공공기관과 정책연구
Public Institutions and Policy Review
Vol.2 No.2 2024

한국조세재정연구원
공공기관연구센터
30147 세종특별자치시 시청대로 336
Tel.044-414-2114

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

ISSN 2983-158X

Public Institutions & Policy Review

Public Institutions and Policy Review 공공기관과 정책연구 Vol.2 No.2 2024

한국조세재정연구원 공공기관연구센터

공공기관과 정책연구

Vol.2 No.2 2024

1 김순양
공공기관 ESG 활동에서 사회성과보상사업(SIB) 활용방안에 관한 연구

45 이형우
성과평가인식이 내재적 동기에 미치는 영향의 성과평가 등급별 분석

75 이진관 · 장원석
총인건비 제도에 반영된 출산 지원제도의 현황과 개선 방향

93 김도훈 · 안윤선
공공기관 노동이사제의 운영상 쟁점과 발전 방향에 관한 연구

113 황광훈
왜 청년들은 공공기관 취업을 선호하는가?

145 임지민
고객서비스 품질에 영향을 주는 조직문화 인식 요인에 관한 연구

171 안태훈
공공기관 시행 대안에 대한 정량적 VfM 분석의 방법론 연구

199 김준성 · 이주경 · 송경호 · 정예슬
중앙과 지방 공공기관의 ESG 경영 공시 제도 비교연구

231 김정인
저연차 공공기관 종사자의 이직의도에 관한 연구: March & Simon의 이직 모형을 중심으로

261 2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록

한국조세재정연구원
공공기관연구센터

Public Institutions & Policy Review

공공기관과 정책연구

Vol.2 No.2 2024

1 김순양
공공기관 ESG 활동에서 사회성과보상사업(SIB) 활용방안에 관한 연구

45 이형우
성과평가인식이 내재적 동기에 미치는 영향의 성과평가 등급별 분석

75 이진관 · 장원석
총인건비 제도에 반영된 출산 지원제도의 현황과 개선 방향

93 김도훈 · 안윤선
공공기관 노동이사제의 운영상 쟁점과 발전 방향에 관한 연구

113 황광훈
왜 청년들은 공공기관 취업을 선호하는가?

145 임지민
고객서비스 품질에 영향을 주는 조직문화 인식 요인에 관한 연구

171 안태훈
공공기관 시행 대안에 대한 정량적 VfM 분석의 방법론 연구

199 김준성 · 이주경 · 송경호 · 정예슬
중앙과 지방 공공기관의 ESG 경영 공시 제도 비교연구

231 김정인
저연차 공공기관 종사자의 이직의도에 관한 연구: March & Simon의 이직 모형을 중심으로

261 2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록

KIPF 한국조세재정연구원
공공기관연구센터

편집위원회

위 원 장: 김주찬(광운대)

위　　원: 권원순(한국외대)　김근세(성균관대)　김민균(서강대)　김병재(상명대)
김창완(중앙대)　김창희(인천대)　박성민(성균관대)　신　열(목원대)
이민창(조선대)　이상엽(경상대)　이수영(서울대)　정선문(동국대)
최연식(경희대)　한승엽(이화여대)　현정훈(중앙대)
최근호(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

목 차 contents

▣ 일반논문

▸ 공공기관 ESG 활동에서 사회성과보상사업(SIB) 활용방안에 관한 연구
A Study on the Introduction of Social Impact Bond in the ESG activities of Korean public institutions
김순양(Soonyang Kim) ····· 1

▸ 성과평가인식이 내재적 동기에 미치는 영향의 성과평가 등급별 분석
Analysis of the Impact of Performance Evaluation Perception on Intrinsic Motivation by Performance Evaluation Rating
이형우(Hyungwoo Lee) ····· 45

▸ 총인건비 제도에 반영된 출산 지원제도의 현황과 개선 방향
Current Status and Improvement Directions of the Childbirth Support Programs Reflected in the Total Labor Cost System
이진관·장원석(Jinkwan Lee, Wonseok Jang) ····· 75

▸ 공공기관 노동이사제의 운영상 쟁점과 발전 방향에 관한 연구
A Study on Major Issues and Development Directions of the Labor Director System in Public Institutions
김도훈·안윤선(Dohoon Kim, Yunsun Ahn) ····· 93

▸ 왜 청년들은 공공기관 취업을 선호하는가?
Why do Young People Prefer Public Sector Employment?
황광훈(Kwanghoon Hwang) ····· 113

목 차 contents

- 고객서비스 품질에 영향을 주는 조직문화 인식 요인에 관한 연구
  A Study on the Perception Factors of Organizational Culture Affecting Customer Service Quality
  임지민(Jimin Yim) ····· 145

- 공공기관 시행 대안에 대한 정량적 VfM 분석의 방법론 연구
  A Methodological Study on Quantitative VfM Analysis for Public Institution Provision
  안태훈(Taehun Ahn) ····· 171

- 중앙과 지방 공공기관의 ESG 경영 공시 제도 비교연구
  A Comparative Study of ESG Disclosure Systems of Central and Local Public Institutions
  김준성·이주경·송경호·정예슬(Junsung Kim, Jukyoung Lee, Kyungho Song, Yeseul Chung) ····· 199

- 저연차 공공기관 종사자의 이직의도에 관한 연구: March & Simon의 이직모형을 중심으로
  A Study on the Turnover Intention of Public Institution Employees with Low-level of Tenure: Focusing on March and Simon's Turnover Model
  김정인(Jungin Kim) ····· 231

- 2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록 ····· 261

공공기관 ESG 활동에서 사회성과보상사업(SIB) 활용방안에 관한 연구

김순양*

요 약

본 연구는 현재 다양한 공공서비스 분야에서 재정효율성을 도모하고 서비스 질과 책임성을 높이기 위해 사용하고 있는 SIB 방식을 공공기관의 ESG에 활용하는 방안을 모색하려는 것이다. 이를 위해 우선은 ESG 활동, SIB의 의의 및 사업구조, ESG의 구성, 발달과정 등에 대한 이론을 논의하고, 이에 입각하여 논의의 틀을 구성하였다. 다음에는 공공기관의 ESG 활동 실태를 대형 시장형 공기업인 한국가스공사와 한국전력공사를 사례로 살펴보았으며, 이어서 국내외의 중요 SIB 사례를 영국 피터버러 교도소 SIB 사업과 서울시 제1호 및 제2호 SIB 사업을 중심으로 사업구조, 사업과정, 성과관리, 사후관리 등을 분석하였다. 이러한 분석을 통해서 공공기관의 ESG 활동 및 SIB 방식의 문제점을 토의하였으며, 이를 토대로 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 활용하는 데 필요한 구체적 제언을 하였다.

주제어: 공공기관, ESG 활동, SIB 사업, 혁신도시, 사회적 가치

I. 서론

그동안 수익추구에 치중하던 민간기업들은 사회적 책임을 다해야 한다는 견지에서 본질적 목표인 경제적·재무적 가치에 더해, ESG(환경, 사회, 지배구조)라는 이름으로 사회적·공익적 가치를 동시에 추구하고 있다. 이러한 추세 아래에서 공공기관도 환경보호, 사회공헌, 건전한 지배구조 등을 목표로 ESG 활동에 큰 관심을 기울이고 있다. 특히 2000년대 이후

* 서울대학교에서 행정학박사, 런던정경대(LSE)에서 사회정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 영남대학교 명예교수이다. 주요 관심 분야는 사회정책, 정책이론, 정부관료제 등이다. (kimsy@ynu.ac.kr)

ESG 활동에 대한 사회적 압력이 커지고 주요 공공기관들이 지방으로 이전하면서 지역사회, 지자체, 지역기업 등과의 협력이 중요해짐에 따라 ESG 활동을 강화하고 있다. 현재 공공기관은 전국단위의 ESG 활동도 수행하지만, 지역사회를 위한 사회서비스, 환경보호, 스포츠팀 지원, 공동체 활동, 교육지원 등 다양한 영역에서 ESG 활동을 하고 있다. 이를 위해 인력과 예산을 배정하고 관련 보고서를 제출하며, 성과평가에서도 ESG 활동을 중시하고 있다.

다른 한편으로, 현재 많은 공공기관이 국고지원 혹은 적자상태로 운영되면서 ESG 활동에도 지출해야 하는 어려움에 처해 있다.[1] 따라서 ESG 활동을 무계획적으로 해서는 안 되며, 선택과 집중의 원칙에 따라 수요가 많고 효과가 높은 분야에 집중해야 한다. 그리고 체계적 관리를 통해 성과를 입증하고 재정부담을 줄임으로써 ESG 활동의 지속가능성을 확보해야 한다. 즉 ESG 활동을 재정적·경제적 건전성에 맞추어서 해야 한다. 이를 위한 하나의 방편으로 공공기관의 ESG 활동에 사회성과보상사업(Social Impact Bond, SIB)을 활용하는 방안을 모색할 수 있다. SIB는 '운영기관이 보상계약에 기반하여 민간투자자와 체결한 투자계약 또는 민간투자자에게 발행하는 투자계약증권'으로(행정안전부, 2017: 4), 2010년 영국에서 처음 도입한 이래 세계 각국에서 다양한 공공서비스 특히 사회서비스를 대상으로 도입하고 있으며, 우리나라도 일부 지자체에서 시행하고 있다. SIB는 민간 운영기관이 서비스 재원을 투자자로부터 모집하여 사업을 수행하며, 정부와 지자체는 성과기준에 도달한 경우에 사업비와 성과보상금을 지급한다. 따라서 공공지출의 효율성을 높이고, 서비스 공급에서 책임성과 전문성을 확보하려는 새로운 공공서비스 공급방식이다. 이는 정부 등 공공부문이 서비스제공자의 책임은 지되, 서비스공급과정에서 민간의 재원과 역량을 활용함으로써 재정효율성과 서비스 질 향상을 달성하려는 준시장(quasi-market) 방식이다(Mendell and Gruet, 2019).

현재 많은 국가에서 SIB 방식을 도입하고 있으며, 우리도 2016년 서울시가 처음 도입한 이래 경기도 화성시, 충청남도 부여군 등 지자체에서 주로 사회서비스를 대상으로 도입하고 있다. 사업이 종료된 곳에서는 성과가 입증됨에 따라 후속 사업을 시행 중이며, 많은 지

1) 우리나라 공공기관 전체의 부채 규모는 2023년 말 기준으로 709조원으로 전년 대비 5.7% 증가하였다.

〈표 1〉 우리나라 공공기관의 부채규모 및 부채비율 추이

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
부채규모(조원)	524.6	541.8	584.3	670.9	709.0
부채비율(%)	161.5	155.5	154.8	177.9	183.0

자료: 세계일보(2024. 8. 29.); 공공기관 경영정보공개시스템에서 발췌한 것임.

자체가 조례를 제정하여 법적 뒷받침을 강화하고 있다. 그러나 아직 중앙정부 차원에서는 입법이나 지원이 미진하며, 이에 따라 공공기관 중에서도 아직 SIB 방식을 도입하고 있는 곳은 없다. 그러나 그 효과성이 입증되고 있는 혁신적 서비스 방식을 제도적 뒷받침이 부족하고 선례가 없다 하여 검토조차 하지 않는 것은 바람직하지 않다. 대부분의 공공기관이 국가재정을 지원받는 현실에서 재정효율성을 기하는 방안이 있음에도 이를 경시하는 것은 무사안일한 행정행태이다. SIB 방식은 국내외의 많은 사례에서 재정효율성과 성과향상이 입증된 방식으로, 공공기관의 ESG 활동에도 도입할 방안을 모색할 필요가 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 현재 다양한 공공서비스 분야에서 재정효율성을 도모하고 서비스 질과 책임성을 높이기 위해 사용하고 있는 SIB 방식을 공공기관의 ESG 활동에 활용하는 방안을 모색하려는 것이다. 이를 위해 우선은 ESG 활동, SIB의 의의 및 사업구조, ESG의 구성, 발달과정 등에 대한 이론을 논의하고, 이를 토대로 분석변수를 선정한다. 다음에는 공공기관의 ESG 활동 실태를 몇몇 대형 공기업을 중심으로 살펴보며, 이어서 국내외의 중요 SIB 사례를 사업구조, 사업과정, 성과관리, 사후관리 등을 중심으로 분석한다. 이를 통해서 공공기관 ESG 활동 및 SIB 방식의 문제점을 토의하며, 이를 토대로 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 활용하는 데에 필요한 제언을 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 분석 틀의 설정

1. 사회성과보상사업(SIB)의 의의 및 구성체계

사회성과보상사업(SIB)은 “사회성과 창출을 목적으로 정부가 민간기관과 계약을 맺고 민간의 투자자금을 조달하여 사업에 투입해 사전에 약정한 성과를 도출하면 정부가 투자금과 인센티브를 돌려주는 것”이다(김희연, 2016: 329). SIB는 사회문제 해결을 위한 사회투자의 하나로 약정한 성과기준의 달성 여부에 따라 보상을 하는 성과기반의 서비스 제공방식이다. 2010년 영국 피터버러(Peterborough) 교도소의 ‘단기수감 출소자들의 재범률 감소’를 목표로 처음 시행되었으며, 사업계약자인 운영기관이 투자자로부터 재원을 조달하고, 운영기관에서 선정한 전문기관이 서비스를 제공한다. 평가기관에서 사업결과를 평가하여 성과기준을 충족하면 운영기관에 사업비와 성과보상금을 지급하며, 운영기관은 이를 투자자

에게 보상하는 방식이다. 성공한 사업만 보상하고 시행과정에서 상호견제가 발생할 수 있어 책임성을 향상할 수 있다. 또한 사업 성공 시에 공공재정사업으로 전환함으로써 시행착오를 줄일 수 있다. 투자자는 사회공헌활동의 선순환을 기할 수 있다(Anders and Dorsett. 2017). SIB는 사회투자 성격이 강해 공공서비스 중에서 사회서비스에 적합하다.

SIB의 성격에 대해서는 다툼의 여지가 있다. 이는 SIB가 내포하는 'bond(채권)'라는 용어에 기인하는 바가 크다. 기본적으로 SIB는 원금손실 가능성이 있어 확정금리부 증권인 채권과는 다르며, 운영기관이 보상계약을 토대로 지급청구권을 발생시키는 투자계약에 가깝다(이정민, 2019). 발행형태도 채권을 발행하는 것이 아니라, 계약의 방식을 취한다. 투자자로서도 투자비용을 반환받지 못해도 기부 처리가 가능하므로 상업적 투자와 다르다. 그러나 일각에서는 SIB를 유사채권으로 보기도 한다. 영국의 Social Finance(2014)는 SIB는 채권과 지분증권(equity)의 특성을 동시에 가지는 복합금융상품으로 보고 있다.[2] 그러나 우리는 수익이 발생해도 재투자만 할 수 있어 채권보다는 사회투자의 성격이 강하다. 그리고 SIB는 비용과 효과가 미리 정해진 또 다른 준시장 방식인 민간위탁(contracting-out)과도 다르다.

SIB는 다양하게 활용할 수 있지만, 대체로 사업성과가 불확실한 신규사업으로 사업효과 검증이 필요한 사업, 민간부문이 잘할 수 있는 사업, 정량적 성과평가가 가능한 사업, 민간투자자 모집이 가능한 사회투자 사업, 정부재정 부담으로 시행이 어려운 사업 등이 적절하다(Mendelll and Gruet, 2019).

SIB는 다양한 이해관계자가 관여하기 때문에 사업구조가 다소 복잡하다. 주요 이해관계자와 이들의 역할을 보면 첫째, 공공서비스 제공자인 공공부문(정부, 자자체, 공공기관 등)은 대상사업 발굴, 성과기준 설정, 운영기관 선정 및 성과계약 체결, 평가기관 선정, 사업비와 인센티브 지급 등을 행하는 최종 비용부담자이다. 둘째, 운영기관은 계약 체결, 투자자 유치, 사업수행기관의 선정과 관리, 성과보상금의 수급 및 투자자 반환 등 SIB 전반을 총괄한다(이병기·고경훈, 2017). 민간투자금을 유치해야 하므로 현재는 정부출연기관은 운영기관이 될 수 없으며, 투자자 손실이 발생하면 기부금 처리를 해야 하므로 비영리단체의 성격도 있어야 한다(Jason, 2022). 셋째, 투자자는 성과기준 달성 시에는 원금과 성과보수를 받지만, 실패 시에는 손실을 감수해야 한다. 따라서 주로 공익재단이나 기업의 사회공헌활동으로 투자한다. 투자수익이 발생하면 더 많은 사회공헌활동을 할 수 있으며, 손실이 발생

2) 지분증권이란 원금손실 위험과 성과별 수익 차등화가 발생하는 지분투자 성격이 있는 채권이다.

하면 손비 및 기부금 처리가 가능하다(행정안전부, 2017). 넷째, 사업수행기관은 운영기관과의 계약에 따라 실제로 SIB 사업을 시행한다. 수행하는 사업에 대한 전문성과 공적 사명감이 있어야 한다(노혜진, 2016). 운영기관은 사업수행기관의 활동에 자율성을 보장하지만, 사업 시행과정에서 모니터링을 할 수 있다. 마지막으로, 평가기관은 사업목표 달성 여부를 평가하는 외부 전문기관으로 공정성을 확보하기 위해 독립성이 중요하다. 또한 전문성, 경험, 공신력이 있어야 하므로(Economy, 2021), 대학 연구소나 전문연구기관이 적절하다.

2. 공공기관의 ESG 활동

공공기관이란 정부의 투자, 출자, 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로, 「공공기관의 운영에 관한 법률」(제4조)에 따라 매년 기획재정부 공공기관운영위원회의 의결로 지정한다. 2024년 현재 공공기관 수는 공기업 32개(시장형 14, 준시장형 18), 준정부기관 55(기금관리형 12, 위탁집행형 43), 기타공공기관 240개 등 총 327개로 전년 대비 20개가 줄었다(기획재정부, 2024. 1. 31.). 종사자 수는 공기업 14만 3,639명, 준정부기관 11만 1,014명, 기타공공기관 14만 2,136명으로 총 39만 6,789명이다. 공공기관의 분류에 따르면, 공기업은 정원 300명, 총수입액 200억원, 자산규모가 30억원 이상이면서 총수입액 대비 자체수입액이 50% 이상인 공공기관인데, 이는 다시 시장형과 준시장형으로 구분한다. 시장형은 자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업이다. 한국전력공사, 한국가스공사, 한국석탄공사 등이 이에 해당한다. 준시장형은 시장형 공기업이 아닌 공기업이다. 준정부기관은 정원이 300명, 총수입액이 200억원, 자산규모 30억원 이상이면서 총수입액 중 자체수입액이 50% 미만인 공공기관이다. 준정부기관은 다시 기금관리형과 위탁집행형으로 구분된다. 기타공공기관은 공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관이다. 현재 공공기관은 어떤 형태이든 ESG 활동을 하고 있으며, 공공기관 평가에서도 중시하고 있다.

ESG는 기업활동의 지속가능성을 위해 비재무적 요소인 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance), 즉 친환경 경영, 사회적 책임, 건전하고 투명한 지배구조를 추구하는 것이다(관계부처합동, 2021). 환경(E)은 기업활동 중 발생하는 환경에 대한 영향 전반을 포함하는데, 근래 들어 기후변화와 관련된 탄소 중립, 재생에너지 등이 중시되고 있다. 사회(S)는 임직원, 고객, 협력사, 지역사회 등 다양한 이해관계자에 대한 기업 책임을 포괄한다. 지배구조(G)는 이사회, 주주, 경영진 등 이해관계자의 권리와 책임에 대한 것으로, 이사회 구성의 다양성, 윤리경영, 감사기구 확립 등이 강조된다(Daugaard and Ding, 2022).

ESG는 이제 선택이 아닌 생존과 성장을 위한 핵심요소이다. 즉 ESG는 자본조달 측면에서도 투자유치를 위한 필수 관리요소이며, 지속가능 성장을 위한 위험관리 수단이다(관계부처합동, 2021). 〈표 2〉는 ESG의 구성요소를 요약한 것이다.

〈표 2〉 ESG의 세부 구성요소

환경(E)	사회(S)	지배구조(G)
기후변화 대응, 탄소 제로, 환경경영, 오염 예방, 생물 다양성 등 생태계 보전 등	안전 및 보건, 상생 및 지역사회 기여, 노동환경, 데이터 및 프라이버시 보호 등	이사회 구성의 다양성, 윤리 경영, 투명성 및 반부패 등

자료: 한국거래소(KEX) ESG 포털, https://esg.krx.co.kr/에서 정리함, 검색일 2024. 10. 4.

ESG는 지속가능발전(sustainable development) 개념과 관계가 있다. 지속가능발전은 미래세대와 공존하면서 현재의 필요를 충족하는 것이다. 지속가능경영은 이러한 지속가능발전을 추구하는 경영패러다임이다(Sachs, 2022). ESG는 1987년 유엔환경계획(UNEP)과 세계환경개발위원회(WCED)가 채택한 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」에서 처음 인용되었다. 이후 2004년 UN Global Compact의 "Who Cares Win" 보고서에서 공식 사용되었으며, 2006년 국제투자기관 연합인 UN 책임투자원칙(Principles of Responsible Investment)이 금융투자 원칙으로 ESG를 강조하면서 현재의 ESG 개념이 확립되었다. 2009년부터는 글로벌 금융위기 이후 자본주의 4.0 및 이해관계자 자본주의 논의가 시작되었으며, 2016년 Global Reporting Initiative(GRI)는 지속가능성보고서 지침을 제시하였으며, 2017년에는 Task Force on Climate-related Financial Disclosure(TCFD)에서 기후변화 정보공개 지침으로 지배구조, 전략, 위기관리 등을 제시하였다. 2019년 Business Round Table에서 주주 우선원칙 대신에 이해관계자 가치를 우선하는 "Purpose of a Corporation"을 선언하였다(Eccles et al., 2020). 이후 코로나19 사태를 거치면서 환경, 보건 등 ESG에 관한 관심이 커졌으며, 외부 투자자들도 ESG 투자를 본격화하였다.

한국거래소는 2030년까지 ESG 공시를 의무화하겠다고 하였다. 현재 기업과 공공기관은 지속가능경영보고서 등으로 ESG 활동을 공개하며, 기관평가에 ESG 활동을 평가항목에 포함하고 있다. 그리고 정부는 기업과 공공기관의 ESG 평가에 대비하여 글로벌 ESG 지표의 정합성, 국내 산업계 ESG의 특수성, 국내 ESG 관련 법제의 정합성 등을 검토하여 〈표 3〉의 「K-ESG 가이드라인」을 제시하고 있다.

〈표 3〉「K-ESG 가이드라인」의 ESG 진단항목 체계

영역	범주	진단항목
환경(E) 17개 항목	환경경영 목표	환경경영 목표수립, 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 인증제품 및 서비스 비율
사회(S) 22개 항목	목표	목표 수립 및 공시
	노동	신규 채용 및 고용 유지, 정규직 비율, 자발적 이직률, 교육훈련비, 복리후생비, 결사의 자유 보장
	다양성 및 양성평등	여성종사자 비율, 평균급여액 대비 여성급여 비율, 장애인 고용률
	산업안전	안전보건 추진체계, 산업재해율
	인권	인권정책 수립, 인권리스크 평가
	동반성장	협력사 ESG 경영, ESG 지원, ESG 협약사항
	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 이사회 의장 분리, 성별다양성, 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 위반사항 공시
	감사기구	내부감사부서 설치, 감사기구 전문성
	법/규제 위반	지배구조 법/규제 위반

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

공공기관의 ESG 활동 중에서 환경(E)은 주로 생산활동 과정에서 환경에 해로운 활동을 방지하는 데 초점이 있다. 지배구조(G)는 공공기관 내부의 윤리경영, 책임경영의 차원에서 시행하고 있다. 따라서 사회공헌 및 지역사회 활동을 포함하는 사회(S) 영역이 그동안 사회서비스 영역에서 발전해 온 SIB 방식을 우선하여 적용해 볼 수 있다. 그러나 사회(S) 영역은 사회적 책임, 산업안전과 보건, 직장 내 다양성 존중, 지역사회 공헌, 이해관계자 소통, 고용평등 등 공공기관마다 다른 내용을 가지고 있어, 이 중에서도 SIB 적용대상은 제한적이다.

3. 연구 틀의 설정

공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 도입하는 것은 혁신적 시도이지만, SIB 자체가 이해관계자가 많고 시행과정도 복잡하다. 따라서 연구 틀도 ESG 활동, SIB 방식의 이해관계자와 사업시행과정을 적절하게 결합하여 설정하는 것이 필요하다. 우선 ESG 활동은 환경(E), 사회(S), 지배구조(G)를 포함하는 넓은 범위이기 때문에, 이를 모두 SIB 사업대상으로 할 수는 없다. 공공기관의 ESG 활동 중에는 규제 법규에 따라 일상적인 경영활동의 하나로 해야 하는 것도 있고, 공공기관 내부의 인사관리 및 조직관리에 해당하는 것도 있으며, 협력업체와의 관계에 관한 것도 있다. 내부관리 차원의 것도, 대외활동에 관한 것도 있다. 그리고 이러한 것들은 ESG 영역 전반에 뒤섞여 있으며, 중복되는 사업들도 많다. 따라서 ESG 활동 중에서 SIB 방식을 활용할 수 있는 사업을 선정해야 한다. SIB 방식은 사회적 경제 및 사회투자와 관련하여 발달해 왔기 때문에 ESG 활동 중에서 재정지출이 수반되는 것, 대외활동과 관련되는 것, 사회서비스와 관련되는 것이 적절하다.

다음에 SIB 사업의 이해관계자는 사업시행자인 정부와 공공기관, 운영기관, 투자자, 사업수행기관, 평가기관으로 구분할 수 있다. 정부와 공공기관을 제외하고는 모두 민간부문이다. 따라서 SIB 사업은 공공서비스 제공에서 민간의 재원, 인력, 전문성을 활용함으로써 재정효율성과 서비스 질을 개선하려는 준시장 방식이다(Anders and Dorsett, 2017). 그러나 최종적인 서비스 책임과 재정부담은 정부 및 공공기관이 진다. 민간부문은 모두 수탁자 내지는 대리인이다. 각 이해관계자의 역할은 〈표 4〉와 같다. 공공기관 ESG 활동에서 SIB 방식을 활용하려면 이들이 맡은 역할을 잘 수행하면서 유기적으로 협력하고 연계해야 한다.

〈표 4〉 SIB 사업의 이해관계자 및 역할

이해관계자	주요 역할	관련 기관
정부 등 공공부문	사업전반 설계, 대상사업 발굴, 운영기관 및 평가기관 선정, 성과보상금 지급 등	중앙정부, 지자체, 공공기관 등
운영기관	계약체결, 투자자 모집 및 자금조달, 사업수행기관 선정 및 관리·감독 등	투자금 모집이 가능한 법인
투자자	사업비 투자	기업, 금융기관, 공익재단, 개인 등
사업수행기관	운영기관과의 계약 체결, 사업 시행	전문성과 공공성 있는 법인 및 단체
평가기관	지표에 따른 사업성과의 평가	전문 평가기관, 대학 연구소 등

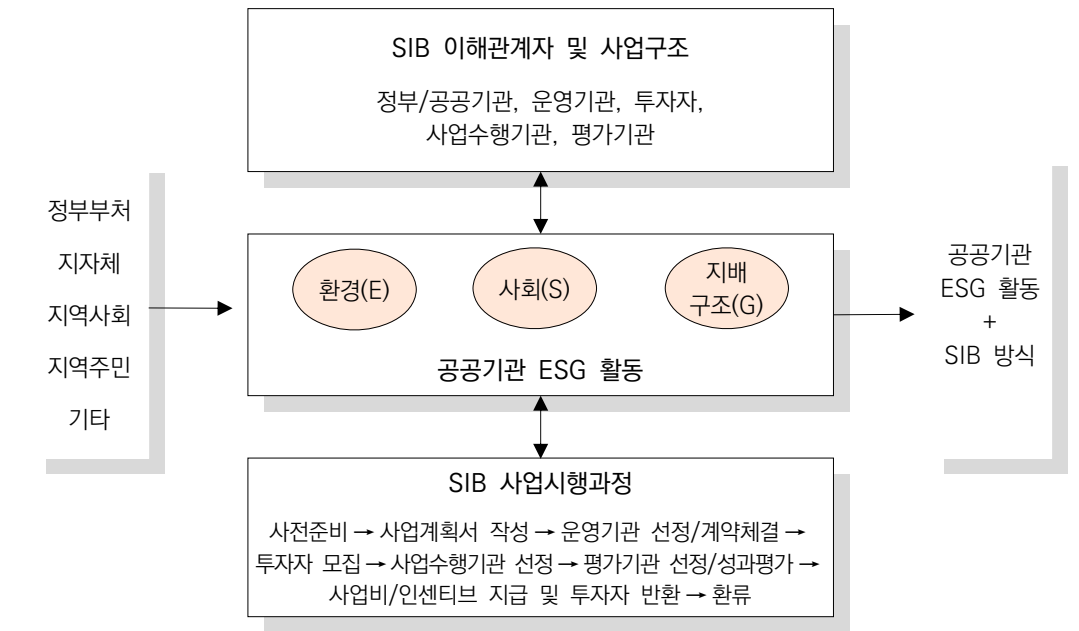
자료: 행정안전부(2017: 5)에서 발췌하여 정리함

SIB 사업시행과정을 보면(전남복지재단, 2017; 안우진·류기락, 2021; Dorsett, 2017), 첫째, 법제 도입, 사업부서 선정, 대상사업 선정, 재원확보 등 사전준비를 한다. 필요한 법제는 정부부처가 하며, 사업부서 선정·대상사업 선정·재원확보는 공공기관이 한다. SIB 대상사업은 사업성과를 객관적으로 평가할 수 있는 사업, 적정 규모의 사업참가자를 모집할 수 있는 사업, 지역환경에 부합하는 사업 등이 좋다. 둘째, 사업규모, 사업기간, 성과기준, 운영기관 자격기준 및 선정절차 등을 포함하는 사업계획서를 작성한다. 이는 공공기관이 한다. 셋째, 운영기관을 선정하고 계약을 체결한다. 운영기관의 모집과 선정은 개방적이고 공정하게 하여 경험과 전문성이 풍부한 기관을 선정해야 한다. 이후 사업계약을 체결한다. 넷째, 운영기관 주도로 투자자를 모집한다. 투자자는 공익재단, 기업, 개인 등 다양하게 유치해야 지속가능성이 높다(Disley et al., 2019). 다섯째, 운영기관 주도로 사업수행기관을 선정한다. 사업수행기관은 해당 사업에 관한 경험과 전문성이 있어야 하며, 필요한 인력과 기구를 갖추어야 한다. 사업운영기관은 시행계획을 수립하고 사업참가자를 모집하여 사업을 시행한다. 운영기관은 시행과정에서 모니터링을 한다. 여섯째, 평가기관을 선정하고 성과를 평가한다. 평가기관은 해당 분야의 전문성과 경험을 갖추고, 공공기관과 운영기관 모두로부터 독립적이어야 한다. 평가는 계량지표 개발, 비교집단 설정 등을 통해 객관적으로 하는 것이 좋다. 평가기관은 평가결과를 공공기관과 운영기관에 보고한다. 마지막으로, 공공기관은 심의위원회 심의·의결을 거쳐 사업비와 성과보상금을 확정하여 운영기관에 지급한다. 운영기관은 이를 투자자에게 상환한다. 이렇게 하면 사업절차는 일단 끝나지만, 후속 사업을 구상하고 사업성과를 공유하기 위해서는 사업 전반에 관한 메타(meta) 평가가 필요

하며 백서 등을 발간해야 한다. 사업성과에 대한 추적조사와 사후관리도 필요하다.

이상에서 ESG 활동 영역, SIB의 이해관계자 및 사업구조, SIB 사업시행과정을 언급하였는데, 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 활용하기 위해서는 이러한 요소들을 적절하게 결합하는 것이 필요하다. 이를 통해 공공기관의 ESG 활동 중에 SIB 방식을 도입할 수 있는 사업을 선정하고, 그 이후에 이해관계자 및 사업시행과정과 결합하여 도입 시에 고려할 점을 구체적으로 제시할 수 있다. 그리고 공공기관은 사업시행 및 제도설치에서 기획재정부, 관할 정부부처 등의 영향을 많이 받음은 물론, 소재 지역의 지자체, 지역주민, 지역사회 등과도 적극적으로 소통하고 협력해야 한다. 따라서 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 활용하기 위해서는 [그림 1]과 같은 통합적 틀 속에서 논의할 필요가 있다.

[그림 1] 본 연구의 논의의 틀



자료: 저자 작성

Ⅲ. 공공기관의 ESG 사례 및 공공부문의 SIB 도입 사례 분석

1. 공공기관 ESG 활동 사례: 한국가스공사와 한국전력공사

공공기관은 ESG 활동을 활발하게 수행하고 있으며, 공공기관 평가에서는 재무적 측면과 아울러 ESG 활동에도 큰 비중을 두고 있다. ESG 활동 중에서 본 연구가 우선하여 관심을 두는 사회(S) 영역에 대해서는 안전관리, 사회공헌활동(기부실적 포함), 일가정양립 지원(임직원에 대한 육아휴직, 유연근무제, 가족돌봄 휴가 등), 장애인고용, 혁신조달 구매실적, 중증장애인생산품 구매실적, 중소기업생산품 구매실적 등 다양한 요소들을 평가하고 있다. 이 중에서 사회공헌활동의 일환인 기부실적을 보면, 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 공공기관의 기부실적 현황

(단위: 억원)

	2019	2020	2021	2022	2023
공기업 (시장형) (준시장형)	2,626 (1,250) (1,376)	2,570 (1,524) (1.046)	2,099 (1,155) (944)	2,144 (1,223) (921)	2,149 (1,241) (909)
준정부기관	186	183	182	180	160
기타 공공기관	996	804	616	592	724
합계	3,808	3,558	2,897	2,915	3,033

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr/ALIO, 검색일 2024. 10. 2.

이하에서는 다양한 공공기관 중에서 규모가 크고 시장적 특성이 가장 강한 시장형 공기업 중에서 한국가스공사와 한국전력공사를 사례로 공공기관의 ESG 활동을 사회(S) 영역 중심으로 고찰해 보고, 이를 토대로 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 활용하기 위한 시사점을 얻고자 한다. 시장형 공기업은 재정 규모가 커서 사회(S) 영역의 역량도 크며, 공공기관 지방이전에 따른 지역균형발전 효과도 크다. 따라서 혁신도시 지역에서도 이들이 더 적극적으로 지역사회와 소통하고 지역사회 발전에 이바지하기를 바라고 있다.

1) 한국가스공사의 ESG 활동 사례

한국가스공사(KOGAS, 이하 '가스공사')는 「한국가스공사법」에 따라 1983년 설립되어 도시

가스, 천연가스, 액화석유가스, 수소가스, 석유산업 등 가스산업 전반의 제조, 공급, 정제, 탐사, 개발, 수송, 수출입 등을 담당하는 공공기관이다. 2023년 기준으로 종사자는 총 4,092명이며, 매출액과 순이익은 각각 50조 3,018억원, 8,529억원이다. 가스공사의 ESG 활동을 보면, 이중(二重) 중대성 평가를 통해 ESG 핵심 이슈를 선정하고, '지속가능한 미래를 위한 KOGAS 청정에너지'를 비전으로 ESG 전략을 수립하고 있다. 5개년 중장기 로드맵을 수립하고, 3대 전략 방향, 15대 전략과제를 도출하여 구체화하고 있다. ESG 전략과제 및 실행과제는 〈표 6〉과 같은데, 다른 공공기관과 대동소이하다. 가스공사는 ESG 중장기 로드맵을 세 단계로 추진하고 있는데, 전환기(2021~2022)는 Top-down 방식의 ESG 실행, 현황진단 및 개선목표 수립, 중장기 ESG 추진계획 수립을 도모한다. 내재화기(2023~2024)는 Bottom-up 방식의 ESG 실행, 전략체계 고도화, 지역사회 ESG 확산 지원을 추진하며, 공유·확산기(2025~)는 ESG경영 롤모델 확산, 기업들과 협력체계 구축을 통한 지속력 확보, 기업들과 공동의 ESG 목표 수립 및 실행을 계획하고 있다.[3)]

〈표 6〉 한국가스공사의 ESG 전략과제 및 실행과제

	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)
전략과제 (15개)	- 기후변화 대응체계 강화 - 환경경영 및 생물다양성 - 순환경제 활성화 및 환경오염 물질 저감 - 수소사업 기반조성 - 신사업추진으로 환경개선	- 동반·상생협력 확대 - 천연가스 공공성 강화 - 안전책임경영 실천 - 일자리 창출 및 나눔 - 임직원 역량 및 포용성 강화	- ESG 의사결정기구 운영 - 청렴문화 확산 - 준법경영 시스템 확립 - 공정거래질서 확립 및 문화 확산 - 정보공시·보안 강화
실행과제	13개 과제	21개 과제	17개 과제

자료: 한국가스공사 ESG 경영, https://www.kogas.or.kr/site/koGas/, 검색일 2024. 10. 8.

가스공사는 이러한 ESG 과제를 추진하기 위해 의결기구로 ESG 경영위원회, 심의기구로 ESG 위원회, 자문기구로 ESG 자문단을 두고 있으며, ESG 활동을 집행하기 위해 ESG 실무추진단을 두고 있다. ESG 경영위원회는 사장, 상임감사위원, 부사장, 본부장 등으로 구성하며 ESG 현안 및 가스공사 경영에 관한 중요 사항을 심의·의결한다. 회의는 주 1회 개최한다. ESG 위원회는 비상임이사 3명으로 구성하며 ESG 현안, ESG 추진계획 이행실적 점검,

3) 한국가스공사의 ESG 활동 내역에 관해서는 한국가스공사(2024a), 「KOGAS 지속가능경영보고서」를 주요 참고자료로 하였음.

모니터링 등의 기능을 수행한다. 회의는 분기마다 1회 개최한다. ESG 자문단은 외부전문가 6명(ESG 분야별 2명)으로 구성하여 ESG 경영 추진계획 및 주요 ESG 활동에 대해 자문한다. 회의는 수시로 개최한다. ESG 실무추진단은 ESG 분야별 실행과제를 발굴하고 ESG 경영 추진계획을 수립하며, 실행과제 이행 여부를 점검하여 ESG 위원회에 보고한다.

가스공사의 ESG 활동 중에서 사회(S) 영역은 현재 사회공헌, 일자리, 안전보건경영, 동반성장의 네 주제로 나누어 시행하고 있는데, SIB 방식을 활용할 수 있는 분야는 사회공헌과 일자리 분야라고 할 수 있다. 안전보건경영은 공사 내부의 경영관리에 관계되며, 동반성장은 협력사나 하청업체와의 관계에 해당하여 사회서비스로 보기는 어렵다. 가스공사의 사회(S) 영역을 구체적으로 보면, 사회공헌 분야는 인간사랑, 나눔실천, 행복사회를 임무로 설정하고, 이를 위해 기업이익의 사회환원, 환경보호와 문화보존, 지역사회와 소외계층 지원, 사회공헌 활동 등을 통해 건전하고 긍정적인 조직문화를 구현한다는 「사회공헌헌장」을 제정하고 있다. 가스공사는 주요 사회공헌활동 분야를 에너지, 미래, 상생, 나눔으로 설정하고 있는데, 에너지 분야는 천연가스의 안전하고 안정적인 공급, 보편적 에너지복지를 실현하기 위한 사회취약계층에 대한 도시가스 요금 인하, 열효율 개선사업을 시행하고 있다. 미래 분야는 전국의 저소득층 대학생에 대한 장학사업과 공사 소재지인 대구지역 아동·청소년에 대한 학습지도 등 멘토링사업을 시행하고 있다. 상생 분야는 대구시역 사회적경제기업 육성사업(사회적경제기업 식품 분야 고도화 사업인 안심팩토리 구축, 사회적경제 온라인 유통 플랫폼 구축 등), 탄소중립 실천 문화 확산(다회용기 활성화사업), 발달장애인 일자리 창출 등을 시행하고 있다. 나눔 분야는 임직원 모금으로 조성되는 온누리펀드를 통해 미혼모 자립지원사업 등 지역사회 취약계층 지원사업을 하며, 대구지역 경력보유여성의 사회 재진출을 위한 취업교육을 실시하고 있다. 그리고 KOGAS 온누리봉사단을 설립하고 있다. 가스공사의 지역사회투자 규모는 2020년 174억원, 2021년 160억원, 2022년 155억원, 2023년 142억원인데, 매년 감소하고 있다. 〈표 7〉은 최근 3년간의 가스공사 사회공헌활동을 요약한 것이다.

〈표 7〉 한국가스공사의 연도별 사회공헌활동 내역

사회공헌활동 내역	2021년	2022년	2023년
현금기부(출연금 포함)(백만원)	16,047	15,467	14,171
임직원봉사활동(시간)	3,566	918	888
사회공헌사업비(백만원)	590	746	652

자료: 한국가스공사(2024a), 「KOGAS 지속가능경영보고서」, p. 106.

일자리 분야는 전략과제로 기업과 연계한 민간일자리 창출을 지원하고, 고용취약계층 맞춤형 일자리 창출 등 사회가치형 민간일자리 창출을 지원한다. 그리고 민간과 협력사업으로 민간주도 일자리 지원, 민간일자리 질 제고 등에 참여하고 있다. 〈표 8〉은 가스공사의 사회(S) 영역 활동을 통한 일자리 창출 현황이다.

〈표 8〉 한국가스공사의 사회공헌사업을 통한 일자리 창출 현황(2023년)

사업 분야	사업비(백만원)	일자리 수(명)
에너지복지(온누리 열개선사업, 쪽방촌 지원)	3,200	71
온누리 실버나눔, 장애인 자립, 경력여성 지원	360	68
다회용기 활성화	200	10
합계	3,760	149

자료: 한국가스공사(2024b), 「2024 KOGAS ESG Report」, p. 57.

안전보건경영은 환경(E) 영역과 중복되는 것이 많다. 안전보건경영에는 안전경영, 보건경영, 환경경영의 세 영역을 포함하는데, 안전경영은 위험요소 관리, 재난대응시스템 구축, 안전문화 활동, 안전행동기반 강화, 안전 교육훈련시스템 구축 등을 실천한다. 보건관리는 임직원 건강검진, 사내건강관리실 운영, 산업재해 및 직업병 예방을 위한 산업보건관리시스템 구축 등을 한다. 환경경영은 온실가스 40% 감축을 목표로 기후변화 대응체계 강화, 환경경영 및 생물다양성, 순환경제 활성화 및 환경오염물질 저감, 수소사업 기반조성, 신사업 추진 등을 추진하며, 대기오염·수질오염·화학물질·폐기물 등의 환경오염 저감 활동을 하고 있다. 동반성장 분야는 협력 중소기업의 역량 제고와 지속성장을 임무로 설정하고, 동반성장부를 두고 협력기업의 기술경쟁력 및 생산성 강화, 판로지원, 비용지원,[4] 교육 및 복지, 기술이전 등을 하고 있다. 그러나 이들 중 상당수는 사회(S) 영역이라기보다는 정상적 영업활동이다. 교육·복지는 중소협력사 임직원의 직무역량 강화 교육프로그램을 지원하고, 중소기업 근로자의 장기 재직을 유도하기 위한 내일채움공제사업을 후원하며, 중소기업 근로자의 휴가를 지원하는 것이다. 이들은 중소 협력업체에 한정한 지원사업으로 사회(S) 영역에 포함되어 있으나 사회서비스로 보기는 어렵다.

이처럼 가스공사는 활발하게 ESG 활동을 하고 있는데, 이에 대한 국내외 평가기관의 평

4) 가스공사는 IBK기업은행과 50:50으로 1,600억원 규모의 동반성장펀드를 조성하여 천연가스 관련 중소기업 육성 및 지역경제 활성화를 지원하기 위해 저리의 경영자금을 대출하고 있다.

가결과는 〈표 9〉와 같다. 대체로 국내 평가기관의 평가등급은 무난한 수준이지만, 해외 평가기관(Moody's, S&P, MSCI)의 평가결과는 좋지 않다. 이는 우리나라 평가기관이 관대하게 평가하는 경향이 있으며 동시에 우리나라 공공기관의 ESG 활동이 아직 국제기준에는 상당히 미흡함을 알 수 있다.

〈표 9〉 국내외 평가기관의 한국가스공사 ESG 평가등급[1)]

평가기관(평가연도)	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)	종합등급
한국기업지배구조원(KCGS)(2023)	A	A+	B+	A
한국ESG연구소(2024)	A+	A	B+	A
서스틴베스트(Sustinvest)(2024)	A	A	A	A
Moody's(2024)	23	35	30	31
S&P(2024)	-	-	-	68
MSCI(2020)[2)]	-	-	-	BB

주: 1) 등급체계: KCGS(S, A+, A, B+, B, C, D), 한국ESG연구소(S, A+, A, B+, B, C, D), 서스틴베스트(AA, A, BB, B, C, D, E), Moody's(Advanced 60점 이상, Robust 50-59점, Limited 30-49점, Weak 29점 이하), S&P(100-0), MSCI(AAA, AA, A, BBB, BB, B, CCC)

2) MSCI(Morgan Stanley Capital International)는 세계적 기업분석기관으로 MSCI 글로벌 주가지수를 산출한다.

자료: 한국거래소(KRX) ESG 포털, https://esg.krx.co.kr/contents/, 검색일 2024. 10. 7.

2) 한국전력공사의 ESG 활동 사례

한국전력공사(KEPCO, 이하 '한전')는 1961년 한국전력주식회사로 출발하여 1980년 12월 「한국전력공사법」의 제정으로 1982년부터 현재의 한국전력공사로 전환하였다. 2023년 기준 총자산 239조원, 매출액 88.2조원, 임직원 수 2만 3,406명이며, 100% 지분을 소유하는 6개 발전회사, 5개 그룹사를 거느리는 거대 종합에너지 기업이다. 1989년 제2호 국민주로 공개 상장되었으나, 현재 지분은 정부 18.2%, 산업은행 32.9%, 외국인 14.7%, 기타 34.2%로 정부 및 산업은행이 과반의 지분을 보유하고 있다(한국전력공사 https://home.kepco.co.kr/, 검색일 2024. 10. 15.). 따라서 독점적인 전력공급자임에도 불구하고 정부의 가격통제, 정치권 등의 압력에 따른 방만경영과 비전문성 등이 문제로 지적되고 있다.

한전의 ESG 활동을 보면,[5)] 핵심성과로 전력 유틸리티 부문 다우존스 지속가능경영지수(Dow Jones Sustainability Indices, DJSI) 평가에서 10년 연속 Asia Pacific 지수에 편

5) 한국전력공사의 ESG 활동 내역에 관해서는 한국전력공사(2023), 「한국전력 및 전력그룹사 지속가능경영보고서 2023」을 주요 참고자료 하였음.

입되고 있으며, 국내 기업 최초로 4년 연속으로 총 16억달러의 그린본드를 발행하여 신재생 사업, 전기차 충전 인프라 구축, 에너지 효율화 사업 등에 투자하고 있다. 2020년 공기업 최초로 ESG 위원회를 설치하였으며, 2021년 ESG 자문위원회를 설치하여 ESG 거버넌스를 강화하였다. 2005년부터 지속가능경영을 체계적으로 수행하기 위해 CSM(Corporate Sustainability Management) 담당 조직을 운영하며, 현재 기획처에서 ESG 활동을 총괄하고 실행 조직은 본사의 29개 처(실), 269개 사업소로 구성되어 있다. 즉 전사적으로 대처하고 있다.

ESG 추진전략을 보면, '글로벌 최고 수준 지속가능 경영'을 ESG 비전으로 설정하고, ESG 기반 경영패러다임 전환, 공공부문 ESG 확산 선도, 이해관계자 중심 ESG 가치 제고, DJSI 평가 최우수등급 획득 등을 ESG 전략목표로 설정하였다. ESG 활동 영역별 전략적 지향점은 환경(E)은 선도적 기후위기 대응을 위한 그린에너지 전환, 사회(S)는 산업생태계 변화주도를 통한 시너지 창출, 지배구조(G)는 이해관계자들이 신뢰하는 클린(clean) 거버넌스 구축이다. 이에 따른 전략과제로 환경(E)은 온실가스 감축 및 재생에너지 확산, 탄소중립을 위한 에너지 효율화, 친환경·디지털 기반 산업을, 사회(S)는 에너지산업 혁신을 통한 지역 균형발전 촉진, 에너지생태계의 동반성장, 생명·안전 우선의 근로환경 조성을, 지배구조(G)는 협력적 거버넌스 구축, 공시와 소통 정교화, 윤리·공정경영 고도화를 선정하였다. 그리고 한전은 ESG 활동의 하나로 이중 중대성 평가(Double Materiality Assessment)를 시행하고 있는데, 이는 한전의 지속가능성에 영향을 미치는 이슈에 대한 중요도를 분석하여 핵심 이슈를 중점적으로 관리하기 위해 실시한다. 이를 통해 한전의 경영활동이 환경과 사회에 미치는 영향을 분석하는 동시에, 외부의 지속가능성 관련 요인이 한전의 경영과 재무상태에 미치는 영향까지 연계하여 평가한다. 그리고 한전은 국민적 관심과 정치적 영향력이 큰 거대 공기업으로서 이해관계자 관리와 참여가 중요하기 때문에 이를 위한 협의체를 운영하고 있다.

한전은 사회(S) 영역을 사회공헌, 사회적 가치구현, 좋은 일자리 만들기, 재취업 정보공유의 네 부분으로 구분하고 있다. 구체적으로 사회공헌과 관련하여 사회책임경영의 비전과 추진체계를 정립하여 취약계층 및 지역사회와 동반성장을 도모한다. 이를 위해 특화형, 맞춤형, 가치창출형, 글로벌 사회공헌을 지향하고 있다. 특화형 사회공헌은 전력산업 특성을 반영한 사회공헌 모델을 발굴하고, 사회적 경제조직과 취약계층에 태양광 발전 설비를 지원한다. 맞춤형 사회공헌은 다문화가정 등 취약계층을 집중적으로 지원하며, 임직원 재능기

부를 통해 맞춤형 봉사를 한다. 가치창출형 사회공헌은 사회적 기업을 지원하여 취약계층의 자립기반을 마련하고, 고용창출과 공헌 활동을 결합한다. 글로벌 사회공헌은 해외봉사단을 통한 현지 봉사활동을 확대하고 해외 전력(電力) 지역에 기업 이미지를 제고한다. 그리고 이러한 지향점에 맞추어 다양한 사회공헌활동을 하고 있는데, 첫째, 한전사회봉사단을 통해 이웃사랑, 문화사랑, 환경사랑, 재난구호 등의 자원봉사활동을 하고 있다. 또한 성금기부, 노력 봉사, 물적 지원의 형태로 자체프로그램을 운영하고, NGO와 파트너십 활동도 한다. 둘째, 다양한 지역사회 활동을 수행한다. 여기에는 노사합동 봉사활동(사회복지시설, 독거노인, 소년소녀가장, 다문화가정 등에 성금과 생필품 전달 및 전기설비 점검, 무료급식, 청소, 문화체험 등의 봉사활동), 전력설비 인근지역 봉사활동(전기설비 점검, 건강검진, 주거환경 개선, 일손돕기 등), 취약계층아동 멘토링(지역아동센터와 자매결연을 체결하고 1:1 학습지도 및 인성교육 지원), 재난구호활동(인명구조 및 복구 활동, 설비정전 시에 긴급복구 지원 등)을 하고 있다. 셋째, 양질의 일자리 창출을 통해 사회적 기업을 지원하고 있다. 한전은 2012~2022년까지 670개의 사회적 기업에 대해 임팩트 투자, 판로지원 등의 형태로 총 59.8억원을 지원하였다(한국전력공사, 2023). 넷째, 저소득층 단전 가정의 체납요금을 지원하고 있다. 지원대상은 1개월 이상 전기요금을 체납 중인 농어촌지역 거주 고객 중에서 기초생활수급자, 차상위계층, 복지사각지대 가구이다. 지원금액은 매년 2회 가구당 15만원 한도로 지원한다. 2003~2023년까지 총 3만 8,983가구에 49.7억원을 지원하였다. 다섯째, 글로벌 사회봉사활동을 한다. 해외사업 진출 국가에서 의료봉사, 장학금 지원, 자연재해 복구 지원 등의 현지 봉사활동을 하고 있다. 여섯째, 푸른숲 가꾸기, 자연환경 정화, 재해지역 자연환경 복구 등 환경보호 활동을 하고 있다. 일곱째, 전기박물관, 갤러리, 아트센터 공연장 등을 운영하여 문화활동을 지원하고 있다. 마지막으로, KEPCO 119 재난구조단을 통해 인명구조, 의료지원, 현장지원 활동을 하며 긴급지원 교육과 응급전문가 양성을 하고 있다.

사회적 가치구현 분야는 한전의 설립목적인 공공성과 경제적 효율을 동시에 달성하기 위한 것으로 송변전, 배전 및 판매 등 전(全) 단계에서 사회적 가치를 선도하고자 한다. 이를 위해 일자리 창출, 청렴 윤리, 사회통합, 상생·협력, 안전·환경을 핵심가치로 선정하고, 20개 전략과제와 130개 추진과제를 시행하고 있다(〈표 10〉 참조). 또한 사회적 가치 행동강령을 제정하고 사회적가치위원회를 설치하고 있다. 이 외에도 한전은 사회(S) 영역 활동으로 좋은 일자리 만들기, 재취업 정보공유를 시행하고 있는데, 이 중 재취업 정보공유는 퇴직 임직원이 출자회사 등으로 재취업하고자 할 때 재취업심사위원회의 심사를 받게 하여 출자회사

운영의 자율성 및 공정성을 확보하려는 것으로, 오히려 지배구조(G) 영역의 윤리경영에 더 가깝다고 보인다. 좋은 일자리 만들기는 아직 뚜렷한 성과가 없는 듯하다.

〈표 10〉 한전의 사회적 가치 구현을 위한 전략과제 및 추진과제

핵심가치	전략과제(20개)	가치 추진과제(130개)
일자리 창출	에너지 뉴딜 일자리 창출, 에너지 신사업 영역 확대, 민간일자리 지속 창출, 민간일자리 인프라 지원	그린뉴딜 지중화, 강소연구개발특구 육성 등 21개 사업
사회통합	사회 형평적 채용 실현, 사회적 약자 등 지원 강화, 취약계층 사회안전망 구축, 일하는 방식 혁신	지역 인재채용 확대, 에너지 빈곤층 지원 등 29개 사업
안전·환경	안전·재난관리 정책 강화, 정보보안 선진화 확립, 탄소중립 및 기후변화 대응, 에너지 효율 향상	안전환경 정착 신공법 개발, 친환경차 보급 확대 등 35개 사업
상생·협력	지역경제 활력 제고, 사회적 경제조직 성장 지원, 중소기업 동반성장 생태계 조성, 소상공인 상생 지원	에너지공대 설립, 소상공인 전기요금 감면 등 29개 사업
청렴·윤리	윤리준법 경영 강화, 청렴윤리 문화 확산, 갑질 근절·예방 전주기 강화, 공정경제 문화 확산	윤리준법리더 역량강화, 청렴문화 확산 등 16개 사업

자료: 한국전력공사, https://home.kepco.co.kr/kepco/SM/E/htmlView, 검색일 2024. 9. 24.

한전의 ESG 활동에 대한 국내외 평가기관의 평가결과를 보면 〈표 11〉과 같은데, 대체로 전술한 가스공사에 비해 평가등급이 낮다. 그리고 가스공사와 마찬가지로, 해외 평가기관으로부터 만족할 만한 평가등급을 받지 못하고 있다. 특히 한전은 사회(S) 영역의 평가등급이 낮은데 분발이 필요하다.

〈표 11〉 국내외 평가기관의 한국전력공사의 ESG 평가등급

평가기관(평가연도)	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)	종합등급
한국기업지배구조원(KCGS)(2023)	B	A	A	B+
한국ESG연구소(2024)	A	B+	A	A
서스틴베스트(Sustinvest)(2024)	A	B	A	BB
Moody's(2024)	38	38	39	38
S&P(2024)	-	-	-	71
MSCI(2020)	-	-	-	BB

자료: 한국거래소(KRX) ESG 포털, https://esg.krx.co.kr/contents/, 검색일 2024. 10. 2.

2. 국내외 공공부문의 SIB 도입 실태 분석

SIB는 2010년 영국 법무부가 피터버러(Peterborough) 교도소의 1년 미만의 단기수감 출소자의 재범률 감소 프로젝트에 처음 도입하여 사업성과가 입증됨에 따라 여러 나라에서 사회복지, 교육, 범죄 등 다양한 서비스영역에서 시행되고 있다. 우리나라는 여러 지자체에서 조례를 제정하고 시범적으로 SIB 방식을 도입하고 있다. 즉 서울시는 2014년 3월 「사회성과보상사업 운영조례」를 제정하고 경계선지능아동(IQ 71~84 이하)의 인지능력과 사회성 발달을 높이기 위한 사업을 제1호 사업으로 선정하여 3년 기간(2016년 8월~2019년 8월)으로 실시하였다. 이는 아시아 최초의 SIB 사업이다. 이후 서울시는 제2호 사업을 시행하였으며, 경기도 화성시, 충청남도 부여군 등 일부 기초자치단체들도 사회서비스를 대상으로 SIB 방식을 도입하고 있다. 이하에서는 세계 최초의 SIB인 피터버러 교도소 SIB 사업과 서울시 SIB 사업을 중심으로 SIB 방식의 사업구조, 사업과정, 사업성과 등을 분석한다.

1) 영국 피터버러 교도소 SIB 사업 사례

영국 법무부는 단기수감 출소자들이 사회부적응 등으로 인해 재범률이 높아 개인적·사회적으로 문제가 됨은 물론, 관리비용 등 국가재정에도 부담이 크다고 보았다. 당시 피터버러 교도소의 단기수감 후 출소자들의 63%가 1년 이내에 다시 범죄행위를 하였으며, 평균 전과는 16건이었다. 이들의 1인당 연간 수감비용도 4만~5만파운드에 달하였다(오민수, 2013). 이에 법무부는 단기수감자들의 원활한 사회 복귀를 촉진하기 위해 2010년부터 피터버러 교도소의 1년 미만 단기수감 출소자의 재범률 감소를 목표로 SIB 사업을 시행하였다.

피터버러 교도소 SIB 사업의 사업구조, 시행과정, 사업성과 등을 보면, 우선 사업목적은 단기수감 출소자들의 재범률을 낮추는 것이다. 사업기간은 시행기간 6년, 평가기간 2년, 총 8년이다. 사업대상은 피터버러 교도소의 1년 미만 단기수감 출소자 3,000명이며, 이들을 각 1,000명씩 세 개의 집단으로 구성하고 각 집단별로 시차를 두고 시행하였다(Social Finance, 2014). 지급보증자는 법무부(Ministry of Justice)이며, 사업비용은 총 500만파운드(당시 환율로 약 87억원)로 Big Lottery Fund라는 복권기금을 통해 충당하였다. 운영기관은 투자자 모집, 사업수행기관 선정, 성과보상금 배분 등 핵심 역할을 하였는데(Schinckus, 2018), 피터버러 교도소 SIB 사업을 위해 특수목적법인으로 설립한 Social Impact Bond-Issuing Organization(이하 'SIBIO')을 선정하였다. SIBIO는 총 17개의 재단법인, 자선단체 등으로

부터 사업비 전액을 조달하였다. 사업수행기관은 전문영역별 4개 민간기관의 컨소시엄인 One Service가 선정되었다. One Service는 서비스를 총괄하며, 각 구성기관은 전문성에 따라 사회적응지원, 가족지원, 저위험군 자원봉사, 심리상담으로 역할을 분담하였다(Anders and Dorsett, 2017). 성과기준은 사업이 끝난 이후에 세 집단 중에서 한 집단의 재범률이 10% 이상 줄어들거나 세 집단 전체의 재범률 평균감소율을 7.5% 이상으로 정하였다. 그 이하이면 투자원금을 손실로 처리하며, 성과기준에 도달하면 투자자에게 투자원금과 연 2.5~13.0%의 성과보상금을 지급한다. 즉 전체 평균 재범률이 10% 감소하면 7.5%, 10% 이상 감소하면 13%를 보장한다(Social Finance, 2014).

성과평가는 레스터(Leicester) 대학교와 키네틱(QinetiQ)이 담당하였는데, Police National Computer(PNC)가 계산한 영국 전체 유사 재소자들의 재범률과 사업대상자들의 재범률을 비교하였다. 평가결과, 2013년의 중간 평가에서 재범률이 비교집단에 비해 8.4% 감소하였다. 최종 성과평가에서도 같은 기간에 비교집단의 재범률이 11% 증가한 데 비해, 사업대상자의 재범률은 오히려 12% 감소하였다. 즉 양자의 격차가 23%p였다. 따라서 재범감소율 7.5%의 성과기준을 크게 상회하였기 때문에, 투자자에게 원금상환은 물론, 최대치인 13%의 성과보수를 지급하였다(Dorsett, 2017).

이러한 성공사례를 토대로, 영국 정부는 SIB 사업을 위한 행·재정적 기반을 강화하였다. 즉 정부 주도로 2011년 Innovation Fund를 설치하고 10개의 SIB 사업을 기획하였으며, 2012년에는 Big Society Capital이라는 사회적 금융기관을 설립하였다. 그리고 2,000만 파운드로 Social Outcomes Fund를 설치하였으며, SIB 사업에 관한 체계적 연구와 관리를 위해 SIB 센터(Center for Social Impact Bond)를 설립하였다. 2013년에는 사회성과투자(Social Impact Investment) T/F를 설치하였으며, 2014년에는 사회투자 차익에 대해 감세하는 사회투자조세감면(Social Investment Tax Relief) 제도를 시행하였다. 이후에도 1,600만파운드 규모로 Youth Engagement Fund를 설립하여 청년 기술교육과 고용증진을 도모하고 학업능력 향상을 목표로 SIB 사업 기반을 강화하였다(Disley et al., 2019). 현재 영국 정부는 청년고용 증진, 범죄자 재범률 감소, 취약계층아동 지원, 노숙자 감소 등 다양한 사회서비스 영역에서 SIB 방식을 활용하고 있다(Evans, 2022).

2) 우리나라 지방자치단체의 SIB 사업 사례

우리나라의 SIB 사업은 2016년 서울시가 처음 도입한 이후 서울시 제2호 사업, 경기도

화성시, 충청남도 부여군 등 주로 지자체 단위에서 도입하고 있다. 2023년 기준으로 8개의 광역자치단체와 11개의 기초자치단체에서 운영조례를 제정하여 법제적 토대를 갖추고 있다. 기초단체의 경우는 충남 부여군, 전북 무주군, 부산광역시 남구 정도를 제외하고는 모두 수도권 기초단체인데, 이는 수도권 광역단체인 서울시와 경기도가 SIB 사업 도입에 적극적이었으며,[6] 인접 지역 간에 정책이전 효과가 발생한 것으로 볼 수 있다. 이하에서는 서울시 사례를 중심으로 우리나라 SIB 사업의 사업구조, 시행과정, 성과관리 등을 고찰한다.

서울시의 제1호 SIB 사업은 '공동생활가정 아동교육사업'을 대상으로 2016년 8월부터 2019년 8월까지 시행하였다. 이를 위해 서울시는 2014년 3월 「사회성과보상사업 운영조례」를 제정하고, 2015년 4월 SIB 사업 기본계획 및 운영지침을 수립하였다. 이후 운영기관 모집 등을 거쳐 2016년 8월부터 시행하였다(서울특별시, 2019). 사업구조와 시행과정을 구체적으로 보면, 제1호 SIB 사업은 공동생활가정에 거주하는 IQ 71~84 구간의 경계선지능아동 및 IQ 64~70 이하의 경증지적장애아동 100명을 대상으로 인지능력과 사회성을 높이려는 것이다. 이들은 중증장애아동과 비교하면 사회적 관심과 정책적 지원이 미흡하여 중증장애인으로 전락하고 빈곤층으로 편입될 가능성이 크다.[7] 따라서 서울시는 이들에 대한 조기 교육지원을 통해 향후 발생할 개인적·사회적 비용을 절감하기 위해 이들을 제1호 SIB 사업 대상으로 선정하였다. 사업기간은 2016년 8월부터 3년간이며, 사업비용으로는 11.1억원을 책정하였다. 성과기준은 대상아동 42% 이상이 IQ가 증가하고 문제행동이 감소하는 것이다.

운영기관은 2015년 5월부터 두 달간의 공모와 성과보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 동년 7월 SIB 사업 전문기관인 팬임팩트코리아(Pan-Impact Korea)를 선정하였으며, 서울시와 운영기관 간에 수차례 협의를 거쳐 2015년 10월 사업계약을 체결하였다. 운영기관은 2016년 4월 (사)피피엘(PPL) 10억원, ㈜엠와이소셜컴퍼니(MYSC)와 USB증권 공동으로 1.1억원의 투자를 유치하였다(이정민, 2019).[8] 형식상으로는 세 개의 기관투자자가 참여하였으나, 실제로는 피피엘 한 곳이 대부분을 투자하였다. 개인투자자는 없었는데, 이는 사회투자가 활성화되어 있는 영국과는 달리, 우리는 아직 사회투자의 저변이 약하고 SIB 사업에

6) 서울시는 제1호, 제2호 SIB 사업을 시행함으로써 SIB 사업방식을 선도하고 있으며, 경기도는 해봄프로젝트를 SIB 사업으로 착수하였다.

7) 경계선지능아동이 제때에 학습과 처방을 받지 못하면 성인이 된 이후에 기초생활수급자가 되는 비율이 약 30%로, 이는 보통의 아동에 비해 15배 높게 나타났다(서울특별시 보도자료, 2020. 2. 7.).

8) PPL은 2014년 설립된, 사회적 기업가 육성, 북한이탈주민 지원사업 등을 수행하는 사단법인이며, 엠와이소셜컴퍼니는 사회적 기업, 국제개발협력, 임팩트투자 등에 대한 컨설팅 기업이다. UBS증권은 UBS(스위스연방은행) 그룹 증권사의 국내 지점이다.

대한 인식도 낮기 때문이다. 사업수행기관은 운영기관이 공모를 거쳐 '올바른 교육환경과 문화환경을 조성해 건강한 가정과 사회 구현'을 목적으로 1991년 설립된 대교문화재단 컨소시엄을 선정하였다. 사업수행기관은 50명을 확보하여 2016년 8월부터 시작하였으며, 이후 2017년 5월까지 59명을 추가로 확보하였다. 그러나 8명이 중도 이탈함에 따라 최종적으로 101명을 교육대상 아동으로 확정하였다(서울특별시, 2017).

사업시행과정을 보면, 사업수행기관은 사회복지, 심리, 특수교육, 사회복지 등에 대한 전문교사가 참가아동 101명을 대상으로 주 1~2회씩 독서, 미술치료, 인지발달, 읽기, 연산(演算), 인성활동 등을 1:1로 실시하였다. 사회성 발달을 위해 음악 합주, 체육회, 진로개발 캠프도 시행하였다(서울특별시 보도자료, 2020. 2. 7.). 그리고 사업기간 중 다섯 차례에 걸쳐 교사평가척도(TFR) 검사를 하였다. 사업시행과정에서 서울시는 성과기준 컨설팅, SIB 사업 시민 아이디어대회와 쟁점토론회 개최, 국제회의 개최, 지방정부협의회 설치, 후속사업 기획 컨설팅 등을 지원하였다. 그리고 서울시는 사업기간 중에 총 13.75억원의 행정관리비를 편성하였는데, 이러한 지출은 총 11.1억원인 사업비보다 큰 액수이다(서울특별시, 2019). 이처럼 서울시는 사업수행을 운영기관에만 맡겨 두지 않고 다양한 지원을 하였는데, 이는 시민단체 출신인 당시 서울시장의 관심이 컸기 때문일 것이다.[9] 그러나 행정관리비를 사업비보다 많이 지출하는 것은 주객이 전도되었다고 볼 수 있다.

평가기관으로는 아동청소년 전공 교수, 임상심리사 등이 참가한 성균관대학교 산학협력단을 선정하였다. 성과기준은 사업대상아동의 42% 이상이 지적능력이 증가하고 문제행동은 줄어드는 것인데, 지적능력 향상은 경계선지능아동은 IQ 85 이상, 경증지적장애아동은 71 이상으로 향상되는 것으로, '웩슬러 아동지능지수'로 측정한다. 사회성 발달 측정은 '아동청소년 행동평가척도'를 이용한다. 또한 시행 중에 담당교사가 연 2회 총 6회의 진단평가를 실시하고 개입 초기의 점수를 프로그램 시행 기간 중의 점수와 비교한다. 성과기준은 사업참가아동 중에서 33% 이상이 IQ가 향상되고 문제행동이 줄어드는 것이며, 성공기준은 42% 이상이 IQ가 향상되고 문제행동이 줄어드는 것으로, 사업비 외에 3.21억원까지 성과보상금을 지급한다(서울시 보도자료, 2020. 2. 7.). 그리고 5단계로 구분하여 성과보상금을 단계별로 차등적으로 적용하였다(〈표 12〉 참조).

---

9) 박원순 서울시장은 "사회성과보상사업은 사회변화를 위한 공공과 민간의 협업을 촉진하고 사회문제 예방으로 사회비용을 감소시킬 수 있는 혁신적 사업이다. 서울시는 국내 최초 사회성과보상사업 추진이라는 책임감을 갖고 다양한 분야에 확산할 수 있도록 하겠다."라고 하였다(파이낸셜 뉴스, 2016. 4. 24.).

〈표 12〉 서울시 제1호 SIB 사업의 성과보상기준

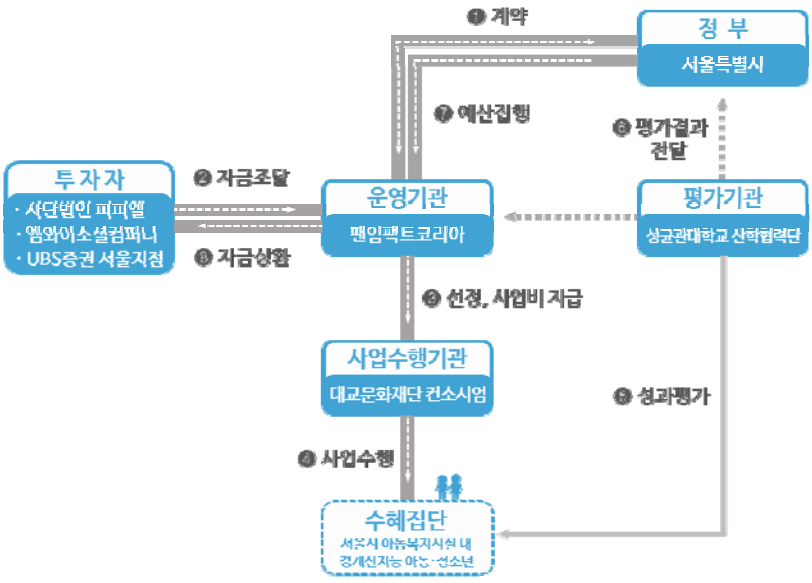
구분	성공 인원 비율	성과 인센티브
최대 성과목표	42% 이상	약 30%
성공구간	33~42% 이하	단계별 성과금
성공/실패 분기점	31~33% 이하	0
투자손실 구간	10~31% 이하	단계별 손실
실패	10% 이하	-100%

자료: 서울특별시 보도자료, 2020. 2. 7., p. 3

사업시행 결과, 총 101명의 아동 중에서 74명이 평가에 참여하였는데, 이들의 인지능력과 사회성 발달이 성과 기준인 42%를 초과하는 52.7%를 달성하였다. 양자 중 어느 한쪽만 개선된 아동도 36.5%였는데, 양자가 모두 개선된 경우에만 사업이 성공한 것으로 보았다. 인지능력은 경계선지능아동은 IQ 85 이상, 경도인지장애아동은 경계선지능 이상으로 개선된 경우에, 사회성은 준(準) 임상 내지는 임상 범위에 있던 아동의 문제행동이 개선되었을 때 성공한 것으로 간주하였다. 서울시는 사업 시행결과 SIB 사업이 성공적이라고 보았으며, 이에 따라 운영기관에 사업비 10.3억원과 30%의 성과보상금(3.1억원)을 합쳐 총 13.4억원을 지급하였다. 운영기관은 이를 투자자에게 돌려주었다(서울특별시 보도자료, 2020. 2. 7.). [그림 2]는 이상에서 언급한 서울시 제1호 SIB 사업의 사업 운영구조를 도식화한 것이다.

서울시 제2호 SIB 사업인 '청년실업 해소를 위한 사회성과보상사업'은 취업취약계층 청년 500명을 대상으로 이들의 적성과 능력에 맞는 취·창업을 통해 자립과 안정적 소득확보를 지원하기 위한 것이다. 사업기간은 2020년 11월부터 시작해 3년이며, 사업대상은 서울시에 거주하는 19~34세 중에서 가구의 월평균 소득이 중위소득의 100% 이하, 1년 이상의 장기취업 준비 상태, 6개월 이상의 장기실업자, 장애인이나 고졸 이하로 학교에 다니지 않는 자 중에서 어느 한 가지 이상이어야 한다. 사업 규모는 30억원으로 제1호 사업에 비해 3배 가까이 확대되었다. 30억원 중에서 1억원의 성과평가비는 먼저 지급하고 사업비 29억원은 투자자로부터 조달한다. 성과기준은 프로그램 수료자 중 취·창업에 성공한 청년의 숫자이다.

[그림 2] 서울시 제1호 SIB 사업의 운영구조



자료: 서울특별시 보도자료, 2020. 2. 7., p. 5

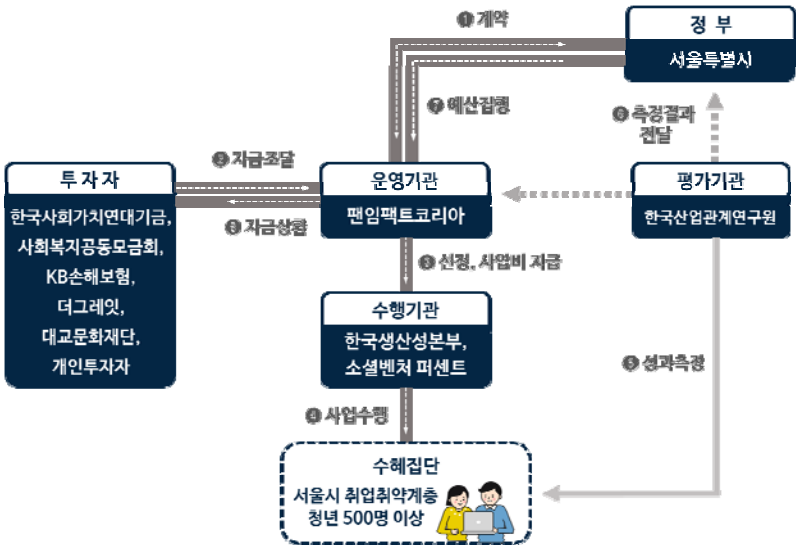
사업구조를 보면, 성과보상자는 서울시이며, 운영기관은 2019년 4월 제1호 사업 운영자인 팬임팩트코리아를 다시 선정하였으며, 동년 8월 계약을 체결하였다. 운영기관은 2020년 5월까지 투자자들로부터 사업비 전액을 모집하였는데, 사회가치연대기금, 사회복지공동모금회, KB손해보험, 더그레잇, 대교문화재단 등 투자자도 상당히 다양하게 되었다. 개인투자자도 한 사람 참여하였다. 운영기관은 2020년 6월 사업수행기관으로 한국생산성본부(KPC)와 소셜벤처 ㈜퍼센트를 선정하였는데,[10] 두 기관은 고용 및 취·창업훈련 전문성이 있다. 2020년 11월부터 제1기 참가자 50명을 모집하여 사업을 시작하였다(서울특별시 보도자료, 2021. 2. 16.).

제2호 SIB 사업의 시행과정을 보면, 사업대상자들은 3개월간 직무교육, 실습교육, 취업컨설팅 등으로 구성된 '디지털·퍼포먼스 마케팅 역량 강화 프로젝트'에 참가해야 한다. 당시 코로나19 사태로 인해 일단 비대면 방식으로 시작하였다. 직무교육은 총 96시간으로 마케팅, 기획, 디자인실습, 보고서 작성 및 분석 등을 교육한다. 총 48시간인 실습교육은 목표 및 전략 수립, 자료 분석, 보고서 작성 등을 교육한다. 취업컨설팅은 정밀진단, 이력서 작성,

10) (주)퍼센트는 ESG 가치를 실현하는 임팩트 비즈니스를 위한 콘텐츠 제공 기업이다.

모의면접과 기업인턴 서비스를 제공한다. 이 외에도 버크만진단을 실시하고 디지털마케터와 간담회를 개최하며, 디지털마케팅 자격증을 취득하고 취업에 필요한 포트폴리오 제작도 지원한다(서울특별시, 2021). 그리고 참가자들에게는 교육비, 실습비, 취업성공수당을 지급한다. 사업시행과정에서 서울시는 성과공유포럼 개최, 심의위원회 운영, 지방정부협의회 운영 등 통상적 지원을 하였다. 그리고 사무관리비와 공공운영비로 구분하여 행정지원비를 지원하였는데, 2020년 2억 8,600만원, 2021년 2억 1,000만원, 2022년 200만원 등 대부분 심의·자문 위원회의 운영경비, 서울시와 관할 구청이 만든 지방정부협의회 운영경비에 충당하였다(서울특별시, 2020; 2021). 2022년도 예산이 크게 줄어든 것은 서울시가 전액 부담하던 지방정부협의회 운영비를 중단하였기 때문이다. [그림 3]은 서울시 제2호 SIB 사업 구조이다.

[그림 3] 서울시의 제2호 SIB 사업의 운영구조



자료: 서울특별시 보도자료, 2021. 2. 16.

제2호 SIB 사업은 3년간 500명에게 서비스를 제공하여 200명을 취·창업시키는 것을 목표로 하였는데, 시행 결과 총 332명이 취·창업에 성공하여 성과목표를 166% 초과 달성하였다.[11] 따라서 보상기관인 서울시는 투자자들에게는 투자금과 최대성과금을 지급하였다.

11) 사업수행기관인 KPC의 김동휘 선임전문위원은 "2020년 11월 사업시작부터 예기치 못한 코로나19 발생으로

3. 현행 공공기관 ESG 활동과 SIB 사업의 문제점 토의

1) 공공기관 ESG 활동의 문제점

공공기관은 다양한 ESG 활동을 하고 있으며, 기관평가에서도 이를 중요한 평가요소에 포함하고 있다. 이에 본 연구는 한국가스공사와 한국전력공사라는 거대 시장형 공기업의 ESG 활동 실태를 살펴보았다. 두 공공기관은 다른 공공기관의 본보기가 되겠다는 비전하에 다양한 ESG 활동을 선도하고 있다. 두 기관 모두 ESG 활동에 관해 국내 평가기관으로부터는 무난한 평가를 받고 있지만, 해외로부터는 아직 만족할 만한 수준의 평가를 받지 못하고 있다. 소수의 사례를 일반화하는 데는 한계가 있지만, 현재 공공기관 ESG 활동이 당면한 문제점들을 보면 다음과 같다.

첫째, ESG 활동이 공공기관 내부활동에 초점을 두고 있어 외부활동 부분이 취약하다. 환경(E) 영역은 주로 생산활동에 따른 환경파괴, 탄소배출 등을 줄이려는 것인데, 이는 각종 국제규약 및 환경규제법 등으로 이행하지 않을 수 없는 것들이다. 그리고 지정한 기준선만 충족하면 되는 것으로 공공기관이 자발적으로 기준 이상을 달성하겠다고 하는 경우는 많지 않다. 사회(S) 영역도 종사자의 인권, 유연근무제, 육아휴직, 장애인 의무고용 등 주로 인사관리 내지는 종사자 복지와 관련되는 것들이다. 지배구조(G)는 이사회 구성, 내부감사, 윤리경영 등 사외이사 조항 정도를 빼고는 공공기관의 본질적 재무활동 및 경영활동으로 이전부터 해 오던 것들이다. 기획재정부에서 우리 실정을 고려한 ESG 가이드라인을 정하고 있지만, 이 역시 내부활동이 대부분이며, 외부관계 개선, 사회적 기여, 환경변화 유도 등을 위한 선제적 활동은 촉진하지 못하고 있다. 공공기관의 ESG 활동은 사회변화와 외부 요구에 선제적으로 대처하고 사회적 약자와 공생하며, 민원사항을 앞서 대처해야 한다. 이를 위해서는 외부접점 부분의 ESG 활동을 강화해야 하며, 이는 개별 공공기관의 노력도 필요하지만, 평가요소의 보완 등 정부차원의 적극적 조치가 필요하다.

둘째, ESG 활동의 체계적 관리가 부족하다. 대부분 공공기관이 ESG 활동의 비전/목표를 제시하고 ESG 영역별로 다양한 사업을 열거하고 있다. 그러나 비전/목표는 독창성이 부족하고 대부분 대동소이하다. 그리고 세부사업과 프로그램은 비전/목표와 정합성이 있어야

성과를 내기가 순탄치 않았다. 그럼에도 운영기관과 보상기관, 투자기관, 평가기관 모두 각자 역할에 충실해 준 덕분에 민간의 자율적인 콘텐츠의 기획과 실행이 가능했다."라고 하였으며, 운영기관인 팬임팩트코리아 곽제훈 대표는 "수행기관의 유연한 프로젝트 관리와 창의적인 실행계획 변경으로 어려운 조건을 극복해 최대 성과목표를 달성할 수 있었다."라고 하였다(에너지경제신문, 2024. 4. 29.).

하는데, 실제는 평가지표에 끼워 맞추기 식으로 구성되어 있다. ESG 관리기구도 ESG 위원회, 자문위원회 등은 어느 공공기관이나 설치하고 있지만, 정부나 공공기관의 각종 위원회가 형식적으로 운영되고 있다는 지적을 고려하면(최종술, 2023), 공공기관의 ESG 관련 위원회 역시 내실 있게 운영되는 곳은 많지 않을 것이다.[12] 그리고 ESG 활동을 체계적으로 수행하려면 실무역할이 중요한데, 대부분이 전담기구를 두지 않고 기획실 등에서 겸무하고 있다. 이에 따라 ESG 사업이나 프로그램의 선정 및 시행 과정에서 전문성과 일관성이 부족하다.

셋째, ESG 영역 전반에서 평가지표 관리에 치중하여 형식적으로 운영하는 경향이 있다. 특히, 사회(S) 영역 중에서 대외활동 부분이 그러하다. 공공기관은 매년 지속가능경영보고서를 제출하고 ESG 활동에 대해 평가를 받으며, 이는 주무부처의 감사 나아가서는 공공기관장의 거취에도 영향을 미친다. 따라서 모든 공공기관이 ESG 지표 관리에 신경을 쓰고 있다. 환경(E)이나 지배구조(G) 영역은 대부분 관련 법규나 지침에 정해져 있어 이를 따르는 방식이며, 사회(S) 영역의 인권, 고용 등 인사관리와 관계되는 분야도 지침을 따르면 된다. 따라서 ESG 활동 중에서 실제로 공공기관이 자발적이고 적극적으로 차별화할 수 있는 분야는 사회(S) 영역 중의 사회공헌활동, 지역사회, 모금 및 기부 활동, 자원봉사활동 등이다. 물론 주요 공공기관들이 자원봉사단 활동과 장학금 지급 등의 활동을 하고 있으나, 대부분 규모가 영세하고 임직원 노력봉사 수준에 머무르고 있다(한국가스공사, 2024a). 이는 자칫 평가에 대비한 형식적 활동이 될 우려가 있다. 따라서 ESG 활동에 대한 사명감이 필요하며, 특히 지역사회, 사회적 약자 등과의 동반자 정신이 필요하다.

넷째, ESG 영역 간 및 세부사업 간 중복으로 인해 재원 낭비, 영세성 등이 초래되며, 이는 평가결과에 대한 공공기관 간 비교를 어렵게 한다. 한전의 경우, 사회(S) 영역에 안전·환경, 청렴·윤리 등이 실행과제인데, 이는 환경(E) 및 지배구조(G) 영역과 중복된다. 가스공사도 보건, 환경, 재해 등이 사회(S) 영역에 포함되어 있지만, 이들은 환경(E) 영역에 포함해도 무방하다. 그리고 사회(S) 영역은 세부사업이나 프로그램이 방만하여 재정효율성과 규모의 경제를 실현하기가 어렵다. 따라서 우선은 기획재정부 및 주무부처 차원에서 ESG 영역들의 범주를 명확하게 규정하며, 평가지표도 배타성이 있도록 설정해야 한다. 다음에 공공기관들도 자체적으로 ESG 영역을 기관 특성에 맞추어 명확하게 하고, 영역 간에 세부사

12) 본 연구자도 공기업의 사회공헌위원을 몇 차례 역임하였지만, 모두 서면심의 형태였다. 코로나19 영향도 있었겠으나, 온라인 방식도 아닌 개별 서면심의 방식에서 위원들 간 토의는 불가능하다.

업이나 프로그램이 중복되지 않도록 정리하며, 방만하고 영세한 것들은 통폐합하여 관리비용을 줄이고 시너지 효과를 창출해야 한다(황수덕 외, 2022).

다섯째, ESG 활동 전반에서 조정, 협력, 연계성이 부족하다. 우선 정부부처와 공공기관 간의 협력과 연계가 부족하다. 정부는 ESG 평가 가이드라인을 정하고 있으나, 민간기업과 다른 공공기관의 특성에 맞는 지침을 만들지 못하며, ESG 관련 소통과 지원도 부족하다. 현재 공공기관은 개별적으로 ESG 활동을 하고 평가를 받기 때문에 전체 차원에서 필요한 조정, 정보공유 등이 부족하다. 따라서 주무부처는 ESG 활동 방향, 공공기관 간 사업 중복 등을 조정하는 것이 필요하다. 다음에 유사한 사업을 수행하는 공공기관 간에 혹은 같은 혁신도시 내의 공공기관 간에 ESG 활동의 조정과 연계가 되지 않는다. 이는 각 공공기관이 각기 좋은 평가를 받아야 하는 데서 나타나는 현상인 동시에, 정부의 조정 노력 부족에 기인한다. 그러나 에너지 공기업군(群)과 같이 유사한 사업을 수행하는 공공기관 간에, 같은 주무부처 산하의 공공기관 간에, 같은 혁신도시 내의 공공기관 간에 협력과 연계를 강화하면 ESG 활동의 중복과 영세화 문제에 대처하는 데 유리하다. 그리고 개별 공공기관의 ESG 영역 및 세부사업 간에도 연계와 조정이 부족하다. 이는 공공기관 내의 총괄기구 부재, 지표관리 차원의 ESG 활동, 부서 간 할거주의 등이 원인이다. 따라서 공공기관의 ESG 활동이 성과를 내려면 정부부처의 컨트롤타워 역할을 강화하고, 공공기관 간 연계체계를 강화하며, 공공기관에 총괄기구를 두어 ESG 활동을 통합적으로 관리하는 것이 필요하다.

여섯째, 공공기관이 소재하는 지자체 및 지역사회와의 소통과 협력이 부족하며, 그 결과 ESG 활동에 지역사회와 지역주민의 욕구가 반영되지 못하고 있다. 현재 주요 공공기관은 대부분 지역의 혁신도시로 이전하였다. 이는 인재와 기능 면에서 균형발전을 도모하기 위한 국가적 사업이었다. 그러나 현실에서는 이전한 공공기관들이 지역사회와 융합하지 못하고 있다는 비판이 많다.[13] 이를 타개하기 위해 일부 대형 공공기관 중에는 지역 연고의 스포츠팀 운영이나 장학사업 등을 하지만, 아직 ESG 활동과 관련하여 지자체 및 지역사회와의 협력과 소통이 부족하다(김준성, 2022). 환경(E) 및 사회(E) 영역은 지자체의 관련 정책이나 지역사회 숙원사업과 연계할 필요가 크며, 사회공헌활동은 지역주민의 욕구에 부합해야 한다. 이를 위해서는 공공기관, 지자체, 지역사회 간에 협의체를 구성하는 등으로 소통을

13) "(수도권에서) 지방으로 이주한 기혼 인원 29,710명 중 17,368명(58.5%)만 가족을 동반해 이주하고, 12,342명은 혼자만 이주한 것으로 나타났다.…여전히 15,000여명의 이전 기관 직원들이 기러기 생활을 하거나 장거리 출퇴근을 선택하고 있다. 혁신도시 이전 기관 근무자들은 교육, 생활, 문화, 교통, 의료 등 정주 여건이 기존 주거지보다 못하다고 생각해 이주를 꺼리는 것으로 분석됐다."(한국경제신문, 2022. 4. 18.).

강화하고, 지역사회실태, 주민욕구 등을 주기적으로 파악하여 사업선정에 반영해야 한다.

일곱째, ESG 활동의 특성화가 부족하다. 일부 에너지 공기업에서 전기나 가스 등의 에너지 관련 사회공헌활동을 하고 있지만, 비중이나 규모는 매우 작고 해당 공공기관의 특성이나 전문성을 제대로 살리지 못하고 있다. 예로서, 환경(E) 영역은 대부분 공공기관이 대동소이하게 환경오염 방지, 탄소배출 감축 등 정해진 기준항목을 충족하는 데 치중하고 있다. 사회(S) 영역도 기부활동, 자원봉사활동, 장학사업 등 대동소이하다(공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr/ALIO, 검색일 2024. 10. 2.). 향후 대형 공기업은 사회(S) 영역 전담인력을 배치하여 공공기관 특성에 부합하는 사회공헌 및 지역사회 활동을 개발하여 지역사회와 지역주민들에게 실질적인 도움이 되어야 한다.

마지막으로, ESG 활동 성과평가의 융통성이 부족하다. 공공기관은 매년 ESG 활동에 대해 평가를 받지만, 정해진 공통지표에 따르고 있어 공공기관의 규모, 업무특성, 상황을 제대로 반영하지 못하고 있다. 대부분 지표가 정량적 지표를 사용하고 있어 질적 측면을 반영하지 못하고 있다. 이에 따라 공공기관들이 계량지표를 충족하는 데 급급하여 지역사회 개선에 필요한 내실 있는 활동을 하지 못하고 있다(황수덕 외, 2022). 그리고 성과평가에서 국내 평가기관은 관대화 경향이 있어 신뢰성을 저해할 수 있다. 앞으로 절대 점수만 공표할 것이 아니라, 유사 사업 및 규모의 공공기관 간에 상대적 등급을 매기는 방식을 고려할 필요가 있다. 반면에 외국 평가기관은 다소 박하게 평가하는 경향이 있지만, 이는 현재 우리나라의 공공기관 ESG 활동의 현실을 반영하는 것이다. 다만 평가기관이 대부분 상업적 신용평가회사여서 비재무적 성향이 강한 사회(S) 영역의 평가를 소홀히 할 우려가 있다.

2) 공공부문 SIB 사업의 문제점

현재 우리나라의 SIB 사업은 중앙정부와 공공기관에서 행하는 사례는 없으며, 지자체 단위에서 사회서비스 분야를 중심으로 시행하고 있다. 주요 선진국에서는 영국의 법무부처럼 중앙정부 차원에서도 많이 시행하지만, 우리는 그렇지 못한 것은 사회투자, 사회적 금융 등에서 민간투자를 유치할 만한 토대가 부실하기 때문이다(조영복, 2020). 이에 따라 지자체 중심으로 SIB 사업을 행하며 사업 규모도 크지 않다. 그리고 SIB 사업이 부진한 것은 복잡한 사업구조도 하나의 원인이다. SIB 사업이 유익한 공공서비스 제공 방식임은 알지만 익숙하지 않은 일에 위험을 감수하기가 쉽지 않다. 그러나 SIB 사업구조가 다소 복잡해도 이것이 재정효율성과 서비스 질 향상에 유용한 것이면 충분히 시도할 가치가 있다. 혁신에는

번거로움과 희생이 따르기 마련이다. 이하에서는 서울시의 SIB 사례를 토대로, SIB 방식의 실정을 지적함으로써 이를 공공기관의 ESG 활동에 활용하는 데 시사점을 제공하고자 한다.

첫째, 사회적 경제와 사회투자에 대한 인식이 낮고 저변이 취약하다. 공공 분야의 혁신아이디어는 대부분 서구 선진국에서 시작하여 확산하는 방식이다. SIB 사업도 영국에서 시작되어 세계적으로 파급된 새로운 공공서비스 방식이다. 우리도 사회적 경제, 사회적 금융, 사회투자국가, 돌봄국가 등을 지향하고 있으나, 이러한 것들이 성공하려면 시장과 민간부문의 토대가 먼저 갖추어져야 하고, 정부차원에서도 법제화, 재정지원, 전담기구 설치 등의 체계적 지원을 해야 한다. 그러나 우리는 새로운 아이디어에 대해 처음에는 관심을 가지다가 곧 흐지부지되는 경향이 있다. 그리고 SIB 사업은 민간투자자를 모집해야 하는데, 우리는 아직 사회투자에 대한 인식이 낮다. 기관투자자는 사업수익이 기대되는 분야에 투자하고자 하는데, 수익이 발생해도 재투자만 가능한 사회투자에 관심이 적다(김유현, 2020). 영국 피터버러 교도소 SIB 사업은 17개의 민간투자자가 참여하였다. 따라서 SIB 사업이 정착하려면 사회적 토대를 먼저 갖추고, 정부도 사회투자와 사회적 금융을 촉진하기 위한 제도 구축, 규제완화, 인센티브 설계 등을 해야 한다. 특히 기업 사회공헌활동, 공동모금회, 지역 경제단체 등과의 협력방안을 모색해야 한다.

둘째, 중앙정부 차원의 관심과 법제적 뒷받침이 부족하다. SIB 사업을 주로 지자체 단위에서 도입하다 보니 지자체를 관장하는 행정안전부에서 설명서와 표준계약서를 제시하는 정도일 뿐이며 개별 정부부처, 특히 사회서비스 업무를 주관하는 보건복지부나 고용노동부는 아직 관심이 없다. 이에 따라 정부의 입법 노력이 부족하고, 지자체별로 조례를 만들어 시행에 대비하는 정도이다. 전술하였듯이, 영국은 중앙정부 주도로 관련 제도를 정비하고 SIB 사업을 시행하고 있다. 따라서 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 도입하기 위해서는 자치입법권이 있는 지자체와는 달리, 중앙정부 특히 공공기관평가를 관장하는 기획재정부에서 먼저 제도화를 하고, 이를 토대로 관련 정부부처들이 협력하고 지원하는 것이 필요하다.

셋째, SIB 방식의 도입 목적이 불분명하다. SIB는 재정효율성의 장점이 크지만, 공공서비스는 재정적·경제적 가치만을 추구할 수 없다. 재정효율성은 성과기준을 충족하지 못하면 사업비를 지급하지 않는다는 데서 나오는 것인데, 지금까지 우리나라 SIB 사업에서 사업성과를 달성하지 못한 예는 없다. 사실상 성과달성이 가능한 사업을 대상으로 성과달성이 가능한 수준의 기준을 설정하는 것이다. 따라서 SIB 방식의 목적을 오히려 서비스 질 향상과 공사(公私) 협력 강화에 두는 것이 현실적이다. 사회서비스 영역의 SIB 사업은 경제적

가치만으로는 한계가 있으며, 경쟁과 자율성을 공적 배려와 책임성과 조화하는 것, 즉 경제적 가치와 사회적 가치를 조화하는 데서 의미를 찾아야 할 것이다.

넷째, SIB 방식의 사전설계와 사업선정이 체계적이지 못하다. SIB는 사업목적, 대상 사업, 지역사회조사, 재원조달 방안, 투자환경 점검, 사업구조 설계 등의 사전조사와 사업설계를 잘해야 한다. 사업기간, 규모, 시행절차, 성과기준 등도 잘 설계해야 한다. 그리고 SIB 방식에 적합한 사업은 이론적으로는 효과검증이 필요한 신규사업, 민간부문이 잘할 수 있는 사업, 예방조치를 통해 비용을 절감할 수 있는 사업 등이 언급되지만, 이에 대한 사전검토가 부실하고, 사업설계 역량도 부족하다. 사업을 체계적으로 수행하려면 전문가 자문 등을 거쳐 SIB 적합 사업의 범위를 설정하고, 이를 토대로 예산한계, 시급성, 지역사회 환경 등을 고려하여 사업리스트를 작성해야 한다. 대체로 계량적 성과지표를 설정할 수 있고, 적정규모의 사업참가자 확보와 비교집단 설정이 가능하며, 투자자의 투자 명분이 있는 사업이 적절하다.

다섯째, 사업구조가 복잡하고 이해관계자가 많다. SIB 사업에는 서비스구매자(중앙정부, 지자체, 공공기관 등), 운영기관, 투자자, 사업수행기관, 평가기관이라는 다섯 곳의 이해관계자가 개입된다. 서비스구매자를 제외하고는 모두 민간부문이다. 따라서 이해관계자들 간에 조정과 연계가 중요하다. 시행절차를 보면, 일단 공공부문이 사업을 설계하고 사업계약을 체결하면 운영기관이 투자자 모집 등 사업과정을 총괄한다. 제도를 이렇게 설계한 것은 서구 선진국에서는 운영기관을 할 수 있는 특수목적법인, 공익재단, 사회적 금융기관 등이 발달하였기 때문이다. 그러나 우리는 이러한 토대가 부족하므로 운영기관 요건에 융통성을 부여함으로써 시장 자체를 새롭게 창출할 필요가 있다(곽제훈, 2020). 사회투자와 사회적 금융을 육성하기 위한 정부차원의 입법조치, 조세정책, 인센티브 등이 필요한 것이다. 그리고 구조와 절차를 서구에서 정한 포맷대로 할 필요는 없다. 대부분의 혁신이 서구에서 태동할 때는 그것이 서구의 현실에 부합하기 때문이다. 우리 실정에 맞게 변용하고 단순화해야 한다. 공공기관은 이해관계자의 자격, 범위, 역할, 절차 등에서 공공기관 특성에 맞게 수정·보완해야 한다.

여섯째, SIB 사업을 수행하기 위한 행정역량이 부족하고 책임자의 관심이 적다. SIB 사업은 사업구조가 복잡하고 시간이 많이 소요되기 때문에 총괄부서를 지정하고 기획 능력과 전문성이 있는 인력을 배치해야 한다. 그러나 실제에서는 단체장이 관심 있는 몇몇 지자체 외에는 SIB 사업을 기획하고 관리할 만한 인력이나 기구가 없다. 현재의 사회서비스 추세가

민간부문의 역량을 활용하여 비용을 절감하고 서비스 질을 개선하자는 것이기 때문에, SIB 사업만 전담하지는 않더라도 준시장 방식 전반을 관리하는 기구를 설치하고, 산하에 SIB 전담인력을 배치하는 것이 필요하다. 또한 잦은 인사이동으로 인해 SIB 사업의 지속성과 전문성 함양이 어려운 점도 장애요인이다. 그리고 SIB 사업의 안정적 시행을 위해서는 책임자의 관심과 지지가 필요하다(황은진 외, 2022). 지금까지 SIB 사업을 시행하는 곳은 모두 지자체인데, 이는 선출직 단체장의 일부는 새로운 사업방식을 도입하는 데 적극성이 있기 때문이다. 그러나 공공기관은 책임자의 상당수가 엽관제 형태로 임용되고 임기도 짧아 장기 사업을 추진하기 어렵다. 따라서 SIB 사업이 성공하려면 장기적 관점에서 전문인력을 양성하며, 사업기간 중에는 담당자의 인사이동을 자제하는 것이 좋다. 그리고 총괄기구를 설치하여 사업 전반을 관리해야 하는데, 예산기획부서에 T/F 형태로 설치하는 것이 현실적이다.

일곱째, 사업기간이 짧고 규모가 작다. 피터버러 교도소의 경우, 사업기간 6년, 평가기간 2년, 사업비 87억원, 사업대상자 3,000명이었으나(Disley et al., 2019), 우리는 대부분 사업기간이 3년 미만이고 규모도 30억원 미만이다. 사업대상자도 서울시 제1호 100명, 제2호 500명, 부여군 300명 정도이다. 이러한 현상은 아직 지자체 단위에서 시범적으로 시행하는 측면이 있기 때문이다. 그러나 사업기간이 너무 짧으면 성과측정에 한계가 있다. 특히 사회서비스는 단기간에 성과를 보려 하면 결과를 왜곡할 수 있다. 그리고 사업규모가 영세하면 사업참가자가 적을 수밖에 없어 사업성과를 일반화하기 어렵다. 공공기관에서 SIB 사업을 도입할 때는 개별 공공기관별로 혹은 유사 성격의 공공기관 간에 사업을 통합하여 실시함으로써 사업 기간과 규모를 다소 크게 할 필요가 있다.

여덟째, 운영기관을 할 만한 특수목적법인이 부족하고 정부와 운영기관 간에 협력이 부족하다. SIB 사업은 운영기관이 핵심적 행위자이지만, 운영기관으로서의 전문성과 공신력을 가진 특수목적법인이 별로 없어 사업수행에 장애가 되고 있다(곽제훈, 2020). 이로 인해 경쟁과 선택이라는 준시장의 장점을 살리기 어렵다. 따라서 사회투자의 경우는 투자자 요건을 완화하여 다수의 민간법인이 참가하게 하는 것이 좋다. 또한 운영기관이 투자자 모집 시에 광고나 홍보를 할 수 없는 것도 한계이다. 영국은 정부 주도로 Social Finance라는 SIB 전문 운영기관을 설립하였다(Social Finance, 2014). 그리고 운영기관이 사업과정 전반을 책임진다는 형식논리에서 벗어나 정부나 공공기관도 적극적으로 지원해야 한다. SIB 사업의 장점이 성과기준에 미달하면 사업비를 지급하지 않는다는 것이지만, 공공서비스는

실패해도 되는 실험대상이 아니다. 따라서 운영기관의 참여를 촉진하기 위한 적정 인센티브를 제공하고, 사업과정에서 협력하고 보충해 주는 것이 필요하다.

마지막으로, 성과기준 및 성과평가와 관련하여 문제점이 있다. 우선 성과기준이 적정해야 한다. 과도하게 높으면 운영기관과 투자자를 모집하기 어렵고, 너무 낮으면 비용효과성이 떨어진다. 따라서 SIB 사업은 적정 수준의 성과기준을 설정해야 하는데, 현재 이에 대한 가이드라인이 없다. 그리고 사업성과를 평가하여 사업비를 보상하려면 성과측정이 중요하여 계량지표에 치중하고 있지만, 공공서비스의 질적 특성을 간과해서 안 된다. 그리고 공공서비스는 사업과정에서 사업대상자의 인권과 자율성을 보장하는 등 과정적 측면도 중요하다. 그러나 현재는 계량적 측정에 치중하여 질적 측면에 대한 고려가 부족하며, 수행기관의 자율성을 보장한다는 취지에서 모니터링이 취약하며, 더구나 성과 중심으로 하고 있어 인권과 윤리성 등에 대한 모니터링은 되지 않고 있다. 그리고 평가 이후의 사후관리가 부실하다. 현재 사후관리는 평가결과에 따라 운영기관에 사업비와 인센티브를 지급하면 운영기관은 이를 투자자에게 배분하는 것으로 종료된다. 그러나 사업운영 전반에 대한 메타평가, 성과에 대한 정보공유 등은 매우 취약하다. 사업과정의 문제점과 보완할 점, SIB 방식 자체의 한계 등을 종합적으로 점검하고 관련 정보를 공유해야 한다.

Ⅳ. 공공기관 ESG 활동에서의 SIB 활용방안

공공기관은 공식목표 달성 및 재무성과 못지않게 ESG 활동에 신경을 쓰고 있으며, 이는 공공기관이 우리나라 경제활동과 공공서비스에서 큰 비중을 차지하고 있는 현실에서 바람직하다. 그러나 다른 한편으로 우리나라 공공기관, 특히 시장형 공기업들은 만성적자에 시달리고 있다.[14] 그 원인은 방만한 경영, 원자재 가격 상승, 정부규제 등 복합적이다. 어떻든 공공기관의 과도한 부채와 적자상태는 공공기관은 물론, 국가 경제에도 좋지 않다. 따라서 공공기관의 건전한 경영을 모색해야 하며, ESG 활동, 특히 직접적인 비용지출과 관련되는 활동은 비록 규모는 크지 않더라도 혁신경영 차원에서 점검이 필요하다.

14) 2023년 말 기준으로 부채비율이 한전은 543.2%, 가스공사는 482.7%에 달한다. 한전은 매년 큰 폭의 영업손실과 당기순손실을 기록하여 자본잠식이 우려되는 상황이다. 부채 이자만 하루 123억원이다. 가스공사는 2023년 당기순손실이 7,474억원이다(세계일보, 2024. 8. 29.).

공공기관의 다양한 ESG 활동 가운데 환경(E)과 지배구조(G) 영역은 법적 규제를 따라야 하며, 사회(S) 영역 중에도 인사관리와 협력업체 관련 사항이 많다. 따라서 공공기관이 자발적으로 사회서비스를 제공할 수 있는 분야는 사회공헌과 지역사회활동 중심이다. 사회공헌은 공공기관의 이미지 개선을 통해 경영활동에도 영향을 미친다. 여기에는 장학금 지급, 자원봉사, 기부금품 모금 등 전통적 방식 외에, 근래에는 사회취약계층에 대한 지원을 강화하고 있다. 반면에 지역사회활동은 공공기관의 지방 이전과 더불어 중요성이 커지고 있다. 공공기관은 지자체와는 물론 지역사회 및 지역주민들과도 소통하고 융합해야 하는데, 이를 위해서는 지역맞춤형 활동이 필요하다.

그러나 아직 공공기관의 사회공헌과 지역사회활동은 규모도 작고 체계적이지 못하다. 사회공헌활동은 자원봉사, 기부금품 모금 등이 큰 비중을 차지하지만, 지속적·체계적이지 못하며, 지역사회활동 중에는 일회성 이벤트가 많다. 지자체와의 협력도 부실하다. 사회(S) 영역 중에는 인권, 장애인 의무고용, 유연근무제, 육아휴직 등 내부 인사관리 및 종사자 복지에 해당하는 것들이 많아 이를 충족하는 데 치중하고, 외부활동 분야는 형식적으로 하는 경향이 있다. 그러나 공공적 특성이 강한 공공기관은 ESG 활동도 지역사회에 이바지하고 공익을 실천하려는 진정성이 필요하다. 따라서 단기적으로 계량목표를 달성하는 데만 치중할 것이 아니라, 어렵고 장기적이지만 사회적으로 유용하고 지역사회에 이바지할 수 있는 활동을 강화해야 한다. 반면에 공공기관은 국민의 세금에 의존하는 바가 크기 때문에 ESG 활동을 효율적으로 해야 한다. 즉 사회(S) 영역 중에서 사회공헌과 지역사회 활동 등 외부 사회활동은 늘리되 비용효과성을 추구해야 한다. 이를 위한 방식이 SIB 방식을 활용하는 것이다. SIB 방식은 공공기관의 사회(S) 영역 중에서 사회서비스 분야에 우선 도입하고 순차적으로 환경(E) 영역에도 적용할 수 있다.

SIB 방식의 장점은 다양하다(Disley et al., 2019; Economy, 2021; Jason, 2022). 성과가 있는 경우에만 예산을 집행하므로 비용효과성을 기하고, 시행과정에서 책임성을 강화할 수 있다. 사업성과가 있는 경우에는 이를 정부재정사업으로 하여 정책의 시행착오를 줄일 수 있다. 투자자로서는 사회공헌을 실천하면서 투자효과도 거둘 수 있다. 민간부문의 창의성을 활용하고 사회투자를 촉진하며 경쟁개념을 통해 서비스 질을 높일 수 있다. 그러나 우리는 아직 중앙정부와 공공기관 차원에서는 사례가 없어 이를 실제로 도입하려면 예상되는 난제들이 있다. 따라서 도입 여부와 방식을 면밀하게 설계해야 한다. 이하에서는 공공기관의 ESG 활동, 특히 사회(S) 영역에 SIB 방식을 활용하는 데서의 방향과 구체적 방안을 제언한다.

첫째, 정부부처 및 공공기관의 공적 책임성과 혁신적 사고가 필요하다. 공공기관의 ESG 활동은 공익을 실현하려는 것으로 규정된 평가지표를 추종하는 형식논리에서 벗어나 국가와 지역사회를 위해 헌신하는 공적 책임성이 있어야 한다. 그리고 번거로움과 위험부담이 있더라도 비용효과성과 유용성이 높은 서비스 방식을 적극적으로 활용하려는 혁신적 사고가 필요하다. 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 활용하는 것은 지금까지 없던 방식을 도입하는 것으로, 많은 공공기관이 적자상태인 현실에서 적극적으로 활용할 필요가 있다.

둘째, SIB 방식을 활용할 때 이론과 서구경험을 모방하는 데서 탈피하여 융통성 있게 적용한다. SIB 방식이 서구에서 효과적이라고 해서 사회적 금융과 사회투자가 취약한 우리나라에서도 성공한다는 보장은 없다. 그리고 사회제도는 하나의 정해진 방식이 있는 것이 아니므로 이론대로 할 의무도 없다. 우리의 사회적 토대, 공공기관 특성, 지역사회 특성에 맞게 변용할 수 있다. 현재로서는 전문성이 있는 운영기관을 경쟁방식으로 유치하기 어려우므로 경험이 있는 몇몇 운영기관과 미리 협의하여 공동으로 기획하거나, 운영기관의 자격요건을 완화하여 정부 산하의 전문기관도 가능하게 하거나, 나아가서는 정부가 주도해 운영기관을 창출할 수도 있다. 투자자도 지자체, 금융기관, 경제단체, 공동모금회 등과 협의하여 컨소시엄을 조성하는 방안을 모색할 수 있다. 그리고 몇몇 공공기관의 ESG 활동을 묶어 공동으로 SIB 사업을 운영할 수 있으며, 지자체와 공동사업을 개발할 수도 있다. 그리고 공공기관의 운영구조 및 재정구조에 맞추어 SIB 사업을 변형하여 활용한다. 요컨대 전례를 추종하기보다는 혁신적 방식이 지향하는 가치와 장점을 살리는 범위 내에서, 공공기관과 해당 사업의 특성에 맞추어 융통성 있게 적용하는 것이다.

셋째, 중앙정부의 역할을 강화하고 제도적 토대를 구축한다. 현재 중앙정부는 SIB 사업에 관심이 거의 없다. 이에 따라 지자체 업무 담당부처인 행정안전부에서 가이드라인과 표준계약서를 제시하는 정도이다.[15] 지자체의 SIB 사업이 주로 사회복지와 고용 등임에도 불구하고, 주무부처인 보건복지부와 고용노동부는 정책지원 의지가 부족하다. 법제화는 현실에 후행하는 경향이 있지만, 장점과 필요성이 인정되면 법제화를 서둘러야 사업도 활성화될 수 있다. 우선 공공기관 평가 주무부처인 기획재정부가 법제화를 주도하되, 행정명령으로도 가능한지 점검한다. 다음에는 법제에 따라 운영지침과 가이드라인을 만든다. 이러한

15) 그동안 법제화 시도는 있었다. 제20대 국회에서 채이배 의원이 「공공성과보상사업의 추진 및 활성화에 관한 법률안」을, 제윤경 의원이 「지방재정법 일부개정 법률안」을 발의하였으며, 제21대 국회에서는 김정호 의원이 「사회성과보상사업 추진 및 활성화에 관한 법률안」을, 민형배 의원이 「사회성과보상사업 운영 및 활성화에 관한 법률안」을 발의하였다(김나현, 2020). 그러나 이러한 의원발의 법률안은 모두 입법 성과를 거두지 못하였다. 정부가 주도한 정부제출법안은 없었다.

법령과 지침은 공공기관의 특성을 반영해야 한다. 그리고 법제에는 사업계획 수립, 사업절차, 재정지원, 관련 이해당사자의 요건, 공공기관 평가 시의 반영 등 구체적 내용을 포함해야 한다. 적극행정이 장려되는 시점에서 사업구조가 다소 복잡하더라도 이 방식이 재정효율성에 도움이 된다면 선도적으로 도입하려는 책임성이 필요하다. 제도는 처음에는 번거롭지만 일단 시행이 되면 일상화되고 파급효과가 빨리 나타난다.

넷째, 사전준비를 철저히 한다. 우선 도입 목적을 분명하게 해야 한다. 초기단계에서는 지역사회 자원을 활용하고 협력을 강화한다는 사회적 측면을 우선 고려해야 한다. 다음에는 시행 중인 ESG 활동 중에서 SIB 방식이 적절한 사업을 선정해야 하는데, 사회공헌이나 지역사회 활동 중에서 사업 규모가 적정하고 목표달성 여부를 측정하기 쉬운 사업들의 리스트를 만들어 ESG 위원회나 외부전문기관의 자문을 얻는다. 이후 운영계획, 재정확보, 성과기준, 인센티브 등 사업 전반을 설계해야 하는데, 이를 위해서는 총괄관리기구가 필요하다. 그리고 SIB 사업은 환경요인이 중요하기 때문에 광역지역의 사회투자 여건, 지역사회 특성 등을 조사한다. 이 경우 중소도시나 농어촌지역의 공공기관은 한계가 있으므로 유사 업종 단위 등으로 SIB 사업의 단위를 광역화하는 방안을 모색한다.

다섯째, 대상사업의 성격, 사업규모, 지역사회 환경 등을 고려하여 SIB 사업구조를 합리적으로 설계한다. 일차적 대상사업은 사회(S) 영역 중에서 사회공헌과 지역사회 활동 등 외부활동이 적절하며 지역주민 욕구, 사회투자 환경, 시민사회단체와의 협력 가능성, 사업참가자 모집 용이성 등을 잘 파악하여 선정한다. 사업규모는 유사 사업을 통폐합하여 적정 규모가 되게 하며, 사업기간은 중장기 사업이 가능하게 설정한다. 성과기준은 적정 수준으로 한다. 운영기관은 경쟁이 되어야 하는데, 이를 위해 운영기관 요건 등에 대한 법제적 보완이 필요하다. 투자자 모집은 지자체, 경제단체, 금융기관, 공익재단 등과 협력하여 공공기관의 SIB 사업자금과 기부금, 지역기업의 사회공헌활동, 고향사랑기부, 사회복지공동모금 등과 연계한다. 사업수행기관 선정은 운영기관에만 맡길 것이 아니라, 지자체와 운영기관이 협력하여 광역단위 풀(pool)을 구성하여 경험과 전문성이 높은 기관을 선정한다. 여기에는 광역단위의 비영리단체는 물론 사회서비스원, 사회복지기관 등이 참여할 수 있게 한다. 평가기관은 지역대학의 연구소, 지자체 산하의 연구기관, 정부부처 산하 연구기관 등 공신력과 전문성이 있어야 한다. 그리고 SIB 사업종료 후에는 사업과정 전반의 문제점과 개선과제에 대해 메타평가를 하고 정보를 공유한다.

여섯째, SIB 방식을 공공기관 형태별, ESG 사업별 등으로 점진적으로 도입한다. 사업경

험이 없는 상태에서 처음부터 ESG 활동 전반에 적용하기는 어렵다. 특히 공공기관은 형태, 업무특성, 규모 등이 상이하므로 획일적으로 도입하기 어렵다. SIB 방식의 장점은 신규사업에 시범적으로 적용하여 성과가 있으면 대상을 확대하여 시행착오를 줄이는 데 있다(OECD, 2016). 우선, 공기업 형태별로는 생산활동을 통해 수익을 창출하고 제품판매 등을 위해 이미지 제고가 필요한 시장형 공기업부터 적용하는 것이 현실적이다. 이들 기관은 예산규모가 커서 사회(S) 영역 규모도 상대적으로 크고 사업결과를 타 공공기관에 전파하는 데도 유리하다. 이후에 점차 준시장형 공기업 등으로 확산하며, 나아가서는 지자체 산하 지방공기업의 ESG 활동에도 파급한다. 다음에 ESG 활동 중에서는 사회(S) 영역, 특히 사회공헌과 지역사회 활동 분야에 우선 적용한다. 이러한 사업 중에서도 사회서비스를 제공하는 분야를 우선한다. 이때 현금기부를 사회서비스로 전환하여 SIB 방식을 적용하는 방안도 필요하다. 이후 점차로 환경(E) 영역으로 확대한다.

일곱째, 공공기관과 기획재정부, 주무부처, 자자체가 협력하여 통합관리체계를 구축한다. 현재 개별 공공기관은 SIB 사업을 담당할 전문인력이 없고, 새로운 방식을 도입하는 데 따른 번거로움을 감내할 만한 유인책도 없다. 따라서 초기단계에서는 기획재정부와 관할 정부부처에서 주도적 역할을 해야 한다. 특히 기획재정부는 컨트롤타워 역할을 해야 하는데, 관련 법제와 가이드라인을 마련하고, 공공기관 성과평가 시에 가칭 '서비스 혁신' 지표를 추가하여 SIB 방식 도입에 따른 유인책을 제공한다. 그리고 기획재정부 산하에 공공기관 ESG 공동관리기구와 혁신서비스 소위(小委)를 만들어 ESG 활동과 SIB 사업을 안정적으로 지원한다. 공공기관을 관장하는 정부부처는 기획재정부의 공동표준안에 맞추어 해당 업무영역에 적합한 SIB 운영지침을 만든다. 지자체는 혁신도시 단위별로 ESG 활동 및 SIB 사업 협의기구를 광역단체 단위로 구성하여 혁신도시 내 공공기관 간에 중복을 줄이고 시너지 효과를 내게 한다. 또한 사업특성별로 특화한 ESG 활동 및 SIB 사업을 협력적으로 시행할 수도 있다. 예로서 에너지 공기업군(群) 간에 에너지와 관련된 사회공헌과 지역사회 활동을 SIB 방식으로 공동으로 시행하면 특성화된 SIB 사업을 통합적으로 할 수 있다. 요약하면, 공공기관 ESG 활동에 대한 SIB 사업은 초기단계에서는 기획재정부 주도의 전체 공공기관 → 관할 정부부처 협의체 → 자자체 및 혁신도시 협의체 → 사업특성별 협의체의 순으로 통합적 관리체계를 구축할 필요가 있다.

여덟째, SIB 방식을 시행하는 데서 지자체 및 지역사회와의 협력적 거버넌스를 구축한다. 공공기관의 지방이전 취지는 공공기관이 지역사회와 융합하여 지역균형발전을 실현하

기 위함이다. 이에 따라 많은 공공기관이 소재 지역에서 사회공헌과 지역사회활동을 하고 있다. 그러나 현재 많은 혁신도시가 동떨어진 공간에 설치되어 지리적, 심리적으로 지역사회와 괴리되어 있으며 종사자들의 상당수가 수도권에 생활기반을 두고 있어 주말 공동화 현상이 심각하다.[16] 이는 공공기관 지방이전의 취지에 어긋난다. 그리고 공공기관과 지자체 및 지역사회와 협력이 부실하며, ESG 활동을 지역 현안과 연계하지 못하고 있다. 이러한 문제에 대처하는 방안으로 공공기관 ESG 활동의 일부에 SIB 방식을 활용하여 지자체 사업과 공동으로 시행할 수 있다. 특히 사회(S) 영역은 시행과정에서 지역사회 의견 수렴과 공동생산 등이 필요하다. 이를 위해 지역주민의 서비스 욕구와 지역사회조사가 필요하다. 요컨대, 공공기관의 SIB 사업은 자자체, 지역사회, 시민사회단체 등과의 협력적 거버넌스를 통해 지역주민들의 욕구에 부합하는 지역맞춤형으로 해야 한다.

마지막으로, 정부부처 및 공공기관 책임자의 지속적인 관심과 지원이 필요하다. SIB 방식의 활용 여부는 자율적이기 때문에 최고책임자의 관심과 지원이 없으면 일회성으로 끝날 우려가 있다. 그동안 서구의 것을 모방한 다양한 혁신방안들이 도입된 이후에 정권, 정부부처, 공공기관의 책임자가 바뀌면 흐지부지되었다. 매몰비용 때문에 마지못해서 하면 성과를 내기 어렵다. 물론 혁신기법도 환경변화에 따라야 하지만 유행에 지나치게 민감하거나 치적 쌓기용으로 도입하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 최고책임자는 좋은 방식이 있으면 다소의 위험이 있더라도 과감하게 도입하고 결과에 책임을 지겠다는 자세가 필요하다. SIB 방식도 그러한 자세로 시도하고, 일단 시작하면 성과를 낼 수 있도록 책임을 다해야 한다.

V. 결론

본 연구는 우리나라 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 활용하는 방안을 모색해 보려는 것이다. 이를 위해 대표적 시장형 공기업인 한국가스공사와 한국전력공사의 ESG 활동을 사례로 살펴보고, 아울러 SIB 사례를 영국 피터버러 교도소 사업과 서울시 제1호 및 제2호 SIB 사업을 중심으로 살펴보았다. 그리고 이를 토대로 공공기관 ESG 활동에 SIB 방식을

16) "금요일마다 서울행 KTX에 몸을 싣는 한전(한국전력) 임직원들로 나주역이 북적이며, 코레일 앱 접속이 지연되는 상황도 10년째 이어지고 있다. 주말이면 도시 공동화 현상을 겪으면서 급기야 은행과 음식점이 줄어드는 등 상가 공실률도 심상치 않다."(전기신문, 2024. 10. 11.).

활용할 때에 필요한 방안을 제언하였다. 현재 공공기관들이 의무적으로 ESG 활동을 하고 있으나, 대부분 평가지표에 따라 천편일률적으로 하고 있다. 그리고 ESG 활동이 생산활동의 일환이거나 내부 인사관리나 조직관리에 치중해 있으며, 대외활동의 비중은 미미하다. 그리고 사회(S) 영역 중에서 대외활동에 해당하는 것들도 자원봉사, 기부금품 모금 등에 치중해 있고, 특화된 활동을 통해 지역사회에 이바지하려는 노력은 부족하다. 소재지 지자체 및 지역사회와의 협력도 부실하다. 그리고 ESG 세부사업 간에 중복과 파편화가 심해 재정낭비를 초래하고 시너지 효과를 내지 못하고 있다. 특히 혁신도시로 이전한 공공기관은 지역사회와 공존방안을 모색해야 하는데, 현재의 ESG 활동은 이를 촉진하지 못하고 있다. 따라서 공공기관의 ESG 활동, 특히 사회(S) 영역 전반에서 조정과 재편이 필요하며, 그 일환으로 SIB 방식을 활용함으로써 ESG 활동의 효율성과 책임성을 높일 필요가 있다.

SIB 방식은 2010년 영국에서 처음 시행되어 사업성과가 입증된 이래 많은 국가에서 도입하고 있으며, 우리나라도 현재 여러 지자체가 주로 사회서비스 영역에서 도입하고 있다. 그러나 SIB 방식은 파급 속도가 다소 느리다. 여기에는 장기간의 코로나19 사태도 큰 영향을 미쳤지만, 아직 사회투자 환경이 척박하고 중앙정부 차원에서 적극적인 노력을 하지 않은 데 큰 원인이 있다. 그리고 SIB 방식이 지자체를 중심으로 도입된 데는 선출직인 단체장이 이를 통해 지역주민들에게 혁신성과를 보일 필요성이 있었기 때문일 것이다. 그러나 중앙정부나 공공기관이 효율적인 서비스 방식이 있음에도 불구하고, 외부압력이 없고 성가시다고 해서 시도조차 하지 않는 것은 무사안일한 행정이다.

현재 공공기관, 특히 공기업형 공공기관은 재정효율성 제고가 시급하다. 반면에 공적 성격이 강한 공공기관은 ESG 활동도 강화해야 하는 처지에 있다. 따라서 경제적·재정적 가치와 사회적·공익적 가치를 동시에 추구해야 하는 공공기관으로서는 자칫 딜레마 상황에 빠지게 된다. 공공기관의 ESG 활동에 SIB 방식을 활용하는 것은 이러한 딜레마 상황을 다소라도 덜어보려는 것이다. 처음에는 다소 성가시고 규모가 작다고 하더라도, 유용한 제도와 방식은 이를 시도해 보는 것이 정부부처 및 공공기관의 책무이다. 따라서 중앙정부 및 공공기관은 혁신적 서비스제공 방식의 하나인 SIB 방식에 적극적인 관심을 기울이는 것이 필요하다. SIB 방식을 도입할 경우의 현실적 문제점을 타개하는 방안에 대해서는 앞에서 제시하였다.

본 연구는 우리나라에 아직 SIB 사업 사례가 많지 않고, SIB 사업의 성과에 대한 통계정보도 부족한 상태에서 공공기관 ESG 활동에 SIB 방식을 활용해 볼 것을 제안하는 것이다.

물론 부족한 사례를 통해 연구결과를 일반화하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 공공기관 ESG 활동의 비용효과성과 서비스 질을 개선하고, ESG 활동을 통해 지역사회와 소통과 협력을 강화하는 방안으로 SIB 방식을 진지하게 고려해 보아야 한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

곽제훈 (2020). **SIB; 소셜임팩트본드**. 서울: 팬임팩트코리아.

관계부처합동 (2021). **K-ESG 가이드라인 v.1.0**. 산업통상자원부·한국생산성본부.

기획재정부 (2024. 1. 31.). [보도자료] 혁신·도전을 통한 초격차 기술 선점을 위해 과기계 출연 공공기관 지정해제.

김나현 (2020). 제21대 국회에 제출된 사회성과보상사업 법률안 검토. **홍익법학**, 21(4): 341-364.

김유현 (2020). **경상남도 사회성과보상사업 도입을 위한 기초 연구**. 경남 창원: 경남연구원.

김준성 (2022). 공공기관 지방 이전과 혁신도시 조성의 경제적 성과에 관한 연구. **지방정부연구**, 26(2): 119-145.

김희연 (2016). 새로운 공공예산집행모델로서의 사회성과보상사업 성공요건. **한국사회보장학회 정기학술발표논문집**, 326-351.

노혜진 (2016). 사회성과연계채권 운영구조의 유형화. **사회복지연구**, 47(4): 333-360.

서울특별시 (2017, 2018, 2019, 2020, 2021). **사회성과보상사업 활성화 지원**.

_____ (2020. 2. 7.). [보도자료] 서울시, '제1호 사회성과보상사업' 경계선 지능아동 인지·사회성 52.7% 개선.

세계일보 (2024. 8. 29.). 공기업·기관 '빚더미' 2025년 예산 다 쏟아부어도 못 갚는다. https://www.segye.com/newsView/20240828516396.

안우진·류기락 (2021). 민간 재원조달과 사회적 가치를 위한 사회 혁신: 사회성과연계채권을 중심으로. **사회적 경제와 정책연구**, 11(1): 1-34.

에너지경제신문 (2024. 4. 29.). KPC한국생산성본부-(주)퍼센트-팬임팩트코리아, 사회성과 보상사업 추진 청년 취·창업 지원. https://www.ekn.kr/web/view.php?key=20240429027066636.

오민수 (2013). 영국 사회성과연동채권의 정책사례 연구. **한국정책과학학회보**, 17(3): 1-32.

이병기·고경훈 (2017). **사회성과연계채권 도입방안**, 서울: 한국지방행정연구원.

이정민 (2019). 사회적 성과보상채권의 유형별 법적 성격 검토. **은행법연구**, 12(2): 97-126.

전기신문 (2024. 10. 11.). 한전 이전 10년 빛가람혁신도시 정주여건 개선은 '아직 진행형'. https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=344205.

전남복지재단 (2017). 전남형 사회성과연계채권 도입을 위한 제안. **복지포커스**, 6: 1-17.

조영복 (2020). 한국형 사회적 금융 조성에 관한 연구. **사회적기업연구**, 13(1): 149-165.

최종술 (2023). 국가경찰위원회제도의 실질화 방안 비교 분석 연구. **지방정부연구**, 27(3): 313-334.

파이낸셜뉴스 (2016. 4. 24.). 서울시, 국내 최초 '사회성과보상사업' 실시. https://www.fnnews.com/news/201604241147542921.

한국가스공사 (2024a). **KOGAS 지속가능경영보고서**. 대구: 한국가스공사.

_____ (2024b). **2024 KOGAS ESG Report**. 대구: 한국가스공사.

한국경제신문 (2022. 4. 18.). 혁신도시에 혁신이 없다 정주 여건 여전히 '기대 이하'. https://www.hankyung.com/article/202204182455Y.

한국전력공사 (2023). **한국전력 및 전력그룹사 지속가능경영보고서**. 전남 나주: 한국전력공사.

행정안전부 (2017). **사회성과보상사업(SIB) 추진안내서**. 세종: 행정안전부.

황수덕·김희범·이영재 (2022). 공공기관 ESG 경영을 위한 평가제도 개선에 관한 연구. **한국지적학회지**, 38(2): 87-105.

황은진·조상미·안지영 (2022). 공공기관의 ESG와 조직성과. **사회적 가치와 기업연구**, 15(1): 133-163.

〈외국 문헌〉

Anders, J. and Dorsett, R. (2017). *A Review of the Matching Process for the Impact Analysis of the HMP Peterborough Social Impact Bond*. National Institute of Economic and Social Research.

Daugaard, D. and Ding, A. (2022). Global drivers for ESG performance. *Sustainability*, 14(4). https://doi.org/10.3390/su14042322 검색일 2024.10.4.

Dorsett, R. (2017). *HMP Peterborough Social Impact Bond-Learning Exercise*. London: University of Westminster.

Eccles, R., Lee, L., Stroehle, J. (2020). The social origins of ESG: An analysis of Innovest and KLD. *Organization & Environment*, 33(4): 575-596.

Economy, C. (2021). *Innovation in Public Service Delivery: Essays on Social Impact Bond*. Unpublished PhD dissertation, University of Oxford, UK.

Emma Disley, Chris Giacomantonio, Kristy Kruithof and Megan Sim (2019). The payment by results social impact bond pilot at HMP Peterborough. *Annual Review of Policy Design*, 7(1): 1-20.

Evans, H. L. (2022). *Social Impact Bonds: A Critical Analysis of the Concept and its Application*. Unpublished PhD dissertation, SOAS University of London, UK.

Jason, M. (2022). Could a social impact bond help New York City?. *Journal of Public Policy*, 10(1): 147-158.

Mendell, M. and Gruet, E. (2019). Social impact bond primer. *Annual Review of Policy Design*, 7(1): 1-20.

OECD (2016). *Understanding Social Impact Bond*. OECD LEED Program.

Sachs, J. et al. (2022). *Sustainable Development Report 2022*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schinckus, C. (2018). The valuation of social impact bonds: An introductory perspective with the Peterborough SIB. *Research in International Business and Finance*, 45: 1-6.

Social Finance (2014). *Peterborough Social Impact Bond Reduces Re-offending by 8.4%*. Social Finance Ltd..

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보 공개시스템. www.alio.go.kr/ALIO, 검색일 2024. 10. 2.

한국가스공사 ESG 경영. https://www.kogas.or.kr/site/koGas/, 검색일 2024. 10. 8.

한국거래소(KRX) ESG 포털. https://esg.krx.co.kr/contents/, 검색일 2024. 10. 2.

_____. https://esg.krx.co.kr/, 검색일 2024. 10. 4.

_____. https://esg.krx.co.kr/contents/, 검색일 2024. 10. 7.

한국전력공사. https://home.kepco.co.kr/kepco/SM/E/htmlView, 검색일 2024. 9. 24.

_____. https://home.kepco.co.kr/, 검색일 2024. 10. 15.

투 고 일: 2024년 10월 25일
심 사 일: 2024년 11월 15일
게재확정일: 2024년 11월 30일

(Abstract)

A Study on the Introduction of Social Impact Bond in the ESG activities of Korean public institutions

Soonyang Kim

The purpose of this article is to find out the ways to make use of the SIB method, which is regarded as an innovative method to promote financial efficiency and service quality in the public sector, in the ESG activities of public institutions. To this end, this article first debated on the theories regarding ESG activities and SIB method, and then established an analytical framework to guide the process of wrighting the article. The following chapter examined the ESG activities of public institutions as examples of large market-type public enterprises, Korea Gas Corporation and Korea Electric Power Corporation. The next part analyzed the structure, process, performance management of the SIB method, focusing on the Peterborough Prison SIB Project of the UK and Seoul Metropolitan City SIB Projects. Through the analysis, this article discussed the underlying problems with the ESG activities of public institutions and the SIB projects in the UK and Korean local governments. This article made specific suggestions to use the SIB method for the ESG activities of public institutions.

Keywords: Public Institutions, ESG Activities, Social Impact Bond, Social Value, Innovative City.

성과평가인식이 내재적 동기에 미치는 영향의 성과평가 등급별 분석

이형우*

요 약

공기업 등 공공기관은 성과관리의 내실화가 전통적 정부 기관보다 더 중요하다. 본 연구는 공공기관의 개인 수준 성과관리의 실효성에 영향을 미치는 요인을 탐색하되, 개인이 전년도에 받은 평가등급에 따라 업무 동기에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 달라지는지를 실증하였다. 전국 4개 도시의 7개 공공기관 종사자 224명으로부터 얻은 설문을 분석한 결과, 다음의 몇 가지 결론을 도출하였다. 첫째, 성과평가의 정확성은 평가등급과 무관하게 동기부여 효과를 결정하는 가장 중요한 요인이었다. 둘째, 성과정보가 승진 등 실제 인사결정에 활용될 때 내재적 동기가 증가하였다. 셋째, 최하위 등급을 받은 경우 성과평가의 정확성이 내재적 동기를 증가시키는 정도는 유의미한 정도로 감소하였다. 이러한 결과의 실무적 함의에 대해서도 논의하였다.

주제어: 공공기관 성과관리, 성과평가 등급, 내재적 동기, 평가 정확성, 성과정보 활용, 조직 내 정치

I. 서론

1990년대부터 시작된 신공공관리론(New Public Management)은 세계 각국의 행정관리 시스템에 일대 변혁을 가져왔다. 신공공관리론에 따른 행정 시스템 개혁은 매우 다양한 제도적 형태로 공공기관에 도입되었으나 그중에서도 가장 주된 개혁의 흐름은, 과거 전통적

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

정부 조직에서 법률과 규정에 대한 순응 여부를 기준으로 구성원을 통제하는 관리방식에서 탈피하여 성과 지표를 매개로 구성원들을 관리하는 인사시스템으로 전환한 데에 있었다(임도빈, 2010). 학계는 물론 실무자 가운데에서도 그 실효성에 대한 의문이 끊임없이 제기되어 왔으나(권인석, 2004; 박순애·이영미, 2018), 이미 성과관리 시스템은 법률 등으로 규정되어 정부 운영 방식으로 도입되어 다양한 형태로 발전되었기 때문에 여전히 공공기관 운영관리의 주류 패러다임으로 자리 잡고 있다. 이러한 경향은 공공기관 관리방식에 획기적인 대안이 제시되지 않는 한 지속될 것으로 보인다.

성과관리는 전통적 정부 기관보다 공기업 등 공공기관의 운영에서 그 중요성이 특히 강조된다. 공기업 등 준정부기관을 설립한 목적 자체가 법적 제한 때문에 정부 기관이 원하는 만큼의 성과를 거두기 어려운 공적 사업을 더 독립적인 기관에 맡겨 자율적 책임하에 수행하도록 하여 효과를 향상하기 위한 것이었다. 따라서 성과향상은 공공기관 운영의 핵심 목표라 보아야 한다. 여러 형태의 공공기관 중 하나인 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치 운영에 관한 법률」 제2조(정의)에 따라 "정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과 관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관"으로 정의된다. 이 법률 조항에서 '성과 관리'를 강조한 것에 주목할 필요가 있는데, 전문성이 높은 사무를 비전문가인 국회의원이 제정한 법률의 테두리 안에서 통제하면 성과를 거두기 어렵기 때문에, 법적 통제를 대신할 수 있는 장치가 필요했고 성과에 따른 책임성이 대안으로 선택되었던 것이다. 공공기관을 대상으로 한 실증연구에서도 법률적 통제를 중시하는 위계적 문화가 낮아야 성과가 향상되며, 성과 관리에 적합한 합리 문화가 발달할수록 성과가 향상되는 사실이 확인된 바 있다(이상철·권영주, 2008).

이에 따라 공공기관은 전통적 정부 기관보다 더 다양한 종류의 성과평가 제도를 운영하고 있을 뿐 아니라, 기관 내부의 직원 성과평가 역시 그 비중이 전통적 정부 조직보다 더 높은 경향을 보인다. 공공기관에서 성과 중심 통제에 비중을 더 두고 있는 점을 감안하면, 전통적 정부 조직에 비하여 성과관리의 다양한 측면에 대하여 더 많은 연구를 수행해야 할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 공기업 등 공공기관 종사자의 성과 관리제도의 효과성을 개인의 동기부여 측면에서 분석하는 것을 목적으로 한다. 성과 관리제도의 효과성을 검증한

연구는 다수 존재한다. 하지만 대부분의 연구가 단순한 이론적 주장(예: 성과급이 동기부여에 도움을 주는지)을 검증하는 수준에 머물고 있다. 그런데 조직의 업무는 다양한 변수들이 복잡한 상호작용을 하는 실제상황(reality) 가운데 일어나기 때문에, 성과관리와 관련된 이론에 기반한 일반적 주장은 큰 도움이 되지 못할 수 있다. 예를 들어, 과거 어떤 성과평가 등급을 받는가에 따른 효과성은 차이가 날 수 있음에도 불구하고, 성과등급에 따라 개인의 동기부여 정도가 어떻게 달라지는지, 혹은 성과등급에 따라 운영상의 어떤 제도적·관리적 요인(예: 평가 정확성 등)이 더 중요해지는지 등 보다 세부적인 주제는 여전히 연구되지 않고 있다.

다음 장에서는 공공기관의 성과관리에 관한 최근 연구를 검토하여 본 연구의 주제가 필요함을 논증할 것이다. 특히 성과평가제도의 효과성이 어떤 성과등급을 받는지에 따라 달라진다는 것에 학자들이 최근 주목하고 있음을 논할 것이다. 이에 따라 본 연구는 성과평가의 다양한 질적 요인이 업무 동기에 미치는 영향력의 방향이나 크기, 그리고 상대적 중요성이 개인이 받은 이전 성과등급에 따라 달라질 수 있음을 논증한 후 연관 가설들을 설정할 것이다.

Ⅱ. 이론과 가설

1. 기존 문헌 검토

공기업 등 공공기관의 성과관리에 관한 최근 10년간의 연구 중 상당수가 조직 차원의 성과관리를 주제로 하고 있다. 예를 들어 임효창(2024)의 연구는 공공기관의 ESG 경영 이념이 어떻게 성과 지표로 반영되어 왔는지를 분석하였다. 황은진·조상미·안지영(2022)의 연구 역시 공공기관의 ESG 경영 활동이 재무성과와 혁신성과 등 다각화된 조직성과 지표에 미치는 영향을 검증하였다. 곽채기·박현식(2021)의 연구 역시 공공기관 경영평가제도를 위하여 마련된 성과 지표를 비판적으로 평가하였다. 서재호·장석준·임재진(2021)의 연구에서는 공공기관의 사회적 가치 지표를 고도화하기 위한 방안을 제시하였다.

본 연구의 주제와 유사하게 공공기관 개인 성과 관리제도의 효과와 관련된 최근 연구도 일부 발견된다. 예를 들어 하혜수·정광호(2014)의 연구에서는 국내 11개 (준)시장형 공기

업을 대상으로 성과급 제도의 효과성을 분석한 결과, 성과보상제도의 시행 정도와 양상이 기관 차원의 성과에 미치는 영향을 검증하였다. 성과평가제도의 효과를 검증한 것은 아니지만, 개인 수준의 성과평가 제도의 현황을 분석하여 개선 방안을 도출한 연구도 존재한다. 예를 들어 박기주(2018)의 연구에서는 과학기술 정부출연연구기관의 개인 평가 제도를 광범위하게 분석하여 첨단과학을 연구하는 조직 목표의 특성을 고려한 평가지표를 개발하여야 함을 주장하였다. 고영석(2016)의 연구는 국방기관을 대상으로 평가자 적절성과 기관장 리더십 등 개인 차원 변수와 교육훈련, 인센티브 등 조직 차원 변수가 모두 성과평가제도의 유효성에 긍정적 영향을 미치는 사실을 확인하였다.

공공기관의 개인 성과 관리제도에 관한 연구 중 특히 해외 문헌을 중심으로 최근 두드러지는 경향은, 과거에 받은 평가등급의 영향을 연구한 문헌이 눈에 띈다는 것이다. 예를 들어 Hong(2019)의 연구에서는 기관이 과거에 받은 성과등급에 따라 차기연도 성과 목표 설정 수준이 달라짐을 발견하였다. Ji(2022)의 연구에서도 이전 성과평가 주기에서 받은 성과등급이 무엇인지에 따라, 내부적으로 책임을 강화하는 조치(managerial accountability)가 더 효과적일 수도 있고 외부에서 정치적 책임을 강화하는 조치(political accountability)가 더 효과적일 수도 있음을 발견하였다.

공공기관의 개인 수준 성과관리제도와 관련된 연구의 최근 동향은 〈표 1〉에 주제별로 요약 정리하였다.

〈표 1〉 공공기관 개인 성과관리제도 관련 연구 동향(최근 10년)

조직 성과관리의 효과	개인 성과관리의 효과	성과등급에 따른 효과 차이
임효창(2024) 공공기관 ESG가 성과 지표에 반영된 정도를 연구 **황은진·조상미·안지영(2022)** ESG 성과가 조직 재무성과에 미치는 영향을 연구	**하혜수·정광호(2014)** 성과보상제도의 시행이 조직 차원 성과에 미치는 영향을 다각적으로 검증	**Hong(2019)** 이전 평가 등급이 기관의 목표 수준 설정에 미치는 영향을 검증 **Ji(2022)** 기관의 이전 평가 등급이 기관 성과등급 향상에 미치는 주요 요인을 어떻게 변화시키는지 검증
곽채기·박현식(2021) 공공기관 성과 지표에 대한 비판적 분석 **서재호·장석준·임재진(2021)** 사회적 가치와 연관된 성과 지표 고도화 방안 제시	**박기주(2018)** 과학기술 발전이라는 특수한 조직 목표에 적합한 성과 측정 지표 제시 **고영석(2016)** 기관장 리더십 등 개인 변수와 교육훈련 등 조직변수가 성과제도 효과성에 미치는 영향을 검증	

자료: 저자 작성

이전에 받은 평가등급이 성과관리제도의 운영 전반에 관한 개인의 인식 및 그 효과에 영향을 미친다는 사실은 직관적으로도 매우 설득력 있는 주장일 뿐 아니라 이론적으로도 설명이 가능한 주장이다. 또한 이러한 새로운 시각은 공공기관의 성과관리 이론의 발전은 물론 실무자에게도 도움이 될 수 있는 의미 있는 시사점을 제공해 준다.

기존 연구에서도 성과평가 및 보상제공 등 성과 중심 인사관리제도의 운영상 특성이 동기부여 효과의 크기에 영향을 미치고 있음을 확인한 바 있으나, 기존 연구에서 확인된 성과관리 효과성 선행 요인(antecedent)의 영향력이 개인이 받은 평가등급에 따라 어떻게 달라지는지의 문제를 심도 있게 연구한 논문은 없다. 본 연구에서는 이 새로운 변수(과거 성과등급)를 고려하여 개인 성과관리 제도의 효과성을 분석하고자 한다.

2. 이론적 모형

1) 성과등급과 성과 규범

성과평가체계에서 각 평가등급의 수는 관련 규정이나 지침에 따라 정해져 있다. 그러나 기관별로 재량이 있어서 어떤 기관에 따라 3단계에서 7단계에 이르기까지 다양한 등급 체계를 운영하고 있다. 각 등급의 명칭 역시 기관 차원의 내부 지침 등을 통해 정해져 있다. 같은 수의 등급을 가진 평가지표를 사용하더라도 각 등급의 공식 명칭은 다를 수 있다. 4단계 등급 체계를 운영하는 경우 S, A, B, C라는 등급 지표를 사용하기도 하고 수, 우, 양, 가라는 이름의 등급 지표를 사용하기도 한다. 어떤 기관에서는 3단계 등급 체계를 운영하는데, 각 등급은 매우 우수, 우수, 미흡으로 운영되는 경우도 있다.

그런데 규정이나 지침상 정해진 평가등급의 의미와는 별도로, 조직이나 부서의 문화에 따라 각 평가등급의 실제 의미가 암묵적으로 형성될 수 있다. 예를 들어 이른바 엘리트 부서에서는 차상위 등급(A)을 받은 것이 성과를 제대로 인정받지 못한 그저 그런 직원이라는 의미로 이해될 수도 있는 반면, 업무의 성격상 큰 성과를 내기 어려운 부서의 직원이 받는 차상위 등급(A)은 매우 우수한 직원이라는 의미를 가질 수 있다. 이처럼 각 성과등급의 공식적 명칭(A, 우수, 우 등)과 무관하게 암묵적으로 형성되어 있는 각 성과등급의 문화적 의미는 부서 내 상황을 잘 모르는 외부인이라면 이해하기 힘들 수 있다. 등급의 문화적 의미는 심지어 원래의 공식적 명칭과 전혀 다른 의미가 형성될 수도 있다. 예를 들어, '매우 우수' 등급은 승진후보생, '우수' 등급은 부서 내 정치력이 좋은 사람, '미흡' 등급은 실수를

많이 하여 관리자의 눈 밖에 난 사람 등 원래 등급 명칭과는 무관하게 각 등급의 의미가 암묵적으로 형성되는 것도 충분히 가능한 일이다.

각 등급의 의미도 그렇지만 최소한 어느 정도의 성과를 올리는 것이 적절한지에 대한 공통의 인식 역시 조직 내 문화에 의해 암묵적으로 형성된다. 이를 성과규범(performance norm)이라고 한다. 조직연구가들은 1960년대부터 조직 내 암묵적으로 형성된 성과규범에 관련된 주제를 연구하기 시작하였다(Patchen, 1962; Meyer Gellatly, 1988). 암묵적 성과규범은 조직구성원의 심리상태에 심대한 영향을 미친다. 성과규범을 충족하는 평가등급을 받은 직원과 그렇지 않은 직원 간의 태도 및 인식은 상당한 차이를 보일 것이다.

이러한 차이는 사회과학 분야에서 매우 광범위하게 원용되는 기대 충족 이론(expectation-confirmation theory)으로 설명할 수 있다. 이 이론에 따르면 자신의 기대 총족 여부에 따라 동일한 상황에서도 개인의 심리적 반응이 매우 달라진다고 보고 있다(Darley & Fazio, 1980). 기대-충족 이론이 가장 널리 사용되는 분야 중 하나는 마케팅 연구이다. 예를 들어 마케팅 연구자들은 기대-충족 이론을 근거로 과대·과장광고가 오히려 역효과를 낼 수도 있음을 확인한 바 있다(Anderson, 1973; Oliver, 1980; Sweeney, Soutar, Johnson, 1999).

이와 마찬가지로 기대-충족 이론을 성과관리에 적용해 보면, 조직 내 성과규범을 충족하는 성과등급을 받은 직원과 그렇지 않은 직원 간의 행태 차이는 매우 뚜렷할 것임을 예측할 수 있다. 물론 성과와 관련된 기대는 개인의 특성에 따라 차이가 나기도 하겠으나, 대다수의 경우 집단의 문화에 의해 암묵적으로 형성된 성과규범에 따라 정해지므로 개인차가 아주 크다고 보기는 어렵다. 게다가 특정 집단 내 규범이라는 것이 일반적인 사회규범과 크게 다르지 않은 경우가 많다. 그렇다면 특별한 이유가 없는 한 성과규범은 평균 이상의 성과, 혹은 중간 이상의 성과를 의미하는 경우라 유추해도 크게 틀리지는 않을 것이다. 대개의 공공기관은 1등급(최상위) 20%, 2등급 60%, 3등급 90%, 4등급 100%의 누적 분포를 정하는 것이 일반적이므로, 아마도 2등급과 3등급 사이가 분기점이 될 것이라 예측된다. 본 연구에서는 1등급, 2등급, 3등급과 4등급 합산의 세 그룹으로 나누어 분석할 예정이다. 물론 본 연구의 주된 관심은 2등급과 3등급에 속한 직원 간의 차이이지만, 1등급의 경우 나머지 등급과 어떠한 차이를 보이는지 역시 관심의 대상이 될 수 있기 때문이다.

2) 성과관리제도 운영 방식의 질적 차이

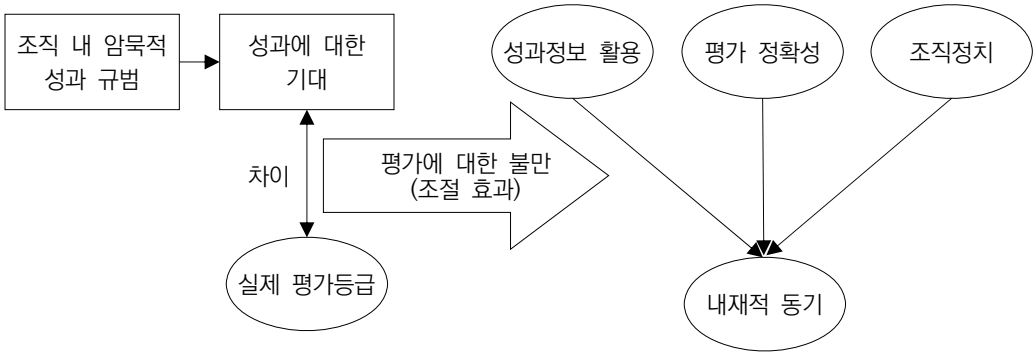
공공기관 성과관리 문헌에 따르면, 성과평가제도 자체보다는 그 운영 방식의 질적 차이가

업무 동기에 차이를 가져온다(Al-Jedaia Mehrez, 2020; Bartol, Durham, Poon, 2001). 예를 들어 똑같은 성과평가제도를 시행하더라도 성과평가가 정확한 경우 동기부여에 미치는 영향은 더 크다(Dangol, 2021; Iqbal, Akbar, Budhwar, 2015). 게다가 성과평가가 부정확할 경우, 개인의 정치력에 따라 평가등급이 결정된다는 오해를 불러일으킬 수 있고(Sumayya & Raziq, 2019), 그 결과 직원의 동기가 저하하는 간접적 효과도 발생한다(Vigoda, 2000).

그런데 각 운영 방식과 연관된 개별변수(예: 평가 정확성)의 동기부여 효과는 개인이 받은 평가등급에 따라서 다르게 나타날 수 있다. 그 이유는 (성과규범에 따라 형성된) 성과기대와 실제 성과와의 괴리로 인해 발생하는 불만이 생길 때, 직원들이 그 원인을 자신의 노력 및 능력 부족이 아닌 외부 요인에서 핑계를 찾을 수 있기 때문이다. 이 경우 동기부여 효과의 크기와 양상은 매우 다르게 나타날 수밖에 없다. 이 주제는 이론적·실무적으로 의미 있는 연구 주제이다. 최상위 등급을 받은 사람은 성과평가의 여러 요인 중 어떤 요인(예: 평가정확성)에 더 민감한지, 최하위 등급을 받은 사람과 다른지에 대하여 본 연구에서는 살펴볼 것이다.

본 연구의 기본적인 논리적 구조는 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 이론적 모형



자료: 저자 작성

3. 가설의 설정

본 연구에서는 성과관리제도 시행의 동기부여 효과를 검증하는 기존 연구에서 흔히 사용되는 변수 중 ① 성과평가가 얼마나 정확하게 측정되는지 ② 성과평가 등급이 승진, 보수, 포상 등 인사 관리 의사결정에 실제로 활용되는지 ③ 성과평가와 관련하여 조직정치가 얼마나 만연한지의 세 가지를 독립변수로 선정하여 각 변수의 영향 정도와 양상이 피평가자의 결과 등급에 따라 어떤 차이를 보이는지를 검증할 것이다.

공공기관 성과 지표가 개인 직원의 성과를 정확하게 측정하기는 어렵다. 공공기관에서는 조직의 설립목적 달성이라는 추상적 목표를 기반으로 계량적 성과평가 지표를 개발하지만, 계량적 지표를 설정하는 과정에서 환원(reduction)이 일어나는 것은 불가피하다. 어떤 정량적 성과 지표도 업무의 성과를 정확하게 반영하여 완벽한 타당성을 갖출 수 없다. 공공기관의 경우 이러한 문제는 더 심각할 수 있다. 공공기관의 목표는 다중적이므로 상충하는 하위목표를 포함하여 정의되는 경우가 많기 때문이다(Chun & Rainey, 2005). 공공기관의 정치적 행위도 이유가 될 수 있다. 현재 공공기관의 성과평가 지표는 기관의 재량적 선택을 반영하여 설정하는데(Yang & Torneo, 2016), 성과 지표 설정 과정은 기관의 기회주의적 전략이 반영될 수밖에 없다(Lee & Park, 2024). 각 공공기관은 항상 업무 성과와 직접적인 연관이 없더라도 쉽게 달성하기 쉬운 지표를 선택하려는 유인을 갖는다. 그러므로 성과와 별 상관없는 성과 지표가 달성하기 쉽다는 이유만으로 선택되는 경우, 개인별 성과 지표 역시 측정 타당성이 현저히 부족한 지표로 구성될 수밖에 없다.

공기업 중 시장 지향적 성격이 강한 일부 기관은 다른 기관보다 더 계량적인 성과 지표들을 포함하여 측정 타당성이 높게 구성할 수도 있다. 게다가 부서의 업무 특성에 따라서도 계량지표의 타당성은 달라질 수 있다. 또한 성과평가의 정확성은 평정자의 관심과 헌신 등 관리자 개인 차원 변수도 영향을 미칠 수 있고(Harris, 1994), 상대평가 시스템의 실행 정도 등 조직 차원 변수에 따라 평가자의 정확성이 달라지기도 한다(Park, 2014).

성과정보가 실제 업무 성과를 얼마나 정확하게 측정하고 있는지는 구성원의 동기부여에 영향을 미친다. 기존 연구에 따르면 조직 차원 변수 때문이든 개인 차원의 변수이든 무관하게, 성과평가가 정확하다고 직원이 인식하는 경우 내재적 동기는 증가한다. 평가 정확성은 분배 공정성 인식과 연관되며(Kavanagh, Benson, & Brown, 2007; Nurse, 2005), 공정성에 대한 인식은 다시 내재적 동기에 영향을 미치기 때문이다(Wenzel, Krause, & Vogel, 2019). 이와 관련하여 양동민·심덕섭(2021)의 최근 연구를 주목할 필요가 있다. 이 연구는

조직 내 분배 공정성이 높다고 인식하는 경우, 심리적 계약위반의 인식 정도가 낮아져서 결과적으로 내재적 동기의 충족 정도를 높일 수 있음을 확인하였다.

가설 1-1. 성과평가가 정확하다고 인식할수록 구성원의 업무 동기는 증가할 것이다.

성과평가 정확성이 내재적 동기에 미치는 영향력의 정도와 양상은 최상위 등급을 받은 직원이나 최하위 등급을 받은 직원이나 동일하게 긍정적으로 나타날 것이다. 하지만 그 효과의 기전(mechanism)은 매우 다를 것이다. 내재적 동기가 증가하는 주된 이유는 자신에 대한 자긍심(self-concept) 때문이다(Deci & Ryan, 2012). 그런데 최상위 등급이나 성과규범 이상의 등급을 받은 직원이라면 평가가 정확할수록 자신이 받은 높은 성과등급이 실제 자신의 높은 능력을 보여주는 것이라 믿을 것이므로 자긍심이 증가할 것이다.

최하위 등급을 받은 사람들 역시 평가 정확성이 높은 경우 그렇지 않은 경우보다 평가 정확성의 동기부여 효과는 높을 것이다. 그런데 그 원인은 다르다. 인과관계 추론이론(attribution theory)에서는 개인의 업무 동기는 상황 자체보다 그 상황에 대한 해석에 따라 달라진다고 본다(Weiner, 1985). 그런데 어떤 직원이 최하위 등급을 받았을 때 만일 자신의 평가등급이 타당성 있는 정량 지표에 의하여 측정된 것이라면, 평가 결과가 부당하다고 해석할 근거가 없게 된다.

최상위 등급을 받은 사람은 평가 정확성이 공정성 인식을 통해 내재적 동기를 증가시키는 효과(양동민·심덕섭, 2021)에다가 자긍심으로 인한 내재적 동기의 증가분까지 더해진다. 반면 최하위 등급을 받은 사람 역시 성과평가 정확성 인식이 높을수록 내재적 동기가 높기는 하지만 이는 평가가 부정확하다고 믿는 사람에 대비하여 높은 것일 뿐이다. 이러한 논리에 입각하여 다음의 가설을 제안한다.

가설 1-2. 성과 측정의 정확성이 업무 동기를 증가시키는 정도는 높은 성과등급을 받은 직원에게서 더 강하게 나타날 것이다.

기관의 특성에 따라서 승진, 포상, 보수 등을 결정할 때 성과등급을 활용하는 정도가 달라질 수 있다. 어떤 기관이나 부서에서는 공식적으로는 성과평가 등급을 산정하기는 하여도 정작 실제 승진 등 인사 관련 의사결정을 할 때에는 부서의 관행이나 문화에 의존하는 경우가 있을 수 있다. 그 이유는 여러 가지이다. 성과평가를 요식행위로 여기는 문화와 관

행은 주로 업무 특성상 성과등급을 산정하는 정량 지표들을 만들 수 없거나 의미가 없다는 인식이 팽배한 경우 강하게 나타날 수 있다. 기관 설립목적의 특성상 업무 성과를 계량화할 수 있는 정도는 달라질 수도 있고, 같은 기관이라 하더라도 부서의 업무 특성에 따라 성과지표 계량화의 가능성 정도는 달라지기 때문에, 성과평가 정보의 활용 정도는 기관 간 또는 부서 간 다르게 나타날 것이다.

일반적으로 성과등급에 따라 승진, 포상, 보수 등을 정하는 경우 구성원의 내재적 동기는 증가할 수 있다. 이것은 성과 관리의 매우 근본적인 목적이다. 과거 전통적인 공공기관 관리방식은 열심히 일하여도 개인에게 주어지는 보상의 정도가 변하지 않기 때문에 동기부여가 되지 않았다는 비판에 기반하여 성과등급을 산정하여 이에 따라 조직 내 보상을 차등 배분한다면 직원들의 업무 동기가 강화될 것이라는 생각이다. 이는 오랜 시간 검증된 동기부여의 기초이론인 기대이론(expectancy theory)에 기반을 둔 것이다(Vroom, 1964). 이에 따라 아래의 가설을 제안한다.

가설 2-1. 인사 관련 의사결정 시 구체적인 성과정보를 활용할수록 구성원의 업무 동기는 증가할 것이다.

그런데 성과규범 이상의 평가등급을 받은 경우와 성과규범 이하의 평가등급을 받은 경우 가설 2-1에서 설정한 인과관계의 정도와 양상이 달라질 수 있다. 최상위 등급을 받으면 향후 자신의 보상에 대한 기대가 상승하는 반면, 최하위 등급을 받으면 보상이 줄어들거나 승진 확률이 낮아질 것으로 우려할 것이기 때문이다. 성과규범 이하의 평가등급을 받으면 기대이론에서 강조한 보상의 기댓값이 오히려 낮아지기 때문이다. 이러한 예측에 기반하여 아래의 가설을 제안한다.

가설 2-2. 인사 관련 의사결정 시 성과정보 활용이 구성원의 업무 동기를 증가시키는 정도는 높은 성과등급을 받은 직원에게서 더 강하게 나타날 것이다.

조직 내 의사결정이 항상 합리적으로 이루어지는 것은 아니다. 때로 정치적인 고려사항에 의해 이루어질 수 있다. 조직 현실에서 정치적 의사결정은 매우 일반적인 현상이다. 정치적 역학은 조직 간 관계에서는 물론 부서 간, 심지어 개인 간 관계에서도 항상 존재한다.

사실 어느 정도의 조직정치는 불가피하다고 볼 수도 있다. 성과평가와 관련된 정치적 결정 역시 마찬가지이다.

조직 내 정치 인식이 높으면 직원의 정서적 활력을 떨어뜨려 내재적 동기가 저하된다(Cho & Yang, 2018). 공공기관은 성과 중심 인사관리제도를 둘러싼 의사결정이 완벽히 합리적으로 결정되기 어렵다. 공공이익 달성을 목표로 하는 기관의 성격에 맞지 않는다는 비판적 인식이 지배적이기 때문에(Bowman, 2010; Mani, 2002), 성과평가제도 자체에 대한 회의가 만연해 있을 가능성이 높기 때문이다. 이처럼 현실 상황에 맞지 않는 제도를 강제하는 경우, 관리자가 제도를 원래의 목적과는 다르게 운영함으로써 적응하려는 제도적 이탈(decoupling) 현상이 나타나기 쉽다(Rashid & Said, 2018). 성과평가와 관련하여 가장 흔히 보고되는 제도적 이탈 현상은 승진이 가까운 사람에게 높은 성과등급을 부여하는 관행이다. 이러한 관행도 직원들이 보기에 일종의 정치적 의사결정에 의한 것이라고 볼 수도 있다.

하지만 이러한 종류의 정치적 의사결정은 불가피한 상황에서 부서나 조직 내에서 나름의 규범이 형성되어 관행으로 일반화된 것이기 때문에 이를 부정적으로 인식하게 될 가능성이 높지는 않다. 그런데 만일 성과평가 이외의 다른 의사결정에서도 특정 직원에게 편파적으로 대우하는 경향(favoritism)이 나타났던 부서나 조직에서는, 성과평가와 관련된 관행적 의사결정 역시 조직 내 부당한 정치적 의사결정으로 인식할 수 있을 것이고, 동기부여에 더 강한 부정적인 영향을 끼칠 것이다.

가설 3-1. 조직 내 의사결정이 정치적으로 이루어진다고 인식할수록 내재적 동기가 감소할 것이다.

조직 내 정치 인식은 낮은 성과등급을 받은 인원에게 더 부정적 효과를 보이게 될 것이다. 평소 조직 혹은 부서 내 정치적 분위기가 너무 강하였음을 인지한 직원이 최하위 등급을 받았다면, 이 낮은 등급의 원인을 조직 내 정치적 의사결정 때문이라고 믿게 될 가능성이 높아진다. 이 경우 조직정치 인식이 내재적 동기에 미치는 부정적 영향의 크기는 최하위 등급을 받은 직원에게서 크게 나타날 것이다.

이러한 현상은 자기 보호적 원인분석 편향(self-serving attribution bias)이라는 개념으로 설명된다(Mezulis, Abramson, Hyde, & Hankin, 2004). 모든 인간은 자신에게 나쁜

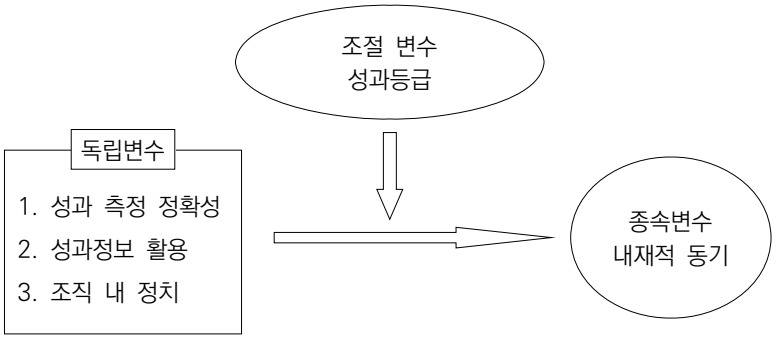
일이 일어나면 그 원인을 자신이 아닌 외부적 요인으로 돌리기 쉽고(외적 귀인, external attribution), 반면 좋은 일이 일어나면 자신의 능력 등 내부적 요인(내적 귀인, internal attribution)으로 돌리기 쉽다. 심리적 방어기제(self-defense mechanism)가 작동하기 때문이다.

[그림 1]을 바탕으로 설명하면, 성과규범과 실제 평가등급 간의 괴리는 불만을 일으킨다. 이 불만은 나쁜 등급을 받은 원인을 자신이 아닌 외부 요인(예: 조직 내 의사결정의 정치성)에서 찾으려 할 수 있다. 이러한 논리에 따라 아래의 가설을 제안한다.

가설 3-2. 조직 내 정치 인식이 내재적 동기를 감소시키는 정도는 낮은 성과등급을 받은 직원에게 더 강하게 나타날 것이다.

상기 제시한 가설들을 기반으로 [그림 2]에 실증모형을 요약하였다. 이론모형이 전반적인 이론적 메커니즘을 보여준다면 실증모형은 연구에 사용된 주요 변수 간의 인과관계를 시각화하여 보여준다.

[그림 2] 실증 모형



자료: 저자 작성

Ⅲ. 연구방법

1. 자료수집

본 연구의 가설검증을 위하여 설문 방법을 사용하였다. 편의표본 추출방법을 통하여 자료를 수집하였으며, 전국 4개 지역에 위치한 공단과 공기업 7곳 행정지원팀에 연락하여 해당 기관의 직원들에게 설문을 해줄 것을 의뢰하였다. 전체 참여자 수(표본 크기)는 224명이었다. 가장 많은 참여자는 대전도시공사 소속으로 전체 표본 수의 47.3%인 106명이 설문에 참여하였다. 이 외에도 의왕, 광주, 울산 등의 지역에서도 설문에 참여하였다. 성별은 남성(80.4%)이 여성(19.6%)보다 많았으며, 평균연령은 43.1세였고, 평균 근속기간은 11년 10.5개월이었다. 가장 많은 참여자의 소속기관인 대전도시공사 임직원의 여성 직원 비율이 20%가량이니 성별을 기준으로 하면 표본이 적절히 추출되었다고 볼 수 있다. 참여자의 직급을 살펴보면, 6급 이하 직원의 참여 비율이 37.9%로 가장 많았고, 다음으로는 4급(25.4%)으로 나타났다. 학력은 대졸이 83.5%로 가장 많았다. 표본의 특성은 〈표 2〉에 요약 정리하였다.

〈표 2〉 표본의 특성

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

자료: 저자 작성

2. 측정 도구

본 연구의 종속변수는 업무 동기이다. 업무 동기에는 외적 보상에 대한 기대로 인해 업무를 수행하고자 하는 외재적 동기와 업무 자체에 대하여 느끼는 즐거움으로 인한 내재적 동기로 나뉜다. 일반적으로 동기부여 효과를 검증하는 연구에서 주로 사용하는 변수는 내재적 동기이다. 내재적 동기가 조직성과 향상의 차원에서 특히 공공기관의 맥락에서 일반적으로 더 중요하기 때문이다(Weibel, Rost, & Osterloh, 2010). 내재적 동기를 측정하기 위하여 Tremblay, Blanchard, Taylor, Pelletier, & Willeneuve(2009)가 개발한 설문 문항 중 요인 적재치가 가장 높은 세 개를 선택하였다. 구체적인 문항은 "나는 나의 일에서 새로운 것을 배우는 것이 즐겁다." "나는 나의 일이 즐겁다. 흥미로운 도전을 제공하기 때문이다." "나는 나의 일을 통해서 어려운 일을 성취하는 것이 즐겁다."이다. 변수의 신뢰도는 .912로 나타났다.

첫 번째 독립변수는 성과평가의 정확성 정도이다. Kavanagh, Benson, & Brown(2007)의 연구에서 사용된 설문 문항을 활용하였다. 구체적인 문항은 "나의 지난 성과평정은 실제로 내가 얼마나 잘했는지를 정확히 나타내 준다," "나의 지난 성과평정은 공정했다," "나의 성과는 매우 정확하게 평가되었다," "나의 상사가 왜 나의 성과를 그렇게 평정했는지 이해가 된다," "나의 근무성적은 편견 없이 평가되었다," "내가 직접 나의 근무성적을 평정하더라도 상사가 준 것과 동일한 평가를 내렸을 것이다" 등이다. 신뢰도 값은 .969로 나타났다.

두 번째 독립변수는 성과평가 정보의 활용 정도이다. 이를 위하여 조직 내 인사 결정 중 직원들의 이익과 관련이 가장 높은 세 가지 요인, 즉 ① 승진 ② 포상 ③ 임금 등을 결정할 때 성과평가 정보를 얼마나 활용하는가를 물었다. 이 변수의 신뢰도는 .790으로 나타났다.

세 번째 독립변수는 조직 내 정치에 관한 인식이다. Kacmar & Carson(1997)이 사용한 설문 문항을 활용하였다. 동일한 설문 문항은 박지원·원숙연(2013)의 연구에서도 사용된 바 있다. "우리 조직은 예스맨이 출세하는 분위기이다," "우리 조직에서 성공하기 위해서는 진실보다 듣기 좋은 말을 하는 것이 더 유리하다," "경험상 우리 조직에서는 승진, 보상, 보직이 정치적으로 결정된 적이 있다," "나에 대한 승진, 보상, 보직이 룰과 달리 부당하게 이루어진 경우가 있었다." 신뢰도 값은 .867로 나타났다.

세 가지의 독립변수 이외에도 동기부여에 영향을 주는 것으로 알려진 몇 가지 인구 통계적 변수들, 즉 응답자의 연령, 성별, 직급, 학력 및 근속기간(개월)의 다섯 가지 변수가 통제변수로 모형에 포함되었다(Lee & Wilbur, 1985). 통제변수를 제외한 모든 설문 문항에

대한 응답은 주어진 진술에 동의하는 정도를 리커트 6점 척도(전혀 아니다-아니다-아닌 편이다-그런 편이다-그렇다-매우 그렇다)로 측정하였다.

3. 분석 방법

본 연구에서는 각 성과등급별로 모형에 제시된 독립변수들의 효과 크기가 어떻게 달라지는지를 검증하는 것을 목표로 한다. 이를 위하여 "귀하의 가장 최근 실시된 개인 성과급 평정 등급은 무엇인가요?"라고 질문한 뒤, 실제 공기업에서 공통으로 사용되는 성과등급 체계의 각 등급인 '수(상위 20%),' '우(20~60%),' '양(60~90%),' '가(하위 10%)' 중 하나를 선택하도록 하였다.

네 가지의 등급 중 '가(하위 10%)' 등급의 경우 별도의 모형으로 분석하기에는 표본의 수가 너무 적었고, 설문을 수행한 공기업 행정지원팀에 문의한 결과 대개의 부서에서 '우' 이상을 받는 것이 '보통 이상의 성과'라는 성과 규범이 암묵적으로 공유되는 편임을 확인하였다. 따라서 '우' 이상이면 크게 불만을 가지지 않을 것으로 보고, 그 이하인 '양'과 '가'는 하나의 등급으로 처리하여 분석하였다.

'수' 등급과 '양'과 '가'를 합산한 기타 등급의 경우 표본의 수가 매우 적으므로 '우' 등급을 기본으로 한 후 '수' 등급과 기타등급을 더미변수로 설정한 후, 이 두 더미변수를 사용하여 각 독립변수의 조절효과(상호작용변수)를 검증하는 방식으로 등급별 효과의 차이를 검증할 것이다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 기술통계와 상관계수

가설검증을 위한 다중회귀분석을 실시하기 전에 각 변수의 평균 및 표준편차와 변수 간 상관계수를 살펴보았다. 그 결과는 〈표 3〉에 요약 정리하였다. 우선 잠재 변수 중 가장 높은 평균값을 보인 변수는 내재적 동기(4.65)였고, 가장 낮은 평균값은 조직정치(3.67)였다. 6점 척도의 중간값이 3.5임을 감안하면 조직정치 변수는 중간 정도의 평균값을 보인 것이며, 내재적 동기는 중간보다 약간 높은 평균값을 보인 것이다.

변수 간의 높은 상관관계는 다중공선성의 문제를 일으켜 회귀분석의 결과를 왜곡할 수 있다. 본 연구의 주된 관심사인 독립변수 간의 상관계수 중 가장 높은 것은 성과정보 활용 정도와 성과평가 정확성 간의 상관계수(0.508)였다. 하지만 일반적으로 매우 높은 상관관계를 보여주는 임계치인 0.6보다는 작은 수치를 보였다. 또한 다중공선성의 가능성을 보여주는 VIF(variation inflation factor) 수치도 1.270에서 1.966의 범위에서 나타나, 매우 보수적인 임계치인 2보다 작았으므로, 다중공선성의 문제는 심각하지 않은 것으로 판단하였다.

〈표 3〉 기술통계와 상관계수

구분	평균	표준편차	연령	성별	직급	근속연수	학력	성과평가 정확성	성과정보 활용	조직정치
연령	42.94	9.18								
성별	.80	.40	.262**							
직급	2.31	1.26	.725**	.159*						
근속연수	142.64	91.02	.759**	.178**	.706**					
학력	3.07	.43	.020	−.001	.172*	.076				
성과평가 정확성	3.94	1.10	−.173*	.072	−.091	−.126	−.084			
성과정보 활용	4.15	.96	−0.016	.131	.021	−.031	−.020	.508**		
조직정치	3.67	.99	.202**	.005	.142*	.138*	.054	−.478**	−.217**	
내재적 동기	4.65	.96	.089	.100	.042	.010	−.027	.406**	.366**	−.227**

주: *p<.05 **p<.01
자료: 저자 작성

본 연구에서 관심을 둔 주제는 각 평가등급별 차이이므로, 우선 각 등급별 독립변수 및 종속변수의 차이를 살펴보는 것이 의미가 있을 것이다. 〈표 4〉는 등급별 평균값의 차이를 검증한 결과이다. '수'를 받은 인원이 성과평가의 정확성을 가장 높이 평가했고, '양'과 '가'를 받은 인원이 가장 낮게 평가했다. 등급 간 차이 값을 나타내는 F값은 1% 수준에서 유의

미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 또한 인사 결정에 있어서 성과평가 정보를 활용한다고 믿는 정도는 '우'를 받은 인원이 가장 높이 평가하고, '양'과 '가'를 받은 인원이 가장 낮게 평가했다. 이 변수의 등급 간 차이를 나타내는 F값은 5% 수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 보다 세분화하여 비교하는 사후평가(LSD) 결과 '수' 등급과 '우' 등급을 받은 인원 간에는 유의미한 차이가 나타나지 않았고, 다만 '양'과 '가'를 받은 인원과는 유의미한 차이를 보였다. 조직정치 인식과 내재적 동기의 경우 각 평가등급별로 통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 않았다.

〈표 4〉 평가등급별 각 변수의 평균값 비교

평가 등급	성과평가 정확성	성과정보 활용	조직정치	내재적 동기
수	4.23	4.20	3.63	4.66
우	4.07	4.32	3.70	4.63
양+가	3.64	3.90	3.71	4.65
합계 평균	3.95	4.15	3.69	4.65
F값 (유의수준)	5.203 (.006)	4.157 (.017)	.092 (.912)	.014 (.986)

자료: 저자 작성

2. 변수측정의 타당성

본 연구의 독립변수와 종속변수는 잠재 변수로 이루어졌다. 그러므로 확증적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 실시하여 측정 모형의 타당성을 검증하였다. 〈표 5〉는 그 결과를 요약 정리한 것이다. 우선 CFA의 모형적합도(model fit indices)를 기준으로 판단할 때, 본 연구에서 설정한 변수의 구조가 데이터를 적절히 반영하는 것으로 판단하였다. 또한 일반적으로 받아들여지는 측정 타당성 기준은 CR이 0.7 이상, AVE가 0.5 이상이면서(Fornell & Larcker, 1981), MSV가 AVE보다 작아야 하는데(Hair et al., 2010), 본 연구의 측정모형의 수치들은 모두 기준을 충족하고 있다. 따라서 본 연구의 각 변수의 측정은 적정 수준의 타당성을 보여준다고 결론을 내릴 수 있다.

〈표 5〉 확증적 요인분석의 결과

구분	요인 적재치	CR	AVE	MSV
성과평가 정확성	.924	.969	.838	.338
	.947			
	.957			
	.851			
	.923			
	.878			
성과정보 활용	.709	.793	.561	.338
	.759			
	.778			
조직정치	.768	.869	.625	.238
	.759			
	.778			
내재적 동기	.854	.913	.778	.187
	.920			
	.866			
SRMR=.0593, NFI=.925, RFI=.908, IFI=.954, TLI=.943, CFI=.954, RMSEA=.081				

자료: 저자 작성

3. 다중회귀분석을 통한 가설의 검증

〈표 6〉은 본문에서 제안한 가설을 검증하기 위하여 위계적 다중회귀분석을 실시한 결과를 요약 정리한 것이다. 앞서 설명한 바대로 모형 1은 통제변수만을 포함하였으며, 모형 2는 독립변수를 추가하였으며, 모형 3은 '수' 등급과 기타등급의 더미변수를 추가하였고, 모형 4는 상호작용변수를 포함하여 분석하였다.

우선 모형적합도를 살펴보면, 수정된 R제곱은 모형별로 각각 -.005, .206, .210, .218의 수치를 보였다. 모형 1을 제외한 나머지 모형의 설명력은 F값이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 내재적 동기의 변량 중 상당 부분이 주어진 모형으로 설명되는 것을 나타낸다. 다만 추가적인 R제곱의 변화량은 모형 2에서만 유의미한 것으로 나타났다.

가설 1은 검증되었다. 가설 1-1은 성과평가가 정확할수록 내재적 동기가 증가하는 것으로 예측하였는데, 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 가설 1-2는 가설 1-1에서 예측한 인과관계가, 높은 성과등급을 받은 인원에게 더 강하게 나타날 것이라고 예상했는데,

'수' 등급의 조절효과는 유의미하지 않은 반면, 기타등급의 경우 유의미한 조절 효과를 갖는 것으로 나타났다. 이에 대하여는 [그림 3]에서 기타등급의 조절효과를 시각화하여 면밀히 분석하였다.

가설 2는 부분 검증되었다. 가설 2-1은 성과정보를 인사 결정에 활용할수록 내재적 동기가 증가할 것으로 예측하였는데, 유의미한 영향 관계를 보였다. 가설 2-2에서는 성과등급을 높게 받은 인원에게서 가설 2-1에서 예측한 영향 관계가 강하게 나타날 것이라 예측하였는데, 이와 연관된 조절효과는 '수' 등급과 기타 등급 모두에서 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

가설 3에서 예측한 효과는 확인되지 않았다. 가설 3-1은 조직 내 정치적 의사결정이 만연해 있다고 인식하는 사람일수록 내재적 동기가 감소할 것이라 예측하였는데, 유의미한 영향관계를 발견할 수 없었다. 가설 3-2에서는 조직 내 정치 인식의 부정적 효과는 낮은 성과등급을 받은 인원에게서 더 강하게 나타날 것이라 예측하였는데, '수' 등급을 받은 집단과 기타등급을 받은 집단 모두에서 유의미한 조절효과를 발견하지 못하였다.

〈표 6〉 내재적 동기에 관한 다중회귀분석

구분	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
	표준화 회귀계수	표준 오차	표준화 회귀계수	표준 오차	표준화 회귀계수	표준 오차	표준화 회귀계수	표준 오차
연령	.156	.012	.279**	.011	.275**	.011	.298	.011
성별	.074	.169	.007	.152	.005	.151	-.003	.156
직급	-.011	.081	-.080	.072	-.065	.072	-.044	.073
근속 연수	-.091	.001	-.083	.001	-.087	.001	-.126	.001
학력	-.007	.155	.036	.139	.042	.140	.047	.140
성과평가 정확성			.293***	.079	.311***	.080	.324***	.081
성과정보 활용			.199***	.068	.213***	.068	.225***	.069
조직 정치			-.096	.070	-.086	.070	-.073	.071
'수' 등급					.007	.062	.011	.064
기타등급					.113	.064	.111	.064
평가 정확성× '수' 등급							-.054	.081
평가 정확성× 기타등급							-.217**	.087
정보 활용× '수' 등급							-.039	.070

〈표 6〉의 계속

구분	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
	표준화 회귀계수	표준 오차	표준화 회귀계수	표준 오차	표준화 회귀계수	표준 오차	표준화 회귀계수	표준 오차
정보 활용× 기타등급							.078	.074
조직 정치× '수' 등급							-.037	.075
조직 정치× 기타등급							-.020	.073
수정된 R제곱	-.005		.206		.210		.218	
F값	.794		7.905***		6.666***		4.705***	

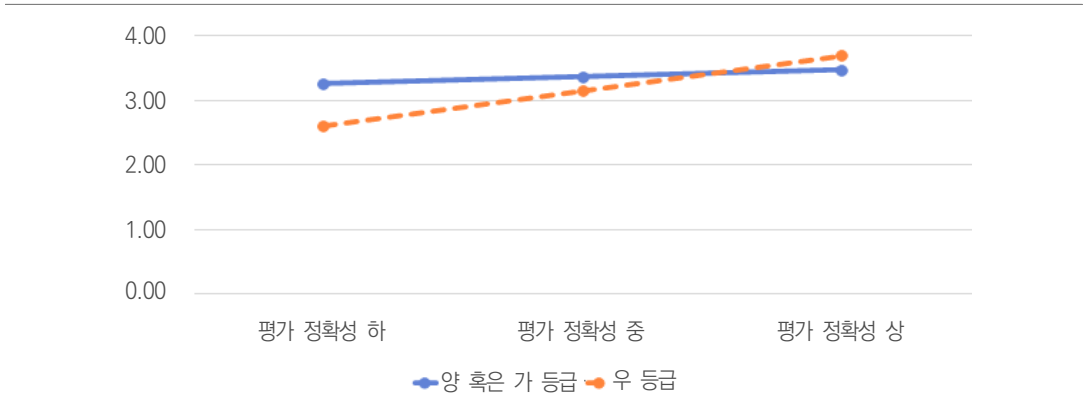
주: 1. * p<.10 ** p<.05 ***p<.01
2. 상수는 편의상 제외
3. 모든 독립변수는 표준화점수(z점수)를 활용함

자료: 저자 작성

4. 다중회귀분석을 통한 가설의 검증

다중회귀분석의 결과를 통해 확인한 조절 효과는 기타등급을 받은 경우 성과평가 정확성이 내재적 동기를 증가시키는 효과가 달라질 것이라는 점이다. [그림 3]은 Aiken & West (1991)가 제시한 방법을 사용하여 기타등급을 받은 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 그 효과를 회귀선으로 시각화하여 비교한 결과이다.

[그림 3] 평가 정확성에 대한 기타등급의 조절효과



자료: 저자 작성

'양' 혹은 '가'를 받은 기타등급과 비교 대상인 '우' 등급을 받은 집단에서 평가정확성의 효과를 비교한 결과, 그 크기가 눈에 띄게 다른 것을 확인하였다. 기타등급의 경우 회귀선의 기울기(회귀계수)가 0.11에 불과한 반면, 비교대상인 '우' 등급의 경우 0.54로 나타났다.

V. 해석 및 결론

1. 결과의 해석

본 연구는 성과평가 관련 변수들의 상대적 영향력이 성과평가 결과 각 개인이 받은 등급에 따라 달라질 것이라는 가정하에, 구체적인 세 가지 가설을 설정하여 '우' 등급을 기준으로 '수' 등급과 기타등급('양' 혹은 '가')을 받은 집단에서 유의미한 증분효과가 나타나는지를 검증하였다. 본 연구에서 제시한 독립변수와 연관된 가설들은 세 가지 중 두 가지만 통과되었고, 본 연구의 중심주제인 성과등급별 차이와 연관된 가설은 단 한가지만 통과되었다. 이에 대한 보다 면밀한 해석을 통하여 종합적인 결론을 내려야만 이론적·실무적으로 의미 있는 함의를 도출할 것이다.

우선 가설검증의 각 결과가 의미하는 바를 심도 있게 해석할 필요가 있다. 가설 1의 독립변수인 성과평가 정확성 인식은 모든 성과등급에서 내재적 동기에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났고, 그 영향력의 크기가 가장 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 독립변수로 선정된 세 가지 중 성과평가의 정확성이 가장 중요한 요인임을 시사하는 것으로 해석할 수도 있다.

또한 가설 1-2에서 예측한 바와 같이 최상위 등급을 받은 경우 평가 정확성의 효과 크기가 가장 크게 나타나지는 않았으나, 중간 등급 이하일 경우 효과 크기가 가장 작게 나타났다. 이러한 결과는 내재적 동기가 개인의 자기 인식(self-perception)에 크게 영향받는다는 이론적 주장을 간접적으로 입증해 주고 있다. 최하위 등급을 받은 경우 평가 정확성이 높다고 해서 평가 결과가 자신의 우수한 역량을 실제로 보여주는 것이 아니기 때문에, 자긍심을 높여 주는 효과가 나타나지 않은 것이다.

가설 2-1과 관련된 독립변수인 성과정보를 인사 결정에 활용하는지의 여부는 유의미하게 내재적 동기를 증가시키는 것으로 나타났다. 가설 2-2에서는 동일한 효과가 '수' 등급을

받은 인원과 '양' 및 '가'를 받은 인원에게서 다른지를 살펴보았으나 유의미한 차이를 발견하지 못하였다. 이러한 결과는 자신의 성과등급과 무관하게 성과정보가 승진 등 인사 결정에 활용하는 한 내재적 동기를 높이는 효과가 있음을 시사한다. 가설 2-2에서 예측한 효과가 확인되지 못한 사유를 추측해 보건대, 조직 내 성과평가의 결과는 정기적으로 실시되므로 단 1회의 성과평가 결과만으로 동기부여 효과를 특별히 저해하지는 않기 때문일 수 있다. 게다가 조직 내의 성과평가 결과가 승진시기 등 개인의 사정에 따라 로테이션되는 관행이 널리 퍼져 있는 것을 감안하면, 자신 역시 승진 등 중요한 시기에 관대한 평가 등급을 받게 될 것으로 기대하기 때문일 수 있다

반면 가설 3과 관련된 독립변수인 조직 내 정치 인식이 높은 경우 내재적 동기가 저하되는 직접 효과는 나타나지 않았다. 이러한 결과는 내재적 동기가 갖는 독특한 성격을 기반으로 해석할 수 있다. 내재적 동기라는 종속변수의 경우 일 자체의 요인(예: 도전성, 적성 일치 등)에 의한 만족감이 가장 큰 선행요인이기 때문에 조직 내 정치가 만연하였다 하더라도 내재적 만족도가 큰 직원에게는 별 차이를 가져오지 않을 수 있다. 이러한 결론은 평가 등급에 따라 내재적 동기에 차이가 없음을 보여주는 〈표 4〉의 결과와도 유사하다.

2. 결론

가설검증의 결과를 종합하여 해석하면 다음의 몇 가지 결론을 내릴 수 있다. 우선 평가등급과 무관하게 중요한 요인은 성과평가의 정확성이었다. 비록 공공기관의 특성상 성과지표와 실제 성과와의 괴리를 해결할 수 없기는 하다. 하지만 최근의 연구에 의하면 조직 내에서의 경영전략을 고도화하고 성과관리와 관련하여 관리자의 교육훈련을 강화하면, 충분히 성과관리 제도의 동기부여 효과를 높일 수 있음이 확인되었다(Lee & Robertson, In press). 공공기관의 설립목적 자체가 성과를 높이기 위한 것임을 감안하면, 다른 어떤 것보다 성과 지표의 실질화 및 고도화에 총력을 기울일 필요가 있다.

본 연구에서 각 등급별로 동기부여 효과가 어떻게 달라지는지 그 차이에 대하여 확인하고자 하였으나, 성과평가의 정확성이 내재적 동기에 미치는 효과가 기타등급을 받은 인원에 대해서만 감소함을 확인하였다. 그 외 다른 독립변수들과 관련하여서는 유사한 효과를 확인할 수 없었다.

〈표 4〉의 결과를 종합적으로 고려하여 각 등급별로 성과관리제도의 동기부여 효과를 높이는 다음의 몇 가지 방법을 제안할 수 있다. 첫째, '수' 혹은 '우' 등급을 받은 직원은 조직

내 정치적 의사결정이 이루어진다 하더라도, 내재적 동기가 저하되지는 않는다. 물론 본 연구에서 유의미한 영향 관계를 찾지 못하더라도 반드시 인과관계가 존재하지 않음을 의미하는 것은 아님에 주의해야 한다. 둘째, '양'과 '가'의 평가등급을 받은 직원의 경우, '수'나 '우'를 받은 직원에 비하여 성과평가의 정확성을 낮게 평가하는 경향이 있으므로, 계량지표의 개발 등을 통하여 성과평가의 객관성을 높여 불공정하다는 인식을 심어 주지 않는 것도 중요하다. 공공기관의 특성상 조직 내에서 저성과자를 관리하는 것이 전체 성과에 중요한 영향을 미치기 때문에(Lee & Rhee, 2020), 이들에 대하여 특별한 관심을 기울일 필요가 있다. 구체적으로는 성과평가 후 반드시 피드백 세션을 마련하여 최하위 등급을 받은 사유를 설명하는 것이 필요하다(Nielson, 2014). 이러한 현상이 지속된다면 아예 조직을 떠나거나 의도적으로 태업을 하는 문제직원으로 전락하게 될 가능성도 배제할 수 없음을 주의해야 한다(Nagi, Asad, Khalid, & Bibi, 2002).

3. 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언

본 연구에서는 공공기관의 성과관리 제도의 효과성을 극대화하기 위하여 각 직원의 평가등급별로 어떻게 동기 부여하는 것이 좋은지를 조사하여 실무적·이론적으로 의미 있는 결론을 도출하였다. 하지만 본 연구 역시 몇 가지 한계점을 안고 있으므로 후속 연구자들은 이 점에 유의하여, 본 연구를 시작점으로 유사한 주제에 대하여 더 심도 있는 분석을 시행하기를 기대한다. 후속 연구자를 위한 구체적인 몇 가지의 제언을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 본 연구는 모든 자료를 공기업 직원들을 대상으로 한 설문에서 수집하였다. 그러므로 동일방법 편의(common source bias)로부터 자유롭지 못하다. 특별히 설문의 특성상 응답 편의(response bias) 등에 취약할 수 있다. 본 연구에서 제시한 가설 중 일부는 예측을 벗어나 검증하지 못하였는데, 그 원인이 이와 같은 방법론적 한계 때문일 수 있다. 특히 '수' 등급을 받은 직원에게 승진 등 인사 관련 의사결정 시 성과평정이 중요할수록 동기가 강화된다는 가설(가설 2-2)은 매우 타당성 있는 논리에 기반하고 있음에도 영향 관계를 확인하지 못하였다. 추후 연구자들은 내적 타당성을 담보할 수 있는 실험연구 혹은 보다 광범위한 표본을 대상으로 한 연구를 통하여 본 연구에서 확인하지 못한 가설들을 검증해 주기를 기대한다.

둘째, 물론 본 연구가 성과평가 과정과 연관된 주요 독립변수들을 포함하기는 하였지만 그 수가 세 가지로 한정되며 종속변수 역시 내재적 동기라는 단일의 변수를 상정하였으므

로, 성과평가의 과정에서 중요한 효과를 가져올 것이라 예측되는 다른 긍정적 효과와 연관된 변수들을 사용하여 유사한 연구를 진행한다면, 본 연구와 다른 결과를 가져올 수도 있다. 후속 연구자들은 다른 변수들을 독립변수는 물론 조절 효과로 지정하여 심도 있는 분석을 해줄 것을 기대한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

고영석 (2016). 위계선형모형(HLM)을 이용한 정부 성과평가제도의 효과성에 관한 연구: 국방기관 성과평가제도를 중심으로. **정책분석평가학회보**, 26(2), 295-324.

곽채기·박현식 (2021). 공공기관 경영평가 지표체계에 대한 형성적 메타평가. **사회과학연구**, 28(4), 89-112.

권인석 (2004). 신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복. **한국공공관리학보**, 18(2), 31-46.

박기주 (2018). 과학기술 정부출연연구기관 개인평가 제도 개선 방향 연구. **과학기술정책**, 1(1), 173-203.

박순애·이영미 (2018). 성과관리의 역설. **한국행정학보**, 52(4), 151-176.

박지원·원숙연 (2013). 조직정치인식(perception of organizational politics)과 그 영향요인: 중앙정부 공무원의 인식을 중심으로 한 시론적 연구. **한국행정학보**, 47(4), 93-120.

서재호·장석준·임재진 (2021). 공공기관의 사회적 가치 지표 개발 및 평가 체계 개선에 대한 연구: 논리모형을 기반으로 한 수원도시공사 지표개발. **지방정부연구**, 24(4), 417-442.

양동민·심덕섭 (2021). 분배공정성이 내재적 동기부여, 직무성과, 조직몰입 및 이직의도에 미치는 영향: 심리적 계약위반의 조절효과. **대한경영학회지**, 34(8), 1441-1464.

이상철·권영주 (2008). 경영성과 제고를 위한 공공기관의 조직문화유형 분석: 공익형 공공기관과 기업형 공공기관의 비교를 중심으로. **한국행정학보**, 42(3), 143-164.

임도빈 (2010). 관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가. **한국사회와 행정연구**, 21(1), 1-27.

임효창 (2024). 공공기관의 ESG 성과관리에 관한 탐색적 연구: 공공기관 경영평가 지표를 중심으로. **경영컨설팅연구**, 24(1), 15-28.

하혜수·정광호 (2014). 성과중심 보수제의 효과 분석: 국내 11개 공공기관의 성과급을 중심으로. **행정논총(Korean Journal of Public Administration)**, 52(3), 145-177.

황은진·조상미·안지영 (2022). 공공기관의 ESG와 조직성과: 기관장의 리더십과 헌신형 인적자원관리 시스템의 조절 효과. **사회적가치와 기업연구**, 15(1), 133-163.

〈외국 문헌〉

Aiken, L. S., West, S. G., & Reno, R. R. (1991). *Multiple Regression: Testing and Interpreting Interactions*. Sage: Thousand Oaks, CA.

Al-Jedaia, Y., & Mehrez, A. (2020). The effect of performance appraisal on job performance in governmental sector: The mediating role of motivation. *Management Science Letters*, 10(9), 2077-2088.

Anderson, R. E. (1973). Consumer dissatisfaction: The effect of disconfirmed expectancy on perceived product performance. *Journal of Marketing Research*, 10(1), 38-44.

Bartol, K. M., Durham, C. C., & Poon, J. M. L. (2001). Influence of performance evaluation rating segmentation on motivation and fairness perceptions. *Journal of Applied Psychology*, 86(6), 1106-1119.

Bowman, J. S. (2010). The success of failure: the paradox of performance pay. *Review of Public Personnel Administration*, 30(1), 70-88.

Cho, H. T., & Yang, J. S. (2018). How perceptions of organizational politics influence self-determined motivation: The mediating role of work mood. *Asia Pacific Management Review*, 23(1), 60-69.

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 1-30.

Dangol, P. (2021). Role of performance appraisal system and its impact on employees motivation. *Quantitative Economics and Management Studies*, 2(1), 13-26.

Darley, J. M., & Fazio, R. H. (1980). Expectancy confirmation processes arising in the social interaction sequence. *American Psychologist*, 35(10), 867.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2012). Self-determination theory. *Handbook of Theories of Social Psychology*, 1(20), 416-436.

Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, 18(1), 39-50.

Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2010). *Multivariate Data Analysis* (7th ed.). Pearson.

Harris, M. M. (1994). Rater motivation in the performance appraisal context: A theoretical framework. *Journal of Management*, 20(4), 735-756.

Hong, S. (2019). A behavioral model of public organizations: Bounded rationality, performance feedback, and negativity bias. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1), 1-17.

Iqbal, M. Z., Akbar, S., & Budhwar, P. (2015). Effectiveness of performance appraisal: An integrated framework. *International Journal of Management Reviews*, 17(4), 510-533.

Ji, S. (2022). Role of managerial and political accountability in improving performance of local governments. *Public Performance & Management Review*, 45(3), 499-531.

Kacmar, K. M., & Carlson, D. S. (1997). Further validation of the perceptions of politics scale (POPS): A multiple sample investigation. *Journal of Management*, 23(5), 627-658.

Kavanagh, P., Benson, J., & Brown, M. (2007). Understanding performance appraisal fairness. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 45(2), 132-150.

Lee, H. W., & Park, S. (2024). Opportunism in Performance Goal Setting in the Public Sector: Evidence from South Korea. *Administration & Society*, 56(4): 362-388.

Lee, H. W., & Rhee, D. Y. (2020). The practices of performance management and low performers in the US Federal Government. *International Journal of Manpower*, 41(4), 417-433.

Lee, H. W., & Robertson, P. J. (In press). Improvements in employee performance management over time: evidence from US federal agencies. *Public Management Review*, 1-25.

Lee, R., & Wilbur, E. R. (1985). Age, education, job tenure, salary, job characteristics, and job satisfaction: A multivariate analysis. *Human Relations*, 38(8), 781-791.

Mani, B. G. (2002). Performance appraisal systems, productivity, and motivation: A case study. *Public Personnel Management*, 31(2), 141-159.

Meyer, J. P., & Gellatly, I. R. (1988). Perceived performance norm as a mediator in the effect of assigned goal on personal goal and task performance. *Journal of Applied Psychology*, 73(3), 410-420.

Mezulis, A. H., Abramson, L. Y., Hyde, J. S., & Hankin, B. L. (2004). Is there a universal positivity bias in attributions? A meta-analytic review of individual,

developmental, and cultural differences in the self-serving attributional bias. *Psychological Bulletin*, 130(5), 711.

Nagi, A. H., Asad, M., Khalid, Z., & Bibi, A. (2022). The effect of performance appraisal politics on deviant work behavior: The mediating role of job satisfaction. *Human Systems Management*, 41(5), 583-596.

Nielsen, P. A. (2014). Learning from performance feedback: Performance information, aspiration levels, and managerial priorities. *Public Administration*, 92(1), 142-160.

Nurse, L. (2005). Performance appraisal, employee development and organizational justice: exploring the linkages. *The International Journal of Human Resource Management*, 16(7), 1176-1194.

Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*, 17(4), 460-469.

Park, S. (2014). Motivation of public managers as raters in performance appraisal: Developing a model of rater motivation. *Public Personnel Management*, 43(4), 387-414.

Patchen, M. (1962). Supervisory methods and group performance norms. *Administrative Science Quarterly*, 275-294.

Rashid, F. R. B. H., & Said, T. F. H. (2018). Strategic responses towards a performance management and measurement system in the public sector of a developing country. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 4(4), 393-410.

Sumayya, U., & Raziq, A. (2019). Fair performance appraisal system and employee satisfaction: the mediating role of trust in supervisor and perceived organizational politics. *Polish Journal of Management Studies*, 19(1), 404-420.

Sweeney, J. C., Soutar, G. N., & Johnson, L. W. (1999). The role of perceived risk in the quality-value relationship: A study in a retail environment. *Journal of Retailing*, 75(1), 77-105.

Tremblay, M. A., Blanchard, C. M., Taylor, S., Pelletier, L. G., & Villeneuve, M. (2009). Work Extrinsic and Intrinsic Motivation Scale: Its value for organizational psychology research. *Canadian Journal of Behavioural Science/Revue canadienne des sciences du comportement*, 41(4), 213.

Vigoda, E. (2000). Organizational politics, job attitudes, and work outcomes: Exploration and implications for the public sector. *Journal of Vocational Behavior*, 57(3), 326-347.

Vroom, V. (1964). Expectancy theory. Work and motivation, 964.

Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2010). Pay for performance in the public sector—Benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 387-412.

Weiner, B. (1985). An attributional theory of achievement motivation and emotion. *Psychological Review*, 92(4), 548.

Wenzel, A. K., Krause, T. A., & Vogel, D. (2019). Making performance pay work: The impact of transparency, participation, and fairness on controlling perception and intrinsic motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 39(2), 232-255.

Yang S. B., Torneo A. R. (2016). Government performance management and evaluation in South Korea: History and current practices. *Public Performance & Management Review*, 39(2), 279-296.

투 고 일: 2024년 4월 29일
심 사 일: 2024년 5월 24일
게재확정일: 2024년 6월 13일

(Abstract)

Analysis of the Impact of Performance Evaluation Perception on Intrinsic Motivation by Performance Evaluation Rating

Hyungwoo Lee

In hybrid-sector organizations such as public enterprise, performance management is more crucial than in traditional government agencies. This study empirically investigates factors influencing the motivational effect of individual-level performance management in this type of organizations, specifically examining whether the relative importance of the elements of performance management process known to affect employee motivation varies by the performance rating of employee in the previous year. Analyzing surveys from 224 employees across seven public organizations in four cities nationwide, several conclusions are drawn. Firstly, the accuracy of performance evaluation was found to be the most significant factor determining motivational effects, regardless of the evaluation rating. Secondly, intrinsic motivation increased when performance information was used in personnel decisions, such as promotions. Thirdly, for those who received the lowest ratings, the extent to which the accuracy of performance evaluations increased intrinsic motivation significantly decreased. The practical implications of these findings were also discussed.

Keywords: Public Performance Management, Performance Rating, Intrinsic Motivation, Evaluation Accuracy, Utilization of Performance Information, Organizational Politics

총인건비 제도에 반영된 출산 지원제도의 현황과 개선 방향

이진관*, 장원석**

요 약

본 연구는 정부의 출산 지원제도와 공공기관 총인건비 제도를 비교하여, 공공기관의 직원이 정부의 출산 지원제도를 효과적으로 사용할 수 있는지 살펴보았다. 정부의 출산 지원제도가 실효성 있게 운영되기 위해서는 그 중간 과정에 있는 총인건비 제도 또한 일관성 있게 조정되어야 하기 때문이다.

본 연구는 우선 공공기관의 총인건비 제도와 정부의 출산 지원제도를 이론적으로 살펴보았다. 그리고 정부의 출산 지원제도가 총인건비 제도하에서 효과적으로 운영되고 있는지 다섯 가지 항목에 대해 구체적으로 검토하였다. 육아휴직자에 대한 대체 채용, 자녀수당과 출산축하금의 지급은 총인건비 제도하에서 공공기관이 운영하는 데 중요한 문제가 발견되지 않았다. 그러나 위탁보육료의 지급, 출산전후휴가 지원금의 처리방식, 업무대행수당의 지급은 현재 공공기관의 총인건비 제도하에서 예외를 인정하지 않고 있으나, 이에 대한 처리방식을 개선하는 경우 출산 지원 효과가 더 커질 것으로 기대된다. 본 연구는 개선 가능한 세 가지 항목에 대하여 그 내용을 검토하고 개선 방안을 제시한다.

주제어: 공공기관, 출산 지원제도, 총인건비인상률

I. 서론

대한민국의 출산율은 2018년을 기점으로 1명 미만으로 하락하였다. 출산율 감소는 전 세계적 추세라고 하나 대한민국의 출산율 감소 추세는 상대적으로 더 가파르다. 2023년에는

* 제1저자: 2004년 공인회계사에 합격하고, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 계량평가팀장을 거쳐 현재 창의회계법인에 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공기관, 회계감사 등이다. (jlee3b@changeui.co.kr)

** 제2저자: 2016년 공인회계사에 합격하고, 현재 창의회계법인에 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공기관, 경영평가 등이다. (wsjang3b@changeui.co.kr)

합계출산율 0.72명을 기록하였으며, 2024년에는 0.6명대를 기록할 수 있다는 우려를 낳고 있다. 실제로 통계청의 2024년 1/4분기 인구동향에 따르면 1/4분기 출생아 수는 6만 474명으로 2023년 동 분기 대비 6.2% 감소하였다.[1)]

〈표 1〉 합계출산율 현황

(단위: 명)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
합계출산율	1.052	0.977	0.918	0.837	0.808	0.778	0.720

자료: 국가통계포털, https://kosis.kr. 검색일 2024. 8. 27.

정부는 출산율 제고를 위해 대통령 직속 저출산·고령사회위원회를 설립하고 5년 단위로 기본계획을 수립하여 출산율 제고를 위한 정책을 시행하고 있다. 2024년 1월 관계부처 합동으로 저출산 5대 핵심 분야 지원을 대폭 확대하는 정책을 제시하였으며, 해당 대책에는 임신 과정 지원 확대, 출산가정 지원 강화, 자녀 양육지원 확대, 육아휴직 제도 강화, 신생아 특례 대출 등의 내용이 포함되어 있다(관계부처합동 보도자료, 2024. 1. 5.). 정부는 임신, 출산, 육아에 대한 각종 지원을 통해 출산율이 증가할 것으로 기대하고 있다.

이와 같은 정부의 출산 지원제도가 효과적으로 정착되기 위해서는 임신, 출산, 육아 등의 대상자가 해당 정책을 잘 활용할 수 있어야 한다. 본 연구는 공공기관에 적용되고 있는 인건비 관련 지침을 정부의 출산 지원제도와 비교하여 공공기관에 근무하고 있는 임신, 출산, 육아 대상자가 정부의 출산 지원제도를 잘 활용할 수 있는지 살펴본다.

예를 들어 정부는 출산 지원제도의 일환으로 육아휴직 제도를 매년 강화하고 있다. 만약 공공기관의 육아휴직과 관련된 지침이 정부의 강화된 정책을 뒷받침하지 못한다면, 출산 지원제도 대상자가 육아휴직 제도를 활용하기 어려울 것이다. 이에 기획재정부는 2024년 중 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」을 개정하여 육아휴직 복직자에 대한 초과현원 해소 기간을 3년에서 5년으로 연장하였다. 이를 통해 공공기관은 육아휴직자에 대한 대체 인력을 더 안정적으로[2)] 채용할 수 있게 되었으며, 결과적으로 공공기관에 근무하고 있는 출산 지원제도 대상자가 육아휴직을 사용하는 데 느낄 부담이 완화될 것이다.

본 연구에서는 정부의 출산 지원제도가 공공기관의 각종 지침에 일관성 있게 정착되어 있는지 살펴볼 것이다. 이를 위해 정부의 공공기관에 대한 인건비 정책이 정부의 출산 지원

1) 통계청(2024. 5. 29.). [보도자료] 2024년 3월 인구동향.

2) 구체적으로는 총인건비인상률 위반의 부담 없이 사용할 수 있게 된 것으로 제Ⅲ장에서 상세히 설명한다.

제도의 정책 의도에 부합하게 설계되어 있는지 검토할 것이다. 기획재정부는 공공기관 경영평가 제도를 통해 각 공공기관의 총인건비인상률이 정부의 가이드라인을 준수하고 있는지 매년 평가하고 있다. 총인건비인상률 가이드라인을 준수하지 않는 경우 경영평가 감점을 통해 불이익을 제공하고 있다. 따라서 출산 지원제도와 총인건비인상률 제도가 서로 일치하지 않는 경우, 공공기관은 임직원에 대한 출산 지원제도를 시행하기보다는 총인건비인상률 제도를 먼저 따를 수밖에 없다.

본 연구는 정부의 출산 지원제도 중 '육아휴직자에 대한 대체 채용, 자녀수당과 출산축하금의 지급, 위탁보육료의 지급, 출산전후휴가 지원금의 처리, 업무대행수당의 지급' 등 출산 지원제도가 총인건비 제도에 어떻게 반영되고 있는지 살펴보았다.

본 연구는 이러한 출산 지원제도가 총인건비 제도하에서 그 취지에 맞게 운영되고 있는지 살펴보았다는 데서 그 공헌점을 찾을 수 있다. 하지만 본 연구는 제도적인 관점에서만 진행되었으며, 그 효과를 실증 분석하지는 못하였다는 한계점이 존재한다.

공공기관의 인건비 정책은 총인건비인상률 제도에 반영되어 있다. 따라서 제Ⅱ장에서는 우선 총인건비인상률 제도와 출산 지원제도에 대한 이론적인 배경을 설명한다. 그리고 제Ⅲ장에서 총인건비인상률 산출 과정에 정부의 출산 지원제도가 어떻게 반영되어 있는지 항목별로 살펴볼 것이며, 정부의 출산 지원제도가 실효성 있게 반영되어 있지 않은 부분이 있는지 검토할 것이다. 제Ⅲ장에서 확인한 결과 정부의 출산 지원제도가 효과적으로 반영되지 않은 부분에 대해서는 제Ⅳ장에서 정부의 출산 지원제도에 부합하기 위한 총인건비인상률 제도의 개선 방향을 제시할 것이다.

Ⅱ. 이론적 배경[3)]

1. 총인건비인상률 제도[4)]

「2024년도 공공기관 경영평가편람(수정)」은 각 공공기관의 총인건비인상률이 「2024년도

3) 현재 총인건비인상률에 대한 학문적 연구는 부재한 상황으로, 본 연구에서 'Ⅱ. 이론적 배경'은 「총인건비인상률 제도에 대한 이론적 설명」을 통해 선행연구를 대체한다.

4) 총인건비인상률 제도는 이진관·강초롱·장원석·전형진(2024)의 「공공기관 총인건비인상률」에서 총인건비인상률의 개요 및 특징을 참고하여 작성하였다.

공기업·준정부기관 예산운용지침」에서 제시하는 가이드라인을 준수하고 있는지 평가하도록 규정하고 있다. 당기와 전기에 실제 집행된 총인건비를 집계하고 별도의 총인건비 효과[5]를 추가로 반영하여 전기 대비 당기의 인상률[6]을 산출하는 방식을 적용하고 있다. 공공기관은 총인건비인상률 가이드라인을 반드시 준수해야 하며, 이를 위반하는 경우 공공기관 경영평가(100점 만점)에서 3점이 감점된다.

기획재정부는 공공기관의 총인건비인상률을 정확하게 계산하기 위해 「총인건비인상률 템플릿」이라는 공통 양식을 활용하고 있으며, 이 템플릿은 총인건비인상률 산출에 필요한 세부적인 사항을 정의하고 있다. 따라서 「총인건비인상률 템플릿」은 「공공기관 경영평가편람」, 「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」과 같이 총인건비인상률 제도에 대한 지침 역할을 하고 있다.

「총인건비인상률 템플릿」은 공공기관이 임직원에게 지급한 인건비 항목 중 어떤 항목이 총인건비인상률 산출을 위한 총인건비에 포함되는지, 어떤 항목은 제외할 수 있는지에 대한 기준을 제시하고 있다. 또한 직급별 정원과 현원을 어떻게 산출해야 하는지, 직급별 평균단가를 어떻게 산출해야 하는지 그리고 후술할 증원소요인건비와 임금피크제 효과를 어떻게 산출해서 반영해야 하는지 등의 규정을 정하고 있다.

1) 총인건비의 정의

「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」은 총인건비를 계정과목이나 명목, 지급방법 등에 관계없이 임·직원의 「소득세법」상 근로소득 등에 해당하는 모든 항목 및 그 밖에 사실상 급여로 볼 수 있는 복리후생비라고 정의하고 있다. 즉 「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」은 사실상 급여로 볼 수 있는 항목은 일단 총인건비에 포함해야 한다는 포괄주의 원칙을 견지하고 있다. 이는 공공기관이 임직원에게 인건비(총인건비)를 우회적으로 지급할 수 없도록 마련한 장치이다.

하지만 특정 인건비 항목들은 총인건비에 반영하는 것이 불합리하거나, 총인건비인상률에 왜곡을 가져올 수 있다. 예를 들어 퇴직급여, 4대보험 사업자 부담분 등을 총인건비에 포함하는 경우, 그 계정과목의 성격상 총인건비인상률이 왜곡될 가능성이 커진다. 또한 경영평가

5) 전년도와 당년도의 인원 차이를 조정하기 위한 증원소요인건비 효과와 임금피크제 운영에 의한 효과로 구분된다.
6) 총인건비인상률은 아래의 산식으로 간략히 요약할 수 있다.

당년도 총인건비 〈 (전년도 총인건비+증원소요인건비+임금피크제 효과)×(1+인상률)

성과급을 총인건비에 반영하는 경우 경영성과가 좋아질수록 경영평가성과급이 증가하여 총인건비인상률 가이드라인을 위반할 소지가 커진다. 이와 같은 불합리한 결과를 방지하기 위하여 정부는 총인건비에서 제외할 수 있는 항목들을 열거주의 방식으로 규정하고 있다.

또한 정부의 공공기관에 대한 인건비 정책 추진을 위해 특정 항목을 총인건비에서 제외하고 있다. 연구수당, 직무발명보상금, 최저임금 대상 직원에 대한 인건비 등은 연구, 발명의 진흥, 최저임금 인상 등 정책 목적 달성을 위해 예외 항목으로 정하고 있다. 「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」에서 규정하고 있는 총인건비 제외 항목은 다음과 같다.

〈표 2〉 총인건비 제외 항목

구분	세부 내용
법정인건비	퇴직급여충당금, 4대보험 사업자 부담분, 최저임금을 지급하고 있는 직원에 대한 인건비
성과급	「국가재정법」 제77조 및 제78조에 의한 자산운용전담부서의 자산운용평가성과급, 의사직 운영기관의 진료성과급, 직원 경영평가 성과급, 내부평가급 중 기존인건비 전환금, 「국가연구개발혁신법 시행령」 제20조 제1항에 따른 연구수당, 「발명진흥법」 제15조에 따른 직무발명보상금, 「탄력정원제를 활용한 공공기관 일자리나누기 도입·확산방안('17.9.28)」에 의한 성과급 인센티브(제도 도입 당해 연도에 지급한 금액에 한한다)
대체인력인건비	「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」 제3조 제4항 내지 제6항 및 전환형 시간선택 근무자 대체충원에 따라 한시적(3년 이내)으로 정원을 초과하는 현원에 소요되는 인건비, 시간선택제 일자리예비비
기타	「공기업·준정부기관 임원 보수지침」에 따른 임원 인건비, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제47조에 근거하여 지급하는 이주수당, 「공공부문 비정규직근로자 정규직 전환 가이드라인('17.7.20)」에 따른 정규직으로 전환되는 인력에 대한 처우개선 소요액(급식비 월 14만원, 복지포인트 연 50만원, 명절상여금 연 100만원), 공무원 수준 내 지급되는 자녀수당 및 출산축하금, 경영평가 결과에 따른 직무중심 보수체계 개편 우수기관에 대한 인센티브, 정부정책상 특별히 인정한 인건비

자료: 기획재정부(2023), 「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」

2) 증원소요인건비

「공공기관 경영평가편람」은 직급별 인원변동에 따른 자연증감액은 변동이 있는 해당 직급 내의 실질임금[7]을 적용하여 증원소요인건비를 계산하도록 규정하고 있다. 「총인건비인상률 템플릿」은 이를 근거로 증원소요인건비를 산출하기 위한 표를 설계하여 모든 공공기관이 동일한 방식을 적용할 수 있도록 안내하고 있다.

7) 통합직급을 운영하는 경우에도 실질임금을 적용하여 증원소요인건비를 계산해야 한다.

증원소요인건비는 전기와 당기의 직급별 인원 변동으로 인한 차이를 조정하며, 전년도의 인원을 당년도의 인원과 동일하다고 가정하는 방식으로 효과를 산출한다. 따라서 당년도에 발생한 신규채용, 퇴사, 휴직, 복직, 승진 등 다양한 원인에 따른 인원 변동을 증원소요인건비라는 하나의 금액으로 종합하여 총인건비인상률 산출에 반영한다.

증원소요인건비를 산출하기 위해서는 인원의 변동이 직급별 정원 이내에서 이루어지고 있는지가 중요하다. 공공기관은 직급별 정원에 대하여 정부와 사전에 협의해야 하며, 이를 기준으로 내부 규정(취업규칙, 직제규정 등)에 직급별 정원을 기재하고 있다.

총인건비 제도는 직급별 정원 이내에서 현원을 운용하도록 규정하고 있다. 만약 정부와 협의된 정원을 초과하여 현원을 운영하고 있는 경우에는 총인건비인상률 산출 시 일종의 불이익 요소가 반영된다. 예를 들어 1직급 정원이 10명이고 현원이 12명이라면 10명까지는 1직급의 현원으로 인정되지만, 정원을 초과한 현원 2명은 1직급이 아닌 2직급의 현원으로 간주된다. 이러한 강제적인 조정 방식은 초과 현원 2명에 대하여 1직급과 2직급의 단가 차이만큼 총인건비 한도를 감소시키는 효과가 반영되도록 적용된다.

이때 정원 이내의 현원은 인정승진이라고 표현하며, 정원을 초과하여 운영되는 현원은 근속승진[8]이라는 용어로 표현하고 있다. 근속승진이 발생하는 경우 총인건비인상률 템플릿은 근속승진 인원만큼 해당 직급의 현원으로 인정하지 않고 한 단계 낮은 직급으로 조정하기 때문에 집행 가능한 총인건비 한도가 감소하게 되며 결과적으로 총인건비인상률을 위반할 가능성이 커지게 된다. 총인건비인상률 위반은 경영평가 감점으로 이어지기 때문에, 공공기관은 근속승진이 발생하지 않도록 현원을 관리하여야 한다.

3) 임금피크제[9]

공공기관은 「공공기관 임금피크제 권고안(2015. 5.)」에 따라 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입하였다. 정부는 임금피크제의 도입을 통해 정년연장과 청년채용 및 인건비 부담 완화의 세 가지 목표를 모두 달성하고자 하였다.

상기 권고안에 따라 공공기관은 60세까지 정년을 연장할 수 있게 되었으며, 이를 통해 정년이 연장된 기관을 정년연장기관이라고 한다. 또한 기존의 정년이 이미 60세인 기관은

8) 근속승진은 제Ⅲ장의 '육아휴직자에 대한 대체인력 채용'에 영향을 미치는 개념이다.
9) 임금피크제는 총인건비인상률의 이해를 위해 중요한 개념이지만, 본 연구의 주제와는 직접적인 관련성이 없기 때문에 본 논문에서는 개략적인 개요만 설명한다.

정년보장기관이라고 한다. 정년연장기관은 기존 정년에 도래한 자를 별도정원으로 반영하고, 정년보장기관은 정년 도래 1년 전 인원을 별도정원에 반영한다. 즉 별도정원에 반영된 인원은 임금피크제에 따라 정년이 연장되었거나 정년을 보장받은 대상자를 말한다.

공공기관은 별도정원에 반영된 인원을 별도직군 방식과 초임직급 방식으로 운영할 수 있으며, 그 운영방식에 따라 별도정원 대상자가 하는 업무와 별도정원 대상자의 직급, 승진, 신규채용이 이루어지는 과정이 달라지게 된다.

공공기관은 임금피크제의 목표에 따라 일정 연령에 도달한 인원의 임금을 감액해야 하고, 이를 통해 확보한 재원으로 신규 채용에 활용해야 한다. 임금감액대상자의 임금감액기간과 임금감액비율은 각 공공기관이 자율적으로 정하고 있다.

앞에서 설명한 바와 같이 공공기관이 정년연장기관인지 정년보장기관인지에 따라, 그리고 임금감액기관과 임금감액비율은 어떻게 정하고 있는지에 따라 또한 별도정원 운영방식은 무엇을 선택하고 있는지에 따라 총인건비 한도에 서로 다른 영향을 미친다. 총인건비인상률 템플릿은 이와 같은 임금피크제 효과를 어떻게 산출하는지에 대해 정하고 있다.

2. 출산 지원제도

정부의 출산장려정책은 크게 출산 당사자에 대한 지원 방식과 출산 당사자 이외의 직원에 대한 지원 방식으로 구분할 수 있다. 출산 당사자에 대한 지원은 출산 시점의 출산휴가, 육아 시점의 육아휴직과 육아기 단축근무가 포함된다. 출산휴가는 유급휴가로 사업주로부터 급여를 수령할 수 있으며, 육아휴직 기간 동안에는 고용보험으로부터 육아휴직 급여를 받을 수 있다. 출산 당사자 이외의 직원에 대한 지원 방식은 출산 당사자가 휴가·휴직을 사용하였을 때, 그 이외의 직원이 추가로 부담하는 업무에 대한 보상을 의미한다.

지원 방식은 시간을 지원하는 방식과 급여(또는 수당)를 지원하는 방식으로 구분할 수 있다. 시간을 지원하는 방식은 휴가, 휴직, 단축근무 등의 제도를 통해 시간적 자유를 제공하는 방식을 의미한다. 또한 출산 당사자 이외의 직원에 대해서는 휴직자에 대한 대체 채용을 통해 업무 부담이 완화되도록 지원하는 방식도 같은 분류 내에 포함하였다.

〈표 3〉은 정부가 출산 당사자와 출산 당사자 이외의 직원에게 지원하는 항목을 시점별로 요약한 표이다. 〈표 3〉에서 언급하고 있는 출산축하금, 자녀수당, 위탁보육료, 업무대행수당은 공공기관의 총인건비인상률에 영향을 미치는 항목으로 제Ⅲ장, 제Ⅳ장에서 상세히 설명한다.

〈표 3〉 정부의 출산 지원제도

대상자	지원방식	출산 시점	육아 시점	복직 시점
출산 당사자	시간/업무	출산휴가	육아휴직	단축근무
	급여/수당	출산축하금	-	자녀수당 위탁보육료
출산 당사자 이외의 직원	시간/업무	-	대체 채용	-
	급여/수당	-	업무대행수당	-

자료: 저자 작성

Ⅲ. 출산 지원제도의 현황

정부가 운영하고 있는 출산 지원제도 중 특정 항목들은 직접적으로 또는 간접적으로 공공기관의 총인건비인상률에 영향을 미치고 있다. 만약 출산 지원제도가 공공기관의 총인건비인상률을 증가시키는 방향으로 영향을 미친다면 공공기관은 해당 지원제도를 활용하기 어려울 것이다. 따라서 출산 지원제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 총인건비인상률 제도 또한 출산 지원제도의 취지에 부합하도록 개선되어야 할 것이다. 본 장에서는 정부의 출산 지원제도가 공공기관의 총인건비인상률 제도에 어떻게 반영되고 있는지 항목별로 살펴보고 개선해야 할 부분이 있는지 검토한다.

1. 출산전후휴가 지원금

공공기관의 직원이 출산전후휴가를 사용하는 경우 총인건비인상률에 미치는 영향은 당기 총인건비 집행액과 증원소요인건비 양쪽 모두 살펴보아야 한다. 출산전후휴가는 평균인원에 1명을 그대로 반영하기 때문에, 출산전후휴가의 사용이 증원소요인건비에 미치는 영향은 없다.

하지만 당기 총인건비 집행액에 미치는 영향은 공공기관마다 다를 수 있다. 출산전후휴가에 대한 급여는 원칙적으로 사업주(공공기관)가 지급해야 하지만, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 정부가 일정 금액을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 지원금을 신청하는 방식은 근로자가 정부에 직접 신청해서 수령하는 방식이 원칙이지만, 사업주

(공공기관)가 근로자에게 급여를 우선 지급하고 그 수급권을 대위하는 방식도 가능하다.

근로자가 직접 신청하여 출산전후휴가 급여를 수령하는 경우에는 공공기관의 재무제표에 반영될 인건비가 없기 때문에, 당기 총인건비 집행액에 반영되는 금액 또한 0원으로 집계된다. 이와 반대로 공공기관이 근로자에게 급여를 지급하고 대위신청하는 경우에는 공공기관이 지급한 급여가 재무제표에 비용(인건비)으로 회계처리되기 때문에, 해당 금액이 당기의 총인건비 집행액에 반영된다. 출산전후휴가에 대한 지원금을 신청하는 방식에 따른 차이는 다음의 〈표 4〉와 같이 요약된다.

〈표 4〉 신청 방식의 차이

구분	근로자 직접 신청	공공기관 대위 신청
지원금의 흐름 요약	정부가 근로자에게 직접 지급	정부가 공공기관을 통해 지급
공공기관 회계처리	회계처리 대상 없음	인건비 지급 시 비용 회계처리
총인건비 포함 대상	총인건비 대상 없음	지급한 인건비만큼 총인건비 포함

자료: 저자 작성

2. 자녀수당과 출산축하금

정부는 「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」의 개정을 통해 공무원 수준 이내[10]로 지급되는 자녀수당 및 출산축하금을 총인건비에서 제외할 수 있도록 근거를 마련하였다. 「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」은 원칙적으로 공공기관으로 하여금 수당의 신설을 억제하고 경조사비 지원을 위한 예산을 편성하지 못하도록 하고 있었기 때문에, 본 개정 사항은 출산장려를 위한 예외적인 정책으로 볼 수 있다.

따라서 기존에 자녀수당과 출산축하금을 지급하지 않고 있던 공공기관은 총인건비 한도를 고려할 필요 없이 자녀수당과 출산축하금을 신설하여 지급할 수 있게 되었다. 또한 자녀수당과 출산축하금을 공무원 수준보다 적게 지급한 경우에는 공무원 수준까지 인상하여 지급할 수 있다. 한편 공무원 수준을 초과하여 지급하는 경우에는 초과한 금액을 총인건비에 반영하도록 규정하여, 도덕적 해이가 발생하지 않도록 하였다.

10) 「공무원수당 등에 관한 규정」의 [별표 5] 가족수당 지급 구분표, 「2024 공무원보수 등의 업무지침」의 V. 복지점수 부여 및 관리

3. 육아휴직자에 대한 대체인력 채용

「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」은 6개월 이상 육아휴직자, 산전후휴가에 이은 3개월 이상의 육아휴직자에 대하여 대체인력을 채용할 수 있도록 규정하고 있다. 육아휴직자에 대한 대체인력 채용은 출산 당사자보다는 그 이외의 직원에 대한 출산 지원제도라고 해석할 수 있다. 출산 당사자 이외의 직원이 육아휴직 기간 동안 부담해야 하는 업무를 대체채용을 통해 완화할 수 있기 때문이다.

이와 같은 대체인력의 채용은 총인건비 제도에서 각 공공기관의 총인건비 운영에 영향을 미치게 된다. 왜냐하면 총인건비 제도는 직급별 정원 이내에서 채용된 현원만 해당 직급으로 인정하고 있으며, 이를 초과한 현원은 해당 직급의 한 단계 아래 직급으로 보고 총인건비인상률을 산출하기 때문이다.

육아휴직자에 대한 대체인력을 채용하는 경우 육아휴직자가 복직하는 시점에 현원이 정원을 초과하는 상황(근속승진)이 발생할 수 있다. 이는 공공기관의 총인건비 운영에 불리한 영향을 미치게 되며, 따라서 공공기관은 육아휴직자에 대한 대체인력을 채용하기 어렵게 된다. 이와 같은 불합리함을 보완하기 위하여 정부는 육아휴직 대체 채용으로 인해 발생한 초과현원을 일정 기간 유예할 수 있도록 규정하고 있으며, 기획재정부는 2024년에 그 기간을 5년[11]으로 연장하도록 규정을 개정하였다. 이를 통해 공공기관은 육아휴직이 발생하는 경우 5년 이후의 자연 감소 인력까지 고려하여 추가로 대체인력을 채용할 수 있게 되었다.

4. 위탁보육료

공공기관이 직원의 보육을 지원하는 방식은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 공공기관이 직원에게 보육수당을 현금으로 지급하는 방식으로 「소득세법」상 월 20만원까지 비과세하고 있으나 총인건비에는 포함하고 있다. 두 번째는 공공기관이 직장어린이집을 직접 운영하면서 직원이 이를 이용하도록 하는 방식이다. 세 번째는 공공기관이 지역의 어린이집과 위탁계약을 맺고 직원이 이를 이용하는 방식으로, 「영유아보육법」[12]에 따라 해당

11) 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」 제3조(조직과 정원의 관리 원칙) ④ 군입대 휴직자 및 6개월 이상 육아휴직자에 대해서는 현원 계상시 제외하고 결원 보충이 가능하며, 산전후휴가에 이어 3개월 이상의 육아휴직시에도 결원보충할 수 있다(산전후휴가와 육아휴직을 연속하여 사용하는 경우에는 산전후휴가일부터 후임자 보충 가능). 다만, 이로 인해 발생하는 초과현원은 3년(육아휴직자는 5년) 이내에 해소하여야 한다. 〈개정 2024.6.5.〉

12) 「영유아보육법 시행령」 제25조(사업주의 비용 부담) 법 제14조 제1항에 따라 직장어린이집을 설치(둘 이상의 사업주가 공동으로 직장어린이집을 설치하는 경우를 포함한다)하거나, 지역의 어린이집과 위탁계약을 맺은 사업

비용의 일부를 공공기관이 부담하게 된다. 「소득세법」은 공공기관이 부담하는 금액을 위탁보육료로 근로소득에 포함하여 과세하였으나, 2024년 「소득세법」의 개정을 통해 위탁보육료를 비과세 항목[13]으로 분류하였다. 하지만 비과세 여부와 무관하게 근로소득은 원칙적으로 총인건비에 포함해야 하기 때문에, 위탁보육료를 총인건비에서 제외할 수 있다는 예외 규정이 마련되기 전까지는 총인건비에 반영해야 한다.

〈표 5〉 보육 지원 방식

구분	보육수당	직장어린이집 운영	위탁보육료
지급 방식	직접 현금 지급	어린이집 이용	사업주 대납 방식
소득세법	비과세 20만원	과세 대상 없음	비과세
총인건비	포함	대상 아님	포함

자료: 저자 작성

5. 업무대행수당

공공기관은 사기업에 비해서 인사상 불이익 및 경력단절 등을 우려하여 육아휴직을 쓰지 못하는 경우는 적을 것으로 보인다. 다만 인력 공백으로 인한 동료 직원의 업무 가중은 휴직을 신청하는 자에게 심적 부담으로 남을 수 있다. 육아휴직의 사용은 대체인력을 채용하는 방식으로 인력 공백에 대한 보완이 가능하지만, 육아기 단축근무와 같은 시간선택제 근무에 대한 보완은 상대적으로 어렵다.

예를 들어 주당 40시간 근무자가 육아를 위해 주당 30시간으로 근무시간을 변경하는 경우에는 주당 10시간 근무자를 채용해야 한다. 왜냐하면 총인건비인상률 템플릿은 주당 40시간 근무자를 1명으로 보기 때문에 주당 30시간으로 근무형태를 변경한다면 해당 인원은 0.75명으로 계산해야 하고, 따라서 1명의 현원이라는 제약조건을 충족하기 위해서는 10시간 근무자(0.25명)를 채용해야 하기 때문이다. 만약 주당 20시간 근무자를 채용한다면 현원은 '0.75명 + 0.5명 = 1.25명'으로 계산되어 근속승진이 0.25명 발생하게 되고, 그 결과

주는 법 제37조에 따라 그 어린이집의 운영 및 수탁 보육 중인 영유아의 보육에 필요한 비용의 100분의 50 이상을 부담하여야 한다.

13) 「소득세법 시행령」 제17조의4(복리후생적 급여의 범위) 2의2. 「영유아보육법」 제14조에 따라 직장어린이집을 설치·운영하거나 위탁보육을 하는 사업주가 같은 법 제37조 및 같은 법 시행령 제25조에 따라 그 비용을 부담함으로써 해당 사업장의 종업원이 얻는 이익

총인건비인상률에 0.25명만큼의 불이익 효과(총인건비 한도가 감소하는 효과)가 발생한다.

하지만 현실적으로 주당 10시간만 근무하려고 하는 직원은 구하기 어렵기 때문에 총인건비인상률 제도하에서 전환형 시간선택제 근무자에 대한 대체 채용은 어려운 상황이다.

상기와 같은 대체 채용의 어려움을 보완하기 위해 「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」은 전환형 시간선택제 근무자의 근무시간 외 업무를 대행하는 직원에게는 총인건비 범위 내에서 공무원 수당 규정[14]에 준하여 업무대행수당[15]을 지급할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 대체 채용을 못하는 상황하에서 전환형 시간선택제 근무자가 하지 못하는 업무는 다른 직원이 수행하는 것으로 보고, 추가 업무를 수행하는 직원에 대한 보상을 규정한 것이다. 하지만 「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」은 업무대행수당을 총인건비 범위 내에서 지급하도록 규정하고 있기 때문에, 실제 직원에게 지급한 수당 금액은 총인건비에 포함해야 한다.

이와 같이 총인건비 범위 내에서 새로운 수당을 신설하여 지급하도록 하는 방식은 다른 총인건비 항목을 감소시킨 이후에 그 감소분만큼 지급해야 한다. 왜냐하면 인건비 총액은 정해져 있고 그 범위 내에서 인건비를 지급해야 하기 때문이다. 따라서 총인건비 범위 내에서 지급하라는 의미는 총인건비 항목 내에서 분배의 문제로 귀결되며, 이와 같은 방식으로 규정이 신설되는 경우에는 실효성 측면에서 효과가 떨어지기 때문에, 해당 규정의 취지를 살리기 어려울 수 있다.

한편 「2024년도 지방공기업 예산편성기준」은 육아휴직대행업무수당[16]을 총인건비에서 제외할 수 있도록 근거를 마련하고 있다. 두 지침의 차이는 다음의 〈표 6〉과 같이 요약된다.

---

14) 「공무원 보수 등의 업무지침」 시간선택제전환공무원, 시간제근무공무원의 근무시간 외 업무를 대행하는 공무원은 다음의 식에 따라 지급한다.

월 지급금액 = 월 20만원×업무대행자의 주당 근로시간÷40시간÷업무대행 인원 수

15) 예를 들어, 시간선택제 근무자가 주당 30시간 근무하는 경우 나머지 업무(주당 10시간 상당의 업무)를 대신 수행하는 직원에게는 그에 대한 대가로 업무대행수당을 지급할 수 있다.

16) 30일 이상 육아휴직 중인 직원의 업무를 대행하는 직원에 대해 월 20만원 이내의 업무대행수당을 지급할 수 있다.

〈표 6〉 업무대행수당 규정의 차이

구분	「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」	「2024년도 지방공기업 예산편성기준」
대상	공기업, 준정부기관	지방공기업
범위	전환형 시간선택제 근무자의 근무시간 외 업무대행수당	육아휴직자에 대한 업무대행수당
총인건비 반영 방식	총인건비에 포함	총인건비에서 제외

자료: 저자 작성

Ⅳ. 개선방향

1. 출산전후휴가 지원금

출산전후휴가 지원금은 당기 총인건비 집행액과 증원소요인건비를 산출하는 규정의 특성상 지원금을 신청하는 방식에 따라 총인건비인상률에 미치는 영향이 달라진다. 근로자가 직접 신청하는 경우에는 총인건비에 포함할 대상 금액이 없지만, 공공기관이 대위 신청하는 경우에는 해당 지원금이 총인건비에 포함되어야 한다.

이와 같이 지원금의 신청 방식이 총인건비에 미치는 영향이 다르다면 이는 공공기관 간의 형평성에 어긋나는 것이며, 따라서 출산전후휴가 지원금을 총인건비에 반영하는 방식을 일치시키는 것이 타당하다.

정부의 출산전후휴가 지원금의 정책 목표는 사업주(본 연구에서는 공공기관)에 대한 자금 지원을 통해 출산휴가를 장려하여 출산율을 높이기 위함일 것이다. 이러한 정책 목표에 부합하는 총인건비 반영 방식은 해당 지원금을 총인건비에서 제외하는 방식이다. 따라서 지원금을 신청하는 방식과 무관하게 출산전후휴가 지원금은 총인건비에서 제외하는 방식으로 일치시켜야 한다.

2. 위탁보육료

공공기관은 「영유아보육법」에 따라 직장어린이집[17]을 직접 운영할 수도 있고, 지역의 어린이집과 위탁 계약을 맺을 수도 있다. 어린이집을 이용해야 하는 직원의 입장에서는 직장

어린이집을 이용하는 방식과 위탁어린이집을 이용하는 방식에 실질적인 차이가 없을 것이다. 하지만 총인건비 제도하에서는 두 방식에 중요한 차이가 발생하고 있다. 직장어린이집을 이용하는 방식은 총인건비에 가산되는 금액이 없는 데 비해, 위탁어린이집을 이용하는 방식은 위탁보육료를 총인건비에 가산해야 한다. 이와 같은 두 가지 방식의 차이는 공공기관의 총인건비인상률 관리에 중요한 영향을 미치고 있으며, 이는 공공기관 간의 형평성에 어긋나는 결과로 귀결된다.

현재 예산, 공간 등 다양한 제약조건으로 인해 모든 공공기관이 직장어린이집을 설치할 수는 없는 상황이며, 이러한 공공기관의 제약조건상의 차이가 총인건비인상률에 서로 다른 영향을 미치도록 하는 것은 불합리한 정책일 것이다. 예컨대 규모가 큰 공공기관은 직장어린이집을 쉽게 설치할 수 있기 때문에 총인건비 부담 없이 임직원에게 보육 서비스를 제공할 수 있으나, 규모가 작은 공공기관은 직장어린이집을 설치하기 어렵기 때문에 임직원에게 보육 서비스를 제공하기 힘들 것이다. 만약 규모가 작은 공공기관이 직장어린이집을 설치하는 대신 위탁보육료를 지급하는 경우에는 해당 금액이 총인건비에 반영되기 때문에 총인건비 관리의 부담으로 작용하게 되며, 이는 공공기관 간의 형평성 문제로 귀결될 것이다.

한편 출산 장려 정책의 일환으로 2024년 중 위탁보육료가 비과세 항목[18]에 포함되도록 「소득세법」이 개정되었다. 그 결과 소득세 측면에서는 직장어린이집을 이용하는 것과 위탁어린이집을 이용하는 방식 사이의 차이가 해소되었다.

앞에서 설명한 바와 같이 공공기관 간의 형평성을 제고하고 출산 장려를 위한 「소득세법」의 개정 취지 등에 부합하도록 총인건비에서 위탁보육료를 제외하는 것이 타당할 것이다.

3. 업무대행수당

공공기관에서 임신기, 육아기 근로시간 단축제도를 사용하는 인원은 〈표 7〉과 같이 매년 증가하고 있다. 임신, 육아 대상자가 단축근무를 하는 경우 단축 시간만큼의 업무를 누군가 대행해야 하지만 그에 대한 보완책은 현재까지 미비한 것으로 판단된다.

---

17) 「영유아보육법 시행령」 제20조(직장어린이집의 설치) 사업주가 직장어린이집을 설치하여야 하는 사업장은 상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시근로자 500명 이상을 고용하고 있는 사업장으로 한다.

18) 「소득세법 시행령」 제17조의4(복리후생적 급여의 범위) 2의2. 「영유아보육법」 제14조에 따라 직장어린이집을 설치·운영하거나 위탁보육을 하는 사업주가 같은 법 제37조 및 같은 법 시행령 제25조에 따라 그 비용을 부담함으로써 해당 사업장의 종업원이 얻는 이익

〈표 7〉 임신기, 육아기 근로시간 단축제도 사용자 수

(단위: 명)

연도	2019	2020	2021	2022	2023
인원(명)	4,125	5,715	5,842	6,686	7,575

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, https://alio.go.kr의 공기업, 준정부기관 기준, 검색일 2024. 8. 26.

「2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」은 전환형 시간선택제 근무자의 근무시간 외 업무를 대행하는 직원에게는 총인건비 범위 내에서 업무대행수당을 지급할 수 있도록 규정하고 있다. 하지만 총인건비 범위 내에서 지급하도록 규정하는 것은 현실적으로 실효성이 낮을 수밖에 없다. 왜냐하면 총인건비 내의 다른 항목, 다른 금액을 감소시켜야 하기 때문이다.

공기업, 준정부기관의 2023년 기말 기준, 임신기, 육아기 근로시간 단축제도 사용자 수는 7,575명으로, 업무대행수당이 1인당 20만원임을 감안하면 약 15억원의 예산이 소요될 것으로 예상된다. 우리나라 저출산 대응 5대 핵심과제 관련 2024년도 정부예산은 약 15조 4,000억원이 편성(저출산고령사회위원회, betterfuture.go.kr, 검색일 2024. 12. 8.)되어 있음을 감안할 때, 업무대행수당 지급을 위한 예산 15억원은 0.01% 수준으로 매우 낮아 그 효과를 고려하면 충분히 실행 가능할 것으로 판단된다.

한편 「2024년도 지방공기업 예산편성기준」은 육아휴직대행업무수당을 총인건비에서 제외할 수 있도록 규정하고 있다. 「공기업·준정부기관 예산운용지침」 또한 관련 업무대행수당을 총인건비에서 제외할 수 있도록 개정하여, 해당 규정이 실효성을 갖추도록 해야 할 것이다. 이러한 방식이 육아휴직자가 시간선택근무를 사용할 때의 부담을 완화시킬 수 있을 것이다.

V. 결론

정부의 출산 지원제도가 개개인의 임신, 출산, 육아에 효과적으로 영향을 미치기 위해서는 그 중간 과정에 있는 세부 정책들이 일관성 있게 조정되어야 한다. 특히 공공기관은 정부의 여러 가지 규정(법률, 규칙, 지침 등)에 영향을 받고 있기 때문에, 관련 규정에 출산 지원제도와 상충되는 부분이 있다면 공공기관 직원이 출산 지원제도를 사용하기 어려울 것이다.

총인건비인상률 제도는 공공기관 직원의 인건비에 직접적인 영향을 미치는 규정이다. 공공기관은 총인건비인상률 가이드라인 내에서 인상률을 결정해야 하고 또한 총인건비의 범위 내에서 모든 직원의 인건비를 지급해야 한다. 예컨대 일부 직원에게 특정 수당을 추가로 지급하는 경우, 다른 직원의 총인건비를 감소시키는 방식으로 총인건비 한도를 지켜야 한다. 따라서 정부의 출산 지원제도가 총인건비인상률 제도와 상충되는 경우에는 실제로 관련 지원항목을 지급하기 어려운 결과가 나타나며 임신, 출산, 육아에 있어서 공공기관 간에 그리고 직원 간에 갈등이 발생할 수 있다.

본 연구에서는 정부의 출산 지원제도와 총인건비 제도 사이에 상충되는 부분이 없는지 몇 가지 항목을 구체적으로 살펴보았다. 육아휴직 제도하에서 대체 채용이 원활하게 이루어질 수 있는지, 그리고 공공기관이 자녀수당과 출산축하금을 지급하는 데 문제가 없는지 검토하였으나 중요한 문제점은 발견되지 않았다.

그러나 위탁보육료, 출산전후휴가 지원금, 업무대행수당 항목에서는 개선해야 될 부분이 나타났다. 본 연구는 출산 지원제도의 취지, 공공기관 간의 형평성, 직원 간의 갈등 완화 등을 위하여 위탁보육료, 출산전후휴가 지원금, 업무대행수당을 총인건비에서 제외하는 방안을 정부에 제안한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

관계부처합동 (2024. 1. 5.). [보도자료] 임신·출산·양육이 행복하도록 2024년 정부지원이 대폭 확대됩니다.

기획재정부 (2015. 5. 7.). **공공기관 임금피크제 권고안**.

_____ (2023. 12. 14.). **2024년도 공기업·준정부기관 예산운용지침**.

_____ (2024). **2024년도 공공기관 경영평가편람(수정)**.

_____ (2024. 6. 5.). **공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침**.

이진관·강초롱·장원석·전형진 (2024). **공공기관 총인건비인상률**. 서울:삼일인포마인

인사혁신처 (2024. 9. 11.). **2024 공무원보수 등의 업무지침**.

_____ (2024. 8. 14.). **공무원수당 등에 관한 규정**.

통계청 (2024. 5. 29.). [보도자료] **2024년 3월 인구동향.**

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보 공개시스템, www. alio.go.kr 검색일 2024. 8. 26.

KOSIS 국가통계포털, kosis.kr 검색일 2024. 8. 27.

저출산고령사회위원회, betterfuture.go.kr 검색일 2024. 12. 8.

투 고 일: 2024년 10월 7일
심 사 일: 2024년 11월 15일
게재확정일: 2024년 11월 30일

(Abstract)

Current Status and Improvement Directions of the Childbirth Support Programs Reflected in the Total Labor Cost System

Jinkwan Lee, Wonseok Jang

This study examines the interaction between the government's childbirth support programs and the total labor cost system of public institutions to determine whether employees in public institutions can effectively utilize the government's childbirth support programs. It emphasizes the need for a consistent adjustment of the total labor cost system to enhance the effectiveness of the childbirth support system.

The research first theoretically analyzes the total labor cost system of public institutions and the government's childbirth support programs, followed by a detailed review of five specific areas concerning their practical implementation. It was found that there were no significant issues with the hiring of substitutes for parental leave, the payment of child allowances, and childbirth congratulatory bonuses. However, there were areas for improvement regarding the payment of entrusted childcare fees, the processing of maternity leave support payments, and the payment of work delegation allowances.

Finally, the study proposes specific improvement measures for the three identified areas. This research aims to provide a foundation for enhancing the effectiveness of childbirth support programs, ultimately allowing employees in public institutions to make better use of these government programs.

Keyword: Public Institutions, Childbirth Support Programs, Total Labor Cost System

공공기관 노동이사제의 운영상 쟁점과 발전 방향에 관한 연구

김도훈*, 안윤선**

요 약

서울시 등 지방자치단체 산하 투자·출연기관에서 시행하여 오던 노동이사제(근로자이사제)는 2022년 8월 4일부터 시행된 개정 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 '「공운법」')」에 따라 공기업 및 준정부기관에도 도입되기에 이르렀다. 이에 본 연구는 시행 2년이 지나고 1기 노동이사의 임기가 끝나가는 현시점에서 노동이사제의 운영상 쟁점 및 발전 방향을 모색한다.

노동이사제는 기업 지배구조의 특성과 문제점에 대한 대안적 성격을 가진다. 최근 화두인 ESG 경영에서 지배구조(G, Governance)와 관련하여 기존의 주주자본주의 체제에서 노정된 문제들은 이해관계자자본주의 대두의 배경이 되었다. 이러한 이해관계자의 하나인 '근로자'의 이해관계를 대변하기 위한 제도는 독일을 필두로 유럽 각국으로 확산되었고 국내에도 도입되기에 이르렀다.

한편 현행 공공기관 노동이사제는 실무에 있어 운영상 미비점을 안고 있다. 구체적 쟁점으로 ① 처우에 대한 구체적 기준 부재 ② 노동이사 직무와 무관한 인사관리 ③ 평가체계의 미비와 임기 기준의 불명확성 ④ 추천권 행사 노동조합의 책임소재 부재 ⑤ 연임 관련 모법과 지침의 정합성 문제 등이 있다.

이에 본 연구에서는 운영 기준을 명확하게하기 위해 다양한 실무상의 발전 방향을 제시한다.

주제어: 공공기관, 노동이사제, 지배구조, 이해관계자자본주의, 공동결정, 공공기관의 운영에 관한 법률, 공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침

* 제1저자: 서울대학교 법학 석사학위 및 공인노무사 자격을 취득하고, 현재 인사혁신처 행정사무관으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공부문 노사관계, 임금제도, 비교법 연구 등이다. (kimdx21@korea.kr)

** 제2저자: KAIST 경영공학 석사학위 및 공인노무사 자격을 취득하고, 현재 한국조세재정연구원 특수전문직으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공부문 인사조직, 임금제도, 노동법 연구 등이다. (ysahn@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

20세기 후반 시장경제체제 및 신자유주의의 확대는 기업의 지배구조와 관련하여 영미식 주주자본주의를 주류적 관점으로 등극시켰다. 소유와 경영을 분리하여, 경영자는 주주를 대신하는 의사결정자이고 주주의 부를 증대시키는 대리인이라는 견해가 지배적인 견해가 되었다.

그러나 주주가치 극대화가 과연 기업의 지속가능성에 부합하느냐는 의문이 제기되었다. 이러한 배경에서 환경·사회·지배구조의 관점에서 주주뿐만이 아닌 고객, 공급자, 근로자, 정부 등 다양한 이해관계자들의 관계를 고려해야 기업의 장기적인 존속은 물론 나아가 자본주의 경제체제를 유지할 수 있다는 이해관계자자본주의 모델이 대두되었다.

이러한 이해관계자의 하나로 이사회에 '근로자'의 목소리를 대변하기 위한 제도는 1951년 독일에서 석탄·철강 기업의 감독이사회 이사진을 노사동수로 구성하도록 하는 「광산철강공동결정법(일명 몬탄공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz)」이 제정된 이래 유럽 각국으로 확산되었다. 한국에도 2016년 서울시에서 '근로자이사제'라는 명칭으로 도입되었고, 각 지자체 및 중앙부처 산하의 공공기관에 노동이사, 근로자대표비상임이사 등의 명칭으로 전파되었다.

그러나 국내에 도입된 노동이사제는 충분한 검토가 이루어지지 못한 채, 정치적 역학관계에 의해 갑작스럽게 도입되어 다양한 문제점과 미비점을 갖게 되었다. 구체적인 운영상 미비점으로는 ① 처우 ② 인사관리 ③ 평가 및 임기와 관련하여 법령상 구체적 기준이 없거나, 기관 내 운영 지침이 마련되지 않은 점 ④ 노동조합의 책임소재 부재 ⑤ 모법과 지침의 정합성 문제 등이 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 다양한 사례에 대한 실무상 대안을 모색한다.

Ⅱ. 이해관계자자본주의와 노동이사제

1. 기업지배구조에 대한 관점의 전환

1) 이해관계자자본주의의 대두

1970년대 이후 글로벌시장 개방과 시장경제 체제의 확대로 기업에 대한 관심 및 연구가

활발해졌다. 신고전주의 경제학자들을 중심으로 주주자본주의(shareholder capitalism) 혹은 주주를 기업의 중심으로 하는 영미식의 모델이 관료주의 체제의 기업 환경에서 효율성을 높이고 최대이익을 달성하는 데 최적의 모델로 자리매김하였다.

그러나 시장참여자들이 자기이익만을 추구하며 모든 경제주체가 제한된 자원을 두고 항상 경쟁함으로써 경제가 발전한다는 주주자본주의의 관점은 자유민주주의에 입각한 기업활동을 저해하고 상호 호혜적인 관계를 창출하려는 노력을 포기하게 하는 문제를 야기하였다(한상만 외, 2023). 이러한 상황에서 1984년 Freeman은 최초로 조직 경영에 있어서 도덕과 가치를 결합한 기업윤리 이슈와 함께 '이해관계자 이론(stakeholder theory)'을 제시하였다. 이 이론에 따르면 기업은 기업활동과 관련된 이해관계를 가진 다양한 개인과 집단 간의 관계체계로 정의되며, 기업의 목적은 장기적인 존속과 거래관계의 질을 포함한 전체 이익의 향상이므로 그 과정에서 주주뿐만이 아닌 고객, 공급자, 근로자, 정부 등의 다양한 이해관계자들과의 관계를 고려해야 한다.

두 관점을 주주와 근로자의 관계를 중심으로 비교해 본다면 주주자본주의에서는 근로자는 기업지배구조에서 중요한 부분이 아니고 주주가치를 최대화하는 것이 중요한 반면, 이해관계자자본주의에서는 경영상의 주요 의사결정과정에 내부 이해관계자인 근로자의 참여가 일정 부분 보장되고, 이는 곧 사회적 정당성을 확보할 수 있게 한다. 노사관계 분야에서 이러한 이해관계자자본주의 관점의 확산은 경영진의 인사권 및 경영권 강조를 통한 근로자들의 참여배제와 '불신, 갈등, 대립의 노사관계'를, 근로자들의 경영참여를 통한 '신뢰, 협력, 책임공유의 노사관계'로 전환하는 계기가 될 수 있다.

2) 공공기관의 지배구조

기업의 다양한 내·외부 이해관계자의 견제구조 혹은 조정 메커니즘이라 할 수 있는 기업지배구조(corporate governance)는 공공기관과 민간기업에서 그 성격과 작동방식이 다르다. 공공기관은 국가 및 지방자치단체의 필요에 의해 만들어지고 정부의 직간접적인 재정적 지원으로 운영되기에, 정부는 공적 지배와 통제력을 사용하여 경영자, 소유자, 시장 등에 반하는 의사결정을 할 수 있다(허경선·라영재, 2011). 이러한 공공기관 특유의 구조적 요인들을 고려해 볼 때, 내·외부 이해관계자의 견제장치로서의 지배구조 역할은 민간기업보다 공공기관이 더 크다고도 할 수 있다. 공공기관의 존재 목적과 정부정책 실현으로 사회 구성원의 삶의 발전에 기여해야 한다는 당위성 차원에서도 공공기관의 바람직한 지배구조 형태는

앞서 논의한 이해관계자자본주의에서 말하는 기업의 모습과 유사해야 한다.

지배구조 논의가 이해관계자자본주의로 전환되고 있는 시대적 흐름에 발맞춰 공공기관경영평가에도 이를 반영하였다. 기획재정부의 「2024년 공공기관 경영평가편람」은 ① 지배구조 및 리더십 - 평가지표 (1) 리더십 및 전략기획 - 세부평가 내용 ② '이사회 기능 활성화와 비상임이사의 책임성 제고를 위한 기관장과 경영진의 노력과 성과'와 ③ '기관의 설립목적, 환경변화에 부합하는 비전·핵심가치·경영목표의 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 이해관계자와 비전·핵심가치 공유)'를 하위항목[1]으로 평가하여 ESG 경영과 이해관계자를 고려한 지배구조 개선에 가치를 두고 있다.

이러한 지배구조를 만드는 한 가지 방법으로 노동이사제와 같은 근로자 경영참가제도를 들 수 있다. 즉 근로자들이 경영상 책임을 일정 부분 분담하므로 부여된 책임에 상응한 권한을 경영참가의 방식으로 부여하는 것이다. 노동이사제가 잘 활용된다면 공공기관의 지배구조를 합리적으로 개편하여, 공공기관의 투명성과 책임성을 제고하고 궁극적으로 공공기관 본연의 목표를 달성하는 것도 기대해 볼 수 있다.

2. 경영참가제도로서의 노동이사제 도입

1) 경영참가제도와 노동이사제

경영참가(또는 경영참여)란 근로자 또는 노동조합이 어떠한 형태로든 최고 경영관리층의 경영의사결정에 참여하여 영향력을 행사하는 과정을 말한다(김성수, 2020). 근로자 경영참가제도는 보통 자본참가(예: 우리사주제도), 성과참가(예: 이윤분배제도), 의사결정 참가(예: 노사협의회, 사업장협의회, 경영협의회, 종업원평의회 제도, 노동이사제도 등)로 분류된다. 특히 노동법적 제도의 측면에서 나누어 본다면 ① 단체교섭을 통한 참가유형, ② 노사협의회

1) 「2023년도 공공기관 경영평가편람」에서는 동일 평가지표에서 ② '이사회 활성화와 실질적인 역할 강화 및 운영 투명성 제고를 위한 기관장과 경영진의 노력과 성과' 및 ③ '대내외 이해관계자(조직 구성원, 고객, 주무부처, 유관기관 등)와 비전 및 전략 등을 공유하고, 조직 구성원을 효과적으로 동기부여하며, 의사소통을 하기 위한 기관장과 경영진의 노력과 성과'를 세부평가내용으로 하여, 2024년에는 노동이사제 도입에 따른 '비상임이사의 책임성'에 대한 사항이 추가되었다는 점에서 약간의 차이를 보인다. 2022년도에는 ③ '이사회 활성화와 실질적인 역할 강화 및 운영 투명성 제고를 위한 기관장과 경영진의 노력과 성과'는 평가내용에 포함되나 이해관계자와 관련된 사항은 포함되지 않았다.

내지 사업장협의회(works council) 참가유형, ③ 노동이사(근로자대표이사)와 같은 의사결정기구 참가유형으로 구분할 수 있다(박귀천 외, 2020).

노동이사제(labor director system, board-level employee representation system)[2]는 기관 구성원인 근로자들이 선출한 대표자가 최고의사결정기구인 이사회에 공식적으로 참석하여 발언권과 의결권 등을 행사하는 제도로, 실질적 영향력을 행사하는 적극적 의미의 근로자경영참가제도 중 하나이다. 노동이사제는 협력적인 노사관계를 전제로 기업의 경영의사결정에 직접 참가하여 여러 현안을 노사 공동으로 결정(co-determination)한다는 점에서 종래 단체교섭, 노사협의회 등의 근로자 경영참가제도의 한계를 극복할 수 있다.

이뿐만 아니라 노동이사제는 국제적으로 보편적인 제도로 확산·발전해 나가고 있다. 2022년 OECD의 연구보고서에 따르면, OECD 회원국 중 과반수인 21개 국가(55.3%)에서 노동이사제를 시행하고 있으며, 이 중 12개 국가는 공공부문만이 아니라 민간부문에도 노동이사제를 도입[3]하고 있다(정흥준, 2022). 노동이사제는 단순히 대륙 유럽계 국가들의 전유물이 아니라 세계적으로 주목받고 있는 ESG의 가장 적극적인 제도적 구현체이자 '오래된 미래'이기도 하다(이상준, 2022). 이러한 대내외적 환경을 고려할 때, 현재의 노사관계 질서에서 실효성 있게 운영되도록 한국형 노동이사제를 고민하고 안착시키는 것이 국제적인 추세에도 부합할 것이다.

2) 지자체의 도입과 공공기관으로의 확산

이러한 세계적·사회적 요구에 힘입어 한국에서는 서울시에서 가장 먼저 노동이사제가 시행되었다. 2014년 11월에 박원순 서울시장이 서울시 투자·출연기관 혁신방안을 발표하면서 2015년에 '참여형 노사관계모델 도입방안 연구용역'(서울특별시, 2015)이 시행되었고, 이후 2016년에 노동존중특별시 7대 약속을 발표하면서 동시에 노동이사제 도입을 선언하였다. 이후 동년 9월에 「서울시 근로자이사제 운영에 관한 조례」[4]가 제정되었고 2017년 1월 서울연구원을 시작으로 16개 투자·출연기관에서 22명의 노동이사가 순차적으로 선출 및 임명

2) 실무상으로 '근로자이사제', '노동자이사제', '노동이사제' 등 다양한 용어로 표현되고 있으나, 본고의 주된 논의 내용이 공공기관에 도입된 제도라는 점에서 '노동이사제'라는 표현을 사용하고자 한다.

3) 독일은 1947년에 이미 노사 동수의 공동결정제가 도입되었고 스웨덴은 1976년에 「공동결정법」을 제정했으며 프랑스는 1983년 공공부문 노동이사제 의무 법제화에 이어 1986년 민간부문 선택적 노동이사제가 도입되었다.

4) 동 조례는 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」, 「서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례」, 「서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례」 순으로 조례의 제명을 변경해 왔다.

되었으며 이후 각 지방 단위의 공공기관으로 널리 확산되고 있다.

국가 혹은 중앙 단위의 공공기관과 관련해서는 제20대 대선에서 이재명 여당 후보뿐 아니라 윤석열 야당 후보의 공공기관 노동이사제 찬성 입장 표명으로 「공운법」 개정의 기반이 조성되었다. 2022년 2월 3일 개정되고 동년 8월 4일부터 시행된 「공운법」에 따라 공기업과 준정부기관에서 노동이사제의 도입이 의무화(제25조 제3항 및 제26조 제3항 단서)되었고, 2024년 8월 현재 87개의 도입 대상기관(공기업 32개, 준정부기관 55개) 중 68곳(78%)이 노동이사제를 도입 및 시행하고 있다.[5)]

법 시행 후 현장에서는 노동이사제의 법적 근거와 보장 수준 등을 둘러싸고 계속 논의가 진행 중이다. 근로자의 경영참가권이 법적으로 인정되어도 노동이사제도와 공공기관의 기타 제도와의 정합성이 확보되고 이해관계자들 간의 공감대가 바탕이 될 때 효율적 운영이 가능하므로, 현재 상황에서 드러난 쟁점을 심도 있게 논의하여 발전 방향의 단초를 모색하도록 하겠다.

Ⅲ. 노동이사제의 운영상 쟁점과 발전 방향

공공기관 노동이사제 도입 2년을 맞이하여 드러난 여러 가지 운영상의 쟁점을 논하기에 앞서, 기존 연구에서 논의된 문제점을 개략적으로나마 소개하고자 한다. 기존의 연구는 주로 법적인 측면에서 이루어졌는데, 노동이사제의 근거가 되는 「공운법」이 기업의 지배구조와 관련된 「상법」과의 관계 측면에서 검토가 충분히 이루어지지 않아 두 법상 이사규정의 정합성이 맞지 않다는 비판(임철현, 2023), 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침(이하 '경영지침')」에 의해 모범의 근거 규정에 없는 노동조합 탈퇴가 강제되었다는 비판(최흥기, 2023), 공공기관운영위원회의 심의·의결이 근로자 과반수의 동의 절차를 얻은 노동이사 후보자에게까지 적용되어, 근로자의 투표 결과가 반영되지 않을 수 있다는 비판(김훈섭, 2023) 등이 그것이다.

이러한 법적 문제점들이 기관에서 실제 노동이사 제도를 운영하기 이전 단계에서 발생할 수 있는 문제라면, 본고에서 다룰 쟁점은 제도를 운영하면서 직면하게 될 사항이다. 선출

5) 공공기관 경영정보 공개시스템(https://www.alio.go.kr, 검색일 2024. 8. 27.); 매일노동뉴스(2024. 8. 1). 「국가 공공기관 노동이사 협의체 2기 집행부 출범」.

단계의 법적 문제점과 달리 기관의 재량, 운영 능력에 따라 좌우될 사항이나 이에 대한 명확한 가이드라인이 없으므로, 다양한 실무적 고민을 다루고자 한다.

1. 노동이사제 운영상 쟁점

1) 처우에 대한 구체적 기준 부재

처우와 관련하여 경영지침[6]에는 불이익처분 금지만을 규정할 뿐 정작 처우 그 자체에 대해서는 어떠한 기준도 제시하지 않고 있다. 관련 법령에 따라 노동이사는 비상임이사로 간주되고 있으나, 소속 측면에서는 실질적으로 사외이사인 비상임이사와 달리 상임이사와 같은 '사내'에 소속된 사람이다. 따라서 기관 내에서도 노동이사의 처우와 관련하여 상임이사와 비상임이사에 대한 처우를 일부 절충하여 적용할 수밖에 없다.

따라서 상임이사와 비상임이사의 성격을 겸유하는 노동이사에게는 이사의 업무 수행과 관련된 회의비 등 집행 시 실비 및 출장비(상임이사의 성격) 등은 〈표 1〉의 수당 범위 내에서 지급할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 1〉 상임이사, 노동이사, 비상임이사의 처우

구분		상임이사	노동이사	비상임이사	비고
신분(소속)		기관 소속		타 기관 소속	상임이사와 동일
이사회 활동보수		없음	없음 (단, 실비 지원 가능)	지급 (정기/참석)	상임이사와 유사
지위	평상시	기관 내 업무		본연의 업무	상임이사와 유사
	이사회	임원으로서 경영 관련 심의·의결			모두 동일
선임절차		임원추천위원회를 통해 선정			모두 동일
선임권자		기관장	주무부처 장관		비상임이사와 유사

자료: 저자 작성

6) 제47조의9(불이익 처우 금지 등) ① 공기업·준정부기관의 장은 노동이사 및 노동이사였던 근로자에 대하여 노동이사로 임명되었다는 것을 이유로 인사, 포상, 임금 등 근로조건에 관하여 불이익 처분이나 대우를 하여서는 아니 된다.

2) 노동이사 직무와 무관한 인사관리

노동이사는 이사회에서는 이사의 직을 수행하나 이는 전체 근로시간의 일부분일 뿐이고, 대부분의 시간을 근로자로서 본인에게 부여된 직무, 직위, 직급을 갖고 업무에 종사한다. 즉 노동이사라 할지라도 본인의 실제 수행 업무와는 불가분의 관계를 갖는데, 근로조건 기타 노사관계 업무와 무관한 부서에서 본인의 직무를 계속 수행할 경우 노동이사의 역할, 직위와의 불일치가 발생하게 된다. 따라서 이를 해소하기 위한 부서 배치, 직무 부여, 복무관리, 교육 등 인사관리 방안이 문제된다.

이러한 문제는 '경영지침' 제47조의9 제2항 및 제3항[7]을 통해서도 확인할 수 있는데, 실제 노동이사들의 인사관리, 이사의 업무수행과 관련된 근태관리 및 교육이 어떻게 운영되고 있는지에 대한 실태조사가 필요하다.

3) 평가체계의 미비와 임기 기준의 불명확성

「공운법」 제36조 제1항에 따라 비상임이사는 직무수행 실적에 대해 평가받을 수 있고, 제2항에 따라 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사는 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임되거나 그 임명권자에게 해임될 수 있다.[8] 1기 노동이사의 임기(2년)가 끝나가는 시점에서, 노동이사의 실적이 극히 부진할 경우 이에 대한 구체적인 평가 및 제재 방안이 있는지 문제된다.

노동이사는 그 선출 배경, 소속, 담당업무의 성격상 상당히 '이례적인' 비상임이사이기 때문에 일반적인 비상임이사와는 다른 평가 기준과 방법이 필요한데, 주무부처 또는 각 기관에서 이에 대한 평가체계가 갖추어져 있는지 의문이다. 현재 노동이사와 관련된 평가는 공공기관 경영평가에서 일부 다루어지는 정도일 것이다. 「2024년 공공기관 경영평가편람」 기준으로 첫째, 경영관리 범주 Ⅰ 지배구조 및 리더십 - 평가지표 (1) 리더십 및 전략기획

---

7) 제47조의9(불이익 처우 금지 등) ② 공기업·준정부기관의 장은 노동이사가 그 직무를 원활히 수행할 수 있도록 적절한 부서 또는 직무에 배치하여야 한다.
③ 공기업·준정부기관의 장은 노동이사에게 그 직무를 원활히 수행할 수 있도록 교육 기회 제공 등의 지원을 하여야 하고, 노동이사는 그 교육을 이수하여야 한다.

8) 제36조(비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가) ① 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다. 〈개정 2008. 2. 29.〉
② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사와 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다. 〈개정 2008. 2. 29.〉

- 세부평가 내용 ② '이사회 기능 활성화와 비상임이사의 책임성 제고를 위한 기관장과 경영진의 노력과 성과'에서 포괄적인 이사회 운영에 관한 실적이 반영된다. 둘째, 경영관리 범주 5 조직 운영 및 관리 - 평가지표 (2) 노사관계 - 세부평가 내용 ① '노사 간 협력체계 구축과 실질적 운영 등이 상호 협력과 참여에 기반하여 합리적이고 적법하게 이루어지고 있는지 여부'에서 노동이사의 활동 내역이 소략하게나마 포함될 것이다. 그러나 이는 기관의 경영평가이지 노동이사에 대한 (결과에 따라 해임까지 가능한) 직접적인 평가는 아니다. 노동이사 제도의 안착과 정당성을 위해서라도 반드시 공정하고 합리적인 평가체계가 구축되어야 한다.

4) 노동조합의 추천권 행사에 따른 책임소재 부재

노조 역시 노동이사 후보자 추천의 주체로서 이사의 활동 실적에 대한 책임 주체가 되어야 한다. 현행 규정상 과반수노조가 있는 경우, 노동이사 후보자는 사실상 해당 노조에서 계속 배출된다. 때문에 노동이사가 업무 실적이나 태도에 문제가 있고, 근로자들이 해당 노조 또는 노조의 추천 시스템에 불만을 갖고 있더라도 이를 제재할 방안이 없다. 예를 들어 해당 과반수노조 또는 그 노조의 추천을 받은 노동이사가 회사와 결탁한 정황 내지는 회사가 이러한 문제를 용인하는 상황이라면, 해당 노동이사가 아주 심각한 결격사유가 있지 않은 이상 계속 연임될 수도 있다. 현행법상 연임 횟수에 대한 제한은 없기 때문이다.

따라서 노동이사의 평가와 해임 과정에 있어 일반 근로자의 평가가 반영되어야 하고, 과반수노조의 독주를 견제할 장치가 필요하다. 사외이사인 일반적인 비상임이사와 달리 사내 소속 근로자인 노동이사의 권리 보장 근거가 '근로자의 동의'를 얻는다는 정당성에서 기인한다면, 같은 논리로 그 임기의 지속성 판단도 '근로자의 재신임 여부'와 밀접하게 연동되어야 한다.

5) 연임 관련 모법과 지침의 정합성 불일치

한편 노동이사의 연임과 관련되어 「공운법」과 '경영지침'의 정합성 불일치로 인해 해석이 모호한 점도 발견된다. 「공운법」 제28조 제2항 및 제3항[9]에 의해 노동이사는 1년 단위로

9) 제28조(임기) ② 공기업·준정부기관의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다. 이 경우 임원의 임명권자는 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 고려하여 임원의 연임 여부를 결정한다. 〈개정 2016. 3. 22.〉
3. 비상임이사 및 감사: 제36조의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적

연임될 수 있고, 이 경우 임원추천위원회의 추천을 거치지 않는다. 그런데 이러한 모법의 규정과 달리 '경영지침' 제47조의8 제2항[10]은 노동이사의 연임 시 '경영지침' 제47조의5[11]에 따른 후보자 추천 및 동의 절차를 거쳐야 한다고 규정한다.

이에 대해 이사의 연임에 있어 모법으로 간소화된 절차를 보장함에도 불구하고, 다른 비상임이사에게는 없는 추천 및 동의 절차를 노동이사에게만 요구하는 것은 논리적으로 문제가 있다는 지적이 있다(최홍기, 2023). 그 원인이 모법에 없는 지침상의 과도한 제한을 의도한 것인지, 아니면 법령과 지침 간 검토 자체의 부족인지는 모르나 노동이사 시행 2년 후 1기 이사의 임기가 끝나가는 시점에서 연임 검토가 필요한 기관에서는 혼란이 발생할 수밖에 없다.

2. 운영 기준의 명확화를 통한 발전 방향

1) 상임이사와 비상임이사 기준을 절충한 처우

앞서 '경영지침'상 노동이사에게는 무보수 원칙, 실비 지급 가능 이외에 구체적인 기준이 없음을 지적하였다. 이와 관련하여 부산광역시는 2022년 조례 개정을 통해 안건 및 자료 검토 시 수당·여비 지급, 이사회 참석 이외의 일상활동에 따른 실비 지급을 명문화하였다.[12] 이는 수당 지급을 임의규정에서 강행규정으로 변경하고, 실비지급의 범위를 보다 구체화한 것이다(최홍엽, 2022).

노동이사는 상임이사와 소속은 같으나 지위는 같지 않으므로 '소속' 차원에서 상임이사에게 제공되는 것에 한해 제공받을 수 있을 것이다. 한편 비상임이사와는 소속 관계는 다르나

---

③ 제2항의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 임원이 연임되는 경우에는 임원추천위원회의 추천을 거치지 아니한다.

10) 제47조의8(임기) ② 노동이사가 연임되는 경우에는 법 제28조 제2항 제3호 및 제3항의 규정을 적용하되 제47조의5에 따른 노동이사 후보자 추천 및 동의절차를 거쳐야 한다.

11) 제47조의5(노동이사 후보자 추천 및 동의절차) ① 노동이사 임명을 위하여 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 법 제25조제3항제2호에 따른 근로자대표는 2명의 임원후보자를 임원추천위원회에 추천하여야 한다.

② 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우 근로자의 직접·비밀·무기명투표로 재적근로자 과반수의 동의를 얻은 2명의 임원후보자를 선출하여 임원추천위원회에 추천하여야 한다. 다만, 임원후보자 선출에 입후보하려는 자는 해당 기관의 근로자 100분의 5 이상의 추천을 받아야 한다.

12) 제12조(수당 등) ① 노동이사로서의 직무 수행에 따른 보수는 무보수를 원칙으로 한다. 〈개정 2022. 6. 29.〉

② 노동이사가 이사회 회의에 참석하는 경우에 예산의 범위에서 안건 및 자료 검토 등에 필요한 수당·여비 등을 지급한다. 〈개정 2022. 6. 29.〉

③ 노동이사의 이사회 회의 참석 이외의 일상활동에 따른 실비차원의 경비를 지급한다. 〈신설 2022. 6. 29.〉

직무에서 일부 유사점이 있으므로 '직무' 차원에서 비상임이사와 유사한 처우를 받을 수 있을 것이다.

〈표 2〉 상임이사, 노동이사, 비상임이사의 처우 및 수당 범위 판단

구분		상임이사	노동이사	비상임이사	비고
관용차량		○	×	×	비상임이사와 유사
사택		○	×	×	직원과 유사
사무실		○	△ (이사직 업무 수행 시 限)	×	상임이사와 유사
법인카드		○	○ (업무 수행과 관련된 회의비 등 실비 限)	×	상임이사와 유사
여비	정액 (일비, 식비)	○	○	×	상임이사와 유사
	실비 (교통비, 숙박비)	○	○	○	모두 동일
수당	이사회 참석수당	×	△	○	비상임이사와 유사
	월정수당	×	×	○	상임이사와 유사

자료: 저자 작성

구체적으로 상임이사에게 제공되는 관용차량, 사택, 사무실, 법인카드, 여비 중 임원급에만 적용되는 관용차량, 사택을 제외하고는 노동이사에게도 지급이 가능할 것이다. 사무실은 이사직 업무 수행 시에 한해 제공되어야 과잉 지원 등의 우려를 피할 수 있다. 또한 비상임이사에게 제공되는 이사회 참석수당, 월정수당 중 이사회 참석수당에 한해 일부 지급할 수 있다. 현재 서울특별시 투자·출연기관의 경우 월 기준 공기업은 50만원, 출연기관은 30만원이 지급되고 있고, 활동비는 법인카드로 최대 월 50만원 선에서 지급되는 것으로 파악되고 있다.

경영지침 등에는 구체적인 기준이 없으므로 기관의 이사회 운영 관련 규정, 여비 규정 등에 따라 노동이사의 업무를 충실히 지원할 수 있는 범위 및 「공기업·준정부기관 임원 보수지침」 제5조에 따른 비상임이사의 수당 한도인 연 3,000만원 내에서 관련 내규를 정비하면 될 것이다.

2) 역량 향상을 위한 인사관리 방안

서울특별시는 산하 투자·출연기관의 세부운영지침을 통해 노동이사의 근로시간 면제 및 유급을 보장하고 있다. 부산광역시는 조례를 통해 재임기간 동안 노동이사의 업무와 관련 있는 업무를 담당하도록 규정하고 있다.[13)]

[참고] 서울특별시 투자·출연기관 노동이사제 세부운영지침(요약)

○ 노동이사는 근로자로서의 본연의 직무를 수행하고, 노동이사 본인이 요청하는 경우 노동이사 근무를 충실히 수행하기 위한 적합한 직위로 전보조치될 수 있다.
○ 노동이사의 이사회 출석시간(출석을 위한 이동시간과 자료검토시간 포함)에 대하여는 근로한 시간으로 본다.
○ 300인 미만인 기관은 연간 300시간(월 3일), 300인 이상인 기관은 연 400시간(월 4일) 이내의 타임오프를 인정하고, 필요한 경우 이사회 의결로 조정한다.
○ 기본적 편의제공 의무는 사무실을 반드시 노동이사에게 배정해야 한다는 의미는 아니다. 다만, 사용자는 근로자들의 의견을 청취하거나 자료를 정리할 수 있는 등의 공간을 활용할 수 있도록 하는 조치(회의실 활용 등)를 취할 수 있다.

자료: 저자 작성

노동이사로서 활동 보장의 실효성을 위해 공공기관에도 주요 지자체와 마찬가지로 근로자로서의 근로시간 이외에 이사로서의 직무 수행과 관련된 일정시간에 대한 유급보장제도(일종의 타임오프) 검토가 필요하다. 또한 노동이사 직무와 관련된 인사, 노무, 감사, ESG 관련 부서에 배치하여 근로자로서의 직무와 연관성이 유지되도록 해야 한다.

한편 회사의 경영 전반에 영향을 미치는 이사회의 일원으로서 노사관계 이외에 회계, 재무, 법무 및 기관의 핵심사업에 대한 이해 등 이사의 업무 수행에 필요한 교육도 제공되어야 한다. 일정 규모 이상의 기관은 자체적으로 간부직을 위한 교육 여건(사내 교수진, 교육원 등)이 마련되어 있을 것이나, 그렇지 않은 기관은 전문 위탁교육 등을 통해 일정 수준 이상의 소양을 육성하도록 적극 지원하여야 할 것이다.

유럽노동조합연구소(European Trade Union Institute)는 2009~2013년 동안 16개 유럽 국가와 「유럽주식회사법」의 적용을 받는 유럽회사(Societas Europaea)의 기업 이사회에서 활동하는 근로자대표 4,200명을 상대로 설문조사를 하였다. 그 결과, 노동이사가 노

13) 제13조(적정직무의 배치) ① 노동이사가 책임 있는 활동을 수행할 수 있도록 적정부서에 배치하고, 경영과 관련된 직무개발을 통해 원활한 업무수행을 하도록 지원한다.

조가 제공하는 교육에 도움을 받고 있다고 응답한 비율이 86%에 달했다(Conchon, 2022). 유럽의 경우 노동이사가 노동조합을 탈퇴할 필요성이 없기에 이러한 결과가 나옴을 감안하더라도, 노조가 노동이사에게 직접적인 자문 제공, 전문가 및 법조인 등 네트워크 주선 등을 통해 노동이사의 역량 향상에 큰 역할을 하고 있는 점은 비단 인사관리뿐만 아니라 조합원 자격 유지와 관련해서도 큰 시사점을 준다.[14]

3) 근로자 의견을 반영한 평가와 임기 연동

노동이사제의 의의는 근로자들이 추천 또는 동의의 방식으로 이사회의 구성원을 선출하는 것이다. 따라서 선출 절차에 있어 근로자의 입장이 정부에 의해 왜곡되지 않아야 하며, 연임할 경우 근로자의 재신임을 받아야 한다는 논지를 밝혔다. 그러한 맥락에서 이사의 평가와 해임에 관한 권한도 근로자가 원칙적으로 보유하고 있어야 한다. 설령 이사의 해임권이 현행 법처럼 정부에 있다고 하더라도, 명확한 평가기준을 마련하고 여기에 근로자의 의견이 반영되어야 노동이사제 운영에 대한 최소한의 정당성을 보장받을 수 있다.

먼저 경영지침 개정 또는 노동이사에 대한 별도의 직무수행평가 지침을 제정하여 객관적이고 효과적인 노동이사의 평가방법을 마련해야 한다. 근로조건 기타 노사관계 관련 이사회 안건 발의건수, 안건 발의를 위한 근로자 의견 수렴 빈도, 담당부서와의 협의절차, 해당 안건이 경영상에 미치는 영향, 해당 안건으로 인한 근로조건 및 근로자의 권익 향상 정도, 노동이사의 직무수행에 대한 근로자의 내부만족도 조사 등 구체적인 영역에 대한 정성·정량 평가가 시행되어야 한다. 이에 대한 세부적인 내용은 경영지침의 위임에 의해 기관 자체의 내규나 이사회 의결로 정할 수 있다.[15]

또한 기관의 경영평가에서도 세부평가 내용상 이사회 및 노사관계로 나누어져 어느 한 곳에서 평가하기 모호한 현행 기준을 개선해야 한다. 노동이사로서의 활동은 이사회 평가에, 그로 인한 근로조건 개선과 근로자 만족도 증진은 노사관계 평가로 기준을 명확히 하고 세부 배점을 부여하여 노동이사의 실적이 곧 기관의 경영평가로 연결되도록 경영평가상의

---

14) 모법의 근거 없이 경영지침에 의해 노동이사의 자격이 추가적으로 제한된 대표적인 규정이 바로 노동이사의 '노동조합 탈퇴 의무'이다(제47조의4 제2항). 노동이사제를 예전부터 도입·운영 중인 유럽 국가 중 노동이사의 조합원 자격을 박탈한 사례는 없으며, 이러한 제한은 노동이사제의 도입 취지와 배치되는 것이다. 심도 있는 논의는 본고의 범위를 벗어나므로 생략하고자 한다.

15) 제47조의14(위임사항) 이 지침에서 정한 사항 외에 노동이사의 임명 및 운영에 관하여 필요한 사항은 공기업·준정부기관의 내규 또는 이사회의 의결로 정한다.

관심 증진이 요구된다.

한편 노동이사의 해임과 관련하여서도 근로자의 의견이 반영되어야 한다. 독일의 「공동결정법(Mitbestimmungsgesetz)」은 감독위원회의 노동이사 해임을 근로자, 노동조합 등 노동이사 후보 투표권자에게 부여하고 있고, 임기 종료 전에 해임 신청이 가능하도록 규정하고 있다.[16)]

프랑스는 「상법(Code de commerce)」상 근로자이사를 근로자주주의 대표로서 선임되는 근로자주주이사(administrateurs représentant les actionnaires salariés)와 근로자 대표로서 선임되는 근로자이사(administrateurs représentant les salariés)로 구분한다(김영주, 2022). 근로자주주이사는 해당 근로자주주 주식보유 비율이 법적 비율에 미달하면 해임 사유가 되고,[17)] 근로자이사는 직무 수행 중 과실이 발생한 경우 해임 사유가 되며 이사회 과반수의 결의로 법원에 회부하면 신속한 재판에 따라 해임 여부가 결정된다.[18)]

네덜란드는 「종업원평의회법(Wet op de ondernemingsraden)」에 의해 설치되는 종업원평의회(ondernemingsraad)를 통해 근로자의 경영 참가가 간접적으로 이루어진다. 이 법은 민간기업은 물론, 정부 및 공공기관에도 적용된다(김영주, 2022). 종업원평의회는 근로자로 구성되고, 「민법」 제2편에 따라 종업원평의회에서 감독이사회 구성원의 3분의 1을 추천할 수 있으며[19)] 직무태만, 기타 중대한 사유, 감독이사를 유지할 수 없는 중대한 상황 변화에 처한 경우 주주총회 또는 경영협의회의 요청에 따라 법원에서 해임할 수 있다.[20)]

---

16) 제23조(근로자측 감독이사의 해임) ① 근로자측의 감독이사는 임기 종료 전에 요청에 따라 해임될 수 있다. 해임 요청 권한이 있는 자는 아래 각 호와 같다.
1. 제3조제1항제1호에 따라 선출된 근로자측 감독이사의 경우, 제3조제1항제1호에 따라 투표권을 가진 근로자의 4분의 3
2. 고위 관리직 감독이사의 경우, 투표권을 가진 고위 관리자 중 4분의 3
3. 제7조제2항에 따른 노동조합의 대표인 감독이사의 경우, 해당 위원을 제안한 노동조합
② 대의원에 의해 선출된 감독이사는 대의원회의 결의에 의해 해임된다. 이 결의는 비밀투표로 진행되며, 투표자의 4분의 3 이상의 찬성이 필요하다.
③ 근로자에 의해 직접 선출된 감독이사는 선거권을 가진 근로자들의 결의에 의해 해임된다. 이 결의는 직접·비밀투표로 진행되며, 투표자의 4분의 3 이상의 찬성이 필요하다.
④ 제1항부터 제3항까지의 규정은 대체 이사의 해임에도 동일하게 적용된다.

17) 제225-25조. 법령은 각 이사가 일정 수의 회사 주식을 소유하도록 요구할 수 있다.
임명 당시 이사가 요구되는 수의 주식을 소유하고 있지 않거나, 임기 중에 이를 소유하지 않게 되면, 6개월 이내에 상황을 시정하지 않으면 자동으로 사임한 것으로 간주된다. (후략)

18) 제225-32조. (전략)… 근로자에 의해 선출되거나 제225-27-1조에 따라 지명된 이사들은 직무 수행 중 과실이 있는 경우에만 해임될 수 있으며, 이는 이사회 과반수의 결의에 따라, 법원장이 신속한 재판으로 결정한다.

19) 제268조 제6항. 이사회의 3분의 1에 해당하는 감독이사는 종업원평의회가 추천한 인물을 지명해야 한다. (후략).

20) 제161조 제2항. 암스테르담 고등법원 기업부는 신청이 있을 경우, 직무태만, 기타 중대한 사유, 감독이사를 유지하는 것이 합리적으로 회사에 요구될 수 없을 만큼 중대한 상황 변화에 처한 경우 감독이사를 해임할 수

이렇게 볼 때 공통적으로 ① 업무상 과실이 있는 경우 ② 근로자들의 의사를 반영하여 ③ 근로자들이 주체적으로 해임을 건의 또는 실시할 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 주요국마다 차이는 있지만 한국의 공공기관 노동이사제처럼 그 평가와 해임에 있어 근로자의 의견 반영 통로가 전무한 경우는 찾아볼 수 없다. 향후 노동이사 평가 및 해임과 관련된 법령 및 지침 개정 시, 일정 수준 이상의 직무태만 및 실적 부진이 있는 경우 근로자들의 집단적 의사를 반영하는 장치를 마련하여 노동이사의 직무수행실적 평가와 연임 여부의 판단 지표가 되도록 해야 한다.

4) 부진 실적자 추천에 대한 노동조합의 권한 제한

한편 이상과 같은 절차에 의해 부진한 평가 및 해임 건의를 받은 노동이사를 배출한 노동조합, 특히 과반수노조의 경우 노동이사 추천권에 대한 일부 제한이 필요하다. 이는 노동이사제의 무용론은 물론 어용노조의 횡행, 근로자들의 효능감 저하 등 다양한 부작용을 방지하기 위함이다.

이를 위해 과반수노조가 있는 경우 해당 노조 대표자의 차기 노동이사의 추천권을 제한하는 방안, 과반수노조가 없는 경우 임원추천위원회 및 공공기관운영위원회에서 평가에 고려하는 방안 등을 고려할 수 있다. 또한 경영지침에 노동이사에 대한 근로자들의 해임 요구권 조항을 신설하고 기관 내부적으로 그 사유, 절차 등에 대한 근거 규정을 마련하게 하여, 노동이사의 파행적 운영에 대한 최소한의 제동 장치를 구축해야 한다.

5) 연임 관련 기관 내부기준 마련

마지막으로 노동이사의 연임 시 추천 및 동의 절차를 간소화하는 「공운법」상 규정이 있음에도 불구하고, 경영지침을 통해 추천 및 동의 절차를 거치도록 규정한 문제도 앞서 지적하였다. 따라서 「공운법」상 직무수행실적의 평가 결과 등을 고려하여 연임 여부를 결정하되 기관 내부의 기준을 마련하여, ① 평가점수가 일정 점수 이상인 경우 임원추천위원회의 추천과 근로자대표의 추천 또는 근로자 과반수의 동의 절차 생략 ② 평가점수가 일정 점수 이하이나 해임에 이를 정도는 아닌 경우 임원추천위원회의 추천은 생략하되, 근로자대표의 추천 또는 근로자 과반수의 동의 절차를 거쳐 재신임을 거치는 등의 방법(최홍기, 2023)을 모색해 볼 수 있다.

있다. 신청은 회사가 제출하며, 이 경우 감독이사회가 회사의 대표로서, 또는 제158조 제11항에 따라 주주총회나 종업원평의회에서 지정된 대표가 제출할 수 있다.

Ⅳ. 결론

복잡다단한 기업환경에서 다수의 이해관계자들을 만족시키고 기업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 의사결정에 더 많은 당사자들의 의견을 반영하는 과정이 요구된다. 이러한 이해관계자자본주의 패러다임에서 경영상의 의사결정 과정에 내부 이해관계자인 근로자의 참여를 보장함으로써 공공성과 공익성으로 평가받아야 하는 공공기관은 지배구조상의 정당성을 강화할 수 있다. 노동이사제는 잘만 활용된다면 한국의 만성적인 병폐이기도 한 배제와 대립적 노사관계를 참여와 협력적 노사관계로 전환시키는 하나의 수단이 될 수 있다. 또한 공공기관 내·외부의 지배구조를 합리적으로 개편하여 투명성과 책임성을 제고하고 경영상의 목표를 달성하는 데 의미 있는 제도가 될 수 있다.

그러나 현행 공공기관 노동이사제는 입법 및 지침을 제정하는 과정에서 여러 미비점을 드러내며 노동이사제 운영 단계에서 실무상 혼란과 불만요소를 낳고 있다. 그러한 문제점과 해결 방안으로 첫째, 처우와 관련하여 경영지침상 불이익처분 금지 외에 별다른 어떠한 기준이 없다는 점이다. 노동이사가 '소속' 차원에서 상임이사와, '직무' 차원에서 비상임이사와 유사한 점을 원론적인 기준으로 두고 자체적인 이사회 운영 규정과 관련 지침을 고려하여 판단하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 이러한 기준에 맞추어 각 기관은 관련 기준을 마련하고 내규를 정비하여야 한다.

둘째, 노동이사의 업무 수행과 무관한 직무, 역할이 부여될 경우 발생할 수 있는 비효율성 또한 지적될 수 있다. 노동이사 직무와 관련된 부서 배치, 직무부여, 근태관리, 교육 등을 통해 근로자로서의 직무와 노동이사로서의 역할이 유기적으로 연결될 수 있도록 하는 인사관리가 필요하다. 한편 주요 지자체에서 노동이사에게 도입 중인 타임오프제를 공공기관에 도입하지 못할 이유가 없으므로, 이에 대한 전향적인 검토도 필요한 시점이다.

셋째, 노동이사의 실적에 대한 명확한 평가기준의 확립과 근로자의 의사를 반영한 평가의 실행에 대한 가이드라인도 미비하다. 노동이사에 대한 별도의 직무수행평가 지침을 제정하여 명확하고 공정한 평가의 근거를 마련해야 한다. 이러한 평가 결과 실적이 극히 저조할 경우 근로자의 의견을 반영하여 노동이사의 해임이 가능해야 한다.

넷째, 과반수노조의 경우 노동이사 후보자 추천권에 대응하여 해당 노동이사의 실적에 대한 책임도 져야 한다. 과반수노조의 추천에 의해 임명된 노동이사가 실적히 극히 부진할 경우, 그러한 조합원을 추천한 노조 대표자의 차기 노동이사 추천권을 제한하고, 임기 중에는

근로자들의 해임 요구권이 인정되어야 한다.

다섯째, 연임 관련 「공운법」상 간소화 규정에도 불구하고 모법에 없는 경영지침의 절차 규정으로 인해 해석이 문제된다. 이를 해결하기 위해 「공운법」상 규정을 우선으로 하되, 기관 내부의 기준을 통한 구체적인 간소화 절차 마련도 필요하다.

1981년 프랑스에서 사형제 폐지 관련 법안을 입안한 법률가이자 정치인으로 헌법재판소 소장을 역임한 로베르 바댕테르(Robert Badinter)는 2016년에 그가 대표로 있는 바댕테르 위원회를 통해 「노동법의 기본원칙(Les principes essentiels du droit du travail)」에 관한 보고서를 의회에 제출하였다. 여기에는 노동법의 입법과 해석의 토대가 되는 61개의 원칙이 제시되었는데, 그중 47번 항목은 “모든 노동자는 선출된 대표자들을 통해 기업의 경영에 참여한다. 선출된 노동자대표들은 노동자의 개별적 및 집단적 이익을 옹호하고, 기업의 일반적 경영 및 노동조건 결정에 관한 정보를 제공받고 협의할 권한을 가지며, 사회문화적 활동의 운영을 담당한다.”라고 명시되어 있다. 한국의 공공기관 노동이사제가 각종 문제점과 미비점을 개선하여, 근로자 의견의 건설적 반영을 통해 공공기관의 투명한 경영 확립과 사회적 역할 강화에 기여하고, 노동권익을 향상하는 데에 마중물이 될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

기획재정부 (2023). **2023년도 공공기관 경영평가편람.**

_____ (2024). **2024년도 공공기관 경영평가편람.**

김성수 (2020). **신노사관계론**. 서울: 탑북스.

김영주 (2022). 근로자이사에 관한 비교법적 검토: 독일, 프랑스, 네덜란드의 입법례를 중심으로. **상사법연구**, (40)4: 91-157.

김훈섭 (2023). **노동이사제도의 효용성에 관한 법적 검토**. 서울대학교 법학전문대학원 법학전문석사 학위논문.

매일노동뉴스 (2024. 8. 1.). 국가 공공기관 노동이사 협의체 2기 집행부 출범. https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=222939.

박귀천·박은정·권오성 (2020). **노동자경영참가법의 제정 필요성과 그 주요 내용에 관한 연구**. 한국노총중앙연구원.

서울특별시 (2015). **서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구**. 서울: 서울특별시·한국노동연구원.

이상준 (2022). ESG의 "오래된 미래": 유럽의 노동이사제. **국제노동브리프**, 20(5): 3-5.

임철현 (2023). 현행 노동이사제도의 회사법상 쟁점. **가천법학**, 16(1): 107-140.

정흥준 (2022). 노동이사제의 도입, 쟁점과 과제. **의정연구**, 65: 195-201.

최홍기 (2023). 공공기관 노동이사제의 법적 쟁점과 개선 방향. **노동법포럼**, 38: 25-73.

최홍엽 (2022). 노동이사제의 의의와 쟁점. **노동법논총**, 56: 29-70.

한상만·김종대·이재혁·허대식·박찬수·김재구·이경전·홍철규·이준서·정진섭 (2023). **이해관계자 중심 경영: 이해관계자 자본주의 시대의 ESG 경영**. 서울: 박영사.

허경선·라영재 (2011). **공공기관 성과 향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구**. 한국조세재정연구원.

Conchon, A. (2022). 유럽의 노동이사제: 법제 및 실제 운영. **국제노동브리프**, 20(5): 9-19.

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr 검색일 2024. 8. 27.

투 고 일: 2024년 9월 24일
심 사 일: 2024년 11월 15일
게재확정일: 2024년 11월 28일

(Abstract)

A Study on Major Issues and Development Directions of the Labor Director System in Public Institutions

Dohoon Kim, Yunsun Ahn

The characteristics of the labor director system(board-level employee representation system) offer an alternative to the traditional corporate governance structures and their associated problems. The labor director system, which has been implemented by local government-invested or-funded institutions, was also introduced to public enterprises and quasi-governmental institutions in accordance with the revised Act on the Management of Public Institutions, enforced on August 4, 2022. This study examines the practical issues and proposes development directions of the labor director system, particularly as the term of the first labor director approaches its end two years after implementation.

The current labor director system in public institutions faces several operational shortcomings in practice. Specific issues include: ① specific standards for treatment ② personnel management related to labor directors' job ③ evaluation systems and term of office ④ accountability of labor unions regarding the exercise of recommendation rights, and ⑤ inconsistency of regulations related to reappointment. Accordingly, this study presents various practical development directions to clarify the operational standards and enhance the effectiveness of the labor director system.

Keyword: Public Institution, Labor Director System, Board-Level Employee Representation System, Corporate Governance, Stakeholder Capitalism, Co-Determination, Act On The Management of Public Institutions, Guidelines on Management of Public Enterprises and Quasi-Governmental Institutions

왜 청년들은 공공기관 취업을 선호하는가?

황광훈*

요 약

본 연구에서는 한국고용정보원의 청년패널조사 YP2007 1~14차(2007~2020년) 자료와 YP2021 1~2차(2021~2022년) 자료를 활용하여 청년들의 공공기관 취업 특성을 살펴보고, 공공기관 선호 현상을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 공공기관 취업자의 경우 민간회사 및 외국인회사와 비교해 보면 여성과 고학력층의 비율이 높은 것으로 나타나고 있어 공공기관을 중심으로 한 공공부문의 경우 대졸이상 고학력층의 취업 선호도가 높은 것으로 나타났다. 다음으로 공공기관 취업 결정요인 분석 결과에서도 4년제 대졸이상 학력층에서 공공기관 취업 가능성이 높은 것으로 나타나고 있어 상당수 고학력 청년층이 공공기관 및 공기업 취업을 선호하고 있는 것으로 유추해 볼 수 있다. 또한 직업선택가치관에서 이타, 직업안정, 심신의 안녕, 애국 등의 항목에서 기준집단(보통이하)보다 높은 직업선택가치관을 갖고 있는 경우 공공기관 취업 가능성이 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석 결과, 공공기관 취업자일 경우 전반적인 만족도, 업무내용, 사회적 공헌, 자기발전, 임금·소득, 장래성, 근로환경, 인간관계 등 만족도가 높은 것으로 확인된다.

청년들이 공공기관 및 공기업을 선호하는 현상은 이들 회사 유형들은 대다수가 적정한 수준 이상의 임금과 고용안정성이 보장되어 있기 때문일 것이다. 하지만 과도한 공공기관 선호 및 집중 현상은 노동시장에서 비효율적인 미스매치 현상들을 양산하게 되며, 또한 고학력자들이 공공기관을 과도하게 선호하게 되면, 대학 재학시절부터 공공기관 취업을 목표로 스펙쌓기와 시험준비 활동을 과도하게 하게 되어 상당 규모의 비용을 지출하게 될 것이다. 또한 공공기관 취업에 실패한 청년들은 지속적인 취업 도전을 위해 일시적으로 하향 취업하게 되거나 실업상태를 경험할 가능성도 높게 될 것이다.

주제어: 청년, 공공기관, 이항 로지스틱 회귀분석, 강건한 회귀분석

* 충북대학교 경제학과에서 경제학 박사학위를 받았으며, 현재 한국고용정보원 고용동향조사분석팀 부연구위원으로 재직 중이다. 대표 논문은 「청년취업자의 주관적 미스매치 결정요인 및 임금효과 분석」(2018), 「청년층의 이직 결정요인 및 임금효과 분석」(2019), 「첫 일자리 이탈 영향요인 분석」(2020), 「대졸 청년층의 전공계열별 초기 노동시장 성과 분석」(2024) 등이 있다. 주요 관심 분야는 청년 노동시장 및 지역노동시장 연구 등이다. (hunzzang96@keis.or.kr)

I. 서론

코로나19 대유행은 전 세계가 이전에는 경험해 보지 못한 매우 광범위하고 심각한 고용 위기로 이어졌다. 감염병 확산에 따른 공포, 사회적 거리두기, 그리고 지역별 봉쇄조치 등으로 인해 세계 각국의 노동시장이 축소되거나 마비되었고, 직업을 잃은 노동자들과 미처 노동시장에 진입하지 못한 청년들은 장기 실업의 위험에 빠지게 되었다. 특히 노동시장의 침체와 충격으로 인한 양질의 일자리가 부족해지면서 고학력 청년층은 자신의 학력(기술)수준보다 낮은 학력(기술)수준을 요구하는 일자리에 취업하는 현상도 나타났다.

또한 코로나19 사태로 인한 노동시장 위기가 어느 정도 해소 및 극복되었음에도 불구하고 청년 노동시장의 고용지표는 여전히 개선되지 못하고 있다. 현재 노동시장 상황을 들여다보면, 여전히 시장에 공급되는 양질의 일자리는 부족하고, 고학력 청년층들은 취업의 우선순위를 대기업 및 공공기관(공기업)에 두고 있으며, 이러한 일자리로 진입하기 위해 재학시절부터 다양한 스펙쌓기 등 취업준비 노력에 온 힘을 쏟아붓고 있다. 하지만 청년들의 공공기관에 대한 취업 선호도가 높음에도 불구하고 매년 공공기관에서 생산 및 공급되는 일자리의 수는 정체 및 감소하고 있다. 즉 공급되는 일자리의 규모에 비해 희망하는 청년 구직자의 수는 과도하게 증가하고 있는 것이다. 이러한 현상은 노동시장에서의 노동 공급과 수요의 균형을 저해하게 되고, 결국 일자리의 양적·질적 불일치 현상을 고착화시켜 전체적인 고용상황을 어렵게 만들게 된다.

지난해 대한상공회의소가 청년구직자 300명을 대상으로 청년세대 직장 선호도 조사를 실시한 결과, 청년들이 선호하는 직장(복수응답) 유형은 대기업(64.3%), 공공부문(44.0%), 중견기업(36.0%) 순으로 나타났다. 반면 중소기업을 선호한다는 응답은 15.7%에 불과하였다. 이러한 조사 결과가 나타난 이유를 유추해 보면, 통상적으로 학교를 졸업한 청년 구직자 대다수는 직장 선택의 주된 기준을 임금과 복지 수준, 정년보장, 워라밸 가능성 등의 요인들일 것이다. 그 밖에도 업무환경의 요인도 중요할 수 있다. 공공기관은 상대적으로 규정된 업무환경을 갖추고 있으며, 비교적 균형 잡힌 근무 시간이 제공될 가능성이 높다. 다음으로 청년들은 사회적 가치에 대한 기대가 크기 때문에 공공기관에서 일하는 것에 대하여 긍정적인 가치를 갖게 된다. 직무 다양성 측면에서 보면 공공기관은 다양한 분야와 직무를 제공하기 때문에 자신이 원하는 분야에서 경험을 쌓을 기회를 제공하게 된다.

이러한 맥락에서 최근의 청년들이 실제로 공공기관 및 공기업 취업 선호현상이 나타나고

있는지 확인하고, 실제로 이들 공공기관을 선택하는 영향요인들이 무엇이고, 얼마나 영향력을 미치는지 규명하고자 한다. 또한 추가적으로 회사 유형별로 일자리 유지기간을 비교·분석하고, 공공기관 취업 청년들의 취업 만족도를 세부적으로 확인해 보고자 한다. 코로나19로 인한 노동시장 변화와 최근의 청년 노동시장 둔화 및 침체 등 청년 노동시장 환경이 어려운 상황에서 20~30대 청년세대의 과도한 공공기관(공기업) 취업 선호현상은 우리 사회와 정부가 해결 및 개선해야 할 숙제이다. 이러한 상황에서 왜 청년들이 공공기관을 선호하는지를 심도 있게 분석 및 규명하는 것은 현 노동시장의 양극화 현상의 문제점에 대한 다양한 함의와 시사점을 제시할 수 있다고 하겠다.

특히 본 연구에서는 2007~2022년까지 청년층의 공공기관 취업 특성과 취업 결정요인을 상세하게 분석하도록 한다. 또한 공공기관(공기업) 취업 청년층과 비공공기관(민간기업, 외국인, 법인단체, 정부부처) 취업 청년층으로 집단을 구분하여 상호 비교할 것이다. 즉 각 집단의 인구학적 분포 추이, 곧 성·연령·학력·지역 등의 인구학적 속성에 따른 비율 등을 살펴보고, 종사상 지위, 기업체 규모, 주당 평균근로시간, 임금 분포, 만족도, 직업선택가치관(직업선택중요도) 등도 상세하게 다룰 것이다. 다음으로 공공기관 취업을 결정 짓는 요소는 무엇이며, 취업 후 유지기간은 어떠한 요인들이 영향을 미치는지와 취업 만족도가 세부항목별로 어떠한지 함께 분석할 것이다. 본 연구에서 다루게 되는 세부 연구내용은 아래와 같다.

① 청년층의 공공기관 취업 현황과 특성은 어떠한 분포와 특징을 가지며, 비공공기관(민간기업, 외국인, 법인단체, 정부부처)과 어떠한 차이가 있는가?
② 청년층의 공공기관 취업을 결정짓는 요인들은 무엇이며, 어느 정도 영향을 미치고 있는가?
③ 청년층이 공공기관에 취업한 이후 일자리 유지 기간에는 어떠한 요인들이 영향을 미치고 있는가?
④ 청년층이 공공기관에 취업한 이후 취업 만족도는 비공공기관과 비교하여 어떠한 차이가 있는가?

본 논문의 구성을 정리하면, 제Ⅱ장에서는 관련 선행연구 몇 가지를 간략히 요약·정리하고, 제Ⅲ장에서는 연구모형과 분석방법을 간략히 소개한다. 제Ⅳ장에서는 공공기관 취업 청년

층의 취업 현황과 특성을 상세하게 살펴본다. 다음으로 제Ⅴ장에서는 실증분석을 실시하고, 그 주요 결과를 요약·제시하고자 한다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 본 연구의 내용을 요약하고, 연구 결과의 함의와 한계점을 맺음말로 정리하도록 한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

청년층의 노동시장 진입과정에 대한 선택과 취업 이후의 고용안정성 및 취업 성과 등은 논문의 주제로 많이 다루어지고 있으며, 현재도 연구 결과물이 지속적으로 발표되고 있다. 그러나 본 연구 주제인 공공기관 취업 결정요인 및 일자리 유지 기간 분석과 직접적인 관련성이 있는 논문들은 매우 드문 것으로 파악되고 있다. 그 이유를 조심스럽게 유추해 보면 공공기관 종사자는 전체 취업 노동시장에서 차지하는 비율이 작고, 공공기관 내에서도 20~30대 청년층이 차지하는 비율은 더욱 낮아지고 있기 때문으로 보인다. 이로 인해 전체 모수의 규모가 작은 상태에서 특정 표본조사를 활용하여 분석하기란 쉽지 않을 것이라 생각된다.

여기서는 공공기관 취업자 분석과 관련이 있는 몇 가지 선행연구를 검토해 보기로 한다. 먼저 배성숙(2020)의 연구를 검토하고자 한다. 이 연구에서는 대졸자의 재학 중 일 경험이 NCS 기반 직무능력을 평가하는 공공기관 취업성과에 미치는 영향을 분석하였다. 2018년 대졸자직업이동경로조사(GOMS) 데이터를 활용하였으며, 연구 목적을 달성하기 위해 공공기관 취업자를 선정하여, 재학 중 일 경험자와 미경험자 간 정규직 취업의 차이 정도를 살펴보고, 재학 중 일 경험이 취업성과에 미치는 영향을 분석하였다. 연구 결과, 재학 중 일 경험자와 미경험자의 정규직 취업확률은 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 재학 중 일 경험이 정규직 취업에 미치는 영향을 분석한 결과에서 일 경험은 정규직 취업에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 그러나 성별, 휴학 경험 유무, 대학 소재 권역, 직업교육 및 훈련 유무, 졸업 전 취업목표 유무는 정규직 취업에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

다음으로 배성숙(2022)은 대졸자의 개인 특성과 취업목표 설정이 취업준비 활동 및 공공기관 취업에 미치는 영향을 분석하였다. 분석자료는 「2019년 대졸자직업이동경로조사(GOMS)」이고, 조사 당시 공공기관 취업자 693명을 대상으로 연구를 실시하였다. 주요 분석 결과를

요약해 보면, 개인이 가지고 있는 특성에 따라 취업목표에 대한 설정은 대학 유형 및 전공 계열에 따라 유의한 차이가 나타난 것으로 확인되었다. 즉 취업목표 설정에 따른 취업준비 활동은 취업목표를 설정한 집단이 자격증 소지, 직업교육 훈련 참여, 재학 중 일 경험, 취업준비 관련 활동이 더 높은 것으로 나타났다. 하지만 취업목표 설정이 공공기관 정규직 취업에 미치는 영향은 확인하지 못하였다. 그러나 남성일수록, 수도권지역 대학일 경우, 자연·공학·의약계열일수록 공공기관의 정규직 취업확률이 높은 것으로 확인되었다. 또한 직업훈련을 받은 경우 정규직 취업에 유의한 영향이 나타났으나, 재학 중 일 경험이 많을수록 공공기관 정규직 취업에 부정적인 영향을 보이는 것으로 밝혀졌다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 저자는 대졸자의 취업목표 설정 제고를 위한 시사점과 체계적인 진로지원 방안에 대해 제언하였다.

다음으로 김효선·송현진·김경리(2023)의 연구에서는 공공기관 종사자의 이직종착지 결정요인을 확인하였다. 이 연구에서는 한국행정학회와 한국조세재정연구원(공공기관연구센터)이 실시한 「공공기관 운영에 대한 인식조사」 결과를 활용하여 이직의도를 종속변수로 하는 로지스틱 회귀분석과 이직에 의한 도착지를 고려한 다항로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 조직몰입 저하와 낮은 배분공정성, 긴 통근시간과 지방이전으로 인한 가족 구성원의 거주지 분리는 이직의도의 주요 결정요인인 것으로 확인되었다. 그리고 조직몰입과 배분공정성 수준이 낮을수록 다른 공공기관으로 이직할 의도를 가진 집단에 속할 확률이 높아졌다. 연구 결과를 기반으로 저자들은 공공기관별 세밀한 특성을 포함한 자료를 수집하여 이직의 결정요인에 관한 후속 연구를 수행할 필요성이 있음을 주장하였다.

이경영·박관태(2023)의 연구에서는 공공기관 종사자를 대상으로 인사관리제도 평가, 구성원 간 신뢰, 이직의향 간의 관계를 실증분석하였다. 평가의 공정성과 교육훈련의 우수성 등 인사관리제도의 하위 요소가 이직의향에 미치는 영향을 분석하고, 구성원 간 신뢰가 이 관계에서 매개효과를 가지는지를 검증하였다. 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 수집한 705명의 공공기관 정규직 종사자 데이터를 기반으로 매개효과 분석을 수행하였다. 연구 결과, 평가의 공정성과 교육훈련의 우수성은 이직의향 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 구성원 간 신뢰는 인사관리제도 평가와 이직의향 간 관계에서 유의한 매개효과를 가지며, 이를 통해 이직의향 감소 효과가 강화될 수 있음을 확인하였다. 이직의향 감소를 위해서는 제도적 노력뿐만 아니라 구성원 간 신뢰와 같은 비제도적 측면의 관리가 중요함을 시사한다. 연구는 이를 바탕으로 조직 내 이직의향 감소를 위한 정책적

제언을 제시하였다.

마지막으로 황광훈(2024)의 연구를 정리하면 다음과 같다. 이 연구에서는 한국고용정보원의 「청년패널조사 1~14차(2007~2020년)」 자료를 이용하여 공공기관에 취업한 청년층을 대상으로 대표적인 노동시장 성과라 할 수 있는 임금에 미치는 중요 영향요인들이 무엇인지 검증해 보고, 각각의 영향요인들이 어느 정도의 영향을 미치는지 실증적으로 추정하였다. 분석 결과, 민간기업을 기준으로 공공기관 청년취업자는 8.9%의 임금손실이 발생하였고, 법인단체 등의 경우는 3.1% 임금하락이 발생하였다. 공공기관에 취업한 청년층의 경우, 현재 일자리를 기준으로 민간기업에 비해서는 8.9%의 임금손실(하락) 효과가 나타나고 있어, 이 부분에 주목할 필요가 있음을 역설하였다. 즉 공공기관이 정년보장과 같은 고용안정성 측면에서는 프리미엄이 있지만, 임금수준에서는 민간부문에 비해 비교열위에 있기 때문에 향후 청년층의 공공기관(공공부문) 취업 선호도가 다소 하향 조정될 가능성이 있음을 예상한다고 지적하였다.

본 연구는 앞서 정리한 선행연구들과 비교하여 다음과 같은 차별점을 갖는다. 우선 본 연구에서는 한국고용정보원에서 제공하고 있는 YP2007 1~14차(2007~2020년) 자료와 YP2021 1~2차(2021~2022년) 자료를 병합하여 사용하게 된다. 또한 「청년패널조사」가 가지고 있는 청년층 노동시장 이행과정에서의 방대하고 다양한 정보를 모두 활용하여 분석할 것이다. 「청년패널조사」 자료 이외에도 「한국노동패널조사」, 「한국교육고용패널조사」, 「한국아동청소년패널조사」 등 청년층 분석이 가능한 자료가 존재하지만, 이들 조사자료는 「청년패널조사」와 비교하여 청년층 표본 수가 과소하고, 본 연구에서 필요한 다양한 변인들에 대한 정보 수집이 부족하기 때문에 분석에 사용하지 못하였다. 이와는 반대로 「청년패널조사」 자료는 패널자료의 형태이면서도 대표본을 유지하고 있고, 충분한 청년층 표본 수와 함께 다양하고 풍부한 정보력을 가지고 있다.

또한 본 연구에서는 공공기관 청년취업자를 대상으로 분석하며 민간기업, 외국인회사, 법인단체 등 여러 회사 유형들과 비교·분석하게 된다. 그리고 공공기관 취업자들의 취업특성을 기초통계를 중심으로 상세하게 분석할 것이다. 이후 공공기관 취업 선택, 유지 기간, 만족도 영향 등을 실증적으로 분석함으로써 기술통계 분석과 실증적 분석을 균형 있고 내실 있게 실시하게 된다. 이를 통해 청년들의 공공기관 취업 선호도의 원인과 현상을 심층적으로 규명하게 될 것이다.

Ⅲ. 연구모형 및 분석방법

본 연구에서는 청년들의 공공기관 취업 특성을 살펴보고, 공공기관 선호 현상을 실증적으로 분석하기 위해 「청년패널조사」[1] 자료를 활용한다. 「청년패널조사」는 YP2001, YP2007, YP2021 등 총 3개의 코호트가 공개되어 제공되고 있다. 여기서는 YP2007 1~14차(2007~2020년) 자료와 YP2021 1~2차(2021~2022년) 자료를 활용하여 분석한다. 특히 분석과정에서 YP2007과 YP2021 자료를 병합(merge)하여 총 16개연도 자료로 새롭게 구축한 후, 인구학적 속성, 직업 속성, 가구배경 등 분석에 필요한 변수들을 선별 및 추출하여 분석하도록 한다.

본 연구는 청년들이 공공기관 취업을 선호하는 현상을 심층적으로 분석하기 위해 공공기관 취업자를 대상으로 취업 특성을 살펴보고, 공공기관 취업 결정요인, 회사유형에 따른 취업 유지기간 분석, 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석 등을 실시한다. 공공기관 취업 결정요인과 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석에서는 이항 로지스틱 회귀분석(Binary Logistic Regression)을 실시하고, 회사유형에 따른 취업 유지기간 분석에서는 다중회귀모형(Multiple Regression Model)을 활용한다. 통상적으로 회귀분석은 설명변수와 종속변수의 인과관계를 실증적으로 밝혀 내는 분석방법으로 종속변수와 설명변수(통제변수)가 연속적으로 측정 및 관측된 경우에 사용한다. 그러나 종속변수 형태가 연속적인 변수가 아닌 질적인 특성을 가질 경우(공공기관 취업 결정=1, 비공공기관 취업 결정=0)는 로지스틱 회귀분석을 이용할 수 있다. 여기에서는 종속변수가 이변량(0과 1의 값) 특성을 가진 모형이기 때문에 로지스틱 회귀모형을 활용하여 실증분석을 실시한다. 먼저 공공기관 취업 결정

1) 청년패널조사(Youth Panel)는 청년층을 대상으로 학교생활, 사회·경제활동, 가계 배경 등을 매년 추적조사하는 종단면조사로서, 2001년부터 2023년까지 20년 이상 조사가 이루어졌다. 청년패널조사는 2001년 만 15~29세에 해당하는 청년층 약 8,000명을 대상으로 하는 청년패널 2001(Youth Panel, YP2001)을 시작하여 2006년에 마지막 추적조사를 진행한 후 종료하였다. 다음으로 2007년에는 새롭게 만 15~29세 청년층 1만명을 대상으로 청년패널 2007 코호트(YP2007)를 신규 구축하였다. 추적이 진행되어 감에 따라 빈 연령층에 대한 표본 보완의 필요성이 제기되어 청년패널 2007의 경우 2015년에 기존 패널에 만 15~22세에 해당하는 청년 약 3,000명을 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 표본 수가 다소 부족하여, 심층 분석을 위한 연구자료 활용에는 일정부분 한계가 있었다. 이를 개선하고자 기존의 만 15~29세였던 조사 대상의 연령 범위를 추적조사의 필요성이 높은 노동시장 진입 전후 시점인 20대로 좁히고, 유효 표본 수 확보를 위해 표본 규모를 늘리는 방향에서, 2021년 새로이 만 19세에서 28세를 대상으로 하는 1만 2,000명가량의 청년패널 2021의 조사를 기획하게 되었다.

요인 추정에서는 종속변수를 취업 여부로 규정하여 공공기관 취업인 경우는 '1'의 값, 비공공기관 취업은 '0'의 값을 부여하였다. 설명변수로는 성, 연령, 학력, 지역(수도권 및 비수도권), 아버지 및 어머니 직업, 혼인 여부, 가구주 여부, 경제적 독립 여부, 직업선택가치관(성취, 이타, 개인지향, 경제적 보상, 인정, 신체활동, 직업안정, 다양성, 심신의 안녕, 타인에 대한 영향, 지적추구, 애국, 자율)과 연도 더미를 모형에 투입하였다. 다음으로 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석의 경우도 앞서 설명한 로지스틱 회귀모형을 이용하여 분석한다. 여기서는 종속변수가 세부항목별 만족도 점수가 '높음'과 '보통이하'로 구성되어 있는데, '높음'은 '1', '보통이하'는 '0'값을 갖는다. 그리고 설명변수로는 성, 연령, 학력, 지역(수도권 및 비수도권), 혼인 여부, 가구주 여부, 직업선택가치관과 연도 더미가 포함되었다.

다음으로 회사유형에 따른 취업 유지기간 분석을 위해 다중회귀모형을 사용한다. 종속변수인 일자리 유지 기간(로그 변환)에 각각의 회사유형에 따라 얼마나 영향을 미치는지 관찰하고자 한다. 여기서 종속변수는 로그일자리유지기간(개월)이고, 설명변수는 회사유형 변수(민간회사/개인사업체, 외국인회사, 공공기관 및 공기업, 법인단체, 정부부처), 인구학적 속성변수인 성별, 연령, 학력, 지역(수도권/비수도권), 혼인상태, 가구주 여부 등이 있다. 또한 직장만족도 항목(전반적 만족도, 업무내용, 사회적 공헌, 자기발전, 임금/소득, 고용안정, 자율성, 통근거리, 장래성, 근로환경, 인간관계), 종사상 지위(상용직/임시일용직), 기업체 규모(소기업/중기업/대기업), 연도 더미가 모형에 포함되었다. 하지만 여기서는 일반적인 회귀모형이 아닌 로버스트 회귀분석(강건한 회귀분석)[2]을 적용하여 분석하였다. 로버스트 회귀분석은 통계학에서 이상치에 강건한 방법으로 널리 사용되고 있다. 이 방법은 데이터 세트에 이상치가 포함되어 있을 때, 그 영향을 최소화하여 모델의 성능을 향상시키는 데 도움이 된다. 즉 이상치는 통계적 모델링에서 자주 발생하는 문제로, 일반적인 회귀분석 기법을 적용하면 모델의 정확도가 저하될 수 있는데, 로버스트 회귀분석을 실시하면 이러한 문제를 통제할 수 있다.

$$\log jobduration_i = \alpha_0 + \alpha_1 firmtype_i + \alpha_2 age_i + \alpha_3 sex_i + \alpha_4 edu_i + \alpha_5 region_i + \alpha_6 marry_i + \alpha_7 househead_i + \alpha_8 jopsatis_i + \alpha_9 jobtime_i + \alpha_{10} size_i + \alpha_{11} year_i + \epsilon_i \quad \text{식 (1)}$$

2) 로버스트 회귀분석의 장점 중 하나는 특히 데이터 세트에 이상치가 많은 경우에 유용하다는 것이다. 전통적인 최소제곱법 기반의 회귀분석은 이상치에 매우 민감하므로 이러한 상황에서는 신뢰할 수 없는 결과를 가져올 수 있다. 그러나 로버스트 회귀 분석은 이러한 문제를 극복할 수 있다. 로버스트 회귀분석의 또 다른 장점은 데이터의 비선형성에 대한 강건성이다. 이 방법은 비선형 관계를 가진 데이터에도 적용될 수 있어 다양한 현실적인 데이터 세트에 적합하다. 로버스트 회귀분석은 선형성을 가정하지 않고도 유용한 결과를 제공할 수 있다.

Ⅳ. 공공기관 청년취업자의 취업 특성

지금부터는 공공기관 취업자를 대상으로 취업 특성을 살펴보도록 한다. 취업 특성은 기본적인 인구학적 특성별 분포와 취업한 직장(기업체)에서의 종사상 지위, 기업체 규모, 주당 평균 근로시간, 월평균 임금 분포 등을 중심으로 분석한다. 또한 직장에서의 만족도와 전공일치도에 대해서도 살펴보고, 직업선택중요도(직업선택가치관)의 분포도 함께 보도록 한다. 취업 특성에 대한 분석은 공공기관뿐만 아니라 민간회사/개인사업체, 외국인회사, 법인단체, 정부부처 공무원 등의 회사유형 취업자 집단과도 함께 비교해 보도록 한다.

회사유형별 청년취업자의 성/학력별 분포를 보면, 공공기관 및 공기업 취업자(2,557명) 중 남성은 46.1%, 여성은 53.9%로 여성 비율이 높게 나타났고, 학력에서는 대졸이상 고학력층이 73.3%로 가장 높았으며, 입직시점 연령에서는 평균 26.3세로 25~29세 사이의 연령층 분포가 45.3%로 가장 높았다. 공공기관(공기업) 취업자의 경우 민간회사 및 외국인회사와 비교해 보면 여성과 고학력층의 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 정부부처 취업자의 경우도 여성 비율과 고학력층 비율이 높은 것으로 나타나고 있어 공공기관 및 공기업을 중심으로 한 공공부문의 경우 대졸이상 고학력층의 취업 선호가 상당히 높은 것으로 유추해 볼 수 있다.

〈표 1〉 회사유형별 청년취업자의 성/학력별 분포

(단위: 명, %, 세)

구분		민간회사, 개인사업체	외국인회사	공공기관 및 공기업	법인단체	정부부처
표본수(명)		50,217	1,034	2,557	4,716	5,739
성별	남성	51.5	52.6	46.1	29.7	42.9
	여성	48.5	47.4	53.9	70.3	57.1
학력별	고졸이하	29.5	13.3	12.7	8.0	12.3
	전문대졸	28.1	21.1	14.0	24.3	12.5
	대졸이상	42.5	65.6	73.3	67.7	75.2
연령별 (입직시점)	24세 이하	20.6	9.3	15.8	17.5	12.7
	25~29세	42.8	42.2	45.3	45.3	39.4
	30~34세	23.1	32.4	26.8	23.9	28.4
	35세 이상	13.5	16.2	12.1	13.3	19.5
	평균(세)	26.0	26.9	26.3	25.8	26.2

자료: 저자 작성

다음으로 지역별 분포를 수도권/비수도권 및 권역별로 구분하여 정리하면 다음과 같다. 공공기관 및 공기업 취업자의 48.1%는 수도권에 거주하고 있고, 51.9%는 비수도권에 거주하고 있다. 또한 비수도권 지역에서는 영남권이 25.8%, 중부권 15.4%, 호남권 11.7%를 차지하고 있다. 반면 민간회사(개인사업체)와 외국인 회사에 취업한 청년층의 경우, 수도권 거주가 50~60%를 차지하고 있는 등 공공부문과 비교하여 수도권 거주자의 비율이 높은 것으로 확인된다. 이는 민간회사 등 민간부문 일자리의 양적 분포가 수도권을 중심으로 분포된 상황이라 볼 수 있으며, 공공기관 등 공공부문 일자리는 지역 및 행정구역 등에 따른 균형적 분포와 함께 2010년대에 추진된 공공기관 지방 이전의 결과가 함께 작용된 것으로 판단된다.

〈표 2〉 회사유형별 청년취업자의 지역별 분포

(단위: %)

구분		민간회사, 개인사업체	외국인회사	공공기관 및 공기업	법인단체	정부부처
수도권 여부	수도권	54.8	69.7	48.1	46.9	43.6
	비수도권	45.2	30.3	51.9	53.1	56.4
권역별	수도권	54.8	69.7	48.1	46.9	43.6
	중부권	10.8	6.2	14.4	15.4	18.0
	호남권	8.4	8.0	11.7	12.5	11.9
	영남권	26.0	16.1	25.8	25.2	26.5

자료: 저자 작성

종사상 지위와 기업체 규모 분포를 보면, 공공기관(공기업) 취업자 중 상용직 지위인 청년층은 77.8%, 임시/일용직 상태는 22.2%로 나타났고, 소기업(50인 미만) 종사자 비율은 15.8%, 중기업(50~299인) 23.8%, 대기업(300인 이상) 60.4%로 나타났다. 대기업 비율이 민간사업체(27.7%)와 비교하여 높은 이유는 대다수의 공공기관과 공기업 규모는 100인 이상인 경우가 많이 분포되어 있기 때문이다. 하지만 상용직 비율은 다른 회사유형과 비교하여 다소 낮은 분포를 보이고 있는데, 이는 공공부문의 경우 계약직(임시) 근로자 및 청년인턴제 활용 등의 조직 환경이 일정 부분 작용한 것으로 해석된다. 그럼에도 불구하고 공공부문의 임시직 비율이 높은 이유에 대해서는 공공기관의 유형들을 좀 더 세분화하여 들여다볼 필요가 있겠다. 다만 자료상의 한계가 있어 공공기관과 공기업 회사유형을 특정 기준의 세세한 유형으로 분리하여 보기에는 어려운 점이 있음을 밝힌다.

〈표 3〉 회사유형별 청년취업자의 종사상 지위/기업체 규모 분포

(단위: %)

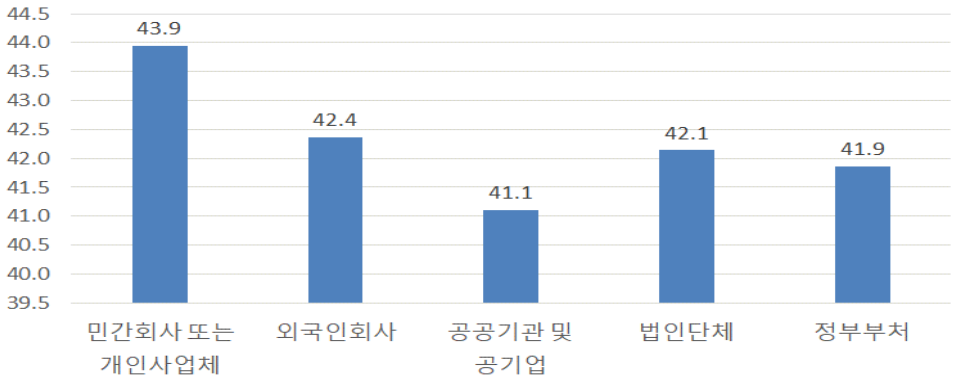
구분		민간회사, 개인사업체	외국인회사	공공기관 및 공기업	법인단체	정부부처
종사상 지위	상용직	84.1	90.3	77.8	85.2	90.3
	임시/일용직	15.9	9.7	22.2	14.8	9.7
기업체 규모	소기업	54.4	10.3	15.8	26.5	12.8
	중기업	17.9	21.3	23.8	27.7	15.2
	대기업	27.7	68.4	60.4	45.9	72.0

자료: 저자 작성

다음은 회사유형별 청년취업자의 주당 평균 근로시간 분포를 볼 수 있다. 공공기관 및 공기업 청년취업자의 경우 평균 근로시간이 주당 41.1시간으로 타 유형과 비교하여 가장 낮은 것으로 나타났다. 정부부처와 함께 공공기관의 경우 주 52시간 도입과 정착을 선제적으로 추진한 결과가 반영된 것으로 해석된다.

[그림 1] 회사유형별 청년취업자의 주당 평균 근로시간 분포

(단위: 시간)



자료: 저자 작성

월평균 임금 분포를 살펴보면, 공공기관 및 공기업 취업자의 월평균 임금은 평균 252만원으로 외국인회사(305.3만원)를 제외한 회사유형 중에서는 가장 높은 임금수준을 보이고 있다. 오히려 정부부처 취업자(239.9만원)보다 높은 임금수준을 보이고 있고, 민간회사(238.6만원)보다도 높은 임금을 받는 것으로 확인된다.

〈표 4〉 회사유형별 청년취업자의 월평균 임금 분포

(단위: %, 만원)

구분		민간회사, 개인사업체	외국인회사	공공기관 및 공기업	법인단체	정부부처
임금구간	200만원 미만	37.0	17.3	33.8	34.8	29.3
	200만~300만원 미만	41.0	38.3	37.9	42.8	49.0
	300만원 이상	21.9	44.4	28.3	22.5	21.7
평균(만원)		238.6	305.3	252.0	242.4	239.9

자료: 저자 작성

다음으로 전반적인 직장만족도 분포에서는 공공기관(공기업) 종사자의 평균 점수(5점 만점)는 3.74점으로 민간회사(3.58점), 외국인회사(3.68점)보다 높은 것으로 나타났다. 특히 민간회사와 만족도 점수 격차가 큰 것으로 나타나고 있는데, 만족도 구간에서 보면 '만족' 구간의 비율이 민간회사는 54.7%인 데 반해, 공공기관은 65.4%로 나타나고 있다.

〈표 5〉 회사유형별 청년취업자의 직장만족도 분포(전반적 만족도)

(단위: %, 점)

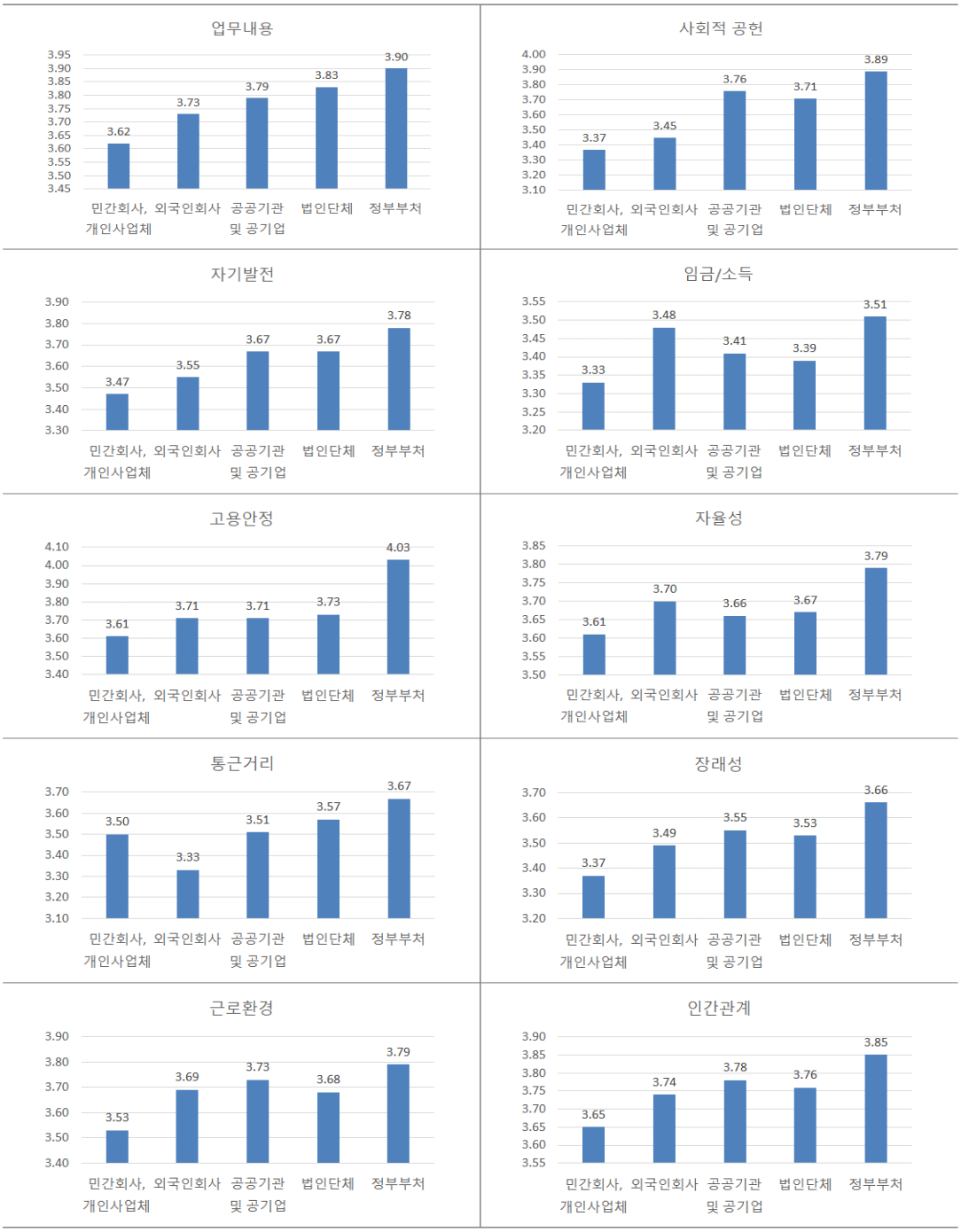
구분		민간회사, 개인사업체	외국인회사	공공기관 및 공기업	법인단체	정부부처
만족도구간	매우불만족	0.5	1.2	0.4	0.4	0.4
	불만족	3.5	4.4	3.6	3.4	1.4
	보통	37.3	27.1	24.4	28.6	19.3
	만족	54.7	59.9	65.4	61.8	69.6
	매우 만족	4.0	7.5	6.3	5.8	9.3
평균(점)		3.58	3.68	3.74	3.69	3.86

자료: 저자 작성

직장만족도를 세부항목별로 보면, 대부분의 만족도 항목에서 정부부처 청년취업자가 가장 높은 만족도를 보이고 있는 가운데, 공공기관 및 공기업 취업 청년층의 경우 민간회사와 비교하여 업무내용, 사회적 공헌, 자기발전, 임금/소득, 고용안정, 자율성 등 대부분의 항목에서 비교 우위의 만족도를 보이는 것으로 확인된다. 특히 업무내용, 사회적 공헌, 고용안정, 근로환경, 인간관계 등에서는 3.7점 이상의 높은 만족도를 보이는 반면, 임금/소득, 자율성, 통근거리, 장래성 등의 항목에서는 다소 낮은 만족도를 보이고 있다.

[그림 2] 회사유형별 청년취업자의 직장만족도 분포(세부항목별 만족도)

(단위: 점)

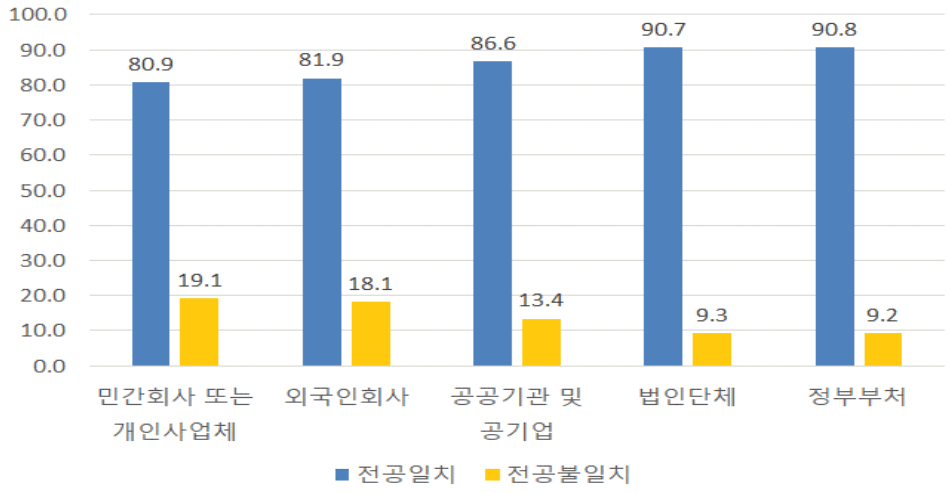


자료: 저자 작성

다음으로 회사유형별 전공일치도에서는 공공기관 및 공기업 유형에서는 전공일치도가 86.6%로 법인단체 및 정부부처 취업자들보다는 낮았지만 민간회사(80.9%), 외국인회사(81.9%)보다는 높은 것으로 나타났다.

[그림 3] 회사유형별 청년취업자의 전공일치도 분포

(단위: %)



자료: 저자 작성

직업선택중요도 분포에서는 공공기관 및 공기업 취업자의 경우 성취(3.92점), 경제적 보상(3.99점), 인정(3.93점), 직업안정(4.10점), 심신의 안녕(3.92점) 등의 항목에서 직업선택에 대한 중요도를 높게 인식한 것으로 보인다. 반면 개인지향(3.34점), 다양성(3.39점) 항목은 타 항목과 타 회사유형과 비교하여 다소 낮은 중요도를 보였다.

〈표 6〉 회사유형별 청년취업자의 직업선택중요도 분포

(단위: 점)

구분	민간회사, 개인사업체	외국인회사	공공기관 및 공기업	법인단체	정부부처
성취	3.81	3.97	3.92	3.92	4.00
이타	3.43	3.51	3.65	3.73	3.79
개인지향	3.33	3.29	3.34	3.30	3.37
경제적 보상	3.96	4.05	3.99	3.92	3.92

〈표 6〉의 계속

(단위: 점)

구분	민간회사, 개인사업체	외국인회사	공공기관 및 공기업	법인단체	정부부처
인정	3.81	3.93	3.93	3.93	4.00
신체활동	3.42	3.36	3.48	3.40	3.41
직업(고용)안정	3.80	3.86	4.10	3.92	4.18
다양성	3.40	3.38	3.39	3.37	3.46
심신의 안녕	3.80	3.94	3.92	3.91	3.94
타인영향	3.62	3.67	3.68	3.74	3.81
지적추구	3.74	3.85	3.84	3.89	3.89
애국	3.29	3.24	3.54	3.48	3.79
자율	3.77	3.89	3.82	3.86	3.92

자료: 저자 작성

V. 실증분석

1. 기초통계

실증분석 모형에 사용된 표본의 기초통계를 정리하면 다음과 같다. 전체 분석대상 표본수는 6만 4,263개이고, 이 중에서 4%(2,557개)는 공공기관 및 공기업 취업자이다. 전체 분석표본을 중심으로 보면, 로그 일자리 유지기간(개월)은 3.06이고, 직장만족도(높음: 5점 만점에 4점과 5점)에서는 전반적인 만족도를 높음으로 응답한 비율은 62%이다(세부 항목들은 〈표 7〉 참조). 다음으로 기본적인 인구학적 속성에서는 남성 49%, 여성 51%로 구성되어 있고, 평균 연령은 28.7세, 학력수준은 고졸이하 25%, 전문대졸 26%, 대졸이상 49%로 나타났다. 거주지역에서는 서울 22%, 경기 23%, 인천 8%로 수도권 거주자 분포가 50%를 넘는 것으로 확인된다. 아버지 직업 분포는 사무 및 전문직 21%, 서비스직 25%, 건설 및 생산직 34%로 나타났고, 어머니 직업에서는 사무 및 전문직 10%, 서비스직 23%, 건설 및 생산직 10%, 무직 및 안 계심이 57%를 차지하고 있다. 혼인상태를 보면 미혼이 76%이고, 가구주인 청년층은 27%, 경제적으로 독립한 경우는 70%로 나타났다.

다음으로 청년층의 직업선택중요도를 항목별로 확인할 수 있다. 통상적으로 직업가치관

은 개인이 직업을 통해서 이루고자 혹은 충족하고자 하는 중요 요인으로 직업가치관이 충족될 때 직업에 대한 만족도와 적응도 등이 높아진다. 아울러 직업을 선택할 때 직업가치관은 중요한 영향을 미치는 기준이 되며, 구직자는 자신의 직업가치관을 바탕으로 구직탐색을 하게 된다. 각 항목별 높음으로 응답한 비율을 보면 성취, 경제적 보상, 인정, 직업안정, 심신의 안녕 등의 항목에서 60% 이상으로 응답하고 있는 반면, 개인지향, 신체활동, 다양성, 애국 등의 항목에서는 50% 미만으로 응답했다.

종사상 지위 분포를 보면 상용직이 85%이고, 기업체 규모에서는 50인 미만 소기업 비율이 46%, 50~299인 중기업 비율은 19%, 300인 이상 대기업 비율은 35%로 나타났고, 평균 일자리 유지기간은 36개월로 나타났다.

〈표 7〉 기초통계량

구분		전체 청년취업자 (N=64,263)		공공기관 청년취업자 (N=2,557)	
		평균, 비율	표준편차	평균, 비율	표준편차
회사유형(공공기관)		0.04	0.20	-	-
로그 일자리 유지기간(개월)		3.06	1.17	2.98	1.19
직장만족도	전반적인 만족도	0.62	0.49	0.72	0.45
	업무내용	0.64	0.48	0.72	0.45
	사회적 공헌	0.47	0.50	0.68	0.47
	자기발전	0.53	0.50	0.65	0.48
	임금/소득	0.45	0.50	0.51	0.50
	고용안정	0.64	0.48	0.68	0.47
	자율성	0.62	0.49	0.64	0.48
	통근거리	0.56	0.50	0.58	0.49
	장래성	0.48	0.50	0.59	0.49
	근로환경	0.59	0.49	0.69	0.46
	인간관계	0.66	0.47	0.73	0.45
남성		0.49	0.50	0.46	0.50
연령		28.70	4.82	28.85	4.44
학력	고졸이하	0.25	0.44	0.13	0.33
	전문대졸	0.26	0.44	0.14	0.35
	4년제 대졸이상	0.49	0.50	0.73	0.44

〈표 7〉의 계속

구분		전체 청년취업자 (N=64,263)		공공기관 청년취업자 (N=2,557)	
		평균, 비율	표준편차	평균, 비율	표준편차
종사상 지위 기업체 규모	서울	0.22	0.41	0.22	0.41
	부산	0.10	0.30	0.10	0.30
	대구	0.06	0.24	0.07	0.26
	인천	0.08	0.28	0.05	0.22
	광주	0.04	0.20	0.05	0.21
	대전	0.05	0.22	0.06	0.24
	울산	0.02	0.15	0.03	0.16
	경기	0.23	0.42	0.21	0.41
	강원	0.02	0.12	0.02	0.14
	충북	0.02	0.16	0.03	0.17
	충남	0.03	0.16	0.03	0.17
	전북	0.02	0.14	0.03	0.18
	전남	0.02	0.14	0.02	0.15
	경북	0.03	0.17	0.02	0.14
	경남	0.04	0.20	0.04	0.19
	제주	0.01	0.09	0.01	0.11
	세종	0.00	0.05	0.01	0.08
아버지 직업	사무 및 전문직	0.21	0.41	0.27	0.45
	서비스직	0.25	0.43	0.24	0.42
	건설 및 생산직	0.34	0.47	0.29	0.45
	무직 및 안 계심	0.21	0.41	0.20	0.40
어머니 직업	사무 및 전문직	0.10	0.30	0.12	0.32
	서비스직	0.23	0.42	0.22	0.41
	건설 및 생산직	0.10	0.30	0.09	0.29
	무직 및 안 계심	0.57	0.50	0.57	0.50
혼인상태(미혼)		0.76	0.42	0.75	0.43
가구주 여부(가구주)		0.27	0.44	0.28	0.45
경제적 독립		0.70	0.46	0.68	0.47

〈표 7〉의 계속

구분		전체 청년취업자 (N=64,263)		공공기관 청년취업자 (N=2,557)	
		평균, 비율	표준편차	평균, 비율	표준편차
직업선택가치관	성취(높음)	0.69	0.46	0.72	0.45
	이타(높음)	0.46	0.50	0.55	0.50
	개인지향(높음)	0.40	0.49	0.40	0.49
	경제적 보상(높음)	0.72	0.45	0.73	0.44
	인정(높음)	0.67	0.47	0.71	0.45
	신체활동(높음)	0.44	0.50	0.45	0.50
	직업안정(높음)	0.65	0.48	0.72	0.45
	다양성(높음)	0.43	0.50	0.42	0.49
	심신의 안녕(높음)	0.66	0.47	0.70	0.46
	타인에 대한 영향(높음)	0.56	0.50	0.58	0.49
	지적추구(높음)	0.63	0.48	0.67	0.47
	애국(높음)	0.40	0.49	0.51	0.50
	자율(높음)	0.66	0.47	0.66	0.48
상용직(기준:임시/일용직)		0.85	0.36	0.78	0.42
기업체 규모	소기업(50인 미만)	0.46	0.50	0.16	0.36
	중기업(50~299인)	0.19	0.39	0.24	0.43
	대기업(300인 이상)	0.35	0.48	0.60	0.49
일자리 유지기간		36.48	37.13	34.32	36.05
로그 실질월평균임금		5.39	0.46	5.43	0.48
연도	2007~2010	0.15	0.36	0.15	0.36
	2011~2014	0.22	0.41	0.24	0.43
	2015~2018	0.30	0.46	0.28	0.45
	2019~2022	0.33	0.47	0.33	0.47

자료: 저자 작성

전체 청년취업자를 대상으로 공공기관(공기업) 취업 결정요인을 로지스틱 회귀분석을 통해 추정해 보면 〈표 8〉과 같이 정리할 수 있다. 연령변수의 경우 연령이 높아질수록 공공기관 취업 가능성이 낮은 것으로 나타나고 있으며, 학력에서는 고졸이하 저학력층보다는 4년제 대졸이상 학력층에서 공공기관 취업 가능성이 높은 것으로 나타났다. 즉 앞서 공공기관 취업자의 취업 특성에서 살펴보았듯이, 공공기관 취업자 중에서 대졸이상 고학력층 비율이 73%이고, 25~29세 연령대 비율이 45.3%인 점을 고려해 볼 때, 대졸이상 고학력층의 경우 재학 기간 동안 공공기관 취업을 목표로 시험준비 등 취업준비 활동을 지속적으로 한 후, 졸업과 동시에 1차적으로 공공기관 진입을 시도하고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 공공기관의 모집 인원은 민간기업에 비해 매우 작은 규모로 책정되어 있어 소수의 고학력 청년층만이 입직에 성공하는 것으로 볼 수 있다. 결국 상당수 고학력 청년층들은 공공기관 및 공기업 취업을 선호하고 있는 것으로 유추해 볼 수 있다.

다음으로 지역을 수도권과 비수도권으로 구분해서 추정해 보면, 수도권 지역 거주 청년층의 공공기관 취업 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 이는 지역별 특성의 관점으로 본다면 최근의 청년층 수도권 집중 또는 쏠림 현상으로 인해 수도권 지역의 공공기관 취업은 상대적으로 비수도권 지역보다 어렵다고 해석할 수 있다. 다음으로 아버지 직업의 특성으로 보면, 서비스직을 기준으로 사무 및 전문직인 경우 자녀의 공공기관 취업 가능성이 높은 것으로 나타났다. 즉 아버지 직업이 자녀 직업 선택에 있어 일부 영향을 준다고 볼 수 있는데, 부모가 사무직 계열일 경우, 부모는 자녀에게 공공기관 및 공기업 등 공공부문 사무직 직종으로 자녀의 직업선택을 유인할 가능성이 존재한다고 할 수 있다.

혼인상태에서는 미혼인 경우보다 기혼자의 공공기관 취업 확률이 높은 것으로 나타났으며 가구주 여부, 경제적 독립 여부 항목에서는 유의한 결과가 나타나지 않았다. 다음으로 직업선택가치관의 항목별 영향을 분석해 보면 이타, 직업안정, 심신의 안녕, 애국 등의 항목에서는 기준집단(보통이하)보다 높게 직업선택가치관을 갖고 있는 경우 공공기관 취업 가능성이 높은 것으로 나타났다. 반면 개인지향, 다양성, 자율 등의 항목에서는 가치관이 높을수록 공공기관으로의 취업 가능성은 현저히 낮은 것으로 확인된다. 이는 공공기관 및 공기업의 특성이 반영된 결과라 해석해 볼 수 있는데, 즉 개인지향성, 다양성, 자율의 가치관을 중요하게 생각한 청년층은 공공기관 취업 선호도가 낮은 반면, 이타, 직업안정, 애국 등의 가치관이 높은 청년들은 공공부문으로의 취업 선호가 높을 것이기 때문이다.

〈표 8〉 공공기관 취업 결정요인 분석(로짓 모형): 전체 청년층

변수		Estimate	Standard Error	Odds Ratio
상수항		-3.268***	0.215	-
성별(기준: 여성)		-0.069	0.045	0.933
연령		-0.018***	0.006	0.982
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	0.066	0.078	1.068
	4년제 대졸이상	1.090***	0.064	2.974
수도권(기준: 비수도권)		-0.206***	0.042	0.814
아버지직업 (기준: 서비스직)	사무 및 전문직	0.165***	0.060	1.179
	건설 및 생산직	-0.135**	0.059	0.874
	무직 및 안 계심	0.045	0.064	1.046
어머니직업 (기준: 서비스직)	사무 및 전문직	0.126	0.077	1.134
	건설 및 생산직	0.133	0.083	1.142
	무직 및 안 계심	0.004	0.054	1.004
미혼(기준: 기혼)		-0.119*	0.069	0.888
가구주(기준: 가구원)		0.068	0.061	1.071
경제적 독립(기준: 비독립)		0.001	0.072	1.001
직업선택가치관 (각 항목별 기준: 보통이하)	성취	-0.043	0.061	0.958
	이타	0.220***	0.051	1.246
	개인지향	-0.133***	0.049	0.875
	경제적 보상	-0.032	0.059	0.968
	인정	0.042	0.060	1.043
	신체활동	-0.083*	0.048	0.920
	직업안정	0.382***	0.058	1.466
	다양성	-0.222***	0.049	0.801
	심신의 안녕	0.112**	0.057	1.118
	타인에 대한 영향	-0.155***	0.054	0.856
	지적추구	0.033	0.057	1.033
	애국	0.361***	0.051	1.434
	자율	-0.304***	0.057	0.738
연도 (기준: 2007~2010)	2011~2014	0.014	0.070	1.014
	2015~2018	-0.185***	0.071	0.831
	2019~2022	-0.007	0.070	0.993
-2 LogL		21,499.18		
LR 검정 통계량		945.18***		
N		64,263		

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

성별 집단으로 분석대상을 세분화하여 각 집단별로 모형을 추정한 결과는 〈표 8〉로 정리할 수 있다. 남녀 모두 연령이 높아질수록 공공기관 취업 가능성이 낮은 반면, 4년제 대졸 청년층의 공공기관 취업 가능성은 높은 것으로 추정되었다. 또한 남녀 모두 수도권 지역 거주자의 공공기관 취업 가능성은 낮은 것으로 나타났으며, 아버지 직업이 사무직 및 전문직인 청년층의 경우 공공기관 취업 가능성이 높은 것으로 확인되었다. 직업선택가치관을 중심으로 보면 남성은 이타, 직업안정, 심신의 안녕, 지적추구, 애국 등의 항목에서는 가치관 점수가 높을수록 공공기관 취업 가능성이 높았다. 반면 여성은 직업안정, 애국의 항목에서 취업 가능성이 두드러지게 높게 나타났다.

〈표 9〉 공공기관 취업 결정요인 분석(로짓 모형): 성별

변수		남성			여성		
		Estimate	Standard Error	Odds Ratio	Estimate	Standard Error	Odds Ratio
상수항		0.000***	0.333	-	-3.221***	0.296	-
연령		-0.019**	0.009	0.981	-0.018**	0.009	0.982
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	-0.178	0.126	0.837	0.172*	0.104	1.187
	4년제 대졸이상	1.217***	0.091	3.377	0.975***	0.090	2.650
수도권(기준: 비수도권)		-0.224***	0.062	0.799	-0.215***	0.057	0.807
아버지직업 (기준: 서비스직)	사무 및 전문직	0.159*	0.089	1.172	0.172**	0.082	1.187
	건설 및 생산직	-0.329***	0.088	0.720	0.009	0.079	1.009
	무직 및 안 계심	-0.092	0.092	0.913	0.166*	0.091	1.181
어머니직업 (기준: 서비스직)	사무 및 전문직	-0.078	0.123	0.925	0.262***	0.099	1.299
	건설 및 생산직	0.125	0.129	1.133	0.146	0.109	1.157
	무직 및 안 계심	0.031	0.081	1.031	-0.021	0.073	0.979
미혼(기준: 기혼)		-0.025	0.095	0.976	-0.281**	0.110	0.755
가구주(기준: 가구원)		0.021	0.103	1.022	0.123	0.096	1.130
경제적 독립(기준: 비독립)		-0.174	0.112	0.840	0.202*	0.104	1.224
직업선택가치관 (각 항목별 기준: 보통이하)	성취	-0.160*	0.089	0.852	0.060	0.083	1.062
	이타	0.399***	0.075	1.491	0.063	0.069	1.065
	개인지향	-0.047	0.073	0.955	-0.203***	0.067	0.817
	경제적 보상	-0.122	0.088	0.885	0.030	0.079	1.030
	인정	0.091	0.089	1.095	0.011	0.082	1.011
	신체활동	-0.072	0.072	0.931	-0.093	0.064	0.911
	직업안정	0.542***	0.089	1.720	0.277***	0.076	1.319
	다양성	-0.132*	0.073	0.876	-0.285***	0.067	0.752

〈표 9〉의 계속

변수		남성			여성		
		Estimate	Standard Error	Odds Ratio	Estimate	Standard Error	Odds Ratio
직업선택가치관 (각 항목별 기준: 보통이하)	심신의 안녕	0.158*	0.084	1.171	0.046	0.077	1.047
	타인에 대한 영향	-0.376***	0.079	0.687	0.013	0.075	1.013
	지적추구	0.222**	0.086	1.248	-0.129*	0.078	0.879
	애국	0.141*	0.075	1.151	0.557***	0.071	1.745
	자율	-0.319***	0.083	0.727	-0.305***	0.077	0.737
연도 (기준: 2007~2010)	2011~2014	-0.054	0.107	0.947	0.076	0.092	1.079
	2015~2018	-0.219**	0.108	0.803	-0.144	0.094	0.866
	2019~2022	0.039	0.106	1.040	-0.040	0.093	0.961
-2 LogL		10,056.36			11,434.27		
LR 검정 통계량		619.77***			431.68***		
N		31,451			32,812		

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

다음은 회사유형이 취업 유지기간에 미치는 영향을 추정한 결과를 보여주고 있다. 외국인회사를 기준으로 보면, 민간회사와 법인단체, 공공기관 및 공기업, 법인단체, 정부부처 회사유형 모두에서 일자리 유지기간이 길게 나타나고 있다. 하지만 공공기관 및 공기업의 경우 외국인회사를 제외한 타 회사유형과 비교하면 일자리 유지기간이 짧은 것으로 확인된다. 성별로 집단을 분리시켜 보면, 남성 집단에서만 공공기관 취업자의 일자리 유지기간 영향이 유의하게 나타나고 있으며, 민간회사 취업자와 같은 영향력을 보이고 있다. 이러한 이유는 추가적인 분석이 필요할 것으로 보이나, 앞서 공공기관 취업자 특성 분석에서 나타난 결과를 인용해 보면, 공공기관의 경우 임시/일용직 비율이 높고 이들 중 상당수가 여성 청년층으로 보인다.

기타 변수들이 일자리 유지기간에 미치는 영향을 보면, 공통적으로 연령이 증가할수록 일자리 유지기간이 길고, 수도권 거주자와 미혼인 경우, 가구원일 경우 일자리 유지기간이 짧은 것으로 확인된다. 만족도 항목에서는 사회적 공헌, 고용안정, 자율성, 통근거리 항목에서 만족도가 높을수록 일자리 유지기간이 길게 나타났다. 또한 상용직과 대기업 종사자, 고임금자의 일자리 유지기간은 높게 나타났다.

〈표 10〉 회사유형이 취업 유지기간에 미치는 영향(Robust 회귀분석): 전체 및 성별

변수		전체		남성		여성	
		Estimate	Robust S·E	Estimate	Robust S·E	Estimate	Robust S·E
상수항		−2.494***	0.065	−2.390***	0.092	−2.702***	0.095
회사유형 (기준: 외국계 회사)	민간회사, 개인사업체	0.125***	0.030	0.170***	0.040	0.089*	0.046
	공공기관 및 공기업	0.063*	0.035	0.170***	0.047	−0.032	0.052
	법인단체	0.225***	0.033	0.250***	0.046	0.176***	0.048
	정부부처	0.311***	0.033	0.416***	0.044	0.241***	0.048
성별(기준: 여성)		−0.226***	0.008	–	–	–	–
연령		0.096***	0.001	0.104***	0.002	0.092***	0.002
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	−0.104***	0.011	−0.106***	0.015	−0.097***	0.016
	4년제 대졸이상	−0.342***	0.010	−0.365***	0.014	−0.314***	0.016
수도권(기준: 비수도권)		−0.078***	0.008	−0.074***	0.011	−0.081***	0.011
미혼(기준: 기혼)		−0.066***	0.011	−0.217***	0.016	0.100***	0.017
가구주(기준: 가구원)		0.073***	0.010	0.029**	0.014	−0.036**	0.016
직장만족도 (각 항목별 기준: 보통이하)	전반적 만족도	−0.014	0.011	−0.011	0.015	−0.006	0.015
	업무내용	−0.003	0.010	0.006	0.014	−0.004	0.015
	사회적 공헌	0.040***	0.009	0.034***	0.013	0.041***	0.014
	자기발전	−0.059***	0.010	−0.039***	0.014	−0.077***	0.015
	임금/소득	−0.020**	0.009	−0.019	0.013	−0.006	0.013
	고용안정	0.095***	0.010	0.082**	0.013	0.106***	0.014
	자율성	0.042***	0.009	0.020	0.013	0.061***	0.013
	통근거리	0.061***	0.008	0.097***	0.011	0.030**	0.012
	장래성	−0.018*	0.010	−0.020	0.014	−0.020	0.014
	근로환경	−0.005	0.010	0.003	0.014	−0.013	0.014
	인간관계	0.012	0.010	0.004	0.014	0.017	0.014
상용직(기준: 임시/일용직)		0.489***	0.013	0.470***	0.018	0.491***	0.018
기업체 규모 (기준: 소기업)	중기업	0.002	0.011	−0.030**	0.015	0.027*	0.016
	대기업	0.167***	0.010	0.119***	0.013	0.217***	0.014
로그 실질월평균임금		0.456***	0.012	0.372***	0.017	0.488***	0.016
연도 (기준: 2007~2010)	2011~2014	0.062***	0.013	0.074***	0.018	0.054***	0.018
	2015~2018	0.142***	0.013	0.143***	0.017	0.145***	0.018
	2019~2022	0.164***	0.012	0.173***	0.017	0.173***	0.017
R-Square		0.303		0.341		0.270	
N		64,263		31,451		32,812	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

다음의 〈표 11〉~〈표 13〉에서는 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석 결과를 제시하였다. 만족도 항목은 전반적인 만족도 항목 1개와 세부항목별 만족도 12개를 포함하여 총 13개의 항목으로 구성되어 있다. 여기서는 13개 항목에 대한 추정계수 값만 제시하고 있다. 공공기관 취업자일 경우 전반적인 만족도, 업무내용, 사회적 공헌, 자기발전, 임금/소득, 장래성, 근로환경, 인간관계 등 만족도가 높은 것으로 확인된다. 즉 공공기관 취업자는 민간회사, 외국인회사 등과 비교하여 직장만족도가 높은 것으로 볼 수 있으며, 이는 공공기관의 여러 조건과 환경 등이 편중되지 않고 대부분 우수하다고 평가할 수 있다. 따라서 청년들의 공공기관 취업 선호도는 높아지는 것이라 할 수 있다.

추가적으로 직업선택가치관 항목과 전반적인 직장만족도 관계를 보면 성취, 이타, 직업안정, 다양성, 타인에 대한 영향, 애국, 자율 등의 가치관을 높게 평가하고 있는 청년층일수록 전반적인 만족도 수준이 높은 것으로 추정된다. 청년층의 직업가치관이 점차 다양해지고 세분화되면서 각 요인들이 직장만족도를 높이는 영향요인들로 작용하고 있다고 하겠다.

결국 청년들이 공공기관에 대한 취업선호도가 높아지는 이유는 공공기관이 가지고 있는 적정임금 수준의 보장과 고용안정 등의 주요 요인들뿐만 아니라 근로환경, 이타, 심신의 안녕, 애국 등과 같은 다양한 직업가치관들이 영향을 주는 것이라 할 수 있다.

〈표 11〉 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석(로짓 모형) Ⅰ

변수		전반적 만족도	업무내용	사회적 공헌	자기발전
상수항		-0.118	-0.239***	-1.004***	-0.871***
공공기관(기준: 비공공기관)		0.298***	0.199***	0.716***	0.295***
성별(기준: 여성)		0.003	-0.110***	-0.118***	0.039**
연령		0.013***	0.006**	0.012***	0.007***
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	0.097***	0.285***	0.212***	0.275***
	4년제 대졸이상	0.381***	0.570***	0.573***	0.615***
수도권(기준: 비수도권)		-0.552***	-0.479***	-0.374***	-0.404***
미혼(기준: 기혼)		-0.214***	-0.151***	-0.150***	-0.066**
가구주(기준: 가구원)		-0.025	0.019	0.008	0.038
직업선택가치관 (각 항목별 기준: 보통이하)	성취	0.192***	0.282***	0.013	0.173***
	이타	0.315***	0.294***	0.611***	0.344***
	개인지향	-0.007	0.011	0.053***	0.141***
	경제적 보상	-0.135***	-0.132***	-0.230***	-0.170***
	인정	0.039	0.130***	0.124***	0.110***

〈표 11〉의 계속

변수		전반적 만족도	업무내용	사회적 공헌	자기발전
직업선택가치관 (각 항목별 기준: 보통이하)	신체활동	0.020	0.000	-0.034*	-0.022
	직업안정	0.055**	-0.031	0.139	0.009
	다양성	0.100***	0.147***	0.084***	0.184***
	심신의 안녕	-0.056**	-0.056**	-0.122***	-0.118***
	타인에 대한 영향	0.092***	0.079***	0.113***	0.132***
	지적추구	0.033	0.199***	0.120***	0.265***
	애국	0.227***	0.188***	0.439***	0.293***
	자율	0.106***	0.120***	-0.070***	0.016
연도 (기준: 2007~2010)	2011~2014	0.130***	0.098***	-0.046	0.070**
	2015~2018	0.119***	0.179***	0.037	0.132***
	2019~2022	0.272***	0.461***	0.215***	0.366***
-2 LogL		85,463.22	83,779.91	88,865.95	88,777.09
LR 검정 통계량		4751.79***	5537.91***	7243.35***	6600.30***
N		64,263	64,263	64,263	64,263

주: 1. 추정계수 값만 기술함
2. *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

〈표 12〉 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석(로짓 모형) II

변수		임금/소득	고용안정	자율성	통근거리
상수항		-0.731***	-0.641***	-1.216***	0.288***
공공기관(기준: 비공공기관)		0.076*	0.032	-0.022	0.008
성별(기준: 여성)		0.081***	0.015	0.051***	-0.098***
연령		0.003	0.020***	0.038***	0.006**
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	-0.023	0.232***	0.122***	-0.171***
	4년제 대졸이상	0.288***	0.457***	0.277***	-0.186***
수도권(기준: 비수도권)		-0.405***	-0.253***	-0.283***	-0.518***
미혼(기준: 기혼)		-0.123***	-0.193***	-0.094***	0.003
가구주(기준: 가구원)		0.080***	0.020	0.001	0.053**
직업선택가치관 (각 항목별 기준: 보통이하)	성취	0.076***	-0.036	0.150***	0.063***
	이타	0.187***	0.175***	0.124***	0.176***
	개인지향	0.097***	-0.025	0.122***	0.117***

〈표 12〉의 계속

변수		임금/소득	고용안정	자율성	통근거리
직업선택가치관 (각 항목별 기준: 보통이하)	경제적 보상	0.115***	0.018	-0.092***	-0.080***
	인정	0.041***	0.124***	0.005	-0.009
	신체활동	0.073***	0.005	0.025	0.107
	직업안정	0.040*	0.270***	0.017	0.040*
	다양성	0.107***	0.003	0.150***	0.086***
	심신의 안녕	-0.115***	0.001	0.038*	0.047**
	타인에 대한 영향	0.057***	0.013	0.059***	-0.031
	지적추구	-0.001	0.048**	0.075***	0.046**
	애국	0.222***	0.254***	0.062***	0.111***
	자율	-0.013	0.097***	0.357***	0.078***
연도 (기준: 2007~2010)	2011~2014	0.072**	0.225***	0.125***	-0.039
	2015~2018	0.126***	0.279***	0.241***	0.068**
	2019~2022	0.491***	0.457***	0.381***	0.366***
-2 LogL		88,522.02	84,087.37	85,470.92	88,049.64
LR 검정 통계량		3,788.16***	3,831.40***	3,802.09***	2,991.24***
N		64,263	64,263	64,263	64,263

주: 1. 추정계수 값만 기술함
2. *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함

자료: 저자 작성

〈표 13〉 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석(로짓 모형) Ⅲ

변수		장래성	근로환경	인간관계
상수항		-1.319***	-0.831***	-0.452***
공공기관(기준: 비공공기관)		0.268***	0.302***	0.204***
성별(기준: 여성)		0.113***	-0.099***	-0.012
연령		0.015***	0.017***	0.022***
학력 (기준: 고졸이하)	전문대졸	0.232***	0.231***	0.161***
	4년제 대졸이상	0.568***	0.577***	0.344***
수도권(기준: 비수도권)		-0.514***	-0.378***	-0.363***
미혼(기준: 기혼)		-0.011	-0.094***	-0.157***
가구주(기준: 가구원)		0.001	-0.014	-0.028

〈표 13〉의 계속

변수		장래성	근로환경	인간관계
직업선택가치관 (각 항목별 기준: 보통이하)	성취	0.170***	0.099***	0.116***
	이타	0.249***	0.200***	0.204***
	개인지향	0.145***	0.047**	0.004
	경제적 보상	-0.156***	-0.128***	-0.091***
	인정	0.089***	0.074***	0.086***
	신체활동	0.041**	0.087***	-0.027
	직업안정	0.027***	0.100***	0.080***
	다양성	0.269***	0.087***	0.062***
	심신의 안녕	-0.165***	0.084***	0.034
	타인에 대한 영향	0.157***	0.075***	0.071***
	지적추구	0.232***	0.155***	0.223***
	애국	0.309***	0.187***	0.158***
	자율	-0.004	0.138***	0.198***
연도 (기준: 2007~2010)	2011~2014	0.046	0.094***	0.090***
	2015~2018	0.174***	0.218***	0.126***
	2019~2022	0.401***	0.391***	0.235***
-2 LogL		88,999.95	87,195.90	82,596.68
LR 검정 통계량		7,167.48***	5,137.46***	3,666.96***
N		64,263	64,263	64,263

주: 1. 추정계수 값만 기술함
2. *는 10%, **는 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함
자료: 저자 작성

Ⅵ. 요약 및 시사점

본 연구에서는 YP2007 1~14차(2007~2020년) 자료와 YP2021 1~2차(2021~2022년) 자료를 활용하여 공공기관 취업자를 대상으로 취업 특성을 살펴보고 공공기관 취업 결정요인, 회사유형에 따른 취업 유지기간 분석, 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석 등을 실시하였다.

주요 분석 결과를 요약해서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관(공기업) 취업자를 민간회사 및 외국인회사와 비교해보면 여성과 고학력층의 비율이 높게 나타나고 있다. 또한 정부부처 취업자의 경우도 여성 비율과 고학력층 비율이 높은 것으로 나타나고 있어 공공기관 및 공기업을 중심으로 한 공공부문의 대졸이상 고학력층 취업 선호가 상당히 높은 것으로 유추해 볼 수 있다.

둘째, 공공기관 및 공기업 청년취업자의 평균 근로시간이 주당 41.1시간으로 타 유형과 비교하여 가장 낮은 것으로 나타났다. 정부부처와 함께 공공기관의 주 52시간 도입과 정착을 선제적으로 추진한 결과가 반영된 것으로 해석된다. 또한 공공기관 및 공기업 취업자의 월평균 임금은 252만원으로 외국인회사(305.3만원)를 제외한 회사유형 중에서는 가장 높은 임금수준을 보였다.

셋째, 전반적인 직장만족도 분포에서 공공기관(공기업) 종사자의 평균 점수(5점 만점)는 3.74점으로 민간회사(3.58점), 외국인회사(3.68점)보다 높은 것으로 나타났다. 직업선택중요도 분포에서 공공기관 및 공기업 취업자는 성취(3.92점), 경제적 보상(3.99점), 인정(3.93점), 직업안정(4.10점), 심신의 안녕(3.92점) 등의 항목에서 직업선택에 대한 중요도를 높게 인식한 것으로 보인다. 반면 개인지향(3.34점), 다양성(3.39점) 항목은 타 항목과 타 회사유형과 비교하여 다소 낮은 중요도를 보였다.

넷째, 공공기관(공기업) 취업 결정요인 분석 결과, 연령이 높아질수록 공공기관 취업 가능성이 낮은 반면, 4년제 대졸이상 학력층에서 공공기관 취업 가능성이 높은 것으로 나타났다. 즉 상당수 고학력 청년층은 공공기관 및 공기업 취업을 선호하고 있는 것으로 유추해 볼 수 있다. 직업선택가치관에서는 이타, 직업안정, 심신의 안녕, 애국 등의 항목에서는 기준집단(보통이하)보다 높게 직업선택가치관을 갖고 있는 경우 공공기관 취업 가능성이 높은 것으로 나타났다. 개인지향성, 다양성, 자율의 가치관을 중요하게 생각한 청년층은 공공기관 취업 선호도가 낮은 반면, 이타, 직업안정, 애국 등의 가치관이 높은 청년들은 공공부문으로의 취업 선호가 높을 것이기 때문이다.

다섯째, 공공기관 취업 만족도 결정요인 분석 결과, 공공기관 취업자는 전반적인 만족도, 업무내용, 사회적 공헌, 자기발전, 임금/소득, 장래성, 근로환경, 인간관계 등 만족도가 높은 것으로 확인된다. 즉 공공기관 취업자는 민간회사, 외국인회사 등과 비교하여 직장만족도가 높은 것으로 볼 수 있으며, 이는 공공기관의 여러 조건과 환경 등이 편중되지 않고 대부분 우수하다고 평가할 수 있다. 따라서 청년들의 공공기관 취업 선호도는 높아지는 것이라 할 수 있다.

청년들이 공공기관 및 공기업을 선호하는 현상은 이들 회사유형 대다수가 적정한 수준 이상의 임금과 고용안정성이 보장되어 있기 때문일 것이다. 이와 함께 청년들의 다양해진 직업가치관과 직장에서 느끼는 만족도가 세분화되는 경향도 일부 반영된 것이라 추측해 볼 수 있다. 또한 민간기업을 중심으로 한 1차 노동시장에서 양질의 일자리 규모가 고학력 대졸 청년층의 노동공급 규모와 미스매치되는 현상도 일정부분 반영된 결과라 할 수 있다. 결국 과도한 공공기관 선호 및 집중 현상은 노동시장에서 비효율적인 미스매치 현상들을 양산하게 될 것이다. 공공기관 일자리 규모는 매년 고정되거나 소폭의 증감만 있는 상황에서 고학력자들이 대거 이들 공공기관을 선호하게 되면, 학교 재학시절부터 모든 취업준비 역량을 공공기관 취업에 쏟아붓게 될 것이다. 현재도 많은 취업 준비생들이 대학 재학시절부터 공공기관 취업을 목표로 취업에 도움이 되는 스펙쌓기와 시험준비 활동을 하고 있으며, 이러한 준비과정에 상당 규모의 비용 지출을 경험하고 있다.

또한 공공기관 취업에 실패한 청년들은 지속적인 취업 도전을 위해 일시적으로 하향 취업하게 되거나 실업상태를 경험할 가능성도 높다. 특히 하향 취업은 청년 개인에게는 정규교육 과정에서 취득한 지식과 기술역량을 충분히 발휘할 수 없게 하고, 국가의 사회적 차원에서는 고학력 인적자본을 과소활용하게 되어 청년 개인의 직장만족도를 저해하는 것과 함께 기업의 생산성과 경쟁력에 부정적 영향을 미치는 등 사회·경제적으로 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

다른 한편으로는 공공기관의 채용 측면에서 살펴보면, 공공기관의 향후 지속가능한 성장을 위해서는 우수 인재, 특히 역량 있는 청년 인재 확보를 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 공정하고 투명한 채용 절차를 마련하여 청년들이 신뢰할 수 있는 채용 환경을 조성해야 하고, 청년 인재들이 직장에서 성장하고 역량을 발휘할 수 있도록 체계적인 교육 및 멘토링 프로그램을 운영해야 하며, 유연근무제와 같은 혁신적인 근로 환경을 도입하여 청년들이 일과 삶의 균형을 유지하면서 지속적으로 기여할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 또한 공공기관의 사회적 역할과 가치 창출을 강조하는 조직 문화를 확립하여 청년들에게 공공기관에서의 근무가 매력적인 선택지임을 인식시킬 필요가 있다.

다만 본 연구는 노동시장 공급의 주체인 청년 개인을 중심으로 분석한 것으로 수요의 주체인 기업의 관점이 반영되지 못하는 한계를 가지고 있다. 또한 공공기관과 공기업의 경우 다양한 유형으로 분류하여 분석할 필요가 있는데, 본 연구에서 활용한 자료에서는 공공기관 유형을 구분하기에 어려움이 있었다. 후속 연구에는 이러한 연구의 한계점을 보완하여 발전시키도록 하겠다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

김효선·송현진·김경리 (2023). 공공기관 종사자의 이직도착지 결정요인에 관한 탐색적 연구. **공공기관과 정책연구**, 1(2): 81-111.

배성숙 (2020). 대졸자의 재학 중 일 경험이 공공기관 취업성과에 미치는 영향. **기업경영리뷰**, 11(3): 191-204.

_____ (2022). 대졸자의 취업목표 설정이 취업준비활동 및 공공기관 취업에 미치는 영향. **기업경영리뷰**, 13(4): 225-241.

이경영·박관태 (2023). 공공기관 종사자의 이직의향 영향요인 연구. **공공기관과 정책연구**, 1(1): 91-112.

황광훈 (2024). 공공기관 청년취업자의 임금 결정요인 분석. **공공기관과 정책연구**, 2(1): 25-52.

투 고 일: 2024년 9월 20일
심 사 일: 2024년 11월 15일
게재확정일: 2024년 12월 4일

(Abstract)

Why do Young People Prefer Public Sector Employment?

Kwanghoon Hwang

In this study, we used the data from the Youth Panel YP2007 1st to 14th (2007~2020) and YP2021 1st to 2nd(2021~2022) of the Korea Employment Information Service to examine the characteristics of youth employment in public institutions and empirically analyze the phenomenon of preference for public institutions. The results of the analysis show that, compared to private companies and foreign companies, the proportion of women and highly educated people is higher among public institutions, indicating that the public sector, centered around public institutions, prefers employment among highly educated people with college degrees or higher. Next, the results of the analysis of factors determining employment in public institutions also show that the possibility of employment in public institutions is higher among those with a four-year college degree or higher, suggesting that a significant number of highly educated young people prefer employment in public institutions and public enterprises. In addition, in terms of career choice values, those with higher career choice values than the reference group (average or lower) in items such as altruism, job stability, mental and physical well-being, and patriotism are more likely to be employed in public institutions. Lastly, the results of the analysis of factors determining satisfaction with public institution employment confirmed that public institution employees have high satisfaction with overall satisfaction, job content, social contribution, self-development, wages/income, future prospects, work environment, and interpersonal relationships.

The reason why young people prefer public institutions and public enterprises is probably because these types of companies mostly guarantee wages above an appropriate level and employment stability. However, excessive preference and concentration of public institutions will produce inefficient mismatches in the labor market, and eventually, if highly educated people excessively prefer public institutions, they will spend a considerable amount of money on building up their qualifications and preparing for exams while still in college, aiming for employment

in public institutions. In addition, young people who fail to get employed in public institutions will be more likely to temporarily seek downward employment or experience unemployment in order to continue their employment challenge.

Keyword: Youth, Public Institutions, Binary Logistic Regression, Robust Regression Analysis

고객서비스 품질에 영향을 주는 조직문화 인식 요인에 관한 연구

임지민*

요 약

이 연구는 정부의 공공부문 비정규직 정규직화 정책에 따라 신설된 한국도로공사서비스(주)의 사례를 중심으로 종업원의 조직 인식이 고객서비스 품질에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 연구의 기획은 종업원이 소속된 조직에 대해 갖는 인식의 수준이 서비스몰입도를 결정하여 고객서비스 품질에까지 영향을 미칠 것이라는 데서 출발하였다. 한국도로공사서비스(주)에서 실시한 조직 인식도 및 서비스 모니터링 조사 자료를 활용하여 다중선형회귀분석을 실시하였고, 임직원 대상 인터뷰를 추가하여 연구의 내용을 보강하였다. 연구 결과, 인사예절 부문에 대한 구성원의 기본욕구 인식과 고객응대 부문에 대한 성장 인식에서 통계적으로 유의한 영향이 확인되었고, 인사예절과 스킬 부문에 있어 유의한 영향이 일부에 국한된 것은 종업원의 조직 인식 외에 조직 내부적 환경 변화에서 기인한다는 구성원 의견이 수렴되었다. 서비스 품질 관리를 위해 종업원의 서비스 품질에 대한 평가 및 이에 따른 보상 시스템 마련이 필요할 것이다.

주제어: 조직 인식 요인, 조직 몰입, 서비스 품질

I. 서론

정보통신 혁명과 세계화 물결 등으로 인해 1990년대 중반 이후 전 세계적으로 비정규직이 증가하였다(금재호·최재문, 2021). 한국은 특히 1998년의 외환위기 이후 비용 절감과

* 서울대학교 공기업정책학 석사학위를 취득하고, 현재 한국도로공사 법무처 차장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공기관, 인사, 조직이다. (jimin0224@ex.co.kr)

고용 유연화의 명목으로 민간부문뿐만 아니라 공공부문에서도 비핵심 업무 위주로 비정규직의 비중이 확대되어 왔다(방장영·이영면, 2020). 그러나 이러한 비정규직 제도의 단기적 유용성의 이면에서는 고용 불안과 정규직과의 처우 격차라고 하는 사회적 이슈를 야기하며 사회 양극화의 주요 원인이 되어 왔다(황선자·김형탁·장희은, 2018).

이러한 상황에서 2017년 5월, 문재인 대통령은 '임기 내 공공부문 비정규직 제로 시대'를 선언하였고, 이에 따라 정부는 공공부문의 선도적 역할을 요구하며 '비정규직 정규직화 정책'을 적극적으로 집행하고 있다(조영현·김근세, 2019). 이러한 정책집행과정의 산물로서 2019년 12월 말 기준 57개 공공기관이 70개 자회사로 파견·용역 근로자의 정규직 전환(기존 7개 자회사 포함)을 마쳤고, 자회사 전환 완료 인원은 4만 978명에 이른다(관계부처 합동, 『공공기관 자회사 운영 개선대책』, 2020. 3.). 이렇게 노동시장에서 엄청난 규모의 지각변동이 있었던 만큼 그 추진과정에서 사회 각계의 강한 반발과 파장으로 많은 사회적 비용을 치렀다. 이러한 사회적 진통의 산물인 공공부문 자회사들이 그 존재 의미에 대한 대국민적 공감을 얻어 정당성을 확보하기 위해서는 그 역할에 대한 중간 점검을 통해 지속가능경영을 위한 시사점 발굴의 필요가 있다 할 것이다.

비정규직에 대한 기존의 연구들은 주로 시대와 정책적 흐름에 따라 단기적인 현황 분석 및 비판이 주를 이루고 있어, 비정규직의 정규직 전환이라고 하는 노동정책의 결과로 생겨난 공공 서비스 부문 자회사 구성원들의 조직문화 인식이 서비스 품질에 미치는 영향에 대한 연구는 국내·외를 막론하고 찾아보기 어렵다. 이러한 연구의 공백에서 출발하여 이 연구에서는 문재인 정부의 공공부문 비정규직 제로화 정책의 대표적 산물로서 2019년 7월 설립되어 한국도로공사에서 통행료 수납, 교통방송 및 콜센터 운영 등의 업무를 위임받아 수행하는 자회사인 한국도로공사서비스(주)의 사례를 중심으로 조직문화에 대한 구성원들의 인식도가 고객서비스 품질에 미치는 영향을 분석하고, 나아가 공공기관의 존재 이유이자 최우선 가치인 공적 서비스의 성공적 이행으로 국민으로부터 정당성을 부여받을 수 있도록 고객서비스 품질의 체계적 관리를 위한 실질적인 맞춤형 정책 제언을 하고자 한다.

이 연구에서는 먼저 비정규직 근로자의 근로조건 등 차별실태 및 정규직 전환 정책을 개관하고 직무만족과 업무성과에 관련한 이론 및 선행연구를 분석하여 연구가설을 설정하고 분석의 틀을 구성한다. 독립변수로는 2020년 한국도로공사서비스(주)에서 실시한 조직문화 인식도 조사의 결과를, 종속변수로는 2020년 한국도로공사서비스(주)에서 실시한 고객 서비스 모니터링 조사 결과를 활용한다. 이에 더하여 독립변수로 활용할 구성원의 조직문화

인식 외에 고객서비스 품질에 중대한 영향을 줄 수 있을 것으로 예상되는 영업소별 내적 특성 요소들을 통제하여 연구결과에 신뢰성을 더하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 비정규직 근로자의 처우 실태

일반적으로 비정규직의 임금 및 근로조건은 정규직에 비해 상대적으로 열악한 수준에 있는 것으로 알려져 있는데(이도화·이상민, 2000), 이는 비정규직의 규모와 근로형태를 파악하기 위해 임금근로자를 대상으로 통계청이 2021년 8월 실시한 「경제활동인구조사 부가조사」 자료를 통해 다음의 다섯 가지 항목(평균 근속기간, 주당 평균 취업시간, 월평균 임금, 사회보험 가입률, 근로복지 수혜율)별로 확인할 수 있었다.

1) 평균 근속기간

한 직장에서의 평균 근속기간은 고용안정성을 판단할 수 있는 주요 지표로 노동의 질을 측정하는 중요한 지표의 하나라 하겠다(윤진호·김진방·강병구, 2004). 2014년에서 2021년까지 지난 8년 동안 비정규직의 근속기간은 평균 29개월로 정규직(92개월) 대비 32% 수준으로 조사되었으며, 정규직의 평균 근속기간은 증가한 반면 비정규직은 변화가 없어 비정규직과 정규직의 평균 근속기간의 격차는 확대되는 추세에 있음을 알 수 있다.

2) 주당 평균 취업시간

2014년부터 2021년까지 지난 8년 동안 비정규직의 주당 평균 취업시간은 평균 32시간으로 정규직(40시간) 대비 80% 수준으로 조사되었으며, 비정규직과 정규직 간의 격차는 확대되는 추세에 있다가 2021년에는 정규직 대비 78% 수준까지 격차가 줄어들었다. 이는 정규직의 주당 평균 취업시간은 지난 8년간 1.4시간 감소한 데 반해, 비정규직은 1.8시간 감소하여 정규직보다 비정규직의 감소 폭이 더 큰 것에서 기인한다.

3) 월평균 임금

2014년부터 2021년까지 지난 8년 동안 비정규직의 월평균 임금은 평균 160.7만원으로, 정규직(296.3만원) 대비 54.2% 수준으로 조사되었는데, 그 격차는 2016년까지는 확대되는 추세에 있다가 이후로는 확대와 축소를 반복하면서 2021년에는 2014년 대비 2.9%p 감소하여 전반적으로 격차가 커지는 추세에 있다. 이는 지난 8년간 월평균 임금이 정규직은 72.5만원 증가(인상률 28%)한 반면, 비정규직은 31만원 증가(인상률 21%)로 비정규직의 임금 인상률이 정규직에 비해 적었던 것에서 기인한다.

4) 사회보험 가입률

'사회보험'이란 "국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도"(「사회보장기본법」 제3조 제2호)로 정의한다. 이 때문에 일반적으로 저소득과 고용불안 등에 시달리는 비정규직 근로자들은 각종 사회보험의 보호를 1차적으로 받을 필요가 있다(윤진호·김진방·강병구, 2004).

그러나 2014년부터 2021년까지 지난 8년 동안 비정규직의 사회보험 가입률은 정규직에의 절반 수준에 그치는 것으로 조사되었다. 먼저 비정규직의 '국민연금' 가입률은 37.4%로 정규직 대비 43.8% 수준이며, 정규직과의 격차가 지난 2014년 이래 확대 추세에 있다. 이는 정규직의 가입률은 5.8%p 증가한 반면 비정규직은 제자리 수준에 머물러 있기 때문이다. 다음으로 '건강보험' 가입률은 46.5%로 정규직 대비 52.3% 수준이며, 지난 2014년 이래 둘 간의 격차는 약간 좁혀졌다. 마지막으로 '고용보험' 가입률은 8년 평균 45.1%로 정규직 대비 52.4% 수준을 보였지만, 2021년에는 전년 대비 14.1%의 비정규직 가입률 증가로 2014년과 비교하여 정규직과의 격차가 다소 감소하였다.

5) 근로복지 수혜율

2014년에서 2021년까지 지난 8년 동안 비정규직의 근로복지 수혜율은 정규직의 40%를 약간 상회하는 수준으로 조사되었으며, 네 가지 근로복지혜택(퇴직급여, 상여금, 시간외수당 및 유급휴가) 중 '시간외수당'에서 정규직과의 격차가 다소 감소한 것을 제외하고는 나머지 3개 혜택은 2014년 이래로 정규직과의 격차가 확대하는 추세를 보인다. 이는 비정규직의 인상률이 정규직의 인상률에 미치지 못하는 것에서 기인한다.

6) 비정규직의 직무특성 및 직무만족도

앞에서 알아본 것처럼 비정규직 근로자는 정규직에 비해 낮은 임금 수준과 미흡한 복리후생에 더하여 고용불안이라고 하는 스트레스 상황하에 처해 있으며 이러한 비정규직 근로자의 현실적 문제점들은 다음과 같은 비정규직의 세 가지 직무특성과 관련되어 있다. 첫째, 비정규직의 고용계약은 일반적으로 장기적인 것을 기대할 수 없으며(Polivka, 1996), 수행한 업적에 대한 보상 등 조직에서 받는 유인이 정규직 근로자와는 다른 까닭으로 조직과의 관계에 있어 긍정적 교환관계를 더 적게 형성한다(정원식·정한식, 2013). 둘째, 고용주는 기업 상황에 따라 비정규직의 고용 및 해고가 정규직에 비해 제약이 덜하기 때문에(Feldman, 1990) 비정규직은 고용불안 문제를 내포하며(정원식·정한식, 2013), 이러한 고용 불안정이 구성원의 직무만족도를 떨어뜨리고 나아가 조직몰입을 저하시키는 부정적인 영향이 선행연구들에서 많이 확인되고 있다(Sverke & Hellgren, 2002). 셋째, 비정규직은 낮은 직무자율성을 보인다(정원식·정한식, 2013). 직무자율성이 높을수록 구성원은 직무의 결과에 대한 높은 책임감을 느끼고 이는 직무에 대한 애착과 노력으로 연결되어 높은 직무만족도를 기대할 수 있으며(Cordery & Wall, 1985), 반면 직무만족도를 저하시키는 주요 원인으로 작용하기도 하는 직무자율성과 직무만족의 정(+)의 영향관계는 많은 선행연구에서 확인되었다(Hackman & Oldham, 1975).

2. 비정규직의 정규직 전환 정책

우리나라에서 비정규직의 고용형태는 1997년 외환위기 이후, 비용 절감 및 고용의 유연성 확보를 위해 급격히 증가한 것으로 파악된다. 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」에 따르면, 2007년 비정규직의 비중은 임금근로자 중 35.9%에 달한 것으로 나타났다. 그 비중은 2011년 34.2%를 기록한 이후 완만히 감소하여 2016년에는 32% 수준까지 도달하였으나, 비정규직 근로자의 수 자체는 꾸준한 증가 추세가 이어지며 2016년에는 615만 6천명에 달하였다(조영현·김근세, 2019).

비정규직 고용형태는 급여 등 정규직과의 처우 차이와 고용불안으로 인해 사회 양극화를 야기하는 등 심각한 사회문제로 대두되었다. 이에 우리 정부는 2007년 노무현 정부의 '공공부문 비정규직 대책'에서부터 이명박·박근혜 정부에 이르기까지 비정규직에 대한 보호정책을 꾸준히 시행해 왔고, 문재인 정부에 들어와서는 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환

가이드라인」(2017. 7. 20.)을 제시하며 더욱 대대적인 조치가 본격적으로 이루어졌다(김상광·윤광석, 2019).

이러한 맥락에서 기존에 영업소별 용역계약 방식으로 이루어지던 고속도로 통행료 수납 업무 등을 일괄 위임하여 수행하는 한국도로공사서비스(주)가 한국도로공사의 자회사로서 2019년 5월 신설되었다.

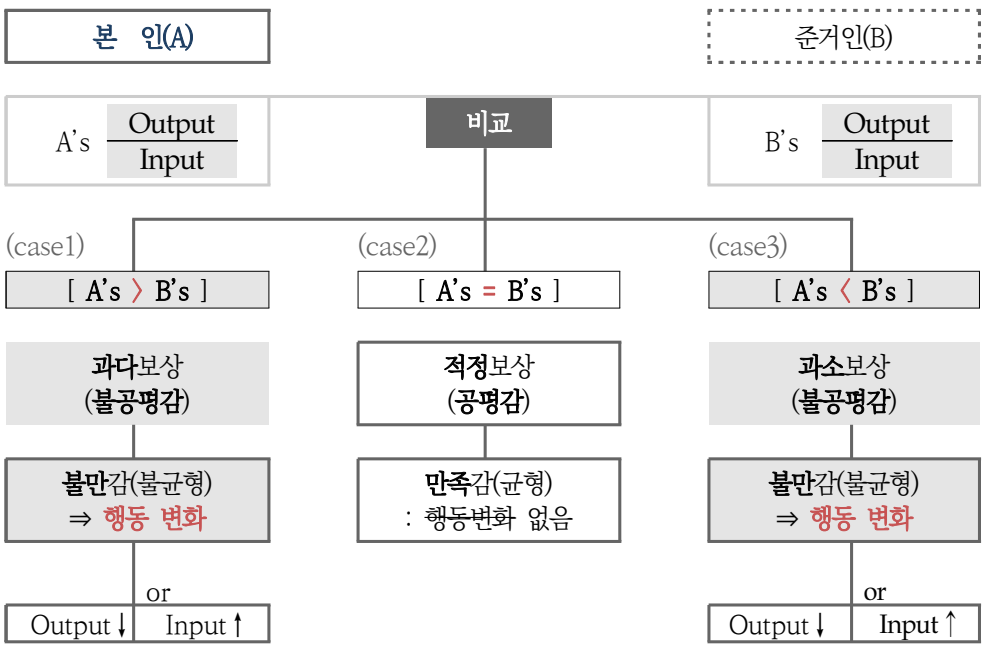
3. 근로자의 직무태도와 서비스 품질

1) 비정규직의 직무태도

앞서 언급한 "비정규직 근로자는 조직 내에서 주인의식이 약해 업무에 대한 몰입과 책임감이 떨어지는 경향을 보이며 결과적으로는 조직의 성과를 저하시킨다"라고 하는 연구 결과가 있다(홍서연·안주엽, 2002). 또한 Dyne & Ang(1998)은 "비정규직은 정규직에 비해 직무와 조직에 대해 가지는 태도가 비호의적이며, 정규직이 비정규직에 비해 더 높은 직무 몰입을 가지고 있다"라고 하였다. 이러한 비정규직의 부정적인 직무태도의 이유로 Blake & Uzzi(1993)는 보상의 불공정을, Feldman(1996)은 고용불안을 들고 있다. 다시 말해 비정규직 근로자는 고용의 불안정과 보상의 불공정으로 인해 업무 만족과 조직 몰입에 부정적인 영향을 미치는 것이다(방장영·이영면, 2020).

애덤스(J. S. Adams)의 공정성 이론에 따르면 개인은 자신이 받는 보상(산출)과 자신이 기울인 노력(투입) 사이에 차이가 있는 것으로 인지하면 이를 줄이려는 동기가 생기며, 그와 같은 차이를 많이 느낄수록 이러한 동기가 더 강해진다고 한다(조항제, 2019). 이때 차이는 둘 이상의 비교대상이 되는 개인 사이에 존재하는 것으로 느껴진 차이를 말하며, 그와 같은 차별감은 주관적인 인지나 객관적인 현실에 근거한다.

[그림 1] 애덤스(J. S. Adams)의 공정성 이론(equity theory)



자료: 조항제(2019),「공정성의 이론적 구성」내용을 바탕으로 저자 작성

2) 서비스몰입과 서비스품질

기업에서 인적자원의 중요성이 강조되면서 근로자가 업무 수행에 있어 어떠한 태도와 행동을 갖는지가 기업의 성과를 좌우하는 중요한 변수라고 할 수 있다. 이렇게 직무를 대하는 근로자의 태도는 직무몰입으로 정의할 수 있고, 서비스 업종에서의 직무몰입이 서비스몰입이며 이는 서비스 품질 수준을 결정짓는 중요한 변수로 작용할 것이다(서창적·안성혁, 2004).

1990년대 이후로 종업원만족은 고객만족과 함께 서비스 기업들의 중요한 핵심전략으로 인식되고 있다. 이는 고객과의 접점에서 고객과 직접 접촉하는 종업원이 평소에 업무나 조직에 대해 갖는 느낌이나 태도가 고객에게 그대로 전달될 것이기 때문이다(Rust et al., 1996). 따라서 서비스 제공자가 갖고 있는 서비스몰입의 수준이 고객이 인지하는 서비스품질을 결정할 수 있는 중요한 요소가 된다고 할 수 있다(서창적·안성혁, 2004).

4. 마틴 셀리그만의 긍정심리학에 기초한 조직몰입도 측정

'긍정심리학(Positive Psychology)' 분야의 대표적 학자이자 몰입이론의 창시자인 미하이 칙센트미하이(Mihaly Csikszentmihalyi) 교수는 몰입(Flow)을 "행위에 깊이 몰입하여 시간의 흐름이나 공간, 더 나아가서는 자신에 대한 생각까지도 잊어버릴 때를 일컫는 심리적 상태"로 정의한다. 이와 같은 '몰입'은 주로 주어진 일에 대한 높은 집중력, 일과 개인의 능력 간의 적절한 균형, 명확한 목표 설정, 명료한 피드백 등이 갖추어진 환경에서 경험하게 되며, 몰입의 잦은 경험은 개인에게 동기부여를 일으켜 적극적인 자세를 갖게 하고 성취감을 높여주게 된다(조은숙·김스완, 2016)

5. 서비스 품질 측정을 위한 SERVQUAL 모형

서비스 품질에 대한 고객 만족도 측정을 위하여 파라슈라만(A. Parasuraman) 등은 공동으로 서브퀄(SERVQUAL) 모형을 개발하였다. 서브퀄이란 Service와 Quality의 합성어로, 파라슈라만 등은 이를 서비스 행위에 대한 고객의 기대와 실제로 고객이 경험한 서비스에 대한 인식을 비교하여 둘 간의 일치 정도와 방향을 측정하여 서비스 품질을 관리하는 기법으로 정의했다.

서브퀄 모형에서는 서비스 산업에 보편적으로 적용시킬 수 있는 서비스 품질 결정요인을 다음과 같이 유형성(Tangibles), 신뢰성(Reliability), 반응성(Responsiveness), 보증성(Assurance) 및 공감성(Empathy) 등의 다섯 가지 차원으로 제시하고 있다(Parasuraman et al., 1988)

파라슈라만 외(1988)가 서브퀄 모형을 제안한 이후 많은 연구들이 서브퀄의 척도에 대한 신뢰성과 타당성을 검증하고자 했고, 서브퀄 모형 척도에 대한 신뢰성은 확인되었다. 다만 판별 타당성과 관련하여 많은 연구들이 파라슈라만 등의 연구 결과와 상이한 결과를 보여주고 있는데, 이는 서브퀄 척도 자체의 오류라기보다는 자료 수집과 분석 절차상의 차이에서 기인하거나 분석대상이 되는 업종의 고유 특성에 원인이 있다는 주장이 제기되고 있다(이유재, 2003). 따라서 서브퀄 모형을 이용하여 서비스 품질을 측정하고자 할 때에는 해당 업종의 특성을 고려하여 서브퀄 모형의 척도를 수정하여 적용할 필요가 있을 것으로 보인다(송균석·남윤형·권혁찬, 2007). 또한 박영근·박희영(2000) 등 국내외의 많은 연구들에서 이미 서브퀄 모형을 이용하여 공공서비스 품질에 대한 고객 만족도를 측정하였다(송균석·

남윤형·권혁찬, 2007). 이에 따라 이 연구의 대상이자 기타공공기관으로 분류돼 있는 한국도로공사서비스(주)가 제공하는 서비스 품질에 대한 고객 만족도 측정에 서브퀄 모형을 이용하는 것에 무리가 없으리라고 판단하였다.

6. 신설된 공공부문 자회사의 고객서비스 품질

앞서 살펴본 바와 같이 비정규직은 정규직에 비해 상대적으로 낮은 임금수준 및 미흡한 복리후생 등 열악한 근로조건 외에도 고용 또한 불안정한 상황에 놓여 있는 경우가 일반적이고, 이는 비정규직의 직무태도에 부정적인 영향을 주어 그들이 제공하는 서비스 품질의 저하로까지 이어질 수 있음은 다수의 연구결과를 통해서도 알 수 있다. 이는 곧 비정규직의 정규직화를 통해 근로조건이 개선된다는 해석이 가능하다. 또한 '공정성 이론'에 비추어 볼 때, 비정규직의 정규직 전환을 통해 근로자 개인의 긍정적 행동 변화를 유발하여 당연히 직무태도가 개선될 것으로 기대되며, 기존의 많은 연구들에서도 그것을 전제하였다. 그러나 일부에서는 정규직으로 전환된 기존의 비정규직 근로자들의 직무만족이 오히려 하락하는 등 부정적 태도가 증가한다는 주장도 있다. 이는 기대한 모회사가 아닌 자회사로의 편입, 과거와는 다른 준거집단 설정 등에 따라 절대적인 처우수준은 향상되었지만, 상대적인 수준에서는 다시 떨어진다는 의식이 작용하는 결과로 볼 수 있다(방장연·이영면, 2020).

그러나 우리 사회는 비정규직의 정규직화 과정에서 정치·경제·사회적으로 이미 너무나 많은 비용을 지불하였고, 지금도 계속되고 있다. 이렇게 어렵게 생겨난 공공기관 자회사의 안정적 정착을 위한 사회적 관심 및 정책 제언은 이를 만들어 낸 이 사회의 당연한 책무이고 안정적 정책 실현을 위한 필수적 과제라 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계 및 분석방법

1. 연구의 범위

이 연구의 대상을 선정하기 위한 기준으로, 첫째 문재인 정부의 '공공부문 비정규직 정규직화 정책'에 따라 설립된 공공부문의 자회사, 둘째 불특정 다수의 국민을 대상으로 서비스

제공, 마지막으로 서브퀄의 다섯 가지 서비스 품질 결정요인에 따른 고객서비스 모니터링 조사가 가능한 업무 수행 여부를 설정하였다.

이에 따라 2019년 5월 정부의 '공공부문 비정규직 정규직화 정책'의 일환으로 신설되어 전국 고속도로 통행료 수납서비스를 주업무로 하는 한국도로공사서비스(주)를 이 연구의 대상으로 선정하였고, 한국도로공사서비스(주)가 관리하는 전국 300여 개의 영업소를 분석단위로 하여 각 영업소의 고객서비스 품질에 대한 구성원들의 조직인식 요인의 영향을 분석하였다. 분석을 위한 자료로는 한국도로공사서비스(주)가 2020년 외부 전문 업체에 의뢰하여 실시한 「고객서비스 모니터링 조사」와 「직원 대상 조직문화 인식도 조사」 자료를 활용하였다.

2. 변수의 조작적 정의 및 측정방법

1) 종속변수

한국도로공사서비스(주)의 2020년 「고객서비스 모니터링 조사」 결과를 활용하였고, 그 조사항목은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 고객서비스 모니터링 조사항목

문항	평가차원	세부평가항목		배점	
				폐쇄식	개방식
1-3	인사예절(45)	맞이인사	표정/시선/인사(말)	10/10/10	15/10/10
4-5		배웅인사	표정/인사(말)	5/10	10/10
6-7	스킬(45)	결제금액 안내/문의사항 안내		10/5	10/5
8		전달태도		15	15
9		업무처리 신속성		10	10
10		응대 표정, 어투		5	5
11-12	복장/환경(9)	명패, 명찰/복장 및 태도		3/3	3/3
13		영업소 환경		3	3
14	종합평가의견(1)	체감 만족도		1	1

자료: 한국도로공사서비스(주)(2020), 「고객서비스 모니터링 조사」 결과

보다 객관적이고 신뢰성 있는 서비스 품질 측정을 위하여 본격적인 변수의 조작 전 우선적으로 서브퀄의 다섯 가지 차원별 고객서비스 모니터링 조사 항목의 매칭 작업을 통해 고객서비스 품질 측정 항목의 누락 여부를 점검하였고, 측정 항목의 누락이 없음을 확인하였다.

〈표 2〉 서브퀄 차원별 서비스 모니터링 조사항목 매칭

서브퀄 차원	고객서비스 모니터링 조사항목
1. 유형성(Tangibles)	명패, 명찰 및 용모복장, 영업소 환경(화장실 등)
2. 신뢰성(Reliability)	문의사항 안내
3. 반응성(Responsiveness)	업무처리 신속성
4. 확신성(Assurance)	인사예절, 결제금액 안내
5. 공감성(Empathy)	전달태도, 응대 표정·어투

자료: 저자 작성

서비스 모니터링 조사는 총 14개 항목에 대하여 이루어졌지만 보다 집중도 있는 연구 결과 도출을 위해 〈표 1〉에서의 평가차원을 종속변수로 설정하였다. 그러나 영업소에 대한 종합평가의견인 '체감만족도'는 영업소 서비스 품질에 대한 전반적인 평가로서 전체 평가점수에서 차지하는 비중 또한 1%로 미미하다고 판단하여, 나머지 3개 부문에 각각 합산하여 반영하였다. 이를 통해 3개의 종속변수를 구성하였다.

2) 독립변수

2020년 한국도로공사서비스(주)에서 외부 전문기관에 의뢰하여 실시한 조직문화 인식도 조사 자료를 기초로, 마틴 셀리그만의 긍정심리학에 기초하여 개발한 조직진단 도구인 다차원 설문내용을 4개의 측정요소별로 재분류하여 〈표 3〉과 같이 독립변수를 구성하였다.

이렇게 4개의 독립변수별로 범주화한 설문 답변들의 산술평균값을 구하여 이를 해당 독립변수별 측정치로 활용하였으며, 이에 더해 종속변수인 고객 서비스 품질의 측정단위가 영업소인 점을 감안하여 종속변수와 독립변수의 측정단위 통일을 위해 각 영업소에 소속된 직원들의 조직 인식도 조사 응답치를 산술평균하여 영업소별 독립변수 측정값으로 활용하였다.

〈표 3〉 설문항목별 독립변수 구성

설문내용	독립변수
1) 나는 하는 일에 대해 비교적 만족스러운 보상을 받는다.	기본욕구 (Basic needs)
2) 우리회사에서는 내가 열심히 일한 것에 대해 적절하게 인정받는다.	
3) 우리회사는 업무 선택과 수행방법 결정 시 개인의 자율성을 존중한다.	리더십 (Management support)
4) 나는 일을 할 때 항상 집중하고 몰입하여 수행한다.	
5) 나는 일할 때 고정관념보다는 합리적이고 새로운 관점으로 도전한다.	
6) 나는 회사가 추구하는 가치에 적극 공감하며 그 실현에 최선을 다한다.	
7) 나는 동료를 신뢰하며 도움이 필요할 때엔 기꺼이 도움을 준다.	팀워크 (Teamwork)
8) 우리회사에서 오랫동안 안정감을 가지고 일할 수 있다.	성장 (Growth)
9) 우리회사의 일원이 된 것을 자랑스럽게 생각한다.	
10) 우리회사에서 내 장래는 밝은 것 같다.	

자료: 한국도로공사서비스(주)(2020),「조직 인식도 조사 결과」

3) 통제변수

구성원의 조직문화 인식 외에 고객 서비스 품질에 주목할 만한 영향을 미칠 것으로 예상되는 영업소별 '급지' 및 '운영방식'을 통제하여, 연구 결과를 왜곡할 수 있는 기타 요인의 간섭 가능성을 최소화하고자 하였다. 물론 이 외에도 구성원의 성별, 연령 및 재직기간 등 고객 서비스 품질에 영향을 미칠 수 있는 요인들이 존재하지만 그 영향은 크지 않을 것으로 판단되어 통제변수에는 포함하지 않았다.

'영업소별 급지'에 대한 자료는 한국도로공사서비스(주)에서 영업소별 정원 산정 등의 기초자료로 활용하기 위해 교통량 등을 고려하여 산정한「영업소 과업인원 설계」자료를 활용하였고, '영업소 급지' 구분은 다음의 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 영업소 급지

구분		계	1급지	2급지	3급지	4급지
기준	과업인원		31명 이상	21명 이상 ~ 30명 이하	20명 이하	
	입·출구 일일교통량 합계				1만대 이상	1만대 미만
개소 수		356	22	25	131	178

자료: 한국도로공사서비스(주)(2022),「영업소 과업인원 설계」자료.

고속도로의 '운영방식'은 통행료 징수방식에 따라 '폐쇄식'과 '개방식'의 두 가지로 구분되는데, 먼저 '폐쇄식'이란 진입로와 진출로를 통제한 상태에서 요금을 징수하는 방식으로 진입 영업소에서 통행권을 뽑고 진출 영업소에서 요금을 징수하는 반면, '개방식'은 통제되지 않은 특점 지점에서 요금을 징수하는 방식으로 일정 지점의 영업소를 지날 때마다 통행료를 징수하는 형태이다(남두희, 2007). 이 중 '개방식'은 시설비 및 운영비 등의 비용이 상대적으로 적게 소요되어 경제적인 측면이 있지만, 영업소 통과차량에만 요금이 부과되어 주행거리와 상관없이 동일 요금이 적용되고 영업소를 통과하지 않는 일부 구간에 무임승차를 발생시켜 불공정 문제를 야기하고 요금의 불합리성에 대한 민원이 빈번하다(남두희, 2007). 민원의 발생 및 빈도는 근무자들의 피로도를 증가시켜 업무 태도 및 조직 몰입도에 대한 영향은 물론, 나아가 고객 서비스 품질의 저하로까지 이어질 수 있다는 판단에서 '운영방식' 또한 통제변수로 설정하였고, 이 '운영방식'은 범주형 변수로서 '폐쇄형=1', '개방형=0'으로 가변수화하여 데이터 분석을 위한 전처리를 하였다.

이러한 과정을 통해 확정한 변수의 구성 및 조작화는 〈표 5〉와 같다

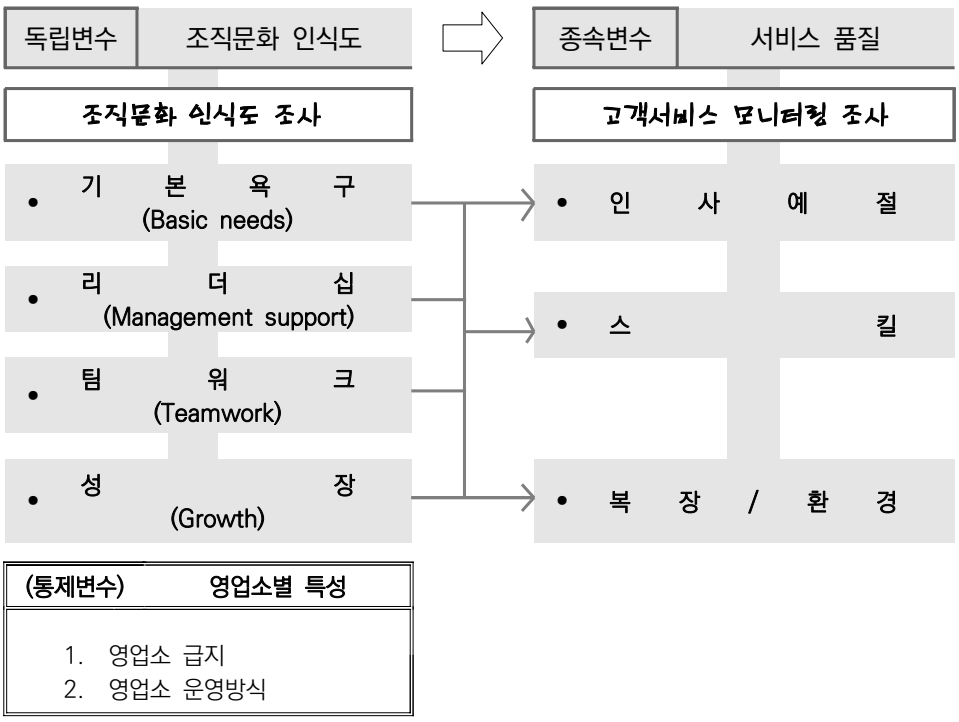
〈표 5〉 변수 구성 및 조작화

변수			측정방법
종속 (3)	인사예절		2020년 실시한 「고객서비스 모니터링 조사」의 영업소별 점수
	스킬		
	복장/환경		
독립 (4)	기본욕구		2020년 실시한 「조직문화 인식도 조사」의 영업소별 점수 (영업소별 응답직원 점수 산술평균)
	리더십		
	팀워크		
	성장		
통제 (2)	영업소별 특성	영업소 급지	영업소별 과업인원 산정 기준을 적용한 한국도로공사서비스(주)의 영업소 급지 구분(1~4급지)
		운영방식	폐쇄식/개방식

자료: 저자 작성

3. 연구 모형

[그림 2] 연구모형



자료: 저자 작성

Ⅳ. 연구결과 분석

1. 기술통계분석

변수 간의 관계를 분석하기 위해 우선 개별 변수의 특징을 충분히 이해할 필요가 있기 때문에 본격적인 상관분석을 수행하기 이전에 기술통계분석을 먼저 수행하였다(고길곤, 2019).

독립변수로 활용할 조직문화 인식도는 2020년 한국도로공사서비스㈜에서 외부 전문 컨설팅업체에 의뢰해 내부 직원들을 대상으로 실시한 조직문화 인식도 조사 결과 자료를 활

용하여 총 1,014개의 유효 데이터를 확보하였으나, 종속변수(고객서비스 품질)와 측정대상 단위를 맞춰 주기 위해 조직문화 인식도 조사 점수를 조사대상자들의 소속 영업소 단위로 산술평균하여 이 값을 독립변수 자료로 재설정하였고, 이에 따라 최종적으로 308개의 유효한 데이터를 확보하였다. 독립변수에 대한 기술통계분석 결과, '팀워크'의 평균 점수가 가장 높았고 구성원 인식의 편차는 '기본욕구'가 가장 크게, '팀워크'가 가장 낮게 나타났다. 이러한 결과는 일에 대한 조직의 보상과 인정의 적정성에 대한 평가는 개개인의 주관적인 판단에 의하며, 한국도로공사서비스㈜의 설립 이후에도 이전의 근무형태와 조직 구성원에 큰 변화가 없이 종전의 체계가 거의 유지됨으로써 오랫동안 쌓여 온 팀워크가 지속된 것에서 기인한 것으로 보인다. 또 변동계수(CV) 값이 모두 100% 이하인 것을 보면 응답자 간 답변의 차이가 매우 크다고 보기는 어렵다.

다음으로 종속변수로 활용할 고객서비스 품질 데이터를 수집하기 위하여 2020년 한국도로공사서비스㈜에서 외부 전문 조사기관에 의뢰하여 전국 고속도로 영업소 355개소에 대해 2020년 5월부터 9월까지 실시한 2020년도 「고객서비스 모니터링 조사」 결과를 활용하였는데, 이 중 무인영업소는 운영 및 평가 방식이 상이함에 따라 분석에서 제외하였으며, 독립변수와의 매칭을 통해 최종 308개의 유효한 영업소 데이터를 확보하였다. 조사 횟수는 각 영업소별로 1~3회로 차이가 있어, 최종 점수는 각 영업소별 조사결과의 산술평균을 활용하였다. 종속변수에 대한 기술통계분석 결과, 평균은 '스킬' 부문이 가장 높았고, '인사예절' 부문이 가장 낮았다. 또한 표준편차는 '인사예절' 부문에서 가장 컸고 '스킬' 부문에서 가장 작았다. 또한 최댓값은 3개 부문에서 모두 만점이, 최솟값의 경우에는 가장 높은 값을 보인 '복장/환경'에 이어 '스킬', '인사예절'의 순으로 확인되어, 이전에는 각 영업소별로 소규모의 영세한 외주사업주에 의해 개별적으로 운영되던 것이 한국도로공사서비스㈜라고 하는 하나의 체계적 조직으로 통합됨에 따라 시설 등 시스템 측면에서 개선의 효과가 있었음을 추측해 볼 수 있으며, 변동계수(CV) 값이 모두 100% 이하로 영업소 간의 점수 차이가 매우 크다고 보기는 어렵다.

마지막으로 통제변수인 영업소별 조직 내적 특성요인을 살펴보면, 「조직문화 인식도 조사」에 응답한 직원들의 소속 영업소 규모는 전체 308개의 영업소 중 1급지 21개소, 2급지 24개소, 3급지 118개소, 4급지 145개소로, 3·4급지 영업소가 전체의 85.4%를 차지하여 소규모 영업소의 비중이 상당히 높은 것으로 확인되었다. 또한 영업소 운영방식에 있어서는 개방식이 12개소로 3.9%, 폐쇄식이 296개소로 96.1%의 비중을 차지하는 것으로 나타나, 대다수의 영업소가 폐쇄식으로 운영되고 있는 것이 확인되었다.

2. 변수들 간의 상관관계 분석

다중공선성이란 독립변수 간의 상관관계가 높아서 회귀계수의 추정 오류가 발생하는 상태를 의미하는데, 이 연구의 모든 독립변수에서 0.1 이하의 허용도(TOL)가 나타나지 않았고 분산팽창계수(VIF) 값 또한 모두 10 미만으로, 다중공선성 문제가 없어 회귀계수의 신뢰성을 확보하고 있는 것으로 확인되었다.[1)]

3. 다중선형 회귀분석

1) 구성원의 조직 인식 요인 → 인사예절

구성원의 조직 인식 요인별로 고객서비스 품질의 인사예절 부문에 통계적으로 유의한 영향을 미치는지 알아보기 위해 실시한 다중선형 회귀분석의 결과는 〈표 6〉과 같이 나타났다.

〈표 6〉 근로자의 조직인식 요인별 인사예절에 미치는 영향

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	p
	B	SE	β		
Intercept	39.368	2.022		19.467	< .001
기본욕구	-0.930	0.400	-0.2042	-2.325	0.021
리더십	0.556	0.616	0.0777	0.902	0.368
팀워크	-0.139	0.524	-0.0192	-0.265	0.791
성장	0.827	0.502	0.1650	1.648	0.100
급지:					
2-1	0.435	0.848	0.1528	0.513	0.608
3-1	0.633	0.716	0.2221	0.884	0.377
4-1	1.388	0.712	0.4874	1.950	0.052
운영방식	2.370	0.909	0.1613	2.607	0.010
F(p)	3.48(< .001)				
Adj. R^2	0.0606				
Durbin-Watson	-0.0489(p=0.534)				

자료: 저자 작성

1) 다중공선성 검정 결과

독립변수	기본욕구	리더십	팀워크	성장	급지	운영방식
TOL	0.398	0.417	0.584	0.311	0.844	0.849
VIF	2.51	2.40	1.71	3.21	1.18	1.18

먼저 모형의 적합성에 있어서는 F(p) = 3.48(< .001)로 이 회귀모형이 적합하다고 할 수 있으며, Adj.R^2=0.0606으로 6.06%의 설명력을 나타냈다. 또한 D-W(더빈-왓슨) 통계량은 -0.0489(p>.05)로 '자기상관이 0이다'라는 귀무가설을 기각하지 못하므로 오차항의 독립성 가정을 충족한 것으로 볼 수 있다.

각 독립변수별 영향을 살펴보면, '기본욕구' 요소(설문내용: 일한 것에 대한 조직의 적정한 보상 및 인정)만이 고객서비스 품질의 '인사예절' 부문에 유의한 영향을 미치고 있었으며, 비표준화 계수(B)의 부호가 부(-)적이므로 구성원이 일에 대한 조직의 보상에 만족할수록 인사예절 품질이 저하되는 것으로 해석할 수 있다.

2) 구성원의 조직 인식 요인 → 스킬

구성원의 조직 인식 요인별로 고객서비스 품질의 스킬 부문에 통계적으로 유의한 영향을 미치는지 알아보기 위해 실시한 다중선형 회귀분석의 결과는 〈표 7〉과 같이 나타났다.

〈표 7〉 근로자의 조직인식 요인별 스킬에 미치는 영향

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	p
	B	SE	β		
Intercept	41.6889	1.232		33.8256	< .001
기본욕구	-0.2825	0.244	-0.10297	-1.1583	0.248
리더십	-0.1221	0.375	-0.02831	-0.3251	0.745
팀워크	0.0101	0.319	0.00232	0.0317	0.975
성장	0.6439	0.306	0.21320	2.1048	0.036
급지:					
2-1	0.4220	0.517	0.24603	0.8162	0.415
3-1	0.5140	0.436	0.29967	1.1787	0.239
4-1	0.6619	0.434	0.38591	1.5256	0.128
운영방식	1.4192	0.554	0.16036	2.5616	0.011
F(p)	2.53(0.011)				
Adj.R^2	0.0382				
Durbin-Watson	2.03(p=0.722)				

자료: 저자 작성

먼저 모형의 적합성에 있어서는 F(p)=2.53(0.011)으로 이 회귀모형이 적합하다고 할 수 있으며, Adj.R^2=0.0382로 3.82%의 설명력을 나타냈다. 또한 D-W(더빈-왓슨) 통계량은 2.03(p>.05)으로 '자기상관이 0이다'라는 귀무가설을 기각하지 못하므로 오차항의 독립성 가정을 충족한 것으로 볼 수 있다.

각 독립변수별 영향을 살펴보면, '성장' 요소(설문내용: 조직에 대한 자부심과 장래성 등)만이 고객서비스 품질의 '스킬' 부문에 유의한 영향을 미치고 있었으며, 비표준화 계수(B)의 부호가 정(+)적이므로 구성원이 속한 조직에 대해 만족하고 미래에 대한 기대를 가지는 경우에 고객응대 기술의 품질이 향상됨을 의미한다.

3) 구성원의 조직 인식 요인 → 복장/환경

구성원의 조직 인식 요인별로 고객서비스 품질의 복장/환경 부문에 통계적으로 유의한 영향을 미치는지 알아보기 위해 실시한 다중선형 회귀분석의 결과는 〈표 8〉과 같이 나타났다.

〈표 8〉 근로자의 조직인식 요인별 복장/환경에 미치는 영향

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	p
	B	SE	β		
Intercept	9.11069	0.2872		31.7180	< .001
기본욕구	0.02739	0.0568	0.0435	0.4819	0.630
리더십	0.03622	0.0875	0.0366	0.4139	0.679
팀워크	0.04456	0.0744	0.0446	0.5986	0.550
성장	0.04827	0.0713	0.0696	0.6771	0.499
급지:					
2-1	0.00595	0.1205	0.0151	0.0494	0.961
3-1	-0.06190	0.1016	-0.1572	-0.6091	0.543
4-1	-0.09928	0.1011	-0.2521	-0.9818	0.327
운영방식	-0.04091	0.1291	-0.0201	-0.3169	0.752
F(p)	1.36(0.212)				
Adj.R^2	0.00939				
Durbin-Watson	1.75(p=0.038)				

자료: 저자 작성

분산분석의 결과 F(p)=1.36(0.212)으로 F통계량의 유의확률(p) 값이 0.05보다 커 복장/환경에 대한 이 회귀모형은 적합하지 않은 것으로 나타났다.

V. 결론

1. 연구의 결과

이 연구는 정부의 공공부문 비정규직 정규직화 정책에 따라 단시간 내에 급작스럽게 생겨난 공공기관 자회사들의 지속가능성에 대한 관심에서 시작되었으며, 신설 이후 3년 여가 흐른 현재 시점에서 이러한 자회사들의 정당성 확보에 주목하였다. 특히 최접점에서 대국민 서비스를 담당하여 국민적 평가에 노출도가 높은 기관들에 대한 필요가 시급하다고 판단하여 한국도로공사서비스㈜를 연구대상으로 선정하였다. 기존에는 각 영업소별로 용역계약을 통해 운영되던 통행료 수납 업무를 한국도로공사서비스㈜에서 통합하여 운영하게 되었고, 이에 따라 근로자들은 앞서 알아본 것처럼 근로조건 등 처우에서 많은 개선이 있었던 것으로 평가된다. 그러나 국민의 세금이 투입되는 공공부문에서의 자회사 특성상 그들이 제공하는 대국민 서비스의 품질 또한 긍정적으로 변화되었는지에 대한 국민적 관심과 평가에서 자유로울 수 없다는 판단에서 최근 전 세계적으로 기업성과 향상을 위한 수단으로 각광받는 종업원의 조직몰입도의 관점에서 실증분석을 실시하였다. 3개의 종속변수별로 3개의 모형에 대해 다중선형 회귀분석을 실시하였는데, '인사예절' 부문에 대해서는 구성원의 '기본욕구' 인식 수준만이 유의한 부(-)의 영향을 미치며, '스킬' 부문에 대해서는 구성원의 '성장' 인식 수준만이 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것을 제외하고는 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 또 '복장/환경' 부문에 대한 구성원의 네 가지 조직 인식 수준이 미치는 영향을 알아보고자 했던 회귀모형은 적합하지 않은 것으로 나타났다.

이 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 구성원의 조직 인식 요인 중 '기본욕구'에 대한 인식 수준만이 고객서비스의 '인사예절' 품질에 유의한 부(-)의 영향을 미친다. 즉 종업원이 일한 것에 대한 조직의 보상 및 인정에 대해 만족할수록 인사예절 서비스 품질에는 부정적인 영향으로 작용한다는 것을 의미하며, 여기에서 구성원들의 인사예절 서비스에 대한 조직의 보상과 인정 체계에 개선이

필요하다는 점을 착안할 수 있다. 인사예절 서비스에 대한 조직의 보상과 인정에 대한 종업원의 만족 수준을 낮추는 동시에 인사예절 서비스 품질 개선에 대해 종업원에게 동기부여를 할 수 있는 방향으로 서비스 품질 관리 및 성과 평가에 대한 개선이 이루어질 필요가 있을 것으로 판단된다. '기본욕구'를 제외한 '리더십', '팀워크' 및 '성장' 요인은 '인사예절' 서비스 품질에 대한 유의한 영향이 확인되지 않았는데, 이는 일하는 방식 및 조직이 추구하는 가치에 대한 공감, 팀워크, 그리고 조직에 대해 갖는 자부심이나 장래성 등은 간접적 혹은 장기적으로는 인사예절에 유의한 영향을 미칠 수 있겠지만 직접적인 상관관계는 갖지 않는 것으로, 양자 간 유의미한 상관관계를 이끌어낼 수 있도록 일하는 방식의 개선, 인사예절 품질과 연계한 조직 홍보 등 조직 차원에서의 창의적인 정책 마련 노력이 필요할 것이다.

둘째, 구성원의 조직 인식 요인 중 '성장'에 대한 인식 수준만이 고객서비스의 '스킬' 품질에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. '스킬' 부문은 고객문의사항에 대한 안내 시의 내용적 충실성, 업무처리의 신속성 및 태도 등의 세부요소에 의해 평가되는 것으로, 분석 결과는 종업원이 자긍심을 갖고 조직 내에서 장기적인 안정감과 장래성에 대한 믿음이 있을수록 이러한 고객응대 기술이 높은 것을 의미한다. 즉 종업원이 소속된 조직에 대한 신뢰가 고객응대 기술에 긍정적인 영향을 미치는 것이다. 신뢰를 몰입할 수 있는 관계 구축을 위한 전제 조건으로 본 선행연구들이 있고(Garbarino & Johnson, 1999; Morgan & Hunt, 1994), 또 다른 연구들에서는 종업원과 조직 간 강한 심리적 계약관계와 장기적 관계에 근거한 보상 등 관계 지향적 고용관계가 조직 몰입과 충성심을 이끌어내 조직성과를 제고한다고 하였다(강은미, 2015). 이렇게 소속된 조직에 대한 자부심과 안정감 및 장래성에 대한 근로자의 믿음은 조직에 대한 신뢰로 이어지며, 이는 곧 조직 몰입도, 나아가 서비스 몰입도의 향상으로 이어져 구성원은 조직과의 관계를 장기적인 것으로 정립하고 개인과 조직 간의 일체화에 대한 인식을 강화하여 조직에 대한 기여를 확장하려 할 것이기 때문인 것으로 유추해 볼 수 있다. '성장' 요인을 제외한 기본욕구, 리더십 및 팀워크 요인은 고객응대 서비스 품질에 대한 유의한 영향이 확인되지 않았는데, 이는 일한 것에 대한 적절한 보상 및 인정, 일하는 방식 및 조직이 추구하는 가치에 대한 공감, 그리고 팀워크 등은 간접적 혹은 장기적으로는 고객응대기술의 품질에 유의한 영향을 미칠 수 있겠지만 직접적인 연관성은 갖지 않는 것으로, 팀 평가 도입 등 성과 보상 체계 마련 및 일하는 방식 개선 등 양자 간 유의미한 상관관계 및 시너지를 이끌어 낼 수 있도록 하는 조직 차원의 창의적인 정책 마련 노력이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로, 종업원의 조직 인식이 '복장/환경' 부문에 유의미한 영향을 미치는지 알아보기 위한 이 회귀모형은 적합하지 않은 것으로 분석되었다. '복장/환경' 부문의 품질 조사는 근로자의 복장 및 영업소 환경 등 주로 서비스의 외형적인 증거를 측정하는 부분으로, 편차가 크지 않으며 평균점수가 높은 수준인 것을 확인할 수 있었다. 이는 한국도로공사서비스㈜라고 하는 하나의 체계적 통합조직의 신설로 말미암아 종업원 복장 및 환경정비 등에 대한 표준화된 매뉴얼 및 기준을 마련하는 등 체계적인 통합관리체계의 구축으로 인한 영향이며, 구성원의 조직 인식 수준이 개입할 여지가 거의 없는 부분인 것을 감안하면 당연한 귀결인 것으로 이해할 수 있다.

이러한 통계분석 결과에 대한 보충적 해석을 위해 한국도로공사서비스㈜의 관리직 임직원들을 대상으로 추가적인 인터뷰를 실시하였고, 그 결과 조직 내부에서 인식하는 고객서비스 품질에 영향을 미치는 요인에 대한 다음의 두 가지 의견이 수렴되었다. 그 하나로, 2020년 조사 당시 한국도로공사서비스㈜는 신설기관으로서 대내외적인 평가시스템의 부재 상황하에 있었던 것이 지적되었다. 한국도로공사서비스㈜의 설립 이전에는 한국도로공사의 성과 관리 지표 중 하나로서 매년 영업소 평가가 이루어졌고 이에 따른 보상이 있었던 것이, 자회사의 설립과 함께 운영방식에 변화가 있어 평가에 공백이 있었던 것이다. 이 때문에 종전에는 평가제도 아래에서 조밀하게 관리되었던 것이, 평가의 부재로 인해 관리의 사각지대에 놓이게 된 것이라 할 수 있다. 또 다른 하나는, 노동조합 활동 강화 및 이로 인한 근로자의 급격한 권리 주장 강화가 원인으로 지적되었다. 전국에 산재하여 각각 다른 사업주에 속하여 근무하던 근로자들이 자회사 설립과 함께 하나의 조직 안으로 편입되는 과정에서 노동조합의 권한과 역할이 증대되었고, 이에 따라 근로자의 권리 주장이 급격히 강화되었으며 이는 곧 조직 내 지휘명령권의 약화로 이어졌다는 주장이다. 이러한 현상은 노조원인 직원들로만 구성된 영업소 현장에서 더욱 두드러졌고 이것이 곧 고객응대 서비스 품질의 저하로까지 이어졌다는 추측이 가능하다.

2. 정책적 시사점

이 연구의 결과를 통해 한국도로공사서비스㈜에 다음과 같은 서비스 품질 관리에 관한 시사점을 제시하고자 한다.

먼저, 종업원의 서비스 품질에 대한 효과적인 평가 및 보상 시스템의 마련이 시급하다. 앞선 이 연구의 첫 번째 결과에 따르면 구성원이 일한 것에 대한 조직의 보상 및 인정에

대해 만족스럽게 인지할수록 인사예절 품질은 저하되는 것으로 나타났다. 애덤스의 공정성 이론에 따르면, 개인은 자신이 받는 보상과 기울인 노력에 차이가 있는 것으로 인지하면 이를 줄이려는 동기가 생기며, 이때 차이는 둘 이상의 비교대상이 되는 개인 사이에 존재하는 것으로 느껴진 차이를 말하는데, 그와 같은 차별감은 주관적인 인지나 객관적인 현실에 근거한다고 한다(Adams, 1965). 이에 따라 구성원의 서비스 품질 향상을 위해서 구성원의 보상 만족도에 대한 임계치를 높일 필요가 있으며 이를 위해서는 보상의 상대성을 강화하는 방안을 착안할 수 있다.

다음으로, 성과 평가에 따른 보상 체계는 조직에 대한 자긍심 및 기대를 고양하는 방향으로 설계되어야 한다. 앞서 살펴본 이 연구의 두 번째 결과에 따르면 구성원이 조직에 대해 자긍심을 갖고 미래에 대한 기대를 갖는 경우 조직 몰입도가 향상하여 조직과 자신과의 관계를 더욱더 장기적인 것으로 상정하고 일체화의 강도를 높여나가는 것을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 해외연수 등 교육훈련 기회를 부여받거나 승진 및 보직 등 인사 시의 공로 반영 등을 통해 조직에 대한 충성도를 높이고 더욱 몰입하게 되며, 이것은 주변으로까지 기대감을 확산시켜 조직 내에 선순환을 유도하게 될 것이다.

마지막으로, 이러한 성과 평가 및 이에 따른 보상 체계 도입에는 노동조합 및 종업원의 반발을 수반할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국도로공사서비스㈜의 정당성 확보 및 지속가능경영을 위해 평가시스템의 도입은 필수불가결하며 이의 도입과 안정적 정착을 위해서는 다각적 검토를 통한 객관적이고 효과적인 평가시스템 마련은 물론, 도입 전 제도에 대한 충분한 설명회 등 직원 공감대 및 우호적 여론 형성 등을 통해 구성원을 이해·설득하기 위한 조직 차원의 부단한 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

강은미 (2015). 관계지향성과 조직성과. **한국노사관계학회 학술대회**, 63-106.

고길곤 (2019). **통계학의 이해와 활용**(Understanding Statistics Logic & Application). 고양: 문우사

관계부처 합동 (2020). **공공기관 자회사 운영 개선대책**. 고용노동부.

금재호·최재문 (2021). 정규-비정규직 임금 격차의 추세와 원인에 대한 분석. **한국경제연구**, 39(1): 103-135.

김상광·윤광석 (2019). 정부의 일자리 정책변동에 관한 연구: 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정책을 중심으로. **국가정책연구**, 33(1): 1-25.

남두희 (2007). 개방식고속도로 통행특성과 영업체계 전환분석. **대한교통학회지**, 25(5): 101-109.

박영근·박희영 (2000). SERVQUAL을 이용한 행정서비스의 품질이 고객만족에 미치는 영향에 관한 연구. **지방연구**, 제3·4호: 117-143.

방장영·이영면 (2020). 현장실험을 통해 분석한 비정규직의 정규직 전환에 따른 직무태도 변화에 관한 연구. **산업관계연구**, 30(4): 63-90.

서창적·안성혁 (2004). 종업원의 서비스몰입과 고객지향성이 서비스 품질에 미치는 영향. **서비스경영학회지**, 5(3): 77-105.

송균석·남윤형·권혁찬 (2007). 중소기업지원정책 품질에 대한 수혜자 만족도 분석: 서브퀄(SERVQUAL) 요인을 중심으로. **중소기업연구**, 29(2): 271-293.

윤진호·김진방·강병구 (2004). **한국경제의 개혁과 갈등: 재벌·노동·복지**. 인천: 인하대학교출판부

이도화·이상민 (2000). 정규직과 비정규직 근로자의 직무태도 및 성과의 차이. **대한경영학회지**, (24): 249-272.

이유재 (2003). 서비스 품질의 각 차원이 CS에 미치는 상대적 영향에 대한 연구: 기존고객과 잠재고객의 비교를 중심으로. **한국마케팅학회**, 18(18): 67-97.

정원식·정한식 (2013). 공공부문 비정규직의 조직몰입 및 이직의도의 영향요인에 관한 연구. **한국공공관리학보**, 27(1): 27-54.

조영현·김근세 (2019). 공공기관 비정규직 근로자의 정규직화에 있어 변화관리 연구: 퍼지셋 질적 비교 연구방법을 중심으로. **한국행정 논집**, 31(2): 149-177.

조은숙·김스완 (2016). 긍정심리학을 반영한 무용교육에 대한 연구: 마틴 셀리그만(Martin Seligman)의 펄마(PERMA)이론을 중심으로. **무용예술학연구**, 61(4): 55-71.

조항제 (2019). 공정성의 이론적 구성. **방송문화**, (419): 10-35.

통계청 (2021. 11. 4.). [보도자료] 2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과.

한국도로공사서비스(주) (2020). **조직 인식도 조사 결과**.

_____ (2020). **고객서비스 모니터링 조사.**

_____ (2022). **영업소 과업인원 설계**.

홍서연·안주엽 (2002). 청년의 학교 졸업후 구직기간의 분석. **노동정책연구**, 2(1): 19-46.

황선자·김형탁·장희은 (2018). **공공부문 비정규직 정규직화 중간 점검과 개선방안**. 한국노총중앙연구원.

Csikszentmihalyi, Mihaly. (2021). **몰입의 즐거움**. 이희재(역). 해냄출판사; *Finding flow*: the psychology of engagement with everyday life. Harper & Row. 1997.

〈외국 문헌〉

Adams, J. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (ED.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267-299). New YORK: Academic Press.

Cordery, J. L. & Wall, T. D. (1985). Work Design and Supervisory Practice. *A Model. Human Relations*, 35(8): 425-441.

Davis-Blake, A., & Uzzi, B. (1993). Determinants of employment externalization: A study of temporary workers and independent contractors. *Administrative Science Quarterly*, 38(2): 195-223.

Feldman, D. C. (1990). Managing Careers in Organization. Glenview Ⅲ: Scott. Foresman. Greenhalgh, L., & Rosenblant, Z (1984). Job insecurity: Toward Conceptual Clarity. *Academy of Management Review*, 9(3): 438-448.

Garbarino, E., & Johnson, M. S. (1999). The different roles of satisfaction, trust, and commitment in customer relationships. *Journal of Marketing*, 63(2): 70-87.

Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1975). Development of Job Diagnostic Survey. *Journal of Applied Psychology*, 60(2): 159-170.

Morgan, R. M., & Hunt, S. D. (1994). The commitment-trust theory of relationships

marketing. *Journal of Marketing*, 58(3): 20-38.

Parasuraman, A., V. A. Zeithaml and L. L. Berry (1988). SERVQUAL: A Multiple Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, 64: 13-30.

Polivka, A. E. (1996). A Profile of Contingent Workers. *Monthly Labor Review*, 119(10): 10-21.

Rust, R. T., G. L. Stewart, H. Miller, and D, Pielack (1996). The satisfaction and retention of frontline employees. *International Journal of Service Industry Management*, 7: 62-80.

Sverke, M., & Hellgren, J. (2002). The Nature of Job Insecurity: Understanding Employment Uncertainty on the Brink of a New Millennium. *Applied Psychology: An International Review*, 51: 23.42.

Van Dyne, L., & Ang, S. (1998). Organizational citizenship behavior of contingent workers in Singapore. *Academy of Management Journal*, 41(6): 692-703.

투 고 일: 2024년 3월 11일
심 사 일: 2024년 5월 24일
게재확정일: 2024년 6월 24일

(Abstract)

A Study on the Perception Factors of Organizational Culture Affecting Customer Service Quality

Jimin Yim

This study attempted to analyze the effect of employees' organizational perception on customer service quality, focusing on the case of KECS Co., Ltd.. The planning of this study started with the idea that the level of awareness of the employees toward the organization to which they belong will determine the degree of service commitment of the employees and affect the quality of customer service. For the empirical analysis of this study, data from the organization awareness survey and service monitoring survey conducted by KECS Co., Ltd. were used, and a multiple linear regression analysis was performed. In addition, interviews with executives and employees were conducted to reinforce the contents of this study. As a result of this study, statistically significant effects were confirmed in members' basic needs perception of the greeting etiquette sector and growth perception of the customer response sector, and members' opinions were collected that the significant impact on the greeting etiquette and skills sector was limited to some due to changes in the organization's internal environment in addition to employees' organizational perception. For service quality management, it will be necessary to evaluate the quality of service of employees and prepare a compensation system accordingly.

Keywords: Organizational Recognition Factors, Organizational Commitment, Quality of Service

공공기관 시행 대안에 대한 정량적 VfM 분석의 방법론 연구

안태훈*

요 약

국내 철도 민간투자사업은 BTO 및 BTL 방식으로 추진되며, 이들 방식에 따라 정부실행대안(PSC)의 할인율이 상이하게 적용된다. 철도 프로젝트의 PSC는 민간투자방식과 관계없이 국가철도공단이 건설을 담당하고 한국철도공사가 운영하는 구조로 설정되지만, 현재의 정량적 VfM 분석 방법은 민간투자방식별로 상이한 할인율을 적용하여 정부부담금 산정에 편차를 초래하는 한계를 드러낸다. 본 연구는 이러한 문제를 해결하기 위해 VfM 개념에 기반하여 공공기관시행대안(PIP)을 포함하는 새로운 정량적 VfM 분석 방법을 제안하였다. 이를 위해 기존 정량적 VfM 분석 방법의 타당성을 검토하고, 제안된 방법론의 적용 가능성을 GTX C 노선 사례로 검증하였다. 분석 결과, 기존 정량적 VfM 분석 방법은 PSC와 민간투자대안(PFI)을 동일한 민간투자 수익률 기준으로 평가함으로써 정책적 의사결정에 부적합한 결과를 초래하는 것으로 나타났다. 나아가 PIP가 비용 절감과 요금 인하 측면에서 PFI보다 우수한 대안임을 실증하였다. 본 연구는 철도 민간투자사업의 평가체계를 개선하기 위한 새로운 정량적 VfM 분석방법론을 제시하였으며, 이는 공공부문에서 보다 객관적이고 효과적인 정책적 의사결정을 지원하는 데 기여할 수 있을 것이다.

주제어: 광역급행철도, 민간투자적격성분석, 경제적 효율성(VfM), 공공기관시행대안

I. 서론

수도권광역급행철도(Great Train eXpress, 이하 ‘GTX’) A, B, C 노선은 민간투자사업으로 추진되고 있다.[1] 그런데 민간투자사업은 재정사업에 비해 높은 수익률을 요구하며, 적정

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

1) 일부 구간은 재정사업으로 건설되지만 전체적인 운영은 민간투자사업자가 담당한다.

요금 유지를 위해 정부의 건설보조금과 같은 재정적 지원이 필요하다. 그럼에도 정부는 GTX A, B, C 노선을 민간투자사업으로 추진하는 것이 재정사업보다 유리하다고 판단하였는데, 이러한 판단은 '민자적격성판단' 절차를 통해 이루어졌다. 해당 절차는 정부실행대안(Public Sector Comparator, 이하 'PSC')과 민간투자대안(Private Finance Initiative, 이하 'PFI')을 비교하여 PFI가 PSC보다 적합한지를 평가하는 과정이다. 이 과정에서 'Value for Money(이하 'VfM')' 분석[2]이 이루어지며, VfM 분석에서 PFI가 PSC보다 적합하다고 판단되면 해당 사업은 민간투자방식으로 추진된다.

국내 민간투자사업의 VfM 분석에서는 주로 PSC 방법론이 채택된다. KDI 공공투자관리센터(2020: 35)는 PSC를 "재정사업으로 추진할 경우 정부가 부담해야 할 비용을 추정하는 가상의 정부모델"로 정의하고 있으며, 이를 통해 민간투자사업의 효율성을 검증한다. 구체적으로 살펴보면, PSC 방법론은 PSC와 PFI가 창출하는 가치가 동일하다는 가정하에 PSC와 PFI의 정부부담금 규모를 현재가치화하여 비교하는 방식이다(KDI 공공투자관리센터, 2020: 35).

그런데 GTX와 같은 장기투자사업에서는 정부부담금의 발생 시점이 다를 수 있기 때문에, 정부부담금 규모를 현재가치화하기 위해서는 할인율 적용이 필수적이다. 정부부담금을 현재가치화하기 위한 '재무적 불변 할인율'(이하 '할인율')은 수익형 민간투자사업(BTO)과 임대형 민간투자사업(BTL)에 대해 각각 4.5%, 2.5%로 설정되어 있다(기획재정부, 2024: 58).

BTO와 BTL은 본질적으로 재정적 구조와 수익성 요구 조건 등에서 상이하므로, PFI에 대해서는 민간투자사업 방식에 따라 차별화된 할인율을 적용하는 것이 적절하다. 그러나 철도 프로젝트의 PSC는 민간투자방식과 관련 없이 국가철도공단이 건설을 담당하고 한국철도공사가 운영하는 구조의 재정사업이므로, PSC의 구조적 특성이 반영되지 않은 채 민간투자방식에 따라 PFI 할인율과 동일한 할인율을 PSC에 적용하는 것은 평가 결과에 왜곡을 초래할 가능성이 있다. 예를 들어 GTX 사업이 BTO 혹은 BTL로 추진되더라도, BTO와 BTL의 PSC는 모두 국가철도공단이 건설하고 한국철도공사가 운영하는 동일한 구조를 갖게 된다. 따라서 할인율 차이에 따라 'BTO의 PSC 정부부담금 규모'가 'BTL의 PSC 정부부담금 규모'와 다르게 산출되는 것은 PSC의 정부부담금 산정방식의 문제점을 드러낸다고 볼 수 있다.

---

2) 영국 재무부는 VfM을 "사용자의 요구를 충족시키기 위한 제품 또는 서비스의 전체 수명주기 동안 비용과 품질(목적 적합성)의 최적 조합"으로 정의하고 있다(HM Treasury, Value for Money Assessment Guidance, 2006: 7). 보다 상세한 정의는 영국 재무부의 'The Green Book'(2022) Box.18에서 확인할 수 있다.

현재 GTX A, B, C 노선은 BTO 방식으로 추진되고 있으나, 과거 소사-원시 복선전철과 부전-마산 복선전철은 BTL 방식으로 추진된 사례가 있다. 만약 GTX 사업이 BTL 방식으로 추진되었다면, PSC 할인율은 2.5%로 적용되었을 것이다. 이는 정부부담금 산출 결과에 큰 차이를 초래하게 된다. 이러한 차이는 동일한 사업이라도 민간투자사업 방식에 따라 PSC에 대한 평가가 달라질 수 있음을 보여준다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해, 본 연구는 GTX 사업을 민간투자사업으로 추진하게 된 주요 근거인 정량적 VfM 분석방법론의 적정성을 검토하고, PSC에 적용하는 할인율 설정 방식의 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다. 또한 사례 분석을 통해 PSC에 대한 할인율이 민간투자사업 평가에 미치는 영향을 실증적으로 평가하고, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하는 데 목적이 있다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 VfM 분석의 이론적 배경 및 방법론을 살펴보고, 현행 정량적 VfM 분석 방식을 고찰한다. 제Ⅲ장에서는 실증분석으로 GTX C에 대한 정량적 VfM 분석을 수행한다. 제Ⅳ장에서는 연구 결과와 이를 기반으로 한 정책적 함의를 제시한다.

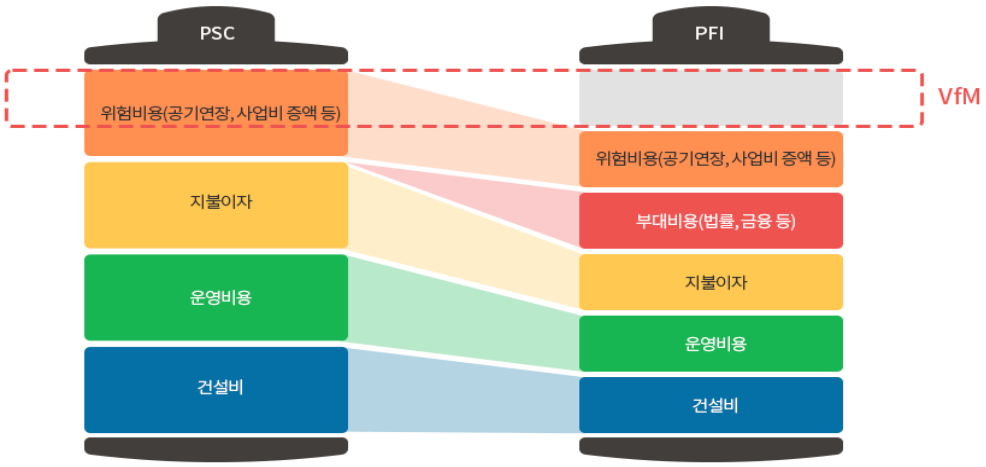
II. 이론적 배경 및 방법론

1. VfM(Value for Money)의 정의

기획재정부(2024: 120)는 민자적격성판단을 VfM 분석으로 설정하고, 이를 정량적 VfM 분석, 정성적 VfM 분석, 그리고 종합 판단으로 구분하고 있다. 그러나 VfM 분석에 대한 명확한 정의는 제시되어 있지 않다.

VfM에 대한 정의는 KDI 공공투자관리센터(2024)에서 찾아볼 수 있는데, KDI 공공투자관리센터(2024)는 특정 사업을 민간투자사업으로 추진할지 여부를 판단하기 위해 PSC와 PFI를 비교하는 과정으로 VfM을 규정하고 있다. 또한 정량적 VfM 분석은 [그림 1]과 같이 PSC와 PFI에서 정부가 부담해야 하는 총비용을 현재가치로 환산하여 두 대안의 정부부담금을 비교하는 방식으로 제시되고 있다.

[그림 1] KDI 공공투자관리센터가 제시하는 VfM 기본 개념



자료: KDI 공공투자관리센터(2024), 「민간투자사업 용어」, https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/intrcn /termIntrcn.do#none 검색일 2024. 10. 8.

그런데 HM Treasury(2022: 52)는 정책, 프로그램 또는 프로젝트의 목표를 달성하기 위해 비용편익분석 등을 기반으로 공공 자원의 최적 사용 여부를 판단하는 개념이 VfM이라고 설명하고 있다. 즉 VfM은 비용편익분석 등을 통해 최적의 대안을 선택하는 방법론적 개념으로 이해될 수 있다. 따라서 정량적 VfM 분석을 민자적격성판단을 위해 PSC와 PFI의 정부부담금 차이로 해석하는 것은 VfM의 개념을 단순화한 것으로 보인다.

2. 정량적 VfM 분석 방법론

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제8조의2는 주무관청이 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 사업[3]을 민간투자대상사업으로 지정하기 위해서는 타당성분석을 한 후 심의위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다. 또한 동법 제9조는 민간이 제안하는 민간투자사업의 추진 절차를 대통령령으로 규정하도록 하였다. 이에 따라 기획재정부는 「민간투자사업 기본계획」에서 VfM 분석을 〈표 1〉과 같이 대상사업에 따라 '민자적격성 판단', '적격성 판단', '민자적격성조사' 및 '민간제안검토'로 구분하고 있다.

3) 총사업비가 2,000억원(BTL 사업의 경우에는 1,000억원) 이상인 사회기반시설사업을 말한다.

〈표 1〉 민간투자적격성조사(VfM 분석) 구분

구분	민자적격성 판단	적격성 판단	민자적격성조사	민간제안검토
대상사업	필수 민자검토 대상시설	정부고시 민간투자사업	민간제안사업	
			총사업비 2천억원 이상	총사업비 2천억원 미만
시행 단계	예비타당성조사 수행 시	타당성분석 수행 시	민간 제안 시	
수행주체	예비타당성조사 시행기관	주무관청 (KDI 공공투자 관리센터 검토)	KDI 공공투자관리센터	

자료: 기획재정부(2024), 「민간투자사업기본계획」, 기획재정부공고 제2022-123호를 바탕으로 저자 작성

VfM 분석은 [그림 2]와 같이 3단계로 시행된다. 먼저 '정량적 VfM 분석' 및 '정성적 VfM 분석'을 시행하고, 정량적 VfM 분석과 정성적 VfM 분석의 결과를 종합적으로 평가하여 가장 적합한 사업추진 방식을 결정하는 것이다(KDI 공공투자관리센터, 2011: 1-10).

[그림 2] VfM 분석 과정

〈1단계〉 정량적 VfM 평가	정부실행대안(PSC)으로 추진할 경우와 민간투자대안(PFI)으로 추진할 경우의 VfM의 객관적 비교 평가를 위해 두 대안에서 각각 공공부문이 부담해야 하는 정부부담금을 산출하여 현재가치화하여 비교함
〈2단계〉 정성적 VfM 평가	두 대안에서 각각 서비스의 질 향상, 기술혁신, 파급효과 등 정량화가 불가능한 부분을 정성적으로 산출하여 비교함
〈3단계〉 종합평가	정량적 VfM과 정성적 VfM 분석결과를 종합적으로 평가하여 가장 적합한 사업추진 방식을 결정함

자료: KDI 공공투자관리센터(2018a: 149)

여기서 정량적 VfM 분석은 생애주기 동안 발생하는 비용(Life Cycle Cost, 이하 'LCC') 혹은 정부부담금 등을 산정하는 것이다. 구체적으로 살펴보면, 「민간투자사업 기본계획」 제2조 제13호는 정량적 VfM 분석을 재정사업과 민자사업의 LCC를 비교하여 민간투자적격성을 분석하는 방법으로 규정하고 있다. 또한 「민간투자사업 기본계획」 제65조 제4항 제1호는 정량적 VfM 분석을 위해 '정부부담액(금)'의 순현재가치((Net Present Value, 이하 'NPV')를 구하도록 규정하고 있다.

LCC와 정부부담금은 서로 다른 개념이다. 그런데 KDI 공공투자관리센터(2018a)는 정량적 VfM 분석을 PSC와 PFI의 VfM에 대한 객관적 비교 평가를 위해 두 대안에서 각각 '공공부문이 부담해야 하는 정부부담금'을 산출하여 현재가치화하여 비교하는 것이라고 설명하고 있다. 실무적으로 정량적 VfM 분석은 KDI 공공투자관리센터(2018a)에서 제시한 방법론에 따라 수행된다.

3. 정부부담금 산정 방식

1) PFI의 정부부담금 산정 방식

PFI의 정부부담금은 재무성이 확보된 PFI에 대한 건설보조금의 현재가치로 산정된다(KDI 공공투자관리센터, 2018a: 163). 여기서 재무성이 확보된 PFI란 민간투자자가 요구하는 수익률을 충족하는 민간투자사업을 의미하며, PFI에 대한 건설보조금은 민간투자자가 요구하는 수익률을 충족할 수 있도록 결정되는 것이다.

PFI의 요구수익률이 할인율로 채택될 경우, 할인율을 적용하여 산출된 NPV가 0 이상이 되는 수준에서 건설보조금이 결정된다. 이는 PFI의 NPV가 0 이상이 되어야 사업이 재무적으로 타당하게 되기 때문이다. 반대로 해석하면, PFI에 대한 건설보조금은 건설보조금을 제외한 PFI의 현금흐름을 요구수익률로 할인하여 산출된 NPV에 상응하도록 책정된다는 것이다. 건설보조금을 제외한 PFI의 현금흐름을 요구수익률로 할인할 경우, 일반적으로 NPV는 음수(-) 값이 될 것이다. 여기서 PFI의 정부부담금은 NPV의 절댓값에 해당하는 금액으로 산정된다.

2) PSC의 정부부담금 산정 방식

PSC의 정부부담금은 분석기준 연도의 현재가치를 기준으로 산정되며, 이는 PSC의 소요비용에서 운영수입을 차감한 금액으로 정의된다(KDI 공공투자관리센터, 2018a: 160~161). 여기에서 중요한 점은 PSC의 정부부담금이 단순히 총사업비와 같은 현금유출액이 아니라, PSC의 NPV를 반영한다는 것이다. 따라서 PSC의 정부부담금 산정방식은 PFI의 정부부담금 산정방식과 표현은 다르지만 본질적으로 유사하다고 할 수 있다.

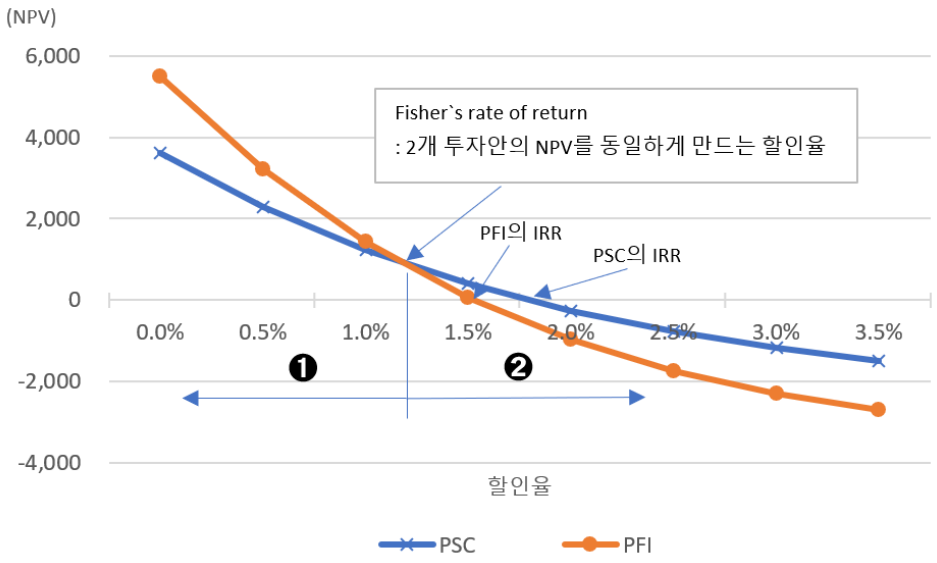
또한 PSC와 PFI의 NPV를 산출할 때 적용되는 할인율이 동일하다는 점도 중요한 요소이다. NPV는 할인율을 기준으로 결정되므로, 정량적 VfM 분석 결과도 할인율에 의해 영

향을 받는다. 즉 정량적 VfM 분석에서 도출되는 결과는 할인율의 영향을 받는 구조로 이루어져 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

4. 피셔의 수익률(Fisher's Rate of Return) 및 할인율

동일한 할인율 조건에서 PSC와 PFI처럼 상호배반관계(mutually exclusive relationship)에 있는 투자안들을 비교 평가할 때는 투자안들의 NPV 관계가 할인율에 따라 상반되는 결과를 보이는 경우가 발생한다. 상호 배타적인 두 개의 투자안인 PSC와 PFI의 NPV가 할인율에 따라 감소하는 비율이 다르다면, PSC와 PFI의 NPV를 같게 해주는 할인율이 [그림 3]과 같이 존재한다. 이를 피셔의 수익률(Fisher`s Rate of Return, FRR)이라고 한다.

[그림 3] 피셔의 수익률(Fisher's rate of return) 개념(예시)



구분	할인율이 ❶ 구간에 있을 경우	할인율이 ❷ 구간에 있을 경우
NPV	NPV(PFI) 〉 NPV(PSC)	NPV(PFI) 〈 NPV(PSC)
IRR	IRR(PFI) 〈 IRR(PSC)	IRR(PFI) 〈 IRR(PSC)

자료: 저자 작성

기획재정부(2024: 58)는 PSC와 PFI에 대한 할인율을 동일하게 적용하도록 규정하고 있으므로, PSC와 PFI에 대한 FRR은 식 (1)에 따라 할인율(k)로 산정된다. 즉 PSC에서 PFI를 뺀 현금흐름의 NPV=0인 할인율이 FRR인 것이다. 일부 전문가들은 할인율에 큰 의미를 부여하고 있으나, 할인율은 현금흐름할인법(Discounted Cash Flow Method, 이하 'DCF') 중 하나인 NPV에 적용되는 변수일 뿐이다. 일반적으로 사용되는 DCF에는 NPV 외에 내부수익률법(Internal Rate of Return Method, 이하 'IRR'), 수익성지수법(Profitability Index Method, 이하 'PI') 등이 있다(KDI 공공투자관리센터, 2021: 70~71).

$$\sum_{t=1}^{n}\frac{PSC_t}{(1+k)^t}=\sum_{t=1}^{n}\frac{PFI_t}{(1+k)^t} \qquad \text{식 (1)}$$

$$\sum_{t=1}^{n}\frac{(PSC_t-PFI_t)}{(1+k)^t}=0$$

여기서, PSC_t=PSC의 t년도 재정사업 현금흐름

PFI_t=PFI의 t년도 정부부담금 현금흐름

k=할인율, FRR

n=사업기간

앞의 내용들을 정리하면, 할인율=FRR인 경우 PSC와 PFI의 NPV는 동일하다. 반면 할인율≠FRR인 경우에는 PSC와 PFI의 NPV는 차이를 보이게 된다. 따라서 정량적 VfM 분석 방법론은 PSC와 PFI의 NPV에 대한 비교이므로, 정량적 VfM 분석결과는 할인율과 FRR의 관계에 의해 결정된다는 점을 확인할 수 있다.

5. 현행 정량적 VfM 분석 방식의 문제점 고찰

KDI 공공투자관리센터(2018a)는 PSC와 PFI의 정부부담금 산정방식을 다르게 제시하고 있다. 그러나 앞 절에서 살펴본 바에 따르면, PSC와 PFI의 정부부담금은 '건설보조금을 제외한 PFI의 현금흐름'과 'PSC의 현금흐름'을 할인한 NPV이다. 즉 PFI의 정부부담금은 PFI의 NPV=0이 되기 위한 정부보조금이므로, 정부보조금을 제외한 PFI의 NPV의 절댓값은 정부보조금과 동일하게 된다.

「민간투자사업기본계획」 제65조의2 제1항[4]에 따르면, BTO에 대한 PSC와 PFI의 할인

율은 4.5%로 동일하며, BTL의 경우 2.5%를 동일하게 적용한다. BTO와 BTL의 PSC 할인율이 다르다는 것은 BTO와 BTL의 PSC 요구수익률도 다르다는 것을 의미한다. 반면 PSC와 PFI의 할인율이 동일하다는 것은 요구수익률도 동일하다는 의미로 해석될 수 있다.

PSC는 재정사업을 의미하는데, 재정사업의 주체인 정부가 민자사업자와 동일한 수익률을 요구한다는 가정은 적합하다고 보기 어렵다. 그러나 재정당국인 기획재정부가 기획재정부(2024: 58)에서 정책적 사유 등으로 PSC의 할인율을 PFI와 동일하게 설정하고 있으므로, PSC에 대한 할인율 조정은 학술적인 측면에서 접근하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 정량적 VfM 분석에 공공기관시행대안(Public Institution Provision, 이하 'PIP')을 추가하는 방안을 모색하고자 하며, GTX에 대한 PIP를 국가철도공단과 한국철도공사가 시행하는 방식으로 규정한다.

국가철도공단과 한국철도공사가 KTX와 같은 방식으로 GTX를 건설·운영한다면, GTX의 요구수익률은 불변 4.5%보다 낮아지게 된다. 국가철도공단과 한국철도공사는 KTX에 대한 요구수익률을 설정하지 않고 있으나, 일반적으로 KTX 사업을 위해 발행한 공사채 금리가 요구수익률로 간주될 수 있기 때문이다. 국가철도공단과 한국철도공사의 요구수익률이 PSC 및 PFI의 할인율보다 낮다면, 국가철도공단과 한국철도공사가 KTX와 같은 방식으로 GTX를 건설·운영할 경우에 정부부담금은 작게 산정될 수 있다.

본 연구의 주요 가정은 PIP에 대한 할인율이 공공기관의 요구수익률이 될 수 있다는 것이다. 정량적 VfM 분석에 대안별로 다른 할인율을 적용하는 것에 대한 기존 연구로 이한수 외(2021)가 있다. 이한수 외(2021)는 재무이론으로 볼 때, PSC와 PFI[5]의 할인율은 현금흐름의 변동성이 다르기 때문에 서로 다른 할인율을 적용하는 것이 적합하다고 판단하였으나, 한국개발연구원의 VfM 분석지침에 따라 PSC와 PFI의 할인율을 동일하게 적용해서 VfM을 분석하였다. 이한수 외(2021)는 이 점을 동 연구의 한계로 제시하고, 추후 보완 연구의 필요성을 제시하였다. 또한 호주 정부가 발행한 "National PPP Guidelines"(2013)는 PSC와 PFI에 별도의 할인율을 적용해야 한다는 논거[6]를 설명하고 있다(KDI 공공투자

---

4) 「민간투자사업기본계획」(기획재정부공고 제2023-84호)
제65조의2(재무적 할인율) ① 제65조 제2항 제2호의 적격성 판단에서 재무적 실질 할인율은 수익형 민자사업의 경우 4.5%, 임대형 민자사업의 경우 2.5%를 적용하고, 혼합형 민자사업의 경우 수익형 부분은 4.5%, 임대형 부분은 2.5%의 할인율을 각각 적용한다.

5) 이한수 외(2021)는 PPP(Public Private Partnership)로 표기하였다.

6) 본 가이드라인은 평가자의 자본조달비용(정부의 경우 정부의 국채 조달비용)으로 투자 대안을 할인하는 것이 매우 잘못된 것이라고 지적하고 있다. 할인율은 적용될 현금흐름의 체계적 위험에 상응해야 한다는 원칙에 위배되기 때문이라고 설명한다(KDI 공공투자관리센터, 2018a: 251).

관리센터, 2018a: 251).

한편 PIP와 PFI에 서로 다른 할인율을 적용하는 것보다 해외 사례처럼 국고채금리를 할인율로 채택하는 방안이 보다 합리적일 수 있다. 정량적 VfM 분석을 통해 산정하는 것은 정부부담금이기 때문이다. 해외 사례를 살펴보면, 독일은 정부의 채권발행 금리를 PSC와 PFI의 할인율로 적용한다(KDI 공공투자관리센터, 2018a: 251). 우리나라는 민자사업자의 요구수익률을 할인율로 사용하는 반면, 독일은 국고채금리를 할인율로 채택하고 있다.

그러나 국고채금리는 사회적 할인율과 관련되며, 사회적 할인율과 관련하여 상당한 쟁점들이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 앞에서 살펴본 문제점에 대한 해결 방안으로 정량적 VfM 분석에 PSC와 PFI 외에 PIP을 추가하는 대안을 제안하고자 한다.

Ⅲ. 사례분석: GTX C에 대한 정량적 VfM 분석

1. GTX 사업 개요

앞 절에서 고찰한 정량적 VfM 분석방법론의 문제점 및 PIP 도입의 실효성을 검토하기 위해 GTX C 사업을 대상으로 사례분석을 수행하고자 한다.

2024년 3월 현재 추진되고 있는 GTX A, B, C 노선의 사업비 규모는 〈표 2〉와 같다. GTX B, C의 실시협약 총사업비는 정부가 고시한 시설사업기본계획 총사업비보다 증액되었다.

〈표 2〉 GTX A, B, C 노선의 사업비 규모

(단위: 억원)

구분		GTX A	GTX B	GTX C
불변사업비 산출 기준 연도		2015년 말	2020년 말	2019년 말
시설사업 기본계획	총사업비	33,641	38,421	43,857
	건설사업비	32,723	37,271	41,880
	건설보조금	-	18,636	19,938[1)]
	총공사비	-	29,580	-
실시협약	총사업비	27,012	42,894	46,084

주: 1) 청량리역 관련 사업비를 제외한 총사업비의 건설보조금률 50% 적용

자료: 국토교통부(2017); 국토교통부·에스지레일주식회사(2018); 국토교통부(2021b); 국토교통부(2022); 국토교통부(2024. 1. 24.); 기획재정부(2024. 2. 27.)를 이용하여 저자 작성

GTX는 국내 처음 도입되는 철도 유형이므로, 정부는 GTX 요금을 다양하게 검토하였다. 또한 GTX 교통수요는 운임수입 등과 관련되므로 예비타당성조사 및 기본계획 등은 정량적 VfM 분석을 위해 GTX 요금을 〈표 3〉과 같이 가정하였다.

〈표 3〉 GTX 요금 변동 현황

구분		기본요금	추가요금
GTX 예비타당성조사(2014)		2,150원/10km	20원/km
GTX A 기본계획(2016)	재정	기본구간 10km 이내: 수도권 전철운임(1,050원)+450원 추가	10km 초과 5km마다 250원 추가 요금
	민자	기본구간 10km 이내: 수도권 전철운임(1,050원)+650원 추가	10km 초과 5km마다 350원 추가 요금
GTX B 재기획(2016)		기본구간 10km 이내: 수도권 전철운임+450원 추가	10km 초과 5km마다 250원 추가 요금
GTX A 타당성 분석검토(2017)	재정	1,500원	250원/5km
	민자	1,700원	350원/5km
GTX A RFP(2017)		1,728원 이상	216원/5km 이상
GTX B 예비타당성조사(2019)		기본구간 10km 이내: 수도권 전철운임+250원 추가	10km 초과 5km마다 250원 추가 요금
GTX C 기본계획(2020)	재정	1,250(수도권 전철운임)+250원	250원/5km(10km)
	민자[1)]	평일: 1,250(수도권 전철운임)+1,342원 주말: 1,250(수도권 전철운임)+1,083원	기존선: 100원/5km(10km) 신선: 216원/5km(10km)
GTX B 기본계획(2021)	재정	1,250(수도권 전철운임)+250원	250원/5km(10km)
	민자[2)]	평일: 1,250(수도권 전철운임)+1,476원 주말: 1,250(수도권 전철운임)+1,203원	기존선: 100원/5km(10km) 신선: 228원/5km(10km)

주: 1) 기본요금은 GTX A 노선 협상요금. 거리비례 요금은 GTX-A 요금(신설구간)과 수도권 통합요금(기존선 구간)을 적용
2) 기본요금은 GTX-A 노선 협상요금에 2020년 기준 소비자물가지수를 반영(105.4)하여 적용하고, 거리비례 요금은 신선구간의 경우 GTX A에 2020년 기준 소비자물가지수를 반영(105.4)하여 적용하였으며, 기존선구간은 수도권 통합요금을 적용

자료: KDI 공공투자관리센터(2014); 국토교통부(2016a); 국토교통부(2016b); KDI 공공투자관리센터(2017: 217); 국토교통부(2017: 65); KDI 공공투자관리센터(2018b: 217); 국토교통부·에스지레일주식회사(2018); KDI 공공투자관리센터(2019: 333); 국토교통부(2020: 288); 국토교통부(2021a: 288)를 이용하여 저자 작성

2. 분석 조건

1) 공공기관 요구수익률

(1) 경상요구수익률

공공기관이 GTX 사업을 추진할 경우 요구수익률을 설정하는 것이 중요한데 국가철도공단 및 한국철도공사는 투자사업에 대한 요구수익률을 설정하지 않고 있다. 그러나 각 기관들의 요구수익률은 「기획재정부훈령」 제345호인 「공공요금 산정기준」에 의해 추정될 수 있다.

「공공요금 산정기준」은 공공요금을 공공서비스를 제공하는 데 소요된 취득원가 기준에 의한 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되도록 규정하고 있다. 여기서 총괄원가는 성실하고 능률적인 경영하에 공공서비스를 공급하는 데 소요되는 적정원가[7]에 공공서비스에 공여하고 있는 진실하고 유효한 자산에 대한 적정 투자보수를 가산한 금액이다.

또한 국가철도공단은 「철도산업발전기본법 부칙」 제2조 제3항에 따라 KTX 건설사업에 있어서 시설부채의 원리금을 상환할 때까지 철도시설관리권을 얻는다. 국토교통부가 관리하고 있는 고속철도시설관리권 등록부에 따르면, KTX 철도시설관리권에 의하여 징수하는 사용료의 총액은 부채원금, 이자상환액 및 유지보수비의 합계[8]이다. 즉 국가철도공단은 〈표 4〉와 같이 KTX 투자에 따라 부채원금, 이자상환액 및 유지보수비만 회수할 수 있으므로 자기자본 조달비용은 무시된다.

〈표 4〉 국가철도공단의 고속철도 재무현황(2023. 12. 31. 기준)

(단위: 억원)

선로사용료 (A)	유지보수비 (B)	이자비용 (C)	부채상환재원 (A-B-C)	건설투자비용	공단금융부채
83,589	25,660	92,445	-34,516	173,360	193,500

자료: 국가철도공단 내부자료

7) 적정원가는 영업비용의 합계에서 지급이자를 제외한 영업외비용과 규제서비스 제공과 관련하여 발생한 법인세비용을 가산하고 영업외수익을 차감한 금액으로 한다. 다만 산업의 특성 등을 고려하여 달리 적용할 수 있다.

8) 선로 등 사용료 총액: 35조 1,538억원
- 부채원금 총액(30년): 9조 2,764억원
- 이자상환액 총액(30년): 21조 7,074억원(2004. 4.~2016. 각 연도 이자, 2017~2034. 3. 이자 4.27%/년)
- 유지보수 총액(30년): 4조 1,600억원

이상의 내용들을 고려할 때, 공공기관 요구수익률은 공사채금리로 설정될 수 있다. 국가철도공단이 KTX 투자 등을 위해 조달한 보유 공사채금리는 〈표 5〉와 같이 최근 5년간 2.65~3.07%이며, 평균 2.82%이다.

〈표 5〉 연도별 국가철도공단의 보유 공사채권의 금리

(단위: %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
금리	3.07	2.76	2.65	2.76	2.88	2.82

자료: 국가철도공단 내부자료

또한 한국철도공사가 철도운영 등을 위해 조달한 보유 공사채금리는 〈표 6〉과 같이 최근 4년간 1.875~2.950%이며, 원화채 기준 평균 2.69%이다. 따라서 본 연구에서는 PIP의 요구수익률을 경상 3.0%로 가정한다.

〈표 6〉 연도별 한국철도공사의 보유 공사채권의 금리

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
원화채	2.578	2.442	2.775	2.950	2.69
외화채	1.881	1.875	1.865	2.329	1.99

자료: 한국철도공사 내부자료

(2) 물가상승률

정량적 VfM 분석은 불변가를 기준으로 이루어지므로, 국가철도공단 및 한국철도공사의 요구수익률은 불변수익률로 산정되어야 한다. 따라서 경상요구수익률을 불변요구수익률로 수정하기 위해서는 물가상승률을 고려할 필요가 있다.

국회예산정책처는 2022년 중기·장기 재정전망보고서에서 소비자물가상승률이 중기적으로 원자재 및 곡물 가격 상승과 공급망 차질에 따른 수급불균형의 영향으로 높은 수준을 지속하겠지만 2022년을 정점으로 점진적으로 하락하고, 2040년 이후 1.8%를 유지하여 2022~2070년간 평균 1.9% 수준을 보일 것으로 전망하였다. 이에 근거하여 본 연구에서는 장래 물가상승률을 1.9%로 설정한다. 국회예산정책처(2022b: 19)에 따른 연도별 물가상승률은 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 장래 소비자물가상승률 추정치

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년
물가상승률	0.5	2.5	5.1	3.3	2.7	2.4	2.1
구분	2027년	2030년	2031년	2032년	2040년	2050년	2060년
물가상승률	2.0	2.0	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8

자료: 국회예산정책처(2022a: 4); 국회예산정책처(2022b: 20)를 바탕으로 저자 작성

2) 공공기관시행대안(PIP)에 대한 VfM 분석 기준 설정

공공기관인 국가철도공단 및 한국철도공사가 GTX 사업을 추진한다면, 정부는 민자사업자에 건설보조금을 지급하는 것과 마찬가지로 공공기관에 출연금 방식 등으로 정부부담금을 지원하면 된다.

따라서 본 연구에서는 GTX 사업에 대한 정량적 VfM 분석 대상으로 현행 PSC 및 PFI에 추가하여, 제안한 PIP에 대한 정량적 VfM 분석조건을 〈표 8〉과 같이 설정한다. GTX 사업에 대한 공공사업의 요구수익률은 국가철도공단 및 한국철도공사의 요구수익률=불변 1.1%로 설정한다.

PIP에 대한 정량적 VfM 분석을 위해서는 할인율을 설정해야 하는데, BTO의 할인율인 불변 4.50%를 PIP에 적용하는 것은 바람직하다고 보기 어렵다. 사업계획의 미래 현금흐름은 주주 및 채권자에 귀속되는 현금흐름이므로, 이들 모두의 위험이 반영된 가중평균 자본비용을 재무적 할인율로 적용하는 것이 바람직하기 때문이다(KDI 공공투자관리센터, 2023: 240). 따라서 앞에서 PIP의 요구수익률은 불변 1.1%로 설정되었으므로, 본 연구에서는 PIP의 할인율도 불변 1.1%로 설정한다. 민간투자사업인 BTL의 할인율이 불변 2.5%이므로, PIP의 할인율을 불변 1.1%로 설정하는 것은 큰 문제는 없을 것이다. 다만 PIP의 적정 할인율에 대한 논의는 추후의 연구과제로 남겨 놓는다.[9)]

9) KDI 공공투자관리센터(2023: 249)는 공공기관 사업에 대한 재무적 할인율이 사업의 특성, 경제상황의 변동, 기업의 재무상황 등에 따라 큰 편차를 보이므로, 이에 개별 사업에 대해서 사업에 수반된 위험도와 정부지원 수준을 감안하여 연구진이 적정한 할인율을 설정할 수 있다고 제시하고 있다.

〈표 8〉 PSC, PFI 및 PIP에 대한 정량적 VfM 분석 조건

구분	현행		연구 제안
	정부시행대안(PSC)	민간투자대안(PFI)	공공기관시행대안(PIP)
요구수익률	불변 4.50%	불변 4.50% (GTX A 실시협약 불변 5.2%)	경상 3.0% (국가철도공단 및 한국철도공사 요구수익률) 물가상승률 1.9% 불변 1.1%
할인율	불변 4.50%	불변 4.50%	불변 1.1%
총사업비	재정사업 총사업비	민자사업 총사업비	
운영비	재정사업 운영비	민자사업 운영비	
요금	재정요금	민자요금	재정요금
운영수입 등	재정요금을 적용하여 민자사업보다 적음	민자요금을 적용하여 공공사업보다 많음	재정요금을 적용하여 민자사업보다 적음
재정지출	NPV	건설보조금	출연금

자료: 국토교통부·에스지레일주식회사(2018); 기획재정부(2024)를 바탕으로 저자 작성

3. GTX C 노선에 대한 사례 분석

1) 분석 조건

VfM 분석은 민간투자적격성조사[10] 및 타당성조사 단계에서 수행되지만, 민자사업 추진 여부는 민간투자적격성조사 단계에서 결정된다. 따라서 사례분석을 위해서는 민간투자적격성조사 자료에 근거하여 수행하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 KDI 공공투자관리센터(2017) 등의 「GTX 민간투자적격성조사 보고서(타당성분석 검토 보고서)」는 정량적 VfM 분석에 대한 사례분석에 활용될 수 있는 자료를 제공하지 않고 있다.[11] 따라서 본 연구에서는 GTX C 타당성조사 보고서인 국토교통부(2020)에 수록되어 있는 자료를 바탕으로 사례분석을 수행하였다.

10) 민간투자적격성조사는 VfM 분석과 동일한 의미로 사용되고 있으나, 민간투자사업 추진 절차에서 주무관청의 타당성조사 이전에 시행되는 절차를 의미하는 용어로도 사용된다.

11) PSC와 PFI의 총정부부담금을 산정할 수 있는 자료는 총사업비, 운영비, 운영수입 등에 대한 연도별 현금흐름표이다. 그러나 KDI 공공투자관리센터(2017) 등은 해당 자료를 제공하지 않고 있다. 또한 국토교통부는 GTX B, GTX C에 대한 민간투자적격성조사 보고서(타당성분석 검토 보고서)를 공개하지 않고 있다.

2) 정량적 VfM 분석

(1) PFI 분석

본 분석에 사용된 PFI의 현금흐름은 국토교통부(2020: 494)에 수록된 〈표 9〉와 같다. 〈표 9〉에 따라 산정한 PFI에 대한 정량적 VfM 분석 결과는 〈표 10〉의 원안과 같이 NPV=-9,498억원, IRR=-0.45%이다. 그런데 NPV=-9,498억원인 조건에서는 재무성이 확보되지 못하므로 PFI가 시행될 수 없다. 따라서 PFI 시행이 가능한 NPV=0억원 조건을 만족시키기 위해서는 건설보조금을 증액시켜야 한다. 대안 1과 같이 건설보조금=2조 8,281억원으로 증액시키면, NPV=0억원, IRR=4.50%가 된다.

〈표 9〉 GTX C 노선의 PFI에 대한 재무성 분석표(현금흐름)

(단위: 억원)

구분	현금유출						현금유입			순현금흐름	
	총 사업비	건설 보조금	운영비	대체 투자비	잔존 가치	현금유출 합계	운임 수입	운임외 수입	현금유입 합계	불변가	현재 가치
2020	864	(432)				432				(432)	(413)
2021	1,296	(648)				648				(648)	(593)
2022	2,745	(1,665)				1,080				(1,080)	(946)
2023	7,844	(4,605)				3,239				(3,239)	(2,716)
2024	9,932	(4,966)				4,966				(4,966)	(3,985)
2025	13,386	(6,693)				6,693				(6,693)	(5,140)
2026	9,068	(4,534)				4,534				(4,534)	(3,332)
2027			1,263			1,263	1,880	176	2,056	793	558
2028			1,263			1,263	1,888	177	2,065	802	540
2029			1,263			1,263	1,895	177	2,072	809	521
2030			1,263			1,263	1,902	178	2,080	817	503
2031			1,263			1,263	1,897	178	2,075	812	479
2032			1,263			1,263	1,892	177	2,069	806	455
2033			1,263			1,263	1,886	177	2,063	800	432
2034			1,263			1,263	1,881	176	2,057	794	410
2035			1,263			1,263	1,876	176	2,052	789	390
2036			1,263			1,263	1,862	174	2,036	773	366
2037			1,263			1,263	1,849	173	2,022	759	344
2038			1,263			1,263	1,836	172	2,008	745	323
2039			1,263			1,263	1,822	171	1,993	730	303
2040			1,263			1,263	1,809	169	1,978	715	284

〈표 9〉의 계속

(단위: 억원)

구분	현금유출						현금유입			순현금흐름	
	총 사업비	건설 보조금	운영비	대체 투자비	잔존 가치	현금유출 합계	운임 수입	운임외 수입	현금유입 합계	불변가	현재 가치
2041			1,263			1,263	1,794	168	1,962	699	265
2042			1,263			1,263	1,780	167	1,947	684	249
2043			1,263			1,263	1,765	165	1,930	667	232
2044			1,263			1,263	1,751	164	1,915	652	217
2045			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	202
2046			1,263	3,660		4,923	1,736	162	1,898	(3,025)	(922)
2047			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	185
2048			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	177
2049			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	170
2050			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	162
2051			1,263	4,248		5,511	1,736	162	1,898	(3,613)	(883)
2052			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	149
2053			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	142
2054			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	136
2055			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	130
2056			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	125
2057			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	119
2058			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	114
2059			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	109
2060			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	104
2061			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	100
2062			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	96
2063			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	92
2064			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	88
2065			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	84
2066			1,263			1,263	1,736	162	1,898	635	80
합계	45,135	(23,543)	50,520	7,908	0	80,020	71,457	6,679	78,136	(1,884)	(9,498)

자료: 국토교통부(2020: 494)

대안 2는 건설보조금=0억원일 경우 NPV를 산정한 것이다. 대안 2에서 할인율=4.50%일 경우, NPV=-2조 8,281억원의 절댓값은 대안 1의 건설보조금과 동일하다. 따라서 PFI의 재무성을 만족시키는 건설보조금은 PFI의 건설보조금을 제외한 현금흐름의 NPV를 나타낸

것임을 확인할 수 있다.

대안 3은 공공기관의 요구수익률인 불변 IRR=1.10%를 만족시키는 건설보조금을 산정한 것이다. 대안 3의 NPV=-5,068억원이지만, 대안 4와 같이 할인율=1.10%에서는 NPV=0억원으로 산정된다.

〈표 10〉 PFI에 대한 정량적 VfM(재무성) 분석 결과

(단위: 억원)

구분		원안(a)	대안 1(b)	대안 2(c)	대안 3(d)	대안 4(d)	c-b
현재가	총사업비(A)	35,909	35,909	35,909	35,909	42,625[1)]	0
	건설보조금(B)	18,784	28,281	0	23,214	27,497	28,281
	운영비 등(C)	19,232	19,232	19,232	19,232	43,411	0
	운임수입 등(D)	26,860	26,860	26,860	26,860	58,539	0
	NPV(B+D-A-C)	-9,498	0	-28,281	-5,068	0	28,281
내부수익률(불변 IRR)		-0.45%	4.50%	-3.50%	1.10%	1.10%	8.00%
재정지원비율(B/A)		52.31%	78.76%	0.00%	64.65%	64.51%	78.76%
재무적 할인율(불변)		4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	1.10%	0.00%

주: 1) 재무적 할인율이 1.10%이므로, 총사업비 현재가가 증가함
1. 기본계획보고서에 제시되어 있는 금액(소수점 이하 숫자 제외)으로 산정

자료: 국토교통부(2020: 494)를 바탕으로 저자 작성

(2) PSC 분석

국토교통부(2020: 490)의 정량적 VfM 분석 결과를 살펴보면, 〈표 11〉의 원안과 같이 PSC의 NPV=-2조 8,838억원, IRR=-3.58%이다. PSC는 재정사업이므로 정부가 PSC에 의해 NPV=-2조 8,838억원의 손실을 보는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 대안 1과 같이 정부부담금=2조 8,838억원로 설정할 경우 IRR=4.5%이며 NPV=0억원이다. 원안과 대안 1에 대한 정부부담금은 동일하게 2조 8,838억원이다. 그러나 IRR은 원안 -3.58%, 대안 1 4.50%로 산정된다.

정부가 건설보조금 형태로 2조 4,391억원을 투입하면, 대안 2와 같이 PSC의 NPV=-4,446억원, IRR=1.10%가 된다. 또한 대안 3과 같이 할인율=1.10%일 경우 NPV=0이 된다. 결론적으로 PSC의 정부부담금인 NPV는 할인율 및 요구수익률인 IRR에 의해 결정된다. 그런데 기획재정부가 「민간투자사업기본계획」에서 PSC의 할인율=4.5%, 정부부담금을 NPV로

설정하였다. 이에 따라 PSC의 정부부담금이 PFI의 정부부담금보다 많게 산정되는 결과가 초래될 수 있다.

〈표 11〉 PSC에 대한 정량적 VfM(재무성) 분석 결과

(단위: 억원)

구분		원안(a)	대안 1(b)	대안 2(c)	대안 3(d)	b-a	c-a
현재가	총사업비(A)	35,195	35,195	35,195	41,899[1)]	0	0
	정부부담금(B)	0	28,838	24,391	28,892	28,838	24,391
	운영비 등(C)	18,567	18,567	18,567	41,318	0	0
	운임수입 등(D)	24,924	24,924	24,924	54,325	0	0
	NPV(B+D-A-C)	-28,838	0	-4,446	0	28,838	24,391
내부수익률(불변 IRR)		-3.58%	4.50%	1.10%	1.10%	8.08%	4.68%
재정지원비율(B/A)		0.00%	81.94%	69.30%	68.96%	81.94%	69.30%
재무적 할인율(불변)		4.50%	4.50%	4.50%	1.10%	0.00%	0.00%

주: 1) 재무적 할인율이 1.10%이므로, 총사업비 현재가가 증가함
1. 기본계획보고서에 제시되어 있는 금액(소수점 이하 숫자 제외)으로 산정

자료: 국토교통부(2020: 490)를 바탕으로 저자 작성

〈표 12〉 GTX C 노선의 PSC에 대한 재무성 분석표(현금흐름)

(단위: 억원)

구분	현금유출						현금유입			순현금흐름	
	총 사업비	건설 보조금	운영비	대체 투자비	잔존 가치	현금유출 합계	운임 수입	운임외 수입	현금유입 합계	불변가	현재 가치
2020	669					669				(669)	(640)
2021	1,214					1,214				(1,214)	(1,112)
2022	2,374					2,374				(2,374)	(2,080)
2023	6,731					6,731				(6,731)	(5,644)
2024	10,357					10,357				(10,357)	(8,311)
2025	13,933					13,933				(13,933)	(10,699)
2026	9,129					9,129				(9,129)	(6,708)
2027			1,232			1,232	1,744	163	1,907	675	475
2028			1,232			1,232	1,751	164	1,915	683	460
2029			1,232			1,232	1,758	165	1,923	691	445
2030			1,232			1,232	1,765	165	1,930	698	430
2031			1,232			1,232	1,760	165	1,925	693	409
2032			1,232			1,232	1,755	164	1,919	687	388

〈표 12〉의 계속

(단위: 억원)

구분	현금유출						현금유입			순현금흐름	
	총 사업비	건설 보조금	운영비	대체 투자비	잔존 가치	현금유출 합계	운임 수입	운임외 수입	현금유입 합계	불변가	현재 가치
2033			1,232			1,232	1,750	164	1,914	682	368
2034			1,233			1,233	1,745	163	1,908	675	349
2035			1,232			1,232	1,739	163	1,902	670	331
2036			1,232			1,232	1,727	162	1,889	657	311
2037			1,232			1,232	1,715	161	1,876	644	292
2038			1,232			1,232	1,703	159	1,862	630	273
2039			1,232			1,232	1,691	158	1,849	617	256
2040			1,232			1,232	1,679	157	1,836	604	240
2041			1,232			1,232	1,665	156	1,821	589	224
2042			1,232			1,232	1,652	155	1,807	575	209
2043			1,232			1,232	1,638	153	1,791	559	194
2044			1,232			1,232	1,625	152	1,777	545	181
2045			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	169
2046			1,232	3,660		4,892	1,611	151	1,762	(3,130)	(954)
2047			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	155
2048			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	148
2049			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	142
2050			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	135
2051			1,232	4,248		5,480	1,611	151	1,762	(3,718)	(909)
2052			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	124
2053			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	119
2054			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	114
2055			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	109
2056			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	104
2057			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	100
2058			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	95
2059			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	91
2060			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	87
2061			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	83
2062			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	80
2063			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	76
2064			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	73
2065			1,232			1,232	1,611	151	1,762	530	70
2066			1,232		(1,953)	(721)	1,611	151	1,762	2,483	314
합계	44,407	0	49,281	7,908	(1,953)	99,643	66,304	6,211	72,515	(27,128)	(28,838)

자료: 국토교통부(2020: 490)

(3) PIP 분석

본 연구에서 제시한 PIP에 대한 정량적 VfM 분석은 공공기관의 요구수익률에 맞춘 할인율로 정부부담금을 산정하는 것이다. PIP의 현금흐름은 PFI의 현금유출 및 PSC의 현금유입으로 설정한다.

국토교통부(2020: 490-494)를 기초로 산정된 PIP의 정량적 VfM 분석 결과를 살펴보면, 〈표 13〉의 원안과 같이 NPV=-1조 1,434억원, IRR=-2.00%이다. 공공기관은 PIP에 의해 NPV=-1조 1,434억원의 손실을 보는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 NPV=-1조 1,434억원은 할인율=4.5%일 경우에 대한 현금흐름상의 손실금이다. 대안 1과 같이 PIP의 건설보조금을 0억원으로 하면, NPV=-3조 218억원, IRR=-4,71%가 된다. 또한 정부가 정부출연금 형태로 3조 218억원을 부담하면, 대안 2와 같이 PSC의 NPV=0억원, IRR=4.50%가 된다.

그러나 본 연구에서 PIP의 요구수익률을 불변 1.10%로 설정하였으므로, 대안 3과 같이 요구수익률인 IRR=1.10%를 만족시키는 정부출연금은 2조 6,771억원으로 산정된다. 대안 3의 NPV=-3,447억원은 할인율=4.5%일 경우에 산정되는 것이다. 대안 4와 같이 할인율=1.10%에서는 NPV=0억원으로 산정된다.

〈표 13〉 PIP에 대한 정량적 VfM 분석 결과

(단위: 억원)

구분		원안(a)	대안 1(b)	대안 2(c)	대안 3(d)	대안 4(d)	c-b
현재가	총사업비(A)	35,909	35,909	35,909	35,909	42,625[1)]	0
	정부출연금(B)	18,784	0	30,218	26,771	31,711	30,218
	운영비 등(C)	19,232	19,232	19,232	19,232	43,411	0
	운임수입 등(D)	24,924	24,924	24,924	24,924	54,325	0
	NPV(B+D-A-C)	-11,434	-30,218	0	-3,447	0	30218
내부수익률(불변 IRR)		-2.00%	-4.71%	4.50%	1.10%	1.10%	9.21%
재정지원비율(B/A)		52.31%	0.00%	84.15%	74.55%	74.39%	84.15%
재무적 할인율(불변)		4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	1.10%	0.00%

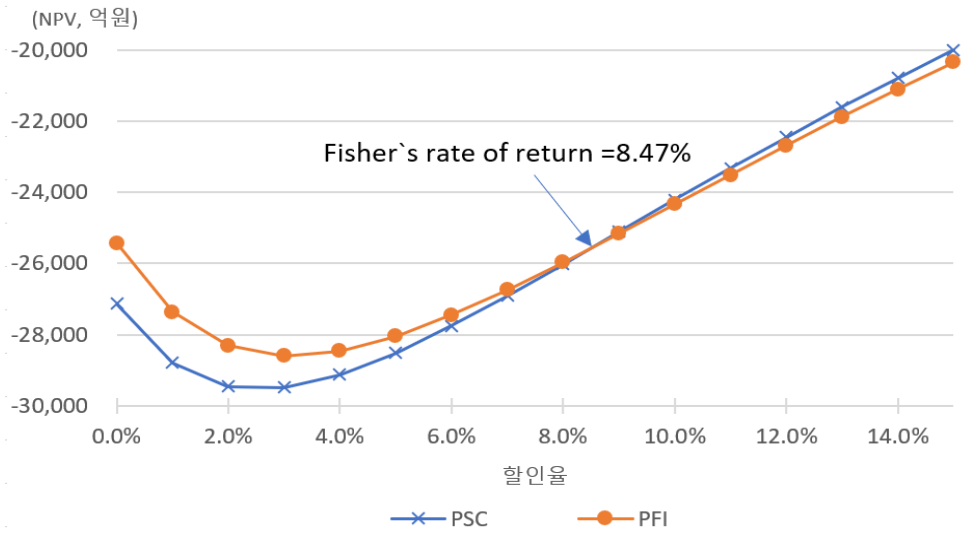
주: 1) 재무적 할인율이 1.10%이므로, 총사업비 현재가가 증가함
1. 기본계획보고서에 제시되어 있는 금액(소수점 이하 숫자 제외)으로 산정

자료: 국토교통부(2020: 490-494)를 바탕으로 저자 작성

(4) FRR 분석

GTX C에 대한 PSC와 PFI의 FRR은 불변 8.47%로 산정되었다. 따라서 [그림 4]와 같이 할인율이 FRR=8.47% 이하에서는 PFI의 정부부담금인 NPV 절댓값이 PSC의 NPV 절댓값보다 작게 산정된다. 반대로 할인율이 FRR=8.47% 이상에서는 PFI의 정부부담금이 PSC보다 크게 산정된다. 즉 동일한 할인율로 산정된 PSC와 PFI에 대한 정량적 VfM 분석 결과는 할인율과 FRR의 관계에 의해 결정되는 것을 확인할 수 있다.

[그림 4] GTX C에 대한 PSC와 PFI의 FRR



자료: 국토교통부(2020: 490-494)를 바탕으로 저자 작성

(5) 소결

현행 정량적 VfM 분석 방법론의 문제점을 해소하고자 본 연구에서 제시한 방법론에 따른 분석 결과는 〈표 14〉와 같다. PSC의 경우, 정부부담금=2조 8,838억원, 불변 IRR=4.50%이다. PFI의 경우, 정부부담금=2조 8,282억원, 불변 IRR=4.50%이다. PSC는 PFI보다 현금유출이 적지만 요금이 낮아 현금유입이 작다. 따라서 PSC의 정부부담금은 PFI보다 많게 산정되었다.

그러나 PIP의 경우, 정부부담금=2조 6,771억원, 불변 IRR=1.10%이다. PIP의 정부부담금은 PFI보다 1,511억원 감소한다. 또한 운임수입 등은 1,936억원 감소하는데, 이는 PIP의

요금이 PFI보다 낮게 책정되었기 때문이다. 따라서 GTX C 이용자는 PFI 방식보다 PIP 방식에서 요금절감의 편익을 얻게 된다.

〈표 14〉 GTX C에 대한 정량적 VfM 분석 결과

(단위: 억원)

구분		PSC(a)	PFI(b)	PIP(c)	c-a[1)]	c-b[1)]
현재가	총사업비(A)	35,195	35,909	35,909	714	0
	정부부담금(B)[1)]	28,838	28,282	26,771	-2,067	-1,511
	운영비 등(C)	18,567	19,232	19,232	665	0
	운임수입 등(D)	24,924	26,860	24,924	0	-1,936
	NPV(B+D-A-C)	0	0	-3,447	-3,447	-3,447
내부수익률(불변 IRR)		4.50%	4.50%	1.10%	-3.40%	-3.40%
재정지원비율(B/A)		81.94%	78.76%	74.55%	-7.39%	-4.21%
재무적 할인율(불변)		4.50%	4.50%	4.50%	0.00%	0.00%

주: 1) KDI 공공투자관리센터는 PSC와 PFI의 정부부담금 차이를 VfM으로 간주
1. 기본계획보고서에 제시되어 있는 소수점 이하 숫자를 제외한 금액으로 산정

자료: 저자 작성

Ⅳ. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 현행 정량적 VfM 분석방법론의 문제점을 살펴보고, 이를 해결하기 위해 VfM 개념에 기반하여 공공기관시행대안(PIP)을 포함하는 새로운 정량적 VfM 분석방법을 제안하였다. 또한 제안된 방법론의 적용 가능성을 GTX C 노선 사례로 검증하였다. 연구 결과, 기존 정량적 VfM 분석방법은 PSC와 민간투자대안(PFI)을 동일한 민간투자 수익률 기준으로 평가함으로써 정책적 의사결정에 부적합한 결과를 초래하는 것으로 나타났다. 나아가 국가철도공단과 한국철도공사가 주도하는 PIP가 비용 절감과 요금 인하 측면에서 PFI보다 우수한 대안임을 실증하였다.

실질적으로 본 연구에서 제안한 PIP는 PSC를 의미할 수 있다. 그러나 재정당국인 기획재정부가 정책적 사유 등으로 PSC의 할인율을 PFI와 동일하게 설정하고 있으므로, 본 연구에서는 정량적 VfM 분석에 PIP를 추가하는 방안을 모색한 것이다. 따라서 향후 PIP는 PSC로 간주될 수도 있을 것이다. 이는 기획재정부와 KDI 공공투자관리센터가 현행 정량적

VfM 분석방법론의 타당성을 재검토할 필요가 있음을 의미하므로, 본 연구 결과가 민간투자사업에 대한 정량적 VfM 분석방법론 개선에 기여할 수 있기를 기대한다.

민간투자사업 선진국으로 알려진 영국에서도 PFI가 실제로 VfM을 제공했는지에 대한 명확한 증거를 제시하지 못했다는 비판이 제기된 바 있다(House of Commons Committee of Public Accounts, 2018). 이에 따라 영국 재무부는 2018년 VfM 분석방법론의 한계를 인정하며 신규 민간투자사업 추진을 중단한 바 있다(HM Treasury, 2018). 이러한 사례는 VfM 분석방법론의 지속적 개선 필요성을 보여준다.

다만 본 연구에서는 정부부담금의 현재가치를 사회적 할인율로 산정해야 하는지 여부는 고려하지 않았다. 정부부담금은 정부가 부담하는 금액이므로, 사업 시행 주체와 무관하게 다뤄져야 한다는 점이 본 연구의 한계이다. 향후 이에 대한 보완 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

국토교통부 (2016a). **수도권광역급행철도 타당성조사 및 기본계획 요약보고서**.

_____ (2016b). **수도권 광역급행철도 타당성조사 및 기본계획 B노선(송도~마석) 재기획보고서**.

_____ (2017). **수도권광역급행철도 A노선 민간투자시설사업기본계획**.

_____ (2020). **수도권광역급행철도 C노선 타당성조사 및 기본계획보고서**.

_____ (2021a). **수도권 광역급행철도 B노선 타당성조사 및 기본계획 보고서**.

_____ (2021b). **수도권광역급행철도 C노선 민간투자시설사업기본계획**.

_____ (2022). **수도권광역급행철도 B노선 민간투자시설사업기본계획(재고시)**.

_____ (2024. 1. 24.). [보도자료] GTX-C, '28년말 개통 목표로 첫 삽 뜬다.

국토교통부·에스지레일주식회사 (2018). **수도권광역급행철도 A노선 민간투자사업 실시협약**.

국회예산정책처 (2022a). **2022~2070년 NABO 중기 재정전망**.

_____ (2022b). **2022~2070년 NABO 장기 재정전망**.

기획재정부 (2024). **민간투자사업기본계획**.

_____ (2024. 2. 27.). [보도자료] 수도권광역급행철도(GTX)-B 실시협약(안) 민투심 의결. https://green.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156617484&pWise=sub&pWiseSub=J2

이한수·유재균·김동희·이경철·강성욱·문대섭 (2021). 도시철도사업에 대한 위험기반 Value for Money 평가에 관한 연구. **한국도시철도학회논문집**, 9(4): 1117-1129.

KDI 공공투자관리센터 (2011). **임대형 민자사업(BTL) 「타당성 및 민간투자 적격성조사 세부요령」·「시설사업기본계획 작성요령」·「표준 실시협약안」**.

_____ (2014). **수도권 광역급행철도(GTX) 건설사업(2014년도 예비타당성조사 보고서)**.

_____ (2016). **사회적 할인율 산정에 관한 연구(2016년도 정책연구보고서)**.

_____ (2017). **수도권 광역급행철도 A노선 민간투자사업(2015년도 타당성분석 검토 보고서)**.

_____ (2018a). **민간투자사업 타당성 분석 및 적격성조사 세부요령 연구**.

_____ (2018b). **의정부~금정 광역급행철도 건설사업(2018년도 예비타당성조사 보고서)**.

_____ (2019). **수도권 광역급행철도(GTX-B) 건설사업(2019년도 예비타당성조사 보고서).**

_____ (2020). **정량적 VfM 분석 개선방안 연구(2020년도 정책연구보고서)**.

_____ (2021). **예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구(2021년도 예비타당성조사 연구보고서)**.

_____ (2023). **공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제4판)**.

〈외국 문헌〉

HM Treasury (2006). *Value for Money Assessment Guidance*.

_____ (2018). *Budget 2018 Private Finance Initiative(PFI) and Private Finance 2(PF2).*

_____ (2022). *The Green Book*.

House of Commons Committee of Public Accounts (2018). *Private Finance Initiatives*. Forty-Sixth Report of Session 2017-19.

〈웹사이트〉

KDI 공공투자관리센터 민간투자사업 용어, https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/intrcn /termIntrcn.do #none, 검색일 2024. 10. 8.

투 고 일: 2024년 10월 8일
심 사 일: 2024년 11월 15일
게재확정일: 2024년 12월 4일

(Abstract)

A Methodological Study on Quantitative VfM Analysis for Public Institution Provision

Taehun Ahn

Private investment projects in the domestic railway sector are implemented through BTO and BTL methods, with different discount rates applied to the Public Sector Comparator (PSC) depending on the selected method. The PSC for railway projects is structured such that the Korea National Railway handles construction while KORAIL oversees operations, regardless of the chosen private investment method. However, the current quantitative Value for Money (VfM) analysis method reveals limitations, as it applies varying discount rates to the PSC depending on the private investment approach, leading to discrepancies in the calculation of government financial obligations. This study addresses these issues by proposing a new quantitative VfM analysis method based on the VfM concept, incorporating a Public Institution Provision (PIP) alternative. To this end, the validity of the existing quantitative VfM analysis method was examined, and the applicability of the proposed methodology was tested using the GTX C Line as a case study. The analysis revealed that the existing VfM analysis method, which evaluates the PSC and Private Finance Initiative (PFI) alternatives using the same private investment return rate, leads to results that are not suitable for policy decision-making. Furthermore, the study demonstrated that PIP is a superior alternative to PFI in terms of cost savings and fare reduction. This research introduces a new quantitative VfM analysis methodology aimed at improving the evaluation framework for railway private investment projects, contributing to more objective and effective policy decision-making in the public sector.

Keywords: Great Train eXpress(GTX), Private Investment Feasibility Analysis, Value for Money, Public Institution Provision

중앙과 지방 공공기관의 ESG 경영 공시 제도 비교연구

김준성*, 이주경**, 송경호***, 정예슬****

요·약

최근 전 세계적으로 지속가능한 발전의 핵심 요소로 ESG 경영이 강조되면서, 공공부문의 ESG 경영의 기준 설정과 투명한 정보공개가 더욱 강조되고 있다. 공공부문의 ESG 경영이 강조되고 공공부문이 국가 전반의 ESG 경영을 선도하는 역할을 할 것으로 기대되는 만큼, 국민의 눈높이에 맞는 투명한 ESG 경영정보 공개가 필수적이라고 판단된다. 본 연구는 E(환경), S(사회), G(지배구조) 각각에 대하여 중앙과 지방 공공기관의 ESG 경영 공시 제도를 비교 분석하였다. 분석 결과 중앙과 지방 공공기관 모두 독자적인 공시시스템을 구축했으며, 각각 구체적인 ESG 공시 기준을 만들어 운영 중인 것을 확인할 수 있었다. 특히 양자 간의 공시 항목 분류나 구체적인 공시 항목에서 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다. 공공부문이 ESG 경영을 선도하는 역할을 할 수 있도록, 양자 간의 상호학습을 통해 국민에게 공공기관의 상호 비교 가능하고 풍부한 ESG 경영 정보를 제공할 수 있도록 개선이 필요하다고 판단된다.

주제어: 공공기관, 지방공공기관, ESG, 경영공시, 비교연구

* 제1저자: 서울대학교 행정대학원에서 정책학박사를 취득하고, 현재 한국조세재정연구원에 선임연구원으로 재직 중이며, 주 연구 분야는 공공기관, 정책평가, 지역개발 등이다. (joonsu3@kipf.re.kr)

** 교신저자: 서울대학교 행정대학원에서 정책학박사를 취득하고, 현재 한국조세재정연구원에서 책임연구원으로 재직 중이다. 주 연구 분야는 공공기관 지배구조, 정부재정, 정책평가 등이다. (jklee@kipf.re.kr)·

*** 제3저자: 한양대학교에서 경영학박사를 취득하고, 현재 한국조세재정연구원 선임연구원으로 재직 중이며, 주 연구 분야는 공공기관, 정책평가, 국민연금 등이다. (songkh@kipf.re.kr)

**** 제4저자: 고려대학교에서 행정학박사를 취득하고, 현재 한국조세재정연구원 선임연구원으로 재직 중이며, 주 연구 분야는 공공부문 성과관리, 고객만족도, 정책분석 등이다. (yschung@kipf.re.kr)

I. ESG 경영

1. ESG 경영 일반

1992년 리우선언에서 인류의 새로운 성장 패러다임으로 지속가능한 발전이 제시되었으며, 이는 경영 분야에서 중요한 의제 중 하나로 자리 잡았다. 이후 2006년에 채택된 유엔 책임투자 원칙(Principles for Responsible Investment)은 이러한 흐름을 이어받아 환경(E)과 사회(S)와 같은 비재무적 요소를 의사결정 과정에 반영할 것을 강조하였다. 2020년 다보스 포럼에서 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)의 회장인 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)은 주주자본주의(Shareholder Capitalism)를 이해관계자 자본주의(Stakeholder Capitalism)로 전환해야 한다고 선언함으로써 ESG 경영의 중요성을 다시 강조하였다. ESG 경영은 기업의 지속가능한 성장을 위해 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)라는 세 가지 요소를 통합하여 고려하는 경영 방식이다. 이 각각의 요소는 친환경 경영, 사회적 책임 경영, 그리고 투명한 지배구조와 밀접한 관련이 있다. 환경(E) 측면은 기업이 자연환경에 미치는 영향을 평가하고, 자원을 지속가능한 방식으로 관리하려는 것과 관련이 있다. 특히 기후 위기 같은 환경 변화에 대응하기 위한 다양한 노력이 포함된다. 구체적인 활동으로 탄소 배출량을 줄이고, 재생 가능한 에너지를 활용하는 등의 조치와 관련된다. 사회적(S) 측면에서 기업은 사회에 미치는 영향을 면밀히 검토해야 한다. 이는 직원의 복지와 근로 환경 개선, 조직 내부와 외부에서의 다양성 존중, 공정 거래 실천, 지역사회에 대한 기여 등이 포함된다. 지배구조(G) 측면에서는 이사회의 구성과 경영진의 윤리적 행동, 주주 권리의 보장을 통해 기업 경영의 투명성을 강조한다. 일반적으로 민간 부문의 ESG 경영은 이해관계자에게 긍정적인 인상을 주며, 이러한 접근은 궁극적으로 기업의 장기적인 경쟁력을 증진할 것으로 예상된다. 최근 들어 유럽연합(EU), 미국 증권거래위원회(SEC), 지속가능성 회계표준위원회(SASB), 국제표준화기구(ISO), 글로벌 보고 이니셔티브(GRI) 등 다양한 기관들이 ESG 경영을 제도화하기 위해 노력하고 있다. 이러한 움직임은 기업의 사회적 책임을 강조하고 지속가능한 경영을 촉진하기 위한 기반을 마련하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 구체적으로는 국제 지속가능성 기준위원회(ISSB)가 2023년 6월 지속가능성 공시를 위한 첫 번째 기준서를 발표, 2025년부터 시행 예정이며, 유럽은 「기업 지속가능성 보고 지침(CSRD)」을 마련하여 2024년부터 순차적으로 의무화할 예정이다(이병윤, 2024). 미국 역시 증권

거래위원회(SEC)가 2024년 3월에 「미국 상장기업 기후 관련 정보공시 의무화 규정」을 발표해, 2026년부터 순차적으로 의무화 예정이다(이병윤, 2024). 국내에서도 2021년 산업통상자원부에서 K-ESG 가이드라인을 발표하였으며(관계부처합동, 2021), 금융위원회 역시 기업공시제도에 ESG 공시를 포함하기 위한 논의를 지속하는 등 여러 관계기관의 민간부문 ESG 공시 제도화를 위한 움직임이 활발하다.

2. 공공부문의 ESG 경영 대응

윤석열 정부의 110대 국정과제 중에는 ESG와 관련된 항목들이 다수 존재한다(110대 국정과제). 주된 내용으로 원전을 녹색분류체계(K-택소노미)에 포함[1]하고, 국가 온실가스 감축 목표 준수,[2] 기후변화영향평가 시행,[3] 온실가스 감축인지 예산제[4] 적용 등의 조치를 포함한다. 이 외에도 배출권 거래제 유상 할당 확대 검토, 지방자치단체의 탄소 중립 지원센터 육성 지원, 지속가능성성장위원회 검토, K-ESG 가이드라인 세부화, 소셜 택소노미, 녹색산업 육성, 순환 경제 촉진, 초미세먼지 저감 등의 내용이 포함되었다. 이렇듯 정부는 ESG 전 분야에서 다양한 정책을 추진 중인 것으로 확인된다. 또한 기획재정부에서는 「ESG 인프라 고도화 방안」을 발표하였는데, ESG 공시 제도 정비, 중소·중견기업 지원, ESG 투자 활성화, ESG 정보·인력지원 체계 구축, 공공부문 ESG 경영 및 투자 선도, ESG 협의회 설치 등의 내용을 포함한다(기획재정부, 2022. 12. 28.).

국내 공공기관들 역시 국내외의 ESG 경영을 둘러싼 움직임에 적극 대응하고 있으며, 사회 전반의 변화를 선도한다는 측면에서 공공부문의 ESG 경영이 특히 강조되고 있다. 중앙공공기관의 경우 글로벌 경영 환경에 노출된 시장형 공기업들을 중심으로 이미 예전부터 자체적으로 지속가능경영보고서를 발간하고, 자체 홈페이지에 ESG 경영 정보를 공시하는 경우가 많았다.[5] 또한 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)을 통해 기획재정부를

1) 녹색분류체계(Green Taxonomy)는 경제활동의 환경적 지속가능성 여부를 분류/정의하는 체계로, 한국은 2021년 12월 「한국형 녹색분류체계 가이드라인(K-Taxonomy)」 초안을 발표하였으며, 2023년 개정으로 원전도 포함되었다.

2) 국가 온실가스 감축 목표(Nationally Determined Contribution, NDC)는 파리협정에 따라 각국이 자발적으로 설정한 온실가스 감축 목표이다. 한국은 2030년까지 2018년 대비 40%의 온실가스 감축을 목표로 하고 있다.

3) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 의거 2022년 9월 25일부터 시행된 제도로, '기후변화영향평가'는 국가의 주요 계획 또는 대규모 개발사업에 대해 기후변화 영향을 사전에 평가하도록 하여 기후위기 적응과 온실가스 감축을 유도하려는 제도이다(환경부, 2022).

4) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제24조와 「국가재정법」 제27조 및 제68조의3에 근거 예산과 기금이 온실가스 감축에 미치는 영향을 사전에 분석한 보고서를 작성, 그 결과를 예산 편성 및 기금 운용에 반영하는 제도이다(기획재정부·환경부·한국환경공단, 2024).

중심으로 중앙공공기관을 관리·감독하는 공공기관 경영평가, 공공기관 경영정보공개시스템(이하 알리오 시스템) 등의 관리 방법에도 ESG 경영의 요소가 포함되어 운영되고 있다. 특히 2000년대 중반 사회적 가치 항목이 공공기관 경영평가에 포함된 이후 현재는 사회적 책임 항목으로 변경되어 운영되고 있다. 2021년 공공기관 공시 항목에 ESG 관련 항목이 확대되고(기획재정부, 2021. 3. 4.; 기획재정부, 2022. 2. 7.), 2023년 알리오 시스템에 ESG 항목이 본격적으로 추가되어 공시되고 있다(기획재정부, 2023. 2. 3.). 그리고 지방공기업의 경우 관련 경영전략 및 정보를 공시한 사례는 없었고(김세훈, 2021), 2022년 기준 대다수의 지방공기업에서 ESG 경영을 준비 중인 것으로 나타났다(김세훈·홍윤표, 2022). 지방공기업 통합경영공시 기준(2023)을 살펴보면 통합경영공시 항목들이 ESG 구분 중 어디에 해당하는지 확인 가능하도록 제시하고 있으며, 『2024년도 지방공기업 경영평가편람』(행정안전부·지방공기업평가원, 2023a)에도 평가 지표들이 ESG 구분 중 어디에 해당하는지 설명하고 있다. 이를 통해 지방공공기관 역시 중앙공공기관과 마찬가지로 각 공공기관의 ESG 경영 보급을 위한 관리를 위해 노력하고 있는 것을 확인할 수 있다.

Ⅱ. 중앙과 지방의 공공기관

1. 중앙공공기관

중앙공공기관은 정부의 자본 투자, 출자, 그리고 재정 지원에 의해 설립되고 운영되는 기관으로, 「공운법」 제4조[6]에 따라 매년 기획재정부 장관에 의해 지정된다. 2024년 기준 공공기관의 총수는 327개로, 이들 중 공기업은 32개, 준정부기관은 55개, 그리고 기타 공공기관은 240개로 구성된다. 이들 기관은 「공운법」에 따라 매년 지정되며, 기획재정부를 비롯한 관련 기관에 의해 관리되고 있다.

---

5) 일반적으로 「공공기관 운영에 관한 법률」에 의거 기획재정부의 관리·감독을 받는 공공기관들은 공공기관으로 표기하지만, 지방공공기관과의 비교를 위해 본고에서는 중앙공공기관으로 지칭한다

6) 「공운법」 제4조 제1항이 개별 기관의 설립 근거, 설립 주체, 재정 지원 규모와 형태 등 공공기관 지정 요건을 규정하고 있다.

〈표 1〉 2024년 공공기관 유형별 기관 현황(2024년 1월 기준)

(단위: 개, %)

전체 공공기관	공기업			준정부기관			기타공공기관
	소계	시장형	준시장형	소계	기금 관리형	위탁 집행형	소계
327 (100)	32 (9.8)	14 (4.3)	18 (5.5)	55 (16.8)	12 (3.7)	43 (13.1)	240 (73.4)

주: ( ) 안은 비중임

자료: 기획재정부(2024. 1. 31.)를 참고하여 저자 작성

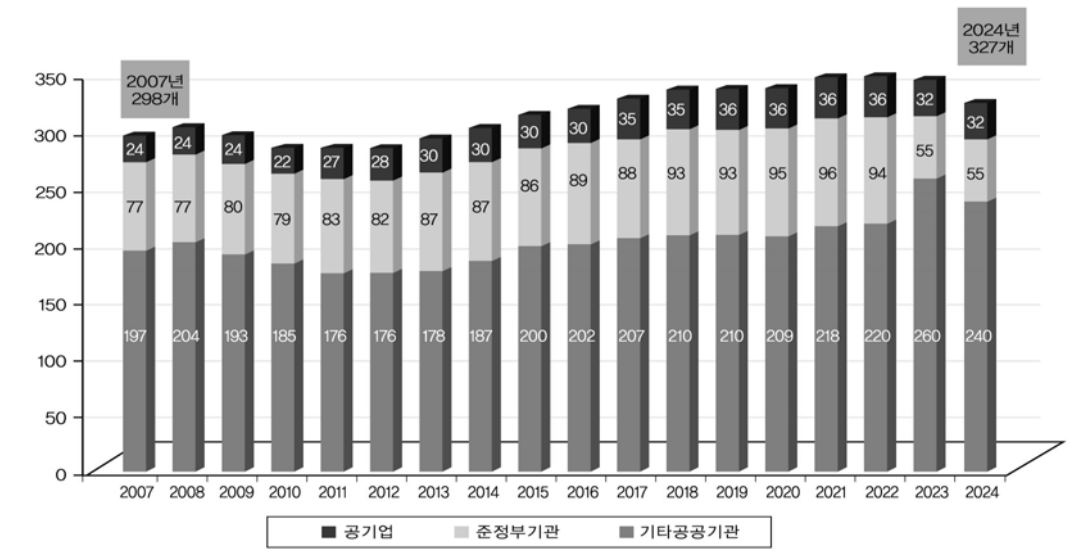
공기업은 직원 수 300명 이상, 총수입액 200억원 이상, 자산 규모 30억원 이상이며, 총수입액 중 자체 수입액 비중이 50% 이상인 기관으로, 2024년 기준 32개이다. 공기업은 시장형과 준시장형으로 나뉘며, 시장형 공기업은 자산 규모가 2조원 이상이고, 자체 수입이 85% 이상인 기관으로 한국전력공사, 한국가스공사 등이 있다. 준시장형 공기업은 이에 해당하지 않는 기관으로 한국조폐공사, 한국방송광고진흥공사 등이 포함된다. 준정부기관은 직원 수 300명 이상, 총수입액 200억원 이상, 자산 규모 30억원 이상이지만, 자체 수입 비중이 50% 미만인 기관으로, 2024년 기준 55개이다. 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 구분된다. 기금관리형은 기금을 관리하거나 다른 기관으로부터 위탁받아 운영하는 기관으로, 대표적으로 국민체육진흥공단과 근로복지공단이 있다. 반면 위탁집행형은 기금관리와 관련이 없는 기관으로 한국국제협력단과 한국장학재단 등이 있다. 기타공공기관은 공기업과 준정부기관에 해당하지 않는 기관들로, 2024년 기준으로 총 240개이다. 「공운법」 제5조에 따르면 규모 기준을 충족하더라도 다른 법률에 따라 책임 경영 체제가 마련되었거나 독립성과 자율성이 요구되는 기관은 기타공공기관으로 분류될 수 있다.

중앙공공기관의 수는 매년 지정 결과에 따라 변화하며, 2010년대 이후 지속해서 증가하다가 2024년에는 국가과학기술연구회와 관련된 출연연구기관(총 22개)이 공공기관에서 제외되어, 2024년 기준 327개로 감소하였다. 기획재정부는 혁신과 도전을 통해 초격차 기술을 확보하기 위해 과기계 출연연구기관을 공공기관에서 지정 해제하였다(기획재정부, 2024. 1. 31.). 2024년의 공공기관 수(327개)는 「공운법」에 따라 2007년에 최초 지정된 298개보다 29개가 증가한 수치이다. 지정된 공공기관은 「공운법」에 따라 기획재정부의 관리 대상이 된다. 중앙공공기관은 공통으로 「공운법」의 경영공시(제11조), 통합공시(제12조), 고객헌장 및 고객만족도 조사(제13조), 기능 조정(제14조), 혁신(제15조), 비위 행위자 수사

의뢰(제52조의3), 채용 비위 행위자 명단 공개(제52조의4), 채용 비위 관련자 합격 취소(제52조의5), 인사 감사(제52조의6) 등의 규정을 적용받는다. 또한 「공운법」 보칙 제53조부터 제53조의3까지의 규정, 벌칙 조항(제55조 및 제56조)도 적용된다. 공공기관에서 제외된 기관은 「공운법」에 따른 공통적인 관리와 감독을 받지 않으며, 각 주무 부처의 재량에 따라 관리된다.

[그림 1] 공공기관 지정 추이

(단위: 개)



자료: 기획재정부(2023)를 참고하여 저자 작성

2. 지방공공기관

지방공공기관은 지방공기업과 지방출자 및 출연 기관으로 구성된다. 지방공기업은 지방자치단체가 직접적으로 기업을 설립하거나 법인을 만들어 운영하는 기관으로, 「지방공기업법」 제2조 제1항에서 정의된 사업을 수행한다. 이들 공기업은 주로 수도사업, 궤도사업(도시철도 포함), 자동차 운송사업, 공업용수도사업, 지방도로사업, 주택사업, 하수도사업, 토지개발사업 등 다양한 분야의 사업을 수행하고 있다. 지방공기업은 지방자치단체가 사업을 직접 운영하는 지방직영기업과 간접적으로 법인을 설립하여 운영하는 형태로 나뉜다. 지방직영기업은 지방자치단체가 별도의 법인을 설립하지 않고, 기존의 행정 조직과 인력을 활용하여

직접 사업을 관리하는 방식이다. 직접경영(지방직영기업)은 지방자치단체가 상수도, 하수도 및 공영개발 등의 다양한 사업을 수행하며 공기업 특별회계로 운영된다. 특별회계는 일반회계와 구별되어 독립적으로 관리되며, 관련 조직은 지방자치단체에 소속되고, 인력은 공무원으로 구성된다. 간접경영(지방 공사 및 공단)은 지방자치단체가 50% 이상 출자하여 설립한 독립적인 법인이다. 기관의 직원들은 민간인으로 구성되어 자율적으로 운영된다. 간접경영의 사업은 자체 사업을 담당하는 지방공사와, 지방자치단체가 위탁한 일을 처리하는 지방공단(예: 시설관리공단, 환경공단)으로 나뉜다. 지방공사는 지방자치단체가 공공성을 유지하기 위해 운영하는 독립적인 법인으로, 지하철, 도시개발, 관광 등 민간 부분의 사업을 경영하고 있다. 지방공단은 시설 관리와 환경 관리 등의 전문 기술과 책임을 바탕으로 지방자치단체의 특정 업무를 위탁받아 수행하는 공공업무 대행 기관이다. 또한 지방자치단체가 지역 주민의 복지와 지역 경제의 발전을 도모하기 위해 출자하거나 출연하여 설립한 지방출자·출연기관들도 있다. 이들 기관은 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 의거 지정되고 고시된다. 주로 지방출자·출연기관은 「지방공기업법」에서 정한 사업 외의 영역에서 「지방출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따라 특정 사업을 수행하는 기관이며, 출자기관은 지방공사, 출연기관은 지방공단과 유사한 성격이다. 본고에서는 중앙공공기관과의 비교가능성을 확보하기 위해 지방공공기관의 범위를 지방공기업으로 한정하였고, 따라서 지방공기업을 중심으로 설명하고자 한다.

〈표 2〉 지방공공기관 유형과 특징

경영형태	지방공공기관 유형	지방자치단체 출자 비율	직원 형태
직접경영	지방직영기업	100%	공무원
간접경영	지방공사	50% 이상	비공무원
	지방공단	100%	
	출자기관	10% 이상	
	출연기관	100%	

자료: 지방공공기관 통합채용정보공개시스템(https://job.cleaneye.go.kr)

지방공기업의 사업영역은 주민 복리 증진을 목표로 한 공익사업으로, 수익성 있는 사업 중 「지방공기업법」 제2조에서 정한 사업영역이다. 그리고 경영 원칙으로는 공익성과 수익성의 조화, 독립채산 원칙을 준수한다. 기업회계기준에 의한 복식부기 회계 및 예산관리를

운영하고 있으며, 재원 조달은 수익자 및 원인자 부담 원칙[7]으로 하고 있다. 지방직영기업은 관리자를 지정하고, 지방공사(공단)는 사장(이사장)을 임명하여 관리책임을 지도록 하고 있다. 대통령령이 정하는 일정 규모 기준 이상[8]이면 의무적으로 법을 적용받는 의무 적용 사업이다. 그 종류는 상수도사업, 궤도사업, 공업용수도사업, 지방도로사업, 주택사업, 자동차운송사업, 하수도사업, 토지개발사업이 있다.

〈표 3〉「지방공기업법」 의무 적용 사업

구분	설명
1. 상수도사업	(간이상수도사업 제외) 1일 생산능력 1만톤 이상
2. 공업용수도사업	1일 생산능력 1만톤 이상
3. 궤도사업	보유 차량 50량 이상
4. 자동차운송사업	보유 차량 30대 이상
5. 지방도로사업	도로관리연장 50㎞ 이상 또는 유료터널·교량 3개소 이상
6. 하수도사업	1일 처리능력 1만톤 이상(하수처리장시설 구비)
7. 주택사업	주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 10만㎡ 이상
8. 토지개발사업	조성면적 10만㎡ 이상

자료: 지방공공기관 통합공시 시스템(https://www.cleaneye.go.kr)

임의적용사업으로는 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 〈표 4〉의 사업을 지방직영기업, 지방공사나 지방공단이 경영하는 경우 조례가 정하는 바에 따라 법 적용이 가능하다.

〈표 4〉 임의적용사업

경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 아래 사업을 지방직영기업, 지방공사나 지방공단이 경영하는 경우 조례가 정하는 바에 따라 법 적용 가능	
1	민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리증진 기여, 지역경제 활성화나 지역개발촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
2	의무적용 대상 사업 중 당연적용사업 기준에 미달하는 사업
3	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의한 체육시설업 및 「관광진흥법」에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)

자료: 지방공공기관 통합공시 시스템(https://www.cleaneye.go.kr)

7) 「지방공기업법」 제77조(비용부담)에 의거 공단은 지방자치단체의 장의 승인을 받아 해당 사업의 수익자로 하여금 사업에 필요한 비용을 부담하게 할 수 있다.

8) 「지방공기업법 시행령」 제2조(사업범위)의 각호에 의거해 정해지며, 제1호~제8호의 내용이 〈표 3〉의 내용과 같다.

지방공기업은 1970년대에 7개에 불과했으나, 1980년대에는 59개로 증가하고, 1990년대에는 181개로 늘어났고 1999년에 지방공기업 설립 인가 권한이 행정안전부 장관에서 지방자치단체장에게 이양된 이후, 그 수가 급격하게 증가하여 2000년에는 306개, 2010년에는 382개, 2024년에는 415개의 지방공기업이 운영되고 있다(여영현 외, 2020). 2000년대 중반 이후 300여 개의 기관 수를 유지하고 있는 중앙공공기관에 비해 지방공공기관의 수는 빠르게 증가한 것을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 지방공공기관의 설립 현황

(단위: 개)

구분	소계	광역			기초		
		직영	공사	공단	직영	공사	공단
서울	32	2	4	2	-	-	24
부산	9	2	3	2	-	-	2
대구	7	2	3	1	-	-	1
인천	16	3	3	2	-	-	8
광주	9	2	3	1	-	-	3
대전	6	2	3	1	-	-	-
울산	8	2	1	1	-	-	4
세종	5	3	1	1	-	-	-
경기	106	2	4	-	68	27	5
강원	33	-	1	-	23	2	7
충북	21	-	1	-	17	1	2
충남	36	-	1	-	30	2	3
전북	21	-	1	-	17	1	2
전남	22	-	1	-	19	-	2
경북	39	-	2	-	28	3	6
경남	39	-	1	-	27	4	7
제주	6	3	3	-	-	-	-
합계	415	23	36	11	229	40	76

자료: 지방공공기관 통합공시 시스템(https://www.cleaneye.go.kr, 2024. 6. 30. 기준)을 참고하여 저자 작성

Ⅲ. 중앙과 지방 공공기관의 ESG 경영 정보 공시

1. 중앙공공기관 경영정보공개시스템

중앙공공기관의 경영 정보 공시는 기획재정부의 주도로 2005년에 시작되어, 지속적인 공시 항목 확대 등의 개선이 이루어져 왔으며(기획재정부, 2021. 3. 4.; 기획재정부, 2022. 2. 7.), 특히 2023년 ESG 등 공시 강화 및 분류체계 개편(기획재정부, 2023. 2. 3.)에서 ESG 경영이 특히 강조되면서 통합공시 4개 대분류 항목 중 하나로 ESG 운영이 포함되었다. 〈표 6〉을 살펴보면, 대분류 Ⅱ.ESG 운영 항목은 중분류 값으로 ESG 현황과 E(환경), S(사회), G(지배구조)로 구성된다. 이 중 ESG 경영 현황은 ESG 추진체계 및 현황에 관한 내용으로, ESG 경영 보고서를 게시하는 것으로 한다. 해당 항목은 2025년까지는 자율 공시 항목으로 되어 있다. 각 공시 항목에 대해서는 하단의 ESG 각 항목에 대한 비교분석 부분에서 자세히 소개하겠다. ESG 공시와 관련해서 2024년에는 환경보호 항목이 대기환경, 자원환경, 환경보호 항목으로 세분화되는 등 ESG 공시 제도 마련 이후에도 보완 노력을 계속하고 있다(기획재정부, 2024).

〈표 6〉 경영정보공시시스템(알리오) 공시 항목

대분류	중분류	항목	대분류	중분류	항목
Ⅰ. 기관 운영	일반 현황	1. 일반 현황	Ⅲ. 경영 성과	재무 성과	31. 요약 재무상태표
		2. 내부규정			32. 요약 (포괄)손익계산서
	인력 관리	3. 임직원 수			33. 수입·지출 현황
		4. 임원 현황			34. 자본금 및 주주 현황
		5. 신규채용 현황			35. 장단기 차입금 현황
		6. 임·직원 채용정보			36. 감사보고서
		7. 임·직원 퇴직정보			37. 납세 정보 현황
		8. 징계 현황		사업 및 투자	38. 주요 사업
		9. 임원 국외 출장 내용			39. 투자집행내역
	보수 관리	10. 임원연봉			40. 투자 및 출자·출연 현황
		11. 직원 평균 보수			41. 경영 부담 비용추계
		12. 기관장 업무추진비		중장기 재무 관리	42. 중장기 재무관리계획
	복리 후생	13. 복리후생비			43. 12개 주요 기관의 상세부채 정보
		14. 그 밖의 복리후생제도 등의 운영 현황			

〈표 6〉의 계속

대분류	중분류	항목	대분류	중분류	항목
Ⅰ. 기관 운영	노동 조합	15. 노동조합 관련 현황	Ⅳ. 대내외 평가 등	대내외 평가	44. 경영평가결과
	소송 및 자문	16. 소송 및 법률 자문 현황			
Ⅱ. ESG 운영	ESG 현황	17. ESG 경영 현황			45. 국회 등 외부 평가
	E (환경)	18. 대기환경			
		19. 자원환경			
		20. 환경보호			46. 고객만족도 조사 결과
	S (사회)	21. 안전관리 및 정보보호			
		22. 사회공헌 활동			
		23. 인권 경영			
		24. 일·가정 양립 지원 운영 현황		정보 공개	47. 계약 정보
		25. 동반성장 평가 결과			
		26. 장애인 고용 현황			
		27. 구매 실적			
	G(지배 구조)	28. 이사회			48. 연구보고서
		29. 자체 감사부서 현황			
		30. 청렴도 평가결과			

자료: 기획재정부(2024)를 참고하여 저자 작성

2. 지방공공기관 통합공시 시스템

「지방공기업법」 제46조 제3항, 제75조의 2, 제76조의 제2항과 「지방공기업법 시행령」 제44조의2, 제64조, 제66조에 의거 행정안전부 장관이 지방공기업의 경영 정보 중 주요 사항을 표준화하고 통합 공시하도록 하고 있으며, 통합공시의 필수항목은 임원 및 운영 인력 현황, 내·외부 감사 결과, 경영 성과 및 재무 현황, 경영진단 및 경영평가결과, 조치 사항 등이다. 공시방법으로는 지방공기업 경영정보공개시스템(클린아이시스템)에 게시하며, 공시 항목은 2020년 81개에서 2021년 79개, 2022년 81개, 2023년 85개로 점차 늘어나고 있다. 〈표 7〉과 같이 클린아이의 공시 항목 중 ESG 관련 항목은 별도의 분야로 구성되어 있지는 않고, 분야와 항목이 ESG 각 항목 중 어느 것에 포함되는지를 공개하고 있다.

〈표 7〉의 Ⓔ, Ⓢ, Ⓖ 표시는 2023년 10월 발간된 「지방공기업 통합경영공시 기준」상의 분류를 옮긴 것이다.

〈표 7〉 지방공기업 통합경영공시 항목

분야	항목
일반현황	1. 일반현황, 2. 요약현황
인사 및 조직 현황	3. 인원현황, 4. 임원현황, 5. 직원현황, 6. 징계현황Ⓢ, 7. 재취업현황Ⓢ
일자리현황	8. 신규채용현황Ⓢ, 9. 정규직 전환 실적Ⓢ, 10. 유연근무 현황Ⓢ, 11. 시간선택제 활용현황Ⓢ, 12. 육아휴직 현황Ⓢ, 13. 채용정보Ⓢ
예산현황	14. 예산총괄
인건비현황	15. 임원연봉, 16. 기관장 업무추진비, 17. 직원 평균임금, 18. 신입사원평균임금
사업성과·재무현황	19. 경영정보, 20. 예산 및 자금, 21. 경영성과, 22. 총괄원가 및 요금현실화율, 23. 중장기재무관리계획Ⓖ, 24. 재무·부채 관리계획, 25. 재무·부채 관리 이행 실적, 26. 공사채 발행 현황, 27. 자본금 및 주주, 28. 타 법인 출자, 29. 기타 경영현황, 30. 결산
부채현황	31. 부채규모, 32. 금융부채, 33. 우발부채
복리후생현황Ⓢ	34. 보육비 및 학자금, 35. 주택자금, 36. 의료비, 37. 생활안정자금, 38 .경조비, 39. 선택적 복지제도, 40. 기념품비, 41. 행사지원비, 42. 경로효친비, 43. 문화여가비, 44. 재해보상 및 재해부조, 45. 기타, 46. 1인당 복리후생비, 47. 사내복지기금, 48. 유가족특별채용, 49. 휴직급여, 50. 퇴직금, 51. 휴가·휴직, 52. 경영·인사
감사결과	53. 회계감사인의 결산감사, 54. 구분회계결산검토, 55. 외부기관 감사결과, 56. 내부감사결과
경영평가·혁신·진단	57. 경영평가등급, 58. CEO 경영성과, 59. 경영혁신과제·사례, 60. 경영진단결과, 61. 이행명령추진상황
규정Ⓢ	62. 정관 및 내규
보고서	63. 타당성 검토 보고서, 64. 연구보고서, 65. 사업보고서
공고·입찰Ⓢ	66. 고시 및 공고 안내, 67. 입찰공고, 68. 수의계약
노사관계현황Ⓢ	69. 노동조합현황, 70. 노동조합협약정보, 71. 복수노조 교섭단체 단일화정보
안전 및 환경Ⓢ, Ⓔ	72. 산업재해건수Ⓢ, 73. 안전사고건수Ⓢ, 74. 안전관리책임자Ⓢ, 75. 녹색제품구매실적Ⓔ, 76. 온실가스감축실적Ⓔ, 77. 친환경차량보유현황Ⓔ
기타 경영공시자료	78. 주요 사건/사고현황. 79. 주요 소송 현황, 80. 이사회 회의록, 81. 고객만족도조사결과Ⓢ, 82. 기관운영휴양시설, 83. 성별근로공시, 84. 인권경영보고, 85. 기타

자료: 행정안전부·지방공기업평가원(2023b)을 참고하여 저자 작성

〈표 8〉은 ESG 구분에 따라 지방공공기관의 통합경영공시 항목을 재분류한 것이다. E(환경)에는 안전 및 환경 분야의 6개 항목 중 3개 항목인 75. 녹색제품구매실적, 76. 온실가스감축실적, 77. 친환경차량보유현황이 포함되는 것으로 확인된다. S(사회)에는 총 38항목이 포함되며, 인사 및 조직 현황(2항목), 일자리현황(6항목), 복리후생현황(19항목), 규정(1항목), 공고·입찰(3항목), 노사관계현황(3항목), 안전 및 환경(3항목), 기타 경영공시자료(1항목)의 8개 분야로 구성된다. G(지배구조)는 1분야의 1항목으로 구성되며, 사업성과·재무현황 분야의 23. 중장기재무관리계획 항목으로 구성된다.

〈표 8〉 ESG 구분에 따른 지방공공기관 통합경영공시 항목

ESG 구분	분야	항목
E(환경) 총 3항목	안전 및 환경 (6항목 중 3항목)	75. 녹색제품구매실적, 76. 온실가스감축실적, 77. 친환경차량보유현황
S(사회) 총 38항목	인사 및 조직 현황 (2항목)	6. 징계현황, 7. 재취업현황
	일자리현황 (6항목)	8. 신규채용현황, 9. 정규직 전환 실적, 10. 유연근무 현황, 11. 시간선택제 활용현황, 12. 육아휴직 현황, 13. 채용정보
	복리후생현황 (19항목)	34. 보육비 및 학자금, 35. 주택자금, 36. 의료비, 37. 생활안정자금, 38. 경조비, 39. 선택적 복지제도, 40. 기념품비, 41. 행사지원비, 42. 경로효친비, 43. 문화여가비, 44. 재해보상 및 재해부조, 45. 기타, 46. 1인당 복리후생비, 47. 사내복지기금, 48. 유가족특별채용, 49. 휴직급여, 50. 퇴직금, 51. 휴가·휴직, 52. 경영·인사
	규정(1항목)	62. 정관 및 내규
	공고·입찰(3항목)	66. 고시 및 공고 안내, 67. 입찰공고, 68. 수의계약
	노사관계현황(3항목)	69. 노동조합현황, 70. 노동조합협약정보, 71. 복수노조 교섭단체 단일화정보
	안전 및 환경(3항목)	72. 산업재해건수, 73. 안전사고건수, 74. 안전관리책임자,
	기타 경영공시자료 (1항목)	81. 고객만족도조사결과
G(지배구조) 총 1항목	사업성과·재무현황 (1항목)	23. 중장기재무관리계획

자료: 행정안전부·지방공기업평가원(2023b)을 참고하여 저자 작성

Ⅳ. ESG 항목별 경영공시 비교

1. E(환경) 공시 항목 비교

중앙공공기관과 지방공공기관의 E(환경) 분야 공시 제도는 공시 항목의 개수와 주기, 항목별 세부 공시 기준 및 정보 이용자의 편의성 측면에서 차이를 보인다. 〈표 9〉와 같이 중앙공공기관이 경영정보 공개시스템(알리오)을 통해 공시하고 있는 환경 관련 항목은 크게 대기환경, 자원환경, 환경보호 등 세 가지로 구분되며, 세부 항목을 포함하여 총 7개의 항목을 정기적 또는 수시로 공시하고 있다.

〈표 9〉 E(환경) 관련 알리오 공시 항목 개요

항목	세항목	공시 대상	공시 구분 (주기)
18. 대기환경	18-1. 온실가스 감축실적	공공부문 온실가스 목표관리 대상기관	정기공시 (연1회)
	18-2. 저공해 자동차현황	전체 공공기관	
19. 자원환경	19-1. 에너지 사용량	환경정보를 공개하고 있는 공공기관(기타공공기관 중 직원 정원이 100명 미만인 기관은 제외)	
	19-2. 폐기물 발생량		
	19-3. 용수 사용량		
20. 환경보호	20-1. 녹색제품 구매실적	전체 공공기관	
	20-2. 환경법규 위반현황	환경정보를 공개하고 있는 공공기관(기타공공기관 중 직원 정원이 100명 미만인 기관은 제외)	수시공시

자료: 기획재정부(2024)를 참고하여 저자 작성

반면 지방공공기관은 지방공공기관통합공시(클린아이)를 통해 녹색제품 구매실적, 온실가스 감축실적, 친환경차량 보유현황 등 세 가지 항목을 정기적으로 공시하고 있다.

〈표 10〉 E(환경) 관련 클린아이 공시항목 개요

항목	항목정의	공시 대상	공시구분 (주기)
75. 녹색제품 구매실적	기관 연간 구입한 물품 구매액 중 녹색제품 구매 내역	공사·공단	정기공시 (연1회)
76. 온실가스 감축실적	기준 온실가스 배출량에서 온실가스 배출량 감축률	공사·공단	
77. 친환경차량 보유현황	기관 보유 차량 연료별 보유 차량 현황	전체	

자료: 행정안전부·지방공기업평가원(2023b)를 참고하여 저자 작성

본 연구에서는 중앙공공기관과 지방공공기관이 공통적으로 공시하고 있는 항목인 온실가스 감축 실적, 저공해 자동차 현황(친환경차량 보유 현황), 녹색제품 구매 실적을 중심으로 비교해 보고자 한다.

〈표 11〉 E(환경) 관련 공시 항목 비교

항목	중앙공공기관	ESG 항목 구분	지방공공기관	ESG 항목 구분
18. 대기환경	18-1. 온실가스 감축실적	●	76. 온실가스 감축실적	●
	18-2. 저공해 자동차현황	●	77. 친환경차량 보유현황	●
19. 자원환경	19-1. 에너지 사용량	●		
	19-2. 폐기물 발생량	●		
	19-3. 용수 사용량	●		
20. 환경보호	20-1. 녹색제품 구매실적	●	75. 녹색제품 구매실적	●
	20-2. 환경법규 위반현황	●		

자료: 기획재정부(2024); 행정안전부·지방공기업평가원(2023b)을 참고하여 저자 작성

중앙공공기관의 온실가스 감축실적 공시 제도는 2023년까지는 공공부문 온실가스 목표관리 대상 기관[9]에 해당하면 연도별 기준배출량, 온실가스 배출량, 감축률을 공시했다. 하지만 2024년 공공기관 통합공시 매뉴얼[10]이 개정되면서 공시 항목이 세분화되었다. 첫째, 온실가스 목표관리 대상 기관은 「기후위기대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법」 제27조에 따라 온실가스목표관리제를 적용받는 기관(관리업체)을 뜻하며, 연도별 기준배출량, 온실가스 배출량, 감축률을 공시한다. 여기서 기준배출량이란 공공부문의 온실가스감축목표 등을 산정할 때 기준이 되는 온실가스 배출량으로 2007년부터 2009년까지 연간 온실가스 배출량의 평균값이다. 온실가스 배출량은 공공기관의 활동으로 인해 직접(Scope 1) 및 간접(Scope 2) 배출하는 연간 온실가스 양으로, 이산화탄소 상당량[11]($tonCO_2eq$)으로 환산한 값이다. 이때 연도별 기준배출량, 온실가스 배출량[12], 감축률은 환경부(온실가스종합정보센터)

9) 「기후위기대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법」 제26조에 따라 공공부문 온실가스 목표관리제를 적용받는 기관
10) 기획재정부(2024), 「공공기관 통합공시 매뉴얼」, pp. 206~210.
11) CO_2eq(이산화탄소 상당량): 이산화탄소에 대한 온실가스의 복사 강제력을 비교하는 단위로서, 해당 온실가스의 양에 지구온난화지수를 곱하여 산출한 값
12) 배출량은 '기준배출량'에서 '이행연도 온실가스 감축량'을 뺀 값을 사용

가 관리하는 국가온실가스종합관리시스템(NGMS) 실적과 일치해야 한다. 둘째, 배출권거래제 대상기관은 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제8조에 따라 온실가스 배출권 거래제를 적용받는 기관(할당대상업체)으로, 온실가스 배출량을 공시한다. 온실가스 배출량은 해당 이행연도에 자신의 모든 사업장에서 실제 배출된 온실가스 배출량으로, 배출권 제출 대상이 되는 최종 인증 배출량을 의미한다. 최종 인증 배출량 역시 연간 온실가스 배출량은 환경부(온실가스종합정보센터)가 관리하는 국가온실가스종합관리시스템(NGMS)의 연도별 배출량 값과 일치하여야 한다. 셋째, 기관 자율 공시 항목으로 기타 간접배출량(Scope 3)이 있다. 직·간접배출량(Scope 1·Scope 2)을 제외한 기업활동 결과로 기업이 소유하거나 통제하지 않은 시설(협력사 등)에서 발생하는 온실가스 배출량[13]으로, 공개범위 및 산정 방법론은 기관별로 자율적으로 운영·산출·공개하고 있다. 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침(Scope 1~2 공시)에 Scope 3 관련 공시 기준이 반영되기 전까지 자율적으로 공시한다는 방침이다. 반면 지방공기업 통합경영공시 기준(행정안전부·지방공기업평가원, 2023b)에 따라 지방공사·공단은 연도별 기준배출량, 온실가스 배출량, 감축률을 공시한다. 기준배출량이란 공공부문의 온실가스감축목표 등을 산정할 때 기준이 되는 온실가스 배출량을 의미하며 온실가스 배출량은 각 기관이 연간 배출한 이산화탄소 상당량(CO_2eq)으로, 정의는 중앙공공기관의 공시 기준과 같다. 다만 지방공공기관의 경우에는 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」에 따라 배출권거래제를 적용받는 기관 및 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따라 별도의 목표관리제를 적용받는 기관은 공시 제외기관으로 지정하고 있다. 따라서 현재까지는 온실가스 감축 실적 공시 제도에 있어서 중앙공공기관과 지방공공기관이 유사한 기준으로 공시하고 있다고 볼 수 있으나, 앞으로는 중앙공공기관이 지방공공기관에 비해 공시 기준이 더 세분화되고 보다 다양한 정보를 제공할 것으로 예상된다.

저공해 또는 친환경 자동차 현황 공시 제도에 있어서도 중앙공공기관이 지방공공기관에 비해 보다 많은 정보를 공시하고 있다. 지방공공기관은 친환경 차량 보유 현황을 공시하고 있는 반면, 중앙공공기관은 저공해 자동차 보유 현황뿐만 아니라 구매·임차 현황까지 공시하고 있다. 세부적으로 중앙공공기관의 공시 제도를 살펴보면 저공해 자동차 보유 현황은 모든 공공기관이 공시하고 있으며, 저공해 자동차 구매·임차 현황은 「대기환경보전법 시행령」 제52조의5에 따른 저공해 자동차 구매·임차 대상 기관이면 공시하고 있어 두 가지 세부 항목의 공시 대상이 다른 점이 특징이다.

---

13) 임대한 자산, 프랜차이즈, 아웃소싱 활동, 판매대 생산품과 용역의 이용, 직원 출퇴근, 출장 등

녹색제품 구매 실적의 경우에는 중앙공공기관과 지방공공기관 모두 총구매액과 녹색제품 구매액, 그리고 그 비율을 공시하고 있다는 점에서 가장 유사한 형태의 공시 기준을 가지고 있다. 다만 공시의 대상이 중앙공공기관은 전체 공공기관이며, 지방공공기관은 지방 공사 및 공단을 대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

마지막으로 자료 검색 및 확보의 용이성 측면에서 공공기관 경영 정보 공개시스템(알리오)은 온실가스 감축 실적, 저공해 자동차 현황, 녹색제품 구매 실적 정보만, 그리고 지방공공기관통합공시(클린아이)는 온실가스 감축 실적과 녹색제품 구매 실적만 일괄 제공하는 기능을 갖추고 있다. 환경 분야는 전 국토와 국민에게 광범위하게 영향을 미치는 만큼 중앙공공기관과 지방공공기관 간 공시 기준의 차이를 최소화하여 비교가능성을 높이고 동시에, 이용자 편의성을 제고하는 방향으로 개선하는 것이 바람직할 것이다.

2. S(사회) 공시 항목 비교

1) 중앙공공기관의 S(사회) 공시 제도 구성

ESG 경영의 사회(S) 부분에 대한 통합공시는 안전관리 및 정보보호, 사회 공헌 활동, 인권 경영, 일·가정양립지원 제도 운영 현황, 동반성장 평가결과, 장애인 고용 현황, 구매 실적 현황 등 7개 항목으로 구성되어 있다. 세항목으로는 17개 항목이 이에 해당한다. 해당 항목에 대한 공시는 일부 항목[14]을 제외하고는 전체 공공기관이 연 1회 정기적으로 공시하도록 규정되어 있다.

〈표 12〉 사회(S) 관련 알리오 공시항목

항목	세항목	공시 대상	공시 구분 (주기)
21. 안전관리 및 정보보호	21-1. 안전관리현황	• 산업재해 사고사망자 수 및 안전사고 사망자 수, 안전경영책임보고서: 전체 공공기관 • 공공기관 안전관리등급: 안전관리등급 심사대상 공공기관	정기공시 (연 1회)
	21-2. 개인정보보호	전체 공공기관	

14) 동반성장 평가결과, 장애인고용현황, 혁신조달 구매실적, 안정관리등급

〈표 12〉의 계속

항목	세항목	공시 대상	공시 구분 (주기)
22. 사회공헌 활동	22-1. 봉사활동실적	전체 공공기관	정기공시 (연 1회)
	22-2. 기부실적	전체 공공기관	
23. 인권경영		공기업 · 준정부기관	
24. 일·가정 양립 지원 제도운영 현황	24-1. 육아휴직 사용자 수	전체 공공기관	
	24-2. 출산휴가 사용자 수	전체 공공기관	
	24-3. 임신기·육아기 단축 근무제 사용자 수	전체 공공기관	
	24-4. 유연근무현황	전체 공공기관	
	24-5. 가족돌봄휴가 사용자 수	전체 공공기관	
	24-6. 가족돌봄휴직 사용자 수	전체 공공기관	
	24-7. 직장어린이집 운영비	전체 공공기관	
25. 동반성장 평가결과		해당 연도 동반성장 평가대상 공공기관	
26. 장애인 고용현황		장애인 의무고용 대상 공공기관	
27. 구매실적	27-1. 혁신조달 구매실적	공기업·준정부기관	
	27-2. 중증장애인 생산품구매실적	전체 공공기관	
	27-3. 중소기업 생산품구매실적	전체 공공기관	

자료: 기획재정부(2024)를 참고하여 저자 작성

2) 지방공공기관의 S(사회) 공시 제도 구성

지방공공기관 통합공시 기준에 따르면, 사회(S) 관련 공시 항목으로 38개 항목을 제시하고 있다. 크게는 채용 관련 항목, 일가정양립 지원 항목, 복리후생 항목, 입찰 및 계약 항목 등으로 구분해 볼 수 있다. 공시 대상을 살펴보면 주로 공사와 공단에 해당하는 내용이 많고 징계 현황, 채용 정보, 입찰 정보 등 일부 항목에 대해서는 전체 지방공공기관이 공시하도록 하고 있다. 공시 시기를 살펴보면 징계현황, 채용정보, 정관 및 내규, 고시와 공고, 노동조합 협약정보, 고객만족도 등의 항목은 시행일에 수시 공시하도록 규정되어 있으며, 이외 항목은 연간 정기공시하도록 되어 있다.

〈표 13〉 사회(S) 관련 클린아이 공시 항목

항목	세항목	공시 구분 (주기)
6. 징계현황	징계종류, 징계사유, 징계처분일	전체 (분기)
7. 재취업현황	임직원 재취업현황: 전직기관 및 재취업기관 간 관계, 직책, 퇴직일, 재취업일	공사 (연간, 정기)
8. 신규채용 현황	총채용인원, 청년(총원/여성), 이공계(대졸), 기능인재(전문대), 기능인재(고졸), 여성, 장애인, 북한이탈주민	공사, 공단 (연간, 정기)
9. 정규직 전환실적	• 비정규직 현황(비정규직 근로자 수, 일시적 업무, 상시적 업무 (전환제외/전환대상)), 전환계획 및 실적(당초계획, 상반기실적, 하반기실적), 전환계획 미달성 사유 • 간접고용 전환실적: 간접고용 인원(파견, 용역), 전환 여부(전환 제외, 전환대상), 간접고용의 직접고용 정규직 전환실적(연도, 당초계획, 상반기실적, 하반기실적, 미달성사유)	공사, 공단 (연간/반기, 정기)
10. 유연근무 현황	유연근무유형(시차출퇴근형, 근무시간선택형, 집약근무형, 재량근무형), 유연근무자 수, 현원, 유연근무율	공사, 공단 (연간, 정기)
11. 시간선택제 활용현황	유형(채용형, 전환형(임신기 근로시간단축, 육아기 근로시간 단축, 기타 전환근무자)), 합계, 주요 담당업무(채용형, 대체인력)	공사, 공단 (연간, 정기)
12. 육아휴직 현황	일반정규직 현원(합계, 남, 여), 육아휴직 대상(합계, 남, 여), 육아휴직 인원(합계, 남, 여)	공사, 공단 (연간, 정기)
13. 채용정보	기관 취업규칙	공사, 공단 (시행일, 수시)
	기관 채용정보	전체 (공고일, 수시)
34. 보육비 및 학자금	지급유형, 소요재원, 지급금액, 지급인원, 지급기준	공사, 공단 (연간, 정기)
35. 주택자금		
36. 의료비		
37. 생활안정자금		
38. 경조비		
39. 선택적 복지제도		
40. 기념품비		
41. 행사지원비		
42. 경로효친비		
43. 문화여가비		
44. 재해보상 및 재해부조		
45. 기타		

〈표 13〉의 계속

항목	세항목	공시 구분 (주기)
46. 1인당 복리후생비	복리후생 유형별(1인당 복리후생비, 예산, 기금), 소계, 임직원 수	공사, 공단 (연간, 정기)
47. 사내복지기금	전년도잔액, 출연액, 수익금, 사용액, 수혜인원, 연도말 잔액	
48. 유가족특별채용	채용직급, 채용인원, 채용사유, 직무내용, 채용기준	
49. 휴직급여	지급유형, 소요재원, 지급금액, 지급인원, 지급기준	
50. 퇴직금	적립기준, 퇴직금 가산지급(지급기준, 소요재원, 지급금액, 지급인원), 퇴직금누진제	
51. 휴가, 휴직	휴가유형, 실시일수, 실시인원, 운영기준	
52. 경영, 인사	노사간 이면합의사항, 노조와의 사전협의(구조조정, 자회사설립, 노조간부 전보 또는 징계, 기타), 쟁의기간 중 임금 전액지급, 불법쟁의행위에 대한 민·형사상 책임면제, 노조운영비 지원, 직원해외(배낭)여행 지원	
62. 정관 및 내규	정관 및 각종 내규(인사, 보수 등)	공사, 공단 (시행일, 수시)
66. 고시 및 공고 안내	기관별 고시 및 공고 정보	전체 (시행일, 수시)
67. 입찰정보	기관별 용역 등 공개입찰정보	
68. 수의계약	계약대상, 계약명, 계약일, 계약상대자, 법적근거, 사유	전체 (분기, 정기)
69. 노동조합현황	노조명, 산업별 단체협약, 지부별 단체협약, 임금협약, 보충협약, 기타(별도합의사항), 노사협의회 합의사항	공사, 공단 (연간, 정기)
70. 노동조합 협약정보	노조명, 산업별 단체협약, 지부별 단체협약, 임금협약, 보충협약, 기타(별도합의사항), 노사협의회 합의사항	공사, 공단 (시행일, 수시)
71. 복수노조 교섭단체 단일화 정보	교섭방식, 교섭창구 단일화 방법, 교섭창구 단일화 정보	
72. 산업재해건수	사고사망자 수	전체 (연간, 정기)
73. 안전사고건수	사망자 수, 부상자 수	
74. 안전관리책임자	안전관리책임자	
81. 고객만족도 조사결과	고객만족도 조사결과(행안부 실시) 자료 게시	전체 (시행일, 수시)

자료: 행정안전부·지방공기업평가원(2023b)을 참고하여 저자 작성

3) 중앙공공기관과 지방공공기관의 S(사회) 공시 제도 구성 비교

‘공시’라는 측면에서 중앙공공기관과 지방공공기관 모두 ESG 관련 내용을 공시하고 있으나, ESG 항목 구분 여부에서는 차이를 보이고 있다(〈표 14〉). 항목 수로는 지방공공기관의 사회 항목 공시 내용이 중앙공공기관에 비해 많으나, 중앙공공기관에서 ESG 항목으로 구분하지 않았을 뿐, 관련 내용에 대한 공시는 이루어지고 있다. 중앙공공기관과 지방공공기관이 ESG의 사회(S) 항목으로 구분하고 있는 공통 내용은 일가정 양립지원제도, 산업재해 및 안전사고, 혁신조달 실적 및 중증장애인 생산품 구매 실적 등이다.

징계 현황, 재취업 현황, 신규 채용 현황, 복리후생비 등의 경우 중앙공공기관과 지방공공기관 모두 통합 공시하고 있으나, 클린아이에서는 해당 항목을 ESG의 사회(S) 항목으로 분류한 반면, 알리오에서는 해당 항목을 ‘기관운영’이라는 항목으로 구분하고 있다. 반면 개인정보보호, 사회 기부 활동, 동반성장 평가결과, 장애인 고용현황 등과 같은 공시 항목을 알리오에서는 ESG 항목으로 제공되고 있으나, 지방공공기관에서는 관련 내용에 대한 공시가 이루어지지 않고 있다. 복리후생비 항목은 조직이 임직원의 업무환경과 근무조건 개선을 통해 직원의 만족도를 높이고 있는가를 볼 수 있다는 점에서, ESG 항목으로 구분할 수 있다. 산업통상자원부가 발표한 ‘K-ESG 가이드라인’에 따르면 과거 5개년의 1인당 복리후생비의 증감 추세 등을 통해 수준을 평가하도록 하고 있다. 그럼에도 중앙공공기관이 복리후생비 항목이 알리오상에서 사회 항목으로 제시되지 않은 것은 공공기관이 정부 지원을 받아 운영되고 있어 국민 눈높이에 맞는 복리후생제도를 운영할 필요가 있다고 판단했기 때문으로 보인다. 중앙공공기관과 마찬가지로 지방공공기관 역시 지방자치단체 공무원에 비해 과도한 복리후생 지원제도를 정비하는 등 효율화를 추진하고 있으나, 공시 항목 구분에 있어서는 임직원의 업무환경과 관련된 사회(S) 항목으로 구분하고 있다.

〈표 14〉 알리오와 클린아이의 사회(S) 공시항목 세부구성

알리오 공시 항목	ESG 항목 구분	클린아이 공시 항목	ESG 항목 구분
8. 징계현황		6. 징계현황	●
7_1. 퇴직 임직원 재취업 현황		7. 재취업현황	●
5. 신규채용 현황	▲[1)]	8. 신규채용 현황	●
-		9. 정규직 전환실적	●

〈표 14〉의 계속

알리오 공시 항목	ESG 항목 구분	클린아이 공시 항목	ESG 항목 구분
24. 일가정양립지원제도 운영현황	●	10. 유연근무 현황	●
		11. 시간선택제 활용 현황	●
		12. 육아휴직 현황	●
6. 임직원 채용정보		13. 채용정보	●
13_1. 예산상 복리후생비		34. 보육비 및 학자금	●
		35. 주택자금	●
		36. 의료비	●
		37. 생활안정자금	●
		38. 경조비	●
		39. 선택적 복지제도	●
		40. 기념품비	●
		41. 행사지원비	●
		42. 경로효친비	●
		43. 문화여가비	●
		44. 재해보상 및 재해부조	●
		45. 기타	●
		46. 1인당 복리후생비	●
13_2. 사내복지기금		47. 사내복지기금	●
-		48. 유가족특별채용	●
14_1. 그 밖의 복리후생제도 등의 운영현황		49. 휴직급여	●
14_2. 퇴직금		50. 퇴직금	●
14_3. 휴가 및 휴직		51. 휴가, 휴직	●
		52. 경영, 인사	●
2. 내부규정		62. 정관 및 내규	●
-		66. 고시 및 공고 안내	●
47_1. 입찰공고		67. 입찰정보	●
47_2. 수의계약		68. 수의계약	●
15_1. 노동조합 가입정보		69. 노동조합 현황	●
15_3. 단체협약 정보		70. 노동조합 협약정보	●
15_4. 임금협약 정보			
15_2. 복수노조 교섭창구 단일화 정보		71. 복수노조 교섭단체 단일화 정보	●

〈표 14〉의 계속

알리오 공시 항목	ESG 항목 구분	클린아이 공시 항목	ESG 항목 구분
21_1. 산업재해 사고사망자 수 및 안전사고 사망자 수, 안전경영책임보고서	●	72. 산업재해건수	●
		73. 안전사고건수	●
		74. 안전관리책임자	●
21_1. 공공기관 안전관리등급	●	-	
21_2. 개인정보보호	●	-	
22. 사회공헌 활동	●	-	
25. 동반성장 평가결과	●	-	
26. 장애인고용현황	●	-	
27_1. 혁신조달구매실적	●	68. 수의계약	●
27_2. 중증장애인 생산품 구매실적	●		
27_3. 중소기업 생산품 구매실적	●	-	
46. 고객만족도 조사결과		81. 고객만족도 조사결과	●

주: 1) 알리오에서는 26. 장애인 고용현황을 별도로 공시하고 있으며, 기관 전체적인 장애인 고용실적을 보여준다는 점에서 클린아이의 장애인 신규채용 실적과 차이가 있다. 오히려 이 경우는 신규채용현황의 장애인 고용실적과 비교 가능하다.
자료: 기획재정부(2024)와 행정안전부·지방공기업평가원(2023b)을 참고하여 저자 작성

3. G(지배구조) 공시 항목 비교

1) 중앙공공기관의 G(지배구조) 공시 제도 구성

알리오는 ESG 경영과 관련된 항목을 〈표 15〉와 같이 별도로 구분하여 분류하고 있으며 G(지배구조)와 관련된 항목은 총 5개(세부 항목 기준) 항목을 공시하고 있다. 5개 항목은 이사회와 관련한 이사회 회의록, 개별 비상임이사 활동 내용, ESG 운영위원회 3개 항목과 자체 감사부서 현황, 청렴도 평가결과로 구성되어 있다. 이 중 이사회 회의록과 개별 비상임이사 활동 내용은 수시 공시하도록 하고 있으며 ESG 운영위원회, 자체 감사부서 현황, 청렴도 평가결과는 정기 공시로 매년 1/4분기에 공시하도록 하고 있다. 이 중 17. ESG 경영 현황의 공시 대상은 전체 공공기관이나 ESG 경영 인프라 구축 초기인 점을 감안하여 2025년까지는 자율 공시하도록 하고 있다.

〈표 15〉 지배구조(G) 관련 알리오 공시항목

항목	세항목	공시 대상	공시 구분 (유형)
17. ESG 경영현황		전체 공공기관 (2025년까지 자율공시)	정기공시 (기타)
28. 이사회	28-1. 이사회 회의록	전체 공공기관	수시공시
	28-2. 개별 비상임이사 활동내용	전체 공공기관	수시공시
29. 자체 감사부서현황		전체 공공기관	정기공시 (기타)
30. 청렴도 평가결과		해당연도 종합청렴도 평가대상 공공기관	정기공시 (기타)

자료: 기획재정부(2024)를 참고하여 저자 작성

알리오는 공시시스템 자체가 항목별로 매핑이 잘되어 있으며 ESG 항목을 별도로 구분하고 있어 해당 항목에 어떠한 자료가 포함되는지 한눈에 확인할 수 있다. 알리오에 공시되고 있는 다섯 가지 지배구조 관련 항목에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이사회 회의록은 공시입력 대상이 전체 공공기관이며 공개를 원칙으로 경영상 기밀 등 특별한 사항을 제외하고는 공시해야 한다고 규정하고 있으며, 공시하지 않는 사안들은 회의록의 일부로 최소화하고 사유를 명시하여 공시해야 한다. 서면 의결 및 보고한 이사회 회의록도 알리오 공시 대상이며 비공개 대상 정보는 이후 비공개 사유를 재검토하여 사유가 해소되었다고 판단되는 시점에 이를 즉시 공시하여야 한다. 둘째, 개별 비상임이사 활동 내용의 공시입력 대상은 전체 공공기관으로 이사회 회의록을 확정한 날짜가 사유 발생일이며 속하는 사업연도의 시작일부터 공시 서류 작성 기준일까지 개최된 이사회 안건에 대하여 회차별 세부 사항을 기재하도록 하고 있다. 셋째, ESG 운영위원회는 공공기관별 이사회 규정 등에 따라 자체적으로 구성된 ESG 경영을 위하여 설치·운영 중인 위원회로 설치 목적, 위원회 구성, 주요 기능, 연도별 회의 개최 횟수 등 운영 현황을 간략히 작성하여 첨부파일로 공시하도록 한다. 넷째, 자체 감사부서 현황 항목의 공시입력 대상은 전체 공공기관으로 감사원 「공공감사에 관한 법률」 등에 따른 공공기관의 일상적 내부통제를 지원할 자체 감사기구 현황을 작성한 자료를 공시하도록 하는 항목이다. 자체 감사부서(감사위원회 포함) 설치 여부 및 정·현원 현황을 작성하고 감사부서 조직, 부서 내 업무 분장, 인원, 직급을 포함하여 관련된 자료를 첨부하도록 한다. 또한 자체 감사활동에 대한 전문인력 참여 여부 및 정·현원(상시), 현원(비상시) 현황을 작성하여 관련 자료로 첨부하도록 하는데, 전문인력 여부에

대한 판단은 「공공감사법」 제11조 1항 각호 및 「상법 시행령」 제37조 제2항, 상장회사협회의 감사위원회 직무표준 규정 등에서 정하는 자격요건을 갖춘 것을 기준으로 한다. 마지막으로 청렴도 평가결과의 공시 대상은 당해연도 종합청렴도 평가대상 공공기관으로 「부패방지권익위법」 제12조 및 제27조의2에 따라 국민권익위원회에서 실시 및 공개하는 공공기관 종합청렴도 평가결과가 존재하는 모든 공공기관이 이에 해당한다. 공시 항목은 국민권익위원회에서 발표한 전년도 종합청렴도 평가결과에 따른 등급(1~5등급)으로 기재하며 국민권익위원회 부패방지국 청렴조사평가과에서 발표하는 연도별 등급 결과와 일치하여야 한다.

2) 지방공공공기관의 G(지배구조) 공시 제도 구성

지방공공기관 통합경영공시 매뉴얼에서 지배구조 항목으로 규정하고 있는 것은 이사회 회의록과 중장기재무관리계획 2개 항목이나 알리오에서 지배구조 항목으로 지정하고 있는 청렴도 조사결과, ESG 운영위원회 항목도 클린아이에서 지배구조 별도 항목으로 구분하지 않지만, 일부 기관이 공시하고 있다. 해당하는 항목들을 모든 기관이 공시하고 있지는 않으며 공시 항목 구분에서도 직관적으로 찾기는 어렵다. 해당 항목들을 별도로 검색하면 일부 기관에서 해당 항목을 파일 형태로 업로드하여 공시하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 16〉 지배구조(G) 관련 클린아이 공시항목

항목	세항목	공시대상	공시구분 (유형)
23. 중장기 재무관리계획		대상기관	정기공시
80. 이사회회의록	3. 이사회회의록	지방공기업 (공사·공단)	수시공시
64. 연구보고서	청렴도 조사결과	전체	수시공시
85. 기타	ESG 운영위원회(ESG 경영위원회) 회의록 또는 ESG 경영성과보고서 등	전체	수시공시

자료: 행정안전부·지방공기업평가원(2023b)을 참고하여 저자 작성

클린아이 지배구조 관련 공시 항목을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이사회 회의록은 지방공기업 통합경영공시 매뉴얼에서 지배구조 항목으로 규정하고 있는 항목으로 참석 이사의 성명, 해당 이사회의 의결 내용을 요약하여 기재하고 안건 반대의견 및 참고의견 등을 요약하여 기재하거나 관련 자료를 첨부하여 공시하도록 하고 있다. 공시 대상은

공사·공단이며 공시주기는 수시(발생일)공시이다. 둘째, 지방공기업 경영공시 매뉴얼에서 지배구조 항목으로 규정하고 있는 또 하나의 항목은 중장기 재무관리계획이다. 알리오에도 중장기 재무관리계획을 공시하고 있으나 해당 항목을 지배구조 항목으로 구분하고 있지는 않으며 경영성과 부문의 중장기 재무관리계획 항목으로 공시하고 있다는 점에서 차이가 있다. 클린아이에서 중장기 재무관리계획을 공시하기 시작한 것은 2015년부터이며 공시 대상 기관은 직전 회계연도 말일 기준 부채 규모가 3,000억원 이상이거나 부채비율 200% 이상 또는 부채가 자산보다 큰 경우 중 어느 하나에 해당하는 공사이다. 구체적으로 대상 기관은 자산, 부채, 부채비율, 이자비용, 영업이익, 당기순이익, 이자보상배율 등 기관의 향후 5개년 재무 전망 내용을 담아서 공시하고 있다. 이뿐만 아니라 기관이 공시한 중장기 재무관리계획을 통해 기관의 경영목표와 투자방향, 현재의 재무상태에 대한 진단, 향후 재무관리계획에 대한 기본 방향과 목표 및 정책지원 사항 등 보다 세부적인 내용과 부채 규모의 차이 발생 사유 등을 확인할 수 있다. 2022년 기준 공시 대상 기관은 19개이다.

중장기재무관기계획의 수립 근거 법령(「지방공기업법」 제64조의3)

제64조의3(중장기재무관리계획의 수립 등) ① 자산·부채규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공사의 사장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획(이하 "중장기재무관리계획"이라 한다)을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 6월 30일까지 행정안전부장관과 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

셋째, 지방공기업 통합경영공시 매뉴얼에 포함되어 있지 않지만 클린아이 시스템에 청렴도 조사 결과를 파일(보고서) 형태로 공시하고 있다. 모든 기관이 공시하고 있지는 않으며 일부 도시관리공사, 시설관리공단, 도시공사가 청렴도 조사결과를 공시하고 있다.

마지막으로 클린아이는 ESG 운영위원회(ESG 경영위원회) 회의록 또는 ESG 경영성과보고서 등 기관별로 다양한 형태의 자료를 파일 형태로 공시하고 있다. 해당 파일은 기타 경영공시자료에 업로드되어 있다.

3) 중앙공공기관과 지방공공기관의 G(지배구조) 공시 제도 구성 비교

중앙공공기관(알리오)과 지방공공기관(클린아이) 공시 시스템의 지배구조 관련 공시 항목을 비교한 결과, ESG 경영 현황,[15] 이사회 회의록, 청렴도 평가결과, 중장기재무관리계획을

15) ESG 경영위원회 회의록 또는 ESG 경영성과보고서 등

공통으로 공시하고 있음을 확인하였다. 그러나 이 중 '중장기재무관리계획' 항목은 두 시스템의 공통 공시 항목이나 해당 항목의 구분에 있어서는 차이를 보인다. 지방공공기관 공시 시스템(클린아이)에서는 해당 항목을 지배구조 관련 항목으로 구분하고 있으나 중앙공공기관 공시 시스템인 알리오에서는 해당 항목을 재무관리계획 부문으로 구분하고 있다. 이러한 차이 발생 이유에 대해 유추해 보면, K-ESG 가이드라인에서 제시하는 지배구조 항목 중 주주 권리에 해당하는 항목으로 중장기재무관리계획을 판단할 경우 지방공공기관 공시 기준과 같이 지배구조 항목으로 판단할 수 있는 여지가 있을 것으로 보인다.

중앙공공기관과 지방공공기관의 공시 시스템의 거버넌스 공시 항목 비교 결과, 차이점은 다음과 같다. 첫째, 공시 항목 측면에서 지방공공기관에 비해 중앙공공기관의 공시 항목이 다양하다는 점이다. 중앙공공기관 공시 시스템은 거버넌스 항목으로는 ESG 경영 현황, 이사회 회의록, 중장기재무관리계획 이외에도 자체 감사부서 현황에 대해서도 공시를 의무화하고 있다. 반면 지방공공기관 공시 시스템에서는 자체 감사부서 현황에 대한 정보는 확인할 수 없다. 둘째, 중앙공공기관 공시 시스템에 공시된 거버넌스 관련 항목은 모든 기관의 공시 항목이 동일한 형태로 업로드되어 있어 직관적으로 확인할 수 있는 반면, 지방공공기관의 경우 공시 항목의 구분이 체계화되어 있지 않아 개별적인 검색을 통해서만 확인이 가능하며 특정 항목은 자료를 공시하지 않은 기관도 다수 있는 것으로 확인되었다.

〈표 17〉 지배구조(G) 관련 공시항목 비교

중앙공공기관		지방공공기관	
세항목	공시 대상	항목	공시 대상
17. ESG 경영현황	전체 공공기관(2025년까지 자율공시)	85. 기타(기관별 기타 공시자료) ESG 경영위원회 회의록 또는 ESG 경영성과보고서 등	전체
28. 이사회		80. 이사회 회의록	공사·공단
28-1. 이사회 회의록	전체 공공기관	-	-
28-2. 개별 비상임이사 활동내용	전체 공공기관	-	-
29. 자체 감사부서 현황	전체 공공기관	-	-
30. 청렴도 평가결과	해당 연도 종합청렴도 평가 대상 공공기관	64. 연구보고서(청렴도 조사결과)	전체
42. 중장기 재무관리계획	대상기관(지배구조 항목으로 별도 규정하지 않음)	23. 중장기 재무관리계획	대상기관

자료: 기획재정부(2024); 행정안전부·지방공기업평가원(2023b)을 참고하여 저자 작성

V. 결론

본 연구에서는 중앙공공기관과 지방공공기관의 ESG 경영 공시 제도를 비교 분석하였다. 이를 통해 중앙과 지방 공공기관 모두 운영 중인 경영정보 공시시스템에 ESG 경영 요소를 적극적으로 도입하고, 이를 공시하기 위해 노력하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 현재 두 공시시스템을 비교해 보면, 각각의 구성항목이 ESG로 구분되어 있지만, 세부적으로 비교해 보면 항목별로 일정한 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. E(환경) 항목의 경우 각각의 공공기관이 공시할 수 있는 자료들을 공시하고 있지만, 구체적으로는 두 공시시스템의 공시 항목의 수나 정보의 구체성에서 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다. 양자 간의 차이가 발생한 이유로 공시할 정보 자체가 부족하거나, 공시할 여력이 되지 않기 때문으로 짐작된다. 사회(S) 항목의 경우 두 공시시스템에서 유사한 정도로 공시하고 있는 것으로 확인된다. 다만 복리후생 항목이 알리오에서는 S(사회) 항목으로 포함되지 않았고, 별도의 항목으로 구분된 것이 특징적이다. 클린아이의 경우 일반적으로 S(사회) 항목으로 볼 수 있는 직원 평균임금 항목이 S(사회)에 포함되지 않기도 하였다. G(지배구조) 항목의 경우 알리오는 다양한 항목을 공시하고 있는 것에 비해 클린아이는 이사회 회의록과 중장기재무관리계획만 G(지배구조) 항목으로 분류하고 있는 것을 확인할 수 있다. 하지만 청렴도 조사결과, ESG 운영위원회와 같이 알리오에서는 G(지배구조) 공시 대상으로 하고 있으나 클린아이에도 같은 항목을 G(지배구조) 외의 항목으로 별도 공시하고 있는 경우도 있었다. 이 외에도 클린아이는 일반적으로 G(지배구조) 항목으로 볼 수 있는 이사회 회의록, 인권경영보고 항목을 G(지배구조)로 구분하지 않기도 하였다.

두 공시시스템에 대한 비교 분석 결과에 따른 제도의 개선 방향은 다음과 같다. 첫째, 결국 두 공시시스템에 정보가 모두 있더라도 각각 ESG 항목을 어떻게 정의하고 있는가에 따라 공시되는 정보의 구성이 다른 경우를 다수 확인할 수 있었다. 각각의 공시 제도는 향후 꾸준히 개선되면서 보다 더 세분화될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 따라서 각기 다른 구성으로 시작한 공시 항목이 제각각 발전하면서 더 이질적으로 변해 갈 가능성이 크다. 이런 경우 정보 이용자인 국민이나 공공부문의 공시를 벤치마크하려는 민간 부문에도 혼란을 줄 수 있다. 향후 두 공시시스템의 정보를 상호 비교할 수 있도록 비교가능성을 확보하는 것이 정보 활용자인 국민의 기대에 부합하리라 판단된다. 두 번째로 현재 자율 공시 항목으로 되어 있는 항목들도 점진적으로 의무 공시 항목으로 전환하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

현실적으로 중앙과 지방 공공기관 중에는 규모가 작은 기관들도 존재하기 때문에 모든 항목을 의무적으로 공시하기는 어렵더라도, 다수의 항목을 자율 공시 항목으로 두는 것은 공시 제도의 취지에 맞지 않는 것으로 판단된다. 공시 대상을 세분화하여 현실적으로 가능한 선에서라도 최대한 의무 공시 항목으로 지정하는 것이 더 바람직하다고 판단된다. 마지막으로, 공공부문이 ESG 경영을 선도한다는 측면에서 공시자료의 활용 가능성을 높이는 것이 필요하다. 현재 공시 항목 중 다수 항목이 기관별 메뉴에서 별도 확인해야 하는 등 이용이 어려운 형태로 제공되고 있다. ESG 공시 항목을 묶어 별도로 제공하거나 일괄 다운로드 기능을 추가하는 등 검색과 제공의 편의성을 높이는 방향으로의 시스템 개선이 바람직해 보인다. 본 연구는 중앙공공기관과 지방공공기관의 ESG 경영 공시 제도를 비교하고자 하였으나, 민간이나 범용적인 ESG 공시 가이드라인과 비교하는 것까지는 다루지 못했다. 본 연구의 비교 외에도 공시된 정보 비교를 통한 중앙공공기관과 지방공공기관의 ESG 경영 수준 비교 연구 등의 후속 연구도 가능할 것으로 생각한다. 이러한 부분에 대한 후속 연구가 이루어지길 기대한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

관계부처합동 (2021). **K-ESG 가이드라인 v1.0.**

기획재정부 (2021. 3. 4.). [보도자료] 공공기관 공시항목에 ESG(환경, 사회, 지배구조) 대폭 확대한다.

_____ (2022. 2. 7.). [보도자료] 통합공시를 통해 공공기관의 ESG 경영 선도.

_____ (2022. 12. 28.). [보도자료] 'ESG 인프라 고도화 방안' 발표.

_____ (2023. 2. 3.). [보도자료] 공공기관 통합공시(Alio) 전면 개편.

_____ (2023). **2023년 공공기관 현황편람.**

_____ (2024. 1. 31.). [보도자료] 혁신 ·도전을 통한 초격차 기술 선점을 위해 과기계 출연연 공공기관 지정해제.

_____ (2024). **공공기관 통합공시 매뉴얼**.

기획재정부·환경부·한국환경공단 (2024). **2025년 온실가스감축인지 예산서 및 기금운용계획서 작성지침**.

김세훈 (2021). **지방공기업 ESG 경영 가이드라인 연구**. 지방공기업평가원.

김세훈·홍윤표 (2022). **지방공기업 유형별 ESG 도입 수준 및 경영대응 실태조사**. 지방공기업평가원.`

이병윤 (2024). **ESG 공시의 의의와 쟁점 및 전략적 대응 방안**. 주간금융브리프. 33(6), 3-9. 한국금융연구원.

여영현·차재권·김혜정 (2020). 공기업 정책과 시장: 지방공기업 사업영역을 중심으로. **한국지방공기업학회보**, 16(1), 1-24.

행정안전부·지방공기업평가원 (2023a). **2024년도 지방공기업 경영평가편람**.

_____ (2023b). **지방공기업 통합경영공시 기준**.

환경부 (2022. 9. 22.). [보도자료] 탄소중립의 길잡이, 기후변화영향평가 제도 시행.

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보 공개시스템, https://www. alio.go.kr. 검색일 2024. 8. 1.

지방공공기관 통합채용정보공개시스템, https://job.cleaneye.go.kr. 검색일 2024. 8. 25.

지방공공기관 통합공시 시스템, https://www.cleaneye.go.kr. 검색일 2024. 8. 28.

투 고 일: 2024년 10월 31일
심 사 일: 2024년 11월 15일
게재확정일: 2024년 12월 9일

(Abstract)

A Comparative Study of ESG Disclosure Systems of Central and Local Public Institutions

Junsung Kim, Jukyoung Lee, Kyungho Song, Yeseul Chung

Given the rising importance of Environmental, Social, and Governance (ESG) management as an intrinsic part of global sustainable development, the set-up of ESG management standards and the open disclosure of information in the public sector assume great importance in today's global environment. With the public sector expected to lead the way in ESG management, disclosing ESG management information that meets public expectations becomes important. This study compares the ESG management disclosure regimes of the central and local public organizations, taking into consideration the three pillars of ESG: Environment (E), Social (S), and Governance (G). The findings of the study indicate that while the approaches are not similar, both central and local public organizations are making their own independent disclosure systems and adopting certain standards related to ESG disclosures. However, quite essential differences were noted between central and local public organizations in the facets of system operation, the classification of disclosure items, and the specifics of disclosed items. As part of improving the capacity of the national government in leading the way in the implementation of ESG management, much more can be done to intensively ensure the public sector knowledge dissemination on ESG management information in a more coordinated manner to be aligned better to public expectations and build a much stronger push for transparency of ESG practices.

Keywords: Public Institution, Regional Public Corporation, ESG, Management Disclosure, Comparative Study

저연차 공공기관 종사자의 이직의도에 관한 연구:
March & Simon의 이직모형을 중심으로

김정인*

요 약

최근 공공부문 조직(정부조직, 공공기관 등) 저연차 종사자의 이직증가는 심각한 사회 이슈가 되고 있다. 이에 본 연구는 저연차 공공기관 종사자들을 대상으로 하여 그들의 이직의도에 미치는 영향을 March & Simon의 이직모형을 활용하여 분석하였다. 보다 구체적으로 본 연구에서는 March & Simon의 이직모형을 확대하여 이직의 바람직성, 이직의 용이성, 생활환경 등이 저연차 공공기관 종사자들에게 미치는 영향을 실증 분석하였다. 그 결과 이직의 바람직성 중에서 개인의 발전 가능성에 대한 만족도가 낮을수록, 고용 형태가 비정규직일수록, 이직의 용이성 중에서 학력이 높을수록, 생활환경 중에서 다인 가구일수록(1인 가구가 아닐수록), 경제적으로 어려울수록 이직할 가능성이 높게 나타났다. 이는 저연차 공공기관 종사자들의 특징을 반영해 주는 분석결과였다. 응답자들은 공공기관에 입사한 지 얼마 되지 않은 젊은 연령대에 속하기에 조직에서 그들이 발전할 수 있는 기회를 제공하지 않을 때, 직업 안정성이 보장되지 않을 때, 타 직업을 선택할 기회가 많을 때 이직할 가능성이 증가하였다. 또한 거주형태나 경제적 여건도 이직의도에 영향을 미치는 주요 결정요인이었다. 이처럼 본 연구는 March & Simon의 이직모형이 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도 설명에 유용하다는 점을 확인했을 뿐만 아니라, 이러한 분석을 통해 저연차 공공기관 종사자들을 효과적으로 관리할 수 있는 방안을 제공해 주었다는 점에서도 의의가 있을 것이다.

주제어: March & Simon의 이직모형, 이직의도, 저연차 공공기관 종사자

* 미국 조지아대학교 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 행정학 전공 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직행태, 갈등관리 등이다. (jungink@suwon.ac.kr)

I. 서론

최근 공공부문 특히 정부조직의 공무원 이직이 급속하게 증가하고 있어 심각한 사회적 문제가 되고 있다. 무엇보다 저연차 공무원의 이직이 급증하면서 정부조직 위기설마저 제기되는 실정이다(머니투데이, 2024). 국회입법조사처(2024)에 의하면 공무원 일반퇴직은 2019년 7,817명에서 2023년 1만 7,179명으로 약 2.19배 증가하였으며, 이 중 재직기간 5년 이내 저연차 공무원의 퇴직비율은 2019년 17.1%에서 2023년 23.7%로 증가하였다. 이처럼 최근 공직사회의 저연차 공무원 퇴직 증가는 매우 심각한 사회적 문제가 되고 있다. 물론 이직은 조직구성원 변화를 가져와 조직분위기 개선 및 조직침체 예방이라는 긍정적인 기능을 하기도 한다. 하지만 특정 계층 특히 저연차 젊은 공무원의 급속한 이직증가는 업무의 연속성과 지속성을 저하시키는 등 조직 핵심 인력의 이탈로 인해 조직역량이 감소하고 이로 인해 조직이 쇠퇴하는 등 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다(강제상·고대유, 2014; Slåtten et al., 2011).

공공부문 종사자의 이직 또는 이직의도 증가는 단순히 공공부문 조직구성원들에게 부정적인 영향을 미치는 데에만 그치는 것이 아니라 직·간접적으로 행정서비스를 제공받는 국민들에게도 부정적인 영향(예: 행정서비스 질 저하 및 지속성 저해)을 미칠 수 있다. 이러한 측면에서도 국민들에게 행정서비스를 직·간접적으로 제공하는 공공기관 종사자들의 이직의도는 중요하게 논의될 필요가 있다. 물론 공공기관 종사자들은 정부조직 공무원들과는 신분상 차이점을 지니지만, 이들 역시 공익성과 공공성 추구를 목적으로 국민들에게 핵심적인 공공서비스를 제공하는 주체라는 점에서 그들의 이직의도는 중요하게 연구될 필요가 있을 것이다. 특히 입직한 지 얼마 되지 않은 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 관한 연구는 필수적인 상황임에도 불구하고, 현재까지 이에 대한 연구는 미미한 실정이다.

이에 본 연구는 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 미치는 영향 요인들을 실증 분석하였다. 특히 조직구성원의 이직을 처음으로 모형화하여 다룬 기념비적인 연구인 March & Simon(1958)의 이직모형(turnover model)을 중심으로 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 미치는 요인들을 살펴보았다.[1] 그동안 이직의도에 관한 다수의 연구들이

1) 이직(turnover)과 이직의도(turnover intention)는 동일한 개념이 아니다. 이직의도가 높다고 해서 반드시 이직이 증가하는 것은 아니다(Cohen et al., 2016). 그럼에도 불구하고 이직에 미치는 영향 요인과 이직의도에 미치는 영향 요인은 큰 차이가 나지 않는다. 특히 March & Simon(1958)의 이직모형은 상황에 따라 이직결정이 발생하는 확률적 모형이기 때문에 이직의도 모형에도 적용 가능하다.

March & Simon(1958)의 연구를 기반으로 시행되어 왔지만(Direnzo & Greenhaus, 2011; Lee & Mitchell, 1994), 이를 공공부문 특히 공공기관에 적용하여 실증 분석한 연구는 거의 존재하지 않는다. 따라서 본 연구는 March & Simon(1958: 99)이 제시한 이직의 핵심 요인인 '인식된 이직의 바람직성(perceived desirability of movement)'과 '인식된 이직의 용이성(perceived ease of movement)'을 중심으로 저연차 공공기관 종사자들이 왜 조직을 떠나고자 하는지에 대해 분석하였다.[2] 더 나아가 이직이 원치 않는 구직 제안이나 가족 관련 상황변화와 같은 외부 충격 사건에 의해 발생할 수 있음을 고려하여(Lee et al., 2008), 구성원의 생활환경 변수들도 포함하여 분석을 시행하였다. March & Simon(1958)의 이직모형을 활용한 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도 영향 분석은 이직의도 모형을 공공기관으로 확장시키는 데 이론적 기여를 할 수 있을 뿐만 아니라, 이러한 결과를 바탕으로 저연차 공공기관 종사자들에 대한 합리적이고 효과적인 인사관리 방안들을 제시할 수 있다는 점에서 의의가 있을 것이다.

Ⅱ. 공공기관 이직의도에 관한 이론적 논의와 선행연구

1. March & Simon(1958)의 이직모형

이직을 개인 의사결정의 하나로 간주한 March & Simon의 이직모형은 왜 조직구성원들이 자발적으로 조직을 떠나는가를 다루고 있다. 이는 이직의 과정을 다루는 과정이론(process theory)이라기보다 이직 유발 요인을 다루는 내용이론(content theory)에 가깝다고 할 수 있다(Singh & Sharma, 2015). March & Simon(1958)의 이직모형은 조직구성원의 조직에 대한 참여와 공헌을 중시한 C. Barnard(1938)의 이론을 바탕으로 하여 '조직균형(organizational equilibrium)' 관점을 도입한 모형으로서 이직과 관련된 최초의 모형이라고 할 수 있다(Singh & Sharma, 2015). March & Simon의 이직모형에서 기반으로 하고 있는 '조직균형' 관점에 따르면 조직구성원들은 보수와 같은 유인책이 그들의 기여와 일치하거나 이를 초과하는 경우 조직에 남는 것을 선택하지만, 그렇지 않은 경우 조직을 떠나는 선택을 한다는 것이다. 따라서 조직이 지속성을 가지고 유지되기 위해서는 조직구성원이 조직에 기여하는

2) 본 연구에서는 'movement'를 '이직'으로 해석하였다.

공헌에 균형을 맞추어 조직이 개인에게 보상을 제공해야 한다(Lee & Mitchell, 1994). 만약 그렇지 않으면 조직구성원들은 조직을 떠나게 된다는 것이다.

March & Simon(1958: 99)의 이직모형은 이직에 영향을 미치는 두 가지 요인으로 '이직의 바람직성'과 '이직의 용이성'을 제시하면서, 이직은 이 두 가지 함수에 의해 결정된다는 점을 강조하였다. 즉 조직구성원들이 조직을 떠나는 것이 더 바람직하다는 인식을 하고, 이직이 용이하다고 인식할 때 자발적 이직이 증가한다는 것이다. 다시 말해 조직구성원들은 현재 소속된 조직에서 자신이 담당하는 직무 등에 만족하지 못하며, 그들 스스로가 외부에서 다양한 직무 대안이나 새로운 직장을 구하기가 용이하다고 판단할 때 현재 소속된 직장을 떠난다는 것이다. 더 나아가 이 두 가지 요인이 상호밀접성을 지닐 때 그들의 자발적 이직은 더욱 증가할 가능성이 높다(Mobley, 1977). 조직구성원들의 이직에 영향을 미치는 두 가지 요인들을 보다 상세히 설명하면 다음과 같다.

첫 번째, 이직에 영향을 미치는 요인인 이직의 바람직성은 조직구성원이 현재 근무하는 직장을 떠나고자 하는 동기나 욕구를 의미한다. March & Simon(1958)에 의하면 이직의 바람직성은 조직구성원이 이직 결정을 내릴 때 가장 중요하고 고려하는 심리적 요인으로 간주된다. 이는 직무 (불)만족과 사실상 동일한 의미를 지니며, 조직구성원이 현재 담당하고 있는 직무에 대한 만족도와 조직에 대한 애착을 의미한다. 따라서 조직구성원들이 직무에 대한 만족도가 낮을 때(low job satisfaction) 그들은 조직을 떠날 생각을 하게 된다는 것이다. 이는 조직구성원의 감정적, 인지적 판단에 의해 결정되며, 직무와 관련된 스트레스, 보상체계, 직무 역할과 기대 불일치 등이 이직의 바람직성을 높이는 요인으로 간주된다(Podsakoff et al., 2007). 예를 들어 조직구성원들이 자신의 업무에 비해 과도한 책임과 난이도의 직무를 담당하거나, 직무와 관련해 다른 구성원들과 갈등을 경험할 때, 혹은 직무기여도에 비해 보상이 낮거나, 직무에서 요구하는 역할이 기대 수준에 미치지 못할 때 이직의도의 증가 가능성이 높아진다는 것이다. 다수의 이직의도 관련 선행연구들은 낮은 직무만족도를 이직에 영향을 미치는 중요 변수로 간주하고 있다(Hom & Kinicki, 2001; Podsakoff et al., 2007). 실제 직무만족과 이직 간 관계를 연구한 메타분석에 의하면 두 변수의 상관관계는 통계적으로 유의미하게 부정적으로 나타났다(Griffeth et al., 2000).

두 번째 이직에 영향을 미치는 요인인 이직의 용이성은 인식된 직무 대안들(perceived job alternatives)과 관련이 있다(March & Simon, 1958). 조직구성원들이 다른 직업을 찾을 수 있는 여건이 충분히 마련이 될 때 그들은 조직을 떠나고자 한다는 것이다. 즉 이직

을 가능하게 하는 대안들의 수가 많을수록 그들은 이직하기가 용이하다고 판단하고 조직을 떠나고자 한다는 것이다(Lee & Mitchell, 1994). 이직의 용이성은 개인의 능력, 기술 수준, 고용 시장의 상황, 경제적 요인 등에 영향을 받는다. 특히 대안의 존재(availability of alternatives)가 이직의 용이성에 중대한 영향을 미치는데, 이는 현재 소속된 직장 밖에서 더 나은 기회가 존재하는지, 다시 말해 다른 조직에서의 채용 가능성이 높은지 여부를 의미한다. 이는 특정 산업에 있어서의 고용 기회, 구직자의 경험과 기술, 해당 산업 내에서의 인적 네트워크 등에 의해 결정되는데, 특정 산업에서 구직자에 대한 수요가 높을 때, 직원이 기존에 쌓아온 기술과 경력이 다른 회사에서 가치 있게 받아들여질 때 이직의 용이성이 높아진다. 또한 개인의 역량(예: 직무 능력, 학력, 경력, 기술 숙련도 등)에 따라 개인의 이직 가능성이 달라진다. 특정 전문성과 자격을 갖춘 구성원일수록 직장을 옮길 가능성이 높아지는 것이다. 개인의 학력, 보유 인적 네트워크, 자격증 등에 따라 이직의 용이성은 달라질 수 있다. 이 외에 노동 시장의 특성도 이직의 용이성에 영향을 미친다. 노동시장이 활성화 되고 구직 기회가 많은 경제 호황기에는 이직이 용이하지만, 경제 불황기나 위축기에는 이직의 용이성이 감소할 수 있다. 이직 용이성과 이직 간 상관관계를 분석한 메타연구에 의하면 두 변수의 상관관계는 통계적으로 유의미하게 양(+)의 상관관계를 지니는 것으로 나타났다(Griffeth et al., 2000).[3)]

March & Simon(1958)의 이직모형은 조직구성원들의 자발적 이직에 미치는 영향 요인들을 체계화한 최초의 모형이라는 점에서 의의를 지니지만 다음과 같은 한계도 지니고 있다(Lee & Mitchell, 1994). 첫째, 이직을 직무 불만족과 지나치게 연계시켜 설명한다는 점이다. 물론 직무 불만족은 이직에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 하지만 직무 불만족이 높다고 해서 바로 이직으로 이어지는 것은 아니다(Singh & Sharma, 2015). 직무 불만족 그 자체가 중요하다기보다 직무 불만족을 해소하기 위한 대안들이 존재하지 않거나 다른 직장 등과 같은 더 나은 기회가 존재할 때 이직이 발생할 가능성이 높은 것이다. 둘째, March & Simon(1958)의 이직모형은 조직구성원들의 이직을 지나치게 단순화하여 이직의 복잡한 동적 과정을 설명하지 못했다는 점에서 한계가 있다(Saridakis & Cooper, 2016). 특히 이직의 절차적 과정을 충분하게 논의하지 못했을 뿐만 아니라 이직에 미치는 영향 요인을 이직의 바람직성과 용이성에 초점을 맞추어 단순화했다는 것이다. 보다 다양

3) 특히 이 두 가지 요인들은 각각 이직에 영향을 미치는 중요한 요인이 된다. 하지만 두 요인은 서로 상호작용하여 발생하기도 한다. 특히 이직할 수 있는 대안들이 충분히 갖추어져 있는 상태에서, 조직구성원들의 직무에 대한 불만족이 증가하면 자발적인 이직 가능성은 더욱 높아지게 된다(Singh & Sharma, 2015).

한 관점에서 이직에 영향을 미치는 요인들을 고려하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 예를 들면 조직구성원들의 이직은 충격적이거나 당황스러운 사건, 예상치 못한 구직 제안, 가족과 관련된 상황 등으로 인해 발생하기도 한다(Lee & Mitchell, 1994).

이와 같이 March & Simon(1958)의 이직모형은 조직구성원들의 이직을 단순화했다는 측면에서 비판이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 해당 모형은 이직의 발생 원인을 설명하는 데 있어 이론적 근거를 제시하였으며, 특히 조직구성원들이 처한 상황과 이직 의사결정 간 관계를 설명하는 데 유의미하게 활용될 수 있다. 또한 개인이 조직에 머무르거나 떠나는 결정을 할 때 여러 가지 요인들을 복합적으로 고려(이직의 바람직성과 이직의 용이성 간 함수)한다는 점을 모형으로 나타내 주고 있다는 점에서 의의를 지닌다(Singh & Sharma, 2015). 따라서 본 연구는 March & Simon(1958)의 이직모형을 기반으로 하여 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 미치는 영향 요인을 살펴보았다.

2. 저연차 공공기관 종사자의 이직의도에 미치는 영향: March & Simon(1958)의 이직모형 중심으로

본 연구는 저연차 공공기관 종사자들을 대상으로 하여 그들의 이직의도에 영향을 미치는 요인들을 살펴보았다. 특히 이 과정에서 저연차 공공기관 종사자들의 특징, 예를 들어 민간기업보다는 직업안정성이 높으며, 국민들에게 직·간접적으로 공공서비스 제공 업무를 수행하지만 공무원 신분은 아니라는 점 등을 고려하였다. 또한 저연차 종사자들은 기성세대와 다른 업무가치관을 지닌다는 점도 고려하였다(Gaidhani et al., 2019). 특히 Z세대는 조직 내에서 스스로 자립하기를 원하면서 업무가 투명하고 유연하게 운영되기를 바란다. 타인으로부터의 인정 욕구가 강하며, 충분하고 공정한 정보가 제공되기를 원한다. 또한 기성세대에 비해 조직보다 개인을 중시하는 성향이 강하며, 자기애가 매우 강하게 나타나고, 자신의 삶을 긍정적이고 역동적으로 영위하기를 원한다(Gaan & Shin, 2022; Gaidhani et al., 2019). 이러한 특징을 지닌 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 미친 영향요인들은 아래와 같이 제시될 수 있다.

1) 이직의 바람직성과 이직의도

대부분의 이직의도 선행연구들(Direnzo & Greenhaus, 2011)에서 제시하듯이 이직의 바

람직성은 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 영향을 미치는 주요 요인이 될 수 있다. March & Simon(1958)의 이직모형을 기반으로 할 때 이직의 바람직성, 즉 직무 불만족은 이직의도에 영향을 미치는 핵심 요인이 되며, 이는 저연차 공공기관 종사자들에게도 적용될 수 있을 것이다. 저연차 공공기관 종사자들은 입사한 지 얼마 되지 않아 자신이 담당하는 직무에 익숙하지 않을 수 있다. 이러한 상황에서 인식하는 직무에 대한 불만족은 그들이 이직을 결정하는 중요한 요인이 될 수 있는 것이다. 만약 저연차 공공기관 종사자들이 담당하는 직무에 불만족한다면 이로 인해 직무스트레스를 받게 될 가능성이 높고, 결국 조직을 떠날 생각을 하게 될 수도 있다(Cordes & Dougherty, 1993). 따라서 저연차 공공기관 종사자들에게는 그들의 직무 불만족이 이직의도를 높이는 직접적인 요인이 될 수 있다.

실제 공공기관 구성원의 이직의도에 관한 다수의 선행연구들에 의하면 직무 불만족은 조직구성원이 이직을 결정하게 되는 유의미한 요인이었다. 예를 들어 보건복지부 산하 공공기관 간호사들을 대상으로 조사한 연구 결과에 의하며 그들의 직무 불만족이 높을수록 이직의도가 높아졌다(이영주 외, 2015). 특히 간호사들의 직무 불만족 중 승진에 대한 불만족이 그들의 이직의도를 높이는 주요 요인으로 나타났다. 위계적 조직구조의 특성을 지니는 공공기관 간호사들에게 승진이라는 보상체계에 대한 불만족은 그들이 조직을 떠나려는 의도를 높이는 중요한 요인이 되는 것이다. 이러한 현상은 사회복지사들에게도 나타났다. 대구·부산·경남·경북 지역에 근무하는 공공기관 사회복지사 135명을 대상으로 분석한 결과 그들의 직무만족이 낮을수록 이직의도는 증가하였다(장윤정, 2011).

직접적인 직무 불만족뿐만 아니라 직무와 밀접한 관련성이 있는 요인들도 이직의도에 유의미한 영향을 줄 수 있다. 대표적으로 직무소진(job burnout)은 공공기관 구성원들의 이직의도를 높이는 주요 요인으로 작용하였다. 직무에 대한 불만족이 높아짐에 따라 만성적인 직무스트레스가 나타날 수 있고, 이는 직무소진으로 이어져 결국 이직의도를 높이는 결과를 초래할 수 있다. 다수의 실증연구에서도 이러한 결과가 나타났다. 예를 들어 공공기관에 근무하는 138명의 기혼 여성을 대상으로 실증 분석한 결과 그들의 직무소진이 높아질수록 이직의도는 증가하였다(백경민 외, 2019). 또한 공공기관 콜센터 근무원 298명을 대상으로 한 실증연구에서도 그들의 직무소진 특히 감정소진(emotional exhaustion)과 비인격화(depersonalization)가 높아질수록 이직의도가 증가하였다(이성영·임재진, 2020). 이 외에도 보상, 복리후생, 승진, 인간관계 등과 같은 직무 관련 변수들이 공공기관 구성원들의 이직의도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 예를 들어 대구지역 소재 과학

기술 분야 A 정부출연연구기관 종사자들을 대상으로 그들의 이직의도를 조사한 결과 높은 보상체계와 우호적인 인간관계를 지닐수록 이직의도가 낮아졌다(이찬수·김태운, 2020).

또한 공공기관 구성원들의 개인-직무 적합성도 이직의도에 영향을 미치는 변수로 고려되었다(김준현 외, 2023). 조직구성원들이 담당하는 직무가 자신의 능력에 비해 지나치게 어렵거나 쉬울 때 그들은 자신의 직무에 불만족을 느끼는 경우가 많았다. 또한 조직이 조직구성원들의 기대에 미치지 못할 때 그들은 조직과 직무에 대한 높은 불만족을 경험하였다(박지혜 외, 2019). 이러한 상황에서 공공기관 구성원들의 이직의도는 높아질 수 있다. 실제 울산 소재 공공기관 MZ세대 근로자 173명을 대상으로 실증 분석한 결과 개인-직무 적합성이 높을수록 그들의 이직의도가 통계적으로 유의미하게 낮아지는 것으로 나타났다(김준현 외, 2023).

2) 이직의 용이성과 이직의도

이직의 바람직성뿐만 아니라 이직의 용이성도 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 영향을 미치는 유의미한 변수로 고려된다. 예를 들어 연령이 낮은 대부분의 저연차 공공기관 종사자들은 다른 직장으로 옮길 수 있는 가능성이 기성세대 종사자보다 상대적으로 높다고 할 수 있다. 임금 및 발전 가능성 등의 이유로 연령이 낮은 근로자들을 타 직장에서도 선호하는 경향이 있어 이에 따른 이직기회가 연령이 낮은 구성원들에게 더욱 많이 부여될 수 있는 것이다. 공공기관 종사자들의 이직의도를 승진, 일가정지원, 지방이전을 중심으로 실증 분석한 이주경·박한준(2021)의 연구에서도 다른 연령대에 비해 이직기회가 많은 20대와 30대에서 이직의도도 높아지는 것으로 나타났다. 반면 연령이 다소 높은 기성세대는 그들이 조직 내에서 오랜 시간을 투자하여 익숙해진 현재 상태를 벗어나 이직을 통해 새로운 환경에 적응해야 하는 것을 원하지 않는 경우가 많다. 다시 말해 기성세대 스스로는 이직을 결정하기가 쉽지 않다는 것이다(Cotton & Tuttle, 1986). 그리고 연령이 높은 조직구성원들은 대부분의 경우 조직 내에서 젊은 세대보다 보수 및 편익에 있어 더욱 많은 보상을 받기 때문에 현 조직을 떠나지 않으려는 경향이 있다(Spector, 1997). 실제 사업체패널 자료를 활용하여 공공기관의 인력 고령화율과 이직률을 분석한 연구 결과에 의하면 공공기관 구성원이 고령화될수록 고용 안정성, 조직에 대한 헌신 등이 높아져 이직이 낮아지는 것으로 나타났다(정혜정, 2018).

이와 같이 March & Simon(1958)의 이직모형에서 주요 이직 영향 요인으로 강조된 이

직의 용이성은 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도를 증가시키는 중요 변수가 될 수 있다. 연령 외에도 조직구성원의 개인적 특성과 관련된 요인들, 예를 들어 학력, 경력, 기술력, 인적 네트워크 등은 그들의 이직의도를 결정하는 중요한 요인으로 고려된다. 이와 관련해 비록 공공기관 구성원들을 직접적으로 실증 분석한 연구는 아니지만 사회복지 전담 공무원의 경우 그들의 전문성과 학력이 높을수록 이직의도가 높아지는 것으로 나타났다(이영균·최인숙, 2013). 높은 수준의 사회복지사 자격증을 보유하고 있으며 대졸이상의 학력을 지닐수록 그렇지 않은 경우보다 이직의도가 높게 나타났다. 또한 인적 네트워킹이 활발한 개인일수록 자신이 속한 조직 외부의 고객, 공급업자, 협력업체 등과의 교류가 많은 것으로 나타났으며, 이로 인해 이직의도도 높아지는 것으로 나타났다(문재승, 2014). 특히 조직 외부와의 네트워킹이 활발할수록 다양한 외부 사람들과의 밀접한 접촉 관계를 통해 정보 수집 등에 유리한 위치에 있게 되어 구직활동도 긍정적인 영향을 미치게 되었다(Granovetter, 1973). 이는 곧 이직의 용이성을 의미하기도 한다. 다시 말해 이직의 용이성이 이직의도를 높이는데 유의미하게 작용할 수 있다는 것이다. 이처럼 저연차 공공기관 종사자들은 타 직장으로 이직하기 쉬운 여건, 즉 연령이 낮거나 높은 전문성과 학력을 지닌 경우, 더 많은 외부 인적 네트워크를 지니고 있는 경우, 그리고 노동 시장의 여건이 좋아(예: 경제 호황기, 직장을 구하기 쉬운 대도시 혹은 수도권 지역에 근무) 직장을 구하기가 쉬운 경우 등 다양한 대안들이 존재할 때 이직의도가 높아질 가능성이 있다.

3) 생활환경과 이직의도

이 밖에도 저연차 공공기관 종사자들의 생활환경도 그들의 이직의도에 영향을 미치는 요인으로 고려될 수 있다. 이는 March & Simon(1958)의 이직모형에서 강조하는 이직의 바람직성과 이직의 용이성 이외의 변수라고 할 수 있다. 특히 최근 들어 생활환경 변수가 이직의도에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 생활환경과 관련한 대표적인 변수가 바로 일과 가정의 갈등이다. 조직구성원들이 일과 가정에서 높은 다중 역할 갈등을 경험할수록 그들의 이직의도는 증가하는 것으로 나타났다(Haar, 2004). 일과 가정 모두를 중요하게 고려하고, 삶의 질을 중시하는 현대인들에게서 일과 가정의 갈등이 높아지면 조직구성원들은 이직을 고려하게 된다. 특히 기혼인 근로자의 경우 일과 가정에서 갈등이 발생하면 이직의도가 더욱 높아지는 경향이 있다(백경민 외, 2019). 직장생활(예: 야근, 회식 등)로 인해 가정생활에서 갈등을 겪을 수 있을 뿐만 아니라 가정생활에서의 갈등이 다시 직장

생활에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이처럼 일과 가정의 갈등이 심화할수록 역할갈등에 의한 이직의도가 증가한다는 것이다(백경민 외, 2019). 이는 공공기관에 종사하는 기혼 여성을 대상으로 실증분석한 연구 결과에서도 드러났다. 업무로 인해 가정생활이 방해를 받거나 직장생활의 스트레스가 가정생활에 부정적인 영향을 미치는 등 일과 가정의 갈등이 심해질수록 기혼 여성 종사자들의 이직의도는 유의미하게 증가하였다(백경민 외, 2019).

이뿐만 아니라 조직구성원들의 생활에 나타나는 예기치 않은 변화 역시 그들의 이직의도에 영향을 미칠 수 있다. 이는 Lee & Mitchell(1994)의 충격사건(shock events) 개념으로 설명할 수 있다. 충격사건 등 외부 요인이 발생할 때 조직구성원들은 이직을 고려한다는 것이다.[4] 조직구성원들이 기존의 직장 환경에서 경험할 수 없었던 갑작스러운 사건에 직면한다면 이로 인해 그들의 이직의도가 달라질 수 있다는 것이다. 대표적인 충격사건으로는 개인적 사건(예: 경제적 문제, 건강 문제, 배우자의 이직), 부정적 사건 경험(예: 부당한 대우, 인사 갈등, 성희롱)이 있다. 이와 같이 조직구성원들에게 발생한 예기치 못한 사건들은 그들이 직장을 떠나게 되는 중요한 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

공공기관 종사자들의 이직의도와 관련한 대표적인 충격사건은 공공기관의 지방 이전이라고 할 수 있다. 한국에서는 국가 균형발전을 목표로 수도권에 위치한 공공기관을 비수도권 지방으로 이전하고 있다(이주경·박한준, 2021).[5] 이러한 공공기관 지방이전은 공공기관 종사자들의 이직의도에 유의미한 영향을 미치는 요인으로 제시되고 있다. 공공기관 지방이전으로 인해 수도권에 거주하던 종사자들은 지방으로 이사를 하거나 또는 가족과 떨어져 생활을 하게 되었다. 이로 인해 종사자들의 일과 삶의 불균형이 증가하게 되었고, 직무 불만족도 높아지게 되었다. 실제 지방으로 이전한 공공기관 종사자들은 수도권 지역 종사자들에 비해 삶의 질이 낮아지는 것으로 나타났다(조경호, 2015). 또한 2013년 63개 공공기관 조직구성원들을 대상으로 실증 분석한 연구에 의하면 지방이전 공공기관 종사자들은 그렇지 않은 공공기관 종사자들보다 삶의 질이 저하되었으며, 이로 인해 이직의도도 높아지는 것으로 나타났다(이주경·박한준, 2021).

---

4) 특히 Lee & Mitchell(1994)은 March & Simon(1958)의 이직모형을 포함한 대부분의 이직모형들이 직무 불만족, 대안 기회 등을 중심으로 이직의도를 예측하는 데 집중하고 있어 구성원의 자발적인 이직을 완전히 설명하지 못한다고 비판하였다. 특히 이들은 외부 충격사건으로 인한 계획된 이직 경로, 외부 충격사건으로 인한 생각의 변화에 따른 이직 경로, 기존의 직무 불만족과 충격사건이 결합된 이직 경로, 점진적 불만족으로 인한 이직 경로를 설명하면서 이직이 발생하는 과정을 조명하였다. Lee & Mitchell(1994)의 연구는 이직의 발생 과정을 상세히 다루었다는 점에서 의의가 있다.

5) 노무현 정부의 공공기관 지방이전 계획에 따라 수도권 소재 공공기관을 2012년부터 순차적으로 지방으로 이전하고 있다.

Ⅲ. 연구가설 설정 및 실증분석

1. 연구가설 및 연구모형 설정

본 연구는 저연차 공공기관 종사자들을 대상으로 하여 그들의 이직의도에 미치는 영향을 March & Simon(1958)의 이직모형에 기반하여 분석하였다. 이와 관련해 본 연구에서는 이직의 바람직성[직무(불)만족], 이직의 용이성, 생활환경 관점에서 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도와 관련된 연구가설과 연구모형을 제시하였다.

첫째, March & Simon(1958)의 이직모형 및 다수의 선행연구들(Hom & Kinicki, 2001; Podsakoff et al., 2007)에 따르면 이직의 바람직성 관점에서 공공기관 종사자들의 직무만족이 높을수록 그들의 이직의도는 낮아질 것이다. 특히 저연차 공공기관 종사자들은 공공기관 입직 후 시간이 얼마 경과하지 않았기 때문에 조직과 직무에 대한 적응이 쉽지 않을 것이다. 이러한 상황에서 그들이 담당하는 직무에 대한 불만족이 증가한다면 저연차 공공기관 종사자들은 조직에 헌신하고 공헌하려는 마음을 가지기보다 조직을 떠나려고 할 것이다. 특히 본 연구는 확장된 직무 관련 변수들(근무환경, 근무시간, 의사소통 및 인간관계, 보수, 개인의 발전 가능성, 복지후생, 직장의 안정성)에 대한 만족도도 이직의도에 영향을 미칠 것으로 보고 이를 분석변수로 고려하였다. 즉 직무 관련 변수들에 대한 불만족이 증가한다면 이직의 바람직성 차원에서 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도는 증가할 수 있을 것이다. 젊은 연령의 저연차 조직구성원들은 기성세대에 비해 조직보다 개인을 우선시 하는 경향이 있다. 조직균형(organizational equilibrium) 관점에서도 자신들의 조직에 대한 공헌과 기여에 비례하는 만큼 조직에서 보상이 제공되지 않는다고 인식한다면 저연차 조직구성원들은 조직을 떠날 가능성이 높아질 것이다. 따라서 저연차 공공기관 종사자들의 근무환경, 근무시간, 의사소통 및 인간관계, 보수, 개인의 발전 가능성, 복지후생, 직장 안정성에 대한 만족도가 높을수록 그들의 이직의도는 감소할 것이다. 더 나아가 개인과 직무의 적합도 역시 이직의도에 영향을 미치는 중요한 요인이 될 수 있다. 특히 선행연구에서도 공공기관 종사자들에게 개인과 직무의 적합성은 이직의도를 감소시키는 주요 변수로 제시되었다(박지혜 외, 2019). 보다 구체적으로 공공기관 종사자들이 자신의 능력과 교육수준에 맞지 않는 직무를 담당한다면 그들은 자신들의 직무에 불만족하여 조직을 떠나고자 할 것이다. 국립공원관리공단 직원들을 대상으로 개인과 직무 등 적합성이 조직몰입과 이직의도

에 미치는 영향을 조사한 주효진(2013)의 연구에 따르면, 구성원들의 개인과 직무 적합성이 낮을수록 이직의도는 높아지는 것으로 나타났다. 또한 만약 조직구성원들의 고용 형태가 비정규직으로서 직업 안정성이 낮아 직무에 불만족을 지니게 된다면 그들은 현 직장을 떠나 새로운 직장을 찾는 것이 바람직하다고 여길 가능성이 높다. 한국노동패널데이터를 실증 분석한 연구에 의하면 비정규직 근로자들은 정규직 근로자들에 비해 직무만족도가 낮은 것으로 나타났으며, 높은 이직의도를 지니는 것으로 나타났다(박우성·노용진, 2000).

둘째, 이직의 용이성 관련 변수 역시 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 유의미한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 즉 조직구성원들은 이직이 용이할 때 조직을 떠날 가능성이 높다는 것이다. 조직구성원들의 능력, 학력, 전문성, 직업훈련 경험 등 인적자본(human capital) 수준이 높을수록 그들의 이직 용이성은 높아진다(Direnzo & Greenhaus, 2011; Trevor, 2001). 특히 연령이 낮은 저연차 조직구성원들의 경우 학력 및 사회적 지위가 높다면 더더욱 타 직장으로 이직할 가능성이 증가할 것이다. 또한 그들의 직장이 위치한 지역에 따라서도 이직의 용이성은 달라질 수 있을 것이다. 직장이 수도권 또는 대도시 지역에 위치할수록, 타 직장을 구할 가능성이 높아져 이직의 용이성이 증가할 수 있다. 이로 인해 조직구성원들의 이직의도 또한 증가할 수 있는 것이다. 특히 공공기관 지방 이전이 본격화되면서 지방이전대상 공공기관 종사자들의 경우 삶의 질이 저하되어 이직의도가 커지고 있다는 연구가 제시되고 있으며(이주경·박한준, 2021), 수도권 청년의 70% 이상이 아무리 국내 4대 그룹(대기업)이라도 지방근무는 싫다며 수도권 근무를 선호하는 만큼(서울경제, 2022) 직장의 소재지가 이직의 용이성과 연계되고, 이는 이직의도에도 영향을 미칠 수 있는 것이다. 이 외에도 김세향·이미애(2014)의 연구에 따르면 대도시 지역 근무 간호사들이 중소도시 지역 근무 간호사들보다 현재 직장 외에 다른 직장에서도 급여, 복리후생 등 근무조건이 좋은 직장으로의 접근성이 높아(이직의 용이성이 높음) 이직의도도 높아지는 것으로 나타났다.

마지막으로, 조직구성원들의 생활환경, 즉 개인의 삶과 관련된 요인들이 이직의도에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 특히 개인의 삶을 중시하는 젊은 세대들의 특징을 고려하여(Gaan & Shin, 2022), 본 연구에서는 생활환경 변수로 거주 형태와 경제상태를 고려하였다.[6] 보다 구체적으로 거주 형태로서 1인 가구 여부가, 경제상태로서 재정상황이 이직의도에 미치는 영향을 분석하였다. 우선 저연차 공공기관 종사자들은 혼자 거주할 경우 배우자나 부모

6) 본 연구의 응답자인 공공기관 종사자들은 대부분 미혼이라 일과 가정의 조화 관련 변수들을 고려하지 않았다.

등의 가족 관련 고려 가능성이 낮고, 자유롭게 직장을 옮겨 다닐 수 있어 이직의도도 높아질 수 있을 것이다. 다시 말해 이직에 있어 1인 가구일수록 가족에 대한 책임보다 개인의 선택에 집중하여 자유로운 의사결정이 가능할 것이며, 이로 인해 이직의도도 높아질 수 있는 것이다. 또한 스스로 재정적 책임을 져야 할 의무가 높은 종사자의 경우 이직의 가능성이 낮게 나타날 것이다(Carbery et al., 2003). 이는 저연차 공공기관 종사자에게도 유사하게 나타날 수 있을 것이다. 이러한 사항들을 고려하여 본 연구에서는 다음과 같은 연구가설과 연구모형을 제시하고자 한다.

가설 1: 저연차 공공기관 종사자들의 이직의 바람직성이 높을수록 그들의 이직의도는 증가할 것이다.

가설 1-1: 저연차 공공기관 종사자들의 직무만족도가 높을수록 그들의 이직의도는 감소할 것이다.

가설 1-2: 저연차 공공기관 종사자들의 근무환경, 근무시간, 의사소통 및 인간관계, 보수, 개인의 발전 가능성, 복지후생, 직장 안정성 만족도가 높을수록 그들의 이직의도는 감소할 것이다.

가설 1-3: 저연차 공공기관 종사자들의 개인-직무 적합도가 높을수록 그들의 이직의도는 감소할 것이다

가설 1-4: 저연차 공공기관 종사자들의 고용 형태가 비정규직일수록 그들의 이직의도는 증가할 것이다.

가설 2: 저연차 공공기관 종사자들의 이직 용이성이 높을수록 그들의 이직의도는 증가할 것이다.

가설 2-1: 저연차 공공기관 종사자들의 학력이 높을수록 그들의 이직의도는 증가할 것이다.

가설 2-2: 저연차 공공기관 종사자들의 사회적 지위가 높을수록 그들의 이직의도는 증가할 것이다.

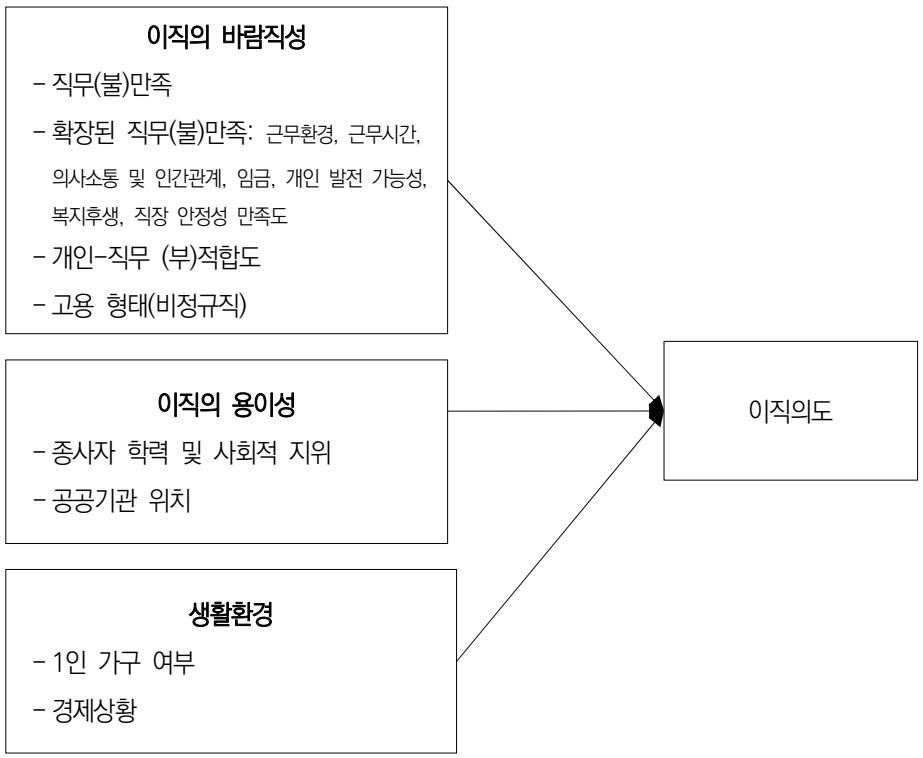
가설 2-3: 공공기관이 대도시에 위치할수록 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도는 증가할 것이다.

가설 3: 저연차 공공기관 종사자들의 생활환경은 그들의 이직의도와 관계가 있을 것이다.

가설 3-1: 저연차 공공기관 종사자들이 1인 가구일 때 그들의 이직의도는 증가할 것이다.

가설 3-2: 저연차 공공기관 종사자들의 경제상황이 나쁠 때 그들의 이직의도는 감소할 것이다.

[그림 1] 공공기관 종사자의 이직의도 연구모형



자료: 저자 작성

2. 자료수집 및 표본추출

본 연구는 한국교육고용패널 자료를 활용하여 공공기관을 직장으로 두고 있는 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다, 한국교육고용패널 조사는 교육과 고용 간의 관계를 분석하는 연구로서 이는 청소년과 청년의 고용 과정을 추적 조사하는 것을 목적으로 하고 있다. 해당 자료는 청년들의 교육 경로, 고용 상태, 직업 훈련, 사회경제적 배경 등의 조사에 활용된다(통계청, 2022). 다만 본 연구의 목적이 취업한 청년들의 이직의도에 영향을 미치는 요인들을 조사하는 것이기에 한국교육고용패널 조사 중 최근 자료인 2022년 조사(6차연도)만을 통계분석에 활용하였다. 또한 조사 당시 공공기관 종사자들을 대상으로 그들의 이직의도와 이직의도에 영향을 미치는 변수들을 분석하였다.

2022년 조사 응답자 수는 총 7,820명이었으며, 그중 취업자 수는 3,322명이었다. 그리고 취업자 중에서 공공기관 종사자는 220명으로 나타났다.[7] 220명 공공기관 종사자들의 근무기간을 살펴본 결과 가장 오래 근무한 응답자의 근속기간은 5년 11개월이었으며, 근무기간이 가장 짧은 응답자의 근속기간은 1개월이었다. 보다 구체적으로 근무기간이 5~6년 이상인 응답자는 9.1%, 4~5년인 응답자는 16.2%, 3~4년인 응답자는 3.3%, 2~3년인 응답자는 5.9%, 1~2년인 응답자는 18.7%, 1년 이하인 응답자는 46.8%로 나타났다. 응답자들의 근무기간을 고려해 보았을 때 2년 이하 근속자가 가장 많은 분포를 차지하고 있었다. 이들은 전체 응답자의 65.5%를 차지하고 있어 응답자들의 대부분은 근무기간이 2년 이하의 저연차 공공기관 종사자들이었다. 본 연구의 대상이 저연차 공공기관 종사자인만큼 정부 등 기관에서 5년이하 재직 기간 종사자들을 저연차 종사자들로 보기 때문에(행정안전부, 2024; KBS 뉴스, 2024) 5~6년 이상 응답자 9.1%를 제외한 총 200명을 분석 대상으로 하였다.

세부적인 응답자들의 인구통계학적 특징은 〈표 1〉과 같다. 총분석 대상 200명 중에서 남성이 110명(55%), 여성이 90명(45%)이었으며, 이들의 학력은 고졸 이하가 68%이었다. 또한 응답자 대다수가 미혼이었으며, 거주 형태는 1인 가구원보다 부모님 등과 함께 거주하는 다인 가구원 종사자가 63%로서 다수를 차지하였다. 그리고 이들이 근무하고 있는 공공기관은 수도권보다 비수도권 지역, 특별시와 광역시보다 그 외 지역(시도·읍면)에 위치하는 경우가 다수였다.[8]

〈표 1〉 2022년 한국교육고용패널조사 응답자 중 저연차 공공기관 종사자의 인구통계학적 특징

구분		분포
성별	여성	90명(45%)
	남성	110명(55%)
결혼여부	미혼	198명(99%)
	기혼	2명(1%)
수도권 여부 (공공기관 지역)	수도권	74명(37%)
	비수도권	126명(63%)

7) 취업자 분포는 민간회사 또는 개인사업체 2,489명, 공무원(경찰, 직업군인 포함) 237명, 공공기관 종사자 220명, 외국기업 38명, 법인단체(사단, 재단 법인) 186명, 기타 152명이었다.

8) 예를 들어 조사된 대상자들이 근무하는 기관은 국민건강보험공단, 수자원공사, 장학재단, 코레일, 한국가스공사, 한국마사회, 한국남동발전, 한국조폐공사, 한국중부발전, 한국전력, 한국토지주택공사, 시설관리공단, 도시관리공단, 도시공사 등이었다.

〈표 1〉의 계속

구분		분포
도시여부 (공공기관 지역)	특별시 및 광역시	59명(29.5%)
	그 외	141명(70.5%)
학력	고졸 이하	136명(68.0%)
	2·4년제 전문대 졸업(전문학사)	29명(14.5%)
	대졸(4년제 이상)	35명(17.5%)
1인 가구	1인 가구 아님	126명(63%)
	1인 가구	74명(37%)
총		**200명**

자료: 저자 작성

3. 변수설정과 측정방법

본 연구에서는 기존 이직의도 관련 선행연구들(Gormley & Kennerly, 2011)을 참조하여 종속변수인 이직의도를 이항변수로 측정하였다. "공공기관 일자리(직장)를 그만둘 생각으로 다른 일자리를 찾고 있습니까?"라는 문항을 그렇지 않다=0으로, 그렇다=1로 코딩하였다. 그 결과 저연차 공공기관 종사자 응답자들 중 이직의도가 없는 응답자는 178명(89%), 이직의도가 있는 응답자는 22명(11%)으로 나타났다. 비록 이직의도가 있다고 응답한 공공기관 종사자의 수가 22명으로 다소 적다고도 할 수 있겠지만, 이직의도를 지닌 22명 중 19명이 2년 이하의 근속기간 종사자임을 감안할 때 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 미치는 영향 요인은 반드시 심도 있는 연구를 통해 개선될 필요성이 있을 것이다.

본 연구에서 독립변수들은 March & Simon(1958)의 연구 및 이직의도에 관한 선행연구들을 참조하여 다음과 같이 측정하였다(이영주 외, 2015; 백경민 외, 2019; Direnzo & Greenhaus, 2011; Lee & Mitchell, 1994; Trevor, 2001). 첫째, 이직의 바람직성과 관련하여 직무만족 관련 변수들을 측정하였다. 먼저 일반적인 직무만족은 직장에서의 일(직무)에 대한 만족도를 5점 척도로 측정하였다.[9] 다음으로 본 연구는 직무와 관련된 다양한 만족도도 조사하였다. 구체적으로 근무환경 만족도, 근무시간 만족도, 의사소통 및 인간관계 만족도, 임금 만족도, 개인의 발전 가능성 만족도, 복지후생 만족도, 직장의 안정성 만족

9) 관련 질문은 "이 일자리(직장)에서 하는 일(업무)에 대해 만족하고 있습니까?"이며 응답은 "1=전혀 그렇지 않다, 2=그렇지 않다, 3=보통이다, 4=그렇다, 5=매우 그렇다"이다.

도를 각각 5점 척도로 측정하였다. 이러한 만족도들은 직무만족과도 관련성이 있지만, 그렇다고 해서 이들 변수들이 직무만족을 직접적으로 측정한 것은 아니기에 확장된 형태의 직무만족도로 함께 측정하였다. 예를 들어 근무환경 만족도가 높다고 해서 임금 만족도가 높아지는 것은 아니기 때문에 직무에 관련된 다양한 요인에 대한 만족도를 분리하여 측정하였다.[10] 마지막으로 개인과 직무 간 적합도는 개인의 수준과 직무에서 요구하는 수준의 차이를 두 개 문항으로 측정하였다(문항 간 신뢰도=.775).[11] 또한 직업 안정성이 낮은 비정규직은 현 직무에 불만을 가져 타 직장으로 옮기고자 하는 이직의도가 높을 수 있다. 이에 본 연구에서는 비정규직 여부를 이직의 용이성 변수의 하나로 측정하였다(0=정규직, 1=비정규직).

둘째, 저연차 공공기관 종사자의 이직 용이성을 관련 선행연구들(Direnzo & Greenhaus, 2011; Trevor, 2001)에 따라 측정하였다. 우선 개인수준에서 종사자의 이직 용이성을 학력과 사회적 지위로 측정하였다. 응답자 특성을 고려하여 학력을 고졸 이하=0으로, 전문학사 이상=1로 코딩하였다. 그리고 저연차 공공기관 종사자들이 인식하는 사회적 지위는 11점 척도로 측정하였다.[12] 또한 공공기관이 소재한 지역도 이직의 용이성을 결정하는 중요한 변수가 될 수 있어 이를 변수로 고려하였다. 만약 현재 자신이 속한 조직이 위치한 지역에 이직할 수 있는 직장이 많다면 이직의 용이성은 높아질 것이다. 예를 들어 직장이 수도권과 특별시·광역시 등에 위치할수록 이직의 용이성이 높다고 할 수 있다. 이에 수도권을 1로, 비수도권을 0으로 코딩하고, 특별시·광역시를 1, 그 외 지역을 0으로 코딩하였다.

셋째, 선행연구들을 참조하여(Carbery et al., 2003; Haar, 2004) 저연차 공공기관 종사자들의 생활환경 변수들(1인 가구와 채무상태)을 측정하였다. 1인 가구 여부(1인 가구원=1, 1인 가구원 아님=0), 채무 여부(1=채무 있음, 0=채무 없음) 변수는 더미변수로 측정하였다. 본 연구에서는 대부분의 응답자들이 미혼이라 결혼과 관련된 변수들은 분석에서 제외하였다.

---

10) 근무환경 만족도, 근무시간 만족도, 의사소통 및 인간관계 만족도, 임금 만족도, 개인의 발전 가능성 만족도, 복지후생 만족도, 직장 안정성 만족도 간의 상관관계를 분석한 결과 가장 높은 상관계수는 근무환경 만족도와 근무시간 간 만족도로서 .54로 나타났다. 또한 독립변수들 간 다중공선성 문제를 판단한 결과, 결과 값이 가장 큰 근무시간 만족도의 VIF가 1.82 정도로서, 변수 간 다중공선성 문제도 존재하지 않는다고 할 수 있다.

11) 관련 문항은 "이 일자리(직장)에서 요구하는 기술과 능력이 내 수준에 비해 어떻다고 생각합니까?, 이 일자리(직장)에서 요구하는 교육수준이 내 수준에 비해 어떻다고 생각합니까?"로서 5점 척도로 측정하였다(① 내 수준보다 아주 높다 ② 내 수준보다 높다 ③ 내 수준과 비슷하다 ④ 내 수준보다 낮다 ⑤ 내 수준보다 아주 낮다).

12) 사회적 지위 문항은 "귀하의 현재 사회적 지위는 어느 정도라고 생각하십니까?"이다. 이를 10점 척도로 측정한 결과, '0점 매우 낮다'에서 '10점 매우 높다'로 10점으로 갈수록 사회적 지위가 높다고 할 수 있다.

이 밖에도 통제변수로 종사자의 성별과 공공기관의 조직 규모를 포함하였다. 일반적으로 전통적인 가정역할 관점에서는 여성이 남성보다 가정에 대한 책임성이 높아 가정을 위해 직장을 포기하는 확률이 높다(Griffeth et al., 2000). 이와 관련해 저연차 공공기관 종사자의 성별 역시 이직의도에 영향을 미칠 수 있어 이를 더미변수로 측정하였다(남성=0, 여성=1). 또한 본 연구는 조직의 규모 역시 종사자들의 이직의도에 영향을 줄 수 있음을 고려하여(March & Simon, 1958), 조직규모를 통제변수로 포함하였으며, 조직규모는 공공기관 직원 수로 측정하였다.[13)]

〈표 2〉 변수측정 및 기술통계 현황

구분	변수		측정	평균 (표준편차)
종속변수	이직의도		다른 직장을 찾을 의향(이항 변수)(1=있음, 0=없음)	.11(.31)
독립변수	이직의 바람직성	일반 직무만족	자신의 업무에 대한 전반적 만족도(5점 척도)	3.81(.61)
		근무환경 만족도	구성원의 근무환경에 대한 만족도(5점 척도)	3.99(.67)
		근무시간 만족도	구성원의 근무시간에 대한 만족도(5점 척도)	4.01(.71)
		의사소통 및 인간관계 만족도	구성원의 의사소통 및 인간관계 만족도(5점 척도)	3.91(.71)
		임금 만족도	구성원의 보수에 대한 만족도(5점 척도)	3.56(.81)
		개인의 발전 가능성 만족도	조직의 개인 발전 가능성 만족도(5점 척도)	3.79(.74)
		복지후생 만족도	구성원의 복지후생에 대한 만족도(5점 척도)	3.74(.82)
		직장의 안정성 만족도	직장 안정성에 대한 만족도(5점 척도)	3.88(.81)
		개인-직무 적합도	직장에서 요구하는 수준과 개인 능력 차이(5점 척도) (크롬바흐 알파값=.775)	2.90(.45)
		고용 형태	비정규직 여부(1=비정규직, 0=정규직)	.38(.48)
		학력	구성원 최종학력(1=전문학사 이상, 0=고졸)	.32(.47)
		사회적 지위	구성원이 인식하는 사회적 지위(11점 척도)	7.02(1.45)

13) 공공기관 전체 직원 총인원을 ① 1~4명 ② 5~9명 ③ 10~29명 ④ 30~49명 ⑤ 50~69명 ⑥ 70~99명 ⑦ 100~299명 ⑧ 300~499명 ⑨ 500~999명 ⑩ 1,000명 이상으로 측정하였다. 이 경우 29명 이하 20.1%, 30~99명 이하 17.5%, 100명 이상이 62.4%로 나타났다.

〈표 2〉의 계속

구분	변수		측정	평균 (표준편차)
독립변수	이직의 용이성	기관 위치	수도권 여부(1=수도권, 0=비수도권)	.37(.48)
			대도시 여부(1=특별시·광역시, 0=그 외)	.30(.45)
	생활환경	가구원 수	1인 가구 여부(1=1인 가구, 0=아님)	.37(.48)
		경제상황	채무 현황(1=채무 있음, 0=채무 없음)	.06(.23)
통제변수	성별		1=여성, 0=남성	.45(.49)
	조직규모		인적규모(① 1~4명 ② 5~9명 ③ 10~29명 ④ 30~49명 ⑤ 50~69명 ⑥ 70~99명 ⑦ 100~299명 ⑧ 300~499명 ⑨ 500~999명 ⑩ 1,000명 이상)	-

자료: 저자 작성

분석방법으로는 본 연구의 종속변수인 이직의도가 이항변수임을 고려하여 로지스틱 회귀분석(logistic regression) 모형을 사용하였다. 특히 종속변수가 이항변수로서 두 개의 범주형 변수로 분류될 수 있으며, 또한 독립변수들과 종속변수의 관계가 비선형관계임을 고려할 때 본 연구에서 활용한 이항형 로지스틱 회귀분석(binomial logistic regression)은 적합한 모형이라고 할 수 있다(Sperandei, 2014).

4. 가설검증 결과

가설검증을 위해 〈표 3〉에서는 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 포함한 모형을 제시하였다. 모형 1은 통제변수와 이직의 바람직성 관련 변수들을 포함하였으며, 모형 2는 모형 1에 이직의 용이성 관련 변수들을 포함하였다. 모형 3은 모형 2에 생활환경 변수들을 포함하였다. 이러한 위계적 모형들을 활용하여 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도 영향 요인들의 효과를 분석하였다.

분석 결과 첫째, 모든 모형에서 이직의도에 유의미한 영향을 미친 이직의 바람직성(직무(불)만족) 관련 변수는 개인의 발전 가능성 만족도와 고용 형태였다. 저연차 공공기관 종사자들은 조직에서 그들이 발전할 충분한 가능성이 없다고 인식하여 개인발전에 대한 불만족이 증가할수록 조직을 떠나고자 하는 이직의도가 높아지는 것으로 나타났다. 이는 통계적으로도 유의미한 결과로 나타났다. 이러한 결과는 대졸자 직업이동경로조사 데이터를 활용

한 대졸 신입사원 이직 예측 모형 결과와도 동일하게 나타났다. 즉 개인의 발전 가능성 만족도는 대졸 신입사원이 이직을 결정하는 중요 결정요인이 되는 것이다(이은정 외, 2020). 이러한 결과는 젊은 세대인 MZ세대 특히 Z세대 특징과도 관련이 있을 것이다(Gaan & Shin, 2022; Gaidhani et al., 2019). 그들은 조직보다 개인을 중요시하기 때문에 저연차 젊은 Z세대가 조직을 떠나는 중요한 이유는 자신이 속한 조직에서 스스로가 얼마나 성장할 수 있는지이다. 그로 인해 만약 조직이 개인 발전에 기여할 수 없다고 판단된다면 젊은 세대 종사자들은 과감하게 조직을 떠나는 것이다. 즉 이는 직장보다 나의 행복과 발전 가능성 등을 최우선으로 하는 젊은 세대들의 특징을 나타내 준다고도 할 수 있다. 또한 이직의 바람직성과 관련해 고용 형태가 비정규직일수록 저연차 공공기관 종사자들은 통계적으로 유의미하게 직장을 떠나고자 하였다. 이러한 결과는 비정규직 근로자들은 자신들의 직무만족이 낮은 경우가 많아 조직을 떠나고자 한다는 선행연구(박우성·노용진, 2000)의 결과와 동일하게 나타났다. 그러나 다른 이직의 바람직성 관련 변수들은 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 직무만족도, 근무환경 만족도, 근무시간 만족도, 의사소통 및 인간관계 만족도, 임금 만족도, 복지후생 만족도, 직장의 안정성 만족도, 개인-직무 적합성 변수 모두 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 고려할 때 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도 영향 요인 분석에 March & Simon(1958)의 이직모형(이직의 바람직성)이 일부 적용될 수 있음을 알 수 있었다.

둘째, 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 영향을 미치는 이직의 용이성 관련 변수 중 학력은 그들의 이직의도를 증진시키는 통계적으로 유의미한 변수였다. 즉 학력이 높은 저연차 공공기관 종사자들은 그렇지 않은 종사자들에 비해 조직을 떠나 새로운 직장을 구하려는 의도가 높게 나타났다. 상대적으로 학력이 높은 신입직원들은 현 직장보다 나은 직장으로 이직하려는 의향이 높게 나타난 것이다. 그러나 그 외 저연차 공공기관 종사자들의 사회적 지위 및 기관의 위치는 그들의 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 이러한 결과를 고려할 때 March & Simon(1958)의 이직모형에서 이직이 용이(이직의 용이성)하도록 하는 개인의 학력이 실제 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도를 증진시키는 데 영향을 미칠 수 있다는 점을 확인할 수 있었다.

셋째, 생활환경과 관련해 1인 가구와 채무유무는 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 영향을 미치는 유의미한 변수였다. 특히 1인 가구일수록 저연차 공공기관 종사자들의

이직의도는 통계적으로 유의미하게 감소하였으며, 채무가 있을수록 그들의 이직의도는 통계적으로 유의미하게 증가하였다. 그러나 이러한 결과는 본 연구의 가설과는 다소 다른 방향으로 나타났다. 본 연구에서는 가정 및 경제생활에 대한 책임감이 높을수록 조직을 떠날 가능성이 낮아질 것이라 예상하였지만(Carbery et al., 2003), 실제 저연차 공공기관 종사자들은 1인 가구가 아닐수록, 또 채무가 있을수록 현 직장을 떠나 이직할 의사를 지니고 있었다. 특히 1인 가구일 때보다 가족 등과 함께 거주할 때 이직의도가 통계적으로 유의미하게 더욱 높아지는 것으로 나타난 결과는 저연차 공공기관 종사자들의 이직 결정이 개인 선택이라기보다 오히려 가족 등에 의해 영향을 받고 있음을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 결과는 저연차 공공기관 종사자들의 이직 결정에 거주행태와 경제생활 같은 생활환경 요인도 중요하게 작용하고 있음을 보여준다.

마지막으로, 통제변수인 성별과 공공기관 규모는 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도 영향요인 분석

구분		모형 1		모형 2		모형 3	
		회귀계수 (표준오차)	승산비 (odd ratio)	회귀계수 (표준오차)	승산비 (odd ratio)	회귀계수 (표준오차)	승산비 (odd ratio)
통제 변수	성별	.08(.56)	1.09	-.35(.62)	.70	-.24(.63)	.78
	조직규모	.07(.10)	1.07	.08(.10)	1.08	.03(.11)	1.03
이직의 바람직성	일반 직무만족	-.76(.54)	.46	-.75(.55)	.47	-.32(.60)	.72
	근무환경 만족도	-.01(.48)	.98	-.11(.49)	.89	-.05(.51)	.95
	근무시간 만족도	.39(.51)	1.48	.59(.53)	1.80	.49(.53)	1.64
	의사소통 및 인간관계 만족도	-.07(.48)	.93	-.06(.51)	.93	.10(.53)	1.11
	임금 만족도	.35(.38)	1.42	.50(.40)	1.64	.55(.41)	1.73
	개인의 발전 가능성 만족도	-1.05*** (.38)	.35	-1.04** (,41)	.35	-1.02** (.43)	.36
	복지후생 만족도	.21(.38)	1.24	.11(.41)	1.13	.11(.42)	1.13
	직장의 안정성 만족도	-.18(.40)	.83	-.22(.42)	.79	-.58(.44)	.56

〈표 3〉의 계속

구분		모형 1		모형 2		모형 3	
		회귀계수 (표준오차)	승산비 (odd ratio)	회귀계수 (표준오차)	승산비 (odd ratio)	회귀계수 (표준오차)	승산비 (odd ratio)
이직의 바람직성	개인-직무 적합도	.25(.60)	1.28	.51(.64)	1.66	.56(.67)	1.75
	비정규직	1.61** (.66)	5.04	1.52** (.71)	4.58	.95 (.74)	2.58
이직의 용이성	학력			1.16*(.64)	3.27	1.27*(.67)	3.59
	사회적 지위			.14(.21)	1.14	.13(.23)	1.14
	기관 수도권 위치			.10(.60)	1.13	-.13(.64)	.88
	기관 대도시 위치			.62(.61)	1.85	.93(.67)	2.54
생활 환경	1인가구					-1.76** (.90)	.17
	채무유무					2.18* (1.1)	8.91
상수		-.40(2.9)	.66	-2.6(3.3)	.07	-3.2(3.4)	.03
Model X^2(df)		28.49(12)**		33.06(16)***		41.2(18)***	
-2LL		104.5		99.7		91.5	

주: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

자료: 저자 작성

Ⅳ. 결론 및 시사점

본 연구는 저연차 공공기관 종사자들을 대상으로 그들의 이직의도에 미치는 영향 요인들을 March & Simon(1958)의 이직모형을 활용하여 분석하였다. 그 결과 이직의 바람직성 중 개인의 발전 가능성에 대한 만족도가 낮을수록, 비정규직일수록, 이직의 용이성 중 학력이 높을수록 그리고 생활환경 중 1인 가구가 아닐수록, 채무가 있을수록 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도는 통계적으로 유의미하게 증가하였다. 이러한 분석 결과를 고려할 때 가설 1-2 일부, 가설 1-4, 가설 2-1은 채택되었으며, 가설 3-1과 가설 3-2는 분석 결과가 반대로 나타나 기각되었고, 다른 가설들은 통계적으로 유의미하지 않아 기각되었다. 이러한 연구 결과들을 바탕으로 하여 본 연구는 다음과 같은 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 이론적 차원에서 March & Simon(1958)의 이직모형은 저연차 공공기관 종사자들의

이직의도에 미치는 영향 요인을 분석하는 데 현재에도 유용하게 적용될 수 있다는 것이다. 무엇보다도 직무 (불)만족과 관련된 이직의 바람직성(개인의 발전 가능성과 비정규직), 개인의 특성과 관련된 이직의 용이성(학력)은 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인이었다. March & Simon(1958)의 이직모형이 대부분 민간부문 기업 종사자들을 대상으로 한 연구에서 적용(Griffeth et al., 2000)되어 왔으며, 공공부문에서는 거의 실증 연구가 수행되지 못한 현재까지의 상황에서 본 연구는 해당 모형이 공공기관 종사자, 특히 저연차 공공기관 종사자들의 이직모형에도 적용될 수 있음을 보여주었다고 할 수 있다. 물론 저연차 공공기관 종사자들의 특징에 따라 통계적 유의미성을 지니는 변수들이 달라질 수 있지만, 그럼에도 불구하고 여전히 March & Simon(1958)이 강조한 이직의 바람직성과 이직의 용이성은 조직구성원들이 이직을 결정하는 중요한 요인이 된다는 것이다.

특히 전통적으로 조직구성원들의 이직의사 결정에 있어 가장 중요한 요인으로 고려해 왔던 직무 불만족은(Singh & Sharma, 2015) 저연차 공공기관 종사자들에게도 여전히 중요한 영향 요인이 되었다. 본 연구에서도 저연차 공공기관 종사자들은 그들의 조직이 자신의 개인 발전에 도움이 되지 않는다고 인식하고 불만을 가지게 될 때 이직의도가 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 향후 공공기관의 합리적인 인사관리를 위해 시사점을 제시할 수 있다. 입사한 지 얼마 되지 않은 신입사원을 조직에 남게 하고, 효과적으로 관리하기 위해서는 공공기관에서도 젊은 세대의 가치관을 인정하고 그들의 발전 욕구, 개발 욕구를 충족시킬 수 있도록 아낌없이 지원할 필요가 있다는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 젊은 세대는 기성세대와 달리 조직에 충성하고 헌신하기보다 개인의 발전과 성장을 우선시하는 경향이 있다(이은정 외, 2020). 본 연구 결과에서도 살펴보았듯이 공공기관에서 젊고 우수한 인재들이 외부로 유출되는 것을 방지하기 위해서는 개인 발전을 지원하는 다양한 프로그램들(예: 직무교육·훈련 실시, 코칭 지원, 경력개발 프로그램 운영, 자기 주도적 학습 모듈 개발 및 운영)을 마련할 필요성이 있다. 이를 통해 공공기관은 저연차 종사자들이 현 조직에 남아 자신의 직무를 수행하는 것이 오히려 자신의 미래에 발전 가능성을 높이는 행동이라는 것을 인식할 수 있도록 해야 한다.

둘째, March & Simon(1958)의 이직모형에서 설명하지 않은 생활환경 변수도 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미칠 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. Lee & Mitchell(1994)의 이직 결정 경로에서 강조하고 있듯이 이직은 구성원

들의 직무 불만족, 이직의 용이성뿐만 아니라, 그들의 생활환경 변수와도 관련될 수 있다. 본 연구에서도 거주 형태(1인 가구 여부)와 경제생활(채무 유무)이 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 물론 이러한 결과는 공공기관 종사자들이 처한 우리나라의 특수한 상황 및 세대 특성과도 관련이 있을 수 있다. 한국에서는 2005년부터 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」을 근거로 하여 수도권 공공기관 지방이전 정책을 추진하였으며, 2019년에 1차 지방이전을 완료하였다(문윤상, 2021). 지역균형 발전 등을 목적으로 공공기관 지방이전을 추진하였으나, 실제 지방으로 이전한 공공기관 종사자들은 생활환경 변화에 따른 큰 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 저연차 공공기관 종사자들이 1인 가구가 아닐 때, 즉 다른 가족들(예: 부모나 배우자 등 동거인)과 함께 거주할 때 이직의도가 더욱 높게 나타났다는 점은 그들의 이직 결정에 있어 가족 등 동거인이 중요한 영향을 미치고 있음을 고려할 필요가 있다. 따라서 직원들의 일과 가정의 삶을 조화롭게 하는 조직 및 인사 관리 전략이 필요하다. 이와 관련해 가족과의 관계로 인해 그들이 안정적인 직장생활을 할 수 없어 이직을 고민한다면 그들에게 재택근무 옵션이나 유연근무제 등을 제공하여 유연한 근무환경을 마련해 줄 필요가 있을 것이다. 특히 이번 윤석열 정부에서 제2차 공공기관 지방이전을 대선 공약이자 국정과제로 표방한 바가 있는 만큼(국제신문, 2024) 저연차 공공기관 종사자들의 이탈을 예방하기 위한 가구 특성에 따른 맞춤형 인사관리 전략을 마련할 필요가 있을 것이다. 또한 경제적 어려움을 겪고 있는 저연차 종사자들이 이직할 가능성도 높음을 심도 있게 고려할 필요가 있다. 비록 본 연구의 분석 결과에서는 저연차 공공기관 종사자들의 보수에 대한 만족도와 그들의 이직의도 간에 통계적으로 유의미한 영향이 나타나지는 않았지만, 오늘날의 젊은 세대는 보수 수준 등 외재적 직무가치 역시 내재적 직무가치와 마찬가지로 상당히 중요하게 여긴다. 이러한 젊은 조직구성원들에게 만약 채무가 있다고 한다면 더 나은 보수 수준과 조직 지원이 있는 직장으로의 이직의도가 더욱 강해질 수 있을 것이다. 비록 일부 공공기관에서 그동안 저금리 초과대출 등 사내대출 규정을 위반한 사례들이 속출하여 강한 비판을 받아온 것은 사실이지만(연합뉴스, 2023), 저연차 젊은 종사자들에게는 사내대출을 포함한 경제적 지원 방안을 마련하여 그들이 안정적으로 조직에 자리 잡을 수 있도록 지원해 주어야 할 것이다.

본 연구는 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 미치는 영향 요인을 March & Simon (1958)의 이직모형을 적용하여 분석하였다는 점에서 의의가 있지만 다음과 같은 한계도 존재한다. 무엇보다도 본 연구는 한국교육고용패널 자료를 활용하여 분석을 시행하다 보니 공

공기관 취업 청년들의 표본 수를 충분히 확보하지 못했다는 한계를 지닌다. 특히 본 연구의 분석 대상인 저연차 공공기관 종사자들 다수가 미혼이라는 점에서도 분석의 한계를 지닌다. 향후 연구에서는 저연차 공공기관 종사자들의 표본 수를 더욱 많이 확보하여 표본의 대표성을 확보할 필요가 있다. 또한 이미 설문조사가 완료된 2차 자료를 활용하다 보니 이직의도에 영향을 미치는 변수가 제한적으로 측정될 수밖에 없었다. 예를 들어 공공기관 지방이전, 삶의 질, 상사와의 관계, 조직문화, 리더의 영향 등과 같이 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들을 포함하지 못하였다는 한계가 있다. 향후 연구에서는 다양한 생활환경 관련 변수(예: 가정 및 업무 가치관, 일과 가정의 갈등)들도 포함하여 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 미치는 영향 요인들을 보다 다각적으로 논의할 필요가 있을 것이다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 공공기관의 지속가능한 발전을 위해 저연차 공공기관 종사자들의 이직의도에 미치는 영향 요인들을 분석하고 관련 시사점을 제시하였다는 점에서 의의를 지닌다고 할 수 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

강제상·고대유 (2014). 공공조직 내 침묵현상이 이직의도에 미치는 영향에 대한 경험적 연구: 해양경찰조직을 중심으로. **한국행정연구**, 23(2): 243-274.

국제신문 (2024. 10. 30.). [데스크시각] 산은도, 공공기관 2차 이전도, 공염불 안 되도록. https://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=1700&key=20241031.22018008439

국회입법조사처 (2024). **신규임용 공무원의 퇴직 증가 문제: 보수 현실화, 유연한 공직문화 조성 등 범정부 차원의 대응 필요**. 이슈와 논점, 제2203호.

김세향·이미애 (2014). 간호사의 이직의도 감정노동, 의사소통능력 간의 관계. **간호행정학회지**, 20(3): 332-341.

김준현·유지용·정종원 (2023). 공공기관 MZ 세대 구성원의 개인-환경 적합성이 이직의도에 미치는 영향: 조직몰입의 매개효과. **한국교육학연구**, 29(4): 73-102.

머니투데이 (2024. 9. 2.). MZ세대 공직사회 이탈 심각한 위기, 매력·사기 높이겠다. https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024082719253873525.

문윤상 (2021). **공공기관 지방이전의 효과 및 정책방향**. KDI 정책포럼.

문재승 (2014). 네트워킹행동이 직무성과와 이직의도에 미치는 영향과 고용가능성의 매개효과. *Journal of Human Resource Management Research*, 21(3): 289-319.

박우성·노용진 (2000). **비정규직 근로자의 직무만족도와 이직의도 결정요인에 관한 연구**. 한국노동연구원.

박지혜·윤동열·홍권표 (2019). 공공기관 구성원 개인의 직무 및 조직 적합성이 이직의도에 미치는 영향: 자기효능감의 매개효과. **대한경영학회지**, 32(12): 2199-2221.

백경민·박인·정범구 (2019). 공공기관 기혼 여성근로자의 일-가정 갈등이 이직의도에 미치는 영향: 직무소진, 직무열의의 매개효과와 가족동기의 조절효과. **인적자원개발연구**, 22(2): 151-173.

서울경제 (2022. 6. 7.). 수도권 청년 73% "4대 그룹이라도 지방근무는 싫다." https://www.sedaily.com/NewsView/2675IN7LZN

연합뉴스 (2023. 8. 2.). 저금리·초과대출…47개 공공기관 사내대출 규정 위반. https://www.yna.co.kr/view/AKR20230802059951002?input=1195m

이성영·임재진 (2020). 공공기관 콜센터 상담원의 직무소진이 이직의도에 미치는 영향: 사회적 지원의 조절효과를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 19(2): 171-197.

이영균·최인숙 (2013). 사회복지전담공무원의 이직의도에 관한 분석. **한국공공관리학보**, 27(3): 123-144.

이영주·김소희·이태화 (2015). 공공기관 간호사의 직무특성, 조직문화가 직무만족과 이직의도에 미치는 영향. **간호행정학회지**, 21(4): 354-365.

이은정·조희숙·송영수 (2020). 랜덤 포레스트를 활용한 대졸 신입사원 조직이직 예측 결정요인 탐색. **기업교육과 인재연구**, 22(1): 163-194.

이주경·박한준 (2021). 공공기관의 종사자 이직의도에 관한 연구: 승진과 일가정지원, 지방이전을 중심으로. **한국조직학회보**, 18(1): 57-81.

이찬수·김태운 (2020). 공공기관 직원의 이직의도에 대한 영향요인 분석: 신생 과학기술분야 정부출연연구기관을 중심으로. **지방정부연구**, 24(2): 1-31.

장윤정 (2011). 공공·민간 사회복지사 이직의도 결정요인 비교연구. **노인복지연구**, 51: 361-382.

정혜정 (2018). **인력고령화가 생산성에 미치는 영향 연구-이직률 및 인건비의 매개효과를 중심으로**, 공공과 민간 비교 분석 서울대학교 대학원 박사학위논문.

조경호 (2015). 공공기관의 교육훈련 기능 수행 발전방향. **국민대학교 사회과학연구소**, 27(2): 27-55.

주효진 (2013). 개인과 상사, 개인과 직무, 개인과 조직 적합성이 조직몰입과 이직의도에 미치는 영향분석: 국립공원관리공단 직원들을 대상으로. **지방정부연구**, 16(4): 429-448.

통계청 (2022). **『한국교육고용패널조사』 2022년 정기통계품질진단 결과보고서**.

행정안전부 (2024). **저연차 공무원 '혁신 모임' 출범···10대 권고사항**.

KBS 뉴스 (2024. 10. 28.). "새내기 이탈 막아라"…저연차 공무원 특별휴가 도입. https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8091539&ref=A.

〈외국 문헌〉

Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Carbery, R, Garavan, T.N., O'Brien, F., & McDonnell, J. (2003). Predicting Hotel managers' turnover cognitions. *Journal of Managerial Psychology*, 18(7): 649-679.

Cohen, G., Blake, R. S., & Goodman, D. (2016). Does turnover intention matter? Evaluating the usefulness of turnover intention rate as a predictor of actual turnover rate. *Review of Public Personnel Administration*, 36(3): 240-263.

Cordes, C. L. & Dougherty, T. W. (1993). A review and an integration of research on job burnout. *Academy of Management Review*, 18(4): 621-656.

Cotton, J. L. & Tuttle, J. M. (1986). Employee turnover: A meta-analysis and review with implications for research. *Academy of Management Review*, 11(1): 55-70.

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

Gaan, N., & Shin, Y. (2022). Generation Z software employees turnover intention. *Current Psychology*, 1-16.

Gaidhani, S., Arora, L., & Sharma, B. K. (2019). Understanding the attitude of generation Z towards workplace. *International Journal of Management, Technology And Engineering*, IX(I): 2804-2812.

Gormley, D. K. & Kennerly, S. (2011). Predictors of turnover intention in nurse faculty. *Journal of Nursing Education*, 50(4): 190-196.

Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.

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

Haar, J. M. (2004). Work-family conflict and turnover intention: Exploring the moderation effects. *New Zealand Journal of Psychology*, 33(1): 35-39.

Hom, P. W. & Kinicki, A. J. (2001). Toward a greater understanding of how dissatisfaction drives employee turnover. *Academy of Management Journal*, 44(5): 975-987.

Lee, T. W. & Mitchell, T. R. (1994). An alternative approach: The unfolding model of voluntary employee turnover. *Academy of Management Review*, 19: 51-89.

Lee, T. H., Gerhart, B., Weller, I., & Trevor, C. O. (2008). Understanding voluntary turnover: Path-specific job satisfaction effects and the importance of unsolicited job offers. *Academy of Management Journal*, 51: 651-671.

March, J. G. & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.

Mobley, W. H. (1977). Intermediate linkages in the relationship between job

satisfaction and employee turnover. *Journal of Applied Psychology*, 62(2): 237-240.

Podsakoff, N. P., LePine, J. A., & LePine, M. A. (2007). Differential challenge stressor-hindrance stressor relationships with job attitudes, turnover intentions, turnover, and withdrawal behavior: a meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 92(2): 438-454.

Saridakis, G. & Cooper, C. (Eds.). (2016). *Research handbook on employee turnover*. Edward Elgar Publishing.

Singh, N. & Sharma, L. S. (2015). Process models of employee turnover during 1975-1995: A review. *European Academic Research*, 3(2): 2492-2518.

Slåtten, T., Svensson, G., & Sværi, S. (2011). Service quality and turnover intentions as perceived by employees: Antecedents and consequences. *Personnel Review*, 40(2): 205-221.

Spector, P. E. (1997). *Job satisfaction: Application, assessment, cause, and consequences*. Sage Publications, Inc, Thousand Oaks, California.

Sperandei, S. (2014). Understanding logistic regression analysis. *Biochemia Medica*, 24(1): 12-18.

Trevor, C. O. (2001). Interactions among actual ease-ofmovement determinants and job satisfaction in the prediction of voluntary turnover. A*cademy of Management Journal*, 44: 621-638.

투 고 일: 2024년 10월 31일
심 사 일: 2024년 11월 15일
게재확정일: 2024년 12월 8일

(Abstract)

A Study on the Turnover Intention of Public Institution Employees with Low-level of Tenure: Focusing on March and Simon's Turnover Model

Jungin Kim

Recently, the increase in turnover among public sector employees with low level of tenure has become a serious major issue. Therefore, our study analyzed the factors affecting the turnover intention of public institution employees with low level of tenure using March and Simon's turnover model. By expanding March and Simon's turnover model, our study empirically examined the effects of desirability of movement, ease of movement, and living environment on public institution employees with low level of tenure. The results indicated that the likelihood of turnover increased when employees were dissatisfied with personal development opportunities and in non-regular employment (desirability of movement); when education level was high (ease of movement); and when employees were not living alone and were experiencing economic difficulties (living environment). These findings demonstrate the characteristics of public institution employees with low level of tenure. The respondents, being relatively new and young members of public institutions, showed higher turnover intention when the organization failed to provide them with opportunities for growth, when job stability was not guaranteed, and when there were higher opportunities to choose alternative jobs. Furthermore, housing type and economic conditions were identified as major determinants affecting turnover intention. Thus, our study suggests that March and Simon's turnover model is not only useful in explaining the turnover intention of public institution employees with low level of tenure, but also significant in providing effective management strategies for these employees.

Keyword: March & Simon Turnover Model, Turnover Intention, Public Institution Employees with Low level of Tenure

2010~2022 공공기관과 국가정책 발간 보고서 목록

■ 2010년

1 공공기관 선진화의 개념과 방향
박정수(한국조세재정연구원) · 유효정(한국조세재정연구원)

2 공공기관의 생산성 제고를 위한 평가체제 확립
고영선(한국개발연구원)

3 현대적 관리주의에 의한 공공기관 경영관리의 방향
박석희(가톨릭대)

4 공공기관 계량성과 합리적 평가 방안: 공기업 재무건전성 평가모형의 유용성
이창균(한국외대) · 고완석(한국외대) · 손해진(삼일회계법인)

5 공기업 상장과 다양한 정부지분율에 따른 경영성과 비교연구
박정수(한국조세재정연구원) · 홍유화(한국조세재정연구원)

6 공공기관 국제회계기준(IFRS) 도입 현황 및 성공적 정착을 위한 과제
장지인(중앙대) · 김완희(경원대)

7 공공기관과 민간기업의 성과연봉제도의 특성 비교 분석: 사업체패널조사(KWPS 2005)에 대한 실증분석을 중심으로
김태일(고려대) · 임채홍(고려대)

8 공공기관의 경쟁력 강화와 혁신 방향 모색: 이명박 정부 3년 작업에 대한 평가
배준호(한신대)

9 ODA 사업에의 공공기관의 참여 관련 논의
최준욱(한국조세재정연구원) · 홍유화(한국조세재정연구원)

10 지방공기업의 생산성 제고 방안
곽채기(동국대)

■ 2011년

1 공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구
박정수(한국조세재정연구원) · 유효정(한국조세재정연구원)

2 공기업 민영화 생산성과 수익성 측면에서의 효과분석
박정수(한국조세재정연구원) · 홍유화(한국조세재정연구원)

3 공공기관 사회책임(CSR)경영의 현황과 발전과제
장지인(중앙대)

4 공공기관 경영평가지표의 효율성 분석
신완선(성균관대) · 박재연(성균관대)

5 공공기관 통합공시제도의 현황과 발전 방향
허경선(한국조세재정연구원)

6 정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구
김준기(서울대)

7 대규모 재정사업에 대한 예비타당성조사제도 평가 및 개선과제
김재형(한국개발연구원)

8 지방공공투자사업의 효율성 제고 방안
박완규(중앙대)

■ 2012년

1 이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제
윤태범(방통대)

2 공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선방안
홍길표(백석대)

3 공공기관 유연근무제의 확산과 여성인재 양성
박한준(한국조세재정연구원)

4 공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안
곽채기(동국대) · 옥동석(인천대)

5 민영화 정책의 평가와 과제
승정헌(고려대) · 손주현(고려대)

6 공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?
박정수(이화여대)

7 공기업 부채위험성에 대한 재무적 진단
박진희(한국조세재정연구원)

8 공기업 녹색성장 전략의 문제점과 개선방안
신완선(성균관대) · 박연탁(성균관대)

9 신정부의 공기업 정책방향
곽채기(동국대)

■ 2013년

1 공공기관 임원 인사제도 개선방안
이근주(이화여대)

2 공공기관 성과관리체계 개선방안
이재원(부경대)

3 공공기관의 자율성 제고를 위한 관리체계 개선방안
곽채기(동국대)

4 우리나라 공공기관의 윤리경영체계 실효성 확보방안
윤태범(방통대)

5 공공요금의 신화와 논리
박정수(이화여대)

6 공기업의 재무건전성과 수익성 분석을 통한 부실화 가능성 평가
백흥기(현대경제연구원) · 안중기(현대경제연구원)

7 공공기관 공적개발원조(ODA) 사업에 관한 연구
박윤환(경기대)

8 공공기관의 일자리 창출: 청년 일자리 정책을 중심으로
서정욱(고려대)

9 공공기관의 해외진출
김주찬(광운대) · 이민창(조선대)

10 공공기관의 R&D 투자에 관한 성과탐색
윤지웅(경희대)

■ **2014년**

1 공공기관의 공공성 수립 및 개선전략에 관한 연구
박윤환(경기대)

2 공공기관 동반성장전략의 현황과 과제
박석희(가톨릭대) · 최정열(서울대)

3 공공기관 갈등관리 사례분석 – 신중부 변전소 입지선정 과정을 중심으로
이민창(조선대) · 이재술(조선대)

4 공공기관의 소셜미디어 활용 현황 및 활성화
김주찬(광운대) · 민경세(광운대)

5 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과에 미친 영향
민병익(경상대)

6 공공기관 감사의 지위와 역할
윤태범(방통대)

7 공기업 재무성과 분석: 우리나라 공기업의 경영분석지표 추이 변화에 대한 연구
조임곤(경기대)

8 한국전력 재무건전성 확보를 위한 정책제언
김성태(한국개발연구원)

9 SOC 공기업의 부채관리 방안: LH의 부채관리를 중심으로
권원순(한국외대)

10 공공기관 경영평가의 분석: 자율과 책임의 균형
박정수(이화여대)

■ **2015년**

1 공기업 출자회사의 문제점과 개선과제
나유성(국회예산정책처)

2 공공기관 경영평가의 수용도 제고방안
신열(목원대)

3 정년연장에 따른 공공기관의 임금피크제 도입방안
이장원(한국노동연구원)

4 경영정보공시가 공공기관 부채비율에 미치는 효과 분석
이재완(원광대)

5 공공기관 지방이전에 따른 구성원의 삶의 질 제고 및 생산적 조직 행태 유인 방안
조경호(국민대)

6 공공기관 해외진출 사례연구: LH의 ODA 사례를 중심으로
이민창(조선대)

7 공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계의 양상 변화
이민호(한국행정연구원)

8 수자원 관련 갈등 사례의 원인과 대응방향
김광구(경희대)

9 공공기관 갈등관리 문제점과 개선방안
심준섭(중앙대)

10 중립적 3자 조정기법을 통한 공공기관 갈등관리방안 고찰: 울진오송 사례를 중심으로
이선우(방통대) · 이강원(사회갈등해소센터)

■ 2016년

1 저출산 · 고령화 · 저성장 시대 공공기관의 역할과 대응과제
신완선(성균관대) · 곽채기(동국대) · 오영민(지방공기업평가원)

2 복지서비스 전달체계에 있어서 공공기관의 역할에 관한 연구
금현섭(서울대) · 백승주(한국교육개발원)

3 중국 공공부문의 개혁 과정과 향후 전망
이민창(조선대) · 이성춘(중국연변대)

4 공공기관의 공적 신사업 창출방안 연구
홍길표(백석대)

5 우리나라 공공기관의 사회적 책임성 강화전략
윤태범(방통대)

6 조직자율성이 공공기관에 미치는 영향에 대한 실증 분석
전영한(서울대)

7 국가별 공공부문 임용제도 개방성에 대한 연구
권일웅(서울대)

8 공공기관의 임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 연구
김철회(한남대)

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

10 공공기관 개방형 계약직제에 대한 연구
이근주(이화여대)

■ 2017년

1 신용보증제도의 발전방향
강태혁(한경대)

2 4차산업혁명시대 산업진흥기관의 유형분류와 성과측정
박상욱(숭실대)

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

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

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

6 연구관리전문기관의 실태와 역량강화 방안 연구
윤지웅(경희대)

7 공공기관의 혁신과 협업
금현섭(서울대) · 곽채기(동국대)

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

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

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

11 공공기관 성과정보 활용체계 개선방안
조문석(한성대)

■ 2018년

1 공공기관 감사평가 제도의 효과성 제고에 대한 방안
이용숙(고려대)

2 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안
원구환(한남대)

3 공공기관 성과관리와 의사결정: 성과정보 활용을 중심으로
정일환(숭실대)

4 공공기관의 공정한 채용관리체계 구축을 위한 방안 탐색
류수영(충남대)

5 협력적 주거복지 거버넌스 구축 방안: LH와 다양한 주체간 파트너쉽 강화와 지원 체계
진미윤(LH 토지주택연구원)

■ 2019년

1 공공기관의 사회적 가치 실현 전략
김보미(성균관대)

2 사회적 책임론의 쟁점: 규범과 실천 공공기관의 사회적 책임론 관련 문헌 검토를 중심으로
문광민(충남대)

3 공공기관과 사회적 가치: 조직가치의 실현가능성과 소망성
박정호(계명대)

4 공공기관의 공유가치 창출(CSV)을 위한 지역혁신생태계 구축
이윤석(계명대)

5 지역사회발전을 위한 공공기관의 역할 강화: 혁신도시 이전 공공기관을 중심으로
이현국(대전대)

6 공공기관의 안전의식을 높이기 위한 안전문화 개선
박시진(광운대)

7 공공기관 유사행정규제
이혁우(배재대)

8 참여모니터링&평가(PM&E)의 지방자치단체 도입가능성 탐색
심동철(고려대)

9 중앙행정기관 자체평가 연구
김준현(부경대)

10 행정관리역량평가 수용성 및 실효성 제고방안 모색
김태희(서울과기대)

11 재정성과평가제도 예산환류 방안 연구
탁현우(한국행정연구원)

12 중국의 국유기업 지배구조 및 경영실적 평가제도 현황
홍순만(연세대)

13 공공부문 평가의 경향과 한계: 공공기관 경영평가제도에 대한 연구경향 분석을 통해
김서용(아주대)

14 참여기반 공공기관 평가 프로세스 개선방안
황민섭(서울연구원)

15 지방공기업 경영성과에 대한 탐색적 분석: 기업성과 공공성
김종호(KAIST)

16 정부업무평가의 환류제도
정의룡(한국교통대)

17 공공기관 경영실적 평가지표의 변화원인과 특성에 관한 연구: 공기업을 중심으로
김태은(한국교통대)

18 공공기관 경영실적 평가지표의 변화원인과 특성에 관한 연구: 지방공기업을 중심으로
박종수(고려대)

19 정책 공공성 지표의 레버리지 적용가능성에 대한 이론적탐색적 연구: 공기업 경영평가를 중심으로
곽창규(세종대)

■ 2020년

1 공공기관 경영평가 관련 텍스트분석 함의
박용성(단국대) · 이창균(가톨릭관동대)

2 공공기관 통합채용제도 도입·활성화
김지원(한국복지대)

3 공공기관의 사회적 가치 성과와 이론적 재음미
우윤석(숭실대)

4 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징과 과제
이윤석(계명대)

5 혁신도시에서 지역의 협력을 통한 공공기관의 혁신 방안
이향수(건국대)

6 공공기관 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 전략
정진우(인제대)

7 경영평가에서 주요사업 계량지표의 점수보정에 관한 연구
윤성용(경성대) · 박기남(동의대)

8 공공기관 안전문화 강조와 평가에 대한 연구
전광섭(호남대) · 윤준희(자치경영컨설팅㈜)

9 고용창출형 고성장기업 육성방안 연구
심형섭(가천대) · 이준엽(UNIST)

10 공공기관 일자리 정책 진단 및 개선방안 연구
최현선(명지대) · 박정윤(명지대)

■ 2021년

1 공공기관 여성관리자 현황과 과제: 여성임원목표제 효과성 분석을 중심으로
최성주(경희대)

2 공공기관 비상임이사의 기능과 역할 재정립 연구
유승원(경찰대)

3 공공기관을 통한 규제관리 체계: 진단과 대안
이혁우(배재대) · 김주찬(광운대)

4 코비드-19로 인한 공공기관 조직 및 업무형태의 변화 연구
이삼열(연세대)

5 공기업 PPP(민관협력사업)의 사회적 책임성 제고 방안: 출자회사를 중심으로
정용남(한림대)

6 공공기관의 적극적 인재 확보방안 마련을 위한 연구: 개방형 계약직제를 중심으로
김영록(강원대)

7 4차 산업혁명과 기업의 디지털 대전환: 공기업에 대한 시사점
장정주(서울대) · 조헌진(서영대)

8 공공기관의 예비타당성조사 현황과 개선방안
이주석(한국해양대)

9 교통·물류 분야 민관협력사업 활용 방안 연구: 항만을 중심으로
문상영(한경대) · 박주동(경상대)

10 공공기관의 윤리경영 실태 및 윤리리스크 관리
임효창(서울여대)

■ 2022년

1 포스트 코로나 시대 공공기관의 환경 및 운영전략 변화 분석
이수영(서울대) · 김주찬(광운대)

2 혁신적 리더십과 기업가정신이 조직 내 신뢰성과 공정성에 미치는 영향성 연구: 포스트 코로나 시대 공공기관 운영에 관한 인식조사 분석을 중심으로
박성민(성균관대)

3 공공기관 비대면 근무인식과 방향: 조직생활과 ICT 관점적 접근
박시진(광운대)

4 포스트 코로나 시대, 성과중심 재택근무 정착을 위한 연구: 공공기관을 중심으로
유상엽(연세대)

5 공공기관 세대별 특성 차이와 이직의도 영향요인에 관한 연구
최유진(이화여대)

공공기관과 정책연구

2024년 제2권 제2호

정기간행물등록번호 (세종, 사00014)

발 행 일 2024년 12월 31일
발 행 인 이 영
발 행 처 한국조세재정연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 336
인 쇄 처 일지사
I S S N 2983-158X

Ⓒ 한국조세재정연구원 2024 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.