

공공기관연구 포커스

2013. 4

서 언

대체로 연구진은 책임급 연구자와 보조연구진으로 구성된다. 대부분의 연구기관에서 책임급은 박사가, 보조연구진은 석사급 연구원들이 담당하고 있다. 그러나 공공기관연구센터와 같이 석사급 연구원이 압도적으로 많은 경우에는 연구원이 보조 역할에 그치지 않고 좀더 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다. 그래야 기관 전체의 연구역량을 높게 유지할 수 있기 때문이다. 다행히 대부분의 석사급 연구원들이 독자적인 연구능력과 의향을 가지고 있어 이들의 역할을 확대할 수 있는 토양은 충분하다. 더구나 공공기관연구센터는 300개에 가까운 공공기관을 다루어야 하므로 석사급 인력의 역할이 다른 연구조직에 비해 상대적으로 더 중요하게 부각된다.

본 연구자료는 연구원들의 워킹페이퍼 모음집이다. 공공기관연구센터 홈페이지(<http://soe.kipf.re.kr>)에 <포커스>라는 이름으로 매달 게재한 개조식 보고서를 논문형식으로 발전시킨 것이다. 포커스는 연구원의 전문성을 강화하면서 다양한 분석 결과를 독자들에게 제시하고자 시작한 시리즈이다. 아직 분석 역량에서 미흡한 점도 없진 않지만 향후 발전 가능성을 염두에 둘 때 의미 있는 시도라고 생각된다. 포커스가 회를 거듭할수록 공공기관 정책 수립에 기여할 수 있는 의미 있는 연구들을 많이 생산해낼 것으로 기대해 본다.

본 연구자료에는 모두 11편의 논문이 수록되어 있다. 전체 논문을 크게 두 부문으로 나누어 공공기관 관리정책 부문에는 6편, 산업별 공공기관 정책현안 부문에는 5편을 수록하였다. 공공기관 관리정책 부문에서는 고객만족도 조사, 경영평가, 경영정보 공시 등 공공기관 관리정책의 특정 이슈들을 살펴봄으로써 공공기관의 경영 효율성 제고를 위한 방안을 모색하고 있다. 산업별 공공정책 현안 부문에서는 전력산업, 주택산업, 식량산업 등의 개별 산업에서 국민경제 발전을 위해 공공기관이 나아가야 할 올바른 발전 방향과 역할을 제시하고 있다. 참고로 본 연구자료에 실린 논문의 내용은 공공기관연구센터의 공식입장과 무관한 저자의 개인 의견임을 밝힌다.

바쁜 일상 업무 중에도 독자 연구를 독려하는 소장의 뜻을 잘 따라준 참여 연구원들에게 감사와 격려를 보낸다. 또한 본 연구자료를 출판하기까지 총괄 역할을 해 준 이강신 연구원에게 감사를 표한다. 향후 연구원들이 추가적인 노력을 기울여 본 자료집의 워킹페이퍼 모두를 외부 학회지에 출판할 수 있기를 바라는 마음이다.

2013년 4월
공공기관연구센터
소장 박진

I. 공공기관 관리정책

1. 공공기관 신설 및 존치 평가에 관한 유사제도 연구	3
이승혜	
2. 공공기관 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교분석	29
유효정	
3. 공기업 공시정보 간 일치성 연구	47
임미화	
4. 정부권장정책 지표의 효과성 분석	65
하태욱	
5. 공기업의 해외사업 수익성 제고를 위한 출자회사 관리방안 : 해외자원개발 및 발전 사업을 중심으로	83
송경호·송진민	
6. 공기업 비핵심사업 수행에 대한 진단과 평가	111
이주경	

II. 산업별 공공정책 현안

7. 전력산업 구조개편과 향후과제	141
김재성	
8. 온실가스 배출권거래제도의 현황과 향후과제: 배출권거래소 지정 관련	163
봉우리	
9. 우리나라 공적수출신용기관의 쟁점 및 향후과제	187
김종원	
10. 주요국의 주택정책과 공공기관의 역할: 한국에의 시사점	211
홍소정	
11. 국제곡물가격 급변에 대응하는 공공기관의 역할	247
홍윤진	



I. 공공기관 관리정책

1. 공공기관 신설 및 존치 평가에 관한 유사제도 연구
이승혜
2. 공공기관 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교분석
유효정
3. 공기업 공시정보 간 일치성 연구
임미화
4. 정부권장정책 지표의 효과성 분석
하태욱
5. 공기업의 해외사업 수익성 제고를 위한 출자회사 관리방안
: 해외자원개발 및 발전 사업을 중심으로
송경호·송진민
6. 공기업 비핵심사업 수행에 대한 진단과 평가
이주경

1. 공공기관 신설 및 존치 평가에 관한 유사제도 연구

이 승 혜

공공기관 신설 및 존치 평가에 관한 유사제도 연구

이 승 혜

목 차

I. 공공기관 신설 및 존치 평가의 필요성	6	2. 부담금 신설 및 운용 평가	15
II. 공공기관 신설 및 존치 평가의 현황	7	3. 규제 신설·강화 및 심사 평가	18
1. 신설 타당성 심사제도	7	4. 지방공기업 설립 타당성 평가	20
2. 기능 적정성 심사제도	9	IV. 시사점 및 결론	23
III. 유사제도 사례연구	10	참고문헌	28
1. 기금 신설 및 존치 평가	10		

Abstract

우리나라 공공기관은 규모와 범위가 상대적으로 크고, 국민경제에서 차지하는 비중도 높은 편이다. 공공기관은 특수한 목적하에서 설립되기 때문에 고유한 업무와 기능을 가지고 있지만, 초기 설립목적의 달성, 조직생존 논리에 위한 무분별한 사업 확장, 사회 및 환경의 변화로 인한 새로운 분야의 등장 등으로 지속적인 점검이 필요할 것이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되면서 기관의 신설에 대해 공공기관운영위원회의 사전심사 및 기능 조정에 대한 기본적인 절차는 구비되어 있으나 미흡한 부분이 많아, 향후 체계적인 제도의 개발이 중요하다. 이에 본고에서는 신설타당성과 존치평가를 하고 있는 기금, 부담금, 규제, 지방공기업의 사례를 분석하고 평가의 요소인 근거법률, 평가기준 및 방법, 평가주 기, 평가주체, 평가지표, 평가결과를 비교해 보았다. 각 평가의 대상별로 제도상으로 구비되어 있는 부분은 다르긴 하지만 기본적으로 요소별 차이는 없는 것으로 보인다. 이를 공공기관의 신설과 존치평가에 적용할 때는 프로세스의 연계성을 위한 설계의 체계화, 제도적 미비점의 보완, 평가 대상과 단위에 대한 검토, 그리고 타 제도와의 조응성을 고려해서 추가적인 검토가 필요하다.

I. 공공기관 신설 및 존치 평가의 필요성

우리나라 공공기관의 규모와 범위가 상대적으로 크며, 공기업의 순자산가치¹⁾는 1,777억달러로 OECD 국가 중 최상위권으로 국민경제에서 공기업이 차지하는 위상과 비중이 매우 커 큰 파급효과를 가져올 수 있을 정도이다. 공공기관은 특수한 목적하에서 설립되기 때문에 고유한 업무와 기능을 가지고 있지만, 초기 설립목적의 달성, 조직생존 논리에 의한 무분별한 사업 확장, 사회 및 환경의 변화로 인한 새로운 분야의 등장 등으로 지속적인 점검이 필요하다.

현재 우리나라는 정권교체기마다 체계적이지 못하고 단절적인 개혁이 이루어지고 있는 실정이어서 기관에 대한 이해와 환경변화에 대한 고려 없이 단기간에 일회성으로 그치는 경우가 많다. 따라서 평상시에 일정한 주기를 가지고 점검하여 사전에 드러난 문제점을 개선할 수 있는 제도적인 기반이 필요하다.

국민경제적 관점에서 볼 때 공기업과 준정부기관을 포함한 공공기관의 구조적인 문제점은 다음과 같다. 첫째, 공공기관의 자아이익 추구적인(self-interest seeking) 사업 확장으로 공기업 부문의 비대화를 초래하는 문제가 있다. 둘째, 조직 관리의 경직성과 비효율적 인력 운영 등의 방만한 경영관리의 문제가 있다. 셋째, 경영혁신을 통한 효율화 노력의 유인이 없다. 넷째, 생산자 본위의 경영활동으로 고객만족을 위한 노력이 미약하다.

과거에는 공공기관 신설에 대한 명시적이고 체계적인 관리시스템이 없었으나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정을 통해 기관의 남설(濫設)을 방지하고 국민의 재정 부담을 완화하기 위하여 공공기관을 신설할 경우에는 공공기관운영위원회의 심의를 거치도록 사전심사를 의무화하고 있다. 또한 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화하고 하고 있다. 그러나 구체적인 운영방안이 부족해 현 제도를 보완 및 점검할 필요가 있다.

이에 본고에서는 유사제도 사례의 분석을 통해 공공기관 신설 타당성 및 기능 점검의 구체적인 제도를 확립하기 위한 시사점을 도출하고, 실질적으로 적용할 때의 방향성과 고려 사항에 대해 살펴보고자 한다.

1) 순자산가치는 자산에서 부채를 제외한 금액으로 기업청산을 가정할 때 남은 자산을 일컬으며, 공기업 순자산가치가 1천억달러 이상인 곳은 한국을 비롯해 프랑스(1,577억달러), 노르웨이(1,310억달러), 이탈리아(1,054억달러) 등 4개국임. 이는 OECD가 2011년 34개 회원국 중 비교가능한 28개국의 공기업을 비교한 결과임.

Ⅱ. 공공기관 신설 및 존치 평가의 현황

공공기관이 가지고 있는 여러 가지 문제점들을 해결하기 위해 기획예산처(현 기획재정부) 주도로 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)」이 제정되어 2007년 4월부터 시행되고 있다. 「공운법」은 공공기관의 자율책임 경영체제 확립을 통해 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여할 수 있도록 공공기관의 범위설정과 유형구분 및 평가와 감독시스템 등 전반적인 공공기관의 운영에 관하여 필요한 사항을 정한 법이다.

「공운법」에 의해 공공기관의 외부 지배구조의 구성요소로 공공기관의 신설 타당성에 대한 심사제도와 공공기관의 기능 적정성 점검 및 기능 조정제도 등이 도입되었지만, 제도를 운영하는 데 필요한 법적근거와 간략한 절차만을 규정하고 있을 뿐 구체적인 운영규정이 미비하다는 문제점이 있다. 무엇보다 공공기관의 신설과 기관 통폐합·기능 재조정 및 민영화는 공공기관의 존치와 연결되는 개념이므로 이를 위한 존치 평가의 논리를 개발할 필요가 있으며 공공기관의 신설 및 존치는 국민생활 및 공공서비스와도 직결된다는 점에서 현실적이고 중요한 이슈이므로 제도 정비가 요구된다.

1. 신설 타당성 심사제도

「공운법」 제7조에서는 주무기관의 장이 기관을 신설하고자 할 때, 법률안을 입법예고하기 전에 기관의 신설 타당성에 대한 심사를 요청해야 한다고 규정하고 있으며, 공공기관운영위원회의 심의를 거치도록 의무화하고 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제7조(기관 신설에 대한 심사)

① 주무기관의 장은 법률에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 신설하고자 할 때에는 그 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 법률안에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관
2. 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관
3. 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관

② 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 기획재정부장관은 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 기관 신설의 타당성 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

우선 공공기관 신설 타당성 제도의 심사절차를 살펴보면 다음과 같다. 「공운법」 시행령 제9조에 의하면 ① 신설기관의 사업범위 및 내용, ② 신설기관이 제공하는 서비스·재화, ③ 향후 5년간의 연간 수입 및 정부지원 예산 소요, ④ 향후 5년간의 조직·인력 운영계획, ⑤ 기존에 설립된 유관기관 현황, ⑥ 그밖에 기획재정부장관이 요청하는 자료를 포함하는 ‘기관신설계획서’를 제출해야 한다. 이후 기획재정부장관은 제출된 기관신설계획서를 공공기관운영위원회(이하 공운위)의 심의·의결을 거쳐 심사하고 그 결과를 주무기관의 장에 통보해야 한다.

공운위의 신설 타당성 심사 사례는 2007년 4월 2일부터 2012년 11월 26일까지 총 73회의 회의 중에서 신설 타당성 심사안은 총 6건이 제안되었고, 모두 원안 의결되었다.

<표 1> 공운위 신설 타당성 심사 사례

공운위 회의	신설 타당성 심사 기관	심사 결과
'09.01.29	기초과학연구원	기관 신설
'08.08.26	감항인증원	수요증가 전까지는 기존기관 활용
'08.08.26	한국장학재단	기관 신설
'08.07.23	군용비행장 등 주변지역 관리공단	재원 마련 대책 미비와 타당성 미흡
'07.08.21	의료연구개발기관	심의 의결
'07.07.18	한국방사성폐기물관리공단	기관 신설

주: 기초과학연구원과 함께 2012년 5월에 공공기관에 신규지정된 한국입업진흥원의 경우는 의원입법으로 신설 타당성 심사를 받지 않았음

자료: 기획재정부 공운위 회의록 참조

신설되는 공공기관의 경우에는 공공기관 신설 심사 제도를 통해 사전에 기관 신설의 필요성과 타당성을 체계적으로 점검하게 되고, 「공운법」 제정 이전에 설립되어 운영되고 있는 공공기관 중에서 일정 기간이 경과한 공공기관에 대해서는 주기적으로 기능 적정성 여부를 점검하도록 되어 있다.

단지 의원입법으로 발의된 기관신설과 관련된 법률안의 경우는 공운위의 신설 타당성 심사를 받지 않아 사전관리의 사각지대가 될 수 있으므로 이와 관련해서는 체계적인 관리 및 검토가 요구된다.

2. 기능 적정성 심사제도

「공운법」 제14조는 공공기관에 대한 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화하고 있으며, 주요 내용은 아래와 같다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제14조(공공기관에 대한 기능 조정 등)

- ① 기획재정부장관은 주무기관의 장과 협의한 후 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관통폐합·기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ② 주무기관의 장은 제1항의 규정에 따라 수립된 계획을 집행하고, 그 실적에 관한 보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하여 집행실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 원활한 계획집행을 위하여 필요한 조치를 주무기관의 장에게 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 따른 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

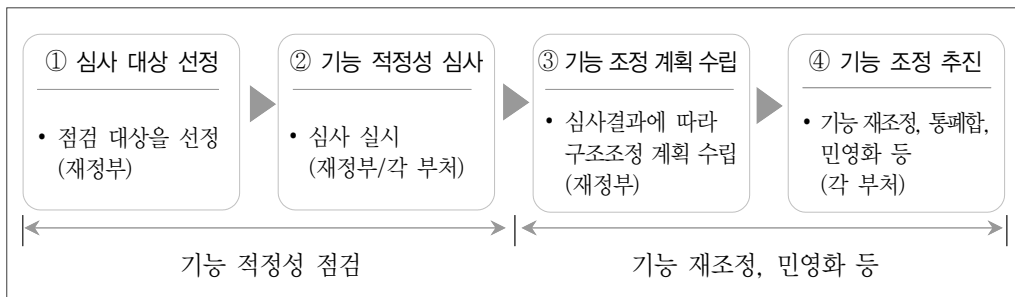
공공기관의 기능 적정성 심사제도는 공공기관 설립 이후의 사회·경제적 여건 변화, 공공기관에 대한 수요구조의 변화, 정부 역할구조의 변화 등을 종합적으로 고려하여 공공기관의 지속적인 존립 정당성과 필요성을 확보하기 위한 것이다. 공공기관의 존치는 곧 기관의 폐지·통폐합·이관과 일맥상통하는, 즉 기능과 사업의 지속 필요성을 점검하여 공공기관의 설립목적에 적합한 핵심기능과 사업을 재구축하는 중요한 판단이다.

그렇기 때문에 기관 통폐합·기능 재조정 및 민영화는 경제·사회적 환경 변화 등에 따른 기능 조정의 필요성을 점검해 ① 공공기관의 지속적인 존립 정당성을 확보하고, ② 국민의 부담경감 및 공공서비스를 개선하며, ③ 기관 간의 중복이나 불필요한 사업 및 비효율성을

검토해서 폐지, 통폐합, 이관 등의 절차를 거쳐 고유 업무와 핵심 사업으로 재구축하는 데 의의가 있다고 볼 수 있다.

현재의 심사제도는 체계화된 방법은 제시되어 있지 않고, 심사할 대상이 선정되면 기획재정부를 비롯한 각 부처에서 기능 적정성 심사를 통해 기능 및 구조조정 계획을 수립하고 재조정 또는 통폐합, 민영화 등의 절차를 추진하도록 되어 있다.

[그림 1] 기능 적정성 심사제도 절차



자료: 기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011.

게다가 구체적인 시행령이 없어 ‘기능 적정성 점검’이라는 명칭하에 수행된 작업은 없다. 2008년부터 6차에 걸친 공공기관 선진화 계획의 경우가 이와 같은 기능 점검을 수행하여 기능 조정, 민영화, 통·폐합 등에 관한 계획을 수립한 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 유사제도 사례연구

1. 기금 신설 및 존치 평가

가. 기금 신설 타당성 심사

기금은 세입세출 예산 외로 운용하는 예외적인 제도로 국가의 특수한 정책목적을 실현하기 위해 탄력적으로 운용되는 만큼 기금 설치의 요건이나 절차는 강화되어야 한다. 현재의 기금 신설 타당성 심사는 기금을 신설하고자 하는 경우 「국가재정법」 제14조를 근거로 하여

기금의 신설에 관한 계획서를 기획재정부 장관에게 제출해 신설의 타당성에 관한 심사를 요청해야 하도록 하고 있다. 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있는지, 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요한지, 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업 추진이 가능한지, 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적인지에 대해 검토하고 있다. 이러한 심사기준에 부합하지 않을 때는 기금 신설 계획서의 재검토 또는 수정을 요청한다.

2006년도 이후 기금의 수와 규모 현황을 보면 기금 수는 60여 개 전후로 크게 변하지는 않고 있으며 2007년 이후로 점차 운용 규모는 커지다가 2011년에는 축소되고 있는 추세를 보이고 있다.

〈표 2〉 2006년도 이후 기금 수와 규모

(단위: 개, 조원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
기금 수	61	60	60	63	63	64
운용 규모	366.4	308.6	369.6	442.1	476.9	369.3

자료: 2006~2011년도 기획재정부 기금운용계획

신설과 폐지된 기금 현황을 살펴보면, 2007년에 영화발전기금이 신설되었고 문화산업진흥기금과 방위산업육성기금이 폐지되었으며, 2009년에는 양식수산물재해보험, 방사성폐기물관리기금, 구조조정정리기금이 신설되었다. 2010년도는 2009년에 신설된 양식수산물재해보험이 폐지되고, 문화재보호기금이 신설되었다. 2011년은 국가장학기금이 폐지되었으며, 범죄피해자보호기금과 석면피해구제기금이 신설된 바 있다.

나. 기금 존치 평가

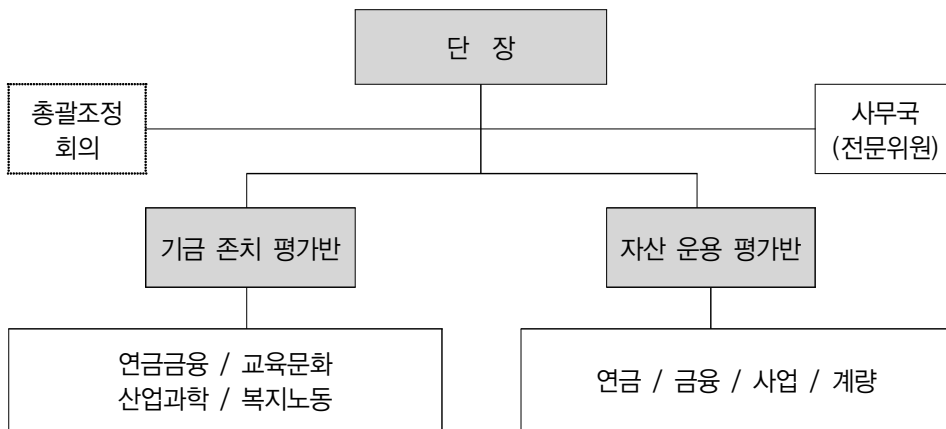
기금으로 운용되는 사업은 일반·특별회계 사업과 중복되는 경우가 있어, 방만하고 자의적인 지출의 가능성이 존재하여 재정적자의 원인이 될 수 있기 때문에 기금의 운용실태를 점검하고 평가하는 것이 중요하다. 이에 기금 존치 평가는 국가재정법 제82조²⁾를 근거로, 기금의 설치목적 및 기능 등에 대한 재평가를 통해 기금의 통·폐합, 중복사업 조정 등 기금

2) 국가재정법 제82조(3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가한다)

정책의 수립 및 제도개선에 활용하고 있다. 기금의 설립목적 유효성, 기금형태 필요성, 사업의 중복성 및 유사성, 재원의 안정성 등을 기준으로 평가하고 있다. 평가주기는 3년마다 실시하고 2003년도에 도입해 2004년 첫 평가 이래로 2007년과 2010년까지 세 번 실시되었다. 2010년에는 2009년 12월 기준 63개 기금 중 정비계획이 마련된 2개 기금을 제외한 61개 기금에 대한 평가를 실시했다.

평가의 객관성·전문성을 확보하기 위하여 민간 전문가로 구성된 ‘기금운용평가단’이 평가 주체가 되어 기금의 존치 필요성 및 사업운영 방법(운영방식의 효율화 및 사업구조조정 등)을 아울러 평가하고 있다. 기금운용평가단은 아래의 [그림 2]와 같이 총괄조정회의, 기금존치평가반과 자산운용평가반, 사무국 등으로 구성되어 있다.

[그림 2] 기금 운용 평가단 조직



기금존치평가의 평가지표는 정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 재원조성의 적정성 등 3개 분야에서 2개씩, 총 6개 지표를 대상으로 평가하고 있다. 평가지표는 3개 분야별로 제시된 ‘평가기준’과 ‘평가내용’으로 구성되어 있는데, ‘평가기준’은 무엇을 평가하고자 하는지 평가의 목표와 기준을 설명하며 ‘평가내용’은 이에 따른 구체적인 평가항목들을 제시하는 것이다. 기금의 존치 여부에 대한 평가는 각 지표별로 평가 결과를 종합적으로 검토하여 ① 존치, ② 조건부 존치, ③ 타기금과 통합, ④ 폐지 또는 민간전환 등으로 판정하여 종합의견을 제시한다. 각 지표별 평가 결과 ‘존치’에 해당되지 않는 경우에도 기금 존치의 ‘정책적 필요’, 즉 특별법 제정이나 국제협약 등 예외적으로 기금을 유지할 필요가 있는 경우는 ‘조건부 존치’가 가능하다.

평가 결과는 평가지표별 평가 결과와 그 결과를 종합한 기금의 존치 여부에 대한 기금운용평가단의 의견을 제시하는 총평으로 구분하여 제시하고 있다. 평가지표별 평가 결과는 지표별로 설정된 세부 판단기준(아래 <표 3> 참조)에 따라 평가 대상 기금이 적합한지 여부를 검토하여, 지표별로 그 평가 결과에 대해, 사유와 판단의 근거를 제시하여 설명한다. 그리고 총평은 기금운용평가단이 각 지표별 평가 결과를 종합하여 기금의 존치 여부에 대한 의견을 최종적으로 제시하는 것이며, 기금 존치 평가 판정절차에 따라 앞에서 밝힌 4가지 유형, 즉 존치/조건부 존치/예산 또는 타 기금에 통합/폐지 또는 민간 전환 중 하나로 제시한다.

<표 3> 기금 존치 여부 종합의견 결정기준

평가지표	세부 판단기준	판단 결과
<평가지표1.1> ① 기금의 설치목적이 현재에도 유효한가? (민간사업과의 차별성)	I. 정부가 기금을 설치한 목적이 변화된 경제·사회적 환경에 부합되지 않는가? (민간사업으로 전환할 필요가 있는가?) II. 기금의 설치목적이 이미 달성되었거나 앞으로 달성이 불가능하다고 판단되는가? III. 기금의 중장기 운용비전이나 방향이 당초 또는 변경된 기금의 설치목적에 달성하기에 적합하지 않은가?	I ~III 중 하나 이상 예 →⑥
		해당사항 없음 →②
<평가지표1.2> ② 기금 형태가 필요한가? (예산과의 차별성)	기금사업을 예산(일반회계, 특별회계)으로 편성할 경우에도 적절한 집행이 가능한 사업이 대부분(총사업비 기준 2/3)인가?	예 →⑥
		해당사항 없음 →③
<평가지표2.1 및 2.2> ③ 기금사업이 예산 또는 다른 기금과 차별성이 있는가? (중복성 여부)	현재 기금에서 수행하는 사업이 일반회계, 특별회계 또는 타 기금에서 수행하는 사업과 중복되거나 중복될 개연성이 있는가? (중복되는 비율이 총사업비 기준 20%를 넘는가?)	예 →⑥
		해당사항 없음 →④
<평가지표3.1> ④ 재원조성방법이 적정한가?	I. 2009년 자금수지총괄표상 자체수입이 [사업비+기금관리비+사업운영비+차입금이자상환]의 2/3 이하인가? II. 2009년 기금조성계획표상 총조성에서 정부출연과 차입금이 차지하는 비중이 1/2 이상인가? III. 수익자, 원인자, 손괴자 부담원칙에 부합하지 않는 재원이 있는가?	I ~III 중 하나 이상 예 →⑥
		해당사항 없음 →⑤

〈표 3〉의 계속

평가지표	세부 판단기준	판단 결과
〈평가지표3.2〉 ⑤ 기금의 재원확보가 안정적인가?	재원의 안정적인 확보가 여의치 않아 향후 기금의 목적달성을 위한 사업을 수행하는 데 장애가 예상되는가?	예 → ⑥ 해당사항 없음 → 존치
⑥ 고려할만한 특수한 정책적 필요가 있는가?	기금 설치 근거법을 이외에 특별법 제정이나 국제협약, 정부의 정책적 고려 등으로 예외적으로 불가피하게 기금을 유지할 필요가 있는가?	예 → 조건부 존치 해당사항 없음 → 통합 또는 폐지

자료: 「기금존치평가 보고서」 참조

지금까지 실시된 기금존치평가의 결과는 아래의 표와 같다.

〈표 4〉 기금존치평가 결과 비교

평가 결과 시행연도	조건부 존치	통합 및 이관	폐지
2004년		<ul style="list-style-type: none"> - 문화예술진흥기금, 순국선열·애국지사사업기금 (이관) - 국민체육진흥기금과 청소년육성기금 통합 - 신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 기술신용보증기금, 산업기반신용보증기금은 신용보증기금으로 통합 - 한강 수계관리기금 등 4개 기금을 수계관리기금으로 통합 - 국민건강증진기금은 건강보험기금을 신설하여 통합 	문화산업진흥기금, 방위산업육성기금, 응급의료기금, 여성발전기금, 근로자복지진흥기금, 과학기술진흥기금, 축산발전기금, 농어가목돈마련저축장려기금
2007년	과학기술진흥기금, 기술보증기금, 여성발전기금, 장애인고용촉진기금, 근로자복지진흥기금		지역신문발전기금 (2010년)
2010년	과학기술진흥기금, 특정물질사용합리화기금, 응급의료기금, 청소년육성기금, 여성발전기금, 부실채권정리기금, 농어가목돈마련저축장려기금	<ul style="list-style-type: none"> - 양곡증권정리기금과 쌀소득보전변동직불기금 간 통합 - 4대 수계관리기금 통합 	국가장학기금

자료: 기획예산처(2004.8.27, 2007.5.29) 및 기획재정부(2010.5.25) 보도자료

2. 부담금 신설 및 운용 평가

부담금이란 특정 공익사업에 필요한 경비 마련을 위해 그 사업과 관련된 사람에게 부과하는 공법상 조세 외의 금전지급의무를 말한다. 단지 특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외하며, 경비의 일부를 부담시키는 경우는 분담금이라고도 한다. 「부담금 관리 기본법」 제2조) 징수된 부담금은 부담금 도입 취지에 맞는 용도로만 사용되므로 부과 대상과 징수목적 사이에는 상관관계가 중요하다. 2002년 「부담금관리 기본법」을 도입한 이래 부담금의 수는 102개에서 2010년 12월말 기준 97개로 감소했다. 부담금은 국세 중 부가가치세, 소득세, 법인세에 이어 4번째로 큰 항목으로 국세 대비 8~9%의 규모를 가지고 있다.

가. 부담금 신설 타당성 심사제도

「부담금관리기본법」 제6조에 의해 부담금을 신설하고자 하는 경우, 부담금의 부과 대상을 확대하는 경우, 그리고 부담금의 부과요율을 인상하는 경우에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 그 타당성에 대해 심사를 거쳐야 한다고 명시하고 있다. 부담금 신설 타당성 심사는 부담금의 신설의 명확한 목적, 부과요건 등의 구체적이고 명확한 규정, 재원 조성의 필요성과 사용목적의 공정성 및 투명성, 기존의 부담금과 중복성, 부담금의 부과가 조세보다 적절한지, 존속기한이 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정되어 있는지 등을 기준으로 평가한다. 평가는 부담금운용심의위원회가 담당하는데, 위원회는 기획재정부 2차관을 위원장으로 하여 정부 위원 3명을 비롯한 민간 위원 8명 등 총 12명으로 구성되어 있다.

나. 부담금 운용 평가

부담금 신설심사와 별도로 「부담금관리기본법」³⁾ 제8조에 의거하여 부담금 운용의 적정을 기하기 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성 및 부과절차의 공정성 등을 지속적으로 점검하고 평가하도록 하고 있다. 평가결과 부담금 운용이 적정하지 않거나 부담금 존치의 필요성이 없어졌다고 인정하는 경우에는 부담금 소관 중앙행정기관의

3) 「부담금관리기본법」은 부담금 신설·증설 심사(제6조), 부담금운용종합보고서의 작성 및 국회제출(제7조), 부담금운용평가제도(제8조)를 주요 내용으로 함

장에게 당해 부담금의 폐지 등을 위한 제도개선을 요청할 수 있다(제2항).

전면적인 부담금 운용 평가는 2003년에 처음으로 도입했으며 3년 주기로 실시하고 있다. 평가는 매 3년마다 전체 부담금에 대한 평가가 이루어져 2003년, 2006년, 2009년 등 세 번은 전수평가가 실시되었으며, 2010년 평가부터는 전체 부담금 중 3분의 1에 해당하는 부담금에 대해서만 매년 평가하는 방식으로 변경되었다. 이에 따라 2010년에는 건설 관련 29개 부담금에 대하여 평가를 실시했으며, 2011년은 산업·환경·금융·문화 분야 41개 부담금에 대하여 평가가 진행되었고 2012년에는 보건, 농림, 교육 분야의 26개 부담금 평가가 이루어졌다.

부담금 운용 평가의 주체는 객관적이고 공정한 평가를 위해 전문적·기술적인 연구를 하거나 자문을 구하기 위하여 30인 이내의 위원으로 부담금운용평가단을 구성하여 진행된다. 이들의 자격요건은 재정분야에 관한 전문지식이 있는 조교수 이상의 대학교수, 연구기관에 소속된 박사학위 소지자로서 재정에 관한 전문지식이 있는 자, 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 조세·금융 업무에 관한 전문가, 그 밖에 재정업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자로 규정하고 있다.

주요 평가항목은 부담금 부과 타당성, 유사한 부담금의 통합운영 가능성, 부담금 과다 징수 여부, 사용내역의 건전성, 부과요건 등의 법률 규정화 여부, 부담금 연체 시 적용되는 강제징수 절차 및 가산금 수준의 적정성이 있으며 이에 대한 세부적인 점검사항은 아래와 같다.

〈표 5〉 부담금 운용 평가의 평가항목 및 점검사항

평가항목	점검사항
부담금 부과 타당성	<ul style="list-style-type: none"> - 부담금으로서 존치 필요성 여부 - 수년간 부과·징수실적 없는 부담금의 존치 여부 - 일몰제(존속기한) 도입 가능성 여부 - 조세(과태료·사용료 등 포함)로의 전환 필요성 여부
유사한 부담금의 통합운영 가능성	<ul style="list-style-type: none"> - 부담금간 또는 조세와 부과대상 및 부과목적 등의 중복 여부
부담금 과다징수 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 적립금이 과다하게 누적되었거나, 징수액 증가율이 높은 부담금의 부과요율 인하 타당성 - 부담금 요율 수준을 관련된 조세나 다른 부담금의 요율 등과 비교하여 적정성 여부 검토
부담금 사용용도가 부과목적과 부합하는지 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 사용용도가 법령에 명확하게 규정되어 있는지 여부 - 기금·특별회계로 귀속되어 부과목적과 다르게 사용되고 있는지 여부 - 부담금이 납부의무자의 집단적 이익을 위해 사용되고 있는지 여부 등
부과요건 등의 법령화 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 부과요건, 부과절차 등이 법률의 명확한 규정이 있는지 여부 - 하위법령의 위임 내용이 상위법의 근거가 명확한지 여부 - 현재 「부담금관리기본법」 별표에 제시되어 있지 않은 국민의 부담 중 포함시켜야 하는 부담이 있는지 파악하여 제시
부담금 연체 시 적용되는 강제징수 절차 및 가산금 수준의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 부담금 연체 시 적용되는 강제징수 절차에 대한 법적근거가 마련되고 있는지 여부 - 연체 시 적용되는 가산금이나 연체율 수준 등이 적절한지 여부

자료: 2011년도 부담금 평가

평가항목별 평가 결과를 종합하여 ‘존치’, ‘통합’, ‘폐지’ 등으로 분류하고 구체적인 개선의견을 제시한다.

첫 번째, 존치는 부과요율 인하, 일몰제 도입, 부과 대상 및 부과 기준 개선 등 추가의견 제시하는 것이고, 두 번째 통합은 통합의 구체적 실행방법 및 적정 부과요율 수준 등 부과기준의 개선방안을 함께 제시하며, 세 번째 폐지는 단순폐지와 조세·과태료·이용료 등으로의 전환 등의 제도개선 의견을 제시하는 것이다. 폐지 등의 제도개선을 요청받은 부담금 소관 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 부담금의 폐지 등을 위한 법령의 개정방안, 부

담금을 대체할 수 있는 제도의 신설 등 대책을 마련하여 기획재정부 장관과 협의하도록 하고 있다.

3. 규제 신설·강화 및 심사 평가

가. 신설·강화 규제 심사

규제를 신설하거나 강화하기 위해서는 「행정 규제 기본법」에 의거해 규제 신설 및 강화에 대한 분석과 자체심사를 해야 하고, 동법 제34조에서 규제개혁위원회는 규제개선 점검하고 평가한다고 규정하고 있다. 규제심사의 방법은 1·2단계는 부처 내 자체심사이며, 3단계는 외부에서 상위평가(meta-evaluation)를 받는 형식이다.

각 단계별로 보면, 1단계는 규제영향분석으로 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 중앙행정기관의 장은 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성해야 하며, 규제영향분석서의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 그 타당성에 대하여 심사한다. 2단계는 부처의 자체심사로, 자체심사제도의 실효성을 제고하기 위하여 「행정규제영향분석 및 자체심사 업무지침」을 통해 자체규제심사위원회를 구성하여 운영해야 한다. 심사위원회의 운영 주관부서는 규제의 입안부서가 아닌 기획관리실 등에서 담당하며, 위원회의 과반수 이상을 민간 전문가로 구성해야 한다. 3단계는 규제개혁위원회에서 심사하는 것으로 규제개혁위원회는 부처에서 제출한 규제영향분석서 등을 기초로 신설·강화 규제의 타당성 여부를 심사하고 필요하다고 인정되는 경우에는 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고하고 있다. 규제개혁위원회의 심사를 받지 않고는 규제를 신설 또는 강화해서는 안되며, 법령안의 법제처 심의 및 국무회의 상정 시 위원회의 심사의견을 첨부하여야 한다.

이중 세 번째 단계인 메타평가의 주체인 규제개혁위원회는 위원장 2명을 포함하여 20명 이상 25명 이하로 구성되며, 현재는 정부위원인 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관, 지식경제부장관, 국무총리실장, 공정거래위원장, 법제처장 등 7명과 민간위원 16명으로 운영되고 있다. 조직구성을 살펴보면 본위원회와 분과위원회로 운영되며, 분과위원회는 경제분과위원회와 행정사회분과위원회로 구성되어 있다. 중요 규제의 판단기준은 아래와 같다.

〈중요 규제 판단기준〉

- 규제영향의 연간비용이 100억원 이상인 규제
- 피규제자의 수가 연간 100만명 이상이 되는 규제
- 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제
- 국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과다하거나 불합리한 규제
- 관계부처 또는 이해당사자 간에 이견이 있거나, 사회·경제적 파급효과가 큰 사안으로서 규제 개혁위원회가 심사의 필요성을 인정하는 규제

평가결과는 규제의 중요·비중요 판단에 따라 중요 규제는 분과위원회 또는 본위원회의 심의·의결을 거치며(심사요청일로부터 45일 이내, 필요시 1차에 한하여 15일 연장), 비중요 규제는 별도의 심의 없이 부처에 통보하도록 하고 있다(심사요청일로부터 10일 이내).

예외사항으로 긴급한 규제의 경우는 중앙행정기관의 장은 의견수렴, 규제영향분석 및 자체평가를 생략하고 이에 대한 사유를 명시해 규제개혁위원회에 심사를 청구할 수 있도록 하고 있다. 긴급성 여부를 판단해서 긴급성이 인정되는 경우에는 심사요청일로부터 20일 이내에 심사를 완료하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보한다.

규제개혁위원회는 2011년도에 각 부처가 신설 또는 강화하고자 하는 규제 총 1,249건(비중요규제 포함)을 심사하여 이 중 127건에 대해 철회 또는 개선을 권고했으며, 각 부처는 철회 또는 개선 권고된 대상 규제를 법령에서 삭제 또는 개선했다.

나. 규제심사제도(규제일몰제)

규제일몰제도는 규제 시행 이후 경제·사회적 변화에 대응하여 규제의 타당성이나 실효성을 보장하기 위한 제도이다. 「행정규제기본법」 제8조는 규제를 신설·강화할 경우 그 규제를 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 한 존속기한을 설정하도록 하고, 존속기한을 연장하고자할 경우 규제심사를 거치도록 하였으며, 규제개혁위원회는 규제심사 시에 규제의 존속기한 설정을 권고할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한 규제에 대하여 존속기한을 설정하고, 주기적으로 해당 규제의 타당성을 점검하여 규제의 유지 여부를 결정하고, 규제존속의 필요성을 입증하지 못할 경우 자동적으로 종결하는 것을 목적으로 근본적인 규제실패를 방지하고자 한 것이다. 규제의 존속기한은 그 목적을 달성하기 위해 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하고, 기간은 원칙적으로 5년을 초

과할 수 없다.

규제심사제도의 평가유형은 효력상실형 일몰제와 재검토행 일몰제로 구분할 수 있다. 효력상실형 일몰제는 일몰기한 도래 시 효력을 상실하고 기한연장을 위해 별도의 입법조치가 필요하고, 재검토행 일몰제는 일몰기한 도래 시 규제의 타당성을 재검토하여 폐지, 개선 등을 재설계하고, 재검토 결과 현행대로 유지하는 경우 별도의 입법조치가 필요치 않다.

하지만 2003년부터 2010년까지 신설·강화된 8701건의 규제 중에 일몰제도가 적용된 경우는 161건(1.9%)에 불과하다.⁴⁾ 이는 규제개혁위원회의 심사과정이 투명하게 공개되지 않고 있으며, 각 부처에서 규제와 관련한 시행령이나 시행규칙의 일몰 여부 챙기기에 소홀했다고 볼 수 있다. 따라서 실효성 있는 규제일몰제가 적용되려면 법 개정이나 구체적인 심사지침이 제정되어 사후관리가 보다 체계적으로 필요할 것으로 보인다.

4. 지방공기업 설립 타당성 평가

가. 설립 타당성 평가

지방공기업을 설립하기 위해서는 「지방공기업법」시행령 제47조(설립타당성 검토 등)의 규정에 의거하여 일정한 자격요건을 갖춘 전문기관에 의한 사전 타당성 검토를 거쳐야 한다. 지방자치단체가 지방공사, 지방공단, 민관 공동사업 등의 지방공기업을 설립하고자 할 때는 대통령령이 정하는 바에 따라 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성 등 지방공기업으로서의 타당성 여부와 출자·출연의 타당성 여부 등을 사전에 검토하도록 의무화하고 있다. 또한 「지방공기업법」에서는 지방공기업 경영평가 결과에 따른 부실 지방공기업에 대한 조치의 일환으로 경영진단제도를 규정하고 있다.

설립 타당성 검토에는 ① 사업의 적정성 여부, ② 사업별 수지분석, ③ 조직 및 인력의 수요판단, ④ 주민의 복지증진에 미치는 영향, ⑤ 지역경제와 지방재정에 미치는 영향이 포함되어야 한다. 그리고 타당성 검토에 대한 용역 결과의 적정성을 검토하기 위해 타당성 검토 용역이 완료된 후 ‘용역 결과 검증심의회’를 개최해 용역 결과에 대한 적정성도 검토하도록 하고 있다. 검증심의회는 관계 공무원과 민간 전문가로 구성되 민간 전문가가 2분의 1이상 되어야 한다.

지방자치단체의 장은 지방의회의원·관계 전문가 및 당해 지방자치단체의 관계 공무원 등

4) 전경련, 『규제일몰제도 실효성 제고방안』, 2012.

으로 심의위원회를 구성하여 전문기관의 타당성 검토 결과를 기초로 공사의 설립 여부를 심의하도록 하고 있다. 심의위원회 위원 중 2분의 1 이상은 민간 위원으로 위촉해야 하며, 위촉한 때에 위원의 동의를 받아 명단(성명, 소속)을 지방자치단체 홈페이지와 게시판에 공개해야 한다. 심의안건에는 전문기관의 타당성 검토 용역 결과와 주민공청회 개최 결과, 시도·시군구 간 협의 결과 등을 명시하고, 심의 시 이를 종합적으로 검토하고 판단해야 한다.

설립심의위원회는 공정한 설립심의를 위해 심사표를 마련해 운영해야 하고, 위원별 심사 결과를 토대로 논의하고 최종적으로 설립에 대한 가부를 결정한다.

〈표 6〉 지방공기업 설립심의 심사표 예시

구분	판단 요소	판단지표	평가					점수 (/만점)
			수	우	미	양	가	
사업 적정성 (48)	사업의 적정성 (16)	지방공기업으로서 운영되는 것이 적절한 사업인가?	8	6	4	2	0	/8
		지역여건 및 정부시책과 부합하는 사업인가?	8	6	4	2	0	/8
	사업의 타당성 (16)	사업목표는 구체적으로 명확히 제시되었는가?	8	6	4	2	0	/8
		사업대안·분석 및 의사결정 과정이 타당하게 이루어졌는가?	8	6	4	2	0	/8
	사업의 충실성 (16)	사업수행을 위한 여론수렴 및 관련절차는 충분히 이행되었는가?	8	6	4	2	0	/8
		사업의 장기적 발전가능성은 있는가?	8	6	4	2	0	/8
사업 경제성 (32)	사업의 수익성 (16)	사업별 수지분석은 적절한가?	8	6	4	2	0	/8
		경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는가?	8	6	4	2	0	/8
	사업구조 적절성 (16)	사업구조 및 조직은 적절한가?	8	6	4	2	0	/8
		인력산정은 적절한가?	8	6	4	2	0	/8
사업 공공성 (20)	복리증진 (10)	주민복리증진에 기여할 수 있는가?	10	8	6	4	2	/10
	파급효과 (10)	지역경제 활성화 및 지역개발촉진에 기여할 수 있는 사업인가?	10	8	6	4	2	/10
심사결과 종합		찬반 여부	<input type="checkbox"/> 찬 성 <input type="checkbox"/> 반 대					
		결정 사유						

자료: 「지방공기업 설립·운영기준 개정(안)」 별첨 참조

행정안전부는 「지방공기업 개정안」을 2012년 7월에 입법예고하며 설립 조건을 강화했다. 광역자치단체가 지방공기업을 설립하는 경우 행정안전부와 사전협의를 거쳐야 하며 타당성 검토 결과를 외부 전문기관에 의뢰함으로써 적정성을 재검토하도록 절차를 강화하여 지금까지 지방자치단체만의 관리에서 중앙정부의 관리·감독이 더해졌다. 또한 신규 투자사업에 대한 외부 전문기관의 검토를 규정하고는 있으나 전문기관의 요건 등에 관한 구체적 규정이 없었던 점을 보완해, 이에 대해 일정한 요건을 갖춘 외부 전문기관의 타당성 검토를 거치도록 하고 그 결과를 즉시 지방의회에 보고하도록 했다.

나. 경영진단제도

설립과 별도로 「지방공기업법」 제78조의 2(부실 지방공기업에 대한 조치)에서는 지방공기업 경영평가 결과에 따른 부실 지방공기업에 대한 조치의 일환으로 경영진단제도를 규정하고 있다.

경영평가 결과 또는 재무제표 등을 분석한 결과 ① 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업, ② 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수익이 현저하게 감소한 지방공기업, ③ 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업, ④ 기타 대통령이 정하는 지방공기업 등에 대하여 경영진단을 실시하고, 그 결과를 공개할 수 있도록 법령에 공표하고 있다.

행정안전부장관은 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그밖의 경영개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 전문가로 구성된 지방공기업정책위원회를 운영할 수 있으며, 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성된다. 진단 결과에 따라 사업규모 축소나 조직개편 등 경영개선 명령을 받게 되면 이에 대한 개선 계획을 제출해야 하고, 공사나 공단의 경우는 해당 지자체에 기관장 해임을 권고하거나 회생이 불가능하다고 판단된 경우에는 민영화나 법인청산명령을 내리게 되어 있다.

「지방공기업법」에서 규정하고 있는 이러한 제도들은 중앙정부가 공공기관의 설립 타당성 심사나 기존 공공기관의 기능 적정성 점검 등의 활동을 전개함에 있어서 유용한 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 지금까지는 지방자치단체에서 관리해왔지만 올해부터 행정안전부와 사전협의를 거치는 등 지침의 변화로 인해 중앙정부의 책임성이 더해져 사례의 활용도가 높아질 것으로 여겨진다.

IV. 시사점 및 결론

앞에서 살펴본 4가지 기금, 부담금, 규제, 지방공기업의 신설 타당성 심사제도와 존치 및 운용 평가제도에 대해 비교 분석한 결과를 정리하면 <표 7>, <표 8>과 같다.

<표 7> 신설 타당성 심사제도 비교표

	기금 신설 타당성 심사	부담금 신설 타당성 심사	신설·강화 규제 심사	지방공기업 설립 타당성 평가
근거법	「국가재정법」 제14조	「부담금관리기본법」 제6조	「행정규제기본법」 제34조	「지방공기업법」 시행령 제47조
평가기준 및 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 기금의 재원이 목적사업과의 긴밀한 연계성 - 신축적인 사업추진의 필요성 - 중·장기적으로 안정적인 재원 조달과 사업추진·효과성 	<ul style="list-style-type: none"> - 부담금 신설의 명확한 목적 - 부과요건 등 구체적인 명확한 규정 - 재원 조성의 필요성과 사용목적의 공정성 및 투명성 - 기존 부담금과 중복성 - 부담금 부과가 조세보다 적절한지 - 존속기한이 목적을 달성하기 위한 최소한의 기간인지 	<ul style="list-style-type: none"> - 1단계: 규제영향 분석 - 2단계: 부처 자체 규제심사위원회 심사 - 3단계: 규제개혁위원회 심사 	<ul style="list-style-type: none"> - 1단계: 전문기관의 타당성 검토 용역 - 2단계: 용역 결과 검증위원회 - 3단계: 설립심의위원회 심의
평가주기	기금 신설 시 * 2006년 기준의 예산회계법과 기금관리기본법을 통합해 제정	부담금 신설 시 * 2001년 동법 제정 이래 시행	상시 * 1989년 규제개혁위원회 설치 이래 심사제도 운영	기관신설 시 * 2008년 동법 시행령 공포 이후 시행
평가주체	기획재정부장관	부담금운용심의위원회	규제개혁위원회	설립심의위원회
평가지표	구체적인 지표 없음	구체적인 지표 없음	규제영향의 연간비용이 100억원 이상인 규제, 피규제자의 수가 연간 100만명 이상이 되는 규제, 명백하게 경쟁 제한	①사업의 적정성 여부, ②사업별 수지분석, ③조직 및 인력의 수요판단, ④주민의 복리증진에 미치는 영향, ⑤지역경제

〈표 7〉의 계속

	기금 신설 타당성 심사	부담금 신설 타당성 심사	신설·강화 규제 심사	지방공기업 설립 타당성 평가
			적인 성격의 규제, 국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과다하거나 불합리한 규제, 관계부처 또는 이해당사자 이견이 있거나, 사회·경제적 파급효과가 큰 사안으로서 규제 개혁위원회가 심사의 필요성을 인정하는 규제	와 지방재정에 미치는 영향
평가결과	기금 신설 계획서의 재검토 또는 수정	부담금 신설 계획서의 재검토 또는 수정	규제의 중요·비중요 판단에 따라 중요규제는 분과위원회 또는 본위원회의 심의·의결을 거치며, 비중요규제는 별도의 심의 없이 부처에 통보	위원별 심사결과를 토대로 논의하고, 최종적으로 설립에 대한 가부 결정

〈표 8〉 존치 및 운용 평가제도 비교표

	기금 존치 평가	부담금 운용 평가	규제심사제도 (일몰제)	지방공기업 경영진단제도
근거법	「국가재정법」 제82조	「부담금관리기본법」 제8조	「행정규제기본법」 제8조	「지방공기업법」 제78조의 2
평가기준 및 방법	기금의 설립목적 유효성, 기금형태 필요성, 사업의 중복성 및 유사성, 재원의 안정성	부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성 및 부과절차의 공정성	- 효력 상실형 일몰제 - 재검토행 일몰제	3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업, 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수익이 현저하게 감소한 지방공기업, 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조개편이

〈표 8〉의 계속

	기금 존치 평가	부담금 운용 평가	규제심사제도 (일몰제)	지방공기업 경영진단제도
				필요하다고 인정되는 지방공기업
평가주기	3년 * 2004년 처음 평가 도입	3년 * 2003년에 처음 도입('03년·'06년·'09년은 전수 평가했으나, 2010년부터 전체 중 1/3에 해당하는 부담금에 대해 매년 평가)	상시 * 1989년 규제개혁위원회 설치 이래 심사제도 운영	매년 * 경영평가 결과 이후
평가주체	기금운용평가단 기금존치평가반	부담금운용평가단	규제개혁위원회	행정안전부장관 (지방공기업정책위원회)
평가지표	정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 자원 조성의 적정성 등 3개 분야에서 2개씩, 총 6개 지표를 대상으로 평가	부담금 부과의 타당성, 유사한 부담금의 통합운영 가능성, 부과요율의 적정성, 사용내역의 건전성, 부과요건 등의 법률규정화 여부, 부담금 연체 시 적용되는 강제징수 절차 및 가산금 수준의 적정성	구체적인 지표 없음	구체적인 지표 없음
평가결과	①존치, ②조건부존치, ③타기금과 통합, ④폐지 또는 민간전환	①존치, ②통합, ③폐지	①기한연장, ②재검토, ③폐지	①사업규모 축소, ②조직개편, ③법인청산

무엇보다 이들 평가제도가 적절하게 적용되기 위해서는 평가의 분석요소인 평가기준 및 방법, 평가주체, 평가지표가 객관적이어야 하며, 주관적으로 정의되어서는 안 될 것이다.

이들 제도를 정리해 보면, 우선 각각의 제도들은 개별법을 근거로 실시되고 있다. 기금 및 부담금 관련 제도의 경우 신설 타당성에 관해서는 구체적인 평가지표가 없지만 존치 및 운용과 관련해서는 평가지표가 명확한 반면에, 규제와 지방공기업의 경우는 신설 타당성 평가에는 단계별 평가방법과 지표가 명확하지만 심사와 진단평가에는 평가지표가 없음을 알 수 있다.

평가주체와 관련하여 수행기관이 자체적으로 시행하는 자체평가 또는 외부평가, 상급기

관이 시행하는 재평가와 상위평가(메타평가)로 구분할 수 있다. 이 중 규제와 관련한 평가만 자체평가와 상급기관의 상위평가의 이중 프로세스로 이뤄지고 있으며, 그 외의 기금, 부담금, 지방공기업과 관련된 제도는 외부기관에서 시행하는 외부평가를 받고 있음을 알 수 있다.

또한 평가의 전문성은 평가주체의 중요한 부분이다. 평가제도의 성과를 판단할 때 제도 그 자체도 중요하지만 제도를 움직이는 사람에 의해 좌우될 수 있기 때문에 평가자 또는 평가위원회의 전문성이 무엇보다 중요하다. 따라서 각 평가주체들의 전문성, 공정성, 중립성이 전제되어야 하고, 전문성이 높은 평가자라 하더라도 평가과정에서 전문성이 발휘될 수 없는 여건에서는 그 능력을 발휘할 수 없기 때문에 절차와 과정이 투명하고 체계적으로 마련되어 있어야 한다.

평가기준은 평가지표의 일정수준을 의미하는 것으로 평가결과를 분류하는 기준이 된다. 주로 평가지표는 타당성(validity)와 신뢰성(reliability)에 대해 분석하는 것으로 ‘무엇을’, ‘어떻게’ 정확하고 일관성 있게 분별하기 위해 정교하게 설계될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 심사제도와 존치·운용 평가제도의 사례들을 보면 평가지표와 평가기준이 명확하지 않은 경우가 있어 제도의 성공적인 적용을 위해서는 명확한 지표의 설정이 필요하다.

유사제도를 비교 분석해 본 결과, 이를 공공기관에 적용할 때의 방향성 및 고려사항은 아래와 같이 설명할 수 있다.

첫째, 제도를 처음 도입하고 신설하기 위해서는 신중한 검토가 필요할 뿐만 아니라 이후에도 지속적으로 점검하는 과정이 중요하다는 점이다. 기금, 부담금, 규제, 지방공기업과 관련된 4가지 유사제도는 모두 신설 및 존치(운용) 평가가 하나의 프로세스로 이루어져 있다. 그렇지만 현재 실시되는 공공기관 신설 타당성에 관해서는 어느 정도 제도화가 되어 있긴 하지만 기능 적정성에 대해서는 구체적인 점검 과정이 없기 때문에 보다 명확한 설계가 필요하다.

둘째, 제도적인 미비점을 보완할 필요가 있다. 공공기관의 신설 타당성 제도의 경우 기본적인 규정은 마련되어 있으나, 의원입법을 통한 공공기관의 신설에서는 심사와 조율이 없다는 문제점이 존재한다. 의원입법의 경우도 사후적인 검토 절차가 진행될 수 있도록 규정의 보완이나 법의 개정 등이 필요할 것이다. 기능 적정성 제도는 구체적인 시행령이 마련되어 있지 않은 상태로 실제 제도가 운영된 사례가 없기 때문에 이후 보완하여 공공기관 기능 적정성 심사에 관한 평가가 필요하다고 판단된다. 그리고 신설 타당성과 기능 적정성, 양자

간에 프로세스가 잘 연계되도록 설계하여 기관이 신설되고 최소 3년의 기간이 지난 후에 설립목적 이행 등의 기능적정성 심사를 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 평가 대상과 단위에 대한 검토가 필요하다. 기금, 부담금, 규제와 같은 경우는 평가 대상이 명확하고 구분이 가능하지만, 공공기관의 기능 적정성 조정을 위해서는 ① 단위기관 간 관계 및 단위기관이 수행하고 있는 기능 전체를 대상으로 할 것인지, ② 단위기능이나 역할(사업)을 중심으로 평가할 것인지에 대해 결과의 차이가 발생하기 때문에 어떻게 접근할 것인지에 대해 고려해야 한다.

넷째, 타 제도와의 조응성(적합성)을 고려할 필요가 있다. 공공기관은 기관마다 그 성격이 매우 다양하기 때문에 아무리 좋은 제도라도 과정에서 다른 제도와 충돌하거나 중복된다면 없는 것만 못할 수 있다. 신설타당성 제도는 시장성 테스트(market testing)와 연계해 공공기관이 수행하는 사업의 수익성이나 민간시장의 여건 등을 함께 고려할 필요가 있다. 또한 기능 적정성 제도는 공공기관 경영평가와의 관계를 고려하여 경영평가의 대상인 주요 사업이나 현재 진행형인 사업 이외의 비핵심사업이나 부가사업 등에 대한 평가로 차별성을 확실히 보여야 할 것이며, 무엇보다 중복되거나 과도한 평가로 인한 제도의 부실화를 방지할 필요가 있다.

참고문헌

- 국무총리실, 『부담금 운용실태 분석·평가』, 2012.7.
- 규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 2011.
- 기획예산처, 「2003년도 부담금운용보고서 작성지침」, 2004.1.
- _____, 「기금운용평가단에서 57개 기금을 39개로 축소토록 제안」, 보도자료, 2004.8.27.
- _____, 「부담금운용평가단 13개의 부담금 폐지 등 제도개선 건의」, 보도자료, 2006.6.14.
- _____, 「2006년도 기금운용 평가결과」 및 「기금존치 평가결과」, 보도자료, 2007.5.29.
- 기획재정부, 「2006년~2011년도 기금운용계획」
- _____, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011.
- _____, 「기금존치평가 결과」, 보도자료, 2010.5.25.
- _____, 「존치실익이 미흡한 부담금 정비 등 부담금 제도개선 추진」, 보도자료, 2011.4.26.
- 기획재정부 기금운용평가단, 『기금존치평가 보고서』, 2010.5.
- 부담금운용평가단, 『부담금 평가』, 2011.8.
- 윤기웅·공동성, 「사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰」, 『한국정책학회보』, 제21권 제2호, 2012.6.
- 송희준·조택, 「기금관리 산하기관에 대한 평가제도 분석: 정보통신진흥기금을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 제16권 제3호, 2006.
- 전국경제인연합회, 『규제일몰제도 실효성 제고방안』, 2012.
- 한국공기업학회, 『공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발』, 2008.6.
- 행정안전부, 「지방공기업 설립·운영기준 개정(안)」, 2012.9.
- _____, 「지방공기업 설립 및 사업투자 요건 강화한다」, 보도자료, 2012.7.17.
- 규제개혁위원회 홈페이지, <<http://www.rrc.go.kr>>

2. 공공기관 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교분석

유 효 정

공공기관 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교분석

유 효 정

목 차

I. 서론	32	1. 국민체감도 조사 모델 및 방법	38
II. 공공기관의 고객만족도 조사	32	2. 국민체감도 조사 결과 및 활용	40
1. 고객만족도 조사 모델 및 방법	33	IV. 유형별 조사 결과 분석 및 향후 개선방향	41
2. 고객만족도 조사 결과 및 활용	36	참고문헌	46
III. 공공기관의 국민체감도 조사	37		

Abstract

고객만족도 조사와 국민체감도 조사는 국민들의 생활과 밀접하게 관련을 맺고 있는 공공기관에 대해 이루어지는 대표적인 외부 조사이다. 최근에 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과 간에 괴리가 발생 하는 문제에 관한 지적이 많이 제기되고 있는데 분석결과 두 제도는 조사 대상과 조사 모델, 조사 방법 등이 상이해 단순비교하기 어려우며, 제도의 개선은 각각의 특성에 초점을 맞춰서 이루어지는 것이 바람직하다고 판단된다. 이를 위해 본 연구에서는 2011년 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과에 따라 공기업과 준정부기관의 유형을 4가지로 구분하여 각각의 유형별 기관이 가진 특징을 살펴보고, 개선방향을 도출하기 위해서 선행연구에서 조사 결과에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 제시한 변수들을 유형별로 살펴보았다. 분석 결과 이미 제도 개선이 일정 수준 이뤄진 고객만족도 조사보다는 국민체감도 조사에 초점을 맞춰서 개선방향을 도출해보면 우선 조사 대상을 '일반 국민'으로 정의할 것이 아니라 기관별 특성이나 서비스의 성격 등에 따라 다르게 적용할 필요가 있으며, 과도한 홍보비용 지출은 지양 하더라도 일반국민에게 기관의 인지도를 높이기 위한 기관의 지속적인 노력은 필요한 것으로 판단된다. 그리고 일부 기관의 경우 인지도가 낮아서 국민체감도 지수가 낮다기보다 기관에 대한 부정적인 보도나 사업 자체에 대한 국민의 불만이 결과에 반영된 것으로 보이므로 이를 극복하기 위한 기관 차원의 적극적인 노력과 합리적인 사업 추진이 필요하다고 판단된다. 마지막으로 조사설계 시에도 기관당 일정한 표본을 일률적으로 추출하기보다는 기관의 규모(인력이나 예산) 등에 따라 차등적으로 추출하는 방안도 고민해 볼 수 있을 것이다.

I. 서론

현재 공공기관을 대상으로 실시되고 있는 고객만족도 조사와 국민체감도 조사는 국민들의 생활과 밀접하게 관련을 맺고 있는 공공기관에 대해 이루어지는 대표적인 외부조사이다. 그리고 공공기관 경영평가에서도 그 중요성을 반영하여 고객만족도 조사와 국민체감도 조사의 수준 및 개선 실적을 종합해 ‘국민평가’지표로 평가하고 있다.¹⁾ 그러나 공공기관의 고객만족도 지수가 지속적으로 상승하면서, 조사 결과에 대한 신뢰성과 공정성에 대해 다양한 지적이 제기되고 있으며 이에 대한 개선 역시 지속적으로 이뤄지고 있다.

또한 최근에는 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과 간에 괴리가 발생하는 문제점에 관한 지적이 많이 제기되고 있다. 그러나 두 제도는 조사대상과 조사모델, 조사방법 등이 상이해 단순히 비교하기에는 어려움이 있으며, 양 제도의 개선은 각각의 특성에 초점을 맞춰서 이뤄져야 하는 점 또한 중요하다.

본 연구에서는 이에 따라 고객만족도 조사와 국민체감도 조사의 조사모델과 방법 등을 살펴보고, 양 제도의 차이점과 조사결과를 비교분석해 각각의 제도에 맞는 개선방향을 논의해보도록 하겠다.

II. 공공기관의 고객만족도 조사

공공기관의 서비스를 직접 제공받는 고객을 대상으로 하는 고객만족도 조사는 1999년 정부투자기관(현재 공기업)을 대상으로 처음 실시되었다. 이후 조사대상을 점진적으로 확대해 2004년부터는 정부산하기관(현재 준정부기관), 2009년부터는 국민체감형 기타공공기관에 대해서 기획재정부 주관으로 통합 고객만족도 조사가 실시되고 있다.

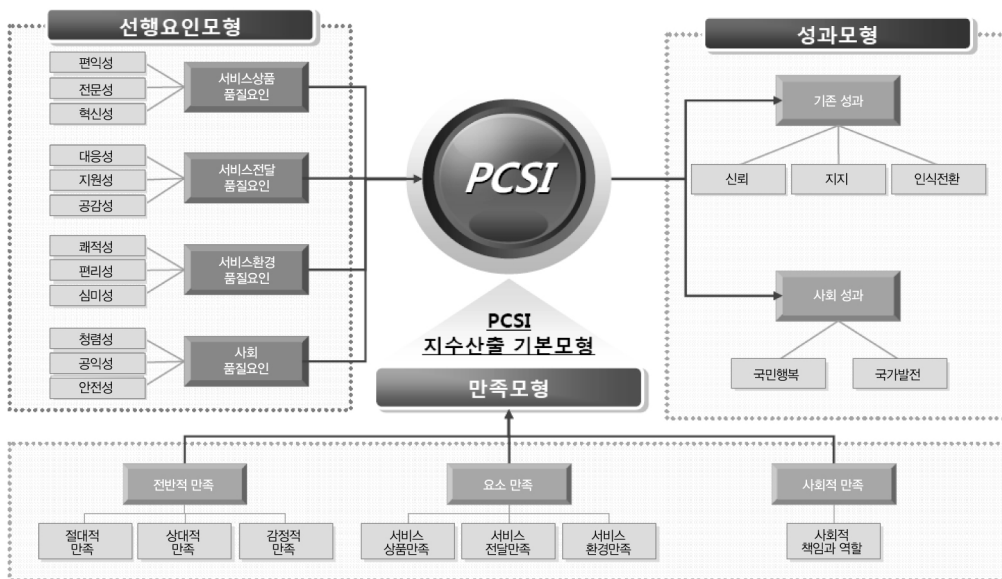
1) 2012년 경영실적평가편람에서 ‘국민평가’의 가중치는 100점 만점에 8점(공기업은 5점)으로 단일 지표로는 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

1. 고객만족도 조사 모델 및 방법

현재 공공기관의 고객만족도 조사는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제13조 제2항과 시행령 제17조 제1항에 근거해서 실시되고 있다.

고객만족도 조사는 선행요인모형, 성과모형, 만족모형으로 구성된 모델에 의해서 이루어 지는데, 고객만족도 조사 결과치인 지수는 이 중 만족모형을 바탕으로 산출된다(그림 1 참조).

[그림 1] 고객만족도 조사 모델



고객만족도 조사 모델의 측정개념 및 측정항목을 살펴보면 <표 1>과 같다. 만족모형은 크게 전반적 만족과 요소 만족, 서비스 만족으로 구성되어 있으며 각각의 차원에 대해서 요소별로 측정하도록 되어 있다.

〈표 1〉 고객만족도 조사 모델의 측정개념 및 측정항목

모형	차원	요소	측정개념	
만족 모형	전반적 만족	절대적 만족	기관의 서비스를 이용하고 난 후 전반적인 만족도	
		상대적 만족	기관의 서비스에 대한 상대적인 만족도	
		감정적 만족	기관 서비스를 이용한 후에 느끼는 감정적인 만족도	
	요소 만족	서비스 상품만족	기관의 핵심적인 서비스 또는 서비스 상품에 대한 만족도	
		서비스 전달 만족	기관의 서비스 전달과정에 대한 만족도	
		서비스 환경 만족	기관의 시설 및 환경에 대한 만족도	
사회적 만족	사회적 책임과 역할	공익기관으로서의 본질적 책임과 역할에 대한 만족도		
선행 요인 모형	서비스 상품 품질요인	편의성	해당기관이 제공하는 서비스 상품 자체가 주는 혜택의 정도	
		전문성	서비스 상품을 제공하기 위한 능력의 보유 정도	
		혁신성	고객을 위한 새로운 아이디어 또는 프로그램의 기획 정도	
	서비스 전달 품질요인	대응성	인적응대 및 시스템 또는 절차의 고객응대수준(인적대응, 시스템적 대응 포함)	
		지원성	고객에 대한 정보제공 또는 사회적 지원관리의 정도	
		공감성	고객을 이해하고 배려하는 정도	
	서비스 환경 품질요인	쾌적성	서비스 제공 환경과 시설의 쾌적한 정도	
		편리성	서비스 제공 환경, 시설의 편리성 정도, 정보 접촉 및 담당자 접촉의 편리성	
		심미성	서비스 환경과 시설의 아름다운 정도	
	사회 품질 요인	청렴성	업무처리의 투명성, 도덕성 및 공정성 정도	
		공익성	공공의 이익에 도움이 되는 정도	
		안전성	고객의 물리적 안전성 및 신변과 비밀을 보호하는 정도	
	성과 모형	기관 성과	신뢰	기관의 정책 또는 활동에 대해 신뢰하는 정도
			지지	기관의 정책 또는 활동에 대해 지지하는 정도
			인식전환	기관의 평판과 이미지를 더 좋게 평가하는 정도
사회 성과		국민행복	기관의 서비스가 국민의 삶의 질과 행복에 기여한 정도	
		국가발전	기관의 서비스가 국가 및 사회발전에 기여한 정도	

고객만족도 조사의 대상이 되는 고객은 ‘해당 사업 부문을 평가할 수 있는 최소한의 경험을 보유한 고객’이라는 대원칙하에 기관의 특성을 반영하여 선정한다. 주로 20세 이상 65세 미만의 국민 중 최근 1년 이내에 해당 서비스를 1회 이상 이용한 경험이 있어야 고객으로 선정된다.

〈표 2〉 고객만족도 조사 대상 고객 정의 기준

구분	주요 내용
연령	- 20세 이상 65세 미만 * 청소년은 중3 이상, 병원과 요양시설에 한해 80세 미만 고객을 조사
이용 경험 및 시간	- 최근 1년 이내에 해당 서비스를 1회 이상 이용한 경험이 있는 고객 * 서비스 이용경험이 매우 짧고 1회의 경험으로 정확한 평가가 불가능한 경우에는 기관별로 적정 이용경험과 기간 설정(단, 예외 기간에 대해서는 평가위원회 최종 검토에 의해 결정)
조사 제외 고객	- 기관 서비스 이용과 관련하여 행정조치, 기관의 강제조치, 고객의 귀책사유로 인한 불이익 경험 등 평가가 공정하게 이루어질 수 없다고 판단되는 고객 제외 - 시험, 검사/검증, 인증사업의 불합격자(탈락자)는 고객에 포함

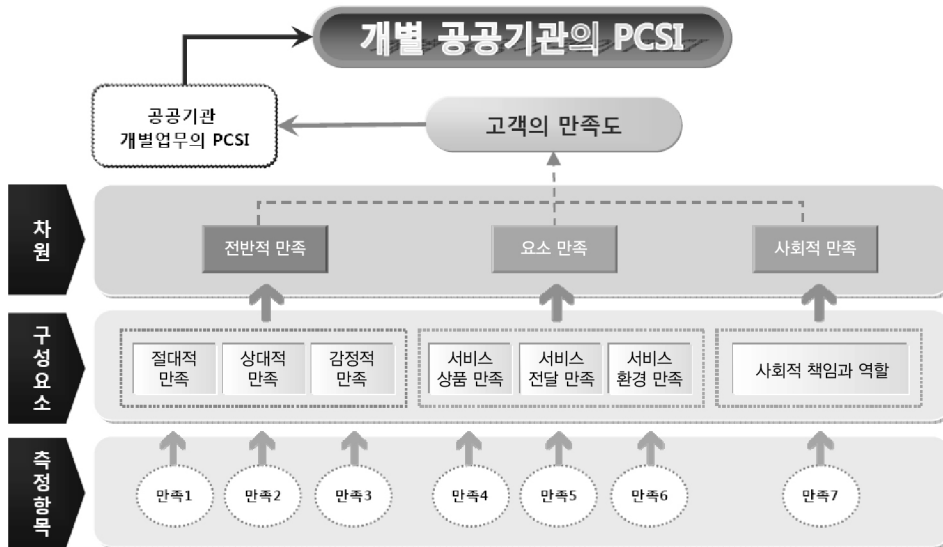
고객만족도 조사의 표본은 사업영역별 모집단의 크기에 따라 전수 또는 일부의 고객리스트를 제출받아 그 크기를 결정한다. 2012년 유형별 평균 표본 수는 공기업 673.9개, 준정부기관 613.3개, 기타 공공기관은 486.2개이다.

고객만족도 조사는 원칙적으로 고객리스트를 바탕으로 한 일대일 개별 면접 조사로 이루어지만, 기관별로 사업이나 업무의 성격, 고객의 성격이 다양하므로 현장/출구조사와 e-mail 조사, 전화조사 등을 병행하여 실시한다.

공공기관의 고객만족도 지수를 산출하는 단계는 다음과 같다(그림 2 참조). 즉, 각각의 측정항목 점수의 산술평균으로 구성요소의 지수를 계산하고 다시 구성요소의 점수를 산술 평균하여 차원의 지수를 계산한다. 업무별 고객만족도 지수는 전반적 만족과 요소 만족, 사회적 만족의 3가지 차원의 지수를 각각 50:30:20의 가중치로 반영하여 산출하고 업무별 차등 가중치²⁾를 적용해 최종적으로 기관별 고객만족도 지수를 도출해 낸다.

2) 업무별 가중치는 모집단의 크기와 매출(또는 예산), 투입인력 등을 고려하여 산출한다.

[그림 2] 공공기관 고객만족도 지수 산출 방법



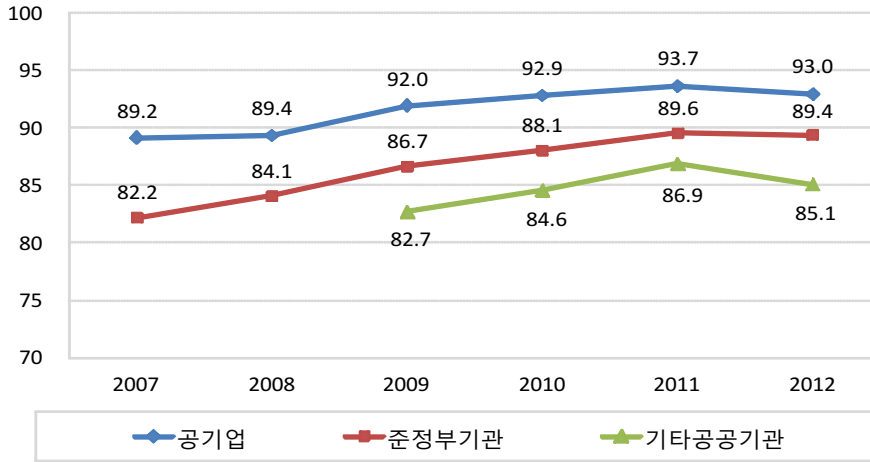
2. 고객만족도 조사 결과 및 활용

2012년 공공기관 고객만족도 조사는 총 173개 공공기관(공기업 22개, 준정부기관 81개, 기타공공기관 70개)을 대상으로 이루어졌다. 조사 결과를 살펴보면 공기업과 준정부기관, 기타공공기관 모두 2011년까지 평균점수가 지속적으로 상승하다가 2012년에 하락한 것으로 나타난다. 그러나 이러한 결과는 공공기관 서비스의 질적 수준 저하를 의미한다기보다 고객만족도 조사의 신뢰성과 공정성, 실효성 제고를 위한 제도개선³⁾의 결과로 보는 것이 타당할 것이다.

유형별로 살펴보면 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 순으로 평균 고객만족도 지수가 높은 것으로 나타났다(그림 3 참조). 2012년의 평균 고객만족도 지수는 공기업 93.0점, 준정부기관은 89.4점, 기타공공기관은 85.1점이었다.

3) 2011~2012년 공공기관정책센터의 연구결과를 바탕으로 고객범위 확대(모집단 제출의 제외 대상 대폭 축소, 의료 및 연금지급 서비스 분야 조사 대상 연령 확대)와 설문문항 개선 등이 이루어졌다.

[그림 3] 공공기관 고객만족도 조사 결과(2007~2012년)



고객만족도 조사 결과는 기관의 고객중심경영을 제고하고 경영평가에 반영하는 두 가지 방법으로 활용된다. 조사 결과 ‘미흡’ 등급을 받은 기관에 대해서는 2013년 1월 말까지 「고객만족 경영개선계획」을 제출하도록 하여 체계적으로 관리하며 조사 결과는 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)에 통합 공시되고, 경영평가에서 국민평가지표에 반영된다.

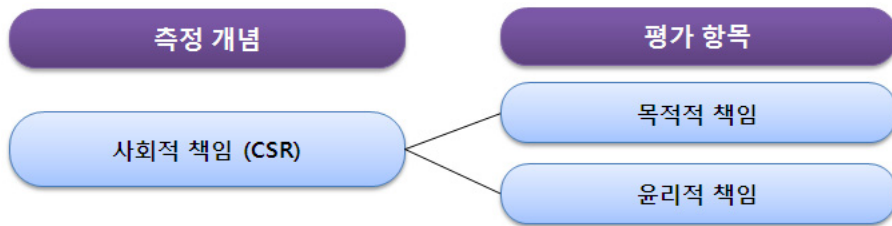
Ⅲ. 공공기관의 국민체감도 조사

국민체감도 조사는 고객만족도 조사 결과가 일반 국민들이 실질적으로 체감하는 만족도와 괴리가 존재한다는 지적을 반영하여 2011년부터 일반 국민을 대상으로 실시되기 시작하였다. 2010년에 시범적으로 21개 공기업에 대해서 국민평가 조사가 실시되었으며, 조사 모델 등의 수정을 거쳐 2011년부터 조사가 이루어지고 있다.

1. 국민체감도 조사 모델 및 방법

국민체감도 조사 모델은 공공기관의 설립목적을 사회적 책임을 수행하기 위한 것으로 보고 사회적 책임(CSR)에 초점을 맞춰서 구성되어 있다(그림 4 참조).

[그림 4] 국민체감도 조사 모델



사회적 책임은 목적적 책임과 윤리적 책임의 평가를 통해서 측정하고, 측정항목은 <표 3>과 같다. 또한 설문문항은 공공기관의 공공성 및 사회적 책임성, 윤리성, 설립목적 부합성에 대해서 일반국민들의 인식을 조사하도록 구성되어 있다.

<표 3> 국민평가 모델의 측정개념 및 측정항목

요소	측정개념	측정항목
목적적 (이해관계자) 책임	공기업의 설립목적과 이해관계자의 욕구에 부합하는 경영활동을 수행하는 정도	(설립 목적 설명) ○○공사는 앞서 언급해드린 설립 목적에 맞게 운영되고 있다고 생각되십니까? (○○공사 사업 내용 설명) ○○공사는 앞서 언급해드린 사업들을 충실히 수행하기 위해 노력하고 있다고 생각하십니까? ○○공사는 설립목적에 따른 업무를 수행하고 공공기관으로서 사회적 책임을 이행함으로써 '공공의 이익 또는 국가 발전'에 기여하고 있다고 생각하십니까?
윤리적 책임	공기업의 경제적 책임을 달성함에 있어 사회가 요구하는 윤리 및 법률적 책임을 준수하는 정도	○○공사는 평소 사업을 수행함에 있어서 법이나 사회적 윤리를 준수하고 있다고 생각되십니까?

조사는 만 20세 이상 65세 미만의 7개 권역별 인구비례할당방법을 사용하여 추출된 일반 국민을 대상으로 구조화된 설문지를 이용한 전화조사방법으로 실시된다. 2012년에는 모두 104개 기관에 대해 조사가 실시되었으며, 기관별 표본 수는 335개였다.

〈표 4〉 2012년도 국민체감도 조사 개요

구분	내용
모집단	만 20세 이상 65세 미만 일반 국민
조사지역	전국 16개 시도(지역별 인구 비례 할당) * 수도권매립지관리공사는 예외적으로 서울, 인천, 경기 지역에서만 조사
표본 수	- 104개 기관 - 기관별 335표본
표본추출방법	16개 시도를 7개 권역으로 구분하여 권역별/성별/연령별 인구 비례 할당 ¹⁾ (Proportionate Quota Sampling)
조사방법	구조화된 설문지를 이용한 CATI(Computer Aided Telephone Interview)

주: 1) 기관별로 335표본을 16개 시도별로 할당할 경우 제주는 할당 표본이 0인 경우가 존재하므로 분석을 위한 최소 표본 확보를 위해 7개 권역별로 인구 비례 할당한다.

또한 국민체감도 조사는 기관에 대해 잘 알지 못하는 응답자에 의해 결과가 왜곡되는 것을 방지하기 위해 조사에 앞서 응답자에 대한 스크린 작업을 진행한다. 예를 들어 “OO님은 △△공사에 대해 알고 계십니까”라는 질문을 통해 “들어본 적 없거나 잘 모른다”고 응답한 경우에는 조사에서 제외하고, “조금 안다”거나 “안다”고 응답하는 경우에 조사를 계속 진행하는 것이다.

그리고 체감도 조사에서는 공공기관별 응답자의 인지수준 분포를 동일하게 함으로써 기관규모, 인지도에 의한 평가 결과에 대한 형평성 문제의 발생을 차단하기 위해서 인지수준별로 표본을 할당한다. 즉, “조금 안다”는 응답에는 전체의 55%인 184명의 표본을 할당하고, ‘안다’는 응답에 대해서는 전체의 45%인 151명의 표본을 할당한다.⁴⁾

마지막으로 기관별 국민체감도 지수는 다음의 6단계를 거쳐서 산정된다(그림 5 참조). 각 문항별 평균값을 기준으로 인지도 수준에 따라 중인지 45%, 저인지 55%의 가중치를 부여하여 기관별, 문항별 종합점수를 내고, 최종적으로 4개 문항의 산술평균값을 기관별 종합점수로 산출한다.

4) 조사 기한까지 인지수준별 55:45 비율의 표본 수가 조사되지 못했을 경우 기관 점수 산출 시 인지수준별 점수에 55:45로 가중치를 강제로 적용한다.

[그림 5] 국민체감도 지수 산출 단계



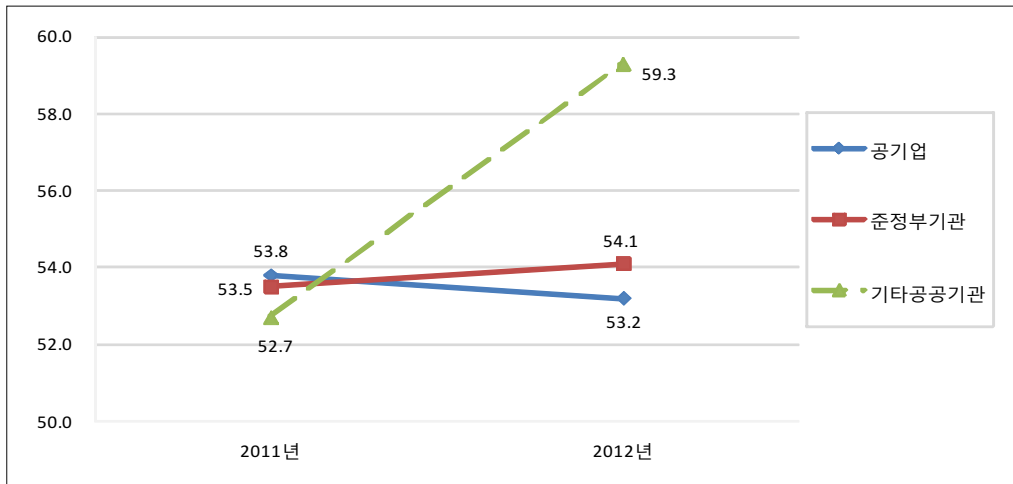
2. 국민체감도 조사 결과 및 활용

2012년 국민체감도 조사는 조사의 실효성을 제고하기 위해서 전년도 조사 결과 인지율이 20% 미만인 기관은 조사에서 제외하고, 104개 공공기관(공기업 23개, 준정부기관 74개, 기타 공공기관 7개)을 대상으로 이루어졌다.

전체 조사 대상 기관의 국민체감도 지수는 54.3점으로 전년 대비 소폭 상승(0.8점 증가)하였으나 여전히 낮은 수준이다(그림 6 참조). 2012년 공기업의 국민체감도 조사의 평균지수는 공기업 59.3점, 준정부기관 54.1점, 기타공공기관은 53.2점이었다. 공기업과 준정부기관의 경우 전년과 비교해 국민체감도 지수의 차이가 크지 않았으나, 기타공공기관은 전년에 비해 6.6점 증가한 것으로 나타났다. 기획재정부의 보도자료(2012b)에 의하면 이러한 결과는 공공기관의 공공성 및 사회적 책임성 윤리성 등에 대한 일반 국민들의 낮은 인식 및 국민과의 소통부족 등에서 기인하는 것으로 분석된다.

국민체감도 조사 결과는 경영평가에서 고객만족도 조사 결과와 함께 90:10의 비중으로 국민평가지표로 반영된다.

[그림 6] 국민체감도 조사 결과(2011~2012년)



IV. 유형별 조사 결과 분석 및 향후 개선방향

선행연구에서는 고객만족도 조사와 국민체감도 조사에 대해 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다. 고객만족도 조사의 경우 가장 많이 지적되는 것은 만족도 지수가 지속적으로 상승하여 기관별 차별성이 부족하고 신뢰도가 저하된다는 점과 국민의 실질적인 만족도와 지수 사이에 괴리가 존재하는 점이다. 또한 국민체감도 조사와 관련해서 이명호(2012)는 일반 국민들의 기관에 대한 이해가 부족해 평가 결과의 신뢰성에 대해 문제가 제기될 수 있고, 공공기관의 불필요한 홍보마케팅 비용 발생, 인지도가 높은 대형 공기업과 인지도가 낮은 중소형 전문 공공기관 간에 결과의 차이가 나타날 수밖에 없다는 것을 문제점으로 지적하고 있다.

고객만족도 조사가 가진 문제점은 제도설계 개선과 국민체감도 조사 실시를 통해 일정 부분 해소된 것으로 판단되며⁵⁾ 향후 제도운용에 좀 더 초점을 맞춰서 제도개선이 이루어질 예정이다(기획재정부, 2012a). 즉 향후 표본추출의 가이드라인을 제시하여 실사업체(면접원

5) 고객만족도 지수가 99년 이후 지속적으로 상승하다가 2012년 처음 하락한 것은 고객범위 확대, 설문문항 개선 등 제도설계상의 개선 결과에 기인한 것으로 분석되고 있다(기획재정부, 2012b).

포함)의 재량 개입을 사전에 차단하고, 충실한 조사를 위하여 실사기간을 확대(전년 2개월: 10월~11월 → 3개월: 9월~11월)하는 방안 등이 모색되고 있다. 또한 기관의 개입 가능성을 차단하기 위해 기관별 실사업체 배정과 세부 조사일정은 미공개하거나 현장점검 및 조사 결과에 대하여 제3의 독립기관으로 하여금 재검증을 실시하도록 하는 방안도 검토되고 있다.

최근 언론에서는 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과 간 괴리가 나타나는 문제점을 지적하고 있다. 그러나 <표 5>와 같이 두 제도는 조사 모델과 조사 방법 등에 차이가 있으므로 조사 결과가 다르게 나타나는 것을 제도상의 문제라고 보기는 어렵다. 고객만족도 조사의 대상은 직접적으로 서비스를 제공받는 고객이고 국민체감도 조사는 간접고객인 일반국민이며, 조사 모델을 통해 측정하고자 하는 바도 전자가 만족도(전반적 만족, 요소 만족, 사회적 만족)인 데 반해 후자는 사회적 책임(목적적, 윤리적 책임)으로 상이하다. 또한 고객만족도 조사가 기관별 사업에 따라 설문문항이 상이한 데 반해 국민체감도 조사는 기관별로 동일한 설문으로 조사가 이루어지는 것도 두 조사의 차이점이라고 볼 수 있다.

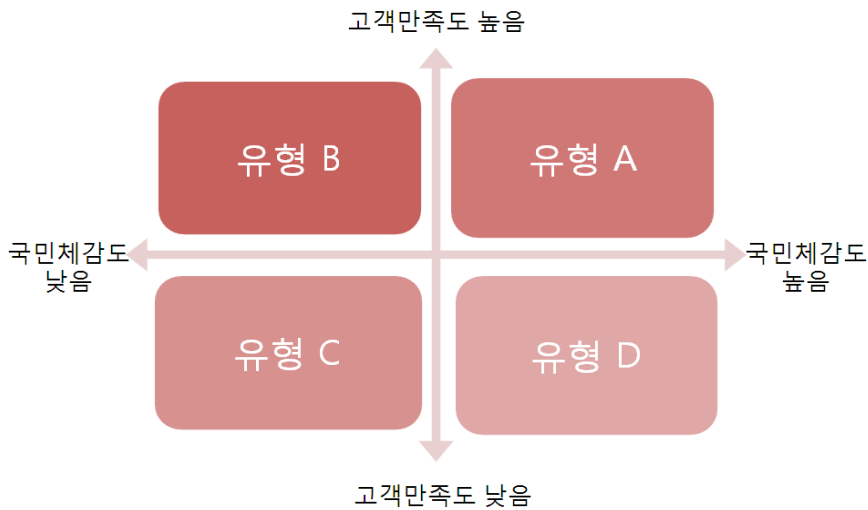
<표 5> 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교

구분	고객만족도 조사	국민체감도 조사
조사 대상	직접적으로 서비스를 제공받는 고객	간접고객인 일반국민
조사 모델 (측정개념)	만족도 (전반적 만족, 요소만족, 사회적 만족)	사회적 책임 (목적적 책임, 윤리적 책임)
표본 수	기관별 모집단에 따라 표본수가 상이	기관별로 동일한 335표본
표본추출 방법	기관별 모집단에 따라 전수 혹은 일부 추출 고객리스트를 바탕으로 추출	인지수준에 따라 표본 할당
조사방법	원칙적으로 일대일 개별 면접 조사 (현장/출구조사, e-mail 조사, 전화조사 등 병행)	전화조사
설문문항	기관별 사업에 따라 상이한 설문	기관별로 동일한 설문

그러므로 제도의 개선은 두 조사에서 나타나는 결과의 차이에 초점을 맞춰서 진행될 것이 아니라 양 제도가 가진 차이점을 인정하고 각각의 제도에 적합한 개선방향을 모색하는 쪽으로 진행되어야 할 것이다. 이를 위해 2011년 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과에 따라 공기업과 준정부기관 유형을 4가지로 구분하여 각각의 유형별 기관이 가진 특징을 살펴 보고, 개선방향을 도출하기 위해서 선행연구에서 조사 결과에 영향을 미칠 수 있는 요인으

로 제시한 변수들을 유형별로 살펴보았다. 유형은 공기업과 준정부기관의 각각의 2011년 고객만족도 지수와 국민체감도 지수가 평균보다 높은 기관은 (+), 낮은 기관은 (-)으로 나누었다. 이는 연구목적에 의한 분류로 고객만족도 조사 결과와 국민체감도 조사 결과를 4가지 수준으로 나누어 공식적으로 발표하는 것⁶⁾과는 차이가 있으며, 특히 공기업과 준정부기관은 고객만족도 수준이 매우 높은 편이므로 양호 등급을 받은 경우에도 지수가 평균 점수보다 낮은 경우에는 유형 C나 유형 D에 속할 수 있다.

[그림 7] 고객만족도와 국민체감도 조사결과에 따른 기관 유형



[그림 7]을 보면 유형 A는 고객만족도와 국민체감도 조사 결과가 높은 기관이며, 유형 C는 고객만족도와 국민체감도가 모두 낮은 편에 속하는 기관이다. 유형 B는 고객만족도 지수는 높으나 국민체감도 지수는 낮은 기관이고, 유형 D는 국민체감도 지수는 높으나 고객만족도 지수가 낮은 기관이다.

고객만족도 조사와 국민체감도 조사의 결과에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 <표 6>과 같다. 분석 결과 선행연구와 마찬가지로 고객만족도 지수에 영향을 미치는 요인은 개인 및 법인고객 비율과 표본/모집단 비율인 것으로 나타났으며, 국민체감도 조사에는 인지율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 고객만족도 지수와 국민체감도 지수에서 괴리가 나타나

6) 고객만족도 수준은 우수(90점 이상), 양호(85~90점 미만), 보통(80~85점 미만), 미흡(80점 미만)의 4가지로 나뉘며 국민체감도 수준은 상위(20%), 중상위(30%), 중하위(30%), 하위(20%)로 나뉜다.

는 B유형은 D유형에 비해 인지율은 낮고 법인고객의 비율이 높은 것으로 나타났으며, 표본/모집단 비율은 높은 것으로 나타났다. 또한 고객만족도 조사와 국민체감도 조사의 표본 수 간에 차이가 큰 경우에도 양 조사의 결과가 다르게 나타났으며, 결과에 영향을 미치는 요인은 공기업과 준정부기관에 따라서 다르게 나타났는데 준정부기관의 경우 전체적으로 인지율이 공기업에 비해 낮기 때문에 인지율에 따른 차이가 유형별 특성에 미치는 영향이 크지 않은 것으로 보인다.

〈표 6〉 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과에 영향을 미치는 요인

	구분	고객만족도 지수	국민체감도 지수	인지율	개인고객 비율	법인고객 비율	표본/모집단 비율
유형 A	공기업	96.7	57.5	58.9	14.3	85.7	34.0
	준정부	93.5	55.6	41.7	37.9	62.1	12.1
유형 B	공기업	95.3	49.3	42.5	25.6	74.4	58.5
	준정부	93.6	50.5	38.3	17.1	82.9	35.7
유형 C	공기업	89.1	46.7	46.1	41.4	58.7	25.6
	준정부	84.6	49.9	36.7	11.9	88.1	33.7
유형 D	공기업	92.6	56.7	56.4	64.5	35.5	29.3
	준정부	85.5	56.0	38.2	44.9	55.1	17.3
전체	공기업	93.7	53.1	52.5	30.8	69.2	34.4
	준정부	89.6	53.4	38.9	30.1	69.9	23.9

고객만족도 조사는 2011년부터 지속적으로 제도개선이 이뤄지고 있으므로 국민체감도 조사에 좀 더 초점을 맞춰서 개선방향을 도출하면 다음과 같다. 우선 현재와 같이 권역별/성별/연령별 인구 비례 할당에 따라 추출한 조사 대상을 ‘일반 국민’으로 정의할 것이 아니라 기관별 특성이나 서비스의 성격 등에 따라 조사 대상을 다르게 적용하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 일반 국민에게 기관의 인지도를 높이기 위한 기관의 지속적인 노력이 필요할 것으로 판단된다. 과다한 홍보마케팅 비용의 지출은 문제가 되지만 공익을 목적으로 하는 유형 B와 C의 준정부기관의 경우 기업의 설립목적과 사업 등에 관한 대국민 홍보활동은 필요하다고 판단되며, 유형 C의 공기업과 일부 준정부기관의 경우 인지율이 낮아서 국민체감도지수가 낮다기보다 기관에 대한 부정적인 보도나 사업 자체에 대한 국민의 불만이 결과에 반영된 것으로 판단되므로 이를 극복하기 위한 기관 차원의 적극적인 노력과 합리적인 사업

추진이 필요하다고 생각된다. 그리고 마지막으로 조사설계 시에도 기관당 일정한 표본을 일률적으로 추출하기보다는 기관의 규모(인력이나 예산) 등에 따라 차등적으로 표본을 추출하는 방안도 고민해볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김지영, 「공공기관 고객만족도 점수의 결정요인」, 『재정학연구』, 제5권 3호, 2012, pp. 69~97.
- 이명호, 「공공기관의 고객만족도 조사방법 및 지표개선 방안」, 국회예산결산특별위원회, 2012.
- 한국능률협회, 『공공기관 고객만족도 조사 결과보고서』, 각 연도.
- _____, 『공공기관 국민체감도 조사 결과 보고서』, 각 연도.
- 한국생산성본부, 『공공기관 고객만족도 조사 기본설계 결과 보고서』, 각 연도.
- 기획재정부, 「공공기관에 대한 고객만족도와 국민체감도 실사 착수」, 보도자료, 2012.9.11.
- _____, 「2012년도 공공기관 고객만족도 및 국민체감도 조사결과」, 보도자료, 2012.12.31.



3. 공기업 공시정보 간 일치성 연구

임 미 화

공기업 공시정보 간 일치성 연구

임 미 화

목 차

I. 서론	50	3. 공공기관 경영정보공개시스템 검토 결과	57
1. 연구의 배경 및 목적	50	III. 경영공시 개선방안	60
II. 공기업 경영공시정보 검토	50	1. 알리오 개선방안	61
1. 투명성의 정의 및 평가	50	2. 공공기관의 정보공개 개선방안	62
2. 공공기관 경영정보공개시스템 검토	54	참고문헌	63

Abstract

우리나라 공기업에 대한 평가는 공기업이 가진 특수성으로 인하여 과대 혹은 과소 평가되어 있을 가능성이 높다. 이로 인하여 현재 대중들은 공기업의 정보를 불신하는 경향이 강하며, 사회적으로 방만 경영에 대한 이슈가 끊이지 않고 있다.

이러한 상황에도 불구하고 지금까지 공기업의 투명성에 대하여 명확히 측정된 적이 거의 없었으며 객관적 평가 없이 공기업은 불투명하다는 사회적 인식만 존재하였다.

이에 본 연구에서는 공공기관 통합공시 및 경영공시의 성실성을 기준으로 공기업의 상대적 공시 투명성에 대하여 판단해보고, 공공기관 경영공시에 대한 문제점 및 개선방안을 고찰하고자 하였다.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

기존 우리나라 공기업에 대한 평가는 공기업이 가진 특수성으로 인하여 과대 혹은 과소평가되어 있을 가능성이 높으며, 이로 인하여 현재 공기업의 정보에 대하여 대중들은 불신하는 경향이 강하다. 많은 기관¹⁾에서 공기업에 대한 신용평가를 하고 있으나, 이는 정부라는 거대한 지배구조 아래 대부분 과대평가되고 있다. 이에 따라 정보 이용자는 공기업의 평가 및 투명성에 대하여 불신하게 되고, 사회적으로 방만경영에 대한 이슈가 끊이지 않고 있다.

이러한 상황에도 불구하고 지금까지 공기업의 투명성에 대하여 명확히 측정된 적이 거의 없었으며 객관적 평가 없이 공기업은 불투명하다는 사회적 인식만 존재하였다.

이에 본 연구에서는 공공기관 통합공시 및 경영공시의 성실성을 기준으로 공기업의 상대적 공시 투명성에 대하여 판단해보고 이에 대한 문제점 및 개선방안을 고찰하고자 한다. 또한 본 연구에서는 공공기관의 홈페이지자료와 통합공시자료의 비교를 통하여 공공기관의 공시자료에 대한 신뢰성 검증의 역할도 함께 수행한다.

본 연구는 공기업의 공시 투명성 및 회계정보의 질에 대하여 측정하고 기관 간 비교를 함으로써 향후 공기업의 투명성을 높이고 대중의 신뢰 향상에 기여할 것으로 기대한다. 또한 공공기관 경영정보공개시스템 및 공공기관 공시 전반의 사후적 관리의 필요성을 제시하고 있으며, 공기업의 투명성에 대한 문제점 인식과 개선방안을 도출하고자 한다. 완료된 성실공시 점수는 공기업에 대한 상대적 평가로서 유의미하다.

II. 공기업 경영공시정보 검토

1. 투명성의 정의 및 평가

투명성에 대한 개념은 여러 연구에서 논의된 바 있다. Standard and Poors(2002)에서는 투

1) 한국신용평가, 무디스, S&P 등

명성은 기업경영상·재정상의 이행과 기업법인의 지배현황에 관한 충분한 공시와 시기적절한 공개를 필요로 한다고 언급하였으며, IMF(1998)는 기업 투명성에 대하여 기존의 조건, 의사결정 및 행동 등에 대한 정보에 접근이 가능하고 가시적인 것이라고 정의하였다.

곽수근 외(2004)의 연구에 따르면 회계 투명성을 4가지로 구분하고 있다. 곽수근 외(2004)는 회계제도의 투명성과 회계정보의 투명성으로 구성되는 회계 투명성 개념을 제시하고, 이러한 회계 투명성은 경영 투명성과 경영의식 투명성에 의하여 영향을 받는다는 개념적 틀을 제시하였다.

〈표 1〉 회계 투명성의 정의

회계정보 투명성	회계제도 투명성	경영 투명성	경영의식 투명성
정보내용	내부통제시스템	기업지배구조	경영철학 및 기업문화
- 정보의 적합성	- 시스템 구조	- 소유 구조	사회적 책임수행
- 정보의 정확성	- 시스템 운영	- 전문경영체제	자원배분 결정기준
- 정보의 충분성	정보시스템	- 이사회 운영	이해관계자 존중의식
- 처리방법의 적정성	- 정보화 수준	- 감사위원회 운영	
정보공시	- 통합 수준	- 사외이사, 감사	
- 공시의 적정성	회계조직	기업경영 공정성	
- 공시의 적시성	- 독립성	- 거래의 공정성	
- 공시수단의 적정성	- 조직 내 위상	- 납세의 성실성	
정보이용	- 규모	- 활동의 적법성	
- 이해관계자	감사제도		
- 정보분석가	- 내부 감사제도		
- 정보평가자	- 외부 감사인선임		

자료: 곽수근 외(2004)의 연구에서 인용

한국공인회계사회와 한국회계학회는 매년 전체 상장기업들을 대상으로 회계 투명성 평가를 거쳐 회계 투명성 지수를 부여하고 회계 투명성 지수가 상위인 기업들에 시상을 하고 있다. ‘투명경영상’ 수상 기업은 〈표 2〉와 같이 3가지 평가 단계에 걸쳐 회계 불투명성 존재 여부, 사업보고서 및 감사보고서의 적정성 평가, 기타 추가적인 검토사항 등을 고려하여 선정된다.

〈표 2〉 투명경영상 수상 기업 평가 Framework

1단계: 계속기업의 가정에 중대한 의문의 있는 기업 및 회계 불투명 기업 제거

- 계속기업 가정에 중대한 의문이 있는 기업
 - 최근 3년간 연속적으로 당기순손실을 보고한 기업
 - 최근 3년간 연속적으로 영업손실을 보고한 기업
 - 최근 3년간 연속적으로 영업활동으로 인한 현금흐름이 음(-)인 기업
 - 신용등급이 부실한 기업(C등급 이하)
 - 분석 대상 기간인 2011년 자본완전잠식(자산<부채)인 기업
- 회계 불투명성이 존재하는 기업
 - 최근 3년간 비적정 감사 의견을 받은 기업
 - 최근 3년간 내부 회계관리제도에 대해 비적정 검토 의견을 받은 기업
 - 최근 3년간 증권선물위원회로부터 감사인 강제지정을 받은 기업
 - 최근 3년간 증권선물위원회의 감사보고서 감리를 통해 회계부정이나 오류가 적발된 기업
 - 최근 3년간 불성실공시, 횡령, 배임 등을 사유로 지정을 받은 기업
 - 한국기업지배구조원으로부터 기업지배구조가 취약(C등급 이하)하다고 평가받은 기업

2단계: 공시정보의 적정성 평가(사업보고서 및 감사보고서 평가/기타 평가)

- 사업보고서 및 감사보고서 평가
 - 사업보고서의 공시항목 검토
 - 감사보고서의 공시항목 검토
- 기타 평가
 - 재무공시정보의 신뢰성
 - 투자자 정보수요 충족도
 - 내부 회계관리 및 기업지배구조

3단계: 투명경영상 수상 기업의 선정

- 아래의 사항을 추가적으로 검토
 - 최고 경영자의 투명경영에 대한 철학
 - 회사의 회계 투명성 제고를 위한 투자활동 내역
 - 회사의 회계부정과 오류를 감소시키기 위한 여러가지 활동과 캠페인
 - 투자자에 대한 유용한 정보제공을 위한 회사의 노력과 투자
 - 기타 회계 투명성과 관련된 특기사항

투명경영상은 매년 100개 기관에 대하여 수상하고 있으며, 이 중 공기업은 한국지역난방 공사가 유일하다.

〈표 3〉 투명경영상 수상 기업

수상내역	회사명
투명경영 대상	오씨아이(OCI)
투명경영 최우수상	KB금융지주
투명경영 우수상	녹십자, 현대자동차
투명성 100대 기업 (가나다순)	가온전선, 건설화학공업, 경인전자, 국보, 국제약품공업, 근화제약, 기아자동차, 깨끗한나라, 노루페인트, 농심, 대덕GDS, 대동공업, 대림비엔코, 대상, 대성합동지주, 대한통운, 동국제강, 동아제약, 두산, 두산인프라코어, 두산중공업, 롯데제과, 만도, 미원상사, 부산주공, 사조대림, 삼성SDI, 삼성공조, 삼성물산, 삼성전기, 삼성전자, 삼성정밀화학, 삼양홀딩스, 삼천리, 삼화양관, 삼화페이퍼공업, 선창산업, 셋방, 세아베스틸, 세아제강, 신세계, 씨제이, 씨제이이엔엠, 씨제이제일제당, 아모레퍼시픽, 아모레퍼시픽그룹, 에넥스, 에스엘, 에스오일, 에스케이네트웍스, 에스케이씨, 에스케이케미칼, 에스케이하이닉스, 에스티엑스팬오션, 엘에스, 엘에스네트웍스, 엘지, 엘지상사, 엘지생명과학, 엘지하우시스, 엘지화학, 위스컴, 유한양행, 이수화학, 제이에스전선, 제일모직, 종근당, 지에스글로벌, 차바이오펜디오스텍, 케이씨씨, 코오롱, 코오롱생명과학, 코오롱인더스트리, 크라운제과, 태영건설, 티씨씨동양, 포스코, 하나금융지주, 하이트진로, 한국제지, 한국지역난방공사 , 한국타이어, 한농화성, 한솔테크닉스, 한진해운, 한화, 한화케미칼, 현대건설, 현대그린푸드, 현대모비스, 현대비엔지스틸, 현대제철, 현대중공업, 호남석유화학, 효성, 휴스틸

자료: 2012 투명경영심포지엄

그러나 이 투명경영상은 상장기업만을 대상으로 하였기 때문에 포함되는 공기업²⁾이 제한적이다. 그러므로 공기업의 투명성이 어느 정도인지 객관적으로 파악하기에는 한계가 있다.

또한 공기업의 투명성을 파악하기 위하여 전체 공기업의 투명성 요소를 하나하나 측정하기에는 측정의 신뢰성 및 정확성에 한계가 있으므로 본 연구에서는 먼저 객관적으로 접근할 수 있는 정보인 공시정보를 바탕으로 하여 각 공기업들의 공시 투명성을 상대적으로 비교하고 있다. 이를 통하여 현재 공기업 공시 투명성에 대한 문제점을 파악하고 개선방안을 고찰하고자 한다.

2) 공기업 중 상장된 기업은 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 3개 기관임

2. 공공기관 경영정보공개시스템 검토

모든 공공기관은 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시해야 할 의무³⁾를 가지고 있으며 동시에 홈페이지를 통하여 공시⁴⁾하여야 한다. 그러나 공시시스템의 경우 공시불이행 및 공시오류가 다수 발견되고 있으며, 기관의 홈페이지와 공시시스템상 정보가 불일치하는 경우가 상당 부분 발견되고 있어 이용자에게 혼란을 줄 수 있다. 이는 공공기관 불투명의 요인이기도 하며, 향후 공공기관의 투명성을 향상시키는 가장 기본적인 정보라고 볼 수 있다.

이에 본 연구에서 각 공기업 공시의 성실성 여부를 기관의 감사보고서 및 기관 홈페이지 정보를 비교함으로써 공시정보의 정확성 및 성실성 여부를 체크하였다.

〈표 4〉 공공기관 경영정보공개시스템 검토 주요 항목

구분	항목
일반현황	일반 현황
기관 운영	임직원 수
	임원 현황
	신규채용 현황 및 유연근무 현황
	임원연봉
	직원 평균 보수
	기관장업무추진비
	복리후생비
	임원 국외출장정보
	노동조합 관련 현황
	취업규칙
	주요 사업 및 경영성과
요약손익계산서	
수입·지출 현황	
주요사업	
공공기관 투자집행 현황	
자본금 및 주주 현황	

3) 공공기관은 「공운법」 제11조(경영공시)의 각 호의 사항을 공시하여야 하며, 기획재정부장관은 규정에 따라 공공기관이 공시하는 사항 중 주요 사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시하고 있다. (공공기관 경영정보공개시스템 www.alio.go.kr)

4) 「공운법」 제11조 2항, 공공기관은 제1항 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 하고 사무소에 필요한 서류를 비치하여야 한다.

구분	항목
	장단기 차입금 현황
	투자 및 출자 현황
	연간 출연 및 증여
	경영 부담 비용 추계
	납세정보 현황
대내외 평가	국회 지적사항
	감사원 지적사항
	경영실적 평가정보
	경영평가 지적사항
	고객만족도 조사결과
	감사(감사위원)의 직무수행 실적평가 결과
	이사회 회의록 내부감사 결과
공지사항	창의경영사례
	채용정보
	입찰정보
	연구보고서
	기타정보공개

자료: 공공기관 경영정보공개시스템(www.alio.go.kr)

현재 공공기관 경영정보공개시스템의 경우 295개 모든 기관에 대하여 5개 부문, 34개 항목을 공시하고 있으며, 기관의 불성실공시에 대하여 다음과 같이 별점을 부과하고 있다.

〈표 5〉 불성실공시에 대한 별점 기준

불성실 유형	위반 내용	별점
1. 공시 불이행	■ 공시사항을 미공시한 경우 항목별 과점	5점
	■ 공시사항의 공시 시한일부터 6개월 경과 이후 공시한 경우 항목별 과점	4점
	■ 공시사항의 공시 시한일부터 1개월 경과 이후 공시한 경우 항목별 과점	3점
	■ 공시사항의 공시 시한일부터 1주일 경과 이후 공시한 경우 항목별 과점	2점
	■ 공시사항의 공시 시한일부터 1주일 이내 공시한 경우 항목별 과점	1점
2. 허위공시	■ 사실과 다른 내용을 공시하여 외부기관(국회, 정부부처 등)으로부터 적발된 경우 항목별 과점	5점
3. 공시 변경	■ 오류 등으로 인해 사실과 다른 경영정보를 공시하여 이를 기관에서 수정한 경우 수정횟수당 과점	1~5점

자료: 공공기관의 통합공시에 관한 기준 별첨 2

연간 부과된 별점에 대하여는 ① 연간 부과 별점이 10점을 초과할 경우 ‘기관주의’ 조치, ② 연간 20점을 초과한 경우 ‘불성실공시기관 지정 및 관련자 인사조치’, ③ 2년 연속 ‘기관주의’ 이상에 해당되는 연간 별점 10점을 초과하는 경우 ‘불성실공시기관 지정 및 관련자 인사조치’의 사후조치를 취할 수 있다. 2009년 ‘불성실공시에 대한 별점 기준’이 제정된 이후, 14건의 별점이 부과된 바 있다.

본 연구에서는 위와 같은 ‘불성실공시에 대한 별점 기준’을 바탕으로 공시 항목별 성실성 정도를 체크하고 점수를 부여하였다. ‘불성실공시에 대한 별점 기준’의 경우 각 항목별 위반 건수에 따라 해당 별점을 부과하는 방식으로, 각 항목별 정보의 정확성 여부를 판별하기 위해서 상당한 시간과 비용이 소요될 것으로 보인다. 이에 본 연구에서는 알리오 공시시스템의 정보와 홈페이지정보의 일치·불일치 여부⁵⁾를 통하여 다소 간편하게 공시정보의 성실성 정도를 판별하고자 하였다. 연구기간은 2012년 4분기 공시정보가 공개된 이후인 2013년 2월부터이며, 22개 개별공시항목 각각의 공시주기를 기준으로 하였다. 점수 부여는 공시정보의 성실성 정도에 따라 가중치를 달리하여 합산한 후 100점 만점으로 환산하는 방식을 택하였다.

공시항목(대분류) 중 대내외 평가 및 공지사항의 경우 공시의 성실성 검증이 어려우므로 제외하였고, 일반 현황, 기관 운영, 주요 사업 및 경영성과의 총 22개 항목에 대하여 다음과 같이 검증하였다.

- 각 항목별 비교를 통하여 알리오 공시시스템과 홈페이지의 정보가 갱신주기를 위반하지 않았고 정보도 일치하는 경우 ‘y’
- 알리오 공시시스템과 홈페이지의 정보가 갱신주기 위반으로 서로 불일치하는 경우 ‘v’ (공시 불이행으로 판단)
- 알리오 공시시스템과 홈페이지의 정보가 갱신주기는 일치하지만 내용이 서로 불일치하는 경우 ‘x’ (공시 불일치로 판단)
- 홈페이지상 정보가 제공되지 않아 비교가 불가능한 경우 ‘-’

항목별 비교 후 각 항목마다 가중치를 부여하여 성실공시 점수를 계산하였다. y는 1, v는

5) 알리오 공시시스템 및 홈페이지 공시정보를 모두 비교한 것이며 공시정보 중 5개년 정보가 공시되는 경우, 과거의 정보까지 모두 비교하였음

0.5, x는 0의 가중치를 부여하고, -는 모수(n)에서 제외하여 100점 만점으로 환산하여 점수 부여하였다. y의 경우 양자가 모두 일치하기 때문에 가중치를 1로 부여하였다. x의 경우 갱신일자가 동일함에도 불구하고 내용이 서로 불일치하였다. 이는 두 정보 중 하나의 정보에 오류가 있음이 분명하므로, 가중치를 0으로 부여하였다. v는 각각의 갱신주기가 다르기 때문에 어느 하나의 정보에 오류가 있다고 말할 수 없으므로 공시 불일치와 가중치의 차이를 두었다. '불성실공시에 대한 별점 기준'에서도 공시 불이행에 대하여 1~5점의 차등을 주고 있으므로 본 연구에서는 y의 절반에 해당하는 0.5의 가중치를 부여하였다.

$$\text{성실공시 점수} = (y \times 1 + v \times 0.5 + x \times 0) \times \{100 / (n - \text{"-"} \text{의 수})\}$$

본 연구는 알리오 공시시스템과 홈페이지와의 공시정보 일치·불일치 여부를 통하여 검증한 것으로 어느 하나에 오류가 있는 경우 'v' 혹은 'x'를 부여하였다. 그러므로 본 점수는 알리오 통합공시의 성실성을 나타내는 것은 아니며, 기관의 알리오 및 경영공시 전반의 성실성 점수를 나타내는 것으로 보아야 한다. 본 연구에서 도출된 성실성 점수는 기관의 공시 정보에 대한 상대적 평가로 유의미하지만, 알리오에 바른 정보가 공시되었다 하더라도 홈페이지와 불일치할 경우 감점이 될 수 있는 한계점이 존재한다.

3. 공공기관 경영정보공개시스템 검토 결과

가. 공시 항목별 검토 결과

공시 항목별 검토결과 1~22번까지 공시 항목별 성실공시 점수가 최저 48.2점(18.장단기 차입금 현황), 최고 94.2점(5.임원연봉)⁶⁾으로 공시항목별 성실성의 차이가 상당히 크게 나타났다. 일반 현황의 경우 기관장 정보 및 연혁 등 매년 변경되는 정보가 많지 않아 모든 기관이 누락 및 오류 없이 공시하는 것으로 보이며 임원연봉, 수입지출 현황, 기관장 업무추진비 등의 항목에 대하여 높은 점수를 보이고 있다. 반면 차입금의 경우 기관의 절반 이상이 오류를 보이고 있으며 성실공시 점수는 50점 이하로 나타났다.

이와 같은 기관의 공시오류에는 다양한 원인이 있을 수 있으나 대표적으로 다음의 세 가

6) 1. 일반 현황의 경우 매년 공시 내용의 변화가 많지 않아 제외하였으며, 성실공시 점수가 100점으로 나타남

지 경우를 들 수 있다. ① 기관의 단순 부주의로 인한 오류로 사실과 다른 경영정보를 공시한 경우, ② 공시정보에 대한 기관의 이해부족으로 인한 오류, ③ 갱신주기를 위반한 경우이다. 특히, 요약대차대조표 및 요약손익계산서의 경우 첨부파일에 대한 오류가 많았으며 이는 기관의 부주의로 인한 것으로 판단할 수 있다.

〈표 6〉 공시 항목 검토 결과

순위	공시 항목 (대분류)	공시 항목	갱신주기	count : y	count : v	count : x	count : -	점수
1	일반 현황	1. 일반 현황	연 1회 (4월 말)	28	0	0	0	100.0
2	기관 운영	5. 임원연봉	연 1회 (4월 말)	23	3	0	0	94.2
3	주요 사업 및 경영성과	14. 수입지출 현황	연 1회 (4월 말)	22	2	1	1	92.0
4	기관 운영	11. 취업규칙	수시공시 (14일 이내)	21	4	0	1	92.0
5	기관 운영	7. 기관장 업무추진비	연 1회 (4월 말)	21	2	1	2	91.7
6	기관 운영	9. 임원 국외출장정보	수시공시 (14일 이내)	22	3	1	0	90.4
7	주요 사업 및 경영성과	22. 납세정보 현황	연 1회 (4월 말) · 수시공시 (14일 이내)	22	1	2	1	90.0
8	기관 운영	3. 임원 현황	수시공시 (14일 이내)	25	0	3	0	89.3
9	주요 사업 및 경영성과	12. 요약대차 대조표	연 1회 (4월 말)	24	0	4	0	85.7
10	주요 사업 및 경영성과	20. 연간 출연 및 증여	연 1회 (4월 말)	18	5	2	1	82.0
11	주요 사업 및 경영성과	16. 공공기관 투자집행 현황	연 4회 (분기별)	17	7	1	1	82.0
12	주요 사업 및 경영성과	19. 투자 및 출자 현황	연 1회(4월 말) · 수시공시 (14일 이내)	18	6	2	0	80.8
13	주요 사업 및 경영성과	21. 경영 부담비용 추계	연 1회(4월 말) · 수시공시	16	6	2	2	79.2

〈표 6〉의 계속

순위	공시 항목 (대분류)	공시 항목	갱신주기	count : y	count : v	count : x	count : -	점수
			(14일 이내)					
14	주요 사업 및 경영성과	13. 요약손익 계산서	연 1회 (4월 말)	22	0	6	0	78.6
15	주요 사업 및 경영성과	17. 자본금 및 주주 현황	연 1회 (4월 말)	16	6	3	1	76.0
16	주요 사업 및 경영성과	15. 주요 사업	연 1회 (4월 말)	16	1	5	4	75.0
17	기관 운영	10. 노동조합 관련 현황	연 4회 (분기별)	14	9	2	1	74.0
18	기관 운영	6. 직원 평균 보수	연 1회 (4월 말)	16	2	7	1	68.0
19	기관 운영	8. 복리후생비	연 1회 (4월 말)	15	3	7	1	66.0
20	기관 운영	2. 임직원 수	연 4회 (분기별)	7	18	3	0	57.1
21	기관 운영	4. 신규채용 현황 및 유연근무 현황	연 4회 (분기별)	9	12	7	0	53.6
22	주요 사업 및 경영성과	18. 장단기 차입금 현황	연 2회 (4월말, 10월말)	12	3	13	0	48.2

주: 12. 요약대차대조표, 13. 요약손익계산서, 18. 장단기차입금의 경우 각 기관의 감사보고서와 알리오 사이트의 정보를 비교하였으며 나머지 항목은 홈페이지와 알리오 사이트 정보를 비교하였음

나. 기관별 검토 결과

기관별 검토 결과 최고 95.2점에서 최저 60점까지 기관 간 성실공시 점수의 편차가 상당히 크게 나타났다. 한국지역난방공사의 경우 95.2점으로 공시의 성실성이 가장 높게 나타났으며 이는 투명경영상 수상과도 일치하는 결과이다. 또한 상장기업인 한국가스공사도 90점 이상 '우수'로 비교적 성실하게 정보를 공시하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 기관별 공시 항목 검토 결과

등급	기관명
우수(5)	한국지역난방공사, 한국마사회, 한국토지주택공사, 한국가스공사, 한국공항공사
양호(8)	여수광양항만공사, 한국동서발전(주), 한국광물자원공사, 한국관광공사, 한국수자원공사, 한국서부발전(주), 한국철도공사, 대한주택보증
보통(8)	한국중부발전, 한국감정원, 한국조폐공사, 한국수력원자력(주), 한국석유공사, 한국방송광고진흥공사, 인천국제공항공사, 한국남동발전(주)
미흡(5)	인천항만공사, 한국도로공사, 부산항만공사, 한국남부발전(주), 제주국제자유도시개발센터

주: 1. 한국전력공사와 대한석탄공사의 경우 경영공시시스템과 기관의 홈페이지 공시 내용이 연동되어 있어 기관별 성실공시 점수 측정이 무의미하므로 제외하였음
 2. 기관별 공시항목의 등급은 알리오와 홈페이지 경영공시 각 정보의 일치정도를 나타내는 것이며 등급이 낮다고 하여 악의적으로 허위공시를 한 것을 나타내는 것은 아님

공공기관 경영공시에 대한 성실공시 점수는 시장형이거나 기관의 규모가 클 경우 높은 것으로 예상되나, 기관의 유형 및 자산 등 기관규모와는 크게 관련이 없는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 등급별 유형 및 자산 평균

등급	유형별 개수	등급별 자산 평균	자산 5조원 이상 기관 비율
우수	시장형(3) 준시장형(2)	40.4조	40%
양호	시장형(2) 준시장형(6)	8.2조	62.5%
보통	시장형(5) 준시장형(3)	7.7조	50%
미흡	시장형(3) 준시장형(2)	12.7조	60%

Ⅲ. 경영공시 개선방안

공시 항목별, 기관별 검토 결과에서 나타나듯 각 항목별·기관별 공시 편차가 크게 나타나는 것은 기관의 부주의거나 이해부족에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이는 기관에서 공시에

대한 주의를 기울일 경우 충분히 해결될 수 있는 문제로 기관의 미온적인 공시태도에 대한 개선이 요구된다고 볼 수 있다. 또한 공공기관 통합공시 시스템(알리오)의 경우 기관의 공시 정보에 대하여 보다 명확한 기준 제시가 필요하며, 향후 공공기관 공시정보의 정확성 여부를 주기적으로 검증할 필요가 있다.

1. 알리오 개선방안

알리오 사이트의 정보를 살펴보면, 기관에서 12월 말 기준으로 업데이트를 하지 않은 경우에도 통합공시 사이트에 일괄적으로 2012년 4/4분기로 표시되어 이용자가 해당 정보를 접하였을 때 12월 말 기준으로 업데이트가 되었다고 혼동할 소지가 있다. 기관에서 업데이트가 완료되는 경우에만 해당 기준일자로 변경하여 표시하도록 조치하여 미공시한 기관과 적시에 공시한 기관에 차등을 둘 필요가 있다.

더불어 각 항목별 갱신주기 역시 명확히 공개하도록 유도할 필요가 있다. 현재 알리오 시스템상 공시정보가 갱신이 된 이후에도 기재한 기준 일자가 과거로 유지되고 있는 경우가 다수 발견되고 있어 이용자의 혼란을 초래하므로 개선이 필요해 보인다(예: 신규채용 현황 항목의 2012년 4/4분기 정보가 업데이트되었음에도 하단의 작성기준에는 2012년 9월 기준으로 기재).

통합공시시스템의 공시정보 중 요약대차대조표 및 요약손익계산서의 첨부파일은 감사보고서로 업로드하는 것이 바람직하다. 현재 업로드하고 있는 첨부파일의 경우 기관에서 자체적으로 작성한 파일을 업로드하고 있다. 이는 검증되지 않은 자료이므로 공시의 정확성을 높이기 위해 감사보고서를 첨부하도록 권고할 필요가 있다.

차입금에 대해서는, 차입금의 정의를 기관에서 명확히 인식하지 못하고 있는 경우가 존재하여 오류가 다수 발견되었다. 기관에서 담당자의 변경이 있더라도 이에 대한 혼란이 없도록 기준을 보다 명확히 알리오에 명시하고 기관에서 이를 바로 인식할 수 있도록 하여야 할 것이다.

공공기관의 불성실공시에 대한 현재의 별점 기준으로 별점을 부과할 경우, 그 기준이 모호할 수 있으며 실제 불성실공시에 대한 적발에는 상당한 어려움이 있다. 기획재정부의 제한된 인원으로 300개 가까운 공공기관의 공시정보가 공시 불이행인지, 허위공시인지, 공시 변경인지 검증하기에는 상당한 어려움이 예상된다. 이 때문에 기관에서 미온적으로 경영공

시에 임할 유인이 되기도 한다.

그러므로 공공기관의 공시정보의 질을 향상시키기 위해서는 공공기관 공시정보의 정확성 여부를 주기적으로 검증할 필요가 있으며, 주기적인 경영공시 정보 검증을 통한 불성실 공시 적발을 강화하여 공공기관의 공시 투명성을 증대할 필요가 있다.

2. 공공기관의 정보공개 개선방안

동일한 공공기관의 공시정보임에도 불구하고 알리오와 홈페이지가 다른 경우가 다수 존재하며, 업데이트 시기도 다르게 나타는 경우가 상당 부분 발견되었다. 알리오상의 공시정보는 12월 말 기준으로 업데이트되었으나 기관의 정보는 그 이전 시기로 유지되고 있는 경우가 있었으며, 이는 정보이용자에게 혼란을 줄 수 있으므로 개선될 필요가 있다. 이용자의 혼란을 줄이고 기관 공시정보에 대한 신뢰성 확보를 위하여 알리오 공시변경 시 홈페이지도 함께 업데이트하도록 유도할 필요 있다.

또한 홈페이지상 정보의 기준일자를 명확히 표시하여야 한다. 현재 공시자료 중 기준일자가 표시되지 않아 이용자가 잘못된 정보를 접할 가능성이 있는 정보가 다수 존재하였다. 이러한 공시자료는 기준일자를 모두 표시하여 기관에서 공시가 지연되고 있을 경우 이용자가 이를 인식할 수 있어야 한다.

끝으로 본 보고서는 공시에 대한 기관의 고의성 여부 및 법적 위반을 고려한 것은 아니며, 단순 정보 불일치에 집중하였다. 이는 공기업의 투명성 향상을 위하여 공시에 대한 기관의 주의를 환기시키는 목적과 경영공시 정책에 대한 제안을 위해 작성되었음을 밝혀둔다.

참고문헌

감사원, 『2011회계연도 공공기관 결산검사서』, 2012.

곽수근 외, 「회계투명성 평가에 관한 연구-한국회계학회의 투명회계대상을 중심으로」,
『경영논총』, 제38권 제1호, 2004.

이영한 외, 「한국상장기업의 회계투명성 평가와 측정방법에 관한 연구」, 『회계저널』, 제20권
제30호, 2011.

대한석탄공사 www.kocoal.or.kr

대한주택보증(주) www.khgc.co.kr

부산항만공사 www.busanpa.com

여수광양항만공사 www.ygpa.or.kr

인천국제공항공사 www.airport.kr

인천항만공사 www.icpa.or.kr

제주국제자유도시개발센터 www.jdcenter.com

한국가스공사 www.kogas.or.kr

한국감정원 www.kab.co.kr

한국공항공사 www.airport.co.kr

한국관광공사 kto.visitkorea.or.kr

한국광물자원공사 www.kores.or.kr

한국남동발전(주) www.kosep.co.kr

한국남부발전(주) www.kospo.co.kr

한국도로공사 www.ex.co.kr

한국동서발전(주) www.ewp.co.kr

한국마사회 www.kra.co.kr

한국방송광고진흥공사 www.kobaco.co.kr

한국서부발전(주) www.iwest.co.kr

한국석유공사 www.knoc.co.kr

한국수력원자력(주) www.khnp.co.kr

한국수자원공사 www.kwater.or.kr

한국전력공사 www.kepco.co.kr

한국조폐공사 www.komsco.com

한국중부발전(주) www.komipo.co.kr

한국지역난방공사 www.kdhc.co.kr

한국철도공사 www.korail.com

한국토지주택공사 www.lh.or.kr



4. 정부권장정책 지표의 효과성 분석

하 태 욱

정부권장정책 지표의 효과성 분석

하 태 옥

목 차

I. 서론	68	3. 친환경상품 의무구매	77
II. 선행연구	69	4. 장애인 채용	78
III. 정부권장정책 지표 현황	70	5. 중증장애인 생산품 우선구매	80
IV. 지표의 효과성 분석	74	V. 결론	81
1. 청년채용	74	참고문헌	82
2. 중소기업 제품 구매	76		

Abstract

사회의 지속적인 발전을 위해 기업도 일정 부분 책임을 져야한다는 분위기가 확산됨에 따라 공공기관도 대한 사회적 책임경영이 요구되고 있다. 각 정부부처에서는 사회적 책임경영이 요구되는 공공기관에 정부권장정책 이행도를 높이기 위해 경영평가지표 반영을 요구하는 상황이다. 이에 기존 정부권장정책 지표의 효과성을 검증하고자 하였다. 분석 결과 청년채용을 제외한 중소기업 제품 구매와 장애인 채용, 중증장애인 생산품 우선구매, 친환경상품 구매 등이 효과가 있다고 볼 수 없었다. 향후 지표 개선과 효과성 검증으로 평가 실효성을 높일 필요가 있다.

I. 서론

사회의 지속적인 발전을 위해 기업도 일정 부분 책임을 져야 한다는 사회적 책임경영이 민간기업과 공공기관으로 확산되고 있다. 사회적 책임경영은 기존의 재무이익 중심의 경영이 아닌 공동체에서 기업이 지속적으로 성장하기 위해 이해관계자를 고려하는 경영을 하는 것을 의미한다. 사회적 책임경영은 지속가능경영으로 불리기도 하며 기업에서는 주로 지속가능경영이라 하는 반면 외부 이해관계자(특히 시민단체)는 사회적 책임경영으로 통칭하고 있다. 민간기업은 사회적 책임경영을 통해 명성을 높여 지속적인 성장을 추구할 수 있기에 자발적으로 사회적 책임 경영을 추진하고 있다. 공공기관도 유사한 상황이나 공적 책무성이 중시되는 공공기관 특성상 민간기업보다 더 사회적 책임을 요구받고 있으며 특히 국회 입법 과정에서 민간기업보다 더 선도적인 역할을 수행해야 한다는 법안이 만들어지고 있다.

입법과정만이 아니라 중소기업청과 고용노동부, 환경부, 지식경제부, 보건복지부, 국가보훈처 등 다양한 정부부처에서도 자신의 부처 성과를 높이기 위해 공공기관에 사회적 책임을 다할 것을 요청하고 있다. 기획재정부와 주무부처가 아닌 정부부처에서는 부처의 성과를 높이기 위해 공공기관 경영평가에 사회적 책임을 평가할 수 있는 지표를 포함시키기를 원하고 있다. 공공기관 경영평가는 공공기관 운영정책의 핵심적인 도구로 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 근거해 평가가 이루어지고 있으며 평가 결과에 따라 기관장의 임면과 직원들의 성과급에 영향을 주고 있다. 주요사업과 경영 효율화 평가 위주로 경영평가가 이루어졌으나 공공기관이 사회적 책임을 다하기 위해 정부권장정책을 수행해야 한다는 각 부처의 주장이 받아들여져 공공기관 경영평가에서 정부권장정책 지표로 평가되고 있다. 특히 2010년 12월 정부에서는 공공기관 경영평가에서 사회적 책임지표인 정부권장정책 가중치를 2점에서 5점으로 상향시켜 공공기관의 사회적 책임경영을 독려했다.⁷⁾

가중치가 확대되어 중요성이 더 높아진 정부권장정책 지표가 공공기관으로 하여금 사회적 책임경영을 독려하고 있는지 확인할 필요가 있다. 다수의 선행연구에서 경영 효율화지표가 경영 효율성 향상에는 도움이 되는 것으로 분석되고 있으나, 아직까지 사회적 책임경영 지표인 정부권장정책 지표가 사회적 책임경영 성과향상에 도움이 된다는 연구는 부족하다. 만약 지표의 효과가 없다면 지표 개선 또는 지표를 폐지하는 것을 검토할 필요가 있기 때문

7) 기획재정부, 「경영평가 제도개선 워크숍 개최 - 공공기관 경영평가지표, 맞춤형으로 개편된다-」, 보도자료, 2010.10.28.

이다.

분석방법으로는 서로 다른 두 집단을 시계열적으로 비교하는 방법인 이중차이분석을 사용하였다. 평균 변화만으로는 지표 신설로 인한 효과인지 아니면 사회 분위기에 의한 것인지 구분하기 어렵기 때문이다. 이중차이분석을 사용하게 되면 경영평가를 받는 집단과 받지 않는 집단을 시계열적으로 비교하는 되면 외부 영향을 제거할 수 있으므로 지표 신설로 인한 효과를 구분할 수 있다.

II. 선행연구

조택(2007)은 공공기관 경영평가 개편안에 대해 평가하고 향후 개선 방향을 제시하였다. 국내외 평가모형인 미국의 말콤 볼드리지 모델과 유럽의 유럽품질평가모형, 한국품질경영 대상 등을 분석하여 경영평가 개편안에 대해 객관성과 효과성, 효율성, 논리성 등의 기준으로 평가하여 문제점을 지적했다.

박용기·송영렬(2007)은 경영평가제도 및 평가지표의 특성을 분석하고 평가지표 개선방안을 강구하여 기관별 특성을 충분히 반영하지 못하고 있으며 계량평가와 비계량평가가 인과관계없이 설계되어 있음을 분석했다. 중심지표가 없고 평가지표가 지나치게 세분화되고 중복되어 있으며 외부환경과 정부정책 영향요인을 제거하지 못하다고 지적했다.

국회예산정책처(2008)는 경영평가 체계와 지표, 평가단, 환류로 구분하여 문제점을 지적했다. 경영평가 체계에서는 평가 대상기관 유형구분이 적절하지 못하고 평가부담이 과도하다고 지적하고 계량지표 난이도에 형평성 문제가 있으므로 가중치 확대는 신중할 필요가 있으며 경영평가 위원의 전문성이 미흡하고 평가단 구성 및 운영 기준이 명확하지 못하다는 주장이었다. 그리고 경영개선에 평가 결과의 기여가 미흡하고 경영컨설팅 기능의 동시 수행이 어렵다는 것을 지적했다.

조택·송선하(2010)는 경영평가가 경영 효율성을 향상시키고 있는지 여부를 분석했다. 분석 결과, 경영평가제도가 관리업무비와 인건비, 총인건비 절감에 긍정적인 영향을 주었으나 경상인원 증감률과 부채비율에는 영향을 주지 못했다.

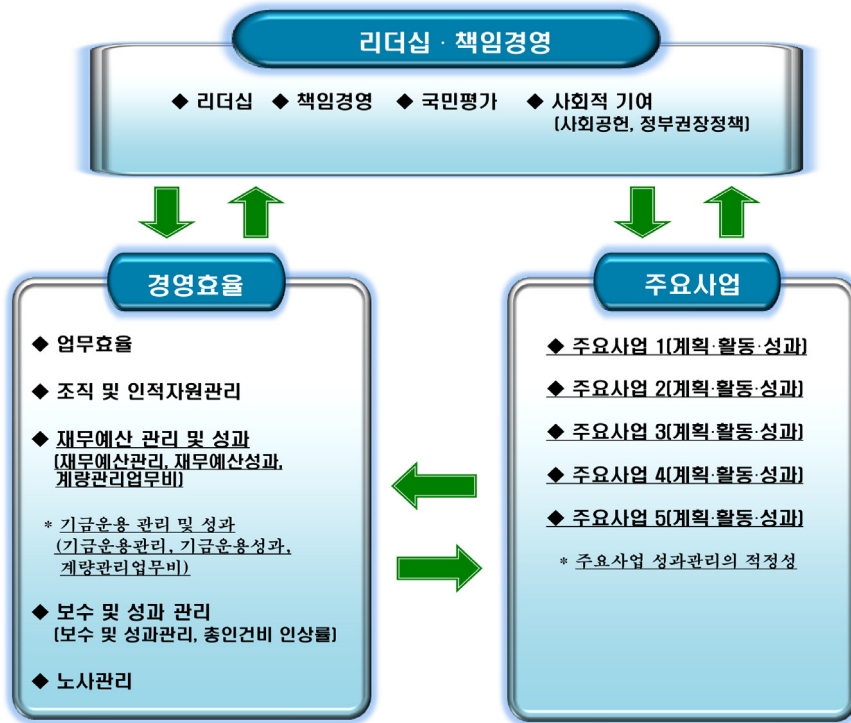
유승현(2010)은 경영평가 결과를 실증분석하여 경영평가의 신뢰성 및 타당성 확보방안을 모색하여 기관평가와 기관장평가 간에 상관관계가 없는 결과가 나와 평가 신뢰성에 문제가 있고 고객만족도 실질 가중치가 낮아 평가 결과에 영향을 주지 못하고 있음을 분석했다. 그리고 평가 부문 간 상관관계가 없고 연계성이 없기에 개선방안이 필요하다고 주장했다.

라영재·윤태범(2010)은 공공기관 지속가능경영 현황과 구성원의 인식도를 조사한 결과 공공기관 54곳에서 UN GC를 가입했고 42곳에서 지속가능경영 보고서를 발간한 것을 조사하였다. 공공기관 경영평가에 사회적 책임성과를 반영할 필요가 있다고 주장하여 2011년 공공기관 경영평가에 반영시켰다.

라영재(2012)은 공공기관 지속가능경영 수준을 조사하고 이해관계자 인터뷰와 법규정을 분석하여 공공기관 지속가능경영 모델을 제시하였다. 우리나라 공공기관의 지속가능경영 수준은 82%로 높은 수준이나 환경분야는 취약한 상황이다. 공공기관 이해관계자들은 공공기관의 사회적 책임경영을 원하는 상황이나 제도적인 한계가 존재한다. 공공기관으로 하여금 사회적 책임을 다하게 하기 위한 「공공기관의 운영에 관한 법」 개정과 경영평가 개선, 공시 개선 등을 주장했다.

Ⅲ. 정부권장정책 지표 현황

2012년 공공기관 경영평가지표는 크게 리더십·책임경영과 경영효율, 주요사업으로 구성되어 있다. 2010년 이전까지 경영평가 체계는 말콤 볼드리지(MB, Malcolm Baldrige Quality Award : NBNQA) 모델이었으나 2011년 이후에는 MB 모델에서 변형된 상태로 기존 모델과 달리 지표 간 연계성이 강화되었다. 경영평가지표는 활동을 평가하는 비계량지표와 성과를 평가하는 계량지표로 구분할 수 있다.



주: 1. 밑줄은 유형 또는 기관에 따라 평가지표 또는 세부평가 내용이 다르게 구성되는 지표

2. 주요 사업은 기관별로 5개 이내로 구성

자료: 기획재정부, 『2012년도 공기업·준정부기관 경영평가 편람』, 2011.

경영평가지표 중에 사회적 책임과 연관성이 있는 지표는 다양하나 계량지표 중에서는 정부권장정책이 대표적이다. 리더십과 책임경영, 국민평가, 조직 및 인적자원관리 등이 사회적 책임과 연관성이 있는 지표로 사회적 책임과 직접적인 연관성이 있는 지표는 사회적 기여로 비계량인 사회공헌과 계량인 정부권장정책으로 구성된다.

정부권장정책은 다른 경영평가지표와 달리 지표 소관 부처가 지표 설계와 평가를 수행한다. 「공운법」상 경영평가는 경영평가단이 하도록 되어 있으나, 정부권장정책은 경영평가단이 하지 않고 지표 소관 부처가 평가를 실시하고 지표 소관 부처는 기획재정부에 평가 결과를 통보하고 기획재정부는 다시 경영평가단에 평가 결과를 전달하여 경영평가 때 반영한다. 정부권장정책은 지표의 설계도 소관 부처가 담당하기에 지표 개선작업도 소관 부처가 수행한다.

〈표 1〉 정부권장정책 변천

	2008년	2009년	2010년	2011년
제품 구매	중소기업제품 (여성기업 생산품 및 신기술제품)	중소기업제품 (여성기업 생산품)	중소기업 제품 (여성기업 생산품 및 신기술 제품, 사회적기업 제품)	중소기업 제품 (여성기업 생산품 및 신기술제품, 사회적기업 제품)
	자활용사춘 생산품		장애인 생산품 (자활용사춘 생산품 포함)	자활용사춘 생산품
	장애인 생산품	장애인 생산품		장애인 생산품
		친환경상품	친환경상품	친환경상품
			에너지이용 합리화 (LED조명 보급 포함)	에너지이용 합리화 (LED조명 보급 포함)
			전통시장 온누리 상품권	전통시장 온누리 상품권
고용	장애인 의무고용	장애인 및 고령자 의무고용	장애인 및 고령자 의무고용	장애인 의무고용
	국가유공자 우선채용	국가유공자 우선채용	국가유공자 우선채용	국가유공자 우선 채용
		공공기관 청년인턴제 활성화	청년 미취업자 고용 (청년인턴제 포함)	청년 미취업자 고용 (청년인턴제 포함)
				단시간근로제 운용 실적
기타		공공부문 투자확대 및 예산조기집행		동반성장 실적

정부권장정책 중에는 평가 수용도가 낮은 지표가 존재한다. 중소기업 제품 구매지표의 경우 대규모 시설물 공사가 많은 철도시설공단에서 50% 구매를 달성하는 것이 불가능한 구조이다. 사회적기업 제품의 경우 사회적기업 제품의 종류가 다양하지 못하기에 지표 달성이 어렵다. 반면 온누리상품권 구매의 경우 달성이 용이한 지표로 평가 수용도는 높지만 평가 변별력은 낮다.

중소기업 제품 의무구매는 2007년부터 경영평가에 반영되었으며 중소기업 제품과 기술개발 제품, 여성기업 제품, 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스를 얼마나 구매했는지를 평가하고 있다. 「중소기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제5조와 제12조 및 시행령 제3조~제5조, 제12조, 「여성기업 지원에 관한 법률」 제9조 및 시행령 제7조, 「사회적기업 육성법」 제12조에 근거하며 중소기업 제품을 총구매액의 50% 이상, 기술개발 제품은 중소기업물품 구매액의 10% 이상, 여성기업 제품은 총구매액의 5% 이상, 공사의 경우는 공사 총구

매액의 3% 이상을 구매하도록 법에서 규정하고 있다. 중소기업제품과 기술개발 제품, 여성 기업 제품 구매에 대한 평가는 중소기업청이 수행하고 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스는 고용노동부에서 평가하고 있다.

국가유공자 자활용사촌 생산품 우선구매는 2008년부터 경영평가에 반영하고 있으며 「국무총리훈령」(559호)와 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 시행령 제88조의 4에 근거하며 자활용사촌에서 생산되는 품목 중에 공공기관이 구매할 금액을 평가하여 구매율이 5% 이상이면 만점이고 5% 미만이면 일정 기준에 따라 차등 득점한다. 국가유공자 자활용사촌 생산품 우선구매는 국가보훈처에서 평가하고 있다.

중증장애인 생산품 우선구매는 2008년부터 경영평가에 반영하여 「중증장애인 생산품 우선구매 특별법」 제7조 및 시행령 제10조에 근거해 평가하고 있다. 법상 공공기관의 총구매액의 1% 이상 중증장애인 생산품을 구매하도록 규정되어 있고 보건복지부에서 평가한다.

친환경상품 우선구매는 2009년부터 경영평가에 반영하고 있으며 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조와 제6조, 제10조, 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 제17조 제1항, 「재활용촉진에 관한 법률」 제33조, 「산업기술혁신 촉진법」 제15조에 근거한다. 친환경상품이 있는 품목 중에 친환경상품 구매액 비율을 산정하여 환경부에서 평가한다.

에너지이용 합리화는 2009년부터 경영평가에 반영되었다. 「에너지이용 합리화법」 제8조와 「공공기관 에너지이용 합리화 추진지침」 제36조(국무총리 지시 제2010-3호), 「공공기관 에너지이용 합리화 추진지침」(국무총리 지시 제2010-3호)에 따라 에너지절감 실적과 LED 조명 보급 실적을 지식경제부에서 평가하고 있다.

장애인 의무고용은 2008년부터 경영평가에 반영하고 있다. 「장애인고용 촉진 및 직업재활법」 제28조의 2에 근거하여 장애인고용 실적을 고용노동부에서 평가하고 있다.

국가유공자 우선채용은 2008년부터 경영평가에 반영되었으며 「국가유공자 예우 및 지원에 관한 법」 제33조의 2와 동법 시행령 제53조에 근거하고 있다. 독립유공자와 국가유공자, 5·18 민주유공자, 특수임무수행자, 고엽제후유의증환자 채용 실적을 국가보훈처에서 평가하고 있다.

공공기관 청년인턴제 활성화는 2009년부터 경영평가에 반영하고 있고 공공기관 청년인턴제 방안에 근거하여 공공기관에서 청년인턴을 얼마나 많이 채용하는지를 기획재정부에서 평가하고 있다.

청년 미취업자 채용은 2011년부터 경영평가에 반영하여 「청년고용 촉진 특별법」 제5조에

근거하고 있다. 공공기관에서 정규직 청년(만 29세 이하)을 얼마나 채용하는지를 기획재정부에서 평가하며 정원 3% 이상 청년채용을 하면 만점이다.

단시간 근로제 운용 실적은 2011년부터 경영평가에 반영하고 있으며 공공기관에서 단시간 근로제 관련 규정을 정비하고 단시간 근로자 채용 및 전환 실적을 기획재정부에서 평가하고 있다.

IV. 지표의 효과성 분석

정부권장정책 지표 중 자료 수집이 가능한 중소기업 제품과 중증장애인 생산품, 친환경상품, 공공기관 청년채용, 장애인채용 등에 대해서 분석을 실시하였다. 지표를 담당하는 부처에 연락하여 자료를 요청하였으나 수집을 못한 경우는 제외하였다. 기존 연구가 부족한 상황으로, 계량분석을 하기에는 어려움이 있어 경영평가를 받는 집단과 그렇지 않은 집단을 시차를 두고 비교하는 방법으로 분석을 실시했다.

1. 청년채용

공공기관 정규직 신규채용은 2008년과 2009년 공공기관 선진화로 감소되었다가 2010년부터 증가 추세이다. 2008년부터 추진된 공공기관 선진화 정책으로 정원이 감소되고 그에 따라 인력 구조조정이 있었던 상황에서 신규채용은 어려웠다. 2010년 공정사회가 중요한 국정지표로 설정되면서 공공기관 정원이 증가함에 따라 신규채용이 증가 추세로 반전된 상황이다.

〈표 2〉 최근 5년간 공공기관 정규직 신규채용 현황

(단위: 명)

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
공기업	4,386	1,294	847	1,332	2,585
준정부기관	3,231	3,272	2,128	2,364	4,344
기타공공기관	7,447	6,675	6,142	6,874	7,057
공공기관 전체	15,064	11,241	9,117	10,570	13,986

주: 비정규직에서 정규직으로 전환된 것도 포함
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)

2011년 도입된 공공기관 청년채용지표는 청년채용에 긍정적인 영향을 주고 있는 상황으로 공공기관 전체적으로 2010년에 비하여 2011년에 청년 신규채용이 증가하여 2010년 2.5%에서 2011년 3.3%로 증가했다. 유형별로 분석하면 경영평가 대상이 아닌 기타공공기관은 4.6% 채용을 유지한 반면 공기업은 0.9% 상승하고 준정부기관은 1.5% 상승하였기에 경영평가가 공기업·준정부기관으로 하여금 청년 신규채용을 위해 노력하도록 만들었다고 볼 수 있다.

경영평가 대상인 공기업·준정부기관 신규채용 증가(2011년 신규채용 - 2010년 신규채용)는 평균 18.5명이고 기타공공기관은 1.1명으로 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

〈표 3〉 공공기관 정규직 청년 신규채용 현황

(단위: 명)

	2010				2011			
	정원(A)	신규채용	청년 신규 채용(B)	비율 (A/B)	정원(A)	신규채용	청년 신규 채용(B)	비율 (A/B)
공기업	92,489	1,332	905	1.0%	93,753	2,585	1,792	1.9%
준정부기관	6,6942	2,364	1,253	1.9%	71,148	4,344	2,388	3.4%
기타공공기관	86,503	6,874	4,016	4.6%	90,328	7,057	4,192	4.6%
공공기관	245,934	10,570	6,174	2.5%	255,229	13,986	8,372	3.3%

주: 비정규직에서 정규직으로 전환된 것도 포함
 자료: 기재부 내부자료

〈표 4〉 경영평가가 청년 신규채용에 미치는 영향

청년 채용 변화		모형1	모형2
경영평가 여부	계수	14.164 ^{***}	14.476 ^{***}
	표준오차	4.842	5.264
정원	계수	0.003 ^{***}	0.004
	표준오차	0.001	0.003
정원×경영평가 여부	계수		0.000
	표준오차		0.003
상수	계수	-0.860	-1.090
	표준오차	3.075	3.430
R ²		0.083	0.080

주: 1. *** 유의 수준 1% , ** 유의 수준 5%, * 유의 수준 1%
 2. 경영평가 여부는 더미 변수로 공기업·준정부기관이면 1, 기타공공기관이면 0
 자료: 기재부 내부자료

회귀분석에서도 경영평가가 공기업·준정부기관으로 하여금 청년 신규채용을 증가시키도록 유도했다는 결과가 나왔다. 2010년 청년 신규채용과 2011년 청년 신규채용의 변화를 종속변수로 설정하고 정원과 경영평가 대상 여부를 독립변수로 설정하여 회귀분석을 실시했다. 2010년에는 경영평가에서 청년채용지표가 없었고 2011년에는 청년채용지표가 있었으므로 종속변수의 변화와 독립변수의 변화를 동시에 설정하는 것이 가능하다. 교호항을 넣지 않은 모형1에서 경영평가 여부는 청년신규채용과 양의 상관관계가 있으며 교호항을 넣은 모형2에서도 통계적으로 유의한 관계를 보인다. 신규채용이 정원에 비례할 수 있기에 통제변수로 포함시켰음에도 경영평가는 신규채용과 통계적으로 유의한 관계이다.

2. 중소기업 제품 구매

중소기업 제품 우선구매 책임이 있는 곳은 공공기관만이 아닌 국가기관과 지방자치단체, 지방공사, 특별법인 등이다. 중소기업 제품만이 아닌 공사, 용역 등도 포함되며 총구매액의 50% 이상을 중소기업이 판매하는 제품과 공사, 용역 등으로 구매하게 되어 있다. 대규모 건설사업을 수행하는 SOC 공공기관에서 공사 발주를 중소기업에 하기에는 어려움이 있어 공사에 대한 구매 비율은 낮고 제품과 용역은 중소기업 구매 비율이 높다. 외부평가가 중소기업

업 제품 구매율을 높인다고 보기는 어려움이 있다. 2010년에 중앙정부는 정부업무평가에 중소기업 제품 구매 비율이 포함되지 않았지만 공기업·준정부기관은 경영평가를 받고 있었다. 2011년 정부업무평가에 중소기업 제품 구매비율을 포함한 결과, 중앙정부의 구매 비율은 공공기관 증가율 1.03%보다 높은 2.27%만큼 상승했으나 통계적으로 유의하지 않다.

〈표 5〉 2010년과 2011년 중소기업제품 구매 비율 평균

(단위: %)

유형	2010년	2011년	증감률	t-값
공기업·준정부기관	79.26	80.29	1.03	0.53
중앙정부	62.44	64.72	2.27	

자료: 중소기업청 내부자료

3. 친환경상품 의무구매

공기업·준정부기관의 친환경상품 구매는 2008년부터 2011년까지 지속적으로 증가했으나 구매비율은 변동이 있다. 2008년과 2009년에는 친환경상품 구매 비율도 증가하고 구매액도 증가했다. 2010년과 2011년에 구매 비율이 하락했지만, 구매 대상 친환경상품이 증가한 결과로 2010년과 2011년에도 친환경상품 구매는 계속 증가했다.

〈표 6〉 공기업·준정부기관 친환경상품 구매 실적

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	
친환경상품 구매액	95,828	138,495	151,580	168,099	
구매율 산정 대상 품목	총구매액	75,212	85,798	108,876	126,728
	친환경상품 구매액	56,580	71,709	87,841	99,380
	비율	75.23	83.58	80.68	78.41

자료: 환경부 환경통계포털

경영평가가 친환경상품 의무구매액의 증가에 영향을 주었다고 보기에는 어렵다. 친환경상품 의무구매지표는 2008년에는 경영평가에 포함되지 않았으나 2009년부터 포함되었다. 평가 대상이 아닌 기타공공기관은 2008년 대비 2009년 구매 비율이 감소했으나 평가 대상인

공기업·준정부기관은 2008년 대비 2009년에 구매 비율이 증가하였으며 통계적으로 유의미한 차이를 보인다. 구매 비율이 아닌 구매액 기준으로 분석하면 공기업·준정부기관과 기타 공공기관 모두 구매액은 증가하였으며 두 유형 간 차이가 통계적으로 유의하지 못하기에 경영평가가 친환경상품 의무구매를 증가시켰다고 하기에는 어렵다.

〈표 7〉 친환경상품 구매 비율과 구매액 평균

(단위: 백만원, %)

	유형	2008년	2009년	증감	t-값
구매 비율	공기업·준정부기관	78.73	84.69	5.96	-3.18
	기타공공기관	66.49	59.07	-7.42	
구매액	공기업·준정부기관	1119	1507	388	-1.56
	기타공공기관	190	231	41	

자료: 환경부 환경통계포털

4. 장애인 채용

공공기관 장애인 신규채용 수준은 지속적으로 높아진 상황이다. 2008년에는 신규채용이 감소된 시기로 장애인채용 인원과 채용 비율이 감소되었으며 2009년까지 장애인채용 인원이 감소한다. 2009년부터 장애인 신규채용 비율이 증가하였고 2010년부터는 장애인 신규채용 인원도 증가했다.

〈표 8〉 최근 5년간 공공기관 장애인 신규채용 현황

(단위: 명)

		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
공기업	신규채용	4,386	1,294	847	1,332	2,585
	장애인채용	80	17	17	35	174
	장애인채용 비율	1.82%	1.31%	2.01%	2.63%	6.73%
준정부기관	신규채용	3,231	3,272	2,128	2,364	4,344
	장애인채용	58	42	50	45	154
	장애인채용 비율	1.80%	1.28%	2.35%	1.90%	3.55%
기타공공기관	신규채용	7,447	6,675	6,142	6,874	7,057
	장애인채용	65	51	24	76	53
	장애인채용 비율	0.87%	0.76%	0.39%	1.11%	0.75%
공공기관 전체	신규채용	15,064	11,241	9,117	10,570	13,986
	장애인채용	203	110	91	156	381
	장애인채용 비율	1.35%	0.98%	1.00%	1.48%	2.72%

주: 비정규직에서 정규직으로 전환된 것도 채용에 포함
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)

장애인 신규채용에 경영평가가 긍정적인 영향을 주었다고 할 수 없다. 2008년부터 장애인 의무고용지표가 경영평가에 도입되었지만 2007년보다 2008년 장애인채용 인원이 감소되었으며 특히 공기업·준정부기관 장애인채용 규모가 급감하여 기타공공기관과 통계적으로 유의한 수준으로 감소했다. 만약 공기업·준정부기관이 경영평가를 의식했다면 기타공공기관에 비해 장애인 신규채용이 감소되지 않았어야 한다.

〈표 9〉 2007년과 2008년 장애인 신규채용 인원

(단위: 명)

유형	2007년	2008년	증감	t-값
공기업·준정부기관	1.24	0.53	-0.71	2.61
기타공공기관	0.36	0.28	-0.08	

주: 비정규직에서 정규직으로 전환된 것도 채용에 포함
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)

5. 중증장애인 생산품 우선구매

공기업·준정부기관에서 중증장애인 생산품의 구매는 지속적으로 증가하고 있다. 2008년에는 중증장애인 생산품 구매액이 감소하였으나 2009년부터는 증가하여 2011년에는 2007년에 비해 두 배 이상 증가했다. 경영평가가 영향을 주었다면 2008년에 구매액이 증가하였어야 하나 감소하였기에 2011년에 구매액이 증가하였다고 해서 경영평가가 효과적이었다고 하기는 어렵다. 2009년에도 가중치가 0.3점에서 0.2점으로 하락했음에도 불구하고 구매실적이 상승하였기에 경영평가로 인해 구매실적이 바뀌었다고 보기는 어렵다.

〈표 10〉 최근 5년간 중증장애인 생산품 우선구매 실적

(단위: 억원)

구분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년
공기업·준정부기관	326	209	260	483	800

자료: 보건복지부, 「복지부, 공공기관 대상 중증장애인생산품 우선구매 전국순회교육 실시」, 보도자료, 2012.5.16.

실증분석 결과 경영평가에 중증장애인 생산품 우선구매지표가 포함된 것이 긍정적인 영향을 주었다고 할 수 없다. 2011년 각 공공기관 중증장애인 생산품 우선구매액 자료를 찾아 분석한 결과, 평가를 받지 않는 기타공공기관의 우선구매 비율이 평가를 받는 공기업·준정부기관에 비하여 더 높은 상황으로 통계적으로 유의한 수준이다. 경영평가를 받는 기관이 경영평가를 받지 않는 기관보다 더 낮은 구매 비율을 보이고 있으므로 경영평가가 중증장애인 생산품 구매에 유의한 영향을 주고 있다고 할 수 없다.

〈표 11〉 2011년 중증장애인 생산품 우선구매 비율 평균

(단위: %)

유형	2011년	t-값
공기업·준정부기관	1.98	2.01
기타공공기관	4.29	

주: 구매 비율 = 중증장애인 생산품 구매액 / 총구매액
 자료: 꿈드래 홈페이지(한국장애인개발원 중증장애인 생산품 홈페이지)

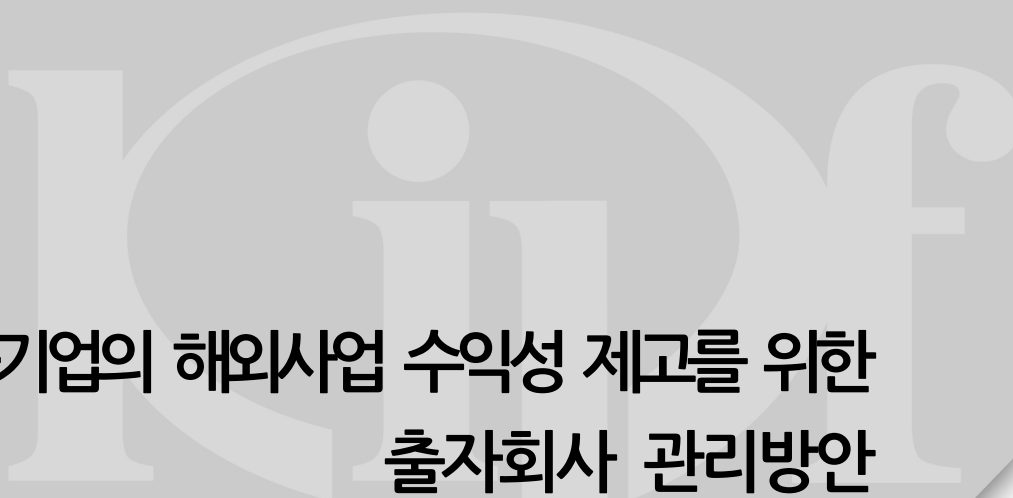
V. 결론

정부권장정책 지표 중 청년 신규채용을 제외한 중소기업 제품과 장애인채용, 중증장애인 생산품 우선구매, 친환경상품 구매 등이 효과가 있다고 볼 수 없다. 효과성이 검증되지 못한 중소기업 제품과 장애인채용, 중증장애인 생산품 우선구매, 친환경상품 등은 경영평가로 인해 긍정적인 효과가 있었다고 보기 어려우므로 평가방법 개선이 필요하다. 이번 연구에서 분석되지 못한 자활용사촌 생산품 구매와 에너지이용 합리화, 전통시장 온누리상품권, 국가 유공자 우선채용, 단시간 근로제 운용 실적, 동반성장 실적 등에 대해서도 향후 검증이 필요하다.

경영평가에 포함시킬 수 있는 정부권장정책 지표에는 한계가 있으므로 각 정부부처에서 제출하는 지표가 타당한지는 추가적인 검토가 필요하다. 각 정부부처에서 제출하는 지표를 전부 수용하여 지표 수가 증가하게 되면 피평가 공공기관에서의 평가 수용도가 하락할 수 있다. 평가자인 기획재정부 입장에서는 지표 수 확대에 의해 경영평가의 효과성이 분산될 수 있다. 그러므로 타 부처에서 정부권장정책에 지표를 추가하려면 제3자로부터 지표 추가의 타당성에 대한 평가를 거치는 절차를 검토할 필요가 있다. 현재의 정부권장정책 지표들에 대한 성과평가를 통해 지표의 효과성을 검증하고, 성과가 있는 지표는 존치시키고 그렇지 못한 지표는 평가지표에서 제외하는 절차를 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 『공공기관 경영평가제도 평가』, 2008.
- 기획재정부, 『공기업·준정부기관 경영평가 편람』, 2007~2012 각 연도.
- 라영재·윤태범, 『공공기관 지속가능경영의 성과와 한계』, 2010.
- 라영재, 『공공기관 지속가능경영 수준과 모델 개발』, 2012.
- 박용기·송영렬, 「공기업 경영평가지표의 문제점 및 개선방안에 관한 연구」, 『사회과학연구』, 제13권, 2007, pp.5~30.
- 보건복지부, 「복지부, 공공기관 대상 중증장애인생산품 우선구매 전국순회교육 실시」, 보도 자료, 2012.5.16.
- 유승현, 「공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석: 2008년도 평가결과를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 제20권, 2010, pp.171~202.
- 조택, 「공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 제14권 제3호, 2007, pp.285~313.
- 조택·송선하, 「경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 제17권 제3호, 2010, pp.85~108.
- 공공기관 경영정보공개시스템(알리오) <http://www.alio.go.kr/alio/main/main.jsp>
- 꿈드래 홈페이지 <http://goods.koddi.or.kr/>
- 환경부 환경통계포털 <http://stat.me.go.kr/nesis/index.jsp>



5. 공기업의 해외사업 수익성 제고를 위한 출자회사 관리방안

: 해외자원개발 및 발전 사업을 중심으로

송경호 · 송진민

공기업의 해외사업 수익성 제고를 위한 출자회사 관리방안

: 해외자원개발 및 발전 사업을 중심으로

송 경 호 · 송 진 민

목 차

I. 서론	86	1. 수익성 분석 대상	96
II. 해외자원개발 현황 및 문제점	87	2. 모형 및 변수 설정	97
1. 우리나라의 해외자원개발 현황	87	3. 추정 결과	99
2. 에너지 공기업의 해외사업 문제점	91	V. 결론: 해외자원개발 관련 출자회사의 수익성 제고를 위한 제언	102
III. 문제의 배경과 연구방법론	93	참고문헌	103
1. 배경에 대한 가설: 출자회사 관리체계 부재	93	참고 1	104
2. 연구방법론	95	참고 2	108
IV. 출자회사 수익성 분석 모형	96		

Abstract

에너지 공기업 중심의 해외자원개발을 통한 자주개발률 제고는 이명박 정부의 핵심 국정과제였다. 본 연구는 공기업의 출자회사를 통한 해외자원개발 사업의 문제점을 살펴보고, 해외자원개발 사업에 참여하고 있는 에너지 공기업의 출자회사에 대한 관리규정 여부에 따른 수익성을 분석하였다. 분석모형을 통해 추정해 본 결과, 출자회사에 대한 관리규정이 있는 경우 수익성에 양(+)의 효과를 주는 것으로 나타났으며, 출자기간이 길수록 수익률에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 따라서 출자회사 관리규정을 마련하는 것은 출자회사의 수익성 제고를 위해 필수적이라 할 수 있겠다. 만일 출자회사를 통해 해외자원개발에 참여할 경우, 정부는 관련 지침을 통해 해당 공기업이 출자회사에 대한 관리규정을 가지고 있는지를 우선적으로 점검하고 규정을 통해 출자회사를 체계적으로 관리하고 있는지 정기적으로 점검해야 할 것이다.

I. 서론

국가경제의 안정적이고 지속적인 발전을 위해서 자원의 확보는 필수적일 것이다. 최근 중동·아프리카 등 주요 자원보유국의 지정학적 불확실성이 존재하고, 자원민족주의가 심화됨에 따라 자원 가격의 불안정성이 높아지고 있는 추세이다. 또한 2000년 이후 중국 등 신흥 개발도상국의 자원수요 급증에 따라 국가 간 자원 확보 경쟁이 치열해지고 있다.

우리나라는 석유, 가스 등 1차 에너지의 96%를 수입에 의존하고 있고, 에너지 수입량이 세계 4위를 기록하는 등 에너지 의존도가 매우 높은 실정이다. 그렇기 때문에 우리나라의 지속적인 국가경제 발전을 위해서는 안정적인 자원 확보가 필수적일 것이다.

이에 따라, 정부는 2001년부터 「해외자원개발 사업법」 제4조에 따라 매 3년마다 해외자원 개발 기본계획을 수립하여 에너지 자주개발률¹⁾ 제고 정책을 추진해오고 있다. 특히, 한국석유공사의 대형화 전략 등 공기업의 역할을 강화하는 정책을 추진하여, 에너지 공기업을 중심으로 해외자원개발을 선도하고 있다.

에너지 공기업은 해외자원개발을 해외 출자회사를 설립하여 사업을 수행함으로써 국내 자주개발률을 확보하는 데 있어서 큰 역할을 해왔다. 하지만 에너지 공기업의 해외자원개발 출자회사에 대한 관리체계는 미흡한 상황이다. 그 결과, 과도한 해외자원개발 투자로 인하여 모기업의 부채가 증가하고, 공기업 대형화 위주의 사업방식에 따른 사업으로 인하여 부실화가 발생하는 문제가 발생하고 있다. 본 연구의 목적은 공기업의 출자회사를 통한 해외 자원개발 사업의 문제점을 살펴보고, 공공기관 관리 측면에서 출자회사에 대한 관리체계의 유무가 수익성에 미치는 영향을 분석해 보고자 하는 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제II장은 해외자원개발 현황 및 문제점에 대해 설명한다. 제III장은 해외자원개발 사업에 따른 문제에 대한 배경을 살펴보고, 연구방법론을 소개한다. 제IV장은 본 연구의 분석 대상과 모형 및 변수를 설명하고 실증분석을 실시한다. 마지막으로 제V장은 본 연구를 요약하고 시사점을 도출한다.

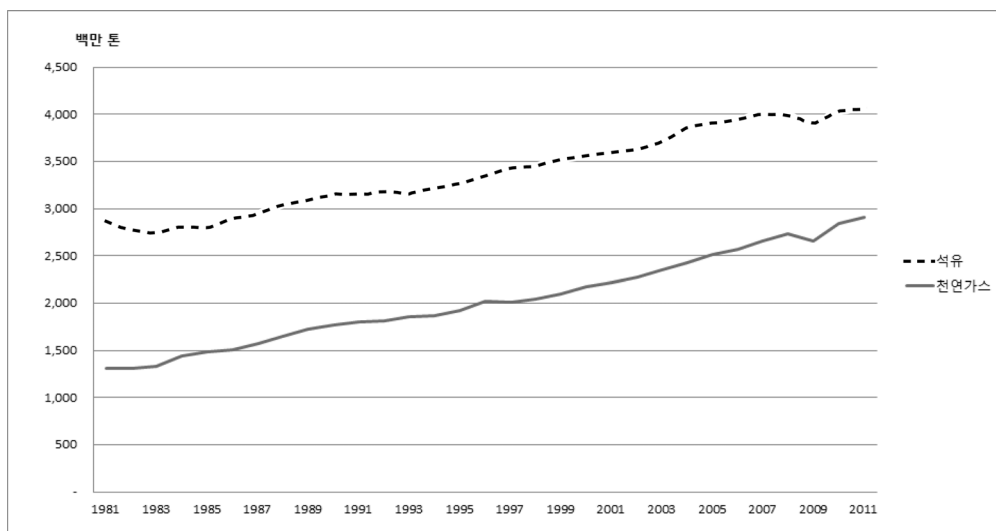
1) 자주개발률: (일일 생산량/일일 수입량) × 100

Ⅱ. 해외자원개발 현황 및 문제점

1. 우리나라의 해외자원개발²⁾ 현황

최근 세계경제의 성장, 특히 중국의 공업 중심의 급격한 성장으로 인해 석유 및 천연가스 등 자원에 대한 수요가 증가하고 있다. 이러한 상황에서 우리나라는 국내 소비 에너지의 96%를 해외에서 수입(세계 4위)하고 있다. 또한 OECD 평균 에너지 자급률은 60%이고, 미국 81%, 중국 93%, 일본 38%인 반면, 우리나라는 4%를 기록하고 있다.

[그림 1] 세계 석유 및 천연가스 수요 추세



자료: 2012년 에너지통계연보

자원민족주의가 심화되면서 주요 국가 간 대규모 자금투자, 자원개발기업의 자산인수 등 자원확보를 위한 경쟁이 치열해지면서 자원안보가 매우 중요시되고 있다. 최근 자원안보는 단순한 자원 수급의 안정성 차원뿐만 아니라 가격 변동에 따른 시장위험과 자연재해, 위험

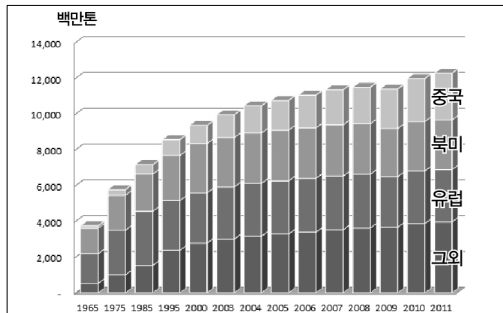
2) 해외자원개발이란 국민이 단독 또는 외국인과 합작하여 해외자원을 개발하는 것을 말하고, 해외 현지법인을 통하여 개발하는 경우도 해당함. 또한 해외자원을 개발하는 외국인에게 기술용역을 제공하거나, 개발 자금을 융자하여 개발된 자원의 전부 또는 일부를 수집하는 것도 해외자원개발에 해당함(「해외자원개발사업법」 제3조)

관리 및 예방까지 포함하는 의미로 확대되고 있다. 이에 따라, 국가 에너지안보 차원에서 안정적인 자원확보 및 에너지 자급률 제고는 필수적이라 볼 수 있다.

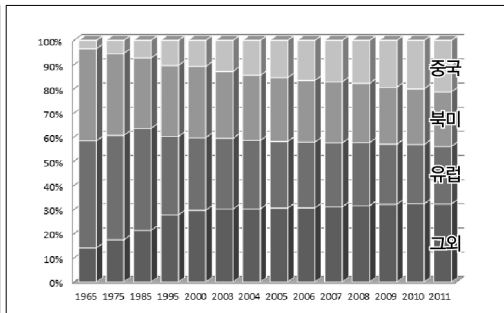
우리나라는 1973년 및 1979년에 발생한 두 차례 석유파동을 계기로 해외자원개발을 추진 하였으나, 1997년 외환위기 이후 대부분의 해외자원개발 사업의 지분 매각을 단행했다.

[그림 2] 지역별 1차 에너지 수요 추세

〈수요 증가 추세〉



〈수요 비중 추세〉

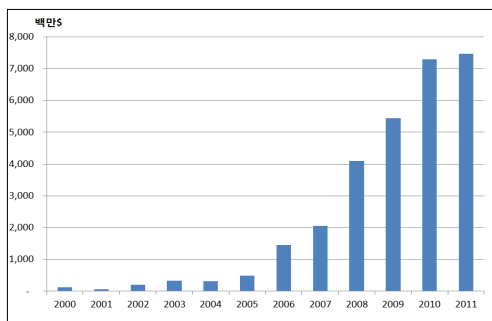


자료: 2012년 에너지통계연보

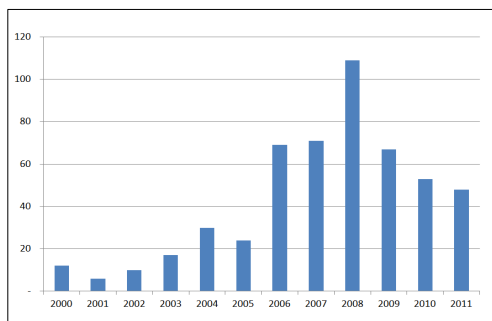
그러나 최근 들어 자주개발률을 제고하는 정부정책과 관련하여 해외자원개발에 대한 관심이 높아졌으며, 특히 2008년부터 전통에너지 및 광물자원 등을 중심으로 급격히 증가하는 추세이다. 대부분의 해외자원개발은 직접투자 형태, 즉 현지법인을 인수하거나 신설하여 투자하는 형태로 시행되고 있으며, [그림 3]에서 보는 바와 같이 투자액 및 신규법인 수가 2008년 이후로 급증하였다.

[그림 3] 해외자원개발 투자 추이

〈투자액 추이〉



〈해외자원개발 신규법인 수 추이〉



자료: 한국수출입은행 해외투자통계

2012년 11월 전체 공공기관을 대상으로 한 출자회사 현황 조사에 의하면, 10개의 에너지 공기업이 108개의 출자회사³⁾를 통해 해외자원개발 관련 사업을 하고 있는 것으로 파악되었다.

〈표 1〉 에너지 공기업의 해외자원 관련 사업을 위한 신규출자 추이

(단위: 개)

공기업	2007년 이전	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	합계
한국석유공사	11	4	2	7	2	4	30
한국가스공사	4		5	2	5	4	20
한국광물자원공사	8		1	2	5	1	17
대한석탄공사		1			1		2
한국전력공사	11	3	1	3	2	3	23
한국남동발전			1	1			2
한국남부발전			1				1
한국동서발전				1	2	1	4
한국서부발전		1	1	1			3
한국중부발전		2		2	1	1	6
합계	34	11	12	19	18	14	108

자료: 공공기관연구센터

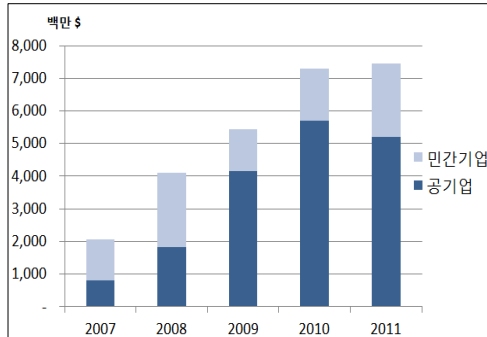
최근 우리나라는 에너지 공기업, 즉 한국석유공사, 한국가스공사를 중심으로 해외자원개발에 적극 참여하면서 민간기업의 해외진출 지원정책도 병행하여 실시하였다.

먼저, 정부는 에너지 공기업의 대형화 및 전문기업화를 통한 해외자원개발 전략을 수립하였다. 2007년부터 2011년까지 누적 투자액 263.5억달러 중 공기업 누적 투자액은 177.21억달러, 민간기업 누적 투자액은 86.21억달러가 각각 투입되었다. 전체 해외자원개발 누적 투자금액 중 공기업 누적 투자금액의 비중은 67.3%를 차지하는 만큼 에너지 공기업 중심으로 해외자원개발 사업이 이루어졌다는 것을 확인할 수 있다.

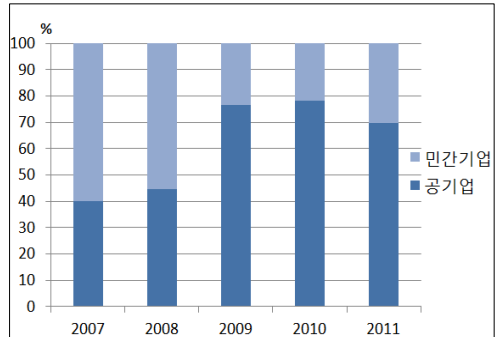
3) 투자조합, 페이퍼컴퍼니, SPC(Special Purpose Company), AMC(Asset Management Company), PFV(Project Finance Vehicle)등 제외

[그림 4] 부문별 해외자원개발 투자금액 추이

<부문별 투자금액 추이>



<부문별 투자 비중>

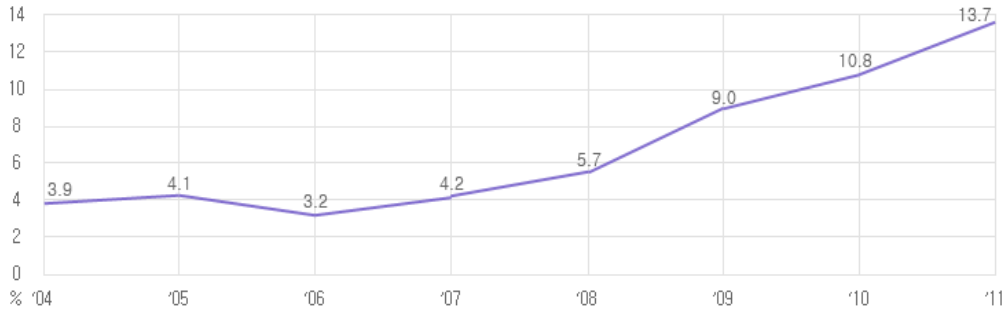


주: 한국전력 및 발전 회사의 투자 포함
 자료: 한국수출입은행 해외경제연구소 보고서

둘째, 정부는 민간기업의 해외자원개발을 활성화시키기 위한 지원사업도 병행하고 있다. 석유·가스·광물자원을 안정적으로 확보하기 위해 국내외 자원개발을 촉진하는 데 소요되는 해외자원개발 사업 용자의 지원규모를 증액하는 등 적극적인 지원 정책을 펼치고 있는 중이다. 대표적으로는 한국수출입은행을 통한 용자 지원 확대, 프로젝트 파이낸싱 지원 시 지원액의 45%에 대해 대외 채무보증 지원이 있다. 또한 한국무역보험공사는 보증한도를 확대하고, 자원개발 사업 리스크 완화를 위하여 ‘자원개발종합보험’을 2008년 12월에 도입하는 등 민간기업의 원활한 투자를 지원하고 있다. 한국석유공사, 한국광물자원공사는 시드머니를 1,100억원 출자하는 등 공기업 출자 자원개발펀드 조성으로 민간의 자원개발 투자재원을 확대하기도 했다. 2010년 11월 해외자원개발 용자 수요조사 결과, 45개 업체(89개 사업)에서 총 2조 2,506억원의 요청이 있었다. 이밖에도 정부는 2008년 1월 해외자원개발 투자세액공제제도 신설 및 기존 조세특례 세제 일몰기간 연장 등 조세특례를 확대하여 민간기업의 자원개발 투자를 촉진시키려는 노력을 하고 있다.

그 결과, 석유·가스 자주개발률은 2007년 4.2%에서 2011년 13.7%로 증가하였고, 생산량은 2007년 12.5만배럴에서 2011년 46.5만배럴로 증가했다.

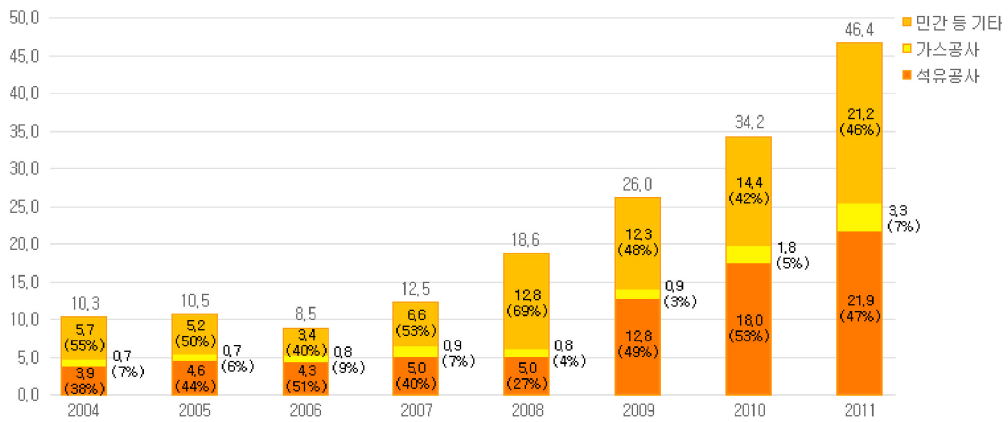
[그림 5] 연도별 석유·가스 자주개발률 현황



자료: 해외자원개발정보시스템

[그림 6] 석유·가스 일일 생산량

(단위: 만배럴/일)



자료: 해외자원개발정보시스템

2. 에너지 공기업의 해외사업 문제점

가. 모회사의 부채 증가

해외자원개발 사업에 참여한 공기업은 보통의 경우 출자회사에 대한 보유 지분 비율만큼 개발투자금이 할당되기 때문에 전시성 또는 무분별한 해외자원개발이 사업에 참여한 공기업들은 장기적인 재무부담을 가지게 되는 경우가 많다. 지난 2011년 한국석유공사는 미국

앵커 유전 지분을 국민연금 등 국내 투자자와 민간사로 구성된 컨소시엄 펀드에 매각한 사례가 있다.

한국가스공사는 최근 할당된 개발 투자금의 부담으로 인하여 4,000억~5,000억원 규모의 호주 GLNG 프로젝트 지분 매각을 고려 중이다. 공사는 지난 2010년 현지 자회사인 KOGAS Australia를 통해 GLNG 프로젝트 지분 15%를 총 6억 1,000만달러에 인수하였다. 이후 가스 전 개발과 설비 투자금 명목으로 GLNG 프로젝트에 12억 9,400만달러(1조 4,045억원)를 투입할 계획이지만 아직 미지급 상태이다.

〈표 2〉 주요 에너지 공기업의 해외사업 관련 3년간 평균 출자액

(단위: 백만원)

공기업	평균 출자액(2009~2011년)
한국가스공사	1,165,533
한국석유공사	10,871,757
한국광물자원공사	693,867
한국전력공사	1,109,395
한국전력공사 발전 자회사	307,909

자료: 공공기관연구센터

최근 국제 신용평가사는 에너지 공기업의 부채 증가 등 재무건전성 악화를 이유로 독자신용등급을 강등시켰다. 스탠더드앤드푸어스(S&P)는 한국가스공사의 독자신용등급(Stand-Alone Credit Profile)을 'BBB-'에서 'BB+'로 한 단계 낮추었다.⁴⁾ 독자신용등급(SACP)이란 정부의 지원요소를 배제한 채 해당 기업의 채무 상환 능력 자체를 평가한 등급으로, 국가 지원을 전제로 한 최종 신용등급은 'A+'를 유지했지만 한국가스공사 자체의 재정 건전성은 악화되었다. 현재 한국가스공사의 최근 3년간 부채 - 자본 비율⁵⁾은 2010년 288.4%, 2011년 347.7%, 2012년 443.6%로 증가하는 추세에 있다.

4) S&P 등급은 'BBB-'까지가 투자등급, 'BB+'부터는 투기등급임. 회사채 발행 등은 최종 등급을 기준으로 하지만 국제 신용평가사들이 독자등급도 공개하는 추세로 바뀌고 있어 신뢰도 하락이 예상됨

5) K-IFRS 회계 기준으로 2012년 수치는 추정치임

〈표 3〉 주요 에너지 공기업의 신용등급(2012.12)

공기업	일반신용등급	독자신용등급 (정부지원요소 배제)
한국전력공사	A+	BBB-
한국석유공사	A+	BB
한국가스공사	A+	BB+

자료: S&P, 기획재정부

나. 사업의 부실화 논란⁶⁾

최근 감사원은 우리나라 해외자원개발 사업이 수익성보다는 공기업 대형화를 위주로(석유공사, 하베스트 인수 등) 수조원의 예산이 투입되는 대규모 사업을 줄속으로 평가하여 추진하였다고 발표한 바 있다. 객관적인 근거없이 기대 매장량을 부풀리고 실현 가능성이 없는 기술을 가능한 것처럼 평가하여 자원개발 사업에 투자하는 등 기술평가의 객관성 및 신뢰성이 부족하다는 것이다. 그 결과, 국가위험 등을 간과한 채 위험도가 높은 광구에 대해 투자를 결정함으로써 큰 손실을 야기시켰다.

뿐만 아니라, 개발한 자원의 국내 도입을 고려하지 않은 채, 형식적인 자주개발률 제고 위주로 해외자원개발 사업을 추진하여 당초 사업목적 달성에 미흡하다는 지적이 있다. 해외자원개발로 생산된 석유·가스의 국내 도입 실적이 전혀 없었고, 일부 유전을 제외하고는 향후에도 도입 가능성이 낮아 최근의 고유가 상황에서 국내 유가 안정화 등에 기여하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 또한 광물은 일부 처분권을 확보하였으나 관계기관 간 협력 부족으로 국내 발전규격에 맞지 않는 유연탄을 개발하여 향후 도입이 불가한 실정이다.

Ⅲ. 문제의 배경과 연구방법론

1. 배경에 대한 가설: 출자회사 관리체계 부재

「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제18조(자회사 등 신설 협의 등)는 출자

6) 『해외자원개발 및 도입실태』, 감사원 감사보고서, 2012.04.

회사 설립에 관한 사항을 규정하고 있다. 공기업·준정부기관이 출연·출자를 통하여 법인⁷⁾을 설립하고자 할 경우나 자회사의 이사회에서 실질적으로 지배력을 갖는 재출자회사의 설립을 의결하고자 할 경우 주무기관의 장 및 기획재정부 장관과 사전협의를 해야 한다. 또한, 주무기관의 장 및 기획재정부 장관은 자회사 등의 신설 협의 시 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업 수행을 위해 출자하는 경우에 해당하는지를 우선 검토한다. 특히, 공기업·준정부기관이 10% 이상 지분을 취득하거나 30억원 이상을 출자할 경우에는 이사회 심의·의결을 거쳐야 하며, 이사회는 당해 출자로 인해 모기업 경영에 부담이 되는지, 합작계약상 불합리한 조건 부담 여부 등을 충실히 검토하여 출자 여부를 결정하게 된다.

그러나 제5차 공공기관 선진화 계획을 통해 1대 주주의 경우 신규출자 시 협의를 거치도록 개정되었지만, 공공기관 운영위원회 및 기획재정부와의 협의에 대해 규정되어 있지 않은 2대 주주 이하 신규출자의 비율은 2009년 이후 증가 추세이다. <표 4>를 보면 2008년 이후 에너지 공기업의 신규출자가 증가하고 있는 것을 알 수 있고 이는 해외자원개발 및 발전사업 진출에 의한 것으로 보인다.

<표 4> 주요 에너지 공기업의 2대 주주 이하 신규출자 현황

(단위: 개)

2008	2009	2010	2011	2012
한국가스공사(2)	남동발전(3) 동서발전(2) 서부발전(1) 한국석유공사(1) 한국광물자원공사(1)	한국광물자원공사(6) 한국남부발전(6) 한국가스공사(5) 한국중부발전(3) 한국전력공사(3) 한국동서발전(1) 한국석유공사(1) 대한석탄공사(1)	한국가스공사(8) 한국전력공사(6) 한국동서발전(5) 한국남동발전(4) 한국광물자원공사(2) 한국남부발전(2) 한국서부발전(2) 한국중부발전(2)	한국남동발전(6) 한국중부발전(4) 한국남부발전(3) 한국동서발전(1) 한국서부발전(3)

자료: 공공기관연구센터

7) 「공운법」 제4조 제1항 제4호 내지 제6호의 기관, 최대 주주가 되는 기관, 또는 「민법」 제32조의 규정에 따른 법인

이처럼 신규출자에 관한 법적 절차는 마련되어 있지만, 출자가 이루어진 후에 출자회사에 대한 경영점검, 정기적 사업진단 등 관리체계에 관한 법적 제도는 현재 마련되지 않은 실정이다. 출자회사를 통해 해외자원개발 사업을 수행하고 있는 에너지 공기업 10개 중에 출자회사 관리규정이 없는 기관은 3개 기관이다.

2. 연구방법론

해외자원개발 사업을 수행하는 출자회사의 문제점이 많이 발견되고 관리 개선방안에 대한 관심이 높아지고 있지만, 이와 관련한 선행연구는 없었다. 공공기관 관리 측면에서, 출자회사를 체계적으로 관리할 수 있는 규정을 마련하는 것은 필수적이라 할 수 있다. 만일 관리규정을 통해 투자결정이 이루어진 후에도 출자회사에 대한 정기적 경영진단, 사업성과 평가 등을 거친다면 효율성 향상을 기대할 수 있다. 이밖에 관리규정 외에 출자회사와 관련한 계량적지표들이 수익성에 미치는 영향을 추정하여 향후 관리제도 개선에 참고할 수 있을 것이다.

본 연구는 해외자원개발 사업을 수행하는 출자회사를 대상으로 관리규정의 유무에 따른 수익성 차이 및 관리규정 외의 계량적지표들이 수익성에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 연구 방법은 출자회사의 수익성지표를 종속변수로 설정하고 수익성에 영향을 미칠 것으로 예상되는 독립변수를 사용하는 선형 회귀분석을 실시할 것이다.

본 연구의 가장 중심이 되는 출자회사 관리규정은 출자회사에 대한 체계적인 관리를 위한 필수조건으로 수익성과 양(Positive)의 상관관계가 있을 것으로 예상된다. 해외자원개발 사업의 특성에 따라 단기간에 수익을 내기 어려운 구조일 수 있고, 출자기간이 오래되었다는 것은 안정적인 성과를 내고 있다는 반증일 수 있으므로 출자기간과 수익성에는 양(Positive)의 상관관계가 있을 것으로 예상된다. 지분율 및 출자규모는 사업 진출 시 모회사의 재무적 여건 등 경영진의 판단 혹은 국가정책적인 목적에 의해 결정되고, 지분율 및 출자규모가 클수록 출자회사의 수익성에 대한 관심이 커진다는 직관에 근거하여 통제변수로 사용하는 것이 의미가 있다고 판단된다.

〈표 5〉 종속변수-독립변수 간 상관계수 예상표

구분		수익성에 미치는 영향(예상)	비고
독립변수	출자회사 관리규정	양(positive)의 효과	관리규정을 통해 출자회사에 대한 체계적인 관리가 가능
통제변수	출자기간	양(positive)의 효과	출자기간이 오래될수록 안정적인 수익을 내고 있을 것으로 예상할 수 있음.
	지분율	미미하거나 없을 것	지분율이 높으면 모회사에 경영부담이 커질 수 있는 만큼 출자회사 수익성에 대한 관심 증가
	출자규모	미미하거나 없을 것	출자규모가 클수록 모회사에 경영부담이 커질 수 있는 만큼 출자회사 수익성에 대한 관심 증가

본 연구는 관측된 자료와 통계적 가정하에 간단한 선형모형으로 수익성을 분석하였다는 점에서 한계점을 갖는다. 해외사업의 수익성은 진출사업의 분야, 자원의 성격, 해당국가 리스크 등 각 사업별 내재적 변수에 따라 크게 달라질 수 있다. 또한 관리규정이 있더라도 실제로 얼마나 잘 지켜지고 있는지를 파악할 수 있는 관리규정 준수 수준은 파악하기 어려운 것이 실정이다.

향후 모형의 적합성 및 자료수집의 개선을 통해 보다 정교한 출자회사 수익성의 분석이 가능할 것으로 기대되고, 특히 수익성 함수를 $Y = F(X, Z)$ 로 정의할 때, 함수 F 의 형태 및 사업별 내재적 위험변수 $Z = (z_1, z_2, \dots, z_d)$ 설정 및 자료수집에 관한 연구가 기대된다.

IV. 출자회사 수익성 분석 모형

1. 수익성 분석 대상

본 연구는 해외자원개발 관련(발전사업 포함) 해외사업을 수행하는 에너지 공기업의 출자회사 108개를 대상으로 한다. 대표적인 에너지 공기업은 한국석유공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국전력공사 및 발전자회사 5개이고, 각각의 해외자원개발 관련 출자회사 현황은 아래와 같다.

〈표 6〉 주요 에너지 공기업의 해외자원개발 관련 출자회사 현황

(단위: %, 개, 년, %, 백만원)

공기업	'11년 말 부채-자본 비율	출자회사 요약정보			
		출자회사 개수	평균 출자기간	'11년 말 평균 지분율	최근 3년 평균 출자액
한국석유공사	193.2	30	5.7	68	402,657.6
한국가스공사	347.7	20	5.0	65	58,276.7
한국광물자원공사	186.4	17	6.6	60	40,815.7
대한석탄공사	자본잠식	2	4.5	35	1,700
한국전력공사	153.6	23	6.9	58	48,234.6
한국남동발전	102.8	2	4.5	50	13,577.5
한국남부발전	80.0	1	5.0	100	12,992.0
한국동서발전	72.5	4	3.0	100	18,397.2
한국서부발전	79.1	3	5.0	80	5,306.3
한국중부발전	86.3	6	4.2	50	29,142.3
평균		10.80	5.04	66.60	63,109.99

자료: 알리오, 공공기관연구센터

2. 모형 및 변수 설정

본 연구는 더미변수를 이용한 최소자승모형을 사용하였다. ROA 는 종속변수, $v1$ (관리규정), $v2$ (출자기간), $v3$ (2011년 말 지분율), $\ln v4$ (최근 3년간 평균 출자액)는 수익성에 영향을 미치는 설명변수, β 는 회귀계수, ϵ 는 오차항을 의미한다.

$$\bullet ROA_i = \alpha_i + \beta_1 v1_i + \beta_2 v2_i + \beta_3 v3_i + \beta_4 \ln v4_i + \epsilon_i$$

독립변수와 오차항 ϵ_i 분포에 대한 가정은 다음과 같다.

- ① 독립변수 V 는 full rank matrix 이다.
- ② $E[\epsilon_i] = 0$
- ③ 독립변수 V 는 고정된 값(fixed value)을 갖는다
- ④ $E[\epsilon\epsilon'] = \sigma^2 I$
- ⑤ $\epsilon \sim N(0, \sigma^2 I)$

기업의 성과에는 재무적 성과와 비재무적 성과로 나눌 수 있으나, 측정상의 어려움으로 비재무적 성과는 제외하기로 한다. 재무적 성과에는 여러 지표가 있지만, 본 연구는 재무적 성과의 대표적인 지표이며 기업의 경영에 투자된 총자산의 최종성과를 나타내는 총자산순이익률(ROA)⁸⁾ 지표를 종속변수로 채택한다.

독립변수인 관리규정 유무 여부($v1$)는 출자회사를 체계적으로 관리할 수 있는 규정의 마련 유무를 더미변수로 처리하여 관리규정이 있는 경우는 1, 없는 경우는 0으로 처리하였다.

이밖에 통제변수로서 출자기간($v2$)은 모기업(에너지 공기업)이 출자회사의 지분을 보유하고 있는 기간을 사용하였고, 모기업이 보유하고 있는 출자회사의 지분으로 경영참여 및 의결권 행사 정도를 나타내는 변수인 2011년 말 지분율($v3$)을 사용한다. 또한, 출자규모를 나타내는 변수로 최근 3년간 평균 출자액($\ln v4$)을 사용하였고, 이를 로그(log)변수로 처리하여 최근 3년간 평균출자액의 퍼센트 변화에 대한 총자산순이익률의 절대적 변화를 추정하기로 한다.

〈표 7〉 기초통계량

구분	변수	관측치	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
종속 변수	3년 평균 총자산순이익률(ROA)	79	0.0757	0.5114	-1.3925	3.1811
더미 변수	관리규정 여부($v1$)	108	0.7130	0.4545	0	1
독립 변수	출자기간($v2$)	108	5.7130	3.6276	2	19
	'11년 말 지분율($v3$)	105	0.6352	0.3179	0.003	1
	3년 평균 출자액($\ln v4$)	105	134,747.2	525,059.6	0.05	3,749,878

주: 출자액 단위: 백만원

8) 총자산순이익률(ROA) = $\frac{\text{당기순이익}}{\text{총자산}} \times 100$

3. 추정 결과

관리규정이 있는 집단과 없는 집단 사이에 통계적인 차이가 없다면 관리규정의 여부가 유무 여부가 수익성에 미치는 영향에 대한 분석은 무의미할 것이다. 따라서 두 집단 평균의 차이에 대한 검정(Two-sample mean-comparison test)을 통하여 두 집단 간 차이를 검정하였다. 두 집단 간 차이를 검정한 결과, 95% 신뢰수준에서 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 관리규정 여부에 따른 총자산순이익률 차이 분석

	관리규정	
	0	1
관측치	26	53
평균	-0.0603	0.1425
표준편차	0.2817	0.5834
H_0	mean(0) = mean(1)	
t-값	-2.0830	
p-값	0.0406	

다중공선성 문제를 확인하기 위하여 변수 간 상관관계 분석을 실시하였다.

먼저 종속변수(3년 평균 총자산순이익률)와 독립변수들 간 상관관계를 분석한 결과, 총자산순이익률은 관리규정 여부 및 출자기간과 유의한 양(+)의 상관관계가 존재한 반면, 총자산순이익률은 2011년 말 지분율과 3년 평균 출자액과 유의한 상관관계가 존재하지 않았다. 다음으로 독립변수 간 상관관계를 분석한 결과, 각 독립변수들 간 통계적으로 상호간의 상관관계가 존재하지 않으므로 다중공선성이 없는 것으로 판단되었다.

〈표 9〉 상관관계 분석 결과

	<i>ROA</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>lnv4</i>
<i>ROA</i>	1.0000 (0.0000)				
<i>v1</i>	0.2374 (0.0351)	1.0000 (0.0000)			
<i>v2</i>	0.3447 (0.0019)	-0.0646 (0.5069)	1.0000 (0.0000)		
<i>v3</i>	0.1419 (0.2184)	0.1505 (0.1254)	-0.1282 (0.1924)	1.0000 (0.0000)	
<i>lnv4</i>	0.1780 (0.1215)	-0.0448 (0.6501)	-0.0230 (0.8159)	0.1553 (0.1138)	1.0000 (0.0000)

주: ()는 p-value

최소자승모형을 통하여 회귀분석을 실시한 결과, F-값이 5.61이고, 1% 유의수준에서 유의하게 나타났기 때문에 본 추정모형은 적합하게 나타났다.

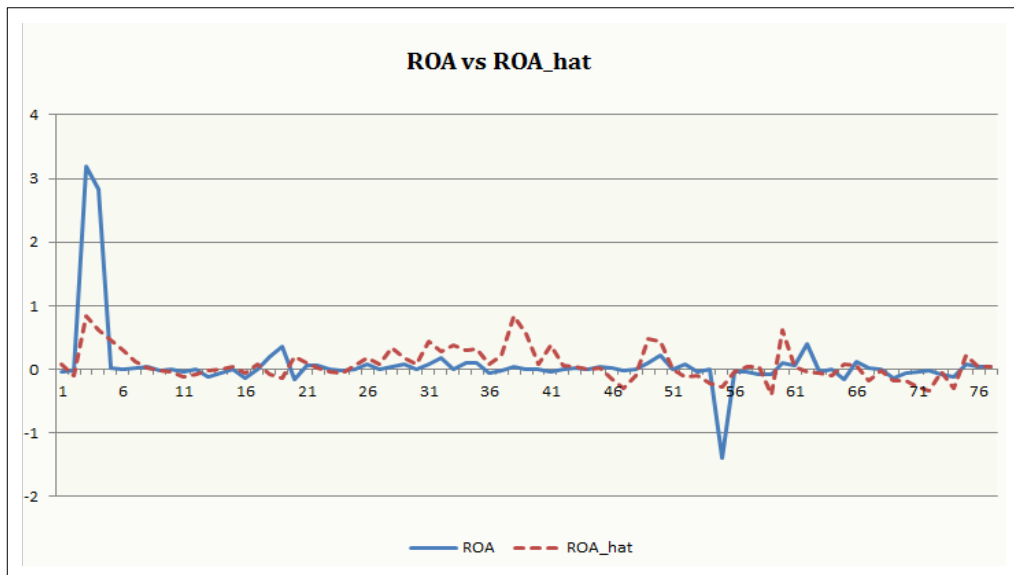
각각의 독립변수들이 총자산순이익률에 미치는 영향을 추정한 결과, 관리규정 여부 및 출자기간이 1% 유의수준에서 유의하게 나타났다. 각각의 효과를 살펴보면 출자회사에 대한 관리규정이 있는 경우, 총자산순이익률은 30.66%p 증가하는 효과가 나타났다. 또한, 출자회사에 대한 출자기간이 1년 늘어날수록 총자산순이익률은 5.35%p 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 추정 결과

구분	추정계수(Coefficient)
관리규정 여부($v1$)	0.3066* (0.01)
출자기간($v2$)	0.0535* (0.00)
'11년 말 지분율($v3$)	-0.2354 (0.16)
최근 3년간 평균출자액($\ln v4$)	0.0155 (0.30)
상수항_ α	-0.4397** (0.03)
관측치(obs)	77
F-값	5.61* (0.0006)
R^2 값	0.24

주: 1. *, **는 각각 1%, 5% 유의수준
2. ()는 p-value

[그림 7] $ROA \cdot \widehat{ROA}$ 비교



V. 결론: 해외자원개발 관련 출자회사의 수익성 제고를 위한 제언

본 연구는 공기업의 출자회사를 통한 해외자원개발 사업의 문제점을 살펴보고, 해외자원개발 사업에 참여하고 있는 에너지 공기업의 출자회사에 대한 관리규정 여부에 따른 수익성을 분석하였다. 분석모형을 통해 추정해 본 결과, 출자회사에 대한 관리규정이 있는 경우 수익성에 양(+)의 효과를 주는 것으로 나타났으며, 출자기간이 길수록 수익률에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

분석 결과를 통해서 출자회사 관리규정을 마련하는 것은 출자회사의 수익성 제고를 위해 필수적이라 할 수 있겠다. 만일 출자회사를 통해 해외자원개발에 참여할 경우, 정부는 관련 지침을 통해 해당 공기업이 출자회사에 대한 관리규정을 가지고 있는지를 우선적으로 점검해야 할 것이다.

본 연구는 출자회사 관리규정 여부에 따른 수익성 효과라는 비교적 간단한 가설을 검증하였으나, 이를 기초로 관리규정의 적절성에 관한 연구를 수행할 수 있을 것이다. 먼저 관리규정을 통해 당초 출자로 인해 모기업 경영에 부담이 되는지 여부 등에 대한 사전적 관리와 출자 이후 지속적이고 체계적인 관리 등 사후적 관리가 가능해야 한다. 예를 들면 공기업은 출자회사의 수익률 혹은 수익률이 직접적인 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들에 대하여 정기적으로 검토하여 그 결과를 주무부처 혹은 기획재정부 장관에게 보고하는 내용을 관리규정에 명시할 수 있을 것이다.

전체 공공기관의 출자회사 관리규정을 종합적으로 살펴본 결과, 해외출자회사 관리규정에는 일반 출자회사 관리규정과 마찬가지로 관리체계, 지배구조, 회계 및 감사 등의 내용이 포함되고, 인력관리 및 경영 모니터링에 대해서 보다 체계적인 내용을 담고 있다. 먼저 「관리체계」에서는 출자회사 관리의 목적, 적용범위 및 대상, 관리부서의 설치 및 운영, 보고체계에 관한 사항을 규정한다. 둘째, 「지배구조」에서는 출자회사의 자율성 보장, 주주총회 및 이사회역의 역할에 관한 사항을 규정한다. 셋째, 「회계 및 감사」에서는 출자회사의 회계작성 지침, 채무에 관한 규정, 재무변동 상태, 감사시행에 관한 사항을 규정한다. 넷째, 「인력관리」에서는 기관 간 인력 교류, 겸직 및 전출에 관한 사항과 임직원에 대한 보수, 복지후생 및 성과평가 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 마지막으로 「경영모니터링」에서는 모회사의 감시의무를 강화하기 위해 경영 모니터링 방법 및 보고 방법 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

참고문헌

기획재정부, 「우리나라 공기업의 비전통 에너지 자원 개발현황 및 시사점」, 보도자료, 2012.06.

김유신·성동원, 『공기업의 해외자원개발 직접투자 현황 및 시사점』, 한국수출입은행 해외경제연구소, 2012.04.

지식경제부, 『2012 에너지통계연보』, 에너지경제연구원, 2012.12.

_____, 「해외자원개발 감사원 감사 관련」, 보도자료, 2012.04.

_____, 「해외자원개발 및 도입 실태, 감사원 감사보고서」, 2012.04.

_____, 「제4차 해외자원개발 기본계획」 발표」, 보도자료, 2010.12.22.

_____, 「2011년도 해외자원개발에 총2,901억원 융자지원」, 보도자료, 2011.02.17.

KB금융지주경영연구소, 「해외자원개발 현황 및 자본조달 방법」, 『월간산업동향』, 2011, pp.272~286.

한국수출입은행 해외경제연구소 해외투자통계 <http://211.171.208.92/odisas.html>

해외자원개발정보시스템 <http://www.ikoredis.or.kr/index.jsp>

[참고 1]

해외 출자회사 관리규정

· 제정 201X-XX-XX

· 개정 201X-XX-XX

제1조(목적) 이 규정은 A(이하 '공사'라 한다)가 해외에 출자하여 설립한 회사(이하 '해외 출자회사'라 한다)의 관리에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제 확립에 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 효율성을 제고하여 해외 출자회사의 설립 목적을 달성함을 목적으로 한다.

제2조(해외 출자회사의 구분)

① 해외 출자회사는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 자율형 해외 출자회사 : 공사가 납입자본금의 50% 이상을 출자하거나 공사가 최대 주주인 해외 출자회사
2. 관리형 해외 출자회사 : 자율형 해외 출자회사가 아닌 해외 출자회사

② 제1항 제1호의 규정에도 불구하고 사장은 다음 각 호의 1의 경우에는 해당 해외 출자회사를 관리형 해외 출자회사로 지정할 수 있다.

1. 공사가 개별 사업수행을 목적으로 설립 또는 지분에 참여한 해외 출자회사
2. 영위사업의 특성과 경영 여건을 고려하여 별도로 관리할 필요가 있는 해외 출자회사

제3조(적용범위) 관리형 해외 출자회사의 관리에 대하여 사장이 이 규정과 다르게 정한 경우에는 사장이 정한 바에 따르며, 이 규정을 적용하지 아니한다.

제4조(다른 규정과의 관계) 해외 출자회사의 관리에 관한 사항은 다른 규정에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 규정을 적용한다.

제5조(관리부서 간 협력) 해외 출자회사를 관리하는 부서(이하 '관리부서'라 한다)는 상호 정

보 공유를 통해 해외 출자회사의 설립목적이 달성될 수 있도록 협력하여야 한다.

제6조(자율적 운영의 보장)

- ① 공사는 해외 출자회사의 자율·책임경영체제를 확립하기 위하여 해외 출자회사의 자율적 운영을 보장하여야 한다.
- ② 해외 출자회사에는 경영의사결정 및 경영감독을 위해 이사회를 둔다. 이 경우, 해외 출자회사의 이사회는 관계법령에 따른 역할과 책임을 다하여야 한다.
- ③ 공사는 주주총회 등에서의 의결권 행사를 통해 간접적으로 해외 출자회사의 경영에 참여하거나 이를 감독함을 원칙으로 한다. 다만, 이사회 중심의 자율·책임경영여건 조성 등을 위해 해외 출자회사 또는 해외 출자회사 이사의 요청이 있는 경우에는 필요한 지원을 할 수 있다.
- ④ 해외 출자회사 이사의 요청에 의한 의사결정 지원을 위하여 해외 출자회사 투자자문위원회를 둔다. 해외 출자회사 투자자문위원회의 운영에 관한 자세한 사항은 따로 정한다.

제7조(이사회 심의 및 의결사항)

- ① 공사는 해외 출자회사로 하여금 관계 법령 및 현지국의 제반 규정에 따른 이사회 의결사항과 다음 각 호의 사항을 해외 출자회사 이사회의 의결사항에 포함하게 한다.
 1. 경영목표 및 경영전략
 2. 연간 예산 및 사업계획
 3. 재무제표 승인 및 외부 회계감사기관 선정
 4. 대규모 자본지출(출자 및 출연 포함) 및 기업 인수합병
 5. 중요재산의 거래(건별 상한가액을 정하여 사장에 위임 가능)
 6. 대규모 차입, 지급보증, 담보제공 및 대여
 7. 정관의 변경, 내규의 제정과 변경(윤리강령, 전사적 위험관리, 준법 및 내부통제에 관한 내규 및 그에 준한 지침 등은 반드시 포함한다.)
 8. 임원의 임면 및 보수
 9. 기타 법령과 정관이 정한 이사회 의결사항
 10. 이사회가 의결이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 공사는 해외 출자회사로 하여금 다음 각 호의 사항을 대표이사 및 기타 임원(이하 '대

표이사 등)의 이사회 보고 사항으로 정하도록 한다.

1. 경영성과 평가결과(경영목표, 전략목표 달성실적 및 재무성과 포함)
2. 내부통제활동 결과 및 개선계획
3. 기업지배구조의 평가결과 및 개선계획
4. 기타 법령과 정관이 정한 이사회 보고사항
5. 이사회가 대표이사 등에게 보고하도록 요구한 사항

제8조(전출 또는 겸직)

- ① 공사는 필요한 경우 관계 법령 및 사규에 따라 임직원을 해외 출자회사의 임직원으로 겸직하게 하거나 해외 출자회사로 전출시킬 수 있다.
- ② 공사는 제1항에 따른 겸직 또는 전출 임직원이 관계 법령, 정관 기타 제반 규정에 따라 출자회사의 임직원으로서 역할과 책임을 다할 수 있도록 지원하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 전출 직원은 출자회사 운영지원 및 주요 경영현황에 대한 공사로의 보고 업무를 수행하며, 전출직원의 처우 및 인사평가는 각각 취업규칙 및 공사가 별도로 정한 방침에 따른다.

제9조(예산 및 회계) 출자회사의 예산 및 회계는 공사와 분리하여 운영함을 원칙으로 한다. 다만, 공사의 국제회계기준에 따른 연결결산 대상인 해외 출자회사는 공사가 정한 회계정책에 따라 결산업무를 수행하여야 한다.

제10조(공정거래원칙 등)

- ① 공사와 해외 출자회사와의 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.
- ② 공사와 출자회사가 상호이익을 위해 공동연구개발, 기술제공, 합작투자 등 협력관계를 조성할 경우에는 상호 대등한 조건과 공정한 가격을 명시한 약정서를 체결하여야 한다.

제11조(감사 등)

- ① 공사는 필요한 경우 관계 법령, 정관 기타 제반 규정에 따라 해외 출자회사의 업무 또는 회계, 재무상황에 대해 감사 또는 검사, 내부조사(이하 '감사 등'이라 한다)를 실시하거

나 해외 출자회사로 하여금 내부 감사조직 또는 외부감사인을 통하여 감사 등을 실시한 후 그 결과를 공사에 보고하게 할 수 있다.

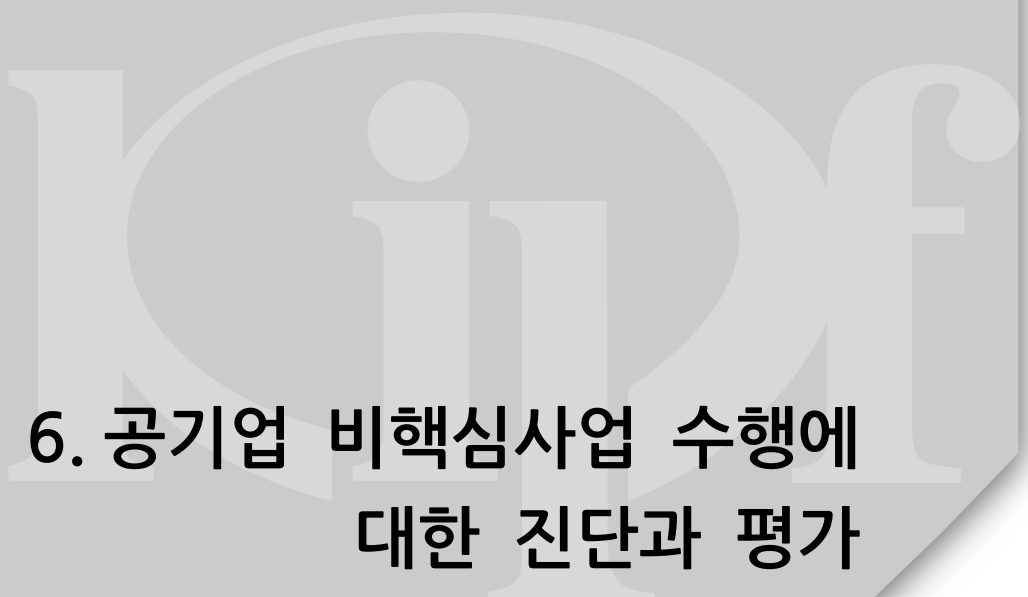
② 해외 출자회사에 대한 감사 등의 실시방법, 범위, 시기 등의 구체적인 사항은 별도로 정한다.

[참고 2] 민간기업의 해외자원개발 현황

모기업	출자회사	업종	지분율 (%)	소재국
LG상사	Colmineral S,A de C.V.	자원개발사업	100	멕시코
LG상사	De Zwarte Ponk B.V.	자원개발사업	90	네덜란드
LG상사	EPC Munai LLP	자원개발사업	1000	카자흐스탄
LG상사	Firm ADA LLP	자원개발사업	75	카자흐스탄
LG상사	FOSCO B.V.	자원개발사업	33.3	네덜란드
LG상사	KM Resources Inc.	자원개발사업	70	말레이시아
LG상사	LG (Timor Sea 06-102) Ltd.	자원개발사업	100	마셜군도
LG상사	LG International (Australia) Pty Ltd.	자원개발사업	100	호주
LG상사	LG International Investments(Canada) Ltd.	자원개발사업	100	캐나다
LG상사	Mongolia Resources Investment Ltd.	자원개발사업	100	홍콩
LG상사	Philco Resources Ltd.	자원개발사업	60	말레이시아
LG상사	PT. Batubara Global Energy	자원개발사업	100	인도네시아
LG상사	PT. Kimco Energy Utama	자원개발사업	55	인도네시아
LG상사	PT. Mega Global Energy	자원개발사업	100	인도네시아
LG상사	PT. Mega Prima Persada	자원개발사업	75	인도네시아
LG상사	PT. Parna Agromas	자원개발사업	95	인도네시아
LG상사	PT. Tutui Batubara Utama	자원개발사업	75	인도네시아
LG상사	Resources Investment (H,K.) Ltd.	자원개발사업	100	홍콩
LG상사	Resources Investments (Marree) Pty Ltd.	자원개발사업	100	호주
LG상사	United Copper & Moly LLC	자원개발사업	50	미국
SK가스	SK Gas America Ltd.	탐사사업	100	미국
SK이노베이션	SK E&P Asia, Ltd.	석유개발	100	말레이시아
SK이노베이션	SK Energy Australia (Togara) Pty Ltd.	광산투자	100	호주
SK이노베이션	SK E&P Company	자원개발사업	100	미국
SK이노베이션	Moche energy SAC.	자원개발사업	100	페루
STX	STX ALP PTY LTD.	석탄광업	100	호주
삼성물산	Samsung C&T Oil & Gas Parallel Corp.	자원개발사업	100	미국
삼성물산	SAM investment Manzanilo,B.V	자원개발사업	100	네덜란드

모기업	출자회사	업종	지분율 (%)	소재국
삼성물산	Erdsam Co., Ltd.	자원개발사업	100	몽골리아
삼성물산	Samsung Oil & Gas(Timor Sea 06-102) Ltd.	자원개발사업	100	동티모르
삼성물산	Samsugn Oil & Gas Australia PTY. LTD	자원개발사업	100	호주
삼성물산	Samsung C&T Chile Copper SpA	자원개발사업	100	칠레
삼성물산	SAMSUNG OIL & GAS USA CORP	자원개발사업	100	미국
삼성물산	Parallel Petroleum LLC	자원개발사업	90	미국
삼성물산	PT. Gandaerah Hendana	자원개발사업	95	인도네시아
삼성물산	PT. Inecda	자원개발사업	95	인도네시아
한화	Hanwha Resources (Canada) Ltd.	자원개발사업	100	캐나다
한화	Hanwha Resources (Australia) Pty Ltd.	자원개발사업	100	호주
한화	Hanwha Resources (USA) Corp.	자원개발사업	100	미국
한화	Hanwha Greentech Ltd.	자원개발사업	80	홍콩
한화	Eagle Petroleum Corsicana, LLC	자원개발사업	100	미국
한화	Eagle Petroleum Monterey, LLC	자원개발사업	100	미국
한화	Eagle Petroleum, LLC	자원개발사업	100	미국
한화	SREC Engineering Corp.	자원개발사업	75	캐나다
STX	STX RHL PTY.LTD.	철광업	100	호주
STX	DS Cement LLP	시멘트 광산 개발	62.4	카자흐스탄
STX	STX Energy America Inc.	석탄, 원유 및 천연가스 광업	100	미국
STX	STX Energy Texas LLC.	원유 및 천연가스 채굴업	100	미국
STX	STX Energy E&P Offshore Management LLC.	원유 및 천연가스 채굴업	100	미국
STX	STX Energy Canada Inc.	원유 및 천연가스 채굴업	100	캐나다
STX	STX Ireland Ltd.	해외자원(유전) 개발투자	100	아일랜드
STX	Sp/f STX Faroes Ltd.	해외자원(유전) 개발투자	100	덴마크

주: 접근 가능한 대기업 출자회사 목록(2011년 기준)
출처: 금융감독원 전자공시시스템(DART)



6. 공기업 비핵심사업 수행에 대한 진단과 평가

이 주 경

공기업 비핵심사업 수행에 대한 진단과 평가

이 주 경

목 차

I. 서론	114	III. 공기업 사례 분석	121
1. 연구의 배경 및 목적	114	1. 한국수자원공사	121
2. 비핵심사업의 정의	114	2. 한국조폐공사	125
II. 공기업의 비핵심사업으로의 확장 연구	116	3. 대한석탄공사	128
1. 이론적 배경	116	IV. 결론 및 시사점	130
2. 선행연구	119	참고문헌	134
3. 소결	120	참고	136

Abstract

공기업은 설립목적하에서 다양한 사업을 수행하고 있다. 그러나 최근 공기업들은 신성장동력의 확보, 수익구조 개선 등을 이유로 비핵심사업으로 그 사업영역을 확장해가고 있는 실정이다. 그러나 이러한 사업들이 기관의 본래 설립목적과는 일치하지 않는 경우가 발생하고 있으며, 때에 따라서는 민간시장을 구축하거나 기업경영에 부담을 주기도 한다. 본 연구에서는 비핵심사업을 설립목적과의 연관성, 수익공헌도와 잠재성이 낮은 사업으로 정의하고, 공기업이 이러한 비핵심사업으로 확장하는 이론적 근거를 관료제적 특성과 범위의 경제, 위험의 분산 등에서 찾았다. 이를 바탕으로 비핵심사업 수행판단기준을 도출한 후 한국수자원공사와 한국조폐공사, 대한석탄공사의 사업에 적용하였다. 분석 결과 한국수자원공사의 단지조성사업, 한국조폐공사의 상품권사업, 대한석탄공사의 해외석탄개발사업 등은 타 공공기관과의 업무중복, 민간시장 구축 가능성 등으로 인해 비핵심사업이 될 소지가 있으므로 추가적인 고찰을 통해 비효율성이 존재하는 경우 향후 조정이 필요하다.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

공기업은 저마다의 설립근거법을 가지고 있으며, 각 법 제1조에는 공기업의 ‘설립목적’이 규정되어 있다. 공기업은 이 설립목적하에서 다양한 사업을 수행하며, 공기업의 본질적인 역할은 이 설립 목적을 통하여 확인할 수 있다.¹⁾ 설립목적이 공기업이 달성해야 할 궁극적인 목적이라면, 사업은 그것을 달성하기 위한 수단이라고 볼 수 있다. 그러나 시간이 경과하면서 설립 목적을 이미 달성하거나 사회경제적인 환경변화로 설립목적이 더 이상 유효하지 않은 경우가 발생하기도 하며, 설립목적은 여전히 유효하지만 수익구조 악화로 어려움을 겪는 경우도 발생한다. 이러한 경우 공기업은 사업영역의 확장을 통해서 조직 생존을 시도하는 경향이 있다. 설립 목적을 달성한 기관의 경우 신성장동력 확보(장래성)를 위해 신규사업을 수행하기도 하며, 일부 공기업은 추가적인 수입 증대(수익성)를 위해 비핵심사업으로 사업영역을 확장하는 경우도 있다. 문제는 이러한 사업이 기관의 본래 설립목적과는 일치하지 않는 경우에 발생한다. 그동안은 비핵심사업의 의미와 비핵심사업을 살펴봐야 하는 이유에 대한 논의가 부족했던 것이 사실이다. 본고에서는 공기업의 비핵심사업으로의 사업 확장에 대한 이론적 논의를 살펴보고, 도출된 수행 판단기준에 따라 실제 사례를 분석하고자 한다.

2. 비핵심사업의 정의

공기업이 수행하는 비핵심사업을 한마디로 정의하기란 어려운 일이다. 현재 공기업이 수행하고 있는 사업을 비핵심사업이라는 이유만으로 중단하게 한다거나 폐지한다는 것은 사실 불가능하다. 그보다는 수행하고 있는 사업 중 어느 것이 비핵심사업에 해당하는지를 살펴보고 향후 이를 고려한 사업전략을 구상하는 것이 더 현실적인 일일 것이다.

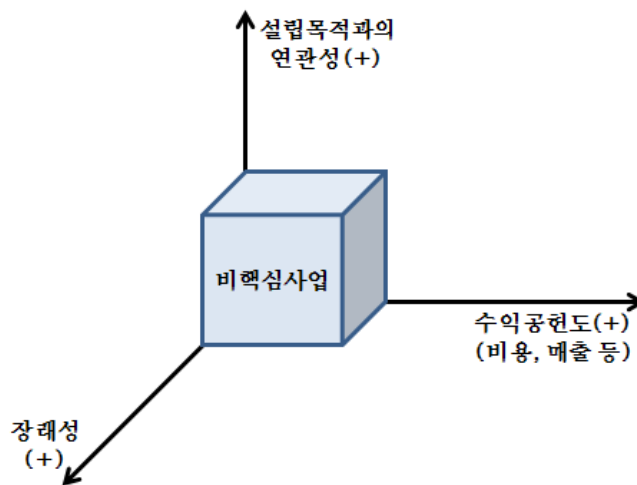
일반기업에서 각각의 사업이 차지하는 위치는 수익 공헌도와 장래성을 기준으로 판단할 수 있다(Handa Junichi, 2005, p.140). 즉 기업에의 수익공헌도가 높고 장래성²⁾이 있으면 핵

1) 각국이 공기업 설립하는 이유는 다르며, Friedman은 이를 크게 민간자본의 부족, 국방상 및 전략상의 고려, 독점적 사업, 정치적 신조 등으로 분류하였다(유훈 외, 2011, pp.9~10).

2) 여기에서의 장래성은 미래에도 지속가능한 사업으로 장래 수익창출 가능성으로 해석할 수 있다.

심사업이 되고, 그렇지 않은 경우는 비핵심사업이 된다. 공기업의 경우에는 일반기업에 적용되는 위 2가지 기준 외의 설립목적과의 연관성이라는 기준이 추가적으로 요구된다. 설립 목적은 공기업의 본질적인 역할과 직결되어 있기 때문이다. 즉, 비핵심사업은 설립목적과의 연관성, 수익공헌도(수익성)와 장래성(지속가능성)이 낮은 사업으로 정의될 수 있다. 이 세 차원을 종합하여 볼 때 비핵심사업은 [그림 1]과 같이 표현된다.

[그림 1] 비핵심사업의 위치



기업의 사업단위를 핵심사업과 비핵심사업으로 나누는 이유는 선택과 집중을 통해 효율적인 경영을 추구하기 위해서이다. 한 기사에 따르면, 파산한 기업들의 공통점은 이들 기업의 70% 이상이 비핵심사업에서 실패한 것이라고 한다.³⁾ 성장기회를 모색하는 입장에서 기업들은 신산업을 추진하지만, 때에 따라서 신규사업의 추진은 오히려 핵심사업에 결정적 피해를 줄 수 있다. 최근 노키아, 포스코 등 국내의 기업들이 비핵심사업을 매각한 뒤 확보한 자금을 다시 핵심사업에 투자하는 식의 구조조정을 단행하는 것은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 공기업이 설립취지와는 달리 비핵심사업에 상당한 예산을 투입한다면, 국가 전체적으로도 자원의 낭비를 초래할 수도 있다. 특히 비핵심사업으로 확장하는 경우 타 공공기관의 핵심사업과 중첩될 위험도 가지고 있다.

우리가 비핵심사업의 수행을 살펴보아야 하는 또 다른 이유는 공기업들의 비핵심사업 수

3) 조선일보, 「파산한 기업의 70%는 비핵심사업에서 실패했다」, 『Weekly BIZ』, 2012.4.21.

행이 민간시장을 잠식할 가능성이 있기 때문이다. 공기업들은 개발연대 당시 정부의 각종 혜택을 받으며 국가발전을 견인하였다. 이로써 공기업들은 독점적인 시장과 기술을 보유하게 되었고, 상당시간 이러한 독점체제가 유지되면서 민간시장의 발전을 지연시키는 원인을 제공하기도 하였다. 이러한 공기업이 사업영역을 확장하면서 기존 민간시장을 구축(crowding out)할 위험이 존재한다.⁴⁾ 최근 활발히 논의되고 있는 경쟁중립성(Competitive Neutrality)⁵⁾도 이러한 맥락에서 이루어지고 있다.

그러나 공기업의 경우 공익성과 수익성의 선순환구조가 형성될 필요가 있음을 주의해야 한다. 공기업은 공익성과 함께 수익성을 동시에 추구하는 기업적 성격을 지니므로, 공익적 사업을 지속적으로 추진할 수 있도록 수익성의 안정적인 확보가 중요하다(곽채기, 2006). 따라서 공익성과 수익성의 선순환구조 형성을 위한 비핵심사업 수행에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요하다. 이하에서는 공기업들이 수행하고 있는 비핵심사업들이 이러한 부작용을 발생시키고 있지는 않은지에 대해 진단해 볼 필요가 있다.

II. 공기업의 비핵심사업으로의 확장 연구

1. 이론적 배경

가. 조직학적 접근

일반적으로 기업은 시장경쟁을 통해서 성공적으로 자신의 영역을 유지하거나 확장하는 반면, 공조직은 자신의 활동을 유지하거나 확대하기 위해서 시장에서 평가될 수 없는 영역을 요구함으로써 자신의 영역을 확장한다. 공조직은 초기의 설립목적과 다르게 점차 시간이 지나면서 더 많은 사업을 법령에 제시하거나 새로운 조직 명칭을 통해서 이들의 영역과 기

4) 반대로 시장실패 영역과 시장이 형성되지 않은 곳에서는 공기업의 역할이 보다 부각되기도 한다.

5) '경쟁중립성'은 정부가 법적·재정적 권한으로 민간기업과 경쟁하는 공기업에 차별적으로 제공되는 혜택을 제거하여 시장참여자들 간의 경쟁이 왜곡되는 것을 방지하고 시장의 효율성을 확보하여야 한다는 것이다. 공기업에 대해 정부보조금, 세제면제의 혜택을 제공하거나 정부규제로부터 예외를 인정한다면, 동일 분야에서 활동하는 민간기업과 공기업 간의 경쟁 질서를 왜곡시킬 우려가 있기 때문이다.

능 확대를 나타낸다. 조직은 자원과 권력을 확보하고 활동영역을 확대하면서 공조직의 기능과 책임성은 늘어나는 반면 이들 조직이 외부환경이나 다른 조직들로부터 받는 경쟁압력은 더욱 낮아지게 된다. Mayer(1975)는 공조직의 영역 요구는 공조직이 오직 자신의 기능을 늘려감으로써 조직의 확대가 정당화된다는 점, 그리고 공조직의 산출물이 명확하지 않고 이에 대한 측정이 명료하지 않다는 점 등을 조직의 기능이 지속적으로 확대되는 중요 요인으로 보았다(Mayer, 1975; 김준기 외, 2010 재인용).

공기업은 일단 설립되면 관료제 조직과 마찬가지로 자기증식을 피하게 된다. 일반적으로 관료제는 자기보존 및 세력 확장을 도모하려 하기 때문에 그 업무량과는 상관없이 기구와 인력을 증대시키는 경향을 보인다. 관료제 내 조직 구성원들은 승진 기회와 권한 확대를 위해 조직의 확장을 피하는 반면 축소에는 저항한다. 경제학자이자 역사학자인 파킨슨(Northcote Parkinson)은 영국 해군성의 사례를 통해 이를 실증적으로 연구하여 조직의 자기증식성을 발견하였다. 파킨슨의 법칙이라고 불리는 이 법칙은 비단 공직뿐만 아니라 관료제적으로 비대해진 조직에 적용할 수 있다. 공기업은 정부조직은 아니지만 관료제적 특성을 지닌 조직으로 파킨슨의 법칙을 적용할 수 있다. 정리하면 관료제적 특성을 지닌 공기업도 자기 보존 및 세력 확장을 도모하며, 그 설립목적을 달성한 경우에도 법개정을 통해 기관 고유 업무를 확대하거나 비핵심사업으로의 확장을 통해 조직생존을 추구한다고 볼 수 있다.

나. 경제학적 접근: 범위의 경제

경제학적으로 비핵심사업으로의 확장은 비용측면에서 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 즉 공기업의 핵심사업과 비핵심사업 간 범위의 경제(Economies of scope)가 존재할 때이다. 범위의 경제란 한 기업이 여러 상품을 동시에 생산하는 경우, 각 기업이 하나씩의 상품을 생산하는 것보다 더 적은 비용이 드는 현상이다. 범위의 경제는 하나의 생산시설이나 투입요소(노동, 원료)가 여러 상품의 생산과정에서 동시에 사용될 수 있거나, 어떤 한 상품을 생산하는 과정에서 부산물로 나오는 것이 있을 때 발생한다(이준구, 2012, p.264).⁶⁾ $TC(Q_x, Q_y)$ 를 하나의 기업이 X재화를 Q_x 만큼, Y재화를 Q_y 만큼 생산할 때 발생하는 총비용이라고 할 때, 범위의 경제가 존재한다면 아래와 같은 수식으로 표현이 가능하다.

6) 이준구, 『미시경제학』, 서울:법문사, 2012.

$$TC(Q_x, Q_y) < TC(Q_x, 0) + TC(0, Q_y)$$

범위의 경제는 기업이 생산하는 재화나 서비스를 다양화시킬 때 생산비가 하락하는 현상이 나타날 때 존재하는데, 이 개념은 여러 보완적인 제품이나 서비스를 생산하는 기업이 누리는 시너지효과를 설명하기 위해 사용된다. 이는 기존의 제품과 관련이 없는 사업을 분산화(비관련다각화)하기보다는 관련된 제품을 생산하는 식으로 다각화(관련다각화)하는 것이 보다 합리적임을 시사해준다.

다. 경영학적 접근: 사업다각화

공기업의 비핵심사업 확장을 기업의 사업다각화 전략 측면에서도 살펴볼 수 있다. 다각화는 한 기업이 여러 다른 산업에 참여하는 것을 의미한다. 기업은 지속적인 성장과 수익성 증대, 기업이 운영하는 사업의 위험의 최소화(분산), 또는 현재 운영하고 있는 사업 분야에 새로운 기업이 진출하는 것을 막기 위해서 다각화 전략을 추구한다. 기업은 기존사업에서 획득한 경험, 학습과도 같은 질적 유희자원에 근거하여 이들의 주력사업과 연계되는 신규사업으로 지속적으로 사업영역을 확대해 간다(장세진, 1998; 장세진, 1996 재인용). 다각화의 이점으로는 특정부문의 사양화(斜陽化)나 사업부진의 위험을 다른 부문에서 보완할 수 있고, 경영자원을 효과적으로 이용할 수 있다는 것을 일반적으로 들 수 있다. 실제 다각화 선택의 상황으로는, 현 제품시장의 장래 성장성이 기대되지 않을 때, 최고경영자의 기업자적 정신이 왕성하며 자금의 여유가 있고 혁신의 기회가 강력히 추구될 때, 장래의 불확실성이 높을 때 등이 해당한다(김희철 외, 2006).

고전적인 재무이론에서는 사업다각화⁷⁾가 기업의 위험을 감소시키고 부채조달능력을 증가시킨다고 주장하는 한편(Lewellen, 1971) 경영자 위험회피가설에 따르면, 경영자는 다각화 전략이 기업의 가치감소를 가져온다고 하더라도 자신의 위험을 회피하기 위해 다각화를

7) 사업다각화는 개별기업이 제공하는 제품의 이질성 증대(Gort, 1962) 또는 기업이 상이한 사업을 동시에 수행하는 정도(Rumelt, 1974)로 정의할 수 있다. 사업다각화의 유형은 크게 ‘관련다각화’와 ‘비관련다각화’로 나누어지는데 전자는 관련 제품이나 판매망, 기술 또는 생산방식, 원재료 등이 서로의 연관성을 갖도록 다각화하는 경우를 말하며, 후자는 사업영역간의 관계와 큰 상관없이 이루어지는 다각화를 말한다. 관련 다각화는 시너지 추구를 위해서, 비관련다각화는 위험의 분산이나 재무적인 적합성을 추구하기 위해서 주로 사용된다(윤윤홍, 2010).

추진할 수 있다(곽철효 외, 2009). 대리인 이론에서는 사업이 다각화된 기업들이 대부분 복합적인 구조를 가지고 있어 단일기업에 비해 정보비대칭의 정도가 더 높다(Bushman et al, 2004)⁸⁾는 점을 강조한다. 거래비용 측면에서 사업다각화는 특정 거래 상대에 대한 의존을 줄여 환경에의 비대칭적 의존을 줄이고자 하는 기업의 반응에 해당한다. 따라서 기업은 사업다각화 전략을 통해 높은 의존도가 가져오는 잠재적 영향력에서 벗어나고자 할 수 있다(장덕진, 2002). 결과적으로 사업다각화의 가장 큰 이점은 위험의 분산이라고 할 수 있다.

2. 선행연구

그동안 공기업의 신규사업 수행과 자회사 설립과 관련된 연구가 이루어진 바 있으나, 비핵심사업의 측면에서 수행된 연구는 없었다. 김준기·석조은(2010)의 연구는 조직변동 및 이들의 영역변화에 대한 이론적 논의를 바탕으로 국내 17개 공기업의 신규사업과 특성을 중심으로 이들의 외부환경과 내부특성, 그에 따른 전략차원에서 이들의 사업영역을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 공공정책과 정부사업과 같은 비시장요인이 가지는 중요성은 지속적으로 유의미하며, 주요사업 및 특성, 시장범위에 따라서 공기업의 사업영역과 범위가 지속적으로 확대되었음이 확인할 수 있었다. 또 핵심사업을 중심으로 사업다각화와 같은 성장전략을 통하여 지속적으로 확대되면서 주요사업의 특성을 더욱 강화시키고 있음이 발견되었다. 반면 곽채기(2006)의 연구는 공기업 자회사 설립·운영의 이론적 논거를 바탕으로 산업정책 및 경영전략, 법경제학적 관점에서의 공기업 자회사 설립·정리기준을 제시하였다.

그러나 김준기·석조은(2010)의 연구는 수행 여부의 적절성 또는 수행기준에 대한 논의가 부족하며, 곽채기(2006)의 연구는 자회사를 그 대상으로 하고 있다는 점에서 모기업의 비핵심사업을 포괄하지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 공기업의 비핵심사업에 중점을 두고, 사례분석을 시도하고자 한다.

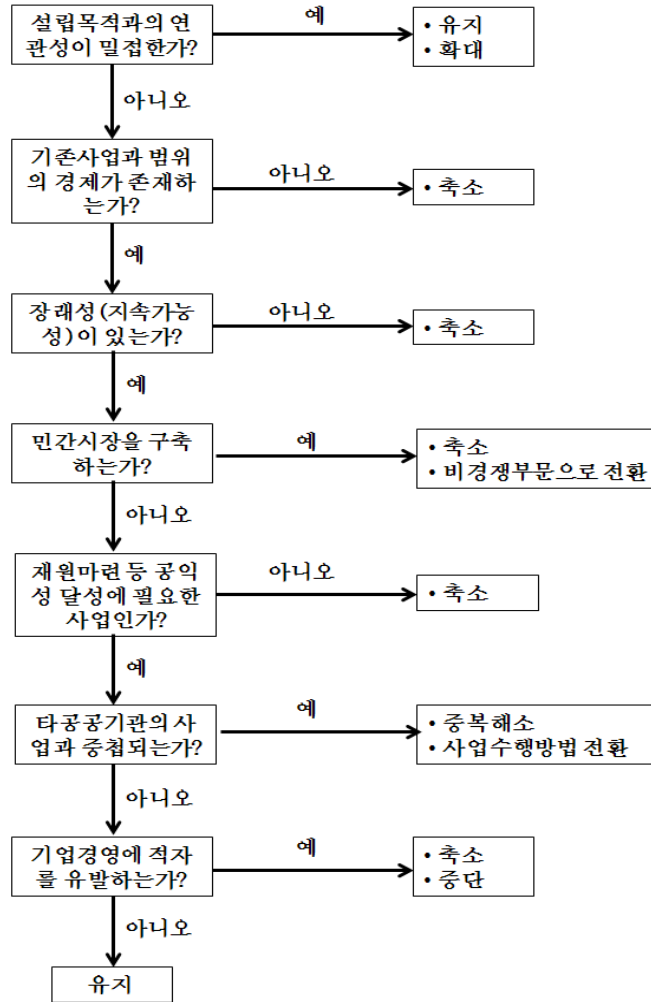
8) Bushman, R., Chen, Q., Enge, E. and Smith, A., "Financial accounting information, organizational complexit and corporate divestiture," *Review of Quantitative Finance and Accounting* 24, 2005, pp. 399~421.

3. 소결

이상의 이론적 논의를 바탕으로 비핵심사업을 판단하는 구체적인 지표를 정리하면 다음과 같다. 비핵심사업이란 ① 설립근거법 제정 당시에 수행하지 않던 사업으로 설립근거법 제1조에 규정된 설립목적(취지)과의 관련성이 낮은 사업으로, ② 기존사업과의 범위의 경계가 존재하지 않는 사업⁹⁾으로 ③ 장래성이 낮은 사업이다. 이러한 비핵심사업 수행이 과연 적절한가를 판단할 시에는 추가적으로 민간시장 구축가능성, 타 공공기관과의 업무중첩 여부, 기업경영에 부담을 주는지(적자유발) 여부, 공익성 달성을 위해 필요한 사업인지 여부 등에 대해서도 살펴볼 필요성이 있다. 위의 논의를 바탕으로 기존 비핵심사업의 수행 여부를 판단할 수 있는 알고리즘을 다음과 같이 표현할 수 있다. 각 기준에 따른 결과로써 해당 사업을 축소, 비경쟁 부문으로 전환, 수행방법의 전환 등을 고려할 수 있다. 이에 해당하지 않는 경우에는 기존사업을 유지·확대하는 것이 가능할 것이다.

9) 바꾸어 말하면, 설립목적과 관계없는 비관련다각화에 해당하는 경우를 말한다.

[그림 2] 비핵심사업 수행 여부 결정 알고리즘: 기존사업



Ⅲ. 공기업 사례 분석

1. 한국수자원공사

한국수자원공사는 수자원을 종합적으로 개발, 관리하여 생활용수 등의 공급을 원활하게 하고 수질을 개선하기 위해 설립된 공기업이다(한국수자원공사법 제1조). 현재 알리오에 공

시된 수자원공사의 주요 사업은 수도사업, 댐운영관리사업, 단지분양사업, 수자원개발사업, 민간투자건설사업 등이다.

〈표 1〉 한국수자원공사의 주요 사업 현황

(단위: 백만원)

구분	2007년 결산	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 예산
수도사업	743,283	750,375	763,951	815,396	855,050	883,511
댐운영관리	428,965	459,728	397,739	509,910	648,270	589,151
단지분양	190,432	184,065	222,714	169,820	137,846	107,048
수자원개발	328,883	527,825	486,866	478,660	486,158	383,261
민간투자건설	-	-	-	-	3,925,565	1,288,976

자료: 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO)

수자원공사는 한국수자원공사법 개정을 통해 사업영역을 확대하여 왔다. 1990년 4월, 한국수자원공사법 개정을 통해 댐 내 수질조사, 공업단지 및 특수지역의 개발(이하 단지조성사업), 상하수도 관련 지방자치단체의 관계 공무원·사업자 등에 대한 기술지원 및 교육 등의 사업이 추가하였고, 2012년 12월 개정으로 신·재생에너지설비의 설치 및 운영·관리, 수자원의 효율적 개발·이용 및 관리를 위한 기초조사 및 정보관리 등의 사업이 추가되었다.

댐 내 수질조사나 수자원 정보관리, 수자원 관계자에 대한 교육 등은 신규사업이기는 하나 수자원공사의 설립목적은 ① 수자원 개발·관리, ② 생활용수 공급, ③ 수질개선이라고 할 때 댐 내 수질조사는 수질개선 및 수자원관리와, 수자원 정보관리와 수자원 관계자 교육은 수자원 개발·관리와 밀접한 연관성을 찾을 수 있다.

수자원공사의 단지조성사업은 1990년 수자원공사법 개정으로 시행근거가 마련되어 현재 여수, 구미, 시화단지를 조성중이며, 관련 총사업비는 9,453억원에 달한다. 단지조성사업은 현재 수자원공사 2012년 예산의 17%에 해당하며, 수자원공사의 고유사업인 수자원개발(8.3%) 및 수도건설사업(6.9%)을 합한 금액보다도 그 규모가 크다. 단지조성사업은 2011년 1,378억 상당의 매출을 기록하였을 만큼 수자원공사에 가져다주는 수익 또한 매우 크다.

〈표 2〉 수자원공사의 단지조성사업 수행 현황

(단위: 천㎡, 억원)

사업명	사업기간	사업면적	총사업비	2012년 사업비
〈 국가산업단지 〉				
1. 여수국가산업단지		78,691	59,447	2,192
- 7비단지·중방단지	'74 ~ '00	11,272	2,508	-
- 확장단지	'90 ~ '12	7,814	7,620	287
2. 창원국가산업단지	'74 ~ '02	21,519	3,902	-
3. 온산국가산업단지	'74 ~ '99	9,069	2,230	-
4. 구미국가산업단지				
- 2·3단지	'77 ~ '95	5,734	1,622	-
- 4단지	'96 ~ '10	6,785	6,905	4
- 확장단지	'08 ~ '15	2,457	7,546	628
- 하이테크밸리	'09 ~ '14	9,339	14,724	1,260
5. 구미디지털산업지구	'08 ~ '20	4,702	12,390	13
〈 반월특수지역 〉				
1. 안산신도시		181,449	173,570	7,061
- I 단계	'77 ~ '93	49,750	6,551	-
- II 단계	'92 ~ '09	9,474	16,939	-
2. 시화지구				
- I 단계	'86 ~ '10	56,610	20,809	6
- 멀티테크노밸리	'02 ~ '16	9,760	35,221	4,170
- 송산그린시티	'07 ~ '22	55,855	94,050	2,885
계		260,190	233,017	9,453

앞서 제시된 알고리즘에 따라 수자원공사의 단지조성사업을 판단하여 보면, ① 단지조성 사업은 수자원의 개발·관리 및 생활용수 공급, 수질개선 등 설립목적과의 직접적인 관련성을 찾기 어렵다(설립목적과의 연관성). ② 그러나 단지조성 시 생활용수 또는 공업용 수도설비가 필수적으로 갖추어져야 하는 상황이기 때문에, 단지조성과 수도설비 설치를 두 기업이 각각 수행하지 않고 수자원공사가 한꺼번에 시행하는 것이 효율적일 수 있다(범위의 경제). ③ 장래성 측면에서 구미디지털단지지구와 송산그린시티의 경우 사업기간이 2020년으로 잡혀있어 지속적으로 수익을 창출할 수 있을 것으로 보인다(장래성). ④ 또한 단지조성 등 공공택지개발의 경우 주로 공공기관에 의해 이루어지고 있다는 점에서 민간시장을 구축한다고 보기는 어렵다(민간시장 구축). ⑤ 그러나 단지분양사업의 경우 한국토지주택공사(LH)¹⁰의 설립목적 사업에 해당하며, 산업단지공단에서도 산업단지개발사업을 수행하고 있다. 양

10) 한국토지주택공사는 토지의 취득·개발·비축·공급, 도시의 개발·정비, 주택의 건설·공급·관리 업무를 수행하게 함으로써 국민주거생활의 향상과 국토의 효율적인 이용을 도모하기 위해 설립된 공기업이다.

기관 모두 해당사업에 대한 전문성을 갖추고 있는 바 중첩되는 사업영역에 대한 조정이 필요하다고 판단된다(타 공공기관과의 업무중복).

〈표 3〉 한국수자원공사의 2012년도 사업별 운영예산

구 분	2012예산(만원)	구성비(%)
I. 투자 사업	3,291,844	59.6
1. 수자원개발사업	459,456	8.3
(1)다목적댐 건설	231,388	4.2
(2)치수 능력 증대	114,218	2.1
(3)굴포천방수로(II)	25,983	0.5
(4)댐직하류하천정비	33,333	0.6
(5)수자원조사	19,230	0.3
(6)기존 댐 투자	35,304	0.6
2. 4대강살리기사업	985,522	17.8
3. 수도건설사업	380,545	6.9
(1)광역 상수도 건설	78,049	1.4
(2)급수체계 조정사업	63,733	1.2
(3)공업용수도 건설	14,737	0.3
(4)혁신도시 용수공급	11,726	0.2
(5)상수도조사관리	2,300	0.0
(6)고도정수처리	13,880	0.3
(7)수도시설개선	196,120	3.6
4. 단지조성사업 (단지분양)	945,341(1,065,147)	17.1
(1)신도시 건설	706,134	12.8
(2)산업단지 건설	219,207	4.0
(3)4대강 주변지개발	20,000	0.4
5. 지방상수도 건설	82,973	1.5
6. 하수도 건설	33,873	0.6
7. 신재생에너지	39,037	0.7
8. 골재사업	2,400	0.0
9. 경인 아라뱃길 (단지분양)	304,607(300,132)	5.5
10. 순수산업용수 건설	58,090	1.1
II. 관리 사업	1,723,084	31.2
1. 댐 운영관리	517,797	9.4
2. 수도사업	883,511	16.0
3. 신재생에너지사업	71,354	1.3
4. 지방상수도 운영	113,192	2.0
5. 하수도 운영	16,452	0.3
6. 4대강관리	18,688	0.3
7. 경인아라뱃길 운영관리	15,746	0.3
8. 해외사업	14,953	0.3
9. 골재사업	11,692	0.2
10. 기타 관리사업	59,699	1.1
III. 기타 사업	509,519	9.2
1. 투자자산	73,694	1.3
2. 업무용자산	66,125	1.2
3. 영업 외 수익	369,700	6.7
합 계	5,524,447	100

자료: 수자원공사 2012년도 운영계획

2. 한국조폐공사

한국조폐공사의 경우 은행권, 주화, 국채, 공채, 각종 유가증권¹¹⁾ 및 정부·지방자치단체 등이 사용할 특수제품의 제조(製造)와 그밖에 이와 관련된 사업을 하기위해 설립된 공기업이다(「한국조폐공사법」 제1조). 현재 알리오에 공시된 조폐공사의 주요 사업은 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 한국조폐공사의 주요 사업 현황

(단위: 백만원)

구분	2007년 결산	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 예산
은행권	192,138	132,052	125,676	85,046	87,579	103,912
수표	43,766	37,263	30,834	30,313	25,827	28,992
여권	32,097	38,043	49,278	61,266	54,899	55,169
카드	14,673	15,872	16,139	13,663	16,969	20,836
국내주화	57,132	90,226	38,729	69,148	95,876	64,092
기타	53,171	67,651	92,329	95,829	87,692	128,648

자료: 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO)

정부는 고액권화폐 발행에 따라 화폐 부문 수요가 급감할 것이 예상되자 「한국조폐공사법」의 개정(2008.12.31)을 통해 카드 및 위변조 방지용 보안요소, 위변조 감별기 및 인식기기, 금속공예품 등의 제조·판매·수출 등 업무에 대한 근거를 마련하였다(<표 5> 참고). 알리오에 공시된 조폐공사의 주요 사업 현황에서 볼 수 있듯이, 2009년 이후 기타 수입이 급격히 증가(전년 대비 36% 증가)하였으며, 2010년부터는 한국조폐공사의 가장 큰 수입원인 은행권 수입을 앞지르기 시작하였다. 한국조폐공사가 이전에도 비화폐 부문의 업무를 수행하고 있었지만 명시적으로 법적 근거가 마련되면서 비화폐 부문의 수입원을 확대했음을 확인할 수 있다.

한국조폐공사의 운영계획을 살펴보면 2011년에는 “글로벌 보안제품 시장을 선도하는 지식창조형 기업”, 2012년도에는 “글로벌 톱 클래스 위변조방지기업”을 공사의 비전으로 제시

11) 수표, 우표, 상품권, 인지, 증채권 등

하고 있다.¹²⁾ 이렇듯 한국조폐공사는 최근 보안 및 위변조 방지를 선도하는 기업으로 기관의 비전을 재설정하였다. 한국조폐공사가 비전을 재설정된 것은 카드사용의 증가, 고액권 화폐 발행으로 화폐 부문 수요가 감소하여 기존 사업영역이 축소되는 것을 반영한 것으로 보인다.

또한 한국조폐공사는 신성장동력사업의 하나로 해외시장 확대를 통해 2016년 개척형 사업 비중을 50% 이상으로 확대한다는 방침을 발표한 바 있다.¹³⁾ <표 5>에서 조폐공사가 개척형으로 제시하고 있는 사업들은 공공성보다는 수익성을 위한 사업들이다. 2012년도 운영계획에 따르면, 공사는 4,000억원 매출달성을 위해 공공사업(화폐 등), 기념주화사업, 전자여권사업, 카드 및 시스템사업 등의 주요 사업을 완수하는 한편 보안인쇄사업(상품권 등), 특수 압인제품사업(메달 등), 금융자동화기기 및 인식기기 사업 확대 등 사업다각화 및 신규사업을 통해 추가 수입을 확보할 것을 제시하고 있다.

한국조폐공사는 백화점 상품권 등을 제조하고 있다. 앞서 제시된 알고리즘에 따를 때, 조폐공사의 상품권 사업에 대해 판단해 보면, ① 상품권은 일종의 유가증권으로 상품권의 제조는 설립목적에 해당한다(설립목적과의 연관성). ② 일반 상품권(백화점 상품권 등)은 기존 유가증권 발행 설비 및 기술을 이용한 관련 다각화로서, 범위의 경계가 존재한다고 볼 수 있다(범위의 경계). ③ 현재 상품권 사업은 조폐공사 수입의 약 3.2% 수준이나 개척형 사업으로 점점 그 비중이 증가하고 있어 장래성 또한 인정된다(장래성). ④ 현재 조폐공사가 상품권시장의 85%를 점유하고 있는 상황이며 도서상품권 및 문화상품권 등은 민간에서 생산하고 있다(민간시장 구축). ⑤ 상품권의 경우 타 공공기관과 사업영역이 중복되고 있지는 않으나 민간시장을 구축한다고 판단되는 경우에는 해당사업의 축소 내지 수행방식의 전환을 고려해 볼 수 있다(타 공공기관과의 업무 중복). ⑥ 또한 백화점 상품권의 경우 현금과 거의 동일하게 사용되고 있어 위조 여부가 중요하기 때문에 공익성이 존재한다(공익 달성).

한편 금속공예품 사업은 공공성이 존재하는 경우에 한하고 있으나 설립목적과의 연관성이 낮고 주화 및 메달, 훈장 등 기존사업과의 관련성은 존재하나 범위의 경계가 크지 않을 것으로 판단되어 해당사업의 경우는 축소는 것이 바람직할 것으로 보인다.

12) 현재 국내에서 위조권의 진위 여부를 감정할 수 있는 곳은 국립과학수사연구소와 한국조폐공사(위조방지센터) 두 곳이다.

13) 2011년 기획재정위원회-한국조폐공사 국정감사 보도자료(2011.9.22)

〈표 5〉 한국조폐공사의 개척형 및 수주형 수입액 비교

(단위: 백만원, %)

구 분		2006년도		2007년도		2008년도		2009년도		2010년도			
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비		
개척형	보안인쇄	상품권 등	5,340	1.6	7,087	2.1	9,258	2.4	12,136	3.4	11,337	3.2	
		인감용지 등	26,893	8.1	131	0.0	38	0.01	1,868	0.5	1,680	0.5	
	브랜드	브랜드 제품	2,380	0.7	2,914	0.9	10,085	2.6	19,102	5.4	24,660	6.9	
	ID사업	복지카드	1,797	0.5	1,534	0.5	1,853	0.5	2,560	0.7	1,531	0.4	
		기타카드	750	0.2	1,820	0.5	3,203	0.8	3,505	1.0	2,357	0.7	
	해외사업	보안인쇄(잉크)	14	0.0	101	0.0	2,037	0.5	2,178	0.6	723	0.2	
		주화	5,044	1.5	11,343	3.4	3,462	0.9	2,585	0.7	2,517	0.7	
		제지	1,811	0.5	7,494	2.2	23,919	6.3	37,350	10.6	29,569	8.3	
		수출ID	-	-	164	0.0	1,679	0.4	-	-	-	-	
	신성장사업	금융자동화기기	-	-	-	-	-	-	-	-	2,504	0.7	
	기타	상품	440	0.1	1,225	0.4	0	0.0	1,851	0.5	32	0.0	
		기타 사업수익	5,867	1.8	6,731	2.0	21	0.01	423	0.1	2,012	0.6	
	소계		50,337	15.2	40,544	12.1	55,556	14.6	83,559	23.7	78,922	22.2	
	수주형	화폐사업	은행권	129,823	39.2	145,310	43.4	132,052	34.6	125,676	35.6	85,046	23.9
			국내주화	67,265	20.3	59,887	17.9	90,226	23.7	38,729	11.0	69,148	19.5
기념주화			2,390	0.7	2,351	0.7	5,793	1.5	2,424	0.7	6,761	1.9	
공공사업		증지	2,006	0.6	2,045	0.6	1,991	0.5	2,097	0.6	2,001	0.6	
		수표	37,516	11.3	37,624	11.2	37,263	9.8	30,834	8.7	30,313	8.5	
		증채권	392	0.1	1,481	0.4	939	0.2	445	0.1	858	0.2	
		우표	6,052	1.8	5,994	1.8	6,193	1.6	5,972	1.7	6,721	1.9	
		훈장	2,964	0.9	3,272	1.0	3,805	1.0	3,898	1.1	4,327	1.2	
ID사업		여권	22,450	6.8	25,404	7.6	38,152	10.0	49,278	14.0	61,393	17.3	
		주민카드	10,284	3.1	10,889	3.3	9,137	2.4	10,074	2.9	9,775	2.8	
소계		281,143	84.8	294,258	87.9	325,552	85.4	269,426	76.3	276,343	77.8		
합계		331,480	100.0	334,801	100.0	381,108	100.0	352,985	100.0	355,265	100.0		

자료: 한국조폐공사(2011), 조배숙 의원실

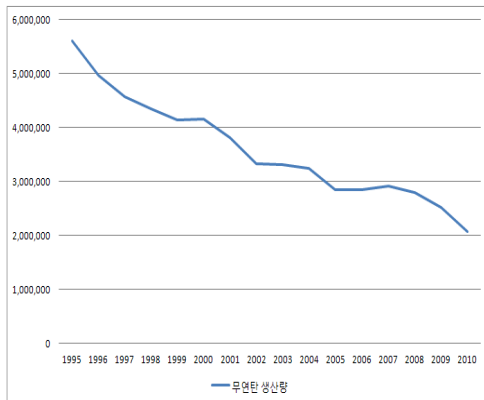
3. 대한석탄공사

대한석탄공사는 석탄광산의 개발을 촉진하고 석탄의 생산·가공·판매 및 그 부대사업을 운영하게 하여 석탄의 수요와 공급을 안정시킬 목적(「대한석탄공사법」 제1조)으로 1950년에 설립된 공기업이다. 석탄공사의 주요 사업은 무연탄의 생산 및 부대사업, 연구개발사업, 정부위탁사업 등이다.

국내 석탄생산량은 1988년도 347개 탄광, 2,430만톤 생산이 최고치였으나 국민 생활수준 향상에 따른 청정에너지 선호로 무연탄의 수요가 급격히 감소하였다. 정부의 비경제탄광 폐광을 유도하는 「석탄산업 합리화 정책」¹⁴⁾ 추진으로 현재 국내 무연탄 생산량은 2011년 기준 2,084천톤이며, 이중 공사는 장성, 도계, 화순 3개 광업소를 운영하여 1,076천톤을 생산하였다. 그러나 민영탄광의 폐광 및 감산, 광산의 심부화(深部化) 등으로 무연탄의 국내 생산량이 지속적으로 감소하여 적자를 면치 못하고 있다. 더욱이 한국석탄공사와 민영과의 생산성 비교 결과, 1990년대 이후 생산성도 민간과의 격차가 급격히 증가하는 경향을 나타내고 있다.

[그림 3] 무연탄 국내 생산량 추이

(단위: M/T)



〈표 6〉 대한석탄공사의 주요 사업 현황

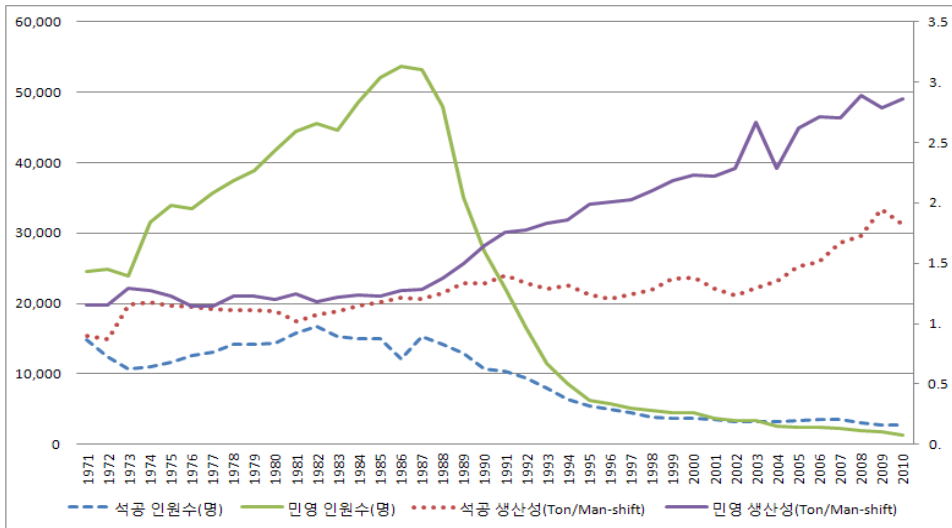
(단위: 백만원)

구분	무연탄생산 및 판매
2007년 결산	-92,887
2008년 결산	-104,838
2009년 결산	-47,998
2010년 결산	-76,173
2011년 결산	-95,275
2012년 예산	-120,509

자료: 알리오 시스템

14) 석탄산업 합리화 정책이란 석탄산업의 채산성 악화에 따른 폐광으로 인한 사회적 문제 발생을 방지하기 위하여 정부가 1989년 취한 비경제 탄광의 정리와 경제성이 높은 탄광의 집중 육성을 골자로 하는 석탄산업 조정 정책을 말한다. 정부는 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥시키기 위해 1995년 「폐광지역개발지원에 관한 특별법(폐특법)」을 제정하였다.

[그림 4] 대한석탄공사와 민영의 생산성 비교



자료: 에너지경제연구원, 『에너지통계연보』

대한석탄공사는 2008년에 ‘석탄산업을 선도하는 일류 공기업’을 비전으로 제시하였으나 2009년 이후부터는 ‘새로운 가치를 창출하는 에너지 공기업’으로 비전을 변경하였다. 대한석탄공사의 사업은 설립근거법(「대한석탄공사법」) 제정 이래 크게 변동된 바 없으나 국내 석탄산업이 침체되면서 최근 해외석탄개발로 사업 방향을 전환하고 있는 실정이다. 사실상 설립근거법에서는 사업영역을 국내로 한정하고 있지 않고 있기 때문에 공사가 기존 법규상 사업의 범위를 보다 포괄적으로 해석한 것으로 보인다.

〈표 7〉 「대한석탄공사법」(2010.6.8 일부 개정)상 고유사업

<p>제10조(사업) 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 석탄광산의 개발 및 운영 2. 석탄광산 및 석탄가공에 관한 기술적 연구 3. 석탄 및 그 부산물(副産物)과 석탄가공제품의 매입·판매 및 수출입 4. 석탄산업에 종사하는 근로자에 대한 교육훈련 5. 제1호부터 제3호까지의 사업에 부대되는 사업 6. 그밖에 정부로부터 위탁받은 사업

대한석탄공사는 해외석탄광 개발 및 인프라 구축 등의 사업을 추진하고 있다. 최근 공사는 몽골(훗고르), 인도네시아 등 해외의 석탄개발 및 생산에 직접 참여¹⁵⁾하고 있으며 중앙아시아 지역으로 그 영역을 점차 확대해 나갈 계획을 가지고 있다.

① 대한석탄공사는 몽골에서 생산된 유연탄에 대해 인근 러시아의 투바 자치 공화국, 알타이 공화국, 중국 신장성 등과 장기 공급 계약을 추진할 예정이다. 만약 개발된 해외유연탄이 국내로 유입되지 않고 전량 해외에서 판매된다면, 석탄의 수요·공급 안정이라는 설립목적과의 연관성이 떨어진다고 볼 수 있다. 그러나 석유공사와 마찬가지로 유사시 해외석탄광 개발 자원에 대해 국내조달을 우선시하는 규정이 마련된다면, 설립목적과의 연관성을 인정할 수 있다(설립목적과의 연관성). ② 해외석탄광 개발은 60년간 쌓은 대한석탄공사의 전문인력 및 기술을 활용할 수 있는 분야로 범위의 경제가 인정된다(범위의 경제). ③ 또 국내 석탄산업의 침체를 고려할 때, 해외석탄광 개발은 석탄공사의 새로운 수익원으로 작용될 수 있다(장래성). ④ 에너지 자원과 관련된 해외진출은 민간진출이 상대적으로 어려운 분야에 속해, 민간시장을 구축한다고 보기 어렵다(민간시장 구축). ⑤ 다만 광물자원공사가 진행 중인 프로젝트 가운데 해외 생산 및 개발이 가장 많은 자원이 석탄이어서 두 공사 간의 업무영역 조정이 필요해 보인다. 업무 가이드라인 제정이나 사업방식의 전환을 통해 양자 간 불필요한 경쟁 및 투자를 줄일 필요가 있다(타 공공기관과의 업무 중복).

IV. 결론 및 시사점

공기업은 산업화시대의 경제발전과정에 있어서 중요한 역할을 담당하였다. 그러나 기술의 발전과 민간시장의 성장 등 대내외 환경이 변화하면서, 공기업의 기존 사업영역이 성장한계를 보이거나 수익성이 저하되어 핵심사업에서 비핵심사업으로 그 영역을 확대해가는 경향을 보이고 있다. 공기업의 비핵심사업으로의 확장은 조직 확대, 범위의 경제를 통한 비용절감, 사업다각화를 통한 위험의 분산 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.

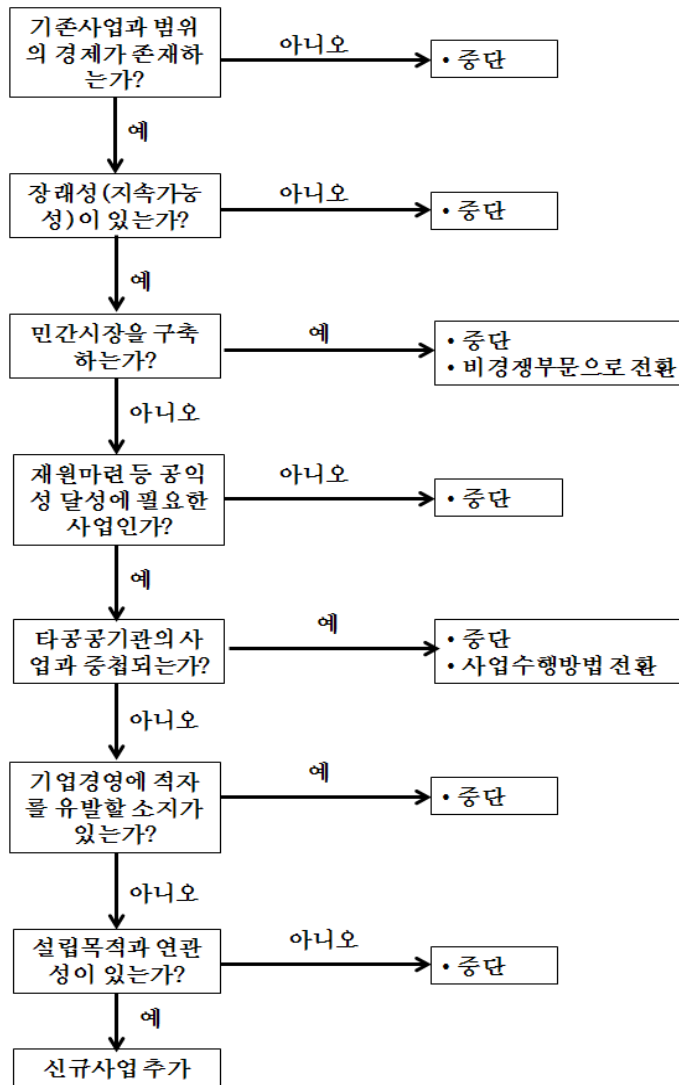
15) 대한석탄공사는 2010년 12월 컨소시엄을 구성해 몽골 훗고르 탄광 지분 51%를 1천만달러(약 120억원)에 인수하고 공사가 직접 개발하기로 하였다. 훗고르 탄광은 총광구 면적이 1만 2,873ha로 여의도 면적의 약 16배에 달하며, 개발권 구역의 석탄 매장량이 1억 900만톤에 이르는 것으로 알려져 있다. 2011년 7월부터 생산작업에 착수한 상태이다.

공기업이 핵심사업만을 100% 수행하기란 사실상 불가능하다. 그러나 비핵심사업을 수행하는 경우에는 공익성과 수익성의 선순환구조를 형성할 필요가 있다. 공기업은 공익성과 함께 수익성을 동시에 추구하는 기업적 성격을 지니므로, 수익성의 안정적인 확보를 통하여 공익적 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 기반의 확보가 중요(곽채기, 2006)하기 때문이다. 그러나 비핵심사업의 수행이 오히려 핵심사업 수행을 위축시키고 기업경영에 부담을 초래한다면 해당 사업은 중단되는 것이 타당할 것이다. 또 선도적으로 신생 분야로 진출하는 경우에도 공기업 경영에 상당한 여력이 있거나, 중장기적으로 민간부문의 진입 및 경쟁력 향상이 어려운 경우에 한하는 것이 바람직하다(곽채기, 2006). 비핵심사업이 공기업의 설립목적과의 연관성이 적고 수익성과 장래성 측면에서도 부정적이라면 해당 사업의 수행에 대한 진지한 검토가 필요하다.

우리는 사례분석을 통해 아래와 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 공기업의 목적(설립목적)과 수단(사업) 간 전도가 발생하지 않도록 관리가 필요하다. 즉 설립목적과 동법의 사업 간 유기적인 연계성을 확보하여야 한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제14조에서는 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기능조정을 실시할 수 있다는 규정이 마련되어 있다. 해당 규정에 근거하여 주기적으로 설립목적과 사업 간의 연계성을 확인하는 것도 가능할 것이다.

둘째, 개별 공기업의 신규사업이 설립목적에 부합하는 사업인지, 범위의 경계가 존재하는지, 관련다각화에 해당하는지에 대한 검토가 필요하다. 공기업이 비핵심사업으로 확장하는 다양한 요인이 존재하는바, 기존 공기업이 수행하고 있는 사업들 간 관련성 유무, 범위의 경계가 존재하는지(비용절감의 유인이 존재하는지) 여부 등을 고려하여 그 타당성이 인정될 때에 한해 예외적으로 신규사업을 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 공기업이 신규사업을 추진하고자 할 경우에는 다음과 같은 알고리즘을 제시할 수 있다. 각각의 기준을 통과하는 경우에 한해 허용하는 것이 바람직할 것이다. 기존사업과는 달리 신규사업이기 때문에 추진 여부에 대한 정밀한 판단을 근거로 중단하는 것이 가능하다. 최종적으로는 설립목적과의 연관성이 없다고 판단되는 경우에는 해당 사업을 수행하지 않는 것이 바람직하다.

[그림 5] 비핵심사업 수행 여부 결정 알고리즘: 신규사업



셋째, 일정 부분 초기 설립목적 달성을 달성한 기관의 경우, 신규사업이 기관의 설립목적의 연장선상에서 수행될 수 있는지를 검토해야 한다. 설립목적 달성을 달성한 경우 해당 공기업 폐지하는 방안도 검토할 수 있으나 사실상 조직의 저항, 정치적 반대 등의 이유로 그 실현 가능성은 매우 낮은 것이 사실이다. 이러한 공기업의 경우 장기간의 사업수행을 통해 쌓은 핵심역량을 전수·활용할 수 있는 기회를 마련해주는 것도 일면 필요하다. 오랫동안 축적된 핵

심역량 또는 경험을 이용하는 경우 민간시장의 왜곡을 초래하지 않고 그 수익을 통하여 공기업 경영개선에 도움을 주는 경우에는 그 정당성을 인정해줄 필요가 있다(곽채기, 2006). 이러한 경우에는 새로이 법적 근거를 마련하되, 기관의 노하우를 활용할 수 있으면서도 기존의 설립목적과의 관련성을 확보할 수 있는 방향으로 사업영역이 재설정될 필요가 있다. 이러한 경우 비핵심사업이 미래의 핵심사업으로 전환되는 경우도 있을 수 있다. 특히 그러한 영역이 시장실패영역인 경우에는 오히려 확대하는 것을 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

공기업이 수행하는 모든 비핵심사업을 부정적으로 볼 것은 아니나, 설립목적과의 밀접한 연계성을 확보하였는지에 대해서는 면밀히 따져볼 필요가 있다. 설립목적과의 연계성이 부족한 경우에는 범위의 경제, 위험분산의 효과 등이 존재하는지 살피고, 설립목적과의 연계성을 지니고 있다 하더라도 민간시장 구축 가능성, 경영개선 효과 및 타 공공기관과의 업무 중첩 등에 대한 추가적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 무엇보다도 공기업 스스로 자체적인 진단을 통해 무리한 비핵심사업 수행을 경계하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 김희철·조인희, 『현대경영학 입문』, 서울;대왕사, 2006.
- 유훈·배용수·이원희, 『공기업론』, 서울;법문사, 2011.
- 이준구, 『미시경제학』, 서울; 법문사, 2012.
- Handa Junichi, 『백년기업』, 정영권 역, 새로운제안, 2004.
- 곽채기, 『공기업 자회사 설립·정리 기준 마련을 위한 연구용역』, 감사원, 2006.
- 곽철호·김병곤·김동욱, 「한국기업의 사업다각화와 대리인 문제: 잉여현금흐름과 경영자 위험유인을 중심으로」, 『금융공학연구』, 제8권 제3호, 2009, pp. 149~169.
- 김준기·석조은, 「공기업의 사업영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『한국행정연구』, 제19권 제2호, 2010.
- 윤윤홍, 『도시철도 지방공기업 사업다각화 방안: 인천메트로를 중심으로』, 인하대학교 경영대학원 석사학위논문, 2010.
- 장덕진, 「산업연관구조 하에서의 기업집단 다각화 전략」, 『한국사회학』, 제36집 제2호, 2002, pp. 51~76.
- 장세진, 「경영자원론과 기업진화론을 중심으로 한 전략경영이론의 최근 동향」, 『전략경영연구』, 제1권 제1호, 1998, pp.49~73.
- 조배숙 의원실, 2011년 기획재정위원회-한국조폐공사 국정감사 보도자료(2011.9.22)
- 조선일보, 「파산한 기업의 70%는 비핵심사업에서 실패했다」, 『Weekly BIZ』, 2012.4.21.
- Bushman, R., Chen, Q., Enge, E. and Smith, A., “Financial accounting information, organizational complexit and corporate divestiture,” *Review of Quantitative Finance and Accounting* 24, 2005, pp.399~421.
- Gort, M., “Diversification and Integration in American Industry,” Princeton University Press, 1975.

Lewellen, Wilbur, "A pure financial rationale for the conglomerate merger," *Journal of Finance* 26, 1971, pp.521~537.

Mayer, Marshall W., "Organizational Domains," *American Sociological Review*, Vol.40(Oct), 1975, pp.599~615.

Rumelt, R.R., "Strategy, Structure and Economic Performance," Harvard University Press, Cambridge, MA, 1974.

참고 (표 1) 수자원공사의 설립목적법(「한국수자원공사법」)상 사업의 변화

1987.12.4. 제정	1990.4.7. 일부개정	2012.12.18. 일부개정
<p>1. 수자원의 종합적인 이용·개발을 위한 다음 각목의 시설(이하 '수자원개발시설'이라 한다)의 건설 및 운영·관리</p> <p>가. 다목적댐 및 공업용수댐(수력발전시설을 포함한다)</p> <p>나. 하구둑 및 다목적용수로</p> <p>다. 내륙주운 및 운하시설</p> <p>라. 기타 수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설</p> <p>2. 공업용수도시설의 개발과 이용에 관한 다음 각목의 사업</p>	<p>1. 수자원의 종합적인 이용·개발을 위한 다음 각목의 시설(이하 '수자원개발시설'이라 한다)의 건설 및 운영·관리</p> <p>가. 다목적댐 및 생활용수 등의 공금을 위한 댐(수력발전시설을 포함한다). 다만, 농업용수만의 공금을 위한 댐을 제외한다.</p> <p>나. 하구둑 및 다목적용수로</p> <p>다. 내륙주운 및 운하시설</p> <p>라. 기타 수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설</p> <p>2. 수도시설의 개발과 이용에 관한 다음 각목의 사업. 다만, 생활용수 공급시설에 있어서는 2 이상의 지방자치단체에 공급하는 광역상수도의 원수 및 일부 정수공급시설로서 국가 또는 공사가 전액투자한 시설에 한한다.</p>	<p>1. 수자원의 종합적인 이용·개발을 위한 다음 각목의 시설(이하 '수자원개발시설'이라 한다)의 건설 및 운영·관리</p> <p>가. 다목적댐 및 생활용수 등의 공금을 위한 댐(수력발전시설을 포함한다). 다만, 농업용수만을 공급하는 댐은 제외한다.</p> <p>나. 하구둑 및 다목적용수로</p> <p>다. 내륙주운 및 운하시설</p> <p>라. 그 밖에 수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설</p> <p>2. 수도시설(일반수도 중 지방상수도 및 마을상수도는 제외한다)의 개발과 이용에 관한 다음 각목의 사업</p>
<p>가. 공업용수도시설의 건설</p> <p>나. 공업용수도시설의 사용 및 유지·관리</p> <p>다. 공업용수도시설의 사용 및 유지·관리 등을 위한 시설의 정비</p>	<p>가. 수도시설의 건설</p> <p>나. 수도시설의 사용 및 유지·관리</p> <p>다. 수도시설의 사용 및 유지·관리 등을 위한 시설의 정비</p>	<p>가. 수도시설의 건설</p> <p>나. 수도시설의 사용 및 유지·관리</p> <p>다. 수도시설의 사용 및 유지·관리 등을 위한 시설의 정비</p>
	<p>3. 제1호 가목의 댐내의 수질조사</p> <p>4. 2 이상의 지방자치단체에 공급되는 상수원(이하 '광역상수원'이라 한다)의 수질에 직접 영향을 미치는 지역의 하수처리나 인구의 균형 배치를 위하여 건설된 신도시 또는 공업입지를 위하여 건설된 공업도시로서 건설부장관이 지정하는 도시의 하수처리를 위한 하수종말처리장시설의 건설 및 국가 또는 공사가 전액투자하여 광역상수원의 수질에 직접 영향을 미치는 지역에 건설한</p>	<p>3. 제1호 가목의 댐의 수질조사</p> <p>4. 둘 이상의 지방자치단체에 공급되는 상수원(이하 '광역상수원'이라 한다)의 수질에 직접 영향을 미치는 지역의 하수처리를 위한 하수종말처리시설의 건설 및 운영·관리(국가 또는 공사가 전액 투자하거나 제4항에 따른 지방자치단체나 그 밖의 자로부터 위탁받은 경우로 한정한다)</p>

	<p>하수종말처리장시설의 운영·관리</p> <p>5. 공업단지 및 특수지역의 개발. 다만, 공사가 시행하였거나 시행중인 공업단지 및 특수지역의 개발과 관련된 구역에서의 개발에 한한다.</p>	<p>5. 산업단지 및 특수지역의 개발. 다만, 공사가 시행하였거나 시행 중인 산업단지 및 특수지역의 개발과 관련된 구역에서의 개발로 한정한다.</p> <p>5의2. 공사가 제1호·제2호·제4호 및 제5호에 따른 사업의 시행으로 개발·관리하는 수자원개발시설 및 수도시설과 부지 등을 활용한 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지설비의 설치 및 운영·관리</p>
<p>3. 수자원개발시설 또는 공업용수도시설에 의하여 공급되는 전기 또는 물의 요금이나 그 사용료의 징수</p>	<p>6. 다음 각 목의 요금 또는 사용료의 징수</p> <p>가. 수자원개발시설 또는 수도시설에 의하여 공급되는 물 또는 전기의 요금</p> <p>나. 수자원개발시설 및 그 수면의 사용료</p> <p>다. 하수종말처리장시설의 사용료</p>	<p>6. 다음 각 목의 요금 또는 사용료의 징수</p> <p>가. 수자원개발시설 또는 수도시설에 의하여 공급되는 물 또는 전기의 요금</p> <p>나. 수자원개발시설 및 그 수면의 사용료</p> <p>다. 하수종말처리장시설의 사용료</p>
<p>4. 제1호 및 제2호의 사업에 따르는 이주단지 등의 조성 및 공유수면의 매립</p>	<p>7. 제1호 내지 제5호의 사업에 따르는 이주단지 등의 조성 및 공유수면의 매립</p>	<p>7. 제1호부터 제5호까지의 사업에 따르는 이주단지 등의 조성 및 공유수면의 매립</p>
<p>5. 수자원개발시설의 건설·관리를 위한 조사·측량·설계 및 시공감리</p>	<p>8. 제1호 내지 제7호의 사업을 위한 조사·측량·시험 및 연구, 설계 및 시공감리 기타 부대사업</p>	<p>8. 제1호부터 제5호까지, 제5호의2, 제6호 및 제7호의 사업에 관한 조사·측량·설계·시공감리·시험·연구·기술개발 및 기술진단</p>
<p>6. 제1호 내지 제5호의 규정에 관련된 시험·연구 기타 부대사업</p>		<p>9. 수자원의 효율적 개발·이용 및 관리를 위한 기초조사 및 정보관리</p>
	<p>9. 상하수도분야에 관하여 지방자치단체의 관계 공무원·관련사업자 및 그 종사자에 대한 기술지원 및 교육</p>	<p>10. 수자원개발시설 분야, 상수도 분야, 그 밖의 수자원 분야에 관한 기술지원 및 교육</p>
		<p>11. 제1호부터 제5호까지, 제5호의2 및 제6호부터 제9호까지의 사업에 딸린 사업</p>
		<p>12. 다른 법령에 따라 공사가 시행할 수 있는 사업</p>

* 굵게 표시한 부분은 법 개정으로 추가된 사업임

참고 <표 2> 「한국조폐공사법」 상 사업(제10조) 변화 비교

1995.12.29, 제정	1999.1.29, 일부개정	2008.12.31, 일부개정
<p>1. 화폐·은행권 및 국제·공채의 제조</p> <p>2. 정부·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 기관이 발행하는 각종 유가증권의 제조</p> <p>3. 제1호 및 제2호의 물품의 제조에 소요되는 각종 용지의 제조</p> <p>5. 외국의 정부 또는 공공단체로부터 주문을 받은 제1호 내지 제4호의 물품의 제조 및 수출</p> <p>4. 정부·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 기관이 사용할 특수용지·특수인쇄물·특수압인물의 제조</p>	<p>1. 은행권·주화 및 국제·공채의 제조</p> <p>2. 정부·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 기관이 발행하는 각종 유가증권의 제조</p> <p>3. 제1호 및 제2호의 물품의 제조에 소요되는 각종 용지의 제조</p> <p>4. 외국의 정부 또는 공공단체로부터 주문을 받은 제1호 내지 제3호의 물품의 제조 및 수출</p> <p>5. 특수용지·특수인쇄물·특수압인물의 제조·판매 및 수출</p>	<p>1. 은행권·주화 및 국제·공채의 제조</p> <p>2. 정부·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 기관이 발행하는 각종 유가증권의 제조</p> <p>3. 제1호 및 제2호의 물품의 제조에 소요되는 각종 용지의 제조</p> <p>4. 외국의 정부 또는 공공단체로부터 주문을 받은 제1호 내지 제3호의 물품의 제조 및 수출</p> <p>5. 다음 각 목에 따른 물품의 제조·판매 및 수출 가. 특수용지·특수인쇄물·특수압인물 나. 카드제품(발급·운영시스템을 포함한다) 다. 위·변조 방지용 보안요소</p> <p>라. 제1호부터 제4호까지와 기목부터 다목까지에서 정한 물품의 위·변조 감별기 및 인식기기</p>
<p>6. 정부로부터 위탁받은 업무</p> <p>7. 제1호 내지 제6호의 업무의 부대업무로서 재정경제원장관의 인가를 받은 업무</p>	<p>6. 한국은행으로부터의 매입 또는 위탁 기타 계약에 의한 기념주화·기념은행권의 판매</p> <p>7. 정부로부터 위탁받은 업무</p> <p>8. 제1호 내지 제7호의 업무와 관련된 물품의 생산과 기술개발 등을 위한 국내외 관련기관·기업 및 단체와의 협력(물품생산의 도급, 기술 제휴 등을 포함한다)</p> <p>9. 제1호 내지 제8호의 업무에 부대되는 업무로서 기획재정부장관의 인가를 받은 업무</p>	<p>마. 금속공예품. 다만, 문화재 재현품 등 공공성을 가진 것에 한한다.</p> <p>6. 한국은행으로부터의 매입 또는 위탁 기타 계약에 의한 기념주화·기념은행권의 판매</p> <p>7. 정부로부터 위탁받은 업무</p> <p>8. 제1호 내지 제7호의 업무와 관련된 물품의 생산과 기술개발 등을 위한 국내외 관련기관·기업 및 단체와의 협력(물품생산의 도급, 기술 제휴 등을 포함한다)</p> <p>9. 제1호 내지 제8호의 업무에 부대되는 업무로서 기획재정부장관의 인가를 받은 업무</p>



Ⅱ. 산업별 공공정책 현안

7. 전력산업 구조개편과 향후과제

김재성

8. 온실가스 배출권거래제도의 현황과 향후 과제

: 배출권거래소 지정 관련

봉우리

9. 우리나라 공적수출신용기관의 쟁점 및 향후과제

김종원

10. 주요국의 주택정책과 공공기관의 역할: 한국에의 시사점

홍소정

11. 국제곡물가격 급변에 대응하는 공공기관의 역할

홍윤진



7. 전력산업 구조개편과 향후과제

김재성

전력산업 구조개편과 향후과제

김재성

목 차

I. 序: 전력산업의 특징	144	III. 結: 향후과제	156
II. 전력산업 구조개편	147	참고문헌	159
1. 우리나라의 전력산업	147	참고	160
2. 전력산업 구조개편(민영화) 논의	149		
3. 전력산업 구조개편 계획: 발전경쟁 도입 (한전과 발전자회사체제)	152		

Abstract

전력산업 구조개편 정책이 시행된 지 벌써 13년이 지나고 있음에도 전력산업을 한전체제로 복귀하자거나 민영화 또는 경쟁도입을 강화하자는 등, 찬성과 반대의 논의가 계속되고 있다. 전력산업 구조개편이 당초 계획과 달리 과도기 체제인 현재의 발전경쟁 도입에 머물러 있다는 인식이 논쟁의 주요 요인일 것이다. 동시에 정책 환경의 국·내외, 경제적, 정치적 변화나 전력 공기업에 대한 각 부처 간의 다양한 시각, 전력 또는 전기 산업의 이해관계자, 노조, 시민단체, 이익집단 등이 원인일 것이다. 정부가 바뀔 때마다 공기업 민영화, 개혁, 혁신, 선진화 등이 대두되었으며, 전력산업에도 그 영향이 있어 왔다. 다음에서는 공공기관 선진화 계획이 마무리되고 새 정부가 들어선 시점에서 전력산업 구조개편에 대해 정리해보고자 한다. 이어서 전기를 값싸게 안정적으로 공급하는 것이 전력산업의 설립취지인 만큼 공기업으로서 국가와 국민경제에 이바지할 수 있는 방향으로의 향후과제를 간략히 모색해 보고자 한다.

I. 序: 전력산업의 특징

전력산업은 국민의 일상생활과 산업 활동에 없어서는 안될 필수 에너지를 공급하는 주요한 국가기간산업이다. 대규모 자본투자가 이루어지는 장치산업이며 발전, 송·변전, 배전이 수직적으로 연결되어 있는 네트워크 산업이다. 전기는 경제적으로 저장하는 것이 불가능하므로 실시간으로 수요와 공급의 균형을 맞춰야하며 적절한 규모의 예비설비가 확보되어야 한다. 전기적 특성으로 인하여 전력산업의 구조개편을 추진하는 국가 또는 지역은 부존자원, 전원구성, 계통연계, 제도적 여건 등을 감안하고 있다. 국영화, 경쟁도입, 민영화만이 정답이 아니라 전력산업의 구조개편은 다양한 대안 중에서 각국의 상황과 여건에 맞는 정책이 바람직하다. 다만 정책의 방향성에 있어서 운영 및 투자 효율을 개선하고 실시간 수급균형과 중장기 공급 안정성을 확보하는 것이어야 한다고 본다.

[그림 1] 전력산업의 기본 구조

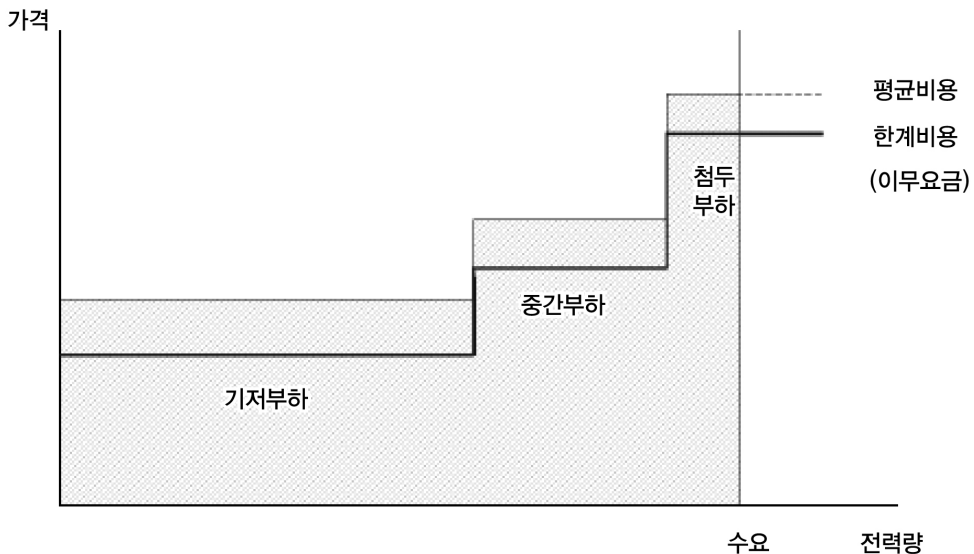


전력산업이 갖고 있는 특징으로는 대략 세 가지 정도를 꼽을 수 있다. 첫째, 장치산업이라는 점이다. 총자산 중 비유동자산의 비중이 약 94%를 점유하는 장치산업으로 초기에 대규모 투자가 소요되고 투자비 회수에 장기간이 소요된다. 고품질의 설비, 기자재 조달, 시공 및 유지보수가 전력산업에 필수적이다. 둘째, 기술적 특성이다. 전기는 생산과 소비가 동시에 이루어지는 저장이 불가능한 재화이다. 안정적인 전력공급을 위하여 적정수준의 예비전력 확보가 필수적, 송배전 부문은 망(Network) 사업으로 ‘자연독점’ 요소가 강하다. 셋째, 수요·공급의 특성이다. 수요·공급의 비탄력성으로 시장 경제원리 작동에 한계가 있다. 수요측면에서 비대체성의 필수 공공재로서 소비자의 수요조절 능력이 미약하다. 공급측면에서는 설비건설에 장기간이 소요되어 수요변화에 즉각적으로 대응이 곤란하다.

통상 경쟁적인 시장 내에서 동일재화를 생산하는 다양한 방식이 존재할 경우 그중 가장 비용 효율적인 방식이 다른 방식들을 구축(驅逐)하게 되지만, 전기는 시스템 안정, 에너지안보, 투자비용 등을 고려하여 다양한 생산방식이 공존하게 된다. 기저부하(base load: 발전할 때 시간적 또는 계절적으로 변동하는 발전부하 중 가장 낮은 경우의 연속적인 수요발전용량) 설비는 고정비가 높고 변동비는 낮은 반면, 부하추종(load-following)이 용이한 첨두부하(peak load: 발전할 때 시간적 또는 계절적으로 변동하는 발전부하 중 가장 높은 경우(최대 수요전력)의 연속적인 수요발전용량) 설비는 고정비가 낮고 변동비는 높은 것이 특징이다. 전체비용 측면에서 본다면 고정비가 높고 변동비가 낮은 기저부하 설비의 투자위험을 줄이고 가동률을 향상시키는 한편, 첨두부하 설비의 사용을 억제하는 것이 바람직하다.

전통적인 규제체계하에서는 동일재화인 전기를 생산하더라도 다양한 생산방식이 공존한다는 점을 인정하고, 생산방식마다 비용구조가 다르다는 점을 감안하여 각각 다른 ‘숨겨진’ 가격을 책정한다. 결국 전통적인 규제가격하에서는 일물일가 원칙이 지켜지지 않고, 최종요금은 총괄원가를 회수하는 데 필요한 수입요구액을 종별·계시별로 배분하여 책정된다.

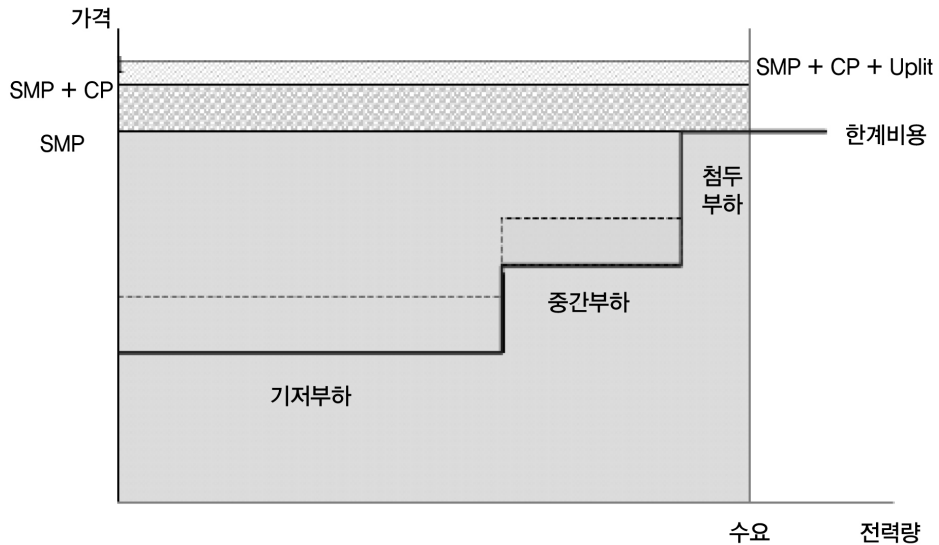
[그림 2] 전통적인 규제가격하에서의 가격결정



반면 일물일가 원칙에 기초한 전력입찰시장에서는 기저설비든 첨두설비든 동일한 결제가격이 적용되므로 전력산업 구조개편 전과 후 사이에 상당한 가격변화가 일어날 수 있다. 이

경우 주어진 수요를 충족시키는 한계발전 설비가 전체 시장가격을 결정하게 되는데, 설령 경쟁이 충분히 이뤄져 한계발전 설비의 한계비용이 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)를 결정하게 된다고 해도 기저발전 설비 보유 사업자는 상당한 이익을 올리게 된다.

[그림 3] 단일화된 입찰시장에서의 가격결정



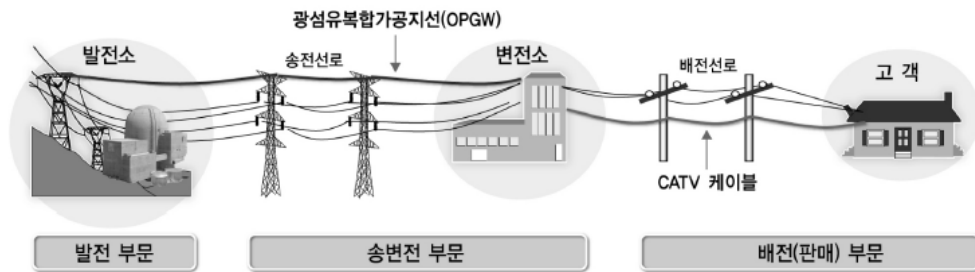
따라서 일물일가 원칙이 적용되는 입찰시장에서 첨두부하발전 설비가 SMP를 결정하는 비중이 높을 경우 전기요금은 전에 비해 인상될 가능성이 높다. 특히 구조개편 도입 이후에는 첨두부하 설비를 중심으로 발전용량의 증설이 이루어지는 경향이 있기 때문에 이는 상당한 문제가 될 수 있다. 더 이상 적정 투자보수율을 보장받지 못하는 상황에서 전기사업자들은 상대적으로 건설기간이 짧고 투자위험이 적은 가스화력 발전소를 건설하고, 발전연료로서의 가스 수요가 증가함에 따라 천연가스의 가격도 상승할 가능성이 크다. 사실 전통적인 규제체계는 발전설비가 실제 사용되고 유용한(used and useful) 기간 동안 적정 투자보수율을 보장하는 장기계약을 체결함으로써 가격이 전원구성의 평균을 반영하도록 한 것이라고 볼 수 있다.

II. 전력산업 구조개편

1. 우리나라의 전력산업

전력사업의 흐름은 크게 발전 부문, 송·변전 부문, 배전(판매) 부문으로 구분할 수 있다. 간략히 설명하면 한국남동발전(주)을 비롯한 6개의 발전회사와 민간발전회사, 구역전기사업자가 전력을 생산하여 전력거래소를 통해 한국전력공사에 판매하고, 한전은 송배전망을 통해 일반 고객에게 판매하는 체제로 운영되고 있다.

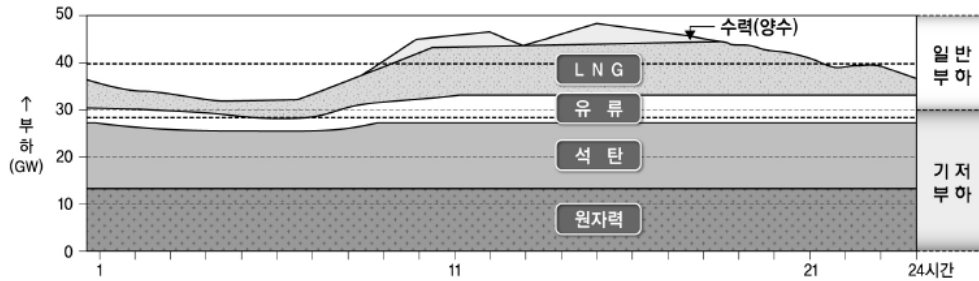
[그림 4] 우리나라 전력사업 흐름도



발전시장은 ‘발전입찰→ 수요예측→ 가격결정→ 발전계획수립’ 등의 순서로 운영되며, 전력수요에 따라 각 발전소의 가동 여부가 결정된다. 발전소의 가동 우선 순위는 기저부하, 중간부하, 첨두부하 순이다. 기저부하(원자력, 석탄)는 가동시간이 오래 걸리지만 발전단가가 저렴하다. 첨두부하(LNG, 양수)는 빠른 가동이 가능하나 단가가 비싸서 주로 여름철 전력수요가 피크일 때 가동된다. 중간부하(무연탄, 중유)는 기저부하와 첨두부하의 중간 역할을 담당하고 있다.

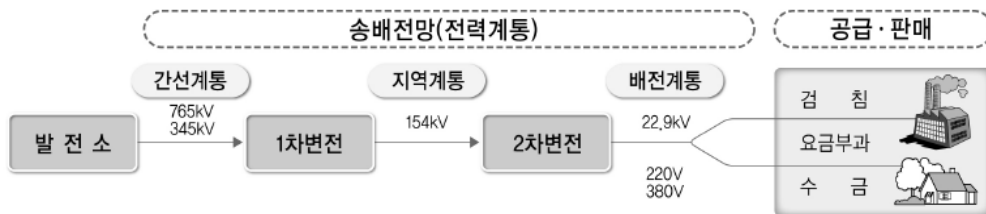
발전부문은 발전자회사가 전력을 생산하는 것으로 기저부하, 일반부하로 나누어 볼 수 있다. 기저부하는 운전비용이 저렴한 원자력·석탄 발전소로 운영되고 일반부하는 LNG, 유류 등의 발전소로 운영되고 있다. 즉, 일반부하는 운전비용이 고가이지만 부하 추종이 용이해 전력수급이 필요한 때에 가동할 수 있는 특징이 있다.

[그림 5] 발전 부문: 전력생산(발전시장)



송배전 부문은 한국전력공사가 담당하고 있으며 전력의 수송·공급·판매를 의미한다. 우리나라의 국가적, 지리적 특성은 에너지의 약 97%를 해외에 의존하고 있어 안정적인 에너지 확보가 필요한 점, 전력계통이 고립되어 있어 인접국과 전력용통이 곤란하다는 점, 전원과 부하지역 이원화로 남부지역에서 수도권을으로 장거리 송전을 하는 점 등이 특징이라고 볼 수 있다.

[그림 6] 전력수송의 흐름



특히 구조개편 도입 이후에는 첨두부하 설비를 중심으로 발전용량의 증설이 이루어지는 경향이 있기 때문에 이는 상당한 문제가 될 수 있다. 더이상 적정 투자보수율을 보장받지 못하는 상황에서 전기사업자들은 상대적으로 건설기간이 짧고 투자위험이 적은 가스화력 발전소를 건설하고, 발전연료로서의 가스 수요가 증가함에 따라 천연가스의 가격도 상승할 가능성이 크다. 사실 전통적인 규제체계는 발전설비가 실제 사용되고 유용한(used and useful) 기간 동안 적정 투자보수율을 보장하는 장기계약을 체결함으로써 가격이 전원구성의 평균을 반영하도록 한 것이라고 볼 수 있다.

2. 전력산업 구조개편(민영화) 논의

1990년대 후반부터 공기업 민영화를 추진하게 된 배경으로는 당시 경제적 상황의 영향이 크다. 공기업 민영화는 막대한 정부 보유주식의 매각을 수반하게 되고 이를 통해 시중에 풀린 통화를 환수, 국민주 보급으로 서민들의 소득과 정치적 지지도 향상을 꾀할 수 있다.¹⁾ 1980년대 전반기의 강력한 경제안정정책으로 소홀히 했던 사회간접자본에 대한 투자비와 복지 관련 비용을 충당했다. 그러나 1987년 이후 급격한 증가하락으로 지지부진한 성과를 보임에 따라 민영화를 새롭게 접근할 필요성이 생겼다.

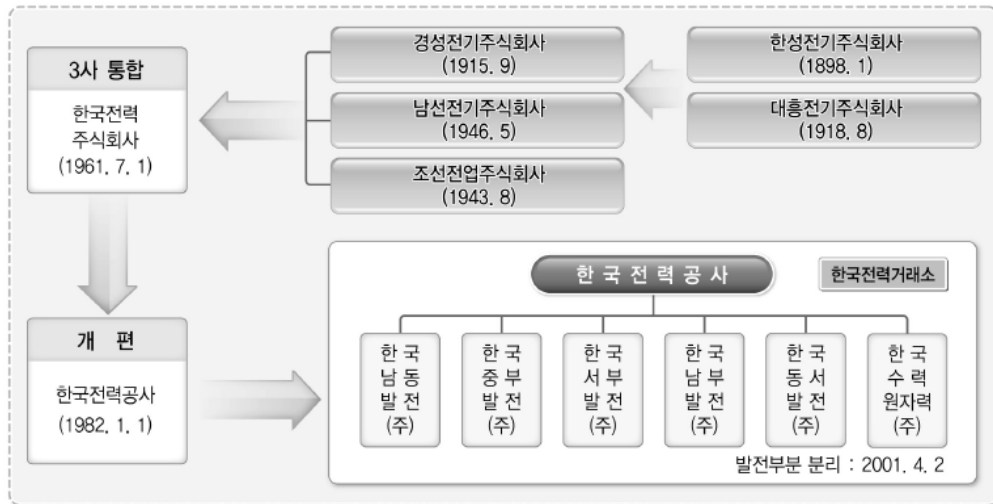
1993년부터 한국전력의 분할을 통해 배전과 송전 부문을 민간기업에 넘기는 방식의 민영화 계획이 논의되기 시작했다. 분할 민영화 방식은 1990~1991년의 영국의 국립전력공사(National Grid)의 분할 매각 방식을 따른 것이다. 김영삼 정부 초기인 1993년부터 전력산업 민영화의 타당성과 실현성 검토가 시작된 이래 공청회의 개최, 전력노조의 파업 등 많은 사건이 발생했다.

1998년부터는 IMF경제위기에서 집권에 성공한 김대중 정부에서 전력산업 구조개편 계획이 수립되고 본격적으로 추진되었다. 1998년 확정된 1,2차 공기업 민영화계획에 따라 한국전력과 자회사인 한국전력기술, 한전기공이 단계적 민영화의 대상으로 선정되었다. 정부지분 5%와 국내·외 발전설비 일부를 매각하고 발전부문의 발전자회사로의 분할과 배전 부문의 분할·민영화를 통한 전력판매 부문의 경쟁도입을 주 내용으로 하는 ‘전력산업 구조개편’(산업자원부, 1999.11.11.)이 추진되었다. 2009년까지 한국전력의 발전(원자력발전소 제외), 송전, 배전 등 전력산업의 모든 부문을 분할 매각하여 민영화하는 내용이다. 이를 위해 원전을 뺀 나머지 한국전력의 발전 부문을 5~7개로 분할, 국내·외에 매각하고, 배전 부문도 2001년까지 분할·민영화해서 전력 도·소매시장을 완전경쟁체제로 바꾸겠다

1) 공기업 민영화의 목표는 i)재정적자의 감소, ii)투자확대 유인, iii)공기업 경영효율성 향상, iv)독점부문에 경쟁의 도입, v)자본시장의 발전, vi)정치적인 이유로 볼 수 있다. 공기업 민영화를 가속화시키는 경제적 환경에는 i)정부의 재정적자 만성화와 이에 대한 통제 노력, ii)일반적으로 발생하는 공기업의 경영비 효율성과 만성적자, iii)통신, 전력 등의 산업에 발생하는 기술 진보로 인한 자연독점의 소멸, iv)금융시장의 세계화와 공기업의 자금조달의 어려움 극복, v)일부국가(동유럽 국가등)에서 공기업의 역할 쇠퇴 등을 들 수 있다. 공기업 민영화를 성공하기 위해서는 i)민영화에 대한 강한 정치적 의지(다양한 이해집단과 관료들을 통제하고 일원화된 정치적 입장을 준수할 수 있는 응집력이 중요), ii)명확하게 정의된 민영화의 목표(민영화로 인해 발생할 수 있는 여러 목표 간의 상충을 극복), iii)민영화 과정에 대한 투명한 절차 및 대중의 강력한 지지, iv)이해당사자에게 민영화의 목표와 수단에 대한 효율적인 메시지 전달, v)민영화 과정에 필요한 다양한 업무에 적절한 인적·재정적 자원의 배치 등이 필요하다. (오연천, 『공기업론 강의교재』, 2008.9.)

는 계획이었다.

[그림 7] 한국의 전력산업 연혁



2001년 4월 2일에 한국전력에서 발전 부문이 분리되면서 6개의 발전회사가 출범하였고 남동발전(주) 매각을 우선적으로 추진, 전기위원회와 전력거래소를 설치하게 되었다. 후속 조치로 배전 부문이 6개 회사로 분할되고 각각의 발전회사와 배전회사가 민간에 매각되면서 민영화를 완료한다는 계획이었다.

그러나 2002년 이후 발전노조 파업, 정권교체, 노사정위원회 공동연구단의 보고서, 경제 상황 변화 등으로 전력산업 구조개편 계획이 중단되었고, 노무현 정부는 배전분할을 위한 노력을 중단하기로 결정했다.

〈표 1〉 2008년 이전의 전력산업 민영화 (구조개편)

연도(정부)	구조조정 계획	추진실적
1970년대 후반~ (박정희, 전두환 1980.9.~)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전력 공기업의 규모 확대 로 인한 비효율적인 경영 문제 대두 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전두환 정부는 국민의식 개혁차원에서 사회정화 위원회를 설치하여 사회정화와 반부패 활동을 전개 - 성과 없이 종료(비민주성과 국민적 지지 부족)
1987~ (전두환, 노태우 1988.2.~)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민영화 (1987.11.) - 한전의 정부지분 매각 (국민주 방식) * 한국통신, 포항제철과 함께 정부소유주식의 일부 매각 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1980년대 전반기의 강력한 경제안정정책으로 소홀 히 했던 사회간접자본에 대한 투자비와 복지 관련 비용을 충당하기 위함 - 1987년 이후 급격한 증가하락으로 지지부진한 성과
1993.2~ (김영삼)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민영화 - 문민주도의 민주적 체제 로 개혁하는 과정에서 공 기업 개혁 문제가 중요시됨 * 통신, 전력 등 기간산업 제외 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (1994.7~1996.6) 공기업 민영화 추진계획 - 전력 부문의 경영진단실시, 그 결과 전력 공기업의 단계적 민영화 필요(구조개혁이 실시되어야 함) - 민영화 합의 및 방식의 논란(과연 방만경영· 비효 율적 인지, 외국기업에 헐값 매각 우려, 공공서비 스 공급불안 문제, 고용불안 등)
1998.2~ (김대중)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민영화 (전력산업 구조개편) - 정부 지분 5%와 국내· 외 발전설비 일부 매각, 발전 부문의 발전자 회 사로의 분할, 배전 부문 의 분할· 민영화를 통한 전력판매 부문의 경쟁 도입의 주 내용(산업자 원부, 1999.11.11.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (1998.7.) 기획예산처, 공기업 민영화 방안 발표 - 일부 발전소의 매각과 전력산업 구조개편 정책 ■ (1998.11.) 공청회 - (1999.1.) 전력산업 구조개편안 확정발표 - (1999.5.) 산업자원부 내 전력산업 구조개혁단 발 족, 작업 추진 - (1999.10.) 민영화 연구기획팀 (민간 전문가 중심) - (1999.11.) 발전자회사 분할 방안 확정, 노동단체 중심의 강력한 반발로 지연 - (2000.12.) 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」 공포 ■ (2001.4.) 한국전력에서 발전부문이 분리되면서 6 개의 발전회사출범, 남동발전 매각을 우선적으로 추진, 전기위원회와 전력거래소 설치 ■ (2002.2.) 발전노조 파업, 정권교체, 노사정위원회 공동연구단의 보고서, 경제상황 변화 등으로 전력 산업 구조개편 계획이 중단됨
2003.2~ (노무현~2008.2)	<ul style="list-style-type: none"> ■ (2003.1.7.) 대통령직인 수위원회, 공기업 민영화 정책을 재검토 - 철도, 발전, 가스 등 망 산업의 민영화 신중 - 전력산업에서 현 체제 (1단계 발전분할) 안정 이 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노무현 정부 배전분할을 위한 노력을 중단하기로 결정

3. 전력산업 구조개편 계획: 발전경쟁 도입(한전과 발전자회사체제)

가. 전력산업 구조개편 계획

(원칙) 다른 네트워크산업과 마찬가지로 전력산업을 규모와 범위의 경제효과를 감안하여 산업구조를 재편하는 것을 기본으로 했다. 사실상 저장이 불가능한 전기의 특성으로 인해 여타 네트워크산업에서는 제기되지 않는 과제들을 해결해야 한다고 보았다.

(논리) 전력산업의 경우 연료구입을 포함한 발전 및 판매 부문은 경쟁도입이 가능한 부분이고, 송전과 배전은 자연독점적인 망 부문으로 규제를 통해 개방 접속을 할 수 있다는 관점에서 시작했다. 전기는 경제적으로 저장하는 것이 불가능하므로 실시간으로 수요와 공급의 균형을 맞춰야 하며 적절한 규모의 예비설비가 확보되어야 한다.

(목적) 경쟁을 통한 전력산업 전체의 효율을 증진시키는 것으로서 가능한 전력산업의 모든 분야에 경쟁을 도입하고 투명하게 운영하는 것이 바람직하다. 지역독점이 불가피한 배전 부문에도 다수의 사업자들 간의 비교경쟁(Yard-stick)이 가능하게 되어 이러한 비교경쟁을 통한 효율성 증진을 도모할 수 있다. 외국에서는 구조개편 이전부터 배전이 송전과 분리되어 다수의 지역별 배전회사 체제로 운영되어 왔으며 오히려 전국 단일배전회사 체제는 예외적인 경우에 해당한다. 1개의 송배전회사로 운영하는 것보다 1개의 송전회사와 수 개의 지역별 배전회사의 형태로 운영함이 더 효율적이라고 본 것이다. 송전 부문은 수혜자를 제한할 수 없는 공공재적 성격이 있으나 배전 부문은 네트워크 수혜자가 국지적으로 한정되며, 일정규모를 초과하면 규모의 경제효과가 발생하지 않는다고 보았다. 또한 배전 부문은 방사적인 구조이고 운영 및 투자에 있어서도 지역 내 효율성 및 신뢰성을 반영한 것이므로 전국적인 자연독점 타당성은 없다고 보았다.

(기대효과와 과제) 전력산업에서 구조개편을 통해 운영 및 투자효율을 개선함으로써 소비자 후생을 증진시키고자하는 '경제학적 접근법'과 전기의 물리적 특성에 대한 이해를 바탕으로 실시간 수급 균형과 중장기적 공급안정성을 중시하는 '공학적 접근법'이 조화를 이룰 필요성이 있다. 우리의 경우 전력시장을 다수의 공급자와 수요자가 참여하는 경쟁구도로 조성하기 위해 현실적으로 한전의 배전분할 없이 판매사업의 경쟁 확대를 피할 수 없으며, 현재의 불완전한 경쟁체제로 남게 되어 비효율성이 검증될 것이다. 전력산업의 구조개편을 추진하는 국가 또는 지역은 부존자원, 전원구성, 계통연계, 제도적 여건 등을 감안하여, 다양한 구조개편 대안 중에서 운영 및 투자 효율을 개선하고 실시간 수급 균형 및 중장기 공급안정

성을 확보하는 방안을 선택할 필요가 있다.

〈표 2〉 전력산업 구조개편 계획 내용 (정부계획)

단계	도입 시기	개편 내용
1단계 (준비)	1999.1	전력산업 구조개편안 발표
	1999.1 ~12.	발전경쟁 도입을 위한 제도적 준비 - 법령정비 - 자산 실사 및 회사 분할 - 발전 부문 자회사 설립 - 발전입찰시장 준비(Pool 운영규칙 제정, 운영요원 양성, 설비 및 Software 구축)
제2단계 (발전경쟁)	1999.10. ~2002	발전경쟁 실시 - 발전 부문 민영화 및 독립 법인화(1999.10~2002) - 발전 자회사 간 경쟁체제 운영 · 발전 입찰제(Price Bidding)실시 · 단 민영화 초기단계에는 각 사업자의 참여하에 투명한 경제 급전 제도 확립을 추진
		배전 부문 분할 및 민영화 - 배전 자회사 분할(2000~2001) - 민영화 개시(2002~)
		독립규제기관 설치 - 산자부 내 전기위원회 신설·운영(1999.2) - 전력관리원 설립(2001)
		양방향 전력입찰시장 준비(2000~2002) - Pool 운영규칙제정 - 운영요원 양성 - 설비 및 Software 구축
		대수용가에 대한 전력직거래 허용 (2000년 말까지)
3단계 (도매경쟁)	2003 ~2009	도매경쟁 실시 - 발전회사와 배전회사의 자유경쟁에 의한 전력거래 제도 운영 - 각 배전회사는 관할지역의 배전망을 운영하고 자체적인 전기요금 체계를 구축하여 운용
4단계 (소매경쟁)	2009년 이후	소매경쟁 실시 - 배전망의 개방으로 배전 부문의 지역독점 해제 - 소비자조합, 전력전문 판매업체 등 새로운 형태의 전력 업체 등장 - 소비자의 선택권 확립에 따른 소비자주권 실현

〈표 3〉 전력산업 구조개편의 추진 경과

1994.7.~1996.6.	한전을 경영혁신 대상으로 선정하여 경영진단 실시 - 민영화 추진의 기본전제로 구조개편의 필요성 인정
1997.6.	「전력산업구조개편위원회」 구성, 운영
1998.7.	정부의 공기업 민영화 방침 발표 - 구조개편 계획을 한전 민영화의 주요 내용으로 포함
1999.1.	「전력산업구조개편기본계획」 확정 발표(산업자원부) - 1단계: 발전경쟁(~2002), 2단계: 도매경쟁(~2008), 3단계: 소매경쟁(2009~)
2000.12.	「전기사업법」 개정안 및 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」 국회통과
2001.4.	한전의 발전 부문을 6개의 자회사로 분할, 전력거래소 설치·운영
2002.2.	발전노조 파업
2003.2.	대통령직인수위 ‘참여정부 국정비전과 국정과제’ 발표 - 노사정위원회에 공공부문구조조정특별위원회설치 검토
2003.3.	남동발전(주) 매각시도 실패
2003.8.	‘공공부문구조조정특별위원회’에서 배전분할 관련 공동연구단 구성 결의
2004.6.	‘공공부문구조조정특별위원회’ 연구 결과 발표 - 배전분할의 기대편익이 불확실하며 예상위험이 상당 - 배전 부문에 내부경쟁 및 경영효율성 구현을 위한 독립 사업부제 도입
2004.7.	구역전기사업제도 시행

나. 구조개편에 대한 찬성논리

(시장주의자들의 평가) 전력산업 구조개편의 중단을 노사정위원회 공동연구단의 결정과 노무현 정부의 결정으로 중단된 것을 보면서 지금은 완전 민영화를 위한 과도기에 놓여있다고 평가한다. 국가산업적인 측면에서나 필요한 사람에게 적정한 요금을 받아 전력을 공급하는 것은 국가자원을 낭비하지 않는 길이라고 본다. 앞으로 통일이나 일본, 중국과 아시아 전력시장이 통합했을 때의 장기적인 관점에서 전력산업 구조개편, 경쟁도입은 우리의 경쟁력을 높이는 길이며 계획대로의 집행이 되기를 기대한다.

(배전분할 찬성) 전력산업의 국가독점체제를 비판한다. 전력산업에서 국가 수직독점체제는 발전경제하의 부작용이며 계획경제의 비효율을 낳고 있다. 또한 분할과 민영화 이후 소수 기업들의 담합은 정부 규제로 억제 가능하며 공기업 독점 문제도 기업의 윤리성을 믿을 수 없기는 민간 독점기업과 동일하다고 본다. 그러므로 배전 부문을 분할하여 다수 배전 사업자 체제를 구성할 필요가 있다고 제안한다.

(민영화) 별도 의제로 추후 심도 있는 논의가 필요하다는 입장이다. 즉시 분할이 어려우면 배전부분에 사업부제 이상의 보다 적극적인 제도개선 조치가 필요하다고 본다. 2~3년 정도

의 내부적 모의 운영을 통해 검증한 뒤에 배전분할에 관해 최종 결론을 내리는 것을 제시했다.

다. 구조개편에 대한 반대논리

(정책환경) 통합론자들은 YS정부 때에는 전력공학적 견해의 입장이 많이 반영되어 전력 산업을 통합의 관점에서 현상 유지하는 것이 대세였다고 본다. 1997년 DJ정부가 들어서면서 시장론자, 소위 경영의 입장에서 전력산업을 구조조정 입장이 대체적 사회 분위기였고, 그 이후 발전회사가 분리되어 발전자회사체제(현재)에 이르고 있다고 평가한다.

〈표 4〉 전력산업 구조개편 찬성논리와 반대논리

찬성론자	반대론자
경쟁 도입 필요	경쟁불신
세계적인 전력 구조개편의 흐름	한국적 특성
가격인하	전기요금 인하효과 미미
소비자 선택권 확장	전력산업의 특성
구조개편과 민영화	구조개편 효율성에 의문
필수설비이론(Essential Facilities Doctrine) ¹⁾	공급안정성 의문
자연독점성에 대한 제고	연료개별구매로 인한 손실
송·배전망의 Common carrier화 ²⁾	해외전력산업 민영화 성과 미미

주: 1) 필수설비이론(EFD): 필수설비란 철도, 기간통신설비, 항구, 송배전설비 등 한 사업자가 관련시장에서 상품이나 서비스를 제공하기 위하여 반드시 필요하면서도 법률상 또는 사실상의 이유로 둘 이상의 사업자가 중복하여 구축하기 곤란한 설비를 말함. 따라서 필수설비를 이용하지 못할 경우 필수설비의 전후방시장에서 동 설비를 이용하여 상품과 서비스를 제공하는 것이 사실상 불가능하게 되고 결과적으로 필수설비를 독점적으로 보유한 사업자가 필수설비시장 뿐만 아니라 그 전후방시장까지 독점하게 됨. 이러한 상황에서 필수설비의 전후방시장에서 경쟁이 효과적으로 이루어지기 위해서는 필수설비를 제3자에게 적정한 대가로 개방하도록 하는 것이 중요하며 이를 위하여 고안, 발전된 것이 바로 필수설비이론임. EFD도입 이후 망 산업에도 경쟁의 도입이 가능하다고 봄. 경쟁을 도입하더라도 여전히 공공성은 정부의 규제가 가능하기 때문에 전력산업에서의 경쟁도입도 가능해짐

2) Common carrier(코몬 캐리어): 사람, 물건, 또는 서비스를 어느 한 곳에서 다른 한 곳으로 옮기는 시설을 사용하는 데 있어서 정해진 요금만 지불하면 누구나 차별받지 아니하고 사용할 수 있도록 보장된 경우에 이 설비를 common carrier 라고 부름. 통행료를 받는 고속도로가 대표적인 예. 1980년대 이후 도로로부터 다른 영역으로 확장하려는 움직임이 활발해짐. 통신망을 비롯 송배전망과 가스 파이프라인 등이 Common carrier화 하고 있음

(평가) 전력산업 민영화와 관련해서는 명분도 없고 그 실익도 없다고 평가한다. 민영화의 명분은 ‘분리에 의한 경쟁효율’, ‘공공소유에서 사적소유로의 이전에 의한 이윤동기의 효율’

이라고 할 수 있다. 그런데 우리의 전력산업 민영화는 그러한 명분도 없었고 구조조정 대상이나 순서에 있어서 단지 산업(기업)의 규모가 크니깐 민영화의 상징으로 부각되어 산업의 특성은 무시한 채 밀어붙임으로써 무리가 있었다고 본다. 동시에 실익면에서는 전기의 특성에서 비롯되는데 전력산업에서 공급하는 전기라는 것은 신기술에 의해 신제품이 나와서 어제와 내일의 전기가 달라지는 상품이 아니라고 본다(예: “에디슨 때의 전기와 지금의 전기는 크게 차이가 없다.”). 따라서 소비자의 반응을 얻고 수요가 늘어나 생산이 증가해서 이윤을 확보할 수 있는 산업이 아니며 국내시장에서 포화상태면 잉여의 상품을 외국 시장에 수출할 수 있는 것도 아니라고 본다. 결국 전력산업의 경쟁과 이윤 동기라는 두 가지의 목표가 있어서 전력산업을 민영화했지만 전기의 특성을 고려하지 않고 민영화의 우선 순위도 고려하지 않는 과오를 범하여 지금의 정책 중단이 된 상태에 이르고 있다고 평가한다.

Ⅲ. 結: 향후과제

앞서 살펴본 전력산업 구조개편 계획은 전력산업에 민영화, 개혁, 혁신, 선진화라는 용어로 경쟁을 도입하고자 한 정책이다. 그 기본 전제는 공기업은 방만경영을 한다는 점, 주인 대리인의 문제가 발생한다는 점 등이다. 경쟁을 통해 원가절감, 신기술 개발의 동기 부여, 경영의 효율화를 추구하여 산업 내·외의 발전을 가져오고 국가 경쟁력 증진에도 기여할 수 있다. 연관 상·하 또는 수직·수평산업의 발전을 가져오고 에너지산업의 경쟁력 강화에 기여, 국가 경제성장과 고용창출을 가져올 수 있다. 해외 시장 진출을 강화, 해외 고용 창출, 국격(國格) 상승, 국제인지도 상승에도 기여할 것을 기대한다.

해외 주요국에서는 전력산업 자유화와 제도개선, 산업의 진화가 지속되고 있다. 공통적으로 판매경쟁을 도입하여 소비자의 선택권을 확대하고 있다. 발전-판매 겸업을 허용하여 판매 부문의 경쟁압력이 발전부문까지 전달되고 있다. 수직결합기업의 차별행위가 문제되면서 송전망 운영, 계통운영의 분리는 더욱 강화되고 있다. EU의 「3차 자유화 지침」(07)에서는 발전, 판매와 송전망 운영의 분리를 강화하고 있다. 예컨대 EDF사(프랑스)는 송전·배전 회사 분리(05), E.ON사(독일)은 송전회사를 매각(09)한 바 있다. 자유화와 더불어 적정 전원 구성 및 예비율 확보와 기후변화 대응을 위한 정책규제 기능은 강화되는 추세이다.

〈표 5〉 전력산업 자유화: 세계 3대 경제권

	북미	유럽	아시아
경쟁체제 도입	동부, 서부, 남부 등 경제발전 지역 중심으로 경쟁 도입	EU 경제통합 관점에서 전력산업 자유화 추진	동북아-동남아 등 경제발전 국가 중심으로 경쟁 도입
네트워크 분리	송전과 SO분리, 독립계통 운영자가 다수 송전회사의 계통운영 담당	EU 자유화 지침에 따라 네트워크 개방 및 분리 완료	대다수 국가가 경쟁 도입 초기로 네트워크 분리 미진
소매시장 개방	州별로 상이	EU 자유화 지침에 따라 소매시장 개방	국가별로 상이, 소매시장 개발 진입 중

향후 전력산업에서의 쟁점으로는 요금 관련 문제, 전력수급 계획 문제, 민간발전사-발전자회사-한전 사이의 정산계수 조정 문제, 송·배전을 둘러싼 민원해결 문제와 송전시설 문제, 한전과 해당 정부부처·발전자회사·전력거래소·한전 자회사 간의 지배구조 문제, 수익배분과 부채 문제 등이 추가 쟁점사항이 될 것으로 보인다.

현행 전기요금체계의 문제점으로 지적되는 부분은 공급원가와 괴리된 요금체제로 인한 자원배분의 왜곡과 소비자 간 형평성의 저해라고 판단된다. 용도별 체계인 우리나라와 달리 대부분의 선진국은 공급전압을 기준으로 요금을 구분하는 전압별 요금체계를 운영한다. 예컨대 주택용·가로등은 모든 국가에서 별도로 운영하고 있으며, 일본, 영국, 미국 등은 산업용·일반용·교육용을 구분하고 있지 않다. 농사용은 별도로 구분이 없거나 적용 대상을 제한(일본: 관개배수용)하고 있다.

전력산업 구조개편 정책과 관련해서는 시장기능과 정책기능의 조화, 경쟁 부문과 비경쟁 부문의 분리, 기후변화에 효과적 대응, 전력산업의 성장 동력 제고가 방향이 되어야 할 것이다. 전력수급 기본계획의 계획과 집행, 설비투자 관련 정책 기능 강화, 전력시장 제도의 개선, 계통운영과 송전망소유의 문제, 안정적 전력공급, 원전의 수출역량 강화, 자원개발, 연료 도입, 발전소 운영, 기후변화대응 등과 관련되는 화력발전의 관리방안 등이 추후 구체적 논의 사안이 될 것이다.

전력산업의 발전과 국민편익 증진을 위해 민영화와 구조개편을 구분할 필요가 있다. 민영화와 관련하여 불필요하게 소유권 문제, 지배구조 문제 등의 논란이 발생한다. 정부 지분 매각, 특허 시비논란, 국부유출 등의 정치적 논쟁 유발이 그것이다. 구조개편 계획은 전력산

업에 경쟁을 도입해 발전 부문부터 송·배전 부문까지 소비자가 직접 선택할 수 있게 하여 국민편익 증진에 기여하는 방향에서 시작되었다. 판매 부문의 경쟁도입을 추진한다거나 한 전체제로 복귀한다는 입장에 매몰되기보다는 이러한 당초의 정책 목표에 얼마나 가까이 갔는지, 방향을 이탈한 것은 아닌지 등을 생각해 볼 필요가 있다. 높은 품질의 전기를 보다 저렴하게 공급받을 수 있도록 하는 것이 전력 공기업이 갖고 있는 설립목표임을 다시 한번 되새겨보아야 할 것이다. 발전회사가 한전으로부터 분리된 목적은 발전 부문에 '경쟁을 도입하여 전력생산 원가를 낮추고 전기 품질을 제고하여 국민의 전기 소비 질을 높이려는 것'이었다. 한전 및 발전회사들과의 발전기술 교류, 경영정보 공유, 발전연료 구매 공동보조 등 다각적인 협조체제 강화를 통하여 발전원가를 낮춤으로써 전기요금 인상요인을 최대한 억제할 수 있다고 판단된다. 전력산업에서 경쟁과 조화를 통해 국가경제 성장과 국민경제 효율을 극대화할 수 있는 방향으로 전력산업이 발전하기를 기대한다.

참고문헌

김재성, 「전력산업 구조개편 정책변동에 관한 연구 - 경쟁도입과 민영화를 둘러싼 찬·반 양론을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원, 2009.

한국전력공사, 『2011년도 경영실적보고서』, 2012.3.

한국전력공사, 『2010년도 경영실적보고서』, 2011.3.

한국조세연구원 공공기관연구센터, 『에너지 전문가 세미나자료』, 2012.5.17.

공공기관 경영정보 공개시스템(알리오:ALIO) 자료

금융위원회 전자공시시스템(DART) 자료

기획재정부 보도자료 및 홈페이지

한국전력공사 및 한국남동발전(주) 등 6개의 발전자회사 홈페이지 자료

한국전력거래소 홈페이지 자료

[참고] 공공기관 선진화 계획과 전력산업

가. (2008.12.22.) 3차, 4차 선진화계획에서 한국전력의 이행실적

- 대대적 조직개편 단행
 - 2008 임금인상분 간부직원 100% 반납에 이어, 노사합의로 일반직원도 50% 반납키로 함 (약 290억원의 전 직원 임금반납액을 고용안정재원으로 조성하여 활용)
- 현재 24처(실) 89팀인 본사를 21처(실) 70팀으로 처(실)은 13%, 팀은 21% 슬림화하여 보다 작고 효율적인 본사를 추구하기로 하였음
 - 이를 통해 한국전력은 총정원(2만 1,734명)의 11.1%인 2,420명을 2012년까지 단계적으로 감축할 계획임
 - 직급체계를 5개(1~5직급)로 단순화, 직군분류도 사무·기술·토건 등 3개로 통합하는 동시에 능력 위주의 승격·보직관리 체계정착 등을 통해 Profit Center에 걸맞는 조직문화 형성을 위한 인사제도 개혁도 추진함
- 통합형 독립사업부제 도입
 - 배전, 송·변전을 통합한 독립 사업부제 확대를 통해 전국 26개 1차 사업소를 13개로 50% 축소함
 - 배전사업소에만 도입되었던 독립 사업부제를 송변전까지 포함하여, 송전·배전·판매 등 사업소의 모든 업무를 총괄하는 통합형 독립 사업부제 도입을 통해 대고객 서비스 수준의 획기적 향상뿐만 아니라, 사업부 간 효율경쟁 정착으로 명실상부한 자율책임경영을 정착하는 기틀을 마련함
- 경영효율화
 - 발전자회사들은 민영화하지 않는 대신 민영화에 준하는 강도 높은 경영효율화 방안을 추진함
 - (발전사 경영효율화) 지원 조직 축소 및 인력관리 효율화
 - 처·실 통폐합을 통한 발전사 본사 조직 및 발전사업소 공통 지원 인력 슬림화
 - 발전사별로 연료의 개별구매와 공동구매의 전략적 운용
 - 토목·건설 인력의 전환배치를 통해 향후 발전소 운영인력 등의 증원 소요 흡수
 - 발전자회사 간 발전경쟁 강화방안 강구
- (소비자선택권제고) 한전은 소비자의 소비패턴과 선호를 반영할 수 있는 요금체계를 도입하여 소비자 만족도를 제고함
 - 시간대별 요금제 등을 통해 피크타임 수요를 분산하고 에너지 절약과 요금절감을 유도함
 - 피크타임 수요 5% 분산 시 314만kw 설비 절감이 가능하여 약 1조 9,000억원 투자비 절감 가능 (가스복합화력발전 기준)

나. (2009.12.23.) 3차와 5차 선진화 계획 (한전 출자기관 지분매각 계획)

- 한국전력기술(주)
 - 발전소 설계용역을 주요 업무로 하며 2012년 현재 기타공공기관으로 지정됨
 - 2012년까지 보유지분의 총 40%를 매각할 예정(보유지분 97.9% 중 20%를 매각)이며 2009년 12월 14일에 상장함
- 한전KPS(주)
 - 발전소 설계용역 및 유지·보수가 주요 업무이며 2012년 현재 기타공공기관으로 지정됨
 - 2012년까지 20% 수준의 보유지분을 매각할 예정임
 - 한전의 보유지분 80%중 2010년 중에 10% 수준을 우선 매각하고 2012년까지 10%를 추가

로 매각함

- 한전산업(발전소 설계용역, 49%)과 LG파워콤(전기통신회선 설비임대, 38.8%)도 2009년부터 매각하기로 함
 - 시기와 물량은 시장상황에 따라 탄력적으로 추진함
 - 한전산업은 2009년 우선상장을 추진함
- 미지정 출자회사 정리계획
 - 폐지 및 청산 대상 출자회사(2개)는 KEPCO Asia INT'L, 한전중국국제(·: 현지 사업여건악화)임
 - 유지하는 출자회사(13개)는 한전홍콩, 한전필리핀, 한전레바논, 한전필리핀홀딩스, 한전간수, 한전네이멍구, 한전산서, 리소스나이지리아, 한전캐나다, 한전호주, KEPCO나이지리아, 한전중동지주, Sylardus Holdings B.V(·: 해외투자사업)임
- 2012년에 한국전력공사가 보유한 지분을 매각(2011.12.26.)할 예정임
 - 한전KPS: 15%(지분), 3,000억(예상규모)
 - 한전기술: 16.90%(지분), 6,000억(예상규모)
 - 한전산업: 29%(지분), 700억(예상규모)
 - LG유플러스: 7.50%(지분), 3,000억(예상규모)

〈공공기관 선진화 계획과 전력산업〉

시기	선진화 계획	추진 실적
2008.8.11	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1차 선진화 계획 - (사회적 비용 최소화) 국민 기본생활과 직결되는 요금 인상우려 있는 '전기, 가스, 수도, 의료보험'은 민영화 대상에서 제외 	-
2008.8.26.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2차 선진화 계획 - (기능조정) 한국전력공사의 송변전사업, 배전사업 	■ 기능조정
2008.10.10.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3차 선진화 계획 - (경영효율화) 유지보수 민간위탁 확대, 자회사 업무이관, 영업인력 감축 및 배전운영인력 효율화 * 설비 유지보수 업무 전반에 대해 민간위탁 확대 및 시스템 개발 업무 등 자회사가 수행 가능한 업무의 자회사 이관, 판매시스템통합(SI) 및 전사적자원관리시스템(ERP) 구축에 따라 지점 광역화를 통한 지점 축소 및 영업인력 감축, 배전 자동화 점진적 확대에 따라 배전운영 부문의 효율화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경영효율화 - 전력자원개발, 송변전사업, 배전사업, 전력판매사업 (정부 21.12%, 산은 29.95%) * 선진화 계획(6차) 중 3차가 한전 관련주 내용임 ** 효율성을 높이는 데 기여할 것 vs. 민영화의 실효성 논란, 공공요금 인상 문제, 인력구조조정문제 등

시기	선진화 계획	추진 실적
	<ul style="list-style-type: none"> - (내부경쟁 강화) 배진·판매의 9사업본부 7지사를 사내회사 형태의 10~14개 독립사업부로 개편하여 내부경쟁 강화 * 사업부별 재무제표 산출, 예산편성 및 경영·인사재량권 부여 등 	
2008.12.19.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4차 선진화 계획 (경영효율화) - 정원감축 (관리체계 광역화 등을 통해 효율화) - 기관 내 중복, 기관 간 중복 조정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관리인력 등 축소 - 9지역본부 7지사 11전력관리처 체계를 13개 통합사업부제로 전환 ■ 기능조정 - 기관 내 중복인력 축소, 기관 간 중복 기능 이관조정 - R&D관리 업무는 R&D전담기관으로, 전산시스템 유지·보수는 한전KDN으로 조정 * 한전KDN: 전력산업과 관련이 없으면서 민간이 수행 가능한 일반 IT 업무 폐지
2009.1.29.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5차 선진화계획 - 매각 등 정리(민간영역 확대, 공공기관은 핵심 업무에 집중) - 존치하면서 관리개선(투자성과 제고 및 조기 매각 유도) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 당초 설립목적 달성 및 경영부실 누적 기관 폐지·청산 - KEPCO Asia INT'l (한전 58%, 11억) ■ 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업수행을 위한 경우 * 한전 및 발전사 19개
2009.03.31.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 6차 선진화계획 - (지분매각): 한국전력기술(주) 매각 진행 - (대졸초임): 초임 15%인하 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (2009.12.22.)한국전력기술(주)는 2009.12.14.상장, 한전 지분 20% 매각완료, 2012년까지 지분 20% 추가 매각(총 40% 수준) 예정 ■ 초임삭감 완료(이사회 의결 2009.5.26.) - 2,891만원→2,445만원

8. 온실가스 배출권거래제도의 현황과 향후과제 : 배출권거래소 지정 관련

봉우리

온실가스 배출권거래제도의 현황과 향후과제

: 배출권거래소 지정 관련¹⁾

봉우리

목 차

I. 서론	166	1. 배출권거래제 도입 현황	173
1. 연구의 배경 및 목적	166	2. 배출권거래소 지정 현황	175
2. 주요국의 배출권거래제도 도입 현황	166	IV. 결론	177
II. 주요 온실가스 배출권거래소 현황	168	참고문헌	178
1. 유럽연합(EU)	168	참고 1	180
2. 미국	170	참고 2	183
3. 시사점	171	참고 3	185
III. 국내 배출권거래제도 및 거래소 현황	173		

Abstract

2012년 11월, 온실가스 배출권거래제도가 제정됨에 따라, 향후 과제로 배출권거래소의 설립 및 운영 기관에 대한 지정 논의가 대두되고 있다. 신규 거래소 설립보다는 기존 거래소 기능을 확대하는 것이 비용과 업무효율화 측면에서 유리하다는 의견이 지배적이며, 현재 한국거래소(KRX)와 한국전력거래소(KPX)가 온실가스 배출권거래소의 기능을 수행할 기관으로 압축된 상황이다. 한국거래소는 매매체결, 청산결제, 시장 감시, 정보 분배 등 매매시장과 관련된 제반사항을 고유업무로 하고 있어 배출권거래 업무가 기존 업무성격과 부합함을 부각하고 있고, 한국전력거래소는 전력수급과 전력시장의 안정성 확보를 위해 배출권거래소가 전력거래소와 통합 운영되어야 한다고 주장하고 있다.

이상고온 현상과 폭설 등 기후이변으로 인해 온실가스 감축에 대한 요구도 커지고 있고, 배출권거래제에 대한 논란도 계속되고 있다. 하지만 지속가능한 성장을 위해 국가 차원의 녹색 정책이 불가피한 현실이므로 정부는 배출권거래제가 본래의 목적에 맞게 설계되어 효과적으로 추진될 수 있도록 노력해야 할 것이고, 향후 결정될 배출권거래소는 시장이 정상적으로 운영될 수 있도록 철저히 감시하고 관리하는 시스템을 구축해야 할 것이다.

1) 본 내용은 온실가스 배출권 거래제도 및 거래소에 관한 국내외 참고문헌 및 보도자료를 바탕으로 작성하였음

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2012년 5월, 온실가스를 비용 효과적으로 감축하기 위한 수단인 배출권거래제를 제도화 하는 내용의 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 국회를 통과하여 공포되었고, 법률과 시행령이 2012년 11월부터 시행되고 있으며 2012년 12월에 국내 배출권거래제 설계를 위한 전담기구인 ‘배출권거래제 준비기획단’이 출범하였다. 이에 따라 2015년 1월 1일부터 온실가스 배출권을 할당하고 시장에서 배출권을 거래하는 ‘온실가스 배출권거래제’가 시행될 예정이다. 이러한 국가 단위의 온실가스 배출권거래제 도입을 통해 우리나라도 국제 기후변화 협상에 선제적으로 대응할 수 있는 발판을 마련한 것으로 평가받고 있다.

온실가스 배출권거래제도가 제정됨에 따라, 향후 과제로 배출권거래소의 설립 및 운영기관에 대한 지정 논의가 대두되고 있는 실정이다. 2012년 7월 온실가스 배출권거래제를 관리 운영할 주무관청으로 환경부가 지정되어 2012년 11월에 제정된 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」의 시행령에 명시되었고, 온실가스 배출권거래소 지정은 환경부가 녹색성장위원회 심의를 거쳐 지정하게 된다. 현재 배출권거래소의 운영기관으로, 금융위원회 산하의 ‘한국거래소’와 산업통상자원부(구 지식경제부) 산하의 ‘한국전력거래소’가 논의되고 있다.

본고에서는 향후 온실가스 배출권거래소 기능을 담당하게 될 공공기관 지정과 관련된 이슈들을 검토해보고자 한다. 이에 따라, 제I장에서는 연구의 배경 및 목적과 주요국의 배출권 거래제도 도입현황을 살펴보고, 제II장에서는 탄소시장의 기반이 일정수준 마련된 해외의 주요 온실가스 배출권거래소의 사례를 소개하고, 제III장에서 이에 따른 국내의 배출권거래제도 및 거래소 지정 현황, 제IV장에서는 결론과 시사점을 도출해보고자 하였다.

2. 주요국의 배출권거래제도 도입 현황

유럽에서는 이미 EU를 중심으로 배출권거래제가 법제도적인 기반을 바탕으로 시행되어 배출권거래시장이 형성되어 있다. EU의 배출권거래 시스템은 EU-ETS(EU-Emission Trading System)로 불리며, 「교토의정서」 제17조에 의한 배출권거래제를 주요 내용으로 하여 2005년

부터 시행중이다. 유럽 외에도 현재 뉴질랜드, 호주, 미국, 캐나다, 일본 등 세계 주요국에서 국가 또는 지역 단위의 배출권거래제를 시행 중(예정)이다. EU, 뉴질랜드, 호주는 국가단위로, 미국, 캐나다, 일본은 지역단위 배출권거래제를 시행 중(예정)에 있고, 이 외에 중국, 대만, 인도, 칠레, 멕시코 등 비의무감축국들도 도입을 검토 중에 있다.

〈표 1〉 주요국의 배출권거래제 현황

유럽 (31개국)	<ul style="list-style-type: none"> · (EU ETS) '05~'07년 시범사업 성격의 1기 운영 후 '08년부터 EU 27개 회원국과 비회원국 3개국(노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬란드)의 거래제를 연계하여 12,000여 개 사업장을 대상으로 시행 * 스위스는 '08년부터 총량제한 방식의 배출권거래제를 운영 중이며 EU-ETS와 연계 작업 진행 중
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> · '08년부터 전국 단위 배출권거래제 시행중 * 산림·산업부문 대상 시행 중, 폐기물부문 '13년, 농업부문 '15년 시행
호 주	<ul style="list-style-type: none"> · (추진현황) '12년 7월부터 고정가격 거래제 도입, '15년부터 배출권거래제(유동가격)시행 예정 ⇒ 「Clean Energy Bill」하원('10.5), 상원('11.8) 통과 * 동 법제정은 녹색당 연정조건, ① 배출권거래제도 도입 ② 갈탄화력발전소 폐지 ③ 신·재생에너지 촉진 등
미 국	<ul style="list-style-type: none"> · (전국단위) 전국 단위 배출권거래제 법안 상원 계류 중 · (WCI*) 미 캘리포니아주, 캐나다 퀘벡주가 '12년 배출권거래제 도입 예정, 캐나다 브리티시 컬럼비아, 온타리오주가 '13년 도입 추진 * 북미 서부 주들의 협의체로 '12~'13년부터 배출권거래제 도입 추진 · (RGGI ; Regional GHG Initiative) '05년 미북동부 10개주에서 총량제한 배출권거래제 시행(발전부문 대상 전액 유상경매), WCI 등 타 지역과의 연계 모색
일 본	<ul style="list-style-type: none"> · (전국단위) '10년 12월 각료회의에서 탄소세 도입을 결정하고, 전국 단위 배출권거래제 도입은 잠정 연기 * 한편, '03년부터 석탄에 대해 기존 소비세 등에 추가하여 과세 중 · (지역단위) 도쿄도 '10년 4월부터 의무적 제도를 시행중이고, 사이타마현이 '11년 4월, 교토부가 '11년 10월 지역단위 배출권거래제 도입
중 국	<ul style="list-style-type: none"> · (추진현황) '13년부터 7개 * 지역에서 에너지 소비총량목표를 기반으로 총량제한 배출권거래제를 시범시행하고, '15년에 전국단위로 도입계획 ※ 베이징, 충칭, 광둥, 허베이, 상하이, 톈진, 선전(중국 GDP의 약 1/4)
인 도	<ul style="list-style-type: none"> · (추진현황) '11년 3월부터 3개 지역에서 배출권거래제를 시범시행 중, '11년 4월부터 전국 단위 에너지 절약 인증서 거래제 도입 · (석탄세) '10년 7월부터 국내에서 생산 또는 수입되는 석탄에 대하여 톤당 50루피(약 \$1)의 세금을 부과 중

〈표 1〉의 계속

기 타	<ul style="list-style-type: none"> · (멕시코) 배출권거래제 기반 등을 규정하고 있는 기후변화기본법(General Law on Climate Change) 상원통과('11년 12월) · 대만, 칠레, 터키, 브라질 등이 배출권거래제 도입 검토 중
-----	---

자료: 기획재정부, 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 국회 통과, 보도자료, 2012.05.03.

Ⅱ. 주요 온실가스 배출권거래소 현황

1. 유럽연합(EU)

가. 영국

영국 런던에 위치한 유럽기후거래소(ECX, European Climate Exchange)는 2005년 4월 개장하여 유럽탄소배출권(EUA) 및 탄소배출권(CER)의 선물·옵션 등 파생상품과 현물에 대한 거래가 이루어지고 있다. 유럽기후거래소(ECX)는 시카고기후거래소(CCX, Chicago Climate Exchange)에 의해 설립되었으며 세계 최대 규모의 탄소배출권거래소로서의 의미가 있다. 설립 당시에는 기후거래소(CLE, Climate Exchange Plc)의 자회사였지만 2010년 영국 ICE 유럽 선물거래소(InterContinental Exchange Futures Europe)가 기후거래소(CLE)를 5억 9,700만달러에 구입하게 되어 현재는 영국 ICE 유럽선물거래소의 자회사가 되었다. 유럽기후거래소(ECX)는 영국 ICE 유럽선물거래소의 자회사가 되기 이전에도 ICE 유럽선물거래소와 업무 협력을 체결하여 유럽기후거래소(ECX)에서는 상품 개발과 마케팅을 담당하고, ICE 유럽선물거래소에서는 매매시스템 구축, 청산·결제, 법규를 담당하였었다. 참고로, 지주회사인 기후거래소(CLE)는 런던증권거래소의 대체투자시장(AIM, Alternative Investment Market)에 상장된 거래소로, 영국의 유럽기후거래소(ECX)와 미국의 시카고기후거래소(CCX), 시카고기후 선물거래소(CCFE)를 자회사로 보유하고 있었다.

나. 프랑스

프랑스 파리에 위치한 블루넥스트(BlueNext)는 2007년 12월 개장하여 유럽탄소배출권(EUA) 및 탄소배출권(CER)의 선물·현물에 대한 거래가 이루어지고 있다. 프랑스 국영은행

캐스 데 데포(CDC, Caisse des Depots)와 뉴욕 증권거래소 유로넥스트(NYX, NYSE Euronext)가 프랑스 전력거래소인 파워넥스트(Powernext SA)의 탄소배출권 부문을 공동으로 인수하여 탄소배출권거래소인 블루넥스트(BlueNext)로 전환하여 설립되었다. 설립 당시 파워넥스트(Powernext)에서의 탄소 현물거래를 고려했었으나, 규제적 측면과 거래 목적에서 탄소시장과 에너지시장이 다를 수 있다는 주장에 따라 블루넥스트(BlueNext)를 설립하게 되었다. 주주는 뉴욕 증권거래소 유로넥스트(NYSE Euronext)가 60%, 캐스 데 데포(CDC)가 40%로 구성되어 있다. 세계 최대의 현물거래시장으로 청산과 인도가 실시간으로 이루어져 타 거래소에 비해 신속한 거래로 거래비용을 최소화할 수 있다는 장점이 있고, 2010년 1월에는 시티은행과 함께 공동이행제도(JI, Joint Implementation)를 통해 발생하는 배출권(감축실적)인 ERU(Emission Reduction Unit)를 경매함으로써 탄소시장의 확대 가능성을 보여주기도 하였다.

다. 노르웨이

노르웨이 오슬로에 위치한 NASDAQ OMX Commodities Europe는 변경 전의 명칭인 노드풀(Nord Pool)로 유명하며, 2005년 1월 개장하여 유럽탄소배출권(EUA) 및 탄소배출권(CER)의 선물·옵션 등 파생상품과 현물에 대한 거래가 이루어지고 있다. 노드풀(Nord Pool)은 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등 북유럽 4개국의 전력 계약 거래를 위해 출범한 세계 최초의 다국적 거래소이며 유럽 최초의 탄소배출권거래소로서의 의미가 있다. 2007년 12월, 나스닥 북유럽증권거래소(NASDAQ OMX)에서 노드풀(Nord Pool)의 자회사인 Nord Pool Clearing과 Nord Pool Consulting을 인수하였다. 나스닥 북유럽증권거래소(NASDAQ OMX)는 세계 최대의 거래소로, 6개 대륙에서 거래기능과 기술 및 기업 서비스를 제공하고 있는 거래소이다. 또한 2010년 3월, 노드풀(Nord Pool)은 Nord Pool Spot 외에 모든 분야를 나스닥 북유럽증권거래소(NASDAQ OMX)에 매각하였다. 2010년 11월에는 노드풀의 명칭이 NASDAQ OMX Oslo ASA로 변경되었고, NASDAQ OMX Commodities Europe이라는 명칭과도 함께 쓰이고 있다. 참고로, 2010년 1월에 NASDAQ OMX Commodities와 Nord Pool Spot이 공동으로 영국의 전력시장인 N2EX 시장을 개설하기도 하였다.

라. 독일

독일 라이프치히에 위치한 유럽에너지거래소(EEX, European Energy Exchange)는 2005년 3월 개장하여 유럽탄소배출권(EUA)의 파생상품 및 현물거래와 탄소배출권(CER)의 선물거래가 이루어지고 있다. 유럽에너지거래소(EEX)는 독일 라이프치히 전력거래소와 프랑크푸르트 전력거래소의 합병으로 설립되었으며, 독일거래소의 자회사이면서 글로벌 금융선물거래소로 성장한 유럽파생상품거래소(EUREX)와 연계한 거래시스템을 채택한 것이 특징이다. 처음 탄소배출권 거래가 발생한 2005년에는 유럽탄소배출권(EUA)만을 거래하였지만 2008년부터는 탄소배출권(CER) 선물을 도입하여 유럽파생상품거래소(EUREX)와 연계한 시스템을 통해 거래하고 있다.

2. 미국

미국 시카고에 위치한 시카고기후거래소(CCX, Chicago Climate Exchange)는 2003년 12월 개장하여 자체적인 배출권 탄소금융상품(CFI, Carbon Financial Instruments)의 현물에 대한 거래가 이루어지고 있다. 세계 최대 온실가스 배출국인 미국은 온실가스 제어가 지구 온난화를 막는 데 기여한다는 명확한 증거가 없고 자국 산업을 보호해야 한다는 이유로 2001년 3월 「교토의정서」 비준을 거부하였다. 하지만 주정부 차원에서 온실가스 배출권거래제도 도입을 추진해왔으며 기업 및 개인의 참여도 활발하여 2003년 시카고 상업회의소(Chicago Board of Trade)의 수석경제연구원이었던 Richard Sandor가 자발적 탄소거래시스템인 시카고기후거래소(CCX)를 설립하게 되었다. 시카고기후거래소(CCX)는 세계 최초의 탄소배출권 거래소로 자발적이지만 법적 구속력이 있는 자발적 할당량 거래시장이다. 설립 당시 시카고기후선물거래소(CCFE, Chicago Climate Futures Exchange)와 함께 기후거래소(CLE)의 자회사로서 6가지 온실가스를 모두 포섭하는 북미 유일의 총량거래제(cap-and-trade)로 시작되었고, 시카고기후거래소(CCX)에서는 CFI 현물이, 시카고기후선물거래소(CCFE)에서는 파생상품이 거래되었다. 이후 미국 내의 배출권시장을 확대하고 국제 탄소시장과 연계하기 위해 유럽기후거래소(ECX), 몬트리올기후거래소(Mcex, Montreal Climate Exchange), 텐진기후거래소(TCX, Tianjin Climate Exchange) 등의 거래소와 제휴관계를 맺었다. 2010년에는 시카고기후거래소(CCX)의 모회사인 기후거래소(CLE)가 영국 ICE 유럽선물거래소로 인수되면서

ICE 유럽선물거래소의 자회사가 되었다. ICE는 비상장 에너지거래 전문기업으로서, 전문가들은 본 인수합병을 통해 탄소배출권거래와 에너지거래가 단일 창구에서 이루어질 때의 장점을 취득하게 되어 ICE가 유럽 시장에서의 영향력을 확대해 나갈 수 있는 적절한 인수합병이었다고 평가하였다. 2011년 시카고기후거래소(CCX)는 시카고기후거래소 오프셋 등록 프로그램(Chicago Climate Exchange Offsets Registry Program)을 개시하였다. 이 프로그램은 농업 부문의 메탄, 탄광 부문의 메탄, 매립처리 메탄, 농경지 메탄, 방목토양 탄소관리, 재생에너지, 오존파괴물질 제거 등의 CCX 규약을 바탕으로 온실가스 배출 감소 프로젝트 인증 및 등록 사업을 의미한다. 참고로, 시카고기후선물거래소(CCFE)는 미국의 탄소배출권 거래시장 규모 축소에 따라 2012년 1월부터 폐장되었다.

[참고] 미국의 탄소배출권 거래시장 규모 축소

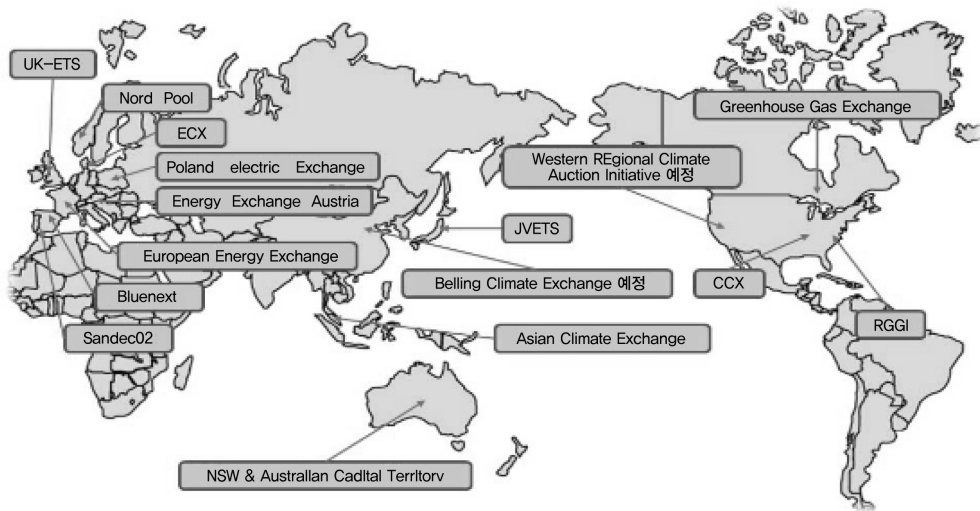
- 부시 행정부의 교토의정서 가입 거부로 연방정부 단위의 탄소 배출권거래제도는 존재하지 않으나 2007년 1월 18일 미국 동북부 주가 참여한 RGGI(regional greenhouse gas initiative), 2007년 2월 서부주가 참여한 WCI(western climate initiative) 프로그램 실시되었으며 확대되고 있음
- 2009년 오바마 행정부는 2013년을 목표로 ‘연방 배출권 할당 및 거래 제도(federal Cap-and-Trade scheme)’의 시행을 추진하였으며, 그 결과 유럽보다 낮은 가격으로나마 시장이 형성되어 운영됨
- 소비자와 기업의 부담을 가중시킨다는 공화당의 반대로 입법에 실패하여 미국의 탄소배출권 시장이 급격히 위축되었고, 그 결과 탄소배출권 파생상품을 취급하던 시카고기후선물거래소(CCFE)가 2012년 1월부터 폐장됨
- 캘리포니아 탄소 배출권거래제 도입 지연 : 캘리포니아주는 대기보전국(California Air Resources Board)은 2006년 지구온난화 해결법안에 근거하여 온실가스를 감축하기 위해 2012년 1월 1일 탄소 배출권거래제를 시행 추진하였으나 샌프란시스코 고등법원의 판결에 따라 지연되고 있음

3. 시사점

전세계적으로 10여개의 온실가스 배출권거래소가 운영되고 있으며, 대부분의 온실가스 배출권거래소가 유럽에 집중되어 있었다. 유럽과 미국의 주요 거래소 현황을 살펴보았을 때, 전력 기반으로 설립되어 점차 금융 기반으로 재편되어 운영되었거나 설립 당시부터 거래

전문으로 설립되었음을 알 수 있었다. 대부분의 거래소가 현재 금융 기반으로 운영되고 있으므로 국내 배출권거래소 지정 시에도 거래시스템 등 기반제도 등을 고려하면 거래 중심의 기능을 수행할 수 있는 기관이 담당하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 반면 국내에서의 온실가스 배출권거래 수요를 고려해보면 주로 화력발전 등 발전회사들을 중심으로 거래가 이루어질 가능성이 높으므로 전력 기반의 기관이 담당하는 것이 타당하다는 의견도 다수 존재한다.

[그림 1] 주요 탄소 배출권거래소 위치



자료: 양승룡, 『국제탄소시장의 구조와 특징』, GS&J 인스티튜트, 2009.

<표 2> 주요 탄소 거래소 운영 현황

지역	탄소 거래소	기반	대주주	취급 상품
EU	ECX	금융	ICE유럽 선물거래소	EUA 선물, 현물, 옵션 CER 선물, 현물, 옵션
	BlueNext	금융	뉴욕증권거래소 (NYSE-Euronext)	EUA 선물, 현물 CER 선물, 현물
	NASDAQ OMX Commodities Europe	금융	나스닥북유럽증권거래소 (NASDAQ OMX)	EUA 선물, 현물, 옵션 CER 선물, 현물, 옵션
	EEX	전력 금융	유럽파생상품거래소 (Eurex)	EUA 선물, 현물, 옵션 CER 선물
미국	CCX	금융	ICE유럽 선물거래소	CFI 현물

Ⅲ. 국내 배출권거래제도 및 거래소 현황

1. 배출권거래제 도입 현황

「저탄소 녹색성장 기본법」 및 동법 시행령이 2010년 4월 공포·시행됨에 따라 본격적인 온실가스 규제를 위한 법적 토대가 마련되었다. 「녹색성장 기본법령」은 기후변화뿐만 아니라 에너지, 녹색기술과 R&D, 녹색산업구조로의 전환과 지원, 녹색국토·도시·건물·교통, 녹색생활 등을 포괄적으로 규정하는 종합법이다. 특히 제46조 ‘총량제한 배출권거래제 등의 도입’에서는 온실가스 중기감축목표 달성을 위해 시장기능을 활용한 온실가스 배출권거래제 도입을 명시하고 있으며, 그 실시를 위한 구체적인 사항을 개별 법률로 정하도록 하고 있다. 이에 의하면, 정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위해 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있으며(동조 제1항), 배출권거래제도에는 온실가스 배출허용 총량을 설정하고 배출권을 거래하는 제도 및 기타 국제적으로 인정되는 거래제도를 포함한다고 하여, 총량거래제(cap-and-trade) 방식뿐만 아니라 기타의 방식에 의한 거래제도의 도입도 고려할 수 있음을 명시하고 있고(동조 제2항), 배출권거래제도의 실시를 위한 배출허용 총량의 할당방법, 등록·관리방법 및 거래소 설치·운영 등은 따로 법률로 정하도록 함으로써 타 법률에 위임하는 규정을 두고 있다(동조 제4항). 이와 같이 구체적인 배출권거래제 기본계획을 마련하고, 다양한 이해관계자와 의견을 수렴하는 등 배출권거래제도 도입을 위한 본격적인 논의가 시작되었다.

2007년 7월부터는 환경부가 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」을 근거로 서울, 인천, 경기지역을 중심으로 대기오염물질 총량관리 및 배출권거래제를 시범 실시하였다. 또한 본격적인 온실가스 배출권거래제도 도입을 전제로 시범사업으로서 환경친화기업, 지자체 공공기관 등을 대상으로 2010~2012년 탄소 배출권거래제를 시행하였다.

이와 달리, 산업통상자원부(구 지식경제부)는 2007년부터 자발적인 ‘기업 온실가스 감축 실적 등록제도’를 실시하였고, 이를 통해 발생하는 온실가스 감축분(credit)을 KCER(Korea Certified Emission)로 호칭하였다. 또한 2010년부터는 「저탄소 녹색성장 기본법」 시행에 따라 법의 핵심제도인 ‘온실가스·에너지 목표관리’ 제도를 본격 실시하였다. 이 제도는 에너지를 많이 사용하고 온실가스를 다량으로 배출하는 대규모 배출원에 대해 온실가스 배출량과 에너지 사용량 목표를 부과하고, 보고를 통해 이행상황을 점검·관리하는 제도이다. 이를 위

하여 목표관리제 시범사업이 시행되어 2010년에 총 132만TOE²⁾의 감축목표를 설정하였고, 47개 사업장(38개 기업)이 참여하였다.

2012년 5월 2일에는 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 국회를 통과하였다. 이는 우리나라가 기후변화에 본격적으로 대비하기 시작했으며, 2009년 수립한 국가 온실가스 감축목표(2020년 배출전망치 대비 30% 감축) 달성을 위한 제도적 기틀을 마련했음을 의미한다. 국제사회의 온실가스 감축 노력에 적극 동참하면서 기후변화 협상에도 선제적으로 대응하게 되었으며, 녹색 기술개발과 투자를 촉진하고 국제 탄소시장 확대에 적극 대처할 수 있는 계기가 마련된 것이다. 2012년 11월 15일에 시행령이 제정되면서 세부사항이 구체화되었고, 시행령에 명시된 주무부처인 환경부에서 배출권거래소의 설립 및 운영 기관을 지정할 계획이다.

〈표 3〉 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 주요 내용

구분	주요내용
배출권 할당 계획	정부는 5년 단위 계획기간별로 배출권의 총 수량, 대상 부문·업종 등을 포함하는 국가 배출권 할당계획 수립
배출권 할당 위원회	배출권의 할당 및 거래에 관한 주요 사항을 심의·조정하고 배출권 할당계획을 수립하기 위해 기획재정부 장관을 위원장으로 하는 ‘배출권 할당위원회’를 설치
할당 대상 업체	녹색성장 기본법에 따른 관리업체 중 연 12만 5000CO ₂ t 이상 배출업체 또는 연 2만 5,000CO ₂ t 이상 사업장(의무적용)과 자발적으로 참여를 신청한 업체를 대상으로 지정 고시
무상할당 비율	1차(2015년~2017년) 및 2차(2018년~2020년) 계획기간의 무상할당 비율을 95% 이상으로 하고, 국제경쟁력에 민감한 업종에 대해서는 무역집약도, 생산비용 등을 고려하여 100% 무상할당 할 수 있는 근거를 마련
적용 대상	온실가스·에너지 목표관리제가 적용되는 전 부문에 거래제가 적용되도록 하되, 할당 계획에서 부문별·업종별 적용 여건 및 국제경쟁력 영향 등을 고려하여 결정
배출권의 거래	할당된 배출권은 매매 등의 방법으로 거래할 수 있으며, 배출권을 거래하려는 자는 배출권등록부에 배출권거래 계정을 등록하여야 함
배출권거래소	배출권의 공정한 가격 형성과 안정적 거래를 위하여 배출권거래소를 지정하거나 설치할 수 있으며, 거래소에서 부정거래행위 등에 관하여 자본시장법 관련 규정 준용

2) TOE는 모든 에너지원의 발열량에 기초해서 이를 석유의 발열량으로 환산한 석유환산톤을 의미하며, 단위가 다른 각 에너지원을 통일된 단위로 비교 또는 합산할 때 사용되는 개념임(1TOE=10,000,000kcal)

〈표 3〉의 계속

구분	주요내용
시장안정화 조치	배출권의 가격이 폭등하는 등 긴급한 사유가 있는 경우, 배출권 예비분을 추가 할당하는 방법으로 시장안정화 조치를 취할 수 있음
배출량의 보고·검증·인증	할당 대상업체는 매 이행연도 종료 후 해당 이행연도의 실제 배출량을 전문 검증기관의 검증을 거쳐 보고하고, 주무관청은 적합성 여부를 평가하여 이를 인증
금융상·세제상의 지원	정부는 배출권거래제 도입으로 인한 기업의 경쟁력 감소를 방지하기 위해 온실가스 감축설비 설치사업 등에 금융상·세제상의 지원을 하거나 보조금을 지급할 수 있음
시행시기	배출권거래제의 원활한 시행을 위한 기업의 준비기간을 고려하여 시행시기는 2015년 1월 1일부터로 함
제1~2차 계획기간	제1차 계획기간 '15.1.1~'17.12.31, 제2차 계획기간은 '18.1.1~'20.12.31로 함 (이후에는 5년 단위)

자료: 기획재정부, 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 국회 통과」, 보도자료, 2012.05.03.

2. 배출권거래소 지정 현황

가. 배출권거래소 지정에 관한 논의

「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」에 따라 2015년부터 온실가스 배출권을 시장 메커니즘을 통해 정부가 지정한 배출권거래소에서 거래할 수 있게 되었다. 2012년 11월 제정된 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 시행령에는 주무부처인 환경부가 온실가스 배출권거래소 운영기관을 지정한다는 내용이 담겨 있다. 신규 거래소 설립보다는 기존 거래소 기능을 확대하는 것이 비용과 업무효율화 측면에서 유리하다는 의견이 지배적이며, 현재 한국거래소(KRX)와 한국전력거래소(KPX)가 온실가스 배출권거래소의 기능을 수행할 기관으로 압축된 상황이다.

나. 한국거래소(KRX, Korea Exchange)

한국거래소는 매매체결, 청산결제, 시장 감시, 정보 분배 등 매매시장과 관련된 제반사항을 고유업무로 하고 있어 배출권거래 업무가 기존 업무성격과 부합함을 부각하고 있다. 또한 「배출권거래제법」에서 배출권 시장을 ‘개방형 시장’으로 정의하고 있어, 현재 이러한 시장을 운영하고 있는 한국거래소가 적합함을 주장한다. 기존 시스템을 이용할 수 있어 비용

절감이 가능하다는 장점도 있으며, 현·선물거래소를 통합 운영할 수 있는 한국거래소가 배출권거래소 역할을 맡아야 시장개설, 감독기관의 효율성 제고와 같은 서비스를 투자자에게 제공 가능함을 강조하였다. 배출권 시장과 같은 인공적 시장은 에너지가격, 기후변화, 규제 등의 변경과 같은 복잡한 요인으로 가격변동 예측이 어려우므로 헤지 수단인 선물시장의 개설이 중요하다는 것이다.

다. 한국전력거래소(KPX, Korea Power Exchange)

한국전력거래소는 전력수급과 전력시장의 안정성 확보를 위해 배출권거래소가 전력거래소와 통합 운영되어야 한다고 주장하고 있다. 발전회사가 배출권 부족을 우려해 발전을 줄이면, 전력수급 불안이 발생할 우려가 있어 전력계통과 배출권 시장과의 통합 운영이 필요하기 때문이다. 배출권 부족과 가격 상승이 초래되는 것을 조율하는 업무도 한국전력거래소가 적합하다고 판단하고 있다. 해외의 경우 배출권가격 상승분을 전력 요금에 바로 반영이 가능하지만, 우리나라는 그렇지 않기 때문에 배출권거래소가 전력가격 왜곡현상을 최소화할 수 있는 역량을 갖추고 있어야 한다는 것이다. 또한 한국전력거래소가 직접 거래업무를 운영하면 중개인의 개입이 필요 없고 실수요자 중심으로 운영되므로, 배출권 시장의 투기도 예방할 수 있다고 설명하고 있으며 전력시장 운영 시스템을 활용해 온실가스 배출량 전망, 측정·검증 등 온실가스 배출에 대한 실시간 관리가 용이하다는 장점도 있다.

〈표 4〉 전력거래소와 한국거래소 간의 배출권거래소 지정 주요 내용

	전력거래소(KPX)	한국거래소(KRX)
주무부처	산업통상자원부(구 지식경제부)	금융위원회
주요 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 전력계통 운영 • 실시간 급전 운영 • 전력시장 운영 • 전력수급기본계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 유가증권·코스닥 및 파생상품시장의 개설·운영 • 시장감시 및 자율규제 • 해외사업 및 기타 부대업무
주요 논의(주장) 내용	<p>〈산업보호〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전력수급과 전력시장의 안정성 확보 • 배출권 부족과 가격상승 초래를 조율 가능 • 배출권 시장 투기 예방 가능 • 온실가스 배출량 전망, 측정·검증 등 실시간 관리 용이 	<p>〈시장거래 활성화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 매매시장과 관련된 제반사항을 고유 업무로 수행하고 있어 시장 개설이 용이 • ‘개방형 시장’ 운용에 적합 • 비용 절감 가능 • 선물시장의 개설이 중요

IV. 결론

온실가스 배출권거래제를 관리·운영할 주무부처가 환경부로 결정되면서 2008년 ‘탄소배출권거래소 설립·운영에 관한 양해각서’를 체결했던 한국거래소가 배출권거래소 유치 유력 기관으로 점쳐졌던 예상과는 달리, 양 기관 간에 배출권거래소 유치경쟁이 심화되고 있다. 한국거래소는 포럼, 세미나 등을 통해 배출권 관련 단체들과의 네트워크 확보 등 집행전략을 펼치고 있다. 2013년 상반기로 예상되는 배출권거래소 지정 관련 고시가 나오는 즉시 인력 충원과 전담팀을 구성할 예정이고, 배출권 시장거래 시스템과 예측 가능 시나리오 등을 준비하여 2014년부터 모의 배출권거래가 가능할 것으로 예상되고 있다. 한국전력거래소의 경우에는 2012년 말 조직개편을 통해 기후변화팀을 신설해 배출권거래소 업무를 전담하도록 했고, 배출권 관리 역량을 증명하는 차원에서 온실가스 목표관리제의 기준인 탄소배출계수를 설계하기 위해 많은 노력을 들이고 있다. 2013년 3월에는 신재생에너지 공급 인증서(REC, Renewable Energy Certificate) 거래센터를 개소하며 전력 이외의 다른 상품의 거래능력도 갖추고 있음을 대내외에 알리고 있다.

이상 고온 현상과 폭설 등 기후이변이 잦아지면서 온실가스 감축에 대한 요구도 커지고 있고, 온실가스 배출권거래제에 대한 논의도 계속되고 있다. 많은 전문가들이 온실가스 감축 정책으로 인한 자국 산업 경쟁력 저하와 배출권에 대한 투기적 거래의 위험성을 지적하고 있다. 하지만 온실가스 배출권거래가 중장기적으로 국내 산업계의 체질을 개선하고, 경제구조를 저탄소·고효율 구조로 전환하는 데 기여하는 만큼 국제 탄소시장에서 선제 대응할 수 있도록 사전에 노하우를 축적해 나갈 필요가 있다는 의견도 다수 존재한다. 지속가능한 성장을 위해서는 국가 차원의 녹색 정책이 불가피한 현실이다. 따라서 정부는 온실가스 배출권거래제가 본래의 목적에 맞게 설계되어 효과적으로 추진될 수 있도록 노력해야 할 것이고, 향후 결정될 온실가스 배출권거래소는 시장이 정상적으로 운영될 수 있도록 철저히 감시하고 관리하는 시스템을 구축해야 할 것이다.

참고문헌

김용건, 『온실가스 배출권 거래제도: 국제 동향과 시사점』, 한국환경정책·평가연구원, 2008.

김창길·문동현, 『세계 탄소시장의 개황』, 한국농촌경제연구원, 2009.

노희진 외, 『해외 탄소배출권시장 동향 및 국내 육성 방향』, 자본시장연구원, 2009.

박광수, 『EU-ETS하에서 독일의 배출권 거래제에 관한 연구』, 한독사회과학회, 2010.

안영환, 『유럽 온실가스 배출권거래소 현황 및 시사점』, 에너지경제연구원, 2008.

양승룡, 『국제탄소시장의 구조와 특징』, GS&J 인스티튜트, 2009.

이상천, 「'더반 합의'하에서의 탄소배출권거래제도의 구상에 관한 경제법론적 소고」, 『동아 법학 제54호』, 2012, pp.255~291.

이원학, 『탄소배출권 거래제의 도입과 강원도에서의 시사점』, 강원발전연구원, 2010.

장현숙, 『더반 기후변화회의의 결과 및 시사점』, 국제무역연구원, 2011.

전기위원회, 『해외전력산업동향-노르드폴』, 산업통상자원부 전기위원회, 2010.

한상운·박시원, 『외국의 배출권거래제 시행에 따른 법적 쟁점 분석』, 한국환경정책·평가연구원, 2010.

Bruce Mizrach, "Integration of the global carbon markets," Energy Economics, 2012.

Alexandre Kossoy and Philippe Ambrosi, "State and Trends of the Carbon market," Carbon Finance at the World Bank, 2012.

NASDAQ OMX Commodities Europe 홈페이지

그린데일리, [뉴스포커스] 배출권거래제, 2013.

기획재정부 보도자료 및 홈페이지

블루넥스트(BlueNext) 홈페이지

시카고기후거래소(CCX) 홈페이지

유럽기후거래소(ECX)홈페이지

유럽에너지거래소(EEX) 홈페이지

전자신문, [녹색한국의 시장, 배출권거래]〈중〉양대 후보기관의 전략은, 2012.

환경부 보도자료 및 홈페이지

[참고 1] 온실가스 배출권거래제도의 배경

- 세계적으로 기후변화에 대한 중요성이 확산됨에 따라 선진국들을 중심으로 온실가스 배출량의 자발적 감축을 목표로 하는 UN기후변화협약이 1992년 체결됨
- 차별화된 공동부담원칙에 따라 가입 당사국을 부속서(Annex) 국가와 비부속서(Non-Annex) 국가로 구분하여 서로 다른 의무를 부담하게 함

〈표 6〉 기후변화협약의 국가별 협약 내용

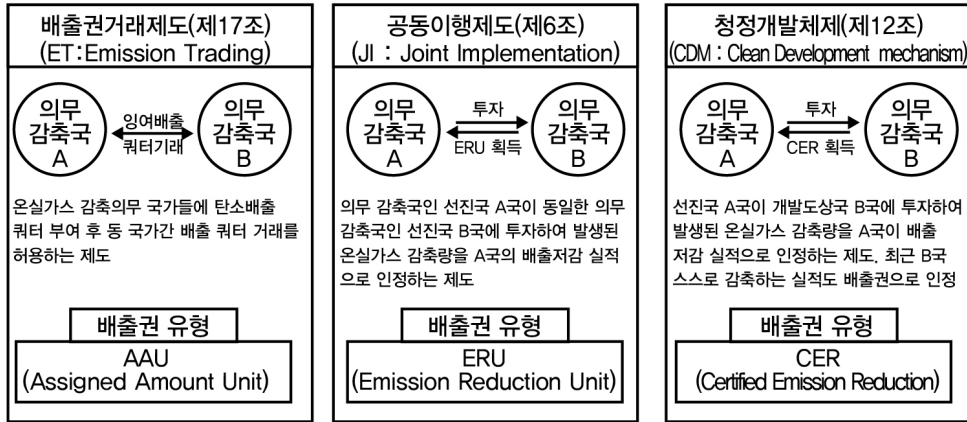
Annex I 국가	Annex II 국가	Non-Annex I 국가
OECD 24개국, EU국가 동구권 국가 등 40개국	Annex I 국가 중에서 동구권 11개국을 제외한 OECD 24개국 및 EU 국가	기후변화협약에서 지정한 Annex I 이외의 국가 한국, 중국, 인도 등
온실가스 배출량을 1990년 대비 평균 5.2% 감축	개발도상국에 재정지원 및 기술이전 의무	국가보고서 제출 등 협약상의 공통의무 수행

자료: 산림청, 『기후변화와 산림』, 2009.

한국환경정책평가연구원, 『외국의 배출권거래제 시행에 따른 법적 쟁점 분석』, 2010.

- 1997년 제3차 당사국 총회에서 보다 적극적으로 온실가스 감축을 위한 국제법적 의무를 부과하고자 온실가스 저감목표에 따른 「교토의정서」(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)가 채택됨
- 의무이행 대상국이 2008~2012년 사이에 온실가스 총배출량을 1990년 수준보다 평균 5.2% 감축하여야 하는 내용으로 2005년 2월부터 공식 발효되었음
- 이 의정서는 온실가스 감축의무를 비용 효과적으로 수행하기 위하여 배출권거래제도(ET: Emission Trading) 외에 공동이행제도(JI: Joint Implementation), 청정개발체제(CDM: Clean Development Mechanism)라는 교토메커니즘을 인정하고 있음
- 교토의정서에서는 교토메커니즘에 따른 대표적인 배출권의 유형들도 제시되었음
- 우선, 교토의정서 제3조에 의한 거래가능한 배출권으로 가장 기본적인 형태인 AAU(할당량 단위)는 초기할당량으로, 초과감축에 따른 잉여배출량을 의정서 제17조에 의해 다른 Annex I 국가에 이전할 수 있음
- ERU(배출량감축단위)는 의정서 제6조 제1항에 의거하여 Annex I 국가 간에 온실가스 배출량을 저감하거나, 또는 흡수원³⁾을 향상하는 공동이행(Joint Implementation)으로 인하여 발생하는 배출량의 감축이나 흡수원에 의한 제거량의 추가적 증대를 의미하며, 이로 인해 감축된 배출량의 일부를 자신의 온실가스 배출 감축의무 이행에 이용할 수 있음
- CER(인증배출량감축)은 의정서 제12조 제2항·제3항·제45항에 근거하여 Annex I 국가가 Non-Annex I 국가에서 수행하는 온실가스 감축사업인 청정개발체제(CDM)로부터 발생하는 발생감축량을 인증 받은 배출권으로, 일정 한도 이내에서 자국의 감축의무 이행에 사용할 수 있음

[그림 2] 교토의정서 3대 메커니즘



자료: 강원발전연구원, 이원학, 2010.

한국환경정책평가연구원, 『외국의 배출권거래제 시행에 따른 법적 쟁점 분석』, 2010.

<표 7> 교토메커니즘의 배출권 유형

거래단위	메커니즘	1차 이행기간 중 활용 한도	이월 한도
AAU(Assigned Amount Unit)	Annex I 국가에 대한 할당량	한도 없음	한도 없음
ERU(Emissions Reduction Unit)	공동이행제도(JI)	한도 없음	구매국 할당량의 2.5%
CER(Certified Emission Reduction)	청정개발체제(CDM)	흡수원 사업에 따른 CER의 경우 구매국 할당량의 1%	구매국 할당량의 2.5%
RMU(Removal Unit)	Annex I 국가의 흡수원 감축량에 대해 발행된 배출권	산림경영에 대한 RMU의 경우 국가별로 한도 설정	이월 불가능

출처: 김용건·장기복, 『국제 온실가스 배출권거래제도의 파급효과 분석』, 2008.

- 이후, 발리 로드맵(2007년), 코펜하겐 합의(2009년), 칸쿤 합의(2010년)가 진행되었으나, 유의미한 성과를 거두지 못하고 교토메커니즘의 연장 여부는 2011년 12월의 제 17차 당사국총회로 넘겨졌음
 - 발리 로드맵(2007년 13차 당사국 총회): 선진국과 개도국이라는 이분법적 시각에서 벗어나 모두 참여할 수 있는 새로운 체제를 2009년까지 모색하자는 합의를 이룸
 - 코펜하겐 합의(2009년 15차 당사국 총회): 2012년 종료되는 「교토의정서」를 대체하는 방안 마련이 목표였으나, 만장일치를 보지 못함

- 칸쿤 합의(2010년 16차 당사국 총회): 녹색기후펀드의 설치, 선진국의 재정지원강화, 적응위원회 설치 등의 합의는 이루어졌으나, 선진국과 개도국이 모두 참여하는 법적제도의 도입에는 실패함
- 더반 당사국총회에서는 2012년 만료 예정인 교토의정서의 연장과 선진국과 개도국이 모두 참여하는 새로운 기후변화체제를 마련하는 것에 합의한 더반 플랫폼(Durban Platform)이 채택됨
- 2020년 이후 선진국 및 개도국의 모든 당사국이 참여하는 법적 구속력이 있는 포괄적 감축체제 협상 출범에 합의
- 교토의정서 연장을 위한 2차 공약기간 설정 합의(참여 국가: EU, 노르웨이, 스위스, 리히텐슈타인, 호주, 뉴질랜드)
- 녹색기후기금(Green Climate Fund) 설립 합의

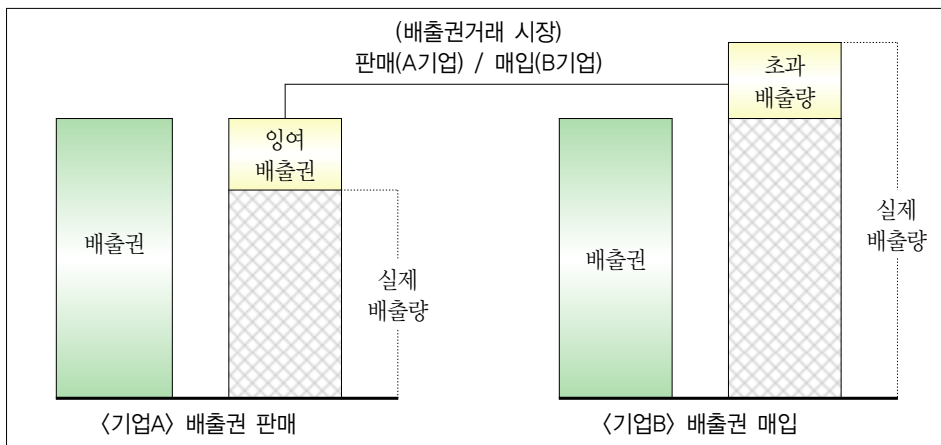
3) 대기 중의 온실가스를 흡수하여 지구온난화 현상을 줄이는 활동이나 체계로, 「교토의정서」는 토지이용 변화와 조림사업에 따른 산림의 증가로 인한 이산화탄소 감축 흡수량을 흡수원으로 규정하고 있음

[참고 2] 온실가스 배출권거래제도의 개념

1) 배출권거래제도의 개념

- 배출권거래제(ET: Emission Trading)는 온실가스 배출량 감축목표를 설정하고, 시장 메커니즘(배출권거래)을 활용하여 감축 의무를 달성하는 제도임
- 비용효율적인(cost-effective) 온실가스 감축수단으로 모든 기업들의 한계비용이 동일해짐
- 기술수준의 차이에 따른 업체 간 감축비용 격차를 이용해 국가 전체적으로 감축 비용을 절감할 수 있음

[그림 3] 배출권거래제도 개념



자료: 기획재정부, 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 국회 통과, 보도자료, 2012.05.03.

- 배출권 거래제도를 통해서 목표관리제와 달리 감축비용이 큰 기업이 직접 감축하는 것보다 거래를 통해 비용절감이 가능하다는 측면에서 비용효과적임
- 또한, 기업에 온실가스 감축에 대한 경제적 동기를 제공함으로써, 중장기적인 녹색기술 개발 유인을 극대화해 미래세대를 포함한 사회전체의 후생을 증가시킬 것으로 기대되고 있음

2) 목표관리제와 배출권거래제

- 목표관리제와 배출권거래제는 감축목표를 설정(배출권 할당)하고, 배출량을 측정·보고·검증(MRV: Measuring·Reporting·Verifying)하는 체계는 유사하나 유연성에서 차이가 있음
- 목표관리제는 기업이 할당받은 목표이행을 위해 해당연도 내에 소관 사업장 내에서 자체적인 감축 방안을 추진하며, 초과배출 시 과태료가 부과되는 방식임
 - 초과배출에 대한 과태료는 초과된 배출량과 무관하게 1천만원 내로 책정되며, 할당된 목표보다 초과로 감축하더라도 이에 대한 인센티브는 없음
- 반면 배출권거래제는 배출권의 거래·상쇄를 활용하여 감축비용을 절감할 수 있으며, 이월 및 차입이 가능하여 탄력적으로 대응할 수 있음
 - 타 사업장에 자본 및 기술을 지원하여 감축한 양을 자신의 감축분으로 인정받을 수 있으며(상쇄), 잉여 배출권을 미래의 특정연도로 넘겨서 사용할 수 있으며(이월), 배출권이 부족할 경우, 미래 특정연도로부터 당겨서 사용할 수도 있음(차입)

〈표 8〉 목표관리제 / 배출권거래제 비교

구분	목표관리제	배출권거래제
감축목표·경로	국가 목표('20년 BAU 대비 30%↓) - 부문별·업종별 감축 목표와의 정합성을 유지하여 목표(배출권 할당량)를 설정 ※ 목표관리제에서와 배출권거래제에서 감축목표 설정 방법 동일	
MRV	목표관리제하에서 구축되는 MRV 공통 활용 ※ MRV(Measuring·Reporting·Verifying): 배출량 측정·보고·검증	
작동방식	직접규제(Command and Control)	시장 메커니즘 또는 가격기능
이행경계	단년도/ 자기 사업장에 한정	다년도(5년)/ 외부감축(상쇄) 인정
목표달성수단	감축 실시(유일한 수단)	감축 또는 구매, 차입·상쇄
초과감축 시	인센티브 無(목표달성으로 종료)	판매 또는 이월 가능
제재수준	최대 1천만원 과태료(징액)	초과 배출량 비례 과징금

자료: 기획재정부 보도참고자료, 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 국회 통과, 2012.05.03.

3) 유형

- 배출권거래제도의 대표적인 방식으로는 총량거래방식(Cap-and-Trade System)과 감축량 거래방식(Baseline-and-Credit System)을 들 수 있음
- 총량거래방식은 배출되는 이산화탄소의 총량을 강제 제한하고 이를 일정한 범위에서 거래할 수 있도록 함
 - 「교토의정서」의 AAU(할당량단위) 거래가 이에 해당됨
- 감축량거래방식은 이산화탄소의 배출량에 대하여 일정한 기준을 제시하고 그 기준 이하로 배출을 감축하는 경우, 이를 공식적으로 인증 받아 당해 인증 받은 감축분을 판매할 수 있도록 하는 제도임
 - 「교토의정서」의 ERU(배출량감축단위), 청정개발체제(CDM)에 의한 CER(인증배출량감축)의 거래가 해당됨

[그림 4] 배출권거래 방식과 절차



자료: 한국환경정책평가연구원, 『외국의 배출권거래제 시행에 따른 법적 쟁점 분석』, 2010.

[참고 3] 온실가스 배출권거래소와 등록소(Registry)

- 온실가스 시장의 원활한 작동을 위해서는 온실가스 배출 감축실적의 등록·관리 및 거래 추적의 기능을 담당하는 온실가스 등록소(registry)와 시장 참가자 사이의 거래를 촉진시키는 충분한 유동성과 정확한 가격정보를 제공하는 역할을 담당하는 거래소가 필요함
- 모든 국가에서 거래소와 등록소는 서로 독립되어 운영하되, 상호 협력체제 구축을 통해 배출권거래의 안정성 및 투명성을 제고하고 있음
 - 거래소와 등록소는 원활한 거래 촉진과 거래 결과 기록이라는 역할을 통해 상호 연관되어 있으며, 거래소와 등록소의 협조는 파트너십 체결과 같은 협력관계를 통해 더욱 견고해 질 수 있음
 - 독일 국가등록소와 유럽에너지거래소(European Energy Exchange: EEX), 오스트리아 국가등록소와 오스트리아 에너지거래소(Energy Exchange Austria), 프랑스 국가등록소와 블루넥스트(Bluenext)가 협력관계를 맺고 있음
- 프랑스 국가등록소(Caisse des Dépôts)
 - 프랑스 정부 100% 소유의 공공금융기관으로 상업은행, 외국환은행, 연금, 정부신용보증기관, 생명보험 업무
 - 프랑스 환경부에 의해 2004년부터 국가온실가스 레지스트리 관리업무를 수행
 - 이 외에 탄소경제를 위해 탄소배출권의 거래 및 저장, 탄소회계, 레지스트리 업무 및 배출권 획득을 위한 펀드 및 직접 투자 수행
 - 다음과 같은 국가등록소의 역할을 수행함
 - 배출권 계좌(account) 개설 및 관리
 - 배출권 계좌에 자국 내 모든 배출권 허용량(Allowance)과 UN 감축실적(CER, ERU) 보유 내역을 기록
 - 모든 배출권(allowance, credit)의 이전 기록
 - 국가 및 기업별 배출권에 대한 감리(compliance) 제고
 - 정부 및 일반인에 대한 배출량정보 제공
 - 배출권거래소(BlueNext)의 설립에도 참여한 바 있음(지분 40%)
- 스페인 국가레지스트리 운영기관(Iberclear)
 - 스페인 거래전문기관인 BME-X의 100% 자회사로서 민간기관이며, 스페인의 등록소 역할을 하고 있음
 - 모기업인 BME-X는 증권선물거래와 관련한 서비스를 제공하는 스페인 증권거래소임
 - 스페인 정부는 환경부를 중심으로 국가 온실가스 레지스트리인 RENADE(Registro Nacional de Derechos de Emision)을 구축한 후, 2004년 11월부터 Iberclear에게 위탁운영하기로 결정함
- 현재 우리나라의 경우, 「온실가스 배출 감축사업 등록 및 관리에 관한 규정⁴⁾」에 의해 에너지관리공단에 설치된 ‘온실가스 감축실적 등록소’에서 온실가스 배출 감축사업 등록 및 관리 업무를 수행하고 있음
 - 에너지·온실가스 목표관리, 배출권 거래제 또는 탄소중립 등의 탄소감축 수요자에 대한 크레딧 공급원(Offset)의 역할을 수행
 - 국내 자발적인 온실가스 감축 등록제도(KVER Program)를 운영함
 - KVER(Korea Voluntary Emission Reduction) Program: 기업의 온실가스 배출에 대한 자발적 감축 이행을 위해 도입, 2005년 7월부터 실시하고 있는 제도로, 국내 자발적인 온실가스 감축 등록제도를 말하며 이 제도를 통해 발급되는 크레딧을 KCERs(Korea Carbon Emission Reduction)라고 함

4) 지식경제부고시 제 2012-67호, 에너지이용합리화법에 의한 온실가스 배출 감축사업의 등록 및 관리에 관한 사항을 정함

9. 우리나라 공적수출신용기관의 쟁점 및 향후과제

김 종 원

우리나라 공적수출신용기관의 쟁점 및 향후과제¹⁾

김 종 원

목 차

I. 서론	190	IV. 해외 공적수출신용기관의 운용 현황	199
II. 공적수출신용제도 및 공적수출신용기관	190	1. 수출보험·보증기관 및 직접대출기관을 분리 운영하는 경우	200
1. 공적수출신용제도	190	2. 수출보험·보증 및 직접대출 통합운영의 경우	202
2. 공적수출신용기관	191	3. 분석 및 시사점	204
III. 우리나라의 공적수출신용기관	193	V. 결론 및 향후과제	206
1. 한국수출입은행 (주무기관: 기획재정부)	194	참고문헌	208
2. 한국무역보험공사 (주무기관: 산업통상자원부)	195		
3. 쟁점사항	196		

Abstract

공적수출신용제도는 정부가 수출 촉진을 목적으로 지원하는 금융·보증·보험 등을 통칭하는 것으로, 공적수출신용기관에서 이를 수행한다. 우리나라의 공적수출신용은 1969년 수출금융 및 수출보험제도가 도입되면서 시작되었고, 현재 한국수출입은행과 한국무역보험공사가 각각 대출·보증 업무와 보험 업무를 중점으로 수행하고 있다. 그러나 관련 업무의 중복성과 대규모 해외 프로젝트 수주를 위한 자본력 확충 등을 이유로 오랜 기간 두 기관의 통합 여부 논란이 되고 있다. 해외사례를 살펴봤을 때, 공적수출신용기관의 통합운영과 분리운영에는 필연적 논리 우위가 있다고 보기는 힘들다. 효율적인 공적수출신용기관의 운영을 위해서는 급변하는 대외 수출입산업 환경과 국내 금융환경을 객관적인 시각으로 진단하고 이에 맞는 방안이 모색되어야 할 것으로 보인다. 그리고 현 체제 안에서는 강력한 협업체제 구축, 해외 프로젝트에 대한 명확하고 구속력 있는 가이드라인 설정, 지원 대상에 대한 정보 공유 등이 필요할 것으로 보인다.

1) 본 자료의 내용은 참고문헌을 바탕으로 작성하였으며 집필자 개인의 견해라는 점을 밝힙니다.

I. 서론

공적수출신용제도는 정부가 수출 촉진을 목적으로 지원하는 금융·보증·보험 등을 통칭하는 것으로, 주로 특별법에 의해 설립된 공적수출신용기관에서 수행한다. 최근 유럽 재정위기의 장기화와 미국, 중국, 프랑스 등 주요국의 자국 경기 부양을 위한 보호 무역주의 강화 조짐 등 무역환경이 어려워지고 있으며 세계 플랜트 시장의 대형화 추세가 점차 확대되어 대규모·장기간의 자금을 필요로 하는 사업이 많아지고 있다.²⁾ 해외 플랜트 사업의 경우, 특히 아시아, 아프리카, 중동 등 신흥국가에서의 수주가 늘고 있어 사업 추진에 대한 위험성이 증대되고 있어 이를 커버할 수 있는 다양한 지원책의 요구와 함께 공적수출신용기관의 역할이 보다 중요해지고 있다고 볼 수 있다.

우리나라의 공적수출신용은 1969년 수출금융 및 수출보험제도가 도입되면서 시작되었고, 현재 한국수출입은행과 한국무역보험공사가 각각 금융업무와 보험·보증 업무를 중심으로 공적수출신용 지원을 담당하고 있다.³⁾ 그러나 두 기관에 대해 업무 중복 및 과열경쟁, 운영의 효율성의 문제가 과거부터 계속 제기되어 오고 있다. 따라서 본 보고서에서는 두 기관의 기능과 역할, 쟁점이 되고 있는 부분에 대해 알아보고 주요국의 공적수출신용기관의 운영현황을 통해 시사점을 살펴보고자 한다. 그리고 현 체제 안에서 공적수출신용제도를 효율적으로 운영하기 위해 풀어야 할 과제가 무엇인지 마지막으로 고민해 보고자 한다.

II. 공적수출신용제도 및 공적수출신용기관

1. 공적수출신용제도

공적수출신용제도란, 정부의 정책적 지원제도로서 정부나 공공기관, 정부로부터 업무 위탁을 받은 민간기관이 수출 및 투자거래에 대하여 일반 상업금융기관이 제공하지 못하는

2) 『2012년도 무역·통상진흥 종합시책』 (2012) 참조

3) 『우리나라 공적수출신용기관 기능 재정립과 장기발전방향』 (2000) 참조

수출신용을 제공하는 제도이다. 이를 통해 정부는 시장의 결함을 보완하고 자국 수출기업의 경쟁력을 제고할 수 있다.

이 제도는 제1차 세계대전으로 인한 경제의 어려움을 극복하고자, 수출무역의 진흥 및 고용촉진을 위해 영국에서 처음 도입되었으며 이를 시작으로 경제 대공황과 제2차 세계대전 등을 거치며 수출확대와 무역경쟁력 강화를 위해 유럽 각국과 개도국에서도 공적수출신용 제도가 확산되어왔다. 그리고 공적수출신용제도는 국가의 정치, 경제, 사회상황과 밀접하게 연결되어 변화했음을 알 수 있다.

현재도 각국 정부는 자국의 수출 증대를 위해 공적수출신용제도를 적극적으로 활용하고 있는데, 특히 UR 타결 이후 WTO에서 정부의 수출보조금 지급에 대한 규제가 강화되면서 보조금 대신 공적수출신용제도를 통한 간접적인 수출지원의 필요성과 중요성이 더욱 높아지고 있다. 그리고 이에 따라 제도의 수단이 되는 ‘공적수출신용기관’의 역할도 그 어느 때보다 강조되고 있다.

〈표 1〉 수출신용제도의 변천과정 및 주요 배경

수출신용제도의 변천과정		주요 배경
1910~ 1930	수출신용제도의 출현 및 연맹기구 설립	제1차 세계대전 전후복구를 위한 수출신용제도의 출현 국제신용보험자연맹(BU) 설립
1940~ 1980	수출신용제도의 확대 발전	제2차 세계대전 전후복구를 위한 지원 급증 개도국들의 공적수출신용기관 설립 촉발
1970~ 1980	수출신용 경쟁심화 및 규제 강화	각국의 수출신용 경쟁 가속화 수출신용사업의 수지 불균형 OECD 등 수출신용규제 강화
1990~ 2004	국가 간 수출신용 분쟁의 발생	WTO 보조금 지원금지 분쟁 발생
2000~ 2006	세계화·개방화·규제완화	수출신용보험·보증 분야의 수익성 증대 대형민간보험사의 시장점유율 증가

2. 공적수출신용기관

공적수출신용기관(ECA: Export Credit Agency)은 OECD의 공적지원 수출신용협약에 근거하고 있으며 전통적으로 높은 위험으로 인해 상업은행이 취급하기 곤란한 수출거래에 대한

자국 기업들의 수출활동 지원과 함께 수출보조금 등으로 인한 경쟁 안에서 자국기업이 수출 기회를 상실하지 않도록 공적수출신용 지원업무를 병행하여 수행한다. 정부의 지원 확대에 의한 과당경쟁을 막고자 하는 WTO에서도 보조금은 허용하고 있지 않지만, 민간금융기관이 감당할 수 없는 무역상 위험에 대한 금융상 혜택은 협약을 통해 허용하고 있다.

공적수출신용기관의 업무를 살펴보면, 자국의 수출 촉진을 위해 재정자금을 재원으로 하여 대출, 보증, 보험을 통해 금융서비스를 제공하고 있으며 이외에도 수출금융전문기관으로서 위험평가 능력과 함께 정보력 및 협상력을 바탕으로 실질적인 수출 지원도 하고 있다.

공적수출신용의 지원형태에 대해 살펴보면, 크게 수출신용보험·보증과 직접대출·리파이낸싱, 이자율지지 등으로 구분할 수 있다. ‘수출신용보험·보증(export credit insurance·guarantee)’은 수출자 또는 수입자 앞 신용공여은행에 수입자 또는 차입자의 채무불이행 위험을 담보하는 보험·보증을 의미하는데, 정부는 이를 통해 직접적으로 자금을 공급할 필요 없이 순수하게 상업은행 대출 부분에서 대금미회수 위험만을 담보로 하기 때문에 ‘Pure Cover’라는 용어를 사용하기도 한다. OECD 국가 중 일부는 공적수출신용기관 한 곳에서 보험과 보증을 동시에 운영하고 있고 내용 측면에서도 보험과 보증은 큰 차이가 없기 때문에 이들의 용어를 구분하지 않는 경우도 있다.⁴⁾ ‘직접대출(direct credit)’은 말 그대로 공적수출신용기관이 수입자, 수입자 거래은행, 수출자 또는 금융중개기관 앞으로 자금을 공여하는 수출신용을 의미한다. 그리고 ‘리파이낸싱(refinancing)’은 상업은행 및 수출자가 상황이 어려운 수입자 앞으로 제공한 수출신용을 공적수출신용기관의 대출로 전환하는 것을 의미하며 때로는 수입자가 시장금리 하락기조 등에 대응하여 기존 대출금을 신규대출을 통해 갚는데 이것도 리파이낸싱에 해당한다.⁵⁾ 마지막으로 ‘이자율지지’는 정부가 금리변동분을 보전해주는 제도로써, 이를 통해 상업은행이 수입자에게 장기 고정금리로 대출해 주는데 도움을 줄 수 있다. OECD 가이드라인에 따르면, 조달금리인 단기 변동금리(마진 포함)가 OECD 수출신용협약상의 상업참고금리(CIRR: Commercial Interest Reference Rate)을 초과하면 정부가 그 차이를 보전해 주고, 상업참고금리에 미달하면 그 차액분을 환수하는 이자율 스왑 형태로 볼 수 있다.

현재 OECD 회원국 33개국 중 칠레와 아일랜드를 제외한 31개국에서 공적수출신용기관을

4) 대부분 국가가 수출신용보험을 ‘Insurance’로, 수출신용보증을 ‘Guarantee’로 표현하나 일본과 일부 유럽 국가는 두 가지 용어를 구분하지 않고 있음

5) 공적수출신용의 지원형태에 대한 설명은 『2010 세계 공적수출신용기관 편람』, 한국무역보험공사(2010) 자료를 참조

운영하고 있으며, 중국, 인도 등 주요 개도국뿐 아니라 구 동구권 국가에서도 대부분 공적수출신용제도를 도입하여 자국의 수출경쟁력을 강화하고 있다. OECD 회원국 경우, 공적수출신용기관을 운영하고 있는 모든 국가가 공적수출신용보험·보증 제도와 직접대출제도를 공적수출신용의 주요한 지원 수단으로 사용하고 있으며 그외 리파이낸싱과 이자율지지제도를 국가별 필요에 따라 보완적으로 운영하고 있다.

Ⅲ. 우리나라의 공적수출신용기관

우리나라 최초의 공적수출신용기관은 한국수출입은행이다. 국내 수출지원 강화를 위해 1969년 설립되었으며 설립 당시, 한국외환은행에서 대행하던 중·장기연불수출 및 해외투자 지원 등의 업무를 전담하기 시작했다. 그리고 1977년에는 수출보험 측면에서의 지원을 강화하기 위해 대한재보험공사에서 대행하던 수출보험업무까지 대행하게 되었다.

그러나 1990년대 초, 선진국의 수출보험 활용률이 20~30%였던 반면, 우리나라 수출보험 활용률은 3%로 10분의 1 수준에 머무른다는 지적이 제기되면서 운영기구의 독립과 이에 따른 조직의 확대, 개편이 요구되었다.

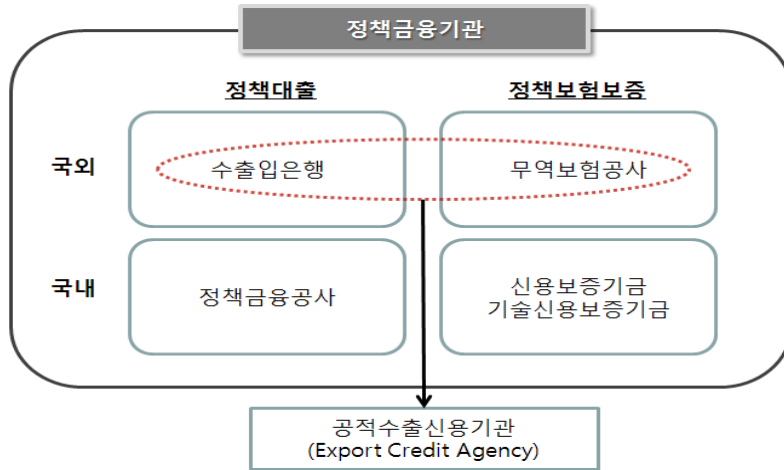
과거 금융기관인 한국수출입은행의 대행 운영체제 안에서 수출보험이 활성화될 수 없었던 이유는 다음과 같았다.⁶⁾

첫째, 하나의 금융기관에서 금융과 보험이라는 이질적인 업무를 수행해야 했기에 이를 모두 활성화시키는 것은 어려움이 있었다. 둘째, 대행 운영체제로서 책임전담체제가 아니었기 때문에 적극적인 운영이 곤란했을 것으로 추정된다. 셋째, 중·장기연불수출보험, 수출대금 금융보험과 같은 특정보험 종목의 경우에 보험 계약자와 보험자가 모두 한국수출입은행이 되는 구조로 인해 위험의 과감한 인수가 힘들었다.

이런 이유들 외에도 당시 수출보험 건수 증가로 인한 업무량이 증가와 국제무역환경 변화에 따른 전문적인 상품개발의 필요성이 높아지자 1992년, 수출보험업무를 독립전담기관체제로 전환하게 되었다. 이에 따라 현재까지 우리나라는 금융업무를 전담하는 한국수출입은행과 수출보험업무를 전담하는 한국무역보험공사, 이렇게 2개의 공적수출신용기구를 운영하고 있다.

6) 『한국 무역보험의 중·장기 발전과제』(2010) 참조

[그림 1] 한국의 공적수출신용기관



자료: 강동수, 『공적보증기관의 기여에 대한 평가, 문제점 및 개선방향』 2012.

1. 한국수출입은행 (주무기관: 기획재정부)

우리나라의 공적수출신용기관 중 하나인 한국수출입은행에 대해 살펴보면, 위에서 언급했던 바와 같이 1976년에 수출 확대를 지원하기 위해 수출입은행법 제정과 함께 수출금융 전담기관으로 설립되었다.

한국수출입은행의 주무기관은 기획재정부이고, 현재 주요업무는 고유업무에 해당하는 금융업무와 정부위탁업무인 대외협력기금·남북협력기금의 관리 업무로 크게 구분할 수 있다. 그리고 금융업무는 다시 수출금융, 수입금융, 해외투자금융, 은행 간 수출신용, 단기무역금융, 보증, 수출신용과 환경심사 업무로 세분화 된다.

〈표 2〉 한국수출입은행 분야별 자금공급 실적

(단위: 억원, %)

구분		지원실적		
		2010년	2011년	전년 대비 증감률 (2011년 기준)
대외거래 금융지원	대출	387,669	428,400	10.3
	보증	255,740	244,453	△4.7
	합계	643,409	672,853	4.7

자료: 한국수출입은행, 「2011 Annual Report」

〈표 3〉 한국수출입은행 설립연혁 및 지원규모 (2011년)

(단위: 조원)

설립연도	지원수단	지원규모	자기자본	당기손익
1976년	대출, 보증	67.3	7.5	0.15

자료: 감사원, 『금융공기업 경영관리 실태 I』, 2013.

2. 한국무역보험공사 (주무기관: 산업통상자원부)

한국무역보험공사는 정부출연기관으로서 1992년도에 설립되었으며 공사의 현재 주무기관은 한국수출입은행과 다른 산업통상자원부이다. 주요업무로는 우리나라의 ‘수출·수입보험제도’를 전담하여 운영하고 있다. ‘수출·수입보험제도’는 위험의 측정이나 보험료의 결정 등이 ‘대수의 법칙’보다는 수출 등 대외거래에 대한 지원 필요성에 따라 이뤄지는 공익적 특수성을 가진 제도이다. 원유, 철, 시설재 등 국민경제에 중요한 자원이나 물품을 수입하는 경우, 국내 사업이 부담하게 되는 선급금 미회수 위험을 담보하거나 국내기업에 대한 수입자금 대출지원이 원활하도록 하는 제도이기도 하다.

한국무역보험공사는 현재 단기성(결제기간 2년 이내의 수출거래), 중·장기성(결제기간 2년 초과 수출거래)을 포함하여 각종 대외거래와 관련한 13개의 보험제도, 2개의 보증제도 및 기타 서비스를 제공하고 있으며 수입자용과 금융기관용 수입보험을 운용하고 있다.

〈표 4〉 한국무역보험공사 연도별 인수실적

(단위: 억원, %)

구분	인수실적			전년 대비 증감률 (2011년 기준)
	2009	2010	2011	
단기	1,443,997	1,624,168	1,706,123	5.0
중·장기	131,841	160,349	138,286	△13.7
신용보증	59,637	61,962	59,093	△4.6
환변동	14,128	27,043	18,292	△32.4
계	1,649,603	1,873,522	1,921,795	2.6

자료: 한국무역보험공사 경영공시 자료

〈표 5〉 한국무역보험공사 설립연혁 및 지원규모 (2011년)

(단위: 조원)

설립연도	지원수단	지원규모	자기자본	당기손익
1992년	보험	192.2	1.0	△0.24

자료: 감사원, 『금융공기업 경영관리 실태 I』, 2013.

3. 쟁점사항

한국수출입은행과 한국무역보험공사는 오랜 기간 동안 수행 업무의 중복성 문제가 논란이 되어 왔다.⁷⁾ 2005년부터 양 기관 사이에 업무 영역과 관련한 갈등이 있어왔는데, 핵심 쟁점이 되는 업무는 한국수출입은행의 '대외채무보증' 상품과 한국무역보험공사의 '중장기 수출보험'이다. 과거 감사원에서 시행한 「금융공기업 경영혁신 추진실태」감사에서 한국수출입은행이 법적 근거 없이 구 한국수출보험공사(현, 한국무역보험공사)가 취급하는 중장기 수출보험과 유사한 대외채무보증 업무를 취급하고 있다는 지적을 받은 바 있으며, 이에 따라 2007년, 보증업무의 일부를 한국수출입은행도 수행할 수 있도록 시행령을 개정하였다. 대신 시행령 제16조에 따라 지원규모가 미화 1억달러 이상의 거래로 대출비중이 55% 이상인 거래만 취급하고, 연간 보증할 수 있는 금액도 「무역보험법」에 따라 보험으로 인수하는 연간 총금액의 35%를 초과하지 못하도록 협의·조정했다. 그러나 대외채무보증 관련 연간 한도 충족 여부에 대한 사후관리가 제대로 되지 않음⁸⁾에 따라 갈등이 계속되고 있으며 이외의 사업부문에 대해서도 두 기관의 업무 영역에 대한 갈등이 존재하고 있다.⁹⁾

이와 같이 오래 논란이 되어왔던 기관 간의 업무 중복 논란 및 과열경쟁에 따른 비효율성 문제와 함께, 최근 대규모 해외 프로젝트 수주를 위한 자본력 확충 등을 이유로 두 기관을 통합운영 해야 한다는 주장과 현 체제 그대로 분리운영을 해야 한다는 주장이 첨예하게 대립하고 있다. 각 주장에 대한 논리를 살펴보면, 아래와 같다.

7) 한국수출입은행, 한국무역보험공사 외에도 산업은행, 한국정책금융공사(2009년 10월 설립)도 해외자원 개발 사업을 지원하고 있어 일부 업무 중복 문제로 조직개편 논란에 함께 거론되고 있음

8) 감사원의 『금융공기업 경영관리 실태』(2012) 보고서에 따르면, 2008~2011년까지 수출입은행의 대외채무보증 관련 연간 한도 비율을 점검한 결과, 무역보험공사의 연간 보험 인수 범위를 어디까지 포함하느냐에 따라 결과에 차이가 나타나는데, 중장기 수출보험만 무역보험공사의 연간 보험 인수 범위에 포함할 경우에 2011년에 42.2%로 연간 한도 35%를 초과하는 등 관련 법령에 위배되고 있다고 밝힘

〈표〉 무역보험공사의 연간 보험 인수금액 대비 수출입은행의 대외채무보증금액 비율

(단위: %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년
중장기 수출보험만 포함 시	12.2	34.6	17.8	42.2
중장기 수출보험과 해외사업금융보험만 포함 시	11.0	16.8	11.9	29.5
해외공사보험·해외투자보험 등 기타 중장기성 보험 모두 포함 시	8.3	12.8	7.7	21.2

주: 비율 산식의 분모인 무역보험공사의 보험 인수 범위가 작을수록 수출입은행의 대외채무보증 관련 연간 한도 비율은 높아짐

자료: 수출입은행 자료; 감사원, 『금융공기업 경영관리 실태』, 2012.

9) 감사원, 『금융공기업 경영관리 실태 I』, 2013. 참조

〈통합운영 주장 논리〉

첫째, 두 기관을 통합할 경우에 자본 확충을 통해 해외 대형 프로젝트 수주가 좀 더 용이해질 수 있다는 점이다. 현재 해외플랜트 분야를 규모별로 살펴보면, 프로젝트의 대형화 추세가 뚜렷하게 나타나고 있음을 알 수 있다. <표 6>에서 보는 바와 같이, 누계기준으로 2010년과 2011년의 5억달러 이상 대형 프로젝트는 전체 수주실적의 81.4%, 77.8%로 대략 80%내외를 차지하고 있다. 그리고 세계경기 침체에도 불구하고, 기존 중동 및 개도국의 에너지·산업설비 확충 계획에 각종 복구사업들이 추가되어 세계 플랜트 시장은 계속적으로 확대될 전망이다. 따라서 한국수출입은행과 한국무역보험공사를 통합하면 금융지원을 위한 역량이 한 군데로 집중·강화되어 명실상부한 해외프로젝트 금융지원 전문기관이 될 수 있을 것으로 기대해볼 수 있다.

〈표 6〉 규모별 수주실적

(단위: 백만달러, %)

구분	2010년(누계)		2011년(누계)		
	실적	점유율	실적	점유율	증감률
5억달러 미만 프로젝트	11,968	18.6	14,442	22.2	20.6
5억달러 이상 프로젝트	52,512	81.4	50,542	77.8	-3.8
계	64,480	100	64,984	100	

자료: 지식경제부 보도자료(2012.1.4.)

둘째, 두 기관을 통합할 경우 최근 수요가 높아지고 있는 무역금융 분야의 업무 중복으로 인한 기관 간의 불필요한 경쟁 문제를 해결할 수 있다. 현재 수출입은행과 무역보험공사의 업무가 중복되는 부분은 위에서 설명했듯이 ‘중·장기 구매자신용’으로, 현재는 이 부분이 두 기관의 운용에서 차지하는 비중이 크지는 않다(약 1% 내외). 그러나 정책금융기관들이 해외 프로젝트 파이낸싱(PF)이나 투자은행(IB) 업무를 확대하는 추세이기 때문에 업무영역에 대한 신경전은 더욱 심해질 것으로 예상된다. 그리고 2007년 기획재정부가 보증업무의 일부를 한국수출입은행도 수행할 수 있도록 시행령을 개정함으로써 유사업무로 인한 경쟁 가능성은 잠재해 있다. 따라서 두 기관을 통합하면, 중복된 업무와 과당경쟁으로 인한 비효율을 해결할 수 있을 것이다.

셋째, 보험과 대출 등의 금융 업무를 한 기관에서 겸업할 경우, 정보생산의 효율성이 높아

질 수 있다는 장점이 있다. 겸업은행은 간접금융을 통한 장기간의 거래관계 유지로, 거래기업의 경영실태를 정확히 파악할 수 있고 이를 통해 거래기업에게 적합한 금융수단을 제공할 수 있기 때문이다.

〈분리 운영에 대한 논리〉

첫째, 처음 한국수출입은행과 한국무역보험공사를 분리하려던 이유인 리스크관리 측면에서 봤을 때, 통합은 여전히 문제점을 안고 있다. 한 기관에서 대출과 보험 업무를 겸했을 때 기관에서 대출한 자금을 대해 보험을 취급할 수 있어 운영 리스크가 발생할 수 있다. 또한 두 가지 업무를 병행함으로써 인해 고위험 투자에 따른 리스크가 다른 부문으로 전이될 가능성도 있다.

둘째, 우리나라 경제전반의 체계를 고려해보면, 2개의 공적수출신용기관 운영이 다양한 금융상황에 탄력적으로 대처할 수 있어 수출 진흥을 위한 효과적인 구조로 볼 수 있다. 우선 한국수출입은행과 한국무역보험공사는 신용과 보험이라는 각기 다른 업무에 중점을 두고 있기 때문에 성격상 각기 보유하고 있는 위험선호가 다르다. 따라서 하나의 기관일 때 보다는 좀 더 다양한 금융서비스 수요에 부응할 수 있다. 또한 한국수출입은행의 경우는 「은행법」의 규율 안에 있어 직접대출은 가능하지만 차주의 현금흐름을 반영한 신용공급이 불가피하다는 제약이 있다. 하지만 한국무역보험공사는 위험인수 범위의 폭이 넓기 때문에 정책적으로 필요시에는 한국수출입은행이 감당할 수 없는 보다 과감한 투자를 할 수 있어 서로 보완이 될 수 있다.

마지막으로, 두 기관이 각각의 다른 신용평가기준을 가짐에 따라 사업자에게 좀 더 다양한 금융서비스를 제공할 수 있다. 한국수출입은행과 한국무역보험공사가 동일한 차주에게 상이한 위험선호와 위험평가 기준을 적용하여 신용평가를 수행하게 되면 이를 통해 서비스 수요자에게 다양한 금융상품을 공급하여 사업 성공 가능성을 높일 수 있을 것으로 생각된다.

이처럼 국내에서 공적수출신용기관의 통합운영과 분리운영에는 각각 장·단점을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 그러면 다른 국가에서는 공적수출신용기관을 어떤 형태로 운영하고 있는지를 알아보도록 하겠다.

IV. 해외 공적수출신용기관의 운용 현황¹⁰⁾

OECD 국가를 기준으로 공적수출신용기관의 운영형태를 살펴보면, 수출보험·보증기관만을 운영하는 경우, 수출보험·보증기관과 직접대출기관을 병립하여 운영하는 경우, 통합기관으로 운영하고 있는 경우의 세 가지 유형으로 분류해볼 수 있다. 공적수출신용기관을 운영하는 OECD회원국 중 55%인 17개국은 수출보험·보증기관만을 운영하고 있으며, 한국을 포함한 7개국이 수출보험·보증기관과 직접대출기관을 병립운영하고 있고 미국, 캐나다, 호주 등 나머지 7개국은 두 기능을 통합기관으로 운영하고 있다. 세 가지 유형별 속해있는 국가를 정리하면 <표 7>과 같다.

<표 7> OECD 국가별 공적수출신용기관 운영형태¹⁾

구분	국가 수	국가
수출보험기관만 운영 (직접대출기관 부재)	17개국	그리스, 네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 벨기에, 스위스, 스페인, 아이슬란드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 이스라엘
수출보험기관 및 직접대출기관 병립	7개국	한국, 노르웨이, 독일, 스웨덴, 일본, 체코, 헝가리
수출보험·직접대출 통합기관 운영	7개국	멕시코, 미국, 슬로바키아, 캐나다, 터키, 호주, 슬로베니아
합계	31개국	

주: 1) 운영형태별 분류 시 리파이낸싱과 이차보전제도를 취급하는 공적기관은 별도로 분류하지 않음. 리파이낸싱은 직접대출의 보조수단으로 대부분 직접대출기관에 의해 병행 운영되고 있으며 이차보전제도는 고정금리대출에만 제한적으로 지원되기 때문임.
자료: OECD Yellow Book, 『세계공적수출신용기관 편람』, 2010.

위 세 가지 공적수출기관의 운영형태 중 우리의 관심사는 보험·보증기관 및 직접대출기관을 분리 운영하는 국가이므로 이들을 통합 운영하는 국가에 대해서 중점적으로 살펴보도록 하겠다.

10) 『세계 공적수출신용기관 편람』 2010을 인용 및 참조

1. 수출보험·보증기관 및 직접대출기관을 분리 운영하는 경우

우리나라와 같이 수출보험·보증기관과 직접대출기관을 함께 운영하는 국가는 대표적으로 일본, 독일, 노르웨이 등을 꼽을 수 있으며 OECD 국가들 중 총 7개 국가가 있다. 이 국가들의 경우, 보통 상업은행의 대출에 대해 수출보험·보증기관이 대금 미회수 위험을 인수하고 직접대출기관은 상업은행이 취급할 수 없는 고정금리 대출 등에 한해서 제한적으로 개입함으로써 민간금융을 보완하는 형태로 운영된다. 그리고 대부분 이들 국가에서는 은행과 보험사 간 각각의 업무영역을 영역을 정함으로써 기관 간의 경합을 피하는 방식을 채택하고 있다. 대표적으로 일본과 독일이 이에 해당한다.

가. 일본

일본은 금융법체계가 우리나라와 유사하여 공적수출신용기관의 운영형태가 가장 유사하다고 볼 수 있다. 일본에서 운영 중인 공적수출신용기관으로는 NEXI와 JBIC가 있다. NEXI는 JBIC와는 별도의 조직으로, 우리나라의 한국무역보험공사와 같이 현재 주로 기업의 수출 보험 및 보증 업무를 담당하고 있다. 설립 당시 정부로부터 자본금 1,043억엔을 출자 받은 이후, 추가출자 없이 보험료 수입과 회수금 수익 등을 바탕으로 운영되고 있다.

JBIC는 자원의 개발 및 취득 촉진, 일본 산업의 국제경쟁력 유지 및 향상, 환경보전 목적의 해외사업 촉진, 국제금융질서 혼란에 대한 대처 등을 위한 국제금융활동을 수행하기 위해 1950년에 설립된 공적법인이다. 2008년 10월에 국민생활금융공고, 중소기업금융공고, 농업어업금융공고 및 국제협력은행 등 4개 기관이 통합하여 (주)일본정책금융공고(JFC)로 출범했으나, 국제적 신뢰를 위해 JBIC 명칭을 계속 사용하고 있다. JBIC는 현재 수출금융(일본 국내에서 생산된 설비 등의 개발도상지역 앞 수출 및 기술제공에 필요한 자금 지원), 수입금융(일본에 중요한 자원의 수입에 필요한 자금 지원), 투자금융, Untied Loans¹¹⁾, 출자, 보증, 사업타당성 분석, 에너지 및 자원 개발 금융 등을 지원하는 역할을 수행하고 있다. 설립법에 규정된 “일반금융기관에 대한 보완 및 경쟁불가” 규정에 따라 상업은행과 60:40의 공동대출을 원칙으로 하며, 상업은행의 대출부분에 대해서는 수출보험기관인 NEXI의 수출보험을 요구함으로써 대금 미회수 위험을 분담한다. JBIC는 전액 정부(재정투융자특별회계) 출자로

11) 일본과의 무역·투자관계 유지 및 확대, 일본의 에너지·광물자원의 안정적 확보, 일본기업의 사업 활동 촉진, 글로벌 환경 및 국제금융질서의 유지 등에 기여하는 사업에 대한 용자

2010년 자본금이 1조 910억엔이며 필요자금은 정부차입, 정부보증채권 발행 및 자체차입으로 조달하고 있다.

〈표 8〉 NEXI, JBIC 지원실적

(단위: 십억엔)

구분	지원 금액	
	2010년	2011년
NEXI (인수실적)	8,583.0	8,537.7
JBIC (승인실적)	1,765.9	1,595.9

주: NEXI 인수실적금액은 계약 당시의 환율을 적용한 수치이며, BU 룰에 따라 장기수출신용보험의 경우 자본재 관련 금액을 포함함

자료: NEXI, "Annual Report;" JBIC, "Report on FY2011 Operation"

앞에서 설명한 바와 같이 일본의 NEXI와 JBIC의 주요사업을 보면, 두 기관 모두 보증업무를 취급하고 있어 한국과 공적수출신용기관의 운영형태가 유사함을 알 수 있다. 유사사업에 대해 JBIC와 NEXI 간의 운영 가이드라인은 큰 차이가 없다. 그러나 서로 간의 정보를 공유함으로써 중복지원을 피하고자 노력하고 있는데, 이를 위해 기관은 신청자에 대한 질의를 포함한 검토 형식과 항목 체크리스트를 표준화하여 환경적·사회적 고려사항과 관련된 정보를 공유하고자 한다.¹²⁾

나. 독일

구분	수출보험·보증	수출금융	이차보전
공적수출신용기관	Euler Hermes	KfW IPEX-Bank	없음
유관기관	없음	없음	없음

독일의 공적수출신용기관으로는 Euler Hermes와 KfW IPEX-Bank가 있다. Euler Hermes는 회계컨설팅 기업인 PWC와 컨소시엄으로 독일연방정부를 대행하여 공적수출신용지원 업무를 담당하고 있는데, Euler Hermes는 수출신용보증업무를, PWC는 투자보증 및 Untied Loan에 대한 보증업무를 맡고 있다. Euler Hermes의 재원은 예산법에 의거하여 매년 정부 예산승인을 받은 '총누적책임상한선'에 따라 당해연도 신규인수 한도가 설정된다. 만약 보험금 지

12) NEXI 홈페이지 참조

금액이 보험료수입 및 회수금 합계를 초과하면 정부의 예산이 투입되게 되는 구조이다.

KfW는 1948년에 유럽재건계획하 마샬원조의 관리를 목적으로 설립되었고 연방정부 80%, 지방정부 20%의 지분을 보유하고 있다. KfW는 국내투자금융, 공적수출금융(직접대출), ODA 업무를 담당하나, 직접대출을 포함한 수출금융은 KfW의 4개 자회사 중 하나인 IPEX-Bank에서 운영한다.¹³⁾ 재원은 정부예산으로 배정되는 수출진흥기금과 정부의 출연금이 아닌, 자체 신용으로 국내외 금융시장에서 조달하고 있다.

독일도 일본과 마찬가지로 KfW 내부규정에 따라 직접대출 시, Hermes의 수출보험을 적용하여 대금미회수위험을 KfW에서 전담하는 것을 원칙으로 하고 있다.

〈표 9〉 독일 공적수출신용기관의 지원 실적

(단위: 억유로)

구분	연간 실적	
	2010년	2011년
Euler Hermes(수출신용·보증)	21.4	22.7
KfW(수출금융)	599	611

주: 1. Euler Hermes 지원실적은 매출액을 기준으로 함
(written premiums, earned premiums, service revenues 총합계임)
2. KfW IPEX-Bank 대출 실적임
자료: Euler Hermes, "Financial Report;" KfW IPEX-Bank, "Annual Report"

2. 수출보험·보증 및 직접대출 통합운영의 경우

수출보험·보증과 직접대출을 통합하여 단일기관에서 운영하는 국가는 대표적으로 미국, 캐나다, 호주 등이 있다. 이 국가들의 공적수출신용기관 경우 수출보험·보증과 직접대출기관을 분리하여 운영하는 국가들과 운영 방식은 비슷하다고 볼 수 있다. 통상적으로 상업은행의 대출에 대해서는 수출보험으로 대금미회수위험을 인수하고, 상업은행이 취급할 수 없는 고정금리대출 등에 한해서는 제한적으로 직접대출을 취급함으로써 민간금융을 보완하는 형태이다. 대표적으로는 미국과 캐나다의 예를 들 수 있다.

13) 독일 부흥금융고(KfW)는 중소기업 금융지원을 담당하는 KfW Mittelstandsbank, 주택사업 및 환경보호사업과 지자체 인프라 구축사업 등을 지원하는 KfW Forderbank, 수출금융 및 프로젝트 파이낸스를 담당하는 KfW IPEX-Bank, 개도국 개발원조를 담당하는 KfW Entwicklungsbank(정부 부문)/DEG(민간 부문)으로 구성되어 있음

가. 미국

구분	수출보험·보증	수출금융	이차보전
공적수출신용기관	USEXIM	USEXIM	없음
유관기관	CCC, OPIC	PEFCO	없음

미국의 공적수출신용기관은 U.S.EXIM으로, 1934년에 미국기업의 수출지원을 통한 고용확대를 목적으로 설립된 정부 독립기관이다. 독립기관이기 때문에 상위 정부기관의 직접통제를 받지 않지만, NAC(National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies: 국제통화·금융정책 국가자문위원회)가 3천만달러 이상의 신용공여와 5천만달러 이상의 보험 인수 시에 이를 검토하도록 되어 있으며 U.S.EXIM의 일반적인 정책 결정에 자문 역할을 수행한다. 이 기관은 민간금융기관이 제공할 수 없거나 인수를 꺼리는 신용 및 비상위험을 인수하고, 그밖에 제작금융, 직접금융, 수출보험 및 보증을 제공하고 있다. 그리고 1억달러 이상의 모든 건에 대해서는 의회의 검토를 받도록 되어 있다. <표 10>에서 U.S.EXIM의 수출보험·보증과 직접대출에 대한 실적 구성을 살펴보면, 수출보험·보증의 비중이 실적 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

U.S.EXIM의 재원은 자본금, 정부예산출연금 및 재무부로부터의 차입금으로 구성되는데, 자본금은 2010년 9월 기준으로 전액 정부 출자로 10억달러가 법정 자본금이다. 정부예산출연금은 현금지출이 현금수입을 초과할 것이 예상되는 경우에만 출연하며 당 회계연도 운영 결과에서 추정사고율(Credit-loss rate)에 근거하여 산출한 지급준비금을 제외한 잉여부분은 재무부 계정으로 환입하거나 상계이익으로 활용한다.

〈표 10〉 U.S.EXIM 지원실적

(단위: 건, %, 백만달러)

구분	승인 수		승인액수	
	2010년	2011년	2010년	2011년
대출(Loan)	15 (0.42)	18 (0.48)	4260.6	6,322.9
보증(Guarantees)	719 (20.4)	784 (20.9)	13,105.9	19,400.4
수출신용보험 (Export-Credit Insurance)	2,798 (79.2)	2,949 (78.6)	7,101.3	7,003.8
계	3,532 (100)	3,751 (100)	24,467.8	32,727.1

자료: U.S.EXIM, "Annual Report," 2011.

나. 캐나다

구분	수출보험·보증	수출금융	이차보전
공적수출신용기관	EDC	EDC	없음
유관기관	없음	없음	없음

캐나다의 공적수출신용기관은 EDC로, 국내무역 및 수출 증진과 무역거래에 동참하고 국내외 비즈니스 기회에 부응할 수 있는 자국의 역량 증대를 직·간접적으로 지원하기 위해 1944년에 공적법인으로 설립되었다. 설립 당시에는 ‘수출신용보험공사로서 보험 및 보증업무 중심’으로 추진하였으나, 1993년에 출자, 리스, 프로젝트 파이낸스, 자회사 설립, 국내보험 등으로 업무영역을 확대했다. 2009년에는 설립법 개정을 통해 수출거래뿐 아니라 국내무역 지원도 가능하도록 되었다. <표 11>에서 보는 바와 같이, EDC 지원 실적을 살펴보면 대출이 차지하는 비중은 15% 내외이고 보험·보증 지원이 대부분을 차지함을 알 수 있다. 재원은 법정자본금 30억 캐나다달러와 2010년 말 기준, 자기자본 81억 1백만 캐나다달러가 있으며 필요자금은 자본금, 이익잉여금, 국내외 자본시장에서의 채권발행 등으로 조달하고 있다.

<표 11> EDC 승인실적

(단위: 백만캐나다달러, %)

구분	승인실적		
	2010년	2011년	
자기계정	대출	13,408 (15.8)	14,627 (14.2)
	보험	65,331 (77.2)	81,018 (78.8)
	보증	5,877 (7.0)	7,174 (7.0)
합계		84,616 (100)	102,819 (100)

주: EDC의 자기계정(Corporate account)은 정부계정(Canada account)과 구분되며, 정부의 지원이나 보조 없이 상업적인 원칙에 따라 운영됨

자료: EDC, "Annual Report," 2011.

3. 분석 및 시사점¹⁴⁾

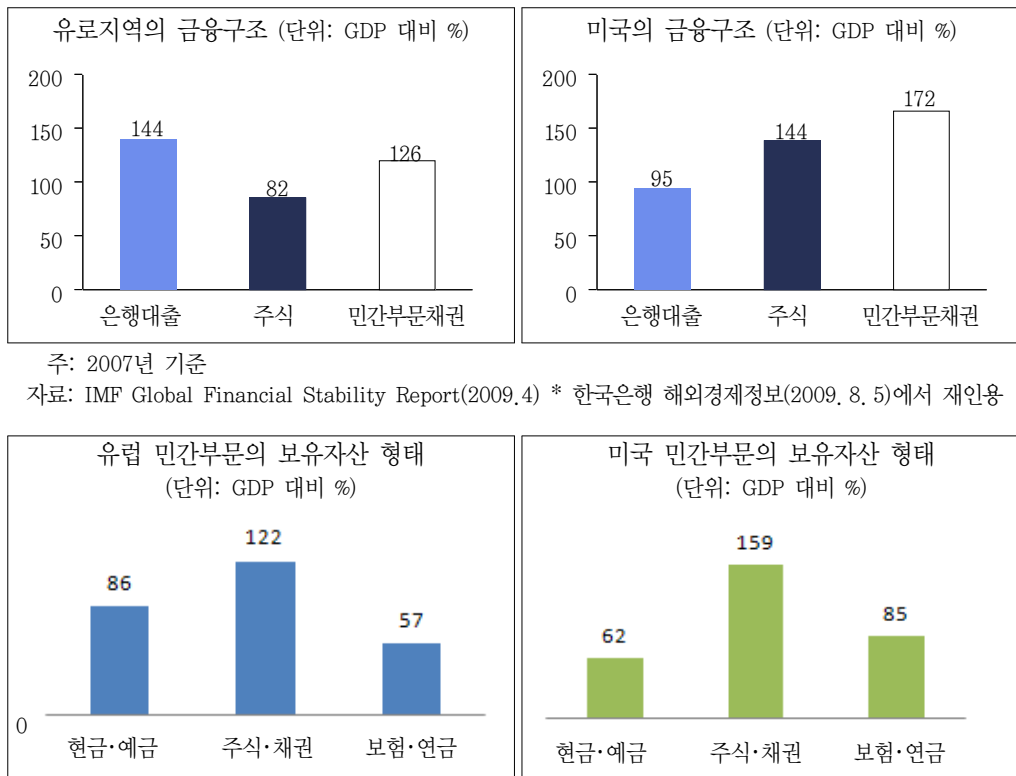
공적수출신용기관을 보유한 OECD 국가들을 살펴보면, 수출보험기관만을 운영하고 있는 국가는 대부분이 유럽권 국가이고, 수출보험·보증 및 직접대출 통합기관을 운영하는 국가는

14) 『공적보증기관의 기여에 대한 평가, 문제점 및 개선방향』, 2012을 참조

미국, 캐나다 등이다. 유럽은 전통적으로 은행 중심의 금융구조(bank-based financial structure)를 가지고 있는 반면, 미국, 캐나다는 대표적인 자본시장 중심국으로 볼 수 있다. 금융구조의 차이는 개별 금융시장의 규모와 민간부문의 자산보유 형태로 파악할 수 있는데, 유럽과 미국을 비교해보면 [그림 2]에서 보는 바와 같이, 금융시장 규모면에서 유럽은 은행 대출시장이, 미국은 자본시장(주식과 민간부문 채권)이 상대적으로 큼을 알 수 있다. 이는 자산보유 형태면에서도 볼 수 있는데, 유럽이 미국보다 은행예금 비율이 앞서는 반면에 미국은 상대적으로 채권·주식·연금·보험 등 시장성 자산이 유럽보다 높게 나타난다.¹⁵⁾

따라서 은행의 대출시장이 발전한 국가들에서는 수출보험기관만 운영하는 형태가, 자본 시장이 발전한 국가들에서는 은행 중심의 수출보험·보증 및 직접대출 통합기관 운영형태가 지배적이라고 볼 수 있다.

[그림 2] 유로지역과 미국의 금융구조



주: 2007년 기준

자료: IMF Global Financial Stability Report(2009. 4) * 한국은행 해외경제정보(2009. 8. 5)에서 재인용

주: 2008년 기준

자료: ECB, FRB * 한국은행 해외경제정보(2009. 8. 5)에서 재인용

15) 유럽과 미국의 금융구조 비교 내용은 한국은행 해외경제정보(2009. 8. 5)를 참조

그리고 과거 선발 공업국에 비해 산업 및 금융이 뒤쳐진 후발국의 경우에는 대체로 공적 수출보험·보증 기관과 직접대출 기관의 분리운영체제를 채택하는 경향을 보이는데, 이 경우 은행과 보험사가 각각의 업무영역을 정함으로써 업무중복으로 인한 경합을 피하는 방식을 채택하고 있다.

우리나라의 금융구조는 선진국에 비해 민간 금융시장의 인프라와 소규모 개방금융 구조가 취약하고 금융의 글로벌 네트워크가 부재하다는 문제점을 가지고 있는 편이다. 2012년 국제경영개발원(IMD) 보고에 따르면 우리나라는 전체 144개국 중 금융시장 성숙도 순위는 71위, 대출의 용이성은 115위, 벤처자본의 이용 가능성 순위는 110위로 나타나 이를 뒷받침해준다.¹⁶⁾ 따라서 우리나라의 경우 다양한 금융상황에 보다 탄력적으로 대처할 수 있는 수출신용기관이 필요할 것으로 보인다.

V. 결론 및 향후과제

수출입지원 확대를 목적으로 한국수출입은행과 한국무역보험공사는 1992년도부터 분리 운영되어 왔으나, 공적수출신용이라는 공통분야의 업무를 처리하고 있기 때문에 통합하느냐, 아니면 지금과 같이 분리 운영하느냐에 대한 논란은 최근까지 계속되고 있다. 이번 새 정부 출범 때도 정책금융기관간 역할·기능의 재조정과 통폐합 논의가 다시 수면 위로 올라오면서 한국수출입은행과 한국무역보험공사의 조직개편 논란도 쟁점이 되었다.

그러나 위에서 살펴보았듯이 공적수출신용기관의 통합운영과 분리운영에는 필연적 논리 우위가 있기 보다는 각각의 장단점이 존재하며 선진국들도 하나의 방식만을 선호하기보다 자국의 경제상황에 맞게 공적수출신용기관을 운영하고 있음을 알 수 있다. 따라서 효율적인 공적수출신용기관의 운영을 위해서는 급변하는 대외 수출입산업 환경과 국내 금융환경을 객관적인 시각으로 진단하고 이에 맞는 방안이 모색되어야 할 것으로 보인다.

그렇다면, 우선적으로 현재의 운영체제 안에서 대외경쟁력을 확보하고 보다 효율적인 지원체계를 만들기 위한 방안¹⁷⁾에는 무엇이 있을까. 첫째, 기관 간의 경쟁구조가 아닌 강력한

16) 서울신문(2012.9.6), <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120906016013>

협업체제가 필요하다. 협업을 통해 민간금융이 부재한 부분에 대해서는 한국수출입은행이 유동성을 공급하고 한국무역보험공사는 한국수출입은행의 건전성 제고와 대출여력 확대를 위해 위험을 인수할 수 있어야 수출시장의 변화에 따른 경쟁력 확보와 수출기업에 효율적 지원이 이루어질 수 있기 때문이다. 둘째, 수요가 급증하고 있는 대형 프로젝트에 대해서 유동성 지원과 위험인수가 공동으로 함께 추진될 수 있도록 보다 명확하고 구속력 있는 가이드라인이 필요하다. 최근 한국수출입은행과 한국무역보험공사를 포함한 정책금융기관들이 해외 프로젝트 파이낸싱(PF)과 투자은행(IB)의 업무를 확대하면서 업무영역에 대한 신경전이 계속되고 있고, 이에 따라 기업 및 정책금융기관 간 과당경쟁을 막기 위해 초대형 프로젝트에 대해 '해외 프로젝트 수주확대를 위한 정책금융기관 간 공동적용 업무 가이드라인'을 추진 중에 있다.¹⁸⁾ 이번 시도를 계기로 좀 더 세부적이고 강력한 가이드라인의 고안과 적용이 필요할 것으로 보인다. 마지막으로, 공적수출신용기관 간의 지원 대상에 대한 정보가 밀접하게 공유되어야 할 것이다. 공적수출신용기관은 지원 대상의 정보를 공유함으로써 외부 상황에 보다 탄력적으로 대처하고, 기업 경영실태에 맞춘 적합한 금융수단을 제공이 용이해지기 때문이다. 최근 '정책금융기관 간 공동 적용 업무 가이드라인'을 위한 기관 간 협정에서 해외 프로젝트 수주에 대한 금융지원 및 대상사업에 대한 정보를 공유하고 사업 적격성과 지원 필요성 등도 함께 검토하기로 합의하였다. 따라서 이를 계기로 정책금융기관들이 정보를 공유할 수 있는 시스템을 구축하여 이것이 효율적인 기업지원과 프로젝트 수주를 위한 대외경쟁력 강화에 폭넓게 활용될 수 있도록 노력이 필요할 것으로 사료된다.

17) 강동수, 『공적보증기관의 기여에 대한 평가, 문제점 및 개선방향』, 2012. 외 참조

18) 한국경제(2012.07.13), <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012071217931>

참고문헌

- 감사원, 『금융공기업 경영관리 실태 I (한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로)』, 2013.
- 김상환·장원창, 『우리나라 공적수출신용기관 기능 재정립과 장기발전방향』, 한국금융연구원, 2000.
- 김선호, 「겸업주의 금융제도 효과에 대한 고찰」, 『규제연구』, 한국금융연구원, 제19호, 1997.
- 김창모, 「외국의 공적수출신용기관에 관한 연구」, 『통상정보연구』, 제10권, 제4호, 2008, pp. 533~551.
- 강동수, 『공적보증기관의 기여에 대한 평가, 문제점 및 개선방향』, KDI, 2012.
- 류재상, 『공적수출신용의 변천과정 및 최근 시장동향』, 한국무역보험공사, 2007.
- 송상진, 『글로벌 금융위기 이후의 금융겸업 논의와 시사점』, 한국은행, 2012.
- 이승영 외, 「한국무역보험의 중·장기 발전과제」, 『무역보험』, 한국무역보험학회, 2010-12-20호, 2010.
- 이은재·백낙정, 「WTO/OECD규범하에서 우리나라 공적수출신용기관들인 한국수출보험공사와 한국수출입은행의 수출지원제도 비교연구」, 『수출보험학회지』, 한국수출보험학회, 제5권, 제1호, 2004.
- 지식경제부, 『2012년도 무역·통상진흥 종합시책』, 2012.
- 한국금융연구원·자본시장연구원·보험연구원, 「금융선진화를 위한 비전 및 정책과제」, 심포지엄자료, 2010.
- 한국수출보험공사, 『세계 공적수출신용기관 편람』, 한국수출보험공사, 2010.
- 한국수출입은행, 『Annual Report 2011』, 2011.
- 한국은행, 『유럽 금융구조의 특징과 은행부실정리의 중요성』, 한국은행 해외조사실, 2009.
- EDC, “2011 Annual Report,” 2011.
- Euler Hermes, “Financial Report,” 2011.
- JBIC, “Report on FY2011 Operation,” 2011.

KfW, "IPEX-Bank Annual Report," 2011.

NEXI, "Annual Report," 2011.

U.S.EXIM, "Annual Report," 2011.

서울신문, 「국가경쟁력 올랐는데, 한국 24위→19위…5년만에 반등」, 2012.9.6.

지식경제부, 「해외플랜트 역대 수주실적 경신」, 보도자료, 2012.1.4.

한국경제, 「4대 정책금융기관, '신사협정' 맺는다」, 2012.7.13.

한국무역보험공사 홈페이지, <<http://www.ksure.or.kr/>>

JBIC 홈페이지, <<http://www.jbic.go.jp>>

NEXI 홈페이지, <<http://www.nexi.go.jp>>

10. 주요국의 주택정책과 공공기관의 역할 : 한국에의 시사점

홍 소 정

주요국의 주택정책과 공공기관의 역할 : 한국에의 시사점

홍 소 정

목 차

I. 서론	214	4. 최근 주택정책의 동향	232
1. 연구의 목적	214	III. 한국의 주택정책	234
2. 선행연구 검토	214	1. 우리나라의 주택정책	234
3. 연구의 방법	217	2. 우리나라 주택정책의 문제점	236
II. 주요국의 주택정책과 공공기관의 역할	217	3. 주요국의 주택정책이 우리나라에 주는 시사점	240
1. 개념의 정의	217	IV. 결론	243
2. 유형의 분류	217	참고문헌	245
3. 유형별 주택정책 및 공공기관의 역할	220		

Abstract

우리나라는 급격한 경제성장을 경험하면서, 주택에 대한 만성적인 초과 수요상태에 놓여 있었다. 이를 해결하기 위해 정부는 적극적으로 주택을 공급하고 시장에 개입하여 왔으나, 주택문제를 해결하기에는 역부족이었다. 외국의 사례를 살펴볼 때 주택정책의 유형은 시장주도형, 정부주도형, 제3섹터형, 혼합형 등으로 나누어 볼 수 있으며, 각각 일관된 흐름을 가지고 자국의 주거안정을 위해 노력해 왔음을 알 수 있다. 우리나라 주택정책은 시장주도와 정부주도가 주기를 타고 변화하면서 일관성을 잃어버렸고, 시장을 교란하는 결과를 초래하였다. 해외사례를 볼 때 주거안정을 달성하기 위해서는 우리사회가 목표로 하는 주택정책의 방향을 명확히 설정하고, 그것을 달성하기 위해 개입하는 수단에 있어서도 일관된 흐름을 가지고 운영할 필요가 있다. 현재 우리나라의 주택시장은 민간 위주로 구성되어 있음에도 불구하고 운영하는 정책은 정부주도적 방식과 시장주도의 방식이 총망라된 형태로 주택 관련 제도의 재정비가 시급한 상황이다. 주택관련 공공기관의 역할 또한 이와 한 맥락에서 정비되어야 할 것이다.

I. 서론

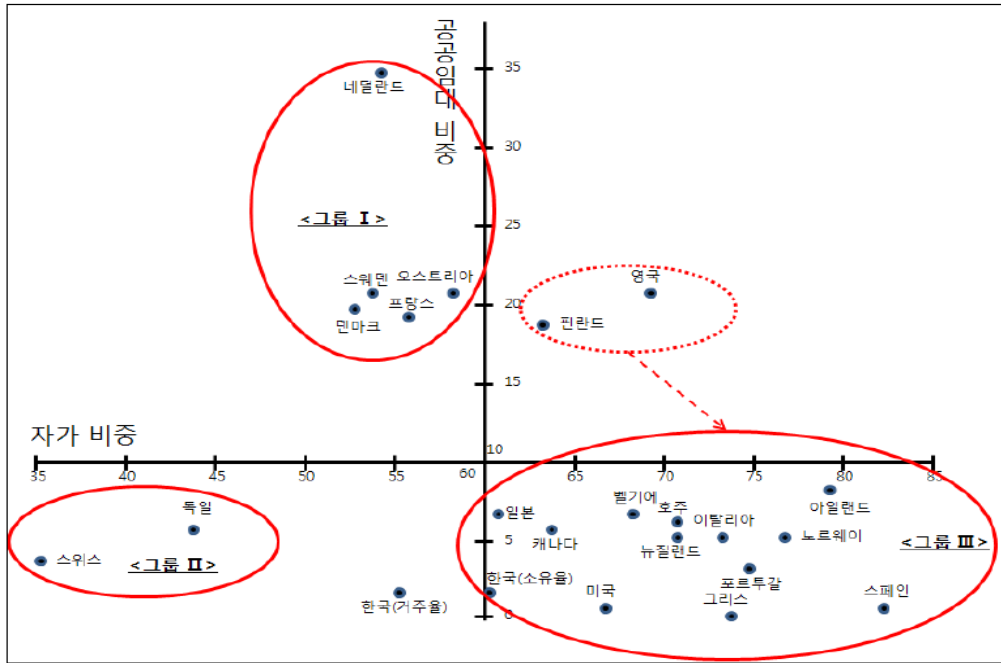
1. 연구의 목적

우리나라는 1960년대 이후 산업화·도시화 과정을 거치면서 지속적인 주택문제에 직면해 왔고, 이를 해결하기 위한 많은 노력에도 불구하고 주택문제는 여전히 해소되지 않고 있다. 특히 이전의 주택문제는 급격한 집값 상승 및 공급부족에 따른 문제로 비교적 단순했던 반면, 최근의 주택문제는 전월세 대란, 하우스 푸어, 깡통주택, 지방아파트 미분양사태 등의 공급·수요·금융의 문제가 얽혀 있어 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 주택 문제는 비단 한국 뿐 아니라 세계 여러 국가에서 직면하고 있는 문제로, 그들 또한 다양한 방식으로 자국민의 주택문제를 해소하기 위해 노력해 왔다. 본 연구에서는 주요 국가들의 주택정책을 유형별로 검토해 보고, 이를 한국의 주택문제에 적용하여 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 선행연구 검토

김수현(2010)은 공공임대주택의 성격과 유형에 대한 케메니와 할로의 논의에서 제기된 내용을 통해 각국의 주택유형을 설명하고 있다(Kemeny, 1995; Harloe, 1995). 공공임대주택 비중 및 자가 비중에 따라 3개의 그룹으로 유형을 나누어 볼 수 있는데, 먼저 〈그룹 I〉은 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아 등 자가 비중이 상대적으로 적고, 공공임대주택(사회주택) 비중이 큰 그룹이다. 〈그룹 II〉는 독일, 스위스처럼 자가, 공공임대주택 비중이 모두 낮은 대신 민간임대주택의 비중이 높은 나라들이다. 〈그룹 III〉은 미국, 호주 등 앵글로색슨 국가와 스페인, 그리스, 이탈리아 등 남유럽국가로 공공임대주택이 적고 자가 거주율이 높은 편이다. 이들 각 그룹은 공공임대주택 정책의 성격에서 뚜렷한 차이를 나타낸다.

[그림 1] 국가별 자가 및 공공임대주택 분포



자료: 오스트리아, 스웨덴, 덴마크, 독일, 핀란드, 벨기에, 아일랜드, 프랑스, 이탈리아, 영국, 스페인, 그리스, 포르투갈(2005): CECODHAS 홈페이지 외, 김수현(2010) 재인용

먼저 <그룹 I>의 국가들은 공공임대주택이 주택재고에서 차지하는 비중이 높을 뿐 아니라 입주 대상도 저소득층에만 그치지 않고 중고소득층을 대상으로 한다. 더 나아가 공공임대 주택의 임대료나 주거수준이 민간임대 부문과 경쟁할 수 있고, 따라서 민간임대 부문도 간접적인 공공규제를 받는 효과가 있다(Kristensen, 2002). <그룹 II> 국가들은 공공임대주택 비율이 낮지만 자가소유율 역시 낮아서 이른바 시장의 영향력이 적은 편이다. 이런 시스템이 가능한 이유는 정치적으로 국가조합주의 전통이 강하고(Kemeny, 2006), 중도우파 정권의 장기집권(Harole, 1995)의 영향 때문이며, 제도적으로는 민간임대를 장려하고 자가소유에 특별한 혜택이 없는 정책성격에서 기인한다(Kirchner, 2007; Voitländer, 2009). 또한 이들 국가에서는 민간임대라 하더라도 정부의 보조와 함께 임대차 규제를 강하게 받기 때문에 다른 유형의 국가들과는 차이가 크다. 반면 <그룹 III>은 공공임대주택의 상대적 비중이 낮거나, 혹은 비중이 높다 하더라도 저소득층 위주로 운영되거나 더 나아가 적극적으로 불하하는 등 제한적인 사회안전망으로 운영되는 국가들이다.

케메니의 경우 <그룹 I>과 <그룹 II> 국가와 같이 자가주택의 비중이 상대적으로 낮고, 공공임대주택과 민간임대주택이 동일 선상에서 운영되는 임대시장을 단일임대시장(unitary rental system)으로 규정했다. 반면 <그룹 III>에 대해서는 이중임대시장(dualist rental system)으로 규정하였다. 이중임대시장의 경우 공공임대주택은 사회 빈곤층을 위한 안전망 차원에서 도입되었으며 민간주택시장과는 단절되어 있다는 특징이 있다.

할로의 경우 공공임대주택을 중산층까지 입주대상으로 하는 대중모델(mass model)과 빈곤층을 대상으로 하는 잔여적 모델(residual model)로 나누었다. 이것은 케메니의 분류와 유사하지만 할로의 경우, 자본주의하에서는 공공임대주택의 '대중모델'은 존속될 수 없다고 주장하는 점에서 케메니의 단일임대시장과는 그 논의를 달리한다. 그런 점에서 대부분의 국가들은 공공임대주택을 사회안전망 차원에서, 또한 도시재생에 따른 대체주거 차원이나 민간주택시장이 붕괴된 경우에만 주로 공급하게 된다(Harloe, 1995).

하성규(2004)는 할로의 주택유형에 더하여 개발도상국과 사회주의 국가까지 포함하는 동시에 이념적인 면과 국가의 개입정도를 고려한 주택정책모형을 제안하고 있다. 첫째, 자유방임주의의 시장지향모형은 민간시장경제하에서 최소한의 국가개입을 원칙으로 하며 아울러 공공부문의 주택을 최소화하는 정책형태이다. 미국, 호주 등이 이에 속한다. 둘째, 사회민주적모형은 시장지향적모형에 대한 전통적 대안으로서 공공주택의 공급과 관리는 국가의 주요한 복지서비스의 전달수단으로 생각한다. 스웨덴이 대표적인 국가이다. 셋째, 혼합모형은 시장지향모형과 사회민주적모형을 적절히 융합한 중간모형이다. 집권정당이 보수성향의 정당인 경우 시장지향적 주택정책을 펴고, 개혁적 정당이 집권할 때는 사회민주적 모형에 접근하는 방식을 취한다. 1980년대 이후 영국을 위시한 유럽선진들에게서 나타나는 모형이다. 네 번째는 권위주의적 제한모형으로서 개발도상국에서 흔히 볼 수 있는 모형이다. 공공주택의 경우 법령이나 제도적으로는 공급방식을 갖추고 있으나, 제한적으로 공급되고 공급된 공공주택도 빈곤층 등의 주택소요층에게 돌아가기 보다 중산층, 권력층에게 공급되는 형태이다. 다섯 번째로 사회주의적 모형은 전통적으로 자본주의적 생산양식을 부정하고 주택의 자가소유를 인정하지 않으며 국가에 의해 공급·관리되는 형태를 띤다.

김수현(2010)과 하성규(2004)의 논의에서 제기된 바와 같이 주택정책의 유형은 공공주택(혹은 사회주택)의 공급체계를 중심으로 분류되어 왔으며, 주로 공공주택이 대중적으로 공급되는가, 제한적으로 공급되는가에 따라 유형을 나누고 그의 특수한 경우들이 존재함을 알 수 있다.

3. 연구의 방법

본 연구에서는 선행연구들이 공공주택 공급과 관련한 유럽의 논의를 바탕으로 정책유형을 분류한 것과 달리 공공주택 공급뿐 아니라 금전적 지원을 포함하는 주택지원제도와 이를 공급하는 일을 수행하는 공공기관을 포괄하는 주택정책을 유형별로 분류해 보고자 한다. 유형별 대표국가들의 사례를 검토해 보고, 주요국가들의 최근 정책동향을 점검할 것이다. 마지막으로 한국의 주택정책을 이들 국가들과 비교·분석하고, 우리 실정에 맞는 적절한 정책 대안을 도출해 보고자 한다.

II. 주요국의 주택정책과 공공기관의 역할

1. 개념의 정의

주택은 사람이 거주하는 공간을 의미하며 주택정책은 주택문제를 해결하기 위해 공적기관이 행하는 정책으로서 직접주택 건설, 주택금융의 정비 및 지원, 주택세제의 조정, 주택건설 지원, 지대·임대료의 통제 등 다양한 정책을 총칭한다. 사회주택 혹은 공공주택이란, 국가 또는 공공의 재정 지원을 통해 건설되거나 유지되는 주택을 의미한다.

2. 유형의 분류

국가별 주택정책은 사회·경제적 상황에 따라 변화하면서 국가별로 독특한 형태를 가지고 발전하게 되었으며, 이러한 주택정책은 사회 내 주택에 대한 인식 및 지원방식에 따라 시장주도형, 정부주도형, 제3섹터형, 혼합형 등 4가지로 유형화해 볼 수 있다.

먼저 시장주도형이란, 주택을 시장에서 자유롭게 거래할 수 있는 상품으로 보고 정부개입을 최소화하면서, 극빈층에 대해 제한적으로 정부지원을 실시하는 것으로 미국이 대표적인 국가이다. 두 번째로, 정부주도형은 주택을 사회정책의 대상으로 보면서 주택의 건설·판매·

관리까지 전 분야에 걸쳐 주도적으로 공급하고 통제하는 유형으로 싱가포르가 대표적이다. 제3섹터형은 유럽의 조합주의 전통하에서 발달한 방식으로 비영리단체-지방자치단체 등을 통해 주택공급이 이루어지는 유형을 의미한다. 혼합형은 정부주도적인 공급과 민간시장을 통한 공급이 적절하게 혼합되어 있는 형태로, 1950~1960년대 이후 급격한 성장을 경험하면서 빠른시일 내에 주택문제를 해결해야 했던 한국, 일본, 캐나다¹⁾ 등이 대표적이다.

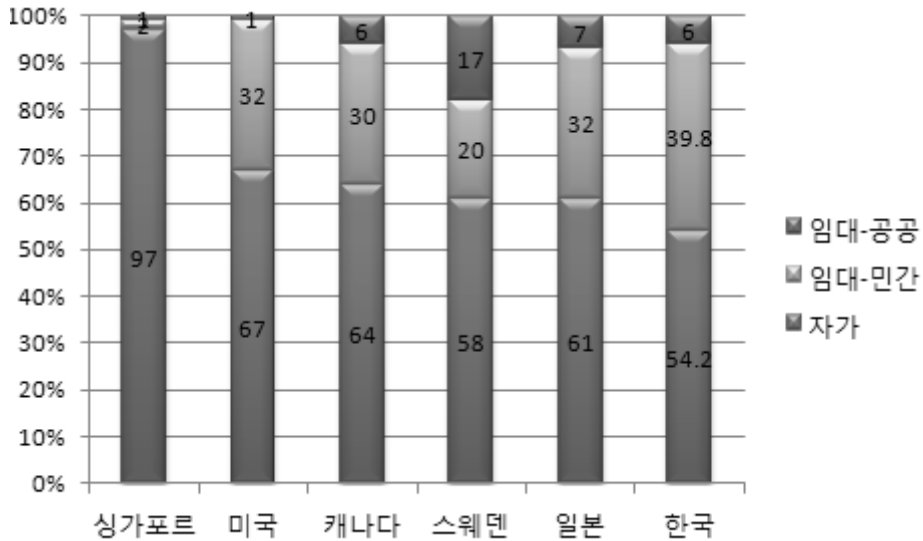
〈표 1〉 유형별 지원 대상 및 지원 방식

	지원 대상	주요 지원 방식	대표사례
시장주도형	극빈층 일반시민	• 임대료 지원 • 주택금융 지원	미국
정부주도형	일반시민	• 정부 주택 공급 • 주택금융 지원(건설, 구입)	싱가포르
제3섹터형	지역주민	• 지자체 혹은 비영리단체(조합) 주택 공급 • 주택금융 지원	스웨덴
혼 합 형	저소득층 일반시민	• 정부 지원, 지자체 공급 • 주택금융 지원	일본 캐나다

국가별로 정책을 유형별로 구분해 보면, 유형에 따른 국가들의 현재 주택구성은 어떻게 이루어지고 있는지 자가점유 및 임대 비율을 통해 주택정책과 주택분배가 어떻게 매칭되고 있는지를 확인해 볼 수 있다. 현재 대표적인 국가들의 자가점유 비율을 살펴보면, 싱가포르는 공공분양 아파트를 주도적으로 공급하여, 자가 비율이 90%에 육박하는 것으로 나타나고 있으며, 시장주도형 국가인 미국도 자가 비율이 상당히 높은 편이다. 반면 스웨덴의 경우 임대 비율이 높은 편인데, 스웨덴의 공공임대는 지자체와 소속 주택공사들이 공급하는 주택이고, 민간임대의 경우에도 협동조합주택으로 민간이지만 비영리에 기초한다는 점에서 공공성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

1) 캐나다의 경우 주택금융을 중심으로 하는 간접적인 주택정책이 실시되는 것으로 볼 때 시장주도형으로 구분할 여지가 있으나, 2000년대 이후 적정가격주택(Affordable Housing) 및 주택개보수사업에 대한 지원을 크게 확장하는 등 공공의 역할이 커지고 있어 시장주도형 보다는 시장과 공공의 역할이 적절히 조합된 혼합형의 사례로 보는 것이 타당하다.

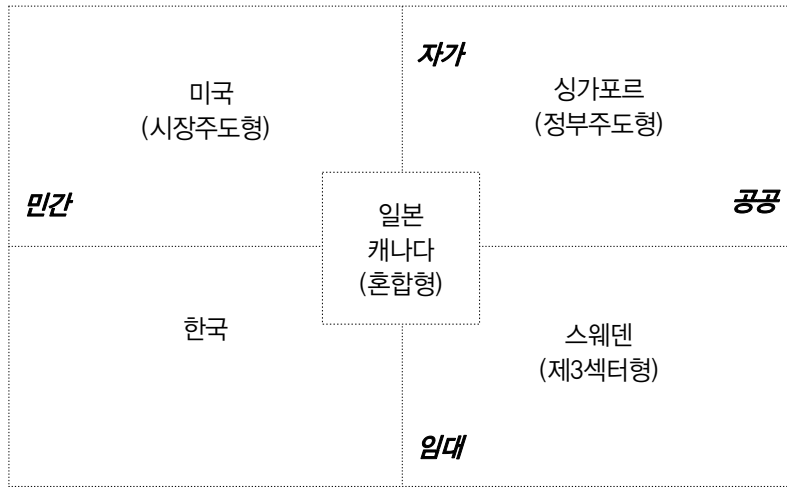
[그림 2] 주요국의 자가점유-임대 비중 비교



자료: 1. 『Housing Statistics in the European Union 2010』, 김수현, 2010.
 2. 공공임대 비율 및 민간임대 비율은 총가구 중 공공임대 비율 및 임대가구 중 공공임대 비율에 근거하여 필자 계산

각국의 주택구성(자가 - 임대, 민간 - 공공)을 살펴본 결과, 유형별로 [그림 3과 같이 매칭할 수 있다. 즉 각 유형별로 정책을 실시한 국가의 주택상황이 다음과 같은 위치에 있다는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 시장주도형의 정책을 취하는 미국의 경우 민간주택 건설을 위주로 하는 자가점유 비율이 높은 지점에 위치하고 있다. 또한 정부주도로 분양주택을 공급한 싱가포르의 경우, 자가점유 비율이 높게 나타난다. 스웨덴의 경우, 국가주도가 아닌 비영리단체(주택조합)-지방자치단체 차원에서 주택건설을 추진한 결과 민간임대가 발달하게 되었다. 한국의 경우 자가비율은 이들 국가에 비해서 매우 낮으면서 민간임대의 비율이 높아 스웨덴과 유사한 형태를 띠고 있으나, 대부분의 민간임대가 영리목적으로 운영되고 있다는 점에서 스웨덴과는 차이가 있다.

[그림 3] 주택정책의 유형별 포지셔닝 예시



주의해야 할 점은 주택정책 유형의 추진 결과가 반드시 위와 같을 것이라고 기대할 수는 없다는 것이다. 예를 들어 주택정책을 시장주도형으로 추진한다고 해서, 민간주도의 주택공급이 활발하게 이루어지고 자가점유 비율이 상승하리라고 성급하게 기대할 수는 없다. 해당 정책은 각 국가의 고유한 상황 및 사회·문화적 배경 등에 따라 다른 결과를 낼 수 있다는 점을 감안해야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 정책을 실시할 때 [그림 3]에서 정책목표를 분명히 설정하고, 해당 목표를 달성하기 위한 정책을 설계함에 있어, 매칭되는 유형이 보다 효과적인 수단이 될 수 있을 것이다. 다음 절에서는 유형별 주택정책의 특징 및 이를 수행한 공공기관의 역할을 구체적으로 살펴보게 될 것이다.

3. 유형별 주택정책 및 공공기관의 역할

가. 시장주도형

1) 개념

시장주도형 주택정책이란 주택을 거주목적 및 투자 대상으로 인정하고 시장을 통해 거래가 이루어지며, 정부가 금융과 세제를 통해 국민의 주거안정을 간접적으로 지원하는 유형으로 미국이 이에 해당한다. 시장주도형은 시장의 자율 청산기능을 통해 효율적인 주택분배가

가능하며 정부지원 혹은 규제도 시장을 통해 이루어지기 때문에 시장왜곡을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 반면 주택금융의 발달로 인한 주택가격의 거품의 형성, 단기적인 수급불균형의 존재, 주택시장에 대한 정부의 전문성 약화 등이 문제가 될 수 있다.

2) 미국

미국은 전통적으로 주택문제를 시장매커니즘에 맡겨 왔으며, 정부는 주택시장에서 보조적 역할을 수행하면서 주택담보대출을 통한 금융 지원을 주로 제공해왔다. 미국에서 주택을 구입하려고 하는 경우 주택가격의 10~20%의 자기자금만 있으면 나머지는 주택금융을 통해 조달 가능하며 대출기간은 보통 20년 이상이다. 미국은 정부가 건설에 참여하지 않는 대신 주택금융을 간접적으로 지원하고 있는데, 이를 수행하기 위해 정부기관 혹은 정부후원기관(GSEs)을 두고 정부보증을 제공하고 있다. 주요 공공기관은 정부주택저당공사(Government National Mortgage Administration; Ginnie Mae), 연방주택저당회사(Federal National Mortgage Association; Fannie Mae), 연방주택대출저당회사(Federal Home Loan Mortgage Corporation; Freddie Mac) 이 세 곳이다. Ginnie Mae는 미 연방정부 주택도시개발부(HUD) 산하기관으로, 1968년 설립되었으며, 정부보증주택저당대출을 매입하고, 이러한 대출을 집합화하여 MBS 발행 시 지급보증을 제공하는 기능을 담당하고 있다. Fannie Mae는 1938년 설립된 이후 1968년 완전 민영화되면서 정부보증주택저당대출 매입기능을 Ginnie Mae에 이관하였으나, 특별법에 의해 정부지원기업(GSE)²⁾의 지위가 부여되었으며, 주요 기능은 주택금융시장에 대한 유동성 공급을 통해 주택보유를 촉진하기 위해 민간금융회사로부터 일반주택저당대출(Conventional Mortgage)을 매입하여 자산으로 보유하고, 유동화증권(MBS)을 발행하는 것이다. Freddie Mac은 일반저당대출의 유동화를 지원하기 위해 1970년 설립되었으며 Fannie Mae와 함께 정부지원기업(GSE)의 지위가 부여되었으며, Fannie Mae와는 달리 주택저당대출의 매입·보유보다는 유동화 업무에 주력하고 있다.

미국에서도 사회 빈곤층을 위한 공공주택정책을 일부 시행하고 있는데, 임대주택 건설에 보조금을 지급하거나, 임대료를 보조하는 형식으로 지원하고 있다. 공공임대주택은 지방자치단체에 소속된 공공주택사무소가 저소득층을 대상으로 하는 민간임대사업자의 임대사업

2) 정부후원기관(Government Sponsored Enterprise: GSE)은 정부의 주택정책을 보조하며 규제를 받는 동시에 자금이 부족한 경우 미국 재무부로부터 최대 22억 5천만달러를 직접 차입할 수 있도록 허용받는 등 다양한 지원을 받음

을 보조하고, 임차인에게는 주택감독청이 매년 발표하는 공정시장임대료와 소득 30%의 차액을 지급하는 형태이며, 극빈층을 대상으로 비영리민간 부문이 주택을 공급하는 경우 정부는 저소득주택세금공제제도(Low-Income Housing Tax Credit)와 주택투자파트너십³⁾을 통해 지원하게 된다⁴⁾. 각 지방정부는 지방주도지원공사⁵⁾, 엔터프라이즈 재단⁶⁾, 근린주구투자공사⁷⁾ 등의 비영리중개기구를 산하에 조직하여 기술을 지원하고 자금을 알선한다. 시, 주정부에 소속된 3,300여 개의 공공주택사무소가 저소득층 중심의 120만 가구를 위한 주거지원 사업 시행하게 되는데 이를 공공주택전문기관(Public Housing Agencies; PHAs)⁸⁾이라고 하며 PHAs는 임대사업 참여를 희망하는 건물소유주에 임대지원보조금을 통해 리모델링, 신축비용, 관리비용을 지원하고, 임차인에게는 임차인 소득의 30%와 HUD가 매년 발표하는 공정시장임대료의 차액을 임차료 보조금으로 지원하는 역할을 담당한다.

〈표 2〉 미국의 주택금융관련 공공기관

	Ginnie Mae	Fannie Mae	Freddie Mac
설립연도	1968년	1938년	1970년
기관성격	정부산하기관 (HUD 소속)	정부후원기관	정부후원기관
주요 기능	정부보증 주택저당대출 매입	일반 주택저당대출매입, MBS 발행	일반 주택저당대출매입, MBS 발행
인원	64명	약 7,000명	약 4,921명
총이자수익 (2011년 기준)	\$ 208 mil (약 2,350억원)	\$ 142,943 mil (약 161.4조원)	\$ 99,140 mil (약 112조원)

자료: 1. 홍지영, 「미국주택금융개요와 특징」, 『주택금융월보』, 2005년 5월호
 2. Ginnie Mae, "Annual Report 2011"
 3. Fannie Mae, "Fourth-Quarter and Full-Year 2011 Results"

- 3) 주택투자파트너십은 「The national Affordable Housing Act of 1990」에 의해 만들어진 프로그램으로서 1992년부터 시행되었는데, 이 프로그램의 목적은 저소득가구를 위해 적정가격의 주택공급을 확대하기 위한 것임
- 4) 임서환, 「주택공급 민영화: 공공주택공급체계 전환의 과제」, 『주택연구』, 제7권 제2호, 1999, pp. 191~192.
- 5) 지방주도지원공사(Local Initiatives Support Corporation)는 지역조직들이 저소득 근린지역을 재생시키는 것을 돕기 위해 기업, 정부, 자선단체들이 구성원이 된 비영리조직임. 이 조직의 목적은 저소득층 근린지역을 취업, 사업, 자녀양육의 측면에서 선택과 기회가 부여되는 건전하고 지속가능한 커뮤니티로 전환하는 데 있음
- 6) 엔터프라이즈재단은 지역사회단체를 육성하고 지원단체와 연결시키고 자금을 지원하고 교육과 훈련을 실시함으로써 지역주민과 함께 지역커뮤니티를 재생시키는 것을 목적으로 하는 비영리단체임
- 7) 근린주구투자공사(the Neighborhood Reinvestment Corporation)는 도시지역, 교외지역, 농촌지역의 주민, 지방정부, 지방금융기관들이 해당지역의 커뮤니티에 투자하도록 촉진하기 위해 설립된 기관임
- 8) 이동훈, 『소규모 맞춤형 공공임대주택 공급전략』, 서울시정개발연구원, 2011.

나. 정부주도형

1) 개념

정부주도형 주택정책이란 주택을 거주목적의 사회적 재화로 인식하고, 정부가 주택의 건설부터 판매·관리까지 전 분야에 걸쳐 주도적으로 공급하고 통제하는 유형이다. 이 유형의 장점은 주택 가격을 통제할 수 있고 계획적인 주택공급이 가능하다는 것인데, 반면 토지확보 및 주택 건설을 통제하기 위해 상당한 정부재정이 소요되며, 수요와 공급을 정부가 통제하므로 계획이 잘못될 경우 비효율이 유발될 수 있고, 정부가 이익집단에 포획되어 사회적 비효율을 유발할 가능성이 있다는 것이 단점으로 지목되고 있다. 대표적인 사례로는 싱가포르가 있다.

2) 싱가포르⁹⁾

싱가포르는 전 국토의 67%를 국유화하고 공공기관을 통해 공공주택을 대량으로 공급하고 판매 및 관리까지 책임지는 정부주도형 주택정책을 시행하고 있고 대부분의 정책을 주택개발위원회(HDB; Housing Development Board)가 수행하고 있다. 싱가포르에서 공공주택은 통상 ‘자가소유형의 분양주택’을 의미하며, 이때 분양주택은 우리나라와는 달리 토지소유권은 HDB가 소유하고 있으며 건물만 분양하는 형태를 띤다. 주택정책을 수행하는 기관인 HDB는 1960년에 설립되었으며 주요 업무는 공공주택의 건설, 공급, 중개, 도시정비, 주택관리 및 주택 관련 정책 전반을 전담하고 있다. 싱가포르 주택시장의 84%는 공공주택시장인데 공공주택은 투자재로 인식하지 못하도록 HDB의 통제하에 공급 및 중개가 이루어지고, 재판매를 통한 투자이익을 환수하는 반면, 나머지 16%의 민간주택시장에 대해서는 정부가 전혀 개입하지 않는다. 다만, 공공주택시장에 있어서도 신규 분양 5년 후에는 시장에서 거래할 수 있도록 하는데 이를 ‘재판매 주택’이라고 하며 재판매 시 발생하는 시세차익의 일부를 HDB가 환수도록 하고 있다.

9) 진미운 외, 「싱가포르의 주택정책과 주택공급체계」, 『국토연구』, 제47권, 2005, 12.

〈표 3〉 싱가포르의 주택정책 관련 공공기관

	주택개발청 (HDB)
설립연도	1960년
기관성격	공공기관
주요기능	공공주택의 계획, 건설, 공급, 국유지 판매, 임대, 관리, 철거 주택금융 업무, 주택중개 업무, 도시정비(재개발, 재건축, 리모델링 등)
인원	5,020명
총수익	SGD \$ 3,636 mil (한화 3조 3329억원, 2011년 말 기준)

자료: www.hdb.gov.sg

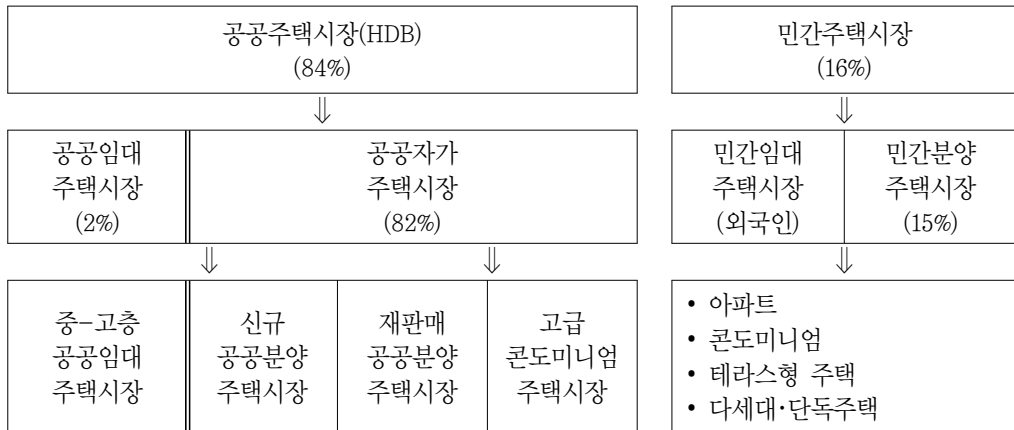
공공 주택시장은 임대주택, 분양주택 시장으로 나뉘는데 이 중 분양주택시장은 신규분양주택시장과 재판매주택시장 등으로 나뉜다. 신규 공공아파트의 경우 일생동안 2번만 분양받을 수 있으며 최초공급 시 분양가격은 민간아파트 가격의 절반 이하 수준으로, 소득 제한이 있고, 5년 후 재판매가 가능하다. 재판매 공공주택을 구입하는 경우에는 별다른 소득제한은 없으며 공공주택의 재판매로 발생하는 시세차익의 약 10~25%를 HDB에 환수해야 한다.

〈표 4〉 싱가포르 신규 공공아파트 소득 제한

3룸(mature towns) 3룸(프리미엄) 4룸 이상	월 가구 소득 한화 1,000만원 이하 대가족인 경우 한화 1,500만원 이하
3룸(non-mature towns) 2룸(mature towns)	월 가구 소득 한화 500만원 이하
2룸(non-mature towns)	월 가구 소득 한화 200만원 이하

자료: www.hdb.gov.sg

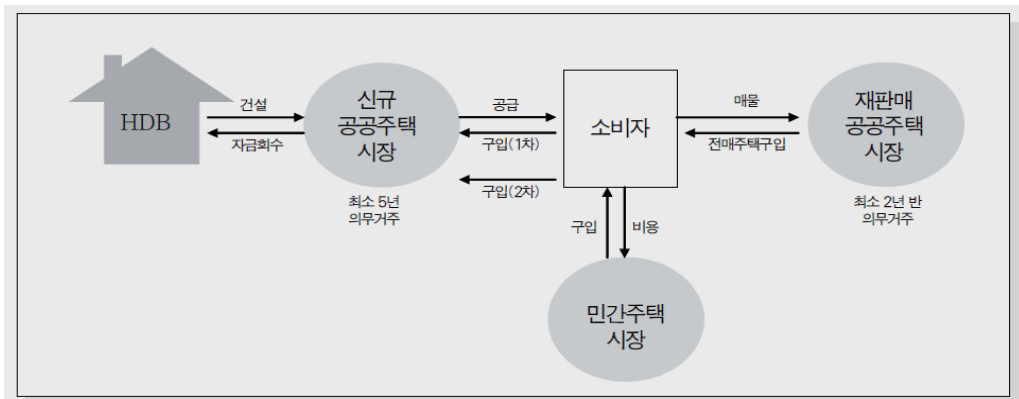
[그림 4] 싱가포르 주택시장



자료: 진미윤 외, 『싱가포르의 주택정책과 주택공급체계』, 2005.

일정 자격요건을 갖춘 시민은 HDB의 신규 공공주택을 분양받을 수 있으며 의무 거주기간(5년) 이후 당초 분양받은 공공주택을 재판매시장에 매각할 수 있고, 재판매 주택을 구입한 자는 최소 2년 반 동안 의무적으로 거주해야 한다.¹⁰⁾ 1971년 공공주택 재판매가 가능해지면서 공공주택을 투자재로 인식하는 분위기가 고조되자 정부는 1996년 재판매 주택의 투기억제조치를 시행하여 재판매 공공주택의 중개업무를 담당하는 HDB가 시세차익의 일부를 환수하도록 하였다.

[그림 5] 싱가포르의 주택공급체계 및 소비자 선택 구도



자료: 진미윤 외, 『싱가포르의 주택정책과 주택공급체계』, 2005.

10) 진미윤 외, 『싱가포르의 주택정책과 주택공급체계』, 『국토연구』, 제47권, 2005. 12, pp. 215~237.

싱가포르의 주택구입을 위한 자금은 싱가포르 국민연금(Central Provident Fund: CPF)을 통해서 공급되는데, CPF는 기금을 주택구입 초기자금 및 주택용자 상환금으로 HDB에 지원하고 HDB는 CPF의 지원금을 배분하는 역할을 수행한다. 공공주택구입자는 주택구입 및 용자상환을 위한 자금조달을 위해 우선적으로 CPF 기금을 통해 1차 조달하고 부족분이 발생할 경우 HDB로부터 주택가격의 80%까지 주택자금융자를 받을 수 있다.

다. 제3섹터형

1) 개념

제3섹터형 주택정책이란 비영리단체 및 지방자치단체 등이 연합하여 주택건설 및 공급에 주도적인 역할을 담당하는 유형으로서 스웨덴 등 유럽 국가들이 이에 속한다. 이 경우 중앙정부는 정책입안 및 자금 지원 등의 역할을 수행하게 된다.¹¹⁾ 실질적으로는 주택 건설 및 배분이 민간영역이 주도하고 있으나, 주거에 있어서 비영리단체의 역할이 크고, 정부가 일부 재정 지원을 담당한다는 것이 영리목적의 시장주도형과는 차이를 보이고 있다. 이 유형의 장점은 자발성에 근거하여 필요에 의한 마진 없는 주택공급으로 저렴한 주택공급이 가능하고, 지역 수요에 맞는 주택공급이 가능한 것이다. 반면, 비영리단체가 실질적으로 영리목적으로 운영되는 경우, 주택가격이 상승하고 사회적 갈등을 유발할 우려가 있다는 단점이 있다. 유럽의 많은 국가들이 조합주의 전통에 의해 이러한 방식으로 주택을 공급해 왔는데, 본고에서는 스웨덴의 경우를 통해 이를 살펴 보고자 한다.

2) 스웨덴

스웨덴은 주택을 투자의 대상이 아닌 소비의 대상으로 보고 양질주택의 공급촉진, 주택을 통한 이윤추구 억제, 주거비 안정 등을 주요 정책목표로 하고 있다. 스웨덴은 1967년 주택선언을 통해 “건강하고 넓은, 기능적으로 양호한 주택은 모든 국민이 부담할 수 있는 가격으로 공급”할 것을 천명하고, 1965년부터 1974년까지 10년 동안 주택 100만호 공급계획을 세워 달성하였다. 스웨덴의 주택정책은 지방자치단체를 중심으로 이루어지며 중앙정부는 주택정책을 입안 수립하고 법제화하는 역할을 담당한다. 지방자치단체는 각종 도시개발계획과 토

11) 원래 제3섹터는 공공부문과 민간부문 어디에도 속하지 않은 제3의 부문을 일컫는 말이었으나, 공공기관과 민간기업이 공동으로 자본을 투자해 설립한 특수법인을 지칭하는 개념으로도 사용되며, 비정부기구(NGO)를 가리키는 개념으로도 사용됨

지정책을 책임지며 관할지역의 주택 수요 추정, 중앙정부의 주택수당 지급, 중앙정부에 대한 주택금융 및 보조금 신청과 이자금 배분 역할을 담당하고 있다. 또한 지방자치단체는 비영리 주택공사를 설립하여 주택을 공급, 임대주택을 관리, 신규주택 분양을 하는데, 현재 290여 개 지방자치단체에 약 330여 개의 지방주택공사가 존재하고 있다.

스웨덴이 저렴한 주택을 공급하기 위해서 사용해 온 정책수단은 토지 비축인데,¹²⁾ 택지의 공급과 도시계획의 규제문제를 해결하기 위해 스웨덴 정부는 토지개혁을 실시하여 토지소유 확대에 주력하였다. 예를 들어 스웨덴의 수도인 스톡홀름시 토지의 70%가 시 소유로 되어있다. 지자체가 일단 취득한 토지는 매각하지 않고 대지형태로 보유하면서 이용자에게 임대하는 형태를 띤다. 스웨덴에서는 엄밀한 의미에서의 사회주택(공공주택)이라는 것은 존재하지 않는다. 스웨덴에서의 공공주택이란 비영리로 운영되는 지방자치단체 소유의 주택회사가 소유·임대하는 것을 공공임대로 보고 있으며 이것은 임대주택 중 46%를 차지한다. 2008년 현재 전체주택 수 대비 17%가 공공임대주택으로 구성되어 있다.¹³⁾ 이들 주택의 임대료는 임대료 결정 시스템(rent-setting system)에 따라 시장임대료에 근거하여 결정된다.¹⁴⁾

민간임대주택으로는 조합주택이 있다. 스웨덴의 조합주택은 임대형식으로 정부로부터 주택가격의 29%를 주택대부금으로 지원받고, 70%는 금융기관의 담보대출을 받을 수 있어, 조합원은 주택가격의 1%의 보증금만 가지고 있어도 입주가 가능하다.¹⁵⁾ 대부금의 상환은 35년의 장기상환이 가능하게 하여 입주자 부담이 적은 편이다. 조합주택은 일정한 금액을 투자한 조합원이 소유권을 지니고 있으며, 조합원은 조합에서 규제가 없는 한 소유주택을 시장가로 언제든지 처분가능하다. 조합주택의 전매는 가능하나 전매 시 자본이익금은 전액 조합에 납부해야 하므로 매매차익을 노린 투기는 원천적으로 봉쇄된다.

라. 혼합형

1) 개념

혼합형 주택정책이란, 시장주도형과 정부주도형을 혼용하는 형태로 일본이 대표적인데,

12) 국토도시연구원, 『비축토지 매입기준 및 해외사례 연구』, 2008.

13) "Housing Statistics in the European Union 2010," 2010.11.

14) "Housing Statistics in the European Union 2010," 2010.11, p.138.

15) 강현수, 「국민에게 '살 집'주는 외국의 주택정책」, 『월간말』, 제66호, 1991. pp. 182~187.

일본은 시장주도·정부주도의 정책을 함께 사용하였으나, 2000년대 중반 이후 정부지원을 최소화하고, 지자체·민간의 역할을 강화하는 제3섹터형으로 변화하고 있는 추세에 있다. 캐나다의 경우도 1970년대 이후 간접지원정책으로 정책방향을 선회하면서 시장주도형에 보다 가까운 모습을 보이고 있으나, 2001년 이후, 적극적인 사회주택정책을 실시하면서 주택문제에 있어 정부역할이 강화되고 있다. 혼합형은 시장주도형과 정부주도형 각각의 단점을 보완하여 시장기능을 활용하되 정부지원을 통해서 단기적인 수급불균형을 개선할 수 있다는 장점이 있는 반면, 시장에 대한 정부개입이 부적절한 경우 비효율이 발생하고 왜곡을 초래하여 사회적 비용이 증가할 가능성이 있다는 것이 단점으로 지적된다.

2) 일본

일본은 자가보유 확대 및 저소득층 주거안정을 위해 금융지원, 조세지원, 재정지원 등을 시행하고 있으며, 정부가 전체적인 계획을 수립하고 지자체와 공공기관, 민간이 함께 수행하는 형태이다. 그러나 주택정책 추진체계상 일본의 경우는 지방정부의 역할과 비중이 매우 큰편으로 '중앙정부의 정책 수립 및 조성-지방정부의 집행'의 형태를 취하고 있다.¹⁶⁾ 중앙정부는 지역 간의 조정과 주택건설자금의 조성 및 보조를 담당하고 있고 지방정부는 중앙정부가 수립한 정책적 틀에 입각하여 지원받은 자금을 활용, 공영주택을 건설하면서 지역실정에 적합한 주택정책을 집행하는 역할을 담당하고 있다. 계획수립에 있어서도 지방에서 우선적으로 수립한 계획의 목표와 전략을 중앙정부가 취합하는 형태인 상향식(bottom-up)을 택하고 있다.

일본은 자가보유를 확대하기 위해서 금융, 조세, 재정지원 등을 실시하고 있는데, 금융부분의 경우 주택금융지원기구를 통해 신축, 중고, 리모델링 등 지원, 모기지채권 유동화를 지원하고, 동 기구를 통해 보조금을 지원하여 주택 리모델링을 재정으로 지원하고 있다. 또한 신규 주택대출금 세금감면, 증여세·상속세·부동산취득세 등에 대한 특례 또는 경감 혜택 등 조세지원도 제공하고 있다.

공공부분의 주택 공급주체는 지방자치단체, 주택공급공사, 도시재생기구 등으로 구분되는데,¹⁷⁾ 지방자치단체는 저소득층을 위한 공영주택을 공급하고, 주택공급공사는 주택부족이 심각한 지역에 주택을 필요로 하는 노동자의 자금을 받아들여 노동자들에게 집단주택

16) 장성수 외, 『일본의 주택정책』, 주택산업연구원, 2011.

17) 김용순, 「선진국 사례로 살펴본 주택정책」, 『주택문제의 해법』, 삼성경제연구소, 2005.

및 택지를 공급하는데, 인구 50만명 이상의 시(市)가 설립할 수 있다. 저소득층 및 고령층을 위해서 임대주택을 지원하는 공영주택은 지방정부가 건설하고 중앙정부가 건설자금의 2분의 1을 보조하는 주택으로서 1999년 기준으로 217만호가 건설되었고, 구 주택공단(현 도시재생공사)가 소유하는 임대주택은 77만호 수준이다. 주택금융공고의 용자를 통해 민간에서 임대주택을 건설하도록 하기도 한다.

주택정책을 수행하는 공공기관은 도시재생기구(UR)와 주택금융지원기구(Japan Housing Finance Agency, JHF)인데, 전자는 대규모 주택시가지 정비 및 임대주택을 공급하며 후자는 모기지금융을 지원하는 기능을 담당하고 있다. UR은 시가지의 정비 개선 및 임대주택 공급 지원에 관한 업무를 수행하는 독립행정법인으로서 2004년 7월 도시기반정비공단과 지역진흥정비공단의 도시개발정비 부문의 통합으로 출범하였다. UR의 주요 업무로는 도시재생, 주거환경 정비, 재해복구, 교외환경정비 등을 수행하고 있다. 도시재생 업무는 도시재생의 프로듀서로 구상기획, 조건 정비 등의 코디네이터 업무 및 파트너로서의 사업참여를 통해 민간에 의한 도시재생을 추진하며 지방자치단체 등과의 연계를 통해 전국 도시재생을 추진하는 것이다. 주거환경업무는 (구)도시기반정비공단으로부터 이관된 약 77만호의 임대주택을 관리함과 동시에 구조개선 및 시설향상을 실시하는 것이다. UR의 경우 주로 도시재생 및 임대주택 관리에 주력하고 있으며 건설보다는 전반적인 코디네이터로서의 기능을 수행하면서 민간사업자의 사업을 지원하고, 지자체의 요구를 증재하는 역할을 수행하고 있다.¹⁸⁾

주택금융지원기구(JHF)의 전신인 주택금융공고는 재정투융자 차입금, 회수대출금을 재원으로 중산층에 대한 주택건설 및 구입자금을 장기·저리로 공급하는 공공주택금융을 담당하였는데, 민간주택금융의 발달로 민간과의 경쟁업무를 중단하고 2007년 JHF로 전환하였다. JHF는 민간 금융회사의 주택자금 대출 등을 지원하기 위해 증권화지원 업무, 주택융자보험 업무, 용자업무 등을 수행¹⁹⁾하고 있다.

18) 일본 UR 홈페이지, <http://www.ur-net.go.jp>

19) 이재연, 『주택금융제도의 국제 간 비교 및 정책 제언』, 한국금융연구원, 2011.

〈표 5〉 일본의 주택정책 관련 공공기관

	주택금융지원기구(JHF)	도시재생기구(UR)
설립연도	2007년 (주택금융공고 1950년)	2004년 (일본주택공단 1955년)
기관성격	공공기관 (독립행정법인)	공공기관 (독립행정법인)
주요 기능	주택담보대출 증권화 지원, 주택용자보험, 긴급용자 신규건설 및 리모델링비 지원	도시재생, 주거환경정비, 임대주택 공급지원(코디네이터)
인원	867명	3,847명
총수익	1조 2,545억엔 (약 18조원)	1조 1690억엔 (17조원)

자료: <http://www.ur-net.go.jp>, <http://www.jhf.go.jp>

3) 캐나다

캐나다는 주택담보대출을 통한 금융지원을 주로 제공하며, 그외 저소득층의 주거안정을 위해서는 사회주택을 지원하는 등 금융지원과 비영리기구를 활용한 간접지원을 수행하고 있다. 주택금융지원은 캐나다주택저당공사(CMHC)에서 담당²⁰⁾하고, 사회주택²¹⁾은 민간 및 비영리 단체가 수행하였으나 2001년 이후 정부가 사회주택정책을 강화하면서, 사회주택에 대한 CMHC의 역할이 확대되었다. 캐나다의 경우 1973년 이전까지는 공공기관이 주택을 직접 건설·소유·임대하였으나, 1973년 이후²²⁾에는 비영리 사회단체가 운영하는 임대주택에 대한 자금지원, 임대료 지원(최대 35년), 임대주택개량자금 지원 등을 실시하고 있다.²³⁾

캐나다의 주택정책을 수행하는 공공기관은 캐나다주택금융공사(Canada Mortgage and Housing Corporation: CMHC)이다. CMHC는 인적자원사회개발부 소속 공기업으로 1946년 세계 제2차 세계대전 참전병사를 위한 주택제공을 위해 설립되었으며 현재는 주택담보대출 제공 및 유동화를 담당하고 있다. 캐나다에서는 민간금융기관에서 75%까지 모기지가 가능하며,

20) 이원재, 『캐나다 주택정책 및 금융제도』, 2001.

21) 우리나라의 임대주택에 해당하는 '사회주택'은 "가구소득의 30% 이상을 지출하지 않고서는 주택시장에서 적정한 주택을 얻을 수 없는 가구"를 대상으로 연방정부에서 주거비를 지원하는 프로그램이다.

22) 1960년대부터 1970년대까지는 연방정부와 주정부 등 정부에서 직접 임대주택을 건설하여 50년 이상 장기 임대하는 방식을 택했으나, 대규모 단지개발에 따른 슬럼화와 NIMBY 현상의 심화 등으로 1970년대 초반 새로운 사회주택 방식 - 정부가 직접 사회주택을 건설하지 않고 비영리 사회단체 등 제3섹터로 하여금 사회주택을 건설, 임대하게 하고 정부에서는 건설비를 용자하거나 매년 운영적자를 보조 - 을 도입함(이원재, 2001)

23) 2001년 기준 중앙정부 1조 6천억원, 지방정부 포함 4조원가량을 보조금으로 지원함

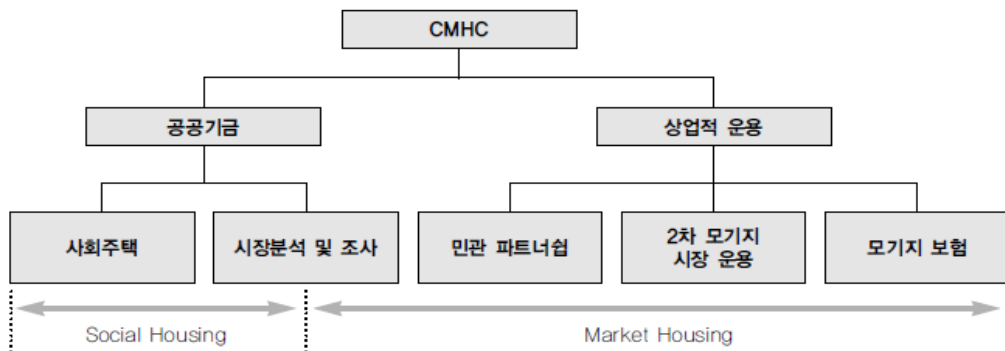
75%를 넘는 모기지 대출에 대해서 CMHC가 95%까지 상환보증을 해 줌으로써 초기자본이 부족한 가구의 주택구입을 지원하고 있는데 이를 ‘주택담보대출보증보험’이라 한다. CMHC는 주택금융뿐 아니라 우리나라의 공공주택에 해당하는 사회주택을 지원하고 있다. 2001년 이후 저렴한 주택공급을 위해서 공공임대주택에 대한 자금지원을 실시하여, 연방정부의 17억달러(약 1조 9,639억원)를 지원받아 60만호의 사회주택을 지원하였고, 캐나다 경제계획에 따른 약 20억달러의 사회주택투자와 지방정부와 관련된 20억달러의 저리대출을 수행하고 있다.

〈표 6〉 캐나다의 주택 관련 공공기관

캐나다주택금융공사(CMHC)	
설립연도	1946년
기관성격	공기업
주요기능	사회주택 지원 (직접대출, 임대료) 주택담보대출보증보험 주택담보대출 유동화
인원	1,975 명
총수익	CAD 13,914 mil. (2011년 기준, 약 16조원)

자료: CMHC Annual Report 2011

〔그림 6〕 캐나다 주택금융공사의 역할



자료: 장근익 외, 「해외 주요 주택금융전담기관의 업무현황 비교」, 『주택금융월보』, 2004.09.

4. 최근 주택정책의 동향

최근 세계적인 주택정책의 흐름은 시장친화적, 수요자 중심적인 주택공급이 전반적인 정책 분위기를 이끌고 있다고 볼 수 있다. 시장주도형의 경우 시장의 효율성을 추구하는 방향으로, 정부주도형의 경우에는 시장기능을 도입하는 방향으로 정책조합이 이루어지고 있다.

시장주도형 국가에서는 최근 주택금융시장에 대한 정부보증 범위를 대폭 축소하고 완전 민간 위주로 재편해야 한다는 움직임이 있다. 미국의 경우 시장주도형 주택정책을 수행하고 있는데, 최근 발생한 서브프라임 모기지 사태의 주요 원인으로 정부후원기관에 대한 '정부의 보증'이 문제로 대두되어 美 정부는 정부후원기관(GSEs)을 축소하고 주택금융을 보다 민간 위주로 전환해야 한다는 내용의 개혁안을 의회에 제출하였다.²⁴⁾ 이는 GSEs가 정부의 암묵적 지급보증에 따른 높은 신용도를 이용하여 저리의 자금을 조달하여 수익극대화를 위해 고위험 모기지론(Alt A, 서브프라임 등)의 매입을 확대하였고, 이 과정에서 고위험자산 보유 비율을 의도적으로 축소 발표하는 등의 도덕적 해이가 발생하였으며, 이에 대한 규제·감독이 원활하지 않은 것이 문제점으로 제기되었기 때문이다. 이와 유사한 사례도, 1990년대 주택 가격 거품을 경험한 호주는 공적 모기지 보증의 문제점을 인식하여, 주택금융관련 주(州) 정부의 공기업을 완전 민영화한바 있다.²⁵⁾

정부주도형 국가인 싱가포르의 경우 공공주택 미분양, 소비자 주거이동의 자유 확보, 주택금융 위험 분산 등을 위해 친 시장적 조치를 단행하고 있다. 1997년 아시아 금융위기 이후 2001년 1만여 채 이상의 공공주택의 미분양이 발생하자 이를 해소하기 위해 원하는 지역과 시점에 주택을 공급하는 수요대응형 시스템인 BTO(Build To Order) 방식을 도입하여 소비자 위주의 주택정책을 시행하였다. 공공주택의 보급이 확대됨에 따라 공공주택이 점차 도시 외곽지역에 입지하게 되었고, 이에 따른 불편함을 해소하고자 원래는 제한적으로 허용되었던 공공분양주택의 재판매를 활성화하였다. 이후 주요 지역의 매매가격이 급등하는 등 투기 조장 등의 비난 여론이 있었음에도 불구하고 소비자 거주 자유를 확보하기 위해 싱가포르 정부는 동 제도를 유지하고 있다. 지역별 수급불균형을 해소하기 위해 시장 거래기능을 활용하기 위해 이러한 가격상승을 일부 인정하고 있는 것이다. 일례로 싱가포르 재판매 공공분양주택 중 지리적으로 좋은 위치에 있는 아파트 가격이 10억원대(토지가격 제외)에 이르

24) 한국은행, 「미국주택금융시장의 구조개혁과 향후 전망」, 『해외경제포커스』, 2012. 1. 5.

25) National Post, "Good reasons to start now with CMHC privatization," 2012. 10. 30. (공공기관연구 센터 11월 해외공공기관 동향 참고)

며 재판매 공공분양아파트의 인기 상승에 따라 가격은 더 오를 전망이다²⁶⁾이다. 한편 싱가포르 국민연금(CPF)을 통한 주택자금융자도 민간금융시장에 그 기능을 일부 이양함으로써 정부 재정 지출을 축소하는 조치를 이행 중에 있다.²⁷⁾

혼합형 국가로 분류되는 일본의 경우, 공공의 역할을 축소하고 지방자치단체 및 민간의 역량을 최대한 활용하고자 주택금융 부문에서도 직접대출을 민간에 이양하고 도시개발 관련 공공기관은 조정자로서 기능하도록 그 역할을 제한하는 추세에 있다. 2004년 도시재생 공사(UR)가 출범하면서 공사는 77만호의 공공임대주택을 관리하는 일 외에 도시재생 업무를 맡게 되는데, 민간에 의한 도시재생을 추진하며 지방자치단체 등과의 연계를 통해 전국 도시재생의 코디네이터(조정자)로서 기능한다고 「업무방법의 서」²⁸⁾에 명시하여 그 역할을 제한하고 있다. 주택금융지원기구(JHF)의 전신인 주택금융공고는 중산층에 대한 주택건설 및 구입자금을 장기·저리로 공급하는 공공주택금융을 담당하였으나 민간과의 경쟁업무를 중단하고 2007년 주택금융지원기구(JHF)로 전환하고, 민간 금융회사의 주택자금 대출 등을 지원하기 위한 증권화 지원 업무, 주택용자보험업무, 융자업무 등을 수행하게 하여 주택금융공급은 민간으로 이관하고, 후방지원에 주력하도록 하고 있다. 캐나다의 경우에도 주택금융공사(CMHC)를 민영화하여 납세자들이 주택담보시장에 노출되는 것을 막을 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다.²⁹⁾ 그러나 이 경우에도 빈곤층을 위한 사회주택 부문은 분리하여 민영화해야 한다고 보고 있다.

26) Strait Times, "\$1 million HDB flats 'best value' for money," 2012.10.11., 공공기관연구센터 10월 해외공공기관 동향 참고

27) 진미윤 외, 「싱가포르의 주택정책과 주택공급체계」, 『국토연구』, 제47권, 2005. 12.

28) UR이 주로 수행하는 업무를 수행함에 있어 우리나라 「공공기관 운영에 관한 법률」과 유사한 「독립행정 법인 통칙법」에 따라 「업무방법의 서」에 UR의 업무방법에 대한 기본적인 사항을 정해 운영하도록 함

29) National Post, "Good reasons to start now with CMHC privatization," 2012. 10. 30.(공공기관연구센터 11월 해외공공기관 동향 참고)

Ⅲ. 한국의 주택정책

1. 우리나라의 주택정책

우리나라는 기본적으로 주택을 경제적 재화로 인식하고, 주택시장의 기능을 인정하면서도, 가격불안정·공급부족 등을 이유로 정부가 각종 세금·규제정책, 직접개발 등을 통해 시장에 광범위하게 개입해 왔다. 주택을 경제적인 재화로 인식한다는 것은 주택을 ‘거주 대상’일 뿐 아니라 가격상승을 전제로 하는 ‘투자 대상’으로도 인정하는 것을 의미한다. 우리나라의 주택 부문은 주로 민간에 의해 주택공급이 이루어졌다는 점, 주택시장에서 가격상승으로 인한 시세차익을 허용한다는 점, 공공부문에서 건설하는 주택도 상당 부분 영리목적의 분양 주택 공급이 중심이었다는 점 등을 고려할 때 시장주도형이라고 볼 수 있다. 그러나 정부는 시장기능을 인정하면서도 급격한 가격상승을 막기 위해 ‘분양가 규제’, ‘다주택자 양도세 증가’ 등과 같은 제도를 활용함으로써, 주택시장에 직접 개입하였고, 부동산 시장에도 많은 영향력을 행사해 왔다.

참여정부는 급격한 경제성장 및 부동산 활황으로 인해 집값이 과도하게 상승함으로 인해 주거안정이 달성되지 못하고 있다는 문제의식하에 주택을 ‘사적재화’가 아닌 ‘공적재화’로 보고 이를 통제하기 위한 과감한 정부개입을 시도하였다. 2003년 「부동산 보유세 개편방안」을 발표하고 부동산 투기를 억제하기 위한 방안 중 하나로 ‘종합부동산세’를 도입하였고, 그 이후 분양권 전매금지, 주택거래신고제 실시, LTV(주택담보대출비율) 축소, DTI(총부채상환비율) 도입 등 강도 높은 부동산·주택정책을 시행했다. 또한 혁신도시 등 지방을 중심으로 대규모 공영개발을 유도하는 등 공급확대를 통한 주택가격 안정을 꾀하였다. 이는 싱가포르식 정부주도형 주택정책의 영향을 받은 것으로 토지공개념에 입각하여 부동산시장에 대한 강력한 정부통제를 시도한 것으로 볼 수 있다.

〈표 7〉 연도별 재정투자계획

(단위: 조원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총지출	209.6	224.1	238.4	257.2	284.5	292.8	309.1	325.4	342.0
주택 부문	11.6	13.5	13.9	15.1	15.2	16.7	18.0	19.0	17.4

자료: 『나라살림 예산개요』(2005~2012)

정부는 2000년대 이후 주택 부문에 매년 총지출의 약 5%를 투자하고 있으며 투자규모는 꾸준히 증가하여 2012년 기준 19조원에 달한다. 이명박 정부에서는 주택공급을 위해서 '보금자리 주택'을 기치로 하여 그린벨트를 해제하여 분양주택을 공급하는 방식을 시도하였다. 또한 경기부양의 수단으로 주택거래를 활성화하기 위해 참여정부에서 강화되었던 부동산 관련 규제를 대폭 완화하였다. 종합부동산세 인하, 다주택자 양도세 중과 유예, 양도세 과세 기준 완화, 취득세 감면 등 각종 세제 인센티브를 부여하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 주택 거래량은 2008년 7만 2,583건에서 2012년 5만 5,488건으로 줄어 오히려 하락하였고, 그동안 전세 대란, 하우스 푸어, 깡통주택 등 집값은 하락하고, 전세물량 부족 등으로 인한 주거불안정 심화 등이 문제되었다.

그 결과, 10년에 걸친 정부의 적극적인 시장개입과 상당한 재정투입에도 불구하고, 정책 체감도는 크지 않은 것으로 나타났다. 2003년 수립한 10년 단위의 '주택종합계획(2003~2012)'의 목표를 2010년과 비교해 보았을 때 2010년 현재 주택보급률, 자가점유율 등 주요 양적 지표는 목표에 크게 미달하고 있고, 시장지표의 경우 오히려 악화된 것으로 나타나고 있다. 주택보급률의 경우 2000년의 96.2% 대비 2010년 현재 101.9%로 상승하였으나 목표인 115%에는 미치지 못하고 있으며, 자가점유율은 2000년과 2010년이 동일하게 나타나고 있다. 이는 주택건설로 인해 기존 주택보유자의 보유주택 수를 늘리는데 기여했을 뿐 무주택자의 자가점유를 촉진한다는 정책목표는 달성하지 못하였다고 볼 수 있다. 또한 주택사용에 대한 지불능력을 나타내는 시장지표의 경우 목표에 미치지 못하였을 뿐 아니라 오히려 악화된 것으로 보인다. 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)³⁰⁾은 2000년 4에서 2010년 4.3으로 높아졌고, 월소득 대비 임대료 비율(RIR)³¹⁾, 주택담보대출 비율(LTV)³²⁾은 10년 전과 같은 수준으로 개선되지 이루어지지 않은 것으로 나타났다.

30) 연소득 대비 주택가격 비율(PIR; Price to Income Ratio): 주택구입능력을 측정하기 위한 지표로서 대출을 받지 않고 자력으로 주택을 구입하기 위해 모든 소득을 저축했을 때 주택구입에 소요되는 기간을 의미한다.

31) 월소득 대비 임대료 비율(RIR; Rent to Income Ratio): 임차가구의 주거비 부담을 나타내는 지표로서 월소득에서 임대료가 차지하는 비율을 의미한다.

32) 주택담보대출 비율(LTV; Loan to Value Ratio): 주택구입에 있어 주택금융의 역할 정도를 파악할 수 있는 지표로 이 값이 클수록 주택구입에 있어 주택금융의 영향이 크다는 것을 의미한다.

〈표 8〉 주거복지지표의 목표와 현황(2010)

지 표		1995	2000	2010 (A)	2012 목표수준 (B)	
양적 지표	주택보급률(%)	86	96.2	101.9	115	
	자가점유율(%)	53.3	54.2	54.2	65	
	인구 1천명당 주택호 수	206.6	238.3	363.8	375	
질적 지표	주거 밀도	방당 거주가구원 수	1.1	0.9	-	0.72
		1인당 전용 면적(m ²)	17.2	24.1	25	32.0
	편익 시설	전용 사용시설(%)	78	91.5	-	100
		시설설비(%)	73	92	-	100
	최저주거기준 미달가구 비율(%)	34.4	23.4	-	5	
시장 지표	지불 능력	연소득 대비 주택가격 비율(PIR)	6.75	4	4.3	3.5
		월소득 대비 임대료 비율(RIR)	20.9	20.7	19.2	15
	주택담보대출 비율(LTV)	26.9	38.1	38.1	60	

자료: 『주택종합계획』, 2003~2012; 『e-나라지표』; 국토해양부·국토연구원, 『2010년도 주거실태조사 연구 보고서』

2. 우리나라 주택정책의 문제점

가. 정부정책의 일관성 부재

주택정책은 원래 국민주거 안정과 주택시장의 안정을 목적으로 하였으나, 시대상황에 따라 경기부양을 위한 수단으로 이용되면서, 정책의 일관성과 신뢰성에 의문이 제기되었다.³³⁾ 1970년대 말 투기억제 대책, 1980년대 초 경기부양 대책, 1990년대 말 경기부양 대책에 이어 2000년대 초 부동산안정화 대책, 2008년 부동산활성화 정책에 이르기까지 시장상황에 따라 단기대응적으로 정책이 시행되면서, 안정대책이 시행되더라도 다시 경기활성화 조치에 의해 주택가격이 재상승하게 될 것이라는 믿음을 심어주게 되었다. 이렇게 정부정책이 중횡무진하게 된 것은 부동산정책이 가장 손쉬운 경기부양수단이었기 때문이다. 1978년 제2차 석

33) 한국경제60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사: 국토·환경』, 2010.

유파동, 1998년 외환위기, 2008 금융위기 등 외부적 충격으로 인해 경기가 침체되는 경우 산업과급력이 큰 건설경기를 부양하여, 내수를 진작하고 경제를 활성화하고자 할 유인이 발생하게 되는데, 이 과정에서 정부는 기존의 주택가격을 안정시켜 국민의 자가보유를 촉진하기 보다는 주택거래를 활성화 하고, 가격상승을 허용하여 부의효과(wealth effect)³⁴⁾로 인한 경기 활성화를 꾀하게 된다. 정부정책 목표가 주거안정에서 주택가격상승을 통한 경기부양으로 변동되는 과정에서 정부정책의 일관성이 훼손되는 동시에 시장에는 부동산 가격은 하락하지 않으리라는 기대가 형성된다.

이는 거시경제정책에 있어 ‘최적정책의 동태적 비일관성(dynamic inconsistency of optimal policy)’ 과 비슷한 결과를 초래하게 된다. 이는 처음에 입안한 최적 정책이 시간의 흐름에 따라 더이상 최적정책이 아니게 되어 정책당국이 그 정책을 바꾸려는 유인(incentive)이 존재하는 것을 의미하는데, 이 이론에 따르면 결국 정책당국의 재량적인 최적계획 변경은 일관된 정책보다 열등한 결과를 가져온다.³⁵⁾ 합리적인 경제주체를 대상으로 하는 화폐금융정책에서 일관성을 유지하지 못하고 당국의 재량에 의해 정책을 변경할 경우 물가안정 정책은 실효를 거두지 못하고, 물가는 계속해서 높은 수준을 유지하게 되어 사회적 후생을 감소시키게 된다.

한국의 주택정책도 상황에 따라 주택정책의 목표를 변경하는 재량정책의 동태적 비일관성의 문제에 직면하여 정책적 실효성을 잃어버리고 민간으로 하여금 주택가격 상승에 대한 기대를 심어주게 되면서 사회후생을 감소시켰다고 볼 수 있다. 2008년 이후 세계적인 경기 침체로 인하여 부동산 시장은 안정된 상태를 유지했지만, 집값 하락과 함께 경기침체가 가속화되면서 2008년 이전 집값 상승을 기대하며 주택에 무리하게 투자한 많은 개인들이 집값 하락으로 인한 예기치 않은 문제들(하우스 푸어, 깡통전세 등)에 직면하게 된다.

34) 자산가격이 상승하면 소비도 증가하는 현상. ‘자산효과’라고도 한다. 현재 소비가 미래 소득에 의해서도 영향을 받는다는 점에 근거를 두고 있다. 예를 들어 주가가 오를 것으로 예상되는 상황에선 미래 자산 증가를 예상해 투자자들이 소비를 늘린다는 것이다. ‘마이너스(逆) 부의 효과’는 거꾸로 자산가격이 하락하면 소비가 감소하는 현상을 말한다.

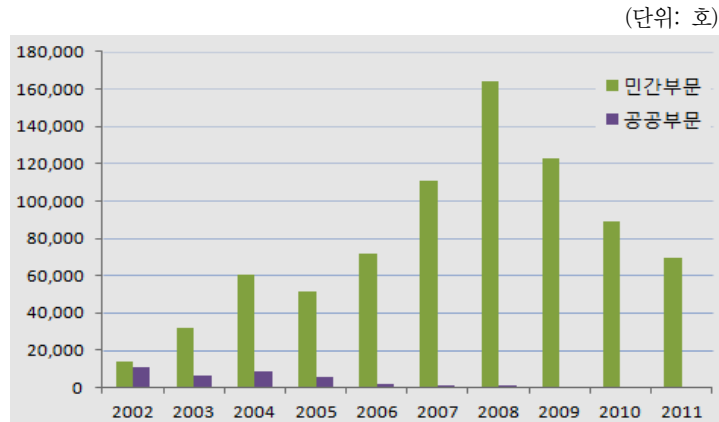
35) Kydland, F. and Prescott, E. C., “Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans,” *Journal of Political Economy* 86, 1977.

나. 정부의 광범위한 시장개입과 시장의 자기청산능력 감소

우리나라에서는 주택을 거래를 통한 이윤추구가 가능한 경제제³⁶⁾로 보면서 시장의 기능을 인정하고 있음에도 불구하고, 가격규제, 세금정책, 대출규제, 청약제도, 거래규제 등 시장에 광범위하게 개입하였는데, 이 과정에서 주택시장에는 정부정책에 의존하게 되었다. 그러나 이러한 적극적인 개입에도 불구하고 대규모 지방 미분양 사태, 부동산 프로젝트 파이낸싱(PF) 부실, 저축은행 부실, 깡통주택, 하우스 푸어, 전세 대란 등 주택과 관련한 사회문제가 속출하게 된 원인 중 하나는 과도한 정부개입으로 인하여 시장의 자기청산능력이 감소했기 때문으로 볼 수 있다. 2002년 이후 참여정부는 주택시장 안정대책을 실시하면서 종합부동산세를 도입하고, 주택공급을 확대하는 등 안정적인 주택공급을 위해 노력하였으나, 지방 미분양 물량이 해소되지 않은 상황에서 정부주도의 총량적 공급확대로 인해 미분양 물량이 폭증하게 되었다. 또한 정부의 지역균형개발 정책으로 건설사들이 무분별하게 개발사업을 확장하면서 저축은행을 중심으로 한 프로젝트파이낸싱(PF) 부실 문제가 발생하였고, 이 문제는 2008년 금융위기 이후 2011년 초 저축은행 영업정지 사태로 확산되었다. 이명박 정부에서는 미분양을 해소하고, 내수경기를 진작하기 위한 목적으로 부동산 관련 규제를 상당부분 완화하였고, 금융권도 주택담보대출에 주력하면서 미분양 물량은 상당 부분 해소되었으나, 주택가격이 하락하면서 주택가격 상승을 예상하고, 무리한 대출을 통해 주택을 구입한 개인들은 전세대란, 하우스푸어, 깡통 주택 등의 문제에 직면하게 되었다. 이러한 문제들은 주택가격은 떨어지지 않는다는 시장에 확산된 믿음에 근거하여 무리하게 주택을 구입한 개인들에게 1차적 책임이 있다고 볼 수 있으나, 정부의 일관성 없는 정책이 주택가격상승에 대한 기대를 형성해 왔다는 점에서 시장왜곡을 발생시킨 결과라고 볼 수 있다. 시장에서의 선택은 개인의 책임임에도 불구하고, 정부의 정책이 과도하게 개입되면서 개인의 선택에 상당 부분 영향을 미쳐, 정부개입이 일종의 보증처럼 작용하여 개인이 투자에 따른 위험을 충분히 인식하지 못하게 되는 결과를 낳았다.

36) 경제제는 점유나 매매의 대상이 되는 재화를 말한다.

[그림 7] 주택 미분양 현황



자료: e-나라지표

이는 우리나라에서만 발생한 문제는 아니다. 시장주의를 택하는 국가이면서 주택금융에 대해 정부보증을 실시했던 미국의 경우 최근 발생한 2008년 서브프라임 모기지 사태의 주요 원인으로 ‘정부보증’이 대두되어 미국정부는 정부후원기관(GSEs)의 기능을 축소하고 주택금융을 보다 민간 위주로 전환해야 한다는 내용의 개혁안을 의회에 제출한 바 있다.³⁷⁾ 2개 GSEs인 Fannie Mae와 Freddie Mac의 경영위기는 민간기업이면서 공적입무를 수행하는 구조적 결함에 기인하는 것으로 정부의 암묵적 지급보증에 따른 높은 신용도를 배경으로 조달한 저리자금을 수익극대화를 위해 고위험 모기지론(Alt A, 서브프라임 등) 매입확대에 투입하였다. 이 과정에서 모기지 은행들은 신용도가 충분하지 않은 개인들을 상대로 주택가격이 계속해서 상승할 것을 전제로 하여 무리한 담보대출을 알선하였고 암묵적 정부보증을 근거로 수많은 개인들이 주택에 과도하게 투자하게 되었다. 이후 주택버블이 붕괴되면서 지급불능에 빠진 주택소유자들이 많아지면서 Fannie Mae 와 Freddie Mac의 적자가 확대되었고, 대형 저축은행들이 문을 닫게 되는 등 연쇄적인 파급효과를 초래하게 되었다. 이는 미국경제에 위기를 가져왔을 뿐 아니라 세계적으로 금융위기라는 부정적인 영향을 미치게 된다.

이보다 앞서 호주는 지난 1980년대 FANMAC이라고 알려진 주택담보대출 유통화 회사를 설립했으며 뉴사우스웨일즈 주(州)정부와 민간 금융기관들이 주요 주주였다. 주정부는 FANMAC를 통해서 홈펀드 프로그램을 실시, 저소득층이 주택구입의 능력을 증가시키는 수단으로 사용하고자 하였고, 기관은 민간부문에서 대출자격이 없는 사람들에게 주택담보대

37) 한국은행, 「미국주택금융시장의 구조개혁과 향후 전망」, 『해외경제포커스』, 2012. 1. 5.

출을 제공하였다. 대출채권은 주택담보대출 유동화를 통해 투자자들에게 팔렸으며 MBS의 기저채권은 정부에 의해 보증되었다. 이 과정에서 주택담보대출을 확장하여 주거를 안정시키고자 했던 정부에 의한 정치적 압력과 사업확장을 위해 FANMAC은 계속해서 대출조건을 대폭 축소하고 신용 제약을 완화하였다. 그러나 1990년대 초반 경기가 하강기에 돌입하자 많은 대출자들은 지급불능 사태에 직면하게 되었다. 주택가격과 이자비용이 하락함에 따라 많은 사람들은 그들의 자산가치를 뛰어넘는 높은 이자율을 지급해야 하는 주택담보대출의 늪에 빠졌다. 대부자들은 엄청난 채납에 시달렸고, 채무불이행 비율과 주택압류대상자는 계속해서 증가하였다. 그 결과 1992년까지 홈펀드 프로그램은 엄청난 손실을 발생시키면서 1993년 FANMAC은 문을 닫았고, 뉴사우스웨일즈 정부는 세금으로 수백만달러를 투자자에게 지급하게 되었다. 그 이후 호주는 그들의 주택금융 부문에 있어 현재 매우 낮은 수준의 주택개입을 실시하고 있는데 이는 정부가 보증하는 정부보증 주택담보대출 회사가 야기하는 위험성에 대한 매우 큰 교훈을 얻었기 때문으로 분석되고 있다.³⁸⁾

캐나다의 경우에도 주택금융공사를 민영화하여 납세자들이 주택담보대출 시장의 위험에 노출되는 것을 막고, 시장의 발생하는 왜곡을 막을 필요가 있다는 주장이 계속해서 제기되고 있다. 이 경우 공공주택 프로그램을 제외한 영역을 분리하여 민영화하는 방안이 거론되고 있다.

3. 주요국의 주택정책이 우리나라에 주는 시사점

가. 주택정책의 목표의 일관성 회복

앞에서 제기된 바와 같이 한국의 주택정책은 ‘주거안정’과 ‘경기활성화’ 사이에서 일관성을 유지하지 못했다. 주거문제가 주요 사회 문제로 이슈가 될 때는 주거안정이 목표로 되다가도, 막상 외부적 충격 혹은 내수경기 침체가 발생하는 경우 주거안정보다는 집값 상승을 인정하고, 이를 기반으로 개발을 통한 투자수요 확대를 통해 경기를 부양하는 것으로 정부의 정책 목표가 변하게 된다. 이러한 최적정책의 동태적 비일관성 문제를 극복하기 위해서는 주거에 대한 정부의 인식을 재정립하고, 목표를 명확하게 설정할 필요가 있다. 만일 주택정책의 주요대상이 ‘주거안정’이라면, 주택을 경기활성화의 수단으로 활용해서는 안되고, 집값 상승에

38) National Post, “Good reasons to start now with CMHC privatization,” 2012. 10. 30.(공공기관연구센터 11월 해외공공기관 동향 참고)

대한 시장의 기대가 사라지도록 강력한 정부규제를 실시하여야 할 것이다. 이 경우 시장은 주택을 통한 이익창출을 기대하지 않게 되고, 집값은 장기적으로 안정될 수 있을 것이다. 반면 정부가 목표하고 있는 것이 '사회약자·소외계층 주거지원'이라면, 정부는 사회약자의 주거 정책을 제외한 나머지 부분에는 개입을 줄이고 시장에 맡기려는 노력이 필요할 것이다.

나. 정부의 개입 수단 정비

정책목표가 명확해지면, 정책목표를 달성하는 수단 또한 일관성 있게 적용되어야 한다. 주요국의 사례를 살펴보면 주택시장이 비교적 안정된 국가들에서는 나름의 정책기조를 유지하면서 보완적으로 정책수단을 도입하여 개입하였다. 시장주도적 국가에서는 정상적 시장주의의 회복을 위해 정부의 시장 통제 및 개입을 최소화하고 금융을 지원하면서, 최저생활계층 지원에 집중하고, 주택금융 활성화, 임대료 보조, 건설자금 융자 등 시장의 거래기능을 침해하지 않는 범위내에서 시장기능을 활용한 정책수단을 사용하고 있다. 정부주도적 국가에서는 최저생활계층뿐 아니라 중산층의 주거문제까지 정부의 정책 목표로 삼고 막대한 재정투입을 통한 대량주택공급, 분양가 상한제, 양도차익 환수 등 시장의 수요와 공급에 영향을 미치고 통제하는 방식으로 정책을 실시한다. 이를 수행함에 있어 개별국가의 국민적 성향, 문화적 바탕, 시대적 배경 등을 반영하여 각각의 주택인식에 따른 정책을 사용해 왔음을 알 수 있다. 시장주도형 국가에서는 직접개발이나 시장개입을 통한 양도차익 환수 등의 정책수단은 배제하였다. 정부주도형 국가 및 제3섹터 국가에서는 토지의 대부분이 국가소유였기 때문에 주택건설 및 거래 등을 정부와 공공기관이 통제하는 것이 가능하였다.

현재 우리나라에서 실시되고 있거나 도입이 검토되고 있는 주택정책들은 시장주도형 국가에서 시도한 정책과 정부주도형 국가에서 시도된 정책이 망라되어 있다. 주택금융, 임대료 보조 등 시장을 활용하는 방식과 분양가 규제, 세제를 이용한 양도차익 환수, 공공부문에 한해 건설가능한 보금자리 주택 공급 등 시장에 직접 공급하는 방식이 모두 활용되고 있다. 주요국의 사례를 통해 볼 때 정부는 향후 우리 정부가 취하여야 할 정책목표를 설정하고 그에 맞는 주택 정책 수단을 선택하고 필요한 정책을 선별·정비하는 등 합리적인 정부개입 방안을 설계하여야 한다. 공공기관의 역할 또한 그에 맞게 재정립되어야 할 것이다.

다. 정부정책 설계에 따른 고려사항

정부의 주택시장 개입은 단기간의 주거안정을 달성하기 위해 손쉬운 방법으로 보이나, 정부 개입은 공급자 위주의 정책수행으로 상당한 비효율을 유발할 수 있다. 앞 장에서 제기된 바와 같이 우리나라 주택정책은 만성적인 초과 수요(주택부족)를 전제하고 공급 위주, 중앙 계획 위주의 정책을 실시한 바 있다. 이로 인해 짧은 시간에 상당히 많은 주택이 건설되었고, 도심의 주거문제 해소에 기여한 바가 있다. 그러나 이후 계속되는 공영개발 방식은 총량적 공급확대에만 주력하여 주거공급규모, 건설지역 등에 있어 실질적인 수요를 반영하지 못했고, 그 결과 대규모 지방 미분양 사태가 발생하였다. 또한 2003년 이후 주택시장에 실시된 강력한 정부통제는 주택업계 종사자들의 상당한 반발을 불러일으켜 당시 엄청난 사회갈등을 유발한 전례가 있다. 우리나라는 주택의 투자기능을 인정해 온, 사실상 시장주도형의 국가였음에도 불구하고 급격한 정부통제를 실시한 결과로 나타난 일종의 부작용이었던 셈이다. 당시 부동산 정책의 모델인 싱가포르를 우리나라 서울 정도의 도시국가로서 이미 60% 이상의 토지가 정부소유인 배경하에서 정책을 시행했다는 점을 고려할 때 이 국가에서 시행한 완전한 정부통제를 우리나라에 적용하기에는 사실상 어려운 상황이었다.³⁹⁾ 싱가포르의 경우에도 공공주택시장에 시장친화적 정책을 도입하고 있으며, 16%에 해당하는 민간부문에 있어서는 정부 개입을 전혀 하지 않는다는 점을 고려할 때 주택시장 전체에 대한 국가의 통제·개입은 적절한 방법이 아닐 수 있다.

한편 정부개입에 있어서 최근 트렌드인 시장화와 제3섹터의 활용 등에 대해서 적극적으로 검토할 필요가 있다. 정부가 모든 것을 통제할 수 없다는 것이 이미 우리나라뿐 아니라 싱가포르에서도 확인된 사항이기 때문이다. 주택시장기능의 정상화와 함께 수요자가 원하는 주택을 공급하기 위해 민간단체 및 지방자치단체의 역할을 강화하고 효율적인 주택배분이 이루어질 수 있도록 정책을 설계할 필요성은 세계 각국의 정책에서 나타나고 있다. 일본이 정부 및 중앙 공공기관의 역할을 '지원' 및 '조정'에 한정하고 민간 및 지역 역량을 촉진시키는 데 역점을 둔 것은 우리에게 상당한 시사점을 제공한다.

39) 싱가포르 HDB 직원은 국민 4인당 1인에 해당할 정도로 싱가포르 정부는 주택정책에 많은 재원을 할당하고 있으며, 작은 국토의 특성상 통제가 유리함

IV. 결론

우리나라는 급격한 경제성장을 경험하면서, 주택에 대한 만성적인 초과 수요 상태에 놓여 있었다. 이 과정에서 주택가격은 급격하게 상승해 왔고, 서민의 주거안정을 위한 정부의 개입이 적극적으로 이루어졌다. 그러나 주택정책은 때로는 경기부양의 수단으로 이용되기도 하면서 정부의 주택정책은 일관성을 잃고 시장에 주택가격 상승에 대한 기대감이 사라지지 않게 되었다. 주택시장의 만성적인 초과수요와 정부정책의 비일관성으로 인해 발생한 무분별한 주택구입은 현재의 주택문제를 대거 양산하는 결과를 낳게 되었다. 대규모 지방 미분양 사태, 부동산 프로젝트 파이낸싱(PF)부실, 저축은행 부실, 깡통주택, 하우스 푸어 등등의 사회문제가 속출하게 된 원인 중 하나는 바로 과도한 정부개입으로 인한 시장의 자기청산능력 감소라고 볼 수 있다. 시장에서 선택은 개인의 책임임에도 불구하고, 정부의 정책이 과도하게 개입되면서 일종의 보증처럼 작용하여 개인이 투자에 따른 위험을 충분히 고려하지 않은 채 선택하게 되는 현상을 낳게 되었다.

이러한 문제를 해소하기 위해서는 정부의 주택정책 목표를 확정하여, 주택정책의 비일관성으로 인해 왜곡된 시장의 기대를 바로잡고 신뢰를 확보할 필요가 있다. 주택정책의 목표를 명확히 설정하고 장기적으로 해당 목표를 달성하기 위한 정책수단을 사용할 필요가 있다. 현재 우리나라에서 실시되고 있는 정책은 시장주도적 국가에서 사용하는 방식과 정부주도적 국가에서 사용하는 방식이 동시에 적용되고 있다. 시장을 활용하는 방식과 시장에 개입하는 방식 두 가지를 동시에 사용하는 것은 서로 상충된 효과를 발생시킬 우려가 있으므로 정부는 현재 우리의 주택시장의 상황을 기반으로 하여 향후 우리나라가 가야할 주택정책의 목표를 제시하고, 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단을 정책기조에 맞게 선별·정비하여 합리적인 정부개입 방안을 설계할 필요가 있다. 공공기관의 역할 또한 이와 한 맥락에서 정비되어야 할 것이다.

우리나라는 2010년 기준으로 주택보급률이 100%를 넘어섰고, 주택 수요 및 가격이 안정세에 있어 공급자 위주의 향후 총량적인 공급 확대보다는 수요자 중심의 '주거복지' 및 '주거환경개선' 등이 중요한 정책 아젠다로 대두될 전망이다. 정부의 역할은 전처럼 주거단지를 개발하거나 주택을 대량으로 공급하는 것이 아닌, 기존 주거단지의 재생을 조정하고 주택을 재분배에 하는 데 보다 초점이 맞춰질 것으로 보인다. 일본의 경우에도 이러한 트렌드에 맞

추어 기존의 주택공사를 도시재생공사(Urban renaissance, UR)로 개편하고 공공주택 건설보다 도시재생의 코디네이터로서 민간과 지방정부를 연결하는 역할을 담당하도록 그 기능을 조정할 바 있다. 이와 같이 우리정부도 우리의 현 상황을 정확하게 진단하고 장기적 시야에서 주택정책 및 주택관련 공공기관에 대한 기능을 재정비해야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 국토도시연구원, 『비축토지 매입기준 및 해외사례 연구』, 2008.
- 국토해양부, 「주택종합계획(요약)」, 국토해양부 보도자료, 2003.
- 국토해양부, 『2010년도 주거실태조사 연구보고서』, 2011.
- 기획재정부, 『나라살림 예산개요』, 2005~2012.
- 김용순, 「선진국 사례로 살펴본 주택정책」, 『주택문제의 해법』, 삼성경제연구소, 2005.
- 박현주, 「스웨덴의 주택정책 개관」, 『국토연구』, 1993.
- 이동훈, 「소규모 맞춤형 공공임대주택 공급전략」, 서울시정개발연구원, 2011.
- 이원재, 「캐나다 주택정책 및 금융제도」, 2001.
- 이재연, 『주택금융제도의 국제 간 비교 및 정책 제안』, 한국금융연구원, 2011.
- 임서환, 「주택공급 민영화: 공공주택공급체계 전환의 과제」, 『주택연구』, 제7권 제2호, 1999.
- 임재현 외, 『주택정책론』, 2008.
- 장근익 외, 「해외 주요 주택금융전담기관의 업무현황 비교」, 『주택금융월보』, 2004. 9.
- 장성수 외, 『일본의 주택정책』, 주택산업연구원, 2011.
- 진미윤 외, 『싱가포르의 주택정책과 주택공급체계』, 2005.
- 하성규, 『주택정책론』, 2000.
- 한국은행, 「미국주택금융시장의 구조개혁과 향후 전망」, 『해외경제포커스』, 2012. 1. 5.
- 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사: 국토·환경』, 2010.
- 홍지영, 「미국주택금융개요와 특징」, 『주택금융월보』, 2005. 5.
- CMHC Annual Report 2011
- Housing Statistics in the European Union 2010, 2010.11
- Ginnie Mae, “Annual Report 2011”
- Fannie Mae, “Fourth-Quarter and Full-Year 2011 Results”

National Post, “Good reasons to start now with CMHC privatization,” 2012. 10. 30.

Strait Times, “\$1 million HDB flats ‘best value’ for money,” 2012.10.11.

싱가포르 HDB, <<http://www.hdb.gov.sg>>

일본 UR, <<http://www.ur-net.go.jp>>

일본 주택금융공사, <<http://www.jhf.go.jp>>

e-나라지표, <<http://www.index.go.kr>>

국가통계포털, <<http://kosis.kr/>>

11. 국제곡물가격 급변에 대응하는 공공기관의 역할

홍 윤 진

국제곡물가격 급변에 대응하는 공공기관의 역할

홍윤진

목 차

I. 서론	250	2. 종합상사(민간)와 젠노(全農)중심의 유통망 확보 전략	263
II. 국제곡물가격 동향 및 우리나라 수급 현황	250	V. 향후과제 및 공공기관의 역할	264
1. 국제곡물가격 동향	250	1. 민간과 정부의 합리적 역할 분담	264
2. 곡물가격이 불안정해지는 요인 및 영향	252	2. 해외농업개발사업(생산형)과 국가곡물 조달시스템(유통형)의 연계방안 마련	265
3. 우리나라 곡물수급 현황	254	3. 공공 간, 공공·민간 간의 상호 정보교류 및 협력 필요	266
III. 곡물수급 안정화를 위한 정부정책	257	4. 대상국의 다변화 가능성 모색	266
1. 해외농업개발사업	257	5. 국제농업개발협력과의 연계 전략 강화	267
2. 국가곡물조달시스템 구축	259	참고문헌	268
3. 해외농업개발사업 및 국제곡물조달시스템 구축의 문제점	261		
IV. 일본의 해외농업개발사업 및 유통망 확보사례	262		
1. 장기간의 민관합작투자를 통한 브리징농업개발	262		

Abstract

최근 5년간 국제곡물가격이 반복적으로 급등세를 나타내 최고치를 갱신하면서 글로벌 식량위기가 초래되어 사회 불안이 가중되었다. 2007년 이후 국내에서도 식량문제에 대한 우려가 높아지자 정부는 안정적인 곡물확보를 위해 다양한 대책을 마련하였는데 이 가운데 대표적인 것이 해외농업개발사업과 국제곡물조달시스템 구축사업이다. 이 두 사업은 공공기관인 한국농어촌공사와 한국농수산물유통공사를 통해 시행되고 있는데 사업진행에 어려움을 겪고 있다. 따라서 국제곡물가격 급변의 원인을 살펴보고 곡물수급 안정화를 위한 공공기관의 역할로써 첫째는 해외농업개발사업의 민간과 정부의 합리적 역할 분담, 둘째 생산형과 유통형사업의 연계방안 마련, 셋째 공공기관 간, 공공-민간과의 상호협력, 넷째 대상국의 다변화 가능성 모색, 마지막으로 국제농업개발협력과의 연계 강화로 요약하였다.

I. 서론

2007~2008년, 2010~2011년 두 차례¹⁾에 걸쳐 옥수수, 밀, 콩(대두)등의 국제곡물가격이 급등세를 나타내 최고치를 갱신하면서 글로벌 식량위기가 초래되었고, 애그플레이션(agflation²⁾)이 촉발되어 2006년 이전 가격에 비해 품목별로 60~160%나 높은 수준을 이어가고 있다.

우리나라의 곡물자급률은 2010년 26.7%(사료용 포함)에 불과하며 이 가운데 쌀을 제외하면 밀(0.8%), 옥수수(0.8%), 대두(8.7%)로 거의 전량 수입에 의존하고 있는 실정으로 국제곡물가격 불안정성의 확대는 우리나라에도 심각한 영향을 미치고 있다. 이에 정부도 안정적인 곡물확보를 위해 한국농수산식품유통공사(aT)를 통한 국가곡물조달시스템 구축, 「해외농업개발협력법」³⁾ 시행을 통한 해외농업개발사업(한국농어촌공사), 식량자급률 목표치 설정 등과 같은 대책을 실시하고 있으나 시행 초기부터 어려움이 있음이 드러나고 있다. 따라서 본고에서는 국제곡물가격 동향의 전반적 흐름을 살펴보고, 우리나라의 곡물수급 현황, 수입구조 등에 대한 이해를 통해 안정적인 곡물수급을 위한 정책 현황 및 공공기관의 역할 등을 검토해 보고자 한다.

II. 국제곡물가격 동향 및 우리나라 수급 현황

1. 국제곡물가격 동향

과거 농업문제에서 가장 핵심적인 사안은 농산물 과잉⁴⁾ 문제였으나, 2000년대에 들어 국제 곡물 수요증가가 생산증가보다 우위를 나타내면서 곡물수급이 과잉기조에서 부족기조로 바뀌어가고 있다.

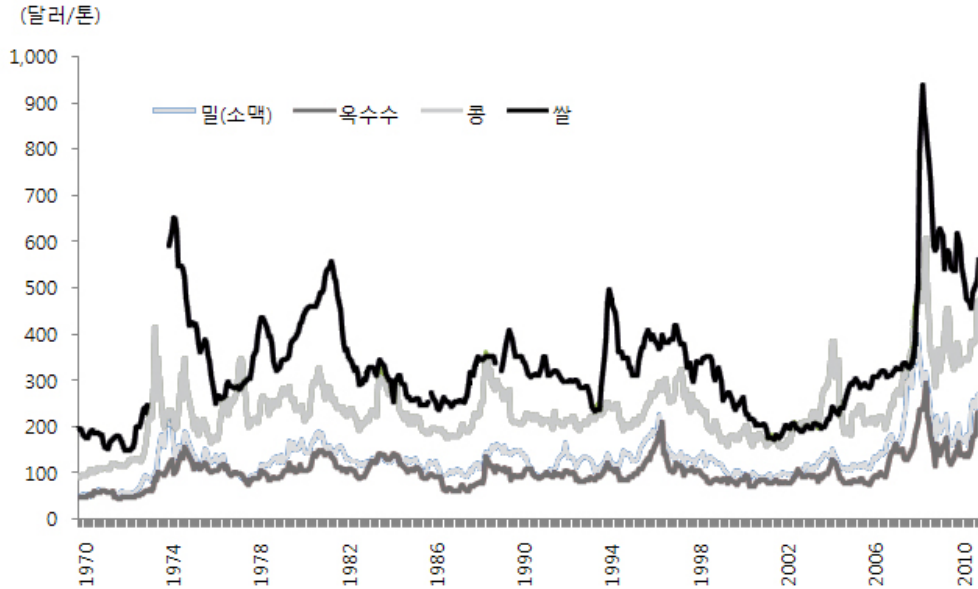
1) 2012~2013년에도 미국 중서부 지방의 극심한 가뭄으로 곡물가격 불안정 현상이 심화된 바 있음

2) 농업(agriculture)과 인플레이션(inflation)을 합성한 조어로 농산물가격 급등으로 일반 물가도 동반 상승하는 현상을 일컫음

3) 법률 제10843호, 2011.7.14. 제정, 시행 2012.1.15.

4) 우루과이라운드 농산물 협상도 농산물 과잉문제 해결이 협상 출발의 한 요인이었음, 그러나 기조의 변화에 따라 곡물 부족 및 분배 문제가 세계농업의 주요 과제로 등장하기 시작함

[그림 1] 1970~2010년 국제곡물가격 추이



자료: 한국농촌경제연구원, 「해외곡물시장정보시스템 세계 곡물가격 동향」

국제곡물가격은 1970년대 초 밀, 옥수수, 대두(콩) 가격이 폭등하면서 식량위기가 초래된 이후 수차례 급등락하였지만 1980년대부터 2006년 중반까지는 대체로 일정한 가격변동 범위 내에서 안정추세를 유지해 왔는데, 곡물재고 부족 등과 같은 원인으로 2007~2008년에 가격이 급하게 상승하면서 과거의 가격변동 범위를 크게 벗어나 2008년에는 옥수수, 밀, 대두, 쌀 모두 사상 최고치를 갱신하며 애그플레이션이 발생하였다.

급등세를 보이던 국제곡물가격은 2008년 여름 이후 안정 추세를 나타내다가 2010년 7월 이후 다시 가격이 급등⁵⁾하였으나 2011년 9월 이후 세계 경제 불안과 곡물생산 증가 등으로 국제곡물가격이 하락세를 나타내 <표 1>에서와 같이, 같은 해 12월 톤당 옥수수는 243달러, 밀은 247달러, 대두는 427달러 수준을 나타내고 있다. 그러나 하락세를 유지하고 있다고 해도 가격수준은 2010년 6월에 비해 옥수수는 80%, 밀은 45%, 콩은 24%, 쌀은 22%나 높은 수준, 2005~2006년에 비해서는 품목별로 60~170%나 더 높은 수준임을 알 수 있다.

5) 옥수수는 과거 최고치를, 쌀은 2011년 중반 태국·베트남 등지에서 발생한 홍수와 태국의 쌀 수매제 실시 발표로 가격이 급격히 상승

〈표 1〉 최근 국제곡물가격 비교

(단위: 톤/달러)

	밀	옥수수	콩	쌀	
				장립종	중립종
2005~2006년	142	88	214	334	484
2007~2008년	315	203	462	621	694
2010년 6월	170	135	344	452	739
2011년 12월	247	243	427	551	750
2012년 12월	294	283	550	599	783

자료: 한국농촌경제연구원, 「해외곡물시장정보시스템 세계 곡물가격 동향」, 시카고상품거래소 (CBOT)

이처럼 국제곡물가격이 단기간에 반복적으로 폭등세를 나타냈고, 이전에 비해 확연히 높은 가격대가 형성되어 5년 이상 지속되고 있다는 점이 이전의 가격변동 추이와 비교해 다른 특징이라고 할 수 있다.

이러한 가격상승은 일정한 시차를 두고 식품가격 상승요인으로 작용하게 되어 일반적으로 4~7개월의 간격을 두고 국내 물가에 반영되게 되는데 우리나라는 곡물수입 5위⁶⁾ 국가로서 국제곡물가격 변동성에 매우 취약하며 연간 1,500만톤의 곡물수입이 미국 등 소수 국가 생산물에 편중되는 등 수입구조도 소수의 곡물메이저들이 장악하고 있어 수급이 불안정하고 구매비용이 상승할 수밖에 없는 구조이다.

2. 곡물가격이 불안정해지는 요인 및 영향

국제곡물 수급 및 가격은 기본적으로 생산 동향, 인구 및 소득변화 등과 같은 요인에 크게 영향을 받아왔으나 최근에는 종전과 다른 요인들이 복합적으로 영향을 미치면서 곡물시장의 불안정성을 심화시키고 있으며 크게 아래 세 가지 요인으로 볼 수 있다.

가. 빈번한 기상이변 발생

농업은 기본적으로 자연을 기반으로 생산 활동이 이루어지므로 기상변화가 농작물 생산 및 가격에 큰 영향을 미치는데 최근에는 지구 온난화로 기상이변이 빈번하게 발생하고 주로

6) 주요 곡물수입국(2011년도 기준, 백만톤): 1위 중국(65), 2위 일본(25), 3위 멕시코(19), 4위 이집트(18), 5위 한국(14)

극심한 폭염과 폭설, 홍수 등의 형태로 나타나 예측 및 대응이 어렵고 피해규모가 크다는 특징이 있다. 2007~2008년 위기 시에는 기상이변으로 인해 증가하는 곡물 수요를 공급이 따라가지 못하면서 쌀 등 곡물 재고율이 위험 수준 이하로 하락하여 발생하게 되었고, 2010~2011년 발생한 위기 시에는 2010년 여름 엘니뇨로 인한 가뭄이 심각해지자 러시아가 곡물수출을 금지, 러시아에 대한 밀 수입 의존도가 높은 중동 및 북아프리카 국가들의 사회적 불안이 심화되기도 하는 양상을 띠었다. 2012년에는 전세계 곡물 1위 생산국인 미국 중서부 지방 가뭄으로 인해 옥수수 생산이 감소하면서 인도네시아와 이란 등에서는 사회불안 조짐이 보이기도 하였다.

〈표 2〉 최근 5년간 곡물가격 급등 원인 및 파급 영향

구 분	2007~2008년 위기	2010~2011년 위기	2012~2013년
주 원인	수요증가	러시아 곡물 수출 금지	미국 중서부 가뭄
대표적 피해국가	호주(가뭄/고온)	러시아(가뭄/고온)	미국(가뭄/고온)
주요 불안품목	쌀, 밀	밀	옥수수
곡물재고율 ⁷⁾	17.4%	20.7%	18.8%
정치적 파급	이집트 등 약 60여개국 시위 발생	중동 및 북아프리카 폭동사태로 연결	인도네시아, 이란 등 사회불안 조짐

자료: 삼성경제연구소, 『CEO Information』, 864호, 2012.

나. 바이오연료용 곡물의 수요 급증

석유 의존도가 축소되고 온실가스 감축을 목적으로 각국에서 바이오연료 의무사용 규정⁸⁾이 확대됨에 따라 전체 곡물생산량 중 식량비중이 감소할 수 밖에 없는 상황이 되었다. 바이오연료⁹⁾는 곡물, 나무, 해조류 등과 같은 유기자원(bio mass)을 원료로 하여 생산하는 에너지로 바이오에탄올¹⁰⁾, 바이오디젤 등이 있는데 전세계 바이오연료 생산량 가운데 80%는 바

7) 곡물재고율은 곡물재고량/연간소비량으로, 20% 이하이면 위험 수준인데 세계농업기구(FAO)는 최소 17% 이상을 권고하고 있음

8) 특히 2005년 「에너지정책법」에서는 바이오에탄올 등과 같은 신재생연료를 자동차연료에 혼합, 사용하는 것을 의무화하는 제도를 도입(75억갤론)했고 2007년 「에너지 자립 보장법」에서는 기본의 재생가능 연료 기준은 대폭 확대하여 2022년까지 360억갤론 사용을 의무화함

9) 세계 바이오연료 소비추세(단위: 천만배럴): ('00) 7 → ('02) 123 → ('05) 207 → ('08) 495

10) 바이오에탄올은 옥수수, 사탕수수 등과 같은 작물의 녹말이나 당분을 발효시켜 제조, 바이오디젤은 콩과 같은 유지작물, 폐식물기름 등 식물성 기름을 화학 변화시켜 제조

이오에탄올이다.

이 생산량 가운데 미국이 40.5%로 가장 많이 생산하고 그 다음은 브라질이 25.8%, EU(27개국)가 5.8%, 중국이 4.1%를 생산하고 있다. 세계 최대 옥수수 생산국인 미국(전세계 생산량의 40.9%)에서는 주로 옥수수를 이용하는데 2004~2005년도 3,120만톤에서 2011년에는 1억 2,200톤으로 늘어나 미국 전체 옥수수 소비량의 42%를 차지하고 있어 곡물가격에 미치는 영향이 상당히 크다. 특히, 바이오연료 생산을 위한 보조금으로 농가에 기득권 세력이 형성되어 향후 생산량 감소가 쉽지 않을 것으로 전문가들은 전망하고 있다.

다. 국제곡물시장의 투기자금 유입

빈번한 기상이변으로 생산이 불안해지고, 곡물 수요가 크게 늘어나자 시세차익을 노린 투기자본이 대량 곡물시장에 유입되면서 곡물가격에 영향을 미치게 되는데, 국내 밀가루가격은 2007년 1월 ~ 2008년 7월 사이 52%가 인상되었고 농협의 사료가격은 2006년 11월 ~ 2008년 7월 사이 63%가 인상되는 등 국내 물가에 큰 영향을 끼쳤다. 그런데 이런 상황들이 실수요자가 아닌 투기자본에 의해 곡물시장이 왜곡되는 양상을 함께 띠고 있어 2011년 프랑스에서 열린 G20 농업장관회의에서는 투명성 확보를 위해 유엔식량농업기구(FAO)를 중심으로 농산물시장정보시스템(AMIS: Agricultural Market Information System)을 창설하기도 하였다.

3. 우리나라 곡물수급 현황

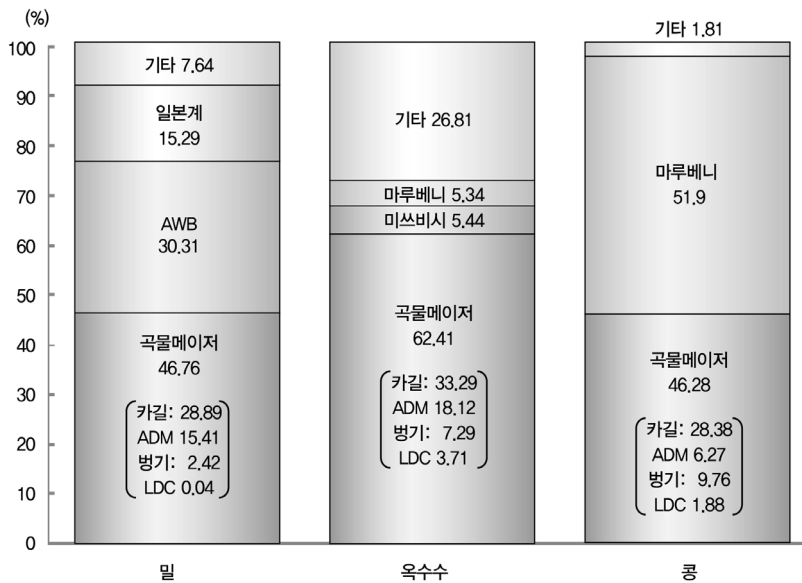
우리나라 곡물 수요와 공급은 빠른 경제성장 과정에서 가공용과 사료용 곡물소비의 증가세에 힘입어 1970~1980년대에 크게 증가했었고 2010년까지 꾸준히 증가해왔다. 그러나 공급증가는 국내생산보다는 수입에 의해 이루어졌고, 그 결과 전체 곡물공급량에서 수입량이 차지하는 비중도 1970년 19.9%에서 1990년 50.3%, 2000년 64.7%, 2010년 66.5%로 대폭 늘어나는 등 빠른 경제성장과정에서 식량자급도는 낮아지게 되었다.

가. 우리나라의 곡물 수입구조

국제곡물유통량의 80% 이상이 카길(Cargil), ADM, 병기(Bungi), LDC등 4대 곡물메이저에

의해 장악되어 있는데 [그림 2]에서 볼 수 있듯이 우리나라 역시 대규모 곡물메이저¹¹⁾를 통한 수입이 집중되어 있음을 알 수 있다. 이들은 곡물 수송·가공·선적·하역·저장 등 유통 전 과정을 장악하여 막강한 영향력¹²⁾을 행사하는데 최근에는 사업영역을 축산, 사료제조, 식품, 석유, 바이오연료, 종자, 금융까지 확대하고 있는 추세이다. 앞서 설명한 바와 같이 우리나라도 연간 곡물수입량이 1,500만톤을 넘어섰고, 세계 5위의 곡물수입국이 되어 국제곡물 가격에 크게 영향을 받는 구조이며 곡물수입도 곡물메이저를 비롯한 국제 곡물 대기업이 장악하고 있다.

[그림 2] 공급사별 주요 곡물수입 현황 (2003~2008년)



자료: 한국농촌경제연구원, 「국제 곡물시장 분석과 수입방식 개선방안」, 2009.

나. 곡물자급률 동향

국내 곡물자급률 동향을 <표 3>에서 살펴보면, 쌀 이외의 밀, 옥수수, 콩의 자급률이 극히 낮다는 점을 파악할 수 있는데 쌀의 경우 높은 자급수준(2001~2009년 연평균 99.9%)을 유지하고 있으나 밀(0.8%), 옥수수(0.8%), 콩(8.7%)은 매우 낮다.

11) 곡물메이저는 국제곡물시장에서 막강한 영향력을 행사하는 초대형 다국적기업을 일컫음

12) 위와 같은 사업기반을 바탕으로 농가에 자금을 융자하거나 종자, 비료, 농약 등과 같은 농자재를 제공하고 수확 농산물을 확보하는 형태로 농가를 장악함

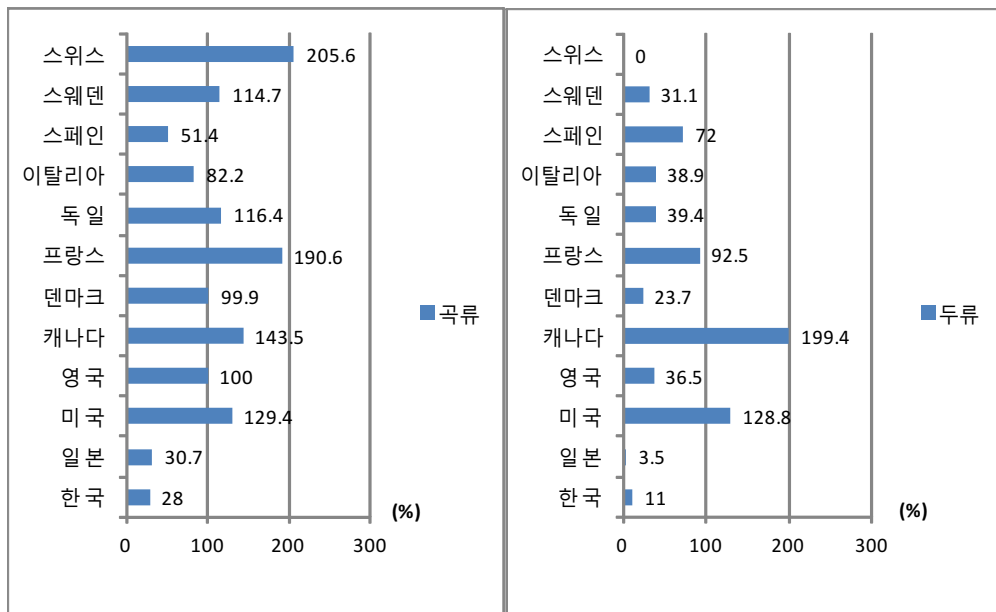
〈표 3〉 국내 곡물자급률 추이

(단위: %)

구분	1970년	1980년	1990년	2000년	2005년	2010년
쌀	93.1	95.1	108.3	102.9	99.4	104.6
밀	15.4	4.8	0.05	0.1	0.2	0.8
옥수수	18.9	5.9	1.9	0.9	0.9	0.8
두류(콩)	86.1	35.1	20.1	6.4	9.7	8.7
사료용 제외 곡물자급률	86.2	69.6	70.3	55.6	55.3	54.9
곡물자급률	80.9	56.0	43.1	29.7	29.4	26.7

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계 2011」 재구성, p.300.

[그림 3] 세계 각국의 곡류 및 두류 자급률



자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계 2012」 재구성, p.310.

또한 [그림 3]에서 볼 수 있듯이 우리나라의 곡물자급률은 OECD회원국가 31국 중 29위로 일본과 함께 최하위권에 머물고 있다. 이렇게 식량자급률이 매우 낮다는 것은 안정적인 식량 공급이 크게 위협받을 수 있다는 것을 의미하며 식량안보 차원에서 곡물자급률 제고가 필요하다고 볼 수 있다.

식량자급률이 장기적 추세로 하락하고 있는 요인은 ① 국민들의 식생활 패턴이 빠르게

변화하여 쌀 소비가 크게 준 대신 축산물 소비 증가로 자급능력이 낮은 사료용 곡물과 대두 수입이 크게 늘어난 점, ② 이런 소비 변화에 국내 농업 생산이 적절하게 대응하지 못했다는 점을 꼽을 수 있다. 이에 따라 정부는 이러한 위기에 대응하여 2015년까지 곡물자급률 30%를 달성하고 장기적 관점에서 곡물자급률 50%로 확대할 것을 계획하고 있다.

Ⅲ. 곡물수급 안정화를 위한 정부정책

2007년 이후 국내에서도 식량문제에 대한 우려가 높아지자 정부는 안정적인 곡물 확보를 위해 다양한 대책을 마련하였는데, 이 가운데 대표적인 것이 해외농업개발사업과 국제곡물 조달시스템 구축사업이다.

1. 해외농업개발사업

정부는 2009년 해외농업개발 10개년 기본계획을 수립하여 해외농업개발사업(시행자는 한국농어촌공사)을 본격적으로 추진하였으며 2011년 7월 14일 「해외농업개발협력법」을 제정(2012.1.15 시행)하여 해외농업개발 사업·국제농업협력사업 지원, 해외농업개발투자회사 및 투자전문회사 설립, 개발자원의 국내 반입명령 등에 관한 법적 기반을 갖추게 되었다.¹³⁾

가. 주요 내용 및 현황

해외농업개발 사업은 민간주도로 해외농업(농장)을 개발하고, 정부는 전략수집, 기술, 정보, 교육, 외교, 금융 지원 등 측면 지원을 실시한다는 계획하에 2018년까지 밀, 옥수수, 콩 등 주요 곡물 연간 수입량 약 10% 수준의 해외 공급망을 확보하여 국제곡물수급이 불안정해질 때 해외에서 생산된 곡물을 국내로 반입하는 것을 목적으로 하고 있다.

13) 본 법령이 제정되기 전까지는 농축산물 및 임산물 해외개발사업은 지식경제부 소관인 「해외자원개발사업법」에 근거하여 실시하였음

해외농업개발 사업은 ① 농산물 생산에 필요한 농기계 구입 및 부대시설 비용(농장형 사업), 농산물 유통에 필요한 건조-저장-가공 등에 소요되는 비용(유통형 사업)에 대한 용자사업과 ② 농업환경조사, 사업타당성 조사, 컨설팅, 기반구축사업, 전문 인력 양성교육 훈련 등에 대한 보조사업으로 구분되어 지원 된다. 용자사업은 금리 연 2.0%, 3년 거치 7년 상환 조건으로 지원, 보조사업은 100% 전액 보조로 이루어진다.

나. 해외농업개발사업의 고려사항

해외농업개발사업은 자연환경은 물론 사회·문화·경제 환경이 다른 외국(특히 저개발국 다수)에서 농산물의 생산·유통 활동에 참여하는 것으로 여러 고려사항이 존재할 수밖에 없다.

대표적으로 ① 현지의 자연조건에 적응하는 데 많은 시간이 소요된다는 점, ② 현지 진출국 정치·경제·사회 환경변화로 인한 고위험이 항상 존재한다는 점, ③ 관련 인프라 조성이 제대로 되어있지 않을 경우 대규모 자금이 소요된다는 점, ④ 외국인 토지 획득에 제한이 있는 경우가 많다는 점, ⑤ 전문 경영인 확보에 어려움이 있다는 점, ⑥ 상업적 생산까지 빠르면 3년, 보통 5~10년이 소요되기 때문에 장기간 지속적인 투자가 필요하고 자금회전이 느리게 진행된다는 점 (농림수산식품부, 국제곡물 가격 상승 대응 T/F 제4차 회의자료) 등 많은 문제가 존재한다는 점을 들 수 있다.

그리고 가장 큰 어려움은 비상시에 생산된 농작물을 적시에 국내로 반입할 수 있는가 하는 점인데, 근래 들어 식량자원 내셔널리즘, 식량 무기화가 더욱 강화되어 안정적으로 곡물을 확보하지 못할 상황에 직면할 수도 있다. 또한 해외농지를 확보함에 있어 ‘농지수탈’ 또는 ‘토지수탈’이라는 국제사회의 부정적인 시각이 존재하기도 하는 반면, 해외농업개발에 투자하는 측면에서는 개발도상국에 대한 농업투자 확대는 농업기술 이전과 농업생산 확대를 통해 빈곤을 줄이고 경제발전에 기여하고 있다는 주장을 강조하고 있다.

특히 해외농업투자가 이루어지는 국가 및 지역은 대체로 저개발국가로 식량가격 폭등의 피해를 가장 크게 입는 곳이므로 해외농업투자자본도 자국의 식량 확보, 시장논리의 인식을 전환하여 이들 지역의 식량주권 확보, 지역주민의 생산기반 존중 등을 고려한 시스템을 확보하여야 한다(배민식, 2012)는 것이 전문가들의 의견이다.

이러한 맥락에서 민간기업만의 진출로는 신뢰성 문제 등 애로사항이 많아 국가차원의 지원과 공공기관의 역할이 중요하다.

2. 국가곡물조달시스템 구축

국제곡물시장은 소수의 곡물메이저가 장악하고 있고 우리나라는 수입곡물의 60~70%를 곡물메이저에 의존하는 취약한 수입구조이기 때문에 국제곡물수급이 불안정해지고 가격불안정이 심화될 수밖에 없는 상황이다. 이에 곡물메이저에 대한 수입 의존도를 줄이고 안정적인 수입곡물 확보를 위해 국내 기업이 자체적으로 곡물을 조달할 수 있는 시스템 마련이 요구되어 왔으나 국내기업들은 곡물수입사업 초기진입의 위험부담과 곡물메이저의 견제를 우려하여 사업진입을 기피해 왔다.

가. 주요내용 및 현황

2007~2008년 국제 곡물가격이 폭등하여 곡물수입에 어려움을 겪고 국내물가에도 큰 영향을 미치자 2010년 정부는 민간-공공기관 합동으로 곡물 유통사업에 진출하여 독자적으로 해외 곡물을 국내에 도입하는 ‘국가곡물조달시스템’을 구축하기로 결정하였다. 정부는 국가곡물조달시스템을 통해 2011년에 콩과 옥수수 10만톤을 도입하고, 이후 매년 도입량을 확대하여 2015년부터는 콩, 옥수수, 밀의 안정적인 재고수준을 고려하여 연간 수입량 1,400만톤의 30%인 400만톤(옥수수 250만톤, 밀 100만톤, 콩 50만톤)을 이 시스템을 통해 도입 할 것을 계획하였다.

이를 위해 2011년 4월 한국농수산식품유통공사(aT)는 삼성물산(곡물판매담당), 한진(미국 내륙운송), STX(해상운송)등 민간 3사와 총 250만 달러(aT 55%, 민간기업 45%)를 공동투자하여 미국에 현지법인 곡물회사 aT Grain Company를 설립하였다. 현재 곡물 유통시설인 산지 엘리베이터(country elevator)와 수출 엘리베이터(export elevator)를 확보하기 위한 작업을 추진하고 있고 미국 사업의 진행상황을 보아 점진적으로 브라질, 연해주, 우크라이나, 동남아 지역으로 진출을 확대할 계획을 가지고 있다.

〈참고〉 국가곡물조달시스템 구축사업 현황

- 국가곡물 조달시스템 구축사업 준비 ('10.2~9)
- 미국 시카고에 현지법인 설립 준비단 파견 ('10.9)
- 민간과 공동 TF 구성 및 협약 체결 ('10.12)

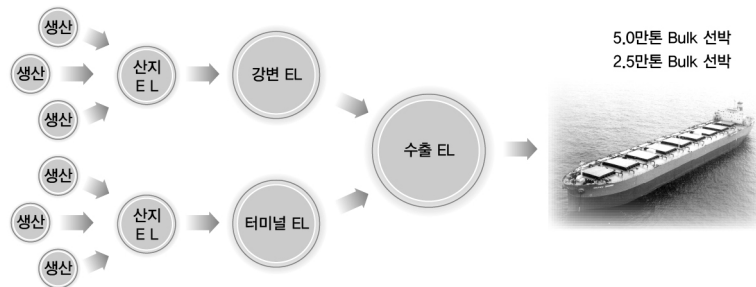
- 민·관 컨소시엄을 통한 미국 곡물회사 aT Grain Company 설립 ('11.4)
 - 참여사 : aT, 삼성물산, 한진, STX · 자본금 : 250만 불(aT 55%, 민간 45%)
 - ※ 본투자 시 aT 40%, 민간 60%(3개사 각 20%)로 지분 조정 예정
 - 역할 : 산지·수출 엘리베이터 확보, 운송 시스템 구축, 곡물 도입
- 미국 곡물유통망 확보 사업 본격 추진 ('11.4~)
 - 현지 곡물 전문가 확보를 통한 사업 전문성 증대
 - ※ 젠노, CGB, Cargill 등에서 20~30년 근무한 곡물산업 전문가 2인 확보
 - '11년 Non-GM 대두 1만톤 시범도입 ('11.10)
 - 산지 엘리베이터 확보를 위하여 현지 투자 자문사를 활용하여 확보 가능한 Target기업 발굴 및 인수 가능성 타진
 - 컨소시엄 참여사와 공동으로 수출 엘리베이터 지분투자 가능성이 높은 기업 발굴 및 실사 추진 계획

〈자료〉 한국농수산물유통공사 내부자료

나. 곡물조달시스템 구축의 어려움

미국은 대량거래 곡물의 유통경로가 정형화되어 있고, 대부분 대형 곡물메이저에 의해 유통 및 수출이 이루어지고 있는데 이를 뒷받침하는 핵심시설로 산지 엘리베이터, 강변 엘리베이터, 터미널 엘리베이터, 수출 엘리베이터가 [그림 4]와 같이 각 지역에 설치되어 있다.

[그림 4] 미국 곡물 엘리베이터¹⁴⁾를 통한 곡물유통



자료: 김병률·전인수·윤종열, 『식량안보 및 해외농업 물류체계 구축』, 2010.

14) 엘리베이터는 곡물 집하-보관용 창고로 산지(country), 강변(river), 터미널(terminal), 수출(export) 엘리베이터가 있음. 미국 전역에 수천기가 있는 산지 엘리베이터는 곡물 생산지 근처에 설치되어 농민들이 생산한 곡물을 집하, 보관함. 강변엘리베이터는 전국 강변에 약 260기(미시시피 강 유역에 180기)가 설치되어 산지엘리베이터에서 운송되어 오는 곡물의 중간 집결지 역할을 하며 국내 식품가공업자 또는 수출상에게 보내는 역할을 담당함. 터미널 엘리베이터는 전국 철도연선에 약 280기가 있어 수출 및 원거리 국내 수요용 곡물을 선적하고 수출 엘리베이터는 수출지 저장, 운송시설로 해안 항구에 위치하여 강변 또는 터미널 엘리베이터에서 공급받은 물품을 저장 및 품질관리 하면서 본선에 선적, 수출하는 역할을 담당함(한국농촌경제연구원, 『국제곡물시장 분석과 수입방식 개선방안』, 2009.)

그러나 미국 곡물 수출용 터미널은 대부분 카길, 병기, ADM 등과 같은 곡물메이저가 장악하고 있어 이들을 통하지 않고 직접 조달하기 위해서는 국제곡물유통시장의 수출용 엘리베이터를 확보하는 것이 무엇보다 중요한 과제라고 할 수 있다. 한국농수산물유통공사(aT)의 경우 수출 엘리베이터 확보를 위해 지분투자와 관련된 투자조건 검토 및 실사계획을 수립하였으나 견고한 진입장벽으로 인해 계획추진에 어려움을 겪고 있는 상황이다.

3. 해외농업개발사업 및 국제곡물조달시스템 구축의 문제점

과거 우리나라도 곡물가격이 급등할 때마다 정부에서는 해외농업개발이나 국제곡물시장 참여가 검토되었으나 곡물가격이 하락하면 바로 검토가 중단되곤 하였고, 해외 농업에 대한 경험·지식·정보·인력 등의 부족으로 실패로 끝나기도 하였다(배민식, 2012).

2009~2011년에 해외농업개발사업에 참여한 우리나라 23개 기업이 러시아, 브라질 등 9개국에 진출한 것에 대해 665억을 융자하였으며 옥수수, 콩, 카사바 등을 재배하는 데 확보된 양은 총 138,322톤이다. 그러나 이 가운데 국내로 반입된 것은 640톤(약0.4%)에 불과하다.

현재 진출기업들의 특징을 살펴보면 현재 우리나라 해외농업개발사업은 소규모로 이루어지고, 리스크가 높은 지역으로 진출하고 있는데(한국농촌경제연구원, 2011), 대부분이 합작투자보다 단독추진 형태를 띠고 있고, 해외농업개발사업의 최종목표가 해외에서 생산된 것을 국내로 반입하는 것임에도 1차적으로 현지판매를 고려하는 기업이 많으며, 해당 지역에서 생산된 물량을 확보하는 유통정보보다 국내기업이 현지에서 직접 생산하는 생산형 지원이 높고, 진출기업들은 자금규모, 지원조건, 전문인력 확보 및 농업기술지원, 외교지원, 농업인프라 등에서 많은 어려움을 겪고 있다고 밝히고 있다(한국농촌경제연구원, 2011).

국가곡물조달시스템구축과 관련해서는 aT는 수출용 엘리베이터 매입을 위해 곡물메이저와 접촉하였으나 팔려는 메이저가 없어 수출용 엘리베이터 확보에 어려움을 겪고 있고 당초 계획한 수입물량에 크게 못 미치는 실적을 보이고 있는 상황이다. 당초 2011년 중 식용 콩, 옥수수 각각 5만톤을 현지에서 구입하여 국내 조달할 계획이었으나 실제 도입물량은 콩 1만톤에 불과했다. 따라서 미국과 같은 곡물메이저의 장악이 덜한 브라질, 우크라이나와 같은 제3국으로의 진출방향 모색도 필요할 것으로 보여진다.

한편 해외 식량 확보를 위한 사업추진 체계가 이원화되어 혼선이 우려된다는 지적이 있

다. 앞서 살펴본 바와 같이 해외로부터 곡물을 안정적으로 조달하기 위해 한국농어촌공사가 해외농업개발사업을, 한국농수산식품유통공사가 국가곡물조달시스템을 구축하고 있는데 각기 서로 다른 방식으로 해외 식량 확보에 나섬으로써 사업의 연계성과 효율성 확보에 문제가 발생할 수 있어 양 사업이 유기적으로 연계될 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다.

IV. 일본의 해외농업개발사업 및 유통망 확보사례

앞서 제Ⅲ장에서 OECD회원국의 곡물자급률을 살펴보았듯 일본은 한국과 마찬가지로 최하위 수준의 곡물자급률을 보이고 있음에도 불구하고 장기간의 정부와 민간의 체계적인 노력으로 현재는 안정적인 곡물수입이 가능해졌다고 평가받고 있는 국가로서 장기적 관점에서 식량안보에 대응하는 사례를 보여주고 있다.

1. 장기간의 민관합작투자를 통한 브라질농업개발

일본 정부는 공식적으로 해외농업개발에 관여하지 않고 있으며 민간기업 중심으로 이루어진다고 밝히고 있으나, 해외농업개발에 간접적으로 관여하고 있으며 대표적으로는 일본 국제협력단(JICA)을 통해 브라질 세라도 지역의 농업을 개발한 사례이다.

1973년 일본은 미국으로부터 대두수입(일본 대두수입의 96%가 미국으로부터 이루어짐)을 금지당하자 식량안보 논의가 본격적으로 시작되었고, 당시 논의된 방안은 식량수입국 다각화, 농업개발수입, 식량공급기지 건설 등이었다. 이 당시 브라질 정부는 농업생산성 향상을 위해 획기적인 대책이 필요한 상황이었고, 일본 정부와 브라질 정부는 양국의 이해가 합의를 따라 ① 브라질 국내의 지역개발, ② 세계 식량공급 증대, ③ 일본의 식량안전보장이라는 목적으로 불모지라고 평가받던 세라도 지역을 개발하는 일본 - 브라질 간 ‘세라도 농업개발협력사업’을 추진하게 된다.

이 사업은 기술협력과 자금협력을 중심으로 추진되었고 1977년부터 1999년까지 약 22년(3기)에 걸쳐 추진하고 일본정부(JICA활용)와 사기업(49%)과 브라질 정부와 사기업(51%)이

지분을 가지는 합자회사 CAMPO를 설립하고 생산자와 조합을 선정하여 진행하였다. 이로 인해 1970년대 생산이 전무했던 대두 생산이 2,382톤(2001년)으로 증가하고 브라질이 대두 세계 2위의 생산국으로 정착하는 데 기여하게 된다. 일본의 대두자급률은 약 4%로 대부분을 수입에 의존하는 실정인데, 1980년 미국에서 96%를 수입하고 있던 것에 비해 1999년에는 79%로 그 비중을 저하시켰고 이는 브라질에서의 대두 수입증가(12%)로 인한 것이다(이재현, 2008).

일본의 브라질 세라도 농업개발사업은 불모지를 경작지로 개발한 해외농업개발사업의 대표적인 성공사례라고 평가받고 있다. 농장을 개발하는 생산형 사업으로 시작하였으나 브라질의 농업기술이 향상되어 대두 수출 2위 국가로 발돋움하는 계기가 되었고 이로 인해 양국의 우호적 관계가 지속되었으며 이를 유통까지 연계시켜 일본의 대두 수입처를 양분화할 수 있는 계기가 마련되었다는 점에서 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

2. 종합상사(민간)와 젠노(全農)중심의 유통망 확보 전략

우리나라보다 훨씬 대량의 곡물을 수입하고 있는 일본은 20~30년 전인 1970년대부터 민간기업과 우리나라의 농협중앙회에 해당하는 전국농업협동조합(全農, 젠노) 등이 미국 내 곡물 구매 저장시설 등에 투자하기 시작하여 해외 곡물조달체계를 확립해 나갔다.

해외곡물 확보를 위해 해외유통망을 구축하는 방법을 선택하여 미쯔이, 미쯔비시, 마루베니(민간종합상사)는 1969년 이후 미국 서부지역의 수출 엘리베이터를 인수하고 현지 법인을 설립해 곡물메이저 역할을 수행하게 된다. 일본의 젠노(全農)도 1979년 미국 뉴올리언스에 곡물 집하 보관용 창고인 대일 수출 엘리베이터를 설립하고 1988년에 산지 곡물 엘리베이터망을 소유한 유통회사 CGB사를 인수하여 적극적으로 유통망을 확보하였다.

위와 같은 사례들이 현재 우리나라가 추진하고자 하는 국제곡물조달시스템 구축 사업과 유사하다고 볼 수 있는데, 일본의 경우 상대적으로 곡물메이저의 미국시장 장악이 덜 심했던 30년 전부터 노력을 들여왔다는 점에서 현재의 여건과 차이점이 있음을 고려하여 사업 대상 국가와 방법을 다변화할 필요성이 있다고 보인다. 일본의 사례에서 볼 수 있듯 해외농업개발과 곡물시장의 유통망 확보는 장기간에 걸친 투자와 관리를 지속해야 환원이 가능한 프로젝트로 정부와 시행주체의 정책적 의지가 매우 중요하며 중장기적인 계획하에 사업을 시행해야 성과를 얻을 수 있을 것이다.

V. 향후과제 및 공공기관의 역할

2000년대 중반 이후의 글로벌 식량위기와 최근 곡물가격의 급등으로 인해 세계의 많은 국가들이 식량안보대책 마련을 위해 노력하고 있다. 특히 중국, 일본, 중동 등과 같은 대규모 식량 수입 국가들은 해외식량자원 확보에 대규모 투자를 확대하고 있으며, 개별국가의 정책만으로는 대응에 한계가 있음에 공감하여 G20와, APEC 재무장관회의, UN(FAO)등 국제기구에서도 곡물가격 안정을 위한 협력을 강화하고자 노력하고 있다.

최근 곡물가격이 또다시 급등하며 반복 증가세를 보이자 우리나라도 해외농업 직접진출 필요성이 제기되어 앞서 살펴본 바와 같이 쌀 이외의 곡물에 대한 비축제도 시행, 한국농어촌공사를 통한 해외농업개발, 한국농수산물유통공사를 통한 국가곡물조달시스템 구축 등 정부차원의 노력이 진행되고 있다. 대책의 일환으로 국내 생산 확대가 우선적으로 시행하는 과제이지만, 제한적인 국내 경지면적을 고려할 때 무조건적인 확대¹⁵⁾도 불가능한 상황이기 때문에 위와 같은 정책들이 절실한 상황이다.

1. 민간과 정부의 합리적 역할 분담

글로벌 식량위기 이후 해외곡물의 안정적 확보를 위해 해외농업개발 10개년 계획을 수립하여 ① 2018년까지 주요 곡물 국내 소비량의 10%물량을 해외로부터 안정적 공급망 확보 ② 국내 농업 및 연관 산업의 해외진출 활성화 ③ 해외농업개발 대상국과 상생협력관계 구축이라는 세가지 목표를 가지고 융자금 및 보조금 지원형태로 시행되고 있다. 그러나 과거에도 곡물가격이 급등할 때마다 정부에서는 해외농업개발이나 국제곡물시장 참여가 검토되었으나 곡물가격이 하락하면 바로 검토가 중단되곤 하였고, 해외 농업에 대한 경험·지식·정보·인력 등의 부족으로 실패로 끝나기도 하였다(배민식, 2012).

해외농업개발사업의 경우 단기간에 효과를 볼 수 있는 사업이 아니기 때문에 투자지원의 연속성이 중요하다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 일본의 사례에서와 같이 장기적 관점의 투자

15) 예를 들어 국내 축산물 수요를 완전 자급하려면 국내 경지면적을 모두 사료작물로 재배하여도 70% 수준 밖에 자급할 수 없으며, 국내 경지면적을 쌀 이외의 옥수수, 밀, 대두 등으로 대체하려면 막대한 재정자금 보조가 필요하여 보다 현실적인 식량안보대책은 수입을 안정적으로 하는 방안임을 전문가들이 지적하고 있음(김용택 외, 2011)

지원이 이루어져야 성공적인 사업성과를 이끌어낼 수 있다는 점과 개별기업들의 소규모 사업을 연계할 수 있는 정부 또는 공공기관의 컨트롤 타워 역할이 필요하다.

원활한 해외농업개발 사업을 추진하기 위해서는 현재 민간기업이 사업 주체가 되고 정부는 조사 및 용자사업을 통해 지원하는 사업 방식에서 좀 더 적극적인 방식으로 전환할 필요가 있다고 보여진다. 개별 민간기업이 자본력, 기술력, 경영능력을 모두 지니기에는 한계가 있으므로 이런 한계를 극복하고 효과적인 성과를 거두기 위해 다양한 투자방식을 고려해야 하기 때문이다(한국농촌경제연구원, 2012). 민간기업의 효율성을 살리는 동시에 국가차원의 식량안보, 전문성, 신뢰도 문제 등을 위해 공공기관이 추진주체가 되고 민간기업이 컨소시엄을 구성하여 진출할 수 있는 방안을 모색하여 사업의 성공 가능성을 높일 필요가 있다.

또한 생산한 곡물의 국내 도입량이 크지 않음을 고려할 때 국내로 들여올 시 다양한 지원을 통해 해당 진출기업의 생산비용을 절감시키는 방안이 필요하며 해외에서 생산하거나 확보한 물량을 국내 도입하기 위한 생산비와 운송비를 절감할 수 있는 정책지원이 필요할 것이다.

2. 해외농업개발사업(생산형)과 국가곡물조달시스템(유통형)의 연계방안 마련

2008년 곡물과동 이후 곡물업체들의 자산 가격이 큰 폭으로 상승하자 최근까지 가격 불안정 지속으로 해외에서 물량 및 시설확보가 어려운 상황이다. 특히 국제곡물조달시스템의 미국 진출은 곡물 확보 및 국내 도입을 위해 현지 엘리베이터 확보가 필수적인데, 곡물메이저의 진입장벽이 매우 높아 실현 가능한 방안으로 목표를 재정립할 필요가 있다. 유통시설 확보는 미국을 비롯한 주요 곡물수출 국가를 우선적으로 고려하여야 하지만 시장이 견고한 미국에만 국한하지 않고 시각을 다변화하는 것이 필요할 것이다. 또한 엘리베이터, 현지 내륙운송시설 등 과정에 필요한 시설투자나 관련 업체 인수 및 전략적 제휴 등의 체계적인 진출 전략이 중요하다.

투자방식에 있어서는 해외농업개발사업과 같은 생산형과 국제곡물조달시스템과 같은 유통형이 있다면, 이들을 연계하는 통합형으로 가는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 앞서 살펴본 해외농업개발사업 대상 진출국에 수출 엘리베이터 건설 등 생산 및 관련 인프라 마련 등 유통과 연계하는 방안을 마련하여 양 공사(한국농어촌공사, 한국농수산물유통공사)와 민간기업의 사업 시너지를 낼 수 있는 방향으로의 추진이 필요할 것으로 보여진다.

3. 공공 간, 공공·민간 간의 상호 정보교류 및 협력 필요

공공기관 간, 공공·민간기업 간의 상호 정보교류 및 협력을 통해 해외농업개발사업의 시너지를 창출할 수 있는 방안도 모색되어야 할 것으로 보인다. 현재 해외농업개발사업은 한국농어촌공사가, 국제곡물조달시스템 구축은 한국농수산물유통공사가 나누어 담당하고 있으며 이는 개별사업으로 각각 민간기업과의 협력을 토대로 추진 중에 있다. 그러나 해외농업개발 사업 추진 이전에 국내 수급이 필요한 곡물에 관한 사전협의를 거치는 작업에 공공기관 간의 상호 정보교류와 협력이 중요하게 작용할 것이다.

현재는 사업에 참여하는 민간기업이 투자 대상국에 대한 사전검토를 통해 가능성을 타진해보고, 농어촌공사에서 관련 인프라 정보수집 및 지원 등의 자문역할을 담당해 왔다. 그러나 해외농업개발사업의 경우 진출하는 대상국의 경작지나 기후 환경 등에 의해 재배가능 작물이 한정될 수 있으므로 이것을 사전적으로 국내 수급에 필요한 곡물이 무엇인지를 검토하는 과정을 통해 좀 더 국내에 도움이 되는 방향으로 전환할 수 있을 것이다. 또한 곡물수급동향에 관한 모니터링을 한국농수산물유통공사에서 담당하고 있으므로 해외농업개발을 준비하는 민간기업에게도 도움이 될 수 있을 것이며 생산 후 유통과정에 참여하는 방식 등 다양한 방안의 상호 협력방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

4. 대상국의 다변화 가능성 모색

aT는 국가곡물조달시스템 구축사업과 관련하여 미국 곡물사업 성숙단계 진입 후 브라질, 연해주 등 기타 국가 곡물조달시스템 구축을 추진한다는 계획을 가지고 있다. 남반구에 위치한 브라질은 북반구의 미국과 수확시기가 달라 상호 보완적 역할을 기대할 수 있다는 장점이 있으며 미국에 비해 상대적으로 곡물메이저의 장악이 덜하다고 볼 수 있어 미국시장에 비해 진출 가능성이 존재할 것으로 보여진다.

5. 국제농업개발협력과의 연계 전략 강화

향후 크게 증가할 가능성이 있는 공적원조사업자금과 해외농업개발을 잘 연계하여 농업 개발사업이 연착륙할 수 있도록 유도하는 방법이 있다(한국농촌경제연구원, 2012). 해외농업개발은 단기간에 성과를 거두기 어려운 사업이며, 개별기업 재정에 큰 부담을 지는 사업으로 사업초기에 정부의 촉매제 또는 지원자 역할이 중요하다. 정부의 공적개발원조자금(ODA)으로 소규모 시범사업을 시행하여 상대국과의 우호적 관계를 유지하고 이를 통한 기술이전 및 정보수집을 통해 자연스럽게 민간기업과의 긴밀한 협조체계를 구축하여 후발산업이 발전할 수 있는 방향도 모색할 필요가 있으며 특히 동남아시아와 아프리카 국가들은 농업개발 잠재력이 큰 지역으로 농업 및 농촌 개발모델을 이용하여 보다 적극적인 지원과 투자가 필요할 것이다.

참고문헌

- 김병률·전익수·윤종열, 『식량안보 및 해외농업 물류체계 구축』, 한국농촌경제연구원, 2010.
- 김용택 외, 『식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발과 자원 확보 방안 3차연도』, 한국농촌경제연구원, 2011.
- _____, 『식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발과 자원 확보 방안 2차연도』, 한국농촌경제연구원, 2010.
- 김화년 외, 「반복되는 국제 곡물가격 파동 - 애그플레이션, 피그플레이션, 유가상승」 『CEO Information』, 제864호, 삼성경제연구소, 2012.
- 배민식, 「국제 곡물수급 불안정성 확대에 따른 대응방향 모색」, 『NARS 정책보고서』, 제13호, 국회입법조사처, 2012.
- 성명환, 「세계 곡물 가격 동향」, 『세계농업』, 제136호, 한국농촌경제연구원, 2011.
- 이재현, 『일본의 해외농업개발 사례 및 동향』, 주일본국대사관 정책보고서, 2008.
- 한국농촌경제연구원, 「국제 곡물시장 분석과 수입방식 개선 방안」, 2010.
- 농림수산식품부, 『농림수산 주요통계 2012』.
- 농림수산식품부, 『농림수산 주요통계 2011』.
- 기획재정부, 「최근 국제곡물가격 상승요인 분석과 시사점」, 보도자료, 2012.
- 조선일보, 「[또 다른 위기, 애그플레이션] 자급률 27%... 공급 안정 위해 곡물회사 키워야」, 2012.10.05<http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2012/10/04/2012100403027.html>
- 한국농촌경제연구원 해외곡물시장정보 사이트, <<http://grains.krei.re.kr/>>
- 한국농수산식품유통공사 홈페이지, <<http://www.at.or.kr/>>
- 한국농어촌공사 홈페이지, <<http://www.ekr.or.kr/>>
- USDA 홈페이지, <<http://www.fas.usda.gov/>>

〈총괄〉

박진 (공공기관연구센터 소장)

〈실무총괄〉

이강신 (공공기관연구센터 연구원)

〈저자(공공기관연구센터 연구원)〉

김재성	송진민	임미화
김종원	유효정	하태욱
봉우리	이승혜	홍소정
송경호	이주경	홍윤진

공공기관연구 포커스

2013년 4월 23일 인쇄

2013년 4월 30일 발행

발행인 홍범교 원장직무대리

발행처 한국조세연구원

138774 서울특별시 송파대로 28길 28

TEL: 2186-2114(대표), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

인쇄 경성문화사

©한국조세연구원 2013

ISBN 978-89-8191-635-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

