



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](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공공기관 노사관계와 조직성과 간의  
관계에 대한 연구

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김진국

# 공공기관 노사관계와 조직성과 간의 관계에 대한 연구

지도교수 권 일 응

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로  
제출함  
2020년 5월

서울대학교 행정대학원  
공기업정책학과  
김진국

김진국의 석사 학위논문을 인준함  
2020년 6월

위원장 박상인 (인)  
부위원장 박순애 (인)  
위원 권일응 (인)

## 국문초록

세계화로 인해 경쟁이 가속화되고 경영환경이 급격하게 변화하는 시대에 있어 협력적인 노사관계는 기업 경쟁력 강화를 위한 필수적인 요건으로 여겨지고 있다. 정부에서도 노사관계의 안정과 발전을 통해 기업과 국가의 경쟁력을 강화하기 위해 매년 노사문화 우수기업을 선정하여 지원하고 있으며, 생산적 노사관계의 확산을 위해 기업의 노사파트너십프로그램을 지원하는 등 다각적인 노사협력 지원 활동을 펼치고 있다.

그러나 우리나라에서 노사관계와 기업성과 간의 관계에 관한 실증적인 연구는 물론 공공기관을 대상으로 한 연구는 매우 미흡한 실정이다. 이러한 배경에서 본 연구는 우리나라의 공기업과 준정부기관 등 공공기관을 대상으로 이들 기관의 협력적 노사관계 수준이 기관의 조직성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 실증적인 분석을 시도하였다.

본 연구에서는 공공기관의 협력적 노사관계 수준을 측정하기 위하여 2014년부터 2018년까지 5개년간 106개 공공기관에 대해 정부의 공공기관 경영실적 평가에 포함된 ‘노사관계’ 지표 결과를 독립변수로 사용하였다. 종속변수로는 재무적 성과와 비재무성과를 구분하되 재무적 성과는 각 기관별 총자산순이익율(ROA)을 활용하였으며, 비재무적 성과는 다시 외부적 성과와 내부적 성과, 정책수단 효과로 세분하여 각각 고객만족도 점수, 경영혁신지표 평가결과, 정부 권장정책 이행실적 평가결과를 각 성과의 대용치로 활용하였다. 또한 정권의 변동, 기관 유형, 급여 수준, 조직·인사관리, 복수노조 여부를 통제변수로 활용하여 분석의 틀을 확장하였으며 공공기관의 협력적 노사관계 수준이 기관 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 검증을 위해 고정효과모형을 중심으로 다중회귀분석을 실시하였다.

연구 결과, 공공기관의 협력적 노사관계 수준은 기관의 내부적 성과인 경영혁신과 정책수단 효과인 정부권장정책 이행에 있어서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 재무적 성과인 ROA와 외부적 성과인 고객만족도에는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으

로 분석되었다. 이는 특히 공기업의 경우 공공성과 기업성이라는 모순된 가치를 조화롭게 추구해야 하는 등 공공기관은 그 설립과 운영에 있어 민간부문과 달리 재무적 성과가 절대적인 목표가 아님을 시사하는 것으로 해석될 수 있다. 반면 경영혁신과 정부권장정책 이행은 노사협력을 통해 기관 내부의 자체적 노력으로 성과 달성이 가능하다는 측면에서 재무적 성과나 고객만족도와 같이 외생 변수에 의한 영향력을 배제한 분야에서 노사관계의 조직성과에 대한 영향력을 확인할 수 있었다.

본 연구 결과를 통해 공공기관의 협력적 노사관계가 기관 성과에 영향을 미치고 있음이 실증적으로 확인된 만큼, 향후 공공기관 노사관계에 대해 심층적이고 종합적인 연구가 진행되어 국민 생활과 국가 경제에 미치는 영향이 큰 공공부문의 성과 향상을 위한 토대가 되고, 아울러 그동안 노정관계에 비해 다소 과소평가되어오던 공공기관의 노사관계에 대해서도 각 기관별로 적극적인 노사 협력체계 구축 노력이 필요할 것으로 보인다.

**주요어** : 공공기관, 협력적 노사관계, 조직성과, 총자산순이익률, 고객만족도, 경영혁신, 정부 권장정책 이행

**학 번** : 2019-28001

# 목 차

<b>제 1 장 서 론</b> .....	<b>1</b>
제 1 절 연구목적 및 필요성 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 구성 .....	3
<b>제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토</b> .....	<b>5</b>
제 1 절 공공부문 노사관계에 대한 논의 .....	5
제 2 절 공공기관 성과에 대한 이론적 고찰 .....	13
제 3 절 노사관계와 조직성과 간의 관계 .....	21
<b>제 3 장 연구설계 및 분석방법</b> .....	<b>26</b>
제 1 절 연구의 자료 .....	26
제 2 절 가설 설정 및 연구모형 .....	27
제 3 절 변수의 측정 및 분석방법 .....	29
<b>제 4 장 연구결과</b> .....	<b>40</b>
제 1 절 기술통계분석 .....	40
제 2 절 다중회귀분석 .....	46
제 3 절 분석결과와 해석 .....	58
<b>제 5 장 결론</b> .....	<b>61</b>
제 1 절 연구결과의 요약 .....	61
제 2 절 연구의 시사점 및 정책적 함의 .....	62
제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....	64
참고문헌 .....	66
Abstract .....	71

## 표 목차

[표 1] 협력적 노사관계에 대한 정의 .....	9
[표 2] 공공기관 유형 및 지정 현황 .....	13
[표 3] 공기업 설립동기 요약 .....	15
[표 4] 공공부문과 민간부문 특징 비교 .....	16
[표 5] 공공기관 평가 유형 .....	19
[표 6] 노사관계와 조직성과에 대한 주요 선행연구 .....	24
[표 7] 노사관계지표 세부 평가내용 .....	29
[표 8] 노사관계지표 변동 내용(2014년~2017년) .....	30
[표 9] 비계량지표의 등급 설정과 평점 .....	31
[표 10] 변수의 측정방법 .....	36
[표 11] 독립변수의 기술통계량 .....	41
[표 12] 종속변수의 기술통계량 .....	43
[표 13] 통제변수의 기술통계량 .....	44
[표 14] 변수 간 상관관계 분석 .....	46
[표 15] VIF를 이용한 다중공선성 진단 결과 .....	48
[표 16] 노사관계가 재무적 성과에 미치는 영향 .....	50
[표 17] 노사관계가 재무적 성과에 미치는 영향(고정효과모형) .....	51
[표 18] 노사관계가 외부적 성과에 미치는 영향 .....	52
[표 19] 노사관계가 외부적 성과에 미치는 영향(고정효과모형) .....	53
[표 20] 노사관계가 내부적 성과에 미치는 영향 .....	54
[표 21] 노사관계가 내부적 성과에 미치는 영향(고정효과모형) .....	55
[표 22] 노사관계가 정책수단 효과에 미치는 영향 .....	56
[표 23] 노사관계가 정책수단 효과에 미치는 영향(고정효과모형) .....	57

## 그림 목차

[그림 1] 노사관계의 연속성 .....	8
[그림 2] 협력적 노사관계의 체계 .....	9
[그림 3] 연구모형 .....	28



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구목적 및 필요성

오늘날과 같이 세계화로 인해 경쟁이 가속화되고 경영환경이 급격하게 변화하는 시대에 있어 협력적인 노사관계는 기업 경쟁력 강화를 위한 기본 요소이자 필수적인 전제조건으로 여겨지고 있다. 지난 2009년 경영난으로 파산보호를 신청했던 미국의 GM사가 이중임금제 시행과 해외 아웃소싱 유예 등 노사 간 양보를 통해 위기를 극복했던 사례, 1990년대 초 독일 폭스바겐이 적자 극복을 위해 근로시간 계좌제와 같이 임금보전 없는 근로시간 단축제도를 도입하고 고용보장 및 일자리 창출이라는 노사협력을 통해 영업이익률을 개선했던 사례는 노사 상생을 통한 경영위기 극복 사례의 전형을 보여준다. 반면 산업 현장에서 노사 간 이해 충돌이 발생하고 노사관계가 불안정해지면 쟁의행위 성향이 높아져 근로손실이 발생하게 된다. 연구 결과에 따르면 우리나라의 노사관계비용 중 쟁의행위에 따른 쟁의비용(생산차질액)은 2005년 기준 약 1조 2900억에 달하는 것으로 조사된 바 있다.(조준모, 2006)

그렇기 때문에 정부에서도 노사관계의 안정과 발전을 통해 기업 및 국가경쟁력을 강화하고자 매년 상생의 노사문화를 모범적으로 실천하고 있는 기업을 노사문화 우수기업으로 선정하여 지원하고 있으며, 생산적 노사관계의 확산을 위해 기업의 노사파트너십프로그램을 지원하는 등 다각적인 노사협력 지원 활동을 펼치고 있다. 그러나 세계경제포럼(WEF: World Economic Forum)이 발표한 '19년 국가경쟁력 평가에서 우리나라의 종합순위는 평가대상 141개 국가 중 13위로 매우 높은 위치를 차지하고 있음에도 불구하고, 근로자의 권리 93위, 고용 및 해고 유연성 102위, 노사협력 130위 등 노동시장(Labor Market) 부문에서는 51위에 그치는 등 매우 낮은 수준을 벗어나지 못하고 있다(기획재정부, 2019). WEF의

조사가 상대적으로 경영자측의 입장을 대변한다고 하더라도, 잦은 노사분규 등 대립과 갈등이 반복되는 노사관계의 양상이 우리나라의 국가경쟁력을 저해하는 원인으로 반복해서 지목되고 있는 것 또한 부정할 수 없는 사실이다.

이처럼 기업의 성과 창출과 국가경쟁력 제고를 위해 협력적인 노사관계가 중요하다는 것에 대해서는 대부분 당위적 명제로 받아들이면서도, 우리나라에서 노사관계와 기업 성과 간의 관계에 대한 실증적인 연구를 수행한 경우는 그리 많지 않으며 그 중 공공기관을 대상으로 한 연구는 매우 미흡한 실정이다. 또한, 협력적 노사관계의 수준을 측정함에 있어서도 이를 회사의 인사담당자의 설문 응답 결과에 기반하거나, 노조의 유무, 노조조직률, 노사분규 여부나 노사관계 분위기로 평가하는 등 그 개념의 조작적 정의도 일관적이지 않고 주관적인 판단에 의존하는 경우가 대부분이었다.

아울러 공공기관의 노사관계는 그 양상에 있어 조직의 목표나 대내외적인 환경, 정부의 규제 등 민간기업과는 다른 공공기관만의 특징적인 행태를 지니고 있다. 공공기관은 민간기업에 비해 노조조직률이 매우 높으며, 높은 고용 안정성과 양호한 근로조건으로 인해 상대적으로 안정적인 노사관계 전통을 유지하고 있다. 다른 한편, 공기업 등 공공기관에서 생산하는 재화와 서비스는 주로 보편적 성격을 가지며 다수의 국민을 대상으로 하기 때문에 만약에 노사 갈등이 발생할 경우 민간기업보다 그 파급력이 월등히 크고 사회 문제화될 가능성도 크다. 예를 들어 전력산업 민영화 정책에 따른 발전사 분할 사례 또는 정부의 공공기관 방만경영 정상화 추진 사례에서 볼 수 있듯이, 정부의 정책 추진과정에서 고용 및 복지문제 등 정부 또는 사측과 노동조합 간의 이견이 큰 이슈가 발생할 경우 첨예한 노사 갈등이 촉발되기도 한다. 아울러 기관 운영 전반에 대해서 뿐 아니라, 공공기관 노사관계에 있어서도 정부의 적극적 개입과 권한 행사가 일상화되어 노동조합의 입장에서 노사관계보다 노정관계를 더욱 중요시하는 경향도 나타난다.

본 연구는 우리나라의 공공기관을 대상으로 협력적이고 안정적인 노사

관계가 조직성과에 기여하고 있는지, 그렇다면 조직성과의 어떤 부분에 있어서 얼마나 영향을 미치는지 객관적인 지표에 대한 실증적인 연구를 통해 분석해보고자 한다. 이와 같은 협력적 노사관계 수준이 기관 성과에 미치는 영향에 대한 실증적 분석을 통해, 공공기관 노사관계에 대한 중요성 및 다각적인 차원의 성과 향상에 대한 시사점들을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

## 제 2 절 연구의 대상과 구성

본 연구는 우리나라의 공공기관 중 시장형 및 준시장형 공기업과 준정부기관을 대상으로 한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의하면 공공기관이란 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관 중 해당 법률에 일정한 요건을 갖춘 기관을 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미한다.

공공기관은 공기업·준정부기관과 기타 공공기관으로 구분하여 지정하게 되는데, 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관을 말하며 그 중 자산규모가 2조원 이상이고 총 수입액 중에서 자체수입액이 85% 이상인 공기업은 시장형 공기업, 그렇지 못한 공기업은 준시장형 공기업으로 구분된다. 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상이고 공기업이 아닌 공공기관 중 기획재정부 장관이 지정한 기관으로 구성되며, 공기업과 준정부기관이 아닌 공공기관은 기타 공공기관으로 구분된다.

공기업은 정부 소유의 기업으로 그 설립에 있어 배경과 동기가 다양한 만큼 성과 또한 일률적으로 정의하기 어렵다는 난제가 있다. 일반적으로 공기업은 공공성과 기업성을 동시에 조화롭게 추구하기 때문에 민간기업과 같이 자산(자본)수익률 또는 노동(자본)생산성만으로 성과를 측정할 수 없다. 따라서 정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따라 공기업과 준정부기관의 자율·책임경영체제 확립을 목적으로 매년도 경영 노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하기 위해 공공기관

에 대한 경영실적 평가제도를 시행하고 있다. 또한 동법 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모 기관(인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사)은 공기업 I군으로, 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관이나 중소형 SOC기관, 자회사 등(대한석탄공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국광물자원공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국서부발전, 한국수력원자력, 한국조폐공사, 한국중부발전, 해양환경공단 등)은 공기업 II군으로 구분하여 평가하고 있으며, 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관은 기금관리형 준정부기관으로, 그렇지 않은 준정부기관은 위탁집행형 준정부기관으로 구분하여 평가하고 있다.

본 연구에서는 위와 같이 공기업 및 준정부기관을 대상으로 공공기관 경영실적 평가항목 중 「노사관계지표」 득점을 활용하여 기업의 노사관계 수준을 평가하였으며 협력적 노사관계 및 조직성과와 관련한 기존의 선행연구들을 바탕으로 이론을 정리하고, 가설을 설정한 후, 연구모형을 구성하였다. 다만 공공기관 경영평가 대상기관으로 신규로 지정된 지 2년 이하인 공기업은 분석대상에서 제외하였으며 일부 성과지표가 없는 항목은 결측치로 처리하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 1장의 서론에서는 연구의 필요성 및 연구대상에 대해 서술한다. 2장의 이론적 논의에서는 공기업을 비롯한 공공기관에 관한 이론 및 협력적 노사관계에 대한 논의, 노사관계와 조직성과 간의 관계에 대해 고찰한다. 3장은 연구의 설계에 관한 것으로, 연구모형, 변수의 조작적 정의 및 연구가설에 대해 기술한다. 4장은 연구의 결과로서 각 변수의 기술통계분석과 다중회귀분석의 시행결과를 제시하고 가설을 검증한다. 마지막으로 5장은 결론 부분으로서 연구 결과를 종합 요약하고 시사점을 제시하며, 추가적인 연구과제에 대해 서술한다.

## 제 2 장 이론적 기초와 선행연구 검토

### 제 1 절 공공부문 노사관계에 대한 논의

#### 1. 노사관계의 개념 및 유형

노사관계란 노동시장에서 노동력을 제공하여 임금을 지급받는 노동자와 노동력의 수요자로서 사용자 사이에 형성하는 관계를 말한다. R.A. Lester(1951)는 노사관계를 “근로자조직과 산업경영자 간에 근로자의 처우뿐만 아니라 임금, 생산성, 고용보장, 경영자의 고용 관행, 노동조합정책 및 노동문제에 대한 정부의 행동을 포괄하는 노동의 모든 영역을 포함한다”고 정의하였으며, J. T. Dunlop(1958)은 “노동관계의 직접 당사자인 근로자와 경영자, 그리고 그들 사이의 관계에서 노사정책, 단체교섭, 노사분쟁에 관한 규정을 설정하고 다루는 정부를 포함하여 노·사·정의 상호관계”로 노사관계를 정의하기도 하였다.

노사관계는 노동자와 사용자 간의 상충되는 이해관계로 인해 협력적 노사관계와 대립적 노사관계라는 이중적 형태를 지닌다. 예를 들어, 노동자는 협력적 관계에서 사용자를 위해 근로를 제공하고, 대립적 관계에서는 임금 인상 협상을 통해 생산물의 성과를 배분하고자 한다. 또한 노사관계는 종속적이면서 동시에 대등한 관계의 특성을 지닌다. 노동자는 사용자의 명령과 지휘를 받으므로 사용자에게 종속적인 관계를 갖는다. 그러나 동시에 노동력의 공급자인 노동자가 고용조건, 단체협약을 통해 사용자와 교섭하고, 경영에 참여함으로써 노사 간 동등한 관계의 양태를 나타내기도 한다(신건호, 2005; 이규창, 2004).

단위 사업장에서 노동시장을 매개로 하여 개별 노동자와 사용자가 형성하는 관계를 「개별적 노사관계」라고 하며, 노동자 집단과 개별적 사용자 혹은 노동자 집단과 사용자 집단 간의 관계를 「집단적 노사관계」

라고 한다. 다시 말하면 노사관계는 노동자 개인과 사용자의 개별적 관계뿐 아니라 노동조합(노조)과 경영 간의 집단적 관계를 모두 포함하는 관계이다. 물론 이보다 광의의 개념으로서 고용주와 피고용자와의 관계, 경영자와 노동조합과의 관계, 경영자, 근로자, 정부 간의 상호관계를 모두 포함하기도 하나 통상 노사관계라 함은 집단적 노사관계를 칭하는 경우가 많다. 본 연구에서 다루고자 하는 노사관계 역시 노조와 경영 간의 집단적 노사관계를 대상으로 할 것이다.

집단적 노사관계는 서구 국가들의 산업화 시기 등장한 노동조합의 역사와 궤를 같이한다. 산업화는 노동자계층의 증가를 가져왔으나 그와 동시에 노동자들에 대한 열악한 처우 및 근로조건의 문제를 야기했으며, 노동자들은 이와 같은 근로환경의 문제해결을 위해 국가를 비롯해 고용주와 대등한 위치에서의 협상력 제고를 위해 노동조합을 결성하였고, 이 노동조합은 노동자들의 복지 및 권익 향상을 위해 노력하였다. (남윤민, 2018) 우리나라의 경우 헌법 제33조에서 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장함으로써 노동조합이 사용자와 대등한 위치에서 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 권익 향상을 천명하고 있다. 이처럼 오늘날 노사관계의 가장 큰 특징 중 하나는 노동조합이 보편화되면서 법적, 현실적으로 노사 간의 대등한 지위를 인정함으로써 노동조합과 경영자가 상호 대등한 입장에서 근로조건을 공동으로 결정할 수 있는 민주적인 노사관계가 형성되었다는 점을 들 수 있다. (이하나, 허찬영, 2018)

이런 민주적 노사관계의 세부 유형은 네 가지로 구분할 수 있는데, 이를 살펴보면 첫째, 경영자와 노동조합이 서로에게 전혀 양보하려고 하지 않는 태도를 취하는 정면대결형 노사관계, 둘째, 경영자측은 조합을 지지 못해 인정하며 노사관계는 힘과 힘의 대립관계에 있는 무장휴전형 노사관계, 셋째, 무장휴전형과 노사협력형의 중간 유형으로 노사가 서로 상대방의 입장을 이해하고 타협해야 할 일은 타협하는 노사조화형 노사관계, 마지막으로 경영자와 노동조합이 자신의 입장보다는 능률증진을 위해 일심동체가 되는 노사협력형 노사관계가 그것이다.(이하나, 허찬영, 2018, 재인용)

## 2. 협력적 노사관계의 개념

협력적 노사관계는 학자에 따라 다양하게 정의하고 있는데 Dale(1949)은 노사 공동의 이익과 관련한 영역에 대하여 상호 신뢰를 가지고 단체 교섭과는 별개로 설치된 협의기구를 통해 이뤄지는 정보의 교환 및 결정에 이르는 전 과정이라고 하였으며, Cooke(1991:21)는 기업과 노동자가 노사관계로부터 가능한 많은 것을 분배받기 원한다는 전제 하에 노사 모두가 성과에 대한 책임을 공유하고 성과의 크기를 키워 당사자에게 분배될 수 있도록 하는 생산성 및 노동자의 삶의 질을 높이려는 노력을 말한다고 하였다. Cohen-Rosental and Burton(1993:3)은 노동조합과 경영자가 함께 일할 수 있는 적어도 한 개 이상의 공동목표를 정한 후에 이 목표를 달성하기 위한 방안을 노사가 함께 모색하는 것을 의미한다고 하였다.(김동원, 2006, 재인용)

노사협력과 유사한 용어로 노사파트너십(Labor-Management Partnership)을 들 수 있다. Woodworth & Meek(1995)에 의하면 노사파트너십은 일반적으로 노사의 공동협의 및 의사결정의 교섭체제로 보며 Peterson & Tracy(1988)는 노사 양 당사자의 이해를 증대시킬 목적으로 갖게 되는 모든 형태의 교섭 내지는 공동의 협의로 정의하고 있다.

협력적 노사관계는 결국 노조와 사용자가 함께 일할 수 있는 적어도 하나의 공통적인 목표를 확인하고 노사가 공동으로 그 목표의 성취를 추구하는 행위라고 볼 수 있다. Cohen Rosenthal, Edward(1993)에 따르면 노사관계의 연속성의 차원에서 볼 때 노사협력, 즉 협력적 노사관계는 가장 성취하기 어려우며 아래와 같은 특성을 지닌다.

① 제도(또는 기관)로서 노조는 저비용과 고효율성을 달성하기 위해 종업원들과 협력적 활동을 기꺼이 조직하려 하고 또한 조직할 수 있다는 경영진의 확신

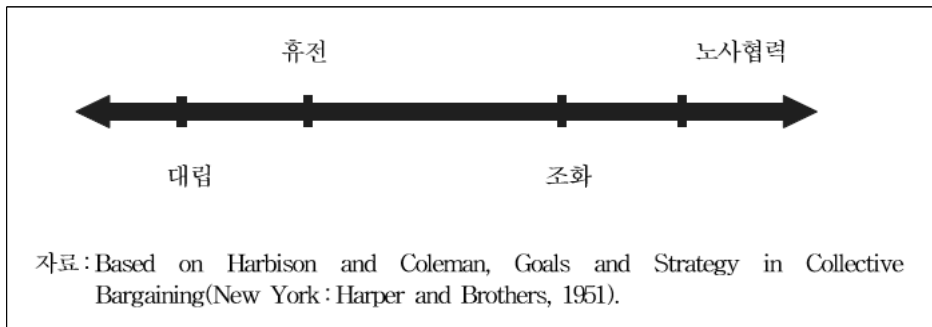
② 몇몇 중요한 관리기능들을 노조 대표자와 공유하려는 회사의 의지

③ 노조와 그 구성원들에 대한 유·무형의 부가급에 대한 답례로 (노조가) 생산성을 증대시키는 기관이 되려는 노조의 열망

④ 결과적으로, 당사자들이 생산의 문제점을 해결하고 보다 큰 효율성을 저해하는 장애물들을 제거하기 위하여 공동책임을 지는 관계

⑤ 노사파트너십이 관련된 양 당사자들을 위하여 득이 된다는 분명한 확신과 함께 상호 신뢰와 존경의 외적인 표명<sup>1)</sup>

[그림 1] 노사관계의 연속성<sup>2)</sup>



기업 노사관계의 연속성에 있어 가장 고차원적인 위치를 차지하는 협력적 노사관계의 구성요소로는 노사파트너십 원리의 실행, 즉 노사 상호 신뢰감과 고용안정 보장, 경영 참여 활성화, 공정한 성과보상, 교육 훈련 투자, 작업장 혁신을 들고 있다(윤종익·안관영, 2009, 재인용). 동시에 이러한 협력적 노사관계가 지향하는 목표는 생산비 절감, 생산성 향상, 제품의 질 향상, 불량률 감소, 조직 효과성 향상 등과 같은 경영 지향 목표와 근로조건 개선, 노동 생활의 질 향상 등 노동자 지향 목표에 이르기까지 다양하다(Dyer & Kochan, 1997).

손유미(2001)는 바람직한 노사관계의 모습으로 협력적 노사관계의 모형을 아래 그림과 같이 제시하면서 인격 존중과 삶의 질 향상을 위한 인간적 노사관계, 경쟁력 있는 생산적 노사관계, 신사적이고 질서 있는 합법적 노사관계, 대화와 타협의 협력적 노사관계를 통해 효율과 공정성의 조화가 이루어지는 사회통합의 노사관계를 달성해야 하며, 이를 통해 기

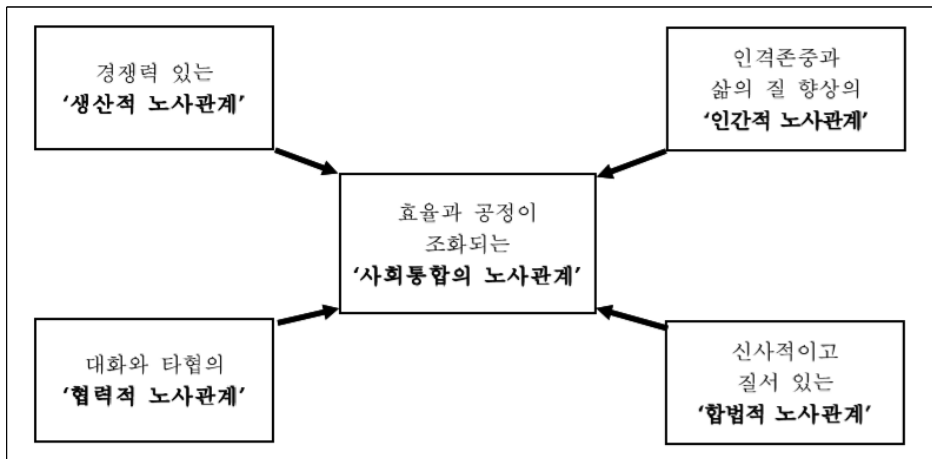
1) Cohen Rosenthal, Edward (1993) p.16

2) Cohen Rosenthal, Edward (1993) p.14 그림 1-2



업과 국가의 경쟁력을 강화하면서 다른 한편으로 사회계층 간의 격차와 차별을 완화할 수 있을 것이라고 하였다.

[그림 2] 협력적 노사관계의 체계<sup>3)</sup>



학자에 따른 협력적 노사관계와 관련한 선행연구는 아래 [표1]과 같이 요약될 수 있다.

[표 1] 협력적 노사관계에 대한 정의

구 분	내 용
Dale(1949)	노사 공동 이익에 대한 신뢰를 토대로 단체교섭과 별개의 협의기구를 통한 정보의 교환 및 결정 과정
Cooke(1991)	노사의 성과에 대한 책임 공유 및 성과 분배를 위한 생산성과 노동자 삶의 질을 높이려는 노력
Cohen-Rosental & Burton(1993)	노사 간 공동목표 수립 및 달성 방안 모색
Woodworth & Meek(1995)	노사의 공동협의 및 의사결정의 교섭체계
Peterson & Tracy(1988)	노사 이해 증대를 목적으로 하는 모든 형태의 교섭 내지는 공동의 협의

자료 : 선행연구에 기반하여 정리

3) 윤종익·안관영(2009, 재인용)

### 3. 공공부문 노사관계<sup>4)</sup>의 특징

역사적으로 공공부문의 노동조합 결성과 단체교섭은 민간부문에 비해 늦게 태동되었다. 정부는 공공부문 노동자들에게 안정적인 고용과 더불어 상대적으로 높은 임금을 보장해주는 대신 노동조합을 조직하거나 단체교섭에 일정한 제약을 부과했으며, 공공부문 노동자들의 근로조건을 정부가 일방적으로 결정하는 방식을 취해왔다. 그렇다고 하더라도 공공부문의 노동자들은 민간부문에 비해 상대적으로 양호한 근로조건을 누릴 수 있었기 때문에 ‘선량한 고용주’(good employer)로서 정부가 제시한 근로환경을 받아들이고 정부와 우호적인 관계를 지속해왔던 것이다. 그러나 산업화와 자본주의 경제발전으로 인해 민간부문의 생산성이 급속하게 향상되면서 민간부문 노동자의 열악한 처우에 대한 불만에서 비롯된 노동자들의 단결권이 강화되고, 노동 관련 법률의 제정 등으로 민간부문 노동자들의 근로조건이 먼저 개선되기 시작하였으며, 점차 민간과 공공 두 부문간의 근로조건의 우열이 역전되기 시작했다. 이와 더불어 공공서비스의 수요증가 및 공공부문 효율성 증가 요구에 따라 공공부문 노동자들의 근로조건이 지속적으로 열악해지자 공공부문에서도 임금 및 근로조건 향상을 위한 요구가 높아지기 시작했다. 오늘날 우리나라를 비롯한 많은 국가에서 공공부문 노동자들은 민간부문 노동자들에 비해 더욱 잘 조직화되어 있으며, 상대적으로 나은 근로조건을 유지하기 위해 결집력과 영향력을 더욱 증가시키는 추세이다(하재룡, 2000).

유형근(2015)은 공공부문의 노사관계가 전통적으로 상대적으로 높은 노조조직률, 중앙집권적인 단체교섭 구조, 평등한 임금 구조, 장기적 고용안정의 공통된 특징을 가지고 양질의 일자리를 대변했으나 신자유주의를 비롯한 정치 경제적 변화의 압력으로 인해 기존 공공부문 노사관계 시스템은 해체되거나 변동을 겪고 있다고 한다. 한국의 공공부문 노사관

---

4) 우리나라 공공부문의 노사관계는 정부 기관 및 공무원 간 노사관계와 그 외 공공기관(공기업 포함) 노사관계를 구분할 수 있으나 이 연구에서는 공공기관 노사관계만으로 그 범위를 한정한다.

계의 특징은 일원화된 정부 통제와 과편화된 교섭시스템으로 인해 공공 부문 노동자의 임금과 근로조건, 복리후생, 노조 활동의 상당 부분이 정부에 의해 일방적으로 결정되는 반면에, 단체교섭은 기관별로 형식적으로 이루어지고 있다는 것이다.

유병홍(2015)은 공공기관 노사관계의 특수성을 다섯 가지로 정리하고 있다. 첫째는 공공성의 추구로서 공공성 또는 공공이익이 무엇인가에 대해 개념을 규정하기 쉽지 않기 때문에 정부와 노동조합이 같은 사안에 대해서도 공공성이라는 명분을 두고 서로 반대의 목소리를 낼 수 있다는 것이다. 둘째는 정부 관련성으로 궁극적인 사용자 대표성을 가지는 정부가 공공기관에 대해 지휘 감독은 하면서도 직접적인 노사관계를 담당하지는 않는다는 측면에서 그 역할과 기능이 모호하다는 것이다. 또한 정부는 입법자, 규제자, 조정자로서 민간부문까지 고려해야 하는 정책적인 판단을 함과 동시에 모범 사용자(model employer)로서 선도적인 역할을 해야 하는 부담을 지니고 있다. 셋째로 사용자 불명료성을 들 수 있는데 공공부문 사용자는 중첩되며, 공공부문 경영자의 권한은 분산되어 있으며, 사용자를 특정하기 어렵다는 것이다. 이런 불명료성은 공공기관에서 특히 두드러지는데, 공공기관의 법률상 사용자는 해당 기관장이나 실제로는 해당 공공기관을 관장하는 정부 부처로부터 정부나 의회까지도 공공기관에 상당한 영향력을 미친다는 것이다. 예를 들어 공공기관 정상화와 같이 공공기관 전반에 직접적인 영향을 미치는 정책은 기관장이 아닌 정부 정책으로부터 나온다. 그런 의미에서 공공기관에 대해 사실상 정부가 사용자의 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 사실상 사용자란 말은 곧 법률상 책임있는 공식적인 사용자는 아니란 말을 내포하고 있으므로 양자 간 갈등이 나타나게 된다. 넷째로 강한 정치적 성격을 띠는 특징이다. 공공기관에서 제공하는 서비스는 국민의 일상생활 전반에 크고 작은 영향을 미치기 때문에 시민들의 관심이 매우 높다. 또한 공공기관의 재정은 궁극으로 세금으로부터 비롯되기 때문에 국민적 관심과 더불어 의회의 예산 심의 절차를 거치는 등 정치적 성격을 가진다. 이 때문에 공공부문 노사관계는 강한 정치 성격을 띠게 된다. 마지막으로 공공기관

에서의 노사 간 유착 가능성을 지적하고 있다. 공공기관 내부에서의 역할은 관리자와 노동자로 구분되더라도 정부 내지는 국민의 입장에서 공공기관의 노동자들은 모두 피고용인이기 때문에 그들 내부에서의 이해 공동성이 나타날 수 있다는 것이다. 공공부문의 이윤 개념이 약하다는 것을 고려하면 노사가 파이(pie)를 공유할 가능성과 도덕적 해이 가능성이 나타날 수 있다고 한다.

## 제 2 절 조직성과에 대한 이론적 고찰

### 1. 공공기관의 유형과 목적

우리나라의 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의거하여 공공기관운영위원회에서 검토한 결과를 바탕으로 기획재정부장관이 매년 고시하여 결정한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항은 공기업을 포함한 공공기관을 다음과 같이 정의하고 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관

2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관  
(이하 생략)

이러한 공공기관은 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관으로 분류하여 특성에 맞게 관리·운영하며, 세부적인 유형 구분과 지정 현황은 아래와 같다.

[표 2] 공공기관 유형 및 지정현황

구 분		내 용	지정현황
공기업	시장형	자산규모 2조원 이상, 총 수입액 중 자체수입액 85%이상	16
	준시장형	시장형 공기업이 아니며 총 수입액 중 자체수입액 50%이상	20
준정부기관	기금관리형	「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 기금관리 위탁	14
	위탁집행형	기금관리형 아닌 준정부기관	79
기타공공기관	공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관		210
계			339

자료 : 「공운법」 제5조 및 공공기관 알리오 홈페이지를 참고하여 재구성

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관을 주로 소유권적 차원에서 구분하고 있다. 공공기관은 각 기관마다 제공하는 재화나 서비스의 특징이 다른 것처럼 소유권적 차원 외에 다른 방식으로의 유형 구분도 가능하다.

이를테면 Dunleavy는 행정수단으로서의 관청유형(bureau type)을 6가지로 구분하고 있는데 첫째, 전달기관(delivery agency)으로서 인력, 예산, 조직과 같은 행정자원을 이용해 민간과 공공기관에 서비스를 직접 전달하는 정책집행을 담당하는 기관을 말한다. 둘째, 규제기관(regulatory agency)으로 인허가나 성과 기준과 같은 제도를 활용하여 개인, 기업, 다른 공공기관들을 제한하는 것을 말한다. 셋째, 이전기관(transfer agency)으로 사회보장을 위한 자금이나 보조금을 민간부문으로 이동시키는 조직을 의미한다. 넷째, 계약기관(contract agency)으로서 용역 또는 사업을 민간이나 비영리조직과의 계약을 통해 수행하는 것을 말한다. 다섯째는 통제기관(control agency)으로서 다른 공공기관의 자금 및 정책집행을 감독하는 것을 의미한다. 여섯째, 거래기관(trading agency)으로 시장의 반대급부에 따라 공공서비스를 제공하는 것을 의미하며, 공기업은 대표적인 거래기관이라고 할 수 있다. 거래기관은 영리 또는 준영리 목적으로 경제 활동을 수행하며 주로 정책상 책임보다는 단일 업무만을 수행하는 것을 특징으로 한다. (이혜윤, 2019, 재인용)

공기업의 설립 동기에 관하여 김준기(2014)는 경제적 동기, 산업정책적 동기, 정치사회적 동기로 분류하여 설명하고 있다. 경제적 동기는 시장기구를 통해 자원이 효율적으로 배분되지 못함으로써 외부효과나 공공재, 자연독점과 같은 시장실패(market failure)가 발생하는 경우 정부가 시장에 개입하는 수단으로 공기업의 형성을 설명하는 것이며, 산업정책적 동기는 막대한 자본이 소요되거나 위험성이 커서 민간부분의 참여가 용이하지 않은 산업, 수출 증대나 고용 및 물가 안정, 기술의 장기적인 개발과 투자 등 전략적인 경제 목표를 달성하기 위한 경우, 거대 민간기업의 파산 등 국민경제에 막대한 피해가 우려되는 경우 국가 경제의 안정성 확보 차원에서 부실기업을 인수하는 경우가 이에 해당한다. 정치사

회적 동기는 정치적인 신조나 국방 및 전략적 고려, 국가 위신 또는 역사적 유산과 귀속재산의 처리, 지역과 계층 간 균형발전정책과 같은 복지국가를 추구하기 위해 공기업을 설립하는 경우를 말한다. 이와 같은 설립 동기를 요약하면 아래의 표와 같다.

[표 3] 공기업 설립 동기 요약

	세 부 원 인	해 결 방 안
경제적 동기	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공공재의 존재</li> <li>◦ 외부효과의 발생</li> <li>◦ 자연독점</li> <li>◦ 정보의 비대칭성</li> </ul>	정부 직접 공급 공기업화 시장(간접) 규제
산업정책적 동기	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 필수재 등 사회간접자원</li> <li>◦ 전략적 경제목표 달성수단</li> <li>◦ 국가 경제 안정성 확보</li> </ul>	공기업화 민영화 및 민간기업 규제
정치사회적 동기	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국가 경제 체제화</li> <li>◦ 국가안전 보장</li> <li>◦ 국가 위신 및 역사적 유산</li> <li>◦ 재정수요 충족</li> </ul>	국유화 및 공공통제 공기업화

자료 : 김준기(2014), 공기업정책론 p.33, p37 재구성

이와 같이 공기업 내지 준정부기관과 같은 공공기관이 등장한 것은 정부의 과부화 문제를 해결하면서 효율적으로 공공서비스를 제공하기 위한 것으로, 정부의 집행력을 지속적으로 유지하는 역할을 했다는 점이다. 그렇기에 공공기관 설립 동기의 중요한 특징 중 하나는 정책집행의 주요 수단으로서의 기능에 있다고 할 수 있다.

## 2. 공공기관 성과관리 이론

공공기관 설립 동기가 정부의 정책수단을 위한 것이라고 한다면 그 목적과 역할 또한 다양한 차원에서 민간기업과는 차이가 발생한다. 유병홍(2015)은 공공부문과 민간부문과의 차이를 아래와 같이 정리하였다.

[표 4] 공공부문과 민간부문 특징 비교

	공공부문	민간부문
주요 목적	공공성 추구	이윤 추구
관련 기제	정부	시장
기대 역할	선도성 / 모범사용자	특이사항 없음
정치적 성격	정치적 성격 강함	특이사항 없음
사용자	사용자 불명료성 경영자 자율성 약함 사실상 사용자로서의 정부	사용자 명확 경영자 자율성 강함
노사관계	갈등관계 또는 유착관계	갈등관계 또는 종속관계
교섭	노조/사용자/정부 다면교섭	노조/사용자 양자교섭

자료 : 유병홍(2015:47)

수익성과 함께 공공성을 조화롭게 추구해야 하는 공공기업의 목적, 조직의 운영에 있어서 외부 이해관계자들의 영향을 직간접적으로 받을 수밖에 없는 정치적 특성, 사용자의 불명료성으로 인한 주인-대리인 문제가 발생하는 등 공공기관의 여러 특수성으로 인해 공공기관에 대한 성과관리 및 측정에 대한 문제는 항상 어려운 난제로 남아 있다. 이러한 공공기관 성과관리와 관련한 주요 이론으로 신공공관리론과 신제도주의론을 들 수 있다.



## 1) 신공공관리론(New Public Management)

신공공관리론은 배태적 자유주의(embedded liberalism) 내지는 신자유주의(neo-liberalism)에 이론적 기반을 두고 공공서비스 생산에 시장의 경쟁원리를 도입하는 시장주의화(Marketisation), 정책기능과 집행기능을 분리하여 국가의 기능을 강화하는 분리화(Disaggregation), 기업가적 행위자를 장려하고 비용 절감과 조직 효율성의 향상을 위해 높은 성과에 인센티브를 부여하는 유인체계부여(Incentivization)를 핵심 개념으로 하는 이론이다.(임도빈, 2010) 공공부문의 생산성과 효율 증대를 위해 민간 부분의 관리기법과 도구를 도입함으로써 대외적으로는 고객인 국민에 대한 서비스 대응력을 강화하고 내부적으로는 공공부문을 개혁하는 이론적 뒷받침이 되기도 하였다. 우리나라의 경우 김대중 정부와 노무현 정부에 걸쳐 신공공관리론이 본격적으로 적용되었는데 이는 IMF 외환위기에 따라 큰 정부 규모에 비해 효율적이지 못한 방만한 행정, 과도한 재정지출이 문제화되며 추진 동력을 형성하였기 때문이다. 그러나 성과론적 관점에서 신공공관리론은 여러 한계를 가지고 있다. 특히 우리나라의 경우 비효율적인 관료조직과 권위주의적인 조직문화에 가로막혀 조직변화관리 시스템으로 정착하지 못하거나, 조직 내 구성원 간 경쟁을 격화시키고 조직 전체의 목표보다 부서 내부의 목표를 보다 우선시하고 부서 간 중복되는 사업들이 발생함으로써 조직 전체적으로 비효율을 초래하기도 한다. 또한 성과에 따른 차등적 인센티브 체계는 성과관리제도 자체에 대한 신뢰성과 수용성을 저해하고 성과의 왜곡으로 인한 불만을 촉발하기도 한다. 그러므로 신공공관리론은 공공기관의 관리 차원에서의 효과성이 조직의 성과 제고에 미치는 영향을 설명할 수 있어야 하며, 동시에 성과관리가 조직의 목표달성을 위한 효율적인 관리 도구로 기능하지 못하는 현실, 그리고 신공공관리론에서의 원칙과 기법들이 모든 조직에서 동일 내지는 유사한 효과를 갖지 못하는 현실 적용성의 문제를 극복해야 한다는 한계가 존재한다(이제향, 박대식, 2017, 재인용).

## 2) 신제도주의이론(New Institutionalism)

신제도주의란 정치·경제·사회현상을 설명하는 데 있어 ‘제도’를 중심으로 하여 설명하는 학문적 흐름을 의미한다. 신제도주의는 사회적 맥락과 완전히 유리된 원자화된 개인을 기본으로 하여 사회현상을 설명하려는 행태주의 등 기존의 지배적인 사회과학 이론에 대한 비판에서 출발하여 ‘제도’를 의미하는 사회적 맥락(context)의 중요성을 강조하는 데 그 특징이 있다. 아울러 신제도주의는 국가기관의 공식적이고 법적 측면만을 기술(description)하는 차원에 머물러 있었던 구제도주의(old institutionalism)와는 달리 사회현상을 설명하기 위한 핵심변수로서의 제도를 강조한다는 점에서 차이가 있다. 신제도주의는 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의, 합리적 선택 제도주의로 구분할 수 있으며 공공기관의 성과 관리에 있어 각기 다른 차원에서의 의미를 지닌다. 이제항·박대식(2017)에 의하면 역사적 제도주의는 공공기관의 성과를 평가하는 제도를 형성하는 법과 규정, 경영지침, 공공기관의 조직 특성들 간의 상호관계의 특성들을 파악하는데 도움을 주며, 사회학적 제도주의는 정부의 정책수단과 경영지침들이 왜 모든 공공기관에서 동일한 수준으로 채택되지 않고 수용성의 차이를 보이는지, 또 성과에 있어서 차이가 발생하는지를 조직의 내재적 필요성의 관점에서 살필 수 있게 해준다. 합리적 선택 제도주의는 공공기관의 성과 목표 달성을 위한 각 평가 지표들이 어떻게 연계되어 인과적으로 작동하고 있는지를 이해하는 근거를 제시한다.

## 3. 공공기관 경영평가 제도 고찰

우리나라의 공공기관 경영평가제도는 1984년 「정부투자기관관리기본법」에 의거하여 본격적으로 시행되었다. 이후 오늘날에 이르기까지 공공기관에 대한 관리체계의 변경이나 경영평가제도 자체적인 변동 요인에 의해서 지속적인 변화의 과정을 거쳐왔다.

김준기(2001)에 따르면 공기업 개혁 정책의 두 축을 민영화와 경영평가라고 정의하면서 경영평가는 국민경제적 관점에서 공기업에 대한 공익성에의 요구, 공기업의 효율성과 성과에 대한 국민적 요구, 정치·관료적 통제 요구 등 서로 상충하는 요구들을 적절하게 조화시킬 수 있는 공기업 개혁의 유효한 대안이 된다.

현재 공공기관에 대한 경영평가제도의 절차는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조 및 동법 시행령 제27조에 따라 매 회계연도 개시 전까지 기획재정부장관이 평가 기준과 방법을 정한 경영평가편람을 확정한 후, 공기업·준정부기관이 3월 20일까지 제출한 전년도 경영실적보고서를 바탕으로 경영평가단이 경영실적 평가를 실시한다. 6월까지 평가 결과가 확정되면, 기획재정부장관이 평가결과를 대통령 및 국회에 보고하게 된다.

평가대상기관의 유형은 아래와 같이 구분하여 평가한다.

[표 5] 공공기관 평가유형

유형		유형구분 기준
공기업	공기업 I	법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설 (SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모 기관
	공기업 II	법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사
준정부 기관	기금 관리형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 「국가 재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금 관리형 준정부기관으로 지정된 기관 (강소형기관은 제외)

유형		유형구분 기준
준정부 기관	위탁 집행형	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 300인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁 관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 300인 미만인 기관(2017년 말 기준)

자료 : 2018년도 공공기관 경영평가편람, 기획재정부

평가지표는 크게 경영관리와 주요사업의 2개의 범주로 구성되어 있다. 경영관리 범주에는 경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무효율, 조직·인사·재무관리, 노사관계, 보수 및 복리후생비, 혁신과 소통 지표 등이 포함되어 있으며, 주요사업 범주는 공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과 및 계량지표의 적정성을 종합적으로 평가하고 있다. 지표에 따라 비계량지표와 계량지표로 구분되는데 비계량지표는 각 지표별로 세부평가 내용을 대상으로 운영실적과 전년도 대비 개선 정도를 고려하여 등급을 부여하는 방식으로 평가하며, C등급(보통)을 기준으로 5개 등급(A~E)으로 구분하고, 각각의 기본등급보다 우수한 성과를 달성한 경우 +점수를 부여하여 9개 등급으로 평가하고 있다. 계량지표는 개별지표의 특성에 따라 기관별 편람에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 다음과 같은 방법 등으로 평가하되, 목표부여(편차) 방법을 적용하는 것을 원칙으로 하여 평가하고 있다.

## 제 3 절 노사관계와 조직성과 간의 관계

### 1. 선행연구 검토

협력적 노사관계는 노사가 기업의 성과에 관한 책임과 분배를 공유하여 성과를 향상시키고, 노사 모두에게 공정한 분배가 이루어져서 생산성 향상과 근로자 삶의 질을 증가시키려는 노력의 관계라 할 수 있다 (Cooke, 1985). 일반적으로 협력적 노사관계는 구성원의 조직몰입과 직무 만족에 긍정적인 영향을 미침으로써 조직성과를 제고한다고 알려져 있다. 즉, 협력적인 노사관계는 근로 생활의 질 향상을 통해 근로자를 만족시키고, 조직에 대한 긍정적인 태도를 형성하도록 영향을 주어, 장기적인 차원에서 기업의 성과에 영향을 미치는 중요한 요소로 알려져 있다. 집단적 노사관계의 차원에서 볼 때도 노사 간 원만한 의사소통을 바탕으로 적대감을 극복하며 상호 협력적인 노사관계를 만들어 갈 때 기업의 경쟁력이 강화될 것이며, 대립과 투쟁이 아닌 이해와 협력을 통해 더 큰 이익을 얻을 수 있게 된다는 것이다.

이러한 협력적 노사관계와 조직성과와의 관계를 연구한 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다.

Katz et al.(1983)은 1970년부터 10년간 GM사의 18개 공장을 대상으로 QWL(Quality of working life) 프로그램과 노사관계 및 경영 성과 간의 관계를 실증적으로 분석한 결과 노사관계가 경제적 성과를 측정하는데 매우 깊은 관련이 있음을 밝혔으며, 반면에 QWL 프로그램을 통한 노력들은 제한적인 성과를 나타내었다.

Dsamalchain, Blyton & Adamson(1989)은 노사관계와 조직 유효성 간의 관계에 있어 조직 유효성보다 노사협력이 중요하며 노사관계의 풍토가 사회 지향적, 책임 지향적일수록 파업과 이직률 등에서 안정성이 높아지는 반면에 투쟁성이 강할수록 안정성이 낮아진다고 주장하였다.

Metcalf(2003)는 영국의 사업체 고용관계 조사(Workplace Employment Relations Survey) 결과를 기반으로 노사관계가 협력적일 때 고성과작업

시스템을 도입하기 좋은 조건이 형성된다고 하였다. 특히 유노조사업장이 고성과작업시스템을 도입할 경우 무노조사업장보다 장기적인 생산성 증가율이 더 높게 나타난 점을 들면서 기업 성과의 관점에서 중요한 변수는 노조 유무가 아니라 노사관계의 특성이라고 볼 수 있다고 하였다.

Deery & Iverson(2005)은 노사협력과 조직성과에 대한 기존의 많은 연구들이 제조업 분야, 즉 자동차 제조업 등 자동화된 산업을 위주로 시행되었다는 점에 주목하면서 서비스산업과 같이 다른 산업 분야에도 유효한지를 검증해보아야 할 것이라고 하였다. 호주를 기반으로 한 다국적 은행 305개 지점을 대상으로 연구한 결과 협력적 노사관계 분위기가 생산성과 고객서비스를 향상시키는 것으로 조사되었다.

조준모·김기승(2006)은 단순히 노동조합의 존재가 기업 성과를 낮추는 것이 아니라 노동조합의 파업이 기업 성과에 부정적인 영향을 미친다고 하면서 현재의 파업 뿐 아니라 과거의 파업도 누적적으로 미래의 기업 성과에 부정적 영향을 미친다는 연구결과를 통해 기업 성과의 관점에서 노사관계의 불안정성을 해소할 필요성을 제시하였다.

나인강(2008)은 Deery and Iverson이 제시한 모형을 근간으로 협력적 노사관계에 영향을 주는 요인을 경영층 요인과 노동조합측 요인으로 나누고, 경영층 요인으로 노동조합에 대한 경영진의 행동과 태도로서의 정보공유, 원활한 의사소통의 정도를 노사협력에 영향을 미치는 변수로 가정하였으며, 노조와 관련한 변수로는 단체협상의 대리인으로서의 역할과 접근법으로 노조 집행부의 노사관계 전략을 변수로 설정하였다. 이러한 변수들이 협력적 노사관계를 통해 재무적 성과와 노동생산성, 제품의 품질과 이직률에 영향을 미치는지 한국노동연구원의 사업체 패널 자료를 토대로 분석한 결과 경영층 요인들인 정보공유 및 의사소통은 협력적 노사관계에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인했으며, 이 중 의사소통이 더욱 큰 영향을 미친다고 하였다. 노동조합측 요인인 집행부의 노사관계 전략 또한 마찬가지로 협력적 노사관계에 정(+)의 영향을 미친다고 하였다. 협력적 노사관계와 조직성과와 관련해서는 협력적 노사관계를 형성하고 있는 사업체일수록 재무적 성과와 노동생산성, 제품의 품질이 높은

것을 확인하였으나 이직률에 영향을 미치는 것은 확인하지 못했다.

김찬중(2009)은 노사 상호간의 성숙도를 의미하는 노사관계의 질이 구성원의 직무 태도와 직무성과에 미치는 영향에 대하여 노사관계의 질이 종업원의 조직몰입과 이직의도, 직무성과에 미치는 영향, 노조원 여부의 조절 효과를 분석한 연구를 통하여 노사관계의 질은 조직몰입에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을, 이직 의도에는 부(-)<sup>2</sup>의 영향을, 직무성과에선 정(+)<sup>3</sup>의 영향을 미친다고 하였다.

배호영(2015)은 인적자원 분야에서의 고성과 작업시스템과 조직성과간의 관계에서 협력적 노사관계가 미치는 매개 효과에 대한 영향 분석을 위해 대기업, 중소기업, 공공기관 근로자를 대상으로 설문 조사를 시행하였으며, 조직성과 창출을 위해서는 노사 모두 고성과 작업시스템과 협력적 노사관계의 구축과 관리를 위해 노력해야 한다고 하였다.

이태식·우승배·함상우(2017)는 협력적 노사관계의 효과를 설명하기 위해 조직몰입과 노조 몰입과의 관련성에 주목하였다. 협력적 노사관계는 노동자와 기업, 그리고 노동조합 모두가 긍정적인 태도를 지니고 몰입할 수 있도록 영향을 미치게 될 것이며 이러한 관계에서 노조의 신뢰를 바탕으로 한 협력적 노사관계가 매우 중요하다고 주장하였다. 협력적 노사관계를 노사의 긍정적인 관계에 대한 노동자의 인식으로 규정하고, 경영자로서 노조의 중요성을 인식하고 인정함으로써 기업의 발전이 가능할 것이라고 하였다.

채주석(2019)은 협력적 노사관계 분위기와 성과 간의 관계에서 전략적 인적자원 관리의 조절역할에 대한 실증분석을 위해 국내 기업의 최고경영자 123명으로부터 설문자료를 토대로 연구한 결과 협력적 노사관계 분위기는 조직의 당기순이익과 인당 매출액에 각각 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 전략적 인적자원관리가 협력적 노사관계 분위기와 당기순이익과 인당 매출액과의 관계에서 조절 효과가 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 통해 협력적 노사관계 분위기는 경영성과를 높일 수 있으며, 그 과정에서 인적자원 관리를 전략적으로 할수록 경영성과에 미치는 영향은 강화될 것이라고 하였다.

주요 국내 선행연구에서 협력적 노사관계와 조직 성과 간의 관계를 연구한 내용을 요약하면 아래 표와 같다.

[표 6] 노사관계와 조직성과에 대한 주요 선행연구

구분	분석내용	분석결과
조준모·김기승 (2006)	노동조합의 파업이 기업 성과에 미치는 효과 분석	파업은 기업 성과(이자 보상배율)와 (-)의 관계
나인강 (2008)	협력적 노사관계와 재무적 성과, 노동생산성, 제품 품질, 이직률 간의 영향	협력적 노사관계는 재무적 성과, 노동생산성, 제품 품질과 (+)의 관계
김찬중 (2009)	노사관계의 질이 구성원의 직무태도와 직무성과에 미치는 영향	노사관계의 질은 조직 몰입, 직무성과에 (+), 이직 의도에 (-)영향
배호영 (2015)	고성과 작업시스템과 협력적 노사관계와의 연계성	고성과 작업시스템은 협력적 노사관계를 매개로 조직성과에 (+)영향
이태식 외 (2017)	협력적 노사관계와 구성원의 조직몰입 및 노조 몰입과의 관련성	협력적 노사관계는 조직 몰입에 (+)의 영향을 미치며 노조 위원장 신뢰는 그 관계를 강화시킴
채주석 (2019)	협력적 노사관계 분위기와 성과 간의 관계에서 전략적 인적자원 관리의 조절 역할에 대한 실증분석	협력적 노사관계는 조직의 당기순이익과 인당 매출액에 (+) 영향

자료 : 선행연구를 조사하여 정리



## 2. 선행연구와의 차별성

이상에서 살펴본 선행연구들을 보면 협력적 노사관계를 파업의 유무나 횡수(조준모·김기승; 2006), 또는 근로자 또는 사용자를 대상으로 하는 설문조사 결과로 판단(나인강, 2008; 김찬중, 2009; 배호영, 2015; 이태식 외, 2017; 채주석 2019)한 것이 대부분이다. 그러나 협력적 노사관계를 단순한 파업의 유무로 판단하는 것은 현장 노사관계의 복잡적이고 심층적인 부분을 파악하는 것에 한계가 있으며, 설문 조사의 경우 응답자가 사측인지 노측인지의 여부에 따른 편향이나 주관적 판단에 따른 편견이 개입될 수 있으며, 정확한 정보에 입각한 객관적이고 전문적인 분석이 따르지 않은 채 외부 환경 내지는 회사의 분위기에만 의존한 설문결과가 도출될 여지가 있다.

이와 함께 기존의 연구에서는 민간부분에 비해 상대적으로 안정적이고 협력적인 노사관계를 가지고 있는 공공기관에 대한 노사관계와 조직성과와의 관계만을 따로 분석한 연구는 미비한 실정이다. 그러므로 이 연구에서는 공공기관의 경영평가 항목 중 기관의 합리적이고 협력적인 노사관계의 정도를 평가하는 객관적 항목으로서 노사관계 지표 결과를 기준으로, 공공기관의 노사관계가 조직성과에 어떤 영향을 미치는지 고찰해보고자 한다.

## 제 3 장 연구설계 및 분석방법

### 제 1 절 연구의 자료

본 연구에서는 공공기관에서의 협력적이고 안정적인 노사관계가 기관의 여러 가지 차원의 성과에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 연구대상은 2014~2018년까지 최근 5년간 지속적으로 기획재정부 주관 공공기관 경영평가 대상이 되었던 공기업(29개 기관)과 준정부기관(77개 기관) 등 총 106개 공공기관을 대상으로 활용하였다. 평가 대상기관 중 노동조합이 조직되지 않은 기관이나 노동조합 현황이 공개되지 않은 기관은 연구대상에서 제외하였으며, 평가 기간 중 기관 유형이 변경된 기관은 2018년 평가 당시의 기관 유형을 기준으로 하였다.

분석 자료는 기획재정부에서 관리하는 공공기관 경영정보 공개시스템인 ALIO(All Public Information In-One)에 게시된 기관별 경영공시자료와 기획재정부에서 제공하는 각 연도별 공공기관 경영실적 평가결과 및 고객만족도 조사결과를 활용하였다.

공공기관 경영실적 평가편람에 의해 매년 평가지표의 내용 및 대상에 변동이 생기기 때문에 독립변수인 노사관계를 제외하고 통제 및 종속변수에 속한 평가지표 가운데 당해 년도에 결과값이 없는 자료는 결측치로 처리하였으며, 패널 분석의 유효성 확보를 위하여 이들 중 1개년도의 평가 자료만 확보된 경우에는 분석대상에서 제외하였다.

그 결과 2018년 경영실적 평가 대상인 128개 기관 중 강원랜드, 그랜드코리아레저(주), 한국가스기술공사, 한국전력기술, 한전KDN, 한전KPS, 사회보장정보원, 한국국제협력단, 시청자미디어재단, 연구개발특구진흥재단, 아시아문화원, 한국산림복지진흥원, 한국승강기안전공단, 한국식품안전관리진흥원, 한국재정정보원, 한국특허전략개발원, 해양수산과학기술진흥

홍원 등 17개 기관이 대상 기간 중 신규 지정된 기관으로 분석대상에서 제외되었으며, 선박안전기술공단, 한국석유관리원, 한국노인인력개발원, 한국임업진흥원, 한국청소년상담복지개발원 등 5개 기관은 노사관계 자료 없음 또는 1년 미만으로 대상에서 제외되었다.

## 제 2 절 가설설정 및 연구모형

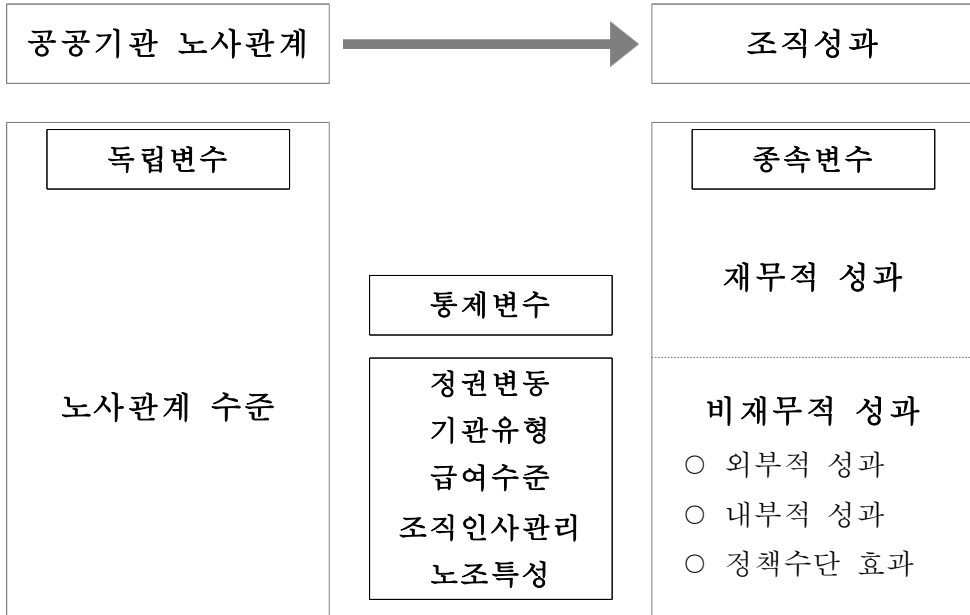
공기업 및 준정부기관의 노사관계가 기관의 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 독립변수인 노사관계 수준은 정부의 공공기관에 대한 경영실적평가에서의 노사관계 평가지표 득점으로 설정하였다. 공공기관에 대한 경영실적 평가제도는 1984년 도입 후 자율·책임경영체계 확립과 경영효율 제고를 위해 매년 시행되고 있으며, 2014년부터는 준정부기관 중 강소형 기관을 포함하여 전체 평가대상 기관에 대하여 노사관계(도입 당시 노사관리)항목을 도입하였다. 이렇듯 공공기관의 노사관계 중요성 확대와 환경변화에 따라, 노사관계 수준을 측정하는데 본 지표의 득점을 활용하였다.

종속변수는 선행연구를 참고하여 재무적 성과와 비재무적 성과로 구분하되, 재무적 성과는 각 기관의 총자산순이익률(ROA)을 활용하였다. 비재무적 성과는 다시 외부적 성과, 내부적 성과, 정부 정책수단 효과로 세분하였으며 외부적 성과는 공공기관 고객만족도 점수 조사결과로 측정하였고, 내부적 성과는 공공기관 경영실적 평가항목의 조직 및 경영혁신 지표를 활용하였으며, 정책수단으로서의 성과는 경영실적 평가항목의 정부권장정책 이행 지표를 활용하였다.

또한 정부의 영향력이 큰 공공기관의 특성을 반영하여 정권의 변동에 따른 변화, 시장형 및 준시장형 공기업과 위탁집행형 및 기금관리형 준정부기관으로 구분되는 기관 유형, 공공기관 근로자에 대한 급여 수준, 공공기관의 조직인사관리, 복수노조 여부와 같은 노조 특성은 통제변수로 적용하여 분석의 틀을 확장하였다.

본 연구의 연구모형을 제시하면 아래 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 연구모형



본 연구의 가설은 아래와 같다.

가설 1. 공공기관의 노사관계 수준은 재무적 성과에 영향을 미칠 것이다.

가설 2. 공공기관의 노사관계 수준은 비재무적 성과에 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 공공기관의 협력적 노사관계 수준은 외부적 성과(고객만족도)에 긍정적(+)인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2. 공공기관의 협력적 노사관계 수준은 내부적 성과(경영혁신)에 긍정적(+)인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-3. 공공기관의 협력적 노사관계 수준은 정책수단 효과(정부권장정책 이행)에 긍정적(+)인 영향을 미칠 것이다.

### 제 3 절 변수의 측정 및 분석방법

#### 1. 변수의 측정

##### 1) 독립변수

기업의 노사관계 수준을 측정하는 것은 매우 어렵다. 안정적 노사관계, 상생의 노사관계, 협력적 또는 미래지향적 노사관계 등 노사관계의 수준과 분위기가 좋은 상황을 표현하는 용어는 많더라도 그것을 객관적이고 종합적으로 평가하는 것은 쉽지 않은 과제이기 때문이다. 그래서 대부분의 선행연구도 협력적 노사관계의 정도를 관계자에 대한 설문 조사 결과에 의존하여 측정하고 있다. 본 연구에서는 공공기관의 협력적 노사관계 수준을 측정하기 위하여, 정부의 공공기관에 대한 경영실적평가의 노사관계 평가지표를 대용변수로 활용하여 측정하였다.

노사관계 평가지표의 세부 평가내용은 아래 [표 7]과 같다.

[표 7] 노사관계지표 세부 평가내용

년도	평가내용	
2018	지표정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협력적 노사관계를 위한 노력과 성과를 평가한다.</li> </ul>
	세부 평가내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 노사간 협의체계 구축과 실질적 운영 등이 상호 협력과 참여에 기반하여 합리적이고 적법하게 이루어지고 있는지 여부</li> <li>② 노사간의 공감대 형성을 위한 의사소통과 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력과 성과</li> <li>③ 노사협의를 통한 근로조건 of 실질적 향상과 구체적 성과</li> </ul>

자료 : 2018년도 공공기관 경영평가편람

또한 노사관계 평가지표의 연도별 변동 내용은 아래 [표 8]과 같다.

[표 8] 노사관계지표 변동 내용(2014년~2017년)

년도	평 가 내 용	
2017	지표정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노사관계 합리성 제고를 위한 노력과 성과를 평가한다</li> </ul>
	세부 평가내용	① 노사관계 선진화를 위한 전략 등이 합리적으로 개발되어 실천되고 있는가? ② 합리적이고 적법한 노사관계가 구축되어 노사 협력이 실현되고 구체적인 성과를 내고 있는가? ③ 노사간의 공감대 형성을 위한 의사소통과 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력과 성과는 적절한가? ④ 합리적 단체협약 체결 및 노사 협의체계의 실질적 운영 등 협력적 노사 관계를 구축하기 위한 노력과 성과는 적절한가?
2016 2015 2014	지표정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노사관계 합리성 제고를 위한 노력과 성과를 평가한다</li> </ul>
	세부 평가내용	①, ②, ③ 2017년과 동일함 ④ 경영·인사권의 침해를 조장하는 단체협약의 개선을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가? ⑤ [노조가 있는 경우] 단체협약의 내용이 합리적이고, 이를 개선하기 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가? [노조가 없는 경우] 노사협의회를 실질적이고 효율적으로 운영하기 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?

자료 : 2014~2017년도 공공기관 경영평가편람

2014년~2017년 공공기관 경영평가편람에서 노사관계 지표의 정의를 노사관계 합리성 제고를 위한 노력과 성과를 평가하는 것으로 하였으나

그 내용은 주로 노사협력과 공감대 형성, 노사 협의체의 운영 등 협력적 노사관계에 대한 노력과 성과를 평가하는 것으로 볼 수 있다.

공공기관 경영실적평가는 지표별 특성에 따라 계량 평가와 비계량평가로 구분하여 시행한다. 계량지표는 개별지표의 특성에 따라 기관별 편람에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 목표부여(편차) 방법을 적용하는 것을 원칙으로 하며, 불가피한 경우에 한하여 다른 평가방법을 적용한다.

본 연구에서 독립변수로 활용하는 노사관계 평가지표는 비계량지표이며, 비계량지표에 대한 평가는 C등급(보통)을 기준으로 5개 등급(A~E)으로 구분하고, 각각의 기본 등급보다 우수한 성과를 낸 경우 +점수를 부여하여 9등급으로 평가하며, 등급별 평점은 다음 [표 9]와 같다

[표 9] 비계량지표의 등급 설정과 평점

등급	평점	등급	평점	등급	평점
A+	100	B0	70	D0	40
A0	90	C	60	E+	30
B+	80	D+	50	E0	20

자료 : 2014~2018년도 공공기관 경영평가편람

## 2) 종속변수

본 연구에서는 선행연구 등을 참고하여 종속변수를 재무적 성과, 비재무적 성과로 구분하되 다각적인 차원적으로 분석하였다.

### ① 재무적 성과

기업의 재무적 성과는 여러 지표를 통해 측정이 가능할 수 있으나 본 연구에서는 연구대상인 공공기관의 특성을 고려하여 총자산순이익률(ROA)로 재무적 성과를 측정하였다.

총자산순이익률은 당기순이익을 자산총액으로 나누어 계산한 것으로, 기업이 자산을 얼마나 효율적으로 운용했는가를 측정할 수 있는 대표적

인 재무비율이다. 공기업은 공익성을 특징으로 하고 주주인 국민의 이익을 추구한다는 이유로 타인자본을 제외한 자기자본순이익율(ROE)을 분석지표로 사용하는 경우도 있으나(임경희, 2016) 주주가치를 중요시하는 민간기업의 경우 ROE가 재무제표로서 충분한 의미를 가지고 있으나, 공공기업의 경우 법인 주주(정부 또는 다른 공공기관)와 실질적인 주주(국민 전체)가 상이한 복(複)대리인 문제가 있는 경우 상대적으로 주주가치의 의미가 덜하다고 볼 수 있으며(유승원, 2009), 공기업 뿐 아니라 상대적으로 공공성이 강조되는 준정부기업을 포함하여 분석하므로 ROE나 영업현금흐름, 매출액이나 매출액영업이익률과 같은 다른 지표보다 연구 목적에 적합하다고 판단하였기 때문이다.

## ② 비재무적 성과

공공기관의 비재무적 성과로는 외부적 성과, 내부적 성과, 정책수단 성과로 나누어 측정하였다.

### ○ 외부적 성과 : 고객만족도

외부적 성과로는 공공기관 고객만족도 조사결과를 대응변수로 활용하였다. 공공기관에 대한 고객만족도 조사는 공공기관 운영에 관한 법률 제 13조에 의해 매년 실시되며, 기획재정부의 의뢰를 받아 한국능률협회가 개발한 PCSI(Public-service Customer Satisfaction Index) 모형을 사용한다. 고객만족도 조사대상은 2018년 기준 245개 공공기관(공기업 25개, 준정부기관 92개, 기타기관 128개)이며, 기관의 유형과 핵심 기능에 따라 그룹화하고 그룹 내 서비스 품질경쟁을 유도하기 위해 그룹별 상대평가를 실시하고 있다.

### ○ 내부적 성과 : 기관혁신

내부적 성과로 공공기관 경영평가의 경영혁신(경영개선) 지표를 변수로 활용하였다. 경영혁신 지표는 2018년에는 경영개선 지표로, 2015년~2017년까지는 기관 경영혁신 지표로 평가되었으며, 그 중 2015년에는 전



략기획 및 기관혁신으로 분야가 통합 평가되었고, 2014년에는 평가항목에 포함되지 않았다. 경영혁신은 공공기관의 기능조정·신규사업 발굴 및 경영개선 계획 수립·시행 실적 등 경영효율성 제고를 위한 노력과 성과를 평가하는 항목으로 환경변화에 따라 기능조정 및 신규사업 발굴 등 미래를 대비하고 경영효율화나 업무혁신 등 대응역량을 제고하며 기관본연의 업무성과 향상을 위해 노력한 결과를 평가한다.

○ 정책수단 성과 : 정부 권장정책 이행

공공기관은 정부의 정책수단으로서 중요한 기능을 수행하므로 비재무적 성과에 정부의 정책수단으로서의 성과를 포함하여 분석하였으며 측정을 위해 공공기관 경영평가의 정부 권장정책 이행지표를 대응변수로 활용하였다. 해당 지표는 공공기관의 법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책에 대한 이행실적을 평가한다. 2018년에는 지표에 포함되지 않아 2014년~2017년 실적을 토대로 분석하였다.

3) 통제변수

○ 정권변동

이념적 지향이 다른 정당간 정권 교체가 발생하는 경우 새로운 정부에서는 전임 정부와는 다른 대조적인 정책을 시행하는 경우가 많이 있다. 예를 들어 미국의 경우 부시 대통령이 집권하면서 전임 클린턴 대통령의 정책을 모두 바꾸는 ABC(All but Clinton) 정책을 펼쳤으며, 우리나라의 경우도 진보성향의 정부와 보수성향의 정부가 들어섰을 때 정부조직 뿐 아니라 정책의 기초 또한 일관성을 가지기보다는 대폭적인 방향 전환을 가져오기도 하였다. Kingdon(1995)에 따르면 정부가 변동될 경우 정책환경에 직접적인 기회의 창(window of opportunity)을 열게 되어 새로운 정책을 시행하거나 기존 정책을 종결하는 등 정책이 변동하는 중요한 계기로 작용하게 된다. 다만 정책변동의 속도와 규모는 정당 간의 이념의 차이를 포함하여 다른 환경적인 많은 요인들이 개입될 여지가 있을

것이다. 위와 같은 관점에서 볼 때 본 연구의 대상과 관련해서는 박근혜 정부가 집권했던 2013년부터 2016년까지의 기간과 2017년 5월 문재인 정부로의 정권 교체 이후의 기간을 구분하여 정권변동에 따른 정책의 변화로 인해 측정하고자 하는 변수 간 상관관계에 변화가 있는지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

#### ○ 기관 유형

공공기관의 유형 구분에 있어 공영복(2013)은 공공기관 경영평가 편람상의 11개 유형구분 중 유사 기관을 통합하여 공기업1, 공기업2, 준정부-연기금, 연기금 및 중소형외 준정부 기관, 중소형 기관 3개 유형 등 7개 유형으로 재분류하여 경영평가 결과와의 관계를 분석하였으며, 심이섭(2016)은 공공기관 유형을 공공기관 운영에 관한 법률에 따른 구분, 즉 시장형 및 준시장형 공기업과 기금관리형 및 위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관으로 설정하여 단체협약 내용을 비교하여 연구하였다. 본 연구는 경영평가 결과만을 비교하는 것이 아닌 기관의 종합적 성과를 비교하기 위함이므로 후자의 사례와 같이 법률적 근거에 따라 기관 유형을 구분하였다.

#### ○ 급여수준

기업이 노동자에게 높은 급여를 제공하고 좋은 처우를 보장하는 이유는 근로환경의 개선과 근로의욕의 향상을 통해 경영성과에 긍정적인 영향을 주기 위함이다. Delaney & Huselid(1996)에 따르면 인적자원관리에 따라서 합리적인 보상을 하는 것은 근로자의 성과 향상과 생산성 증가에 기여한다고 하였다. 즉, 이윤을 추구하는 기업이 노동자에게 높은 급여를 제공하는 것은 비용 증가로 인해 기업에 부담이 되고 기업가치가 하락할 위험이 존재함에도 불구하고, 그 비용을 상쇄할 정도의 경영성과 증대와 이윤 창출을 담보할 수 있다고 판단하기 때문인 것이다. 공공기관의 경우 그 설립 목적과 추구하는 가치, 기관의 수입원과 운영 형태 등이 사기업과는 다르기 때문에, 대리인 문제와 도덕적 해이에 대한 통

제의 관점에서 급여 수준에 대한 평가 기준도 사기업의 그것과 같지 않다. 그러나 평균급여가 높다면 우수한 인력을 유치하는 데 유리할 뿐 아니라 직원의 업무 성취동기를 높일 수 있는 계기가 되는 것은 사기업과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 본 연구에서 통제변수로 사용한 기관의 급여수준은 알리오 홈페이지에 등록된 기관별 대졸 신입사원의 초임자료를 활용하였다. 이는 공공기관의 경우 대부분의 급여가 연공급형태로 운영되고 있으며 중도 퇴사율이 낮고 직원의 정년이 보장된다는 점, 임금인상의 정도가 정부가 매년 결정하는 공무원의 급여인상률을 준용하여 이루어진다는 점을 고려했을 때, 기관별 직원의 평균 근속년수의 차이에 따라 차이가 발생하는 기관별 평균임금을 활용하는 것은 적절하지 않으며 동등한 조건의 신입사원 초임자료가 보다 정확한 비교 대상이 될 수 있다는 판단에 따른 것이다.

#### ○ 조직·인사관리

효과적인 인사관리를 통해 기업의 정책과 관행들이 원활하게 실행되고 종업원들의 수용성을 높여 기업의 성과를 향상시키는 것은 인사관리의 근본 목적이다. 인적자원 이론에 따르면 사람들은 회사에 경제적 가치가 있는 지식, 기술 및 능력을 가지고 있으며 훈련 프로그램 등을 통해 이런 능력들을 향상시키면 생산성 증대 등의 형태로 회사에 미래 수익을 창출한다(Youndt et al., 1996). 인사관리의 전략적 역할 수행은 조직성과 및 기업성과에 유의한 영향을 미친다(Stroh & Caligiuri, 1998). 또한 조직관리는 조직과 관련된 여러 변수들의 조합을 통해 목표를 달성할 수 있도록 결정하는 것으로 조직의 목표를 설정하고 그 목표의 달성을 위해 현재의 업무성취와 미래의 잠재력 확보를 위해 인적자원을 포함한 조직의 자원을 조정하고 통제하는 것을 의미한다(이종원·김옥일, 2007). 그에 기반하여 공공기관 경영평가 지표 중 「조직 및 인사관리」 지표는 기관의 조직 및 인적자원 관리와 성과관리 체계의 구축·운영성과를 평가하고 있다.

○ 노조 특성

본 연구에서는 노동조합의 주요 특성 중 하나로 복수노조 여부를 통제변수로 분석하고자 한다. 우리나라에서는 「노동조합 및 노동관계조정법」의 개정으로 2011년 7월부터 사업 또는 사업장 단위에서 노동자들이 복수노조를 설립을 전면적으로 허용하였다. 복수노조의 존재는 노동조합과 노동조합 상호 간의 반목 내지는 사용자와 노동조합 간의 갈등을 심화시킬 가능성이 있다는 점에서 기관 성과에 영향을 미칠 수 있으며, 복수노조의 경제 효과에 관한 영국의 사례를 실증분석한 결과 Machin, Stewart & Reenen(1993)은 복수노조와 별도 교섭은 부정인 영향을 미친다고 주장하였다. 다른 한 편, Dobson(1997)은 영국의 복수노조 사업장을 주된 대상으로 한 설문조사를 통해 복수노조가 기업의 경쟁력에 부정적인 영향을 미친다는 주장은 근거가 없다고 주장하는 등 대립된 관점이 존재한다.(김태기, 2009, 재인용)

지금까지 나열한 독립변수, 종속변수, 통제변수에 대한 조작적 정의 및 측정방법은 아래 [표 10]과 같다.

[표10] 변수의 측정방법

구분	조작적 정의	측정방법
독립 변수	노사관계	공공기관 경영실적평가의 노사관계평가지표 득점으로 측정
종속 변수	재무적 성과	기관별 총자산순이익률(ROA)
	외부적 성과 (고객만족도)	기획재정부 주관 공공기관 고객만족도 조사 득점 결과
	내부적 성과 (기관혁신)	공공기관 경영평가 경영혁신(개선) 지표
	정책수단 성과 (권장정책 이행)	공공기관 경영평가 정부 권장정책 이행 지표

구분	조작적 정의	측정방법
통계 변수	정권 변동 (더미변수)	정권별 더미변수화 (박근혜정부, 문재인정부)
	기관 유형 (더미변수)	공공기관의 유형을 더미변수화 (공기업[시장형, 준시장형], 준정부기관[기금 관리형, 위탁집행형])
	급여 수준	기관별 신입사원 초임 자료(대졸자 기준)
	조직인사관리	공공기관 경영평가 조직인사관리 지표
	노조 특성 (더미변수)	노동조합 유형별 더미변수화 (단일, 복수)

## 2. 분석방법

본 연구에서는 독립변수인 공공기관 경영실적 평가 ‘노사관계’ 지표 점수가 종속변수인 기관의 재무적 성과(ROA), 비재무적 성과(고객만족도, 기관 경영혁신, 정부 권장정책 이행도)에 미치는 영향을 분석하기 위해 다중 회귀분석을 사용하였다.

또한 변수 간 상관관계 분석을 통하여 하나의 변수가 다른 변수와 서로 상관관계를 가지고 있는지, 두 개 이상의 변수에서 하나의 변수가 변화함에 따라서 다른 변수가 어떻게 변화하는지를 살펴보고 변수 사이에 관계가 있다면 어느 정도의 상관관계를 가지고 있는지, 그 강도 내지 방향은 어떤지 확인하였다.

통계 분석을 위해서 Stata 통계 프로그램을 활용하였으며, 통계 분석의 방법은 다음과 같다.

우선 각 변수의 조작적 정의를 통하여 변수의 일반적 특성을 도출하고 대표성을 확보하였으며, 변수의 최소값, 최대값, 평균, 표준편차, 왜도 및 첨도와 같은 기술통계 분석(Descriptive Statistics) 결과를 제시하였

다. 이어서 노사관계가 조직성과에 미치는 영향을 검증하기 위해 2014년부터 5개년간 연구 대상에 대한 패널회귀분석(Panel Regression Analysis)을 실시하였다.

패널데이터(Panel Data)는 시계열 데이터(Time Series Data)와 횡단면 데이터(Cross-Sectional Data)를 결합한 자료를 말한다. 횡단면 데이터의 경우 특정 시점에서의 여러 개체에 대한 자료를 활용한 것으로 해당 시점에 한정된 변수들간의 관계만을 추정하거나 분석할 수 밖에 없는 한계를 가지고 있다. 다시 말하면 고정된 한 시점에서 분석하고자 하는 연구 대상에 대해 타 개체와의 비교만이 가능하며 변수의 시계열적 변화에 대해서는 판단하기 어려운 것이다.

이런 횡단 자료 분석의 한계점을 보완하기 위해 시계열 데이터를 종합하는 것이 패널데이터이므로 이 패널데이터에는 시간이 변수로 특정되어 있어야 한다. 즉 패널데이터의 변수가  $n$ 개이고 측정시간이  $t$ 라면 전체의 데이터 수( $N$ )는  $N=n*t$ 개가 생성된다. 이런 패널 데이터에서 결측값이 없는 경우를 균형패널데이터(Balanced Panel Data)라고 하며 결측값이 있는 경우는 불균형패널데이터(Unbalanced Panel Data)라고 한다.

본 연구에서의 패널데이터는 정부의 경영평가 결과값을 주로 사용하고 있다. 노사관계지표는 독립변수로서 결측치가 있는 경우 처음부터 연구대상에서 제외하였으나 종속변수 내지는 통제변수 중에서는 정부경영평가에서 해당 지표 항목에 변화가 있는 경우 즉, 특정 기관이 해당 지표의 평가대상에서 제외되거나 기관의 유형 자체가 변하여 평가를 받지 않은 경우 등 표본 자체가 탈락하는 경우는 없었으나 일부 변수에서 결측값이 발생하는 사례가 있어 불균형패널데이터를 활용하였다.

패널데이터에 대한 회귀분석의 경우 대표적으로 세 가지 회귀모형을 사용하게 되는데 통합 최소자승(Ordinary Least Squares : OLS) 모형(Pooled OLS Mode), 고정효과 모형(Fixed Effects Model), 변동효과 모형(Random Effects Model)이 그것이다.

통합 OLS모형은 패널데이터에 대한 회귀분석에서 가장 흔하게 사용되는 방법으로 개체와 측정시점을 한곳에 모아서 만든 패널데이터를 분

석함으로써 정보를 효율적으로 사용할 수 있다는 장점이 있으나 이런 횡단면데이터와 시계열데이터의 특성을 동시에 가짐으로 인해 오차항의 기댓값을 0이라고 가정하는 OLS모형은 등분산 가정을 위배하거나 오차항의 자기상관이 존재할 가능성이 있다는 한계를 지닌다.

이러한 데이터 병합 후 통합 OLS추정시 발생하는 불일치 추정량 발생의 문제를 극복하고 패널데이터의 각 개체의 고유한 내재적 특성을 고려하여 분석할 수 있도록 하는 방법이 고정효과 모형이다. 예를 들어 아래와 같은 선형회귀식이 있을 때,

$$y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + u_{it} + \epsilon$$

위의 식에서 설명변수(x)와 오차항( $\epsilon$ ) 간의 상관관계가 발생하게 된다면  $cov(x_{it}, \epsilon) \neq 0$  이 되어 추정량은 일치추정량이 되지 못하고 편의가 발생하게 되는 것이다. 고정효과 모형은 위의 오차항과 같은 개별특성 효과를 패널데이터의 개체마다 시계열의 변화에도 불구하고 일정한 (time-invariant) 특성을 가지는 고정된 것으로 보고 이를 추정해야 하는 모수(Parameter)로 간주한다. 변동 효과에서는 이러한 오차항을 확률변수로 간주하는 차이점이 있다.

본 연구에서는 노사관계 외에 조직성과에 미치는 특성효과들로 인한 영향력을 최소화하기 위해 고정효과 모형을 사용하여 패널데이터를 분석하였다.

## 제 4 장 연구결과

### 제 1 절 기술통계분석

#### 1. 독립변수

본 연구에서의 독립변수인 공공기관의 협력적 노사관계 수준은 공공기관 경영실적평가의 세부 내용 중 하나인 노사관계 평가지표의 각 기관별 평가등급을 활용하였다. 노사관계 평가는 경영실적평가의 경영관리 범주에 속한 평가 항목으로서 ‘합리적이고 적법한 틀 안에서 노사협력이 얼마나 잘 실현되고 있는지’, ‘노사간 공감대 형성을 위한 의사소통 및 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력과 성과는 적절한지’, ‘노사협의체 계는 실질적으로 운영되고 있는지’ 등을 평가하는데, 2018년에는 이전까지 평가항목에 포함되어 있던 ‘노사관계 선진화 전략의 합리적 개발 및 실천’항목과 ‘합리적 단체협약 체결’에 대한 내용이 제외되었으며 ‘노사협의체를 통한 근로조건의 실질적인 향상과 구체적 성과’에 대한 평가항목이 추가되었다.

노사관계 평가는 비계량 항목으로서 계량지표와 더불어 정성적인 평가를 통해 기관에 대한 종합적인 경영성과를 판단하기 위한 지표로 활용하고 있는데 전반적인 운영실적과 전년 대비 개선도 등을 고려하여 A+(100점)부터 E0(20점)까지 9등급으로 평가한다.

본 연구에서는 2018년 기준 총 128개의 경영실적 평가 대상기관 중 노동조합이 조직되어 알리오에 그 현황이 공개되어 있으며 최근 5년간 지속적으로 경영평가를 받았던 공기업(29개 기관)과 준정부기관(77개 기관) 등 총 106개 공공기관을 표본으로 활용하였으며, 5년간 총 표본수는 530개이다.

분석 결과 100점 만점에 평균이 64.32점(표준편차 10.686)이며 최대값



90점, 최소값 30점으로 편차가 60점에 이르는 만큼 표본 사이에 변별력을 확보하고 있다고 볼 수 있다.

또한 자료의 정규성 검토를 위해 왜도와 첨도를 검토하였는데, 왜도는 절대값이 3, 첨도는 절대값이 10을 벗어나지 않으면 해당 변수는 정규분포를 확보한 것으로 볼 수 있다(Kline, 2005; 김지혜, 2011, 재인용).

노사관계 변수는 왜도가 -0.125, 첨도가 2.829로서 이 기준을 충족하므로 변수의 분포가 정규성에서 벗어나지 않았다고 볼 수 있다. 아래 [표 11]은 독립변수의 기술통계량이다.

[표11] 독립변수의 기술통계량

독립변수	표본수	최소값	최대값	평균	표본 편차	왜도	첨도
노사관계	530	30	90	60.432	10.686	-0.125	2.829

## 2. 종속변수

본 연구의 종속변수인 공공기관의 조직성과는 크게 재무적 성과와 비재무적 성과로 구분하였다.

먼저 재무적 성과는 각 공공기관의 총자산순이익률(ROA)을 활용하여 측정하였다. 총자산순이익률은 기업의 수익성을 나타내는 대표적인 지표로서 당기순이익을 총자산으로 나누어 산출한다. 총자산순이익률은 기관별 알리오 공시에 등록된 내용 중 기금계정은 제외하고 고유사업에 대한 재무제표를 기반으로 산출하였으며, 기금계정만 존재하는 6개 기관(공무원연금공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사) 및 2014년부터 3개년간 고유사업에 대한 재무현황자료가 없는 영화진흥위원회 등을 제외한 5개년간 총 표본 수는 494개이다.

다음 비재무적 성과는 외부적 성과와 내부적 성과, 정책수단 성과로

세분하였다.

공공기관의 외부적 성과는 기획재정부 주관의 고객만족도(PCSI, Public-service Customer Satisfaction Index) 조사결과를 활용하였다. 고객만족도는 고객에게 제공되는 제품 또는 서비스에 대한 고객들의 만족, 불만족을 나타내는 종합지수로 국가의 산업경제의 질적인 측면에서의 성장을 평가하는 지표로서 공공기관의 경우 기관에 대한 고객만족 수준을 객관적으로 평가하고 공개함으로써 서비스 품질에 대해 경쟁을 유도하고 기관이 제공하는 공공서비스의 질적 수준을 제고함으로써 국민편익을 증진하고자 하는 목적으로 시행되고 있다. 고객만족도 조사의 경우 6개의 발전 자회사 및 원자력환경공단과 같이 모회사가 주 고객이거나 고객이 매우 한정적인 기관 등 고객만족도 평가대상이 아닌 경우를 제외하고 총 표본수는 490개이다.

공공기관의 내부적 성과는 경영실적평가의 경영혁신 지표를 변수로 활용하여 측정하였다. 경영혁신 지표는 기관이 미래를 대비하고 경영효율성을 제고하기 위해 시행한 혁신 노력과 성과를 평가하는 것으로 노사관계와 마찬가지로 비계량지표로 운용된다. 2014년에는 경영실적 평가항목에 포함되지 않았으며 2015~2016년에는 강소형 기관을 제외한 공기업 및 준정부기관을 대상으로 평가하였다. 이후 2017년부터는 전 기관에 대한 평가항목에 포함되었으며 2018년에는 경영개선이라는 항목으로 명칭이 변경되었다. 평가지표에 포함되지 않았던 2014년 및 2015~2016년 강소형 기관을 제외한 총 표본수는 334개이다.

공공기관의 정책수단 성과는 경영실적평가의 정부 권장정책 이행 지표를 변수로 활용하였다. 정부 권장정책 이행지표는 법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책에 대한 기관의 이행실적을 평가하는 계량지표로서 그 내용은 2017년을 기준으로 채용에 관한 실적(청년미취업자 고용, 시간선택제 일자리, 장애인 의무 고용, 국가유공자 우선채용), 제품 구매에 대한 실적(중소기업제품, 기술개발제품, 여성기업제품, 사회적기업·사회적협동조합 생산품 및 서비스, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용사춘 생산품, 녹색제품 등 우선구매, 전통시장 온누리

상품권 구매), 기타 환경 등에 관한 실적(온실가스 감축 및 에너지 절약 실적, 재정 조기집행 이행실적, 용역근로자 보호지침 준수)이 포함되어 있으며 법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책의 세부평점은 각 사업의 주관부처가 제출한 실적자료를 활용하여 산출한다. 정부 권장정책 이행 실적은 2018년에는 경영실적평가지표에 포함되지 않았으며, 배점은 2014년~2016년에는 5점, 2017년은 6점으로 차이가 있어 득점률로 환산하였다. 2018년을 제외한 총 표본수는 424개이다.

아래 [표 12]는 종속변수의 기술통계량이다.

[표12] 종속변수의 기술통계량

종속변수	표본수	최소값	최대값	평균	표준편차	왜도	첨도
ROA	494	-44.023	44.993	1.359	8.654	-0.223	8.922
고객만족도	490	71.11	100	88.98	5.522	-0.191	2.431
경영혁신	334	40	90	66.377	9.478	-0.388	3.054
권장정책 이행률	424	60.12	100	91.772	6.915	-1.116	4.302

### 3. 통제변수

본 연구의 통제변수는 외부 환경적 요인으로서 정권의 변동과 내부적 요인으로서 기관 유형, 급여 수준, 조직인사관리, 노조 특성으로 구성되어 있다.

정권의 변동은 2014년부터 2018까지 5년간의 연구대상 기간 중 박근혜정부 시기인 2014년부터 2016년까지의 기간을 0으로, 문재인 정부가 출범한 이후인 2017년부터 2018년까지의 기간을 1로 더미변수화하였다.

기관의 유형은 공기업과 준정부기관으로 구분하되 준정부기관의 설립

취지 및 목적이 비교적 확연히 구분되는 기금관리형 준정부기관과 위탁 집행형 준정부기관을 다시 세분하였으며 시장형 공기업을 0, 준시장형 공기업을 1, 기금관리형 준정부기관을 2, 위탁집행형 준정부기관을 3으로 각각 더미변수화하였다.

연구대상 공공기관의 급여 수준은 기관별 신입사원 초임자료를 활용하였으며 5개년간 연구 대상 기관의 평균 급여수준은 34,119천원 (최소값 21,977천원, 최대값 48,033천원)이다.

조직인사관리는 공공기관 경영평가의 조직인사관리 지표를 활용하였다. 조직인사관리 지표는 기관이 경영전략과 연계하여 조직과 인적자원 운용계획을 합리적으로 수립하고 적절한 조직역할과 책임을 설정하고 인원을 배분, 육성하여 성과를 내고 있는지를 평가하는 것으로 노사관계와 마찬가지로 비계량지표로 운용된다. 조직인사관리지표는 2017년 이후 준정부기관 중 강소형기관에 대한 평가지표에도 포함되어 표본수는 총 395개로 평균은 67점 (최소 20점, 최대 90점)이다.

노조 특성은 기관의 노조 형태가 단일노조인지 복수노조인지에 따라 구분하였으며 단일노조의 경우 0으로, 복수노조는 1로 더미변수화하여 분석하였다.

이와 같이 조직 성과에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 다른 요인들을 통제함으로써 공공기관의 노사관계가 조직성과에 미치는 영향을 보다 객관적으로 분석하기 위한 조치를 시행하였다.

통제변수의 기술통계량은 아래 [표 13]과 같다.

[표13] 통제변수의 기술통계량

통제변수	표본수	최소값	최대값	평균	표준편차	왜도	첨도
급여수준	530	21,977	48,033	34,119	4813.75	0.288	2.794
조직인사관 리	395	20	90	67.013	10.161	-0.831	4.993

통제변수	구분	표본(기관)	표본(개체)	비중(%)
정권 변동 (더미변수)	박근혜 정부	106	318	60.0
	문재인 정부		212	40.0
	소 계	106	530	100.0
기관 유형 (더미변수)	시장형 공기업	15	75	14.2
	준시장형 공기업	14	70	13.2
	기금관리형 준정부기관	16	80	15.1
	위탁집행형 준정부기관	61	305	57.5
	소 계	106	530	100.0
노조 특성 (더미변수)	단일노조	61	305	57.5
	복수노조	45	225	42.5
	소 계	106	530	100.0

## 제 2 절 다중회귀분석

### 1. 상관관계 분석

본 연구에서는 공공기관의 노사관계가 조직 성과에 미치는 영향에 대한 다중회귀분석을 시행하였다. 회귀분석(Regression Analysis)은 독립변수를 통해 종속변수를 설명하고 예측하기 위한 통계기법으로서 단순회귀분석(Simple Regression Analysis)과 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)으로 구분할 수 있는데, 단순회귀분석은 한 개의 종속변수와 한 개의 독립변수 간의 관계를 분석하는 경우의 추정모형이며 다중회귀분석은 2개 이상의 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 분석하기 위한 추정 모형이다.

다중회귀분석을 시행하기 위해서는 우선 모수에 대한 선형성(Linear in Parameters) 가정이 성립해야 하는데, 여기서 선형성이란 모수의 값과 회귀모형 방정식의 값이 비례관계에 있어야 한다는 것이다. 또한 독립변수들 사이에 완전한 공선성이 없어야 하는데, 독립변수들 간 어느 정도의 선형성이 존재하는 것은 가능하지만 독립변수들 사이에 완전한 상관관계, 즉 완전한 공선성(Perfect Collinearity)이 존재하면 상관관계가 1이 되어 통계적으로 유의미한 결과를 도출할 수 없게 되기 때문이다. 이를 다중공선성(Multicollinearity)의 문제라 하며, 다중공선성의 진단을 위해서는 독립변수들 간 상관관계를 분석하는 방법을 사용한다. 일반적으로 변수 간 상관계수가 0.7 이상이면 다중공선성 문제가 발생한다고 할 수 있다.

변수 간 상관관계를 분석한 결과는 아래 [표14]와 같다.

[표14] 변수 간 상관관계 분석

		ROA	고 객 만족도	기관혁신	권장정책 이 행	노사관계	정권변동	기관유형	급여수준	조직인사 관 리	노조특성
ROA	상관계수	1.0000									
	유의수준										
고 객 만족도	상관계수	0.0200	1.0000								
	유의수준	0.6692									
기관혁신	상관계수	0.1763**	0.1472*	1.0000							
	유의수준	0.0018	0.0101								
권장정책 이 행	상관계수	0.1102*	0.0037	0.2594**	1.0000						
	유의수준	0.0282	0.9424	0.0001							
노사관계	상관계수	0.0304	0.2335**	0.3570**	0.2859**	1.0000					
	유의수준	0.1790	0.0000	0.0000	0.0000						
정권변동	상관계수	0.0713	0.0715	0.1984**	0.0269	-0.1313**	1.0000				
	유의수준	0.1126	0.1137	0.0003	0.5806	0.0025					
기관유형	상관계수	0.0368	-0.3456**	-0.1295*	0.0687	-0.3555**	-0.0000	1.0000			
	유의수준	0.4128	0.0000	0.0179	0.1577	0.0000	1.0000				
급여수준	상관계수	0.0555	-0.0108	0.1794**	0.0819	0.0226	-0.2458**	-0.1303**	1.0000		
	유의수준	0.2167	0.8109	0.0010	0.0920	0.6036	0.0000	0.0026			
조직인사 관 리	상관계수	0.0641	0.2152**	0.4577**	0.3013**	0.3509**	0.2735**	-0.1535**	0.0496	1.0000	
	유의수준	0.2219	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0022	0.3256		
노조특성	상관계수	-0.0435	0.2591**	0.0902	0.0681	0.1995**	0.0000	-0.2258**	0.0539	0.1366**	1.0000
	유의수준	0.3334	0.0000	0.0997	0.1613	0.0000	1.0000	0.0000	0.2150	0.0066	

\*. 상관이 0.05수준에서 유의함      \*\*. 상관이 0.01수준에서 유의함

각각의 종속변수가 독립변수와 가지는 상관관계를 살펴보면, 재무적 성과를 나타내는 종속변수인 ROA를 제외하고 비재무적 성과를 나타내는 고객만족도( $r=0.2395$ ,  $p<0.01$ )와 기관혁신( $r=0.3570$ ,  $p<0.01$ ), 정부 권장정책 이행( $r=0.2859$ ,  $p<0.01$ ) 지표와 양(+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 노사관계 지표 고득점 기관일수록 재무적 성과지표 또한 높은 것으로 해석할 수 있다. 노사관계와 ROA는 양(+)의

상관관계를 가진 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않았다.

독립변수와 통제변수 간 관계를 살펴보면, 정권의 변동과 기관의 유형은 노사관계와 음(-)의 관계를, 노조 특성은 양(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났는데 이는 정권의 변동과 기관 유형, 노조 특성에 따라 노사관계에 차이가 있을 수 있음을 의미하므로 다중회귀분석을 통해 보다 세부적인 분석이 필요함을 나타낸다. 또한 노사관계와 조직인사관리는 양(+)의 상관관계( $r=0.3509$ ,  $p<0.01$ )를 가진 것으로 나타났으며, 노사관계와 급여수준은 양(+)의 상관관계를 가진 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않았다.

변수들 간의 상관계수를 분석한 결과, 통제변수인 조직인사관리와 종속변수인 기관혁신이 가장 높은 상관관계를 보이는데 두 변수간의 상관계수 값이 0.4577로서 0.7보다 적으므로 변수들 간의 다중공선성 문제는 없는 것으로 판단하였다.

다중공선성을 다른 방법으로 진단하기 위해 분산팽창계수(VIF : Variance Inflation Factor)와 공차한계(tolerance)를 활용하여 분석하였다. VIF는 상관관계가 높은 변수로 인해서 추정계수의 표준오차가 커지는 정도를 측정하기 위한 것으로 VIF의 크기가 10을 넘게 되면 다중공선성에 문제가 발생한다고 판정할 수 있다. 공차한계는 VIF의 역수로서 그 값이 0.1보다 작으면 마찬가지로 다중공선성의 문제가 있다고 판단된다. 본 연구에서의 모든 독립변수들에 대해 VIF와 공차한계를 활용하여 다중공선성 여부를 진단한 결과 모든 변수의 VIF값이 10보다 작았으며 공차한계 역시 0.1이 상으로 나타났다. 따라서 다중공선성 문제가 발생하지 않는 것으로 판단하였다.

다중공선성 진단 결과는 아래 [표 15]와 같다.

[표15] VIF를 이용한 다중공선성 진단 결과



구 분		독립변수	통제변수				
		노사관계	정 권 변 동	기 관 유 형	급 여 수 준	조직인사 관 리	노 조 특 성
ROA	VIF	1.24	1.33	1.24	1.20	1.26	1.07
	공차 한계	0.8065	0.7496	0.8051	0.8313	0.7950	0.9313
고 객 만족도	VIF	1.20	1.29	1.12	1.13	1.26	1.03
	공차 한계	0.8362	0.7778	0.8906	0.8844	0.7961	0.9726
기 관 혁 신	VIF	1.24	1.21	1.22	1.11	1.20	1.08
	공차 한계	0.8037	0.8245	0.8170	0.8989	0.8304	0.9247
정부정책 이 행	VIF	1.18	1.33	1.18	1.14	1.29	1.05
	공차 한계	0.8458	0.7499	0.8458	0.8778	0.7745	0.9521

## 2. 다중회귀분석 결과

2014년부터 2018년까지 106개 공공기관의 노사관계 수준이 기관의 재무 및 비재무적 성과에 미치는 영향을 분석하기 위하여 패널회귀분석을 수행하였다. 종속변수에 영향을 미칠 것으로 예상되는 기관의 조직·인사 관리, 급여수준, 기관유형(시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관), 노조 특성(단일노조, 복수노조), 정권 변동(박근혜 정부, 문재인정부) 등의 통제변수를 추가하고, 연도별 특성을 통제하기 위하여 연도를 더미변수화하여 다중회귀분석을 실시하였다. 이후 기관별 특성을 통제하기 위하여 고정효과(fixed effect)를 추가하여 분석하였다.

본 연구에서는 정권 변동을 중심으로 한 고정효과모형의 분석 결과를 토대로 가설을 검증하였다.

1) 재무적 성과에 대한 다중회귀분석 결과

협력적 노사관계 수준이 높을수록, 즉 노사관계가 좋을수록 재무적 성과인 ROA에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설 1에 대한 분석 결과 노사관계 변수의 계수가 양(+)의 값으로 나타났고, 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=1.130059). 정권 변동에 따른 영향을 분석한 결과 박근혜정부에서의 ROA가 문재인정부에 비해 양(+)의 영향을 나타냈으며, 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=3.299131). 기관 유형에 따른 차이를 살펴보면, 시장형공기업에 비해 준시장형공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관에서 모두 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타냈으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 통제변수 중 급여수준의 계수가 양(+)의 값으로 나타났으며, 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다.

[표16] 노사관계가 재무적 성과(ROA)에 미치는 영향

구분	변수명		회귀계수	표준오차	t값	유의확률
독립변수	노사관계		1.130059	.05870857	1.92	0.055*
통제변수	정권변동	박근혜정부	3.299131	1.780878	1.85	0.065*
	기관유형	준시장형공기업	1.731657	1.661764	1.04	0.298
		기금관리형준정부기관	1.309866	1.991463	0.66	0.511
		위탁집행형준정부기관	2.191588	1.481436	1.48	0.140
	급여 수준		.0002864	.0001252	2.29	0.023**
	조직인사관리		-.0233195	.5532809	-0.04	0.966
	노조특성	복수노조	-1.576803	1.068419	-1.48	0.141
상수			-17.64682	6.686916	-2.64	0.009
R값 : 0.0458    수정된 R값 : 0.0161    F값: 0.1151						

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

상기의 다중회귀분석 결과에 고정효과를 추가한 분석결과는 다음과 같다. 가설 1에 대한 분석 결과 협력적 노사관계 수준의 회귀계수가 박근혜정부 기간에는 음(-)의 값으로 나타났고, 문재인정부 기간에는 양(+)의 값을 나타냈으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 통제변수 중에서는 문재인정부에 있어서 급여수준의 계수가 양(+)의 값으로 나타났으며, 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=.0014004). 반면에 조직인사관리 계수는 음(-)의 값으로 나타났으며 유의수준 5% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=-2.183274).

[표17] 노사관계가 재무적 성과(ROA)에 미치는 영향(고정효과모형)

정부	구분	변수명	회귀계수	표준오차	t값	유의확률
박근혜 정부	독립변수	노사관계	-1.619692	1.220678	-1.33	0.187
	통제변수	급여 수준	-.0004774	.0005736	-0.83	0.407
		조직인사관리	1.987559	1.705477	1.17	0.246
	상수		14.12865	23.92523	0.59	0.556
	R값(within) : 0.0283    R값(between) : 0.0307    F값: 0.3782					
문재인 정부	독립변수	노사관계	.4475672	1.489637	0.30	0.764
	통제변수	급여 수준	.0014004	.0007523	1.86	0.066*
		조직인사관리	-2.183274	1.097437	-1.99	0.049**
	상수		-38.11124	26.76964	-1.42	0.158
	R값(within) : 0.0602    R값(between) : 0.0051    F값: 0.1091					
기간 전체	독립변수	노사관계	-.3284283	.7508218	-0.44	0.662
	통제변수	급여 수준	.0002047	.000368	0.56	0.578
		조직인사관리	-.4084594	.6804493	-0.60	0.549
	상수		-2.061107	14.28681	-0.14	0.885
	R값(within) : 0.0096    R값(between) : 0.0002    F값: 0.6420					

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

회귀분석 결과에 따라서 가설 1. 「공공기관의 노사관계 수준은 재무적 성과(ROA)에 긍정적인 영향을 미칠 것이다」는 불채택하였다.

2) 외부적 성과에 대한 다중회귀분석 결과

협력적 노사관계 수준이 높을수록 기관의 외부적 성과인 고객만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설 2에 대한 분석 결과 노사관계 수준 변수의 계수가 양(+)의 값으로 나타났으며, 유의확률 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=0.7187068). 정권 변동에 따른 영향을 분석한 결과 박근혜정부에서의 고객만족도가 문재인정부에 비해 양(+)의 영향을 나타냈으며, 유의확률 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=5.265244). 기관 유형에 있어서는 시장형공기업에 비해 준정부기관이 유의확률 1% 수준에서 음(-)의 값을 나타내었다. 또한, 노조 형태에 있어서는 복수노조가 단일노조에 비해 양(+)의 영향을 나타냈으며, 유의확률 5% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=1.154895).

[표18] 노사관계가 외부적 성과(고객만족도)에 미치는 영향

구분	변수명		회귀계수	표준오차	t값	유의확률
독립 변수	노사관계		.7187068	.2754013	2.61	0.009***
통제 변수	정권변동	박근혜정부	5.265244	.820914	6.41	0.000***
	기관유형	준시장형공기업	.8968617	.8672264	1.03	0.302
		기금관리형준정부기관	-3.991208	.873957	-4.57	0.000***
		위탁집행형준정부기관	-2.187167	.778082	-2.81	0.005***
	급여 수준		.0001131	.0000562	2.01	0.045*
	조직인사관리		.3524059	.2724916	1.29	0.197
	노조특성	복수노조	1.154895	.4848538	2.38	0.018**
상수			78.40975	3.031874	25.86	0.000
R값 : 0.2988    수정된 R값 : 0.2765    F값: 0.0000						

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

상기의 다중회귀분석 결과에 고정효과를 추가한 분석결과는 다음과 같다. 가설 2에 대한 분석 결과 협력적 노사관계 수준의 회귀계수가 정권 변동에 관계없이 양(+)의 값을 나타냈으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 통제변수 중에서는 전체 기간 및 박근혜정부에 있어서 급여수준의 계수가 음(-)의 값으로 나타났으며, 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다.

[표19] 노사관계가 외부적 성과(고객만족도)에 미치는 영향(고정효과모형)

정부	구분	변수명	회귀계수	표준오차	t값	유의확률
박근혜 정부	독립변수	노사관계	.2819752	.5338197	0.53	0.598
	통제변수	급여 수준	-.0010167	.0002527	-4.02	0.000***
		조직인사관리	.0042573	.7085552	0.01	0.995
	상수		123.1702	10.68376	11.53	0.000
	R값(within) : 0.1465    R값(between) : 0.0023    F값: 0.0008					
문재인 정부	독립변수	노사관계	.4513452	.393386	1.15	0.254
	통제변수	급여 수준	-.0000497	.0001941	-0.26	0.799
		조직인사관리	-.2971497	.2811512	-1.06	0.293
	상수		89.19095	6.961776	12.81	0.000
	R값(within) : 0.0218    R값(between) : 0.0105    F값: 0.5511					
기간 전체	독립변수	노사관계	.3778247	.2960099	1.28	0.203
	통제변수	급여 수준	-.0004429	.0001498	-2.96	0.003***
		조직인사관리	.1309498	.2860778	0.46	0.648
	상수		101.8244	5.726922	17.78	0.000
	R값(within) : 0.0596    R값(between) : 0.0117    F값: 0.0033					

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

회귀분석 결과에 따라서 가설 2-1. 「공공기관의 협력적 노사관계 수준은 외부적 성과(고객만족도)에 긍정적인 영향을 미칠 것이다」는 불채택하였다.

### 3) 내부적 성과에 대한 다중회귀분석 결과

협력적 노사관계 수준이 높을수록 기관의 내부적 성과인 경영혁신에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이라는 가설 3에 대한 분석 결과 노사관계 수준 변수의 계수가 양(+)<sup>1</sup>의 값으로 나타났으며, 유의확률 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=0.2612251). 정권 변동에 따른 영향을 분석한 결과 박근혜정부에서의 경영혁신 변수가 문재인정부에 비해 양(+)<sup>1</sup>의 영향을 나타냈으나, 통계적으로 유의미하지 않았다. 기관 유형에 있어서는 시장형공기업에 비해 기금관리형 준정부기관이 유의확률 1% 수준에서 양(+)<sup>1</sup>의 값을 나타내었다(회귀계수=.432422). 또한, 통제변수 중 급여수준과 조직인사관리가 경영혁신에 양(+)<sup>1</sup>의 영향을 나타냈으며, 유의확률 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다.

[표20] 노사관계가 내부적 성과(경영혁신)에 미치는 영향

구분	변수명		회귀계수	표준오차	t값	유의확률
독립변수	노사관계		.2612251	.0507172	5.15	0.000***
통제변수	정권변동	박근혜정부	.0379339	.1355049	0.28	0.780
	기관유형	준시장형공기업	.1602262	.1499591	1.07	0.286
		기금관리형준정부기관	.432422	.1509226	2.87	0.004***
		위탁집행형준정부기관	.1631599	.1308331	1.25	0.213
	급여 수준		.0000305	.0000103	2.95	0.003***
	조직인사관리		.3030768	.047059	6.44	0.000***
	노조특성	복수노조	-.0213898	.090545	-0.24	0.813
상수			1.624628	.5578576	2.91	0.004
R 값 : 0.3285    수정된 R 값 : 0.3077    F 값: 0.0000						

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

상기의 다중회귀분석 결과에 고정효과를 추가한 분석결과는 다음과 같다. 경영혁신 지표가 2014년에는 전 기관의 평가지표에, 2016년까지는 강소형 기관의 평가지표에 포함되지 않는 것을 감안하여 정권에 대한 구분 없이 가설 3에 대해 분석한 결과 협력적 노사관계 수준의 회귀계수가 양(+)의 값을 나타냈으며 유의확률 5% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=.1685457). 통제변수 중에서는 조직인사관리의 계수가 양(+)의 값으로 나타났으며, 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=.1131404). 측정연도에 따라서는 경영혁신 지표가 측정되지 않았던 2014년을 제외하고 2015년을 기준으로 2016년은 음(-)의 계수, 2017년과 2018년은 양의 계수가 나타났으나 모두 통계적으로는 유의미하지 않았다.

[표21] 노사관계가 내부적 성과(경영혁신)에 미치는 영향(고정효과모형)

구분	변수명	회귀계수	표준오차	t값	유의확률
독립변수	노사관계	.1685457	.0733185	2.30	0.022**
통제변수	급여 수준	.0000577	.0000411	1.40	0.162
	조직인사관리	.1131404	.0660821	1.71	0.088*
측정연도	2016년	.3102481	.1329222	2.33	0.020
	2017년	-.2342935	.1614562	-1.45	0.148
	2018년	-.024074	.183533	-0.13	0.896
상수		2.7857	1.479619	1.88	0.061
R값(within) : 0.1367    R값(between) : 0.3211    F값: 0.0000					

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

회귀분석 결과에 따라서 가설 2-2. 「공공기관의 협력적 노사관계 수준은 내부적 성과(경영혁신)에 긍정적인 영향을 미칠 것이다」는 채택하였다.

4) 정책수단 효과에 대한 다중회귀분석 결과

협력적 노사관계 수준이 높을수록 기관의 정책수단 효과인 정부권장 정책 이행에 정(+)<sup>의 영향을 미칠 것이라는 가설 4에 대한 분석 결과 노사관계 수준 변수의 계수가 양(+)<sup>의 값으로 나타났으며, 유의확률 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=0.0187726). 정권 변동에 따른 영향이나 급여수준, 복수 노조 여부에 따른 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 기관 유형에 있어서는 시장형공기업에 비해 기금관리형 및 위탁집행형 준정부기관이 유의확률 1% 수준에서 양(+)<sup>의 값을 나타내었다. 또한, 통제변수 중 조직인사관리가 정부권장정책 이행에 양(+)<sup>의 영향을 나타냈으며, 유의확률 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=0.0140803).</sup></sup></sup></sup>

[표22] 노사관계가 정책수단 효과(정부권장정책 이행)에 미치는 영향

구분	변수명		회귀계수	표준오차	t값	유의확률
독립변수	노사관계		.0187726	.003868	4.85	0.000***
통제변수	정권변동	박근혜정부	.0010265	.0109993	0.09	0.926
	기관유형	준시장형공기업	-.0017739	.0113196	-0.16	0.876
		기금관리형준정부기관	.0616478	.0114526	5.38	0.000***
		위탁집행형준정부기관	.0431841	.0102672	4.21	0.000***
	급여 수준		1.010006	8.920007	1.13	0.258
	조직인사관리		.0140803	.0038164	3.69	0.000***
	노조특성	복수노조	.0059467	.007231	0.82	0.412
상수			.6333211	.0435969	14.53	0.000
R 값 : 0.2584    수정된 R 값 : 0.2317    F 값: 0.0000						

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



상기의 다중회귀분석 결과에 고정효과를 추가한 분석결과는 다음과 같다. 정부 권장정책 이행 지표가 2018년에는 전 기관의 평가지표에서 제외된 것을 감안하여 정권에 대한 구분 없이 가설 4에 대해 분석한 결과 협력적 노사관계 수준의 회귀계수가 양(+)의 값을 나타냈으며 유의확률 5% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=.0123159). 통제변수 중에서는 조직인사관리의 계수가 양(+)의 값으로 나타났으며, 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미하였다(회귀계수=.0153136). 측정연도에 따라서는 2014년을 기준으로 2015년부터 2017년까지 모두 양(+)의 계수가 나타났으며, 2016년은 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미하였고, 2015년과 2017년은 통계적으로는 유의미하지 않았다.

[표23] 노사관계가 정책수단 효과(정부권장정책 이행)에 미치는 영향(고정효과모형)

구분	변수명	회귀계수	표준오차	t값	유의확률
독립변수	노사관계	.0123159	.0047142	2.61	0.010**
통제변수	급여 수준	-7.890007	3.040006	-0.26	0.796
	조직인사관리	.0153136	.0047066	3.25	0.001***
측정연도	2015년	.0037576	.0082119	0.46	0.648
	2016년	.0174023	.0100075	1.74	0.084
	2017년	.0069742	.0131352	0.53	0.596
상수		.7583209	.1056939	7.17	0.000
R값(within) : 0.1177 R값(between) : 0.1105 F값: 0.0010					

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

회귀분석 결과에 따라서 가설 2-3. 「공공기관의 협력적 노사관계 수준은 정책수단 효과(정부 권장정책 이행)에 긍정적인 영향을 미칠 것이다」는 채택하였다.

## 제 3 절 분석결과와 해석

### 1. 공공기관의 협력적 노사관계가 재무적 성과에 미치는 영향

본 연구에서는 공공기관의 협력적 노사관계 수준이 기관의 여러 가지 측면의 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 그 중 첫 번째로 [가설 1] ‘협력적 노사관계 수준이 높은 기관일수록 재무적 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다’의 검증을 위해 협력적 노사관계 수준을 정부경영평가의 노사관계 평가지표 득점으로 측정하고, 재무적 성과는 각 기관의 ROA로 측정하는 다중회귀식을 구성하여 정권변동을 중심으로 고정효과 모형을 통해 가설의 기각·채택 여부를 확인하였다.

분석결과, 공공기관의 협력적 노사관계 수준이 재무적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 없어 [가설 1]은 기각되었다. 이는 공공기관의 설립목적이 사기업과 달리 매출액 증가를 통한 시장점유율 확대 내지는 영업이익의 극대화를 통한 이윤의 창출에 있지 않다는 점에서 자산대비 당기순이익을 나타내는 ROA로 대표되는 재무적 성과라는 잣대로 공공기관의 성과를 측정할 수 없는 현실을 반영한다고 할 수 있다. 또한, 추후 살펴볼 정책수단의 관점에서 정부 정책의 성실한 이행은 때로 재무적 성과에 반하는 결과를 초래하기도 한다는 점에서 기관이 협력적 노사관계를 유지한다고 하더라도 그 영향이 재무적 성과 향상으로 귀결될 수 없는 외부적 요인이 존재한다고 볼 수 있다.

### 2. 공공기관의 협력적 노사관계가 외부적 성과에 미치는 영향

본 연구에서는 재무적 성과 외에 비재무적 성과를 기관의 성과로 포함하였으며, 비재무적 성과 중 첫째로 노사관계 수준이 국민에 대한 외부적 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 ‘협력적 노사관계 수준이 높은 기관일수록 외부적 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다’라는 [가설 2]를 설정하고, 외부적 성과는 기획재정부에서 시행하는 공공기관 고객

만족도 득점으로 측정하는 다중회귀식을 구성하여 연구가설의 기각·채택 여부를 확인하였다.

분석결과, 공공기관의 협력적 노사관계 수준이 외부적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 없어 [가설 2]는 기각되었다. 이는 노사관계가 협력적일 때 근무의욕과 성취동기가 강화되고 이는 고객에 대한 친절도 향상으로 이어져 고객만족도가 높아질 것이라는 일반적인 가정에 대해 고객만족도에는 그 밖에 다양한 변수가 개입될 가능성이 있음을 시사한다. 이에 대해 김지영(2012)은 공공기관 고객만족도 조사의 결정요인으로 법인고객의 비중, 현장조사 여부, 설문 담당업체와의 유착, 조사 모형의 구조적 요인을 제시하고 있다. 본 연구의 다중회귀분석에서 공기업 대비 준정부기관의 고객만족도 회귀계수가 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 값을 나타내는 점을 볼 때 기관의 유형이나 규모에 따라 법인고객 비중이나 현장조사 수행 여력 등의 영향이 보다 클 수 있다는 점을 시사한다.

### 3. 공공기관의 협력적 노사관계가 내부적 성과에 미치는 영향

비재무적 성과 중 두 번째로 노사관계 수준이 기관 내부의 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 ‘협력적 노사관계 수준이 높은 기관일수록 내부적 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다’라는 [가설 3]을 설정하고, 내부적 성과는 정부경영평가 항목 중 경영혁신지표 득점으로 측정하는 다중회귀식을 구성하여 연구가설의 기각·채택 여부를 확인하였다.

분석결과 기관의 경영혁신에 대해 협력적 노사관계 수준이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 [가설 3]은 채택되었다. 이는 경영혁신 지표가 앞서 살펴본 ROA 내지는 고객만족도와 달리 기관의 경영효율화, 업무프로세스 혁신, 대국민 서비스 개선 등 기관 내부의 노력과 성과를 평가한다는 점에서 외부에 의한 영향에 좌우되기보다는 노사가 협력하여 자체적인 노력을 통해 성과를 낼 수 있는 항목이라는 점이 나타난 결과라고 판단된다.

#### 4. 공공기관의 협력적 노사관계가 정책수단 효과에 미치는 영향

마지막으로 비재무적 성과 중 세 번째로 노사관계 수준이 기관의 정책수단 효과에 미치는 영향을 분석하기 위해 ‘협력적 노사관계 수준이 높은 기관일수록 정책수단 효과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다’라는 [가설 4]를 설정하고, 정책수단 효성과는 정부경영평가 항목 중 정부 권장정책 이행지표 득점으로 측정하는 다중회귀식을 구성하여 연구가설의 기각·채택 여부를 확인하였다.

분석결과 기관의 정책수단 효과에 협력적 노사관계 수준이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 [가설 4]는 채택되었다. 이는 경영혁신 지표와 마찬가지로 정부 권장정책 이행도 기관의 자체적인 노력을 통해 달성 가능한 성과이기 때문이기도 하며, 그 과정에 있어서도 유니온샵 형태를 운영하고 있는 공공기관에 특징상 정부정책 이행을 위한 대부분의 사업이 사측의 독자적인 추진으로는 한계가 있으며 노조의 적극적인 협조를 통한 노사 간 협력이 필수적인 요소이기 때문이다.

## 제 5 장 결론

### 제 1 절 연구결과의 요약

본 연구에서는 공공기관에서의 협력적이고 안정적인 노사관계가 기관의 재무적 및 비재무적 성과에 어떤 영향을 미치는지에 대하여 2014년부터 2018년까지 5년간 기획재정부 주관 공공기관 경영평가 대상이 되었던 공기업과 준정부기관 등 106개 공공기관을 대상으로 실증적인 분석을 시도하였다. 협력적인 노사관계 수준을 측정하는 독립변수로는 정부의 공공기관에 대한 경영실적평가에서의 노사관계 평가지표 득점으로 설정하였으며, 종속변수는 재무적 성과와 비재무적 성과로 구분하되 재무적 성과는 총자산순이익률(ROA)을, 비재무적 성과는 다시 3가지로 세분하여 외부적 성과로서 공공기관 고객만족도 조사 결과를, 내부적 성과는 공공기관 경영실적 평가항목의 조직 및 경영혁신 지표를, 정부 정책수단 효과로서는 경영실적 평가항목의 정부 권장정책 이행지표를 활용하여 분석하였다. 또한 각 기관의 유형, 급여수준, 노조 특성(단일 및 복수노조), 조직인사관리, 정권의 변동을 통제변수로 활용하여 분석의 틀을 확대하였다.

이와 같은 연구가설을 통해 공공기관의 협력적 노사관계가 재무적, 비재무적 조직성과에 긍정적인 영향을 미친다는 가설을 설정하고 이를 검증하고자 고정효과 모형을 토대로 한 다중회귀분석을 시행하였다.

먼저 재무적 성과에 대한 가설 검증에 있어서는 공공기관의 협력적 노사관계 수준이 재무적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 없어 가설은 기각되었다. 이는 공공성과 수익성을 동시에 추구하는 공공기관의 특수성에 기인한 특성과 정책수단의 관점에서 정부 정책의 성실한 이행이 때때로 기관의 재무적 성과에 반하는 결과를 초래하기도 한다는 점과 같은 외부적 요인을 고려해야 함을 시사한다.

공공기관의 비재무적 성과 중 첫째로 외부적 성과인 고객만족도에 대하여는 협력적 노사관계 수준이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 없어 가설이 기각되었다. 고정효과를 사용하지 않은 모형에서는 노사관계 수준과 고객만족도 사이에 유의확률 1% 수준에서 유의미한 양(+)의 상관관계가 나타났으나 고정효과를 사용하여 각 기관의 고유특성요인을 통제한 모형에서는 노사관계와 고객만족도 사이에 양(+)의 상관관계는 나타났으나, 통계적으로 유의미하지 않았다. 고객만족도에 대해 법인고객의 비중, 만족도 조사시 현장조사 여부, 설문 담당업체와의 유착, 조사 모형의 구조적 요인 등 협력적 노사관계 수준보다 결정적인 요인이 있을 것으로 해석할 수 있다.

비재무적 성과 중 두 번째로 노사관계 수준이 기관 내부의 성과에 미치는 영향에 대한 가설 검증에서는 협력적 노사관계 수준이 높은 기관일수록 내부적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 경영혁신은 기관 내부의 노력과 성과 창출이 직접적인 관련성을 가지고 있어 외부 영향으로부터 자유롭다는 점에서 노사협력이 미치는 영향이 명확하게 드러난 사례라고 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 협력적 노사관계 수준은 기관의 정책수단 효과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었는데, 이는 노조가입률이 높은 공공기관의 특성상 정부 권장정책 이행 과정에 있어서 노조의 협조가 절대적으로 필요한 특성을 나타낸 것이라 해석할 수 있다.

## 제 2 절 연구의 시사점 및 정책적 함의

본 연구는 106개 공공기관을 대상으로 기관의 협력적 노사관계 수준이 기관의 여러 성과에 어떠한 미치는 영향을 미치는지 분석하고자 하였으며, 기관의 성과를 재무적, 비재무적 성과로 구분하고 비재무적 성과는 다시 외부적 성과, 내부적 성과, 정책수단 효과로 구분하여 종합적이고 다차원적인 분석을 시도하였다. 기업의 노사관계에 대한 기존의 선행연

구가 주로 공공부분이 아닌 사기업 부분의 제조업 등을 중심으로 이루어졌다는 점, 노사관계 수준에 대한 측정을 파업의 유무나 횟수로 측정하는 등 민간영역과 달리 안정적인 근로조건을 바탕으로 대부분의 공공기관이 우호적인 노사관계를 유지하고 있는 상황을 반영하지 못한다는 점, 설문조사를 통해 노사관계 수준에 대한 주관적이거나 편향적인 판단을 기반으로 평가가 이루어졌다는 점을 극복하기 위해 정부로부터 객관성을 인정받는 공공기관 경영평가단에 의한 노사협력 수준이라는 데이터를 바탕으로 노사관계와 공공기관의 성과를 비교 분석하였다는 데 의의가 있다고 할 수 있다. 본 연구의 결과에 의하면, 공공성과 기업성이라는 모순된 가치를 조화롭게 추구하여야 하는 공공기관의 특성에 의해 공공기관의 협력적 노사관계가 재무적 성과(ROA)나 고객만족도에 긍정적인 효과를 미친다는 결론을 내릴 수는 없었으나, 비재무적 성과 중 내부적 성과(경영혁신)와 정책수단 효과에 있어서는 정권의 변동과 관계없이 통계적으로 유의미한 수준에서 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

본 연구결과가 주는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 공공성과 수익성을 조화롭게 추구하여야 하는 공공기관에 있어 재무적 성과와 노사관계는 민간 기업과 그 성격에 차이가 있다는 점이다. 나인강(2008), 채주석(2009)과 같이 노사관계와 재무적 성과에 관한 상관관계를 밝힌 연구결과 또한 공공기관을 대상으로 하지 않았기 때문에 본 연구와 다른 연구결과가 도출되었다고 할 수 있다. 특히 공공기관 중 공기업의 경우에는 재화와 서비스를 국민에게 제공하면서 요금을 통해 생산비용의 일부 또는 전부를 회수하고 있기에 재무적 성과가 중요한 경영 목표에 속하기도 한다. 다만 공익적 차원에서 협력적 노사관계를 유지하고, 성과 창출을 위해 노력한다고 하더라도 정부의 공공기관 정책 운영 방향은 개별 기관의 재무적 성과를 확대하는 것에 있지 않거나 때로는 기관의 재무적 성과에 반하도록 정부의 소유권과 통제권을 행사하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

둘째, 연구결과를 통해 공공기관 노사관계의 중요성에 대해 다시 한번 확인할 수 있었다는 점이다. 비록 각자의 설립 형태와 동기가 다양하지

만 큰 범주로 볼 때 공공기관을 확장된 정부 영역으로 해석한다면 기관의 운영에 있어 공공성과 기업성의 조화라는 모호한 조직 목표를 구체화하는 것이 있다면 정부의 정책 방향과 얼마나 부합하는 방향으로 운영되는지를 판단할 수 있는 정책 수단으로서의 기능이라고 할 수 있을 것이다. 그런 차원에서 노사관계와 정부 정책 수단효과 간의 유의미한 인과관계가 도출된 사실은 공공기관의 운영에 있어 협력적 노사관계의 중요성을 다시 확인할 수 있었던 유의미한 결과라고 할 수 있다.

셋째, 공공기관은 사기업과 달리 정부가 실질적 사용자로 결정권을 가짐으로 인해 노사 간 협의의 대상과 내용에 있어 자율성이 매우 제한되어있으며, 그로 인해 노사관계보다는 노정관계가 더 중요하다는 인식이 보편적이다. 그러나 연구 결과에서 살펴본 것처럼 공공기관 사이에서도 노사관계 수준은 기관마다 차이를 보이고 있으며, 그 수준에 따라 기관의 성과가 달라질 수 있다는 점에서 공공기관 내 노사 간 협력관계를 구축, 유지, 발전해 나가는 것은 기관 성과를 위해 여전히 유효한 과제임을 확인할 수 있다.

### 제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구는 우리나라의 공공기관을 대상으로 노사관계 수준과 조직 성과 사이의 관계를 계량적인 자료를 활용하여 실증적으로 분석하였다는 데에서 의미를 찾을 수 있다. 특히 노사관계 수준을 정의하는 문제에 대해 당사자의 설문에 의존하는 주관성을 배제하고 객관적인 성과지표를 활용하였으며, 공공기관의 성과를 측정함에 있어서도 모호성을 극복하기 위해 공공기관의 설립 동기와 목적을 기준으로 다양한 측면의 성과를 종합적으로 분석하기 위해 노력하였다는 데 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

본 연구의 한계이자 향후 연구과제는 연구의 시점과 대상, 주제와 관련되어 있다.



연구의 시점과 관련해서는 정치적 지향이 차별화되는 두 정권(박근혜 정부와 문재인정부)에서 공공기관의 성과가 어떻게 변화하는지를 연구하고자 하는 것이 목적이었으나, 대통령 탄핵 및 문재인정부의 짧은 집권 기간으로 인해 두 정권에 대해 각기 일부 기간으로 한정될 수 밖에 없었다. 향후 연구에서 차별성이 있는 두 정권의 전체 기간을 분석한다면 보다 심층적인 결과가 도출될 것으로 판단된다.

연구의 대상과 관련해서는 공공기관의 노사관계가 기관별로 시간의 경과에 따라 두드러진 차이를 보이지 않는다는 점이다. 그 원인은 기관마다 협력적인 노사관계가 문화로 정착되어 있는 정도의 차이이거나 노사관계의 안정성을 유지할 수 있는 시스템 수준에 따른 차이일 수도 있고, 혹은 이 연구에서 밝혀내지 못한 또 다른 원인일 수도 있다. 그렇기 때문에 기본적으로 개별 기관의 노사관계 수준이 크게 변화하지 않는 상황에서 기관 성과의 차이를 찾아내고 분석하는 것은 쉽지 않은 과제였다. 또한 본 연구의 종속 및 통제 변수에서 사용한 정부경영평가 항목의 내용이나 방향성이 정권의 변동 뿐 아니라 정책 방향이나 대내외 환경 변화로 인해 일정 부분 매년 달라진다는 것도 연구의 현실적인 한계로 볼 수 있다.

연구의 주제와 관련해서는 협력적 노사관계를 측정하는 수단의 본질적 한계성과 더불어 본 연구에서 다루지 않았으나 연구의 대상과 관련한 문제에서 제기했던 바와 같이 개별 공공기관의 노사관계를 결정짓는 선행요소는 무엇인지에 대한 연구로 그 맥락을 확대한다면 노사관계와 기관 성과에 대해 보다 설명력이 강화될 수 있을 것으로 판단된다.

## 참 고 문 헌

### <단행본>

- 김준기(2014), 『공기업정책론』, 고양 : 문우사  
이규창(2004), 『신노사관계론』, 파주 : 법문사  
Cohen-Rosenthal, Edward. and Burton, Cynthia(1993), *Mutual Gains: A Guide to Union-Management Cooperation*, New York : Cornell University Press, 이재훈, 유경준(공역), 『노사공존의 길』, 서울 : 한국노동연구원

### <논문>

- 공영복(2013), “기관 특성이 공공기관 경영평가 결과에 미치는 영향 분석”, 석사학위 논문, 서울대학교  
김동원, 김윤호, 김영두, 김승호(2005), “기업의 노사관계 평가기준 개발 및 특성별 지원방안 마련을 위한 연구”, 고용노동부  
김준기(2001), “공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제”, 「한국행정연구」, 제10권 제1호(2001봄호), pp.97-123  
김지영(2012), “공공기관 고객만족도 점수의 결정요인”, 「재정학연구」, 제5권 제3호, pp.69-97  
김찬중(2009), “노사관계의 질이 직무태도와 직무성과에 미치는 영향”, 한국콘텐츠학회논문지, 제9권 제3호, pp.204-214  
김창봉, 정재우, 남윤미, 서승아(2018), “기업 규모에 따른 수출기업의 원산지제도 관리역량이 원산지 운용 성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 관세학회지, 제19권 제1호, pp.67-86  
김태기(2009), “복수노조 갈등: 이론과 현실”, 노동정책연구, 제9권 제2호, pp.199-219  
나인강(2008), “협력적 노사관계와 기업의 성과에 관한 실증분석”, 인적자원관리연구, 제15권 제1호, pp.53-67

- 남윤민(2018), “서구 산업 국가들의 노동조합은 왜 쇠퇴하고 있는가?”, 국제정치논총, 제58권 제4호, pp.7-44
- 박오원(2013), “핵심인재관리와 조직성과: 기업규모 및 종업원 참여제도의 조절효과”, 대한경영학회지, 제26권 제2호, pp.389-409
- 배호영(2015), “고성과작업시스템과 조직성과 간의 관계에서 협력적 노사관계의 매개효과: 관계성 모형 접근”, 상업교육연구, 제29권 제6호, pp.301-323
- 손유미(2001), “바람직한 노사관계 모습”, 한국노동교육원
- 신건호(2005), “노사분규의 예방에 관한 연구”, 대한경영학회지, 제18권 제5호, pp.1971-1992
- 심이섭(2016), “공공기관 유형에 따른 단체협약 내용의 비교 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교
- 엄동욱, 이정일, 김태정(2008), “협력적 노사관계와 기업성과에 대한 실증 연구”, 한국노사관계학회 학술대회, pp.71-96
- 오정일, 박성균(2009), “공기업의 규모와 성과 간 인과성에 관한 연구”, 한국행정논집, 제21권 제4호, pp.1321-1337
- 유병홍(2015), “공공기관 노사관계 정상화와 노동조합의 과제”, 노동리뷰, pp.46-63
- 유승원(2009), “공기업의 지배구조와 경영성과: CEO 와 내부감사인을 중심으로”, 한국개발연구원
- 유형근(2015), “정부의 공공부문 정책과 공기업 노사관계 변화: 발전 산업을 중심으로”, 동향과 전망, pp.128-164
- 윤종익, 안관영(2008), “협력적 노사관계가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 인적자원관리연구, 제15호, pp.87-101
- 이시원, 정준금(2018). 정부변동에 따른 정책변동의 사례분석. 지방정부연구, 22(3), pp.293-319
- 이제향, 박대식(2017) “공공기관 성과관리의 인과구조 분석: 2009-2012년도 공기업 및 준정부기관 경영평가결과를 중심으로”, 한국행정학보, 제51권 제3호, pp.291-323

- 이종원, 김옥일(2007), “정부 조직관리 평가 시스템 개선방안 연구”, 한국 행정학회 학술발표논문집(3), pp.127-147
- 이주형(2007), “협력적 노사관계 구축을 위한 고성과작업시스템의 효과적 실행 방안①”, 노동법률, 제16권, p.126
- 이태식, 우승배, 함상우(2017), “협력적 노사관계의 효과: 노조와 조직몰입 및 신뢰의 관계”, 대한경영학회지, 제30호, pp.857-880
- 이하나, 허찬영(2018), “최고경영자의 노사관계관 유형에 따른 노사협력 방안”, 기업경영리뷰, 제9권 제1호, pp.55-69
- 이혜윤(2013), “국가의 기능범위와 공공기관의 설립목적으로 본 공공기관의 유형분류: 정책수단의 관점에서”, 한국행정학회 학술발표논문집, pp.1139-1165
- 임경희(2016), “공기업의 보수 복리후생과 재무건전성과의 관계”, 석사학위 논문, 서울대학교
- 임도빈(2010), “관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가”, 한국사회와 행정연구, 제21권 제1호, pp.1-27
- 조준모(2006), “복수노조 허용과 교섭창구단일화방안이 노사관계·기업경영에 미치는 영향 및 경제적 효과 분석”, 고용노동부
- 조준모, 김기승(2006), “노동조합의 파업이 기업성장에 미치는 효과에 관한 동태적 분석: 패널자료 분석”, 한국경제연구, 제17권, pp.5-40
- 채주석(2019), “협력적 노사관계분위기가 조직성장에 미치는 영향-전략적 인적자원관리의 조절효과”, 한국콘텐츠학회논문지, 제19권 제8호, pp.159-171
- 하재룡(2000), “공공부문과 민간부문의 노사관계 비교”, 한국정책과학학회보, 제4권 제2호, pp.177-205
- Cooke, W. N.(1985), “Toward a General Theory of Industrial Relations”, in David B. Lipsky, editor, *Advances in Industrial and Labor Relations*, Vol.2, Greenwich, CT:JAI Press, pp.233-252
- Cooke, W. N.(1991), “Labor-Management Cooperation: New Partnership or Going in Circles?”, Michigan: W.E. UPJOHN INSTITUTE

for Employment Research

- Dale, Ernest.(1949), "Greater productivity through labor-management cooperation; banalysis of company and union experience", New York, : American Management Association
- Deery, S. J., & Iverson, R. D.(2005), "Labor-Management Cooperation: Antecedents and Impact on Organizational Performance", *ILR Review*, 58(4), pp.588-609
- Delaney, J. T., & Huselid, M. A.(1996), "The impact of human resource management practices on perceptions of organizational performance", *Academy of Management journal*, 39(4), pp.949-969
- Dobson, J. R.(1997), "The Effects of Multi-unionism: a Survey of Large Manufacturing Establishments." *British Journal of Industrial Relations* 35(4): pp.547-566
- Dsamalchian, A., Blyton, P. & Adamson, R.(1989), "Industrial Relations, Climate Testing a Construct", *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 62, No.3, pp.21-32
- Dunlop, J. T.(1958), "Industrial Relations System", Illinois
- Dyer, L. and Kochan, T. A.(1997), "Union Attitudes toward Management Cooperation", *Industrial Relations* , Vol.16, No.2, May, p.165
- Katz, Harry, Thomas Kochan, and Kenneth Gobeille.(1983), "Industrial Relations Performance, Economic Performance, and QWL Programs: An Interplant Analysis", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.37, No.1(October), pp.3-17
- Kingdon, J. W.(1995). *Agendas, alternatives, and public policies* 2nd edition
- Lester, R. A.(1951), "Labor and industrial relations: a general analysis", Macmillan
- Stroh. L. K., & Caligiuri. P. M.(1998), "Strategic human resources: a

new source for competitive advantage in the global arena”,  
The International Journal of Human Resource Management,  
9:1, pp.1-17

Machin, S., M. Stewart, J. Van Reenen.(1993), “The Economic Effects  
of Multiple Unionism: Evidence from the 1984 workplace  
industrial relations survey”, Scandinavian Journal of Economics  
95(3): pp.279-296

Metcalf, D.(2003), “Unions and Productivity, Financial Performance  
and Investment International : Evidence, in J. T. Addison and  
C. Schnabel (eds.)”, International Handbook of Trade Unions

Peterson, R. B., & Tracy, L.(1988), “Lesson from Labor-Management  
Cooperation”, California, Management Review, 31(1): pp.40-53

Woodworth, W. P., & Meek, C. B.(1995), “Creating Labor - Management  
Partnerships, Reading”, Mass : Addison-Wesley Publishing, Inc.

Youndt, M. A., Snell, S. A., Dean, J. W. & Lepak, D. P.(1996), “Human  
resource management: manufacturing strategy and firm performance”,  
Academy of Management Journal, 39(4), pp.836 - 866

#### <기타>

기획재정부 홈페이지 : <http://www.mosf.go.kr>

공공기관 경영정보공개시스템(알리오) 홈페이지 : <http://www.alio.go.kr>

## Abstract

# A study on the relationship between labor relations and organizational performance in public institutions

Kim, Jin Kook

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

In an era where competition is accelerating due to globalization and the business environment is rapidly changing, collaborative labor-management relations are considered to be essential for strengthening corporate competitiveness. Government has supported companies which has a good labor-management culture every year to strengthen the competitiveness of companies and countries through the stability and development of labor-management relations. The government is also carrying out various support activities for labor-management cooperation, such as supporting corporate partnership programs to spread productive labor-management relations.

However, empirical research on the relationship between industrial relations and business performance in Korea, as well as research on public institutions, is very insufficient. In this background, this study attempted to empirically analyze how the level of cooperative labor relations of these institutions affects the organizational performance of

public institutions such as public enterprise and quasi-government organizations in Korea .

In this study, the results of the “Labor Relations” index included in the government’s public institution management performance evaluation from 2014 to 2018 for 106 public institutions over 5 years were used as independent variables in order to measure the collaborative labor relations level of public institutions. As the dependent variable, financial performance and non-financial performance were classified, but the financial performance utilized the Return On Asset(ROA) of each institution, and the non-financial performance was further subdivided into external performance, internal performance, and policy measures. Customer satisfaction score, management innovation index evaluation result, and government recommendation policy implementation performance evaluation result were used as a proxy for each performance. In addition, changes in government, institution type, salary level, organization and personnel management, The analysis framework was expanded by using multiple unions as a control variable, and multiple regression analysis was conducted around the fixed-effects model to verify the hypothesis that the level of cooperative labor relations of public institutions would have a positive effect on institutional performance.

The results of the study are as follows. The level of cooperative labor-management relations of public institutions has a statistically significant positive(+) effect on the management innovation and implementation of government-recommended policies, whereas no significant effect on ROA and customer satisfaction.

This can be interpreted as suggesting that public institution’s goal



is not only financial performance unlike the private sector. In another aspect, management innovation and the implementation of the government-recommended policy are related to the organizational performance of labor-management relations in terms of achieving accomplishment through internal efforts.

Through the results of this study, it was confirmed empirically that the cooperative industrial relations of public institutions had an effect on institutional performance. In the future, I hope that in-depth and comprehensive research on industrial relations between public institutions should be conducted so that it serve as a foundation for improving the performance of the public sector, which has a great impact on people's lives and national economy.

In addition, I expect that the labor-management relations of public institutions, which have been underestimated compared to the relations between government and union relations, will need to establish an active labor-management cooperation system for each institution.

**Key words : public institutions, cooperative labor-management relations, organizational performance, ROA, customer satisfaction, management innovation, government recommendation policy implementation**

Student Number : 2019-28001