

혁신도시 지역인재채용률에 미치는 영향요인의 분석 및 정책함의

Determinants of Foster Local Talents Selected through the Recruiting System and Policy Implications

임 태 경*·박 재 희**

Taekyoung Lim·Jaehee Park

■ 목 차 ■

- I. 연구목적 및 필요성
- II. 이론적 논의 및 선행연구
- III. 분석의 방법
- IV. 실증분석 결과
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 혁신도시 지역인재채용률에 미치는 영향요인을 분석하였으며, 지역혁신체계를 강화할 주체로서 언급되고 있는 혁신도시 거버넌스 협의회와 지역의 인적·교육적 환경이 지역인재채용률에 미치는 영향력을 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 2014년부터 2018년까지 총 5년간의 패널자료 구축을 통해 총 50개의 표본을 집단별로 구분하여 혁신도시 지역인재채용률에 미치는 영향 요인을 지역의 인적자원, 지역의 교육 인프라 환경, 혁신도시 조성을 위한 법·제도적 환경, 공공기관의 특성, 정치·경제·인구학적 환경으로 구성하여 다지역·다기간에 걸쳐 나타난 지역인재채용률의 차이를 분석하였다. 분석결과 혁신도시 거버넌스 협의체의 구성 및 장기적인 측면에서의 지속적인 운영이 혁신도시 지역인재 채용률에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 주요한 요인이라는 점을 확인할 수 있었다. 하지만, 지역에 위치한 국립대학교의 비율과 지역대학을 졸업한 인적자원 규모의 크기는 지역인재 채용비율에 긍정적으로 영향을 미칠 것이라는 예상과는 달리 부정적인 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이는 지역에 위치한 대학교 수와 지역에 위치한 대학

* 주저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

** 교신저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2020. 04. 15, 심사기간: 2020. 04. 15 ~ 2020. 06. 01, 게재확정일: 2020. 06. 01

을 졸업한 학생의 수가 많더라도 공공기관이 원하는 역량을 가진 인재가 많이 배출된다는 의미로 파악될 수 없으며 지역에 위치한 대학 수가 많더라도 지역인재 채용제도를 통해 채용된 인재의 비율은 저조할 수 있다는 것을 실증적으로 확인 할 수 있었다.

본 연구는 혁신도시 시·군·구 정책에서 강조되고 있는 지역인재 채용확대가 성공적으로 수행되기 위해 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는 요인에 대해 실증적으로 탐색했다는 점에서 기존 연구와의 차별성을 갖으며, 지역인재채용제도가 실효성있게 작동하는데 지역 거버넌스 주체(지자체, 대학, 이전공공기관 등)의 역할이 중요함을 실증적으로 제시했다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

□ 주제어: 지역인재채용제도, 혁신도시, 공공기관, 거버넌스 협의회

The purpose of this research was to find the determinants of foster local talents selected through the recruiting system in public institutes that relocated to provincial area as part of a balanced regional development project. This study focused particularly on the impacts of the different circumstances of local educations and regional human resources as well as local governance system on the employment's ratio selected through the system of local talent recruitments. Specifically, this research conducted an empirical study with using a panel dataset with 10 innovative cities of South Korea. The analysis was based upon panel fixed-effect model with the period from 2014 to 2018.

Our analysis offers evidence that the longer duration of local governance is positively related to increase the employment's ratio selected through the system of local talent recruitments. Also, the results of empirical models are showing that the circumstances which are located more national universities have been negative influential to be hired more local talents selected through the recruiting system in public institutes. Indeed, the analytical evidence shows clearly that all else held equal, the size of graduate numbers in regional community colleges may have negative impacts to stimulate local talents selected through the recruiting system in the public institutes located within the innovative cities. Our research provides empirical confirmation that active cooperation among regional stakeholders through local governance can promote for improving these recruiting system.

□ Keywords: Regional Human Resources, Innovative City, Public Institutions that relocated to the Province, Local Governance

I. 연구목적 및 필요성

[혁신도시 시즌1] 정책은 지역 간 불균형 완화라는 측면에서 소기의 성과를 달성하고 있는 것으로 평가되고 있지만 지역인재 채용의 저조한 실적, 대중교통 인프라의 부족, 해당 지역의 발전 동력 확보 미흡 등은 여전히 한계점으로 언급되고 있다. 구체적으로 [혁신도시 시즌1] 전략은 혁신도시가 지역경제의 거점으로 기능하기 위한 성장 동력을 확보하는 것에 초점이 맞춰져 있기 보다는 공공기관을 이전시키는 것에 초점을 두다 보니 혁신도시의 원래 의도인 균형발전을 거점화 하지 못했고, 이전 공공기관, 기업체, 지역대학 등 지역 혁신주체들의 협력을 강화하는 선순환 고리가 만들어지지 못해 혁신도시 내생적 발전 동력을 확보하지 못했다는 평이다. 또한 이전기관의 지역사회 기여 활동은 점차 증가 추세이나, 대부분 봉사활동 등 일회성, 일방향성 행사에 그쳐 지역발전 효과는 미흡했다는 지적이다(관계부처 합동, 2018).

이러한 문제점들을 개선하고 혁신도시 활성화를 도모하기 위해서 [혁신도시 시즌2] 정책은 변화된 법·제도 하에서 새롭게 혁신도시 종합발전 계획을 수립 추진 중에 있으며, 구체적으로 [혁신도시 시즌2]는 이전공공기관의 지역발전선도, 스마트 도시 조성, 클러스터 활성화, 주변 지역과 상생발전, 추진체계 재정비의 5대 추진과제를 토대로 시행중이다(관계부처 합동, 2018). [혁신도시 시즌1]은 수도권에 소재한 공공기관의 지방이전을 목표로 추진되었다면, [혁신도시 시즌2]는 지역과 이전 공공기관이 중심이 되어 국가균형발전을 위한 혁신성장의 거점으로 혁신도시를 육성하는 방안에 초점이 맞춰져 있다고 할 수 있겠다(장영수, 2019). 그중에서도 지역인재 채용의무화¹⁾는 [혁신도시 시즌2]의 주요과제 중 하나로서, 이를 통해 지역인재가 혁신도시에서 일할 수 있도록 양질의 일자리 기회를 제공하고 지역사회는 유능한 인력을 공급하는 선순환 구조를 구축해 나간다는 것이 정부의 방침이다.

혁신도시 이전 공공기관들의 지역인재 채용은 혁신도시특별법에서 지역인재채용 권고제도가 도입된 지난 2013년부터 조금씩 증가하고 있다. 하지만 여전히 지역의 기대에는 미치지 못하고 있는 상황으로, 이전공공기관들의 지역인재 채용은 지역별, 기관별로 큰 편차를 보이고 있는 실정이다. 구체적으로 부산, 대구 등은 2016년, 2017년을 기준으로 신규채용인원 중 20% 넘게 지역인재를 채용하고 있는 반면에, 충북, 제주 등은 지역인재 채용비율이 10%도

1) 이전공공기관 지역인재 채용제도는 지역균형발전을 달성하고 사회형평적 인력 채용 확대를 위한 적극적 조치의 일환으로 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법(혁신도시특별법) 제29조의 2에 따라 도입된 제도로서 공공기관이 이전하는 지역에 있는 지방대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 우선하여 고용하는 제도를 의미한다.

되지 않고, 울산, 세종, 충남, 충북은 해를 거듭할수록 지역인재 채용률이 감소하는 경향을 보였다. 뿐만 아니라 2018년을 기준으로 연간 신규채용이 50명을 넘는 기관 중에서 한국감정원(24%), 한국자산관리공사(27%) 등은 상대적으로 높은 지역인재 채용률을 나타내고 있으며, 근로복지공단(3%), 한국산업인력공단(10%), 한국전력공사(12%) 등은 지역인재 채용률이 저조한 실정이다.

본 연구에서는 이러한 문제인식에서 출발하여 국가균형발전을 위한 신지역성장 거점화를 위한 첫 단계로서 [혁신도시 시즌1]에서 추진되었던 지역인재채용제도가 지역별로 다른 성과를 내고 있는 원인이 무엇인지, 지역인재채용률에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지에 대하여 논의해보고자 하였다. 구체적으로 본 연구는 지역인재채용에 영향을 미치는 요인들을 지역의 인적자원, 지역의 교육 인프라 환경, 혁신도시 조성을 위한 법·제도적 환경, 공공기관의 특성, 정치·경제·인구학적 환경으로 구성하여 다지역·다기간에 걸쳐 나타난 지역인재채용률의 차이를 분석하는데 집중하였다. 또한, 실증분석결과를 토대로 이전 공공기관 지역인재 채용에 있어서 혁신도시와 지역대학 등 다양한 지역주체 간 협력이 전제되어야 한다는 점에 주목하고 혁신도시 내 지역의 인적자원을 유지·확보하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 본 연구는 [혁신도시 시즌2] 정책에서 강조되고 있는 지역인재 채용확대가 성공적으로 수행되기 위해 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는 요인에 대해 실증적으로 탐색했다는 점에서 연구의 차별성을 갖으며, 지역인재채용제도가 실효성있게 작동하는데 지역 거버넌스의 역할이 중요함을 실증적으로 제시했다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. 신지역성장 거점으로서의 혁신도시와 거버넌스의 작동

문재인 정부 들어서서 [혁신도시 시즌2]는 기존 공공기관의 하드웨어적인 이전정책에서 벗어나 혁신도시를 국가균형발전을 위한 신지역성장의 거점으로 육성하고 활성화시키는 방향으로 진행되고 있다. 이는 기존의 공공기관의 하드웨어적인 이전 정책에서 벗어나, 혁신도시를 국가균형 발전을 위한 신지역성장거점으로 육성할 필요가 있다는 인식에서 출발하였으며 이를 뒷받침하기 위하여 법·제도적인 측면에서도 혁신도시를 지역발전의 거점으로 육성시키기 위하여 기존의「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」이 「혁신도

시 조성 및 발전에 관한 특별법」으로 개정되었다. 이러한 혁신도시 추진방향의 재정비는 혁신 도시가 지역사회의 성장기반의 역할로 제대로 작동될 수 있도록 하기 위함이다.

〈표 1〉 [혁신도시 시즌1]과 [혁신도시 시즌2]의 비교

	혁신도시 시즌1	혁신도시 시즌2
추진주체	중앙정부(Top Down 방식)	지방정부(Bottom Up 방식)
정책비전	수도권집중 완화 및 자립형 지방화	국가균형발전을 위한 신지역성장거점 육성
추진목표	공공기관 이전 완료	가족동반 이주율 제고, 삶의 질 만족도 향상, 지역인재 채용확대, 기업 입주 활성화
정책대상	수도권 소재 공공기관	혁신도시 이전 공공기관, 지역주민, 지방대학생, 혁신도시 입주기업 등
추진과제	공공기관의 차질 없는 이전 이전기관 종사자 지원 수도권 종전부동산 매각	이전기관의 지역발전 선도 스마트 혁신도시 조성 산업 클러스터 활성화 주변지역과의 상생발전 추진체계 재정비
법적근거	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법

출처: 관계부처 합동 혁신도시 시즌2 추진방안(2018)

2005년부터 2017년까지 [혁신도시 시즌1]을 통해 공공기관의 물리적 이전이 완료되었고 지역환경 또한 개선되었지만, 아직까지 당초 목적대로 혁신도시가 지역발전 또는 균형발전의 거점화 역할을 담당하고 있다고 판단하기 어려운 실정이다. [혁신도시 시즌2]에서는 혁신도시의 본 기능이 제대로 작동될 수 있도록 추진체계를 재정비하는 차원에서 거버넌스가 강조되고 있는 것이 [혁신도시 시즌1]과의 가장 큰 차별점이라고 할 수 있다. [혁신도시 시즌1]에서도 물론 이전공공기관과 지방자치단체가 혁신도시 상생협의회를 구성하여 교통, 지역인재채용제도, 편의시설 등 이전공공기관의 건의 사항에 대해 논의하고 공공기관장협의회 등을 주기적으로 개최하도록 권고하고 있었지만, 거버넌스가 원활하게 작동되지 않았다는 것이 관계부처 대부분의 의견이다. 혁신도시가 지역성장의 거점으로 실효적으로 작동하기 위해서는 지역 내 협력적 거버넌스의 구축 및 원활한 운영이 가장 중요한 과제로 여겨지고 있다(국토교통부, 2018; 국회입법조사처, 2018). 이것은 하나 이상의 공공기관이 공공정책의 실행이나 공공 프로그램의 운영을 위하여 다양한 이해관계자들을 직접적으로 의사 결정 과정에 개입시키는 장치를 의미하는 협력적 거버넌스가 지역의 사회적 경제적 활성화를 가져올 수 있다는 논리(Ansell & Gash, 2008)와 다양한 주체들 간 네트워크와 협력의 과정이 결과적으로 성과의

개선을 견인한다는 논리(김상민·이소영, 2020)와 궤를 같이한다. 많은 선행연구들에서도 협력적 거버넌스의 주요 요인들은 정책 부문의 실질적 성과에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있다고 강조하고 있다. 강성철 외(2012)는 거버넌스의 구조적 요인과 운영적 요인이 정책성공에 긍정적인 영향을 미침을 실증적으로 증명하였고, 김현수·김철원(2018) 역시 협력적 거버넌스의 형성 및 운영은 성과에 직간접적으로 영향을 미침을 강조하고 있다.

최근 들어서 학계에서도 [혁신도시 시즌2] 추진방향성을 토대로 혁신도시가 지역성장의 거점으로 작동되기 위해서는 지역의 핵심주체들(기업, 대학, 정부, 시민사회 등)간 협력적 거버넌스 관계 구축 및 운영이 중요한 요인으로 작용될 수 있다고 주장하고 있다. 구체적으로 이원희·하태욱(2016)은 공공기관, 지방자치단체, 지역 대학의 거버넌스 구축이 지역인재 채용의 긍정적 요인임을 밝히며 거버넌스가 활성화되기 위해서는 다양한 구성원들로 이루어진 자치적 적극적 네트워크 시스템이 존재해야 하며 구성원들 간의 상호작용을 통한 지속적인 이해관계가 전제 되어야 한다고 언급하고 있다. 또한 임경수 외(2018)는 이전공공기관, 지방대학, 지방자치단체 등 혁신도시 이해관계자들을 대상으로 표적집단면접(FGI)을 통해 분석한 결과 혁신도시의 경쟁력을 확보하기 위해서는 지자체가 참여하고 지원하는 지자체, 이전공공기관, 지방대학 간 협력네트워크 구축 및 활성화가 중요하다고 주장하였다. 뿐만 아니라, 서연미 외(2019)는 지역차원에서 지방정부 및 지방 기업, 지방 시민사회를 중심으로 구성된 협력적 네트워크의 협력 수준이 아직은 낮은 수준이며 혁신도시 내의 연계사업의 효율성 및 효과성 증대를 위해서 혁신도시 발전지원센터의 역할이 중요하며, 이전 공공기관, 지역대학, 창조경제혁신센터, 지자체 간의 협력의 정도가 활성화 되는 것이 필요하다고 주장하고 있다.

이처럼 지금까지의 선행연구를 살펴보면, [혁신도시 시즌1]이 종료되는 시점을 중심으로 균형발전 및 거버넌스 협력체계의 필요성을 강조하는 측면에서 다양한 연구가 진행 되었지만, 혁신도시를 육성하고 발전시키는 데 있어서 거버넌스 운영의 효과성에 대한 실증분석은 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 혁신도시 조성의 목적을 실효적으로 달성하기 위해 거버넌스 협의회의 운영이 혁신도시의 추진과제 중 하나인 지역인재 채용확대 성공에 긍정적인 영향을 미치고 있는지의 여부를 분석하는 것에 연구의 초점을 맞추고, 아래와 같이 가설을 설정하였다. 또한 본 논문에서는 분석결과를 토대로 [혁신도시 시즌3]의 시작을 위한 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

H1(연구가설): 혁신도시 거버넌스 협의회가 활성화 되는 광역자치단체 일수록 더 높은 지역인재채용률을 나타낼 것이다.

2. 지역인재채용제도와 그 영향 요인에 대한 논의

혁신도시에 관한 연구 중에서도 이전기관 지역발전을 선도하기 위해 추진 중인 지역인재채용제도에 관한 연구는 드문 실정이지만, 최근 몇몇의 선행연구들은 지역인재채용제도를 성공적으로 이끌어내는데 필요한 요인을 규명하는데 노력하고 있다.

구체적으로 안영진·김태환(2004)은 지방대학의 활성화를 뒷받침 할 수 있는 공공기관의 역할과 지방대학과의 기능적 연계방안에 대해서 논의하였으며, 지역별 특화산업의 육성에 따른 지방대학의 특성화 발전이 연계될 수 있도록 구체적인 방안이 도출되어야 함을 강조하였다. 안영진·김태환(2004)의 논문은 공공기관의 지방이전을 지역의 산업특성과 이를 반영한 교육적인 특성이 전제된 지역혁신체계의 구축과 연결시켰다는 점에서 연구의 차별성을 갖지만 지역혁신체계를 구축하기 위한 구체적인 방안을 언급하고 있지 못하다는 한계점을 지닌다. 정상현(2008)은 공공기관 지방이전이 지역 대학의 인적자원 활용계획 등 인적자원개발에 미치는 영향력을 사전에 예측하고 분석하였다. 이 논문에서는 공공기관이 지역으로 이전하면 이전 공공기관과 관련이 있는 학과가 있는 대학에 큰 영향을 미칠 것으로 예상하였으며, 공공기관이 지역으로 이전함에 따라 지역대학 졸업생들에게 공공기관 취업기회가 주어지 지역인재가 타 시·도로 유출되는 것을 막을 수 있다고 예측하였다. 또한, 지역 대학의 산학협력연구가 크게 활성화될 것으로 기대하고 이에 부응하기 위한 전문 인력의 양성과 시설투자, 연구시설의 확충이 요구된다고 언급하였다. 정상현(2008)의 논문은 이전공공기관과 지역 대학의 연계성에 주목하고 대학교육 및 고용 파급력을 제시하고 있다는 점에서 연구의 의의를 갖지만, 지역혁신의 주체인 지역대학 등 교육 인프라 및 인적자원이 지역인재 채용률에 미치는 영향 요인을 구체적으로 밝히지는 못했다는 한계점을 동시에 지닌다. 뿐만 아니라 김정렬 외(2008)는 공공기관 지방이전 계획에 주목하면서 충청남도의 사례를 중심으로 지역인적자원개발영향평가를 실시하고 충남지역의 효율적인 인적자원개발정책 수립과 사업추진을 위한 구체적 대응전략과 발전방향을 제안하였고, 송건섭(2008)은 대구·경북 지역을 사례로 공공기관 지방이전이 인적자원개발에 미치는 효과를 분석하고, 공공기관 이전의 지역인적자원개발 효과를 제고하기 위한 정책적 시사점을 제시하였다. 정대울(2016)은 공공기관들이 지역인재 채용에 대하여 소극적인 태도를 보이는 이유는 지역대학 출신들의 직무역량과 공공기관 취업역량이 일치하지 않은 점과 지방대학 출신에 대한 선입견과 편견 때문이라고 주장하면서 이를 해결하기 위해서는 지자체, 대학, 그리고 공공기관들의 공동노력이 필요하다고 언급하였다.

또한 류장수 외(2013)는 지방소재 공공기관과 비교하여 수도권 소재 공공기관의 지방인재 채용 비율이 통계적으로 유의미하게 낮은 것을 밝히고, 지역의 우수한 인재들이 괜찮은 일자

리를 얻을 수 있는 기제로서 공공기관의 지방인재 채용을 제시하였다. 류장수·조장식(2018)은 류장수외(2013) 연구의 연장선상에 있으면서 이전공공기관의 지역인재 채용 자료를 활용하여 이전지역인재 채용 결정요인을 분석하였다. 분석 결과 신입사원 초임이 높을수록 임직원수가 많을수록 지역인재 채용비율은 낮게 나타났다.

이처럼 지금까지의 선행연구들은 지역인재채용제도의 중요성을 언급하면서 제도의 작동으로 인해 발생할 수 있는 긍정적인 측면을 예측하고, 지역인재채용제도가 제대로 작동되기 위해서 필요한 방안을 제시하고 있다. 하지만, 지역의 교육인프라 환경, 혁신도시 조성을 위한 법·제도적 환경, 공공기관 특성 등을 동시에 고려해 지역인재채용률에 미치는 영향요인을 실증 분석한 연구는 아직까지 찾아보기 어려운 실정이다. 따라서 본 연구에서는 [혁신도시 시군2]가 신지역성장거점으로 육성되는 새로운 전략으로 추진되고 있는 시점에서 지역인재채용률에 영향을 미치는 요인을 분석함으로써 [혁신도시 시군2] 뿐만 아니라 [혁신도시 시군3]의 시작을 위한 정책적 방향성을 제시하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 2〉 지역인재채용률 영향요인에 관한 선행연구

관점	연구자	세부내용
거버넌스의 특성	이원희·하태욱(2016)	고정효과모형을 통해 지역인재 채용 비율에 영향을 미치는 요인을 분석하였으며 혁신도시 거버넌스 협의회의 존재유무를 더미변수로 사용
	임경수(2018)	표적집단면접(FGI)분석기법을 통해 지역인재 채용과 관련된 이해관계자들의 심층면접 수행 후 지자체, 이전공공기관, 지방대학 간 협력적 네트워크 구축 및 활성화의 필요성 및 중요성 제기
	서연미(2019)	혁신도시 내 다양한 주체 간(공공기관, 지역대학, 창조경제 혁신센터 등)활성화 된 협력의 정도의 필요성과 정책방안 제안
지역의 교육인프라 환경	안영진·김태환(2004)	지역의 산업적 특성과 지방대학의 교육적 특성이 연계된 방안 모색
	정상현(2008)	공공기관 지방이전으로 지방대학인적자원개발을 위한 필요요인에 대한 설문조사 분석 후 실무적인 직업기술교육의 확대 필요성 제기
	김정렬 외(2008)	인적자원개발정책수립을 위한 대응전략과 발전방향 제기
공공기관의 특성	류장수·조장식(2018)	패널 토빗모형을 사용해 이전공공기관의 지역인재 채용 결정요인 분석 시행 후 공공기관의 특성(임직원수)의 영향력을 실증적으로 검증
	정대울(2016)	혁신도시 공공기관의 지역인재 채용 활성화 방안을 제안하면서 공공기관들의 연계된 공동노력 강조 및 가산점제도 도입 제안

관점	연구자	세부내용
	류장수 외(2013)	지방소재 공공기관과 비교하여 수도권 소재 공공기관의 지방인재 채용 비율이 통계적으로 유의미하게 낮은 것을 밝히고, 지역의 우수한 인재들이 괜찮은 일자리를 얻을 수 있는 기제로서 공공기관의 지방인재 채용을 제시

III. 분석의 방법

1. 분석방법 및 연구의 가설

1) 분석의 단위 (Unit of Analysis)

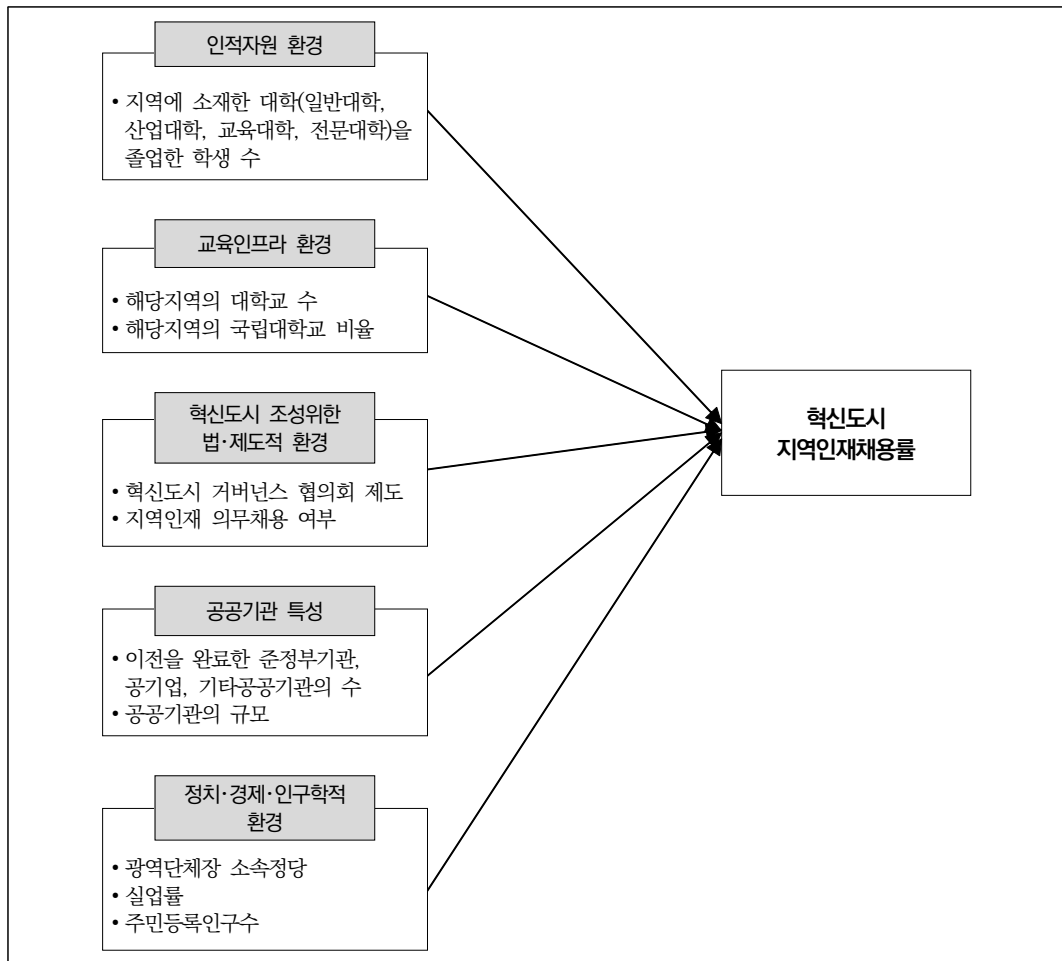
본 연구의 분석단위는 혁신도시를 포함하고 있는 광역자치단체이며, 혁신도시 조성 및 활성화에 관련된 주요 법적, 제도적인 변수의 영향력을 중점적으로 살펴보기 위해 혁신도시를 포함하고 있지 않은 광역자치단체인 서울특별시, 경기도, 인천광역시, 세종특별자치시는 분석단위에서 제외하였다. 또한 전국의 혁신도시를 포함하고 있는 10개의 광역시·도는 경제·인구학적 구조뿐만 아니라 지역의 인적자원 및 교육인프라 환경, 혁신도시 조성 환경을 위한 노력의 정도 등이 매우 상이하기 때문에 각각의 광역자치단체 간의 지역적 차이 및 혁신도시 정착을 위한 혁신정도의 차이를 분석하는데 집중하였다.

이러한 배경을 토대로 본 연구에서는 혁신도시를 포함하고 있는 광역자치단체를 분석의 단위로 2014년부터 2018년까지 총 5년간의 패널 데이터 자료를 구축하여 혁신도시 지역인재 채용률에 영향을 미치는 요인을 도출하였다. 2014년부터 2018년까지는 공공기관들이 혁신도시로의 이전을 완료 후 산·학·연의 정착단계로 2007년부터 2012년까지의 혁신도시 초입 단계에 비해 지역인재채용제도가 활발하게 수행된 기간으로 판단하여 연구 기간으로 설정하였다. 본 연구는 2014년부터 2018년까지 패널 자료를 활용하여, 총 50개의 표본을 집단별로 구분하여 실증분석을 실시하여 다지역·다기간에 걸쳐 나타난 지역인재채용률의 차이를 분석하는데 집중하였다.

2) 분석틀

본 연구의 목적은 2014년부터 2018년까지 패널자료를 활용하여, 혁신도시 지역인재채용률에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 파악하는 것이다. 본 연구에서는 패널고정효과 모형(panel fixed-effect model)을 적용하여 지역인재채용제도 채용비율에 미치는 영향요인을 다차원적인 측면에서 분석하였다. 본 연구는 혁신도시를 포함하고 있는 10개의 특·광역시도를 분석대상으로 삼고 있으며, 특·광역시도 내의 기초자치단체의 개별적인 특성이 오차항으로서 통제되어야 한다고 판단되어 고정효과 모형을 활용하였다. 본 연구의 분석틀은 아래의 <그림 1>과 같이 설정하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀



3) 분석모형

본 연구에서는 이전공공기관의 지역인재 채용에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 패널 고정효과모형(panel fixed-effect model)을 활용하였다. 본 연구에서는 Hausman 검증을 통해 고정효과 모형에 의해 추정된 회귀계수와 확률효과 모형에 의해 추정된 회귀계수 간의 유의적인 차이를 확인해 본 결과, Hausman 검정 결과의 p값이 0.01보다 작았음을 확인하고 확률효과모형이 적합하다는 귀무가설을 기각하여, 고정효과모형을 통해 결과값을 도출하였다(임태경, 2019). 본 연구에서 적용한 패널고정효과 모형을 제시하면 다음과 같다.

$$SelectedRatio_{st} = \beta_0 + \beta_1 Edu_{st} + \beta_2 Human_{st} + \beta_3 Policy_{st} + \beta_4 Govoffice_{st} + X'_{st} \delta + \beta_5 T + e_{st}$$

위의 추정식에서 $SelectedRatio_{st}$ 는 종속변수로서 이전한 공공기관 전체 정규직으로 채용된 인원 중에서 지역인재채용제도(모형1), 이전지역인재채용제도(모형2), 또는 비수도권 지역인재채용제도(모형3)를 통해 선발된 인원의 비율을 뜻한다. Edu_{st} 는 지역의 교육인프라 환경을 뜻하는 변수이며, $Human_{st}$ 는 지역의 인적자원환경을 나타내는 변수로 구성하였다. 그리고 $Policy_{st}$ 는 혁신도시 조성을 위해 도입된 법·제도적인 측면을 나타내는 변수로서 혁신도시 거버넌스 협의체 운영기간과 분석기간 동안의 지역인재채용제도가 권고사항에서 의무사항으로 바뀐 2018년도를 더미 변수화하여 측정하였다. $Govoffice_{st}$ 는 공공기관의 특성을 나타내는 변수로서 이전을 완료한 준정부기관, 공기업, 기타 공공기관수와 공공기관의 규모를 나타낸다. 한편 X_{st} 는 통제변수들의 벡터를 의미한다. 통제변수는 독립변수 이외에, 정치·사회·경제적 요인들에 관련된 변수로서 기존의 선행연구를 바탕으로 지역단체장의 소속정당을 나타내는 변수, 지역의 경제활동 인구수, 주민등록 인구수, 실업률에 대한 변수로 구성하였다. 또한 T 는 시간에 대한 고정효과를 나타내며 e 는 오차항을 뜻한다. 또한 본 연구에서는 지역인재 채용비율 결정요인을 다각적으로 측정하기 위해 지역인재 채용비율 결정요인(모형1) 뿐만 아니라 이전지역인재 채용비율 결정요인 모형(모형2)과 비수도권 지역인재 채용비율 결정요인 모형(모형3)으로 세분화하여 지역인재 채용제도와 그 영향요인간의 관계를 추정하였다.

2. 변수의 선정

1) 종속변수의 선정근거

본 연구의 종속변수는 혁신도시 지역인재채용률로 전체 정규직으로 채용된 인원 중 지역인재채용제도를 통해 선발된 인원의 비율을 사용하였다. 지역인재채용제도는 크게 비수도권 인재채용제도와 이전지역 인재채용 제도로 구분되는데, 비수도권 인재 채용제도는 대학까지의 최종학력을 기준으로 서울, 경기, 인천, 해외를 제외한 비수도권 지방학교를 졸업(또는 졸업예정)한 자를 선발하는 채용제도를 뜻한다. 또한 이전지역 인재채용 제도는 이전지역 학교의 범위 내에서 고등학교 또는 대학교를 최종적으로 졸업(또는 졸업예정)한 자를 선발하는 채용 제도로써, 이전하는 시점이전 졸업자는 이전 지역인재 채용에서 제외되며, 이전지역에서 이전 지역 밖으로 이전한 경우 또한 이전지역 인재채용 제도에 응시할 수 없는 규정을 따른다. 최근 선행연구들은 지역인재채용제도의 성과를 평가하기 위해서 지역인재 채용 비율을 사용하고 있으므로(류장수, 조장식, 2018; 이원희, 하태욱, 2016), 본 연구 역시 2014년부터 2018년까지 5개 년도에 걸쳐 공공기관 경영정보시스템을 통해 수집된 지역인재채용비율, 비수도권인재채용비율, 이전지역인재채용비율에 관련된 패널자료를 활용하였다.

2) 독립변수의 선정근거

본 연구의 주요 독립변수는 지역의 인적자원 및 지역의 교육 인프라 환경, 혁신도시조성을 위한 법·제도적 환경, 공공기관의 특성을 나타내는 변수이다. 먼저, 많은 선행연구들은 지역의 인적자원이 지역발전의 새로운 방향과 핵심역량으로 간주하고 중요한 요인임을 제시하고 있으며(McClelland, 1966; Miller, 2009), 임경수 외(2018)는 지역에 위치한 대학을 졸업한 학생 수가 많을수록 지역에서 확보할 수 있는 핵심인재가 많을 가능성이 높다고 설명하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지역에 위치한 대학을 졸업한 지역의 인적자원 규모의 크기는 지역인재채용제도 비율에 유의미한 영향을 미칠 수 있다고 가정하였다. 이러한 인식을 바탕으로 본 논문에서 지역의 인적자원의 수를 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr) 자료 중 행정구역별 전문대학, 교육대학, 일반대학, 방송통신대학, 산업대학, 기술대학, 각종대학, 기능대학, 원격대학을 졸업한 학생 수의 합을 모형에 포함시켜 지역인재 채용비율 결정요인을 분석하는데 주요 관심변수로 사용하였다. 동시에 본 연구에서는 지역의 교육인프라 환경을 주요 독립변수로 고려하였다. 지역에 대학의 수가 많다는 것은 지역인재를 양성·배출하고 머물게 할 수

있는 교육적인 인프라 환경이 우수하다고 해석될 수 있고 이러한 지역의 교육적인 우수한 환경은 지역인재채용제도 활성화에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인이 될 수 있다. 특히 지역에 위치한 거점 국립대학교의 경우는 우수인력을 지역으로 유치할 수 있을 뿐만 아니라 졸업 후에도 핵심인력으로서 지역에 정착시킬 수 있는 수단으로서의 역할을 기대할 수 있기 때문에 본 연구에서는 지역에 위치한 국립대학교 비율은 혁신도시별 지역인재 채용 비율 수준에 유의미한 영향을 미칠 수 있다고 가정하였다. 구체적으로 지역의 교육인프라 환경은 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr)에서 제공하는 자료를 토대로 지역에 소재한 4년제 일반대학교 수와 지역에 위치한 전문대학, 교육대학, 일반대학, 방송통신대학, 산업대학, 기술대학, 각종대학, 기능대학, 원격대학 중 국립대학교 수가 차지하는 비율로 측정되었다.

또한 본 연구에서는 선행연구를 바탕으로 혁신도시 정착 및 조성을 위해 도입된 주요한 법·제도적 변수를 고려하였다. 혁신도시를 포함하고 있는 각각의 특·광역시·도는 공공기관 정착단계를 지나 혁신도시 개발 2단계인 정착단계를 추진하면서 혁신도시를 국가균형발전을 위한 신·성장거점으로 육성하기 위해 여러 전략들을 추진하고 있는데, 혁신도시 거버넌스 협의회 구축이 대표적인 예이다. 혁신도시 거버넌스 협의회는 지역의 혁신체계를 강화시킬 수 있는 다양한 주체들로 구성된 집합적 네트워크로서 지역의 차원에서 혁신도시가 혁신의 주체로서 실제로 작동될 수 있게 마련된 제도적인 장치이다(이원희·하태욱, 2016). 혁신도시법 제 31조에 따르면 각각의 혁신도시는 지역 균형 발전과 혁신도시 활성화를 위해 혁신도시발전위원회를 구성할 수 있으며 총 10개의 혁신도시 중 제주특별자치도를 제외한 9개의 혁신도시 지역에서 기관장협의회를 구성하여 운영 중에 있다. 부산광역시, 충청북도 등의 경우 혁신도시 거버넌스 협의회의 기능으로 지역인재채용협의회를 출범하여 이전 공공기관의 지역인재 채용 등에 대한 협의·자문 역할을 수행하고 있으며, 지역인재채용협의회가 없는 경우에는 혁신도시 활성화를 위한 지역혁신협의회가 운영 중에 있다. 하지만 혁신도시 거버넌스 협의회의 구성 및 운영 활성화의 정도는 지역의 현실에 따라 큰 편차를 보이고 있는 실정이며 본 연구에서는 혁신도시를 성공적으로 추진하기 위해서 구축된 혁신도시 거버넌스 협의회 구성 및 운영 활성화의 정도가 혁신도시 내에 지역인재채용 제도를 통해 선발된 인원 비율 정도에 유의미한 영향을 미칠 수 있다고 가정하였다.

본 연구에서는 아래의 표와 같이 혁신도시 협의회 존재유무 및 출범년도를 조사해 협의회가 출범된 년도를 바탕으로 협의회 출범이 더 오래된 지역일수록 협의회의 운영이 활성화 되어있다고 가정하고 지역인재채용 비율 수준에 유의미한 긍정적인 영향을 줄 것이라고 가정하였다. 해당변수인 혁신도시 관련 협의회의 운영기간은 2018년도부터 협의회가 출범한 년도의 차이를 기준으로 적용되었다. 또한 본 연구에서는 혁신도시 정착 및 조성을 위해 도입된 주요한 법·제도적 변수로서 지역인재 의무채용 여부를 고려하였다. 국토교통부는 혁신도시

등 지방 이전 공공기관이 지역인재를 의무적으로 채용하도록 「혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」을 개정하였으며, 2018년도부터 지역인재 채용비율을 18퍼센트 이상으로 정하며 5년간 이를 확대하여 2022년 이후에는 30퍼센트 이상이 되도록 한다고 밝혔다²⁾. 이러한 제도적 환경을 고려하여 본 연구에서는 지역인재채용제도가 권고사항에서 의무사항으로 바뀐 2018년도 이후의 시점이 혁신도시 내에 지역인재채용 제도를 통해 선발된 인원 비율 정도에 유의미한 영향을 미칠 수 있다고 가정하였고 해당변수는 지역인재 채용제도가 의무사항으로 바뀐 2018년의 경우 1로, 그 외 년도를 모두 0으로 더미변수화 하여 측정되었다.

〈표 3〉 혁신도시 공공기관장 협의회 존재유무 및 출범년도

지역(이전기관수)	존재유무	출범년도
부산(13)	유	2012
대구(11)	유	2015
광주/전남(16)	유	2017
울산(9)	유	2018
강원(12)	유	2019
충북(11)	유	2018
전북(12)	유	2016
경북(12)	유	2018
경남(11)	유	2018
제주(8)	무	-

※ 경북의 경우 지역혁신협의회, 충북의 경우 지역인재채용협의회로 구성·운영되어짐

끝으로 본 논문에서는 혁신도시내로 이전을 완료한 공공기관 특성이 지역인재 채용비율 변화에 미치는 영향력을 측정하고자 하였다. 류장수·조장식(2018)의 연구에 따르면 공공기관의 유형에 따라 지역인재 채용비율이 상이하게 나타났고, 특히 공기업은 준정부기관에 비해서 지역인재 채용제도를 통해 선발한 신입인원의 비율이 높을 수 있다고 설명하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이전을 완료한 유형별 공공기관의 수는 지역인재채용제도 비율에 유의미한 영향을 미칠 수 있다고 가정하였고, 해당변수는 이전을 완료한 유형별(준정부기관, 공기업, 기타 공공기관) 공공기관 수로 적용되었다. 뿐만 아니라 본 연구에서는 이전을 완료한 공공기관의 규모가 지역인재채용률에 유의미한 영향을 미칠 수 있다고 가정하였다. 많은 선행연구들은 기관의 규모가 기관의 채용률에 유의미한 영향을 미치는 중요한 요인이 될 수 있다고 제시하고 있다(오진형, 2019). 이러한 선행연구의 결과를 바탕으로 본 연구에서는 공공기관의 규

²⁾ http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95080226

모를 기관별 전체 임직원수의 합으로 측정하고, 이를 공공기관 특성을 나타낼 수 있는 주요한 독립 변수로서 고려하였다.

3) 통제변수의 선정근거

본 연구에서는 지역 간 다른 특성 차이로 인해 발생할 수 있는 효과를 반영하기 위해서 독립변수 이외에 지역인재 채용비율에 영향을 미칠 것으로 예상되는 정치·경제·인구학적 요인들을 통제변수로서 적용하였다. 첫 번째 통제변수로서 정치적 환경변수는 광역자치단체장의 소속정당을 더미변수화 하여, 민주당일 경우 1로, 그 외의 정당을 0으로 하여 통제변수로 포함하였다. 선행연구에 따르면 정책은 정치적인 요인이나 행정적인 요인, 그리고 과정적인 요인에 의해서 결정된다고 언급되고 있고(Dye, 1981), 지역의 정치적인 환경은 정책의 선택 및 정책의 집행에 영향을 미칠 수 있다는 실증분석 결과를 토대로(Peter, 2002) 본 연구에서도 광역자치단체장의 소속정당이 민주당일 경우, 현 문재인 정권에서 강조하고 있는 지역인재 채용 활성화 정책의 집행이 보다 강조되는 경향을 보일 수 있고 이러한 환경은 지역인재 채용비율 정도에 영향을 미칠 수 있다고 가정하였다.

또한 본 논문에서는 선행연구를 바탕으로 지역인재 채용비율에 영향을 미칠 것으로 예상되는 경제·인구학적 변수로서 지역의 주민등록 인구수, 청년층 실업률을 통제요인으로 사용하였다. 우선 지역의 주민등록 인구수는 지역의 집적 경제 수준을 나타낼 뿐만 아니라 시장 내 경쟁의 수준을 가늠할 수 있는 변수로서, 지역인재 채용비율에 긍정적인 효과를 가지게 될 것이라고 예측되기 때문에 모형에 포함되었다. 해당 변수의 단위는 천명으로 사용되었다. 지역의 높은 청년실업률은 지역인재채용제도를 통해 취업에 도전하는 응시생들의 수를 증가시킬 수 있고 이러한 응시인원수의 확대는 지역인재 채용비율에 영향을 미칠 수 있기 때문에 15세에서 29세 연령층의 실업률을 통제변수로 사용하였다. <표 4>는 본 연구의 종속변수, 독립변수, 통제변수의 조작화 방법과 출처를 보여주고 있다.

〈표 4〉 변수의 조작화

구분	변수	변수의 조작화	출처
종속변수	지역인재채용 비율	전체 정규직으로 채용된 인원 중 지역인재채용제도(비수도권 지역인재+이전지역지역인재)를 통해 선발된 인원의 비율 [모형1]	공공기관 경영정보공개시스템
	이전지역채용 비율	전체 정규직으로 채용된 인원 중 이전지역채용제도를 통해 선발된 인원의 비율[모형2]	
	비수도권채용 비율	전체 정규직으로 채용된 인원 중 비수도권채용제도를 통해 선발된 인원의 비율 [모형3]	
독립변수	지역의 인적자원 환경	전문대학, 교육대학, 일반대학, 방송통신대학, 산업대학, 기술대학, 각종대학, 기능대학, 원격대학을 졸업한 학생 수의 합	교육통계 서비스
	지역의 교육인프라 환경	<ul style="list-style-type: none"> 지역에 소재한 4년제 일반대학교 수 지역에 위치한 전문대학, 교육대학, 일반대학, 방송통신대학, 산업대학, 기술대학, 각종대학, 기능대학, 원격대학 중 국립대학교 수가 차지하는 비율 	교육통계 서비스
	혁신도시 조성위한 법·제도적 환경	<ul style="list-style-type: none"> 혁신도시 거버넌스 협의회 존속기간: 2018년도와 거버넌스 협의회가 출범한 년도와의 차이 지역인재 의무채용 여부: 지역인재채용권고에서 의무채용으로 바뀐 2018년도를 1, 그 외 모두 =0 	-
	공공기관 특성	<ul style="list-style-type: none"> 이전을 완료한 준정부기관, 공기업, 기타 공공기관 각각의 수 공공기관의 규모 	공공기관 경영정보공개시스템
통제변수	정치적 환경	광역자치단체장의 소속정당 민주당일 경우=1. 그 외 정당=0	지역별 통계연보
	청년층 실업률	15세-29세 연령층의 실업률	경제활동 인구조사
	주민등록 인구수	주민등록인구수	지역별 통계연보

※데이터 수집 기간은 총 5년(2014~2018)임

IV. 실증분석 결과

1. 기술통계량과 상관관계분석

다음 <표 5>는 본 연구에서 사용한 각 변수들의 기초통계량을 나타낸 결과값이다. 연구에서 활용된 광역자치단체 수는 총 10개이고, 2014년부터 2018년까지 총 5년의 연구기간과 함께 50개의 표본이 활용되었다. 연구의 종속변수인 지역인재 채용비율의 평균은 0.608로 나타났으며 이전지역인재 채용비율 평균은 0.124, 비수도권인재 채용비율의 평균은 0.484로 혁신도시로 이전한 공공기관들은 이전지역인재 채용제도보다 비수도권인재채용 제도를 통해 선발된 인원의 비율이 높게 나타나고 있었다.

<표 5> 각 변수의 기초통계량(Descriptive Statistics)

변수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
지역인재 채용비율	50	0.376	0.793	0.608	0.103
이전지역인재 채용비율	50	0.034	0.298	0.124	0.061
비수도권인재 채용비율	50	0.307	0.618	0.484	0.088
지역의 인적자원 수	50	2.098	32.853	12.557	8.717
4년제 일반대학교 수	50	4	39	20.480	10.999
국립대학교 비율	50	5.555	25	14.971	6.127
혁신도시 거버넌스 협의회 기간	50	0	6	0.86	1.470
지역인재 의무채용 비율	50	0	1	0.2	0.404
이전한 공기업 수(개)	50	0	3	1.3	1.015
이전한 준정부기관 수(개)	50	1	9	4.4	2.312
이전한 기타공공기관 수(개)	50	1	4	2.9	1.054
공기업의 규모	50	4229.67	201690.4	70913.69	57055.04
광역단체장 소속정당	50	0	1	0.42	0.498
주민등록 인구수(천명)	50	576156	3550963	2071417	898475.8
청년층 실업률	50	5.1	12.6	8.848	2.031

또한 지역에 위치한 대학을 졸업한 인적자원수의 최소값은 12,557명 최대값은 8,717명으로 나타났으며, 지역에 위치한 4년제 일반대학교 수의 평균은 20.480개로 최소값은 4개 최대값은 39개로 큰 편차를 보였다. 뿐만 아니라, 지역에 위치한 국립대학교 비율의 최소값은

5.55%, 최대값은 25%로 평균적으로 전체대학의 14.971%의 국립대학교가 지역에 분포하고 있음을 확인할 수 있었다.

다음으로 혁신도시 거버넌스 협의회가 존재한 평균 기간은 0.86년이며, 혁신도시 거버넌스 협의회가 출범 후 운영된 최대기간은 6년이다. 2018년에 거버넌스 협의회가 출범된 지역의 경우 0으로 최소값이 나타났다. 혁신도시로 이전한 공공기관의 수를 유형별로 살펴보면, 공기업은 평균 0.86개, 준정부기관은 평균 4.4개, 그리고 기타공공기관은 평균 2.9개로 확인되었다. 또한 광역단체장의 소속정당은 전체 42%가 민주당으로 나타났으며 경제활동 인구수의 평균은 1042.74 천명, 청년층 실업률의 최소값은 5.1% 최대값은 12.6%, 평균은 8.848%로 확인되었다.

본 연구는 실증분석에 앞서 독립변수 및 통제변수로 활용된 변수 간의 이변량 상관관계를 분석하였고, [부록 1]에 분석결과 값을 제시하였다. [부록 1]에 따르면 인적자원 수와 주민등록 인구수 역시 상대적으로 높은 상관계수 값을 보였고, 이 역시 인구수가 많은 대도시 일수록 대학을 졸업한 인적자원이 상대적으로 많이 분포하고 있을 가능성이 있어 상관성이 높게 나왔음을 예측할 수 있다. 이 외의 대부분의 변수는 0.5 이하의 상관계수 값을 보여주고 있다. 또한 독립변수 및 통제변수로 활용된 변수들 간의 선형관계 무무를 파악하기 위해 다중공선성(multicollinearity) 검정을 실시한 결과 모든 변수들의 분산팽창계수(Variance Inflation Factor) 값이 1에 가까워 다중공선성의 문제를 배제할 수 있었다(Wooldridge, 2003).

2. 패널회귀분석 검정 결과

다음 <표 6>은 혁신도시 이전공공기관의 지역인재채용 성과에 영향을 미치는 요인을 도출한 결과이고 사후추정(Post-estimation)으로서 모형설정의 적절성을 파악하기 위하여 Ramsey RESET 검정을 수행한 결과 [모형1], [모형2], [모형3] 모두에서 누락변수(Omitted variable)에 의한 모형설정의 오류가 발생하지 않음을 확인할 수 있었다(Gujarati & Porter, 1999). 패널 고정효과 모형에 의해 추정된 설명 변수의 결과 값에 대해서 자세히 살펴보기로 한다.

[모형1]은 「지역인재채용제도」 채용비율에 미치는 영향요인을 분석한 결과이다. 분석결과 해당지역에 인적자원 수, 지역에 위치한 대학 중 국립대학교가 차지하는 비율, 혁신도시 내에 출범된 거버넌스 협의회의 존속기간은 지역인재채용제도를 통해 선발된 인원의 비율에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있었다. 우선 혁신도시 조성을 위한 법·제도적인 환경을 나타내는 주요 변수로서 측정된 혁신도시 거버넌스 협의회의 구성 및 존재와 지역인재채용률간의 인과관계는 유의수준 1%에서 귀무가설이 기각되어 인과관계가 존재

하는 것으로 나타났다. 이는 $p < 0.01$ 유의수준에서 통계적으로 유의한 양(+)의 회귀계수 값을 나타냈다. 이는 곧 제도적인 측면에서 지역혁신 체계를 강화 시킬 수 있는 다양한 주체간의 협력적 거버넌스 시스템의 운영과 작동이 혁신도시 내 지역인재채용제도를 통해 채용된 인원의 비율을 증진시키는데 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 시사점을 제공한다.

반면에 해당지역에 인적자원 수는 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의하였으며 회귀계수는 음(-)의 값을 나타냈고, 지역에 위치한 대학 중 국립대학교가 차지하는 비율은 10%의 유의 수준에서 통계적으로 유의하였으며 회귀계수는 음(-)의 값을 나타냈다. 본 연구의 이러한 분석결과는 지역에 위치한 대학을 졸업한 전체 학생 수와 지역에 위치한 국립대학교의 비율이 지역인재채용률의 수준에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 분석결과를 보여주고 있으며, 이는 다시말해 지역에 위치한 국립대학, 4년제 일반대학, 전문대학, 방송통신대학, 산업대학, 기술대학 등의 학교 수가 많고, 지역에 위치한 대학을 졸업한 학생수가 많이 배출된다할지라도 공공기관이 원하는 역량을 가진 인재가 많이 배출된다는 의미로 파악될 수 없으며 지역에 위치한 대학수가 많더라도 지역인재 채용제도를 통해 채용된 인재의 비율은 저조할 수 있다는 시사점을 이끌어 낼 수 있다. 본 연구의 이러한 분석결과는 정책적 방향성을 제안하는 측면에서 “지역대학들은 기업이 원하는 창의적이고 융합적인 역량을 갖춘 인재를 양성하는 것이 중요하다” 라고 주장하는 선행연구(박기범 외, 2013)와 같은 맥락에서 지역인재 역량강화의 중요성을 앞으로의 정책적 방향으로 강조한다.

[모형2]는 「이전지역 인재채용제도」 채용비율에 미치는 영향요인을 분석한 결과로서, [모형1]의 결과와 같이 혁신도시 내에 출범된 거버넌스 협의회의 존속기간과 이전지역 인재채용률 간의 인과관계는 유의수준 1%에서 귀무가설이 기각되어 인과관계가 존재하는 것으로 나타났으며, 검정통계량은 0.039(p 값은 0.000)으로 양(+)의 회귀계수 값을 보였다. 또한 공공기관 특성을 나타내는 변수로서 이전한 기타공공기관의 수와 공공기관 규모는 유의수준 5%, 1%에서 각각 귀무가설이 기각되어 이전지역인재채용률 간의 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 본 연구는 이러한 결과에 대해서 류장수 외(2013)의 연구를 참조하여, 공공기관의 규모가 클수록 우수한 인재를 수도권 출신자로만 채용하기에는 한계가 있을 수 있기 때문에, 임직원 수가 많을수록 이전 지역 인재 채용 비율이 높아진 것으로 추측하였다.

반면에 이전한 준정부기관수와 이전지역 인재채용률 간의 인과관계는 유의수준 5%에서 귀무가설이 기각되어 인과관계가 존재하는 것으로 나타났으며, 검정통계량은 $-0.020(0.020)$ 로 회귀계수 값이 음(-)으로 나타났다. 이러한 분석결과는 “기타기관에 비해서 준정부기관이 지방 인재 채용 비율이 통계적으로 유의하게 높게 나타났다(류장수 외, 2013)”는 선행연구 결과와 사뭇 대조되는 실증결과라고 할 수 있겠다. 본 연구는 이러한 결과에 대해서 이전을 완료했다고 하더라도 준정부기관의 경우 전체적인 인력채용 규모가 크지 않아 이전지역 인재채용

제도를 통해 고용되는 인력규모 또한 매우 작으며 이전을 완료한 준정부기관이라 할지라도 지역인재 의무채용 기관에 포함되지 않는 사례³⁾가 존재해 이와 같은 결과 값이 도출되었다고 예측하였다.

[모형3]은 「비수도권 인재채용제도」 채용비율에 미치는 영향요인을 분석한 결과이다. [모형3]의 결과는 [모형1]과 [모형2]의 결과와는 사뭇 다르게 귀무가설을 기각할 수 없어 혁신도시 거버넌스 협의회 존속기간이 비수도권 인재채용률과의 인과관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 반면에 지역의 인적자원 수, 국립대학교의 비율은 [모형1]에서 나타난 결과와 같이 유의수준 5%에서 귀무가설이 기각되어 비수도권 인재채용률간의 인과관계가 존재하는 것으로 나타났고 음(-)의 회귀계수 값을 보였다. 지역에 위치한 4년제 대학교 수와 비수도권 인재채용률간의 인과관계는 유의수준 5%에서 귀무가설이 기각되어 인과관계가 존재하는 것으로 나타났으며, 검정통계량은 0.007(p값은 0.043)으로 양(+)의 회귀계수 값을 보였다. 지역인재 의무채용제도가 권고사항에서 의무사항으로 바뀐 2018년 더미변수와 비수도권 인재채용률간의 인과관계 역시 유의수준 5%에서 귀무가설이 기각되어 인과관계가 존재하는 것으로 나타났으며 검정통계량은 0.057(p값은 0.025)로 양(+)의 회귀계수 값을 보여 의무채용제도의 실질적인 영향력이 나타나고 있음을 실증분석을 통해 확인할 수 있었다.

공공기관 특성과 관련된 변수 중 이전한 기타공공기관수와 비수도권 인재채용률 간의 인과관계는 유의수준 5%에서 귀무가설이 기각되어 인과관계가 존재하는 것으로 나타났지만, 음(-)의 회귀계수 값을 보여 [모형2]에 양의 회귀계수값을 보인 이전한 기타공공기관수와 이전 지역 인재채용률과의 인과관계를 나타내는 실증분석결과 값과는 대조되는 양상을 보였다. 본 연구는 이러한 결과에 대해서, 이전한 기타공공기관에서는 서울·경기·인천 지역을 제외한 비수도권 지방학교를 졸업한 인력을 채용하는 방식보다는 공공기관이 이전한 지역과 같은 소재에 위치한 대학을 졸업하여, 공공기관이 이전한 지역에서 이미 정주하고 있거나, 정주했던 경험이 있는 인재를 채용하는 방식을 더 선호하는 양상에서 도출된 결과값 이라고 추측하였다.

끝으로 주민등록 인구수, 청년층 실업률, 광역자치단체장의 소속정당에 관련된 변수는 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상했으나, 통계적으로 종속변수인 지역인재 채용비율[모형1], 이전지역 인재채용비율[모형2], 비수도권 인재채용비율[모형3]에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

3) 예를 들어, 농촌진흥청, 국립축산과학원, 국립농업과학원, 국립식량과학원, 한국농수산대학, 지방자치인재개발원 등은 지역인재 의무채용 대상이 아니다.

〈표 6〉 패널회귀분석 검정 결과

변수		[모형1] 지역인재채용	[모형2] 이전지역 인재채용	[모형3] 비수도권 인재채용
지역의 인적자원	지역의 인적자원수	-0.009** (0.003)	-0.002 (0.002)	-0.007** (0.003)
지역의 교육 인프라 환경	4년제대학교 수	0.004 (0.004)	-0.003 (0.002)	0.007** (0.003)
	국립대학교 비율	-0.010* (0.005)	-0.000 (0.003)	-0.009** (0.004)
혁신도시 조성위한 법·제도환경	혁신도시 거버넌스 협의회	0.051*** (0.011)	0.039*** (0.006)	0.011 (0.008)
	지역인재 의무채용비율	0.030 (0.032)	-0.027 (0.018)	0.057** (0.024)
공공기관 특성	이전한 공기업 수	0.042 (0.033)	-0.021 (0.018)	0.063** (0.025)
	이전한 준정부기관수	-0.020 (0.015)	-0.020** (0.008)	0.000 (0.011)
	이전한 기타공공기관수	-0.019 (0.018)	0.028** (0.010)	-0.047*** (0.014)
	공공기관의 규모	0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)
정치 경제적 인구학적 환경	광역단체장 소속정당	0.019 (0.051)	-0.020 (0.028)	0.038 (0.039)
	주민등록 인구수	-0.000 (0.051)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
	청년층실업률	0.031 (0.027)	0.019 (0.015)	0.013 (0.021)
Year-Fixed		Yes	Yes	Yes
Constant		0.691*** (0.143)	0.034 (0.079)	0.656*** (0.109)
R^2		0.83	0.85	0.86
Observation		50	50	50

* 는 10%, **는 5%, ***는 1% 유의수준을 의미함

※ 이전지역 인재는 공공기관이 이전한 지역에 소재한 학교를 졸업(예정)한 인재를 뜻하며, 비수도권 인재는 서울·경기·인천 지역을 제외한 비수도권 지방학교를 졸업(예정)한 자를 뜻함

V. 결론 및 정책적 함의

본 논문은 혁신도시 지역인재채용률에 미치는 영향 요인을 분석하고자 했으며, 특히 지역 혁신체계를 강화할 주체로서 언급되고 있는 혁신도시 거버넌스 협의회의 영향력과 지역의 인적·교육적 환경이 지역인재채용률에 미치는 영향력을 실증적으로 분석하고자 하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 혁신도시 거버넌스 협의회의 존재가 지역인재채용 비율 향상에 긍정적인 영향을 주는 중요한 요소임을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 지방자치단체와 공공기관의 단체장, 지역 대학 등의 다양한 이해관계자가 협력하여 거버넌스를 구축하여 운영하는 것은 지역인재채용제도가 혁신도시에 착근하는데 있어서 반드시 필요한 것으로 해석할 수 있다. 앞으로 혁신도시 종합발전계획이 실제로 작동하고 운영되기 위해서는 지역인재 양성 및 유출 방지에 대한 전략 기제로서 혁신도시 거버넌스 협의회의 역할이 중요할 수 있음을 뒷받침 해주는 실증분석결과라고 볼 수 있겠다. 또한, 지역혁신을 위한 혁신도시 거버넌스 협의회의 정책적 효과에 대한 실증분석이 부재한 상황에서 혁신도시 거버넌스 협의체의 구성 및 지속적인 운영이 혁신도시 지역인재 채용비율에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 실증적으로 확인했다는 점에서 본 연구의 학술적 의의를 찾을 수 있을 것이다.

둘째, 지역에 위치한 4년제 일반대학의 수는 비수도권 인재채용률에 통계적으로 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면에, 지역에 위치한 전문대학, 방송통신대학, 산업대학, 기술대학 등 지역대학을 졸업한 인적자원 수는 지역인재채용률에 유의미한 음(-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 지역에 위치한 비수도권 대학 등을 졸업한 학생의 수가 많다는 것이 반드시 공공기관이 원하는 역량을 가진 인재가 많다는 의미로 파악될 수 없음을 나타내는 실증 결과라고 할 수 있겠다. 하지만 이러한 연구 결과는 지역에 4년제 대학교 수가 많이 위치하고 있는 교육환경이 앞으로 지역인재 채용확대에 긍정적인 역할을 할 수 있도록 지역대학과 이전공공기관과의 연계 및 협력 방안의 모색이 필요하다는 것을 보여준다.

셋째, 본 연구에서는 공공기관의 유형 및 특성에 따라 혁신도시 지역인재채용률의 유의미한 차이가 존재함을 확인할 수 있었다. 이전한 기타공공기관의 수는 비수도권 인재채용률[모형3] 간의 인과관계에서 음(-)의 회귀계수 값을 보였지만, 이전지역 인재채용률[모형2]과의 인과관계에서는 양(+)의 회귀계수 값을 보여 대조되는 실증분석결과 값을 나타냈다. 본 연구는 이러한 결과에 대해서, 이전한 기타공공기관에서는 서울·경기·인천 지역을 제외한 비수도권 지방학교를 졸업한 인력을 채용하는 방식보다는 공공기관이 이전한 지역과 같은 소재에 위치한 대학을 졸업하여, 공공기관이 이전한 지역에서 이미 정주하고 있거나, 정주했던 경험

이 있는 인재를 채용하는 방식을 더 선호하는 양상에서 도출된 결과값 이라고 추측하였다.

[혁신도시 시즌1]이 모두 마무리되고 [혁신도시 시즌2]가 추진되고 있는 상황에서 이상의 추정 결과를 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다. 첫째, 공공기관 지방이전과 지역인재 채용목표제가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 양질의 일자리 창출과 우수인재 육성을 위해 다양한 지역주체 간 협력이 전제되어야 할 것이다. 구체적으로 지역인재채용협의체 또는 혁신도시협의회를 통해 지역 대학들과 공공기관들은 지역인재의 취업촉진을 위한 수요 맞춤형 인재 양성과 채용 박람회 개최, 채용정보 제공 등에 대한 협의와 자문 역할을 수행할 수 있다. 이러한 지역인재 양성 및 취업 프로그램에 대한 지역대학들과 공공기관들 간 소통과 협력이 있을 때 지역인재채용제도의 성공 가능성은 높아질 수 있다. [혁신도시 시즌2]의 핵심과제인 지역인재 채용 확대 정책의 성패는 지역의 주체들이 비전과 목표를 공유하고 유기적으로 협력하느냐에 달려 있을 것이다.

둘째, 지역의 인적자원들이 공공기관의 지역인재 채용으로 이어지지 못하는 현상을 해결하기 위해서는 지자체, 대학, 이전공공기관들의 공동 노력이 필요할 것이다. 지자체는 지역 혁신을 통해 혁신도시 인프라 및 환경을 구축하고 지역 이전 공공기관들은 조직 혁신을 통해 양질의 일자리를 제공하며 대학은 교육 혁신을 통해 맞춤형 인재를 양성해야 한다. 특히, 지역인재를 공급하는 대학교에서는 공공기관에서 요구하는 수준의 역량을 갖출 수 있도록 학생들을 교육하고 취업역량을 향상시킬 수 있는 세부적인 프로그램을 마련해야 할 것이다.

이상의 정책적 함의에도 불구하고 이 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 먼저, 혁신도시로 이전을 완료한 모든 공공기관은 각각의 다른 생산의 효율성 및 특성을 지녔음에도 불구하고 이를 같은 수준으로 가정하여 분석을 진행하였다는 점이다. 이러한 점은 연구의 내적 타당성(internal validity)을 저해하는 요인으로 작용될 수 있다. 뿐만 아니라, 공동으로 혁신도시를 건설한 광주광역시와 전라남도의 사례를 하나의 권역으로 분류해 결과 값을 추정했다는 점에서 혁신도시 이전지역의 특수성을 충분히 반영하지 못한 점은 아쉬운 부분이다. 이러한 한계점을 보완하여 향후 혁신도시를 포함한 광역단위 지역, 공공기관을 포함한 혁신도시, 공공기관별 특성 및 변수들을 고려한 위계적 모형을 설정하여 지역인재채용률에 미치는 각각의 영향 요인들에 대한 지속적인 연구를 제안한다.

【참고문헌】

- 강성철·문경주·김도엽. (2012). 환경거버넌스 체제의 성과에 미치는 영향요인. 「지방정부연구」, 16(1): 171-193.
- 관계부처 합동. (2018). 「혁신도시 시즌2 추진방안」.
- 국토교통부. (2018). 혁신도시 이전공공기관 청년 지역인재 육성 힘 보탠다.
- 국토교통부 혁신도시발전추진단. (2019). 혁신도시별 사업추진현황.
- 김상민·이소영. (2020). 내생적 지역발전 전략으로서의 관광두레사업 성과평가: 주체간 협력과 성과에 대한 참여자 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 32(1): 1-33.
- 김정렬 외. (2008). 공공기관의 지방이전에 따른 지역인적자원개발정책의 추진전략. 「인적자원관리연구」, 15(4): 83-102.
- 김현수·김철원. (2018). 관광두레의 협력적 거버넌스 형성요인과 성과에 관한 연구: 관광두레PD의 조절효과를 중심으로. 「관광연구저널」, 32(7): 35-50.
- 류장수 외. (2013). 공공기관의 지방인재 채용실태 및 결정요인 분석. 「산업관계연구」, 23(3): 119-143.
- 류장수. (2015). 지역 인재의 유출 실태 및 결정요인 분석. 「지역사회연구」, 23(1): 1-23.
- 박재희. (2018). 공공기관 사회형평적 채용의 역설: 지역인재채용제도를 중심으로. 「한국행정학회 하계학술대회 논문집」.
- 박한준. (2017). 공공기관 채용의 사회적 책임에 대한 소고: 고졸자와 지역인재 채용에 대한 합의. 「재정포럼」, 6-23.
- 서연미 외. (2019). 「지역 상생발전을 위한 혁신도시-지역대학 연계 활성화 전략 연구」. 국토연구원 기본 19-39.
- 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.
- 윤영모. (2018). 혁신도시와 주변지역의 인구이동 특성과 대응과제. 「국토정책 Brief」, No. 693.
- 이원희·하태욱. (2016). 혁신도시 거버넌스 구성이 이전지역인재 채용 성과에 미치는 영향. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 1676-1685.
- 임경수·라은중·이희수. (2018). 이론기반평가를 활용한 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 채용확대 방안 연구. 「역량개발학습연구」, 13(1): 47-72.
- 임태경. (2019). 준실험설계에 의한 혁신도시 개발정책이 지역경제 성장에 미치는 영향. 「지방행정

- 연구», 33(3): 233-260.
- 오진형. (2019). 「공공기관 지방이전에 따른 지방재정 영향분석: 혁신도시 이전 공공기관의 해당지 자체 지방세입 기여도를 중심으로». 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원.
- 정대율. (2016). 혁신도시 공공기관의 지역인재 채용 활성화 방안. 「KIPF 공공기관 이슈 포커스」.
- 정상현. (2008). 공공기관 이전이 대학의 인적자원개발(HRD)에 미치는 영향평가 분석. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 69-83.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public of Urban And Regional Research*, 23(2): 365-378.
- Dye, T. R. (1981). *Understanding Public Policy*. New York: Englewood Cliffs, NY.
- Klijin, E. H. & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge.
- Gujarati, D. N. & Porter, D. C. (1999). *Essentials of Econometrics* (Vol.2). Singapore: Irwin/McGraw-Hill.
- Johnson, N.J. & Svara, J.H. (2011). Social equity in American society and public administration. In N. J. Johnson & J.H. Svara (Eds.). *Justice for All: Promoting social equity in public administration*(pp. 3-25). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Maddala, G. S. (1986). Disequilibrium, Self-selection, and Switching Models. *Handbook of Econometrics*, 3: 1633-1688.
- McClelland, David C. (1966). Does Education Accelerate Economic Growth?. *Economic Development and Cultural Change*, 14(3):257-278.
- Miller, Riel. (2008). Education and Economic Growth: From the 19th to 21st Century, Cisco Systems White Paper, 2008.
- Peters, G. B. (2002). The Politics of Tool Choice. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 552-564.
- Wooldridge, J. M. (2003). Cluster-Sample Methods in Applied Econometrics. *American Economic Review*, 93: 133-139.

「공공기관의 운영에 관한 법률」(법률 제16092호)

「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(법률 제14937호)

「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>)

교육통계서비스(kess.kedi.re.kr)

국토교통부 홈페이지 (<https://innocity.molit.go.kr>)

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

임 태 경: Cleveland State University에서 도시 및 공공정책학 박사(Ph.D. in Urban Studies and Public Affairs, 2017) 학위를 받고 현재 한국지방행정연구원 지역포용발전실 부연구위원으로 재직 중이다. 박사학위 논문은 “Multilevel Governmental Efforts for Energy Efficiency: Policy Adoption, Implementation and Evaluation under the American Recovery and Reinvestment Act”이며, 주요 연구 관심분야는 지역경제, 재정분권 및 지역발전정책 등이다. 최근의 논문으로 “Evaluation and Determinants of Local Energy-Efficiency Initiatives from the American Recovery and Reinvestment Act(Review of Policy Research, 2018)”, “Rhetoric and Reality: Jobs and the Energy Provisions of the American Recovery and Reinvestmen Act(Energy Policy, 2020)” 등이 있다(Email: tklim@krila.re.kr).

박 재 희: Virginia Commonwealth University에서 행정학 박사(미국 주립대학교의 다양성관리 연구, 2015)학위를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직관리, 인사관리, 거버넌스 등이다. 최근의 논문으로 부산형 자치경찰제 모형에 관한 연구(지방정부연구, 2020), 중앙-지방간 사무배분 실태에 관한 연구: 식품안전 기능을 중심으로 (한국지방자치학회보, 2019), 감염병 재난 거버넌스 비교 연구(한국정책학회보, 2018) 등이 있다(Email: jpark@krila.re.kr)

〈부록 1〉 변수 간 상관관계 분석결과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
(1) 지역의 인적자원 수	1.000											
(2) 지역의 4년제 대학교 수	0.441*	1.000										
(3) 국립대학교 비율	-0.572*	-0.752	1.000									
(4) 혁신도시 거버넌스 협의회	0.517*	0.069	-0.071	1.000								
(5) 지역인재 의무채용비율	0.054	-0.003	-0.003	0.357*	1.000							
(6) 이전한 공기업 수	0.196	0.005	-0.331*	0.165	0.000	1.000						
(7) 이전한 준정부기관 수	-0.179	0.260	-0.105	0.178	0.000	0.469*	1.000					
(8) 이전한 기타 공공기관 수	0.590*	0.498*	-0.253	0.372*	0.000	-0.066	0.1004	1.000				
(9) 공공기관의 규모	-0.175	0.533*	-0.417*	-0.158	0.086	0.422*	0.693*	-0.180	1.000			
(10) 광역단체장 소속정당	-0.132	0.256	-0.144	-0.224	-0.02	-0.213	0.400*	-0.112	0.501*	1.000		
(11) 주민등록 인구수	0.707*	0.567*	-0.668*	0.496*	0.003	0.374*	0.218	0.651*	0.029	-0.260	1.000	
(12) 청년층실업률	0.592*	0.101	-0.215	0.640*	0.134	0.498*	0.204	0.490*	-0.079	-0.352*	0.554*	1.000

-제시된 값은 Pearson의 상관계수임

-*는 10%, **는5%, ***는 1% 유의수준을 의미함

