

# 공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구:

직무몰입과 만족을 중심으로

2017. 12.

박한준 · 하세정



## 서 언

최근에는 독점적 서비스와 재화를 생산하고 전달하는 과정에서 전통적인 공급자 중심의 접근방식에 한계가 드러나면서, 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공에 관심이 증가하고 있으며, 관리제도와 정책의 패러다임 변화에 대한 사회적 요구도 증가하고 있다. 경제개발시대에는 공공기관이 생산하고 전달하는 공공서비스가 경쟁시장에서 소비자의 기준과 기대에 따라 선택되는 것이 아니라, 독점적으로 공급되는 구조적 특성이 있어 맞춤형보다는 효율적 제공이 강조되었다. 오랫동안 정부정책의 기본방향으로 자리 잡아왔던 효율성 원칙은 다양한 소비자의 수요에 효과적으로 대응하기보다는 방만한 조직 및 사업 운영을 사전적으로 차단하는 데 초점을 맞추었다. 이러한 관점에서 현재 공공기관 관리의 기본프레임을 구성하는 공공기관 지정제도를 비롯한 총액인건비제도, 각종 임금제도, 정원관리(증원심사)제도, 경영실적 평가제도 들도 강력한 통제 관리수단으로 도입, 발전, 및 확대되어 왔다는 점을 부인할 수 없다. 하지만 공공기관 관리제도에 대한 본질적인 평가나 연구가 미흡하다는 점에 주목할 필요가 있다.

기존 연구에서 여기에 대한 관심이 낮았던 이유는 제도의 목적과 취지에 반영된 내적 정당성으로 실증적 논의나 경험적 분석의 대상이 되기보다는 변화하지 않는 상수로 설정되어 왔기 때문이다. 실제로 기존 연구는 기관의 성과에 대한 연구에서도 대부분 내부 운영(operation)상 또는 상호관계(interrelation)상 쟁점에 초점을 맞추고 있으며, 관리 제도 및 환경에 대한 활발한 논의가 진행되지 않았던 점을 확인할 수 있다.

이에 본 연구에서는 우선 정부가 활용하고 있는 관리제도 및 정책에 대한 1차 평가를 실시하여 그 효용성을 점검하였다. 그동안 혁신대상에서 예외로 여겨졌던 공공기관 관리제도에 대한 공공기관 구성원의 인식수준을 점검하였으며, 관리제도와 정책에 대한 인식수준이 구성원의 조직몰입, 직무몰입,

조직만족, 조직시민행태에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 119개 공기업 및 준정부기관의 중간관리자급 구성원을 대상으로 실시한 조사·분석 결과에 따르면, 공공기관 관리정책과 제도의 효용성에 대한 공공기관 내부구성원의 평가적 의견을 확인할 수 있었다. 경영평가제도와 총액인건비제도에 대한 일부 유보적인 응답을 제외하고 설문대상에 포함한 관리 제도와 정책의 필요성에 대해서는 어느 정도 수용하는 것으로 파악되었다. 대부분 제도가 공공성이나 경영효율성 강화에 기여하는 것으로 인식하고 있었다. 반면, 경영공시제도를 제외하고는 대부분 관리제도가 자율경영이나 책임경영 제고에는 그다지 기여하지 못하는 것으로 관찰되었다.

2005년 발표된 「OECD공기업지배구조가이드라인」의 주요 내용을 반영하여 2007년 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」이 공공기관의 자율경영과 책임경영을 강화하는 법적 프레임으로 제정되었음에도 공공기관 관리제도와 정책이 여전히 부정적으로 인식되고 있거나, 통제수단으로 받아들여지는 것으로 분석하고 있다. 이러한 자율성과 사전통제의 상충 관계를 해소하려면 사업현장에서 실질적으로 자율성 보장이 강화되어야 하는 기관과 사전 통제의 실익이 큰 기관을 구분하여 차별화하는 방안을 강구할 필요성을 제시하였다. 기관의 특수성과 다양성에 비해 획일적인 정책과 제도를 적용하는 통합적 관리프레임을 적용하기에는 한계가 있다는 점을 지적하는 것이다. 유가증권시장에 상장된 대형 공기업과 정부의 위탁사업을 수행하는 소형 공공기관을 동일한 시스템으로 관리한다면 관리효율성보다는 부작용이 더 클 수 있기 때문이다.

현재 제도개선의 중심에 있는 경영실적평가제도에 대한 개선방향도 제시하였다. 평가제도는 기본적으로 사전에 자율적이고 독립적인 의사결정이 가능한 환경을 허용하고, 사후적 성과를 측정하여야 함에도 사전적 통제와 정부정책의 부담이 크게 작용하고 있다는 점을 지적하고 있다. 경영활동에 투입되는 자원(resources) 활용에 대한 의사결정의 자율성이 전제되어야 함에도 관리제도와 정부정책상의 내재된 한계가 평가에 대한 부정적 인식을 확대하는 것으로 해석하고 있다. 평가주체를 변경하거나, 평가지표를 개선하거나, 평가군(群)을 재조정하고, 평가를 간소화하는 것과 같은 단편적인 쟁

점에 집중하는 것만으로 해결될 수 있는 것이 아니며, 관리정책이나 제도의 기본적인 접근방식의 혁신적 전환이 전제되어야 개선될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

현재까지 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 체계적인 연구가 진행되지 않았다는 점에서 본 연구가 공공기관 관리정책의 정책자료로 활용될 수 있기를 기대한다. 본 보고서는 본원의 박한준 박사와 하세정 박사가 공동으로 작성하였다. 저자들은 본 연구과제 수행에 많은 도움을 주신 분들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 중간보고 세미나 및 전문가 간담회, 그리고 최종보고 세미나에서 도움을 주신 익명의 심사자들께도 함께 감사드린다. 또한 저자들은 설문조사, 간담회 및 심층인터뷰과정에서 도움을 주신 공공기관 담당자들과 연구자료 수집 및 정리를 지원해 준 장광남 전문연구원, 변경숙 선임행정원에게도 심심한 감사의 뜻을 표하며, 보고서 제작에 애쓴 지식정보팀 직원 여러분께도 감사드리고 있다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2017년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

## 요약 및 정책적 시사점

우리나라 공공서비스 전달체계의 핵심기능을 수행하고 있는 공공기관은 과거 경제개발과 산업육성의 견인차로서 역할을 담당하여 왔으며, 이들의 경제성장 기여에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 경제적 불확실성과 혼란이 극심했던 시기에 짧은 기간 급속한 성장을 실현한 배경에는 정부 주도의 통제적 관리와 효율성 제고에 초점을 맞춘 공공기관 관리제도와 정책의 실효성이 높았기 때문이다. 하지만 최근 공공서비스를 소비하는 수요자 중심의 맞춤형 서비스에 대한 논의가 확대되고 있다. 즉, 독점적 서비스와 재화를 생산하고 전달하는 과정에서 전통적인 공급자 중심의 접근방식에 한계가 드러나면서, 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공에 관심이 증가하고 있으며, 관리제도와 정책의 패러다임 변화에 대한 사회적 요구도 증가하고 있다.

정부주도로 공공기관 혁신이 진행되는 동안, 경제가 크게 성장한 성과가 있었지만, 공공서비스 공급자 관점 중심으로만 형성되어 온 공공기관 정책 방향과 관리제도에 대한 본질적인 평가나 연구가 미흡하였다. 기존 연구에서 이에 대한 관심이 낮았던 이유는 제도의 목적과 취지에 반영된 내적 정당성으로 실증적 논의나 경험적 분석의 대상이 되기보다는 변화하지 않는 상수로 설정되어 왔기 때문이다. 실제로 기존의 연구는 기관의 성과에 대한 연구에서도 대부분 내부 운영(operation)상 또는 상호관계(interrelation)상 쟁점에 초점을 맞추고 있으며, 관리 제도 및 환경에 대한 활발한 논의가 진행되지 않았던 점을 확인할 수 있다.

이에 본 연구에서는 우선 정부가 활용하고 있는 관리제도 및 정책에 대한 1차 평가를 실시하여 그 효용성을 점검하였다. 그동안 혁신대상에서 예외로 여겨졌던 공공기관 관리제도에 대해 공공기관 구성원의 인식수준을 점검하였으며, 관리제도와 정책에 대한 인식수준이 구성원의 조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행태에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 119개 공

업 및 준정부기관 중간관리자급 구성원을 대상으로 실시한 조사·분석 결과에 따르면, 공공기관 관리제도(경영공시제도, 기능조정제도, 증원심사제도, 경영평가제도, 총액인건비제도)와 정책(성과연봉제, 여성관리자확대, 고졸자 채용, 지역인재채용, 임금피크제)의 효용성에 대한 공공기관 내부구성원의 평가 의견을 확인하였다.

〈표 1〉 공공기관 관리제도에 평가적 의견

(단위: 점)

제도명	필요성	공공성 제고	효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화
경영공시제도	5.3	5.3	4.6	4.3	5.0
기능조정	5.0	4.7	4.6	3.8	4.2
정원관리(증원심사)제도	4.7	4.4	4.4	3.3	3.8
경영평가제도	4.2	4.1	3.9	3.1	3.8
총액인건비제도	4.1	4.0	4.1	3.2	3.6

주: 점수산출 방식: 7점 리커트 척도의 응답값에 따라 1~7점으로 변환했으며, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통).

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

본고에서 살펴본 대부분 제도들에 대한 평가가 긍정적이지 않지만, 경영 실적평가제도가 자율경영 강화에 대해 부정적인 제도로 인식되었다는 점과 경영공시제도가 책임경영강화에 효과적인 제도라고 평가된다는 점에 주목할 필요가 있다. 제도의 필요성에 대해 가장 긍정적인 응답이 많은 제도는 경영공시제도였으며, 경영평가제도와 총액인건비 제도에 대해서는 응답자의 50% 미만이 필요성을 긍정적으로 인식하고 있었다. 공공성 강화 측면에서도 경영공시를 긍정적으로 평가한 응답자 비중이 가장 많았으며, 반면 경영 효율성 강화를 위한 제도로는 기능조정의 효용성을 긍정적으로 평가한 응답자가 가장 많았다.

필요성을 제외한 제도의 효용성에 대한 의견 가운데 긍정적인 평가비중이 가장 높은 경영공시가 공공성 강화에 긍정적으로 기여하였다는 인식이었으며, 반면 경영평가가 자율경영 강화에 기여하였다는 점에 대한 긍정적 인식 수준이 가장 낮은 것으로 관찰되었다.

〈표 2〉 주요 제도에 대한 긍정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구 분	경영공시	기능조정	증원심사	경영평가	총액인건비
필요성	75.4	67.5	60.6	49.0	45.1
공공성 강화에 기여	76.2	59.7	52.1	46.6	41.3
경영효율 강화에 기여	53.8	55.7	54.1	43.8	42.1
자율경영 강화에 기여	43.6	31.5	23.1	19.0	21.0
책임경영 강화에 기여	66.7	44.1	35.1	37.4	31.5

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

일반적으로 경영공시제도에 대한 부정적 시각이 다른 제도에 비해 낮았으며, 상대적으로 경영평가와 총액인건비제도에 대한 부정적 시각이 큰 것을 확인할 수 있었다. 주요 관리제도의 효용성 측면에서 경영평가가 자율경영 강화에 기여한다는 설문에 대해 부정적인 인식이 가장 컸으며(63.0%), 반면 경영공시가 공공성 강화에 기여한다는 설문에 대해서는 부정적 인식이 가장 낮게 관찰되었다.

〈표 3〉 주요 제도에 대한 부정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구 분	경영공시	기능조정	증원심사	경영평가	총액인건비
필요성	9.2	13.4	22.5	32.3	35.9
공공성 강화에 기여	8.4	16.7	28.9	36.9	36.4
경영효율 강화에 기여	24.6	22.0	28.4	39.7	35.2
자율경영 강화에 기여	31.1	41.3	59.5	63.0	58.7
책임경영 강화에 기여	16.9	30.8	43.8	42.8	48.7

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

본고에서 살펴본 대부분 제도들에 대한 평가에서 일반적으로 나타나는 특징 가운데 하나는 개별 제도가 공공성이나 경영효율성 강화에 기여하였다는 점에 대해서는 부정적 의견보다 긍정적 평가비중이 높은 반면, 자율경영 강화와 책임경영 강화에 기여하였다는 점에 대해서는 반대로 긍정적 의견보다는 부정적 의견비중이 높게 관찰되었다. 이는 제도를 통해 공공성이나 경영효율성을 강화할 수 있는 기회를 가질 수는 있으나, 자율경영과 책임경영에

대한 고려가 제도설계과정에 크게 반영되지 않았다는 점을 암시하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 4〉 공공기관 주요 임금 및 인력 정책에 평가적 의견

(단위: 점)

정책명	필요성	공공성 제고	효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화
성과연봉제	4.2	3.6	4.0	3.6	3.9
여성 관리자 확대	4.1	4.0	3.4	3.4	3.5
고졸자채용	4.0	4.1	3.3	3.1	3.3
지역인재채용	4.0	4.1	3.2	3.1	3.3
임금피크제	3.8	3.5	3.6	3.2	3.2

주: 점수산출 방식: 7점 리커트 척도의 응답값에 따라 1~7점으로 변환했으며, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통).

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

본고에서 살펴본 대부분 정책들은 공공기관의 임금 및 인력 관리정책에 해당한다. 지난 정부에서 도입한 임금피크제와 성과연봉제와 함께 사회형평적 채용의 관점에서 여성관리자, 고졸자, 지역인재의 비중이나 채용확대에 대한 것이다. 이들에 대한 응답자들의 평가적 의견 가운데 주목할 만한 점은 필요성과 공공성 강화에 대한 기여에 대한 평가 의견이다. 성과연봉제와 임금피크제와 같은 임금제도는 경영효율성 강화에 기여한다는 의견과 응답 경향의 비중이 유사하였으며, 인력관리제도는 공공성 강화에 기여한다는 의견과 정책 필요성의 응답경향 비중이 유사하게 관찰되고 있다. 이는 개별 정책의 방향성이 반영된 결과로 판단된다.

개별 평가범주별 정책 간 응답비중을 비교하면, 성과연봉제의 필요성에 대한 긍정적 인식이 다른 제도에 비해 높았다. 공공성 강화 기여 항목을 제외하고는 모든 항목에서 성과연봉제에 대한 긍정적 의견의 비중이 다른 제도에 비해 높게 나타난 점에 주목할 필요가 있다. 최근 성과연봉제를 중단하고, 직무급 제도 도입에 대한 논의가 진행되고 있으나, 성과연봉제의 제도적 가치에 대해서는 긍정적으로 평가되는 것으로 보인다. 다만, 기관의 특성과 사업의 성격 등을 고려한 기관 자율적 도입이 추진된다면, 성과연봉제에 대한 수용도를 제고할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

〈표 5〉 주요 정책에 대한 긍정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구 분	성과연봉제	임금피크제	여성관리자	고졸자	지역인재
필요성	49.8	41.3	45.9	41.0	44.3
공공성 강화에 기여	33.3	33.6	41.0	45.7	49.2
경영효율 강화에 기여	46.9	36.1	23.6	24.6	20.3
자율경영 강화에 기여	34.1	22.6	22.3	20.8	17.5
책임경영 강화에 기여	42.6	23.8	26.7	23.6	25.4

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

정책별 부정적 응답 비중을 비교하면, 임금피크제의 필요성에 대해 가장 부정적이라는 점을 확인할 수 있다. 성과연봉제에 대한 부정적 인식 비중보다 부정적 응답비중이 약 10.3%p 높다. 젊은 직원들보다는 실무자 및 중간 관리자들을 대상으로 한 설문조사의 특성이 반영된 것으로 볼 수도 있으나, 임금피크제의 도입 취지가 성과연봉제로 전환하는 과도기적 임금체계라는 점에서 임금피크제보다는 성과연봉제의 가치를 좀 더 긍정적으로 인식한 결과일 수도 있다.

〈표 6〉 주요 정책에 대한 부정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구 분	성과연봉제	임금피크제	여성관리자	고졸자	지역인재
필요성	33.9	43.6	31.8	39.2	36.2
공공성 강화에 기여	47.4	50.5	35.7	35.4	33.8
경영효율 강화에 기여	38.0	47.4	48.0	54.6	57.4
자율경영 강화에 기여	44.1	55.7	49.8	60.0	60.7
책임경영 강화에 기여	39.3	53.6	47.2	54.6	53.6

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

앞서 확인한 바와 같이 자율경영과 책임경영의 관점에서는 부정적 응답 비중이 긍정적 응답 비중보다 높았는데 그 이유는 정부 주도의 정책추진에 대한 부담과 경영평가 등을 통해서 이행수준에 대해 점검하는 모니터링 방식이 자율경영 및 책임경영의 이념과는 부합하지 않는 측면이 있기 때문이다.

〈표 7〉 신뢰와 조직효과성의 관계(요약)

	조직몰입	직무몰입	조직시민행동	조직만족
조직신뢰	○	○	○	○
동료신뢰	○	○	○	○
정책신뢰	○	○	×	×

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

실증분석을 통해 3개(조직신뢰, 동료신뢰, 정책신뢰) 유형의 신뢰와 4개(조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행동) 유형의 조직효과성 간의 관계를 검토하였다. 정부의 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 신뢰, 소속기관에 대한 신뢰, 동료에 대한 신뢰가 구성원들의 조직몰입, 직무몰입, 조직시민행동, 조직만족 수준에 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다. 소속기관에 대한 신뢰, 함께 근무하는 동료에 대한 신뢰수준은 4개 유형의 종속변수(조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행동)에 모두 유의미한 결과를 보여주고 있었다. 정부의 관리제도와 정책에 대한 신뢰가 담당직무와 조직에 대한 몰입에는 유의미한 관계가 있음이 관찰되고 있는 것에 반해, 조직만족과 조직시민행동에 대해서는 동일한 유의미성을 확인하지 못하였다. 이는 정부의 관리제도와 정책이 개인적 특성에 따라 차이를 발현할 수 있는 조직시민행동과 조직만족에 대해서는 크게 영향력을 끼치지 않는 것으로도 해석할 수 있다. 하지만 관리제도와 정책에 대한 신뢰가 공공기관 구성원들의 직무수행에 직간접적인 영향력이 있음을 확인할 수 있었으며, 이는 관리제도의 합리적 개선의 필요성의 근거를 제시한다고 평가할 수도 있다. 정부의 관리정책에 대한 신뢰도 조직과 직무몰입에 영향이 있다는 점은 정부의 관리정책과 제도가 통제수단이 아니라 기관의 성과제고를 견인하고, 자율경영과 책임경영 환경을 조성하기 위한 지원수단으로 기능과 역할을 담당하여야 함을 보여주고 있다.

「공공기관 운영에 관한 법률」이 공공기관의 자율경영과 책임경영을 강화하는 법적 프레임으로 제정되었음에도 공공기관 관리제도와 정책이 여전히 부정적으로 인식되고 있거나, 통제수단으로 받아들여지는 것으로 관찰되고 있다. 이러한 자율성과 사전통제의 상충 관계를 해소하려면 사업현장에서

실질적으로 자율성 보장을 강화해야 하는 기관과 사전 통제의 실익이 큰 기관을 구분하여 차별화하는 방안을 강구하여야 한다. 유가증권시장에 상장된 대형 공기업과 정부의 위탁사업을 수행하는 소형 공공기관을 동일한 시스템으로 관리하는 방식에 따른 관리효율성보다는 부작용을 해소하려면 기관의 특수성과 다양성에 비해 획일적인 정책과 제도를 적용하는 통합적 관리프레임의 적용에서 벗어나야 한다.

현재 제도개선의 중심에 있는 경영실적평가제도도 전환적인 변화가 필요하다. 평가제도는 기본적으로 사전에 자율적이고 독립적인 의사결정이 가능한 환경을 허용하고, 사후 성과를 측정하여야 함에도 사전 통제와 정부정책의 부담이 크게 작용하고 있다. 경영활동에 투입되는 자원(resources) 활용에 대한 의사결정의 자율성이 전제되어야 함에도 관리제도와 정부정책상의 내재된 한계가 평가에 대한 부정적 인식을 확대할 수 있다. 평가주체를 변경하거나, 평가지표를 개선하거나, 평가군(群)을 재조정하고, 평가를 간소화하는 것과 같은 단편적인 쟁점에 집중하는 것만으로 해결할 수는 없으며 관리정책이나 제도의 기본적인 접근방식의 혁신적 전환이 전제되어야 개선될 수 있다.

종합하면, 정부가 소유주체로서 공공기관을 효율적으로 운영하려면 2007년에 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」의 취지와 같이 자율경영과 책임경영을 지원할 수 있는 제도의 전환(transformational)적인 혁신이 필요하다고 하겠다.

## 목 차

I. 연구배경 .....	19
II. 정책적 논의와 이론적 배경 .....	23
1. 정책적 논의 .....	23
2. 신뢰의 유형과 선행요인 .....	26
가. 조직신뢰의 대상에 따른 범주화 .....	28
나. 조직신뢰의 형성요인 .....	29
3. 조직신뢰의 효과성 .....	30
가. 직무만족 .....	31
나. 조직몰입 .....	32
다. 조직시민행동(OCB) .....	34
라. 조직성과 .....	35
III. 주요 관리정책과 제도 .....	37
1. 공공기관 지정제도 .....	37
2. 공공기관 경영공시 및 통합공시 제도 .....	39
가. 경영공시제도 .....	39
나. 통합공시제도 .....	40
3. 공공기관 증원심사(정원관리)제도 .....	43
4. 총액인건비제도(총인건비 인상을 제한) .....	45
5. 경영실적평가제도 .....	46
가. 제도개요 .....	46
나. 2016년 공기업·준정부기관 경영실적평가 결과 .....	49
6. 기능조정 .....	55

---

IV. 분석모형과 설문조사 .....	57
1. 분석의 틀 .....	57
2. 설문조사 .....	58
가. 조사개요 .....	58
나. 기관특성 .....	59
다. 응답자 특성 .....	59
V. 설문결과 및 실증분석 .....	60
1. 정부정책 및 제도에 대한 인식 .....	60
가. 주요 제도평가 .....	60
나. 주요 정책평가 .....	70
2. 조직신뢰 형성요인 분석 .....	79
가. 가설 .....	79
나. 주요 변수 및 분석모형 .....	79
다. 분석결과 .....	81
3. 신뢰의 조직효과성 분석 .....	84
가. 가설 .....	84
나. 주요 변수 및 분석모형 .....	86
다. 실증분석 결과 .....	90
VI. 결론 .....	101
참고문헌 .....	105

---

---

## 표목차

〈표 II-1〉 IMD 국가경쟁력 순위와 OECD, 국제투명성기구 지표 비교	24
〈표 II-2〉 신뢰유형과 잠재적 효과	26
〈표 III-1〉 공공기관 지정요건: 「공운법」 제4조 제1항	37
〈표 III-2〉 공공기관 지정 제외: 「공운법」 제4조 제2항	38
〈표 III-3〉 통합공시 항목 및 갱신주기	41
〈표 III-4〉 불성실공시의 유형 및 유형별 벌점	43
〈표 III-5〉 공공기관 정원관리 기본원칙: 「공공기관 조직과 정원에 관한 지침」 제8조	44
〈표 III-6〉 증원 절차 및 협의 시기: 「공공기관 조직과 정원에 관한 지침」 제9조, 제10조	45
〈표 III-7〉 경영실적평가 프로세스	47
〈표 III-8〉 경영실적 평가유형 구분 기준	48
〈표 III-9〉 평가등급구분과 등급별 수준정의	48
〈표 III-10〉 2016년도 공공기관 유형별 등급분포	50
〈표 III-11〉 연도별 등급분포	50
〈표 III-12〉 2015년도 공공기관 경영실적 평가결과(경영관리)	51
〈표 III-13〉 2016년도 공공기관 경영실적 평가결과(주요 사업)	52
〈표 III-14〉 2016년도 등급 기준 경영실적 평가 등급 변동	54
〈표 III-15〉 기능조정의 기본원칙	55
〈표 V-1〉 공공기관 관리제도에 평가적 의견	61
〈표 V-2〉 공공기관 경영공시제도에 대한 의견	63
〈표 V-3〉 공공기관 기능조정제도에 대한 의견	64
〈표 V-4〉 공공기관 증원심사(정원관리)제도에 대한 의견	65

---

〈표 V-5〉 공공기관 경영실적평가제도에 대한 의견	67
〈표 V-6〉 공공기관 총액인건비제도에 대한 의견	68
〈표 V-7〉 주요 제도에 대한 긍정적 의견의 비중 비교	69
〈표 V-8〉 주요 제도에 대한 부정적 의견의 비중 비교	70
〈표 V-9〉 공공기관 주요 임금 및 인력정책에 평가 의견	71
〈표 V-10〉 공공기관 성과연봉제에 대한 의견	72
〈표 V-11〉 공공기관 여성관리자 확대에 대한 의견	73
〈표 V-12〉 공공기관 고졸자 채용에 대한 의견	75
〈표 V-13〉 공공기관 지역인재 채용에 대한 의견	76
〈표 V-14〉 공공기관 임금피크제에 대한 의견	76
〈표 V-15〉 주요 정책에 대한 긍정적 의견의 비중 비교	78
〈표 V-16〉 주요 정책에 대한 부정적 의견의 비중 비교	78
〈표 V-17〉 신뢰유형별 비중 및 평균점수	81
〈표 V-18〉 기초통계량	81
〈표 V-19〉 조직신뢰의 형성요인	82
〈표 V-20〉 조직효과성 유형별 비중 및 평균점수	88
〈표 V-21〉 통제변수	89
〈표 V-22〉 기초통계량	90
〈표 V-23〉 신뢰가 조직몰입에 미치는 영향	92
〈표 V-24〉 신뢰가 직무몰입에 미치는 영향	94
〈표 V-25〉 신뢰가 조직시민행동에 미치는 영향	95
〈표 V-26〉 신뢰가 조직만족도에 미치는 영향	98
〈표 V-27〉 신뢰와 조직효과성의 관계(요약)	100

---

## 그림목차

[그림 Ⅰ-1] 공공부문의 소유(대표)와 신뢰의 기본구조 .....	21
[그림 Ⅱ-1] 공공부문 신뢰의 주요 영역 .....	25
[그림 Ⅲ-1] 공공기관 기능조정 절차 .....	56
[그림 Ⅳ-1] 분석의 틀 .....	58

---



---

## I. 연구배경

---

우리나라 공공서비스 전달체계의 핵심기능을 수행하는 공공기관은 과거 경제개발과 산업육성의 견인차로서 역할을 담당하여 왔으며, 이들의 경제성장에 대한 기여는 긍정적으로 평가되고 있다. 우리나라가 짧은 기간 동안 급속한 성장을 실현할 수 있었던 것을 경제적 불확실성과 혼란이 극심했던 시기에 정부주도의 통제적 관리와 효율성 제고에 초점을 맞춘 공공기관 관리제도와 정책의 실효성이 높았기 때문이다. 하지만 최근 공공서비스를 소비하는 수요자 중심의 맞춤형 서비스에 대한 논의가 확대되고 있다. 즉, 독점적 서비스와 재화를 생산하고 전달하는 과정에서 전통적인 공급자 중심의 접근방식에 한계가 드러나면서, 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공에 관심이 증가하고 있으며, 관리제도와 정책의 패러다임 변화에 대한 사회적 요구도 증가하고 있다.

경제개발시대에는 공공기관이 생산하고 전달하는 공공서비스들이 경쟁시장에서 소비자의 기준과 기대에 따라 선택되는 것이 아니라, 독점적으로 공급되는 구조적 특성이 있어 맞춤형보다는 효율적 제공이 강조되어 왔다. 따라서 다원화되고 있는 소비자의 수요에 효과적으로 대응하기보다는 생산이나 제공 과정을 효율화하고, 방만한 조직경영을 사전에 차단하는 것이 정부 정책의 기본방향으로 오랫동안 자리 잡아왔다. 이러한 정부방침에 따라 강력한 통제적 관리자의 시각에서 공공기관 지정제도를 비롯한 총액인건비제도, 각종 임금제도, 정원관리(증원심사)제도, 경영실적평가제도들이 도입, 발전 및 확대되어 왔다는 점을 부인할 수 없다.

그동안 정부 주도로 공공기관 혁신을 진행하고, 경제가 크게 성장한 성과가 있었지만, 공공서비스 공급자 관점 중심으로만 형성되어 온 공공기관 정책방향과 관리제도에 대한 본질적인 평가나 연구가 미흡하다는 점에 주목할

필요가 있다. 과거 이러한 주제에 관해 관심이 낮았던 이유는 기관이 필요한 인력과 예산을 모니터링하고 통제하는 것 자체가 효율성을 담보하는 가장 직접적이고 효과적인 기제로 작동한다는 사전적이고 규범적인 인식이 매우 강력하게 존재했기 때문이다. 따라서 실제 정부의 관리감독과 모니터링 수준과 특성이 기관의 효율적 운영과 성과제고에 긍정적으로 기여하고 있는지에 대한 실증적 분석의 필요성이 크지 않았다. 이러한 까닭에 기존의 연구에서는 공공기관 운영의 본질적 기반이 되는 관리제도나 정책이 실증적 논의나 경험적 분석의 대상이 되기보다는 불변의 것으로 인식되어 왔다. 즉, 공공기관 관리제도 및 정책은 대부분 변수가 아닌 상수로 설정되어 온 것이다. 실제로 기존 연구는 기관의 성과에 대한 연구에서도 대부분 내부의 운영(operation)상 또는 상호관계(interrelation)상 쟁점에 초점을 맞추고 있으며, 관리제도 및 환경에 대한 활발한 논의가 진행되지 않았던 점을 확인할 수 있다.

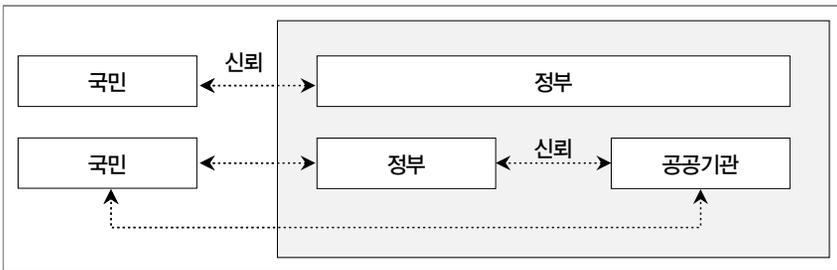
이에 본 연구는 우선 정부가 활용하고 있는 관리제도 및 정책에 대한 1차 평가를 실시하여 그 효용성을 점검하고자 한다. 그동안 혁신에 대한 논의대상에서 예외로 여겨져 왔던 공공기관 관리제도에 대한 인식이나 성과를 점검해볼 필요가 있다. 공공기관 관리체계를 구성하고 있는 제도 근간에 대한 심화된 고민은 본질적 제도개선과 혁신의 방향을 모색하는 출발점이 될 수 있기 때문이다. 중장기적으로는 정부의 관리방식이 공공기관 조직운영에 어떻게 영향을 끼쳐 왔는지를 검증하는 학술적 노력을 강화할 필요가 있다. 이는 공공기관 경영실적평가를 포함한 공공기관 운영과 관리를 위한 기반제도를 종합적으로 점검할 수 있는 정책역량 강화에 기여할 것이다.

우선 공공기관 관리제도의 효용성에 대한 평가를 위해 정부의 관리정책에 대한 신뢰수준과 개별 제도 및 정책의 필요성 및 수용도 수준을 점검하였다. 다양한 시각에서 관리정책에 대한 신뢰수준에 대해 관심을 가져야 하는 까닭을 찾을 수 있으나, 무엇보다도 정부 및 공공부문에 대한 국민의 낮은 신뢰에 주목할 필요가 있다. 최근 OECD(2017a)가 발표한 정부신뢰지수 보고서에 따르면, 43개 국가들 가운데 우리나라는 40위 수준에 머물고 있는

것으로 나타났다. 시민사회의 품질과 성장수준을 결정하는 사회적 자본인 신뢰(trust) 수준이 낮게 관찰되고 있기 때문이다.

공공부문에 대한 신뢰가 정부 부처나 정치지도자에 대한 신뢰수준의 영향을 크게 받는다고 할지라도, 공공기관도 공공 재화나 서비스를 직접 생산하거나 제공하는 기능을 수행하고 있어, 이들에 대한 신뢰수준도 공공부문 전체 신뢰의 주요한 요소임을 부인할 수 없다. 이들 기관 가운데 산업별 특성의 차이, 기관 역할의 차이, 인력의 전문성 차이가 있으나, 공공부문에서는 국민과 가장 근접거리에서 직접적인 공공서비스를 제공하고 있기 때문이다. 또한, 정부에 대한 낮은 신뢰에서 확인되는 국민의 인식은 수년 전 공공기관 부채와 방만경영 정상화 과정에서 확인된 국민의 부정적 눈높이를 통해서도 확인되었다.

[그림 1-1] 공공부문의 소유(대표)와 신뢰의 기본구조



출처: 저자 작성

공공기관에 대한 국민의 신뢰 확보는 복대리(複代理) 구조에서 경영과 관리책임을 지는 정부의 정책과 제도에 대한 공공기관 구성원에 대한 신뢰의 영향을 받을 수 있다. 공공기관 관리정책과 제도에 대한 신뢰가 높을수록 기관이 생산하거나 제공하는 공공서비스와 재화의 품질이 개선될 가능성은 높아지기 때문이다. 공공부문에 대한 낮은 신뢰수준을 개선하려면 공공기관 근로자들이 조직과 업무에 더욱 몰입하여 공공서비스의 품질을 개선하여야 한다. 하지만, 공공기관 근로자들의 조직과 업무에 대한 몰입을 제고하기 위한 보상은 제한적이다. 조직 및 인적자원에 대한 기존 연구에서는 다양한

보상(compensations)과 유인(incentives) 체계가 유의미한 영향이 있는 것으로 확인되었으나, 현재 공공기관에서 성과제고를 견인하기 위한 보상과 포상은 민간에 비해 크지 않다. 이러한 제약조건 아래에서 구성원들의 조직과 업무에 대한 몰입과 만족을 통해 공공서비스의 품질을 개선하려면 소유주체로서 정부의 관리정책에 대한 신뢰가 중요한 변수로 작동할 여지가 크다. 따라서 본 연구에서는 정부 정책방향에 대한 신뢰수준과 조직몰입과 업무만족의 상관관계 분석을 주요 과제로 포함하고 있다.

따라서 정부의 관리정책과 제도에 대한 이해수준이 높은 개별 기관 실무자와 중간관리자를 대상으로 내부구성원들의 조직만족과 몰입과 같은 조직효과성에 영향을 미칠 수 있는 공공기관 정책방향의 의미를 실증적으로 분석한다. 종합적으로, 공공기관 관리정책에 대한 필요성과 수용도 분석, 공공기관 관리정책에 대한 신뢰의 유의미성 분석을 통해 향후 공공기관 관리정책 및 제도개선을 위한 새로운 정책과제를 도출해 보고자 한다.

---

## Ⅱ. 정책적 논의와 이론적 배경

---

### 1. 정책적 논의

사회적 자본(social capital)으로서 신뢰(trust)는 경제활동과정에서 거래비용을 감소시키며, 갈등의 해결을 용이하게 한다는 Putnam(1995) 등의 논의에 주목할 필요가 있다. 신뢰는 사회적 기능의 건전한 작동으로 공동체의 집단적 목표실현에 기여할 수 있는 원동력을 제공하기 때문이다. 공공부문에 대한 신뢰는 사회적 자본형성의 출발점이 될 수 있다는 점에서 의미가 있다. 공공기관은 민간부문이 자율적으로 담당하기 어려운 시장실패의 영역에서 공공재적 성격을 갖는 재화와 서비스를 공급하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(김판석 외, 2008, p. 408). 공공기관은 정책기능을 담당하는 중앙정부와 달리 공공서비스를 직접 생산하고 제공하면서, 이를 직접 소비하는 국민에 가장 가깝게 자리잡고 있기 때문이다. 따라서 공공기관은 공공부문에 대한 국민의 신뢰수준 결정에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다.

최근 우리나라 공공부문에 대한 국민의 인식을 통해 나타나는 평가는 긍정적이지만은 않은 것으로 관찰되고 있다. 최근 OECD(2017a)가 발표한 정부신뢰지수에 따르면, 43개 국가들 중 40위로 해외 주요국인 스위스 및 인도네시아(공동1위), 인도(2위), 룩셈부르크(3위), 일본(26위), 미국(31위)의 국민이 정부에 대해 갖는 신뢰수준에 비해 우리나라 정부에 대한 국민의 신뢰수준은 크게 낮은 것으로 확인된다. 국제투명성기구(Transparency International, 2017)가 발표한 부패지수(Corruption Index)를 보더라도, 우리나라는 조사대상 177개국 가운데 52위 수준으로 뉴질랜드(1위), 덴마크(1위), 핀란드(3위), 미국(18위), 일본(21위), 대만(31위) 등의 국가보다 부정적인 평가를 받고 있는 것으로 관찰되고 있다.

〈표 II-1〉 IMD 국가경쟁력 순위와 OECD, 국제투명성기구 지표 비교

IMD 국가경쟁력지수		국가명	비교 지수	
순위	점수		OECD 신뢰도지수(%)	국제투명성기구 CPI
1	100,000	홍콩	-	77(T15)
2	99,664	스위스	80(T1)	86(5)
3	99,488	싱가포르	-	84(7)
4	98,656	미국	30(31)	74(18)
5	96,548	네덜란드	57(T10)	83(8)
6	95,794	아일랜드	57(T10)	73(19)
7	95,558	덴마크	47(16)	90(T1)
8	95,059	룩셈부르크	68(4)	81(T10)
9	94,961	스웨덴	49(13)	88(4)
10	94,084	아랍에미리트	-	66(24)
20	86,398	아이슬란드	36(25)	78(14)
25	83,326	오스트리아	43(19)	75(17)
29	78,649	대한민국	24(T40)	53(52)
30	77,759	에스토니아	34(28)	70(22)

주: 괄호 안은 전체 조사대상 국가 중 순위를 의미함(신뢰도지수는 43개국 대상, CPI는 176개국 대상임)  
 자료: 1. IMD(2017) 홈페이지, 'IMD World Competitiveness Ranking 2017'(검색일: 2017. 07. 21).

- https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/competitiveness-2017-rankings-results/
- 2. OECD(2017b), "Government at a Glance 2017", p. 215.(stalink: <http://dx.doi.org/10.1787/888933533606>)
- 3. Transparency International(2017), "Corruption Perceptions Index 2016", pp. 2~3을 참고하여 저자가 표로 재구성

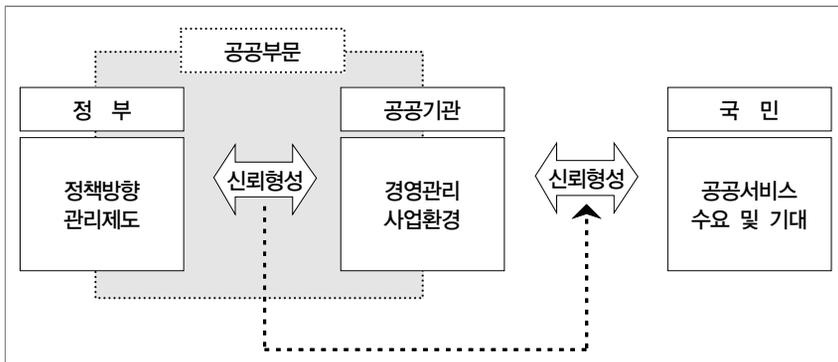
매년 발표되는 스위스 IMD(국제경영개발대학원)의 평가에 따르면, 우리나라의 국가경쟁력은 63개 국가 중 29위(2017년 기준)로 나타났다.<sup>1)</sup> 이러한 평가결과는 전년과 동일한 순위이나, 2011년 이후 하락하는 추세이다. 세부 평가 분야 가운데 정부효율성 부문에서는 뇌물공여·부패비리(34 → 40위), 법치(11 → 19위), 정부결정 및 집행의 효과성(43 → 49위), 정치불안의 위험도(50 → 59위), 사회통합수준(43 → 55위) 영역 대부분에서 하락하였으며, 69개국 가운데 낮은 수준에 머물고 있다. 이러한 국제적 평가는 우리나라 공공부문에서의 불신과 경쟁력 하락 문제가 심화되고 있음을 암시하고 있다.

1) IMD(2017)홈페이지, 'IMD World Competitiveness Ranking 2017'(검색일: 2017. 7. 21)

이를 해소하고, 공공부문에 대한 국민의 신뢰회복과 공공서비스 수요를 충족하려면 공공기관의 기능과 역할의 효과적 수행이 전제되어야 한다. 공공기관이 생산하는 재화나 서비스에 대한 단순한 만족도가 아니라, 공공기관의 경쟁력과 대민(對民) 기능 전반의 품질제고를 통해 국민의 신뢰와 믿음을 확보하여야 한다.

우리나라 공공부문에 대한 외부의 신뢰를 회복하고 경쟁력을 강화하려면 우선 공공기관 내부의 건전한 신뢰 및 동기구조가 전제되어야 한다. 외부고객의 만족도와 신뢰를 이끌어내기 위한 “Happy employees make happy customers(행복한 직원이 행복한 고객을 만든다)”라는 경영철학이 주목받았던 것도 그러한 까닭에서 기인한다. 그러므로 공공기관 내부의 동기와 신뢰 수준에 영향을 미치는 중요한 변인으로 공공기관 조직내부의 관리변수뿐만 아니라, 소유권 주체인 정부의 정책방향이 반영된 관리제도 등이 반드시 포함되어야 한다. 정책방향과 관리제도는 공공기관의 운영뿐만 아니라, 내부구성원의 이해관계에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 기관의 사업, 개인 업무환경의 특성을 결정하기 때문이다. 즉, 앞 장에서 언급한 바와 같이 과거 연구범위에 거의 포함되지 않았던 공공기관 관리정책과 제도에 대한 분석을 통해 개선방향 모색의 필요성을 확인하는 새로운 접근법을 시도하는 것은 의미가 있다고 하겠다.

[그림 II-1] 공공부문 신뢰의 주요 영역



출처: 저자 작성

## 2. 신뢰의 유형과 선행요인

Rousseau et al.(1998, p. 395)은 ‘신뢰’를 “타인의 의도나 행동에 대한 긍정적인 기대를 바탕으로 상처받을 수 있는 개연성을 수용할 의도로 구성된 심리상태”로 정의한다. 이와 같이 다소 비과학적인 형식으로 정의되고 있음에도 신뢰는 개인 및 집단 간 사적·공적 상호작용의 비용을 절약하고, 속도를 높여 상호작용 과정의 품질을 제고하는 데 기여한다는 점을 강조하고 있다(OECD, 2017a, p. 12).

OECD(2017a)은 신뢰의 종류를 7개 유형으로 구분하여 그 잠재적 효과를 제시하였다. 신뢰대상의 구조적 상호성을 중심으로 유형화한 것으로 평가할 수 있으며, 신뢰형성에 따라 확보되는 유·무형의 이익을 보여주고 있다. 우리나라와 같이 정부(government)와 시장(market)이 아닌 공공기관을 통한 공공서비스 생산 및 전달 체계가 활성화되어 있는 국가는 정부와 공공기관 간, 공공기관과 시민 사이의 신뢰관계를 추가적으로 포함할 수 있다.

〈표 II-2〉 신뢰유형과 잠재적 효과

신뢰유형	잠재적 효과
시민-시민 간 (Citizens towards Citizens)	• 보다 응집력 있는 공동체라는 사회적 자본을 획득할 수 있음
시민-정부 간 (Citizens towards Government)	• 정부 프로그램 및 정책에 대한 순응과 지지가 높아져 집행 비용이 절감됨
기업-정부 간 (Business towards Government)	• 투자 성향이 증대하고, 규제를 잘 준수하게 됨
정부-시민 간 (Government towards Citizens)	• 효율성과 효과성에 기반하여 최적화된, 보다 간소화된 공공서비스를 제공함
정부기관 간 (Within Government)	• 정부기관들의 공공서비스 협력수준을 제고하여 정부효과성이 향상됨
시민-정치리더 간 (Citizens towards Political Leaders)	• 증진된 공공 신뢰는 정치리더가 그들의 정책을 집행하는 과정에서 지지를 얻게 됨. 교착 상태에 빠지는 경우가 줄어들음
정부지도자간 (Among Government Leaders)	• 기후변화, 안보와 같은 복잡한 문제를 공유하는 데 있어 효율성이 향상됨

자료: OECD(2017a), Trust and Public Policy, p. 18

학자들은 정부신뢰의 구체적인 개념에 대해 “정부에 대한 기본적인 평가적 정향”으로 정의하고 있으며, ‘제도’로서의 정부에 대한 신뢰와 현재 정부를 구성하고 있는 ‘당국’에 대한 신뢰를 모두 포함하고 있다(박종민 외, 2011; Hardin, 2000). OECD(2017a)는 ‘신뢰’가 다면적 특성을 가진 개념으로 주관적인 인식에 따라 차이를 보이나, 정책결과에 대한 신뢰의 영향력 수준은 구체적으로 관찰되고 있어, 정부 및 공공기관에서 신뢰구축의 중요성을 강조하였다. 우리나라는 2015년 정부신뢰 수준이 34%로 2007년 24%대비 10%p가 상승하였으나, 2017년 발표한 정부신뢰(2016년)수준은 24%로 크게 하락한 것이 관찰되었다. 제도로서 정부신뢰는 일반적으로 상승하였으나, 2016년 사회적으로 이슈가 되었던 정부당국에 대한 신뢰하락이 이러한 결과로 나타났을 것으로 추측할 수 있다. 즉, 정부에 대한 신뢰는 제도와 당국에 대한 신뢰를 모두 포함하고 있으며, 혼용될 수 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. OECD(2017b)를 통해 발표된 사회조사기관 갤럽(Gallup)의 2007년, 2015년 조사결과에 따르면, OECD 회원국의 정부신뢰수준은 45%에서 43%로 약 2%p 하락한 것으로 나타났다. 전문사회조사기관인 PEW(2015)리서치의 조사결과, 미국에서 정부신뢰수준은 1957년 77% 수준에서 2015년 19% 수준으로 급격하게 하락한 것으로 발표하였다. 이는 약 58년 동안 미국 연방정부에 대한 신뢰가 58%p 하락한 것이다.

정치학, 경제학, 사회학, 심리학 등 다양한 학문 분야에서 신뢰에 대해 연구하고 있지만, 민간기업이나 정부 등 공공조직과 관련된 신뢰인 이른바 ‘조직신뢰’는 경영학이나 행정학에서 활발히 연구되어 왔다. 이들은 민간기업이나 공공조직의 효율적 운영과 성과제고 방식을 연구하는 학문으로서 조직신뢰를 조직성과 제고를 위한 경영도구로 활용할 수 있는 기제를 찾고자 하였다. 이에 따라, 행정학이나 경영학에서는 조직신뢰와 다양한 유형의 성과 간의 상관관계를 고찰하는 실증연구가 주를 이루고 있다. 초기 연구에서 조직신뢰의 효과성이 여러 측면에서 확인되자 조직신뢰가 조직 내에서 어떻게 형성되는지에 대한 원인, 기제 등도 함께 연구하는 경향이 보인다.

## 가. 조직신뢰의 대상에 따른 범주화

조직신뢰를 범주화할 수 있는 방식은 여러 가지가 있으나, 실증연구에서는 주로 신뢰의 대상에 따른 범주화가 일반적으로 채택되고 있다. 신뢰대상의 관점에서 조직신뢰는 대인신뢰와 비대인신뢰로 나뉘고 있다. 대인신뢰는 조직구성원이 자신을 제외한 타 조직구성원을 상대로 형성하는 신뢰이다. 조직신뢰 연구에서 자주 인용되는 Mayer et al.(1995)에서 신뢰는 상대방과 신뢰자 간 기대에 근거하여 생성되는 의지로 정의된다.<sup>2)</sup> 이는 기본적으로 신뢰는 개인 간에 형성되는 것으로 보는 시각이 일반적임을 의미한다. 조직내 대인신뢰는 계급 차이에 따라 수직적 신뢰인 상사 또는 상관신뢰, 수평적 신뢰인 동료신뢰로 나누는 것이 보통이다. 대인신뢰와 관련된 연구에서는 상사신뢰에 대한 연구가 주를 이루는 것으로 판단된다. 동료에 대한 신뢰도 연구에 포함하는 경우가 있으나, 상당수의 연구는 상사신뢰에 초점을 맞추고 있다. 이는 관련 연구들이 조직관리의 입장에서 신뢰를 경영도구로 활용하려는 실용적 의도를 가지고 진행되기 때문으로 판단된다.

비대인신뢰는 조직 자체에 대한 신뢰로서 김호균(2007a), 김호정(1999) 등의 연구에서 조직신뢰로 지칭되고 있다. 대인신뢰는 신뢰 대상인 인간에게는 의지나 인격이 존재하므로, 신뢰의 개념이 상대적으로 쉽게 이해되는 반면, 조직은 의지나 격이 없으므로, 무엇을, 어떻게 신뢰하는지에 대한 개념이 다소 모호하다. 오현규 외(2014, p. 380)는 조직신뢰를 조직원의 소속기관에 대한 확신과 지지감정으로 보고, 동료신뢰와 상사신뢰는 정서적·인격적인 속성을, 조직신뢰는 합리적·비인격적·관리적·제도적 속성을 가진다고 주장한다. 나태준(2002, p. 26)은 조직신뢰의 개념을 “고용관계나 보수, 인사 등에 관한 조직의 정책이나 결정의 공정성, 참여적인 의사결정, 조직분위기 등에 대하여 조직구성원이 긍정적인 기대(positive expectation)를 갖고 있어 편안함을 느끼는 심리적 상태”로 정의하였다. 이는 조직신뢰의 원천을 정책이나 제도의 공정성, 민주성 등으로 보고 있고, 협의의 조직신뢰의 속성

---

2) 배병룡(2005, p. 69)에서 재인용.

이 제도적, 관리적임을 암시하는 것으로 해석할 수 있다.

이상과 같이 다수의 선행연구들이 조직신뢰를 동료신뢰, 상사신뢰, 조직신뢰로 구분하고 있다. 이는 주재진(2012, p. 154)의 주장처럼 한 개인이 갖는 조직, 상사, 동료에 대한 신뢰의 정도가 다를 수 있기 때문이다. 오현규 외(2014, p. 398)는 조직신뢰와 책임성에 관한 실증분석결과 동료신뢰는 개인의 책임성에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 상사신뢰와 조직신뢰는 책임성에 큰 영향을 미치지 않는다고 결론을 내렸다.

대체적으로 조직신뢰를 동료, 상사, 조직 자체에 대한 신뢰 등으로 세분화하고 있으나, 독창적인 신뢰유형을 고찰하는 연구도 존재한다. 양건모·배귀희(2013)는 노동조합을 구성원의 신뢰 대상으로 선정하고, 신뢰의 효과성으로서 사측에 대한 조직몰입과 협력에 대한 영향력을 고찰하였다. 동료, 상관 등 조직의 주요 구성원에 대한 신뢰 연구 결과에 대한 동의가 형성되어 감에 따라 연구대상의 확장 차원에서 조직 내의 신뢰가 구축될 수 있는 대상도 점차적으로 늘어 갈 수 있음을 알 수 있다.

#### 나. 조직신뢰의 형성요인

조직신뢰가 개인과 조직에 미치는 긍정적인 영향을 고려할 때, 실무적 관점에서 조직신뢰 형성에 대한 관심이 높을 수밖에 없다. 이에 따라, 조직신뢰의 형성요인 또는 선행요인에 대한 연구도 조직신뢰 연구의 한 축으로서 진행되어 왔다.

선행연구들의 결과를 종합하면, 신뢰는 기본적으로 신뢰하는 대상의 특성에 크게 의지하는 것으로 판단된다. 동료 및 상사에 대한 신뢰는 그 개인의 특성에 대한 타 구성원의 판단에 크게 의존하게 된다. 이러한 신뢰형성의 요인을 Zucker(1986)는 특성적 기반으로 칭하고 과정적 기반, 제도적 기반 등과 함께 중요 요인으로 제시하였다.<sup>3)</sup> 특성에 기반한 신뢰는 상대방의 정직함, 일관된 행동, 능력이나 전문성 등으로부터 형성되는 것으로 보고 있다

---

3) 양건모·배귀희(2013, p. 247)에서 재인용.

(양건호·배귀희, 2013, p. 247). 주재진(2012, p. 170)도 경찰공무원의 조직 신뢰(동료, 상관 및 조직 자체에 대한 신뢰를 종합한 조직신뢰) 형성요인을 분석한 연구에서 상관의 개인적 특성과 조직의 특성 모두 통계적으로 유의미한 신뢰형성 요인임을 보여주었다. 상관의 개인적 특성을 성실성, 업무능력, 변혁적 리더십을 기준으로 측정하였다. 업무능력은 업무수행에 필요한 역량 보유 정도로, 성실성은 조직의 원칙과 가치에 대한 준수성, 실천성으로, 변혁적 리더십은 부하들에게 자신들의 과업에 대한 의미와 가치를 가지고 수행하도록 유도하는 리더십을 의미한다.

조직 자체에 대한 신뢰 역시 대인신뢰의 경우와 유사하게 조직 특성에 기반하여 형성된다. 직업적 안정성(McCauley & Kuhnert, 1992; Brehm & Rahn, 1997; 김병섭·박홍식, 1999), 조직 내 민주성(Mayer et al. 1995; 원숙연·박통희, 2001), 공정성(McCauley & Kuhnert, 1992; 박광국 외, 1999), 의사소통 정도(Whitener et al., 1998; Mayer et al., 1995; 원숙연·박통희, 1999; 이시원, 1999), 의사결정 참여정도(Brehm & Rahn, 1997; 김병섭·박홍식, 1999; 이시원, 1999) 등이 조직신뢰 형성에 영향 요소들로 꼽힌다.<sup>4)</sup>

### 3. 조직신뢰의 효과성

실증연구에서는 조직신뢰를 형성함으로써 조직이 얻을 수 있는 효과는 다양한 것으로 나타난다. 예로, 구성원의 조직신뢰가 높은 수준이면 조직 전체의 이직률과 결근율이 낮아지는 등 조직몰입 효과가 높아진다고 한다. 이에 따라 간접적으로 결과적인 성과(경영효율, 영업이익 등)에도 긍정적인 영향을 미친다고도 제시한다. 조직신뢰 효과성 측정에 도전한 수많은 연구들의 결과에 대한 학술적 동의가 이루어지면서, 조직신뢰의 효과성도 어느 정도 유형화되고 있으며, 이들을 함께 묶어 조직효과성으로 칭하는 경향이 나타났다. 성락훈·김정수(2015, p. 93)은 주관적 조직효과성에 관한 선행연구들이 주로 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십, 갈등 등을 주요 변수로 연구

---

4) 나태준(2002, p. 39)에서 재인용.

에 채택하였다고 주장한다. 주재진(2012)은 조직효과성을 직무만족, 조직몰입, 조직시민행동 등으로 나누고 있으며, 김대원·박철민(2011), 정원호·김상훈(2016)도 이와 유사한 측면에서 조직신뢰의 효과성을 측정하였다.

### 가. 직무만족

직무만족이 조직효과성 측정에서 중요한 이유를 박성민 외(2013, p. 6)는 구성원의 생산성을 제고하고, 이직률 및 결근율을 감소시키는 역할을 하기 때문이라고 제기하였다. 결과지표는 아니지만, 이론적으로 신뢰와의 거리가 가깝고, 또한 이직 및 결근 등 직무태도에도 직접 영향을 끼치는 변수이기 때문에, 학문적 관심을 많이 받는 것으로 생각된다.

직무만족을 정의하는 다양한 연구를 인용한 오현규 외(2014, p. 381)에 따르면, 직무만족은 “조직 구성원들이 직무에 대해 인식하는 태도, 혹은 직무경험을 평가하여 얻는 긍정적인 심리상태”, “직무로부터 얻거나 경험하는 욕구충족의 정도”, “업무수행으로부터 얻는 심리적인 만족상태”, “직무특성에 기인하는 직무경험, 직무몰입, 직무평가 등의 전반적 과정을 통해 얻을 수 있는 긍정적인 심리상태”로 정의하였다. 여러 가지 연구에서의 정의를 종합하여 간단하게 정리하면, 직무만족은 직무나 직무경험에 대한 긍정적인 심리상태 정도로 해석할 수 있을 것으로 보인다.

직무만족에 대한 개념은 연구자들이 직무만족을 실제로 어떻게 측정하려고 시도했는지를 살펴보면 좀 더 쉽게 이해할 수 있다. 한국 공공기관 내의 신뢰 연구를 수행한 오현규 외(2014, p. 391)는 선행연구들을 참고하여 ‘나는 직무에 만족한다’, ‘나의 직장에 만족한다’, ‘내가 받는 보수에 만족한다’, ‘공직의 신분보장과 안전성에 만족한다’ 등의 4개 문항으로 직무만족 변수를 구성하였다. 주재진(2012, p. 160)은 직무에 대한 선호(like, dislike), 관심(interest), 만족감(satisfaction), 즐거움(enjoyment) 등을 측정하였다. 기은혜·구본기(2014, p. 245)는 직무만족을 업무에 대한 만족감, 행복감, 즐거움 등의 관점에서 측정하였다.

오현규 외(2014, p. 386)에 제시된 다수의 연구는 조직신뢰가 직무만족에

긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(예: 김상진, 2008; 전수진·김인자, 2006; 정재명, 2010; 박성민·김민영·김민정, 2013). 정원호·김상훈(2016, p. 137)은 조직신뢰 중에서도 상사신뢰가 직무만족 및 이직의도에 미치는 영향을 직업안정성이 높은 지방자치단체 공무원을 대상으로 검증하였고, 상사신뢰는 직무만족과 양(+)의 관계를, 이직의도와는 음(-)의 상관관계를 나타남을 보고하였다. 주재진(2012, p.171)은 경찰공무원의 신뢰가 조직효과성(직무만족, 조직몰입, 조직시민행동)과 긍정적인 인과관계를 나타낸다고 주장하였다. 이미혜·장혜진(2015, p. 389)은 컨벤션 종사자의 조직신뢰가 직무에 관한 만족도, 동료 및 상사에 대한 만족도, 보수와 복지와 관련된 만족도에 긍정적인 영향을 미친다고 제시한다. 김호균(2007b, p. 185)은 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 연구에서 조직신뢰는 직무만족에 통계적으로 유의미한 양의 영향을 미치는 것으로 결론내린다.

전반적으로 조직신뢰가 직무만족과 양(+)의 상관관계가 보고되고 있으나, 일부 신뢰 유형은 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타날 때도 있다. 기은혜·구분기(2014, p. 249)의 연구에서는 조직, 상사, 동료 신뢰 중에서 상사신뢰는 직무만족에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

## 나. 조직몰입

양건모·배귀희(2013, p. 248)의 연구에서 소개된 여러 선행연구는 조직몰입에 대한 다양한 해석을 내놓고 있다. 이들 선행연구 중 Grusky(1966)는 조직에 대한 구성원의 애착심으로, Rainey(1991)와 Vandenberg & Self(1993) 및 McCaul et al.(1995)은 조직몰입을 각각 구성원의 조직에 대한 충성심, 호감도, 포괄적 태도 등으로 보고 있다. 이들 연구들은 조직몰입의 속성을 애착심, 충성심, 호감, 일체감 등 개별 구성원의 심리상태로 파악하고 있음을 알 수 있으며, 그 심리의 요체는 애착과 동일화라고 할 수 있다.

Allen & Meyer(1990)는 조직몰입의 형태를 정서적, 지속적, 규범적 몰입으로 세분화함으로써 그 개념을 좀 더 구체화하고 있다.<sup>5)</sup> 이들에 따르면, 정서적 조직몰입은 조직과 동일시 하려는 감정적인 애착과, 그리고 지속적

몰입은 조직에 남고자 하는 의지와 조직을 떠날 경우 지불해야 할 비용과 관련된다. 규범적 몰입은 조직의 목표, 가치에 대한 책임감을 느끼고, 조직에 몰입, 헌신하려는 의지라고 볼 수 있다. 성락훈·김정수(2015, p. 94)는 Allen & Meyer(1990)의 분류방식을 반영하여 조직몰입의 유형을 조직의 일원으로서의 만족감, 일하기 좋은 조직이라는 인식, 부서의 추구가치와 개인의 가치의 유사화 등으로 나눌 수 있다고 제안한다.

조직몰입 역시 직무만족과 동일하게 개인이 느끼는 감정이므로 그 측정은 설문방식에 의지한다. 성락훈·김정수(2015, p. 98)는 부서 일원으로서의 만족도, 조직에 대한 만족도, 부서와의 가치 유사도, 부서와 개인의 능력 발휘 만족도 등을 조직몰입의 측정변수로 채택하였다. 주재진(2012, p. 160), 양건모·배귀희(2013, p. 255)는 Allen & Meyer(1990)가 개발한 감정적 몰입, 지속적 몰입, 규범적 몰입에 대한 문항을 활용하였다. 기은혜·구본기(2014, p. 245)는 직장에 대한 심리적 상태(가족과 같은 느낌을 받는지, 평생직장이라고 인식하는지), 직장을 계속 다니는 이유가 경제적 이유인지를 확인해 조직몰입을 측정하고자 하였다. 김호균(2007b, p. 190)은 현 직장선택에 대한 긍정적 감정, 직장에 대한 자부심, 직장의 발전에 대한 노력, 조직을 위한 노력 의지, 조직의 장래에 대한 관심 등을 조직몰입의 측정 변수로 채택하였다.

조직신뢰가 조직몰입에 갖는 효과는 이론적으로 긍정적인 영향으로 제시된다. 구성원이 상사나 조직에 대한 신뢰가 있는 만큼 조직에 지속적으로 남아 조직발전을 위해 자발적, 적극적으로 노력하리라는 것은 당연한 예측일 것이다. 이러한 가설에 부응하듯, 대부분의 관련 연구에서 조직신뢰는 조직몰입과 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타난다. 주재진(2012), 양건모·배귀희(2013), 기은혜·구본기(2014), 정원호·김상훈(2016) 등이 고찰한 과거 선행연구에서는 조직신뢰와 조직몰입 간의 관계가 이론적 예측과 부합함이 잘 나타나고 있다.

항공사 종사원의 조직신뢰와 조직몰입을 연구한 기은혜·구본기(2014), 서울지하철공사의 노조에 대한 신뢰가 조직몰입도에 미치는 영향을 분석한

---

5) 성락훈·김정수(2015, pp. 93~94)에서 재인용.

양건모·배귀희(2013), 간호사의 상사신뢰와 조직몰입 간의 관계를 고찰한 이소영(2007) 등의 연구에서 조직신뢰가 조직몰입도에 긍정적인 영향을 미치고 있음이 나타나고 있어, 다양한 조직 특성(민간, 공공 등), 산업 분야(교통, 의료)에 걸쳐 둘 간의 관계를 확인할 수 있다.

#### 다. 조직시민행동(OCB)

조직시민행동(organization citizenship behavior, OCB)의 원어 중 'citizen'을 시민으로 옮겼지만, OCB의 세부 내용을 살펴보면 조직에 소속된 적극적인 구성원 정도가 적정한 의미라고 생각된다. 신가영·김성국(2015, p. 2)은 OCB를 조직에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 직무 이외의 행동으로 정의한다. 직무 이외 또는 이상의 개념은 조직의 공식적인 보상체계(payload)에 의해 보상되지 않거나, 규정에 의해 강제되지 않고 자발적이라는 의미를 담고 있다. 이를 종합하면, 조직시민행동의 특성(속성)은 보상되지 않는다는 점, 그럼에도 자발적이라는 점, 조직에 대해 긍정적 기여를 위한 행동이라는 점으로 요약할 수 있다. 보상이 없음에도 조직의 발전과 성과를 위해 구성원이 취하는 노력과 행동이므로 조직시민행동은 조직의 효율성, 생존력과 성과를 제고시킬 가능성이 높다.

OCB를 구체화, 세분화 하려는 노력의 산물로 OCB는 구성원의 노력(civic virtue), 정당한 행위(sportsmanship),<sup>6)</sup> 예의바른 행동(courtesy), 양심적 행동(conscientiousness), 이타주의(altruism) 등으로 구성된다고 제시하였다(주형철·석부길, 2011, pp. 1940~1941). 이러한 세부 분류는 OCB의 측정방식에도 영향을 미치고 있다. 주형철·석부길(2011, p. 1943)은 OCB의 하위요인으로 구성원의 노력, 정당한 행위, 예의바른 행동, 양심적 행동, 이타주의에 관한 문항으로 조직시민행동을 측정했다고 밝히고 있다.

OCB의 효과에 대한 기대감이 컸던 만큼 OCB를 어떻게 유도할 수 있는지에 관한 연구가 활발히 이루어져 왔다. 배귀희(2007, p. 474)에 따르면, 직

6) sportsmanship을 배귀희(2007, p. 475)는 비불평성으로 해석하고 있다.

무특성, 조직공정성, 조직신뢰, 조직몰입, 리더십 등이 OCB에 영향을 끼친다. 김호균(2007a, p. 77)의 연구에서도 조직구성원이 느끼는 공정성(분배공정성, 상호작용 공정성)이 높을수록 조직신뢰 정도가 높고, 조직신뢰가 조직시민행동에 통계적으로 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이를 조직공정성과 조직시민행동 사이에서 조직신뢰가 매개 역할을 하고 있는 것으로 해석하였다. 좀 더 최근의 연구인 신가영·김성국(2015)도 유사한 결론을 내리고 있다.

## 라. 조직성과

관련 선행연구에서는 조직신뢰가 개별 구성원의 심리, 태도, 행동 등에 미치는 영향을 보통 조직효과성이라고 칭하며, 이상에서 논의된 직무만족, 조직몰입, 조직시민행동 등을 하위의 효과성으로 보는 경우가 대부분이다. 대다수 연구가 조직신뢰의 효과성을 구성원 개인의 심리 및 행동 변화에 한정하고 있으며, 궁극적으로 조직 자체의 성과(예: 매출규모, 외부평가결과 등) 제고에 어떤 영향을 끼치는지까지 분석하는 경우는 드물다. 해당 유형의 연구가 드문 이유는 아무래도 조직신뢰가 직접 조직성과에 영향을 미치기보다는 조직효과성을 매개로 간접적으로 연계되어 있기 때문에 정확한 인과관계를 식별하기가 어렵기 때문인 것으로 생각된다. 또한 현실적으로 분석을 위한 조직성과 정보 확보가 어렵다는 점도 일조하고 있다. 조직신뢰는 개인에 대한 설문방식으로 측정되는데, 보통 소수의 조직(민간기업, 지방자치단체 등)에 속한 구성원을 대상으로 하기 때문에, 다양한 수준의 조직성과 정보를 확보할 만한 충분한 수의 조직을 확보하기 어렵다.

이를 근본적으로 해결할 수 있는 방법은 다수의 조직들에 속한 다수의 개인을 상대로 설문을 조사하는 방법밖에 없으나, 현실에서는 조사대상의 규모가 크게 증가하는 방법이기 때문에 재원상의 이유로 쉽게 시도하기 어려운 방법일 것이다. 완벽하지는 않으나 대안적인 방법으로서, 조사대상이 되는 구성원에게 소속 조직의 성과에 대한 인식을 설문조사하는 방법이 적용되고 있다. 예를 들어, 신황용·이희선(2012)는 공공조직 조직성과의 결정요

인을 연구하면서, ‘조직의 업무성과의 질은 개선되고 있다’, ‘조직의 성과는 꾸준히 향상되어 왔다’, ‘조직은 공정하게 업무처리를 하고 있다’, ‘조직은 비용절감을 위한 노력을 하고 있다’ 등의 설문문항을 통해 개인이 평가하는 주관적 조직성과를 파악하고 있다. 그러나 이러한 평가를 통한 조직성과 점수는 객관적인 조직성과(이익, 생산성 등)와 큰 상관관계가 없을 수가 있으며, 조직 내에서 소수 구성원들만의 의견이므로 기관의 성과를 대표하기 어렵다는 단점이 있을 수 있다.

객관적이고, 보편적으로 신뢰할 수 있는 조직 자체의 성과 측정이 어렵고, 개인의 평가적 의견에 의존한 조직성과 정보는 신뢰성이 낮기 때문에 조직 성과와 조직신뢰 간의 관계를 분석하는 연구는 많지 않다. 킨벤션업 종사자의 조직신뢰와 직무만족, 조직성과 간의 관계를 연구한 이미혜·장혜진(2015, p. 382)은 조직성과의 측정변수로 업무의 질 개선, 생산성 향상, 품질 향상, 매출향상, 고객만족 수준 등에 대한 구성원의 답변을 토대로 조직성과를 측정하고자 하였고, 조직신뢰와 조직성과 간의 정(+)의 상관관계를 발견하였다. 이들의 연구는 본 보고서가 확인할 수 있었던 유일한 논문이었기 때문에 향후 이에 대한 추가적인 연구결과를 확인해야 두 변수 간의 상관관계에 대한 정확한 판단이 가능할 것이다.

### Ⅲ. 주요 관리정책과 제도

공공기관 관리를 위한 정책 및 제도들은 기관을 효과적으로 모니터링하여 방만경영을 차단하고, 공공서비스의 효율적 제공 역량을 강화하는 데 초점을 맞추고 있다. 대표적으로 공공기관 지정, 경영공시, 정원, 총액인건비, 경영평가제도 등이 핵심적인 기반을 구성하고 있다.

#### 1. 공공기관 지정제도

공공기관이란 정부의 투자나 출자 또는 재정지원 등으로 설립되고 운영되는 기관으로, 「공공기관 운영에 관한 법률(이하 공운법)」 제4조 제1항 각호의 요건에 해당하는 경우, 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미하고 있다.<sup>7)</sup> 「공운법」 제4조 제1항 제1호부터 제6호는 개별 기관의 설립근거 및 설립주체, 개별 기관에 대한 정부 또는 공공기관의 재정지원 형태와 규모 등의 관점에서 공공기관을 지정할 수 있는 요건을 규정하고 있다<sup>8)</sup>(〈표 Ⅲ-1〉 참조).

〈표 Ⅲ-1〉 공공기관 지정요건: 「공운법」 제4조 제1항

공공기관 지정요건	
제1호	• 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연(1회 이상)한 기관
제2호	• 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관(정부지원액 비중이 50% 이상인 기관)
제3호	• 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 • 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

7) 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 현황 편람 2016(현황편)』, 2016, p. 17.

8) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해(제도편)』, 2016, p. 9.

〈표 III-1〉의 계속

공공기관 지정요건	
제4호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고</li> <li>• 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관</li> </ul>
제5호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고</li> <li>• 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관</li> </ul>
제6호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관</li> </ul>

주: 정부지원액은 법령에 따라 정부의 업무를 직접 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 업으로 인한 수입액을 포함

자료: 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p. 10.

다만 「공운법」 제4조 제1항 각호의 요건을 충족한다고 해서 자동적으로 공공기관으로 지정되는 것은 아니며, 동법 제4조 제2항의 요건에 해당하면 공공기관 지정에서 제외하고 있다.

〈표 III-2〉 공공기관 지정 제외: 「공운법」 제4조 제2항

공공기관 지정 제외요건	
제1호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구성원 상호 간 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관</li> </ul>
제2호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관</li> </ul>
제3호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사</li> </ul>

자료: 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관 운영에 관한 법률(법률 제14461호)」(검색일: 2017. 7. 24)

공공기관 지정절차는 「공운법」 제6조에서 구체적으로 규정하고 있다. 기획재정부장관은 동법 제6조 제1항에 따라 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 신규 지정, 지정 해제 및 구분 변경 지정을 하고 있다. 다만, 신규지정(제4조1항)<sup>9)</sup>의 필요성, 기관의 민영화, 통합·폐지·분할 또는 관련

법령의 개정 및 폐지 등에 따라 「공운법」 적용의 필요가 없게 되거나, 지정 변경의 필요가 발생할 경우 지정해제 및 변경토록 하고 있다.<sup>10)</sup> 공공기관으로 지정되는 기관은 「공운법」에 따라 기획재정부가 주관하는 관리의 대상이 되며, 이에 따라 경영공시(제11조), 통합공시(제12조), 고객만족도조사(제13조), 기능조정(제14조), 경영혁신(제15조)의 대상이 된다.<sup>11)</sup> 이와 같이 해당 기준에 따라 공공기관으로 지정된 기관은 관리정책과 제도를 준수할 책임이 발생한다. 최근 수년간 300여 개 내외의 기관들이 매년 공공기관으로 지정되고 있으며, 이 중 100여 개의 기관이 정책과 제도의 직접 적용을 받으며, 200여 개의 기타공공기관들은 준용토록 하고 있다.

## 2. 공공기관 경영공시 및 통합공시 제도

### 가. 경영공시제도

공공기관 경영공시제도는 공공기관의 주인인 국민에게 공공기관 경영에 관한 정보를 공개하기 위한 제도이다(「공운법」 제11조). 정보를 공개함으로써 공공기관의 경영 투명성 및 국민 감시 기능을 강화하고, 궁극적으로 공공기관의 경영 효율성을 향상하는 것이 제도의 주요 목적이다. 개별 기관의 경영목표, 예산과 운영계획, 결산서, 임원 및 운영인력 현황 등 주요 경영정보를 공개하도록 하고 있다(「공운법」 제11조 제1항). 단, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 사유에 해당하거나, 주무기관의 장이 국가안보상 필요하다고 인정하여 기획재정부 장관과 협의한 경우에 한해 공시의 예외를 인정하고 있다(「공운법」 제11조 제1항).

9) 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관 운영에 관한 법률(법률 제14461호)」(검색일: 2017. 7. 24).

10) 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관 운영에 관한 법률(법률 제14461호)」(검색일: 2017. 7. 24).

11) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, pp. 10~11.

## 나. 통합공시제도

「공운법」 제12조에서는 공공기관의 경영정보에 대한 통합공시 기준을 마련하여, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오, [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr))에서 공시하도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 공공기관들이 「공운법」 제11조에 근거한 경영공시제도를 통해 기관경영에 관한 주요 정보를 공개하더라도, 이를 통합 검색하는 것이 불가능하다면, 제도도입의 궁극적 목적인 국민감시기능 활성화 및 강화가 제한적일 수밖에 없다. 국민이나 언론 등이 공공기관 경영정보 조회를 위해 개별 기관의 홈페이지를 검색하는 번거로움을 해소하여, 모든 공공기관에 대해 국민을 포함한 외부의 모니터링이 종합적이고 용이하게 이루어질 수 있도록 통합공시제도를 도입하고 있다. 이를 통해 경영의 투명성, 정보접근의 용이성이 제고되었으며, 각 공공기관의 경영정보를 비교분석할 수 있도록 허용함으로써 기관경영에 대한 사회적 모니터링 기능도 강화하였다. 공시항목을 살펴보면, 2006년 알리오 시스템 개통과 함께 20개 항목을 공시한 이래로 점차 늘어나 2017년 현재 40개 항목으로 확대되었다. 공시항목은 정기공시<sup>13)</sup>항목과 수시공시<sup>14)</sup>항목으로 구분되며, 공시항목의 구조와 갱신주기는 <표 III-3>과 같다.

---

12) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p. 14.

13) 정기공시 항목은 일정시점을 기준(4월말, 분기별 등)으로 공시하는 항목임(한국조세재정연구원, 2016; 기획재정부, 2017)

14) 수시공시는 공시사항이 수시로 발생하여 국민에게 신속하게 공개가 필요한 항목으로 사유발생이후 14일 이내에 공시하도록 하고 있음(한국조세재정연구원, 2016; 기획재정부, 2017)

〈표 III-3〉 통합공시 항목 및 갱신주기

대항목	항목	갱신주기	
I. 일반현황	1. 일반현황	정기공시: 연1회(4월말)	
	II. 기관운영	2. 임직원수	정기공시: 연4회(분기별)
		3. 임원현황	수시공시
		4. 신규채용, 유연근무, 청년인턴채용 현황	정기공시: 연4회(분기별)
		5. 임원연봉 현황	정기공시: 1회(4월말)
		6. 직원평균보수 및 신입사원 초임 현황	정기공시: 1회(4월말)
		7. 기관장 업무추진비	정기공시: 1회(4월말)
		8. 복리후생비	정기공시: 1회(4월말)
		9. 임원 국외출장정보	수시공시
		10. 노동조합 가입 정보	정기공시: 연4회(분기별) * 단체협약 등 일부내용은 수시공시임
		11. 내부규정	수시공시
	12. 징계제도 운영 현황	정기공시: 징계제도 운영현황은 연1회(4월말), 징계처분 결과는 연4회(분기별)	
	13. 소송 및 소송대리인 현황	정기공시: 연4회(분기별)	
	14. 일·가정 양립 지원제도 운영 현황	정기공시: 1회(4월말)	
III. 주요 사업과 경영성과	15. 요약 대차대조표	정기공시: 연1회(4월말) * 단, 공기업은 연2회(4월말, 10월말)	
	16. 요약 손익계산서	정기공시: 연1회(4월말) * 단, 공기업은 연2회(4월말, 10월말)	
	17. 수입·지출 현황	정기공시: 연1회(4월말)	
	18. 주요사업 현황	정기공시: 연1회(4월말)	
	19. 투자집행 현황	정기공시: 연4회(분기별)	
	20. 자본금 및 주주 현황	정기공시: 연1회(4월말)	
	21. 장단기 차입금 현황	정기공시: 연2회(4월말, 10월말)	
	22. 투자 및 출자현황	정기공시: 연1회(4월말) * 신규 시설투자 등 일부내용은 수시공시임	
	23. 연간 출연 및 증여	정기공시: 연1회(4월말)	
	24. 경영부담 비용추계	정기공시: 연1회(4월말) * 기타 경영상 부담이 될 사항은 수시공시임	
	25. 납세정보현황	정기공시: 연1회(4월말)	
	26. 감사보고서	정기공시: 연1회(4월말)	

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

대항목	항목	갱신주기
Ⅳ. 대내외평가	27. 국회 지적사항	수시공시
	28. 감사원/주무부처 지적사항	수시공시
	29. 경영실적 평가결과	기획재정부에서 등록
	30. 경영평가 지적사항	정기공시: 연2회(4월말, 10월말)
	31. 고객만족도 조사결과	기획재정부에서 등록
	32. 감사직무실적 평가결과	기획재정부에서 등록
	33. 이사회회의록, 내부감사결과	수시공시
Ⅴ. 공지사항	34. 경영혁신사례	수시공시
	35. 임직원 채용공고	수시공시: 채용정보 공고기간 시작일부터
	36. 계약정보	정기공시: 연4회(분기별) * 공개입찰정보 등의 내용은 수시공시
	37. 연구보고서	수시공시
	38. 기타정보공개	수시공시
Ⅵ. 공공기관 정상화 추진	39. 주요 12개 기관의 상세부채정보	정기공시: 연1회(4월말)
	40. 복리후생 관련 8대 항목	정기공시: 연1회(4월말) * 경영, 인사는 수시공시임

자료: 1. 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, pp. 16~17  
 2. 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), 「경영공시 제도」를 참고하여 저자가 업데이트함(검색일: 2017. 7. 25)

공시제도의 효과성은 공시된 정보의 완결성을 통해서 확보될 수 있으며, 기획재정부는 공시자료의 품질관리를 위해 공시 책임자를 지정하고, 공시정보의 이력을 관리하며, 공시정보의 정확성 등을 확인·검증하고 있다.<sup>15)</sup> 따라서 공시불이행, 허위공시, 공시변경 등을 포함한 불성실공시에 대해서는 불성실행위의 유형에 따라 차등적으로 벌점부과 및 사후조치토록 하고 있다(〈표 Ⅲ-4〉 참조). 불성실공시로 인한 연간 누적벌점이 20점을 초과하는 경우에는 기관주의조치, 연간 누적벌점이 40점을 초과하거나 2년 연속 20점을 초과하고 전년 대비 벌점이 증가하는 경우에는 불성실공시기관 지정 및 관련자를 인사 조치토록 하고 있다.

15) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p. 17. 기획재정부, 「공공기관 통합공시 매뉴얼, 전자문서 작성지침」 재인용, 2016.

〈표 III-4〉 불성실공시의 유형 및 유형별 벌점

구분	내용	벌점
공시불이행	공시내용을 공시하지 않거나 공시 시한을 준수하지 않은 경우	1~5점
허위공시	사실과 다른 경영정보 내용을 공시하여, 외부기관으로부터 적발된 경우	1.5~5점
공시변경	오류 등으로 인해 사실과 다른 경영정보를 공시하여, 이를 기관에서 수정한 경우	0.5점

자료: 기획재정부, 「공공기관 통합공시에 관한 기준(2017.02.19.개정)」 참고하여 재구성, 2017.  
 (링크: <http://www.alio.go.kr/download.dn?fileNo=2227210>)

경영공시는 경영정보에 대한 내용을 사회적으로 공개하는 간접적 관리방식이라고 할 수 있으나, 복대리(複代理) 구조에서 궁극적 소유주체에 해당하는 국민이나 소액주주들에게도 경영에 대한 기본적인 주요 정보를 제공한다는 점에서도 의미가 있는 관리제도라고 할 수 있다. 이와 함께 정보공개와 투명성 제고방안으로 「OECD 공기업지배구조 가이드라인」(한국조세재정연구원, 2017)에 따르면 연차보고서 작성을 권고하고 있으나, 우리나라는 아직 공기업 관리부처의 연차보고서를 발행되고 있지 않다.

### 3. 공공기관 증원심사(정원관리)제도

정부는 공공기관의 효율적인 인력 운영을 위해 정규직 인원(이하 정원)을 통제·관리하고 있다.<sup>16)</sup> 공공기관도 전통적인 정부조직과 유사한 인력과 예산확대의 내부적 유인이 강한 공공조직의 특성을 가지고 있다. 이러한 조직 내부의 인센티브를 통제하기 위해서, 정부는 「공운법」 제50조 제1항 1호에 근거한 「공공기관 조직과 정원에 관한 지침」 제3장(제8조 내지 제13조)을 통해 정원관리의 기본 원칙과 절차 등을 규정하고 있으며, 이에 따라 기관의 정원규모를 관리하고 있다.

원칙적으로 불가피한 경우를 제외하고는 공공기관의 증원은 기획재정부에서 미리 정한 증원한도 내에서 이루어지고 있으며(「공공기관 조직과 정원

16) 박한준(2013), 『공공기관 채용 현황과 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013, p. 14.

에 관한 지침」 제8조 제1항), 증원 검토는 전체 총 정원뿐 아니라 직급도 함께 고려하여 이루어지고 있다. 구체적인 정원관리의 기본원칙을 살펴보면, 다음과 같다. 우선 임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사직급의 운영은 원칙적으로 금지하고 있다. 정책 우선순위 변화, 민간시장 성숙 등으로 기능이 축소·변경된 업무의 인력은 감축 또는 재배치하고, 필수·핵심역량 위주로 증원하도록 관리하고 있다. 그리고 장기간 증원을 요청하지 않은 기관의 경우 3년에 1회 기획재정부와 인력의 적정성에 관해 협의를 하도록 하고 있다. 다만 대부분 기관들은 매년 사업규모 확대, 신사업 수행을 위한 인력증원을 요청하고 있는 것이 현실이다.

〈표 III-5〉 공공기관 정원관리 기본원칙: 「공공기관 조직과 정원에 관한 지침」 제8조

조항	정원관리의 기본원칙
제8조	① 공공기관의 인력 증원은 불가피한 경우를 제외하고는 기획재정부에서 미리 정한 증원한도 내에서 기관이 결정한 소요를 다음 연도 증원계획에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진한다.
	② 임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사직급의 운영은 원칙적으로 금지하고, 조직·인력을 확대하고자 하는 경우에는 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행한다.
	③ 증원협의 시에는 정책우선순위 변화, 민간시장 성숙 등으로 기능이 축소·변경된 업무의 인력은 감축 또는 재배치하고, 필수·핵심역량 위주로 증원하여 증원 협의 후 전체 정원은 증가 또는 감소할 수 있다. 또한, 장기간 증원을 요청하지 않은 기관의 경우 3년에 한 번은 기획재정부와 인력의 적정성을 협의한다.

자료: 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침(2015.4.23. 개정)(검색일: 2017. 7. 24).

개별 공공기관의 인력증원을 위한 협의는 다음 해 정부예산안 확정 전 일정기간(정부 재정지원 공공기관), 혹은 다음 해 사업계획 수립 시점에 일정기간을 정해 실시하고 있다. 증원을 협의하는 경우에는 증원 인력의 직급을 함께 협의하여야 하며, 기존의 직급별 배치 등 인력운영 현황 분석을 선행하도록 규정하고 있다.

〈표 III-6〉 증원 절차 및 협의 시기: 「공공기관 조직과 정원에 관한 지침」 제9조, 제10조

조항	증원 절차 및 협의 시기
제9조	① 공기업·준정부기관은 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전 협의를 하여야 하며, 기타공공기관은 주무기관의 장과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 정부가 재정을 지원하는 기타공공기관의 경우는 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 협의하여야 한다. ② 증원을 협의하는 경우에는 증원 인력의 직급을 함께 협의하여야 하며, 기존의 직급 별 배치 등 인력운영 현황 분석을 선행하여야 한다. ③ 공공기관은 조직이나 인력의 변동이 있는 경우 지체 없이 그 변동내역을 별표 서식에 따라 기획재정부에 통보하여야 한다.
제10조	· 정부가 재정을 지원하는 공공기관의 증원 협의는 차년도 정부예산안 확정 전 일정 기간을 정하여 실시하며, 그 외의 공공기관의 증원협회는 차년도 사업계획을 수립하는 시점에 일정기간을 정하여 실시하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 관련 사업 또는 정책의 추진 일정상 시급성이 인정되는 때에는 수시 협의를 할 수 있다.

자료: 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침(2015.4.23. 개정)」(검색일: 2017. 7. 24).

증원심사를 통한 정원관리는 조직확대를 유발하는 내부적 조직이기주의를 사전에 차단하는 효과적인 기제라고 할 수 있으나, 과도한 통제수단으로 활용되면 자율경영환경을 훼손할 우려도 있다.

#### 4. 총액인건비제도(총인건비 인상을 제한)

기획재정부는 공공기관의 정원규모뿐만 아니라, 예산절감과 공공요금 안정화를 위해 공공기관 근로자의 총인건비를 관리하고 있다.<sup>17)</sup> 총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목 여하에 불구하고 임직원(정원 외 직원 제외)의 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함하고 있다. 이와 같이 기관별로 산출된 총인건비를 초과하지 않는 범위 내에서 자율적으로 집행하도록 하고 있다.

기획재정부는 매년 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 발표하여 기관의 총인건비 인상률의 상한선을 정하고 있으며, 사후 경영평가를 통해 점검

17) 박한준(2013), 『공공기관 채용 현황과 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013, p. 15.

함으로써 총인건비 준수 여부를 모니터링하고 있다. 경영실적 평가 경영관리 범주의 ‘보수 및 복리후생 평가지표’에 총인건비 인상률이라는 계량지표를 통해 기관의 준수 정도를 사후적으로 점검하고 있다. 예산편성지침에 따르면, 경영실적 평가에서 총인건비 인상률을 위반한 기관은 인건비 예산을 편성할 때 인상을 위반 금액만큼 감액하여 편성하도록 하고 있으며,<sup>18)</sup> 2015년부터는 공공기관별 인건비 수준에 격차가 크다는 지적을 받아들여 고임금 기관과 저임금 기관에 인상률을 차등 적용하고 있다.<sup>19)</sup>

총인건비관리제도도 증원심사제도와 함께 경영과정의 투입자원에 대한 사전 통제의 성격이 강하며, 역시 민간기업과 달리 경영진의 이해관계가 불명확한 상황에서 발생할 수 있는 도덕적 해이를 모니터링하는 제도로서 의미를 가진다.

## 5. 경영실적평가제도

### 가. 제도개요

공공기관 경영실적평가제도(이하 경영평가)는 공공기관의 자율경영 및 책임경영을 확보하기 위하여, 매년 공기업과 준정부기관을 대상으로 경영실적을 평가하고, 이를 성과급과 인사 등에 반영하는 성과관리 수단으로 활용되고 있다(「공운법」 제48조).<sup>20)</sup> 경영평가는 기관의 자율·책임경영체계를 확립하고, 경영효율성 및 공공성을 제고하기 위해 경영개선 사항에 대한 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 대국민서비스 개선을 목적으로 하고 있다.<sup>21)</sup> 경영실적평가는 평가대상에 따라 공기업·준정부기관 경영실적평가(「공운법」 제47조 내지 제48조), 기관장 경영성과협약 이행실적평가(「공운법」 제31조 제3항 내지 제4항), 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적

18) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p. 42.

19) 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016년 공공기관 정책백서(2부)』, 2017, p. 117.

20) 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016년 공공기관 정책백서(1부)』, 2017, p. 39. 참조.

21) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p. 29. 참조.

평가(「공운법」 제36조 제1항)로 나누어진다.

경영실적평가 프로세스는 크게 ‘경영목표 설정’, ‘경영실적 보고’, ‘경영실적 평가 및 결과 반영’의 3단계로 구분해 볼 수 있다.

〈표 III-7〉 경영실적평가 프로세스

평가 단계	내용
경영목표 설정	• 기관장은 사업내용과 경영환경, 경영성과협약의 내용 등을 고려하여 10월 31일까지 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회회의 의결을 거쳐 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출함(「공운법」 제46조 제1항)
경영실적 보고	• 공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도 경영실적을 기재한 보고서(이하 경영실적보고서)와 기관장 경영성과협약 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출함(「공운법」 제47조 제1항)
경영실적 평가 및 결과	• 기획재정부장관은 6월 20일까지 보고된 자료를 토대로 경영실적을 평가하고, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 그 결과를 확정함(「공운법」 제48조 제7항)

출처: 「공공기관 운영에 관한 법률」을 참고하여 저자 작성

경영실적평가는 각 공공기관의 특성을 반영, 평가 유형을 구분하여 평가함으로써 평가의 효과성 및 형평성을 제고하고 있다. 공공기관의 유형, 주요 업무, 정원 및 자산규모에 따라 평가 유형을 ‘공기업 I, 공기업 II(이상 공기업), 기금관리형, 위탁집행형, 강소형(이상 준정부기관)’으로 구분하여 평가하고 있다. 「공운법」 제5조 제1항 내지 제3항에 따른 공공기관 유형(공기업, 준정부기관)에 따라 평가 유형을 구분하는 것을 기본으로 하되, 준정부기관 중 일부를 강소형으로 구분하여 평가부담을 완화한 것이 특징이다.

평가 범주는 크게 경영관리와 주요 사업의 2개로 구분되며, 각 범주에 속한 평가지표들의 구성 및 가중치는 평가 유형에 따라 조금씩 차이가 있다. 경영관리 범주에서는 경영전략 및 사회공헌, 업무효율, 조직·인적자원 및 성과 관리, 재무예산관리, 보수 및 복리후생 관리를, 주요 사업 범주에서는 공공기관의 주요 사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가한다. 각 평가 범주는 단위 평가지표로, 단위 평가지표는 복수의 세부 평가지표로 구성할 수 있으며, 평가지표는 평가목적과 대상범위를 규정하는 지표정의와 세부평가내용(세평)으로 구성되어 있다.

〈표 III-8〉 경영실적 평가유형 구분 기준

유형		유형구분 기준
공기업	공기업 I	• 법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요 업무로 하는 대규모기관
	공기업 II	• 법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요 업무로 하는 기관, 중소형 SOC 기관, 자회사 등
준정부 기관	기금관리형	• 법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	위탁집행형	• 법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 (강소형기관은 제외)
	강소형	• 법률 제4조 내지 제6조에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관(2015년 말 기준)

자료: 기획재정부, 「2017년도 공공기관 경영평가편람」, 2016, p. 9

평가 점수는 지표별로 받은 평점에 지표별로 차등 할당된 가중치를 곱하여 산출하고, 비계량지표와 계량지표 평가점수를 합산하여 기관의 종합평가 결과와 범주별 평가결과를 산출한다.<sup>22)</sup> 기관의 종합평가결과를 토대로 유형별로 6등급(S/A/B/C/D/E)으로 구분되는 상대평가를 시행한다.

〈표 III-9〉 평가등급구분과 등급별 수준정의

평가등급	수준정의
탁 월(S)	• 모든 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 매우 높은 성과를 달성하고 있는 수준
우 수(A)	• 대부분의 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 높은 성과를 달성하고 있는 수준
양 호(B)	• 대부분의 경영영역에서 양호한 경영시스템을 갖추고 있고 양호한 성과를 달성하고 있는 수준
보 통(C)	• 대부분의 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있고 일반적인 경영활동이 이루어지고 있는 수준
미 흡(D)	• 일부 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있지만 성과는 다소 부족한 수준
아주미흡(E)	• 대부분의 경영영역에서 경영시스템이 체계적이지 못하고 경영활동이 효과적으로 이루어지지 않으며 개선 지향적 체계로의 변화 시도가 필요한 수준

자료: 기획재정부, 「2016년도 공공기관 경영평가편람」, p. 51

22) 기획재정부, 「2017년도 공공기관 경영평가편람」, 2016, p. 51.

위와 같은 경영실적 평가 결과는 임직원의 성과급 지급률을 결정하고, 우수·부진 기관에 대한 조치 등에 활용된다. 경영평가 성과급은 경영평가 결과에 따라 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에서 편성된 예산범위 내에서 지급하며, 임·직원의 성과급 지급률은 기관 경영실적 평가결과 등을 고려하여 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 결정한다.<sup>23)</sup> 우수기관에 대해서는 기획재정부장관 표창 등을 시행할 수 있으며, 부진기관에 대해서 경영개선 계획을 제출받아 그 이행을 점검할 수 있다.<sup>24)</sup>

공공기관 지정분류상 기타공공기관은 주무기관의 경영평가를 받도록 되어 있다. 기타공공기관 경영평가는 공공기관 정상화 대책(2013.12.11.) 및 실행계획(2013.12.31.)에 따라 의무화되었다. 주무기관은 소관 기타공공기관에 대한 평가 결과를 바탕으로 기관장과 상임이사 등의 해임조치 등이 가능하다.<sup>25)</sup> 기획재정부가 주관하는 연례 공기업·준정부기관 경영실적평가의 수검기관을 대상으로 2017년에 진행된 2016년도 경영실적 평가결과는 다음과 같다.

#### 나. 2016년 공기업·준정부기관 경영실적평가 결과

2016년도 공기업, 준정부기관의 경영실적평가 결과에 따르면, 119개 기관 가운데 16개 기관이 A등급, 48개 기관이 B등급, 38개 기관이 C등급, 13개 기관이 D등급, 4개 기관이 최하위 E등급 평가를 받은 것으로 나타났다 (<표 III-1> 참고).

23) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p. 31.

24) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p. 31. 참고

25) 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016년 공공기관 정책 백서(2부)』, 2017, p. 45. 참조

〈표 III-10〉 2016년도 공공기관 유형별 등급분포

구 분	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D)	아주미흡(E)	계
공기업	-	4	15	5	5	1	30
준정부기관	-	12	33	33	8	3	89
- (강소형)	-	(9)	(17)	(24)	(5)	(2)	(57)
합 계	-	16 (13.4%)	48 (40.4%)	38 (31.9%)	13 (10.9%)	4 (3.4%)	119 (100%)

자료: 기획재정부 보도자료(2016. 6. 16)

기관 유형별로 살펴보면, 강소형 기관에서 상위 등급으로 상승한 기관이 많은 것으로 확인되었다.

〈표 III-11〉 연도별 등급분포

구 분	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D)	아주미흡(E)	계
2002년	-	16(14.4)	40(36.0)	39(35.1)	9(8.1)	7(6.3)	111
2013년	-	2(1.7)	39(33.3)	46(39.3)	19(16.2)	11(9.4)	117
2014년	-	15(12.9)	51(44.0)	35(30.2)	9(7.8)	6(5.1)	116
2015년	-	20(17.2)	53(45.7)	30(25.9)	9(7.8)	4(3.4)	116
2016년	-	16(13.4)	48(40.4)	38(31.9)	13(10.9)	4(3.4)	119

자료: 기획재정부 보도자료(2017. 6. 16)

평가결과는 예년과 비슷한 수준이었으나, 등급별로 비교하면, 2015년에는 116개 평가 대상 기관 중 73개 기관(약 62.9%)이 상위등급인 A, B등급을 받은 반면, 2016년에는 119개 평가 대상 기관 중 64개 기관(약 53.8%)이 상위 등급인 A, B등급을 받았다. 하위등급인 D, E등급을 받은 기관 역시 2015년 13개 기관(약 11.2%)에서 2016년 17개 기관(약 14.3%)으로 증가한 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 전년대비 보통등급(C)을 받은 기관은 약 6.0%p 증가하였으나, 우수등급(A)이나 양호등급(B)을 받은 기관은 각각 3.8%p, 5.3%p 감소하였으며, 미흡등급(D)은 3.1%p 증가, 아주미흡등급(E)은 전년대비 동일한 것으로 파악되었다. 즉, 전년대비 경영실적에 따른 등급별 분포는 전년대비 대체로 악화되었다.

〈표 III-12〉 2015년도 공공기관 경영실적 평가결과(경영관리)

평가등급	공기업(30개)	준정부기관(86개)	강소형기관(55개)
A(20개)	인천국제공항공사 제주국제자유도시개발센터 한국감정원 한국도로공사 한국마사회 한국수자원공사 한국전력공사 한국조폐공사 (8개)	국민건강보험공단 국민연금공단 대한무역투자진흥공사 예금보험공사 한국가스안전공사 한국국토정보공사 (6개)	농림수산식품기술기획평가원 사회보장정보원 중소기업기술정보진흥원 한국산업단지공단 한국에너지공단 한국임업진흥원 (6개)
B(53개)	주택도시보증공사 한국공항공사 한국남동발전(주) 한국남부발전(주) 한국방송광고진흥공사 한국서부발전(주) 한국수력원자력(주) 한국중부발전(주) 한국토지주택공사 해양환경관리공단 (10개)	건강보험심사평가원 공무원연금공단 교통안전공단 국립공원관리공단 국민체육진흥공단 근로복지공단 기술보증기금 도로교통공단 사립학교교직원연금공단 중소기업진흥공단 한국농수산식품유통공사 한국농어촌공사 한국무역보험공사 한국산업안전보건공단 한국산업인력공단 한국자산관리공사 한국장애인고용공단 한국주택금융공사 한국철도시설공단 한국환경공단 (20개)	농림수산식품교육문화정보원 농업기술실용화재단 독립기념관 소상공인시장진흥공단 우체국금융개발원 정보통신산업진흥원 한국고용정보원 한국교육학술정보원 한국디자인진흥원 한국문화예술회원 한국방송통신전파진흥원 한국산업기술진흥원 한국산업기술평가관리원 한국석유관리원 한국연구재단 한국우편사업진흥원 한국인터넷진흥원 한국전력거래소 한국청소년상담복지개발원 한국청소년활동진흥원 한국콘텐츠진흥원 한국환경산업기술원 (23개)
C(30개)	여수광양항만공사 울산항만공사 인천항만공사 한국관광공사 한국동서발전(주) 한국철도공사 (6개)	신용보증기금 우체국물류지원단 한국보훈복지의료공단 한국원자력환경공단 (4개)	국립생태원 국도교통과학기술진흥원 선박안전기술공단 영화진흥위원회 축산물품질평가원 한국과학창의재단 한국광해관리공단 한국기상산업진흥원 한국노인인력개발원 한국보건산업진흥원

〈표 III-12〉의 계속

평가등급	공기업(30개)	준정부기관(86개)	강소형기관(55개)
C(30개)			한국소방산업기술원 한국수산자원관리공단 한국승강기안전기술원 한국언론진흥재단 한국에너지기술평가원 한국원자력안전기술원 한국장학재단 한국정보화진흥원 한국해양과학기술진흥원 한국해양수산연수원 (20개)
D(9개)	대한석탄공사 부산항만공사 한국가스공사 한국지역난방공사 (4개)	한국전기안전공사 (1개)	한국보건복지인력개발원 한국세라믹기술원 한국소비자원 한국승강기안전관리원 (4개)
E(4개)	한국광물자원공사 한국석유공사 (2개)	-	국제방송교류재단 한국시설안전공단 (2개)

주: 강소형기관은 위탁집행형 준정부기관 중 정원 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관 중 자산규모 1조원 미만이고 정원 500인 미만인 기관임

자료: 기획재정부, 「2015년도 경영실적평가 확정」, 2016. 6. 16.일자 보도자료, p. 11

〈표 III-13〉 2016년도 공공기관 경영실적 평가결과(주요 사업)

평가등급	공기업(30개)	준정부기관(89개)	강소형기관(57개)
A(16개)	한국관광공사(상승) 한국도로공사(유지) 한국서부발전(상승) 한국조폐공사(유지) (4개)	국민건강보험공단(유지) 대한무역투자진흥공사(유지) 도로교통공단(상승) (3개)	농림수산식품기술기획평가원(유지) 사회보장정보원(유지) 축산물품질평가원(상승) 한국석유관리원(상승) 한국소비자원(상승) 한국시설안전공단(상승) 한국연구재단(상승) 한국인터넷진흥원(상승) 한국임업진흥원(유지) (9개)
B(48개)	인천국제공항공사(하락) 인천항만공사(상승) 제주국제자유도시개발센터(하락) 주택도시보증공사(유지) 한국감정원(하락) 한국공항공사(유지) 한국남동발전(유지)	건강보험심사평가원(유지) 공무원연금공단(유지) 교통안전공단(유지) 국립공원관리공단(유지) 근로복지공단(유지) 사립학교교직원연금공단(유지) 예금보험공사(하락)	국도교통과학기술진흥원(상승) 농림수산식품교육문화정보원(유지) 농업기술실용화재단(유지) 우체국금융개발원(유지) 한국디자인진흥원(유지) 한국방송통신전파진흥원(유지) 한국보건산업진흥원(상승)

〈표 III-13〉의 계속

평가등급	공기업(30개)	준정부기관(89개)	강소형기관(57개)
B(48개)	한국남부발전(유지) 한국동서발전(상승) 한국수력원자력(유지) 한국수자원공사(하락) 한국전력공사(하락) 한국중부발전(유지) 한국토지주택공사(유지) 해양환경관리공단(유지) (15개)	중소기업진흥공단(유지) 한국가스안전공사(하락) 한국국토정보공사(하락) 한국농수산식품유통공사(유지) 한국농어촌공사(유지) 한국보훈복지의료공단(상승) 한국산업안전보건공단(유지) 한국산업인력공단(유지) 한국철도시설공단(유지) (16개)	한국산업단지공단(하락) 한국소방산업기술원(상승) 한국수산자원관리공단(상승) 한국언론진흥재단(상승) 한국에너지공단(하락) 한국장학재단(상승) 한국정보화진흥원(상승) 한국청소년상담복지개발원(유지) 한국청소년활동진흥원(유지) 한국콘텐츠진흥원(유지) (17개)
C(38개)	여수광양항만공사(유지) 한국광물자원공사(상승) 한국마사회(하락) 한국지역난방공사(상승) 한국철도공사(유지) (5개)	신용보증기금(유지) 우체국물류지원단(유지) 한국농수산식품유통공사(하락) 한국원자력환경공단(유지) 한국자산관리공사(하락) 한국장애인고용공단(하락) 한국전기안전공사(상승) 한국주택금융공사(하락) 한국환경공단(하락) (9개)	국제방송교류재단(상승) 독립기념관(하락) 선박안전기술공단(유지) 소상공인시장진흥공단(하락) 시청자미디어재단(신규) 정보통신산업진흥원(하락) 중소기업기술정보진흥원(하락) 축산물안전관리인증원(하락) 한국고용정보원(하락) 한국과학창의재단(유지) 한국광해관리공단(유지) 한국교육학술정보원(하락) 한국국제협력단(신규) 한국기상산업진흥원(유지) 한국노인인력개발원(유지) 한국문화예술위원회(하락) 한국보건복지인력개발원(상승) 한국산업기술진흥원(하락) 한국산업기술평가관리원(하락) 한국에너지기술평가원(유지) 한국우편사업진흥원(하락) 한국원자력안전기술원(유지) 한국전력거래소(하락) 한국해양수산연수원(유지) (24개)
D(13개)	부산항만공사(유지) 울산항만공사(하락) 한국가스공사(유지) 한국방송광고진흥공사(하락) 한국석유공사(상승) (5개)	국민체육진흥공단(하락) 기술보증기금(하락) 한국송강기안전공단(신규) (3개)	영화진흥위원회(하락) 한국세라믹기술원(유지) 한국지식재산전략원(신규) 한국해양과학기술진흥원(하락) 한국환경산업기술원(하락) (5개)
E(4개)	대한석탄공사(하락) (1개)	한국무역보험공사(하락) (1개)	국립생태원(하락) 아시아문화원(신규) (2개)

주: 강소형기관은 위탁집행형 준정부기관 중 정원 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관 중 자산 규모 1조원 미만이고 정원 500인 미만인 기관임

자료: 기획재정부, 「2016년도 경영실적평가 확정」, 2017. 6. 16.일자 보도자료, [붙임1]~[붙임3]을 참고하여 재구성

종합적으로 전년대비 51개 기관이 전년도 평가등급을 유지하였고, 양호등급(B) 이하로 모든 등급구간에서 등급이 하락한 기관들의 규모가 상승한 기관들보다 큰 것으로 확인되었다.

〈표 III-14〉 2016년도 등급 기준 경영실적 평가 등급 변동

(단위: 개)

평가 등급	변동 내역	공기업(30개)		준정부기관(89개)		강소형기관(57개)	
A	상승	한국관광공사 등	2	도로교통공단	1	축산물품질평가원 등	6
	유지	한국도로공사 등	2	국민건강보험공단 등	2	사회보장정보원 등	3
	하락		-		-		-
	(신규)		-		-		-
	소계		4		3		9
B	상승	인천항만공사 등	2	한국보훈복지의료공단	1	한국보건산업진흥원 등	7
	유지	주택도시보증공사 등	8	건강보험심사평가원 등	12	농업기술실용화재단 등	8
	하락	인천국제공항공사 등	5	예금보험공사 등	3	한국산업단지공단 등	2
	(신규)		-		-		-
	소계		15		16		17
C	상승	한국광물자원공사 등	2	한국전기안전공사	1	국제방송교류재단 등	2
	유지	여수광양항만공사 등	2	신용보증기금 등	3	선박안전기술공단 등	8
	하락	한국마사회	1	한국자산관리공사 등	5	독립기념관 등	12
	(신규)		-		-	시청자미디어재단 등	2
	소계		5		9		24
D	상승	한국석유공사	1		-		-
	유지	부산항만공사 등	2		-	한국세라믹기술원	1
	하락	울산항만공사 등	2	국민체육진흥공단 등	2	영화진흥위원회 등	3
	(신규)		-	한국승강기안전공단	1	한국지식재산전략원	1
	소계		5		3		5
E	상승		-				-
	유지		-				-
	하락	대한석탄공사	1	한국무역보험공사	1	국립생태원	1
	(신규)		-			아시아문화원	1
	소계		1		1		2

주: 강소형기관은 위탁집행형 준정부기관 중 정원 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관 중 자산규모 1조원 미만이고 정원 500인 미만인 기관임

자료: 기획재정부, 「2015년도 경영실적평가 확정」, 2016. 6. 16.일자 보도자료, p. 11

기획재정부, 「2016년도 경영실적평가 확정」, 2017. 6. 16.일자 보도자료, [붙임1]~[붙임3]을 참고하여 재구성

## 6. 기능조정

정부는 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고, 기관 통폐합, 기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하며, 계획에 따라 기능 재조정하는 역할을 담당하고 있다(「공운법」 제14조). 공공기관은 조직을 확대하기 위해 업무와 관계없는 관리 조직을 확대, 수행할 필요가 소멸된 업무를 유지, 타 기관이 수행하는 업무를 중복하여 수행하려는 유혹에 빠질 수 있다.<sup>26)</sup> 이에 따라, 공공기관 설립 이후 사회·경제적인 여건의 변화, 공공기관에 대한 수요구조의 변화, 정부 역할구조의 변화 등을 종합적으로 고려하여 공공기관의 존립 정당성과 필요성을 지속적으로 점검하고 조정할 필요성이 생긴다.<sup>27)</sup> 공공기관 기능조정은 공공기관의 핵심기능과 역량을 중심으로 공공기관의 기능과 자원을 보다 효율적으로 배분함으로써, 공공기관의 효율성·생산성 제고 및 공공서비스 품질 향상을 달성하는 것을 가능케 한다.

공공기관 기능조정의 기본원칙은 공공부문에서 직접 수행이 불필요한 사업의 폐지 혹은 축소, 기관 간 유사·중복 기능 해소 등을 통한 공공기관 기능재편, 절감된 자원의 미래지향적 활용 등이다.<sup>28)</sup>

〈표 III-15〉 기능조정의 기본원칙

기본원칙	주요 내용
유사·중복기능 조정	• 기관 통폐합 및 비교우위 기관으로 일원화
비핵심업무 축소	• 설립목적 외 사업, 단순위탁 업무 등 축소
민간개방 확대	• 공공부문 독과점 수행 분야 민간개방 확대
민간경합 축소	• 민간시장 성숙 분야 업무·기능의 축소 및 폐지
경영효율화	• 재무구조 개선, 경영 투명성 제고 및 부실 정리

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016 공공기관 현황 편람(공공기관 현황편)』, 2016, p. 31.를 참고하여 표로 작성

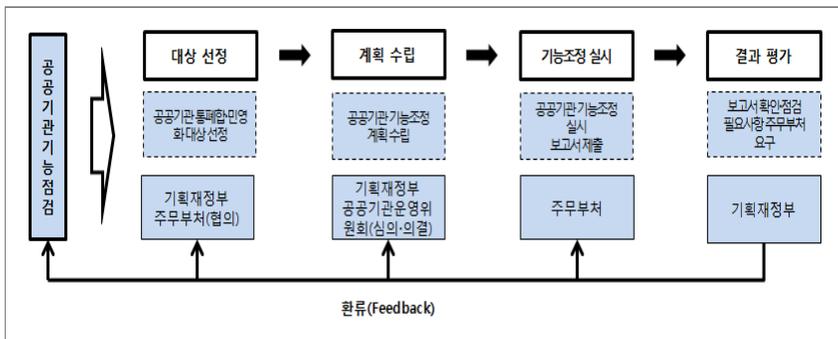
26) 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016년 공공기관 정책 백서(1부)』, 2017, p. 13. 참조

27) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p. 18.

28) 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016 공공기관 현황 편람(공공기관 현황편)』, 2016, p. 31. 참고

공공기관 기능조정은 4단계에 걸쳐 진행된다. 첫째, 대상선정단계에서 기획재정부는 주무기관의 장과 협의를 거쳐 공공기관 통폐합, 기능 재조정 및 민영화 대상을 선정한다. 둘째, 계획수립단계에서 기획재정부는 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기능조정 계획을 수립하고 이를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 되어 있다(「공운법」 제14조 제1항). 셋째, 기능조정 실시단계에서는 주무기관의 장은 수립된 계획을 집행하고, 그 실적에 관한 보고서를 기획재정부 장관에게 제출하도록 되어 있다(「공운법」 제14조 제2항). 마지막으로, 결과평가단계에서 기획재정부는 보고서의 내용을 분석하여 집행상태를 확인·점검하고, 필요시 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 필요한 조치를 주무부처에 요구할 수 있다(「공운법」 제14조 제3항).

[그림 III-1] 공공기관 기능조정 절차



출처: 저자 작성

이상과 같은 기본원칙과 프로세스를 거쳐 현재(2017년 7월 기준)까지 정보화·중소기업 지원·고용 복지 분야 기능조정(2014년), SOC·농림수산·문화예술 분야 기능조정(2015년), 에너지·환경·교육 분야 기능조정(2016년)이 이루어졌다.

---

## IV. 분석모형과 설문조사

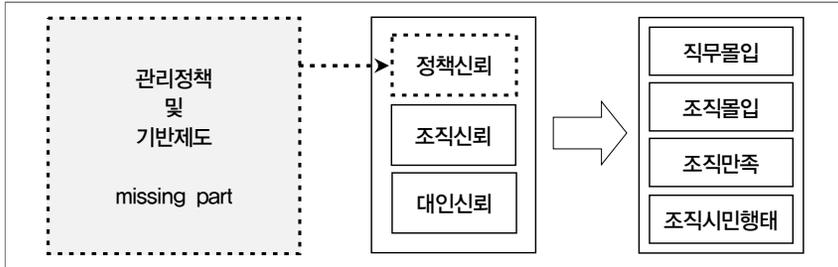
---

### 1. 분석의 틀

본 연구는 공공기관 경영성과의 선행요인으로서 신뢰를 중심으로 분석의 틀(그림 IV-1)을 구조화하였다. 공공기관 관리구조상의 신뢰를 ① 정부 관리제도와 정책방향에 대한 신뢰, ② 소속된 조직의 정책 및 제도운영에 대한 신뢰, 그리고 ③ 조직내부 동료 간의 신뢰로 구분하여 직무몰입, 조직몰입, 조직만족, 조직시민행태와 같은 조직효과성 수준과의 상관관계를 추적하는 것이 본 연구의 주요 분석내용이다. 이러한 분석을 위해, 본 연구는 제1단계로 관리정책 및 제도에 대한 공공기관 구성원들의 평가 의견을 조사하여 정책과 제도의 관리효용성에 대해 점검한다. 제2단계에서는 관리정책과 제도에 대한 신뢰와 함께 다양한 신뢰가 조직몰입, 직무몰입, 조직만족과 같은 조직효과변수와 어떤 상관관계가 있는지 추적한다.

조직행태에 관련된 전통적 연구들이 조직관리 효과의 핵심변수로 관찰하고 있는 직무몰입과 만족과 함께 최근 활발하게 연구되고 있는 조직시민행태(Organization Citizenship Behavior, OCB)를 포함하여 분석을 시도하였다. 기존 문헌을 통해 확인된 조직신뢰, 대인신뢰뿐만 아니라, 정부의 제도와 정책방향에 대한 신뢰를 설명변수로 분석한 것이 본 연구의 주요 특징이라고 할 수 있다. 1차적으로는 앞 장에서 살펴본 주요 정책과 제도 각각에 대한 공공기관 내부구성원의 평가 의견을 조사하여 그 결과를 정리하고, 2차적으로는 상기 분석의 틀에 따라, 개별 신뢰영역에 대한 구성원들의 신뢰 인식과 조직효과 사이에 형성되는 관계의 유의미성을 추적하였다.

[그림 IV-1] 분석의 틀



출처: 저자 작성

## 2. 설문조사

### 가. 조사개요

정부의 공공기관 관리 제도 및 정책에 대한 인식과 신뢰수준을 관찰하기 위해, 본 연구는 기획재정부가 주관하는 경영실적평가 피평가기관들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이를 위해서 2016년 경영실적평가 대상인 119개 기관의 경영평가를 담당한 내부 직원에게 온라인 설문을 실시하였다. 전체 직원들보다는 설문대상을 제한한 것은 평가수검을 담당할 직원들이 정부의 관리 제도와 정책에 대한 합리적인 이해수준을 갖추고 있다고 볼 수 있기 때문이다.

따라서 본 설문조사는 공기업 및 준정부기관 경영실적평가 개별지표 수검을 담당할 119개 기관 1,775명을 대상으로 하였으며, 2017년 9월 11일부터 9월 22일까지 2주간 실시하였다. 조사방법은 이메일을 이용한 웹조사 방식을 활용하였다. 1,775명에게 발송한 전자우편 중 1,005명이 확인하였으며, 610명이 설문에 대한 응답을 완료하였다. 1,775명 대비 응답률은 34.4%이며, 전자메일을 확인한 1,005명 대비 응답비율은 60.1% 수준으로 확인되었다. 119개 기관 중 3개 기관에서 응답자가 없었으며, 116개 기관에서는 적어도 1명 이상 응답한 것으로 확인되었다(기관응답률 97.4%).

조사문항은 정부의 공공기관 관리제도 및 주요 정책에 대한 평가 의견을

확인하기 위한 문항과 정부정책에 대한 신뢰, 조직신뢰, 동료신뢰수준에 대한 문항, 최소한의 응답자 특성을 확인하는 문항으로 구성되어 있다. 평가 의견이나 인식수준을 확인하는 문항에 대해서는 응답을 차별화하기 위해 7점 척도로 구조화하여 설문을 실시하였다.

#### 나. 기관특성

앞서 언급한 바와 같이 설문에 응답한 기관은 119개 기관 가운데 116개 기관이 응답하였다. 공기업으로 지정된 30개 시장형 공기업과 준시장형 공기업에 해당하는 기관에서는 미응답자가 없었으며, 89개 준정부기관 가운데 3개 기관에서 응답자가 없는 것으로 확인되었다. 기관 유형에 따른 개별 응답자 규모를 확인하면, 공기업 유형에서 148명, 준정부기관 유형에서 462명의 응답자가 회신한 것으로 나타났다.

#### 다. 응답자 특성

설문에 응답한 610명의 응답자는 공기업 근로자 148명(24.3%), 준정부기관 근로자 462명(75.7%)으로 구성되어 있다. 응답자 가운데 89.0%인 543명이 남성이었으며, 11.0%인 67명이 여성이었다. 응답자 재직기간은 21년 이상 근무자가 30.7%(187명), 16~20년 근무자가 22.6%(138명), 11~15년 근무자가 23.4%(143명)으로, 전체 응답자의 76.7%가 10년 이상 재직자로 확인되었다. 이와 함께 대부분 응답자들은 2급(26.2%), 3급(40.2%), 또는 4급(18.4%)에 해당하는 부서장 또는 중간실무 관리자로 파악되었으며, 따라서 제도 및 정책에 대한 정확한 이해를 바탕으로 응답하였을 것으로 추측할 수 있다.

---

## V. 설문결과 및 실증분석

---

제Ⅲ장에서 설명한 분석의 틀에 따라 설문조사를 실시하였다. 이를 통해 확인된 정부의 공공기관 관리 정책과 제도에 대한 평가 의견에 대한 결과와 함께 정책신뢰, 조직신뢰, 동료신뢰의 조직효과성에 대한 실증분석결과를 정리하면 다음과 같다.

### 1. 정부정책 및 제도에 대한 인식

정부의 공공기관 관리제도와 정책에 대한 평가 의견을 조사하기 위해 정책 및 제도 필요성에 대한 평가와 함께 ① 공공성, ② 효율성, ③ 자율경영, ④ 책임경영 강화에 어떻게 기여하고 있는지 질문하였다.

#### 가. 주요 제도평가

본 설문조사를 통해 공공기관 관리의 제도적 근간을 이루고 있는 정원관리제도, 총액인건비제도, 경영평가제도, 경영공시제도, 기능조정의 필요성에 대한 평가 인식은 제도에 따라 다소 차이가 있는 것으로 확인되었다. 경영공시제도와 기능조정의 필요성에 대해서는 다소 긍정적으로 평가하는 것으로 확인되었으며, 정원관리, 경영평가제도, 총액인건비제도와 같이 경영환경을 직접 통제하거나 사후적으로 관리하는 제도의 필요성에 대해서는 대부분 중립적인 의견을 보이는 것으로 관찰되었다.

〈표 V-1〉 공공기관 관리제도에 평가적 의견

(단위: 점)

제도명	필요성	공공성 제고	효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화
경영공시제도	5.3	5.3	4.6	4.3	5.0
기능조정	5.0	4.7	4.6	3.8	4.2
정원관리(증원심사)제도	4.7	4.4	4.4	3.3	3.8
경영평가제도	4.2	4.1	3.9	3.1	3.8
총액인건비제도	4.1	4.0	4.1	3.2	3.6

주: 점수산출 방식: 7점 리커트 척도의 응답값에 따라 1~7점으로 변환했으며, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통).

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

주요 관리 정책과 제도가 공공성 제고에 기여한 수준에 대한 평가 의견 가운데, 응답자들은 경영공시제도를 가장 긍정적으로 평가하였으며, 총액인건비와 경영평가제도에 대해서는 다소 부정적이거나 중립적인 입장으로 확인되었다. 5개 관리제도 가운데 상대적으로 다른 제도에 비해 경영공시제도에 대한 평가가 긍정적인 것으로 확인되었으며, 대부분 기능적 영역에서 약간 긍정적인 평가를 받고 있는 것으로 확인되었다. 반면, 총액인건비제도와 경영평가제도에 대한 평가 의견이 상대적으로 높지 않았다. 공공성 제고에 대한 기여수준이 높은 제도는 경영공시제도로 인식되고 있으며, 가장 낮은 제도는 총액인건비제도인 것으로 확인되었다. 경영효율성 제고에 기여하고 있는 제도로 다소 긍정적인 평가를 받는 제도는 경영공시제도와 기능조정제도로 확인되었으며, 기여수준에 대해 평가 의견이 낮은 것은 경영평가제도로 관찰되었다. 자율경영 강화에 대한 제도적 기여에 대해서는 경영공시제도를 제외하고는 대부분 제도가 다소 부정적으로 인식되는 것으로 확인되었다. 특히, 사전적 자율성을 부여하고 사후적인 성과를 평가하는 경영평가제도에 대해서는 자율경영 강화에 대한 제도적 기여가 가장 낮게 평가되고 있는 것을 확인할 수 있다. 이와 함께 책임경영 강화에 대한 제도적 기여에 대해서는 경영공시제도에 대해 다소 긍정적인 평가가 이루어지고 있었으며, 상대적으로 총액인건비제도에 대한 부정적 인식이 높은 것으로 관찰되었다.

일반적으로 공공기관 관리제도 가운데 기관 내부구성원의 시각에서 경영공시제도에 대한 평가가 다소 긍정적인 것으로 확인되고 있으며, 총액인건비제도와 경영평가의 제도적 기여에 대해 중립적이거나 부정적인 시각이 있는 것으로 파악된다. 이러한 결과는 궁극적 소유주체인 국민의 관심과 모니터링이 활성화된다면, 경영공시를 통한 사회적 감독과 관리의 효율성이 제고될 수 있음을 암시하고 있다. 사업조정과 같은 기능조정의 필요성이나 기능적 기여에 대해서도 다소 긍정적인 평가가 이루어지고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다.

총액인건비제도에 대해서는 다소 부정적이면서 유보적인 평가를 하고 있다. 이는 인건비 인상에 대한 조직의 이해관계가 반영된 결과일 수도 있으나, 자율경영과 책임경영의 기준에서 부정적인 인식이 나타난 것일 수 있다. 경영활동에 필요한 자원공급과 관련된 의사결정의 자율성 관점에서, 사전적으로 총액인건비와 정원관리제도를 통해 통제되고 있다는 것을 경영활동의 제약조건으로 평가할 수도 있기 때문이다. 특히, 경영공시와 기능조정을 제외한 나머지 제도들은 자율경영 및 책임경영 강화에 큰 도움이 되지 않는 것으로 관찰되고 있는 것은 정원관리, 총액인건비관리, 경영평가제도가 경영활동의 사전·사후적 국면에 동시에 규제하는 성격이 크기 때문에 자율과 책임경영을 촉진하는 것이 구조적으로 어렵기 때문인 것으로 볼 수 있다. 개별 제도에 대한 설문결과를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

### 1) 경영공시제도

우선 「OECD공기업지배구조가이드라인」과 「공운법」의 기본정신이 되고 있는 자율경영과 책임경영에 대한 경영공시제도의 기여를 긍정적으로 평가하는 응답자의 비중이 부정적인 평가자 비중보다 높았다. 특히, 66.7%가 긍정적으로 응답하고 있는 것은 경영공시가 기관운영의 책임성 확보에 효과가 있음을 보여주고 있다. 필요성과 함께 대부분 제도의 효용성 영역에서 긍정적으로 인식되고 있는 것으로 관찰되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 다른 제도에 비해 부정적인 의견보다는 긍정적인 의견 비중이 높은 것은 경

영공시제도의 가치에 대해 대체로 공감하고 있으며, 타 제도에 비해 본래 제도의 취지대로 운영되고 있기 때문인 것으로 추측된다.

〈표 V-2〉 공공기관 경영공시제도에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	9.2	15.4	75.4
공공성 강화에 기여	8.4	15.4	76.2
경영효율 강화에 기여	24.6	21.6	53.8
자율경영 강화에 기여	31.1	25.2	43.6
책임경영 강화에 기여	16.9	16.4	66.7

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

응답자의 소속기관 유형에 따른 경영공시제도 필요성 인식수준의 차이는 없었다. 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 74.3%, 준정부기관 응답자 비중은 75.8% 수준으로 유사한 것으로 나타났다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서는 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 69.6%, 준정부기관 응답자 비중은 78.4%로 약 8.8%p 차이를 나타내고 있다. 거래소에 경영공시를 하고 있는 상장기업 등이 다수 포함된 공기업보다는 준정부기관이 제도의 기능적 기여를 더 높게 평가하는 것으로 판단된다. 경영효율성 제고기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 53.4%, 준정부기관 응답자가 53.9%로 유사한 것으로 확인되었다. 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 41.9%, 준정부기관 응답자가 44.2%로 유사하게 관찰되었다. 책임경영 강화 항목에 대해서는 공기업 응답자가 60.1%, 준정부기관 응답자가 68.8%로 다소 차이를 보이고 있는 것으로 확인되었다. 이는 경영공시제도를 통한 대외적 모니터링 압력에 대한 준정부기관의 부담이나 인식이 상대적으로 크기 때문이라고 할 수 있다.

## 2) 기능조정제도

공공기관 기능조정 경우, 제도에 대한 부정적 의견 비중이 다른 제도에 비해 상대적으로 낮은 것으로 확인되었다. 자율경영과 책임경영의 관점에서는 책임경영에 대해 부정적 의견비중보다 긍정적 의견비중이 높았다. 기능 조정에 대한 압력이 자율경영환경이나 사전적 통제보다는 책임이 따르는 사업영역의 조정이기 때문에 책임경영과의 연관성이 좀 더 긍정적으로 평가되는 것으로 추측할 수 있다.

〈표 V-3〉 공공기관 기능조정제도에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	13.4	19.0	67.5
공공성 강화에 기여	16.7	23.6	59.7
경영효율 강화에 기여	22.0	22.3	55.7
자율경영 강화에 기여	41.3	27.2	31.5
책임경영 강화에 기여	30.8	25.1	44.1

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

일반적으로 타 제도에 대한 응답자의 평가 의견 비중에 비해 유보적인 입장을 밝힌 응답자의 비중이 높은 것으로 관찰되었다. 항목별로 살펴보면, 응답자의 소속기관 유형에 따라 기능조정제도 필요성의 인식수준에는 큰 차이가 없었다. 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 66.9%, 준정부기관 응답자 비중은 67.7% 수준으로 유사한 것으로 나타났다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서는 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 56.8%, 준정부기관 응답자 비중은 60.6%로 큰 차이는 없으나, 준정부기관 응답자가 기능조정제도의 공공성 제고 기여도를 높게 평가하는 것으로 관찰되었다. 경영효율성 제고 기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 50.0%인데 비해 준정부기관 응답자가 57.6%로 다소 높은 것으로 확인되었다. 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 29.7%, 준정부기관 응답자가 32.0%로 유사하게 관찰되었다.

책임경영 강화 항목에 대해서는 공기업 응답자가 37.2%, 준정부기관 응답자가 46.3%로 다소 차이를 보이고 있는 것으로 확인되었다. 이는 사업조정이나 기관의 구조조정에 상대적으로 더 민감한 공기업들이 책임경영 환경을 안정적으로 확보하기 어렵다는 점이 반영된 것으로 설명할 수 있을 것이다.

### 3) 증원심사(정원관리)제도

증원심사제도가 공공기관의 자율경영과 책임경영 강화에 기여하였는지에 대한 응답 역시 모두 부정적 평가의 비중이 높았다. 총액인건비제도에 대한 설문과 마찬가지로 자율경영 측면에서는 긍정적 응답자 비중보다 부정적 응답자 비중이 2배 이상 많은 것으로 확인되었다. 증원심사는 공공성과 경영 효율성 강화에 기여한다는 점에 대해 긍정적 응답이 부정적 응답보다 많았으며, 자율경영과 책임경영에 대해서는 부정적 응답 비중이 긍정적 응답보다 많았다.

〈표 V-4〉 공공기관 증원심사(정원관리)제도에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	22.5	17.2	60.6
공공성 강화에 기여	28.9	19.0	52.1
경영효율 강화에 기여	28.4	17.5	54.1
자율경영 강화에 기여	59.5	17.4	23.1
책임경영 강화에 기여	43.8	21.1	35.1

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

소속기관 유형에 따라 정원관리제도 필요성 인식수준에는 큰 차이가 없었다. 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 56.1%, 준정부기관 응답자 비중은 61.7% 수준으로 유사한 것으로 나타났다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서는 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 50.7%, 준정부기관 응답자 비중은 52.6%로 큰 차이는 없었다. 다만, 준정부기관 응답자가 정원관리제도의 필요성이나 공공성 제고 기여도에 대해 공

업 응답자보다는 다소 높게 평가하는 것으로 관찰되었다. 경영효율성 제고 기여도 관점에서 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 56.1%인 데 비해 준정부기관 응답자는 53.5%로 관찰되었다. 공기업 응답자가 정원관리제도의 경영효율성 제고의 잠재적 역량에 대해 비교적 높게 평가하는 것으로 확인되었다. 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 23.0%, 준정부기관 응답자가 23.2%로 유사하게 관찰되었다. 다만, 부정적 인식수준으로 관찰되는 1~3점 구간 응답자의 경우 공기업응답자가 64.9%, 준정부기관 응답자가 57.8%로 확인되었으며, 이는 공기업 응답자가 정원관리제도가 자율경영에 큰 도움이 되지 않은 제도로 더 강하게 인식하고 있음을 보여주고 있다. 책임경영 강화 항목에 대해서는 공기업 응답자가 30.4%, 준정부기관 응답자가 36.6%로 다소 차이를 보이고 있는 것으로 확인되었다. 대체적으로 공기업 응답자보다는 준정부기관의 응답자가 제도의 잠재적 기여역량에 대해 상대적으로 더 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 판단된다. 이는 제도의 도입 취지와 활용이 일관적으로 연계되지 않은 한계가 존재하기 때문인 것으로 볼 수 있다.

#### 4) 경영평가제도

경영실적평가제도에 대한 공공기관 내부 실무자들의 평가도 부정적 의견의 비중이 높았으며, 특히 자율경영 관점에서는 긍정적 응답자 비중의 3.3배가 넘는 응답자가 부정적 입장인 것으로 확인되었다. 자율경영에 긍정적으로 기여한다는 응답자의 비중이 19.0% 수준에 머물러 있어, 다른 제도에 비해서도 제도의 효용가치가 가장 부정적으로 인식되고 있다는 점에 주목하여야 한다. 이는 사전적 자율성을 제공하고, 사후적인 성과를 측정하는 평가환경이 구축되어 있지 않은 점에 대한 부정적 인식이 반영된 것으로 판단된다.

경영평가제도의 필요성에 대해서도 긍정적 의견비중이 부정적 의견보다 많았으나, 다른 제도들의 긍정적 필요성 응답자 비중이 50%를 넘어 60~75% 수준인 것을 감안한다면, 49.0%는 상대적으로 약한 수준이라고 평가할 수

있다. 다른 제도와 마찬가지로 공공성 강화 및 경영효율성 강화에 대한 기여에 대해서 긍정적인 의견이 조금 더 많았다.

〈표 V-5〉 공공기관 경영실적평가제도에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	32.3	18.7	49.0
공공성 강화에 기여	36.9	18.5	46.6
경영효율 강화에 기여	39.7	16.6	43.8
자율경영 강화에 기여	63.0	18.0	19.0
책임경영 강화에 기여	42.8	19.8	37.4

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

소속기관 유형에 따라 경영평가제도 필요성 인식수준에는 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 53.4%, 준정부기관 응답자가 47.6% 수준으로 관찰되었다. 경영평가제도에 대해 긍정적인 시각을 가진 공기업 응답자 비중이 약 5.8%p 많은 것으로 나타났다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서는 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 54.1%, 준정부기관 응답자 비중은 44.2%로 약 9.9%p 차이를 보이고 있다. 경영효율성 제고 기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 48.6%인 데 비해 준정부기관 응답자는 42.2%로 관찰되었다. 반면, 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 19.6%, 준정부기관 응답자가 18.8%로 유사하게 관찰되었다. 다만, 부정적 인식수준으로 관찰되는 1-3점 구간 응답자의 경우 공기업 응답자가 64.2%, 준정부기관 응답자가 62.6%로 확인되었다. 큰 차이를 보이는 것은 아니지만, 공기업 응답자에서 정원관리제도가 자율경영에 큰 도움이 되지 않은 제도로 더 강하게 인식하고 있음을 보여주고 있다. 책임경영 강화 항목에 대해서는 공기업 응답자가 39.2%, 준정부기관 응답자가 36.8%로 다소 차이를 보였다. 대체적으로 공기업 응답자가 준정부기관의 응답자보다 제도의 잠재적 기여역량에 대해 상대적으로 좀 더 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 판단된다.

### 5) 총액인건비제도

총액인건비제도가 공공기관의 자율경영과 책임경영 강화에 기여하였는지에 대한 응답은 모두 부정적 평가의 비중이 높았다. 특히 자율경영 측면에서는 긍정적 응답자 비중보다 부정적 응답자 비중이 2배 이상 많은 것으로 확인되었다.

〈표 V-6〉 공공기관 총액인건비제도에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	35.9	19.0	45.1
공공성 강화에 기여	36.4	22.3	41.3
경영효율 강화에 기여	35.2	22.6	42.1
자율경영 강화에 기여	58.7	20.3	21.0
책임경영 강화에 기여	48.7	19.8	31.5

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

소속기관 유형에 따라 총액인건비제도 필요성 인식수준에는 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 39.9%, 준정부기관 응답자가 46.8% 수준으로 관찰되었다. 총액인건비제도에 대해 긍정적인 시각을 가진 공기업 응답자 비중이 약 6.9%p 많은 것으로 나타났다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서는 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 40.5%, 준정부기관 응답자 비중은 41.6%로 유사한 수준으로 관찰되었다. 다만, 부정적 인식수준으로 관찰되는 1~3점 구간 응답자의 경우 공기업 응답자가 41.2%, 준정부기관 응답자(34.8%)에 비해 제도의 공공성 기여에 대해 좀 더 부정적으로 인식하고 있었다. 경영효율성 제고 기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 42.6%인 데 비해 준정부기관 응답자가 42.0%로 관찰되었다. 다만, 부정적 인식수준으로 관찰되는 1~3점 구간 응답자의 경우 공기업 응답자가 39.9%, 준정부기관 응답자(33.8%)에 비해 제도의 경영효율성 기여에 대해 좀 더 부정적으로 인식하고 있었다. 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 14.2%, 준정부기관 응답자가 23.2%로 관찰되었다. 공기업 응답자에 비해 준정부기관 응답자가

총액인건비제도의 자율경영에 대한 기여를 좀 더 긍정적으로 평가하는 것으로 확인되었다. 책임경영 강화 항목에 대해서는 공기업 응답자가 27.7%, 준정부기관 응답자가 32.7%로 다소 차이를 보이는 것으로 확인되었다. 준정부기관 응답자가 공기업 응답자보다 제도의 잠재적 기여역량에 대해 상대적으로 좀 더 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 판단된다.

#### 6) 비교

본고에서 살펴본 대부분 제도들에 대한 평가가 긍정적이지 않지만, 경영실적평가제도가 자율경영 강화에 대해 가장 부정적인 제도로 인식되고 있다는 점과 경영공시제도가 책임경영 강화에 가장 효과적인 제도라고 평가된다는 점에 주목할 필요가 있다. 제도의 필요성에 대해 가장 긍정적인 응답이 많은 제도는 경영공시제도이며, 경영평가제도와 총액인건비 제도에 대해서는 응답자의 50% 미만이 필요성을 긍정적으로 인식하고 있었다. 공공성 강화 측면에서도 경영공시를 긍정적으로 평가한 응답자 비중이 가장 많았으며, 반면 경영효율성 강화를 위한 제도로는 기능조정 효용성을 긍정적으로 평가한 응답자가 가장 많았다.

필요성을 제외한 제도의 효용성에 대한 의견 가운데 가장 긍정적인 평가 비중이 높은 것은 경영공시가 공공성 강화에 긍정적으로 기여하였다는 인식이었으며, 반면 경영평가가 자율경영 강화에 기여하였다는 점에 대한 긍정적 인식수준이 가장 낮은 것으로 관찰되었다.

〈표 V-7〉 주요 제도에 대한 긍정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구 분	경영공시	기능조정	증원심사	경영평가	총액인건비
필요성	75.4	67.5	60.6	49.0	45.1
공공성 강화에 기여	76.2	59.7	52.1	46.6	41.3
경영효율 강화에 기여	53.8	55.7	54.1	43.8	42.1
자율경영 강화에 기여	43.6	31.5	23.1	19.0	21.0
책임경영 강화에 기여	66.7	44.1	35.1	37.4	31.5

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

일반적으로 경영공시제도에 대한 부정적 시각이 다른 제도에 비해 낮았으며, 상대적으로 경영평가와 총액인건비제도에 대한 부정적 시각이 큰 것을 확인할 수 있었다. 주요 관리제도의 효용성 측면에서 경영평가가 자율경영 강화에 기여한다는 설문에 대해 부정적인 인식이 가장 컸으며(63.0%), 반면 경영공시가 공공성 강화에 기여한다는 설문에 대한 부정적 인식이 가장 낮은 것으로 관찰되었다.

〈표 V-8〉 주요 제도에 대한 부정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구 분	경영공시	기능조정	증원심사	경영평가	총액인건비
필요성	9.2	13.4	22.5	32.3	35.9
공공성 강화에 기여	8.4	16.7	28.9	36.9	36.4
경영효율 강화에 기여	24.6	22.0	28.4	39.7	35.2
자율경영 강화에 기여	31.1	41.3	59.5	63.0	58.7
책임경영 강화에 기여	16.9	30.8	43.8	42.8	48.7

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

본고에서 살펴본 대부분 제도들에 대한 평가에서 일반적으로 나타나는 특징 가운데 하나는 개별 제도가 공공성이나 경영효율성 강화에 기여하였다는 점에 대해서는 부정적 의견보다 긍정적 평가 비중이 높은 반면, 자율경영 강화와 책임경영 강화에 기여하였다는 점에 대해서는 반대로 긍정적 의견보다는 부정적 의견 비중이 높게 관찰되고 있다. 이는 제도를 통해 공공성이나 경영효율성을 강화할 수 있는 기회를 가질 수는 있으나, 자율경영과 책임경영에 대한 고려가 제도설계 과정에 크게 반영되지 않았다는 점을 암시하는 것이라고 할 수 있다.

## 나. 주요 정책평가

본 설문조사를 통해 공공기관 관련 정책으로 추진되었거나 도입된 성과연봉제, 여성관리자 확대, 고졸자 채용, 지역인재 채용, 임금피크제와 같은 정부정책에 대한 공기업 및 준정부기관 실무자들의 평가적 인식은 정책별로

다소 차이가 있는 것으로 확인되었으나 최근 논쟁이 되고 있는 성과연봉제의 필요성에 대해서는 다소 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 확인되었다. 대부분 정책필요성에 대해서는 중립적이거나 유보적인 의견이 일반적인 것으로 확인되었으나, 공공성 제고에 대한 기여를 제외한 효율성, 자율경영, 책임경영 강화를 위한 제도적 기여에 대해서는 다소 부정적인 시각이 있는 것으로 관찰되었다.

〈표 V-9〉 공공기관 주요 임금 및 인력정책에 평가 의견

(단위: 점)

정책명	필요성	공공성 제고	효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화
성과연봉제	4.2	3.6	4.0	3.6	3.9
여성 관리자 확대	4.1	4.0	3.4	3.4	3.5
고졸자 채용	4.0	4.1	3.3	3.1	3.3
지역인재 채용	4.0	4.1	3.2	3.1	3.3
임금피크제	3.8	3.5	3.6	3.2	3.2

주: 점수산출 방식: 7점 리커트 척도의 응답값에 따라 1~7점으로 변환했으며, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통).

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

정부가 추진한 관리정책들에 대한 평가적 의견이 대부분 부정적이라는 점에서 상대적으로 비교하여 설명하는 것에 대해 신중할 필요가 있으나, 몇 가지 주목할 만한 결과는 살펴볼 필요가 있다. 성과연봉제의 공공성 제고에 대한 제도적 기여에 대해서는 다소 부정적으로 평가되고 있으나, 제도의 필요성, 효율성 제고에 대한 기여, 자율경영과 책임경영 강화를 위한 제도적 잠재역량에 대해서는 타 정책에 비해 상대적으로 긍정적으로 인식되는 것으로 확인되었다. 반면, 고졸자 채용, 지역인재 채용과 같은 사회형평적 채용과 임금피크제 등에 대해서는 공공성 제고에 대한 기여를 제외하고는 대부분 제도적 기여에 대해 부정적인 시각이 큰 것으로 나타났다. 이는 공공기관으로서 공공성 제고를 위한 제도와 기업으로서 자율·책임경영 강화와 효율성 제고를 위한 제도들 사이에 상충하는 평가가 관찰되는 것으로 정권 변

화에 따른 정부 관리정책의 안정성과 지속가능성 확보를 위한 조정과 점점을 찾는 것이 중요한 과제임을 암시하고 있다. 무엇보다도 설문조사한 모든 제도가 자율경영 및 책임경영 강화에는 도움이 되지 않는 것으로 평가를 받고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 자율 및 책임경영 강화를 위한 법적 프레임으로 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」이 제정되었으나, 정책현장에서는 자율과 책임경영을 강화하기 위한 정책이나 제도운영이 다소 미흡하였다는 점을 부인할 수 없다.

### 1) 성과연봉제

설문조사에 따르면, 공공기관 성과연봉제는 공공성 강화보다는 경영효율성 강화, 자율경영보다는 책임경영 강화에 기여하는 임금정책으로서 필요성이 다소 긍정적으로 평가되고 있는 것으로 판단된다. 이러한 결과는 정부 주도로 획일적인 성과연봉제 도입정책이 추진된 결과라고도 볼 수 있다.

〈표 V-10〉 공공기관 성과연봉제에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	33.9	16.2	49.8
공공성 강화에 기여	47.4	19.3	33.3
경영효율 강화에 기여	38.0	15.1	46.9
자율경영 강화에 기여	44.1	17.4	34.1
책임경영 강화에 기여	39.3	19.3	42.6

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

소속기관 유형에 따라 성과연봉제 필요성 인식수준에서 다소 차이가 확인되었다. 7점 리커트 척도 가운데 5~7점에서 긍정적으로 응답한 공기업 응답자는 56.8%, 준정부기관 응답자 비중은 47.6% 수준으로 나타났다. 준정부기관 응답자보다는 공기업 응답자들이 성과연봉제 필요성에 대해 좀 더 긍정적으로 인식하고 있는 것이다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서는 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 36.5%, 준정부기관 응답자 비중은

32.3%로 다소 유사한 수준으로 응답하였다. 역시 경영효율성 제고 기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 49.3%, 준정부기관 응답자가 46.1%로 유사한 것으로 확인되었다. 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 41.9%, 준정부기관 응답자가 31.6%로 10.3%p 차이를 보이고 있다. 준정부기관보다는 공기업에서 성과연봉제가 자율경영을 증진하는 기제로 활용될 수 있음을 암시하고 있다. 책임경영 강화 항목에 대해서는 공기업 응답자가 45.3%, 준정부기관 응답자가 41.8%로 다소 차이를 보이거나 유사한 수준으로 확인되었다.

## 2) 여성관리자 확대

공공기관 여성관리자 확대정책에 대해 부정적인 응답비중이 31.8% 수준으로 상당히 존재하고 있다는 점을 확인할 수 있었으나, 정책의 필요성에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 응답 비중이 14.1%p 높게 나타났다. 이는 성과연봉제와 함께 긍정적 의견이 부정적 응답에 비해 유의미한 차별화가 가능한 수준이라고 판단된다. 설문결과, 공공기관 여성관리자 확대의 필요성은 경영효율을 제고하거나 자율 및 책임경영에 기여하기보다는 공공성 강화에 기여할 수 있다는 점에 근거하고 있는 것으로 추측된다.

〈표 V-11〉 공공기관 여성관리자 확대에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	31.8	22.3	45.9
공공성 강화에 기여	35.7	23.3	41.0
경영효율 강화에 기여	48.0	28.4	23.6
자율경영 강화에 기여	49.8	27.9	22.3
책임경영 강화에 기여	47.2	26.1	26.7

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

소속기관 유형에 따라 여성관리자의 확대 필요성에 대한 공기업과 준정부기관 응답자들의 인식수준에는 큰 차이가 없었으나, 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 49.3%, 준정부기관 응답자 비중은 44.8%

수준으로 관찰되었다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서는 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 40.5%, 준정부기관 응답자 비중은 41.1%로 큰 차이는 없었다. 경영효율성 제고 기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 25.7%인 데 비해 준정부기관 응답자가 22.9%로 다소 낮은 것으로 확인되었다. 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 26.4%, 준정부기관 응답자가 21.0%로 다소 차이가 있는 것으로 관찰되었다. 책임경영 강화 항목에 대해서는 공기업 응답자가 27.7%, 준정부기관 응답자가 26.4%로 유사한 수준으로 확인되었다. 대체로 정책방향 자체에 대한 평가가 중립적이거나 부정적인 가운데 공기업이 정책의의를 좀 더 높게 인식하고 있는 것으로 판단된다.

### 3) 고졸자 채용

설문조사에 따르면, 공공기관 고졸자 채용은 경영효율성 강화보다는 공공성 강화에 기여하는 인력관리 정책으로서 필요성에 대해 다소 긍정적인 인식이 확인되고 있으나, 부정적으로 인식하고 있는 응답과 그 비중 차이가 크지 않다. 소속기관 유형에 따라 고졸자 채용 정책의 필요성 인식수준에는 큰 차이가 있는 것으로 관찰되는 것이 주목할 필요가 있다. 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 53.4%, 준정부기관 응답자 비중은 37.0% 수준으로 약 16.4%p 차이를 보이고 있다. 고졸자 채용 정책의 필요성에 대한 인식이 공기업에서 좀 더 긍정적으로 받아들여지고 있는 것으로 설명할 수 있다.

공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서도 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 55.4%, 준정부기관 응답자 비중은 42.6%로 관찰되었다. 경영효율성 제고 기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 33.1%인 데 비해 준정부기관 응답자가 21.9%로 관찰되었다. 역시 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 29.1%, 준정부기관 응답자가 18.2%로 다른 항목과 유사한 차이가 관찰되었다. 책임경영 강화 항목에 대해서도 공기업 응답자가 29.7%, 준정부기관 응답자가 21.6%로 다

소 차이를 보이는 것으로 확인되었다. 대체적으로 준정부기관 응답자보다는 공기업 응답자가 제도의 잠재적 기여역량에 대해 상대적으로 더 긍정적인 평가를 하는 것으로 판단된다. 이는 산업현장에서 활동하고 있는 공기업의 다양한 직무특성을 고려할 때, 인력운영의 다양성의 폭이 준정부기관에 비해 공기업이 좀 더 넓고 유연한 점에서 기인하였다고 해석할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 V-12〉 공공기관 고졸자 채용에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	39.2	19.8	41.0
공공성 강화에 기여	35.4	18.9	45.7
경영효율 강화에 기여	54.6	20.8	24.6
자율경영 강화에 기여	60.0	19.2	20.8
책임경영 강화에 기여	54.6	21.8	23.6

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

#### 4) 지역인재 채용

최근 공공기관 지방 이전이 완료단계에 접어들면서, 이전지역 인재 채용에 대한 논의가 확대되고 있다. 현재 권고되는 지역인재 채용에 대해 다소 부정적이거나 유보적인 의견이 많은 것으로 관찰되고 있으며, 이러한 채용 행태는 경영효율성 강화보다는 공공성 강화에 기여하는 것으로 인식되고 있었다. 이러한 경향은 고졸자 채용에 대한 설문결과와 유사하다.

소속기관 유형에 따라 지역인재 채용정책의 필요성 인식수준에는 큰 차이가 있는 것으로 관찰된다. 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 54.7%, 준정부기관 응답자 비중은 40.9% 수준으로 약 13.8%p 차이를 보이고 있다. 이는 지역인재 채용정책의 필요성에 대한 인식이 공기업에서 좀 더 긍정적으로 받아들여지는 것으로 설명할 수 있다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서도 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 56.8%, 준정부기관 응답자 비중은 46.8%로 관찰되었다. 경영효율성 제고 기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 25.7%인 데 비해

준정부기관 응답자가 18.6%로 관찰되었다. 역시 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 25.0%, 준정부기관 응답자가 15.2%로 다른 항목과 유사한 차이가 관찰되었다. 책임경영 강화 항목에 대해서도 공기업 응답자가 30.4%, 준정부기관 응답자가 23.8%로 다소 차이를 보이는 것으로 확인되었다. 고졸자 채용 정책과 유사하게 준정부기관 응답자보다는 공기업 응답자가 제도의 잠재적 기여역량에 대해 상대적으로 더 긍정적인 평가를 하는 것으로 판단된다. 다만 정책에 대한 평가적 의견은 대체로 부정적이라는 점에는 유의할 필요가 있다.

〈표 V-13〉 공공기관 지역인재 채용에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	36.2	19.5	44.3
공공성 강화에 기여	33.8	17.0	49.2
경영효율 강화에 기여	57.4	22.3	20.3
자율경영 강화에 기여	60.7	21.8	17.5
책임경영 강화에 기여	53.6	21.0	25.4

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

### 5) 임금피크제

임금피크제에 대해서는 필요성을 포함한 효용성에 대해 대부분 부정적으로 평가하는 것으로 관찰되었다. 모든 항목에서 유사한 경향을 확인할 수 있으며, 자율경영과 책임경영에 대해서는 부정적 의견이 긍정적 의견 비중보다 2배 내외의 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 V-14〉 공공기관 임금피크제에 대한 의견

(단위: %)

구 분	부정적	보통	긍정적
필요성	43.6	15.1	41.3
공공성 강화에 기여	50.5	15.9	33.6
경영효율 강화에 기여	47.4	16.6	36.1
자율경영 강화에 기여	55.7	21.6	22.6
책임경영 강화에 기여	53.6	22.6	23.8

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

소속기관 유형에 따라 임금피크제 정책의 필요성 인식수준에는 7점 리커트 척도 가운데 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 41.9%, 준정부기관 응답자가 41.1%으로 유사한 수준으로 파악되었다. 공공성 제고에 대한 기여도 인식에 대해서는 5~7점으로 응답한 공기업 응답자는 36.5%, 준정부기관 응답자 비중은 32.7%로 다소 차이를 보이나 대체로 유사한 수준으로 관찰되었다. 경영효율성 제고 기여도 관점에서도 5~7점 구간에 응답한 공기업 응답자가 36.5%인 데 비해 준정부기관 응답자가 35.9%로 관찰되었다. 자율경영 강화에 대한 기여도는 5~7점 구간으로 답변한 공기업 응답자가 20.9%, 준정부기관 응답자가 23.2%로 다소 차이가 있는 것으로 관찰되었다. 책임경영 강화 항목에 대해서는 공기업 응답자가 23.0%, 준정부기관 응답자가 24.0% 수준으로 유사한 경향을 보여주었다.

#### 6) 비교

본고에서 살펴본 대부분 정책들은 공공기관의 임금 및 인력관리 정책에 해당한다. 지난 정부에서 도입된 임금피크제와 성과연봉제와 함께 사회형평적 채용의 관점에서 여성관리자, 고졸자, 지역인재의 비중이나 채용 확대에 대한 것이다. 이들에 대한 응답자들의 평가적 의견 가운데 주목할 만한 점은 필요성과 공공성 강화 기여에 대한 평가적 의견이다. 성과연봉제와 임금피크제와 같은 임금제도는 경영효율성 강화에 기여한다는 의견과 응답 경향의 비중이 유사하였으며, 인력관리제도는 공공성 강화에 기여한다는 의견과 정책 필요성의 응답 경향 비중이 유사하게 관찰되었다. 이는 개별 정책의 방향성이 반영된 결과로 판단된다.

개별 평가범주별 정책 간 응답 비중을 비교하면, 성과연봉제의 필요성에 대한 긍정적 인식이 다른 제도에 비해 높게 나타나고 있다. 공공성 강화 기여 항목을 제외하고는 모든 항목에서 성과연봉제에 대한 긍정적 의견의 비중이 다른 제도에 비해 높게 나타난 점에 주목할 필요가 있다. 최근 성과연봉제를 중단하고, 직무급 제도 도입에 대한 논의가 진행되고 있으나, 성과연봉제의 제도적 가치에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보인다.

다만, 기관의 특성과 사업의 성격 등을 고려한 기관에서 자율적으로 도입을 추진한다면, 성과연봉제에 대한 수용도를 제고할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

〈표 V-15〉 주요 정책에 대한 긍정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구 분	성과연봉제	임금피크제	여성관리자	고졸자	지역인재
필요성	49.8	41.3	45.9	41.0	44.3
공공성 강화에 기여	33.3	33.6	41.0	45.7	49.2
경영효율 강화에 기여	46.9	36.1	23.6	24.6	20.3
자율경영 강화에 기여	34.1	22.6	22.3	20.8	17.5
책임경영 강화에 기여	42.6	23.8	26.7	23.6	25.4

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

정책별 부정적 응답 비중을 비교하면, 임금피크제의 필요성에 대해 가장 부정적인 것을 확인할 수 있다. 성과연봉제에 대한 부정적 인식 비중보다 약 10.3%p 높은 것으로 확인된다. 젊은 직원들보다는 실무자 및 중간관리자를 대상으로 한 설문조사의 특성이 반영된 것으로 볼 수도 있으나, 임금피크제의 도입 취지가 성과연봉제로 전환하는 과도기적 임금체계라는 점에서 임금피크제보다는 성과연봉제의 가치를 좀 더 긍정적으로 인식한 결과일 수도 있다.

〈표 V-16〉 주요 정책에 대한 부정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구 분	성과연봉제	임금피크제	여성관리자	고졸자	지역인재
필요성	33.9	43.6	31.8	39.2	36.2
공공성 강화에 기여	47.4	50.5	35.7	35.4	33.8
경영효율 강화에 기여	38.0	47.4	48.0	54.6	57.4
자율경영 강화에 기여	44.1	55.7	49.8	60.0	60.7
책임경영 강화에 기여	39.3	53.6	47.2	54.6	53.6

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

앞서 확인한 바와 같이 자율경영과 책임경영의 관점에서는 부정적 응답 비중이 긍정적 응답 비중보다 높았으며, 정부주도의 정책추진에 대한 부담

과 경영평가 등을 통해서 이행수준에 대해 점검하는 모니터링 방식이 자율 경영 및 책임경영의 이념과는 부합하지 않는 측면이 있기 때문이다.

## 2. 조직신뢰 형성요인 분석

조직신뢰가 조직효과성에 미치는 영향을 분석하기에 앞서 조직신뢰는 조직 내에서 어떻게 형성되는지를 파악하고자 한다. 조직신뢰와 조직효과성 간에 유의미한 관계가 있다면 조직신뢰가 형성되는 과정을 파악해야 이를 제고함으로써 조직효과성의 제고도 유도할 수 있기 때문이다.

### 가. 가설

조직 내에서의 신뢰형성 요인은 형성 대상에 따라 크게 대인신뢰와 제도에 대한 신뢰로 나눌 수 있다. 대인신뢰는 수직적 신뢰와 수평적 신뢰로 나누어 수직적 신뢰를 기관장에 대한 신뢰로, 수평적 신뢰는 주변 동료에 대한 신뢰로 정의한다. 제도에 대한 신뢰는 공공기관 종사자 개인에게 영향이 큰 인사와 평가제도에 대한 신뢰로 구체화하기로 한다.

직장 생활은 기본적으로 기관장과 동료들과의 협업과 교류를 통해 이루어지므로, 타 구성원에 대한 신뢰가 높을수록 조직에 대한 신뢰도 높을 것으로 예상된다. 또한, 기관의 인적 요소 외에 기관 운영에 필요한 각종 제도들에 대한 신뢰 역시 조직신뢰 형성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

**가설 1.** 기관장, 동료, 제도에 대한 신뢰수준이 높을수록 조직신뢰도 높을 것이다.

### 나. 주요 변수 및 분석모형

#### 1) 분석모형

가설에 대한 논의에 따라 종속변수는 조직신뢰로, 독립변수는 기관장신뢰,

동료신뢰, 제도신뢰로 삼아, 다음과 같이 분석모형을 설정한다. 조직신뢰는 7점 척도로 측정되고 있으므로, 실증분석에는 순서형 로짓모형(ordered logit model)을 이용하였다.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1\chi_{1i} + \beta_2\chi_{2i} + \beta_3\chi_{3i} + \beta_4\chi_{4i} + X\beta + \epsilon_i$$

$y_i$ : 조직신뢰,  $\chi_{1i}$ : 기관장신뢰,  $\chi_{2i}$ : 동료신뢰,  $\chi_{3i}$ : 인사제도신뢰,  $\chi_{4i}$ : 평가제도신뢰,  $X$ : 통제변수(소속기관 유형, 학력, 직급, 연령, 성별 등)

## 2) 변수

종속변수는 조직신뢰로서 조직의 결정과 조치에 대한 신뢰(‘우리 조직이 정한 결정과 조치는 믿고 따를 만하다’)로 측정하였다. 독립변수인 대인신뢰 중 기관장신뢰는 ‘우리 기관장이 추구하는 비전과 목표에 대해 신뢰한다’, 동료신뢰는 ‘나는 주변 동료들을 전적으로 신뢰한다’로 측정하였다. 제도신뢰는 각각 ‘우리 회사는 승진에 대한 구성원들의 이의를 해결하는 절차를 공정히 운영한다’, ‘우리 조직의 성과평가 기준, 원칙은 모든 사람에게 일관성있게 적용되고 있다’로 측정하였다.

각 신뢰유형의 응답자 분포는 <표 V-7>과 같다. 부정적 응답은 ‘전혀 아니다’, ‘아니다’, ‘약간 아니다’로, 긍정적 응답은 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’로 응답한 경우이다. 모든 신뢰에서 긍정적인 응답의 비율이 60%를 초과하고 있으나, 신뢰 유형 간의 차이는 크게 나타나고 있다.

대인신뢰 중에서는 동료신뢰가 기관장신뢰보다 높은 수준으로 나타났다. 일상에서 접촉이나 교류가 더 빈번하고, 유사한 상황에 처해 있기 때문에 신뢰가 더 공고히 형성되는 것으로 풀이된다.

대인신뢰보다 조직에 대한 신뢰 등 비대인신뢰가 더 낮게 나타났다. 특히, 전체적으로 제도신뢰가 타 신뢰보다 긍정적 답변 비율과 평균점수가 낮았다. 이는 인사나 평가 등 경쟁을 통해 결과가 결정되어 모든 직원이 만족하기 어렵다는 제도 설계상의 특성 때문으로 보인다.

〈표 V-17〉 신뢰유형별 비중 및 평균점수

(단위: %, 점)

구분	부정적	보통	긍정적	평균점수
조직신뢰	8.0	15.9	76.1	5.4
기관장신뢰	8.0	13.0	79.0	5.6
동료신뢰	3.0	11.0	86.1	5.8
제도신뢰(인사)	14.1	19.0	66.9	5.1
제도신뢰(평가)	13.9	17.5	68.5	5.1

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

통계변수는 개인의 사적인 특성(연령, 성별, 학력), 조직 내에서의 개인 특성(직급, 직무 분야, 연봉), 조직특성(공공기관 지정유형) 등을 포함하고 있다.

### 3) 기초통계량

종속변수 및 주요 독립변수의 기초통계량은 〈표 V-18〉과 같다.

〈표 V-18〉 기초통계량

변수명	샘플 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
조직 신뢰	610	5.411	1.317	1	7
기관장 신뢰	610	5.551	1.402	1	7
동료 신뢰	610	5.803	1.159	1	7
인사제도 신뢰	610	5.090	1.548	1	7
내부평가제도 신뢰	610	5.144	1.523	1	7
최종학력	610	2.598	0.662	1	5
직급	610	3.270	1.083	1	6
연봉수준	610	3.730	1.621	1	6
연령	610	3.062	0.699	1	5
성별	610	1.110	0.313	1	2

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017. 10) 결과를 토대로 저자 작성

### 다. 분석결과<sup>29)</sup>

조직의 조치와 결정에 대한 신뢰는 기관장신뢰, 동료신뢰, 인사와 내부평

29) 실증분석에서는 이분산성 문제가 편향된 결과를 도출할 가능성에 대비하여 강건표준오차 (robust standard error)를 사용하였다.

가제도에 대한 신뢰와 모두 양(+)의 신뢰를 가지며, 1% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 주변 동료에 대한 신뢰가 가장 높은 계수 값을 가지며, 기관장에 대한 신뢰가 뒤를 이었다. 제도에 대한 신뢰는 대인신뢰보다 전반적인 조직신뢰에 미치는 영향이 상대적으로 낮았다. 제도 중에서는 인사제도에 대한 신뢰가 평가신뢰보다 높은 계수 값을 갖는 것으로 나타나는데, 연중 이루어지는 평가보다 수년에 한 번씩 이루어지는 승진이 개인에게 미치는 심적 영향이 더 크기 때문으로 보인다.

정책에 대한 신뢰는 조직에 대한 신뢰에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 정책신뢰는 공공기관 구성원들 입장에서는 조직 외부 요인으로서 조직에 대한 신뢰 형성 시 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 생각된다.

전반적인 조직에 대한 신뢰의 형성요인은 대인신뢰와 제도에 대한 신뢰 외에 개인적 특성 등에 의해 영향을 받지 않는 것으로 나타났다. 어떠한 특성을 가진 구성원이든 조직에 대한 신뢰를 높이기 위해서는 타 구성원과의 신뢰 형성, 조직 내 제도 운영에 대한 신뢰 제고가 가장 필요함을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 V-19〉 조직신뢰의 형성요인

변수명	조직신뢰	
	계수	표준오차
기관장 신뢰	0.878***	0.116
동료신뢰	1.141***	0.142
인사제도 신뢰	0.721***	0.140
내부평가제도 신뢰	0.279**	0.136
정책신뢰	0.012	0.058
공공기관 유형(‘시장형 공기업’ 제외)		
준시장형 공기업	-0.409	0.352
준정부(기금)	-0.426	0.339
준정부(위탁)	-0.249	0.326
학력(‘고졸’ 제외)		
학사	-0.437	0.379

〈표 V-19〉의 계속

	조직신뢰	
석사	-0.380	0.379
박사	-0.753	0.488
기타	2.378	0.529
직급('5급' 제외)		
4급	0.129	0.555
3급	-0.058	0.535
2급	-0.142	0.547
1급	-0.275	0.667
기타	-0.406	0.669
직무 분야('전략기획' 제외)		
경영지원	-0.009	0.209
대외/홍보	0.411	0.539
주요 사업	0.199	0.223
기타	0.980	0.622
연봉('5천만원 미만' 제외)		
5천만~6천만원	-0.168	0.458
6천만~7천만원	0.065	0.498
7천만~8천만원	0.130	0.499
8천만~9천만원	-0.060	0.517
9천만원 이상	-0.430	0.544
연령('19~29세' 제외)		
30~39세	-1.924	2.471
40~49세	-1.694	2.467
50~59세	-1.142	2.496
60세 이상	-1.973	2.586
여성('남성' 제외)	-0.398	0.331
R-squared	0.417	
샘플 수	610	

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

출처: 저자 작성

### 3. 신뢰의 조직효과성 분석

본 절에서는 세 가지 신뢰(조직, 조직 내 동료, 정부의 공공기관 관리정책에 대한 신뢰)가 조직 및 직무몰입, 조직시민행동, 조직만족도 등 조직효과성에 미치는 영향을 분석한다. 조직신뢰는 개인이 조직을 대상으로 갖는 전반적인 신뢰를, 동료신뢰는 구성원 개인 간에 형성된 신뢰를 의미한다. 공공기관 관리정책에 대한 신뢰는 정부가 공공기관 관리를 위해 도입한 각종 제도와 정책에 대한 종합적인 신뢰를 의미한다.

신뢰의 조직효과성에 대한 영향을 파악함으로써 신뢰의 효과성과 중요성을 확인한 후에 형성 요인을 파악한다. 아래에서는 신뢰와 조직효과성 및 형성요인의 관계에 대한 가설을 수립하고, 실증분석에 활용할 변수를 소개한 후, 가설별 실증분석결과를 논의한다.

#### 가. 가설

##### 1) 신뢰와 조직몰입도

조직과 동료에 대한 신뢰는 조직몰입도에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 소속 기관과 그 구성원을 전반적으로 신뢰하면 조직의 발전과 장래에 대한 관심과 애정, 조직에 대한 헌신, 충성도 등이 형성되어 조직몰입의 정도가 높을 것으로 예상된다.

또한, 공공기관 관리정책에 대한 신뢰가 높을수록 정책을 실천하고, 정책 목표를 달성하고자 존재하는 자신의 조직에 대한 관심과 헌신과 같은 조직몰입의 수준이 높을 것으로 예상된다.

**가설 2.** 조직, 동료, 정책 신뢰 수준이 높을수록 조직몰입도가 높을 것이다.

##### 2) 신뢰와 직무몰입도

조직과 동료에 대한 신뢰가 높은 공공기관 종사자는 직무에 대한 자부심, 긍지, 열정과 같은 직무몰입의 수준도 높을 것으로 예상된다. 조직과 동료에

대한 신뢰가 높을수록 조직과 동료들 위해서라도 맡은 업무에 대해 애정을 가질 가능성이 있을 수 있으며, 신뢰 덕분에 정서적으로 안정적인 환경에서 직무에 더욱 몰입할 수 있을 것으로 기대된다.

공공기관 관리정책에 대한 신뢰도 조직에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 공공기관 관리정책의 비전과 목표에 대한 신뢰가 높은 공공기관 종사자는 정책 목표를 자신의 직무를 통해 기여할 기회가 있기 때문에 직무에 대한 자부심, 긍지, 열의를 느낄 가능성이 높을 것이다.

**가설 3.** 조직, 동료, 정책 신뢰 수준이 높을수록 직무몰입도가 높을 것이다.

### 3) 신뢰와 조직시민행동

조직신뢰 수준이 높을수록 조직에 대한 관심과 헌신의지, 만족도가 높을 것으로 기대되기 때문에 주변 동료들 돕는 등 조직에 이로운 행동인 조직시민행동의 수준도 높을 것으로 예상된다. 공공기관 관리정책에 대한 신뢰는 조직시민행동에도 긍정적인 영향이 예상된다.

공공기관 관리정책을 신뢰할 경우, 그에 따라 운영되는 기관의 결정과 제도 등에 대해 전반적으로 순응적인 태도를 보이고, 기관에 협조적인 구성원이 되기 위해 주변 동료에 대해서도 이타적인 행동을 보일 가능성이 높을 것으로 생각된다.

**가설 4.** 조직, 동료, 정책 신뢰 수준이 높을수록 조직시민행동의 수준도 증가할 것이다.

### 4) 신뢰와 조직만족도

조직과 동료에 대한 신뢰 수준이 높을수록 믿을 수 있는 조직과 동료로부터 얻는 안정감, 조직운영 방식, 절차 및 제도 등의 공정성에 대한 신뢰 등으로부터 긍정적인 감정을 느끼게 되므로, 조직에 대한 만족도 역시 높을 것으로 예상된다.

정책에 대한 신뢰는 공공기관 종사자로 하여금 정책 달성에 도움이 되려는 직무와 조직에 대한 열의, 몰입을 고취시킬 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 공공기관 관리정책에 의해 소속 기관이 영향을 받으므로 정책에 대한 신뢰는 조직만족도에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 예를 들어, 경영평가 제도에 대한 신뢰가 낮다면, 경영평가결과에 대한 수용성을 낮춰 공공기관 종사자의 조직생활의 만족도 역시 낮을 것으로 예상된다.

**가설 5.** 조직, 동료, 정책 신뢰 수준이 높을수록 조직에 대한 만족도가 높을 것이다.

## 나. 주요 변수 및 분석모형

### 1) 분석모형

가설에 따라 조직신뢰, 동료신뢰, 정책신뢰의 조직효과성에 대한 영향을 보고자 함으로 다음과 같이 분석모형을 설정한다. 조직효과성 변수들은 7점 척도로 측정되었기 때문에, 실증분석에서는 순서형 로짓모형(ordered logit model)을 이용하였다.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1\chi_{1i} + \beta_2\chi_{2i} + \beta_3\chi_{3i} + X\beta + \epsilon_i$$

$y_i$ : 조직효과성,  $\chi_{1i}$ : 조직신뢰,  $\chi_{2i}$ : 동료신뢰,  $\chi_{3i}$ : 정책신뢰  
 $X$ : 통제변수(소속기관 유형, 학력, 직급, 연령, 성별 등)

### 2) 종속변수

조직효과성은 구체적으로 조직 및 직무몰입, 조직시민행동, 조직만족도 등의 측면에서 측정한다. 세부 유형의 조직효과성은 설문조사 문항을 통해 조사되었다. 조직몰입은 조직에 대한 헌신과 관심 등의 개념으로 구성원이 밝힌 조직의 장래에 대한 관심('나는 진심으로 나의 조직의 장래에 대해 관심을 가지고 있다')의 수준으로 측정하였다. 조직의 장래에 대한 관심이 높

을수록 이직 확률이 낮고, 조직에 대한 충성심이 높을 가능성이 높아, 조직 몰입을 측정하는 변수로서 선행 연구들에서 자주 채택되고 있다.

직무몰입은 직무에 대한 열정(‘나는 거의 매일 내가 하고 있는 일에 대해 열정을 느낀다’)의 수준으로 측정하였다. 직무에 대한 열정이 높을수록 많은 업무에 집중하고, 제대로 수행하고자 하는 의지가 높을 것으로 예상되기 때문에 직무에 대한 열정이 직무몰입의 대표적인 측정 변수라고 생각된다.

조직시민행동은 조직을 이롭게 하는 개인의 행동으로서 동료에 대한 자발적 지원(‘나는 주위에 업무량이 많은 동료직원이 있으면 기꺼이 도와준다’) 수준으로 측정하였다. 조직시민행동은 이외에도 조직 내 규정 준수 등으로도 측정되기도 하나 가장 자발적인 형태인 주변 동료 지원의 정도로 측정하였다.

조직에 대한 만족도는 종합적인 만족도(‘종합적인 업무환경(승진기회 및 임금수준 등)을 감안할 때, 나의 조직에 대해 만족하고 있다’) 수준으로 측정하였다. 조직효과성의 각 세부 유형의 수준은 7점 척도(① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 약간 아니다 ④ 보통이다 ⑤ 약간 그렇다 ⑥ 그렇다 ⑦ 매우 그렇다)로 답변하였다.

조직몰입도 등 조직효과성은 평균적으로 5점에서 6점대를 기록하고 있는데, 조직만족도 평균점수가 5.2로 가장 낮고, 부정적인 응답 비율도 다른 효과성보다 상당히 높은 편으로 나타났다. 조직에 대한 만족도보다 조직몰입도는 평균점수와 긍정적 응답 비율이 확연히 높아, 현재 조직에 대해 만족도가 높지 않더라도 조직의 미래에 대한 관심이나 조직이 발전하기 바라는 애사심 등은 높다는 것을 알 수 있다.

조직시민행동에서 부정적인 답변을 하는 경우가 가장 적어, 공공기관 종사자들은 스스로 조직과 동료를 위해 업무 외에 이타적 행동을 하고 있다고 평가하는 것으로 나타났다.

〈표 V-20〉 조직효과성 유형별 비중 및 평균점수

(단위: %, 점)

구 분	부정적	보통	긍정적	평균점수
조직몰입	2.1	5.1	92.8	6.1
직무몰입	3.8	14.4	81.8	5.6
조직시민행동	1.3	7.0	91.6	5.9
조직만족도	11.8	15.2	73.0	5.2

출처: 저자 작성

### 3) 독립변수

조직신뢰는 조직의 결정과 조치에 대한 신뢰(‘우리 조직이 정한 결정과 조치는 믿고 따를 만하다’)로, 동료신뢰는 주변 동료에 대한 전반적인 신뢰(‘나는 주변 동료들을 전적으로 신뢰한다’) 측정하였다. 개인은 조직의 다양한 요소(구성원, 제도, 비전, 목표 등)에 대해 신뢰할 수 있으나, 조직의 결정과 조치를 신뢰하고, 수용한다는 것은 그것을 이끌어낸 조직과 그 구성원의 특성, 결정의 과정에서의 행위, 절차 등을 전반적으로 신뢰한다는 의미가 될 수 있으므로, 조직의 결정과 조치에 대한 신뢰를 최종적이고, 종합적인 조직에 대한 신뢰로 해석하였다.

공공기관 관리정책 신뢰 역시 목표, 기대효과, 실현가능성, 지속가능성 등 다양한 측면에서 측정이 가능하나, 결국 지향점이 정책의 가장 핵심적인 요소이므로 목표에 대한 신뢰를 정책에 대한 가장 대표적인 신뢰로 간주하였다. 이에 따라, ‘정부가 추구하는 공공기관 관련 정책의 비전과 목표를 신뢰한다’로 정책신뢰를 측정하였다. 이는 개별 정책 및 제도에 대한 신뢰를 포함하는 종합적인 정책신뢰로 간주할 수 있을 것이다. 조직신뢰, 동료신뢰, 정책신뢰 수준은 모두 7점 척도(‘① 전혀 아니다’ ~ ‘⑦ 매우 그렇다’)로 측정하였다.

### 4) 통제변수

신뢰 외에 응답자의 개인 및 소속 기관 특성을 통제하여 누락변수(omitted variable)에 의한 편의를 최소화하고자 하였다. 공통적으로 공공기

관 유형, 응답자 학력, 직급, 직무분야, 연봉수준, 연령, 성별 등을 통제변수로 설정하였다.

〈표 V-21〉 통제변수

변수명	응답값	변수명	응답값
공공 기관 유형	① 시장형 공기업	연봉수준	① 5,000만원 미만
	② 준시장형 공기업		② 5,000만~6,000만원 미만
	③ 기금관리형 준정부기관		③ 6,000만~7,000만원 미만
	④ 위탁집행형 준정부기관		④ 7,000만~8,000만원 미만
	⑤ 8,000만~9,000만원 미만		
	⑥ 9,000만원 이상		
직급	① 5급	최종학력	① 고졸 이하
	② 4급		② 학사
	③ 3급		③ 석사
	④ 2급		④ 박사
	⑤ 1급		⑤ 기타
	⑥ 기타	연령	① 19 ~ 29세
직무 영역	① 전략기획		② 30 ~ 39세
	② 경영지원		③ 40 ~ 49세
	③ 대외/홍보		④ 50 ~ 59세
	④ 주요 사업		⑤ 60세 이상
	⑤ 기타	성별	① 남자
	② 여자		

출처: 저자 작성

### 5) 기초통계량

이상에서 논의한 종속변수, 독립변수의 기초통계량은 〈표 V-22〉와 같다. 신뢰 중에서는 조직과 정책보다는 동료에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났다. 이는 동료가 신뢰라는 감정을 쌓기에 대상이 상대적으로 분명하고, 감정상의 교류도 자주 가능하기 때문이라고 볼 수 있다. 정책신뢰는 가장 낮은 점수를 나타내고 있는데, 관리정책이 일반적으로 공공기관에 대한 규제적인 성격을 띠고 있기 때문일 것으로 사료된다. 흥미롭게도 3가지 신뢰 유형 중

정책신뢰의 표준편차가 가장 높은 것으로 나타나 정책신뢰에 대한 공공기관 종사자들의 견해가 상대적으로 다양하게 존재함을 알 수 있다.

〈표 V-22〉 기초통계량

변수유형	변수명	샘플 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	조직몰입도	610	6.102	1.034	1	7
	직무몰입도	610	5.602	1.163	1	7
	조직시민행동	610	5.895	0.977	1	7
	조직만족도	610	5.195	1.416	1	7
독립변수	조직신뢰	610	5.411	1.317	1	7
	동료신뢰	610	5.939	1.154	1	7
	정책신뢰	610	4.654	1.511	1	7
통제변수	공공기관유형	610	3.218	1.038	1	4
	최종학력	610	2.598	0.662	1	5
	직급	610	3.270	1.083	1	6
	직무영역	610	2.343	1.303	1	5
	연봉수준	610	3.730	1.621	1	6
	연령대	610	3.062	0.699	1	5
	성별	610	1.110	0.313	1	2

출처: 저자 작성

## 다. 실증분석 결과<sup>30)</sup>

### 1) 신뢰와 조직몰입도

조직신뢰는 조직몰입과 양(+)의 상관관계를 가지며, 이는 1% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 동료에 대한 신뢰도 조직몰입 변수와 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 조직신뢰와 동료신뢰 수준이 높은 공공기관 종사자는 조직의 장래에 대한 관심 수준도 높았다. 특히, 동료신뢰보다 조직자체를 신뢰할수록 조직몰입이 높은 것으로 나타났다. 가설 설정 시에 논의한 바와 같이 조직에 대한 신뢰의 감정이 생길수록 조직에

30) 실증분석에서는 이분산성 문제가 편향된 결과를 도출할 가능성에 대비하여 강건표준오차(robust standard error)를 사용하였다.

대한 애정, 충성심이 높아지는 등 조직몰입이 높아지는 것으로 풀이할 수 있는 결과이다. 동료신뢰는 조직 자체에 대한 신뢰가 아님에도 조직몰입과 양(+)<sup>2</sup>의 상관관계를 나타내는데, 주변 동료와 신뢰와 같은 유대감을 형성할 경우에도 조직에 대한 관심과 충성심으로 이어지는 것으로 판단된다.

정책신뢰 역시 조직몰입변수와 양(+)<sup>2</sup>의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 비록 회귀계수의 크기가 조직신뢰와 동료신뢰에 비해 작은 것으로 나타나지만, 조직과 정책이 각각 공공기관 종사자에게 일상에서 갖는 영향력의 상대적 크기를 고려할 때, 정책신뢰가 그들의 조직몰입도에 영향이 있다는 점은 충분히 정책적 시사점이 있는 결과라고 할 수 있다. 조직신뢰나 동료신뢰는 상대적으로 높은 수준을 보이고 있어, 추가적 제고의 여지가 적은 반면, 정책신뢰는 평균적인 수준이 아직은 낮고, 전체 공공기관에 공통적으로 영향을 미칠 수 있다는 측면에서 조직 효과성에 중요한 정책도구가 될 수 있다.

공공기관 유형 간에는 조직몰입이 영향을 미치지 않는 것으로 나타나, 외형적으로 드러나는 기관의 특성은 조직몰입과 상관이 없는 것으로 판단된다. 조직몰입은 구성원 개인의 특성이므로 다른 개인의 특성에 따라 영향을 받을 가능성이 높으나 성별, 연령, 학력 등과 큰 관계가 없는 것으로 나타난다.

조직과 관련된 개인 특성(연봉, 직급, 직무 분야) 중에서는 의미있는 해석이 가능한 결과가 어느 정도 나타나고 있다. 직급상 1, 2, 5급 직원은 조직의 장래에 대한 유사한 관심수준을 보여주나, 중간관리자급인 3, 4급은 이들보다 낮은 관심 수준을 나타냈다. 다만, 샘플 수(23명)가 적은 5급을 제외한다면, 4급부터 1급 순으로 계수값이 점차 증가하는 경향이 나타나 직급이 높을수록 상대적으로 조직몰입(조직 장래에 대한 관심)이 높은 것으로 나타났다. 연봉수준도 조직몰입과 비례관계를 갖지 않는 것으로 보이지만, 6천만~7천만원 구간을 제외하면 비례관계를 나타내고 있다. 연봉 수준이 높으면 조직에 대한 관심과 충성도가 높아질 것이라는 예상과 대략적으로 일치하는 결과라고 볼 수 있다.

〈표 V-23〉 신뢰가 조직몰입에 미치는 영향

변수명	조직의 장래에 대한 관심수준	
	계수	표준오차
조직신뢰	0.626***	0.110
동료신뢰	0.505***	0.124
정책신뢰	0.137**	0.059
공공기관 유형('시장형 공기업' 제외)		
준시장형 공기업	0.131	0.330
준정부(기금)	0.255	0.336
준정부(위탁)	0.066	0.311
학력('고졸' 제외)		
학사	0.073	0.697
석사	0.380	0.691
박사	0.080	0.760
기타	13.032***	1.238
직급('5급' 제외)		
4급	-1.740***	0.502
3급	-1.441***	0.470
2급	-0.752	0.504
1급	-0.539	0.595
기타	-1.483**	0.609
직무 분야('전략기획' 제외)		
경영지원	-0.092	0.197
대외/홍보	-1.334**	0.549
주요 사업	0.205	0.223
기타	0.460	0.516
연봉('5천만원 미만' 제외)		
5천만~6천만원	0.194	0.369
6천만~7천만원	0.891**	0.426
7천만~8천만원	0.473	0.399
8천만~9천만원	0.726*	0.424
9천만원 이상	0.931**	0.473
연령('19~29세' 제외)		
30~39세	-1.119	1.148
40~49세	-1.291	1.152
50~59세	-1.502	1.180
60세 이상	-0.702	1.352
여성('남성' 제외)		
	0.003	0.298
R-squared	0.184	
샘플 수	610	

주: \*\*\*, \*\* \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

출처: 저자 작성

## 2) 신뢰와 직무몰입도

직무몰입도는 직무에 대한 열정의 정도로 측정되는데, 조직신뢰 및 동료신뢰와 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 소속 기관과 주변 동료에 대한 신뢰 수준이 높을수록 직무에 대한 열정수준이 높음을 의미한다. 특히, 조직에 대한 신뢰의 계수 값이 동료신뢰의 계수 값보다 상당히 높은 것으로 나타나 조직 자체에 대한 신뢰가 직무몰입에 더 중요한 요인이며, 동료신뢰보다는 조직 차원에서 관리 가능한 변수이므로 공공기관에는 더 중요한 정책적 변수라고 할 수 있다.

동료신뢰의 계수값은 상대적으로 낮은 편인데, 개인이 주변 동료를 신뢰한다고 하여 자신의 직무에 몰입해야 할 이유는 특별히 없기 때문으로 보인다. 대신 주변 동료를 신뢰하는 등 유대감을 형성할 경우, 정서적으로 안정적인 직무환경에서 근무할 수 있으므로 직무에 몰입하거나 열정을 더 보일 가능성 때문에 양의 상관관계를 보이는 것으로 해석된다.

공공기관과 관련된 정부정책에 대한 신뢰 역시 직무몰입도 변수와 양(+)의 상관관계를 나타내고 있으며, 10% 수준에서 통계적으로 유의하다. 따라서 공공기관 관리정책의 목표에 대한 신뢰가 공공기관 종사자들의 직무를 대하는 의식과 태도에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 공공기관 관리정책의 목표를 신뢰한다면 직무를 통해 그 목표 달성에 기여하려는 의지가 더 강하기 때문으로 해석된다.

성별, 연령, 학력, 직급, 기관 유형 등 대부분의 통제변수는 직무몰입과 통계적으로 유의한 상관관계를 갖지 않는 것으로 나타나, 공공기관 구성원의 직무몰입도를 제고함에 조직과 구성원 간의 신뢰형성이 가장 효과적이고 중요한 요인임을 알 수 있다. 다만, 통제변수 중에서 연봉은 조직몰입의 경우와 마찬가지로 직무몰입과도 어느 정도 긍정적인 관계를 가지는 것으로 보인다. 8천만원 이상의 연봉 구간에서 직무몰입이 그 이하 구간보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 V-24〉 신뢰가 직무몰입에 미치는 영향

변수명	직무에 대한 열정	
	계수	표준오차
조직신뢰	0.848***	0.110
동료신뢰	0.282**	0.113
정책신뢰	0.118*	0.061
공공기관 유형('시장형 공기업' 제외)		
준시장형 공기업	0.049	0.317
준정부(기금)	0.339	0.320
준정부(위탁)	0.305	0.286
학력('고졸' 제외)		
학사	-1.524	1.107
석사	-1.121	1.104
박사	-0.832	1.142
기타	14.907***	1.486
직급('5급' 제외)		
4급	-0.459	0.441
3급	-0.037	0.416
2급	0.465	0.438
1급	0.310	0.518
기타	-0.200	0.627
직무 분야('전략기획' 제외)		
경영지원	-0.026	0.182
대외/홍보	-0.948	0.619
주요 사업	0.145	0.203
기타	0.403	0.693
연봉('5천만원 미만' 제외)		
5천만~6천만원	0.356	0.366
6천만~7천만원	0.471	0.389
7천만~8천만원	0.445	0.406
8천만~9천만원	0.884**	0.413
9천만원 이상	0.779*	0.436
연령('19~29세' 제외)		
30~39세	-0.741	0.974
40~49세	-0.870	0.985
50~59세	-0.443	0.999
60세 이상	15.854***	1.552
여성('남성' 제외)		
	0.328	0.281
R-squared	0.184	
샘플 수	610	

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

출처: 저자 작성

### 3) 신뢰와 조직시민행동

조직신뢰와 동료신뢰는 동료지원으로 대표되는 조직시민행동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 조직과 동료를 신뢰할수록 이들에게 이롭고, 도움이 되도록 행동함을 알 수 있다. 통계적으로 의미있는 차이는 아니나, 동료신뢰의 계수값이 조직신뢰의 계수값보다 높은 것으로 나타났다. 앞선 조직몰입과 직무몰입에서는 조직에 대한 신뢰가 더 높은 계수값을 가졌던 점을 고려하면 의미있는 차이라고 생각된다. 동료에 대한 지원이나 배려이므로 조직 자체에 대한 신뢰보다는 동료신뢰의 영향이 상대적으로 더 큰 영향을 미친 탓으로 풀이된다.

가설 3에서 정책에 대한 신뢰도 조직시민행동에 영향을 미칠 것이라는 예상과 다르게 정책신뢰는 동료를 돕거나 배려하는 수준에 통계적으로 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다. 가설에서는 정책을 신뢰할 경우 조직에 순응적이고, 이로써 행동을 통해 조직을 지지하여 정책 추진과 성과실현에 간접적으로 기여하고자 노력할 것으로 예상하였으나, 예상보다 정책신뢰부터 조직시민행동이 발현되기까지의 연결고리가 약한 것으로 해석되는 결과라고 생각된다.

〈표 V-25〉 신뢰가 조직시민행동에 미치는 영향

변수명	동료지원·배려	
	계수	표준오차
조직신뢰	0.587***	0.104
동료신뢰	0.608***	0.126
정책신뢰	0.085	0.057
공공기관 유형(‘시장형 공기업’ 제외)		
준시장형 공기업	-0.170	0.313
준정부(기금)	0.091	0.310
준정부(위탁)	-0.030	0.267
학력(‘고졸’ 제외)		
학사	-0.714	0.503
석사	-0.381	0.500
박사	-0.375	0.585
기타	13.578***	1.138

〈표 V-25〉의 계속

변수명	동료지원 · 배려	
	계수	표준오차
직급('5급' 제외)		
4급	-0.875*	0.478
3급	-0.441	0.473
2급	0.009	0.511
1급	-0.366	0.589
기타	-0.160	0.648
직무분야('전략기획' 제외)		
경영지원	0.055	0.194
대외/홍보	0.066	0.524
주요사업	0.134	0.212
기타	0.687	0.512
연봉('5천만원 미만' 제외)		
5천만~6천만원	0.663**	0.328
6천만~7천만원	0.671*	0.376
7천만~8천만원	0.509	0.395
8천만~9천만원	0.746**	0.380
9천만원 이상	0.743*	0.425
연령('19~29세' 제외)		
30~39세	-0.381	0.691
40~49세	-0.579	0.724
50~59세	-0.092	0.742
60세 이상	0.570	0.889
여성('남성' 제외)	-0.073	0.314
R-squared	0.184	
샘플 수	610	

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

출처: 저자 작성

#### 4) 신뢰와 조직만족도

조직신뢰와 동료신뢰는 종합만족도와 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타나며, 1% 수준에서 통계적으로 유의하다. 조직에 대한 신뢰가 형성되어

평가, 임금인상, 인사조치 등 개인에게 영향을 미칠 수 있는 조직의 결정에 대해 불만이 낮고, 순응하게 되므로 조직에 대한 만족도도 높아지는 것으로 보인다.

주변 동료에 대한 신뢰가 형성됐을 때, 직장 내에서 원만하고 안정적인 대인관계가 형성되고, 상호지원과 배려가 가능해지므로, 이를 통해 직장 생활에서도 만족감을 느낌으로써 전반적인 조직만족도도 상승하는 것으로 풀이된다. 다만, 조직만족도에는 동료에 대한 신뢰보다는 조직에 대한 신뢰가 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 동료 개인들과 형성하는 신뢰보다는 조직으로부터의 경험이 조직만족도에 상대적으로 중요함을 의미한다.

정책신뢰는 조직만족도와 통계적으로 유의한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 정책에 대한 신뢰는 조직몰입이나 직무몰입과 유의한 양(+)의 상관관계를 보였던 반면, 조직만족도와의 관계에서는 다른 결과를 보이고 있다. 성과평가, 임금, 채용 등 관리정책이 조직에 대해 갖는 영향이 작지 않으므로 관리정책에 대해 신뢰가 개인 구성원의 조직 생활에 대한 만족도에 영향을 미칠 것으로 예상하였으나 실증분석 결과, 영향이 없는 것으로 나타났다. 영향이 없는 이유에 대해서는 추가분석 없이는 파악이 어려워 보이나, 조직만족도는 조직 외부의 요인보다는 내부 요인이 더 중요하다는 점을 확인할 수 있었다.

통제변수 중 하나인 '조직의 비전 및 목표달성 수준'에 대해 높게 평가할수록, 조직만족도 역시 높게 나타났다. 소속 기관이 본연의 설립·운영목표를 달성할수록 조직에 대한 자긍심, 집단적 성취감 등이 높아지면서 조직에 대한 전반적인 만족도도 높아지는 것으로 이해된다.

연봉 수준은 조직만족도와 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타난다. 높은 연봉은 그 자체로 높은 조직만족도를 초래할 것으로 예상되며, 금전 외의 측면에서도 처우가 좋을 가능성이 높기 때문에 이러한 결과가 나타났을 것으로 이해된다. 금전적 보상을 통제하고도 조직과 동료에 대한 신뢰가 여전히 조직만족도에 긍정적인 영향을 미치는 점을 고려할 때, 기관과 구성원 간의 신뢰형성과 유지, 제고가 중요함을 알 수 있다.

〈표 V-26〉 신뢰가 조직만족도에 미치는 영향

변수명	종합만족도	
	계수	표준오차
조직신뢰	0.638***	0.107
동료신뢰	0.284***	0.098
정책신뢰	0.080	0.064
조직의 비전, 목표달성수준	0.559***	0.110
공공기관 유형('시장형 공기업' 제외)		
준시장형 공기업	-0.305	0.313
준정부(기금)	-0.332	0.290
준정부(위탁)	0.002	0.289
학력('고졸' 제외)		
학사	1.227	1.919
석사	1.053	1.921
박사	0.474	1.938
기타	1.927	1.891
직급('5급' 제외)		
4급	-0.799	0.516
3급	-0.362	0.507
2급	-0.140	0.543
1급	0.032	0.602
기타	0.003	0.553
직무 분야('전략기획' 제외)		
경영지원	0.243	0.187
대외/홍보	-0.497	0.534
주요 사업	-0.051	0.195
기타	0.260	0.556
연봉('5천만원 미만' 제외)		
5천만~6천만원	0.837**	0.336
6천만~7천만원	1.447***	0.366
7천만~8천만원	1.694***	0.360
8천만~9천만원	1.885***	0.395
9천만원 이상	2.762***	0.431
연령('19~29세' 제외)		
30~39세	-0.261	1.182
40~49세	-1.052	1.189
50~59세	-1.664	1.228
60세 이상	-0.693	1.313
여성('남성' 제외)	0.321	0.259
R-squared	0.202	
샘플 수	610	

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

출처: 저자 작성

## 5) 소결

이상의 실증분석 결과에서 3개 유형의 신뢰와 4개 유형의 조직효과성 간의 관계를 정리하면, <표 V-27>과 같다. 두 변수 간에 통계적으로 유의한 상관관계를 가질 경우, ‘○’를, 그렇지 않으면 ‘×’로 표기하였다. 조직신뢰와 동료신뢰는 4개의 조직효과성과 모두 양(+)의 상관관계를 가지며, 모두 통계적으로 유의하였다. 이는 가설에서 논의한 바와 같이 조직과 동료에 대한 신뢰가 높을수록 긍정적인 조직효과성이 나타남을 의미한다.

정책신뢰는 조직몰입과 직무몰입과 통계적으로 유의한 상관관계를 나타낸 반면, 조직시민행동과 조직만족과는 나타나지 않았다. 조직이나 직무에 대한 몰입은 정책 목표 달성에 기여할 수 있는 행위이기 때문에, 정책에 대한 신뢰가 높으면 몰입 수준도 높아지는 것으로 판단된다. 이에 반해 조직시민행동이나 조직만족은 정책목표나 그 달성과는 직접 관계가 없기 때문에 정책에 대한 신뢰와 유의한 상관관계를 갖지 않는 것으로 이해된다.

3가지 신뢰 중 조직신뢰가 대부분의 조직효과성 세부 유형들과 가장 밀접한 관계인 것으로 나타났다. 이는 조직효과성을 제고하거나 극대화함에 있어 조직에 대한 신뢰를 제고하는 것이 가장 효과적인 방법임을 의미한다. 평가, 인사 등 조직 내 제도의 운영과정을 투명하게 하여 형평성 있는 결과를 구성원으로 하여금 경험하게 함으로써 조직의 결정에 대해 신뢰하게 해야 조직효과성을 제고할 수 있을 것이다.

동료신뢰는 개인 간에 형성되는 신뢰로서 주로 개인 간의 업무상 또는 사적 교류를 통해서 형성되므로, 조직 차원에서 개입할 여지가 상대적으로 적다고 할 수 있다. 그러나 조직신뢰 제고를 위해 필요한 조치들이 동료 간의 신뢰에도 동시에 영향을 줄 수 있으며, 개인 간의 친목 등을 위한 조직의 지원이 조직과 전혀 무관하지 않을 것으로 예상된다.

정책신뢰는 다른 신뢰와 비교할 때, 조직효과성에 미치는 영향이 상대적으로 제한적이었다. 경영평가, 성과급제, 채용제도 등 공공기관 종사자의 조직생활에 상당한 영향을 미치는 제도들에 대한 신뢰가 조직만족도 등과는 유의한 상관관계가 없다는 것은 다소 의외의 결과라고 할 수 있다. 정책은

조직 외부의 요인으로서 조직이나 개인이 통제할 수 없는 주어진 조건으로 받아들이기 때문에 조직에 대한 만족을 표현할 때, 영향요인으로 인식하지 않기 때문일 수도 있다. 그럼에도 정책신뢰가 조직몰입과 직무몰입에 긍정적인 상관관계를 갖는 등 구성원의 행동에 영향을 미칠 수 있다는 결과가 나온 만큼 정책에 대한 신뢰형성에 책임이 있는 당국의 관심이 필요하다. 특히, 정책신뢰의 평균점수는 다른 신뢰보다 낮아 제고의 여지가 크기 때문에 공공기관들의 조직효과성을 제고함에 있어 상대적으로 효과적인 도구일 수 있다. 일반적으로 정책에 대한 신뢰는 정책의 필요성, 공공성, 일관성, 지속가능성 등으로부터 형성되므로, 현 관리 정책들이 이러한 세부 요소를 충분히 갖추었는지 분석할 필요가 있다.

신뢰 외의 변수들은 일반적으로 조직효과성과 큰 상관관계를 보이지 않아 조직효과성 제고 측면에서 신뢰가 거의 유일하고, 중요한 수단이라는 점이 밝혀졌다. 다만, 통제변수 중에서는 연봉 수준이 조직효과성과 어느 정도의 양의 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 그러나 금전적 보상이 조직과 직무에 대한 몰입, 조직에 대한 전반적인 만족도에 미치는 영향이 일반적으로 상당할 것으로 예상되는 바와 달리 두 변수 간의 관계가 비례적이지 못하며, 통계적 유의수준도 낮은 편이었다.

〈표 V-27〉 신뢰와 조직효과성의 관계(요약)

	조직몰입	직무몰입	조직시민행동	조직만족
조직신뢰	○	○	○	○
동료신뢰	○	○	○	○
정책신뢰	○	○	×	×

출처: 저자 작성

---

## VI. 결론

---

본 연구를 통해 공공기관 관리정책과 제도의 효용성에 대한 공공기관 내부구성원의 평가 의견을 확인할 수 있었다.<sup>31)</sup> 경영평가제도와 총액인건비제도에 대한 일부 유보적인 응답을 제외하고 설문대상에 포함된 관리 제도와 정책의 필요성에 대해서는 어느 정도 수용하고 있는 것으로 파악되었다. 대부분 제도가 공공성이나 경영효율성 강화에는 기여하는 것으로 인식되고 있었다. 반면, 경영공시제도를 제외하고는 자율경영이나 책임경영 제고에는 크게 기여하지 못하고 있는 것으로 관찰되었다.

주목할 것은 2005년 발표된 「OECD공기업지배구조가이드라인」의 주요 내용을 반영하여 2007년 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」이 공공기관의 자율경영과 책임경영을 강화하는 법적 프레임으로 제정되었음에도 공공기관 관리제도와 정책이 여전히 부정적으로 인식되고 있거나, 통제수단으로 받아들여지고 있는 것이 현실이다. 하지만 관리제도나 정책에 대한 부정적 평가가 관리제도 자체의 필요성을 부정하는 근거는 되지 못한다. 방만한 기관운영을 사전에 통제하는 총액인건비제도나 증원심사제도 등의 실익을 부정할 수는 없기 때문이다. 최근 총액인건비 범위 내에서 인력운영의 자율성을 제공하는 탄력정원제에 대한 논의와 시도가 확대되고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

---

31) 본 연구수행을 위해 실시한 설문조사가 119개 공공기관의 주요 업무를 담당하는 중간관리자 및 실무자들을 대상으로 하고 있어, 샘플의 특정성에 대한 논의의 여지가 있으며, 최근 입사자 및 노조관계를 포함했을 때 결과의 차이가 있을 수 있다. 하지만 정부의 관리 정책과 제도에 대한 정확한 이해를 바탕으로 내부 관리자로서의 입장, 정부와의 협의 경험자로서의 입장에서 제도에 대한 평가적 인식에 근거한 신뢰수준을 검토하는 것이 본 연구의 주요 범위임을 밝힌다.

이러한 자율성과 사전통제의 상충 관계를 해소하려면 실질적으로 사업현장에서 자율성 보장이 강화되어야 하는 기관과 사전적 통제의 실익이 큰 기관을 구분하여 차별화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 실제로 OECD 가이드라인의 대상이 되는 공기업 범주에 과연 우리나라 공공기관 가운데 어느 기관이 포함될지 고민하는 것이 그 출발점이 될 수 있을 것이다. 본질적으로는 현재 정책목적에 따른 기관유형 지정·분류제도에 대한 재검토가 필요할 것이다. 기관의 특수성과 다양성에 비해 획일적인 정책과 제도를 적용하는 통합적 관리프레임을 적용하기에는 한계가 있다. 유가증권시장에 상장된 대형 공기업과 정부의 위탁사업을 수행하는 소형 공공기관을 동일한 시스템으로 관리하는 방식에 따른 관리효율성보다는 부작용이 더 클 수 있기 때문이다. 정부의 관리제도가 어떤 기관에는 방만경영과 조직이기주의를 차단하는 효과적인 사전통제수단이 될 수 있으나, 어떤 기관에는 과도한 통제가 될 수 있기 때문이다. 정원과 총액인건비를 동시에 통제하는 것이 필요한 기관과 총액인건비만 통제하는 것이 합리적인 기관이 있다. 기관의 특성 및 다양성을 인정하고, 차별화된 제도와 정책을 집행하는 것이 공공기관들의 수용도를 제고하는 방안이 될 것이다.

현재 제도개선의 중심에 있는 경영실적평가의 환경과 가치에 대한 고민이 선행될 필요가 있다. 30여 년이 넘는 기간 동안 공공기관 관리정책의 중추로서 기능하여 왔으나, 정책에 대한 평가는 가장 부정적인 것으로 인식되고 있다. 이미 오랫동안 평가단의 전문성, 평가지표의 한계, 상대평가, 획일적 평가방식 등에 대한 문제점들이 지적되어 왔다. 하지만 이러한 쟁점들은 오히려 미시적인 쟁점들에 불과하다. 영역별 전문가가 평가하는 것, 평가지표 고도화가 본질적인 문제가 아니라는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이, 평가는 기본적으로 자율적이고 독립적인 의사결정이 가능한 환경에서 사후적 성과를 측정하여야 함에도 불구하고, 사전적 통제와 정부정책의 부담이 크게 작용하는 것이 평가제도 수용도에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에 주목하여야 한다. 경영활동에 투입되는 자원(resources) 활용에 대한 의사결정의 자율성이 전제되어야 함에도 관리제도와 정부정책상에 내재된 한계가 평가

에 대한 부정적 인식을 확대하는 것으로 판단된다. 이러한 문제는 평가주체를 변경하거나, 평가지표를 개선하거나, 평가군(群)을 재조정하고, 평가를 간소화하는 것과 같은 단편적인 쟁점에 집중하는 것만으로 해결될 수 있는 것이 아니며, 관리정책이나 제도의 기본적인 접근방식의 혁신적 전환이 전제되어야 개선될 수 있다.

최근 사회적 가치를 강조하는 정부정책에 대한 기관의 적극적인 실현의지를 유인하기 위해 공공성을 강조하는 평가제도 개선을 추진하고 있다. 공공성은 기업성과 함께 공공기관이 추구하는 핵심가치 가운데 하나로 인식되고 있다. 본 연구결과에 따르면, 설문대상에 포함된 대부분의 제도의 필요성에 대한 다소 긍정적인 인식은 제도가 공공성 강화에 기여하기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 하지만 앞서 지적한 바와 같이 사회형평적 채용의무를 확대하면서 기관의 경영성과를 종합적으로 평가하는 것은 '사전자율과 사후평가'라는 평가제도의 기본정신을 왜곡하는 모순적인 상황을 발생시킬 수도 있다. 기업성과 공공성을 동시에 추구하여야 하는 공공기관에 대해 정부정책 이행수준에 대한 평가를 강화하는 것이 자칫 양면적 기능의 균형성을 훼손할 우려가 있다. 공공성에 대한 기관의 기여와 기업적 성과에 대한 기관의 기여를 분리하지 않은 상태에서 공공성을 강화하는 것은 양면적 기능을 동시에 균형적으로 수행해야 하는 기관의 인센티브를 왜곡할 수 있다는 점에서 신중한 정책적 고민이 필요하다. 공공기관이 수행하는 고유사업의 본질이 사회적 가치 창출과 공공성 강화에 기여하는 데 있다는 점에서 부가적인 사회적 가치에 대한 명확한 개념정의와 평가의 필요성에 대해서는 논의의 필요성이 있겠지만, 사회적 가치를 비정규직의 정규직화, 일자리창출과 같은 정부 정책방향을 의미하는 것이라면, 정부정책 이행수준을 평가하는 공공성 평가와 기관의 건전한 운영과 수익성과를 평가하는 기업성 평가로 구분한 이원적 평가방식을 대안으로 생각할 수 있다. 2017년에 시행된 2016년도 경영실적평가의 경우, 경영관리영역과 주요 사업 영역의 실적을 구분하여, 성과에 따른 경평성과급을 지급한 방식을 활용할 수 있을 것이다. 정책 이행성과와 기업적 사업성과를 구분하여 이원적으로 평가하고 보상함으

로써 공공기관의 균형적 기능수행을 유도할 필요가 있다. 공공성 영역을 강화한다는 것이 기업적 기능과 역할을 외면하는 것이 되어서는 안 되기 때문이다. 또한, 공공성을 강조하는 정부이행정책에 대한 평가를 효과적으로 정착하기 위해서는 평가방법에 대한 고민도 병행해야 한다. 예를 들면, 비정규직의 정규직 전환규모, 일자리 창출규모를 단순 산술적 방식으로 평가하는 것이 적정한지, 정부정책 이행실적 중심의 공공성 평가를 위해 정량적 또는 정성적 평가방식에 대해서도 함께 고민할 필요가 있다.

본 연구는 이러한 정책과 제도에 대한 공공기관 내부 구성원들의 신뢰수준이 조직관리 효용성 제고에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서도 분석하였다. 연구결과에 따르면, 정부정책에 대한 신뢰가 내부 구성원들의 조직몰입과 직무몰입에 유의미한 영향을 가지고 있음을 확인하였다. 조직신뢰, 동료신뢰가 조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행동에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 정부의 관리정책에 대한 신뢰도 조직과 직무몰입에 영향을 가지고 있다는 점은 정부의 관리정책과 제도가 통제수단이 아니라 기관의 성과제고를 견인하고, 자율경영과 책임경영 환경을 조성하기 위한 지원수단으로 기능과 역할을 담당하여야 함을 보여주고 있다.

상대적으로 다른 제도에 비해 경영공시제도가 긍정적으로 인식되고 있으며, 경영실적평가제도가 부정적으로 인식되고 있는 것은 공공기관 내부구성원들의 신뢰를 확보하기 위한 정책 및 제도설계의 방향성을 암시하고 있다. 정부 관리제도의 직접적인 관여 수준이 높거나, 사후적이기보다는 사전적인 통제나 모니터링 기능이 강할 때 관리정책이나 제도에 대한 신뢰확보가 힘들다는 점이다. 정부가 소유주체로서 공공기관을 효율적으로 운영하려면 2007년 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」의 취지와 같이 자율경영과 책임경영을 지원할 수 있는 제도의 전환(transformational)적인 혁신이 필요하다고 하겠다.

---

## 참고문헌

---

- 기은혜·구본기, 「항공사 종사원의 신뢰가 직무만족 및 조직몰입에 미치는 영향」, 『관광연구』, 제29권, 제2호, 2014, pp. 237~257.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 현황 편람 2016(현황편)』, 2016, p. 17.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016년 공공기관 정책 백서』, 2017, p. 117.
- 김대원·박철민, 「공공조직에 있어 상사신뢰의 영향 및 결과변인: Mediating Regression Model을 이용한 상사신뢰의 매개효과 분석」, 『지방정부연구』, 제15권, 제4호, 2011, pp. 59~79.
- 김병섭·박홍식, 「신뢰와 정부개혁: 고용관계를 중심으로」, 한국행정학회, 1999년도 춘계학술대회 발표논문집, 1999, pp. 25~41.
- 김상진, 「호텔 종사원이 지각하는 신뢰가 조직성과에 미치는 영향」, 『호텔경영학연구』, 제17권, 제4호, 2008, pp. 41~55.
- 김판석 외, 「공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후과제」, 『한국행정논집』, 2008, p. 408
- 김호균, 「조직공정성인식, 조직신뢰, 조직시민행동간 영향관계분석」, 『한국행정학보』, 제41권, 제2호, 2007a, pp. 69~94.
- 김호균, 「부하가 인식하는 상사의 리더십이 직무만족에 미치는 영향연구: 상사신뢰의 매개역할을 중심으로」, 『행정논총』, 제45권, 제4호, 2007b, pp. 167~193.
- 김호정, 「신뢰와 조직몰입」, 『한국행정학보』, 제33권, 제2호, 1999, pp. 69~94.
- 나태준, 『서울시의 조직신뢰 향상 방안』, 서울시정개발연구원, 2002.
- 박광국·박선희·도운섭, 「조직신뢰도의 결정요인에 관한 연구: 대구광역시 를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제8권, 제3호, 1999, pp. 121~144.

- 박성민·김민영·김민정, 「개인-직무 및 개인-조직 간 적합성이 조직결과에 미치는 영향력 분석」, 『한국행정논집』, 제25권, 제2호, 2013, pp. 55~594.
- 박종민 외(2011), 「정부신뢰의 원인: 정책결과 과정 및 산출」, 『정부학연구』 17(2), 고려대학교 정부학연구소
- 박한준, 『공공기관 채용 현황과 개선방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2013, p. 14.
- 배귀희, 「조직공정성과 조직시민행동에 관한 연구: 조직신뢰와 조직몰입의 매개변수를 중심으로」, 『한국행정논집』, 제19권, 제3호, 2007, pp. 473~500.
- 배병룡, 「조직내 신뢰가 반응성에 미치는 영향: 협력, 민주성 및 조직몰입의 매개를 통하여」, 『한국행정학보』, 제39권, 제3호, 2005, pp. 67~86.
- 성락훈·김정수, 「공공기관의 성과관리가 조직몰입에 미치는 영향: 과업특성의 조절효과를 중심으로」, 『국정관리연구』, 제10권, 제1호, 2015, pp. 89~115.
- 신가영·김성국, 「조직공정성이 조직시민행동에 미치는 영향: 조직정치지각과 조직신뢰의 조절효과를 중심으로」, 『경영논총』, 제33권, 제2호, 2015, pp. 1~32.
- 신항용·이희선, 「공공조직 조직성과의 결정요인에 관한 연구: 공직동기, 신분불안, 직무만족을 중심으로」, 『행정논총』, 제50권, 제1호, 2012, pp. 1~35.
- 양건모·배귀희, 「노사에 대한 신뢰가 조직몰입과 협력에 미치는 영향: 서울 메트로 지하철공사 노사를 중심으로」, 『지방정부연구』, 제17권, 제3호, 2013, pp. 245~268.
- 오현규·문상호·박성민, 「한국 공공기관 내 대인신뢰와 조직신뢰의 영향력에 관한 연구: 조직 내 책임성의 매개효과를 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제13권, 제2호, 2014, pp. 377~406.
- 원숙연·박통희, 「공직사회에서 상관에 대한 부하의 신뢰: 상관의 개인적 특성과 관계적 특성을 중심으로」, 『한국행정연구』, 제9권, 제4호, 2001, pp. 137~163.

- 이미혜·장혜진, 「컨벤션 종사자의 조직신뢰가 직무만족과 조직성과에 미치는 영향연구」, 『관광연구』, 제30권, 제2호, 2015, pp. 375~399.
- 이소영, 「간호사가 인지한 상사의 리더십과 상사신뢰 및 조직몰입과의 관계」, 『간호행정학회지』, 제13권, 제2호, 2007, pp. 208~218.
- 이시원, 「지방행정공무원의 조직신뢰감에 관한 연구」, 『한국행정학회 춘계 학술대회 발표논문집』, 1999, pp. 1~19.
- 전수진·김인자, 「조직 및 상사에 대한 신뢰가 직무태도에 미치는 영향에 대한 연구」, 『비서학논총』, 제15권, 제2호, 2006, pp. 75~96.
- 정원호·김상훈, 「상사신뢰가 조직구성원의 직무태도에 미치는 영향: 일가치감의 매개효과와 조직정치지각의 조절효과」, 『인적자원관리연구』, 제23권, 제3호, 2016, pp. 123~145.
- 정재명, 「공직인사상 여성공무원의 차별인식이 직무만족에 미치는 영향: 신뢰의 매개변수를 중심으로」, 『한국행정논집』, 제22권, 제3호, 2010, pp. 721~747.
- 주재진, 「경찰공무원의 신뢰형성요인, 신뢰 및 조직효과성 간의 관계에 관한 연구」, 『한국경찰학회보』, 제14권, 제1호, 2012, pp. 149~180.
- 주형철·석부길, 「스포츠센터의 조직공정성, 조직신뢰, 조직냉소주의 및 조직시민행동의 관계」, 『체육과학연구』, 제22권, 제2호, 2011, pp. 1939~1954.
- 한국조세재정연구원, 『공공기관 관리제도의 이해(제도편)』, 2016, p. 9.
- \_\_\_\_\_, 「OECD 공기업지배구조 가이드라인」, 2017.

Allen, N. J., and J. P. Meyer, "The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization," *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 63, No. 1, 1990, pp. 1~18.

Brehm, J. and W. Rahn, "Individual-level evidence for the Causes and Consequences of Social Capital," *American Journal of Political Science*, 41(3), 1997, pp. 999~1023.

- Grusky, O., "Carer Mobility and Organizational Commitment," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 196, No. 10, 1966, pp. 488~503.
- Hardin, R, "The public trust," in S.Pharr and R.Putnam(eds) *Disaffected Democracies*, Princeton, NJ: Priuceton University Press, 2000.
- Mayer, Roger C., J. H. Davis, and F. D. Schoorman, "An integrative model of organizational trust," *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3, 1995, pp. 709~734.
- M.Caul, H. et al., "Assessing Organization commitment: An Employee's global attitude toward the Organization," *The Journal of Applied Behavioral Science* 31(1), 1995.
- McCauley, D.P. and K. W. Kuhnert, "A Theoretical Review and Empirical Investigation of Employee Trust," *Public Administration Quarterly*, Vol. 16, No. 2, 1992, pp. 265~285.
- OECD, *Trust and Public Policy: how better governance can help rebuild public trust*, 2017a.
- \_\_\_\_\_, *Government at a glance 2017*, 2017b
- Pew Research, *Beyond Distrust: How Americans view thier Government?*, 2015.
- Putnam, R.D., "Bowling Alone: America's declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6(1), 1995.
- Rainey, H. G., *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-bass Publishers, San Francisco, 1991.
- Rousseau et al., "NOT SO DIFFERENT AFTER ALL: A CROSS-DISCIPLINE VIEW OF TRUST," *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, 1998, p. 395
- Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2016," 2017, pp. 2~3
- Vandenberg, R. J., and R. M. Self, "Assessing Newcomers' Changing

- Commitments to the Organization during the First 6 Months of Work,” *Journal of Applied Psychology*, Vol. 78, No. 4, 1993, pp. 557~568.
- Whitener, E.M., S.E. Brodt, M. A. Korsgaard, J. M. Werner, “Managers As Initiator of Trust: An Exchange Relationship Framework For Understanding Managerial Trustworthy Behavior,” *Academy of Management Review*, Vol. 23. No. 3, 1998, pp. 513~530.
- Zucker, L. G., “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure 1840~1920,” In B. M. Staw and L. L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, 8, Greenwich, CT: JAI Press, 1986, pp. 53~111.

#### 〈웹사이트 및 기타 자료〉

- 기획재정부, 「공공기관 통합공시에 관한 기준(2017.02.19.개정)」  
(<http://www.alio.go.kr/download.dn?fileNo=2227210>)
- 기획재정부, 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침(2015.4.23. 개정)」
- 기획재정부, 「2015년도 경영실적평가 확정」, 보도자료, 2016. 6. 16. p. 11
- 기획재정부, 「2016년도 경영실적평가 확정」, 보도자료, 2017. 6. 16.
- 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관 운영에 관한 법률(법률 제14461호)」(검색일: 2017. 7. 24)
- IMD, ‘IMD World Competitiveness Ranking 2017’  
<https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/competitiveness-2017-rankings-results/>(검색일자: 2017. 7. 21)
- OECD, “Government at a Glance 2017,” 2017b, p. 215.  
(검색일자: <http://dx.doi.org/10.1787/888933533606>)

## 공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로

---

박한준 · 하세정

우리나라 공공서비스 전달체계의 핵심기능을 수행하고 있는 공공기관은 과거 경제개발과 산업육성의 견인차로서 역할을 담당하여 왔으며, 경제성장에 대한 이들의 기여에 대해서는 긍정적으로 평가되고 있다. 경제가 크게 성장한 성과가 있었지만, 공공서비스 공급자 관점 중심으로만 형성되어 온 공공기관 정책방향과 관리제도에 대한 본질적인 평가나 연구가 미흡하였다. 본 연구에서는 우선 정부가 활용하고 있는 관리제도 및 정책에 대한 1차적 평가를 통해 그 효용성을 점검하였다. 그동안 혁신 대상에서 예외로 여겨졌던 공공기관 관리제도에 대한 공공기관 구성원들의 인식수준을 점검하였으며, 관리제도와 정책에 대한 인식수준이 구성원들의 조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행태에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 119개 공기업 및 준정부기관 중간관리자급 구성원들을 대상으로 실시한 조사·분석에서는, 공공기관 관리제도(경영공시제도, 기능조정제도, 증원심사제도, 경영평가제도, 총액인건비제도)와 정책(성과연봉제, 여성관리자 확대, 고졸자채용, 지역인재채용, 임금피크제)의 효용성에 대한 공공기관 내부구성원의 평가적 의견을 확인하였다.

본고에서 살펴본 대부분 제도들에 대한 평가에서 일반적으로 나타나는 특징 가운데 하나는 개별 제도가 공공성이나 경영효율성 강화에 기여하였다는

점에 대해서는 부정적 의견보다 긍정적 평가 비중이 높은 반면, 자율경영 강화와 책임경영 강화에 기여하였다는 점에 대해서는 반대로 긍정적 의견보다는 부정적 의견 비중이 높게 관찰되고 있다. 이는 제도를 통해 공공성이나 경영효율성을 강화할 수 있는 기회를 가질 수는 있으나, 자율경영과 책임경영에 대한 고려가 제도설계 과정에 크게 반영되지 않았다는 점을 암시하는 것이라고 할 수 있다.

본고에서 살펴본 대부분 정책들은 공공기관의 임금 및 인력관리정책에 해당한다. 이들에 대한 응답자들의 평가적 의견 가운데 주목할 만한 점은 필요성과 공공성 강화에 대한 기여에 대한 평가적 의견이다. 성과연봉제와 임금피크제와 같은 임금제도의 경우 경영효율성 강화에 기여한다는 의견과 응답경향의 비중이 유사하였으며, 인력관리제도의 경우 공공성 강화에 기여한다는 의견과 정책의 필요성의 응답경향 비중이 유사하게 관찰되고 있다. 개별 평가범주별 정책 간 응답비중을 비교하면, 성과연봉제의 필요성에 대한 긍정적 인식이 다른 제도에 비해 높게 나타났다. 공공성 강화 기여항목을 제외하고는 모든 항목에서 성과연봉제에 대한 긍정적 의견의 비중이 다른 제도에 비해 높게 나타난 점에 주목할 필요가 있다.

실증분석을 통해 3개(조직신뢰, 동료신뢰, 정책신뢰) 유형의 신뢰와 4개(조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행동) 유형의 조직효과성 간 관계를 검토하였다. 정부의 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 신뢰, 소속기관에 대한 신뢰, 동료에 대한 신뢰가 조직구성원들의 조직몰입, 직무몰입, 조직시민행동, 조직만족 수준에 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다. 소속기관에 대한 신뢰, 함께 함께 근무하고 있는 동료에 대한 신뢰수준은 4개 유형의 종속변수에 모두 유의미한 결과를 보여주고 있다. 반면 정부의 관리제도와 정책에 대한 신뢰는 담당직무와 조직에 대한 몰입에는 유의미한 관계가 있음이 관찰되었으나, 조직만족과 조직시민행동에 대해서는 동일한 유의미성을 확인하지 못하였다. 관리제도와 정책에 대한 신뢰가 공공기관 구성원들의 직무수행에 직·간접적인 영향력을 가지고 있음을 확인할 수 있었으며, 이는 관리제도의 합리적 개선의 필요성의 근거를 제시해준다고 평가할 수도 있을

것이다. 정부의 관리정책에 대한 신뢰도 조직과 직무몰입에 영향을 가지고 있다는 점은 정부의 관리정책과 제도가 통제수단이 아니라 기관의 성과 제고를 견인하고, 자율경영과 책임경영 환경을 조성하기 위한 지원수단으로 기능과 역할을 담당하여야 함을 보여주고 있다.

종합적으로 「공공기관 운영에 관한 법률」이 공공기관의 자율경영과 책임경영을 강화하는 법적 프레임으로 제정되었음에도 관리제도와 정책이 여전히 부정적으로 인식되고, 통제수단으로 받아들여지고 있다. 이러한 자율성과 사전통제의 상충적 관계를 해소하기 위해서는 실질적으로 자율성 보장이 강화되어야 하는 기관과 사전적 통제의 실익이 큰 기관을 구분하여 차별화하는 방안을 강구하여야 한다. 기관들의 특수성과 다양성에 비해 획일적인 정책과 제도를 적용하는 통합적 관리프레임 적용에서 벗어날 필요가 있다.

현재 제도개선의 중심에 있는 경영실적평가제도도 전환적인 변화가 필요하다. 평가제도는 기본적으로 사전에 자율적이고 독립적인 의사결정이 가능한 환경을 허용하고, 사후적 성과를 측정하여야 함에도 불구하고, 사전적 통제와 정부정책의 부담이 크게 작용하고 있다. 경영활동에 투입되는 자원(resources)활용에 대한 의사결정의 자율성이 전제되어야 함에도 불구하고, 관리제도와 정부정책상의 내재된 한계가 평가에 대한 부정적 인식을 확대시킬 수 있다. 이는 평가주체를 변경하거나, 평가지표를 개선하거나, 평가군(群)을 재조정하고, 평가를 간소화하는 것과 같은 단편적인 쟁점에 집중하는 것만으로 해결될 수 있는 것이 아니며, 관리정책이나 제도의 기본적인 접근 방식의 혁신적 전환이 전제되어야 개선될 수 있다.

## A Study on Trust and Organizational Effectiveness in Public Institutions

---

Park, Hanjun · Sejeong Ha

On the one hand, the traditional supply-centric production and delivery of monopolized public services and goods have revealed limitations. On the other hand, there is a growing interest in providing tailored services that are centered on individual consumers, and social demands for the paradigm shift of management systems and policies are also increasing. In the era of Korean economic development, the public services produced and delivered by public institutions are not determined according to the consumer's expectations in the competitive market, but they are structured to emphasize efficient provision rather than meet diverse demands.

From this point of view, the total wage control system, workforce control system, performance evaluation system, including the public institution designation system that constitutes the management tools of the current public institutions. However, it should be noted that there is a lack of intrinsic evaluation and research on the management tools which has been strengthened.

The reason for the low interest observed in the existing research is that the internal justification reflected in the purpose of management tools has

been set as a constant that does not change rather than subject to empirical discussion or empirical analysis. Indeed, existing studies have focused on issues of internal organizational operation or institutional performance, and confirmed that there was no active discussion on the management tools and policy directions.

In this study, firstly, the effectiveness of the management tools and policy adopted by the government was examined through the evaluative perceptions of public institution middle-level managers. In addition, this study also examined the relationship between the level of trust towards management tools and policies, and organizational commitment, job involvement, organizational satisfaction, and organizational citizenship behavior.

According to the results of survey conducted on the middle-level managers working on the 119 public institutions, we could confirm their appraisal on the effectiveness of public institution management tools and policies. It seemed that the management tools and policies were recognized as somewhat negative by respondents. In general, this study also found that all of trust in the government management tools and policies, trust in the organization, and trust in colleagues, showed somewhat significant relationship with organizational commitment, organizational citizenship behavior, and organizational satisfaction level.

Although the 「Act on the Management of Public Institutions」 was established as a legal framework that enhances the autonomy and accountability of public institutions, the management tools are still seen as negative or as a means of strong control. In order to resolve the conflicting relationship, the present unitary control system should be corrected. The application of management tools and policies should be

diversified to the characteristics of the businesses each public institution perform and the nature of markets and fields in which each of them is involved. In sum, it is necessary for the government to convert the essence of the existing management tools and practices through innovative approach.



## ■ 저자약력

### 박한준

한국외국어대학교 행정학과 졸업  
미국 Indiana University Bloomington 행정학 석·박사  
OECD 공기업 작업반 Bureau  
현, 한국조세재정연구원 연구위원

### 하세정

영국 Durham대학교 경제학과 졸업  
영국 LSE 경제지리학 박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 자료 수집 및 정리

장광남 한국조세재정연구원 전문연구원

연구보고서 17-17

## 공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로

---

---

발행	행	2017년 12월 30일
저자	자	박한준·하세정
발행인	인	박형수
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	6,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사
I S B N		978-89-8191-907-8 93320

---

© 한국조세재정연구원 2017 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.