

외부 이해관계자들의 참여로 살펴본 공공기관 사업간 네트워크 분석

이향미*

*한국농어촌공사 농어촌연구원

e-mail : yihyangmi@ekr.or.kr

Network Analysis of Public Institution Projects through External Stakeholders' Participation

Hyang-Mi Yi*

*Rural Research Institute, Korea Rural Community Corporation

요약

본 연구에서는 KRC 사업의 최종 수요자인 외부 이해관계자 중에서 농업인들을 대상으로 KRC 사업 참여 실태 및 사회적 가치 인지 여부 등을 살펴보고, 네트워크 분석을 통해 KRC 사업의 주요 특징과 중요 사업을 도출하였다. 지역별 농업인들이 참여하고 있는 KRC 사업 참여 형태를 기반으로 네트워크 분석을 한 결과, 대부분의 지역에서 농어촌용수관리사업이 가장 중요한 사업으로 나타났다. 반면 제주도의 경우에는 지역 특성상 농업생산기반정비사업과 지역개발사업이 KRC의 중요한 사업으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 지역별로 KRC 사업 간 중요도가 다르기 때문에, 향후 KRC 사업을 통한 사회적 가치 증진을 위해서는 지역 여건을 면밀히 검토할 필요가 있다. 하지만 지역별로 각 사업간 중앙성 값이 다르므로, 지역 여건에 맞는 KRC 사회적 가치 증진 노력이 필요하다. 이를 위해 “사회적 가치 플랫폼”을 구축해 대내외 모든 이해관계자들이 자유롭게 KRC 사업에 참여하는 방안을 모색하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

1. 서론

소득 불평등으로 인적 자본 형성이 어렵게 된 취약계층이 새로운 경제적 기회를 얻을 수 있는 시스템 구축이 필요하고, 이를 위해 공공기관의 적극적인 사회적 역할이 필요하다. 특히 공공기관의 구매력을 효율적으로 사용할 경우 소득 불평등이 초래하는 다양한 사회·경제적 문제를 해결할 수 있을 것이다. 따라서 경제·사회·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 사회적 가치의 중요성이 강조되고 있다.

소득주도 성장을 위해 문재인 정부는 100대 국정과제 중 ‘사회적 경제와 기업의 사회적 책임(CRS)’으로 사회적 가치를 정의한 후 공공부문의 사회적 가치 실현을 강조하고 있다. 특히 공공기관의 사회적 가치 실현을 통한 다양한 사회적 문제해결은 지속가능한 경영으로 귀결되고 있어, 사회적 가치는 정부혁신 전략으로 추진 중이다. 일반적으로 사회적 가치는 일자리, 공동체와 공공성, 상생 및 지속가능, 안전 등의 핵심요소를 바탕으로 공공기관이 보유하고 있는 특성을 반영한 고유의 공익성에 초점이 맞춰져 있다. 우리나라는 2016년에 ‘사회적 경제 기본법’, ‘사회적 경제 기업 제품의 구매 촉진 및 판로지원에 관한 특별법’이 발의되었다.

일반적으로 민간 기업은 사회적 평판과 주식가치를 높이기 위해 소외·취약 계층에 기부와 봉사를 한다. 반면 공공기관은 국민에게 공공서비스를 제공하는 것이 역할이자 책무이므로, 그 주요사업의 연장선에서 사회적 가치 실천 노력이 필요하다. 이와같이 국정과제의 성실하고, 체계적인 이행을 위한 공공기관의 사회적 가치 증진 노력이 필요하다.

한국농어촌공사(Korea Rural Community Corporation; 이하 KRC)는 1908년 옥구서부수리조합을 모태로 설립되었다. KRC는 ‘농어촌정비사업과 농지은행사업을 시행하고 농업 기반시설을 종합관리하며, 농업인의 영농규모적정화를 촉진함으로써 농업 생산성의 증대 및 농어촌의 경제·사회적 발전에 이바지한다.’(한국농어촌공사 및 농지관리기금법, 제1조)는 설립목적에 기반해 ① 농어촌용수 및 수리시설 유지관리, ② 농어업 소득증대 및 경쟁력 강화, ③ 농어업 생산기반 조성·정비, ④ 농어촌 지역개발, ⑤ 농지관리기금, ⑥ 기타 사업 등을 통해 공익적 역할을 수행하고 있다.

이와같이 KRC는 농어촌지역에서 생산기반 시설 및 농업용수 공급과 관리, 농지 수요자와 공급자 매칭, 지역개발사업 수행 등 농어촌지역 발전을 위한 종합적인 공공사업을 수행하고 있는 대표적인 공공기관이다. 따라서 KRC 사업은 단순 고객만족을 넘어선 고객과의 강력한 관계형성이 중요하기 때

문에, 향후 KRC의 사회적 가치 증진을 위해서는 이해관계자와 네트워크를 강하게 구축할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 KRC 사업의 최종 수요자인 외부 이해관계자 중에서 농업인들을 대상으로 KRC 사업 참여 실태 및 사회적 가치 인지 여부 등을 살펴보고, 네트워크 분석을 통해 KRC 사업의 주요 특징을 살펴보고, 중요 사업을 도출하였다.

2. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

공공기관의 사회적 가치 증진 방안을 모색한 연구들은 공공기관의 사회적 가치 실천 사례를 살펴본 연구에는 이석환(2018), 이선영(2018) 등이 있다. 이석환(2018)은 국내 공공기관에서 사회적 가치 실현을 위해 추진하고 있는 우수사례를 살펴보고, 사회적 가치 확산을 위한 핵심요소를 도출하였다. 이선영(2018)은 농업기술실용화재단의 사회적 가치 구현 성과를 일자리 창출, 안전한 정보화 사회를 위한 성과, 기후환경 변화 대비, 상생협력, 윤리경영으로 도출하였다.

한편 O'Flynn(2007)는 새로운 공공관리(New Public Management; NPM)와 공공가치 패러다임의 변화를 살펴보았다. 이 연구에서는 공공 가치 패러다임에서 공공 관리자는 성과 목표를 달성하는 것 외에도 공공 가치 창조를 추구하는 공급자의 네트워크 운영, 신뢰 구축과 유지 등 여러 가지 목표가 있으며, 이러한 목표는 공공 가치 패러다임이 결과에서 “관계”로 이동한다고 제시하였다. Perry·Wise(1990)는 공공 서비스 동기 부여에 대한 이론을 검토하고 합리적이고 규범 중심이며, 정서적인 동기를 포함하는 공공 서비스와 관련된 동기의 유형을 제시하였다. Bucchi·Neresini(2008)는 유럽의 여러 연구 기관들이 정기적으로 공공참여(public engagement)에 대해 조사하고 있지만, 아직까지 조직수준에서 적절한 지표 및 표준을 정의하는 데 초점을 맞춘 연구는 거의 없음을 지적하였다. Moynihan·Pandey(2007)는 미국 보건 및 휴먼 서비스 관리자에 대한 전국 조사(274명)를 통해 공공 서비스 동기 부여를 형성하는 데 있어서 조직적 요소가 수행하는 역할을 분석하였다. 분석결과, 공공 서비스 동기는 전문 기관 교육 및 회원 수준과 강력하고 긍정적인 관계가 있음. 따라서 이 연구에서 공공 기관 직원들이 공익에 기여한다고 생각할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요함을 지적하였다. 그리고 財務總合政策研究所(2016)는 인구감소 시대에 공공 기관의 자원배분은 소위 부담의 배분으로 공공 기관의 조직내 합의 형성과 사회적 합의 형성이 중요함을 지적하였다. 따라서 이 연구에서는 일본의 행정 분야와 사회 복지·사회 자본 분야로 구분하여 각각의 이론과 사례를 살펴보았다.

이상에서 살펴본 것처럼 기존 공공기관의 사회적 가치에 관한 연구들은 일반적인 사회적 가치 개념 정립과 몇몇

주요 사례를 살펴보았다. 즉 공공기관의 사회적 가치 역할이 중요해짐에도 불구하고, 공공기관의 이해관계자들을 대상으로 사업 참여 형태 등을 살펴보고, 해당 기관의 사회적 가치 증진 방안을 모색한 연구는 매우 부족한 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 KRC 사업 관련 이해관계 네트워크 분석을 통해 KRC 사업 중에서 “중요한 위치 또는 역할”을 하고 있는 KRC 사업을 도출하고, 분석결과를 바탕으로 KRC의 사회적 가치 증진방안을 모색하였다.

3. 연구 방법 및 이용한 자료

3.1 분석 방법

사회네트워크(social network)는 다수의 연결된 또는 연결되지 않은 개인(또는 기관)으로 구성된 사회적 구조이다. 따라서 네트워크 분석은 개인과 집단들 간의 관계를 노드(Node)와 링크(Link)로써 모형화하여, 그것의 구조나, 확산 및 진화과정을 계량적으로 분석하는 방법이다. 이것은 개체 자체의 속성에 중점을 둔 기존의 통계적인 연구방법과는 달리, 개체간의 상호 관계에 초점을 두고 있다. 이러한 네트워크 분석은 개별적인 행위의 주체가 독립적이라는 가정 대신에 개개의 행위자들이 상호 의존적이라는 가정 하에 서로 간의 관계에서 도출되는 특성을 분석하는데 적합한 방법론이다.

본 연구에서는 2원 행렬 연결망(2-mode network) 자료를 이용하였다. 왜냐하면 본 연구에서 이용하는 농업인의 설문 조사는 전수조사로 이루어진 완전 연결망 자료가 아니고, KRC 사업체 참여한 이해관계자들을 통해서 간접적으로 연결이 존재할 수 있다는 유추를 통해서 노드 간의 관계를 가정하는 ‘준 연결망(quasi network)’ 자료이기 때문이다.

이러한 준 연결망은 행위자(이해관계자 ; 노드) 간의 직접적인 관계가 아니라, 서로 다른 성격을 갖고 있는 두 방식(mode)의 다른 노드들과의 관계를 바탕으로 1원 연결망(1-mode network) 자료가 생성된다. 즉 n명의 이해관계자에 대해 그들이 참여한 KRC 사업을 조사하는데, 일례로 개인 2명이 KRC의 A사업에 참여했다면 소통관계인 것으로 보고 개인(=행 노드) 간, 그리고 KRC 사업(=열 노드) 간 네트워크가 형성된 것이다.

일반적으로 행 노드 n개와 열 노드 m개의 연결로 이원 연결망 자료가 구성됨. 구성원(행) 간 연결이 오직 KRC 사업(열)을 통하여 이루어진다면, 전체 네트워크는 식 (1)과 같다.

$$\text{식 (1)} \quad B = \begin{pmatrix} 0_n & A \\ A^t & 0_m \end{pmatrix}$$

여기서 0_n 은 $n \times n$ 의 영(zero) 행렬이고, 0_m 은 $m \times m$ 의

영 행렬. 그리고 이를 통해 행 노드 간 네트워크와 열 노드 간 네트워크가 형성됨. 이것은 식 (2), 식 (3)과 같다.

식 (2) $AA^T(=R)$

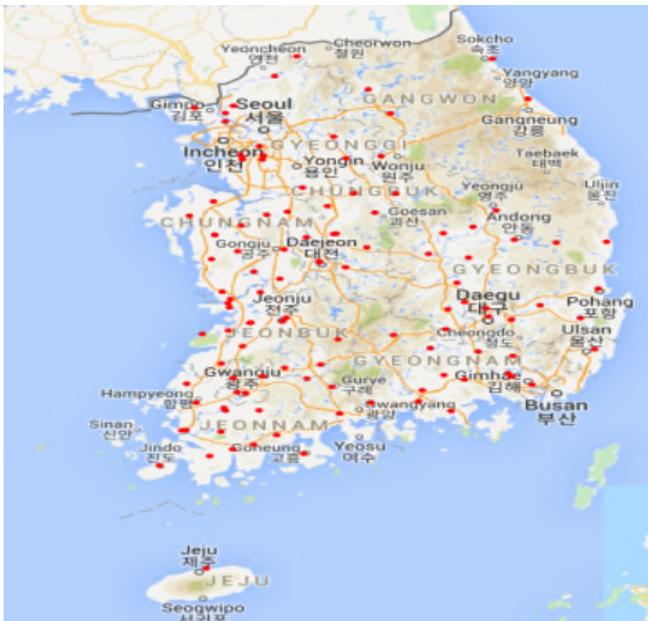
식 (3) $A^tA(=C)$

다만, 본 연구에서는 KRC 사업 중에서 “중요한 KRC 사업”을 살펴보는 것이므로, 식 (2), 식 (3)으로 도출되는 KRC 사업간의 네트워크 분석을 실시하였다. 본 연구에서는 KRC 사업들 중에서 중앙에 위치한 사업을 파악하기 위해 표준화된 연결 중앙성(degree centrality) 지표를 활용하였다.

3.2 이용한 자료

KRC는 도(道)별 지역본부(총 9개 지역본부)와 시군별 지사(총 93개소)를 운영하고 있고, 전국 농어업인들 대상으로 다양한 사업을 수행하고 있다. 따라서 본 연구에서는 KRC 사업의 최종 수요자인 농어업인들 대상으로 KRC 사업 참여 실태 및 그에 따른 만족 여부, 사회적 가치 인지 여부 등을 살펴보고, 사회적 가치 중요도-만족도를 분석하였다.

표집 방법은 KRC 각 지역본부에서 각 지사별로 사회적 가치 조사표 배포 후 농어업인 면담을 실시하였다. 조사기간은 2019년 9월 ~ 10월까지 약 2개월이 소요되었다.



[그림 1] 지역별 KRC 위치도(● 표기)

4. 분석결과

4.1 조사 참여 농어업인의 일반적 특징

KRC 사업 참여 경험이 있는 KRC 외부 이해관계자인 농업인 중에서 본 연구에 참여한 농업인은 총 517명이다. 지역별

로는 충남이 28.24%로 가장 많고, 이어서 강원 15.67%, 충남 11.61% 순으로 많다. 본 연구에 참여한 농업인 중 83.14%는 남자이고, 향후 우리나라 농산업의 중추적 역할을 할 40대 미만 농업인은 25.05%이다. 한편 주요 재배작물은 수도작이 51.66%로 가장 많다. 이것은 그간 KRC 사업이 수도작 농업 기반 조성에 집중되었기 때문에, 본 연구에 참여한 농가의 주요 작물은 수도작이 높게 나타났다.

전체 농가소득 중에서 농업소득이 차지하는 비중이 90% 이상 농업인은 50%이고, 50% 미만 농가는 30% 이하이다. 따라서 KRC 사업에 참여하고 있는 농업인은 대부분 전업농이다.

[표 1] KRC 사업 참여 농업인의 주요 특징(N=517)

구분	%	구분	%	구분	%			
지역	경기	5.80	성별	남자	16.86	주요 작물	논벼	51.66
	강원	15.67		여자	83.14		그 외	48.34
	충북	11.61	연령	30대 미만	8.95	농업 소득 비중	50% 미만	29.53
	충남	28.24		40대	16.10		50 ~ 90% 미만	20.47
	전북	5.22		50대	32.41		90% 이상	50.00
	전남	11.22		60대	31.41			
	경북	8.70		71세 이상	11.13			
	경남	9.67						
	제주	3.87						

한편 전체 응답자 중에서 KRC의 농지은행사업에 참여한 농업인이 가장 많고, 지역개발사업 참여가 가장 낮다. 그리고 일단 KRC 사업에 참여하면 대부분 만족하고 있다.

[표 2] KRC 사업별 참여 만족도

구분	%	구분	%		
농어촌용수개발사업	참여하지 않음	40.55	농지은행사업	참여하지 않음	33.13
	참여 후 불만족	6.89		참여 후 불만족	5.36
	참여했고, 만족함	52.56		참여했고, 만족함	61.51
농어업생산기반정비사업	참여하지 않음	53.35	지역개발사업	참여하지 않음	60.76
	참여 후 불만족	6.30		참여 후 불만족	7.17
	참여했고, 만족함	40.35		참여했고, 만족함	32.07

4.2 한국농어촌공사 사업간 네트워크 분석 결과

지역별 농업인들이 참여하고 있는 KRC 사업 참여 형태를 기반으로 네트워크 분석을 한 결과, 대부분의 지역에서 농어촌용수관리사업이 가장 중요한 사업으로 나타났다. 반면 제주도의 경우에는 지역 특성상 농업생산기반정비사업과 지역개발사업이 KRC의 중요한 사업으로 분석되었다.

그리고 제주도를 제외한 타 지역에서 지역개발사업이 가장 중요하지 않은 KRC 사업으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 본 연구에 참여한 농업인들은 현재 영농에 종사하고 있어, 실제 영농에 필요한 KRC 사업 참여가 많기 때문이다.

한편 충북, 전남, 경북 등 농업이 주요 산업인 지역들의 경우 농지은행사업이 농업생산기반정비사업 보다 중요한 KRC 사업으로 나타났다. 이러한 분석결과는 지역별로 KRC 사업간 중요도가 다르기 때문에, 향후 KRC 사업을 통한 사회적 가치 증진을 위해서는 지역 여건을 면밀히 검토할 필요가 있다.

[표 3] 네트워크 분석을 통한 “중요한 KRC 사업”

구분	농업생산기반정비사업	농지은행사업	지역개발사업	농어촌용수관리사업
강원	0.804	0.804	0.710	0.870
경기	0.756	0.800	0.600	0.822
충북	0.778	0.859	0.646	0.848
충남	0.833	0.811	0.659	0.879
전북	0.818	0.742	0.682	0.848
전남	0.657	0.735	0.471	0.765
경북	0.556	0.593	0.519	0.778
전남	0.787	0.760	0.667	0.853
제주	0.833	0.750	0.833	0.583

5. 요약 및 결론

KRC의 다양한 사업은 내부(협력업체), 외부(농업인, 일반 소비자) 이해관계자들과의 협력을 기반으로 한다. 하지만 아직까지 KRC 사업 추진시 내·외부 이해관계자들과의 사회적 가치 제고를 위한 협력이 부족한 실정이다. 특히 KRC 농업인들은 KRC의 경영성과보다는 사회적 가치를 중요하게 인식하고 있다. 일례로 농업인은 KRC 사업에 대해 불만족은 10% 미만으로 낮고, 대부분의 농업인들은 KRC가 설립 목적에 맞게 사업을 수행하고 인식하고 있다. 또한 전체 농업인의 50%는 KRC의 사회적 가치를 경영 성과보다 중요하게 인식하고 있다. 따라서 본 연구에서는 KRC 사업의 최종 수요자인 농업인들을 대상으로 KRC 사업간 네트워크 분석을 통해 해당 기관의 “중요한 사업”을 도출하였다.

분석결과, 제주도를 제외하고 모든 지역에서 ‘농어촌용수관리사업’이 KRC의 핵심 사업으로 도출되었다. 반면 제주도를 제외하고는 모든 지역에서 타 사업에 비해 ‘지역개발사업’이 가장 중요하지 않은 KRC 사업으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 KRC 사업이 농업인들에게 직접적인 효과를 미치는지, 또는 간접적인 효과를 미치는지에 따라 외부 이해관계자들의 KRC 사업에 대한 중요성이 상이할 수 있음을 의미한다. 일례로 영농작업에 필수불가결한 용수를 공급받는 농업인들은 해당 사업에 대해 긍정적으로 인식하고 있다.

따라서 향후 KRC 사업의 사회적 가치 증진을 위해서는 먼저 농어촌용수관리사업을 중심으로 농지은행사업, 농업생산기반정비사업, 지역개발사업 등을 연계할 필요가 있다. 하지만 지역별로 각 사업간 중앙성 값이 다르므로, 지역 여건에 맞는 KRC 사회적 가치 증진 노력이 필요하다. 이를 위해 “사회적 가치 플랫폼”을 구축해 대내외 모든 이해관계자들이 자유롭게 KRC 사업에 참여하는 방안을 모색하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- [1] 이석환, “공공가치의 평가와 전망 : 공공기관의 사회적 가치 구현과 추진전략”, 한국행정학회 2018년 하계공동학술대회 및 국제학술대회, 한국행정학회, 2018년.
- [2] 이선영, “공적 가치영역에서의 사회적 가치 재발견에 관한 연구”, 2018 하계 학술대회 논문집, 한국행정학회, 2018년.
- [3] Bucchi M., Neresini F., Science and public participation, Cap. 19 : Hackett E.,Amsterdamska O., Lynch M. (a cura di), Handbook of Science and Technology Studies - Third Edition, MIT press, 2008년.
- [4] Moynihan D. P., Pandey S. K., The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation, Public Administration Review 제67권 1호, pp.40-53, 2007년.
- [5] O’Flynn J., From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, Australian Journal of Public Administration 66 , pp.353-366, 2007년.
- [6] Perry J., Wise L.R., The Motivational Bases of Public Service, Public Administration Review제50권 제3호, pp. 367-373, 1990년.
- [7] 財務總合政策研究所, 公共部門のマネジメント研究—合意形成をめざして「公共部門のマネジメントに関する研究会」報告書, 2016년.

본 연구는 2019년~2020년 한국농어촌공사 농어촌연구원 자체연구로 수행된 것입니다.