파악하였다. 더불어 제도 운영 문제를 파악하기 위해 고객만족도 조사 수행 경험이 있는 실무자와 조사주관업체 관계자를 대상으로 반구조화 질적 인터뷰를 실시하였다(실무자 5명, 주관업체 2명). 인터뷰는 조사 과정에서 경험한 제도적 미비점과 운영상 애로사항을 중심으로 진행되었으며, 수집된 내용을 제도적 문제와 운영상 문제로 범주화하였다. 아울러 연구자의 자의적 해석을 최소화하기 위해 문헌·제도·인터뷰 결과를 상호 검증하였다.

2. 공공기관 고객만족도 조사 제도 소개

공공기관 고객만족도 조사 제도는 공공서비스의 품질을 객관적으로 진단하고, 기관의 서비스 개선과 행정책임성을 강화하기 위한 목적에서 도입되었다. 한국의 공공기관 고객만족도 조사는 1999년에 처음 시행되었으며, 이후 제도적 기반과 조사 방식이 점진적으로 정비되고 확대되었다. 매년 기획재정부가 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기본계획을 확정된 후 조사를 시행하는 구조를 갖는다.

제도 도입 초기에는 공기업을 중심으로 실시되었으나, 2004년에는 준정부기관, 2005년에는 기타공공기관으로 조사 대상이 단계적으로 확대되었다. 이후 2007년에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(공운법) 제13조 제2항 및 제3항, 그리고 동법 시행령 제17조 제1항 및 제3항을 통해 제도가 법제화되었다. 더불어 공운법 제11조 제1항은 제13조 제2항에 따라 실시된 고객만족도 조사 결과를 공공기관의 의무 공시사항으로 규정함으로써 고객만족도 조사가 공공기관의 공식적 성과관리 체계 안에 자리 잡게 되었다.

공공기관 고객만족도 조사는 제도 운영 방식과 조사모형(Public Customer Satisfaction Index, PCSI)의 변화에 따라 세 단계의 발전 과정을 거쳐 왔다. 한동숙·정예슬(2021)은 제도의 변천을 네 시기로 구분하였으나, 본 연구는 조사모형의 변화를 중심으로 세 시기로 재구성하였다. 첫 번째 시기는 조사 도입기(1999~2006년)로 고객만족도 조사가 최초로 시행되고 조사대상이 공기업에서 준정부기관과 기타공공기관으로 확대된 시기이다. 두 번째 시기는 제도 정착기(2007~2014년)로 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후 통합조사가 시행되고 PCSI 1.0 모델이 적용된 시기이며, 제도의 법적 기반 마련과 조사방법의 표준화가 이루어진 단계이다. 세 번째 시기는 조사 모델 고도화기(2015년 이후)로 현재의 조사

모델인 PCSI 2.0이 도입된 이후 조사 모델의 정교화, 평가 방식 및 목표 산출 방식의 체계화가 진행되며 고객만족도 조사 제도의 완성도가 높아진 시기이다.

〈표 1〉 공공기관 고객만족도 조사 변천 시기 구분

분류	기간	특징
제1기 (조사 도입기)	1999~2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 1999년 공공기관 고객만족도 조사 최초 시행 • 공기업(구 정부투자기관)을 대상으로 최초 실시하였으며, 2004년 준정부기관(구 정부산하기관), 2005년 기타공공기관(자율혁신기관)으로 조사대상을 확대함 • 기관 유형별로 조사 모델이 다르게 운영됨
제2기 (제도 정착기)	2007~2014년	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 「공운법」 제정으로 통합조사가 시행됨 • 조사 모델을 PCSI 1.0으로 통일함
제3기 (조사 모델 고도화기)	2015년~현재	<ul style="list-style-type: none"> • 조사 모델을 PCSI 2.0으로 변경 • 조사 결과 산출방법: 그룹별 상대평가(2015~2018년), 목표 달성도(2019~현재)로 순차적으로 변경함

자료: 한동숙·정예슬, 2021.을 수정함

공공기관 고객만족도 조사는 기획재정부가 주관하는 통합조사와 각 부처가 시행하는 부처 조사로 구분되며, 본 연구는 기획재정부가 운영하는 통합조사를 분석 대상으로 한다. 통합조사는 매년 기획재정부가 기본설계 기관과 조사업체(조사주관업체 및 실사업체)를 선정하여 수행되며, 설계-표본 구성-조사 수행-점수 산출-등급 분류의 일련 단계로 운영된다. 먼저 조사설계 단계에서 각 기관은 주요 사업 내용, 예산, 투입 인력, 고객 구성 등 기초자료를 제출하고, 기본설계 기관은 이를 바탕으로 조사 대상 사업을 확정하며 표본 규모, 조사 방법, 설문 문항 구성, 사업별 가중치를 설정한다. 이후 표본 구성 및 조사 대상 확정 단계에서 기관은 고객리스트를 조사주관업체에 제공하며, 「개인정보보호법」에 따른 고지가 이루어진다. 사업별 목표점수(target score)는 전년도 공공기관 고객만족도 지수(PCSI) 기관 유형별 평균을 기준으로 설정되며, 전년도 대비 3개년 평균 점수가 낮은 사업은 목표점수가 상향 조정되고, 반대로 높은 사업은 하향 조정된다. 조사 수행은 전화조사를 원칙으로 하되 상황에 따라 현장조사가 병행된다. 수집된 자료는 PCSI 산식을 적용해 점수화되며, PCSI는 전반적 고객만족(40%), 서비스 품질·전달 품질·환경 품질(총 30%), 불일치(disconfirmation, 20%), 사회적 책임(10%)의 7개 영역으로 구성된다. 이와 별도로 사업별 목표점수 대비 실적을 평가하는 달성도 점수가 산정되는데, 목표 초과 시 1.0점, 미달 시 0.5점이 부여되며,

기관별 최종 달성도는 사업별 가중치를 반영해 산출된다. 마지막으로 등급 분류 단계에서 달성도 점수에 따라 기관은 '우수'(1.0), '보통'(0.75 이상), '미흡'(0.75 미만)으로 구분된다.

3. 공공기관 고객만족도 제도 현황과 문제점

1) 공공기관 서비스의 고객에 대한 정의 미비

공공기관 고객만족도 조사를 규정한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제13조는 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관에 대해 고객현장의 제정·공표와 고객만족도 조사의 실시를 의무화하고 있다. 이에 따라 모든 공공기관은 매년 1회 이상 자 기관의 서비스를 이용한 국민을 대상으로 고객만족도 조사를 수행하고 그 결과를 국민이 쉽게 접근할 수 있도록 공개하여야 한다. 또한 동법 시행령 제17조는 고객만족도 조사를 외부 기관이 수행할 수 있도록 정하고 있다.

현행 법령은 고객만족도 조사의 운영 근거와 실시 의무만을 규정하고 있을 뿐 정작 조사에서 핵심이 되는 '고객'의 정의와 범위를 명확히 제시하지 않고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」이나 매년 수립되는 고객만족도 조사 기본계획에서도 고객을 특정하는 법적·제도적 기준은 부재한 상태이다. 이러한 규정상의 공백은 조사 실무 단계에서 주관기관, 조사설계자, 조사 대상 기관, 조사업체 간 고객 범위를 어떻게 설정할 것인가에 대한 해석의 불일치로 이어지고 있다. 예를 들어 규제적 성격의 사업의 경우 규제의 적용을 받는 대상을 고객으로 볼 것인지, 혹은 실제 서비스가 전달되는 직접적 접점을 기준으로 고객을 파악할 것인지에 대해 기관 간 서로 다른 판단이 발생한다.

문제는 이러한 법·제도적 공백으로 인해 조사 대상을 자의적으로 축소하거나 특정 이용자 집단을 제외하는 사례가 발생하고 있다는 점이다. 인터뷰에 참여한 실무자들 또한 고객이 일반 국민임에도 불구하고 서비스 제공의 물리적 창구가 해당 공공기관이 아니라는 이유로 조사 대상에서 배제되는 사례가 빈번하다는 점을 지적하였다. 예를 들어 A 기관이 서비스의 기획·운영·관리 책임을 맡고 있음에도 실제 제공 창구가 B 은행, 지방정부, 수탁기관 등 외부 조직인 경우, 해당 서비스를 이용한 국민이 A 기관의 고객만족도 조사에 포함되지 않는 사례가 나타난다.

이는 다음과 같은 공공기관 고객만족도 조사의 한계를 초래한다. 첫째, 책임 회피 가능성이 있다. 공공기관이 직접적인 서비스 접점을 갖지 않는다는 이유로 해당 이용자를 조사 대상

에서 제외할 경우, 기관은 서비스 결과와 품질에 대한 책임을 실질적으로 회피할 여지가 생긴다. 둘째, 이용자 중심 성과관리의 약화이다. 고객 범위를 축소함으로써 실제 서비스를 이용한 국민의 만족·불만·개선 요구와 같은 핵심 사용자 데이터를 확보하지 못하게 되고, 그 결과 서비스 성과에 대한 정보 수집과 피드백이 약화된다. 셋째, 공공서비스 전달 체계의 현실 반영 부족이다. 오늘날 공공서비스는 위탁, 협업, 다단계 전달 등 복합적 구조를 통해 제공되고 있음에도 고객 범위 설정은 단일 기관 중심의 행정 구조를 전제로 하고 있어 실제 서비스 전달 과정의 복잡성을 충분히 반영하지 못한다.

〈표 2〉 고객만족도 조사의 제도적 기반

관련 제도	내용
「공공기관의 운영에 관한 법률」 제13조 (고객현장과 고객만족도 조사)	<ol style="list-style-type: none"> ① 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 다음 각 호에 관한 사항이 포함된 고객현장을 제정하여 공표하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 기본 임무 2. 제공하는 서비스의 내용과 바람직한 서비스의 수준 3. 제공하는 서비스에 대한 불만처리, 시정 절차 및 배상 등의 책임 4. 제공하는 서비스의 향상을 위한 노력 및 계획 등 ② 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 그 공공기관의 서비스를 제공받는 국민을 대상으로 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시하여야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 공공기관으로 하여금 고객만족도 조사를 통합하여 실시하게 하고, 그 결과를 종합하여 공표할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 따라 고객현장을 제정하여 공표하거나 고객만족도 조사를 실시하여야 하는 공공기관의 범위, 고객현장의 제정·공표, 고객만족도 조사의 절차·범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제17조(고객현장 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관의 범위를 정하고, 이를 공공기관의 장에게 통보하여야 한다. ② 공공기관은 법 제13조 제1항에 따른 고객현장을 제정한 때에는 국민이 이를 알 수 있도록 인터넷 등을 통하여 공표하거나 일정한 장소에 게시하여야 한다. ③ 공공기관의 장은 법 제13조 제2항에 따른 고객만족도 조사를 외부 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다.
2024년 공공기관 고객만족도 조사 기본 계획	공공기관의 대국민 서비스 향상을 위해 기재부 장관이 매년 기본계획을 수립하고 공운위 의결을 거쳐 조사 시행

자료: 저자 취합

2) 조사 주체의 이분화 및 조사 대상 제외 기관 선정 문제

공공기관 고객만족도 조사는 기획재정부가 주관하는 통합조사와 각 부처가 수행하는 부처 주관조사로 구분되어 운영되고 있다. 2024년 기준 전체 고객만족도 조사는 총 302개 기관을 대상으로 실시되었으며, 이 중 기획재정부 통합조사는 공기업 20개, 준정부기관 52개, 그리고 국민생활과 밀접한 관련이 있는 기타공공기관 111개 등 총 183개 기관을 대상으로 진행되었다(기본계획 기준 183개, 실제 조사 진행 182개). 반면 부처 주관조사는 국민 생활 밀접성이 상대적으로 낮거나 출연연구기관 등 특수성이 높은 기타공공기관 119개를 대상으로 시행되었다. 이 중에는 신규 지정 기관(3개), 지정 해제 기관(23개), 통합조사에서 편입된 기관(5개), 통합조사로 전환된 기관(1개)이 포함되어 있어 조사대상 기관의 구성은 매년 일정 수준의 변동성을 보인다. 또한 고객 형성이 미흡하거나 고객 특수성으로 인해 조사가 곤란한 25개 기관은 조사대상에서 제외되었다.

기획재정부 통합조사와 부처 주관조사의 이원화된 운영 구조는 제도적 일관성과 관리 체계의 통합성 측면에서 문제점을 내포하고 있다. 우선 기획재정부의 공공기관 관리 기능 약화 문제가 제기된다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기획재정부를 공공기관의 소유·관리 주체로 규정하고 있으며, 성과관리 및 평가체계를 통합적으로 운영할 책임을 부여하고 있다. 그러나 부처 주관조사의 확대나 일부 기관의 조사 제외가 지속될 경우, 고객만족도 조사는 기획재정부의 통합적 관리·조정 기능에서 점점 벗어나게 되고 이에 따라 제도 전체의 일관성과 조정력이 약화될 수밖에 없다. 또한 고객만족도 조사가 개별 부처 단위로 분절되어 운영되면 평가의 일관성과 객관성을 확보하기 어렵고, 부처별 이해관계에 따라 조사 설계·대상 선정·결과 해석 등에 편차가 발생할 가능성이 커진다.

또한 통합조사와 부처 주관조사 간 대상 기관을 구분하는 기준, 그리고 조사 제외 대상 기관 기준이 명확하지 않다는 점도 중요한 문제로 지적된다. 통합조사 기본계획은 기관을 통합조사 또는 부처 주관조사로 편성하기 위한 판단 기준을 제시하고 있으나, 이러한 기준의 유효성에 대한 점검이나 평가는 이루어지지 않고 있다. 그 결과 실제 적용 과정에서는 기관별·부처별 운영 관행에 따라 임의성이 개입될 여지가 존재한다. 인터뷰에서도 매년 고객만족도 조사 실시 전 일부 기관이 조사 제외 또는 부처 주관조사로의 전환을 비공식적으로 요청하는 사례가 반복된다는 점이 확인되었는데, 이는 제외 기준이 자의적으로 활용될 가능성을 보여준다. 특히 ‘고객 형성 미흡’, ‘고객의 특수성’, ‘모회사 중심 운영’ 등 제외 사유는 정량적·정성적 판단 기준이 충분히 제시되지 않은 채 적용되고 있어 유사한 조건을

가진 기관 간에도 조사 포함 여부가 상이하게 결정될 가능성이 있다. 더불어 일단 조사대상에서 제외된 기관이 장기간 재편입되지 못하는 경향도 문제이다. 기관의 기능과 역할, 고객 특성이 시간의 경과에 따라 변화하는데, 제외 기준은 정기적으로 재검토되지 않기 때문이다. 이러한 상황은 공공서비스 전반에 대한 국민의 체감 만족을 충분하게 포착하지 못하게 만들며, 결과적으로 고객만족도 조사의 대표성과 정책적 활용도를 저하시킬 수 있다.

4. 공공기관 고객만족도 제도 운영 현황과 문제점

1) 서비스 경험 시점과 조사 시점 간의 시간적 괴리

공공기관 고객만족도 조사는 통상적으로 조사연도 전년도 8월부터 당해 연도 7월까지 제공된 서비스 경험을 기준으로 시행된다. 각 기관은 이 기간 동안의 서비스 제공 기록을 바탕으로 고객리스트를 제출하며, 실제 조사는 익년도 1~2월에 집중적으로 수행된다. 이러한 운영 방식은 일정 수준의 조사 효율성을 확보한다는 장점이 있으나, 서비스 경험 시점과 조사 시점 사이에 상당한 시간적 간극이 발생한다는 점에서 한계를 갖는다.

응답자는 최대 18개월 전의 서비스—예컨대 2년 전 8월에 이용한 서비스—까지 회상해서 응답해야 하는 경우가 발생한다. 이러한 시간적 괴리는 응답의 신뢰성과 정확성을 약화시키는 요인으로 작용한다. 시간 경과에 따라 서비스에 대한 구체적 기억이 희미해지거나 왜곡될 가능성이 높아지며 그 결과 실제 경험과 응답 간 불일치가 발생할 수 있다. 또한 응답자가 비교적 최근의 경험을 중심으로 판단을 내리는 회상 편향(recall bias)이 나타날 위험도 존재한다. 응답자는 기억하기 쉬운 최근 경험에 기반해 응답하는 경향이 있어 조사 결과가 특정 시기의 경험에 과도하게 좌우될 수 있다(Park, Cha, & Rhim, 2018).

조사 시점의 차이는 기관 간 비교의 공정성을 저해하는 또 하나의 요인이다. 일부 기관의 고객은 비교적 최근의 경험을 바탕으로 응답하는 반면, 다른 기관의 고객은 더 오래된 경험을 회상해 응답하는 경우가 발생하면서 동일한 평가 기준 아래에서 기관 간 성과를 비교하는 것이 어렵게 된다. 더불어 조사 시점에 인접한 정책적·사회적 외부 요인이 응답에 영향을 미칠 가능성도 존재한다(Van de Walle & Bouckaert, 2003). 전기요금 인상, 연금 개혁, 의료서비스 파업 등과 같은 거시적 정책 변화나 사회적 이슈가 조사 시점과 가까울수록 응답자가 해당 이슈에 대한 불만이나 지지의 감정을 공공기관 서비스 평가에 투영할 가능성이 있다. 이 경우 실제 서비스 품질과 무관하게 만족도 결과가 왜곡될 수 있어 공공기관의

실질적 성과를 객관적으로 반영하기 어렵게 된다.

2) 기초자료의 사실성 검증 문제

공공기관 고객만족도 조사는 조사 설계 단계에서 각 기관이 제출하는 기초자료를 기반으로 이루어진다. 기초자료에는 조사 대상 서비스의 세부 항목, 관련 인력과 예산, 고객 수 등의 정보가 포함되며, 이는 조사 대상 사업 선정, 표본 설계, 가중치 부여 등 조사 전반을 결정하는 핵심 자료로 활용된다. 기본설계자는 제출된 기초자료의 사실성과 타당성을 검증하기 위해 전년도 및 당해 연도의 사업계획서, 경영실적보고서 등 공식 문서를 함께 제출받아 교차 검토를 실시하고 있다. 또한 기본설계자와 검토자를 따로 두어 조사 설계를 점검한다.

이러한 절차에도 불구하고 조사가 2개 연도에 걸쳐 이루어지는 구조적 특성 때문에 기초자료의 신뢰성을 충분히 검증하기 어렵다는 제도적 한계가 존재한다. 기초자료 제출 시점에는 전년도와 당해 연도의 자료가 함께 제출되기 때문에 조사 설계 단계에서 어떤 연도를 기준으로 검토해야 하는지가 불명확해지는 문제가 발생한다. 실무자들은 조사가 두 연도에 걸쳐 있어 제출된 자료의 기준 시점을 판단하기 어렵다는 점을 공통적으로 지적하였으며, 자료를 제출하는 기관들이 어떤 연도의 사업 자료를 기초자료로 작성해야 하는지, 그리고 어떤 증빙자료를 제출해야 하는지 반복적으로 문의하는 사례가 많다고 보고하였다.

기초자료의 검증이 어려운 점은 기관별로 제출하는 서비스 항목의 범위가 자의적으로 결정되는 문제로 이어진다. 조사설계자는 기관에 가능한 한 모든 대국민 서비스 항목을 포괄하도록 요구하고 있으나, 일부 기관은 실제 제공 중인 서비스를 누락하거나 이를 '내부 업무', '기관 간 거래', '정부 대상 서비스' 등으로 분류하여 조사 대상에서 임의로 제외하는 사례가 보고되고 있다. 이러한 행위는 기관의 실질적 서비스 범위를 축소하거나 불리한 조사 결과를 회피하기 위한 전략적 대응으로 해석될 수 있으며, 조사 결과의 대표성과 객관성을 훼손할 위험을 초래한다.

기초자료의 누락 또는 왜곡 제출에 대한 제도적 통제 장치가 부재하다는 점도 중요한 한계로 지적된다. 현행 제도에서는 조사설계자가 제출된 기초자료의 진위 여부를 직접 검증하거나, 필요시 자료 수정·보완을 강제할 수 있는 법적 근거와 제재 권한이 마련되어 있지 않다. 이로 인해 기관 간 제출 자료의 질적 수준이 크게 상이해지고, 자료의 사실성을 확보하기 어려운 구조가 형성된다.

3) 목표점수 설정 방식의 난해함

공공기관 고객만족도 평가는 각 기관의 세부사업 단위별 목표점수 달성 여부를 중심으로 하는 절대평가 체계를 도입하고 있다. 이 방식은 기관 간 불필요한 경쟁을 완화하고 사업 특성과 수준에 부합하는 달성 기준을 설정함으로써 보다 현실적이고 자율적인 고객만족도 개선을 유도하는 것을 목표로 한다.

각 기관의 사업별 목표점수는 기관 유형(공기업·준정부기관·기타공공기관)별 전년도 평균 PCSI 점수를 기준값으로 설정한 후, 해당 사업의 최근 성과 수준을 반영하여 산정된다. 이를 위해 각 사업의 최근 3개년 점수의 산술평균을 활용하며, 성과가 낮은 사업일수록 더 높은 목표 비율을 부여하여 도전적 목표를 설정하고, 성과가 높은 사업에는 상대적으로 낮은 목표 비율을 적용하는 방식으로 차등화한다. 목표 비율은 95%에서 105% 범위 내에서 조정되며, 최종 목표점수는 기준값에 이 목표 비율을 적용하는 방식으로 도출된다. 한편 성과자료가 3개년 미만인 경우에는 확보된 연도 범위 내에서 2개년 또는 1개년 점수의 산술 평균을 동일한 기준으로 활용한다. 또한 2024년에 최초로 조사를 받는 신규 사업의 경우에는 별도의 과거 성과자료가 없기 때문에 2023년 해당 기관의 전체 조사대상 사업 평균점수를 기준 성과 수준으로 적용하여 목표점수를 산정한다.

기관 유형별 기준값과 사업별 성과 수준을 반영하여 각 사업의 상대적 성과를 고려한 목표를 제시한다는 점에서 해당 산정 방식은 일정한 의의를 갖지만, 다음과 같은 한계 또한 존재한다. 우선 산정 체계의 과도한 복잡성으로 인해 이해도가 저하되는 문제이다. 목표점수는 사업별 평균점수, 기관유형별 기준점수, 목표 비율 등 여러 변수가 단계적으로 적용되어 산출되는데, 이와 같은 절차적 복잡성은 제도의 산정 원리를 직관적으로 이해하기 어렵게 만든다. 더불어 목표점수 산출에 활용되는 사업별 평균점수는 최근 3개년 실적을 기준으로 하나, 기관의 사업 조정 또는 변경 여부에 따라 데이터 확보가 불안정해질 수 있다. 기관유형별 기준점수 역시 공공기관 유형의 변경이 발생할 경우 산정 기준 자체가 달라질 가능성이 있다. 이러한 요소들은 전체 산정 구조의 복잡성을 가중시켜 조사대상 기관이 제도의 작동 방식과 평가 절차를 충분히 이해하는 데 장애가 될 수 있다.

절대평가와 상대평가 요소가 혼합됨으로써 평가 기준의 명확성이 약화되는 문제도 존재한다. 목표점수 산정은 형식적으로는 절대평가 방식에 기반하지만, 실제로는 기관유형별 전년도 평균점수를 기준으로 목표 비율을 설정하는 과정에서 상대평가 요소가 포함된다. 이로 인해 동일한 실적을 보인 사업이라도 기관 유형 또는 배정된 구간에 따라 서로 다른 목표

점수가 부여될 수 있다. 이러한 구조적 특성은 제도의 예측 가능성을 저해하며, 조사 대상 기관이 부여된 목표점수의 산정 근거를 명확히 파악하는 데 어려움을 초래하여 결과 수용성을 낮출 가능성이 있다.

4) 설문조사 응답 참여율 저조

현행 공공기관 고객만족도 조사는 조사 개시 전이나 조사 기간 중 일반 국민을 대상으로 한 참여 독려나 사전적 정보 제공이 거의 이루어지지 않고 있으며, 이는 제도의 참여성을 약화시키는 요인으로 작용한다. 인터뷰에 참여한 조사주관업체 관계자에 따르면 최근 전화 피싱, 스팸 광고 등의 증가로 인해 모르는 번호로 걸려오는 전화를 기피하는 경향이 강해지고 있으며, 이로 인해 목표한 응답자 수를 확보하기 위해 동일 대상자에게 여러 차례 반복적으로 전화를 시도해야 하는 상황이 빈번하게 발생한다고 한다.

참여율 저조의 원인은 단순히 조사 방식이 전화 중심이라는 점 때문만은 아니다. 설문 자체의 구조와 문항 구성 방식이 응답자의 인지적 부담을 증가시키며, 이는 응답 품질과 참여 지속 의사에 직접적인 영향을 미친다. Smyth & Olson(2019)은 설문 문항의 서술 방식과 응답 옵션이 응답자의 실제 경험과 일치하지 않을 경우 인지적 혼란이 발생하고, 응답자가 적절한 선택지를 찾지 못해 비정확하거나 중립적 응답을 선택할 가능성이 높아진다고 지적하였다. 이는 설문 문항의 구조가 응답 품질을 결정하는 중요한 요인임을 보여준다.

설문의 길이 또한 참여율을 저해하는 요인으로 작용한다. Boland et al.(2006)은 아일랜드와 영국을 대상으로 한 전화조사 비교연구에서 약 10~15분까지는 응답 지속 의사가 유지되지만 그 이후부터는 설문 완료율이 급격히 감소한다고 보고하였다. Hsia et al.(2023) 역시 미국 BRFS 데이터 분석한 연구에서 설문 길이가 길거나 과도한 회상을 요구하는 문항이 포함될수록 응답자의 피로감이 증가하고, 중도이탈률이 유의하게 높아진다는 사실을 확인하였다.

응답률 저조는 조사 결과의 대표성과 타당성 저하로 직결된다. 응답 표본의 규모가 충분하지 않거나 특정 인구집단에 편중될 경우 조사 결과가 전체 이용자의 경험과 평가를 적절히 반영하지 못하게 된다. 이는 표본의 대표성을 약화시키고, 조사 결과의 일반화 가능성을 제한하여 정책적 활용의 신뢰성을 훼손한다. 나아가 낮은 응답률을 기반으로 산출된 고객만족도 점수는 기관의 실제 서비스 품질을 객관적으로 평가하기 어렵게 만들며, 이러한 결과가 정책 개선의 근거로 활용될 경우 체계적 오류(systematic bias)가 발생할 가능성도

높아진다. 이러한 점에서 응답률 저하는 단순한 조사기술적 문제가 아니라 조사 전체의 신뢰성과 정책적 효용을 저해하는 구조적 문제로 이해할 필요가 있다.

5) 등급 구간 단순화에 따른 성과 식별 문제

기획재정부 통합 공공기관 고객만족도 조사의 등급 산정은 각 기관의 조사대상 세부사업별로 사전에 설정된 목표점수 대비 실측 점수(PCSI)의 달성 여부에 기반한다. 세부사업의 실측 점수가 목표점수를 충족하면 S, 미달하면 U로 분류된다. 이후 각 세부사업의 S/U 결과에 사업별 가중치를 적용하여 기관의 종합 달성도 점수를 산출하고, 이를 바탕으로 최종 등급을 부여한다. 등급은 '우수', '보통', '미흡'의 세 단계로 구분되며, 세부사업 단위에서 S는 1.0점, U는 0.5점으로 환산된다. 세부사업별 가중치를 곱하여 합산한 값이 기관의 최종 달성도 점수가 된다. 예를 들어 조사 대상 사업이 네 개인 기관의 경우, 세 개 사업이 목표를 달성하고 한 개 사업이 미달성한 경우라도 사업별 가중치 구성에 따라 '우수' 등급에는 도달하지 못할 수 있다. 반대로 일부 사업이 미달성이더라도 해당 사업의 가중치가 낮을 경우 전체 달성도 점수가 일정 수준 이상으로 유지되어 '보통' 등급을 받는 것이 가능하다.

〈표 3〉 달성도 점수별 등급

등급 구분	산정 기준
우수	모든 조사대상 사업이 목표점수를 100%달성(달성도 점수 총합 = 1.0)
보통	달성도 점수 총합 ≥ 0.75
미흡	달성도 점수 총합 < 0.75

자료: 기획재정부 (2024), 2024년 공공기관 고객만족도 조사 기본 계획을 바탕으로 저자가 정리함

〈표 4〉 등급 부여 예시

사업명	목표점수	2024년 점수	달성여부	부여점수	가중치	달성도
A 사업	77.96	78.698	S (달성)	1.0	41.6%	0.416
B 사업	82.39	87.661	S (달성)	1.0	35.6%	0.356
C 사업	73.17	70.744	U (미달성)	0.5	9.9%	0.050
D 사업	84.83	86.272	S (달성)	1.0	12.9%	0.129
달성도 합계						0.951(보통)

자료: 저자 작성

현재의 등급 분류 방식은 다음과 같은 구조적 한계를 지닌다.

첫째, 이진적 평가 구조로 인한 정보 손실 문제이다. 현행 제도에서는 각 조사대상 사업이 사전에 설정된 목표점수를 달성했는지 여부만을 기준으로 S(달성) 또는 U(미달성)로 단순 분류한다. 그러나 이러한 이원적 구조는 성과의 세밀한 수준 차이나 개선 폭을 반영하지 못한다. 실제로 기관별 고객만족 수준은 PCSI를 통해 정량적으로 측정되고 있음에도 등급 산정 단계에서는 목표 달성 여부를 판단하는 보조지표로만 활용된다. 이로 인해 PCSI가 제공하는 만족도 수준의 차이와 점진적 개선 정도가 등급 결정 과정에서 소실되며, 기관 간 실질적 성과 차이를 식별하지 못하는 문제가 발생한다. 인터뷰에서도 일부 실무자들은 특히 낮은 등급을 받은 기관들이 기관의 개선 노력이 등급에 반영되지 않는다는 점을 문제로 지적하며, 개선도를 평가에 포함하는 방식으로 보완이 필요하다고 주장한다고 응답하였다.

둘째, 등급 구간의 경직성과 불연속성이 문제로 지적된다. 현행 제도는 최종 달성도 점수가 1.0점이면 '우수', 0.75점 이상은 '보통', 0.75점 미만은 '미흡'으로 구분하는 절단식(cutoff-based) 기준을 적용한다. 이러한 구간 설정은 근소한 점수 차이에도 등급이 급격히 변화하는 불연속적 결과를 초래한다. 예를 들어 달성도 0.749점인 기관은 '미흡', 0.751점인 기관은 '보통'으로 분류될 수 있다. 사실상 유의미한 성과 차이가 없음에도 등급이 달라지는 현상은 평가 결과의 수용성을 떨어뜨리고 제도에 대한 신뢰성과 정당성을 훼손할 수 있다.

셋째, 등급 구분 체계의 과도한 단순화로 인해 변별력이 약화되는 문제가 존재한다. 현행 고객만족도 평가는 약 180개 기관을 '우수-보통-미흡'의 세 단계로만 구분하고 있어, 하나의 등급 내부에 다수의 기관이 집중되는 구조가 반복적으로 나타난다. 이로 인해 실제로는 우수한 성과의 기관과 형식적으로 조사에 대응한 기관이 동일한 등급으로 분류되는 비식별성(non-differentiation) 문제가 발생한다. 그 결과 우수 등급 달성에 대한 인센티브는 감소하고, 미흡 등급만을 회피하려는 소극적 대응 전략에 머무르는 경향이 나타날 가능성이 있다.

IV. 공공기관 고객만족도 조사 개선 방안

1. 제도 개선 방안

1) 공공기관 서비스의 고객에 대한 정의 규정

우선 고객 개념을 제도적으로 명확히 규정하는 것이 필요하다. 고객의 정의를 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 직접 규정하기보다는 매년 개정되는 「공공기관 고객만족도 조사 기본계획」 내에 별도의 ‘고객 정의’ 항목을 신설하는 방식이 더 적절하다. 기본계획에 포함할 경우 제도 운영 상황에 따라 고객의 정의와 범위를 주기적으로 검토·보완할 수 있어 행정 환경 변화에 보다 유연하게 대응할 수 있기 때문이다. 이때 고객 유형을 서비스 이용자(user), 수혜자(beneficiary), 이해관계자(stakeholder) 등으로 구분하고, 기관의 기능과 서비스 구조에 따라 각 유형별 조사대상을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다. 이러한 고객 개념 정의의 제도화는 고객만족도 조사의 설계 기준과 표본 구성의 일관성을 확보하고, 기관별 임의적 판단에 따른 조사대상 왜곡을 방지하는 데 기여할 수 있다.

나아가 간접 서비스 이용자에 대한 조사 포함 범위를 확대하는 것도 중요하다. 현행 고객 정의는 물리적 서비스 접점을 전제로 한 직접 이용자 중심으로 한정되어 있으나, 실제 공공서비스는 위탁·협업·다단계 전달 구조를 통해 제공되는 경우가 많다. 따라서 위탁기관을 통해 서비스를 이용하는 간접 이용자, 공동사업의 최종 수혜자, 공공정책의 간접적 영향 수혜자 등도 조사대상에 포함할 필요가 있다. 이를 위해 조사모형을 고객이 경험하는 서비스 단계(service touchpoint)를 중심으로 재구성하여, 각 기관이 책임지는 서비스 단계별로 만족도를 측정하는 체계로 개선하는 방안을 고려할 수 있다.

2) 공공기관 고객만족도 통합 관리 강화

기획재정부 중심의 공공기관 고객만족도 통합 관리 체계를 강화할 필요가 있다. 현재와 같이 통합조사와 부처 주관조사가 병행되는 구조에서는 부처별 이해관계나 행정적 편의에 따라 조사 설계, 표본 구성, 결과 해석 및 활용 방식에서 편차가 발생하기 쉽다. 이와 같은 운영 방식은 동일한 기준 하에서 기관 간 결과를 비교하기 어렵게 만들 뿐 아니라, 고객만족도 조사의 일관성과 신뢰성을 저해하는 요인으로 작용한다.

이러한 문제를 해소하기 위해 기획재정부는 고객만족도 조사 전반을 포괄하는 표준 프로토콜(standard protocol)을 마련하여 조사 설계, 표본 구성, 지표 체계, 결과 산출 기준 등을 통합적으로 관리할 필요가 있다. 표준 프로토콜의 제정은 조사 수행 과정의 자의성을 줄이고, 부처 간·기관 간 비교 가능성을 제고함으로써 고객만족도 조사 체계의 일관성과 객관성을 확보하는 데 기여할 것이다.

나아가 조사 주체가 서로 다르더라도 동일한 기준과 체계 하에서 결과를 비교할 수 있도록 공공기관 고객만족도 통합 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 통합 데이터베이스는 시계열 분석과 기관 간 수준 차이의 구조적 비교를 가능하게 함으로써 고객만족도 조사 결과의 정책적 활용도를 높이고, 공공기관 서비스 품질 관리의 근거 기반(evidence-based) 체계를 강화하는 핵심 기반이 될 수 있다.

3) 고객만족도 조사 대상 기관의 선정 기준 명확화

조사대상 기관 선정 및 제외 기준을 명확히 규정하고 체계화하는 것이 필요하다. 이를 위해 「공공기관 고객만족도 조사 기본계획」에 조사 대상 기관 선정·제외 기준 항목을 신설하거나 기존 내용을 보강하여, 기관의 성격, 고객 형성 수준, 서비스 제공 방식 등에 대한 판단 기준을 구체적으로 제시해야 한다. 고객 수·서비스 접점 빈도 등 정량적 지표와 서비스 영향력·국민 체감성 등 정성적 지표를 함께 반영하는 다층적 기준을 적용하면 조사 대상 여부를 보다 합리적이고 일관되게 결정할 수 있을 것이다. 또한 기관의 기능 변화, 사업 구조 개편, 조직 통합 등 행정 환경의 변화를 고려하여 조사 대상 기관에 대한 정기 재검토 절차를 제도화함으로써 현행 경직적 대상 설정 구조를 완화하고 조사 체계의 유연성을 확보할 필요가 있다.

이와 함께 현대 공공서비스가 위탁, 협업, 공동사업 등 다단계 전달구조를 통해 제공되고 있음에도 직접 고객 부재를 이유로 조사 대상에서 제외되는 현실 역시 개선되어야 한다. 간접 서비스 제공기관에 대한 평가 반영 체계를 제도화하여 복수 기관이 공동으로 수행하는 서비스의 특성을 조사 설계에 반영해야 한다. 이를 위해 다기관 협업 사업에 대한 경험, 기관 간 역할 분담, 책임 인식, 이용자 불편 등 복합적 경험을 측정할 수 있는 문항을 설문문에 포함시키는 방안을 고려할 수 있다.

2. 운영 개선 방안

1) 서비스 경험 시점과 조사 시점 간의 시간적 괴리 축소

공공기관 고객만족도 조사는 전년도 8월부터 당해 연도 7월까지의 서비스 이용 경험을 기준으로 이루어지며, 실제 조사는 익년도 1~2월에 집중적으로 실시된다. 이러한 구조는 서비스 경험 시점과 조사 시점 간의 간극이 크게 벌어지면서 응답의 신뢰성과 정확성을 저해하는 요인으로 작용한다.

이 문제를 완화하기 위해 시점 분산형 표본조사 방식의 도입을 검토할 필요가 있다. 예컨대 분기별로 일정 비율의 이용자를 표본 조사하고, 연말에 이를 통합·보정하는 방식을 적용하여 조사 결과가 특정 시점의 사회적 이슈나 정책 변동에 과도하게 영향을 받는 위험을 줄일 수 있다. 또한 회상 오류를 최소화하기 위한 문항 설계의 개선도 요구된다. 응답자의 기억 지속 기간을 고려해 시점 차이에 따른 인식 왜곡을 통계적으로 보정할 수 있는 조정 가중치를 적용하는 것도 고려할 수 있다.

2) 기초자료 검증의 일관성 확보를 위한 제도 개선

우선 기초자료 검증 기준의 명확화와 시점 기준의 통일이 필요하다. 현재 기관이 제출하는 기초자료는 전년도와 당해 연도 자료가 혼재된 형태로 제출되고 있어, 조사설계자가 어떤 연도를 기준으로 검증해야 하는지 판단하기 어렵다. 이러한 시점 불일치는 동일한 사업 임에도 서로 다른 기준이 적용될 가능성을 높이며, 조사 설계의 일관성을 저해하는 구조적 요인으로 작용한다. 이를 개선하기 위해 기초자료 제출 시 기준연도를 명확히 규정하고, 모든 기관이 동일한 회계연도 또는 조사기준 연도를 기준으로 기초자료와 증빙자료를 작성·제출하도록 표준화할 필요가 있다.

다음으로 기초자료의 신뢰성 확보를 위한 제재 및 환류 체계 강화가 요구된다. 현행 제도에서는 조사설계자가 제출 자료의 오류나 누락을 발견하더라도 이를 강제로 수정·보정하도록 요구할 법적 근거가 부족해 일부 기관의 부정확한 자료 제출이 사실상 제재 없이 반복되는 문제가 있다. 기초자료의 사실성과 정확성이 확보되지 않을 경우 경영평가 감점, 고객만족도 조사 등급 조정 등 실효성 있는 제재조항을 도입하여 제출자료의 책임성을 강화할 필요가 있다. 아울러 검증 결과를 기초자료 신뢰성 평가보고서 형태로 공표하여 기관별 기초자료의 정확성 수준과 연도별 개선 추세를 투명하게 공개함으로써 기관의 책임성과 제도

신뢰성을 높이는 방안도 고려할 수 있다.

3) 목표점수 산정 기준의 사전 공개와 예측 가능성 강화

현행 공공기관 고객만족도 조사에서는 목표점수 산정 과정이 복잡하여 기관이 산정 기준을 충분히 이해하지 못한 채 목표점수를 통보받는 구조가 형성되어 있다. 이는 기관이 자율적으로 성과목표를 설정하고 체계적인 개선 활동을 추진하는 데 장애요인으로 작용한다. 따라서 목표점수 산정 과정에 대한 이해도 제고와 예측 가능성 강화가 필요하다. 이를 위해 기획재정부는 전년도 고객만족도 조사 결과를 공표할 때, 차년도 목표점수 산정에 활용되는 핵심 요소(전년도 평균점수, 목표비율 등)를 함께 공개함으로써 기관이 내부 성과목표를 조기에 설정하고 준비할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

아울러 목표점수 산정 체계를 기관의 과거 실적 중심으로 전환하는 방안도 검토될 필요가 있다. 기관유형별 평균 대신 개별 기관의 최근 3개년 평균점수와 개선 추세를 기반으로 목표점수를 산정하는 체계를 도입한다면, 기관의 발전 단계와 고유한 특성에 부합하는 맞춤형 목표 설정이 가능해질 것이다. 이는 평가제도에 대한 수용성과 신뢰성을 높일 뿐 아니라 기관이 단순한 점수 관리에 그치지 않고 실질적인 서비스 품질 개선을 위한 전략적 대응을 강화하도록 유도하는 효과를 기대할 수 있다.

4) 참여도 개선을 위한 홍보 강화와 조사 방식 다변화

현행 공공기관 고객만족도 조사는 국민의 인지도가 낮으며, 조사 참여 동기도 충분히 형성되지 못하고 있다. 낮은 참여성과 인식 부족은 조사 결과의 대표성과 신뢰성을 약화시키는 핵심 요인으로 지적된다. 따라서 국민 참여 확대와 사전 홍보체계 강화가 필요하다. 조사 개시 전에 국민에게 조사 목적과 절차를 명확히 안내함으로써 조사의 공공성과 필요성에 대한 신뢰를 형성해야 한다. 이를 위해 기획재정부는 조사 시작 약 한 달 전에 주요 포털사이트, 정부24, 각 기관 홈페이지, SNS, 뉴스레터 등 다양한 채널을 활용하여 고객만족도 조사 안내를 사전 공지하고, 조사 목적·기간·응답 절차·개인정보 보호 조치 등을 구체적으로 제공할 필요가 있다.

아울러 조사 방식의 다변화도 요구된다. 현재 고객만족도 조사는 전화면접 조사에 과도하게 의존하고 있으나, 이는 응답자의 피로감 증가와 응답 거부를 초래하여 표본 편향을 높인다. 따라서 전화조사 외에도 온라인 설문, 모바일 앱 응답, 이메일 조사, 대면 조사

등 다양한 조사 방식을 병행하는 복합 조사체계를 도입해야 한다. 이러한 접근은 연령, 직업, 지역, 디지털 접근성 등 인구집단별 응답 가능성을 균형 있게 확보하고, 조사 방식에 따른 특정 집단 편향을 완화하여 결과의 대표성과 타당성을 높이는 데 기여할 것이다.

5) 평가 변별력 제고를 위한 다층 등급 체계 도입

우선 등급 체계의 세분화와 다층화가 필요하다. 현재의 3단계 구분(‘우수-보통-미흡’)은 기관 간 성과의 미세한 차이를 식별하기 어렵게 만들며, 평가가 실질적 개선보다 ‘미흡 등급만 피하는’ 소극적 대응으로 기능하는 한계를 갖는다. 이를 보완하기 위해 ‘상-중상-중-중하-하’ 또는 ‘A-B-C-D-E’와 같은 다층적 등급 체계를 도입할 필요가 있다. 등급 구간을 세분화하면 기관 간 성과 격차를 보다 정밀하게 반영할 수 있으며, 상위 등급 달성을 위한 동기 부여가 강화되어 제도 전반의 개선 유인이 제고될 것이다.

다음으로 PCSI 점수를 직접 반영하는 통합평가모형 구축이 요구된다. PCSI는 고객만족도의 핵심 정량지표임에도 현행 제도에서는 목표 달성 여부를 판단하는 보조지표로만 활용되고 있어 조사 결과가 포함한 질적·양적 정보가 충분히 반영되지 못한다. 이러한 구조에서는 기관 간 성과 수준의 질적 차이뿐 아니라 해마다 나타나는 개선 추이를 평가하기 어렵다는 문제가 발생한다. 이를 해결하기 위해 목표 달성 여부와 함께 실측 PCSI 점수, 전년 대비 향상률 등을 복합적으로 반영하는 통합 등급 모형을 도입할 필요가 있다. 이러한 모형은 절대적 수준과 개선 노력을 동시에 평가할 수 있어 성과관리의 정교성을 높이며, 동일 등급 내에서도 기관별 성과 차이를 세밀하게 구분할 수 있는 구조를 제공한다.

V. 결론

공공기관의 고객만족도는 공공서비스의 품질과 행정 성과를 종합적으로 반영하는 성과지표로 활용되고 있지만, 이를 기관 성과평가에 어떻게 해석하고 적용해야 하는지에 대해서는 여전히 논란이 존재한다. 이는 객관성을 중시하는 성과관리 체계에서 이용자의 주관적 인식을 지표로 활용하는 데 대한 제도적 우려와 더불어, 고객만족도 조사 자체의 설계 및 운영 과정에서 드러나는 구조적 문제가 함께 작용하기 때문이다. 실제로 고객만족도 조사 결과의 신뢰성과 타당성은 조사 모형의 정교함뿐 아니라 제도적 기반의 적절성, 운영 절차

의 투명성, 조사체계의 일관성 등에 의해 크게 좌우된다. 만약 제도적 기반이 미비하거나 운영 방식이 불투명할 경우 조사 결과의 왜곡 가능성이 커지고, 조사대상 기관의 전략적 대응이 발생하여 성과평가 제도의 신뢰성이 저하될 우려가 있다. 이러한 문제의식에 기반하여 본 연구는 공공기관 고객만족도 조사 제도의 구조와 운영체계를 면밀히 분석하고, 제도 운영 과정에서 나타나는 구조적 한계가 조사 취지를 저해할 가능성을 진단하였다.

본 연구는 다음과 같은 측면에서 이론적으로 기여하였다. 첫째, 고객만족도 조사가 성과관리에서 의미 있는 지표로 기능하기 위해서는 조사 모형과 지표의 정교성뿐 아니라 제도 설계의 타당성, 운영 절차의 투명성, 조사체계의 일관성과 같은 제도적 기반이 필수적임을 강조함으로써 기존 논의를 확장하였다. 둘째, 기존 연구들이 충분히 다루지 못했던 고객만족도 조사 제도의 제도적 기반과 운영 구조가 조사 결과의 신뢰성, 타당성 및 수용성에 미치는 영향을 제시하였다. 셋째, 한국 공공기관 고객만족도 조사의 실제 운영 과정과 구체적인 문제점을 질적 자료에 기반해 상세히 제시함으로써 향후 후속 연구가 활용할 수 있는 실증적·분석적 기반을 마련하였다.

정책적 관점에서 본 연구는 제도 및 운영 두 차원에서 다양한 구조적 문제를 규명하고 구체적인 개선방향을 제시하였다. 제도적 측면에서는 고객 정의의 부재, 통합조사와 부처 주관조사 병존으로 인한 조사 주체 이원화 문제, 조사 대상 기관 선정 기준의 불명확성, 간접 서비스 제공기관의 평가 누락 문제 등을 제시하였다. 이에 대한 대안으로 「공공기관 고객만족도 조사 기본계획」 내 별도의 고객 정의 항목 신설, 고객만족도 조사 전반을 아우르는 표준 프로토콜 마련, 조사대상 선정·제외 기준의 명문화와 다층적 판단 기준 도입, 공공 서비스 전달 구조의 복잡성을 반영한 간접 서비스 제공기관 조사 반영 체계를 제안하였다. 운영 측면에서도 서비스 경험 시점과 조사 시점 간의 괴리, 기초자료 검증의 어려움, 목표점수 산정 방식의 난해함, 낮은 응답률, 단순한 등급 구간으로 인한 성과 식별력 부족 등을 문제로 제기하였다. 이에 대한 개선방안으로 시점 분산형 표본조사 방식 도입, 기초자료 검증 기준 명문화 및 제재·환류 체계 구축, 목표점수 산정 과정에 대한 이해 향상과 기관별 실적 기반 목표 설정, 국민 참여 확대를 위한 사전 홍보 강화, 복합 조사방식 도입, 등급체계의 세분화와 PCSI 점수 기반 통합 등급 모형 구축 등을 제시하였다.

본 연구는 몇 가지 한계를 지니며 이는 향후 연구에서 보완해야 할 과제로 남아 있다. 우선 본 연구에서 제시한 제도 개선방안은 실효성을 높이기 위해 다양한 행정적 제약, 조직적 저항, 제도 변경에 수반되는 비용 등 현실적 요인을 추가적으로 검토할 필요가 있다. 또한 고객만

족도 조사체계는 기획재정부, 각 부처, 공공기관, 조사기관 등 다수의 행위자가 참여하는 복합적 거버넌스 구조 속에서 운영된다. 이를 고려할 때 각 주체의 역할, 상호작용 방식, 조정 메커니즘 등 거버넌스 차원의 작동 원리를 심층적으로 분석하는 작업이 향후 연구에서 필요하다. 마지막으로 본 연구는 제도 운영 과정에 대한 구조적·질적 분석에 중점을 두었기 때문에 향후에는 기관별 PCSI 점수 변화, 응답률 등 계량자료를 활용하여 제안된 개선방안의 효과를 검증하는 정량적 실증 연구가 수행될 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 권보경·이경은·전영한 (2018). 관료제적 조직구조, 조직전략, 그리고 조직성과: **한국의 공공기관 실증분석**. **한국사회와 행정연구**, 29(1), 119-143.
- 권영훈 (2008). 공공서비스 설계를 위한 탐색적 연구: 품질정의와 품질속성간의 관계를 중심으로. **한국생산관리학회지**, 19(4), 57-80.
- 기획재정부 (2024). 2024년 공공기관 고객만족도 조사 기본 계획.
- 김지영 (2012a). 공공기관 고객만족도 점수의 결정요인. **재정학연구**, 5(3), 69-97.
- _____ (2012b). 공공기관 고객만족도 점수의 상승요인 분석. **재정포럼**. 2012년 2월호.
- 유효정 (2013). 공공기관 관리정책: 공공기관 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교분석. **공공기관연구포커스**, 31, 31-46.
- 이광희·김용훈·윤홍근·조현석 (2005). **공공부문에서의 고객만족도 조사방법 개선방안**. 한국행정연구원.
- 한동숙·정예슬 (2021). **공공기관 고객만족도조사제도의 변천 및 개편방안**. 한국조세재정연구원.

〈외국 문헌〉

- Boland, M., Sweeney, M. R., Scallan, E., Harrington, M., & Staines, A. (2006). Emerging advantages and drawbacks of telephone surveying in public health research in Ireland and the U.K. *BMC Public Health*, 6(208), 1-7.
- Castelo, S. L., & Gomes, C. F. (2024). The role of performance measurement and management systems in changing public organizations: An exploratory study. *Public Money & Management*, 44(5), 399-406.
- Collins, B. K., Kim, H. J., & Tao, J. (2019). Managing for citizen satisfaction: Is good not enough? *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 5(1), 21-38.
- Fornell, C. (1992). A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience. *Journal of Marketing*, 56(1), 6-21.
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.
- Higgins, P. (2005). Performance and user satisfaction indicators in British local government:

- Lessons from a case study. *Public Management Review*, 7(3), 445-466.
- Hsia, J., Gilbert, M., Zhao, G., Town, M., Inusah, S., & Garvin, W. (2023). Analysis of interview breakoff in the Behavioral Risk Factor Surveillance System, 2018 and 2019. *AJPM Focus*, 2(2), 100076.
- Kim, S., & M. (2022). Citizen satisfaction in the public sector. In A. Schedler (Eds.), *Elgar Encyclopedia of Public Management*(pp. 205-207). Edward Elgar Publishing.
- Kim, S., Rho, E., & Teo, Y. X. J. (2024). Citizen satisfaction research in public administration: A systematic literature review and future research agenda. *The American Review of Public Administration*, 54(5), 460-485.
- Milgrom, P., & Roberts, J. (1987). Informational asymmetries, strategic behavior, and industrial organization. *The American Economic Review*, 77(2), 184-193.
- OECD. (2022). *Serving Citizens: Measuring the Performance of Services*. OECD Publishing.
- Park, K., Cha, M., & Rhim, E. (2018, April). Positivity bias in customer satisfaction ratings. In *Companion Proceedings of The Web Conference 2018*(pp. 631-638).
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 277-310.
- Smyth, J. D., & Olson, K. (2019). The effects of mismatches between survey question stems and response options on data quality and responses. *Journal of Survey Statistics and Methodology*, 7(1), 34-65.
- Van de Walle, S. (2017). Explaining citizen satisfaction and dissatisfaction with public services. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*(pp. 227-241). Palgrave Macmillan.
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: The problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9), 891-913.
- Van der Kolk, B. (2022). Performance measurement in the public sector: Mapping 20 years of survey research. *Financial Accountability & Management*, 38(4), 703-729.
- Van Der Wiele, T., Boselie, P., & Hesselink, M. (2002). Empirical evidence for the

relationship between customer satisfaction and business performance. *Managing Service Quality: An International Journal*, 12(3), 184-193.

Virani, A., & van der Wal, Z. (2023). Enhancing the effectiveness of public sector performance regimes: A proposed causal model for aligning governance design with performance logics. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6(1), 54-65.

투 고 일: 2025년 10월 9일
심 사 일: 2025년 10월 25일
게재확정일: 2025년 11월 24일

(Abstract)

Improving Customer Satisfaction Surveys in Public Institutions : Institutional and Operational Challenges

Youngmin Cho, Minsang Yi

This study analyzes the institutional foundation and operational framework of customer satisfaction surveys conducted in public institutions, identifying structural issues that undermine the reliability and validity of survey outcomes. The analysis reveals several institutional limitations, including the absence of a clear customer definition, the coexistence of integrated surveys and ministry-led surveys that results in dual survey governance, ambiguous criteria for selecting or excluding target institutions, and the omission of evaluations for indirect service providers. Operational challenges were also identified, such as a mismatch between service experience and survey timing, difficulties in verifying baseline data, the complexity of score-setting methods, low response rates, and weakened performance discrimination due to coarse grading categories. Based on these findings, the study proposes improvements such as formalizing the customer definition, establishing a standardized survey protocol, systematizing criteria for survey inclusion, incorporating evaluations of indirect service providers, adopting dispersed-timing sampling, clarifying baseline data verification standards with strengthened sanctions and feedback mechanisms, enhancing the interpretability of target-setting methods, introducing mixed-mode survey designs, and refining the grading system through a more detailed and PCSI-based integrated rating model.

Keywords: Public Institutions, Customer Satisfaction, Performance Management System, Public Service, Institutional Improvement

공공기관과 정책연구

2025년 제3권 제2호

정기간행물등록번호 (세종, 사00014)

발행일 2025년 12월 31일

발행인 이영

발행처 한국조세재정연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 336

인쇄처 일지사

I S S N 2983-158X

© 한국조세재정연구원 2025 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

공공기관과 정책연구

Public Institutions and Policy Review

Vol.3 No.2 2025

KIPF 한국조세재정연구원
공공기관연구센터

30147 세종특별자치시 시청대로 336
Tel.044-414-2114

