

A Study on the Recruitment of Local Talent in Public Institutions of Innovation Cities Using Theory-based Evaluation

Kyung-Su Lim (Konkuk University Glocal Campus)

Eun-Jong Ra* (The Presidential Committee for Balanced National Development)

Hee-Su Lee (Chung-Ang University)

《 Abstract 》

This study examines the implementation process of the expansion of local talent recruitment in public institutions of innovation cities. In order to realize the 30% recruitment goal, it is necessary to grasp the mechanism of the policy, and a link between the transferred public institution and the local university is required. This study analyzed the cause and mechanism of policy by using Weiss's theory-based evaluation. The reason why the local recruitment ratio is lower than the recommended ratio is due to the problems of the regions of innovation cities and the problems of the transferred public institutions. Public agencies, local universities, and local governments have recognized that the imbalance in supply and demand of personnel, local environmental problems, lack of recruitment information, and uncertainty of the recruitment system are the root causes of these problems. As a result, joint development of local talents, configuration of local talent recruitment and management system, establishment of local talent recruitment information system, and improvement of recruitment method have been derived.

Key words: theory-based evaluation, local talent recruitment policy,
employment target institution

* Corresponding author (email: apple4547@gmail.com)

이론기반평가를 활용한 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 채용확대 방안 연구

임 경 수 (건국대학교 글로벌캠퍼스)

라 은 중* (대통령직속 국가균형발전위원회)

이 희 수 (중앙대학교)

〈 요약 〉

이 연구는 혁신도시를 중심으로 지역인재 채용확대 정책이 갖는 실행 과정을 조명한다. 혁신도시법 시행령에 의한 30% 채용목표제가 실현되기 위해서는 정책의 메커니즘을 파악해야 하며, 실행의 두 주체인 이전공공기관과 지역대학의 연계 방안이 요구된다. 이를 위해 공공기관 경영정보 공개시스템에서 2015년부터 2017년 상반기까지 공시자료를 활용하여 지역인재 채용현황, 채용직무 등을 분석하고, 대학정보공시 사이트의 지방대학 전공목록을 대조하여 이전공공기관과 지역대학의 인재수급을 파악하였다. 또한 지역인재 채용과 관련한 이해관계자들의 심층면접을 수행하였다. 이 연구는 Weiss의 이론기반평가를 활용하여 정책의 인과와 메커니즘을 분석한 결과, 다음과 같은 논리를 이끌어냈다. 지역인재 채용비율이 권고 비율에 미달하는 원인은 이전지역 문제와 이전공공기관 문제에 기인한다. 두 가지 원인으로 인해 인력수급 불균형, 지역환경 문제, 채용정보 전달 부족, 채용제도의 불명확 등 장애요인들이 발생했다. 이에 따라 30% 채용목표제를 달성하기 위해서는 계약학과 신설, 체험형 실습 등 공동 지역인재 육성, 기관·대학·지자체 채용관리 협력체계 구성, 지역인재채용정보시스템 구축, 지역인재 모집·채용 방식 개선 등이 요구된다.

주요어: 이론기반평가, 지역인재 채용정책, 채용목표제

I. 서론

1960년대 이후 정부 주도의 경제성장 과정에서 수도권으로 인구와 경제력이 집중되어 왔으며, 그 결과 수도권의 과밀, 지방의 경기침체 등 지역 간 불균형이 초래되었다. 지역 간 불균형은 국토의 효율성 저하로 이어지고, 나아가 국가의 경쟁력과 발전 잠재력을 약화시키고 있다(국가균형발전위원회, 2003; 안영진, 김태환, 2004). 수도권은 공간 비중이 11.8%인데 비해 인구 비중은 49.6%에 달하고 경제활동, 지역총생산, 공공기관 및 사회·문화시설의 과반수가 집중되어 있다(성경륜, 2017). 이에 비해 지방의 인구 감소와 일자리 부족, 지역의 정체와 저발전으로 인해 지역인재가 수도권으로 몰리면서 인재유출 현상이 심화되고 있다.

수도권 과밀화 현상을 완화하고, 국가 균형발전을 도모하기 위한 대표적 정책이 수도권 소재 공공기관의 지방이전과 이를 수용할 혁신도시 건설이다(이원희, 하태욱, 2016). 2017년까지 10개 혁신도시가 모두 준공됨(지역발전위원회, 2018)에 따라 이전공공기관은 지역인재의 고용 기회 확대와 인재 유출 방지에 기여하고(송건섭, 2008), 지역의 고유한 경제적 특성과 전문성을 향상시킴으로써 지역 경쟁력의 토대를 만들 것(박양호, 김현식, 이문원, 이원섭, 2000)이라는 기대를 얻고 있다. 정부는 이러한 효과를 가시화하기 위해 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 등을 제정하고 지역인재 채용 우대 정책을 본격적으로 추진하고 있다.

국토교통부와 교육부(2017)에 따르면 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 채용은 2012년 2.8%에서 2016년 13.3%까지 증가하였다. 그러나 2016년 기준으로 140개 기관이 30%의 채용 권고비율에 미달하고, 이 가운데 63개 기관은 단 한 명도 채용하지 않았다는 게 정부의 발표이다. 지역별로 부산, 대구 등은 20%를 넘었지만 울산은 10%에 미치지 못하고, 기관별로 남부발전은 35.4%이지만 근로복지공단은 4.3%에 불과하다는 것이다. 따라서 이전공공기관의 지역인재 채용제도는 법적 채용비율도 충족하지 못하는 한편 지역 간, 기관 간에 채용 불균형이 발생하는 새로운 문제에 직면하고 있다.

2017년 10월 정부는 혁신도시법을 개정하고 지역인재 채용목표제를 도입하였다(국토교통부, 2017b). 이로써 지역인재 채용제도는 적극적 평등실현 조치라는 강력한 수단을 확보하게 되었고, 혁신도시 이전공공기관은 2022년까지 30%의 채용비율을 맞춰야 하는 책무성을 안게 되었다. 정부는 지방대학 학생들의 채용 차별과 불이익을 해결하기 위해 공무원 양성 평등 채용목표제, 장애인 고용의무제, 청년할당제 등 법에 근거한 적극적 평등실현 조치(김정인, 2013; 조경호, 김형성, 2017)를 정책수단으로 삼은 것이다.

그 동안 이전공공기관의 지역인재 채용은 지역균형발전과 사회형평적 고용을 병행하는

적극적 개선조치의 인식(김재환, 2017)에 준해 가점제 중심으로 운영되었다. 이에 비해 채용목표제는 채용비율을 설정하고, 선발예정인원을 초과하더라도 지역인재를 합격(국토교통부, 2017b)시켜야 하는 목표관리의 실행정책이다. 따라서 2022년 이전지역인재 30% 채용이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 효과성의 강조뿐만 아니라 합리적인 실행이론이 뒷받침되어야 한다. 목표 달성에 영향을 미치는 실행 조건과 정책의 메커니즘을 밝혀내야만 제도의 성취를 이룰 수 있는 것이다(Weiss, 1997). Astbury와 Leeuw(2010)는 이러한 연구 작업을 ‘블랙박스 열어보기(unpacking black boxes)’라고 명명하기도 하였다.

지역인재 채용정책은 채용목표제를 통해 목적지가 분명하게 되었지만 그 이행경로와 실행방법은 여전히 암묵적이다. 채용목표제의 당사자인 이전공공기관과 지역대학의 연계성이 무엇보다 중요함에도 그 상호작용을 설명하지는 못하고 있다. 그 이면에는 정책의 요인들을 추정하고, 요인들의 관계를 예측함으로써 합리적 실행방법을 도출(박주혁, 2015; Janssens & Wolf, 2009; Van der Knaap, 2004)하지 못하는 한계가 내재되어 있다. 이 연구는 이러한 문제의 해결을 위해 정책실행과 메커니즘의 탐구 방법인 이론기반평가(theory-based evaluation)를 활용하였다. 이론기반평가는 논리지향평가, 논리모형 등으로 불리며 단일한 프로그램부터 복합적 프로젝트에 이르는 평가 방법으로 연구되었다(Rogers, 2007).

이 분야 연구는 공공기관 이전에 따른 지역발전효과(Jefferson & Trainor, 1996; Marshall, Bradley, Hodgson, Alderman, & Richardson, 2005), 지역인재 고용 과급효과(김정렬, 김만희, 김훈상, 2008; 정상현, 2008; Faggio & Overman, 2014) 등 영향력 연구와 공공기관의 지역인재 채용 결정요인 연구(류장수, 박성익, 조장식, 김종한, 곽소희, 2013)를 중심으로 이루어졌다. 이러한 연구는 공공기관과 지역대학의 상호작용 및 지역인재 채용의 인과관계를 살펴보지 못하는 한계가 있다. 최근에 혁신도시 거버넌스의 이전지역인재 채용 성과(이원희, 하태욱, 2016)는 다자 간 관계를 다루었지만 지역 간에 나타나는 불균형 문제를 간과하였다. 이 연구는 이를 해결하기 위해 공공기관과 지방대학을 지역인재 채용의 쌍의 관계로 전제하고 이러한 관계에 영향을 미치는 메커니즘을 밝히고자 한다. 아울러 채용목표제의 성취를 위한 실행이론으로써 혁신도시 이전공공기관과 지방대학의 연계 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 채용확대 정책

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로 일정 요건에 따라 지정된 법인·단체로 정의된다. 혁신도시 이전공공기관은 「국가균형발전 특별법」에 의거하지만 이 법이 정한 공공기관의 정의는 앞서의 공공기관운영법을 따르고 있다. 또한 이 법의 제18조(공공기관의 지방이전) 규정에 따라 2007년 제정된 혁신도시법은 혁신도시를 ‘이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 개발하는 미래형도시’로, 이전공공기관을 ‘수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관’으로 정의하고 있다.

혁신도시 이전공공기관은 이와 같이 공공기관운영법, 국가균형발전법, 혁신도시법 등 다원적인 법률 규정에 기반하고 있다. 이로 인해 공공기관운영법에 따른 경영공시와 경영평가, 국가균형발전법에 따른 지방이전계획 수립 및 이전에 필요한 조치 시행, 혁신도시법에 따른 지역인재 채용 및 지역발전 기여 등 이전공공기관의 다양한 역할과 책임이 요구된다. 지역인재 채용은 경영공시, 경영평가, 국가균형발전의 조치, 지역발전 기여 등 다양한 역할 및 책임들과 연동되며 혁신도시 이전공공기관의 핵심성과지표에 해당된다.

공공기관의 지역인재 채용에 관한 초기 연구는 이러한 제도의 형성과 궤적을 같이 한다. 공공기관의 지방이전이 본격화되기 이전에는 주로 지방이전 효과를 다룬 연구가 주류를 이루었다. 대표적으로 안영진과 김태환(2004)은 공공기관 이전이 지역대학 발전에 미치는 효과를 분석함으로써 이전공공기관과 지역대학의 연계를 탐색할 수 있는 연구 토대를 만들었다. 2007년 혁신도시법 제정 이후에는 실증적 사례연구들이 많았는데 정상현(2008)이 전북지역을 대상으로 대학의 인적자원개발 영향평가를, 김정렬 외(2008)가 충남지역을 대상으로 지역인적자원개발의 영향평가를 수행하였고, 송건섭(2008)은 대구·경북지역을 사례로 지역교육 수요, 노동인력 수요 등의 영향을 분석하였다. 이러한 연구들은 이전공공기관의 대학교육 및 고용 파급력을 제시하는 결과론에 그침으로써 지역인재 채용의 인과를 밝히지는 못했다.

이러한 연구는 2013년 3월 혁신도시법의 지역인재 우선 채용 권고조항 신설, 2014년 1월 제정된 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」의 35% 이상 지역인재 채용에 관한 권고조항 마련 등을 계기로 연구의 중심이 이전효과에서 지역인재 채용으로 전환되었다. 류장수 외(2013)는 공공기관의 평균보수액이 지역인재 채용비용에 부적 영향을 미침을 밝히고, 지역의 우수 고등학생들이 지방대학에 입학할 수 있는 기제로서 지역인재 채용할 당제를 제시하였다. 이원희와 하태욱(2016)은 공공기관-지방자치단체-학교의 거버넌스 구축이 지역인재 채용의 긍정적 요인임을 밝혔으며, 정대울(2016)은 지역인재 채용 활성화를 위한 특화교육 프로그램과 채용전제형 인턴제 등을 주장하였다. 이 시기의 연구들은 지역인

재 채용의 주요 요인들을 밝히는데 기여했지만 미시적인 요인들 간의 관계를 분석하지는 못하였다.

혁신도시법이 지역인재 채용의 실행주체로서 이전공공기관의 책무성을 규정한다면 지방대학육성법은 지역인재의 우대조치를 골자로 하고 있다. 이렇게 지역인재 채용에 있어 수급양측면의 법적 기반이 마련되었음에도 불구하고 이전공공기관의 지역인재 채용 실적은 2014년 10.2%, 2015년 12.4%, 2016년 13.3% 등 크게 호전되지 않았다(국토교통부, 2017a). 그간의 법적 근거 마련은 지역 발전에 선순환 구조를 구축하는 데 의의가 있으나 법령 규정의 권고 사항으로 되어 있어 실질적인 이행력 확보가 어렵기 때문이었다(이희수, 2015; 전재식 외, 2015). 이전공공기관이 지역인재 채용 권고비율을 이행해도 인센티브가 없으며 이행하지 않더라도 제재 수단이 없다는 점에서 실효성이 부족하다는 문제제기인 것이다.

정부는 다시 지역인재 채용 확대로 정책의 방향을 전환하였다. 기획재정부(2016)는 공공기관 인력운영 추진계획을 통해 이전공공기관이 채용할당제, 채용목표제, 가점제 중 1가지 이상을 의무적으로 도입하도록 독려했다. 이는 기관별로 적정 채용목표를 설정하고, 이를 달성할 수 있도록 노력해달라는 지침이었다. 이에 따라 이전공공기관의 74.3%가 가점제를 도입(조경호 외, 2017)하였지만 자율적인 채용목표관리 또한 한계가 있었다. 정부는 결국 2017년 10월 지역인재 채용 의무화를 내용으로 한 혁신도시법을 개정하고, 2018년 1월 25일 시행된 혁신도시법 시행령을 통해 채용목표제를 확정·공표하였다. 시행령엔 2018년 18%에서 매년 3% 포인트씩 증가하여 2022년 이후엔 30%를 유지하는 채용비율이 명시되었다.

채용목표제는 지역인재 채용확대정책의 핵심수단으로 적극적 평등실현 조치의 실행방법이다. 적극적 평등실현 조치는 취업이나 입학에 있어 결과의 평등 실현을 추구하는 보상적 정책이다(이희훈, 2010). 우리나라의 경우 여성, 장애인, 청년 등과 함께 지방을 위한 우대정책이 대표적이다(조경호 외, 2017). 지역인재 채용목표제는 혁신도시법에서 정한 채용목표비율을 달성할 수 있도록 시험실시단계별로 선발예정인원을 초과하여 지역인재를 합격시키는 제도로 공무원을 임용할 때 여성, 지방인재, 장애인, 저소득층 등에 적용하는 방식과 동일하다(국토교통부, 2017). 「여성발전기본법」의 공무원 양성평등 채용목표제, 「남녀고용평등법」의 여성근로자를 위한 적극적 고용개선조치, 「장애인고용 촉진 등에 관한 법률」에 근거한 장애인 고용의무제, 「국가공무원법」에 의한 지역인재추천채용제, 「청년고용촉진특별법」에 의한 청년할당제 등이 우리나라의 적극적 평등실현 조치정책에 해당된다.

앞의 연구 흐름에서 볼 때 혁신도시법의 개정에 따른 채용목표제 도입은 지역인재 채용에 관한 연구의 전환을 요구하고 있다. 그 동안 공공기관의 지방이전 효과 연구에서 시작하여 지역인재 채용 요인 연구에 이르는 성과를 기반으로 지역인재의 채용목표제와 적극적

평등실현 조치의 실제 방법을 도출하는 연구로 발전할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다 이전공공기관의 지역인재 채용에 관한 메커니즘을 밝혀야 한다. 이 연구는 이러한 메커니즘 분석을 통해 채용목표제에 이르는 실행과 과정을 정립하고자 한다.

2. 이론기반평가의 특성과 활용 방법

정책은 기획, 의사결정, 실행, 성과 창출의 과정에서 합리적인 논리를 요구한다. 정책은 문제해결을 위한 대안의 선택이자 바람직한 방향으로 목표를 이루어내는 과정(김종철, 1989; McLean, 2004)이기 때문이다. 일례로 Putnam(2000)은 이탈리아의 남북 간 경제적 차이가 사회적 자본을 형성하는 ‘좋은 정부’의 제도적 성취에 있음을 밝혀냈다. 정책과정, 정책공표, 정책실행 등 일련의 정책 추진영역에 내재해 있는 문제들을 밝혀내고, 신속한 대응과 혁신을 실행한 결과가 이탈리아 북부 지방정부들의 성취로 나타난 것이다(이희수, 임경수, 2010). 이와 같이 정책은 조직된 논리의 연관된 체계를 성과의 요건으로 삼는다.

어떻게 프로그램이 의도한 결과를 이끌어낼 것인가? 이에 대한 명백한 이론이 이론기반평가의 전제(Rogers, 2007)가 된다. Weiss(1997: 68)는 이론기반평가를 “프로그램이 언제, 어떻게 작동하는가를 이해하기 위한 수단으로써 과정과 산출 사이에서 중재하는 프로그램 실행과 메커니즘의 탐구”라고 정의하였다. 여기서 실행과 메커니즘이라는 용어는 프로그램의 실패 이유가 의도한 활동을 운영하지 못한 프로그램 실행의 실패(implementation failure)와 희망했던 효과를 이끌어내지 못한 활동 이론의 실패(theory failure)에 있다는 데 근거한다. 이와 같이 이론기반평가는 HRD 정책평가에서 널리 통용되고 있는 성과기반평가(outcome-based evaluation)와 대비된다. 대표적으로 Kirkpatrick의 4수준 평가모형은 반응, 학습, 행동, 결과 등의 수준평가를 통해 성과 향상을 측정하는 장점이 있으나 각 단계 사이의 인과관계가 부재하다는 비판(Holton, 1996)을 받고 있다. 정책평가의 대표적 방법인 Stufflebeam(1971)의 CIPP 모델 또한 상황, 투입, 과정, 산출 등의 정형화된 평가모형에 따라 목표 성취에 필요한 정보를 제공하는 것으로 투입과 성과 간에 인과론적 연결고리를 설명하는 데 한계가 있다(임경수, 이희수, 2015).

이론기반평가의 특성을 용어, 적용 대상과 영역, 접근 방법 등을 중심으로 살펴본다. 첫째, 용어상으로 이론기반평가는 논리 중심 또는 논리 주도 평가로도 불리며 논리모델이라는 용어와도 유사성을 갖는다. 이론기반평가는 1930년대 프로그램 이론의 형성과 검증을 고찰했던 Tyler까지 거슬러 올라가지만 1990년 Chen의 독창적 저서 「Theory-Driven Evaluation」이 발행되면서 광범위하게 확산되었다(Coryn, Noakes, Westine, & Schröter,

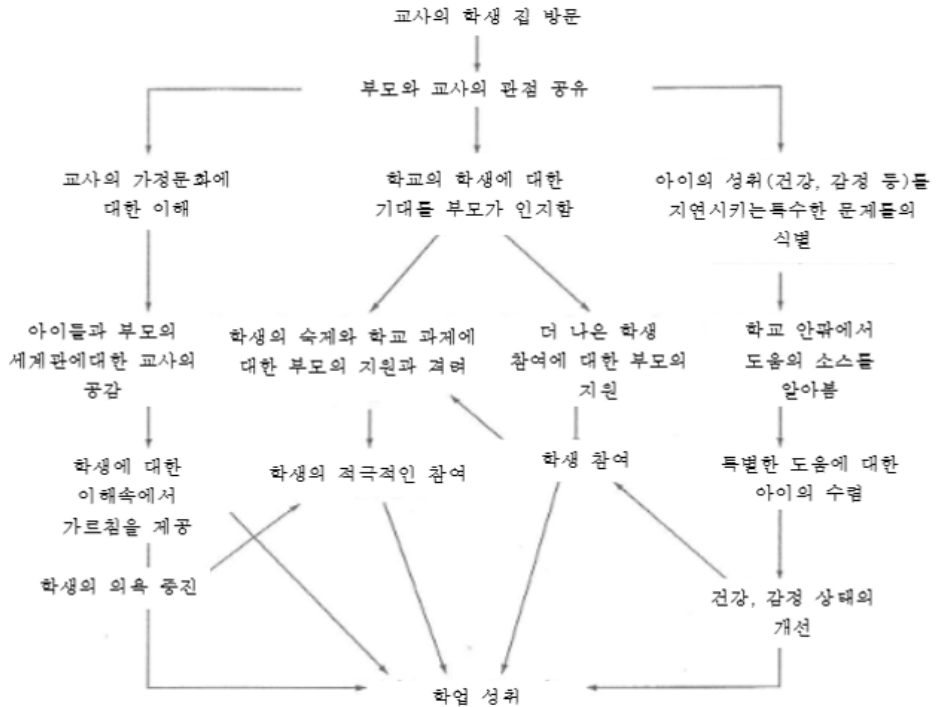
2011). Chen은 ‘theory-driven evaluation’(Chen & Rossi, 1983; 1987)이라는 용어를 사용하였는데 이를 국내에서는 ‘논리중심평가’, ‘논리주도평가’, ‘논리지향평가’ 등으로 혼용하여 표기하고 있다(김대영, 배을규, 2013; 김주후, 2004; 박소연, 2007). 한편 이론기반평가(theory-based evaluation)는 1975년 Fitz-Gibbon과 Morris가 사용한 용어이다(Weiss, 1997). 이후 1997년 Weiss가 건강 증진과 위험 예방 프로그램에 적용한 것이 다양한 영역으로 전이되면서 확산되었다. 이러한 용어와 관련하여 Rogers(2007)는 ‘theory-based’, ‘theory-driven’, ‘theory-oriented’, ‘theory-of-change’ 등이 동일한 개념이라고 하였고, Weiss(1997)는 이론기반평가가 프로그램 이론이나 논리모형과 유사하다고 하였다.

둘째, 이론기반평가는 Weiss의 건강 증진 프로그램, Chen의 금연 프로그램과 같이 단일 프로그램을 대상으로 시작되었지만 일본의 외국 유학생 정책(Sato, 2005), 네덜란드의 교육 거버넌스(Janssens & Wolf, 2009), 미국 플로리다의 차터스쿨 정책(Crew Jr & Anderson, 2003) 등 광범위하고 포괄적인 정책으로 확장되었다. 국내에서도 경력단절여성의 재취업 프로그램(황운주, 이희수, 2014), 서울시 다산콜센터(조상명, 김일태, 남재걸, 2011), 테러 대응 정책(박주혁, 2015), 국가인적자원개발컨소시엄 사업(이찬, 정철영, 최영준, 문예원, 2012) 등 이론기반평가의 적용 대상이 광범위하다.

셋째, 이론기반평가는 형성평가나 총괄평가에 적용되지만 사전평가나 정책개발에도 활용된다. 형성평가나 총괄평가는 실행에 따라 생성된 데이터를 수집한 후 계획된 목적과 산출된 결과의 인과관계를 논리적으로 분석함으로써 효과성(황운주, 이희수, 2014), 사업성과(이찬 외, 2012; 조상명 외, 2011; Crew Jr & Anderson, 2003), 사업 영향성(Sato, 2005) 등을 검증한다. 이에 비해 사전평가와 정책개발에서는 해결해야 할 문제를 예측하고, 바람직한 결과를 이끌어내기 위한 논리 추론과 시뮬레이션의 도구이다. Janssens 외(2009)는 성과에 요구되는 정책요인들을 추정하는 방식으로 네덜란드 교육 거버넌스의 이론적 사전평가(theoretical ex-ante evaluation)를 수행했다. 박주혁(2015)은 9·11 이후 뉴테러리즘에 대응하기 위해 문제들 간의 이론적 관계를 예측함으로써 국내 테러 대응 정책방향을 제시하였다. 이론기반평가는 정책 개발에 있어 합리적 접근 방법을 제시한다(Van der Knaap, 2004).

마지막으로 이론기반평가는 수행방법으로써 실행이론에 초점을 맞추면서 프로그램이 전달되는 것과 바람직한 결과가 나타나는 것 사이에 개입되는 메커니즘에 천착한다. Astbury & Leeuw(2010)는 실제로 드러나지 않은 인과의 요인들을 블랙박스라고 표현하고, 이론기반평가는 ‘블랙박스 열기(unpacking black boxes)’라고 강조했다. Weiss(1997)는 문제에 대한 논리를 상정하고, 논리의 상정을 서로 연결하는 다이어그램 사용을 방법적으로 제시했다. Weiss는 자신의 1972년 저서 「Evaluation Research: Methods for Assessing Program

Effectiveness」에서 밝힌 교사 가정방문의 프로그램 이론을 [그림 1]과 같이 예시로 들었다. 이는 교사의 가정 방문이 학생의 학업 성취에 이르기까지 방문 프로그램의 수행 과정(실행이론)을 논리의 상정과 연결(메커니즘)을 통해 밝히는 다이어그램이다.



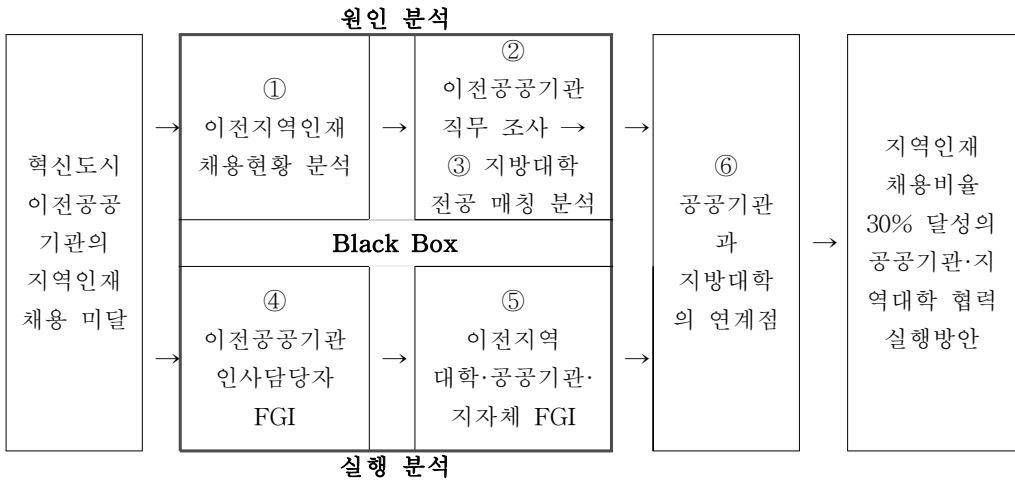
[그림 1] 교사 가정방문의 프로그램 이론

출처: Weiss(1997: 69).

이전공공기관의 지역인재 채용은 법으로 명시된 책무성에 해당됨에도 불구하고 실행과 성과는 그에 미치지 못하였다. 당위성 이전에 무엇이 문제이고, 어떤 과정에서 장애요인이 존재하는지를 조명하지 못한 것이 근본적 원인이다. 또한 이러한 접근 방법에 천착하여 적합한 실행이론을 내놓지 못하다 보니 선언적 규정과 주체들의 실천 간에 괴리가 발생했다. 이론기반평가는 계획과 실행, 정책과 실재를 연결하는 인과과정을 밝히는 효과적인 방법으로 이전공공기관이 지역인재를 채용하는 과정에 존재하는 블랙박스를 열어보고 채용목표제에 도달할 수 있는 논리적 실행 방안을 도출하는 이론적 도구가 될 것이다.

Ⅲ. 연구 방법

이 연구는 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 채용확대 방안을 마련하기 위해 이론기반평가를 활용한 분석적 접근을 실시하였다. 이론기반평가의 대표 이론가인 Weiss(1997)는 분석방법으로 프로세스 형태의 논리모형을 설정하고, 상정된 요인들의 연계에 필요한 데이터 수집을 강조하였다. 이 연구는 Weiss의 이론에 따라 지역인재 채용확대의 메커니즘을 지방대학과 연계한 논리모형으로 제시하고 메커니즘의 핵심요인인 인력수급을 계량적으로 분석하였다. 논리모형의 전반부는 지역인재 채용의 실행이론으로 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 수급 현황, 지역인재 채용 과정, 지방대학의 이전공공기관 취업지원 과정 등으로 구성된다. 세 가지 요인들은 지역인재 채용확대의 원인 영역에 해당된다. 논리모형의 후반부는 원인 영역과 연계하여 지역인재 채용확대를 성취할 수 있는 변화이론으로 구성된다.



[그림 2] 혁신도시 이전공공기관 지역인재 채용확대의 논리모형 분석틀

이론기반평가에 입각한 논리모형의 분석 방법은 다음과 같다. 첫째, 이전공공기관의 지역인재수급 분석은 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(<http://www.alio.go.kr>)와 잡알리오(<https://job.alio.go.kr>), 대학정보공시 사이트 대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr>) 등을 활용하였다. 이 분석은 2015년부터 2017년 상반기까지 공공기관의 지역인재 채용현황, 채용 직무, 채용 직무와 지방대학의 전공 매칭 등 논리적 과정으로 이루어졌다. 지역인재 채용현황 분석은 알리오시스템에 지역인재 채용정보를 공시한 77개 이전공공기관을 분석

대상으로 하였다. 알리오시스템은 기관별 정규직 신입직원의 전체 채용인원, 비수도권 지역 인재인원, 이전지역인재인원 등 3개 항목을 구분하여 공시하고 있다. 이 데이터를 이용하여 이전공공기관, 이전시기, 이전지역, 기관 종사자수 등 4가지 요인의 지역인재 채용비율의 특이점을 살펴보고, 하위요인들의 차이를 분석하였다. 이를 위해 엑셀 프로그램을 이용한 빈도분석과 SPSS 23을 이용한 일원배치 분산분석을 실시하였다. 다음으로 이전공공기관의 채용 직무는 잡알리오시스템의 지역·기관 검색을 통해 최근 2015년부터 2017년 6월까지 정규직 대졸 신입직원의 채용분야를 조사한 것이다. 이후 채용 직무와 대학알리미의 학과현황 DB를 매칭함으로써 공공기관과 대학의 미스매칭 여부를 파악하였다.

<표 1> 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 채용 분석 대상 기관

혁신도시	기관명	개소
강원	한국광물자원공사, 한국광해관리공단, 한국관광공사, 대한석탄공사, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 도로교통공단, 대한적십자사	9
경남	한국토지주택공사, 한국남동발전, 한국세라믹기술원, 주택관리공단, 한국산업기술평가지원센터, 중소기업진흥공단, 한국시설안전공단, 국방기술평가원, 한국저작권위원회	9
경북	한국도로공사, 대한법률구조공단, 한국법무보호복지공단, 교통안전공단, 한국건설관리공사, 한국전력기술	6
광주·전남	한국전력공사, 한전KDN, 한전KPS, 한국방송통신전파진흥원, 한국농촌경제연구원, 한국농어촌공사, 한국전력거래소, 한국문화예술위원회, 한국농수산식품유통공사, 사립학교교직원연금공단, 한국콘텐츠진흥원, 한국인터넷진흥원	12
대구	한국가스공사, 한국정보화진흥원, 한국장학재단, 한국산업단지공단, 한국감정원, 한국교육학술정보원, 한국사학진흥재단, 신용보증기금, 한국산업기술평가관리원	9
부산	한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 주택도시보증공사, 한국남부발전, 한국청소년상담복지개발원, 한국해양과학기술원, 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 한국해양수산개발원	10
울산	한국동서발전, 에너지경제연구원, 한국석유공사, 한국산업인력공단, 한국에너지공단, 한국산업안전보건공단, 근로복지공단	7
전북	국민연금공단, 한국국토정보공사, 한국전기안전공사, 한국식품연구원, 한국출판문화산업진흥원	5
제주	공무원연금공단, 제도동포재단, 한국국제교류재단	3
충북	정보통신정책연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국가스안전공사, 한국소비자원, 정보통신산업진흥원, 한국고용정보원	7
합계	77개소	

출처: 공공기관 경영정보 공개시스템)의 경영공시 등록기관으로 2017년 9월 1일 검색한 결과임.

둘째, 이전공공기관의 지역인재 채용 실행 분석은 기관 인사담당자를 대상으로 표적집단면담(FGI: Focus Group Interview)을 통해 이루어졌다. 표적집단면접은 연구와 관련된 현상의 경험을 소유한 참여자들이 그룹을 이루고, 해당 그룹으로부터 통찰, 정보, 태도 그리고 아이디어를 이끌어내는 질적 연구 방법이다(Kelly, 2003). 이 연구는 공공기관-지역대학의 인력 수급에 애로가 있다고 가정한 지역과 인력 수급이 원활하다고 가정한 지역으로 구분하여 2차례에 걸쳐 면담을 실시하였다. 집단 구분은 앞서의 지역인재 채용현황 분석에 따른 채용비율 상위 지역과 하위 지역에 근거한다. 애로집단은 강원, 울산, 충북 지역이며, 양호 집단은 경남, 경북, 광주·전남, 대구, 부산 지역이다. 연구진은 혁신도시의 77개 이전공공기관에 협조공문을 보냈으며, 사전에 참여의사를 밝힌 14개 기관 인사담당자들을 대상으로 면담을 실시하였다. 그룹별 인터뷰는 지역대학-공공기관 연계 지역인재 채용의 강점 및 약점 등에 대한 반구조화 설문지를 활용하여 진행하였다.

셋째, 지역대학의 이전공공기관 취업지원 분석은 충북혁신도시 지역에 소재한 대학의 취업지원 담당자, 기관 인사담당자, 충청북도 공무원 등 이해집단을 대상으로 하였다. 연구방법은 두 번째 분석과 동일하게 표적집단면담을 활용하였다. 충북혁신도시를 선택한 이유는 첫 번째 채용현황 분석에서 이전지역의 지역인재 채용비율이 8.2%(2016년 기준)로 저조한 한편 두 번째 인사담당자 면담에서 지역인재의 입사지원율도 10% 미만으로 나타나 공공기관과 지역대학의 불일치가 컸기 때문이다.

마지막으로 논리모형의 후반부에 해당되는 실행과정은 지역인재 채용목표제에 따른 채용비율 30%를 달성하기 위해 공공기관과 지방대학의 협력체계를 구축하는 원리의 논리적 추론에 두었다. 이와 같은 협력을 정책비전으로, 채용비율 30%를 정책목표로 설정하였을 때 실행주체들이 활동해야 할 실행방향, 실행내용, 실행체계 등을 기술하는 방식이다. 이에 대한 이론적 근거는 앞서의 3가지 원인 분석에 기반하며, 원인 규명을 실행방안으로 연결하는 논리모형을 제시하고자 하였다.

IV. 연구 결과

1. 이전지역인재 채용 현황 분석

이 분석은 이전시기를 구분한 경우, 이전지역을 구분한 경우, 기관 종사자수를 구분한 경우, 이전공공기관을 구분한 경우 등 4가지로 시행되었다. 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 이

전시기를 구분한 경우는 2015년부터 2017년 상반기까지 공공기관의 전체 채용 데이터와 이전한 기관만 집계한 채용 데이터의 차이를 살펴본 것이다. 이전연도를 고려하지 않고 77개 공공기관의 전체 데이터를 집계하면 이들 기관은 2015년 6,464명, 2016년 7,689명, 2017년 상반기 3,533명 등의 신입사원을 채용하였다. 이 가운데 수도권 출신을 제외한 비수도권인재 채용비율은 2015년 52.6%, 2016년 53.3%, 2017년 상반기 57.4% 등이었다. 이전지역인재만의 채용비율은 2015년 11.7%, 2016년 11.9%, 2017년 상반기 11.3% 등이었다.

다음으로 공공기관이 이전한 연도를 기준으로 이전시기 이후 데이터만을 분석하였다. 77개 기관 중 한국예탁원, 한국문화예술회관위원회, 재외동포재단, 한국국제교류재단, 한국시설안전공단, 한국식품연구원 등 미이전 기관을 제외하여 모두 71개 기관이 표본수이다. 이전 후 기관들은 2015년 5,509명, 2016년 7,340명, 2017년 상반기 3,507명 등을 채용하였다. 이 가운데 비수도권인재 채용비율은 2015년 54.0%, 2016년 53.5%, 2017년 상반기 57.6% 등이었다. 이전지역인재만의 채용비율은 2015년 12.2%, 2016년 12.3%, 2017년 11.3% 등이었다. 따라서 이전시기를 구분한 이전지역인재 채용비율은 2015년 0.5% 포인트, 2016년 0.6% 포인트 등 상승이 미미하였고, 2017년 상반기엔 전체 채용비율과 차이가 없었다.

둘째, 이전지역을 구분한 경우는 혁신도시가 위치한 광역 시·도를 기준으로 채용비율의 차이를 분석한 것이다. 2017년 상반기에 이전지역인재 채용비율이 가장 높은 곳은 경북혁신도시로 31.1%를 차지하였다. 그 다음으로 대구혁신도시가 23.2%, 부산혁신도시가 16.4%, 광주·전남혁신도시가 15.6% 등이다. 같은 기간 이전지역인재 채용비율이 가장 낮은 곳은 울산혁신도시로 4.6%를 차지하였으며, 그 다음으로 충북혁신도시 4.7%, 강원혁신도시 6.3%, 전북혁신도시 9.6%, 경남혁신도시 11.6% 순이었다.

<표 2> 혁신도시 이전지역의 지역인재 채용비율 일원배치 분산분석 결과

	sum of squares	df	mean square	F	significance probability
between groups	4466.057	8	558.257	2.809	.010
within group	12124.310	61	198.759		
total	16590.367	69			

2017년 상반기 채용비율을 종속변수로 설정하고 일원배치 분산분석(one-way ANOVA)을 시행하였다. 그 결과 이전지역 간 채용비율에 통계적으로 유의한 차이가 확인되었다($F=2.809$, $p<.01$). 분산분석의 사후검정으로 Tukey HSD(정직유의차: honestly significant difference)는 유의수준 0.05에 대한 부분집합으로 울산, 충북, 강원 등 3개 지역과 나머지

지역을 구분하였다. 따라서 이전지역은 이전공공기관의 지역인재 채용비율 결과에 원인으로 작용한다는 논리의 상정이 가능하다. 또한 채용비율이 높은 상위지역과 그렇지 못한 열위지역을 구분할 수 있다는 점도 입증되었다.

<표 3> 혁신도시 이전지역의 지역인재 채용비율 동일집단군

innovation city	N	subset for significance level=0.05		
		1	2	
ulsan	7	4.620%		
chungbuk	7	4.718%		
tukey	gangwon	9	6.311%	
HSD	jeonbuk	4	9.581%	9.581%
(honestly	gyeongnam	8	11.593%	11.593%
significant	gwangju & jeonnam	11	15.546%	15.546%
difference)	busan	9	16.402%	16.402%
a,b	daegu	9	23.243%	23.243%
	gyeongbuk	6		31.058%
	significance probability		.250	.112

a. Harmonization Using an average sample size of 7.191

b. The group size is not the same and the harmonic mean of the group size is used

셋째, 기관 종사자수를 구분한 경우는 200인 미만, 200인~500인 미만, 500인~1,000인 미만, 1,000인~2,000인 미만, 2,000인 이상 등 5개 구간 설정에 따른 채용비율의 차이를 분석한 것이다. 2017년 상반기에 비수도권인재 채용비율은 종사자수가 큰 구간일수록 높아지는 경향이 있지만 이전지역인재 채용비율은 구간 간 차이가 크지 않았다. 500인~1,000인 미만 구간만이 7.4%의 이전지역인재 채용비율로 전체 평균 11.3% 보다 낮았지만 나머지 구간은 모두 전체 평균 보다 높고, 구간 간 차이가 크지 않았다. 일원배치 분산분석 결과 유의확률은 0.645로 집단 간 차이가 없는 것으로 나타났다.

마지막으로 이전공공기관을 구분한 경우는 기관별로 이전지역인재의 채용비율을 비교한 것이다. 비교의 대등성을 위해 2016년 신규 채용 데이터와 10명 이상 신입사원 채용 데이터에 해당되는 기관만을 비교하였다. 이에 해당되는 61개 기관의 이전지역인재 채용비율을 보면 61.5%에서 0%에 이르고 있어 비율 차이가 61.5% 포인트에 달한다. 채용비율 상위기관은 한국사학재단(13명 중 8명(61.5%)), 한국교육학술정보원(13명 중 6명(46.2%)), 대한석탄공사(29명 중 13명(44.8%)), 한국청소년상담복지개발원(12명 중 5명(41.7%)), 한국감정원(45명 중 17명(37.8%)), 한국정보화진흥원(25명 중 9명(36.0%)), 한국남부발전(97명 중 35명(35.8%)), 한국장학재단(28명 중 9명(32.1%)), 한국해양과학기술원(25명 중 8명(32.1%)) 등으

로 채용목표제의 30%를 넘는 곳이다. 이에 비해 5개 기관은 이전지역인재 채용이 없으며, 10% 미만인 기관이 27곳으로 전체의 44.3%에 이른다. 따라서 이전공공기관의 채용정책이 나 고유의 특성에 따라 지역인재 채용비율이 크게 달라진다는 논리적 연결이 성립된다.

2. 이전공공기관 채용 직무와 지방대학 전공 매칭 사례 분석

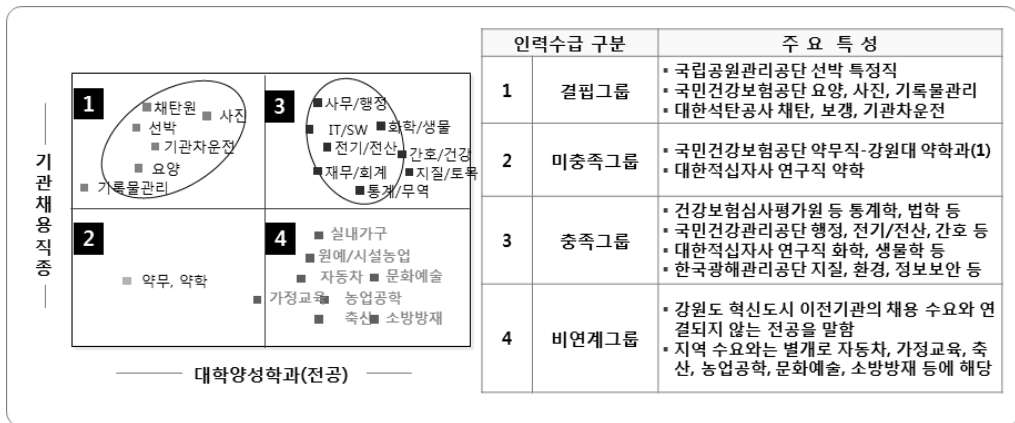
이 분석의 첫 번째 작업은 이전공공기관의 정규직 신입직원 직무 분류이다. 2015년부터 2017년 9월까지 잡알리오시스템에 등록된 이전공공기관 채용공고는 모두 926건이었다. 여기서 지역인재 채용정책에 적합한 데이터를 추출하기 위해 경력직, 석·박사나 변호사, 회계사, 변리사 등 전문자격직, 계약직, 채용과 관련 없는 인턴제 등을 제외하였고, 한 곳의 기관에서 모집 시기만 다를 뿐 동일한 직무를 뽑은 경우는 하나의 직무로 설정하였다. 그 결과 57개 기관에서 270개의 직무를 채용하고 있는 것으로 나타났다. 다만 직무의 범위가 기관마다 서로 달라 ‘토목’과 같이 직무를 구체적으로 표기한 경우와 ‘사무’와 같이 여러 직무를 포괄적으로 표기한 경우가 혼재되어 있었다. 이를 통해 채용 직무의 공고와 표기 방식이 지역인재 채용비율에 영향을 줄 수 있다는 논리적 상정이 이루어진다.

둘째, 공공기관의 채용 공고 방식에서 이전지역인재 채용을 별도로 표기한 건수는 559건으로 전체 926건 가운데 60.4%에 해당되었다. 이전지역인재 채용을 명시하지 않고 비수도권인재 또는 지역인재로 표기한 경우는 311건으로 전체의 33.6%였다. 이 밖에 56건의 채용 공고에는 지역인재에 대한 명시가 되어 있지 않았다. 이와 같이 공공기관의 채용 공고 방식에서 이전지역인재의 명시 여부와 그에 따른 기관의 채용 메시지가 지역인재 채용비율에 영향을 미쳤을 것이라는 논리의 상정을 가능케 한다.

셋째, 앞서의 채용 현황 분석에서 이전지역인재 채용비율이 낮은 집단에 속했던 강원혁신도시 지역을 대상으로 채용 직무와 대학 전공의 연관성을 파악하였다. 강원지역을 분석 대상으로 한 이유는 채용직무 수가 41개로 채용비율이 낮은 울산(22개) 및 충북(35개) 보다 다양하기 때문이다. 대학 측면을 보면 교육부 대학알리미 시스템에 공시되어 있는 강원도 대학은 모두 21개(4년제 대학 10개, 전문대학 11개 등)이며, 학과 또는 전공은 736개였다. 이 연구는 대학의 세부 단위인 736개 학과 및 전공을 이전공공기관의 41개 채용직무와 매칭하는 방식으로 이루어졌다.

직무와 전공의 매칭 분석은 ① 채용직무 대비 대학전공 부재의 결핍그룹, ② 채용직무 대비 대학전공 부족의 미충족그룹, ③ 채용직무와 대학전공이 연계되는 충족그룹, ④ 채용직무와 연계되지 않는 대학전공의 비연계그룹 등으로 구분하였다. 참고로 4분면의 직무들

은 각각 동일한 영역에 위치한 것을 말하며, 같은 영역에 있는 직무 간에 차이를 제시한 것은 아니다. 분석 결과 국민건강보험공단의 요양, 사진, 기록물관리 등과 대한석탄공사의 채탄, 보갱, 기관차운전 등의 직무는 지역대학의 전공과 일치하지 않았다. 국민건강보험공단의 약무직, 대한적십자사의 연구직 약학 등 약무 및 약학 직종 모집에 비해 지역 내 약학과는 강원대학 한 곳에 불과했다. 한편 강원도 21개 대학의 자동차, 가정교육, 축산, 농업공학, 문화예술, 소방방재 등의 전공은 이전공공기관의 채용 직무와는 연계되지 않았다.



[그림 3] 강원혁신도시의 채용직무와 지역대학 전공의 매칭 결과

마지막으로 채용비율이 높은 집단에 속했던 대구혁신도시의 채용직무와 대학 전공을 연결해 보았다. 대구혁신도시를 사례로 선정한 이유는 채용직무수가 44개로 채용비율이 가장 높은 경북혁신도시(14개) 보다 모집직무가 더 다양하기 때문이다. 그 결과 직무와 전공이 불균형을 이루는 결핍그룹은 존재하지 않았다. 미충족그룹은 존재했는데 기록물관리, 사이버보안, 부동산 등의 직무에 대한 지역대학의 전공이 부족하였다. 이에 비해 패션디자인, 텍스타일, 섬유, 신소재응용 등의 지역대학 전공은 이전공공기관의 직무와 연계되지 않았다. 강원지역과 대구지역의 매칭 사례를 종합해보면 이전공공기관의 채용 직무와 지방대학의 전공 간의 연계가 지역인재 채용비율에 영향을 미친다는 논리가 성립된다.

3. 이전공공기관과 이전지역 이해집단 FGI 결과

이전공공기관, 지방대학, 지방자치단체 등 이전지역인재 채용의 이해관계자들을 대상으로

3차례의 표적집단면접을 실시하였다. 첫 번째 면접은 강원, 울산, 충북 등 채용비율이 저조한 3개 지역의 6개 기관 인사담당자(1그룹)를 대상으로 2017년 11월 8일 13시 30분부터 15시까지 진행되었다. 두 번째 면접은 채용비율이 상대적으로 높은 경남, 경북, 광주·전남, 대구, 부산, 전북 등 6개 지역의 8개 기관 인사담당자(2그룹)를 대상으로 1그룹이 면접이 끝나고 난 후 15시부터 16시 30분까지 실시되었다.

<표 4> 이전공공기관 인사담당자 FGI 결과

구분	1 그룹	2 그룹
이전지역인재 채용 현황	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 울산은 종합대가 1곳이라서 지역인재 입사자 비중이 4%에 그침 ▫ 충북인재의 지원 비중이 10% 정도로 전형을 치루고 나면 지역인재 채용비율이 3%로 떨어짐 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 2014년 이전 후 채용비율을 늘리고 있으나 2016년에 15%로 정체되어 30%의 채용목표 채택
실행상의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 지원자들이 지역인재 채용에 대한 사전 정보를 갖고 있지 않음 ▫ 상대평가 방식으로 전형과정에서 지역인재의 탈락 빈도 높음 ▫ 기관 홍보가 이루어지지 않음 ▫ 진천지역(충북혁신도시)의 주거문제와 지리적 위치로 생활불편, 수도권 취업 희망자가 많음 ▫ 강원도 대학의 전공제한으로 교통관련 인재 채용에 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 채용비율을 올리다보니 특정 지역대학 출신자에 집중되는 문제 발생 ▫ 대구지역 채용을 늘렸으나 타 지역으로 배치함에 따른 채용과 배치의 미스매칭 발생 ▫ 채용심사위원이 지역대학 재직하는 경우 심사 공정성 문제 발생 ▫ 필요기술 학과가 일부 학교에만 있어 지역의 해당인력이 부족함
채용확대 노력	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 기관마다 가점 상향조정, 전체점수의 5% 추가 가점, 20%의 채용할당제 등 다양한 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 기관-대학-지자체 연계 통합채용설명회가 효과적이었음 ▫ 현장체험실습 프로그램 운영과 지자체의 프로그램 지원 ▫ 기관-대학-지자체의 3자간 협의체 구성하여 공동노력 추진

<표 4>는 1그룹과 2그룹의 이전지역인재 채용 현황, 실행과정에서 나타나는 문제점, 실행 노력 등을 비교한 것이다. 채용 현황을 보면 1그룹은 이전지역인재의 지원 비율이 낮고, 이로 인해 채용비율도 떨어지는 반면 2그룹은 채용비율을 꾸준히 올리면서 채용목표제와 같은 채용관리를 하고 있었다. 실행과정의 문제점을 보면 1그룹은 채용정보의 전달이 원활하지 않고, 혁신도시 자체의 문제도 제기되었다. 충북과 강원도의 경우 수도권과 인접한 지역으로 이전지역인재의 수도권 이탈이 발생했다. 이에 비해 2그룹은 이전지역인재의 입사비율이 늘어나면서 특정대학의 편중 현상이 야기하는 조직문화 문제가 제기되었다. 지역대학

의 전공 확보 및 인재 배출이 원활하지 못한 문제는 1그룹과 2그룹에서 모두 드러났다. 마지막으로 채용확대 노력은 1그룹의 경우 채용할당제 도입을 검토하는 정도였으나 2그룹은 공공기관, 지역대학, 지방자치단체 등 이해집단의 통합채용설명회 개최, 협의체 구성, 현장 체험실습 프로그램 운영과 지자체의 지원 등 다양하고 적극적인 노력이 전개되었다.

<표 5> 지역인재 채용에 관한 이해집단 FGI 결과

구분	FGI 결과	개선 방향
대학과 공공기관의 채용 관련 교류	<ul style="list-style-type: none"> ▫ (대학)채용정보가 공유되지 않고, 일부 대학에 한정적으로 정보(인원 할당)를 제공함 ▫ (기관)지역인재의 지원을 자체가 낮으므로 대학의 지역기관 입사지원 촉진이 필요함 ▫ (기관)인재상, 직무역량, 채용계획 등 채용정보 제공하겠음 ▫ (지자체)기관에선 낮은 지원율을, 대학에선 정보 부족을 지적하므로 지자체의 중개 역할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 지역인재 모집 및 채용, 인사 제도 등을 포함한 채용관리 정보시스템 구축 ▫ 지자체가 참여하고 지원하는 삼자간 협력네트워크 구축
지역인재의 수급	<ul style="list-style-type: none"> ▫ (대학)대학 자체평가가 어려우므로 지역차원의 교육과정 평가와 컨설팅을 통해 공공기관에 적합한 교육과정 도입 ▫ (기관)학과외의 양적 증대보다 교육의 질적 개선 필요(전체 인재수급 보다 전문인재 필요) 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 대학과 공공기관의 인재개발 MOU 체결 및 공동 육성 ▫ 필요한 인재 양성을 위한 계약학과나 전공트랙 운영
대학의 취업지원과 공공기관의 사원선발 연계	<ul style="list-style-type: none"> ▫ (대학)공공기관과의 전략적 협약 체결 및 기관의 학생지도 등 인적자원개발 지원 필요 ▫ (대학)연간 지역인재채용 규모가 어느 정도인지 모르므로 지원계획을 세우기 어려움 ▫ (기관)체험형 인턴을 매년 실시하고 있으므로 이를 활용하는 게 가능함 ▫ (지자체)대학 보다 공공기관 현장에서 이루어지는 채용박람회 가 바람직함 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 공동채용설명회 개최(충북 특성상 남부와 북부로 나눠 2차례) ▫ 현장체험 프로그램, 지역인재 인턴제 등 사전 실무경험 확보를 통한 선발 확대

세 번째 면접은 이전지역인재 채용의 문제들이 전형적으로 나타난 충청지역을 대상으로 채용의 두 당사자인 공공기관 및 지역대학과 지역인재 채용의 이해관계자인 지방자치단체의 참여를 통해 이루어졌다. 이 면접은 2017년 12월 6일 14시부터 16시까지 2시간 동안 진행되었다. 참여자는 3개 이전공공기관의 인사담당자(3명), 7개 지역대학 취업 및 산학협력 담당자(12명), 충청북도 공무원 및 관계자(3명) 등 총 18명이다.

참여자들의 의견을 정리하면 <표 5>와 같다. FGI 결과는 참여자들의 다양한 의사를 분류한 것이며, 개선 방향은 참여자들의 공통된 결론을 명시한 것이다. 이를 분류하면 ① 대학과 공공기관의 채용 관련 교류, ② 지역인재의 수급, ③ 대학의 취업지원과 공공기관의 사원선발 연계 등 3가지로 구분된다. 첫 번째 채용 교류는 대학 측의 이전공공기관 채용정보 부족, 기관 측의 지역대학생 입사 지원을 저조 등 서로 상반된 현상을 특징으로 한다.

이해집단은 이를 개선하기 위해 무엇보다 정보 공유와 협력 네트워크 구축이 선행되어야 한다는 합의를 이루었다. 두 번째 인재 수급은 대학 측의 기관에 의한 교육과정 평가 요구와 기관 측의 대학에 의한 교육의 질 개선 요구를 내용으로 한다. 이해집단은 이를 개선하기 위해 상호협력을 통한 공동의 인재양성에 대한 의견을 도출하였다. 세 번째 취업지원과 사원선발의 연계는 공동의 채용설명회 개최, 기관현장 중심의 체험 프로그램 운영 등에 대한 사업을 공유하는 내용이었다.

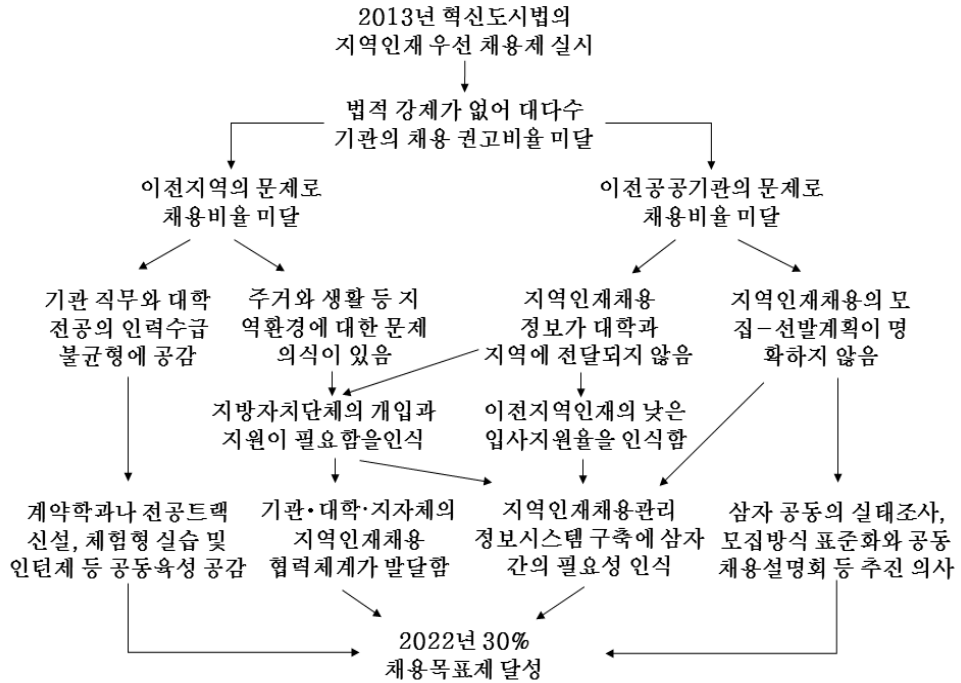
4. 공공기관과 지방대학의 연계 논리모형과 실행방안 도출

이전지역인재 채용 현황, 채용 직무와 전공 매칭 분석, 이해관계자 FGI 등의 결과를 종합하면 [그림 4]와 같은 논리적 연결이 이루어진다. 2013년 혁신도시법에 따라 이전지역인재를 우선 채용토록 하는 제도가 실시되었으나 법적 강제가 없어 대다수 기관들이 채용 권고비율에 미달하는 현상을 야기했다. 이러한 문제는 이전지역과 이전공공기관의 2가지 요인에서 발생했다. 이전지역의 문제로 기관 직무와 대학 전공이 불일치하는 인력수급의 불균형에 대해 기관과 대학이 공감하고 있으며, 주거와 생활 등 지역환경에 대한 문제의식도 토로하였다. 이러한 문제는 지방자치단체의 개입과 지원이 필요하다는 인식을 강화하였다.

이전공공기관의 문제로는 지역인재 채용정보가 대학과 지역에 전달되지 않았고, 이로 인해 채용비율이 저조한 기관의 경우 이전지역인재의 입사지원율 자체가 낮다는 자체평가가 있었다. 또한 지역인재채용에 대한 모집 계획이 불명확하다보니 채용공고에서 지역인재채용이 별도로 표기되지 않거나 비수도권 인재와 혼용되어 표기된 사례가 많았다. 가점의 조정, 채용할당제 전환 등 지역인재채용의 선별계획도 일관성이 없어 정부의 정책 강도에 따라 변화하는 현상을 보인 것도 기관 인사담당자들 스스로 인지하고 있었다.

이러한 원인에 대한 공동의 인식을 바탕으로 이전공공기관, 지방대학, 지방자치단체 등 이해관계자들은 혁신도시법 시행령의 2022년 지역인재 30%라는 채용목표제 달성을 위해 다음과 같은 실행방안을 도출하였다. 첫째, 이전공공기관의 인재수요에 맞추고, 지역인재들의 전문성과 현장적응력을 강화할 수 있는 지역인재 공동육성 방안이다. 구체적인 사업으로는 수요맞춤형의 계약학과나 전공트랙 신설 및 운영, 기관의 일터에서 이루어지는 체험형 실습 프로그램이나 인턴제 실시 등이 기관과 대학에서 공통으로 제시되었다. 이 경우 이전공공기관은 중장기 인적자원계획 수립 하에 이전지역 내에서 확보해야 할 지역의 핵심인재를 대학과 공동으로 육성할 것을 제안하고, 지역대학은 이를 검토하여 대학 내에 정원 외 또는 정원 내의 신규 학과나 전공 트랙을 개설하는 계획을 수립하여 상호 협의에 따라

정원 조정을 실행한다. 지역대학은 이에 따라 신입생을 모집하거나 재학생 가운데 적합한 인재를 선발하고, 해당 분야의 전문성을 갖춘 전임교원을 배치하며, 이전공공기관의 전문인력을 겸임교원으로 제공받을 수 있다.



[그림 4] 지역인재 채용목표제를 위한 공공기관과 지방대학의 연계 논리모형

둘째, 이전지역을 중심으로 기관, 대학, 지자체 등이 협력 네트워크를 구축하여 공동의 노력을 통해 지역인재 채용을 확대하는 방안이다. 대구혁신도시, 광주·전남혁신도시 등은 3자 협의체를 구동하여 공동채용설명회 개최와 채용 활성화 프로그램 운영을 지원하고 있다. 구체적으로 협의체는 기관과 대학이 양 당사자로 핵심 주체가 되고, 지방자치단체가 지역발전의 정책수행기구로서 둘 간의 중재 및 조정 역할을 수행하는 방식이다. 이 협의체는 연간 이전지역인재 채용계획 검토 및 협의, 지역 내 여러 대학의 균형 있는 채용 안배, 공동 채용박람회와 같은 채용 행사 지원, 인력수급 균형을 위한 교육정책 협의, 혁신도시 거점의 공동 연수, 채용 확대와 지역환경 개선을 위한 자원 마련 방법 강구 등 다양한 논의를 이룰 수 있다.

셋째, 지역인재채용을 확대하기 위해서는 기관과 대학의 정보 공유가 시급하며, 이를 위해 공동의 정보시스템을 구축해야 한다. 이 시스템은 대학과 대학생, 기관과 인사담당자 등 조직과 개인이 모두 이용할 수 있고, 지원 및 채용의 신호를 상시적으로 교환함으로써 지역인재 수급이 효율적으로 이루어지는 플랫폼이다. 이전공공기관은 인사제도와 복리후생 정보를 제공하여 지역인재들의 관심 확보와 입사지원 계획 수립에 도움을 주고, 채용계획을 사전에 등록하여 대학이 취업지원계획을 수립할 수 있도록 지원한다. 기관이 지속적으로 채용하고 있는 직종의 직무기술과 직무명세를 공개하여 대학과 대학생들이 취업에 필요한 교육을 수행하거나 자격증을 취득할 수 있다. 시스템은 또한 지역인재의 적합성 시뮬레이션 등을 통해 채용 부적합 판정 시 부족한 역량이 무엇인지를 사전에 파악하고, 이에 대비할 수 있도록 한다. 대학은 대학정보를 탑재하여 인사담당자들이 해당 교육의 특성, 재학생 역량, 채용 가능 인력 등을 점검할 수 있도록 한다.

마지막으로 지자체가 주관하여 지역 내 공공기관과 대학의 인력수급 실태조사를 실시하고, 기관들의 지역인재채용 모집방식 표준화와 공동의 채용설명회를 추진하는 방안이다. 이전지역 전체의 실태를 조사하기 위해서는 지자체가 중심이 되어 공동조사단을 구성할 필요가 있다. 공동조사단은 설문도구를 이용하여 기관의 채용 규모와 대학의 배출 인력을 계량적 데이터로 축적하고, 이를 공동으로 활용할 수 있다. 모집방식 표준화는 모집-채용-배치의 인사 프로세스를 개선하는 것으로 모집공고 표준화, 공동채용 홍보, 채용 프로세스 매뉴얼 개발 및 배포, 지역인재 채용 후 공동 연수 등을 포함하는 방안이다.

V. 결론

이 연구는 혁신도시 이전지역인재 채용확대 정책의 메커니즘을 조명하고, 실행의 주체인 이전공공기관과 지역대학의 연계 방안을 모색하였다. 지역인재 채용의 계량적 분석과 실행 주체들의 면담 결과를 통해 정책의 핵심수단이자 적극적 평등실현 조치의 일환인 30%의 채용목표제가 실현될 수 있는 프로그램 이론을 도출하였다. 이러한 결과는 이론기반평가의 접근 방법을 활용한 것이다. 이상의 연구 결과에 따른 결론은 다음과 같다.

첫째, 이론기반평가는 지역인재 채용확대 정책의 메커니즘을 밝히고, 실행 과정을 예측함으로써 정책목표를 달성하는 데 기여하는 이론적 기제이다. 지역인재 채용확대 정책은 지역인재와 지방대학을 위한 우대정책으로 적극적 평등실현의 고용개선조치이다. 다양한 이해관계, 지속적 조치, 장기적 목표 등이 내포되어 있는 만큼 메커니즘과 실행이론을 분석하지 않고 계획된 성과를 이룰 수 없다. 정책 입안과 계획된 성과 사이에 작동하고 있는 암

목적 행위와 인과를 밝히는 게 무엇보다 중요하다. 이 연구는 이를 블랙박스로 설정하여 인과의 논리적 상정을 수행하였다. Astbury와 Leeuw(2010)의 ‘블랙박스 열기’는 이전지역인재 채용확대 정책에도 중요한 열쇠가 되었다. 또한 인과와 실행 과정을 논리모형으로 도식화함으로써 Weiss(1997)의 프로그램 이론이 여전히 유효함을 제시하였다.

둘째, 이전공공기관의 지역인재 채용 저조는 이전지역의 문제와 이전공공기관의 문제로 구분되며 인력수급 불균형, 주거와 생활의 지역환경 문제, 채용정보의 지역대학 전달 부족, 지역인재 채용계획의 불명확성 등에 기인한다. 이러한 원인과 채용목표제 달성 사이에는 큰 간극이 있어 기존의 행태와 방식으로는 2022년 30% 채용목표제 달성은 요원하다는 게 이 연구의 결과이다. 이러한 간극을 메우는 것과 함께 혁신도시의 경쟁력을 확보하기 위해서는 기관과 대학의 공동의 인재 육성, 지방자치단체가 참여하는 협력체계 구축, 인적자원 정보 시스템과 채용관리 프로세스의 정립 등 혁신적인 인적자원 체계가 마련되어야 한다. 따라서 지역인재 채용목표제가 성취되기 위해서는 지역인재의 역량개발을 목적으로 하며, 기관·대학·지자체의 협력을 수단으로 하는 총체적 지역인적자원정책이 뒷받침되어야 한다. 이 점에서 지역인재 채용에 관한 연구는 지방이전 효과성(김정렬 외, 2008; 송건섭, 2008; 안영진 외, 2004; 정상현, 2008), 채용 결정요인(류장수 외, 2013), 고용 파급효과(이원희 외, 2016) 등을 넘어 지역인재 역량개발을 중심으로 한 실행이론으로 발전할 필요가 있다.

마지막으로 이 연구는 혁신도시 이전지역의 특수성을 반영하는 데 한계를 갖는다. 10개 혁신도시의 지역인재 채용정책은 다양한 요인들이 결합된 복잡계라 할 수 있다. 특수한 상대성이 채용목표제의 성취에 적지 않은 영향을 미치겠지만 전체 메커니즘과 실행 과정을 일반화하는 것이 선행될 필요가 있었다. 앞서의 연구들 가운데 지역사례 연구(김정렬 외, 2008; 송건섭, 2008; 정상현, 2008)는 혁신도시 정책입안 시기의 연구로 현재 시점에서 그 내용적 가치는 크지 않다. 그러나 채용목표제가 각 기관과 지역에서 뿌리를 내려야만 성공할 수 있다는 점에서 향후 지역사례 연구는 무엇보다 중요하며, 선행연구와 연결성을 가질 필요가 있다.

참고문헌

- 국가균형발전위원회(2003). 국가균형발전의 비전과 과제. 서울: 국가균형발전위원회.
- 국토교통부(2017a). 최근 3년간 지방이전 공공기관별 지역인재 채용 실적. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부(2017b). 혁신도시특별법 시행령 개정안 입법예고. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부, 교육부(2017). 혁신도시 등 지방이전 공공기관 지역인재 채용 의무화 방안. 세종: 국토교통부·교육부.
- 기획재정부(2016). 2016년 공공기관 인력운영 추진계획. 기획재정부(www.mosf.go.kr) 인출.
- 김대영, 배을규(2013). 논리 지향 평가 실행 수준과 평가 결과 활용의 관계에 대한 평가의 질의 조절 효과: 중소기업 구조화된 현장 훈련(SOJT) 프로그램을 중심으로. **HRD연구**, 15(2), 165-194.
- 김정렬, 김만희, 김훈상(2008). 공공기관의 지방이전에 따른 지역인적자원개발정책의 추진전략: 충청남도의 인적자원개발영향평가 사례를 중심으로. **인적자원관리연구**, 15(4), 83-102.
- 김정인(2013). 한국의 적극적 평등실현조치에 대한 이론적 고찰: 여성공무원 채용목표제를 중심으로. **정부학연구**, 19(1), 93-123.
- 김재환(2017). 이전공공기관 지역인재 채용제도의 현황과 발전방안(이슈와 논점 1375호-20171106). 국회입법조사처(<http://www.nars.go.kr>) 인출.
- 김종철(1989). **한국교육정책연구**. 서울: 교육과학사.
- 김주후(2004). 프로그램 논리중심의 평가적용: TALENT 프로젝트의 사례를 중심으로. **교육평가연구**, 17(1), 1-13.
- 박소연(2007). HRD 프로그램 평가에의 논리주도적 평가체제 적용 가능성 탐색. **기업교육연구**, 9(2), 77-100.
- 박양호, 김현식, 이문원, 이원섭(2000). 수도권 과밀해소 및 지방육성 방안(국토연 2000-52). 경기: 국토연구원.
- 박주혁(2015). 국민안전처 이후 국내 테러 대응 정책방향에 관한 연구-프로그램논리모형(Program Logic Model) 적용중심으로. **한국경찰학회보**, 17(1), 35-61.
- 류장수, 박성익, 조장식, 김종한, 박소희(2013). 공공기관의 지방 인재 채용실태 및 결정요인 분석. **산업관계연구**, 23(3), 119-143.
- 성경룡(2017). 국가균형발전 정책의 회고와 미래과제. 지역발전위원회(www.region.go.kr) 인출.

- 송건섭(2008). 공공기관 지방이전의 HRD 효과논의: 인력수요전망을 중심으로. **한국정책과학학회보**, 12(3), 201-217.
- 안영진, 김태환(2004). 공공기관의 지방이전과 지역발전: 지방대학과의 연계를 중심으로. **한국도시지리학회지**, 7(2), 31-44.
- 이원희, 하태욱(2016). 혁신도시 거버넌스 구성이 이전지역인재 채용 성과에 미치는 영향. 한국행정학회 60주년 기념 2016년 동계학술대회. 미래 사회와 행정학 재설계, 1676-1685. 6월 23일-6월 25일. 충북, 오송: 한국보건복지인력개발원.
- 이희수(2015). 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 거버넌스 구축을 위한 연구(정책연구-2014-030-대학지원). 대전: 한국연구재단.
- 이희수, 임경수(2010). Putnam의 지방정부 성취 측정 방법에 근거한 평생학습도시 정책의 추진과정 분석. **GRI연구논총**, 12(3), 33-56.
- 이희훈(2010). 미국의 인종을 고려한 대학 특별입학전형제도에 대한 적극적 평등실현조치: 미국 법원의 판결에 대한 분석 및 평가를 중심으로. **미국헌법연구**, 21(1), 263-311.
- 이찬, 정철영, 최영준, 문예원(2012). 논리모형을 활용한 국가인적자원개발컨소시엄 사업 성과분석. **직업교육연구**, 31(1), 195-216.
- 임경수, 이희수(2015). 김대중·노무현 정부의 국가인적자원개발정책에 대한 체제적 평가연구. **한국교육행정학회**, 33(3), 133-162.
- 전재식, 김형만, 박동, 박태준, 정진엽, 임경수(2015). 중앙정부의 지방대학 특성화 사업 연계지원 방안(수탁연구 2015-29). 세종: 한국직업능력개발원.
- 정상현(2008). 공공기관 이전이 대학의 인적자원개발(HRD)에 미치는 영향평가분석. 한국행정학회 추계학술대회. 세계화와 공공부문의 리프레이밍, 69-83. 10월 16일-17일. 서울: 서울교육문화회관.
- 조경호, 김형성(2017). 지방이전 공공기관의 이전지역인재채용 확대 정책의 효과성 제고 방안 연구. **한국인사행정학회보**, 16(4), 237-260.
- 조상명, 김일태, 남재걸(2011). 프로그램 논리모형을 활용한 민원서비스 성과분석 연구: 서울시 120 다산콜센터를 중심으로. **지방행정연구**, 25(4), 179-206.
- 지역발전위원회(2018). 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략(안). 내부자료. 서울: 지역발전위원회.
- 황윤주, 이희수(2014). 프로그램 논리모형을 활용한 경력단절여성 재취업지원 프로그램 효과성 분석: 서울시 S센터 사례를 중심으로. **직업교육연구**, 33(6), 55-79.

- Astbury, B., & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation, 31*(3), 363-381.
- Chen, H.-T., & Rossi, P. H. (1983). Evaluation with sense: The theory-driven approach. *Evaluation Review, 7*(1), 283-302.
- Chen, H.-T., & Rossi, P. H. (1987). The theory-driven approach to validity. *Evaluation and Program Planning, 10*(1), 95-103.
- Coryn, C. L. S., Noakes, L. A., Westine, C. D., & Schröter, D. C. (2011). A systematic review of theory-driven evaluation practice from 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation, 32*(2), 199-226.
- Crew Jr, R. E., & Anderson, M. R. (2003). Accountability and performance in charter schools in Florida: A theory-based evaluation. *American Journal of Evaluation, 24*(2), 189-212.
- Holton, E. F. (1996). The flawed four-level evaluation model. *Human Resource Development Quarterly, 7*(1), 5-21.
- Janssens, F. J. G., & de Wolf, I. F. (2009). Analyzing the assumptions of a policy program: An ex-ante evaluation of “educational governance” in the Netherlands. *American Journal of Evaluation, 30*(3), 411-425.
- Jefferson, C. W., & Trainor, M. (1996). Public sector relocation and regional development. *Urban Studies, 33*(1), 37-48.
- Faggio, G., & Overman, H. (2014). The effect of public sector employment on local labour markets. *Journal of Urban Economics, 79*(1), 91-107.
- Kelly, B. T. (2003). Focus group interviews. In F. K. Stage & K. Manning (Eds.), *Research in the college context: Approaches and methods* (pp. 49 - 62). New York, NY: Brunner-Routledge.
- Marshall, J. N., Bradley, D., Hodgson, C., Alderman, N., & Richardson, R. (2005). Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal. *Regional Studies, 39*(6), 767-787.
- McLean, G. N. (2004). National human resource development: What in the world is it? *Advances in Developing Human Resources, 6*(3), 269-273.
- Putnam, R. D. (2000). 사회적 자본과 민주주의: 이탈리아의 지방자치와 시민적 전통[*Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*] (안청시 외, 역).

서울: 박영사.

- Rogers, P. J. (2007). Theory-based evaluation: Reflections ten years on. *New Directions for Evaluation*, 114, 63-81. doi: 10.1002/ev.225.
- Sato, Y. (2005). A case of policy evaluation utilizing a logical framework: Evaluation of Japan's foreign student policy towards Thailand. *Evaluation*, 11(3), 351-378.
- Stufflebeam, D. L. (1971, February). The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability. Retrieved from <http://eric.ed.gov/PDFS/ED062385.pdf>.
- Van der Knaap, P. (2004). Theory-based evaluation and learning: Possibilities and challengers. *Evaluation*, 10(1), 16-34.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, 76, 68-81.

「공공기관의 운영에 관한 법」(법률 제14461호)

「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 시행령」(대통령령 제28609호)

「국가균형발전 특별법」(법률 제14991호)

「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(법률 제14839호)

공공기관 경영정보 공개시스템(<http://www.alio.go.kr/>)

공공기관 채용정보시스템(<https://job.alio.go.kr>)

대학정보공시 사이트 대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr>)

© 논문 접수: 2018.02.17. 수정본 접수: 2018.03.21. 게재 승인: 2018.03.21.