

■ 공공기관연구자료 13-06

공공기관연구 포커스 Ⅱ

2013. 12

공공기관연구센터
kipf 한국조세재정연구원

서 언

본 연구자료는 공공기관연구센터 연구원들의 워킹페이퍼 모음집으로 공공기관연구센터 홈페이지에 <포커스>라는 이름으로 매달 게재한 개조식 보고서를 논문형식으로 발전시킨 것이다. 올 4월에 제1권을 발간한 데 이어 이번에 제2권을 발간하게 되었다.

공기업과 준정부기관을 망라하는 우리나라의 공공기관이 우리 국민경제에서 차지하는 비중은 매우 높고 수행하고 있는 역할 또한 매우 다양하기 때문에 공공기관이 주어진 소명을 얼마나 효율적으로 수행하느냐 하는 것은 국민경제적 관심사일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 관련 정책연구가 충분하지 못한 것이 사실이다. 이런 의미에서 포커스는 개별 공공기관에 대한 전문성을 키워나가고 있는 연구원들이 다소 부족하나마 담당 공공기관에 대한 분석을 제시하고 있다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있다고 생각한다.

본 연구자료에는 모두 9편의 논문이 수록되어 있다. 전체를 크게 두 부분으로 나누어 공공기관 관리정책 부문에는 6편, 산업별 공공기관 정책현안 부문에는 3편을 수록하였다.

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

2013년 12월
공공기관연구센터
소장 박 진

I. 공공기관 관리정책

1. 공공기관 사업의 예비타당성조사제도 현황과 쟁점	3
정예슬	
2. 공공기관 여성임원 확대를 위한 개선방안 논의 : 여성임원할당제를 중심으로	27
김보은	
3. 경영자율권 확대제도의 쟁점과 발전방향	49
유재민	
4. 경영평가 지표별 영향력 및 변별력 분석	69
이 슬	
5. 내부통제제도와 공공기관의 감사운영 분석	103
김재성	
6. 공공기관 정규직 전환정책의 재정적 영향	145
하태욱	

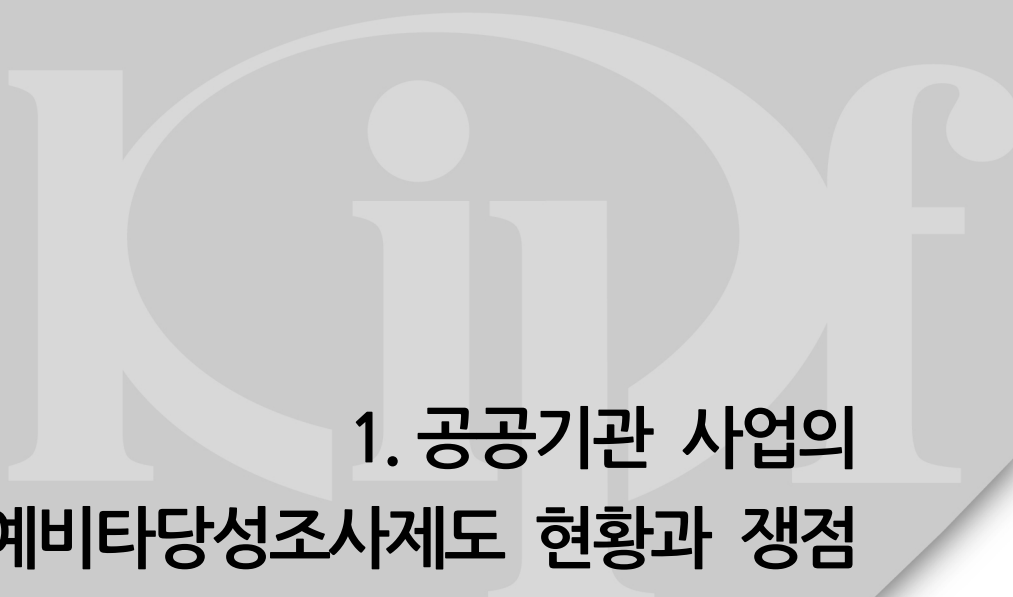
II. 산업별 공공기관 정책

7. 중소기업 지원을 위한 공공기관의 장기적 역할 설정	167
송신형·유승현	
8. 공공기관 통합에 따른 임금체계 일원화 분석: 연구재단과 환경공단을 중심으로 ...	213
나진희	
9. 자원개발 공기업의 해외투자사업 리스크관리 역량분석	231
김윤승·이강신	



I. 공공기관 관리정책

1. 공공기관 사업의 예비타당성조사제도 현황과 쟁점
정예슬
2. 공공기관 여성임원 확대를 위한 개선방안 논의
: 여성임원할당제를 중심으로
김보은
3. 경영자율권 확대제도의 쟁점과 발전방향
유재민
4. 경영평가 지표별 영향력 및 변별력 분석
이 슬
5. 내부통제제도와 공공기관의 감사운영 분석
김재성
6. 공공기관 정규직 전환정책의 재정적 영향
하태욱



1. 공공기관 사업의 예비타당성조사제도 현황과 쟁점

정 예 슬

공공기관 사업의 예비타당성조사제도 현황과 쟁점

정 예 슬

목 차

I. 서 론	6	1. 신도시 개발사업의 예비타당성조사 면제	18
II. 공공기관 예비타당성조사제도 분석	7	2. 개선방안(기관수립 방안)	19
1. 공공부문 사업의 특성 및 평가	7	V. 2012년 개선안(기획재정부 발표)	19
2. 공공부문 사업에 관한 연구	7	1. 제도운영의 투명성 및 객관성 확보	20
III. 예비타당성조사제도 수행 현황	8	2. 면제사업에 대한 관리 강화	20
1. 일반 재정사업	8	3. 평가방식 개선	22
2. 공공기관 자체사업	12	VI. 결론 및 시사점	23
3. 비교	16	참고문헌	26
IV. 사례: 신도시 개발사업	18		

Abstract

정부의 대규모 재정이 투입되는 각종 공공투자 사업으로 인한 예산낭비와 비효율을 해결하기 위하여 1999년부터 재정사업에 대한 예비타당성조사를 실시하기 시작하였다. 예비타당성조사제도는 도입 이후 2011년까지 약 118조원 규모의 사업추진을 억제하는 등 공공사업의 투자 효율화에 큰 기여를 하고 있다는 평가를 받고 있다. 그러나 공공투자사업은 정부가 직접 수행하는 재정사업 이외에도 공공기관이 수행하는 사업, 민간이 수행하는 사업 등 그 수행주체가 다양하다. 특히 우리나라의 경우 공공기관이 수행하는 사업이 차지하는 비중이 크지만 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사는 일반 재정사업에 대한 예비타당성조사에 비해 실효성이 떨어지고 유명무실하다는 지적을 받고 있다. 이에 본 연구에서는 일반 재정사업에 적용되고 있는 예비타당성조사제도와 공공기관 사업에 적용되는 예비타당성조사제도를 비교분석함으로써 향후 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사제도가 실효성을 가진 제도로써 자리매김하기 위해 필요한 쟁점사항들에 대해 논의하였다.

분석 결과 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사제도는 일반 재정사업에 비해 다음과 같은 제도적 보완이 필요한 것으로 나타났다. 첫째, 예비타당성조사 대상 사업 결정단계에서 사업 간 우선순위를 제출토록 하는 과정이 필요하다. 둘째, 조사 결과의 활용 측면을 보완할 필요성이 있다. 향후 제도개선 과정에서 위와 같은 사항을 보완하여 규정을 수립하고 실행할 수 있도록 해야 할 것이다.

I. 서론

최근 공기업이 수행하는 사업에 대한 평가를 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 새정부가 출범하며 재원 마련의 일환으로 SOC사업에 대한 예비타당성조사 강화 등을 통해 불필요한 예산지출을 줄이려는 안이 제시되었다. 공기업이 수행하는 사업에 대한 평가를 강화해야 한다는 주장은 최근 지속적으로 제기되고 있는 공기업 재무건전성 문제와 연관이 있다. 이명박 정부에서 대규모 국책사업을 추진하던 공기업들의 부채가 급증하고 있으나 부채 해결을 위한 명확한 방안은 제시되지 않고 있다. 정부의 직접적 지원이 이루어지지 않는다면 공기업 입장에서는 국책사업 추진으로 발생된 부채를 수익사업을 통해 해결하려는 노력을 할 것이다.

현행대로라면 정부는 공기업이 국책사업 추진을 위해 발생한 채무에 대한 이자부분만을 보조해 주도록 되어 있다. 그러나 간접적으로 인근지역 개발권을 주는 등의 방법을 통해 수익을 창출할 수 있는 방안을 마련해 주기도 한다. 하지만 문제는 이러한 수익사업이 실제로 수익을 창출해 낼 수 있는지, 공기업이 수행해도 되는 사업의 영역인지, 정부에 의한 특혜가 아닌지 하는 문제가 제기되지 않을 수 없다. 일각에서는 이러한 수익사업이 실제 수익을 창출하기보다 오히려 공기업의 재무상태를 더욱 악화시킬 수도 있다는 주장을 제기하고 있다.

정부는 대규모 재정이 투입되는 각종 공공투자 사업으로 인한 예산낭비와 비효율을 해결하기 위하여 1999년부터 재정사업에 대한 예비타당성조사를 실시하기 시작하였다. 예비타당성조사제도는 도입 이후 2011년까지 약 118조원 규모의 사업추진을 억제하는 등 공공사업의 투자 효율화에 큰 기여를 하고 있다는 평가를 받고 있다. 그러나 공공투자사업은 정부가 직접 수행하는 재정사업 이외에도 공공기관이 수행하는 사업, 민간이 수행하는 사업 등 그 수행주체가 다양하다. 특히 우리나라의 경우 앞서 언급한 바와 같이 공공기관이 수행하는 사업이 차지하는 비중이 크지만 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사는 일반 재정사업에 대한 예비타당성조사에 비해 실효성이 떨어지고 유명무실하다는 지적을 받고 있다. 이에 본 연구에서는 일반 재정사업에 적용되고 있는 예비타당성조사제도와 공공기관 사업에 적용되는 예비타당성조사제도를 비교분석함으로써 향후 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사제도가 실효성을 가진 제도로 자리매김하기 위해 필요한 쟁점사항들에 대해 논의하고자 한다.

Ⅱ. 공공기관 예비타당성조사제도 분석

1. 공공부문 사업의 특성 및 평가

공공투자 사업 시행으로 발생하는 공공재나 공공서비스의 유형은 기후변화 관련 사업과 같이 국경을 넘어 전 세계적으로 비배제성과 비경합성을 만족하는 글로벌 공공재(global public goods), 광역정보망 구축 등과 같이 국가 전체에 걸쳐 비배제성과 비경합성이 만족되는 국가적 공공재(national public goods), 지방도로와 같이 비배제성은 만족되나 비경합성은 경우에 따라 만족되지 못하여 과도하게 이용할 때 혼잡의 우려가 있는 지방공공재(local public goods), 그리고 공공재와 사적재의 특성을 모두 가지는 재화나 서비스로서, 개인적 소유권을 가질 수 있으므로 잠재적 소비자들을 배척시킬 수 있으나 경쟁시장에서 자유롭게 거래되지는 않는 재화인 준공공재(quasi public goods) 등으로 구분할 수 있다.

사업이나 정책에 대한 평가는 단계에 따라 사전적 평가, 중간 평가, 사후적 평가로 구분된다. 이 중에서 사전적 평가는 잘못된 정책이나 사업의 결정을 사전적으로 방지하는 것을 목적으로 하며 중간 평가와 사후적 평가는 느슨한 집행을 방지하는 것을 목적으로 한다. 공공부문은 태생적인 비효율성으로 인해 사전적 평가를 통해 잘못된 사업이나 정책이 실행되지 못하도록 방지하는 것이 민간부문에서 보다 더욱 중요하다. 김태일(2013)은 공공부문의 비효율성 문제에 대해 언급하며 “예산낭비라는 측면에서는 잘못된 정책결정이 느슨한 정책집행보다 더 나쁜 영향을 미친다”라고 언급하고 있다.

2. 공공부문 사업에 관한 연구

문명재(2007)는 대형국책사업 집행실패모형에 대한 분석을 통해 향후 추진될 대형국책사업의 성공을 위한 함의를 제공하고자 하였다. 대형국책사업은 예산의 규모가 크고 장기적 국가발전계획과 밀접한 관련성을 가지며 관련 정부부처와 이해당사자가 많은 국가전략사업이므로 신중하게 결정, 추진되고 관리되어야 한다고 언급하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제로는 당초 계획을 초과하여 예산과 시간이 과도하게 소요되는 사례가 많을 뿐 아니라, 기대한 사회적·경제적 효과에 미치지 못하는 사례가 늘어가고 있다고 지적했다.

황성현(2011)은 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안으로서 재정통계 개편, 공기업 채무관리 강화, 국가재정운용계획제도 운용의 개선과 더불어 예비타당성조사제도의 강화, 재정사업 사후평가제도의 도입, 새로운 재정관리체계의 확립 등의 구체적 방안들을 제기하였다. 특히 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안에 대해 논의하며 여러가지 방안을 제시하였는데 그 중 수익모델이 없는 재정이 해야 할 사업을 공기업이 대신하여 담당하게 하는 행태를 사전에 차단하는 「국가재정법」상의 통제조항을 도입해야 한다는 주장을 제시하였다. 또한 4대강 사업을 예비타당성조사를 제대로 거치지 않은 대표적 공공사업의 예로 들며 총사업비의 상당부분을 수자원공사가 담당하고 직접 사업을 수행하게 함으로써 예비타당성조사를 면제받고 재정적자와 국가채무를 줄여 보이기 위한 일종의 분식회계라고 지적했다. 예비타당성조사제도를 강화하기 위해서 조사 및 제외 대상을 법률로 규정하고, 재해예방과 국방부문 사업을 조사 대상에 포함시켜야 한다고 언급했다.

Ⅲ. 예비타당성조사제도 수행 현황

1. 일반 재정사업

정부의 대규모 재정이 투입되는 각종 공공투자 사업이 철저한 사전준비 없이 주먹구구식으로 추진되어 엄청난 예산낭비와 비효율이 발생되고 있다는 문제점이 오래전부터 지적되어 왔다. 정부는 1998년 말부터 공공투자 사업의 효율성 제고를 위한 노력의 일환으로 1999년도에 최초로 예비타당성조사제도를 도입하였다. 이전까지 각 부처 주관하에 실시한 타당성조사는 타당성 유무를 객관적으로 분석하기보다는 사업계획 수립의 성격이 강했다. 또한 예비타당성조사를 수행하는 용역기관이 조사를 의뢰한 부처사업에 대하여 타당성이 없는 것으로 결정짓기에는 현실적으로 어려운 측면이 있어 조사 결과의 객관성과 신뢰성에 대한 의문이 제기되어 왔다. 실제로 1994~1998년 중에 완료된 예비타당성조사 33건 중 타당성이 없는 것으로 조사된 것은 1건(디지털예산회계시스템)에 불과하였다.

예비타당성조사제도는 대규모 재정사업에 대한 개괄적인 조사를 통하여 경제성 분석, 정책적 분석, 투자우선순위, 적정 투자시기, 자원조달 방법 등 사업의 타당성을 검토하여 대형

신규사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성을 높이기 위한 제도로써 사업의 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위하여 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가이다. 예비타당성조사를 실시하는 이유는 첫째, 수요가 없거나 경제성이 낮은 사업의 무리한 추진을 방지하고, 둘째, 예기치 않은 사업비 증액과 잦은 사업계획 변경으로 인한 재정운영의 불확실성을 차단하고, 셋째, 중도에 사업을 취소하는 것을 방지하며, 넷째, 경제적·기술적 측면에서는 타당성이 있다 하더라도 전반적인 재정운용이라는 정책적인 측면에서 문제 발생을 방지하기 위해서이다.

공공사업의 경우 사업의 규모가 크고, 파급 효과도 전국민에게 미치기 때문에 사전검토의 중요성이 더욱 크다. 예비타당성조사 대상은 총사업비가 500억원 이상, 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업 중 건설공사가 포함된 사업, 정보화·국가연구개발 사업, 사회복지·보건·교육·노동·문화·관광·환경보호·농림해양수산·산업·중소기업 분야의 사업이다. 다만, 공공청사의 신·증축사업, 문화재 복원사업, 국가안보에 관련되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업, 남북교류협력에 관계되는 사업, 재해복구 지원사업 등 추진이 시급하거나, 법령상 필수시설에 해당되는 경우 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업과 지자체나 민간 추진사업으로 국고 지원이 300억원 미만인 사업은 조사의 효율성을 높이기 위해 조사를 면제하고 있다.

〈표 1〉 재정사업 예비타당성조사 면제사업

(「국가재정법시행령」 제13조 제2항에 해당하는 사업)

1. 공공청사·교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효율 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업
8. 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업

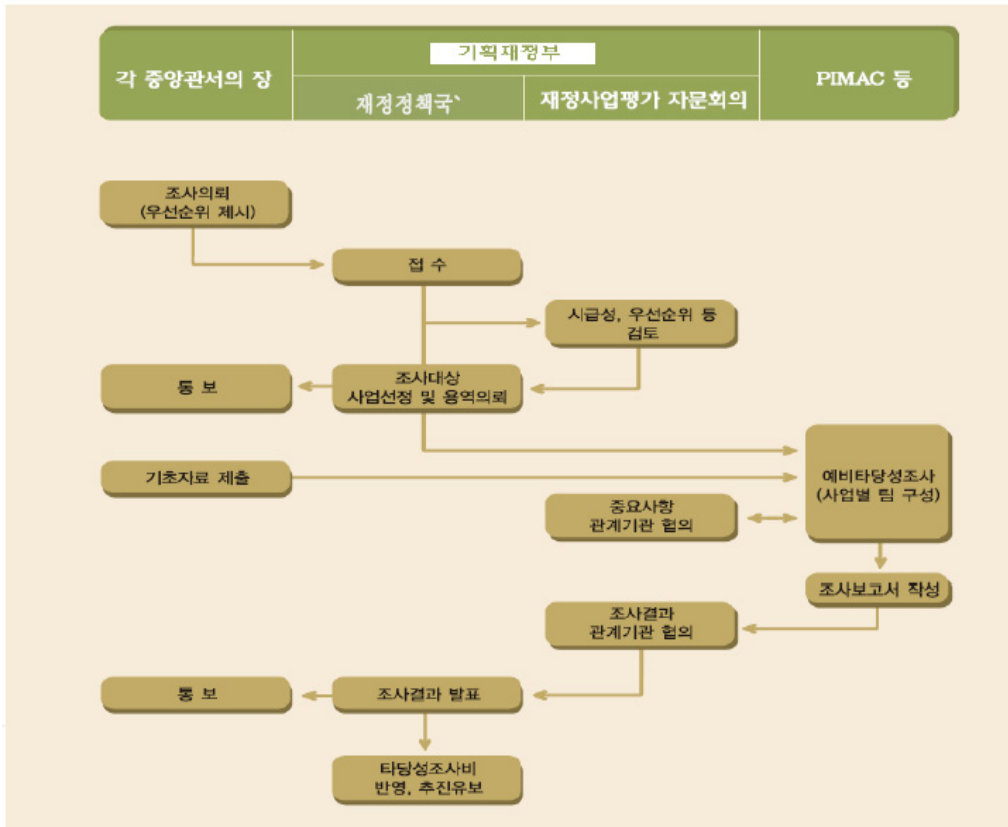
〈표 1〉의 계속

- 1) 지역 균형발전 관련 사업: 지역 간 현저한 불균형의 해소 및 균형발전을 위해 추진하는 기반시설 지원 사업 등
- 2) 긴급한 경제·사회적 상황 대응 관련 사업: 경기침체, 대량실업, 환율 급변동 등 대내외의 증대한 여건 변동에 대응하기 위해 긴급히 추진되는 사업 등
- 3) 기획재정부장관 면제 지정 사업(다음 각 호의 절차를 모두 거친 사업)
 - ① 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획 수립 완료
 - ② 해당사업에 대한 국가 정책적 추진 필요성에 대해 관련 기관 간 협의 완료
 - ③ 관련 정책결정기구를 거쳐 국가정책적으로 사업 추진이 확정
 - ④ 기획재정부장관이 재정사업평가 자문회의의 의견수렴을 통해 면제 필요성 인정

예비타당성조사제도는 기획재정부의 「2009년도 예비타당성조사 운용지침」을 따르고 있으며 이 지침은 KDI에서 연구한 사업부문별 표준분석지침을 활용하여 작성되었다. 현재 KDI에서 발간한 표준분석지침의 사업부문은 총 8개로 ① 공항부문, ② 도로·철도 부문, ③ 문화·관광·과학·체육시설 부문, ④ 수자원부문, ⑤ 연구개발부문, ⑥ 정보화부문, ⑦ 항만부문, ⑧ 기타 비투자 재정부문 이다. 이 중에서 비투자 재정부문은 노동, 사회·복지, 보건, 교육, 문화, 여성분야 등 일반사회부문의 사업을 의미한다(KDI, 2009).

이와 같이 예비타당성조사는 분야별로 표준지침이 존재하지만 조사방법에 있어서는 공통적으로 경제성 분석과 정책적 분석으로 나누어 실시하고 있다. 경제성 분석에서는 사업추진에 따른 비용과 편익의 정확한 추정을 바탕으로 편익비용비율(benefit-cost ratio), 순현재가치(net present value), 내부수익률(internal rate of return) 등을 산정, 사업의 경제적 타당성 여부가 검증되고 있으며, 민간자본 유치 가능성을 판단하기 위하여 사업주체의 입장에서 재무적 타당성 분석이 별도로 실시되고 있다. 정책적 분석에서는 지역경제 파급효과, 지역균형개발을 위한 지역낙후도 평가, 정책의 일관성 및 추진의지, 사업 추진상의 위험요인, 국고 지원의 적합성, 재원조달 가능성, 상위계획과의 연관성, 환경성 검토 등이 수행되고 있다. 또한 이러한 분석이 유효한 의미를 갖도록 하기 위해 정확한 총사업비 추정을 통해 잦은 설계변경으로 인한 사업비 증액을 방지하고, 다양한 대안을 탐색하여 최적 노선·규모·입지 등을 제시함으로써 사업 추진이 효율적으로 될 수 있도록 하고 있다.

[그림 1] 재정사업 예비타당성조사 수행체계



자료: 김재형, KDI(2011)

예비타당성조사 단계 이후에 정부는 예비타당성조사를 통과한 사업과 예비타당성조사 대상이 아닌 사업에 대해 재정 여건과 사업우선순위 등을 고려하여 단계적으로 예산을 편성하고 있다.

재정사업 예비타당성조사 수행 현황을 살펴보면, 1999년 도입 이후 2011년까지 총 588건, 272조원 규모의 사업에 대해 실시하였고 이 중 타당성이 미흡한 220개(37%), 118조원 규모의 사업추진을 억제하는 등 대규모 공공사업의 투자 효율화에 큰 기여를 하고 있다. 예비타당성조사제도는 경제적 효율성뿐만 아니라 지역 균형발전 요소를 포함한 정책적 분석을 강화하는 등 지속적인 제도개선을 통해 재정사업의 타당성 검증을 보다 강화하고, 합리적인 예산편성을 위한 객관적인 기초정보를 제공해왔다는 평가도 받고 있다(이태성, 2012).

〈표 2〉 연도별 재정사업 예비타당성조사 통과건수(1999~2010년)

연도	평가 대상 사업 수	통과건수	통과율(%)
1999	20	13	65.0
2000	30	15	50.0
2001	41	14	34.1
2002	30	13	43.3
2003	33	20	60.6
2004	55	41	74.5
2005	30	19	63.3
2006	53	28	52.8
2007	45	26	57.8
2008	37	26	70.3
2009	72	43	59.7
2010	75	52	69.3

자료: 심상달(2009), 이한국 국회의원 국정감사 자료(2011) 재구성

2. 공공기관 자체사업

본 연구에서 의미하는 공공기관 자체사업이란 국가의 재정이 투입되지 않고 공공기관의 재원이 활용되어 수행되는 사업을 의미한다. 공공투자 사업이란 국가가 주도적으로 재원을 조달하는 사업에 한정할 것인가, 아니면 국가가 주도적으로 추진하는 사업에 한정할 것인가에 대한 범위를 설정해야 한다.

현재 정부가 「국가재정법」의 예비타당성조사 대상으로 규정하고 있는 사업은 국가의 재정지원 규모를 기준으로 하고 있다. 그러나 대규모 정책사업 중에는 국가가 재정을 직접 투입하지 않더라도 국가나 국가의 위임을 받은 공기업이나 민간기업이 기본구상 계획을 수립하거나 국가의 승인을 받아서 추진하는 사업들이 있다. 신도시 개발이나 4대강 사업¹⁾ 등이 대표적인 사례이다. 이 사업들은 국가재정이 직접 투입되지 않더라도 사업의 추진 여부나 내용을 국가가 기획하고 주도하고 있다는 점에서 정책사업이라 할 수 있다. 그러나 현행 「국가재정법」에서 규정하고 있는 예비타당성조사 대상에는 해당되지 않는 범위의 사업들이다.

1) 4대강 사업에 투입된 예산의 일부는 정부재정으로 충당했지만 일부는 수자원공사의 자체 재원으로 충당하여 실행했으며 이에 대한 자세한 분석은 사례분석 파트에서 논의하고 있다.

정부는 국고지원 없이 공공기관이 자체적으로 추진하는 위와 같은 사업들이 예비타당성 조사를 받지 않아 무분별하게 추진될 수 있다는 문제의식을 바탕으로 2005년부터 공기업·준정부기관이 신규사업을 추진하는 경우 사전에 자체적으로 타당성조사를 실시하도록 하였다. 2010년도에는 예산편성지침에서 공기업 및 준정부기관은 신규투자사업 및 자본출자 이전에 타당성 조사를 거치도록 의무화하였다. 특히 총사업비가 500억원 이상인 대규모 사업에 대해서는 외부 전문기관의 예비타당성조사를 받도록 규정하였다. 그러나 2010년에도 21개 공기업 중 12개 기관이 총사업비 500억원 이상의 대규모 사업(출자)을 수행하고 있었으나, 이 중 대부분의 기관이 예비타당성조사를 외부전문기관에 의뢰하기 보다는 자체적으로 수행하였다. 이와 같이 활용이 저조한 이유는 공공기관의 자율경영 보장 측면에서 대상과 절차를 대부분 기관에 일임했기 때문이다. 공공기관이 수행하는 자체사업에 대한 예비타당성조사의 적용배제사업을 폭넓게 인정하고, 외부전문기관 선정도 기관에 일임하여 공공기관이 임의로 지정한 기관에 의해 예비타당성조사가 수행되었으며, 이에 따라 예비타당성조사 결과에 대한 객관성 및 신뢰성에 대한 문제가 제기된 것이다.

2010년에 제도 마련 및 보완 준비를 거쳐, 2011년 상반기부터 공공기관이 추진하는 대규모 사업에 대해서도 외부 전문기관에 의한 예비타당성조사를 시행하는 방안을 추진하였으며, 2012년부터 본격적으로 시작되었다. 대상 사업은 공공기관 사업 중 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규투자사업, 자본출자에 해당하는 사업에 대하여 실시되고 있다. 이전과 달라진 것은 외부 검토기관을 해당 공공기관이 임의로 선정하던 이전의 방식과는 달리, 외부 전문기관을 KDI로 한정하였다는 점이다. 그리고 기존에 조사 면제 대상이 포괄적이고 애매하여 기관의 예비타당성조사 회피수단으로 악용되고 있다는 지적에 따라 면제 대상을 축소하여 해외사업에 대해서도 예비타당성조사를 받도록 하였다(한국조세연구원, 2011).

〈표 3〉 2012년 예산편성지침 수정사항

2010년 예산편성 지침	2011년 예산편성 지침(안) 및 2012년 예산편성지침
<p>□ 신규투자사업·자본출자 예산은 관계법령상 기관의 고유목적사업으로 한정한다. 다만, 해외에서 사업을 수행할 경우는 그러하지 아니하다.</p> <p>○ 신규투자사업, 자본출자는 타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상의 경우는 외부전문기관의 예비타당성 조사를 실시하여 타당성이 인정된 경우에 예산을 반영한다.</p> <p>■ 다만, 국가정책사업(또는 국고 지원사업), 예비타당성 조사에 따른 불필요한 예산낭비와 사업 지연 등이 객관적으로 예상되는 사업은 예외로 한다.</p>	<p>□ 신규투자사업, 자본출자는 예비타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상의 경우는 기획재정부 장관이 지정하는 신뢰성 있는 외부 전문기관에 의뢰하여 수행한다.</p> <p>■ 다음 각호는 예비타당성조사 대상에서 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부예산이 지원되는 사업 중 「국가재정법」 제38조 규정에 의거 예비타당성 조사를 실시하는 사업 2. 재해예방·복구지원, 시설 안정성 확보 등 긴급을 요구하는 사업 3. 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정하는 사업

자료: 한국조세연구원, 2011.

공공기관 예비타당성조사의 면제범위에 대한 보다 구체적인 언급이 포함되고 일부 내용이 수정되었지만 여전히 면제될 수 있는 여지가 크기 때문에 실효성이 떨어진다는 지적이 제기되고 있다.

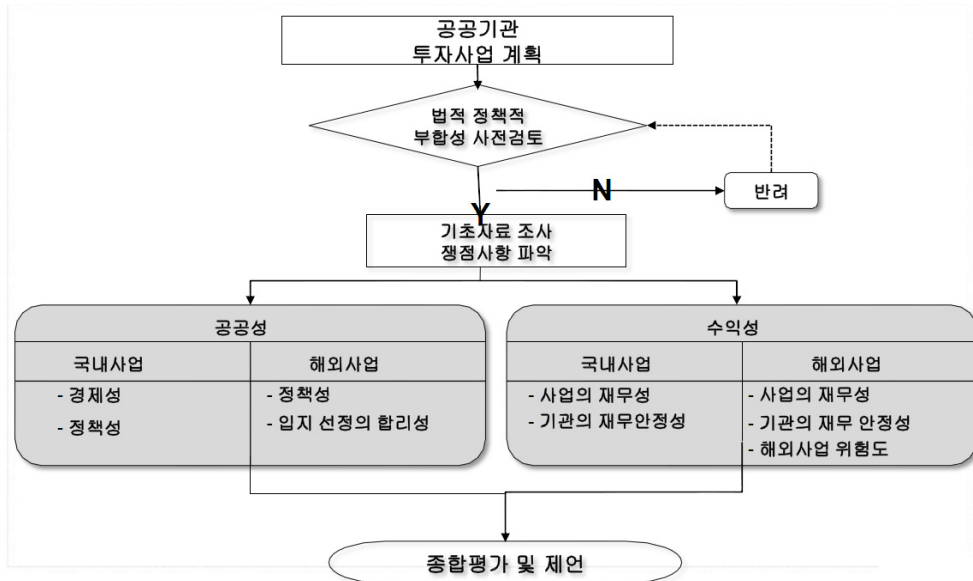
〈표 4〉 공공기관 예비타당성조사 면제사업

<ol style="list-style-type: none"> 1. 「국가재정법」 제38조에 의거하여 예비타당성조사를 실시하는 사업 2. 재해예방·복구지원, 시설 안정성 확보 등 긴급을 요하는 사업 3. 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처가 재정부와 협의하여 인정한 사업 <ol style="list-style-type: none"> 1) 사업의 추진여부가 법률 또는 정부정책¹⁾에 의해 확정된 경우 2) 정부 간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우 3) 사업내용이 공공서비스 제공을 위해 반드시 필요하다고 판단되는 경우 4) 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우
--

주: 1) 국무회의, 경제정책조정회의 등 주요 정책결정기구에서 심의·의결된 정책
 자료: 기획재정부, 「공공기관 예비타당성조사 내실화 방안」, 2012.11.26.

예비타당성조사의 방법은 일반 재정사업에 사용되는 방법과 동일하다. 즉, 공공기관이 추진하는 대규모 사업에 대한 개괄적인 조사를 통하여 경제성 분석, 정책적 분석, 투자 우선순위, 적정 투자시기, 자원조달 방법 등 사업의 타당성을 검토한다.

[그림 2] 공공기관사업 예비타당성조사 수행체계



자료: 김재형, KDI(2011)

공공기관 예비타당성조사 수행 현황을 살펴보면 2011년 공공기관이 추진한 총사업비 500억원 이상의 대규모 신규사업 중 예비타당성조사제도의 대상이 되는 사업이 총 161개이며 이 중 사업주체가 공기업인 사업이 140개(87%), 준정부기관 사업이 21개(13%)를 차지했다. 사업유형별로는 법률에 따른 사업이 137개로 전체의 85.0%로 대부분이며, 시설안전·유지보수 사업이 14개로 8.6%, 정부정책에 따른 사업이 1개로 0.6%이다. 국내외 비중을 살펴보면 국내사업이 137개(85.0%)이며 해외사업은 전체사업의 15%인 24개이다. 그러나 총 161개 사업 중에서 실제 예비타당성조사가 실시된 사업은 16개로 전체 대상 사업의 9.9%에 불과하며 나머지 145개 사업은 법률에 따른 사업 등에 해당되어 예비타당성조사제도를 면제받았다. 예비타당성조사가 실시된 16개 사업 중 1개 사업은 현재 타당성 검증 중이며, 1개 사업은 기관이 중도에 사업을 포기했다. KDI의 타당성 검증이 완료된 14개 사업중 4개 사업(총사업비 0.9조원)이 타당성 부족으로 나타나, 사업추진이 중단되었다. 사업이 중단돼 4개의 타당성 부족 사업의 경우 해당 공공기관이 다른 외부 전문기관을 통해 자체 실시한 검증에서는 타당성이 있는 것으로 판정되었다(기획재정부, 2013).

〈표 5〉 KDI에 의한 공공기관 예비타당성조사 수행 현황

사업명	공공기관
하동SNG 생산설비건설	남부발전
중부-GS간 열거래사업	중부발전
영흥 화력 석고보드제조사업	남동발전
시화 MTV 배후단지조성	한국수자원공사
횡성 산업단지개발	농어촌공사
장성 나노기술산단 조성사업	산업단지관리공단
증평 에듀팜 특구개발	한국농어촌공사
인홍지구 지식기반센터	한국농어촌공사
부산 일반부두 재정비사업	부산항만공사
광양항 컨테이너 부두 중심사업	여수광양항만공사
의료시설 매입·운영사업	국민건강보험공단

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터 홈페이지(pimac.kdi.re.kr)

3. 비교

일반 재정사업에 대한 예비타당성조사와 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사에 대해서 비교하면 다음과 같다.

〈표 6〉 재정사업 vs 공공기관사업 예비타당성조사제도 비교

	재정사업	공공기관 사업
평가근거	「국가재정법」 제38조(법률)	공공기관 예산편성지침(규정)
도입시기	1999년	2011년
평가주체	기획재정부장관의 의뢰로 KDI 공공투자관리센터 주관하에 과제별로 민간 전문가, 연구기관, 기타 국책연구기관 등 관련 분야의 전문가들이 참여하는 조사팀 구성	기획재정부장관의 의뢰로 KDI 공공투자관리센터 주관하에 과제별로 민간 전문가, 연구기관, 기타 국책연구기관 등 관련분야의 전문가들이 참여하는 조사팀 구성
평가 대상 및 범위	총사업비가 500억원 이상이고 국고지원 규모가 300억원 이상인 신규 재정사업 * 면제사업 <표 4> 참고	공기업·준정부기관이 추진하는 총사업비가 500억원 이상의 대규모 신규사업 * 면제사업 <표 4> 참고
평가방법	경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 분석에 대한 평가 결과를 종합적으로 고	사업유형에 관계없이 수익성 위주로 타당성 평가

〈표 6〉의 계속

	재정사업	공공기관 사업
평가방법	려하여 사업타당성에 대한 최종결론을 도출하며, 정보화 사업과 국가연구개발 사업은 기술성 분석을 포함	- 국내사업: 공공성 40%, 수익성 60% - 해외사업: 공공성 30%, 수익성 70%
평가과정 및 절차	주무관청 사업계획 수립→기획재정부에 의뢰→재정사업평가 자문회의에서 대상 사업 선정→외부기관(KDI) 조사→조사 통과사업에 대한 예산편성	공공기관 사업계획 수립→주무부처와 기획재정부에 제출→주무부처와 재정부가 협의하여 면제사업 선정→외부기관 조사(KDI)→조사 결과 타당성 부족 시 사업 추진 중단
평가 결과의 환류	조사 통과사업과 조사 대상이 아닌 사업에 대해 재정여건과 사업우선순위 등을 고려하여 단계적으로 예산 편성	조사 결과 타당성 부족 시 사업추진 중단

재정사업과 공공기관 사업에 적용되는 예비타당성조사제도는 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, 평가 대상 및 범위가 총사업비 500억원 이상인 것은 동일하지만 국고지원규모가 300억원 이상인 경우 재정사업 예비타당성조사가 적용되며 공공기관 재원이 500억원 이상인 경우는 공공기관 예비타당성조사가 적용된다. 둘째, 평가근거가 재정사업 예비타당성의 경우 「국가재정법」 제38조에 법률로서 명시하고 있으나 공공기관에 대한 예비타당성조사는 법률에 명시적인 규정이 없어 법적근거가 부족하다. 셋째, 대상사업의 선정 시 재정사업과는 달리 공공기관에 대한 예비타당성조사는 외부 전문가의 참여 없이 주무부처 및 기획재정부가 협의하여 대상 및 면제 사업을 결정함에 따라 객관성이 미흡하다는 지적이 제기되고 있다. 마지막으로 면제사업이 일반 재정사업에서 적용되는 면제범위에 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처가 재정부와 협의하여 인정한 사업까지 포함되어 실효성 측면에서의 문제점이 존재하고 있다. 특히, 공공기관 신규사업의 대부분을 차지하는 법률 혹은 정부정책에 따른 사업의 면제비중이 과도하여 제도의 실효성 저하 문제가 제기되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 2011년 공공기관이 수행한 신규사업 전체 161개 중 138개(85.7%)가 법률 또는 정부정책에 따른 사업에 해당되고 139개 중 127개(92.0%)가 예비타당성조사를 면제받았다.

IV. 사례: 신도시 개발사업

1. 신도시 개발사업의 예비타당성조사 면제

신도시 개발 및 택지 개발사업은 토지구택공사가 지속적으로 수행하는 주요 사업군 중 하나이다. 동 사업군은 정부의 재정지원 없이 토지구택공사의 자체재원으로 수행되는 자체 사업이나 「택지개발촉진법」에 따라 수행되는 사업으로 정책사업이라 볼 수 있다. 해당 사업 이외에도 토지구택공사가 수행하고 있는 보금자리주택사업, 혁신도시사업, 산업단지 조성 사업 등은 모두 관련 법률이나 정부계획하에서 수행되는 사업으로 예비타당성조사 대상에서 제외되고 있다. 신도시 개발 및 택지 개발사업도 이와 동일한 근거에 의해 예비타당성조사가 면제되었다(기관제출 자료 참고).

신도시 개발 및 택지 개발사업에 2010~2012년 사이에 공사가 집행한 총금액은 40조 4,382억원과 13조 7,796억원으로, 토지구택공사가 자체재원으로 수행하는 전체 사업비의 59.4%를 차지하는 대규모 사업이다. 그러나 2013년 감사원은 공사에서 대규모 택지(신도시) 개발사업 추진에 있어서 수요 확보가 어려울 것이 예상됨에도 불구하고 구체적 계획 없이 막연하게 사업을 진행시켰다는 지적을 제기한 바 있다. 또한 중복투자에 따른 공급 초과로 약 9조 원 가까운 사업비를 투입했으나 용지만 매입한 후 부지조성공사조차 착공하지 못하고 있는 등 적정 수요를 감안하지 않은 채 무리하게 추진하여 사업이 지연되고 금융비용이 지출되고 있다고 지적했다. 이는 2009년 국회예산정책처가 연구한 『택지개발이익 활용의 문제점 및 개선과제』 결과보고서에서도 지적된 바 있는 사항이다. 당시 예산정책처 역시 공사가 택지(신도시) 개발사업을 추진함에 있어 사업추진의 타당성조사도 없이 추진하였으며 공사의 재무구조를 분석했을 때 자원조달이 불확실함에도 불구하고 무리한 사업을 추진한 것으로 분석하였다. 즉 사업의 추진 필요성과 적정규모에 대한 검토가 부족한 상태에서 사업을 수행한 것으로 본 것이다.

한국토지구택공사의 택지(신도시) 개발사업의 사례에서 볼 수 있듯이 사업 성격이 법률에 근거한, 혹은 정부계획에 의해 수행된 정책사업이나 공공기관의 자체재원으로 수행된 사업인 경우 재정사업에 대한 예비타당성조사와 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사 대상에서 모두 제외되어 실질적으로 기관의 자체 타당성 검증 이외에는 불필요한 사업의 추진을 억제할 수 있는 방법이 없다고 볼 수 있다. 이러한 사업들은 대부분 대형사업으로 사업기간

이 길고 소요되는 예산 역시 크기 때문에 사업의 타당성조사가 더욱 필요함에도 불구하고 현재의 예비타당성제도하에서는 면제 대상이 되고 있다.

2. 개선방안(기관수립 방안)

신도시(택지) 개발사업을 포함한 한국토지주택공사가 수행하는 대부분의 사업들은 사업 규모가 크지만 대부분 법률에 의거한 정책사업으로 그동안 예비타당성조사를 면제받았으며 이에 따른 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 2012년 9월부터 진행된 감사원의 '공공기관 재무 및 사업 구조조정 실태 감사' 결과에서 한국토지주택공사는 장기간 사업지연지구에 대한 사업 타당성 재검토와 사업 정상화 방안을 마련할 것을 요구받았다. 국토부도 올해 7월 감사원의 감사 결과를 반영하여 사업 착수 전 전문기관의 사업 타당성평가와 외부 전문가의 내부 심의 확대 등의 개선을 공사에 요청한 바 있다.

이에 따라 한국토지주택공사는 신규사업을 위한 지구지정 제안 전에 정부에 예비타당성 조사를 의뢰하여 외부전문기관(KDI)의 조사를 받기로 하였다. 공사는 예비타당성조사 결과 적자가 예상되는 사업지구는 지구지정 자체가 어려울 것이며 지구 지정 후 보상착수가 장기간 지연되고 있는 사업지구도 외부 전문기관(KDI, 국토연구원) 등에 사업 타당성조사를 시행할 예정인 것으로 발표하였다. 또한 조사 결과에 따라 사업 우선순위, 최적의 착수시기를 결정해 재무역량 범위 내 사업추진으로 부채부담 완화에 기여할 계획임을 밝혔다. 이외에도 그동안 내부 임직원만으로 구성된 투자심사위원회도 분야별 외부 전문가를 심의위원으로 발탁할 계획이다. 해당 위원회는 도시계획, 건설, 보상, 판매 등 분야별 전문가로 구성하며 심의안건별 전문가를 선정해 심의에 참여하도록 운영될 예정이며, 이로 인하여 심의 전문성 보완과 투명하고 객관적인 신뢰도 향상을 꾀한다는 것이 공사의 개선방안이다.

V. 2012년 개선안(기획재정부 발표)

정부는 공공기관이 수행하는 사업에 대한 예비타당성조사제도에 대한 문제점이 지속적으로 제기됨에 따라 2012년 11월 「공공기관 예비타당성조사 내실화 방안」을 마련하였다. 이를

통해 공공기관 예비타당성조사제도가 실질적으로 공공기관의 재무건전성을 확보하는 데 기여할 수 있도록 개선하는 것을 기본방향으로 하고 있으며 이를 위해 재정사업 예비타당성조사제도에 준하는 수준으로 제도운영의 투명성을 강화하고 실효성을 확보하는 장치를 마련하고자 하고 있다.

1. 제도운영의 투명성 및 객관성 확보

제도운영의 투명성 및 객관성을 확보하기 위하여 민간전문가 중심의 자문회의를 구성, 운영 및 법적 근거의 명확화를 계획하고 있다. 첫째, 예비타당성조사제도 운영과 관련된 주요 사항을 투명하고 객관적으로 결정하기 위하여 공공기관 예비타당성조사 자문회의를 구성하여 운영하는 방안을 마련하였는데, 이는 재정사업 예비타당성조사의 민간전문가 중심의 재정사업평가 자문회의와 동일한 형태로 운영하려는 방안이다. 자문회의는 제도운영과 관련된 주요사항에 대해 자문에 응하고 필요한 사항을 건의하도록 하는 기능을 수행하게 될 것이며 주요사항은 예비타당성조사 대상 사업의 선정, 면제기준 및 평가방식 변경, 예비타당성조사 수행기관의 지정 및 기타 효율적 제도운영과 발전을 위해 필요한 사항 등이다. 위원회 구성은 위원장 1인(재정부 공공정책국장)과 관련 정부위원 및 7인 내외의 민간위원으로 구성될 예정이며 기획재정부 소관과의 과장, 논의사업과 관련된 관계부처 과장급 공무원도 참여할 예정이다.

둘째, 법적 근거의 명확화를 위해 「공운법」을 개정하여 예비타당성조사제도의 법적 근거를 마련하려는 방안을 수립중이다. 재정사업 예비타당성조사의 경우 「국가재정법」(제38조)에 규정되어 있는 것과 비교하여 공공기관 예비타당성조사의 법적 근거가 취약하기 때문에 「공운법」 개정을 통한 근거의 마련을 위해 현재 의원 입법으로 발의되어 있는 상태이다. 또한 「공운법」 개정을 전제로 별도의 독립된 ‘예비타당성조사 지침’을 마련하여 운용할 예정이다.

2. 면제사업에 대한 관리 강화

면제사업에 대한 관리를 강화하기 위하여 기준 구체화 등 면제요건 강화, 면제사업에 대한 적정성 검토 등 도입 등의 방안을 제시하고 있다.

가. 기준 구체화 등 면제요건 강화

첫째, 면제요건을 강화하기 위해 현재 다소 포괄적·추상적으로 규정되어 있는 주무부처와 재정부의 협의 예비타당성조사 면제기준을 보다 구체화하였는데, 법률에 따른 사업의 경우 현행은 “사업의 추진여부가 법률에 의해 확정된 경우”로 규정하고 있는 것을 ①법률에 사업 추진이 규정되어 있고, ②사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우, ③공공기관 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제하는 것으로 구체화하였다.

현행	개선(안)
• 사업의 추진 여부가 법률에 의해 확정된 경우	• 사업의 추진 여부가 법률에 의해 확정된 경우 (주) 법률에 사업추진이 규정되어 있고 사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우에 한하여 공공기관 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제

(예시) 수공의 지자체 상수도 통합운영 위수탁사업:

(현재) 「수도법」 제23조(수도시설 운영·관리업무의 위탁)를 근거로 면제

(향후) 「수도법」 규정 및 사업계획의 구체적 수립 여부를 자문회의에서 검토하여 면제

둘째, 정부정책사업의 경우 현행 “사업의 추진 여부가 정부정책에 의해 확정된 경우”로 규정되어 있는 것을 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가정책적 추진이 필요한 경우 공공기관 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제하도록 하는 방안으로 개선안을 제시하였다.

현행	개선(안)
• 사업의 추진 여부가 정부정책에 의해 확정된 경우	• 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 경우에 한하여 공공기관 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제 - 경기침체, 대량실업, 환율 급변동 등 대내외의 중대한 여건 변동에 대응하기 위하여 긴급히 추진되는 사업

(예시) 캠코의 LH 유희부동산 매입사업:

(현재) 당정협의를 거쳐 관계부처 합동으로 마련되어 면제 →

(향후) 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등의 해당 여부를 자문회의에서 검토하여 면제

셋째, 공공서비스 제공 사업의 경우 면제 대상에서 제외하도록 하였으나 이는 공공서비스 해당 여부에 대한 판단이 어렵고, 대부분 법률 또는 정부정책에 해당되며 면제 예외 조항이 별도로 있음을 감안한 개선안이다. 마지막으로 정부 간 외교협정에 따른 사업 및 기타 예비타당성조사 부적절 사업의 경우 자문회의를 거쳐 면제하도록 개선안을 마련하였다.

현행	개선(안)
• 정부 간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우	• 정부간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우로서 <u>공공기관 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제</u>
• 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우	• 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우로서 <u>공공기관 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제</u>

나. 면제사업에 대한 적정성 검토 등 도입

면제사업이라 하더라도 특정 요건에 해당되는 사업에 대해서는 그 규모의 적정성 등을 검토하도록 하는 규정을 마련하고자 하였다. 예를 들면 재정사업 예비타당성조사의 경우, 국제 과학비즈니스벨트 사업과 같이 통상적으로 수행하지 않는 새로운 비정형적 사업을 들 수 있다. 또한 법령에 따른 중장기계획 등에 포함되는 사업에 대한 일괄 타당성조사 방안도 제시되고 있다. 재정사업 예비타당성조사의 경우 도로정비 기본계획, 국가철도망 구축계획 등 해당 계획에 포함된 개별사업 간에 상호연계성이 높고 우선순위에 영향을 미칠 가능성이 있는 경우에는 계획에 포함된 개별사업들에 대하여 일괄적으로 조사하도록 하는 방안도 검토하고 있다.

3. 평가방식 개선

비수익형 사업의 경우 현재는 국내사업의 경우 공공성 40%, 수익성 60%로 평가하고 있

며 해외사업의 경우 공공성 30%, 수익성 70%로 평가하고 있는 것을 공공서비스가 안정적으로 제공될 수 있도록 국민경제적 편익, 정책성 등 공공성 위주로 평가를 하는 방안을 마련하고 있다. 개선안은 국내사업과 해외사업 모두 공공성 70%, 수익성 30%로 평가하는 방안이 제시되어 있다.

현행	개선(안)
(국내) 공공성 40%, 수익성 60% (해외) 공공성 30%, 수익성 70%	공공성 70%, 수익성 30%

(예시) 부산항 일반부두 재정비 사업(966억원): 공익성 사업이나 수익성지수가 낮게 평가(0.41)되어 예비타당성조사 통과가 쉽지 않았음

수익형 사업의 경우 현재는 국내사업은 공공성 40%, 수익성 60%로, 해외사업은 공공성 30%, 수익성 70%로 평가하고 있는 것을 수익성 위주의 평가로 개선하는 방안을 마련하고 있다. 개선안은 국내사업과 해외사업 모두 공공성 30%, 수익성 70%로 평가하는 방안이 제시되어 있다.

현행	개선(안)
(국내) 공공성 40%, 수익성 60% (해외) 공공성 30%, 수익성 70%	공공성 30%, 수익성 70%

VI. 결론 및 시사점

공공기관 예비타당성조사는 기재부의 내실화 방안 마련으로 그동안 지속되었던 제도의 문제점이 어느 정도 보완되었지만 재정사업 예비타당성조사와 비교했을 때 여전히 다음과 같은 점이 보완되어야 할 필요성이 존재한다.

첫째, 현행 재정사업 예비타당성조사는 부처별, 분야별로 사업의 우선순위를 제출하도록 하고 있으며 제출 시 사업규모, 사업기간, 총사업비 및 차년도 예산요구 등의 내용도 작성하

도록 되어 있다. 또한 총사업비의 경우 국고, 지자체, 민자로 사업비 출처도 구분하도록 하고 있으며 사업별로 사업의 목적, 추진경위, 추진체계 및 재원조달 방식 등을 기술하도록 하였다. 재원조달 방식은 지원형태에 따라 융자, 보조, 정책지원 등으로 분류되어 있으며 사업운영체계, 사전용역, 사업기대 효과, 사업추진의 적시성, 중장기계획과의 연계성, 기존사업과의 차별성, 국고지원의 적합성, 소요자원의 규모와 확보방안, 지역균형 발전요인, 사업추진상의 위험요인과 대응방안, 선행 예비타당성조사 이력, 정부고시 민간투자사업 대상 여부, 예비타당성조사 면제요청 사유 등 구체적인 계획안도 제출하도록 하고 있다. 이를 통해 부처별 사업에 대한 내용을 전반적으로 파악할 수 있으며 우선순위를 정하여 사업비를 운영할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 공공기관 예비타당성조사는 결과의 활용 측면이 규정에 명확히 명시되어 있지 않기 때문에 향후 공운위 개정에 따라 개선된 규정을 마련할 때에는 재정사업 예비타당성조사 운용지침에 준하도록 결과의 활용 측면을 보완할 필요가 있다. 재정사업 예비타당성조사는 운용지침(2012년) 제9장에서 조사결과의 활용에 대해 다음과 같이 명시하고 있다.

- 제42조(예비타당성조사 결과의 통보) 기획재정부장관은 예비타당성조사 결과가 예산편성 및 기금운용계획 수립에 효과적으로 활용될 수 있도록 조사가 완료되는 즉시, 그 결과를 해당 부처에 통보하여야 한다.
- 제43조(예산편성 및 기금운용계획과의 연계) 각 중앙관서의 장은 예비타당성조사 결과 타당성이 확보된 사업(예 : $AHP \geq 0.5$)의 추진을 위해 사업의 시급성, 재원 여건, 지자체 협의 등 사업 추진 여건을 감안하여 기획재정부장관에게 해당 사업에 대한 예산 등을 요구할 수 있다.
- 제44조(예비타당성조사 결과의 공개) 예비타당성조사 수행기관은 예비타당성조사 완료 시 최종보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 하며, 수행기관의 홈페이지 등을 통해 조사 결과를 공개하여야 한다.

현재 재정사업 예비타당성조사는 예비타당성조사 결과가 예산편성 및 기금운용계획 수립에 활용되고 있으며 조사 결과를 공개하도록 명시하고 있으며 이를 통해 제도의 실효성이 확보될 수 있으므로 공공기관 예비타당성조사도 조사 결과가 실제로 활용될 수 있도록 지침에 명시해야 한다. 예를 들어, 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업을 추진할 경우 경영평

가에서 불이익을 줄 수 있도록 한다거나 조사 결과를 의무적으로 홈페이지에 공시하도록 하는 등의 방안이 제시될 수 있다.

공공기관 예비타당성조사가 기관이 수행하는 사업으로 인한 예산낭비와 비효율을 해결하고 공공기관 재무건정성을 확립할 수 있는 하나의 방안으로 작용하기 위해서는 재정사업 예비타당성조사와 같이 기관의 수행하는 사업에 대한 전체적인 이해와 조정이 필요하다. 기관 수행사업에 대한 전반적인 이해와 더불어 구체적인 운영 방안들이 명확히 규정되어 있어야 실제 제도가 본래의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김태일, 『국가는 내 돈을 어떻게 쓰는가』, 웅진지식하우스, 2013.
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜, 「대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석」, 『한국정책학회보』, 16(2), 2007.
- 유훈·배용수·이원희, 『공기업론』, 서울; 법문사, 2001.
- 이준구, 『미시경제학』, 서울; 법문사, 2012.
- 황성현, 「재정건전성 제고를 위한 제정제도 개편방안」, 『재정학연구』, 4(2), 2011.
- 민주정책연구원, 『대규모 국책사업의 추진결정 체계 개선방안 연구: 4대강 사업을 사례로』, 2011.
- 기획재정부, 「2012년도 예비타당성조사 운용지침」, 2012.
- _____, 「공공기관 예비타당성조사 내실화 방안」, 2012.
- KDI 공공투자관리센터, 「예비타당성조사제도 및 쟁점」, 월례 워크숍 발표자료, 2011.
- _____, 「공공기관 사업 예비타당성조사」, 월례 워크숍 발표자료, 2012.
- 아주경제, 「LH 택지지구 등 신규 사업 추진 까다로워진다」, 2013. 8. 4.
- 머니투데이, 「LH, 신규사업시 예비타당성조사 받는다」, 2013. 8. 4.

2. 공공기관 여성임원 확대를 위한 개선방안 논의 : 여성임원할당제를 중심으로

김 보 은

공공기관 여성임원 확대를 위한 개선방안 논의 : 여성임원할당제를 중심으로

김 보 은

목 차

I. 서 론	30	V. 여성임원 증가를 위한 새로운 정책대안의 제시	44
II. 여성인력 활용 증가에 대한 선행연구	32	참고문헌	47
III. 공공기관의 여성임원 현황	36		
IV. 여성임원할당제 도입이 필요한가?	41		

Abstract

2011년 기준 OECD 평균 경제활동 여성비율은 51.8%로, 일본 63.0%, 미국 67.8%를 보이는 데 비해 한국은 54.9%로 32개 국가 중 하위권을 기록하였다. 이러한 부분에 대한 주된 원인은 우리나라의 경우 여성인력 경제 참여율이 다른 나라에 비해 낮고, 경제활동에 있어서 여성대표성이 낮기 때문이라고 논의되고 있다. 이러한 우리나라 여성인력의 측면 중 특히 공공기관의 여성임원비율이 현저하게 낮다는 점에 착안하여 본 연구에서는 최근 대두되고 있는 여성임원할당제를 기초로 하여 사회 활동에서 여성임원의 가치를 인정하고, 어떻게 하면 우리나라에서 여성임원의 사회적 참여 증가가 무리 없이 진행될 수 있는지에 대한 대안을 제시하고자 한다.

I. 서론

2011년 기준 OECD 평균 경제활동 여성비율은 51.8%로, 일본 63.0%, 미국 67.8%를 보이는 데 비해 한국은 54.9%로 32개 국가 중 하위권을 기록하고 있다. 또한 최근 세계 경제포럼(WEF)에서 발표한 우리나라 성평등 순위는 135개국 중 108위로 이 역시 하위권에 머무르고 있다. 이러한 현상이 나타나는 주된 원인으로 우리나라는 여성인력 활용 면에서 경제 참여율이 다른 나라에 비해 낮으며, 경제 참여에 있어서의 대표성 또한 낮기 때문이라고 논의된다.

〈표 1〉 OECD 주요국 여성 경제활동 참가율 비교

구분	2009	2010	2011
한국	53.9%	54.5%	54.9%
일본	62.9%	63.2%	63.0%
미국	69.0%	68.4%	67.8%
OECD 평균	61.5%	61.8%	61.8%

자료: OECD, 2012 *Employment Outlook*

특히 우리나라 공공기관의 경우 여성의 경제활동에 더 많은 제재가 있었다. 먼저 IMF 경제위기 시 여성 근로자의 상당수가 최우선 순위로 정리되어, 98년 7월 기준 여성 경제 참가율이 97년에 비해 2.6% 감소하였으며, 같은 기간 동안 남성이 0.3% 감소한데 반해 매우 큰 폭으로 감소하였다.¹⁾ 이는 우리나라의 여성 발전사를 보면 더욱 뚜렷하게 나타나는데 국가직의 경우 1989년, 지방정부는 1991년까지 여성 고위공무원을 전체의 10% 밖에 뽑지 않는 할당제도가 존재(김정숙, 2013)²⁾했다.

또한 공공기관은 1991년에 도입된 군가산점 제도로 인해 여성 인력이 직업의 평등성과 관련한 제한을 받게 되었으며, 1999년 12월 23일 군가산제도가 폐지되었으나, 이 시기로 인하여 공공기관 여성지원자가 남성에 비해 상대적으로 불이익을 받게 되었다. 이는 2013년 현재 고위직이 되었을 여성인력의 비율이 낮을 수밖에 없는 하나의 이유으로써, 고위 여성인력이 자리 잡지 못한 하나의 요인으로 간주할 수 있다.

이후 정부는 여성의 사회 참여 증가를 위하여 여성 관리자 임용 확대 5개년 계획의 수립

1) 서명선, 『IMF시대의 여성정책』, 보건복지부, 2000.

2) 서울신문, 「여성정책 전문가 3명 좌담, 유리천장 어떻게 뚫나」, 2013.

(02~06) 및 양성평등채용목표제를 도입하고, 2006년부터 ‘적극적 고용개선조치(AA: Affirmative Action)’를 시행하는 등의 정책적인 시도를 행해 왔다. 이를 통해 여성의 사회 참여율 증가와 더불어, 궁극적으로는 여성 고용에 장애가 되는 인사 관행 등을 개선하게 함으로써, 노동시장이 점진적으로 변화하도록 하였다. 2011년 AA시행 결과 여성고용이 상대적으로 낮았던 대기업과 공공기관에서 고용 및 관리자 비율이 증가하였으며, 여성의 사회적 인식개선과 함께, 여성의 경제활동이 증가함에 따라 이 제도가 효과를 보았다고 분석되어지고 있다.

2013년 박근혜 여성대통령의 선출과 함께, 성차별 구조를 궁극적으로 해소하고 여성들이 다양한 분야에 진출할 수 있도록 보다 적극적이고 지속적인 정책을 추진하고자 하는 논의가 시작되었다. 그에 대해 정부 및 공공부문, 민간부문 등의 거의 모든 영역에서 여성대표성이 낮다는 데에 착안한 ‘여성인재 10만 양성프로젝트’를 시행³⁾하게 되었으며, 또한 대표적인 정책 과제로서, 여성임원을 충원하는 직접적인 방식인 공공기관 여성임원할당제가 논의되고 있다.

여성임원할당제가 양성평등, 여성의 사회 참여 강화라는 면에서 다루어져야 할 문제이기는 하지만, 제도적·법적으로 의무화에 대한 논의가 이루어지고 있는 만큼 특별계층 및 특정 성별에 대한 비합리적 혜택으로 비추어지지 않게끔 신중하게 논의되어야 한다.

여성임원의 활성화를 도모해야 한다고 논의되는 이 시점에, 여성임원이 활성화 되지 못한 원인에 대해서는 다음과 같은 요인들이 제시되고 있다. 첫째, 여성이 택하는 전공이 취업에 불리한 곳에 몰려있음으로 인한 인력양성의 장애,⁴⁾ 둘째, 여성에 대한 낮은 지위와 불안정한 직종에 격리되어 종사,⁵⁾ 셋째, 출산·육아로 인한 기회비용 증가에 따른 기혼 여성의 사회 참여 감소(경력단절), 넷째, 남성중심의 조직문화로 인한, 승진·조직 생활에 있어서의 어려

3) 2013년 박근혜정부의 정책 공약으로, 여성인재 DB구축을 위해 「여성발전기본법」을 개정하고 그 세부과제로서 아래와 같은 사업을 수립하고자 함

- 여성장관 및 정부위원회 내 여성위원의 비율을 단계적으로 대폭 확대하고 요직에 배치하여 여성 대표성을 확대·강화
- 공공기관 여성관리자 목표제 도입 및 평가지표 반영, 적극적 고용개선 조치 강화 및 인센티브 제공을 통한 공공 및 민간 여성 대표성의 제고
- 여성교수 및 여성교장 채용쿼터제 도입으로 교육 부문의 여성교수와 여성교장 비율의 확대
- 여성인재 아카데미를 설립하여 각계각층 여성들을 대상으로 다양한 분야에서 리더십 함양과정 개설 및 여성인재 컨설턴트 육성사업 전담
- 정부, 공공 및 민간기업의 여성대표와 리더를 육성하여 2017년까지 10만의 여성인재풀을 확보

4) 상대적으로 취업이 높은 이공계보다, 여성의 경우 인문사회계를 선택(LG경제연구원, 2003)

5) UNDP 여성 한 척도에 의해 우리나라의 현상제시(여성부, 2002)

음(유리천장), 다섯째, IMF 경제위기 시 여성근로자의 상당수가 최우선순위로 정리, 여섯째, 1991년 공공부문의 군가산점 제도로 인해 여성인력 진입의 한계 등이 제시된다.

공공기관 여성임원할당제는 남성 위주의 공공기관 임원채용의 한계를 극복하고 능력 있는 여성을 공공기관의 임원으로 채용할 수 있는 기회를 제공하고자하는 사회적 환경의 변화로 인해 대두된 제도라 할 수 있다. 즉 결혼이나 출산, 육아로 인해 경력을 이어가지 못하고 여성들이 직장을 떠날 수밖에 없는 경제사회적인 환경으로부터, 경력이 단절되지 않고 모성이 보호될 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

또한 2012년 여성가족부의 ‘여성정책수요조사⁶⁾를 통한 여성 대표성 정책의 우선순위 설문조사 결과에 의하면 1순위로 공공기관 여성임원 의무할당제 도입이 나타났으며, 그밖에 여성대표성 정책의 우선순위로는 2위 공공기관 여성 관리자 역량증진지원, 3위 공공기관임원추천위원회 여성위원회 비율 확대, 4위 사회 각 분야 여성인재풀 정비운영, 5위 공공기관 여성 관리직 승진 할당제 도입으로 나타났다. 이는 일반인들 역시 여성임원의 의무할당제 도입이 양성평등 부분에 있어서 여성 대표성을 두드러지게 나타내 주는 부분이라고 인식하고 있다고 볼 수 있다.

더불어 생각해 보아야 할 것은 여성인력 활용과 육성은 단지 양성평등의 차원의 문제가 아니며, 저출산 고령화로 노동력이 점차 줄고 있는 상황에서 노동시장 활성화를 위해서도 중요한 요소라는 것이다. 이제 고급 여성인력의 활용은 기업과 나라의 미래 경쟁력을 키우기 위한 필수요소이며, 노르웨이, 프랑스 등 유럽 각국이 공공기관과 기업 임원의 40%를 여성에게 주도록 하는 여성할당제를 도입한 점에서도 그 중요성에 대해 살펴볼 수 있다.

본 연구에서는 최근 대두되고 있는 여성임원할당제를 기초로 하여 여성임원 증가의 필요성을 바탕으로 사회 활동에서 여성임원의 가치를 인정하고, 어떻게 하면 우리나라에서 여성임원의 사회적 참여 증가가 무리 없이 진행 될 수 있는지에 대한 대안을 제시하고자 한다.

II. 여성인력 활용 증가에 대한 선행연구

아직까지 우리나라에는 여성의 사회·경제적인 활용증가를 위해 극복해야 하는 문제들에

6) 일반인을 대상으로 함

대한 정책적인 대안을 제시한 연구가 많이 존재하지 않는다. 그러나 다양한 시각에서 여성의 차별 실태, 지원현황, 양적증가와 관련하여 현재 우리나라 여성의 경제활동이 어떠한지에 대해서 현황을 지적하고 그에 따른 해결방안을 찾으려는 시도를 하는 정책적 연구에 대한 논의는 지속되어 오고 있다.

본 논의에서는 여성의 경제적 참여에 대한 평등성을 위해서 정책과제로 제시한 다양한 선행연구들을 정리하고, 그에 대한 함의를 도출하여 사회·경제적 환경 개선을 통해 여성임원으로 갈 수 있는 여건 마련에 도움이 되는 개선안을 찾아보고자 한다.

먼저 권경득(2000)은 공직인사상의 여성차별 실태를 통해 그 개선방안을 제시하였다. 여기서 관심있게 볼 것은 현재 상위직에 근무하는 여성 공무원의 수가 적어 정책적으로 정부의 최고직위에 여성을 임용할 수 있는 제도적 방안에 대해서 다루어야 한다는 점이다. 이에 따라 정부의 개방형 임용직위 확대, 혹은 할당제를 통해 실질적으로 도입할 수 있는 방안을 구체화해야 한다고 제안한다. 또한 여성공무원 승진, 배치, 전입 할당제와 여성공무원의 정책 기획 및 다양한 관리 관련 교육훈련, 남녀평등을 위한 법·제도의 개선을 통해 평등고용을 실현해야 한다고 논의한다. 마지막으로 공직사회뿐만 아니라 사회전체에 있어서 여성차별의 철폐와 임용기회의 확대를 위해 보다 적극적인 제도적 변화와 개혁이 필요하며, 여성임용의 확대를 위한 적극적 조치의 재개념화의 필요성에 대해서도 언급하고 있다.

김금수(2004)는 각 산업군에 있는 여성관리자를 다각도로 분석한 후 분야별 여성관리자 실태를 통해 여성관리자의 비율이 매우 낮다고 제시하며, 기업에서 고효율과 저비용을 달성하기 위해서 능력있는 인재들을 확보하고자 할 때 여성인재는 필수적이라고 논의한다. 이러한 시대적인 상황을 반영하기 위해 여성들의 상위직 진출 확대를 위한 승진할당제 도입, 정보 네트워킹 활용, 승진상의 성차별 해소, 「남녀고용평등법」 개정, 가족친화적제도 마련, 사회적 관행의 철폐 등의 대책이 마련되어야 한다고 제시한다.

이명화(2012) 역시 여성공무원의 양적증가에 대해서 논의했다. 이 글에서는 여성공무원이 양적으로 증가 되었으나, 아직도 사회관행과 조직문화가 사회의 변화를 따라가지 못했다고 지적한다. 이에 대해 여성관리자의 임용목표제, 평등한 채용기회, 차별 없는 보직 부여, 합리적 근무성적평정, 공정한 승진기회, 공정한 포상, 모성보호, 여성교육기회 확대, 양성평등의식 교육 등의 중요 인사관리 지침이 마련되어야 한다고 제안한다.

진종순(2009a)은 여성의 공직진출이 확대되면서 어떻게 하면 여성공무원의 능력이 발전할 수 있을지에 대해 고민하였다. 이에 대해 여성공무원의 경력개발을 지원하는 여성담당관

제도를 도입하고, 성별역량 개발프로그램을 도입, 여성의 생애주기를 고려한 보직배치, 남녀 간 멘토와 멘티로 멘토링 제도를 구성하여 한 쪽 끼리의 소통이 아닌, 양성의 소통을 논의하였다. 또한 핵심 보직에 대해 여성의 경력개발을 지원해야 한다고 하였다.

또한 진중순(2009b)은 여성의 공공부문 참여가 부패수준을 감소시키는 효과에 대해서도 연구하였다. 이 연구를 통해 우리나라 여성의 공공부문 참여가 갈수록 확대되는 상황에서 이러한 경향이 공공부문의 부패수준 감소에 어떠한 영향을 주는지 인과관계를 규명해줌으로써, 공공기관의 여성의 참여를 긍정적으로 인식할 수 있는 기회를 제공하였다.

여성관리자에 대한 국외 연구 역시 다양하게 이루어지지 않고 있다. 해외 연구들을 찾아본 결과 오히려 인종의 문제, 혹은 다양성 관리의 측면에서 다루어지고 있으며 여성의 경력 발달을 위한 연구보다는 여성이 사회 참여의 한계를 느끼고 있다는 (유리천장(glass ceiling)) 점을 중심으로 논의되어 오고 있다. 여성관리자의 경력 발전을 위한 연구가 미진한 또 다른 이유로는 아직 경제활동에 여성이 참여하는 단계에서 관리자 측면의 발달단계를 연구하기에는 아직 초기단계이기 때문에 더욱이 이러한 연구가 많이 진행되어 있지는 않은 것으로 여겨진다.

국외연구로는 여성관리자의 능력발달과 관련된 연구들을 중심으로 먼저 1999년 'Richard L. Fox & Robert A. Schuhmann'를 들 수 있다. 이 연구는 행정부 도시관리자의 여성과 남성 관리자를 비교함으로써, 여성관리자의 이점을 제시한다. 여성관리자가 남성관리자와 대조 시 가지고 있는 장점은 시민들과의 커뮤니케이션을 촉진함으로써, 정책 순응도를 증가시켜 민주주의에서 정당성을 증대할 수 있는 좋은 기회를 제공한다고 밝히고 있다. 이는 남성중심의 관료제 사회에서 볼 수 없는 여성관리자의 소통의 이점에 대해 긍정적으로 보고 있다는 것을 의미한다.

Liff S, Ward K(2001)는 UK 은행의 52명의 남성, 여성 주니어, 중간, 시니어 관리자들을 상대로 인터뷰를 진행하여 여성이 고위직 관리자가 될 수 없는 두 가지 원인을 제시하였다. 첫째는 경력단절을 원인으로, 일과 가정이 양립 할 수 없는 사회적 특성상 중간 여성 관리자들은 경력단절이 발생하고 이로 인하여 여성이 고위관리 급으로 올라갈 수 없다고 논의하였다. 둘째는 조직 내, 여성의 직무선택과 관련하여 여성의 직무는 선택에 있어서 제한을 받게 된다고 하였다. 이러한 결과는 결국 여성의 경력단절 혹은 직무 선택권에 대한 자율을 수행할 수 있는 공식적인 정책이 없다는 것으로 조직 문화적으로 결국 동등한 기회가 주어지지 않고서는 여성관리자가 양성될 수 없다는 실증적인 결과를 제시한다.

조금 더 구체적으로 Michelle Wallace & Teresa Marchant(2009)는 호주대학에서 수석여성을 증가시키기 위한 다양한 노력에도 불구하고 이들이 은퇴할 경우 이어갈 중간 관리자의 인원이 부족함에 대한 현실을 파악하고, 중간관리자의 개발에 중점을 두어야 한다고 논의한다. 이 연구는 결국 대학의 여성 중간관리자가 개발을 위한 전략적 수단이 아닌 인력자원의 기반으로써 성장해야 한다고 제시한다. 또한 기관은 중간관리자를 양성하기 위해서 인력확보의 지속가능성을 바탕으로 멘토링과 학습 및 개발의 기회를 주어야 한다고 제안한다.

Linda M. Bajdol and Marcus W. Dickson(2002)은 여성의 글로벌 리더십과 효과성에 대해서 논의한다. 이 연구는 회귀분석을 통해 조직구성원이 높은 성평등 의식과 조직의 가치를 높게 공유할 경우 다른 조직에 비해 여성관리자의 비율이 높다고 밝히고 있다. 본 연구의 결과는 조직에서 여성에게 주는 기회를 증가하고자 하는 변화는 결국 조직문화의 중요한 부분으로써, 여성에게 교육 및 개발 모든 부분에서 동등한 기회를 주어야 하며 가치적 측면에서의 성평등이 모두 이루어져야만 조직에서 여성에게 기회평등이 주어질 가능성이 더 높다고 제안한다.

이와 같은 맥락에서 최근의 다양한 보고서들은 여성 관리자 양성에 초점을 맞추기 보다, 남성에 비해 상대적으로 낮은 여성의 경제활동 비율에 대해 지적하고 여성경제인력을 증진시키기 위한 방안에 대한 연구들을 진행하고 있다. 그 중 하나로 IBR(2012)이 있다. 이 보고서에 의하면, 러시아, 태국 등이 여성관리자의 비율이 높다는 현황을 제시하고 있는데, 그 이유으로써, 사회·역사적인 환경을 제시한다. 이를 통해 최근 대두되고 있는 유연근무제는 여성의 경제활동 참가율을 증진시키는 데 큰 효과를 나타낸다고 보기 어렵다고 논의한다. 또한 여성의 경제활동이 활발해 짐에 따라 나타나는 남녀성비의 균형적인 경제활동 참가는 경제활동의 생산성을 증가시킨다고 밝히고 있다.

앞서 논의하였듯이 여성의 경제활동 증가를 위한 사회적 환경 변화를 유도하는 제도가 유연근무제라면, 직접적으로 여성 경제활동을 증가시키기 위한 제도로는 여성할당제도가 있다. 이와 같은 할당제를 논의한 연구는 Tatli, Ahu, Vassilopoulou, Joana & Özbilgin, Mustafa (2013)가 있다. Tatli, Ahu, Vassilopoulou, Joana & Özbilgin, Mustafa (2013)는 아태지역의 인재관리체제가 제재로 인하여 제대로 이루어지지 못했다고 지적하고, 이들 국가에서 인재관리를 위해 다양한 부분에 성별 할당제를 시행해야 한다고 논의한다. 이러한 할당제는 인재관리전략으로써, 여성의 미개발된 부분을 실현할 수 있으며, 국가의 재능부족을 해결할 수 있는 필요성과 정당성을 제시할 수 있는 수단이라고 소개하고 있다.

궁극적으로 공공기관의 여성임원을 증가시키기 위한 방안을 찾아보기 위해 우리나라의 국가 정책적인 측면과 국내·외 선행 연구 자료를 분석해 보았다. 그 결과 공공기관의 여성임원을 증가시키기 위해서는 사회적 제도 측면과 공공기관의 제도, 여성 집단의 비공식적 제도인 네트워크, 이 세 가지 큰 축이 유동적으로 움직여야 한다는 것을 밝혀낼 수 있었다. 이를 구체화 하면 첫째, 사회적 제도의 구축을 위해서는 남성중심의 회식문화 근절, 여성관리자에 대한 위상제고, 진정한 남녀평등이라는 과제가 선결되어야 한다. 둘째, 국가 및 공공기관의 제도로는 여성부문의 할당제를 통해 승진, 채용, 보직분배 등에서의 여성의 합리적인 직장배치가 선행되어야 하며, 유연근무제도 등을 통해 경력단절을 막아야 할 것이다. 또한 여성이 관리자로 성장할 수 있는 리더십 직무훈련 또한 제도화되어야 할 것이다. 셋째, 여성 집단 네트워크로는 여성은 집단성이 약한 것이 여성 발전의 걸림돌이 된다는 논의가 있는 만큼, Michelle Wallace & Teresa Marchant(2009)의 제시처럼 여성 집단에도 멘티, 멘토링 제도를 통해 여성집단 네트워크를 통한 비공식 제도화에 초점을 맞추어야 할 것으로 고려된다. 앞으로 이를 토대로 우리나라의 여성임원 증대를 위한 대안을 제시하기 위해 다음 장에서는 우리나라 여성임원의 현황을 분석하였다.

〈표 2〉 여성임원 증진을 위한 선행연구를 통한 대안 정리

사회적 제도	국가공공기관제도	여성 집단 네트워크
남성중심 회식문화 근절	여성 할당제	멘티, 멘토링
여성 관리자 위상제고	유연근무제도	여성관리자 집단 자체의 네트워크 연결망
진정한 남녀평등	리더십 직무훈련	

III. 공공기관의 여성임원 현황

2008년 101개 공공기관에 대한 여성부 조사에 따르면 여성임원이 없는 기관은 48개, 여성상임임원이 있는 기관은 5개 기관으로 나타났다. 특히 2008년을 기준으로 여성 비상임이사 78명 중 9명은 중복 임명된 것으로서, 실제 비상임 이사로 활동하고 있는 여성임원은 69명으로 공공기관에서 여성임원 진출이 매우 미흡한 것으로 조사되었다.

2008년을 시작으로 여성부는 공기업 여성임원 비율을 높이는 것이 여성의 고위직 진출을 어렵게 만드는 다양한 유·무형의 장애를 뛰어넘을 수 있을 것이라고 판단하고, 각 공공기관에서 1명 이상의 여성 상임임원이 임명되는 것을 지향하되, 먼저 외부 전문가의 기용이 상대적으로 자유로운 비상임 이사직의 진출을 지원받았다. 그 일환으로 공무원의 여성 관리직 비율을 확대하기 위한 방법과 유사하게, 우선 운영위원회와 임원추천위원회에 일정비율의 여성이 참여하도록 하고, 다음단계로는 임원후보자에 일정비율이 여성후보가 추천되도록 하여 마지막으로 일정비율의 여성임원이 임명되도록 하였다. 그러나 결과적으로 <표 3>을 보면, '06년 상임의원이 2.3%에서 '09년 1.9%까지 오히려 감소폭을 보이다가 '11년 2.8%로 다시 소폭 증가하였고, 비상임의원의 경우 '09년 12.6%에서 '11년 12.1%로 오히려 하락한 것으로 나타났다. 이를 통해 앞서 정부는 정책적으로 여성임원의 증가를 위해 노력하였으나, 기존의 정책이 실효성을 거두었다고 논의하긴 어렵다고 볼 수 있다.

<표 3> 연도별 여성임원 비율 '06~'11

(단위: 명, %)

구분	기관 수	합계 (상임+비상임)			상임의원			비상임 의원		
		합계	여성	비율	소계	여성	비율	소계	여성	비율
'06년	105	1,096	91	8.3	300	7	2.3	796	84	10.6
'07년	101	1,113	82	7.4	341	7	2.1	772	75	9.7
'08년	101	1,134	99	8.7	356	8	2.3	778	91	11.7
'09년	100	1,188	105	8.8	415	8	1.9	773	97	12.6
'10년	100	1,164	99	8.5	389	8	2.1	775	91	11.7
'11년 6월	109	1,267	113	8.9	431	12	2.8	836	101	12.1

자료: 박한준, 한국조세재정연구원, 2013.

현재 여성임원의 현황을 파악하기 위해 2013년 288개 공공기관의 임원 2,960명을 대상으로 여성임원 현황을 조사하였다. 2013년 1월 기준 288개 공공기관의 총 임원 수는 2,960명이며, 이 중 여성임원은 266명으로 8.98%로 나타났다.⁷⁾ 이러한 수치는 2008년에 비하여 여성임원의 비율이 증가하지 않았다는 것을 보여준다.

7) 2013년 1월 알리오(www.alio.go.kr)현황파악 시스템을 통해 조사함

〈표 4〉 부처별 공공기관 여성임원 현황

정부부처	전체임원	여성임원	비율
경찰청	12	1	0.08
고용노동부	145	19	0.13
공정거래위원회	11	1	0.09
교육과학기술부	372	34	0.09
국가과학기술위원회	15	1	0.07
국가보훈처	33	5	0.15
국무총리실	64	6	0.09
국방부	28	3	0.11
국토해양부	324	5	0.02
금융위원회	109	1	0.01
기획재정부	23	0	0.00
농림수산식품부	136	12	0.09
농촌진흥청	11	1	0.09
문화재청	11	1	0.09
문화체육관광부	416	64	0.15
방송통신위원회	36	4	0.11
방위사업청	26	0	0.00
법무부	29	4	0.14
보건복지부	211	39	0.18
산림청	19	2	0.11
소방방재청	9	0	0.00
식품의약품안전청	18	1	0.06
여성가족부	24	7	0.29
외교통상부	32	4	0.13
원자력안전위원회	24	4	0.17
중소기업청	87	7	0.08
지식경제부	572	28	0.05
통일부	21	1	0.05
특허청	61	3	0.05
행정안전부	42	6	0.14
환경부	39	2	0.05

자료: 알리오 www.alio.go.kr

다음은 위의 데이터를 통해 여성임원의 현황을 다각도로 분석해 보았다. 먼저 정부부처별로 분석해 본 결과, 여성가족부산하(2)⁸⁾ 공공기관 29.0%, 보건복지부 산하(16) 공공기관 18.0%, 원자력안전위원회 산하(2) 공공기관 17.0%, 문화체육관광부 산하(31) 공공기관 15.0%의 비율이 나타났으며, 이 기관들이 다른 부처 소속의 공공기관보다 상대적으로 여성임원의 비율이 높게 나타났다. 반면, 기획재정부, 방위사업청, 소방방재청 산하의 공공기관은 여성임원의 임용률이 전무한 것으로 나타났다.

〈표 5〉 부처별 공공기관 여성임원 역할별 현황

정부부처	기관장	비상임	상임	감사	전체
경찰청	0	1	0	0	1
고용노동부	0	16	2	1	19
공정거래위원회	0	1	0	0	1
교육과학기술부	3	30	0	1	34
국가과학기술위원회	0	1	0	0	1
국가보훈처	0	4	0	1	5
국무총리실	3	0	0	3	6
국방부	0	3	0	0	3
국토해양부	0	5	0	0	5
금융위원회	0	0	1	0	1
기획재정부	0	0	0	0	0
농림수산식품부	0	11	0	1	12
농촌진흥청	0	1	0	0	1
문화재청	0	1	0	0	1
문화체육관광부	5	56	1	2	64
방송통신위원회	0	3	0	1	4
방위사업청	0	0	0	0	0
법무부	0	4	0	0	4
보건복지부	4	31	1	3	39
산림청	0	2	0	0	2
소방방재청	0	0	0	0	0
식품의약품안전청	0	1	0	0	1
여성가족부	0	6	1	0	7

8) 괄호 안은 공공기관 갯수를 의미함

〈표 5〉의 계속

정부부처	기관장	비상임	상임	감사	전체
외교통상부	0	4	0	0	4
원자력안전위원회	0	4	0	0	4
중소기업청	0	6	1	0	7
지식경제부	1	25	0	2	28
통일부	0	1	0	0	1
특허청	0	2	0	1	3
행정안전부	0	6	0	0	6
환경부	0	2	0	0	2
총	16	227	7	16	266

자료: 알리오 www.alio.go.kr

전체 공공기관을 대상으로 한 경우, 여성임원의 대부분은 비 상임이사로 전체 여성임원 중 86.3%로 나타났으며, 비 상임이사 전체에서 여성의 비율은 10.24%, 상임이사의 경우 2.6%로 나타났다. 감사와 기관장의 비율은 각각 6.05%로 나타났다.

정부부처별 여성기관장 분포의 경우, 총여성기관장 16명 중 5명이 문화체육관광부 소속으로 31%의 비율을 나타냈으며, 그 기관은 (재)명동·정동극장, 국립박물관문화재단, 국제방송교류재단, 영상물등급위원회, 한국문화예술교육진흥원이다. 다음으로는 보건복지부 소속으로 한국보육진흥원, 대한적십자사, 한국보건복지정보개발원, 한국보건산업진흥원이 여성이 기관장으로 역임하고 있다.9)

최근 여야가 제시한 “여성임원 30%이상 기준”에 충족한 공공기관은 17개 기관으로 5.9%에 그쳤는데 한국문학번역원(33.3%), 한국영상자료원(40.0%), 한국청소년활동진흥원(30.0%) 등이 대표기관으로써, 이러한 기관들의 특성은 문화예술분야 혹은 여성가족부, 보건복지부, 문화관광부 소속 등으로 나타났다. 이들 기관은 상대적으로 여성이 가지고 있는 여성 자체의 독특성이나 전문성이 직·간접적으로 발현될 수 있는 부분이라 할 수 있다.

현황분석결과 여성의 사회적 지위향상과 더불어 여성이 생산성과 효율성을 증가시킨다는 다양한 연구에도 불구하고, 우리나라 공공기관 여성임원의 경우 사회적 진출 범위가 상당히

9) 교육과학기술부 산하 공공기관 3(국가평생교육진흥원, 한국과학창의재단, 한국장학재단), 국무총리실 산하 공공기관 3(한국여성정책연구원, 한국청소년정책연구원, 한국행정연구원), 문화체육관광부 5((재)명동·정동극장, 국립박물관문화재단, 국제방송교류재단, 영상물등급위원회, 한국문화예술교육진흥원), 보건복지부 4(한국보육진흥원, 대한적십자사, 한국보건복지정보개발원, 한국보건산업진흥원), 지식경제부 1(한국지질자원연구원)로 나타남

났다고 나타났다. 이러한 현황을 통해 성차별 구조를 해소하고 공공부문에 고위직 여성들이 진출할 수 있도록 보다 적극적이고 지속적인 정책을 추진할 필요가 제기된다. 이에 구체적인 확대 방안으로 공공기관은 자체적으로 내부 지침을 제정하고, 해당 지침에 따라 임원의 양성 평등 비율에 대한 목표를 수립·이행하도록 함으로써 여성이 공공기관의 고위직에 진출할 수 있는 제도적인 보장이 가능할 수 있는 환경을 마련해야 한다.

IV. 여성임원할당제 도입이 필요한가?

여성임원할당제의 도입이 과연 필요한지에 대한 논의는 지속적이고 신중하게 논의되어야 한다. 본 장에서는 ‘여성임원할당제의 도입이 필요한가?’라는 질문을 가지고 살펴보고자 한다.

공공기관 여성임원할당제의 시행을 위해서는 먼저 기획재정부 장관에 의해 공기업·준정부기관의 여성임원의 비율 확대를 위하여 필요한 지침이 제정되어야 한다. 이에 따라 공기업·준정부기관은 해당 지침에 따라 임원의 양성평등 비율에 대한 목표를 수립·이행함으로써, 여성이 공공기관의 고위직에 진출할 수 있는 환경을 제도적으로 보장해야 한다.

법적으로는 ‘비례의 원칙’과 ‘민주주의의 원칙’에 입거한 「헌법」 제 11조 1항을 기본적으로 제시할 수 있다. 이는 정책결정에 여성이 참여할 수 있는 기회의 균등이 행해지지 않아 사회에서 배제되어 있던 상황에서 벗어나, 여성에게도 공공기관의 정책결정에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 사회의 중요한 정책에 대해 여성이 참여하고, 의견을 투영할 수 있는 사회적인 발판을 만들고자 하는데 의의가 있다.

우리나라는 지속적으로 여성임원에 대한 증가를 위해 다양한 시도를 하였으나, 실질적으로 여성임원의 증원이 일어났다고 보기 어려웠다. 그러던 중 2013년 정몽준 의원을 대표로 아래와 같은 내용을 담아 「공공기관 운영에 대한 법 개정안」의 대표발의(의안번호 3306)¹⁰⁾가 제시되었다. 이 의견은 결국 여성임원 비율을 3년 안에 15%, 5년 안에 30%까지 의무화하겠다는 것으로써, 상대적으로 취약한 공공부분의 임원 자리에 여성의 자리를 의무화함으로써, 실질적인 균등과 평등을 이루고자 하는 의미를 지닌다.

이와 관련된 내용을 토대로 여성임원의 증가를 위해 다음과 같은 유형의 세 가지 기본방

10) 발의연월일 2013. 1. 11로 발의자는 정몽준, 추미애, 이현재, 정문헌, 이종훈 등 62인임

향을 제시할 수 있다. 먼저 방안 1의 경우, 현재의 양성평등 정책을 유지하면서 시간에 맡기는 방법, 방안 2, 임원진입의 장벽이 존재하는 부분이 사회적 편견이라고 보고 제도보다는 사회적인 편견을 먼저 변화시키기 위해 사회문화적으로 노력해야 한다는 방법, 방안 3, 할당제를 적극적으로 도입하여 인위적으로라도 직접적인 조치를 통해 여성임원을 증가시켜야 하는 방법을 제시할 수 있다.

〈표 6〉 여성임원 증가를 위한 기본방향

	방안 1	방안 2	방안 3
내용	할당제의 미도입, 현재 제도를 유지	할당제 미도입, 사회문화적인 측면을 통해 사람들의 인식을 전환	할당제 도입, 인위적으로 여성임원을 증가시킴
장점	- 현재의 유연근로 등의 제도만의 활용으로 여성의 경력단절을 없애면, 앞으로 장기적인 시각에서 여성임원이 증가할 것임	- 인식의 전환을 통한 자연스러운 여성임원 증가를 바람직	- 할당제의 도입으로 인위적으로 여성임원을 도입하는 경우, 양적인 성장이 가능할 것임
단점	- 10~20년이 소요됨 - 해외보고서에 의하면 유연근무와 여성의장기근무와 연관성은 없다고 나타남	- 그러나 언제 인식이 전환될지 모름(너무 장기적)	- 초반에 논의된 할당제 30%는 양성평등 차원에서 비 합리적이라고 논의

여성임원할당제도와 관련된 방안에 대해 좀 더 자세히 살펴보면, 방안 1의 경우 현재 여성이 더 높은 비율로 공공기관에 채용되고 있기 때문에 10~20년 후에 자연스럽게 여성 비율이 높아질 것임을 전제로 한다. 그렇기 때문에 여성임원 증가를 위한 할당 제도를 도입해야 할 필요가 없다는 것이다. 그러나, 이 경우 자연스럽게 해소되기에는 장시간이 소요되므로, 여성임원의 도입으로 인한 경제적 효과성과 효율성에 대해 직접적으로 체감할 수 없다.

방안 2의 경우, 선행연구에서도 보았듯이 아무리 잘된 제도가 있더라도, 사회적인 편견이 변화하지 않으면, 실제적으로 이들의 위상이 제고되지 않는다는 것을 전제한다. 이러한 방안 2의 경우 궁극적으로 사회 환경 자체가 변화하는 것이기 때문에 이를 통해서 여성임원

증가가 정착된다면, 제도로 인한 부작용이 나타나지 않는다고 할 수 있다. 그러나 이 방안은 사회문화가 언제 변화할 것인지에 대해 예측할 수 없으므로 너무 장기적이고 불확실하다.

방안 3의 경우, 적극적으로 여성임원할당제를 도입하여 인위적으로 여성임원의 수를 증가시키자는 것을 전제로 한다. 실제적으로 여성임원이 양적으로 성장하는 경우, 사회문화적으로 이들의 리더십을 무시할 수 없을 것이라 여겨진다. 이 경우 양성평등의 차원에서 남성에 대한 역차별이라는 논의를 일으킬 수 있으나, 현실적으로 여성임원을 증가시키기 위해서 단기간에 빠른 효과를 나타낼 수 있으며, 이로 인한 경제적, 사회적 파급효과를 체감할 수 있을 것이다. 현재 우리나라의 경우 공공기관 여성임원 비율이 약 8.0%로 매우 소수이기 때문에, 이에 따라 우리나라는 방안 3을 점진적으로 도입하는 것이 사회·환경상 적절하다고 판단된다.

「공공기관여성임원할당제」가 우리사회의 여성임원을 확대하기 위해 필요함에도 불구하고, 위와 같은 이유뿐만 아니라 다양한 사회적 이슈에 의해 실효성에 대한 논란이 있을 것으로 예상된다. 그 예상되는 논란을 구체적으로 살펴보면 보면, 첫째, 공기업·준정부기관의 비상임, 상임이사, 감사, 원장을 포함한 임원을 법률상 강행규정으로 30%에 할당하는 것은 부적합하다는 것이다. 현재 법률로서 장애인·국가유공자등 사회적 약자에 대한 직원 의무고용 비율은 있으나 여성임원의 경우 사회적 엘리트 집단으로써, 이들에게 굳이 특혜를 제공하는 법적인 의무성을 줄 필요성은 상당하지 않다고 본다. 이를 위한 대안으로 여성임원할당제를 법률상 강행규정이 아닌, 임의규정 혹은 권고사항, 기관의 인센티브로써 기제화하는 방법이 모색되어야 한다.

둘째, 공기업·준정부기관의 여성임원을 획일적으로 30% 이상 의무화한다는 것은 임원 의사결정에 있어서 특수 분야의 전문성을 떨어뜨릴 수 있다. 단순히 성별적인 이유로써 여성이 임원이 되는 것이 아닌, 전문성을 가진 여성이 임원이 되어야 한다는 전제가 있어야 하기 때문에 2018년 안에 여성임원을 비율적으로 30%로 증가시킨다는 것은 계량적인 부분에서 의미가 있을 뿐 현실적으로 임원 업무의 수준 저하를 가지고 올 수 있는 우려가 나타난다. 이의 해결을 위해서는 여성의 분야별 교육, 혹은 외부 전문가 등의 채용이 대안적 방법이 될 수 있다.

셋째, 현실적으로 여성임원이 승진으로 올라갈 수 있는지 여부를 판단할 수 있는 DB가 마련되어 있지 않기 때문에 여성 인력 풀에 대한 현실적 대안을 제시할 수 없다. 현재는 여성임원이 승진 혹은 외부인사인지 여부 및 여성고위직 직급별 현황을 알기 위한 공개된

자료가 존재하지 않는다. 이는 여성인력의 사회적 성장을 위해서 어떠한 부분을 더 확대해야 하고 개선해야 하는지에 대한 중요한 기초자료로써, 여성고위직 DB에 대한 통합적 자료 구축이 시급히 필요하다.

넷째, 여성임원할당화에 대한 의무화 논의는 남녀 성차별 부분에 있어서 '역차별'이라는 논란을 불러일으킬 소지가 있다. 일각에서는 과도한 규제와 지나친 양성평등을 강조하면 오히려 남성들이 역차별 받는 사례가 발생한다고 우려하고 있으며, 이 경우 실질적으로 여성 임원을 상사로 하는 남성이 다수인 부서의 사기나 조직몰입도가 떨어질 가능성이 존재한다.

다섯째, 임원 선출에 참여하는 여성 스스로가 여전히 공공기관의 여성임원은 유리천장이라고 느끼며, 임원직 진출에 대한 한계를 느낀다. 실제로 전기 안전 및 시설 등을 담당하는 공공분야의 경우 여성은 체력적인 한계 혹은 기술적인 한계로 인하여 실제로 여성임원 선출에 있어서 참여율이 저조하다. 이를 지양하고, 여성임원의 참여율을 증가시키기 위해서 본인들 스스로가 한계라고 느끼는 사회적 환경에 대해서 개선의 여지가 필요하다.

앞으로 여성임원을 증가시키기 위해서는 성비변화에 적극적으로 대응하고 여성임원의 능력발전을 도모함으로써, 공공기관의 경쟁력을 강화하기 위한 구체적이고 실천적인 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다. 그러나, 여성임원이 될 수 있는 여성 관리자의 인력 풀이 정착되어 있지 않은 상황에서 여성임원을 30%로 증가시키자는 논의는 정착되기 까지 많은 논란이 있을 것으로 여겨진다. 그러므로 사회적인 필요성과 요구를 실현한다는 의미에서 여성 임원을 증가시키기 위해 10~15% 여성할당제를 적용하고, 이에 따른 추세와 효과성을 살펴 할당제의 비율을 점진적으로 조정하는 방안이 마련되어야 한다고 생각되어진다.

V. 여성임원 증가를 위한 새로운 정책대안의 제시

여성과 남성이라는 성별 변수가 업무 능력, 경제적 계층의 문제 등 기타 변수보다 더 절대적인지에 대해서는 여전히 이견이 상당하다. 그렇기 때문에 성을 다양한 변수 중에 하나로 보고 그 변수를 총망라해서 공공기업과 민간기업의 인사시스템을 합리적이고 객관화해 나갈 필요가 요구된다(현택수, 2013).¹¹⁾

11) 헤럴드, 「공공기관 여성임원 30% 의무화 논란 확산」, 2013. 1.15 기사

본 연구에서는 여성임원 증가에 대한 정책적 대안을 제시하기 위해 앞선 선행연구를 바탕으로 몇 가지를 제시하였다. 첫째, 여성임원 양성을 위해 인력 풀을 구축하기 위한 본질적인 노력이 요구된다. 현재 여성임원할당제를 위해서 그 인원을 채우기 위한 임용방법은 특별채용이 가장 큰 역할을 한다고 볼 수 있다. 결국 여성임원의 인력풀을 충원하기 위해서 제도적으로 여성임원할당제의 도입이 요구되는데, 장기적인 안목에서 개방형 외부인사의 채용을 통해 여성임원을 늘리는 것과 함께, 내부 역시 여성 관리자 풀을 다양하게 증가시킬 것이 필요하다. 이를 위해서 직접적인 방법으로 내부에서의 임원채용의 참여율을 독려하기 위해 여성이 임원에 진출할 경우, 인센티브나 가산점을 제공하거나, 현 여성임원들이 특강 등을 통해 자신들의 경험을 공유하고 여성임원 스스로가 임원직에 대해서 홍보하는 것도 중요한 것이라고 보인다.

둘째, 공공기관 여성임원의 양적 성장에 걸맞은 실질적인 성장을 위해서 공공기관 스스로 여성임원의 채용 이후 자질이나, 의사결정과정의 참여와 관련한 교육훈련을 하는 시스템이 필요하다. 이러한 교육훈련을 위해서 먼저 분야별 여성임원의 역할과 지향점에 대한 뚜렷한 의무 혹은 목표의식이 선행되어야 한다. 특히 여성임원과 관련한 교육으로는 일반적으로 남녀 구분 없이 중요한 교육들이 존재하는데, 그중 특히 여성으로써 강점을 살린 리더십 교육이 필요하다고 고려된다. 이렇듯 역할이나 지향점에 대한 선행 연구를 통한 직무별 맞춤형 교육과정을 통해 여성임원의 지속적인 교육 훈련이 가능하다면, 외부 충원이든 혹은 내부승진을 통해 여성임원이 된 사례든 전문성이나 업무의 연속선상에서 큰 문제가 되지 않을 것이다. 구체적인 방안으로는 임원 평정에 있어, 교육훈련 부분에 대한 가산점이나 평가기준을 마련하거나 혹은 자체적인 교육훈련을 위한 교육시스템을 마련하는 방법 등이 있을 수 있다.

셋째, 조직 문화적 환경의 변화와 사회적 분위기 조성이 필요하다. 공공기관의 관료제, 보수성, 승진제도, 술 문화 등 다양한 부분에서 아직까지 공공기관은 남성 중심적 문화가 주도하고 있다고 볼 수 있다. 아직 상당수 기업 및 공공기관 등은 어떻게 우수한 여성인력을 활용해야 하는지에 대한 방법도 알지 못하고 있는데, 이는 다양성관리에서 차별개선이라는 소극적 차원을 넘어 적극적인 전략의 하나로써 행해져야 하며 여성들의 경력과정에 보이지 않는 장벽을 없앨 것을 목적으로 하기위한 제도적 선결 과제라 할 수 있다. 또한 여성의 진출이 거의 없는 공공부문의 여성임원 선출을 위한 참여 자체가 낮은 현상에 대해, 여성이 분야에 구애받지 않고 임원에 진출할 수 있는 사회적 분위기 마련이 요구된다.

넷째, 공공기관에서 근무하는 여성 스스로가 임원이 되겠다는 비전과 의식을 가지고 있어야 한다. 현재 소수성 우대 및 일·가정 양립이라는 제도를 통해 직장에서 여성의 권익이 향상된 것은 사실이다. 그러나 이러한 편리한 제도들로 인해 공공기관 여성근로자의 직업 안정성이 높아지면서, 초기의 비전이나 사명감에 대해서 잊고 직업에 대한 절실함이 저하되어, 직업적으로 무사안일 및 방만해질 가능성이 존재한다. 사회적 환경변화와 제도의 구축을 통해, 여성리더가 될 수 있다는 비전에 대한 목적의식을 향상시키고, 여성 멘토와 멘티 제도 등을 통해 공공기관 여성 입사자들이 자신들 스스로가 임원이 될 수 있다는 초기 비전에 대한 마인드를 유지하는 것이 중요하다고 생각된다.

사회에서 여성 경제활동 인력은 점차 중요한 의의를 지니고 있으며, 이러한 여성인력이 리더로서, 임원으로써, 의사결정권을 가지게 된다는 것은 궁극적인 양성평등을 이룰 수 있는 좋은 기회가 될 것이다. 이를 위해 정부가 정책적인 면에서 노력하고 있으나, 실제적으로 수량적인 접근, 이슈화된 접근, 비현실적이라는 논란이 지속적으로 논의되는 것은 사실이다.

그러나 이제 여성의 경제활동 증가로 인한 사회, 경제분야에서의 긍정적인 효과들이 가지적으로 나타나고 있는 만큼, 이러한 논의가 이슈로써 제시되는 것이 아닌, 실제적인 차원에서 여성임원할당제 등의 직접적 방법이 동원되어, 여성임원의 충원이 이루어져야 할 때라는 것을 상기해야 한다. 특히 이러한 여성인력의 참여가 제도적으로 안착되기 위해서는 사적영역보다 공공영역에서의 활성화가 국가 제도적인 안착에서 선도적일 수 있으며, 그에 따른 파급효과 역시 매우 클 것이다.

여성의 사회진출의 활성화와 더불어 의사결정에 있어 여성의 참여 활성화는 중대한 문제이다. 여성임원의 증가를 위해 단계적으로 여성 중간관리자가 증대되고, 안정적인 제도가 뒷받침 된다면, 우리사회에 여성이라는 이유로 인한 직장 내 유리천장은 사라지게 될 것이다. 이를 통한 공공기관 여성임원의 증가는 사회통합과 경제적인 이윤 창출로 이어질 것이며, 이것은 사적 부분에도 영향을 미쳐 국가 전체적으로 긍정적인 파급효과를 미치게 될 것이다.

참고문헌

- 권경득, 『공직인사상의 여성차별 실태와 개선방안』, 한국행정학회, 2000.
- 김금수, 「기업의 여성관리자 현황과 여성관리자에 대한 정책과제」, 『大韓經營學會誌』, no. 45, 2004.
- 김정현·김정희, 「스마트미디어 광고의 현황과 가능성에 대한 연구」, 『한국광고홍보학보』, 제14권 4호, 2012.
- 손승혜, 「전문가 심층 인터뷰를 통한 한류정책의 이해와 평가」, 『문화정책총론』, 제25집 1호, 2011.
- 여성부, 『기업 내 여성인적 자원관리 현황 및 활성화 연구』, 2002.
- 윤용중·정상훈, 『여성 경제활동 지원 현황과 개선 방향』, 국회예산정책처, 2009.
- 이명화, 『여성공무원의 양적 증가에 대한 소고』, 한국행정학회, 2012.
- 진종순, 「여성의 공공부문 참여와 부패수준」, 『한국행정연구』, 18(3), 2009.
- _____, 「여성의 공직진출확대에 따른 여성공무원의 능력발전방안 연구」, 『한국인사행정학회 동계학술대회 발표 논문집』, 2009.
- 헤럴드, 「공공기관 여성임원 30% 의무화 논란 확산」, 2013. 1. 15.
- LG경제연구원, 『한국기업의 여성인력 활용과 향후 과제』, 2003.
- Linda M. Bajdo1 and Marcus W. Dickson, “Perceptions of Organizational Culture and Women’s Advancement in Organizations: A Cross-Cultural Examination, Sex Roles,” Vol. 45, No. 5;6, 2002, pp. 399-414.
- Richard L. Fox and Robert A. Schuhmann, “Gender and Local Government: A Comparison of Women and Men City Managers,” *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 3, 2009, pp. 231-242.
- Sonia Liff & Kate Ward, “Distorted views Through the Glass Ceiling: The Construction of Women’s Understandings of Promotion and Senior

Management Positions, Gender, Work and Organization,” Vol. 8, No. 1, 2001.
pp. 19–36.

Tatli, Ahu, Vassilopoulou, Joana and Oezbilgin, Mustafa, “An unrequited affinity between talent shortages and untapped female potential: The relevance of gender quotas for talent management in high growth potential economies of the Asia Pacific region,” *INTERNATIONAL BUSINESS REVIEW*, Vol 22, No.3, 2013, pp. 539–553.

Michelle Wallace & Teresa Marchant, “Developing Female Middle–Managers in Australian Universities,” *Higher Education*, Vol. 58, No. 6, 2009. pp. 781–797.

International Business report, 『Women in Senior Management: Still not Enough』, 2012.

알리오 www.alio.go.kr

경제협력개발기구(OECD) www.oecd.org

3. 경영자율권 확대제도의 쟁점과 발전방향

유재민

경영자율권 확대제도의 쟁점과 발전방향¹⁾

유재민

목 차

I. 서론	52	2. 자율경영평가제도의 쟁점	59
II. 경영자율권 확대제도 개요	52	IV. 자율경영평가제도의 발전방향	62
1. 이론적 배경	52	1. 경영평가와의 단계적 통합	62
2. 일반 현황	53	2. 평가지표의 합리화	63
3. 추진 경과	55	3. 효과성 평가방법 도입	65
4. 자율권 활용 사례	56	V. 결 론	66
III. 경영자율권 확대제도 관련 쟁점	57	참고문헌	68
1. 조사 개요	57		

Abstract

공공기관 경영자율권 확대제도는 공공기관장에 대해 인력·조직·예산상의 자율권을 부여하고 이에 상응하는 높은 성과를 거둘 것을 약속함으로써, 기존의 투입중심의 성과관리에서 탈피하여 자율과 책임의 범위를 동시에 확대시키기 위한 취지로 시행되고 있다. 제도가 도입된 2010년 이후, 참여 공공기관은 종전보다 도전적인 목표를 설정하였음에도 불구하고 계획치를 상회하는 성과를 달성하였고, 이를 바탕으로 제도를 확대할 필요성이 제기되고 있다. 이에 본 연구는 제도의 확대에 앞서 현 제도에 존재할 수 있는 문제점을 진단하고 개편방향을 제시하기 위해 시작하였고, 경영자율권 확대제도의 평가체계인 기관장 자율경영계획서 이행실적평가제도를 중심으로 살펴보았다. 분석 결과, 평가주기의 중장기화, 평가지표 산출근거의 확보, 자율권 확대의 효과성 분석 등이 개선해야 될 과제로 평가되었고, 이에 따라 향후 제도는 경영평가제도와의 단계적 통합, 평가지표의 합리화, 효과성 평가방법의 도입 등이 필요한 것으로 판단되었다. 이러한 개선방안을 통해 자율권의 확대가 실질적인 성과향상으로 이어져 궁극적으로 모든 공공기관에 대해 자율성을 바탕으로 한 성과중심의 공공기관 운영 패러다임이 자리잡기를 기대한다.

1) 본 원고는 2013년 2월에 발표된 것으로서 경영평가제도 개편 시점에 따라 적용 가능성이 달라질 수 있음

I. 서론

경영자율권 확대제도는 기존의 공공기관에 대한 투입중심의 성과관리에서 탈피하고 자율과 책임의 범위를 동시에 확대시켜 경영효율성을 높이기 위한 취지로 시행되고 있다. 이는 공공기관장에게 포괄적인 자율권을 부여하고, 그러한 권한에 상응하는 책임을 요구하는 방식으로 운영되고 있는데, 2010년 제도가 최초로 도입된 이후 경영자율권 확대제도에 참여한 기관들은 종전보다 도전적인 경영목표를 설정하였음에도 불구하고 각 연도별로 달성하고자 계획한 단계별 목표치를 정상적으로 달성한 것으로 나타났다.

이러한 긍정적인 결과가 나타남에 따라 현재 매년 4~6개 정도의 기관을 대상으로 운영하고 있는 경영자율권 확대제도를 보다 확대할 필요성이 있다는 의견이 대두되고 있는데, 본 연구는 제도의 확대에 앞서 현 제도에 존재하고 있는 문제점을 진단하고 향후 발전방향을 제시하고자 하는 의도로 기획되었다. 이를 위해 주무부처, 전문가집단, 공공기관 관계자 등을 대상으로 현 제도에 대한 의견수렴을 실시하였는데, 조사결과에 따르면 응답자들은 자율권 확대사업을 통한 경영성과 향상에 대체로 공감하고 있으나 공공기관장에 대한 실질적인 자율권 보장수준은 여전히 미약하다고 밝혔으며, 특히 평가제도 전반에 대해 많은 의견을 제시하였다.

이하에서는 경영자율권 확대제도의 일반적인 사항에 대해 알아보고, 관계자들의 의견을 바탕으로 하여 관련 쟁점을 파악한 후, 평가제도를 중심으로 한 경영자율권 확대제도의 향후 발전방향을 제시하고자 한다.

II. 경영자율권 확대제도 개요

1. 이론적 배경

경영자율권 확대제도의 이론적 근거는 신공공관리론(New Public Management)에서 찾을 수 있다. 공공부문 성과관리에 관한 논의는 1970년대 후반 신자유주의(Neo-liberalism)가 패러다임으로 등장하면서, 이와 함께 관리수단으로서의 신공공관리론이 대두되며 본격적으로

시작되었다. 신공공관리론은 시장주의와 신관리주의가 결합되어 발전한 이론으로 민간기업의 관리방식을 공공부문에 도입하여 성과와 실적을 중시하고 관리자의 책임을 강화하고자 하는 시장지향적 관리이론인데, 경영자율권 확대제도의 취지는 이와 목적을 같이한다.

한국에서는 국민의 정부 이후 신공공관리론에 기반을 두어 다양한 분야에서 정부혁신이 이루어진 바 있으며, 공공기관에 대해서도 민영화, 목표관리제, 경영실적평가제 등 성과관리 측면의 관리방식이 도입된 바 있다. 경영자율권 확대제도는 이러한 신공공관리론의 개념을 공공기관 관리정책에 확대 적용하여, 투입 위주에서 산출물 중심의 경영방식에서의 전환을 통해 궁극적으로 성과향상을 도모하기 위한 것으로 볼 수 있다.

2. 일반 현황

정부는 공공기관의 자율·책임경영 체제 확산을 목표로 2010년에 경영자율권 확대시범 사업을 실시하였다. 대상 기관은 자율공모 후 민간전문가로 구성된 태스크포스팀(TFT)의 심사를 거쳤는데, 자율권 요구 내용 및 기관목표와의 관계, 성과목표의 적정성 및 합리성을 심사하여 대상기관을 선정하였다.

경영자율권 확대제도에 참여하는 기관은 인력운영의 자율권, 조직구성의 자율권, 예산운영의 자율권을 부여받게 된다. 인력운영의 자율권은 신규사업을 추진하기 위해 필요한 인력을 자율경영계약에 명시된 범위 내에서 증원할 수 있도록 하였고, 조직운영의 자율권은 기관 내에 조직을 신설하고 직위나 직급을 운영하기 위하여 기존에 필요했던 주무부처와의 협의, 결재과정을 없애고 기관이 조직구성에 대한 자율권을 가지도록 하였으나 고위직의 남발을 방지하기 위해 상위직급의 비율 증가는 불허하였다. 그리고 예산운영의 자율권을 통해 공공기관 예산운영지침을 벗어나는 부가적인 급여 또는 인센티브 체계를 수립할 수 있도록 하였다.

기관이 행사할 수 있는 자율권 세부내용의 기준은 아래와 같다.

〈표 1〉 행사 가능 자율권 세부 내용

구 분	자율권 세부 내용
인력운영	■ 해외사업 및 신규사업 추진을 위한 인력 증원
조직운영	■ 총정원 범위 내 인력·조직 운영 자율권
예산운영	■ 초과이익·원가절감의 일부를 인센티브 재원으로 활용(월봉의 100%한도) ■ 해외사업 전문인력에 대한 별도 급여체계 적용

자료: 기획재정부 보도자료(2012.1.13)

성과목표는 고유성과과제와 공통과제의 2개 부분으로 구성된다. 자율경영확대라는 제도의 취지상 고유성과과제의 실적 달성도에 따른 계량평가를 기본으로 하되, 공공기관으로서 수행하여야 할 정부정책 사항의 이행 수준을 평가하기 위해 공통과제를 가감방식으로 구성한다. 구체적으로 살펴보면 고유성과과제는 기관 설립목적에 따른 기관별 핵심역량지표 위주로 선정되는데 기관별로 선정된 3~5개의 성과목표를 합산하여 85점 만점으로 구성되며, 목표 대비 실적달성도를 계량평가 방식으로 수행한다. 이때 계량지표의 비중은 85%에 상당하여 일반 기관장평가의 계량지표 비중인 30% 수준에 비해 매우 높은 편임을 알 수 있다. 기관별 고유목표의 예시는 아래와 같이 과거 추세치 및 민간 경쟁사에 대비하여 보다 높은 수준으로 설정하도록 하고 있다.

〈표 2〉 기관별 고유목표 설정 예시

기관명	기관별 '12년도 고유목표 설정 예시
인천국제공항공사	■ 해외사업 수익 '11년 대비 약 26% 증가
한국공항공사	■ 국제여객 '11년 대비 약 23% 증가
한국가스공사	■ 해외 지분투자 수익률 '11년 대비 약 28% 증가
한국지역난방공사	■ 신재생에너지 생산량 '11년 대비 약 12% 증가

자료: 기획재정부 보도자료(2012.1.13)

공통과제는 비계량 지표를 통해 평가하며 핵심역량 제고의 적절성, 자율권 운영의 적정성 등에 대해 15점 만점으로 평가하는데, 등급별 배점에 따라 결정된 점수의 합을 고유목표의 총점에서 가감하게 된다. 이러한 자율경영계획서 이행실적평가는 일반적인 기관장평가(기관장 경영계획서 이행실적 평가)에 비해 평가범주나 지표의 수 측면에서 보다 간소화된 평가로 볼 수 있다.

이상의 '자율경영계획서 이행실적평가'의 결과에 따른 후속조치는 다음과 같다.

〈표 3〉 평가 결과 후속조치

구 분		등 급	우수 (85 이상)	보통 (70 이상~85 미만)	부진 (70 미만)
자율권 지속 여부		지속			회수
기관장	인사	연임 건의		-	자진사퇴
	성과급	성과급 차등지급			미지급
임직원 성과급		1등급 범위 내 가산		-	1등급 범위 내 차감

자료: 자율경영계획서 이행실적평가 지침

기관장평가 등급이 5단계로 분류되는 것에 비해 자율경영 평가등급은 3단계로 간소화되었으나 부진 등급으로 분류 시 자율권을 박탈하고 기관장은 자진사퇴하게 되는 등 평가 결과에 따른 인사조치가 보다 강화되었다. 기관장의 성과급은 기관평가(50%)와 자율경영계획서 평가(50%)를 합산하여 지급되며 임직원 성과급은 예산편성지침상의 성과급 지급률 상한 범위 내에서 공운위에서 최종 결정한다.

3. 추진 경과

이명박 정부는 출범 이후 공공기관 선진화계획을 통해 민영화·통폐합·인력감축·보수체계 개편 등 외형적 구조개혁을 집중적으로 추진해왔다. 집권 3년차로 접어드는 시점인 2009년 12월, 기획재정부는 '경영자율권 확대 공공기관 시범사업 공모'를 시행하였는데 이는 그동안의 구조개혁이 내부 체질개선으로 이어질 수 있도록 기관장에게 자율권을 부여하고 성과와 연계하는 책임 관리방식을 제도화하자는 취지에서 시작되었다. 공모 대상 기관에 대해서는 기관장평가 우수기관(전년도 평가 상위 10%), 민간과의 경쟁기관, 민영화 예정 기관 중에서 선정할 계획임을 밝혔다. 이후 민간전문가가 참여하는 TFT의 심사를 통해 최초로 4개 기관이 선정되어 기획재정부와 자율경영계약을 체결하였고, 이후 3개년도 동안 매년 총 4~6개 기관이 참여하여 왔는데 연도별 대상 기관은 아래와 같다.

〈표 4〉 연도별 자율권 확대사업 참여 기관

연도	기관 수	자율권 확대 대상 공공기관	참여(+), 탈퇴(-)
'10	4	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 기업은행	
'11	6	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 기업은행, 한국공항공사, 산업은행	(+)한국공항공사, 산업은행
'12	4	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 한국공항공사	(-)기업은행, 산업은행
'13	5	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 한국공항공사, 부산항만공사	(+)부산항만공사

최초로 평가가 이루어진 2010년도 자율경영 공기업의 평가 결과는 모두 '우수' 등급으로 확정되었는데, 경영평가단은 모든 기관이 민간 및 과거 추세대비 높은 성과를 달성하였다고 평가하였다. 특히 영업이익률 민간 대비 우수실적(지역난방공사), 공항운영기술 수출(인천국제공항공사), 해외유전 확보 매장량 대폭 증가(한국가스공사) 등이 대표적인 성과로 꼽혔다.

2011년도 평가에는 한국공항공사, 산업은행이 추가되어 총 6개 기관으로 대상이 확대되었으며, 전년도와 같이 모두 우수등급이 확정되었다. R&D사업 매출 달성(한국공항공사), 해외 프로젝트 배당수익(한국가스공사), 국제화물 세계 2위 달성(인천국제공항공사) 등이 대표적인 성과로 꼽힌다.

이후 중소기업은행과 산업은행이 공공기관에서 지정해제 되어 총 4개 기관을 대상으로 이루어진 2012년도 평가에서도 모든 기관이 우수 등급을 획득하여, 제도 도입 이후 모든 기관이 우수 등급을 받고 있다.

4. 자율권 활용 사례

경영자율권 확대제도를 통해 부여받은 자율권을 기관에서 실제로 어떻게 활용하고 있는가에 대해, 공공기관들은 행사할 수 있는 3가지 자율권(인력·조직·예산) 중 인력운영의 자율권을 가장 적극적으로 활용하고 있다고 밝히고 있다. 그 이유에 대해서는 증원 여력 확대라는 가시적인 결과가 성과창출이라는 측면에서 가장 효과적이기 때문이라는 답변이 대다수를 이루었다.

조직운영의 자율권은 조직 신설이나 직급운영을 위한 주무부처와의 결재과정을 간소화한

것으로서 실질적인 자율권이라 볼 수 없으며, 더욱이 총정원 범위 내에서 활용해야 한다는 한계를 갖기 때문에 많이 활용하고 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 예산운영의 자율권에는 예산편성의 자율권이 포함되지 않기 때문에 사후에 초과이익·원가절감의 일부를 인센티브 재원으로 활용하고 있는 수준에 머무르고 있는 것으로 나타났다.

자율권의 유형 중 기관이 가장 적극적으로 활용하고 있는 것으로 나타난 인력운영의 자율권은 주로 기관 핵심사업, 신규사업, 해외사업 등에 활용하고 있었다. 기관 핵심사업의 경우 전사적인 노력이 뒷받침되어야 하나 기존에는 총인건비제로 인해 인력을 적시에 늘려 투입할 수 없는 어려움이 있었다. 그러나 자율권 확대제도를 통해 확보된 총정원 대비 3~5%의 인력을 핵심사업에 자유롭게 투입할 수 있게 됨으로써 성과를 창출하는 데 큰 도움이 되고 있는 것으로 나타났다. 특히 신규사업의 경우 주무부처 등과의 협의가 지연될 경우 인력을 적시에 투입할 수 있는 타이밍을 놓치는 경우가 있었는데, 자율권 확대를 통해 확보된 인력을 즉시 투입하여 적시성있는 사업추진에 도움이 되고 있었다. 해외사업의 경우에도 현지 사업추진에 필요한 인력을 제때 확보하여 투입할 수 있게 되어 자율권 확대의 효과가 크게 나타난 것으로 파악되었다.

그러나 부여된 자율권을 보다 효과적으로 활용할 수 있게 하기 위해서는 더욱 광범위한 사업추진의 자율권과 예산의 자율권이 필요하다는 의견이 있었다. 자율권 확대제도에 참여하고 있음에도 불구하고 공공기관장은 여전히 정부로부터 많은 통제를 받고 있기 때문에 기관장이 원하는 사업을 추진하기 위한 사업추진의 자율성과 완화된 예산운영지침을 통해 보다 적극적인 기관운영이 이루어지도록 하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

Ⅲ. 경영자율권 확대제도 관련 쟁점

1. 조사 개요

경영자율권 확대제도와 관련된 쟁점을 파악하고 향후 발전방향을 제시하기 위해 주무부처, 경영평가단, 공공기관 임직원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.²⁾ 설문을 통해 현행

2) 설문조사는 비공개를 조건으로 시행되어 구체적인 수치와 내용은 공개하지 않음

제도의 문제점과 향후 개선방향에 대해 중점적으로 질의하였으며 문항은 인력·조직운영 측면, 예산운영 측면, 평가지표 개선, 평가부담 등으로 나누어 설계하였다.

조사 결과, 현행 자율권 확대사업에서 가장 시급한 개선과제에 대해서는 인력운영의 경직성 완화와 평가제도 개선이 가장 높은 비율로 선택되었다. 인력운영 측면에서는 많은 응답자가 향후 기관 재량으로 추가적인 인력확충이 가능하도록 하고, 대신 사후통제를 강화하자는 의견을 제시하였다. 그러나 이미 공공기관은 자율권을 통해 총정원 대비 5% 내외의 인력 증원이 허용되고 있고 이를 효과적으로 활용하고 있으며, 이미 증원된 인력에 대해 사후 통제하겠다는 것은 공공기관 인력관리의 원칙상 받아들이기 힘든 주장으로 판단된다.

평가제도 개선 측면에서는 중장기 관점의 평가로의 전환, 평가지표 합리성 확보, 평가의 실효성 확보 등이 시급한 개선과제로 지적되었는데, 본 연구에서는 이러한 평가제도의 개선에 초점을 맞추어 보다 구체적으로 살펴보는 것이 우선이라고 판단하였다. 이는 평가제도의 합리성이 전제되지 않을 경우 자율권의 확대가 실질적으로 경영성과에 긍정적으로 기여하였는지 증명할 수 없으며, 인력, 조직, 예산 등 기관이 행사할 수 있는 자율권의 확대 논의 이전에 이러한 자율권이 실제로 경영성과에 기여하고 있는지 측정할 수 있는 평가제도의 완비가 선결되어야 한다고 보기 때문이다. 따라서 이하에서는 평가제도를 중심으로 자율권 확대제도의 발전방향에 대해 검토할 것이다.

다만 평가제도 이외의 쟁점에 대해서는 대상 기관의 확대 및 자율성의 범위 확대문제에 대해 검토할 여지가 있는 것으로 보이는데 본 장에서 이에 대해 간략히 살펴보면, 대상 기관의 확대 측면에서 증시상장 공기업은 원칙적으로 자율권 확대제도에 포함시키는 것이 타당하다고 판단된다. 상장 공기업은 주주의 기대에 상응하는 성과를 창출해야 하고, 이에 따라 기관장에 더 많은 자율권을 부여하여 보다 적극적인 책임경영을 이해할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요하다. 또한 비상장 공기업 중에서도 상장예정 공기업은 자율권 확대 기관에 포함시켜 시장에서 평가될 기업의 가치를 상승시킬 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

공기업 이외에도 자율권의 확대가 성과향상으로 이어질 수 있는 경우에는 기관유형과 관계 없이 자율권 확대 기관에 참여시킬 필요가 있다. 현행 자율권 확대제도는 기관장 경영계획서를 대체하는 것으로 여겨져 기관장 평가 대상이 아닌 기타공공기관은 참여할 수 있는 여지가 없는 것으로 보이나, 과거 책임운영기관의 사례를 볼 때 경영자율성에 대해서는 기관의 규모가 절대적인 영향을 미치는 것이 아니다. 따라서 준정부·기타공공기관 중 기관장의 리더십에 따라 성과향상이 가능하다고 여겨지는 경우에는 자율권의 확보를 통해 보다

적극적인 기관운영을 뒷받침해 주어야 할 것이다.

2. 자율경영평가제도의 쟁점

가. 단년 주기 평가

경영자율권 확대제도는 다른 기관평가(경영실적평가), 기관장평가(기관장 경영계획서 이행실적 평가)와 마찬가지로 1년 주기로 경영계약과 평가가 이루어지고 있다. 이로 인해 기존 경영평가의 문제점으로 지적받는 단기성과 몰입, 중장기 과제의 추진역량 집중 저하 등의 문제가 자율경영평가에서도 여전히 대두되고 있다. 특히 1년 주기의 평가로 인해 기관장이 임기 내 추진하고자 하는 중장기 관점의 목표수립보다는 단기에 계량점수를 획득할 수 있는 지표에 집중할 우려가 있으며, 경영평가와 매년 동시에 수검함으로 인해 자율권 확대사업 참여기관장도 자율권의 행사와는 별개로 기관운영이 여전히 기관평가의 틀 안에서 이루어지는 문제점이 있다.

따라서 자율권 확대제도의 근본적인 취지가 기관장 자율권의 확대를 바탕으로 과감한 성과향상을 유도하여 공공기관의 수준을 글로벌 스탠다드에 상응하도록 하는 평가체제라는 것을 감안할 때, 단년도 평가는 이러한 목적에 부합하지 않다고 볼 수 있다. 따라서 자율경영기관은 보다 중장기적 관점을 갖는 자율경영평가를 중심으로 운영하되 기관평가를 통해 담보할 필요성이 있는 경영 효율화, 노사관계 등은 자율경영평가제도와 별개로 점검할 필요가 있다.

단년도 지표를 구체적으로 살펴보면 그간 재무 분야 평가지표는 수익성 위주의 지표에 집중되어 왔다. 예를 들어 2010년도 4개 기관의 재무 분야 평가지표 총 12개의 지표 중 11개가 수익성을 평가하고 있는데 이는 장기적인 재무안정성 측면에 대한 관리 필요성보다는 성장에만 집중된 것으로서, 재무건전성 확보 측면에서 기관의 부채상환 능력을 고려한 중장기 관점(long-term)에서 관리하여 지속가능한 성장을 유도할 필요가 있다.

나. 평가지표의 합리성

평가지표의 합리성 측면을 살펴보기 위해 고유성과과과제의 평가지표를 산출하기 위한 근거를 보면 그 기준이 일관적으로 정해져있지 않은 것을 볼 수 있는데, 각 기관별 평가지표

산출근거는 다음과 같다.

〈표 5〉 기관별 평가지표 산출근거

구 분	평가지표 산출근거
A기관	■ 전년 실적+5개년 표준편차×130%
B기관	■ 3개년평균×(1+GDP성장률의 1.5배) ■ 통계모형을 반영한 추세치
C기관	■ 5개년평균×평균 증가율 ■ 기존 기관장경영계획서 최고 목표×(1.5~1.7) ■ 기관의 합리적 판단
D기관	■ 동종 공기업 대비 1.1~1.5배 높은 수준 ■ 기관의 합리적 판단

자료: 기관장 자율경영계획서

위의 예시와 같이 평가지표의 산출근거가 다양한 형태로 제시되는 것에 대해, 기관별 여건을 고려한 맞춤형 평가지표로서 타당하다는 의견이 있는 반면 기관별 성과목표수준의 형평성과 공정성이 확보되지 못한다는 의견도 있다. 특히 성과목표 설정 근거가 전적으로 기관의 판단에 의할 경우 득점률을 고려하여 임의적으로 이루어졌다고 볼 여지가 있다. 위의 예시를 살펴보면 B기관의 경우 과거추세나 다변량회귀분석을 통해 과학적으로 지표를 설정하였으나, C·D 기관의 경우 목표설정의 근거를 명확하게 제시하지 못하고 ‘기관의 합리적 판단’에 의한다고 규정한 것을 보면 지표설정의 임의성이 존재한다는 사실을 확인할 수 있다.

또한 공통과제에 대해서는 경영 효율성과 상충된다는 의견이 있다. 초기사업 시행 시에는 공공기관 선진화, 노사관계 선진화 과제로 구성되어 있었으나 2011년도 평가부터는 핵심역량 제고의 적정성 평가로 개편되었다. 핵심역량 제고의 적정성 평가는 재무건전성, 노사관계, 민간·외국기업에 대한 비교우위 확보, 민영화 노력(지분매각, 경쟁도입, 증시상장 노력)을 평가하며, 이러한 공통과제 개편을 통해 대부분 경영자율권을 보충하기 위한 지표로 대체되었으나 노사관계 등 경영 효율성과 직접적인 관계가 없는 지표가 일부 존재하고 있다.

다. 자율권 확대의 효과

자율경영평가의 기본이 되는 목표달성도 평가로는 자율권 부여가 경영성과에 미치는 인과관계를 판단하기에 부족하다고 판단된다. 평가지표가 자율권의 확대를 반영하고, 평가방법이 자율권 확대의 효과를 측정할 수 있어야 하며, 평가환류가 추가적인 자율권의 확대를 보장하는 체제의 구축이 요구되는데, 목표 대비 실적평가는 평가지표와 평가방법 모두에서 자율권의 확대가 성과향상에 미치는 영향에 대한 근거를 찾을 수 없기 때문이다.

또한 자율권 확대사업 참여 기관은 해외사업 진출을 성과목표로 설정하는 경우가 많으므로 통제 불가능한 대외상황 변수 발생의 가능성을 평가지표에 고려하여야 하는데, 목표설정을 전적으로 기관자율에 맡기게 된다면 이러한 리스크를 고려하여 평가지표를 보다 보수적으로 설계하는 유인이 존재하게 된다.

더불어 평가 결과에 따른 후속조치는 3등급으로 간소화되어 평가 결과 '우수' 시(85점 이상) 기관장 연임 건의, '부진' 시(70점 미만) 자진 사퇴 등으로 기존에 비해 강도 높은 조치가 이루어지고 있다. 따라서 달성 여부가 불투명한 도전적인 목표 설정 시 평가 결과에 따른 리스크가 크므로 여건상 달성하기 어렵지 않은 지표를 선택하고자 하는 유인이 발생할 수 있다.

실제 평가 결과를 살펴보면, 2010년도 평가에서 4개 기관 총점 평균 92.87점(표준편차 3.09)을 획득하였고, 2011년도 평가에서는 6개 기관 총점 89.97점(표준편차 3.02)으로 전기관이 매년 우수 등급을 받았다. 자율권 대상 기관은 성과우수 기관 중 공모를 통해 선발되었으므로 모두 '우수' 등급을 받은 것은 일견 타당하다고 볼 수도 있으나, 우수 등급을 세분화하는 것이 평가의 취지와 동기 부여에 더욱 효과적일 수 있다.

〈표 6〉 연도별 득점 현황

연도 순위	2010년		2011년	
	기관명	총점	기관명	총점
1	지역난방공사	96.4	한국공항공사	94.0
2	중소기업은행	95.5	산업은행	92.4
3	인천국제공항공사	90.8	중소기업은행	91.9
4	한국가스공사	89.5	한국가스공사	88.3
5	-		인천국제공항공사	87.9
6			지역난방공사	85.3
평균	92.87		89.97	
표준편차	3.09		3.02	

IV. 자율경영평가제도의 발전방향

1. 경영평가와의 단계적 통합

앞서 살펴본 바와 마찬가지로 1년을 주기로 이루어지는 평가로 인해 중장기 과제의 추진을 위한 역량 집중이 어렵고 평가지표 또한 단기 수익성 위주로 집중되어 있었다. 자율권 확대제도 참여기관이 설정하는 성과목표인 미래전략사업이나 해외사업의 경우 꾸준한 역량 집중을 통해 장기간에 걸쳐 성과가 나타나는 경우가 일반적이거나, 사업 참여기관은 매년 평가를 받기 때문에 단기간에 성과를 낼 수 있는 영역에 투자를 집중하고 장기 성장을 위한 투자는 소홀히 하고자하는 유인이 발생할 우려가 있다. 따라서 확대된 자율권에 기반하여 도전적인 성과목표를 달성할 것이 요구되는 자율권 확대제도 참여기관은 평가제도 측면에서도 일반 공공기관에 비해 중장기적 관점을 더욱 강화하는 것을 기본으로 하여야 할 것이다.

또한 책임경영체제를 확고히 하기 위해서는 자율경영기관에 대한 기관평가를 경영성과협약제와 3년 주기의 평가시점을 일치시키고, 이후 평가에서 자율경영의 취지에 맞는 기관운영이 정착되었다고 판단될 경우 기관평가와 자율경영평가를 통합하는 등 경영평가체계의 대폭적인 개편이 필요하다. 기관평가(경영실적평가)와 자율경영평가는 자율·책임경영 체계의 확립을 위해 경영 노력과 성과를 평가하는 제도³⁾라는 것에 목적을 같이 하고 있어 궁극적으로는 양 평가의 점진적인 통합이 바람직하다. 다만 기관장의 책임경영체제가 자리잡았다고 판단되기 전까지는 양 평가를 병행하여 기관평가를 통해 전사적인 기관 경영효율성 확보 여부를 점검하고, 자율경영평가에서는 기관장의 핵심성과 위주로 평가하는 운영이 평가의 궁극적인 목적달성이나 중복방지 측면에서 바람직할 것이다. 그러나 양 평가가 별개로 운영된다고 하더라도 경영자율권의 행사 측면에서 기관평가를 1년 단위로 받게될 경우, 여전히 단기성과에 몰입될 우려가 있으므로 경영자율권 확대 기관은 기관평가를 자율경영평가와 동일하게 3년 주기로 일치시키는 것이 필요하다.

지속적으로 우수한 성과를 보이고 있는 기관에 대해서는 복잡한 평가제도 없이도 기관 자율적으로 책임경영을 수행할 능력이 있다고 판단되기 때문에 평가체계의 통합이 가능할

3) 『2012년도 공공기관 경영평가편람』, 2012.

것으로 보이는데, 이러한 기관에 대해서는 기관평가를 자율경영평가에 통합시켜 기관 운영의 자율성을 과감하게 보장할 필요가 있다.

〈표 7〉 연도별 수검 대상 평가

0차년도	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
기관평가	-		기관평가	-		자율경영평가 (통합)
기관장평가	-		자율경영평가	-		

구체적인 예를 통해 살펴보면, 경영자율권 확대제도에 최초로 참여한 0차년도에는 기존 대로 기관평가와 기관장평가를 받되 자율경영협약을 맺게 된다. 이후 2년간의 경영활동이 이루어진 3차년도에는 기관평가와 자율경영평가가 별도로 이루어져 기관평가를 통해 경영 효율성 위주로 평가가 이루어지고, 자율경영평가를 통해 사업 중심의 평가가 이루어지게 된다. 3차년도 양 평가에서 모두 우수한 성적을 거둔 기관에 대해서는 6차년도에는 통합된 자율경영평가를 받게 되고, 최우수 등급을 받지 못한 기관의 경우 기존과 같이 기관평가 및 자율경영평가를 받게 되는 방식으로 점진적인 통합이 이루어져, 자율적인 책임경영체제가 자리잡도록 하는 유인이 될 수 있을 것이다.

2. 평가지표의 합리화

평가지표는 경영자율권 확대제도의 취지에 맞게 글로벌 스탠다드 수준으로 구성하여야 할 것이다. 다만 구체적인 평가지표 설계 측면에서, 현재와 같이 과거 추세치를 고려하여 향후 3년간의 예측치를 설정하고 이를 중장기 지표라 판단하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 예를 들어 ‘직원 1인당 매출액’, ‘해외사업 매출총액’ 등 중장기 관점이 고려되지 않은 지표는 3개년 목표로 설정되었다 하더라도 그 성격은 단기목표와 다르지 않다. 따라서 개별 기관의 미션을 바탕으로 선진국 수준으로 접근할 필요가 있는 분야에 대해 1년간의 실적이 계획대로 목표치에 접근하고 있는지 단계적으로 평가할 수 있는 지표의 설계가 필요하다. 다만, 감사원의 지적⁴⁾과 같이 해외물량 확대 위주의 경직적 목표를 설정하는 것도 지양하여

4) 감사원, 『공기업 재무 및 사업구조 관리실태』, 2013.5.

야 한다. 물량 목표 달성을 위해 수익성이 없는 해외자원에 무리하게 투자하여 장기적 성장보다는 단기성과를 위해 역량을 집중하는 것은 장기적으로 자율·경영의 취지에 반하는 결과를 가져올 것이기 때문이다.

평가지표에 대해 구체적으로 살펴보면 고유성과과제의 경우 목표산출방법의 기준을 확보할 필요가 있다. 자율경영기관의 경우 세계적 수준의 성과목표를 달성할 수 있도록 공신력 있는 지표를 활용하여 민간 우량기업이나 해외 선진기업과 비교가능하도록 설계되어야 한다. 이를 위해 지표설정 과정에 있어 중장기적으로 추진하여야 하는 성과목표를 정하도록 하고, 평가에 있어서도 중간 점검은 가능하도록 하되 중간목표 미달성으로 인한 페널티는 축소하여 환경변화에 유동적으로 대응할 수 있도록 기관운영에 자율성을 부여할 필요가 있다. 또한 설정 근거를 ‘합리적 판단’ 이나 ‘정부와의 협의’ 등으로 제시하는 것을 지양하고 과학적으로 제시하여야 할 것이다.

또한 공통과제 중 자율권 및 경영 효율화와 관련 없는 지표는 삭제하고 기관평가로 대체하여야 한다. 경영자율권 확대제도 초기에는 공공기관 선진화와 노사관계 선진화를 공통과제에 포함시켜 평가하였으나 이후 핵심역량 제고의 적정성으로 대체하여 평가하고 있으며, 세부적으로는 재무건전성, 노사관계, 민간·외국기업에 대한 비교우위 확보·민영화 노력을 공통과제에서 평가하고 있다. 민영화 노력은 비계량평가로 유지하는 것이 타당하나, 민간·외국기업에 대한 비교우위 확보는 비계량평가로는 객관성과 구체성을 확보하기 어려울 소지가 있으므로 고유성과과제나 기관평가로 대체하는 것을 검토하여야 한다. 또한 노사관계를 자율경영평가로 평가하는 것은 자율권 확대사업의 취지를 고려할 때 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 재무건전성은 기관의 부채상환 능력을 고려하여 중장기 관점에서 확보되어야 하므로 중장기 재무관리계획과 반드시 연계되어야 하는데, 2013년도 평가부터는 중장기 재무관리계획상의 부채비율을 평가항목으로 반영하도록 되어있다. 그러나 부채비율은 단기적인 출자회사 매각, 증시상장 등으로 크게 변동할 수 있는 단년도 지표성격을 가지므로 이에 전적으로 의존하는 것보다는 각 사업이 중장기 재무관리계획에 의거하여 수립, 집행될 수 있도록 기관장의 책임을 강화할 수 있는 방안에 대해 비계량 지표로 평가할 필요가 있다. 특히 감사원의 지적에서와 같이 자율경영계획서의 근거가 되는 경영목표가 중장기 재무관리계획과 불일치하는 경우가 있어 이에 대한 면밀한 점검이 필요하다. 또한 중장기 재무관리계획 제출의무는 자산 2조원 이상의 공기업·준정부기관이나 자본잠식기관에 한해 부담하고 있으므로, 향후 이에 해당하지 않는 기관이 자율권 확대사업에 참여할 경우 이에 준

하는 의무를 지우고 기재부가 자체적으로 점검해야 할 것이다.

3. 효과성 평가방법 도입

현행 목표 대비 실적평가만으로는 자율권 확대가 성과향상에 미치는 효과에 대해서는 측정이 어렵다. 매년 모든 기관이 높은 점수를 획득하였는데, 현행 평가방법을 통해서도 이러한 결과가 자율권의 확대의 실제 효과로 나타난 것인지, 높은 인센티브를 위해 자율권과 관계 없이 생산성을 높인 결과인지, 아니면 지표를 낮게 설정한 것인지 판단할 근거를 찾을 수 없다.

따라서 자율권의 확대가 성과향상에 미치는 영향을 분석하기 위해 ‘재정사업심층평가’가 수행하는 인과관계 추정방법론의 적용가능성을 검토할 필요가 있다. 재정사업심층평가는 여러가지 과학적 기법을 통해 사업이 기대했던 성과를 달성하는 데 기여한 정도를 파악하고 성공요인 또는 실패요인을 파악하고자 시행되고 있다. 구체적으로는 적절성 평가와 효과성 평가로 구분되어 있는데 이 중 자율경영평가에서 준용할 수 있는 방법은 효과성 평가이다. 효과성 평가는 투입지표(인력, 예산 등)와 산출지표를 명확히 구분하고 회귀분석, 가치추정법, 내용분석 등이 사용되는데, 이는 기존의 투입중심의 성과관리에서 탈피하고 경영 효율성을 높이고자 하는 자율권 확대제도의 근본 목적과 일치한다.

이처럼 목표 대비 실적평가가 갖는 한계를 극복하고 산출중심의 성과관리체계를 구축하기 위해서는 자율권과 성과의 인과관계를 설명할 수 있는 평가방법을 추가하여야 한다. 이는 단순히 기관이 설정한 지표에 의한 평가가 아닌 자율권의 확대가 성과향상에 미치는 긍정적인 영향을 판단하기 위함이다. 더욱이 심층평가의 단점은 비용과 시간이 소요된다는 점인데 확대사업에 참여하는 기관의 수가 제한적이므로 단점이 상당부분 상쇄될 것으로 기대된다. 특히, 해외사업의 경우 여러 상황변수에 따라 성과가 크게 달라질 수 있는데 인과관계 모형에 이를 변수로서 고려하는 방법을 생각할 수 있다. 또한 매년 모든 기관이 높은 점수를 획득하고 있는 상황에서 인과관계 모형을 통해 자율권의 확대 이외에 다른 변수가 성과향상에 기여하는지, 혹은 실질적인 성과향상이 없음에도 낮은 목표설정으로 성과가 과다 측정된 측면이 있는지 검토할 수 있을 것이다.

효과성 평가는 단순히 대상 기관을 평가하는 것에만 머물지 않고 책임·자율성을 담보로

하는 전반적인 공공기관 관리정책의 패러다임을 수립하는 데 기여할 수 있을 것이다. 이를 통해 공공기관의 자율권의 확대가 성과에 미치는 긍정적인 영향을 증명할 수 있다면 기관장의 자율성 확대를 바탕으로 한 책임경영체제를 일반 공공기관에 보다 쉽게 정착시킬 수 있을 것이다. 또한 현행 자율권 확대제도의 초점이 인력확충의 자율성에 집중되어 있는 점을 감안할 때 자율권의 범위를 조직관리·사업전략·예산운용의 자율성으로 확대하여 전체 공공기관 운영의 자율성을 추진할 수 있는 근거로 활용할 수 있으리라 기대된다. 기관의 목표달성 여부를 쉽게 파악할 수 있도록 하는 목표 대비 실적평가 및 자율권 확대사업의 실질적 효과를 파악할 수 있는 효과성 평가를 함께 수행하여 자율경영 공공기관에 대한 성과향상과 자율권 확대를 통한 공공기관 운영방식의 변화유도라는 양 목표를 달성할 수 있기를 기대한다.

V. 결 론

경영자율권 확대제도의 시행은 오랫동안 이어졌던 투입 위주의 공공기관 관리정책에서 산출 위주의 경영방식으로서의 전환을 통해 대폭적인 성과향상을 도모할 수 있는 계기를 마련하였다는 평가를 받고 있다. 본 연구는 올해로 시행 3년차를 맞은 시점에서 제도를 보다 내실화 할 수 있는 방안에 대해 살펴보았는데, 제도를 뒷받침하는 여러 구성요소 중 평가제도의 개선문제가 가장 중요한 쟁점이라고 판단하였고 이에 따른 향후 발전방향을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 자율경영평가 주기는 기관평가(경영실적평가) 주기와 3년으로 일치시켜야 하며 평가 우수기관에 대해서는 기관평가와 자율경영평가를 통합하여 기관운영의 자율권을 전폭적으로 기관에 맡겨야 한다. 자율경영평가에서 우수한 성과를 거둔 기관에 대해서는 기관평가를 매년 수검하도록 하기보다는 중장기적 관점에서 책임을 지도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 평가지표 설계과정에서 지표 산출근거를 보다 객관화하고 투입(자율권 활용)과 산출(성과)의 연계에 대해 장기전망과 회귀분석 등 과학적 방법을 활용하여 설정하여야 한다. 자율권 확대를 통해 확보된 인력 등을 사전에 어떻게 활용할 것인지 계획하는 과정을 산출근거에 설명하고, 성과향상에 어떻게 기여할 수 있을지 제시하는 것이 필요하다. 또한 평가

결과의 비교가능성을 확보하기 위해서 해외 선진기업과의 비교 또는 국제적 지표를 적극적으로 활용하도록 하여야 할 것이다.

셋째, 자율경영 평가방법에 효과성 평가방법을 도입하여 자율권이 성과향상에 미치는 영향과 이를 위한 기관 및 기관장의 노력 정도를 밝혀 이를 명확히 평가하여야 한다. 자율권 확대가 성과에 미치는 효과를 분석할 수 있도록 재정사업 심층평가에서 활용하고 있는 것과 유사한 인과관계 모형을 도입함으로써 자율권 확대가 실제로 경영성으로 이어지는지를 평가할 수 있어야 한다. 이는 단순히 기관의 평가수단에 머무르는 것이 아니라 자율권의 확대가 경영성과에 미치는 긍정적인 영향을 과학적으로 밝힘으로써 책임·자율경영을 바탕으로 한 전반적인 공공기관 관리정책의 패러다임을 수립하는 데 필요한 증거를 마련할 수 있을 것이라 기대한다.

이러한 자율권 확대제도의 평가 내실화를 통해 자율권 확대가 실질적인 경영 효율성 증대로 이어져 다른 공기업에도 확산되는 계기를 마련할 필요가 있을 것이다. 그리고 궁극적으로는 정부는 공공기관의 운영원칙을 제시하는 가이드라인을 제시하고, 공공기관은 자율적으로 기관을 운영함으로써 성과향상을 도모하는 선순환 구조로의 개선이 이루어져야 할 것이다. 지금은 소수의 공기업을 대상으로 시행되고 있는 경영자율권 확대제도가 보다 많은 기관에 확산됨으로써, 자율성을 바탕으로 한 성과중심의 공공기관 운영 패러다임이 자리잡기를 기대한다.

참고문헌

- 감사원, 『감사결과보고서-공기업 재무 및 사업구조 관리실태』, 2013.
- 고영선·김정호, 『재정사업 심층평가 지침』, 한국개발연구원, 2007.
- 국회예산정책처, 『2012~2016년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가』, 2012.
- 김준기, 「공기업 민영화정책의 평가와 향후과제」, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 2001, pp.45~68.
- 김지영·허경선, 『공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향』, 한국조세연구원, 2010.
- 라영재, 「공공기관의 성과관리 현황과 쟁점」, 『서울행정학회 발표논문집』, 2011, pp.77~91.
- 윤광재, 「공공기관의 성과관리시스템에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 제11권 제4호, 2007. pp.137~157.
- 이남국, 「우리나라 책임운영기관 평가제도 및 운영의 개선에 관한 연구」, 『한국거버넌스 학회보』, 제13권 제3호, 2006, pp.79~111.
- 이재은, 「신공공관리론과 행정개혁에 관한 이론적 고찰」, 『현대사회와 행정』, 제13권 제2호, 2003, pp.135~154.

4. 경영평가 지표별 영향력 및 변별력 분석

이 슬

경영평가 지표별 영향력 및 변별력 분석

이 슬

목 차

I. 서론	72	1. 평가 대상 및 방법	77
II. 선행연구	73	2. 분석 결과	78
III. 경영평가 지표 및 가중치 기준 현황	74	V. 결 론	94
1. 2008-2010년 경영평가 지표 및 가중치 기준	74	참고문헌	96
2. 2011년 경영평가 지표 및 가중치 기준	75	부 록	97
IV. 평가지표별 총괄 평점에 대한 영향력 및 변별력	77		

Abstract

본 연구의 목적은 경영평가 각 지표별 점수가 총점에 미치는 영향력과 지표별 변별력의 추이를 객관적 데이터를 이용해 비교·분석하는 것이다. 분석결과 경영성과 범주, 사업부문, 계량지표 등 주요 가중치를 감안한 영향력이 낮은 평가부분은 가중치의 상승, 다른 평가지표보다 평균점수 상향 평준화, 변별력 하락 또는 저수준 유지 등의 현상을 발견할 수 있었다.

공공기관 경영평가가 지향하는 목표와 이를 달성하기 위한 제도 개선 결과 간 차이가 발생하는 것은 경영평가제도와 기관의 변화에 알맞게 지표의 항목, 평가방법 및 기준 등을 적절히 변화시키지 못할 때 발생할 가능성이 크다. 제도 개선의 효과를 극대화하기 위해서는 지표와 가중치 구성에 변화를 줄 때 실질적인 영향력 간 균형을 유지하고, 변별력은 평가부분 간 격차를 좁히면서 점차 향상시킬 수 있도록 문제점을 수정 및 보완할 필요가 있다.

I. 서론

공공기관 경영평가는 경쟁 환경 조성을 통해 기관의 경영 효율성을 제고하고 경영진단 및 환류를 통해 공공기관의 자발적인 경영 개선을 유도하고자 하는 목적으로 시행되고 있다. 매년 공기업, 준정부기관 등 공공기관의 경영실적을 교수, 변호사, 회계사 등 민간 전문가로 구성된 경영평가단이 평가하며 그 결과에 따라 인센티브(또는 페널티)가 주어지고 이는 공공기관에게 유인으로 작용한다. 현재의 경영평가 틀은 2007년 4월 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 정부투자기관과 정부산하기관에 대한 경영평가가 폐지되고 새롭게 공기업·준정부기관에 대한 경영평가로 통합된 후 자리잡은 것이다.

이러한 경영평가 제도 자체에 대한 평가 역시 꾸준히 이루어져 왔으며 다양한 제도 개선 방법들이 제시되고 반영되어 왔다. 기존의 연구들은 평가지표의 항목, 가중치, 평가 수행방식(계량/비계량)을 다양한 방식으로 평가하고 이에 따른 개선안을 제시해 왔다. 평가제도의 개선이 중요한 이유는 평가제도가 공공기관의 성과를 측정하는 잣대로서 공정성과 공평성을 유지하는 것이 실질적인 이해당사자인 피평가자의 신뢰도를 향상시키고 나아가 제도가 효율적으로 작용하는 토대가 되기 때문이다.

본 연구의 목적은 경영평가 각 지표별 평점이 총괄 평점에 미치는 실질적인 영향력과 지표별 변별력의 추이를 객관적 데이터를 이용해 비교·분석하는 것이다. 기존의 연구는 특정 시점을 연구 대상으로 하는 경우가 주를 이루었으나 이번 연구에서는 일정 기간을 연구 대상으로 양적분석을 실시했다. 본 연구는 지금까지의 개선이 목표한대로 이루어졌는지 점검하고 추후 개선 방향과 방법을 정하는 데 근거자료로 이용될 수 있을 것이다.

이를 위한 연구방법은 다음과 같다. 연구 대상은 평가기준과 방법의 일원화가 실현된 2008년부터 최근 2011년까지 경영평가 결과가 존재하는 공공기관 중에서 평가지표와 가중치가 상이한 중소형기관을 제외한 공기업·준정부 기관으로 한다. 경영평가지표를 평가범주(리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업), 부문(공통부문, 사업부문), 계량·비계량지표, 세부 평가지표 등 총 4가지 방식으로 분류했다. 위의 방식으로 분류된 지표의 점수와 총점과의 조정상관계수 및 변이계수를 계산하여 영향력과 변별력을 측정할 것이다.

II. 선행연구

김규관(2006)에서는 정부산하기관 경영평가 제도의 운용실태에 대해서 분석하여 경영평가 지표와 방법의 타당성·적절성을 평가하고자 했다. 이를 위해 총괄평점과 계량·비계량평점 간 관계 분석, 노동생산성지표의 운용실태, 공통부문의 계량지표에 대한 평가방법 등으로 나누어 연구했다. 전체 평가부분을 계량평가와 비계량평가로 나누어 이 두 부분의 평점과 전체 평점 간의 상관계수 및 변이계수를 계산하여 어느 평가가 기관들의 전체 평점에 더 높은 영향력을 가지는지 분석했다.

이오·유승현(2010)의 연구에서는 경영평가의 타당성과 실효성 제고를 위해 2008년 경영평가를 설계·실행·활용 부문으로 나누어 각 부문의 문제점 및 개선방안을 제시했다. 평가설계 부문에서는 가중치의 적절성, 평가지표의 적합성, 평가부담의 적정성을 점검했다. 2008년 가중치의 적절성을 분석한 결과 경영 효율성 관련 지표의 실질가중치(50%대)에 비해 주요사업 관련 지표의 실질가중치(20%대)가 낮아 성과중심의 평가제도로 개선할 필요성이 나타났다. 평가실행 부문에서 평가주체의 전문성, 평가수행의 객관성, 평가방법의 공정성을 점검했다. 2008년 평가수행의 객관성을 분석한 결과, 비계량지표보다는 계량지표의 표준편차와 실질적인 가중치가 더 커서 총평가점수에 더 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며 이는 준정부기관이 공기업에 비해 더 심한 것으로 분석되었다.

경영평가단(2009)의 연구에서는 경영평가 제도 개선을 위해 계량평가 점수 차이 감소 방안에 대해서 검토했다. 계량지표와 비계량지표의 기본점수 차이가 존재해 계량지표의 특점이 평가 점수 전체에 미치는 영향력이 크다는 문제점을 지적했다. 문제점 해소를 위해 비계량지표의 등급 간 득점 비율 차이를 확대하여 등급 간 변별력을 높이는 방법과 계량지표에서 점수의 차이를 줄이는 방법을 들었다. 계량지표에서 점수 차이 감소 방법으로 상한과 하한 확대 방법과 기본점수 인정 방법을 검토했다.

노웅래·박창수(2006)에서는 산하기관 경영평가의 문제점을 제도 자체적 측면, 평가방법적 측면, 평가과정적 측면, 사후조치적 측면의 4가지로 분류하여 각각의 개선방안을 제시했다. 평가방법적 측면에서는 산하기관 유형별 분류의 문제, 평가지표의 변별력 상실에 따른 객관성 문제, 기관 간 규모에 따른 평가 결과의 차이에 대해서 논의했다. 계량지표에서 '목표대 실적' 방법 사용 여부에 따른 2005년 경영평가 순위 역전 현상을 보여주면서 평가지표의 변별력 상실에 따른 객관성 문제를 지적했다.

Ⅲ. 경영평가 지표 및 가중치 기준 현황

1. 2008~2010년 경영평가 지표 및 가중치 기준

(표 1) 공기업·준정부기관(중소형기관 제외) 지표 및 가중치 기준

(단위: %)

평가범주		계량 /비계량	평가지표	2008		2009		2010	
				공기업	준정부	공기업	준정부	공기업	준정부
리더십 /전략	리더십	비계량	경영층 리더십	3	3	3	3	3	3
			이사회·감사기능	4	4	4	4	4	4
			윤리·투명경영	2	2				
			CS 경영	3	3	3	3		
	전략	비계량	비전 및 전략개발	3	3	3	3	3	3
주요사업 추진계획			5	5	5	5	3	3	
소계				20	20	18	18	13	13
경영 시스템	주요사업 활동	비계량	주요사업활동	15	20	15	20	15	20
	경영 효율화	비계량	조직관리	3	3	3	3	3	3
			인적자원 관리	3	3				
			재무예산 관리	3	3	3	3	3	3
			보수관리	5	5	3	3	3	3
			노사관계 합리성	3	3	3	3	3	3
			성과관리 체계	3	3	3	3	3	3
공공기관 선진화 및 경영 효율화 추진관리			2	2	2	2			
소계				35	40	32	37	32	37
경영 성과	주요사업 성과	계량	주요사업성과	15	15	20	18	25	23
	고객만족 성과	계량	고객만족 개선도	5	5	5	7	5	7
	경영 효율 성과	계량	노동생산성	5	5	5	5	5	5
			자본생산성	5	0	5	0	5	0
			계량 인건비	3	3	3	3	3	3
			계량 관리업무비	4	4	4	4	4	4
			총인건비 인상률	4	4	4	4	4	4
			재무예산(자산운용)성과	2	2	2	2	2	2
정부권장정책 이행실적	2	2	2	2	2	2			
소계				45	40	50	45	55	50
전체 합계				100	100	100	100	100	100

2008~2010년 경영평가 세부지표는 연도별로 대부분 동일하나 통·폐합 및 신설 등으로 인해 조금씩 변동되어 왔다. 경영평가 세부지표는 2008년 22개에서 2009년 22개, 2010년 21개로 세부 항목에는 변화가 있었다. 2008~2010년 가중치는 기관 유형별(공기업, 준정부 기관)·연도별로 다르며 전체적으로 계량지표의 가중치가 점차 확대되는 추세를 보였다. 주요 사업 활동, 고객만족도 개선지표의 가중치는 준정부기관이 더 높고, 주요 사업 성과 자본생산성 지표의 가중치는 공기업이 더 높게 나타났다. 공기업과 준정부 기관 모두 동일 유형의 모든 기관은 동일한 가중치가 배분되었으며 계량지표의 가중치는 매년 5점씩 상향 조정되어왔다.

2008~2010년 경영평가 세부지표는 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과 등 세 가지 범주로 나뉜다. 리더십·전략 범주와 경영시스템 범주는 비계량지표로만 이루어져 있으며 가중치가 점차 낮아지는 추세이다. 경영성과 범주는 계량지표로 이루어져 있으며 가중치가 점차 높아지는 추세이다. 3개년도의 평가범주 구분 방식은 동일하나 범주를 구성하고 있는 지표에는 다소 변화가 있는데, 리더십·전략 범주에서는 CS경영지표가 2010년에 제외되었으며, 경영시스템 범주에서는 ‘공공기관 선진화 및 경영 효율화 추진관리’지표가 2009년에 추가되었다.

경영평가 세부지표는 동일한 평가기준을 적용해 평가받는 공통부문과 기관이 자체적으로 사업을 선정해 기관마다 다른 사업을 평가받는 사업부문 등 두 가지 부문으로 분류될 수 있다. 경영시스템 범주의 주요사업활동 지표와 경영성과 범주의 주요사업성과 지표는 사업 부문에 해당하며 그 외의 지표들은 공통부문에 해당한다.

2. 2011년 경영평가 지표 및 가중치 기준

〈표 2〉 공기업·준정부기관(중소형기관 제외) 지표 및 가중치 기준

(단위: %)

평가범주	평가지표	공기업		준정부 기관							
				위탁 집행형 ¹⁾		기금관리형					
						연금형		정책 금융형		사업 기금형	
비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량		
리더십· 책임 경영	1. 리더십	5		5		5		5		5	
	2. 책임경영	3		3		3		3		3	
	3. 국민평가		5		8		8		8		8

평가범주	평가지표	공기업		준정부 기관							
				위탁 집행형 ¹⁾		기금관리형					
		비계량	계량	비계량	계량	연금형		정책금융형		사업기금형	
비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량		
	4. 사회적 기여 - 사회공헌 - 정부권장정책	2	5	2	5	2	5	2	5	2	5
	소 계	10	10	10	13	10	13	10	13	10	13
	1. 업무효율		8		6		6		6		6
경영효율 ³⁾	2. 조직 및 인적자원관리	4		4		4		4		4	
	3. 재무예산 관리 및 성과 ²⁾ - 재무예산관리 - 재무예산성과 - 계량관리업무비	4	6 2	4	2 5	6	4 4	5	2 4	5	1 4
	4. 보수 및 성과 관리 - 보수 및 성과 관리 - 총인건비 인상률	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	5. 노사관리	3		3		3		3		3	
	소 계	15	20	15	17	17	18	16	16	16	15
	소 계	15	30	25	20	22	20	25	20	26	20
주요사업 ³⁾	소 계	15	30	25	20	22	20	25	20	26	20
전체 합계		40	60	50	50	49	51	51	49	52	48

- 주: 1) 중소형을 제외한 준정부기관으로 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 유형
- 2) 기금관리형의 경우 ‘재무예산 관리 및 성과(재무예산관리, 재무예산성과, 계량관리업무비)’는 ‘기금운용 관리 및 성과(기금운용관리, 기금운용성과, 계량관리업무비)’로 변경됨
- 3) 개별기관의 현안과제, 성과지표 도출 한계 등의 특성에 따라 세부지표별 가중치 조정

2011년에는 경영평가 지표체계가 전체적으로 개선이 되어 세부지표의 수가 2010년에 비해 대폭 감소했다. 평가지표 수의 간소화는 유사중복지표의 통폐합 등을 통해 평가제도 운용으로 인한 거래비용 발생을 최소화하고 평가업무를 효율적으로 수행하기 위해 행해졌다.

2011년 경영평가는 2008~2010년과 다르게 준정부 기관 내에서도 위탁집행형, 기금관리형(연금형, 정책금융형, 사업기금형) 등 유형을 나누어 가중치에 차이를 주었다. 이는 지표체계를 개선함에 있어서 개별기관의 특성을 반영하여 실질적인 경영성과를 측정하고자 세부지표별 가중치를 조정된 것으로 보인다.

2011년 경영평가는 크게 리더십·책임경영, 경영 효율, 주요사업 등 세 가지 범주로 나뉜다. 리더십·책임경영 범주에는 4가지 세부지표, 경영 효율부문에는 5가지 세부지표가 존재하며 계량과 비계량 지표가 혼재되어 있다. 개선 전 경영시스템 범주와 경영성과 범주에 속하던 일부 세부지표들은 경영 효율 범주로 분류되고 포함되지 않은 일부 세부지표는 리더십·책임경영 범주로 분류되었다.

경영평가 세부지표는 동일한 평가기준을 적용해 평가받는 공통부문과 기관이 자체적으로 사업을 선정해 기관마다 다른 사업을 평가받는 사업부문 등 두 가지 부문으로 분류될 수 있다.

IV. 평가지표별 총괄 평점에 대한 영향력 및 변별력

1. 평가 대상 및 방법

평가기준과 방법의 일원화가 실현된 2008년부터 최근 2011년까지를 기간으로 잡고, 그 기간 안에 경영평가를 받았던 공공기관을 대상으로 한다. 해당 공공기관 중 평가지표와 가중치가 상이하며 기관규모에서도 차이를 보이는 중소형기관을 제외하고 공기업·준정부기관을 대상으로 삼았다.

평가지표는 평가범주(리더십·책임경영, 경영 효율, 주요사업), 부문(공통부문, 사업부문), 계량·비계량 지표, 세부평가지표 등 총 4가지 방식으로 분류한다. 위의 방식으로 분류된 지표의 평점과 총괄 평점과의 조정상관계수 및 변이계수를 계산하여 영향력과 변별력을 측정한다. 예를 들어, 평가범주 방식에서는 개별 범주의 평점과 총괄 평점과의 조정상관계수를 계산하고, 각 범주의 변이계수를 계산한다.

평가지표별 평점이 경영실적 총괄 평점에 갖는 영향력을 측정하기 위해서 상관계수(r)¹⁾를 사용하고자 한다. 실질적인 영향력을 측정하고자 지표별로 다른 가중치가 반영된 조정상관계수²⁾를 사용한다. 특히 2011년은 준정부 기관 내에서도 가중치가 달라서 이를 반영하기

1) $r = \frac{\Sigma(xy)}{\sqrt{\Sigma(x^2)}\sqrt{\Sigma(y^2)}}$

2) 조정상관계수 = 상관계수/ 배점평균

위해 상관계수를 계산 시 가중평균을 사용한다. 상관계수가 1에 가까울수록 지표가 최종 평가 결과에 대한 영향력이 크다고 볼 수 있다.

평가지표의 변별력을 측정하기 위해서 변이계수(CV)³⁾를 사용하고자 한다. 변이계수란 상대적인 일탈정도를 알아보기 위해 사용되며, 그 값이 작을수록 평균치에 가까이 분포하고 있음을 의미한다. 특히 2011년은 준정부 기관 내에서도 가중치가 달라서 이를 반영하기 위해서 가중표준편차를 사용했다. 특정 지표를 다수의 기관에 적용하여 평가를 하였을 경우, 그 지표의 기관별 분포가 특정점수대에 몰려 있을수록 그 지표의 변별력은 떨어진다고 할 수 있을 것이다.

2. 분석 결과

가. 평가범주별

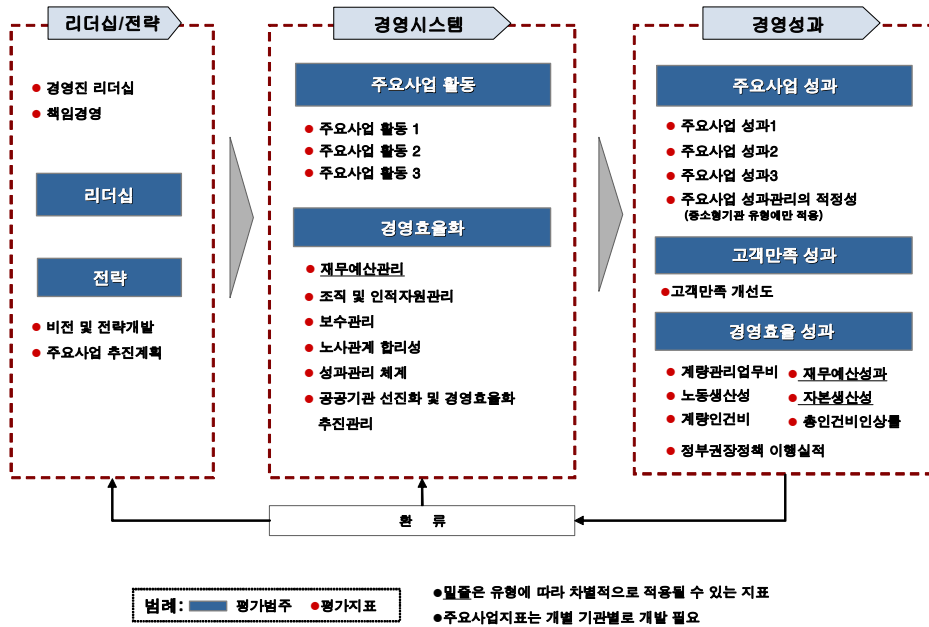
각 평가범주별 전체 경영실적 평가에 대한 영향력과 변별력을 보고자 한다. 2008년부터 2010년까지는 연도별로 평가범주와 평가지표가 유사하나 2011년도는 평가범주와 평가지표의 변화로 이전 시기와 상이해 두 시기를 따로 분석했다.

1) 리더십·전략 부문, 경영시스템 부문, 경영성과 범주별(2008~2010년)

공공기관 경영평가는 ‘계획 - 집행 - 성과도출’이라는 업무과정에 따라 ‘리더십·전략 - 경영시스템 - 경영성과’ 3개 부문으로 지표가 구성되어 있다.

3) 변이계수 = 표준편차 / 배점평균

[그림 1] 공공기관 경영평가의 구성체계



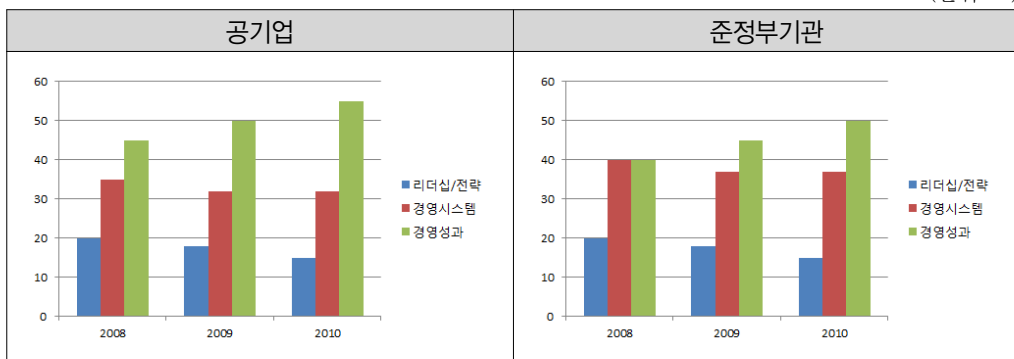
〈표 3〉 평가범주별 가중치(2008~2010년)

(단위: %)

	공기업			준정부기관		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
리더십/전략	20	18	13	20	18	13
경영시스템	35	32	32	40	37	37
경영성과	45	50	55	40	45	50

[그림 2] 평가범주별 가중치(2008~2010년)

(단위: %)

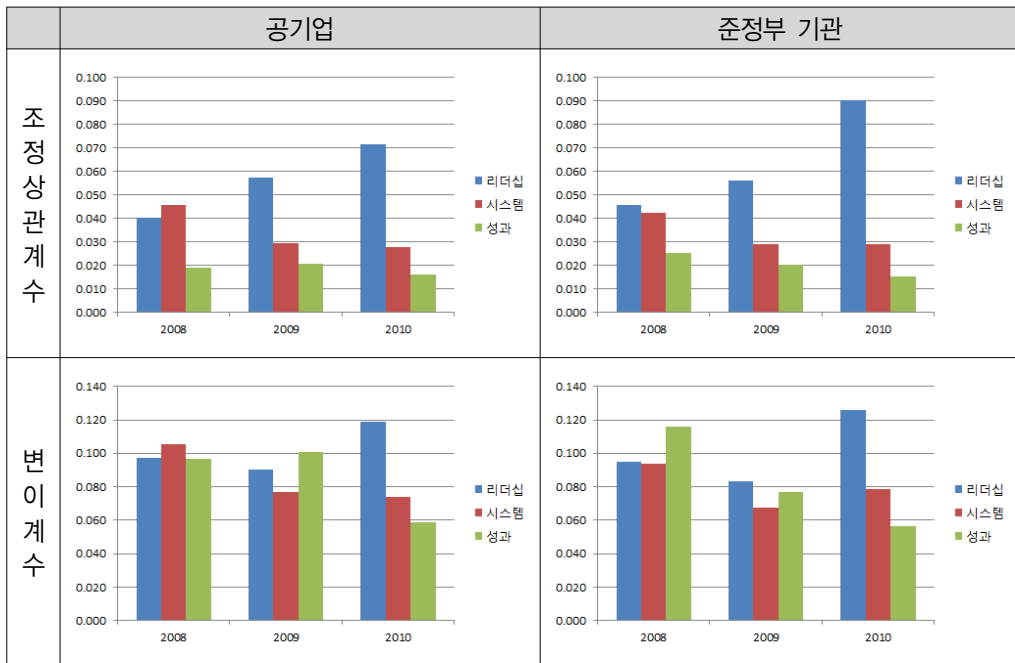


경영성과 범주의 가중치는 3년간 가장 큰 비중을 차지해왔으며, 공공기관 성과에 대한 중요성이 강조되면서 가중치 역시 꾸준히 증가하는 추세이다. 경영성과 범주의 가중치는 증가하는 반면 리더십·전략 범주, 경영 효율 범주의 가중치는 낮아지고 있다. 경영성과 범주와 타 범주 간 가중치 크기 차이가 커지는 양상은 공기업에서 더욱 뚜렷하게 나타났다. 기관유형끼리 가중치의 크기를 비교했을 때는 경영성과 범주는 공기업, 경영시스템 범주는 준정부 기관 쪽의 가중치가 조금 더 크다.

〈표 4〉 평가범주별 조정상관계수 및 변이계수(2008~2010년)

		공기업			준정부기관		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
조정상관계수	리더십	0.040	0.057	0.072	0.046	0.056	0.090
	시스템	0.046	0.030	0.028	0.042	0.029	0.029
	성과	0.019	0.021	0.016	0.025	0.020	0.015
변이계수	리더십	0.097	0.090	0.119	0.095	0.083	0.126
	시스템	0.105	0.077	0.074	0.094	0.068	0.078
	성과	0.097	0.101	0.059	0.116	0.077	0.056

[그림 3] 평가범주별 상관계수 및 변이계수(2008~2010년)



경영평가 결과에 가장 큰 영향력을 갖는 범주는 리더십, 시스템, 성과 순으로 나타났다. 양 유형 모두 리더십범주의 상관계수는 꾸준히 상승해왔고, 시스템범주와 성과범주의 상관계수는 유지되거나 하락하는 추세이다. 양 유형 모두 성과범주의 상관계수는 3년간 다른 두 부문에 비해 가장 낮게 나타났으며 리더십범주와의 격차는 점차 커지고 있다. 성과범주의 명목 가중치가 가장 크고 증가하는 추세에 있음에도 불구하고 오히려 최종 결과에 미치는 영향력은 점차 작아지는 것으로 나타났다.

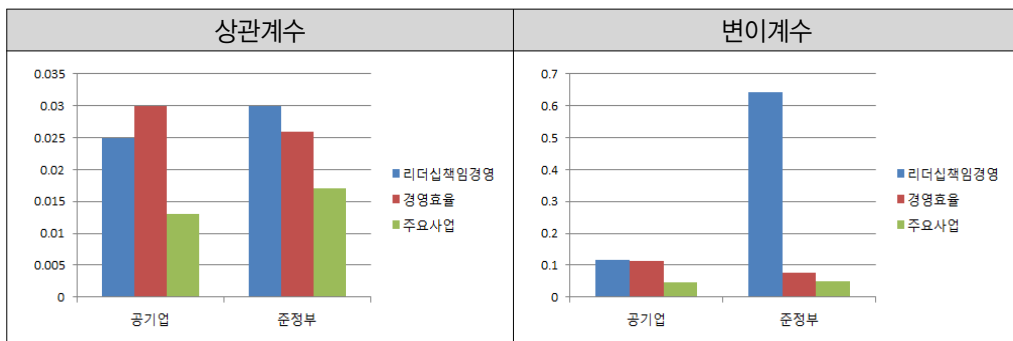
2008~2009년도에는 변별력에서 범주별 순위가 기관유형에 따라 달랐으나 2010년에는 리더십, 성과, 시스템 범주 순으로 공통되게 나타났다. 2008년에는 세 범주의 변이계수가 비슷한 수준으로 차이가 크지 않았으며 이는 범주가 갖는 변별력이 비슷한 수준이었음을 의미한다. 2009년 이후에는 세 범주 간 격차가 커졌는데 2008년 수준보다 리더십범주의 변별력은 상승하는 추세이고, 성과범주의 변별력은 하락하는 추세이다. 이러한 현상은 특히 준정부기관에서 눈에 띄게 나타났다.

2) 리더십·책임경영, 경영 효율, 주요사업 범주별(2011년)

〈표 5〉 평가범주별 조정상관계수 및 변이계수(2011년)

		공기업	준정부기관
조정상관계수	리더십책임경영	0.025	0.030
	경영효율	0.030	0.026
	주요사업	0.013	0.017
변이계수	리더십책임경영	0.115	0.642
	경영효율	0.113	0.078
	주요사업	0.045	0.049

[그림 4] 평가범주별 조정상관계수 및 변이계수(2011년)



2011년에는 기관유형에 따라 범주별 영향력 순위가 다르게 나타났다. 공기업의 경우 경영 효율, 리더십, 주요사업 범주 순으로, 준정부기관의 경우 리더십, 경영효율, 주요사업 범주 순으로 최종 결과에 미치는 영향력이 큰 것으로 나타났다.

변별력은 준정부기관의 리더십 범주가 다른 범주나 기관유형에 비해 매우 높게 나타났는데, 이는 준정부기관 내에서 리더십 범주에서 얻는 점수가 넓게 분포되어 있음을 의미한다.

나. 평가부문별(공통부문, 사업부문)

공통부문은 동일한 평가기준을 적용해 평가받고, 사업부문은 기관이 자체적으로 사업을 선정해 기관마다 다른 사업을 평가받는다. 2008~2010년에서 경영시스템 범주의 주요사업 활동 지표와 경영성과 범주의 주요사업 성과지표가 사업부문, 그외 세부지표들은 공통부문에 해당한다. 사업부문에서 기관을 평가할 때는 기관별로 고유한 주요업무에 해당하는 지표를 선정하고 주요사업을 추진하는 시스템적인 측면과 경영활동을 통해 산출된 주요업무 성과를 측정하는 것을 목표로 하는 것이 특징이다. 2011년에는 범주의 분류방식이 변화하여 리더십·책임경영부문과 경영 효율 평가범주는 공통부문에 해당하고, 주요사업 평가범주는 사업부문에 해당한다.

〈표 6〉 평가부문별 가중치

(단위: %)

	공기업				준정부기관			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011 ¹⁾
공통부문	70	65	60	55	65	62	57	54~58
사업부문	30	35	40	45	35	38	43	42~46

주: 1) 2011년 준정부기관 내에서도 유형별로 평가지표의 가중치에 차이가 있음

전체적으로 공통부문의 가중치는 줄어드는 추세이고, 사업부문의 가중치는 증가하는 추세이다. 상대적으로 공기업은 공통부문, 준정부기관은 사업부문에 가중치가 높은 편이며, 2011년에는 공기업과 준정부기관 부문별 가중치 차이가 감소했다. 이는 상대적으로 공기업이 '기업'으로서 기업성과 효율성이 중요시되는 반면에 준정부기관은 업무 특성상 정부업무의 대행 및 공공성 위주의 사업이 많다는 점을 반영하기 위한 것으로 보인다.

1) 전체 평가부문별

〈표 7〉 평가부문별 조정상관계수 및 변이계수

			2008	2009	2010	2011
조정 상관계수	공기업	공통	0.018	0.019	0.020	0.018
		사업	0.018	0.023	0.019	0.013
	준정부	공통	0.021	0.020	0.022	0.018
		사업	0.023	0.023	0.020	0.017
변이계수	공기업	공통	0.091	0.103	0.072	0.096
		사업	0.053	0.064	0.044	0.045
	준정부	공통	0.101	0.083	0.073	0.063
		사업	0.050	0.043	0.038	0.049

〈그림 5〉 평가부문별 조정상관계수 및 변이계수



주: 1) 평균점수 = (배점 평균/가중치)×100, 비교를 위해 백점 만점으로 환산함

2009년 이후 양 기관유형 모두 사업부문의 경영평가 결과에 대한 영향력이 하락하고 있으며 이는 사업부문의 가중치를 높여가는 제도 변화의 흐름과 반대되는 것이다. 경영효율성은 기관의 존립이유인 주요사업 성과 창출을 위한 도구이므로 경영효율성 위주의 평가는 기관의 성과를 왜곡할 위험이 있다.

전체기간 동안 양 유형 모두 사업부문이 공통부문보다 변별력이 낮은 것으로 나타났다. 주요부문은 기관마다 각각의 주요사업에 대해 고유한 지표를 개발해 사용함에도 불구하고 기간 간 변별력이 낮은 것으로 나타났다. 준정부기관의 경우 2008년에서 2010년까지 양 부문 모두 변별력의 하락이 나타났으나, 공통부문의 하락이 사업부문보다 더 커서 부문 간 변별력 격차가 줄어들고 있다.

2) 계량지표 내 평가부문별

〈표 8〉 계량지표 내 평가부문별 조정상관계수 및 변이계수

			2008	2009	2010	2011
조정 상관계수	공기업	공통	0.030	0.033	0.029	0.025
		사업	0.017	0.025	0.012	0.009
		전체	0.019	0.021	0.016	0.013
	준정부	공통	0.042	0.034	0.031	0.013
		사업	0.032	0.032	0.015	-0.01
		전체	0.025	0.020	0.016	0.004
변이계수	공기업	공통	0.156	0.151	0.102	0.138
		사업	0.119	0.109	0.050	0.062
		전체	0.106	0.104	0.059	0.068
	준정부	공통	0.179	0.118	0.076	0.084
		사업	0.065	0.048	0.042	0.117
		전체	0.116	0.074	0.049	0.065

[그림 6] 계량지표 내 평가부문별 조정상관계수 및 변이계수



계량지표 내에서 사업부문이 공통부문에 비해 총괄평점에 대해 더 낮은 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 특히, 2009년 이후 준정부기관의 계량지표 중 사업부문의 영향력은 급격히 하락했다. 계량지표 내에서 사업부문의 영향력이 하락하는 것은 전체 부문별로 측정했을 때와 같은 양상을 보이고 있으나 정도의 차이가 있다.

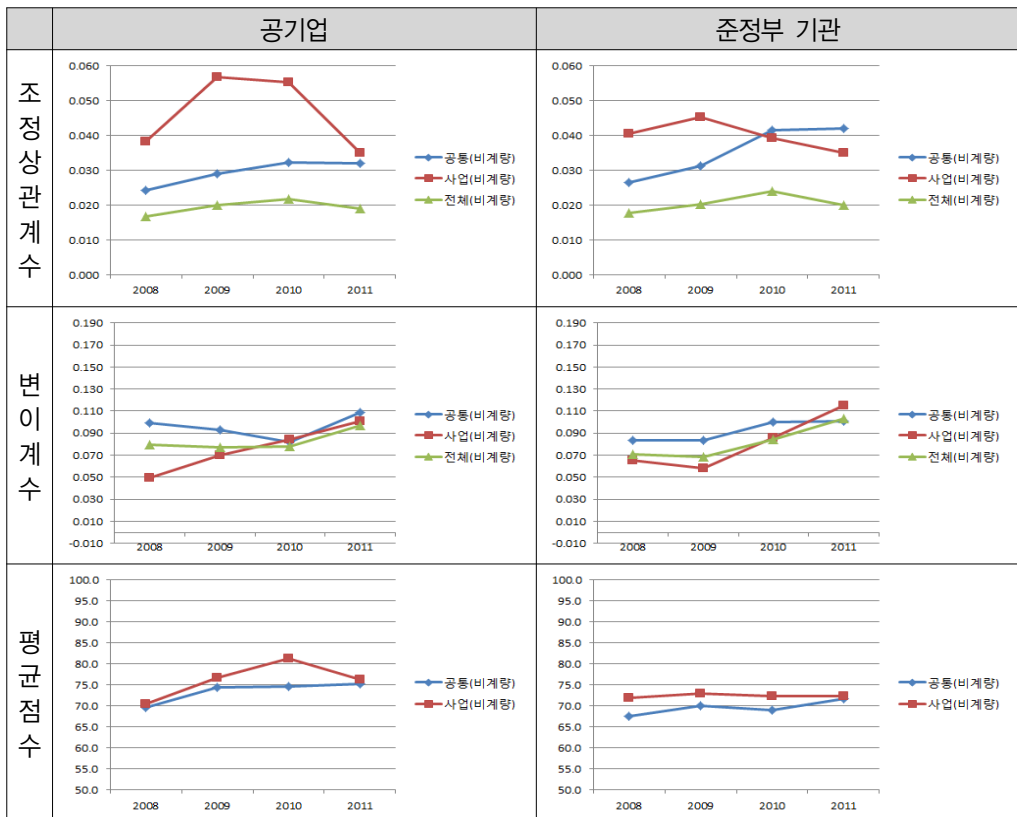
계량지표 내에서 공통부문이 사업부문에 비해 대부분 변별력이 더 큰 것으로 나타났다. 공기업의 경우 두 부문 간 변별력의 격차가 벌어지고 있으며 2009~2010년에는 두 부문 모두 변별력이 상승했으나 2008년 수준으로 좁혀지지 않고 있다. 준정부기관의 경우 2008~2010년 기간에 두 부문 간 변별력의 격차가 점차 좁혀지고 있으나 이는 공통부문의 변별력 하락이 가장 큰 원인이다. 2010년에서 2011년으로 넘어가면서 사업부문의 변별력 상승으로 부문 간 변별력 역전현상이 보이고 있다.

3) 비계량지표 내 평가부문별

〈표 9〉 비계량지표 내 평가부문별 조정상관계수 및 변이계수

			2008	2009	2010	2011
조정 상관계수	공기업	공통	0.024	0.029	0.032	0.032
		사업	0.038	0.057	0.055	0.035
		전체	0.017	0.020	0.022	0.019
	준정부	공통	0.026	0.031	0.042	0.042
		사업	0.041	0.045	0.039	0.035
		전체	0.018	0.020	0.024	0.02
변이계수	공기업	공통	0.099	0.093	0.082	0.109
		사업	0.049	0.070	0.085	0.101
		전체	0.079	0.077	0.078	0.097
	준정부	공통	0.083	0.083	0.100	0.101
		사업	0.065	0.058	0.086	0.115
		전체	0.071	0.068	0.084	0.103

[그림 7] 비계량지표 내 평가부문별 조정상관계수 및 변이계수



비계량지표 내에서 공기업과 준정부기관의 공통부문의 영향력 추이는 유사한 형태를 하고 있으나 사업부문의 영향력 추이는 서로 다른 형태를 보인다. 공기업은 사업부문의 영향력이 공통부문보다 항상 더 크게 나타났다. 2009년에 사업부문의 영향력이 급상승하면서 격차가 커졌었으나 2011년 다시 급격하게 하락하면서 부문 간 차이가 좁혀졌다. 준정부 기관 역시 사업부문의 영향력이 더 컸으나 2010년 이후 역전되었다. 이는 공통부문의 영향력 상승과 사업부문의 영향력 하락이 맞물린 결과이다.

변별력은 비계량지표 내에서 부문별로 나누어 봤을 때 대체로 부문 간에 비슷한 수준을 유지하고 있었다. 2009년 이후 사업부문의 변별력은 조금씩 상승하고 있는 추세이다.

다. 계량·비계량별

경영평가 지표는 크게 성과를 평가하는 계량지표와 활동을 평가하는 비계량지표로 나눌 수 있다. 계량평가는 주어진 지표에 의해 기관의 성과를 측정하는 반면, 비계량평가는 체크리스트에 의거하여 외부 경영평가단이 성과를 측정한다. 계량평가는 데이터에 의거하므로 비계량 평가에 비해서 객관성 확보에 용이한 측면이 있으며 평가 작업이 상대적으로 단순할 수 있다. 계량·비계량 평가지표의 전체 경영실적 평가에 대한 영향력과 변별력을 보고자 한다.

〈표 10〉 계량·비계량 지표별 가중치

(단위: %)

		공기업				준정부기관			
		2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
공통	계량	30	30	30	30	25	27	27	28~31
	비계량	40	35	30	25	40	35	30	25~27
사업	계량	15	20	25	30	15	18	23	20
	비계량	15	15	15	15	20	20	20	22~26
전체	계량	45	50	55	60	40	45	50	48~51
	비계량	55	50	45	40	60	55	50	49~52

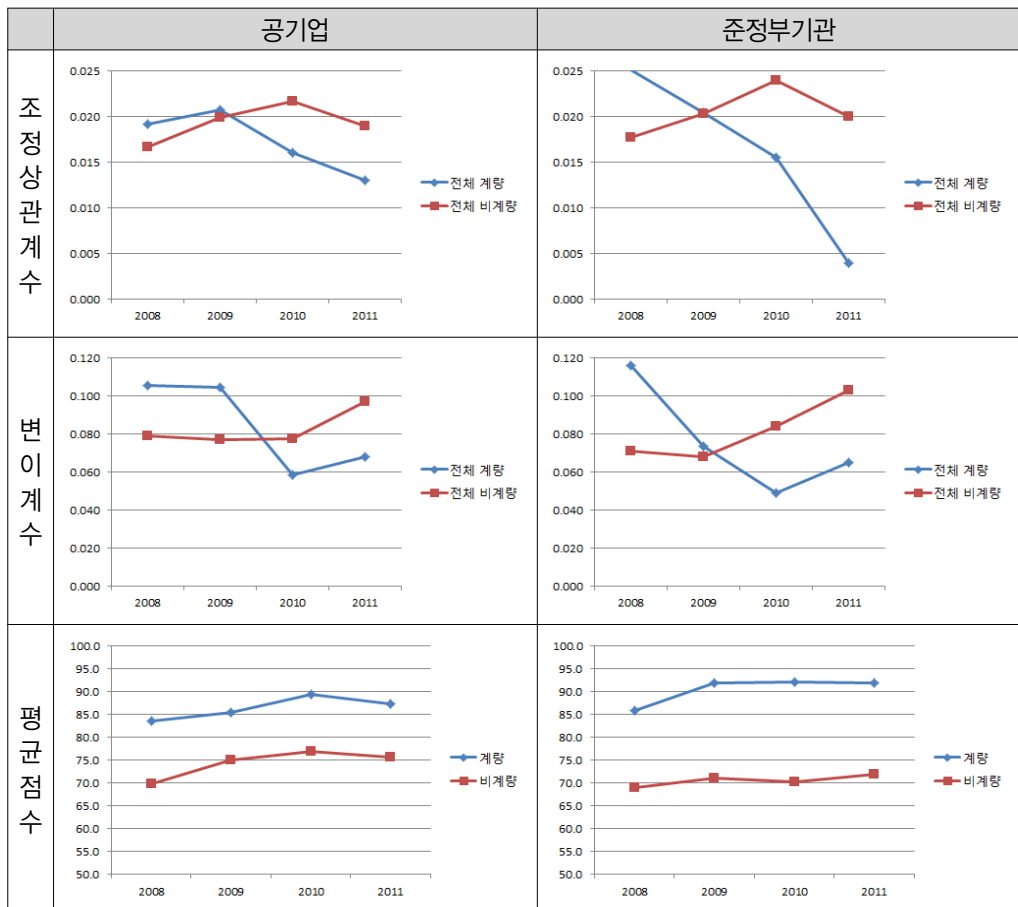
계량/비계량 지표별 가중치를 살펴보면 전체기간 동안 공기업과 준정부기관 모두 계량지표의 비율이 꾸준히 증가하였고 비계량지표의 비율이 꾸준히 감소했다. 특히 공통부문 비계량지표의 가중치는 매년 낮아졌으며, 사업부문 계량지표의 가중치는 매년 높아졌다.

1) 전체 계량·비계량 지표별

〈표 11〉 전체 계량·비계량 지표별 조정상관계수 및 변이계수

			2008	2009	2010	2011
조정 상관계수	공기업	계량	0.019	0.021	0.016	0.013
		비계량	0.017	0.020	0.022	0.019
	준정부	계량	0.025	0.020	0.016	0.004
		비계량	0.018	0.020	0.024	0.02
변이계수	공기업	계량	0.106	0.104	0.059	0.068
		비계량	0.079	0.077	0.078	0.097
	준정부	계량	0.116	0.074	0.049	0.065
		비계량	0.071	0.068	0.084	0.103

[그림 8] 전체 계량·비계량 지표별 조정상관계수 및 변이계수



양 유형 모두 2008년에는 계량지표의 영향력이 더 컸으나 2009년에서 2010년으로 넘어가면서 비계량지표가 추월했다. 이런 역전현상은 준정부기관에서 뚜렷하게 나타나며 2011년에는 공통부문 중 계량지표의 영향력이 크게 감소한 것을 볼 수 있다. 경영평가에서 계량지표의 가중치는 증가하고 비계량지표의 가중치는 감소해, 2010~2011년에 가중치의 역전이 일어나는 것과는 반대되는 현상이다.

2008년과 2009년에는 전체 계량지표의 변별력이 비계량지표에 비해 컸으나, 2010년과 2011년에는 역전되었다. 공기업 유형에서 전체 계량지표의 변별력은 2008~2009년에 전체 비계량 지표보다 높은 수준을 유지하고 있었으나 2010년 이후 급격히 하락한 상태로 머물렀다. 반면 전체 비계량 지표의 변별력은 2008~2010년까지 유지되다 2011년 상승했다. 준정부기관의 전체 계량지표의 변별력은 2008년~2010년까지 급격하게 하락했으며 2011년에 2009년 수준으로 회복되었다. 그와 반대로 전체 비계량지표의 변별력은 2008년 이후 꾸준히 상승해오고 있다.

2) 공통부문 내 계량·비계량 지표별

〈표 12〉 공통부문 내 계량·비계량 지표별 조정상관계수 및 변이계수

			2008	2009	2010	2011
조정 상관계수	공기업	계량	0.030	0.033	0.029	0.025
		비계량	0.024	0.029	0.032	0.032
	준정부	계량	0.042	0.034	0.031	0.013
		비계량	0.026	0.031	0.042	0.042
변이계수	공기업	계량	0.156	0.151	0.102	0.138
		비계량	0.099	0.093	0.082	0.109
	준정부	계량	0.179	0.118	0.076	0.084
		비계량	0.083	0.083	0.100	0.101

[그림 9] 공통부문 내 계량·비계량 지표별 조정상관계수 및 변이계수



양 유형 모두 2008년에는 공통부문 중에서 계량지표가 총점에 미치는 영향력이 더 컸으나 2009년에서 2010년으로 넘어가면서 비계량지표가 추월했다. 이런 역전현상은 준정부기관에서 뚜렷하게 나타나며 2011년에는 공통부문 중 계량지표의 영향력이 크게 감소한 것을 볼 수 있다. 경영평가에서 공통부문의 계량지표의 가중치는 대체로 유지하되 공통부문의 비계량지표의 가중치를 매년 낮추어 2010~2011년에 가중치의 역전이 일어나는 것과는 반대되는 현상이다. 공통부문 내에서 계량·비계량 지표의 영향력 추이는 전체 계량·비계량 지표의 영향력 추이와 유사한 형태의 움직임을 보인다.

양 유형 모두 공통부문 중 계량지표와 비계량 지표의 변별력 차이가 좁혀지고 있다. 공기업의 경우 여전히 공통부문 중 계량지표가 상대적으로 더 변별력이 있는 것으로 나타나나, 그 차이가 좁혀졌다. 준정부기관의 경우 공통부문 중 계량지표의 변별력이 급격한 하락을

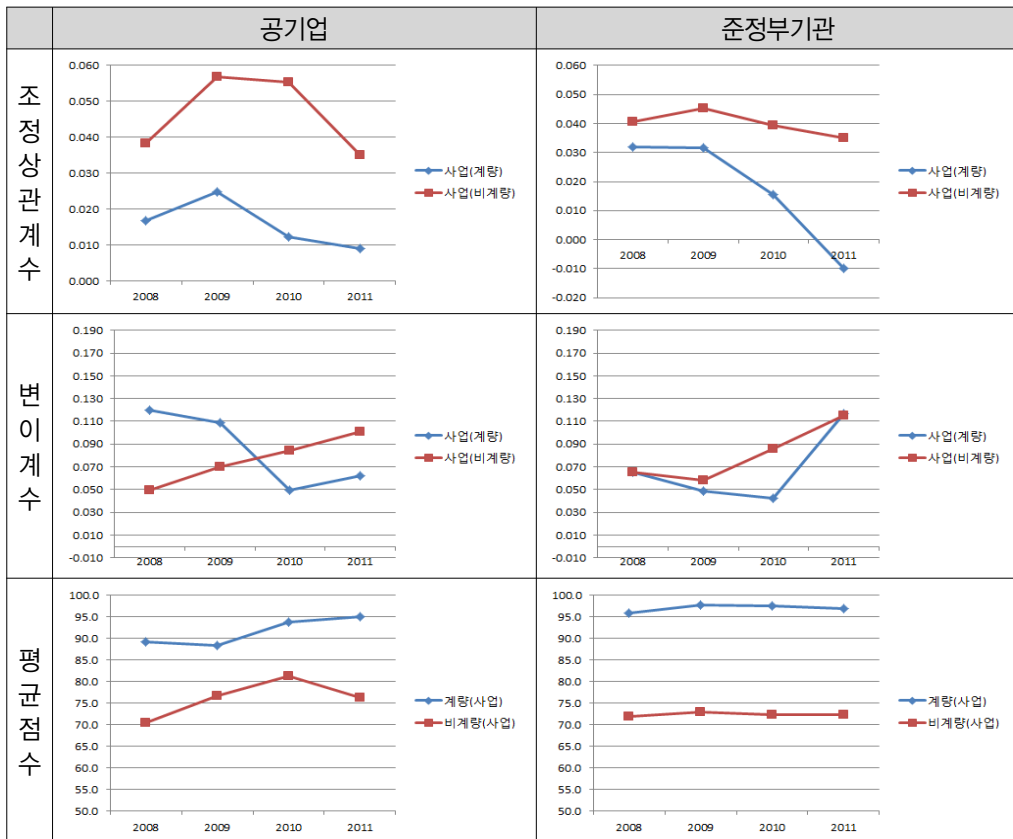
보이고 있으며, 비계량지표의 변별력이 소폭 상승하여 2010년부터는 변별력 수준이 역전되었다. 준정부기관의 공통부문의 계량지표의 영향력과 변별력이 지속적으로 크게 하락해 왔다.

3) 사업부문 내 계량·비계량 지표별

〈표 13〉 사업부문 내 계량·비계량 지표별 조정상관계수 및 변이계수

			2008	2009	2010	2011
조정 상관계수	공기업	계량	0.017	0.025	0.012	0.009
		비계량	0.038	0.057	0.055	0.035
	준정부	계량	0.032	0.032	0.015	-0.01
		비계량	0.041	0.045	0.039	0.035
변이계수	공기업	계량	0.119	0.109	0.050	0.062
		비계량	0.049	0.070	0.085	0.101
	준정부	계량	0.065	0.048	0.042	0.117
		비계량	0.065	0.058	0.086	0.115

[그림 10] 사업부문 내 계량·비계량 지표별 조정상관계수 및 변이계수



사업부문 내 계량·비계량 지표별 영향력은 기관 유형에 따라 크게 다른 추이를 보인다. 공기업은 사업부문 내에서 계량지표가 비계량지표에 비해 영향력이 항상 더 크게 나타나며, 이 차이가 준정부기관에 비해서 매우 크게 나타났다. 준정부기관도 사업부문 내에서 계량지표가 비계량지표에 비해 영향력이 항상 더 크게 나타나고 있으며, 이 차이가 급격히 벌어지고 있다. 2008년에는 두 부문의 차이가 크지 않았으나, 이후 비계량지표는 영향력을 일정수준 유지하고 계량 지표의 영향력이 급격히 하락하면서 차이가 벌어졌다. 준정부기관의 경우 사업부문 중 계량지표의 영향력이 2009년 이후로 급격하게 하락해왔다. 2011년에는 상관계수가 -0.01 로 나왔는데, 상관계수가 0에 가깝다는 것은 해당지표가 총괄 평정과 상관관계가 없음을 의미한다.

사업부문 내 계량·비계량 지표의 변별력 추이는 기관 유형별로 상이한 모습을 보인다. 공기업은 2008년에는 계량지표의 변별력이 더 컸으나 2009~2010년에 부문 간 변별력 역전 현상이 보인다. 비계량지표의 변별력은 조금씩 꾸준히 상승하고 있으며, 계량지표의 변별력은 2008년부터 2009년까지 꾸준히 하락하다 2011년에 다시 약간 상승했다. 준정부기관은 2008년과 2011년에 사업부문 내 계량지표와 비계량지표의 변별력 수준이 같았으며 2009~2010년에는 비계량지표의 변별력이 크게 나타났다.

라. 세부 평가지표별(2011년)

2011년 전체 평가지표는 크게 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업 세 범주로 나뉘며 각각에 해당하는 세부지표들이 존재한다. 리더십·책임경영 범주는 리더십, 책임경영, 국민평가, 사회적 기여의 세부지표로 나뉜다. 경영 효율범주는 업무 효율, 조직 및 인적자원관리, 재무예산 및 성과, 보수 및 성과 관리, 노사관리의 세부지표로 나뉜다. 각 세부지표별로 전체 경영실적 평가에 대한 영향력과 변별력을 보고자 한다.

〈표 14〉 공기업 세부지표 순위(2011년)

순위	평가지표	가중치 (%)	조정 상관계수	순위	평가지표	가중치 (%)	변이계수
1	조직 및 인적자원 관리	4	0.212	1	업무 효율	8	0.312
2	책임경영	3	0.142	2	노사관리	3	0.188
3	리더십	5	0.141	3	책임경영	3	0.185
4	노사관리	3	0.091	4	조직 및 인적자원 관리	4	0.166
5	업무 효율	8	0.081	5	보수 및 성과 관리	8	0.162
6	국민평가	5	0.075	6	국민평가	5	0.159
7	보수 및 성과 관리	8	0.073	7	재무예산 및 성과	12	0.131
8	재무예산 및 성과	12	0.067	8	리더십	5	0.111
9	사회적 기여	7	0.061	9	사회적 기여	7	0.111

리더십지표의 경우 영향력은 3위로 높은 편에 속하나 변별력은 8위로 낮은 편에 속한다. 재무예산 및 성과 지표는 각 8위, 7위로 영향력과 변별력이 낮은 축에 속한다. 사회적 기여 지표는 양측 모두 9위로 공기업의 영향력과 변별력이 낮게 나타났다.

〈표 15〉 준정부기관 세부지표 순위(2011년)

순위	평가지표	가중치 (%)	조정상관계수	순위	평가지표	가중치 (%)	변이계수
1	책임경영	3	0.249	1	책임경영	3	0.229
2	노사관리	3	0.191	2	업무 효율	6	0.178
3	조직 및 인적자원 관리	4	0.184	3	조직 및 인적자원 관리	4	0.153
4	리더십	5	0.131	4	재무예산 및 성과	10~14	0.149
5	보수 및 성과 관리	8	0.1	5	노사관리	3	0.103
6	사회적 기여	7	0.097	6	리더십	5	0.098
7	업무 효율	6	0.073	7	국민평가	8	0.097
8	재무예산 및 성과	10~14	0.035	8	사회적 기여	7	0.077
9	국민평가	8	0.026	9	보수 및 성과관리	8	0.063

책임경영지표는 양측 모두 1위로 준정부 기관 경영평가 결과에서 차지하는 영향력과 지표의 변별력이 모두 높은 편으로 나타났다. 조직 및 인적자원 관리지표 역시 양측 모두 3위로 나타났다. 보수 및 성과 관리지표는 영향력에서는 5위를 나타냈으나 변별력에서는 9위를 나타냈다. 재무예산 및 성과지표는 영향력에서는 8위로 낮은 편에 속하나 변별력에서는 4위

로 중간 수준으로 나타났다. 국민평가지표는 각 9위, 7위를 기록해 준정부기관의 경영평가 결과에서 차지하는 영향력과 변별력 모두 낮은 수준으로 나타났다.

양 유형의 기관 모두 재무예산 및 성과의 영향력이 낮게 나타났다. 국민평가의 경우 공기업이 준정부 기관에 비해 더 큰 영향을 받았고, 사회적 기여는 준정부기관이 공기업에 비해 더 큰 영향을 받는다.

V. 결 론

경영평가 제도 개선을 위해 가중치를 상승시킨 지표가, 추가로 부여된 가중치만큼의 영향력을 발휘하지 못한 경우가 발생하고 있다. 2008~2010년 범주별로 비교해보면 경영성과범주의 가중치는 매년 상승하였으나 가중치를 감안한 영향력은 범주 중 가장 낮은 수준을 유지하거나 하락했고, 리더쉽범주의 가중치는 반대로 매년 하락하였으나 가중치를 감안한 영향력은 범주 중 가장 높은 수준을 유지하며 상승했다. 부문별 비교에서는 사업부문의 가중치는 매년 상승해왔으나 역시 가중치를 감안한 영향력은 오히려 하락했고, 공통부문의 가중치는 매년 감소해왔으나 가중치를 감안한 영향력은 유지되거나 상대적으로 완만하게 감소했다. 계량·비계량 지표별 비교에서는 계량지표의 가중치가 비계량지표의 가중치를 역전하였으나 가중치를 감안한 영향력은 반대로 비계량지표가 계량지표를 역전한 것으로 나타났다.

영향력을 발휘하지 못한 지표의 변별력 추이를 살펴보았을 때 대체로 시간이 갈수록 변별력이 하락하거나 유지되고, 다른 지표에 비해 더 낮은 수준을 보였다. 범주별로 변별력을 비교했을 때 2008년에는 세 범주 모두 비슷한 수준이었으나 점차 차이가 벌어지고 있으며 경영성과범주의 변별력은 하락하고 있었다. 특히, 가중치의 상승과 영향력의 하락을 보인 준정부 기관의 경영성과 범주의 변별력은 하락하고 있다. 부문별 변별력 수준에서는 기관 유형이나 연도에 상관 없이 사업부문이 공통부문보다 변별력이 상대적으로 낮으며, 꾸준히 이러한 상태를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 비계량지표가 영향력에서 계량지표를 앞지른 것처럼, 2009년에서 2010년으로 넘어갈 때 계량지표의 변별력을 역전하는 현상을 보였다. 이는 비계량지표의 변별력이 비슷한 수준을 유지하거나 상승하는 동안 계량지표의 변별력 하락하거나 상대적으로 덜 상승한 것이 주요한 원인으로 보인다.

가중치에 비해 제 영향력을 발휘하지 못한 지표는 대체로 가중치의 상승, 변별력의 하락 (또는 상대 지표에 비해 낮은 수준) 현상과 함께 평균점수가 상승하거나 또는 상대 지표에 비해 높은 현상도 보이고 있다. 공통부문보다는 사업부문의 평균점수가 높으며, 계량부문이 비계량부문보다 평균점수가 높게 나타났다. 대체로 평가지표 간 평균점수 차이가 클수록 가중치를 감안한 영향력의 차이도 크게 나타났다.

공공기관 경영평가의 목표와 이를 달성하기 위한 제도 개선으로 인한 결과의 차이가 발생하는 것은 경영평가 목표의 변화에 따른 가중치의 변화와 기관의 변화에 맞게 지표의 항목, 평가방법 및 기준 등을 적절히 변화시키지 못할 때 발생할 가능성이 크다. 경영성과범주, 사업부문, 계량지표 등 주로 가중치를 감안한 영향력이 떨어지는 평가부분은 가중치의 상승, 다른 평가지표보다 평균점수⁴⁾ 상향 평준화, 변별력 하락 또는 저수준 유지 등의 현상을 발견할 수 있다. 상향 평준화 현상이 발생한 것은 한 지표의 가중치가 상승함에 따라 기관들이 보유한 자원을 집중적으로 해당 부분에 투입하였거나 상대적으로 다른 지표에 비해 점수 획득이 용이했기 때문일 수 있다. 이 중 문제가 되는 후자의 요인을 제거하기 위해서는 피평가자의 선호로부터 평가제도가 독립성과 중립성을 유지하면서도 기관 간 차이를 제대로 측정할 수 있는 지표를 개발하는 것이 중요하나 여러 어려움이 존재한다. 매년 경영평가단은 피평가자인 기관이 본 기관의 특성에 맞게 작성한 지표에 대한 안을 검토하고 이를 반영·수정하게 되는데, 이 과정에서 평가단과 피평가자 간 정보의 비대칭성이 발생하여 지표 개선에 어려움이 있을 수 있다. 또한, 공공기관의 경우 민간기관과 다르게 매출, 순이익 등보다는 기관이 발생시킨 실제 편익이 더 중요한데, 신뢰성·공평성을 지키면서 편익을 측정해 계량화하는 작업이 용이하지 않아 가능한 것만 지표로 개발되거나 평가지표 간 난이도 균형이 맞지 않을 수 있다. 이는 사업부문의 계량지표가 가장 큰 차이를 보이는 것으로 설명할 수 있을 것이다.

제도 개선의 효과를 극대화하기 위해서는, 지표와 가중치 구성에 변화를 줄 때 실질적인 영향력 간에 목표한 바대로 균형을 유지하고, 변별력은 평가부분 간 격차를 좁히면서 점차 향상시킬 수 있도록 문제점을 수정 및 보완할 필요가 있다. 평가지표와 그 가중치가 피평가자인 공공기관이 업무를 수행하는 데 있어 방향을 설정하고 의사를 결정하는 영향을 끼치기 때문이다.

4) 평균점수 = (배점 평균/가중치)×100, 비교를 위해서 백분율로 표시한 평균점수임

참고문헌

- 공공기관연구센터, 『공공기관의 주요사업부문 경영평가체계 개선방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2010.
- 공기업·준정부기관 경영평가단, 『공기업·준정부기관 경영평가 제도개선 연구』, 2009.
- 곽채기·최종원·박영범, 『정부투자기관 경영평가제도의 문제와 개선방안』, 서울대학교행정대학원 한국정책지식센터, 2003.
- 노응래·박창수, 「산하기관 경영평가의 문제점과 개선방안」, 『2006 정책자료집』, 2006.
- 김규관, 『정부산하기관 경영평가 제도의 운용실태』, 감사원평가연구원, 2006.
- 이오·유승현, 『공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구』, 감사연구원, 2010.

[부록]

상세 계산표

1. 평가범주별

가. 조정상관계수표

1) 2008~2010년

범주	연도	공기업			준정부기관		
		상관계수	배점 평균	조정계수	상관계수	배점 평균	조정계수
리더십	2008	0.573	14.17	0.040	0.626	13.68	0.046
	2009	0.769	13.37	0.057	0.710	12.67	0.056
	2010	0.686	9.56	0.072	0.816	9.02	0.090
시스템	2008	0.721	15.72	0.046	0.651	15.35	0.042
	2009	0.716	24.15	0.030	0.766	26.40	0.029
	2010	0.697	25.02	0.028	0.761	26.12	0.029
성과	2008	0.722	37.61	0.019	0.864	34.34	0.025
	2009	0.887	42.74	0.021	0.830	41.33	0.020
	2010	0.788	49.15	0.016	0.698	45.94	0.015

2) 2011년

범주	공기업			준정부기관		
	부문 총점	배점 평균	조정상관계수	상관계수	배점 평균	조정상관계수
리더십/책임경영	0.397	16.01	0.025	0.591	19.38	0.030
경영효율	0.810	26.75	0.030	0.660	25.12	0.026
주요사업	0.504	39.99	0.013	0.643	37.03	0.017

나. 평가범주별 변이계수표

1) 2008~2010년

범주	연도	공기업			준정부기관		
		배점 평균	표준편차	변이계수	배점 평균	표준편차	변이계수
리더십	2008	14.17	1.374	0.097	13.68	1,295	0.095
	2009	13.37	1.204	0.090	12.67	1,057	0.083
	2010	9.56	1.072	0.119	9.02	1,135	0.126
시스템	2008	15.72	1.656	0.105	15.35	1,441	0.094
	2009	24.15	1.856	0.077	26.40	1,784	0.068
	2010	25.02	1.842	0.074	26.12	2,050	0.078
성과	2008	37.61	3.631	0.097	34.34	3,988	0.116
	2009	42.74	4.319	0.101	41.33	3,170	0.077
	2010	49.15	2.889	0.059	45.94	2,595	0.056

2) 2011년

범주	공기업			준정부기관		
	득점(배점) 평균	표준편차	변이계수	득점(배점) 평균	표준편차	변이계수
리더십/책임경영	16.01	1.847	0.115	19.38	12,436	0.642
경영 효율	26.75	3.032	0.113	25.12	1,953	0.078
주요사업	39.99	1.811	0.045	37.03	1,803	0.049

2. 부문별 및 계량·비계량별

가. 조정상관계수표

부문	계량 /비계량	연도	공기업			준정부기관		
			상관계수	배점 평균	조정계수	상관계수	배점 평균	조정계수
공통	계량	2008	0.716	24.23	0.030	0.844	19.97	0.042
		2009	0.836	25.08	0.033	0.803	23.71	0.034
		2010	0.739	25.72	0.029	0.730	23.68	0.031
		2011	0.599	23.99	0.025	0.343	26.18	0.013
	비계량	2008	0.678	27.83	0.024	0.715	27.00	0.026
		2009	0.759	26.02	0.029	0.765	24.48	0.031
		2010	0.720	22.38	0.032	0.860	20.67	0.042
		2011	0.597	18.79	0.032	0.774	18.36	0.042
	총점	2008	0.947	52.06	0.018	0.974	46.97	0.021
		2009	0.950	51.09	0.019	0.954	48.19	0.020
		2010	0.942	48.10	0.020	0.957	44.35	0.022
		2011	0.786	42.69	0.018	0.782	44.46	0.018
사업	계량	2008	0.225	13.39	0.017	0.457	14.38	0.032
		2009	0.440	17.67	0.025	0.557	17.59	0.032
		2010	0.286	23.43	0.012	0.346	22.42	0.015
		2011	0.250	28.54	0.009	-0.172	18.00	-0.010
	비계량	2008	0.405	10.57	0.038	0.584	14.39	0.041
		2009	0.653	11.51	0.057	0.662	14.59	0.045
		2010	0.675	12.20	0.055	0.570	14.46	0.039
		2011	0.407	11.45	0.035	0.664	19.23	0.035
	총점	2008	0.440	23.95	0.018	0.676	28.77	0.023
		2009	0.662	29.17	0.023	0.747	32.18	0.023
		2010	0.661	35.63	0.019	0.745	36.89	0.020
		2011	0.504	39.99	0.013	0.643	37.03	0.017
전체	계량	2008	0.722	37.61	0.019	0.864	34.34	0.025
		2009	0.887	42.74	0.021	0.846	41.35	0.020
		2010	0.788	49.15	0.016	0.717	46.12	0.016
		2011	0.687	52.44	0.013	0.169	44.05	0.004
	비계량	2008	0.641	38.40	0.017	0.732	41.39	0.018
		2009	0.749	37.52	0.020	0.794	39.07	0.020
		2010	0.750	34.58	0.022	0.843	35.14	0.024
		2011	0.575	30.23	0.019	0.751	37.58	0.020

나. 부문별 및 계량·비계량별 변이계수표

부문	계량 /비계량	연도	공기업			준정부기관		
			배점 평균	표준편차	변이계수	배점 평균	표준편차	변이계수
공통	계량	2008	19.97	3.122	0.156	19.97	3.574	0.179
		2009	23.71	3.569	0.151	23.71	2.794	0.118
		2010	25.72	2.632	0.102	23.68	1.806	0.076
		2011	23.99	3.320	0.138	26.18	2.208	0.084
	비계량	2008	27.00	2.679	0.099	27.00	2.246	0.083
		2009	24.48	2.281	0.093	24.48	2.037	0.083
		2010	22.38	1.837	0.082	20.67	2.065	0.100
		2011	18.79	2.040	0.109	18.36	1.849	0.101
	총집	2008	46.97	4.280	0.091	46.97	4.744	0.101
		2009	48.19	4.963	0.103	48.19	3.987	0.083
		2010	48.10	3.469	0.072	44.35	3.235	0.073
		2011	42.69	4.097	0.096	44.46	2.802	0.063
사업	계량	2008	14.38	1.718	0.119	14.38	0.939	0.065
		2009	17.67	1.921	0.109	17.59	0.850	0.048
		2010	23.43	1.164	0.050	22.42	0.946	0.042
		2011	28.54	1.776	0.062	18.00	2.103	0.117
	비계량	2008	14.39	0.709	0.049	14.39	0.938	0.065
		2009	11.51	0.802	0.070	14.59	0.844	0.058
		2010	12.20	1.031	0.085	14.46	1.246	0.086
		2011	11.45	1.155	0.101	19.23	2.215	0.115
	총집	2008	28.77	1.531	0.053	28.77	1.446	0.050
		2009	32.18	2.069	0.064	32.18	1.382	0.043
		2010	35.63	1.557	0.044	36.89	1.391	0.038
		2011	39.99	1.811	0.045	37.03	1.803	0.049
전체	계량	2008	34.34	3.631	0.106	34.34	3.988	0.116
		2009	41.35	4.319	0.104	41.35	3.049	0.074
		2010	49.15	2.889	0.059	46.12	2.271	0.049
		2011	52.44	3.573	0.068	44.05	2.878	0.065
	비계량	2008	41.39	3.284	0.079	41.39	2.943	0.071
		2009	39.07	3.012	0.077	39.07	2.668	0.068
		2010	34.58	2.691	0.078	35.14	2.947	0.084
		2011	30.23	2.931	0.097	37.58	3.860	0.103

3. 세부지표별

가. 조정상관계수표(2011)

범주	세부지표	공기업			준정부기관		
		부문 총점 (A)	배점 평균 (B)	조정상관계수 (A/B)	상관계수 (A)	배점 평균 (B)	조정상관계수 (A/B)
리더십/ 책임경영	리더십	0.571	4.04	0.141	0.490	3.74	0.131
	책임경영	0.314	2.21	0.142	0.511	2.06	0.249
	국민평가	0.357	4.74	0.075	0.205	7.87	0.026
	사회적 기여	0.349	5.72	0.061	0.565	5.85	0.097
경영효율	업무효율	0.470	5.77	0.081	0.362	4.99	0.073
	조직 및 인적자원관리	0.613	2.89	0.212	0.516	2.80	0.184
	재무예산 및 성과	0.606	9.07	0.067	0.292	8.41	0.035
	보수 및 성과관리	0.482	6.58	0.073	0.673	6.73	0.100
	노사관리	0.230	2.53	0.091	0.426	2.23	0.191

나. 세부지표별 변이계수표(2011)

범주	세부지표	공기업			준정부기관		
		득점(배점) 평균	표준편차	변이계수	득점(배점) 평균	표준편차	변이계수
리더십/ 책임경영	리더십	4.04	0.450	0.111	3.74	0.366	0.098
	책임경영	2.21	0.409	0.185	2.06	0.471	0.229
	국민평가	4.74	0.755	0.159	7.87	0.764	0.097
	사회적 기여	5.72	0.638	0.111	5.85	0.453	0.077
경영효율	업무효율	5.77	1.801	0.312	4.99	0.887	0.178
	조직 및 인적자원관리	2.89	0.479	0.166	2.80	0.428	0.153
	재무예산 및 성과	9.07	1.193	0.131	8.41	1.250	0.149
	보수 및 성과관리	6.58	1.063	0.162	6.73	0.422	0.063
	노사관리	2.53	0.475	0.188	2.23	0.230	0.103

5. 내부통제제도와 공공기관의 감사운영 분석

김재성

내부통제제도와 공공기관의 감사운영 분석

김재성

목 차

I. 공공감사의 의의	106	IV. 내부통제제도와 공공기관의 감사운영 분석	126
II. 내부통제제도	108	1. 감사운영 현황	126
1. 내부통제의 의미	108	2. 공기업·준정부기관 상임감사(위원) 직무수행실적 평가	128
2. 내부감사, 옴부즈만제도, 준법통제제도 등	110	3. 공공기관에서의 내부통제제도	130
3. 내부통제의 목적과 중요성	116	V. 공공기관 내부통제제도의 문제점과 개선방향	
III. 외국의 내부통제제도: 감사제도를 중심으로	118	모색	133
1. 미국	118	1. 내부통제제도의 문제점	133
2. 영국	121	2. 결어: 개선방향 모색	135
3. 캐나다	122	참고문헌	137
4. 일본	123	부 록	139
5. 외국 사례의 시사점 도출	124		

Abstract

공공감사는 공공부문의 각종 비리와 부패를 방지하여 정부활동의 책임성과 투명성을 제고함은 물론 사회 전체의 불공정을 시정하여 국가 경쟁력을 강화하는 데 필요하다. 동시에 공공기관의 주인(Principal)인 국민을 대신해서 대리인(Agent)인 정부가, 다시 주인인 정부와 (복)대리인인 공공기관에 기관의 효율적인 운영과 방만경영을 예방하는 목적이 있다. 즉 기관장을 감시하고 견제하는 역할을 하도록 함이 공공감사의 목적이라고 생각한다.

사후적, 통제위주의 감사에서 벗어나 사전적, 자율적 관리의 의미로서 내부통제제도를 소개하고자 하며, 주요국에서의 내부통제제도를 감사제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 공공기관의 감사운영을 분석하고 공공기관에서의 내부통제제도가 갖고 있는 의미와 운영을 살펴보고자 한다. 공공기관 내부통제제도의 문제점을 살펴본 후 결론을 대신하여 개선방향을 모색해보고자 한다.

I. 공공감사의 의의

감사(監査)는 법령이나 계약 등에 의거 임명된 감사인이 어떤 조직체의 운영·활동이나 회계 등 부여된 감사범위에서 설정된 판단기준하에 독립적으로 제반 정보·자료·기록 등을 수집·평가·확인·분석하고 증거에 의거 입증된 조사 결과를 보고·처리하는 체계적인 처리과정을 의미한다.

「공공감사에 관한 법률(공감법)」에서 “감사기구의 장 또는 감사인이 감사 대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 행위”라고 규정하고 있다. 여기서 말하는 업무와 활동에 관한 조사, 점검·확인·분석·검증은 흔히 우리가 말하는 회계검사활동과 직무감찰활동을 의미한다. 이러한 감사기능의 권한은 단순한 조사활동이나 점검, 확인 시정 조치의 의미보다 그 개념이 훨씬 넓고 강한 의미를 갖고 있으며, 현 실정법하에서도 그러하다.

「공감법」으로 자체감사의 독립성과 전문성을 확보하고 감사활동의 내실화를 통해 자율적인 감사체계를 확립하는 등의 기반이 마련되었다. 동법의 제정(2010.3.22.)으로 감사 활동의 독립성 및 전문성 확보와 관련된 제도 및 절차 등 감사 인프라 구축, 자체감사의 내실화와 자율적 감사체계를 확립하는 기초가 되었다.

〈표 1〉 공공감사에 관한 법률 (공감법)

제1조(목적) 이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “자체감사”란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말한다.
2. “중앙행정기관”이란 「정부조직법」 제2조에 따른 부·처·청과 감사원, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 방송통신위원회 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.
3. “지방자치단체”란 특별시·광역시·도(제주특별자치도를 제외한다. 이하 같다)·시·군·자치구 및 특별시·광역시·도의 교육청을 말한다.
4. “공공기관”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 기관(같은 법 제5

〈표 1〉의 계속

- 조 제4항에 따른 기타공공기관으로서 직원의 정원이 100명 미만인 기관은 제외한다)과 「감사원법」 제22조 제1항 및 제23조에 따른 감사원 감사의 대상기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체를 말한다.
5. “자체감사기구”란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관에 설치되어 자체감사를 수행하는 기관 또는 부서를 말한다.
 6. “감사기구의 장”이란 자체감사기구의 업무를 총괄하고 감사담당자를 지휘·감독하는 사람 및 제6조 제1항에 따른 합의제감사기구를 말한다.
 7. “감사담당자”란 자체감사기구에 소속되어 감사활동을 수행하는 사람을 말한다.
- 제3조(적용 범위) ① 이 법은 자체감사활동 및 이에 따른 감사활동체계 등에 관하여 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관(이하 “중앙행정기관 등”이라 한다)에 대하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 자체감사기구의 설치에 관하여 특별한 규정이 있는 중앙행정기관등에 대하여는 제5조제2항을 적용하지 아니한다.
- ② 제33조, 제34조 및 제36조 제2항은 「지방자치법」 제167조에 따른 위임사무의 감사, 같은 법 제171조에 따른 자치사무의 감사 및 「물품관리법」 제7조 제3항 제1호에 따른 감사에 대하여 적용한다. 이 경우 제33조 및 제36조 제2항 중 “감사기구의 장”은 “중앙행정기관등의 장”으로 본다.
- 제4조(다른 법령과의 관계) 중앙행정기관등의 자체감사기구의 운영 및 감사활동체계 등에 관하여 다른 법령에 이 법과 다른 규정이 있는 경우에는 이 법에 따른다.

선행 연구는 공공감사에서 어느 부분에 초점을 두고 하느냐에 따라 다양했다. 국회의 국정감사나 중앙행정기관 또는 감사원의 정부부처 감사, 공기업이나 지방자치단체에 따라 그 의미와 내용이 달라질 수 있다. 주로 중앙행정기관의 지방자치단체에 대한 상급기관으로서의 감사와 지방자치단체 자체감사에 관한 논의가 공공감사 연구에서 대부분이었다. 안영훈(2005)은 자체감사는 주로 직무감찰의 경우 자치단체장이나 공무원 윤리강령 등에 맡기거나 내부감사기구의 존재를 분명히 하여 사전감사의 효과를 향상시키고 지방의회의 감사기능도 분명히 할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것을 주장하고 있다. 윤태범 외(1995)는 지방자치단체 자체감사 제도에 대해 독립적, 전문적, 합의제 형의 감사위원회제를 주장하고 있으며 감사직렬의 구성, 감사인사 교류 및 교육의 활성화를 언급하고 있다.

공공감사는 공공부문의 각종 비리와 부패를 방지하여 정부활동의 책임성과 투명성을 제고함은 물론 사회 전체의 불공정을 시정하여 국가 경쟁력을 강화하는 데 필요하다. 동시에 공공기관의 주인(Principal)인 국민을 대신해서 대리인(Agent)인 정부가, 다시 주인인 정부와 (복)대리인인 공공기관에 기관의 효율적인 운영과 방만경영을 예방하는 목적이 있다. 즉 기

관장을 감시하고 견제하는 역할을 하도록 함이 공공감사의 목적이라고 생각한다.

사후적, 통제위주의 감사에서 벗어나 사전적, 자율적 관리의 의미로 내부통제제도의 소개하고자 하며, 주요국에서의 내부통제제도를 감사제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 공공기관의 감사운영을 분석하고 공공기관에서의 내부통제제도를 살펴봄으로써 문제점과 개선방향을 모색해보고자 한다.

II. 내부통제제도

1. 내부통제의 의미

내부통제(internal control)는 관리자가 조직임무의 달성에 관한 합리적인 확신을 확보하기 위하여 공식적으로 설정한 계획·규정·방법·절차 및 수단으로 정의된다. 내부통제제도란 회사 경영자의 목적달성을 지원하기 위해 경영자가 채택한 모든 정책과 절차를 말하며, 회계제도, 통제환경 및 통제절차로 구성된다.

내부통제라는 개념이 처음 등장한 것은 19세기 말 미국이었으나 현재는 미국을 비롯한 독일, 영국, 프랑스, 일본 등 주요 국가들에서 내부통제와 관련한 제도를 구축, 운영하고 있다. 주요국들은 기업의 부정방지, 업무의 효율성·유효성의 제고 및 재무보고의 신뢰성 향상을 위해 일반회사를 대상으로 하는 내부통제시스템의 구축·운영이 필요하다는 데 인식을 같이하고 있다.

국내를 비롯해 해외의 기업들은 내부통제제도를 기업 내부적으로 오류나 부정을 충분히 잡아내고 수정하여 기업의 리스크를 최소화할 수 있는 1차적인 시스템으로 활용하고 있다. 기업에 있어서 내부통제 시스템은 회계 컴플라이언스의 출발점인 동시에 기업의 투명성 및 신뢰도 부분에서 핵심적인 역할을 하고 있다. 내부통제는 행정 관료가 갖는 재량권의 일탈을 방지하고 행정의 책임성 제고를 위하여 중요한 기능을 한다. 통제가 없는 상황에서 행정 관료는 자칫 민(民)의 이익에 우선하여 자신의 이익 확보에 전념할 우려가 있기 때문이다.

미국회계사협회(AIA, 1949)의 보고서에서는 내부통제를 기업의 자산을 보전하고 재무자료의 정확성과 신뢰성을 검토하고 나아가 경영효과를 높이며, 정해진 경영방침의 준수를 촉

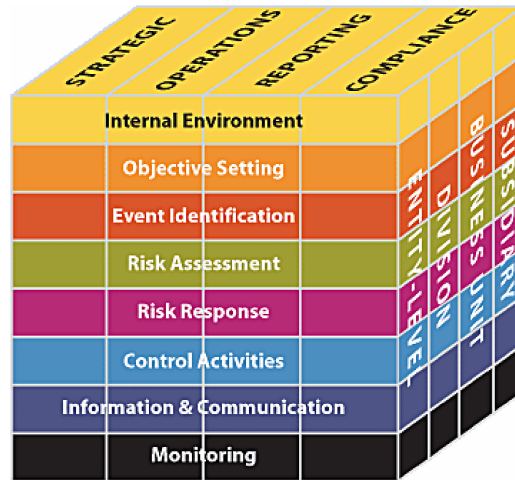
진하기 위하여 기업에서 채용된 조직계획 및 조정방법과 수단을 전부 포함한 것이라고 정의하고 있다. 내부통제의 개념은 시대와 필요성에 따라 다양하게 변화되었기 때문에 혼란이 발생하였으며 ‘COSO(The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)’는 이러한 문제의 해결을 위해 내부통제 개념의 통일화를 시도했다.

COSO는 내부통제란 “업무의 효율성과 유효성제고, 재무보고의 신뢰성확보 및 관련 법규의 준수라는 3개의 목적에 관해서 합리적인 보증을 제공하는 것을 의도한 기업의 이사회, 경영자 및 그 외 구성원에 의해서 수행되는 하나의 프로세스”라고 정의했다. 내부통제가 유효하게 작동되기 위해서는 통제환경, 리스크 평가, 통제활동, 정보와 의사소통, 모니터링이라는 5개의 내부통제의 구성요소가 유기적으로 기능해야 한다. 내부통제는 회사의 이사회, 경영진, 감사기관, 일반직원 등 모든 구성원들에 의해서 운용되는 하나의 시스템이자 동시에 일련의 프로세스이다.

〈표 2〉 내부통제와 COSO 체계

-
- 내부통제에 관한 세계적인 모델은 1992년 미국의 Treadway위원회의 자원조직위원회(The Co-sponsoring organization of Treadway Commission)가 공표한 Internal Control Integrated Framework(COSO I)임
 - 조직의 내부통제환경을 구성하는 기본적인 6가지 요소는 다음과 같음
 - 정직성 및 윤리적인 가치관(Integrity and ethical values)
 - 경영철학과 스타일(Management’s philosophy and operating style)
 - 조직의 구조(Organizational structure)
 - 권한과 책임의 설정(Assignment of authority and responsibility)
 - 인적자원 관리의 방침과 절차(Human resource polices and practices)
 - 조직원의 경쟁력(Competence of personnel)
 - COSO는 2004년 9월 전사적 리스크 관리(Enterprise Risk Management-Integrated Framework)를 발표함
 - COSOⅡ라고 불리는데, 기존의 COSO I 이 업무, 재무정보, 준법사항에 관한 부분에 경영 전략부문을 추가한 부분이 특징으로 회사의 비전과 연결되는 최고경영자의 경영전략(strategy)사항임
 - 핵심내용은 다음의 그림과 같음
-

〈표 2〉의 계속



- 내부통제는 리스크 평가에 의한 우선순위를 결정하고 리스크 관리시스템을 설계하며 일상적인 업무수행에 합리적인 판단을 하도록 하며 경영자가 경영목적을 달성하도록 돕는 역할을 함
 - CSA(Control Self Assessment: 자체통제, 사전통제, 내부감사)에서 중요한 4가지 덕목은 성실성(integrity), 공정성(objectivity), 비밀성(confidentiality), 적격성(competency)임
- 결국 내부통제, 내부(사전)감사는 경영의 효율성을 극대화하면서 구성원의 조화와 인성을 개발하는 부분이 핵심으로, 과거 비리 적발이나 회계검사, 복무의 통제를 넘어서서 투명성과 책무성을 갖고 조직에 헌신할 수 있도록 하는 것이 포인트임

2. 내부감사, 옴부즈만제도, 준법통제제도 등

가. 내부감사

국제내부감사인협회(IIA; The Institute of Internal Auditors)는 내부감사(Internal Audit)를 한 조직의 업무수행의 가치를 증대시키고 개선시키기 위해 설계된 독립적이고 객관적인 인증(assurance)과 컨설팅(consulting)활동이라고 정의한다. 즉 내부감사는 체계적이고 훈련된 접근방법을 이용하여 리스크관리, 내부통제, 그리고 지배구조 프로세스의 유효성을 평가하고 개선시켜 조직이 그 목표를 달성하는데 도움을 주는 것으로 이해된다.

정의의 요점은 i) 조직의 목표 달성에 기여, ii) 리스크 관리, 내부통제 및 지배구조 프로세스의 유효성 증진에 기여, iii) 업무수행의 가치를 증대 및 개선시키기 위해 설계된 검증과

컨설팅활동, iv) 독립성과 객관성, v) 체계적이고 훈련된 접근방법 등이다. 이러한 활동은 조직이 위험관리, 통제 및 거버넌스 과정의 효과성을 개선하고 평가하기 위한 체계적인 접근방법을 적용하여 조직의 목표를 달성하는 데 도움을 준다고 명시하고 있다.

상법상 회사의 기관인 감사나 감사위원회가 주관하여 실시하는 법상의 내부감사와 경영진 등이 필요에 의해 자체적으로 운영하는 협의의 내부감사, 즉 내부통제를 포괄하여 ‘광의의 내부감사’라 하며 내부감시라고 보는 견해도 있다. 협의의 내부감사는 이사회 또는 대표이사 등 경영진의 지휘를 받아 회사 내 자체통제 기능을 수행하는 경영조직(예: 준법 감시인, 내부회계관리자 등)에 의하여 수행하는 자체 통제 또는 모니터링 활동을 의미한다. 법상의 내부감사는 상법상의 법정 내부감사기관인 감사 또는 감사위원회가 법률상 주어진 권한에 의거하여 이사의 직무집행을 감사하고 회사의 업무와 재산 상태를 조사하는 직무수행 활동을 의미한다.

내부통제와 내부감사가 혼용되는데 두 개념을 엄격하게 구분하면 내부통제는 건전한 재무관리나 공공서비스의 제공을 확인하기 위한 시스템을 구축하는 것이고, 내부감사는 이러한 시스템에 대한 점검이라고 볼 수 있다. 내부통제는 사전적인 지출점검을 통해 발생 가능한 위험을 줄이기 위한 일반적인 인증(assurance)을 제공하기 위한 과정이다. 내부감사는 사후적인 합법성, 성과 및 재무감사를 실시하는 것이다. 내부감사가 내부통제와 구분되는 점은 내부감사는 행정부나 내부통제구조와 독립적으로 운영된다는 것이다.

〈표 3〉 내부감사와 외부감사의 비교

	내부감사	외부감사
적용기준	내부감사인협회(IIA)의 국제기준	INTOSAI, IFAC, PCAOB 등의 감사기준
위치	조직의 일부, 주요 고객은 조직의 관리층과 이사회	조직 외부의 기구로 법령에 의해 규정
초점	재무, 운영, 인증(assurance), 내부통제, 자문, 거버넌스, 비리조사 등	재무제표, 내부통제
역할/범위	조직의 모든 측면(재무적, 비재무적)을 고려하며 조직의 운영, 위험관리, 내부통제 등 전반적인 개선 지원	주요 역할은 조직의 재무보고서에 대한 독립적인 의견 제공, 기관의 성과에 대한 검토 포함
독립성	감사 대상 활동으로부터 독립	감사 대상 조직으로부터 독립
내부통제에 대한 접근	내부통제시스템의 모든 측면 고려	내부통제시스템의 유형(materiality) 측면
비리에 대한 접근방법	조직의 모든 활동으로부터의 부정행위 관심	재무적 비리만 관심

나. 옴부즈만제도

옴부즈만(ombudsman)제도는 감사제도, 준법감사인 제도와 함께 윤리의식을 강화하고 도덕성 결여로 인해 사고가 지속적으로 발생하는 부분을 예방하고 윤리적 기업문화 정착을 위한 목적을 위한 제도이다.

옴부즈만은 정부나 의회에 의해 임명된 관리로서 시민들에 의해 제기된 각종 민원을 수사하고 해결해주는 사람을 말하는 것으로 이 단어의 기원은 고대 스웨덴어 'umbuosmann', 영어로는 'agent(대리인)'를 의미하며 부정한 행동, 활동에 대하여 비사법적인 수단으로 국민의 권리를 보호하는 기능이다.

옴부즈만 제도는 행정 기능의 강화로 행정에 대한 입법부, 사법부의 통제 실용성이 저하되자 보완책으로 국회를 통해 조사관을 임명하여 공무원의 권력 남용을 조사, 감시하는 행정 통제제도이다. 정부, 의회로부터 직무성 독립, 정치적으로 중립의 성격을 갖고 있다.

스웨덴(1809년), 핀란드(1919년), 노르웨이(1952년), 덴마크(1953년) 채택, 2차 세계대전 이후 뉴질랜드(1962년), 영국(1967년) 등으로 보급되고 그 이후 미국, 캐나다 등에서 부분적으로 채택했다. 구 소련은 공산당의 감시기구로 채택했고 행정권의 우위의 전통을 가진 독일은 군대 옴부즈만제도인 방위담당의회 총장을 두었으며, 약 100여 개의 국가에서 채택하고 있다.

옴부즈만제도는 제보를 통해 이루어지므로 내부제보자 보호장치를 마련해야하며 비밀 준수(confidentiality), 내부제보의 효율적 처리, 다양한 비대면 접촉 채널의 통합관리 등을 고려해야 한다. 제보자는 제보할 내용이 비윤리적이고 부패적 행위인지, 제보 동기가 객관적이고 사회공익을 위한 것인지, 제보를 내부로 할 것인지 아니면 외부로 할 것인지, 기명·무기명 여부, 객관적인 사실에 근거하여 문서화하여 보고, 보복을 예상하고 보복시는 보복내용을 기록 등을 고려해야 한다. 이로 인한 효과로는 첫째, 감사제도, 준법감사인 제도의 한계점을 극복, 둘째, 구성원의 고충과 불편사항을 해소함으로써 생산성 향상, 경영성과 제고, 셋째, 사전 해결로 기업위기를 극복해 대외신인도 개선, 넷째, 고비용, 저효율을 저비용, 고효율로의 전환 등을 기대한다.

1994년 5월 국무총리 산하에 '국민고충처리위원회'를 설립, 행정부에 대한 종합적인 옴부즈만 제도를 도입했다. 2005년 2월 국민고충처리위원회를 대통령 직속 '국가행정옴부즈만'으로 개편하는 내용의 「옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 법률안」을 정부가 제출했다. 2008년 2월 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 합쳐 '국

민권익위원회'로 통합했다. 2013년 현재는 금감원 등을 비롯하여 국세청, 지방자치단체, 공기업, 일반기업체 등에도 옴부즈만제도를 운영하고 있다.

국민권익위원회(2008.2~)는 고충민원 처리, 부패방지 및 행정 심판 기능을 통합하여 국민의 권익 구제 창구를 일원화해 통합했다. 고충민원 처리와 불합리한 행정제도 개선, 공직사회 부패예방, 부패행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토 확립, 행정쟁의, 소송을 통해 위법 부당한 처분으로부터 국민 권리보호 등의 기능을 한다. 고충·애로사항이 있는 기업, 단체에 '맞춤형 방문 서비스' 실시, 청렴선진국 수준으로 국가 청렴도를 향상시키기 위한 다양한 활동 추진, 공무원 행동강령 및 지방의회의원 행동강령 시행, 공직자 청렴교육 실시, 「공익 신고자 보호법」 제정, 공공기관 청렴도 측정 등이 정책방향이다.

다. 준법통제제도

영어 'compliance'가 의미하는 바와 같이 준법통제는 법령의 배후에 있는 사회적 요청에 따르는 것이 중요하다. 미국에서의 준법감시인의 업무는 법규준수에 한정된 업무를 담당한다. 내부통제의 일부 축으로서 일반적으로 회사의 임직원 모두가 업무 수행상 접할 수밖에 없는 제반규범을 준수하여 건전하고 적정한 업무수행이 이루어지도록 하기 위하여 고안된 통제 및 정책 시스템으로 정의된다. 소극적 개념으로는 법규범 준수 여부 감시 및 위반조사이다. 적극적 개념으로는 사전적인 교육, 연수, 상담을 통하여 임직원의 법규준수를 유도하는 사전적 조치에 중점을 두는 개념으로 지속적 준법교육 및 점검 그리고 재발방지를 위한 조치 등은 준법통제체제 구축에 반드시 포함되어야 하는 핵심적인 사항이다.

외국의 부패방지법을 살펴보면, 현재 반 부패법을 적용하는 국가는 미국, 영국, 독일 등 선진국 극소수에 불과하며 프랑스, 스페인, 그리고 중국 등은 아직까지 관련 법을 시행하지 않고 있다. 뇌물수수가 적법하게 인정되는 국가에서 발생하는 뇌물수수도 처벌의 대상이 된다. 따라서 영국 기업은 계약을 따내기 위해 외국 관료에게 뇌물을 주어서는 안 된다.

미국 「해외부패방지법(FCPA)」은 뉴욕증시 상장기업의 해외 공무원 대상 뇌물공여, 분식회계 등의 해외부패 관행을 제재하기 위해 1977년 제정, 시행된 미국 「연방법」이다. FCPA 위반시 뇌물공여에 대해서는 해당회사는 거래당 200만달러 이하의 벌금형을, 개인은 5년 이하의 징역 또는 10만달러 이하의 벌금형을 받을 수 있다. 회계부정의 경우에는 회사는 2,500만달러 이하의 벌금형을, 개인은 20년 이하의 징역형 또는 500만달러 이하의 벌금형을 받을 수 있다.

영국 「뇌물 수수법(UK Bribery Act)」은 영국 기업뿐 아니라 영국에서 영국기업의 사업에 참여하는 모든 기업에 적용된다. 이에 따라 영국 기업은 자사와 협력하는 에이전트 또는 계약자 같은 제3의 서비스 공급업자에 의한 뇌물 혐의가 자사의 사업 취득·유지·확보에 유리하게 작용했을 경우에도 이에 대한 법적 책임을 져야 한다. 법적 책임의 한계가 영국기업이 행한 뇌물수수뿐만 아니라 영국기업의 해외지사, 자회사, 외국기업과의 합작회사, 해외 에이전트 및 이들 기업에 근무하는 외국인 직원이 행한 뇌물수수 행위까지 사안별로 적용되기 때문에 향후 자국 내 영국기업들의 비즈니스 방식에 변화가 예상된다. 미국의 「해외부패방지법(FCPA)」보다도 그 범위가 넓으며 관련 기업과 개인에 대한 처벌도 더 심한 특징을 지니고 있다. 만약 영국기업의 뇌물수수가 드러나면 무제한적 벌금에 최고 10년형, 정부조달 참여금지, 이사회 자격박탈, 자산몰수 등의 강력한 조치를 취하게 된다.

우리나라는 1997년 말 IMF관리체제 이후 준법통제제도의 도입이 강제되었다. 세계은행에서 미국식 감사위원회제도 도입이 요구된다. OECD에서는 기업지배구조원칙을 제정 회원국에 권고하고 있다. 1998년 9월 21일 경제정책조정회의에서 기업지배구조 개선방안이 확정되었다. 사외이사, 감사위원회, 금융권에 준법감시인제도 도입이 의무화되었다. 준법감시인제도는 2000년 1월에 「증권거래법」, 「은행법」, 「상호저축은행법」, 「보험업법」 등에 내부통제기준과 준법감시인의 자격 등을 명문화하는 금융 관련 법제의 개정을 통해서 처음 도입되었다.

현행법상의 준법통제제도는 상법상 이사의 의무, 감사의 권한과 의무, 주주총회에서의 주주권으로 규정되고 있다. 구체적으로는 「공공감사에 관한 법률」 제1조, 「은행법」 제23조의 3, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(자본시장법)」 제28조, 「보험업법」 제17조, 「상호저축은행법」 제22조, 「여신전문금융업법」 제50조의 6, 「금융지주회사법」 제41조의 5 등에서 내부통제기준 제정의무를 각 기관, 금융기관에 부과, 준법감시인에 관해 규정하고 있다.

우리나라 금융 관련법에서 사용하는 준법감시는 리스크 관리 및 내부통제제도 전반의 의미로 사용된다. 구성요소로는 법규준수정책 내지 기본방침, 컴플라이언스 기준과 절차, 준법감시조직(부서), 준법감시매뉴얼, 임직원 윤리강령, 모니터링, 준법에 대한 임직원 연수와 교육 등이다.

현재 우리나라의 내부통제제도는 금융기관의 ‘내부통제기준 및 준법감시인제도’와 ‘내부회계관리제도’의 2가지로 규정되어 있다. 금융기관과 관련한 내부통제제도는 ‘내부통제기준의 설정과 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 내부통제기준에 위반하는 경우 이를 조사하여 감사위원회에 보고하는 ‘준법감시인’으로 구성되어 있다. 주식회사의 「외부감사에 관한 법률

(외감법)», 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(자통법)」 등에서 내부통제제도를 규정하고 있다.

〈표 4〉 내부통제제도의 관련 법령에서의 규정

「주식회사의 외부감사에 관한 법률(외감법)」

제2조(외부감사의 대상) 직전 사업연도 말의 자산총액, 부채규모 또는 종업원수 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 주식회사(이하 “회사”라 한다)는 재무제표(연결재무제표를 작성하는 회사의 경우에는 연결재무제표를 포함한다)를 작성하여 주식회사로부터 독립된 외부의 감사인(이하 “감사인”이라 한다)에 의한 회계감사(이하 “감사”라 한다)를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주식회사는 그러하지 아니하다.

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업 또는 준정부기관으로 지정받은 주식회사 중 주권상장법인(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 주권상장법인을 말한다. 이하 같다)이 아닌 회사
2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 주식회사 [전문개정 2009.2.3.]

제2조의2(내부회계관리제도의 운영 등) ① 회사(주권상장법인이 아닌 회사로서 직전 사업연도 말의 자산총액이 1천억원 미만인 회사는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 신뢰할 수 있는 회계정보의 작성과 공시를 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 내부회계관리규정과 이를 관리·운영하는 조직(이하 “내부회계관리제도”라 한다)을 갖추어야 한다.

1. 회계정보(회계정보의 기초가 되는 거래에 관한 정보를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 식별·측정·분류·기록 및 보고방법에 관한 사항
2. 회계정보의 오류를 통제하고 이를 수정하는 방법에 관한 사항
3. 회계정보에 대한 정기적인 점검 및 조정 등 내부검증에 관한 사항
4. 회계정보를 기록·보관하는 장부(자기테이프·디스켓, 그 밖의 정보보존장치를 포함한다)의 관리 방법과 위조·변조·훼손 및 파기를 방지하기 위한 통제 절차에 관한 사항
5. 회계정보의 작성 및 공시와 관련된 임직원의 업무 분장과 책임에 관한 사항
6. 그 밖에 신뢰할 수 있는 회계정보의 작성과 공시를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 [전문개정 2009.2.3.]

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(자통법)」

제28조(내부통제기준 및 준법감시인) ① 금융투자업자는 법령을 준수하고, 자산을 건전하게 운용하며, 이해상충방지 등 투자자를 보호하기 위하여 그 금융투자업자의 임직원이 직무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 적절한 기준 및 절차(이하 “내부통제기준”이라 한다)를 정하여야 한다.

② 금융투자업자(자산규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 투자자문업자 및 투자일임업자를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하여 감사위원회 또는 감사에게 보고하는 자(이하 “준법감시인”이라 한다)를 1인 이상 두어야 한다.

내부통제, 내부감사, 자체감사는 아주 밀접하게 연계되어 있으며 용어가 실무적으로는 교환적으로 혼용 사용되고 있다. 자체감사에는 조직 내부 활동에 대한 감사(즉, 본부감사)와 하급기관·단체 또는 산하기관·단체에 대한 감사를 포함하고 있어 본부감사와 유사한 내부 감사보다 그 범위가 광범위한 것으로 판단된다.

내부통제의 개념은 시대적 상황에 따라 진화해왔는데 전통적으로 개별 지출행위에 대한 회계검사 등 합법성 감사에 초점이 주어졌으나 점차 정부의 정책·사업 등 제반활동에 대한 경제성·효율성·효과성에 대한 감사로의 전환이 이루어져왔다.

〈표 5〉 미국의 내부통제제도: 「사베인스- 옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act)」

- 입법 배경으로 2000년대 들어 분식회계 사건이 빈번히 발생하였고 이 중에는 유명한 대기업이 상당수 포함, 우수한 대기업에서 회계부정이 발생하고 있는 점임
 - 이러한 대기업이 몇 달 만에 파산에 이르게 되었다는 사실은 이를 예방하고 적발하는 기업 지배구조의 역할에 의구심을 제기하기에 충분한 동기를 제공함
 - 실질적으로 이러한 회계부정을 적발하는 역할을 적극적으로 수행할 것으로 기대되어 왔던 외부 회계법인이 별다른 조치 없이 이들 회사의 재무제표를 승인해주었던 점도 이유임
 - 경영자의 모럴해저드가 크게 문제되었는데, 엔론(Enron)사의 경우 파산으로 인하여 기업 연금에 가입한 근로자와 투자자인 주주들은 큰 손해를 본 반면 경영자들은 거액의 부를 실현함
- 2002년 7월 30일에 미국의 부시 대통령이 서명한 「사베인스-옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act, 공법 107-204)」은 「증권법」에 의거한 혹은 여타의 목적에 따른 기업공시 정보의 정확성과 신뢰성을 높여 투자자를 보호하고자 함
 - 기업에 대한 규제를 강화했을 뿐 아니라 위반기업 및 임원진에 대한 처벌도 크게 강화하였음
 - 기업의 책임을 강화하고 상장기업의 지배구조를 개선하며 경영진을 감독하고 외부감사인의 무결성 및 독립성을 증진하며 감사위원회의 권한을 강화하고, 주식분석가들의 이해상충을 해결하며 무엇보다 임직원과 퇴직연금 생활자 및 투자자들을 회계부정으로부터 보호하기 위함
 - 총 11편으로 구성된 이 법은 회계감독위원회의 신설, 감사의 독립성, 기업의 책임, 회계공시 및 주식 분석가의 이해상충 등에 대해 다룸. 기업부정 및 사기범죄 책임에 관한 법, 화이트 컬러 범죄 처벌 개선에 관한 법, 기업부정 및 책임에 관한 법이 포함됨

3. 내부통제의 목적과 중요성

내부통제의 목적은 행정을 국민의 의사에 부합되도록 조정하는 데 있다. 특히 COSO 보고서에서는 조직의 내부통제 목적은 효과적이고 효율적인 운영, 신뢰성있는 재무보고, 그리고

법률과 제도에 대한 준법성에 있다고 정의하고 있다. 이미 민간부문에서는 내부감사가 조직을 위해 부가가치를 창출하는 역할을 수행하는 것으로 위상의 변화가 일어나고 있다. 공공부문에도 적용되고 있는데, 즉 감사자로부터 조직의 가치를 창출하는 자원으로 그리고 통제권의 소유자로부터 준(準) 컨설턴트로서의 역할을 담당하면서 진화해왔다. 이러한 역할 변화는 내부감사가 개별 지출행위나 행정활동이 법규에 따라 이루어졌는가를 점검하는 데서 조직의 목표달성이나 사업의 효과성 등을 감사하는 방법론상의 변화도 초래하게 되었다. 이러한 변화에 따라 전문성을 보유한 감사인력의 확보가 내부감사 운영을 위한 중요한 요소로 인식되고 있다.

내부통제와 관련하여 논의되는 두 가지 척도는 독립성과 전문성으로, 독립성은 감사자의 역할이 공공자원의 사용 및 결과에 대한 공정하고 정확한 정보를 제공하는 데 있기 때문에 감사자가 감사를 수행함에 있어 외부로부터 간섭을 받지 않아야 한다는 것이다. 독립성은 구조적(structural), 환경적(environmental), 개인적(personal) 차원에서 보호 장치를 마련함으로써 달성될 수 있다. 전문성은 내부감사인협회의 국제기준에 의하면 내부감사인인 자신의 책임을 수행하기 위해 필요한 지식(knowledge), 기술(skills), 기타능력(competency)을 지녀야 하는 것으로 해석되는데, 전문적인 업무를 효과적으로 수행하기 위해 요구되는 전문적 숙련성(proficiency)을 말한다.

〈표 6〉 내부통제의 역할 변화

감시자 (policeman)	⇒	가치창출자원 (value adding resource)
통제 소유자 (the owners of control)	⇒	통제를 활용하여 조력하는 준컨설턴트 (quasi-consultant)
순응기반 접근방법 (compliance based approach)	⇒	과정중심/ 부가가치적 접근방법 (process driven/ value added approach)
재정 중심적 (finance oriented)	⇒	목표중심적(objective oriented)
자격없는 직원(unqualified) 중심	⇒	전문감사인과 사업전문가 중심 (qualified auditors and business professionals)
은퇴를 위한 쉼터 (green pasture)	⇒	고급관리자를 위한 훈련장 (training ground)

보편적으로 내부통제란 조직 내의 각종 계획수립·조정과 실행과정에서 발생할 수 있는 위험을 최소화하기 위한 목적으로 채택하는 제도적인 절차나 장치를 말한다. 조직의 경제적 활동뿐만 아니라 조직의 모든 활동이 조직의 목표에 부합하는 방향으로 수행되도록 유도하

기 위하여 마련하는 공식화된 제도와 절차로서 중요하다.

가장 효과적인 방법은 조직 자체에 의한 자율적·내부적 통제이며 다음과 같은 역할이 있다. 복잡하고 다양한 업무들을 수행하고 있으며 조직과 그 구성원들이 업무수행 과정에서 많은 권한을 행사하기 때문에 견제와 균형의 견지에서 통제가 필요하다. 내부통제제도 구축의 핵심은 업무수행 과정에서 발생할 수 있는 부정과 오류 등의 위험방지와 조직의 목표를 효율적으로 수행하도록 유도할 수 있는 장치와 세부적인 방법을 강구하는 데 있다. 조직자체가 자체의 문제점을 가장 잘 알고 있기 때문에 이를 시정할 수 있는 최적의 방안을 도출해 낼 것이다.

공공기관의 내부통제 활동은 공공기관의 부정부패와 예산낭비를 효과적으로 예방하고 통제하는 데 있어서 상시적으로 점검하고 적기에 시정조치를 하도록 하는 것에 그 필요가 있다.

Ⅲ. 외국의 내부통제제도: 감사제도를 중심으로

1. 미국

미국에서 법령상 최초의 자체감사기구인 1970년대 중반 집행기관의 리더십에 대한 의회의 불신을 반영하여 1976년에 설립, 대부분의 자체감사기구인 1978년 「자체감사법(Inspector General Act)」과 1988년의 개정된 「자체감사법(Inspector General Act Amendments)」에 의하여 설립되었다. 미국의 자체감사관(Inspector General: IG)은 24개의 행정부처와 기타 연방기관에 설치되어 있다.

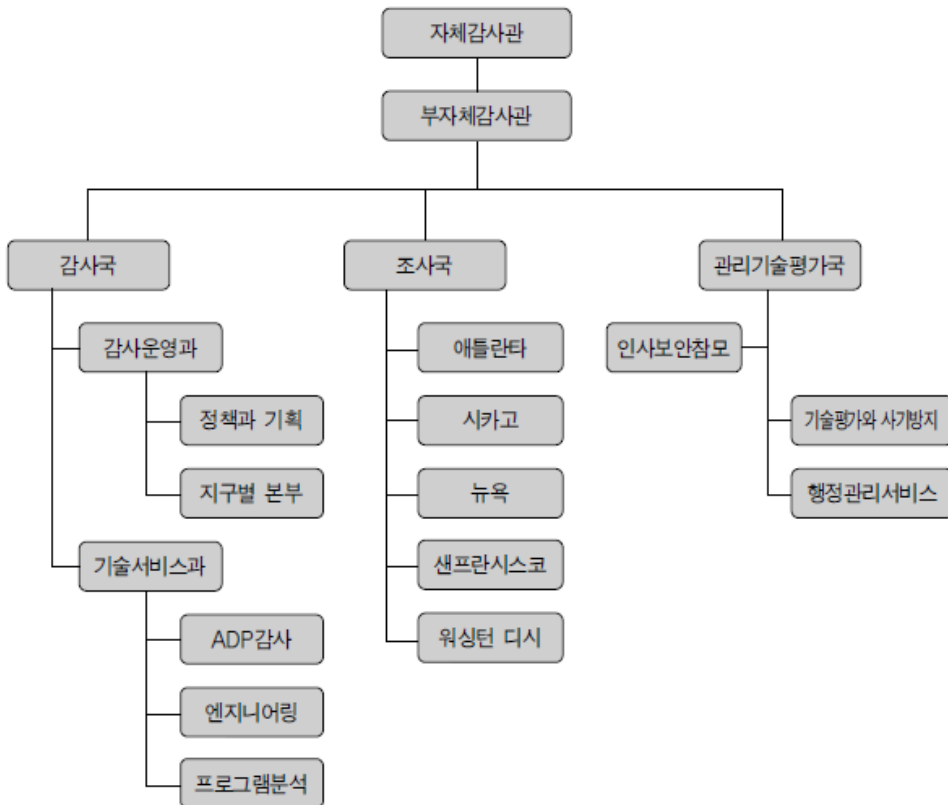
대통령은 상원의 동의를 받아 자체감사관을 임명한다. 자체감사관은 독립된 단일기구로 감사와 조직의 책임을 맡으며, 각 기관의 장에게 보고하고 일반적인 감독을 받는다. 자체감사관은 감사에 필요한 정보 및 자료 등에 대한 접근권과 수집권 및 소환권을 갖고 있으며 자체감사 인력에 대한 포괄적인 임명권도 행사한다. 자체감사관은 감사계획의 수립, 감사의 실시, 감사 결과의 처리와 자료의 소환 등 직무수행에 관하여 소속 기관장의 지휘, 감독을 받지 않고 철저한 독립성을 법적으로 보장받고 있다.

자체감사관의 임무(mission)는 첫째, 기관의 재무거래, 프로그램 운영, 행정활동을 검토하

는 것, 둘째, 가능성 있는 범죄와 민사위배(civil violation)의 진술 혹은 증거를 조사하는 것, 셋째, 기관의 경제적·효율적·효과적 운영을 증진시키는 업무를 수행, 넷째, 기관의 규제와 입법을 검토하는 책임이 있음 등이다.

미국의 환경보호청(EPA: Environmental Protection Agency)의 자체감사기구를 살펴보면, 환경보호청에는 1980년 1월 7일에 자체감사관이 설치되었으며 환경보호청장의 일반적인 감독을 받고, 환경보호청장에게 감사사항을 보고하여야 한다. 환경보호청의 자체감사기구는 자체감사관 산하에 자체감사관의 중요한 협력자인 부 자체감사관(deputy inspector general)이 있으며, 또한 자체감사관은 3개의 주요한 부서인 감사국(Office of Audit), 조사국(Office of Investigation), 관리·기술평가국(Office of management and Technical Assessment)을 통하여 자체감사의 임무를 수행한다.

[그림 1] 미국 환경보호청의 자체감사기구도



자료: 이영균, 2007

미국 시정부는 대체로 시현장에 자체감사기구를 규정하고 있다. 뉴욕시정부의 자체감사기구를 살펴보면 강(強) 시장형태인 뉴욕시정부의 자체감사기구는 시장과 시의회를 견제하는 구조로 되어 있다. 주민이 직접 선출하는 시감사관(Comptroller)이 시정부의 모든 수입과 지출, 정책과 프로그램 등에 대해 독립적인 감사와 통제기능을 수행한다.

뉴욕시 감사관의 주요 권한은 다음과 같다. 첫째, 시의 재무상태와 관련하여 시의 활동, 재무정책, 계약에 관하여 공익에 관련된다고 판단되면 이에 대한 비판 및 조언을 담당한다. 둘째, 시의 재정과 관련되거나 영향을 미치는 모든 문제에 대해 회계감사 및 조사, 또한 이와 관련하여 필요시 관계자의 증언을 청취하며, 시가 맺은 계약에 대해 2년 내의 회계감사를 실시해야 한다. 셋째, 시의 모든 기관에 대한 회계감사를 실시할 수 있고 이를 위해 감사관은 비밀문서에 접근할 수 있다. 넷째, 감사관은 시의 재무계약, 시의 공식구좌, 이자증식 기타 시의 매년 수입, 시에서 민간에 제공하는 각종 기금에 대한 지출에 대해 회계감사를 실시한다. 다섯째, 감사관은 시에서 하는 각종 활동이나 시책에 자금이 적정하게 배분되고 목표가 달성되었는지 감사를 실시한다. 여섯째, 감사관은 자금이 지출되기 전에 이에 대한 감사를 실시하며, 감사관의 확인(warrant) 없이는 정당한 지출이 이루어질 수 없다.

자체감사기구의 조직은 4년 임기의 시감사관 산하에 법무감사 담당관(legal affairs), 구제·탄원·계약감사 담당관(Claims/Adjudications & Contract Administration), 제1감사담당관(First Deputy Comptroller), 정책예산 감사담당관(Executive Deputy Comptroller), 자치단체 관계감사담당관(Dept. Comptroller Intergovernmental/Community Relation) 등으로 구성되어 있다. 시의회의 감사위원회는 시장, 시감사관, 시의회의장이 2명을 추천하고, 시장이 임명하는 민간위원 4명으로 구성되며, 민간위원 중에서 1년 임기의 감사위원회 의장을 선임하여 운영하고 있다.

미국에서 공공기관을 분류함에 있어 정부법인(GC: Government Corporation) 및 각종 준정부기관의 지배구조는 통일되어 있지 않다. 상근 이사회가 최고 지배기구인 경우(예: 과거의 TVA), 비상근이사회와 CEO가 있는 경우(예: 현 TVA), 각 부처장관급이 비상근이사회를 구성하는 경우(예: Pension Benefit Guaranty Corporation), 정부와 민간인이 이사회를 구성하는 경우(예: Overseas Private Investment Corporation), CEO가 주무부처 장관에게 직접 보고, 궁극적으로 대통령에게 보고하는 경우(예: Government National Mortgage Association, Ginnie Mae) 등 매우 다양하다.

이와 같이 최상위 지배구조는 다양할 수 있으나 정부를 포함한 미국의 공적 조직에 있어

독립상근감사(IG: Inspector General)는 조직으로부터 독립적인 위상을 가지고 상당한 내부 통제조직을 거느리고 있어 독립적이고 전문가적인 시각에서의 내부감사를 수행하여 재무제표에 대한 감사를 독립적으로 수행하기도 한다. 이사회를 두고 있는 경우에는 통상 이사회 산하의 감사위원회(Audit Committee)가 설치되고 내·외부감사에 관한 문제를 책임진다.

2. 영국

영국 감사원(NAO: National Audit Office)은 의회를 대신하여 공공지출을 상세하게 조사하며(scrutinize) 정부로부터 전적으로 독립되어 존재하고, 현재 800여 명의 감사요원이 근무하고 있다. NAO는 모든 정부부처와 기관의 회계에 관한 감사의 책임이 있으며 그리고 의회에 결과를 보고하여야 할 책임이 있다.

NAO 감사원장(Comptroller and Auditor General)은 종신적으로 수상의 제청에 따라 영국 왕이 임명하며, 양원의 합동 결의에 의해서만 해임되기 때문에 신분상의 독립성이 매우 강하다. 감사원장의 역할은 중앙정부의 자금 지출에 대하여 의회에 보고하는 것이다. 금전적 가치(value for money)의 관점에서 공공기관의 공공자금(public money) 지출을 의회에 보고하여 세금의 낭비를 막는 것이다. 감사위원회(Audit Commision)가 잉글랜드(England)와 웨일즈(Wales)의 지방정부와 보건행정기관에 대한 감사관을 임명하는 책임이 있다. 반면에 스코틀랜드(Scotland)와 북아일랜드(Northern Ireland)의 경우, 각 지역의 감사원장(Audit General)이 공공기관의 금전적 가치와 회계에 대하여 각 기관의 의회에 보고하여야 한다.

영국의 공공기관은 우리나라의 준정부기관이나 기타공공기관과 유사한 성격의 NDPB(Non-Departmental Public Bodies)로 집행형(executive), 자문형(advisory), 판정형(tribunal)으로 구성된다. 그 중 집행형 NDPB는 법에 의해 설립된 법인의 형태를 가지며 종업원은 민간인의 신분이고 최고책임자는 이사회에 보고하여 이사회 구성원은 주무부처 장관이 임명하고 있다. 집행형 NDPB는 재무부(Treasury)가 제정한 정부내부감사기준(Government Internal Audit Standards: GIAS)에 따라 내부감사를 수행하여야 한다. 각 집행형 NDPB는 자체적인 내부감사부서를 두거나 외부법인 또는 주무부처로부터 내부감사서비스를 구매할 수 있다. 집행형 NDPB는 또한 재무부의 정부이사회 운영규정에 따라 이사회 소속의 위원회인 감사위원회(Audit Committee)를 구성하고 운영하여야 한다. 이와 같은 내부감사에 대한 규정은

공기업(PC: Public Corporations)에 대해서는 강제규정이 아닌 모범사례(good practice)로 권장한다.

3. 캐나다

캐나다 연방정부에 있는 자체감사기구는 재무위원회(Treasury Board)에 대하여 책임을 진다. 재무위원회의 자체감사본부(the Centre of Excellence for Internal Audit: CEIA)는 재무위원회의 자체감사 정책에 따라 각 부처가 자체감사를 향상하고, 그리고 지원하기 위한 위원회 역할을 수행한다.

CEIA는 첫째, 각 부처의 자체감사 기능을 감시하고 그리고 감독하는 분석과 연락부서(Analysis and Liaison), 둘째, 채용과 교육을 담당하는 일반 부서(Community Development), 셋째, 감사도구의 개발을 지원하는 자체감사 기준 및 정책가이드라인을 제공하는 정책과 특별한 프로젝트 부서(Policy and Special Projects) 등으로 구성되어 있다. 각 연방정부와 기관은 재무위원회 자체감사의 정책에 따라 보편적인 자체감사 기능을 갖추어야 한다. 연방정부에 근무하는 자체감사요원은 350명이며 주정부는 주정부 자체적으로 자체감사기구를 조직한다. 지방정부는 주정부의 자체감사정책에 의해 결정된다.

캐나다 정부는 정부의 신뢰(confidence)를 위하여 강력하고 신뢰할 수 있는 자체감사기구를 유지한다. 캐나다 정부가 자체감사기구의 독립성을 갖추는 것은 위기관리(risk management), 건전한 자원관리(stewardship), 좋은 거버넌스(good governance)에 효과적으로 기여하며, 궁극적으로는 공공부문의 책임성을 강화한다는 시각이다.

연방정부의 정책은 각 부처가 효과적으로 독립적인 자체감사기구를 갖추는 것이다. 연방부처 자체감사기구의 장은 부처의 장에 의하여 임명된다. 이들의 임명과 해임은 공무원 절차를 통하여 이루어진다.

자체감사기구의 장은 부처 내에 효과적으로 자체감사 서비스를 제공할 책임이 있다. 캐나다 자체감사기구는 부기관장 소속이며, 계선기관으로부터 독립된 위치에 있다. 자체감사기구와 감사위원회는 부기관장에게 보고하여야 한다. 즉 부기관장이 부처의 자체감사기구 업무영역의 적절성에 전적으로 책임을 진다. 자체감사기구는 전문적 자체감사표준(professional internal auditing standards)에 따라 감사업무를 운영하여야 한다. 자체감사요원

들은 공무원 경쟁시험을 통하여 충원된다. 이들 자체감사요원은 기능적 참모(operational staff)가 아니라 전문가적 감사관(professional auditors)으로 충원되며 기능적 참모는 훈련을 통하여 감사관으로 전환할 수 있는 기회가 있다. 전문적인 자체감사요원들은 회계학, 감사 관련 자격과 적절한 학문적 배경이 요구된다. 이들 자체감사요원들은 자체감사기구에 항구적으로 근무하도록(a permanent basis) 임용되지만, 공무원들은 제한된 기간 내에 자체감사기구에 근무할 수 있는 기회를 갖는다. CEIA는 초임 감사요원과 상위직 감사요원에 대한 교육훈련을 개발하고 교육을 제공한다. 이처럼 캐나다는 자체감사기구에 자격 있는 전문요원 뿐만 아니라 충분한 예산을 지원하고 있다.

각 부처의 자체감사기구의 기능은 첫째, 부처의 위기관리 전략과 실제(department's risk management strategy and practices)에 대한 점검, 둘째, 관리통제의 틀과 실제/framework and practices)에 대한 점검, 셋째, 의사결정과 보고에 활용되는 정보제공 서비스에 대하여 명확하고 충분한 서비스를 제공하는 것 등이다. 재무위원회는 각 부처의 자체감사계획을 가장 위험한 영역인지 그리고 중요한 영역인지를 확정하기 위하여 검토, 재무위원회는 각 부처의 프로그램 기간의 승인(approval of program terms) 조건으로서 감사를 수행하도록 요구하고 있다.

4. 일본

일본은 기관마다 차이가 있으나 내부감사기구가 주로 회계부서 내에 소속되어 있으며 주로 회계통제에 초점을 두고 있어 '예산결산 및 회계령'에 의해 이루어진다. 일본 중앙정부의 내부감사기구는 중앙부처의 내부 부·국에 설치된 감사기구로서 자신의 내부 부·국을 감사하며 해당 중앙부처의 모든 조직에 대한 회계검사를 총괄하는 분권적 구조를 가진다. 회계통제에 초점을 두고 있어 재무성이 재정정책을 총괄하고 있으나, 자체감사기구의 회계감사와 관련한 정책은 중앙회계감사원이 담당하고 성과감사(즉, 정책 및 행정평가)와 관련한 정책은 총무성이 담당하고 있다.

내부감사기구는 회계담당과 내의 관(官), 반(班), 계(係) 등이 감사를 담당하는 경우와 회계 담당 내에서 감사업무 이외의 업무를 겸하는 겸무형이 많은 실정이다. 회계감사의 독립성 확보를 위해 회계감사기구를 기관장에 소속시키고 감사계획의 수립권자 또는 감사보고

수준을 담당 과장보다 상위직으로 하는 방안 등이 제시되고 있다. 자체 회계감사와 관련한 정책을 총괄하는 중앙회계감사원에서 회계감사의 기본 이념과 지식·기법을 교육하고 각 부처에서는 별도로 교육·훈련을 실시하고 있다.

일본의 공공기관은 우리의 공기업에 해당하는 특수법인과 독립행정법인으로 구성되는데, 그 중 독립행정법인의 경우 「독립행정법인법」 제39조에 의해 내부감사제도가 규정되어 있다. 특수법인의 경우 내부감사제도에 대한 법적근거가 뚜렷하지 않으나 통상 정관에 의해 주주총회에서 선임된 감사위원으로 구성된 감사위원회를 운영하거나 상근내부감사를 둔다.

〈표 7〉 주요국의 내부감사 비교

	미국	영국	캐나다	일본
내부감사기구	○	○	○	○
자체(내부)감사기구 설치 관련 법령	1976년 설립, 1978년 「자체감사법」에 의해 설립	내부감사기구 설치, 운영에 대한 입법화되어 있지 않으나 각 부처나 기관에 설치	내부감사기구 설치, 운영에 대한 입법화되어 있지 않으나 각 부처나 기관에 설치	각 부처별 정부령이나 조직령에 근거하여 설치
주요 업무범위	합법성 감사, 재무감사	합법성 감사, 재무감사	합법성 감사, 재무감사	합법성 감사, 재무감사
감사업무수행기구	각 부처에 감찰관실 존재, 최고재무관리관(CFO)이 재무감사	각 부처에 내부감사기구 설치, 운영, 회계관이 예산지출의 통제와 책임	부기관장 산하에 내부감사기구 설치, 재무감사	재무부에 의한 사전적 재정·회계통제

5. 외국 사례의 시사점 도출

외국 사례의 비교의 목적은 국제적으로 인정받고 있는 글로벌 스탠다드로서 새로운 내부감사 원칙과 기준에 대한 이해를 하고 내부통제가 그 기능을 다하도록 함에 있다. 유럽의 원칙, 미국의 기준을 참고하여 우리의 공공기관에 맞는 내부통제의 원칙과 기준을 정립하는 것이 타당하다고 생각한다. 실질적으로 내부통제가 의미 있는 기능을 하도록 정책적 지원도 뒷받침되어야 한다.

각 주요국은 어떤 형태로든 정부가 투자하거나 출연금이나 예산지원 등을 통해 우리나라

공기업이나 준정부기관 또는 기타공공기관과 유사한 성격의 법인을 설립하고 공공적인 성격, 또는 더 시장지향적인 사업 등을 정부를 대신하여 수행하게 한다. 대부분의 경우 법적 근거를 가지며 부분적으로 경영의 자율권을 가지기도 하지만 주무부처의 직·간접적인 통제를 받는다.

해외 주요국들은 재무감사의 업무범위에 내부통제감사와 합법성 감사를 포함하고 있다. 내부통제는 재정지출을 통제하는 재무관 또는 회계관 등에 의해 이루어진다. 미국의 내부감사기구로는 각 부처에 감찰관실(Office of Inspector General)이 존재하고 있으며 그 외에 최고재무관리관(CFO: Chief Financial Officer)이 재무관리활동을 통제하고 있다. 영국은 미국과 유사하게 각 부처에 내부감사기구를 설치·운영하고 있으며 회계관은 예산지출에 대한 통제 및 책임을 지고 있다. 캐나다의 경우 부기관장 산하에 내부감사기구가 설치되어 있으며 규모가 작은 기관의 경우 재무위원회사무처(Treasury Board of Secretariat)에 소속된 회계감사국의 내부감사부서에서 담당하고 있다. 일본은 내부감사는 재무부에 의한 사전적 재정·회계통제에 초점이 맞춰져 있는 것이 특징이며, 프랑스의 경우 재무부에서 중앙행정기관과 지방정부에 재정통제관을 파견하고 있다. 미국은 분권적인 구조를 지니고 있다.

선진국의 경우 독립적인 내부감사기구를 가지고 있으며 내부감사기구의 설치·운영에 관한 법적 근거가 존재한다. 내부감사기구는 기관장 소속이거나 부기관장 소속으로 나타났고 영국과 캐나다는 민간전문가를 포함하는 감사위원회를 운영하고 있는 것으로 나타났다. 내부감사인력은 법규에 임면에 관한 규정이 있거나 채용시 전문지식이나 자격증을 요구하고 있으며, 일종의 개방형으로 임용되는 경우가 많았다. 내부감사 조직체계상의 독립성, 감사활동에 있어서의 독립성, 그리고 감사인력의 독립성, 감사활동에 있어서의 독립성, 그리고 감사인력의 독립성을 도모하고 있는 것으로 나타났다.

자체감사기구 감사인력의 전문성을 살펴보면, 자체감사기구는 전문성을 지닌 인력을 임용하고 있으며 전문성을 유지·향상시키기 위해 지속적인 전문가 교육을 실시하고 있는 것으로 조사되었다. 감사책임자는 공인내부감사자(CIA) 등 감사자격증 또는 공인회계사 자격증을 보유하거나 감사 관련 전공자로 정하여 전문지식과 경험이 풍부한 자를 임용한다. 감사책임자의 임면 관련 규정 또는 지침이 마련되어 있으며 자체감사인의 전문성을 확보하기 위한 교육훈련 기준 또는 지침도 있다. 미국의 경우 권고사항이기는 하나 의무교육시간을 규정하고 있으며 교육내용에 대해서도 명시하고 있다. 감사전문교육기관이 다수 존재하며 교육내용은 직급별·업무별로 세분화되어 있다. 감사서비스의 경우는 아직 민간에서 도입하

는 전사적 위험관리나 컨설팅 등이 주를 이루는 단계는 아니지만 성과감사의 비중확대, 내부통제 점검 등 현대적 감사서비스로 전환이 이루어지고 있다.

IV. 내부통제제도와 공공기관의 감사운영 분석

1. 감사운영 현황

공기업 감사현황을 분석(2013.7.23. 현재)해보니 공기업 30개 기관 중에, 항만위원회에서 선임하는 기관 3개를 제외한 27개 기관 중 18개 기관은 상임감사위원이, 7개 기관이 상임감사, 2개 기관이 비상임감사를 운영하고 있었다.

〈표 8〉 공기업 감사현황

공기업	상임감사위원 (18)	상임감사 (7)	비상임감사 (2)	기타
시장형 (14개)	한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 인천국제공항공사, 한국공항공사 (11개)	한국중부발전(주) (1개)	-	부산항만공사, 인천항만공사(2개)
준시장형 (16개)	한국마사회, 한국토지주택공사, 대한주택보증주식회사, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사 (7개)	대한석탄공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사(6개)	울산항만공사, 해양환경관리공단(2개)	여수광양항만공사 (1개)

자료: 공공기관 경영정보공개시스템

준정부기관 감사현황을 분석(2013.7.23. 현재)해보니 준정부기관 87개 기관 중 상임감사위원회를 운영하는 기관은 1곳(한국거래소), 상임감사를 운영하는 기관은 32개, 54개 기관이 비상임감사를 운영하고 있었다.

〈표 9〉 준정부기관 감사현황

준정부 기관	상임감사 위원(1)	상임감사 (32)	비상임감사 (54)
기금 관리형 (17개)		공무원연금공단, 국민연금공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술신용보증기금, 사립학교교직원연금관리공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국문화예술위원회, 한국지식관리공사, 한국주택금융공사 (13개)	한국방송통신전파진흥원, 영화진흥위원회, 한국언론진흥재단, 한국방사성폐기물관리공단 (4개)
위탁 집행형 (70개)	한국 거래소 (1개)	건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 대한무역투자진흥공사, 대한지적공사, 에너지관리공단, 한국가스안전공사, 한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업기술평가관리원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국연구재단, 한국예탁결제원, 한국장학재단, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단 (19개)	(재)우체국금융개발원, 우체국물류지원단, 한국우편사업진흥원, 교통안전공단, 국제방송교류재단, 농림수산식품교육문화정보원, 농림수산식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 도로교통공단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 소상공인진흥원, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 축산물위해요소중점관리기준원, 축산물품질평가원, 국토교통과학기술진흥원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국기상산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국디자인진흥원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국수산자원관리공단, 한국승강기안전관리원, 한국승강기안전기술원, 한국시설안전공단, 한국에너지기술평가원, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국장애인고용공단, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경산업기술원 (50개)

자료: 공공기관 경영정보공개시스템

2. 공기업·준정부기관 상임감사(위원) 직무수행실적 평가

상임감사 직무수행실적 평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조에 따라 공기업·준정부기관 상임감사에 대한 직무성과평가를 실시하여, 인사·보수와 연계함으로써 책임성 확보의 필요성과 내부 견제시스템 활성화를 유도할 필요성이 있었다. 2007년 5월 16일 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 확정된 감사 직무수행실적 평가계획에 따라 2007년 실적을 대상으로 2008년에 최초로 상임감사 직무수행실적 평가를 실시했다. 이후 「공공기관운영법」상의 다른 성과평가제도와의 일관성과 평가지표 단순·명확화 필요성에 따라 상임감사 직무수행실적 평가계획을 2008년에 수정, 수정된 평가계획에 따라 2008년 실적을 대상으로 2009년에 평가를 실시하게 되었다.

2008년도 첫 평가는 2008년도 공기업 경영실적평가를 위해 구성된 경영평가단이 2009년 3~6월까지 기관 경영실적평가와 병행하여 실시했다. 상임감사 평가는 공기업 경영실적 평가시의 경영평가단의 리더십·전략팀과 계량반을 중심으로 평가를 실시하였으며, 관계기관 의견조화가 필요한 경우에는 주무부처 등으로부터의 의견조회 결과를 고려했다.

공기업이 작성·제출한 『2008년도 상임감사 직무수행실적 보고서』를 토대로 평가하되, 상임감사 면담 및 공기업 실사를 통하여 필요한 평가 자료를 보완하였으며, 평가과정에서 상임감사 및 공기업의 의견개진 및 설명·토의 기회를 최대한 부여했다. 상임감사 직무수행실적 평가지표는 감사활동의 적정성 및 직무성과와 관련된 비계량지표와 기관 경영실적 평가 결과로 구성, 가중치 합계는 100점으로 감사 및 감사부서의 전문성·독립성·윤리성(10점), 내부 감시제도 운영의 적정성(15점), 내부감사운영 실적 및 성과(20점), 외부감사 대응의 적정성 및 외부감사 결과(10점), 투명·윤리경영을 위한 노력(15점) 및 기관 경영실적 평가 결과(30점)로 구성했다. 비계량지표는 각 지표별 평가내용을 기준으로 성과 및 노력정도를 6등급으로 평가하였으며, 계량 및 비계량 지표별 평가점수를 합산하여 종합평점을 계산한 후 최종 6등급으로 환산하였다. 대다수의 기관이 'C' 이상의 평가등급을 획득하였고, 4개의 기관이 'D' 등급을 획득하였다.(공기업1(SOC 기관), 공기업2(서비스·진흥·제조 기관), 공기업 중 한국컨테이너부두공단은 비상임감사 직위로 평가 제외)

〈표 10〉 2008년 상임감사 직무수행실적 평가 결과요약

유형	S(탁월)	A(우수)	B(양호)	C(보통)	D(미흡)	E(아주미흡)
공기업 1	-	1(7.7%)	5(38.5%)	6(46.1%)	1(7.7%)	-
공기업 2	-	1(10.0%)	3(30.0%)	3(30.0%)	3(30.0%)	-
공기업 전체	-	2(8.7%)	8(34.8%)	9(39.1%)	4(17.4%)	-

2009~2012년 평가 결과를 분석하면, 2009년도 감사평가를 받은 기관은 52개, 2010년도는 53개, 2011년은 59개, 2012년은 58개 기관이다. 2009년 우수(A) 9개, 양호(B) 17개, 보통(C) 17개, 미흡(D) 9개 기관이다. 2010년 우수(A) 10개, 양호(B) 13개, 보통(C) 23개, 미흡(D) 7개 기관이다. 2011년 우수(A) 9개, 양호(B) 19개, 보통(C) 22개, 미흡(D) 8개, 아주미흡(E) 1개 기관이다.

2013년 6월 18일에 발표한 2012년도 공공기관 경영실적 평가 결과에 따르면 평가 대상 58개 공기업·준정부기관의 평가 결과는 우수(A)등급 7개, 양호(B)등급 24개, 보통(C)등급 17개, 미흡(D)등급 9개, 아주미흡(E)등급 1개이다. 지난해보다 A등급이 감소하고, D등급 이하가 증가한 것은 반복적인 사건·사고 등으로 사회적 물의를 일으킨 기관의 감사에게 내부통제 미흡 책임을 엄중히 물은 결과이며, 경영공시의 적정성 확보 등 경영의 투명성 제고 및 윤리경영을 위한 감사의 역할이 미흡한 사례가 많았기 때문이라고 평가단은 설명하고 있다.

〈표 11〉 2012년도 감사 평가결과 등급 분포

(단위: 개)

	기관수 (비중)	S (탁월)	A (우수)	B (양호)	C (보통)	D (미흡)	E (아주미흡)
'12년	58 (100%)	-	7 (12.1%)	24 (41.4%)	17 (29.3%)	9 (15.5%)	1 (1.7%)
'11년	59 (100%)	-	9 (15.3%)	19 (32.2%)	22 (37.3%)	8 (13.6%)	1 (1.6%)

〈표 12〉 2012년도 감사 평가 결과 등급 분포

등급	공기업(25개)	준정부기관(33개)
S(탁월) (-)	-	-
A(우수) (7개)	한국공항공사, 한국수자원공사, 한국지역난방공사 (3개, 12.0%)	신용보증기금, 예금보험공사, 한국산업인력공단, 한국자산관리공사 (4개, 12.1%)
B(양호) (24개)	대한주택보증(주), 인천국제공항공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국가스공사, 한국감정원, 한국관광공사, 한국남부발전(주), 한국도로공사, 한국방송광고진흥공사, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국중부발전(주), 한국철도공사 (13개, 52.0%)	국립공원관리공단, 국민체육진흥공단, 기술보증기금, 대한무역투자진흥공사, 사립학교교직원연금공단, 중소기업진흥공단, 한국가스안전공사, 한국문화예술위원회, 한국보훈복지의료공단, 한국전기안전공사, 한국주택금융공사 (11개, 33.3%)
C(보통) (17개)	대한석탄공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국토지주택공사 (6개, 24.0%)	건강보험심사평가원, 공무원연금공단, 근로복지공단, 대한지적공사, 한국농수산식품유통공사, 한국무역보험공사, 한국산업기술평가관리원, 한국산업안전보건공단, 한국연구재단, 한국장학재단, 한국철도시설공단 (11개, 33.3%)
D(미흡) (9개)	한국마사회, 한국석유공사, 한국수력원자력(주) (3개, 12.0%)	국민건강보험공단, 국민연금공단, 에너지관리공단, 한국거래소, 한국농어촌공사, 한국예탁결제원 (6개, 18.2%)
E(아주미흡) (1개)		한국환경공단 (1개, 3.0%)

3. 공공기관에서의 내부통제제도

내부통제제도를 강화해서 공공기관 감사가 투명한 경영전략 부문의 견제 역할, 경영현장의 문제점을 해결하는 컨설턴트의 역할, 내부리스크를 평가하고 경영품질 혁신을 하는 역할, 민간부문과의 정보교류 확대로 지식경험을 공유 및 경영활동을 상시모니터링 하는 역할을 해야 할 것으로 판단된다. 내부통제제도의 가치는 사후적, 외부적 통제가 아니라 사전적으로 책임의 설정, 직무분리, 절차의 문서화, 독립적 검증 등의 활동을 통해 기관의 효율성과

자율성을 고양하는 것으로 조직의 효율성, 효과성, 경제성을 높이는 데 있다.

〈표 13〉 감찰, 내부감사, 내부통제 비교

구분	감찰기능 (Inspection)	내부감사기능 (Internal Audit)	내부통제기능 (Internal Control)
주기	임시적, 부정기적, 비밀리 시행	정기적, 주기적, 계획적으로 시행	지속적, 영속적인 기능
위치	조직의 외부기관, 조직체계상 상급기관이 수행	내부에서 시행	경영의 한 부분으로 통합적으로 수행
대상	불신과 제보에 의해서, 조직의 활동(내용), 사람 등에 관한 (확인) 조사	신뢰에 근거를 둔, 경영 및 통제시스템(MCS: Management and Control Systems), 결과 등을 검토(평가)	조직의 경영(역량과 수준), 위험성 진단
목표	적법성 확인, 부정부패 탐지(불법사행 발견)	효과성	관리(건전한 재정경영)
방법론	개별정보, 의심, 고발, 제보 등으로 지칭, 규정준수와 같은 법령 준수를 확인	적법성, 기준(Standards), 모범사례(best practices)에 근거하여 평가, 조언	위험성 제거, 효과적인 경영체제 등의 증거들에 근거하여 지속 추진
결과처리	상벌 제재	제안(조언, 권고)	(행동전략 등에 의한) 규정 확보
책임성 수준	조직의 적법성 보장	조직의 합리적 안정성을 인정하는 '의견' 제시	책임성(Accountability) 확보
직업인	경찰, 조사관, 감찰관 등	전문경력직에 의한 자문, 고문 평가	조직, 기업 등의 (최고) 경영책임자

자료: 안영훈, 2013.

내부통제의 목적은 업무관리의 실효성·효율성 확보, 회계보고의 신뢰성 확보, 법규준수이다. 관리통제(management control), 위험관리(risk management), 업무감사(operation auditing) 등이 구축, 운영되어야 하고 내부 회계관리제도의 확립이 요구된다. 법령·윤리규정 등 준수 여부에 대한 준법감시시스템이 운영되어야 한다.

공공기관에서는 내부통제제도를 통해 투명성(transparency)와 책무성(accountability)을 확보하고자 한다. 투명성은 책무성을 실천하는 과정, 절차 및 가치를 의미하는 것이며, 투명성을 제고하는 방안으로는 기관의 주요사업을 공개, 재무회계결산을 공개, 공청회 개최나 기업공개 등을 생각할 수 있다. 특정 활동에 대해 투입된 자원의 출처, 사용된 용처에 대한

정보공개를 의미한다.

책무성은 특정 이해관계자들에게 구체적인 성과 기대치에 대해 답변할 의무를 의미한다. 재정적 회계부터 공급된 서비스의 질, 주장 또는 캠페인 전략에 이르기까지 구체적인 사안들에 관련된다. 기관의 가치, 사명, 전략을 이해관계자들과 공유하고 책임감을 갖도록 함을 의미한다.

내부통제의 구성요소에는 통제환경, 위험평가, 통제활동, 정보 및 의사소통, 모니터링으로 구분하여 볼 수 있다.

〈표 14〉 내부통제의 구성요소

구분	내용	예시
통제환경 (Control environment)	내부통제제도 전체의 기초로서 기관장의 스타일, 조직구조와 조직 내부의 권한 배분, 기관 감사능력, 구성원의 성실성·윤리의식·능력 등을 포함	기관장 비전, 중점사항, 위임전결규정 등
위험평가 (Risk assessment)	사업활동의 효율성·효과성, 재무보고의 신뢰성, 관련 법규의 준수를 위협하는 위험요인을 파악하고 그 대처방안을 확인하는 절차	위험: 피해 또는 부정적 상황을 초래할 가능성이 있거나 예상되지만 내재되어 있는 상태 위험: 내재되어 있던 위험요인이 표출되어 피해 부정적 상황을 초래할 가능성이 농후하거나 예상되는 상태 위기: 피해 또는 부정적 상황이 발생하였거나 2차 피해로 확산될 가능성이 높은 상태
통제활동 (Control activity)	조직구성원이 목표달성과 위험대처 등을 목적으로 기관장 등이 제시한 방침이나 지침에 따라 업무를 수행하도록 고안한 제반 정책이나 절차로서 이를 준수하기 위한 제반 활동을 의미	업무분장, 정보 및 자산에 대한 접근 통제, 조직의 분립과 상호견제, 상급자의 승인 및 결재 등을 포함
정보 및 의사소통 (Information and Communication)	조직구성원의 책임을 적절하게 완수할 수 있도록 시의 적절한 정보를 확인·수집할 수 있도록 지원하는 절차와 체계를 의미	정보의 생성·집계·보고체계, 의사소통의 체계 및 방법 등을 포함
모니터링 (감시, Monitoring)	내부통제의 효과성을 지속적으로 평가하는 과정을 의미	조직 전체 또는 조직 단위에 대한 자체 평가, 자체 감사활동 및 사후관리 등을 포함

내부통제 체제의 설계는 업무분장, 승인절차, 업무처리의 문서화, 접근 또는 사용 통제의 절차, 내부검증절차 및 내부감사기능 등으로 구분하여 볼 수 있다.

〈표 15〉 내부통제 체제의 설계

구분	내용	예시
업무분장 (Segregation Functions)	한 사람이 양립불가능한 두 가지 이상의 업무를 동시에 수행하지 못하도록 함으로써 오류나 부정의 예방 및 신속한 발견을 위한 통제 절차	한 사람이 예산배정, 자금배정, 회계처리 등
승인절차=결재 (Authorization= Approval)	모든 행정행위가 정당한 권한이 부여된 공무원에 의하여 이루어지도록 하여 부당한 행정행위의 발생을 방지하려는 통제절차	위임전결규정 등
업무처리의 문서화 (Documentation)	행정행위 이행단계별로 그 처리 업무를 뒷받침하는 문서를 작성하여 책임의 소재를 분명히 하고 자료의 정확성을 기하는 통제절차	-
접근 또는 사용 통제의 절차 (Access Control)	기관의 각종 자산이나 서류 등을 안전하게 보호하기 위해 접근 또는 사용을 통제하는 절차	권한배분, ID, 비밀번호, 행정 전자서명 등
내부검증절차 및 내부감사기능	- 내부검증절차: 업무분장을 통하여 수행한 업무처리 내용을 다른 사람이 체크 - 내부감사기능: 내부감사업무는 감사에 의하여 수행	계산의 정확성, 내부자료와 원시자료 대조, 재고실사 결과와 회계 기록 대조 등

V. 공공기관 내부통제제도의 문제점과 개선방향 모색

1. 내부통제제도의 문제점

가. 공공기관 감사의 문제점

공공기관의 감사가 회사의 공공조직으로서의 책임성을 확보하는 데 중요한 역할을 하고 있음에도 불구하고 내부통제에서 문제점으로 지적되고 있는 부분은 다음과 같다.

첫째, 감사의 상임 여부이다. 상임 여부는 정관의 규정에 따르도록 되어 있다. 그러나 비

상임감사체제로는 회사의 업무파악도 쉽지 않은데 경영감시기능과 내부회계자료를 감사하는 것은 무리일 것이며 감사가 회사의 중요한 내부통제 및 경영감시기구로 제구실을 못할 가능성이 클 것으로 생각된다.

둘째, 독립성의 문제이다. 감사는 회사의 임원으로 내부기구이지만 독립적인 입장에서 경영감시 업무를 수행하는 중요한 지배구조의 하나이며 감사의 독립성은 매우 중요하다. 공공기관 상임감사의 임명은 대부분 공기업의 경우 대통령이, 준정부기관의 경우 기획재정부 장관이 최종임명권을 가지고 외부인사가 임명하고 있다. 짧은 임기(2년) 문제도 독립성을 저해하고 있다.

셋째, 업무관련 전문성 문제이다. 감사선임절차에 있어서 소위 낙하산 인사로 선임되어 경영능력과 회계 및 감사와 관련된 전문성이 부족한 인사가 되어 오히려 공공기관의 방만 경영에 일조하고 내부통제기능을 제대로 수행하지 못하는 지적이 있다.

넷째, 내부통제에 대한 인식부족이다. 내부통제와 준법감시인제도를 동일하게 파악하는 점에서 시작해, 준법감시인에게 지나친 업무를 부담시키게 되고 준법감시제도 자체의 문제를 발생시킨다. 내부통제 자체에 대한 거부감도 문제의 하나로 우리나라 기업에서는 아직도 시스템을 통한 관리보다는 사람을 통한 관리를 선호하고 있고 내부통제를 단순한 통제절차만으로 이해하고 있는 현실이다.

나. 내부감사운영의 문제점

우리나라 내부감사기구는 독립성, 전문성 측면에서 운영의 문제점을 보여주고 있다. 먼저, 독립성의 측면에서 소속 및 보고체계에서, 조직구조에서, 감사책임자의 위상 및 권한에서 문제점이 있다. 기관장이나 부기관장 소속과 보고의 문제, 감사활동의 자율성이 제약되는 문제, 낮은 전담기구 설치율의 문제, 책임자의 직급이 수감기관의 장보다 낮게 부여 되는 점, 대부분 내부발령으로 신분보장에 대한 제도적 장치가 미흡한 점, 감사담당자에 대한 인사권이 제한되는 점의 문제 등이다.

둘째, 전문성의 측면에서 감사책임자의 감사업무 경력, 담당자 근무기간, 감사담당자에 대한 교육·훈련, 감사담당자의 전문 자격증 보유, 감사담당자에 대한 우대조치 기준에서 문제가 있다. 감사경력이 없는 경우가 과반수이며 감사경력이 있는 경우에도 평균 2년 미만이다. 평균 근무기간이 2년 정도로 전체기관의 60% 정도가 감사교육원의 단기교육을 이수했다. 대부분 기사자격증 보유, 과반수의 기관이 인센티브 미제공의 현실이다.

다. 이외의 문제점

적용 대상, 범위의 한정에서도 문제점이 있다. 우리나라의 내부통제제도는 금융기관을 중심으로 규정되어 있으며 일반 주식회사의 경우에는 「외감법」을 통해 일부기업들을 대상으로 관련 규정이 정비되어 있기 때문에 일반 주식회사를 대상으로 하는 내부통제제도는 존재하지 않는다. 「외감법」상의 내부회계관리제도는 재무회계에 대한 통제에 한정된 것으로 현대의 내부통제에서 중요한 부분을 담당하고 있는 위험관리(risk management), 즉 다양한 경영상의 위험에 대한 대응 등과 관련한 규정은 존재하지 않은 상황이다.

우리나라 내부통제기준은 COSO보고서에서의 내부통제 중 법규준수성이라는 측면에 중점을 두었다. 미국의 「SOX법」 제404조는 내부회계관리제도의 운영실태에 대한 보고에 대해서 외부감사인의 감사 대상으로 있는 것에 비해 검토의 수준에 그치고 있다는 점, 내부회계관리제도에 대한 경영자의 유효성 평가와 관련한 규정이 존재하지 않는다는 점, 「외감법」의 제한적 기능으로 인해 내부통제에 대한 근거규정이 경직적으로 운용될 수 있다는 점 등을 거론하고 있다.

2. 결어: 개선방향 모색

우리 공공기관의 내부통제제도 개선을 위해서는 감사기구의 장과 감사인에 대해서는 가능하면 독립적이고, 전문성을 갖추 수 있도록 하는 객관적인 운영이 되어야 한다. 감사직렬의 신설, 신분보장, 감사위원회제도 등을 독립성 확보 방안으로 고려해 볼 수 있다. 글로벌 스탠다드를 고려해 제도 개선안과 관련된 「공공기관의 감사에 관한 법률」에도 반영하여 제도적인 틀을 마련하는 것도 고려할 수 있다.

내부통제제도가 실효성을 갖기 위해서는 공공기관의 자체감사기구의 독립성, 전문성의 강화가 필요하다. 인력 충원 시 전문 인력의 확보 노력, 교육 및 훈련의 강화, 인력배치의 적합성 고려, 외부전문가 및 자체감사위원회의 활용이 계속되어야 한다. 감사의 독립성과 전문성, 공공감사체계의 재정립을 위한 지속적인 노력의 일환으로 구체적인 방안이 모색되어야 할 것이다. 내부감사와 외부감사 기능이 유기적으로 연계가 가능하도록 함으로써 자체감사기능의 강화와 더불어 외부감사기구와의 적절한 역할 분담을 통해 효율적이고 효과적인 공공감사체계가 정립될 수 있을 것이다.

감사 직원들의 자기계발, 통제 리스크 평가를 통한 자율 관리로 감사 역량 증진이 이루어져야 한다. 기관장(최고경영자)의 배려와 감사 업무 수장인 상임감사의 지원이 감사 전문성 향상과 독립성 확보에서 가장 중요한 요소가 될 것이다. 이런 과정을 통해 내부통제 기능이 제 역할을 할 때 공공기관의 발전을 기대할 수 있을 것이다.

내부통제는 인식의 변화, 제도적 보완, 직원들의 행동강령 준수 등이 함께 이루어져야 한다. 기관장(CEO)의 경영철학, 평생교육, 행동규범, 기업이념이 i)강제 통제에서 자율적 통제로, ii)사후적발에서 사전예방으로, iii)수작업 통제에서 시스템 통제로, iv)업무교육에서 인성교육으로, v)통제를 위한 통제에서 업무효율 제고로, vi)절차 완성 후 통제 반영에서 절차설계 시의 통제 반영의 방향으로 개선되어야 한다. 공공기관도 민간 기업들이 노력하는 사회적 책임, 자율규제 부분에 주목하여 윤리경영에 더욱 노력할 필요가 있다. 내부통제제도의 지향점이 윤리경영, 투명경영 쪽에 있기 때문에 공공기관의 혁신도 투명성, 생산성, 효율성에 초점을 둘 필요가 있다.

정리하면 내부통제제도의 성공에 중요한 내부적 요소는 기관장(CEO)의 의지(tone at the top)나 노력, 경영방침의 구체화, 행동규범(code of conduct)이므로 기관 차원에서 노력하는 모습을 보여야 할 것으로 생각된다. 결국 내부통제의 성과도 사람, 조직, 인프라, 제도, 규정 등의 모든 요소가 유기적, 합리적으로 운용될 때 성공할 수 있다고 생각된다.

본 연구는 내부통제제도와 공공기관의 감사운영을 분석해보고자 했으나 감사운영의 현황 분석 정도에서 머물렀으며, 내부통제제도와 공공기관의 감사운영 사이의 유기적인 연결이 기대에 못 미치는 연구의 한계를 갖고 있다.

참고문헌

- 김용범, 『현대내부감사:이론과 실제』, 어울림, 2012.
- 김명수 외, 『자체감사론』, 도서출판 대영문화사, 2008.
- 한국내부통제평가원, 『내부통제평가사 자격프로그램』 교육자료, 2013.4.
- 김경호 외, 「공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제」, 국회예산정책처, 2012.7.
- 공병천, 「공공기관 상임감사 평가제도의 중복성 분석 및 개선방안」, 『정부성과관리제도의 중복성 분석 및 개선방안』, 한국조세연구원, 2012.8.
- 조형석·류숙원, 「공공감사에 관한 법률 제정 및 시행의 효과 분석」, 감사원 감사연구원, 2012.12.
- 김병국 외, 「지방자치단체의 내부통제 평가지표 개발 및 평가방안」, 한국지방행정연구원, 2011.9.
- 허명순·차경엽, 「자체감사기구의 독립성·전문성 확보 방안」, 감사원 감사연구원, 2010.2.
- 허명순·박희정, 「공공감사체계에 대한 비교연구: 내부감사체계를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 제19권 제4호, 2009.
- 김경석, 「우리나라 내부통제제도의 문제점과 개선방안에 관한 소고」, 『중앙법학』, 2010.9.
- 이영균, 「자체감사기구의 독립성 제고방안에 관한 연구」, 『현대사회와 행정』, 제17권 제2호, 2007.
- 김용철, 「현행 공공감사체계에 관한 비판적 고찰」, 『정책분석평가학회보』, 제117권 제1호, 2007.
- 이용수, 「내부통제제도에 관한 일반적 고찰 및 미국의 사례」, 정보통신정책연구원, 2005.
- 기획재정부 공공기관 경영평가단, 「2012년도 공공기관 경영실적 평가결과 설명회」 자료, 2013.7.12.
- 기획재정부 공공기관 경영평가단, 『2011년도 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서』, 2012.8.
- 기획재정부 공공기관 경영평가단, 『2008년도 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서』,

2009.8.

- 기획재정부 보도자료, 「2012년 공공기관 경영실적 평가발표」, 평가분석과, 2013.6.18.
- 기획재정부 공공정책국, 『공기업·준정부기관 감사매뉴얼』, 2011.7.
- 기획재정부 공공정책국, 『공공기관 운영 관련 법령 지침』, 2013.5.
- 공무원연금공단 감사실, 「감사업무 매뉴얼」, 2013.7.
- 국립공원관리공단, 「2012 감사업무의 효율적 수행을 위한 감사업무 매뉴얼」, 2012.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 [시행 2013.3.23] [법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정], 2013.7.
- 「감사원법」 [시행 2013.3.23], [법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정]
- 「공공감사에 관한 법률」 [시행 2013.3.23] [법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정]
- 「공공감사기준」 [시행 1999.8.28] [감사원규칙 제137호, 1999.8.28., 제정]
- 「공기업·준정부기관 감사기준」 [시행 2010.1.1] [일부개정 2009.12.22.]
- 「공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침」 [시행 2010.7.1] [일부개정 2010.6.30.]
- 「자체감사활동의 심사에 관한 규칙」 [시행 2010.7.6] [감사원규칙 제211호, 2010.7.6., 제정]
- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 [시행 2013.7.6.] [법률 제11758호, 2013.4.5., 일부개정]
- 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 [시행 2012.1.1.] [법률 제9408호, 2009.2.3., 일부개정]

[부 록]

2012년도 공기업·준정부기관 상임감사(위원) 직무수행실적 평가의 분석

- (지표별 분석) 평가지표는 6개의 평가지표(90%)와 기관경영평가 결과(10%)로 평가부문, 평가지표, 세부평가내용, 착안사항으로 구성되며 관리방법, 실행, 학습의 3가지 평가관점을 종합적으로 고려하여 평가하는 방법
 - 평가지표는 9단계 등급으로 평가하고, 최종 평가 결과는 6단계 등급(탁월, 우수, 양호, 보통, 미흡, 아주미흡)으로 산출
 - 평가지표는 전년대 동일하게 감사활동의 적정성 및 직무성과의 범주와 기관경영평가 범주로 구성됨
 - 감사활동의 적정성 및 직무성과는 1)감사의 전문성·윤리성·독립성 확보노력 및 성과, 2)내부통제기능강화 노력 및 성과, 3)내부감사 운영 성과 및 사후관리의 적정성, 4)방만경영 예방활동과 재발방지를 위한 노력, 5)경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리의 적정성, 6)투명·윤리경영을 위한 노력이며 기관 경영평가 결과는 공기업·준정부기관 경영실적평가 결과를 반영함

〈부록 표 1〉 감사 평가지표 구성 및 가중치

평가범주	평가지표	가중치
감사활동의 적정성 및 직무성과	감사의 전문성·윤리성·독립성 확보	15
	내부통제 기능강화	15
	내부감사 운영성과 및 사후관리(감사원 자체감사활동 심사결과 반영)	25
	방만경영 예방활동과 재발방지	10
	경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리	10
	투명·윤리경영을 위한 노력	15
	소계	90
기관 경영평가 결과	공기업·준정부기관 경영실적 평가결과 반영	10
	소계	10
전체합계		100

- (지표1: 감사의 전문성·윤리성·독립성 확보) 감사의 전문성·윤리성·독립성 확보노력과 성과에 대해 평가함. ① 감사가 감사업무에 관한 전문성을 확보하기 위하여 어떠한 노력을 기울였으며 이에 따라 소기의 성과를 거두었는가? ② 감사의 윤리기준 준수 노력이 적절하였는가? ③ 감사의 독립성 확보노력이 적절하였는가?
- 주요 착안사항을 살펴보면 먼저 전문성과 관련해서 ▲기관의 업무 특성을 고려한 감사 대상 영역별로 감사를 수행할 수 있는 감사 전문기를 확보하기 위한 노력이 있었는지, ▲감사 전문 인력에 대한 지속적인 유지 노력이 있었는지, ▲전문성 확보 및 노력에 대한 성과측정을 위한 계량적·비계량적 성과지표가 마련되어 있는지, 성과분석을 위한 학습과 개선활동이 적절히 이루어지고 있는지 등임
 - 윤리성과 관련해서 ▲감사가 재임기간 중에 윤리 준수 등 직무기준 준수와 관련하여 감독부처의 지적 또는 일반국민 등 사회적 비난을 받은 바가 있는지, ▲윤리기준 준수 노력에 대한 성과측정을 하기 위한 계량적·비계량적 성과지표가 마련되어 있는지, 성과분석을 위한 학습과 개선활동이 적절히 이루어지고 있는지 등임
 - 독립성과 관련해서 ▲감사부서원에 대한 인사 및 업무평가의 독립성은 확보되어 있는지, ▲독립성 확보노력에 대한 성과측정을 하기 위한 계량적·비계량적 성과지표가 마련되어 있는지, 성과분석을 위한 학습과 개선활동이 적절히 이루어지고 있는지 등임
- (지표2: 내부통제 기능강화) 감사계획과 예방적 내부통제 진단활동의 적정성, 내부통제시스템의 효과적인 운영과 성과, 감사결과물에 대한 공유 및 피드백 활동에 관하여 평가함. ① 감사계획과 예방적 내부통제 진단활동이 적절히 설정되어 운영되고 있는가? ② 내부통제시스템의 효과적인 운영과 성과 및 개선노력은 어떠한가? ③ 감사결과물에 대한 공유 및 피드백 활동이 적절하였는가?
- 주요 착안사항으로는 ▲감사전략과 중기감사계획, 방만경영 위험요소, 내부통제 위험요소 및 진단 결과 등을 종합적으로 고려하여 연간감사계획이 체계적으로 설정되었는지, ▲기관 고유의 재무적·비재무적 위험과약 정도 및 위험에 노출된 영역에 대한 파악이 적절한지, ▲사고발생위험 방지를 위한 내부통제시스템이 고도화되어 있는지, ▲예방적 감사를 위한 부서별 자체 리스트가 존재하고 실효성 있게 운영되고 있는지, ▲내부통제시스템의 효율적 운영으로 인해 감사성과가 증대하였는지, ▲이사회에 참석하여 실효성 있는 경영건제 기능을 수행하는지, ▲내부신고 활성화를 위한 제도적 기

반이 마련되어 있고 실적이 우수한지, ▲사고발생시 사후조치와 유사사례 재발방지를 위한 노력이 적절하였는지, ▲감사의 품질평가를 통해 내부통제구조의 개선이 구체적으로 이루어졌는지 등임

- (지표3: 내부감사 운영성과 및 사후관리) 감사원에서 수행한 자체감사활동 심사 결과를 반영하여 25점의 가중치를 부여하며 세부평가내용은 없음
 - 참고로 감사원 자체감사활동 심사지표별 심사기준을 살펴보면, 감사조직 및 인력운영 분야(20%), 감사활동 분야(40%), 감사성과 분야(30%), 사후관리 분야(10%)로 되어 있음

〈부록 표 2〉 감사원 자체감사활동 심사항목

심사항목	세항목	심사지표(배점)
감사조직 및 인력 운영 분야		20
자체감사기구	독립성	전담감사기구 설치 여부(2)
	충분성	감사인력수(4)
감사기구의 장	독립성	개방형 임용정도(3)
	전문성	감사기구 장의 전문성 확보 노력도(3)
감사담당자	전문성	감사부서 평균 근무경력(2)
		감사교육훈련 이행실적(2)
		감사담당자의 전문성 확보 노력도(4)
감사활동 분야		40
예방감사활동	충분성	일상감사 이행노력도(8)
	적정성	범죄발생 건수 및 외부감사 지적 정도(4)
실지감사활동	충분성	연간 감사연인원 정도(4)
	적정성	감사절차 준수 등 실시의 적정성(7)
감사결과처리	적정성	감사결과 처리의 적정성(11)
감사자원 공유 및 활용	협력성	관계기관 협조 정도(3)
		감사정보시스템 활용도(3)
감사성과분야		30
회계검사	재무조치성과	변상, 회수, 시정 등 실적(12)
직무감찰	신분조치성과	징계, 문책, 주의, 고발 등 실적(10)
기타분야	기타성과	행정상 조치 및 모범사례 발굴실적(8)
사후관리분야		10
사후관리	충분성	자체감사 지적사항 집행도(4)
		외부감사 지적사항 집행도(4)
감사결과 공개	적정성	자체감사 결과 공개 정도(2)

□ (지표4: 방만경영 예방활동과 재발방지) 방만경영 예방을 위한 관리체계, 예방활동 실적, 방만경영 사례에 대한 감사의 책임이행 여부와 수준, 재발방지를 위한 노력과 성과를 평가함. ① 방만경영 예방을 위한 관리 목표 및 방법을 체계적으로 수립하였는가? ② 방만경영예방 활동을 적절히 수행하였으며, 외부로부터 지적받은 방만경영 사례와 관련한 감사의 책임이행 여부 및 수준은 어떠한가? ③ 방만경영 재발방지를 위한 노력이 적절하였는가?

- 주요 착안사항은 ▲수립된 장단기전략계획의 수준이 피상적이고, 장단기 목표와 성과 지표의 체계가 느슨하지 않은지, ▲작년에 요구한 방만경영 체크리스트에 대한 개선이 충분히 이루어졌는지, ▲성과지표에 기관 감사활동의 방향성과 목표성을 반영하였다고 볼 수 있는지, ▲자율점검 체크리스트 활용을 통한 효과적인 방만경영 사전예방 활동이 인센티브 또는 내부평가체계와 연계되어 작동하고 있는지, ▲방만경영 예방에 관한 대표성과 중 경영층의 도덕적 해이와 집단이기주의 관련 성과가 어느 정도인지, ▲내부자신고자에 대한 신분보호와 신고·보상의 익명성이 규정상으로만 보장되어 있지는 않은지, 제도의 실효성 향상을 위한 노력은 어떠한가, ▲방만경영 재발방지를 위한 노력의 효율성과 효과성을 적절하게 측정하고자 노력하였는지, ▲측정된 결과는 어떻게 활용하고 있는지 등임

□ (지표5: 경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리) 정부의 경영지침 준수를 위한 효과적인 감사활동노력을 평가하고, 위반사항 등에 대한 감사의 책임이행 여부 및 수준, 사후관리 노력을 평가함. ① 정부의 경영지침 준수를 위한 관리 목표 및 방법을 체계적으로 수립하고 있는가? ② 정부의 경영지침 준수를 위한 감사활동을 적절히 수행하였으며, 경영지침 위반사례와 관련한 감사의 책임이행 여부 및 수준은 어떠한가? ③ 감사 결과 드러난 지적사항에 대한 사후관리 노력이 적절했는가?

- 주요 착안사항은 ▲감사는 기관이 정부의 경영지침사항을 위반할 위험요소 및 영역을 적절히 파악하고 있는지, ▲경영지침 위반 위험요소 및 영역을 파악함에 있어 경영지침 미준수 지적사례 및 잠재적 위험요소 등을 충분히 분석하였는지, ▲파악 및 분석된 위험요소를 고려한 착안사항을 경영지침 준수 여부를 감사하기 위한 내부감사계획에 적절히 반영되는지, ▲일상감사활동 등을 통하여 주기적·상시적 점검활동을 수행했는지, 점검활동 수행 결과 경영지침 위반사례가 지적되었는지, 지적된 위반사례에 대해

기관장에게 시정조치를 요구했는지, ▲경영지침 위반사항 및 조치계획을 주무기관의 장과 기획재정부장관에게 적기에 보고하였는지, 감사보고서를 이사회 및 주무기관의 장과 기획재정부장관에게 적기에 보고하였는지, ▲경영지침 위반과 관련한 외부(감사원 감사포함)로부터의 지적사항이 있었는지, 동 위반 사항에 대해 감사의 책임이행 여부 및 수준은 어떠한지, ▲재발방지를 위해 어떠한 사후관리 활동과 노력을 했는지, 조치계획의 이행 완결 여부에 대한 점검활동을 적절히 수행했는지, ▲조치계획의 이행 수준은 어떠한지, 조치계획의 미이행 사항에 대해 어떠한 해결노력을 수행했는지, ▲경영지침 준수 등에 대한 감사 결과에 대한 성과분석을 실시하고 있는지, 성과분석을 통하여 경영지침 준수노력을 위한 학습과 혁신활동 그리고 감사착안사항으로 적절히 환류(Feed-back)되고 있는지 등임

- (지표6: 투명·윤리경영을 위한 노력) 투명윤리경영을 지원하기 위한 감사의 활동 및 노력에 대해 평가하고, 기관의 청렴도조사 평가 결과를 함께 고려함. ① 기관 경영공시의 적정성 확보와 회계투명성 제고를 위하여 어떠한 노력을 기울였으며 그 성과는 어떠한가? ② 감사는 투명윤리경영을 지원하기 위하여 어떠한 활동과 노력을 하였으며 그 성과는 어떠한가? ③ 해당기관에 대한 국민권익위원회의 청렴도조사 결과 등 청렴도 평가 결과는 어떠한가?
- 주요착안사항으로는 ▲경영공시의 적정성 확보를 위한 시스템을 갖추고 있는지, 감사는 그 시스템의 개선을 위해 어떠한 노력을 하였는지, ▲회계투명성 제고를 위한 외부 회계감사인의 업무수행에 대한 협조범위와 그 적정성은 어떠한지, ▲재무제표의 신뢰성 제고를 위하여 어떠한 사전점검 활동 및 결산 감사업무를 수행하였으며 어떠한 조치성과가 있었는지, ▲감사는 해당기관 윤리·복무관리를 위하여 직장 내 관련 교육을 실시, 청렴계약제도 운영, 주기적인 점검활동 등을 적절히 수행하고 있는지, 이러한 노력을 통한 제도 개선 실적이 있는지, ▲투명윤리를 지원하기 위한 활동과 노력에 대한 성과측정을 하기 위한 계량적·비계량적 성과지표가 마련되어 있는지, 성과분석을 통한 학습과 개선활동이 적절히 이루어지고 있는지, ▲국민권익위원회 청렴도 조사결과, 국민권익위원회 부패방지시책 평가 결과 등임

6. 공공기관 정규직 전환정책의 재정적 영향

하 태 욱

공공기관 정규직 전환정책의 재정적 영향

하 태 옥

목 차

I. 서 론	148	IV. 정규직 전환 정책의 영향	155
II. 정규직 전환 사례	149	1. 기간제 근로자의 정규직 전환이 미치는 영향	155
1. 민간기업 정규직 전환 사례	149	2. 기간제 및 단시간 근로자 차별 처우 개선	159
2. 서울시 정규직 전환 사례	149	3. 간접 고용 근로자의 정규직화가 미치는 영향	161
III. 공공기관 정규직 전환 계획	151	V. 결 론	163
1. 기존 공공기관 인력관리 제도	151	참고문헌	164
2. 비정규직의 정규직 전환 가이드라인	152		
3. 정규직 전환 예정 인원	153		

Abstract

공공기관 비정규직의 정규직 전환으로 인해 연간 2천억원의 비용 절감 효과가 있을 수 있었으나 현재의 전환 계획으로는 100억원 실업급여 축소에 그칠 전망이다. 주 15시간 미만 단시간 근로자와 출연 연구소 기간제 연구원도 정원 외 5% 적용 대상이 되어야 공공기관에서 적극적인 정규직 전환이 이루어져 실업급여 300억 감소가 가능할 것으로 추정된다. 만약 간접 고용 근로자를 자회사 설립 이후 직접 고용할 경우 연간 비용 1,689억원이 감소될 전망이다.

I. 서론

1998년 이후 노동 유연성을 높이기 위해 기업에서 비정규직 사용을 늘려왔고 이에 따라 경제가 성장을 하더라도 양질의 일자리가 늘어나지 못한다는 노조와 시민단체의 주장이 있어 2006년 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」이 제정되고 2007년에 시행됨에 따라 기간제 근로자의 무기계약직화가 이루어지고 있다. 그런데 기업 입장에서 정규직보다 임금 수준이 낮은 비정규직을 정규직으로 전환하게 되면 그에 따라 임금이 상승하여 기업 경영에 어려움이 있을 것이라고 주장도 있으며 노동 유연성이 낮은 정규직이 늘어남에 따라 해고 비용이 증가하여 경영에 어려움이 있다는 주장도 있다.

개별 기업 입장에서는 비정규직을 사용하는 것이 효율적일 수 있지만 사회적으로는 비효율적일 수 있어 정부에서는 비정규직의 정규직 전환을 추진 중이다. 개별 기업 입장에서는 비정규직 근로자는 노무관리 비용을 감소시키기에 효율적일 수 있으나 고용이 불안정한 근로자가 증가할수록 사회적으로는 실업에 대한 비용을 지불해야 하기에 사회 전체적으로는 손해가 발생할 수 있기 때문이다.

비정규직과 관련된 다양한 연구가 진행되었지만 가장 최근 이루어진 연구 중 김유선(2012)은 서울시와 서울시 지방공기업을 대상으로 비정규직 실태 조사를 실시하고 비정규직 근로자의 정규직화에 따른 임금체계와 관리방안을 제시했다. 라영재(2013)는 전체 공공기관을 대상으로 비정규직 실태를 조사하고 기간제 및 단시간 근로자가 무기계약직으로 전환 시 들어가는 전환비용을 추정했다. 조사 결과를 토대로 무기계약직 관리방안과 기간제 근로자 사용 제한방안을 제언했다.

기존 연구에서는 비정규직의 정규직 전환 시 들어가는 재정부담에만 초점이 맞추어져 있어 비정규직의 정규직 전환이 사회적으로 주는 긍정적인 효과에 대해서는 분석이 부족하다. 그래서 본 연구에서는 비정규직의 정규직 전환이 재정에 미치는 긍정적인 영향에 대해 분석하였다. 우선 시뮬레이션을 통해 공공기관 비정규직의 고용안정성이 높아질 경우 감소되는 실업급여 수준을 추정했고 비정규직의 처우 현황과 차별 해소에 필요한 재정 지원액을 검토했다. 그 다음 공공기관에서 용역과 파견으로 이루어지고 있는 업무를 서울시와 같이 자회사 형태로 전환할 경우 절감되는 비용을 추정했다.

II. 정규직 전환 사례

1. 민간기업 정규직 전환 사례

2013년 1월 한화그룹 비정규직 전환 이후, 10대 그룹인 한화와 SK, 현대, 삼성, 롯데, GS, CJ, 신세계, LS 등에서 비정규직의 정규직화가 추진되고 있다. 대기업 비정규직의 정규직 전환은 해당 근로자에게 어떤 호혜를 베푸는 측면에서 이루어지기보다는 기업의 사회적 책임을 다한다는 차원에서 추진되고 있으며 10대 대기업에서는 비정규직의 비율을 3~10% 수준으로 낮출 계획이다. 모기업 본사 근로자만이 아니라 자회사 비정규직의 정규직화도 이루어졌으며 콜센터 민원상담과 전산, 사무보조, 시설관리 등 비핵심업무자에 대해서도 정규직 전환 대상에 포함되었다.

대기업에서는 비정규직의 정규직 전환에 따른 비용보다는 효용이 더 크다고 판단했기에 전환을 추진한다고 밝히고 있다. SK에서는 비정규직의 정규직 전환이 재무적인 부담이 되지 않는다고 밝히고 있고¹⁾ 한화에서는 비정규직의 정규직 전환에 따라 비용이 늘어나기는 하지만 근로자의 이직률 하락으로 인해 서비스 품질과 생산성을 동시에 향상시킬 수 있어 큰 부담이 되지 않을 것으로 전망하고 있다.²⁾ 비정규직의 정규직 전환에 따른 근로자의 이직률 감소와 생산성 향상, 기업 이미지 향상과 비정규직의 계속 사용에 따른 기업 이미지 하락과 높은 이직률 등을 대조하여 고려해서 복합적인 판단하에 의사결정이 이루어질 전망이다.

대기업 비정규직의 정규직 전환은 기획조정실에서 주도되었는데 비정규직의 정규직 전환에 따른 비용을 감수하고서라도 정규직 전환이 이루어지려면 회사 내 비용통제부서인 기획조정실에서의 판단이 필요하였기 때문이다. 소수 우수 비정규직을 정규직으로 전환하는 것은 인사부서에서 주도하더라도 부담이 적으나 인력 운영 방식에 따른 정규직 전환은 인사부서 단독으로 판단이 불가하기 때문이다.

2. 서울시 정규직 전환 사례

서울시에서는 박원순 시장 당선 직후 비정규직 전환이 본격적으로 추진되었으며 2012년

1) 뉴스핌, 「SK텔레콤, 비정규직의 정규직 전환 재무적 부담 없다」, 2013.05.02.

2) 경향신문, 「한화, 비정규직 2,043명 정규직 전환」, 2013.01.28.

1월부터 비정규직 전환을 위한 조사가 ① 서울시 소속 근로자, ② 출연기관과 투자기관 소속 근로자, ③ 용역·파견업체 소속 근로자 등으로 진행되었다. 서울시는 조사근거를 바탕으로 2012년 말까지 1,367명을 정규직으로 전환했으며 이 중에는 그동안 법의 사각지대였던 「기간제법」 예외 대상자도 상시지속적 업무 수행자면 전환 대상에 포함하여 전환했다. 간접 고용근로자의 직접 고용 정규직화도 이루어졌는데 용역·파견업체 소속 근로자 6,231명은 2013년 1월 1일부터 단계적으로 전환 중이며 서울시 용역·파견업체 근로자는 서울시 직접 고용 형태로 정규직화 추진 중이다. 출연·투자기관 용역·파견업체 근로자는 조직문화의 차이로 인해 직접 고용이 아닌 자회사 형태로 정규직화를 진행하고 있다.

서울시 정규직 전환 정책은 서울시 재정에 심각한 부담을 준 것은 아니었고 오히려 원가 절감 효과가 있었다. 청소 분야의 경우 정규직 전환과 처우 개선이 있었음에도 민간 용역업체에 지불하는 이윤과 관리비, 부가세 등의 경비를 절감하여 예산이 53억원 절감한 바 있다. 호봉제를 도입했으나 대부분 50세 이상 고령자라 호봉상승 속도가 빠르지 않아 큰 부담은 안 될 전망이다. 비용보다는 비정규직의 정규직 전환에 회의적인 내부 직원이 오히려 문제가 되었다. 서울시 본청에 대해서는 조사와 정규직 전환이 상대적으로 수월했으나 출연·투자기관에서는 어려움이 있었다. 정규직 전환을 추진한 조직과와 예산과, 일자리정책과가 아닌 실무부서와 출연·투자기관에서는 정규직 전환에 대한 반발이 심각했으며 특히 복지과와 건설과가 강하게 반대한 것으로 알려져 있다. 그 중에서도 서울시 연구기관인 서울연구원에서는 내부구성원의 반발로 인해 정규직 전환이 추진되지 못했으며 서울시 비정규 전환 대책에 대한 연구도 수행하지 않았다.

서울시 비정규직의 정규직은 조직과와 예산과, 일자리정책과 합동으로 추진되었는데 비정규직을 정규직화하기 위해서는 정원과 예산 변경이 이루어지기에 조직담당부서와 예산담당 부서가 필수적으로 참여해야 가능한 특성이 반영되었기 때문이다. 비정규직 실태 조사 및 관리방안을 마련하기 위한 연구는 서울시 산하 서울연구원이 아닌 (사)한국사회노동연구원에서 수행했다.

비정규직의 정규직 전환 이후 향후 비정규직이 늘어나는 현상을 방지하기 위해 서울시는 비정규직 사용 제한을 실시하기로 했다. 비정규직 사용에 대해서는 엄격한 규제를 실시하여 비정규직 사용 계획을 매년 심의 받도록 하여 비정규직 사용을 최대한 억제하도록 제도를 변경하였다. 기존 비정규직 전환 대책들이 비정규직의 정규직 전환에만 초점을 맞추어 비정규직이 늘어나는 현상을 막을 수 없었던 반면, 서울시에서는 사용 제한을 통해 비정규직이

늘어나는 현상을 원천 봉쇄하였다.

Ⅲ. 공공기관 정규직 전환 계획

1. 기존 공공기관 인력관리 제도

공공기관 인력은 크게 직접 고용된 근로자와 간접 고용 근로자로 구분되며 정원 내 정규직을 제외한 근로자를 비정규직으로 볼 수 있다. 정규직은 직접 고용 근로자 중 기획재정부 예산상 정원 내 인력을 의미하며, 기간제 근로자라도 정원 내 인력은 정규직에 해당된다. 무기계약직과 기간제 근로자는 직접 고용 근로자 중 정원 외 인력을 의미한다. 무기계약직이라도 정원 외 인력이라면 비정규직에 해당되며 고용안정성이 정규직에 비해 떨어지며 기간제 근로자 중에는 단시간 근로자도 포함될 수 있다.

공공기관과 직접적인 고용계약을 체결한 상황은 아니지만 파견이나 용역 형태로 근로하는 근로자는 간접 고용 근로자로 구분된다. 파견은 파견업체에 소속된 상태에서 원청의 지시를 받는 근로자이며 용역은 용역업체에 소속되어 있으나 원청의 직접 지시를 받지 않는 근로자를 의미한다.

[그림 1] 공공기관 근로자의 구분

직접 고용			간접 고용	
정원 내	정원 외			
정규직	무기계약직	기간제	파견	용역

정부에서는 공공기관 인력이 무분별하게 증가하는 것을 막기 위해 공공기관 정원 관리와 총인건비 관리를 하고 있는데 정원은 기획재정부에서 정한 최대 상시지속적 업무에 종사하는 인원을 의미하며 정원을 넘어서는 정규직 인력을 증가시킬 수는 없다. 만약 정원을 넘는 정규직 인력을 유지할 경우 감사원 감사 및 경영평가에서 불이익을 받는다. 공공기관에서 정원 감축이 발생되어 초과 현원이 발생되면 정리해고도 가능해진다. 공공기관 정원 관리는 공기업·준정부기관 경영혁신 지침 제16조와 기타공공기관의 혁신에 관한 지침 제16조에 근

거한다. 정부에서는 정원만이 아니라 공공기관 정규직 근로자의 무분별한 인건비 인상을 방지하기 위해 총인건비 관리를 하고 있으며 공공기관 총인건비 관리는 공기업·준정부기관 예산편성 지침에 근거한다.

비정규직의 경우 정규직과 달리 특별한 제한 규정은 없다. 공공기관에서는 정규직이 아닌 기간제 근로자는 정원과 상관없이 자유롭게 인력 사용이 가능하며 2012년까지는 기간제 근로자 증가 시 노동생산성지표에서 불이익을 받았으나 2013년 평가편람 개정 시 기간제 근로자는 제외하도록 변경되었다. 공공기관 기간제 근로자의 인건비는 정규직과 달리 특별히 관리되고 있지 않다.

공공기관이 아닌 정부에서는 무기계약직까지 정규직에 해당되는데 무기계약직이 비정규직에 해당되는 공공기관과 달리 정부에서는 무기계약직까지 정규직에 해당되며, 정원 관리 대상이므로 총액인건비 관리에 포함된다.

2. 비정규직의 정규직 전환 가이드라인

정부에서 발표한 공공기관 비정규직 정규직 전환 가이드라인의 핵심은 비정규직 사용 제한에 있다. 정원의 5% 이내에서만 기간제 근로자의 사용을 허용하여 기간제 근로자의 증가를 방지하고 기간제 근로자를 최대한 정규직으로 전환하는 효과가 있을 것으로 예상된다.

기존에는 무기계약직을 정원 관리 대상과 총인건비 관리 대상에서 제외했으나 비정규직 전환 가이드라인에 따라 무기계약직도 정원과 총인건비 관리 대상에 포함하게 된다. 무기계약직도 정원과 총인건비 관리 대상이 됨에 따라 정규직 신분으로 변경된다. 기존 무기계약직 임금이 상승하는 것은 아니나 정원에 편입됨에 따라 기존 정규직 직급으로 승진이 가능해졌고 성과에 따라 성과연봉을 받을 수 있게 된다.

[그림 2] 제도 변경에 따른 공공기관 근로자의 구분 변경

기존			→	제도 변경			
직접 고용	정원 내	정규직		기존 정규직	정규직	정원 내	직접 고용
	정원 외	무기계약직	기간제	기존 무기계약직			
		전환된 무기계약직					
기간제(정원 5%)	정원 외						
간접 고용	파견		파견		간접 고용		
	용역		용역				

5% 기준에 단시간 근로와 출연연 연구직, 간접 고용 근로자는 제외되어 전환은 제한적일 전망이다. 기간제 근로자 중 단시간 근로자와 출연연구소의 연구직이 상당수 포함되어 있다. 간접 고용 근로자 5만 8천명이 전환 대책에서 제외되어 정책적인 파급 효과는 서울시나 대기업에 비해 제한적일 전망이다. 그리고 기간제 근로자의 사용을 제한함에 따라 파견이나 용역이 늘어날 우려가 있다.

3. 정규직 전환 예정 인원

노동부에서는 공공기관 기간제 및 단시간 근로자 4만 6천명 중 1만 3천명을 2015년까지 무기계약직으로 전환할 계획이라고 발표했다. 「기간제법」 예외사항자는 전환대상에서 제외되어 전환인원은 제한적이다.

<표 1> (노동부 발표) 공공기관 비정규직의 정규직 전환 계획

(단위: 명)

비정규직 수	전환 대상	전환 일정		
		2013년	2014년	2015년
46,138	13,136	5,491	4,930	2,725

주: 프로젝트성 사업 등 비상사업무(25,113명), 일시·간헐적 업무(7,874명)는 전환제외, 2013년 5월 조사 자료
 자료: 고용노동부, 「공공무분 비정규직 6만 5천 명 '15년까지 정규직(무기계약직) 전환」, 2013.09.05 보도자료

공공기관 비정규직 전환 가이드라인 제시 이후 2013년 7월 14일부터 8월 11일까지 전체 공공기관을 대상으로 조사를 실시한 결과, 정규직 전환 예정 인원은 노동부 조사 1만 3천명에서 1만 4천명으로 1천명 증가했다. 가이드라인 제시 이후 공공기관에서 보다 적극적으로 정규직 전환을 추진하여 공공기관 평균 전환율은 평균 33.1% 수준이 되었다. 고용노동부 산하기관의 평균 전환율은 22.9%로 다른 부처 산하 공공기관에 비해 전환율이 낮아 공공기관 평균에 미달하는 상황이다.

〈표 2〉 공공기관 비정규직 전환 가이드라인 이후 전환 계획

(단위: 명)

	현재 무기계약직	현재 기간제 및 단시간 근로자		
		전환 예정 인원	미전환 인원	전환율
시장형 공기업	87	73	564	11.5%
준시장형 공기업	1,645	339	10,674	3.1%
기금관리형 준정부기관	1,249	1,487	1,347	52.5%
위탁집행형 준정부기관	2,784	4,866	2,737	64.0%
기타공공기관	4,993	7,565	13,581	35.8%
계	10,758	14,330	28,903	33.1%

주: 2013년 6월 30일 기준
 자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 재원 조사」, 2013.

공공기관 비정규직 중 미전환 사유별 인원에는 재검토가 필요한 인원 2만명이 포함되어 있다. 주 15시간 미만 단시간 근로자와 고령자 등 취약계층이 1만명으로 가장 많으며 전문 기술직과 연구직도 6천명으로 두 번째로 많다.

〈표 3〉 공공기관 비정규직 미전환 사유별 인원

(단위: 명)

미전환 사유별 인원	전환 재검토					전환 재검토 제외			
	전환자와 동일 직무	비핵심 업무	취약 계층	연구직 (전문 기술직)	계	일시 사업	대체 근로	기타	계
시장형 공기업	1	-	175	10	186	170	157	51	378
준시장형 공기업	16	16	9,554	66	9,652	642	17	363	1,022

〈표 3〉의 계속

미전환 사유별 인원	전환 재검토					전환 재검토 제외			
	전환자와 동일 직무	비핵심 업무	취약 계층	연구직 (전문 기술직)	계	일시 사업	대체 근로	기타	계
기금관리형 준정부기관	64	136	38	203	441	706	101	99	906
위탁집행형 준정부기관	245	213	142	236	836	1,670	220	11	1,901
기타 공공기관	1,489	1,232	496	5,606	8,823	3,959	485	314	4,758
계	1,815	1,597	10,405	6,121	19,938	7,147	980	838	8,965

주: 2013년 6월 30일 기준
 자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 재원 조사」, 2013.

IV. 정규직 전환 정책의 영향

1. 기간제 근로자의 정규직 전환이 미치는 영향

기간제 근로자가 정규직으로 전환됨에 따라 고용안정성이 높아져 실업급여 지출이 최대 300억원 감소 가능했으나 현재 계획대로면 100억원만 감소가 가능한 상황이다. 공공기관 기간제 근로자 중 계약종료에 따라 퇴사하는 인원이 매년 1만명 수준이었는데 계약 종료에 따라 퇴사를 하게 될 경우 실업급여를 최소 3개월 간 100만원씩 지급받고 있었으므로 매년 300억원의 재정 지출이 이루어지고 있었다고 추정할 수 있다. 그런데 이번 정규직 전환 계획에 따라 자발적 퇴사가 아닌 계약 종료에 따른 기간제 근로자의 비자발적 퇴사가 감소되므로 최대 3백억원의 실업급여 지출이 감소 가능하나 정규직 전환이 제한적(평균 33.1% 전환율)으로 이루어지고 있으므로 100억원 규모가 될 전망이다.

공공기관 기간제 근로자는 정규직에 비해 고용안정성이 떨어져 공공기관 정규직은 연초 인원 대비 평균 4.8%가 채용되고 평균 3.6%가 퇴사하는 반면, 공공기관 비정규직은 연초 인원 대비 평균 66.8%가 채용되고 평균 56.7%가 퇴사, 2.3%가 정규직 전환, 3.6%가 무기계약직으로 전환되고 있었다.

〈표 4〉 공공기관 정규직 근로자 채용 및 퇴직 현황

(단위: 명, %)

	2010년	2011년	2012년	평균
연초 인원	222,866	225,832	230,249	226,316
채용	8,069	11,470	13,020	10,853(4.8)
정년 퇴직 ¹⁾	2,358	2,355	3,079	2,597(1.1)
비위자 해고 ²⁾	217	134	177	176(0.1)
저성과자 해고 ³⁾	1	2	3	2(0.0)
정리 해고 ⁴⁾	4	313	2	106(0.0)
명예 퇴직 ⁵⁾	1,301	936	1,066	1,101(0.5)
기타 퇴사 ⁶⁾	3,851	4,275	4,337	4,154(1.8)

주: 1. 기관 신설로 인해 2011년에 2,629명이 증가하고 2012년에 962명이 증가, 비정규직에서 정규직으로 전환된 것도 채용에 포함

1) 정년이 되어 퇴직된 경우

2) 근로자의 비리로 해고된 경우

3) 근로자의 성과가 현저히 낮아 인사규정에 의해 해고된 경우

4) 사업의 축소, 공공기관 통폐합, 정원 감축 등에 의해 명예퇴직이 아닌 방법으로 해고된 경우

5) 명예퇴직 위로금을 받고 정년 전에 퇴직하면 명예퇴직

6) 정년 퇴직과 비위자 해고, 저성과자 해고, 명예 퇴직 등을 제외한 자발적으로 근로자가 퇴사를 결정한 경우와 사망 등이 포함

자료: 박한준, 『공공기관 채용현황과 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.

〈표 5〉 공공기관 기간제 근로자 채용 및 퇴직 현황

(단위: 명, %)

구분	2010년	2011년	2012년	평균
연초 인원	33,383	36,476	39,212	36,357
비정규직 채용	22,716	24,511	25,597	24,275(66.8)
계약 종료	8,112	8,510	8,803	8,475(23.3)
사업 종료에 따른 해지	1,576	1,636	2,373	1,862(5.1)
계약 종료 전 자발적 퇴사	10,026	10,371	10,432	10,276(28.3)
저성과자 계약 종료 전 해고	3	4	0	2(0.0)
비위자 계약 종료 전 해고	3	4	5	4(0.0)
정규직 전환	813	743	947	834(2.3)
무기계약직 전환	2,186	587	1160	1,311(3.6)

주: 신설기관 설립으로 인해 2011년에는 3,096명이 늘었고 2012년에는 80명이 증가

자료: 박한준, 『공공기관 채용현황과 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.

2013년도 공공기관 무기계약직과 기간제 및 단시간 근로자 인건비는 총 1조 5천억원이 편성되어 있다. 자체수입에서 1조원이 편성되어 있으며 재정에서는 5천억원이 편성되어 있고 재정에서는 일반회계가 3,400억원이고 기금이 800억원, 특별회계가 540억원 편성되어 있다.

〈표 6〉 2013년도 공공기관 무기계약직과 기간제 및 단시간 근로자 인건비 재원

(단위: 천원, %)

	자체수입	재정			계
		일반회계	특별회계	기금	
시장형 공기업	9,526,697 (99.8)	16,000 (0.2)	- (0.0)	- (0.0)	9,542,697
준시장형 공기업	196,258,427 (100.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	196,258,427
기금관리형 준정부기관	30,038,151 (32.9)	10,871,837 (11.9)	25,006 (0.0)	50,358,900 (55.2)	91,293,894
위탁집행형 준정부기관	113,156,464 (42.4)	102,838,188 (38.5)	36,125,469 (13.5)	14,880,414 (5.6)	267,000,535
기타공공기관	724,704,756 (73.6)	228,070,202 (23.2)	17,386,015 (1.8)	13,845,930 (1.4)	984,006,903
계	1,073,684,495 (69.4)	341,796,227 (22.1)	53,536,490 (3.5)	79,085,244 (5.1)	1,548,102,456

주: 2013년 예산 편성 기준, 8개 공공기관 자료 미제출로 제외
 자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 재원 조사」, 2013.

기획재정부의 정규직 전환 계획인 1만 4천명을 전환하기 위해서는 향후 정규직 총인건비가 7,200억 증가하고 사업비와 경비가 그만큼 감액되어야 한다. 공공기관 정규직 인건비와 달리 무기계약직과 기간제 및 단시간 근로자의 인건비는 사업비와 경비로 편성되어 있었기에 정규직으로 전환하기 위해서는 사업비와 경비에 편성된 인건비를 정규직 총인건비로 전환해야 가능하다. 자체수입은 국회 승인을 요구하지 않아 정부에서 인정하는 것만으로도 가능하나 재정에 속하는 일반회계와 특별회계, 기금에 속한 사업비와 경비의 인건비 전환은 국회의 예산승인이 필요하므로 예산서 반영이 필요한 상황이다.

〈표 7〉 정규직 전환 계획에 따라 향후 총인건비로 전환되는 금액

(단위: 천원, %)

	자체수입	재정			계
		일반회계	특별회계	기금	
시장형 공기업	4,843,269 (99.7)	13,538 (0.3)	- (0.0)	- (0.0)	4,856,807
준시장형 공기업	102,654,184 (99.5)	287,258 (0.3)	238,921 (0.2)	- (0.0)	103,180,363
기금관리형 준정부기관	12,609,506 (27.1)	6,566,340 (14.1)	10,948 (0.0)	27,304,557 (58.7)	46,491,352
위탁집행형 준정부기관	90,869,875 (44.5)	82,909,418 (40.6)	20,458,498 (10.0)	9,789,192 (4.8)	204,026,984
기타공공기관	273,039,082 (73.7)	85,592,025 (23.1)	6,125,977 (1.7)	5,801,119 (1.6)	370,558,202
계	484,015,916 (66.4)	175,368,579 (24.1)	26,834,344 (3.7)	42,894,869 (5.9)	729,113,708

자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 재원 조사」, 2013.

현행 법상 기간제 및 단시간 근로자를 정규직으로 전환할 때 들어가는 추가적인 비용은 없어야 한다. 현행 「기간제및단시간근로자의보호등에관한법률」 제2조 3항과 8조에 의해 기간제 및 단시간 근로자의 임금과 상여금, 성과금, 복리후생비 등에 차별이 있어서는 안되며 차별이 있었다면 사용자는 근로자가 차별받은 금액을 지불할 의무가 있다. 비정규직과 정규직 간 복리후생에 차별이 있었던 경우 정규직 전환으로 인해 복리후생비가 증가되는 것이 아니라 차별 시정에 따라 비용이 증가되는 것이다.

기간제 근로자가 정규직 전환이 될 때 승급 또는 승진의 개념으로 보던 관행이 있어서 임금이 상승할 수는 있으나, 이번 비정규직의 정규직 전환 가이드라인에서는 인력 관리 방식의 변화로 기존 기간제 및 단시간 근로자 일자리를 정규직화한 것이므로 승진이나 승급으로 볼 수 없다. 라영재(2013)는 전환에 따라 비용이 증가하는 것으로 추정했는데 기존 인사 운영 관행상 전환 시 승급이나 승진이 이루어진다고 가정했기에 비용이 증가한 것이다.

정규직으로 전환된 근로자의 임금을 호봉제로 설정할 경우 향후 인건비 부담이 커질 수 있다. 서울시와 달리 청년 비정규직이 많은 공공기관 비정규직 특성상 전환자에 대해 호봉제를 설정할 경우 향후 부담이 될 수 있다. 현재 가이드라인에서는 직무급으로 설정하도록 권고하고 있으나 예산편성 지침과 예산집행 지침에서는 호봉제를 허용하고 있으므로 공

업·준정부기관 예산편성 지침과 공기업·준정부기관 예산집행 지침을 개정하여 호봉제를 허용하지 않도록 할 필요가 있다.

2. 기간제 및 단시간 근로자 차별 처우 개선

공공기관 기간제 및 단시간 근로자 차별 처우 개선을 위해서는 공공기관에서 126억원의 지출이 추가로 이루어져야 하나 재정수입은 79억원이 증가한다. 정규직 전환과 상관 없이 근로자가 차별을 받고 있으면 처우 개선이 이루어져야 하는 것으로 4대 보험의 경우 공공기관 지출이 45억원 증가³⁾하나 근로자도 45억원을 부담하여 일반정부 재정⁴⁾이 90억원 증가하는 효과가 있다. 퇴직금 지급에 따라 추가되는 지출은 48억원이고, 이 중 재정 지원이 11억원 필요하다. 복리후생에 30억원의 차별이 있으나 기존 정규직에 대한 복리후생을 감소시키고 성과급을 늘리는 방향으로 진행할 경우 추가적인 지출이 발생되지 않는다.

〈표 8〉 공공기관 비정규직 차별 현황

(단위: 명, 천원)

	차별 인원	기관 수	차별 총액	차별 시정에 필요한 재정 지원
고용보험, 국민연금, 건강보험 미가입	6,793	7	4,569,041	12,557
퇴직금 미지급	7,485	2	4,862,424	1,130,000
성과급 차별	1,255	13	167,284	151,160
복리후생 차별	4,985	25	3,050,715	1,122,300
계			12,649,464	2,416,017

자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 재원 조사」, 2013.

공공기관 기간제 근로자 3만 9천명 중 고용보험⁵⁾과 국민연금⁶⁾, 건강보험⁷⁾ 미가입자는

- 3) 공기업에서 45억원 지출하는 것이므로 일반정부에 포함되지 않음
- 4) 4대 보험은 국제재정 통계 기준인 SNA 2008에 따라 일반정부에 포함됨
- 5) 「고용보험법」 제10조(적용 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 제1호의 근로자 또는 자영업자에 대한 고용안정·직업능력개발 사업에 관하여는 그러하지 아니하다. **2. 소정(所定) 근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자**
시행령 제3조(적용 제외 근로자) ① 법 제10조제2호에서 “소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자”란 1개월간 **소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정 근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)**를 말한다. 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 법 제2조제6호에 따른 일용근로자(이하 “일용근로자”라 한다)는 제외한다.

6,793명(17.3%)으로 전일 주 15시간 단시간 근로자에 해당된다. 주 15시간 미만 단시간 근로자는 「고용보험법」과 「국민연금법」, 「국민건강보험법」상 의무 가입 대상은 아니다. 4대 보험 중 산재보험은 주 15시간 미만도 의무가입 대상이다.

미가입자는 A 준시장형 공기업이 6,671명으로 가장 많으며 이중 2,500명은 발매업무에 종사하는 경력단절 여성으로 생계형에 해당된다. 미가입 6,793명을 고용보험과 국민연금, 건강보험에 가입시키기 위해 공공기관이 지불해야 하는 사업자 부담분은 연간 45억원으로 추정되며 정부가 재정지원을 해야하는 B 기술원과 C 연구소, D 위원회 등에 대해서는 1,200만원이 필요하다. A 준시장형 공기업은 100% 자체수입기관이므로 자체수입에서 해결 가능한 상황이다.

주 15시간 미만 단시간 근로와 상시지속적 업무임에도 1년 미만 계약으로 인해 퇴직급여충당금을 쌓지 않는 인원은 7,485명으로 「근로자퇴직급여보장법」 상 주 15시간 미만 근로자와 1년 미만 계약자는 퇴직금 지급의무 대상이 아니다.⁸⁾ 주 15시간 미만 단시간 근로자에 해당되어 퇴직금이 미지급되는 경우는 A 준시장형 공기업 6,671명으로 만약 퇴직급여충당금을 적립하게 된다면 1인당 60만원씩 연간 37억원 적립해야 한다. 상시지속적 업무임에도 1년 미만 계약으로 퇴직급여충당금을 쌓지 않는 경우는 E 공단 814명으로 1년 이상 계약으로 전환하게 되면 1인당 140만원씩 총 11억원이 추가 소요된다. A 준시장형 공기업은 100% 자체수입기관이고 E 공단은 100% 재정지원기관이므로 퇴직급여제도를 도입하기 위해 재정지원이 필요한 금액은 총 11억원이다.

기간제 근로자라는 이유로 성과급을 받지 못하는 인원은 1,255명인데 그 중 1인당 성과급 차별금액을 알 수 있는 6개 공공기관에서 차별 시정을 위해 필요로 하는 성과급 총액은 연

-
- 6) 「국민연금법」 제3조(정의 등) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “근로자”란 직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.
시행령 제2조(근로자에서 제외되는 사람) 「국민연금법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1항제1호 단서에 따라 근로자에서 제외되는 사람은 다음과 같다.
4. **1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자**
- 7) 「국민건강보험법」 제6조(가입자의 종류) ① 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분한다. ② 모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원(교직원은 직장가입자가 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다. 4. **그 밖에 사업장의 특성, 고용 형태 및 사업의 종류 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업장의 근로자** 및 사용자와 공무원 및 교직원
시행령 제9조(직장가입자에서 제외되는 사람) 법 제6조제2항제4호에서 “대통령령으로 정하는 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 1. **비상근 근로자 또는 1개월 동안의 소정(所定) 근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자**
- 8) 「근로자퇴직급여보장법」 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, **계속 근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주년을 평균하여 1주간의 소정 근로시간이 15시간 미만인 근로자**에 대하여는 그러하지 아니하다.

간 1억 6천만원이고 재정지원은 연간 총 1억 5천만원이 필요하다.

복리후생에 차별을 받고 있는 기간제 근로자는 4,985명으로 25개 기관에서 복리후생에 차별이 있으며 1인당 차별 금액을 알 수 있는 기관은 총 16개 기관이다. 16개 기관에서 차별 시정을 위해 필요한 복리후생비는 연간 30억원이고 연간 재정지원은 11억원이 필요하다.

3. 간접 고용 근로자의 정규직화가 미치는 영향

가이드라인에서는 제외되어 있으나 만약 공공기관 간접 고용 근로자 전원을 자회사 직접 고용 형태로 정규직화할 경우 최대 연간 1,689억원 절감 가능할 것으로 추정된다. 2013년 3월 공공기관에서 간접 고용 업체에 지불한 금액은 1,717억원으로 연간 환산 시 2조 613억원이다. 3월 인건비 지출은 1,303억원으로 지출의 75.9%를 차지하고 업체에 보장하는 이윤은 76억원으로 지출의 4.5%, 간접비는 337억원으로 지출의 19.7%이다. 간접 고용 근로자의 임금수준 변화없이 자회사 고용형태로 정규직화가 이루어질 경우 업체에게 보장해주던 이윤(918억원)을 더이상 보장해주지 않아도 되고 간접비 중 4대 보험 사업자 부담분(1,407억원)과 부가가치세(1,873억원)를 제외한 771억원 절감이 가능할 것으로 예측된다.

간접 고용 근로자를 자회사에서 직접 고용할 경우 추가되는 비용은 없다. 모회사에 직접 고용이 될 경우 복리후생 차이에 의해 비용이 발생될 수 있으나 자회사 형태로 고용될 경우 사용자가 다른 것이므로 복리후생에 차이가 있어도 범위반이 아니다. 민간보다 임금이 낮으면 임금을 상승시킬 필요가 있지만 현재 민간 유사업무 종사자와 비슷한 임금을 받고 있으므로 임금을 상승시킬 필요는 없는 상황이다.

〈표 9〉 2013년 3월 공공기관 간접 고용 업무별 비용

(단위: 천원, %)

	인건비		이윤		간접비		계
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
경비	16,852,514	77.8	1,006,836	4.6	3,806,733	17.6	21,666,082
청소	23,746,431	73.1	1,702,215	5.2	7,030,277	21.6	32,478,923
비서	953,177	81.2	59,701	5.1	161,624	13.8	1,174,502
운전	1,662,352	77.9	106,492	5.0	364,700	17.1	2,133,543

〈표 9〉의 계속

	인건비		이윤		간접비		계
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
민원	9,452,604	86.8	247,487	2.3	1,192,235	10.9	10,892,326
전산	4,704,824	58.9	547,575	6.9	2,739,210	34.3	7,991,610
판매	13,458,114	79.4	30,691	0.2	3,351,360	19.8	16,944,714
시설관리	36,815,035	76.4	2,436,739	5.1	9,039,187	18.8	48,186,411
조리	1,600,184	57.7	52,481	1.9	1,119,321	40.4	2,771,986
기타	21,103,573	76.6	1,465,977	5.3	4,966,938	18.0	27,536,488
계	130,348,806	75.9	7,656,193	4.5	33,771,586	19.7	171,776,585

간접 고용에서 자회사 직접 고용으로 전환된 근로자의 노무관리가 어려워져 노무관리 비용이 증가할 수 있다. 현재까지 간접 고용 근로자의 교섭 대상은 공공기관이 아니라 협력업체이므로 공공기관이 직접적인 노무관리 비용을 지출하는 상황은 아니었다. 자회사에서 직접 고용하게 되면 노무관리를 자회사에서 수행해야 하므로 노무관리에 어려움이 있을 수 있다. 노무관리 비용이 증가하는 것을 억제하기 위해서는 자회사 노무관리방안을 만들어 공공기관에 제시하거나 자회사를 기타공공기관으로 지정하여 공공기관 관리체계에 편입시킬 경우 비용 증가를 억제할 수 있다.

자회사 직접 고용으로 전환된 근로자의 임금을 호봉제로 설정할 경우 민간 대비 임금이 높아질 우려가 있으므로 허용하지 않을 필요가 있다. 현재 공공기관 간접 고용 근로자의 1인당 월평균 임금은 해당 직무 민간 근로자의 월평균 임금과 유사한 수준인데 자회사 직접 고용 근로자의 임금체계를 직무급이나 성과급이 아닌 호봉제를 택할 경우 근속증가에 따라 민간 근로자보다 월평균 임금이 높아지게 된다. 현재 예산편성 지침과 예산집행 지침에서는 호봉제를 허용하고 있으므로 간접 고용 근로자가 직접 고용으로 전환 될 때 호봉제를 요구할 가능성이 높으므로 예산편성 지침과 예산집행 지침을 개정하여 호봉제를 허용하지 않도록 할 필요가 있다.

V. 결 론

비정규직의 정규직 전환으로 인해 연간 2천억원의 비용 절감 효과가 있을 수 있었으나 현재의 전환 계획으로는 100억원 실업급여 축소에 그칠 전망이다. 주 15시간 미만 단시간 근로자와 출연연구소 기간제 연구원도 정원 외 5% 적용 대상이 되어야 공공기관에서 적극적인 정규직 전환이 이루어져 실업급여 300억원의 감소가 가능할 것으로 추정된다. 간접 고용 근로자를 자회사 설립 이후 직접 고용할 경우 연간 비용 1,689억원이 감소될 전망이다.

노동부에서 발표한 비정규직 전환 대책은 정책 파급 효과가 낮은 상황이다. 공공기관에서는 민간 대기업과 서울시에서 실시한 간접 고용 근로자의 정규직 전환이 포함되어 있지 못하기에 정책적인 영향력이 적게 되었다. 그리고 민간 대기업에서는 단시간 근로자에 대해서도 4대 보험 가입과 같은 처우개선이 이루어지고 있으나 공공기관에서는 이루어지지 못하였고 「기간제법」 예외사항자에 대한 정규직 전환이 이루어지지 못하여 기간제 근로자 중 전환되는 비율이 민간 대기업과 서울시에 비해 낮기에 선도적인 역할을 수행했다고 주장하기 어렵다. 비정규직의 정규직 전환 대책을 주도하는 노동부 산하 공공기관의 평균 전환율이 22.9%로 전체 공공기관 평균 33.1% 보다 낮아 노동부에서 다른 부처 공공기관을 설득할 명분도 낮다.

공공기관 비정규직의 정규직 전환을 위해서는 기획재정부의 보다 적극적인 역할이 필요한 상황이다. 서울시와 민간기업 사례에서 보듯이 공공기관 비정규직의 정규직 전환은 기획재정부에서 결정할 수 있으며 개별 공공기관의 경영 효율화적인 관점보다는 국가재정의 관점에서 볼 필요가 있다. 비정규직의 정규직 전환에 소극적인 공공기관은 향후 사업전망이 비관적이라는 의미이므로 사업 축소와 정원 감축 등을 검토하고, 일시사업 수행자라는 이유로 비정규직을 정규직으로 전환하지 않는 공공기관의 해당 사업에 대해서는 예산 지원 축소 또는 사업 폐지 등을 검토할 필요가 있다.⁹⁾ 「기간제법」 예외사항에 속하더라도 전환 재검토 필요하며 비정규직 근로자도 최소한 4대 보험 가입과 퇴직금은 지급받을 수 있도록 처우 개선 권고가 필요하다. 정규직 전환된 근로자에 대해서도 호봉제를 적용할 경우 향후 인건비가 증가될 우려가 있으므로 예산편성 지침과 예산집행 지침상 호봉제 허용 규정은 삭제를 검토해야 한다.

9) 예: 위탁사업을 수행하는 고용노동부 산하 근로복지공단은 일시사업 종사자라는 이유로 두루누리 사업 종사자 403명을 전환 대상에서 제외했는데 동일한 사업을 수행하는 보건복지부 산하 국민연금공단은 두루누리 사업 종사자를 상시업무자로 분류하고 전환 가능 인원에 포함시킴, 두루누리 사업은 국정과제에 포함된 사업으로 계속 사업이 예상되며 필요한 사업이나 근로복지공단은 일시사업으로 구분했으니 근로복지공단의 두루누리 사업을 국민연금공단으로 통합 이관 검토 필요

참고문헌

- 김유선, 『서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구』, 한국노동사회연구소, 2012.
- 라영재, 『공공기관 비정규직 및 간접 고용 실태 분석』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 박한준, 『공공기관 채용현황 및 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 경향신문, 「한화, 비정규직 2,043명 정규직 전환」, 2013.01.28.
- 뉴스핌, 「SK텔레콤, 비정규직의 정규직 전환 재무적 부담 없다」, 2013.05.02.
- 한국경제신문, 「지자체장 내년 지방선거 출마 때 지지율은 박원순 49%, 홍준표 35%」,
2013.06.26.
- 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 재원 조사」, 2013.



II. 산업별 공공기관 정책

7. 중소기업 지원을 위한 공공기관의 장기적 역할 설정

송신형·유승현

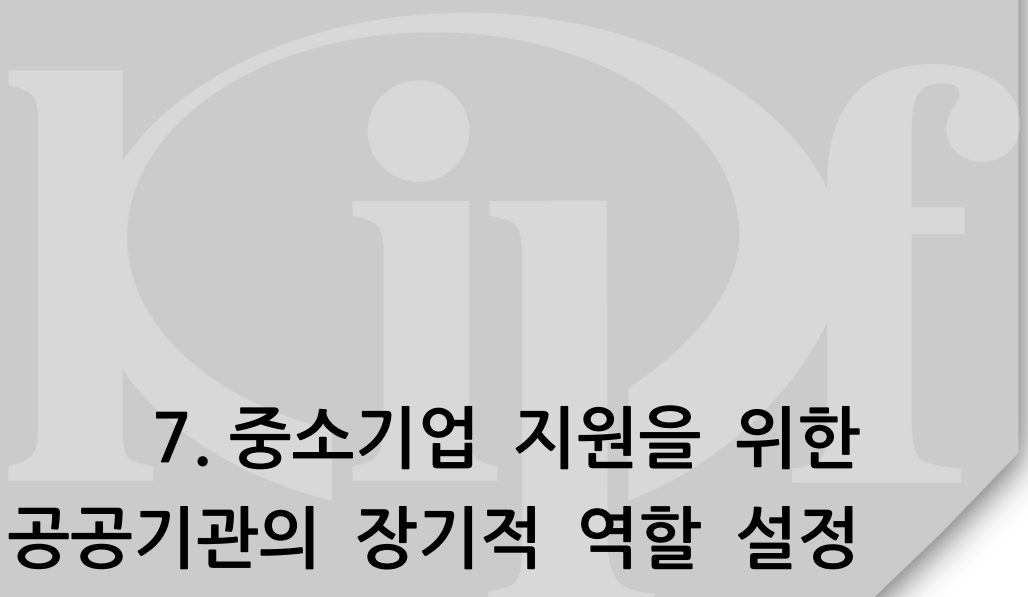
8. 공공기관 통합에 따른 임금체계 일원화 분석

: 연구재단과 환경공단을 중심으로

나진희

9. 자원개발 공기업의 해외투자사업 리스크관리 역량분석

김윤승·이강신



7. 중소기업 지원을 위한 공공기관의 장기적 역할 설정

송신형 · 유승현

중소기업 지원을 위한 공공기관의 장기적 역할 설정

송 신 형 · 유 승 현

목 차

I. 서 론: 문제의 제기	170	3. 소상공인 지원정책의 부족	188
II. 선행연구 분석	172	4. 중소기업·보호 위주의 지원정책	189
III. 중소기업 지원정책 추진 현황	174	V. 공공기관의 중소기업 지원제도 개선방안	191
1. 현행 중소기업 지원체계 분석	174	1. 정책금융 지원제도의 효율화	191
2. 기관별 중소기업 지원정책 현황	178	2. 수출 지원제도의 재정립	192
IV. 공공기관이 수행하는 중소기업 지원제도의 문제점	181	3. 소상공인 지원정책 강화	193
1. 정책금융 지원제도 및 대상의 중복	181	4. 보호주의적 지원정책 탈피	194
2. 수출 지원제도의 복잡성	185	VI. 결론 및 시사점	194
		참고문헌	196

Abstract

우리나라 경제의 근간을 이루고 있는 중소기업은 경기를 부양하고 신기술을 창출할 수 있는 성장 동력이라 할 수 있다. 그러나 중소기업의 성장을 위한 정부 및 공공기관, 지자체 등 정책적 노력에도 불구하고 이에 대한 실효성이 낮은 것으로 지적되고 있어 관련 제도의 정비가 요구되고 있다. 현재 1천여 개 이상의 중소기업 지원정책이 난립하고 있으나 수요자 중심의 서비스가 이루어지지 못하고 있으며 대기업과 중소기업간 불균형 문제는 해결해야 할 숙원사업으로 남아있다. 본 연구에서는 공공기관이 수행하는 중소기업 지원정책에 대한 문제점으로 정책자금 지원의 중복, 수출지원제도의 복잡성, 중소기업 보호 위주의 지원정책, 소상공인에 대한 지원정책 부족을 제시하였다. 현재 중진공으로부터 중복 수혜를 받거나 중진공 자금지원 이후 다른 정책금융기관으로부터 중복으로 지원받은 기업이 상당한 숫자에 달하고 있다. 또한 중앙정부 및 지자체, 공공기관, 협회 및 단체 등 여러 기관을 통해 수출 지원정책이 운영되고 있어 신청절차가 너무 복잡하다는 비판이 제기되기도 하였다. 한편 서민경제 안정과 일자리 창출을 위해 소상공인의 경쟁력을 높일 수 있는 방안이 절실함에도 불구하고 다른 분야에 비해 지원체계가 미약한 상황으로 파악되었다. 따라서 본 연구에서 현재까지 중소기업 지원정책을 수행하고 있는 정부부처, 지자체 및 공공기관, 유관기관의 현황 및 지원제도를 살펴보고 국내 중소기업들의 경쟁력 강화를 위해 공공기관의 장기적 역할에 대해 논의하고자 한다.

I. 서 론: 문제의 제기

2011년을 기준으로 살펴보면, 우리나라 전체 사업체 수 323만 4,687개 가운데 중소기업이 99.9%(323만 1,634개)를 차지하고 있어 영국(99.9%), 일본(99.0%), 대만(97.6%), 미국(99.7%)¹⁾과 비슷한 수준을 보이고 있다. 반면 중소기업의 종사자 수 비중은 한국(86.9%)이 일본(76.1%), 대만(77.9%) 등 다른 국가에 비해 훨씬 높은 편이며 대부분의 일자리를 책임지고 있어, 사실상 우리나라 경제의 근간을 이루고 있다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 중소기업 현황정보(1인 이상 전 산업 기준)

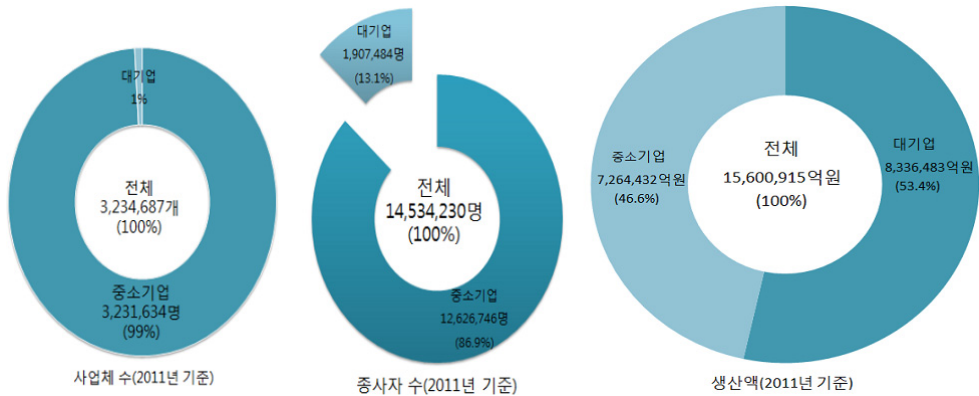
(단위: 개, 명, %)

		2008	2009	2010	2011
사업체 수	전체	3,046,958	3,069,400	3,125,457	3,234,687
	중소기업	3,044,169	3,066,484	3,122,332	3,231,634
	(비중)	99.9	99.9	99.9	99.9
	대기업	2,789	2,916	3,125	3,053
	(비중)	0.1	0.1	0.1	0.1
종사자 수	전체	13,070,424	13,398,497	14,135,234	14,534,230
	중소기업	11,467,713	11,751,022	12,262,535	12,626,746
	(비중)	87.7	87.7	86.8	86.9
	대기업	1,602,711	1,647,475	1,872,699	1,907,484
	(비중)	12.3	12.3	13.2	13.1

자료: 중소기업중앙회(2013.5 중소기업 위상지표)

1) 자료: 중소기업중앙회, 『해외중소기업통계』(미국은 2010년, 한국, 대만, 독일, 영국은 2011년, 일본은 2009년을 기준)

[그림 1] 한국경제에서 중소기업이 차지하는 비중



자료: 중소기업중앙회(2013.5 중소기업 위상지표)

중소기업은 고용과 경기를 부양하고 신기술을 창출하며 경제의 불균형 문제를 시정할 수 있는 성장 동력으로 볼 수 있다. 산업구조가 고도화·, 다양화되면서 다품종·소량 생산체제를 구축해야 할 필요성이 높아지는 가운데 글로벌 경쟁의 심화로 대기업의 위상이 약화되고 국내 산업의 공동화가 진전됨에 따라 중소기업 역할은 더욱 중요시되고 있다. 현재 제조업 분야 부가가치의 50.6%를 중소기업이 창출하고 있으며, 특히 부품·소재 관련 분야에서는 중소기업이 98.9%를 차지하여 중소기업 경쟁력이 우리 산업 전체의 경쟁력 수준을 좌우할 수 있다.(2009년 기준)²⁾

한편으로는 우리 중소기업이 중견기업으로 성장하기보다는 중소기업의 범주 안에서 안주하려는 경향이 강하게 나타나고 있는 것으로 조사되었다. KDI 보고서(2005)³⁾에 따르면 중소기업에 중견기업으로 성장한 경우가 0.13%에 불과하여 중견기업 육성이 시급한 과제로 대두되고 있다.

하지만 중소기업의 성장을 위한 정부 및 공공기관, 지자체 등 다양한 주체의 정책적, 제도적인 노력에도 불구하고 이에 대한 실효성이 낮은 것으로 지적되고 있으며, 관련 제도의 재정비가 요구되는 상황이다. 1960년대부터 경제개발정책의 일환으로 설립되어 운영되어 온 중소기업 지원기관들에 대한 기능 중복⁴⁾ 및 업무의 비효율성 등에 관한 문제가 제기되었다. 현재 우리나라에는 1천여 개 이상의 정부차원의 중소기업 지원정책이 난립⁵⁾하고 있

2) 『중소기업 해외진출을 위한 지원기관 거버넌스 구조 재정립에 관한 연구』(성균관대학교, 2010)

3) 김주훈 편, 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』, 한국개발연구원, 2005.

4) A기업은 2010년 3개 부처, 5개 사업을 통해 매출의 50%가 넘는 3.8억원 수혜

으나 수요자 중심의 서비스 제공이 이루어지지 못하고 있으며 여전히 대기업과 중소기업 간 불균형 문제는 해결하기 힘든 숙원사업으로 남아있는 실정이다. 최근들어 대두되고 있는 대한무역투자진흥공사와 중소기업진흥공단간의 중소기업 수출 지원사업의 기능 중복 문제뿐 아니라 한국무역협회, 중소기업청, 중소기업 중앙회 등 유관기관 및 협회, 각 시도 지자체 등에서 다양한 채널을 통해 진행되고 있는 중소기업 지원정책에 관한 고찰이 필요한 시점이다.

중소기업이 우리 경제에서 차지하는 비중이 높아졌음에도 불구하고 중소기업 지원에 대한 논란은 수그러들지 않고 있는 상황이며 중소기업 지원예산이 증가할수록 일각에서는 중소기업 지원예산은 퍼주기 식이라는 주장이 끊임없이 제기되고 있다. 따라서 본 연구에서는 국내 중소기업의 성장과 발전을 위해 전반적인 중소기업 지원제도의 문제점 및 개선방안을 살펴봄으로써 중소기업들의 경쟁력 강화를 위한 방향을 제시하고자 하였다. 또한 향후 중점을 뒤편해야 하는 지원방안의 우선순위 설정 및 이에 따른 공공기관의 역할에 대한 논의를 해 보고자 한다.

II. 선행연구 분석

정용우·김관진(2010)은 중소기업을 운영하고 있는 현장의 경영자들과의 면담 및 자료 수집을 통해 실질적 지원방법들을 분석하고 그에 따른 최종 정책대안을 도출하였다. 중소기업의 경쟁력 강화를 위해 정부의 지원정책 중 핵심적인 사항이라 할 수 있는 금융 지원정책, 조세 지원정책, 해외진출 지원정책에 대해서 연구함으로써, 국내 중소기업들이 경쟁력 강화를 실현시키는 데 방향을 제시하고자 하였다. 중소기업 정책금융의 문제점으로 지원기관의 중복과 절차의 복잡성, 간접금융에 지원이 편중되어 있음을 지적하고, 정부의 의지대로 자금이 필요한 중소기업에 효율적으로 배분되기 위해서는 부처 간 이기주의를 극복하고 정부 시책 간의 연계성을 강화하기 위한 노력이 필요하다고 강조했다.

이기영·조영삼(2011)의 연구는 중소기업 정책금융의 지원체계와 성과에 대한 미시적, 거시적 분석을 통해 문제점과 개선방안을 모색하고자 하였다. 이들은 정책금융공사의 온렌딩

5) 14개 중앙부처, 17개 지자체에서 추진중인 13조원 규모의 1,301개 지원사업에 대한 통합관리 미비

(On-lending) 대출, 신용보증기금과 기술보증기금의 보증사업, 정부의 정책자금 등 금융지원이 과다한 것에 우려를 제기하면서 정책금융지원의 성과를 평가하기 위한 기준이 제대로 마련되어야 함을 강조했다. 중소기업청의 정책자금이나 신용보증의 경우, 시장금융과의 결합성이 우려할 만한 수준이 아니므로 현재 수준을 안정적으로 유지하여 지원 대상의 적정성을 확보하기 위해 노력을 기울일 필요성을 제기하였다. 한편 온렌딩(On-lending) 대출제도는 특성상 은행 적격업체를 중심으로 지원기능을 수행하는 것이 불가피하지만, 안전자산을 중심으로 제도의 취지가 약화될 수 있는 만큼 은행들이 대출에 소극적인 기업군으로 대출 범위를 확대할 필요가 있다고 주장하였다.

한국정책학회 보고서(2007)⁶⁾에서는 참여정부의 중소기업 지원정책의 특징과 내용을 살펴봄으로써 어떤 성과와 문제점을 갖고 있는지 분석하여 지원정책의 개선방안에 대해 논의하였다. 또한 미국, 영국, 일본, 독일 등 해외 중소기업 지원체계를 통해 정책적 시사점을 도출하고, 중소기업청의 향후 기능 및 조직에 대한 재설계 방안에 대해 다루었다. 이들은 현행 중소기업 지원체계의 문제점으로 중소기업 서비스의 중복적 시행, 중소기업 지원기능의 다원화 필요성, 기관 간 의사소통 및 네트워크 부족 등을 제시하며 중복구조가 경쟁원리에 입각하여 고객으로 하여금 질 높은 서비스를 제공받도록 하는 장점을 갖고 있다고 보았다.

오철호 외(2012)에서는 중소기업 정책의 변화 과정을 분석하고, 급증하는 정책 수요에 부응하는 미래의 정책 진행방향을 탐색하려고 하였다는 데 그 의의가 있다. 중소기업 정책의 추진방향, 추진주체(주관주체, 지원주체, 협조주체, 참여주체), 이들의 역할(기능) 규명 및 네트워크화, 정책 실현방향 등에 대해 제시하였다. 그는 중소기업 지원정책의 시기별 변화 과정을 통해 현 지원체계에 대한 시사점을 얻고자 하였으며, 중소기업 정책과 중소기업청의 성과에 대한 전문가의 심층인터뷰를 통해 중소기업 지원정책의 기능별 평가 결과를 살펴보았다. 가장 효과적인 정책들로는 단체 수의계약제도, 중소기업 고유 업종 등 중소기업 판로 지원정책(37.0%)이라는 응답이 가장 많았으며, 다음으로는 창업기업 지원(22.2%), R&D 지원 등 기술혁신형 중소기업 육성정책(14.8%)으로 나타났다.

정지호·이병현(2005)은 중소기업 지원정책을 기능별로 분류하여 ① 자금 및 창업 지원 ② 기술 지원 ③ 영업 및 마케팅 지원 ④ 생산성 향상 및 구조조정 ⑤ 정보화사업 ⑥ 인력 지원 ⑦ 외부연계 및 기업 간 협력 등으로 정리하고 사례분석을 통하여 사업목표 정책기획 및

6) 한국정책학회, 『중소기업 지원정책 성과분석 및 지원행정 효율화 방안』, 2007.

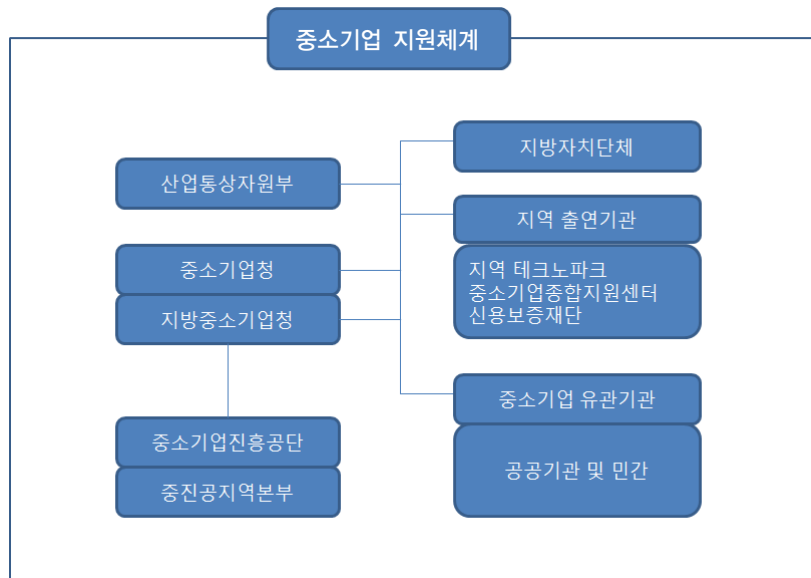
집행과정을 분석하였다. 영업 및 마케팅 지원과 관련하여 중소기업의 수출활동에 대한 몇몇 사례를 제시하면서 중소기업 지원정책이 중소기업의 수요를 반영한 현장 중심의 정책이 되지 못하고 있음을 문제점으로 제시하였다.

Ⅲ. 중소기업 지원정책 추진 현황

1. 현행 중소기업 지원체계 분석

현재 중소기업 지원체계는 산업통상자원부, 중소기업청을 비롯하여 15개의 중앙부처와 지방자치단체 및 공공기관, 중소기업 유관단체 등으로 구성되어 있다. 중앙정부 및 중소기업청(지방 중소기업청 포함)과 지자체, 공공기관 등 유관기관의 중소기업 지원체계를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 2] 중소기업 지원체계 현황



가. 정부부처의 역할

산업통상자원부는 상업, 무역, 공업, 외국인투자, 정보통신산업, 산업기술 연구개발 정책 등에 관한 사무를 관장하고 있으며, 지식경제 및 산업정책을 수립하여 추진하고 있다. 구체적인 업무로는 지식경제기반 산업구조의 구축을 위한 시책을 수립, 추진하고 있으며, 산업구조 고도화 및 기업 구조조정의 촉진에 관한 사항, 유통구조의 선진화 및 유통산업 발전시책의 수립, 추진 등 지식경제산업 전반에 걸친 다양한 업무를 추진하고 있다.

한편 중소기업청은 산업통상자원부의 외청으로 설립되었으며 중소기업 지원 관련 행정을 전담하는 정부기관으로 볼 수 있다. 중소기업 지원정책의 방향을 제시하고, 새로운 정책을 수립하며 동시에 집행기능을 수행하고 있다. 중소기업청의 중소기업 지원시책은 정책자금 지원, 신용보증, 중소기업매출, 채권보험, 인력지원, 벤처기업 지원, 기술혁신 지원, 정보화 지원, 판로 지원, 수출 지원, 여성기업 지원, 장애인 지원, 소상공인 및 재래시장 지원 등으로 분류된다.

지방중소기업청(중소기업청 산하)은 큰 흐름에서 중앙정부의 지방 중소기업 지원에 대한 종합창구로서의 역할을 수행하고 있고, 대체로 벤처 지원, 창업기반조성, 기술혁신 지원 등으로 구분된 기능을 수행한다. 이러한 기능의 특성은 지역 중소기업 종합지원기관으로 지역 중소기업 지원기관 간 업무협약의 및 조정, 중소기업 제품의 시험 및 분석 지원, 기술경쟁력 강화를 위한 각종 지원사업, 수출지원센터 운영, 지역 소상공인 지원, 중소기업 정보화 지원 등으로 요약될 수 있다(중소기업청, 2008).

나. 지방자치단체의 역할

지방자치단체에서는 자율적으로 처리한다는 측면에서 지역 내 중소기업에 대한 지원을 담당하고 있고, 구체적으로 지방자치단체 산하에 중소기업 종합 지원센터와 지역신용보증기금이 설치되어 자금 지원 및 각종 기술, 인력, 교육 등 지원기능을 하고 있다. 지자체는 지역특화산업육성, 지자체가 보유하고 있는 시설 및 입지 등 인프라 위주로 지원하며 지역 여건에 맞는 관련 시책의 개발과 추진, 중소기업 종합 지원센터 및 테크노파크 운영 등을 수행한다. 또한 중소기업청으로부터 위임받은 업무를 대행하거나 중소기업청과 공동 예산을 편성하여 사업을 실행하거나 기본계획은 중소기업청이 세우고 세부계획은 지방자치단체가 독자적으로 세워 실행하기도 하는 구조이며, 특히 지방자치단체는 중소기업청 외에 중앙

부처인 산업통상자원부와 교육과학기술부의 위탁사업도 추진하는 구조를 가진다. 보다 구체적으로, 시도 광역자치단체는 지역 중소기업의 육성을 위해 관련 정책수립 및 집행업무를 수행하는데 유관기관인 지역 중소기업 종합지원센터, 지역 지식재산센터, KOTRA 지역 무역관 등과 연계하여 각종 사업을 추진하고 있다. 지방자치단체는 대체로 산업입지 제공 및 기업유치활동 지원, 홍보 및 판로 지원, 기업 지원, 유망 중소기업 육성, 해외마케팅 및 수출 지원, 산업인력 지원, 지역 전략산업 육성, 창업교육 및 기술개발 관련 사업 등을 수행한다고 볼 수 있다.

다. 중소기업지원 유관기관의 역할

공공기관 중 중소기업 지원을 기관의 주된 기능으로 두고 있는 기관으로는 중소기업진흥공단, 중소기업유통센터, 중소기업기술정보진흥원, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국정책금융공사, 한국수출입은행, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 신용보증재단, 한국벤처투자, 산업기술평가관리원, 산업기술진흥원, 창업진흥원 등이 있다. 설립목적에 따라 지원분야별·기능별로 중소기업 지원정책을 담당하고 있으며, 각 주무부처가 수립한 정책에 따라 실질적인 정책집행 기능을 수행하고 있다. 중소기업 지원기능을 담당하고 있는 대표적인 공공기관으로는 중소기업진흥공단을 들 수 있다.

중소기업진흥공단은 중소기업청이 마련한 시책에 따라 개별기업을 대상으로 지원사업을 집행하고 있으며, 중소기업 지원정책 중에서 정부 위탁업무를 주된 기능으로 하고 있다. 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」에 의거하여 설치된 ‘중소기업진흥 및 산업기반기금’의 운용 및 관리주체로 중소기업구조 고도화자금, 중소기업 창업지원자금, 지방중소기업 육성자금, 산업기반자금 등 4개 자금을 통합·조정한 중소기업진흥자금과 산업기반자금을 2008년부터 운용하고 있다. 중소기업의 해외수출 및 판로개척을 지원하고 중소·벤처창업과 소상공인 용자 등을 통해 창업기업을 지원하고 모태 조합출자사업으로 안정적인 벤처투자 재원 조성을 지원하며 구조조정 지원사업으로 경제력이 약화된 중소기업의 사업전환과 회생을 유도하는 등 중소기업의 경쟁력 강화와 회복을 유도하고 있다.

한편, 중소기업중앙회는 중소기업의 경영안정 지원, 중소기업제품의 판로확보 지원, 중소기업의 국제협력 및 수출촉진 지원, 협동조합 활성화 지원, 대·중소기업 상생협력 촉진, 지방중소기업 지원, 중소기업 제조물 책임단체보험사업 추진, 소기업·소상공인 공제제도 시행 등을 주요 기능으로 하고 있으며, 한국무역협회는 수출중소기업의 해외진출을 지원하기 위

한 중소기업 유관기관으로 수출컨설팅, 해외전시회 참가지원, 무역사절단 파견, 무역인프라 확충, 무역 관련 교육연수 및 조사연구 등 5개의 사업을 추진하고 있고 주로 수출 초기단계에 대한 지원이 이루어지고 있다.

전경련 중소기업협력센터는 대기업과 중소기업 간 동반성장을 촉진함으로써 우리 기업의 발전을 도모하고 국가경제발전에 기여하는 것을 목적으로 중소기업 경영애로 해소와 경영역량 강화를 지원하고 대기업을 퇴직한 인력을 중소·중견기업에 알선하는 재취업 지원사업 등을 수행하고 있다.

〈표 2〉 중소기업 지원주체 및 역할

지원주체		역할	지원분야
중앙정부 (총 14개)	산업통상자원부	지식경제 및 산업 전반에 걸친 다양한 정책수립 및 집행	수출입, 해외투자, 연구개발, 유통산업, 산업구조조도화, 기업구조조정 등 산업 전반
	중소기업청 (산업통상자원부의 외청으로 산자부 정책기능 이관 수행)	중소기업지원 전반에 대한 정책수립기능+ 조정기능	중소기업 지원 관련 모든 기능 담당: 자금, 인력, 기술, 창업, 지식서비스, 교육, 판로지원, 소상공인 및 재래시장, 기타
	(지방중소기업청)	중소기업청 정책의 실질적인 집행기능 수행	벤처, 창업지원 기술혁신지원, 지역중소기업에 대한 포괄적 정책지원
	정부 각 부처(12개): 고용노동부, 교육부, 환경부, 농림축산부, 국토교통부, 금융위, 기획재정부, 특허청, 방위사업청, 관세청, 식약청, 문화체육관광부	중기청이 전체의 사업의 40%, 예산의 61%를 차지하며, 다른 부처는 소규모로 지원하고 있음	인력, 교육, 자금, 창업, 판로 및 수출, 지식서비스 등 다양한 사업 수행
지방자치단체	16개 시도 광역자치단체 (1개 특별시, 6개 광역시, 9개 도)	지방자체재원을 바탕으로 지역내 중소기업 육성을 위해 정책수립 및 집행업무 수행 - 지자체 산하 중소기업종합지원센터 및 신용보증기금이 설치되어 자금 및 기술, 인력, 교육 등을 지원	산업입지제공/ 기업유치활동 지원/ 홍보 및 판로지원/ 기업지원/ 유망중소기업 육성/ 해외마케팅 및 수출지원/ 산업인력지원/ 지역 전략산업 육성, 창업교육 및 기술개발 관련 사업 등을 수행
중소기업 유관기관	공공기관: 중소기업진흥공단	중소기업청 산하 공공기관으로 중소기업 지원정책 가운데 정부 위탁업무가 주된 기능	중소기업 지원 관련 모든 기능 담당: 자금, 인력, 기술, 창업, 지식서비스, 교육, 판로지원, 소상공인 및 재래시장, 기타

<표 2>의 계속

지원주체	역할	지원분야
중소기업 유관기관	공공기관(15개) : 중소기업유통센터, 중소기업기술정보진흥원, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국정책금융공사, 한국수출입은행, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 신용보증재단, 한국벤처투자, 산업기술평가관리원, 산업기술진흥원, 창업진흥원, 소상공인진흥원, 시장경영진흥원 - 정부의 중소기업지원정책의 보완적 역할 수행 - 설립목적에 따라 분야별/기능별 중소기업지원 담당 - 주무부처의 정책수립에 따라 실질적인 정책집행 기능 담당	중소기업 기능별 지원 : 판로 지원, 기술, 수출, 자금, 창업, 컨설팅 등 지식서비스, 교육, 소상공인 및 재래시장, 기타
	민간기관 : 중소기업중앙회, 한국무역협회, 대한상공회의소, 전경련 등 - 회원기관 중 중소기업의 애로사항 해결 및 지원 - 기능별/ 분야별 중소기업 지원을 통한 민간경제 활성화	중소기업 기능별 지원

2. 기관별 중소기업 지원정책 현황

가. 정부 및 지자체의 중소기업 지원정책 현황

중소기업 지원정책을 수행하고 있는 정부기관으로는 산업통상자원부와 12개 각 부처, 중소기업청(지방중소기업청 포함)이 있다. 산업통상자원부의 경우, 중소기업뿐 아니라 우리나라 산업 전반에 걸친 정책을 수립 및 집행하는 역할을 맡고 있어 사실상 중소기업정책 전반을 담당하는 기관은 중소기업청이라고 할 수 있다.

중소기업 지원이 주목적이거나 중소기업 지원의 비중이 30% 이상인 모든 사업을 기준으로 할 때, 13개 중앙부처의 203개 사업(10조 867억원), 16개 지자체의 920개 사업(2조 2,112억원)으로 구성되어 있다.⁷⁾

7) KOSBI, 『2012년도 중기지원사업 분석 및 평가』.

〈표 3〉 중소기업 지원정책 규모

구 분	2012년도	
	중소기업 관련 예산	사업 수
중 앙	100,867억원	203개
지자체	22,112억원	920개
합 계	122,979억원	1,123개

현재 지자체나 중앙부처 등에서 중소기업 지원을 하는 분야는 자금, 인력, 해외판로, 교육, 청년인턴제도 등으로 다양하다. 중앙부처의 경우, 기술개발과 인력 지원의 비중이 높은 반면 지자체의 경우는 자금 지원과 소상공인 지원의 비중이 높다. 유사하거나 중복되는 정책은 지원 대상에 대한 정부의 조정기능이 없어 실제로 몇 개인지 모호하며, 세부사업이 다르지만 사업 내용과 목적이 유사한 경우가 많다. 중소기업체제를 위한 정책자금 지원의 경우, 경상남도(경영안정자금), 창원시(중기육성자금, 경영안정자금) 등 지방자치단체 및 중소기업진흥공단(경영안정자금), 기업은행(기업구매자금대출), 한국수출입은행(수출금융)경남본부 등이 있다.

중소기업의 해외판로 지원의 경우, 경상남도(국제박람회, 중기제품 수출지원), 창원시(수출마케팅지원), 중소기업진흥공단(중소기업 해외마케팅 지원, 해외수출상담회, 해외전시회, 무역사절단 등), 무역협회 경남본부, 경남테크노파크, 코트라 등이 나서고 있지만 지원하는 내용이 서로 중복되거나 비슷해서 통합이나 차별화된 지원책이 요구되는 상황이다.

청년인턴제도 역시 고용노동부와 경상남도가 비슷한 내용의 사업을 운영기관만 달리 지정해 시행하고 있다. 고용노동부는 창원 문성대학과 이노비즈협회 경남지회, 경남경총 등 4개 기관을, 경남도는 1개 기관을 선정, 인턴에게 6개월간 매달 인건비로 80만~90만원을 지원하고 있다.

나. 공공기관의 중소기업 지원정책 현황(별첨 1] 참고)

앞서 서술한 바와 같이 중소기업 지원을 기관의 주된 기능으로 두고 있는 공공기관으로 중소기업진흥공단, 중소기업유통센터, 중소기업기술정보진흥원, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국정책금융공사, 한국수출입은행, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 신용보증재단, 한국벤처투자, 산업기술평가관리원, 산업기술진흥원, 창업진흥원 등이

있다. 공공기관에서 추진하고 있는 중소기업 지원제도 및 정책의 구성요소를 보면, 금융 지원, 판로 지원(수출판로지원, 국내지원), 인력·컨설팅·기술·창업 지원, 정보화 지원, 세계 혜택 등이 있으며, 이러한 유형별 지원정책을 통해 중소기업의 고용증대 및 안정화, 기술 개발 촉진, 수출 증대를 통한 경제성장에 기여하는 것을 목표로 함을 알 수 있다.

다. 관련 단체 및 협회의 지원정책 현황

중소기업중앙회, 한국무역협회, 전경련 중소기업협력센터 등 중소기업 유관기관에서도 중소기업 지원프로그램을 운영하고 있으며, 이들 기관에서는 회원기관인 중소기업의 애로 사항을 해결하고 기능별·분야별 중소기업 지원을 통해 민간경제 활성화를 목표로 하고 있다. 중소기업중앙회는 중소기업의 경영안정 국내외 판로개척, 협동조합 활성화, 대·중소기업 상생, 지방 중기지원과 소상공인 지원 등 중소기업지원의 각 기능별 역할을 수행하고 있다. 한국무역협회는 수출기업에 대한 지원업무와 관련하여 조사 및 연구, 정보제공 및 자료의 간행, 해외시장 개척 및 전시, 정부 수입업무, 상담, 거래알선 및 대행업무, 통상협력 및 홍보, 무역센터 운영, 기타 무역진흥에 필요한 사업 등 다양한 사업을 통해 7만여 개 수출기업들의 이익을 대변하고 애로사항을 해결하기 위해 노력하고 있다. 한편, 전경련 중소기업협력센터의 주된 사업은 전반적으로 자금지원보다는 비즈니스 멘토링, 경영닥터제, 중소기업 종합경영진단 등 경영컨설팅 지원기능과 중장년 재취업 지원사업 등 인력지원을 중심으로 대기업과 중소기업의 동반성장을 통해 중소기업이 자생력을 갖출 수 있도록 돕는 기능을 수행하고 있다.

Ⅳ. 공공기관이 수행하는 중소기업 지원제도의 문제점

1. 정책금융 지원제도 및 대상의 중복

가. 다원화된 지원체계로 인한 자금지원 중복

자금은 기업의 경영활동에 있어 중요한 핵심요소 중의 하나로 자금운영에 문제가 발생하면 경영활동이 위축되고 더 이상 사업을 지속하지 못하는 경우가 많다. 따라서, 기본적으로는 무차입 경영이 기업 활동에 이상적이고 바람직하나, 대부분의 기업에서 여건상 외부자금의 활용은 불가피하기 때문에 기업은 자금조달 운영 및 활용을 위한 역량확보에 적극적인 관심을 기울일 필요가 있다. 중소기업의 경우, 대기업에 비해 대부분의 경영자원이 열세에 있기 때문에 중소기업을 위한 정책금융은 대기업 금융, 가계금융과는 다른 특징을 갖고 있다. 금융기관 입장에서 중소기업은 인력, 마케팅, 정보력 등이 취약하고 신용리스크가 높으며, 정보의 비대칭성으로 인해 정확한 신용파악이 곤란하고 건별 취급액이 낮아 취급비용은 과다한 반면 엄격한 금리적용이 힘들어 수익성은 낮은 단점이 있다. 반면, 수요자인 중소기업의 입장에서는 대기업에 비해 차입금리, 담보 등 차입조건이 상대적으로 불리하고 대부분의 금융기관은 경기 하강기에 중소기업 대출금을 우선적으로 회수하거나 축소하는 등 대출 시장이 불안정한 모습을 보인다. 이에 따라 정부는 중소기업이 금융시장에서 자금을 원활하게 조달할 수 있도록 자금조달상의 애로사항을 보완하는 형태로 중소기업에 대한 정책적 금융 지원을 실시하고 있다.

그러나, 현재 중소기업의 정책자금을 공급하는 지원체계가 다원화되어 있어서 동일 중소기업이 중복 수혜를 받거나, 지원목적과 괴리된 기업에 자금지원이 이루어질 가능성이 높은 상황이다. 중소기업 정책금융기능을 수행하는 공공기관으로는 중소기업진흥공단(중진공), 신용보증기금(신보), 기술보증기금(기보), 정책금융공사, (주)한국벤처투자(모태펀드)이 있으며, 그밖에도 한국은행, 중소기업청 및 정부 각 부처, 지방자치단체에서도 자금 지원을 실시하고 있다.

〈표 4〉 중소기업 정책금융의 지원제도 및 지원기관

지원기관	지원제도	주요내용	비고
한국은행	중소기업 의무대출	각 금융기관이 원화금융자금 대출금 증가액을 기준으로 일정비율을 중소기업에게 대출해 주도록 지원	
	총액 한도대출	시중유동성과 중소기업 및 지역금융 동향 등을 감안하여 금통위가 정하는 한도 범위내에서 금융기관이 취급한 중소기업 대출실적을 기준으로 금융기관에 자금을 지원	
신용보증기금 기술보증기금지역 신용보증재단	신용보증	신용거래에 따른 위험부담을 경감시켜주기 위해 물적 담보력이 부족한 기업에 대해 채무이행을 보증	
중소기업진흥공단	중기청 위탁 정책자금	중소기업 경쟁력 강화를 위해 재정자금을 이용하여 중소기업을 지원, 기업평가등급 B+ 이하 기업만을 지원	협의 정책 자금
중기청 이외 부처	정책자금	각 부처 소관산업의 중소기업 지원	광의 정책 자금
지자체	지방중소기업 육성자금	지방중소기업 육성자금과 병행하여 지자체별로 자체조성한 재원으로 이차보전하는 방식으로 지역중소기업을 지원	
정책금융공사	간접대출 (on-lending)	온렌딩(전대제도) 방식으로 은행과 리스크분담 및 간접투자제도 등을 통해 중소기업 정책적 지원(정책금융채권, 글로벌본드 발행 등을 통해 조달한 자금)	
한국벤처투자	모태펀드	벤처캐피탈의 벤처기업에 대한 투자유도를 위해 매년 일정금액의 투자펀드를 조성하여 지원	

중진공은 중소기업청의 위탁을 받아 중소기업에 대한 직접 대출 업무를 수행하는 기관으로서 정부의 재정지원과 자체수입으로 재원을 조성하여 정책자금 융자, 자본지출 사업을 통해 중소기업 자금을 지원하고 있다. 신용보증은 담보가 부족하여 자금조달에 애로를 겪는 중소기업이 금융기관으로부터 자금대출을 받을 수 있도록 각종 채무이행에 대하여 신용보증을 지원하는 것을 의미한다. 신용보증기금은 일반적인 중소기업에 대한 신용보증 제공을 중심으로 각종 금융지원을 시행하며 2010년 말 현재 전체 38조 7,810억원의 자금 중 99.93%의 비율인 38조 7,810억원을 중소기업에 지원하고 있다. 기술보증기금은 기술력이 우수한 혁신형 중소기업에 대한 보증 제공을 목적으로 2009년 말 현재 17조 1,448억원의 보증 지원 실적을 보이고 있다. 정책금융공사는 중소기업 육성, 지역개발, 사회기반시설의 확충, 신성

장동력산업 육성, 금융시장 안정을 위하여 필요한 자금 공급을 목적으로 설립되었으며, 중소기업 자금지원을 위하여 간접대출(전대), 위험분담, 간접투자(모태펀드) 등의 사업을 영위하고 있다. 한국벤처투자가 운영하는 모태펀드는 초기 혁신형 중소기업에 대한 투자 확대를 목적으로 2005년 설립된 간접투자펀드(fund of funds)로서 2009년 말 현재 1조 1,203억원을 중소기업투자펀드에 출자(약정액 기준)하고 있다. 한국은행의 경우, 총액한도대출과 중소기업 의무대출제도를 통해 금융기관이 중소기업에 대출을 늘리도록 유도하고 있으며, 각 부처와 지자체의 경우 산하기관이나 위탁 금융기관을 통해 정책자금 융자지원을 실시하고 있다. 정책자금 출자지원은 중소기업청 등 해당부처가 모태펀드에 출자하여 관리를 위탁하고 이를 모태펀드가 투자조합에 다시 출자지원하는 방식으로 이루어지고 있다.

중소기업 정책금융에 대한 여러 선행연구에서는 중소기업 정책금융 간 중복지원 및 동일한 중소기업이 중복수혜를 받고 있음을 지적하고 있다. 조영삼(2008)의 연구에 따르면, 해당 기관이 각각의 목적과 역할에 입각하여 개별적으로 지원해주는 경우가 많아 통일성과 효율성 측면에서 문제의 소지를 안고 있는 것으로 지적하고 있다. 또한, 『중소기업 정책자금 성과분석 및 차별화 방안 연구』(2012)에 따르면, 중진공의 정책자금 신청 이후 추가적인 정책자금을 지원받은 경험을 살펴본 결과, 전체 업체의 62.8%가 추가적인 지원경험을 응답했으며, 자금지원 선정업체와 탈락업체 간의 차이는 중복지원에 따른 영향이 클 것으로 예상하고 있다. 그리고, 이민호(2008)의 연구에서는 1994년부터 2005년까지 중진공의 정책자금 지원실적 자료를 바탕으로 자금을 지원받은 전체 3만 1,374개 업체 가운데 31.6%가 2회 이상 중복 지원을 받은 것으로 파악되며, 중진공 외의 정책자금을 지원받은 경우까지 확장하면 중소기업 정책자금 지원사업에서 상당한 중복지원 가능성을 지적하고 있다.

나. 보증기관 간 중복보증의 문제

최근 실물경기의 부진과 대내외 경기 불확실성이 지속되면서 중소기업의 경영상 어려움과 자금애로가 가중되는 상황에 있다. 특히, 향후 경기 부진이 상당기간 지속될 경우 금융권의 중소기업 자금지원이 위축되어 중소기업의 자금애로가 심화될 가능성이 있다는 우려가 제기되기도 한다. 이러한 상황에서 담보력이 취약한 중소기업과 기술, 창업기업 등의 경우 사업성, 기술성에 기반한 자금조달이 여전히 쉽지 않은 실정이다. 이처럼 기술력은 있지만 담보력이 약한 중소기업이나 소상공인에 대하여 신용력을 보강하여 은행권 등으로부터 자

금을 공급받을 수 있도록 지원하는 것이 신용보증제도이다.

우리나라의 공적 신용보증은 대상에 따라 여러 기관에서 수행하고 있으며 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 산업기반신용보증기금 등 6개 기관(기금)의 2012년 전체 보증공급 규모가 96.3조원(보증잔액 기준으로 125.6조에 해당)에 달한다. 2012년 기준으로 중복보증 현황을 보면, 신용보증기금은 기술보증기금과 4,977개 기업에 2조 792억원의 중복보증을 하고 있으며, 기술보증기금은 신용보증기금과 같은 수의 업체에 1조 5,778억원의 중복보증을 하고 있는데, 이는 각 기금의 전체 보증잔액의 5.3%와 8.9%에 이르는 규모에 해당한다.

〈표 5〉 신용보증기금과 기술보증기금의 중복보증 현황

(단위 : 개, 억원, %)

			2010	2011	2012	2013.1
신용 보증 기금	기술 보증 기금	업체 수	5,690	5,073	4,977	4,681
		금액	21,268	19,812	20,792	20,557
		비율	5.5	5.2	5.3	5.3
기술 보증 기금	신용 보증 기금	업체 수	5,690	5,073	4,977	4,681
		금액	16,130	14,994	15,778	15,279
		비율	9.3	8.8	8.9	8.7

자료: 국회예산정책처, 『보증기금사업 평가』, 2013.5.

중복보증은 여러 보증기금을 동시에 이용하는 기업에 대한 보증을 의미하며, 이러한 중복 보증이 많게 되면 보증재원 배분의 효율성을 떨어뜨리고, 고액보증이 될 우려가 있기 때문에 이를 해소하기 위한 정책적 의지와 노력이 필요한 상황이다. 양 보증기금은 정부의 '중소기업 금융지원체계 개편방안'(2005.6.23.)에 따라 '보증업무 특화 및 중복보증 해소를 위한 업무협약'(2005.12.28.)을 체결하여 기존 중복보증을 해소하기 위해 상호 이·수관을 실시하고, 신규 중복보증 억제를 위해 보증업무 특화영역을 구분하여 시행하여 왔다. 신용보증기금과 기술보증기금 간의 업무 영역에 대한 협약이 체결된 2005년 말 이후 중복보증이 많이 축소되기는 하였으나, 아직도 양 기금 간의 중복보증 잔액은 규모 면에서 큰 편이다. 그 원인은 금융위기 당시 한시적인 중복보증 허용 등 일부 불가피한 요인도 있었으나, 중복보증 잔액을 감축하기 위해서는 무엇보다 협약을 준수하려는 각 기관의 의지가 중요하므로 이에 대한 조치가 필요하다.

2. 수출 지원제도의 복잡성

기업의 글로벌화는 대기업뿐만 아니라, 중소기업에도 큰 영향을 미치고 있어 해외수출 및 직접투자와 같은 해외시장 진출과 관련하여 중소기업이 차지하는 비중이 급속도로 증가하고 있다. 우리나라 중소기업도 생산, 고용, 부가가치 창출 등에 있어 중요한 위치를 차지하고 있으나, 수출저변이 얇고 수출증가율도 낮아 전체 수출에서 차지하는 비중이 30% 수준에서 정체되고 수출 100만불 이하인 경우가 전체의 86%를 차지할 정도로 영세한 상황이다. 따라서, 향후 한국 경제의 성장잠재력 제고, 일자리 창출 등을 위해서는 중소기업의 해외진출 및 수출 확대가 필수적인 상황이다.

그러나, 해외시장은 언어, 통화, 거래문화, 법률적·제도적 환경 등이 국내와 크게 다른데다 중소·벤처기업의 경우 대기업에 비해 자금, 인력, 정보 등 보유자원과 사업경험이 부족하기 때문에 글로벌화 추진에 상당한 어려움과 실패 가능성이 존재하므로 신중한 접근이 필요하다. 이를 위해서는 정보제공, 국내단계 지원 및 인프라 구축, 해외현지 지원 등 중소기업의 해외진출을 위한 정부 및 유관기관의 적극적인 지원이 요구된다. 현재 우리나라의 중소기업 수출지원 체계를 살펴보면, 정부기관인 산업통상자원부와 중소기업청, 대한무역투자진흥공사(이하 KOTRA), 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금 등 공공기관, 중소기업 유관기관으로 한국무역협회, 중소기업중앙회, 대한상공회의소 등 다양한 기관이 정부의 위탁을 받거나 자체 예산으로 지원정책을 집행하고 있다. 이들 기관에서 중소기업 수출지원과 관련하여 수행하고 있는 중소기업 수출지원 사업들의 수도 2012년의 경우 무려 189개⁸⁾에 육박하는 상황이다.

〈표 6〉 지원기관 및 절차별 해외진출 지원정책 수

구 분	중소기업 진흥공단	KOTRA	유관기관 (공공기관 포함)	지자체 (시/도)	합계
무역교육 및 컨설팅	1		4	17	22
수출품 품질제고	1			6	7
정보제공 및 판매인프라 구축	2	2	3	6	13

8) 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제663호, 2013.6.3.

〈표 6〉의 계속

구 분	중소기업 진흥공단	KOTRA	유관기관 (공공기관 포함)	지자체 (시/도)	합계
수출절차 및 인증	1		2	15	18
해외마케팅	2	3	6	68	79
해외시장 접근		2	1	19	22
수출금융 및 보험	1		3	14	18
해외법인 및 지사설립	2	1	1		4
기타			2	4	6
합계	10	8	22	149	189

위의 표에서 나타난 바와 같이 공공기관 간, 공공기관과 민간기관 간의 수출지원 기능에 대한 역할이 명확히 구분되어 있지 않기 때문에 각 기관이 지원정책을 경쟁적으로 추진하고 있으며, 해외진출(수출) 단계별로 여러 기관에서 수많은 프로그램을 운영 중인 상황이다. 전반적으로 중소기업 해외진출 지원정책을 기업의 해외진출 단계별로 구분해보면, 수출준비 단계(60건) 및 해외진출단계(10건)보다는 해외마케팅 등 수출수행단계(119건)에 집중되어 있다. 구체적으로는 해외마케팅이 79건으로 가장 많고, 무역교육·컨설팅과 해외시장 접근지원이 각각 22건으로 다음으로 많은 수준을 보이고 있으며, 수출품의 경쟁력을 제고하기 위한 품질개선이나 본격적인 해외진출을 위한 해외법인 및 지사설립(4건) 등의 단계는 지원정책이 상대적으로 적은 상황으로 수출지원 간 불균형을 나타내고 있다. 수출지원 기관 간 중복된 부문을 살펴보면, 중소기업진흥공단, KOTRA, 한국무역협회의 수출 중소기업 정보제공 및 판매인프라 구축, 해외마케팅, 해외법인 및 지사설립 등의 지원사업에서 중복적인 지원이 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

중소기업의 해외진출 지원은 주로 중소기업진흥공단과 KOTRA가 수행하고 있는데, 중진공은 수출준비단계(수출역량강화사업 등) 및 해외진출단계(수출인큐베이터 및 해외민간 네트워크 등)에 지원사업이 집중하고 있고, KOTRA는 무역사절단 및 해외전시회 참가, 비즈니스 출장지원 및 해외지사화사업 등 수출수행단계(해외마케팅)에 집중하고 있다. 각 광역 지방자치단체(특별시, 광역시, 도 등)에서는 중앙정부(산업통상자원부, 중기청)의 사업을 벤치마킹하거나 자체적인 사업 및 예산을 확보하여 각각 8~28개의 중소기업 해외진출 지원사업

들을 시행 중에 있다. 이 중 해외전시회 및 박람회 참가지원, 통상사절단 및 시장개척단 참가 지원은 16개 지자체 모든 곳에서 시행 중인 사업이며, 해외전시회, 시장개척단 파견, 온라인 마케팅, 해외바이어 초청, 해외지사화 및 수출기업화 사업 등은 지자체가 벤치마킹을 통해 자체적으로 시행하고 있는 사업에 해당한다. 공공기관 및 정부부처 이외에 무역협회 및 중소기업중앙회 등 민간기관들도 다양한 역할을 수행하고 있는데, 무역교육 및 연수, 바이어 및 해외무역정보 제공(한국무역협회), 해외전시회 및 시장개척단 파견(한국무역협회, 중소기업중앙회)⁹⁾ 등에 집중되어 있는 상황이다.

이러한 중소기업 해외진출 지원정책과 관련하여 중진공의 설문조사¹⁰⁾ 결과, 중소기업이 밝힌 가장 큰 애로사항은 '지원정책 및 지원기관에 대한 정보 부족(30.7%, 93개사)'과 '신청절차 및 보고사항 등이 너무 복잡함(29.4%, 89개사)'을 꼽을 수 있으며, '지원정책 및 프로그램이 너무 복잡하게 구성되어 있다는 의견(17.5%, 53개사)'도 상당수를 차지하고 있다. 중소기업 수출 지원 정책이 복잡하고 다양하여 파악하기 어렵다는 지적은 2008년 이전에도 지속적으로 제기되었으나 쉽게 해결되지 않고 있는데 이는 중소기업 지원의 구조적이고 본질적인 특성에 기인하고 있기 때문이다.

이러한 문제를 인식하고 이명박 정부에서는 복잡·다양한 중소기업 수출 지원사업을 단순하게 정리하고자 2008년 공기업 선진화 정책을 추진하며 중소기업 수출지원 기관 간 업무 중복에 따른 예산 및 인력낭비, 수요자인 중소기업들의 혼란에 주목하여 중소기업 수출과 관련된 국내 업무와 해외업무를 각각 중진공과 코트라에 전담하도록 이원화하는 조치를 취하였고, 이에 따라 코트라는 국내 11개 무역관을 모두 폐쇄하고 대신 중진공에서 수출인큐베이터 17곳을 넘겨받았다. 그러나, 최근 박근혜정부는 국내와 해외로 이원화되었던 수출지원체계를 다시 다양한 기관의 중복·경쟁체계로 되돌리고자 하는 정책방향을 제시하고 있어 수출지원체계의 복잡성을 다시 심화시킬 가능성이 있다고 생각된다. 구체적인 조치사항으로 코트라는 해외수출인큐베이터 17곳 중 6곳을 중진공에 되돌려 주기로 하였으며 국내에는 '중소기업 수출지원센터'를 설립하여 중소기업청을 컨트롤타워로 두고 관련 기관에서 직원을 파견하도록 하고 있다.

9) 해외전시회 및 시장개척단 파견 등은 대부분 정부예산으로 진행되는 정부 위탁사업임

10) 중소기업진흥공단 DB기업들 중 303개 중소기업에 대하여 설문조사 실시(2012.5)

3. 소상공인 지원정책의 부족

소상공인은 전체 중소기업 사업자(312만개) 가운데 87.9%(275만개), 종사자의 37.7%(533만명)를 차지하는 등 서민경제의 근간을 이루고 있고, 지난 10년간 신규 일자리 321만개 중 37.0%인 119만개를 소상공인에서 창출하는 등 일자리 측면에서도 중요한 역할을 담당하고 있다. OECD 국가별 자영업자 비중¹¹⁾을 살펴보면, 우리나라(28.8%)가 OECD평균(15.9%)보다 1.8배 높은 수준을 보이고 있어 멕시코, 이탈리아를 제외하면 일본, 독일, 미국보다 자영업자의 비중이 높은 상황이다. 이처럼 소상공인 비중이 선진국에 비해 지나치게 많은 것은 낮은 진입장벽과 베이비붐 세대의 은퇴 등으로 생계형 소상공인의 창업이 급격하게 증가한 것을 주된 원인으로 볼 수 있다.

〈표 7〉 중소기업 및 소상공인 사업체 수, 종사자 수 현황

(단위: 개, 명, %)

구 분	전체	소상공인 ¹⁾		소기업		중기업		중소기업	
		수	비중	수	비중	수	비중	수	비중
사업체	3,125,457	2,748,808	87.9	3,002,333	96.1	119,999	3.8	3,122,332	99.9
종사자	14,135,234	5,333,561	37.7	8,056,436	57.0	4,206,099	29.8	12,262,535	86.8

주: 1) 소상공인: 제조업·광업·운수업 등(상시근로자 10인 미만)/ 기타(5인 미만)

최근 통계자료나 경제동향을 보면, 이처럼 중소기업 가운데 많은 비중을 차지하고 있는 소상공인이 유럽재정위기 등 대내외 불확실성 증대로 인한 내수 침체 우려, 대기업의 골목상권 진입 확대 등 경영 여건 악화로 인해 매우 어려운 상황에 처해있음을 알 수 있다. 2013년 2월 현재 소상공인 BSI(경기동향조사) 조사 결과, 66.8로 체감경기는 많은 수의 소상공인들이 현재 ‘어렵다’라고 인식하고 있고, 2010년 전국 소상공인 실태조사 결과, 소상공인의 소득수준은 149.1만원으로 임금근로자의 평균임금(276.9만원, 5인 이상 사업체기준)보다 크게 낮은 수준으로 소상공인의 영세성이 심각한 상황에 처해있다.

이러한 소상공인의 경쟁력을 높이기 위해서는 일자리 창출을 통해 경제적 안정을 이루고 소상공인에 특화된 지원정책이 절실하지만 중소기업 지원정책 가운데 다른 분야에 비해 다

11) OECD Factbook(2011)

소 부족한 상황이다.

〈표 8〉 지원 대상별 지원시책 비중

	창업 벤처	기술	인력	자금	수출 판로	소상공인 재래시장	기타	합계
제조업	5	36	3	22	15		16	97
서비스		4		9	5		15	33
소상공인				1		8		9
기타	5	3	18	7	7		22	62
합계	10(5.0)	43(21.4)	21(10.4)	39(19.4)	27(13.4)	8(4.0)	53(26.4)	201

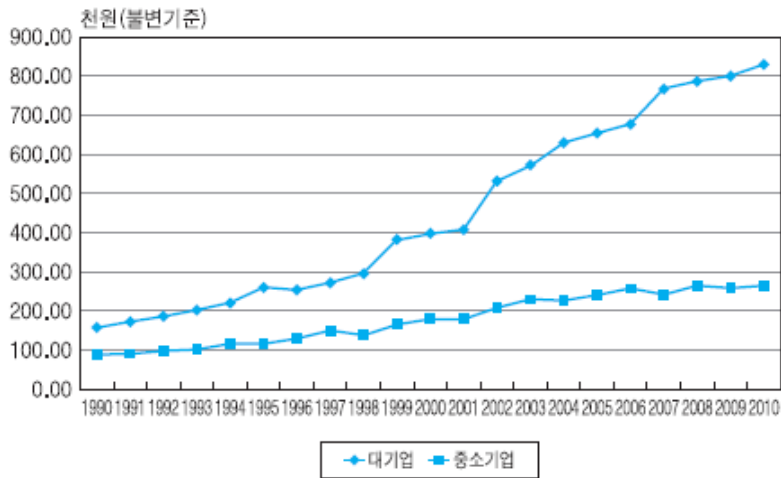
자료: 중소기업청, 『2010년 재정사업 심층평가 보고서』, 2011.

4. 중소기업 보호 위주의 지원정책

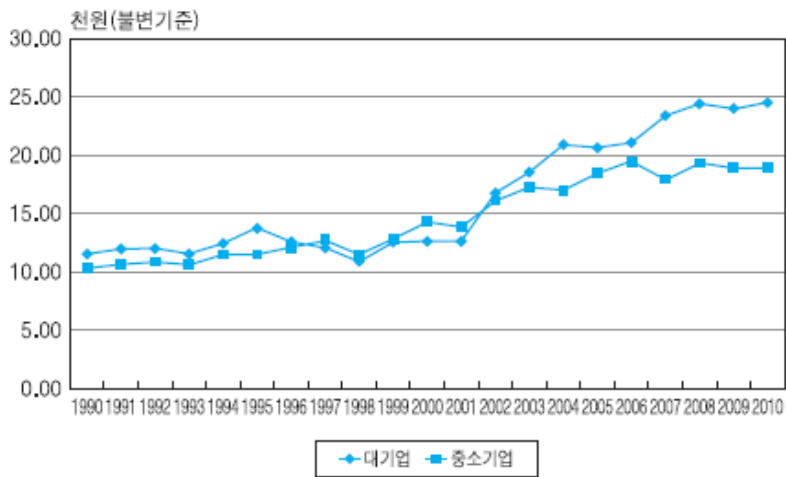
중소기업은 오랜 기간동안 정책적 보호와 육성의 대상이었으며, 1966년 「중소기업기본법」을 제정한 이후 관련법 제정을 통해 중소기업 육성을 뒷받침해왔다. 현행 「헌법」 제123조 3항에 서는 “국가는 중소기업을 보호하고 육성해야 한다”라는 원칙을 통해 「중소기업기본법」의 기본정신을 밝히고 있다. 대기업에 비해 규모가 작고 경제적인 약자라는 이유로 지원위주의 보호정책을 실시한 결과 중소기업의 저변은 상당히 확대되었지만 중소기업의 자생적인 경쟁력은 개선하지 못한 것으로 평가받고 있다.

최근 중소기업 부문은 그동안 정부의 집중적인 지원정책에도 불구하고 효율성·생산성이 급격히 저하하는 현상이 나타나고 있으며, 대기업 - 중소기업 간 노동생산성 및 총요소생산성증가율의 격차가 점차 확대되기 시작하고 있다. 대·중소기업의 제조업 전체 노동생산성(노동 1단위당 부가가치)은 1990년 이후 모두 증가추세를 보이고 있으나, 노동생산성의 대·중소기업간 격차는 시간이 지남에 따라 지속적으로 확대되고 있는 모습이다. 또한, 대·중소기업의 제조업 전체 총요소생산성은 모두 1990년 이후 증가 추세를 보이고 있으나, 2000년대 들어 중소기업의 제조업 전체 총요소생산성은 대기업과의 격차가 확대되고 있는 모습을 보이고 있다.

[그림 3] 대·중소 기업의 노동생산성 추이(제조업 전체)



[그림 4] 대·중소 기업의 중요소생산성 추이(제조업 전체)



위와 같이 대기업과 중소기업 간 생산성 격차를 통해 현행 중소기업 지원정책이 중소기업과 시장의 기초체력을 증진하는 데 초점을 맞추고 있기보다는 시혜적 배분정책에 가까운 지원정책을 펼치고 있으며, 그와 같은 정책역량으로는 미래정책 수요에 대비하기 어렵다는 것을 예측할 수 있다. 장기적으로 이러한 보호 위주의 정책을 탈피하기 위한 정책방향이 설정되어야 할 필요성을 제기할 수 있을 것이다.

V. 공공기관의 중소기업 지원제도 개선방안

1. 정책금융 지원제도의 효율화

앞서 언급했듯이 중소기업에 대한 정책금융정책이 지원기관 간에 중복되고, 동일한 중소기업에 반복적으로 자금을 지원함으로써 비효율이 존재하므로 이를 해결하기 위해 중소기업 정책금융을 통합하여 관리할 필요성이 제기되고 있다. 정책금융기관 간 정보 공유가 부족한 것이 중복지원이 발생하게 된 주된 원인이므로, 현재 중소기업 정책금융을 담당하고 있는 한국은행, 신용보증기금, 기술보증기금, 정책금융공사, 한국벤처투자 및 기타 자금지원 기능을 담당하고 있는 기관을 포함하여 통합 정보관리시스템을 구축하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

이와 함께 금융 지원을 받고자 하는 중소기업의 경우, 경영계획서 제출을 의무화하고 계획서가 타당한 경우에만 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 전문성있는 경영컨설팅이나 기술지도를 자금 지원과 연계하여 정책자금 지원에 앞서 개별기업에 대한 진단 및 컨설팅을 실시하여 결과에 따라 지원 여부를 결정하는 연계지원방식을 도입하여 자금 지원이 과도한 문제를 해결할 수 있을 것이다. 사전적으로는 개별 중소기업에게 유사자금이 중복하여 지원되지 않도록 하고, 개별 중소기업들이 지원받을 수 있는 금액(용자, 출연 등)의 상한을 설정하며, 사후적으로는 중소기업 정책자금이 적재적소에 지원되었으며 자금의 목적에 맞게 사용되었는지 모니터링도 강화해야 할 것이다.

이처럼 정책자금의 중복을 해소함으로써 중소기업 자금지원의 사각지대가 발생할 가능성도 고려해야 할 것이다. 자금수요가 많아지는 경기침체에 오히려 시중은행들은 대출에 수반되는 손실위험을 최소화하기 위해 담보를 비롯한 채권보존 조치를 하고 대출을 수행하기 때문에 정책금융 본래의 취지를 충분히 살리지 못한다는 한계가 드러날 수 있다. 민간금융기관의 금융중개기능이 부진해지므로 중진공은 기술성과 사업성을 보유하고 있으나 재무실적이 취약하고 담보력이 부족하여 민간금융기관이 대출을 기피하는 중소기업을 대상으로 직접대출을 확대하여 자금경색에 빠진 중소기업의 대출수요를 충족시켜 줌으로써 경기 안정화를 도모해야 하는 책임을 가지고 있다. 이와 함께 이차보전 방식을 통한 대출을 확대함으로써 시중의 대출금리보다 낮은 용자금리를 적용하여 중소기업과 민간 금융기관의 정책금융에 대한 부담을 덜어주고 재정지출의 규모도 함께 줄일 수 있을 것이다.

신용보증기관 간 중복보증을 해소하기 위해 신보와 기보의 통합보다 기보와 신보의 현재 체를 유지하되, 양 기금의 업무영역을 명확히 조정하고 각 기관이 설립 취지 및 목적에 맞게 자신들의 역할에 최선을 다하도록 하여 중복보증으로 인한 재정 낭비와 도덕적 해이의 문제 등이 최소화되도록 하는 것이 바람직한 방향이 될 것이다. 기술평가를 통한 보증방식에 대해 일반보증과의 차별성이 부족하며 기술보증기금을 신용보증기금과 별도로 두어야 하는지에 대한 의문이 오랫동안 제기되어 왔다. 혁신형 중소기업, 창업 벤처기업, 기술중심형 중소기업의 기술력을 평가함으로써 자금을 지원하는 기술금융은 고도의 평가기법과 노하우의 축적이 요구되는 금융의 전문 분야로서 우리나라의 경우, 선진국에 비해 기술금융이 낙후되어 있으므로, 별도의 기구에서 취급하는 것이 바람직할 것이다.

2. 수출 지원제도의 재정립

앞에서 분석한 바와 같이, 우리나라의 중소기업 해외진출 지원정책은 중소기업진흥공단 및 KOTRA, 무역보험공사, 신용보증기금 등의 공공기관 및 한국무역협회, 중소기업중앙회 등의 유관기관, 정부부처에서 분산적으로 시행 중이므로, 이처럼 복잡·다기화되어있는 중소기업 해외진출 지원기관 간의 역할과 책임을 해외시장의 개척 동기에 부합하도록 체계화하고 기능의 조정 및 통폐합이 필요하다. 이를 위해 앞으로 KOTRA와 중진공의 두 기관을 중소기업 수출지원을 위한 전담기관으로 하여 상호경쟁체제하에서 효과적인 지원정책을 수립하되 두 기관이 갖고 있는 중복기능을 최소화하고 정보 및 인력 등을 서로 공유함으로써 수요자가 원하는 맞춤형 지원체계를 확립하기 위한 노력이 필요할 것이다. 지원기관들 간의 기능 및 역할조정을 통해 지원업무를 명확히 하고 지원기관 간 협력적 네트워크를 구축하여 중소기업 지원과정에서 불필요한 중복이 발생하는 것을 최소화하는 것이 바람직한 방향이 될 것이다.

기관별 유사 중복문제는 각 기관별 기능을 극대화하는 방향으로 사업을 재편하고 사업 간 연계방안을 모색해야 한다. 예를 들어 해외정보를 다량 구축하고 있는 KOTRA와 국내 정보에 우월성을 지니고 있는 무역협회를 연계하여 양 기관의 정보공유 후 해외진출과 관련한 정보를 구축하고 서비스를 제공하는 방안을 모색하는 것도 좋은 아이디어가 되리라 생각한다. 수출기업이 어떤 성장단계에서 어떤 기관에 접촉하더라도 중소기업 수출지원 사업전

체를 파악할 수 있는 정책자료를 제공받을 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

이러한 정책적 노력과 함께 지원정책의 성과를 평가하는 데 있어서 해외에 진출한 중소기업의 비중이 중요한 것이 아니라 해외에 진출한 중소기업 중 안정적으로 성공하고 있는 중소기업의 비중으로 초점을 옮기는 것이 바람직하다. 중소기업의 해외진출만을 독려하는 정책의 초점을 바꾸어 해외에 진출한 중소기업의 안정과 성공을 파악할 수 있는 새로운 통계 지표의 개발과 자료수집이 시급한 상황이다.

3. 소상공인을 위한 지원정책 강화

소상공인을 위한 공공기관으로 시장경영진흥원 및 소상공인진흥원이 있으나, 이들 기관의 지원정책만으로는 역부족한 상황이므로 이를 보다 강화할 필요성이 있다. 소상공인진흥원은 소상공인의 자유로운 기업활동을 촉진하고 경영안정을 도모하는 역할을 주로 하고 있으며 시장경영진흥원은 전통시장 및 상점가의 상권 활성화 사업을 체계적으로 지원해 지역 상권의 활성화를 목표로 하는 기관이다. 현재 대통령의 공약사항으로 소상공인진흥원과 시장경영진흥원이 통합한 형태로 소상공인시장 진흥공단 설립이 추진되고 있으며, 2014년 1월에 출범할 예정이다. 통합하는 두 기관은 각자 고유업무는 그대로 유지한 채 교육 등의 유사 업무의 경우 통합해 운영할 예정이다.

소상공인시장진흥공단이 출범하면 현재 중소기업진흥기금에 있는 소상공인진흥계정이 2015년부터 소상공인시장진흥기금으로 확대·전환될 예정이며 10조원 조성을 목표로 하고 있다. 이를 통해 지역의 전통시장과 소상공인들이 필요로 하는 지원을 통해 실질적인 도움을 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다.

소상공인에 대한 지원정책으로 자금지원이 중요하겠지만, 이와 함께 교육, 인적자원, 상권 확보, 가격전략, 수요창출, 사업장 입지 등을 적극적으로 뒷받침하는 전략이 필요하다. 소상공인들이 정부정책에 지나치게 의존하는 경향을 낮추고 경쟁력을 강화할 수 있도록 하려면 충분히 사전 계획을 수립하고 자생하려는 의지가 강한 소상공인을 중심으로 창업을 지원하고, 창업 후 지속적인 성장전략을 촉진시키는 간접자원의 형태로 전환되어야 할 것이다.

4. 보호주의적 지원정책을 탈피하기 위한 노력

중소기업은 평생 중소기업에 안주하는 것이 아니라, 궁극적으로는 중소기업을 벗어나 중견기업으로 성장하는 것을 목표로 삼아야 한다. 중소기업 지원정책을 추진하는 목적은 시장경제원칙에 입각하여 중소기업이 자주적으로 경영활동을 영위할 수 있도록 환경을 조성해주는 것이며, 이를 통해 중소기업에서 중견기업으로 성장함으로써 중소기업에서 벗어나기 위한 노력이 함께 수반되어야만 그 의미를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 목표의식하에 다양한 지원정책에도 불구하고, 기업규모의 확대를 유도하기 위한 제도적 인프라가 미흡하여 중소기업을 벗어난 기업 수는 정체된 상황이다.

중소기업을 졸업하게 되면 지원정책의 대상에서 제외되기 때문에 계속 현실에 안주하려는 경향이 강한 것이 원인으로 생각되므로, 장기적 정책수혜를 방지하는 졸업제와 일몰제를 도입하는 것도 좋은 방안으로 생각된다. 중소기업 지원정책을 신규로 도입할 경우, 지원기간(졸업제)과 지원조건(일몰제)을 명시하여 중복지원 및 장기간 수혜기업이 발생하지 않도록 함으로써 정부지원에 대한 의존성을 줄이고 자립의지를 제고할 필요가 있다. 또한 중소기업 지원 정책에 '일몰제'를 도입해 실효성 없는 지원을 줄이거나 폐지하고, 신설 또는 강화되는 모든 중소기업 재정지원사업은 존속기한을 설정하고, 기한이 끝나면 평가 뒤 사업을 축소·폐지하는 것이 바람직하리라고 본다. 이러한 정부의 정책적 노력이 중소기업의 지나친 정부정책 의존도를 줄이고 중소기업의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안이 될 것이라 생각한다. 이러한 노력과 함께 중소기업 지원사업에 대한 효율성 평가 도입, 평가 결과에 따른 차등화된 지원, 혁신적인 중소기업의 창업지원, 비효율적인 중소기업의 신속한 퇴출의 유도 등 정책전환을 통해 중소기업의 경쟁력을 강화하기 위한 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

VI. 결론 및 시사점

정책금융기관 간 상호 정보공유를 통해 정책자금의 중복 지원문제를 해소하기 위해서는 중소기업 정책금융 통합관리시스템을 구축하고, 복잡한 수출지원제도를 간소화하기 위해 KOTRA와 중진공을 수출지원 전담기관으로 하여 두 기관 간 경쟁체제하에 정보 및 인력을 공유함으로써 중복기능을 최소화하여야 하는 것이 장기적으로 바람직한 정책방향

이 될 것이다.

정책금융의 중복 해소를 통한 사각지대가 발생할 수 있으므로, 담보력이 약해 민간금융기관으로부터 자금 지원을 받기 힘든 중소기업에는 중소기업진흥공단의 직접대출 및 이차보전 방식을 통한 대출을 확대함으로써 시중의 대출금리보다 낮은 금리를 적용하여 중소기업과 민간 금융기관의 부담과 재정지출 규모를 함께 줄이기 위한 노력이 필요할 것이다. 중복보증 해소를 위해 신보와 기보의 통합보다는 현 체제 유지를 통해 신보는 일반보증, 기보는 혁신형, 기술중심형, 창업벤처기업의 초창기 기술평가 보증으로 분리하여 특화하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

중소기업의 궁극적인 목표는 중견기업으로 성장하는 것인 만큼 졸업제 및 일몰제 도입을 통해 중소기업의 정부정책 의존도를 줄이고 보호주의적 지원정책을 탈피하기 위한 노력이 필요하며, 2014년 1월 소상공인시장진흥공단의 출범으로 지역의 전통시장과 소상공인들이 원하는 지원이 이루어질 것으로 기대하고 있다.

앞서 제시한 다양한 개선방안과 함께 효율적인 중소기업 지원정책을 지속적으로 시행하기 위한 공공기관의 장기적 역할을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정부 각 부처 및 지자체, 협회 및 단체 등과 공공기관에서 중복적으로 시행하고 있는 지원정책을 간소화·합리화하여 중소기업에서 쉽게 접근할 수 있고 실질적인 도움을 받을 수 있는 정책이 되도록 할 필요성이 있다. 특히, 정책금융과 수출지원제도의 중복지원이 많기 때문에 정확한 현황파악을 위해 주무부처별, 기관별 정책금융, 수출지원정책 DB를 구축하는 것이 우선적으로 시행되어야 할 것이다.

둘째, 최근의 중소기업 지원수요는 단순히 자금·인력·기술 지원에 국한된 것이 아니라 복합적으로 증가하고 있기 때문에, 기관 통폐합보다는 지속적으로 기관별 전문화 및 협업을 통해 복합수요에 대응하는 것이 더욱 바람직할 것으로 생각된다.

셋째, 지원정책의 사업별 성과를 평가할 수 있는 지표를 마련하고 이를 기준으로 한 사후평가를 통해 개선방안을 모색할 필요가 있다. 수출지원, R&D, 정책자금 지원 등을 분야별로 구분하여 각 지원정책이 목표로 하는 요소를 지표화하고 이를 기관평가에 반영하는 것이 필요하며 기능에 대한 평가가 확실적인 경우가 많기 때문에 평가의 세분화를 선결과제로 설정해야 한다. 정책자금 지원의 경우, 중진공 내에서도 창업지원자금, 기술사업화자금 등 다양한 자금 지원기능이 있으므로 평가지표 역시 창업실적, 기술사업화실적 등으로 나누어 적절한 지원이 이루어졌는지 평가를 하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 김세중·홍운선, 『중소기업 성공모델에 관한 실증연구』, 중소기업연구원, 2010.
- 김종일, 『중소기업정책의 방향과 과제』, 동국대학교, 2013.
- 김주훈, 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』, 한국개발연구원, 2005.
- 박형준 외, 『중소기업 해외진출을 위한 지원기관 거버넌스 구조 재정립에 관한 연구』, 2010.
- 오철호 외, 『중소기업 정책 50년사와 중소기업 정책의 미래』, 한국정책학회, 2012.
- 이기영·조영삼, 「중소기업 정책금융 지원체계의 평가 및 개선방안」, '09~'13년 국가재정운용계획 공개토론회 발표, 2011.
- 이병헌·장지호, 「우리나라 중소기업 지원 프로그램의 현황과 문제점 고찰 - 기술혁신 관점」, 『정책분석평가학회보』 제16권 제1호, 2005.
- 이화실 외, 『중소기업 지원정책 : 예산과 입법과제』, 예산정책보고서 4호, 2009.
- 전은경, 「중소기업 수출지원 정책의 문제점 및 개선방향」, 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제663호, 2013.
- 정용우·김관진, 「국내 중소기업의 정부지원정책에 관한 연구」, 『유통과학연구』, 8-1, 2010.
- 중소기업중앙회, 「2013 중소기업 위상지표」, 2013.
- 중소기업진흥공단, 「2013 중소기업지원제도」, 2013.
- 중소기업청, 「2013년도 중소기업 지원시책」, 2013.
- 지식경제부, 「2012년도 무역·통상진흥 종합시책」, 2012.
- 한국무역협회 국제무역연구원, 『중소기업 인력지원 정책 현황 및 개선방안』, 2012.
- 한국정책학회, 『중소기업 지원정책 성과분석 및 지원행정 효율화 방안』, 2007.
- 한남대학교 산학협력단, 『중소기업 해외진출 지원정책 효율화 방안』, 2012.
- 기술보증기금 <http://www.kibo.or.kr/index.asp?go=1>
- 대한무역투자진흥공사 <http://www.kotra.or.kr/kh/main/KHMIUI010M.html>

산업기술평가관리원 <http://www.keit.re.kr>
 산업통상자원부 <http://www.motie.go.kr/www/wwwMain/main.do>
 소상공인진흥원 <http://www.seda.or.kr/>
 수출입은행 <http://www.koreaexim.go.kr/kr/index.jsp>
 시장경영진흥원 <http://www.sijang.or.kr/market.do>
 신용보증기금 <http://www.kodit.co.kr/index.jsp>
 신용보증재단중앙회 <http://www.icredit.or.kr/koregweb/user/index/ViewIndex.action?mi=01>
 정책금융공사 <http://www.kofc.or.kr/kofc/index.jsp>
 중소기업기술정보진흥원 <http://www.tipa.or.kr/>
 중소기업유통센터 <http://www.sbdc.co.kr/>
 중소기업중앙회 <http://www.kbiz.or.kr/>
 중소기업진흥공단 <http://www.sbc.or.kr/>
 중소기업청 <http://www.smba.go.kr/kr/index.do>
 창업진흥원 <http://www.kised.or.kr/new/main/index.asp>
 한국무역보험공사 <https://www.ksure.or.kr/index.jsp>
 한국무역협회 <http://www.kita.net/>
 한국벤처투자 <http://www.k-vic.co.kr/index.do>
 한국산업기술진흥원 <https://www.kiat.or.kr/site/main/index/index001.jsp>

[별첨 1]

공공기관별 중소기업 지원정책 현황(2013.10)

* 중소기업청(137개)

금융(15)	01. 2013년도 중소기업청 소관 중소기업 정책자금. 02. 창업기업지원자금 03. 개발기술사업화자금 04. 신성장기반자금 05. 긴급경영안정자금 06. 사업전환자금 07. 투융자복합금융자금 08. 소상공인지원자금	09. 매출채권보험제도 안내 10. 중소기업 신용보증지원제도 11. 소기업·소상공인 신용보증 12. 소상공인 일자리창출 및 성장산업 특례보증 13. 서민지원 햇살론 사업안내 14. 사회적기업 전용 특별보증 15. 청년 전용 창업 특례보증
인력(9)	01. 북한 이탈주민 취업지원 02. 산학맞춤 기술인력양성사업 03. 중소기업특성화고 인력양성사업 04. 특성화고-전문대 연계 기술사관 육성사업 05. 산업기능요원제도안내	06. 외국전문인력 도입 지원사업 07. 중소기업 장기재직자 주택 우선공급 08. 중소기업 인력지원 기본계획 09. 중소기업 계약학과(주말·야간 학위과정)
창업/벤처 (33)	01. 중소기업 회생건설당사업 02. 중소기업 진로제시 건설당사업 03. 벤처기업 주식매수선택권(스톡옵션) 제도 04. 재창업 전용 기술개발사업 05. 창업 맞춤형 사업 06. 글로벌 청년 창업 활성화 사업 07. 창업투자조합결성성인 및 관리 08. 농공상 융합형 중소기업 육성 09. 창업투자회사등록 관리 10. 중소벤처기업 인수합병(M&A) 지원 11. 유휴설비·공장거래 알선사업 12. 대한민국 실전창업리그 13. 신기술창업집적지역 지정제도 14. 벤처기업확인제도 15. 협동화사업지원제도 16. 벤처기업집적시설 지원제도 17. 벤처기업육성 촉진지구 지정·지원제도	18. 개인투자조합결성 및 투자확인서발급 19. 모태펀드투자관리 20. 중소기업상담회사 등록 및 변경 21. 창업사업계획 승인제도 22. BI 경쟁력 강화 사업 23. 창업아카데미 24. 창업대학원 운영지원 25. 청소년 비즈쿨 지원사업 26. 창업보육센터 지원 27. 사업전환 지원사업 28. 대한민국 벤처 창업대전 29. 제조업 창업중소기업의 부담금 면제 30. 실패 기업인 재창업자금지원 31. 창업선도대학 육성사업 32. 시니어 창업지원 33. 중소·벤처기업 문화경영 활성화사업

<p>기술/R&D (18)</p>	<p>01. 기업서비스연구개발사업 02. 창업성장기술개발사업 03. 중소기업 기술혁신 대전 04. 기술혁신형 중소기업(INNO-BIZ) 육성사업 05. 중소기업 R&D기획역량혁신사업 06. 중소기업 기술혁신개발사업 07. 구매조건부 신제품개발사업 08. 중소기업 융복합 기술개발사업 09. 산학연협력 기술개발 지원사업 10. 산학연협력 기업부설연구소 지원사업</p>	<p>11. 연구장비공동활용지원사업 12. 싱글PPM 품질혁신 지원 13. 의료기기 비교임상, 품질성능 비교평가 14. 녹색중소기업 해외진출지원 15. 공산품 시험·분석 및 계량·계측기기 교정 16. 시험연구장비 무료이용개방 17. 민관공동투자기술개발사업 18. 뿌리기업 육성 사업</p>
<p>판로/수출 (19)</p>	<p>01. 중소기업 공동 A/S센터 운영 02. 중소기업 공동상표 지원사업 03. 중소기업제품 홍보지원사업 04. 중소기업 구매상담회 지원 05. 중소기업 마케팅 기반조성 06. 마케팅지원종합시스템 07. 중소기업소재자재납품업 종합지원센터 08. 중소기업제품 판매전시관 운영 09. 공예산업지원(대한민국공예품대전) 10. 중소기업제품 공공구매제도</p>	<p>11. 중소기업 수출역량강화사업 12. 중소기업 무역촉진단 파견사업 13. 해외민간네트워크 활용사업 14. 글로벌강소기업 육성 사업 15. 해외규격인증획득 지원사업 16. 수출금융 지원사업 17. 수출인큐베이터 설치 18. 수출유망중소기업 지정 19. 대·중소기업 구매상담회 개최</p>
<p>전통시장/ 소상공인 (19)</p>	<p>01. 2013년도 전통시장 및 상점가 활성화 지원 02. 소기업 종합지원계획 03. 소상공인 케이블방송 04. 상권정보시스템 05. 소상공인 정책자금 용자 06. 중소유통 공동도매 물류센터 건립 07. 소상공인 컨설팅 지원 08. 소상공인대학 경영학교 e-러닝교육 09. 소상공인대학창업학교(창업교육) 10. 소상공인 무료법률구조 지원사업</p>	<p>11. 소상공인대학 경영학교(경영개선 교육) 12. 소상공인 전용교육장 지원 13. 프랜차이즈 수준평가 14. 유망소상공인 프랜차이즈화 지원 15. 소상공인 협업화 사업 16. 2013년 전통시장 및 상점가 활성화 지원계 17. [전통시장]시설현대화사업 18. [전통시장]시장경형혁신사업 19. 중소기업사업조정</p>
<p>1인 창조기업/ 컨설팅 (7)</p>	<p>01. 스마트 앱 개발 전문교육 및 창업지원 02. 참살이 서비스분야 창업 및 취업지원 03. 1인 창조기업 비즈니스센터 4. 1인창조기업마케팅.</p>	<p>05. 1인 창조기업 마케팅 플랫폼 지원사업 06. 중소기업 컨설팅 지원사업 07. 지도사 자격증 관리 및 운영</p>
<p>여성/ 장애인 (3)</p>	<p>01. 여성기업확인 절차 안내 02. 여성기업 육성</p>	<p>03. 장애인기업 육성</p>

정보화/ 기타 (17)	01. 생산현장디지털화사업	10. 기술보호상담
	02. 경영정보시스템구축지원사업	11. 기술자료임치
	03. 원산지증명시스템 구축지원사업	12. 기술지킴서비스
	04. 경영혁신플랫폼기반 정보화지원사업	13. 기술유출방지시스템구축
	05. 클라우드형정보화지원사업	14. 중소기업 옴부즈만 운영
	06. 공동네트워크화 지원사업	15. 가업승계지원
	07. 모바일오피스구축지원사업	16. [기타] 2013년도 중소기업 조세지원
	08. 정보화교육사업	17. [기타]중소기업회계기준 해설
	09. IT전문인력지원사업	

*** 중소기업 진흥공단(40개)**

정책자금 (12)	창업기업지원자금, 개발기술사업화자금, 신성장기반자금, 협동화자금, 협업자금, 긴급경영안정자금, 경영안정자금(이차보전), 수출금융지원사업, 사업전환지원사업, 무역조정지원사업, 투융자복합금융 지원사업, 소상공인특화자금, 중소기업
컨설팅 기술지원 (7)	중소기업건강진단사업, 컨설팅지원(공정혁신, 해외전문가, 기술인력 Pool 검색), 신제품개발지원, 녹색성장지원, 외국전문 인력 도입, 지역특화선도기업, 자전거해양레저장비 기술개발지원
해외 마케팅 (16)	해외마케팅(수출인큐베이터, 해외전시회, 무역사절단, 수출상담회, 지역특화해외마케팅, 해외지사화, 해외시장조사, 비즈니스출장, 해외민간네트워크활용사업, 글로벌강소기업 육성사업, 온라인수출지원사업, FTA수출컨설팅), 해외산업협력사업(국제기술협력, 해외진출·현지화지원, 기업간국제협력, APEC 중소기업혁신센터)
연수(2)	연수사업, 중진공 청년창업사관학교
기타(3)	M&A 지원사업, 산업정보제공, 이업종교류

*** 중소기업유통센터(7개)**

마케팅(7)	백화점사업, HIT500(정책매장), 오프라인지원사업(인천공항면세점, 인천항, 부산역사, 휴앤쇼핑), 온라인지원사업, 마케팅지원(중소기업AS콜센터, 홍보전시, 구매상담회, 여성기업관), 홈쇼핑지원사업, MRO지원
--------	--

*** 중소기업기술정보진흥원(24개)**

R&D 지원 (12)	01. R&D기획 지원 02. 과제발굴연구회 03. 개별기업 기술로드맵 04. 창업성장 기술개발 05. 민관 공동투자 기술개발 06. 중소기업 융복합 기술개발	07. 제품공정개선 기술개발사업 08. 중소기업 업종공통 기술개발사업 09. 중소기업 디자인역량강화사업 10. 취업연계 R&D 교육지원사업 11. 초중급 기술개발인력 지원사업 12. 재창업 전용 기술개발사업
정보화 지원 (7)	01. 생산현장디지털화 02. 원산지증명시스템구축지원사업 03. 경영혁신플랫폼기반 정보화 지원사업 04. 기술보호상담	05. 기술유출방지시스템구축 지원 06. 정보화 경영체제(IMS) 인증 07. 중소기업 정보화정책 조사연구
경영혁신 지원 (1)	중소기업 컨설팅지원사업	
기술인재 양성 (4)	01. 중소기업 특성화고 인력양성사업 02. 기술사관 육성	03. 중소기업형 계약학과 04. 취업기능 강화 특성화고 육성

*** 정책금융공사(4개)**

금융(4)	온렌딩 대출, 간접투자, KOFC 프론티어챌프, 녹색·신성장동력산업육성
-------	---

*** 신용보증기금(32개)**

금융(27)	기업일반자금보증, 혁신형창업기업보증, 청년창업특례보증, 구매자금용보증, 네트워크론보증, 무역보증, 일반시설자금보증, 임차자금보증, 태양광발전 시설자금보증, 선박금융 시설자금, 이행보증, 담보어음보증, 상거래담보보증, 전자상거래보증, 전자상거래담보보증, 남북협력기금대출 협약보증, IT설비투자지원사업 협약보증, 사회적기업 나눔보증, 고령친화기업 섬김보증, 나들가게 다정다감보증, 건설공사 브릿지론보증, 지식재산 창출보증, 유동화회사보증, SOC보증, 중소기업 신용보험지원, 신보스타100
창업(3)	창업지원종합시스템, 창업기업컨설팅, 희망창업아카데미
경영지원 (2)	경영지원업무, 경영컨설팅

*** 기술보증기금(29개)**

금융(19)	정책자금 One-stop지원, 유관기관 협약지원, 전자상거래, 구매자금용, 네트워크론, 무역금융, 담보어음보증, 이행보증, 기타상품, 맞춤형 창업성장 프로그램, 고용창출 특별운전자금 지원, 예비 스타벤처기업 특례보증, 청년창업 특례보증, 문화산업완성보증, 대·중소기업 상생협약보증, R&D 보증, 특허기술가치평가 연계보증, 긴급경영안정보증, 신재생에너지 상생협약보증
기술평가 (5)	기술가치평가, 여신심사용 기술평가인증, 혁신형중소기업 기술금융지원사업, 녹색인증평가, 기타 기술평가사업
컨설팅(2)	기술 경영컨설팅, 창업멘토링
기술지원 (3)	기술이전보증, 기술인수보증, R&D보증

*** 수출입은행(6개)**

금융(6)	수출금융, 수입금융, 해외투자금융, 단기무역금융, 보증(이행성보증, 채무보증, 이자율지지), 은행간 수출신용(전대자금대출, 투스텝복합금융, 신용장확인)
-------	--

*** 한국무역보험공사(9개)**

금융(8)	단기성보험, 중장기성보험, 환변동보험, 수입보험, 신용보증, 기타보험(탄소종합보험, 녹색산업종합보험, 부품소개 신뢰성보험), 투자위험보증사업, 해외채권 추심대행 서비스
신용조사 (1)	국외기업 신용조사 서비스

*** KOTRA(21개)**

해외시장 개척 및 투자진출 (18)	Export Gateway, 지사화사업, 해외물류네트워크 사업, 수출인큐베이터사업, 해외비즈니스출장지원사업, 무역사절단사업, 수출상담회사업, 온라인수출마케팅사업, 열린무역관사업, 전시사업, 해외IT지원센터사업, 해외시장설명회사업, 해외시장컨설팅사업, KOTRA 글로벌브랜드, 월드챔프사업, ICT-SW 중소기업수출지원센터, 해외공공조달 지원, 외국인투자유치
인력지원 (3)	글로벌인재발굴사업, 글로벌인재발굴맞춤형사업, 골드카드 사업

*** 신용보증재단(8개)**

금융(8)	01. 협동조합 특례보증	07. 금융기관 출연부 협약보증
	02. 영세자영업자 특례보증	08. 청년전용 창업 특례보증
	03. 나들가게(스마트샵) 특례보증	
	04. 일자리창출 및 성장산업 특례보증	
	05. 지역희망금융사업 협약보증 : 희망드림론	
	06. 시니어창업기업 협약보증	

*** 한국벤처투자(4개)**

금융(4)	01. 한국모태펀드
	02. 일자리창출펀드
	03. 엔젤투자매칭펀드
	04. 중소·벤처기업 M&A 매칭펀드

*** 산업기술평가관리원(32개)**

기술(32)	〈산업통상자원부 지원사업〉
	01. 산업융합원천기술개발사업(신산업/주력산업)
	02. 산업융합원천기술개발사업(정보통신)
	03. 부품·소재기술개발사업
	04. 글로벌전문기술개발사업(주력 및 신산업) - 우수기술연구센터(ATC)
	05. 글로벌전문기술개발사업(주력 및 신산업) - World Class 300
	06. 글로벌전문기술개발사업(주력 및 신산업) - 섬유패션스트림간협력기술
	07. 글로벌전문기술개발사업(주력 및 신산업) - 생활산업[구 웰빙친화적 기술개발]
	08. 글로벌전문기술개발사업(주력 및 신산업) - 해양레저장비
	09. 글로벌전문기술개발사업(주력 및 신산업) - 1인용 운송수단
	10. 글로벌전문기술개발사업(주력 및 신산업) - 청정생산기반전문기술
	11. 글로벌전문기술개발사업(주력 및 신산업) - 디자인기술개발
	12. 항공우주부품기술개발사업
	13. 지능형자동차상용화연구기반구축사업
	14. 슈퍼소재 융합제품산업화 사업
	15. 디자인기업역량강화사업
	16. 국민편익증진기술개발사업
	17. 산업기술표준화및인증지원
	18. 핵심의료기기제품화 및 인증평가기술개발사업
19. 전략적핵심소재기술개발사업	

	20. 신성장동력장비경쟁력강화사업 21. 차세대중형항공기술개발사업 22. 시스템반도체상용화기술개발사업 23. 녹색산업선도형이차전지기술개발사업 24. LED시스템 조명기술개발사업 25. 첨단치안안전시스템연구개발사업 <미래부 지원사업> 01. 산업융합원천기술개발사업(신산업) 02. 산업융합원천기술개발사업(정보통신) 03. 글로벌전문기술개발사업(정보통신) 04. 모바일융합기술센터구축사업 <중소기업청 지원사업> 01. 중소기업기술혁신개발사업 02. 구매조건부신제품개발사업 03. World Class 300 프로젝트(R&D)
--	---

*** 창업진흥원(24개)**

자금 (9)	창업기업지원자금, 청년창업전용자금, 청년창업특례보증, 창업보육센터 건립 및 운영 지원, 창업보육센터 경쟁력강화, 창업보육센터 입주지원, 벤처창업박람회, 창업성장기술개발, 1인 창조기업 마케팅지원
교육/연수 (7)	창업선도대학 창업사업화지원, 청소년비즈쿨 지원사업, 창업아카데미, YES 리더스특강, 스마트 벤처창업학교, 스마트앱창업터, 참살이실습터지원
창업/벤처 (7)	실전창업리그 슈퍼스타V, 창업맞춤형 사업, 글로벌청년창업활성화, 연구원특화예비창업자육성, 무한상상 국민창업 프로젝트, 1인창업기업 비즈니스센터, 온라인쇼핑몰 입점지원
정보화(1)	마케팅 플랫폼 지원사업

*** 한국산업기술진흥원(34개)**

인력지원 (5)	01. 산업전문인력 역량강화사업 02. 산업기술인력 수급통계 구축사업 03. 산업기술인력 통합정보망(Tech Force Net) 구축사업 04. 고급연구인력활용 지원사업 05. 산업융합특성화 인재양성사업
교육/연수 (2)	01. 산업단지캠퍼스 및 산학융합지구 조성사업 02. 산학협력선도기업 육성사업

기술/R&D (27)	<ol style="list-style-type: none"> 01. 디자인 기반구축사업 02. 산업기술정보화 및 정책지원사업 03. 첨단하이브리드 가공기술고도화 및 실용화사업 04. 국가기술자산 활용사업 05. 사업화연계기술 개발사업 06. 조선기자재경쟁력 강화사업 07. 신뢰성산업체 확산사업 08. world class 300 프로젝트 09. 녹색기술인증활성화 기반구축사업 10. 산업기술 국제협력사업 11. 소재 부품 글로벌파트너십사업 12. 광역경제권선도산업 육성사업 13. 광역경제권 연계협력사업 14. 지역특화산업 기술개발사업 15. 지역연고산업 육성사업 16. 감성터치플랫폼개발 및 신산업화 지원사업 17. 전자의료기기 부품소재산업화 기반구축사업 18. 첨단메디컬신소재 개발사업 19. 탄소밸리 구축사업 20. 그린전자자동차 차량부품개발 및 연구기반구축사업 21. 클린디젤자동차 핵심부품산업 육성사업 22. 수출전략형 미래그린상용차기술개발사업 23. 초광역 3D 융합산업 육성사업 24. 로봇산업클러스터 조성사업 25. 차세대건설기계부품 특화단지 조성사업 26. 차부품 고급브랜드화 연구개발 사업 27. 실감미디어산업 R&D 기반구축 및 성과확산사업
----------------	--

*** 소상공인진흥원(27개)**

교육(3)	소상공인 창업학교 교육 경영학교 교육 e-러닝
자금지원 (15)	일반자금(교육/컨설팅 수료자, 나들가게, 프랜차이즈, 시니어, 신사업, 물가안정모범 업소, 장기실업자, 여성가장) 특화자금(소공인, 협업화, 창조형, 장애인, 일반재해)
정보화(2)	상권정보 시스템, 소상공인방송
컨설팅/ 지식서비스 (5)	창업경영상담, 소상공인컨설팅, 프랜차이즈 수준평가, 유망프랜차이즈 지원사업, 나들 가게

*** 시장경영진흥원(18개)**

컨설팅/ 지식서비스 (5)	시장자문, 점포지도, 시장매니저 전통시장 실태조사, 시장 정비사업
교육(5)	상인 대학, 상인 대학원, 맞춤형 교육, 정보화 교육, 선진시장탐방/워크샵
마케팅(8)	공동마케팅 지원사업, 특가판매, 시장투어, 전국우수시장박람회 문화관광형 시장육성, 상권활성화 지원사업, 온누리상품권, 전통시장통통

[별첨 2]

중소기업 관련법안 및 정의

1. 중소기업 지원 관련 법안 소개

■ 중소기업은 「헌법」과 「중소기업 기본법」 외에 17개의 개별법령에 의하여 지원되고 있음

- 「헌법」 제23조 제3항에서는 “국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다”와 “국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며 그 자율적 활동을 보장한다”라고 규정되어 있고 중소기업 기본법에서는 중소기업의 범위를 설정하고 중소기업 육성시책 방향을 제시하고 있음
- 중소기업 지원을 위한 개별법령으로는 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」등 17개의 법령이 있으며 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에서는 중소기업 구조 고도화 및 중소기업 경영기반 확충과 정부 등 공공기관의 중소기업 제품 우선구매 및 판로지원 등을 규정하고 있음
- 「중소기업기술혁신촉진법」에서는 기술혁신촉진 지원사업과 기술혁신 기업발굴 및 경영지도의 규정, 「중소기업 인력지원특별법」에서는 중소기업인력 유입을 위한 환경조성과 산학협력을 통한 필요인력 양성을 지원하고 있음
- 중소기업인 조직화와 공제제도 확립을 위한 법률로는 「중소기업협동조합법」이 있어 협동조합 조직과 중소기업 공제사업 기금운영을 지원하고 중소기업 영역보호·상생협력 촉진 등을 지원하기 위하여 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」로 영역보호와 상생협력촉진 수·위탁거래 공정화를 꾀하고 있음
- 「중소기업창업지원법」에서는 창업지원 계획수립과 기금의 우선적 지원을 나타내고 있으며 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」으로는 공장설립 특례와 임금채권 우선변제 등을 지원하고 있음
- 중소기업자 자본공급의 원활화를 위하여 「중소기업육성에 관한 특별조치법」을 두고 있으며 여성기업 활동지원과 재래시장 활성화와 시장정비사업 촉진을 위하여 「여성기업지원에 관한 법률」과 「재래시장 및 상점가육성을 위한 특별법」을 두고 있음

- 지방기업을 육성하기 위한 「지역균형 개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」, 규제완화와 유통산업 자원을 위한 「기업활동규제완화에 관한 특별조치법」과 「유통사업발전법」이 있으며 중소기업 금융지원 확대를 위하여 「중소기업은행법」, 「신용보증기금법」, 「지역신용보증재단법」을 제정하여 중소기업을 지원하고 있음

■ 중소기업 지원정책을 분야별로 구분하여 추진근거가 되는 법안 및 지원기관을 소개하면 <별첨 표 1>과 같으며, 중소기업 지원정책에 대한 현황을 살펴보기 위해서는 관련 법안을 근거로 하여 중소기업 지원기관 및 지원정책을 살펴볼 필요성이 있음

■ 본 연구에서는 <별첨 표 1>을 기준으로 중소기업 지원정책과 관련된 법안을 알아보고 이와 함께 분야별로 중소기업 지원정책을 수행하고 있는 기관들을 살펴보고자 함

<별첨 표 1> 중소기업 지원분야 및 관련 법안, 지원기관

지원분야	관련 법안 현황	지원기관
금융지원	한국은행법, 중소기업은행법, 신용보증기금법, 기술신용보증기금법, 지역신용보증재단법, 중소기업진흥에 관한 법률, 벤처기업육성에 관한 특별조치법	한국은행, 중소기업은행, 신용보증기금, 기술보증기금, 신용보증재단, 한국정책금융공사, 중소기업진흥공단, 수출입은행, 한국무역보험공사, 한국벤처투자, 중소기업청, 중소기업중앙회, 한국무역협회
판로지원·수출	중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률, 중소기업 진흥에 관한 법률	중진공, 중소기업유통센터, KOTRA, 한국무역협회, 중소기업중앙회, 중소기업청
창업·벤처	중소기업 창업지원법, 벤처기업육성에 관한 특별조치법, 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	중소기업진흥공단, 창업진흥원, 한국벤처투자, 신용보증기금, 중소기업청, 중소기업중앙회
기술혁신(R&D)	중소기업 기술혁신촉진법	중소기업기술정보진흥원, 기술보증기금, 중소기업청
인력지원	중소기업 인력지원특별법	KOTRA, 중진공, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업청
컨설팅(지식서비스)	중소기업진흥에 관한 법률, 중소기업 기술혁신촉진법,	중소기업기술정보진흥원, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 신용보증기금, 중소기업청
정보화지원	중소기업기술혁신 촉진법, 중소기업 인력지원특별법	중소기업기술정보진흥원, 중소기업청
기타(연수, 전통시장, 여성/장애인 등)	여성기업 지원에 관한 법률, 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 등	중진공, 중소기업청

2. 중소기업의 법적 정의 및 범위

- 중소기업 정책의 지원대상이 되는 중소기업은 (1) 기업 규모가 소정의 기준이하여야 하고, (2) 대기업에 대하여 소유와 경영의 독립성이 있어야 함
- <별첨 표 2>는 「중소기업기본법」 제2조 1항 및 동법 시행령 제3조에 근거하여 상시 근로자수, 중소기업의 업종별 상시근로자 수, 자본금 또는 매출액의 규모기준을 나타낸 것으로 중소기업을 정의하는 기준은 각 산업에 따라 다르게 규정하고 있음
- 소기업은 「중소기업기본법 시행령」 제8조에서, 소상공인은 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에서 각각 상시근로자 수를 기준으로 정 의 함
- 소유 및 경영의 실질적인 독립성 기준은 「중소기업기본법 시행령」 제3조 제2호에서 다음의 세 가지 조건을 규정하고 있음
 - 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조 1항에 따른 상호출자 제한 기업집단에 속하지 않는 기업
 - 자산총액이 5천억원이 넘는 법인이 발행주식(「상법」 제370조에 따른 의결권 없는 주식은 제외한다) 총수의 100분의 30 이상을 직접 또는 간접적으로 소유하고 있는 기업이 아닌 경우
 - 관계회사에 속하는 기업의 경우에는 「중소기업기본법 시행령」 제7조의 제2호에 따라 산정한 상시근로자 수, 자본금, 매출액, 자기자본 또는 자산총액이 「중소기업기본법 시행령」 제3조 제1호에 따른 기준을 초과하지 않아야 함

〈별첨 표 2〉 중소기업의 업종별 상시근로자 수, 자본금 또는 매출액의 규모 기준

해 당 업 종	분류부호	규모기준
제조업	C	상시 근로자 수 300명 미만 또는 자본금 80억원 이하
광업	B	상시 근로자 수 300명 미만 또는 자본금 30억원 이하
건설업	F	
운수업	H	
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스	J	상시 근로자 수 300명 미만 또는 매출액 300억원 이하
사업시설관리 및 사업지원서비스업	N	
전문, 과학 및 기술 서비스업	M	
보건 및 사회복지사업	Q	
농업, 임업 및 어업	A	상시 근로자 수 200명 미만 또는 매출액 200억원 이하
전기, 가스, 증기 및 수도사업	D	
도매 및 소매업	G	
숙박 및 음식점업	I	
금융 및 보험업	K	
예술, 스포츠 및 여가 관련 산업	R	
하수처리, 폐기물 처리 및 환경 복원업	E	상시 근로자 수 100명 미만 또는 매출액 100억원 이하
교육 서비스업	P	
수리 및 기타서비스업	S	
부동산업 및 임대업	L	상시 근로자 수 50명 미만 또는 매출액 50억원 이하

■ 2012년 1월, 복잡한 기준을 단순화하고 서비스업의 중소기업 기준을 확대하는 한편, 규모가 큰 기업을 중소기업에서 제외하여 공정경쟁 환경을 조성하기 위해 중소기업의 범위를 개편하였음

※ 주요 개정내용

- ① 비영리 사회적기업을 중소기업 범위에 편입하고 세부규정 마련
- ② 중소기업 인정기간을 직전 사업연도 종료 후 3개월 경과 후 1년간으로 변경
- ③ 전문·과학 및 기술서비스업의 규모 기준을 확대(200명, 200억원 → 300명, 300억원)
- ④ 자기자본 상한 기준을 상향 조정(500억원→1,000억원)
- ⑤ 일부 업종의 소기업 범위 확대(10명→50명)

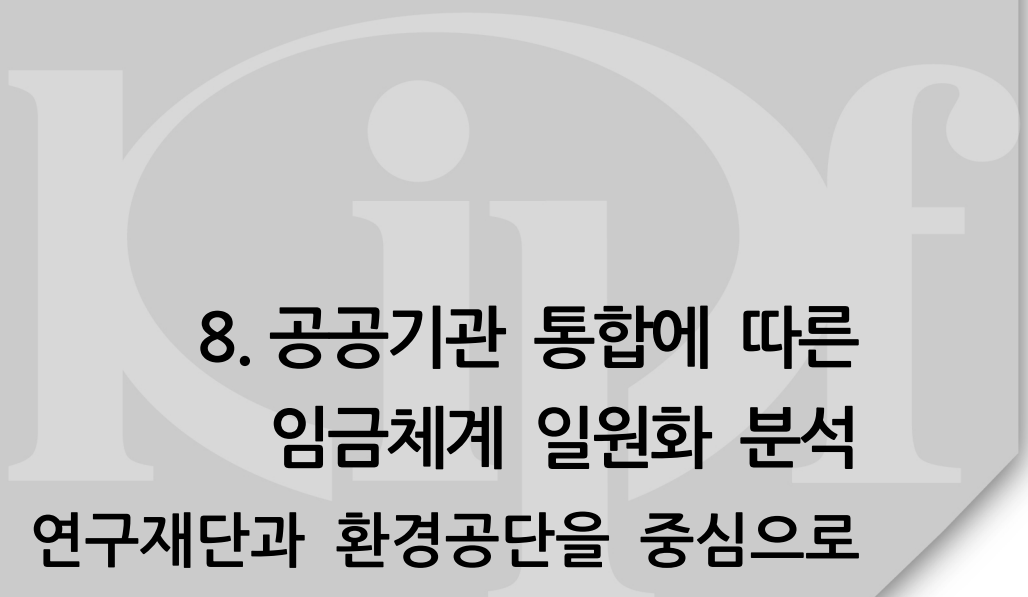
(*사업시설관리 및 사업지원서비스업 등 4개 업종)

⑥ 독립성 기준을 일부 강화

- * 자산총액 5천억원 이상인 대기업의 자회사를 주식회사에서 모든 회사로 확대
- * 관계기업 제도에서 지배기업의 특수관계자의 범위 확대 등

⑦ 중소기업 졸업 상한기준에 매출액·자기자본을 추가

- * (현행) 상시근로자 1천명, 자산총액 5천억원 이상
- * (개선) 3년 평균 매출액 1,500억원, 자기자본 1천억원 이상 기준 추가



**8. 공공기관 통합에 따른
임금체계 일원화 분석**
: 연구재단과 환경공단을 중심으로

나 진 희

공공기관 통합에 따른 임금체계 일원화 분석 : 연구재단과 환경공단을 중심으로

나 진 희

목 차

I. 서론	216	2. 한국환경공단의 임금체계 일원화 사례	221
1. 연구배경 및 필요성	216	3. 임금체계 일원화 과정의 변수	224
2. 이론적 논의	217	III. 결 론	225
3. 연구의 방법	218	참고문헌	227
II. 임금체계 일원화 사례분석	219	참고 1	228
1. 한국연구재단의 임금체계 일원화 사례	219	참고 2	229

Abstract

이 연구에서는 이명박 정부의 공공기관 선진화로 통합된 기관의 융합이나 시너지 효과 창출의 장애 요소 중 하나인 임금체계를 둘러싼 갈등을 살펴보고자 한다. 통합기관의 바람직한 운영체제 마련 탐색이라는 점에서 임금체계 일원화 분석이 필요하다.

여기에서는 한국연구재단과 한국환경공단의 사례를 통해 임금체계 일원화가 이루어졌는지 여부와 이에 영향을 끼치는 요인을 도출하려 하였다.

분석결과, 직급체계 일원화를 원활하게 달성한 경우 임금체계 일원화가 큰 갈등 없이 이루어졌으며, 임금체계 일원화 후 전반적인 임금 수준이 통합 이전보다 낮아지지 않을 경우, 보다 원활하게 일원화가 이루어졌다. 그리고 통합 전 기관 간 직무 구분이 서로 많이 다를 경우 공공기관 통합에 따른 임금체계 일원화 과정이 원활하지 않았음을 확인하였다.

이러한 결과를 바탕으로 종합하면 임금체계 통합과정은 조직 내부의 공정성을 확보하기 위한 과정으로, 조직 구성원이 임금체계에 대한 불공정성을 인식할 경우 임금체계 일원화가 쉽게 이루어지지 않음을 알 수 있다. 따라서 통합 후 임금체계 마련에 있어 구성원들이 수용가능한 공정성 확보가 필요하다.

이외에도 연봉제를 채택한 연구재단의 경우 임금체계 일원화가 쉽게 이루어진 데에 반해 호봉제를 적용하고 있는 환경공단은 분석당시까지 임금체계 일원화가 이루어지지 않은 것으로 나타났는데, 이러한 원인에 대해 향후 보다 면밀히 검토할 필요가 있다.

I. 서론

1. 연구배경 및 필요성

환경의 변화와 국민 수요의 변화, 기술의 발전 등으로 공공기관의 역할도 시대에 따라 달라져 왔다. 이러한 공공기관 기능 변화에 대응하기 위해 역대 정부에서는 민영화나 통합, 기관의 폐지 등 공공부문 개혁을 추진하였으며 이러한 형태의 변화 중 가장 대표적인 수단 중 하나는 공공기관의 통합이다.

이명박 정부에서는 기능중복 해소와 시너지 효과 창출 등을 목적으로 ‘공공기관 선진화 계획’하에 16개 공공기관을 통합하였다. 통합된 이들 공공기관이 어떻게 통합된 관리체계를 이루고 있는지 분석함으로써 공공기관의 융합이나 시너지 효과 발생의 장애요소가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 특히 공공기관 통합 후 임금체계를 둘러싼 출신기관 간 갈등이 클 수 있다. 물론 기관의 통합 효과 발생에 임금체계 일원화가 어느 사례에나 적용될 수 있는 필수조건은 아니지만, 통합기관 관리체계의 하나의 대안이 될 수 있다. 즉 통합기관의 바람직한 운영체제 마련 탐색이라는 측면에서 임금체계 일원화와 관련된 분석이 필요하다.

공공기관 통합에는 갈등비용이 발생한다. 통합을 통한 시너지 효과 장애요인에는 대내외적으로 여러 요인이 있을 수 있지만, 통합 기관 내 출신기관에 따른 임금체계나 직급체계 등 관리방식에 대한 불만이 통합 효과 발생에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 통합의 목적인 시너지 효과 창출이나 대국민 서비스의 질 제고 등을 촉진하기 위해서는 이러한 갈등비용을 최소화시킬 수 있는 방안이 있어야 한다.

최근 공공기관 통합에 대한 연구도 다수 이루어졌으나 통합된 기관의 운영체제 조정이나 임금체계 운영방안 등에 연구는 거의 없는 실정이다. 그러나 통합에 따른 임금체계의 변화는 통합 당사자인 공공기관의 종사자들에게 민감한 문제이며, 동시에 통합기관의 융합관리 등에 영향을 크게 미칠 수 있는 요인이라는 점에서 공공기관 통합에 따른 임금체계 일원화에 대한 연구가 필요하다. 또한 통합에 따른 새로운 임금체계에는 공정성 확보가 바탕이 되어야 출신기관에 따른 불만이나 갈등을 해소하고, 새로운 기관의 구성원으로서 기관의 융합에 기여할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 통합된 공공기관이 공정성을 바탕으로 한 바람직한 관리운영체제 마련의 한 방안으로서의 임금체계 일원화에 대해 분석할 것이다. 여기에서는 공공기관의 통

합으로 임금체계 일원화가 이루어졌는지 여부와 임금체계 일원화를 이루는 데에 영향을 끼치는 요인을 도출하려 한다. 통합 공공기관의 임금체계를 마련하는 데에 있어 임금체계 일원화가 유일한 방안은 아니지만 임금체계에는 구성원이 합의할 수 있는 공정성이 바탕이 되어야 한다. 이러한 점에서 통합기관 임금체계 대안의 하나로서 일원화된 임금체계는 유용할 수 있다.

본 연구의 연구문제는 ‘공공기관 통합 과정에서 출신기관에 따른 임금격차 및 임금체계의 차이는 어떻게 해소되었는가’이다. 분석을 통해 통합기관의 임금체계 일원화를 이루는 데에 영향을 미칠 수 있는 요인을 도출하는 것이 본 논문의 목적이라 할 수 있겠다.

2. 이론적 논의

임금에 대해 「근로기준법」(제2조)에는 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품이라고 정의되어 있다. Katz(1964)에서는 임금(pay)을 부가적 급여, 책임과 자율성, 사회적 소속 등과 같이 보상(rewards)의 한 종류로 보고 있다(Katz, 1964; Perry, 2002 재인용). 그런데 임금은 단순히 사용자가 근로자에게 제공하는 노동의 대가일 뿐 아니라 “기업경영에 있어 단일동기 유발요인으로서는 그 어느 것보다 효과적이고 강력한 직무동기요인”(김병숙, 2007)이다. 즉 임금이 근로와 업무성과의 유인이 된다.

임금체계는 정해진 임금 총액을 근로자에게 어떤 기준으로 분배하는가에 대한 문제로, 기본급을 무엇으로 정하는가, 또는 지불방법을 어떻게 하는가 등의 기준과 관련된다. 즉 임금체계는 실제 임금 결정하는 기준으로 근로자 개인의 인적자본의 속성, 질, 그리고 직무 형태나 내용에 따라 달리 나타나게 된다(황선자, 2005).

그리고 조직의 임금체계는 조직구성원들이 인정할 수 있는 공정성을 확보해야 한다. 임금체계에 있어 공정성이란 투입(input) 대 산출(output)의 비율을 동일 직무상황 내 다른 사람들과 비교하여 지각되는 것(Adam, 1965; 이다정 외, 2009 재인용)이다. 공정성은 다시 분배공정성과 절차공정성으로 나눌 수 있는데, 분배공정성이란 조직구성원이 받게 되는 보상의 결과, 즉 양이 얼마나 정당한지를 의미한다. 그리고 절차공정성은 임금에 대한 의사결정 절차가 얼마나 공정한지에 대한 것이다. 박순애·정선경(2011)에서는 공공조직 구성원들이 보

상과 자원배분 과정이 공정하게 이루어지는가에 대한 절차를 중요시한다고 지적한 바 있다. 또한 Milkovich & Newman(1996)은 임금시스템은 효율성과 공정성을 달성하는 것이 기본 목적으로, 서로 다른 직무 간의 임금차이가 합리적 기준에 의해 설정됨으로써 임금시스템의 내적 일관성이 확보되어야 하고, 경쟁기업의 임금수준과 비교해서 경쟁력 있는 임금수준이 유지되어야 하며, 동일한 직무를 수행하는 종업원들 간에 공헌도의 차이를 고려한 적절한 임금체계가 설정되어야 한다고 보았다(Milkovich & Newman, 1996; 김선순, 2013 재인용).

통합된 공공기관의 경우, 통합의 목적 달성을 위해서는 단순히 물리적 통합을 실행하는 것만이 아니라 통합된 기관 내 관리체계의 일원화, 문화융합 등이 필요하다. Schweiger와 Weber에 따르면 두 회사가 하나로 융합이 되려면 다른 조직문화들 그리고 관리체제와 절차들이 하나로 되어야 한다(Schweiger and Weber, 1993; 한국행정학회, 2008 재인용). 실제 민간기업의 경우 M&A 성공률이 50~60%에 불과(막스하벡 등, 1999; Schweiger & Weber, 1998; Cartwright & Cooper, 1993; 류숙원·문명재 2011 재인용)하며, 특히 합병 후 통합과정에서 실패가능성이 55%에 달하는 등(Habeck et al, 2000; 류숙원, 2011 재인용) 물리적 통합 이후의 합병 후의 바람직한 관리체제 마련과 운영이 중요하다는 점은 민간기업의 경우에서도 밝혀진 바 있다. 이렇듯 통합기관의 임금체제나 관리체제는 출신기관에 따른 차별없이 통합 기관 구성원 모두가 합의할 수 있는 공정성이 바탕이 되어야 한다.

3. 연구의 방법

본 연구에서는 임금체제 일원화가 원활하게 이루어질 수 있게 한 요인을 도출하는 것이 목적으로, 이명박 정부의 공공기관 선진화로 인해 통합된 16개 기관 중 임금체제 일원화가 정착된 기관과 그렇지 않은 기관을 비교하여 임금체제 일원화 정착의 요소를 도출하려 한다. 이를 통해 임금체제 일원화를 달성한 기관과 달성하지 못한 기관을 선정하여 차이점을 도출할 것이다.

분석 대상으로는 임금체제 일원화를 달성한 기관(한국연구재단)과 현재 임금체제 일원화가 이루어지지 않은 기관(한국환경공단)을 선정하였다. 이들 기관은 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획에 따라 통합된 기관이다. 대상선정을 위해 인사담당자 및 노동조합 관계자들의 의견수렴 및 언론보도, 감사원 및 국회지적사항 등을 활용하였다. 조사결과 연구재단

의 경우 통합 후 임금체계 일원화와 관련된 갈등이 비교적 발생하지 않은 기관이며, 환경공단은 임금체계와 관련된 논란이 지속되고 있음을 확인하였다.

또한 분석 대상 선정 과정에서 공공기관 유형(위탁집행형 준정부기관)과 더불어 규모에 따른 통합 유형 측면도 고려하였다. 정원 규모 측면에서 보면 연구재단¹⁾과 환경공단은 통합 대상 기관간 직원규모가 거의 유사한 대등형이다. 통합시기 측면 역시 연구재단('09년 6월)과 환경공단('10년 1월)이 6개월 정도 차이를 둔 것으로 나타나 거의 비슷한 시기에 이루어진 것으로 나타났다. 기관통합 후 직원 근속연수도 연구재단(약 10~12년), 환경공단(약 12~15년)으로 거의 유사하다고 할 수 있다.

대상 선정 후 기관 사례 조사방법은 기관의 인사담당자(사측)와 노동조합(노측)의 전화인터뷰와 함께 기관의 보수규정, 인사규정, 직제규정 등을 활용하였다.

그리고 분석 내용은 분석 대상 기관의 통합에 따라 일원화된 임금체계 외에도 인사상 통합체계를 수행함에 따라 이에 대한 내용도 포함하였다. 이는 통상적으로 통합된 기관은 임금체계 일원화에 앞서 출신기관에 따라 서로 다른 직렬이나 직군, 직급체계 일원화를 먼저 추진함에 따른 것이다. 따라서 임금체계 일원화와 관련된 직급체계의 통합도 함께 살펴볼 것이다.

Ⅱ. 임금체계 일원화 사례분석

1. 한국연구재단의 임금체계 일원화 사례

2009년 6월 통합기관으로 출범한 연구재단은 출범 전 설립준비 단계에서 임금체계 일원화를 이루었으며, 통합기관에서 나타나는 통합 전 출신기관에 따른 갈등이 거의 없어 임금체계 일원화에 비교적 성공적이었다고 할 수 있다. 연구재단은 직급 및 임금체계 통합과 관련하여 2008년 5월 ~ 2009년 1월까지 4차례에 걸쳐 기관별 실무진 회의, 설립위원회 사무국 발족 이후 인사급여 TF를 통해 진행하였다.

1) 연구재단의 경우 과학재단(153명), 학술진흥재단(146명)에 비해 국제과학기술협력재단(29명)의 정원이 소수이나 과학재단과 학술진흥재단이 유사한 규모이고, 실제 류숙원(2011)의 연구에서도 대등형으로 분류한 바 있어 본 연구에서도 통합이 대등하게 진행된 것으로 봄

이 과정에서 '기존 3개 기관 구성원이 당시까지 성취한 직급·급여수준과 기관별 조직체계, 조직운영 및 조직문화 등을 존중하며 동일한 경력자가 동일한 직급을 유지할 수 있도록 한다'는 원칙을 두어, 이러한 원칙하에 통합 대상 기관간 합의를 통해 자율적으로 일원화된 임금체계를 도출하였다.

통합 대상 기관들의 직무를 살펴보면 기관별로 유사한 기능과 함께 비슷한 직무로 구성되어 있었음을 확인할 수 있다. 과학재단의 경우 연구관리직·행정직, 학술진흥재단의 경우 연구직·구관리직·기능직, 국제과학기술협력재단은 연구관리직·행정직으로 구성되어 있었다. 이는 해당 기관들이 모두 학술 전반이나 과학분야 연구지원 등을 담당하던 곳이기 때문으로 보인다.

그리고 임금체계에 대한 논의 전, 직급체계의 통합을 실시하였다. 통합 전 과학재단과 국제과학기술협력재단은 3직급이었으나, 학술진흥재단은 4등급 체계로 서로 달라 직급 통합을 실시한 결과, 3직급으로 통합하였다. 통합된 직급체계는 구성원 선호도 조사와 함께 연구재단이 위치할 인근 대덕특구 연구소들의 직급체계가 3직급이라는 사실도 어느 정도 작용한 것으로 보인다.

〈표 1〉 한국연구재단 직급통합

기관	통합기준(현직급 기준)
한국과학재단, 국제과학기술협력재단	기존의 직급 부여(3직급)
한국학술진흥재단	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 수석급·책임급 → 책임급 ▶ 선임급 → 선임급 ▶ 주임급, 원급 → 원급

자료: 『한국연구재단설립백서』, p.213.

연구재단은 임금체계 일원화 전 직급체계 일원화를 실시하면서 직급체계는 과학재단의 기본연봉테이블을 준용하되 '현 급여수준을 기준으로 개인별 연봉등급 부여'의 원칙을 두고 진행하였다. 세부적으로 살펴보면, 급여체계 조정은 2009년도 개인별 고정급여 예정액을 기준급여로 하여 ① 2009년도 개인별 고정급여 산출 후 통합 후의 연구재단의 직위 및 직급을 반영, ② 고정급여와 직급별 연봉테이블 비교 후, 연구재단의 등급으로 매칭하는 방법을 활용하였다. 그리고 연봉등급 매칭 시에는 현 급여보다 저하되지 않도록 등급을 부여하였다.

〈표 2〉 현재 한국연구재단 기본연봉 기준범위

(단위: 천원)

구분	기본연봉 범위	
	하한액	상한액
책임급	57,011	86,375
선임급	40,647	69,488
원 급	25,503	58,845
행정원	17,763	60,361

자료: 한국연구재단 보수규정('10.12.28 개정)

이러한 과정을 거친 결과 통합 후 연구재단의 평균보수는 통합 전 기관 중 가장 금액이 높았던 과학재단과 유사해졌다. 이는 임금체계 일원화 과정에서 통합 전 급여보다 연봉이 저하되지 않도록 연봉등급을 매칭하였기 때문으로 보인다.

〈표 3〉 한국연구재단 1인당 평균 보수액

(단위: 백만원)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
한국연구재단	0	75	73	76	79
*국제과학기술협력재단	54	0	0	0	0
*한국과학재단	74	0	0	0	0
*한국학술진흥재단	58	0	0	0	0
(부설)연구개발인력교육원	48	51	62	66	73
한국연구재단 평균 근속연수	0	10.6	13.2	13.7	12.8

자료: 알리오, 직원평균보수

2. 한국환경공단의 임금체계 일원화 사례

2010년 1월 출범한 환경공단은 통합 후에도 임금체계 일원화가 이루어지지 않아 출신기관에 따른 별도의 임금체계를 적용받고 있는 사례이다.

환경공단은 다소 상이했던 직무와 관련하여 통합 후 직군별 직렬통합을 실시하였다. 구) 환경관리공단의 경우 사무직, 기술직, 사무보조, 운전직, 시설직, 경비직 등의 직무가 있었던 데에 비해 구) 환경자원공사에는 사무직, 연구직, 전산직, 생산관리직, 사업관리직, 홍보관리직, 사서직, 사무원, 장비관리직, 시설관리직 등의 직무가 있었다. 그리고 통합 후에는 직군별 직렬통합을 통해 일반직(사무직, 기술직), 운영직(지원직, 장비직, 시설직)으로 분류하였다.

〈표 4〉 환경관리공단 직군별 직렬통합

기존 직렬		변경된 직렬	
구) 환경자원공사 사무직		일반직	사무직
구) 환경관리공단 사무직			
구) 환경자원공사 연구직		일반직	기술직
구) 환경자원공사 기술직 및			
구) 환경관리공단 기술직			
구) 환경자원공사 전산직			
구) 환경자원공사 생산관리직, 사업관리직, 홍보관리직, 사서직 및 사무원		운영직	지원직
구) 환경관리공단 사무보조			
구) 환경자원공사 장비관리직			장비직
구) 환경관리공단 운전직			
구) 환경자원공사 시설관리직			
구) 환경관리공단 시설직			
구) 환경관리공단 경비직			폐지

자료: 기관 내부 직제규정을 참조하여 정리

그런데 환경공단은 통합 후 직군별 직렬통합을 이루었음에도 현재까지 임금체계는 현재까지 출신기관에 따라 다르게 적용되고 있다. 출범 후 2010년에 직급체계 일원화를 실시하여 일반직 1~6급, 기능직 6~8급으로 조정하였으나 임금체계는 여전히 출신기관에 따라 적용되고 있다. 구) 환경자원공사의 경우 3~6급, 구) 환경관리공단은 3~8급으로 구분되어 호봉제를 적용받고 있는 상황이다. 운영직 직군(기능직 직군 통합 전 환경자원공사 기능직 대상)의 경우 사업관리직, 장비관리직, 생산관리직 사무원 직군으로 나뉘어 호봉제(1~30)를 적용받으며, 통합 후 입사한 직원(일반직)에 대해서는 구)환경관리공단의 임금수준에 의거한다. 다만, 운영직의 경우 직급부여를 통한 임금일원화를 완료(12. 8.)되었다.

〈표 5〉 한국환경공단 임금체계 현황('12.12.28 개정 기준)

		통합 전 소속기관	운영직 직군 통합 전 환경자원공사 기능직	
		환경자원공사	환경관리공단	
근무 연수	입사 1년 이상	3급~6급 (1~30호봉)	3~8급 (1~45호봉)	사업관리직, 장비관리직, 생산관리직, 사무원 (1~30호봉)
	입사 1년 미만	4급~6급 (1~30호봉)	4~8급 (1~45호봉)	

출처: 기관 내부 보수규정('12.12.28개정)을 참조하여 정리

환경공단의 이원화된 임금체계를 살펴보면, 전반적으로 구)환경관리공단에 비해 구)환경자원공사 출신 직원들의 임금(기본급)이 낮게 책정되어 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어, 입사 1년 이상 직원 중 구)환경자원공사 출신은 직원 중 최고 등급인 3급 1호봉은 127만 7천 원이 기본급이나 구)환경관리공단 출신 직원은 3급 1호봉은 175만 2천원이다.

〈표 6〉 한국환경공단 기본연봉 기준범위('12.12.28 개정 기준)

(단위: 천원)

구분	통합 전 소속기관				
	환경자원공사		환경관리공단		
근무연수	입사 1년 이상	3급 (1~30호봉)	1,277~2,352	3급 (1~34호봉)	1,752~3,365
		4급 (1~30호봉)	1,148~2,121	4급 (1~37호봉)	1,523~3,034
		5급 (1~30호봉)	1,017~1,879	5급 (1~41호봉)	1,265~2,816
		6급 (1~30호봉)	932~1,704	6급 (1~45호봉)	1,086~2,663
				7급 (1~45호봉)	994~2,410
			8급 (1~45호봉)	910~2,301	
	입사 1년 미만	4급 (1~30호봉)	1,091~2,022	4급 (1~30호봉)	1,436~2,648
		5급 (1~30호봉)	965~1,790	5급 (1~30호봉)	1,190~2,323
		6급 (1~30호봉)	884~1,622	6급 (1~30호봉)	1,018~2,084
				7급 (1~30호봉)	933~1,908
			8급 (1~30호봉)	854~1,807	

자료: 기관 내부 보수규정('12.12.28 개정)을 참조하여 정리

이에 환경공단은 통합된 지 약 4년이 지난 현재 해소되지 않은 출신기관별 임금 격차 문제 해결을 위한 노력이 진행 중이다. 2010년에는 출신기관에 따른 임금격차가 약 20%로 나타났다으며, 2011년 공통처우개선비의 출신기관별 차등적용을 통해 격차가 일부 해소되었으나 여전히 17% 정도의 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 한국환경공단 출신기관별 임금조정 현황

(단위: 천원)

구분	구) 공단	구) 공사	격차
평균임금수준	49,128 (100%)	39,201 (80%)	10,017 (20%)
처우개선비 차등 (1인당 평균 인상액)	2,077	3,341	-
조정 후 임금수준	51,295 (100%)	42,542 (83%)	8,753 (17%) * 3~6급은 84% 수준으로 4%p 감소

자료: 한국환경공단 보도자료, 「한국환경공단, 노사 양보로 임금협약 극적 타결」, 2011. 12. 19.

환경공단은 임금체계 일원화를 위한 인건비 20억원을 확보하여 현재 임금체계 일원화 인건비 예산 수시배정 사업계획을 기획재정부와 협의 중으로 이를 통한 격차 해소가 기대된다. 또한 이를 바탕으로 임금체계 일원화에 대해 노사 간 합의한 상황이다.

3. 임금체계 일원화 과정의 변수

이상의 사례를 바탕으로 임금체계 일원화 여부와 관련된 요인은 다음과 같다. 통합 전 기관의 직무의 구성이 유사할수록 임금체계 일원화가 비교적 원활하게 달성된다. 연구재단은 연구(관리)직, 행정직 등으로 비교적 적은 수의 직무로 구성되어 있었으며, 직무의 수도 기관 간 차이가 크지 않았다. 그러나 환경공단의 경우 통합 전 기관 간 유사한 직무는 사무직, 기술직, 시설직(시설관리직), 사무원(사무보조)이며, 구) 환경자원공사의 연구직, 전산직, 생산관리직, 사업관리직, 홍보관리직, 장비관리직과 구) 환경관리공단의 운전직, 경비직은 서로 다르게 존재한다.

또한 직급체계의 일원화 여부가 임금체계 일원화에도 영향을 미친다. 연구재단은 통합 전 기관 간 직급 수가 거의 유사했으며 이를 바탕으로 직급체계 일원화를 비교적 원활하게 실시하였다. 환경공단의 경우 통합 후 직급체계를 조정을 실시하였으나 이에 대한 출신기관에 따라 불만이 지속되어 임금체계 일원화에 장애요인으로 작용하였다.

그리고 연봉제를 실시하는 연구재단이 호봉제를 적용하는 환경공단에 비해 기관통합 후

임금체계 일원화를 보다 원활하게 할 수 있었다. 또한 임금체계 일원화로 인해 특정 개인이나 출신 기관에 따라서 임금이 감소하지 않을 경우에 임금체계 일원화 달성이 보다 원활할 수 있다. 연구재단의 통합 전 출신기관별 평균보수와 통합 후의 1인당 평균 보수를 비교한 결과, 거의 같거나 상승한 것으로 나타나 비교적 기관 내 갈등이 비교적 없었을 것으로 보인다. 위의 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 8〉 임금체계 일원화 달성 영향 요인

	한국연구재단	한국환경공단
임금체계 일원화	기관 통합 전 일원화	출신기관에 따른 임금체계 적용
임금형태	연봉제 실시	호봉제 실시
직급체계와 임금체계 연동	기관통합 전 임금체계 일원화 이전에 직급체계 일원화가 원활하게 추진	기관 통합 후 직급체계 일원화 실시 그러나 임금체계와 별도로 운영
통합 대상 기관 간 직무구성의 차이	통합 대상 기관 간 거의 유사	통합 대상기관 간 직무 종류의 구성이 다소 상이
임금체계 일원화로 인한 임금수준 변화	통합 전 평균임금 수준이 가장 높았던 기관과 유사해짐	출신기관에 따른 별도 임금체계 적용으로 임금격차 있음 임금격차 해소 중

Ⅲ. 결 론

여기에서는 기관 통합으로 인해 임금체계 일원화를 달성한 기관(연구재단)과 통합 후에도 임금체계 일원화를 이루지 못한 기관(환경공단)을 비교하여 임금체계 일원화에 영향을 미칠 수 있는 요인을 도출하였다.

분석결과 첫 번째로 직급체계 일원화를 원활하게 달성한 경우 임금체계 일원화가 큰 갈등 없이 이루어짐을 확인할 수 있었다. 연구재단은 임금체계 일원화 전 구성원의 선호를 반영한 직급체계 일원화를 자율적으로 수행하여 임금체계 일원화를 큰 갈등없이 수행하였다.

그리고 임금체계 일원화 후 전반적인 임금 수준이 통합 이전보다 낮아지지 않을 경우, 일원화가 원활하게 이루어졌다. 연구재단의 경우 임금체계 일원화 과정에서 연봉등급 매칭에서 종전 급여보다 저하되지 않도록 등급을 부여하여, 결과적으로 통합 전 1인당 평균 임금이

상대적으로 높았던 기관과 유사해졌으며, 임금체계 일원화로 인한 갈등이나 반발이 거의 발생하지 않았다.

세 번째로 통합 전 기관 간 직무의 구분이 서로 많이 다를 경우 공공기관 통합에 따른 임금체계 일원화 과정이 원활하게 진행되지 않을 수 있음을 확인하였다. 통합 대상 기관이 유사한 분야의 업무를 수행하고 있더라도 업무의 성격이 지원인지 또는 직접적인 대민서비스 지원인지에 따라 해당 기관 직무 종류가 서로 다를 수 있으며, 이들 기관 간에 통합이 이루어질 경우 직급체계 일원화 및 임금체계 일원화가 쉽지 않을 수 있다. 만약 임금체계 일원화보다 구성원이 동의할 수 있다면 직무급제 등 임금체계 마련을 통해 통합 갈등비용을 감소시키는 것이 보다 효율적인 방안이 될 수도 있을 것으로 보인다.

임금체계 통합과정은 조직 내부의 공정성을 확보하기 위한 과정으로, 조직구성원이 임금 체계에 대한 불공정성을 인식할 경우 임금체계 일원화가 쉽게 이루어지지 않음을 알 수 있다. 따라서 기관 통합 후 임금체계를 마련하는 데에 있어 구성원들이 받아들일 수 있는 공정성이 필요하다.

장기적으로는 임금체계의 외부적 공정성 확보가 필요하다. 즉, 장기적으로는 유사한 업무나 분야별 공공기관의 임금을 비슷한 수준으로 이끌어 낼 필요가 있다. 이는 단순히 기관 통합을 위한 것은 아니며 임금의 외부적 공정성을 확보하기 위한 것이나 기관별 임금격차가 적을수록 통합 후에도 원활한 임금체계 마련이 이루어질 것으로 예상된다.

이외에도 연봉제를 채택한 연구재단의 경우 임금체계 일원화가 보다 쉽게 이루어진 데에 반해 호봉제를 적용하고 있는 환경공단은 임금체계 일원화를 아직 달성하지 못한 것으로 나타났는데 이러한 원인에 대해서는 향후 연구를 통해 보다 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

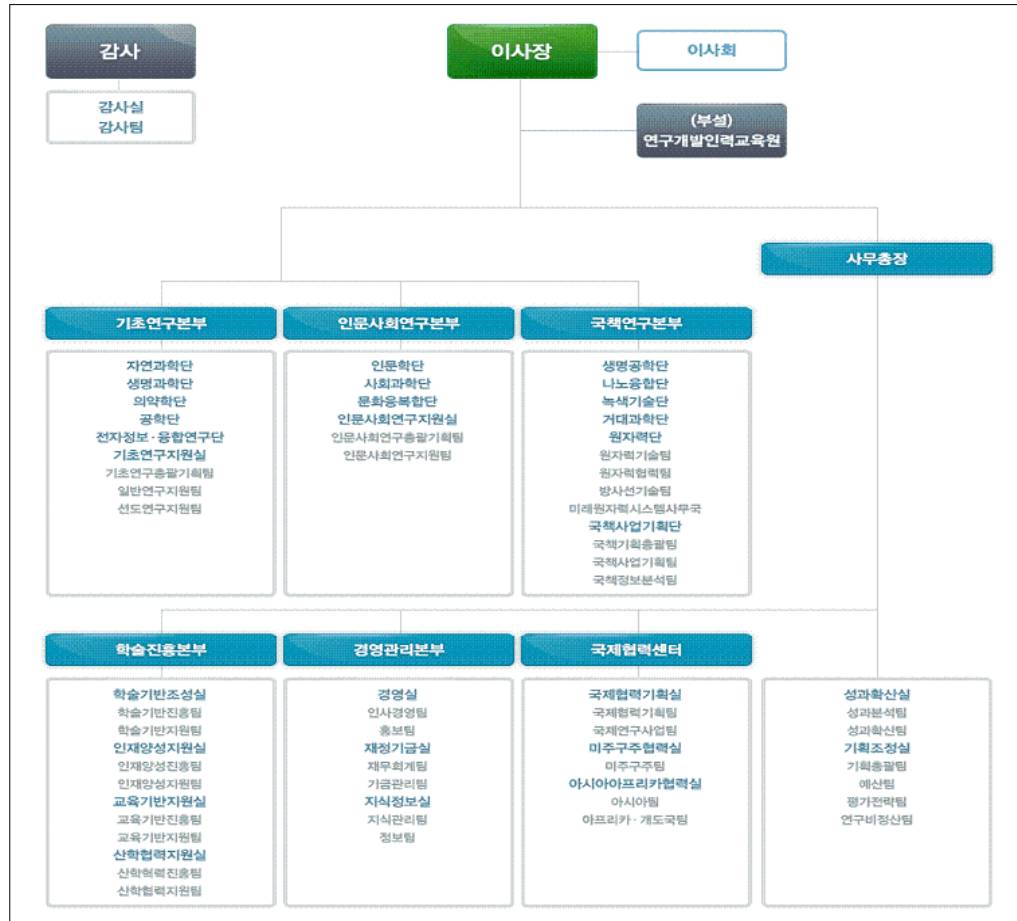
또한 이 분석에서는 분석 대상을 공공기관 선진화에 따른 통합 기관 중 연구재단과 환경공단만을 대상으로 하여 분석한 것으로 심층적인 사례연구로서 연구의의를 가지나 전체 공공기관으로 일반화하기에는 다소 무리가 있을 수 있다. 특히 환경공단의 경우에는 임금체계 일원화가 진행 중으로 향후 임금체계 확립 후의 후속연구를 통해 보다 다양한 논의가 가능할 것으로 보인다.

참고문헌

- 김선순, 『성과연봉제의 임금 차등 결과가 공정성 인식 및 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구-K공공기관을 중심으로-』, 서울대학교 석사학위 논문, 2013.
- 김병숙, 『노동시장론과 노동관계법규』, 서울: 시그마프레스, 2007.
- 류숙원, 『통합유형과 조직관리적 특성이 통합효과에 미치는 영향에 관한 연구 : 정부조직과 공공기관을 중심으로』, 연세대 박사학위 논문, 2011.
- 류숙원·문명재, 「통합유형과 조직관리적 특성이 통합효과에 미치는 영향에 관한 연구 -공공기관을 중심으로」, 『한국행정학회 하계학술대회 발표자료』, 2011.
- 박순애·정선경, 「조직공정성과 경력정체가 조직효과성에 미치는 영향」, 『한국사회와 행정연구』 21(4), pp.1~23, 2011.
- 신광영, 「한국 공공부문 임금결정에 대한 연구」, 『한국사회학』 제43권 5호, pp. 62~100, 2009.
- 이다정·이광희·박동진·이종봉, 「고과공정성이 조직몰입에 미치는 영향에 있어 고과수단성의 조절효과에 관한 실증적 연구: 대학 교직원을 중심으로」, *Journal of the Society of Korea Industrial and System Engineering*, 제32권 1호, 2009, pp. 52~60.
- 이창길, 「공공기관의 직무급제도 도입방안에 관한 연구」, 『현대사회와 행정』 제19권 2호, 2009, pp.89~111.
- 한국연구재단, 『한국연구재단 설립백서』, 2009.
- 한국행정학회, 『정부기관 조직융합관리 표준모델 개발』, 행정안전부 제출 보고서, 2008.
- 황선자, 『임금체계 및 결정방식의 유연화와 노동조합』, 한국노총 중앙연구원, 2005.
- Perry. James L, "Compensation, Merit Pay, and Motivation"
- Hays. Steven W. and Kerney. Richard C, *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*(4th edition), Prentice Hall, 2002, pp. 143-153.

[참고 1] 한국연구재단 현황

[참고 그림 1] 한국연구재단 조직도



〈참고 표 1〉 한국연구재단의 보수체계: 직급별 기본연봉 기준범위
(개정 2011.12.07, 2013.02.19)

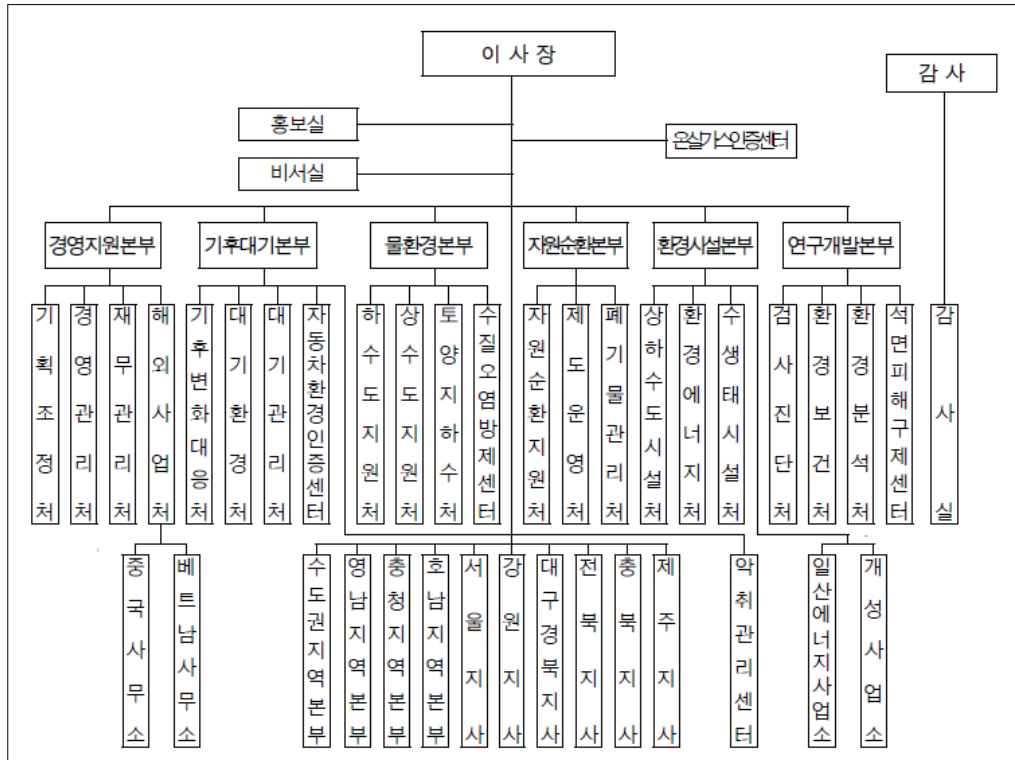
(단위: 천원)

구분	기본연봉 범위	
	하한액	상한액
책임급	57,011	86,375
선임급	40,647	69,488
원 급	25,503	58,845
행정원	17,763	60,361

* B등급 연봉기준

[참고 2] 한국환경공단 현황

[참고 그림 2] 한국환경공단 조직도



〈참고 표 2〉 한국환경공단의 보수체계(개정 2010.12.30, 2011.12.30, 2012.12.28)

종전 한국환경자원공사 일반직 기본급표(입사 1년 이상 직원)

(단위: 원)

호봉	3급	4급	5급	6급
1호봉	1,276,700	1,147,800	1,016,600	932,100
...
30호봉	2,351,900	2,121,200	1,879,000	1,704,400

종전 한국환경관리공단 일반직 기본급표(입사 1년 이상 직원)

(단위: 원)

호봉	3급	4급	5급	6급	7급	8급
1호봉	1,752,100	1,523,000	1,265,200	1,086,300	993,500	910,500
...
34호봉	3,365,300	...	...	...	...	...
37호봉		3,034,100	...	...	...	...
41호봉			2,816,200	...	...	...
45호봉				2,663,000	2,410,400	2,301,100

종전 한국환경자원공사 일반직 기본급표(입사 1년 미만 직원)

(단위: 원)

호봉	4급	5급	6급
1호봉	1,091,200	965,400	884,200
...
30호봉	2,022,500	1,790,100	1,622,600

종전 한국환경관리공단 일반직 기본급표(입사 1년 미만 직원)

(단위: 원)

호봉	4급	5급	6급	7급	8급
1호봉	1,436,400	1,189,600	1,018,000	933,500	854,200
...
30호봉	2,648,000	2,323,200	2,084,700	1,908,700	1,807,900

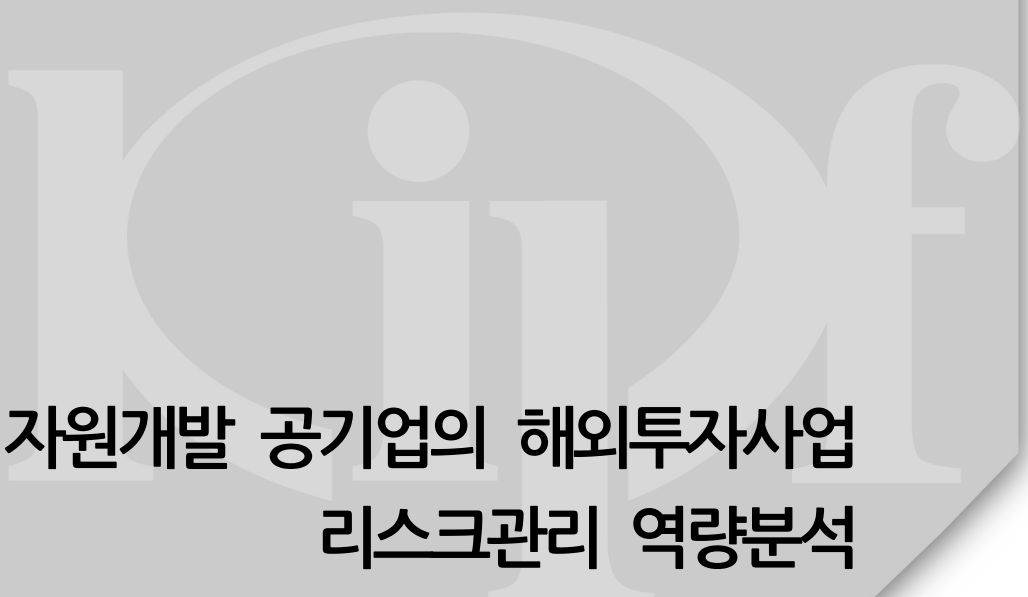
종전 한국환경관리공단 기능직 기본급표(직군통합 전 한국환경자원공사 기능직)

(단위: 원)

호봉	사업관리직	장비관리직	생산관리직	사무원
1호봉	728,600	729,100	627,800	575,600
...
30호봉	1,965,100	1,966,300	1,871,400	1,471,700

주: 1. 시설관리직, 홍보관리직의 기본급은 동일호봉 장비관리직의 기본급에 준하고, 사서직의 기본급은 동일 호봉 생산관리직의 기본급에 준한다.

2. 해당직급에서 최고호봉을 초과할 때에는 해당 직급 최고호봉과 차하호봉 간의 차액의 1/2을 가산한다.



9. 자원개발 공기업의 해외투자사업 리스크관리 역량분석

김 윤 승 · 이 강 신

자원개발 공기업의 해외투자사업 리스크관리 역량분석

김윤승 · 이강신¹⁾

목 차

I. 서론	234	IV. 리스크관리체계 역량분석	259
II. 이론적 배경과 선행연구	235	1. 개요	259
1. 해외투자사업 및 리스크의 의의	235	2. 역량분석을 위한 지표	260
2. 리스크관리체계 및 역량분석에 관한 연구	237	3. 분석 결과	262
III. 리스크관리체계 사례 및 현황	243	V. 결론 및 정책적 시사점	269
1. 국내의 사례	243	1. 결론 및 시사점	269
2. 해외 자원개발 공기업의 리스크관리체계 현황	248	2. 한계	271
		참고문헌	272

Abstract

우리나라는 자원시장과 수급환경 변동이 국민생활과 경제에 미치는 파급 효과가 크기 때문에 안정적인 에너지 확보를 위해 해외 자원개발사업의 필요성을 강조해 왔다. 자원개발사업은 다른 사업에 비해 불확실성과 리스크가 큰 편이며 실패할 경우 개발사업을 추진한 공기업에 치명적인 타격을 줄 뿐만 아니라 결과적으로 국민경제에까지 영향을 준다는 점에서 리스크관리가 필수적인 분야이다. 따라서 본 연구에서는 자원개발사업을 수행하고 있는 대표적 공기업들인 한국광물자원공사, 한국가스공사, 한국석유공사의 리스크관리체계가 어떻게 구축되어 있는지 살펴보고 각 기관들의 리스크관리 역량을 분석해 보았다. 분석 결과, 3개 기관 모두 기관장의 관심이나 적극적인 지지를 통해 리스크관리체계를 구축하여 운영해 나가고 있지만 시스템이 안정적으로 운영되고 내재화되기 위해서는 지속적인 보완이 필요해 보인다. 3사 중 가장 체계적인 리스크관리체계를 갖추고 있는 한국석유공사의 경우에도 현재 구축된 시스템을 장기간 지속적으로 운영함으로써 보다 내재화되고 안정된 리스크관리 체계 및 문화를 구축해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

1) 본 연구는 필자의 개인적 의견으로 공공기관연구센터의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

I. 서론

에너지 자원의 97% 가량을 해외 수입에 의존하고 있는 우리나라는 자원시장과 수급환경 변동이 국민 생활과 경제에 미치는 파급 효과가 매우 크다. 이러한 이유 때문에 안정적 에너지 확보를 위한 해외자원개발사업의 필요성을 강조해왔다.

이러한 노력에도 불구하고 1997년 외환위기 이후 국내 기업의 해외 자원개발은 크게 위축되어 캐나다와 미국 등지에서 우라늄 등 발전 관련 자원개발사업을 하고 있던 한국전력은 광산을 매각하기도 하였다. 하지만 이명박 정부에서는 해외 자원개발을 최우선 국정과제로 설정하여 정부예산을 대폭 확대해 왔으며 해외 자원개발 공기업의 대형화 방안을 수립하고 관련법을 개정하는 등 범정부 차원에서 적극 지원해왔다.

해외자원이 부족한 우리나라의 경우 이미 1978년 12월 「해외자원개발촉진법」을 제정하여 운영하여 왔으며 1982년 개정을 통해 현재 모습을 갖추게 된 「해외자원개발사업법」에서는 정부가 해외 자원개발 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 특히 2006년 법 개정을 통해 SK, POSCO, 대우인터내셔널 같은 민간기업뿐만 아니라 광업진흥공사(현 광물자원공사), 한국전력 등 에너지 관련 공기업들은 해외 에너지 자원의 개발과 안정적 확보를 위해 해외투자 규모를 크게 확대하고 활발한 진출을 진행하고 있다.

이러한 자원개발사업은 다른 사업에 비해 불확실성과 리스크가 큰 편이며 실패할 경우 개발사업을 추진한 공기업에 치명적인 타격일 뿐만 아니라 결과적으로 국민경제에 영향을 준다는 점에서 리스크에 대한 관리 역시 매우 중요하고 필요하다고 할 수 있다.

하지만 최근 이명박 정부에서 자원외교 차원으로 추진했던 개발사업 중 다수가 실패²⁾한 것으로 평가되고 있어 논란이 지속되고 있다. 특히 이러한 자원개발사업의 실패는 국가적 손실 및 공기업의 부채 증가로 이어졌다는 비판이 존재한다. 이러한 자원개발 공기업들의 해외자원개발 실패의 원인으로는 자원개발에 필요한 역량 부족뿐만 아니라 해외자원 개발 사업에 대한 리스크관리 부족이 지적되고 있는 실정이다.

그러므로 자원개발사업의 경우 특성상 해외진출 경험이 많지 않은 국내 공기업들이 사업 환경이 다른 해외에서 사업을 수행함에 따라 많은 위험에 노출될 수밖에 없으므로 이러한

2) 자원개발과 관련되어 있는 9개 공기업(한국전력 및 발전 5사, 광물자원공사, 한국가스공사, 한국석유공사)에 대한 최근 분석 보고서에 따르면 이명박 정부 5년간 추진한 해외개발사업으로 2013~2015년 9조 8천억원을 투자해 5조 6천억원이 회수될 것으로 분석(국회 산업통상자원위원회 이진복 의원 2013 국정감사 자료)

리스크를 적절히 관리할 수 있는 체계를 구축하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 자원개발사업의 리스크관리체계가 성공적인 사업 수행을 위한 중요한 요소라고 인식하고 자원개발사업을 수행하고 있는 공기업들 중 대표적인 3개 기관(한국광물자원공사, 한국가스공사, 한국석유공사의 리스크관리체계가 어떻게 구축되어 있는지 살펴보고 리스크관리체계의 역량을 분석하고자 하였다. 이러한 역량분석은 각 기관별 리스크 관리의 부족한 부분을 파악하고 기관 간 결과의 공유 및 상호 비교를 통해 리스크 관리의 개선 방향을 도출하고 벤치마킹을 유도하려는 의도를 가지고 수행하였다.

II. 이론적 배경과 선행연구

1. 해외투자사업 및 리스크의 의미

1) 해외투자사업의 이론적 체계

일반적으로 해외투자사업은 해외에서 단순히 자산을 운영하는 것뿐만 아니라 기술 제휴 및 경영참가를 통한 직접 운영 등을 목적으로 하는 해외직접투자(FDI)를 의미한다. 이러한 FDI 대해서 그동안 다양한 접근과 다양한 분야에서 수많은 논의가 이루어져 왔다.

해외투자사업과 관련된 해외직접투자이론은 세계화로 인해 기업이 전략상 해외생산 단계로 이행하는 원리나 형태를 규명하는 것을 연구 대상으로 하며 신고전파의 국제무역론에서부터 국제화 단계론, 네트워크 투자이론까지 수많은 영역에서 다양한 방법으로 진행되어 왔다.

하지만 이러한 연구들은 대부분 민간기업 대상이며 특히 경제기반시설 및 서비스를 제공하는 공기업의 해외투자에 대한 연구는 매우 드문 편이다. 하지만 최근 몇몇 연구에서는 공기업의 해외투자에 대한 논의가 진행되고 있으며 주로 공기업의 해외투자와 관련해서 공기업의 자원개발 및 자원 연계형 해외진출 전략, 경제 하부구조 관련 공기업의 해외투자에 대한 연구 등이 존재한다.

이러한 논의들 중 공기업의 해외투자에 관한 김용창(2012)의 연구로부터 공기업의 해외투자 유형을 살펴보면 아래 <표 1>과 같이 분류 가능하다.

〈표 1〉 공기업의 해외투자 유형 및 수행 기관

유형	수행 기관	내용
전문기술 컨설팅	LH, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국수자원공사 등	해당 진출국에 사업을 제안하거나 국제입찰 참여를 통해 전문컨설팅 용역을 수주하는 사업이나 공적원 조사업에 참여하는 원조형 사업을 의미함
신규개발· 지분인수	LH, 인천공항, 한국지역난방공사, 한국전력공사, 한국가스공사	신규개발: 진출대상국이 발주하는 사업에 국제경쟁 입찰로 참여하여 진출국에 새로이 하부구조를 건설 (BOO, BOT) 지분인수: 기존 시설에 지분투자하여 인수
해외자원 개발	한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국전력	직접 자본을 투자하여 해외자원을 탐사 또는 개발 생산하는 사업

위의 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 우리나라 공기업의 해외투자는 크게 3가지 유형으로 볼 수 있으며 해외투자에 적극 참여하는 공기업들은 다양한 유형에 참여하고 있다. 후술하겠지만 본 연구의 연구 대상에 해당하는 한국가스공사의 경우에도 신규개발 및 지분인수와 해외자원개발 유형에 참여하고 있다.

이러한 유형 분류에 따를 때 우리나라 공기업의 경우 아직까지 운영권을 확보하여 직접적으로 자원개발을 하고 있는 경우는 소수에 불과하며 대부분 계획 및 추진단계에 머물러 있는 것이 사실이다. 이렇듯 2008년 이전의 경우 공기업의 해외직접투자형태는 신규개발 및 지분인수 유형이 주를 이루어왔다. 하지만 지난 이명박 정부부터 자주개발률을 높이려는 목적으로 경험축적을 위한 단순 지분참여에서 벗어나 운영권 및 다수지분 확보 방향으로 나아가는 추세이다. 그러므로 자원개발을 위한 해외직접투자의 범위를 고려할 때 신규개발·지분인수와 해외자원개발을 동시에 고려할 필요가 있다.

본 연구에서는 이러한 선행연구들을 참조하여 해외투자사업의 범위를 신규개발·지분인수 유형뿐만 아니라 해외 자원개발(직접운영 포함)사업까지 포함하여 보기로 한다. 그리고 이러한 해외투자 유형과 범위를 고려하여 본 연구에서는 신규개발·지분인수 사업뿐만 아니라 해외 자원개발사업까지 수행하고 있는 한국광물자원공사, 한국가스공사, 한국석유공사를 분석의 대상으로 선정하였다.

2) 리스크의 정의와 구별개념

리스크(Risk)란 일반적으로 어떤 해로운 결과가 발생할 확률 내지는 어떤 목적에 영향을

줄 수 있는 부정적 사건의 발생 가능성 정도로 이해 가능하며 대부분 손실, 손해와 같은 부정적 측면으로 간주된다(CEFIC; Aus/NZ Standard; UK Government Handling Risk Report; 정지범(2009) 재인용). 리스크(Risk)는 위험이라는 용어로 쓰이기도 하는데 위기(Crisis), 재난(Disaster)과 구별되는 개념이라고 할 수 있다. 이러한 리스크와 유사 용어들의 개념을 살펴보면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 리스크와 유사 용어들 간의 개념 차이

용어	개념 정의
리스크(Risk)	'손해, 손상, 불이익, 파괴' 등의 가능성, 확률(김승원 외, 2007)
위기(Crisis)	어떤 갑작스러운 변화를 수반하는 불안정하고 위험한 정치·경제·사회적 상황 혹은 자연적 재난이나 사건(최진혁, 2010)
재난(Disaster)	커다란 피해를 입힐 수 있는 사건이나 갑작스러운 불행 혹은 참사

본 연구에서 살펴볼 해외 자원개발사업의 리스크는 수익, 획득과 관련되는 적극적 리스크라 할 수 있으며 전문가들에 따라 리스크의 기준과 요소 그리고 대응방식에 차이가 존재한다. 그러므로 리스크를 조직목표에 영향을 줄 수 있는 사건의 발생 가능성으로 정의하고, 분석 대상의 역량분석에 있어서 위기발생 이전의 위험 제거(또는 회피) 및 예방 차원에서의 리스크(Risk)관리 체계를 분석하였다.

2. 리스크관리체계 및 역량분석에 관한 연구

1) 리스크관리체계에 관한 기존연구

리스크관리체계에 관한 기존연구를 살펴보면 이러한 연구는 주로 민간기업을 대상으로 이루어지고 있다. 민간기업의 경우 금융권에서 발생한 사건·사고를 계기로 금융기업을 중심으로 기존의 내부통제외는 차별화된 리스크관리 체계(프로그램)를 도입하여 운영하고 있는 추세이다. 최근 특히 유럽과 미국 등의 선진국의 산업 전반에서는 리스크를 개별적으로 관리하는 것에 한계를 느끼고 전사적인 차원에서 리스크를 통합관리하는 시스템인 ERM(전사적 위험관리)기법이 등장하여 이러한 논의를 기반으로 한 다양한 모델과 표준이 등장하고 있다.

공공기관에서도 재정적인 위기 이외에도 재난안전 등 비재무적인 요인들에 의해 발생할

수 있는 위험을 예방하여 정책실패를 방지하기 위해 적극 활용하고 있는 추세이다. 이하에서는 리스크 관리를 위한 대표적 리스크 관리체계인 전사적 위험관리체계(ERM), 업무연속성계획(BCP), 컨틴전시 플랜에 대해서 간단히 살펴보도록 하겠다.

(1) ERM(전사적 위험관리체계)

전사적 위험관리체계는 기업이 직면한 다양한 경영 위험들을 전사적인 시각에서 하나의 위험 포트폴리오로 인식 및 평가하고 그것에 대처하는 새로운 위험관리 방식을 지칭한다.

이러한 ERM 체계는 내부통제시스템 구축을 통해 조직의 운영리스크를 관리하는 장치로, 조직측면에서 내부통제장치를 구축하고 인사측면에서 최고위험관리관(CRO: Chief Risk Officer)을 두며, 운영측면에서는 운영리스크에 대한 과정측면의 관리가 특징이라고 할 수 있다. 이러한 ERM은 다양한 모델이 존재하나 'COSO'에서 발표한 전사적 리스크관리-통합모델과 ISO31000이 대표적인 모델이다.

COSO의 전사적 리스크 관리-통합모델은 미국에서 제시된 다양한 리스크관리 기법을 종합하여 기업 경영에서 발생할 수 있는 리스크관리를 위한 표준을 제시한 모형이다. 미국 뉴욕 증권거래소에 상장된 기업들이 경영상 리스크관리를 위해 활용하면서 미국 이외의 민간 기업에도 확산되어 활용되고 있다.

COSO 모델의 특징은 리스크관리를 위해 기업 경영의 모든 분야에서 적용 가능한 일반적 원칙 및 프로세스를 제공하고 있다는 점이다. 또한 이 모델은 리스크의 식별 및 평가뿐만 아니라 이러한 리스크에 대처할 수 있는 내부통제시스템 구축을 중요시한다.

ISO 31000은 2009년 국제표준화 기구에 의해 제시된 리스크관리의 표준 중 하나로서 리스크관리 전반에 관한 가이드라인을 제공하는 데 목적을 두고 있다. ISO31000은 수많은 기업과 다양한 사례로부터 리스크관리의 방법론들을 통합하여 보편적인 관리 표준 제시하고 있다. 이 모델은 영국을 중심으로한 유럽의 표준기관과 호주 및 뉴질랜드의 표준협회가 기준을 모델을 참고로 종합하여 작성되었다. ISO31000의 리스크관리 프로세스는 크게 위험 식별, 위험의 측정 및 평가, 위험 대응으로 나누어지며 각각의 과정에 적절한 대응 표준을 제시하고 있다.

(2) 업무연속성계획(BCP: Business Continuity Plan)

2000년 이후 국내에 소개되기 시작한 업무연속성계획(BCP)은 영업연속성계획 등으로 불려지기도 한다. BCP는 재해 등 기업의 영업에 영향을 미치는 리스크에 대한 일련의 대응절

차로서 최소한의 피해로 가장 빠르게 원상태로 복구하는 것이 목적이다. 다시 말해 BCP는 조직이 처한 위협에 대비하고 위기상황에서 조직의 핵심 업무를 정해진 순서에 따라 순차적으로 진행하여 조직의 핵심업무 기능을 유지하여 정상적 운영을 지속하고자 하는 경영관리 시스템 중의 하나이다.

BCP는 위기발생 전후를 구분하여 위기가 발생하기 전에는 리스크에 대한 평가와 대비체계 구축, 위기발생 대응방안을 모색하고 위기발생 후에는 대응진행, 복구진행 등을 통해 기관의 핵심기능이 유지될 수 있도록 한다는 특징을 지니고 있다.

최근 정부를 비롯한 공공기관에서 재난복구계획 모델로 많이 이용되고 있으며 ERM에 포함되어 다루어지기도 한다. 미국과 영국의 경우 민간단체에 의해 자율적으로 표준과 가이드라인 등이 수립되었으며 전문가 네트워크를 결성하여 기업별로 유용한 리스크관리 표준과 실무 지침을 제공하고 있다. 이밖에도 다양한 교육과정을 마련하여 BCP를 전파하고 전문가 육성을 주도하고 있다.

(3) 컨틴전시 플랜(Contingency Plan)

경영자가 미래에 발생할 것이라 예측하는 데 어려움이 있거나, 혹여 예측을 했다 하더라도 짧은 기간 동안 회복하는 것이 어려운 우발적인 상황이 닥쳤을 때, 이를 대비하기 위해 마련하는 방안이나 그 경영기법을 의미한다.

컨틴전시 플랜은 일종의 비상계획으로 국가 간 전쟁이나 분쟁, 유가의 급격한 변동, 자연재해, 대규모 노사분규, 현지 정부의 국유화 선언, 통화가치의 급격한 급락 등의 우발적인 사태가 전개될 경우 마련하는 대응방안이자 그 경영기법을 일컫는다.

가스공사 등 공공기관도 해외사업과 관련된 리스크 발생에 대비하여 컨틴전시 플랜을 세우곤 하는데, 출구전략 등도 포함하고 있다는 점에서 기관의 사업이나 핵심 기능을 유지하기 위한 계획인 BCP와는 차이가 있다고 볼 수 있다.

2) 리스크관리 역량분석에 관한 연구

최근 리스크관리체계의 중요성이 부각되면서 일부 국가에서는 조직의 전사적 위험관리가 얼마나 잘 운영되고, 조직의 업무 프로세스와 문화에 효과적으로 결합되었는지를 평가하기 위한 연구가 진행되고 있다.

이러한 리스크 관리 체계에 대한 분석 내지는 평가의 절차를 일부에서는 'ERM 성숙도 평

가라고 명명하기도 한다. 이러한 모델들은 민간부분을 비롯한 각종 기구에서 표준화되어 다양한 형태의 리스크 관리체계 분석 도구(Risk Management (Capability) Maturity Model)로 활용되고 있다. 실례로 ISO31000, 딜로이트의 Tyer Model, 다우존스의 지속성 평가 모델 등이 이에 해당한다.

특히 영국과 캐나다 정부가 공공부문에서 이러한 리스크관리체계 분석을 시도하고 있다. 영국과 캐나다 정부는 정부 각 부처의 리스크관리 프로그램이 효율적·효과적으로 운영되고 있는지 파악하기 위해 또는 조직자체에서 이를 검증할 수 있도록 하는 도구(Tool)를 만들어 운영하고 있다.

이러한 리스크관리 분석 도구의 공통적인 특징은 리스크관리체계를 평가지표에 따라 분석함으로써 어느 부분의 리스크관리가 부족한지 파악하는 데 활용하고 있다는 점이다. 또한 이러한 결과를 기관 간 공유하고 상호 평가함으로써 개선방향을 찾고, 잘된 부분을 벤치마킹할 수 있도록 하고 있다.

이하에서는 영국과 캐나다의 리스크 관리 평가체계에 대해서 살펴보기로 한다.

(1) 영국 정부의 리스크관리 평가 프레임워크(The Risk Management Assessment Framework: RMAF)

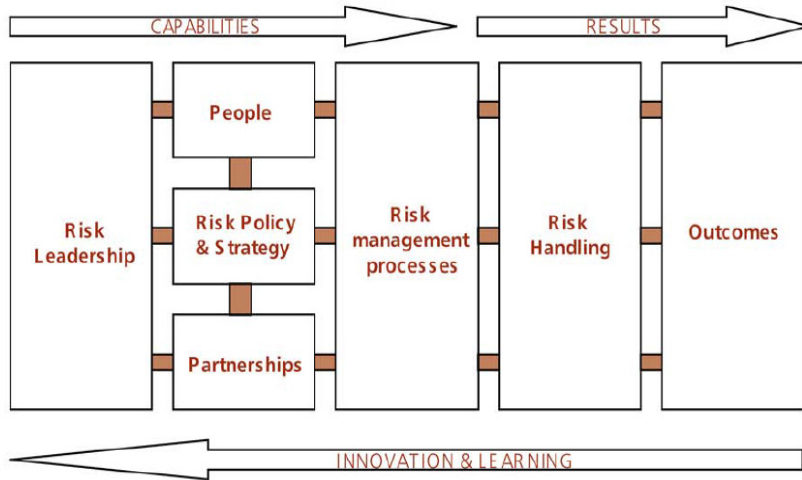
영국 총리실에서 리스크 프로그램의 성과를 측정하기 위해 사용하고 있는 프레임워크로서 효율적인 리스크관리 역량을 개발하고 유지하며, 동시에 위협의 효과적인 처리와 이에 따른 결과로서의 영향력을 평가하는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 영국 정부의 리스크관리체계 평가 프레임워크는 크게 역량측면과 결과측면으로 나누어서 리스크관리체계를 분석하고 있다는 점이 특징이며 역량측면과 결과측면의 세부항목에 따라 평가하도록 되어 있다.

역량의 경우 리스크 프로그램이 조직에 어느 정도 수준으로 운영되고 있는지를 나타내는 5개 척도(Awareness & understanding ~ Excellent capability established)로 이루어져 있으며 역량을 통한 리스크 대처와 성과에 대한 지표도 5개 척도(No evidence ~ Excellent)로 구성되어 있다.

[그림 1] 영국 정부의 리스크 관리 평가 프레임워크

Risk Management assessment tool



〈표 3〉 영국 RMAF의 세부 평가지표

범위	세부 평가항목	내용
역량	리더십	고위관리자들의 위험관리에 대한 지원
	인적 요소	위험관리를 위한 준비와 지원이 근무자에게 충분히 제공되는지
	위험관리 전략 및 정책	위험관리 전략 및 정책이 분명히 규정되어 있는지
	협동기관과의 협정(협약)	효과적인 위험관리를 위해 협동기관과의 협약이 있는지
	위험관리 진행절차	위험관리 진행절차의 업무과정 포함 여부
결과	위험 대처	위험 대처의 능숙도
	결과	위험관리가 목표하는 결과를 수반하는지

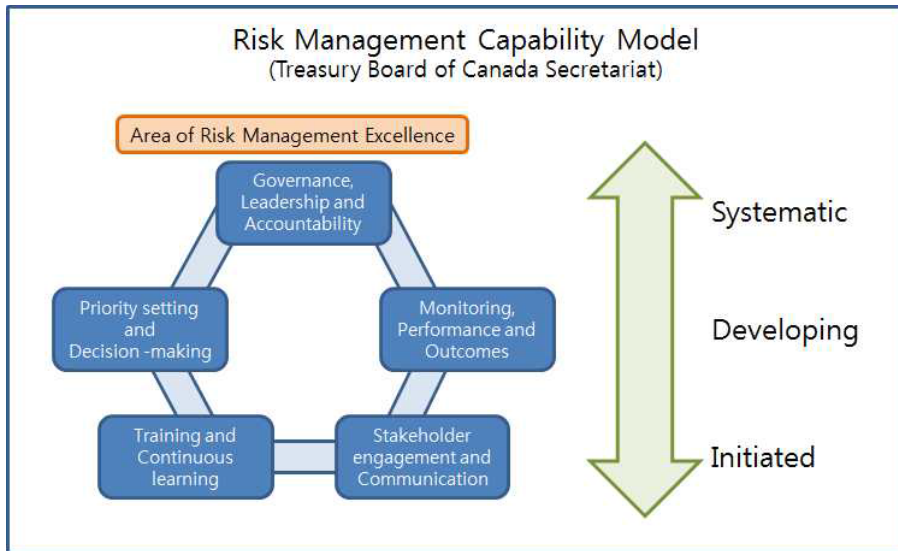
(2) 캐나다 재정위원회의 리스크관리 역량 모델(Risk Management Capability Model: RMCM)

캐나다 재정위원회 사무국은 정부기관이나 공공기관들이 리스크관리 핵심영역에서의 역량을 측정할 수 있는 진단 도구(diagnostic tool)로서 리스크관리 역량 모델을 구성하였다. 그리고 이러한 모델을 통해 기관 간 벤치마킹에 활용할 수 있도록 독려하고 있다.

캐나다 재정위원회의 모델은 5개의 역량을 평가 지표로 삼고 있으며 이러한 역량이 어느 수준에 도달했는지를 기관 스스로 평가하고, 부족한 부분의 개선을 위한 토론의 참고자료로

서 활용하고 있다. 그리고 이러한 평가로부터 도출된 문제점에 대한 통찰력을 제공하는 데 목적이 있다. 평가모델은 해당 기관 리스크 관리체계의 5가지 요소를 3단계(Initiated-Developing-Systematic)로 측정하도록 구성되어 있다.

[그림 2] 캐나다 재정위원회의 리스크관리 역량 모델



(3) 한국행정연구원의 역량평가도구

한국행정연구원에서는 영국 총리실의 리스크관리 프레임워크를 참고하여 한국적 상황을 반영한 역량평가도구를 만들어 15개의 공공기관에 대한 역량평가를 실시하였다(김은성 외, 2011). 특히 해당 연구는 영국 총리실의 모델의 분석 대상이 주로 중앙부처라는 점을 인식하고 공공기관에 적용할 수 있도록 각 공공기관의 문화적 특성(용어 이해 등)을 고려하여 기존의 프레임워크를 단순화한 것이 특징이다.

한국행정연구원의 역량평가도구는 아래 <표 4>에 나와 있는 평가항목들을 중심으로 1~5 점 척도를 사용하여 평가하도록 구성되어 있다.

〈표 4〉 한국행정연구원(김은성 외, 2011)의 리스크관리 역량평가 항목

평가항목	내용
리더십	기관의 고위관리자들이 위험관리에 대한 중요성을 자각하고 이를 지원하는지
위험관리 전략과 정책	위험의 관리 전략 및 정책이 분명하게 규정되어 있는지(위기관리 매뉴얼의 구비 여부 등)
인적 자원	위험관리를 위한 인적 구성이 적절하며, 근무자들에 대한 보상, 평가, 교육 등이 충분히 지원되는지
위험관리 절차	효과적인 위험관리를 위한 진행절차가 기관의 업무과정에 통합되어 있는지
위기관리 성과의 관리 및 개선	각 부처의 위기 관리 성과를 적절하게 평가하고 그 결과를 효과적으로 활용하는지
위기관리의 중요성에 대한 인식 부족	위기관리의 중요성에 대한 인식이 어느 정도인지

Ⅲ. 리스크관리체계 사례 및 현황

1. 국내외 사례

가. 국내 사례 - 대우인터내셔널

1) 대우인터내셔널의 자원개발사업 현황

대우인터내셔널은 2010년 현재 베트남, 미얀마, 페루, 오만 등지에서 9개의 해외 에너지자원개발(Oil & Gas)사업을 수행하고 있으며 호주, 캐나다, 볼리비아 등지에서 6개의 광물자원개발사업을 수행하고 있다.

〈표 5〉 대우인터내셔널의 자원개발사업 현황

구분	개발지역 및 지분율	
에너지 개발	생산단계	페루(육상유전, 11.7%), 오만(LNG, 20%), 베트남(가스, 4.9%)
	개발단계	미얀마 A-1*, A-3*(가스전, 51% 운영권자), 동남아시아 가스관회사(25%)
	탐사단계	미얀마 AD-7 (해상광구, 100%), 국내대륙붕 6-1S 해상광구
광물 개발	개발단계	마다가스카르 암바토비(니켈, 4%(한국 콘소시엄 27.5%)), 호주(유연탄, 5%)
	탐사단계	캐나다(우라늄, 1.7%), 호주(우라늄 10% (50%, 광자공 20%)), 볼리비아 (동, 5%(45%)), 카메룬 (주석, 100%)

자료: 대우인터내셔널 홈페이지 기업설명회 자료 (2013.3)

2) 대우인터내셔널의 리스크관리체계

대우인터내셔널은 리스크 영역을 여신, 시장, 유동성, 법률 등 크게 4가지 영역으로 나누어 리스크관리체계를 구축하고 있다.

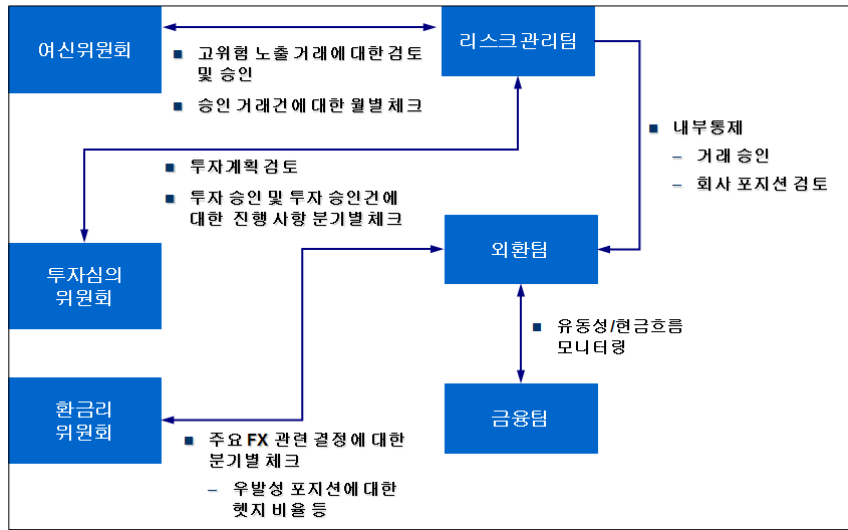
여신 리스크관리를 위해 여신관리시스템을 운영하고 있고, 시장 리스크관리를 위해 투자관리시스템, 외환관리시스템, 시장리스크관리시스템, 재고관리시스템을 운영하고 있다. 이외에도, 유동성 리스크관리를 위해 유동성관리시스템과 현금흐름관리시스템을 운영하고 있으며 법률 리스크관리를 위해 소송관리시스템을 운영하고 있다.

각 리스크 유형별 관리방식은 다음과 같다. 이 중 투자 리스크의 경우 계획안에 부합하는 전략적인 리스크 안배와 적정한 수익률 확보, 그리고 투자자산 분석을 통한 효율적인 자산 할당을 통해 사전적인 관리를 하고 있다. 여신리스크관리는 수출보험 또는 구매자 신용을 활용하고 건당 50만달러 이상인 리스크 익스포저에 대해서는 여신위원회의 사전 승인을 받도록 하고 있다. 시장 및 외환 리스크관리는 우발성 또는 롱텀 포지션을 제외한 100% 헷징과 현금흐름에 근거한 환율 익스포저 인식, 그리고 내부 'netting'을 통한 자연적 헷지 방식으로 이루어진다.

뿐만 아니라, 전사적인 리스크관리를 위해 관리규정을 제정하고 사내 선물환제도 도입 및 리스크관리를 위해 별도의 전담조직을 운영하고 있다. 리스크관리팀은 외환팀과 환금리위원회가 관리하는 환리스크와 외환팀과 금융팀이 모니터링하고 있는 유동성리스크를 총괄 관리하며 여신 및 투자 심의위원회에 리스크관리 현황을 보고한다.

대우인터내셔널의 전반적인 리스크관리체계를 도식화하면 아래와 같다.

[그림 3] 대우인터내셔널의 리스크관리 체계



나. 국외 사례 - BP

1) BP의 자원개발사업 현황

BP는 영국 최대 정유회사이며 엑손 모빌에 이어 세계 2위의 민간 석유회사이다. 1914년 영국의 윈스턴 처칠이 영국의 에너지 자급자족을 위해 당시 페르시아(지금의 이란 지역) 지역의 석유 개발권을 가지고 있는 ‘앵글로 페르시아 석유회사(Anglo Persian Oil Company)’의 지분 51%를 220만파운드에 인수하면서 본격적으로 사업을 확대해 왔고 1987년 마거릿 대처 수상의 민영화 정책에 따라 지분 전체가 매각되어 민영화 되었다. 2011년 연결기준 매출액 3,864.6억달러, 순이익(지배주주) 257억달러의 실적을 기록했고, 2011년 말 총자산은 2,909.3억달러에 이른다.

BP의 사업부문 구성은 탐사·생산, 정제·판매, 기타로 나뉘는데, 세전이익 비중은 부문별로 탐사·생산이 76.9%, 정제·판매가 20.0%, 기타가 3.1%를 각각 차지한다. BP는 2011년 말 기준으로 자원 매장량을 총 177억BOE(석유환산배럴) 확보하고 있으며, 이 중 석유와 가스의 비중은 6:4 정도이다.

BP는 향후 upstream 부문에 대한 투자를 늘릴 계획인데 우선 매년 15~25개의 유전 및 가스전 탐사를 수행하고, 9개의 주요 upstream 프로젝트를 개시하는 것을 계획하고 있다. 지역적으로는 북미, 북해, 알제리, 아제르바이잔 등을 중심으로 유전 및 가스전 개발에 집중할 계획이

며 2020년까지 생산량을 일간 400만BOE 수준으로 끌어올리는 것을 목표로 하고 있다.

BP는 지난 2010년 멕시코만 석유시추 과정에서 송유관 유출사고가 발생하여 하루 약 5천 배럴이 유출되어 두 달 만에 한반도 전체를 덮을 정도의 원유가 미국 남부 해역을 뒤덮는 등 회사차원에서 큰 위기를 맞았으나 이에 대한 수습이 마무리 단계에 있으며 다시 해외개발사업을 활발히 추진하고 있다.

BP의 석유 및 가스 자원개발사업 현황은 다음과 같다.

〈표 6〉 BP의 석유·가스 자원개발사업 현황

유형	사업지역
석유 개발 ·생산사업	알래스카(Alaska Viscous Oil, Point Thompson)
	캐나다(Sunrise)
	멕시코만(Thender Horse, Galapagos, Na Kika Phase3, Mars B)
	아제르바이잔(Chirag Oil)
	앙골라(B18, B31PSVM)
가스 사업	트리니다드 토바코(Canonball, Redmango, cashima, Juniper, Manakin)
	오만(Oman FFD)
	인도네시아 및 남아시아(North Rankin2, Sanga Sanga CBM)
	오스트리아(Western Flank A)
석유가스전	북해(Skarv, Devenick)
	이집트(West Nile Delta)

자료: BP Annual report form, 2012, pp. 6~7; 한화투자증권 리서치센터, 『2013 건설업종 전망』, 2012, p.12 재구성

2) BP의 리스크관리체계

BP의 내부통제체계는 「영국 기업지배구조 모범규준(UK Corporate Governance Code)」과 미국의 COSO 기준에 따라 설계되었다. BP의 리스크관리체계는 회사 내부통제체계의 필수적인 요소로서 회사 운영 시 발생하는 모든 리스크를 관리하고 이사회에 보고할 수 있도록 단순명료하고 일관성 있는 틀을 갖추고 있다.

이러한 BP의 내부통제 지배구조와 리스크관리 조직구조는 이중적인 성격을 띠고 있는데 먼저 이사회 밑에 멕시코만위원회, 감사위원회, 안전·윤리·환경보장위원회가 있어서 핵심 분야의 리스크관리를 감독한다. 또한 경영진 밑에는 행정 각 분야의 위원회들이 있어서 리스크관리에 관한 정책을 수립하고, 의사 결정을 하며 리스크관리를 감독한다. BP의 리스크관리

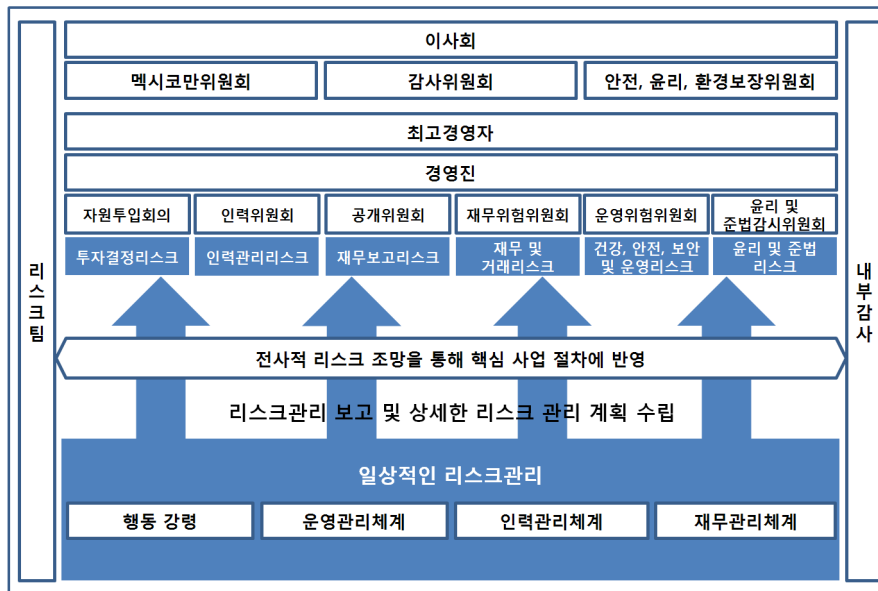
팀은 2013년 1월부터 운영되기 시작했는데 회사 전체의 리스크 프로파일을 조망하는 역할을 하며 주요 사업 절차 및 주요 사안 결정 시 관련 리스크 정보를 제공하고 회사 내 리스크 보고활동을 조율하며 전사적 리스크관리체계를 유지하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

최고경영자는 BP의 내부통제체계를 유지시키는 역할을 하는데 BP의 내부통제체계는 기업 가치, 행동 강령, 조직 및 운영 방법, 리스크관리를 포함한 회사의 전략 체계, 그리고 내부 통제체계의 실제적인 운용을 증명하는 방법 등으로 구성되어 있다.

BP는 2012년 전사적 리스크관리시스템의 단순성·명료성·일관성을 강화하기 위한 검토를 수행했는데, 그 결과 공통 언어와 지속적인 리스크관리 현황 보고를 위한 템플릿을 장착하고 리스크관리 활동과 사업 절차의 연계성을 강화할 수 있었다.

BP의 리스크관리 조직 및 체계를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 4] BP의 리스크관리 조직구조



자료: BP Annual report form, 2012.

2. 해외 자원개발 공기업의 리스크관리체계 현황

가. 한국광물자원공사

1) 한국광물자원공사의 해외자원개발 사업현황

한국광물자원공사는 정부시책에 의해 2008년 「공사법」이 개정되면서 기존의 민간 자원개발 지원업무에서 직접 해외개발 사업을 수행할 수 있게 되었으며 이에 따라 해외 자원개발을 위한 투자가 본격적으로 시작되었다. 최근 자주개발률을 증가시키고 전략 광종 자원 확보를 위해 유연탄, 동, 니켈 등의 해외 자원개발 투자를 확대하고 있는데 2010년의 경우 3,664억원을 투자하였고 2013년에는 8,370억원을 투자할 예정이다.

〈표 7〉 한국광물자원공사의 해외자원개발 투자 목표

목 표 명	연 도	[중기 목표]				(단위: 억원)		
		2010 실적	2011 목표	2012 목표	2013 목표	2014 목표	2015 목표	2016 목표
○해외 직접투자액		3,664	7,700	6,000	8,370	10,518	11,445	12,130

공사는 2012년 현재 개발·생산사업 및 운영권 확보사업 위주로 투자를 진행하여 신규사업(인도네시아, 남아공 등)을 포함하여 파나마, 미국, 페루, 호주 등에서 해외 자원개발사업을 수행하고 있다.

〈표 8〉 한국광물자원공사의 해외 자원개발사업 현황

사업명		광종	투자계획	비고
기 존 사 업	파나마 코브레파나마	동	984	개발사업
	미국 로즈몬트	동	567	개발사업
	멕시코 볼레오	동	119	개발사업
	페루 마르코나	동	51	개발사업
	마다가스카르 암바토비	니켈	1,106	개발사업
	호주 토가라노스	유연탄	114	개발사업
	호주 나라브리	유연탄	57	생산사업
	칠레 엔엑스우노	리튬	110	개발사업
	호주 볼리아 등	유연탄 등	352	개발·생산사업

〈표 8〉의 계속

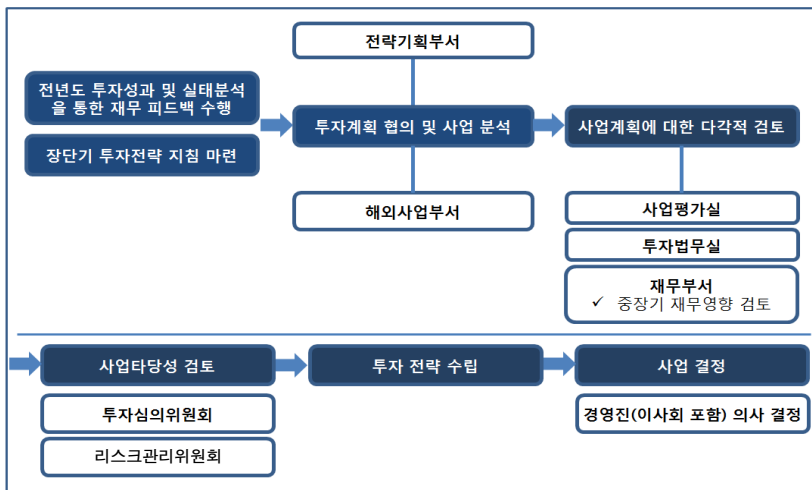
사업명		광종	투자계획	비고
	소 계		3,460	
신규사업	인도네시아 카푸아스	유연탄	296	탐사사업
	남아공 잔드콥스드리프트	희토류	160	개발단계 진입
	신규발굴사업	부진광종	2,084	개발, 생산사업위주
	소 계		2,540	
합 계			6,000	

자료: 광물자원공사 홈페이지, 출자회사 현황자료 재구성

2) 한국광물자원공사의 해외투자사업 절차

한국광물자원공사의 해외투자계획 작성은 중기 경영목표 및 장기 전략경영계획에 의거하여 전략기획부와 개별 해외사업부서 간 협의 및 해당 투자계획의 중장기 재무영향 검토 후 경영진 의사결정에 의하여 수립된다. 전사적 차원에서 전년도 투자성과와 실태분석을 통한 재무 피드백을 수행한 후, 투자규모, 주력투자광종 등 경영진의 기관운영방안 및 자주개발률 목표를 종합적으로 고려하여 장단기 투자전략 지침을 마련한다. 이러한 지침에 따라 각 사업처는 사업에 대해 다각적인 분석을 수행하고 사업 진행 시 사업평가실, 투자법무실, 재무부서의 검토를 거친 후 투자심의위원회 및 리스크관리위원회 등 전문적인 사업타당성 검토를 거쳐 투자 전략을 수립한다. 그리고 이렇게 수립된 투자 전략은 이사회 등 경영진의 의사 결정에 의거하여 최종 결정된다.

[그림 5] 한국광물자원공사의 해외 자원개발 투자사업 결정 절차



3) 한국광물자원공사의 리스크관리체계

한국광물자원공사는 2011년 해외 직접투자 확대 및 리스크관리 전문성 강화를 위하여 리스크관리팀을 신설하고 전사적 리스크관리시스템 구축을 시도하고 있다.

이는 공사가 2008년 해외 직접투자를 시작으로 2012년부터는 단순 지분투자에서 운영권 확보 위주로 투자전략을 전환함에 따라 해외사업 리스크에 대한 체계적인 관리의 필요성을 인식했기 때문이다. 2011년 구축된 전사적 리스크관리시스템(ERMS)은 사내 웹기반 시스템으로 개발되어 대쉬보드 기능을 통해 VaR, EaR 등 통계적으로 계량화된 시장 리스크 측정량을 일별로 제공하여 공사의 현재 리스크 노출 정도를 금액으로 평가하여 제시하고 있다.

한국광물자원공사는 리스크를 크게 재무 리스크와 비재무 리스크로 구분하여 관리하고 있는데 재무 리스크는 신용, 시장 및 유동성 리스크로 분류하여 계량이 가능한 지표로 관리하고 있고, 비재무 리스크는 투자, 정부정책, 운영, 준법, 법무 등 사업과 관련하여 존재할 수 있는 다양한 리스크 요인들을 포함하여 관리하고 있다. 각 리스크별 인식 및 관리 방식은 다음 표와 같다.

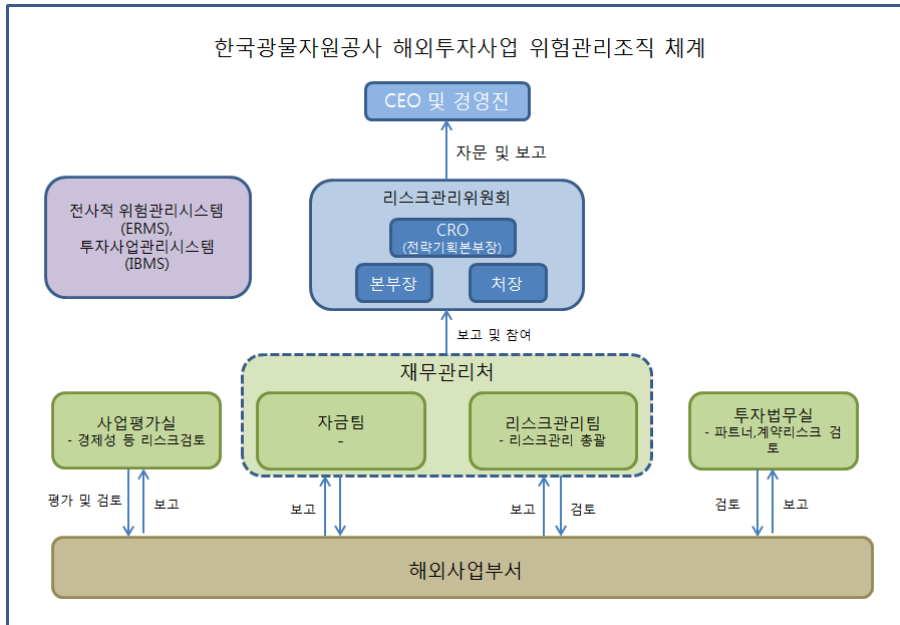
[그림 6] 한국광물자원공사의 유형별 리스크관리 체계

재무리스크	비재무리스크						
신용	투자	운영					
시장	정부정책	준법					
유동성			법무				
			경영			경영	
			홍보				
					갈등	갈등	
			재해				
VaR, EaR, GaR	민감도 분석	재무영향 분석	경영관리 지표	KRI 모니터링	점검항목 관리	프로세스 개선	보고
측정방식 (외생변수에 의한 리스크)	시뮬레이션 방식 (모형을 통한 시뮬레이션 등)		모니터링 방식 (시스템활용을 통한 모니터링)		매뉴얼 방식 (체크리스트, 보고, 교육 등)		프로세스 개선방식

자료: 광물자원공사, 「경영실적보고서」, 2012. 재구성

공사는 재무 및 비재무 리스크로 분류된 리스크 관리를 위해 관리 정책 및 전략을 수립하고 리스크관리 업무 표준을 리스크관리 규정으로 승격 제정하였으며 리스크관리 전담조직을 신설하였다.

[그림 7] 한국광물자원공사의 리스크관리 체계



나. 한국가스공사

1) 한국가스공사의 해외 자원개발사업 현황

한국가스공사의 해외 자원개발사업 유형은 크게 탐사, 개발·생산, LNG 및 중하류 사업으로 구분되며 근래까지 참여 지분이 낮은 사업이 대부분이었으나 최근 참여 지분 및 투자비 규모가 커지고 있다. 2013년 3월 현재 해외 12개국에서 21개 석유, 가스전 사업을 추진하고 있으며 탐사사업 5건, 개발·생산사업 10건, 액화천연가스(LNG) 도입 연계사업 6건 등을 추진하고 있다.

〈표 9〉 한국가스공사의 해외 자원개발사업 현황

유형	광구 및 사업명	지분율
개발·생산사업	미얀마 A-1 광구	8.5%
	미얀마 A-3 광구	
	캐나다 혼리버/웨스트 컷뱅크	10%
	캐나다 코르도바 광구	
	인도네시아 세노로 가스전	14.975%
	이라크 주바이르 유/가스전	18.75%
	이라크 바드라 유/가스전	22.5%
	이라크 아카스 가스전	75%
	이라크 만수리야 가스전	15%
	우즈베키스탄 수르길 가스전 개발 및 Gas Chemical	22.5%
LNG 사업	오만 LNG	1.2%
	카타르 RasGas	3%
	예멘 YLNG	8.9%
	호주 GLNG	15%
	호주 Prelude FLNG	10%
	인도네시아 DS LNG	14.975%
중하류 사업	멕시코 만사니오 사업	25%
	우즈베크 충전 사업	
	우즈베크 실린더 사업	
	모잠비크 마푸토 도시가스 사업	10%

자료: 가스공사 홈페이지 내용 재구성

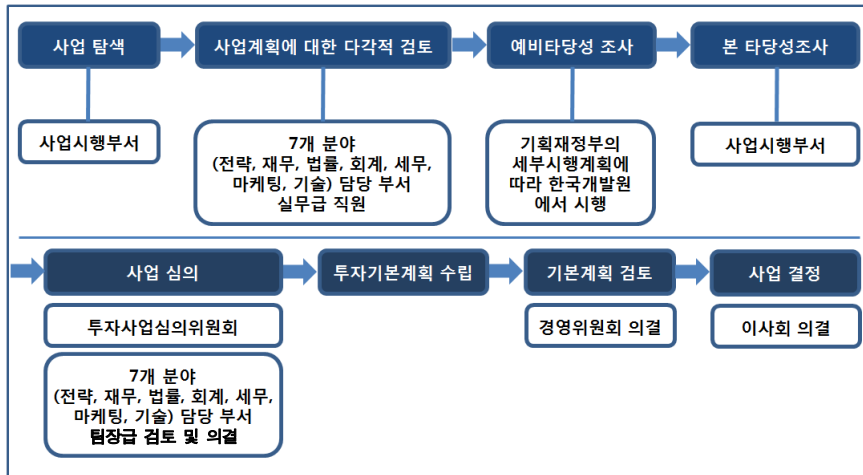
한국가스공사는 해외 자원개발 및 가스배관 사업을 통해 ‘한국형 자원개발 모델’ 완성에 역점을 두고 있으며 자주개발률 25% 달성을 목표로 최초 운영사업인 이라크 아카스 가스전 사업에 참여하는 등 개발사업을 진행하고 있다.

2) 한국가스공사의 해외투자사업 절차

한국가스공사는 해외투자계획을 수립할 시, 예비타당성조사와 본 타당성조사를 시행하는 데 예비타당성조사와 본 타당성조사 결과는 투자총괄부서에 통보되고 투자총괄부서는 투자 심의회를 개최하여 투자시행 부서장이 실시한 사업 타당성조사를 검토한다. 이때, 탐사사업 과 개발·생산 사업의 경우 기술성을 평가할 수 있는 부서장에게 의뢰하여 그 결과를 사업 타당성조사 결과에 첨부한다.

투자심의위원회 위원들은 내부 인사들로 구성되어 있으며 위원들 및 관련사업 부서장 등이 회의에 참여한다. 투자계획심의위원회에서는 투자총괄부서장이 수립한 투자계획을 심의하고 투자총괄부서장은 심의 결과를 전사투자계획에 반영한다.

[그림 8] 한국가스공사의 해외자원개발 투자사업 결정 절차



3) 한국가스공사의 해외자원개발사업 리스크관리 현황

공사는 해외사업의 규모가 커짐에 따라 해외 자원개발사업에 대한 리스크관리체계를 도입하여 시행하고 있다. 공사의 해외사업팀은 사업별로 리스크관리 보고서와 경제성 분석지표들의 수치가 기록된 엑셀 템플릿을 정기적으로 리스크관리 총괄부서에 제출한다. 제출된 보고서와 엑셀 템플릿은 리스크관리 총괄부서 이외에도 사업기획팀, 경영전략팀, 기획예산팀 등 해외사업을 담당하는 부서들에게 전달되어 각 업무 단계에 반영된다.

리스크관리 보고서는 크게 정량적 분석과 정성적 분석으로 구성되어 있는데 정량적 분석은 사업의 경제성 분석을 다루고 있으며 NPV(Net Present Value: 순현재가치법), IRR(Internal Rate of Return: 내부수익률), 시장데이터에 대한 민감도 분석지표 등으로 구성되어 있다. 정성적 분석은 해당 사업에서 발생 가능한 리스크 목록과 이에 대한 대응계획으로 구성되어 있는데 리스크 목록은 사업 프로세스별 또는 유형별로 발생 가능한 226개의 리스크 목록으로 구성된 리스크 풀(Pool)에서 선별하여 구성한다.

한국가스공사의 리스크관리 총괄부서는 경영정보화팀으로서 리스크관리 총괄과 정보화

업무의 협업 체계를 이루고 있다. 여기에는 리스크관리와 경영정보화의 협업 체계를 구축함으로써 리스크관리의 핵심인 적시성을 실현하겠다는 임원진의 철학이 담겨 있다. 경영정보화팀은 정성적·정량적 리스크관리체계를 운영하고 있으나 전산시스템 구축은 아직 완료되지 않은 상태로서 2014년에 완료될 예정이다.

경영정보화팀의 주된 역할은 리스크 대응 계획 및 실적 등의 내용을 담고 있는 리스크관리보고서의 내용을 보고 받아 임원진에게 보고하고 공유하는 것이다. 팀 내 리스크관리 전담 인력은 팀장(2급), 차장(3급), 과장(4급), 직원(6급) 등 총 4명으로 구성되어 있고 팀장은 리스크관리 전반 업무의 총괄과 보고, 차장은 리스크관리 전반 업무 총괄, 과장은 운영 위험, 직원은 해외사업 위험관리를 담당하고 있다.

4) 한국가스공사의 해외사업 리스크관리 보고 체계

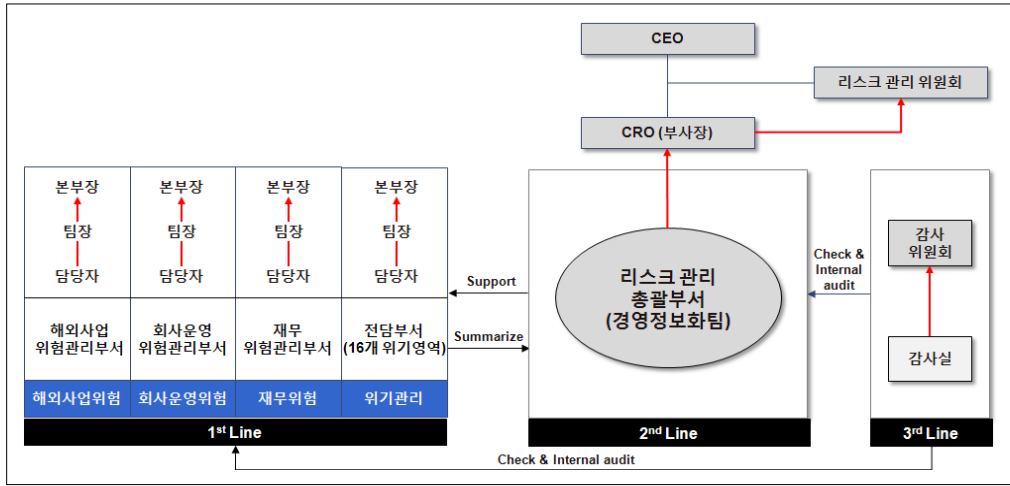
해외 자원개발사업에 관한 실제적인 리스크관리는 현지에서 사업을 수행하고 있는 자회사(또는 법인)와 본사 내 해당 해외사업팀의 협의에 의해 이루어지고 있으며 협의의 결과물인 리스크관리 보고서와 경제성 분석 템플릿이 리스크관리 총괄부서인 경영정보화팀에 전달되는 것이다.

경영정보화팀은 리스크관리 보고서를 검토하여 정기보고 외에도 수치 변동 등의 특이사항이 포착되면 리스크관리 위원회를 열어 사장, 본부장 및 감사 등에게 상황을 보고한다. 관련 매뉴얼에 따르면 연 1회 이상 리스크관리 위원회를 개최하여 리스크관리 현황을 보고하도록 되어 있는데 2012년에는 매 분기마다 위원회를 개최하였고(연 4회) 2013년에도 연 4회 이상 보고를 계획하고 있다고 한다.

하지만 정기보고 이외에도 월별로 위험지표 관리 현황을 임원진에게 개별적으로 보고할 뿐만 아니라, CRO가 필요하다고 판단되는 경우나 특이사항이 포착됐을 때에는 부정기적으로 리스크관리 위원회를 개최하여 보고한다.

경영정보화팀의 리스크관리 총괄 업무는 감사실에 보고되고 있으며 감사실은 매년 리스크관리 총괄업무에 대한 관리 및 평가 계획을 작성함으로써 내부견제를 수행하고 있다. 공사는 해외사업팀의 리스크관리에 대한 성과 평가는 별도로 수행하고 있지 않지만 이를 내부평가지표에 반영하기 위한 작업을 추진하고 있다.

[그림 9] 한국가스공사의 해외사업관련 리스크관리 보고 체계



다. 한국석유공사

1) 한국석유공사의 해외자원개발현황

한국석유공사는 전 세계적으로 102개의 생산광구와 9개의 개발광구, 그리고 129개의 탐사광구에 투자하고 있으며 한국가스공사나 한국광물자원공사와는 달리 다수의 해외자원개발사업에 운영권자로서 참여하고 있다. 이 중에는 석유공사 단독으로 운영권을 가지고 수행하고 있는 사업들과 다른 국내 민간 기업들과 컨소시엄을 구성하여 공동으로 운영권을 가지고 수행하고 있는 사업들이 상당수이다.

〈표 10〉 한국석유공사의 해외 자원개발사업 현황

유형	광구명	운영권자	공사지분
탐사사업	우즈베키스탄 나망간/추스트 광구	한국측	50%
	우즈베키스탄 서페르가나/취나바드	한국측	65%
	우즈베키스탄 아랄해	공동운영법인	10.2%
	이라크 Sangaw South	석유공사	30%
	이라크 Hawler Area	Oryx	15%
	이라크 KRG Bazian	석유공사	65.6%
	카자흐스탄 잠빌	공동운영	9.45%
	카자흐스탄 ADA	석유공사	40%

〈표 10〉의 계속

유형	광구명	운영권자	공사지분
	아랍에미리트(UAE) Area1, 2, 3	공동운영	34%
	예멘 70	TOTAL(프)	12.35%
	예멘 4탐사	석유공사	30%
	나이지리아 OPL 323	석유공사	43.875%
	나이지리아 OPL 321	석유공사	43.875%
	미국 VR 317	공동운영	51%
	미국 EI 278	석유공사	51%
	미국 멕시코만 심해 Diamond, Platinum	Murphy(미)	각 10.5%
	미국 멕시코만 심해 Emerald, Gold	Anadarko(미)	10.5%, 7%
	콜롬비아 CPE-7, CPO-2, CPO-3	Pluspetrol	각각 30%
	페루115	Pluspetrol	30%
생산사업	리비아 Elephant	MellitahOil & GasB.V	2%
	중국 마황산서	공동운영	44%
	베트남 15-1	CLJOC	14.25%
	베트남 11-2	석유공사	34.186%
	인니 SES	CNOOC	8.91%
	미국 Parallel	삼성물산	10%
	미국 Eagel Ford	Anadarko(미)	23.7%
	미국 ANKOR 해상유전	석유공사	51%
	미국 Northstar	석유공사	67%
	미국 EP Energy	EP energy LLC	14.99%
	페루 북부 Maranon 분지	Pluspetrol	20%
	베네수엘라 오나도	PDVSA(CVP)	5.640%
	예멘 마리브 LNG	Total(프)	1.0613%
	탐사/생산	페루 Savia Peru	Savia Peru S.A	50%
카자흐스탄 Akzhar, Besbolek, Karataiky, Alimbai		석유공사	95%
개발사업	예멘 4개발	석유공사	30%
개발사업	캐나다 Black Gold	석유공사	100%
개발/생산	캐나다 Harvest Energy사	석유공사	100%
개발/생산	미국 Old Home 육상광구	한국측	23.375%
탐사/개발	카자흐스탄 Arystan Kulzhan	석유공사	85%
탐사/개발/생산	영국 Dana 사업	Dana	100%

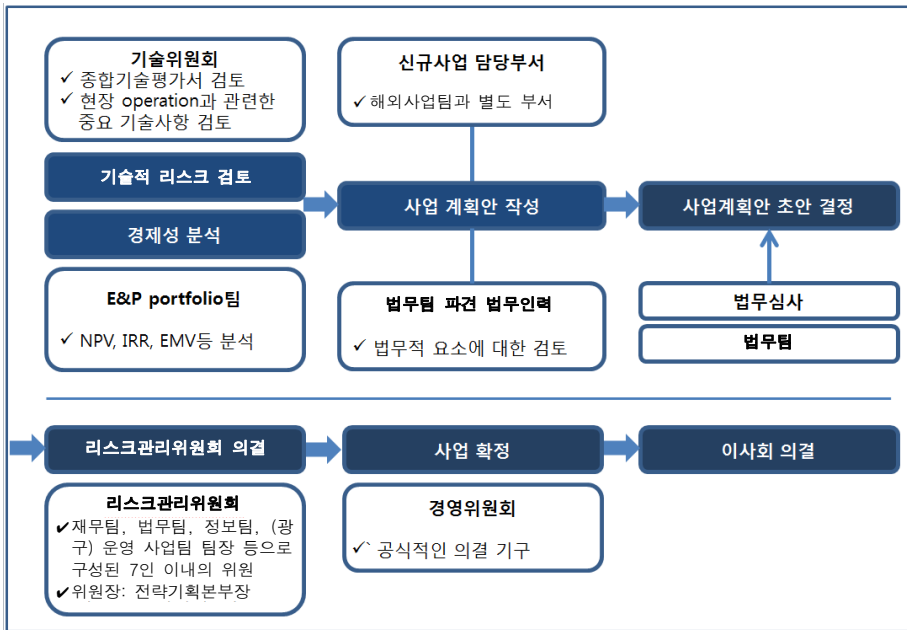
자료: 석유공사 홈페이지 내용 재구성

2) 한국석유공사의 해외투자사업 절차

한국석유공사는 해외 자원개발사업을 계획하는 단계에서 기술적 리스크 및 법무적 리스크를 최소화하기 위해 각 분야의 전문 인력이 해당 리스크를 검토하는 등 사업을 계획하고 결정하는 단계에서부터 리스크관리가 내재화되어 있다.

공사의 해외자원개발사업에 대한 리스크관리는 분업화 및 협업 체계가 잘 갖추어져 있는데 먼저 기술위원회 등에서 각 분야의 전문 인력이 해당 사업과 관련하여 발생 가능한 리스크를 충분히 검토한 후, 경영위원회 및 이사회에서 법무 리스크, 세무 리스크, 기술 리스크, 운영권자 및 파트너사 분석, 상대 국가 분석, 마케팅 등을 종합적으로 검증한다.

[그림 10] 한국석유공사의 해외 자원개발 투자사업 결정 절차



3) 한국석유공사의 리스크관리체계

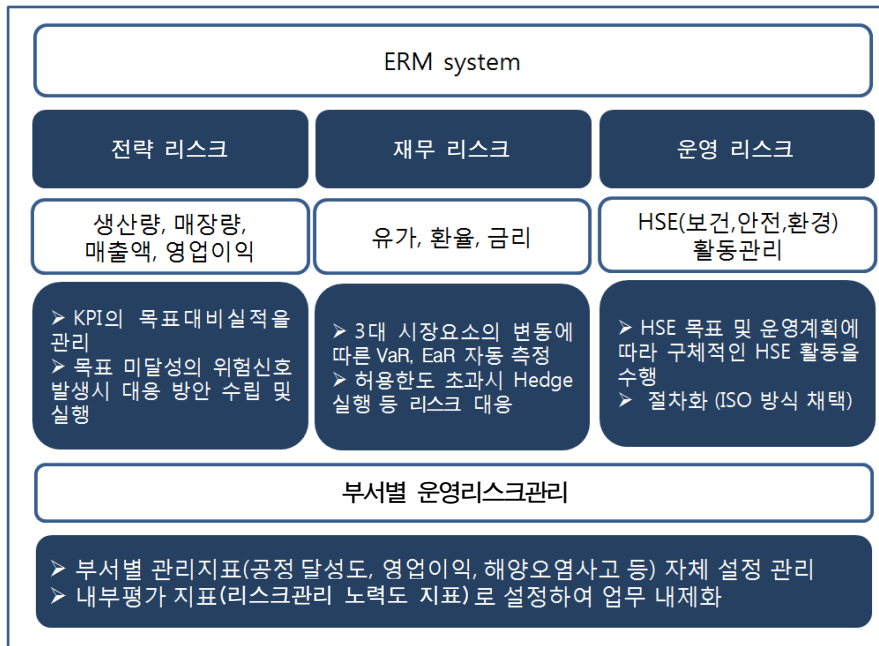
한국석유공사는 리스크요소를 전략 리스크, 재무 리스크 및 운영 리스크 등 크게 3가지 영역으로 구분하고 전사적 리스크관리(ERM)시스템을 통해 관리하고 있다.

운영 리스크의 경우, 부서별 소관 사업장 및 업무와 관련하여 발생 가능한 운영 리스크요소를 식별하고 관리지표 설정 및 관리계획 수립 등을 통해 리스크 발생을 억제하고 있는데

‘리스크관리 노력도’라는 내부 평가지표를 설정하여 이러한 관리 활동을 평가함으로써 리스크관리 업무를 일상 업무에 내재화시키고자 노력하고 있다.

한국석유공사는 리스크관리 총괄부서를 리스크관리팀에서 기획실 경영전략팀으로 변경하였는데 이전에는 리스크관리팀에서 재무 리스크를 포함한 전체 리스크관리를 모두 총괄하다보니 실행력이 떨어지고 리스크관리 현황 내용을 취합하는 정도의 역할 밖에 하지 못하는 등 전문성 발휘에 한계가 있다고 판단되어 변경했다고 한다. 기존의 리스크관리팀은 HSE 팀으로 신설되어 재난 및 안전 분야 리스크를 중점적으로 관리하고 있는데 운영리스크는 ISO 방식을 채택하여 절차화함으로써 체계적인 리스크 대응체계를 구축하고 있다.

[그림 11] 한국석유공사의 리스크관리 체계



4) 기관 간 비교분석

이상에서 살펴본 한국광물자원공사, 한국가스공사, 한국석유공사의 리스크관리체계 현황을 요소별로 정리해 보면 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 리스크관리체계 요소별 현황

	한국가스공사	한국광물자원공사	한국석유공사
총괄 조직	경영정보화팀	재무관리처 리스크관리팀	전략기획본부 경영전략팀 & HSE팀
CRO	부사장	전략경영본부장	경영관리본부장
리스크관리 위원회	○	○	○
전사적리스크관리 (ERM)시스템	EIS(임직원 정보제공 시스템) 내 위기관리 현황 대시보드 운영	ERMS, IBMS	(13년)재무리스크종합경 보시스템
리스크 지표	경제성, 재무리스크, 핵심위험지표(KRI)	재무리스크, 핵심위험지표(KRI)	경제성, 재무리스크, 핵심위험지표(KRI)
리스크관리 규정	○	○	매뉴얼에 녹아 있음
리스크관리 매뉴얼	○	X	○
리스크관리 모델	ISO31000 모델 반영	COSO 모델 반영	ISO31000 모델 반영
리스크관리 성과평가	X	X	○
리스크관리교육	1년에 1~2회	1년에 1~2회	매 월 피드백을 통한 훈련

IV. 리스크관리체계 역량분석

1. 개요

본 연구는 대표적 해외 자원개발 공기업들의 리스크 대응 파악차원에서 리스크관리체계가 어떻게 구성되어 있는지 살펴보고 이러한 체계가 어느 정도 수준에 도달해 있는지에 대한 분석을 위한 연구이다. 연구 수행을 위해 해외 자원개발을 직접 수행하고 있는 대표적인 공기업 3곳(한국광물자원공사, 한국가스공사, 한국석유공사)을 연구 대상으로 설정하였다.

분석방법으로는 이러한 분석 대상 기업의 리스크관리체계와 역량을 파악하기 위하여 해외사업담당자, 리스크관리책임자와 인터뷰를 실시하였으며 추가적으로 문헌연구(편람, 보고서 등의 연구물)를 실시하였다. 또한 분석 대상 기업의 리스크관리체계의 역량을 분석하기 위하여 이미 언급한 선행연구의 지표들을 참고하여 리스크관리체계 역량지표를 구성한 뒤 이러한 지표를 통해 연구 대상인 3개 공기업에 대한 분석을 시도하였다.

2. 역량분석을 위한 지표

본 연구에서는 선행연구에서 살펴 본 역량분석지표들을 토대로 해외투자사업을 수행하고 있는 자원개발 공기업들의 리스크관리 역량을 분석하기 위한 지표들을 구성하였다. 기본적인 역량요소들은 영국 정부의 리스크관리 평가 프레임워크와 한국행정연구원의 역량평가 도구, 캐나다 정부의 위험관리역량 모델의 지표들을 반영하여 구성하였다. 다만 본 연구에서는 연구 대상이 해외 자원개발 공기업이기 때문에 이러한 특성을 반영하여 파트너십 측면에서 해외사업 이해관계자 및 투자파트너와 관련한 지표를 추가하였으며 조직 내부 구성원들의 리스크관리 인식에 대한 중요성을 감안해 조직문화와 관련한 지표를 추가하였다.

다음으로 분석 대상 기관들의 역량 수준 분석을 위해 캐나다 재정위원회 사무국이 개발하여 캐나다 정부 기관들이 사용하고 있는 리스크관리 역량모델을 주로 활용하였다. 역량요소는 기존 연구 및 대상 공공기관의 특성을 고려하여 크게 6개 분야 요소(리더십, 조직 및 인사, 시스템, 운영, 조직문화, 파트너십)의 20개 항목으로 구성하였는데 6개 분야의 개별 요소를 살펴보면 다음과 같다.

우선 리더십은 기관장이 위험관리에 대한 중요성을 자각하고 지원하는지에 대한 내용으로서 '기관장의 인식 및 의지' 항목으로 구성하였다. 둘째, 조직 및 인사는 리스크 관리를 위한 조직과 인사가 적절히 구성되어 운영되고 있는지를 분석하기 위한 요소로서 '리스크 전담관리부서 유무 및 권한', 'CRO의 존재 여부와 권한', '법무 전담인력 유무' 항목으로 구성하였다. 셋째, 시스템 요소는 리스크관리를 위한 인프라와 내부통제가 제대로 이루어지고 있는지 분석하기 위한 요소로서 인프라 항목(리스크 정보관리시스템, 정량적 재무지표 관리 시스템 유무), 내부통제항목(감사, 감사위원회를 통한 이중통제)으로 구성하였다. 넷째, 운영 요소는 리스크에 대처하기 위한 조직내부의 의사결정, 관리전략, 지원 여부, 모니터링 등에 대한 요소를 의미하였다. 다섯째, 조직문화 요소는 리스크관리가 조직구성원 및 조직 문화로 자리 잡았는지를 파악하기 위한 지표로서 '리스크관리에 대한 교육', '직원들의 인식' 항목으로 구성하였고, 여섯째, 파트너십 측면은 리스크관리를 위해 조직 외부환경 중 하나인 정부부처, 투자파트너, 해외사업 이해관계자와의 관계에 있어서 리스크관리가 이루어지고 있는지를 파악하기 위한 항목으로 구성하였다.

〈표 12〉 리스크관리 역량평가지표 구성

역량평가지표		세부 항목
리더십		기관장의 인식 및 의지
조직 및 인사		리스크 전담관리부서 유무 및 권한
		CRO의 존재 여부의 권한
		법무 전담 인력
시스템측면	인프라	리스크정보관리시스템(DB운영)
		정량적 재무지표 관리 시스템
	내부통제	내부통제시스템의 구축(감사, 감사위원회를 통한 이중통제)
운영측면	의사결정	체계적 리스크관리 절차운영
		리스크 및 리스크지표 선정
		리스크관리위원회 운영
	관리전략	매뉴얼 운영
		관리전략(정책)의 수립 및 적용
	지원	리스크관리를 위한 자원지원
	모니터링 및 환류	리스크에 대한 상시적 점검 및 리스크 평가 업무반영
내부 네트워크	부서 간 협조	
조직문화 측면		리스크관리에 대한 교육
		직원들의 인식
파트너십 측면		정부부처와의 관계
		투자파트너와의 관계
		해외사업 이해자와의 관계

다음으로 역량수준에 대해 구체적으로 살펴보면 역량수준은 캐나다 재정위원회 사무국의 리스크관리 역량 모델을 주로 차용하여 초기 단계 - 발전 단계 - 체계화 단계로 수준을 설정하였고 각 역량지표 평가에 활용하였다.

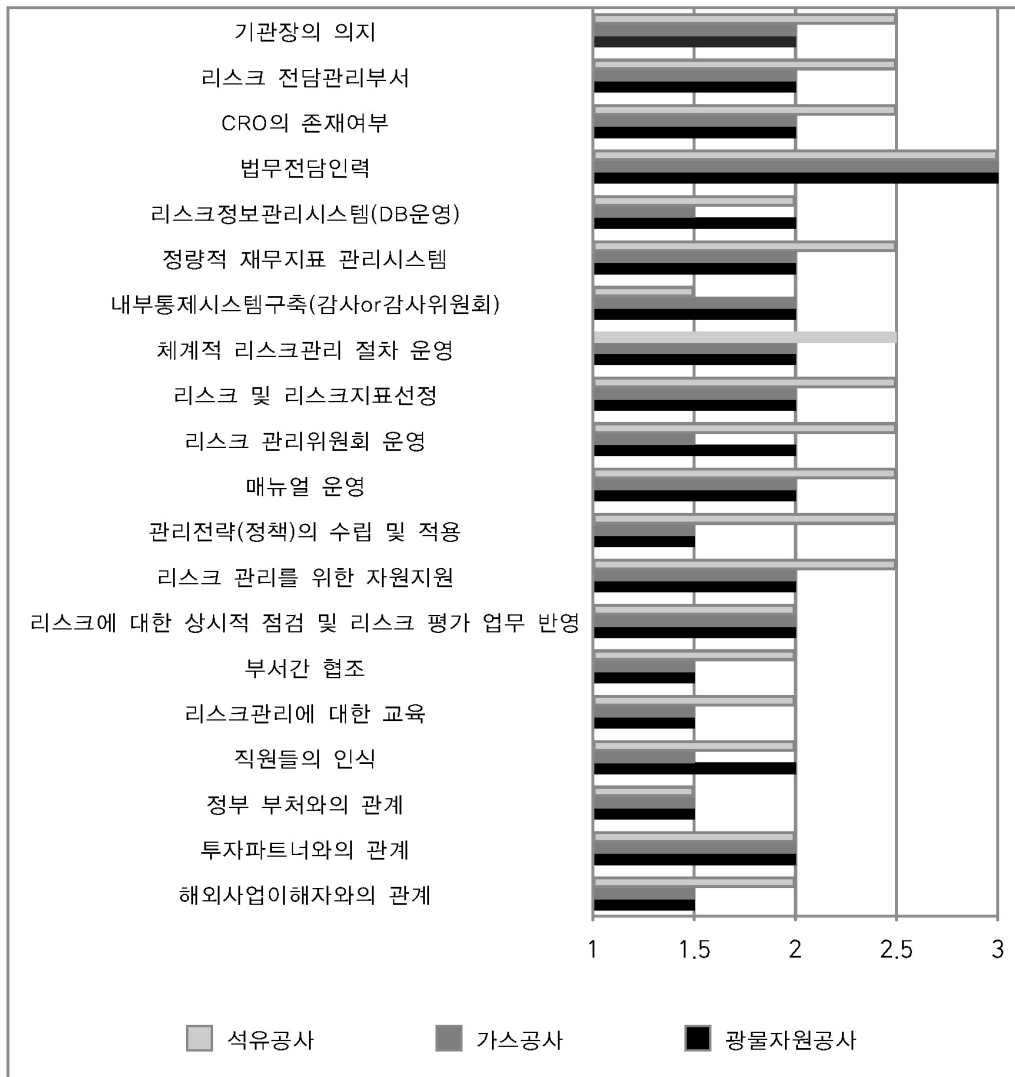
〈표 13〉 리스크관리 역량수준 평가기준

역량수준	세부 내용
초기 단계	리스크관리 활동이나 체계가 계획단계에 있거나 도입단계에 있는 경우로서 리스크관리 개념이 몇몇 간부급직원들에게만 인식되어 있는 상태
발전 단계	리스크관리가 도입 및 보급되고 있는 단계의 경우로서 리스크 관리가 전조직에서 업무에 실질적으로 활용되고 있지는 않은 상태
체계화 단계	리스크관리 활동이 좀 더 계획적이고 체계적인 방법으로 활용되어 통합된 리스크관리가 이루어지는 경우로 리스크관리가 사전예방적 그리고 상황적합성을 가지고 통합적으로 이루어지는 상태

3. 분석 결과

해당기관에 대한 인터뷰를 토대로 리스크관리체계 현황을 분석하였고 이러한 리스크관리 체계를 이미 설명한 지표에 따라 분석하여 각 역량이 어느 정도 수준에 도달해 있는지 역량의 정도를 파악하고자 하였다.

[그림 12] 해외자원개발 공기업들의 지표별 리스크관리 역량단계 분석¹⁾

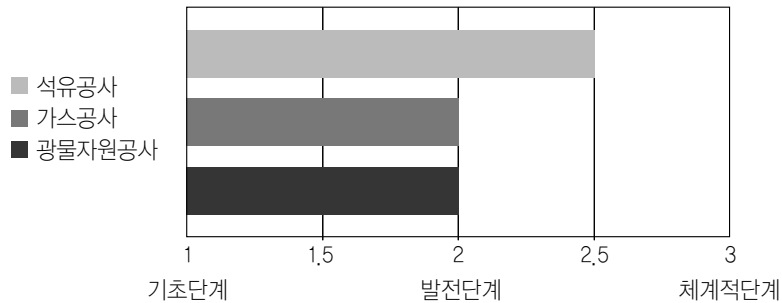


주: 1) 각 지표별로 초기 단계, 발전 단계, 체계화 단계로 나누어 분석 결과를 나타내었으며, 초기 단계는 1점, 발전 단계는 2점, 체계화 단계는 3점을 부여하였음(중간 단계는 0.5점 부여)

1) 리더십 역량

리더십 역량의 경우, 세 기관 모두 부서장 또는 기관장 차원에서 리스크관리에 대해 깊은 관심과 이해를 가지고 기관운영에 반영하려는 의지를 가지고 있다는 점에서 상당히 발전된 수준에 도달해 있을 뿐만 아니라, 향후에도 전사적 리스크관리 체계의 발전 가능성을 시사해 주고 있다고 볼 수 있다.

[그림 13] 리더십 역량수준 분석

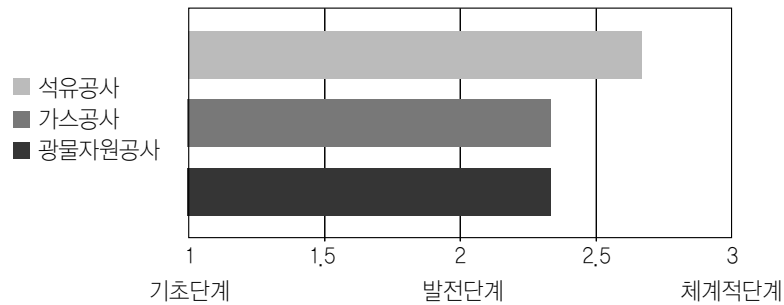


석유공사의 경우 민간기업 출신 기관장이 리스크관리에 대한 확고한 의지를 가지고 관리조직을 구성하여 전사적으로 운영하고 있었으며 광물자원공사의 경우에는 기관장평가요소에 대한 인식으로부터 리스크관리에 관심을 기울이고 있는 것으로 조사되었다. 반면 가스공사의 경우 기관장이 리스크관리의 중요성에 대한 인식을 바탕으로 리스크관리 통합체계 구축의 중요성을 강조한 본부장의 의지를 적극 수용하여 회사 운영에 반영했다는 점에서 앞의 두 기관과는 차이가 존재한다고 할 수 있다.

2) 조직 및 인사 역량

리스크관리를 위한 조직 및 인사 역량의 경우 이러한 지표에 해당하는 ① 리스크 전담 관리부서의 존재와 권한, ② CRO의 역할 및 권한, ③ 법무 전담인력 유무와 역할 등의 요소들을 종합적으로 고려한 결과 발전 단계에서 체계화 단계 사이의 수준인 것으로 파악되었다.

[그림 14] 조직 및 인사 측면 역량수준 분석



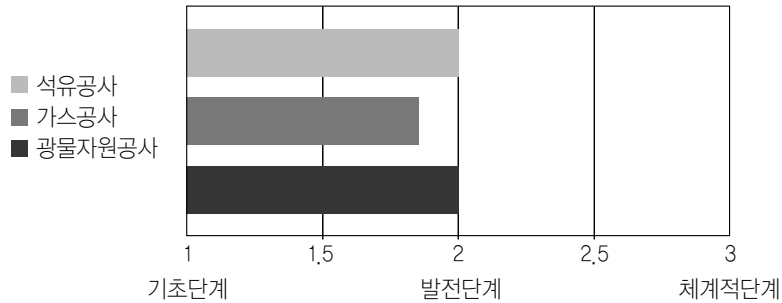
조직 및 인사와 관련된 3가지 요소를 분석한 결과, 광물자원공사와 가스공사는 발전 단계를 넘어서는 역량을, 석유공사는 체계화 단계에 가까운 역량을 갖추고 있어 3개 기관 모두 리스크관리 조직의 구축과 인력 운용 면에서 상당히 발전된 양상을 보이고 있는 것으로 판단된다. 3개 기관 모두 법무 전담인력을 해외투자사업의 검토 단계에서부터 투입하고 있다는 점에서 체계적 단계의 역량을 보이고 있으며 리스크관리 전담 조직과 CRO가 회사의 전사적 리스크관리를 조율하는 역할을 수행하고 있어 발전된 단계의 역량을 보이고 있다.

다만, 석유공사의 경우 리스크관리 전담부서(기관장 직속)인 전략기획본부와 CRO가 전사적 리스크관리에 대한 특정한 권한을 가지고 모든 부서의 일상 업무에 리스크관리 시스템을 내재화시키고자 시도하고 있다는 점에서 좀 더 발전된 역량을 가진 것으로 판단된다.

3) 시스템 역량

시스템 역량은 인프라 측면과 내부통제 측면을 살펴보고 세부적으로 ① 리스크정보관리 시스템 구축 여부 및 운영, ② 정량적 재무지표 관리, ③ 내부감사의 존재 및 통제 여부를 판단기준으로 삼아 분석한 결과, 3개 기관 모두 발전단계 또는 이에 근접한 수준의 역량을 보유하고 있는 것으로 판단된다.

[그림 15] 시스템 측면 역량수준 분석



리스크관리 인프라 측면에서, 세 기관 모두 환율, 금리 등 시장 리스크요소에 대한 모니터링을 실시하고 있으며 광물자원공사와 석유공사는 전사적 위험관리시스템이나 투자사업관리시스템 등의 구축을 통해 관리하고 있다.

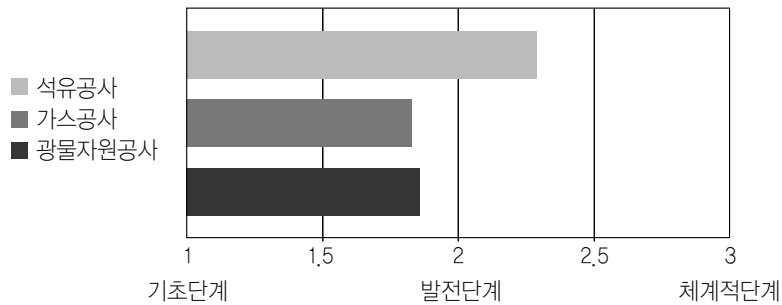
하지만, 광물자원공사(ERMS(전사적위험관리시스템), IBMS(투자사업관리시스템) 구축)와 석유공사(ERM, Risk tolerance level을 넘어가면 경보 발생)의 경우 업무 연계성이나 실질적인 활용 정도는 아직 낮은 것으로 조사되었다. 또한, 광물자원공사와 가스공사는 내부통제 시스템 구축과 관련하여 리스크관리 총괄업무를 평가 및 감독할 수 있는 내부 견제구조(앞의 BP사례의 경우)를 갖추고 있는 것으로 파악되었다.

4) 운영 역량

리스크관리체계 운영 역량의 경우 의사결정 단계, 관리전략운영, 자원의 지원, 모니터링 및 환류, 내부 네트워크 등 5가지 요소의 세부 지표를 활용하여 측정하였다.

제시된 세부 요소들을 모두 고려하여 전반적인 리스크관리체계 운영 역량을 살펴보면 광물자원공사와 가스공사는 발전 단계에 가까운 역량을 보였고, 석유공사는 발전 단계를 넘어 발전과 체계화 단계 사이의 역량수준을 보유한 것으로 판단되었다.

[그림 16] 운영 측면 역량수준 분석



광물자원공사와 가스공사의 경우 전반적인 리스크관리의 운영측면에서 발전 단계에 가까운 역량을 보이고 있는데 리스크관리를 위한 의사결정 절차와 자원 지원에 있어서는 발전 단계의 역량을 보이는 것으로 판단된다. 다만 두 기관의 경우 관리전략 측면에서 리스크관리 매뉴얼 운영 및 규정 등의 활용도가 상대적으로 낮고 리스크관리에 대한 부서 간 적극적인 참여와 협조가 부족한 것으로 조사되었다.

석유공사의 경우 전체적으로 발전 단계 이상의 역량수준을 보이고 있으며 특히 의사결정, 관리전략, 자원 지원 측면에서 발전 단계를 넘어서는 역량을 보유하고 있는 것으로 분석되었다. 실례로 석유공사는 운영 리스크관리(매뉴얼 운영 등)를 표준화 및 절차화시켜 실제 업무에 적용시키는 등 역량수준 분석지표상 체계화된 역량 수준에 다다르고 있는 것으로 판단된다.

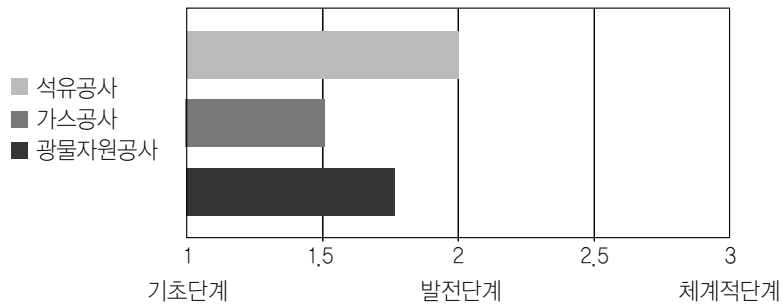
5) 조직문화 역량

리스크관리를 위한 조직문화 측면의 경우 ① 리스크관리에 대한 교육 ② 리스크관리에 대한 직원들의 인식의 두 가지 지표로 역량을 판단하였는데 광물자원공사와 가스공사의 경우 발전단계에 가까운 역량수준을 보이고 있고 석유공사의 경우 발전단계의 역량수준을 가진 것으로 판단되었다.

인터뷰를 통해 리스크관리부서 담당자와 해외 자원개발사업부서의 실무담당자를 인터뷰한 결과 광물자원공사와 가스공사의 경우 주기적인 교육을 실시하는 등의 노력을 보이고는 있으나 빈도가 낮고 직원들이 리스크관리를 부수적인 업무로 인식하는 경향을 보였다.

반면, 석유공사의 경우 리스크관리 노력도지표를 만들어 이에 대한 설명과 교육을 실시하고 반기별로 기관장이 직접 평가하여 피드백함으로써 실질적으로 업무에 내재화되도록 유도하고 있다는 점에서 분석지표상 발전 단계 정도의 역량을 보이는 것으로 판단하였다.

[그림 17] 조직문화 측면 역량수준 분석



6) 파트너십 역량

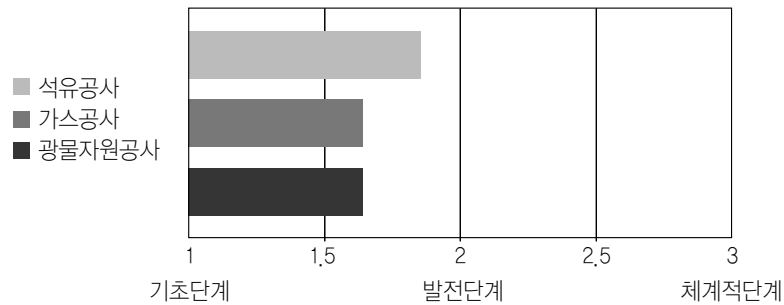
리스크관리체계 중 파트너십 역량은 ① 정부부처와의 관계 ② 투자파트너와의 관계 ③ 해외사업 이해관계자와의 관계의 세 가지 지표를 가지고 판단하였다. 분석 결과 가스공사와 광물자원공사는 기초 단계와 발전 단계 사이의 역량수준을 보였으며 석유공사는 발전 단계에 가까운 역량수준을 나타내는 것으로 판단되었다

세 기관 모두 해외사업을 추진하는 데 있어서 정부에 사업계획을 통보하는 방식을 취하고 있는데 이 과정에서 해외사업에 대한 특별한 규제는 없으며 리스크관리에 대한 관심 및 정부와의 리스크관리의 공조체계를 구축하려는 노력은 미약한 편인 것으로 드러났다.

석유공사의 경우 투자계획 단계부터 법무팀이 참여하여 계약문서에 대한 검토를 수행하며 투자파트너를 관리하고 있으며 광물자원공사의 경우에도 투자전문 변호사를 고용하여 투자파트너로 인한 리스크를 관리하고 있는 것으로 조사되었다.

세 기관 모두 해외사업이해자로 인한 리스크에 대해서는 개별 지역의 특수성을 이유로 통합적인 리스크관리 지침 등을 통한 관리는 이루어지지 않고 있으며 개별 해외사업팀이 대응하도록 하고 있다.

[그림 18] 파트너십 측면 역량수준 분석



7) 종합³⁾

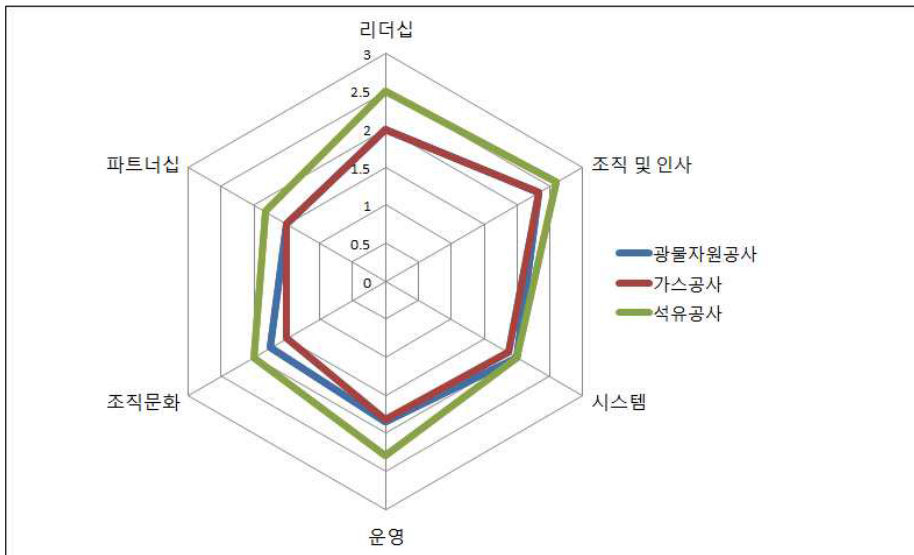
리스크관리체계 역량 판단지표를 통해 각 부분의 역량에 대한 평가를 종합하여 보면 분석 대상인 자원개발 3개 공기업의 해외사업 리스크관리체계의 역량은 발전 단계 정도의 역량을 가지고 있는 것으로 판단된다.

아래의 [그림 19]는 이러한 지표들을 수치화하여 나타낸 방사선 그래프로 이러한 그래프를 통해 각 기관 간 역량 차이를 살펴볼 수 있다. 그래프를 살펴보면 기관 간 차이가 드러나는데 2008년 이전부터 해외 자원개발사업을 추진해왔던 석유공사의 경우 리스크가 큰 대규모 사업에의 참여가 빈번하게 이루어져 해외자원 사업과 관련한 리스크관리체계를 다른 기관들에 비해 비교적 일찍 구축하기 시작하였다. 이러한 이유 때문에 나머지 2개 기관에 비해 상대적으로 발전된 역량 수준을 나타내고 있는 것으로 판단된다.

또한 그래프를 통해 세 기관 모두 기관장 및 관련 부서장들이 리스크관리에 관심을 가지고 리스크관리를 위한 조직과 인사 측면의 역량 확보를 위해 노력하고 있으나 실질적인 운영과 조직문화 그리고 파트너십 역량 측면에서는 부족한 면을 보이고 있음을 파악할 수 있다.

3) 이미 리스크관리 역량분석에 관한 선행연구 또는 영국 및 캐나다의 사례에서 언급하였듯이 이러한 관리체계 역량에 대한 분석은 리스크관리의 부족한 부분을 파악하고 기관 간 비교 결과를 기관 간 공유 및 상호평가함으로써 개선방향을 찾고 벤치마킹을 유도하려는 의도를 가지고 있음

[그림 19] 요소별 리스크관리 역량분석도



V. 결론 및 정책적 시사점

1. 결론 및 시사점

자원개발을 위해 해외투자사업을 수행하고 있는 3개 공기업의 리스크관리체계 역량에 대한 판단을 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

이번 연구의 조사 대상이 되었던 해외 자원개발 공기업들은 기관장의 관심 또는 적극적인 지지를 통해 리스크관리 체계를 구축하여 운영해 나가고 있었다. 하지만 각 공사별로 시스템, 운영, 조직문화, 파트너십 역량 측면 중 부족한 면이 아직 존재하므로 지속적인 발전 및 보완이 필요하다는 점이다. 특히 석유공사가 비교적 체계적인 단계에 근접한 리스크관리체계를 갖추고 있는 것으로 판단되었는데 이는 비교 대상이었던 다른 2개 기관에 비해 일찍 리스크관리체계를 갖추고 기관장 의지하에 전사적으로 리스크관리에 관심을 가져온 결과라고 할 수 있다. 하지만 아직도 3개 기관의 리스크관리 역량이 체계적인 수준에 오른 것은 아니므로 장기간의 지속적인 운영을 통해 보다 내재화되고 안정된 리스크관리 체계 및 문화

를 구축해나갈 필요가 있을 것으로 판단된다. 또한 전사적 리스크관리의 핵심 요소인 이중적 내부통제구조 구축에도 관심을 기울일 필요가 있다.

공기업의 리스크관리체계에 대한 분석을 통해 리스크관리 역량 강화에 필요한 가장 우선적인 요소는 기관장의 리스크관리에 대한 적극적인 의지와 리스크관리 전략 및 체계를 구상하는 임원진의 노련함이라고 보여진다. 이는 모든 제도 도입에 있어 동일하게 적용될 수 있는 시사점으로 특정 정책이나 제도의 성공을 위해서는 여러가지 요소들이 뒷받침이 되어야 하겠지만 기관장의 적극적 의지로 뒷받침될 때 인적·물적 자원의 지원이 뒤따를 가능성이 높기 때문이다.

다음으로 조직 및 인력 측면에서 리스크관리부서와 CRO가 전사적 차원의 리스크관리 업무를 조율하고 리스크관리를 모든 관련 부서의 업무에 내재화시켜 나갈 수 있는 권한을 가지고 있을 때 기관의 리스크관리 역량이 더욱 성장해 나갈 수 있을 것으로 판단된다.

또한, 시스템 역량 측면에서는 통합정보관리시스템의 일원적·실질적 운영이 필요하며 리스크관리체계가 제대로 작동되고 변화하는 내·외부 환경에 맞추어 업데이트되기 위해서는 내부통제 기제를 완성할 필요가 있을 것으로 보인다. 특히 통합전산시스템의 경우 환율, 금리 등의 재무적요소와 비재무적요소들에 대한 관리가 하나의 시스템에서 이루어지도록 함으로써 리스크관리가 각 부서의 업무와 연동되어 운영되고 전직원이 리스크 관련 정보를 공유하고 축적할 수 있도록 구축할 필요가 있다. 또한 전담조직을 통한 리스크관리 외에도 전담조직의 리스크관리 활동을 감독할 수 있는 이중적인 통제시스템이 필요할 것으로 보인다.

운영측면에서는 리스크관리의 상시적 점검체계 및 리스크관리 성과 평가를 통해 리스크관리가 업무에 내재화될 수 있도록 해야 하며 내부조직 간에 보다 긴밀한 협조가 이루어져야 할 것으로 보인다. 만약 리스크관리에 대한 지속적인 점검과 성과 평가가 이루어지지 않는다면 급변하는 해외투자 환경에 적절히 대응할 수 없을 것으로 판단된다. 무엇보다도 리스크관리의 핵심은 체계적인 사후 대응이 아니라 사전적 관리를 통해 리스크 발생을 차단하거나 줄여나가는 것이기 때문에 리스크관리의 지속적인 점검 및 평가는 매우 중요한 요소라 할 수 있다.

그리고 조직문화 측면에서 직원들의 리스크에 대한 인식을 제고하고 리스크 관리를 내재화할 필요가 있다. 일부 직원들의 경우 리스크관리를 부수적 업무나 단순히 서류상 작업으로 생각하기도 하며 해외사업부서의 경우 해외투자사업 중에 일어나는 리스크요인들에 대한 사전적인 대응이 사실상 힘들다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 그러므로 상시적인

리스크관리 교육 등을 통해 직원들의 인식을 제고하고 구성원들의 협조와 토론 속에서 능동적으로 관리되도록 할 필요가 있다.

마지막으로 해외투자사업의 경우 투자파트너와 이해관계자 등의 존재로 인해 국내사업과는 다른 리스크요인들이 발생할 우려가 있으므로 이에 대한 체계적이고 예방적인 차원의 준비가 필요하다. 다시 말해, 해외투자 결정 단계에서부터 이러한 리스크요인에 대한 검토가 필요하며 일관적인 지침 수립 및 인적·물적 자원에 대한 지원이 이루어져야 할 것으로 보인다.

2. 한계

본 연구는 주요 자원개발 공기업의 해외투자사업에 대한 리스크관리 역량에 대해 분석하였다는 점에서 의의를 가지나 다음과 같은 한계점이 존재한다.

우선 본 연구는 리스크 담당자 및 소수 직원을 대상으로 한 인터뷰와 현황 자료(기관 내부 자료 및 경영실적보고서, 참고문헌 등)만을 통해서 역량을 분석하였다는 점에서 한계를 지닌다. 그러므로 체계적인 분석을 위해서는 설문조사 및 다양한 관계자를 대상으로 한 심층 인터뷰가 이루어진다면 좀 더 심도깊은 분석이 이루어 질 수 있을 것으로 보인다.

또한 본 연구는 기관의 리스크관리체계와 조직문화 측면에 초점을 맞추어 이러한 리스크관리체계가 실제 리스크 발생 시 효과적으로 작동하는지에 대한 분석은 실시하지 않았다. 실제 작동 결과에 대한 분석이 어려웠던 이유는 모든 기관이 해외사업과 관련한 리스크관리체계를 갖추어 운영하고 있으나 실제 리스크가 발생한 사례가 없었다고 응답하였기 때문이다. 하지만 영국 정부의 리스크관리 평가 프레임의 경우 실제 리스크가 발생했을 시 관리역량에 대해 분석하고 문제점을 파악하기 위해 리스크 관리의 결과(위험대처, 목표하는 결과 수반)까지 평가하고 있다. 그러므로 후행 연구에서는 이러한 한계점을 보완한 연구가 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 국가안전보장회의사무처, 『공공기관 위기관리 지침』, 국가안전보장회의, 2007.
- 김승원·이재호·유정호·김창덕, 「건설기업의 전사적 리스크 관리 체계 적용을 위한 고려 사항 및 추진방안에 대한 연구」, 『한국건설관리학회 정기학술대회 논문집』, 2007.
- 김용창, 「경제 하부구조 관련 공기업의 해외투자에 대한 연구(1) : 이론적 고찰, 공기업 FDI 특징 및 전략」, 『한국경제지리학회지』, 제15권 제1호, 2012, pp.1~25.
- _____, 「경제 하부구조 관련 공기업의 해외투자에 대한 연구(2) : 해외하부투자구조의 유형과 성격, 국적성의 문제」, 『한국경제지리학회지』, 제15권 제2호, 2012, pp.166~191.
- 김윤호, 「IT기업의 재난 대비를 위한 업무연속성계획」, 『2009 한국정보기술학회하계학술대회 논문집』, 2009.
- 김은성·정지범·윤종설, 『공공기관 전사적 위험관리 활용 현황 분석 및 개선방안 연구』, 한국행정연구원, 2011.
- 김정덕, 「공기업을 위한 전사적 리스크관리 : K-Water 사례를 중심으로」, 『디지털공학연구』, 제6권 제4호, 2008.
- 박기춘, 「SOC 공기업의 해외진출 활성화 방안」, 『2008 정기국회 정책자료집』, 2008.
- 박지연, 「해외자원개발사업 확대와 전사적 리스크 관리 중요성」, 『가스산업』, 제9권 제2호, 2010.
- 정지범, 『국가종합위기관리』, 법문사, 2009.
- 최성락·김정현·장세준·백준홍, 「해외 개발사업의 경쟁력향상을 위한 단계적 리스크 요인분석 - 개발도상국 신도시 개발사업을 중심으로 -」, 『한국건축시공학회』, 제8권 제3호, 2008.
- 최순규·신형덕·이재은·이선주, 『한국 다국적기업의 해외직접투자 위험관리』, 『국제경영리뷰』, 제14권 제2호, 2010, pp.179~211.
- 최준욱, 『공공기관 해외진출의 현황과 정책방향』, 한국조세재정연구원, 2010.
- 최진혁, 『기업 위기관리(Crisis Management) 전략에 관한 연구-해외 Pandemic Planning

사례를 중심으로-], 『기업경영연구』 제17권 제4호, 2010, pp.149~169.

최병현, 「LG엔시스의 ERM 도입 및 활용 사례」, 『한국회계학회』 제21권 제2호, 2012, pp.461~483.

Jordao, B., Sousa, E., *Risk Management*, Nova Science Publishers, Inc., New York, 2009.

HM Treasury, *Risk Management Assessment Framework : A Tool for Departments*, UK HM Treasury, London, 2009.

RIMS Executive Report, *An Overview of Widely Used Risk Management*, 2011.

Risk and Management Society, Inc., *Standards and Guidelines*.

대우인터내셔널 홈페이지 <<http://www.daewoo.com/index.jsp>>

한국가스공사 홈페이지 <<http://www.kogas.co.kr/>>

한국석유공사 홈페이지 <<http://www.knoc.co.kr/>>

한국광물자원공사 홈페이지

<<http://www.kores.or.kr/gpms/webHomeAction.do?submitFlag=mainList>>

BP홈페이지

<<http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/statistical-review-of-world-energy-2013.html>>

Treasury Board of Canada Secretariat 홈페이지 「Risk Management Capability Model」

<<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/rmcm-mcmgr-eng.asp>>

〈총괄〉

박진 (공공기관연구센터 소장)

〈실무총괄〉

이강신 (공공기관연구센터 연구원)

〈참여 연구원 (공공기관연구센터 연구원)〉

김보은 송신형 이슬

김윤승 유승현 정예슬

김재성 유재민 하태욱

나진희 이강신

공공기관연구 포커스 II

2013년 12월 20일 인쇄

2013년 12월 27일 발행

발행인 옥동석

발행처 한국조세재정연구원

138774 서울특별시 송파대로 28길 28

TEL: 2186-2114(대표), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

인쇄 경성문화사

©한국조세연구원 2013

ISBN 978-89-8191-669-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.