



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

공공기관의 청년채용 결정
요인에 관한 연구
- 조직 특성을 중심으로 -

2017년 8월

서울대학교 행정대학원

정책학과

김 미 희

공공기관의 청년채용 결정 요인에 관한 연구

- 조직 특성을 중심으로 -

지도교수 권혁주

이 논문을 정책학 석사 학위논문으로 제출함
2017년 3월

서울대학교 행정대학원
정책학과
김미희

김미희의 석사 학위논문을 인준함
2017년 6월

위원장	<u>이석원</u>	(인)
부위원장	<u>엄석진</u>	(인)
위원	<u>권혁주</u>	(인)

국문초록

본 연구는 공공기관에서 청년채용을 어떻게 하고 있는지, 채용실적이 조직의 어떤 요인들에 의해 영향을 받았는지를 분석하는 것을 목적으로 삼는다. 특히 제도적 동형화 이론을 토대로 공공기관의 유형에 따라 청년채용 실적이 다른지를 살펴 보았다.

연구의 시간적 범위는 2013년부터 2016년까지 4년으로, 정부가 청년층의 채용을 늘리기 위해 청년고용 할당제를 실시한 기간이다. 따라서 정부가 주도적으로 청년채용 정책을 펼친 이 기간 동안 공공기관의 어떤 조직 특성이 청년채용에 영향을 끼쳤는지를 분석하는 것이 적합하다.

연구 결과, 공공기관 유형별로 청년채용 결과가 다르게 나타났다는데 이는 모방적 동형화와 규범적 동형화 압력을 받았기 때문이다. 한편, 공공기관이 생산해내는 공공재에 따라 청년채용 규모는 거의 영향을 받지 않았다. 또, 고학력 근로자가 많은 공공기관일수록 청년채용에 적극적이며, 조직의 규모가 작고, 신생 기관일수록 청년채용과 양의 상관관계를 가졌다. 전년도 채용실적도 청년채용을 결정짓는데 중요한 요인으로 작용했다는 것을 발견하였다.

그러나 본 연구에서는 다음과 같은 한계가 존재한다. 패널 데이터 분석을 표방하였으나 학력 수준에 따른 청년채용 분석의 경우에는 분석에 충분한 관측치를 확보하지 못했다. 또 공공기관의 어떤 조직 특성이 청년채용에 영향을 주었는지 그 요인들을 확인하였음에도 그런 결과의 도출원인에 대해서 심층적으로 설명하는데 제약이 존재한다. 이는 질적 연구를 통해

보완이 필요하다.

주요어 : 공공기관 청년채용, 청년고용 할당제, 제도 동형화 이론,
공공기관 유형, 조직 특성

학 번 : 2009-23685

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적과 필요성	1
제 2 절 연구 범위와 방법	2
제 3 절 연구의 구성	4
제 2 장 이론적 논의 및 선행 연구 검토	6
제 1 절 공공기관과 채용 제도	6
1. 공공조직의 유형과 특성	6
2. 인적자원관리에서의 채용제도	11
3. 채용의 영향요인	13
제 2 절 공공기관에서의 청년채용	16
1. 청년 고용 할당제	16
1) 청년 고용 할당제의 개념	16
2) 제도 도입 배경 및 입법 과정	17
3) 청년 고용 할당제를 둘러싼 찬반 쟁점	21
2. 공공기관에서의 청년채용 현황	22
제 3 절 채용제도에 관한 이론적 논의	26
1. 전략적 선택 이론	26
2. 제도적 동형화 이론	27
3. 제도적 동형화와 공공기관 채용과의 관계	28
4. 선행연구 검토	30
1) 공공기관의 청년채용에 관한 연구	30
2) 공공기관에서의 채용 결정 요인 연구	32
3) 조직에서의 제도 도입에 관한 연구	34

제 3 장 연구 설계 및 실증분석.....	36
제 1 절 연구 가설 및 연구 모형틀	36
1. 연구 가설의 설정	36
2. 본 연구의 분석틀	37
제 2 절 연구 모형과 변수의 조작적 정의	38
1. 변수의 설정	38
1) 종속변수의 설정 2) 독립변수의 설정 3) 통제변수	
2. 연구 모형	47
3. 연구 방법	48
제 4 장 실증분석 결과	49
제 1 절 주요변수의 기초통계	49
1. 변수들의 기술통계 값	49
2. 연속성 변수의 상관관계 분석	50
3. 청년고용 요인에 대한 세부분석	52
제 5 장 결론 및 함의	62
제 1 절 연구 결과의 요약	62
제 2 절 연구의 정책적 함의	63
제 3 절 연구의 한계 및 보완점	64
참고문헌	65
Abstract	69

표 목 차

[표 1] 공공기관 유형 분류	7
[표 2] 지방 공기업 유형 분류	8
[표 3] 공공기관 유형에 따른 특성	9
[표 4] 주무부처에 따른 공공채 특성	11
[표 5] 인적자원관리 과정	12
[표 6] 고용에서의 적극적 조치 제도 종류	15
[표 7] 청년 실업률 현황	18
[표 8] 청년고용 할당제 법적 변화 과정	21
[표 9] 청년고용의무 이행 기관 현황	23
[표 10] 청년 고용 현황	25
[표 11] 공공기관 청년고용 의무 이행 추이	26
[표 12] 공공기관의 채용 요인에 관한 선행 연구	35
[표 13] 연구 분석틀	37
[표 14] 변수 및 변수의 조작적 정의	38
[표 15] 시장성·공공성에 따른 공공기관 분류	40
[표 16] Fukuyama · 이혜윤 기준에 따른 공공채 분류 ·	41
[표 17] 기관장 출신 · 공공기관에 관한 연구	44
[표 18] 조직 내부 특성 · 공공기관에 관한 연구	46
[표 19] 변수의 기초 통계량	49
[표 20] 청년채용과 연속 변수 간 상관관계	51
[표 21] 학력 특성 배제 분석 결과	52
[표 22] 학력 특성 포함 분석 결과	57
[표 23] 전년도 채용 포함 분석 결과	60

제 1 장 서론

제 1 절 연구 목적과 필요성

본 연구는 공공기관의 청년고용 요인의 영향력을 분석하는 것을 목적으로 삼는다. 이에 2013년부터 2016년까지 우리나라 공공기관 조직의 특성이 청년 고용 실적에 어떻게 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 우리나라는 낮은 경제성장률과 고용률, 높은 청년 실업률에 직면하고 있다. 이 같은 복합적 어려움은 국가운영의 큰 도전으로 작용할 여지가 크기 때문에 정부는 청년실업 문제해결을 위한 다양한 정책처방들을 도입·운영하고 있다. 특히 정부의 영향력이 미치는 공공기관은 정부의 여러 정책 목표와 수단에 따른 채용정책들이 시범적으로 도입되고 있다. 따라서 공공기관이 청년층에 대한 채용을 결정하는 요인이 무엇인지를 분석하는 것은 정부의 고용정책의 직접적인 효과분석의 의미를 가진다.

특히 연구 기간으로 설정한 2013년부터 2016년까지는 공공기관이 청년 고용 의무 할당제를 실시하고 있는 기간이다. 이에 청년고용 할당제가 실제 공공기관 채용에 영향을 주었는지도 살펴보고자 한다. 청년고용 의무 할당제란 청년 실업 해소를 목표로 공공기관을 대상으로 의무적으로 15세 이상 34세 미만 청년을 정원의 100분의 3 이상을 의무적으로 채용하도록 규정하고 있는 제도이다. 이 정책은 2014년부터 2018년까지 한시적으로 운영하도록 정해있는데, 실효성이 있다고 판단되면 실업 문제가 해소될 때까지 상시적으로 운영하는 방안도 검토되고 있다. 특히 2017년 출범한 문재인 정부의 주요 추진 과제로 고려되고 있다는 점에서 공공기관의 청년 고용 실태와 영향력을 끼치는 주요 요인들을 분석하는 것이 필요하다.

하지만, 청년고용 할당제를 포함해 공공기관의 청년채용에 대한

학술연구는 미비한 편이다. 청년 고용을 결정하는데 영향을 주는 요인을 분석한 선행연구는 거의 없는 실정이다. 또, 청년 고용 할당제에 대한 논의들도 할당제가 헌법에서 보장된 평등권과 직업 선택의 자유 등을 침해하는지 위헌 여부를 판단하는데 집중되고 있을 뿐 정책적으로 함의를 가질 수 있는 연구들은 부족하다.

이에 본 연구는 청년고용 할당제 실시 전후를 중심으로 공공기관의 청년채용 실적을 연구의 대상으로 삼는다. 공공기관의 조직 특성이 어떻게 신규 청년채용 규모를 결정하는 요인들로 작용했는지를 분석하고자 한다.

본 연구의 주요내용은 다음과 같다. 공공기관의 청년채용 실적을 분석해 공공부문 채용에 미친 요인들을 확인한다. 각각의 요인들이 어떻게 청년채용에 영향을 주었고, 이를 근거로 앞으로 청년 고용 할당제를 중심으로 하는 공공기관의 청년채용 정책 방향을 제시하고자 한다. 현행법은 2018년까지 정원의 3% 이상을 청년으로 신규 채용하도록 규정하고 있는데, 과연 이 목표치가 일괄적으로 적용하는 것이 바람직한가를 고민해볼 것이다. 본 연구에서 조직의 특성에 따라 청년채용 수와 비율이 유의미한 관계를 확인할 수 있다면, 청년고용 할당제를 수정하거나 세부적인 정책을 마련하는데 도움이 될 것이다.

특히 청년고용 목표치를 현행 3%에서 5%로 상향 조정하고, 공공기관에서 민간 기업으로 확대해야한다는 움직임이 있는 만큼, 본 연구가 공공기관의 청년 고용 정책에 도움이 될 수 있다고 기대한다. 또 공공부문의 채용 영향 요인을 분석하는 것은 다른 사회 형평적 채용 정책 마련에도 시사점을 줄 수 있을 것이다.

제 2 절 연구 범위와 방법

1. 연구의 범위

연구의 범위는 전체 공공기관 중 청년고용 할당제의 실적을 의무적으로 공개하는 기관 272곳(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관)으로 정했다. 본 연구를 위해 272곳에 정보 공개를 청구했고, 연구기간 동안 156곳의 답변을 얻었다. 따라서 최종 연구 대상은 공기업 28개(시장형 공기업 13개, 준시장형 공기업 15개)와 준정부기관 47개(기금관리형 준정부기관 15개, 위탁관리형 준정부기관 32개)가 선정되었다. 또 기타 공공기관 81곳을 포함시켰다. 다만, 지방 공기업도 청년 고용을 의무적으로 실시하고 있지만 공공기관과 지방 공기업의 특성이 다르기 때문에 본 연구 대상에서는 제외하였다.

연구 시간의 범위는 2013년부터 2016년까지 4년으로 정했다. 2013년에는 각 공공기관마다 청년층을 채용하는 것이 ‘권고 사항’이었고, 2014년부터 2016년까지는 ‘의무 사항’으로 바뀌었기 때문에 공공기관의 청년채용 요인을 분석하기 위해서 이 기간을 분석 대상으로 설정하였다.

공공기관의 청년고용에 관한 실증 분석을 위해서 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오: ALIO)에 공시된 자료와 고용노동부와 기획재정부에 요청한 정보공개 청구 자료를 활용한다. 해당 자료는 그동안 간과되었던 조직관리 관련 특성을 도출할 수 있다는 점에서 활용가치가 크다(유은철 외, 2013 : 2). 독립 변수는 공시시스템과 정보공개 청구한 내용에서 확인 가능하다. 종속변수인 공공기관의 전문성 정도를 측정하기 위해 해당 기관 272곳에 정보공개를 청구해 각 기관에 근무하고 있는 정규직 직원들의 학력 수준을 비교했다. 또 취업 당시 필수 자격증을 요구하는지 여부도 확인했다. 기관장이 청년 고용에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 156곳 기관장의

4년 동안의 이력을 알리오에서 공시 내용을 확인하고, 확인되지 않는 연도의 기관장인 경우에는 인터넷의 인물 검색 및 뉴스 검색 등을 통해 따로 자료를 수집하였다.

2. 연구의 방법

연구 문제를 실증적으로 분석하기 위해 연도별, 기관별로 신규 채용과 청년채용현황을 이용해 시계열 패널 데이터를 만들었다. 패널 데이터는 시계열(2013년-2016년)과 횡단면(공공기관 156곳)을 결합하였다. 분석 방법론으로 패널회귀분석과 집단의 오차를 보정한 회귀분석을 선택하였으며 이를 위한 분석 통계 프로그램은 STATA 14버전이다.

정량적 연구결과 해석의 현실적합성을 제고하기 위해 공공기관에서 근무하고 있는 인사 담당자 2명을 심층면접 하였다. 비록 많은 면접자를 만나지는 못했지만, 청년채용 업무를 담당하는 전문가로서 정량적 연구가 담보하지 못한 연구의 외적 타당성 문제를 개선하고자 하였다.

제 3 절 연구의 구성

본 연구는 다음의 5장으로 구성된다. 먼저 제1장은 서론으로서 연구의 목적과 방법을 서술하였다.

제2장에서는 공공기관에서의 채용과 관련된 이론적 논의를 담고 있다. 공공기관의 채용 과정과 채용에 영향을 주는 요인을 확인하고, 채용 제도를 도입하는데 영향을 주는 이론적 배경을 살펴본다. 또, 공공기관에서 청년층 채용을 위해 시행하고 있는 청년고용 할당제의 의의와 특징, 그 운영 현황을 살펴본다. 공공기관의 청년채용에 영향을 주는 요인들을 분석하기 위해 다양한 요인들은 분석한다.

공공기관 유형별로 특성을 비교 분석해 기관이 채용을 결정하는 요인 등을 확인한다.

제3장에서는 연구 설계 및 연구 모형과 가설을 제시하고 변수를 설정한다.

제4장은 연구 모형에 따른 분석 결과를 도출하고 의미를 분석한다. 마지막 제5장은 연구 결과를 요약하고 정책적으로 어떤 의미를 담고 있는지를 서술한다. 뿐만 아니라 변 연구에서의 한계와 향후 연구 방향을 제시했다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제 1 절 공공기관과 채용제도

1. 공공조직의 유형과 특성

청년고용 할당제가 적용되고 있는 기관은 공공기관과 지방 공기업이다. 본 연구에서 살펴볼 공공기관은 2017년 현재 적용되고 있는 『공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘공공기관법’)』에 기초하여 공공기관의 대상과 범위를 정하였다. 공공기관은 ‘정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관’으로 공기업과 준정부기관, 기타 공공기관 3개 유형으로 구분할 수 있다.

1) 공공기관

공기업은 공공기관법 제5조 제 1항과 제2항에 의하면 직원 정원이 50인 이상이며 자체수입액이 총 수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관으로, 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 구분한다. 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업으로 한국전력공사 등 14개 기관이다. 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업으로 한국관광공사 등 16개 기관이 있다.

준정부기관은 공공기관법 제 5조 제 1항과 제 2항에 의해 직원 정원이 50인 이상이며, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관으로 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나눌 수 있다. 기금관리형 준정부기관은 『국가재정법』에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관으로 국민연금공단 등 17개 기관이 있다. 위탁 집행형 준정부기관으로 한국가스안전공사 등 70개 기관으로 구성된다.

마지막으로 기타공공기관은 공공기관법 제 5조 제 4항에 따라 공기업과 준정부기관을 제외한 기관으로 한국수출입은행 등 178개 기관이 있다.

<표 1> 공공기관 유형 분류

구분	내용	
공기업	정원이 50인 이상이고 자체수입액이 총수입액의 2분의 1이상인 공공기관 중 기획재정부장관이 지정한 기관	
	시장형	자산 규모가 2조 이상이고 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업
	준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관	
	기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
	위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타 공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관	

2) 지방공기업

지방공기업은 지방자치단체가 직접 설치 경영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업이다. 지방공기업은 기업의 경제성과 공공복리 증진을 목표로 한다. 따라서 지방공기업은 전문적 기술이 요구되거나 규모의 경제를 통한 관리의 효율성이 요구되는 사무에 적합하다. 지방공기업은 업무관계, 경영비용, 자본조달 등의 기준에 따라 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 민관공동출자·출연법인으로 분류된다(김노창 외, 2011 : 72).

<표 2> 지방공기업 유형 분류

경영 형태	유형	정의	성격	경영자	예결산 승인	지자체 출자비율
직접 경영	지방직영기업	지자체가 주민의 복지증진을 위해 직접 행정조직형태로 운영하는 사업	행정기관	자치단체장	지방의회	100%
간접 경영	지방공단	행정이 담당해야 할 업무를 자치단체가 100% 출연한 법인에 의해 운영하는 사업	일종의 공공기관	이사장, 이사	이사회	100%
	지방공사	지자체가 공공성 확보를 위해 50% 이상을 출자한 법인형태로 운영하는 사업	일종의 회사	사장, 부사장, 이사	이사회	50~100%
	민관공동출자·출연법인(제3섹터)	주식회사 또는 지자체가 지자체 외의 자와 공동으로 자본금 또는 재산의 1/2 미만을 출자 출연해 설립한 법인	주식회사 또는 재단법인	사장, 부사장, 이사	이사회	50% 미만

출처 : 김노창 외 (2011), 광채기 (2010)

3) 공공조직의 특성

우리나라의 공공기관은 상업성의 원리를 적용받는 공기업과 공공성의 원리를 적용받는 준정부기관으로 구분된다. 일부 연구들은 준정부기관의 특성에 따라 공기업과 준정부기관의 특성을 시장성(상업성) 정도와 정부(주무부처)의 통제 강도를 기준으로 분류하기도 한다(이상철, 2016).

① 공공기관 유형에 따른 특성

<표 3> 공공기관 유형에 따른 특성

	시장형 공기업	준시장형 공기업	기금관리형 준정부기관	위탁관리형 준정부기관
상업성 정도 순위	1	2	4	3
공공성 정도 순위	4	3	1	2
업무특성	상업성	준상업성	정책목적·사업수 행	정부기금 운용
지배구조 설계 방향	강한 기업원리	기업 원리 정부 일부 통제	공적 감독	공적 감독
이사회 모형	이사회 중심 모형 기관장과 분리	이사회 강화 모형 기관장이 의장 겸직	자문형 이사회 모형 기관장이 의장 겸직	기금운영위*이사 회
정부 통제 강도	4	3	2	1
출처 :정부혁신지방분권위원회· 기획예산처(2006) ; 이상철 (2016) 수정				

첫째, 시장형 공기업은 강한 기업 원리가 작용하는 이사회 중심 모형이다. 주로 자체 수입에 의존하는 기관으로 경영의 자율성을 최대한 보장하기 위해 가이드라인을 제시하고 관리 감독을 하되, 기관의 정원과 보수에 한정한다.

둘째, 준시장형 공기업은 기업원리와 작은 통제를 가미한 이사회 강화 모형이다. 상업성과 함께 공공성을 고려하기 때문에 공적 통제를 한다. 주로 예산과 정원, 조직과 재무 등을 관리 감독한다.

기금관리형 준정부기관은 공적 감독이 중심이 된 기금운용위원회와 이사회가 이중으로 구성돼 있다. 국민이 만든 기금 재원을 관리하는 기관으로 주무부처로부터 감사를 받는다.

마지막으로 위탁집행형 준정부기관은 공적 감독이 중심이 된 자문형 이사회 모형이다. 정부의 정책 목적 사업을 위탁받아 집행하는 기관으로 사전에 목표를 제시하고 결과에 대한 통제도 병행하고 있다. 주무부처는 정원과 조직, 인사, 보수, 예산을 감독한다.

이 같은 특성을 고려해볼 때, 공공기관의 유형에 따라 정부의 통제 강도가 저마다 상이하다는 것을 알 수 있다. 따라서 조직 목표를

설정하거나 새로운 제도를 도입할 때마다 공공기관이 다른 행태를 보이는 것이다.

② 주무부처에 따른 공공재 특성

공공기관은 공공재를 생산하는 정책 집행기관이다. 때문에 소관 정부부처가 어디냐에 따라 공공기관이 생산하는 재화와 서비스의 종류가 결정된다.

공공기관이 생산하거나 전달하는 재화나 서비스는 다양한 유형으로 분류할 수 있는데, 대표적으로 Fukuyama(2004 : 55-58)는 거래의 강도와 서비스의 특이성을 기준으로 설정하였다. 거래의 강도(transaction intensity)는 조직이 결정해야 하는 의사결정의 수에 해당하고, 서비스의 특이성(specificity)은 서비스의 산출량을 모니터링하는 능력이다. 거래강도는 공공재의 필수성 및 보편성과 관련이 있는데, 그 공공서비스와 관련이 있는 대상 집단이 많을수록 거래 강도는 자연스럽게 높아진다(이혜윤, 2013 : 9). 쉽게 모방하기 어려운 복잡한 기술을 필요로 하는 서비스는 특이성이 높은 서비스로 그 결과가 금방 드러나 측정이 가능하지만, 특이성이 낮은 서비스는 그 결과가 오랜 시간이 지난 뒤 알 수 있어 측정하기 어렵다(이혜윤, 2013 : 9).

이혜윤(2013)은 Fukuyama(2004)가 제시한 공공기관의 산출물의 특성과 국가 기능별 분류를 바탕으로 국내 공공기관의 유형을 분류하였다. 본 연구에서는 공공기관의 업무 특성을 분류하기 위한 기준을 Fukuyama(2004)와 이혜윤(2013)이 제시한 분류표를 이용했다(이혜윤, 2013 : 12).

<표 4> 주무부처에 따른 공공재 특성

<p align="center">I. 높은 특이성 · 낮은 거래량 (예 : 중앙은행, 외교문제)</p> <p align="center">(외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 금융위원회 , 방송통신위원회, 문화재청)</p>	<p align="center">II. 높은 특이성 · 높은 거래량 (예 : 통신, 철도, 고속도로 유지보수)</p> <p align="center">(국토교통부, 미래창조과학부, 농림축산식품부, 해양수산부, 산업통상자원부, 산림청, 농촌진흥청, 기상청)</p>
<p align="center">III. 낮은 특이성 · 낮은 거래량 (예 : 대학교육)</p> <p align="center">(행정자치부, 국무조정실, 기획재정부, 원 자력안전위원회, 공정거래위원회, 특허청)</p>	<p align="center">IV. 낮은 특이성 · 높은 거래량 (예 : 법률서비스, 예방의학, 초등교육)</p> <p align="center">(교육부, 문화체육관광부, 환경부, 고용노동 부, 여성가족부, 식품의약품안전처, 보건복지부, 보훈처)</p>

출처 : Fukuyama(2004), 이혜윤(2013 : 9) 재인용

2. 인적자원관리에서의 채용제도

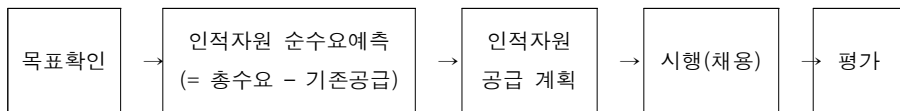
인적자원관리(Human Resource Management : HRM)란 인적자원을 확보하고 개발·활용·평가·보상·유지하는데 관련된 계획적인 의사 결정 및 관행의 체계이다. 해당체계의 존립여부는 조직의 목표달성에 기여하는 정도에 의해 평가받는다(구본장 외, 2008 ; 박기영, 2010 : 3-4).

인적자원관리 과정은 크게 1) 개발 영역과 2) 관리 영역의 2가지로 구분할 수 있다(Gilley and Eggland, 1989). 개발 영역에는 개인 개발과 경력 개발, 조직 개발이 포함되며, 관리 영역에는 채용과 배치, 보상과 유인 등이 포함된다. 이 밖에도 더 세분화된 과정을 설명하는 학자들도 있다. 박기영(2010)은 인적자원관리¹⁾를 5단계로 나

1) 박기영(2010)은 인적관리과정을 ① 확보관리(직제관리, 모집계획, 선발과정) ② 평가관리(평가기준, 고과요소, 고과방식) ③ 개발관리(교육·훈련, 이동·승진, 경력개발) ④ 보상관리(기본급여, 인센티브, 복리후생) ⑤ 유지관리(인력보존, 집단관리, 이직관리)로 나누었다.

누고, 조직에서 필요한 적절한 인력규모를 추정하고 배치하기 위해서는 인사계획이나 모집, 채용과 배치 등의 과정이 필요하다고 설명하였다. 이처럼 인적자원관리는 조직의 전략적 핵심 도구이다(오석홍, 2016). 특히 채용은 그 과정에서 첫 번째로 인적자원관리의 성패를 좌우한다. 채용은 ‘인재를 골라 쓴다’는 뜻으로²⁾ 선발 과정을 통해 이루어진다. 선발은 고용을 위해 개인에 대한 정보를 수집하고 평가하는 활동으로 자격을 갖춘 지원자들의 숫자를 줄여서 기업이 원하는 인적 자원을 선택하는 과정이다(김영재 외, 2010 ; 서지원, 2015 : 6). 주로 모집을 한 뒤 서류 심사를 거쳐 선발시험과 면접, 신체검사를 통해 최종 결정하게 되는데, 이는 기업마다 다르게 진행된다. 오석홍(2016)은 채용의 기본 활동을 4단계(1) 인적자원수요예측단계, 2) 인적자원 공급대안 결정단계, 3) 시행단계, 4)평가단계)로 구분하였다.

<표 5> 인적자원관리 과정



출처 : 오석홍, 2016 : 132

조직은 인적자원의 수요를 예측하기 위해 조직의 목표를 결정하거나 확인함으로써 인적자원 수요 판단의 기준을 발견한다. 이 목표가 확인되면 인력 총수요를 예측하는데, 이 단계가 채용의 핵심이 되는 과제이며, 가장 어려운 과제이기도 하다(오석홍, 2016 : 130). 이 단계에서, 현재 조직의 인력수를 파악하고 인적자원수의 감소와 배치 전환, 기술적 능력변화 등으로 인한 인력의 조정, 신규채용 여부를 결정하게 된다. 또 연령이나 성별, 차별금지과 우대 채용 등의

2) 네이버 사진(<http://krdic.naver.com>) 인용

항목을 고려한다.

이와 함께 채용에는 크게 3가지 원칙이 적용된다. 첫 번째는 효율성의 원칙으로 선발과 보상의 비용보다 더 큰 공헌을 할 수 있는 사람을 선발해야 한다. 두 번째로는 형평성의 원칙으로 지원자에게 동등한 기회를 제공하고 차별 대우를 하지 말아야 한다. 마지막 적합성 원칙은 지원자의 직업관과 경력 개발에 대한 욕구가 서로 일치하도록 해야 한다는 의미이다(서지원, 2015 : 8). 공공기관에서의 채용과정도 위에서 설명한 단계로 진행된다.

3. 채용의 영향요인

첫 번째로는 교육수준이다. 포괄적으로 교육수준은 직무수행에 필요한 지식과 기술에 관한 교육훈련 및 경험의 수준을 말하는데, 특히 가장 중요한 것은 학력요건, 정규학교교육에 의한 자격 요건 등이다(오석홍, 2016). 그러나 최근에 들어서 그 중요성이 퇴색되었는데, 최근에는 공개채용 과정에서 학력을 제한하지 않는 경우가 대부분이기 때문이다.

두 번째 영향요인인 구직자의 연령이다. 대부분의 나라에서 지원자의 연령을 채용 시 고려하고 있다. 연령 기준은 나라마다 다르게 규정되고 있는데, 우리나라의 경우, 공무원 채용시험에서 일반직 7급인 경우 응시연령 하한을 20살로, 8급 이하 시험인 경우에는 18살로 두고 있다³⁾. 또 2014년부터 도입된 청년고용할당제도는 공공기관과 지방공기업은 정원의 3% 이상을 만 15살에서 34살 미만 청년을 의무적으로 뽑도록 하고 있다.

세 번째, 성별도 중요한 고려대상이 된다. 성별에 따른 모집대상 제한은 오래된 제도지만, 오늘날 인권이 신장되면서 성별로 인한 차별은 대부분의 선진국에서 사라졌다. 우리나라도 공무원이나 공공기

3) 최저연령 대신 연령 상한은 2009년 이후 폐지되었다.

관 채용에서 성별로 인한 차별 채용은 금지하고 있다.

마지막 요인은 임용상의 우대 여부이다. 이를 적극적 조치라고 하는데, 시험과 임명 과정에서 특정한 지원자 집단에게 시험점수에 가산점을 주거나, 채용 비율 준수를 의무화해 우대한다. 현재 우리 정부와 공공기관에서 운영되고 있는 채용 우대 제도는 국가 유공자, 양성평등 채용 목표제에 따른 우대, 장애인 고용촉진제에 따른 우대와 지방인재채용 목표제에 따른 우대 등이 있다. 특히 공공기관은 자신이 제공하는 재화나 서비스의 질을 정확히 평가하기 어렵기 때문에 절차나 과정에서의 사회적 정당성 확보를 위해 더 많은 노력을 하게 된다(Frumkin & Galaskiewicz, 2004). 민간조직은 기술적 과업 환경에 민감하게 반응하지만 공공기관은 규범적인 환경에 더욱 민감하게 반응한다(Casile & Davis-Blake, 2002 ; 장용석 외, 2014). 모성보호, 장애인 및 여성채용, 환경보호, 지속가능경영 등 책임성을 강조하는 다양한 개혁이 조직의 인적자원관리에 주요 내용으로 자리잡아가고 있다(장용석 외, 2014 : 28). 따라서 우리나라에서도 고1990년대 중반에서 2000년대 중반부터 채용에서 적극적 조치가 반영되기 시작하였다. 우선 공직분야의 5,7,9급 공개경쟁채용 시험에 적용되고 있다. <여성공무원 채용목표제>는 1996년부터 2002년까지 시행됐으며 여성이 대상이었다. 하지만, 2003년부터 지금까지는 남성과 여성과 관련 없이, 특정성별의 독식을 제한하기 위해 남성과 여성 모두를 대상으로 하는 양성평등채용목표제가 시행되고 있다.

두 번째로는 <여성과학기술인력 채용목표제>이다. 2011년부터 시행되고 있는 이 정책은 과학기술분야 정부출연연구소와 국·공립연구소, 정부투자 연구소 등 과학기술 연구기관을 대상으로 적용된다. 2011년부터는 4년제 국·공립대학 41개교에서 <국·공립대 여교수채용목표제>도 운영중이다. 여교수 채용 목표제는 3년마다 여성교수 채용을 위한 임용목표 비율이 명시된 ‘양성평등조치계획’을 세우고 이행실적을 매년 교육부에 보고하도록 규정하고 있는데, 보고 내용

에는 목표 달성 비율과 노력에 대한 평가, 여성인력 육성 및 개발을 위한 활동 등이 포함된다.

민간에서도 이와 유사한 정책이 시행되고 있다. 바로 <적극적 고용개선조치>인데 이는 여성인력 활용을 증대시키기 위해 정부가 도입한 것으로 『남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률』에 포함되어 있다. 적극적 고용개선조치는 근로자 수 500인 이상 민간기업과 50인 이상 공기업에 적용하며, 지난해 2016년에는 공공기관 322개소와 민간기업 1,718개소 등 모두 2,040개소에서 실시했다. 적극적 고용개선 조치 대상기업은 매년 직종별, 직급별 남녀근로자 현황과 시행계획을 작성해 고용노동부장관에 보고하는데, 2014년부터는 이를 어긴 기업의 명단을 공개하고 실적이 우수한 기업에게는 인센티브를 제공하고 있다. 아울러 소수집단이 차별받지 않는 방안도 고려 요인이 된다.

<표 6> 고용에서의 적극적 조치 제도 종류

	공무원		과학기술	국공립대	민간기업	공공기관
제도	여성공무원 채용목표제	양성평등채용 목표제	여성과학기술인력채용목표제	국공립대 여교수 채용목표제	적극적 고용 개선 조치	청년고용할 당제
적용 기관	중앙·지방 행정기관	중앙·지방 행정기관	과학기술분야 -정부출연연구소 -국공립연구소 -정부투자연구소	국·공립대학	근로자 500인 이상 민간기업/근로자 50인 이상 공기업	공공기관 지역공기업
대상 집단	공무원시험 응시자 (여성)	공무원시험 응시자(여성·남성)	과학기술인력 (여성)	국·공립대 임용 지원자 (여성·남성)	민간·공기업 근로자, 구직자 (여성)	19세 이상 34세 미만 청년층
적용 기한	1996-2002	2003-2007 2008-2012	2004-	2004-	2006-	2014-2018
근거 법령	공무원임용시험령		여성과학기술인육성 및 지원에 관한 법률	교육공무원법	남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률	청년고용특별촉진법
담당 부처	행정자치부		교육부, 미래창조과학부	교육부	고용노동부	고용노동부

출처 : 유정미 (2012 : 197) 수정

제 2 절 공공기관에서의 청년채용

1. 청년 고용 할당제

공공기관과 지방 공기업에서는 지난 2014년부터 매년 정원의 3% 이상을 의무적으로 15세 이상 34세 이하 청년 미취업자를 채용하는 청년고용할당제를 실시하고 있다. 원래는 공공기관과 지방 공기업의 채용에 대해선 기관 자율에 맡겼지만, 높아지는 청년 실업률 해소를 위해 정부가 『청년고용촉진특별법』에 따라 2014년부터 2016년까지 3년 동안 한시적으로 운영하였다. 지금은 그 기한이 2018년 12월 31일까지 다시 늘어난 상태이다. 때문에 공공기관과 지방공기업의 채용제도는 청년고용할당제를 기반으로 실시되고 있다. 또, 의무화 이전인 2013년에는 권고 기간이었기 때문에 공공기관의 채용실태를 연구하기 위해선 청년 고용 할당제를 반드시 고려해야한다.

1) 청년고용 할당제의 개념

청년고용 할당제의 도입과 운영은 2014년 개정된 『청년고용촉진특별법』에 근거하고 있다. 지난 2016년에는 15만 576명의 청년들이 408개 청년고용의무 대상기관에 신규로 채용되었다.

제도의 적용 대상은 『청년고용촉진특별법 시행령』 제 6조 제 1항에 따라 <공공기관의 운영에 관한 법률>에 따른 공공기관 중 공기업과 준정부기관 및 정원이 30명 이상인 기타공공기관이다. 또 <지방공기업법>에 따른 지방공사 및 지방공단 중 정원이 30명 이상인 지방공사와 지방공단이다. 다만 동법 시행령 제6조 제2항에 따라 정원이 전년도에 비해 100분의 10이상 감축된 경우나, 공공기관이나 지방공기업으로 지정·설치 또는 설립된 연도의 경우에는 정원의 3%를 고용하지 않더라도 명단 공표 대상에서 제외된다.

2) 제도 도입 배경 및 입법 과정

청년고용 할당제의 기본적 발상은 기업에게 청년층에 대한 고용 할당(employment quota) 의무를 부과하여 청년층 고용을 증가시킨다는 것에서 시작한다. 기존 청년층 고용비율보다 높게 의무고용 비율을 설정하면, 기업이 해당비율만큼 청년층을 추가로 고용하게 되어 종국적으로 청년층 고용의 증가 효과를 기대할 수 있다는 것이다(이인재, 2012: 83). 이 제도가 도입되고 유지되고 있는 이유는 낮은 경제성장률과 높은 청년 실업률이 지속되고 있기 때문이다.

(1) 제도 도입 배경

① 높은 청년 실업률

지난해 2016년 우리나라 15세 이상 29세 미만인 청년들의 실업률은 9.8%로 역대 최고를 기록하였다. 이는 전체 실업률 3.7%의 3배에 가까운 수치다. 통계청에 따르면 청년 체감 실업률은 20%를 넘는 상태로 통계를 작성하기 시작한 지난 2015년 이후 최고치를 기록했다(통계청 2017년 1월 고용동향). 한국노동연구원이 2017년 발표한 <매월 고용 동향분석>에 따르면, 2016년 기준으로 60세 이상 취업자는 31만 6천 명이 증가했지만, 청년층은 오히려 1만 9천명이 감소했다(한국노동연구원, 2017 : 4). 청년고용촉진 정책의 도입에도 불구하고, 청년 취업의 문은 더욱더 좁아지고 좋은 일자리를 얻기는 어려워지면서 비정규직으로 생계를 유지하고 있는 청년들이 늘어나고 있는 것이다.

<표 7> 청년 실업률 현황 (통계청, 경제활동인구조사)

구분	연령별	2009 년	2010 년	2011 년	2012 년	2013 년	2014 년	2015 년	2016 년
실업률	전체	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.6	3.7
	15~29세	8.1	8.0	7.6	7.5	8.0	9.0	9.2	9.7
	15~19세	12.2	11.9	10.8	8.8	10.3	9.2	10.6	10.7
	20~24세	9.5	9.5	9.4	9.0	9.2	10.2	10.5	10.1
	25~29세	7.1	7.0	6.5	6.6	7.1	8.3	8.1	9.3

② 로제타플랜 영향

청년고용 할당제는 2000년 시행된 벨기에의 로제타 플랜을 벤치마킹했다. 로제타 플랜(Rosetta Plan)은 기업에게 3%의 청년층 고용 할당 의무를 부과한 것으로, 우리나라의 청년고용 할당제와 유사하다. 로제타 플랜은 벨기에의 높은 청년실업률, 특히 저학력 청년의 높은 실업률에서 연유한다(이인재, 2012 : 88). 제도 도입되기 전인 1999년 벨기에의 25세 미만 청년실업률은 22.6%로 EU와 OECD 평균보다 높았다. 특히 교육수준에 따라 큰 차이를 보여 고학력 청년의 실업률은 20.1%인 반면에, 저학력 청년은 30.4%에 달했다.

로제타 플랜은 크게 2가지 내용으로 구성된다. 첫 번째는 청년 구직자에게 상담과 훈련을 포함하는 활성화 정책(activation policy)이며, 두 번째는 최초고용협약(conventions de premier emploi) 프로그램이다. 이 가운데 청년 고용 할당제는 최초고용협약을 의미한다.

최초고용협약 프로그램은 민간과 공공부문 기업이 전체 근로자 중 3%를 25세 미만 청년 구직자를 고용하도록 의무를 부과하고 있다. 원칙적으로 학교를 졸업하거나 그만둔 지 6개월 미만인 25세 미만의 청년 구직자가 그 정책 대상자이다. 다만, 지역에 따라 30세 미만의 청년 구직자에게도 적용이 가능했다. 계약 형태는 다양하다. 청년 구직자와 최소 1년 이상의 전일제 계약이나 무기계약, 기간제 계약이 가능하고, 훈련과 고용 계약 형식도 가능하다. 또 도제식 계

약도 인정됐다.

적용대상 기업은 민간 부문과 공공부문을 모두 포함한다. 50인 이상 민간기업은 매년 전체 정원의 3%를, 공공부문과 비영리 부문은 1.5%의 할당이 부과되었다. 만약 할당 목표치에 미달하는 기업에게는 청년 근로자 1인당 하루에 3천 벨기에 프랑의 벌금을, 달성한 기업에게는 사회 보험료 감면 형태로 보조금이 지급됐다. 로제타 플랜을 통해 할당된 일자리는 질이 낮더라도 미취업 저학력 청년에게 근로의 경험을 제공해 노동시장 이탈을 막을 수 있었다. 1996년 22.6%에 달하던 벨기에의 청년 실업률이 2001년 17.5%로 감소했다. 도입 초기에는 청년고용을 증가시키는 효과가 있었지만, 4년 차인 2003년에는 청년 실업률이 21.7%를 기록하며 시행 전 수준으로 다시 돌아갔다. 특히 일자리는 지역적으로 편중됐으며, 고용의 풍선효과 발생으로 중장년층의 실업이 상대적으로 증가했다(이인재, 2012 : 93-94. 로제타플랜은 많은 찬반 논란을 불러일으킨 뒤 지금은 없어졌다. 하지만, 청년고용 할당제가 도입되는데 큰 역할을 한 고용정책 중 하나이다.

(2) 정책 입법 과정

높은 경제 성장으로 낮은 실업률을 기록하던 우리나라는 1997년 IMF 외환위기로 경제에 큰 위기를 맞이한다. 이때부터 청년 실업이 사회문제로 대두되었다. 2000년대 들어서는 이른바 ‘고용없는 성장’이 가시화되고 청년 실업 문제가 일상화되는 양상이 나타나면서, 결국 이에 대처하고자 청년 실업 해소를 위한 법제정 논의가 본격화되었다. 결국 2004년 『청년실업해소특별법』이 처음으로 제정되었다(국회입법조사처, 2015 : 2).

2008년까지 한시적으로 시행되기로 했던 이 법률은 계속 시한이 연장되면서 결국 2010년에는 『청년고용촉진특별법』으로 바뀌었다. 하지만, 청년실업 문제가 심화되면서 법률안 개정이 논의되던 2011

년도에는 15세 이상 29세 미만 청년들의 실업률은 전체 실업률 3.4%의 2배를 넘었고, 청년 실업자는 전체 실업자의 37%에 달했다(통계청).

기존 법은 일정규모 이상의 공공기관과 지방 공기업에만 한정하여 매년 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자로 고용하도록 노력할 의무를 부여하고 있지만, 강제성이 없어 실제로 청년층 일자리 창출에 효과를 발휘하지 못하고 있다는 인식과 미달 기관의 문제가 잇따라 지적되었다. 18대 국회(2008년 5월 30일-2012년 5월 29일)에서도 공공기관의 청년미취업자의 ‘고용 노력의무’를 ‘고용 의무’로 강화하고자 하는 다수의 법안이 발의되었지만, 임기만료로 폐기되었다. 19대 국회(2012년 5월 30일 - 2016년 5월 29일)는 개원하자마자 ‘고용 의무’로 강화하거나, 이를 민간대기업까지 확대하고자 하는 취지의 법안이 8개 발의되었다. 이 개정안들은 2012년 8월 27일 국회 임시회 제2차 환경노동위원회에 상정되어 법안심사소위원회에 회부되었다. 소위원회에서는 여야를 막론하고 공공기관의 청년미취업자 고용 의무제를 찬성했다. 회의에 참가했던 고용노동부 관계자들은 공공기관으로의 인재 쏠림 현상을 발생시킬 수 있고, 공공기관에 대한 정부의 정원 통제로 일부 기관은 이 의무를 이행하는데 어려움을 겪을 수 있다는 우려를 표명했다.

결국 논의 끝에 2013년 4월 30일 제315회 임시 국회 제 5차 본회의에서 원안이 가결되었고 2013년 5월 22일 『청년고용촉진 특별법』 개정안이 시행되었다(국회입법조사처, 2015 : 5). 단, 이 법은 2016년 12월 31일까지 효력을 가지도록 지정하였다. 하지만, 정부는 또 다시 2016년 12월 20일 국무회의를 열고 법 효력 기한을 2018년 12월 31일까지 늘리기로 관련 법을 심의·의결했다. 청년 실업난이 심각한 상황에서 공공기관이 청년에게 양질의 일자리 기회를 계속 제공하기 위한 취지라는게 정부의 설명이다.

2010년에는 <청년실업해소특별법>이 <청년고용촉진특별법>으로 바뀌고, 정부투자기관 및 정부출연기관 등의 청년 미취업자 채용 확

대 규정이 공공기관과 지방공기업으로 바뀌었다. 2012년은 정책 수혜자인 청년의 연령을 ‘15세 이상 34세 이하’로 규정하였다.

2013년 5월이 되면서 청년 고용은 의무화되고, 정부가 본격적으로 고용 실적을 경영평가에 반영하는 등 매우 중요한 정책 변화가 있었다. 하지만, 2013년 5월 22일 이 법률 조항이 공공기관 구직자들의 직업 선택이 자유와 평등권을 침해한다며 헌법소원 심판이 청구되면서 『청년고용촉진특별법』이 다시 논쟁의 중심이 되었다. 결국, 4(합헌) : 5(위헌)으로 합헌 결정이 나면서 이 법은 계속 유효하게 되었으며, 이듬해인 2014년에는 청년의 연령이 ‘15세에서 34세 이하’로 정해지는 등, 적용 대상이 확대됐다. 결국 공공기관 및 지방공기업에서 정원의 3%를 청년으로 고용해야 하는 의무조항의 유효기간이 2016년 말까지 정해졌지만, 다시 법이 개정되면서 2018년 12월 31일까지 2년 더 연장된 상태다.

<표 8> 청년고용 할당제 법적 변화 과정

청년할당제 정책 변화	
2010년	청년실업해소특별법 -> 청년고용촉진 특별법으로 개정. 적용 기관의 확대
2012년	정책 수혜자의 연령이 ‘15세 이상 29세 이하’로 규정
2013년	‘권고’에서 ‘의무’로 정책 변경, 고용 실적을 경영 평가에 반영
2014년	정책 수혜자 연령이 ‘15세 이상 34세 이하’로 증가
2017년	3년 한시적이었던 ‘의무 할당제’ 기한이 2년 더 연장

3) 청년고용 할당제를 둘러싼 찬반 쟁점

청년고용 할당제를 찬성하는 입장은 의무 적용 대상의 확대를 주장한다. 그 근거로는 청년고용 할당제는 2014년 헌법재판소의 합헌 결정이 난만큼 입법목적이 정당하며 청년실업을 완화하는데 다소 기여할 수 있는 정책이라는 것이다. 또 일정 규모 이상의 기관에만

적용되고 3년 동안 한시적으로만 시행되기 때문에 기업의 경영권을 침해하지는 않는다고 판단한다. 무엇보다도 청년실업은 가장 시급한 문제 만큼 의무할당제를 통해 단기적으로 실업자를 흡수해야 한다고 강조한다. 특히 공공기관은 사회적 책임성을 다해야 할 의무가 있어 청년고용 할당제는 필요하다는 입장이다.

반면, 제도에 대한 반대입장은 이 정책의 위법성 소지와 실효성 문제를 강조한다. 할당제가 청년실업을 완화하지 못한다고 보는 것이다. 청년실업을 노동시장의 구조적 문제에 근본원인이 있기 때문에 일자리 창출 없이 한정된 일자리 일부를 청년층으로 채우는 것은 일시적인 처방이라는 입장이다.

둘째, 청년고용 할당제는 장애인고용할당제나 여성할당제와 같은 적극적 평등실현조치와는 다르다고 본다. 사회적 약자의 경우 실질적 기회균등의 확보, 사회정의 실현 측면에서 할당제가 필요하지만 연령은 차별적 취급 기준이 되기 어렵다. 오히려 풍선효과를 야기해 중장년층의 실업률을 증가시킬 우려가 있고, 이미 취업한 청년들에게 전직할 기회를 빼앗아 같은 청년층 내 취업기회의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 무엇보다도 청년 실업은 노동시장의 구조적 문제에 그 원인이 있기 때문에 할당제가 청년 실업을 완화하는 해결책이 될 수 없으며 오히려 민간으로 확대될 경우 기업에 부담이 된다는 것이다.

2. 공공기관에서의 청년채용 현황

지난해 기획재정부가 알리오(www.alio.go.kr)를 통해 공시한 <2015년 공공기관 경영정보>에 따르면 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류돼 2016년 1월 기준으로 321개가 존재한다. 공기업 30개와 준정부기관 89개, 기타 공공기관 202개로 구성된다. 지난 10년 동안 공공기관은 매년 증가해왔고, 특히 2012년 이

후 큰 증가폭을 보이고 있다.

아울러 행정자치부가 관리하고 있는 지방 공기업은 130개에 이른다. 이 가운데 청년층을 의무적으로 채용해야하는 공공기관은 공기업과 준정부기관, 정원이 30명 이상인 기타공공기관과 지방공기업이다.

<표 9> 청년고용의무 이행 기관 현황 (고용노동부, 2017년)

구분	2013				2014				2015				2016			
	기관수	청년층 채용			기관수	청년층 채용			기관수	청년층 채용			기관수	청년층 채용		
		달성	미달	없음		달성	미달	없음		달성	미달	없음		달성	미달	없음
합계	413	212 (51.3)	201 (48.7)	66	391	282 (72.1)	109 (27.9)	41	408	286 (70.1)	122 (29.9)	37	409	327 (80)	82 (20)	25
정부공공기관	283	156 (55.1)	127 (44.9)	36	270	220 (81.5)	50 (18.5)	13	276	210 (76.1)	66 (23.9)	15	279	231 (82.8)	48 (17.2)	15
공기업	30	21	9	1	28	22 (78.6)	6 (21.4)	1	30	22 (73.3)	8 (26.7)	1	30	23 (76.7)	7 (23.3)	2
준정부기관	87	58	29	6	85	72 (84.7)	13 (15.3)	1	85	72 (84.7)	13 (15.3)	0	84	78 (92.9)	6 (7.1)	1
기타공공기관 (30인 이상)	166	77	89	29	157	126 (80.3)	31 (19.7)	11	161	116 (72.0)	45 (28.0)	14	165	130 (78.8)	35 (21.2)	12
지방공기업	130	56 (43.1)	74 (56.9)	30	121	62 (51.2)	59 (48.8)	28	132	76 (57.6)	56 (42.4)	22	130	96 (73.9)	34 (26.1)	10

<표 9>에 따르면, 청년고용 할당제가 도입되면서 공공기관들이 신규 채용에서 청년층의 비율을 늘리고는 있는 추세이다. 하지만, 의무 비율을 채우지 못한 곳도 있다. 지난 2014년 의무고용 대상기관으로 선정된 391곳 중 109곳(27.8%)이, 2015년엔 대상기관 408곳 중 122곳(29.9%)이 기준인 3%를 넘기지 못한 것으로 조사됐다. 2016년에도 대상기관 409곳 중 82곳(20%)이 청년 고용 할당을 채우지 못했다. 해를 거듭할수록 미이행기관이 차지하는 비율은 줄어들고 있지만, 여전히 공공기관 10곳 중 2곳은 청년층을 정원의 3%도 채용하지 않는 것으로 나타났다.

<표 10>에 따르면, 2016년 기준으로 공공기관에서 채용된 청년층은 1만 9천여 명으로 지난 2015년보다는 3,660명이 증가했다. 고용이 의무화되기 전인 2012년과 2013년의 청년신규채용 인원 비율은 각각 3.3%와 3.5%를 차지했다. 특히 이 법이 시행된 첫해인 2014년은 전년 대비 3,858명(정원대비 비율 1.3%p)이 증가했다. 2014년과 2015년, 2016년에는 청년신규 채용 비율이 4.8%에서 5.9% 증가했다.

특히 2014년의 경우 공공기관의 전체 정원이 5천여 명 줄어들었음에도 청년 고용은 4천여 명이 증가했다. 전체적으로도 정원대비 청년 신규 채용자 비율이 4.8%로 법률이 정한 의무기준인 3%를 크게 초과했다. 하지만, 청년미취업자의 3% 신규채용 노력이 권고되던 2012년과 2013년 경우에도 전체적으로 3%를 초과했다는 점을 고려하면 채용에 미친 정책의 순효과는 1% 내외로 추정된다(국회입법조사처, 2015 : 46). 또, 2014년 청년고용 채용률이 4.8%로 2013년 3.5%에 비해 1.3%p 올랐지만, ‘청년’의 정의가 ‘15-29세’에서 ‘15-34세’로 확대되었다는 점을 고려한다면, 신규채용을 늘린 순 효과는 3천명 내외에 불과하다. 2016년 공공기관의 청년 고용 비율은 정원의 5.9%인 19,236명으로 2015년 5.2%에 비해 0.7%p 상승했고, 의무 이행 기관 비율도 80%인 327개로 2015년 70.1%에 비해 9.9% 상승했다. 2016년 지방공기업의 경우도 전년도 2.6%에 비해 3.9%p 오른 6.5%를 차지했다.

<표 10> 청년고용 현황 (고용노동부, 2017년) (단위 : 개소, 명, %)

구 분	2013			2014			2015			2016		
	기관 수	정원 (A)	청년 채용(B) (B/A)	기관 수	정원 (A)	청년 채용(B) (B/A)	기관 수	정원 (A)	청년 채용(B) (B/A)	기관 수	정원 (A)	청년 채용(B) (B/A)
합계	413	305,840	10,691 (3.5)	391	300,472	14,356 (4.8)	408	323,843	15,576 (4.8)	409	326,774	19,236 (5.9)
정부공공기관	283	261,178	9,904 (3.8)	270	256,431	12,905 (5.0)	276	277,359	14,387 (5.2)	279	281,993	16,322 (5.8)
공기업	30	99,856	2,981 (3.0)	28	100,370	3,694 (3.7)	30	103,517	3,826 (3.7)	30	105,371	4,646 (4.4)
준정부기관	87	76,043	2,690 (3.5)	85	76,751	4,095 (5.3)	85	77,775	3,823 (4.9)	84	79,731	4,748 (5.9)
기타 공공기관 (30인 이상)	166	85,279	4,233 (4.9)	158	79,310	5,116 (6.5)	161	96,067	6,738 (7.0)	165	96,891	6,928 (7.1)
지방공기업	130	44,662	787 (1.8)	121	44,041	1,451 (3.3)	132	46,484	1,189 (2.6)	130	44,781	2,908 (6.5)

2016년 공공기관 중 30인 이상 기타 공공기관이 청년채용 비율이 7.1%로 가장 높았다. 과거 비율을 보더라도 기타 공공기관의 청년채용 비율이 상대적으로 높았다(2015년, 7.0%). 반면에 공기업이 준정부기관과 기타 공공기관과 비교했을 때 가장 청년채용 비율이 적은 것으로 나타났다.

<표 11> 공공기관 청년고용의무 이행 추이(고용노동부, 2017년, %)

		'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
전체	청년 고용비율	2.6	2.6	3.0	3.3	3.5	4.8	4.8	5.9
	이행기관 비율	33.2	32.0	42.3	48.1	51.3	72.1	70.1	80.0
공공 기관	청년 고용비율	2.6	2.8	3.3	3.7	3.8	5.0	5.2	5.8
	이행기관 비율	30.5	31.8	46.8	56.2	55.1	81.5	76.1	80
지방 공기업	청년 고용비율	1.6	1.5	1.4	1.2	1.8	3.3	2.6	7.9
	이행기관 비율	39.0	32.3	32.5	30.4	43.1	51.2	57.6	73.9

청년고용 할당제가 의무화되기 전 공공기관 전체 청년채용 비율은 3%대에 머물렀고, 기관의 절반 가까이가 이행한 것으로 나타난다. 하지만, 2014년 본격적으로 의무화되면서 청년 고용 비율이 4%, 5%로 증가했다. 다만 그 증가폭은 크지 않았다. 청년채용 비율을 지킨 기관은 2013년 10곳 중 5곳인데 반해(50.1%) 2016년에는 10곳 중 8곳(80%)으로 급격하게 늘어난 상태이다.

제 3 절 채용제도에 관한 이론적 논의

조직이 제도를 시행하는 이유를 크게 두 가지 이론으로 나누어 설명할 수 있다. 하나는 조직은 조직의 목표를 달성하기 위해 합리적으로 제도를 선택한다는 “전략적 선택 이론”이다. 다른 하나는 제도 도입의 목적이 조직이 속해 있는 환경에서 바람직하다고 인정하는 정당성을 확보하고 주장하는 “제도적 동형화 이론”이다.

1. 전략적 선택이론

조직은 조직목표의 달성을 위해 제도나 수단, 자원을 전략적으로 도입·활용한다(Chandler, 1962 ; Child, 1972 ; Hrebiniak & Joyce, 1985 ; 조희진 외, 2014 : 347). 이 경우 조직은 합리적이며 효율적으로 성과를 창출하는 주체로 가정한다(Roberts & Greenwood, 1997 ; 장용석 외, 2014 : 30). 조직은 궁극적으로 효율성을 높여 성과를 극대화하기 때문에 조직이 처한 현재의 상황을 파악하고 세부적인 목표를 세워 조직의 규모와 기술, 구조, 인적 자원을 변화시키고 재구성하는 전략적 선택이 중요하다(Child, 1997). 이 같은 맥락에서 조직은 생존을 위해 환경과 지속적으로 상호작용하고 그 상호작용을 통해 조직의 생존과 발전을 추구한다(Bamberger & Sonnenstul,

1996 ; 장용석 외, 2014).

2. 제도적 동형화 이론

제도주의 입장에서는 제도적 환경의 중요성을 강조한다. 개별 조직보다는 넓은 조직의 장(organizational field)을 분석 단위로 하며 사회문화적 맥락에서 당연히 여기는 제도나 관행을 실행함으로써 얻는 정당성(legitimacy)으로 조직의 변화를 설명한다(Dacin, 1997 ; Frumkin & Galaskiewicz, 2004 ; Guler et al. , 2012 ; Jensen, 2003 ; Meyer & Rowen, 1977 ; Scott, 2008 ; Sutton & Dobbinm 1996 ; Zucker, 1987; 하연섭, 2004 ; 조희진 외, 2014).

제도적 환경은 사회 문화와 규범, 믿음 등으로 이뤄진 환경으로 조직은 제도적 환경에서 오는 규범적인 압력에 순응함으로써 생존을 위한 정당성을 얻는다(장상일, 2013 : 34 ; 함규정, 2004). 조직은 외부 이해관계자를 만족시키기 위해서 조직구조와 과정을 선택하고, 조직의 활동에 대한 외부 이해관계자의 기대는 조직에 일종의 규칙으로 여겨진다(Daft, 2010 : 163).

제도적 환경은 조직이 갖춰야 할 요소들의 지침을 제공하고, 조직은 제도적 환경에서 당연히하는 규범을 채택하여 그 정당성을 확보한다(Scott, 2001). 따라서 제도주의적 입장에서는 조직은 이미 정당화된 제도를 받아들이지 않으면 생존을 위협받거나 경쟁에서 도태될 수 있다. 따라서 조직은 규범과 환경의 압력에 민감하게 반응한다.

DiMaggio와 Powell(1983)은 조직이 처음에는 다양하지만 안정화 시기를 거치면서 동질화의 압력을 받게 되고, 이로 인해 사회 여러 조직들은 구조나 프로세스 등이 유사해지는 동형화(Isomorphism)가 이뤄진다고 보았다. 즉 전체의 문화 환경적 제도가 개별 조직의 제도를 제약하고 결국 일정 지역 내 조직들은 비슷해지는 것이다 (DiMaggio& Powell,1983).

제도적 동형화는 크게 3가지 방식으로 이뤄진다. 첫 번째는 강압적 동형화(coercive Isomorphism)로 조직이 외부 환경으로부터 공식적·비공식적 압력을 받거나 조직이 속한 문화적·사회적 규범에 의해 강제되는 것이다. 강압적인 힘은 권력 격차가 있는 조직 사이에 나타나기 쉽다. 조직이 다른 조직에 의존하고 있거나 규칙과 법, 제재 등이 포함된 정치적 요소가 변화하거나 다른 종류의 계약 내지 법적인 제약이 있을 때 강압적 힘에 의해 조직 변화가 나타난다(Daft, 2010 : 167).

두 번째는 모방적 동형화(mimetic Isomorphism)이다. 모방적 동형화는 한 조직이 다른 조직의 제도를 따라함으로써 비슷해지는 것이다. 조직의 목표가 모호하고 커다란 문제에 직면한 경우 이 문제를 해결하기 위해 다른 조직의 제도를 모방함으로써 외부 환경의 불확실성에 대응하고 조직의 생존을 유지해 나갈 수 있다(장상일, 2013 : 35).

마지막 규범적 동형화(normative isomorphism)는 전문가 집단의 공유 지식이나 가치관, 규범 등을 특정 구조나 프로세스 등을 통해 제도가 도입된다는 것이다. 전문가들은 대학의 학위와 같은 공식적 교육 과정과 컨설턴트 및 전문가들 사이에 이루어지는 정보 교환을 통해서 생각을 공유한다. 유사한 훈련과 기준에 노출된 사람들은 동일한 가치를 공유하고 그에 따라 조직들이 움직이도록 만든다(Daft, 2010 : 167). 특히 전문가 조직일수록 도입된 정책과 제도를 받아들이는 정도가 강하다. 이들은 전문가들이 공유하고 있는 규범에 기초를 둔 표준을 따라야 한다는 의무감 때문에 기업들은 규범적인 동형화를 수용하는 것이다.

3. 제도적 동형화와 공공기관 채용과의 관계

제도적 동형화 이론에 따르면 공공기관은 그 종류에 따라 유사한 조직군에 속한 조직들은 유사한 특성을 보이는 경우가 있다. 조직은

생존을 위해 외부 환경의 가시적 기술과 구조보다는 눈에 보이지 않는 규범이나 가치, 신념 체제에 부합하는 것이 필요하다. 즉 유사한 조직들은 조직간 다양성과 차이를 추구하기보다는 유사하게 보이도록 상호 간 압력을 가하는 경우가 많다(김정인, 2016 : 7). 또 공공성이 강한 공공기관일수록 감독기관인 관계부처에 종속되는 정도가 크다(국경복 외, 2007 ; 박석희, 2010 ; 김정인, 2016 : 587).

특히 공공기관의 경우 주무부처가 제공하는 자원에 의존하기 쉬워 상위 조직의 요구에 따르거나 각종 제도를 답습해 상위조직과 동질성을 갖도록 하는 강압적 동형화가 나타나기 때문이다 (DiMaggio& Powell,1983 ; 장용석 외, 2014 : 34). 조직에 대한 자원 의존 정도가 높을수록 자율성은 제약되고 타조직의 통제를 받기 쉽다 (최영준, 2012 : 12). 공공기관중 시장성이 큰 공기업일수록 예산과 인사에 있어서 준정부기관과 기타 공공기관에 비해 상대적으로 자율성이 높고, 강압적 동형화를 적게 받는다. 반면에 공공성이 큰 조직은 강압적 동형화를 받게 된다. 결국 공공기관과 감독기관인 관계부처와의 종속성 여부는 공공기관이 정부부처에 대해 자율성을 가지고 있느냐와 관련된다.

공공기관에는 모방적 압력화도 작동하기 쉽다. 정장훈(2013)은 상위조직에 강한 통제를 받는 공공부문일수록 모방적 압력이 강하다고 설명했다. 공공기관은 법적 규제와 정치적 규제 등 강력한 제도적 압력 하에서 자유로울 수 없기 때문에 제도적 환경과 압력에 적극적으로 따른다. 특히 공공조직은 이해관계자가 정부, 기업, 국민 등 다양하므로 이들의 기대를 충족시키기 위해 조직 운영에 대해 신뢰할 수 있는 외부의 규범을 더욱 적극적으로 받아들여지게 된다 (Frumkin & Galaskiwicz, 2004 ; 조희진 외 , 2014).

또한, 공공기관의 인사 담당자들은 규범적 동형화에도 쉽게 노출된다. 전문가 조직일수록 사회적 규범이나 도입된 정책 등을 도입해야한다는 생각이 강하다. 공공기관의 인사 담당자들은 상위 기관으로부터 채용과 기관 전반에 대한 제도 등을 계속 교육받기 때문에

유사한 조직에 속한 전문가들은 비슷한 규범적 동형화를 경험할 수 있다.

4. 선행연구 검토

1) 공공기관의 청년채용에 관한 연구

공공기관의 청년채용에 관한 선행 연구는 아직 부족한 실정이다. 특히 최근에 도입된 청년고용 할당제와 관련된 연구도 거의 없는 상황이다. 2014년 처음 도입된 데다, ‘청년’ 즉 ‘연령’을 법이 나서서 적극적으로 보호해야 할 사회적 약자 집단으로 봐야할 것인지에 대한 논란이 컸기 때문이다. 따라서 이미 수행된 소수의 기존 연구라고 할지라도 대부분 청년 고용 의무 할당제에 대한 법적 타당성이나 정책 시행의 당위성을 강조하는 내용을 담는데 치중되어 있을 뿐, 청년 고용 할당제의 실질적 효과성을 분석하거나 효과에 영향을 준 요인 등을 분석한 연구는 없는 실정이다

선행 연구의 내용과 주요 결과 개관하면 다음과 같다. 노호창(2014)은 청년고용 할당제에 대한 법적 타당성을 검토했다. 2013년 <청년고용촉진특별법>이 개정되면서 ‘청년’의 연령을 15세 이상 34세 이하로 정하자, 특정 연령층을 우대하는 거 아니냐는 정당성 논란에 휩싸였고, 결국 해당 조항은 ‘직업의 자유와 평등권을 침해한다’며 헌법소원 심판 청구가 되었다. 노호창은 다른 차별금지법들과 모순되며, 청년 실업을 완화하는데 기여하지 않는다고 분석한다. 특히 ‘장애인고용할당제’나 ‘여성할당제’와 같이 특별한 보호가 필요한 사회적 약자에 대한 불이익을 시정하고 보상해주기 위한 적극적 평등실현조치가 아니라고 판단한다(노호창, 2014 : 406-407). 때문에 이 연구는 할당제에 대한 반대 근거로 자주 인용되고 있다.

김성희(2015)는 한국형 로제타 플랜(Rosetta Plan)과 청년보장

(Youth Guarantee)을 중심으로 청년 실업 대책의 새로운 계기를 형성해야 한다고 주장한다. 기업에 지원금을 제공하는 것이 아니라, 위반 기업에 대한 강력한 제재조치를 통해서 견인책을 통한 강력한 이행장치를 장착해야 의무 고용의 효과가 있을 것이라고 강조한다. 의무고용 5% 할당제를 시행한다면 공공부문과 300인 이상 기업에서 정규직 기준으로 137,500명을 추가 고용할 수 있고, 1년 계약직까지 의무고용 대상 인원으로 일부 인정한다면 비정규직 포함 227,300명까지 추가 고용할 수 있다고 예측하며 제도의 확대 시행을 강조했다(김성희, 2015 : 25).

국회입법조사처는 2015년 발표한 <청년고용 할당제의 입법영향 분석 보고서>를 통해 다양한 측면에서 청년고용 할당제의 영향력을 분석했다. 1) 법체계적 분석(헌법과의 관계, 다른 법률과의 관계), 2) 정치행정영향분석(행정 등에 미치는 영향), 3) 경제·산업영향 분석(공공기관의 재정에 미치는 영향), 4) 청년 복리에 미치는 영향과 고용 및 노동 시장에 미치는 효과를 구분해 입법의 영향력을 평가했는데, 국회입법조사처는 청년 고용 할당제가 지난 2014년 합헌 결정이 났지만, 위헌논란이 지속될 가능성이 존재할 가능성이 높다고 전망했다. 특히 <고용정책기본법>과 <고용상연령차별금지법>, <국가인권위원회법>은 취업 기회를 균등하게 보장할 의무를 부과하며, ‘연령’으로 차별할 수 없게끔 명시하고 있어 <청년고용촉진특별법 제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용의무)>가 법적으로 충돌할 가능성이 크다고 평가한 점은 노호창(2014)의 연구와 동일하다. 청년들의 복리 측면에서는 추가로 공공기관에 취업 구직자 대부분 민간 대기업 등 다른 좋은 일자리에 취업할 가능성이 높았던 사람들로 추정돼 복리에 미치는 영향은 크지 않다고 판단했고, 고용과 노동시장에 미치는 효과도 크지 않을 것으로 예측했다.

또 민간 연구기관인 국가경영전략연구원(2016년)은 20대 청년 20

대 396명을 대상으로 모바일 패널 설문조사를 한 결과, 68.4%인 271명이 찬성했고, 18.2%인 72명이 반대, 13.4% 53명은 모르겠다고 응답했다는 간단한 설문 조사를 실시하기도 했다.

2) 공공기관에서의 채용 결정 요인 연구

공공기관의 채용을 분석한 연구들은 대부분 전체적인 채용 실태를 분석하기 보다는 단일 정책의 요인이나 효과를 분석하는데 초점이 맞춰져 있는 실정이다. 특히 여성과 장애인, 고졸 채용 등 단일 채용 유형을 대상으로 한 선행연구가 주를 이룬다. 이 가운데 여성과 장애인 채용 유형 연구가 대다수이며, 최근에는 고졸채용이나 지역인재채용과 관련한 연구도 조금씩 나오고 있다.

유완식·이금진(2006)의 연구에 따르면 장애인 채용 정책은 적극적 장애인 고용확대 정책을 추진한 참여정부 때 선진국보다 높은 장애인 신규채용 증가를 보였다. 또 재무성과가 우수하고 조직 규모가 큰 기업일수록 여유자원을 이용해 사회적 책임에 적극적인 것으로 나타났다(Adams and Hardwick, 1998).

조경호·최정해(2004)는 여성채용목표제의 정책 효과를 검증하기 위해 헌법별 기관(행정·입법·사법), 소속별(국가직, 지방직), 직급별(1급~7급), 직군별, 채용고시별로 분류하여 전체 7급 이상 여성공무원의 수의 단·장기적 변화를 시계열분석을 통해 분석하였다. 분석 결과, 여성 채용목표제 실시로 인한 여성공무원 수는 증가했지만, 일부 직급이나 직종에 국한된 효과였다고 분석한다.

김진숙·이근주(2014)는 공공부문과 민간부문의 여성채용을 시계열 단절 모형(ARIMA intervention analysis)으로 비교해 정책 도입 전후 20년 동안 여성(양성평등) 채용 목표제의 효과성을 평가하였다. 그 결과 공식적으로 제시한 목표는 달성해 공공부문의 여성인력 확보에는 긍정적 영향을 미쳤지만, 그 효과크기는 민간부문의 여성

취업과 비교했을 때 유사한 수준이었다.

전영환·김호진·김언아(2007)는 공공부문의 장애인 고용 성과에 대한 영향을 분석했다. 인적 특성 요인과 법·제도적 요인, 의지와 태도 요인 등 4가지 영향 요인을 추출한 뒤 장애인 고용률과 장애인 고용 2% 달성 여부에 미치는 영향력을 분석하였다. 그 결과 기관장의 의지 등은 장애인 고용에 중요한 영향을 주지만, ‘의무고용제’ 등 법·제도 요인이 실질적인 영향을 주었다고 결론내리고 있다.

류장수 외(2013)는 공공기관이 지방 인재를 어느 정도 채용해왔고, 그 채용 규모를 결정하는 요인들이 무엇인지를 분석했다. 주요 지표는 기관명, 주무부처, 기관 성격, 16개 소재지, 직원 중 현원(2007-2011년), 비수도권 지역인재(2007-2011년), 평균 보수액을 그 요인으로 살펴보았다. 그 결과, 공공기관의 신규 채용자 중 47%가 지방인재였는데, 지방 30% 채용을 달성하지 못한 기관은 절반에 이르렀다. 지방 소재 공공기관에 비해 수도권 소재 공공기관의 지방인재 채용비율이 더 통계적으로 유의하게 낮았고, 평균 보수액이 높을수록 지방 인재 채용 비율이 낮은 것으로 나타났다.

심진예 등(2009)은 장애인 고용 저조기업의 장애인 미고용 요인을 알아보기 위해 고용주의 요인, 인사관리 및 비용 요인, 직무요인으로 나누어 분석한 결과, 모든 요인이 장애인 고용률에 영향을 미치고 있지만, 직무요인이 가장 큰 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

나지윤·조연지(2009)는 장애인 의무 고용제에서 장애인의 고용 결정 요인을 분석하였다. 장애인 고용률을 종속변수로 직무 난이도와 조직 특성, 상시근로자 규모와 지역이 미친 영향을 분석하였다. 그 결과, 고용 기업의 직무 난이도가 단순할수록 장애인 고용률이 높았고, 자유로운 조직 분위기일수록 고용률이 컸다. 특히 노동조합이나 친목을 도모하는 봉사활동, 동호회 활동이 활발할수록 장애인 채용 비율이 높았다.

3) 조직에서의 제도 도입에 관한 연구

장상일(2013)는 중소기업이 기업 복지 제도를 도입하게 되는 요인을 분석했다. 그 결과 조직 규모가 크고 인사정보 채널이 많고 외부 교육 지원 채널이 많을수록 복지제도 도입에 적극적인 것으로 나타났다. 이는 개별 기업 복지제도 도입 여부에 모방적 동형화와 규범적 동형화가 가장 큰 영향을 주는 것으로 확인되었다.

김정인(2016)은 제도적 동형화 현상을 기준으로 공공기관이 성과급 제도를 도입할 때 영향을 준 요인들을 분석했다. 그 결과 공공기관의 역사가 길고 공공기관과 정부부처의 관계가 종속적으로 나타날수록 성과급 도입률이 높게 나타났다. 성과급이라는 새로운 제도를 받아들이는 과정에서 공공기관의 내부 영향이 크게 작용하지 않고 외부의 영향이 크게 작용하는 강압적 동형화 현상이 발생했다고 분석했다.

손선화·장용석(2016)은 공공기관을 둘러싼 제도적 환경을 고려한 제도주의 조직론을 기본으로 정부 평가를 통한 압력이나 다른 사회적 책임 활동 등이 공기업의 사회 형평적 인력 채용에 미치는 영향 등을 연구하였다. 기관장의 출신이나 외부평가 지적 사항과 같은 정치적 요인이나 사회공헌 전담 조직 등 사회적 책임 활동의 여부가 여성과 장애인, 고졸 의무 채용 목표치와 채용률에 어떠한 영향을 주는지를 분석했다. 그 결과, 정부가 경영평가지표에 채용 목표치를 반영한 경우 외부 지적 사항에 민감하게 반응하는 공공기관일수록 사회 형평적 채용에 적극적인 것으로 나타났다. 또 제도적 환경이 유사한 조직일수록 동형적 압력을 받아 채용에 영향을 받았고, 국제 규범에 자발적으로 따라 사회적 책임활동을 하는 공기업일수록 채용규모가 늘어난 것으로 나타났다.

<표 12> 공공기관의 채용 요인에 관한 선행 연구

연구자	독립변수	종속변수
장용석 외(2013)	조직규모 (+) , 조직연령(-), 조직위치,이직율, 전 문직 근로자 비율,노동조합 여부	책임성 제고 위한 인 사제도 도입
장상일(2013)	조직규모 (+), 인사정보채널(+), 외부교육지원(+), 모방적 동형화(+)	복지제도 도입
강유미(2012)	공기업 여부(+), 조직 규모(+), 조직내 여성비율 (+)	모성보호제도 도입
손선화 (2016)	경영평가(+) 기관장 교체여부, 관료 또는 정치인 출신 여부, 사회적 책임 여부, 조직나이(-) , 조 직규모(-)	사회형평적 채용 - 여성 채용 비율 - 장애인 채용 비율 - 고졸 채용 비율
김정인 (2016)	공공기관유형, 공공서비스 성격 ,공공기관 사업분 류, 노동조합 유무,직원 근무기간,여성 인력구성, 조직규모(+),조직나이, 상위 부처와의 관계(+)	성과급 도입여부
김희정 (2013)	조직성과(고객만족도,청렴도),조직규모(+),산업유 형, 조직연령(-)	여직원 채용 비율
전영환 외(2007)	법·제도적 요인(+),의지·인식·태도 요인 ,기관장의 의지, 공무원의의지(-),개인 인적 특성요 인 (-), 배려 요인	장애인 의무제 도입 여부
장희란 외(2015)	조직규모(자산, 매출액, 정원),조직나이(+),산업 특성, 기관유형, 주식시장 상장여부	경영평가 성적
류장수 외(2013)	연도, 기관유형, 주무기관, 수도권 더미(-),평균 보수액(-), 조직 규모	지방인재채용 비율
강필수·이정 주(2010)	조직특성요인(위치, 규모, 조직형태) (+),장애인 고용인식 요인,지원제도 인지 요인(고용장려금 등),취업지원 서비스 인지 요인	장애인 채용 비율
심진예 외(2009)	장애인 채용 우대, 사업주 지원제도 인지여부, 규 모,업종,지역	장애인 채용 비율

제 3 장 연구 설계 및 실증분석

제 1 절 연구 가설 및 연구 모형틀

1. 연구 가설의 설정

본 연구의 분석 대상은 공공기관 276곳 중 데이터 누락치 등을 최종적으로 고려하여 선정된 156곳이다. 시간적 범위는 청년고용 할당제가 의무화된 전후인 2013년부터 2016년으로 설정하고 패널 데이터를 구축했다. 패널 데이터는 복수의 시점에서 관측된 개체별 자료를 한 곳에 모아서 만든 자료로, 개체별 복수 시점 관측치 또는 시점별 복수 개체 관측치의 구조를 가진다.

본 연구에서 핵심적인 문제의식은 공공기관에서 청년층을 채용할 때 어떤 요인으로부터 영향을 받고 있는냐를 분석하는 것이다. 채용을 결정하는 조직의 외부적 요인과 내부적 요인 등 다양한 요인들이 영향을 준다. 이 가운데 특히 공공기관이 제공하는 재화와 서비스의 종류, 즉 업무의 특성이 청년채용에 어떤 영향을 주느냐를 분석하고자 한다. 이에 선행연구의 내용을 종합하여 공공기관의 업무 특성이 청년채용 실적에 미치는 영향을 규명하고자 다음의 가설을 설정하였다.

가설 1 : 공공기관의 조직 특성에 따라 청년채용 실적이 다를 것이다.

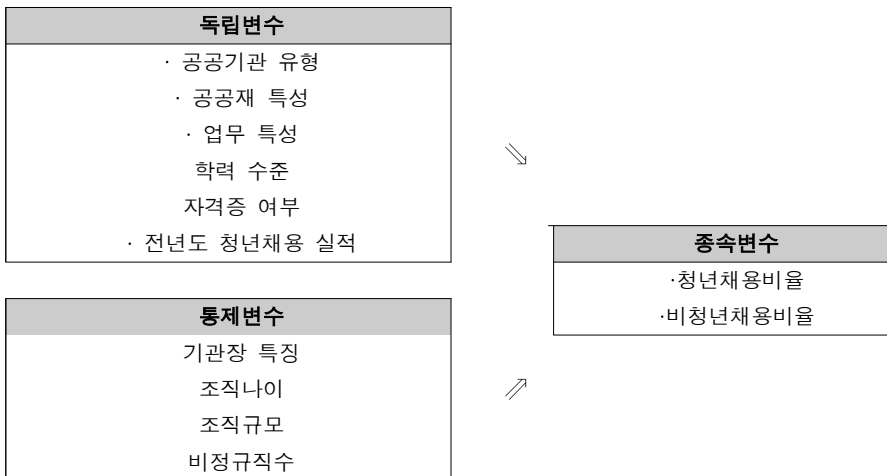
- 1-1. 공공기관 유형에 따라 제도적 동형화로 인해 청년채용에 영향을 받을 것이다.
- 1-2. 보편적이고 많은 양이 거래되는 공공재를 생산하는 공공기관일수록 청년채용에 더 적극적일 것이다.
- 1-3. 고학력이나 필수 자격증 여부는 청년채용에 영향을 끼칠 것이다.

가설 2 : 전년도 청년채용 수가 신규 채용규모에 영향을 준다.

2. 본 연구의 분석틀

본 연구는 공공기관의 1) 청년채용비율과 2) 청년채용목표 달성 여부를 종속변수로 하여 이에 영향을 미치는 독립변수로 공공기관의 조직 특성을 설정하였다. 통제변수로는 공공기관의 1) 정치적 요인(기관장 특징)과 2) 조직적 요인(조직 규모, 조직 나이, 비정규직율)의 두 가지 차원으로 구분하였다.

<표 13> 연구 분석틀



제 2 절 연구 모형과 변수의 조작적 정의

1. 변수의 선정

<표 14> 변수 및 변수의 조작적 정의

		변수	조작적 정의	자료출처
종속 변수	청 년 채 용 실 적	청년채용비 율	청년 신규 채용자 수 /전체 정원수	고용노동부, 정보공개청구
		비청년층 채용 비율	(신규 채용자수 - 청년채용자 수)/ 전체 채용자수	고용노동부, 정보공개청구
독립 변수	조 직 특 성	전년도 청년채용 실적	전년도 청년채용 비율 = 청년 신규 채용자 수/전체 정원수	정보공개청구
		공공기관 유형	공공기관 유형 : 더미변수 시장형 공기업, 준시장형 공기 업,기금관리형 준정부기관, 위 탁관리형 준정부 기관, 기타공 공기관	법규 기준
		공공재 유형	주무부처에 따른 공공재 종류 4 유형 : 더미변수	Fukuyama(2004) 분류
		학력 수준	학위 소지 여부 = 석·박사 수/전체 근로자 수	정보공개청구
		업무의 전문성	필수 자격증 여부 = 있음 : 0 없음: 1	정보공개청구 및 채용 사이트 참고
통제 변수		기관장 특징	정치인 : 1 관료 : 2 전문가 : 3, 내부 승진자 : 4 민간기업 : 5	공공기관 경영공시, 인 터넷, 기사 참고
		조직 나이	기관별 설립연도	경영공시 참고
		조직 규모	전체 근로자 수	경영공시 참고
		인적 요인	비정규직 수/ (비정규직 + 정규직)	경영공시 참고

1) 종속변수의 측정

본 연구에서는 공공기관의 조직 특성이 청년고용에 미치는 영향을 알아보려고 한다. 따라서 종속변수는 청년고용의 성과이다.

그 성과지표는 전체 채용 정원 대비 청년채용의 비율로 정의한다. 기관별로 정해진 정원에 청년층 구직자를 얼마나 채용했는지를 살펴본다. 또, 조직이 신규 채용할 때 청년층이 아닌 다른 사람들(비청년층)을 채용할 수도 있기 때문에 실제 신규 채용 비율과 청년채용 비율 간의 차이를 살펴보면 공공기관의 채용 특징을 더 세부적으로 파악할 수 있을 것이다.

- **종속변수 1: 전체 채용 정원 대비 청년채용의 비율**

$$= \text{청년채용자 수} / \text{전체 정원 수}$$

- **종속변수 2: 청년채용 비율과 신규 채용 비율 간의 차이**

$$= (\text{신규 채용자 수} / \text{전체 정원 수}) - (\text{청년채용자 수} / \text{전체 정원 수})$$

$$= (\text{신규 채용자 수} - \text{청년채용자수}) / \text{전체 정원 수}$$

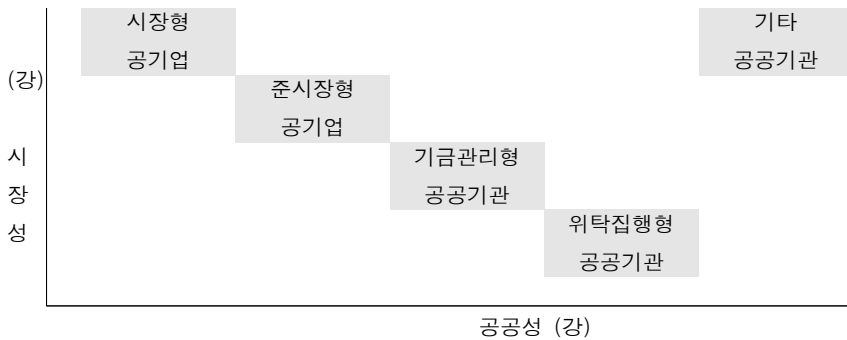
2) 독립변수의 측정

본 연구에서는 공공기관의 조직 특성이 청년채용에 어떤 영향을 끼치는가를 분석하는 것이다. 조직 특성은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 우선 공공기관의 유형과 주무부처의 유형에 따라 생산해내는 공공재의 특성이 다르다고 가정한다. 공공재의 종류와 특성에 따라 공공기관에서 필요한 인적자원도 다르다. 때문에 공공기관 유형에 따라 5가지로 분류하였다.

우선 시장성과 공공성의 정도에 따라 공공재를 분류했다. 공공재의 시장성과 공공성 정도는 공기업의 유형별 분류를 통해 1) 시장형

공기업이 생산한 공공재, 2) 준시장형 공기업이 생산한 공공재, 3) 기금관리형 공공기관이 생산한 공공재, 4) 위탁집행형 공공기관이 생산한 공공재, 5) 기타 공공기관이 생산한 공공재로 나누었다.

<표 15> 시장성 · 공공성에 따른 공공기관 분류



두 번째로는 주무부처를 중심으로 Fukuyama·이혜운(2013)의 기준에 따라 재화의 거래량과 보편성 정도로 공공재의 종류를 나누었다. 공공기관이 생산하는 공공재의 종류는 그 조직의 업무 특성을 결정 짓고 이는 신규 채용에도 영향을 줄 것이라고 가정한다.

● 독립변수 1: 주무부처 재화·서비스의 특성 → (공공기관 업무 특성 차이) → (청년) 채용 수

<표 16> Fukuyama · 이해운(2013) 기준에 따른 공공재 구분

유형	주무부처	공공기관	공공재
1유형	외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 금융위원회, 방송통신위원회, 문화재청, 중소기업청		→
2유형	국토교통부, 미래창조과학부, 농림축산식품부, 해양수산부, 산업통상자원부, 산림청, 농촌진흥청, 기상청	→	특이성 높은 공공재화·서비스 많은 거래량

3유 형	행정자치부, 국무조정실, 기획재정부, 원 자력안전위원회, 공정거래위원회, 특허청		특이성 낮은 공공 재화·서비스 적은 거래량
4유 형	교육부, 문화체육관광부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 식품의약품안전처, 보건복지부, 보 훈처		특이성 낮은 공공 재화·서비스 높은 거래량

세 번째 독립변수는 공공기관에 근무하는 정규직 근로자의 학위 소지 여부이다. 업무가 전문적이고 세분화될수록 근로자들에게 요구하는 학력 수준은 높을 것이라고 가정한다. 특히 연구기관일수록 석사 학위 소지자 비율이 높을 것이다. 학력 수준이 높다는 것은 노동시장에서의 진입장벽이 높다는 것을 의미한다. 때문에 본 연구에서는 공공기관에 근무하는 정규직 근로자들의 최종 학력을 분석해 석사 학위 소지자들의 비율을 분석해 업무의 특성을 측정하는 독립변수로 정의하였다. 학력 현황을 분석하기 위해 2017년 4월을 기준으로 각 기관에 정보공개를 청구해 정규직 근로자들의 최종 학력을 수집했다. 1) 초등학교 졸업, 2)중학교 졸업, 3)고등학교 졸업, 4)대학교 졸업, 5) 석사학위 소지자, 6)박사학위 소지자로 크게 6가지로 분류한 뒤, 석·박사 소지자의 비율을 합쳤다.

● 독립변수 2: 학력 수준 = 석·박사 학위 소지자/전체 근로자 수

네 번째로는 입사시 필요한 자격증이 있는지 여부를 파악했다. 직원들이 수행해야할 업무들이 전문적일수록 채용 시 요구하는 필수 자격증은 많을 것이다. 따라서 필수 자격증 필요 여부에 따라 업무 특성을 분석했다. 신규 채용을 할 때 필요한 자격증은 기관별로 다르다. 따라서 각 기관에 요청한 정보공개청구 자료와 채용 사이트를 참고해 정보를 분류했다.

● 독립변수 3: 업무의 전문성 = 필수 자격증 여부

마지막으로는 공공기관의 전년도 채용 규모를 종속변수로 설정하였다. 현행법상 공공기관은 정부가 수익성과 경영 실적 등을 고려해 일괄적으로 정규직 정원을 관리한다. 때문에 인력이 필요하더라도 쉽게 인력을 증원할 수 없다. 때문에 전년도 신규 채용 규모는 현년도의 신규 채용 규모에 영향을 줄 수 밖에 없다. 공공기관 대부분은 부족한 인력은 비정규직으로 채우고 있다. 다만, 지난 2015년 5월부터 임금피크제⁴⁾를 전 공공기관에 도입하면서, 청년층을 신규 채용할 경우 별도 정원 충원으로 인정하고 있다. 면접을 실시했던 공공기관 인사 담당자들은 정부가 정해주는 정원과 이를 바탕으로 한 전년도 채용 실적이 현년도의 청년채용 인원을 정하는데 중요한 요인이 된다고 밝혔다. 이 같은 이유로 독립변수에 전년도 채용 규모를 추가하였다.

● 독립변수 4: 전년도 청년채용 실적 = 전년도 청년채용 비율

3) 통제변수

공공기관의 조직 특성이 청년채용에 미치는 영향을 분석하기 위해 다른 요인의 영향력을 본 연구에서 통제하였다. 통제 변수에는 공공기관의 내부적 요인 (독립변수 외 기타 요인)을 설정하였다. 통제변수들은 청년채용에 영향을 주는 요인과 관련된 선행연구가 거의 없기 때문에 앞서 살펴본 다른 사회 형평적 채용과 기타 조직 효과성 연구에서 그 변수들을 선택했다.

4) 임금피크제로 줄인 고령자의 고용을 연장 또는 보장하면서 일정 연령이후의 임금을 감액하는 제도이다(기획재정부 보도자료, 2015). 임금피크제는 2003년 신용보증기금이 최초로 도입했으며, 2013년 '60세 이상 정년'이 법제화되자, 정부가 2015년 5월 '공공기관 임금피크제 권고안'을 제시하며 제도 도입을 추진하였다(두산백과, 네이버).

(1) 기관장의 특성

우선 조직 특성 중 하나인 기관장의 특성을 통제변수로 설정하였다. 조직은 리더, 즉 기관장이 어떤 사람이고, 어떤 리더십을 발휘하는지에 많은 영향을 받는다. 리더십이란 조직의 목표를 설정하고 달성하는 등 조직 활동에 영향을 미치는 행위이다.

특히 공공기관의 장은 인사권과 예산권을 가지고 있다. 일반적으로 공공기관의 장은 임원추천위원회의 복수추천과 주무부처 장관의 제청으로 대통령이 임명하거나 주무부처의 장이 임명하므로, 정치인이나 관료, 민간 전문가나 내부 승진자 등 다양한 배경을 가진 기관장들이 임명되고 있다(유은철 외, 2013 : 3). 따라서 기관장 출신에 따라 공공기관의 인사, 예산 등은 많은 영향을 받을 것이다. 기관장은 경영성적에 민감하다는 연구 결과도 많이 있다. 이명석(2001)의 연구에서는 추가적으로 관료출신 기관장의 경영실적이 매우 저조하다는 내용이 확인됐다. 또한 김현(2007)의 연구에서도 내부승진을 한 기관장인 경우 경영성치가 가장 높았고, 관료출신, 군인 및 정치인 출신과 외부전문가 순이었다.

물론 이와 반대되는 연구도 최근 나오고 있다. 이승우(2008)는 CEO특성이 경영평가 결과와 상관관계가 있는지를 분석했는데, 이 연구에서는 정부나 정치인 출신 기관장의 사업성치가 민간 기업 경영자나 연구 분야 종사자 출신보다 높게 나타났다. 강영걸(1990)과 이명석(2001)은 기관장의 교체가 정부투자기관의 경영성치에 미치는 영향을 연구했다. 외부 영입된 기관장이 내부 승진한 기관장보다 조직의 효과성 중 하나로 평가할 수 있는 경영성치가 나쁜 것으로 나타났다. 특히 외부영입 중에서도 정치인이 가장 부정적인 영향을 주었지만, 내부 인사로 임용한 경우에는 기관 경영 성치에 긍정적으로 작용했다. 특히 이명석(2001)의 연구에서는 관료출신 기관장의 경영성치가 매우 저조한 것으로 나타났다. 김현(2007)의 연구에서는 내

부승진을 한 기관장의 경우 경영성과가 가장 높았고, 관료출신, 군인 및 정치인 출신과 외부 전문가 순이었다. 그러나 반대로 이승우(2008)는 정부나 정치인 출신 기관장의 경영성과가 민간 기업 경영자나 연구 분야 종사자 출신보다 높게 나타나고 있다. 윤호진(2010)은 내부승진 또는 전문가 성과가 더 높다고 판단하였다. 박인규(2009)는 공기업과 준정부기관 기관장을 분석한 결과, 기관장의 출신은 성과에 유의미한 영향을 미치지 않는다고 하며, 오히려 기관장 임용경험이 있느냐 여부가 더 중요하다고 설명했다(고은영, 2014 : 13-14). 따라서 본 연구에서는 기관장의 특성이 청년채용에 미치는 영향을 통제하고자 한다.

<표 17> 기관장 출신 - 공공기관에 관한 연구

	연구자	독립변수	종속변수
기관장 출신	이명석 (2001)	관료 출신(-), 정치인 출신(-)	경영실적
	윤호진 (2010)	내부승진자, 전문가(+)	경영실적
	김다경, 엄태호(2013)	정부부처 경험 (+)	경영실적
	유은철, 유홍림(2013)	내부승진자, 공무원, 정치인, 전문가(x)	경영실적

(2) 조직규모

공공기관의 채용인원 규모 책정은 조직 전체 규모와 관련이 있다. 조직규모가 클수록 자원을 풍부하게 갖고 있어 대규모 채용에 용이할 수 있다. Rogers(1995)는 규모가 큰 조직일수록 상대적으로 많은 자원을 보유해 다양한 제도 채택이 가능하다고 봤다. 특히 청년고용 할당제와 같은 사회적 책임이 큰 채용은 조직 규모가 크고 여유자원이 풍부한 조직일수록 성과를 달성하기에 용이할 수 있다.

하지만, 큰 조직일수록 기존의 구조 및 관행을 유지하려는 관성

때문에 오히려 사회적 책임 활동을 하는데 있어 방해가 될 수도 있다는 견해도 존재한다 (손선화, 2016 : 206). 권민정·윤성식(1999)은 규모가 크고 수익성이 좋은 기관일수록 우수한 인적자원을 많이 보유하고 있고 다른 기관에 비해 경영개선활동에 동원할 수 있는 여유자원이 풍부해 경영평가에 유리하다고 가정했다. 하지만 실제 연구에선 조직 규모와 경영평가와 음(-)의 관계가 나타났다.

김계정·이진규(2003)는 규모가 큰 기업일수록 소규모 기업에 비해 경영성과가 우수한 것으로 나타났다. 김종희(2007)와 장석오(2007)는 지방 공기업은 조직 규모가 클수록 조직성과 평가 결과가 높은 것으로 나타나 그 상관관계가 매우 높다고 분석했다. 유은철 외(2013)는 공기업과 준정부기관 49곳의 경영평가를 연구한 결과, 조직 규모는 조직 효과성에 영향을 주지 않았다고 설명했다. 조직 규모 즉, 직원 수가 많다는 것은 수행업무가 많고 국민들에게 직접적인 영향을 미친다고 볼 수 있지만, 이 사실이 조직성과가 높다는 것을 의미하지 않는다고 해석했다.

(3) 조직 나이

조직의 나이도 채용에 영향을 줄 수 있다. 손선화 외(2016 : 206)는 조직의 나이는 조직이 혁신 활동이나 제도를 채택하는데 있어 상반된 결과를 가져온다고 지적한다(Aiken & Alford, 1970). 신생조직이거나 현재 성장 중인 조직일수록 외부 정책 환경변화에 민감해 사회형평적 채용에 적극적일 수 있다. 하지만, 오래된 조직일수록 학습과 경험을 통해 새로운 환경에 적응을 잘 할 수도 있는 것이다. 반면에 고령화된 조직은 변화하지 않으려는 속성을 가지게 됨으로써 새로운 제도 채택에 둔감하게 된다는 견해가 존재한다(Hannan & Freeman, 1977 ; 장용석 외, 2014). 이처럼 조직 나이는 혼재된 영향력을 나타내기 때문에 본 연구에서는 청년채용에 영향을 줄 수

있는 조직 규모와 나이를 통제 변수로 설정하였다.

(4) 비정규직 비율

조직에서 비정규직은 정규직과의 차별, 고용 불안 등의 문제점을 야기해 해결할 과제로 대두되고 있다. 비정규직은 성과 창출에 있어 부정적 요인으로 작용할 가능성이 높으며, 중장기적으로 고용하면 노사갈등과 노노갈등 등을 야기해 기관에 부담으로 작용할 가능성이 있다(유은철 외, 2013 : 10). 유은철 외(2013) 연구에서는 비정규직 비율이 높으면 고용 불안과 노노 갈등 등을 일으켜 조직 효과에 부정적인 영향을 줄 것이라고 가정했지만, 연구 결과 조직 효과성과는 관련이 없는 것으로 나타났다.

<표 18> 조직 내부 특성 - 공공기관에 관한 연구

	연구자	독립변수	종속변수
조직규모	권민정, 윤성식(1999)	정부투자기관 규모(x)	조직성과
	강제상, 류상원(2007)	정부산하 기관 직원수(x)	조직성과
	김종희(2007). 장석오(2007)	지방공기업 직원수 (+)	경영평가 총점
	유은철 외(2013)	공기업, 준정부기관 임직원수(x)	조직성과
조직나이	손선화 외(2016)	조직나이 (-)	경영성과
비정규직 비율	유은철 외(2013)	정원 대비 비정규직 근로자 수 (x)	경영성과

2. 연구 모형

공공기관의 조직 특성이 청년채용에 미치는 영향을 알아보기 위해 통제변수를 추가해 다중회귀분석을 실시하고자 한다.

- **모형 1: 학력특성배제모형(model 1)**

= 청년채용비율_i = α + β 조직특성(공공기관 유형, 재화서비스 종류)_i + γ 통제변수_i + ϵ_i

= 신규-청년채용비율_i = α + β 조직특성(공공기관 유형, 재화 서비스 종류)_i + γ 통제변수_i + ϵ_i

(s.t., 통제변수: 기타 조직 특성(기관장 특징, 조직나이, 조직규모, 비정규직))

- **모형 2: 학력특성고려모형(model 2)**

= 청년채용비율_i = α + β 조직특성(공공기관 유형, 재화서비스 종류, 학력 수준, 자격증 필요여부)_i + γ 통제변수_i + ϵ_i

= 신규-청년채용비율_i = α + β 조직특성(공공기관 유형, 재화서비스 종류, 학력 수준, 자격증 필요여부)_i + γ 통제변수_i + ϵ_i

(s.t., 통제변수: 기타 조직 특성(기관장 특징, 조직나이, 조직규모, 비정규직))

- **모형 3: 전년도 채용 반영 모형(model 3)**

= 청년채용비율_i = α + β 조직특성(전년도 청년채용비율, 정부부처의 종속성 여부, 재화서비스 종류)_i + γ 통제변수_i + ϵ_i

= 신규-청년채용비율_i = α + β 조직특성(전년도 청년채용비율, 정부부처의 종속성 여부, 재화서비스 종류)_i + γ 통제변수_i + ϵ_i

(s.t., 통제변수: 기타 조직 특성(기관장 특징, 조직나이, 조직규모, 비정규직))

3. 연구 방법

가설은 회귀분석을 통해 검증하고자 한다. 사용하게 될 분석방식은 기본적으로 패널 임의효과 분석이다. 시점에 따라 불변하는 변수들의 효과를 고정효과 모형으로 추정하기 어렵기 때문이다. 또한 일부변수의 경우 개체별 표준오차를 보정한 pooling 회귀분석을 실시할 예정이다. 앞서 설명한 바와 같이 본 연구의 데이터 구조는 패널 데이터이다. 패널 데이터의 경우, 조사 대상 개체가 관측된 시점들이 모두 동일하면 균형 패널(balanced panel)이 되지만, 조사 누락 및 표본 탈락(attrition) 문제로 각 개체의 자료 포괄 기간이 달라져 불균형 패널(unbalanced panel)이 되는 경우가 일반적이다. 특히 주요독립변수의 하나인 업무특성 중 학력과 자격증은 2016년 자료밖에 공개하지 않기 때문에 그 외 년도의 경우 결측치가 발생하는 불균형 패널구조를 갖게 된다.

제 4장 실증분석 결과

제 1절 주요변수의 기초통계

1. 변수들의 기술 통계 값

본 연구 분석에 사용된 연속형 변수의 기초통계량은 다음의 <표 19>과 같다.

<표 19> 변수의 기초 통계량

변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
청년채용 비율	272	4.963	3.330	0	48.485
채용비율 차이	272	4.152	3.160	0	49.709
신규 채용수	272	63.425	122.562	0	1411.72
신규 채용비율	272	9,080	5.743	0	66.304
석·박사 비율	156	34.444	25.208	0	98.33
조직 나이	239	22.351	18.0516	0	111
조직규모(정원)	272	1009.46	2544.85	0	27981
비정규직 비율	272	44.233	132.185	0	1991.07

종속변수인 청년채용 비율은 평균 4.96인 것으로 나타났다. 즉, 272개 공공기관의 평균 청년채용 비율은 4.96% 수준이다. 최소값이 0이고 최대값은 48.48이었다.

정보공개청구로 확인한 공공기관 272개 중 확인한 기관 156 곳은 평균적으로 석·박사 비율이 34.4%인 것으로 나타났다. 이 가운데 석

박사 학위를 가지지 않은 기관도 있었던 반면에, 정규직으로 근무하는 사람 중 98%가 석박사 학위 소지자로만 이뤄진 조직도 있었다. 이는 주요 담당 업무에 따라 공공기관마다 요구 학력 수준이 크게 차이가 난다는 점을 확인할 수 있었다.

또, 2016년을 기준으로 272개 공공기관의 조직 나이는 22.3년이며, 연구기관으로 설정된 2013년부터 2016년까지 4년 동안 새로 생긴 곳도 있었고 (조직 나이 0) 설립된 지 111년이 된 기관도 있었다.

조직규모는 공공기관의 정원수로 평균 1,009명이 정원으로 잡혀 있는 것으로 나타났다. 최대값은 27,981로 2013년부터 4년 동안 정원이 최대 27,981명으로 정해진 조직이 있었다는 것을 의미한다.

공공기관에서 정원 대비 비정규직 근로자 비율은 평균 44%로 이 가운데 정원보다 1,991배가 넘는 비정규직 근로자를 고용한 기관도 있는 것으로 나타났다.

2. 연속성 변수의 상관분석

종속변수와 독립변수 및 통제변수와의 상호관련성을 살펴보고자 상관 분석을 실시하였다. 분석결과 청년채용 비율은 비청년층 채용 비율과 조직규모, 신규채용 수, 신규채용 비율, 조직 나이와 학력과 유의미한 상관관계를 보였다. 학력과 청년채용 비율 간에는 통계적으로 유의미한($p < 0.01$) 양의 상관관계를 확인할 수 있었다. 중요한 통제변수인 조직나이와 조직규모도 각각 유의미한 상관성을 가졌다. 특히 조직나이($r = -0.1681$, $p < 0.01$)는 유의미한 음(-) 관계를 보여주고 있는데, 이는 조직이 오래될수록 청년채용에 소극적이라는 점을 시사한다.

<표 20> 청년채용과 연속형 변수 간 상관관계
(괄호 : p-value)

	청년 채용 비율	비청년 층채용 비율	비정규 직비율	정원	신규 채용수	신규채 용비율	조직 나이	학력
청년채 용비율	1.000							
비청년 층 채용비 율	0.119 (0.000) ***	1.000						
비정규 직비율	-0.022 (0.472)	0.030 (0.322)	1.000					
정원	0.093 (0.002) ***	-0.120 (0.000) ***	-0.0833 (0.0076) ***	1.000				
신규 채용수	0.077 (0.013) **	0.027 (0.382)	-0.0964 (0.0020) ***	0.733 (0.000) ***	1.000			
신규채 용비율	0.770 (0.000) ***	0.723 (0.000) ***	0.0050 (0.8727)	-0.142 (0.000) ***	0.069 (0.028) **	1.000		
조직 나이	-0.168 (0.000) ***	-0.164 (0.000) ***	0.0184 (0.5730)	0.180 (0.000) ***	0.296 (0.000) ***	-0.220 (0.000) ***	1.000	
학력	0.279 (0.000) ***	0.100 (0.212)	0.2363 (0.0030) ***	-0.280 (0.000) ***	-0.272 (0.001) ***	0.227 (0.004) ***	-0.072 (0.4028)	1.000
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01								

3. 청년고용 요인에 대한 세부분석

본 연구는 패널 자료를 활용하여 회귀분석을 하였다. 이 때 종속 변수에 체계적인 영향을 미치지만 측정되지 않는 패널 수준 효과(panel-level effect)가 존재할 수 있기 때문에, 고정 효과 모형(fixed effect model)과 패널 임의 효과 모형(random effect model)을 사용하였다. 본 연구모형은 학력특성을 포함한 경우와 제외한 경우로 나누어 실시하였다.

1) 모형 1: 학력특성 배제 분석

<표 21> 학력특성 배제 분석 결과

분석방법		오차보정 회귀분석 (fixed - effect model)		패널 임의효과 분석 (random-effect model)	
		청년채용 비율	비청년층 채용 비율	청년채용 비율	비청년층 채용 비율
기관유형	준시장형 공기업	-1.531** (0.639)	-0.314 (0.637)	-1.378 (1.463)	-0.306 (1.356)
	기금관리형	-1.651** (0.709)	-0.283 (0.720)	-1.467 (1.608)	-0.347 (1.487)
	위탁집행형	-0.919 (0.722)	0.256 (0.700)	-0.788 (1.420)	0.194 (1.315)
	기타 공공기관	-0.677 (0.697)	1.357* (0.753)	-0.315 (1.426)	1.719 (1.324)
공공재종류	유형 II	-0.769 (0.502)	0.334 (0.529)	-0.604 (0.885)	0.421 (0.814)
	유형 III	0.858 (0.955)	1.250* (0.662)	0.907 (1.112)	1.293 (1.024)
	유형 IV	1.030 (0.665)	1.943*** (0.703)	1.196 (0.856)	2.055*** (0.788)
기관장	정치인	0.665 (0.616)	1.090 (0.841)	0.321 (0.943)	0.942 (0.932)
	관료	1.728 (2.254)	4.696*** (1.475)	0.810 (3.025)	4.348 (2.976)
	전문가	0.365 (0.683)	0.182 (0.905)	-0.184 (0.969)	0.037 (0.956)
	내부 승진자	1.509* (0.858)	1.032 (0.939)	0.449 (1.280)	0.601 (1.260)

	민간기업	0.993 (1.192)	0.226 (1.562)	0.505 (1.242)	0.195 (1.243)
	비정규직비율	0.005* (0.003)	-0.002 (0.002)	0.005 (0.004)	0.003 (0.004)
	정원	-1.027*** (0.0341)	-0.237** (0.216)	-1.098 (0.871)	-0.814 (0.802)
	조직나이	-0.039*** (0.014)	-0.040*** (0.013)	-0.040** (0.016)	-0.039*** (0.015)
	_cons	5.771*** (0.838)	-0.245 (0.806)	5.914*** (1.718)	2.599 (1.603)

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

오차보정 회귀의 경우, 개체 속성에 따른 표준오차를 보정하기 위한 vce cluster 옵션을 사용하여 분석하였다. 본격적으로 다중회귀 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다.

종속변수를 청년채용 비율로 분석했을 때 기관의 유형이 청년채용에 영향을 주는 것으로 나타났다. 5가지 분류 중 준시장형 공기업과 기금관리형 공공기관이 유의미하게 청년채용 비율과 관련이 있음을 확인할 수 있었다. 기관 유형은 더미변수로 설정했는데, 그 기준이 되는 시장형 공기업과 비교해본 결과, 시장형 공기업에 비해 준시장형 공기업과 기금관리형 공공기관이 청년채용 목표에 상대적으로 부정적으로 영향을 끼친 것으로 나타났다(p<0.05). 준시장형 공기업과 기금관리형 공공기관은 시장형 공기업처럼 시장성은 있지만, 정부의 개입이 있는 공공기관이다. 때문에 시장성이 강한 시장형 공기업은 경제 상황 등에 따라 채용 비율을 조절할 수 있는 재량이 두 기관보다 더 크기 때문에 더 적극적으로 채용에 나선다고 설명할 수 있을 것이다.

한 기금관리형 준정부기관의 인사 담당자의 증언도 이 같은 결과를 뒷받침한다. 인사 담당자는 기금관리형 준정부기관은 시장성이 큰 공기업보다 제약을 많이 받는다고 설명했다. 여기서 제약이란 정부의 청년고용 할당제 달성에 대한 압박이 아니라, 정부가 제한하고 있는 정원에 큰 영향을 받는다고 강조했다. 공기업도 정부의 정원 제한을 받기는 하지만, 시장상황에 따라 조율이 가능할 것이라고 설

명했다. 반면에 정부의 통제를 많이 받는 기금관리형 준정부기관은 신규 채용에 상대적으로 소극적인 경향이 있다고 밝혔다. 다만 경력 채용이 아닌 신규 채용인 경우, 지원자들의 연령대가 대부분 15세 이상 34세 이하이기 때문에 특별히 청년층을 채용해야한다고 생각하지는 않는다고 설명했다. 하지만, 전문성이 요구되거나 고학력이 요구되는 특정 업무에서는 34세를 넘는 구직자가 채용되는 경우가 있다고 있어 연구기관인 경우에는 청년층 채용에서 영향을 받을 것이라고 인사 담당자는 예측했다.

이 같은 결과는 공공성이 강할수록 강압적 동형화에 따라 청년채용을 더 많이 할 것이라는 가정은 적합하지 않는 것으로 나타났다. 하지만, 시장형 공기업과 준시장형 공기업, 기금관리형 공공기관에 따라 청년고용 채용의 정도가 달랐다는 점에서 유사한 조직끼리 모방적 동형화가 있었다는 것을 알 수 있다.

또, 공공기관 5가지 유형 가운데 기타 공공기관인 경우 종속변수를 비청년층 채용 비율로 삼는 경우 통계적으로 유의미한 결과가 나왔다. 비청년층 비율은 신규 채용자 비율에서 청년채용 비율을 뺀 경우이다. 기타 공공기관 특성상 정부 출연 연구기관이 대다수인 만큼, 상대적으로 연령과는 상관없이 풍부한 지식과 다양한 경험을 가진 사람들을 적극적으로 채용한다고 해석할 수도 있을 것이다.

주무부처 유형을 살펴봤을 때 특이성이 낮고(일반적이고) 거래량도 높은 공공 재화와 서비스를 제공하는 기관일수록 비청년층 채용 비율이 높았다. Fukuyama 분류에 따르면, 특이성이 낮고 거래량이 적은 공공재(Ⅲ유형)와 특이성이 낮고 거래량이 많은 공공재(Ⅳ유형)인 경우, 청년채용에는 영향이 없었다. 하지만, 비청년층 비율에는 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. 이 유형에는 행정자치부, 국무조정실, 기획재정부, 원자력안전위원회, 공정거래위원회, 특허청(Ⅲ유형 주무부처)과 보건복지부와 고용노동부, 문화체육관광부(Ⅳ

유형 주무부처) 등이 관리 감독하는 공공조직이 속한다. 즉, 보편적이고 쉽게 접근하는 공공재를 생산하는 공공기관일수록 다양한 연령대의 근로자들 채용에 적극적이었다는 사실을 확인할 수 있다.

연속형 변수인 경우 비정규직 비율, 정원, 조직 나이가 청년채용에 통계적으로 유의미한 결과가 나왔다. 비정규직 비율이 높을수록, 조직 규모는 작고, 조직 나이는 작은 신생 기관일수록 청년채용 비율이 증가하는 경향을 보였다. 조직 규모가 큰 기관일수록 청년채용을 덜 한다는 결과가 나왔다($p < 0.01$). 또 생긴 지 오래된 조직일수록 청년채용에 부정적인 것으로 나타났다. 특히 조직의 나이는 패널 임의효과 분석에서도 유의미하게 음의 효과가 나타났다. 이는 규모가 크고 오래된 조직은 여유자원이 풍부해 변화과정에서 발생하는 어려움을 극복할 수 있어 사회적 책임에 긍정적 역할을 한다는 선행연구와는 반대된 결과이다(Haveman, 1993). Hannan & Freeman (1984)과 같은 조직 진화론자들은 조직 연령이 오래되고 조직의 규모가 클수록 조직 내에 존재하는 관성(inertia)에 의해 새로운 제도 도입이 어려워진다고 분석했다. 이번 연구 결과는 조직 진화론자의 주장을 뒷받침한다. 오히려 청년채용과 같은 사회적 책임을 하는데 있어 기존의 구조와 관행을 유지하려는 조직적 관성이 발휘되었을 가능성도 있는 것이다. 김동배(2010)도 조직이 오래될수록 자신들만의 인사 관행이 존재해 타성에 빠져 있을 수도 있다고 지적했다. 이미 조직운영 시스템이 고착화되어 있는 경우가 많고, 이를 쉽게 바꾸려 하지 않아 현실에 안주하는 경향이 높다(Aiken & Alford, 1970 ; 왕재선 · 김서용, 2009 ; 김정인, 2016).

비정규직 비율이 높을수록 청년채용 비율이 높았다. 비정규직 비율이 1% 증가하면 청년채용 비율은 0.005% 상승하는 것으로 연구 결과 나타났다. 이 같은 결과는 앞에서 살펴본 바와 같이, 학력특성을 고려한 모형에서도 비정규직 비율이 청년 고용에 영향을 주는

것으로 나타났다. 결국, 비정규직 비율이 공공기관의 청년채용에 영향을 주는 중요 변수 중 하나가 될 수 있다는 것을 시사한다.

다음으로 오차보정 회귀에서 종속변수를 비청년층 채용 비율로 보는 경우, 통계적으로 유의한 변수는 정원과 조직 나이 변수였다. 이는 신규 채용된 사람 중 청년층이 아닌 근로자의 비율로, 대부분은 중장년층이거나 청년 고용 할당제 적용을 받지 않는 연령대(15세 이상 34세 미만 제외)의 장애인이나 여성 등 사회적 채용 대상자가 이에 속한다. 이 경우에도 조직 규모가 작을수록 정원 대비 비청년층 근로자의 비율도 유의미하게 증가했다.($p < 0.01$). 앞서 종속변수를 청년고용 비율만 살펴봤을 때도 조직 규모가 작은 기관일수록 채용 비율이 높게 나타났는데, 이는 조직 규모가 작은 기관이 정원 대비 청년채용에도 적극적이고 비청년층 채용에도 적극적이라고 볼 수 있다.

2) 모형 2 : 학력특성 포함 분석

<표 22> 학력특성 포함 분석 결과

분석방법		오차보정 회귀분석(fixed - effect model)	
종속변수		청년채용 비율	비청년층 채용 비율
기관 유형	준시장형 공기업	-0.246 (0.475)	-0.879 (1.468)
	기금관리형	-0.322 (0.944)	1.590 (1.646)
	위탁관리형	-0.025 (0.708)	2.272 (1.617)
	공공기관	0.737 (0.700)	2.264 (1.901)
	기타공공기관	0.354 (0.578)	0.603 (1.089)
공공 재종류	II 유형	0.509 (0.722)	0.364 (1.153)
	III 유형	1.547** (0.740)	1.003 (1.130)
	IV 유형	0.020* (0.012)	-0.007 (0.021)
학력 수준		0.164 (0.564)	-0.733 (0.786)
필수 자격증 유무		1.435* (0.813)	0.434 (1.549)
기관 장	정치인	7.067 (4.742)	0.286 (2.565)
	관료	0.718 (0.815)	-0.735 (1.587)
	전문가	1.468 (0.973)	0.905 (1.860)
	내부승진자	1.582 (1.463)	-0.701 (2.192)
	민간기업	0.013*** (0.004)	-0.003 (0.011)
비정규직 비율		-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
조직규모		-0.028** (0.012)	-0.023 (0.025)
조직나이		-0.621 (1.158)	5.570** (2.383)
상수			

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

조직 특성 변수 중 하나인 학력수준과 자격증은 자료 확보의 한계로 2016년 관측치만 대상으로 실시하였다. 때문에 오차보정 회귀분석(fixed - effect model)으로만 연구한 결과, 공공기관 조직원들의 학력 수준이 높을수록 청년채용 비율과 정(+의 관계를 나타나는 것으로 확인됐다($p < 0.01$). 2016년 청년채용에서 학력 수준 변수를 넣으면 기관유형 변수는 청년채용에 큰 영향을 미치지 못한다는 결과도 확인됐다. 오히려 학력 수준이 기관 유형에 따른 동형화 압박보다 더 크게 작용한다는 의미로 해석할 수 있겠다. 학력 수준이 청년채용의 진입 장벽으로 작용할 것이라고 가정해, 석·박사 근로자 비율이 많은 고학력 기관일수록 청년층의 입사가 어려울 것이라는 가정과는 반대의 결과이다. 오히려 많은 사람들이 공공기관에 입사하고 싶어하는 만큼, 학력 인플레이션 현상이 만연한 사회 구조상 고학력의 청년들이 공공기관에 입사지원을 하고, 회사는 연령 제한에 걸리지 않는 고학력 청년층 고용에 적극적으로 나서는 것으로 분석된다. 또, 학력 인플레이션 현상으로 석사와 박사 인력이 실제로 취업에서 필요한 인력보다 더 많아 생기는 현상으로도 분석할 수 있다(김안국 외, 2014 ; 한성민 외, 2016 : 191). 2015년 OECD 교육지표에 따르면 우리나라의 대학 진학률은 68%로 OECD 가입국 중 1위를 차지하고 있는데, 실제 기업이 요구하는 취업자의 수준과 구직자들이 생각하는 일자리의 수준에서 불일치를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 청년들이 취업을 위해 대학원에 진학해 석박사 학위 취득에 나서고 있고, 이는 곧 공공기관 인적자원의 학력을 높이는 요인으로 작용할 수도 있을 것이다. 실제 기금관리형 준정부기관의 인사 담당자와 위탁관리형 준정부기관의 인사 담당자와 인터뷰를 해본 결과, 담당자들은 특정 업무 분야에서 전문 자격증을 요구하거나 석사 학위 이상의 고학력을 요구하는 경우가 있는데 이 경우에도 대부분은 청년 신규 채용으로 수급이 가능하다고 설명했다. 오히려 고학력 근로자, 전문가가 많은 기관일수록 규범적 동형화로 인해 청년채용과 같은 사회적 채용을 더 적극적으로 받아들이

는 경향이 있다. 조직 내 전문직 근로자 비율이 높으면 사회 형평적 채용과 같은 인적관리혁신에 대한 압력이 높아지기 때문이다(Baek et al, 2012 ; 장용석 외, 2014 : 39).

반면에 입사시 전문 자격증이 필요한 기관이나 여부는 청년채용에 영향을 주기 않은 것으로 나타났다. 학력특성을 고려한 경우에도 조직나이는 청년채용을 결정하는데 유의미한 변수로 연구 결과 확인되었다.

3) 모형 3 : 전년도 채용 규모 포함 분석

<표 23> 전년도 채용 포함 분석 결과

분석방법		오차보정 회귀분석 (fixed - effect model)		패널 임의효과 분석 (random-effect model)	
		청년채용 비율	비청년층 채용 비율	청년채용 비율	비청년층 채용 비율
전년도 채용 실적		0.218 *** (0.052)	0.188*** (0.030)	0.184*** (0.027)	0.218*** (0.033)
기관유형	준시장 형 공기업	-0.075 (0.624)	0.501 (0.664)	0.473 (1.052)	-0.725 (1.247)
	기금관 리형	-0.475 (0.748)	1.006 (0.763)	0.961 (1.148)	-0.475 (1.362)
	위탁집 행형	0.406 (0.689)	1.341* (0.709)	1.309 (1.010)	0.406 (1.197)
	기타 공공기관	0.416 (0.641)	1.357* (0.753)	1.328 (1.018)	0.416 (1.207)
공공 재 종 류	유형 II	-0.361 (0.427)	0.516 (0.396)	0.515 (0.636)	-0.361 (0.765)
	유형 III	0.944 (0.681)	0.286 (0.603)	0.310 (0.794)	0.944 (0.946)
	유형 IV	0.442 (0.528)	0.581 (0.430)	0.604 (0.624)	0.442 (0.750)
기관 장	정치인	-0.579 (0.665)	1.012* (0.609)	1.064 (0.834)	-0.579 (1.000)
	관료	0.467 (1.652)	5.079*** (1.249)	5.105** (2.236)	0.467 (2.707)
	전문가	-0.442 (0.678)	0.518 (0.641)	0.579 (0.843)	-0.442 (1.010)
	내부 승진자	-0.120 (0.822)	0.757 (0.737)	0.813 (1.047)	-0.120 (1.256)
	민간기 업	-1.129 (0.823)	0.235 (0.863)	0.352 (1.091)	-1.129 (1.305)
비정규직비율		0.006** (0.002)	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.003)	0.006* (0.004)
정원		-0.343 (0.298)	-0.237 (0.216)	-0.250 (0.616)	-0.343 (0.729)
조직나이		-0.014 (0.010)	-0.001 (0.010)	-0.001 (0.012)	-0.014 (0.014)
_cons		3.193*** (1.007)	-0.245 (0.806)	-0.232 (1.319)	3.193** (1.576)

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

전년도 청년채용 비율의 실적은 매우 강력하게 현년도 청년채용 실적 규모에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다($p < 0.01$). 또 비청년채용 비율에도 유의미한 영향을 끼쳤다($p < 0.01$). 이는 청년채용 비율이 낮은 기관은 계속 낮고 청년채용 비율이 높은 기관은 적극적으로 청년채용을 하고 있다는 의미로 해석된다. 이는 청년채용에 대한 기관의 추진의지는 시점별로 변하는 것이 아니라 기관의 고유 특성, 즉 조직의 구조적 요인에 의해 영향을 받아 특정한 경향성을 띄고 있음을 시사한다.

제 5장 결론 및 함의

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 조직의 수행하는 업무 특성이 청년채용에 영향을 주는 지를 실증적으로 밝히는 것을 목적으로 공공기관의 청년채용에 영향을 끼치는 요인을 분석하였다. 그 연구 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 학력수준이 높은 공공기관일수록 청년채용에 적극적이었다. 비록 데이터 확보의 제약으로 인해 2016년 단일년도의 학력수준 밖에 분석하지 못했음에도, 당해 연도의 경우 학력수준의 유의미한 효과에도 불구하고, 기관 유형이나 주무부처에 따른 공공채의 특성이 유의미한 영향을 주지 못한다는 사실을 확인했다.

둘째, 공공기관 유형중 준시장형 공기업과 기금관리형 공공기관과 같은 공공성이 큰 기관보다 시장성이 강한 시장형 공기업이 청년채용에 적극적이었다.

셋째, 조직의 나이와 규모는 청년채용 실적에 유의미한 관계를 가지고 있었다. 조직의 나이가 적고, 규모가 작은 기관일수록 청년채용 비율이 높았다. 특히 조직의 연령은 청년층 채용 비율과 비청년층 채용 비율에 모두 유의미하게 음(-)의 영향을 준다는 점에서 고용에 중요한 변수로 작용한다고 판단된다.

마지막으로 전년도 채용 실적도 현년도 채용 실적에 양(+)의 상관관계를 가졌다. 이는 기관들이 채용 규모를 결정할 때 전년도 실적에 크게 영향을 받는다고 볼 수 있다.

본 연구 결과, 공공기관의 청년채용은 학력과 기관 유형, 주무부처 등 조직 특성에 영향을 받는다는 사실을 확인할 수 있었다. 또, 조직나이와 규모도 청년채용을 결정짓는 중요한 요인으로 작용했다.

제 2 절 연구의 정책적 함의

본 연구에서 확인된 실증 분석 결과는 다음과 같은 함의를 갖는다. 청년고용할당제는 시행된 지 3년 밖에 되지 않았지만, 보다 성공적인 제도정착과 성과확보를 위해서 다음과 같은 문제점을 개선할 필요가 있다.

첫째, 정부는 공공기관에 지속적으로 청년들의 일자리를 마련하기 위해서는 조직의 특성에 따라 좀 더 세심하게 제도를 조율해야 한다. 현재 정부는 청년고용 할당제 성과를 경영평가에 반영하고 미달할 경우 명단을 공표하고 있다. 하지만 2016년 기준으로 미달된 기관은 20%에 달하며, 그 기준을 넘은 기관이라고 할지라도 청년 고용 비율이 평균 4.9%대를 유지한다. 기관별 특성과 구성원의 인적 특성 등을 고려해 채용 계획을 세울 수 있도록 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

둘째, 조직의 규모와 나이는 중요한 변수 중 하나라는 점을 고려해 청년채용 정책을 실행해야 한다. 오래되고 큰 조직일수록 청년채용에 소극적이었는데, 이런 조직들은 여유자원도 소규모 신생조직보다 훨씬 많은 경우가 많다. 하지만, 청년채용이라는 사회 형평적 채용 정책을 적극적으로 따르지 않는다는 점에서 이런 조직에 대한 규제 정책이나 인센티브 정책 등을 다양하게 고려할 필요하다.

셋째, 정부는 공공기관을 통한 지속적이고 안정적인 청년 일자리 창출을 위해선 기관장을 활용한 방안 검토도 필요하다. 조직에서 제도가 정착하는데는 리더의 역할도 중요하다. 특히 사회 형평적 채용의 경우 리더의 의지와 역할이 큰 역할을 하는 경향이 있는데, 본 연구에 의하면 공공기관에서의 기관장 특성은 청년 고용 성과에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 정부는 기관장에게 정책 홍보나 교육 등을 통해 청년고용의 중요성을 강조할 필요가 있다. 또 인사평가나 경영평가에 더 높은 점수로 반영해 실질적인 효과가 나타날 수 있도록 하는 방안도 검토 가능하다.

넷째, 본 연구에 따르면, 비정규직 비율과 청년채용 비율 사이 연관성이 있음을 확인했다. 비정규직이 많은 기관이 청년채용에도 적극적인 것으로 나타났는데, 조직이 신규 정규직을 채용할 자원이 있음에도 불구하고 비정규직을 고용해 활용하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 특히 청년 일자리 확대와 비정규직 문제 해소는 중요한 일자리 정책이라는 점에서 이 같은 결과가 나타나게 된 이유를 분석해 효과적인 고용 정책을 추진해야 한다.

제 3 절 연구의 한계 및 보완점

본 연구의 의미있는 발견에도 불구하고 다음과 같은 한계로부터 자유롭지 못했다. 실제 청년 고용을 결정하는 요인은 매우 다양하다. 기관의 인적관리는 조직의 재무구조부터 구성원의 인적 특성까지 수많은 요인들을 고려해 계획을 수립한다. 하지만, 본 연구는 데이터 수집이 한계로 인해, 채용에 영향을 주는 요인들을 충분히 고려하지 못했다. 공공기관들이 경영공시를 통해 정보를 공개하고 있지만, 그 정보만으로는 채용에 영향을 주는 요인분석에 필요한 정보를 획득하기 부족했다. 조직 내부의 특성을 반영하기 위해 정보공개를 청구해 자료를 얻었지만, 더 다양한 내부 정보를 얻는데는 어려움이 많았다.

두 번째 아쉬운 점은 공공기관 270여 개 중 156곳만 연구했다는 점이다. 모든 공공기관에 정보공개를 요청했지만 시간적 한계 등으로 자료 등을 모두 패널 데이터에 담지 못했고 그 결과 공공기관 모두를 분석하지 못했다. 앞으로 추가 자료를 확보해 더 객관적인 연구 결과를 도출해 낼 필요가 있다.

본 연구는 패널 데이터를 이용해 통계 분석에 그쳤다는 한계가 있다. 본 연구에서 심층적으로 살펴보지 못한 조직 내부의 특성을 채용 담당자들의 면접 등을 통해 살펴보았다면, 연구의 깊이를 더할 수 있었을 것이다. 추후 연구에서는 더 많은 공공기관 인사 담당자

등을 상대로 한 설문조사나 심층 면접을 통해 연구를 보완할 필요가 있다.

참고문헌

- 김노창·한영은(2011). 공공기관 분류체계 및 지배구조 개선방안. 「한국지방재정논집」. 제16권 제3호. pp.59-101.
- 김중희(2007). 지방공기업 경영평가의 수용도 제고 방안: 시설관리공단의 비계량 지표를 중심으로. 「지방행정연구」. 21권, p.75-95.
- 김선욱(2004), 적극적 조치의 현실과 법리. 양현아 편. 「공익과 인권」 8. 서울대 BK21 법학연구단 공익인권법센터
- 김진숙·이근주(2014). 여성(양성평등) 채용목표제의 정책 효과성 평가 : 공공부문과 민간부문의 여성채용 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」 제13권 제3호. pp. 151-178.
- 김성희(2015). 박근혜 정부 노동개혁과 청년실업 : 정책의 도구화와 반복되는 실패에서 벗어나기. 「노동연구」. 31. pp. 5-37. 고려대학교 노동문제연구소.
- 김정인(2016). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석. 「한국행정논집」. 제 28권 제4호. pp.575 - 600.
- 고은영(2014). 공공기관 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 석사학위논문.
- 강영걸(1999). 정부투자기관 기관장의 교체가 기관 경영성적에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국경상논총」. 17(1). pp.153-174.
- 강제상·류상원(2007). 정부산하기관 특성에 따른 고객만족도 및 경영실적평가 결과 분석 : 정부산하기관관리기본법에 의한 평가를 중심으로. 「한국행정연구」. 16권. pp.3-30.
- 강유미(2012). 일과 가족 균형 제도의 실행 결정요인과 조절효과 연구 : 모성보호제도를 중심으로. 고려대학교 경영학과 대학원 석사논문.
- 노호창(2014). 청년고용할당제의 타당성에 대한 검토. 「노동법

학」. 한국노동법학회. pp. 404-411.

노광표·박용철·윤자호(2016). 공공기관 고용실태 분석. 「KLSI issue paper」. 제 6호. 한국노동사회연구소.

나지윤 조연지(2009). 장애인 고용 결정요인 분석- 장애인 의무고용제도 활성화를 위하여. 한국장애인고용공단 고용개발원 세미나(2009.11). pp.159-177.

도운섭(2005). 조직문화와 조직 효과성과의 관계에 대한 연구 경향 분석 : 행정학 분야를 중심으로. 「행정논총」.제 43권 제3호. pp. 75-95.

류은영·류병곤(2012). 공사조직의 조직구조와 조직효과성간의 비교 연구. 「다차원적 조직몰입의 매개효과검증」. 지방정부연구 제16권 제3호. pp.437 - 468.

류장수·박성익·조장식·김중환·곽소희(2013). 공공기관의 지방 인재 채용 실태 및 결정요인 분석. 「산업관계연구」 제 23권(2013.9). pp 119-143.

민진(2003). 조직 효과성에 관한 개념 정의의 분석 및 재개념화. 「한국행정학보」. 제 37호. 한국행정학회. pp.83-104.

민종언·박태경(2010). 중고령자 고용 결정요인과 전략적 활용에 관한 연구. 경영교육연구 제60권. 한국경영학회. pp.191-212.

박상희(2009). 공공기관 임원의 인사에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사

박기영(2010). 인적자원관리 정책 모형의 변화과정에 관한 연구.

「한국자치행정학보」. 제24권 제2호. pp.1-20.

배귀희·차재권 .여성공무원 채용목표제의 정책 효과 분석. 「정책분석평가학회보」. 제18권 제1호. pp.233-262.

변양규(2011). 청년의무고용할당제에 대한 논의 및 시사점. 「KERI Brief」. pp.11-23.

서지원(2015). 유형별 신입직원 선발도구가 직무성과에 미치는 영

향에 관한 연구 : K공사 사례를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사 논문.

손선화·장용석(2016). 한국 공기업의 사회적 책임성 : 사회형평적 채용 결저용인 분석을 중심으로. 「한국정책학회보」. 제25권 4호. pp.193-219.

이창길·최성락 조직구조와 직무특성이 조직효율성에 미치는 영향 : 수직적·수평적 의사소통의 매개효과를 중심으로. 행정논총 제 50권 제2호(2012. 6) : 65-88.

OECD 15개국 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계

윤윤규(2013). 기업 고용성과의 결정요인. 노동리뷰, 한국노동연구원, pp.21-34.

이경호(2014). 중앙행정기관의 조직특성과 조직효과성의 관계에 관한 연구. 「행정논총」. 제 52권 제1호(2014.3). pp. 1-34.

이윤경·이삼열(2015). 성과관리제도 만족이 조직성과 및 공직만족도에 미치는 영향 : 인적자원관리제도 만족의 조절효과를 중심으로. 한국행정학회 학술발표논문집, pp. 1449 - 1477.

이창길·최성락(2012). 조직구조와 직무특성이 조직효율성에 미치는 영향: 수직적·수평적 의사소통의 매개효과를 중심으로. 「행정논총」 서울대학교 한국행정연구소, 50권 2호. 2012 pp.65-88

이혜윤(2013). 국가의 기능범위와 공공기관의 설립목적으로 본 공공기관의 유형분류, 한국행정학회 제2013권. pp.

유정미(2012). 고용분야 적극적 조치의 정책논리에 대한 담론 분석 : ‘실질적’ 평등 정책과 ‘평등의 정치’의 굴절. 「한국여성학」. 제28권 2호. pp.185 - 223.

이인재(2012).청년의무고용제도의 분석. The HRD REVIEW.61호. pp.82- 103.

이재희(2014). ‘지방인재우대제도’를 통한 평등 실현의 헌법적 허용 가능성과 한계에 대한 검토. 「헌법학연구」. 제20권 제1호. pp.137 - 178.

전영환,김호진,김언아(2007). 공공부문 장애인 고용성파에 미치는 영향요인 분석. 「재활복지」. 11권. 2007.08. pp.1-25.

조현옥, 김은희(2010). 한국 여성정치할당제 제도화 과정 10년의 역사적 고찰. 한국사회과학연구회 「동향과 전망」 6. pp. 110 - 139.

정우일·하재룡·이영균·박선경·양승범(2011). 「공공조직론」 제 3판. 박영사. pp.652-684.

장상일(2013). 중소기업의 기업복지제도 도입 결정요인에 관한 연구 : 전략적 선택 이론과 제도적 동형화 이론을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사 논문.

한성민·문상호·이숙중(2016). 청년취업 결정요인에서 본 청년 취업 대책 개선책 연구. 「정채분석평가학회보」. 제26권 제2호. pp187-212.

고용노동부, 「2014년도 공공기관 청년 신규고용 의무 이행 현황」, 2015.5.21.

고용노동부, 「2015년도 공공기관 청년 신규고용 의무 이행 현황」, 2016.7.6.

고용노동부 (2016). 청년고용 의무 이행 실태 보도자료
기획재정부 「2009년 ~2016년 공공기관 경영평가 편람」

기획재정부(2015). 「313개 쏠 공공기관 임금피크제 도입 완료」. 2015.12. 6.

행정자치부, 2016년도 지방공기업 청년 고용 현황

서울신문, 2017.1.10.일자 <지방공기업 23% 청년고용 '외면'>
두산백과, 네이버.

Daft, 김광점 외 8인 공역, 조직이론과 설계.

Nicaise, I. "The Belgian 'Rossetta Plan : Appealing to Corporate Responsibility in the Flight against youth Unemployment". Katholike Univeriteit Leuven, mimeo, June,2001.

Abstract

A Study on the Determination of Youth Recruitment Policy in The Public Organization

- Focus on the Organization Factors -

Mihee Kim

Department of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study aims to proper explanation about youth recruitment policy of public organization and true relationship between youth recruitment performance and organizational factors. Using the panel data of public organization in Korea, collected from 2013 to 2016, which is operation years of mandatory hiring quotas.

Our empirical results indicate (1) that high pressure of institutional isomorphism performance induces more youth recruitment. And (2) the effect of institutional isomorphism differs by the types of public institutions (3) but not be

effected by the type of service. Also this study finds out the positive impact of performance on recruitment, when the employee are highly educated, small size start-up company.

However this study has some limits. Due to the limited observation, I apply simple regression on the education equation for recruitment effect. In addition to quantitative analysis, this study hardly deals with the results of the detail analysis. Taken together the result and discussion on this study, a follow-up study will need to focus on the analysis causal path of specific case and investigate the real outcome of public policy.

keyword: youth recruitment, mandatory hiring quotas, institutional isomorphism, types of public institution

학 번 : 2009-23685