



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공공기관의 정상화 정책 순응에
영향을 미치는 요인에 관한 연구
- 정상화 정책 도입시기를 중심으로 -

2017년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

배 정 숙

공공기관의 정상화 정책 순응에
영향을 미치는 요인에 관한 연구
- 정상화 정책 도입시기를 중심으로 -

지도교수 권 일 응

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2017년 4월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
배 정 숙

배정숙의 석사 학위논문을 인준함
2017년 6월

위 원 장 박 정 훈 (인)

부위원장 고 길 곤 (인)

위 원 권 일 응 (인)

국문초록

본 연구는 공공기관별로 정상화 정책 도입에 걸리는 기간에 차이가 발생하는 상황에 주목하여 그 영향 요인이 무엇인가라는 연구문제를 정책순응의 관점에서 실증 분석하였다. 2016년 기준 공공기관으로 지정된 116개 기관을 대상으로 2013년 말부터 2014년, 2015년에 각각 순차적으로 시행된 방만경영 해소, 임금피크제 확대, 성과연봉제 확대 정책을 도입하는데 영향을 미친 요인들이 무엇인지를 살펴보았다. 정책순응에 영향을 미치는 요인은 선행 연구를 참조하여 독립변수와 통제변수로 설정하였다. 독립변수는 정책대상집단의 임금 특성인 1인당 평균연봉과 경영평가 등급을 설정하였다. 통제변수는 정책대상집단의 노조 특성인 노조 가입율, 노조 상급단체 성격, 복수노조 여부를 설정하였고, 정책매개집단인 기관장 특성인 재임기간과 출신배경을 설정하였다. 독립변수만 포함한 기본모형 I 외에 통제변수를 각각 포함한 모형 II, III, 독립변수와 통제변수를 모두 고려한 모형 IV를 추가하여 생존분석을 실시하였다. 정상화 정책별 생존분석을 실시하여 다음과 같은 결과를 얻었다.

첫째, 방만경영 해소와 관련하여 인당 평균연봉이 낮을수록, 기관의 노조가 단일노조에 비해 무노조인 경우 방만경영 해소를 빨리 완료하는 것으로 나타났다.

둘째, 임금피크제 확대 도입과 관련해서는 인당 평균연봉이 높을수록, 노조가입율이 낮을수록, 상급단체가 민주노총 소속인 기관에 비해 한국노총 소속인 경우와 상급단체가 없는 기관이, 기관장의 재임기간이 짧을수록 더 빨리 임금피크제 확대를 완료하는 것으로 나타났다. 또한 기관장이 민간 출신에 비해 관료 출신인 경우 임금피크제 확대를 더 빨리 완료하는 것으로 나타났다.

셋째, 성과연봉제 확대 도입과 관련해서는 노조가입율이 낮을수록, 상급단체가 민주노총 소속인 기관에 비해 한국노총 소속인 경우와 상급단체가 없는 기관이, 단일노조인 기관이, 기관장이 관료 출신 보다 정치인 출신인 경우에 성과연봉제 확대를 더 빨리 완료하는 것으로 나타났다.

본 연구 결과는 향후 공공기관 개혁정책의 성공적 집행을 위해 정책집행 과정에서 어떤 영향 요인에 중점을 두어야 할지에 대한 시사점을 제공한다. 방만경영 해소와 같은 여론의 지지를 얻을 수 있는 정책은 노조의 영향 보다는 임금 등 보상 확대에 대한 실리 추구가 더 강하게 작용할 수 있어 정부의 정책순응에 대한 유인수단이 효과적으로 작용할 수 있음을 시사한다. 반면, 공공기관에 대한 성과연봉제 전면 도입과 같은 사회적 합의가 필요한 정책이나, 임금피크제와 같은 기관 내부에서 계층간 합의가 필요한 정책에 대해서는 노조의 영향이 커져 처벌과 보상 보다는 정책에 대한 공감대 형성을 위한 설득 활동이 더 필요할 수 있음을 보여 준다.

주요어 : 공공기관, 정상화 정책, 정책순응, 성과연봉, 임금피크, 생존분석
학 번 : 2016-24434

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	4
제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토	6
제 1 절 공공기관 개혁정책	6
1. 공공기관 개혁정책의 변화와 성과	6
2. 공공기관 정상화 정책	9
제 2 절 정책순응	17
1. 정책순응의 개념	17
2. 정책순응의 주체	19
3. 정책순응의 영향 요인	20
제 3 절 정책순응에 대한 선행연구 검토	23
제 3 장 연구설계 및 분석방법	26
제 1 절 연구모형 및 연구가설	26
제 2 절 변수의 정의	30
제 3 절 분석대상과 분석방법	34
제 4 장 정책순응 영향요인에 대한 연구결과 ...	38

제 1 절 기술통계분석	38
제 2 절 변수간의 상관관계 분석	44
제 3 절 생존분석 및 분석결과의 해석	45
1. 방만경영 해소	45
2. 임금피크제 확대	50
3. 성과연봉제 확대	55
제 5 장 결 론	60
제 1 절 연구결과의 요약	60
제 2 절 연구의 시사점 및 한계	61
참고문헌	63
부 록	66
Abstract	69

표 목차

[표- 1] 방만경영 8대 항목	13
[표- 2] 성과연봉제의 구조	15
[표- 3] 분석에 포함된 변수의 정의와 자료의 활용	32
[표- 4] 연속형 독립변수의 기초통계량(전체기관)	38
[표- 5] 연속형 독립변수의 기초통계량(기관유형별)	39
[표- 6] 범주형 독립변수의 빈도표(전체기관)	40
[표- 7] 범주형 독립변수의 빈도표(기관유형별)	41
[표- 8] 종속변수 기초 통계(방만경영 해소)	42
[표- 9] 종속변수 기초 통계(임금피크제 확대)	43
[표-10] 종속변수 기초 통계(성과연봉제 확대)	44
[표-11] 방만경영 해소에 대한 독립변수의 영향력	49
[표-12] 임금피크제 확대도입에 대한 독립변수의 영향력 ·	54
[표-13] 성과연봉제 확대도입에 대한 독립변수의 영향력 ·	59

그림 목차

[그림- 1] 정책과정과 정책순응의 주체	19
[그림- 2] 연구모형	27
[그림- 3] Kaplan-Meier 생존함수(방만경영 해소)	46
[그림- 4] Smoothed hazard estimates(방만경영 해소)	46
[그림- 5] Kaplan-Meier 생존함수(임금피크제 확대)	50
[그림- 6] Smoothed hazard estimates(임금피크제 확대) ·	51
[그림- 7] Kaplan-Meier 생존함수(성과연봉제 확대)	56
[그림- 8] Smoothed hazard estimates(성과연봉제 확대) ·	56

부록 목차

- [부록- 1] 변수들간의 상관관계분석 결과(방만경영 해소) 66
- [부록- 2] 변수들간의 상관관계분석 결과(임금피크제 확대) …… 67
- [부록- 2] 변수들간의 상관관계분석 결과(성과연봉제 확대) …… 68

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

1980년대 이후 공공부문에 대한 개혁은 신공공관리론(New Public Management)의 영향에 따라, 공공부문에 시장원리, 민간부문의 경쟁과 성과관리 등을 도입하여 공공부문의 효율성과 성과를 향상시키는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 이런 개혁의 흐름은 우리나라 공공분야에도 많은 영향을 끼치게 된다. 1997년 IMF 위기체제와 그 극복과정에서 공공부문의 효율성과 효과성을 개선하기 위해 공공기관에 대한 개혁정책이 본격화 되었다. 그간 개혁정책의 방향과 과제는 효율화, 혁신, 선진화, 정상화의 이름으로 사회경제적 환경에 따라 달라져 왔다. 그러나 이러한 정책은 크게 두 가지로 나뉘 볼 수 있다. 첫째는 민영화, 민간위탁 등 공공부문의 기능 재조정과 공공·민간 관계의 재설정을 통해 궁극적으로는 작고 효율적인 정부를 실현하고 공공서비스 제공방식을 다양화하려는 정책이다. 둘째는 공공부문 내부 조직관리의 효율화를 실현시키려는 제도들로서 주로 민간의 경영기법과 경쟁구도를 공공조직 내부로 끌어들이려는 점진적 개혁이다.(황창연, 2002). IMF, 금융위기 상황에서는 민영화, 기관통폐합, 구조조정 등 하드웨어적 방식이 추진되었다. 반면, 위기 극복 이후에는 소프트웨어에 중점을 둔 점진적 개혁 방식을 채택하여 공공부문의 운영체계를 개선하고자 하였다. 이러한 개혁은 당시 사회환경적 요구, 당위성과 필연성에 대한 국민들의 지지를 바탕으로 할 때 비로소 성공적으로 추진될 수 있었다.

박근혜 정부에서 공공기관 개혁정책의 모토는 “비정상의 정상화”이다.

정상화 정책은 이명박 정부 동안 급속하게 증가된 공공기관의 부채가 국가재정에 부담으로 작용하면서 촉발되었다. 과다부채 속에서도 민간 대비 높은 복리후생 수준을 유지한다는 것이 이슈화되면서 책임은 공공기관 직원들의 도덕적 해이로 돌려졌다. 이에 대한 국민들의 비판적 여론 또한 높아지면서 정부의 공공기관 개혁정책의 방향은 직원들의 복지, 임금 등 근로조건과 성과중심 운영 확대에 맞춰졌다. 이 방향에 따라 2013년 말부터 연차적으로 “방만경영 정상화”, “전직원 임금피크제 도입”, “성과연봉제 확대”가 강도높게 추진되었다. 이 과정에서 공공기관 부채 문제 해결을 위한 해법으로써 방만경영 정상화가 적합한 것인지, 공공서비스 질 개선 보다 성과중심 운영을 통한 효율성 제고가 우선인지와 같은 정책방향과 노사문제에 대한 정부주도의 추진방법은 공공기관 노사간 그리고 공공기관과 정부간에 뜨거운 쟁점이 될 수 밖에 없었다.

그러나, 정상화 정책의 도입 거부, 도입 지연 보다는 선도적으로 정책을 도입한 기관이 있었고, 도입시기의 차이는 있으나 상당수의 기관이 정부가 정한 기한내에 이행을 완료하고자 하였다. 기존에 비해 실질 임금 하락 등 근로조건 저하와 노사관계 악화에 영향을 미치는 일종의 정부의 통제에 대해서는 정책 대상집단인 공공기관의 순응은 낮을 수 밖에 없을 것이다. 그러나, 정부의 이행기관에 대한 인센티브와 미이행기관에 대한 패널티 부여가 추가적으로 제시되면서 도입여부, 도입시기 등 공공기관 개혁정책의 일환으로 추진된 정상화 정책에 대한 순응 행태는 달리 나타났다.

본 연구는 이러한 공공기관별 차이가 발생하는 상황에 주목하여 정부의 정상화 정책 이행요구에 대해 정상화 정책 도입을 정책집행에 대한 순응으로 보고 순응 여부, 순응시기에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 분석하고자 한다.

본 연구는 공공기관별 대응행태의 차이를 정책순응의 이론에 바탕하여 정책 대상집단과 정책 집행(매개)자의 특성 요인으로 순응 차이를 분석하고자 한다. 정책대상집단 특성 요인은 기존 선행연구를 바탕으로 기관의 임금(1인당 평균임금, 전년도 경영평가 등급), 노조(노조가입율, 상급단체 성격, 복수노조 여부)이며, 정책 집행(매개)자 특성은 기관장(기관장 재임기간, 출신배경)을 선정하고자 한다. 이를 통해 기관별로 정상화 정책 순응에 차이가 있다면 그 차이는 무엇을 의미하는지 알아보고, 차이를 보이는 기관과 유사성을 보이는 기관들간에는 어떤 임금수준, 노동조합 그리고 기관장의 특성이 있는지를 확인해 보고자 한다.

정책 순응에 대한 선행연구는 주로 정부정책 사례별 정책 순응(불응) 영향 요인 분석에 대한 연구가 있으나, 공공기관의 정책 순응에 대한 연구는 정책 순응여부를 중심으로 한 공기업 경영평가 지표체계 변화에 대한 연구(배고운, 2010)외에 성과관리제도, 청렴추진제도에 대한 공공기관 직원설문을 통한 수용성을 분석한 연구를 찾을 수 있다. 그 외는 비선호 시설 설치, 규제정책에 대한 지역주민 등 정책대상집단의 순응에 대한 연구가 다수 있다. 한편, 정상화 정책이 최근의 정책이고 여전히 추진 중이기 때문에 주로 정상화 정책과 노동조합의 대응방향, 추진 전망에 대한 연구를 찾아 볼 수 있으나, 정상화 정책의 성과와 평가에 대한 연구는 아직 찾아보기 어렵다.

따라서, 본 연구는 공공기관 개혁정책에 대한 순응에 영향을 미치는 요인에 대한 실증 분석을 했다는 점과 노조 및 기관장의 공공기관 조직 관리에 미치는 영향에 대한 연구 범위를 확대하는데 의의가 있다. 이는 공공기관 개혁정책 집행의 효과를 제고하기 위해 고려할 사항에 대한 시사점을 제시해 줄 수 있을 것이다. 또한, 향후 정상화 정책의 효과성 연구의 기초가 될 것으로 기대한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

정상화 정책의 대상에는 전 공공기관이 해당되나, 정부의 경영평가에 의한 인센티브와 패널티 조건이 적용되고, 성과연봉제 확대 정책은 기타 공공기관에는 적용되지 않는다. 따라서 본 연구는 공공기관 중 공기업 및 준정부기관을 연구대상으로 하여 정상화 정책 순응에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다.

연구대상은 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조 3항에 의하여 2016년 1월 현재 공기업 및 준정부기관으로 지정되어 있는 121개 기관(공기업 30개, 준정부기관 91개)이다. 이 중 정보통신산업진흥원 산하 부설 2개 기관 및 2016년에 공공기관으로 신규 지정되어 방만경영 해소와 임금피크제 확대 정책 도입 대상이 아닌 3개 기관은 제외한 116개 기관 전부를 분석 대상으로 한다.

연구범위는 정상화 정책 중 도입기한을 정하고 도입여부를 경영평가와 연계하여 추진한 “방만경영 정상화”, “임금피크제 확대”, “성과연봉제 확대” 정책으로 한다. 이에 따라 대상 기간은 정책이 시행된 2014~2016년 까지로 한다.

이를 위하여 우선 공공기관 개혁정책과 정책 순응에 관한 국내외의 문헌과 정부 지침을 살펴본 후 정책 대상집단의 정책 순응에 영향을 미치는 요인들을 도출하고 본 연구목적에 부합하는 분석틀을 만들고자 한다.

연구방법은 연구대상기관의 특성을 나타내는 요인과 정책 순응에 영향을 미치는 하위지표를 변수로 설정하여 알리오, 각 기관 홈페이지에 공시된 임금, 경영평가 결과, 노동조합 및 기관장, 이사회 및 내부 규정 관련 정보를 활용하여 계량화한 후 정책의 순응 여부와 순응 시기에 대해 공공기관간, 정책간 차이를 비교 분석하고자 한다. 이를 위해 기초통계분

석, 상관관계분석, 정상화 정책 도입여부 및 도입 소요기간에 대한 생존 분석 등 통계적 기법을 사용하여 실증분석하고자 한다. 정책 순응이라는 동태적 변화는 공공기관이 시간의 흐름에 따라 어떠한 변화를 겪었기 때문에 발생하는 것이므로 본 연구에서는 일정기간 변화하지 않는 정태적 변수와 함께 시간에 따라 변화하는 동태적 변수들도 함께 고려할 수 있는 생존분석을 실시하고자 한다. 정상화 정책 도입 소요기간에 영향을 미치는 요인에 관한 생존분석(survival analysis)은 사망과 같이 생존이 종료되는 사건이 발생할 확률인 위험률(hazard rate)이나 잔존할 확률인 생존율(survival probability)을 종속 변수로 삼고 이에 영향을 미치는 요소들을 설명변수로 설정한다. 와이블(Weibull)분포를 가정한 모수적 생존 모형을 사용하여 생존분석을 수행한다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제 1 절 공공기관 개혁정책

1. 공공기관 개혁정책의 변화와 성과

공공기관은 ‘신이 내린 직장’이라 불리며 방만한 운영의 대명사로 인식되어 정권 교체시마다 개혁의 대상이 되어 왔다. 공공부문 개혁은 정치적으로는 가시적인 개혁성과를 확보할 수 있는데다 방만경영 및 도덕적 해이에 대한 대중적인 반감을 자극할 수 있는 영역이라는 점, 경제적으로 부족한 국가재정을 보충하는 수단이라는 점에서 강력하게 추진할 정치적 의제로서 유인을 갖고 있다. 이에 따라, 공기업의 효율성 제고를 목적으로 하는 공기업 개혁은 각 정부가 처한 사회경제적 환경에 따라 개혁방안이 달랐고, 개혁의 성과에도 영향을 미쳤다. 이하에서는 국민의 정부 이후 정권별 개혁방안과 이에 대한 평가를 살펴보겠다.

가. 국민의 정부(1998~2003년)

국민의 정부에서 실시된 공기업 개혁과제는 민영화와 구조조정 등 하드웨어적인 방식의 개혁이 대표적이다. 외환위기 상황에서 초래된 불가피한 변화로서 해외매각이 민영화 방식의 중요한 수단으로 부각되었다. 또한 민영화의 실질적인 목적과 관련하여 재정수입이 중요한 위치를 차지하게 되었다. 민영화는 「공기업민영화 추진위원회」와 「공기업민영화 실무추진팀」을 구성하여 추진하기로 하였다. 국민의 정부에서 추진

된 공기업 민영화는 여타 정권에 비해 매우 강력한 의지를 갖고 추진되었으며 대내외적 환경도 공공부문에 강한 변화 압력으로 작용하였다. 그러나, 실제 민영화 진행과정에서 처음 계획한대로 이행되지 못한 것을 알 수 있는데, 이는 해당 공기업과 소관부처 관료들이 계획의 수립과정에서는 명시적으로 자신들의 입장을 표명하지 못한 반면 집행단계에서 주도적 위치를 점하면서 계획대로 원활히 집행되지 못했기 때문이다. 민영화는 이해관계의 급격한 재조정을 의미한다. 따라서 민영화에 반대하는 기득권 세력(당해 공기업의 임원 및 종업원, 주무부처의 공무원, 지역주민과 정치인 등)의 저항을 극복하고 이들에게 인센티브를 제공하기 위한 정치적 리더십이 뒷받침되어야 함에도 이와 같은 민영화의 정치경제에 관한 이해 및 대책이 부족하여 실행 상의 어려움에 직면하게 되었다.

국민의 정부는 민영화 외에도 2001년 이후 국정 후기에는 운영시스템의 개선을 통한 자율적인 상시 개혁체제의 구축, 운영을 중심으로 공기업 개혁을 추진하였다. 그러나, 경제위기의 탈피, 레임덕 등 국정 말기에 개혁 추진력의 저하 등과 같은 환경의 변화에 따라 소프트웨어 중심의 개혁은 일시적인 개혁과제에 국한되는 한계점이 있었다.

나. 참여 정부(2003~2008년)

참여정부 집권 초기 공기업 부문 구조조정의 결과를 생산성 측면에서 평가하였는데 국민의 정부에서 추진된 인원감축, 자산매각 등 하드웨어적인 측면의 구조조정은 실제 생산성 측면에서 어느 정도 개선효과를 거두었으나, 기술개발, 경영노하우, 부가가치율 증대 등 소프트웨어적인 측면의 개선은 상대적으로 저조한 것으로 평가되었다. 따라서 생산성 향상을 위한 공기업 개혁방향은 기존의 하드웨어 차원과 병행하여 소프트웨

어 차원의 내부혁신을 추진하였다. 참여정부에서 마련된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 운영시스템을 혁신하는 것을 주요 골자로 하고 있으며 공공기관에 대한 하드웨어적인 구조개편은 포함하고 있지 않다. 즉, 내외부의 감독체계를 강화하여 책임성을 확보하는 한편, 공공기관의 자율성을 확대함으로써 공공기관 종사자들에게 일할 수 있는 여건을 만들어 주고자 하였다.

민영화와 구조조정의 방식을 취하는 하드웨어적인 개혁에는 심한 반발과 저항이 따른다. 이는 기존의 지대(rent) 수혜집단이 종래 누리던 유무형적 자원의 일부 또는 전부를 회수하는데 기인한다. 그러나 소프트웨어적인 개혁은 이와 같은 지대의 회수가 최소화되거나 발생하지 않아 개혁에 대한 저항이 적어서 그 수용도는 하드웨어적인 개혁에 비해 높다. 그러나 참여정부의 개혁 모토인 ‘경영혁신’은 사업의 성과, 효율성과 생산성 제고로 나타나야 함에도 불구하고 김근희(2007)의 13개 정부투자기관의 재무제표 분석결과에 따르면 각 기관의 안정성, 수익성 및 성장성 지표는 공기업 개혁의 성과가 미약하다는 점을 확인하였다고 한다. 이는 참여정부가 개혁정책을 추진할 때 혁신의 제도화를 위한 유인체계가 미흡하여 임직원의 적극적인 참여를 유도하는데 한계가 있었고, 각종 중복된 평가와 감사의 실시로 공기업의 경영부담을 가중시켰으며, 이 과정에서 혁신의 피로감이 쌓여 오히려 정책의 수용도가 하락한 결과로 볼 수 있다.

다. 이명박 정부(2008~2013년)

이명박 정부는 집권 초부터 선진 일류국가로 도약을 위한 실천과제의 하나로 공공부문 개혁을 제시하였고, 이에 기초하여 공공기관 선진화 정

책을 추진하였다. 초기에는 민영화, 통폐합 등 주로 외형적인 구조개혁에 중점을 두었으나, 후반기에는 공공기관의 내부 체질개선과 시스템 정비로 전환되었다. 집권 초기 가능한 한 모든 공기업의 민영화를 추진하고자 했으나 촛불시위와 미국발 금융위기에 따른 국민 저항과 시민사회 및 노조의 공공성 유지 확대 요구에 직면하여 초기 구조조정 정책은 상당부분 후퇴하였다.

소프트웨어 측면에서는 노사관계 선진화, 성과 및 생산성과 연계된 보수체계 개편(대졸 초임 삭감, 간부직 성과연봉제 도입)이 추진되었다. 이때부터 경영평가는 정부가 추진하는 선진화와 노사관계 선진화 방침을 실행하는 장치로 활용되었다.

선진화 정책에 대한 평가는 다소 부정적인 편이다. 정부는 공공기관 선진화의 필요성으로 공기업의 방만 경영과 비효율성을 꼽았다. 이를 위해 공공기관의 민영화, 통폐합 등 구조개편이 필요하며 인건비 삭감, 인력 감축이 필요함을 역설하였다. 하지만 선진화정책 5년이 지난 2011년 말 기준 공공기관의 경영상황은 정책 의도와는 거꾸로 부채규모는 크게 증가(2011년 말 국가채무 대비 공공기관 부채가 차지하는 비율은 2007년 83.3%에서 2011년 110.2%로 증가)하여 국가경제에 미치는 부정적 영향에 대한 우려가 높아졌다. 또한, 공공기관의 정원은 감축되었으나 비정규직의 증가로 실제 인력 감축 효과는 크지 않았다. 한편, 노사관계 선진화 추진이 공공부문의 노조활동을 억제하고 상급단체 탈퇴, 노사화합 선언, 단체협약의 개정 등을 강요함에 따라 공공기관 노사관계의 갈등은 심해졌다.

2. 공공기관 정상화 정책

박근혜 정부의 공공부문에 대한 정책은 대선 당시와 집권 후 정책 골격을 짜는 인수위원회 활동에서 주요 정책으로 이슈화되지 않았다. 박근혜 정부는 대선과정에서 경제민주화와 공공부문 확충을 약속하였지, 공공기관 구조조정을 주된 의제로 제시하지는 않았다. 박근혜 정부의 140대 국정과제 중 가장 뒷부분인 136번 과제로 “공공기관 책임경영 강화 등 합리화”를 제시하였으며, 인수위는 “공공기관의 임원인사제도, 경영평가제도, 재무건전성” 등을 개선하여 공공기관의 책임경영을 강화할 것을 제시하였을 뿐이다. 박근혜 정부의 “공공기관 정상화 정책”은 2013년 8월부터 본격화되었는데, “비정상화의 정상화”를 모토로 제시하면서 우리 사회의 가장 비정상 집단으로 공공기관을 꼽고, 이의 해결을 국정과제로 삼았다. 공공기관 정상화가 촉발된 원인은 이명박 정부에서 급격히 증가한 공공기관의 과다 부채 문제였다.

정부가 판단한 공공기관 부채의 심각성은 부채가 많다는 것 뿐 아니라, LH, 한전 등 일부 공기업의 경우 영업이익으로 이자도 충당하지 못하는 상태이며, 자구노력 추진도 쉽지 않은 상황이라는 점이였다. 그런데 이런 과다 부채 속에서도 SOC·에너지 공공기관 경영진들은 고액의 성과급을 받고 있었고, 종업원들은 민간부문과 비교할 때 과다한 휴가 등 복리후생 수준이 높고, 심지어 고용세습을 보장하는 단체협약까지 갖고 있다고 판단하였다. 이에 따라 정부는 더 이상 공공기관을 노사의 자율경영에 맡겨 놓을 수 없다고 판단하고, “공공기관이 신뢰받는 기업으로 거듭날 수 있도록 획기적인 부채감축과 자율적인 경영혁신 점검체계를 구축”하는 공공기관 정상화 방안을 마련하였다. 정상화 정책은 크게 세 가지로 요약할 수 있는데 첫째, 정보공개를 강화하여 공공기관의 부채, 복리후생 등 모든 정보를 공개하여 공공기관 스스로의 개선을 유도하는 것이였다. 공공기관 알리오(www.alio.go.kr)에 공공기관의 복리후생 관련

8대 항목(고용세습, 휴직급여, 퇴직·교육비·의료비, 경조 지원, 복무행태 등)을 신설하고 공개하였다. 둘째, 부채관리로 공공기관의 부채비율을 현재 220%에서 2017년까지 200% 수준으로 관리한다는 것이다. 마지막으로 방만경영 해소 방안으로 공공기관 복리후생 가이드라인을 마련하고 중점관리 대상 기관(20개)을 중심으로 복리후생의 정상화를 추진하며, 공공기관의 비핵심 기능, 민간경제 저해요소, 유사·중복 기능 등을 조정하는 기능점검을 상시적으로 추진한다는 내용이었다.

이후 정부는 「2단계 공공기관 정상화 추진방향」(2015. 1.16)을 확정했는데, 2단계 정책은 ‘효율성, 생산성 제고’를 키워드로 하여 공공기관의 기능 재편과 성과중심의 운영을 핵심 내용으로 담고 있다. 공공기관 정상화 정책은 2013년 7월 발표한 ‘공공기관 합리화 정책’을 두 차례에 나누어 순차적으로 진행되는 흐름을 보이고 있는데, ‘공공기관 부채관리 강화’와 ‘방만경영 정상화’ 과제가 1단계 정상화 정책의 핵심이었고, 2단계 정상화 정책은 크게 ‘핵심업무 중심 기능 재편’과 ‘성과중심 운영체계 정착’으로 요약할 수 있다. 공공기관의 기능 조정은 유사중복 기능의 해소를 목적으로 하지만, 기관의 통폐합, 민간자본에 공공기관 자산 매각, 민영화와 같은 다양한 양상을 띠 수 있다. 한편, 성과중심 운영확대는 노동시장 구조개편에서 논의되었던 임금체계 개편과 저성과자 퇴출제의 도입이라는 점에서 상시 구조조정 방안의 제도화라 할 수 있다.

가. 방만경영 정상화

방만경영 정상화는 기획재정부의 「방만경영 정상화계획 운용지침」(2013.12.31)에 따라 추진되었다. 방만경영 해소를 위한 가이드라인의 기본 방향은 공공기관 복리후생을 원칙적으로 공무원 수준에 맞춰 개선하

라는 것이었다. 이에 따라 38개 중점관리기관(18개 부채 중점관리기관, 20개 방만경영 중점관리기관)은 2014.1.29까지 방만경영 정상화 이행계획을 제출하였고, 이에 대한 후속조치로 방만경영 정상화 이행계획(2013.2.27, 공공기관운영위원회 의결)이 마련되었다. 방만경영 정상화 운용지침, 공기업·준정부기관 예산 편성·집행지침 등에서 규정한 8대 항목 관련 사항을 중심으로 개선을 추진하여 38개 기관의 1인당 복리후생비가 2013년 대비 평균 △137만원(△32.1%) 감축 하겠다는 계획을 수립하였다. 이 계획에 따르면 36개 기관이 2014년 3분기 이내에 개선을 완료해야 하며, 특히 부산항만공사 등 7개 기관은 1분기 중 완료할 계획이며, 2개 부채관리기관은 4분기까지 완료할 계획이었다. 그 외 기관은 2014년 3월 말까지 정상화 계획을 제출하도록 하였다. 이행실적에 대한 평가는 중점관리기관은 2014년 3분기 말 중간평가하여 결과를 공공기관 경영평가에 반영하고, 나머지 기관은 2014년도 경영평가지 반영하기로 하였다. 이를 위해 정부 경영평가지 과도한 보수·복리후생 조정 노력, 성과 등을 집중 점검하는 평가지표를 신설하였다. ‘보수 및 복리후생 관리’ 항목은 방만경영 사항 중심으로 평가하고, 평가 비중을 12점(기존 8점)으로 상향조정 하였다. 방만경영 평가의 비중 증가는 경영평가상의 성과등급을 2등급 이상 하락시킬 수 있는 수준(B등에서 성과를 받을 수 없는 D등급 까지 하락 가능)이다. 또한 정부는 방만경영 해소 우수기관(부채·방만 각각 상 5개 기관)에 대해서는 직원에 대해 경영평가 성과급을 30% 추가 지급하는 한편, 미흡기관(부채·방만 각각 하위 30% 기관 중 일정 점수 이하인 기관)에 대해서는 기장장, 상임이사의 해임을 건의하고, 특히 단체체약 미타결 등 방만경영 개선 노력이 부진한 기관은 2015년도 임금을 동결하는 조치를 취한다고 하였다.

<표-1> 방만경영 8대 항목

항목	주요내용
① 퇴직금	업무상 부상·사망시 산재보상 외의 퇴직금 가산지급, 유족보상, 유가족 학자금 지원 등 금지
② 교육비	초중고, 대학교 학자금 지원을 공무원 수준으로 조정, 정부 지원 외 보육료 추가 지원 금지
③ 의료비	가족에 대한 무상 건강검진과 의료비 지원 금지, 병원 등의 의료비 감면 기준 제시
④ 경조사 등	경조사비 예산 지원, 고가 기념품 등 지급 금지
⑤ 휴가·휴직	휴가·휴직 사유와 기간, 휴직 중 급여 지급 기준을 공무원 기준에 따라 설정하고 연구직 외 유급 안식년제 금지
⑥ 복무행태	체육·문화 행사 등을 근무시간 외에 하도록 규정, 근무시간 중 노조활동 등의 원칙 준수
⑦ 고용세습	특별채용, 가산점 부여 등 일체의 우대 조치 금지
⑧ 경영·인사	경영·인사권에 제약을 초래하는 일체의 행위 금지, 노동조합법에 따른 노사관계 운영, 불법쟁의에 대해 엄중 대응

나. 임금피크제 확대

정부의 2단계 정상화 정책 방향에 따라 2015.5.7에 공공기관운영위원회에서 「임금피크제 권고안」을 확정하였다. 추진목적은 임금피크제를 전체 공공기관에 도입·확산하여 고임금 근로자의 임금을 절약한 재원을 신규 채용에 활용함으로써 청년들에게 고용 기회를 부여한다는 것이다. 임금피크제는 사업주가 근로자에게 일정 연령 이상까지 고용을 보장·연장하는 조건으로 임금을 조정하는 제도로, 고령자고용촉진법 개정('13.5월)으로 2016년부터 60세 정년이 보장됨에 따라 정부는 고령자의 정년연장 또는 보장에 따른 인건비 부담을 완화하고 청년 일자리를 늘리기 위해 임금피

크제 도입은 필수적이라는 판단 하에 2014년 예산편성지침을 통해 도입을 권고하였다. 그러나, 도입 실적이 저조(18%, 316개 공공기관 중 56개 기관)함에 따라 도입안을 별도로 정한 것이다. 이에 따라, 전 공공기관은 60세 정년 시행에 맞추어 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입하고, 이미 도입한 기관도 이 권고안에 따라 제도를 보완하도록 하였다. 임금피크제를 통해 신규 일자리 창출이 가능하도록, 신규 채용목표를 설정하도록 하였다. 정년이 연장되는 기관은 정년 연장으로 인해 줄어들게 되는 퇴직자 수만큼 신규 채용 목표를 설정하도록 하고, 이미 정년이 60세 이상인 기관은 정년이 1년 남은 재직자 수만큼 신규 채용 목표를 설정하도록 하였다. 다만, 정년연장 또는 보장으로 발생하는 인건비 증가액과 임금피크제로 인해 신규 채용하는 인원의 인건비는 총 인건비 인상율 내에서 충당하도록 하였다. 임금지급률도 간부직과 비간부직, 직급별, 직종별 또는 임금피크제 대상자의 직무 등에 따라 공공기관별로 달리 설정 가능하도록 하였다. 이는 임금피크제 시행에 따른 공공부문의 인건비 예산 증가는 차단하였으나, 노사간 및 종사자의 계층간 임금피크제 적용시점, 임금지급율을 둘러싼 갈등의 요인으로 작용하게 되었다.

정부는 정년연장 시행에 맞춰 임금피크제의 조기 도입과 민간으로 확산을 위해 「공공기관 임금체계 개편 관련 경영혁신지침」(2015.9.17)을 통해 임금피크제 도입시기별 경영평가(도입여부 2점 + 시기별 1점 가점¹⁾) 반영과 임금인상률 차등²⁾(최대 50% 불이익)이라는 인센티브와 패널티 조건을 제시하였다.

한편, 정부는 임금피크제가 기관의 생산성 향상에 기여하도록 임금피

-
- 1) 공공기관 임금피크제 평가방안(2015.9.1 공운위 의결)에 따라 도입 시기별 가점을 차등(7월 1.0점, 8월 0.8점, 9월 0.6점, 10월 0.4점, 11월 이후 0점)하여 조기도입과 사전 준비를 촉진
 - 2) 공기업 및 준정부기관에서 임금피크제를 2015년 11월 이후 도입 시 경영평가 가점 없으며, 연내 미 도입 시 2016년 임금인상률 1/2을 상한으로 적용

크제 대상자의 다양한 직무를 개발하고 적정 보상 체계를 마련하도록 하였다. 그러나, 제도 시행의 효과를 위해 직무개발의 시급성과 중요성에도 불구하고 임금피크제 시행에 따른 신규채용 목표 달성을 위한 임금피크제 적용시점, 임금지급을 조정에 초점이 맞춰질 수 밖에 없었고, 직무개발 미흡은 임금피크제 도입의 불만요인으로 작용하게 되었다.

다. 성과연봉제 확대

정부는 2단계 정상화 정책 방향에 따라 2016.1.28에 공공기관운영위원회에서 「성과연봉제 권고안」을 확정하였다. 추진목적은 업무성과에 대한 공정한 평가와 성과에 따른 보수 지급으로 동기부여와 일하는 분위기를 뒷받침하겠다는 것이다. 성과연봉제 구조는 <표-2>와 같다.

<표-2> 성과연봉제의 구조

호봉제	월급여			상여금		급여성 복리후생비	경평성과급	법정수당
	본봉	직급수당	책임자수당	업무수당	정기상여금			
↓								
성과연봉제	기본연봉			성과연봉		기타수당 (법정수당)		
	기본급여		직무급	내부평가급			경평성과급	

정상화 정책방향에 따른 성과연봉제는 2010.6월에 도입한 간부직 성과연봉제를 호봉제를 시행하고 있는 비간부직까지 확대하는 것을 주요 내용한다. 이에 따라 성과연봉제 적용 대상은 공공기관내의 최하위직급과 기능직을 제외한 비간부직까지 확대된다. 정부 권고안의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 고성과자와 저성과자의 기본연봉 인상률 차이를 기존

2%(±1%)에서 평균 3%(±1.5%)로 확대하도록 하고 직급간에는 기관별 노사협의를 통해 정하도록 하였다. 다만, 차하위직급(4급) 직원에 대해서는 잔여 근무연수, 직무의 난이도 등을 고려하여 비누적방식인 성과연봉 차등만 적용하고 비중을 축소함으로써 연착륙을 유도하였다. 둘째, 총연봉 대비 성과연봉의 비중이 공기업은 30% 이상, 준정부기관은 20% 이상이 되도록 설계하여야 하며, 차하위 직급 직원의 성과연봉 비중은 공기업은 20%, 준정부기관은 15%로 축소하여 운영이 가능하다. 셋째, 성과연봉 차등폭은 평가에 따라 개인·집단의 성과(업적)가 합리적으로 연동되도록 최고-최저 등급자간 성과연봉 차등 폭을 최소 2배 이상으로 설정하여야 한다.

도입 시한은 공기업은 2016년 상반기 중, 준정부기관은 2016년 말까지로 정해졌다. 도입 확산을 위해 성과연봉제 시행 초기 정부는 조기 이행 성과급 지급 방안을 제시하였다. 2016년 4월까지 이행시 공기업은 기본월봉의 50%, 준정부기관은 기본월봉의 20%, 5월 내 이행시 공기업은 기본월봉의 25%를 준정부기관은 기본월봉의 10%를 지급한다는 내용이다. 이후 정부는 연내 전 공공기관 도입을 위해 「성과연봉제 우수기관 인센티브 및 미이행기관 관리 방안」(2016.5.9) 확정하였다. 이에 따라 공기업은 2016년 6월말까지, 준정부기관은 2016년 12월말까지 성과연봉제 확대를 미이행하게 되면 2017년도 총인건비가 동결된다. 이와 함께 우수기관에 대하여는 이행시기·도입내용·기관의 노력도 등에 대한 사후 평가를 거쳐 기본월봉의 10~30% 범위 내에서 인센티브를 지원하기로 했다. 기관장 등 임원에 대해서도 성과연봉제 이행여부를 기관장 평가 등에 반영하고, 미이행시 2017년도 경영평가 성과급을 감액 지급하기로 했다. 이러한 인센티브와 패널티 제시에도 불구하고 노동조합이 공공성 저해 및 저성과자 퇴출 수단으로 성과연봉제 도입을 강력하게 반대하였다. 이에 따

라, 정부는 고용노동부의 “취업규칙 해석 및 운영지침”에 따라, ‘취업규칙 변경의 내용·절차가 사회 통념상 합리성이 있으면 노조의 동의 없이도 취업규칙 변경이 가능하다’는 내용을 근거로 노사합의가 없더라도 이사회 결의만으로 성과연봉제 도입을 위한 취업규칙 개정이 가능하도록 하였고, 성과연봉제 도입으로 인정하였다. 이 기준에 따라 정부는 2016.6.10에 120개 공공기관 모두가 성과연봉제 확대 도입을 완료하였다고 보도하였다. 그러나, 노조합의와 성과평가 방법에 대한 공감대 형성 및 구체적인 방안이 마련되지 않은 상태에서 정부의 무리한 추진은 노동조합의 반대에 부딪칠 수 밖에 없다. 양대노총 공공부문 노동조합 공공대책위원회(공대위) 차원에서 지속적으로 성과연봉제 도입을 반대하고 있으며, 40여개의 공공기관 노동조합은 성과연봉제 효력정지 가처분 신청 및 본안소송을 제기하였다.

제 2 절 정책순응

1. 정책순응의 개념

정책의 내용을 실현시키는 과정인 정책집행에 있어 정책 대상집단의 정책 순응 여부는 정책 집행의 성공과 실패에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 정책 순응(compliance)은 개념 규정이 쉽지 않고, 일반적으로 수용성(acceptance)의 개념과 혼용되어 사용하는 경우가 많다(이철주, 2009). 그러나, Duncan(1981)은 순응은 외면적 행위만이 변화된 상태인데 반하여 수용성의 개념은 내면적 가치체계의 변화까지 포함하는 폭넓은 개념이라고 구분하여 정의하고 있다. 또한 수용성은 순응의 개념보다는 장기

간에 걸친 행동의 변화라는 견해도 있다(노화준, 2007). 따라서, 본 연구에서는 정상화 정책 도입과 집행 초기이고, 정상화 정책 도입 여부에 초점을 둔 연구임을 감안하여 Duncan(1981)의 정의에 따른 순응의 개념을 적용하고자 한다. Young(1979)에 의하면 정책집행 과정에서는 일반적인 행위규범이 적용되는데 이 때 행위자 즉, 정책 대상집단이 주어진 상황에서 행위규범이나 규율을 따르는 행동을 순응이라고 정의하였다. 또한 정정길(2011)은 정책이나 법규에서 요구되는 행동에 따르는 행위라고 정의하였다. 즉, 정책목표의 달성을 위하여 설정된 정책지침이나 지시 등의 행동규정에 대하여 정책집행자 또는 정책대상자가 어떤 일치의 행동을 보이는 것을 순응이라고 정의하였다(배고운, 2010). 안해균(2002)은 순응을 정책결정자가 정한 정책 및 제반 지시사항에 대하여 정책 집행자가 일치된 행동을 보이는 것과 동시에 정책집행과정에서 정책집행자가 환경에 대해 따라줄 것을 요구하는 사항에 대해 환경이 일치된 행동을 나타내는 것이라고 정의한다. 정책 대상집단의 정책에 대한 수용 정도가 높아 행위규범이나 규율을 따를 경우 이들은 순응의 행태를 보이게 되며, 정책수용성이 충분히 확보되지 않아 이를 따르지 않게 되는 경우 불응의 행태가 나타나는 것으로 간주할 수 있다. 정책집행 과정에서 정책 대상집단이 순응이라는 행태를 보일 때 이들은 제안된 기준을 받아들이고 기득권의 변화를 감수하게 된다.(Anderson, 1984). 정책집행과정에서 대상집단이 정책에 순응하게 되면 의도한 정책목표 달성이 수월해지고 반대로 정책에 불응한다면 정책내용의 실현은 어려워진다.

정책과정에서 정책 대상집단의 태도나 행태는 정책내용과 집행기관, 정책환경 등의 변화에 따라 다르게 나타나기 때문에 대상집단의 정책수용 정도에 따라 순응에서 불응으로 혹은 불응에서 순응으로 변화할 수 있다. 즉, 정책 대상집단의 정책에 대한 태도와 행태는 고정되어 있다기

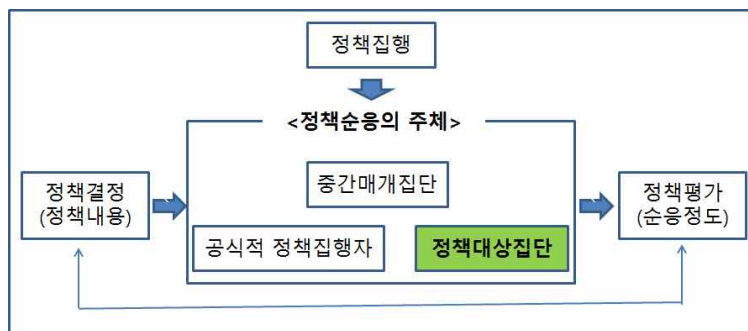
보다 연속적이고 유동적이다. 주어진 정책에 대한 대상집단의 반응은 크게 정책을 받아들이거나 무관심하거나 반대 혹은 저항하는 모습으로 나타난다.(김용락, 1991).

기존 정의를 바탕으로 본 연구는 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책인 정상화 정책에 대한 공공기관의 순응을 ‘노사합의에 의한 정상화 정책의 기한내 도입’으로 정의하고자 한다.

2. 정책순응의 주체

정책집행과정에는 정책결정자, 정책집행기관, 중간매개집단, 수혜집단 등 다양한 주체(집단)이 참여한다. 다양한 참여자 및 행위자가 정책집행 과정에서 영향력을 행사하지만 그 중에서도 <그림1>과 같이 공식적 정책집행자, 중간매개집단 및 정책대상집단의 관계에 따라서 정책순응 여부 및 정도가 달라진다. 한편, 이들은 정책내용과 환경적 요인, 정책평가 결과의 영향을 받는다.

<그림-1> 정책과정과 정책순응의 주체



자료 : 하상근(2006)

본 연구에서는 정책집행과정 상에서의 정책순응주체 중에서도 정책 대상집단 및 중간매개집단을 중심으로 이와 관련된 요인과 정책순응의 관계를 분석하고자 한다. 정책 대상집단은 어떤 정책으로 인하여 직접 영향을 받는 집단과 정책적 요구를 충족시키기 위하여 행동의 변화가 요구되는 집단을 의미한다. 따라서 본 연구에서의 정책 대상집단은 공공기관의 조직원이 되며, 중간 매개집단은 공공기관의 기관장으로 하고자 한다.

Thomas R. Dye(1972)는 정책대상집단을 정책에 의하여 새로운 상호작용의 유형에 적응하도록 요구되는 사람으로 정의하고 있다. Thomas B. Smith(1973)은 정책에 의해 영향을 받는 조직이나 집단에 속하는 사람들로서 정책의 요구에 따라 새로운 상호작용의 행태가 요구되는 집단을 의미한다고 한다. 이를 통해 볼때 정책대상 집단에는 개인, 집단이 모두 해당될 수 있다고 본다(배고운, 2010)

3. 정책순응의 영향 요인

정책집행에 영향을 미치는 요인은 정책에 대한 순응과 불응을 결정짓는데 영향을 미치는 요인과 연결되어 있다. 순응을 발생시키는 요인에 대해서는 많은 학자들이 다양한 의견을 제시하고 있다. Young(1979)은 이익에 대한 보장, 정책의 강제집행, 사회적 압력, 의무감, 습관 또는 관례를 정책에 대한 순응과 불응의 영향요인으로 설명하였다. Anderson(1984)은 모든 공공정책의 목적은 인간의 행동을 변화시키기를 요구한다는 전제하에, 정책의 순응과 불응에 관한 요인들을 제시하고 있다. 정책순응의 요인을 ①사회화 과정에서 권위에 대한 복종 학습, ②옳고 그름과 같은 사리판단, ③권위의 정통성, ④개인적 이익, ⑤처벌의 가능성, ⑥시간의 연장으로 구분하고 있으며, 정책불응의 요인으로 ①기존

가치체계와의 대립, ②준거집단의 영향, ③금전적 욕심, ④정책의 모호성 및 혼란으로 구분하고 있다. 또한 순응확보를 위한 정부의 노력을 크게 ①교육 및 설득 활동, ②처벌과 보상, ③정책의 해석과 관리로 구분하여 제시하고 있다. Coombs(1981)는 정책수용성에 영향을 미치는 요인을 의사소통에 기인한 불응과(communication-based noncompliance) 자원에 기인한 불응(resource-based noncompliance), 정책에 기인한 불응(policy-based noncompliance), 행위에 기인한 불응(action-based noncompliance), 권위에 기인한 불응(authority-based noncompliance)과 같은 정책에 대한 불응 요인을 통해 설명하였다. Mazmanian & Sabatier(1981)는 정책수용성에 영향을 미치는 요인은 불응에 대한 처벌의 강도, 정책의 정당성과 필요성에 대한 대상집단의 동의, 순응을 위해 부담하게 되는 비용 등으로 구성되어 있다고 주장하였다.

이 밖에도 Nakamura & Smallwood(1980)는 정책의 소망성, 명료성, 정책집행기관의 정당성, 신뢰성 및 구성원의 자질, 태도, 정책대상집단의 의욕, 이익집단, 언론 등에 의한 영향력 등을 정책수용성의 영향요인으로 제시하였다. Rodgers & Bullock(1976)은 정책의 명료성, 처벌의 확실성과 정도, 정책에 대한 동의, 순응의 측정능력, 강제시행 기관의 존재 등을 영향요인으로 설명하였다.

정정길(2011)은 순응을 좌우하는 요인을 ①정책의 내용과 관련된 요인, ②정책결정 및 집행담당자와 관련된 요인, ③순응주체와 관련된 요인으로 구분하고 있다. 이러한 순응요인은 정책 불응요인과의 동일한 것으로서, 순응을 확보하기 위한 수단에 대해서는 A. Etzioni가 제시한 ①도덕적 설득, ②유인 또는 보상, ③처벌 또는 강압으로 설명하고 있다. 순응주체와 관련된 요인 중 정책대상집단 요인은 능력요인, 순응의욕요인, 인구사회학적 요인, 준거집단요인으로 분류할 수 있다. 능력요인은 정책대

상집단의 지적 능력과 경제력 능력으로 구분하여 설명할 수 있다. 만일, 정책대상집단이 경제적 부담 때문에 정책내용에 순응하지 못하는 경우가 다수 발생한다면 이는 정책에 대한 순응의 문제가 아니라 실현 가능성이 낮은 정책을 집행하는 것이라고 볼 수 있다. 순응의욕요인은 정책대상집단의 해당 정책에 대한 심리적 무관심과 거부감이 불응을 유발한다고 본다. 인구사회적 요인은 정책대상집단의 나이, 성별, 교육수준, 소득 등으로 분류하여 순응을 설명하기도 하며, 대상집단의 조직화와 리더십에 따라 불응을 설명할 수도 있다. 준거집단요인은 타 집단 영향요인이라고도 하는데 타 집단이 자신들과 유사한 정책을 경험하였고, 그 타 집단이 정책을 반대하였다면 지금의 해당 집단이 그 정책에 불응할 확률이 높아질 것이라고 본다.

엄보영(1988)은 정책집행에 있어서 정책 대상집단의 순응확보를 어떻게 효과적으로 할 것인가에 초점을 두어 이론적 검토와 사례분석을 하고 있으며, 정책유형별로 정책 대상자의 순응에 차이가 있음을 보여준다. 임성희(1992)는 정책집행과정에 있어서 불응요인으로 정책자체 요인, 정책대상집단의 태도요인, 정책집행자와 관련된 요인, 출신배경요인, 사회, 경제적 요인으로 분석하였으며 사기, 효능감, 집행자의 능력, 소득, 조직구조, 대상집단의 태도 등이 불응요인이라고 분석하였다. 안해균(2002)은 기존 가치체계와의 대립, 금전적 욕심, 정책의 모호성 및 기준의 비일관성, 개념의 복잡성, 의사전달체계의 결함, 집행자나 환경의 능력과 자원의 부족, 정책내용에 대한 회의적 평가 또는 집행기관 내부의 갈등, 정책집행체제와 환경 사이의 불신관계 등과 같은 정책불응 요인을 통해 정책 영향요인을 정의하였다.

정책 대상집단이 특정 정책과 이에 대한 집행이 정당하다고 판단을 내리거나 공식적인 권위를 갖고 있어 신뢰할 수 있는 기관이 해당 정책을

담당하게 될 경우 정책에 대한 이들의 정책 순응은 높아지게 된다. 또한 정책은 목표와 수단으로 구성된 정책내용이 분명하게 제시되어야 성공적으로 집행될 수 있다. 하지만 이러한 사항들에 대한 판단은 정책 대상집단의 주관적 가치에 따라 차이가 있을 수 있으므로 국가나 사회의 입장에서 바람직한 정책도 정책 대상집단의 입장에서는 그렇지 않을 수도 있다. 이와 같이 특정 정책이 대상집단의 가치체계와 신념과 갈등을 발생시킨다면 이들의 정책에 대한 순응은 낮아질 수밖에 없다. 나아가 정책 대상집단이 정책내용의 실현을 위해 어떠한 노력을 해야 하는지 알고 있지 못하거나 인력, 기술, 정보 예산 등과 같은 자원이 부족하여 정책이 요구하는 행동이 부담이 되는 경우에도 정책순응 정도는 낮아지게 된다. 마지막으로 정책에 대한 순응을 거부하여 이득을 얻을 수 있을 것이라는 예상 역시 대상집단의 정책 순응에 영향을 미칠 것이다.

현실적으로 제도나 정책에 순응하고 있는가를 측정하는 것은 대상 집단이나 대상조직의 구성원들에 대한 인터뷰나 설문조사를 통하여 간접적으로 측정하는 방법이 우선적으로 고려될 수 있다. 하지만 제도나 정책과 직접적인 영향관계가 있지 않거나, 법적 또는 규정에 따라 무조건적으로 순응하는 동조현상을 파악하기는 용이하지 않다. 정책의 순응에 대한 판단은 정책을 받아들이고 있는가에 초점을 두는 것과 조직 구성원이 정책을 숙지하고 이를 통하여 정책이 의도하는 바를 외면적으로 표출하는 것이 중요할 수 있다.(김동규, 2014)

이와 관련하여 본 연구에서는 정책순응의 영향 요인으로 정책수용주체의 이념적 특성(노조현황), 인센티브에 대한 반응(보수 수준 등)과 정책매개집단의 특성(기관장 재임기간, 출신배경)을 정하고자 한다.

제 3 절 정책순응에 대한 선행연구 검토

정책수용에 관한 국내외의 실증연구들은 정책대상집단의 정책수용이 정책의 성공적 집행에 영향을 미치는 중요한 요인임을 전제로 다양한 정책영역의 정책들을 대상으로 진행하였으며, 분석을 위해 이러한 정책으로부터 영향을 받게 되는 정책 대상집단을 선정한 뒤 설문조사의 방법을 통해 어떠한 요인이 이들의 정책수용에 영향을 미치는지에 대한 계량적인 분석을 실시하였다.

이주병(2012)은 온실가스 배출권 거래제도 정책수용성의 영향요인 분석에서 배출권 거래제도에 영향을 미치는 요인을 크게 정책내용, 집행기관, 정책 대상집단, 정책환경으로 분류하였다. 정책내용에 대한 요인은 정책의 소망성과 명확성을, 집행기관 요인은 신뢰성과 집행능력을, 정책 대상집단은 가치와 경험에 관한 요인을, 마지막으로 정책환경 요인에 대한 하위변수는 대중매체와 주변집단의 영향을 포함한다. 오영민(2003)은 방사성 폐기물 처분장 입지 선정시 자유공모 방식의 실패사례를 정정길의 정책수용요인 분석틀을 활용하여 분석한 결과, 정책과정 요인과 정책 대상자 요인이 강력하게 작용한다고 하였다. 김희규·김경운(2011)은 교원 성과상여금제도의 정책수용도에 관한 연구에서 교원 성과급 정책에 영향을 미치는 요인을 정책요인, 정책 대상자요인, 정책 집행요인으로 분류하였다.

경제정책이나 규제정책의 수용성에 관한 연구들로는 이시원·하상근(2002)이 국민연금에 가입을 하지 않는 원인을 파악하기 위해 정책대상 집단의 인구사회적 요인, 정책요인 심리요인을 분석한 연구가 있으며, 김홍주·이은국(2008)이 산업현장 근로자들을 대상으로 진행한 산업안전규제의 수용에 영향을 미치는 요인 분석이 있다. 김종래(1994)는 서울시의 수질규제사례를 중심으로 한국 행정규제에 있어서 순응행태에 관한 연구를 하였다. 불응요인으로 정책내용 요인, 정책 집행기관 요인, 정책 대상

집단 요인을 분석한 결과, 정책의 일관성과 공정성, 정책 집행기관의 능력이나 자원, 정책대상기관의 자원과 관심 등을 불응요인으로 보았다.

임성희(1992)는 정책집행과정에 있어서 불응요인으로 정책자체 요인, 정책 대상집단의 태도요인, 정책집행자와 관련된 요인, 출신배경요인, 사회, 경제적 요인을 분석하였다. 사기, 효능감, 집행자의 능력, 소득, 조직구조, 대상집단의 태도 등이 불응요인이라고 분석하였다. 배고운(2012)이 2008년 전·후 공기업 경영평가 지표체계 변화를 정책순응을 중심으로 분석한 연구가 있다. 이 연구에서 불응요인을 정책자체 요인, 정책내용 요인, 정책대상자 요인으로 나눠 검토한 결과, 정책자체 요인은 정책목표의 모호성을 제시하였으며, 정책내용 요인은 정책내용을 이해하지 못하는 경우와 정책내용이 바람직하지 않은 경우로 나눠 분석하였다. 그리고 정책대상자 요인에서는 순응 의욕부족, 정책에 대한 신뢰도 부족을 불응요인으로 제시하였다. 김임정(2015)은 공공기관 청렴도 측정제도가 실제로 피측정기관 직원들에게 어떻게 받아들여지고 있는지, 공기업 직원들의 수용성과 그 영향요인을 실증적으로 분석하였다. 연구결과는 제도 정당성 요인, 측정항목 타당도 요인, 기관내부정책 요인, 기관장 요인, 성과보상체계 요인, 조직·직무 특성 요인 모두 청렴도 측정제도 수용성과 상관관계가 있음을 보여 주었다. 하상근(2005)은 공공기관(공무원)의 성과급제도에 대한 규범적 정책불응(성과급제도의 폐지) 요인에 관한 연구에서 정책의 동기부여성, 절차적 공정성, 분배적 공정성, 조직문화, 조직구조, 개인적 요인(인구사회경제적 요인, 심리적 요인, 집행자의 태도)에 따른 정책불응을 분석하였다. 분석 결과, 정책집행자들이 불응하는 요인으로서 정책의 동기부여성과 집행자의 태도가 영향을 미치는 것으로 나타났다.

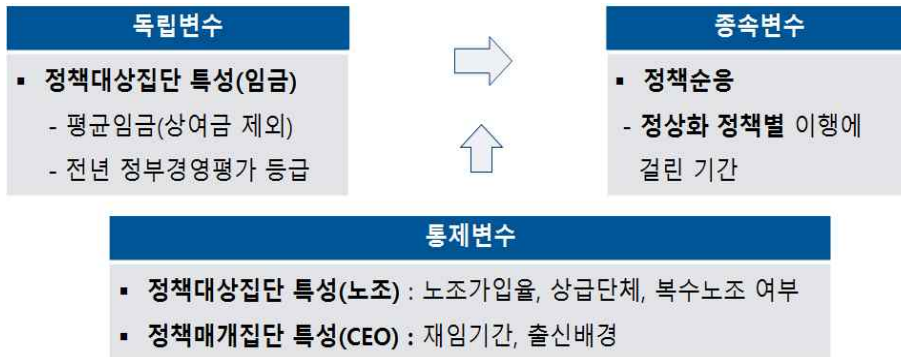
제 3 장 연구설계 및 분석방법

제 1 절 연구모형 및 연구가설

1. 연구모형

본 연구의 연구문제는 박근혜 정부 공공기관 개혁정책의 일환인 “공공기관 정상화 정책, 즉 방만경영 해소와 전 직원 임금피크제 실시, 성과연봉제 확대 정책에 대해 공공기관별로 순응 여부와 순응 시기에 차이를 발생시키는 영향 요인은 무엇인가?” 이다. 이를 위해 먼저 기관별로 정책순응에 걸린 기간을 확인하여 선도기관과 후발기관 차이의 원인을 확인하고자 한다. 그리고, 각 기관이 매년도에 달시 시행된 정상화 정책별로 순응시기에 차이가 나타나는 영향요인이 무엇인지를 확인하고자 한다. 이 연구문제에 대한 분석을 위해 제2장에서 살펴본 정책 순응에 대한 이론을 바탕으로 정책 대상집단과 정책매개집단의 특성이 공공기관별로 정책 순응 시기에 영향을 미칠 것이라는 추론 하에 연구모형을 다음과 같이 설계하였다.

<그림 2> 연구모형



2. 연구가설

본 연구에서는 제2장의 정책수용에 대한 이론적 논의 및 선행연구에 대한 검토를 통하여 정책 대상집단과 정책 매개집단의 특성이 공공기관 별로 정책수용 시기에 영향을 미칠 것이라고 추론하고 연구가설을 설정한다. 따라서 ‘공공기관의 정상화 정책이행에 걸리는 기간은 공공기관의 임금, 노조, 기관장의 특성에 따라 차이가 발생할 것이다’는 기본 연구가설 하에 다음과 같이 가설을 세부적으로 설정하였다.

정책 대상집단과 정책 매개자 특성요인이 정책수용에 미치는 영향을 파악하기 위해 기존의 공공기관 성과, 정책에 미치는 영향을 연구한 자료를 확인하였다.

기관특성이 경영평가에 미치는 영향에 대한 연구로 공영복(2013)은 상대적으로 낮은 인건비를 갖는 기관에서 그것을 상쇄하기 위한 높은 경영인센티브 추구 동기가 더 강하게 작용한 결과를 확인하였다. 따라서, 본 연구에서는 1인당 평균임금이 낮을수록, 전년 경영평가 등급이 낮을수록

정부가 활용한 순응확보 수단인 조기 도입 인센티브와 미도입시 총인건비 인상을 동결 등 패널티에 더 민감하게 반영하여 정상화 정책을 더 빨리 도입할 것이라고 가정한다.

가설1 : 정책대상집단 특성(임금)

- 가설 1-1. 1인당 평균임금이 낮을수록 정상화 정책을 더 빨리 도입할 것이다.
- 가설 1-2. 전년 경영평가 등급이 낮을수록 정상화 정책을 더 빨리 도입할 것이다.

노조의 특성이 임금에 미친 영향에 대한 선행 연구로 송영호(2011)는 2005년부터 2010년까지 공공기관을 대상으로 노조의 임금효과를 분석하면서 노동조합 요인으로 노조유무(상급단체 여부 포함), 노동조합조직률, 노조설립연도 등을 선정하고 분석한 결과, 노조가 있는 공공기관의 1인당 평균보수가 노조가 없는 공공기관에 비해 높은 것으로 나타났다. 또한 노조 상급단체의 영향력이 1인당 비급여성 복리후생비에 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 또한, 하재룡(2002)은 공기업 노동조합의 임금인상 효과 연구에서 총 31개 공기업의 1997~1990년까지의 자료를 바탕으로 노동조합 유무, 노동조합 조직율, 노동조합 설립기간이 직원 1인당 평균연봉에 미치는 영향을 분석한 결과, 노조 설립유무가 기업간 종업원 연봉수준 차이를 설명하는 데 가장 중요한 요인으로 나타났다. 따라서, 임금 및 고용안정성 저하가 우려되는 정책의 도입에 노조가 반대할 것이라는 가정하에 노조가입율이 낮을수록, 조직적 반대를 표방하고 있는 민주노총에 비해 한국노총 또는 무가입 기관일수록, 단일노조에 비해 복수노조, 무노조일수록 정상화 정책을 더 빨리 도입하게 될 것이라는 연구가설을 설정할 수 있다.

가설2 : 정책대상집단 특성(노조)

- 가설 2-1. 노조가입율이 낮을수록 기관이 정상화 정책을 더 빨리 도입할 것이다.
- 가설 2-2. 소속 상급단체가 민주노총인 기관에 비해 다른 상급단체 또는 무가입 기관이 정상화 정책을 더 빨리 도입할 것이다.
- 가설 2-3. 단일노조 기관에 비해 복수노조, 무노조인 기관이 정상화 정책을 더 빨리 이행할 것이다.

기관장의 재임기간이 경영성과에 미친 영향에 대한 선행 연구로 김신영(2013)은 공공기관 임원의 재임 기간이 기관의 성과에 어떤 향을 주는지를 실증으로 분석한 연구결과에서 재임 기간이 길어짐에 따라서 기관의 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 확인하였다. 즉, 일정 시점이 지나면 재임기간은 기관의 성과가 줄어드는 요소로 작용한다는 것이다. 한편, 김병수(2016)는 공기업 기관장의 출신배경이 정책 기여도 및 업무 효율성에 미치는 영향 연구에서 내부승진 출신이 타 출신에 비하여 높은 정책기여도와 업무효율성을 달성함을 확인하였다. 이에 따라, 기관장 재임기간이 짧을수록 정상화 정책을 더 빨리 도입할 것이라고 가정할 수 있다. 다만, 기관장 출신배경에 관한 선행연구에서 종속변수의 특성에 따라 기관장의 영향력이 달리 나타나는 것을 확인할 수 있다. 따라서, 정상화 정책은 공공부문에 효율성을 제고하기 위한 민간경영 방식이므로 이에 대한 이해와 경험이 있는 민간 출신의 기관장이 정상화 정책 도입에 더 적극적으로 임하여 더 빨리 도입할 것이라고 가정할 수 있다.

가설3 : 정책매개집단 특성(기관장)

- 가설 3-1. 기관장 재임기간이 짧을수록 정상화 정책을 더 빨리 도입할 것이다.
- 가설 3-2. 관료출신 기관장에 비해 민간 출신 기관장이 정상화 정책을 더 빨리 도입할 것이다.

제 2 절 변수의 정의

종속변수는 정상화 정책별 순응으로 공공기관별 도입여부와 도입에 걸린 기간이다. 그러나, 정책별, 기관유형별로 도입기한이 다르므로 대상기관 전체에 대한 정책 도입 소요기간 비교는 “정책시행일로부터 기관별 정책 도입 노사합의일까지 소요기간”을 “정책 시행일에서 도입기한까지 기간”으로 나눈 백분율인 “도입기한비율”을 활용한다. 공공기관의 정책 이행 기간은 정부정책 시행 확정일로부터 각각 이행에 걸린 기간을 노사합의일을 기준으로 산정하며, 기관별 알리오에 공시된 단체협약 및 기타 합의사항, 이사회 의결 및 관련 규정 개정일, 정부 경영평가 보고서 내용을 기준으로 확인한다.

정책순응에 영향을 미치는 정책 대상집단과 정책매개자 특성요인을 선정하기 위해 기존의 공공기관의 성과, 정책에 미치는 영향을 연구한 자료를 확인하였다. 위의 선행 연구를 참고하여 정상화 정책 도입시 노사합의가 필요하고, 정부가 정책 도입에 대한 인센티브와 패널티를 부여함에 따라 노조, 기관(직원의 임금수준과 경영평가 등급), 기관장의 특성에 따라 달리 반응할 것이라는 예상에 따라 독립변수를 선정하였다. 독립변수는 정상화 정책별 순응에 영향을 미치는 정책 대상집단의 특성요인과

정책집행자 요인으로 하고, 정책 대상집단 특성요인은 세부적으로 1인당 평균임금, 전년도 경영평가 등급, 노조가입율, 상급단체 성격, 복수노조 여부로 한다. 정책매개자 특성 요인은 기관장의 재임기간과 출신배경으로 하여 분석하고자 한다.

독립변수 중 노조 상급단체성격, 복수노조 여부, 기관장 출신배경은 더미변수로 처리하였다. 이상의 독립변수와 종속변수의 측정은 <표-3>과 같이 정리할 수 있다.

<표-3> 분석에 포함된 변수의 정의와 자료의 활용

구분		변수		자료
독립 변수	기관 특성	1인당 평균임금	전년 말 기준, 경영평가상여금 제외(logged)	연도별 (2013~2015)
		전년도 경영 등급	A, B, C, D, E, 미평가(결측 처리)	코드 : 5~1
통제 변수	노조 특성	노조가입율	노조원수/가입대상자수 * 100 * 가입대상 : 정규직+무기계약직	2016.3분기 기준 일괄 적용
		상급단체성격	민주노총, 한국노총, 없음	더미 변수
		복수노조여부	단일, 복수, 무노조	더미 변수
	기관장 특성	기관장 재임기간	정책이행일 기준 재임기간 - 임기시작일~정책이행일 (노사합의일) - 퇴임일이 노사합의일 1개월 이내일 경우 전임자 재임기 간을 적용 - 정책이행일 기준 공석, 기관 미설립/이전 기타공공기관인 경우 결측(.) 처리	
		기관장 출신배경	관료(공기업, 군인), 정치, 내부, 민간(교수), 공석(결측 처리) D1 : 관료 = 1, 기타 = 0 D4 : 민간 = 1, 기타 = 0	더미 변수

<표-3> 계속

구분		변수		자료
종속 변수	정상화 정책 순응	방만경영 정상화	① 정책순응 여부 : 노사합의일 기준 ② 도입기한비율(%) : (정책시행일~도입일)/ (정책시행일~기한일) - 2014년 기관미설립/이전 기타 공공기관인 경우 제외, 기한 이후 도입시 미도입(생존) 처리	중점관리기관 여 부에 따라 도입 기한 차이 고려
		임금피크제 확대 성과연봉제 확대	① 정책순응 여부 : 노사합의일 기준 ② 도입기한비율(%) : (정책시행일~도입일)/ (정책시행일~기한일) - (임피)이전 도입기관(4개기관) 도입(생존실패) 처리, 도입기 간은 0일로 입력 - (성과)노사 미합의 기관 도입일 결측(.), 도입여부는 생존(코드 =1) 처리, 도입기간은 정책시 행일~기한으로 입력	기관유형에 따라 도입기한 차이
분석 대상	기관 명		2016년 지정 기준(116개 기관)	코드 : 1~116 정보통신산업진 흥원 부설 2개 제외 2016년 신규 지정 기관 3개 제외
	기관 유형		공기업, 준정부기관	코드 : 1~2
	중점 관리 기관		중점관리기관, 그 외 기관	코드 : 1~2

제 3 절 분석대상과 분석방법

1. 분석대상과 분석방법

본 연구는 2014~2016년 각 년도에 공공기관으로 지정된 기관 중 기타 공공기관을 제외한 공기업 및 준정부기관을 분석대상으로 한다. 2016년 기준으로 공기업은 30개, 준정부기관은 91개로 총 121개 기관이 해당된다. 이 중 정보통신산업진흥원 산하 부설 2개 기관 및 2016년에 공공기관으로 신규 지정되어 방만경영 해소와 임금피크제 확대 정책 도입 대상이 아닌 3개 기관은 제외한 116개 기관 전부를 분석대상으로 한다.

분석대상 기간은 정상화 정책 이행기간인 2014~2016년으로 한다.

본 연구를 위해 알리오 및 각 공공기관 홈페이지, 기획재정부 홈페이지로부터 데이터를 확보하며, 기획재정부의 정상화 정책에 대한 지침, 보도자료 등의 자료를 참고한다.

본 연구에서는 정책 대상집단과 정책 매개집단의 특성을 나타내는 독립변수들이 정책순응에 미치는 영향을 알아보기 위하여 이들 요인이 정상화 정책별 도입여부 및 도입소요기간에 미치는 영향을 생존분석을 통해 분석하기로 한다.

2. 생존분석

생존분석(survival analysis)이란 특정의 사건(event)이 일어나기까지의 시간 즉, 생존시간을 분석하는데 쓰이는 분석방법이며 이 시간을 기초자료로 사건발생위험율(hazard rate)를 계산한다. 관찰대상(subject)을 일정시간

추적하여 특정 사건이 발생하기까지의 시간을 측정하고 나아가서 사건발생에 영향을 미치는 요인을 찾고자 할 때 생존분석을 통해 이러한 사건발생시간과 요인을 분석, 평가한다. 생존자료로는 기계나 장치의 부품이 고장나기까지 걸린 시간, 환자나 동물이 사망하기까지의 시간, 사람들이 결혼을 한 후 결혼생활을 유지하는 기간 등이 있다. 생존분석에서는 대상사건을 보편적으로 사망(death)라고 부르며 사건의 발생은 실패(failure)라고 부른다. 사회적 현상은 다양한 시간적 흐름에 역동적으로 의존하면서 나타나는 것이라고 할 때 변화하는 사회적 현상을 동적으로 파악하고 변화의 인과관계를 연구하는데 있어서는 시간의존성을 측정에서 배제하는 일반적인 회귀분석 방법은 한계가 있다. 그러나, 생존분석은 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 시간의 흐름을 고려하여 분석함으로써 시간의 개념을 적극적으로 반영할 수 있는 통계방법이다.

생존함수(survival function)는 특정의 시간을 넘겨 생존할 확률, 즉, 생존률(survival rate)을 나타내는 함수로서 $S(t) = P(T > t)$ 로 표현된다. 위험함수(hazard function, 는 hazard rate) 순간 사망률을 나타내며, $h(t) = \frac{f(t)}{S(t)}$ 로 표현된다. 이 함수는 특정한 시각 t 까지는 사건이 발생하지 않았다는 가정 하에서 t시 바로 직후에 사건이 발생할 조건부확률을 나타낸다. 여기에서 확률변수 T는 연속형 확률변수이고 $f(t)$ 는 T의 확률밀도함수(probability density function)이다.

또한 생존자료는 항상 양의 값을 갖고 중도절단 자료(censored observation)를 포함한다는 특징을 갖는데 중도절단자료를 처리하는 방법에서 생존분석이 다른 분석기법과 차이가 난다. 생존분석은 이러한 중도절단이 포함된 자료를 가지고 모형을 설정하여 해당모형의 위험함수를 추정하고 생존함수에 영향을 미치는 변수들을 찾아 수명을 연장하는 방안을 모색하는 것이다. 중도절단의 양산은 세 가지 형태로 분류할 수 있다. 첫

째, 타입 I 절단은 실험 설계자가 임의의 종료시각을 미리 설정하고 실험에 임하는 경우 종료 시각까지 사망이 관측되지 않은 자료를 말한다. 이때 절단된 자료의 생존기간은 사전적으로 정한 종료시각까지의 경과시간이 된다. 둘째, 타입 II 절단은 실험의 계획단계에서 어떤 고정된 수의 개체가 관측되면 실험을 중단하는 경우에 얻어지는 데이터를 말하며, 마지막 사망으로 관측된 개체의 생존기간을 절단된 개체의 생존기간으로 간주한다. 셋째, 랜덤 절단자료는 실험 도중 임의의 확률로 실험에서 누락되는 경우를 모형화한다.

본 연구에서 사건은 공공기관의 정상화 정책 도입이며 위험율은 정상화 정책을 도입할 조건적 확률을 의미한다. 또한, 정상화 정책 도입까지 걸리는 시간과 위험율은 역수 관계로 정상화 정책 도입에 걸리는 시간이 길면 생존율이 높고, 시간이 짧으면 생존율은 낮은 것이다. 또한, 본 연구에서 절단 형태는 타입 I 에 해당된다. 각 정상화 정책 시행일을 기준시점으로 하며, 정상화 정책 도입기한일을 종료시점으로 한다. 이때 도입에 걸리는 기간은 기준시점에서 기관별 정상화 정책 도입일을 빼 값으로 정의한다. 그리고 도입기한일까지 도입하지 않은 기관은 절단된 경우에 해당된다.

본 연구는 카플란-마이어법과 와이불(Weibull)분포를 가정한 모수적 생존모형으로 분석을 수행한다. 카플란-마이어법은 관찰된 생존시간을 관찰기간이 짧은 순서에서 긴 순서로 크기 순으로 다시 배열한 후 생존율을 계산하며, 사건이 발생한 시점마다 생존확률을 계산한다. 생존분석에서 생존시간에 대해 지수분포를 사용하는 것은 위험율(hazard rate)이 시간에 관계없이 일정하다고 가정하는 것인데 와이불분포는 위험율이 시간에 따라 변동하는 것으로 본다. 예를 들어 기계를 장기간 사용하면 낡게 되므로 이러한 경우에는 위험율이 시간에 따라 일정하지 않고 변할 것인데 시간이 갈수록 위험율이 증가할 것입니다. 또는 오히려 기계사용에 익

속하게 되므로 시간이 지날수록 사건발생 가능성이 낮아질 수도 있을 것
인데, 이와 같은 다양한 경우를 고려하기 위해 와이블분포를 사용할 수 있
다.

제 4 장 정책순응 영향요인에 대한 연구결과

제 1 절 기술통계분석

1. 독립변수 및 통제변수

분석대상 116개 공공기관 중 공기업은 30개 기관이며, 준정부기관은 86개 기관이다. 독립변수는 모두 정책별 분석기간 중 시간에 관계없이 분석기간 동안 일정한 값을 갖는 시간 독립형 변수들이다. 시간독립형 변수 중 노동조합의 상급단체와 복수노조 여부, 기관장 출신배경은 더미변수로 처리한다. <표-4>는 이러한 시간독립형 변수들 중 연속형 변수의 기초통계 정보를 나타내고 있다. 경영성과급을 제외한 1인당 평균연봉은 3개년간 유사한 수준이며, 기관장의 재임기간은 2014년 평균 16.07개월이었으며, 기간 경과에 따라 평균 재임기간은 증가하나 2016년 말 기준으로도 평균 재임기간이 2년(24개월) 미만에 그치고 있다. 노조가입율은 평균 67.6%이다.

<표-4> 연속형 독립변수의 기초통계량(전체 기관)

구 분		N	평균	표준편차	최소	최대
인당 평균 연봉(log)	2013년	116	11.04	0.18	10.51	11.46
	2014년	116	11.03	0.18	10.50	11.45
	2015년	116	11.07	0.17	10.54	11.47
노조가입율		116	0.67	0.25	0.00	0.95
기관장 재임기간	2013년	107	16.07	11.13	1	39
	2014년	111	17.90	9.63	0	45
	2015년	112	20.46	11.94	1	55

<표-5>는 연속형 변수의 기초통계량을 정상화 정책별, 도입 기한별로 공공기관을 구분하여 나타내고 있다. 방만경영 해소 기한은 중점관리기관 지정 여부에 따라 다른데 중점관리기관은(28개 기관) 그 외(88개 기관)에 비해 인당 평균연봉과 노조가입율이 높으며, 기관장의 평균 재임 기간도 더 긴 것으로 나타났다. 성과연봉제는 공기업, 준정부기관 여부에 따라 도입기한이 달라지는데 공기업이 준정부기관에 비해 모든 연속형 독립 변수에서 높은 결과가 나타났다.

<표-5> 연속형 독립변수의 기초통계량(기관유형별)

구 분	방만경영 해소 대상 기관				성과연봉제 대상 기관			
	중점관리기관		그 외 기관		공기업		준정부기관	
	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균
인당평균 연봉(log)	28	11.16 (0.13)	88	10.99 (0.18)	30	11.17 (0.11)	86	11.04 (0.18)
노조가입율	28	0.77 (0.09)	88	0.64 (0.27)	30	0.76 (0.11)	86	0.64 (0.274)
기관장 재임기간	27	16.52 (9.48)	80	15.93 (11.68)	30	16.56 (11.62)	82	21.89 (11.81)

* 괄호 안은 표준편차

* 인당평균연봉 : (방만경영 해소 대상) 2013년 기준, (성과연봉제 대상) 2015년 기준

<표-6>은 분석대상 전 기관에 대한 범주형 변수의 빈도표를 나타내고 있다. 경영평가등급은 상위등급인 A, B의 비율이 매년 증가하여 2013년 37.2%에서 2014년 56.1%, 2016년에는 62.8%로 증가함을 확인할 수 있다.

노동조합의 상급단체는 민주노총 보다 한국노총의 비율이 38.8%로 더 높으며, 27개 기관은 노동조합은 조직되어 있으나 상급단체에는 가입하

지 않은 것으로 나타났다. 또한, 복수노조 보다 단일노조 비율이 64.7%로 약 2배 더 높은 것으로 나타났다. 기관장 출신배경은 관료(공기업, 군인 포함), 정치, 내부, 민간(교수 포함), 공적으로 구분하였으나, 빈도가 높은 관료와 민간 출신만 더미변수로 나타냈으며, 관료의 비율이 2013년에 가장 높았고, 2014년과 2015년에 민간 비중이 커진 것으로 나타났다.

<표-6> 범주형 독립변수의 빈도표(전체 기관)

구분		빈도	퍼센트	
경영평가 등급	2013년	A	2	1.82
		B	39	35.45
		C	44	40
		D	16	14.55
		E	9	8.18
	2014년	A	15	13.39
		B	48	42.86
		C	34	30.36
		D	9	8.04
		E	6	5.36
	2015년	A	20	17.70
		B	51	45.13
		C	30	26.55
		D	8	7.08
		E	4	3.54
노동조합 상급단체	민주 노총	34	29.31	
	한국 노총	45	38.79	
	없음	37	31.9	
노동조합 복수노조여부	단일	75	64.66	
	복수	31	26.72	
	무노조	10	8.62	
기관장 출신배경	2013년	관료	64	59.81
		민간	29	27.1
	2014년	관료	54	48.65
		민간	41	36.94
	2015년	관료	60	53.1
	민간	40	35.4	

중점관리기관이 그 외 기관에 비해 경영평가 등급도 상대적으로 더 높으며, 한국노총 소속 기관과 복수노조 비율도 더 높은 것으로 나타났다. 반면, 그 외 기관은 상급단체가 없거나, 무노조 비율도 더 높다. 한편, 공기업과 준정부기관을 구분했을 때에는 공기업이 준정부기관에 비해 경영평가 상위등급(A,B) 비율이 더 높으며, 노동조합 상급단체는 준정부기관이 고루 분포되어 있는 것을 확인 할 수 있다. 기관장 출신배경은 공기업에서 관료 출신 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

<표-7> 범주형 독립변수의 빈도표(기관유형별)

구 분		방만경영 해소 대상 기관				성과연봉 확대 대상 기관			
		중점관리기관		그 외 기관		공기업		준정부기관	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
경영평가 등급	A	5	17.86	4	4.88	2	6.67	2	2.41
	B	6	21.43	10	12.2	4	13.33	4	4.82
	C	13	46.43	31	37.8	6	20	24	28.92
	D	4	14.29	35	42.68	10	33.33	41	49.4
	E	-	-	2	2.44	8	26.67	12	14.46
노동조합 상급단체	민주노총	7	25	27	30.68	7	23.33	27	31.4
	한국노총	15	53.57	30	34.09	17	56.67	28	32.56
	없음	6	21.43	31	35.23	6	20	31	36.05
노동조합 복수노조 여부	단일	16	57.14	59	67.05	18	60	57	66.28
	복수	12	42.86	19	21.59	12	40	19	22.09
	무노조	-	-	10	11.36	-	-	10	11.63
기관장 출신배경	관료	14	51.85	50	62.5	17	56.67	43	51.81
	민간	6	22.22	23	28.75	8	26.67	32	38.55

2. 종속변수

종속변수는 정상화 정책별로 방만경영 해소 및 소요기간, 임금피크제 확대 도입 및 소요기간, 성과연봉제 확대 도입 및 소요기간이다. 이에 대한 기초 통계량은 <표-8>, <표-9>, <표-10>과 같다.

방만경영 해소 중점관리기관 지정 여부에 따라 도입기한이 다르므로 방만경영 해소 대상기관 전체에 대한 정책 도입 소요기간 비교는 “정책 시행일로부터 기관별 정책 도입 노사합의일까지 소요기간”을 “정책 시행일에서 도입기한까지 기간”으로 나눈 백분율을 활용한다. <표-8>에 따르면 전체 기관의 평균 정책 도입시기는 도입기한일의 65.6%가 경과한 시점임을 확인할 수 있다. 중점관리기관의 소요기간 평균은 224.29일이며, 최소값은 105일, 최대값은 281일이다. 그 외 기관은 중점관리기관에 비해 도입기한이 3개월 더 늦음에도 불구하고, 소요기간 평균이 219.78일로 중점관리기관 보다 빠른 것으로 나타났다. 특히, 최소값이 0으로, 이는 정부 정책 시행 공식 발표 등 이전에 방만경영 해소를 위한 노사합의에 이른 1개 기관으로 인한 결과이다.

<표-8> 종속변수 기초 통계(방만경영 해소)

구 분	N	생 존 (미도입)	평균	편차	중위	최소	최대
전 체	116	3	65.60 (도입기한비율)	24.69	71.78	0	147.67
중점관리기관	30	2	224.29(일)	47.41	238	105	281
그 외 기관	86	1	219.78(일)	89.05	233	0	539

임금피크제 확대 도입기한이 전 기관 동일하게 2015.11.30이므로 전 기관을 대상으로 분석하였다. 총 대상기관 116개 기관 중 정부 기준 발표 전 선도 도입 기관 4개 기관을 제외한 112개 기관 모두가 기한내 확대 도입을 완료하였으며, 최대 소요기간은 179일로 기한까지 소요기간인 207일 이내이다. 한편, 도입기한비율 기준으로는 공공기관들이 도입기한의 59.78%가 경과한 시점에 정책 도입을 완료하였음을 알 수 있다.

<표-9> 종속변수 기초 통계(임금피크제 확대)

구 분	N	생 존 (미도입)	평균	편차	중위	최소	최대
전 체	112	-	128.17(일)	34.83	116	77	179
			59.78 (도입기한비율)	16.83		37.2	86.47

성과연봉제 확대 도입은 공공기관 유형별로 공기업과 준정부기관의 도입기한이 다르다. 따라서 방만경영 해소와 마찬가지로 전체 기관을 대상으로 분석하기 위해 종속변수를 도입에 걸린 기간 대신 “정책시행일로부터 기관별 정책 도입 노사합의일까지 소요기간”을 “정책 시행일에서 도입기한까지 기간”으로 나눈 백분율을 적용한다. <표-10>에 따르면 전체 기관의 평균 정책 도입시기는 도입기한일의 68.45%가 경과한 시점임을 확인할 수 있다. 정상화 정책별 평균 도입기한비율을 비교해 보면 성과연봉제 확대, 방만경영 해소, 임금피크제 확대 순으로 높다. 또한 앞서 다른 정상화 정책과 달리 미도입으로 도입기한 이후까지 생존한 기관이 도입기관 보다 더 많다. 이로 인해 도입 소요기간 최대값은 정책시행일에서 도입기한일까지 소요기한으로 공기업은 154일, 준정부기관은 338일

이다. 도입 소요기간 평균은 공기업은 133.6일이며, 준정부기관은 209.77일이며, 준정부기관이 공기업에 비해 최소값과 중위값이 더 작은 것으로 나타나 정책 시행 초기에 적극적으로 도입하였음을 확인할 수 있다.

<표-10> 종속변수 기초 통계(성과연봉제 확대)

구 분	N	생 존 (미도입)	평균	편차	중위	최소	최대
전 체	116	60	68.45 (도입기한비율)	34.86	100	1.78	100
공기업	30	20	133.60(일)	31.00	154	63	154
준정부기관	86	40	209.77(일)	124.01	124	6	338

제 2 절 변수간의 상관관계 분석

본 연구의 종속변수인 정상화 정책별 순응여부 및 순응에 걸린 기간과 독립변수들 사이의 상관관계는 <부록-1>, <부록-2>, <부록-3>과 같다. 변수들 사이의 상관관계를 살핌으로써 연구가설에 설정한 독립변수와 종속변수간의 관계를 일차적으로 파악할 수 있다. 먼저 방만경영 해소 여부에 대해서는 독립변수 모두 통계적으로 유의미하지 않았다. 방만경영 해소에 걸린 기간과 독립변수의 상관관계는 1인당 평균연봉(2013년), 노조가입율, 복수노조 여부(더미변수)가 $p < 0.01$, $p < 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의성이 있는 것으로 나타났다. 그러나, 상관계수 절대값이 모두 0.2~0.3으로 작아 변수간 상관성은 크지 않은 것으로 보인다.

임금피크제 확대 도입기간에 대한 독립변수의 상관관계는 1인당 평균연봉(2014년), 노조 상급단체(더미변수), 복수노조 여부(더미변수)가 유의

미한 것으로 나타났으나 상관계수 절대값은 0.1~0.3으로 작다.

성과연봉제 확대 도입 및 도입기간에 대한 독립변수의 상관관계는 노조가입율, 노조 상급단체 변수가 유의한 것으로 나타났다. 유의미한 관계가 있는 것으로 나타나는 독립변수와 통제변수간에도 상관성은 크지 않아 분석모형 설계에는 문제가 없는 것으로 판단해 볼 수 있다.

제 3 절 생존분석 및 분석결과의 해석

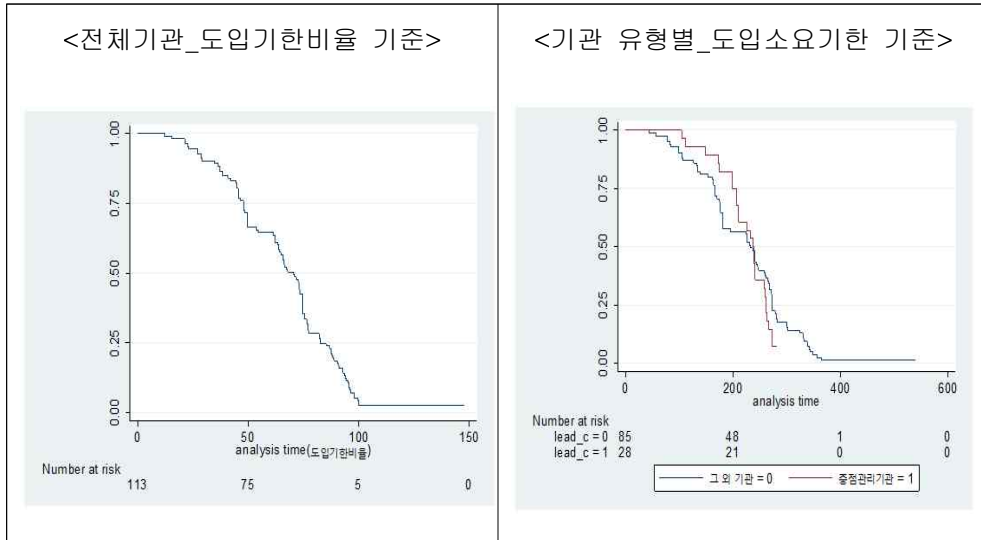
1. 방만경영 해소

1) 생존함수 및 위험함수

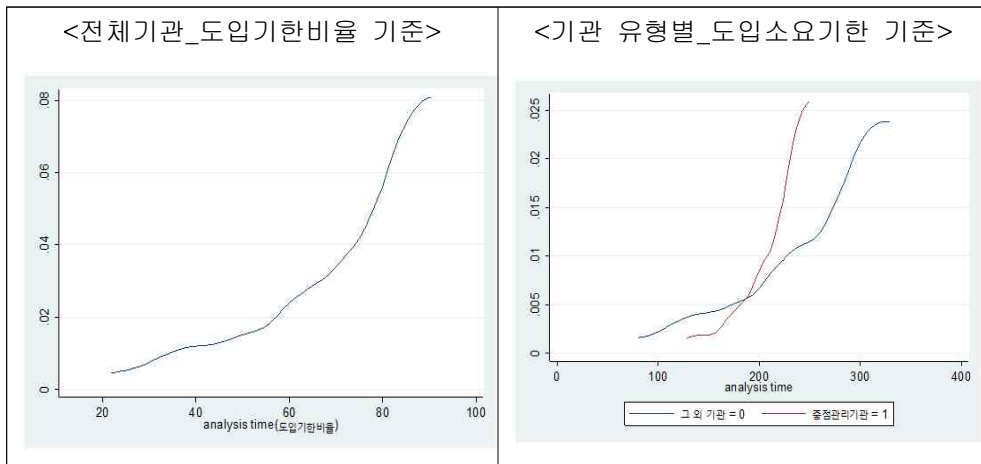
방만경영 해소 중점관리대상 지정 여부에 따라 방만경영 해소 기한이 다르기 때문에 전체 기관을 도입기한비율을 기준으로 분석하였으며, 생존함수의 분포는 <그림-3>과 같다. 생존함수란 방만경영 해소 정책 발표 이후 공공기관이 방만경영 해소를 위한 노조합의를 못하고 남아있는, 즉, 생존해 있는 비율을 의미한다. 도입기간 동안 전반적으로 생존율이 감소함을 확인할 수 있다. 기관유형별로 구분하여 살펴보면 중점관리기관은 그 외 기관에 비해 초기 생존율은 높으나, 정책 시행 후 3개월 이후부터 집중적으로 방만경영 해소를 추진하여, 2개 기관을 제외하고 26개 기관이 기한내 방만경영 해소를 완료한 것으로 나타났다. 2개 기관도 기한 이후 8일 이내 도입을 완료하였다. 그 외 기관은 방만해소 기한이 중점관리기관 보다 긴데도 불구하고 평균 해소기간이 중점기관 보다 짧았으며, 1개 기관을 제외하고 전 기관이 기한내 도입을 완료하였다. 대상

기관의 위험함수는 <그림-4>와 같이 제시되어 있다. 위험함수란 특정시점까지 방만경영 해소를 하지 않던 기관이 노사합의로 해소할 확률을 의미한다. 시간의 흐름에 따라 방만경영 해소 정책을 도입할 위험율은 기한에 가까워질 수록 증가하고 있음을 알 수 있다.

<그림-3> Kaplan-Meier 생존함수(방만경영 해소)



<그림-4> Smoothed hazard estimates(방만경영 해소)



2) 분석결과의 해석

모형에서 추정된 위험률(hazard ratio)은 1을 기준으로 해서 1보다 작으면 해당 변수의 값이 클수록 위험률이 낮아져 방만경영 해소에 걸리는 시간이 길어지는 것이다. 반면, 1보다 크면 해당변수의 값이 클수록 위험률이 커져 방만경영 해소에 걸리는 기간이 짧아짐을 의미한다. 방만경영 해소 및 소요기간에 대한 독립변수의 영향력 분석결과는 <표-11>과 같다. 모든 분석모형의 적합도가 $p < 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 유의미한 결과가 나타난 변수의 영향은 다음과 같다.

정책대상집단의 임금특성인 인당 평균연봉(2013년 말 기준) 변수는 모든 모형에서 유의미하였으며, 가설1-1과 일치하는 방향으로 인당 평균연봉이 낮을수록 더 빨리 해소하는 것으로 나타났다. 이는 공영복(2013)의 기관특성이 경영평가에 미치는 영향에 대한 연구에서 상대적으로 낮은 인건비를 갖는 기관에서 그것을 상쇄하기 위한 높은 경영인센티브 추구동기가 더 강하게 작용한다는 결과와 일치한다고 볼 수 있다. 다만, 임금특성요인 중 전년도 경영평가 등급은 통계적으로 유의미하지 않았다.

정책대상집단의 노조특성 요인을 포함한 모형Ⅱ와 모든 변수가 포함된 모형Ⅳ에서 단일노조에 비해 무노조일 경우 유의미하게 나타났으며 위험율은 1보다 크다. 즉, 무노조가 방만경영을 더 빨리 해소하는 것으로 나타나 가설2-3을 지지한다. 다만, 예상과는 달리 노조특성 요인 중 노조가입율, 노조상급단체, 복수노조 변수가 방만경영 해소기간에 유의성 있는 영향을 주지 못하는 것으로 미치는 나타났다. 이는 복지수준 하락 및 노조활동 관련 단체협약 개정을 포함하는 정부의 방만경영 해소 정책에 대해 노조가 초기에는 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회를 통

해 정책 중단 촉구, 정상화 정책 수용거부 공동선언 채택 등 공동으로 대응하였으나, 방만경영 해소에 대한 여론의 호응과 정권 초기 정부 정책 미이행에 따른 불이익을 우려하여 기관별로 실리를 추구하고 방만경영 해소 정책에 순응하였기 때문에 짐작하게 된다.

기관장 특성요인인 기관장 재임기간과 출신배경 변수는 모든 모형에서 방만경영 해소 도입 및 소요기간에 통계적으로 어떤 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

<표-11> 방만경영 해소 및 소요기간에 대한 독립변수의 영향력

구 분		Model1(기본)		Model2(노조통제)		Model3(기관장 통제)		Model4(통합)	
		P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio
기관 특성	인당평균연봉_2013 (log)	0.000	0.096***	0.008	0.160***	0.001	0.109***	0.023	0.191**
	전년 경평등급	0.963	0.996	0.561	0.944	0.872	0.983	0.466	0.922
노조 특성	노조가입율			0.685	1.417			0.907	1.108
	상급단체(더미) 기준 : 민주노총								
	- 한국노총			0.830	0.442			0.604	0.874
	- 미가입			0.844	0.565			0.619	0.858
	복수노조(더미) 기준 : 단일노조								
	- 복수노조			0.933	0.980			0.645	0.888
	- 무노조			0.018	6.062**			0.041	5.119**
기관장 특 성	재임기간					0.945	0.999	0.903	1.001
	출신배경(더미) 기준 : 관료								
	정치인					0.820	0.916	0.859	1.078
	내부					0.816	1.118	0.876	1.080
	민간					0.145	0.712	0.188	0.723
Model Fitness		χ^2	Sig	χ^2	Sig	χ^2	Sig	χ^2	Sig
		13.130	0.001	22.410	0.002	14.300	0.027	23.490	0.015

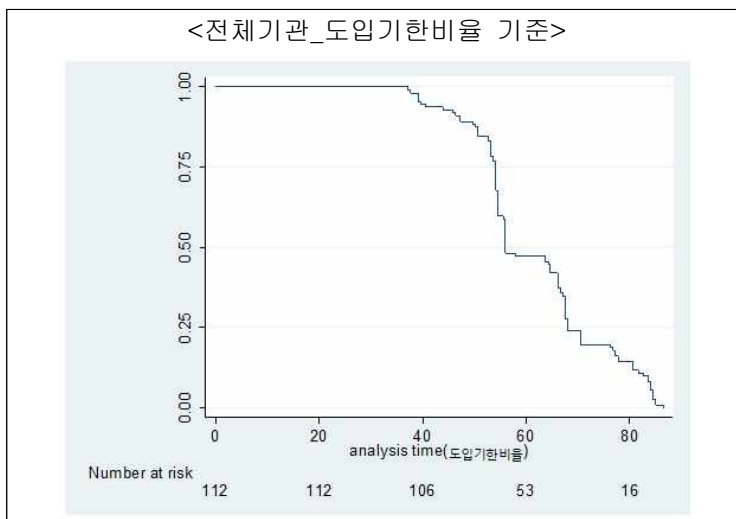
Note : * p<1, ** p<0.05, *** p<0.01

2. 임금피크제 확대

1) 생존함수 및 위험함수

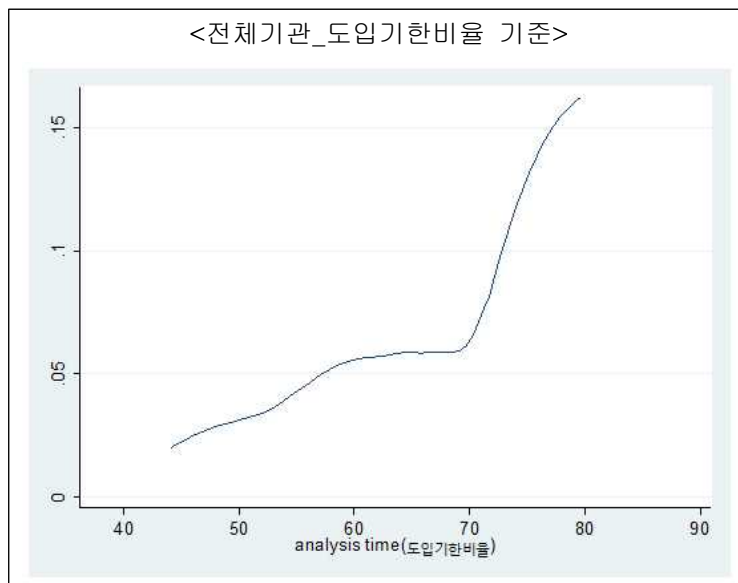
총 대상기관 116개 기관 중 정부 기준 발표 전 선도 도입 기관 4개 기관을 제외한 112개 기관 모두가 기한내(2015년 11월 30일, 정책시행일로부터 207일) 임금피크제 도입을 완료하였다. 생존함수의 분포는 <그림-5>와 같다. 도입기간 동안 전반적으로 생존율이 감소함을 확인할 수 있다. 도입기한비율 37.2%(77일)이 경과한 시점까지는 생존율이 유지되나, 이후 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다. 최대 소요기간은 179일이며 도입기한비율 기준으로 86.47%가 경과한 시점에 해당한다. 이미 상당수의 공공기관이 임금피크제를 시행하고 있었고, 전 공공기관의 임금피크제 확대시행이 고임금 근로자의 임금을 줄여 청년실업 문제를 해결하기 위한 방안이라는 정부의 논리와 홍보로 인해 자칫 미이행시 공공기관의 사회적 책임을 회피한다는 비난을 받을 수 있다. 또한, 인건비 동결 등의 패널티가 예상되는 상황으로 인해 대상기관 모두가 기한내 임금피크제 도입을 완료한 것으로 보인다.

<그림-5> Kaplan-Meier 생존함수(임금피크제 확대)



대상기관의 위험함수는 <그림-6>과 같다. 위험함수란 특정시점까지 임금피크제를 확대 도입하지 않던 기관이 노사합의로 도입을 완료할 확률을 의미한다. 위험율은 시간의 경과에 따라 완만하게 상승하다가 도입 기한비율이 약 70%가 되는 시점부터 급격히 상승하는 것을 확인할 수 있다. 이는 2015년 5월 7일 임금피크제 확대 정책이 시행된 이후 도입 확산을 위해 2015년 9월 21일(도입기한비율 66.2% 시점)에 도입시기에 따른 공공기관 총인건비 인상률 차등 방안을 담은 「공공기관 임금체계 개편 관련 경영혁신지침(안)」의 시행이 영향을 미친 것으로 보인다.

<그림-6> Smoothed hazard estimates(임금피크제 확대)



2) 분석결과의 해석

임금피크제 확대 도입 및 도입기간에 대한 독립변수의 영향력 분석결

과는 <표-12>과 같다. 모형의 적합도는 기관의 임금특성만 고려된 기본 모형 I 과, 기관장 특성이 포함된 모형Ⅲ은 $p < 0.1$ 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 노조특성이 포함된 모형Ⅱ와 모든 변수가 고려된 모형Ⅳ의 적합도는 $p < 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났다.

임금피크제 확대 도입에 유의미한 영향을 미친 변수와 그 결과는 다음과 같다. 정책대상집단의 임금특성인 인당 평균연봉(2014년 말 기준) 변수는 모든 모형에서 유의미하였으며, 인당 평균연봉이 높을수록 더 빨리 임금피크제를 확대 도입하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 방만경영 해소에서 나타난 결과와 반대로, 가설1-1과도 일치하지 않는다. 이는 정상화 정책의 특성과 정상화 정책 이행에 대한 인센티브 조건의 차이에 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 방만경영 해소는 정책 이행시 소득 감소 효과가 있고, 우수기관에 대해서는 경영평가 상여금을 추가로 지급한다. 반면, 임금피크제는 전 직원의 소득감소 보다는 기관내 임금 배분이 문제이고, 경영평가지 도입시기별 가점(최대 1점)만 부여함에 따라 방만경영 해소와 달리경영인센티브 추구 동기는 크게 작용하지 않은 것으로 볼 수 있다. 따라서, 임금피크제에 대해서는 평균임금이 높을수록 임금 배분에 대한 합의가 더 빨리 이뤄진 것으로 짐작해 볼 수 있다. 임금특성요인 중 전년도 경영평가 등급은 통계적으로 유의미하지 않았다.

정책대상집단의 노조특성 요인이 포함된 모형Ⅱ와 통합모형Ⅳ에서 노조가입율은 $p < 0.1$ 수준에서, 상급단체 변수는 $p < 0.01$ 수준에서 임금피크제 도입기간에 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 노조가입율은 위험율이 1보다 작아 노조가입율이 높을수록 위험율이 감소하여 임금피크제 확대를 늦게 이행하는 것으로 나타났으며, 가설 2-1과 일치한다. 상급단체가 민주노총에 비해 한국노총일 경우와 상급단체가 없는 경우에 위험율이 1보다 커 임금피크제를 더 빨리 도입하는 것으로 나타나 가설

2-2와 일치한다. 정부는 정년연장에 따른 추가 인건비 미인정은 물론 줄어드는 퇴직자 수만큼 신규채용하되 인건비는 공공기관 자체적으로 기존 직원들의 인건비 조정 등으로 재원을 마련하도록 하였다. 임금피크제 시행의 세부사항은 기관특성에 맞게 자율로 결정할 수 있어 직급별 임금조정률, 임금피크 시행시기 등 직급간 이해관계가 첨예한 사항에 대한 노조협약에 어려움이 예상되었다. 이에 따라, 노조가입율이 높고, 노조가 정부 정책에 강경한 기조를 유지하는 민주노총 소속일 수록 임금피크제를 늦게 도입하는데에 영향을 미친 것으로 짐작해 볼 수 있다.

정책매개집단인 기관장 특성이 포함된 모형Ⅲ과 통합모형Ⅳ에서 기관장 재임기간은 $p < 0.1$, $p < 0.05$ 수준에서 각각 유의미했으며 가설3-1과 같이 재임기간이 길어질수록 임금피크제를 늦게 도입하는 것으로 나타났다. 출신배경 변수는 모형Ⅲ에서 $p < 0.05$ 수준으로 관료 출신 대비 민간 출신인 경우에 유의미한 것으로 나타났다. 관료출신 보다 민간 출신일 경우에 위험률이 낮아져 임금피크제를 늦게 도입하는 것으로 나타났다. 가설 3-1에서 기관장이 민간 출신일 경우 국민과 대외의 시각에서 정상화 정책에 더 적극적으로 임할 것이라는 판단에서 관료 출신일 경우 정상화 정책 도입이 늦을 것이라고 추정했으나, 오히려 민간 출신의 경우에 더 늦은 것으로 나타났다. 이는 관료 출신 기관장이 정책 매개자로서 정부정책에 대한 이해도가 높고, 정부와 긴밀한 관계를 유지하면서 내부 설득과 협상에 적극적으로 임한 것으로 평가 할 수 있을 것이다. 즉, 조직에 부여된 자율성을 관료출신이 더 잘 활용한다는 것을 나타내며, 이는 민간관리자에게 기대되는 전문성과 관리의 유연성이 권한의 활용과 연결되지 않는다고 볼 수 있다. 또한, 관료 출신 기관장이 정권의 국정철학과 목표에 맞춘 정책을 추진할 가능성이 높고 정부의 의지를 반영한 정책 및 관리방법을 집행하여 단기적으로 기관의 성과로 나타난 것으로 볼 수 있다.

<표-12> 임금피크제 확대 도입에 대한 독립변수의 영향력

구 분		Model1(기본)		Model2(노조통제)		Model3(기관장 통제)		Model4(통합)	
		P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio
기관 특성	인당평균연봉_2014 (log)	0.024	3.197**	0.000	7.707***	0.012	4.024**	0.000	10.546***
	전년 경평등급	0.320	1.099	0.297	1.109	0.470	1.083	0.528	1.076
노조 특성	노조가입율			0.060	0.251*			0.052	0.200*
	상급단체(더미) 기준 : 민주노총								
	- 한국노총			0.000	4.467***			0.000	4.319***
	- 미가입			0.007	2.130***			0.052	1.803*
	복수노조(더미) 기준 : 단일노조								
	- 복수노조			0.988	0.997			0.426	1.223
	- 무노조			0.525	0.659			0.827	0.854
기관장 특성	재임기간					0.057	0.980*	0.028	0.974**
	출신배경(더미) 기준 : 관료								
	- 정치인					0.542	0.800	0.434	1.358
	- 내 부					0.767	0.870	0.837	0.902
	- 민 간					0.018	0.574**	0.406	0.810
Model Fitness		χ^2	Sig	χ^2	Sig	χ^2	Sig	χ^2	Sig
		5.580	0.062	43.740	0.000	12.330	0.055	47.750	0.000

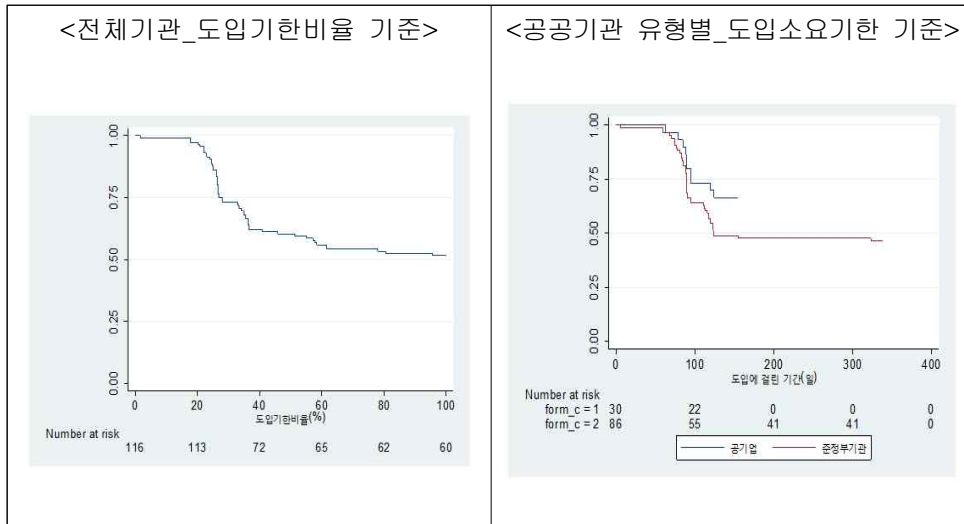
Note : * p<1, ** p<0.05, *** p<0.01

3. 성과연봉제 확대

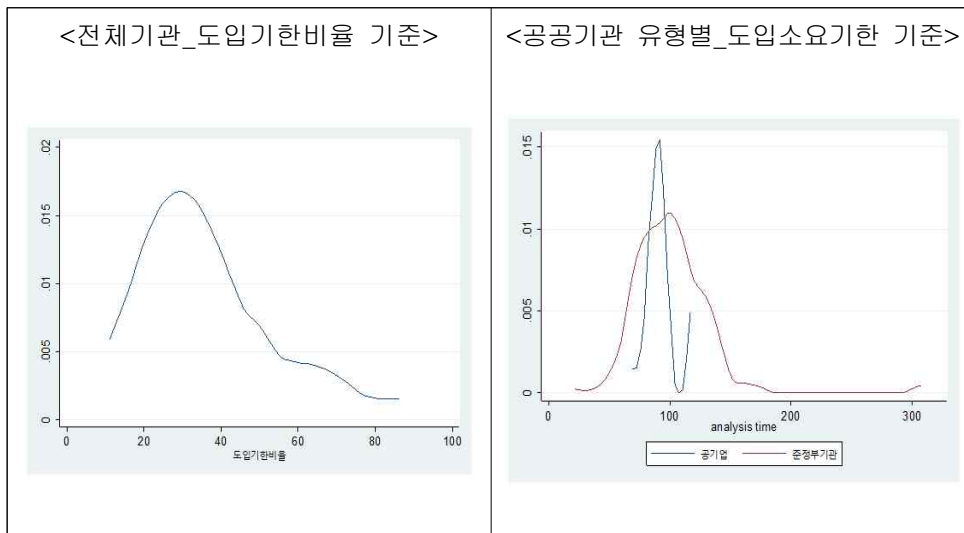
1) 생존함수 및 위험함수

전체 대상기관의 성과연봉제 확대 도입기한비율과 도입 기한이 다른 공기업과 준정부기관을 구분한 생존함수의 분포는 <그림-7>과 같다. 생존함수란 성과연봉제 정책 추진 발표 이후 공공기관이 성과연봉제 도입을 위한 노조합의를 못하고 남아있는 즉, 생존해 있는 비율을 의미한다. 공기업의 해소기한까지 기간은 154일이며, 준정부기관의 해소기한까지의 기간은 338일이다. <그림-7>은 공기업과 준정부기관의 생존(성과연봉제 미도입)비율이 0.5 이하로 내려가지 못하고 있음을 알 수 있다. 방만경영 해소와 임금피크제는 기한내 대상기관 대부분이 도입을 완료한 것과 다른 결과가 나타났다. 한편, 위험함수는 <그림-8>과 같다. 특정시점까지 성과연봉제를 확대 도입하지 않던 기관이 노사합의로 도입을 완료할 확률로서, 2016년 4, 5월 이내 도입 완료시 인센티브가 제공됨에 따라 도입 기한비율 기준 약 30% 시점, 즉 4~5월까지 위험율이 증가하는 것으로 나타난다. 그러나, 그 이후에는 위험율이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 2016년 5월 성과연봉제 도입이 취업규칙 불이익 변경사항이 아니므로 노사합의 없이 도입할 수 있다는 고용노동부 지침에 따라, 회사가 성과연봉제 도입을 위한 노사합의 보다는 이사회 결의에 의한 기한내 도입을 추진하면서 노사합의에 의한 도입 위험율은 감소하게 된 것으로 보인다.

<그림-7> Kaplan-Meier 생존함수(성과연봉제 확대)



<그림-8> Smoothed hazard estimates(성과연봉제 확대)



2) 분석결과의 해석

분석 모형 중 모형 I, III은 모형의 적합도가 낮고, 유의미한 변수가 없는 것으로 나타났다. 노조특성 변수가 고려된 모형 II와 모든 변수가 고려된 모형 IV는 모형의 적합도가 크게 향상되었다. 모형 II에서 노조가입율, 노조 상급단체, 복수노조 여부 변수가 모두 유의미하게 나타났으며, 통합모형 IV에서는 노조특성 변수 외에도 기관장 출신배경 변수가 유의미한 것으로 나타났다. 특이할 점은 방만경영 해소와 임금피크제 확대도입에는 인당 평균연봉 변수가 유의미한 영향을 미쳤으나, 성과연봉제 도입에는 통계적으로 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다.

성과연봉제 확대 도입에 대한 노조특성과 기관장 출신배경 변수의 영향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노조특성이 포함된 모형 II와 통합모형 IV에서 노조가입율, 상급단체 성격, 복수노조 여부 변수가 유의확률 $p < 0.05$ 수준에서 모두 유의미한 것으로 나타났다. 성과연봉제는 다른 정상화 정책과 달리 임금감소 우려 외에도 고용불안 문제가 야기되면서 기관별 노조는 물론 양대 노총의 지속적인 공동대응으로 반대가 강했던 정책이었기 때문에 성과연봉제 도입 및 도입기간에 노조특성 변수의 영향이 유의미하게 나타난 것으로 보인다.

노조가입율이 높을수록 성과연봉제를 늦게 도입한 것으로 나타나 가설 2-1과 일치한다. 민주노총에 비해 한국노총인 경우에, 상급단체에 미가입한 경우에 각각 성과연봉제를 더 빨리 도입한 것으로 나타났으며 이는 가설 2-2와 일치한다. 다만, 단일 노조에 비해 복수노조인 경우, 무노조일 경우 성과연봉제를 더 늦게 도입하는 것으로 나타나 가설 2-3과 반대의 결과가 나타났다. 이는 성과연봉제가 직원 개별 동의를 필요한 정책이기 때문에 복수노조와 무노조일 경우 성과연봉제 도입 협상 주체가

통일되지 않고, 개별 협상이 필요함에 따라 더 늦게 도입할 가능성이 있을 것으로 보인다.

둘째, 기관장 출신배경 변수는 통합모형Ⅳ에서 $p < 0.05$ 수준으로 관료 출신 대비 정치인 출신인 경우에 유의미한 것으로 나타났다. 관료출신에 비해 정치인 출신인 경우 위험율이 1보다 큰 것으로 나타나 성과연봉제를 더 빨리 도입한 것으로 나타났다. 기존 연구에서 정치인 출신은 관료, 민간 출신에 비해 경영성과 향상, 혁신에 대한 성과가 낮은 것으로 나타난 결과와 배치된다. 이러한 결과는 성과연봉제 도입을 위한 노사협상 기간이 길지 않은 상황에서 정치인의 정치권력 이용, 소통스킬 등 비용을 수월하게 동원할 수 있는 능력에서 발생된 것으로 짐작해 볼 수 있다.

<표-13> 성과연봉제 확대 도입에 대한 독립변수의 영향력

구 분		Model1(기본)		Model2(노조통제)		Model3(기관장 통제)		Model4(통합)	
		P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio	P> z	Haz. Ratio
기관 특성	인당평균연봉 2015 (log)	0.440	0.544	0.428	0.518	0.546	0.607	0.942	0.936
	전년 정평등급	0.962	0.993	0.499	1.112	0.992	0.999	0.394	1.147
노조 특성	노조가입율			0.003	0.060***			0.001	0.041***
	상급단체(더미) 기준 : 민주노총								
	- 한국노총			0.012	3.099**			0.012	3.401**
	- 미가입			0.000	8.230***			0.000	10.183***
	복수노조(더미) 기준 : 단일노조								
	- 복수노조			0.031	0.439**			0.038	0.443**
	- 무노조			0.011	0.128**			0.036	0.167**
기관장 특성	재임기간					0.237	1.014	0.252	1.015
	출신배경(더미) 기준 : 관료								
	- 정치인					0.490	1.456	0.043	3.084**
	- 내 부					0.290	0.460	0.902	1.100
	- 민 간					0.898	0.962	0.907	1.038
Model Fitness		χ^2	Sig	χ^2	Sig	χ^2	Sig	χ^2	Sig
		0.590	0.745	45.500	0.000	4.540	0.605	56.510	0.000

Note : * p<1, ** p<0.05, *** p<0.01

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 공공기관별 정상화 정책 도입과 도입에 걸리는 기간 차이를 발생시키는 영향 요인이 무엇인가라는 연구문제를 정책순응의 관점에서 실증 분석하고자 하였다. 2016년 기준 공공기관으로 지정된 116개 기관을 대상으로 2013년 말부터 2014년, 2015년에 각각 순차적으로 시행된 방만경영 해소, 임금피크제 확대, 성과연봉제 확대 정책을 도입하는데 영향을 미친 요인들이 무엇인지를 살펴보았다. 종속변수에 해당하는 정책순응은 정상화 정책 도입을 위한 노사합의로 설정하였다. 정상화 정책별, 기관유형별로 정책 도입기한까지 걸리는 기간이 상이하여 정책 도입에 걸리는 기간은 “도입기한비율”($\frac{\{\text{정책시행일}-\text{기관별 정책도입일}\}}{\{\text{정책시행일}-\text{도입기한일}\}}$)로 변환하여 분석하였다. 정책순응에 영향을 미치는 요인은 선행 연구를 참조하여 독립변수와 통제변수로 설정하였다. 독립변수는 정책대상집단의 임금 특성인 1인당 평균연봉(정책추진 전년 말 기준)과 경영평가 등급(정책추진 전년 말 기준)을 설정하였다. 통제변수는 정책대상집단의 노조 특성인 노조가입율, 노조 상급단체 성격, 복수노조 여부를 설정하였고, 정책매개집단인 기관장 특성인 재임기간과 출신배경을 설정하였다. 독립변수만 포함한 기본모형 I 외에 통제변수를 각각 포함한 모형 II, III, 독립변수와 통제변수를 모두 고려한 모형 IV를 추가하여 생존분석을 실시하였다. 정상화 정책별 생존분석 결과는 다음과 같다.

첫째 방만경영 도입과 도입에 걸리는 기간 차이에는 인당 평균연봉(모든 모형 I ~ IV)과 단일노조 대비 무노조인 경우가 통계적으로 영향을 미

치는 것으로 나타났다. 즉, 인당 평균연봉이 낮을수록, 단일노조 기관에 비해 무노조의 경우 방만경영 해소를 빨리 완료하는 것으로 나타났다.

둘째, 임금피크제 확대 도입과 도입에 걸리는 기간 차이에는 인당 평균연봉(모든 모형 I ~ IV)과 노조가입율, 노조 상급단체 성격(모형 II, IV) 그리고 기관장 재임기간(모형 III, IV), 기관장 출신배경이 관료에 비해 민간인 경우(모형 III)가 통계적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 인당 평균연봉이 높을수록, 노조가입율이 낮을수록, 상급단체가 민주노총 소속인 기관에 비해 한국노총 소속인 경우와 상급단체가 없는 기관이, 기관장의 재임기간이 짧을수록 더 빨리 임금피크제 확대를 완료하는 것으로 나타났다. 또한 기관장이 민간 출신에 비해 관료 출신인 경우 임금피크제 확대를 더 빨리 완료하는 것으로 나타났다.

셋째, 성과연봉제 확대 도입과 도입에 걸리는 기간 차이에는 노조가입율, 노조 상급단체 성격, 복수노조 여부(모형 II, IV)와 기관장 출신배경이 관료에 비해 정치인인 경우(모형 IV)가 통계적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 노조가입율이 낮을수록, 상급단체가 민주노총 소속인 기관에 비해 한국노총 소속인 경우와 상급단체가 없는 기관이, 단일노조인 기관이, 기관장이 관료 출신 보다 정치인 출신인 경우에 성과연봉제 확대를 더 빨리 완료하는 것으로 나타났다.

제 2 절 연구의 시사점 및 한계

박근혜 정부의 공공기관 개혁정책으로 추진된 정상화 정책이 임금과 근로조건의 하락, 고용안정 및 자율적 노사관계 발전을 저해할 것이라는 우려 속에서도 공공기관의 적극적 반대와 거부 대신 다수의 기관이 정책에 순응하였다. 이에 본 연구는 순응에 걸린 기간에 차이가 나는 요인이

무엇인지를 대상기관 전체에 대해 실증 분석한데에 의의가 있다. 또한, 기존은 주로 공공기관의 임금, 노동조합, 기관장 등 기관의 특성이 경영 성과에 미치는 영향을 연구하였는데 본 연구는 정부의 공공기관 개혁정책의 집행에 미치는 영향으로 확대하였다. 이는 향후 공공기관 개혁정책의 성공적 집행을 위해 정책집행 과정에서 어떤 영향 요인에 중점을 두어야 할지에 대한 시사점을 제공한다. 본 연구 결과는 방만경영 해소와 같은 여론의 지지를 얻을 수 있는 정책은 노조의 영향 보다는 임금 등 보상 확대에 대한 실리 추구가 더 강하게 작용할 수 있어 정부의 정책순응에 대한 유인수단이 효과적으로 작용할 수 있음을 시사한다. 반면, 공공기관에 대한 성과연봉제 전면 도입과 같은 사회적 합의가 이뤄지지 않은 정책이나, 임금피크제와 같은 기관 내부에서 계층간 합의가 필요한 정책에 대해서는 노조의 영향이 커져 처벌과 보상 보다는 정책에 대한 공감대 형성을 위한 설득 활동이 필요할 수 있음을 보여 준다고 판단한다.

본 연구는 정상화 정책 시행 초기인 점을 감안하여 도입여부에 초점을 두고 정책순응을 판단하였다. 따라서, 정상화 정책에 대한 정책대상집단의 내면적 가치체계의 변화, 장기간에 걸친 행동의 변화를 포함하는 수용성을 판단하는 데에는 한계가 있다. 또한, 기관별로 방만경영 해소 과정의 개수와 난이도의 차이, 임금피크제와 성과연봉제를 일부 직원에게 도입한 기관과 신규 도입하는 기관과의 차이를 고려하지 못한 한계점이 있다. 향후에는 본 연구의 이러한 한계점에서 나아가 정상화 정책의 효과를 확인할 수 있는 수용성에 대한 추가 연구가 필요하다고 할 것이다. 한편, 정상화 정책이 이전의 공공기관 개혁정책과 달리 정부의 강한 이행 요구와 패널티 조건하에서 1년이내의 짧은 기간내에 이행되어야 했기 때문에 향후 공공기관에 대한 정부정책 집행과 관련된 연구에서는 정책이행에 걸린 기간과 영향요인의 결과가 달라질 수 있음에 유의할 필요가 있다.

참 고 문 헌

< 단행본 >

- 정정길 외(2011), 「정책학원론」, 서울 : 대명출판사
안해균(2002), 「정책학원론」, 서울 : 다산출판사
박재빈(2006), 「생존분석:이론과 실제」, 서울 : 신광출판사
김양진(2013), 「생존분석」, 서울 : 자유아카데미

< 논 문 >

- 강미.이재우(2009), “Cox 비례위험모형을 이용한 중소기업의 생존요인분석”, 「부동산학 연구」, 제15집 제2호, 2009.8 : 41 ~ 57
- 공영복(2013), “기관특성이 공공기관 경영평가 결과에 미치는 영향 분석”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김근희(2007), “국민의 정부와 참여정부의 공기업 개혁 정책에 대한 비교 연구 : 정부투자기관을 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김동규(2014), “지방자치단체 합동평가 수용성에 관한 실증 연구 : 대구광역시 사례를 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김신영(2013), “공공기관 임원의 임기에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김임정(2015), “공공기관 청렴도 측정제도의 수용성에 대한 영향 요인

- 연구 : K공기업을 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김희규.김경윤(2011), “교원성과상여금제도의 정책수용도에 관한 연구”, 「교육정치학연구」, 18(1): 39-59.
- 노광표(2015), “공공부문 정상화 정책진단과 향후 전망”, 「노동리뷰」, 2015.6, 21-35, 한국노동연구원.
- 노광표(2010), “정부의 공공기관 선진화 정책 진단과 과제”, 「노동사회」, 2010.7.8.
- 문광민(2006), “생존분석(survival analysis)을 이용한 발생주의 회계제도 도입요인 분석 : 22개 OECD 회원국을 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 배고운(2010), “공기업 경영평가 지표체계 변화에 대한 연구 : 정책순응 여부를 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 송영호(2011), “공공기관 노동조합의 임금효과에 관한 연구 : 평균보수와 복리후생비를 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 엄보영(1988), “정책유형별 정책대상자의 순응에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 오영민(2003), “정책수용에 관한 경험적 연구 : 방사선 폐기물 처분장 입지 선정 자유공모 방식의 실패사례를 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 유형근(2015), “정부의 공공부문정책과 공기업 노사관계 변화 : 발전산업을 중심으로”, 「동향과 전망」, 2015.6, 128-164, 한국사회과학연구회.

- 이민호(2012), “공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계 및 인사관리 분석 : 단체협약 자료 분석을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 제23권 제3호, 2012.11 : 31~61, 서울행정학회.
- 이주병(2012), “온실가스 배출권 거래제도 정책수용성의 영향요인 분석”, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.
- 정지수.한승희(2014), “공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향”, 「한국사회와 행정연구」, 제25권 제1호, 2014.5 : 115~140, 서울행정학회)
- 하상근(2005), “정책집행의 불응요인에 관한 연구 : 공공기관에서의 성과급 제도를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 제14권 4호 (2005.12).
- 허 준(2015), “공기업 기관장의 교체가 경영성과에 미치는 영향”, 서울대학교 행정대학원 석사.
- 기획재정부(2013), “방만경영 정상화계획 운용 지침”
- 기획재정부(2015), “2단계 공공기관 정상화 추진방향”
- 기획재정부(2015), “공공기관 임금피크제 권고안”
- 기획재정부(2015), “공공기관 임금체계 개편 관련 경영혁신지침(안)”
- 기획재정부(2016), “공공기관 성과연봉제 권고안”
- 기획재정부(2016), “성과연봉제 우수기관 인센티브 및 미이행기관 관리 방안”

<웹사이트>

알리오 홈페이지 : <http://www.alio.go.kr>

공공기관별 홈페이지

<부록-1> 변수들간의 상관관계분석 결과(방만경영 해소)

구 분	도입여부	도입기한 비율	2013년 인당 평균연봉(log)	경평등급 (2013년)	노조 가입율	노조 상급단체	복수노조 여부	기관장 재임기간	기관장 출신배경
도입여부	1.000								
도입기한비율	0.349***	1.000							
	0.000								
2013년 인당 평균연봉(log)	0.128	0.334***	1.000						
	0.177	0.000							
경평등급(2013년)	0.045	-0.045	-0.136	1.000					
	0.644	0.640	0.158						
노조가입율	0.017	0.317***	0.132	-0.063	1.000				
	0.860	0.001	0.159	0.514					
노조상급단체	0.066	-0.116	0.026	-0.073	-0.376***	1.000			
	0.484	0.220	0.784	0.449	0.000				
복수노조여부	-0.025	-0.204**	-0.090	-0.012	-0.583*	0.301***	1.000		
	0.792	0.030	0.337	0.903	0.000	0.001			
기관장	0.080	0.004	0.143	0.278***	0.097	0.071	-0.030	1.000	
재임기간	0.412	0.971	0.143	0.004	0.321	0.470	0.762		
기관장	0.054	0.180	0.116	-0.084	0.048	-0.037	-0.039	-0.069	1.000
출신배경	0.584	0.064	0.235	0.399	0.620	0.709	0.690	0.483	

Note : * p<1, ** p<0.05, *** p<0.01

<부록-2> 변수들간의 상관관계분석 결과(임금피크제 확대 도입)

구 분	도입여부	도입기한 비율	2014년 인당 평균연봉(log)	경평등급 (2014년)	노조 가입율	노조 상급단체	복수노조 여부	기관장 재임기간	기관장 출신배경
도입여부	.								
도입기한비율	***	1.000							
	0								
2014년 인당 평균연봉(log)	..***	-0.293***	1.000						
	0	0.001							
경평등급(2014년)	..***	-0.064	-0.099	1.000					
	0	0.503	0.298						
노조가입율	..***	0.054	0.146	0.025	1				
	0	0.562	0.119	0.791					
노조상급단체	..***	-0.286***	0.030	0.069	-0.376***	1.000			
	0	0.002	0.752	0.471	0.000				
복수노조여부	..***	-0.126	-0.094	-0.013	-0.583***	0.301***	1		
	0	0.177	0.317	0.890	0	0.001			
기관장 재임기간	..***	0.061	-0.120	0.237**	-0.048	0.087	0.1567	1	
	0	0.528	0.208	0.014	0.619	0.361	0.1005		
기관장 출신배경	..***	0.055	0.102	-0.191**	0.104	-0.074	-0.0468	-0.278***	1
	0	0.564	0.287	0.047	0.280	0.443	0.6256	0.003	

Note : * p<1, ** p<0.05, *** p<0.01

<부록-3> 변수들간의 상관관계분석 결과(성과연봉제 확대 도입)

구 분	도입여부	도입기한 비율	2015년 인당 평균연봉(log)	경평등급 (2015년)	노조 가입율	노조 상급단체	복수노조 여부	기관장 재임기간	기관장 출신배경
도입여부	1								
도입기한비율	0.9410*** 0	1							
2015년 인당 평균연봉(log)	0.0727 0.4381	0.086 0.3585	1						
경평등급(2015년)	-0.0029 0.9755	0.0159 0.8672	-0.0099 0.9171	1					
노조가입율	0.2638*** 0.0042	0.3516*** 0.0001	0.1625 0.0814	0.0977 0.3034	1				
노조상급단체	-0.4314*** 0	-0.4343*** 0	0.0438 0.6409	-0.0038 0.968	-0.3762*** 0	1			
복수노조여부	-0.0368 0.6951	-0.0775 0.4083	-0.0753 0.422	0.0115 0.904	-0.5833*** 0	0.3012*** 0.001	1		
기관장 재임기간	-0.1599 0.0921	-0.1253 0.1879	-0.1503 0.1137	0.1588 0.0975	0.0246 0.7966	0.0375 0.6946	-0.0551 0.5643	1	
기관장 출신배경	0.0398 0.6754	0.0801 0.3987	0.0207 0.8278	-0.0675 0.4813	-0.0839 0.3769	0.0167 0.8606	0.0954 0.3148	-0.0623 0.5139	1

Note : * p<1, ** p<0.05, *** p<0.01

Abstract

A Study on Factors Affecting Policy Compliance of the Public Institution Reform Plans : Focusing on the period of adoption of reform plans

Bae, Jongsook

Department of Public Enterprise Polic

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

This study focuses on the difference in the period of adoption of the reform plans by public institutions, and examines the factors affecting the adoption of the reform plans and adoption period of the public institutions from the perspective of policy compliance.

As of 2016, 116 public institutions were analyzed. This study examined the factors that affected the adoption of the reckless management reform plans, the peak wage system expansion plan and

the performance-based salary system expansion plan, which was implemented sequentially from end-2013 to 2014 and 2015, respectively.

The results of this study provide implications for what factors should be emphasized in the process of policy implementation for the successful enforcement of public institution reform policies in the future. In the case of policies supported by public opinion, such as the reckless management reform plans, the pursuit of compensation expansion, such as wages, may have more impact on policy compliance than the characteristics of unions. On the other hand, when the policies requiring social consensus such as full adoption of the performance annual salary system for public institutions or the policies requiring the mutual agreement within the organizations such as the peak wage system are implemented, the influence of the unions increases. In this case, it shows that persuasion activities may be needed to form a consensus on policy rather than punishment and compensation.

**keywords : public institutions, reform plan, policy compliance,
performance-based salary, peak wage,
survival analysis**

Student Number : 2016-24434