creative commons
COMMONS DEED

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

dCollection

공기업정책학 석사학위논문

공공기관의 혁신과 조직성과 간의 관계에 관한 연구

-공공기관 경영평가 결과와 조직구성원의 인식을 중심으로-

2023년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

이 지 환

공공기관의 혁신과 조직성과 간의 관계에 관한 연구

-공공기관 경영평가 결과와
조직구성원의 인식을 중심으로-

지도교수 최 태 현

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2023년 3월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
이 지 환

이지환의 석사 학위논문을 인준함
2023년 6월

위 원 장 정 광 호 (인)

부위원장 김 봉 환 (인)

위 원 최 태 현 (인)

국문초록

혁신은 생산성과 효율성을 제고하는 도구라 여겨져 전 세계적으로 너나 할 것 없이 추진하고 있다. 우리 정부도 그동안 공공기관을 대상으로 민영화, 인력감축, 공공서비스 제고, 참여와 협력 강화 등의 혁신을 추진해왔다.

혁신은 누가 무엇을 어떻게 평가하느냐에 따라 방법이 달라진다고 하였다(Boyne, 2003; Behn, 2003, 남승하, 2008, 재인용). 그러나 우리나라 정부의 관점에서 혁신과 조직성과와의 관계를 분석한 연구는 적었다. 그래서 이 연구에서는 먼저 137개의 공기업과 준정부기관의 2014년부터 2021년까지 8년간 공공기관 경영평가 결과와 재무지표 등으로 공공기관의 혁신과 조직의 성과와의 관계를 분석하였고 아울러 그 관계가 공공기관 유형이나 정부의 정치성향에 따라 차이가 있는지도 함께 확인하였다. 조직의 성과는 공공기관이 좇아야 하는 공공성과 기업성 2가지 성과로 나누었고, 공공성은 설립목적달성도와 국민만족도로, 기업성은 자기자본이익률(ROE)과 매출액순이익률(ROS)로 측정하였다. 분석 결과 혁신성과가 높으면 조직의 성과가 높은 것으로 나타났고, 혁신과 조직의 성과와의 관계는 공공기관 유형과 정부의 정치성향에 따라 차이가 있었다. 공공기관 유형의 경우 공공성이 높은 준정부기관이 공기업과 비교하여 혁신성과가 높으면 공공성이 강화될 것이라 예상하였으나 공기업이 공공성과 기업성 모두 강화되는 결과를 보였다. 정부 정치성향의 조절효과는 공공성보다 기업성을 강조한 보수정부 집권 기간에는 혁신성과가 높으면 기업성이 강화되었고, 공공성을 강조한 진보정부 집권 기간에는 공공성이 강화되는 것을 발견할 수 있었다.

아울러 계량적인 분석으로 파악할 수 없는 구체적인 사례를 듣기 위하여 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관 및 위탁집행형 준정부기관 등 다양한 공공기관 조직구성원의 의견을 심층인터뷰로 확인하였다. 모든 응답자가 공공기관 혁신의 목적을 설립목적 달성과 국민에게 더 나은 서비스를 제공하는 것이라 하였고, 특이한 점으로는 공기업 응답자들만 재무 건전성 확보를 혁신의 목적 중 하나로 들었다. 공공기관 조직구성원들은 공공기관이 추구하여야 하는

공공성과 기업성 2가지 가치의 중요성을 잘 인식하고 있다는 것을 알 수 있었다. 혁신을 추진하는 데 중요한 요소를 정부의 명확한 방향 제시, 기관장의 강력한 의지 그리고 부서장의 적극적인 지원 순으로 들었는데 관련 법령이나 정부 정책 등에 따라 사업을 수행하는 공공기관의 특성 때문에 공공기관 조직구성원들은 하향식 혁신을 더 효과적이라 생각하고 있는 것으로 보였다. 혁신에 저해가 되는 요인으로는 정부가 바뀔 때마다 공공기관이 추진하여야 하는 혁신의 방향도 같이 바뀌어 혁신업무가 단절되는 것과 조직구성원들이 혁신을 불필요하고 귀찮은 업무 분야라며 부정적으로 여긴다는 점을 언급하였다. 그리고 혁신의 공유와 전파를 위하여 지역 내 네트워크를 구성해도 업무의 유사성이 적어 혁신성과 창출에 효과적이지 않았다고 하였다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 공공기관의 혁신이 성과 제고의 핵심 도구가 될 수 있도록 4가지 방안을 제시하였다. 첫째, 정부는 공공기관이 국민에게 더 나은 공공서비스를 제공하는 것을 혁신의 최우선 목적으로 하는 혁신 가이드라인을 제시하여야 한다. 둘째, 정부는 공공기관의 혁신추진에 대한 최소한의 연속성을 보장해 줌으로써 업무 단절에서 오는 비효율을 방지하여야 한다. 셋째, 공공기관의 혁신을 종합적으로 평가하고 모니터링할 수 있는 평가 장치를 마련하여야 한다. 넷째, 조직구성원이 실제 혁신업무를 수행하는 역할을 하므로 모든 공공기관은 조직구성원의 태도와 행위가 변할 수 있도록 인적 혁신도 적극 추진하여야 한다.

주요어 : 공공기관, 공공성, 기업성, 혁신

학 번 : 2022-20298

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구의 목적 및 필요성 ····· 1

1. 연구의 목적 ····· 1

2. 연구의 필요성 ····· 2

제 2 절 연구의 대상 및 방법 ····· 3

1. 연구의 대상 ····· 3

2. 연구의 방법 ····· 4

제 2 장 문헌검토와 가설도출 ····· 5

제 1 절 혁신 ····· 5

1. 혁신의 개념과 유형 ····· 5

2. 공공부문의 혁신 이론 ····· 7

3. 우리나라 공공기관의 혁신 ····· 9

4. 혁신이론 관점에서 본 우리나라 공공기관의 혁신 ····· 13

제 2 절 공공기관의 성과 ····· 13

1. 공공기관 ····· 14

2. 공공기관의 공공성 ····· 15

3. 공공기관의 기업성 ····· 17

4. 공공성과 기업성의 관계 ····· 18

제 3 절 혁신과 조직성과 ····· 19

1. 혁신의 진단과 측정 ····· 19

2. 혁신과 성과 ····· 23

제 4 절 선행연구의 한계와 이 연구의 의의 ····· 29

제 3 장 연구방법 ····· 31

제 1 절 양적연구 ····· 31

1. 연구문제와 가설 ····· 31

2. 연구 대상 ····· 34
3. 자료 수집 방법 ····· 34
4. 측정 ····· 35
5. 분석방법 ····· 40
제 2 절 질적연구 ····· 41
1. 연구문제 ····· 41
2. 연구방법 ····· 42

제 4 장 연구결과 분석 ····· 44
제 1 절 양적연구 ····· 44
1. 기술통계분석 ····· 44
2. 상관분석 ····· 53
3. 패널회귀분석 ····· 54
4. 공공기관의 혁신성과와 조직의 성과와의 관계 ····· 65
제 2 절 질적연구 ····· 67
1. 연구결과 ····· 67
2. 혁신에 대한 공공기관 구성원의 인식 ····· 77

제 5 장 결론 ····· 79
제 1 절 연구결과의 요약 ····· 79
제 2 절 정책적 함의 ····· 82
제 3 절 연구의 한계 ····· 84

참고문헌 ····· 86

< 표 차례 >

<표 1> 혁신의 개념 ····· 5
<표 2> 혁신의 유형 ····· 7
<표 3> 전통적 행정이론, 신공공관리, 신공공서비스 비교 ····· 9
<표 4> 공공기관 혁신의 3대 기본방향 및 주요과제 ····· 12
<표 5> 혁신이론 관점에서 본 우리나라 공공기관의 혁신 ····· 13
<표 6> 공공기관의 유형 분류 ····· 14
<표 7> 공공성의 정의 및 측정에 관한 선행연구 정리 ····· 15
<표 8> 이 연구에서 사용하는 공공성의 조작적 정의 ····· 17
<표 9> 공공성과 기업성에 관한 선행연구 ····· 19
<표 10> 혁신의 측정에 관한 선행연구 ····· 21
<표 11> 혁신노력 및 성과 세부평가내용 ····· 21
<표 12> 공공기관 정부 3.0 평가항목 ····· 22
<표 13> 열린혁신 평가항목 및 지표 ····· 23
<표 14> 혁신성장 가점 세부평가내용 ····· 23
<표 15> 혁신과 조직성과에 관한 연구 ····· 26
<표 16> 혁신에 관한 부정적 연구 ····· 27
<표 17> 혁신에 영향을 주는 요인에 관한 연구 ····· 29
<표 18> 비계량지표의 등급 설정과 평점 ····· 36
<표 19> 주요사업 범주 평가내용 ····· 36
<표 20> 국민소통 세부평가내용 ····· 37
<표 21> 혁신 관련 평가지표 및 평가내용 요약 ····· 38
<표 22> 연도별 혁신 관련 평가지표별 평가 배점 ····· 39
<표 23> 변수의 측정 ····· 40
<표 24> 심층인터뷰 대상자의 전반적 특징 ····· 43
<표 25> 종속변수의 측정 ····· 44
<표 26> 설립목적달성도의 연도별 기술통계 ····· 45
<표 27> 국민만족도의 연도별 기술통계 ····· 46
<표 28> 자기자본이익률(ROE)의 연도별 기술통계 ····· 47

<표 29> 매출액순이익률(ROS)의 연도별 기술통계 ····· 48
<표 30> 독립변수의 측정 ····· 49
<표 31> 연도별 혁신성과의 기술통계 ····· 50
<표 32> 혁신성과의 세부지표별 기술통계 ····· 51
<표 33> 조절변수의 측정 ····· 52
<표 34> 통제변수의 측정 ····· 52
<표 35> 변수 간 상관관계 ····· 53
<표 36> 다중공선성 검증 결과 ····· 53
<표 37> 모델 1의 혁신성과와 설립목적달성도의 관계와
공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과 ····· 55
<표 38> 모델 1의 혁신성과와 국민만족도의 관계와
공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과 ····· 56
<표 39> 모델 1의 혁신성과와 자기자본이익률(ROE)의 관계와
공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과 ····· 57
<표 40> 모델 1의 혁신성과와 매출액순이익률(ROS)의 관계와
공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과 ····· 58
<표 41> 모델 1 분석 결과 종합 ····· 59
<표 42> 모델 2의 혁신성과와 설립목적달성도의 관계와 공공
기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과 ····· 60
<표 43> 모델 2의 혁신성과와 국민만족도의 관계와 공공기관
유형 및 정부 정치성향의 조절효과 ····· 61
<표 44> 모델 2의 혁신성과와 자기자본이익률(ROE)의 관계와
공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과 ····· 63
<표 45> 모델 2의 혁신성과와 매출액순이익률(ROS)의 관계와
공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과 ····· 64
<표 46> 모델 2 분석 결과 종합 ····· 65
<표 47> 정부별 혁신의 방향 ····· 70
<표 48> 가설검정의 결과 ····· 80

< 그림 차례 >

<그림 1> 양적 연구의 분석틀 ····· 33
<그림 2> 설립목적달성도의 연도별 변화 추세 ····· 45
<그림 3> 국민만족도의 연도별 변화 추세 ····· 46
<그림 4> 자기자본이익률(ROE)의 연도별 변화 추세 ····· 47
<그림 5> 매출액순이익률(ROS)의 연도별 변화 추세 ····· 48
<그림 6> 기업성 관련 변수의 연도별 변화 추세 ····· 49
<그림 7> 혁신성과의 연도별 변화 추세 ····· 50
<그림 8> 혁신성과의 세부지표별 변화 추세 ····· 51
<그림 9> 공공기관 유형에 따른 혁신성과와 설립목적달성도의 관계 ····· 66
<그림 10> 공공기관 유형에 따른 혁신성과와 국민만족도의 관계 ····· 67
<그림 11> 혁신의 성공조건 ····· 78

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

1. 연구의 목적

苟日新 日日新 又日新. 진실로 하루가 새로웠다면, 날마다 새롭게 하고, 또 날로 새롭게 하라는 의미이다. 중국 고대 은나라 탕왕은 이 글자를 목욕 그릇에 새겨 넣고 목욕할 때마다 바라보며 몸만 씻는 것이 아니라 자신의 진부한 마음을 닦아내고 새롭게 되기를 희망하였다고 한다. 탕왕은 이렇게 늘 깨어 변하려 노력한 결과 성군으로 칭송받았다고 전해 내려온다. 바꾸고 고쳐 더 나아지려 하는 것은 예나 지금이나 마찬가지인 것으로 보인다.

2022년 7월 윤석열 정부는 “공공기관 파티는 끝났다.”라며 “새정부 공공기관 혁신 가이드라인[1]”을 발표하였다[2]. 공공기관에게 새롭게 되고 늘 깨어 변하라 요구하는 것이다. 그동안 우리 정부는 각 정부의 색깔을 반영하여 신공공관리론에 기반하여 민영화와 경쟁 등의 혁신을 강조하거나 신공공서비스이론에 따른 공동체적 이익 실현 등의 혁신을 공공기관에게 요구했다. 그리고 정부가 제시한 계획을 제대로 달성하였는지를 평가하고 있다. 그동안 정부가 공공기관에게 여러 모양의 혁신을 기대하고 다양한 기준을 마련하여 점검하고 있다는 것을 알고 있다면 윤석열 정부의 “새정부 공공기관 혁신 가이드라인”은 그다지 놀랍거나 새롭지 않다.

공공기관을 혁신의 대상으로 삼는 이유는 공공기관이 국민경제에 미치는 영향력이 적지 않기 때문이다. 박경진(2021)의 연구에 따르면 2019년을 기준으로 공공기관의 예산 규모는 국가 예산 470조원의 약 1.4배인

---

1) 공공기관 생산성·효율성 제고를 중심으로 기능, 조직·인력, 예산, 자산 및 복리후생 등 5대 분야 중점 효율화를 추진방향으로 정하고 공공기관과 부처의 적극적인 참여를 위하여 경영평가 등에 인센티브를 부여하기로 하였다(기획재정부, 새정부 공공기관 혁신가이드라인, 2022.7.29.).

2) 정부의 발표에 한국노총 공공부문 노동조합 협의회는 "정부가 공공기관 방만경영의 근거로 제시한 내용이 사실과 다르거나 왜곡됐다.”라며 추경호 경제부총리를 '허위사실 유포로 인한 업무방해' 혐의로 고발했다(한국경제, 공공기관 노조 “허위사실 근거로 공기업 구조조정...추경호 고발”, 2022.6.30.).

649조원이고, GDP의 약 34%를 차지하고 있다. 그리고 공공기관이 제공하는 공공재와 공공서비스는 국민에게 꼭 필요한 전력, 철도, 금융, 의료·사회복지서비스 등으로 매우 광범위하다. 공공기관의 성과가 국가 경제에 미치는 영향을 생각했을 때 공공기관을 효율적이면서 효과적으로 운영하고자 하는 정부의 의지는 당연하다.

공공조직의 혁신은 조직의 성과 제고를 위한 핵심 도구라 하였다(Behn, 1997; Rogers, 1983; Vigoda et al. 2005; 김난영, 2016: 169, 재인용). 그렇다면 공공기관에게 성과를 제고한다는 것은 무엇을 의미인가? 공공조직은 공공성과 기업성을 동시에 추구하는 혼합조직체(김준기, 2014)이므로 이 2가지 성과를 모두 제고하여야 한다. 기획재정부는 공공기관을 공공성과 기업성을 기준으로 기업성이 높은 기관은 공기업, 공공성이 높은 기관은 준정부기관으로 분류하고 있지만 공공기관에게 공공성과 기업성은 모두 중요하다. 나아가 박기묵(2010)은 공공성을 공적 목적 달성 정도라고 하였고, 유훈 외(2011)는 공공기관도 기업이므로 이익을 추구할 수 있다고 하였다. 그러므로 공공기관에게 성과란 그들이 제공하는 공공서비스로 국민 삶의 질을 높이고 국민경제에 도움이 되는 것이며, 이윤을 극대화하여 기업의 지속가능경영이 가능하게 하는 것이라 할 수 있다(이홍범, 2015: 9).

정부, 혁신, 공공기관, 공공성, 기업성. 이 5가지 단어가 이 연구를 시작하게 된 동기이다. 다시 말해 정부가 요구하는 대로 혁신을 잘한 공공기관은 공공성이나 기업성이 더 높은지, 그렇다면 혁신을 더 잘하려면 무엇이 필요한지 확인하려는 것이다.

2. 연구의 필요성

Schumpeter가 혁신(innovation)을 창조적 파괴(creative destruction)라고 정의한 이후 여러 연구자는 국내외 공공조직을 대상으로 혁신의 유형, 혁신 의지 또는 혁신 활동 등이 조직성과와 어떤 관계가 있는지 살펴보았다. 그러면서도 혁신의 어떤 면을 어떻게 측정하느냐가 중요하고(안경섭·윤미정, 2009), 누구의 입장에서 평가하느냐에 따라 평가의 방법이 달라진다고 하였다(Boyne, 2003; Behn, 2003, 남승하, 2008, 재인용). 그렇다면 우리나라 공공기관의 혁신을 기획하고 평가하는 정부의 관점에서 공공기관의 혁신과 조직의 성과를 확인하는 것이 필요한데 이러한 연

구는 적었다. 그래서 공공기관의 경영실적을 평가하는 공공기관 경영평가 결과와 재무지표를 중심으로 공공기관의 혁신과 조직의 성과 간에 어떤 관계가 있는지 살펴보고자 한다. 세부적으로는 혁신과 조직의 성과 간의 관계에서 신공공관리론을 강조하는 보수 정부의 혁신은 그렇지 않은 진보 정부 때보다 기업성이 더 강화되는지, 기업성보다 공공성을 상대적으로 중시하는 준정부기관이 혁신을 잘하면 공기업과 비교하여 공공성이 더 강화되는지 등도 확인한다.

한편 선행연구에 따르면 조직이 혁신을 추진하는데 구조, 맥락, 개인, 환경의 변화, 관리자 또는 자원 등의 요인이 영향을 줄 수 있다고 하였다. 심지어 혁신이 조직의 생산성 향상에는 도움이 되었지만, 혁신 비용이 생겨 성과를 저해한다고까지 비판한 연구자도 있었다. 그렇다면 공공기관 조직구성원들은 실제로 어떤 요인 때문에 혁신을 성공적으로 추진할 수 있다고 생각하는지 그들의 인식을 조사해보고자 한다. 계량적이고 실증적인 분석으로는 추론할 수 없는 현실적이고 구체적인 혁신의 방법, 조직구성원의 인식 그리고 혁신 성공 또는 실패의 원인과 사례 등에 대하여 구체적으로 확인할 수 있다고 생각하였기 때문이다.

이러한 양적·질적 연구로 공공기관의 혁신과 조직의 성과와의 관계와 이에 대한 조직구성원의 살아있는 의견을 살펴보고 시사점을 발굴하여 향후 어떻게 하면 공공기관이 더 좋은 성과를 창출할 수 있는지에 대한 개선방안을 제시해보고자 한다. 이 연구의 목적에 따라 정한 연구 문제는 다음과 같다.

연구 문제 1. 공공기관의 혁신과 조직의 성과는 어떤 관계가 있는가?
연구 문제 2. 공공기관 조직구성원에게 혁신이란 무엇인가?

제 2 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구의 대상

이 연구의 목적은 “혁신은 조직성과 제고를 위한 핵심 도구”라는 주장을 실증적으로 분석하기 위하여 첫째 정부의 관점에서 본 공공기관의 혁신과 조직의 성과와의 관계와 둘째 조직구성원이 혁신을 무엇이라 생각하는지를 확인하는 것이다. 연구 대상은 「공공기관의 운영에 관한 법

률」에 따라 공공기관으로 지정받은 기관 중 공기업과 준정부기관으로 한다. 공공기관 중 기타공공기관은 규모가 상대적으로 작아 국민경제에 미치는 영향이 크지 않다고 판단하여 연구대상에서 제외하였다. 공공기관 혁신과 조직의 성과와의 관계에서 정부의 정치성향별 혁신추진 방향이 조직의 성과에 영향을 미치는지 확인하기 위하여 연구 대상 기간은 보수 정부인 박근혜 대통령 재임 기간부터 진보 정부인 문재인 대통령 재임 기간까지로 하되 공공기관의 혁신을 평가하기 시작한 2014년부터 2021년까지로 하였다.

정부의 관점, 즉 공공기관 경영평가 결과를 분석하기 위하여 자료는 기획재정부의 공공기관 경영실적 평가보고서에서 수집하였고, 그 밖의 자료는 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오 홈페이지 등을 참고하였다. 공공기관 조직구성원의 인식조사 참여자는 연구 대상의 소속 직원 중 혁신업무를 담당한 경험이 있는 직원을 추천받았다.

2. 연구의 방법

양적연구를 위한 연구자료 분석은 STATA 17.0 통계패키지를 사용하였다. 독립변수인 공공기관의 혁신은 공공기관 경영평가 지표 중 “혁신노력 및 성과”, “정부 3.0”, “열린혁신” 및 “혁신성장” 등의 혁신 관련 지표를 평가 배점에 따라 가중평균하여 측정하였다. 종속변수인 조직성과는 다른 연구를 참고하여 주요사업범주 점수를 100점으로 환산한 점수, 공공기관 경영평가 지표 중 국민소통 지표 점수, 재무지표인 자기자본이익률(ROE) 및 매출액순이익률(ROS)을 활용하였다. 그 밖에 조직성과에 영향을 준다고 알려진 임직원수, 총 자산 및 조직연령 등을 통제하였고, 공공기관 유형이나 정부 정치성향에 따라 조직성과가 강화되는지 확인하기 위하여 공공기관 유형과 보수 또는 진보 등 정부의 정치성향을 각각 더미변수화하여 조절변수로 활용하였다. 수집한 패널데이터는 하우스만 검정 등의 결과에 따라 합동(pooled) OLS, 고정효과모형(Fixed Effects Model) 또는 확률효과모형(Random Effects Model) 중 가장 적합한 모형을 선택하여 분석하였다.

질적연구를 위한 조직구성원 인식조사는 여러 사람의 평균적인 인식보다는 한 사람 한 사람의 세계를 이해하기 위하여 혁신을 담당한 경력이 있는 공공기관 직원을 심층인터뷰하였다(최태현, 2021).

제 2 장 문헌검토와 가설도출

제 1 절 혁신

1. 혁신의 개념과 유형

혁신의 사전적 의미는 “묵은 제도나 방식을 바꾸어서 새롭게 하는 것”이다. 혁신(Innovation)이라는 용어를 처음 사용한 Schumpeter(1934)는 혁신을 창조적 파괴(creative destruction)라 정의하며, 새로운 제품의 도입, 새로운 생산방식의 도입, 새로운 시장 개척, 새로운 원료 또는 반제품 공급원의 확보, 새로운 조직의 형성 등으로 구분하였다(안경섭·윤미정, 2009: 53). 즉, Schumpeter는 혁신을 새로운 방식을 의미할 뿐만 아니라 그 방식을 적용하고 확산하면서 지속적으로 변화하는 것을 의미하였다고 할 수 있다(국정홍보처, 2008).

Schumpeter 이후 혁신은 연구자들에 따라 다양하게 정의되었지만 공통적으로 설명할 수 있는 개념은 존재하지 않았던 새로운 요소를 도입하거나 만든다는 것과 이러한 새로운 요소를 도입, 실행, 정착하여 성과를 개선하는 전 과정으로 보았다고 할 수 있다(안경섭·윤미정, 2009: 53). 주요 연구자들이 내린 혁신의 정의는 <표 1>과 같다.

<표 1> 혁신의 정의

연구자	정의
Schumpeter (1934)	새로운 결합으로서 시장의 균형을 창조적으로 파괴하는 변화
Thompson (1965)	새로운 프로세스, 제품 혹은 서비스를 조직에서 최초로 생성, 수용, 수행하는 과정
Carroll (1967)	조직적 채택의 사회적 과정
Evan and Blac(1967)	새로운 절차나 아이디어의 도입
Cummings and O'Connel (1978)	조직 변화라고 하는 광의의 범주에 포함
Kimberly (1981)	현재 경영상태에 중요한 변화를 일으키며, 조직 내 의사결정과정에서 유용한 정보의 내용, 양 및 질에 영향을 미치는 프로그램, 제품 기술 등의 변화

Rogers (1983)	기술혁신을 새로운 아이디어와 동의어로 보고, 혁신과 기술은 동일한 개념으로 사용된다고 주장
Van De Ven (1986)	주어진 제도적 환경 내에서 타인과 거래에 참여하는 사람들에 의해 새로운 아이디어가 개발되거나 채워지는 것
Barak et al. (1986)	대규모의 조직 변화
Tushman et al.(1986)	전략, 구성원, 조직구조와 과정의 다발적이고 명시적인 개혁적 변화
Levy (1986)	조직체계 전체를 새로운 패러다임으로 변화시키는 다차원적인 체계적 지배규칙의 변화
Clark (1989)	조직 내 혁신의 과정을 제품과 서비스를 변화시키는 주기적이고 전략적인 설계와 외부의 발달된 혁신의 도입의 조화와 배합
Narayanana and Nath(1993)	조직 변화는 환경 변화에 대해 조직 전체 또는 일부분이 변화하는 것
Jick (1993)	기업이 속한 산업이나 시장 또는 일반환경에서 전혀 새로운 아이디어나 행동을 수용하는 것

※출처: 대한상공회의소(1999: 18)

혁신의 정의가 다양한 만큼 혁신의 유형 또한 다양하게 논의되어왔다. Daft(1978)는 기술적·관리적·행태적 요소를 들어 유형화하였다. 기술적 변화는 새로운 제품이나 방식의 개발, 관리적 변화는 위계, 목표, 보상, 조정 및 통제의 변화, 행태적 변화는 조직구성원의 태도, 가치, 능력과 행위에 대한 변화로 정의하였다. Damanpour(1987)는 혁신을 기술혁신과 행정혁신으로 분류하였는데 기술혁신은 조직의 업무와 활동, 행정혁신은 목표 달성을 위한 구성원 간 상호작용과 관련된 것이라 하였다. 그리고 Henderson(1990)은 시간적인 관점에서 새로운 영역을 개척하는 급진적 혁신과 기존의 방식을 수정하는 점진적 혁신으로 구분하였다. Knight(1967)는 혁신을 새로운 제품이나 서비스를 도입하는 제품혁신, 조직의 과업 등에 새로운 요소를 도입하는 공정혁신, 조직 내의 업무 할당, 권한, 구조 등에서 새로운 내용을 채택하는 구조혁신과 조직 내 구성원의 태도나 행위 등이 변하는 인적혁신 등으로 분류하기도 하였다. Sainfort(1987)는 Knight의 분류를 재분류하였는데 제품혁신, 공정혁신은 기술혁신으로 묶고, 구조혁신, 인적혁신과 새로 추가한 문화혁신을 조직혁신으로 묶어 분류하였다. 그 외에 Evan(1966)은 기술혁신과 관리혁신, 일본능률협회(JMAC)는 제품혁신, 과정혁신, 사고혁신으로 나누기도 하였다. 다양한 연구에서 나온 혁신의 유형은 새로운 제품과 서비스를 도입하는 기술혁신, 경영기법의 변화 등을 꾀하는 관리혁신 그리고 구성원의 사고를 바꾸는 인적혁신 등으로 나누어 정리해볼 수 있다(대한상공회

의소, 1999, 재인용). 논의되어 온 혁신의 유형은 <표 2>와 같다.

<표 2> 혁신의 유형

연구자	유형
Daft (1978)	기술적 변화(제품개발), 관리적 변화(위계, 목표 등 변화), 행태적 변화(조직구성원의 태도 등)
Damanpour (1987)	기술혁신(업무와 활동)과 행정혁신(구성원 간 상호작용)
Henderson (1990)	급진적 혁신(새로운 영역 개척), 점진적 혁신(기존방식 수정)
Knight (1967)	제품혁신(새로운 제품 도입), 공정혁신(과업 등에 새로운 요소 도입), 구조혁신(조직구조 변화), 인적혁신(조직구성원의 태도 변화)
Sainfort (1987)	기술혁신(제품혁신, 공정혁신)과 조직혁신(구조혁신, 인적혁신, 문화혁신)
Evans (1966)	기술혁신, 관리혁신
일본능률협회	제품혁신, 과정혁신, 사고혁신

2. 공공부문의 혁신 이론

혁신을 “존재하지 않았던 새로운 요소를 도입하거나 만든다는 것과 이러한 새로운 요소를 도입, 실행, 정착하여 성과를 개선하는 전 과정”으로 정의할 수 있었다. 그리고 혁신을 기술혁신, 관리혁신 및 인적혁신 등으로 나누어보았다. 공공부문도 비효율성 문제가 제기되었고 이러한 문제를 해결하기 위하여 신공공관리론, 뉴거버넌스론 및 신공공서비스이론과 같은 혁신(개혁)이론이나 기법들이 도입됐다.

(1) 신공공관리론(New Public Management)

제2차 세계대전 이후 수정자본주의의 결과 많은 국가가 경제적 위기를 겪게 되었고, 1970년대에는 정부의 역할과 기능을 축소하자는 신자유주의가 등장하였다. 신자유주의가 부상하면서 급진적인 행정개혁이 추진되었는데(이명석, 2001:1-2; 이재은, 2003, 재인용) 민간 분야에서 적용되는 경영기법과 경쟁을 도입하는 신공공관리론(new public management)이다. 신공공관리론은 민영화, 규제 완화, 작은 정부, 감축관리, 경쟁원리 도입 등 시장의 기능을 정부혁신의 방향으로 제시하였다(남재걸, 2019: 96). 이러한 방향 하에서 많은 국가가 대대적으로 공공 분야의 비능률

제거와 서비스 개선을 시도하였는데 전통적인 행정상을 탈피하고 정부의 기본적 역할을 흔드는 전반적인 변화의 추구라고 할 수 있다(이동수, 2000: 141).

(2) 뉴 거버넌스론(New Governance Theory)

뉴 거버넌스론이란 “공공문제 해결에 전통적 정부 관료제뿐 아니라 시장과 네트워크의 활용을 강조하는 행정관리방식”으로 정의된다(정정길 외, 2014: 256). 거버넌스라는 단어에서 정부 외의 다양한 행위자들이 참여하는 제도라고 추측할 수 있듯이 뉴 거버넌스론에서는 시장과 네트워크의 활용을 중요하게 여긴다. 그래서 정부 관료제에서 탈피한 시장과 네트워크의 효율적이고 민주적인 관리, 수평적 네트워크에 기반한 신뢰, 협동, 참여, 조정 및 연결을 중시한다(남재걸·김재일, 2022).

뉴 거버넌스론은 첫째 공공문제에 대한 정부, 공공기관, 시민단체 등 다양한 행위자의 참여, 둘째 공식적 권위가 아닌 자율적 필요성에 따라 형성된 네트워크 형성, 셋째 네트워크 내 행위자 간 호혜적 전략, 넷째 네트워크 내 행위자 간 협력적인 상호조정과 협의를 통한 공공문제의 해결, 다섯째 네트워크의 올바른 작동을 위한 조정자 필요 등의 특징을 갖는다(정정길 외, 2014).

(3) 신공공서비스이론(New Public Service Theory)

Denhardts(2000; 김대성·이현선, 2008, 재인용)는 전통적 행정이론과 신공공관리론의 대안으로 신공공서비스이론을 제시했다. 신공공서비스이론은 민주적 시민권, 공동체와 시민사회, 조직 인본주의와 담론이론을 강조하는 새로운 행정 패러다임이다. 그래서 신공공서비스이론은 신공공관리론이 강조한 시장원리, 성과와 효율성 등 민주주의의 원칙을 경시한 것이라며 신공공관리론을 비판적인 관점으로 바라보았다.

신공공서비스이론의 특징은 다음과 같다. 첫째, 정부는 시민들의 공동이해를 위하여 봉사하고 사회공동체의 발전에 기여한다. 둘째, 정부는 민주시민정신을 중시하며 공동체적 이익 실현을 위해 거버넌스에 참여하는 시민과 상호협력관계를 유지·발전시키기 위해 상호작용한다. 셋째, 정부는 시민들과 대화하고 토론하는 담론의 분위기를 만드는데 기여한다. 넷

째, 행정에 있어서 시장의 논리와 같은 성과보다는 책임성을 더 중시한다. 다섯째, 생산성이나 효율성보다 인간 존중과 상호협조, 형평성, 민주성, 공공성, 공동체 정신 등 향상에 노력한다(조창현, 오성욱, & 최석현, 2010).

<표 3> 전통적 행정이론, 신공공관리론, 신공공서비스론 비교

구분	전통적 행정이론	신공공관리론	신공공서비스이론
인식론	초기의 정치학, 사회학	경제이론, 실증적 사회과학	민주주의 이론, 실증주의, 해석학, 비판이론, 포스트모더니즘
지배적 합리성/ 인간행태 모형	개략적 합리성 / 행정인	기술 및 경제적 합리성 / 경제인, 이기적 결정자	전략적 합리성 / 정치·경제·조직적 합리성에 대한 다각적 검증
공익개념	정치적으로 결정되고 법률로 나타남	개인 이익들의 총합	공유가치에 대한 담론의 결과
관료의 반응 대상	고객, 선거구민	고객	시민
정부 역할	노젓기	방향잡기(시장을 활용한 촉매자)	봉사(시민과 공동체 간의 협상·이익조정 그리고 공유가치 창출)
목표달성 기제	기존 정부기구 활용	민간, 비영리기관 활용 유인체제 창출	상호 합의한 욕구를 충족시킬 공공기관, 비영리 및 민간 기구의 연합 구축
책임성 확보	계층제적	시장지향적(사적 이익의 축적은 시민집단을 만족)	다면적(행정관료는 법, 공동체 가치, 정치 규범, 전문성, 시민이익고려)
행정 재량권	제한된 공무원의 재량만 인정됨	기업가적 목표 달성을 위해 넓은 재량 인정	재량이 필요하지만 제약과 책임성 수반됨
기대되는 조직구조	과뇨적 조직 내에서 고객을 규제하고 통제함	기본적인 통제가 존재하는 분권화된 조직	협동적 구조
관료의 동기부여	보수와 수당	기업가적 정신, 정부 규모를 축소하고자 하는 이념적 욕구	사회봉사, 사회에 기여하려는 욕구

※ 출처: Denhardt, R.B. & Denhardt. J.V.(2000), 남재걸·김재일(2022, 재인용)

3. 우리나라 공공기관의 혁신

우리나라 공공기관의 혁신은 1968년 박정희 정부가 한국기계, 인천중

공업 등의 국영기업을 민영화한 이후 조금씩 발전하기 시작하였다. 김영삼 정부의 공기업 민영화와 통폐합 계획은 준비 부족과 노동조합의 반대 등으로 성공하지 못하였는데 1990년 말 외환위기 후 김대중 정부는 광범위한 공공기관 혁신을 추진하였다(김판석 외, 2007: 1). 대대적인 혁신을 추진하기 시작한 김대중 정부부터 문재인 정부까지 공공기관에 대한 혁신추진의 주요내용을 살펴보았다.

(1) 김대중 정부의 혁신

1997년 외환위기와 전 세계적으로 확대되던 신공공관리론에 기반하여 공공부문 개혁을 추진하였다. 김대중 정부는 작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현을 목표로 인력감축과 공기업 민영화로 정부의 비중을 줄이고자 하였으며, 공공부문의 비효율을 줄이고 성과 중심, 결과 중심으로 전환하고자 하였다. 그래서 공기업과 정부산하기관을 대상으로 민영화[3], 자회사 통합·매각·폐지, 인력감축 등으로 효율성을 제고하는 한편 기관의 자율성 확보를 위하여 정부이사제를 폐지하고 민간 비상임이사 역할을 확대하였다. 주요 경영사항을 공시하도록 하였고, 주택자금 무상지원 등의 과도한 복리후생제도도 개선하였다.

그러나 김대중 정부의 공공기관 혁신은 구조조정, 인력감축 및 복지제도 축소 등 하드웨어적인 혁신에는 성공하였으나 공공서비스 개선 등의 소프트웨어적인 성과는 부족하다는 한계가 있었다(라영재 외, 2018).

(2) 노무현 정부의 혁신

21세기 세계화, 정보화 추세가 가속화되고 행정환경이 빠르게 변화하는데 정부가 변하지 않으면 국민의 신뢰를 받을 수 없다는 것이 노무현 정부혁신의 시작점이었다. 특히 공공기관은 사회적·경제적으로 중요한 역할을 수행하는데 국민은 공공기관으로부터 고품질의 공공서비스와 민간기업 수준의 경영 효율성 그리고 도덕성을 모두 요구하였다. 노무현 정부의 공공기관 혁신 비전은 '국민 감동 서비스를 제공하는 세계 일류

3) 포항제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서, 한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 대한송유관공사 등 8개 공기업은 완전 민영화, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 3개 공기업은 관련 사업을 분리하고 일부 매각하였다.

의 공공기관 실현'으로 설정하고 고객만족경영, 투명·윤리경영, 자율·책임경영 등 3대 추진전략을 마련하였다. 혁신 추진실적으로는 첫째 고객헌장 제정·준수, 고객만족도 시행 확대, 사회적 약자 배려 등의 고객중심경영, 둘째 객관적인 임원선임시스템 적용, 공공기관 경영정보 통합공개시스템 구축 및 임원 직무청렴계약 등 투명·윤리경영, 셋째 기관장에게 상임이사 임명권 부여 등 자율·책임경영체제 강화 등이다.

그러나 다양한 노력에도 불구하고 '정부혁신 로드맵'에 따른 하향식 추진은 기관의 맥락과 특성을 반영하지 못한 획일적인 혁신을 초래하였다(김명환 외, 2008: 117). 또한 장기적으로 성과가 나타날 수 있는 상당수의 과제는 정권교체로 말미암아 계승되지 않아 성과 파악이 어려워 제대로 평가받을 수 없게 되었다(김판석·홍길표, 2011: 28).

(3) 이명박 정부의 혁신

구조조정을 수반하지 않은 노무현 정부의 혁신은 공공부문 비대화와 방만 경영 등에 한계를 보였다. 이에 따라 이명박 정부는 출범 직후 작은 정부, 큰 시장, 국민 편익 향상, 기관 통폐합, 기능조정, 민영화, 정원감축 등 경영효율화를 지향하는 공공기관 선진화 정책을 추진하였고, 노사관계 선진화와 보수 분야 개편에도 역점을 두었다.

그러나 의욕적인 선진화 정책은 촛불시위 등으로 추진력을 상실하였다. 또한 공공기관 종사자들에게는 인력감축에 따른 생존권 위협, 임금저하 및 복리후생 축소 등 경제적 지위 하락으로 이해됐고(노광표, 2010: 7), 지나친 효율성 강조로 공공성이 간과되었다는 비판 또한 제기되었다(윤태범, 2012: 53). 경기침체로 공공부문의 역할 확대가 필요하였지만 인력감축 위주의 구조조정으로 서비스의 질이 악화되었다는 지적도 있다(노광표, 2010: 7).

(4) 박근혜 정부의 혁신

지속적인 혁신추진 결과 공공기관의 효율성은 높아졌으나 부채 증가, 방만 경영, 과도한 성과급 등에 따른 국민의 불신도 증가하였다. 한편 공공기관에 대한 주무부처의 간섭과 예산·인력의 통제로 자율·책임경영은 위축되었다. 이에 박근혜 정부는 경영효율화, 자율·책임 경영체제 확립,

공공정보 개방 확대 등의 공공기관 합리화 정책과 공공기관 부채감축과 방만경영 개선을 위한 공공기관 정상화 대책을 발표하였다. 공공기관 정상화 대책에는 성과연봉제 등의 노동시장 구조개혁 선도, NCS 방식의 채용 확대 등의 사회적 책임 강화 등이 포함되었다.

공공기관 합리화·정상화 이행으로 공공기관 부채비율은 2012년 220%에서 2016년 167%까지 감소[4]하였고 임금피크제나 NCS 기반 채용제도 등 도입으로 조직 및 인사관리의 효율성을 높이고자 하였다. 그러나 충분한 사회적 합의 없이 성과연봉제, 저성과자 퇴출제 등을 추진하여 공공기관의 자율성이 저하되었고 노사 간 갈등도 격화되었다.

(5) 문재인 정부의 혁신

문재인 정부 공공기관 혁신의 지향점은 국민이며 국민이 체감할 수 있는 변화에 주력하여 실질적인 국민 삶의 질 제고를 달성하는 것이었다. '정부 운영을 사회적 가치 중심으로 전환', '참여와 협력을 통해 할 일을 하는 정부', '낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부' 등 정부 혁신 비전에 맞춰 공공기관 혁신의 기본방향을 설정하였다. 공공기관 혁신의 3대 기본방향 및 주요 과제는 <표 4>와 같다.

<표 4> 공공기관 혁신의 3대 기본방향 및 주요 과제

기본방향	추진과제
공공성 강화	1 고유 업무의 공공성 제고 2 대국민 서비스 및 조직 운영 혁신
경제패러다임 전환 선도	3 소득주도·일자리 중심 경제 선도 4 혁신성장 뒷받침 5 공정경제 기반 구축
국민 신뢰 회복	6 윤리경영 강화 7 국민의 참여·협력 확대

※ 출처: 공공기관 혁신 가이드라인(기획재정부, 2018.6.5.)

문재인 정부는 정부 혁신 이행동력 확보를 위하여 대통령 주재 '정부혁신 전략회의'를 운영하고 국민 관점으로 의제를 발굴하는 등 국민을 평가과정에 적극 참여하도록 하였다. 공공기관 혁신도 국민과 함께 자율적으로 추진하도록 하였다.

4) 2016년도 공공기관 재무실적 분석 보도자료(기획재정부, 2017.5.1.)

4. 혁신이론 관점에서 본 우리나라 공공기관의 혁신

정부 혁신이론 관점에서 우리나라 공공기관의 혁신을 정리하면 <표 5>와 같다. 김대중 정부는 신공공관리론에 따라 민영화, 작은 정부, 인력 감축 및 성과 중심으로의 전환 등의 혁신을 추진하였다. 노무현 정부는 고품질의 공공서비스와 사기업 수준의 효율성을 확보할 것을 요구하면서 동시에 고객중심 경영 등을 강조하였다. 이명박 정부는 시장경제 구현, 민영화 및 정원감축 등의 “공공기관 선진화 정책”을 추진하며 신공공관리론으로 회귀하였다. 박근혜 정부는 이명박 정부와 유사하게 부채감축과 방만 경영 개선 등의 신공공관리론을 강조하였으나 공공정보 개방확대 등도 함께 추진하였다. 문재인 정부는 신공공서비스이론이 강하게 나타나는 사회적 가치, 참여와 협력 등을 강조하며 국민 관점에서 혁신을 추진하였다.

<표 5> 혁신이론 관점에서 본 우리나라 공공기관의 혁신

구분	신공공관리론	뉴거버넌스론	신공공서비스이론
김대중 정부	◎	○	-
노무현 정부	◎	◎	-
이명박 정부	◎	-	-
박근혜 정부	○	◎	-
문재인 정부	-	○	◎

※ ◎: 강하게 나타남 ○: 약하게 나타남
※ 출처: 남재걸·김재일(2022: 143) 재가공

제 2 절 공공기관의 성과

많은 학자가 공공기관 경영의 근본 문제를 논의했다. Dimock(1961)은 경영의 자주성과 책임성을 조화시킴으로써 능률과 통제 모두를 소홀히 하지 않는 것이라 하였고, Robson(1960)은 기업성과 국가이익이 요구하는 국가의 정치적·경제적 목표를 동시에 추구하는 것이라 주장했다. 즉, 공공기관 경영상의 근본적인 문제는 공공성과 기업성을 조화롭게 추구하는 것이라 할 수 있다(김준기, 2014: 47). 이에 공공기관의 성과를 공공성과 기업성으로 분류하고 각각 어떻게 논의되었는지 살펴보았다.

1. 공공기관

「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관 중 일정 기준에 맞는 곳을 공공기관으로 지정한다. 지정된 공공기관 중 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하면 공기업과 준정부기관으로, 그렇지 않으면 기타공공기관으로 구분한다. 공기업 중 자산규모와 총수입액 중 자체수입액이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 공기업은 시장형 공기업, 시장형 공기업이 아닌 공기업은 준시장형 공기업, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관은 기금관리형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관은 위탁집행형 준정부기관으로 세분한다. 공공기관의 유형 분류는 <표 6>과 같다.

<표 6> 공공기관의 유형 분류

구분		내용
공기업		직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관
	시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액중 자체수입액이 85% 이상인 공기업
	준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관		직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관
	기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁 받은 준정부기관
	위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관		공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관

※ 출처: 공공기관 경영정보 공개 시스템

박정수 외(2010; 21)는 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관 유형은 공공기관의 시장성[5]을 기준으로 분류한다고 하였다. 즉, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관은 공기업으로, 그 이하인 경우는 공공성이 상대적으로 높은 것으로 보고 준정부기관으로 유형화한다고 보았다. 이와 유사하게 국회 예산정책처(2020)도 시장성이 상대적으로 강한 기관은 공기업, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관

5) 박정수 외(2010: 64)는 시장성을 수익성, 상업성 등과 유사한 개념으로 보았으므로 이 연구에서는 기업성과 유사하다고 판단하였다.

으로 분류한다고 공공기관 분류 방법을 설명하였다.

2. 공공기관의 공공성

공공성 또는 공익은 쉽게 말해 공공의 이익 즉, 국민들 전체에게 도움이 되는 것을 의미한다(김준기, 2014: 47). 그리고 정정길(2006)[6]은 추상적이고 방대해 보이는 공익의 내용을 인간의 존엄성을 위한 기본권 및 기본가치, 전통적인 국가기능으로 순수공공재에 해당되는 것과 정부가 담당해야 하는 것으로 합의를 본 정부 기능 등으로 보았다.

일반적인 의미의 공공성의 개념을 떠나 공공기관의 공공성에 대한 연구도 활발하게 이루어졌다. Robson(1960)은 공공기관의 공공성을 "국가이익이 요구할 때 국가의 정치적·사회경제적 목표를 추구하는 것"이라 정의하였고, 윤성식(1995)은 "이익만을 추구하지 않고 설립된 공기업의 경영목표를 달성하는 것"으로 정의하였다. 즉 정책 수단으로서 공공기관을 통하여 추구하고자 하는 정책목표가 공공기관의 공공성과 관련이 있다고 본 것이다(윤성식, 1995: 75).

Flinders & McConnel(1999)은 공적 목적 등이 달성되는 정도로 공공성을 측정하고자 하였고, 박기묵(2010)은 공공기관의 설립목적이나 속성의 공익 반영 정도, 공공서비스 전달의 공간적 범위, 그리고 공공서비스 혜택의 규모 등 3가지로 공익성을 측정할 수 있다고 하였는데 이러한 주장 또한 공공성을 공적 목적 달성 정도라고 판단하는 것이라 볼 수 있다(유미넌, 2012).

<표 7>과 같이 공공기관의 공공성이란 그 기관이 제공하는 공공서비스의 달성 정도라고 이해할 수 있다.

<표 7> 공공성의 정의 및 측정에 관한 선행연구 정리

---

6) 정정길(2006)은 공익의 내용으로 다음과 같은 것들을 지적하였다.
① 자유권, 평등권, 정의, 안정, 박애 등과 같은 인간의 존엄성을 위한 기본권 및 기본가치
② 치안, 국방, 환경보전, 교육, 문화 등의 기능과 기타 정부기능으로 정의되는 전통적인 국가기능으로, 순수공공재에 해당되는 것과 정부가 담당해야 하는 것으로 합의를 본 정부기능
③ 기본권, 기본가치나 국가기능을 실현하기 위한 정책내용(정책목표와 수단)
④ 정책내용을 합리적으로 결정하기 위하여 참여자가 지켜야 할 규칙과 규범
⑤ 합리적 결정을 위한 민주적이고 전문적인 의사결과정 자체

연구자	정의	측정
Dahl & Lindblom (1953)	공공조직과 사조직을 구분하는 과정에서 공공성을 정부소유로 이해	명시적이지 않으나 소유권으로 측정 가능
Wamsley & Zald (1973)	마찬가지로 공공조직과 사조직을 구분하는 과정에서 공공성을 통제, 특히 정치경제적 권위로 이해	공공성을 단순히 묘사적으로 설명하는데 그침
Bozeman (1987)	조직이 경제적 권위보다 상대적으로 정치적 권위에 의해 더 영향을 받으면 그 조직은 공공성이 크다고 함	정부로부터 받은 자원의 비율, 정부와의 대화 빈도, 조직의 성장이나 생존에서 정부의 중요성
Antonsen & Jorgensen (1997)	공공성을 조직이 공적 가치를 고수하고 생산하는 정도로 정의	이론적 연구
Bozeman (2007)	공적가치로 조작화된 공공성의 개념을 특히 규범적 공공성이라 하고, 규범적 공공성을 이해하기 위해서는 이전에 자신이 주장했던 투입으로서의 정치적, 경제적 권위의 다양한 제도들이 결과로서의 공적 가치와 어떻게 연결되는지를 파악하는 것이 중요	정책이나 조직의 산출물
Moulton (2009)	현실화된 공공성 개념과 제도화된 공적 가치의 개념을 사용하여 통합적인 공공성 모델 제시. 즉 현실화된 공공성 개념은 조직이 실제 생산한 산출물에 의해 나타나는 공적가치의 현실화를 의미하고, 제도화된 공적가치는 정부 뿐만 아니라 조직의 환경에서 여타 행위자들의 협력, 규제, 문화 등과 같은 영향을 의미	공공성을 공적 가치를 달성하고자 하는 조직의 결과나 목적으로 측정
Robson (1960)	공기업의 공공성을 국가이익이 요구할 때 공기업이 국가 또는 지방자치단체의 정치적·사회경제적 목표를 추구하는 것	이론적 연구
Flinder & McConnel (1999)	공공기관의 유형을 분류하는 과정에서 공공성을 정부와의 거리로 이해	공공성을 공적 공급, 정부설립, 권한의 지속성, 이사임명, 재원조달, 책임성, 실제적인 공권력, 공적 목적으로 측정
윤성식 (1995)	공기업의 공공성을 이익만을 추구하지 않고 시장 실패를 시정하기 위하여 설립된 공기업의 경영목표를 달성하는 것	설립목표가 공기업의 공공성과 관련
조일출 & 나인철 (2005)	공기업의 공공성을 고유목적사업에 대한 수행 정도로 정의	공기업의 주요사업부문에 대한 경영평가결과 점수로 측정
박기묵 (2010)	공공성을 사회 전체에서 올바르게 추구하는 가치의 실현으로 정의	공기업의 공익성을 설립목표의 공익성 반영정도, 서비스의 전달범위, 서비스의 양

※ 출처 : 유미년, 2012: 38-39

또한 공공기관의 공공성은 국민에게 공공재와 공공서비스를 제공하는 것만이 아니라 제공하는 공공재와 공공서비스의 양적·질적 확보를 포함하는 개념이라 할 수 있다(장석오, 2007: 116). 또한 송대희(1986)는 “공공성의 증진이라 함은 사회성원이 널리 보다 더 잘 살 수 있도록 하는 것”이라면서 이를 국민 생활에 필요한 가치 창출의 증대와 가치분배의 형평성 구현으로 나누어 설명하였다. 이러한 측면에서 공공성은 양적·질적으로 더 나은 공공재와 공공서비스를 제공하여 국민 삶의 질을 향상시키는 것이라 할 수 있다.

공공기관의 공공성에 대한 논의를 종합하여 본 연구에서는 공공성을 2가지로 정의하고자 한다. 첫째, 정부의 통제하에 정부가 공공기관이라는 정책 수단을 통해 제공하는 공공사업의 사업목표 달성 정도인 설립목적 달성도로 정의한다. 둘째, 국민에게 필요한 공공재와 공공서비스를 제공하여 국민 생활의 만족도를 높이는 것이라는 국민만족도로 정의한다.

<표 8> 이 연구에서 사용하는 공공성의 조작적 정의

구분	조작적 정의
설립목적달성도	정부의 통제하에 공공기관이라는 정책 수단을 통해 제공하는 공공사업의 사업목표 달성 정도
국민만족도	국민에게 필요한 공공재와 공공서비스를 제공하여 국민 생활의 만족도는 높이는 것

3. 공공기관의 기업성

일반적으로 기업성이란 재화나 용역을 생산·판매하여 이윤을 추구하는 사기업의 특성을 말한다. 이러한 기업성은 이익과 관련한 수익성, 투입대비 산출의 효용과 관련된 생산성, 매출증가와 관련한 성장성, 재무 운용 및 구조와 관련한 안정성과 활동성 등을 포함한다(이영호, 2014: 22).

공공기관도 공공재와 공공서비스와 같은 재화나 서비스를 생산·판매하며 수익성을 추구한다. 또한 효율성을 위하여 최소한의 투입으로 최대한의 산출을 얻으려는 기업 활동을 수행한다. 그리고 경영목표와 비전 달성을 위하여 민간기업과 같이 성장성, 수익성, 안정성 및 생산성 등의 경영성과를 중시하므로 이 4가지 성질은 공공기관 기업성의 특성으로 대표할 수 있다(이홍범, 2015: 13).

유미년(2012:39-40)은 공공기관의 기업성을 수익성으로 보고 연구하였

다. 공공기관이 수익성을 추구한다는 것은 사기업이 이윤을 추구한다는 것과 같을 수 있다(Mazzolini, 1979:25-26, 유미년 2012, 재인용). 그러나 공공기관의 수익성 추구는 그들이 판매하는 공공재나 공공서비스의 가격을 인상하는 방식이 아니라 효율적으로 조직을 운영하여 비용을 절감하는 방식이라 보아야 할 것이다. 이를 통해 사업의 적자를 보전하는 것이 바람직한 이윤 추구라 볼 수 있다. 이런 측면에서 많은 학자들이 공공기관도 이윤을 추구할 수 있다고 보고 있다(유훈 외, 2011; 안용식, 1990; Mazzolini, 1979; Robson, 1960; 유미년, 2012, 재인용).

공공기관도 사기업과 같이 요금에 의해 유지되고, 독립채산을 기초로 하는 자주적인 경영 주체이므로 손익수지나 재정상태를 명확히 하는 합리적이고 효율적인 경영을 해야 한다. 그러므로 기업성은 공공기관의 목적을 달성하기 위하여 필요한 개념이고 존립의 전제가 된다고 보았다(정세영, 2012).

4. 공공성과 기업성의 관계

공공기관의 공공성과 기업성의 관계에 관한 연구는 기업성을 수익성이라는 용어로 연구되었고 주로 지방공사의료원이나 국립대병원 같은 공공병원조직을 대상으로 하였다. 정규호(2008)는 기존의 인식과는 다르게 공공성과 수익성이 유의미한 양(+)의 상관관계에 있는 것으로 나타나 두 가치는 동시에 추구할 수 있다는 근거를 제시하였다. 이동원 외(2007)도 지방공사의료원의 공공성과 수익성의 관계를 연구하였는데 분석 결과 정규호(2008)와는 다르게 1999년 이전에는 음(-)의 관계에 있으나 1999년부터는 양(+)의 관계를 보였으며 2004년 이후 수익성이 높을수록 공공성이 더욱 높아지는 것으로 분석되었다. 그러나 두 연구는 공공성과 수익성의 관계를 실증적으로 분석했다는 점에서 중요하나 공공성과 수익성에 대한 명확한 정의가 없다는 한계가 있다(유미년, 2012). 한편 신열(2005)도 지방공사의료원의 공공성과 수익성에 대하여 연구하였는데 다른 연구와는 다르게 공공성을 설립목적을 달성하는 것으로 정의하고 측정하였다.

김명수·지태홍(2005)은 한국전력공사를 대상으로 정부통제, 경쟁환경 및 소유구조가 공공성 및 수익성에 미치는 영향을 분석하였는데 공공성과 수익성을 다양한 변수로 분석했다는 점에서 의의가 있다. 조일출·나

인철(2005)은 재무, 고객, 내부 프로세스, 학습 및 성장 등 BSC 모형에 고유목적사업에 대한 수행 정도를 공공성으로 보고 이를 추가하여 재무적·비재무적 성과와의 관계를 분석하였다. 이 연구 또한 다양한 변수를 이용하여 성과를 측정했다는 점과 공공성을 고유목적사업에 대한 수행 정도로 보았다는 점에서 의의가 있다. 유미년(2012)은 공기업을 대상으로 공공성과 수익성의 상관관계와 정치적·경제적 환경요인과 관리적 특성이 공공성과 수익성에 미치는 영향에 관하여 연구하였는데 공공성과 수익성은 유의미하지 않은 관계에 있는 것으로 나타났으며 공공성과 수익성은 시너지 효과를 일으킨다고까지는 할 수 없지만 상쇄적 관계에 있는 것은 아니라고 결론 내렸다. 공공성과 기업성에 관한 이상의 선행연구는 <표 9>와 같다.

<표 9> 공공성과 기업성에 관한 선행연구

연구자	변수 및 분석방법	비고
신열 (2005)	공공성(의료보호 사업, 의료활동, 기반구축)과 수익성(재정자립도, 사업운영의 효율성)의 상관관계	공공성을 설립목적을 달성하는 것으로 정의
김명수·지태홍 (2005)	설명변수(정부통제, 경쟁환경, 소유구조)와 공공성과 수익성의 관계	공공성 및 수익성 연구를 위한 다양한 변수 제시
조일출·나인철 (2005)	공공성(주요사업부문 평가결과)과 설명변수(재무, 고객, 내부프로세스, 학습 및 성장 등 BSC 모형)로 재무적·비재무적 성과 분석	공공성을 고유목적사업 수행 정도로 측정
이동원 외(2007)	공공성(응급환자 입원율, 무료환자 진료율, 전염병환자 진료율, 변사체 처리율)과 수익성(의업수지비율, 재로비율, 인건비율, 관리비율, 병상 이용률, 병상당 직원수)의 상관관계	공공성, 수익성간 양(+)의 관계가 성립
정규호 (2008)	공공성(의료봉사 활동 실적, 저소득층 진료실적, 진료비 지원 및 감면 실적)과 수익성(재무성과, 진료실적)의 상관관계	공공성과 수익성이 유의미한 양(+)의 상관관계를 보임
유미년 (2012)	공공성과 수익성의 상관관계와 정치적·경제적 요인과 관리적 특성이 공공성 및 수익성에 미치는 영향	공공성과 수익성은 상쇄적 관계에 있는 것은 아님

※ 출처: 유미년(2012) 재정리

제 3 절 혁신과 조직성과

1. 혁신의 진단과 측정

혁신 활동에 따른 조직성과는 포괄적이고 측정하기 어렵기 때문에 혁신의 어떤 측면을 어떤 방식으로 측정할 것인가에 대한 문제를 먼저 생각해보아야 한다(안경섭·윤미정, 2009: 57). 또한 성과는 어떤 집단의 입장에서 평가하느냐에 따라 기준과 가중치를 다르게 적용하여야 하며(Boyne, 2003; Behn, 2003, 재인용), 성과를 어떻게 정의하느냐에 따라 다르게 평가할 수도 있다(Heinrich & Fournier, 2004, 재인용). 그래서 남승하(2008: 172)는 성과를 측정하는데 정해진 최선의 방법은 없다고 하였다.

Damanpour(1991)와 Baldridge & Burnham(1975)은 혁신을 주어진 기간 내에 채택하는 혁신의 숫자로 측정하였고, 이를 근거로 하여 왕재선·김서용(2009)은 혁신을 조직이 채택한 혁신제도[7]의 숫자로 보았다. 그러나 혁신성과는 혁신목표의 달성 여부와 혁신내용의 이행 여부를 통해 측정되기도 한다(김난영, 2016: 177). 그리고 성과는 객관적 자료뿐 아니라 인터뷰와 같은 인식자료로 측정할 수도 있다고 보았다(정지수·한승희, 2014).

공공부문 혁신의 주체인 정부는 혁신을 추진함에 있어 그 성과를 점검하기 위한 측정장치를 마련하였다. 행정자치부는 2005년 공공부문 혁신수준을 평가하기 위하여 혁신기반조성도, 혁신리더십, 관리제도화 및 구성원 역량 등 4개의 정성·정량평가로 구성한 정부혁신지수(Government Innovation Index: GII)를 개발하였다. 김민영·윤종설(2020)은 공공부문 혁신 역량의 성과변수로 재무적 성과가 아닌 공공부문의 가치를 나타낼 수 있는 변수를 제시하여야 한다는 점을 지적하면서 정부혁신지수를 활용하였다. 이 연구는 혁신역량과 혁신성과와의 관계를 분석한 것이었지만 혁신성과를 혁신활동의 생산성, 국민의 혁신체감, 기관의 신뢰도 및 과제추진력 등의 지표로 측정하였다는데 의의가 있었다. 그리고 인사혁신처는 2015년 인사 혁신을 진단할 수 있는 인사혁신지수를 개발하였다. 제도혁신, 사람혁신, 문화혁신 등 3개 영역으로 구성하였는데 공공조직의 혁신은 구조와 재정 등 다양한 분야로 추진되고 있으나 인적자원관리분야만 강조하였다는 한계도 지적되었다(노현재·양동민, 2022). 혁신의 측

7) 혁신제도는 관리혁신과 기술혁신으로 구분하고 관리혁신은 팀제, 다면평가, 목표관리제, BSC, 핵신성과지표, 직위공모제, 고위직 성과연봉제, 직원성과급제 등 8개 제도로, 기술혁신은 TQM, 6Sigma, 아웃소싱, 지식관리시스템(KMS), 전사적 자원관리(ERP), 각종 ISO인증, 인사관리를 위한 정보시스템 운영 등 7개 제도를 대상으로 하였다.

정에 대한 선행연구를 정리하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 혁신의 측정에 관한 선행연구 정리

연구자	연구결과
안경섭· 윤미정(2009)	조직성과는 포괄적이고 측정하고 어렵기 때문에 혁신의 어떤 측면을 어떤 방식으로 측정할 것인가 먼저 고려 필요
Boyne (2003)	성과는 어떤 집단의 입장에서 평가하느냐에 따라 기준과 가중치를 다르게 적용하여야 함
Heinrich & Forurnier (2004)	성과를 어떻게 정의하느냐에 따라 다르게 평가 가능
남승하 (2008)	성과를 측정하는데 정해진 최선의 방법은 없음
Damanpour (1991)	주어진 기간 내에 채택하는 혁신의 숫자로 측정
왕재선· 김서용(2009)	조직이 채택한 혁신제도(관리혁신, 기술혁신 등에 해당하는 각종 제도)의 숫자로 측정
김난영 (2016)	혁신목표의 달성 여부와 혁신내용의 이행 여부
정지수· 한승희(2014)	객관적 자료뿐 아니라 인터뷰와 같은 인식자료로 측정 가능
행정자치부 (2005)	공공부문 혁신수준을 혁신기반조성도, 혁신리더십, 관리제도화 및 구성원 역량 등 4개 정성·정량평가로 구성한 정부혁신지수(GII) 개발
인사혁신처 (2015)	제도혁신, 사람혁신, 문화혁신 등 3개 영역으로 인사 혁신을 진단할 수 있는 인사혁신지수 개발

공공기관의 성과를 측정할 때 공공기관 경영평가를 자주 활용한다. 정부가 추진하고자 하는 혁신의 방향과 기대하는 성과를 경영관리 범주 내의 독립된 지표로 평가하는데, 2020년 “혁신노력 및 성과의 세부평가내용”을 예로 보면 <표 11>과 같다.

<표 11> 혁신노력 및 성과 세부평가내용

지표정의	• 혁신계획의 적정성, 기관장의 혁신리더십, 혁신추진체계 구축, 혁신 문화 조성 등을 위한 노력과 성과를 평가한다
적용대상 (배점)	• 공기업 및 준정부기관 : 비계량 1점
세부평가 내용	① 혁신 목표가 기관의 비전·전략체계와 잘 부합하고 혁신 전략과 과제가 혁신목표 달성에 기여할 수 있도록 구성되어 있는지 여부 ② 기관의 혁신을 촉발하기 위한 기관장의 노력과 성과 ③ 혁신추진조직 구축, 혁신활동에 대한 적절한 보상체계 마련, 구성원의 혁신역량강화를 위한 노력과 성과 ④ 대내외 혁신네트워크 구축, 혁신 아이디어나 우수과제를 구성원과 공유하고 활용할 수 있는 시스템 마련을 위한 노력과 성과

지표정의	• 국민 등 대내외 이해관계자와의 소통·참여, 투명성 제고를 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상 (배점)	• 공기업 및 준정부기관 : 비계량 1점
세부평가 내용	① 이해관계자 및 대국민 소통 채널을 제도적으로 구축 운영하기 위한 노력과 성과 * 다양한 매체를 활용한 정보 및 데이터 공유로 국민참여 기반 강화 ② 국민 참여와 소통이 기관의 운영에 실질적으로 반영되는지 여부 등 소통의 성과와 환류를 위한 노력과 성과 * 국민제안, 아이디어 등을 활용한 현장중심의 대국민 서비스혁신 등 ③ 대국민 정보공개 확대 등 투명성 제고를 위한 노력과 성과 * 공공기관 운영 웹사이트 및 대국민 홍보 콘텐츠의 운영점검(예, 웹사이트 독도.동해표기 오류 점검 등) * 경영공시 우수공시기관 등 지정 * 정보공개 종합평가 결과(행안부) ④ 규제혁신(포괄적 네거티브 규제 등) 및 적극행정 등을 통한 공공서비스 혁신 노력과 성과
지표정의	• 중점추진과제의 성과를 평가한다.
적용대상 (배점)	• 공기업 및 준정부기관 : 비계량 1점
세부평가 내용	기관별 중점 추진과제의 성과

※ 출처: 2021년도 공공기관 경영평가편람(기획재정부, 2020)

고유한 혁신지표 외에 혁신성과를 평가하는 지표로 박근혜 정부의 공공기관 정부 3.0[8]과 문재인 정부의 열린 혁신이나 혁신성장 등도 포함했는데 경영평가편람 등에서 정한 각 평가항목 및 내용은 <표 12>, <표 13> 및 <표 14>와 같다.

<표 12> 공공기관 정부 3.0 평가항목

분야		세부 평가항목
정부3.0 추진기반		① 실행계획 수립추진, ② 추진체계 구축, ③ 변화관리 실적(교육홍보), ④ 기관장 관심도
정부3.0 추진성과	정보공개	① 사전정보공표의 충실성, ② 홈페이지 접근성 개선
	공공데이터 개방	① 공공데이터 개방 준비 정도, ② 공공데이터 개방활용 이행 정도, ③ 공공데이터 개방 대응 정도
	정보공유	① 기관간 정보공유 노력도 및 효과성
	맞춤형서비스	① 맞춤형 서비스 이행계획 수립집행실적

※ 출처: 공공기관 고강도 개혁 "고삐" 죈다! 경영평가에 정부3.0 반영(안전행정부 보도자료, 2014.1.16.)

8) 박근혜 정부의 정부 3.0은 김영삼 정부의 행정쇄신, 노무현 정부의 정부혁신과 비교할 수 있는 정부혁신의 중요한 가치라 할 수 있다(노승용, 2017).

<표 13> 열린혁신 평가항목 및 지표

항목		지표 및 내용		배점		
혁신 준비	혁신 계획	1. 추진 전략	가. 추진 계획의 충실성	25	35	55
			나. 계획 수립 과정의 적절성	10		
	혁신 기반	2. 추진 체계	가. 조직 및 인력의 적정성	10	20	
			나. 행재정적 지원유형의 다양성	10		
혁신 실행	과제 관리	3. 추진 노력	가. 과제 발굴체계 구축의 다양성	5	40	45
			나. 과제 실행체계 구축의 적절성	5		
			다. 과제의 우수성(과제 5개)	30		
혁신성과		4. 국민이 공감하는 정부혁신 성과		5		
총 점				100		

※ 출처: 2017년 공공기관·지방공기업 열린혁신 평가 결과 발표(행정안전부 보도자료, 2018.4.23.)

<표 14> 혁신성장 가점 세부평가내용

지표정의	• 혁신성장 수요 창출, 혁신 기술 융합, 혁신성장 인프라 구축, 혁신지향 공공조달 등을 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상 (배점)	• 공기업 : 2점, 준정부기관 : 1점
세부평가 내용	① 혁신성장 수요 창출을 위한 노력과 성과 (예시) * 8대 선도사업 등에 대한 투자 확대, 혁신기술·제품 구매, 우수 소프트웨어(우수조달제품 등) 구매 실적, 혁신성장산업에 대한 자금지원 노력 등 ** 신성장 동력 확충 등을 위한 새로운 비즈니스 모델창출 등 ② 공공서비스·혁신기술 융합 활성화를 위한 노력과 성과 (예시) * 혁신기술 융합을 통한 대국민서비스 질 제고 및 공공기관 생산성·업무효율 향상(혁신기술: IoT 기술, 드론, 센싱 기술, 인공지능, 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅, 블록체인 등) ③ 데이터 경제 활성화를 위한 노력과 성과 (예시) * 기관이 보유한 데이터의 공유·개방 및 품질관리기관 보유 데이터를 활용한 민간 사업 기회 제공 등 * 공공데이터 제공 운영실태 평가결과(행안부) ④ 혁신성장 인프라 확대 및 민간기업 지원을 위한 노력과 성과 (예시) * 인력양성, 소재·부품·장비 및 신산업분야 R&D 활성화 및 사업화, 테스트베드 제공, 마케팅·해외진출 지원, 자금지원 등 스타트업 지원, 사내벤처 운영 등 공공기관의 자원·역량을 활용한 혁신성장 인프라 구축 ⑤ 혁신지향 공공조달을 위한 노력과 성과 (예시) * 혁신기술·제품 구매(시제품 구매), 우수 소프트웨어(우수조달제품 등) 구매 실적, 혁신조달플랫폼에 도전적 수요제시, 혁신시제품 시범구매사업 테스트기관 참여, 단계적 협의에 의한 과업 확정 등

※ 출처: 2021년도 공공기관 경영평가편람(기획재정부, 2020)

2. 혁신과 성과

(1) 혁신과 조직성과

Kamarck(2004)[9]는 저비용 정부, 고품질의 서비스 정부, 전문성을 갖춘 정부, 디지털 정부, 규제의 효율화를 지향하는 정부, 정직하고 투명한 정부 등 6개를 정부혁신의 모습이라 하였다. 다시 말해 정부가 혁신으로 이루고자 하는 성과는 비용 절감, 서비스 개선, 전문성 향상, 전자 행정을 통한 효율성 제고, 건전한 규제, 투명성 확보를 위한 절차 개선 등이라 할 수 있다(강정석 외, 2005: 65-76). 즉 공공기관에게 혁신을 강조하면서 기대하는 궁극적인 목표는 공공서비스의 품질 향상과 경영 효율성의 제고라고 할 수 있을 것이다(김판석 외, 2007: 22). 또한 조직혁신을 조직 경쟁력과 성과 제고를 위한 조직의 전략으로 보는 경우가 많으므로 혁신의 목표가 곧 조직의 성과라고 할 수 있다(김난영, 2016). 그러나 남승하(2008)는 혁신이 성과에 영향을 미친다고 알려졌지만, 혁신과 조직성과와의 관계에 대한 경험적 연구는 충분하지 않다고 하였다.

혁신은 앞서 살펴본 것과 같이 연구자마다 다양한 방법으로 측정할 수 있다고 하였다. 먼저 Damanpour(1984)는 미국 내 85개 공공도서관을 대상으로 기술혁신과 관리혁신 등 혁신유형이 성과에 미치는 영향에 관한 연구에서 기술혁신과 관리혁신이 균형을 이루면 높은 성과를 도출하는 것을 확인했다.

이경호(2005)는 17개 정부 부처의 진단·변화관리사업을 대상으로 부처의 혁신 노력, 효과적 사업관리, 전문기관의 역량, 자원의 적절성, 진단도구의 적합성 등 5개 요인이 혁신 활동 성과에 미치는 영향 관계를 설문조사로 연구하였다. 분석 결과 구성원들은 전문기관의 역량과 부처의 혁신 노력은 긍정적으로, 자원의 적절성은 부정적으로 인식하였다. 또한 효과적 사업관리, 부처의 혁신 노력 및 자원의 적절성 순으로 조직혁신 활동 성과에 유의미한 영향을 주었는데 총괄기관이 조직혁신을 관리하는 기술과 역량이 혁신을 촉진하는 가장 큰 영향 요인일 수 있다고 하였다.

남승하(2008)는 미국 지방정부 행정서비스 기관(human service agency)을 대상으로 혁신 의지와 조직성과 간의 관계를 연구하였다. 조직의 혁신 의지는 조직성과를 향상하는데 매우 큰 영향을 주며 정치적

9) Elaine C. Kamarck는 1993년부터 1997년까지 클린턴 행정부의 국가성과평가단을 운영하며 미국 정부 혁신을 담당한 이론가이자 관료이다(강정석 외, 2005).

지원 등의 외부적 요인과 위계적 조직문화, 분권화된 의사결정 권한 등의 조직 내부적 요인은 혁신 의지를 매개로 조직성과에 긍정적인 영향을 준다고 하였다.

김태성·구일섭(2015)은 국내 중소기업을 중심으로 경영자와 조직구성원의 의지가 혁신 활동 성과에 미치는 영향을 연구하면서 혁신에 대한 경영자의 확고한 의지 표명이 조직구성원의 혁신 활동에 적극 참여하도록 영향을 미칠 뿐만 아니라 조직의 성과 제고에도 유의한 영향을 미치는 것을 확인하였다.

조직문화 차원에서 조직구성원의 혁신 행동은 직무를 적극적으로 수행하게 하고 이는 직무만족도를 높이므로 조직효과성이 증대될 수 있다고 주장하였다(김해룡·양필석, 2008; 신준섭·안형기, 2013; 현계담·장혜원·조문수, 2014; 정준수·김문중, 2017; 조일형·전인석·채경진, 2018). 박예종·윤창근(2022)은 관리적 요인(변화관리, 성과관리)과 동기적 요인(공직봉사동기, 보상)이 혁신 행동에 미치는 영향을 분석하면서 혁신 행동과 업무성과와의 관계도 연구하였는데 혁신 행동은 성과에 긍정적인 영향을 준다고 하였다. 혁신 행동은 새로운 아이디어를 활용하여 기존업무 이상을 수행하게 하므로 업무성과에 긍정적인 영향을 미치는 것이라 하였다.

김판석 외(2007)는 공공기관의 혁신성과를 혁신 활동과 노동생산성, 고객만족도 및 경영평가결과 등 3가지 성과와의 연계성으로 검토하였다. 공공기관의 혁신성과는 혁신수준 평가를 활용하여 혁신수준에 따라 혁신초기, 혁신본격화 및 혁신내재화 등 3단계로 그룹화[10]하고 각 그룹의 경영평가결과, 고객만족도 및 노동생산성증가율을 산출하였다. 검토 결과 경영평가결과와 고객만족도는 기관의 혁신수준과 비례하는 것으로 나타났으나 노동생산성 증가율은 혁신 수준과 반비례하였다. 노동생산성 증가율이 혁신수준과 반비례하는 원인의 가능성을 조직 연령이 많은 기관은 사업외연 확대의 기회가 적어 노동생산성 증가에 한계가 있을 것이기 때문이라고 하였다.

안경섭·윤미정(2009)은 219개 공공기관을 대상으로 혁신 활동의 방향성과 조직성과와의 관계를 연구하였다. 독립변수인 혁신 활동은 공공기관 혁신평가의 평가지표를 중심으로 하위변수를 설정하였는데 리더십과

10) 혁신수준평가는 혁신전략, 리더십, 제도화, 구성원역량, 혁신성과 등 5개 영역의 평가를 종합하여 기관의 혁신수준을 1단계(최저)부터 6단계(최고)까지로 판정한다. 김판석 외는 1-2단계는 혁신초기, 3-4단계는 혁신본격화, 5-6단계는 혁신내재화 단계로 그룹화하였다.

비전·전략은 하향식 혁신활동, 시스템과 구성원 역량은 상향식 혁신 활동으로 구분하였다. 종속변수인 조직성과는 비재무적 성과로 고객만족도, 재무적성과로 자기자본이익률(ROE)과 운영효율성으로 측정하였다. 분석 결과 하향식 혁신 활동은 운영효율성 측면에서, 상향식 혁신 활동은 고객만족도에 긍정적인 영향을 준다는 점을 발견하였다.

혁신과 조직성과에 대한 선행연구를 정리하면 <표 15>와 같다.

<표 15> 혁신과 조직성과에 관한 연구 정리

연구자	연구결과
Damanpour (1984)	기술혁신과 관리혁신 등 혁신유형이 균형을 이루면 높은 성과를 도출함
이경호(2005)	구성원은 전문기관의 역량과 부처의 혁신 노력은 혁신 활동 성과에 긍정적인 영향을 준다고 인식하고 있음. 아울러 총괄기관의 관리 기술과 역량은 혁신을 촉진하는 가장 큰 영향 요인이라 인식함.
남승하(2008)	혁신 의지는 조직성과 향상에 큰 영향을 줌. 위계적 조직문화, 분권화된 의사결정 권한, 외부의 정치적 지원 등 내외부 요인은 조직성과에 긍정적 영향을 줌
김태성·구일섭(2015)	최고경영자의 혁신 의지는 조직구성원을 혁신 활동에 적극 참여하도록 하며, 조직의 성과 제고에도 유의한 영향을 미침
김해룡·양필석 등 (2008)	조직구성원의 혁신 행동은 직무를 적극적으로 수행하게 하고 직무만족도를 높임
박예종·윤창근(2022)	혁신 행동은 새로운 아이디어를 활용하여 기존업무 이상을 수행하므로 업무성과에 긍정적인 영향을 미침
김판석 외 (2007)	경영평가결과와 고객만족도는 기관의 혁신 수준과는 비례하나 노동생산성 증가율은 반비례
안경섭·윤미정(2009)	경영평가 지표를 기준으로 하향식 혁신 활동(리더십, 비전, 전략)은 운영효율성 측면에, 상향식 혁신 활동(시스템, 구성원 역량)은 고객만족도에 긍정적인 영향

(2) 혁신에 관한 부정적 연구

경쟁력 향상에 주요하게 작용할 수 있는 혁신은 전 세계적으로 중요하게 인식되어 너나 할 것 없이 적극적으로 추진하고 있으나 혁신이 부정적이라는 인식도 존재한다. 2000년대까지 세계적인 공공부문 혁신의 트렌드인 신공공관리론으로 대변되는 효율성, 성과, 분권, 시장 지향성 등으로 인해 시민참여, 공정성, 사회정의 등 헌법적 가치가 손상되었다는 것이다(Moe, 1994; Terry, 1998; 라영재, 2018, 재인용). 그래서 Kickert et al(1997)은 민간 영역에서 혁신을 위하여 개발된 기술을 공공영역에

적용하는 것은 적절치 않다고 비판하였다. 우리나라의 공공부문 혁신과제[11]도 인력감축, 민영화, 구조조정, 연봉제, 경영투명성 제고, 정보화, 고객지향서비스 등을 추진하며 신공공관리론을 지향하였기 때문에 이러한 주장에서 자유롭지 못하다고 할 수 있다(윤태범, 2012).

Denhardt(1981)는 혁신이 효율성과 생산성을 높였다고 볼 수는 있으나 인간을 혁신의 주체가 아니라 통제의 대상으로 만들고 그 지위를 전락시켰다고 주장했다. 그래서 김선명(2005)은 공공부문 혁신을 추진하고자 할 때 인간 자신이 혁신의 대상을 변화시킬 수 있는 능동적 존재로 인식하게 하여야 한다고 주장하였다. 이와 유사하게 정지수·한승희(2014)는 조직혁신의 목적은 조직성과를 증진하는 데 있지만 혁신저항[12]에 따른 혁신 비용을 수반하며 혁신 비용이 지나치게 많이 들면 오히려 성과를 저해할 수 있다고 주장하였다. <표 16>으로 혁신에 관한 부정적 연구를 정리하였다.

<표 16> 혁신에 관한 부정적 연구 정리

연구자	연구결과
Moe(1994), Terry(1998)	효율성, 성과, 분권, 시장 지향성 등의 신공공관리론은 시민참여, 공정성, 사회정의 등 헌법적 가치를 손상시킴
Kickert et al(1997)	민간 영역의 혁신을 위하여 개발된 기술을 공공영역에 적용하는 것은 적절치 않음
Denhardt (1981)	혁신이 효율성과 생산성을 높였을 수는 있지만 인간을 혁신의 주체가 아닌 통제의 대상으로 만듦
정지수· 한승희(2014)	혁신의 목적은 조직성과를 증진하는 데 있지만 혁신저항에 따른 혁신 비용으로 성과를 저해할 수 있음

(3) 혁신에 영향을 주는 요인

조직이 혁신을 추진하는데 어떤 요인이 영향을 주는가에 대한 많은 연구가 있다. Pierce & Delbecq(1977)은 혁신에 영향을 미치는 요소는 구조적 요소(분화, 전문화, 탈집권화, 공식화, 계층화), 맥락적 요소(환경적 불확실성, 조직크기, 조직연령, 조직간 상호의존성), 개인적 요소(직무만족, 성과불만족, 내적 동기, 의사결정자의 변화지향성)라고 주장하였다.

11) 김대중 정부부터 문재인 정부까지 우리나라 공공기관 혁신에 대해서는 본장 제1절 3. 우리나라 공공기관의 혁신에서 자세히 설명하였다.

12) “혁신저항”이란 “이전 상태를 유지하고 혁신을 수용하지 않으려는 태도”를 말한다(Sheth, 1981, 윤소리, 2019, 재인용).

최만기·이지우(1998)는 개인·집단·조직·환경 특성을, Kimberly & Evansko(1981)는 관리자 및 구성원, 조직구조, 조직간 관계유형, 조직환경 등이 혁신에 영향을 미친다고 하였다. Daft(1982)는 개인적 요소(주요 의사결정자, 변화주도자, 인사, 지각된 성과 요소), 조직적 요소(크기 및 자원, 조직구조 등), 환경적 요소(시장관련요소, 고객·공동체 요소, 기타 조직적요소) 등을 혁신에 영향을 미치는 요인으로 구분하였다(왕재선·김서용, 2009: 77, 재인용).

Damanpour & Schneider(2006)는 미국 공공기관을 대상으로 혁신 도입과 실행 등의 단계별로 조직·환경·관리자의 특성이 미치는 영향을 연구하였다. Walker(2007)는 영국 지방정부를 대상으로 혁신 활동에 미치는 영향을 조직구조와 특성, 사회적 요구, 환경변화 등 환경적 특성으로 구분하였다. 왕재선·김서용(2009)는 혁신에 영향을 주는 요인이 환경, 구조적 요인, 여유자원, 조직연령 등임을 실증적으로 분석하였으며 다양한 속성을 바탕으로 혁신에 영향을 주는 요인에 대하여 분석하여야 한다고 주장하였다.

Damanpour(1991)는 조직혁신에 영향을 주는 요인을 전문화, 기능적 차이, 전문직업주의, 형식화, 집권화, 변화에 관한 관리 태도, 관리자의 임기, 기술지식 자원, 관리집중, 여유자원, 외재적·내부적 커뮤니케이션 및 수직적 차이 등 13개로 설명하였다. 이 중 형식화, 집권화 및 수직적 차이는 부(-)의 관계를, 나머지 요인은 정(+)의 관계를 갖는다고 하였다.

한편 김난영(2016)은 공공조직 혁신성과에 중요한 요인을 제도적 위상, 이해관계자와의 관계 및 조직문화 등의 제도적 요인과 혁신내용, 과정 등 전략적 요인으로 구분하고 칠레 감사원을 대상으로 연구하였다. 연구결과 제도적 요인에서 높은 독립성의 제도적 위상은 혁신성과에 긍정적 영향을 주었으나 이해관계자와의 갈등관계나 위계적 조직문화 등은 혁신성과에 부정적 영향을 주었다. 그리고 전략적 요인에서는 혁신내용, 리더십, 전담조직 및 관련기관과의 협력, ICT 활용, 내외부 혁신참여 확대 등이 혁신을 성공하게 하는 데 기여하는 것으로 분석되었다.

윤경준 외(2006)는 혁신추진에 있어 저해 요인과 극복방안을 연구하였다. 연구 결과 첫째 혁신 실패 요인은 다양한 측면에서 고르게 나타나므로 총체적이고 다면적으로 노력하여야 하고, 둘째 혁신은 조직 내부뿐만 아니라 외부환경과 협조하여 추진하여야 하며, 셋째 조직 내부의 이해관계가 가장 강력한 영향을 미치므로 조직구성원을 효과적으로 설득하여야

하고, 넷째 일회성, 편협성, 전시성 등의 저해 요인이 있으며, 다섯째 비금전적 인센티브 또한 혁신에 영향을 미친다고 주장하였다. 혁신에 영향을 주는 요인에 관한 선행연구를 정리하면 <표 17>과 같다.

<표 17> 혁신에 영향을 주는 요인에 관한 연구 정리

연구자	연구결과
Pierce & Delbecq(1977)	구조적, 맥락적, 개인적 요소가 혁신에 영향을 미침
최만기·이지우(1998)	개인·집단·조직·환경 특성이 혁신에 영향을 줌
Kimberly & Evasko(1981)	관리자 및 구성원, 조직구조, 조직간 관계유형, 조직환경 등이 혁신에 영향을 미침
Daft(1982)	개인적·조직적·환경적 요소 등을 혁신에 영향을 미치는 요인으로 구분
Damanpor & Schndei-der(2006)	혁신 도입과 실행 등의 단계별로 조직·환경 관리자의 특성에 영향을 미침
Walker (2007)	조직구조와 특성, 사회적 요구 및 환경변화 등 환경적 특성은 혁신 활동에 영향을 미침
왕재선·김서용(2009)	혁신에 영향을 주는 요인으로 환경, 구조적 요인, 여유자원, 조직연령 등이 있음
Damanpour (1991)	혁신에 영향을 주는 요인은 전문화, 기능적 차이, 전문직업주의, 형식화, 집권화, 변화에 관한 관리 태도, 관리자의 임기, 기술지식 자원, 관리집중, 여유자원, 커뮤니케이션, 수직적 차이 등임. 형식화, 집권화, 수직적 차이는 부(-)의 관계, 나머지는 정(+)의 관계
김난영(2016)	혁신성과에 중요한 요인을 제도적 요인(제도적 위상, 이해관계자와의 관계, 조직문화)과 전략적 요인(혁신내용, 과정)으로 구분. 높은 독립성, 혁신내용, 내외부 참여 확대 등은 혁신을 성공으로, 이해관계자와의 갈등 관계 등은 부정적 영향을 줌
윤경준 외 (2006)	총체적·다면적 노력, 내외부 협조, 조직구성원 설득, 일회성·전시성 지양, 비금전적 인센티브 등은 혁신에 영향

제 4 절 선행연구의 한계와 이 연구의 의의

혁신이 어떤 성과를 내는지에 대한 많은 연구가 있었다. 미국 내 85개 공공도서관을 대상으로 연구한 혁신유형이 성과에 미치는 영향(Damanpor, 1984)과 미국 지방정부 행정서비스 기관(human service agency)을 대상으로 연구한 혁신 의지와 조직성과 간의 관계(남승하, 2008) 등 외국 사례에 대한 연구가 있었다. 그러나 혁신의 어떤 측면을 어떤 방식으로 측정하느냐가 중요하고(안경섭·윤미정, 2009) 어떤 집단의 입장에서 평가하느냐에 따라 성과를 다르게 평가할 수도 있다고 하였는

데(Boyne, 2003; Behn, 2003, 남승하, 2008, 재인용) 공공기관 혁신의 가이드라인을 제시하고 그 성과를 평가하는 정부의 입장에서 혁신성과와 조직의 성과를 확인한 연구는 적었다. 일부 연구에서 우리 정부 부처의 혁신 노력과 진단 도구가 혁신 활동에 미치는 영향 관계를 연구하기도 했고(이경호, 2005) 우리나라 공공기관의 혁신수준 평가와 고객만족도, 경영평가결과 등의 연계성도 검토하였으며(김판석 외, 2007), 혁신 활동의 방향성과 조직성과와의 관계를 연구하기도 하였지만(안경섭·윤미정, 2009) 짧은 기간의 성과를 확인하는 데 그쳤다. 그래서 정부의 입장에서 공공기관의 혁신이 성과를 거두었는지 다년간의 자료를 실증적으로 확인할 필요가 있다고 보았다. 이 연구에서는 다른 연구와는 다르게 정부가 공공기관에게 제시한 혁신의 가이드라인을 적절히 준수하여 좋은 성과를 냈는지를 정부의 관점에서 즉 공공기관 경영평가 결과를 활용하여 혁신성과와 조직성과를 측정해보고자 한다. 그와 더불어 공공기관도 기업 활동을 영위하므로 자기자본이익률(ROE)과 같이 기업성을 확인할 수 있는 지표들을 포함하여 살펴볼 것이다.

2000년대까지 전 세계적으로 추진하던 효율성, 성과 및 시장지향 등의 신공공관리론의 혁신은 생산성을 높였다고 볼 수는 있지만 인간의 지위를 전락시켰고(Denhardt, 1981) 혁신저항에 따라 혁신 비용이 지나치게 많이 들어 성과를 저해한다며 혁신을 비판하기도 하였다(정지수·한승희: 2014). 그리고 조직이 혁신을 추진하는 데 영향을 주는 요인에는 연구자에 따라 구조, 맥락, 개인(Pierce & Delbecq, 1977), 개인, 집단, 조직, 환경(최만기·이지우, 1998), 개인, 조직, 환경(Daft, 1982), 조직, 환경, 관리자(Damanpour & Schneider, 2006), 조직구조와 특성, 사회적 요구, 환경변화(Walker, 2007), 환경, 구조, 자원, 조직연령(왕재선·김서용, 2009) 등이라 주장하였다. 특히 윤경준 외(2006)는 혁신은 다양한 이유로 실패하므로 총체적으로 노력하여야 하며 조직 내부의 이해관계가 가장 중요하다고 주장하였다. 혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 여러 연구가 있었는데 이 연구에서는 실제로 각 조직 내에서 혁신을 추진하는 조직구성원들은 어떤 목적으로 혁신을 추진하고 있고 또 어떤 요인 때문에 조직 내에서 혁신이 원활하게 추진되기도 하고 그렇지 않기도 한다고 생각하는지 조직구성원의 인식을 확인해보고자 한다.

제 3 장 연구방법

제 1 절 양적연구

1. 연구문제와 가설

(1) 연구가설의 설정

혁신은 성과제고를 위한 핵심 도구이다(Behn, 1997; Rogers, 1983; Vigoda et al. 2005; 김난영, 2016: 169, 재인용). 공공기관에게 성과란 공공성과 기업성을 말하며, 2가지 가치를 조화롭게 추구하여야 한다. 따라서 혁신성과가 높으면 그 조직의 성과는 높을 것으로 예측해볼 수 있다. 공공기관의 공공성은 설립목적달성도와 국민만족도로 정의하였다. 그리고 기업성은 공공기관의 목적을 달성하기 위하여 필요한 개념이라 하였고 일반적으로 재무지표로 측정하며. 조직을 효율적으로 운영하는 것과 비용을 절감하는 것으로 정의하였다. 이러한 논의를 종합하여 혁신성과와 조직성과와의 관계에 대하여 다음과 같이 가설 1을 도출하였다.

가설 1. 공공기관의 혁신성과가 높으면 조직의 성과는 높을 것이다.
가설 1-1. 공공기관의 혁신성과가 높으면 공공성은 높을 것이다.
가설 1-1-a. 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도는 높을 것이다.
가설 1-1-b. 공공기관의 혁신성과가 높으면 국민만족도는 높을 것이다.
가설 1-2. 공공기관의 혁신성과가 높으면 조직의 기업성은 높을 것이다.
가설 1-2-a. 공공기관의 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)은 높을 것이다.
가설 1-2-b. 공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)은 높을 것이다.

공공기관은 공공성과 시장성을 기준으로 공기업과 준정부기관으로 유형을 구분한다. 총 수입액 중 자체수입액 비중이 50% 이상인 공기업은 기업적 특성이 강하다고 보며, 그 이하인 준정부기관은 공공성이 높다고 보는 것이 일반적이다. 따라서 혁신성과와 조직의 성과와의 관계는 공공기관 유형에 따라 다른 관계에 있을 수 있다. 공기업은 기업성이 강하므

로 혁신성과가 높으면 준정부기관에 비하여 기업성이 더 강화되고, 준정부기관은 공공성이 강하므로 혁신성과가 높으면 공기업에 비하여 공공성이 더 강화될 수 있다. 공공기관의 유형에 따른 혁신성과와 조직의 성과와의 관계에 대하여 다음과 같이 가설 2를 설정하였다.

가설 2. 공공기관의 혁신성과와 조직의 성과와의 관계는 공공기관 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설 2-1. 공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 공공성이 강화될 것이다.

가설 2-1-a. 공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.

가설 2-1-b. 공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 국민만족도가 더 강화될 것이다.

가설 2-2. 준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 기업성이 더 강화될 것이다.

가설 2-2-a. 준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 더 강화될 것이다.

가설 2-2-b. 준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다.

정부 정치성향에 따라 각 정부는 공공기관 경영평가에 혁신을 별도의 지표로 구분하여 평가하였다. 역대 정부의 공공기관 혁신 방향을 검토하였을 때 보수 정부와 진보 정부는 공공기관에게 요구하는 혁신의 방향이 다르다는 것을 확인할 수 있었다. 보수 정부는 방만경영 개선, 경영효율화 및 부채감축 등 공공성보다는 기업성을 강조하였고, 진보 정부는 사회적 가치 및 국민신뢰 회복 등 기업성보다는 공공성을 강조하였다. 혁신의 방향이 다르므로 정부의 정치성향에 따라 공공기관의 성과가 다르게 나타날 수 있다고 예상하였다. 정부의 정치성향에 따른 혁신성과와 조직의 성과와의 관계에 대한 가설 3은 다음과 같다.

가설 3. 공공기관의 혁신성과와 조직의 성과는 정부의 정치성향에 따라 차이가 있을 것이다.

가설 3-1. 보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 공공성이 더 강화될 것이다.

가설 3-1-a. 보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관

의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.

가설 3-1-b. 보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 국민만족도가 더 강화될 것이다.

가설 3-2. 진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 기업성이 더 강화될 것이다.

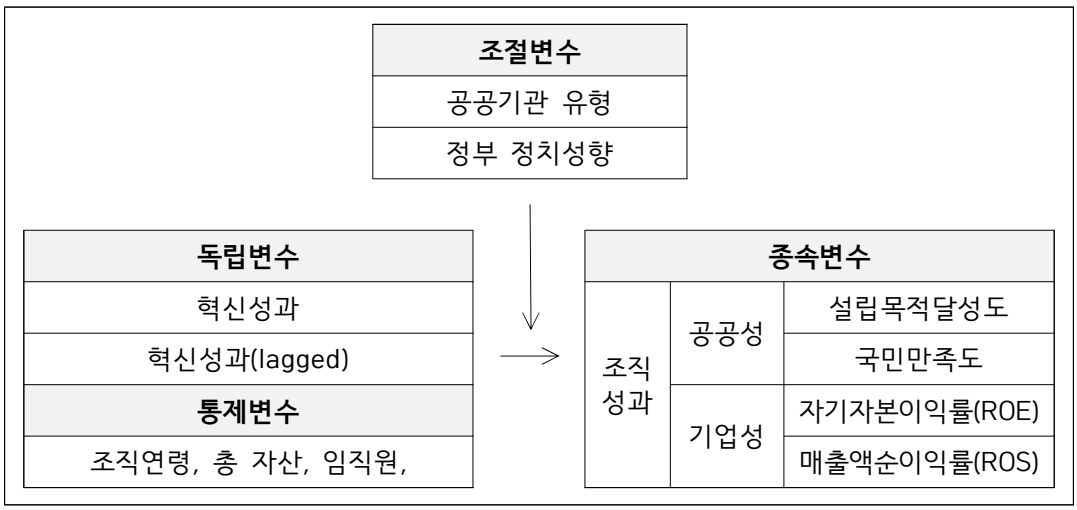
가설 3-2-a. 진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 더 강화될 것이다.

가설 3-2-b. 진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다.

(2) 연구모형

혁신성과와 조직의 성과와의 관계를 알아보기 위하여 3개의 가설을 설정하였다. 첫 번째로 공공기관의 혁신성과와 조직의 성과와의 관계를 살펴본다. 조직의 성과는 공공성과 기업성으로 구분하여 살피되 공공성은 설립목적달성도와 국민만족도로, 기업성은 자기자본이익률(ROE)과 매출액순이익률(ROS)로 나누어 확인하였다. 두 번째로 혁신성과와 조직의 성과가 공공기관 유형에 따라 다르게 나타나는지 공공기관 유형을 조절변수로 두고 분석하였다. 세 번째로는 혁신성과와 조직의 성과가 정부의 정치성향에 따라 다르게 나타나는지 정부 정치성향의 조절효과를 확인하였다. 독립변수 혁신성과는 종속변수와의 인과성을 고려하지 않은 모형과 인과성을 고려하여 1년씩 지체한 모형으로 나누었다. 양적 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 양적 연구의 분석틀



2. 연구 대상

이 연구의 목적은 공공기관의 혁신성과와 조직성과와의 관계를 확인하는 것이다. 따라서 연구 대상은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조(공공기관)에 따라 공공기관으로 지정[13]된 법인·단체 또는 기관으로 하였다. 다만, 공공기관 중 기타공공기관은 공기업이나 준정부기관에 비해 직원 정원, 수입액 또는 자산규모가 작아 국민생활에 미치는 영향이 상대적으로 적을 것으로 판단하여 분석 대상에서 제외하였다.

우리나라 정부의 공공기관 혁신 방향을 확인한 결과 정부의 정치성향에 따라 큰 차이를 보였다. 따라서 보수 정부인 박근혜 대통령 재임 기간과 진보 정부인 문재인 대통령 재임 기간 혁신성과와 조직성과와의 관계를 살펴보고자 연구의 시간적 범위는 2014년부터 2021년까지로 하였다.

3. 자료 수집 방법

종속변수 중 공공성에 해당하는 설립목적달성도와 국민만족도는 기획재정부의 공공기관 경영평가보고서에서 수집하고, 기업성에 해당하는 자기자본이익률(ROE)과 매출액순이익률(ROS)은 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오 홈페이지(http://www.alio.go.kr)를 참고하였다. 독립변수인 혁신성과는 혁신과 관련한 평가지표 점수를 활용하였고, 이 점수 또한 기획재정부의 공공기관 경영평가 실적보고서에서 수집하였다. 총자산, 임직원수, 조직연령 및 공공기관 유형 등의 통제변수도 알리오 홈페이지를 참고하였다. 단, 알리오 경영공시 공개기간(5년)이 경과하여 공개되지 않은 자료는 정보공개청구(http://open.go.kr)로 수집하였다.

기획재정부의 공공기관 경영평가는 약 30여년 이상 지속적으로 진화, 발전하면서 공공부문의 성과관리제도로서 성공적으로 운영됐고 공공기관의 성과와 효율성을 제고하기 위한 가장 핵심적인 관리 수단으로 활용되어 왔으므로 가장 권위 있는 데이터라 할 수 있다(장지인외, 2013: 33).

13) 2022년에는 시장형 공기업 15개, 준시장형 공기업 21개 등 공기업 36개, 기금관리형 준정부기관 13개, 위탁집행형 준정부기관 81개 등 준정부기관 94개와 기타공공기관 220개 등 총 350개가 공공기관으로 지정되었다(「2022년도 공공기관 지정 보도자료」, 기획재정부, 2022.7.29.).

아울러 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 주요 경영정보를 국민에게 공시하므로 신뢰성과 정확성이 높다고 보았다.

4. 측정

(1) 종속변수

① 공공기관의 공공성

공공성이란 설립된 공공기관의 경영목표를 달성하는 것이다. 윤성식(1995: 75)에 따르면 공공성은 정책수단으로서 공공기관을 통하여 추구하고자 하는 정책목표와 관련이 있다고 하였다. 그리고 김준기(2014: 47)는 국민들 전체에게 도움이 되는 것을 의미하는 것이라 하였다. 이러한 논의를 종합하여 공공기관의 공공성을 첫째 정부의 통제 하에 정부가 공기업이라는 정책수단으로 제공하는 공공사업의 사업목표 달성 정도, 둘째 국민에게 필요한 공공재와 공공서비스를 제공하여 국민생활의 만족도를 높이는 것 등 2가지로 정의하였다. 이러한 정의에 따라 공공성은 설립목적달성도와 국민만족도로 측정하였다.

ⓐ 설립목적달성도

조일출·나인철(2005)은 공공기관의 공공성 관점의 성과측정지표로 기획재정부가 주관하는 공공기관 경영평가 중 주요사업 범주 평가점수를 활용하였다. 그리고 윤성일·권오영(2017)도 기관별 주요 사업목표에 따른 성과달성 정도를 조직성과로 보고 경영평가 실적보고서 상의 주요사업 평가점수를 활용하였다. 이러한 연구를 참고하여 설립목적달성도를 공공기관 경영평가 결과 중 주요사업 범주 평가점수를 활용하되 비계량지표의 등급은 평점[14]을 적용하여 100점 만점으로 환산하였다. 공공기관 경

14) 공공기관 경영평가편람에서 비계량지표는 C등급(보통)을 기준으로 5개 등급(A~E)으로 구분하고, 각각의 기본 등급보다 우수한 성과를 낸 경우 +점수를 부여하여 9등급으로 평가하며 등급별 평점은 <표 18>과 같다. 따라서 세부평가항목별 등급은 <표 18>의 기준으로 환산하고 가중치를 반영하여 측정하였다.

영평가 편람에서 정한 주요사업 범주의 주요 평가내용은 <표 19>와 같다.

<표 19> 주요사업 범주 평가내용

평가범주	주요 평가내용
주요사업	공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과 및 계량지표의 적정성을 종합적으로 평가

※ 출처: 2021년도 공공기관 경영평가편람(기획재정부, 2020)

ⓑ 국민만족도

조직성과는 조직목표 달성의 정도와 그에 대한 질도 포함한다고 하였으며(전영한, 2004), 우양호 외(2005)는 책임운영기관을 대상으로 고객만족도 등을 조직성과의 지표로 사용하여 연구하였다. 이홍범(2015)은 국민의 요구에 부응한다는 대응성으로서 공공성에 대한 성과측정은 어려울 수 있으나 공공기관 경영평가 중 국민소통 지표[15]는 공공기관이 제공하는 공공서비스의 양적·질적 수준 등에 대한 종합적인 측정결과라 할 수 있으므로 대응성의 대용변수로 활용하였다.

기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제13조(고객헌장과 고객만족도 조사)에 따라 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 그 서비스를 제공받는 국민을 대상으로 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시하도록 하고 있다. 그리고 2018년 공공기관 경영평가부터는 고객만족도 조사가 공공기관의 사회적 책임성을 평가하는데 한계가 있다고 판단하여 공공기관 사회적가치기여도 조사를 추가하였고 고객만족도 지수와 사회적 가치 기여도 지수를 8:2의 비율로 합산하여 산출하고 있다. 2022년 공공기관 경영평가편람에서 제시하는 국민소통 지표의 세부평가내용은 <표 20>과 같다. 국민만족도, 즉 공공기관이 제공하는 공공재와 공공

<표 18> 비계량지표의 등급 설정과 평점

등급	A^+	A^0	B^+	B^0	C	D^+	D^0	E^+	E^0
평점	100	90	80	70	60	50	40	30	20

※ 출처: 2021년도 공공기관 경영평가편람(기획재정부, 2020)

15) 2017년까지는 고객만족도와 국민체감도를 국민평가 지표에서 평가하였다. 산출비율과 배점은 평가연도마다 다르지만 2017년의 경우 고객만족도 지수와 국민체감도 지수를 8:2의 비율로 합산하여 산출하였다. 국민평가 지표는 2018년부터 국민소통 지표로 개편되었다.

서비스가 국민 삶의 질을 어떻게 향상시켰는지는 공공기관 경영평가의 국민소통 지표의 점수로 측정하였다.

<표 20> 국민소통 세부평가내용

지표정의	·고객만족도 및 사회적 가치 기여도 조사결과에 나타난 고객만족도 및 사회적 가치 기여도의 수준을 평가한다.
적용대상 (배점)	·공기업 및 준정부기관 : 계량 0.5점
세부평가 내용	① 고객만족도 및 사회적 가치 기여도 지수 ※ 평점은 고객만족도 및 사회적 가치 기여도 지수를 8:2의 비율로 합산하여 산출(강소형 기관은 고객만족도 점수로만 산출) ※ 고객만족도, 사회적 가치 기여도 조사결과 중 일부가 없는 경우 해당 점수는 결측치로 처리 ※ 고객만족도조사 및 사회적가치 기여도조사(기재부) 결과 반영

※ 출처: 2021년도 공공기관 경영평가편람(기획재정부, 2020)

② 공공기관의 기업성

일반적으로 순수한 기업성이란 이윤을 추구하는 사기업의 특성으로 기업은 수익성, 생산성, 성장성, 안정성 및 활동성 등을 포괄하여 측정한다(이영호, 2015: 22). 주식시장에서 민간기업의 이윤 추구는 영업이익률, 순이익률, 자기자본이익률(return on equity; ROE)로 측정된다(유미년, 2012).

한편 공공기관의 기업성은 연구자에 따라 당기순이익과 영업이익률(박석희, 2006), 총자산순이익률(ROA)과 매출액순이익률(ROS)(박정수·홍유화, 2010; 이창균 외, 2010), 자기자본이익율(ROE)과 운영효율성(예산집행액 중 경상운영비가 차지하는 비중)(안경섭·윤미정, 2009) 등 여러 가지 재무지표를 활용하여 측정하였다. 그리고 이홍범(2015)는 기업성을 성장성, 수익성, 안정성 및 생산성으로 구분하고 자기자본증가율, 총자산순이익률, 유동비율, 노동생산성 및 자본생산성 등으로 측정하였다. 여러 유사 연구의 논의와 공공기관의 특성을 고려하여 본 연구에서는 기업성을 자기자본이익률(ROE)과 매출액순이익률(ROS)로 측정하였다.

(2) 독립변수

혁신성과는 다양하게 인식되기 때문에 공통으로 적용할 수 있는 판단

기준을 찾기는 어렵고(김난영, 2016: 177), 공공조직의 성과는 주관적·복합적이고 범위가 매우 넓어 측정하기 어렵다고 하였다(정진우, 2007). 그래서 혁신은 연구자에 따라 주어진 기간 내에 채택하는 혁신의 숫자(Damanpour, 1991: Baldridge & Burnham, 1975, 왕재선·김서용, 2009)로 보기도 하고, 혁신목표의 달성 여부와 혁신내용의 이행 여부로 측정하기도 하는 등(김난영, 2016: 177) 다양하게 측정하였다.

공공기관의 성과를 측정할 때 자주 활용하는 공공기관 경영평가는 산출물 등의 자료와 효율성 등의 인식자료를 측정하여 부여하므로 성과의 측정에 활용하기에 적합하다. 혁신 목표, 추진내용 및 성과 또한 공공기관 경영평가에서 평가하는데 이 연구에서 혁신성과는 공공기관 경영평가 중 혁신 분야 지표의 점수로 측정하고자 한다. 고유한 혁신지표 외에 박근혜 정부가 추진한 공공기관 정부 3.0과 문재인 정부가 중시한 열린혁신이나 혁신성장 등도 함께 평가하였다. 2014년[16]부터 2021년까지 공공기관 경영평가에서 다룬 혁신 관련 평가지표와 주요 평가내용은 <표 21>과 같고 연도별 혁신 관련 평가지표별 평가 배점은 <표 22>와 같다. 혁신 관련 평가점수를 평가지표별 평가 배점으로 가중평균하여 혁신성과를 측정하였다.

<표 21> 공공기관 경영평가 중 혁신 관련 평가지표 및 평가내용 요약

평가지표		평가내용
전략기획		· 경영목표, 경영전략, 국정과제, 윤리경영 및 대내외 의사소통 성과 · 정보보안관리체계 구축 · 일자리 창출, 불공정 개선, 사회공헌 및 공정경쟁 보장 성과
혁신	박근혜 정부	· 전략기획 평가내용 · 재정절감, 국민부담 완화, 대국민 서비스 질 제고, 혁신노력 등
	문재인 정부	· 혁신계획의 적정성, 리더십, 추진체계, 문화조성, 대내외 소통 등
공공기관 정부 3.0		· 우수사례 벤치마킹, 국민 맞춤서비스 추진, 기관간 협업, 사전정보 공표, 공공데이터 활용지원 실적 등
열린혁신		· 혁신계획, 혁신기반, 혁신과제 관리 및 성과
혁신성장		· 혁신성장 수요창출, 기술융합, 인프라 구축 노력과 성과

※ 출처: 2014년~2021년 공공기관 경영평가 편람 재가공

16) 2014년도에는 혁신과 관련한 독립된 지표 없이 전략기획 지표로만 평가하였으나 2015년 도입한 혁신성과의 평가내용이 전략기획의 평가내용을 보완하여 구성한 점, 2014년부터 정부 3.0을 공공기관 경영평가로 활용한 점, 박근혜 대통령의 임기가 2013.3월부터 시작된 점 등을 고려하여 2014년도 공공기관 경영평가 결과부터를 연구 대상에 포함하였다.

<표 22> 연도별 혁신 관련 평가지표별 평가 배점

(단위: 점)

연도	전략기획	혁신	정부 3.0	열린혁신	혁신성장
2014년	2/4(0)/2	-	1/1.5(0)/1.5	-	-
2015년	-	5/6(0)/5	1//1.5	-	-
2016년	-	3/3(0)/3	1//1.5	-	-
2017년	-	3	-	1//1.5	-
2018년	-	3	-	-	2//1
2019년	-	3	-	-	2//1
2020년	-	3	-	-	2//1
2021년	-	2	-	-	2//1

※ 출처: 2014년~2021년 공공기관 경영평가 편람 재가공
※ 시장형·준시장형 공기업 / 위탁집행형 준정부기관 / 기금관리형 준정부기관
※ ( )는 위탁집행형 중 평가군이 강소형인 기관의 평가가중치가 다른 경우
※ 공기업 // 준정부기관

(3) 조절변수

공공기관의 유형과 정부 정치성향이 혁신성과와 조직성과와의 관계에 조절효과가 있는지 확인하기 위하여 조절변수로 활용하였다. 정부 정치성향은 박근혜 대통령 퇴임(2017년 3월)을 기준으로 2014년부터 2016년까지는 보수 정부, 2017년부터 2021년까지는 진보 정부로 구분하였고, 보수 정부를 준거변수로 더미변수화 하였다. 공공기관 유형은 매년 공공기관운영위원회에서 심의·의결하여 알리는 “공공기관 지정 현황”에 따른 각 기관의 지정유형을 따라 분류하였다. 공기업과 준정부기관으로 분류하였으며 공기업을 준거변수로 더미변수화 하였다.

(4) 통제변수

공공기관의 성과에 영향을 미친다고 알려진 공공기관의 자산과 인력[17] 등 조직자원과 조직연령을 통제하였다. 선행연구를 살펴보면 김다경·엄태호(2014)는 재정규모와 인력규모는 조직성과에 영향을 미친다고 하였다. 조직연령은 연구자에 따라 결과가 다르게 나타나기는 하지만 조

17) 조직자원 중 인력에 공무직(무기계약직)은 포함하지 않았다. 2017년 추진한 공공부문 비정규직 정규직 전환에 따라 임직원수가 급격히 늘어 자료에 왜곡이 생길 수 있다고 판단하였기 때문이다.

직성과에 영향을 주는 것으로 나타나고 있다(하준, 2003; 김다경·엄태호, 2014).

조직자원 중 총 자산은 기초 총 자산의 자연로그값, 인력은 기말 임직원수의 자연로그값, 조직연령은 2022년에서 설립연도를 뺀 값을 활용하여 측정하였다.

종속변수, 독립변수, 조절변수 및 통제변수의 측정 방법을 정리하면 <표 23>과 같다.

<표 23> 변수의 측정

변수			변수측정
종속	공공성	설립목적달성도	공공기관 경영평가결과의 주요사업 성과지표 평가점수를 100점으로 환산
		국민만족도	공공기관 경영평가결과의 국민소통 지표 평가점수
	기업성	자기자본이익률(ROE)	당기순이익/자기자본 × 100
		매출액순이익률(ROS)	당기순이익/매출액 × 100
독립	혁신성과		공공기관 경영평가결과 중 혁신 관련 지표 점수를 평가배점에 따라 가중평균한 점수
	혁신성과(lagged)		혁신성과를 1년씩 지체한 점수
조절	공공기관 유형		공기업 = 0, 준정부기관 = 1
	정부 정치성향		보수 정부 = 0, 진보 정부 = 1
통제	조직연령		2022-설립연도
	조직자원	총자산	기초 총 자산의 자연로그값
		인력	기말 임직원수의 자연로그값

5. 분석방법

특정 개체에 대해 관측 시점이 여러 개인 시계열데이터와 특정 시점에 있어서 관측되는 개체가 여러 개인 횡단면데이터를 하나로 합쳐 놓은 것이 패널데이터(Panel Data)이다. 이 연구를 위하여 수집한 자료는 2014년부터 2021년까지 137개 공공기관의 혁신성과와 조직의 성과 등의 자료를 반복적으로 조사한 패널데이터이다. 단 일부 데이터가 결측된 불균형(unbalanced) 패널이다. 패널데이터는 첫째, 반복된 관찰로 변수들 간의 동적 관계를 추정할 수 있고, 둘째 관찰되지 않는 이질성을 반영할 수 있어 모형설정 오류를 줄일 수 있으며, 셋째 더 많은 정보와 변수의 변동을 제공하여 효율적인 추정량을 얻을 수 있다는 장점이 있다(민인식·

최필선, 2019).

이 연구에서는 수집한 패널데이터로 공공기관의 혁신성과와 조직성과와의 관계를 분석하되 공공기관 유형과 정부 정치성향의 조절효과도 확인하였다. 분석 시 공공기관의 성과에 영향을 준다고 알려진 조직연령, 임직원수와 총 자산과 같은 조직자원은 통제하였다.

개체 간·개체 내 변동 등에 따른 다양한 결과를 확인하기 위하여 2가지 방법으로 분석하였다. 첫 번째로 같은 해의 혁신성과와 조직의 성과와의 관계를 분석하였다. 하우스만 검정(Hausman Test)과 LM-test 결과에 따라 고정효과모형, 확률효과모형 및 합동(Pooled) OLS 중 가장 적합한 모형을 선택하여 분석하였다. 두 번째 방법으로는 독립변수인 혁신성과와 종속변수인 조직의 성과와의 일방적 인과성(unidirectional causality)을 확보하기 위하여 독립변수를 종속변수보다 1년씩 지체(lagged)되도록 하여 분석하였다. 이 모델에서도 하우스만 검정과 LM-test 결과에 따라 가장 적합한 모형을 선택하여 분석하였다. 자료의 코딩과 분석은 STATA 17.0 통계패키지를 사용하였다.

제 2 절 질적연구

이 연구에서는 혁신성과와 조직성과와의 관계를 실증 분석하는 것뿐만 아니라 조직구성원이 혁신을 무엇이라 인식하는지 그리고 실제로 혁신성과가 어떤 요인으로 인하여 조직성과와 긍정적 또는 부정적 관계에 놓이게 되는지 등을 확인하기 위하여 심층인터뷰 방식으로 조직구성원의 인식을 조사했다.

1. 연구문제

혁신 이론과 선행연구에서 혁신이 효율성과 생산성을 높인다는 많은 연구를 살펴보았다. 그러나 혁신 저항이 생겨 불필요한 비용이 발생할 수 있다고도 하였다. 그리고 관리자, 구성원, 조직구조 및 환경변화 등이 혁신에 영향을 미치는 요인이라는 주장도 살펴보았다. 이러한 연구를 기반으로 공공기관 직원이 인식하는 혁신의 목적과 혁신추진 성공 또는 실패에 대한 중요한 원인을 조사해보고자 다음과 같은 연구 문제를 도출하였다.

연구 문제 1. 공공기관 조직구성원은 혁신의 목적을 무엇이라고 인식하는가?

연구 문제 2. 공공기관 조직구성원은 혁신성과와 조직의 성과와의 관계에 영향을 주는 요인을 무엇이라고 생각하는가?

2. 연구방법

연구 문제를 해결하기 위하여 공공기관 직원을 대상으로 반구조화된 심층 인터뷰를 진행하였다. 심층 인터뷰로 양적연구로는 추론할 수 없는 현실적이고 구체적인 혁신의 방법, 직원의 인식 그리고 혁신 성공 또는 실패의 원인과 사례 등에 관한 이야기를 들을 수 있다고 판단했기 때문이다. 연구의 수준과 편의를 위하여 인터뷰 참여자는 적합한 대상자를 인위적으로 표집하는 의도적 표집방법(purposive sampling)에 따라 선정하였다. 그리고 인터뷰 참여자는 다음의 기준에 따라 선정하였는데 첫째, 공공기관 유형에 따라 직원 인식의 차이가 있는지 확인하기 위하여 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관 등 공공기관 세부 유형별로 총 6개 기관을 선정하였다. 둘째, 선정한 기관에서 근무하는 직원 중 수행하는 사업에 대한 이해가 충분하고 기관 내에서 혁신업무를 수행한 경력이 있는 직원을 1명씩 추천받았다. 선정한 인터뷰 대상자의 기관 내 총 경력은 5년 5개월에서 16년 8개월로 평균 9년 1개월, 혁신업무 경력은 2개월에서 3년 2개월로 평균 1년 7개월이었다. 순환보직을 기본으로 하는 공공기관 전보 제도의 특성상 혁신업무 경력은 충분하다고 판단하였다. 기관별 직급체계에 따라 직급의 수준은 다르겠지만 인터뷰 대상자의 직급은 과장 3명, 책임역 1명 및 대리 2명이었고, 성별은 남성 3명, 여성 3명이었다. 심층 인터뷰 대상자들의 전반적 특징은 <표 24>와 같다. 심층 인터뷰는 연구를 목적으로 실시하였으므로 개인정보보호 등을 위하여 이름이나 기관명 등은 표기하지 않고 알파벳으로 표기하였으며, 연구와 관련이 있는 공공기관 유형, 직급 및 경력기간 등의 정보만 표기하였다.

심층 인터뷰는 2023년 3월부터 5월까지 실시하였다. 먼저 인터뷰 사전 단계로 인터뷰 참여자에게 연구 목적 및 질문 내용 등을 사전 안내하며 인터뷰 동의 의사를 확인하였다. 그리고 인터뷰는 연구자와 참여자의 1:1 심층 인터뷰방식으로 인터뷰 당 약 1시간 동안 진행하였다. 인터뷰

장소는 인터뷰 참여자가 편하게 참여할 수 있도록 인터뷰 참여자 소속기관의 회의실 등에서 실시하였다. 인터뷰는 최대한 편안한 분위기에서 연구 주제와 관련한 인터뷰 대상자의 이야기를 충분히 듣고자 했다. 단, 대면 인터뷰가 곤란한 경우 서면으로 응답지를 제출받았다. 이 경우도 대면 인터뷰와 마찬가지로 인터뷰 요청 전 연구의 목적을 자세히 설명하였다. 인터뷰 실시 전 녹취에 대하여 동의를 구하였고, 녹취한 인터뷰 내용을 자세히 분석하였다. 추가적인 질문에 대한 응답은 이메일 등으로 보충하였다.

<표 24> 심층 인터뷰 대상자의 전반적 특징

참여자	공공기관 유형	직급	총 경력	혁신업무 경력	성별
A	준정부기관	과장	16년 8개월	2년 3개월	여
B	공기업	대리	6년 8개월	2년	남
C	공기업	대리	7년 4개월	2년 1개월	여
D	공기업	과장	12년 3개월	3년 2개월	남
E	준정부기관	책임역	7년 9개월	2개월	남
F	준정부기관	과장	5년 5개월	6개월	여

제 4 장 연구결과 분석

제 1 절 양적연구

1. 기술통계분석

1) 종속변수

각 종속변수의 특성은 <표 25>와 같다. 공공성 중 설립목적달성도는 평균 80.139점(표준편차 5.563)으로, 국민만족도는 평균 89.132점(표준편차 9.713)으로 나타났다. 기업성은 자기자본이익률(ROE)과 매출액순이익률(ROS)로 측정하기로 하였으나 여러 연구에서 기업성 측정에 활용하는 총자산순이익률(ROA)도 참고를 위하여 살펴보았다. 측정 결과 자기자본이익률(ROE)의 평균은 -0.277(표준편차 118.589) 매출액순이익률(ROS)의 평균은 0.279(표준편차 38.346)로 각각 확인되었다.

<표 25> 종속변수의 측정

변수		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
공공성	설립목적달성도	937	80.139	5.563	53.628	92.449
	국민만족도	900	89.132	9.713	50	100
기업성	자기자본이익률(ROE)	912	-0.277	118.589	-3083.827	553.659
	매출액순이익률(ROS)	895	0.279	38.346	-692.650	376.030
참고	총자산순이익률(ROA)	911	2.151	32.495	-94.496	877.333

※ 총 992개 관측치 중 혁신지표와 국민소통 관련 평가 미수검 또는 정보공개청구 시 자료 미제출 등에 따라 결측치 발생

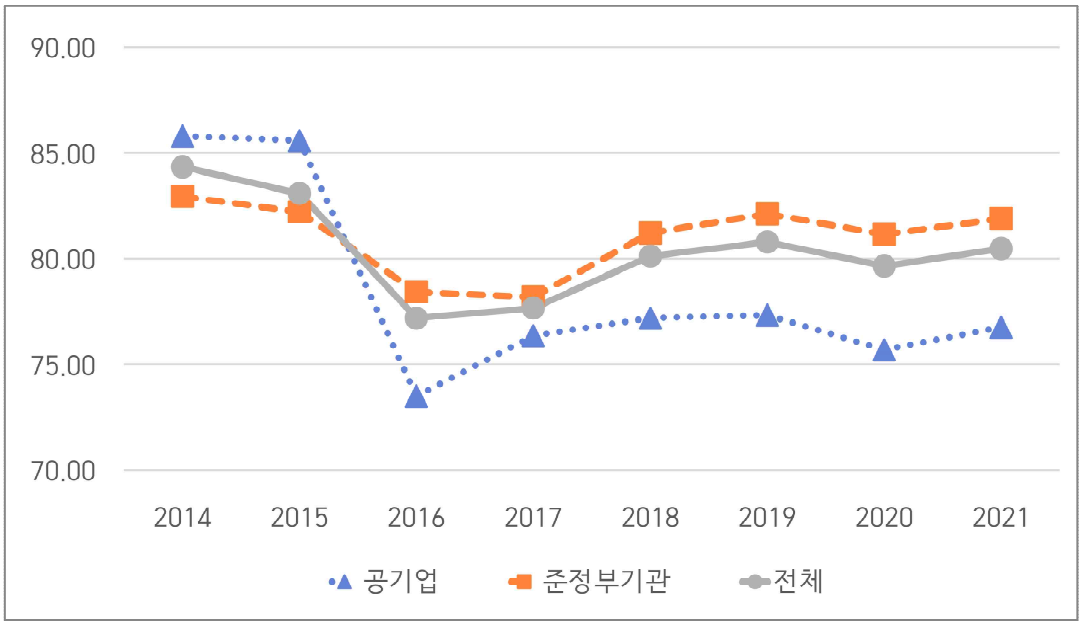
① 공공성

ⓐ 설립목적달성도

먼저 공공성 중 설립목적달성도는 공공기관 경영평가결과 중 주요사업 범주의 점수를 100점으로 환산하여 측정하였다. <그림 2>와 <표 26>에서 보는 것처럼 공기업과 준정부기관이 모두 2014년, 2015년에는 유사한

수준이었으나 2016년에 급격히 떨어졌는데 이는 박근혜 대통령의 탄핵(2017.3월)에 따른 정부 정책의 변화 때문이었던 것으로 보인다. 이후 문재인 정부가 들어선 2017년부터 설립목적달성도가 상승하다가 2020년 다소 감소하였는데 이는 코로나바이러스감염증-19의 영향으로 공공기관이 예년의 기능을 하지 못했던 것이었던 것으로 추측할 수 있다. 공공기관 유형별는 2015년 이전에는 공기업이, 2016년 이후에는 준정부기관이 설립목적달성도가 더 높았다.

<그림 2> 설립목적달성도의 연도별 변화 추세



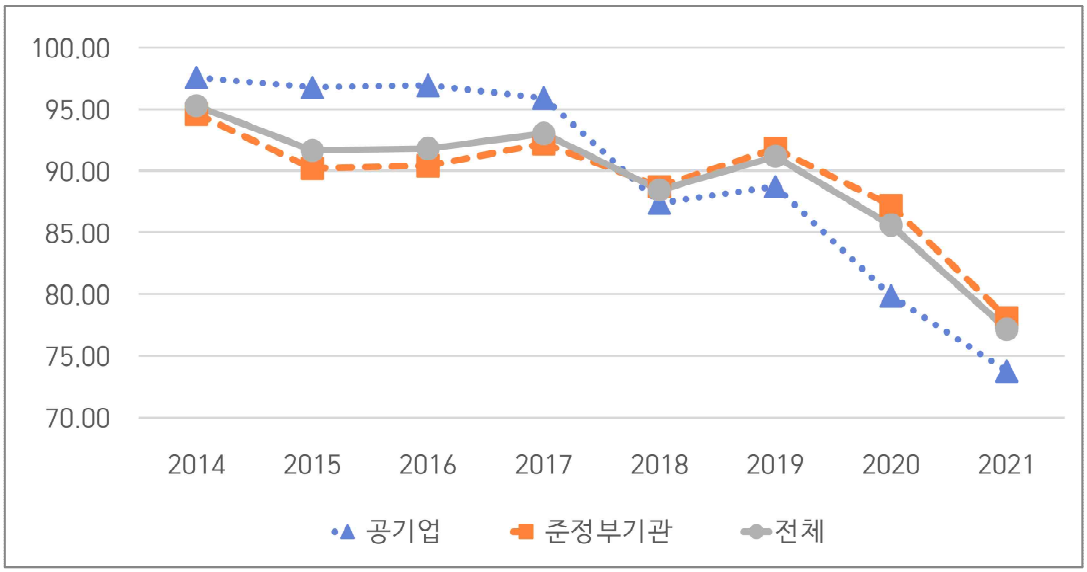
<표 26> 설립목적달성도의 연도별 기술통계

연도	표본수	평균	표준편차	최소값	최대값
2014년	61	84.344	3.065	76.200	89.000
2015년	116	83.081	3.182	75.667	89.000
2016년	119	77.188	6.514	53.628	90.000
2017년	123	77.659	7.484	54.060	92.449
2018년	128	80.114	5.576	61.789	91.916
2019년	129	80.782	4.731	65.891	88.804
2020년	131	79.649	4.580	61.649	87.600
2021년	130	80.470	3.821	71.869	87.400
합계	937	80.139	5.563	53.628	92.449

ⓑ 국민만족도

공공성 중 국민만족도는 공공기관 경영평가결과 중 국민소통 지표로 측정하였다. <그림 3>과 <표 27>에서 연도별 변화 추세를 확인할 수 있다. 2017년까지 국민만족도는 공기업과 준정부기관이 모두 유사한 수준을 유지하였으나 2018년 급격히 하락하였다. 이것은 2018년부터 국민소통 지표에 사회적 가치 기여도를 포함하고 고객만족도 점수와 사회적 가치 기여도 점수를 8:2로 가중평균하여 점수를 산정하였는데 사회적 가치 기여도가 기존의 고객만족도에 비해 상대적으로 낮게 평가되어 2018년 이후 점수가 하락한 것으로 분석할 수 있다. 국민만족도도 2020년 이후에는 코로나의 영향으로 급격히 떨어진 것으로 보인다.

<그림 3> 국민만족도의 연도별 변화 추세



<표 27> 국민만족도의 연도별 기술통계

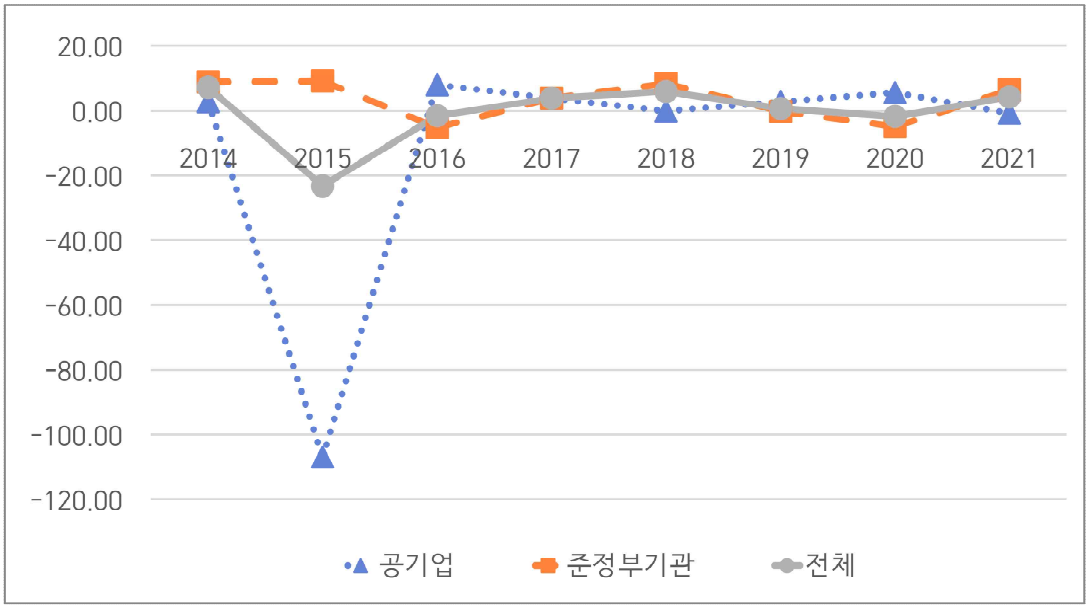
연도	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
2014년	107	95.268	4.479	83.127	100
2015년	108	91.652	7.092	76.6	100
2016년	111	91.802	7.044	67.05	100
2017년	111	93.032	5.398	76.131	100
2018년	117	88.436	5.598	62.4	98.204
2019년	114	91.166	5.944	66.7	100
2020년	115	85.594	8.725	60	100
2021년	117	77.151	15.079	50	100
합계	900	89.132	9.713	50	100

② 기업성

ⓐ 자기자본이익률(ROE)

기업성 중 자기자본이익률(ROE)의 연도별 추세는 <그림 4> 및 <표 28>과 같다. 2015년 공기업의 자기자본이익률(ROE)이 급격하게 감소하였지만 다른 연도에는 유사한 수준으로 유지하였다. 준정부기관은 0을 기준으로 오르락내리락하며 큰 변화를 보이지 않았다.

<그림 4> 자기자본이익률(ROE)의 연도별 변화 추세



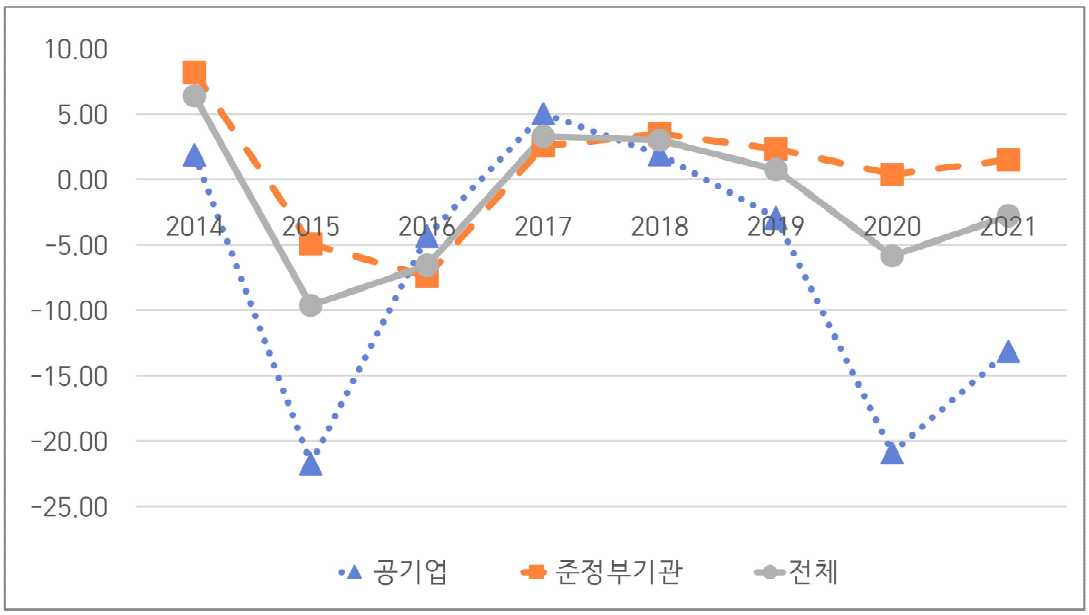
<표 28> 자기자본이익률(ROE)의 연도별 기술통계

연도	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
2014년	102	7.325	56.997	242.192	-451.724
2015년	103	-23.387	305.515	135.362	-3083.827
2016년	105	-1.539	103.790	211.539	-1017.647
2017년	115	3.919	37.335	338.608	-101.025
2018년	120	5.971	35.005	262.172	-151.760
2019년	121	0.756	74.213	246.740	-729.885
2020년	123	-1.746	56.592	213.792	-447.561
2021년	123	4.283	58.364	553.659	-200.000
합계	912	-0.277	118.589	553.659	-3083.827

ⓑ 매출액순이익률(ROS)

다음으로 매출액순이익률(ROS)은 <그림 5> 및 <표 29>와 같다. 2015년에 공기업과 준정부기관의 매출액순이익률이 모두 급격하게 떨어졌다. 공기업은 2017년에 2014년 수준으로 회복했으나 점차 감소하는 추세를 보이다가 2020년에 다시 대폭 하락하였고 2021년 다시 상승하였다. 그에 반해 준정부기관은 2016년까지 감소하는 추세였으나 2017년에 2014년 수준으로 회복하고 이후 유사한 수준을 유지하고 있었다.

<그림 5> 매출액순이익률(ROS)의 연도별 변화 추세



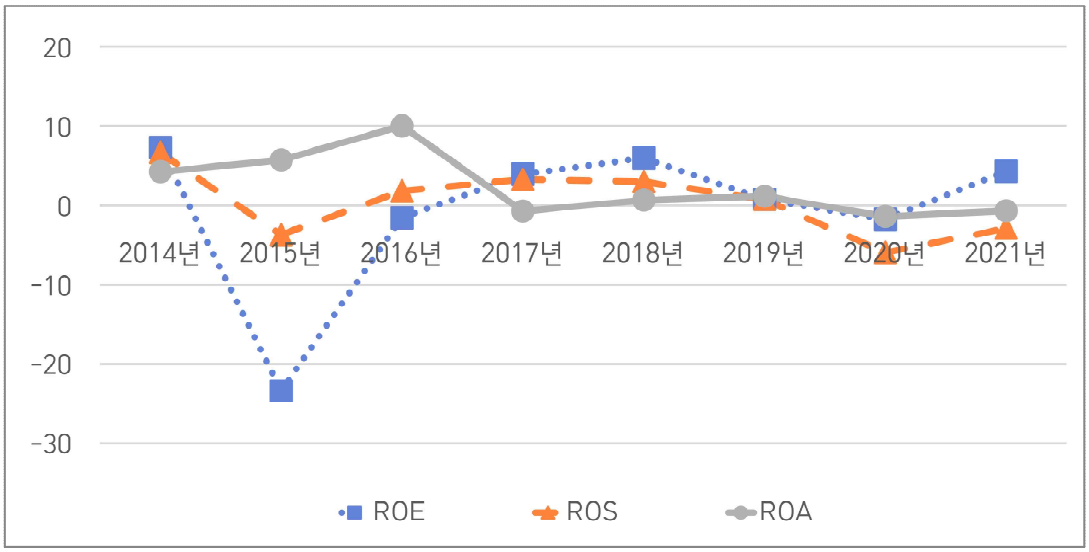
<표 29> 매출액순이익률(ROS)의 연도별 기술통계

연도	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
2014년	100	6.690	40.240	-95.990	376.030
2015년	99	-3.675	75.083	-692.650	131.940
2016년	100	1.842	35.516	-298.780	135.330
2017년	114	3.310	16.865	-57.810	107.560
2018년	119	3.023	21.194	-107.490	129.740
2019년	121	0.742	24.413	-208.680	91.780
2020년	122	-5.905	40.266	-285.840	89.980
2021년	120	-2.881	30.446	-237.360	95.910
합계	895	0.279	38.346	-692.650	376.030

ⓒ 자기자본이익률, 매출액순이익률 및 총자산순이익률 비교

참고로 총자산순이익률(ROA)을 추가하여 비교해보았다. <그림 6>을 보면 총자산순이익률(ROA)은 2016년까지 상승하다가 2017년 감소하였고 이후 유사한 수준을 유지하고 있다.

<그림 6> 기업성 관련 변수의 연도별 변화 추세



2) 독립변수[18)]

중장기 경영 혁신 등을 위한 기관의 노력과 성과를 혁신지표로 비계량 평가한다. 혁신지표 외에 정부의 정책에 따라 별도로 평가하는 공공기관 정부 3.0, 열린혁신과 혁신성장 등의 평가점수를 연도별 평가 배점에 따라 가중평균하여 혁신성과를 측정하였다. 혁신성과의 평균은 <표 30>과 같이 68.327점(표준편차 8.443)이며 최소값은 42.60점, 최대값은 94.64점으로 나타났다.

<표 30> 독립변수의 측정

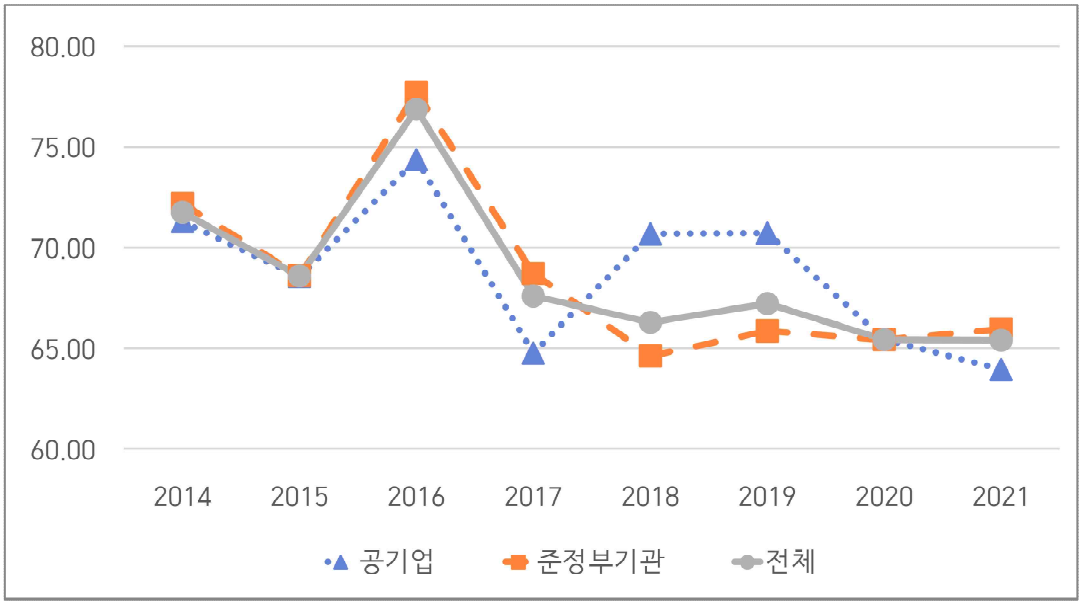
변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
혁신성과	937	68.327	8.443	42.60	94.64

* 2014년 일부 기관이 혁신지표 평가를 받지 않아 결측이 발생하였다.

18) 독립변수와 종속변수의 일방적 인과성을 고려하기 위하여 1년씩 지체한 혁신성과(lagged)의 평균은 68.795(표준편차 8.692)이며 최소값은 42.60점, 최대값은 94.64점이었다.

<그림 7>과 <표 31>에서 보는 것처럼 2015년에 하락한 혁신성과는 2016년 큰 폭으로 상승하였으나 2017년 다시 하락하였다. 준정부기관은 이후 2021년까지 비슷한 수준을 유지하였으나 공기업은 2018년 상승하였고 2020년 이후 계속 감소하는 추세에 있었다. 2018년과 2019년에는 공기업이 준정부기관보다 높았으나 다른 해에는 공기업과 준정부기관이 비슷했다.

<그림 7> 혁신성과의 연도별 변화 추세



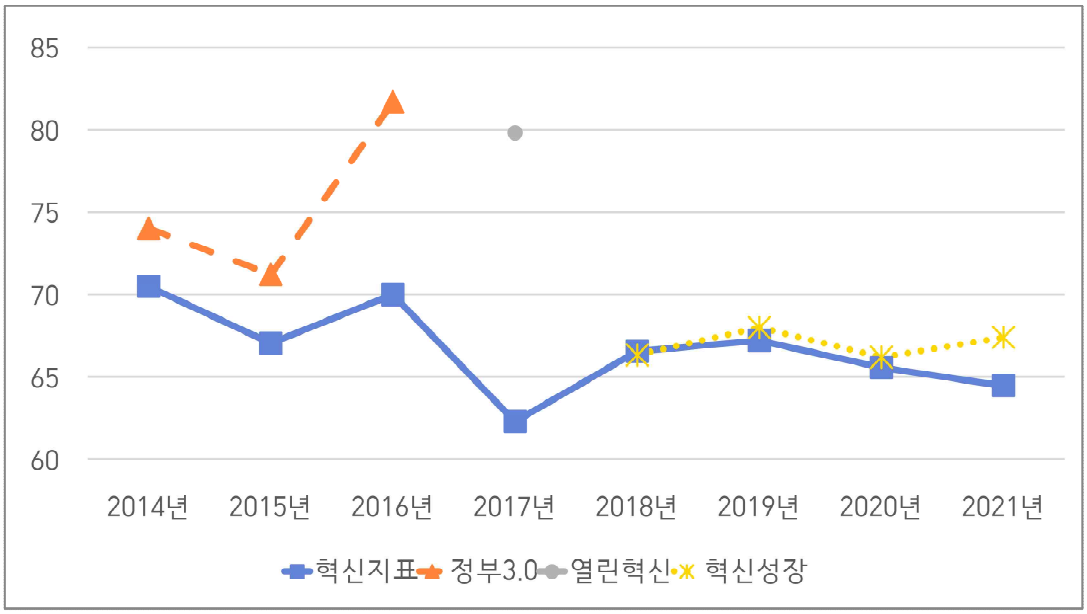
<표 31> 연도별 혁신성과의 기술통계

연도	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
2014년	61	71.747	8.041	51.000	88.333
2015년	116	68.589	7.273	51.211	85.710
2016년	119	76.864	8.973	42.600	94.640
2017년	123	67.594	8.482	47.010	84.000
2018년	128	66.281	8.051	45.000	86.000
2019년	129	67.217	7.609	47.500	86.000
2020년	131	65.427	7.021	47.500	80.000
2021년	130	65.404	5.614	53.333	76.667
합계	937	68.327	8.443	42.600	94.640

혁신성과를 측정하기 위하여 활용한 혁신지표, 공공기관 정부 3.0, 열린혁신 및 혁신성장 등의 연도별 변화 추세와 기술통계는 <그림 8> 및

<표 32>와 같다. 혁신지표의 평균 점수는 2017년이 가장 낮고, 다른 해에는 65점에서 70점 내에 있었다. 공공기관 정부 3.0은 다른 평가지표에 비하여 높은 점수를 보였다. 연구 대상 기간 중 한 차례만 평가한 열린혁신 지표의 평균 점수는 79.829점이었다. 2018년 이후 평가를 시작한 혁신성장 지표의 평균 점수는 66.969점이었으며 매년 비슷한 수준이었다. 혁신지표와 혁신성장은 비계량지표로 9등급으로 평가한 점수를 100점 만점으로 환산하여 측정하였기 때문에 비계량평가의 특징이 반영된 것으로 보인다.

<그림 8> 혁신성과의 세부지표별 변화 추세



<표 32> 혁신성과의 세부지표별 기술통계

연도	혁신지표		공공기관 정부3.0		열린혁신		혁신성장	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
2014년	70.492	9.206	74.008	8.792	-	-	-	-
2015년	67.049	7.820	71.221	7.725	-	-	-	-
2016년	70.000	8.098	81.697	9.438	-	-	-	-
2017년	62.276	10.621	-	-	79.829	8.208	-	-
2018년	66.563	10.151	-	-	-	-	66.328	6.973
2019년	67.209	9.268	-	-	-	-	67.985	7.539
2020년	65.573	8.427	-	-	-	-	66.183	8.177
2021년	64.462	6.798	-	-	-	-	67.385	6.654
합계	66.121	9.239	76.007	9.875	79.829	8.208	66.969	7.378

3) 조절변수

조절변수인 공공기관 유형과 정부 정치성향의 측정 결과는 <표 33>과 같다. 공공기관 유형은 총 992개의 관측치 중 공기업이 268개(27.02%), 준정부기관이 724개(72.98%)였다. 정부 정치성향은 박근혜 대통령이 퇴임한 2017년 3월을 기준으로 2014년부터 2016년까지의 기간을 보수 정부로, 문재인 대통령 재임 기간인 그 이후의 기간을 진보 정부로 구분하였다. 이 기준에 따라 보수 정부 표본은 351개(35.38%), 진보 정부 표본은 641개(64.62%)였다.

<표 33> 조절변수의 측정

변수		관측치	비중(%)	비고
공공기관 유형	공기업	268	27.02	
	준정부기관	724	72.98	
	소계	992	100.00	
정부 정치성향	보수 정부	351	35.38	2014년~2016년(박근혜 대통령)
	진보 정부	641	64.62	2017년~2021년(문재인 대통령)
	소계	992	100.00	

4) 통제변수

통제변수인 조직연령과 조직자원(임직원수(ln), 총자산(ln))의 측정 결과는 <표 34>와 같다. 조직연령은 평균 25.794년(표준편차 17.643), 임직원수(ln)는 평균 6.395(표준편차 1.346), 총자산(ln)은 평균 12.857(표준편차 2.979)로 각각 나타났다.

<표 34> 통제변수의 측정

변수		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
조직연령		992	25.794	17.643	1	92
조직 자원	임직원수(ln)	973	6.395	1.346	3.989	10.387
	총자산(ln)	968	12.857	2.979	5.011	20.671

※ 정보공개청구시 일부기관의 자료 비공개 및 불성실 응답 등의 사유로 임직원수(ln)와 총자산(ln)에서 결측치가 발생하였다.

2. 상관분석

혁신성과, 혁신성과(lagged), 조직연령, 임직원수(ln) 및 총 자산(ln) 간 상관관계를 확인하기 위하여 상관관계 분석을 실시하였다. 임직원수(ln)와 총 자산(ln)의 상관관계는 r=0.6686(p<0.01)로 나타나 유의한 양의 상관관계를 보였다. 이에 반해 다른 변수들 간에는 유의하지만 상관계수가 0.3 미만으로 낮은 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 변수 간 상관관계는 <표 35>와 같다.

<표 35> 변수 간 상관관계

구분	혁신성과	혁신성과 (lagged)	조직연령	임직원수 (ln)	총자산(ln)
혁신성과	1.0000		-	-	-
혁신성과(lagged)	0.4827***	1.0000			
조직연령	0.0631*	0.0679*	1.0000	-	-
임직원수(ln)	0.2263***	0.2234***	0.2809***	1.0000	-
총자산(ln)	0.2091***	0.2064***	0.2328***	0.6686***	1.0000

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

아울러 변수들이 다중공선성 문제가 발생하는지 정확히 진단하기 위하여 분산팽창계수(VIF)를 확인하여 보았다. <표 36>과 같이 VIF가 10을 넘는 변수는 없는 것으로 나타나 다중공선성 문제가 있는 변수는 없는 것으로 분석되었다.

<표 36> 다중공선성 검증 결과

변수	VIF	1/VIF	변수	VIF	1/VIF
혁신성과	1.06	0.943097	혁신성과 (lagged)	1.06	0.943584
조직연령	1.09	0.917261	조직연령	1.08	0.922294
임직원수(ln)	1.87	0.534563	임직원수(ln)	1.87	0.533578
총자산(ln)	1.80	0.555334	총자산(ln)	1.81	0.553695
Mean VIF	1.46		Mean VIF	1.46	

3. 패널회귀분석

일방적 인과성을 고려하지 않고 같은 해의 독립변수와 종속변수를 회귀하는 분석을 모델 1, 두 변수의 일방적 인과성을 고려하여 독립변수를 1년씩 지체하여 회귀하는 분석을 모델 2로 구분하였다. 혁신성과가 높으면 조직의 성과가 높은지 두 변수의 관계와 혁신성과가 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있다는 두 변수의 인과성 등 2가지를 모두 확인하는 것이 필요하다고 생각하였기 때문이다. 모델별 분석 결과는 다음과 같다.

(1) 모델 1

① 혁신성과와 공공성

ⓐ 설립목적달성도

혁신성과와 설립목적달성도의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과는 하우스만검정 결과에 따라 임의효과모형으로 확인하였다. 종속변수인 설립목적달성도에 대한 독립변수 혁신성과와 조절변수인 공공기관 유형, 정부 정치성향 그리고 상호작용변수의 설명력은 21.4%로 나타났고(R^2=0.214), 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다(χ^2=328.48, p<0.01).

분석 결과 혁신성과(Coef.=0.220, p<0.01), 임직원수(ln)(Coef.=0.427, p<0.05), 공공기관 유형(Coef.=14.175, p<0.01) 및 정부 정치성향(Coef.=-10.282, p<0.01)은 설립목적달성도와 유의미한 관계에 있는 것으로 나타났다. 따라서 “가설 1-1-a. 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 높을 것이다.”는 채택한다.

조절효과의 경우, 혁신성과×공공기관 유형 상호작용변수(Coef.=-0.155, p<0.01)는 음(-)의 방향으로, 혁신성과×정부 정치성향 상호작용변수(Coef.=0.104, p<0.01)는 양(+)의 방향으로 설립목적달성도와 유의한 관계에 있는 것으로 나타났다. 따라서 “가설 2-1-a. 공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.”는 기각하고, “가설 3-1-a. 보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.”는 채택한다.

<표 37> 모델 1의 혁신성과와 설립목적달성도의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과[19)]

변수	Coef.	SE	z
혁신성과	0.220***	0.049	4.53
조직연령	0.007	0.012	0.64
임직원수(ln)	0.427**	0.201	2.12
총 자산(ln)	-0.010	0.094	-0.1
공공기관유형-준정부기관(ref.=공기업)	14.175***	3.171	4.47
정부 정치성향-진보 정부(ref.=보수 정부)	-10.282***	3.129	-3.29
혁신성과×공공기관 유형	-0.155***	0.046	-3.41
혁신성과×정부 정치성향	0.104***	0.043	2.4
상수	63.911***	3.803	16.81
R^2	0.214		
χ^2	328.48***		
N	914		

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

② 국민만족도

혁신성과와 국민만족도의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과는 하우스만검정 결과에 따라 임의효과모형으로 확인하였다. 종속변수인 국민만족도에 대한 독립변수 혁신성과와 조절변수인 공공기관 유형, 정부 정치성향 그리고 상호작용변수의 설명력은 36.8%로 나타났고(R^2=0.368), 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다(χ^2=435.98, p<0.01).

분석 결과 혁신성과(Coef.=0.240, p<0.01), 공공기관 유형(Coef.=19.853, p<0.01)과 정부 정치성향(Coef.=-16.278, p<0.01)은 국민만족도와 유의미한 관계에 있는 것으로 나타났다. “가설 1-1-b. 공공기관의 혁신성과가 높으면 국민만족도는 높을 것이다.”는 채택한다.

조절효과의 경우, 혁신성과×공공기관 유형 상호작용변수(Coef.=-0.278, p<0.01)는 국민만족도와 음(-)의 방향으로 유의한 관계에 있는 것으로 나타났으나, 혁신성과×정부 정치성향 상호작용변수는 통계적으로 유의하지 않았다. “가설 2-1-b. 공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 국민만족도가 더 강화될 것이다.”와 “가설 3-1-b. 보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.”는 모두 기각한다.

19) 회귀분석 시 연도도 통제하였으나 기재하지 않았다. <표 45>까지 같다.

<표 38> 모델 1의 혁신성과와 국민만족도의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과

변수	Coef.	SE	z
혁신성과	0.240***	0.099	2.41
조직연령	0.037	0.026	1.45
임직원수(ln)	-0.508	0.448	-1.13
총 자산(ln)	0.301	0.206	1.46
공공기관유형-준정부기관(ref.=공기업)	19.853***	6.546	3.03
정부 정치성향-진보 정부(ref.=보수 정부)	-16.278***	5.764	-2.82
혁신성과×공공기관 유형	-0.278***	0.094	-2.95
혁신성과×정부 정치성향	-0.045	0.080	-0.57
상수	77.663***	7.743	10.03
R^2	0.368		
χ^2	435.98***		
N	824		

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

② 혁신성과와 기업성

ⓐ 자기자본이익률(ROE)

혁신성과와 자기자본이익률(ROE)의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과는 하우스만검정 결과에 따라 임의효과모형으로 확인하였다. 종속변수인 자기자본이익률(ROE)에 대한 독립변수 혁신성과와 조절변수인 공공기관 유형, 정부 정치성향, 그리고 상호작용변수의 설명력은 1.8%로 매우 낮게 나타났고(R^2=0.018), 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다(χ^2=27.08, p<0.05).

분석 결과 혁신성과(Coef.=5.138, p<0.01), 공공기관 유형(Coef.=174.915, p<0.05) 및 정부 정치성향(Coef.=223.553, p<0.01)은 자기자본이익률(ROE)과 유의미한 관계에 있는 것으로 나타났다. “가설 1-2-a. 공공기관의 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)은 높을 것이다.”는 채택한다.

조절효과의 경우, 혁신성과×공공기관 유형 상호작용변수(Coef.=-2.403, p<0.05)와 혁신성과×정부 정치성향 상호작용변수(Coef.=-3.076, p<0.01)는 모두 자기자본이익률(ROE)과 음(-)의 방향으로 유의한 관계에 있는

것으로 나타났다. “가설 2-2-a. 준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 더 강화될 것이다.”와 “가설 3-2-a. 진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 더 강화될 것이다.”는 모두 채택한다.

<표 39> 모델 1의 혁신성과와 자기자본이익률(ROE)의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과

변수	Coef.	SE	z
혁신성과	5.138***	1.202	4.27
조직연령	-0.189	0.239	-0.79
임직원수(ln)	3.993	4.280	0.93
총 자산(ln)	-1.111	2.118	-0.52
공공기관유형-준정부기관(ref.=공기업)	174.915**	77.553	2.26
정부 정치성향-진보 정부(ref.=보수 정부)	223.553***	83.606	2.67
혁신성과×공공기관 유형	-2.403**	1.118	-2.15
혁신성과×정부 정치성향	-3.076***	1.159	-2.65
상수	-371.767***	92.744	-4.01
R^2	0.018		
χ^2	27.08**		
N	859		

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

ⓑ 매출액순이익률(ROS)

혁신성과와 매출액순이익률(ROS)의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과는 하우스만검정 결과에 따라 고정효과모형으로 확인하였다. 종속변수인 매출액순이익률(ROS)에 대한 독립변수 혁신성과와 조절변수인 공공기관 유형, 정부 정치성향, 그리고 상호작용변수의 설명력은 2.88%로 매우 낮게 나타났고(R^2=0.029), 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다(F=1.598, p<0.1).

분석 결과 어떤 변수도 매출액순이익률(ROS)과 유의하지 않았고, 조절효과의 경우에도 유의한 관계를 찾을 수 없었다. “가설 1-2-b. 공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)은 높을 것이다.”, “가설 2-2-b. 준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다.”와 “가설 3-2-b. 진보 정부 집권 기간과

비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다."는 모두 기각한다.

<표 40> 모델 1의 혁신성과와 매출액순이익률(ROS)의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과

변수	Coef.	SE	*t*
혁신성과	0.331	0.363	0.91
조직연령	2.611	3.896	0.67
임직원수(ln)	9.977	10.914	0.91
총 자산(ln)	-1.825	2.631	-0.69
공공기관유형-준정부기관(ref.=공기업)	2.781	30.774	0.09
정부 정치성향-진보 정부(ref.=보수 정부)	-2.480	32.342	-0.08
혁신성과×공공기관 유형	-0.244	0.346	-0.7
혁신성과×정부 정치성향	-0.376	0.296	-1.27
상수	-98.813	119.151	-0.83
R^2	0.029		
F	1.598*		
N	843		

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

③ 모델 1 종합

모델 1 분석 결과를 종합하면 <표 41>과 같다. 하우스만검정 결과에 따라 종속변수가 매출액순이익률(ROS)일 때는 고정효과모형, 나머지 종속변수는 임의효과모형으로 분석하였다. 분석 결과 혁신성과가 높으면 설립목적달성도, 국민만족도, 자기자본이익률(ROE)도 높은 것으로 나타났다. 매출액순이익률(ROS)도 통계적으로는 유의하지 않았지만 혁신성과와 양(+)의 방향으로 관계가 있는 것을 알 수 있었다.

공공기관 유형의 조절효과는 설립목적달성도, 국민만족도, 자기자본이익률(ROE)에서 유의했는데, 준정부기관과 비교하여 공기업이 혁신성과가 높으면 공공성과 기업성이 모두 강화된다는 것을 확인하였다. 준정부기관의 각 성과가 공기업의 각 성과보다 상대적으로 높아 준정부기관의 혁신성과에 한계비용체증이 나타난 것이라 해석할 수 있다. 그리고 정부 정치성향의 조절효과는 설립목적달성도와 자기자본이익률(ROE)에서 나타났는데 혁신성과가 높으면 진보 정부 집권 기간에는 공공성인 설립목적달성도가, 보수 정부 집권 기간에는 기업성인 자기자본이익률(ROE)이

더 강화된다고 볼 수 있었다.

<표 41> 모델 1의 분석 결과 종합

구분	공공성		기업성	
	설립목적 달성도	국민만족도	자기자본 이익률(ROE)	매출액 순이익률(ROS)
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
혁신성과	0.220*** (0.049)	0.240*** (0.099)	5.138*** (1.202)	0.331 (0.363)
조직연령	0.007 (0.012)	0.037 (0.026)	-0.189 (0.239)	2.611 (3.896)
임직원수(ln)	0.427** (0.201)	-0.508 (0.448)	3.993 (4.280)	9.977 (10.914)
총 자산(ln)	-0.010 (0.094)	0.301 (0.206)	-1.111 (2.118)	-1.825 (2.631)
공공기관유형-준정부기관 (ref.=공기업)	14.175*** (3.171)	19.853*** (6.546)	174.915** (77.553)	2.781 (30.774)
정부 정치성향-진보 정부 (ref.=보수 정부)	-10.282*** (3.129)	-16.278*** (5.764)	223.553*** (83.606)	-2.480 (32.342)
혁신성과×공공기관 유형	-0.155*** (0.046)	-0.278*** (0.094)	-2.403** (1.118)	-0.244 (0.346)
혁신성과×정부 정치성향	0.104*** (0.046)	-0.045 (0.080)	-3.076*** (1.159)	-0.376 (0.296)
상수	63.911*** (3.803)	77.663*** (7.743)	-371.767*** (92.744)	-98.813 (119.151)
R^2	0.214	0.368	0.018	0.029
$F(\chi^2)$	(328.48***)	(435.98***)	(27.08**)	1.598*
N	914	824	859	843
분석모형	임의효과	임의효과	임의효과	고정효과

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

(3) 모델 2

① 혁신성과와 공공성

ⓐ 설립목적달성도

혁신성과(lagged)와 설립목적달성도의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과는 하우스만검정 결과에 따라 고정효과모형으로 확

인하였다. 종속변수인 설립목적달성도에 대한 독립변수 혁신성과(lagged)와 조절변수인 공공기관 유형, 정부 정치성향, 그리고 상호작용변수의 설명력은 17.9%로 나타났고(R^2=0.179), 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다(F=11.579, p<0.01).

분석 결과 공공기관 유형(Coef.=10.533, p<0.05)과 정부 정치성향(Coef.=-16.186, p<0.01)은 설립목적달성도와 유의미한 관계에 있는 것으로 나타났다. 독립변수인 혁신성과(lagged)는 설립목적달성도와 통계적으로 유의한 관계는 아니지만 양(+)의 방향으로 관계가 있음을 알 수 있었다. “가설 1-1-a. 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도는 높을 것이다.”는 기각한다.

조절효과의 경우, 혁신성과(lagged)×공공기관 유형 상호작용변수(Coef.=-0.122, p<0.05)는 음(-)의 방향으로, 혁신성과(lagged)×정부 정치성향 상호작용변수(Coef.=0.092, p<0.1)는 양(+)의 방향으로 설립목적달성도와 유의한 관계에 있는 것으로 나타났다. “가설 2-1-a. 공기업과 비교하여 준정부기관은 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.”는 기각하고, “가설 3-1-a. 보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.”는 채택한다.

<표 42> 모델 2의 혁신성과(lagged)와 설립목적달성도의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과

변수	Coef.	SE	*t*
혁신성과(lagged)	0.068	0.067	1.02
조직연령	-1.055	0.642	1.64
임직원수(ln)	-0.349	2.034	-0.17
총 자산(ln)	-0.287	0.519	-0.55
공공기관유형-준정부기관(ref.=공기업)	10.533**	5.354	1.97
정부 정치성향-진보 정부(ref.=보수 정부)	-16.186***	5.266	-3.07
혁신성과×공공기관 유형	-0.122**	0.059	-2.05
혁신성과×정부 정치성향	0.092*	0.055	1.66
상수	59.052**	25.817	2.29
R^2	0.179		
F	11.579***		
N	783		

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

② 국민만족도

혁신성과(lagged)와 국민만족도의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과는 하우스만검정 결과에 따라 임의효과모형으로 확인하였다. 종속변수인 국민만족도에 대한 독립변수 혁신성과(lagged)와 조절변수인 공공기관 유형, 정부 정치성향, 그리고 상호작용변수의 설명력은 38.06%로 나타났고(R^2=0.381), 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다(χ^2=382.54, p<0.01).

분석 결과 혁신성과(lagged)(Coef.=0.245, p<0.05)와 공공기관 유형(Coef.=20.172, p<0.01)은 국민만족도와 유의미한 관계에 있는 것으로 나타났다. “가설 1-2-b. 공공기관의 혁신성과가 높으면 국민만족도는 높을 것이다.”는 채택한다.

조절효과의 경우, 혁신성과(lagged)×공공기관 유형 상호작용변수(Coef.=-0.275, p<0.01)는 국민만족도와 음(-)의 방향으로 유의한 관계에 있었지만 혁신성과(lagged)×정부 정치성향 상호작용변수는 통계적으로 유의하지 않았다. “가설 2-1-b. 공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 국민만족도가 더 강화될 것이다.”와 “가설 3-1-b. 보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 국민만족도가 더 강화될 것이다.”는 모두 기각한다.

<표 43> 모델 2의 혁신성과(lagged)와 국민만족도의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과

변수	Coef.	SE	z
혁신성과(lagged)	0.245**	0.115	2.14
조직연령	0.038	0.028	1.33
임직원수(ln)	-0.752	0.495	-1.52
총 자산(ln)	0.334	0.231	1.44
공공기관유형-준정부기관(ref.=공기업)	20.172***	7.137	2.83
정부 정치성향-진보 정부(ref.=보수 정부)	-11.090	7.021	-1.58
혁신성과×공공기관 유형	-0.275***	0.102	-2.7
혁신성과×정부 정치성향	-0.095	0.098	-0.97
상수	75.929***	8.677	8.75
R^2	0.381		
χ^2	382.54***		
N	709		

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

② 혁신성과와 기업성

ⓐ 자기자본이익률(ROE)

혁신성과(lagged)와 자기자본이익률(ROE)의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과는 하우스만검정과 LM-test 결과에 따라 합동 OLS로 확인하였다. 종속변수인 자기자본이익률(ROE)에 대한 독립변수 혁신성과(lagged)와 조절변수인 공공기관 유형, 정부 정치성향, 그리고 상호작용변수의 설명력은 5.7%로 낮게 나타났고(adj R^2=0.057), 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다(F=4.422, p<0.01).

분석 결과 혁신성과(lagged)(Coef.=9.338, p<0.01), 공공기관 유형(Coef.=194.113, p<0.05) 및 정부 정치성향(Coef.=583.580, p<0.01)은 자기자본이익률(ROE)과 유의미한 관계에 있는 것으로 나타났다. “가설 1-2-a. 공공기관의 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)은 높을 것이다.”는 채택한다.

조절효과의 경우, 혁신성과(lagged)×공공기관 유형 상호작용변수(Coef.=-2.702, p<0.05)와 혁신성과(lagged)×정부 정치성향 상호작용변수(Coef.=-7.276, p<0.01)는 모두 자기자본이익률(ROE)과 음(-)의 방향으로 유의한 관계를 보였다. “가설 2-2-a. 준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 더 강화될 것이다.”와 “가설 3-2-a. 진보 정부 집권 기간 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 더 강화될 것이다.”는 모두 채택한다.

<표 44> 모델 2의 혁신성과(lagged)와 자기자본이익률(ROE)의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과

변수	Coef.	SE	*t*
혁신성과(lagged)	9.338***	1.446	6.46
조직연령	-0.223	0.263	-0.85
임직원수(ln)	5.391	4.694	1.15
총 자산(ln)	-1.932	2.364	-0.82
공공기관유형-준정부기관(ref.=공기업)	194.113**	85.004	2.28
정부 정치성향-진보 정부(ref.=보수 정부)	583.580***	104.766	5.57
혁신성과×공공기관 유형	-2.702**	1.212	-2.23
혁신성과×정부 정치성향	-7.276***	1.456	-5
상수	-730.772***	107.795	-6.78
adj R^2	0.057		
F	4.422***		
N	735		

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

ⓑ 매출액순이익률(ROS)

혁신성과(lagged)와 매출액순이익률(ROS)의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과는 하우스만검정 결과에 따라 고정효과모델로 확인하였다. 종속변수인 매출액순이익률(ROS)에 대한 독립변수 혁신성과(lagged)와 조절변수인 공공기관 유형, 정부 정치성향, 그리고 상호작용변수의 설명력은 5.9%로 낮게 나타났고(R^2=0.059), 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다(F=3.053, p<0.01).

분석 결과 혁신성과(lagged)(Coef.=1.223, p<0.01)와 정부 정치성향(Coef.=95.824, p<0.01)은 매출액순이익률(ROS)과 유의미한 관계에 있는 것으로 나타났다. “가설 1-2-b. 공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)은 높을 것이다.”는 채택한다.

조절효과의 경우, 혁신성과(lagged)×정부 정치성향 상호작용변수(Coef.=-1.428, p<0.01)는 매출액순이익률(ROS)과 음(-)의 방향으로 유의한 관계에 있는 것으로 나타났다. 단, 혁신성과(lagged)×공공기관 유형 상호작용변수는 통계적으로 유의하지 않았지만 음(-)의 방향으로 영향이 있음을 알 수 있었다. “가설 2-2-b. 준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다.”는 기각하고, “가설 3-2-b. 진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간

에 공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다."는 채택한다.

<표 45> 모델 2의 혁신성과(lagged)와 매출액순이익률(ROS)의 관계와 공공기관 유형 및 정부 정치성향의 조절효과

변수	Coef.	SE	*t*
혁신성과	1.223***	0.423	2.89
조직연령	1.380	4.168	0.33
임직원수(ln)	7.504	12.813	0.59
총 자산(ln)	-2.414	3.263	-0.74
공공기관유형-준정부기관(ref.=공기업)	8.207	33.715	0.24
정부 정치성향-진보 정부(ref.=보수 정부)	95.824***	34.114	2.81
혁신성과×공공기관 유형	-0.389	0.375	-1.04
혁신성과×정부 정치성향	-1.428***	0.356	-4.01
상수	-133.171	163.276	-0.82
R^2	0.059		
F	3.053***		
N	724		

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

③ 모델 2 종합

모델 2의 분석결과를 종합하면 <표 46>과 같다. 하우스만검정과 LM-test 결과를 반영하여 종속변수가 설립목적달성도와 매출액순이익률(ROS)인 경우 고정효과모형, 국민만족도는 임의효과모형, 자기자본이익률(ROE)은 합동 OLS로 분석하였다. 분석 결과 혁신성과가 높으면 국민만족도, 자기자본이익률(ROE), 매출액순이익률(ROS)이 높은 것을 알 수 있었다. 설립목적달성도도 통계적으로 유의하지는 않았지만 양의 방향으로 관계가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 공공기관 유형의 조절효과는 매출액순이익률(ROS)만 제외하고 모두 유의하게 나타났는데 혁신성과가 높으면 공기업이 준정부기관보다 조직의 성과가 더 강화된다고 볼 수 있다. 정부 정치성향의 조절효과에서 설립목적달성도는 양(+)의 방향으로 나타났는데 보수 정부 집권 기간보다 진보 정부 집권 기간 동안 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화되었다. 기업성 변수인 자기자본이익률(ROE)와 매출액순이익률(ROS)은 음(-)의 방향으로 통계적으로 유의하게 나타났는데 진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권

기간에 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)과 매출액순이익률(ROS) 등의 기업성이 더 강화된다는 것을 확인하였다.

<표 46> 모델 2의 분석 결과 종합

구분	공공성		기업성	
	설립목적 달성도	국민만족도	자기자본 이익률(ROE)	매출액 순이익률(ROS)
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
혁신성과(lagged)	0.068 (0.067)	0.245** (0.115)	9.338*** (1.446)	1.223*** (0.423)
조직연령	1.055** (0.642)	0.038 (0.028)	-0.223 (0.263)	1.380 (4.168)
임직원수(ln)	-0.349 (2.034)	-0.752 (0.495)	5.391 (4.694)	7.504 (12.813)
총 자산(ln)	-0.287 (0.519)	0.334 (0.231)	-1.932 (2.364)	-2.414 (3.263)
공공기관유형-준정부기관 (ref.=공기업)	10.533** (5.354)	20.172*** (7.137)	194.113** (85.004)	8.207 (33.715)
정부 정치성향-진보 정부 (ref.=보수 정부)	-16.186*** (5.266)	-11.090 (7.021)	583.570*** (104.766)	95.824*** (34.114)
혁신성과×공공기관 유형	-0.122** (0.059)	-0.275*** (0.102)	-2.702** (1.212)	-0.389 (0.375)
혁신성과×정부 정치성향	0.092* (0.055)	-0.095 (0.098)	-7.276*** (1.456)	-1.428*** (0.356)
상수	59.052** (25.817)	75.929*** (8.677)	-730.772*** (107.795)	-133.171 (163.276)
R^2(adj R^2)	0.179	0.381	(0.057)	0.059
F(χ^2)	11.579***	(382.54***)	4.422***	3.053***
N	783	709	735	724
분석모형	고정효과	임의효과	합동 OLS	고정효과

※ * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

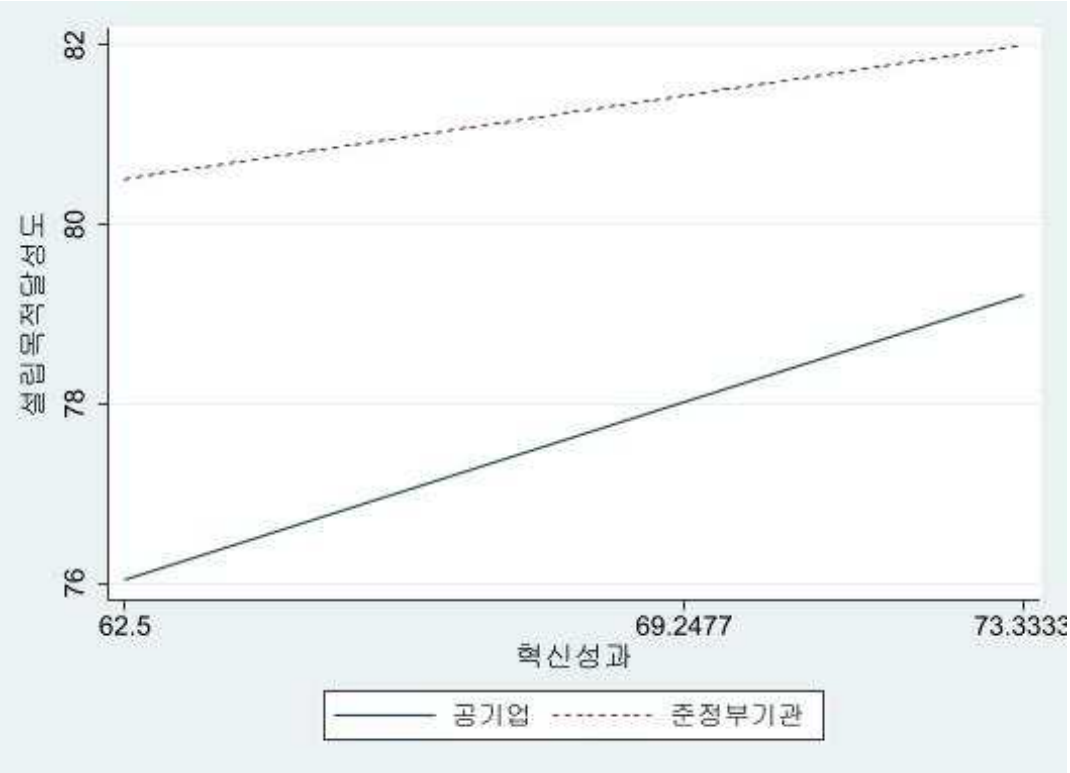
4. 공공기관의 혁신성과와 조직의 성과와의 관계

모델 1과 모델 2의 가설검정 결과를 비교하면 “가설 1-1-a 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 높을 것이다.”, “가설 1-2-b. 공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 높을 것이다.”와 “가설 3-2-b. 진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다.”를 제외하고 같은 결과를 보였다.

모델 1에서는 혁신성과가 높으면 설립목적달성도, 국민만족도 및 자기자본이익률(ROE)이 높은 것으로 나타났고, 모델 2에서는 혁신성과가 높으면 국민만족도, 자기자본이익률(ROE) 및 매출액순이익률(ROS)이 높은 것으로 나타났다. 혁신성과가 높으면 그 해의 설립목적달성도도 높게 나타나지만 해가 바뀌면 영향을 주지 않으며, 이와는 다르게 매출액순이익률(ROS)에 영향을 주는 데에는 시간이 소요된다고 해석할 수 있다.

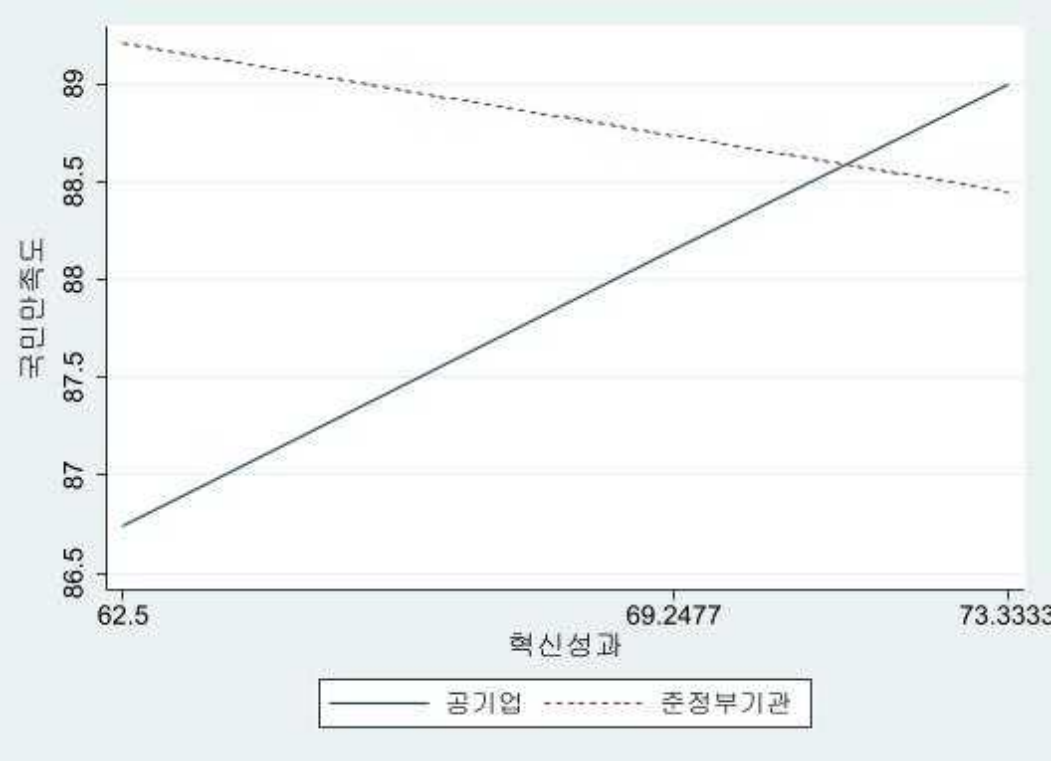
공공기관 유형에 따라 공공기관의 혁신성과와 조직의 성과와의 관계는 차이가 있었다. 공공기관 유형의 조절효과는 공기업에 두드러지게 나타났다. 공기업은 준정부기관과 비교하여 혁신성과가 높으면 공공성과 기업성이 모두 강화되는 것을 확인하였다. 혁신성과가 높으면 준정부기관은 공기업보다 설립목적달성도나 국민만족도 등의 공공성이 더 강화되지 않았다. 모델 1의 혁신성과와 설립목적달성도 간의 관계 및 혁신성과와 국민만족도 간의 관계에서 공공기관 유형의 조절효과를 살펴보기 위하여 그래프를 확인해보면 <그림 9> 및 <그림 10>과 같다.[20]

<그림 9> 공공기관 유형에 따른 혁신성과와 설립목적달성도의 관계



20) 모델 2의 공공기관 유형의 조절효과 그래프도 모델 1과 유사한 경향을 보여 그림은 생략하였다.

<그림 10> 공공기관 유형에 따른 혁신성과와 국민만족도의 관계



정부 정치성향에 따라 공공기관의 혁신성과와 조직의 성과와의 관계에도 차이가 있는 것으로 나타났다. 보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 강화되는 것을 알 수 있었다. 그리고 진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 강화되는 것으로 나타났다.

제 2 절 질적연구

1. 연구결과

(1) 혁신의 목적 = 설립목적 달성 + 더 나은 공공서비스 제공

응답자의 의견을 종합하면 공공기관 혁신추진의 방향과 목적은 설립목적을 달성하여 양질의 공공서비스를 제공하는 것이라 요약할 수 있었다. 먼저 대부분의 응답자가 혁신의 방향과 목적은 기관의 설립목적을 더 잘 달성하는 데 있다고 대답하였다. 기관이 설립된 목적을 달성하는 것을

가장 근본적인 혁신의 방향이 되어야 한다고 강조하였다. 그리고 국민에게 더 나은 서비스를 제공하는 것을 중요한 혁신의 목적으로 언급하였다. 새로운 경영관리 기법의 도입, 업무 프로세스 개선, 새로운 기술의 도입 및 일 잘하는 조직으로의 변화 등 혁신의 개별 목적들 또한 결국 국민을 만족시키기 위하여 더 나은 서비스를 제공하는 것이라 하였다. 소수의견이었지만 구성원의 삶의 질이나 업무 환경의 변화를 혁신의 목적이라고 응답하기도 하였는데 직무환경은 과업 수행에서 역량 강화를 위한 핵심 요소이므로(정준구 등, 2009) 이 또한 양질의 공공서비스 제공으로 귀결된다고 볼 수 있다.

기관 유형의 차이로 다른 의견이 나오기도 하였다. 준정부기관 응답자와는 달리 공기업 응답자는 혁신의 목적 중 하나로 재무 건전성 확보를 추가로 들었다. 이는 준정부기관과 비교하여 자체 예산의 비중이 높은 공기업의 직원은 기업성을 상대적으로 중요하게 생각하고 있다고 해석할 수 있었다.

> "혁신의 목적이 무엇이냐고 했을 때 말씀드릴 수 있는 것은 기관 목표나 성과 목표를 달성하기 위한 것, 공공기관으로서의 사회적 책임을 이행하는 것, 그리고 국민이 체감할 수 있도록 공공서비스로 개선하는 것 이렇게 3가지로 나눌 수 있더라고요." (응답자 A, 준정부기관)

> "공공기관이 존재하는 것 자체가 공공서비스를 제공하는 것이고 사기업들처럼 경제적 부가가치를 창출하거나 하는 게 주목적이 아니잖아요. 독점적인 지위에서 뭔가 대국민 서비스 질 제고 측면에서 혁신이 필요하지 않을까 생각합니다." (응답자 E, 준정부기관)

> "공공기관에게 혁신은 국민의 편익을 증진하고 더 나은 사회를 만들어 나가는 것이라고 생각해요. 그래서 우리 기관도 □□□을 종합관리하는 기관으로서 사회발전에 이바지하기 위해 혁신을 지속적으로 추진하고 있어요. 특히 시대 변화와 젊은 고객층의 니즈를 맞추려고 사업 전 분야에서 디지털화를 추진하면서 국민이 체감하는 변화를 이끌려고 노력하고 있어요." (응답자 F, 준정부기관)

> "혁신을 이루었을 때 회사의 재무 상태가 나아진다든지 실제로 임직원들의 삶의 질이나 회사 내 업무하는 환경이 바뀐다든지 아니면 실제로 저희가 제공하는 서비스의 수준이 고객들이 느끼기에 높아진다는지 하

는 그런 것들이 혁신인 것 같습니다." (응답자 B, 공기업)

"혁신이라고 하면 우리 기관이 설립된 목적 자체 그러니까 그 공공 서비스 더 잘 제공하는 것에 중점을 두어야 한다고 생각합니다. 그리고 저희가 창출하는 수익이 국민경제에 이바지하는 것이니까 재무건전성을 강화하는 측면도 있겠죠. 또 한편으로는 새로운 서비스나 기술을 도입해 나가는 그런 기술적인 서비스 혁신도 있을 텐데 이것도 결국은 고객 편의를 증진하기 위한 것이라 볼 수 있겠네요." (응답자 C, 공기업)

혁신의 목적을 조직의 변화 자체라고도 하였다. 빠르게 변화하는 시장의 트렌드를 따라가기 위하여 새로운 시장을 개척하거나 공공기관의 보수적인 문화 속에서 자체적인 변화를 위하여 혁신이 필요하다며 혁신을 본질적인 기관의 체질 개선으로 보는 의견도 있었다. 응답자는 "새로운 것을 도입, 실행, 정착하여 성과를 개선하는 전 과정"이라는 혁신의 이론과 새로운 영역의 개발, 관리방식의 변화 및 조직구성원 쇄신 등 혁신의 유형을 잘 이해하고 있었다.

"공공기관은 설립 근거법들이 있다 보니까 그 법에서 정하는 설립목적 중에 사양화되는 분야에서 나오는 어려움을 타개하고 새로운 먹거리를 찾아가기 위해서 혁신을 추진해 왔었습니다." (응답자 D, 공기업)

"공공기관이 업무가 타성에 빠지기 쉽고 담당 업무가 바뀐다 해도 계속 과거를 답습하는 경향이 있잖아요. 공공 쪽 생리상 되게 보수적이고 보신주의가 심하니까. 그래서 이런 것들을 어느 정도 깨기 위해서 그리고 조금 더 나은 방향으로 나아가는데 필요하다고 봐요." (응답자 E, 준정부기관)

(2) 정부별 공공기관 혁신 방향의 차이에서 오는 혼란

"제2장 제1절 3. 우리나라 공공기관의 혁신"에서 살펴본 것과 같이 각 정부가 공공기관에 대하여 추진한 혁신의 내용은 각각 달랐다. 논의한 정부별 혁신의 방향을 요약하면 <표 47>과 같은데, 박근혜 정부와 문재인 정부의 혁신 방향이 근본적으로 매우 다른 것을 알 수 있다. 현재 소속한 기관에서 혁신업무를 수행하고 있는 응답자들은 문재인 정부의 혁

신 방향과 상당히 다른 윤석열 정부의 혁신[21]을 추진하면서 부딪히는 어려움에 관하여도 얘기하였다. 응답자들은 정부마다 추진하는 혁신 중 어느 방향이 옳은지, 선호하는지 또는 효율적인지에 관한 판단은 차치하고라도 일관성 없는 혁신의 방향은 업무수행에 혼선을 주기 때문에 혁신을 추진하는데 애로가 있다는 어려움을 토로했다.

<표 47> 정부별 혁신의 방향

구분	혁신의 키워드
김대중 정부	공기업 민영화
노무현 정부	고품질의 공공서비스, 경영효율성, 도덕성
이명박 정부	통폐합, 민영화, 인력감축, 노사관계 선진화 등
박근혜 정부	경영효율화, 자율책임경영, 공공정보 개방, 부채감축
문재인 정부	사회적 가치, 경제패러다임 전환, 국민신뢰 회복

응답자들이 말한 것과 같이 어떤 정부는 공공기관의 효율화와 같은 경제적 가치를 강조하고 어떤 정부는 사회적 책임과 국민 만족과 같은 사회적 가치를 강조한다. 공공기관은 정부의 통제를 받으므로 정부의 정책 방향을 따르는 것은 당연하다. 그러나 정부의 정책 방향을 따르기 위하여 제도를 기획하고 실행하면서 이를 내재화하고 고도화하는 데에도 시간이 필요하다. 그래서 일관성에 기초한 연속성이 확보되어야만 혁신을 효율적으로 추진할 수 있다. 응답자들은 정부가 바뀌면서 혁신의 방향도 근본적으로 변하는 것을 상당히 우려하고 있었다. 물론 이 우려는 업무를 효과적으로 수행하지 못한다는 담당자의 고충 정도에서 그칠 수도 있다. 그러나 공공기관 혁신의 궁극적인 목표는 설립목적 달성과 더 나은 공공서비스 제공이라고 하였다. 이렇게 일관성이나 연속성이 담보되지 않은 공공기관의 혁신은 결국 국민 삶의 질을 향상하는 데 도움을 주지 못한다고 할 수 있다.

> "제가 체감하기로는 문재인 정부 때는 사회적 책임이나 국민소통 이 측면이 좀 더 강했던 것 같아요. 근데 지금 윤석열 정부는 업무 효율성이나 공공서비스 제고 이런 쪽을 더 중요하게 생각하더라고요." (응

21) 앞서 살펴본 바와 같이 윤석열 정부혁신의 방향은 공공기관 생산성·효율성 제고를 중심으로 기능, 조직·인력, 예산, 자산 및 복리후생 등 5대 분야 중점 효율화로 정하였다(기획재정부, 새정부 공공기관 혁신가이드라인, 2022.7.29.)

답자 A, 준정부기관)

"박근혜 정부의 혁신은 보니까 이제 정부 3.0에 맞춰져 있다가 문재인 정부에서는 국민 소통 이런거 많이 하고 혁신성과, 혁신성장, 4차 산업 혁명을 강조했어요. 정부가 바뀌고 거기에 따라서 사장단이 바뀌고 하면서 계속했던 과제들은 엎어지고 새로운 거 하고 이러면서 일관성, 연속성이 없다 보니까 제대로 된 성과를 이루기에는 좀 어려운 것 같아요." (응답자 B, 공기업)

"전 정부는 사회적 가치에 대한 말을 엄청나게 많이 했어요. 일자리 만들고 중소기업 챙기고 사회적 약자들도 배려하는 게 혁신이라고 얘기했는데 지금은 공공기관 효율화 얘기를 계속하거든요." (응답자 C, 공기업)

"지난 정부에서는 우리가 보통 혁신이라고 생각하면 하는 것들 업무를 개선하든지 새로운 서비스를 개발한다든지 이런 식이 많았다면 이제는 약간 그냥 효율화 쪽에 포커스가 맞춰지는 느낌이에요." (응답자 E, 준정부기관)

"경영관리적으로 박근혜 정부에서도 복리후생비가 문제가 돼서 1인당 복리후생비를 대폭 깎았죠. 문재인 정부 때도 비정규직 정규직화해서 거의 우수기관 됐었죠. 작년에도 경상비 절감, 유휴건물, 안 쓰고 있는 땅, 주식매각 다 했고 부채비율도 줄여놨고 경영관리적인 내용은 충실하게 잘하고 있어요." (응답자 D, 공기업)

(3) 공공기관 혁신의 성공조건 = 정부 + 리더십 + 조직구성원

한 응답자가 공공기관 혁신의 성공조건을 다음과 같이 요약하여 말해주었다. 응답자들이 설명한 혁신의 성공조건을 하나씩 살펴보겠다.

"혁신을 잘 추진하기 위해서는 혁신에 대한 경영진의 의지, 전 직원의 관심과 노력이 가장 필요하다고 생각합니다." (응답자 F, 준정부기관)

① 정부의 명확한 가이드라인 제시와 기관장의 강력한 리더십

응답자들이 적극적인 혁신추진을 위하여 필요하다고 가장 많이 언급한

것은 정부의 명확한 가이드라인 제시와 기관장의 강력한 리더십이었다. “(2) 정부별 공공기관 혁신 방향의 차이에서 오는 혼란”에서 살펴본 바와 같이 정부마다 기대하는 공공기관 혁신의 내용이 다르므로 정부가 혁신의 방향을 명확하게 제시하는 것이 가장 기본적인 조건이라고 생각하고 있었다. 공공기관은 법령이나 정부의 가이드라인과 같은 근거가 있어야 업무를 추진하는 데 무리가 없으므로 그렇게 생각하는 것은 당연해 보인다. 또한 공공기관은 새로운 분야의 사업이나 제도를 추진하고 싶어도 법과 제도가 허용하지 않으면 쉽게 추진할 수 없으므로 정부가 이를 어느 정도 허용하는 것, 즉 정부가 공공기관이 혁신을 마음껏 추진할 수 있도록 길을 열어 달라고 요구하고 있었다. 그리고 이러한 정부의 방향 제시와 지원을 성공적으로 이행하기 위해서는 기관장의 강력한 추진력이 있어야 한다고 하였다. 특히 공공기관의 기관장은 주무기관의 장이 임명하기 때문에 정부와의 관계가 기관장의 업무추진에 상당히 영향을 받는다. 그러므로 기존에 없었던 새로운 것을 추진하는 혁신에는 기관장의 역할이 상당하다고 인식하고 있었다.

> “왜냐하면 어쨌든 우리는 공공기관이기 때문에 정부의 가이드라인이든 법이든 어떤 근거가 있어야 하잖아요. 임원진들의 의지도 중요하지만 일단 관련된 근거가 있어야 하고 그 근거를 마련해주는 건 정부이고. 그리고 그 근거에 따라서 실무자들이 움직일 수 있으니까.” (응답자 C, 공기업)

> “정부에서 혁신성과의 조기 창출 이런 걸 많이 얘기했어요. 그런데 법 때문에 못 하는 것들이 있거든요. 이럴 때 정부에서 그런 점들은 생각해준다며 제재나 법 때문에 못 하는 것들을 당시에 많이 풀어줬어요.” (응답자 B, 공기업)

> “사실 공공기관을 통제할 수 있는 거는 소관 부처니까 그쪽에서 얼마나 의지를 갖고 있느냐, 기재부나 소관 부처가 얼마나 의지를 갖고 추진하느냐가 큰 요인 중 하나인 것 같아요. (응답자 E, 준정부기관)

> “아무래도 기관장이 좀 강하게 드라이브를 걸고 그 다음에 정부와 협조가 잘되고 정부와 기관의 관계도 중요한 것 같아요. 기관장이 정권의 성향에 잘 맞는 사람이 오면 정부에서도 굉장히 많이 도움을 받을 수 있고.” (응답자 D, 공기업)

"혁신에 대한 경영진의 의지, 전 직원의 관심과 노력이 가장 필요하겠죠. 우리 기관은 CEO가 강력한 의지를 보이면서 새 정부의 국정철학과 우리 기관역할의 변화를 담은 새로운 비전이 핵심가치을 수립하고 비전 선포식을 개최하면서 경영철학이나 혁신에 대한 관심, 공감대를 이끌어냈어요." (응답자 F, 준정부기관)

② 실무 부서장의 적극적인 지원

그다음으로는 현업에서 실무적인 의사결정을 하는 각 부서장의 역할을 혁신 성공의 주요인으로 꼽았다. 공공성, 자율성, 효율성, 생산성 및 투명성 등 정부마다 추진하려는 혁신의 방향은 각 기관이 구체화하여야 한다. 실무자의 번뜩이는 혁신 아이디어는 책임자인 결재권자의 허락(결재)이 있어야 사업화할 수 있다. 결재권을 갖는 공공기관의 팀장(부장)이나 부서장이 아이디어를 사업화하는 것을 적극적으로 지원하였기 때문에 성공할 수 있었다는 사례와 결재권자들의 미온적인 태도로 그렇지 못하였다는 사례를 비교하면 부서장의 지원과 결정이 혁신의 성공과 실패에 많은 영향을 준다고 할 수 있다.

"대통령상을 받았던 적이 있어요. 처음에 그 혁신 아이디어를 부서장께 가져왔을 때 "이거는 된다. 한번 해봐라" 이렇게 격려하고 어떻게든 계속 끌고 나갈 수 있게 해주셨다고 하더라고요. 그렇게 적극적으로 도와주셨던 게 좀 컸다는 거예요." (응답자 A, 준정부기관)

"전에 어떤 혁신 아이디어를 가지고 관련 부서나 업체들을 만나고 했는데 협조도 어렵고, 게다가 팀장님 실장님들도 확신을 갖지 못하시니까 결국 흐지부지되었어요. 새로운 것을 하려면 정부 아니면 CEO나 임원진들의 의지가 있어야지 실무자 차원에서 추진하기가 쉽지 않아요." (응답자 C, 공기업)

③ 조직구성원의 자발적인 참여

각 부서 단위의 개별적인 혁신에서 각 부서장의 결정이 중요하다는 다수의 의견 외에 조직구성원의 자발적 참여가 가장 중요하다는 의견도 있었다. 다음 "(4) 혁신은 내 업무 외의 부가적인 일"에서 살펴볼 조직구성

원은 혁신을 중요한 업무로 생각하고 있지 않다는 것과 다소 배치되는 의견이었지만 존재하지 않았던 새로운 요소를 찾아 적용하는 것은 실제로 업무를 수행하는 현장의 직원이기 때문에 조직구성원이야말로 혁신을 추진하는 데 가장 중요한 플레이어가 된다고 하였다. 이러한 의견은 부서장과 조직구성원의 역할이 혁신에 있어서 중요한 요소라는 Kimberly & Evansko(1981)의 주장을 지지한다.

> "구성원들이 얼마나 자발적으로 참여를 하느냐가 제일 큰 것 같아요. 실무자들이 업무추진과정에서 자연스럽게 나오는 혁신적인 측면이 있으니까. 아무리 괜찮은 혁신과제가 있더라도 추진하는 사람이 흐지부지해버리면 결국 실적 안 나오고 끝나버리는 거니까 경영진의 의지도 당연히 중요한데 일을 실제로 하는 사람이 열심히 하는 게 제일 중요하지 않을까…" (응답자 E, 준정부기관)

> "MZ세대가 우리 기관 인력의 반 정도는 될 텐데 그 MZ들이 주로 참여하는 혁신학습팀을 운영하거나 워크숍을 열어서 혁신 역량을 강화하고 있어요. 참여를 확대하려고 평가나 포상이랑도 연계하고 있고요." (응답자 F, 준정부기관)

④ 아이디어를 실제 사업으로 구현할 수 있는 제도

아울러 찾아낸 새로운 요소를 실제 사업으로 구현할 수 있는 제도가 필요하다고도 하였다. 대내외 소통을 혁신의 중요한 요소로 강조한 문재인 정부의 방향 때문에 업무를 개선하는 의견을 듣는 창구들은 과거에 비해 많이 증가하였다고 하였다. 그러나 다양한 창구에서 얻은 아이디어들을 조직에서 수행하는 사업 내에 제대로 적용할 수 있는지도 중요하게 생각하고 있었다. 수렴한 의견을 제도화할 수 있는 시스템을 갖춘 기관의 응답자는 혁신이 성공하고 있다고 하였지만 그렇지 못한 기관의 응답자는 이러한 한계가 혁신추진의 걸림돌이라 여겼다.

> "저희는 내외부를 다 대상으로 하는 아이디어 공모전이 있고 여기서 뽑힌 아이디어가 혁신계획에 반영되기도 하고요. 내외부 의견을 받아들이고 제도화하는 제도가 어느 정도 세팅은 되어 있다고 생각해요." (응답자 E, 준정부기관)

"공모전을 열어서 대내외 의견을 수렴하기도 해요. 거기서 기관 혁신 과제에 반영해서 고객이 체감하고 만족할 수 있는 고객 접점의 혁신을 실현하려고 적극적으로 노력하고 있어요." (응답자 F, 준정부기관)

"실질적으로 아이디어를 현장에서 말로 뱉으면 그걸 구현하는 것은 본부의 역할이라고 생각하거든요. 아이디어를 듣는 채널은 늘었는데 그것을 구현할 수 있는 요소들은 좀 부족하지 않았나 생각합니다." (응답자 B, 공기업)

(4) 혁신은 내 업무 외 부가적인 일

혁신업무를 담당하는 응답자들이 생각할 때 일반 직원들은 혁신을 업무 외에 수행하여야 하는 일이라 여긴다고 대답하였다. 여기에 더해 최근의 워라밸 경향이 혁신에 대한 부정적인 인식을 가속화하는 것 같다고도 하였다. 여러 연구에서 주장한 것과 같이 혁신은 조직성과 제고에 도움이 된다. 그러나 그동안 정부는 공공기관에게 신공공관리론으로 대변되는 효율성, 성과 및 시장 지향성 등을 지나치게 강조하였다. 그래서 Denhardt(1981)의 주장처럼 공공기관 또는 공공기관의 조직구성원을 통제의 대상으로 만들었고 조직구성원은 자기 자신을 혁신의 주체라고 생각하지 못하게 되었다. 그 결과 공공기관 조직구성원들은 혁신을 본업과는 다른 부가적인 업무 또는 불필요한 일이라고 여기게 된 것으로 보인다.

일부 응답자에 따르면 조직구성원뿐만 아니라 조직도 혁신을 부가적인 업무라고 생각한다고 하였다. 혁신의 목적을 설립목적 달성이라고 한다면 혁신추진은 기관의 경영목표 달성과 동시에 추진되어야 할 것이다. 그러나 조직 내에서 혁신추진을 또 다른 과업이라고 여기기 때문에 경영전략과 별도의 혁신 전략을 각각 수립하여 효과적인 혁신추진이 어려웠다고 지적했다.

"사실 이제 저는 혁신업무가 제 업무고 주요 업무지만 다른 부서에선 그렇지 않잖아요. 자기 일을 하기가 굉장히 바쁜데 추가로 플러스로 뭘 하라고 계속 요구하는 거니까 그거는 사실 안 그래도 하기 싫을 거고 반감이 강할 텐데 거기에 심지어 정부에서 하라고 한 것도 아니고 그러면 더 안 하는 거죠." (응답자 C, 공기업)

"혁신이라는 것이 주요 사업의 성과를 제고하기 위해서 하는 것이긴 하지만 어쨌든 하지 않던 것을 해야 하는 것이기 때문에 약간 기존 업무량도 너무 많은데 더 하게 되는 것 자체를 부담스럽게 느끼는 부분들이 있어서." (응답자 A, 준정부기관)

"과거에 기관장이 인센티브를 주면서 끌고 가고, 또 기관 내에 이렇게 독려하고 이끌어 가는 사람들 덕에 먹고 사는 거잖아요. 과거에 혁신을 강하게 추진하던 기관장 시절을 겪었던 사람들 중 반 정도는 혁신이 필요하다 그때가 참 좋았다 얘기해요. 나머지 반이랑 그 이후 온 친구들은 워라밸을 추구하면서 전체적으로 분위기가 이렇게 가다 보니까 좀 다르다고 할 수 있겠습니다." (응답자 D, 공기업)

"정부에서 원하는 게 실질적으로 기관이 혁신을 선두에 세워서 나머지 경영 목표들을 따라가게끔 하는 것이었다고 생각하는데 당시에 우리 회사 같은 경우에는 따로였어요. 중장기 경영전략은 따로 세우고 혁신은 혁신대로 따로 세우고. 회사의 경영 자체가 이 혁신에 연계돼서 같이 움직여야 하는데…" (응답자 B, 공기업)

(5) 서로 달라서 어려운 혁신의 전파와 협업

응답자들은 혁신성과의 공유와 확산을 위하여 다양한 형태로 다른 기관과 협업하고 있다고 하였다. 지역 내 기관들과 또는 유사한 업무를 수행하는 기관들과 협업하여 혁신의 성과를 창출하려 노력하였다. 그러나 공간적 유사성만을 기반으로 모인 기관들은 업무의 유사성을 찾기 어려워 참여기관 모두에게 도움이 되는 혁신의 성과를 창출하는 어려운 점을 들었다. 조희진·이정욱(2011)은 네트워크 관리, 즉 전문가들과의 교류를 통한 지식 이전으로 혁신을 이루어야 한다며 네트워크 관리가 혁신 활동에 긍정적인 영향을 미친다고 하였다. 그러나 동종 또는 유사한 기능을 수행하는 기관이라는 전제가 있을 때 네트워크 관리가 혁신에 더욱 유효할 수 있다는 것을 알 수 있었다. 물론 지역 내 네트워크는 지역 사회에 공헌할 수 있는 성과를 창출할 수도 있겠으나 혁신의 목적이 설립목적 달성이라는 점을 생각해본다면 지역 사회 공헌이라는 부수적인 성과는 혁신의 주목적과 거리가 있다는 한계가 있다.

"같은 유형의 유사한 기관끼리 워크숍 같은 거 개최하면서 혁신 사례 발표하고 업무 같은 거 어떤 식으로 하는지 공유하기도 하고 주기적으로 하고 있어요." (응답자 E, 준정부기관)

"우리 회사는 다른 기관들이랑 협업해서 혁신과제를 발굴하고 추진하는 일에 적극적으로 노력하는 편이라고 생각해요. NGO, 대기업, 지역 내 다른 공공기관이랑 다양하게 활동하고 있어요. 아무래도 우리 회사 사업 분야가 다른 기관보다 다양하고 전국을 포괄하는 네트워크를 보유하고 있기 때문일 거예요." (응답자 F, 준정부기관)

"유사 사례가 있으면 벤치마킹하는데 괜찮을 것 같아요. 근데 어떤 연관성이 좀 있어야 할 것 같고요. 지역 내 네트워크보다는 업무 성격이 유사한 기업들이 혁신 네트워크를 갖춘다면 조금 이어지는 뭔가가 있을 것 같아요." (응답자 C, 공기업)

"공공기관 혁신 네트워크라고 지역 내 공공기관들이랑 공동 사업이나 혁신 관련 콘퍼런스도 같이 하고 서로 계획도 공유하고 그런 것들을 하고 있거든요. 기관 특성이랑 관련이 되면 좋은데 그렇게 되면 다른 기관이 참여할 수 있는 범위가 줄어드니까 범위가 좀 제한적이더라고요." (응답자 A, 준정부기관)

"정부에서 유사 기관끼리 묶었던 △△△협의체도 원활하게 이루어지지 않았어요. 해당 공공기관이 한두 개도 아니고 여기 참여한 기관들도 결국 평가점수 잘 받기 위한 게 커서 실질적인 성과는 좀 적었던 것 같아요." (응답자 B, 공기업)

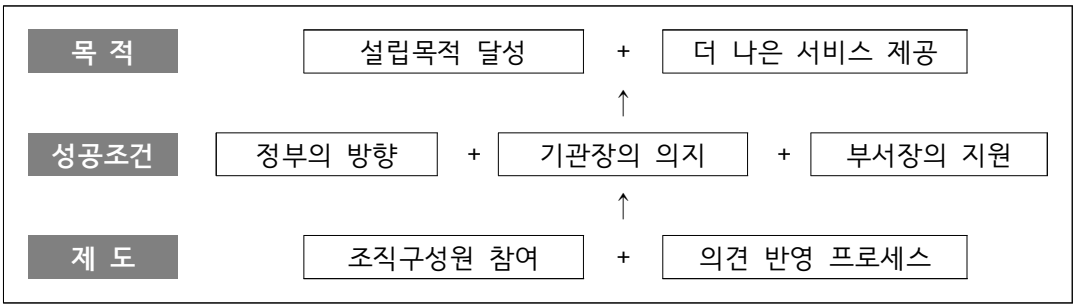
"우리 회사 사업이 어디다 갖다 붙이기가 조금 애매할 수도 있어요. 그래서 최근에는 이런 관점이 아니라 우리가 가진 자산이나 공간들이 놀고 있으니까 이런 거를 다른 기관과 같이 활용한다든지 그런 식으로 노력하고 있어요. 그리고 전에 회사 내에 오래된 모니터를 수거해서 기부하고 기증하고 재활용한 적 있어요. 회사 성격과 크게 상관은 없지만…." (응답자 D, 공기업)

2. 혁신에 대한 공공기관 구성원의 인식

공공기관 혁신에 대한 응답자의 의견을 요약하면 <그림 11>과 같다.

응답자들은 혁신의 목적은 설립목적 달성과 더 나은 공공서비스를 제공하는 것이라고 하였다. 혁신이 성공하기 위해서 우선 정부가 명확한 방향을 제시하여야 하고, 그 방향을 따르려는 기관장의 강력한 의지가 있어야 하며, 마지막으로 실제 업무를 수행하는 직원의 적극성과 그 의지를 구체화하는 부서장의 지원이 있어야 한다고 하였다. 그리고 제도적으로는 직원의 의견을 듣고 반영할 수 있는 프로세스가 필요하다고 하였다.

<그림 11> 혁신의 성공조건



그러나 정부가 바뀌면서 발생하는 혁신업무의 연속성 단절과 혁신에 대한 조직구성원의 부정적 인식을 혁신의 저해 요소로 뽑았다. 아울러 업무의 유사성이 있어야 혁신성과의 공유·확산 또는 공동 추진이 효과적일 수 있다고 하였다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

이 연구에서 공공기관의 혁신과 조직성과와의 관계를 공공기관 경영평가 결과와 재무지표를 활용하여 확인하였고, 아울러 계량적으로 확인할 수 없는 혁신에 대한 공공기관 조직구성원의 현실적인 이야기를 들어보기 위하여 심층인터뷰를 실시하였다.

먼저 “혁신은 조직성과 제고를 위한 핵심 도구”라는 오래된 주장을 정부의 관점에서 검증하기 위하여 총 139개 공기업과 준정부기관의 2014년부터 2021년까지 혁신성과와 조직성과와의 관계를 살펴보았다. 왜냐하면 혁신과 조직의 성과는 누가 왜 측정하느냐에 따라 달라져야 하는데 공공기관의 혁신은 정부가 기획하고 평가하기 때문에 정부의 관점에서 공공기관의 혁신과 조직의 성과와의 관계를 확인하는 것이 필요하다고 생각하였기 때문이다. 여기서 정부의 관점은 공공기관 경영평가 결과로 보았는데 혁신은 혁신 관련 지표의 점수로 측정하였다. 성과는 공공성과 기업성으로 구분하고, 공공성은 설립목적달성도와 국민만족도로 측정하였는데 설립목적달성도는 주요사업 범주의 점수를 100점으로 환산한 점수를, 국민만족도는 국민소통 지표의 점수를 활용하였다. 그리고 기업성은 기업의 재무 상태를 확인하는데 널리 쓰이는 자기자본이익률(ROE)과 매출액순이익률(ROS)로 확인하였다. 일부 변수에서는 그렇지 않았지만 대체로 공공기관의 혁신성과가 높으면 조직의 성과는 높다고 볼 수 있었다. 공공기관 유형에 따라 혁신성과와 조직의 성과는 차이를 보였는데 준정부기관과 비교하여 공기업이 혁신성과가 높으면 공공성과 기업성이 모두 강화되는 경향을 보였다. 공공성이 상대적으로 강한 준정부기관이 혁신성과가 높으면 공공성이 강화될 것으로 예상하였으나 오히려 공기업의 공공성이 강화되는 것을 확인할 수 있었다. 정부 정치성향에 따라서도 차이를 보였는데 예상한 것처럼 혁신성과가 높으면 공공성을 상대적으로 강조한 진보 정부 집권 기간에는 공공성이, 기업성을 상대적으로 강조한 보수 정부 집권 기간에는 기업성이 강화되는 모습을 보였다. 각 가설의 검정결과를 <표 48>과 같이 요약하였다.

<표 48> 가설검정의 결과

구분	가설	검정결과	
		모델1	모델2
가설 1	**공공기관의 혁신성과가 높으면 조직의 성과는 높을 것이다.**		
1-1	공공기관의 혁신성과가 높으면 공공성은 높을 것이다.		
a	공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도는 높을 것이다.	채택	기각
b	공공기관의 혁신성과가 높으면 국민만족도는 높을 것이다.	채택	채택
1-2	공공기관의 혁신성과가 높으면 조직의 기업성은 높을 것이다.		
a	공공기관의 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)은 높을 것이다.	채택	채택
b	공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)은 높을 것이다.	기각	채택
가설 2	**공공기관의 혁신성과와 조직의 성과와의 관계는 공공기관 유형에 따라 차이가 있을 것이다.**		
2-1	공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 공공성이 강화될 것이다.		
a	공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.	기각	기각
b	공기업과 비교하여 준정부기관은 혁신성과가 높으면 국민만족도가 더 강화될 것이다.	기각	기각
2-2	준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 기업성이 더 강화될 것이다.		
a	준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 더 강화될 것이다.	채택	채택
b	준정부기관과 비교하여 공기업은 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다.	기각	기각
가설 3	**공공기관의 혁신성과와 조직의 성과는 정부 정치성향에 따라 차이가 있을 것이다.**		
3-1	보수 정부 집권 기간 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 공공성이 더 강화될 것이다.		
a	보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 설립목적달성도가 더 강화될 것이다.	채택	채택
b	보수 정부 집권 기간과 비교하여 진보 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 국민만족도가 더 강화될 것이다.	기각	기각
3-2	진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 기업성이 더 강화될 것이다.		
a	진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 자기자본이익률(ROE)이 더 강화될 것이다.	채택	채택
b	진보 정부 집권 기간과 비교하여 보수 정부 집권 기간에 공공기관의 혁신성과가 높으면 매출액순이익률(ROS)이 더 강화될 것이다.	기각	채택

그리고 혁신에 대한 공공기관 조직구성원의 인식을 확인해보기 위하여

6개 공기업과 준정부기관의 직원 6명을 심층인터뷰하였다. 응답자들은 모두 국민에게 더 나은 서비스를 제공하는 것과 조직의 설립목적을 달성하는 것이 혁신의 목적이라 하였고, 특이한 점으로 공기업 직원은 준정부기관 직원과 다르게 재무적 성과도 중요하다고 하였다. 이는 공기업은 준정부기관에 비해 상대적으로 시장성을 지향한다(박정수 외, 2010)는 주장이 공기업 직원에게 그대로 적용할 수 있다고 볼 수 있었다. 그 외에 새로운 시장 영역을 개척하며 보수적인 공공기관의 문화 속에서 스스로 깨어나기 위한 시도로써 혁신이 필요하다는 의견도 있었는데 응답자들은 기술혁신, 관리혁신 및 인적 혁신 등의 혁신유형까지 잘 이해하고 있었다.

혁신을 추진하는 데 가장 중요한 요인으로 꼽은 것은 정부의 방향 제시였다. 이런 이유로 정부가 바뀔 때마다 공공기관에게 다르게 부여하는 혁신의 방향 때문에 혁신을 추진하기가 어렵다고 하였다. 그리고 명확한 정부의 방향 제시와 더불어 필요한 것은 그 방향대로 추진해 나가려는 기관장의 강력한 추진력이라고 하였다. 공공기관 경영평가 편람의 혁신지표에서 “기관의 혁신을 촉발하기 위한 기관장의 노력과 성과”를 평가하고 있는데, 공공기관 조직구성원과 정부 모두 기관장의 역할을 중요하기 생각한다는 것을 명확하게 확인하였다. 또한 혁신을 추진하는 주 행위자는 결국 실무자인데 실무자들의 혁신 아이디어를 실제로 수행할 수 있도록 허락(결재)하는 부서장의 의지와 지원이 혁신을 실제로 실행하도록 만든다고 하였다.

응답자들은 혁신을 담당하고 있었기 때문에 혁신의 중요성을 잘 인지하고 있었지만 그들이 생각하기에 일반 직원들은 혁신을 업무 외 부가적이고 불필요하다고까지 한 업무로 여긴다고 하였다. 김선명(2005)은 조직구성원이 자신을 혁신의 주체로서 인식하는 것이 혁신의 책임감, 관심, 참여의식 및 주인의식을 향상시킨다고 하였으므로 혁신에 대한 조직구성원의 인식을 바꾸는 것이 필요하다고 할 수 있다. 또한 조직의 제도 측면에서 내외부 혁신의 의견을 잘 듣기만 하고 현업에 적용하는 제도를 갖추지 못하는 것은 혁신에 저해가 된다고 보았다. 마지막으로 같은 지역 내 기관끼리 혁신하려고 모여 보았으나 업무가 서로 달라 시너지를 낼 수 없었다는 한계점을 지적하였다. 이는 지식 이전으로 혁신을 이루어야 한다는 조희진·이정욱(2011)의 주장처럼 유사한 업무를 수행하는 기관 간에 협업하며 혁신의 성과를 공유하는 것이 지역 내 네트워크와

같은 공간적 유사성을 가지고 협업하는 것보다 바람직하다는 것을 알 수 있었다.

제 2 절 정책적 함의

선행연구들과 마찬가지로 혁신을 잘하니 성과도 좋다는 결론에 이르렀다. 공공성과 기업성을 모두 좇아야 하는 공공기관이 혁신을 잘하니 2가지 성과가 모두 좋았다는 것이다. 공공기관 조직구성원에게 혁신은 불필요하고 귀찮기만 한 일이었지만 혁신이 성과제고를 위한 핵심 도구라는 주장을 이 연구로 다시 한번 확인하였다. 공공기관 조직구성원들은 혁신의 목적을 설립목적 달성, 국민에게 더 나은 공공서비스를 제공하는 것 그리고 재무 건전성을 확보하는 것이라고 하였다. 다시 말해 혁신을 추진하면서 공공성과 기업성을 모두 추구하고자 하였는데 혁신성과 창출과 조직성과 제고와의 관계는 계량적으로도 확인되었고 공공기관 조직구성원 인식에서도 같게 나타났다고 볼 수 있다. 그리고 혁신성과와 조직성과와의 관계는 정부 정치성향에 따라 강화되는 성과가 달랐다. 연구 결과 보수 정부 집권 기간에는 기업성이, 진보 정부 집권 기간에는 공공성이 강화되었다. 공공기관 조직구성원들은 혁신을 추진하는 데 가장 중요한 요소로 정부의 방향 제시를 뽑았는데 이러한 인식을 계량적으로 증명하였다고 볼 수 있다. 다시 말해 정부가 공공기관이 추구하여야 할 혁신의 목표와 방향을 정확히 제시하는 것이 대단히 중요하다고 할 수 있다. 공공기관 구성원들은 하향식으로 정부가 제시하는 혁신의 방향을 잘 따르는 것이 혁신을 추진하는데 중요하다고 하면서도 실제 업무를 추진하는 실무 담당자의 역할도 필수적이라고 하였다. 그러므로 각 조직은 조직구성원이 혁신에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이런 연구 결과를 근거로 공공기관이 혁신성과와 조직의 성과를 높이기 위한 몇 가지 방안을 제시해보고자 한다.

첫째, 정부는 공공기관이 올바른 방향으로 혁신할 수 있는 가이드라인을 제시하여야 한다. 새정부 공공기관 혁신가이드라인은 공공기관의 생산성과 효율성 제고를 중심으로 기능, 조직·인력, 예산, 자산 및 복리후생 등 5개 분야 중점 효율화를 추진 방향으로 정하였다. 그러나 “혁신은 조직성과 제고를 위한 핵심 도구”이며, 공공기관에게

성과란 설립목적을 제대로 달성하는 것과 국민에게 더 나은 공공서비스를 제공하여 국민을 더욱 만족시키는 것이라 하였다. 따라서 정부는 혁신의 목적과 방향을 공공기관이 이러한 기능을 더 잘할 수 있는 쪽으로 제시하여야 한다. 심층인터뷰에서 확인한 것과 같이 정부가 제시하는 다양한 혁신의 방향에 따라 공공기관은 신사업 영역을 개척하고 새로운 아이디어를 발굴하여 더 나은 공공서비스를 제공하는 일을 게을리하지 않으려 한 점을 본다면 단순히 생산성이나 효율성을 제고하라며 기능, 인력 및 예산 등을 줄이라는 방향만 제시하는 것은 공공기관 혁신의 가이드라인으로는 부족하다.

둘째, 정부는 공공기관의 혁신추진에 대한 최소한의 일관성이나 연속성을 확보해 주어야 한다. 김판석·홍길표(2001)는 노무현 정부가 추진한 일부 혁신의 과제는 장기적으로 추진하여야 성과가 나타날 수 있지만 정부가 바뀌면서 계승되지 않아 제대로 평가할 수 없었다는 문제를 지적하였다. 그리고 윤경준 외(2006)는 일회성, 편협성, 전시성 등을 혁신의 저해 요인으로 들었다. 이 연구에서 인터뷰 응답자들도 정부가 바뀌면 완전히 새로운 방향을 제시하고 기존 정책이 폐지되면서 혁신업무에 일관성이나 연속성이 결여되기 때문에 성과를 이루기 어렵다고 하였다. 혁신의 궁극적인 목적은 국민 만족이다. 정부는 그들의 색깔이나 이데올로기 또는 정치적인 이유 등을 떠나서 국민 만족을 위한 혁신의 아이템이 있다면 공공기관이 계속 추진할 수 있도록 보장해 주어야 한다.

셋째, 정부는 혁신 측정을 위한 도구를 마련하여야 한다. 공공기관을 종합적으로 평가하는 공공기관 경영평가에서 “혁신노력 및 성과” 지표로 공공기관의 혁신성과를 평가하고, 정부마다 중요하다고 여기는 공공기관 정부 3.0, 열린혁신 또는 혁신성장 등의 지표를 추가하여 공공기관의 혁신성과를 평가하고 있다. 그러나 선행연구에서 살펴본 것과 같이 혁신은 기술혁신, 행정혁신, 조직혁신, 인적혁신 및 관리혁신 등 다양한 유형으로 구분되고 더욱이 정부가 공공기관에게 요구하는 혁신의 유형도 다양한데 공공기관 경영평가 내 몇 가지 지표들은 공공기관의 혁신을 평가하는데 충분하지 않다. 공공기관 경영평가에서 주로 평가하는 관리혁신의 측면과 아울러 혁신의 다양한 유형을 종합적으로 평가하고 모니터링할 수 있는 평가 장치를 마련하여야 한다.

넷째, 각 공공기관은 혁신의 주체가 조직구성원 자신이라는 점을 알게

하여야 한다. Denhardt(1981)는 혁신이 효율성과 생산성을 높였다고 볼 수는 있지만 조직구성원이 자기 자신을 혁신의 주체라고 생각하지 못하게 되었다고 주장하였고, 김선명(2005)은 혁신을 추진할 때 자신이 혁신의 대상을 변화시킬 수 있는 능동적 존재로 인식하게 하여야 한다고 하였다. 그리고 윤경준 외(2006)는 조직 내부의 이해관계가 혁신추진에 있어 가장 중요하므로 조직구성원을 효과적으로 설득하여야 한다는 점을 강조하였다. 이 연구의 심층 인터뷰에 참여한 일부 응답자들도 유사한 의견을 제시하였는데 혁신의 아이디어도 일선 실무 담당자에게서 나오고 실제로 업무를 수행하는 사람도 일선 실무 담당자이므로 혁신추진의 시작은 그들이라는 것이다. 따라서 각 공공기관은 구성원의 태도나 행위 등의 변화인 인적 혁신도 혁신의 중요한 과제로 추진하여야 할 것이다.

제 3 절 연구의 한계

이 연구는 공공기관의 혁신과 조직의 성과와의 관계를 정부의 관점에서 확인해보았다. 공공기관을 종합적으로 평가하는 공공기관 경영평가 결과 중 여러 평가지표와 기업의 성과를 확인하는 재무지표 등을 활용하여 조직의 혁신성과, 공공성 및 기업성 등의 관계를 살펴보았고, 그 관계가 공공기관 유형 또는 정부의 정치성향에 따라 다른지를 모든 공기업과 준정부기관의 2014년부터 2021년까지 8년간의 패널데이터로 분석하였으므로 분석 결과를 일반화하기에 부족함이 없다고 볼 수 있다. 그러나 다음과 같은 한계가 있어 향후 연구에서는 이를 보완하여 공공기관의 혁신과 조직의 성과에 대한 논의가 고도화되기를 기대한다.

첫째, 공공성 측정의 한계이다. 이 연구에서는 공공성을 공공기관이 공공사업을 얼마나 잘 달성하였느냐로 보고 설립목적달성도로 측정하였다. 그러나 지방공사의료원이나 국립대병원 같은 공공병원조직을 대상으로 공공성과 기업성의 관계를 연구한 연구자들은 공공성을 의료보호 사업, 무료환자 진료율 또는 저소득층 진료실적 등으로 측정하였다. 공공기관의 공공성을 다양한 관점에서 측정하기 위하여 이러한 측정방법을 준용할 수도 있을 것이다. 즉, 공공기관의 공공성을 비정규직의 정규직 전환, 청년 미취업자 고용, 사회적 약자를 위한 사회통합, 사회형평적 인력 활용 등 공공기관이 사회적 책임을 얼마나 잘 실현하고 있느냐로도 공공기관의 성과 중 공공성을 측정·분석할 수도 있을 것이다. 이러한 분석으로

공공기관의 혁신성과와 공공성과의 관계를 더 다각적으로 살펴볼 수 있을 것이다.

둘째, 국민만족도 측정의 한계이다. 공공기관의 성과인 공공성 중 하나로 국민 생활의 만족도를 높이는 것인 “국민만족도”로 정의하고 공공기관 경영평가 결과 중 국민소통 지표의 점수를 활용하였다. 그러나 2018년 이후 이 지표에 사회적 가치 기여도 평가가 추가되었는데 사회적 가치 기여도 평가점수가 기존의 고객만족도 점수와 비교하여 가혹화 경향을 보여 국민소통 지표의 점수가 급격하게 떨어져 데이터로 활용하기에 적합하지 않았다. 향후 연구에서는 기존의 고객만족도만 추출하여 활용하거나 다른 측정 방법으로 국민 생활의 만족도를 제대로 측정할 필요가 있다.

셋째, 인터뷰 참여자 구성의 한계이다. 조직구성원의 인식을 조사하기 위하여 공공기관 유형별로 다양하게 응답자를 구성하여 심층 인터뷰를 진행하였는데 양적연구에서 발견한 혁신과 조직의 성과와 연결할 수 있는 심도 있는 확인은 못 했다는 한계가 있었다. 예를 들어 혁신성과가 높고 조직의 성과도 높은 기관의 조직구성원과 혁신성과도 낮고 조직의 성과도 낮은 기관의 조직구성원을 비교하여 인터뷰 결과를 분석하였다면 양적연구에서 추론할 수 없었던 더욱더 현실적이고 통찰력 있는 연구 결과를 얻을 수 있었을 것이다.

참 고 문 헌

강정석, 권오성, 은재호, 황성원, 황혜신, & 김윤수. (2005). 정부혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리. 기본연구과제, 2005, 1-256.

국회 예산정책처. (2020). 「2021년도 공공기관 예산안 분석 Ⅰ」.

기획재정부. (2011). 「공공기관 선진화 백서」.

기획재정부. (2012). 「2013년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2013). 「2014년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2014). 「2015년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2015). 「2016년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2016). 「2017년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2017). 「2018년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2018). 「2019년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2019). 「2020년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2020). 「2021년도 공공기관 경영평가편람」.

기획재정부. (2015). 「2014년도 공공기관 경영실적 평가보고서」.

기획재정부. (2016). 「2015년도 공공기관 경영실적 평가보고서」.

기획재정부. (2017). 「2016년도 공공기관 경영실적 평가보고서」.

기획재정부. (2018). 「2017년도 공공기관 경영실적 평가보고서」.

기획재정부. (2019). 「2018년도 공공기관 경영실적 평가보고서」.

기획재정부. (2020). 「2019년도 공공기관 경영실적 평가보고서」.

기획재정부. (2021). 「2020년도 공공기관 경영실적 평가보고서」.

기획재정부. (2021). 「2021년도 공공기관 경영실적 평가보고서」.

기획재정부. (2017). 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」보도자료, 2017.5.1.

기획재정부. (2022). 「새정부 공공기관 혁신가이드 라인」보도자료, 2022.7.29.

김난영. (2016). 공공조직 혁신 성과: 제도적 요인과 전략 요인을 중심으로. 한국행정학보, 50(4), 169-210.

김다경, & 엄태호. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로. 한국행정학보, 48(3), 295-321.

김대성, & 이현선. (2008). 행정관료의 변형적 역할에 대한 비판. 한국정

책연구, 8(1), 21-35.
김명수 & 지태홍(2005). 한국전력산업의 정부통제, 경쟁환경, 소유구조가 공공성 및 기업성 향상에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 한국전력공사를 중심으로. 대한경영학회지, 18(5), 2049-2077.
김명환, 신현중, 박희봉, & 김동현. (2008). 참여정부 혁신사례분석: 시사점과 향후방향. 정책분석평가학회보, 18(3), 95-123.
김민영, & 윤종설. (2020). 혁신 역량이 혁신 성과에 미치는 영향: 중앙행정기관을 중심으로. 한국정책학회 추계학술발표논문집, 2020, 27.
김선명. (2005). 공공부문 혁신의 접근방법에 관한 인식론적 비평: 현상학적 접근방법을 중심으로. 한국행정학보, 39(4), 1-19.
김준기. (2014). 공기업 정책론 / 김준기 [저].
김태성, & 구일섭. (2015). 경영자와 조직구성원의 의지가 혁신활동성과에 미치는 영향에 관한 연구. 벤처창업연구, 10(2), 11-16.
김판석, 홍길표, & 김완희. (2007). 공공기관의 혁신성과와 향후 과제. 한국행정학회 추계학술발표논문집, 2007, 1.
김판석, & 홍길표. (2011). 정부혁신을 둘러싼 쟁점과 새로운 발전방향 모색: 참여정부 정부혁신의 경험과 주요 이슈를 중심으로. 한국인사행정학회보, 10(3), 23-52.
김해룡, & 양필석. (2008). 핵심자기평가가 혁신행동에 미치는 영향에 관한 연구 - 직무만족을 매개변인으로. 인적자원관리연구, 15, 37-56.
남승하. (2008). 조직의 관리적 혁신의지와 조직성과간의 관계에 관한 연구.「한국행정학보」, 42권 1호: 171-196.
남재걸. (2019). 행정학 / 남재걸 저.
남재걸, & 김재일. (2022). 역대 정부와 윤석열 정부의 정부 혁신 비교분석. 한국공공관리학보, 36(3), 129-146.
노광표. (2010). 정부의 공공기관 선진화 정책진단과 과제. 전국공기업노동조합연맹 공기업정책포럼 정책토론회 자료집.
노승용. (2017). 정부3.0 기반의 정부혁신 방향. 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 2017, 35.
노현재, & 양동민. (2022). 공공기관 경영혁신 측정도구 개발 및 적용 : K공공기관 사례를 중심으로. 디지털융복합연구, 20(5), 297-302.
대한상공회의소. (1999). 『경영혁신의 과정과 성공요인』, 대한상공회의소 한국경제연구센터

라영재. (2018). 공공기관 혁신의 방향과 실천. KIPF 공공기관 이슈포커스, 25, 4.

민인식., 최필선., & 최필선. (2009). STATA 패널데이터 분석 = STATA Panel Data Analysis / 민인식, 최필선 [공]지음.

박기묵. (2010). 공기업의 공공성과 재정건전성에 관한 연구. 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2010, 1.

박경진. (2021). 공공기관의 GDP 비중 추정. 국회예산정책처 2021년도 연구용역보고서.

박석희. (2006). 공기업 경영평가가 조직성과에 미친 영향분석 : 조직역량 및 조직생산성에 미친 효과를 중심으로 = (The)Effects of the Management Performance Evaluation System on the State Enterprises' Organizational Performance / 박석희.

박예종, & 윤창근. (2022). 공공부문의 혁신행동과 성과: 혁신행동의 결정요인 분석 및 업무성과에 미치는 영향. 현대사회와 행정, 32(3), 63-99.

박정수 & 홍유화(2010). 공기업 상장과 다양한 정부지분율에 따른 경영성과 비교연구. In 박정수 (Ed.), 『공공기관과 국가정책』(pp. 121-142). 서울: 한국조세연구원 공공기관정책연구센터.

박준하. (1997). 경영혁신 추진조직의 효과적인 설계에 관한 상황적 분석. 박사학위논문 한국과학기술원.

송대희. (1986). 공공성의 의의와 공기업관리정책방향.

신열(2005). 지방공사 의료원의 성과분석: 공공성과 수익성의 조화. 정책분석평가학회보, 15(1), 177-211.

신준섭, & 안형기. (2013). 사회복지조직의 혁신성 효과 분석 연구. 한국행정학보, 47(1), 149-170.

안경섭, & 윤미정. (2009). 공공기관의 혁신활동의 방향성과 조직성과와의 관계. 한국정책과학학회보, 13(1), 51-74.

안전행정부. (2014). 「공공기관 고강도 개혁 "고삐" 죈다! 경영평가에 정부3.0 반영」 보도자료, 2014.1.16.

왕재선, & 김서용. (2009). 조직혁신의 다차원성과 결정요인: 혁신속도, 범위 및 빈도를 중심으로. 한국행정학보, 43(3), 73-99.

우양호·홍미영·문경주. (2005). 책임운영기관의 시장지향성이 고객만족과 서비스성과에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 17권 1호: 49-68.

유미년. (2012). 공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 공공성 및 수익성을 중심으로 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
유훈, 배용수 & 이원희(2011). 『공기업론』. 파주: 법문사.
윤경준, 유영철, & 장현주. (2006). 혁신과제 추진상의 저해요인 분석. 기본연구과제, 2006, 1-160.
윤성식(1995). 『공기업론』. 서울: 박영사.
윤성일, Yoon Sung-il, 권오영, & Kwon O Young. (2017). 청렴도가 공공기관 조직성과에 미치는 영향 분석. 지방정부연구, 21(2), 261-281.
윤소리. (2019). 공공기관 구성원의 혁신체감에 미치는 영향요인 분석 : 노사관계, 의사결정참여도, 직무자율성을 중심으로 / 윤소리.
윤태범. (2012). 이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제. 공공기관과 국가정책, 2012, 9.
이경호. (2005). 조직혁신 활동의 과정과 성과요인 분석-중앙 행정기관 진단 변화관리 사업을 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 논문집.
이동수. (2000). 신공공관리의 논리와 한계에 관한 고찰. 한국사회과학연구, 19(2), 141-159.
이동원, 윤방섭 & 남은우(2007). 공공의료기관의 공공성과 수익성 상호관계에 대한 연구: 지방공사의료원의 경영평가를 중심으로. 병원경영학회지, 12(2), 43-68.
이영호. (2014). 공기업 경영평가지표를 대상으로 공공성평가와 기업성평가의 상관관계 실증분석 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
이재은. (2003). 신공공관리론과 행정개혁에 관한 이론적 고찰. 현대사회와 행정, 13(2), 135-154.
이창균, 고완석, & 손해진. (2010). 공공기관 계량성과 합리적 평가 방안 : 공기업 재무건전성 평가모형의 유용성. 공공기관과 국가정책, 2010, 91.
이홍범. (2015). 공기업의 공공성과 기업성이 경영성과평가에 미치는 영향 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
장지인, 곽채기, 신완선, 오철호, & 한국조세연구원. 공공기관정책연구센터. (2013). 공공기관 경영평가제도 변천과정 연구. 3/ 한국조세연구원 [편].
장석오, & Seok Oh Jang. (2007). 재무적,비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향. 지방행정연구, 21(3),

105-128.
전영한. (2004). 공공조직의 목표 모호성: 개념, 측정 그리고 타당화.「한국행정학보」, 38권 5호: 49-66.
정규호(2008). 국립대병원의 공공성과 수익성 조화방안에 관한 연구: 충북대학교 대학원 박사학위 논문.
정세영(2012). 지방의료원의 공공성과 수익성에 관한 실증분석: 창원대학교 대학원 박사학위 논문.
정정길. (2006). 행정학의 새로운 이해 / 정정길 [저]
정정길, 최종원, 이시원, 정준금, and 정광호. 정책학원론 = Theories of Policy Science / 정정길 [외]저 (2014). Print.
정준구(Joon koo Jeong);정재훈(Jae hoon Jeong);박기찬(Ki chan Park). (2009). 주 40시간 근무제가 직무환경 및 성과에 미치는 영향. 경영사연구(경영사학), 24(2), 105-136.
정준수, & 김문중. (2017). 조직문화와 혁신행동이 직무만족에 미치는 영향. 글로벌경영학회지, 14(6), 151-179.
정지수, & 한승희. (2014). 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향. 한국사회와 행정연구, 25(1), 115-140.
정진우. (2007). 참여정부 혁신 성과: 일하는 방식과 내부 효율성. 한국행정학회 학술발표논문집, 1-14.
조일출 & 나인철(2005). 공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인의 구조적 분석, 정부회계연구, 3(1), 29-51.
조일형·전인석·채경진. (2018). 조직문화가 구성원의 혁신행동에 미치는 영향: 문화재청을 대상으로.「정부와 정책」, 10(2): 5-24.
조창현, 오성욱, & 최석현. (2012). 고용서비스의 공공성 인식에 대한 효과 실증분석: 신공공서비스론의 관점에서. 한국행정연구, 21(3), 125-147.
조희진, & 이정욱. (2011). 공공기관의 관리역량이 조직 혁신에 미치는 영향. 국정관리연구, 6(2), 143-170.
최만기, & 이지우. (1998). 조직혁신에 관한 연구모형의 개발과 연구명제의 설정. 경영학연구, 27(5), 1331-1360.
최태현. (2021). (모두를 위한) 사회 연구 : 과학, 방법, 민주주의 / 저자: 최태현.
하준. (2003). 기업간 출자의 경제분석 : 대리인비용과 "재벌효과"를 중심

으로 / 하준.
행정안전부. (2018) 「2017년 공공기관·지방공기업 열린혁신 평가 결과 발표」 보도자료, 2018.4.23.
현계담, 장혜원, & 조문수. (2014). 호텔 직원의 갈등관리와 혁신행동이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구: 제주 특급호텔을 중심으로. 관광레저연구, 26(4), 81-100.
공공기관 경영정보 공개 시스템(알리오), www.alio.go.kr.
한국경제, 공공기관 노조 “허위사실 근거로 공기업 구조조정...추경호 고발”, 2022.6.30.
한국. 국정홍보처. (2008). 참여정부 국정운영백서 / 국정홍보처 [편].
Aiken, M. & Hage, J. (1971). The Organic Organization and Innovation. Sociology, 5: 63-82.
Bacharach (Ed.), Research in the Sociology of Organizations, 1: 129-166. Greenwich, CT: JAI Press.
Baldridge, J. V. & Burnham, R. (1975). Organizational Innovation: Industrial, Organizational, and Environmental Impact. Administrative Science Quarterly, 20: 165-176.
Daft, R. L. (1978), “A dual-core model of organizational innovation”, Acad. Manage. J., 21, pp.193 - 210.
Daft, R. L. (1982). Bureaucratic versus Nonbureaucratic Structure and the Process of Innovation and Change. In S. B.
Damanpour, F., & Schneider, M. (2006). Phases of the Adoption of Innovation in Organizations: Effects of Environment, Organization and Top Managers. British Journal of Management, 17(3), 215-236.
Damanpour, F. (1984). Organizational Innovation and Performance: The Problem of Organizational Lag. Administrative Science Quarterly, 29.
Damanpour, F.(1987). The Adoptation of Technological, Administrative and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors. Journal of Management.
Damanpour. (1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. Academy of Management Journal, 34, September: 555-560.
Denhardt, R. (1981). In the Shadow of Organization / Robert B. Denhardt.

Henderson R.M. and Clark K.B. (1990), “Architectural Innovation: The Reconfiguration of Existing Product Technologies and the Failure of Established Firms,” Administrative Science Quarterly, 35(1), 9-30.

Kamarck, E. (2004). Government innovation around the world. Available at SSRN 517666.

Kimberly, J. R. & Evansko, M. J. (1981). Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations. Academy of Management Journal, 24: 689-713.

Knight, K. E. (1967). A descriptive model of the intra-firm innovation process. The journal of business, 40(4), 478-496.

Miller, D., & Friesen, P. H. (1982). Innovation in Conservative and Entrepreneurial Firms: Two Models of Strategic Momentum. Strategic Management Journal, 3: 1-25.

Pierce, J. L. & Delbecq, A. L. (1977). Organization Structure, Individual Attitude and Innovation. Academy of Management Review, 2(1): 27-37.

Robson, W. A. (1960). Nationalized Industry and Public Ownership. London: George Allen and Unwin.

Abstract

A study on the relationship between innovation and organizational performance in public institutions -Focusing on the results of management evaluation of public institutions and the perceptions of organizational members.

Lee Jihwan
Master of Public Enterprise Policy
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

Innovation is seen as a tool to increase productivity and efficiency and is being promoted globally. The Korean government has also been promoting innovation in public institutions by privatizing, reducing the workforce, improving public services, and strengthening participation and cooperation.

It has been said that innovation is measured differently depending on who evaluates what and how (Boyne, 2003; Behn, 2003, cited in Nam, Seung-Ha, 2008). However, few studies have analyzed the relationship between innovation and organizational performance from the perspective of the Korean government. Therefore, this study first analyzed the relationship between innovation and organizational performance of 137 public and quasi-governmental organizations using public management evaluation results and financial indicators for eight years from 2014 to 2021, and also checked whether the relationship differs depending on the type of public organization or the political

orientation of the government. Organizational performance was divided into two types of performance that public institutions should pursue, public performance was measured by achieving the purpose of establishment and public satisfaction, and corporate performance was measured by return on equity (ROE) and return on sales (ROS). The results of the analysis showed that high innovation performance is associated with high organizational performance, and the relationship between innovation and organizational performance varies depending on the type of public institution and the political orientation of the government. Regarding the type of public institution, we expected that quasi-governmental organizations, which are more public, would be more public if they had higher innovation performance compared to public companies, but public companies were found to be more public and more entrepreneurial. As for the moderating effect of government political orientation, we found that high innovation performance enhanced entrepreneurship during the period of conservative governments that emphasized entrepreneurship over publicness, while publicness was enhanced during the period of liberal governments that emphasized publicness.

In addition, we conducted in-depth interviews with members of various public sector organizations, including market public enterprises, quasi-market public enterprises, fund-managed quasi-governmental organizations, and commissioned quasi-governmental organizations, to hear specific cases that cannot be captured through quantitative analysis. All of the respondents said that the purpose of innovation in public organizations is to fulfill their mission and provide better services to the public, but only the respondents from public enterprises cited securing financial health as one of the purposes of innovation. It can be seen that the members of the public sector organizations are well aware of the importance of the dual values of publicness and entrepreneurship that public organizations should pursue. They cited clear direction from the government, strong will from the head of the agency, and active

support from department heads as important factors in driving innovation. Due to the nature of public institutions, which conduct business in accordance with relevant laws and government policies, public institutions seem to consider top-down innovation to be more effective. As for the factors that hinder innovation, they mentioned that whenever the government changes, the direction of innovation that public institutions should promote changes as well, leading to disconnection of innovation work, and that organization members negatively view innovation as an unnecessary and troublesome area of work. In addition, even if a regional network was organized to share and disseminate innovations, it was not effective in creating innovation performance due to the lack of similarity in work.

Based on these findings, the report suggests four ways to make innovation in public organizations a key tool for performance improvement. First, the government should provide innovation guidelines for public organizations to ensure that the primary purpose of innovation is to provide better public services to the public. Second, governments should ensure minimum continuity of innovation efforts in public organizations to avoid inefficiencies caused by disconnected work. Third, an evaluation system should be established to comprehensively evaluate and monitor innovation in public institutions. Fourth, all public institutions should actively promote human innovation to change the attitudes and behaviors of organizational members, as they are the ones who carry out the actual innovation work.

Keywords: entrepreneurship, innovation, publicness, public institution
Student number: 2022-20298